



Katja S. Vonhoff

Interorganisationale Netzwerke der EU-Donauraumstrategie

Entstehung, Funktionsweise und Effekte

**Interorganisationale Netzwerke der
EU-Donauraumstrategie:
Entstehung, Funktionsweise und Effekte**

Dissertation
zur Erlangung des Doktorgrades
der Wirtschafts- und Sozialwissenschaftlichen Fakultät
der Eberhard Karls Universität Tübingen

vorgelegt von
Katja S. Vonhoff
aus Jena

Tübingen
2021

1. Betreuerin:

Professorin Dr. Gabriele Abels

2. Betreuer:

Professor Dr. Stefan Gänzle

Tag der mündlichen Prüfung:

06. Oktober 2021

Dekan:

Professor Dr. rer. soc. Josef Schmid

1. Gutachter:

Professorin Dr. Gabriele Abels

2. Gutachter:

Professor Dr. Stefan Gänzle

Inhaltsverzeichnis

1. EINLEITUNG.....	1
2. DIE MAKROREGIONALEN STRATEGIEN (MRS) DER EU	8
2.1 EINFÜHRUNG ZU MRS.....	8
2.2 KERNBEGRIFFE.....	12
2.2.1 (EU-)politische Strategie in Wissenschaft und Praxis.....	12
2.2.1.1 Strategieforschungen in der Politikwissenschaft.....	13
2.2.1.2 Politische Strategien in der EU-Praxis	16
2.2.2 (Makro-)Region im politikwissenschaftlichen Diskurs.....	19
2.3 MRS: REGIONALPOLITISCHES INSTRUMENT MIT AUßENPOLITISCHEM POTENTIAL	22
2.3.1 EU-Regionalpolitik	23
2.3.1.1 Einführung in die EU-Regionalpolitik	23
2.3.1.2 Europäische territoriale Zusammenarbeit (ETZ).....	29
2.3.2 MRS-Außendimension: EU-Erweiterungs- und Nachbarschaftspolitik	34
2.3.2.1 Einführung zur Außendimension	34
2.3.2.2 EU-Erweiterungspolitik: Erweiterungsrounds und Westbalkan	35
2.3.2.3 EU-Nachbarschaftspolitik mit Fokus auf Östliche Partnerschaft	40
2.3.2.4 Zusammenfassung der MRS-Außendimension: EU-Erweiterungs- und Nachbarschaftspolitik.....	44
2.4 MRS-FORSCHUNGSSTAND	45
2.4.1 Wissenschaftliche Zu- und Umschreibungen des Forschungsgegenstands	45
2.4.2 Politikwissenschaftliche Erklärungen für die Entstehung des MRS-Formats ..	46
2.4.3 Theoretische und empirische Erkenntnisse der MRS-Forschung.....	47
2.5 ZWISCHENFAZIT UND FORSCHUNGSDESIDERAT	53
3. GOVERNANCE- UND NETZWERK-FORSCHUNG.....	56
3.1 EINFÜHRUNG IN DIE NETZWERK- UND GOVERNANCE-FORSCHUNG.....	57
3.1.1 Grundlagen der Netzwerk-Forschung	57
3.1.2 Grundlagen der Governance-Forschung.....	61
3.1.3 Theoretische Konzeption von Netzwerk und Governance	64
3.2 MULTI-LEVEL-GOVERNANCE UND NEUE GOVERNANCE-FORMEN: ANALYSE-RASTER FÜR MRS-SOFT-GOVERNANCE-ARCHITEKTUR.....	70
3.2.1 Entwicklung des MLG-Ansatzes.....	73
3.2.2 Aktueller Stand der MLG-Diskussion.....	82
3.2.3 MLG-Theoriebildung.....	85
3.2.3.1 Zentrum vs. Peripherie („von unten“)	86
3.2.3.2 Innerstaatlich vs. international („von oben“).....	87
3.2.3.3 Staat vs. Gesellschaft („von innerhalb“)	89
3.2.3.4 MLG-Analysemodell	91
3.2.3.5 Würdigung, Kritik und Anwendung des MLG-Modells für MRS	94
3.2.4 Soft Law und neue Governance-Formen im Mehrebenensystem.....	95
3.2.4.1 Einführung zum Soft Law	95
3.2.4.2 Neue Governance-Formen als Soft Law: Theoretische Analyseperspektiven.....	98
3.2.4.3 Neue Governance-Formen in der Praxis	102
3.2.4.4 Ergebnisse und Bewertungen	103
3.2.4.5 Schlussfolgerungen und MRS-Anwendung	106

3.2.5	Die MLG-Governance-Dimension und das Drei-Sektoren-Modell	108
3.3	NETZWERKFORSCHUNG: ANALYSERAHMEN FÜR OPERATIVE UND FLANKIERENDE KOOPERATIONSSTRUKTUREN IM DONAURAUM	110
3.3.1	Wie entstehen interorganisationale Netzwerke?.....	111
3.3.2	Wie funktionieren interorganisationale Netzwerke?	112
3.3.3	Theoretische Konzeption zur Untersuchung von EUSDR-Netzwerken.....	117
3.3.3.1	Netzwerkentwicklung.....	119
3.3.3.2	Netzwerkfunktionsweise	120
3.3.3.3	EUSDR-Netzwerkkontext.....	124
3.3.3.4	Netzwerkeffekte	125
3.4	ERKLÄRUNGSMODELL UND ANNAHMEN	130
4.	FORSCHUNGSDESIGN UND METHODIK	135
4.1	BEGRÜNDUNG FÜR DIE FALLSTUDIE UND FALLAUSWAHL	135
4.2	DATENERHEBUNG	138
4.3	DATENAUSWERTUNG	140
5.	EUSDR ALS HANDLUNGSRAHMEN FÜR NETZWERKE	143
5.1	HISTORISCHE KOOPERATIONSSTRUKTUREN IM DONAURAUM.....	144
5.2	SOFT-POLICY-ZYKLUS DER EUSDR	148
5.2.1	Problem(re)definitionen und Konsultations-/Diskussionsprozesse	149
5.2.3	(Re-)Formulierung der Inhalte und Zielsetzung der EUSDR.....	150
5.2.4	EUSDR-Umsetzung	152
5.2.5	EUSDR-Evaluierung und -Monitoring.....	154
5.3	GOVERNANCE-ARCHITEKTUR UND UMSETZUNG DER EUSDR.....	156
5.3.1	EUSDR-Governance und Zusammenarbeit mit EU-Institutionen.....	156
5.3.1.1	EUSDR und EU-Institutionen	160
5.3.1.2	EUSDR-Governance	166
5.3.2	Themenbezogene Koordination der EUSDR: Aufbau und Umsetzung	171
5.3.2.1	Koordinatoren der Prioritätsbereiche: Voraussetzungen, Rolle und Aufgaben	173
5.3.2.2	Prioritätsbereiche: Strukturen, Inhalte und Ergebnisse der Zusammenarbeit.....	176
5.3.3	EUSDR-Länder: Nationale EUSDR-Strukturen und Rahmenbedingungen... 190	
5.3.3.1	Langjährige EU-Mitgliedsstaaten mit Fokus Deutschland/Baden-Württemberg	191
5.3.3.2	Neue EU-Mitgliedsstaaten mit Fokus Rumänien	201
5.3.3.3	(Potentielle) Beitrittskandidaten mit Fokus Serbien.....	209
5.3.3.4	Länder der Östlichen Partnerschaft mit Fokus Republik Moldau	218
5.3.3.5	EUSDR-Strukturen und Ergebnisse im Vergleich	227
5.3.4	Finanzierungsquellen für EUSDR-Strukturen und Maßnahmen	232
5.3.4.1	Finanzierung der EUSDR-Strukturen	233
5.3.4.2	Instrumente zur Finanzierung von EUSDR-Maßnahmen.....	235
5.4	ZWISCHENFAZIT ZUR EUSDR: HANDLUNGSRAHMEN FÜR NETZWERKE	245
6.	ANALYSE DER EUSDR-NETZWERKE	254
6.1	EINFÜHRUNG.....	254
6.2	NETZWERK ZUR ERHALTUNG DER BIODIVERSITÄT	255
6.2.1	Einführung in die Netzwerkthematik	255
6.2.2	Netzwerkentwicklung.....	256
6.2.3	Netzwerkfunktionsweise	258

6.2.4	EUSDR-Netzwerkkontext.....	262
6.2.5	Netzwerkeffekte.....	264
6.3	INNOVATIONS- UND TECHNOLOGIETRANSFER-NETZWERK.....	267
6.3.1	Einführung in die Netzwerkthematik.....	267
6.3.2	Netzwerkentwicklung.....	268
6.3.3	Netzwerkfunktionsweise.....	269
6.3.4	EUSDR-Netzwerkkontext.....	276
6.3.5	Netzwerkeffekte.....	278
6.4	NETZWERK ZUR FÖRDERUNG VON TOURISMUS.....	283
6.4.1	Einführung in die Netzwerkthematik.....	283
6.4.2	Netzwerkentwicklung.....	284
6.4.3	Netzwerkfunktionsweise.....	285
6.4.4	EUSDR-Netzwerkkontext.....	293
6.4.5	Netzwerkeffekte.....	295
6.5	FLEXIBLES NETZWERK VON SOZIALEN NGOS UND VERBÄNDEN.....	299
6.5.1	Einführung in die Netzwerkthematik.....	299
6.5.2	Netzwerkentwicklung.....	300
6.5.3	Netzwerkfunktionsweise.....	303
6.5.4	EUSDR-Netzwerkkontext.....	307
6.5.5	Netzwerkeffekte.....	308
6.6	INFORMELLES NETZWERK (SUBNATIONALER) ÖFFENTLICHER INSTITUTIONEN.....	313
6.6.1	Einführung in die Netzwerkthematik.....	313
6.6.2	Netzwerkentwicklung.....	315
6.6.3	Netzwerkfunktionsweise.....	316
6.6.4	EUSDR-Netzwerkkontext.....	319
6.6.5	Netzwerkeffekte.....	320
6.7	ZWISCHENFAZIT: EUSDR-NETZWERKE IM VERGLEICH.....	323
6.7.1	Netzwerkentwicklungen.....	324
6.7.2	Netzwerkfunktionsweisen.....	326
6.7.3	EUSDR-Kontext.....	332
6.7.4	Netzwerkeffekte.....	334
6.7.5	Reflexion der Ergebnisse.....	338
7.	SCHLUSSKAPITEL.....	340
7.1	AUSGANGSPUNKT DER FORSCHUNG.....	340
7.2	ZENTRALE EMPIRISCHE ERGEBNISSE UND DISKUSSION.....	342
7.3	FORSCHUNGSBEITRAG UND -AUSBLICK.....	348
7.4	HANDLUNGSEMPFEHLUNGEN FÜR DIE PRAXIS.....	350
	DANKSAGUNG.....	354
	LITERATURVERZEICHNIS.....	355
	ANHÄNGE.....	392
	Anhang 1: Übersicht zu Interviews und ausgewählten Hintergrundgesprächen.....	392
	Anhang 2: Teilnahme an EUSDR-Veranstaltungen (Auswahl).....	396
	Anhang 3: Forschungsreisen.....	397
	Anhang 4: Kategoriensystem.....	398
	ABBILDUNGSVERZEICHNIS.....	402
	TABELLENVERZEICHNIS.....	403
	ABKÜRZUNGSVERZEICHNIS.....	404

1. Einleitung

Als Soft-Policy-Instrument wurde das Konzept der makroregionalen Strategien (MRS) vor mehr als zehn Jahren für mittlerweile vier geographische Großräume in Europa (Ostsee-, Donau-, Adriatisch-Ionischer und Alpenraum) eingeführt: Die MRS ist eine praktische Antwort auf das im Vertrag von Lissabon (2009) verankerte Ziel der territorialen Kohäsion (vgl. Art. 3 EUV; Art. 174 AEUV; Europäische Kommission 2010: 6). Der Zusammenhalt in einem größeren Gebiet soll gefördert werden, indem neue Kooperationen entstehen, die die Verwaltungsgrenzen überschreiten und einen ganzheitlichen Politikansatz forcieren. Neben EU-Ländern sind auch Drittstaaten in diese Kooperationsstrukturen als formal gleichberechtigte Partner eingebunden (vgl. Kapitel 2.1). Als die zweite Strategie offiziell für den Donaauraum im Juni 2011 während der ungarischen Ratspräsidentschaft verabschiedet wurde, hatten die AkteurInnen hohe Erwartungen an das neue Kooperationsformat. Im breit angelegten Konsultations- und Stakeholder-Dialogprozess war bereits eine Vielzahl an AkteurInnen aus verschiedenen Politikbereichen, Sektoren und Ländern beteiligt. Dies führte zur (Weiter-)Entwicklung zahlreicher transnationaler Netzwerke. Das war erstaunlich, denn die MRS-Verabschiedungen erfolgten unter drei Prämissen, die vom Rat immer noch formal aufrechterhalten werden (vgl. Europäische Kommission 2010: 14; Council of the European Union 2019: 4): Sie sollen keine neuen Gesetze, keine neuen Fördermittel und keine neuen Institutionen induzieren. In der Netzwerk- und Governance-Forschung gibt es allerdings drei Haupterklärungen für die Initiierung von Netzwerken in politischen Kontexten: Sie entstehen, wenn (1) neue Fördermittel bereitgestellt werden, (2) es Einflussmöglichkeiten auf die Politikgestaltung (Policy-Entwicklung und -Formulierung) gibt oder (3) Dienstleistungen in öffentlich-privaten Partnerschaften erbracht werden (vgl. Kapitel 3; u. a. Kenis und Provan 2009). Das heißt, auf den ersten Blick sind die klassischen Beweggründe nicht oder nur eingeschränkt gegeben. Zwar ermöglichte der breit angelegte Konsultationsprozess sogar jeder einzelnen Organisation und jedem Individuum, sich in die Entwicklung der Strategie und ihres konkreten Umsetzungsplanes einzubringen – jedoch sind die Vereinbarungen für die Länder der EU-Donauraumstrategie (EUSDR) und die EU rechtlich nicht bindend (vgl. Kapitel 3.2.4). Der tatsächliche Einfluss auf die EU-, die nationale oder die subnationale Gesetzgebung ist also ungewiss. Deutschland und weitere Länder beharren nach wie vor im Rat darauf, dass keine neuen Fördertöpfe speziell für die MRS geschaffen

werden. Die Räume des transnationalen EU-Programms Interreg sind zwar mittlerweile deckungsgleich mit den MRS-Territorien, jedoch hat es einen relativ geringen Anteil am EU-Budget. Es wurden auch keine weiteren neuen dauerhaften EU-Förderprogramme für MRS-Zwecke geschaffen. Vielmehr ist die Idee, dass die MRS dazu beitragen, dass bestehende EU-Förderungen besser absorbiert und genutzt werden. Die gemeinsame Erbringung von Dienstleistungen in einem Kooperationsnetzwerk von öffentlichen und privaten Organisationen ist in einer heterogenen Großregion ebenfalls schwer vorstellbar. Daher lautet die **zentrale Forschungsfrage**:

Warum hat die EUSDR trotz weitgehend fehlender Anreize politische Mobilisierungsprozesse und damit verbunden die (Weiter-)Entwicklung von interorganisationalen Netzwerken im Donaauraum ausgelöst und was bewirken diese?

Die zentrale Annahme zur Beantwortung der Forschungsfrage lautet: Die Konzipierung und Verabschiedung der EUSDR hat AkteurInnen aus verschiedenen Ländern, territorialen Ebenen, Sektoren und Politikbereichen mobilisiert, weil der experimentelle, flexible und innovative EUSDR-Ansatz neue und ganzheitliche Formen der Zusammenarbeit und die gemeinsame Entwicklung von innovativen Lösungsansätzen ermöglicht, die wiederum das Potential haben, Kooperationsstrukturen und Politikgestaltung in unterschiedlichen Ausmaßen im Donaauraum zu beeinflussen. Die flexible Soft Policy ermöglichte insbesondere in den Anfängen viel Spielraum für Ausgestaltung und Interpretationen, weil keine festgelegten Verfahren und institutionalisierten Regeln bestanden.

Allerdings birgt diese hohe Flexibilität auch ihre Fallstricke. Es ist das Ziel dieser Dissertation, vor dem Hintergrund zunehmender strategischer Ansätze und neuer Governance-Formen in der (EU-)Politikgestaltung die Potentiale, die Wirksamkeit und die tatsächlichen Ergebnisse derartiger Instrumente am Beispiel der EUSDR zu untersuchen. Seit den großen EU-Erweiterungsrunden 2004, 2007 und 2013 verzeichnet die EU eine gewisse Erweiterungs- und Integrationsmüdigkeit, gekoppelt mit Herausforderungen, insbesondere schwierige politische Fragestellungen wie die Flüchtlingskrise, COVID-19 oder den Klimawandel zu lösen und einen Konsens der EU 27 herzustellen. Zudem zeigen verstärkte rechtspopulistische Tendenzen in ganz Europa eine gewisse Politikverdrossenheit der Menschen und das Bedürfnis, auf komplexe Probleme einfache Antworten zu erhalten. Ein Lösungsansatz kann dabei sein, mehr und

vielfältigere AkteurInnen in Politikgestaltungsprozesse einzubinden, Anbahnungsprozesse informell zu gestalten und so in gemeinsamen Kraftanstrengungen die großen Herausforderungen unserer Zeit anzugehen.

Die EUSDR bezieht sich auf sämtliche Politikfelder, in denen die EU über ein unterschiedliches Maß an Kompetenz verfügt – von Umwelt- oder Sozialpolitik bis hin zur Bildungs- oder Kulturpolitik. Das Politikfeld Wettbewerbsrecht, für das die EU die ausschließliche Zuständigkeit hat, ist für den EUSDR-Prioritätsbereich (PB) Wettbewerbsfähigkeit relevant (vgl. Art. 1–6 AEUV; Europäische Kommission 2010a). Weiche Formen der Politikgestaltung ermöglichen auch eine koordinative Abstimmung in ausgewählten Bereichen, für die die nationale oder subnationale Ebene in Teilen oder komplett zuständig ist. Die aktuelle Corona-Pandemie zeigt, dass transnationale Abstimmungsprozesse auch in Politikbereichen mit vorwiegend nationaler Verantwortung – wie Gesundheit¹ – erforderlich werden können. In Bezug auf die EUSDR waren wissenschaftliche Empfehlungen an die Praxis teilweise widersprüchlich. So gab es durchaus Forderungen, dass sich die EUSDR-Kooperation nur auf Politikfelder fokussiere, die auch grenzüberschreitend bearbeitet werden müssen – wie Umwelt und Transport (vgl. z. B. Dühr 2013). Dies würde eben Bereiche wie Gesundheit und Soziales ausschließen. Im Rahmen der EUSDR sind aber auch politisch-administrative und operative Initiativen in derartigen Themengebieten entstanden, z. B. ein Netzwerk von ESF-Verwaltungsbehörden oder ein Netzwerk von sozialen NGOs und Verbänden. Das heißt, es scheint ein Bedürfnis nach Zusammenarbeit zu geben, obwohl der primäre Zuständigkeitsbereich auf und unterhalb der nationalen Ebene liegt. Allerdings wurde die EU in der Vergangenheit auch vielfach dafür kritisiert, weil sie unnötig in bestimmten Feldern interveniert hat, die vermeintlich auf einer anderen politischen Ebene effektiver hätten bearbeitet werden können. Daher startete Jean-Claude Juncker mit seinem Amtsantritt 2014 als EU-Kommissionspräsident die „Better Regulation Initiative“, die sowohl die EU-Rechtssetzung als auch die Strategieplanung verbessern sollte, um die Qualität zu erhöhen, die Subsidiarität zu stärken und am Ende den Bedürfnissen der Menschen mehr gerecht zu werden. Tatsächlich ist es der

¹ So wurde beispielsweise im Rahmen der EUSDR 2012 eine Donaugesundheitskonferenz in Ulm organisiert. Die baden-württembergische Gesundheitsministerin hatte dazu KollegInnen aus den EUSDR-Ländern und der Europäischen Kommission eingeladen (vgl. Ministerium für Arbeit und Sozialordnung, Familie, Frauen und Senioren Baden-Württemberg und Europäische Donau-Akademie 2012). Zudem gab es auch bereits konkrete Initiativen wie das EUBSR-EUSDR-Projekt „DanuBalt“, das das Ziel hatte, die Investitionen in die regionalen Gesundheitssysteme in den MRS zu verbessern und eine Lernplattform für den Gesundheitssektor zu schaffen (vgl. SEZ 2015).

Kommission gelungen, weniger Initiativen auf den Weg zu bringen, sich stärker zu fokussieren und mit zahlreichen Konsultationsprozessen Stakeholder verstärkt in die Politikgestaltung einzubinden² (vgl. European Commission: Better Regulation 2019d). Dennoch gibt es viele Themen, die ungelöst bleiben, und es ist eine besondere Herausforderung, das richtige Maß an Zusammenarbeit zu finden. Denn transnationale Kooperationen binden auch Ressourcen und Kapazitäten und führen zu erhöhter Komplexität. Die Aushandlungen der politischen Zuständigkeiten und der Zusammenarbeit müssen daher als dynamische Prozesse konzeptualisiert werden, die immer wieder neu austariert werden. Brauchen wir in Europa mehr oder weniger Zusammenarbeit? Juncker hatte 2017 einen politischen Diskussionsprozess zur Zukunft Europas angestoßen, um zu eruieren, ob politische EntscheidungsträgerInnen und BürgerInnen sich mehr oder weniger Europa wünschen. Unterstützt wurde er insbesondere vom französischen Präsidenten Emmanuel Macron (vgl. Juncker 2017; Macron 2017) – allerdings blieben die großen politischen Entscheidungen aus. Die MRS bilden einen politischen Handlungsrahmen für intensiviertere und neue Formen der transnationalen Zusammenarbeit über EU-Grenzen hinaus. Sie stehen also symbolisch für mehr Europa. Ziel dieser Dissertation ist es, zu untersuchen, wie diese neuen Formen der Kooperation aussehen und was sie bewirken. Politikwissenschaftliche empirische Forschungen haben sich bisher insbesondere mit der EUSDR-Governance befasst (vgl. u. a. Gänzle und Kern 2016; Gänzle und Mirtl 2019). Im Fokus dieser Arbeit stehen operative EUSDR-Netzwerke, ihre Entwicklung, Funktionsweise und Effekte. Die Wirksamkeit der EUSDR wird vor diesem Hintergrund im Zusammenspiel mit der EUSDR-Governance analysiert.

Die Dissertation ist wie folgt aufgebaut: In **Kapitel 2** wird zunächst das MRS-Instrument eingeführt und erläutert. Danach wird die MRS als politische Strategie in der EU-Praxis und Wissenschaft diskutiert. Strategische Politikentwicklung scheint mittlerweile im Kerngeschäft der EU fest verankert zu sein.³ Daher ist es erstaunlich, dass bisher kaum *ganzheitliche* europa- und politikwissenschaftliche Auseinandersetzungen mit diesem Phänomen erfolgen (vgl. Raschke und Tils 2010, 2013). Gänzle et al. (2018) schlagen vor, dass MRS als Fallbeispiel für regionale Strategiebildung in der EU diskutiert werden sollen. Im Anschluss wird ein weiterer Kernbegriff dieser Arbeit

² Dies ist keine Bewertung der Arbeit der Kommission während Junckers Präsidentschaft insgesamt.

³ So wurden in den letzten Jahren themenspezifische Strategien in sämtlichen Politikfeldern konzipiert, die handlungsleitend für EU-Vorhaben sind (vgl. u. a. Europäische Kommission 2011, 2011a, 2018).

diskutiert, nämlich jener der (Makro-)Region: Die *Makroregion* wird dabei als *transnationale Region* (vgl. Keating 2011) oder *grenzüberschreitender Soft Space* (vgl. Abels 2017; Sielker und Chilla 2015) konzeptualisiert. Im darauffolgenden Unterkapitel wird die MRS europapolitisch als regionalpolitisches Instrument mit Außendimension (EU-Erweiterungs- und Nachbarschaftspolitik) verortet und debattiert. MRS können als Weiterentwicklung europäischer territorialer Zusammenarbeit betrachtet werden (vgl. Gänzle 2016). Im Anschluss werden interdisziplinäre Bewertungen und empirische Forschungserkenntnisse zu makroregionalen Strategien mit Fokus auf den Donauraum diskutiert. Im Zwischenfazit wird deutlich, dass bisherige politikwissenschaftliche Arbeiten sich vor allem auf die Untersuchung der MRS-Governance und deren Umsetzung konzentrieren. Es besteht eine Forschungslücke zur Entwicklung, Funktionsweise und zu den Effekten der operativen EUSDR-Netzwerke im Zusammenspiel mit der EUSDR-Governance, die mit dieser Arbeit geschlossen werden soll.⁴

Den theoretischen Rahmen dieser Arbeit bilden die Governance- und die Netzwerkforschung (**Kapitel 3**). Zunächst werden die Grundlagen der Forschungsbereiche erörtert und dargelegt, weshalb der erweiterte Governance-Begriff benutzt wird. Er wird „als Handlungskoordination zur Regelung kollektiver Sachverhalte“ (Kenis und Raab 2008: 132) verstanden. Ein Netzwerk liegt vor, „wenn mehrere interdependente Organisationen (...) ihre Handlungen aufeinander abstimmen und damit Effekte auf der kollektiven Ebene erzeugen“ (Kenis und Raab 2008: 134). Der Multi-Level-Governance-Ansatz (MLG) nach Simona Piattoni wird kombiniert mit Forschungserkenntnissen von neuen Governance-Formen des nicht-zwingenden Rechts, um die komplexen Formen der EUSDR-Mobilisierung und Zusammenarbeit erfassen und untersuchen zu können. Das Drei-Sektoren-Modell ist eine Erweiterung des MLG-Ansatzes und dient als konzeptionelle Grundlage, um die EUSDR-AkteurInnen aus den verschiedenen privaten und öffentlichen Bereichen zu typisieren. Theoretische und methodische Grundlagen aus der Netzwerkforschung werden herangezogen, um einen Analyserahmen für die Entwicklung, Funktionsweise und Effekte von operativen Netzwerken im Kontext der EUSDR zu untersuchen. Im letzten Unterkapitel wird das Erklärungsmodell zur Beantwortung der zentralen Forschungsfrage entwickelt.

⁴ Es gibt bisher nur wenige Ansätze zum Forschungsgegenstand. So beschäftigt sich die Raumplanerin Silke N. Haarich (2018) in einem wissenschaftlichen Artikel mit den methodischen und konzeptionellen Möglichkeiten, Netzwerke und Governance-Systeme von makroregionalen Strategien zu evaluieren.

In **Kapitel 4** werden das Forschungsdesign und die Methodik dieser empirischen Studie vorgestellt. Zunächst wird die doppelte Fallauswahl begründet: die EUSDR als eine der vier MRS und die fünf Netzwerkbeispiele. Die Dissertation basiert auf einer Methodentriangulation. 52 leitfadengestützte ExpertInnen-Interviews und zahlreiche Hintergrundgespräche wurden ergänzt durch umfangreiche Dokumentenanalysen und teilnehmenden Beobachtungen (u. a. rund 25 EUSDR-Veranstaltungen). Die empirischen Daten wurden zwischen 2012 und 2017 in Baden-Württemberg, Bayern, Ungarn, Rumänien, der Slowakei, Serbien, der Republik Moldau und Belgien (Brüssel) erhoben und durch aktuelle Entwicklungen ergänzt. Die qualitative Inhaltsanalyse wurde als Auswertungsmethode ausgewählt und mithilfe einer speziell für dieses Verfahren entwickelten Software MAXQDA vorgenommen.

In den darauffolgenden Kapiteln 5 und 6 werden die empirischen Ergebnisse der Arbeit vorgestellt und diskutiert. In **Kapitel 5** werden die EUSDR-Rahmenbedingungen für Netzwerke analysiert: Zunächst werden die historischen Kooperationsstrukturen im Donauraum und anschließend der Soft-Policy-Prozess der EUSDR aufgearbeitet. Danach werden die Governance und der Umsetzungsstand der EUSDR untersucht: Der Aufbau der EUSDR-Governance und die Zusammenarbeit mit den EU-Institutionen, die Arbeit der themenbezogenen PB, exemplarische EUSDR-spezifische Länderstrukturen, ausgewählt anhand der Ländergruppen langjährige und neue EU-Mitglieder, (potentielle) Beitrittskandidaten und Länder der Östlichen Partnerschaft, sowie Finanzierungsquellen für EUSDR-Strukturen und Maßnahmen werden detailliert erforscht. Im Zwischenfazit erfolgt eine Bewertung der EUSDR als Rahmenbedingung für Mobilisierungsprozesse sowie für die Initiierung und Weiterentwicklung von Netzwerken. Zudem werden die bisherigen Auswirkungen der EUSDR auf die Kooperations- und Politikgestaltung im Donauraum wissenschaftlich beurteilt. Das Spannungsverhältnis zwischen Flexibilisierung und Institutionalisierung sowie zwischen den Governance-Formen Hierarchie, Wettbewerb und Netzwerk wird hierbei ebenfalls verdeutlicht. In **Kapitel 6** werden fünf operative und flankierende Netzwerke untersucht, die Erfolge zu verzeichnen haben und im Zuge der EUSDR entstanden sind. Sie agieren in unterschiedlichen Politikfeldern wie Biodiversität, Tourismus und Soziales, haben diverse Länderkonstellationen und arbeiten zumindest in Teilen sektorenübergreifend. Die Analyse der Fallbeispiele beinhaltet die Entwicklung und Funktionsweise von Netzwerken, den EUSDR-Kontext sowie dessen Auswirkungen auf Netzwerkeffekte (d. h. auf Organisations-, Netzwerk- und Gemeinschaftsebene). Im

Zwischenfazit werden die Erkenntnisse zu den Netzwerken verglichen und Schlussfolgerungen diskutiert.

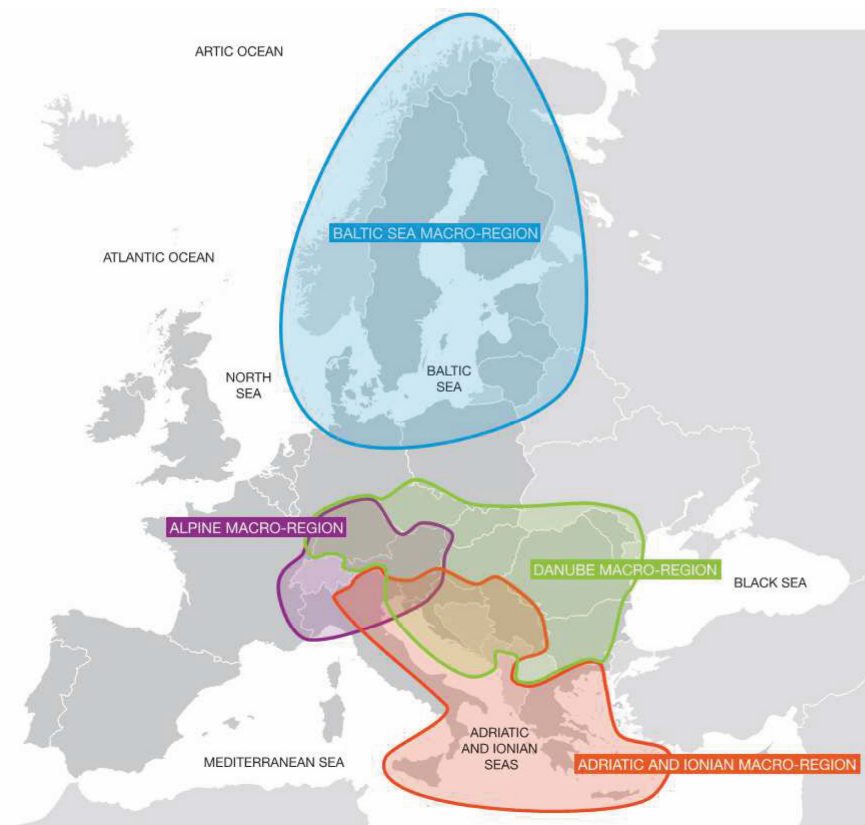
In **Schlusskapitel 7** werden die zentralen Forschungsergebnisse zusammengefasst und vor dem theoretischen Hintergrund diskutiert. Dafür werden die Mobilisierungsprozesse und deren Gründe erklärt, Erkenntnisse zu den Netzwerken dargelegt und die Auswirkungen der EUSDR und der Netzwerke auf die Kooperationsstrukturen und die Politikgestaltung im Raum resümiert. Die Grenzen und die Passfähigkeit der empirischen Forschung gegenüber dem theoretischen Rahmen werden diskutiert. Daran anschließend wird der Forschungsbeitrag dieser Arbeit dargelegt und Handlungsempfehlungen für die Praxis entwickelt.

2. Die Makroregionalen Strategien (MRS) der EU

2.1 Einführung zu MRS

Die ersten beiden MRS wurden für den Ostseeraum (2009) und den Donaauraum (2011) verabschiedet. Auf die Pilotinitiativen folgten die Adriatisch-Ionische Region (2014) und der Alpenraum (2016) (vgl. Europäische Kommission 2009, 2010, 2014a, 2015).⁵ Derzeit sind insgesamt 19 EU-Länder und 11 Drittstaaten an MRS beteiligt – manche partizipieren sogar an bis zu drei MRS (z. B. Slowenien). Eine EU-Makroregion umfasst einen funktionalen Raum wie eine Berg- (z. B. Alpen) oder Meeresregion (z. B. Ostsee) oder ein Flusssystem (z. B. Donau und Nebenflüsse). In der ursprünglichen EU-Definition wurde sie beschrieben als „ein Gebiet, das mehrere Verwaltungsregionen umfasst, aber genügend gemeinsame Themen aufweist, um ein einheitliches strategisches Konzept zu rechtfertigen“ (Europäische Kommission 2009: 6).

Abbildung 1: EU-Makroregionen



Quelle: European Commission (2017: 1)

⁵ Weitere EU-makroregionale Strategien sind in Diskussion (vgl. Gänzle und Kern 2016): Nordsee (vgl. Danson 2016), Atlantischer Bogen (vgl. Wise 2016) und Karpaten (vgl. Debarbieux et al. 2015).

Das EU-Instrument der MRS wurde vor dem Hintergrund einer größeren Diskussion zum territorialen Zusammenhalt in der EU eingeführt, die bereits in den 1990er Jahren startete und 2008 ein auf umfangreichen Konsultationen beruhendes Grünbuch zum Thema hervorbrachte (vgl. Ahner und Fuechtner 2010: 543). Mit dem Inkrafttreten des EU-Vertrags von Lissabon im Jahr 2009 wurde die territoriale Dimension dem Ziel der sozialen und wirtschaftlichen Kohäsion auch vertraglich hinzugefügt (Art. 3 EUV; Art. 174 AEUV). Unter dem Ziel des territorialen Zusammenhalts versteht die EU im Kern,

„die harmonische Entwicklung aller Gebiete sicherzustellen und dafür zu sorgen, dass die Bürger die jeweiligen Gegebenheiten dieser Gebiete optimal nutzen können. Es geht also darum, die Vielfalt als Vorteil zu begreifen, der zu einer nachhaltigen Entwicklung der gesamten EU beitragen kann“ (Europäische Kommission 2008: 3).

Denn die EU ist von einer hohen landschaftlichen Vielfalt gekennzeichnet: von über 1.000 Großstädten über Berg-, Insel- und Grenzregionen sowie Gebiete, die von industriellem Wandel betroffen sind, bis hin zu ländlichen Räumen. Diese haben teilweise mit unterschiedlichen Problemen zu kämpfen, aber alle haben bestimmte ortsbezogene Potentiale. Auch die Analyse der EU-Kohäsionspolitik durch eine unabhängige Expertenkommission unter der Leitung von Fabrizio Barca, der sogenannte Barca Report (2009), hat gezeigt, dass Wachstum und soziale Inklusion nur mit einem „place-based approach“ erreicht werden kann. Lokales Wissen und die Potentiale der jeweiligen Region müssten dafür genutzt werden, um adäquate Lösungen unter Einbeziehung von lokalen AkteurInnen und internationalen ExpertInnen zu entwickeln. So können aber auch gemeinsam erarbeitete europäische Prioritäten und Zielsetzungen an spezifische lokale Gegebenheiten angepasst werden (vgl. Ahner und Fuechtner 2010: 552). Um die harmonische Entwicklung der gesamten Union zu ermöglichen, zielt die EU darauf ab, Kooperationen über administrative Verwaltungsgrenzen hinaus zu fördern – insbesondere in Politikbereichen mit raumbezogener Relevanz wie Verkehr oder Umwelt. Auf diese Weise sollen innerhalb von funktionalen Territorien konkrete Probleme bearbeitet werden können, die klassische (Verwaltungs-)Grenzen überschreiten (ebd.: 547ff.).

Die Strategieentwicklung in einer funktionalen EU-Makroregion bildet den gemeinsamen Handlungsrahmen für eine Vielzahl von subnationalen, nationalen und internationalen AkteurInnen, um Herausforderungen und Potentiale in der jeweiligen Großregion flexibel und bedarfsgerecht über administrative Grenzen hinaus mithilfe eines

ganzheitlichen Politikansatzes zu bearbeiten. Damit fördern sie den territorialen Zusammenhalt innerhalb der Union und in den benachbarten europäischen Ländern (vgl. ebd.; Europäische Kommission 2013a; Gänzle 2016; Gänzle und Kern 2016; Wulf 2016). MRS verfolgen dabei die folgenden praktischen Grundsätze⁶:

- *„Integration* – Die Ziele sollten in bestehende politische Rahmen (...), Programme (...) und Finanzinstrumente eingebettet werden;
- *Koordinierung* – Bei Maßnahmen, Strategien und Finanzierungsmitteln sollte Abschottung zwischen Branchen, Akteuren oder Governance-Ebenen vermieden werden;
- *Zusammenarbeit* – Länder und Branchen sollten im gesamten Raum zusammenarbeiten (...);
- *Multi-Level-Governance* – Politische Entscheidungsträger auf verschiedenen Ebenen sollten besser zusammenarbeiten, ohne dass neue Entscheidungsebenen geschaffen werden;
- *Partnerschaft* – Auf der Grundlage gemeinsamer Interessen und gegenseitigen Respekts können EU und Nicht-EU-Staaten zusammenarbeiten“ (Europäische Kommission 2013a: 3f.).

Die Generaldirektion Regionalpolitik und Stadtentwicklung (GD Regio) ist innerhalb der Europäischen Kommission federführend zuständig für die MRS-Entwicklung, ihre Gesamtsteuerung und die Evaluierung bzw. das Monitoring. Allerdings haben MRS aufgrund der Einbindung von Drittstaaten auch eine klare außenpolitische Dimension und tangieren damit formal die Bereiche Erweiterungs- und Nachbarschaftspolitik (vgl. Europäische Kommission 2009, 2010, 2014a, 2015). Zudem werden im Rahmen aller MRS verschiedene thematische Prioritätsbereiche definiert und bearbeitet, die diverse EU-Politikfelder (u. a. Umwelt, Soziales und Beschäftigung, Wettbewerbsfähigkeit und Kultur) betreffen, in denen die EU über unterschiedlich stark ausgeprägte Kompetenzen verfügt. Damit haben sie auch das Potential, einen Betrag zur Umsetzung von EU-Politiken und übergeordneten Strategien wie der *Europa 2020* bzw. der neuen EU-strategischen Agenda 2019–2024 zu leisten (vgl. Europäische Kommission 2010: 3). Obwohl die offene Koordinationsmethode der EU (OMK)⁷ primär in

⁶ Mit der ersten Zwischenevaluierung der Pilotinitiativen EUBSR und EUSDR wurde die ursprüngliche EU-Definition zur EU-Makroregion/MRS weiterentwickelt (vgl. Europäische Kommission 2009, 2013).

⁷ Die offene Koordinationsmethode hat ihren Ursprung in der europäischen Beschäftigungsstrategie im Vertrag von Amsterdam (1997). Der Terminus wurde offiziell im Rahmen der Europäischen Ratssitzung im März 2000 in Lissabon geprägt und wurde Teil der Lissaboner Strategie, die zunächst von der Strategie „Europa 2020“ abgelöst wurde und nun durch die neue „EU-strategische Agenda 2019–2024“ ersetzt wird. Die grundsätzliche Idee des OMK-Instruments ist es, einen Rahmen für die zwischenstaatliche Politikgestaltung zu schaffen, der keine gesetzgeberische EU-Tätigkeit zur Folge hat. Das heißt, die OMK wird insbesondere in Politikfeldern angewendet, in denen die EU keine oder nur eingeschränkte Kompetenz hat. Die OMK gibt den Ländern die Möglichkeit, Erfahrungen zu teilen (z. B. Best Practices), Lernmechanismen zu fördern, zu experimentieren und Erkenntnisse an lokale

Politikbereichen eingesetzt wird, in denen die EU keine oder nur eingeschränkte Kompetenz hat (vgl. Eberlein und Krewer 2004; Zeitlin et al. 2014), können MRS damit assoziiert werden (vgl. Gänzle 2016; Kapitel 3.2.4.3). So sind makroregionale Strategien und die OMK europarechtlich als *Soft Law* konzipiert, beinhalten also keine rechtlich bindenden Verpflichtungen für die teilnehmenden Staaten und werden daher auf freiwilliger Basis realisiert. AkteurInnen aus den jeweiligen Ländern, Regionen und Kommunen können sich dadurch unterschiedlich beteiligen und eigene Schwerpunkte setzen (vgl. Kapitel 3.2.4). Aber um einen möglichst ganzheitlichen Rahmen für alle Stakeholder in einer Makroregion zu schaffen und strategisch zu planen, wurden in der Vergangenheit unter der Federführung der Europäischen Kommission umfangreiche Beteiligungsprozesse vor der jeweiligen Strategieverabschiedung organisiert. Sie beinhalteten Stakeholder-Dialoge und jeweils ein offenes Konsultationsverfahren, an dem theoretisch jede interessierte Bürgerin und jeder interessierte Bürger teilnehmen konnte. Auf der Grundlage von Vorüberlegungen und Konsultationsergebnissen wurde dann die jeweilige Strategie mit jeweils einem Aktionsplan,⁸ der konkrete Maßnahmen und Projektvorschläge verschiedener thematischer Prioritätsbereiche umfasste, vom Europäischen Rat verabschiedet. Daher betont die Kommission in ihren Berichten stets den „Bottom-up“-Charakter der Initiativen, aber auch, weil aus dieser Perspektive nationale und subnationale AkteurInnen makroregionale Prozesse forcieren. Staatliche und nichtstaatliche AkteurInnen haben die Möglichkeit, sich an der Entwicklung und Implementierung von MRS zu beteiligen (vgl. Europäische Kommission 2013, 2013a, 2016).

Drei grundlegende Prämissen wurden festgelegt, bevor dieses Instrument erstmals verabschiedet wurde: Keine neuen EU-Fördermittel, keine neuen Gesetze und keine neuen Institutionen sollten im Zuge von MRS eingeführt werden (vgl. Europäische Kommission 2009). Dahinter verbirgt sich die Absicht, vorhandene institutionelle Strukturen zu nutzen und EU-Gesetze besser umzusetzen. Außerdem wurde das Ziel formuliert, bestehende EU-Förderprogramme durch die makroregionale Zusammenarbeit effizienter einzusetzen und zugleich weitere Mittel (z. B. nationale Förderungen) zu mobilisieren (vgl. Europäische Kommission 2013, 2013a, 2016, 2019). Im Forschungsstand (Kapitel 2.4) und im Empirie-Teil dieser Arbeit wird aufgezeigt, dass

Verhältnisse anzupassen (vgl. Eberlein und Kewer 2004: 123ff.; Zeitlin et al. 2014; EUR-LEX; Höchstetter 2007). Die OMK ist „an iterative process based on common European objectives, indicators for assessing progress towards them, and organised mutual learning“ (Zeitlin et al. 2014: 1).

⁸ Veröffentlicht werden sie als Mitteilungen der Europäischen Kommission.

die drei sogenannten „Nos“ im Zeitverlauf zwar aufgeweicht, jedoch nicht komplett abgeschafft wurden.

Das Kapitel ist so aufgebaut: Zunächst erfolgt eine weitere Annäherung an die Kernbegriffe *politische (EU-)Strategie* und *(Makro-)Region*. Danach werden relevante Erkenntnisse aus der Regional-, Erweiterungs- und Nachbarschaftspolitik aufgezeigt. Dabei wird deutlich, dass MRS eine Weiterentwicklung der bisherigen europäischen territorialen Zusammenarbeit (ETZ) darstellen (vgl. Gänzle 2016). Nachfolgend werden existierende Forschungsergebnisse aufgearbeitet, die für die Analyse von makroregionalen Strategien mit Fokus auf den Donaauraum relevant sind. Abschließend wird die bestehende Forschungslücke aufgezeigt, die mit dieser Arbeit geschlossen werden soll.

2.2 Kernbegriffe

2.2.1 (EU-)politische Strategie in Wissenschaft und Praxis

Die „Strategie“ als Konzept und empirischer Gegenstand wurde bisher vor allem in der Management- und Militärforschung untersucht. In den Politikwissenschaften bleibt das Phänomen tendenziell unterbelichtet (vgl. Raschke und Tils 2010: 11). Zwar werden insbesondere in europapolitischen Kontexten die Entwicklung und Umsetzung von konkreten Strategien in bestimmten Politikfeldern analysiert. Dabei konzentrieren sich Untersuchungen auf neue Governance-Architekturen, Effizienz- und normative Aspekte sowie die Auswirkungen auf das spezielle Politikfeld: Die *Lissabon Strategie*, die *Strategie Europa 2020*, *MRS* und die *Globale Strategie der EU* oder auch die jüngst vorgelegte *Strategie für die Gleichstellung der Geschlechter 202 –2015* sind einige Beispiele (vgl. u. a. Abels 2020; Borrás und Radaelli 2011; Biscop und Colemont 2012; Raschke und Tils 2013; Gänzle und Kern 2016; Tocci 2017; Verdun und Zeitlin 2018; Morillas 2019). Den Einfluss der *Strategie Europa 2020* auf die EU-Kohäsionspolitik diskutieren Bachtler et al. (2017). Allerdings scheint es bisher kaum Untersuchungen zu geben, die sich mit der Bedeutung und den Konsequenzen von politischer Strategie für die allgemeine Politikgestaltung in Nationalstaaten und der EU befassen (vgl. Raschke und Tils 2013). In Anlehnung an die Politikwissenschaftler Joachim Raschke und Ralf Tils erfolgt zunächst eine konzeptionelle Annäherung an den Begriff *politische Strategie*. Danach wird die MRS als eine solche diskutiert. Im anschließenden Unterkapitel werden strategische Politikentwicklungen in der EU aufgearbeitet und die MRS in der EU-Praxis verortet. Die Dissertation folgt dem Vorschlag von

Gänzle et al. (2018), die MRS als Fallbeispiel für die regionale Strategiebildung in der EU zu diskutieren.

2.2.1.1 *Strategieanalysen in der Politikwissenschaft*

Raschke und Tils (2013: 127) definieren politische Strategien als „erfolgsorientierte Konstrukte, die auf situationsübergreifenden Ziel-Mittel-Umwelt-Kalkulationen beruhen“. Unter einem „erfolgsorientierten Konstrukt“ verstehen die Autoren praxissteuernde Handlungsanleitungen, mit denen bestimmte strategische Ziele erreicht werden sollen. Ziel-Mittel-Umwelt-Kalkulationen meint hierbei „auf *gewünschte Zustände* (Ziele) gerichtete, systematisierende und *berechnende Überlegungen* (Kalkulationen) für *zielführende Handlungsmöglichkeiten* (Mittel) mit Blick auf den situationsübergreifenden *relevanten Kontext* (Umwelt)“ (ebd.: 129). Sie grenzen dabei Strategie von Taktik ab, denn taktisches Verhalten wird situativ angewendet, um sich einen kurzfristigen Vorteil zu verschaffen (ebd.: 131). Strategie betrachten sie als Kontinuum mit unterschiedlichen Ausprägungsmöglichkeiten: So kann eine Strategie durchaus kurz- oder mittelfristig und muss nicht zwingend langfristig angelegt sein. Die zeitliche Dimension hängt dabei von der Sache ab – eine Rentenreform benötigt mehr Zeit als ein strategisches Ziel im Rahmen eines Parteitages (vgl. Raschke und Tils 2010: 351ff.). An der Entwicklung und Umsetzung einer politischen Strategie sind kollektive AkteurInnen (z. B. Partei, Regierung, Interessenverband) beteiligt. Sie sind in eine konkrete Umwelt (z. B. Institutionen) eingebettet, die für die Auswahl und Formulierung der strategischen Ziele relevant ist, die wiederum nur mit verfügbaren Mitteln (z. B. Ressourcen) implementiert werden können. Zwar konzipieren die Autoren die strategisch handelnden AkteurInnen nicht als Einzelpersonen, aber sie konstatieren, dass innerhalb eines Kollektivs meist ein Individuum oder eine kleine Gruppe die Strategie federführend erarbeitet.

Damit politische AkteurInnen adäquate Ziele formulieren können, bedarf es zunächst einer Umweltanalyse: Wer sind die zu berücksichtigenden AkteurInnen, Handlungsebenen, formalen und informellen Institutionen, die Handeln einschränken und/oder ermöglichen? Dabei sollte die Komplexität ausreichend reduziert und zugleich das Umfeld dynamisch begriffen werden, das sich permanent verändern kann. Das heißt, eine zu entwickelnde Strategie darf nicht als starres, mehrjähriges Gebilde, sondern sollte als Prozess konzeptualisiert werden, der regelmäßig reflektiert und angepasst

wird (vgl. Raschke und Tils 2013: 130, 152ff.; Wiesendahl 2010).⁹ „Strategie stellt einen bewussten Eingriff in bestehende Verhältnisse dar, zum Zweck ihrer gezielten Veränderung. Umwelt gerät infolgedessen zwangsläufig in das Zentrum strategischen Denken und Handelns“ (Wiesendahl 2010: 29). Die strategischen Ziele sollten also so ausgewählt und formuliert werden, dass sie einen gewünschten Zustand eindeutig beschreiben, den sie in einer konkreten strategischen Lage (Umweltanalyse) theoretisch erreichen können, und dass sie operationalisierbar sind. Die Entwicklung eines strategischen Gesamtziels mit Teilzielen als Zwischentappen kann dabei durchaus sinnvoll sein. Raschke und Tils unterscheiden auch zwischen Macht- (z. B. politische Macht als Regierungsbeteiligung) und Gestaltungszielen (inhaltliche Politik, Problembewältigung) (vgl. Raschke und Tils 2013: 145ff.). Strategische handelnde AkteurInnen stellen bei den Überlegungen zu den Erfolgsaussichten einen kausalen Zusammenhang zwischen angestrebten Zielen, der Umwelt und den verfügbaren Mitteln her. Dabei können sie durchaus auch scheitern (ebd.: 130ff.). Die strategischen Mittel zur Umsetzung einer Strategie können dabei vielfältig sein und berücksichtigen sämtliche immateriellen und materiellen Ressourcen, damit Aktionen und Maßnahmen zur Zielerreichung umgesetzt werden können. Bestimmte institutionelle Anforderungen und Grenzen können dabei die Handlungsmöglichkeiten einschränken (ebd.: 129f., 148ff.).

Um überhaupt in der Lage zu sein, eine politische Strategie zu formulieren und zu implementieren, müssen kollektive AkteurInnen ausreichend Kapazitäten aufbauen: „Alle Akteure müssen erst Strategiefähigkeit erwerben und fortlaufend reproduzieren, um strategische Politik betreiben zu können“ (ebd.: 140). Relevante Bestandteile dabei sind Führung, Richtung und Strategiekompetenz. Damit eine Strategie umgesetzt werden kann, wird eine geeignete strategische Führungsspitze und ein strategisches Zentrum benötigt, das aus einem informellen Netzwerk machtvoller AkteurInnen besteht (Führung) (vgl. ebd.: 282ff.). Die strategische Grundrichtung und das Koordinatensystem wird in Bezug auf Themen, Instrumente und Machtkonstellationen vorab elaboriert (vgl. ebd.: 315ff.). Die Strategiekompetenz beinhaltet das Strategiewissen, d. h. die Fähigkeit zum reflexiven Lernprozess, und das Kompetenzfeldmanagement, d. h. die Kapazität für die Organisation, Koordination und Durchsetzung von strategischen Zielen (vgl. ebd.: 320ff.). Der idealtypische Strategiebildungsprozess umfasst Lageanalyse, Zielformulierungen, Auswahl der verschiedenen Mittel und die

⁹ Auch der Experimental Governance-Ansatz erfasst diesen reflexiven Prozess, z. B. bei MRS (vgl. Gänzle 2016; Sabel und Zeitlin 2010).

abschließende Entwicklung eines Strategie- und Steuerungskonzepts (vgl. ebd.: 335ff.). Die strategische Steuerung, d. h. die konkrete Anwendung der Strategie und damit die Umsetzung der Ziele, benötigt Leadership, politische Macht, sichtbare Ergebnisse (Leistungen) und das Erfüllen von Erwartungen der Endadressaten. Die Implementierung sollte dabei regelmäßig überprüft werden, damit Lern- und weitere Überarbeitungsprozesse angestoßen werden können (vgl. ebd.: 387ff.).

Basierend auf dieser Konzeption von politischer Strategie können MRS am Beispiel der EUSDR so beschrieben werden:

Tabelle 1: EUSDR als politische Strategie

Strategiebildung und -umsetzung	MRS am Beispiel der EUSDR
Zeitdimension	Langfristige Strategie ohne Enddatum, aber regelmäßige Zwischenevaluierungen
Sachdimension	Ganzheitlicher Ansatz zur Entwicklung der Makroregion, um den Donaauraum strukturell anzubinden und zu stärken sowie den Umweltschutz und den Wohlstand im Raum zu fördern
Ziele	Übergeordnete und prioritätsbezogene Gestaltungsziele, messbare Indikatoren wurden nur teilweise und nachträglich entwickelt
Umweltanalyse	Umweltanalysen erfolg(t)en im Rahmen der Strategiebildung, der Zwischenevaluierungen und des Reportings
Führung und Kompetenz	Polyzentrische strategische Führung unter Einbezug von verschiedenen politischen Ebenen und gesellschaftlichen AkteurInnen (MLG) Strategiekompetenz wird durch „learning by doing“ aufgebaut
AkteurInnen	Unter der Federführung der Europäischen Kommission werden kollektive AkteurInnen verschiedener politischer Ebenen und nichtstaatliche Organisationen bei der Strategiebildung und -umsetzung beteiligt
Mittel	Finanzielle Mittel: Vorhandene finanzielle Ressourcen sollen effizienter genutzt werden und synergetisch wirken, Bereitstellung von projektbezogenen technischen Mitteln Personelle Mittel: Aufbau einer EUSDR-Governance Maßnahmen: prioritätsbereichsbezogene Maßnahmen sowie horizontale Vernetzungsaktivitäten zur Umsetzung der Strategie

Monitoring und reflexive Lernprozesse	Zwischenevaluierungen aller MRS im Zwei-Jahres-takt veröffentlicht durch die EU-Kommission Jährliches Reporting durch die elf thematischen PB Überarbeitung des Aktionsplanes 2018–2020 Reflexiver Lernprozess führt im Zeitverlauf zu Adap-tierungen der Ziele und Mittel wie Ressourcen, Maß-nahmen, Aktionen und Projekte
---------------------------------------	---

Quelle: Eigene Darstellung basierend auf Europäische Kommission (2010, 2010a, 2013, 2013a, 2016, 2019) und Gänzle (2016, 2019)

Anhand der Übersicht wird deutlich, dass sich MRS von der klassischen Strategieentwicklung in der Politik unterscheiden: Im Gegensatz zu diesen haben MRS kein Enddatum, kein klassisches Machtzentrum, sondern eine polyzentrische Führung, einen Mangel an messbaren Indikatoren zur Messung der strategischen Zielerreichung und keine bzw. nur geringe strategische Mittel für die Umsetzung von MRS-Strukturen und Maßnahmen. Ziel der Arbeit ist es, die EUSDR-Strategie(weiter)entwicklung und -umsetzung als Soft-Policy-Prozess zu untersuchen (vgl. Morillias 2019). Die strategische Steuerung (vgl. Raschke und Tils 2013) wird mithilfe der Governance-Forschung theoretisiert. So wird der MLG-Ansatz verwendet, um Mobilisierungsprozesse von MRS-AkteurInnen und die Funktionsweise der MRS-Governance zu untersuchen (vgl. Kapitel 3.2.3). MLG wird dabei kombiniert mit Erkenntnissen aus den Forschungen zu neuen Formen von Governance wie OMK (vgl. Kapitel 3.2.4). Die Strategiebildung und -implementierung wird im Detail in Kapitel 5 untersucht. Bei der konkreten operativen Umsetzung der EUSDR sind transnationale Netzwerke von hoher Bedeutung, deren Entstehung, Funktionsweise und Effekte mithilfe der Netzwerkforschung analysiert werden (vgl. Kapitel 3.3 und Kapitel 6).

2.2.1.2 Politische Strategien in der EU-Praxis

In seinen Untersuchungen zur EU-Außen- und Sicherheitspolitik konstatiert Pol Morillias, dass die EU Strategien nutzt, um tiefgründige Analysen und Bewertungen zu ihrer Rolle als globaler Akteur durchzuführen. Untersuchungen zur strategischen Umweltlage scheinen also relevanter Antrieb für die EU-Strategieentwicklung in diesem Bereich zu sein. Außerdem dienen sie als Inspiration für die außenpolitische Politikentwicklung und das außenpolitische Handeln (vgl. Morillias 2019: 75f.).¹⁰ Diese

¹⁰ Pol Morillias (2019) untersuchte die Europäische Sicherheitsstrategie und die Globale Strategie der EU (EUGS) als Policy-Prozess, indem er Agenda-Setting sowie Policy-Formulierung, -Output und -Implementierung analysierte und die beiden verglich. Obwohl die EUGS formal nicht vom

Beobachtung gilt sicherlich auch für weitere EU-Politikfelder wie die Gleichstellungspolitik (vgl. Abels 2020).

Ein wichtiger Meilenstein bei der Einführung von strategischer Politikentwicklung in der EU war die Verabschiedung der Strategie von Lissabon im März 2000 durch die EU-Staats- und Regierungschefs, die nach fünf Jahren überarbeitet wurde. In Wissenschaft und Praxis wurde diese Strategie allerdings vielfach kritisiert, weil sie unterschiedlich ausgelegt werden konnte, die OMK-Governance-Architektur defizitär war und damit auch die Ziele nicht befriedigend erreicht wurden (vgl. Fröhlich 2014: 86ff.; Ahner und Fuechtner 2010: 552; Scherb-Da Col 2015: 639ff.). Die 2010 beschlossene 10-Jahres-Strategie *Europa 2020* setzte mit fünf Kernzielen¹¹ auf intelligentes, nachhaltiges und integratives Wachstum, um die Auswirkungen der globalen Wirtschafts- und Finanzkrise 2008/2009 bewältigen zu können (vgl. Europäische Kommission 2010b).¹² Sie wurde gemeinsam von der Europäischen Kommission, dem Europäischen Parlament, dem Rat und dem Europäischen Rat entwickelt. Eine öffentliche Konsultation wurde zusätzlich durchgeführt (vgl. Europäische Kommission 2010b).

Um eine verbesserte Umsetzung der neuen europäischen Strategie im Vergleich zum Vorgängermodell zu ermöglichen, wurde 2011 das sogenannte Europäische Semester eingeführt. Es bildet einen Rahmen für die Koordination der Wirtschafts- und Sozialpolitik¹³ der EU-Länder. Die europäischen Ziele wurden dabei an nationale Bedarfe angepasst und die Fortschritte der EU-Staaten werden mithilfe eines komplexen Indikatorensystems jährlich überprüft. Leitinitiativen (z. B. digitaler Binnenmarkt)¹⁴ und Prioritäten (Junckers Prioritäten 2015–2019) sollten auf europäischer Ebene dazu beitragen, die Strategie umzusetzen (vgl. Juncker 2015; European Commission 2019a). Außerdem gab es verstärkte Bestrebungen, die Ziele in nationale und EU-Förderprogramme zu integrieren (vgl. Margedant 2015: 310ff.). Der ehemalige Kommissionspräsident Juncker hat während seiner Amtszeit ein neues Format entwickelt: Die

Europäischen Rat verabschiedet wurde, scheint breiter Konsens hinsichtlich der Strategie zu bestehen, und sie gilt als wichtiger Referenzpunkt für die weitere Politikentwicklung (ebd.: 166ff.).

¹¹ Die Ziele beziehen sich auf die Themen Beschäftigung, Forschung und Entwicklung, Klimawandel und Energie, Bildung sowie Armut und soziale Ausgrenzung (vgl. Europäische Kommission 2010b).

¹² Die neue strategische EU-Agenda 2019–2024 wurde am 20.06.2019 angenommen (vgl. European Commission 2019b, Europäischer Rat 2019).

¹³ Seit der Verabschiedung der interinstitutionellen Vereinbarung *Europäische Säule sozialer Rechte* im November 2017 wird die Sozialpolitik mit neuen zusätzlichen Social-Scoreboard-Indikatoren bewertet, die erstmals im Jahreszyklus 2018 angewendet wurden (vgl. Europäisches Parlament, Rat und Kommission (2017); z. B. European Commission 2018).

¹⁴ Eine aktualisierte Übersicht zu den geplanten und angenommenen Initiativen der EU-Kommission wird regelmäßig an die EU-Institutionen übermittelt (vgl. European Commission 2019a).

jeweilige Kommissionspräsidentschaft hält nun jährlich eine Rede zur Lage der EU im Europäischen Parlament, bei der Zwischenergebnisse und der jeweilige 12-monatige Aktionsplan zur Umsetzung der Prioritäten präsentiert wird. Außerdem sind die Generaldirektionen der Europäischen Kommission seit 2016 aufgefordert, jährliche Strategie- und Managementpläne zu entwickeln, die messbar aufzeigen, wie sie zur Implementierung der Prioritäten beitragen (vgl. European Commission 2019a).

In verschiedenen Politikfeldern werden seit einigen Jahren eigene Strategien zur ganzheitlichen Themenentwicklung und/oder umfassenden Unterstützung bestimmter Zielgruppen (z. B. *EU-Biodiversitätsstrategie*, *EU-Handelsstrategie*, *EU-Jugendstrategie*, *Globale Strategie* für Außen- und Sicherheitspolitik, *Roma-Strategie der EU*) verfasst und idealerweise mit der übergeordneten europäischen Strategie verzahnt (vgl. Europäische Kommission 2010b, 2011, 2011a, 2018; European Commission 2015, EEAS 2016). Die MRS sind auch in einem spezifischen Politikbereich entstanden, nämlich im Rahmen der europäischen Regionalpolitik, und bearbeiten sämtliche weiteren EU-Politikfelder (vgl. Kapitel 2.1).

EU-Strategien werden als *Soft Law* gewertet, d. h., sie haben zunächst keine rechtlichen Konsequenzen. Sie sollen jedoch handlungsleitend für die (Weiter-)Entwicklung der EU-Gesetzgebung sein und größere Debatten unter Einbeziehung von verschiedenen Stakeholdern anstoßen (vgl. Brohm 2012: 75ff.; Kapitel 3.2.4). Zahlreiche EU-Strategien wurden mittlerweile von verschiedenen EU-Organen wie Kommission, Rat oder EEAS verfasst. Oft werden Strategieprozesse von der Kommission auf der Grundlage von umfangreichen Konsultationsprozessen koordiniert. Dabei erfolgen turnusmäßige Berichterstattungen und Bewertungen zu den gesteckten Zielen (vgl. z. B. Morillas 2019). Auch MRS werden regelmäßig überprüft und bewertet. Die strategische Politikgestaltung scheint also mittlerweile elementarer Bestandteil der EU zu sein und sich nicht nur auf Politikfelder mit geringer oder keiner EU-Kompetenz zu konzentrieren. So wurde beispielsweise eine *EU-Handelsstrategie* verabschiedet – in einem Politikfeld, das komplett vergemeinschaftet ist (vgl. European Commission 2015; Art. 3 AEUV).

Die Strategiefähigkeit (vgl. Raschke und Tils 2013) der EU wurde offensichtlich seit der Einführung der ersten strategischen Ansätze weiterentwickelt, z. B. indem neue Koordinationsstrukturen aufgebaut wurden, um Strategien zu operationalisieren, zu kontrollieren und zu bewerten. Auf diese vorsichtige Einschätzung deuten einige

wissenschaftliche Untersuchungen hin (vgl. u. a. Verdun und Zeitlin 2018; Morillas 2019).¹⁵ Die folgende Übersicht fasst die strategische EU-Politikentwicklung zusammen:

Tabelle 2: Strategische Politikentwicklung in der EU

Strategische EU-Politikentwicklung	Umsetzung
<p>Übergeordnete Strategien</p> <p>Sie dienen als strategischer Handlungsrahmen der EU und der Mitgliedsstaaten für langfristige Zeiträume.</p> <p><i>Lissabon-Strategie (2000–2010)</i> <i>Strategie Europa 2020 (2010–2020)</i> <i>Neue strategische EU-Agenda 2019–2024</i></p>	<p>Reporting und Monitoring</p> <p>EU-Staaten berichten über Fortschritte im Kontext des Europäischen Semesters. Der Kommissionpräsidentenschaft stellt Ergebnisse im Rahmen des jährlichen Parlamentsvortrags zur Lage der Union vor; zudem gibt es jährliche Managementberichte der Kommissionsgeneraldirektionen.</p>
<p>Politikfeldbezogene Strategien</p> <p>Strategien werden in allen Politikfeldern entwickelt, tragen ggf. zur Umsetzung der übergeordneten Strategie bei, bilden idealerweise einen strategischen Handlungsrahmen für die Politikentwicklung und können dadurch EU-Gesetzgebung induzieren. Beispiele: <i>EU-Jugendstrategie</i>, <i>EU-Handelsstrategie</i>, <i>MRS</i></p>	<p>Reporting und Monitoring</p> <p>i.d.R. regelmäßiges Reporting</p>

Quelle: Eigene Darstellung

2.2.2 (Makro-)Region im politikwissenschaftlichen Diskurs

Eine Region umfasst ein bestimmtes Gebiet bzw. einen konkreten Raum. Der Begriff kann ansonsten unterschiedlich ausgelegt werden. In der Debatte zu Regionen lassen sich drei verschiedene Typen identifizieren, die im Folgenden genauer beschrieben werden: (1) *subnationale Regionen*, (2) *supranationale Regionen* und (3) *transnationale Regionen* (vgl. Keating 2011, 2017).

(1) *Subnationale Regionen* befinden sich unterhalb des Nationalstaates (vgl. ebd.). Hierbei handelt es sich meistens um institutionalisierte/formalisierte Regionen, d. h.,

¹⁵ Die Strategieentwicklung in der EU-Außen- und Sicherheitspolitik typologisiert Morillas nach Meta-Strategien (z. B. *Globale Strategie* 2016), Teilstrategien des Rats (z. B. *EU-Drogenstrategie 2013–2020*) und Teilstrategien der Europäischen Kommission (z. B. *EU-Handelsstrategie*). *MRS* verortet er ebenfalls unter der Rubrik regionale Teilstrategien der EU-Kommission zur Außen- und Sicherheitspolitik (Morillas 2019: 79f., 83). *MRS* tangieren zwar die Bereiche Außen- und Sicherheitspolitik, allerdings ist dies nur *eine* Dimension der *MRS* und somit eine eher verkürzte Darstellung.

sie haben subnationale Institutionen, bestimmte Zuständigkeiten und eindeutige Grenzen (vgl. Piattoni 2016: 75; Abels 2017: 6). In Europa wurde diese Ebene in den letzten Jahrzehnten gestärkt, es können Prozesse der regionalen Mobilisierung (Bottom-up-Prozesse) und der Dezentralisierung (Top-down-Prozesse) beobachtet werden (vgl. Piattoni 2010: 32ff.; Kapitel 3.2.3.1). Regionen in der EU sind keine homogene Gruppe, sondern haben unterschiedliche Größen und Kompetenzen.¹⁶ Um eine gewisse Vergleichbarkeit zu schaffen, hat die EU die sogenannte NUTS-Systematik¹⁷ entwickelt. Dadurch können Gebietseinheiten unterhalb der nationalstaatlichen Ebene strukturiert, statistisch erfasst und zwischen den Ländern verglichen werden. Die Basis für die vier hierarchisch angeordneten territorialen NUTS-Einteilungen bilden Bevölkerungszahlen und vorhandene politische Strukturen im jeweiligen Land: Die Bevölkerungszahlen bewegen sich bei NUTS 1 zwischen 3 bis 7 Mio. Einwohnern, bei NUTS 2 zwischen 800.000 und 3 Mio., bei NUTS 3 zwischen 150.000 bis 800.000, und bei NUTS 4 sind es weniger als 800.000. So betrifft in Deutschland NUTS 1 die 16 Bundesländer, NUTS 2 die 38 Regierungsbezirke bzw. kleine Bundesländer, NUTS 3 die 401 Kreise und NUTS 4 die 11.130 Gemeinden.

Die relevante Ebene für die Planung und Bewertung der Kohäsionspolitik ist NUTS 2 (vgl. Verordnung EG 2003; EUROSTAT 2019). Diese Systematik berücksichtigt jedoch nicht die verschieden stark ausgeprägten politischen Kompetenzen, Systeme (z. B. föderal vs. zentralstaatlich) und Interaktionsformen zwischen den Ebenen. Seit der Entstehung der europäischen Gemeinschaft hat die Bedeutung von Regionen in der EU zugenommen. In den 1980er und 1990er Jahren wurde sogar ein „Europa *der* Regionen“ diskutiert – allerdings besteht mittlerweile weitestgehend Konsens, dass die nationale Ebene weiterhin relevant ist. Gabriele Abels (2017) schlägt daher ein „Europa *mit den* Regionen“ vor. Als *Policy-Takers* sind Regionen maßgeblich an der EU-Politikumsetzung wie der Umwelt- und Regionalpolitik beteiligt. Mittlerweile agieren Regionen aber auch als *Policy-Shapers* (vgl. ebd.: 7f.). Als Sprachrohr der europäischen Regionen und Kommunen wird der Ausschuss der Regionen (AdR) als beratendes EU-Gremium frühzeitig in die Entwicklung von Politiken eingebunden, die die subnationale Ebene betreffen. Über nationalstaatliche Gremien (z. B. Bundesrat) können Regionen ebenfalls die EU-Politikentwicklung beeinflussen. Informelle

¹⁶ Die Kompetenzen und Zuständigkeiten können ganz unterschiedlich stark ausgeprägt sein – von ausschließlicher Verwaltungsfunktion bis hin zu legislativen Kompetenzen (vgl. Abels 2013, 2017).

¹⁷ Die Abkürzung NUTS steht für „Nomenclature des unités territoriales statistiques“ und bedeutet übersetzt die Systematik für Gebietseinheiten für die Statistik.

Kanäle werden über regionale Vertretungen in Brüssel oder auch Dachverbände genutzt (vgl. ebd.: 8; Schönlaun und Piattoni 2015; Piattoni 2019; Studinger 2013). Regionen sind zudem eingebunden in die *europäische territoriale Zusammenarbeit*, die grenzüberschreitende, interregionale und transnationale Kooperationsmöglichkeiten beinhaltet (vgl. Engl 2014; Gänzle 2016; siehe Kapitel 2.3.1.2). Die insgesamt 69 subnationalen Regionen mit Legislativkompetenzen haben in der EU das größte Gewicht – denn die Möglichkeiten der Einflussnahme sind zwischen den Regionen unterschiedlich stark ausgeprägt. So können diese beispielsweise auch in das Frühwarnsystem zur Subsidiaritätskontrolle einbezogen werden, das seit der Verabschiedung des Lissabon-Vertrags in Kraft getreten ist (vgl. Abels 2017: 7).

(2) *Supranationale Regionen* wie die EU führen zu einer verstärkten Zusammenarbeit von Staaten in einem größeren Raum. Dabei werden nationalstaatliche Kompetenzen auf die supranationale Ebene übertragen. Das Ergebnis ist eine verstärkte regionale Integration (u. a. Schaffung eines gemeinsamen Binnenmarkts) (vgl. Keating 2011, 2017; Piattoni 2016).

(3) Eine *transnationale Region* „cuts across the boundaries of states, taking some but not all of the territory or more than one political community“ (Keating 2011: 4). Dieser Regionentyp kann also auch quer durch Nationalstaaten verlaufen (vgl. ebd.). Gabriele Abels (2017) beschreibt eine derartige Form der räumlichen Zusammenarbeit als *grenzüberschreitende Soft Spaces*. Funktionale Gründe sind oft der Ansporn für die Kooperation von AkteurInnen aus verschiedenen Ländern. Empirische Beispiele dafür sind EU-Makroregionen, aber auch grenzüberschreitende Euroregionen (siehe dazu Kapitel 2.3.1.2). Das Konzept „Soft Space“ beschreibt flexible Formen der Kooperation in einem funktionalen Raum. Diese Art der Zusammenarbeit entsteht jenseits von territorialen Zuständigkeitsgrenzen. Die informellen Kooperationen und funktionalen Verflechtungen verlaufen jedoch parallel zu „harten“ Räumen, Ebenen und Prozessen. So erfasst das Konzept eine veränderte Rolle des Nationalstaats und Reskalierungsprozesse (vgl. Sielker und Chilla 2015: 44f.).

In dieser Systematik können europäische Makroregionen also theoretisch unter der Rubrik *transnationale Region* verortet werden. Gänzle (2019) differenziert *drei Typen von Makroregionen* in Anlehnung an Söderbaum: (1) *Territoriale und funktionale Regionen innerhalb eines Landes* (z. B. *macroregiune* in Rumänien) entsprechen dem Verständnis von *subnationalen Regionen*. (2) *Globale Makroregionen* umfassen nicht

nur *supranationale Regionen*, sondern auch intergouvernementale Kooperationsräume, denn Gänzle zählt auch Nordamerika mit seinem zwischenstaatlichen Freihandelsabkommen dazu. Bei einer globalen Makroregion erfolgen zwar Integrationsprozesse, aber nicht unbedingt eine supranationale Organisationsbildung und Kompetenzübertragung. (3) Der dritte Typ ist prinzipiell deckungsgleich mit Keatings *transnationaler Region*: Gänzle beschreibt ihn als eine *Form der regionalen Kooperation oder Integration, die innerhalb (verschiedener) Systeme* entstehen können und deren Grenzen flexibel sind. Beispiele sind die EU-Makroregionen Ostseeraum oder Donauraum, aber auch die Region der Großen Seen (Great Lakes Region) in den USA und Kanada. Der Europarat unterstützt seit den 1990er Jahren die Entwicklung von Euroregionen in Großräumen, um Demokratisierungsprozesse in den betroffenen Gebieten zu fördern: z. B. Karpaten (1993), Euroregion Ostsee (1997) und Schwarzes Meer (2008) (vgl. Wassenberg et al. 2015: 42f.).

EU-Makroregionen bauen zwar auf vorhandenen Kooperationsstrukturen (z. B. Donaukooperationsprozess, Ostseerat) und funktionalen Gegebenheiten (z. B. Gebirge, Flusssystem) auf, dennoch können sie (zumindest in den Anfängen) als ein politisches Konstrukt gewertet werden. Verschiedene endogene und exogene Treiber haben zur Verabschiedung von Strategien für diese Räume geführt. Das im Vertrag von Lissabon (2009) festgelegte Ziel der territorialen Kohäsion hat dabei sicherlich eine herausragende Bedeutung (vgl. Gänzle 2019). Subnationale Regionen sind relevante AkteureInnen in makroregionalen Kooperationsstrukturen. Prozesse der Regionalisierung sind komplex und erfordern die Analyse von territorialen und funktionalen Top-down- und Bottom-up-Prozessen (vgl. Piattoni 2016: 76). Diese Arbeit beabsichtigt, die verschiedenen Dynamiken der flexiblen makroregionalen Kooperationsstrukturen der EUSDR zu erfassen und ihren Einfluss auf die Politikgestaltung und die Formen der Zusammenarbeit im Raum zu untersuchen.

2.3 MRS: Regionalpolitisches Instrument mit außenpolitischem Potential

Vor über zehn Jahren wurde die erste MRS im Rahmen der EU-Regionalpolitik¹⁸ verabschiedet. MRS können als Weiterentwicklung der europäischen territorialen Zusammenarbeit gewertet werden (vgl. Gänzle 2016; Kapitel 2.3.1.1). Es wird auch

¹⁸ Ich werde die Begriffe europäische Regionalpolitik, Strukturpolitik und Kohäsionspolitik synonym verwenden (vgl. Wolf 2015: 817).

beabsichtigt, durch MRS die Effektivität der EU-Kohäsionspolitik in der jeweiligen Großregion zu verbessern (vgl. Kapitel 2.3.1.2). Allerdings betreffen die vier MRS nicht nur die europäische Strukturpolitik, sondern haben auch eine spürbare außenpolitische Dimension. Denn zahlreiche Drittstaaten sind in die Entwicklung und Umsetzung von MRS eingebunden (vgl. Kapitel 2.3.2.1). Die folgenden Unterkapitel beschäftigen sich mit der EU-Regionalpolitik (vgl. Kapitel 2.3.1) und der EU-Erweiterungs- und Nachbarschaftspolitik (vgl. Kapitel 2.3.2) mit dem Schwerpunkt auf dem Donaauraum. Dabei werden die folgenden für die Arbeit relevanten Aspekte aufgearbeitet: Entwicklungsprozesse, Zielsetzungen, Instrumente und Wirksamkeit der jeweiligen Politikfelder. Außerdem wird herausgestellt, welche AkteurInnengruppen durch diverse EU-Initiativen jeweils eingebunden werden. Ein zentrales Forschungsanliegen der Arbeit betrifft die Frage, welche (neuen) Mobilisierungsprozesse durch MRS erfolgen. Daher ist die entsprechende Kontextualisierung zu den vorhandenen Strukturen der Zusammenarbeit bedeutsam. Die jeweiligen Unterkapitel schließen damit, die Schnittstellen zu den MRS und das Forschungsinteresse zu verdeutlichen.

2.3.1 EU-Regionalpolitik

2.3.1.1 Einführung in die EU-Regionalpolitik

Die europäische Regionalpolitik intendiert, durch ihren redistributiven Mechanismus die harmonische Entwicklung der EU als Ganzes zu fördern. Die Idee, die Disparitäten zwischen unterschiedlich stark entwickelten Regionen zu reduzieren, wurde bereits in den Gründungsverträgen der Europäischen Gemeinschaften von 1957 festgehalten. Allerdings dauerte es weitere Jahrzehnte, bis die europäische Kohäsionspolitik etabliert und mit einem entsprechenden Budget ausgestattet wurde. Vertiefungs- und Erweiterungsprozesse waren dafür ausschlaggebend: Einerseits sollen negative Effekte des Europäischen Binnenmarktes ausgeglichen werden. Andererseits hat sie sich als relevantes Politikfeld im Zuge der EU-Erweiterungsprozesse etabliert. In beiden Fällen werden insbesondere strukturschwächere Regionen erheblich unterstützt, um so den sozialen, wirtschaftlichen und territorialen Zusammenhalt in Europa zu fördern. Dennoch profitieren alle Regionen in der EU, wenngleich in unterschiedlichem Ausmaß, von diesen europäischen Fördermitteln (vgl. Brunazzo 2016; Kopp-Malek 2008; Krätke 2013; Marks und Hooghe 2001; Piattoni 2010; Toepel 2014).

Die Strukturpolitik richtet sich an Regionen und Städte in der EU, um Wirtschaftswachstum und Wettbewerbsfähigkeit zu forcieren, Arbeitsplätze zu schaffen und die

Lebensqualität der Menschen zu verbessern. Die detaillierten politischen Prioritäten werden im Rahmen des sogenannten Mehrjährigen Finanzrahmens (MFR) überarbeitet, der auf eine Laufzeit von sieben Jahren angelegt ist. Seit 2014 ist die Kohäsionspolitik eng mit der jeweiligen übergeordneten Strategie (z. B. „Europa 2020“) verzahnt. Dadurch sind insbesondere Nachhaltigkeitsthemen vermehrt in den Fokus gerückt: von der Umstellung auf eine CO₂-arme Wirtschaft und nachhaltigen Verkehr über Maßnahmen zum Umweltschutz bis hin zur Vermeidung des Klimawandels. Auch Digitalisierungs- und Innovationsstrukturen und -prozesse stehen verstärkt im Mittelpunkt der Förderprogramme. Als interinstitutionelle Vereinbarung wurde die *Europäische Säule sozialer Rechte* (2017) aufgrund ihrer fehlenden Rechtsverbindlichkeit insbesondere von AkteurInnen des Wohlfahrtsbereichs kritisiert (vgl. Brunazzo 2016; Krätke 2013; EU-Verordnung Nr. 1303/2013; Europäische Kommission 2018c: 7f.; Europäisches Parlament, Rat und Kommission 2017). Im Dachverordnungsvorschlag für die kommende Förderperiode empfiehlt die Europäische Kommission (2018c: 8) die Realisierung eines sozialeren Europas, indem die soziale Säule als eine von fünf Prioritäten durch die Struktur- und Investitionsfonds umgesetzt wird. Das verdeutlicht, wie stark *Soft Law* mittlerweile *Hard Law* beeinflussen kann (vgl. Kapitel 3.2.4).

Die Kohäsionspolitik wurde in den letzten Jahrzehnten nicht nur hinsichtlich der thematischen Prioritäten regelmäßig reformiert.¹⁹ In diesem Kontext wurden auch Verfahren weiterentwickelt und das Budget wurde mehrfach erhöht, das derzeit ca. ein Drittel des gesamten EU-Haushalts umfasst (rund 350 Mrd. Euro für die Förderperiode 2014–2020): Vom ursprünglichen Finanztransfer zu den EU-Mitgliedsländern hat sie sich mittlerweile zu einer wirksamen Politikgestaltung entwickelt. Weitere Neuerungen wurden durchgeführt, um die Effektivität und die Verzahnung mit erweiterten EU-Zielen etwa im Rahmen der *Strategie Europa 2020* oder anderen EU-Politikfeldern zu verbessern. Mit der Reform von 1988 wurden vier Grundsätze eingeführt, die im Zeitverlauf überarbeitet wurden: *Programmplanung*, *Konzentration*, *Zusätzlichkeit* und *Partnerschaft*. Die *Konzentration* von Ressourcen, Investitionen und Ausgaben führt dazu, dass der Großteil der finanziellen Mittel den ärmsten Regionen²⁰ zugeteilt wird,

¹⁹ Bachtler et al. 2017 bewerten die Reformen 2013 als die bedeutendsten und umfassendsten seit 1988. Sie und weitere Autoren (vgl. Brunazzo 2016; Bache et al. 2015; Geppert 2012) liefern detaillierte Informationen und Analysen zur EU-Regionalpolitik.

²⁰ Die Regionen sind in der Strukturpolitik unterteilt in weniger entwickelte Regionen (BIP unter 75 % des EU-Durchschnitts), Übergangsregionen (BIP 75 bis 90 % des EU-Durchschnitts) und stärker entwickelte Regionen (BIP über 90 Prozent des EU-Durchschnitts). Die Kaufkraft pro Einwohner (BIP)

das Budget sich auf bestimmte Prioritäten konzentriert und nach jährlichen Zyklen zugewiesen wird. Die *Programmplanung* erfolgt auf der Grundlage von Partnerschaftsvereinbarungen zwischen der Europäischen Kommission und den Mitgliedsstaaten. Mehrjahresprogramme werden dabei entwickelt und europäische Prioritäten für nationale und regionale Bedarfe ausgewählt und fokussiert. Im Verordnungsvorschlag für die kommende Förderperiode 2021–2027 empfiehlt die Kommission mehr Vereinfachungen bei den Partnerschaftsvereinbarungen und eine erhöhte Flexibilität bei der Programmplanung. So soll es nach der Halbzeitprüfung möglich sein, Prioritäten an neue Entwicklungen anzupassen. Das *Zusätzlichkeitsprinzip* besagt, dass EU-Förderungen nationale Strukturausgaben nicht ersetzen dürfen, sondern als ergänzende finanzielle Mittel zu betrachten sind. So sind in der Regel auch nationale oder subnationale Kofinanzierungen erforderlich, deren Anteil in wohlhabenderen Ländern deutlich höher ist als in ärmeren. Die Einführung des *Partnerschaftsprinzips* hatte eine relevante Hebelwirkung für die Etablierung des europäischen MLG-Systems. 2014 ist ein neuer Verhaltenskodex in Kraft getreten, der als rechtsverbindliche Verordnung zur Implementierung des Partnerschaftsprinzips beitragen soll: Um alle relevanten Stakeholder wie regionale und lokale Behörden oder zivilgesellschaftliche Organisationen in die Entwicklung, Umsetzung und Überwachung der Programme einzubinden, gelten bestimmte Regeln, u. a. Transparenz, ausreichende Fristen und Standards für Konsultationsverfahren. Dennoch ist der politische Wille für Beteiligungsprozesse relevant und das Prinzip wird in den Mitgliedsstaaten nach wie vor unterschiedlich interpretiert und umgesetzt (vgl. EU-Verordnung Nr. 1303/2013; Europäische Kommission 2018c; Bachtler et al. 2017; Demidov 2017; Brunazzo 2016: 17ff.; Marks 1993; Piattoni 2010: 106f.; Toepel 2014: 238f.).

Die EU-Kohäsionspolitik mobilisiert seit drei Jahrzehnten in besonderem Ausmaß zahlreiche AkteurInnen in den unterschiedlichen Phasen des Politikzyklus. Insbesondere das bereits genannte *Partnerschaftsprinzip* hat seit seiner Einführung dabei eine wichtige Funktion. In (Neu-)Verhandlungen von Verordnungen der Struktur- und Investitionsfonds (ESIF)²¹ und des MFR sind formal die Europäische Kommission

ist der zentrale Indikator für die Bestimmung der Förderungswürdigkeit einer Region. Die NUTS-2-Ebene ist die Planungsebene der Kohäsionspolitik (vgl. EU-Verordnung Nr. 1303/2013; Brunazzo 2015: 31).

²¹ Zu den ESIF zählen derzeit die Strukturfonds (Kohäsionsfonds, Europäischer Fonds für regionale Entwicklung und Europäischer Sozialfonds) sowie die Fördermittel des Politikfelds Landwirtschaft und ländliche Entwicklung (Europäischer Meeres- und Fischereifonds, Europäischer Landwirtschaftsfonds für die Entwicklung des ländlichen Raums) (vgl. EU-Verordnung Nr. 1303/2013; Brunazzo 2016). Es sind neue ESIF-Instrumente für die Förderperiode 2021–2028 in Planung: Asyl- und Migrationsfonds,

(Initiativrecht), das Europäische Parlament (Mitgesetzgeber), der Rat der EU (Mitgesetzgeber) und der Europäische Rat (politische Leitlinien und mehrjähriger Finanzrahmen) eingebunden. Weitere beratende EU-Institutionen sind der Ausschuss der Regionen (AdR) und der Europäische Wirtschafts- und Sozialausschuss (EWSA). Basierend auf öffentlichen Konsultationsprozessen, Stakeholder-Dialogen und informellen Kanälen sind verschiedenste gesellschaftliche und öffentliche AkteurInnen in die Politikentwicklung, aber auch in die konkrete Umsetzung der Strukturfonds vor Ort eingebunden.

Die drei wichtigsten Finanzierungsinstrumente der Regionalpolitik sind die *Kohäsionsfonds (KF)*, die *Europäischen Fonds für Regionalentwicklung (EFRE)* und die *Europäischen Sozialfonds (ESF)*. Die *KF* richten sich ausschließlich an weniger entwickelte Regionen sowie an Übergangsregionen mit einem BIP von unter 90 Prozent des EU-Durchschnitts. Insbesondere benachteiligte Regionen aus den neuen EU-Mitgliedsstaaten des Donauraums werden darin unterstützt, wirtschaftlich aufzuholen. Am *EFRE* und *ESF* können neben den neuen auch die langjährigen EU-Mitgliedsstaaten Deutschland und Österreich partizipieren. Die *EFRE* intendieren, Disparitäten zwischen Regionen zu beseitigen und zur europäischen Kohäsion beizutragen. Auch das Programm zur Förderung des *europäischen territorialen Zusammenhalts Interreg* wird aus den *EFRE* finanziert (vgl. Kapitel 2.3.1.2). Der *ESF* zielt darauf ab, beschäftigungs- und bildungspolitische Maßnahmen sowie Aktivitäten zur Verbesserung der Lage von notleidenden Menschen umzusetzen. Abgesehen von *Interreg*, werden die Förderprogramme schwerpunktmäßig in nationalen oder subnationalen Kontexten umgesetzt (vgl. Stephenson 2016; EU-Verordnung Nr. 1303/2013).

Alle neuen EU-Mitgliedsstaaten des Donauraums profitieren von diesen drei Förderlinien, aber auch von den ESIF allgemein: Bulgarien, Kroatien, Rumänien, Slowakei, Slowenien, Tschechien und Ungarn erhielten in der Förderperiode 2014–2020 insgesamt rund 120 Mrd. Euro aus allen ESIF-Fördertöpfen (vgl. European Commission 2019f.). Die Implementierung der Fonds basiert auf den bereits erwähnten Partnerschaftsvereinbarungen, die die europäischen Prioritäten berücksichtigen müssen. Dazu werden einzelne operationelle Programme definiert, die dann von subnationalen, nationalen oder transnationalen²² Verwaltungsbehörden umgesetzt werden. Potentielle

Fonds für die innere Sicherheit und das Instrument für Grenzmanagement und Visa sowie *ESF Plus* (vgl. Europäische Kommission 2018c).

²² So z. B. *Interreg B* für transnationale Zusammenarbeit.

Projektträger können dann für ihre konkreten Projektvorhaben über spezifische Ausschreibungen Fördermittel gewinnen und die Maßnahmen anschließend umsetzen.

Im Vorfeld der Finanzierungsperiode 2014–2020 wurden weitreichende Reformen verabschiedet, um die Implementierung der Strukturfonds zu verbessern. Zwar wurden seit der Einführung der EU-Kohäsionspolitik immer wieder Weiterentwicklungen durchgeführt. Allerdings verdeutlichten Evaluationen und Studien zentrale Mängel: So fehlte ein strategischer Gesamtrahmen mit messbaren und realistischen Zielen. Außerdem wurde eine verstärkte thematische Konzentration eingefordert, um eine höhere Wirksamkeit zu erzielen. Ortsbezogene Potentiale sollten als elementarer Bestandteil in der Regionalpolitik genutzt werden. Daher wurde beispielsweise auch der neue Umsetzungsmechanismus der integrierten territorialen Investition eingeführt, der es erlaubt, verschiedene EU-Finanzierungsinstrumente zu bündeln, damit gebietsbezogene Ansätze ganzheitlich realisiert werden können. Auch territoriale Entwicklungsstrategien werden gefördert (vgl. Bachtler und Berkowitz et al. 2017; Bachtler und Begg et al. 2017; Barca 2009; EU-Verordnung Nr. 1303/2013, Art. 36).

Ein weiterhin bestehendes Problem bei der Umsetzung der einzelnen operationellen Strukturfonds-Programme sind unzureichende Kapazitäten der Verwaltungsbehörden insbesondere in den neuen EU-Staaten des Donauraums. Studien haben gezeigt, dass die Länder und Regionen, die die Förderungen am dringendsten benötigen, oft die geringste Verwaltungskapazität haben, um sie auch effektiv nutzen zu können. So waren die EU-Fördermittel-Absorptionsquoten von Bulgarien, Rumänien und der Slowakei mit je rund 50 Prozent bis Ende 2013 die niedrigsten in der EU (vgl. Szabo 2017: 248; Kovacs 2017: 315f.). Langjährige EU-Mitgliedsländer haben den Vorteil, dass sie bereits über jahrzehntelange Erfahrungen in der Umsetzung der Strukturpolitik verfügen. Deutschland und Österreich gehören beispielsweise zu den besten Performern, insbesondere hinsichtlich der Governance-Strukturen und Verwaltungskapazitäten (vgl. Europäische Kommission 2017). Ein besonderer Widerspruch besteht zwischen administrativen Kapazitäten und der für die Kohäsionspolitik erforderlichen Dezentralisierung in den neuen EU-Ländern des Donauraums (vgl. Kovacs 2017): Zahlreiche empirische Untersuchungen haben in der Vergangenheit verdeutlicht, dass insbesondere die 1988 umgesetzten Reformen der Regionalpolitiken zur Etablierung der MLG und somit zur Stärkung der subnationalen Ebene in den westeuropäischen Staaten geführt haben (vgl. u. a. Hooghe und Marks 2001). In den meisten mittel- und osteuropäischen Ländern hat dieses Empowerment der subnationalen Ebene bisher nicht ausreichend

stattgefunden. Seit mehreren Jahren finden zwar allmählich territoriale Dezentralisierungsprozesse statt, die von der Kommission forciert werden. Aber die Annäherung an das westeuropäische Modell und die Gleichzeitigkeit von verschiedenen Reformprozessen hat teilweise zur Überforderung geführt und nicht funktioniert.

Generell ist zu beobachten, dass die territorialen Systeme unterhalb der nationalen Ebene in Mittel- und Osteuropa häufig unterfinanziert sind und tendenziell über geringe Entscheidungskompetenzen verfügen. Die Strukturfonds-Verwaltungssysteme sind daher auch mehrheitlich zentralisiert organisiert. Diese Form der Mittelverwaltung trägt neben fehlenden Expertisen und fehlendem Personal sowie mangelnder strategischer Planung und Koordination dazu bei, dass vor allem die östlichen Donauraumländer Probleme bei der Umsetzung der Regionalpolitik haben. Zudem wurden öfter Unregelmäßigkeiten bei der Vergabe von öffentlichen Aufträgen, fehlende Unabhängigkeit bei der Projektauswahl oder eine persönlich bereichernde Nutzung von EU-Geldern durch politische Eliten beobachtet (vgl. Kovacs 2016; Szabo 2017; Surubaru 2017; Roth 2015). Derartige Vorfälle sind trotz umfangreicher Evaluierungs- und Monitoringsysteme möglich. Die Überprüfung von EU-Fördermittelausgaben erfolgt i. d. R. über nationale Kontrollinstanzen und den Europäischen Rechnungshof. Korruptionsverdachtsfälle werden an das Europäische Amt für Betrugsbekämpfung (OLAF) übergeben (vgl. Stephenson 2016).

Die MRS haben bislang keine neuen EU-Förderinstrumente auf den Weg gebracht, sondern vielmehr sollen die Ziele der MRS in bestehende (europäische Regional-) Förderungen eingebettet werden und zwischen verschiedenen EU-, nationalen und subnationalen Finanzierungsinstrumenten eine verbesserte Koordination ermöglichen. Insbesondere besteht die Hoffnung, dass durch MRS EU-Fördermittel effektiver genutzt werden. Daher wurden die rechtlichen Voraussetzungen für den *Embedding Process* von MRS in die bestehenden ESIF-Förderungen geschaffen und dieser Prozess wird wohl in der neuen Finanzierungsperiode ab 2021 erweitert. In Zukunft müssen MRS voraussichtlich bei Programmplanungen berücksichtigt werden (vgl. EU-Verordnung Nr. 1303/2013; EU-Verordnung Nr. 1299/2013; Europäische Kommission 2018c: 41). Allerdings handelt es sich hierbei um einen sehr komplexen Prozess, da verschiedene AkteurInnen über die jeweiligen operationellen Programme entscheiden (vgl. Europäische Kommission 2013, 2013a: 3f., 2016; Interact Programme 2017: 17f.). AkteurInnen aus den fünf Drittstaaten des Donauraums sind lediglich für Regionalpolitikprogramme der territorialen Zusammenarbeit Interreg A (Grenzregionen mit EU-

Ländern), B (Programmgebiet Donaauraum) und teilweise Interreg C (interregionale Kooperation) antragsberechtigt (vgl. Kapitel 2.3.1.2) und haben keinen Zugang zu den allgemeinen Strukturfonds.²³ Das nächste Unterkapitel beschäftigt sich ausführlich mit der territorialen europäischen Zusammenarbeit (ETZ), da der Einfluss von MRS in diesem Bereich am größten ist.

2.3.1.2 Europäische territoriale Zusammenarbeit (ETZ)

In der ETZ hat sich eine Vielzahl von möglichen Kooperationsformen etabliert. Die Ausgestaltung reicht von informell bis zu institutionalisiert und kann verschiedene geographische Reichweiten, Trägerkonzepte und Themen beinhalten. Im Rahmen einer solchen Initiative arbeiten AkteurInnen aus mindestens zwei verschiedenen Ländern miteinander. Den ETZ-Auftakt in Europa ermöglichten mutige Pioniere an der deutsch-niederländischen Grenze, als sie 1958 die EUREGIO gründeten, um politisch und wirtschaftlich miteinander zu kooperieren. Rund 130 Gemeinden aus Deutschland und den Niederlanden sind daran beteiligt. Das Bündnis war anschließend Vorbild für weitere grenzüberschreitende Initiativen (vgl. Engl 2014: 23ff.; Kalb 2015: 297). Seit den 1990er Jahren hat die Bedeutung der ETZ europapolitisch zugenommen und mündete damals in der Einführung des regionalpolitischen EU-Programms Interreg. Mittlerweile unterstützt es in der fünften Finanzierungsperiode 2014–2020 grenzüberschreitende, interregionale und transnationale Projekte²⁴ mit insgesamt 10,1 Mrd. Euro – einem vergleichsweise geringen Strukturfondsbudgetanteil (vgl. European Commission 2019e; Ahner und Fuechtner 2010: 543). Außerdem wurde 2006 eine Reform durchgeführt, die der ETZ mehr politische Bedeutung verliehen hat, indem sie in der Förderperiode 2007–2013 eines der drei Hauptziele der europäischen Regionalpolitik darstellte: So sollten territoriale Initiativen dazu beitragen, dass grenzüberschreitende, interregionale und transnationale Partnerschaften zwischen Regional- und Kommunalbehörden vereinfacht werden.²⁵ Außerdem wurde ein Rechtsrahmen auf europäischer Ebene eingeführt, der die finanzielle Förderung unterstützt: Der Europäische Verbund Territorialer Zusammenarbeit (EVTZ) ist seit 2006 ein EU-

²³ Allerdings erhalten sie eine spezielle EU-Unterstützung durch das Heranführungsinstrument IPA (Beitrittskandidaten) oder das Europäische Nachbarschaftsinstrument (Länder der Östlichen Partnerschaft) (vgl. Kapitel 2.3.2). Außerdem haben Drittstaaten teilweise mit der EU ausgehandelt, dass Projektträger aus ihren Ländern an weiteren EU-Programmen teilnehmen können (vgl. Kapitel 5).

²⁴ Die Kategorisierung *grenzüberschreitende*, *interregionale* und *transnationale Zusammenarbeit* ist eine spezifische EU-Typologie, die im weiteren Teil erläutert wird.

²⁵ Die drei Ziele wurden ab 2014 durch elf und ab 2021 durch fünf *thematische* Ziele abgelöst (vgl. Brunazzo 2016: 32; Europäische Kommission 2018c).

Rechtsinstrument und eine institutionalisierte Form der territorialen Kooperation zwischen Körperschaften aus verschiedenen Ländern (vgl. Engl 2014: 19f., 27f.).

Untersuchungen haben veranschaulicht, dass die Gründe für ein derartiges Engagement variieren, jedoch haben die beteiligten AkteurInnen tendenziell eher utilitaristische als identitätspolitische Motive: Insbesondere in Grenzregionen existiert ein hoher Kooperationsbedarf in raumrelevanten Politikbereichen wie Wasser- und Luftverschmutzung oder Verkehrsinfrastruktur. Weitere funktionale Bedarfe betreffen beispielsweise die optimale Nutzung von lokalen und regionalen Standortvorteilen. Die Förderung von Versöhnungsprozessen kann durchaus auch ein Anlass für eine Kooperation darstellen. Außerdem ermöglichen europäische Initiativen lokalen und regionalen Einrichtungen den Zugang zu neuen finanziellen EU-Ressourcen, die Hoffnung, die europäische Politikgestaltung zu beeinflussen, und direkte Beziehungen, ohne die nationale Ebene für den Zugang zu den EU-Institutionen zu bemühen. Um territoriale Kooperationen erfolgreich zu gestalten, scheinen beteiligte AkteurInnen Kreativität, Flexibilität und Unterstützung von verschiedenen politischen Ebenen zu benötigen (vgl. ebd.: 33ff.; Gänzle 2016: 384; Dühr 2010: 347ff.). Im Folgenden werden verschiedene Formen der ETZ vorgestellt, die in der Sprache des Interreg-Programms – des wichtigsten EU-Förderinstruments für territoriale Initiativen – als *grenzüberschreitende*, *interregionale* und *transnationale* Kooperationen beschrieben werden.²⁶ Die MRS werden dabei als eine strategische Weiterentwicklung der *trans-nationalen* Formate in Großregionen verstanden (vgl. Gänzle 2016a) und gelten als innovatives regionalpolitisches Instrument zur Förderung des territorialen Zusammenhalts in Europa (vgl. Deffaa 2017):

(1) Die *grenzüberschreitende Zusammenarbeit* hat eine Vielzahl von Bündnissen hervorgebracht, deren Beziehungsintensitäten und Themen in den verschiedenen Grenzregionen variieren. Bis zur Einführung des EVTZ-Instruments wurden vor allem sogenannte Euroregionen²⁷ gegründet. Eine Euroregion ist

„eine grenzüberschreitende Institution mit oder ohne Rechtspersönlichkeit, die mit dem Einverständnis der jeweiligen nationalen Regierungen oder Parlamente errichtet wird und die zwischen lokalen und regionalen

²⁶ Interreg ist derzeit untergliedert in die Programme Interreg A für grenzüberschreitende Zusammenarbeit, Interreg B für transnationale Kooperationen in Großräumen, Interreg C mit den vier Unterprogrammen Interreg Europe (interregionales Policy-Lernen), Urbact III (Austausch, Lernen und nachhaltige Stadtentwicklung), Interact III (Managementunterstützung zur Unterstützung des Know-how-Transfers zwischen den verschiedenen Interreg-Programmen) und ESPON (Europäisches Raumberechnungsnetzwerk) (vgl. Interreg 2019).

²⁷ Alternative Bezeichnungen: Europearegion oder Euregio.

Gebietskörperschaften grenzüberschreitende Beziehungen herstellt“ (Engl 2013: 36).

In der Regel sind Euroregionen als privatrechtliche Doppelvereinigungen in den beteiligten Staaten eingetragen, selten haben sie einen öffentlich-rechtlichen Status (vgl. Engl 2014: 38). Arbeitsgemeinschaften werden insbesondere informell genutzt und in größeren geographischen Räumen etabliert, z. B. die *Internationale Bodensee-Konferenz* oder die *Arbeitsgemeinschaft Donau*. Sie dienen als Plattformen für den Informations- und Erfahrungsaustausch. Die *Arbeitsgemeinschaft Europäischer Grenzregionen* listet mittlerweile 185 grenzüberschreitende Bündnisse (Euroregionen, Arbeitsgemeinschaften) auf, wovon 41 vollständig im Territorium des Donaauraums verortet sind (vgl. Arbeitsgemeinschaft Europäischer Grenzregionen 2019). Davon sind allerdings manche wie beispielsweise die *Euroregion Danube-Drava-Saba* zwischen Ungarn, Kroatien und Bosnien und Herzegowina kaum funktionstüchtig (Engl 2014: 36f.). Der AdR führt nach aktuellem Stand 68 registrierte EVTZ-Kooperationen auf, wovon 24 vollständig im Gebiet des Donaauraums liegen (vgl. Ausschuss der Regionen 2019). In ihrer Dissertation bewertet Alice Engl (2014) den EVTZ als eine Möglichkeit, um über die *territoriale Zusammenarbeit* hinaus in einem längeren Prozess *grenzüberschreitende Integration* zu erreichen. Dazu müssen die EVTZ-Strukturen mittelfristig von externen Mitteln unabhängig und von den Mitgliedern selbst getragen werden. Die Institutionalisierung führt zu einer tendenziellen Entkoppelung von individuellen Personen, die das Engagement vorantreiben, und hin zu einer Formalisierung der Kooperation. Am potentiellen Endpunkt der Zusammenarbeit sind verschiedene politische Ebenen und nichtstaatliche AkteurInnen eingebunden, weist der EVTZ „supraregionale“ Merkmale wie Mehrheitsentscheidungen, eigenes Verwaltungspersonal und offene Ernennungsverfahren für VertreterInnen auf und berücksichtigt die ethnische und sprachliche Vielfalt, z. B. bei den Arbeitssprachen. Um über ein Elitenprojekt hinauszugehen und dauerhaft wirksam zu sein, muss die Bevölkerung im öffentlichen Diskurs eingebunden sein (vgl. Engl 2014: 396ff.). Obwohl der EVTZ einen weiteren Meilenstein in der Weiterentwicklung der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit darstellt, gelten Grenzregionen nach wie vor als wirtschaftlich und infrastrukturell benachteiligt (z. B. schlechteres Wirtschaftswachstum und Gesundheitsversorgung) und müssen administrative und rechtliche Kooperationshindernisse zwischen benachbarten Ländern bewältigen. Daher hat die Kommission einen Vorschlag für eine neue Verordnung erarbeitet, die den Regionen dabei helfen soll, diese Hindernisse

insbesondere in rechtlicher Hinsicht zu überwinden (vgl. Europäische Kommission 2018a: 1ff.).²⁸

(2) Die *interregionale Zusammenarbeit* (Interreg C) intendiert, die Wirksamkeit der Kohäsionspolitik zu verstärken, indem sie die Netzwerkbildung, den Erfahrungsaustausch und ein gegenseitiges Policy-Lernen von nicht benachbarten Regionen und Kommunen aus der EU und angrenzenden Drittstaaten fördert.²⁹ Ihren Ursprung hat die interregionale Zusammenarbeit im Jahr 1988, als subnationale AkteurInnen ihre Stimme in der EU hörbar machen und sich zu Fachthemen wie Bildung, Umwelt und Kultur austauschen wollten. Es haben sich mittlerweile verschiedene Kooperationsformen etabliert, die von projektbezogen bis langfristig zusammenarbeiten: z. B. Gemeinde- und Städtepartnerschaften, bilaterale oder multilaterale interregionale Partnerschaften wie Vier Motoren (Baden-Württemberg, Katalonien, Lombardei und Region Rhône-Alpes). Die Vier-Motoren-Initiative feierte 2018 ihr 30-jähriges Bestehen, basiert lediglich auf einer Kooperationsvereinbarung und hat daher nach wie vor keine Rechtspersönlichkeit und formale institutionelle Struktur. Das operative Handeln beinhaltet Arbeitsgruppen, Arbeitstreffen und politische Konferenzen, die dem Fachaus-tausch und der EU-politischen Einflussnahme dienen (vgl. Engl 2014: 41f.; Gänzle 2016a: 385; EU-Verordnung Nr. 1299/2013, 4 Motors for Europe). Die Kommission hat für die nächste Förderperiode die Einführung eines interregionalen Innovationsin-strumentes vorgeschlagen, das über den Erfahrungsaustausch und gegenseitige Lern-prozesse hinausgehen soll (vgl. Europäische Kommission 2018b: 7).

(3) Das EU-Programm Interreg B ermöglicht die *transnationale Zusammenarbeit* von lokalen, regionalen und nationalen öffentlichen Institutionen sowie privaten Organi-sationen aus verschiedenen Ländern in Großräumen. In der laufenden Finanzierungs-perioden deckt es insgesamt 15 Großregionen ab. Die vier EU-Makroregionen Donau-raum, Alpenraum, Ostseeraum und Adriatisch-Ionische Region stimmen mit den In-terreg-Räumen überein. Der Donaauraum (Danube Transnational Programme, DTP) existiert als Interreg-Region erst seit 2014 und hat das vorherige Südosteuropa-Pro-gramm abgelöst.

²⁸ Beispielsweise sollen Gebiete freiwillig projektbezogen den Rechtsrahmen eines anderen Mitglieds-landes übernehmen können (vgl. Europäische Kommission 2018a).

²⁹ Über Interreg C werden auch die horizontalen Programme ESPON (Raumbeobachtungsnetzwerk) und Interact (Managementunterstützung) finanziert.

Abbildung 2: DTP-Interreg-Raum



Quelle: Interreg Danube Transnational Programme (2019)

Die EU-Programme werden jeweils von einer zentralen Verwaltungsbehörde gemanagt, dessen Entscheidungsgremien aus den RepräsentantInnen der beteiligten Länder bestehen. Sie legt auch die vier thematischen Prioritäten fest, die an den übergeordneten ESIF-Schwerpunkten und EU-Strategien (z. B. *Europa 2020*) angelehnt sind und an die spezifischen territorialen Bedarfe angepasst werden können.

So konzentriert sich das DTP 2014–2020 mit rund 232 Mio. Euro EU-Budget auf (1) Innovation und soziale Verantwortung, (2) Umwelt und Kultur, (3) Transport und Energie sowie (4) gute Regierungsführung und privat-öffentliche Kooperationen. Zusätzlich werden Fördermittel für die technische Unterstützung bereitgestellt, über die auch die EUSDR-Governance teilweise finanziert wird. Im Fall des DTP ist die EU-Finanzierungsstruktur besonders kompliziert, denn aufgrund der Einbindung von Beitrittskandidaten und Partnerländern werden EFRE-Mittel mit dem Europäischen Nachbarschaftsinstrument ENI (rund 10 Mio. Euro für die Republik Moldau und die Ukraine) und dem Instrument für Heranführungshilfe IPA (rund 20 Mio. Euro für Bosnien und Herzegowina, Montenegro und Serbien) kombiniert. Zusätzlich wird jedes bewilligte Projekt mit 15 Prozent durch öffentliche oder private nationale Ressourcen kofinanziert – ein im Interreg-Vergleich sehr niedriger Eigenanteil (vgl. Engl 2014: 42ff.; DTP 2020). Die detaillierte Analyse zur Verzahnung von EUSDR und DTP erfolgt im empirischen Kapitel.

Die *ETZ* ist mit einem vergleichsweise geringen Budget ausgestattet. Dennoch hat sie durchaus das Potential, eine wichtige Hebelwirkung für weitere Prozesse der europäischen Integration zu entfalten, da sie ein zentrales Instrument zur Überwindung von

administrativen Grenzen darstellt. Sie ermöglicht es territorialen Institutionen verschiedener Ebenen und Länder, sachorientiert zu kooperieren und nachhaltige Beziehungen aufzubauen (vgl. McMaster 2013: 63f.). Raumrelevante Politikfelder wie Wasser- und Luftverschmutzung oder Verkehrsinfrastruktur erfordern dabei eine transnationale Zusammenarbeit, da die Probleme nicht an den Grenzen Halt machen (vgl. Dühr 2010: 347ff.). Aber auch Themenbereiche, für die die Nationalstaaten verantwortlich sind und die auf den ersten Blick keine transnationale Relevanz haben, haben durchaus positives Wirkungspotential, wenn sie durch Bottom-up-Prozesse befördert werden (vgl. Kapitel 5–6). Das Ziel dieser Arbeit ist es, zu untersuchen, welche Resultate die neuen strategischen Ansätze für die territoriale Zusammenarbeit erbringen. Die Raumplanerin Stefanie Dühr kritisiert die Kooperationen im Rahmen von Interreg, da sie aus ihrer Perspektive unzureichend über den Erfahrungsaustausch hinausgehen und zu wenig konkrete Probleme lösen (vgl. Dühr 2010: 347ff.). Gelingt es, durch MRS-Kooperationen diese Herausforderung zu bewältigen? In den Empiriekapiteln soll auch diese Frage diskutiert werden.

2.3.2 MRS-Außendimension: EU-Erweiterungs- und Nachbarschaftspolitik

2.3.2.1 Einführung zur Außendimension

An den bisherigen EU-MRS sind insgesamt 19 EU-Mitgliedsländer und 8 Drittstaaten beteiligt. Rund 30 Prozent sind also keine EU-Mitglieder, bei der EUSDR sind es sogar knapp 36 Prozent.³⁰ Dazu gehören die (potentiellen) Beitrittskandidaten Serbien, Bosnien und Herzegowina und Montenegro sowie die Nachbarschaftsländer (Teile der) Ukraine und die Republik Moldau. Die MRS haben also im Allgemeinen und die EUSDR im Besonderen eine klare außenpolitische Dimension. Die dafür zuständigen EU-Institutionen sind die Generaldirektion der Kommission Europäische Nachbarschaftspolitik und Erweiterungsverhandlungen (GD NEAR), der Europäische Auswärtige Dienst (EAD), der Rat für Allgemeine Angelegenheiten (Erweiterungsverhandlungen) und Auswärtige Angelegenheiten (Nachbarschaftspolitik), die Vorbereitungsgremien des Ratsausschusses für Handelspolitik und die Gruppe Osteuropa und Zentralasien (Östliche Partnerschaft) sowie das Europäische Parlament (z. B. Delegationen). Auch der EWSA und der AdR pflegen Verbindungen zu den Drittstaaten z. B. über zivilgesellschaftliche Plattformen und subnationale Gremien.

³⁰ Zum Zeitpunkt der EUSDR-Verabschiedung waren es sogar 43 Prozent, da Kroatien erst 2013 der EU beigetreten ist.

Die Initiierung der Europäischen Nachbarschaftspolitik (ENP) vollzog sich im Kontext der letzten großen EU-Erweiterungsrunde 2004/2007, damit keine neuen harten Trennungslinien in angrenzenden EU-Gebieten entstehen. Die Entwicklung der ENP gründete auf den Erfahrungswerten der Erweiterungspolitik (EWP). Allerdings gibt es einige deutliche Unterschiede in der Politikgestaltung, und daher war auch eine Anpassung im Zeitverlauf notwendig: Die EU-Beitrittskandidaten werden ausgewählt, die geographischen Nachbarstaaten sind einfach da und artikulieren möglicherweise keine Erwartungen oder Bedürfnisse. Im Beitrittsprozess „diktiert“ die EU den Ländern die Bedingungen, sie müssen die sogenannten Kopenhagener Kriterien erfüllen und grundsätzlich den *acquis communautaire*, d. h. den kompletten europäischen Rechtsrahmen übernehmen (bei den Verhandlungen derzeit in 35 sogenannten Kapiteln organisiert) und dann auch umsetzen. Dafür erhalten sie auch entsprechende technische und finanzielle Unterstützung durch die EU. Nur wenn ein Staat alle Voraussetzungen erfüllt und das rechtliche Beitrittsverfahren mit Zustimmung des EP und des nationalen Parlaments (ggf. ergänzt durch eine Volksabstimmung) vollzogen ist, kann er der EU beitreten. Dieses finale Ziel der Mitgliedschaft besteht im Rahmen der ENP nicht (vgl. Böttger 2010: 161ff.; Missiroli 2012: 261ff.; Lippert 2019). In den folgenden Unterkapiteln sollen ein Überblick über und wissenschaftliche Bewertungen zur EWP und ENP erfolgen. Dabei wird ein besonderer Fokus auf die relevanten EUSDR-Drittstaaten gelegt.

2.3.2.2 EU-Erweiterungspolitik: Erweiterungsrunden und Westbalkan

Der EU wurde insbesondere nach den großen Erweiterungsrunden 2004/2007, als zahlreiche mittel- und osteuropäische Staaten der EU beigetreten waren, eine *transformative Macht* (vgl. Börzel und Böttger 2012) zugeschrieben. Es schien der EU gelungen zu sein, die neuen Mitglieder zu demokratischen Prinzipien, Normen und zur Rechtsstaatlichkeit zu verpflichten und die prodemokratischen Kräfte in ihren Staaten zu stärken (vgl. ebd.). Zahlreiche empirische Studien haben auch nachgewiesen, dass durch den Beitrittsprozess ein echter Politikwechsel in den Ländern erreicht wurde (Sedelmeier 2015: 428). Allerdings wird zunehmend die Frage diskutiert, wie die Wirksamkeit dauerhaft erhalten werden kann. Denn in einigen neuen EU-Mitgliedsstaaten sind demokratische Rückentwicklungen zu beobachten. In der Phase der EU-Beitrittsverhandlungen ist der Druck enorm hoch, die Konditionalitäten der EU zu erfüllen. Sobald Staaten gleichwertige EU-Mitglieder sind, sind sie juristisch

verpflichtet, den europäischen Rechtsrahmen einzuhalten. Falls Länder dagegen verstoßen, greifen verschiedene Kontroll- und Sanktionsverfahren. Allerdings können diese sehr komplex und langwierig sein, insbesondere die Vertragsverletzungsverfahren, die durch die EU-Kommission eingeleitet werden. Die neuen Mitglieder sind nun auch Mitbestimmer im EU-Entscheidungsapparat. Es wurden allerdings verschiedene Verstöße gegen die Rechtsstaatlichkeit und demokratische Grundprinzipien in neuen EU-Ländern beobachtet (vgl. u. a. ebd.; Börzel und Böttger 2012; Europäische Kommission 2019a). Das EUSDR-Land Ungarn steht bereits seit mehreren Jahren in der Kritik, u. a. aufgrund von verschiedenen neuen ungarischen Gesetzen, die die Freiheit von Medien, NGOs und Hochschulen einschränken (vgl. Europäische Kommission 2017a). So begrüßte der EU-Kommissionspräsident Juncker zwar scherzhaft den ungarischen Präsidenten Viktor Orbán beim EU-Gipfel in Riga 2015 öffentlich als „dictator“, aber dahinter steckte eine ernsthafte Kritik.³¹

Mit den letzten Erweiterungsrounds ist ein großes Gebiet des Donauraums Teil der EU geworden: Bulgarien, Kroatien, Rumänien, Slowenien, Slowakei, Tschechien und Ungarn sind zwischen 2004 und 2013 der EU beigetreten. Neben Ungarn sind vor allem auch Bulgarien und Rumänien „Sorgenkinder“ der EU, denn dort bestehen weiterhin beträchtliche Probleme bei der Korruptionsbekämpfung sowie der Einhaltung von Rechtsstaatlichkeit. Aber auch die wirtschaftliche Entwicklung liegt in den Ländern weit unter dem EU-Durchschnitt (vgl. Wohlfeld 2016). Diese Resultate, die scheinbar erreichten EU-Kapazitätsgrenzen und die ablehnende öffentliche Meinung gegenüber EU-Erweiterungen haben dazu geführt, dass der Prozess zeitweise ins Stocken geraten ist (vgl. ebd.). In seiner Rede zur Lage der Union im September 2017 hat sich Jean-Claude Juncker jedoch eindeutig für die Fortsetzung des Beitrittsprozesses³² der Westbalkan-Staaten positioniert. Allerdings werden dafür echte Reformbemühungen und ein eindeutiges Bekenntnis zur EU verlangt. Junckers Stellungnahme war ein wichtiges politisches Signal für die (potentiellen) Kandidaten, und seitdem hat der Prozess auch wieder an Dynamik gewonnen (vgl. Juncker 2017). Diese Entwicklungen haben allerdings auch Bedeutung für die EU selbst: Denn die Hochphase der EU-Flüchtlingskrise 2015/16 war gerade erst überwunden. Eine zentrale Route der Flüchtlinge führte über den Westbalkan. Dadurch wurde besonders deutlich, dass die Region

³¹ Juncker sagte scherzhaft „The dictator is coming“ und begrüßte Viktor Orbán anschließend: „Hello dictator“ (vgl. YouTube 2015).

³² Die Türkei ist ebenfalls ein offizieller Beitrittskandidat, wird in diesem Kapitel jedoch nicht behandelt, da sie für diese Arbeit nicht relevant ist.

nicht am Rande, sondern mitten in Europa liegt und eine relevante geostrategische Bedeutung hat. Es besteht aber auch ein Interesse der EU, die Region zu stabilisieren, die eine so konfliktbeladene Vergangenheit hat (vgl. Wohlfeld 2016; Lippert 2018). Die EU hat dabei aus früheren Fehlern gelernt: Die Republik Zypern sollte eigentlich 2004 als wiedervereinigte Insel der EU beitreten. Trotz EU-Auflage wurde dieses Ziel nicht erreicht und der Konflikt ist nach über 15 Jahren immer noch nicht gelöst (vgl. Seifarth 2007). Daher drängt die EU Serbien auch beharrlich, zunächst das Kosovo-Problem zu lösen (vgl. Lippert 2018: 374). Außerdem wurden die Anforderungen an die Beitrittskandidaten insgesamt erhöht: So müssen sie nicht nur die entsprechenden Gesetze verabschieden, um den europäischen Rechtsrahmen zu implementieren. Vielmehr wird auch deren Umsetzung von der Kommission intensiver beobachtet und bewertet (vgl. Wohlfeld 2016: 37).

Den rechtlichen Rahmen für den Beitrittsprozesses von EU-Kandidaten regelt Art. 49 TEU. Seit jeher gibt es konkrete Beitrittsverfahren. Diese wurden allerdings mit den Interessenten aus Mittel- und Osteuropa weiter ausgearbeitet und immer wieder weiterentwickelt. So beginnt mittlerweile der Prozess bereits dann, wenn ein Staat den Wunsch äußert, EU-Mitglied zu werden. Der Europawissenschaftler Ulrich Sedelmeier (2015) unterteilt den Beitrittsprozess in drei Phasen: (1) Assoziierung mit der EU, (2) Vorbeitrittsphase bzw. Beitrittsverhandlungen und (3) EU-Beitritt.

(1) In der ersten Annäherungsphase werden Assoziierungsabkommen geschlossen, die den Rechtsrahmen für die Zusammenarbeit bilden. Solche Verträge dienen der EU als ein wichtiges außenpolitisches Instrument, um auch Beziehungen mit anderen Drittstaaten zu regeln. Die sogenannten Stabilisierungs- und Assoziierungsabkommen, die mit Westbalkanländern geschlossen wurden, sind ein spezielles Angebot an die Region. Sie sollen die Wirtschaft stärken sowie demokratische Entwicklungen und die regionale Kooperation fördern. Dadurch soll die konfliktbehaftete Vergangenheit überwunden und die Region als Ganzes stabilisiert werden (vgl. Sedelmeier 2015: 411ff.). In der Assoziierungsphase befindet sich derzeit das EUSDR-Land Bosnien und Herzegowina.³³ Der Staat hat zwar bereits 2016 einen Beitrittsantrag eingereicht, allerdings existieren seitens der EU erhebliche Bedenken, da wichtige Voraussetzungen für einen Verhandlungsbeginn nicht erfüllt sind: So weist das Land in sämtlichen grundlegenden Bereichen wie Demokratie, Rechtsstaatlichkeit, Grundrechte,

³³ Das Assoziierungs- und Stabilisierungsabkommen wurde 2008 unterzeichnet (vgl. Sedelmeier 2015: 410).

öffentliche Verwaltung und Wirtschaft erhebliche Probleme auf. Die Fortschritte werden weiterhin von der Kommission beobachtet und in der neuen Finanzierungsperiode 2021–2027 sollen wieder EU-Fördermittel für das Land zur Verfügung gestellt werden (vgl. European Commission 2019c; Lippert 2018: 374ff.).

(2) In der Vorbeitrittsphase werden Länder offiziell als Kandidaten anerkannt. Ob mit einem Staat Verhandlungen aufgenommen werden sollen, wird einstimmig im Rat beschlossen. Die Kommission bereitet dazu im Vorfeld eine Stellungnahme vor. Danach führt sie die Verhandlungen durch, beobachtet und bewertet die Fortschritte des Antragstellers. Das Land muss in diesem Prozess politische Kriterien erfüllen und seine Gesetze an den *acquis communautaire* mit seinen 35 Kapiteln (europäischer Rechtsrahmen) anpassen. Die Verhandlungen des EUSDR-Landes Montenegro wurden im Juni 2012 aufgenommen und sind Stand 2019 am weitesten vorangeschritten: 32 Kapitel sind bereits offen und drei davon provisorisch geschlossen. Die Verhandlungen mit dem EUSDR-Staat Serbien starteten im Januar 2014, 2019 waren 16 Kapitel offen und zwei provisorisch geschlossen. Obwohl die Kommission diesen beiden Ländern eine Beitrittsperspektive für 2025 genannt hat (ohne politische Bindungswirkung), ist völlig unklar, ob dieses Ziel erreicht wird. Denn die Kommission hat in ihrem 2019 veröffentlichten Fortschrittsbericht deutlich gemacht, dass in beiden Ländern weiterhin beträchtliche Defizite bestehen: Polarisierung der parteipolitischen Landschaft, Probleme bei der Gewährleistung der Demokratie, Rechtsstaatlichkeit, Medienfreiheit und Wettbewerbsfähigkeit sowie unzureichende Bekämpfung von Korruption, organisierter Kriminalität und Menschenhandel. Außerdem betonte die Kommission erneut, dass Serbien eine Normalisierung der Beziehungen mit dem Kosovo erreichen muss (Lippert 2018; Sedelmeier 2015; European Commission 2019c: 13ff.).

(3) Die Phase des EU-Beitritts wird erreicht, wenn ein Kandidat alle Voraussetzungen erfüllt hat und der Beitrittsvertrag unterzeichnet wurde. Aktuell befindet sich kein EUSDR-Staat in diesem Prozess.

Die EU hat mittlerweile zahlreiche Instrumente entwickelt, die diese verschiedenen Phasen des Prozesses begleiten. Den strategischen Handlungsrahmen der Juncker-Kommission 2014–2019 bildete eine mittelfristige Erweiterungsstrategie (European Commission 2015a): Hier wurden erneut fundamentale Kriterien für EU-Antragsteller hervorgehoben (z. B. Rechtsstaatlichkeit). Außerdem hat auch – wie im Fall der ENP/ÖP – die regionale Kooperation zwischen den Ländern eine wichtige Funktion.

Aufgrund der konfliktbehafteten Vergangenheit ist der Aussöhnungsprozess zwischen den Staaten im Westbalkan von hoher Bedeutung, um politische Stabilität, Sicherheit und eine prosperierende Wirtschaft zu erreichen. Nach Junckers Rede zur Lage der Union im September 2017 hat die Kommission eine weitere spezielle Westbalkanstrategie (Europäische Kommission 2018d) erarbeitet. Damit sollte den Ländern eine glaubhafte EU-Perspektive aufgezeigt werden, wenn sie hart an den Bedingungen arbeiten und ernsthafte, unumkehrbare Reformen durchführen. Als neues Element wurden sechs Leitinitiativen in den Bereichen Rechtsstaatlichkeit, Ausbau der Zusammenarbeit bei Sicherheit und Migration, sozioökonomische Entwicklungen, Verkehrs- und Energieanbindung, digitale Agenda, Aussöhnung und gutnachbarliche Beziehungen eingeführt. Aktionspläne und Berichte (z. B. Länderberichte, Wirtschaftsreformprogramme) sollen sicherstellen, dass Fortschritte in den Ländern auch tatsächlich erzielt werden (vgl. ebd.; Lippert 2018).

Die EU unterstützt die Annäherung der Länder mit dem EU-Heranhührungsinstrument IPA. Es wird vor allem dafür verwendet, den Ländern zu helfen, die EU-Konditionalitäten zu erfüllen. Über dieses Budget wird auch der Anteil für Projektbeteiligungen an der europäischen territorialen Zusammenarbeit finanziert, wie beispielsweise das DTP-Programm oder grenzüberschreitende Kooperationen (Interreg A). In der IPA-II-Verordnung 2014–2020 und im neuen Verordnungsvorschlag 2021–2027 wird explizit erwähnt, dass IPA makroregionale Zusammenarbeit unterstützen soll (vgl. Verordnung (EU) Nr. 231/2014; European Commission 2018b). Zusätzlich können Beitrittskandidaten bilaterale Abkommen verhandeln, damit sich ihre nationalen AkteurInnen auch an anderen EU-Förderungen wie Horizont 2020 (Forschung und Innovation) oder Erasmus+ (Bildung, insbesondere Einzelmobilitäten) beteiligen können. Auch derartige Teilnahmen führen zu einer verbesserten Vorbereitung für eine EU-Aufnahme (vgl. European Commission 2019c). Die Gipfeltreffen der Staats- und Regierungschefs der EU und der Westbalkanstaaten sowie die Besuche von hochrangigen EU-VertreterInnen sind wichtige Dialogformate (vgl. Lippert 2018). Das Europäische Parlament pflegt vor allem bilaterale Beziehungen zu den verschiedenen nationalen Parlamenten (vgl. Europäisches Parlament 2019). Außerdem werden zivilgesellschaftliche Beziehungen über das Western Balkans Civil Society Forum ausgebaut oder das Jugendwerk des Westbalkans (vgl. CoR 2019). Natascha Wunsch konstatiert, dass die EU einen starken institutionellen Ansatz bei der Einbindung der Zivilgesellschaft in Beitrittsprozesse pflegt. Allerdings sind die Beziehungen zwischen öffentlichen und

zivilgesellschaftlichen AkteurInnen häufig antagonistisch und erschweren die Einbindung von nichtstaatlichen Stakeholdern in die Politikgestaltung. Sie empfiehlt daher, dass zivilgesellschaftliche Organisationen mit ausreichenden finanziellen Ressourcen ausgestattet werden und die EU mit ihrem Verhalten zu deren Imageverbesserung beiträgt (vgl. Wunsch 2012: 338ff.).

Zusammenfassend lässt sich feststellen, dass die EU-Erweiterungspolitik ein hohes Maß an Anpassung der Kandidaten im Beitrittsprozess in der Vergangenheit erreicht hat. Allerdings stellte sich heraus, dass weitere Instrumente erforderlich sind, um auch eine nachhaltige Wirksamkeit nach dem erfolgten EU-Beitritt zu ermöglichen. Die EU hat daher neue Kontrollmechanismen eingeführt und bindet verstärkt verschiedene AkteurInnengruppen (z. B. Zivilgesellschaft) in den Prozess ein. Außerdem hat sich vor allem die Juncker-Kommission bemüht, den BürgerInnen in den Ländern den Nutzen der EU aufzuzeigen. Ein zentrales, internes Problem, das die EU lösen muss, betrifft den Aufbau eigener Kapazitäten, um überhaupt neue Mitglieder aufnehmen zu können und zu wollen.

2.3.2.3 EU-Nachbarschaftspolitik mit Fokus auf Östliche Partnerschaft

Die europäische Nachbarschaftspolitik wurde offiziell 2004 für südliche und östliche Nachbarn initiiert mit dem Ziel, einen *ring of friends* in den an die EU grenzenden Regionen zu entwickeln und diese Länder zu stabilisieren: Die EU-Beziehungen zu Ägypten, Algerien, Armenien, Aserbaidschan, Belarus, Georgien, Israel, Jordanien, Libanon, Libyen, Marokko, Moldau, die Palästinensische Autonomiebehörde, Syrien, Tunesien und die Ukraine sollten dabei politisch und wirtschaftlich ausgebaut werden.³⁴ Elena Korosteleva bezeichnet die Art der EU-Steuerung in dieser ersten Phase als *disciplinary governance*, denn die ENP orientierte sich sehr stark an der EWP, in der Beitrittskandidaten die Konditionen der EU zu erfüllen haben und kaum Verhandlungsspielraum vorhanden ist. Dabei wurde deutlich, dass eine hierarchische Koordination, die nach einem „Take it or leave it“-Ansatz verfährt, ohne Beitritts-perspektive nur begrenzte Erfolgsaussichten hat (vgl. Korosteleva 2018: 169). Die ENP wurde angesichts fehlender strategischer Schwerpunkte und inhaltlicher Prioritäten kritisiert, aber auch, weil der einheitliche politische Rahmen der heterogenen Nachbarschaft im

³⁴ Die ENP basierte konzeptionell auf der Europäischen Sicherheitsstrategie und dem von der Kommission vorgeschlagenen Rahmen „Wider Europe – Neighbourhood: A New Framework for Relations with our Eastern and Southern Neighbours“ (vgl. Lippert 2019).

Süden und Osten gar nicht gerecht werden kann. Daher wurden bilaterale Beziehungen zu den einzelnen Ländern ausgeweitet und die Partnerschaftsstaaten in zwei multilaterale Plattformen geclustert: die Union für den Mittelmeerraum (UfM, 2008) und die Östliche Partnerschaft (ÖP, 2009). Durch die Untergliederung in die beiden geographischen Räume werden die spezifischen regionalen Bedarfe eher erfüllt. Die zusätzlich intensivierten bilateralen Beziehungen ermöglichen weitere Differenzierungen innerhalb der jeweiligen Gruppen (vgl. Korosteleva 2018; Böttger 2010; Lippert 2019; Missiroli 2012).

Die ÖP wird seit der offiziellen Verabschiedung fortlaufend weiterentwickelt. Relevante politische Entscheidungen werden während der zweijährig stattfindenden Gipfeltreffen der EU-Präsidenten des Rats und der Kommission, der Staats- und Regierungschefs der EU und der ÖP-Länder getroffen. Intensivierte politische Beziehungen und eine verstärkte wirtschaftliche Integration sind der EU insbesondere mit Georgien, der Republik Moldau und der Ukraine gelungen. So haben diese Länder³⁵ 2013 auf dem Vilnius-Gipfel EU-Assoziierungsabkommen mit einer vertieften und erweiterten Freihandelszone verhandelt und 2014 unterzeichnet.³⁶ Diese ersetzen die vorhandenen Partnerschafts- und Kooperationsabkommen, die Ende der 1990er Jahre abgeschlossen worden waren. Sie beinhalten dabei Reformpläne, wie die nationalen Gesetze und Normen an die EU herangeführt werden können. Die Freihandelsabkommen sollen einen verbesserten Zugang zu Gütern und Dienstleistungen ermöglichen, rechtliche Rahmenbedingungen gewährleisten sowie Zölle und Handelshemmnisse abbauen. In regelmäßigen länderbezogenen Implementierungsberichten werden die Fortschritte überwacht und bewertet (vgl. Lippert 2019; Böttger 2018; European Commission und High Representative of the Union for Foreign Affairs and Security Policy 2018). Die Beziehungen zu den drei weiteren ÖP-Staaten Armenien, Aserbaidschan und Belarus gestalten sich auch aufgrund der politischen Lage in diesen Ländern schwieriger. Daher existieren auch innerhalb der ÖP unterschiedliche Geschwindigkeiten in der Entwicklung der Partnerschaften.

Die multilaterale Zusammenarbeit wurde maßgeblich auf dem Riga-Gipfel 2015 strategisch überarbeitet und im Zeitverlauf nachgebessert: So sind (1) eine verbesserte

³⁵ Seit dem Beginn des Konflikts in der Ostukraine sind die EU-Ukraine-Beziehungen komplizierter geworden. So kam es auch zu Verzögerungen bei der Vertragsunterzeichnung (vgl. Böttger 2014).

³⁶ Außerdem werden im Rahmen der ÖP auch Rücknahmeabkommen mit Blick auf Flüchtlinge und Visaliberalisierungen verhandelt (vgl. Böttger 2014). Zwischen der EU und den einzelnen Ländern werden zusätzlich eigene Partnerprioritäten festgelegt (vgl. Lippert 2019).

Wirtschaftslage (wirtschaftliche Integration und Marktmöglichkeiten), (2) eine verbesserte Governance (Stärkung der Institutionen und gute Regierungsführung), (3) eine verbesserte Anbindung (Konnektivität, Energieeffizienz, Umwelt und Klimawandel), (4) eine Stärkung der Gesellschaft (Mobilität und direkte Kontakte zwischen Menschen) sowie (5) Querschnittsthemen (Medienfreiheit, Zivilgesellschaft, Gleichberechtigung und Nichtdiskriminierung) zentrale Themen der Zusammenarbeit. Um eine ergebnisorientierte Politikgestaltung zu fördern und sichtbar zu machen, wurden 20 konkrete Resultate festgelegt, die bis 2020 erreicht werden sollen. Die Zielerfüllung wird durch ein regelmäßiges Reporting gemessen (vgl. ebd.; European Commission 2018a). So hat ein internes Monitoring ergeben, dass die deutlichsten Fortschritte in den Schwerpunktbereichen Wirtschaft und Stärkung der Gesellschaft erreicht wurden (vgl. European Commission 2018a). Neben dem Gipfforum der Staats- und Regierungschefs und jährlich stattfindenden AußenministerInnenentreffen haben sich weitere multilaterale Dialogforen zwischen AkteurInnen aus den Parlamenten (Parlamentarische Versammlung der ÖP Euronest), zwischen den Kommunen und Regionen (Konferenz der Kommunal- und Regionalbehörden CORLEAP), der Zivilgesellschaft (Zivilgesellschaftliches Forum der ÖP) und der Wirtschaft (Business-Forum der ÖP) etabliert (Böttger 2014, 2018).

Das Europäische Partnerschafts- und Nachbarschaftsinstrument (ENPI) wurde in der Finanzierungsperiode 2007–2013 eingeführt und hat die Vorgängerprogramme der EU TACIS und MEDA ersetzt. 12 Mrd. Euro wurden bereitgestellt, wovon rund 30 Prozent die Länder der Östlichen Partnerschaft erhielten (vgl. Missiroli 2012: 261ff.). Das Europäische Nachbarschaftsinstrument (ENI) hat das ENPI in der Finanzierungsperiode 2014–2020 mit einem Fördervolumen von rund 15 Mrd. Euro abgelöst. Die bilateralen und multilateralen Programme zielen darauf ab, die politischen Prioritäten der ENP zu unterstützen und konkrete Maßnahmen zu implementieren. Die bilateralen Programme basieren auf gemeinsam vereinbarten Aktionsplänen und sind seit 2014 flexibler gestaltet. Außerdem werden reformwillige Länder mittlerweile mit zusätzlichen Fördermitteln und intensivierten EU-Beziehungen belohnt. Zudem bemüht sich die EU, die Wirkungen der Partnerschaften stärker für die Bevölkerungen spürbar zu gestalten, indem z. B. EU-Mobilitätsprogramme im Rahmen von Erasmus+ geöffnet wurden. Aber auch die Einführung der Visumsfreiheit z. B. für BürgerInnen der

Republik Moldau soll zu einer positiven Wahrnehmung beitragen (vgl. Verordnung (EU) Nr. 232/2014; European Commission 2018a; Lippert 2014, 2019).³⁷

Die ÖP-Länder befinden sich im „geopolitischen Einflussbereich“ der EU und von Russland.³⁸ Daher ist es auch nicht verwunderlich, dass innerhalb der Länder in Politik und Bevölkerung unterschiedliche Positionen vertreten und Spannungen immer wieder sichtbar werden. So existieren proeuropäische Kräfte in den beiden EUSDR-Ländern Ukraine und Republik Moldau, die das Ziel der europäischen Integration verfolgen. Theoretisch besteht langfristig durchaus die Option, dass diese Länder der EU beitreten könnten, da sie die geographischen Voraussetzungen dazu erfüllen und eventuell auch irgendwann die Konditionalitäten. Allerdings fehlt eine konkrete Beitrittsperspektive. Zusätzlich hat Russland das neue multilaterale Format Eurasischer Wirtschaftsraum vorangetrieben, das in einer gewissen Konkurrenz zu den EU-Beziehungen steht. Da aus EU-Sicht das russische Angebot nicht mit der verstärkten politischen und wirtschaftlichen EU-Zusammenarbeit vereinbar ist, führte dies zeitweise zu enormen Spannungen (vgl. Ágh und Kovács 2016; Lippert 2019; Missorioli 2012; Korosteleva 2018). Aus der Perspektive von Elena Korosteleva fehlt der EU dabei die Sensibilität für die historisch gewachsenen Traditionen, die sich nach Osten und Westen orientieren (vgl. Korosteleva 2018). Mittlerweile versucht die EU allerdings, die geopolitischen Spannungen mit einem eher technischen, depolitisierten Ansatz zu entladen. Auch ist das Vorgehen hinsichtlich der Annäherung tendenziell pragmatischer geworden und den Nachbarn wird zugestanden „to approximate rather than fully replicate European norms and values“ (Korosteleva 2018: 170). Dies gründet sicherlich auch in der Erkenntnis, dass die Konditionalitäten ohne EU-Beitritt nicht durchsetzbar sind. Insgesamt kann also konstatiert werden, dass die ENP in den letzten Jahren verbessert wurde. Das einheitliche Format wurde an die Bedürfnisse der jeweiligen Region angepasst. Für die einzelnen Länder wurden bedarfsgerechtere Lösungen entwickelt.

³⁷ Am Programm Interreg können auch AkteurInnen aus den EUSDR-Ländern Moldau und Ukraine teilnehmen (vgl. Kapitel 2.3.1.2).

³⁸ Russland hat das Angebot ausgeschlagen, Bestandteil der europäischen Nachbarschaftspolitik zu werden, und bilaterale Beziehungen zur EU eingefordert (vgl. Áttila und Kovács 2016).

2.3.2.4 Zusammenfassung der MRS-Außendimension: EU-Erweiterungs- und Nachbarschaftspolitik

Die EWP hat eine lange Tradition in der europäischen Politikgestaltung. Spätestens seit den letzten großen Erweiterungen wurde der EU eine transformative Macht zugeschrieben. Allerdings werden zunehmend Probleme bei der nachhaltigen Wirksamkeit sichtbar. Insgesamt sind seit 2004 sieben EU-SDR-Länder der EU beigetreten und repräsentieren somit einen großen Teil des Donauraums. Seitdem die EU-SDR verabschiedet wurde, wurden Beitrittsverhandlungen mit den beiden EU-Kandidaten Montenegro (2012) und Serbien (2014) begonnen.³⁹ Parallel dazu wurden auch die Beziehungen zu den Nachbarschaftsländern Ukraine und Republik Moldau politisch und wirtschaftlich insbesondere im Rahmen der Assoziierungsabkommen mit einer vertieften und erweiterten Freihandelszone (2014) ausgebaut. Sowohl im Rahmen der EWP als auch in dem der ENP wurden zusätzliche multilaterale Kooperationsformate ausgebaut, die die Zusammenarbeit zwischen den Ländern des Westbalkans und der Östlichen Partnerschaft fördern sollen, die aber auch ein zusätzliches EU-Instrument für eine Annäherung darstellen. Im Gegensatz zu MRS verfügen EWP und ENP über eigene Budgets (IPA, ENI). MRS sind zwar deckungsgleich mit den Interreg-Räumen, aber das Programm ist nicht ihr explizites Finanzierungsinstrument. In strategischen EU-Dokumenten der EWP und ENP werden MRS zwar nicht erwähnt, jedoch finden sie Berücksichtigung bei den IPA- und ENI-Verordnungen 2014–2020 bzw. in den Vorschlägen für die neue Finanzierungsperiode (vgl. Verordnung (EU) Nr. 231/2014; Verordnung (EU) Nr. 232/2014; European Commission 2018b; European Commission 2018c). Die EWP und ENP beziehen verschiedene AkteurInnen aus den Ländern über diverse Formen der Zusammenarbeit ein. Ziel der Dissertation ist es auch, zu prüfen, ob und inwieweit Verzahnungen und Synergien zwischen EWP und ENP erfolgen und somit den europäischen Integrationsprozess der Drittstaaten unterstützen. Konzeptionell unterscheiden sich MRS und EWP/ENP vor allem darin, dass bei den MRS die Drittstaaten zumindest in der Theorie gleichberechtigte Partner neben den EU-Ländern sind. In der EWP existiert hingegen eine klare Hierarchie, während die ÖP mittlerweile etwas kooperativer ausgerichtet zu sein scheint. Im empirischen Teil dieser Arbeit wird untersucht, welche praktischen Möglichkeiten und Hürden die

³⁹ Bosnien und Herzegowina hat zwar 2016 einen offiziellen EU-Beitrittsantrag gestellt, aber Verhandlungen werden in absehbarer Zeit nicht beginnen (vgl. Kapitel 2.3.2.2).

MRS-Zusammenarbeit für Drittstaaten eröffnet. Im Folgenden wird der aktuelle Forschungsstand zu den MRS aufgearbeitet.

2.4 MRS-Forschungsstand

In diesem Unterkapitel wird der aktuelle Forschungsstand zu den MRS mit Fokus auf die EUSDR aufgearbeitet. Zunächst werden verschiedene wissenschaftliche Zu- und Umschreibungen für die MRS vorgestellt, die im Laufe der Jahre entwickelt wurden. Im darauffolgenden Unterkapitel werden die durch die PolitikwissenschaftlerInnen Kristine Kern und Stefan Gänzle ausgearbeiteten Erklärungen zur allgemeinen Entstehung von MRS präsentiert. Abschließend werden die bisherigen empirischen Ergebnisse zu den MRS vorgestellt und diskutiert. All dies stellt die Basis dafür dar, die Forschungslücke im darauffolgenden Zwischenfazit aufzuzeigen.

2.4.1 Wissenschaftliche Zu- und Umschreibungen des Forschungsgegenstands

In den vergangenen Jahren haben sich unterschiedliche Fachrichtungen mit dem Forschungsgegenstand MRS theoretisch und empirisch beschäftigt. Insbesondere in den Anfängen wurden die MRS als *soziale Konstrukte* beschrieben, die aufgrund von gemeinsamen Interessen entstehen: „Offensichtlich ist, dass Makroregionen nicht bestehen, sondern gedanklich politisch geschaffen werden“ (Stratenschulte 2011: 161). Auch Stefan Gänzle und Kristine Kern (2016) konstatieren, dass MRS *imaginiert* (imagined) und zugleich aufgrund eines funktionalen Kooperationsbedarfs *erzeugt* (manufactured) werden. Politikwissenschaftliche Arbeiten beschäftigen sich seit jeher intensiv mit Governance-Fragen: So urteilt Ellen Bos (2017), dass MRS „(zurzeit noch) eher ein Koordinierungsnetzwerk im bestehenden System der Multi-Level-Governance der EU (...) bieten, als dass sie eine neue Ebene im europäischen Mehrebenensystem konstituieren“ (Bos 2017: 30). Ob sich makroregionale Strategien zu einer neuen formalen politischen Ebene entwickeln, wurde v. a. nach Einführung des MRS-Instruments diskutiert (vgl. u. a. Schymik 2011). Mittlerweile besteht weitgehend Konsens, dass das MRS-Instrument zwar als neue Form der funktionalen Zusammenarbeit beschrieben werden kann, das AkteurInnen aus verschiedenen Ländern, territorialen Ebenen, Politikbereichen und Sektoren mobilisiert. Jedoch konstituieren MRS keine neue territoriale Kompetenzebene im europäischen Mehrebenensystem (vgl. Piattoni 2016: 89; Sielker 2017). Sie werden vielmehr als *Policy-Innovationen* der europäischen Zusammenarbeit betrachtet. Denn sie bieten eine strategische

Plattform für die *systematische und umfassende Integration* von diversen Politikbereichen sowie von öffentlichen und privaten AkteurInnen und für die grundsätzliche Zielsetzung, verschiedene Finanzierungsinstrumente für makroregionale Maßnahmen zu mobilisieren⁴⁰ (vgl. Gänzle und Kern 2016; Gänzle 2019).

Seit der Verabschiedung der EUBSR wird interdisziplinär diskutiert, inwieweit MRS *europäische Integrationsprozesse* fördern: So argumentiert der Politikwissenschaftler Attila Ágh, dass die gewachsene europäische Fragmentierung im Kontext der Weltwirtschaftskrise durch ein *Competitive-Cohesive Europe* abgelöst werde. Da die MRS zur europäischen territorialen Kohäsion beitragen sollen, spiegeln sie aus seiner Sicht den eingeleiteten Paradigmenwechsel wider: Innerhalb Europas soll der Zusammenhalt gefördert werden und gleichzeitig soll Europa im globalen Wettbewerb bestehen können (vgl. Ágh 2015). Zudem wurden MRS als eine Form der *differenzierten EU-Integration* debattiert (vgl. Gänzle und Kern 2011; Koller 2017). Auch mit Blick auf Raumplanung und Geographie werden MRS als Instrument der europäischen Integration betrachtet (vgl. Dubois et al. 2009; Sielker 2017). In ihrer Dissertation greift die Geographin Franziska Sielker das Konzept der *Soft Spaces* auf, um die Europäisierungs- und Reskalierungsprozesse in Makroregionen zu beschreiben. Aus ihrer Sicht führen sie zu „new soft borders, which (...) do not develop towards own institutionalised statehood scale with formal territorial mandates (...) macro-regions imply rescaling of networks, policy rationals and instruments“ (Sielker 2017: 2).

2.4.2 Politikwissenschaftliche Erklärungen für die Entstehung des MRS-Formats

Basierend auf empirischen Studien liefern Stefan Gänzle und Kristine Kern umfangreiche Erklärungen, weshalb das MRS-Instrument ins Leben gerufen wurde. Sie haben exogene und endogene Treiber identifiziert, die die Entstehung dieses funktionale Kooperationsformats, das zwischen nationaler und supranationaler Ebene angesiedelt ist, gefördert haben (vgl. Gänzle und Kern 2016; Gänzle 2019). Als exogene Antriebskräfte bezeichnen sie (1) den EU-Vertrag von Lissabon (2009), in dem das Ziel der *territorialen* Kohäsion dem der wirtschaftlichen und sozialen Kohäsion hinzugefügt wurde. (2) Die Strategien mit ihrer dreifachen Negation (keine neuen Fördermittel, keine neuen Institutionen, keine neuen Gesetze) sind im Kontext der weltweiten

⁴⁰ Vgl. Kapitel 5.3.4 für die empirische Analyse, inwieweit die Mobilisierung der Finanzierungsinstrumente für MRS gelingt.

Wirtschaftskrise 2007/08 entstanden. In dieser Zeit waren innovative Ansätze gefordert, die trotz vorhandener Budgetengpässe ein gemeinsames Handeln ermöglichten. (3) Die EU-Erweiterungsprozesse, die zu einer Verschiebung der EU-Außengrenzen geführt haben, aber auch die zunehmende sozioökonomische Heterogenität und die wachsenden wirtschaftliche Verflechtungen in der jeweiligen Makroregion betrachten sie als einen weiteren exogenen Treiber für die funktionale Zusammenarbeit. (4) Zusätzlich verfolgen auch die MRS strategische EU-Politikansätze und ermöglichen den Test von neuen Governance-Architekturen, die unterhalb der EU-Ebene verortet sind. Hinzu kommen folgende endogene Faktoren: (1) Jede Großregion verfügt über gemeinsame biophysische bzw. funktionale Eigenschaften. Das kann ein Flusssystem (z. B. Donau und Nebenflüsse), ein Meeresbecken (z. B. Ostsee) oder eine Bergregion (z. B. Alpen) sein. (2) Außerdem hat jede Makroregion ein gemeinsames historisches und kulturelles Erbe – die Intensität unterscheidet sich jedoch zwischen den Makroregionen. Aufgrund der hanseatischen Tradition hatte der Ostseeraum in den Anfängen eine gute Ausgangsposition, da die MRS auf diesen Strukturen aufbauen konnte. Auch im Donaauraum existierten bereits Kooperationsbeziehungen, die jedoch vergleichsweise wenig stark ausgeprägt waren. (3) Die AutorInnen beobachten außerdem, dass Regionen, Städte und Zivilgesellschaft auf makroregionaler Ebene in den Großregionen aktiv sind und so zu Antriebskräften „von unten“ werden (vgl. ebd.). Daraus schlussfolgernd ist zu erwarten, dass der *Aufbau* von makroregionalen Kooperationsstrukturen im Donaauraum mehr Ressourcen und Kapazitäten benötigte und weiterhin benötigt als der Ostseeraum und dass Regionen, Städte und die Zivilgesellschaft eine relevante Rolle spielen.

2.4.3 Theoretische und empirische Erkenntnisse der MRS-Forschung

Mittlerweile existieren zahlreiche Publikationen zu den MRS und zum Donaauraum. So beschäftigen sich beispielsweise AutorInnen aus Wissenschaft und Praxis in einzelnen Publikationen oder ganzen Reihen mit verschiedenen Themen des Donaauraums, wie den wirtschaftlichen, politischen oder rechtlichen Entwicklungen, der Kultur und Geschichte, den Minderheiten oder sozialen Innovationen. Sie berücksichtigen dabei auch die EUSDR oder nehmen sie als Anlass oder zum Thema, so z. B. die 1956 gegründete Zeitschrift „Donaauraum“ des österreichischen Instituts IDM oder das Werk „Der Donaauraum in Europa“ der ungarischen Andrassy Universität (vgl. Bos et al. 2013). Allerdings stehen hier nicht empirische Untersuchungen zur EUSDR

selbst im Vordergrund. Außerdem gibt es eine Reihe von Auftragsstudien und -evaluierungen zu MRS allgemein und zur EUSDR speziell, die teilweise empirische Daten erheben und auswerten (vgl. u. a. Metis 2011, 2017, 2017a, 2019; INTERACT 2017, 2017a; European Parliament 2015; European Commission 2013).⁴¹ Mittlerweile gibt es auch einige empirische politikwissenschaftliche, geographische/raumplanerische und kulturwissenschaftliche Untersuchungen, die einzelne oder vergleichend mehrere MRS oder Elemente davon analysieren (vgl. u. a. Gänzle und Kern 2016; Orgonas 2016; Sielker 2017; Wulf 2016).⁴² Im Folgenden sollen zentrale wissenschaftliche Erkenntnisse zusammengefasst werden. Dabei sollen jedoch nicht bereits aufgeführte Argumente wiederholt, sondern vielmehr neue Dimensionen und Erkenntnisse erläutert werden, die für diese Arbeit relevant sind.

EU-Makroregionen können zwar als politisch konstruiert (vgl. Stratenschulte 2011; Gänzle und Kern 2016) betrachtet werden, dennoch *bauen alle MRS auf vorhandenen Kooperationsstrukturen auf*.⁴³ Die Art und Intensität der historischen Zusammenarbeit variiert jedoch zwischen den vier Makroregionen. Bisherige Forschungsergebnisse lassen vermuten, dass die Umsetzung einer MRS besser und effektiver erfolgt, je stärker transnationale Kooperationen auf verschiedenen territorialen Ebenen vor der MRS-Verabschiedung existierten. Eine solche Vermutung ist auch einleuchtend, denn dann wäre weniger Aufwand nötig, um die Formen der Zusammenarbeit zu etablieren, und die Kapazitäten und Ressourcen könnten direkt in konkrete Maßnahmen investiert werden.

Anhand vorhandener Studien lassen sich MRS in zwei Gruppen einteilen: Zur MRS-Gruppe mit intensiveren Kooperationserfahrungen zählen der Ostsee- und der Alpenraum (vgl. Gänzle und Kern 2016; Koschkar 2017; Klotz und Trettel 2017; Balsiger 2016). Die historischen Spuren des Ostseeraumes reichen bis in die Hansezeit zurück. Auch entwickelten sich schon während des Ost-West-Konfliktes in den 1970er Jahren

⁴¹ In Bezug auf die EUSDR hat die österreichische Beratungsagentur Metis eine Reihe von Auftragsstudien und -evaluierungen durchgeführt, insbesondere zum Thema Fördermittel und MRS, Evaluierung der Arbeit des DSP und der EUSDR insgesamt. Auch die luxemburgische Beratung Spatial Foresight wurde mehrfach in MRS-Auftragsstudien und -bewertungen einbezogen, z. B. als externe ExpertInnen im Rahmen des ersten Kommissionsberichts zum Mehrwert von MRS (vgl. European Commission 2013) oder bei der INTERACT-Publikation (2017) zum Mehrwert von MRS (vgl. INTERACT 2017a). Eine Auftragsstudie des Europäischen Parlaments sollte eine Einschätzung zur neuen Rolle von MRS in der europäischen territorialen Zusammenarbeit geben.

⁴² Zusätzlich gibt es einige empirische Abschlussarbeiten, die sich mit MRS beschäftigen.

⁴³ Auch Untersuchungen der Netzwerkforschung haben ergeben, dass Netzwerke auf vorhandenen Beziehungen zwischen AkteurInnen aufbauen, jedoch können existierende Relationen die Netzwerkbildung auch blockieren (vgl. Ebers 2002; Kapitel 3.3).

verschiedene Arten der zwischenstaatlichen Beziehungen. Daher gab es bereits vor der EUBSR-Verabschiedung diverse Formen der multilateralen Kooperationen der Anrainerstaaten oder der subnationalen Zusammenarbeit (z. B. Union der Ostseestädte). Die vorhandenen transnationalen Strukturen und internationalen Institutionen wurden erfolgreich in die EUBSR integriert und die Vernetzung zwischen den verschiedenen Initiativen hat EUBSR-AkteurInnen neue Handlungsmöglichkeiten eröffnet (vgl. Gänzle 2015, 2016, 2019; Gänzle und Kern 2016, 2017; Koschkar 2017). Auch im Alpenraum existieren seit vielen Jahren historisch gewachsene transnationale Strukturen auf verschiedenen Ebenen und in diversen Bereichen: die Alpenkonvention (1995) als intergouvernementale Vereinbarung, ein transnationales Finanzierungsprogramm für den Alpenraum (seit 1997), aber auch Allianzen von Zivilgesellschaft, Städten und Regionen. Daher ist es nicht überraschend, dass eine Vielzahl von Stakeholdern aktiv in die Entwicklung der 2015 verabschiedeten EUSALP bereits involviert war. In den Evaluierungsberichten der Europäischen Kommission wird regelmäßig fehlende politische Führung durch die MRS-Länder bemängelt – im Falle der EUSALP ist sie offensichtlich vorhanden (vgl. Balsiger 2016; Klotz und Trettel 2017; Europäische Kommission 2016, 2019).

Insgesamt scheint sich also abzuzeichnen, dass im Rahmen der EUBSR und der EUSALP vergleichsweise weniger Zeit und Ressourcen für den Aufbau von MRS-Kooperationsstrukturen verwendet werden mussten bzw. müssen als bei der zweiten MRS-Gruppe: Im Donau- und im Adriatisch-Ionischen Raum gibt es auch historisch gewachsene Strukturen, die sich jedoch in ihrer Intensität und Reichweite von denen des Alpen- und Ostseeraumes unterscheiden. Attila Ágh (2016) bezeichnet die EUSDR sogar als „low-intensity cooperation project“. Allerdings hebt er durchaus die EUSDR-Brückenfunktion zwischen reichen und armen, dynamischen und langsameren Regionen hervor. Diese Dissertation wird zwar verdeutlichen, dass die von Ágh vorgenommene Beschreibung der EUSDR nicht gerecht wird, da vielfältige neue Mobilisierungs- und Kooperationsprozesse zu verzeichnen sind.⁴⁴ Dennoch scheinen AkteurInnen erheblich mehr Energie für den Aufbau von MRS-Kooperationsstrukturen aufwenden zu müssen als im Rahmen der EUSALP und EUBSR. Ein weiterer Grund dafür ist auch die erhöhte Beteiligung von Drittstaaten bei Gruppe 2, die zusätzlich im Falle der EUSDR auch noch zu den ärmeren Ländern Europas gehören: vier bis fünf

⁴⁴ Die historischen Kooperationsstrukturen im Donauraum werden im Detail in Kapitel 5.1 aufgearbeitet.

Länder (Serbien, Bosnien und Herzegowina, Montenegro, Albanien) im Gegensatz zu zwei bis drei (Schweiz, Liechtenstein, Norwegen, Russland, Belarus) pro MRS (vgl. Gänzle et al. 2018: 5). Während der Konsultationsphase zur Entwicklung der EUSAIR (2014) wurde eine geringere Beteiligung als bei der EUSDR verzeichnet. Daraus schließen Battistina Cugusi und Andrea Stocchiero (2016) auch insgesamt auf ein geringeres Interesse an dieser MRS-Zusammenarbeit. Die Region ist geopolitisch für die EU relevant, jedoch ist die Lage komplex.

Zusammengefasst bedeutet dies, dass MRS in allen Räumen jeweils einen neuen strategischen Handlungsrahmen geschaffen haben. Da es keine rechtlichen Regelungen zum MRS-Konzept gibt, wird die EUBSR als Modellregion betrachtet, an der sich die anderen Initiativen orientieren (vgl. Koschkar 2017). Der Fachaustausch zwischen den MRS wird zudem zunehmend gefördert (vgl. INTERACT 2017a). Da die MRS mittlerweile 19 EU-Mitgliedsstaaten umfassen, hat dies auch insgesamt Auswirkungen auf die regionalen Kooperationen in Europa. Aus Gänzles (2019) Sicht leisten MRS einen wesentlichen Beitrag dazu, dass sich regionale Kooperationsmuster innerhalb der EU angleichen.

Alle vier MRS haben also eine Vielzahl an AkteurInnen – wenn auch in unterschiedlichem Ausmaß – mobilisiert und vernetzt. Mithilfe des MLG-Ansatzes⁴⁵ hat Stefan Gänzle (2016: 12ff.) die *Mobilisierungsprozesse für den Donaauraum* in groben Zügen erfasst: Die Dimension der internationalen Kooperation (erste Dimension) umfasst aus seiner Sicht verschiedene regionale und internationale Organisationen und Konventionen sowie die Einbindung der fünf Drittstaaten in die EUSDR. Die regionalen Stakeholder erhalten die Möglichkeit, sich mit Aktivitäten in die Umsetzung der EUSDR einzubringen, und können ihre Arbeit zugleich in einen größeren strategischen Rahmen einbetten. Die EU profitiert von deren Expertise, denn sie unterstützen bei der Umsetzung von EU-Direktiven. Die Einbindung von Drittstaaten erfolgt aus Gänzles Perspektive mit Hindernissen, denn fehlende finanzielle Ressourcen stellen eine Hürde für deren Beteiligung dar. Dennoch können sie durch die EUSDR Erfahrungen in der Zusammenarbeit mit der EU sammeln, werden so bereits sozialisiert und können zudem neues Wissen erlangen. Regionen und Städte im Donaauraum erhalten durch die EUSDR neue Möglichkeiten der subnationalen Artikulation (zweite Dimension).

⁴⁵ Siehe Kapitel 3.2.3 für detaillierte Ausführungen zum theoretischen MLG-Konzept nach Simona Piattoni.

Außerdem mobilisiert die EUSDR eine transnationale Zivilgesellschaft (dritte Dimension), die bereits an der Entwicklung der Strategie beteiligt war.

Zahlreichen wissenschaftliche Publikationen und Auftragsstudien beschäftigen sich mit der Governance von MRS. Insgesamt sind die Governance-Arrangements der vier MRS relativ vergleichbar: Neben der EU-Ebene haben sie nationale KoordinatorInnen und thematische Kooperationen (z. B. KoordinatorInnen der Prioritätsbereiche der EUSDR oder der Aktionsgruppen der EUSALP) und binden verschiedene Initiativen in die jeweilige MRS ein (vgl. Gänzle et al. 2018). Analysen verdeutlichen eine Vielzahl von Herausforderungen, die insbesondere auf eine fehlende politische Führung und Unterstützung, eine unzureichende Klarheit bei der Rolle und den Aufgaben von zentralen Governance-AkteurInnen sowie auf Finanzierungsprobleme zurückgeführt werden (vgl. Ágh 2016; Bos 2017; Koschkar 2017; Cugusi und Stocchiero 2016; Wulf 2016; Metis 2019). Gabriele Abels (2018) argumentiert, dass eine verstärkte regionale parlamentarische Einbindung bestimmte MRS-Defizite wie komplexe Governance, geringe gesellschaftliche Beteiligung und fehlende Ownership ausgleichen könnte. Zwar stellen Regionalparlamente eine heterogene Gruppe in Europa dar, da die Kompetenzen sich zwischen den Ländern unterscheiden. Drei Funktionen, die regionale Parlamente haben können, könnten dabei helfen: die Kontrolle der Exekutive, d. h. die Überwachung der MRS-Umsetzung, eine horizontale und vertikale Vernetzung zu anderen Parlamenten in den Makroregionen sowie die Kommunikationsfunktion als Vermittler zwischen EUSDR-Stakeholdern und den Menschen, um die Beteiligung zu erhöhen und die Öffentlichkeitsarbeit bzw. die Informationen zu verbessern.

Der Politikwissenschaftler Stefan Gänzle hat den Governance-Ansatz zur Analyse der MRS-Governance bisher am weitesten entwickelt: Er kombiniert die MLG mit Annahmen des Experimental-Governance-Ansatzes nach Charles F. Sabel und Jonathan Zeitlin:

„[T]he concept emphasizes the notion of trial-and-error politics, procedural open-endedness and some resilience *vis-à-vis* frustration about policy failure. Hence, experimentalism is much more concerned about the procedural aspects than policy outcomes“ (Gänzle 2016: 6).

Die MRS durchlaufen vier Phasen eines rekursiven Prozesses: (1) Entwicklung eines gemeinsamen Rahmens, (2) Überlassung von Autonomie an untere Einheiten, (3) regelmäßiges Reporting sowie (4) eine Rückkoppelungsschleife, um die Governance-Architektur zu informieren (vgl. ebd.). Aus Gänzles (2019) Sicht bildet das Monitoring

der Umsetzung die Schwachstelle im experimentellen Zyklus, denn es fehlen tiefgehende und vergleichende Überprüfungen. Darüber hinaus schlussfolgern Gänzle et al. (2018:6):

„The significance of macro-regional strategies from experimentalist perspective lies in their capacity to mobilise institutional and non-institutional actors towards policy goals that have been identified as central to the Union, but which have somehow escaped the reach of the Union“.

Außerdem werden Rekombinationen von vorhandenen institutionellen Strukturen im Rahmen von MRS ermöglicht und dadurch wird Politik auf neuartige, fließende Weise umgesetzt (vgl. Plangger 2018 in Gänzle et al. 2018).

Netzwerke werden bisher lediglich als ein Ergebnis von Governance- oder Reskalierungsprozessen in MRS genannt (vgl. z. B. Wulf 2016; Gänzle et al. 2018). Die Raumplanerin Silke N. Haarich (2018) hat sich in einem wissenschaftlichen Artikel mit den methodischen und konzeptionellen Möglichkeiten befasst, Netzwerke und Governance-Systeme von MRS zu evaluieren, aber keine empirischen Daten dazu ausgewertet. Es gibt also bisher keine empirischen Studien, die operative Netzwerke im MRS-Rahmen untersuchen.

Im Bereich der Raumplanung/Geographie werden MRS als *Soft Spaces* konzeptualisiert. Soft Spaces haben informelle institutionelle Strukturen, die durch eine flexible Beteiligung von AkteurInnen gekennzeichnet sind. Sie verfügen über weiche, verschiebbare Grenzen. Durch MRS finden aus dieser Sichtweise *Europäisierungs- und Reskalierungsprozesse* statt. Dabei wird auf eine Veränderung der Politikgestaltung verwiesen, die auf Reskalierung und Europäisierung zurückzuführen ist. Reskalierungsprozesse beziehen sich grundsätzlich auf die Verschiebung von Kompetenzen von einer territorialen Ebene auf eine andere. Der Ansatz wird im MRS-Kontext auf weitere Dimensionen ausgedehnt (funktional, politisch, institutionell). Dabei finden Reskalierungsprozesse auf dreifache Weise statt: (1) So fördern MRS die Entstehung von neuen Netzwerken mit verschiedenen AkteurInnen. (2) MRS erzeugen neue Agenda-Setting-Dynamiken im jeweiligen Politikfeld, die zu einer Reskalierung von politischen Diskursen führen können. 3. MRS-Debatten beeinflussen Entscheidungen in anderen EU-Programmen. Ein derartiges Ergebnis hilft auch dabei, politische Unterstützung auf einer neuen Skalierungsebene zu erhalten (vgl. Stead et al. 2016; Chilla et al. 2017; Gänzle et al. 2018). Franziska Sielker (2017) hat den EUSDR-Prioritätsbereich 1a „Wasserstraßenmobilität“ untersucht. Dabei konnte sie feststellen, dass die

politische Vereinbarung „Luxemburg-Erklärung“ der EUSDR-TransportministerInnen zwar zu keiner neuen Gesetzgebung geführt hat, jedoch bei zukünftigen Entscheidungen auf nationaler und europäischer Ebene berücksichtigt wurde. Zudem stellte sie fest, dass MRS-Stakeholder die Entscheidung des EU-Programms „Connecting Europe Facility“ beeinflusst haben: Es wurde zwar kein neues Förderinstrument eingeführt, jedoch wurden vorhandene Mittel umverteilt.

Dieses politikfeldspezifische Fallbeispiel liefert empirische Evidenz für das Potential von MRS; für Generalisierungsaussagen ist dies jedoch nicht ausreichend. Stefan Gänzle (2019) konstatiert zu Recht, dass die exakte MRS-Wirkungsmessung eine Herausforderung darstellt. So werden zwar ergebnisorientierte MRS-Zielsetzungen formuliert, jedoch mangle es an einem umfangreichen Monitoringsystem (vgl. Gänzle 2019). Gänzle et al. (2018: 4) sind der Auffassung, dass sich die bisherigen Ergebnisse zwischen den jeweiligen MRS unterscheiden, weil sie verschiedene geopolitische Kontexte, Organisationslandschaften, administrative Kapazitäten und politikfeldspezifische Prioritäten haben. Vorhandene empirische Untersuchungen veranschaulichen außerdem Veränderungen bei der Zusammenarbeit in den jeweiligen Makroregionen, die Förderung von gegenseitigen Lernprozessen (z. B. Ostseefischerei-Forum als permanente Plattform) und die Entstehung von neuem Wissen, die Entwicklung von neuen politischen Strategien in den Bereichen Wasser und Sicherheit sowie das Potential, die Umsetzung von bestehenden Rechtskonventionen zu unterstützen (vgl. Gänzle 2015, 2016; Gänzle et al. 2018).

2.5 Zwischenfazit und Forschungsdesiderat

Wie bereits erörtert, lassen sich die MRS als ein relativ neues Instrument der europäischen Regionalpolitik betrachten, das als Weiterentwicklung der ETZ gewertet werden kann (vgl. Gänzle 2016). Sie sollen dazu beitragen, dass vorhandene Mittel – insbesondere die ESIF – effektiver absorbiert und genutzt werden. Dafür wurden in der Förderperiode 2014–2020 die rechtlichen Voraussetzungen für einen Angleichungsprozess mit den MRS-Zielen geschaffen (vgl. Kapitel 2.3.1). Die MRS haben aufgrund der Einbindung von Drittstaaten auch eine außenpolitische Dimension, die besonders im Falle der EUSDR zur Geltung kommt, da insgesamt fünf Länder der EWP und ÖP eingebunden sind. Makroregionen können als transnationale Regionen (vgl. Keating 2011) oder grenzüberschreitende Soft Spaces (vgl. Abels 2017, Sielker und Chilla 2015) konzeptualisiert werden. Die MRS passen zum allgemeinen Trend der

strategischen EU-Politikentwicklung. Allerdings wurde in Kapitel 2.2.1 verdeutlicht, dass sich die MRS von der klassischen Strategieentwicklung in der Politik durchaus unterscheiden (vgl. Raschke und Tils 2010, 2013), insofern sie insbesondere kein spezifiziertes Enddatum (Zeitdimension) haben. Sie verfügen auch über kein klassisches Machtzentrum, sondern eher über eine polyzentrische Führung (Dimension strategische Führung); außerdem mangelt es ihnen an messbaren Indikatoren in Bezug auf die strategische Zielerreichung (Dimensionen strategische Ziele und strategisches Monitoring) sowie an strategischen Mitteln für die Umsetzung von MRS-Strukturen und Maßnahmen.

Im Forschungsstand wurde verdeutlicht, dass MRS interdisziplinär bearbeitet werden, jedoch bisher lediglich eine überschaubare Zahl wissenschaftlicher empirischer Studien durchgeführt wurden. Sie haben gezeigt, dass zwar eine Vielzahl von AkteurInnen mobilisiert wurde bzw. wird (vgl. Gänzle 2016). Allerdings ist bisher zu wenig darüber bekannt, warum welche AkteurInnen wie mobilisiert werden/wurden. Zudem sind MRS zwar in das europäische Mehrebenensystem eingebettet, bilden jedoch keine neue territoriale Ebene mit Entscheidungsbefugnissen. Die Liste der nachgewiesenen Governance-Defizite ist lang. In diesem Zusammenhang besteht insbesondere weiterer Forschungsbedarf zu den verschiedenen beteiligten Ländergruppen (1) langjährige EU-Mitglieder, (2) neue EU-Staaten, (3) Beitrittskandidaten und (4) Länder mit partnerschaftlichen Beziehungen zur EU. Denn die aktive Partizipation variiert zwischen den EUSDR-Staaten, v. a. die Drittstaaten-Beteiligung könnte höher ausfallen (vgl. Gänzle et al. 2018: 9f.). Das wirft einige Fragen auf: Worin bestehen eigentlich Hürden und Potentiale für eine aktive Beteiligung? Wie werden EUSDR-Strukturen realisiert und eingebettet? Wer wird wie im europäischen MLG für die EUSDR aktiviert? Gibt es Rückwirkungen auf die Politikgestaltung im jeweiligen Land?

Insgesamt existieren schon zahlreiche wissenschaftliche Einschätzungen zu den Potentialen von MRS. Die MRS-Wirkungsmessung ist und bleibt aber eine Herausforderung (vgl. Gänzle 2019). Dennoch können vertiefende empirische Daten zu einem verbesserten Verständnis des MRS-Impacts in den Ländern und Regionen führen. Die Arbeit der thematischen Prioritätsbereiche (PB) wurde bereits beleuchtet, meist jedoch nur exemplarisch (vgl. u. a. Sielker 2017; Wulf 2016). Aber wie können die PB operative Stakeholder und Netzwerke motivieren und darin unterstützen, EUSDR-Maßnahmen zu implementieren? Aufgrund des „Neins“ zu neuen Fördermitteln für MRS wurde in eigentlich allen empirischen Untersuchungen das Thema als Hürde für die

Umsetzung hervorgehoben. Daher wurde die potentielle Finanzierbarkeit von MRS-Aktivitäten insbesondere in Auftragsstudien intensiv analysiert (vgl. u. a. Wulf 2016; Gänzle 2019; Sielker 2017; Metis 2011; INTERACT 2017; European Commission 2017). Aber wie sieht dies praktisch aus? In vielen Untersuchungen wurde die Entstehung von neuen Netzwerken als eine wichtige Errungenschaft von MRS hervorgehoben. Jedoch gibt es bislang keine empirischen Studien dazu, wie diese EUSDR-Netzwerke entstehen, wie sie funktionieren und welche Effekte sie erzeugen. Der wichtigste Forschungsbeitrag dieser Arbeit ist es nunmehr, neben den zuvor genannten offenen Fragen genau diese Forschungslücke zu schließen.

3. Governance- und Netzwerk-Forschung

Bei dem Instrument der EU-MRS handelt es sich noch um ein empirisches Phänomen, das über die klassische (inter-)regionale, europäische und internationale Zusammenarbeit hinausgeht (vgl. Kapitel 2). Die Verabschiedung eines solchen strategischen Rahmens hat in den bisherigen territorialen Räumen neue Vernetzungen zwischen AkteurInnen aus verschiedenen Politikfeldern, Sektoren, Ländern und territorialen Ebenen induziert und bestehenden Initiativen teilweise neue Dynamiken verliehen (vgl. Gänzle 2019; Sielker 2017). Um das komplexe Kooperationsgebilde der EUSDR konzeptionell zu erfassen und zu untersuchen, werden theoretische Ansätze der Netzwerk- und Governance-Forschung verwendet und kombiniert. Im Folgenden werden diese Forschungsstränge zunächst in groben Zügen skizziert und die Debatten zusammengeführt, um hieraus die Grundlage für die Analyse der basalen Governance-Formen Hierarchie, Netzwerk und Wettbewerb für den MRS-Kontext zu erarbeiten.

Der theoretische Rahmen zur Untersuchung der EUSDR-Governance-Architektur baut auf der MLG-Theoriebildung nach Simona Piattoni auf (vgl. Piattoni 2010, 2016, 2019) auf. Zuvor wird in die MLG-Entstehungsgeschichte bis zum aktuellen Debattestand eingeführt. Da MRS europarechtlich dem Soft Law (also dem nicht zwingenden Recht) zuzuordnen sind,⁴⁶ wird der MLG-Ansatz mit Erkenntnissen aus der Debatte zu neuen Governance-Formen (new modes of governance, NMG) verknüpft (vgl. Kapitel 3.2.4). Eine zusätzliche Erweiterung der MLG-Theorie bildet das Drei-Sektoren-Modell, das gesellschaftliche AkteurInnen und deren Handlungslogiken stärker ausdifferenziert als Piattonis Modell (vgl. Salamon und Anheier 1999; Then und Kehl 2012; Billis 2010; Geddes 2010; Kapitel 3.2.5).

Im dritten Unterkapitel werden die Grundlagen für die Analyse der ausgewählten operativen und flankierenden Netzwerke diskutiert. Dabei wird das *Netzwerk* theoretisch als Governance-Form konzipiert. In der Vergangenheit wurde es in diesem Forschungsbereich häufig als Koordinationsform betrachtet, die dem Markt und der Hierarchie überlegen ist (u. a. Mayntz und Scharpf 1995). Erkenntnisse aus der Methode der sozialen Netzwerkanalyse (SNA) sind hilfreich dabei, diese Ansicht kritisch zu reflektieren. Denn Netzwerke sind nicht per se effektiv (vgl. u. a. Jansen 2006; Nagel 2009; Hafner-Burton et al. 2009; Kenis und Provan 2008). Eine differenzierte Untersuchung zur Funktionsweise und zu den Effekten von Netzwerken wurde erst in den

⁴⁶ Ich bedanke mich bei Prof. Dr. Jan Bergmann für die europarechtliche Einschätzung zu den MRS.

letzten Jahren angestoßen (vgl. u. a. Koliba et al. 2011; Klijn und Kopenjahn 2016; Provan und Kenis 2008; Raab et al. 2013). Das Netzwerk-Analysemodell der Organisationswissenschaftler Keith Provan und Patrick Kenis (2008), das von weiteren Autoren aufgegriffen und fortentwickelt wurde (u. a. Raab et al. 2013; Saz-Carranza 2012), ist die Basis für den theoretischen Ansatz zu den EUSDR-Netzwerken. Dabei wird ein Untersuchungsrahmen ausgearbeitet, der es ermöglicht, den Einfluss der unabhängigen Variablen Netzwerkentwicklung, -funktionsweise und -kontext auf die abhängige Variable Netzwerkeffekte zu erforschen. Im letzten Unterkapitel wird das Erklärungsmodell zur Beantwortung der Forschungsfrage zusammengefasst und die Annahmen werden vorgestellt.

3.1 Einführung in die Netzwerk- und Governance-Forschung

3.1.1 Grundlagen der Netzwerk-Forschung

„Netzwerke“ gehören wohl zu den Phänomenen, die aus sehr unterschiedlichen disziplinären und methodischen Perspektiven betrachtet werden können. In den Politik-, Verwaltungs- und Organisationswissenschaften werden Netzwerke idealtypisch entweder als Metapher, Methode oder/und Theorie betrachtet:

(1) Wenn Netzwerke als heuristisches Mittel benutzt werden, dann wird auf veränderte gesellschaftliche Entwicklungen oder Formen von Staatlichkeit verwiesen (vgl. Schneider 2015; Weyer 2011a; Jansen 2002). Als Metapher ruft der Begriff zunächst einmal bestimmte Assoziationen hervor, nämlich jene, dass AkteurInnen in Beziehungsstrukturen eingebettet sind (vgl. Brandes und Schneider 2009: 36).

(2) Die SNA wird teilweise ausschließlich als Methode verwendet, um beispielsweise Politikergebnisse zu erklären. Es existieren verschiedene qualitative und quantitative SNA-Methoden, mit denen Knoten (AkteurInnen) und ihre Kanten (Beziehungen) rekonstruiert werden können.

(3) Theoretisch werden Netzwerke aus zwei verschiedenen Perspektiven betrachtet:
a) Die relationale Perspektive hat ihren Ursprung in der Soziologie (vgl. White 1992, 2008; Fuhse und Mützel 2010) und wird sehr vereinzelt in den Politikwissenschaften verwendet. So wird neben den Theorien mittlerer Reichweite, wie der Institutionalismus, auch der „Relationalismus“ diskutiert (vgl. Schneider 2015). Die Erhebung von Knoten und ihren Kanten wird dabei eben nicht einfach als Methode benutzt, sondern das Netzwerk (unabhängige Variable) wird betrachtet als „structure that can constrain

and enable individual agents“ (Hafner-Burton et al. 2009: 561) und die dabei die Politikgestaltung beeinflusst (vgl. Hafner-Burton et al. 2009; Emirbayer 1997; Ansell 2008).

b) Grundlage dieser Arbeit ist die zweite theoretische Herangehensweise: Netzwerke werden dabei als Form der Handlungskoordination (abhängige Variable) in Abgrenzung zu Hierarchie und Markt/Wettbewerb betrachtet. Es ist der am meisten diskutierte Netzwerkanatz der Policy- und Governance-Forschung sowie der Organisationswissenschaften. Zunächst wurden Netzwerke dabei selten differenziert analysiert, sondern tendenziell eher als überlegene Koordinationsform betrachtet, die in der Lage ist, die negativen Folgen von Wettbewerb und hierarchischer Steuerung auszugleichen (vgl. Kenis und Raab 2008). Damit sind normative Annahmen dem Konzept inhärent. So wurden beispielsweise in zahlreichen westlichen Demokratien öffentliche Dienstleistungen in den 1980/90ern privatisiert und unterliegen seitdem teilweise dem Wettbewerb. In der Literatur wurden diese Entwicklungen als New Public Management debattiert und als eine Alternative zu teuren und schwerfälligen staatlichen Bürokratien nahezu gefeiert (während es heute wieder kritischere Stimmen gibt; vgl. Klijn und Koppenjan 2016). Später haben jedoch empirische Untersuchungen gezeigt, dass diese Liberalisierungen zu Fragmentierungen in Versorgungssystemen geführt haben. Netzwerkförmige Kooperationen versprachen dabei, die vermeintlichen negativen Effekte von Markt/Wettbewerb und Hierarchien auszugleichen (vgl. ebd.; Osborne 2009; Torfing und Sorensen 2014).

Insgesamt wurde das Netzwerk – insbesondere in den wissenschaftlichen Debatten der 1990er Jahren – als überlegene Koordinationsform diskutiert (vgl. u. a. Mayntz und Scharpf 1995). Netzwerke erschienen in diesem Kontext als eine Steuerungsform, „die Elemente klassischer Steuerungsalternativen aufgreift und rekombiniert“ (Nagel 2009: 54). Daher wurden Netzwerke oftmals als Hybridform zwischen Hierarchie und Wettbewerb begriffen. Der Organisationswissenschaftler Walter Powell, der sich intensiv mit ökonomischen Aktivitäten befasst hat, vertritt in einem 1990 publizierten Artikel die Auffassung, dass das Kontinuum Markt–Hierarchie der Netzwerk-Kooperation nicht gerecht wird. Märkte können eben nicht als evolutionärer Ausgangspunkt und Hierarchien als Endpunkt der ökonomischen Entwicklung erklärt werden. Das Kontinuum kann die Komplexität von Netzwerken nicht erfassen, die im Kern drei grundsätzliche Vorteile versprechen: Know-how-Transfer, eine schnellere Reaktionsfähigkeit bei Veränderungen und eine vertrauensbasierte Zusammenarbeit, die Reziprozität

fördert und Opportunismus reduziert (vgl. Powell 1990). Powells Darlegung von Netzwerken impliziert also auch normative Argumente. Obwohl er seine Erkenntnisse auf empirische Daten zu ökonomischen Aktivitäten stützt, wurde der Text vielfach auch in den Politikwissenschaften aufgegriffen und es wurde diskutiert, ob Netzwerke als Hybrid oder eigenständige Koordinationsform zu betrachten sind (vgl. Benz 2004; Kenis und Schneider 1991; Knill und Schäfer 2011: 201ff.; Nagel 2009; Provan und Kenis 2008; Scherer 2006: 55f.). Knill und Schäfer etwa argumentieren, dass die Konzeption eines Kontinuums unter bestimmten analytischen Voraussetzungen sinnvoll sein könnte, so beispielsweise bei einer Gegenüberstellung von Eigenschaften wie der Anzahl der AkteurInnen, dem Autonomiegrad, der Anonymität und dem Formalisierungsgrad.

„Wenn man jedoch das Augenmerk mehr auf die Qualität der Policy-Netzwerke richtet, sind sie (...) mehr als eine Zwischenform von Markt und Hierarchie: nämlich ein *eigenständiger Typus*, der durch eine Rekombination der beiden anderen Typen und eigenständige Charakteristika gekennzeichnet ist“ (Knill und Schäfer 2011: 202, kursiv im Original).

Aufbauend auf dieser Argumentation wird Netzwerk-Koordination als *eigenständiger Typ* betrachtet, der durch spezifische Merkmale gekennzeichnet ist, aber auch Gemeinsamkeiten mit den beiden anderen basalen Formen aufweist.

Die grundsätzliche Überlegenheit von Netzwerkkooperationen haben vor allem AutorInnen in Frage gestellt, die die SNA-Methode anwenden (vgl. Nagel 2009; Jansen 2006; Jansen und Wald 2007; Hafner-Burton et al. 2009).⁴⁷ Denn Netzwerke sind eben nicht per se effektiver als eine hierarchische Steuerung oder der Markt/Wettbewerb. Im Gegenteil können sie auch negative Effekte erzeugen, wie beispielsweise eine Zunahme von Komplexität, Intransparenz und Klientelismus, verbunden mit einem Mangel an demokratischer Legitimation. Problematisch ist ferner, dass Netzwerke behandelt werden, als seien sie „undifferentiated forms, as if they all could be characterised in the same general way“ (Provan und Kenis 2008: 231f.). Seit dem letzten Jahrzehnt

⁴⁷ Diese AutorInnen konzipieren Netzwerke jedoch nicht als eine spezifische Koordinationsform in Abgrenzung zu Markt/Wettbewerb und Hierarchie, sondern als Geflecht von sozialen Beziehungen, die vertikal und horizontal verlaufen können. Somit können hierarchische Strukturen oder Märkte ebenfalls dargestellt werden. Der Netzwerkbegriff hat damit wenige Vorannahmen. Die SNA-Methode dient als wichtiges Instrument, um die Knoten (individuelle oder kollektive Akteure) und Kanten (Relationen) darzustellen und zu analysieren (vgl. Jansen 2006). Diese WissenschaftlerInnen haben einen wichtigen Beitrag zur kritischen Reflexion von Netzwerken geleistet (Netzwerke sind eben nicht per se effektiv und überlegen), allerdings hat die theoretische Differenzierung der drei Koordinationsformen ein hohes Analysepotential. Außerdem ist es eine große methodische Herausforderung, anhand der SNA-Methode alle sozialen Beziehungen zu rekonstruieren und auf dieser Basis die Daten zu untersuchen und zu bewerten (vgl. Kapitel 4).

haben einige AutorInnen begonnen, Netzwerke differenzierter zu betrachten, und dabei verschiedene Modelle, Funktionsweisen und Effekte identifiziert und normative Fragen diskutiert. Sie knüpfen dabei an die SNA-Methode und die Debatte zu Governance-Netzwerken an (vgl. u. a. Klijn und Koppenjahn 2016; Provan und Kenis 2008; Raab et al. 2013; Torfing und Sorensen 2014).

Die folgende Tabelle 3 fasst noch einmal die Eckpunkte der Netzwerkforschung der Politik- und Verwaltungswissenschaften sowie der Organisationswissenschaften zusammen. Die Übersicht differenziert zwischen Untersuchungen, die Netzwerke als abhängige oder als unabhängige Variable betrachten, sowie danach, ob der primäre Fokus auf individuelle oder kollektive NetzwerkakteurInnen (Organisationen) gerichtet ist.

Tabelle 3: Übersicht zur Netzwerkforschung

	Netzwerke als unabhängige Variable	Netzwerke als abhängige Variable
Beschreibung	Auswirkung von (Beziehungs-)Strukturen auf Attributvariablen, i. d. R. Anwendung der SNA	Entstehung, Funktionsweise und Effekte von individuellen (informellen) Netzwerken, ggf. Anwendung der SNA
Akteure	Individuen	Individuen
Beispiele	Einfluss der strukturellen Einbettung von Managern auf deren Performanz (vgl. Burt et al. 2000); Analyse von Beziehungsstrukturen innerhalb einer Organisation, um Veränderungsblockaden aufzudecken (vgl. Raab 2010: 577ff.)	Informelle (nationale) Netzwerke von EU KommissionsbeamtenInnen (vgl. Suvarierol 2007)
Beschreibung	Auswirkung von (interorganisationalen) Strukturen auf Attributvariablen (nur Methode bis zu theoretischem Ansatz), i. d. R. Anwendung der SNA	Analyse von Netzwerken als Form der Koordination in Abgrenzung zu Hierarchie und Wettbewerb, teilweise Anwendung der SNA
Akteure	Organisationen	Organisationen
Beispiele	(1) Einfluss der strukturellen Einbettung von Organisationen z. B. auf Innovations- oder Überlebensfähigkeit (vgl. Ahuja 2000); (2) Einfluss eines Policy-Netzwerks auf das Politikergebnis (vgl.	Untersuchung von Governance-Netzwerken als möglicher Koordinationsform von privaten und öffentlichen AkteurInnen auf verschiedenen territorialen Ebenen: z. B. Analyse zur Entstehung,

	Hafner-Burton et al. 2009; Schneider 2015; Pappi 1995)	Funktionsweise und zu den Effekten von Netzwerken (vgl. Börzel 2008; Klijn und Koppenjahn 2016; Provan und Kenis 2008; Raab et al. 2013; Torfing und Sorensen 2014)
--	---	---

Quelle: Eigene Darstellung

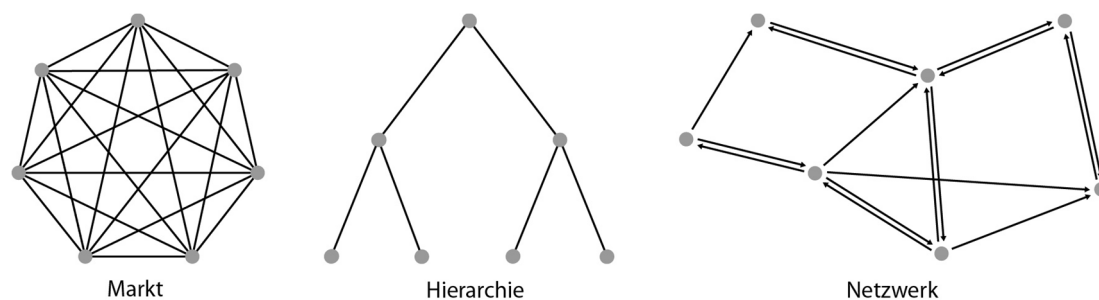
3.1.2 Grundlagen der Governance-Forschung

„Governance“ besitzt in der wissenschaftlichen und politischen Debatte eine hohe Relevanz. Das Konzept stellt dabei ebenso einen theoretischen Ansatz als auch ein reales Phänomen sowie ein normatives politisches Ziel dar. Im Allgemeinen soll mit dem Begriff eine veränderte Form der Politikgestaltung erfasst werden: Die „alte“ hierarchische politische Steuerung wird zumindest in Teilen durch neue Koordinations- und Beteiligungsformen abgelöst, indem verstärkt nichtstaatliche AkteurInnen in Politikgestaltungsprozesse eingebunden werden. Die Forschungen zu Governance umfassen dabei sehr unterschiedliche Ausprägungen und verbinden verschiedene wissenschaftliche Traditionen. So beschäftigt sich die (New) Public Governance mit neuen Steuerungsformen bei der Implementierung von Politik und öffentlichen Dienstleistungen (vgl. Osborne 2009: 6ff.). Der bereits beschriebene Governance-Netzwerk-Ansatz wird aus dieser verwaltungswissenschaftlichen Debatte abgeleitet, konzentriert sich dabei auf die Analyse des Phänomens Netzwerk als neue Koordinationsform von öffentlichen und privaten Kooperationspartnern (vgl. Provan und Lemaire 2012; Provan und Kenis 2008; Koliba et al. 2011; Klijn und Koppenjan 2016). Die NMG-Forschung beschäftigt sich u. a. mit empirischen Analysen zu weichen Koordinationsformen innerhalb der EU, die nicht auf rechtlich verbindlichen Vereinbarungen (Soft Law) beruhen. Eines der prominentesten Verfahren ist hierbei die offene Koordinationsmethode, die EU-Mitgliedsstaaten für den fachlichen Austausch und für Adaptionen in ausgewählten Politikfeldern anwenden können. Diesen weichen Verfahren (Soft Law) können jedoch durchaus ordentliche Gesetzgebungen (Hard Law) folgen (vgl. Héritier und Rhodes 2011; Peters 2011; Brohm 2012). VertreterInnen der Global-Governance-Debatte analysieren internationale Arenen und Regime (vgl. Beisheim et al. 2010; Humrich und Zangl 2010). Die Diskussion um gute Regierungsführung (Good Governance) wurde in den 1980ern von der Weltbank angestoßen und danach im wissenschaftlichen Diskurs aufgegriffen (vgl. Weltbank 1989; Leftwich 1993; Maldonado 2010).

Das MLG-Konzept gehört seit seiner Einführung durch Gary Marks und Liesbet Hooghe in den 1990er Jahren in Wissenschaft und politischer Praxis zu den populärsten, um das Zusammenwirken von verschiedenen territorialen Ebenen in der EU konzeptionell zu erfassen (vgl. Hooghe und Marks 2001; Piattoni 2011; Tortola 2017). Der Vorteil des MLG-Ansatzes ist, dass andere Stränge der Governance-Forschung integriert werden können (vgl. Stephenson 2013) – obgleich das nicht willkürlich geschehen darf (vgl. Piattoni 2011). So ermöglicht „*multi-level*“ auch die theoretische Integration der globalen Ebene (vgl. Stephenson 2013; Abels 2016, 2017). Insbesondere die Good-Governance-Debattenfrage nach (Input-, Throughput-, Output-)Legitimation ist auch für die MLG-Diskussion virulent (vgl. Panara 2019; Piattoni 2011, 2019). Die *feministische* MLG-Perspektive verdeutlicht, dass Machtstrukturen in empirischen Untersuchungen aufgedeckt werden müssen. Diese sind oft informell, haben aber häufig einen entscheidenden Einfluss darauf, wer Zugang zu politischen Entscheidungsprozessen hat und wer nicht (vgl. Abels 2016).

Als Gemeinsamkeit der verschiedenen Governance-Ansätze kann konstatiert werden, dass „‘governance’ signalled the growing interdependence between governments and non-governmental actors at various territorial levels“ (Bache und Flinders 2004: 3). Die komplexer werdenden politischen Herausforderungen erfordern die Einbindung und Expertise von verschiedenen StakeholderInnen. Theoretisch relevant ist die Frage, ob ein weiter oder enger Governance-Begriff angewendet wird. So umfasst der breite Terminus die bereits oben skizzierte Unterscheidung zwischen den grundlegenden Koordinationsformen Markt/Wettbewerb, Hierarchie und Netzwerk (vgl. Brandes und Schneider 2009; Knill und Schäfer 2011: 200ff.; Raab und Kenis 2008).

Abbildung 3: Illustration der drei Steuerungsformen



Quelle: Eigene Darstellung basierend auf Brandes und Schneider (2009: 48)

Einige AutorInnen der Governance-Forschung erweitern und/oder differenzieren diese Governance-Formen weiter. So beziehen beispielsweise Benz und Dose (2010: 256ff.)

die Form „Gemeinschaft“ zusätzlich mit ein. Bauer et al. 2007 unterscheiden zwischen den drei EU-Governance-Formen „compliance“, „competition“ und „communication“, um den institutionellen und politischen Wandel bei den EU-Beitrittskandidaten in Mittel- und Osteuropa zu analysieren. Somit haben auch sie die grundsätzlichen Governance-Formen für ihren Kontext angepasst: „compliance“ (Hierarchie), „competition“ (Wettbewerb) und „communication“ (Netzwerk). Die engere Governance-Perspektive konzentriert sich auf horizontale Kooperationen und betrachtet Netzwerke

„als ein Verfahren, das genutzt wird, um in modernen Gesellschaften zu Politikergebnissen zu kommen. Da die hierarchische staatliche Steuerung sich als problematisch erweist, erscheint die Kooperation in Policy-Netzwerken als eine Option, die die Lösung der skizzierten Probleme staatlichen Handelns verspricht (...). Der Staat reagiert also auf Steuerungsprobleme, indem er sich neuer Formen des Regierens bedient“ (Knill und Schäfer 2011: 203).

Der Governance-Netzwerk-Ansatz hat, wie die von Knill und Schäfer beschriebene Policy-Netzwerk-Forschung, privat-öffentliche Partnerschaften im Fokus der Analyse. So definieren Klijn und Koppenjahn (2016: 8) Governance als Netzwerk-Governance: „[G]overnance should be understood as governance within governance networks, or in other words: network governance“. Volker Schneider (2012) hat die unterschiedlichen Auslegungen von Governance nach dem breiten und engen Verständnis anhand von Akteurskonstellationen, Struktur, Mechanismen und Ebenen herausgearbeitet:

Tabelle 4: Verschiedene Betrachtungsweisen zu Governance

	Enges Governance-Verständnis	Erweitertes Governance-Verständnis
Akteure	Privat-öffentliche Kooperationen	Öffentliche Akteurskonstellationen, privat-öffentliche Kooperationen, rein private Zusammenarbeit
Struktur	Horizontale/polyzentrische Relationen	Alle möglichen relationalen Konfigurationen
Mechanismen	Netzwerk- und Verhandlungssysteme	Alle möglichen Mechanismen: Netzwerk, Steuerung von oben, Marktentscheidungen von unten
Ebenen	Fokus auf bestimmte Ebene, z. B. Gesetzgebungsprozess	Verschiedene Handlungen im Politikprozess

Quelle: Eigene Darstellung nach Schneider (2012: 130f.)

Das enge Verständnis von Governance konzentriert sich also ausschließlich auf die konkrete *private-öffentliche* Zusammenarbeit, da sie aus dieser Perspektive mittlerweile die dominierende Art der Politikgestaltung darstellt: Die klassische bürokratische Steuerung öffentlicher Institutionen werde zunehmend abgelöst und demnach vollziehe sich ein Wandel von „Government“ zu „Governance“. Jacob Torfing, Vertreter des Governance-Netzwerk-Ansatzes, betont allerdings, dass der Staat nicht „ausgehöhlt“ wird, da viele der alten Kapazitäten weiterhin vorhanden sind: „The power of the state has not declined, but its tactics and *modus operandi* have changed“ (Torfing 2007: 4, kursiv im Original). Um die neue Art der staatlichen hierarchischen Steuerung konzeptionell zu erfassen, führt er den Begriff der Metagovernance ein: „Metagovernance includes indirect attempts to influence the processes and outcomes of network governance through network design, network framing and network management“ (Torfing 2007: 13). Daher konzentriert er sich auf die Frage, inwieweit staatliche Institutionen die Governance-Netzwerke beeinflussen können. Der Vorteil eines engen Governance-Verständnisses ist, dass Netzwerke im Fokus der Analyse stehen und sie differenziert betrachtet werden. Inwieweit es sinnvoll ist, das weite oder das enge Governance-Konzept anzuwenden, hängt auch vom empirischen Forschungsgegenstand ab. Bei komplexen Akteurskonstellationen auf verschiedenen territorialen Ebenen wie im Falle von MRS kann es durchaus von Nachteil sein, das enge Governance-Konzept zu benutzen: Eventuell werden Fehlschlüsse gezogen, weil die Governance-Netzwerke nicht ausreichend kontextualisiert werden und sie nicht die einzige Form der Netzwerkkoooperation darstellen. So sind gerade auch im Rahmen von internationalen Beziehungen horizontale intergouvernementale Kooperationen von enormer Bedeutung. Daher liegt dieser Arbeit das *erweiterte* Governance-Verständnis zugrunde.

3.1.3 Theoretische Konzeption von Netzwerk und Governance

Im Rahmen der Dissertation wird also der erweiterte Governance-Begriff benutzt, der „als Handlungskoordination zur Regelung kollektiver Sachverhalte“ (vgl. Kenis und Raab 2008: 132) verstanden wird und damit jenseits nationalstaatlicher Kontexte anwendbar ist. Dafür gibt es theoretische und empirische Gründe: Das gesamte relationale Gefüge der aktiven MRS-AkteurInnen, ihrer formalen und informellen Beziehungen, kann zwar als Soft-Policy-Netzwerk beschrieben werden und somit einer engen Governance-Auslegung folgen, die darauf zielt, privat-öffentliche Zusammenarbeit zu

erklären. Die horizontalen Relationen haben eine hohe Relevanz, aber eben auch die vertikalen Strukturen. Außerdem sind die horizontal aktiven AkteurInnen der öffentlichen Institutionen eingebettet in hierarchische Strukturen, oder wie es Tanja Börzel (2006) beschreiben würde: Sie agieren im Schatten der Hierarchie. Die Governance-Form Wettbewerb hat zwar keine essentielle Funktion, spielt aber dennoch eine Rolle (vgl. Tabelle 5) und kann unter Umständen negative Auswirkungen auf Netzwerkkooperationen haben. Zudem ist es nicht möglich, mit einem ausschließlichen Netzwerkansatz die Einbindung von verschiedenen Ebenen in MRS adäquat konzeptionell zu erfassen.

Piattonis MLG-Ansatz eignet sich, um die horizontalen und vertikalen Beziehungen auf verschiedenen territorialen und funktionalen Ebenen und diverse Querverbindungen analytisch zu konzipieren und zu beleuchten. Mithilfe dieses Ansatzes ist es möglich, Mobilisierungsprozesse, die durch die Verabschiedung einer MRS und ihrer neuen Governance-Architektur ausgelöst wurden, theoretisch zu fundieren und ihren Einfluss auf das institutionelle Gefüge⁴⁸ zu untersuchen. Die in Tabelle 5 dargestellten basalen Koordinationsformen bilden die Grundlage für die konzeptionelle Weiterentwicklung im MRS-Kontext. Kenis und Raab (2008) konstatieren zu Recht, dass in der empirischen Realität Idealtypen selten und eher Mischformen vorzufinden sind. So können verschiedene AkteurInnen an einem gemeinsamen Problem arbeiten (Netzwerk) und dennoch Eigennutz im Fokus haben (Markt/Wettbewerb).⁴⁹ Daher gilt es theoretisch zu klären, wann Hierarchie, Wettbewerb und Netzwerk genau vorliegen. Denn es gibt Unterschiede zwischen der Organisationsforschung – vor allem dem Forschungsstrang, der sich mit ökonomischen Aktivitäten beschäftigt – und der politikwissenschaftlichen Governance-Forschung insbesondere hinsichtlich des Verständnisses von Markt/Wettbewerb und Hierarchie. So wird in der ökonomisch orientierten Organisationsforschung Hierarchie üblicherweise mit einer Organisation gleichgesetzt. Ein derartiges Verständnis bringt enorme Abgrenzungsschwierigkeiten zum Netzwerk mit sich (vgl. Weyer 2011a), z. B. im Falle von Joint Ventures, bei denen mehrere Partner miteinander kooperieren und ein Gemeinschaftsunternehmen gründen. Eine enge Auslegung würde dies der Form „Hierarchie“ zuordnen. Ein derartiges Gemeinschaftsunternehmen hat aber eigentlich eher den Charakter einer

⁴⁸ Unter institutionellem Gefüge werden die Veränderung von Kooperationsstrukturen in einer Makroregion und die entsprechende Politikgestaltung verstanden (vgl. Kapitel 3.2.4.5 und 3.4).

⁴⁹ Ein klassisches Beispiel für eine Mischform ist auch die soziale Marktwirtschaft, die dem Wettbewerb unterliegt, aber in die der Staat regulierend eingreift (vgl. Kenis und Raab 2008: 133f.).

netzwerkartigen Kooperation, bei der autonome (eine Exit-Option ist vorhanden), aber interdependente Partner miteinander arbeiten. Daher wird hierarchische Koordination so verstanden:

„In Staaten/Bürokratien besteht (...) eine Über-/Unterordnung zwischen den (öffentlichen) Akteuren, die deren Handlungsautonomie entscheidend einschränkt (...). Dafür können Staaten (...) als Steuerungsakteure auftreten, indem sie das Handeln anderer (privater) Akteure per hoheitlicher Weisung (hierarchisch) koordinieren (sanktioniert durch die Möglichkeit, Zwang auszuüben)“ (Börzel 2006: 76).

Somit umfasst das Verständnis hierarchischer Koordination öffentliche Institutionen auf subnationaler, nationaler, supranationaler und internationaler Ebene, ihre vertikale Einbettung und die Möglichkeit der hierarchischen Steuerung von privaten AkteurInnen. Nach Tanja Börzels (2006) Verständnis sind internationale Organisationen ebenfalls nicht-hierarchisch, wenn keine Mehrheitsbeschlüsse gefasst werden können und demzufolge der einzelne Staat nicht überstimmt werden kann (d. h., es ist keine hierarchische Weisung/Setzung möglich).

Der Organisationswissenschaftler Walter Powell verwendet als weitere Kategorie die Bezeichnung „Markt“ (vgl. Powell 1990). In der politikwissenschaftlichen Forschung wird allerdings überwiegend der Terminus „Wettbewerb“ anstatt „Markt“ benutzt, weil dieser Begriff eben auch „Wettbewerb“ in politischen Kontexten beschreibt und nicht ausschließlich wirtschaftliche Marktaktivitäten meint (vgl. Börzel 2010: 194). Unter „Wettbewerb“ wird demnach verstanden, dass direkt oder indirekt wettbewerbsfördernde Formen der Handlungskoordination angewendet werden. Insbesondere bei weichen Koordinationsformen werden von der Europäischen Kommission häufig als Vorgabe jährliche Fortschrittsberichte verlangt, die den politischen Wettbewerb zwischen Mitgliedsstaaten fördern.

Ferner folge ich dem Vorschlag von Kenis und Raab, dass ein Netzwerk vorliegt, „wenn mehrere interdependente Organisationen oder deren Teile als Kollektiv bewusst oder unbewusst ihre Handlungen aufeinander abstimmen und damit Effekte auf der kollektiven Ebene erzeugen“⁵⁰ (Kenis und Raab 2008: 134). Dieser Begriff hat den Vorteil, dass sämtliche Akteurskonstellationen (nur öffentliche, privat-öffentliche und nur private AkteurInnen) mit ihren horizontalen informellen oder formalen Relationen

⁵⁰ Dazu sind mindestens drei Organisationen erforderlich (vgl. Provan und Kenis 2008).

erfasst werden können. Der Zeithorizont von Netzwerken kann variieren.⁵¹ In der folgenden Übersicht werden die drei basalen Koordinationsformen vorgestellt und verglichen:

Tabelle 5: Idealtypische Koordinationsformen

Idealtypen: Koordinationsformen	Wettbewerb (nicht-hierarchisch)	Hierarchie (hierarchisch)	Netzwerk (nicht-hierarchisch)
Normative Basis	Vertrag, Eigentumsrechte	Weisungsrechte	Vertrauen
Funktionslogik	Wettbewerb/ Konkurrenz	Hierarchische Über- und Unterordnung	Kooperation
Wege der Kommunikation	Preise	Formale Regeln und Routinen	Relationen
Art der Koordination	Spontan, spezifisch	Geregelt, unspezifisch	Diskursiv
Konfliktregulierung	Recht	Hierarchische Weisung	Verhandlung
Kollektive Ziele	Nicht erreichbar	Erreichbar	Erreichbar
Dominante Orientierung der Akteure	Eigennutz	Orientierung an institutionellen Zielen	Orientierung am gemeinsamen Problem/kollektiven Sachverhalt
Akteursbeziehung	Autonom, unabhängig	Abhängig	Autonom, aber interdependent
Akteursstruktur	Atomisiert	Vertikales Beziehungsgefüge	Horizontales Beziehungsgefüge

Quelle: Eigene Darstellung basierend auf Kenis/Raab (2008), Börzel (2010)⁵², Powell (1992) und Weyer (2011) mit eigenen Ergänzungen und Veränderungen

AkteurInnen sind Organisationen oder individuelle AkteurInnen als VertreterInnen von Organisationen.⁵³ Der Fokus der Arbeit liegt auf den horizontalen Kooperationen

⁵¹ Einige AutorInnen konzipieren Netzwerke mittelfristig (z. B. Weyer 2011: 49), andere als relativ dauerhaft (z. B. Benz 2001: 170 in Schäfer/Knill 2011: 194). Aus meiner Sicht kann ein Netzwerk durchaus auch nachhaltig bestehen.

⁵² Im Gegensatz zu dieser Arbeit verwendet Tanja Börzel „Verhandlungssystem“ anstatt „Netzwerk“ als dritte Kategorie neben Hierarchie und Wettbewerbssystem. Außerdem benutzt sie in dieser Publikation die Bezeichnung „Netzwerke“ nur für „Governance-Networks“, die privat-öffentliche Kooperationen erfassen (vgl. Börzel 2010).

⁵³ Informelle Freundschaften bzw. private Beziehungen zwischen EUSDR-AkteurInnen sind kein Gegenstand des Forschungsinteresses.

und darauf, wie diese in die EUSDR-MLG eingebettet sind. Berücksichtigt wird dabei auch die Wirkung von weiteren Governance-Formen auf die Zusammenarbeit im Netzwerk. Erst seit wenigen Jahren haben AutorInnen der Governance-Forschung begonnen, sich intensiver mit der Funktionsweise und mit Effekten von verschiedenen Netzwerk-Konfigurationen zu beschäftigen:

„Die Frage der ‚Governance of Networks‘, d. h. wie letztendlich die (Entscheidungs-)Strukturen und Prozesse innerhalb der Netzwerke beschaffen und welche Dimensionen dabei wesentlich sind, um verschiedene Unterformen zu identifizieren und nachfolgend deren Effekte und Randbedingungen zu untersuchen, ist bisher kaum angegangen worden“ (Kenis und Raab 2008: 140).

Daher ist es das Ziel dieser Arbeit, einen Beitrag zur Schließung dieser Forschungslücke zu leisten. Im Rahmen der Dissertation wird zwischen verschiedenen Netzwerken anhand der Akteurskonstellationen differenziert: gouvernementale Netzwerke (öffentliche AkteurInnen), Governance-Netzwerke (private und öffentliche AkteurInnen) und private Netzwerke (private AkteurInnen).⁵⁴ Netzwerke von öffentlichen AkteurInnen wurden in den vergangenen Jahren im europäischen Rahmen auf unterschiedlichen territorialen Ebenen etabliert: Städtenetzwerke, interregionale Partnerschaften oder Kooperationen von nationalen Ministerien im Rahmen der offenen Koordinationsmethode sind nur einige Beispiele. Mit „gouvernementalen“ Netzwerken sollen nicht ausschließlich grenzüberschreitende Kooperationsstrukturen (vgl. Hale und Held 2011: 12ff.) erfasst werden, sondern auch beispielsweise interministerielle Arbeitsgruppen innerhalb eines Landes, die sich mit der MRS-Thematik beschäftigen. Wie bereits geschildert, haben in den letzten Jahren einige AutorInnen die Forschungen zu Governance-Netzwerken vorangetrieben. Governance-Netzwerke werden als Zusammenarbeit von privaten und öffentlichen AkteurInnen konzipiert. Die autonomen, aber interdependenten AkteurInnen kooperieren horizontal mit dem Ziel, komplexe Probleme in politischen Kontexten zu lösen. Die Beziehungsmuster werden dabei als mehr oder weniger stabil beschrieben und können somit formale, aber auch eher informelle Relationen umfassen (vgl. Koliba et al. 2011; Klijn und Koppenjan 2016: 11; Provan und Kenis 2008: 231; Raab et al. 2013; Torfing 2007: 5). Die meisten der genannten AutorInnen nutzen die SNA-Methode, um die Netzwerke im Detail zu explorieren, und

⁵⁴ Die dritte Kategorie hat keine Relevanz für die Arbeit, da kein Bezug zur EUSDR besteht. Ein mögliches Beispiel wären strategische Netzwerke von Wirtschaftsunternehmen im Donauraum.

diskutieren auch demokratietheoretische Aspekte. In Kapitel 3.3 wird das detaillierte Analysemodell für die netzwerkförmigen Kooperationen erarbeitet.

Governance-Netzwerke stehen im Fokus des Forschungsinteresses dieser Arbeit. Dabei wird zwischen verschiedenen Ausprägungsformen privat-öffentlicher Zusammenarbeit differenziert. Die AkteurInnenkonstellationen können variieren von primär gouvernementalen NetzwerkakteurInnen mit der Einbindung von privaten AkteurInnen als BeobachterInnen bis hin zu privat dominierten Netzwerken mit punktueller Einbeziehung von institutionellen AkteurInnen. So kann beispielsweise eine informelle Zusammenarbeit des Netzwerks mit den thematischen EUSDR-KoordinatorInnen erfolgen. Die folgende Tabelle 6 fasst die verschiedenen MRS-Governance-Formen mit ihren möglichen Ausprägungen zusammen.

Tabelle 6: MRS-Governance-Formen

MRS-Governance-Formen	Beschreibung	Akteurskonstellationen
Hierarchie		
Subnationale, nationale und supranationale öffentliche Institutionen	Öffentliche MRS-AkteurInnen handeln aus hierarchischen Institutionen heraus	Öffentliche AkteurInnen
Vertikales MLG System	Öffentliche AkteurInnen im vertikalen MLG-System	Öffentliche AkteurInnen
Hierarchische Steuerung von privaten AkteurInnen	Hierarchische Vorgaben von öffentlichen AkteurInnen (Metagovernance) für private AkteurInnen	Öffentliche AkteurInnen als SteuerungsakteurInnen
Wettbewerb		
Politischer Wettbewerb	Politischer Wettbewerb wird gefördert, z. B. weiche EU-Instrumenten wie Fortschrittsberichte	Öffentliche AkteurInnen
Wettbewerb der Netzwerke	Wettbewerb zwischen Netzwerken mit ähnlichen Zielsetzungen in Makroregionen	Öffentliche und private AkteurInnen
Wettbewerb im Markt	Wettbewerb im Markt, z. B. um öffentliche Aufträge im MRS-Kontext	Öffentliche und private AkteurInnen
Wettbewerb um Fördermittel	Wettbewerb um Fördermittel wie EU-Förderungen	Öffentliche und private AkteurInnen

Netzwerk		
Netzwerke öffentlicher AkteurInnen (gouvernementale Netzwerke)	Intergouvernementale oder intragouvernementale Zusammenarbeit, interministerielle Zusammenarbeit und parlamentarische Netzwerke auf verschiedenen territorialen Ebenen	Öffentliche AkteurInnen
Governance-Netzwerke	Unterscheidung nach primären AkteurInnen-konstellationen: (1) intergouvernementale Netzwerke (Dominanz öffentlicher AkteurInnen), (2) relativ ausgeglichene privat-öffentliche Netzwerke, (3) nichtstaatliche Netzwerke (Dominanz nichtstaatlicher AkteurInnen)	Öffentliche und private AkteurInnen
Netzwerke von nicht-staatlichen AkteurInnen	Z. B. strategische Netzwerke, keine Relevanz, da kein Bezug zur EUSDR	Nichtstaatliche AkteurInnen

Quelle: Eigene Darstellung basierend auf Benz und Dose (2010), Börzel (2010), Piattoni (2011), Schneider (2009), Sydow und Dudschek (2011), Torfing (2007) und Weyer (2011)

3.2 Multi-Level-Governance⁵⁵ und neue Governance-Formen: Analyseraster für MRS-Soft-Governance-Architektur

Aufbauend auf der intergouvernementalen Zusammenarbeit der Nachkriegsjahre ist in einem dynamischen Prozess das ausdifferenzierte politische System der heutigen Europäischen Union entstanden. Ingeborg Tömmel konstatiert dabei vier Entwicklungsphasen, die geprägt waren von Integrationsschüben und Stagnationen. Das Antreten der neuen Europäischen Kommission 1985 unter der Führung von Jacques Delors beschreibt sie dabei als Beginn der dritten Phase, mit der die Jahre der Stagnation beendet wurden.⁵⁶ Denn Jacques Delors hatte die wirtschaftliche eng mit der politischen Integration verknüpft: Mit Inkrafttreten der Einheitlichen Europäischen Akte 1987 wurde der europäische Binnenmarkt vollendet und damit ein bedeutender Fortschritt in der wirtschaftlichen Zusammenarbeit umgesetzt. Zugleich wurde auch die

⁵⁵ Es wird vorwiegend die englische Bezeichnung „Multi-Level-Governance“ (MLG) genutzt, aber auch die von Rudolf Hrbek vorgeschlagene deutsche Übersetzung „Regieren im Mehrebenensystem“ (Hrbek 2015: 491). Allerdings hat diese den Nachteil, dass zwischen „government“ und „governance“ nicht unterschieden werden kann.

⁵⁶ Phase 1: Gründung und Aufbau im Zeichen eines supranationalen Integrationswegs (Nachkriegsphase bis Mitte 1960er), Phase 2: dominierende intergouvernementale Entscheidungen beim Aus- und Umbau (Mitte der 1960er bis 1985), Phase 4: ausgereiftes politisches System, das gekennzeichnet ist von Erweiterung, Vertiefung und Ausdifferenzierung (ab Anfang der 1990er) (vgl. Tömmel 2014: 35ff.).

politische Integration forciert, indem vor allem die supranationale Ebene gestärkt wurde: So erfuhren das Europäisches Parlament (EP) und die Europäische Kommission eine Aufwertung.⁵⁷ Außerdem wurden die Entscheidungsregeln im Rat durch die Einführung von Mehrheitsregeln in bestimmten Politikfeldern verändert. Mit der Unterzeichnung des Vertrags von Maastricht (1991) wurden weitere Reformen angestoßen (u. a. Umbenennung von EG zur EU und Einführung der Unionsbürgerschaft). Als Ausgleich für mögliche negative Konsequenzen eines gemeinsamen Binnenmarktes, aber auch im Kontext von EU-Erweiterungen (d. h. Aufnahme neuer EU-Länder) wurde die europäische Regionalpolitik reformiert und ausgebaut. Dies sollte insbesondere strukturschwachen und geographisch benachteiligten Regionen zugutekommen (vgl. Tömmel 2014; Bache und Flinders 2005; Kopp-Malek 2008: 142). Auch das Budget der EU-Strukturpolitik wurde erheblich erhöht und das Ziel der sozialen und wirtschaftlichen Kohäsion⁵⁸ definiert. Das neu eingeführte Partnerschaftsprinzip sollte zudem gewährleisten, dass zeitgleich subnationale, nationale und supranationale AkteurInnen am Prozess der europäischen Regionalpolitikformulierung und -umsetzung beteiligt sind. Die Stärkung der sub- und die der supranationalen Ebene sind damit inhärent miteinander verwoben (vgl. Poth-Mögele 1993; Hodson 2012). In diesem historischen Kontext untersuchte Gary Marks die reformierte EU-Strukturpolitik und entwickelte induktiv das Konzept der *Multi-Level-Governance* (MLG) (vgl. Marks 1993; Knodt und Große Hüttmann 2012: 188).⁵⁹ Erstmals wurde der Begriff von ihm 1993 erwähnt und definiert als

„a system of continuous negotiation among nested governments at several territorial tiers – supranational, national, regional, and local – as the result of a broad process of institutional creation and decisional reallocation that has pulled some previously centralized functions of the state up to the supranational level and down to the local/regional level“ (Marks 1993: 392).

Insbesondere mit Liesbet Hooghe hat er in den darauffolgenden Jahren den MLG-Ansatz weiter ausgearbeitet und empirisch untersucht. *Multi-Level* erfasst im Kern das Zusammenwirken von verschiedenen Ebenen in der Politikgestaltung und -umsetzung.

⁵⁷ Supranationale Institutionen wie das EP haben bei den Revisionen der EU-Verträge stetig Kompetenzen hinzugewonnen. Seit dem Inkrafttreten des Vertrags von Lissabon wird das EP als weitgehend gleichberechtigter Partner im EU-Gesetzgebungsprozess gewertet (vgl. Abels 2013: 18).

⁵⁸ Mit dem Vertrag von Lissabon ist 2009 zudem das Ziel der territorialen Kohäsion in Kraft getreten (vgl. Art. 174 AEUV 2009).

⁵⁹ Auf den Mehrebenen-Charakter der Europäischen Gemeinschaft haben andere AutorInnen teilweise bereits früher hingewiesen. So hat Donald Puchala bereits 1972 die Gemeinschaft als „Konkordanz-System“ mit mehreren Handlungsebenen (subnational, national, supranational) beschrieben, Fritz Scharpf benutzte 1985 die Bezeichnung „Verflechtungssystem“ und Wolfgang Wessels bezeichnete sie 1992 als „fusionierten Föderalstaat“ (vgl. Knodt und Große Hüttmann 2012: 191).

Aus MLG-Sicht hat sich die Rolle des Nationalstaates verändert, da Kompetenzen *nach oben* zur supranationalen und *nach unten* zur subnationalen Ebene übertragen wurden. Neuere Arbeiten integrieren mittlerweile auch weitere Ebenen wie die globale oder untergliedern die subnationale in regional und lokal. Dabei wird diesen territorialen Ebenen eine eigenständige Funktion in der Politikgestaltung zugeschrieben (vgl. Hooghe 1996; Marks 1996; Hooghe und Marks 2001; Abels 2016: 99ff.). Mit *Governance* knüpfen die VertreterInnen an die allgemeine Governance-Debatte und die Einbindung von nichtstaatlichen AkteurInnen in politische Prozesse an (vgl. Piattoni 2010; Knodt und Große Hüttmann 2012; Hooghe und Marks 2001, 2010). Zahlreiche andere damalige Theorien hatten vor allem das Ziel, Prozesse der europäischen Integration zu erklären. MLG ist Teil einer Diskussion, die die EU als politisches System betrachtet sowie dieses und den politischen Alltag erklären will. Im Fokus stehen also eher die konkreten Auswirkungen als die Gründe der Integration (vgl. Bache und Flinders 2005: 2; Abels 2016: 100).⁶⁰

Im Folgenden werden zunächst die Ursprünge der MLG-Debatte diskutiert und theoretisch verortet. Anschließend wird der aktuelle Forschungsstand zur MLG vorgestellt. Die Dissertation baut primär auf der MLG-Theoriebildung nach Simona Piattoni auf, die den Ansatz von Liesbet Hooghe und Gary Marks weiterentwickelt hat. Dies eignet sich für die vorliegende Arbeit, da hierbei MLG als Theorie der politischen Mobilisierung konzeptualisiert wird. Im Kern beschäftigt sich die Arbeit genau mit dieser Frage: Warum wurden seit dem EUSDR-Entstehungsprozess AkteurInnen mobilisiert und Netzwerke initiiert? Der Mehrebenen-Charakter solcher MRS kann eine Erklärung für diese Prozesse sein. Piattonis Ansatz ermöglicht es auch, die Auswirkungen von Mobilisierungsprozessen auf das institutionelle Gefüge zu untersuchen. Im vorliegenden Fall soll dabei geprüft werden, inwieweit Kooperationsstrukturen und die Politikgestaltung im Donauraum beeinflusst werden. Das MLG-Modell von Simona Piattoni beschäftigt sich mit der ordentlichen Gesetzgebung (vgl. Piattoni 2010). Wie bereits erwähnt, stellen MRS keine rechtsverbindliche Politikgestaltung dar, sondern sind dem sogenannten Soft Law zuzuordnen und damit der politikwissenschaftlichen Debatte zu neuen Formen von Governance (New Modes of Governance – NMG). Daher werden diese Ansätze in das MLG-Modell integriert. Das Drei-Sektoren-Modell, das

⁶⁰ Der MLG-Ansatz wird mittlerweile auch für andere politische Systeme verwendet (vgl. Stephenson 2014; Tortola 2016).

eine differenzierte Betrachtung von gesellschaftlichen AkteurInnen ermöglicht (vgl. Salomon und Anheier 1999), erweitert zusätzlich das Modell.

3.2.1 Entwicklung des MLG-Ansatzes

Die wissenschaftlichen Analysen zur europäischen Zusammenarbeit haben sich mit wenigen Unterbrechungen bis in die 1990er Jahre insbesondere den Triebkräften und Hemmnissen des europäischen Integrationsprozesses gewidmet (vgl. Bieling und Lerch 2012). So sind aus Sicht des realistisch inspirierten (liberalen) Intergouvernementalismus (u. a. Stanley Hoffmann, Andrew Moravcsik) die Mitgliedsstaaten die entscheidenden Akteure, die den europäischen Integrationsprozess bestimmen und kontrollieren. Die Übertragung von politischen Kompetenzen auf die supranationale Ebene werde vollzogen, um eigene nationale Ziele zu realisieren und Handlungsspielräume auszuweiten. Die Präferenzbildung der nationalen Regierungen und die zwischenstaatlichen Verhandlungen stehen demnach im Fokus des Forschungsinteresses intergouvernementaler Ansätze (vgl. Bieling 2012; Steinhilber 2012; Moravcsik 1998; Hoffmann 1966). Auf der anderen Seite betonten VertreterInnen des (Neo-)Funktionalismus (u. a. David Mitrany, Ernst Haas) und ab Ende der 1990er auch AutorInnen des Supranationalismus (u. a. Stone Sweet und Sandholtz) die eigenständige Rolle der supranationalen Ebene. Aus dieser Perspektive werden die EU-Institutionen nicht als „Ausführungsgehilfen“ der Mitgliedsstaaten gewertet, sondern ihnen wird eine gewisse Autonomie zugerechnet, die es ihnen ermöglicht, eine eigene Integrationsagenda zu verfolgen. Daher versuchen diese AutorInnen Aussagen über die Triebkräfte der europäischen Integration zu treffen, die die supranationale Ebene explizit in den Analysen berücksichtigt (vgl. Bieling und Lerch 2012: 21f.).

Das vom Neo-Funktionalisten Ernst Haas entwickelte „Spill-over-Konzept“ schien zunächst ein adäquater Erklärungsansatz für die erfolgreichen inkrementellen Integrationschritte zu sein. Haas hatte angenommen, dass gelungene Fortschritte in einem Politikfeld in die nächsten, angrenzenden Felder „überschwappen“ und so der Integrationsprozess graduell, aber quasi automatisch voranschreitet (vgl. Haas 1970). Allerdings bot der Ansatz keine Erklärungen für Phasen der Stagnationen (vgl. Bieling und Lerch 2012: 22). Diese wurden von Stanley Hoffmann, einem Schüler von Haas, im Rahmen des klassischen Intergouvernementalismus aufgegriffen, erklärt und schließlich im sogenannten liberalen Intergouvernementalismus von Andrew Moravcsik zu Beginn der 1990er Jahre komplementiert.

Mit seinen Erkenntnissen zu den Reformen in der EU-Strukturpolitik im Allgemeinen und den institutionellen Veränderungen im Besonderen, die durch den Vertrag von Maastricht erfolgten, stellte schließlich Gary Marks bereits ab 1993 die beiden großen Theoriedebatten zur europäischen Integration – Neofunktionalismus und Intergouvernementalismus – zumindest kritisch zur Schau (vgl. Marks 1993): Aus Marks' Sicht sind beide Theorieperspektiven eindimensional und erfassen den Institutionenaufbau innerhalb der Gemeinschaft inadäquat, weil sie die Rolle der subnationalen Ebene vernachlässigen und einen zu starken Fokus auf die jeweilige territoriale Ebene haben (nationale vs. supranationale). Mit funktionalistischen Ansätzen teilt er jedoch die Einschätzung, dass die supranationale Ebene, insbesondere die Europäische Kommission, eine eigenständige Rolle im Integrationsprozess spielt. Zwar haben die Mitgliedsstaaten die Entscheidungshoheit über die großen Vertragsrevisionen („high politics“), jedoch sind formal und informell eine Vielzahl von verschiedenen AkteurInnen in die Prozesse der Interpretation und Ratifizierung involviert, wodurch sich ganz eigene Dynamiken entwickeln. Damit widerspricht er vehement der intergouvernementalen Auslegung, teilweise aber eben auch der funktionalistischen Sichtweise. So beobachtet er seit der Maastrichter Vertragsrevision und im Kontext der reformierten Strukturpolitik eine zunehmende Mobilisierung und ein Empowerment der subnationalen Ebene. Mit dem Maastricht-Vertrag wurde das Sprachrohr der regionalen und kommunalen Ebene in Form eines beratenden Gremiums auf supranationaler Ebene institutionalisiert (vgl. Marks 1993): der Ausschuss der Regionen (AdR). Einige AutorInnen bewerten diesen in legislativer Hinsicht bis heute als relativ schwache Institution, da er bloß eine beratende Funktion hat (vgl. Tömmel 2014). Andere hingegen argumentieren, dass dies gerade seine Stärke sei und der Einfluss des AdR im EU-Gesetzgebungsprozess nicht unterschätzt werden dürfe (vgl. Schönlau und Piattoni 2015; Piattoni 2019).⁶¹ Außerdem genießt er eine hohe demokratische Legitimation, da die Mitglieder gewählte VertreterInnen ihrer subnationalen Einheiten sind und teilweise politische Schwergewichte darstellen, die Netzwerke bis zu den nationalen politischen Spitzen haben (vgl. Tömmel 2014). Die Rolle subnationaler AkteurInnen im europäischen Politikformulierungs- und Implementierungsprozess wurde außerdem durch das Partnerschaftsprinzip gestärkt, das 1988 mit der Reform der Strukturpolitik eingeführt wurde.

⁶¹ Aufgrund der gut etablierten Arbeitsbeziehungen zur EU-Kommission erhält der AdR mittlerweile frühzeitig Entwürfe und kann so Stellungnahmen gründlich vorbereiten. Dadurch ist es dem AdR möglich, „to *shape* policies by influencing in the way in which they are defined, implemented and evaluated“ (Piattoni 2019: 5).

Marks konstatiert, dass aufgrund der institutionellen Veränderungen die Komplexität der AkteurInnenkonstellationen und -interaktionen weiter zugenommen hat. Vor 1992 haben subnationale und supranationale AkteurInnen primär über die nationale Ebene kommuniziert, danach wurden zwei weitere Kanäle etabliert: Zum einen finden seitdem direkte Kontakte zwischen der Kommission und den subnationalen AkteurInnen in Brüssel und den Regionen statt. Zum anderen kommunizieren supranationale AkteurInnen mit europaweiten Spitzenorganisationen der subnationalen Regierungen (z. B. Ausschuss der Regionen, Versammlung der Vereinten Regionen Europas). Allerdings existieren keine einheitlichen Interaktionsstrukturen mit subnationalen AkteurInnen, da diese in den verschiedenen europäischen Ländern sich hinsichtlich ihrer Rolle, ihrer Kompetenzen und ihrer finanziellen Ausstattung unterscheiden und damit eine heterogene Gruppe darstellen (vgl. Marks 1993: 402ff.). So haben bis heute Regionen mit Legislativfunktion eine privilegierte Position im europäischen Gesetzgebungsprozess (vgl. Abels 2013, 2017). Die Diskussionen um den MLG-Ansatz haben einen Beitrag zur Verschiebung der Debatte geleistet.⁶² So werden mit dem induktiv entwickelten Ansatz die inhaltliche Politikgestaltung und die Problemlösungsfähigkeit der europäischen Gemeinschaft sowie die Auswirkungen des europäischen Einigungsprozesses auf bestehende Institutionen untersucht (vgl. Bieling und Lerch 2012; Hooghe 1996). Die Weiterentwicklung des MLG-Ansatzes durch Gary Marks und Liesbet Hooghe wird im folgenden Abschnitt dargestellt und diskutiert.

Nachdem Gary Marks in einem Artikel 1993 erstmals die MLG erwähnte, hat er vor allem mit Liesbet Hooghe den MLG-Ansatz konzeptionell weiterentwickelt. Dabei sind drei wesentliche Entwicklungsphasen erkennbar: In ihrem ersten thematischen Sammelband „Cohesion Policy and European Integration: Building Multi-Level Governance“ (1996, *Phase I der MLG-Konzeptentwicklung*) kritisieren sie staatszentrierte Perspektiven und konzentrieren sich insbesondere auf die neuen Beteiligungsformen von subnationalen AkteurInnen in der europäischen Kohäsionspolitik. Dabei haben sie festgestellt, dass keine Politikphase von einer Ebene (supranational, national und subnational) dominiert wird, weil die Kontrolle aufgrund von gegenseitigen Abhängigkeiten geteilt wird (vgl. Hooghe 1996: 15). Sie haben drei Gründe herausgearbeitet, weshalb der europäische Nationalstaat keine alleinige Kompetenzhoheit

⁶² Es ist nicht Ziel dieses Kapitels, den aktuellen Stand der theoretischen europäischen Integrationsdebatte aufzuarbeiten (vgl. u. a. Wiener et al. 2019), sondern lediglich die Entwicklung des MLG-Ansatzes wissenschaftlich zu verorten.

in der Kohäsionspolitik hat: (1) Die Entscheidungskompetenzen in dem Politikfeld sind zwischen den drei politischen Ebenen zerstreut. (2) Die nationalen Regierungen können nicht allein die Ressourcen für eine derart komplexe Politik aufbringen. (3) Das neu eingeführte Partnerschaftsprinzip verlangt die Kooperation zwischen den Ebenen (Hooghe 1996: 16f.).

In ihrem 2001 veröffentlichten Buch „Multi-level Governance and European Integration“ (2001, *Phase 2 der MLG-Konzeptentwicklung*) haben sie diesen Ansatz weiterverfolgt und kausale Erklärungen entwickelt, weshalb politische AkteurInnen nationaler Regierungen bereit sind/waren, Zuständigkeiten an supra- und subnationale Ebenen abzugeben, und warum die MLG sich generell in Europas liberalen Demokratien etablieren konnte (vgl. Hooghe und Marks 2001: 69ff.).⁶³ In Hooghes und Marks' Analyseperspektive stehen die politischen AkteurInnen der nationalen Regierungen im Fokus, und sie differenzieren drei Umstände, weshalb eine Kompetenzübertragung vom Zentralstaat auf die sub- und supranationale Ebene möglicherweise erfolgte bzw. erfolgt:

(1) Regierende *unterstützen* dies möglicherweise aus den folgenden Gründen: Die Diffusion von politischer Macht kann durchaus die Position von Regierenden in internationalen und innerstaatlichen Verhandlungen verbessern, weil sie so argumentieren können, dass sie aufgrund des jeweiligen Drucks von innen oder außen nur geringe Zugeständnisse tätigen können. Außerdem können politische Entscheidungen von NachfolgerInnen kaum rückgängig gemacht werden, wenn Kompetenzen in einem Politikfeld beispielsweise auf supranationale Ebene übertragen wurden. Ein drittes Motiv könnte sein, dass politische AkteurInnen nicht die Verantwortung für unpopuläre Entscheidungen übernehmen wollen und daher die Aufgaben transferieren.

(2) Regierende *präferieren* eventuell *nicht* die Kompetenzübertragung, aber es erscheint als *bessere Alternative*, um nationale Interessen realisieren zu können: Um wirtschaftlichen Wohlstand zu erreichen oder beizubehalten sind internationale Kooperationen wichtig. Zusätzlich hat in den 1990er Jahren teilweise der innenpolitische Druck durch regionale Autonomiebestrebungen zugenommen, was eine subnationale Stärkung erforderte.

⁶³ Die Weiterentwicklung dieses theoretischen Ansatzes haben sie nach den erneuten institutionellen europäischen Reformen von Amsterdam (1999), aber vor dem Inkrafttreten der EU-Verträge von Nizza (2003) und Lissabon (2009) sowie vor der großen EU-Osterweiterung entwickelt (vgl. Hooghe und Marks 2001; Tömmel 2014).

(3) Es gibt Situationen, in denen nationale Regierende möglicherweise *formal die Kontrollfunktion* über supranationale und subnationale Organisationen haben, aber *informell* es ihnen *nicht gelingt*, diese auch auszuüben. So könnten die Präferenzen von verschiedenen Mitgliedsstaaten in Bezug auf die supranationale Politik in Konflikt miteinander stehen. Nach der Auffassung von Hooghe und Marks (2001: 71 ff.) führen die Entwicklungen eben zur verstärkten europäischen Integration auf der einen Seite und zur weiteren subnationalen Mobilisierung auf der anderen Seite.

Die Erklärung von subnationalen Mobilisierungsprozessen war seit Beginn der Untersuchungen zentral für ihren MLG-Ansatz. So haben sie bereits 1996 drei Erwartungen hinsichtlich der subnationalen Beteiligung in der europäischen Politikgestaltung formuliert: Die subnationale ist als dritte Ebene neben der nationalstaatlichen und der supranationalen relevant. Allerdings erwarten sie nicht, dass sie den Nationalstaat ersetzen wird. Außerdem vermuten sie, dass die subnationale Partizipation perspektivisch weiter zunehmen wird, aber sich ungleiche Muster in Europas subnationalen Einheiten (weiter-)entwickeln werden. So gehen sie davon aus, dass „[s]ubnational authorities in decentralized or federal states tend to be more successful because their strong legal-constitutional position makes it easier to generate those resources“ (Hooghe 1996: 19). Regionen und Kommunen mit relevanten Ressourcen wie Informationen und Expertisen hätten mehr Chancen, auf die europäische Politikgestaltung tatsächlich Einfluss zu nehmen (vgl. Hooghe 1996: 18f.). Daher versucht die AutorInnengruppe die Variationen bei der Beteiligung von verschiedenen politischen Ebenen in diversen Phasen der Kohäsionspolitik anhand von acht europäischen Ländern und ihren subnationalen Einheiten zu untersuchen und zu erklären (vgl. Hooghe 1996; Marks 1996). Gary Marks resümiert: „Member-state executives do not exclusively determine any single phase of cohesion policy“ (Marks 1996: 418). Zwar konstatiert die AutorInnengruppe, dass die Einbindung von subnationalen, supranationalen und nationalen Akteuren in den verschiedenen Phasen variiert, aber sie argumentieren für die Existenz einer MLG in der Kohäsionspolitik (vgl. Marks 1996). Zuletzt greift Marks ein neofunktionalistisches Argument auf: Aufgrund der Mobilisierung von neuen AkteurInnen vermutet er einen „Spill-over-Effekt“ auf andere europäische Politikbereiche (vgl. Marks 1996: 420).

In den 2001 veröffentlichten Analysen generalisieren sie stärker mit Blick auf das gesamte politische System der EU, anstatt ausschließlich auf die Kohäsionspolitik zu

fokussieren. Ihre Annahmen für europäisches Regieren im Mehrebenensystem formulieren sie in Abgrenzung von staatszentrierten Perspektiven:

(1) Entscheidungskompetenzen werden von AkteurInnen verschiedener Ebenen eher geteilt als von nationalen Regierungen monopolisiert. So konstatieren sie, dass supranationale Institutionen wie die Europäische Kommission, der Europäische Gerichtshof und das Europäische Parlament einen unabhängigen Einfluss haben.⁶⁴

(2) Die gemeinsamen Entscheidungsprozesse der Mitgliedsstaaten führen dazu, dass die einzelne nationale Regierung weniger kontrollieren kann. Dieses Prinzip gilt vor allem bei der alltäglichen europäischen Politikgestaltung, wo es stets Gewinner und Verlierer gibt.

(3) Die verschiedenen politischen Arenen werden als vernetzt („interconnected“) und weniger als verschachtelt („nested“) betrachtet. Die nationalen Arenen sind zwar weiterhin wichtig für die Entwicklung von nationalen Präferenzen, allerdings können aus Sicht des MLG-Modells subnationale AkteurInnen durchaus eigenständig handeln, da sie auf nationaler *und* supranationaler Ebene agieren sowie sich transnational vernetzen können (vgl. Hoogh und Marks 2001: 3f.):

„The separation between domestic and international politics, which lies at the heart of the state-centric model, is rejected by the multi-level governance model. National governments (...) no longer provide the sole interface between supranational and subnational arenas, and they share (...) control over many activities that take place in their respective territories“ (Hooghe und Marks: 2001: 4).

Um den alltäglichen Politikgestaltungsprozess der Europäischen Union und die beteiligten SchlüsselakteurInnen zu untersuchen, unterteilen Hooghe und Marks diesen Prozess in vier Phasen: (1) Politikinitiierung, (2) Entscheidungsfindung, (3) Implementierung und (4) Gerichtsbeschlüsse. Dabei analysieren sie neben formalen Prozeduren auch informelle Praktiken, die die Art und Weise von AkteurInnen beeinflussen, in der sie formale Regeln interpretieren und nutzen. So konstatieren sie, dass insbesondere supranationale Institutionen wie die Europäische Kommission und der

⁶⁴ Der später in Kraft getretene Vertrag von Lissabon (2009) intendiert, das Mehrebenensystem weiter zu stärken, und unterstützt damit diese Argumentation. So ist z. B. das Europäische Parlament nun weitgehend gleichberechtigter Akteur neben dem Rat im EU-Gesetzgebungsprozess. Das Subsidiaritätsprinzip wurde mit dem Lissabon-Vertrag ebenfalls weiterentwickelt. Es soll gewährleisten, dass Politik auf der politischen Ebene gestaltet und realisiert wird, auf der sie am wirksamsten ist. Ein neues „Frühwarnsystem“ wurde eingeführt, das es nationalen und regionalen Parlamenten mit Legislativfunktion ermöglicht, zu intervenieren, wenn das Prinzip als gefährdet betrachtet wird. Es wird ausdrücklich auch auf die subnationale Dimension verwiesen und die Rolle des Ausschusses der Regionen gestärkt (Art. 5, Abs. 3, Protokoll Nr. 2 AEUV; vgl. Europäisches Parlament 2018; Abels 2013).

Europäische Gerichtshof relevant sind und durch ihre Alltagspraxen den Integrationsprozess beeinflussen (vgl. Hooghe und Marks 2001: 12ff.). Sie resümieren: „With its dispersed competencies, contending but interlocked institutions, and shifting agendas, multi-level governance opens multiple points of access for interests“ (Hooghe und Marks 2001: 28).

Mit der konzeptionellen Weiterentwicklung der zwei MLG-Idealtypen (2003, 2004, 2010; *Phase 3 der MLG-Konzeptentwicklung*) reagierten Hooghe und Marks in den folgenden Jahren auf ihre KritikerInnen, die der Auffassung waren, sie vernachlässigten bei ihrem Ansatz die „Governance“-Dimension (vgl. Bache 2012: 630ff.). In ihren vorherigen Analysen erwähnten sie tatsächlich eher nur am Rande die Rolle von gesellschaftlichen AkteurInnen, und zwar die der zunehmenden Interessengruppen in Brüssel, die beabsichtigen, die europäische Politikgestaltung zu beeinflussen. Subnationale Mobilisierungsprozesse hingegen waren von Beginn von zentraler Bedeutung bei ihren Untersuchungen (vgl. Hooghe und Marks 2001: 15f., 81ff.; Hooghe, Marks und Schakel 2010). Mit der Ausarbeitung der zwei MLG-Idealtypen zielten Hooghe und Marks darauf ab, verschiedene Organisationsformen von MLG zu identifizieren und zu erklären (vgl. Hooghe und Marks 2003, 2004, 2010).

Ausgehend von Diskussionen des Föderalismus beschreiben sie den MLG-Typ I als eine systemweite Architektur, die getrennte territoriale Ebenen umfasst und keine überschneidende Mitgliedschaft ermöglicht. Die allgemeinen Zuständigkeiten sind auf eine begrenzte Anzahl von Ebenen (lokal, regional, national, international) verteilt, allerdings können Kompetenzen durchaus geteilt sein und überlappen. In Nationalstaaten sind typischerweise Typ-I-Arrangements vorzufinden; insbesondere verweisen Hooghe und Marks auf die zunehmenden Dezentralisierungsprozesse. Auch das EU-Mehrebenensystem charakterisieren sie grundsätzlich als Typ I, obwohl es auch durchaus Typ-II-Eigenschaften aufweist. Typ I ist eher selten im internationalen Bereich vorzufinden, Beispiele dafür sind neben der EU die UN, die Afrikanische Union und die Arabische Liga. Als Kriterien dafür definieren sie das Vorhandensein einer formellen Satzung, eines obersten Gesetzgebungsorgans, einer dauerhaften Exekutive, einer Administration sowie formaler Mechanismen, die Entscheidungen durchsetzen und Konflikte lösen (vgl. Hooghe und Marks 2010: 18ff.). Den MLG-Typ II leiten sie aus verschiedenen theoretischen Ansätzen (u. a. politische Ökonomie, Public-Choice-Theorie, internationale Beziehungen) her. Im Gegensatz zum MLG-Typ I liegen bei dieser Form in der Regel *aufgabenspezifische* Zuständigkeiten vor, die auf eine

Vielzahl von Ebenen verteilt, flexibel gestaltet und eher weniger dauerhaft organisiert sind. Es kann überschneidende Mitgliedschaften geben und Autoritäten werden eher funktional als territorial konzipiert. Im internationalen Bereich ist der MLG-Typ II aus ihrer Sicht dominierend und trägt mit aufgabenspezifischen Regimen zur Lösung transnationaler Probleme bei. Das flexible Design kann dabei ein Vorteil sein. Typ II ist tendenziell in rechtliche Rahmen von Typ I eingebettet und beide Typen können koexistieren. Internationale Governance und privat-öffentliche Partnerschaften fallen oft in die Typ-II-Kategorie. Der Neokorporatismus ist ein Beispiel, bei dem gesellschaftliche Interessengruppen in Typ I integriert sind. Funktionale Zweckverbände, interregionale Kommissionen oder Agenturen sind einige Beispiele für Typ II (vgl. Hooghe und Marks 2010: 20ff.). Die folgende Tabelle fasst die Eigenschaften der Idealtypen zusammen:

Tabelle 7: MLG-Idealtypen

	Typ I	Typ II
Zuständigkeiten	Allgemeine Zuständigkeit	Aufgabenspezifische Zuständigkeit
Mitgliedschaften	Keine überschneidenden Mitgliedschaften	Überschneidende Mitgliedschaften
Zuständige Ebenen	Zuständigkeiten sind auf eine begrenzte Anzahl von <i>territorialen</i> Ebenen verteilt, aber Kompetenzen können geteilt sein und überlappen	Zuständigkeiten sind auf eine unbegrenzte Anzahl von <i>funktionalen</i> Ebenen verteilt
Institutionelle Ausgestaltung	Systemweite Architektur	Flexibles Design
Untersuchungsfokus	Eher individuelle Regierung (von lokal bis international)	Eher konkretes Politikfeld (Typ II tendenziell eingebettet in Typ I)
Neigungen	Intrinsische Gemeinschaft Stimme Konfliktartikulation	Extrinsische Gemeinschaft Austritt Konfliktvermeidung
Beispiele	Grundsätzliches EU-Mehrebenensystem	Grenzüberschreitende Kooperationen wie interregionale Kommissionen; Zweckverbände

Quelle: Eigene Darstellung nach Hooghe und Marks (2010)

Typ I und Typ II unterscheiden sich auch hinsichtlich der Konzeption von Gemeinschaft. Menschen identifizieren sich bei Typ I häufig mit Gemeinschaften eines

bestimmten Territoriums oder einer ethnischen/religiösen Gruppe (intrinsische Gemeinschaft). AkteurInnen im MLG-Typ II intendieren ein gemeinsames Problem zu lösen und stellen somit tendenziell keine Schicksalsgemeinschaften (extrinsische Gemeinschaft) dar. Ihre Mitgliedschaft ist freiwillig und es ist möglich, in verschiedenen Initiativen Mitglied zu sein (vgl. Hooghe und Marks 2003: 240f.).

Gary Marks und Liesbet Hooghe haben mit dem MLG-Ansatz Folgendes erreicht: „It gave us a simplified way of understanding what European policy-making looked like on a day-to-day basis in (certain) policy areas“ (Stephenson 2014: 818). Sie haben zwar versucht, kausale Erklärungen für die Entstehung des MLG zu liefern (vgl. Hooghe und Marks 2001: 69ff.), dennoch ist es ihnen nicht gelungen, eine Theorie mit überprüfbaren Hypothesen zu formulieren (vgl. Knodt und Große Hüttmann 2012: 197; Jordan 2001: 201; Benz 2010: 215). Der Ansatz stellt vielmehr einen Analyse-rahmen für die europäische Politikgestaltung dar, der jedoch einer Weiterentwicklung bedarf (vgl. Benz 2010: 215). In Bezug auf die theoretischen Diskussionen zu europäischen Integrationsprozessen ist es den AutorInnen gelungen, ein drittes Paradigma neben dem Intergouvernementalismus und dem Neofunktionalismus/Supranationalismus auszuarbeiten und so die dichotome Betrachtungsweise zu hinterfragen (vgl. Piattoni 2010: 17). Allerdings liefert MLG keinen makrotheoretischen Ansatz zur Erklärung der EU-Integration (vgl. Pagoulatos und Tsoukalis 2012). Der induktiv entwickelte Analyserahmen erfasst insbesondere die subnationale Mobilisierung bzw. Dezentralisierungs- und Supranationalisierungsprozesse und liefert Erklärungsansätze für die alltägliche Politikgestaltung in der EU.

Zu Beginn der 2000er Jahre konstatierten einige AutorInnen, dass die Rolle von subnationalen AkteurInnen in der EU tendenziell überschätzt werde und sich deren Aktivitäten eher auf die Strukturpolitik beschränkten (vgl. Jordan 2001; Jeffrey 2000: 3). Jedoch hat sich in späteren Untersuchungen gezeigt, dass subnationale Einheiten durchaus in weiteren EU-Politikfeldern eine Rolle spielen (vgl. Piattoni 2010). Wie bereits im Abschnitt zu den MLG-Idealtypen angedeutet, wurden Hooghe und Marks auch für die unzureichende Berücksichtigung der „Governance“-Dimension kritisiert, d. h. der Frage nach der Einbindung von nichtstaatlichen AkteurInnen (vgl. Bache 2012: 630ff.). Mit der Entwicklung der Idealtypen haben sie zwar versucht, die Kritik konstruktiv aufzugreifen und konzeptionell zu verarbeiten. Allerdings werden gesellschaftliche AkteurInnen nicht differenziert betrachtet. So verfolgen doch UnternehmensvertreterInnen tendenziell eine andere Agenda als zivilgesellschaftliche

AkteurInnen, die sich häufig als Repräsentanten bestimmter öffentlicher Interessen z. B. von marginalisierten Gruppen betrachten. Auch negieren die Idealtypen relevante Erkenntnisse, die Hooghe und Marks in vorherigen Publikationen verdeutlichten: So zeigten sie, dass subnationale Akteure neue Kommunikationskanäle etabliert haben und im Mehrebenensystem nicht „verschachtelt“ (nested) sondern eher „vernetzt“ (interconnected) sind (vgl. Hooghe und Marks 2001: 3f.). Idealtyp I beschreiben sie jedoch so: „Jurisdictions at lower tiers are nested neatly into the higher ones“ (Hooghe und Marks 2010: 28), und erfassen damit konzeptionell nicht mehr mögliche Querverbindungen.

Aus normativer Sicht betrachten Hooghe und Marks die MLG im Vergleich zu zentralstaatlich organisierten Entscheidungsprozessen als überlegen (Marks und Hooghe 2004: 16). Aufgrund der verstärkten Interdependenz von Staaten in der globalisierten Welt wird tatsächlich die Kernidee einer nationalen Souveränität zunehmend in Frage gestellt. Um Politikfelder wie Wirtschaft und Klimawandel effektiv bearbeiten zu können, sind internationale Kooperationen notwendig. Dennoch – so konstatiert Simona Piattoni – gebe es keine optimale Größe für das Regieren (z. B. Region, Nationalstaat, internationale Gemeinschaft). Vielmehr sei das Zusammenspiel von mehreren Ebenen zur Bearbeitung unterschiedlicher Probleme erforderlich, damit Effizienz und Legitimation gewährleistet werden könne (vgl. Piattoni 2019). Aber MLG-Strukturen, die auch gesellschaftliche AkteurInnen auf verschiedenen Ebenen einbinden, führen tendenziell zu erhöhter Komplexität und dadurch eventuell zu einer verstärkten Intransparenz. Daher sind kritische Diskussionen zur MLG und zu demokratischen Prozessen erforderlich (vgl. Peters und Pierre 2004: 76). Im Folgenden wird zunächst der aktuelle Stand in der MLG-Diskussion zusammengefasst und danach die Theoriebildung von Simona Piattoni als zentraler Untersuchungsansatz für die EUSDR-Governance diskutiert.

3.2.2 Aktueller Stand der MLG-Diskussion

Seit der Einführung des MLG-Ansatzes wurde das Konzept in der wissenschaftlichen Debatte vielfach aufgegriffen, mit anderen Theorien verknüpft (vgl. Knodt und Coracaci 2012: 105ff.; Abels 2016; Conzelmann und Smith 2008; Stephenson 2013), und einige AutorInnen haben versucht, es zu einer eigenen Theorie weiterzuentwickeln (vgl. Benz 2010; Hooghe und Marks 2001, 2010; Piattoni 2010; Tortala 2014). MLG stellt somit einen wissenschaftlichen (Theorie-)Ansatz und zugleich ein reales

Phänomen dar. Zusätzlich wird es von institutionellen AkteurInnen aus der Praxis selbst verwendet und ein gut funktionierendes EU-Mehrebenensystem als normatives Ziel postuliert (vgl. Pagoulatos und Tsoukalis 2012). Zwischenzeitlich gibt es einen weitgehenden Konsens in der wissenschaftlichen Debatte, dass die EU-Governance grundsätzlich als Mehrebenensystem charakterisiert werden kann:

„Most studies show a marked increase in both multi-level and multi-actor interactions over time, but there is more contention over the effects of the distribution of power in this changing context“ (Bache 2012: 633).

Dennoch besteht keine einheitliche MLG-Definition (vgl. Bache 2012: 634) – obgleich der Ausgangspunkt von MLG-Untersuchungen in der Regel die Veröffentlichungen von Marks und Hooghe darstellen. In seinen Analysen zeigt Pier Domenico Tortola (2017) die Anwendung von mittlerweile acht verschiedenen MLG-Arten auf. Die MLG-Konzeptionen variieren je nachdem, ob sie nichtstaatliche AkteurInnen berücksichtigen oder nicht, die EU und/oder andere internationale Kontexte in die Untersuchung einbeziehen und den Fokus auf Prozesse oder Strukturen richten. Der MLG-Ansatz wird insbesondere in der Europaforschung, in den internationalen Beziehungen sowie in vergleichenden Föderalismusstudien genutzt (vgl. Zürn, Wälti und Enderlein 2010: 5).

In seinem Artikel „Twenty years of multi-level governance: ‘Where Does It Come From? What Is It? Where Is It Going?’“ unternimmt Paul Stephenson (2013: 819ff.) den Versuch, die Literatur zur MLG thematisch und zeitlich zu systematisieren. Dabei entdeckt er vier hauptsächliche Arten der Anwendung mit jeweils zwei Schwerpunkten. Allerdings können diese durchaus überlappen und auch miteinander verknüpft werden: (1) Die *ursprüngliche MLG-Konzeption* wurde ab 1993 benutzt, um die Gründe für die entstehende EU-Mehrebenenstruktur nach den europäischen Reformen zu untersuchen und um zu analysieren, wie diese funktioniert (vgl. Kapitel 3.2.1). Außerdem wurde die MLG im Kontext von Europäisierungs- und Regionalisierungsprozessen in Untersuchungen eingesetzt. (2) Die *funktionale MLG-Anwendung* begann nach Auffassung von Stephenson ab 1997 und führte zu einem zu umfangreichen Politikfeld- und/oder (komparativen) Länderstudien. Ein Schwerpunkt lag auf Untersuchungen zur Umsetzung der Strukturfonds in verschiedenen Mitgliedsstaaten. Außerdem wurden die Kapazitäten zur Problemlösungsfähigkeit im MLG untersucht, aber auch zunehmende Lern- und Koordinationstätigkeiten im MLG festgestellt. (3) Die *kombinierte MLG-Anwendung* erhielt ab 2001 Aufschwung: Die MLG wurde mit

dem Neoinstitutionalismus oder der Prinzipal-Agenten-Theorie verknüpft. Aus Sicht von Blom-Hansen (2005) hat der MLG-Ansatz unzureichend kausale Erklärungen geliefert, wann welche AkteurInnen und Ebenen wichtig sind. Auch kritisiert er, dass eine Mehrebenenbeteiligung mit MLG gleichgesetzt wird (vgl. Blom-Hansen 2005: 644). Außerdem werden seit der Einführung der offenen Koordinationsmethode (OMK) der EU im Jahr 2000 Untersuchungen zu den NMG mit MLG kombiniert (siehe dazu Kapitel 3.2.3.5). (4) Die *normativen MLG-Diskussionen* starteten nach Stephenson's Systematisierung ab 2003. Die demokratiethoretisch informierten Diskussionen befassen sich mit Fragen der Legitimation, Demokratie und Rechenschaftspflicht im MLG-Kontext. Aus Sicht der EU institutionellen AkteurInnen trägt die MLG zu einer verbesserten Demokratie und einer erhöhten Legitimation bei (vgl. Europäische Kommission 2001). In der wissenschaftlichen Debatte ist diese positive Einschätzung umstritten. Identitätspolitik verortet Stephenson ebenfalls unter der Rubrik *normative Anwendung*.

Im Rahmen der Dissertation wird MLG als theoretisch-analytischer Rahmen für die Untersuchung der EUSDR-Governance genutzt. Damit kommen *funktionale* und *kombinierte* MLG-Anwendungen zum Tragen. Im Ausblick der Arbeit wird auch die *normative* Dimension berücksichtigt. Simona Piattonis (2010) MLG-Theoriebildung kann als *funktional* charakterisiert werden, denn sie vergleicht Entwicklungen in verschiedenen EU-Politikfeldern (Kohäsions-, Bildungs- und Umweltpolitik), sie ist zugleich aber auch *normativ*, da sie sich mit demokratiethoretischen Konsequenzen für die MLG befasst. Der von ihr entwickelte theoretische Rahmen wird im folgenden Unterkapitel vorgestellt, diskutiert und für die Zwecke der Arbeit angepasst. Ihr Fokus liegt eher auf einer rechtlich verbindlichen Politikgestaltung. Allerdings stellen MRS eine freiwillige Beteiligung dar und können daher als NMG gewertet werden (*kombinierte Anwendung*). Der aktuelle Debattenstand dazu wird in Kapitel 3.2.4 aufgearbeitet. Das MLG-Verständnis nach Tortalas Kriterien umfasst schwerpunktmäßig eine prozessorientierte Perspektive, einen Fokus auf die supranationale EU-Ebene in Zusammenarbeit mit Drittstaaten sowie die Einbindung von nichtstaatlichen Akteuren. Die Systematisierung von gesellschaftlichen und öffentlichen Akteuren wird um das Drei-Sektoren-Modell erweitert (vgl. Kapitel 3.2.5).

3.2.3 MLG-Theoriebildung

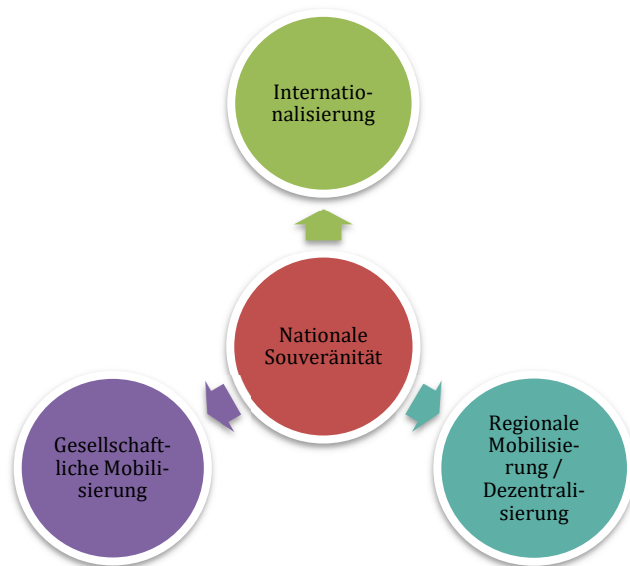
Die MLG-Debatte hat einen wichtigen Beitrag zum besseren Verständnis von europäischem Regieren im Alltag geleistet (vgl. Stephenson 2013: 818) und Muster von differenzierten Formen der MLG innerhalb der EU herausgearbeitet (vgl. Bache 2012). Dennoch wurde der Ansatz in der Vergangenheit von KritikerInnen vielfach eher als deskriptives Konzept gewertet, da kausale Mechanismen mit überprüfbaren Hypothesen unzureichend identifiziert worden seien (vgl. Pagoulatos und Tsoukalis 2015: 70; Jordan 2001; Jessop 2005; Peters und Pierre 2005). Außerdem wurde das Fehlen von konzeptioneller Klarheit sowie einer einheitlichen MLG-Definition angemahnt (vgl. Bache 2012: 634). Normative Kritik erfolgte insbesondere von Peters und Pierre (2005), die MLG-Arrangements als „faustischen Handel“ bezeichnen, da zwar die funktionale Effizienz in MLG-Konstellationen zunehmen könne, dafür aber demokratische Werte vernachlässigt würden (vgl. Peters und Pierre 2005).

Die Politikwissenschaftlerin Simona Piattoni hat diese Kritiken aufgegriffen und versucht, einen analytischen Rahmen zu entwickeln, der MLG als eine Theorie der politischen Mobilisierung versteht, um einen möglichen institutionellen Wandel zu erklären. Ausgangspunkt ihres MLG-Ansatzes ist der Nationalstaat, dessen Souveränität, Autonomie und nationale Einheit von drei verschiedenen Entwicklungen herausgefordert wird.⁶⁵ Aufbauend auf den Arbeiten von Hooghe und Marks (1996, 2001, 2008) hat sie drei Spannungsfelder identifiziert: innerstaatlich vs. international, Zentrum vs. Peripherie und Staat vs. Gesellschaft. Hooghe und Marks haben jedoch eher deskriptiv Erklärungen für die Gründe der Kompetenzübertragung von der nationalen auf die sub- und die supranationale Ebene zunächst in der Kohäsionspolitik und dann in generalisierter Weise geliefert (vgl. Kapitel 3.2.1 die Ausführungen zur Weiterentwicklung des MLG-Ansatzes; Hooghe 1996: 16f.; Hooghe und Marks 2001: 69ff.). Simona Piattoni (2010) hingegen hat ein Analysemodell konzipiert, das die verschiedenen Entwicklungsprozesse – auch unter der systematischen Einbeziehung von gesellschaftlichen AkteurInnen – in einen kausalen Zusammenhang bringt. Dabei betrachtet sie drei Achsen der Mobilisierung, die den souveränen Nationalstaat herausfordern: (1) internationale Kooperationen (innerstaatlich vs. international), (2) subnationale Artikulationen und Dezentralisierungsprozesse (Zentrum vs. Peripherie), (3) gesellschaftliche

⁶⁵ Wie bereits erwähnt, konstatiert sie in einer aktuellen Publikation sogar, dass die Kernidee der nationalen Souveränität an Bedeutung verliere, da die Interdependenz zwischen den Staaten eher zunehmen werde und „gain back control“ gar nicht mehr möglich sei (vgl. Piattoni 2019).

Mobilisierung (Staat vs. Gesellschaft). Im Folgenden werden die drei Spannungsfelder und die von Piattoni skizzierten Entwicklungen vorgestellt und anschließend wird das Analysemodell dargelegt.

**Abbildung 4: Herausforderung des europäischen Nationalstaates:
Drei Mobilisierungsachsen**



Quelle: Eigene Darstellung nach Piattoni (2010)

3.2.3.1 Zentrum vs. Peripherie („von unten“)

Das Spannungsfeld zwischen *Zentrum* (nationale Ebene) und *Peripherie* (subnationale Ebene)⁶⁶ hat sich spätestens seit den 1990er Jahren entfaltet. Die Dominanz des nationalstaatlichen Zentrums über subnationale Peripherien wurde Piattonis Ansicht nach zumindest durch drei Entwicklungen eingeschränkt: (1) Auf regionaler Ebene werden seit den 1990ern verstärkt politische Gruppierungen (*politics*) mobilisiert, die mehr Autonomie oder sogar Unabhängigkeit für einzelne Regionen fordern (z. B. Katalonien, Schottland). (2) Aufgrund der komplexen Anforderungen an die nationale Politikgestaltung (*policy*) werden zunehmend subnationale und zivilgesellschaftliche Perspektiven und Ideen angehört, um Politikformulierung, -implementierung und -evaluierung besser durchführen zu können. (3) In Europa sind zudem, so Piattoni, in den letzten Jahrzehnten Dezentralisierungsprozesse der föderalen, regionalisierten und Einheitsstaaten zu beobachten: Kompetenzen werden in den europäischen

⁶⁶ „Center and periphery are not geographical notions, rather political and cultural concepts. The state-forming centers were often not situated at the geographical center of territories that they ended up controlling“ (Piattoni 2010: 40).

Demokratien an subnationale administrative Ebenen abgegeben. Die Ausgestaltung kann je nach politischem System unterschiedlich sein.

Diese drei Entwicklungsprozesse führen dazu, dass die subnationale Ebene im politischen Prozess an Bedeutung gewinnt und der Staat nach außen weniger einheitliche Interessen artikulieren kann. Aus Piattonis Sicht gibt es drei Gründe, weshalb die regionale Ebene das Potential hat, in bestimmten Bereichen effizienter zu arbeiten als das nationalstaatliche Zentrum, und daher eine Kompetenzübertragung sinnvoll sein kann: Erstens ist das nationalstaatliche Zentrum gar nicht in der Lage, die politische und administrative Kontrolle in allen Bereichen über das gesamte Land auszuüben (*administrative Effizienz*). Zweitens haben sich lokale Industriedistrikte, die aus komplementären kleinen und mittleren Unternehmen bestehen, in wirtschaftlicher Hinsicht als besonders leistungsstark erwiesen. Das unterstreicht die Bedeutung einer subnationalen Wirtschaftspolitik, die lokale Gegebenheiten (z. B. lokale Handwerkstradition, Sozialkapital) berücksichtigen kann (*ökonomische Effizienz*). Drittens können gemeinsame Normen, Reziprozität und kulturelle Gemeinschaft in einer Region zu einer erhöhten *sozialen Effizienz* führen. Diese drei Effizienzkriterien legitimieren aus Piattonis Sicht eine Kompetenzübertragung auf subnationale Ebenen. Allerdings gibt es keine Blaupause für alle europäischen Staaten. So hängt die Effizienz in Bezug auf eine Kompetenzübertragung von verschiedenen Faktoren wie der Größe des Landes und dessen historisch gewachsenen Strukturen ab (ebd.: 42ff.). Auch resümiert sie: „[W]hat counts most is not the sheer number of competences that have been devolved to lower governmental units, but rather the degree of autonomy that these have in setting their own goals“ (ebd.: 50). Somit könnte *mehr Autonomie* dazu führen, dass eine verbesserte Effizienz erreicht wird (vgl. ebd.: 32ff.).

3.2.3.2 Innerstaatlich vs. international („von oben“)

Das Spannungsfeld *innerstaatlich vs. international* stellt die zweite Achse in Piattonis Modell dar (vgl. ebd.: 51ff.). Spätestens seit dem Ende des Zweiten Weltkriegs gehen Nationalstaaten verstärkt *freiwillig* internationale Kooperationen ein, um grenzüberschreitende Probleme wie Migrationskontrolle, Terrorismusbekämpfung oder Umweltschutz gemeinsam zu lösen. Dem einzelnen Nationalstaat fehlen die Kapazitäten und Ressourcen, um diese Herausforderungen allein zu bewältigen. Neue internationale Vereinbarungen und Organisationen führen auch zu veränderten, teilweise diffusen Machtkonstellationen und neuen politischen Opportunitätsstrukturen, die

Mobilisierungsprozesse auslösen. Eine intensiviertere internationale Koordination ist dann wiederum das Resultat.

Die Mobilisierung der subnationalen Ebene führt Piattoni zu einem auf Globalisierungsprozesse zurück, die den Wettbewerb zwischen lokalisierten Produktionssystemen auslösen und eine Stärkung der politischen subnationalen AkteurInnen erfordern (vgl. Abschnitt Zentrum vs. Peripherie). Außerdem agieren subnationale AkteurInnen zunehmend grenzüberschreitend und die Nationalstaaten haben sie dabei gewähren lassen. Ferner fördert die supranationale Ebene, insbesondere die Europäische Kommission, subnationale Mobilisierungsprozesse. Die Kommission profitiert selbst davon, da sie subnationale AkteurInnen als Verbündete nutzt, um den Integrationsprozess zu fördern. Auch die verschiedenen gesellschaftlichen AkteurInnen sind auf der internationalen Bühne aktiv: von multinationalen Unternehmen über transnationale Interessenkoalitionen bis zu sozialen Bewegungen. Die Europäische Kommission fördert auch Mobilisierungsprozesse von gesellschaftlichen AkteurInnen, die wiederum zu institutionellen Veränderungen auf der supranationalen Ebene geführt haben. So haben gesellschaftliche AkteurInnen u. a. eine höhere Transparenz von politischen Prozessen eingefordert. Von Interaktionen zwischen internationalen Organisationen oder der EU auf der einen Seite und gesellschaftlichen AkteurInnen auf der anderen Seite profitieren also beide Parteien: Da sowohl internationale Organisationen als auch die EU als unzureichend legitim wahrgenommen werden, sind sie eher als nationalstaatliche AkteurInnen geneigt, den Anliegen von gesellschaftlichen AkteurInnen zuzuhören. Die EU nutzt zudem die Interaktionen für Informationszwecke. Gesellschaftliche AkteurInnen erhalten im Gegenzug neue Förderquellen und Anerkennung.

Die Mobilisierungsprozesse führen insgesamt zu Machtverschiebungen im internationalen Gefüge. Das wiederum hat die Folge, dass „the different types of organization for political mobilization – territorial parties, trade unions, social movements, local lobbies, etc. – may become increasingly indistinguishable when this shift takes place“ (Piattoni 2010: 63). In den neuen politischen Opportunitätsstrukturen können sich manche AkteurInnen besser behaupten als andere. Eine Herausforderung für alle Beteiligten ist es, dass es keine einheitlichen politischen Strukturen gibt und die Konstellationen insbesondere zwischen Politikfeldern unterschiedlich sind. Die nationale Ebene ist aber dennoch nach wie vor die politische Ebene, wo sich aus Piattonis Sicht AkteurInnen (z. B. Verbände, Parteien) am besten organisieren (vgl. ebd.: 51 ff.).

3.2.3.3 Staat vs. Gesellschaft („von innerhalb“)

Seit den 1970er Jahren haben Gewerkschaften und Arbeitgeberverbände in zahlreichen europäischen Ländern einen hohen politischen Einfluss erhalten (Neo-Korporatismus). Aus Piattonis Perspektive haben diese einen wichtigen Beitrag zur Stabilität geleistet, und es wurde deutlich, dass der Staat nicht gegen die Gesellschaft regieren kann und sie beteiligen muss. In den 1980er und 1990er Jahren wurden öffentliche Dienstleistungen häufig angeprangert, weil sie aus Sicht der KritikerInnen zu teuer, ineffizient und qualitativ unzureichend bereitgestellt wurden. Diese Entwicklungen führten in westeuropäischen Ländern dazu, dass öffentliche Dienstleistungen teilweise an private Träger delegiert wurden. Simona Piattoni differenziert drei Analyseebenen, um Mobilisierungsprozesse von gesellschaftlichen AkteurInnen⁶⁷ zu erfassen und zu untersuchen: (1) Prozesse der selbsterwachten Zivilgesellschaft und ihre Verbreitung. (2) Die neuen politischen Opportunitätsstrukturen von europäischen und internationalen Organisationen fördern gesellschaftliche Mobilisierungsprozesse und umgekehrt können diese auch die Entstehung solcher Organisationen unterstützen (vgl. Kapitel 3.2.3.2). (3) Außerdem haben nichtstaatliche Organisationen begonnen, relevante Aufgaben im Politikgestaltungsprozess auf subnationaler, nationaler und supranationaler Ebene zu übernehmen. Zusätzlich beeinflussen möglicherweise neu entstandene subnationale Einheiten die lokale Zivilgesellschaft (vgl. ebd.: 68ff.).

Diese Entwicklungen haben nach Ansicht von Piattoni dazu geführt, dass die klare Trennung von staatlichen Institutionen mit *öffentlichen Interessen* und gesellschaftlichen intermediären Einrichtungen mit *partikularen Interessen*, die seit der Nationalstaatenbildung bestand, immer stärker verschwimmt: Mittlerweile sind „state actors (...) not (...) solely interested in the ‘general interest’, but might instead pursue special and sectoral interests of their own“ (ebd.: 69). Und umgekehrt sind gesellschaftliche Gruppen „capable of expressing *public* interests, that is, interests widely shared by the population“ (ebd.: 69). Nach ihrer Einschätzung benötigen sich Staat und Gesellschaft gegenseitig, um die Gemeinschaft effektiv gestalten zu können. Im Prozess der Politikgestaltung übernehmen in westlichen Demokratien nichtstaatliche AkteurInnen also immer mehr Aufgaben. Die supranationale EU-Struktur bietet in diesem Kontext eine

⁶⁷ Simona Piattoni subsumiert alle Typen nichtstaatlicher Akteure unter „Gesellschaft“ und benutzt auch Begriffe wie „Zivilgesellschaft“ dafür. Gelegentlich erwähnt sie industrielle VertreterInnen separat. In dieser Arbeit werden die Begriffe nichtstaatliche oder gesellschaftliche AkteurInnen deckungsgleich benutzt, jedoch diese AkteurInnen anhand des Drei-Sektoren-Modells nach AkteurInnen des Marktes und des Dritten Sektors bzw. der Zivilgesellschaft unterschieden (vgl. Kapitel 3.2.5).

besonders geeignete Opportunitätsstruktur, da es ein relativ einfach zugängliches und durchlässiges System ist, die Eliten permanent wechseln und in dem Zusammenhang auch die politischen Programme. Daher stehen die Chancen gut, die Verantwortlichen irgendwann für die eigenen Themen zu gewinnen. Zudem ist die Wahrscheinlichkeit einer Unterdrückung relativ gering (vgl. ebd.: 74).

Die EU hat ihre Beziehungen zu gesellschaftlichen AkteurInnen auf verschiedene Weisen institutionalisiert, z. B. in Form des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses (EWSA), wodurch Arbeitgeber- und Arbeitnehmerverbände eine beratende Funktion im EU-Gesetzgebungsprozess erhalten haben. Seit 1997 ist der rechtliche Rahmen für den sozialen Dialog mit Arbeitgeber- und Arbeitnehmerorganisationen (SozialpartnerInnen) vertraglich festgelegt (vgl. Art. 151–156 AEUV). Piattoni argumentiert:

„[T]he Social Dialogue Framework has assisted national trade unions and employer’s associations to regulate various aspects of work relations on a voluntary basis, which is then offered to other national ‘social partners’ as a blueprint for possible solutions“ (Piattoni 2010: 70).

Zahlreiche gesellschaftliche Gruppierungen betreiben klassische Formen der Lobbyarbeit und ExpertInnenberatung. Dazu haben sie eigene Dependancen in Brüssel gegründet, um Einfluss auf die europäische Politikgestaltung nehmen zu können. Aber nicht nur die gesellschaftlichen AkteurInnen profitieren von diesen Formen des Austauschs und der Zusammenarbeit, sondern vor allem auch die Europäische Kommission selbst, die die Netzwerke und Koalitionen nutzt, um die eigene Position zu stärken und den Einfluss im Machtgefüge zu verbessern. Die privaten InteressenakteurInnen unterstützen die Kommission mit ihren Kompetenzen und Fachkenntnissen bei der Ausarbeitung von regulatorischen Lösungen und informieren über neue EU-Gesetze in ihren Heimatländern. Auch beteiligen sich nichtstaatliche AkteurInnen bei der Implementierung und beim Monitoring von EU-Politik. Die Grenzziehung zwischen gesellschaftlichen AkteurInnen mit *öffentlichen* oder *partikularen Interessen* ist nicht immer einfach. So können sie zwar für sich beanspruchen, die Interessen für breitere Bevölkerungsgruppen zu vertreten, aber am Ende doch für eigene partikulare Interessen eintreten oder aber auch vom Grundsatz her bereits bestimmte Interessen, z. B. der Industrie, vertreten (vgl. ebd.: 70ff.). Piattoni resümiert:

„[T]he expanding scope of governmental problems involves a new definition of ‘general interest’ which can no longer simply coincide with the ‘national interest’ (...) the boundaries between state and society at the

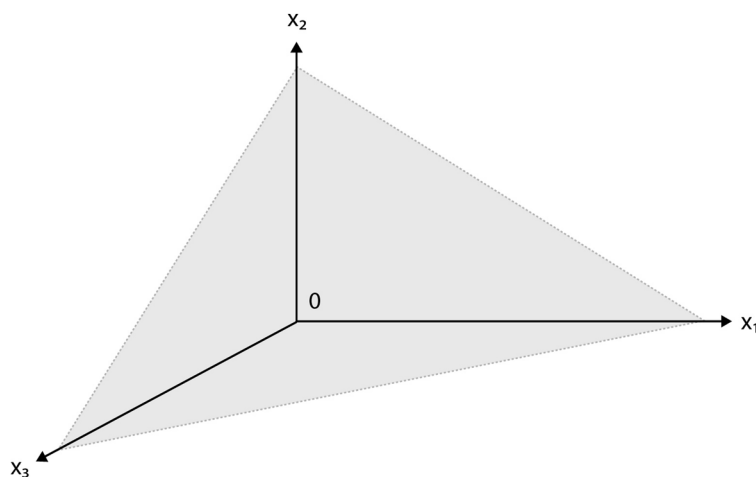
European level have been torn down and the distinction between public and private questioned“ (ebd.: 71).

Sie bewertet diese neuen Mobilisierungsprozesse grundsätzlich als positiv, da sie einen Raum für eine europäische politische Auseinandersetzung schaffen. Eine Herausforderung für die Mobilisierung von gesellschaftlichen AkteurInnen sind die damit verbundenen Kosten: Damit sie sich auf supranationaler Ebene organisieren können, benötigen sie Zeit und Ressourcen sowie die richtigen Partner, außerdem müssen Aktionen mit den Institutionen kompatibel sein und Rückschläge verarbeitet werden (vgl. ebd.).

3.2.3.4 MLG-Analysemodell

Theoretisch konstituieren diese drei Achsen das Mehrebenensystem der EU, und ihr Arrangement kann zwischen Politikfeldern und Ländern variieren. Piattonis Analyseansatz intendiert es, Politikentwicklungen in der EU (*policy*), Mobilisierungsprozesse entlang der drei Achsen (*politics*) und ihre Rückwirkung auf das institutionelle Gefüge (*polity*) zu erklären. Die Mobilisierungsprozesse fordern den europäischen Nationalstaat heraus und stellen staatszentrierte Perspektiven in Frage. Auch hinsichtlich der *systematischen Integration* von gesellschaftlichen AkteurInnen in das Modell hat Piattoni den Ansatz von Hooghe und Marks weiterentwickelt:

Abbildung 5: MLG-Analyserahmen



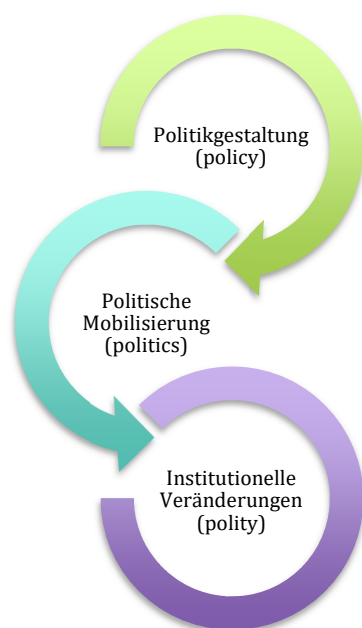
X1 = Zentrum-Peripherie-Dimension, X2 = Dimension innerstaatlich/international,
X3 = Dimension Staat/Gesellschaft, O = souveräner Staat

Quelle: Eigene Darstellung basierend auf Piattoni (2010: 27)

Die neuen Mobilisierungsprozesse entlang der drei Achsen fordern den europäischen Nationalstaat heraus. So sind zunehmend internationale Kooperationen sowie eine subnationale und transnationale Mobilisierung politisch relevant:

„This is a space, first and foremost, for political mobilisation (*politics*) occasioned by policymaking (*policy*) which is then likely to have repercussions on the institutional set-up of the union and the member states (*polity*)“ (Piattoni 2016: 87).

Abbildung 6: Idealtypischer Prozess im MLG



Quelle: Eigene Darstellung nach Piattoni (2010, 2016)

In idealtypischer Weise werden Mobilisierungsprozesse also durch eine neue Politikgestaltung ausgelöst (z. B. Partnerschaftsprinzip in der EU-Kohäsionspolitik). Die Entwicklungen können einerseits zu anderen Politikfeldern „überschwappen“, aber auch zu institutionellen Veränderungen führen. Denkbar ist jedoch auch, dass mobilisierte AkteurInnen eine neue Politikgestaltung induzieren. Die Ebenen im MLG werden von Piattoni in erster Linie territorial konzipiert, aber sie erkennt auch die mögliche Existenz von funktionalen, *nicht-territorialen* Ebenen an:

„The levels which are connected by MLG must be first and foremost understood as *territorial levels* (supranational, national, subnational), each commanding a degree of authority over corresponding territory and the individuals residing in it, but they may also indicate other *jurisdictional levels*, identified with a certain function and to the constituents who are interested in the performance of that function“ (ebd.: 27).

Die *territorialen* Ebenen sind eingebettet in hierarchische Strukturen und werden von ihr als MLG-Typ I (vgl. die Typologie bei Marks/Hooghe 2010) erfasst. Die Einbindung von gesellschaftlichen AkteurInnen konzipiert sie grundsätzlich als *funktional*, also als MLG-Typ II, und als tendenziell in MLG-Typ I eingebettet (siehe Abbildung 5: MLG-Analyserahmen). Anke Hassel (2010: 153ff.) verdeutlicht in ihrem Artikel zu organisierten Interessen im MLG, dass durchaus MLG-Konstellationen existieren, bei denen gesellschaftliche AkteurInnen in einen MLG-Typ I eingebunden sind. Voraussetzung hierbei ist eine klare Machtverteilung in hierarchischen Strukturen und ein hoher Institutionalisierungsgrad dieser privat organisierten Interessenvertretung kollektiver AkteurInnen, u. a. eine permanente Organisation und eine Teilung der Ressourcen (z. B. Neokorporatismus). Nichtstaatliche AkteurInnen im MLG-Typ II wären dann aus dieser Perspektive weniger institutionalisiert und Interessenkoalitionen eher flexibel gestaltet. Conzelmann (2008: 13f.) und Slaughter et al. (2010: 367) verorten verschiedene Netzwerkkonstellationen (z. B. transgouvernementale Netzwerke oder Policy-Netzwerke) beim MLG-Typ II. In ihrem theoretischen Modell ordnet Piattoni zwar grundsätzlich *funktionale Ebenen* den gesellschaftlichen AkteurInnen zu, aber sie konstatiert auch, dass „functional interests are promoted by governmental and non-governmental organisations“ (Piattoni 2010: 11). Ziel ihrer Analysen ist es, festzustellen, inwieweit die MLG in der europäischen Realität umgesetzt wird, wie sie funktioniert und welche konkreten institutionellen Auswirkungen sie hat.

Damit MLG nachgewiesen werden kann, definiert Piattoni die folgenden Indikatoren: (1) Es müssen mindestens drei verschiedene Regierungsebenen am Politikgestaltungsprozess beteiligt sein (z. B. regionale, nationale und supranationale Ebene). (2) Die Beteiligung von nichtstaatlichen AkteurInnen unter Einbezug von verschiedenen Regierungsebenen ist ebenfalls eine wichtige Voraussetzung (notwendige, aber nicht hinreichende Bedingung) für MLG. (3) Zwischen diesen mindestens drei territorialen Ebenen und nichtstaatlichen AkteurInnen bestehen Interdependenzen und die neuen Konstellationen fordern bestehende Hierarchien heraus. Gesellschaftliche AkteurInnen haben aus ihrer Sicht sogar das Potential, territoriale Ebenen miteinander zu verknüpfen, bei denen Beziehungen zwischen öffentlichen AkteurInnen eher schwierig sind. So ist es auch möglich, dass lokale zivilgesellschaftliche Organisationen subnationale Interessen auf supranationaler Ebene artikulieren können und damit klassische Grenzen schwimmen. Mögliche Dynamiken sind die Mobilisierung von subnationalen öffentlichen Organisationen oder von nichtstaatlichen Organisationen auf

internationaler Ebene (X1-X2- bzw. X2-X3-Achse) sowie die Mobilisierung von nichtstaatlichen Organisationen auf subnationaler Ebene (X3-X1-Achse) (ebd.: 84ff.). Empirisch überprüft Piattoni in den Politikfeldern Kohäsions-, Umwelt- und Hochschulbildungspolitik, ob diese grundsätzlich MLG-Merkmale aufweisen, konkrete Politikentscheidungen eine MLG erkennen lassen und ob diese Entwicklungen wiederum Auswirkungen auf das institutionelle Gefüge haben (ebd.: 90f.). Kriterien für Mobilisierungsprozesse im MLG beschreibt sie so: (1) Art der Mobilisierung (allgemeine Mobilisierung in Europa), (2) Ausmaß (differenziert in verschiedenen Ländern), (3) Zeitpunkt (genereller Trend und nicht nur europäischer Integrationsprozess) (4) Reichweite (neue Kooperationsformate wie Euroregionen) und (5) tatsächlicher Einfluss auf konkrete Politikentscheidungen (schwierig nachweisbar). Normative Aspekte diskutiert Piattoni anhand ihrer empirischen Erkenntnisse und theoretischen Vermutungen (ebd.: 177ff.). Dieser Themenbereich wird im Schlusskapitel aufgegriffen und nicht in den Analyserahmen integriert, da dies sonst den Rahmen dieser Arbeit sprengen würde.

3.2.3.5 *Würdigung, Kritik und Anwendung des MLG-Modells für MRS*

Simona Piattoni ist es gelungen, das induktive Konzept von Marks und Hooghe theoretisch weiterzuentwickeln und kausale Mechanismen zu identifizieren. Insbesondere ist ihr die systematische theoretische Integration von gesellschaftlichen AkteurInnen in das Gesamtmodell geglückt. Allerdings vernachlässigt sie die Differenzierung von nichtstaatlichen AkteurInnen, die sie nur an manchen Stellen andeutet. So vertreten doch tendenziell industrielle Lobbyisten *partikulare Interessen*, während gemeinnützige Organisationen eher *öffentliche Interessen* im Blick haben. Auch unterscheidet Piattoni sie nicht hinsichtlich ihrer Handlungslogiken, Ressourcen und Kapazitäten. Daher wird in Kapitel 3.2.5 das Drei-Sektoren-Modell vorgestellt und in das Analysemodell integriert. Die Termini „Peripherie“ und „Zentrum“ hat sie aus dem historischen Kontext hergeleitet, allerdings wendet sie diese relativ schwammig an. Eine begriffliche Präzisierung scheint hier erforderlich: Im Rahmen der Dissertation wird das Konzept „Zentrum“ als nationalstaatliche Ebene mit den entsprechenden Institutionen wie Ministerien und Parlament begriffen. Die Peripherie wird als subnationale Ebene verstanden, also die territorialen Ebenen unterhalb des Nationalstaates wie Regionen und Kommunen. Die MRS wiederum können als *multi-level* beschrieben werden, da sie eine Vielzahl von öffentlichen und privaten AkteurInnen auf verschiedenen Ebenen

einbinden (vgl. Piattoni 2016; Gänzle 2016). Piattoni konstatiert, dass MRS keinem der beiden idealtypischen MLG-Typen zuzuordnen sind und sie sich beider Arten bedienen (vgl. ebd.: 89ff.). MRS konstituieren *keine* neue territoriale Ebene, über die rechtsverbindliche Entscheidungen getroffen werden können (vgl. ebd.). Der funktionale Kooperationsrahmen bildet vielmehr die Möglichkeit, Politiken koordinativ abzustimmen.⁶⁸ Dieser Austausch kann dann dazu führen, dass Rückwirkungen auf bestehende Kooperationsstrukturen und/oder die Politikgestaltung im Raum erfolgen können. Der MLG-Ansatz ermöglicht zudem die Erfassung weiterer territorialer Ebenen. Die MRS binden nicht nur EU-Länder, sondern auch Drittstaaten ein. Da Piattonis Modell sich vor allem auf die ordentliche Gesetzgebung konzentriert und das Instrument der MRS als Soft Law konzipiert ist, werden im folgenden Unterkapitel Erkenntnisse zum nicht zwingenden Recht und zu den NMG diskutiert und damit Piattonis Modell erweitert.

3.2.4 Soft Law und neue Governance-Formen im Mehrebenensystem

Dieses Kapitel ist so aufgebaut: Zunächst erfolgt eine Einführung zum Soft Law, d. h. zum nicht zwingenden Recht, dem auch die MRS zugeordnet werden. Anschließend werden theoretische Analyseperspektiven zum Soft Law bzw. zu neuen Governance-Formen (NMG) aufgezeigt. Darauffolgend werden Beispiele aus der Praxis erläutert. Danach werden zentrale Ergebnisse und Bewertungen zu bisherigen Studien diskutiert. Das Kapitel endet mit Schlussfolgerungen zur MRS-Anwendung.

3.2.4.1 Einführung zum Soft Law

RechtswissenschaftlerInnen differenzieren zwischen *nicht zwingendem Recht* (Soft Law) und *zwingendem Recht* (Hard Law). Seit der Veröffentlichung des Dokuments „Europäisches Regieren – Ein Weißbuch“ (vgl. Europäische Kommission 2001) wird Soft Law verstärkt in der rechtswissenschaftlichen EU-Debatte diskutiert.⁶⁹ Die Bezeichnung hat ihren Ursprung im internationalen Recht

„und umschreibt allgemein Regeln, die als relevant angesehen werden, ohne jedoch im strengen Sinne als ‚Recht‘ zu gelten (...). So umschreibt

⁶⁸ Gänzle et al. (2018: 6) ordnen MRS hingegen dem MLG-Typ II zu.

⁶⁹ In den Rechtswissenschaften gibt es allerdings zwei unterschiedliche Betrachtungsweisen: Aus der binären Perspektive hat das sogenannte „Soft Law“ keine juristische Relevanz. Aus der Sicht der abgestuften Normativität (bzw. Kontinuum) ist das „Soft Law“-Konzept eine spezielle Rechtsform und daher von Bedeutung. Die folgenden Erläuterungen basieren auf der zweitgenannten rechtswissenschaftlichen Auslegung (vgl. Peters 2011: 22f.).

„*soft law*“ (...) solche Regeln, die soziale, aber keine rechtlich verbindlichen Normen darstellen“ (Brohm 2012: 75f.).

Diese weichen Regeln können also zumindest eine gewisse Ordnung schaffen, aber auch eine Vorstufe zu rechtlichen Regelungen darstellen, falls die EntscheidungsträgerInnen bis dato keinen ausreichenden Konsens für rechtlich verbindliche Vereinbarungen gefunden haben oder beabsichtigen. Das bedeutet also, dass Soft Law zu einem späteren Zeitpunkt durchaus Hard Law folgen kann. Die Europäische Kommission bezieht sich häufig im Rahmen von ordentlichen Gesetzgebungsverfahren auf vorher veröffentlichte Strategien oder ähnliche rechtlich unverbindliche Dokumente (vgl. Brohm 2012: 75ff.). Es existiert keine offizielle EU-Definition zu Soft Law, RechtswissenschaftlerInnen verweisen allerdings z. B. auf die Art. 288 AEUV (Rechtsakte der Union: „Empfehlungen und Stellungnahmen sind nicht verbindlich“), Art. 121 AEUV (Koordination der Wirtschaftspolitik) und Art. 148 AEUV (Koordination der Beschäftigungspolitik).

Gemäß Markus Brohms rechtswissenschaftlicher Typologie können Mitteilungen der Europäischen Kommission unterteilt werden in *Mitteilungen im Kontext europäischer Rechtssetzung* und *vollzugsbezogene Mitteilungen*. Der zweite Typ kann seiner Ansicht nach als „vollzugsbezogene Empfehlung“ gewertet werden. Wie bereits erwähnt, werden Empfehlungen explizit im Vertrag von Lissabon, genauer in Art. 288 AEUV genannt. Der EuGH hat in der Vergangenheit verdeutlicht, dass diese als Bestandteil des Unionsrechts und des *acquis communautaire* zu verstehen sind. Im Gegensatz dazu haben Mitteilungen des ersten Typs wie Programm-Mitteilungen (z.B. thematische Strategien und Aktionspläne) sowie Grün- und Weißbücher vornehmlich eine politische Bedeutung. Sie zielen insbesondere darauf, die Fortentwicklung in Politikfeldern zu forcieren, indem sie Defizite und Zukunftsperspektiven aufzeigen sowie den Dialog zwischen den EU-Institutionen zu fördern. Indem die Mitteilungen online veröffentlicht werden, will die Kommission ihrem Anspruch nach mehr Transparenz und Nachvollziehbarkeit für europäische BürgerInnen nachkommen (vgl. Brohm 2012: 27ff., 75ff.).

Entsprechend dieser Typologie lassen sich MRS als *Programm-Mitteilungen* einordnen, die auf einem öffentlichen Konsultationsprozess basieren. Der Europäische Rat fordert dazu die Europäische Kommission auf, in dem betreffenden Gebiet eine Strategie zu erarbeiten, diese wird dann in Form einer Kommissionsmitteilung veröffentlicht und abschließend vom Rat wiederum verabschiedet. Alle politischen

Entscheidungen sind in diesem Kontext rechtlich unverbindlich (vgl. Europäische Kommission 2010; European Council 2009, 2011). Diese regionalpolitischen Strategien zielen darauf ab, das Lissaboner Vertragsziel des Artikels 174, den wirtschaftlichen, sozialen und territorialen Zusammenhalt in Europa, umzusetzen (vgl. Wulf 2016). Außerdem sollen sie zu einer verbesserten Implementierung der EU-Politik in verschiedenen Themenfeldern beitragen und dabei helfen, EU-Fördermittel effektiv zu absorbieren (vgl. Europäische Kommission 2013a, 2014, 2016). Für MRS gilt wie generell für Soft Law im europäischen Kontext: Bei *Nichteinhaltung* erfolgen *keine* rechtlichen Konsequenzen, und diese Strategien existieren so lange, wie sie respektiert werden (vgl. Bergmann 2015: 852). Das Grundprinzip ist also die freiwillige Beteiligung.

Soft Law eröffnet gesellschaftlichen AkteurInnen eine ungezwungenere Beteiligung in Prozessen der Regelsetzung. Studien zu diesen Formen der Politikgestaltung haben gezeigt, dass sie das grundsätzliche Potential haben, subnationale und nichtstaatliche AkteurInnen verstärkt in die Politikgestaltung einzubinden (vgl. Weishaupt 2014; Bartolini 2011). Dennoch wird Soft Law insbesondere vom Europäischen Parlament (EP) eher kritisch betrachtet. Im Vorfeld der Vertragsrevision von Lissabon hat es in einer EntschlieÙung explizit dafür plädiert, Soft Law bzw. nicht zwingendes Recht als Termini in offiziellen Dokumenten der EU *nicht* zu verwenden. So wird bemängelt, dass vor dem Erlass solcher rechtlich unverbindlichen Regelungen (z. B. Empfehlungen und Mitteilungen) und auch bei der offenen Koordinationsmethode das EP nicht systematisch einbezogen wird. Zudem habe der EuGH keine gerichtliche Kontrollfunktion. Daher bewertet das EP den Ansatz als demokratisch defizitär, da ihm Legitimation und Nachvollziehbarkeit fehle und er zudem häufig gar unwirksam sei. Allerdings würdigt es durchaus auch Potentiale von weichen Koordinationsformen (vgl. Europäisches Parlament 2007).

Formen des nicht zwingenden Rechts werden insbesondere dann angewendet, wenn die (1) EU keine oder unzureichende vertraglich festgelegte Kompetenzen in einem Politikfeld innehat, jedoch Koordination erforderlich erscheint, oder wenn (2) eine Einigung über das ordentliche Gesetzgebungsverfahren aufgrund von Interessendivergenzen eher schwierig wird (vgl. Brohm 2012: 79f.). Aus demokratietheoretischer und rechtswissenschaftlicher Perspektive ist Soft Law vor allem dann problematisch, wenn ordentliche Gesetzgebungsverfahren gescheitert sind und die Kommission durch die „Hintertür“ versucht, ihre Anliegen indirekt durchzusetzen. Dennoch entkräftet der

Rechtswissenschaftler Markus Brohm die genannten Befürchtungen des EP, denn in letzter Konsequenz gibt es zum einen die Möglichkeit, dass nationale Gerichte dem EuGH eine Anfrage zur Auslegung von Soft Law vorlegen. Außerdem kann es durch eine formale Rechtssetzung abgelöst werden (vgl. ebd.: 199f.). Soft Law hat das Potential, Bottom-up-Prozesse zu stärken und damit eine zunehmende Beteiligung von gesellschaftlichen AkteurInnen an der Politikgestaltung zu ermöglichen sowie bedeutende politische Signale zu setzen⁷⁰ (vgl. ebd.; Bartolini 2011). Das Ziel wissenschaftlicher Untersuchungen sollte es sein, zu eruieren, unter welchen Voraussetzungen Soft Law demokratisch legitim und politisch wirksam ist. Zwar hat diese Form der Politikgestaltung in den vergangenen Jahren zugenommen, aber dennoch löst es formale Gesetzgebungsprozesse nicht ab.

Grundsätzlich sind die Grenzen zwischen Soft und Hard Law fließend; teilweise existieren sie nebeneinander und manchmal wirken sie komplementär. Aber auch zwingendes Recht kann durchaus unpräzise formuliert sein und dadurch seine Wirksamkeit verfehlen (vgl. Peters 2011: 22; Zehavi 2012: 243; Trubek und Trubek 2005). Jordan et al. (2005) differenzieren zwischen vier verschiedenen Kategorien, wie zwingendes und nicht zwingendes Recht im Verhältnis zueinanderstehen können, die sie anhand einer Studie zum Umweltbereich in neun europäischen Ländern entwickeln: Sie konstatieren, dass eine *Koexistenz* der beiden Rechtsformen üblicherweise die dominante Beziehungsart ist. Gelegentlich *fusionieren* sie oder stehen sogar miteinander im *Wettbewerb*. Obwohl neue Formen der Politikgestaltung zugenommen haben, *ersetzen* sie nur sehr selten tatsächlich die ordentliche Gesetzgebung. Diese Beobachtung deckt sich weitestgehend mit Ergebnissen von anderen AutorInnen: Hard Law wird durch Soft Law nicht verdrängt (vgl. Zehavi 2012; Peters 2011; Lobel 2012; Bartolini 2011; Diedrich et al. 2011).

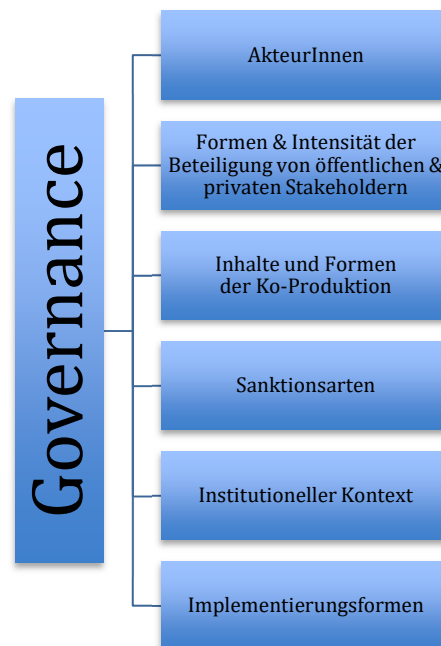
3.2.4.2 *Neue Governance-Formen als Soft Law: Theoretische Analyseperspektiven*

Die wissenschaftliche Debatte zu neuen Governance-Formen (NMG) umfasst weitgehend Politikinstrumente, die der Rubrik *nicht zwingendes Recht* (Soft Law) zugeordnet werden können. So definieren Héritier und Lehmkuhl (2011) NMG als „modes of public policy-making which include private actors and/or public policy-making by occurring outside legislative arenas and which focus on delimited sectoral or functional

⁷⁰ Ich möchte mich bei Dr. Markus Brohm für seine zusätzlichen mündlichen Einschätzungen am 09.05.2018 zur Thematik bedanken.

areas“ (Héritier und Lehmkuhl 2011: 126). NMG werden aus unterschiedlichen theoretischen Perspektiven analysiert. So hat die Forschungsgruppe des NEWGOV-Projekts Ansätze der Governance-Forschung weiterentwickelt und einen umfassenden Analyserahmen elaboriert. Dabei verstehen sie Governance als Ko-Produktion von Regeln, Normen und Politik von verschiedenen öffentlichen und privaten AkteurInnen. Governance verorten sie zwischen hierarchischem Regierungshandeln und privaten Formen der Handlungskoordination (enger Governance-Begriff, vgl. Kapitel 3.1). Dafür haben sie verschiedene Dimensionen definiert, die Variationen von NMG erklären sollen (vgl. ebd.: 7ff.; siehe folgende Abbildung 7). Es können öffentliche und private AkteurInnen auf möglicherweise verschiedenen territorialen Ebenen zusammenarbeiten (Dimension 1). Die Intensität und die Formen der Beteiligung von öffentlichen und privaten VertreterInnen (Dimensionen 2 und 3) können dabei variieren (z. B. Monitoring, gleichberechtigte Partnerschaft, FinanziererInnen, InitiatorInnen, Informationsbereitstellung, Selbstregulierung). Außerdem können Inhalte und Formen der Ko-Produktion differieren: z. B. Definition gemeinsamer Ziele, Austausch von Best Practices oder Entwicklung gemeinsamer Standards. Diese können kooperativ oder deliberativ festgelegt oder auch verhandelt werden (Dimensionen 4 und 5). Mögliche Sanktionsarten haben keine rechtlichen Konsequenzen, können aber dennoch Wirkung entfalten: Reputation, Exklusion, „Blaming“ und „Shaming“ oder die bewusste Setzung von Anreizen sind einige Beispiele (Dimension 6). Der institutionelle Kontext kann sich zwischen informell bis zu einem hohen Institutionalierungsgrad bewegen (Dimension 7). Außerdem konstatiert die Forschungsgruppe, dass die Formen der Implementierungen variabel sein können (Dimension 8).

Abbildung 7: Komprimierte NMG-Übersicht auf der Grundlage von Bartolini (2011)



Quelle: Eigene Darstellung auf der Grundlage von Bartolini (2011: 7ff.)

Die theoretischen Diskussionen und die damit verbundenen empirischen Bewertungen zu den NMG verlaufen teilweise sehr konträr. Ob die NMG als politisch wirksam und demokratisch legitim verstanden werden, hängt auch davon ab, aus welcher theoretischen Perspektive sie bewertet werden. Am NMG-Beispiel der offenen Koordinationsmethode (OMK)⁷¹ der EU unterscheiden Zeitlin et al. (2014) grob zwischen VertreterInnen von Rational Choice und Historischem Institutionalismus auf der einen Seite und solchen des Konstruktivismus und der deliberativen Demokratietheorien (z. B. Experimental Governance) auf der anderen Seite. Aufgrund ihrer rechtlichen Unverbindlichkeit sind NMG zwar flexibel in der Ausgestaltung und können an gegebene Umstände angepasst werden, allerdings ist die konkrete Umsetzung u. a. stark vom politischen Willen der beteiligten AkteurInnen abhängig (vgl. Dietrichs et al. 2011: 42ff.). Daher ist es nicht verwunderlich, dass derartige Instrumente grundsätzlich unterschiedliche Ergebnisse in diversen Politikfeldern und Ländern produzieren können. Außerdem existieren im wissenschaftlichen Disput divergierende Auffassungen darüber, was sie überhaupt leisten können und sollten. So betrachten einige AutorInnen (Rational Choice, Historischer Institutionalismus) die OMK erst als wirksam, wenn die freiwillige europäische Koordination tatsächlich in eine veränderte nationale

⁷¹ Für Erläuterungen zur OMK vgl. Fußnote 7.

Gesetzgebung mündet und damit ein echter Politikwandel vollzogen wird. Andere VertreterInnen (Konstruktivismus, deliberative Demokratietheorie) hingegen werten es bereits als Erfolg, wenn reflexive Lernprozesse und diskursive Veränderungen der politischen Agenda zu beobachten sind (z. B. neues Problemverständnis für Altersarmut). Daher erfolgen auch unterschiedliche normative Bewertungen: Aus der Perspektive eines *engen* demokratietheoretischen Verständnisses werden rechtlich unverbindliche Vereinbarungen oft als illegitim beurteilt, da in der Regel eine adäquate parlamentarische und judikative Beteiligung fehlt (vgl. Zeitlin et al. 2014) – was nicht ausschließt, dass eine verstärkte parlamentarische Einbindung stets erstrebenswert ist (vgl. Abels 2013). Dennoch sollte hier erwähnt werden, dass diese AutorInnen vernachlässigen, dass Soft Law durch eine ordentliche Gesetzgebung auf EU-, nationaler oder subnationaler Ebene abgelöst werden kann (vgl. Brohm 2012). Daher diskutieren u. a. VertreterInnen der Deliberativen Demokratie neue Bewertungskriterien für das Legitimationskonzept wie Offenheit, Transparenz, Stakeholder-Partizipation und deliberative Entscheidungsprozesse (vgl. Zeitlin et al. 2014: 6ff.; Eberlein und Krewer 2004). Generell stellt es eine wissenschaftliche Herausforderung dar, die politischen NMG-Ergebnisse adäquat zu messen und deren demokratische Verfasstheit zu bewerten.

NMG-Untersuchungen thematisieren auch den MLG-Charakter in der Europafor- schung. So können NMG eine neuartige transnationale Governance hervorbringen, die komplexe vertikale und horizontale AkteurInnenkonstellationen beinhalten (vgl. Bartolini 2011: 14). In beiden Debatten werden nicht-hierarchische Formen des Regie- rens, die Mehrebenenstrukturen bei der Politikimplementierung sowie die eventuell (aber nicht notwendigerweise) verbesserte Rolle von nichtstaatlichen AkteurInnen hervorgehoben. Dennoch sind die Diskussionen nicht kongruent, da sich NMG-Unter- suchungen im Gegensatz zur MLG-Forschung insbesondere mit nicht rechtlich bin- denden Instrumenten und deren möglichem Potential befassen, vorhandene Entschei- dungsblockaden zu überwinden. Außerdem haben (kritische) normative Herausforde- rungen in der NMG-Debatte eine höhere Bedeutung (vgl. Conzelmann 2008: 13f.; Piattoni 2011). Die Forschungsbewertung zur Beteiligung von verschiedenen Akteu- rInnen (privat vs. öffentlich, verschiedene territoriale Ebenen) fällt daher in der Ten- denz bei NMG-Untersuchungen negativer aus als in MLG-Studien im Kontext recht- lich bindender Verfahren: Insbesondere im Rahmen der OMK kann MLG zu erhöhten Koordinationsschwierigkeiten führen und Policy-Lernen teilweise sogar verhindern.

Als positiver Effekt wird häufig die erhöhte Transparenz aufgrund der neuen Berichterstattungsinstrumente hervorgehoben, die Zugang zu neuen Informationen für sämtliche Stakeholder ermöglichen (vgl. Stephenson 2013: 823f.; Kaiser und Prange 2004).

Für die Untersuchung zu den MRS kombiniert Stefan Gänzle die MLG mit Annahmen des Experimental-Governance-Ansatzes nach Sabel und Zeitlin und verweist auf „the notion of trial-and-error politics, procedural open-endedness and some resilience *vis-à-vis* frustration about policy failure. Hence, experimentalism is much more concerned about the procedural aspects than policy outcomes“ (Gänzle 2016: 6). Er unterteilt die Entwicklung und Umsetzung von MRS in vier Prozessphasen: (1) Zunächst erfolgt die Entwicklung eines gemeinsamen Rahmens. (2) Anschließend erhalten untere Einheiten Autonomie für die Umsetzung. Ein (3) regelmäßiges Reporting und (4) eine Rückkoppelungsschleife stellen sicher, dass die Governance-Architektur informiert wird (vgl. ebd.).

3.2.4.3 *Neue Governance-Formen in der Praxis*

In der empirischen Realität existieren unterschiedliche NMG-Instrumente. Einige Beispiele sind die freiwillige Selbstregulierung von privaten AkteurInnen (z. B. Industrie im Umweltbereich), die Delegation von regulatorischen Aufgaben an unabhängige Regulierungsbehörden oder -netzwerke, privat-öffentliche Partnerschaften außerhalb rechtlich bindender Politikgestaltung, eine zwei- oder dreigliedrige Politikgestaltung (z. B. im Rahmen des sozialen Dialogs, d. h. auf europäischer Ebene werden kollektive Vereinbarungen zwischen Arbeitgeber- und Arbeitnehmerverbänden getroffen) sowie die OMK, die den EU-Mitgliedsstaaten die Möglichkeit gibt, ihr politisches Handeln zu koordinieren (vgl. Héritier und Lehmkuhl 2011: 51ff.; Conzelmann 2008: 11, 22; Jordan et al. 2005; Borrás und Radaelli 2015). Das Instrument der MRS kann mit der OMK assoziiert werden:

„Although they also address policy areas within the realm of EU competence, they can be associated with the open method of coordination – as a way of intergovernmental policy-making that does not result in binding EU legislative measures or require EU countries to introduce or amend the laws“ (Gänzle 2016: 2).

Es gibt allerdings drei grundsätzliche Unterschiede zur OMK: Erstens fokussieren sich MRS nicht auf ein einziges Politikfeld, sondern auf einen funktionalen Raum und haben den Anspruch, einen kohärenten Ansatz zur Förderung der ganzheitlichen Entwicklung dieses Territoriums zu liefern. Zweitens erfolgt das Reporting nicht

länderbezogen, sondern entsprechend der thematischen Prioritätsbereiche sowie für die gesamte MRS. Drittens beziehen die MRS Nicht-EU Staaten (zumindest konzeptionell) weitgehend als gleichberechtigte Partner ein (vgl. Europäische Kommission 2010, 2010a, 2013a, 2014, 2016). Andere NMG-Instrumente werden ebenfalls nicht nur innerhalb der EU angewendet, sondern auch in den benachbarten EU-Ländern im Rahmen der europäischen Erweiterungs- und Nachbarschaftspolitik (vgl. Börzel 2011: 75ff.) sowie in internationalen Kontexten (vgl. Bartolini 2011). Aus der Perspektive der Forschungsgruppe NEWGOV gibt es verschiedene Motivationen für den Einsatz von NMG: Öffentliche AkteurInnen benötigen aufgrund von komplexen Sachverhalten externe Expertise. Sofern private AkteurInnen einen Gesetzgebungszwang verhindern möchten, eröffnet die Selbstregulierung möglicherweise alternative Wege. Ferner sind die EU-Mitgliedsstaaten tendenziell nicht daran interessiert, Kompetenzen in einem Politikfeld zu übertragen, und NMG, insbesondere die OMK, bieten eine alternative Option für die politische Koordination. Darüber hinaus können die Instrumente dazu beitragen, die Implementierung der EU-Gesetzgebung zu verbessern (z. B. durch Benchmarking) (vgl. Héritier und Lehmkuhl 2011: 54ff.).

3.2.4.4 Ergebnisse und Bewertungen

Die NMG als Soft Policy-Instrumente (nicht zwingendes Recht) werden zunehmend in der Politikgestaltung in Europa angewendet. Allerdings hat das nicht die Konsequenz, dass eine Verschiebung von formalen Gesetzen zu informellen Normen erfolgt, sondern es kann vielmehr als Formalisierung von informellen Praktiken gewertet werden (vgl. Lobel 2012: 72; Héritier und Rhodes 2011: 170f.). Die Art und Weise, wie Soft-Policy-Instrumente benutzt und mit der ordentlichen Gesetzgebung kombiniert werden, hängt auch von der Tradition des jeweiligen politischen Systems ab (vgl. Zehavi 2012: 245ff.).⁷² Bisherige empirische Erkenntnisse legen nahe, dass echte Effekte durch NMG-Instrumente vor allem dann erzeugt werden, wenn eine Verbindung zu den traditionellen hierarchischen Mitteln besteht (vgl. Bartolini 2011: 16f.; Dietrichs et al. 2011; Héritier und Rhodes 2011: 163). So nutzt auf europäischer Ebene die Europäische Kommission politische Mitteilungen im Kontext ordentlicher Gesetzgebung (vgl. Brohm 2012, Abschnitt zu Soft Law). Allerdings scheinen für die optimale Ausschöpfung dieses Potentials entsprechende Kapazitäten und Ressourcen in den

⁷² Beispielweise arbeitet Großbritannien im Ländervergleich mit weniger zwangsorientierten Instrumenten (vgl. Zehavi 2012: 245ff.).

öffentlichen Institutionen, aber auch bei nichtstaatlichen Organisationen notwendig zu sein, die insbesondere von AkteurInnen aus Drittstaaten schwer aufzubringen sind. Daher bedarf es bei der Anwendung einer systematischen Unterstützung (z. B. durch EU-Fördermittel) (vgl. Börzel 2011: 102–103; Bartolini 2011: 15).

Die NMG „have been introduced by establishing innovative mechanism of decision-making“ (Diedrichs et al. 2011: 46f.). Sie intendieren, öffentliche Politik außerhalb von parlamentarischen Entscheidungsprozessen zu unterstützen und effektiver zu gestalten. Ein Vorteil ist die flexible und experimentelle Eigenschaft der Instrumente, die territoriale Adaptionen ermöglichen und auf freiwilligem Engagement beruhen (vgl. Héritier und Rhodes 2011: 163, 174; Diedrichs, Reiners, Wessels 2011: 46f.; Höchststetter 2007: 241ff.). Allerdings werden sie tendenziell als ineffektiv in Bezug auf das Erreichen von formulierten Zielen bewertet. Aus Höchstsetters Perspektive resultiert dies aus der fehlenden Rechtsverbindlichkeit und damit daraus, dass keine Sanktionen drohen (vgl. ebd.). Zwar scheint diese schon ältere Einschätzung etwas zu kurz gegriffen, allerdings kommen auch andere AutorInnen zu der Schlussfolgerung, dass der „Schatten der Hierarchie“ relevant ist für die Wirksamkeit von NMG (vgl. Héritier und Rhodes 2011).

Wie bereits erläutert, hängt die Bewertung von der jeweils theoriegeleiteten Erwartung ab, und ein Urteil über das gleiche Phänomens kann unterschiedlich ausfallen. Die OMK und die Selbstregulierung etablieren sich offenbar als dominante NMG-Typen (vgl. ebd.: 170). Die Implementierung der OMK variiert zwischen Politikfeldern und der Erfolg ist generell schwierig messbar. Gründe für die Variationen sind möglicherweise unterschiedliche EU-Kompetenzen und damit verbundene Institutionalisierungsgrade, Bedingungen und Verfahren im jeweiligen Politikfeld. Der politische Wille von Mitgliedsstaaten hat auch einen wichtigen Einfluss auf die Wirksamkeit (vgl. Zeitlin et al. 2014: 1; Tholoniati 2007). Die OMK hat sich als besonders nützlich erwiesen, um Informationsdefizite zu schließen: Die Berichtspflichten und das Monitoring haben dazu geführt, dass Prioritäten und Interessen der Länder stärker offengelegt werden. Davon profitieren insbesondere die Europäische Kommission, die durch das neue Wissen einen kohärenteren Rahmen für Gemeinschaftsinitiativen entwickeln kann, aber auch lokale Stakeholder (z. B. Zivilgesellschaft) (vgl. Tholoniati 2010; Héritier und Lehmkuhl 2011: 65).

In einer umfangreichen Analyse hat eine AutorInnengruppe die OMK im Bereich der europäischen Sozialpolitik mit den thematischen Schwerpunkten soziale Inklusion, Pensionen, Gesundheits- und Langzeitpflege in elf Ländern untersucht und sich dabei nicht nur auf tatsächliche Gesetzesänderungen konzentriert, sondern auch Lernprozesse, die Veränderung von politischen Diskursen oder auch die Integration in eine breitere Politikgestaltung in den Blick genommen. Die AutorInnen konstatieren, dass der Einfluss je nach Themenfeldern und Ländern variiert. Dabei haben sie den Einfluss der innerstaatlichen Struktur, von AkteurInnen und der OMK-Architektur erforscht und festgestellt, dass das politische System (z. B. zentralisierter vs. dezentralisierter Staat) und das Modell des Wohlfahrtsstaates die Variationen eigentlich kaum erklären können. Es sind defizitäre Governance-Strukturen wie fehlende Partizipationsmöglichkeiten von zivilgesellschaftlichen AkteurInnen, die im Rahmen der OMK neue Opportunitätsstrukturen ermöglichen. Außerdem haben sie herausgefunden, dass die beteiligten AkteurInnen bei der Umsetzung sehr relevant sind und einen konkreten Nutzen erkennen müssen. ParlamentarierInnen ignorieren tendenziell die OMK, VertreterInnen von NGOs, subnationaler und gelegentlich auch nationaler öffentlicher Institutionen erkennen hingegen häufig einen Mehrwert. Außerdem ist eine effektive und gut funktionierende OMK-Architektur (z. B. die gemeinsame Definition von angemessenen Zielen und Indikatoren, Datenverfügbarkeit, adäquate Partizipationsstrukturen) wichtig. Die Forschungsgruppe konstatiert, dass die OMK grundsätzlich das Potential hat, nationalpolitische Prozesse und Verfahren sowie Diskurse (z. B. Bewusstsein für bestimmte Probleme) zu beeinflussen. Aber dennoch können die konkreten Ergebnisse ganz unterschiedlich ausfallen: Von keinen Effekten bis hin zu Gesetzesänderungen im nationalen Kontext. Auch sie heben den Zugang zu neuen Informationen und Daten als einen Vorteil der Methode hervor, denn er fördert den Vergleich und Austausch zwischen Nationalstaaten und kann in eine breitere Politikentwicklung eingebracht werden. Interessanterweise sind es oft auch widersprüchliche Interessen von verschiedenen Generaldirektionen der Europäischen Kommission, die kontraproduktiv wirken können (vgl. Zeitlin et al. 2014: 2ff.; Weishaupt 2014: 203ff).

Die Ergebnisse der Forschungsgruppe NEWGOV hinsichtlich der Effektivität von NMG ergibt ein ähnlich widersprüchliches Bild: Es können zwar positive Effekte nachgewiesen werden, aber daraus lassen sich nicht per se positive Effekte von NMG ableiten. Auch hier wird festgestellt, dass gesetzte Ziele oft nicht erreicht werden. Hinsichtlich der Wirksamkeit konstatieren die AutorInnen insbesondere die

Notwendigkeit von glaubwürdigen möglichen Konsequenzen durch öffentliche Institutionen – sehen also das Erfordernis eines „Schattens der Hierarchie“. Beispielsweise müsste im Falle der Selbstregulierung durch die Industrie eine ernsthafte Interventionsmöglichkeit z. B. über die ordentliche Gesetzgebung vorhanden sein. Erst unter derartigen Umständen konnten sie eine funktionierende Umsetzung von NMG feststellen. Der „Schatten der Hierarchie“ kann dabei verschiedene Formen annehmen, auch beispielsweise als Anreize durch den Zugang zu Ressourcen und Politikgestaltung. Generell stellen sie fest, dass die Inklusion von Stakeholdern Politikbereiche entpolitisiert und potentielle Konflikte reduziert. Auch die Europäische Kommission profitiert aus ihrer Sicht, da sie Zugang zu nationalen Politikarenen bekommen (vgl. Héritier und Rhodes 2011: 163ff.). Die NMG werden auch dazu eingesetzt, die Nachbarstaaten an die EU heranzuführen. Wie bereits erläutert, gelingt das aufgrund fehlender Voraussetzungen (z. B. Kapazitäten) nur mit begrenztem Erfolg (vgl. ebd.: 167; Börzel 2011). Die Effektivität von NMG ist also umstritten, aber auch die normative Diskussion zu den Soft-Policy-Instrumenten verläuft sehr konträr.

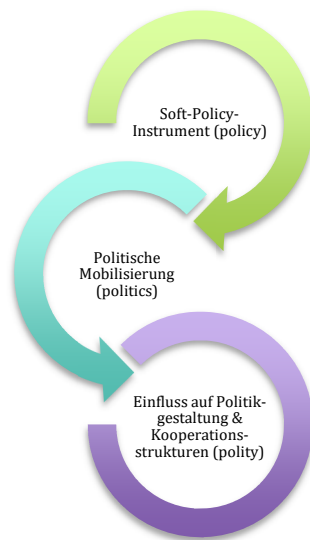
3.2.4.5 *Schlussfolgerungen und MRS-Anwendung*

Die Resultate einer Politikgestaltung, die auf nicht zwingendem Recht bzw. weichen Koordinationsformen basiert, dürfen nicht unter-, aber auch nicht überschätzt werden. So verkennen doch VertreterInnen des Historischen Institutionalismus bzw. des Rational Choice die Potentiale der NMG, wenn sie als Maßstab für deren Leistungsfähigkeit die darauffolgenden konkreten Gesetzesänderungen in den nationalen Kontexten heranziehen. Hard Law *kann* durchaus Soft Law folgen (vgl. Brohm 2012). Aber auch die ordentliche Gesetzgebung erfolgt nicht in einem luftleeren Raum, sondern wird im Voraus im Parlament, in Fachgremien und in der Öffentlichkeit debattiert. Zahlreiche NMG-Instrumente basieren auf einer umfangreichen Berichterstattung, die eine erhöhte Vergleichbarkeit ermöglicht und so ggf. auf dieser Informationsgrundlage auch eine verbesserte europäische Politikgestaltung zulässt. Eine wissenschaftliche Herausforderung sind insbesondere die Fragen, wie das Verhältnis zwischen Soft und Hard Law beschrieben werden kann, welche Ergebnisse tatsächlich auf NMG zurückzuführen sind und wie die Leistungsfähigkeit gemessen werden kann. Daher soll das MLG-Modell von Simona Piattoni erweitert und angepasst werden: Welche AkteurInnen werden durch die Verabschiedung der EUSDR als Soft Policy mobilisiert? Was bewirken die mobilisierten AkteurInnen? Das heißt, welche Auswirkungen hat dies auf

die bestehenden Kooperationsstrukturen im Raum und beeinflusst dies die harte und weiche Politikgestaltung auf europäischer, nationaler und subnationaler Ebene?

Die NMG haben durchaus das Potential, inklusiv und partizipativ zu wirken, allerdings können sie auch genau das Gegenteil erreichen (vgl. Weishaupt 2014; Bartolini 2011; Brohm 2012; Zeitlin et al. 2014; Conzelmann 2008). Parlament und Judikative sind tendenziell selten explizit in die auf Soft Law basierende Politikgestaltung involviert, aber dennoch kann durch diese Instrumente u. a. eine erhöhte Transparenz erreicht werden. Héritier und Lehmkuhl (2011) konstatieren, dass die demokratische Rechenschaftspflicht neben der klassischen Kontrolle durch ParlamentarierInnen⁷³ auch durch funktionale Stakeholder oder durch Medien und Öffentlichkeit eingefordert werden kann. Im Schlusskapitel sollen auf der Grundlage der empirischen Ergebnisse auch normative Fragen reflektiert und ein Ausblick auf weitere Forschungsmöglichkeiten gegeben werden.

Abbildung 8: Idealtypischer Prozess im MRS-MLG



Quelle: Eigene Darstellung basierend auf Piattoni (2011) mit eigenen Veränderungen basierend auf NMG Forschungserkenntnissen

Abbildung 8 veranschaulicht den Analyseprozess: Die Entwicklung und Verabschiedung der EUSDR hat eine politische Mobilisierung von Stakeholdern aus verschiedenen Sektoren, territorialen Ebenen, Ländern und Politikbereichen ausgelöst. Diese

⁷³ Der Lissabon-Vertrag (2009) hat parlamentarische Kontrollrechte auf verschiedenen politischen Ebenen gestärkt. Gabriele Abels (2013) verdeutlicht jedoch, dass diese ressourcen- und kapazitätsintensiv sind und zwischen den Parlamenten in Europa stark variieren können. Der parlamentarische Einfluss im MRS-Rahmen ist sehr begrenzt (vgl. Abels 2017, Kapitel 5).

mobilisierten AkteurInnen wiederum – so die Annahme – beeinflussen die Kooperationsstrukturen und die Politikgestaltung im Donauraum.

3.2.5 Die MLG-Governance-Dimension und das Drei-Sektoren-Modell

In ihrem MLG-Modell unterscheidet Simona Piattoni zwar zwischen öffentlichen AkteurInnen auf verschiedenen territorialen Ebenen, aber die Gruppe der nichtstaatlichen VertreterInnen wird nicht untergliedert. Dem Modell fehlt eine Differenzierung zwischen privaten Wirtschaftsinteressen und der organisierten Zivilgesellschaft (X3-Achse im MLG-Modell).⁷⁴ Das Drei-Sektoren-Modell bildet daher eine ideale Möglichkeit, um die Gruppe der gesellschaftlichen AkteurInnen adäquat zu beschreiben. Es wird grundsätzlich zwischen privaten⁷⁵ und öffentlichen AkteurInnen unterschieden. Der private Bereich (non-governmental) wird in dieser Arbeit entsprechend dem Drei-Sektoren-Modell in Wirtschaft (Zweiter Sektor) und organisierte Zivilgesellschaft (Dritter Sektor) unterteilt. Den Ersten Sektor bildet der Staat (vgl. Salamon und Anheier 1999). Um EU-AkteurInnen und weitere Organisationen des öffentlichen Bereichs abbilden zu können, wird der Terminus „öffentlicher Sektor“ anstatt „Staat“ benutzt (vgl. Geddes 2010: 213). Die öffentlichen AkteurInnen werden entsprechend dem MLG-Modell mit Blick auf die politischen Ebenen in subnationale (z. B. kommunale und regionale), nationale und EU-AkteurInnen unterteilt. Im Rahmen einer groß angelegten komparativen Studie zu internationalen zivilgesellschaftlichen Entwicklungen haben Salamon und Anheier (1999) Kriterien für die organisierte Zivilgesellschaft (Dritter Sektor) entwickelt, die in dieser Arbeit angewendet werden sollen:

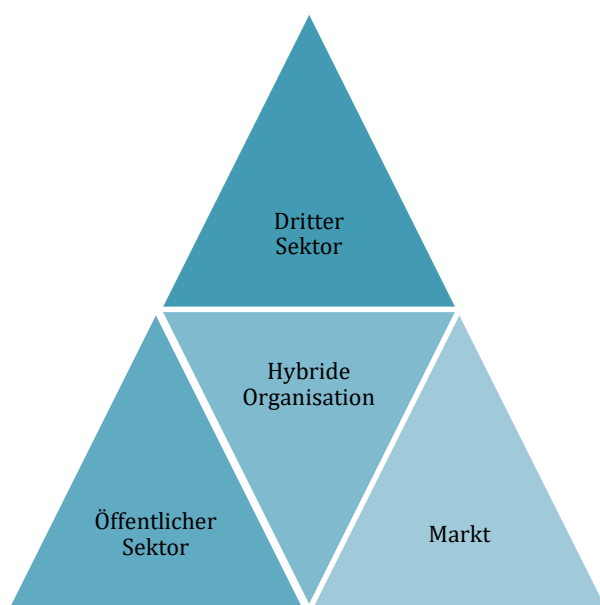
- „Organisationen, d. h. sie haben einen institutionellen Aufbau und treten in der Öffentlichkeit auf;
- privat, d. h. sie sind institutionell vom Staat getrennt;
- Autonom, d. h. sie üben selbst die Kontrolle über ihre Geschäfte aus;
- nicht gewinnorientiert (non-profit), d. h. sie schütten keine Gewinne an ihre leitenden Angestellten oder Eigner aus;
- freiwillig, d. h. es besteht keine Zwangsmitgliedschaft, und sie stützen sich zumindest teilweise auf ehrenamtliches (freiwilliges) Engagement oder Spenden“ (Salamon und Anheier 1999: 5).

⁷⁴ Auch innerhalb der Institutionen der Europäischen Union besteht tendenziell ein eher vages Verständnis von Zivilgesellschaft. So wurden auf der Webseite der EU-2020-Strategie unter der Rubrik „Zivilgesellschaft“ auch Unternehmen, lokale Behörden und einzelne Bürger aufgeführt (vgl. EU-2020-Strategie o. J.).

⁷⁵ Die Termini „private“, „nichtstaatliche“ oder „gesellschaftliche“ AkteurInnen werden deckungsgleich benutzt.

In der empirischen Realität existieren allerdings zahlreiche Organisationen, die sich nicht eindeutig einem bestimmten Sektor zuordnen lassen. Diese Hybridorganisationen überschreiten die Grenze zwischen mindestens zwei Sektoren (vgl. Billis 2010: 46ff.; Then und Kehl 2012).

Abbildung 9: Drei-Sektoren-Modell⁷⁶



Quelle: Eigene Darstellung des Drei-Sektoren-Modells

So könnte beispielsweise ein Städtenetzwerk als Organisation des Dritten Sektors formal registriert sein, aber dennoch vertritt das Netzwerk die öffentlichen subnationalen Interessen der kommunalen Mitglieder. Auch Universitäten sind oftmals Hybridorganisationen; so können sie eine öffentliche Institution darstellen, aber Ressourcen aus unterschiedlichen Quellen generieren (z. B. privat finanzierte Auftragsforschung, staatliche Finanzierung).⁷⁷ Dennoch ist das Drei-Sektoren-Modell als Analysegrundlage sinnvoll, denn die AkteurInnen der drei Sektoren folgen unterschiedlichen Handlungslogiken. So agieren AkteurInnen des öffentlichen Sektors auf der Grundlage des öffentlichen Rechts, gewährleisten Gemeinwohl und Gesellschaftsnutzen sowie dienen den Interessen der BürgerInnen. Unternehmen hingegen handeln marktwirtschaftlich und gewinnorientiert.⁷⁸ Der Dritte Sektor baut stark auf dem Prinzip der

⁷⁶ Im klassischen Drei-Sektoren-Modell wird „Gemeinschaft (Familie)“ als weitere Kategorie aufgeführt (informeller Lebensbereich). Da dies keine analytische Relevanz für die Arbeit hat, wurde es in die Darstellung nicht integriert (vgl. u. a. Then und Kehl 2012).

⁷⁷ Ich bedanke mich bei Dr. Volker Then für diese zusätzlichen Erläuterungen am 17.01.2018.

⁷⁸ Allerdings gibt es mittlerweile zahlreiche Unternehmen, die ihre gesellschaftliche Verantwortung in Kernunternehmensstrukturen integriert haben (z. B. Sozialunternehmer) (vgl. Schneider und Schmidpeter 2015).

Freiwilligkeit auf und diesen Organisationen ist der Profit untersagt. Ihr Antrieb folgt gesellschaftlichen Missionen wie der Bereitstellung von sozialen Dienstleistungen, der Interessenvertretung von Benachteiligten oder der Öffentlichkeitsarbeit (vgl. Koliba et al. 2011: 70ff.; Then und Kehl 2012: 58). Die unterschiedlichen Arbeitsweisen und Zielsetzungen führen dazu, dass die Motivation für ein Engagement im Rahmen von MRS entsprechend den Sektoren variiert.

3.3 Netzwerkforschung: Analyserahmen für operative und flankierende Kooperationsstrukturen im Donauraum

Basierend auf einem *breiten Governance-Verständnis* wird das Konzept „Netzwerk“ im Rahmen der Dissertation theoretisch als eine *eigenständige Form der Handlungskoordination* in Abgrenzung zu Wettbewerb und Hierarchie verstanden (vgl. Kapitel 3.1). Ein Netzwerk liegt vor, „wenn mehrere interdependente Organisationen (...) als Kollektiv bewusst oder unbewusst ihre Handlungen aufeinander abstimmen und damit Effekte auf der kollektiven Ebene erzeugen“ (Kenis und Raab 2008: 134). Im Gegensatz zum *verengten Governance-Verständnis* impliziert diese Definition von Netzwerk sämtliche Akteurskonstellationen (nur öffentliche, privat-öffentliche und nur private AkteurInnen). Den Terminus *Governance-Netzwerk* verwende ich, wenn auf *privat-öffentliche* Kooperationen verwiesen wird. Aus der SNA-Perspektive werden die Netzwerke als sogenannte Gesamtnetzwerke konzeptualisiert (vgl. Kapitel 4). Erkenntnisse aus Studien, die die SNA-Methode anwenden, fließen in die theoretische Konzeption ein.

Ziel dieses Kapitels ist es, einen analytischen Rahmen zu elaborieren, um die Entstehung, die Funktionsweise⁷⁹ und die Effekte von interorganisationalen Netzwerken im EUSDR-Kontext zu untersuchen. Zunächst sollen mögliche Auslöser für die Evolution von Netzwerken diskutiert werden. Die Organisationswissenschaftler Patrick Kenis und Keith Provan, aber auch andere AutorInnen wie Raab et al. (2013) haben den Versuch unternommen, einen theoretischen Zusammenhang zwischen der Funktionsweise eines Netzwerks und deren Effektivität herzustellen. Aufbauend auf diesen und weiteren Erkenntnissen der Netzwerkforschung wird der analytische Rahmen für die Untersuchung von Netzwerken und ihren Effekten im EUSDR-Kontext erarbeitet.

⁷⁹ In dieser Arbeit werden die Überbegriffe „Netzwerk-Funktionsweise“ und „Netzwerkmanagement“ synonym verwendet.

3.3.1 Wie entstehen interorganisationale Netzwerke?

Empirische Analysen zur Evolution von interorganisationalen Netzwerken haben drei Erklärungsebenen aufgezeigt, so der Organisationswissenschaftler Mark Ebers:

(1) *Akteursebene* (Organisationen als kollektive AkteurInnen): Die Motivationen von AkteurInnen beeinflussen die mögliche Netzwerkkonstituierung. So engagieren sich beispielsweise Unternehmen häufig in Netzwerken, um ihre Umsätze zu steigern (z. B. durch Zugang zu komplementären Ressourcen und Kompetenzen) und/oder um ihre Kosten und Risiken zu minimieren (z. B. durch gemeinsame Forschung und Produktion) (vgl. Ebers 2002: 6ff.). Auch hat oft ein dominanter Kern offenbar einen entscheidenden Einfluss auf die Entwicklung des Netzwerks (z. B. Führungskräfte von teilnehmenden Organisationen, Schlüsselorganisationen) (vgl. Provan et al. 2007: 502ff.).

(2) *Relationen*: Netzwerke bauen auf vorhandenen Beziehungen zwischen AkteurInnen auf, aber existierende Relationen können die Netzwerkbildung auch blockieren. So können beispielsweise bestehende Interdependenzen zwischen Organisationen eine intensivere Kooperation erfordern. Bei vorhandenen Relationen (direkte oder indirekte Beziehungen) liegen zudem Informationen über Kompetenzen und Intentionen möglicher Netzwerkpartner vor, die dazu führen, dass neue Kooperationschancen erkannt und Risiken besser eingeschätzt werden können. Außerdem können sich Beziehungen im Zeitverlauf auch verändern: So können Organisationen im Netzwerkkontext kooperieren und in einem anderen Rahmen Konkurrenten sein. NetzwerkanalysierInnen haben zudem aufgezeigt, dass verschiedene Positionen (z. B. strukturelle Lücken) das Potential haben, im Netzwerkgefüge verschiedene Handlungsmöglichkeiten zu eröffnen oder zu blockieren (vgl. Ebers 2002; Provan et al. 2007: 503; Gulati 1995; Burt 1992).

(3) *Institutionen*: Institutionelle Rahmenbedingungen können die Netzwerkbildung fördern, aber auch erschweren oder gar behindern. Wirtschaftskooperationen werden häufig durch regionale Institutionen wie Wirtschaftskammern und Forschungseinrichtungen flankiert (vgl. Ebers 2002: 8f.). Studien zu Gesamtnetzwerken haben zudem verdeutlicht, dass die potentielle Ressourcenverfügbarkeit (z. B. öffentliche Fördergelder) einen maßgeblichen Einfluss auf die Entwicklung des Netzwerks haben kann (vgl. Provan et al. 2007: 503).

Diese drei Erklärungsebenen werden auch im Rahmen der Dissertation herangezogen. Auf der *Akteursebene* werden die Beweggründe für ein Netzwerkengagement anhand der verschiedenen Sektoren, Politikfelder und Länder(gruppen) analysiert. AkteurInnen werden als kollektive AkteurInnen (Organisationen) und individuelle AkteurInnen als VertreterInnen von Organisationen verstanden. *Relationen* stellen eine netzwerkanalytische Kategorie dar. Es wird explorativ untersucht, auf welchen vorhandenen Relationen zwischen AkteurInnen das jeweilige Netzwerk gründet und sich weiterentwickelt. Angelehnt an den Neoinstitutionalismus werden Institutionen als formal (z. B. Gesetze, öffentliche Bürokrationen) und informell (z. B. Normen) konzipiert, wobei sie die Gesellschaft und die politische Ordnung strukturieren (vgl. Peters 2005: 18). Untersucht wird daher, welche *institutionellen Rahmenbedingungen* die Netzwerkbildung fördern und/oder behindern. Innerhalb der Netzwerkforschung werden unterschiedliche Typen von interorganisationalen Kooperationen diskutiert, die teilweise überlappen und verschiedene Konstellationen hervorbringen können: Policy-Netzwerke, Interessenkoalitionen, Netzwerke zur transnationalen Politikkoordination, implementierende Netzwerke z. B. zur Service-Integration, Innovations-netzwerke, strategische Netzwerke, regionale Netzwerke oder Wissensnetzwerke sind einige Beispiele. Zunehmende komplexe Probleme und Sachverhalte, die von einzelnen Organisationen nicht allein oder zumindest nicht ausreichend effizient gelöst werden können, stellen sicherlich eine grundlegende Gemeinsamkeit vieler Netzwerkkonstellationen dar (vgl. Knill und Schäfer 2011; Schneider et al. 2009; Klijn und Koppenjahn 2016; Provan und Kenis 2008; Raab et al. 2013; Heidenreich 2011; Heidling 2011; Faulstich und Wilbers 2002; Weyer 2011; Hale und Held 2011; Beck 1997; Genosko 1999).

3.3.2 Wie funktionieren interorganisationale Netzwerke?

Das Modell von Provan und Kenis (2008) kombiniert den Ansatz, der Netzwerke als Governance-Form betrachtet, mit den Methoden und Erkenntnissen der SNA. Der Vorteil der Governance-Perspektive besteht aus ihrer Sicht darin, dass Netzwerke als Untersuchungsgegenstand erforscht werden. Die Erkenntnisse aus der SNA-Forschung zu Gesamtnetzwerken ermöglichen eine differenziertere Betrachtung zu strukturellen Eigenschaften (z. B. Dichte, Zentralität, strukturelle Löcher) und verschiedenen Konfigurationen. Mit ihrem Ansatz untersuchen sie Netzwerke, die jeweils aus mindestens drei eigenständigen Organisationen bestehen und zusammenarbeiten, um ein kollektives Ziel zu erreichen (vgl. Provan und Kenis 2008: 231). In der

Governance-Forschung wird meistens nur zwischen Hierarchie, Wettbewerb und Netzwerk differenziert, aber verschiedene Organisationsformen von Netzwerken werden nicht berücksichtigt (vgl. ebd.; Raab et al. 2013: 482). Hierfür haben Kenis und Provan drei idealtypische Koordinationsmodelle⁸⁰ definiert: partizipatives Netzwerk, Netzwerk mit federführender Organisation und administrative Netzwerkorganisationen. Die Art und Weise, wie die Netzwerke koordiniert werden, beeinflusst aus Sicht der Autoren auch deren Effektivität. Sie verstehen unter „Network effectiveness (...) the attainment of positive network-level outcomes that could not normally be achieved by individual organizations acting independently“ (ebd.: 230). Sie formulieren dazu Annahmen, die teilweise mit dem allgemeinen Diskurs zu Netzwerk als Governance-Form kongruent sind (vgl. u. a. Weyer 2011): Das Netzwerk hat bei der Steuerung nicht den Vorteil der Weisungsbefugnis von Hierarchien, die Mitglieder haben eine begrenzte formale Verantwortung für die Netzwerkziele, die Einhaltung von Regeln und Verfahren beruhen auf freiwilliger Basis (vgl. ebd.: 231f.). Darüber hinaus zeigen die Autoren auf, dass die drei idealtypischen Koordinationsmodelle unterschiedlich funktionieren. Das partizipative Netzwerk ermöglicht allen Mitgliedern eine formal gleichberechtigte Steuerung und Beteiligung. Im zweiten Modell werden die Netzwerkmanagementaufgaben an eine Mitgliedsorganisation übertragen (lead organization-governed networks). Die administrative Netzwerkorganisation (network administrative organization) ist eine Einheit, die speziell für den Zweck des Netzwerkmanagements gegründet wurde und von den Mitgliedern überwacht wird. In Tabelle 8 werden die idealtypischen Eigenschaften zusammengefasst, bei der das jeweilige Modell das Potential hat, effektive Ergebnisse hervorzubringen.

⁸⁰ Die englische Bezeichnung lautet „modes of network governance“. Um eine begriffliche Verwirrung mit den anderen Ansätzen zu vermeiden, übersetze ich es als „Netzwerk-Koordinationsmodell“ (vgl. ebd.).

Tabelle 8: Analyserahmen von Keith Provan und Patrick Kenis (2008)

	Partizipatives Netzwerk	Netzwerk mit federführender Organisation	Administrative Netzwerkorganisation
Kontingenzfaktoren			
Vertrauen (nach SNA-Kennzahl „Dichte“)	Hohe Dichte	Niedrige Dichte, hohe Zentralisierung	Moderate Dichte, NAO wird von Mitgliedern überwacht
Teilnehmerzahl (TN)	Niedrige TN-Zahl	Niedrige bis mittelhohe TN-Zahl	Mittelhohe bis hohe TN-Zahl
Zielkonsens	Hoher Zielkonsens	Mittelmäßig niedriger Zielkonsens	Mittelmäßig hoher Zielkonsens
Notwendigkeit für Netzwerkebenen-Kompetenz: Grad der Aufgaben-Interdependenz und externe Ansprüche und Aufgaben	Niedrige Notwendigkeit wegen geringer Aufgabeninterdependenz und externe Ansprüche/Aufgaben	Mittelmäßige Notwendigkeit: mittelmäßige Aufgabeninterdependenz und/oder externe Ansprüche/Aufgaben	Hohe Notwendigkeit: hohe Aufgabeninterdependenz und/oder externe Ansprüche/Aufgaben
Spannungsverhältnisse			
Inklusiv vs. effizient	Inklusiv	Effizient	Inklusiv und effizient
Interne vs. externe Legitimation	Interne Legitimation	Externe Legitimation	Interne und externe Legitimation
Flexibilität vs. Stabilität	Flexibilität	Stabilität	Stabilität

Quelle: Eigene Darstellung nach Provan und Kenis (2008: 237ff.)

Entscheidende Kontingenzfaktoren, d. h. strukturbedingte Eigenschaften, für das jeweilige Modell sind aus Sicht der Autoren: Vertrauen, Teilnehmendenzahl, Zielkonsens und Notwendigkeit für Netzwerkkompetenz.

- (1) Vertrauen: In der Netzwerkforschung besteht weitgehender Konsens darüber, dass Vertrauen einerseits ein wesentliches Charakteristikum von Netzwerken ist, andererseits aber auch eine notwendige Voraussetzung für diese Governance-Form ist. Jedoch wird dies oft nicht weiter differenziert bzw. Untersuchungen konzentrieren sich auf dyadische Beziehungen (vgl. ebd.: 237; Weyer 2011). Provan und Kenis hingegen verdeutlichen, dass dieses Merkmal eine unterschiedlich starke Ausprägung haben kann, und argumentieren, dass die

Verteilung von Vertrauen (z. B. hohe Beziehungsdichte vs. zentralisiertes Vertrauen) konsistent mit dem Koordinationsmodell sein muss.

- (2) Teilnehmendenzahl: Die Zahl der Netzwerkmitglieder beeinflusst das erforderliche Netzwerkmanagement: Je größer das Netzwerk, desto eher ist eine koordinierende Einheit nötig.
- (3) Zielkonsens: Grundsätzlich konstatieren die Autoren, dass ein Konsens bezüglich der Ziele bei allen Modellen dazu führt, dass sie effektiver arbeiten (u. a. Konfliktvermeidung). Allerdings variiert zwischen den Modellen die Fähigkeit, das Netzwerk auch bei geringerer Zielübereinstimmung zu managen.
- (4) Notwendigkeit für Netzwerkebenenkompetenz: Diese Kompetenz bezieht sich auf die Frage, wie hoch die Interdependenz der von den Mitgliedern zu bearbeitenden Aufgaben ist und ob es hohe externe Anforderungen gibt, die vom Netzwerk bearbeitet werden müssen (z. B. Fördermittelakquise, Repräsentativfunktionen). Je größer diese beiden Bedarfe sind, desto mehr Koordination ist erforderlich.

Die Autoren identifizieren drei wesentliche Spannungsverhältnisse, die dem jeweiligen Modell inhärent sind:

- (1) Effizienz vs. Inklusivität: Partizipative Strukturen, die ein Mitspracherecht aller Teilnehmenden ermöglichen, führen tendenziell zu geringerer Effizienz, aber zu höherer Inklusivität.
- (2) Interne vs. externe Legitimation: Zwischen den beiden Legitimationsformen kann es zu Spannungen kommen, wenn die externen Ansprüche mit den internen Ansprüchen der Netzwerkmitglieder im Widerspruch stehen. Die drei Koordinationsmodelle berücksichtigen dies in verschiedenem Ausmaß.
- (3) Flexibilität vs. Stabilität: Ein flexibleres Netzwerk hat den Vorteil, schnell auf neue Situationen und Bedürfnisse reagieren zu können, aber mehr Stabilität führt zu höherer Legitimation und längerfristigen Beziehungen, die bessere Ergebnisse hervorbringen können (vgl. ebd.).

In seiner Studie zu Interessenvertretungsnetzwerken von ImmigrantInnen in den USA hat Angel Saz-Carranza (2012) ein weiteres Spannungsfeld für das Netzwerkmanagement aufgedeckt: Einheit vs. Vielfalt. Die Mitglieder von Netzwerken haben in der Regel verschiedene Hintergründe, z. B. was die Kompetenzen, die Organisationsgröße, die Organisationskultur und die Organisationsbudgets betrifft. Daher sollte das

Netzwerkmanagement darauf ausgerichtet sein, die Potentiale der Diversität (u. a. unterschiedliche Kompetenzen, Erfahrungen und Wissen, Ressourcen und Zugang zu Schlüsselakteuren) optimal zu nutzen und gleichzeitig eine Einheit in relevanten Punkten wie den gemeinsamen Netzwerkzielen herzustellen und so die Machtbasis des Netzwerks auszubauen (vgl. ebd.: 56ff.). In seinen Fallbeispielen hat Saz-Carranza dazu vier mögliche Strategien aufgezeigt: Die *Aktivierung und Auswahl (activation)* von Mitgliedern wird so gestaltet, dass die Organisationen teilweise verschieden und somit komplementär sind. Aber es ist eben auch von hoher Bedeutung, Einigkeit bei netzwerkrelevanten Aspekten herzustellen. Das Netzwerkmanagement übernimmt eine *vermittelnde Rolle (facilitating)*, um Konflikte zu lösen oder zu verhindern und um die Kommunikation zwischen den Mitgliedern sowie deren Beteiligung zu unterstützen. Ein *Rahmen wird geschaffen (framing)*, bei dem Verfahren festgelegt werden und so eine Interaktionsplattform ermöglicht wird. Das Netzwerkmanagement unterstützt den *Kapazitätsaufbau der Mitglieder (capacitating)*, gibt damit zusätzliche Anreize für ein Engagement und erweitert dadurch auch die Machtbasis des Netzwerks (ebd.: 96ff.). Jörg Sydow und Stephan Duschek konstatieren für das interorganisationale Netzwerkmanagement im Wirtschaftsbereich zudem das potentielle Spannungsverhältnis zwischen Kooperation und Konkurrenz, das je nach Aktivität zwischen beiden variieren kann (vgl. Sydow und Duschek 2011: 190f.).

Die von Provan und Kenis (2008) vorgeschlagenen idealtypischen Netzwerkkoordinationsmodelle haben Raab et al. (2013) für die Untersuchung von 39 niederländischen Kriminalitätspräventionsnetzwerken aufgegriffen und in ihre Analyse integriert. Im Rahmen der untersuchten Fallbeispiele arbeiten verschiedene Organisationen zusammen, um kriminelle Aktivitäten der KlientInnen zu verhindern. In ihrer Forschung untersuchen sie den Einfluss von Netzwerkstruktur (Netzwerkintegration), Netzwerkkontext (Ressourcenverfügbarkeit und Netzwerkstabilität) und Netzwerkfunktionsweise (Netzwerkkoordinationsmodell) auf die Netzwerkeffektivität. Sie schlussfolgern, dass effektive Netzwerke zentral integriert und mindestens drei Jahre alt sind, ein hohes Maß an Stabilität (d. h. eine geringe Veränderung im Netzwerk selbst) aufweisen, über notwendige finanzielle und personelle Ressourcen verfügen und idealerweise von einer administrativen Netzwerkorganisation gesteuert werden (vgl. ebd.). Die Indikatoren für die Netzwerkeffektivität beziehen sich auf die konkreten Reduktionsquoten von Kriminalität. Tatsächlich gibt es in der Netzwerkliteratur keinen

Konsens darüber, wann ein Netzwerk als effektiv zu bewerten ist und wie dies gemessen werden kann (vgl. Provan und Milward 2001: 415).

Einige AutorInnen betrachten drei verschiedene Ebenen zur Beurteilung der Effektivität als relevant: (1) Gemeinschafts-⁸¹, (2) Netzwerk- und (3) Organisationsebene (teilweise inkl. der Endnutzer wie KlientInnen) (vgl. Herranz 2010; Raab et al. 2013; Provan und Milward 2001). In Bezug auf soziale Dienstleistungsnetzwerke wurde beispielsweise vorgeschlagen, das Wohlbefinden der Begünstigten als Indikator zu nutzen und zu aggregieren, um die Effektivität eines Netzwerks auf der Gemeinschaftsebene messen zu können (vgl. Provan und Milward 2001: 416; Raab et al. 2013: 485). Turrini et al. (2010) empfehlen für die Erfolgsmessung auf der Netzwerkebene folgende Evaluierungsschwerpunkte: Netzwerkkapazität für das Erreichen von deklarierten Zielen, Netzwerknachhaltigkeit und -überlebensfähigkeit sowie das Potential eines Netzwerks, gegebene Umstände zu verbessern und Innovationen zu fördern (vgl. Turrini et al. 2010: 533ff.). Allen Analyseebenen gleichermaßen gerecht zu werden, stellt natürlich eine empirische Herausforderung dar (vgl. Raab et al. 2013: 485). Im Folgenden wird auf der Grundlage der dargelegten theoretischen Konzepte und empirischen Ergebnisse das Analysemodell für die Untersuchung der operativen und flankierenden EUSDR-Netzwerke erarbeitet.

3.3.3 Theoretische Konzeption zur Untersuchung von EUSDR-Netzwerken

Das Netzwerk wird theoretisch als Governance-Form und aus Sicht der SNA als Gesamtnetzwerk konzipiert. Ziel dieser Arbeit ist es, zu untersuchen, welchen Einfluss die unabhängigen Variablen *Netzwerkentwicklung*, *Netzwerkfunktionsweise* und *Netzwerkkontext* auf die abhängige Variable *Netzwerkeffekte* haben.

Um die Leistungsfähigkeit und die negativen Auswirkungen von netzwerkartigen Kooperationen in einem gemeinsamen analytischen Rahmen untersuchen zu können, soll das normativ wertfreie Konzept „Effekte“ anstatt „Effektivität“ benutzt werden.⁸² Im Gegensatz zu den genannten Forschungsarbeiten im Bereich der sozialen Dienstleistungen erzeugen die ausgewählten Fallbeispiele dieser Arbeit unterschiedliche

⁸¹ In der Literatur handelt es sich hierbei meist um Netzwerke sozialer Dienstleistungserbringer. Die relevante politische Ebene ist dabei überwiegend die kommunale Ebene. Je nach Netzwerk könnten jedoch auch unterschiedliche politische Ebenen – also Gemeinschaftsebenen – betrachtet werden.

⁸² Ein zentraler Kritikpunkt an der Governance-Forschung ist, dass Netzwerke häufig als überlegenere Koordinationsform betrachtet werden, diese jedoch nicht per se effizient sind und durchaus negative Ergebnisse produzieren können (vgl. Nagel 2009; Jansen 2006; Jansen und Wald 2007; Hafner-Burton et al. 2009).

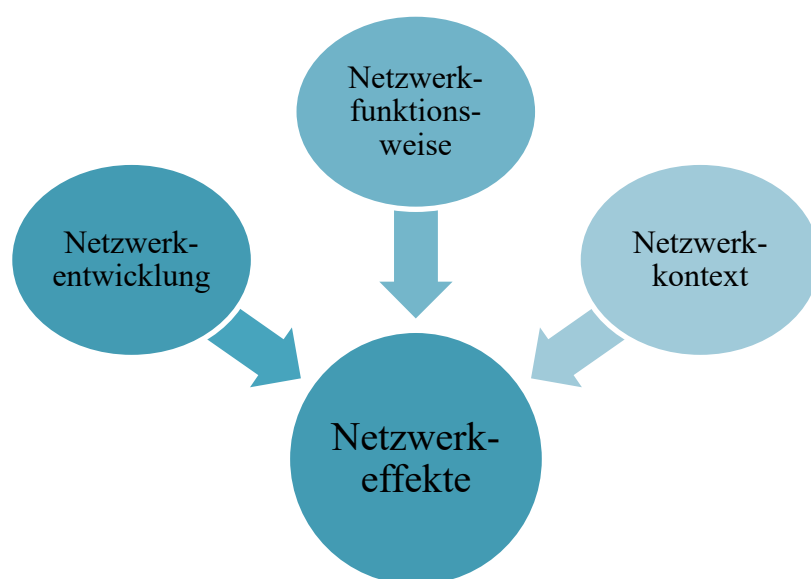
Endprodukte, z. B. Innovationsförderung im Wirtschaftsbereich oder die Koordination von Umweltmaßnahmen. Um dennoch eine gewisse Vergleichbarkeit zwischen den EUSDR-Netzwerken zu schaffen, werden mögliche *Netzwerkeffekte* in einem induktiv-deduktiven Forschungsprozess hergeleitet (z. B. interorganisationales Lernen, Beitrag zur Erreichung von EUSDR-Zielen). Die drei Ebenen der Netzwerkergebnisse – die *Gemeinschafts-*, die *Netzwerk-* und die *Organisationsebene* – sollen trotz der anspruchsvollen empirischen Herausforderung in unterschiedlichem Ausmaß berücksichtigt werden. Dabei soll untersucht werden, welche Beiträge die Netzwerke zur Umsetzung der EUSDR leisten und ob weitere politische Ebenen (subnational, national, europäisch) durch die Netzwerkarbeit beeinflusst werden (*Netzwerkeffekte auf der Gemeinschaftsebene*). Es ist ein weiteres zentrales Forschungsanliegen, herauszufinden, welche Resultate die Netzwerke produzieren, die eine einzelne Organisation *nicht* hätte hervorbringen können (*Netzwerkeffekte auf der Netzwerkebene*). Die Effekte auf der Organisations- und Netzwerkebene sind analytisch teilweise schwierig trennbar. So können interorganisationale Lernprozesse positive Erträge auf der Netzwerkebene erzeugen, aber auch von Vorteil für die teilnehmenden Organisationen sein. Der primäre Fokus liegt jedoch auf der Netzwerkebene. Zur Beantwortung der Forschungsfrage sind die konkreten Ergebnisse für die beteiligten Organisationen aber durchaus auch relevant, weil sie Aufschlüsse über ihre möglichen Partizipationsmotivationen geben (*Netzwerkeffekte auf der Organisationsebene*).

Raab et al. (2013) haben in Anlehnung an Provan und Milward (1995), Provan und Sebastian (1998) sowie Provan und Kenis (2008) die drei unabhängigen Variablen Struktur, Funktionsweise und Kontext für die Analyse der Effektivität von sozialen Dienstleistungsnetzwerken identifiziert. Da im Rahmen der Dissertation keine *strukturellen* SNA-Daten erhoben werden, aber dennoch entsprechende Erkenntnisse einfließen sollen, werden diese in die Untersuchung zur Funktionsweise integriert. Der für diese Arbeit relevante Netzwerkkontext ist die EUSDR, da alle Fallbeispiele im Prozess der Initiierung, Verabschiedung oder Umsetzung entstanden sind. In der Phase der Netzwerkevolution werden wesentliche Elemente festgelegt, die die Netzwerkergebnisse und -nachhaltigkeit beeinflussen, insbesondere die Art und Weise, wie ein Netzwerk aufgebaut wird (vgl. Provan et al. 2007).⁸³ Die Netzwerkuntersuchungen konzentrieren sich auf die interorganisationale Ebene und berücksichtigen eher

⁸³ So schlussfolgern beispielsweise Human und Provan, dass „networks that are formally constructed and do not emerge out of previous relationships are more likely to fail“ (ebd.: 505).

weniger interpersonale Interaktionen. Allerdings wird anerkannt, dass individuelle AkteurInnen eine bedeutende Funktion haben, insbesondere die NetzwerkmanagerInnen (vgl. Saz-Carranza 2012: 99).⁸⁴ Im Folgenden wird das Verständnis von Netzwerkentwicklung, -kontext, -funktionsweise sowie -effekten detailliert aufgearbeitet.

Abbildung 10: Analysemodell zur Untersuchung von flankierenden und operativen EUSDR-Netzwerken



Quelle: Eigene Darstellung

3.3.3.1 *Netzwerkentwicklung*

In Kapitel 3.3.1 wurden bereits die drei Erklärungsebenen, die für die Untersuchung der Netzwerkentwicklungen herangezogen werden, erläutert: (1) AkteurInnenmotivation der teilnehmenden Netzwerkorganisationen, (2) vorhandene Relationen zwischen AkteurInnen und (3) die institutionellen Rahmenbedingungen, die die Netzwerkbildung fördern oder blockieren. Außerdem hat die Art, wie ein Netzwerk initiiert wurde, Auswirkungen auf die Resultate: So kann zwischen mandatierten (top-down) und selbstinitiierten (bottom-up) Netzwerken unterschieden werden. Ein mandatiertes Netzwerk genießt möglicherweise eine hohe externe Legitimation, hat einen guten Zugang zu SchlüsselakteurInnen und ist mit entsprechenden finanziellen Ressourcen ausgestattet. Allerdings haben empirische Studien gezeigt, dass mandatierte Netzwerke dazu neigen, über eine geringere aktivierende Kapazität zu verfügen und weniger

⁸⁴ Es könnte beispielsweise der Führungsstil detailliert analysiert werden (vgl. McGuire und Silvia 2009), dies würde jedoch den Rahmen dieser Arbeit überstrapazieren.

interne Legitimation durch die Mitglieder zu genießen (vgl. Van Raaij 2006): „When network members are not actively involved in the network’s inception (as is the case in mandatory networks), the network will be less self-activating; thus members will have difficulties balancing organizational and network interests“ (Kenis und Provan 2009: 449). Ferner haben bei selbstinitiierten Netzwerken die Partnerorganisationen (inkl. Management) bereits die Notwendigkeit und den Wert für die Netzwerkkoope-ration anerkannt (vgl. Van Raaij 2006). Die GründerInnen von mandatierten Netzwer-ken haben unter Umständen allerdings mehr Macht und Einfluss. Ob ein Netzwerk kooperativ gestaltet wird, hängt dann davon ab, wie es gemanagt wird und welche Organisationen sich beteiligen (vgl. Mandell und Keast 2008: 693). In der Entwick-lungsphase eines Netzwerks wird üblicherweise viel Zeit und Energie in Prozesse der Vertrauensbildung und den Aufbau der Netzwerkmanagementstruktur (u. a. Entsch-eidung über Koordinationsmodell und Monitoring) investiert. Studien haben für den Be-reich der sozialen Dienstleistungen ergeben, dass Netzwerke zwischen drei und fünf Jahre benötigen, bis sie effektiv arbeiten. Daher sollte bei der Performance-Bewertung auch die Entwicklungsstufe des betreffenden Netzwerks berücksichtigt werden (vgl. Raab et al. 2013; Kenis und Provan 2009: 451).

3.3.3.2 *Netzwerkfunktionsweise*

Die Funktionsweisen von Netzwerken wurden bisher unzureichend erforscht. Netzwerke werden häufig als eine Antwort auf Markt- und Hierarchieversagen in der Governance-Forschung gewertet: „We are thus left with an understanding of why net-works may be a superior mode of governance but not of how they are governed them-selves“ (Provan et al. 2007: 504). Die von Provan und Kenis vorgeschlagenen *Koor-dinationsmodelle* stellen die Basis für die Untersuchung der EUSDR-Netzwerkfunkti-onsweisen dar. Im Gegensatz zu den empirischen Fallbeispielen der Autoren können Netzwerke aber auch unterschiedliche primäre Funktionen ausüben, die wiederum di-vergierende Anforderungen an die Koordinationsmodelle haben können, damit sie ef-fizient arbeiten. Für ein Netzwerk, das die Aufgabe hat, Interessen zu vertreten, könnte es durchaus sinnvoll sein, ein partizipatives Koordinationsmodell zu implementieren, da es den Vorteil hat, die NetzwerkteilnehmerInnen mehrheitlich gleichermaßen zu aktivieren. Dadurch wird eventuell eine bessere Integration von multiplen Perspekti-ven in Meinungsbildungsprozesse ermöglicht. Ein Netzwerk, das dazu dient, soziale Dienste zu koordinieren, arbeitet nach aktuellem Forschungsstand effektiver, wenn es

von einer administrativen Netzwerkorganisation gesteuert wird (vgl. u. a. Raab et al. 2013). Daher werden im Rahmen der Arbeit nicht die von Provan und Kenis vorgeschlagenen Hypothesen angewendet, sondern die Koordinationsmodelle vielmehr explorativ untersucht.

Es ist auch zu erwarten, dass die Modelle zwischen verschiedenen Politikfeldern und Sektoren variieren. In seinen Untersuchungen zu multisektoralen Netzwerken konstatiert Herranz (2010), dass unterschiedliche *strategische Orientierungen* die Netzwerkkoordination beeinflussen. Dabei differenziert er zwischen bürokratisch (kongruent mit dem öffentlichen Sektor), unternehmerisch (i. d. R. deckungsgleich mit dem Sektor Wirtschaft) und gemeinschaftlich orientierten Koordinationsprozessen (vergleichbar mit dem Dritten Sektor):

„[B]ureaucratic coordinating processes are characterized by high degrees of formalized procedures involving written contracts, standard information collection and reporting, and regularized services. (...) networks with entrepreneurial coordination processes are characterized by high degrees of quid pro quo contracts and agreements, strategic data analysis, and contingent fee-based services. (...) community coordinating processes are characterized by high degrees of agreements and contracts based on social relationships, sense-making information, and personalized services“ (Herranz 2010: 447f.).

In Anlehnung an Herranz sowie an das Drei-Sektoren-Modell (vgl. Kapitel 3.2.5) werden die Auswirkungen von strategischen Orientierungen auf die Netzwerkfunktionsweise mit untersucht.

Provan und Kenis konstatieren, dass ein hoher *Zielkonsens* generell dazu führt, dass ein Netzwerk leistungsfähiger ist (vgl. Kapitel 3.3.2). Daher soll erforscht werden, inwieweit klare Ziele artikuliert und formuliert werden und inwieweit ein Zielkonsens besteht.

Eine hohe *Interdependenz* zwischen Organisationen und den zu bearbeitenden Aufgaben sowie *externe Anforderungen* (z. B. durch eine externe Finanzierung) führen zu einem koordinativen Aufwand auf der Netzwerkebene (vgl. Provan und Kenis 2008). Eventuell besteht aber auch ein ersichtlicher Mehrwert, der durch das Netzwerkengagement ermöglicht wird, z. B. interorganisationales Lernen und Wissensgenerierung (vgl. Hardy et al. 2003). Insbesondere in europäischen Kontexten können derartige Kooperationen initiiert werden, obwohl ggf. kaum Interdependenzen vorhanden sind. EU-Förderungen wie Erasmus+ bieten dazu Anreize.

In dem Zusammenhang wird auch untersucht, wie *Kompetenzen* (z. B. identisch, komplementär), *Aufgaben und Rollen zwischen Organisationen im Netzwerk* verteilt sind. Außerdem soll analysiert werden, wie *Entscheidungen* getroffen werden (z. B. partizipativ) und welche *Konfliktlösungsstrategien* existieren.

Auch der *Formalisierungsgrad eines Netzwerks* hat einen relevanten Einfluss auf die Arbeitsweise und die Außenwirkung: Er kann von informell (v. a. vertrauensbasiert) bis formal (z. B. vertragsbasiert) variieren (vgl. Herranz 2010: 446). Je informeller ein Netzwerk agiert, desto wichtiger scheint *Vertrauen* zu sein: „Connections may be informal and totally trust based or more formalized, as through a contract“ (Provan et al. 2007: 482). Mit einer zunehmenden Formalisierung (z. B. formalisierte Regeln, Entscheidungsprozesse) können sich die Verantwortlichkeit und Transparenz von Netzwerken erhöhen. Außerdem können Erfolge nach außen grundsätzlich besser kommuniziert werden und sich damit vorteilhaft auf mögliche externe Unterstützung auswirken (vgl. Turrini et al. 2010: 542). Dennoch bleibt Vertrauen auch bei einer verstärkten Formalisierung ein wichtiges Koordinationsmittel in Netzwerken, das über persönliche Kontakte und informelle Interaktionen aufgebaut wird und nur langsam wächst (vgl. Weyer 2011: 44ff.; Provan et al. 2009: 876). Daher wird in der SNA Vertrauen mit der Kennzahl „Dichte“ gemessen. Je höher die Beziehungsdichte ist, desto höher ist das Vertrauen innerhalb eines Netzwerks (vgl. Leitfeld 2009; Hollstein und Straus 2006; Herz et al. 2015; Jansen 2006).

Die *Intensität der Beziehungen* hat auch Auswirkungen: So erleichtern starke Beziehungen die Weitergabe von *komplexem* Wissen, schwache hingegen ermöglichen das Entdecken von *neuem* Wissen (vgl. Jansen und Wald 2007: 100f.; Granovetter 1973). *Vertrauen* basiert auf positiven vergangenen Erfahrungen und kann als eine Erwartung eines Akteurs A an B beschrieben werden, dass eine bestimmte vereinbarte Handlung auch umgesetzt wird, ohne dass sie tatsächlich überprüft oder kontrolliert werden kann. Umgekehrt reduzieren negative Erlebnisse oder Informationen über unkooperatives Verhalten einer Akteurin bzw. eines Akteurs die Wahrscheinlichkeit für das Entstehen von direkten Beziehungen. Organisationen behalten ihre zentralen Positionen also dann, wenn sie als vertrauenswürdig eingestuft werden. Eine vertrauensvolle Kooperation in Netzwerken kann nur gelingen, wenn eine gewisse Gleichrangigkeit der AkteurInnen gewährleistet ist und auch Schwächere ihre Interessen artikulieren und durchsetzen können. Vertrauen ist außerdem für Lern- und Innovationsprozesse sowie für ein effektives Netzwerkmanagement wichtig (vgl. Sydow 2000: 13; Weyer 201:

56; Powell 1990; Jansen 2006: 12; Granovetter 1985: 490 in Provan et al. 2009: 876). Explorativ soll anhand der Fallbeispiele die Intensität, die Art und die Qualität der Zusammenarbeit untersucht werden, um Aussagen über den Aufbau und die Rolle von Vertrauen in Netzwerken treffen zu können.

Neben Vertrauen wird auch *Reziprozität* als essentielle Voraussetzung für die Netzwerkarbeit gewertet, d. h., dass alle Partner vom gemeinsamen Handeln profitieren. Zwar kann der Nutzen für die beteiligten Organisationen durchaus unterschiedlich ausfallen, sollte jedoch höher sein als ohne die Zusammenarbeit. Reziprozität kann sich auf dyadische Beziehungen oder auf ganze Gruppen (generalisierbare Reziprozität) konzentrieren (vgl. Turrini et al. 2010: 543; Weyer 2011: 49f.; Heidler, Gamper und Herz 2013: 64). So soll im Rahmen der Untersuchung geprüft werden, inwieweit eine generalisierbare Reziprozität in dem jeweiligen Netzwerk besteht.

Die *Zusammensetzung der Netzwerkteilnehmenden* beeinflusst die Leistungsfähigkeit eines Netzwerks: Je mehr AkteurInnen beteiligt sind, desto mehr steigt der Koordinationsbedarf. Das Ausmaß der Heterogenität in einem Netzwerk ist ebenfalls relevant. So kann es durchaus sinnvoll sein, komplementäre Organisationseigenschaften im Netzwerk zu haben, aber zugleich führt eine hohe Vielfalt zu einem hohen Anspruch an das Netzwerkmanagement (vgl. Turrini et al. 2010: 541; Saz-Carranza 2012; Provan und Kenis 2008). Wenn wichtige Mitglieder das Netzwerk verlassen oder eintreten, kann dies dessen Stabilität beeinflussen (vgl. Raab et al. 2013: 493). *Schlüsselorganisationen* haben eine wichtige Rolle beim Entwickeln von Regeln und Praktiken, insbesondere in der Entwicklungsphase. Derartige Organisationen haben i. d. R. eine zentrale Position im Netzwerk, die auch mithilfe der SNA berechnet werden kann: So verbindet eine vermittelnde Organisation („Broker“) verschiedene strukturelle Lücken, d. h., sie verknüpft verschiedene Subnetzwerke, hat so mehr Handlungsmöglichkeiten und kann dadurch viel Einfluss ausüben. In dezentralisierten Netzwerken wie bei dem partizipativen Koordinationsmodell sind machtvolle Organisationen üblicherweise zentral aufgrund der zahlreichen direkten und indirekten Beziehungen zu anderen internen und externen Organisationen,⁸⁵ eventuell sind sie auch gut mit Ressourcen ausgestattet und haben exzellente geographische Reichweiten. Sofern die Koordination von einer federführenden Organisation oder einer administrativen Netzwerk-

⁸⁵ Die SNA-Kennzahl Zentralität, d. h. die direkten und indirekten Verbindungen einer Organisation zu anderen, wird in der SNA-Forschung als Indikator für Macht genutzt (vgl. Raab und Kenis 2008; Provan, Fish und Sydow 2007; Provan et al. 2009).

organisation ausgeübt wird, stellt es aus netzwerkanalytischer Perspektive ein zentralisiertes Netzwerk dar und wird daher maßgeblich von der betreffenden Organisation beeinflusst. Schlüsselorganisationen sind in Informationsflüsse gut eingebunden und genießen *Vertrauenswürdigkeit und Reputation*, die im Zeitverlauf tendenziell zunehmen (vgl. Burt 1992; Provan et al. 2007; Provan, Fish und Sydow 2007; Raab und Kenis 2008; Provan et al. 2009).

Der *Eintritt in Netzwerke* wird tendenziell als begrenzt und exklusiv im Gegensatz zum offenen Markt und zum geregelten Zugang zu Hierarchien gewertet (vgl. Weyer 2011). Dennoch unterscheiden sich Netzwerke in der Art ihres *Erweiterungs- und Vernetzungsmechanismus*; so kann es z. B. eine systematische Ausdehnung durch spezifische Kriterien oder einen vertrauensbasierten Zugang aufgrund von vorhandenen Relationen zu NetzwerkakteurInnen geben. Ziel dieser Arbeit ist es, den Einfluss der Netzwerkakteursstrukturen und des Erweiterungsmechanismus auf die Funktionsweise explorativ zu untersuchen. Die *Ressourcenausstattung* eines Netzwerks wirkt sich auch auf dessen Leistungsfähigkeit aus (vgl. Raab et al. 2013), daher wird zusätzlich analysiert, wie die jeweiligen Fallbeispiele personell und finanziell ausgestattet sind und wie die ihnen verfügbare Infrastruktur aussieht. Die Untersuchung des Netzwerkkontexts konzentriert sich auf den strategischen EUSDR-Rahmen (vgl. den Abschnitt zum EUSDR-Kontext). Es können jedoch durchaus andere externe Stakeholder die Arbeit des Netzwerks unterstützen, die im Kontext der Funktionsweise mit erforscht werden sollen.

Zuletzt werden aufbauend auf den vorhandenen Forschungserkenntnissen inhärente *Spannungsfelder des jeweiligen Netzwerkmanagements* aufgedeckt (vgl. Kapitel 3.3.2), so z. B. Inklusivität vs. Effizienz, interne vs. externe Legitimation, Flexibilität vs. Stabilität, Einheit vs. Vielfalt, Kooperation vs. Konkurrenz (vgl. Sydow und Duschek 2011: 190f.; Saz-Carranza 2012; Kenis und Provan 2008).

3.3.3.3 EUSDR-Netzwerkkontext

Die ausgewählten Fallbeispiele sind alle im Prozess der Initiierung (bzw. haben sogar teilweise daran mitgewirkt), Verabschiedung oder Umsetzung der EUSDR entstanden. Wie bereits erläutert (vgl. Kapitel 2 und 3.2.4), basieren MRS auf nicht zwingendem Recht (Soft Law), haben also keinen rechtsverbindlichen Charakter und beruhen damit auf freiwilligem Engagement. Sie umfassen einen territorialen Raum, der EU-Grenzen überschreitet und funktionale Kooperationen fördert. Sie wurden mit den drei

Prämissen keine neuen Förderungen, keine neuen Institutionen und keine neuen Gesetze verabschiedet (vgl. Europäische Kommission 2010, 2010a; European Council 2011). Die Analyse des EUSDR-Netzwerkkontextes beruht auf der Frage, (1) welche neuen strategischen Handlungsoptionen MRS den gegründeten interorganisationalen Netzwerken eröffnen und was die Vor- und Nachteile sind. (2) Außerdem wird untersucht, inwieweit die Zusammenarbeit mit den jeweiligen thematischen Prioritätsbereichen (PB) funktionieren (Integration der Initiative in den PB). (3) Ferner wird explorativ ermittelt, inwieweit eine Kooperation mit weiteren EUSDR-Governance-AkteurInnen und Netzwerken erfolgt. Der Netzwerkkontext hat Einfluss auf die Effekte auf der Organisations- und Netzwerkebene. Umgekehrt haben die Netzwerke das Potential, zur Umsetzung der EUSDR beizutragen, was auch davon abhängig ist, inwieweit sie in die thematischen PB integriert sind.

3.3.3.4 Netzwerkeffekte

In der wissenschaftlichen Debatte gibt es keine Einigkeit darüber, nach welchen Kriterien die Leistungsfähigkeit von Netzwerken beurteilt werden sollte. In der Regel wird dies als empirische Frage behandelt und dementsprechend werden Indikatoren dafür festgelegt (z. B. Meincke 2012; Raab et al. 2013). Effektivitätskriterien unterscheiden sich insbesondere zwischen profitorientierten und gemeinwohlorientierten Netzwerken: So hat bei den erstgenannten die finanzielle Performance meistens eine höhere Relevanz. Außerdem können Auswirkungen von Netzwerken auf unterschiedliche Ebenen (Organisation, Netzwerk und Gemeinschaft) durchaus widersprüchliche Ergebnisse produzieren (vgl. Provan und Milward 2001: 421f.). Um die Netzwerk-Performance angemessen zu evaluieren, plädieren Kenis und Provan dafür, die jeweilige Entwicklungsphase eines Netzwerks bei der Indikatorenbestimmung zu berücksichtigen. Auch die Evolutionsgeschichte eines Netzwerks hat aus ihrer Sicht einen wichtigen Einfluss: So ist beispielsweise die Selbstaktivierungsfähigkeit in freiwillig initiierten Netzwerken tendenziell höher als in mandatierten (vgl. Kenis und Provan 2009). Auch können Netzwerke durchaus negative Ergebnisse hervorbringen oder sogar ganz scheitern (vgl. Provan et al. 2007: 505; Nagel 2009; Jansen 2006; Jansen und Wald 2007; Hafner-Burton et al. 2009). Im Folgenden wird daher diskutiert, welche möglichen Effekte bestimmte Netzwerkkonstellationen (hinsichtlich ihrer Entstehung, ihrer Funktionsweise und ihres Kontextes) auf der Organisations- und Netzwerk- sowie der Gemeinschaftsebene produzieren könnten. Da die empirischen Fallbeispiele

in verschiedenen Sektoren und Politikfeldern arbeiten, werden Indikatoren allgemeiner formuliert, damit eine Vergleichbarkeit möglich ist.

Effekte auf der Organisations- und Netzwerkebene

Es ist teilweise schwierig, Effekte auf der Organisations- und Netzwerkebene analytisch zu trennen. Daher werden sie zusammen betrachtet, wobei der Fokus der Untersuchung auf der Netzwerkebene liegt. Dazu wurden acht mögliche Indikatoren festgelegt, die im Folgenden beschrieben werden: (1) Zielerreichung, (2) deskriptive Beschreibung der Ergebnisse der Netzwerkaktivitäten, (3) interorganisationales Lernen und Wissensgenerierung, (4) Ressourcengewinnung und Kapazitätenaufbau, (5) Partnerschaften, (6) Reputation, (7) Nachhaltigkeit sowie (8) negative Effekte.

(1) Zielerreichung

Die Fähigkeit, im Rahmen der Netzwerkaktivität Zielkonsens zwischen den Teilnehmenden zu erreichen, variiert laut Provan und Kenis zwischen den Koordinationsmodellen und ist eine wichtige Voraussetzung für effektives Arbeiten (vgl. Kenis und Provan 2008). Die Analyse der empirischen Fallbeispiele konzentriert sich zunächst darauf, ob überhaupt klare Ziele formuliert und inwieweit sie bisher umgesetzt wurden.

(2) Deskriptive Beschreibung der Ergebnisse der Netzwerkaktivitäten

Die Ergebnisse der Aktivitäten des Netzwerks sollen deskriptiv erfasst werden, u. a. zu Projekten, Veranstaltungen und sonstigen Aktivitäten.

(3) Interorganisationales Lernen und Wissensgenerierung

Insbesondere in transnationalen Kontexten sind interorganisationale Lern- und Wissensgenerierungsprozesse im Rahmen des Netzwerkengagements Schwerpunkte von Kooperationen. Die Informationsweitergabe gilt als eine wichtige Voraussetzung dafür, dass Lernprozesse überhaupt angestoßen werden (vgl. Meincke 2012; Jansen und Wald 2007). Daher soll zunächst analysiert werden, welche Art von Informationen ausgetauscht werden. NetzwerkforscherInnen konstatieren zudem, dass für die Weitergabe von *komplexem Wissen* intensive, vertrauensvolle Beziehungen zwischen den AkteurInnen und für die Vermittlung von *neuem Wissen* eher schwache Beziehungen förderlich sind. Starke Beziehungen führen tendenziell zu einer effizienteren Informationsverarbeitung, da aufgrund von vertrauensvollen Relationen schnell qualitativ hochwertige Informationen fließen. Umgekehrt gelangen AkteurInnen eher an neues Wissen, wenn sie nur gelegentlich in Kontakt sind (vgl. Granovetter 1972; Jansen und

Wald 2007; Provan und Lemaire 2012). Zudem hat die Netzwerkposition eines Akteurs Auswirkungen auf den Zugang zu neuem Wissen und die Art der Wissensweitergabe ist ebenfalls relevant (z. B. persönlich, schriftlich, digital) (vgl. Nagel 2009: 359f.). Da der Informationsaustausch der erste Schritt ist, um interorganisationales Lernen zu ermöglichen, soll erforscht werden, welche Art von Informationen ausgetauscht werden. „Entscheidend für den Lernprozess sind Veränderungen, die endogen induziert oder intendiert werden“ (Meincke 2012: 86). Lernen kann als permanenter Reflexionsprozess der Beteiligten konzipiert werden, der veränderte Handlungen anstößt, Kompetenzgewinne ermöglicht und die Wissensbasis vergrößert. Lernprozesse können unterschiedlich ausgelöst werden, z. B. durch externe Impulse wie Förderprogramme (vgl. ebd.). Relevant kann dabei auch sein, wer wie lernt und in welche Richtung Wissenstransfers im Rahmen der Netzwerkaktivitäten stattfinden. Gemäß Nooteboom stellen insbesondere in transnationalen Kontexten die Unterschiede zwischen AkteurInnen eine potentielle Quelle für Lernprozesse dar, die dann dazu führen können, dass Veränderungen im Heimatland angestrebt werden (vgl. Nooteboom 2010: 616). Netzwerke können als Quellen für kollektives Wissen und Informationen von Mitgliedern genutzt werden, um ihre eigenen Innovations- und Lernfähigkeiten zu verbessern (vgl. Kenis und Oerlemans 2010: 302). Dies trägt dann möglicherweise zur Qualitätssteigerung der Arbeit auf der Organisations- und Netzwerkebene bei. Derartige Kooperationen führen jedoch nicht nur zum Wissenstransfer: „[W]hile collaboration can facilitate the transfer of existing knowledge from one organization to another, it can also create *new* knowledge that neither of the collaborators previously possessed“ (Hardy et al. 2003: 325). Wissen ist also nicht nur eine Ressource, die von einer Organisation auf eine andere übertragen wird, sondern durch die Kooperationen entsteht in einem fortlaufenden sozialen Interaktionsprozess auch neues Wissen (vgl. ebd.: 325f.; Powell et al. 1996). In Lern- und wechselseitigen kognitiven Anpassungsprozessen können sich auch Problemsichten in Netzwerken angleichen, was wiederum die Problemlösungsfähigkeit tendenziell erleichtert (vgl. Knill und Schäfer 2011: 206). Daher ist es für die Untersuchung auch von Bedeutung, ob ggf. und welches neue Wissen im Rahmen des jeweiligen Netzwerkengagements generiert wird.

(4) Ressourcengewinnung und Kapazitätenaufbau

Netzwerkengagement führt idealerweise dazu, dass auf der Organisations- und Netzwerkebene neue Ressourcen gewonnen und Kapazitäten aufgebaut werden. So können durch gemeinschaftliches Handeln möglicherweise Kosten gesenkt und neue

finanzielle Quellen (z. B. EU-Förderungen) erschlossen werden. Aber auch die Fähigkeit, komplexe Probleme zu lösen, erfordert ggf. multiple Akteurskonstellationen (vgl. Herranz 2010; Provan und Milward 2001; Hardy et al. 2003; Haarich 2018). Daher soll untersucht werden, inwieweit die Aktivitäten dazu beitragen, neue Ressourcen zu erschließen und Kapazitäten aufzubauen.

(5) Partnerschaften

Netzwerkkooperationen werden als ein Ansatz betrachtet, um komplexe Probleme durch die Mitarbeit von multiplen AkteurInnen zu lösen (vgl. Kapitel 3.3.1). Diese neuen Partnerschaften können sich in unterschiedlichen Formen, z. B. als privat-öffentliche Partnerschaft, zivilgesellschaftliche Initiative oder auch politikfeldübergreifende Zusammenarbeit, entwickeln, die über eine zeitlich befristete, rein projektbezogene Kooperation hinausgehen. Im Rahmen der Untersuchung soll analysiert werden, ob und inwieweit das Netzwerkengagement dazu beiträgt, dass bessere, neue und nachhaltigere Partnerschaften entstehen, und wie sich dies ggf. auf die Arbeit der teilnehmenden Organisationen auswirkt.

(6) Reputation

Reputation ist ein relevanter Mechanismus in der Netzwerkarbeit, der auch für Kontrollzwecke eingesetzt werden kann. Die Reputation einer Mitgliedsorganisation oder des gesamten Netzwerks kann sich verschlechtern, wenn Aufgaben beispielsweise nicht oder qualitativ unzureichend erfüllt werden. So können Reputationsverluste die Handlungsspielräume und die Durchsetzbarkeit einschränken. Umgekehrt kann Reputation einen positiv verstärkenden Effekt haben: Eine hohe Reputation kann zu verbesserter Legitimation führen und dadurch den Zugang zu Ressourcen wie Förderungen und Informationen verbessern. Aus der Perspektive der SNA-Forschung wird davon ausgegangen, dass eine zentrale Position eines Akteurs eine hohe Reputation impliziert und dass diese auch einen Spill-over-Effekt für andere, nahstehende Organisationen haben kann (vgl. Raab und Kenis 2009: 207; Genosko 1999: 81f.; Provan et al. 2009: 877). Der Fokus der Untersuchung liegt auf der Reputation des jeweiligen Netzwerks: Ist die Initiative oder sind zumindest die SchlüsselakteurInnen bei wichtigen Stakeholdern bekannt und wird das Netzwerk als relevantes implementierendes EUSDR-Netzwerk anerkannt?

(7) Nachhaltigkeit

Das nachhaltige Bestehen eines Netzwerks ist auch ein Indikator für dessen Leistungsfähigkeit. Eine hohe interne (durch Netzwerkmitglieder) und externe Legitimation (durch relevante externe StakeholderInnen, z. B. Förderer) trägt zur Nachhaltigkeit eines Netzwerks bei. Unterstützungen in der Entwicklungsphase haben ebenfalls einen positiven Effekt (vgl. Provan et al. 2007: 505; Human und Provan 2000; Provan et al. 2007: 505). Anhand der empirischen Fallbeispiele soll analysiert werden, inwieweit es den AkteurInnen gelingt, die Netzwerkarbeit zu stabilisieren und nachhaltig zu gestalten (inkl. der Ausweitung des Netzwerks).

(8) Negative Effekte

Netzwerkkooperationen können allerdings durchaus auch negative Effekte produzieren. Zu starke Beziehungen können eine hohe Einbettung verursachen, die neue potentielle AkteurInnen tendenziell ausschließt, und eventuell gelangen auch kaum neue Informationen in das Netzwerk. Eingefahrene Beziehungen und bestimmte Netzwerkkonstellationen können zudem auch die Netzwerkarbeit und die Lernprozesse behindern. Außerdem sind die Erträge des Netzwerkengagements häufig erst mittelfristig sichtbar, und dieses kann ressourcen- und zeitintensiv sein. Eine geringe Verbindlichkeit der AkteurInnen im Hinblick auf ihre Aktivitäten kann ebenfalls negative Effekte erzeugen (vgl. Jansen und Wald 2007; Meincke 2012; Provan und Milward 2001: 416ff.).

Effekte auf der Gemeinschaftsebene

Im Folgenden werden die Indikatoren für die Messung der Effekte auf der Gemeinschaftsebene vorgestellt, die sich schwerpunktmäßig auf die EUSDR-Ebene bezieht:

(1) EUSDR-Soft-Policy-Entwicklung, (2) EUSDR-Soft-Policy-Implementierung, (3) Kooperationsstrukturen im Raum und (4) Politikgestaltung und -umsetzung (außer EUSDR).

(1) EUSDR-Soft-Policy-Entwicklung

Die EUSDR wurde in einem umfangreichen Prozess entwickelt, der ein offenes Konsultationsverfahren und sogenannte Stakeholder-Konferenzen beinhaltete. Auf dieser Grundlage wurden die Strategie und der Aktionsplan 2010 veröffentlicht (vgl. Kapitel 2; Europäische Kommission 2010, 2010a). In diesem Zusammenhang soll untersucht werden, welche Ideen der beteiligten NetzwerkakteurInnen dargelegt und ggf. aufgenommen wurden.

(2) EUSDR-Soft-Policy-Implementierung

Im Rahmen der EUSDR wurden für die Umsetzung allgemeine (z. B. sektoren- und politikfeldübergreifende Kooperationen), themenspezifische (11 PB) und teilweise länderspezifische Ziele (z. B. Baden-Württemberg hat eigene Schwerpunkte festgelegt) formuliert. Allerdings wurden diese nur in seltenen Fällen mit messbaren Indikatoren hinterlegt, so dass die Überprüfung des Netzwerkbeitrags zur (Re-)Formulierung und Umsetzung nur qualitativ untersucht werden kann.

(3) Kooperationsstrukturen

Die Netzwerke haben auch das Potential, durch ihre Aktivitäten Kooperationsstrukturen im Donaauraum zu verändern. Möglicherweise kreieren sie Synergien zu bestehenden Initiativen oder tragen dazu bei, dass andere an Bedeutung verlieren. Daher sollen auch die Auswirkungen auf vorhandene Strukturen untersucht werden.

(4) Politikgestaltung und -umsetzung (außer EUSDR)

Als Soft Policy hat die EUSDR das Ziel, territoriale Grenzen zu überwinden und die Politikgestaltung auf verschiedenen territorialen Ebenen zu vernetzen. Aktivitäten der Netzwerke tangieren in der Regel auch je nach Politikfeld zwingendes Recht auf unterschiedlichen territorialen Ebenen. Deswegen soll auch der Frage nachgegangen werden, ob die Aktivitäten des jeweiligen Netzwerks darauf abzielen, die Politikgestaltung (inkl. zwingendes und nicht-zwingendes Recht) außerhalb der EUSDR zu beeinflussen, und inwieweit dies gelingt.

Ausgehend von den Forschungsfragen soll im folgenden Unterkapitel das Analysemodell zusammengefasst und die Annahmen dargelegt werden. In Kapitel 4 wird das Forschungsdesign erläutert. Das Kategoriensystem für die qualitative Inhaltsanalyse basiert auf den hier vorgestellten Ansätzen und Indikatoren (z. B. Netzwerkeffekte) (vgl. Anhang 4).

3.4 Erklärungsmodell und Annahmen

Aufgrund der festgelegten MRS-Vorbedingungen ist es erstaunlich, dass die Entwicklung und Verabschiedung der EUSDR zur Mobilisierung und Vernetzung von diversen AkteurInnengruppen geführt haben.⁸⁶ Denn klassische Anreize für die Entwicklung von Netzwerken in politischen Kontexten wurden im MRS-Evolutionsprozess explizit

⁸⁶ In einer Studie, die von der Europäischen Kommission in Auftrag gegeben wurde, konstatieren die AutorInnen, dass in allen vier Makroregionen nach der jeweiligen MRS-Verabschiedung Mobilisierungsprozesse stattgefunden haben (vgl. Europäische Kommission 2017: 12).

ausgeschlossen, da sie keine neuen Gesetze induzieren, keine neuen Institutionen hervorbringen und keine neuen Fördermittelprogramme schaffen sollten⁸⁷ (vgl. Europäische Kommission 2010).

Es gibt verschiedene Gründe, weshalb interorganisationale Kooperationen – insbesondere mit der Beteiligung von gesellschaftlichen AkteurInnen – üblicherweise entstehen: (1) Politikformulierungsprozesse auf verschiedenen politischen Ebenen (subnational, national, supranational, international) können eine Netzwerkbildung auslösen. Öffentliche AkteurInnen haben mittlerweile oft keine ausreichende Expertise mehr, um die komplexen Probleme der heutigen Zeit angemessen zu lösen, und sind damit auf externes Know-how angewiesen. Im Gegenzug können Interessengruppen wie Verbände, Unternehmen und NGOs Einfluss auf die Politikformulierung nehmen. Dies gilt auch für verschiedene politische Ebenen: So nehmen beispielsweise Regionen u. a. über den AdR oder andere interregionale Interessenkoalitionen Einfluss auf die europäische Politikgestaltung (vgl. Knill und Schäfer 2011; Marsh und Rhodes 1992; Rhodes 1990; Rhodes 1990; Piattoni 2011, 2019). (2) Außerdem werden Netzwerke gegründet, wenn Fördermittel bereitgestellt werden. Derartige Implementierungsnetzwerke sind erforderlich, um z. B. EU-regionalpolitische Förderprogramme wie Interreg umzusetzen (vgl. Beck 1997). (3) Auf lokaler Ebene entstehen zunehmend auch interorganisationale Kooperationen, um z. B. gemeinsame Dienstleistungsstrukturen zu schaffen oder regionale Wirtschafts-Cluster zu gründen (vgl. Provan et al. 2009; Raab et al. 2013; Sydow und Duschek 2011).

Netzwerke scheinen insbesondere mit der Beteiligung von gesellschaftlichen AkteurInnen dann zu entstehen, wenn entweder neue finanzielle Ressourcen in Aussicht gestellt werden oder Möglichkeiten zur politischen Einflussnahme bestehen.⁸⁸ MRS bieten diese Anreize aufgrund der dreifachen Negation nicht. Auch erscheint es auf den ersten Blick eher unwahrscheinlich, dass transnationale Dienstleistungen mit 14 verschiedenen Ländern entwickelt werden. Daher lautet die forschungsleitende Frage der Dissertation: *Warum hat die EUSDR trotz weitgehend fehlender Anreize politische Mobilisierungsprozesse und damit verbunden die (Weiter-)Entwicklung von interorganisationalen Netzwerken im Donauraum ausgelöst und was bewirken diese?* Die zentrale Annahme zur Beantwortung der Forschungsfrage lautet: Die

⁸⁷ Die drei „Neins“ wurden zwar aufgeweicht, aber nicht komplett aufgelöst (vgl. Kapitel 2).

⁸⁸ Diese Annahme bezieht sich ausschließlich auf Netzwerke, die in politischen Kontexten entstehen. Unternehmensnetzwerke werden beispielsweise v. a. auch gegründet, um Kosten zu reduzieren und Wissen zu teilen (vgl. Kapitel 3.1.3).

Konzipierung und Verabschiedung der EUSDR hat AkteurInnen aus verschiedenen Ländern, territorialen Ebenen, Sektoren und Politikbereichen mobilisiert, weil der experimentelle, flexible und innovative EUSDR-Ansatz neue und ganzheitliche Formen der Zusammenarbeit und die gemeinsame Entwicklung von innovativen Lösungsansätzen ermöglicht, die wiederum das Potential haben, Kooperationsstrukturen und die Politikgestaltung im Donauraum in unterschiedlichem Ausmaß zu beeinflussen. Die flexible Soft Policy hat insbesondere in den Anfängen viel Spielraum für die Ausgestaltung und Interpretation geboten, weil keine festgelegten Verfahren und institutionalisierten Regeln bestanden. Drei untergeordnete Annahmen werden im Folgenden zur Beantwortung der Forschungsfrage erläutert.

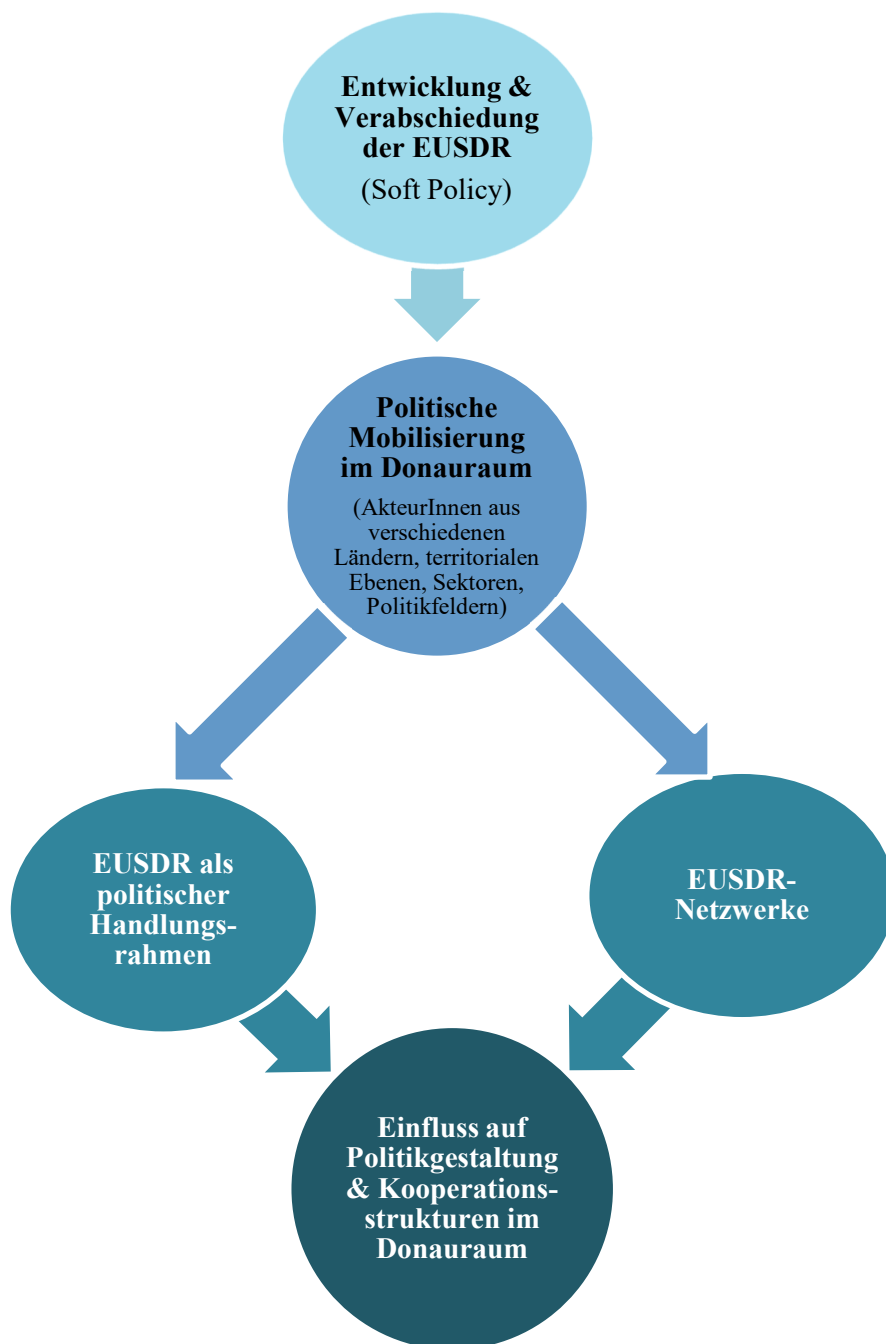
Annahme I zu Mobilisierungsprozessen: Die Entwicklung und Verabschiedung der EUSDR hat neue x1- (subnationale Mobilisierung), x2- (Internationalisierung) und x3- Mobilisierungsprozesse (gesellschaftliche Mobilisierung) ausgelöst. Das heißt, es sind neue Querverbindungen zwischen AkteurInnen im MLG entstanden. Da die EUSDR dem nicht zwingenden Recht zuzuordnen ist und eine Mitwirkung der EUSDR-AkteurInnen (Governance und operative AkteurInnen) freiwillig und nicht rechtsverbindlich ist, variieren die Mobilisierungsprozesse zwischen Ländern (z. B. EU-Land oder Drittstaat, Donaunähe vs. Donaumentfernung), territorialen Ebenen, Sektoren (z. B. öffentlicher Sektor vs. Wirtschaft) und Politikfeldern.

Die Mobilisierungsprozesse haben dazu geführt, dass zahlreiche neue Initiativen ins Leben gerufen wurden; manche sind erfolgreich, weitere sind gescheitert oder Ideen bestehen immer noch ausschließlich auf dem Papier. Die EUSDR ist also kein Garant dafür, dass Netzwerke erfolgreich arbeiten und nachhaltig bestehen. Daher lautet die *Annahme II zu EUSDR-Netzwerken:* Der EUSDR-Kontext, die Netzwerkentwicklung und die Netzwerkfunktionsweise beeinflussen die tatsächlichen Netzwerkeffekte auf Organisations-, Netzwerk- und Gemeinschaftsebene. Diese drei Variablen haben damit Auswirkungen auf den Erfolg und die Nachhaltigkeit von EUSDR-Netzwerken.

Die EUSDR und ihre flexible Governance-Struktur ermöglichen verschiedene Formen der *freiwilligen* Beteiligung. Daher lautet die *Annahme III zum Einfluss auf die Kooperationsstrukturen und die Politikgestaltung und -umsetzung im Donauraum:* Die EUSDR und die operativen Netzwerke verändern in unterschiedlichem Ausmaß die Kooperationsstrukturen und die Politikgestaltung im Donauraum.

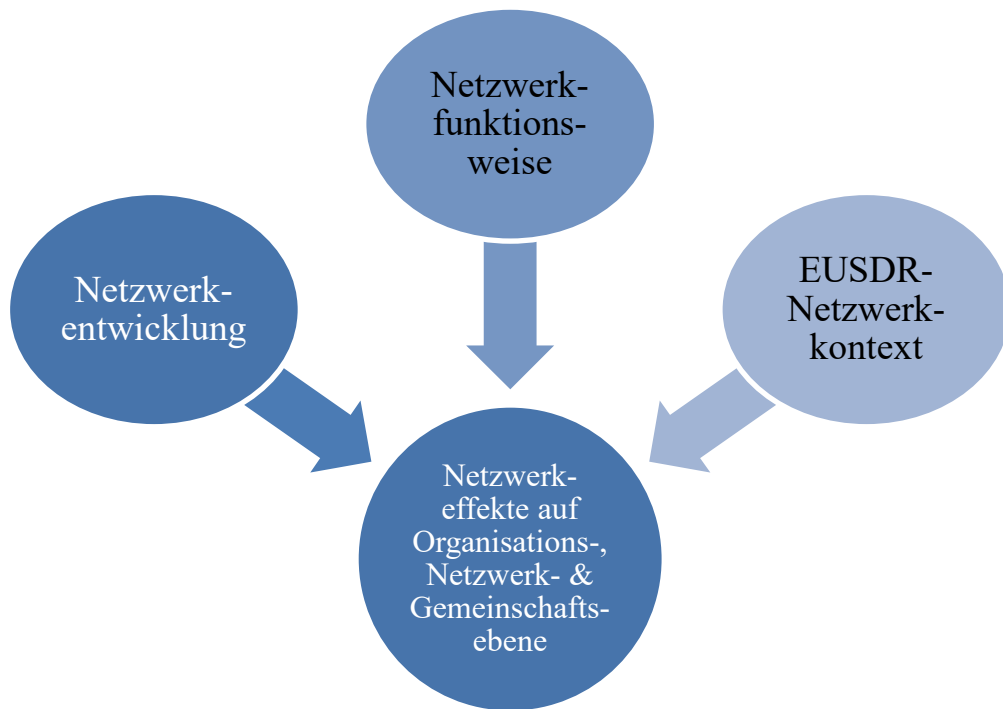
Die Annahmen I und III werden in den empirischen Kapiteln 5 und 6, die Annahme II nur in Kapitel 6 überprüft. Die Ergebnisse dazu werden im Schlusskapitel zusammengefasst. Die beiden folgenden Darstellungen veranschaulichen den (1) analytischen Gesamtrahmen der Dissertation und (2) den Untersuchungsrahmen für die EUSDR-Netzwerke. Im nächsten Kapitel werden das Forschungsdesign und die Methodik im Detail erläutert. Dazu erfolgt zunächst eine Begründung für die Auswahl der empirischen Fälle dieser Arbeit.

Abbildung 11: Analytischer Gesamtrahmen



Quelle: Eigene Darstellung

Abbildung 12: Analysemodell zur Untersuchung von flankierenden und operativen EUSDR-Netzwerken



Quelle: Eigene Darstellung

4. Forschungsdesign und Methodik

4.1 Begründung für die Fallstudie und Fallauswahl

Mit der Einführung des MRS-Instruments 2009 wurde ein neuer Ansatz für die europäische territoriale Zusammenarbeit entwickelt, der in Teilen über die EU-Grenzen hinausreicht und Drittstaaten konzeptionell auf Augenhöhe einbindet. 19 EU-Mitgliedsstaaten sind an MRS beteiligt, insgesamt vier MRS befinden sich in der Umsetzung. Die EUSDR wurde als zweite MRS 2011 verabschiedet, hat damit Pilotcharakter und ist für die Beobachtung von neuen Mobilisierungsprozessen besonders interessant.

Zwar bauen alle MRS auf vorhandenen Kooperationsstrukturen auf, aber bisherige Forschungsergebnisse zeigen, dass die Art und Intensität der historischen Zusammenarbeit in den Räumen variiert und diese sich in zwei Gruppen einteilen lassen. So existieren im Ostsee- und im Alpenraum langjährige transnationale Kooperationsstrukturen, Institutionen und teilweise auch Finanzierungsinstrumente (u. a. Alpenkonvention, Allianzen der Zivilgesellschaft, historische Hansezeit) (vgl. Balsiger 2016; Gänzle 2015, 2016, 2019; Gänzle und Kern 2016, 2017; Koschkar 2017). Daher ist bei diesen Räumen möglicherweise der MRS-Fokus stärker auf die Vernetzung von vorhandenen AkteurInnen und die Weiterentwicklung der Zusammenarbeit gerichtet. Demgegenüber stehen bei der zweiten MRS-Gruppe neue Mobilisierungsprozesse stärker im Vordergrund, die zudem Stakeholder aus mehr Drittstaaten einbeziehen (vier bis fünf vs. zwei bis drei Länder). Die EUSAIR wurde erst 2014 verabschiedet, somit bot sich die EUSDR eher an, um tatsächliche Wirkungen längerfristig zu beobachten. Deshalb wurde die EUSDR als MRS-Fallbeispiel ausgewählt.

Um in der Tiefe Rahmenbedingungen für den Forschungsschwerpunkt interorganisationale Netzwerke untersuchen zu können, wurden zudem Staaten aus den vier Ländergruppen langjährige EU-Mitglieder (Deutschland/Baden-Württemberg), neue EU-Länder (Ungarn/Rumänien), (potentielle) Beitrittskandidaten (Serbien) sowie Länder der Östlichen Partnerschaft (Moldau) ausgewählt. Diese Staaten haben den größtmöglichen Donaubezug ihrer Gruppe. Erste Beobachtungen hatten gezeigt, dass aufgrund der Neuheit des Instruments geringere Mobilisierungsprozesse in Ländern ohne Donau erkennbar sind. Im Forschungsverlauf wurde Ungarn gegen Rumänien ausgewechselt, da die Zugänge zu den AkteurInnen erheblich erschwert waren und bei den ausgewählten Netzwerken (vgl. folgender Abschnitt) tendenziell die rumänische Beteiligung höher war. Außerdem wurden die für die Netzwerk-Fallbeispiele relevanten

Prioritätsbereiche (PB) für genauere Analysen und empirische Datenerhebungen ausgewählt: PB3 (Tourismus), PB6 (Biodiversität), PB7 (Wissensgesellschaft), PB8 (Wettbewerbsfähigkeit), PB9 (Menschen und Qualifikationen), PB10 (Institutionen und Kooperation).

Innerhalb der EUSDR-Forschung konzentriert sich diese Arbeit auf die (Weiter-)Entwicklung von interorganisationalen Netzwerken, die durch die Verabschiedung der EUSDR induziert wurden. Die Untersuchungen zur EUSDR-Umsetzung und –Governance dienen also dazu, die EUSDR-Rahmenbedingungen für die Netzwerke zu analysieren. Die Erforschung der Netzwerke, ihrer Funktionsweise und Effekte beruht auf einem explorativen und komparativen Fallstudien-Forschungsdesign (vgl. Yin 2003; Creswell 2013). Aufgrund der geringen Fallzahlen⁸⁹ und weil das makroregionale Konzept bisher unzureichend empirisch untersucht wurde, wurde eine induktiv-deduktive Forschungsstrategie gewählt. Die fünf Fallbeispiele für die Netzwerke wurden so ausgewählt, dass sie einige vergleichbare Merkmale aufweisen: Es sind interorganisationale Gesamtnetzwerke,⁹⁰ die einen konkreten Bezug zur EUSDR aufweisen und in gewissem Maß als erfolgreich betrachtet werden können. Sie sind primär auf der operativen (DSTF, DTC, DCC, SNNDR) und flankierenden (BDN) Ebene der EUSDR aktiv.⁹¹

Die Strategie hatte in der Netzwerkentwicklungsphase eine zentrale Bedeutung. Die Fallbeispiele haben unterschiedliche Funktionsweisen und damit verbundene Koordinationsmodelle: SNNDR und DSTF haben ein partizipatives Koordinationsmodell. BDN und DTC wurden/werden durch eine federführende Organisation gesteuert. Das DCC hat eine eigene Netzwerkorganisation. Sie unterscheiden sich auch in Bezug auf die Sektoren, Politikfelder und den Länderursprung bzw. die Länderkonstellation, damit generalisierbare Aussagen zu Netzwerken im EUSDR-Kontext getroffen werden können. Die Initiativen sollten möglichst so ausgewählt werden, dass der Ursprung in einer der vier Ländergruppen liegt: Baden-Württemberg/Deutschland (BDN, DTC, SNNDR), Rumänien (DSTF, SNNDR), Serbien (DCC), Moldau (kein erfolgreiches

⁸⁹ Es wurden fünf interorganisationale Kooperationsnetzwerke zur vertieften Analyse ausgewählt.

⁹⁰ In der SNA wird zwischen egozentrierten Netzwerken und Gesamtnetzwerken unterschieden. Egozentrierte Ansätze stellen eine Akteurin bzw. einen Akteur (z. B. Person, Organisation) in den Mittelpunkt und untersuchen die Beziehungen des Egos. Gesamtnetzwerke betrachten ein abgrenzbares Set von Knoten (AkteurInnen) und Kanten (Beziehungen) (vgl. Strauss 2010; Heidler 2011).

⁹¹ Danube Sturgeon Task Force (DSTF), Danube Innovation and Technology Transfer Centre (DTC), Danube Competence Centre (DCC), Social NGO Network Danube Region (SNNDR), Brussels Danube Network (BDN).

Fallbeispiel identifiziert, aber (indirekte) Beteiligung an SNNDR, DTC und DCC). Zwei Netzwerke (DSTF, DTC) agieren in Politikfeldern, in denen die EU und die Mitgliedsstaaten eine geteilte Zuständigkeit haben.⁹² SNNDR, DCC und BDN hingegen arbeiten in Themengebieten, bei denen die EU lediglich ergänzende, koordinierende und unterstützende Maßnahmen tätigen kann (vgl. Art. 2–6 AEUV). Das BDN vertritt v. a. subnationale AkteurInnen, deren Interessen über den AdR auf europäischer Ebene institutionalisiert sind. Die Netzwerke widmen sich also unterschiedlichen Themenfeldern: Die DSTF arbeitet im Bereich Biodiversität, um konkret Beiträge zum Schutz und zur Erhaltung des Störs zu leisten. Das DTC-Netzwerk setzt sich für verbesserte Strukturen im Bereich des Innovations- und Technologietransfers (ITT) ein, um insbesondere die Wettbewerbsfähigkeit von KMU zu verbessern. Das DCC arbeitet im Tourismussektor, um den Raum als touristisches Ziel zu vermarkten. Das SNNDR beschäftigt sich mit den Themen Soziales und Gesundheit, Bildung und Zivilgesellschaft. Das BDN widmete sich sämtlichen Bereichen der EUSDR. Alle Netzwerke arbeiten sektorenübergreifend, aber in unterschiedlichen Konstellationen. Badenwürttembergische Stakeholder sind unter den GründerInnen der Fallbeispiele stark repräsentiert. Tatsächlich sind zahlreiche Initiativen aus der Region heraus entstanden (vgl. Kapitel 5.3 zu EUSDR-Governance und -Umsetzung). Die folgende Tabelle 9 gibt einen Überblick über die grundsätzlichen Netzwerkinformationen.

Tabelle 9: Grundlegende Informationen zu Netzwerken im Vergleich

Netzwerke	Netzwerkinformation ⁹³	Politikfeld, PB	Sektoren	Länder
DSTF	Biodiversität, Schutz des Störs Alter: 5 Jahre	Umwelt, PB6	Dritter und öffentlicher Sektor	Initiative: RO
DTC	Innovations- und Technologietransfer (ITT) Alter: 5 Jahre	Innovationspolitik, Wettbewerbsfähigkeit, PB7, PB8	Öffentlicher Sektor (v. a. Hochschulen), Wirtschaft, Dritter Sektor	Initiative: BW
DCC	Tourismus im Donaauraum Alter: 2–7 Jahre	Tourismus, PB3	Wirtschaft, öffentlicher und Dritter Sektor	Initiative: RS

⁹² Für das Wettbewerbsrecht hat die EU sogar die alleinige Zuständigkeit (DTC) (vgl. AEUV: Art. 3).

⁹³ Das Netzwerkalter bezieht sich auf den Erhebungszeitpunkt bis 2017, teilweise liegen Daten über den Erhebungszeitraum hinaus vor (z. B. Berichte, Webseiteninformationen, Hintergrundgespräche).

SNDR	Soziales, Bildung, Zivilgesellschaft Alter: 5–6 Jahre	Sozial-, Gesundheits-, Bildungspolitik, Zivilgesellschaft, PB9, PB10	Dritter Sektor, öffentlicher Sektor als Partner/Teilnehmende	Initiative: BW, RO, BG
BDN	EUSDR-Entwicklung und subnationale Beteiligung Alter: 11 Jahre, aufgelöst/inaktiv	Sämtliche Politikfelder, PB10	Öffentlicher Sektor, Dritter Sektor und Wirtschaft als Partner	Initiative: BW

Quelle: Eigene Darstellung

4.2 Datenerhebung

Die Dissertation basiert auf einer Methodentriangulation: 52 leitfadengestützte ExpertInnen-Interviews und zahlreiche Hintergrundgespräche wurden ergänzt durch umfangreiche Dokumentenanalysen⁹⁴ und teilnehmende Beobachtungen. Die empirischen Daten wurden zwischen 2012 und 2017 in Baden-Württemberg, Bayern, Ungarn, Rumänien, der Slowakei, Serbien, der Republik Moldau und Belgien (Brüssel) erhoben sowie ergänzt durch aktuelle Entwicklungen. Die Triangulation trägt zur Verbesserung der Gütekriterien bei, die ansonsten Probleme bereiten könnten, wenn sich eine Untersuchung ausschließlich auf Interviews bezieht (vgl. Abels und Behrens 1998). Als ExpertInnen wurden Personen betrachtet, die einen fachlichen Bezug zur EUSDR haben.⁹⁵ Darunter fielen EUSDR-Governance-, EUSDR-Netzwerk- und weitere operative AkteurInnen sowie Mitarbeitende von relevanten EU-Institutionen (vgl. Tabelle 9). In den Anhängen 1 bis 3 findet sich eine komplette Aufstellung zu den empirischen Daten. Die in den empirischen Teilen der Arbeit angegebenen Dokumentenquellen sind im Literaturverzeichnis aufgeführt.

⁹⁴ Dokumente: EU-Dokumente wie Mitteilungen, Evaluationen, Arbeitspapiere, sämtliche Dokumente der EUSDR wie MinisterInnen-Erklärungen, Berichte, Evaluationen, öffentliche Dokumente der Länder, z. B. europapolitische Berichte des Landtags Baden-Württemberg, Veranstaltungen und dazugehörige Publikationen, Netzwerkprotokolle, Projektinformationen, Positionspapiere.

⁹⁵ In der explorativen Phase 2012 wurden vereinzelt auch Menschen mit beruflichen Aktivitäten im allgemeineren Bereich der europäischen Zusammenarbeit befragt.

Tabelle 10: Übersicht zu Typen der ExpertInnen für Interviews und Hintergrundgespräche

Typologie der ExpertInnen	Detailinformationen
EU-Institutionen	Europäische Kommission (GD Regio, GD NEAR), EAD, EU-Delegationen, MEP, AdR, EWSA
EUSDR-Governance-AkteurInnen	DSP, NK-Teams, PBK-Teams, PB-SG-Mitglieder aus vier Ländergruppen und über sechs Prioritätsbereichen DTP (Veranstaltungen, Hintergrundgespräche)
EUSDR-Netzwerke und weitere operative EUSDR-AkteurInnen	Erfolgreiche und gescheiterte Netzwerke (Netzwerk-ManagerInnen, Netzwerk-Mitglieder) sowie weitere operative EUSDR-AkteurInnen

Quelle: Eigene Darstellung

Abels und Behrens (1998) empfehlen, die Interviewsituation und mögliche Interaktionseffekte sowie die eigene Position als WissenschaftlerIn zu reflektieren. In der Dokumentation der Interviews wurden die beruflichen und fachlichen Hintergründe der Interviewten, in späteren Erhebungsphasen zusätzlich die Gesprächsatmosphäre (z. B. Vertraulichkeit, Offenheit) und weitere Hinweise beschrieben, damit sie in mögliche Erkenntnisse einfließen können. An dieser Stelle möchte ich auch meine Position als Wissenschaftlerin reflektieren: Meine langjährigen Berufserfahrungen mit Ländern des Donauraums haben mir Zugänge erleichtert. Ich habe für Interviewanfragen häufig Gatekeeper genutzt, die dann wiederum zu offeneren Gesprächen führten. Aufgrund meiner beruflichen Tätigkeit hatte ich bereits eine Vielzahl der EUSDR-Länder bereist. Erschwerten bis schlechten Zugang zu EUSDR-Stakeholdern hatte ich in Ungarn. Die Gespräche in Rumänien verliefen gut, aber die Interviews mit EUSDR-Governance-AkteurInnen waren hier weniger offen und vertraulich als in anderen Ländern. Meine langjährige Forschung hat dazu beigetragen, dass ich einige Schlüsselpersonen gut kenne und dadurch Zugang zu Insider-Informationen erhielt.

Die induktiv-deduktive Forschungsstrategie beinhaltete verschiedene Phasen: 2012 erfolgte zunächst eine explorative Annäherung an das Forschungsfeld Netzwerke im Rahmen der EUSDR in vier Ländern entsprechend der o. g. Eingruppierung. Es wurden Informationen gesammelt, die AkteurInnen-Konstellationen geprüft und erfolgreiche Netzwerke identifiziert. Mit einer quantitativen Erhebung im Jahr 2015 sollten eigentlich Netzwerkdaten für eine soziale Netzwerkanalyse (SNA) erhoben werden. In diesem Fall sollte eine analytische Abgrenzung des EUSDR-Gesamtnetzwerks

anhand der Konferenzteilnehmenden des 5. EUSDR-Jahresforums in Ulm erfolgen. Das Jahresforum ist die wichtigste EUSDR-übergreifende Plattform, an der relevante EUSDR-Stakeholder partizipieren. Für die Ausrichtung und das Online-Anmeldeverfahren war das Land Baden-Württemberg zuständig, das die wissenschaftliche Datenerhebung zur EUSDR von mir und Franziska Sielker⁹⁶ unterstützte. Aus datenschutzrechtlichen Gründen konnten wir die ursprüngliche Idee, im Rahmen des Anmeldeverfahrens Daten zu sammeln, nicht realisieren. Daher sollte stattdessen ein Papierfragebogen an alle Teilnehmenden ausgegeben werden, der auch vom Moderator im offiziellen Hauptprogramm angekündigt wurde.

Eine Herausforderung bei der Erhebung von Gesamtnetzwerkdaten ist, dass die Daten eine sehr hohe Rücklaufquote erfordern, um als valide und reliabel eingestuft zu werden. Das Auslassen von Knoten und Kanten kann zur Verzerrung des Datensatzes führen (vgl. Erlhofer 2008; Orłowski 2009; Heidler 2011). Um möglichst spezifische Relationen zu identifizieren, wurden thematische Beziehungen im Fragebogen abgefragt. Das stellte sich im Nachhinein jedoch als zu komplex heraus, einige AkteurInnen hatten den Fragebogen abgebrochen. Die Rücklaufquote betrug am Ende nur ca. 10 Prozent und war damit nicht ausreichend für eine SNA. Daher wurde die Forschungsstrategie im weiteren Verlauf adaptiert, Teilnehmendendaten aus den Foren wurden nur als Hintergrundinformationen genutzt und stattdessen qualitative Daten in Form von Interviews, Dokumentenanalysen und teilnehmenden Beobachtungen (z. B. Teilnahme an Netzwerktreffen, EUSDR-Veranstaltungen) gesammelt, und zwar für fünf als erfolgreich identifizierte Netzwerke sowie für die EUSDR-Rahmenbedingungen wie die EUSDR-Governance. In dieser weiteren qualitativen Erhebungsphase wurden Daten zu Entwicklungen, Funktionsweisen und Effekten von Netzwerken und zur EUSDR in der Tiefe erhoben. Im folgenden Abschnitt wird die Datenauswertungsmethode dargelegt.

4.3 Datenauswertung

Die qualitative Inhaltsanalyse wurde als Methode für die Datenauswertung genutzt. Im Rahmen einer solchen Analyse wird verschriftlichtes Material, das aus „irgendeiner Art von *Kommunikation* stammt“ (Mayering 2015: 11), systematisch, regel- und

⁹⁶ Franziska Sielker und ich hatten einen gemeinsamen Fragebogenblock (Background Information), einen Teil zu sozialen Netzwerkbeziehungen (Network Analysis) und einen Teil zur Politikgestaltung (Policy-making), der von ihr konzipiert wurde.

theoriegeleitet untersucht und dabei werden neue Erkenntnisse gewonnen (vgl. ebd.; Kuckartz 2016). Die speziell für die qualitative Inhaltsanalyse entwickelte Software MAXQDA wurde für die Datenauswertung verwendet. Die Software hat es ermöglicht, alle schriftlichen bzw. verschriftlichten Dokumente anhand eines für die Untersuchung induktiv-deduktiv entwickelten Kategoriensystems auszuwerten (vgl. Rädiker und Kuckartz 2019). Dazu wurden rund 170 Textdateien in die Software integriert, rund 3.000 Kodierungen vergeben und entsprechend der einzelnen Kategorien ausgewertet.

Es wurden einzelne Kategorien in einem induktiv-deduktiven Verfahren als Analysegrundlage definiert. Nach der explorativen (induktiven) Phase (vgl. Kapitel 4.2) wurde anhand der Netzwerk- und Governance-Literatur und empirischer Informationen (z. B. EUSDR-Governance-Akteurin DSP) ein hierarchisches Kategoriensystem mit Haupt- und untergeordneten Subkategorien gebildet. So wurden z. B. für die Hauptkategorie Netzwerk die Subkategorien Netzwerkentwicklung, Netzwerkfunktionsweise, EUSDR-Netzwerkkontext und Netzwerkeffekte definiert. Die verschiedenen weiteren Ausprägungen der Subkategorien wurden bei Bedarf weiter untergliedert. Für die verschiedenen Netzwerk-Fallbeispiele, EUSDR-Governance-AkteurInnen (z. B. DSP, MRS-HLG), EU-Institutionen (z. B. AdR, EWSA, Europäische Kommission mit verschiedenen GD), ausgewählten Länder (d. h. Deutschland, Rumänien, Serbien, Republik Moldau) und PB (d. h. PB3, PB6, PB7, PB8, PB9, PB10) wurden eigene Subkategorien angelegt. Konkret bedeutet dies beispielhaft: Netzwerk 1 mit Subkategorie Entwicklung, Funktionsweise, EUSDR-Kontext und Effekte, Netzwerk 2 mit den gleichen Subkategorien. Das Kategoriensystem ist als Anhang 4 der Arbeit beigelegt. Die Haupt- und Subkategorien wurden nach spezifisch angelegten Definitionen für den Codierungsprozess verwendet. Alle Textdateien wurden also systematisch durchgearbeitet und anhand der verschiedenen Kategorien codiert. Die codierten Textstellen wurden i. d. R. mithilfe einer Kommentarblase zusammengefasst. Auf diese Weise fand eine fallzentrierte Reduzierung des Textmaterials statt.

Nachdem das komplette Material codiert worden war, wurden die jeweiligen Haupt- und Subkategorien anhand der Auswertungsfunktion (sog. „Liste der codierten Segmente“) aufgeführt. Dadurch konnten die einzelnen Aussagen analysiert, interpretiert und mit denen der unterschiedlichen InterviewpartnerInnen und aus weiteren Dokumenten systematisch verglichen werden. Mithilfe der Auswertungsfunktion wird jeweils die Dokumentenquelle und -stelle sowie die Zusammenfassung der Textblase

der jeweiligen Kategorie angezeigt. Dadurch konnten auch Widersprüche oder eventuelle Fehler (z. B. aufgrund von Erinnerungslücken der InterviewpartnerInnen) aufgedeckt werden. Die Auswertungsfunktion ermöglicht auch das Vergleichen von Kategorien der verschiedenen Fälle (z. B. Netzwerkentwicklung bei allen Fallbeispielen). Mithilfe der Memo-Funktion können Kernaussagen, Interpretationen und Analysen zusammengefasst werden, die insbesondere für komplexere Kategorien und teilweise für das Gesamtprojekt genutzt wurden. Aufgrund des umfangreichen, detailliert dokumentierten empirischen Datenmaterials (inkl. der Reflexionen zu den Interviewsituationen) und der systematischen Analyse mithilfe der Software kann die Arbeit als valide und reliabel eingestuft werden (vgl. Kuckartz 2016; Rädiker und Kuckartz 2019; Mayering 2015).

5. EUSDR als Handlungsrahmen für Netzwerke

Dieses empirische Kapitel befasst sich mit der EUSDR als einem Instrument, das politische Mobilisierungsprozesse auf verschiedenen territorialen und funktionalen Ebenen auslöst bzw. ausgelöst hat. Dadurch werden Kooperationsstrukturen und die Politikgestaltung im Raum beeinflusst. Die EUSDR wird als strategischer Handlungsrahmen für die (Weiter-)Entwicklung von transnationalen und interorganisationalen Netzwerken im Donauraum betrachtet. Zunächst werden die historischen Kooperationsstrukturen im Donauraum als Ausgangspunkt für die Entwicklung der EUSDR beleuchtet. Im Anschluss wird in Anlehnung an die Strategie-, Policy- und Governance-Forschung der Zyklus der EUSDR von den Problem(re)definitionen über die Diskussions-/Konsultationsprozesse und die (Re-)Formulierung der Strategie und Ziele bis zur Umsetzung und Wirksamkeitsmessung der EUSDR untersucht, wobei Schwachstellen des Prozesses aufgezeigt werden. Hierbei ist auch interessant, in welcher Phase Netzwerk(weiter)entwicklungen besonders gefördert werden. Im darauffolgenden Unterkapitel werden die EUSDR-Governance und -Umsetzung, insbesondere mit Blick auf ihre Leistungsfähigkeit zur Unterstützung und Flankierung von operativen transnationalen Initiativen, analysiert. Dazu erfolgt zunächst ein Überblick zur gesamten EUSDR-Governance, anschließend werden beteiligte EU-Institutionen und EU-Gremien sowie EUSDR-Governance-AkteurInnen (z. B. Danube Strategy Point, EUSDR-Triopräsidentschaft), Plattformen (z. B. EUSDR-Jahresforum) und Kooperationsformate (z. B. informelle EUSDR-MinisterInnen-Treffen) untersucht. Die elf thematischen PB werden als zentrale Säule für die Umsetzung der EUSDR, d. h. konkreter Maßnahmen, betrachtet. Daher werden die Strukturen, Inhalte und Ergebnisse von sechs forschungsrelevanten PB im Detail ergründet. Im Mittelpunkt des darauffolgenden Unterkapitels stehen nationale EUSDR-Strukturen und -Rahmenbedingungen sowie die Frage, inwieweit diese es ermöglichen, EUSDR-Initiativen zu mobilisieren, zu begleiten und zu fördern. Dafür wurden anhand der vier Ländergruppen Deutschland/Baden-Württemberg (langjähriger EU-Mitgliedsstaat), Rumänien (neues EU-Land), Serbien (Beitrittskandidat) und die Republik Moldau (Östliche Partnerschaft) ausgewählt. Da die MRS über keine dauerhaften eigenen finanziellen Mittel verfügen, sondern vielmehr dazu beitragen sollen, dass bestehende Instrumente effektiver genutzt werden, werden im Anschluss potentielle (EU-)Finanzierungsinstrumente für EUSDR-Strukturen und -Maßnahmen analysiert. Im Zwischenfazit werden die Ergebnisse zusammengefasst.

5.1 Historische Kooperationsstrukturen im Donaauraum

Der Donaauraum ist geprägt von einer kulturellen, sprachlichen, religiösen und politischen Vielfalt. Über ihr Flussbecken und den 2.850 Kilometer langen Verlauf verbindet die Donau zahlreiche europäische Länder vom Schwarzwald bis zum Schwarzen Meer. Neben dem Rhein gehört sie zu den bedeutendsten europäischen Flüssen. Seit Jahrhunderten ist sie eine wichtige Handelsroute, Lebensraum, verbindendes und trennendes Element (vgl. Dalos 2015; Bos 2011). So erfolgte beispielsweise eine größere Abwanderung von rund 500.000 deutschen Bauern und Handwerkern zwischen 1699 und der Mitte des 19. Jahrhunderts schwerpunktmäßig ab Ulm flussabwärts in die damaligen mittel- und osteuropäischen Teile der Habsburgermonarchie. Die sogenannten Donauschwaben wurden in dünn bevölkerten Gebieten angesiedelt. Dafür wurden ihnen besondere Privilegien wie Steuerfreiheit und Grundbesitz versprochen. Der Begriff „Donauschwaben“ ist eine erst nachträglich eingeführte Bezeichnung für eine heterogene Siedlergruppe aus Deutschland (insbesondere aus der Pfalz, dem Schwarzwald und Oberschwaben). Während und nach dem Zweiten Weltkrieg, aber auch nach den politischen Umbrüchen 1989 kamen viele Menschen aus dem mittleren Donaauraum nach Deutschland (zurück) (vgl. Orgonas 2016: 60ff.). Viele Donauschwaben pflegen weiterhin Beziehungen in die Region und können daher „als Brückenbauer in die Nachfolgestaaten ihrer ehemaligen Siedlungsgebiete bezeichnet werden“ (vgl. ebd.: 149). Seit vielen Jahren unterstützt das Land Baden-Württemberg und auf kommunaler Ebene insbesondere die Stadt Ulm – historischer Ausgangspunkt für die Abwanderung der Donauschwaben – die donauschwäbischen Beziehungen nach Mittel- und Osteuropa (vgl. ebd.).

Die Österreich-Ungarische Doppelmonarchie (1867–1918) – auch Donaumonarchie genannt – hat große Teile des Donauraums und darüber hinaus über einen längeren Zeitraum politisch, kulturell und architektonisch geprägt. Mit den Hauptstädten in Wien und Budapest umfasste sie die Territorien der heutigen Länder Österreich, Ungarn, Tschechien, Slowakei, Slowenien, Kroatien, Bosnien und Herzegowina sowie Teile von Rumänien, Montenegro, Serbien, Ukraine, Polen und Italien. Während der Monarchie-Zeit erlangte die Donau auch eine wichtige ideologische Bedeutung als natürlich verbindendes Glied im Raum (Masát 2013: 14f.; Dalos 2015). Im 19. und 20. Jahrhundert haben in weiten Teilen Europas Prozesse der Nationalstaatenbildung stattgefunden und so auch die Spannungen zugenommen. Der Donaauraum ist besonders gekennzeichnet von ethnischen Fragmentierungen. Der damalige Thronfolger

Franz Ferdinand zeigte sich offen für die Idee von Aurel Popovici, den Donaauraum als Staatenbund unter der habsburgischen Krone umzugestalten. Damit hätten ethnische Minderheiten mehr Einfluss erhalten und zugleich wären nationale Befreiungsbewegungen möglicherweise eingedämmt worden. Nach der Ermordung von Franz Ferdinand 1914 in Sarajewo wurde allerdings der Erste Weltkrieg eingeläutet und zugleich das Ende der Monarchie. Die Idee einer Donau-Föderation wurde zuvor und auch danach mehrfach aufgegriffen, aber nie realisiert. Zahlreiche Initiativen bzw. Vorschläge u. a. von Fürst Czartoycki (Mitte 19. Jahrhundert), dem Ungar Ludwig Kossuth (Mitte des 19. Jahrhunderts) oder dem Ungar Oszkár Jászi (Anfang 20. Jahrhundert) verdeutlichten auch den Wunsch, Großmächte wie die Osmanen, Byzantiner, Russen und Habsburger aus der Region zurückzudrängen. Nach dem Ersten Weltkrieg wurde auch auf der Pariser Friedenskonferenz die Idee einer Donauföderation diskutiert (vgl. Bos 2011: 92ff.; Masát 2013: 14f.; Dalos 2015).

Mit der russischen Revolution Anfang des 20. Jahrhunderts begannen politische Umwälzungen, die bis zum Ende des Zweiten Weltkrieges auch den Großteil des Donauraums erfasst hatten. Die heutigen Länder Moldau, Ukraine, Bulgarien, Rumänien, Ungarn, Tschechien, Slowakei und Ungarn befanden sich bis zum Zusammenbruch des Ostblocks in der russischen Einflusssphäre (vgl. Simms 2016). Da sich jugoslawische Kommunisten gegen den sowjetischen Hegemonialanspruch wehrten, hatte die sozialistische Föderation Jugoslawien eine eigenständige Rolle. Jugoslawien umfasste die heutigen Gebiete von Serbien, Kroatien, Slowenien, Bosnien und Herzegowina, Montenegro, Nordmazedonien und dem Kosovo. Der Vielvölkerstaat begann Anfang der 1990er Jahre in Europas größte Konfliktregion zu zerbrechen (vgl. Ihlau und Mayr 2009). Der auf EU-Initiative abgeschlossene Stabilitätspakt für Südosteuropa (1999) – eine politische Verpflichtungserklärung und Rahmenvereinbarung zur internationalen Zusammenarbeit in Südosteuropa zwischen mehr als 40 Ländern – war ein wichtiger Schritt, um die Region zu befrieden (vgl. Calic 2001). Die Wunden der Menschen sind bis heute nicht vollends geheilt (vgl. Wettach-Zeitz 2008).

Nach dem Zusammenbruch des Ostblocks starteten frühzeitig EU-Erweiterungsprozesse mit zahlreichen EUSDR-Ländern, um insbesondere die Entwicklung von demokratischen Strukturen zu fördern (vgl. Gänzle 2015; Tömmel 2014). Außerdem wurden seit Ende der 1980er Jahre im Donaauraum und darüber hinaus zahlreiche Kooperationen lanciert: Meist wurden die verschiedenen Formen und Konstellationen der Zusammenarbeit als zwischenstaatliche oder internationale Organisation

institutionalisiert. Einige relevante Beispiele: Die zwischenstaatliche Vizegrad-4-Kooperation (1991) zwischen Tschechien, Slowakei, Ungarn und Polen beabsichtigt heutzutage ihre regionalen Interessen in der EU zu vertreten. Die Zentraleuropäische Initiative (Central Europe Initiative) wurde 1989 ebenfalls als zwischenstaatliche Organisation gegründet, um Länder aus Mittel- und Osteuropa (mehrheitlich aus dem Donauraum) auf ihrem Weg der europäischen Integration zu unterstützen. Eine bedeutende neuere Initiative ist der Regionale Kooperationsrat (Regional Cooperation Council, RKR). Die internationale Organisation wurde 2008 von MinisterInnen des Südosteuropa-Kooperationsprozesses (Southeast European Cooperation Process) gegründet. Der RKR repräsentiert eine Art Nachfolge für den Stabilitätspakt Südosteuropa. 13 von 14 EUSDR-Ländern wirken im RKR mit. Die Arbeit orientiert sich an den politischen Leitlinien des Südosteuropa-Prozesses und basiert auf der Strategie Südosteuropa 2020, die anhand von konkreten Maßnahmen (z. B. in den Bereichen Sicherheit, Rechtsstaatlichkeit, Wettbewerbsfähigkeit) umgesetzt und deren Implementierung professionell überwacht wird. Eine Verzahnung zwischen EUSDR und RKR erfolgt insbesondere in den Bereichen Transport, institutionelle Kapazitäten und Kooperation sowie Sicherheit und organisierte Kriminalität (vgl. Zsar et al. 2016; Regional Cooperation Council 2013, 2019; Europäische Kommission 2010a; Greavu 2015). Auch von Mitarbeitenden der Europäischen Kommission wird der RKR als wichtiger Akteur in der Region bewertet (Interview #28). In der Region Westbalkan wurden weitere zahlreiche Initiativen ins Leben gerufen. Aber auch in der Schwarzmeerregion existieren Institutionen, die die Zusammenarbeit in diesem Raum fördern. Besonders hervorzuheben ist dabei die internationale Organisation Black Sea Economic Cooperation, die 1992 gegründet wurde, um die politische und wirtschaftliche Zusammenarbeit zu fördern. 2012 hat die EU die Black-Sea-Synergy-Initiative gestartet, die die regionale Kooperation zwischen zehn Ländern im erweiterten Raum unterstützen soll (vgl. Zsar et al. 2016).⁹⁷ Auch die Östliche Partnerschaft unter der Federführung der EU ist ein weiteres regionales Format der Zusammenarbeit in Teilen des Donauraums (vgl. Kapitel 2.3.2.3).

Es existieren aber auch zahlreiche donauraumspezifische themenbezogene, politische und gesellschaftliche Initiativen, die oft in die Entwicklung und Umsetzung der

⁹⁷ Es wäre sehr spannend zu untersuchen, wie sich die unterschiedlichen regionalen Kooperationsformate unterscheiden, welche Gemeinsamkeiten sie haben und welche Synergien oder Konkurrenzen sie induzieren, allerdings würde dies den Rahmen dieser Arbeit sprengen.

EUSDR einbezogen waren und sind, manchmal aber auch eher an Bedeutung verloren haben bzw. aufgrund der EUSDR überflüssig geworden sind. Einige Beispiele sind die Internationale Donaukommission (Gründung 1948, Sitz Budapest) zur Regulierung der Donau-Schifffahrt, die Internationale Kommission zum Schutz der Donau (Gründung 1998, Sitz Wien), die Donaurektorenkonferenz (Gründung 1983, Sitz Wien, ca. 70 Universitäten), die Arbeitsgemeinschaft Donau (Gründung 1989) oder die International Organisation of Danube Research (Gründung 1956 als Verein, Sitz Wien) (vgl. Kapitel 6; Interview #14; Gänzle 2015: 8ff.; Zsar et al. 2016).

Ein hervorzuhebendes politisches Engagement stellte der *Donaukooperationsprozess* dar: Auf Initiative von Österreich, Rumänien, des Stabilitätspaktes und der EU-Kommission wurde er formal im Mai 2002 lanciert. Er sollte die politische Dimension der vorhandenen Zusammenarbeit zwischen den Ländern des Donauraumes stärken. Die AußenministerInnen trafen sich im Zweijahresrhythmus, um Themen rund um Schifffahrt, Umweltschutz, wirtschaftliche Entwicklung, Tourismus, Kultur und subregionale Zusammenarbeit zu besprechen. Bei ihrem dritten und letzten Treffen wurde durch Österreich und Rumänien die Initiative zur EUSDR vorgestellt. Beide Länder hatten 2008 einen gemeinsamen Brief an den damaligen Präsidenten der Europäischen Kommission José Manuel Barroso verfasst und im Europäischen Rat gemeinsam die Verabschiedung einer EUSDR vorgeschlagen. Der Donaukooperationsprozess wurde letztendlich von der EUSDR und deren MinisterInnentreffen abgelöst (Interviews #25, #26, #30; vgl. Gänzle 2015; Sielker 2017a; Bos 2011; Außenministerium der Republik Serbien 2020; Wulf 2016: 497ff).

Eine weitere treibende Kraft im Prozess der EUSDR-Initiierung war Baden-Württemberg mit der Initiative *Brussels Danube Network* (BDN), verortet in der Vertretung des Landes Baden-Württemberg bei der EU in Brüssel. Das Netzwerk mobilisierte vor allem subnationale AkteurInnen im Vorfeld und war eine bedeutende Schnittstelle zwischen EU-Institutionen und Stakeholdern aus dem Raum (vgl. Kapitel 6.6). Das BDN hat auch den Weiterentwicklungsprozess des Rats der Donaustädte und -regionen (RDSR) mit begleitet (Interview #43). Mit der Erklärung „Die Donau und ihre Städte – ein europäisches Netzwerk“ von PolitikerInnen aus Ulm, Budapest, Novi Sad und Vukovar im Rahmen des Internationalen Donaufestes in Ulm 1998 wurde der erste Grundstein gelegt. Als die EUSDR sich abzeichnete, konnten weitere AkteurInnen für die Initiative mobilisiert werden, und für die informelle Vereinigung wurden 2009 Posten (z. B. PräsidentIn, SprecherIn) vergeben. Mit der Belgrader Erklärung 2011

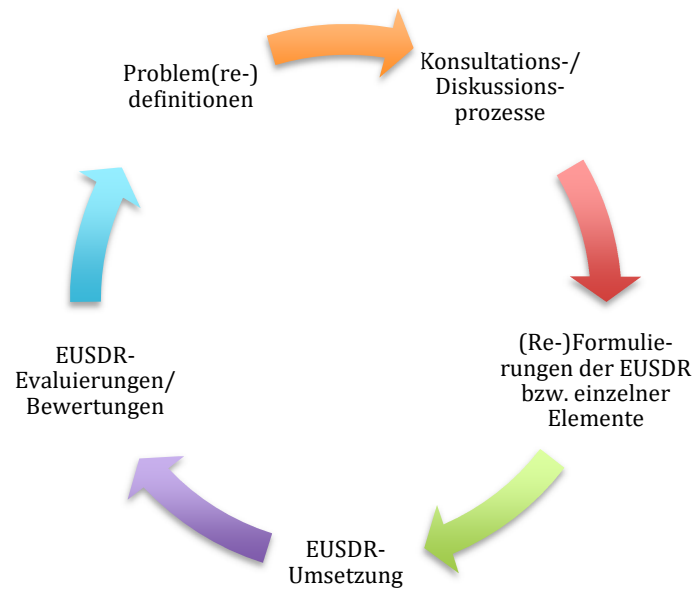
haben sich die Beteiligten dazu verpflichtet, Politik-, Verwaltungs- und Informationsstrukturen weiterzuentwickeln, um die Kooperation dauerhaft zu verbessern, und es wurde ein Verbindungsbüro in der Landesvertretung Baden-Württemberg LVBW eingerichtet (vgl. Orgonas 2015: 261ff.; Gänzle 2015: 11).

Resümierend lässt sich also feststellen, dass in der Vergangenheit eine Vielzahl an Kooperationsinitiativen im Donauraum entstanden ist. Die Formate und die Länderkonstellation sind teilweise überlappend und stehen vielleicht manchmal sogar in Konkurrenz zueinander. Die EUSDR bündelt daher verschiedene Initiativen unter einem strategischen Dach und ist ein Versuch, das Kooperationsniveau auf eine neue Stufe zu bringen und neue AkteurInnen zu mobilisieren. Der Raum ist außerdem historisch gekennzeichnet von wechselnden politischen Machtkonstellationen und ethnischen Konflikten. Insbesondere im Vergleich zum Ostseeraum ist ein großflächig angelegtes Zugehörigkeitsgefühl doch eher gering bzw. nur punktuell ausgeprägt (vgl. Gänzle 2015: 4). Der Donaukooperationsprozess mit der anschließenden österreichisch-rumänischen Initiative im Rat stellte einen wichtigen Meilenstein in der Vorbereitung der EUSDR dar, aber auch die baden-württembergische Initiative BDN hat die Formierung der Strategie gefördert und AkteurInnen mobilisiert.

5.2 Soft-Policy-Zyklus der EUSDR

Dieses Kapitel befasst sich mit dem Soft-Policy-Zyklus der EUSDR. Basierend auf dem Policy-Phasen-Modell von Jann und Wegrich (2003), das für die EUSDR adaptiert wurde, werden die verschiedenen Phasen der Strategie analysiert: Für den Zeitraum von 2006 bis 2020 werden Problem(re)definitionen, Konsultations- und Diskussionsprozesse, (Re-)Formulierungen der EUSDR (bzw. einzelner Elemente), die EUSDR-Umsetzung und abschließend die EUSDR-Evaluierungen und -Bewertungen untersucht (vgl. Abbildung 13).

Abbildung 13: Soft-Policy-Prozess der EUSDR



Quelle: Adaptierung des Policy-Phasen-Modells von Jann und Wegrich (2003) für EUSDR-Prozess

5.2.1 Problem(re)definitionen und Konsultations-/Diskussionsprozesse

Endogene und exogene Treiber haben die Entwicklung des MRS-Konzepts forciert. Das mit dem Vertrag von Lissabon (2009) eingeführte Ziel der territorialen Kohäsion hat die praktische Umsetzung erforderlich gemacht (vgl. Gänzle 2019; Kapitel 2). Als 2006 bereits Diskussionen zur EUBSR entstanden, nahmen dies Stakeholder aus dem Donaauraum zum Anlass, ebenfalls über eine mögliche Strategie für ihre Großregion zu debattieren und zu werben. So organisierte die Vertretung des Landes Baden-Württembergs bei der EU in Kooperation mit weiteren Partnern 2006, 2008 und 2010 Konferenzen zum Donaauraum in Brüssel. Dabei wurden gemeinsame Themen wie Bildung, Kultur, Identität und Wirtschaftspotential diskutiert (vgl. Kapitel 5.1 zu historischen Kooperationsstrukturen, Kapitel 6.6 zum Brussels Danube Network). Der Donaukooperationsprozess war zwischen 2002 und 2009 eine bedeutende politische Plattform, die von Österreich und Rumänien mitentwickelt und forciert wurde. 2008 verfassten beide Länder ein gemeinsames politisches Schreiben an die Europäische Kommission mit dem Ziel der Initiierung einer EUSDR.

Nachdem die Europäische Kommission 2009 vom Europäischen Rat offiziell beauftragt wurde, eine EUSDR zu konzipieren, erfolgte ein breit angelegter Konsultationsprozess unter der Federführung der GD Regio. So wurden zwischen Februar und Juni 2010 Stakeholderkonferenzen organisiert, um über die Ausrichtung der EUSDR zu

diskutieren. Aus zivilgesellschaftlicher Perspektive wurde kritisiert, dass zu wenige nichtstaatliche AkteurInnen teilnehmen konnten, da die Räumlichkeiten begrenzt waren. Zusätzlich wurde ein offenes Onlinekonsultationsverfahren arrangiert, zu dem grundsätzlich jede Akteurin und jeder Akteur eine Stellungnahme zu möglichen Themenschwerpunkten und Maßnahmen einreichen konnte. Rund 80 Positionspapiere von einer Vielzahl von Ländern, Netzwerken, intergouvernementalen Stakeholdern, Organisationen und Initiativen wurden letztlich eingereicht. Auch Drittstaaten wie Serbien und die Republik Moldau verfassten sorgfältig Stellungnahmen unter Einbezug von ExpertInnen und teilweise der Öffentlichkeit. Diese wurden von der Kommission auch intensiv geprüft und in der Strategie- und Aktionsplanentwicklung verarbeitet. Zudem hat die GD Regio eine Vielzahl von informellen Gesprächen mit LänderrepräsentantInnen geführt und insbesondere versucht, Drittstaaten auf Augenhöhe in den Prozess einzubinden. EU-Institutionen (z. B. EWSA, AdR) haben sich mit eigenen Stellungnahmen ebenfalls in die Debatte zur EUSDR und zu weiteren MRS eingebracht. Seitdem erfolgten vielfältige weitere Diskussionen zur Weiterentwicklung und Revision von EUSDR-Zielen und Maßnahmen (vgl. Kapitel 5.2.1). Die jeweiligen EUSDR-Länder handhaben Konsultations- und Diskussionsprozesse unterschiedlich. Teilweise arrangieren Staaten Beteiligungstage in bestimmten Phasen (z. B. im Vorfeld der Revision des Aktionsplanes 2020) oder regelmäßig (vgl. Kapitel 5.3 zur EUSDR-Umsetzung). Eine relevante Plattform für den Austausch, die Reflexion und mögliche Neuerungen ist das EUSDR-Jahresforum (Interviews #10, #22, #26, #28, #29, #33, #34, #42, #48; vgl. Kodric 2011; Republic of Moldova 2010; Europäische Kommission 2010, 2010a).

5.2.3 (Re-)Formulierung der Inhalte und Zielsetzung der EUSDR

Basierend auf den Ergebnissen des Konsultationsprozesses 2010 wurden unter der Federführung der GD Regio die vier thematischen Säulen Anbindung, Umweltschutz, Aufbau von Wohlstand und Stärkung des Donauraumes als übergeordnete Zielsetzungen für die EUSDR formuliert und elf Prioritätsbereiche herausgearbeitet. Eine Kommissionsmitarbeiterin beschreibt den Prozess so:

„Ich war persönlich überrascht, wie ernst wir jede einzelne E-Mail nehmen. Also nicht nur offizielle, sondern auch E-Mails von Privatpersonen, die da was zu sagen haben (...). Also im Prinzip wird (...) alles abgelegt und gespeichert und einzeln analysiert. Und dann haben wir so ein Synthesis-Paper geschrieben zu jeder Priorität (...). Das war tatsächlich in

der Hinsicht ein Bottom-up-Prozess, weil wir unheimlich viele Stellungnahmen gekriegt haben“ (Interview #26, Pos. 32).

In zahlreichen Positionspapieren wurden konkrete Maßnahmen vorgeschlagen, die als Beispiele in den Aktionsplan aufgenommen wurden. Die detaillierten Ziele der einzelnen Prioritäten wurden bis 2012 von den zuständigen PrioritätskoordinatorInnen (PBK) und den zugehörigen Steuerungsgruppen (SG) weiterentwickelt, bis 2016 erneut überarbeitet und für die Revision des Aktionsplanes 2020 schließlich 2018/2019 nochmals kritisch geprüft und modifiziert. Die EUSDR-Governance-AkteurInnen hatten dabei die Herausforderung zu bewältigen, sinnvolle Ziele für eine sehr heterogene Großregion zu entwickeln. Die Realitäten und Bedürfnisse unterscheiden sich stark. Die Organisation dieser Prozesse variierte zwischen den PB, auch in Bezug auf die mögliche Beteiligung von operativen AkteurInnen. Einige PB haben 2016 zwar ihre Ziele überprüft, aber nicht verändert (z. B. PB3, PB9). Im letzten Anpassungsprozess wurden mehrheitlich stärkere Schärfungen und Fokussierungen der Ziele erreicht. Einige PB hatten bereits frühzeitig ihre Arbeit intensiv an der europapolitischen Politikgestaltung ausgerichtet, z. B. PB6 an der EU-Biodiversitätsstrategie. Mit der Überarbeitung des Aktionsplanes wurden insgesamt alle PB stärker auf die Implementierung von EU-Politik und EU-Förderinstrumente ausgerichtet. Einige PB haben bereits zu Beginn jeweils eigene Arbeitsgruppen gegründet, die konkret Maßnahmen zur Umsetzung der einzelnen Ziele planen und realisieren (z. B. PB6, PB8).

Mit dem überarbeiteten Aktionsplan 2020 wurde einerseits die Gesamtzahl der geplanten Aktionsbereiche von 137 auf 85 reduziert. Andererseits erscheinen die gesetzten PB-Ziele realistischer und eher mit den Aktivitäten im Rahmen der EUSDR in Zusammenhang zu stehen. 2012 und 2016 wurden noch einige ambitionierte Zielsetzungen entwickelt, die im Prinzip aufgrund der fehlenden Entscheidungskompetenz nicht erreichbar waren und sich bei einer Veränderung tatsächlich nicht mit dem EUSDR-Engagement in Zusammenhang bringen ließen. So wurde für die PB7 2012 das Ziel formuliert, dass in der Großregion bis 2020 3 Prozent des Bruttoinlandsproduktes in Forschung und Entwicklung investiert werden sollten. Selbst im Falle einer Steigerung der Ausgaben für diese Zwecke könnten einen solchen Erfolg EUSDR-AkteurInnen wohl kaum für sich verbuchen. Ein weiteres Beispiel ist ein Ziel der PB10 aus dem Jahr 2016: Die Absorptionsquote der EU-Fonds 2014–2020 sollte im Vergleich zur Finanzierungsperiode 2007–2013 gesteigert werden (Interviews #4, #13, #14, #15, #24, #26, #35, #37, #39; Europäische Kommission 2010, 2010a; European

Commission 2020; EUSDR 2012, 2016). Angelehnt an das Strategieverständnis von Raschke und Tils (2010, 2013) wird anhand dieser Beispiele eines der zentralen Probleme bei der Umsetzung der EUSDR deutlich: Es stehen keine eigenen strategischen Mittel für die EUSDR zur Verfügung (vgl. Kapitel 5.3.4). Die Ziele und Maßnahmen müssen sich an vorhandenen Finanzierungsinstrumenten orientieren bzw. zahlreiche Initiativen beabsichtigen es, Fördermittel und EUSDR zu synchronisieren. Fortschritte werden anhand des überarbeiteten Aktionsplanes bei den geplanten EUSDR-Maßnahmen sichtbar und für zahlreiche EUSDR-Maßnahmen wurden tatsächlich Finanzierungen über unterschiedliche Instrumente ermöglicht. Im Zeitverlauf hat also ein reflexiver Lernprozess stattgefunden, der zu Anpassungen der EUSDR-Ziele und Maßnahmen geführt hat (vgl. Gänzle 2016, 2019).

5.2.4 EUSDR-Umsetzung

Im Zeitraum von 2011 bis 2020 durchlief die EUSDR-Umsetzung unterschiedliche Phasen: In der *EUSDR-Aufbauphase* (2011–2013) wurde eine Vielzahl von Konferenzen, Veranstaltungen und ersten Governance-Treffen arrangiert, die der Vernetzung und dem Austausch von EUSDR-AkteurInnen dienten. Die EUSDR genoss in der Entwicklungs- und der anfänglichen Umsetzungsphase eine hohe politische Aufmerksamkeit. So wurde das erste EUSDR-Jahresforum 2012 mit Beteiligung der deutschen Bundeskanzlerin Angela Merkel und weiteren hochrangigen PolitikerInnen aus dem Donaauraum in Regensburg realisiert. Außerdem wurden zwischen 2011 und 2013 Strukturen der EUSDR-PB und nationale EUSDR-Plattformen in zahlreichen EUSDR-Ländern aufgebaut. Die Erwartungen an die neue EU-Finanzierungsperiode waren insgesamt hoch. Es bestanden beträchtliche Hoffnungen, dass entgegen den ursprünglichen Aussagen ab 2014 doch EU-Fördermittel speziell für die EUSDR bereitgestellt werden und diese Phase lediglich eine Überbrückungszeit darstellt (Interviews #1, #8, #10, #11, #13, #14, #18, #20, #23, #38; Hintergrundgespräche #1, #2, #6; Forschungsreisen 2012; vgl. Kapitel 5.3).

Die *zweite EUSDR-Phase* stand im Zeichen von *Aufbruchsstimmung und Institutionalisierungsprozessen* (2014 bis ca. 2017). So war es bereits einigen Initiativen gelungen, Fördermittel für ihre Vorhaben zu gewinnen, z. B. den Partnern des strategischen Projekts der PB7 Danube-Inco.Net. Durch den Start der neuen EU-Finanzierungsperiode eröffnete das neue Interreg-Donauraumprogramm (DTP) neue Finanzierungsmöglichkeiten für einige EUSDR-Themenbereiche. Zudem boten die fachspezifischen EU-

Programme und ESIF-Fonds neue Optionen, insbesondere für die Partner aus den neuen EU-Mitgliedsländern. Zusätzlich haben Drittstaaten im Zeitverlauf Zugang zu verschiedenen EU-Programmen verhandelt, die dann auch den EUSDR-Stakeholdern zugutekamen (vgl. Kapitel 5.3). Die Gesamtsteuerung und die Außenkommunikation der EUSDR wurden durch drei Veränderungen verbessert: 2014 wurde das rotierende Trio-Präsidentschaftskonzept eingeführt und erstmals durch Baden-Württemberg umgesetzt. Die Arbeit des Gremiums der NationalkoordinatorInnen (NK) wurde in dieser Phase intensiviert und der Danube Strategy Point (DSP) als Pilot (2015–2017) für eine koordinierende EUSDR-Instanz in der baden-württembergischen Landesvertretung (LVBW) in Brüssel verankert (vgl. Kapitel 5.3.1 zur Einführung der EUSDR-Governance).

Die dritte *Phase* war tendenziell gekennzeichnet von *Stagnation und Desillusionierung* (ca. 2017–2018) der beteiligten EUSDR-AkteurInnen. Der neu eingerichtete DSP wurde nicht in der LVBW weitergeführt, es bestanden beträchtliche Konflikte hinsichtlich der Rolle und der Aufgaben des DSP, und zugleich existierte bis dato keine Lösung, wo und wie die Fortführung aussehen sollte. Insgesamt sank die politische Aufmerksamkeit in vielen EUSDR-Ländern und auf EU-Ebene. Zudem war die Beteiligung der EUSDR-Governance-AkteurInnen an Terminen und Veranstaltungen rückläufig. Es bestand die Gefahr, dass das Momentum der Strategie verloren geht. Die nach dem Ulmer EUSDR-Jahresforum 2015 von der GD Regio geforderte thematische Fokussierung führte dazu, dass die Ausrichter der jährlichen Tagung nationale Schwerpunkte in den Vordergrund rückten. Es kamen teilweise Kooperationshindernisse zwischen Ländern verstärkt zum Tragen. Der EUSDR-Einbettungsprozess in die ESIF-Fonds war mit erheblichen technischen Hürden verbunden. Die EUSDR-Stakeholder hatten gehofft, dass dieser Prozess zu neuen Finanzierungsmöglichkeiten von EUSDR-Maßnahmen beitragen würde (Interviews #25, #30, #37, #39; vgl. Kapitel 5.3.4).

Die *vierte Phase* stellt den *Versuch der Wiederbelebung und Verstetigung der EUSDR* (ab 2018) dar. Zwei zentrale Ansätze wurden dafür entwickelt: Einerseits sollte der Prozess der Revision des Aktionsplanes die Aufmerksamkeit für die EUSDR wieder erhöhen. Dabei wurden in unterschiedlichem Ausmaß diverse EUSDR-AkteurInnen eingebunden. Beispielsweise organisierte das Land Baden-Württemberg einen Informations- und Beteiligungstag, damit zahlreiche StakeholderInnen einen inhaltlichen Input zur Überarbeitung geben konnten. Der Aktionsplan wurde schließlich als

Arbeitsdokument der Kommission Anfang 2020 veröffentlicht (teilnehmende Beobachtung 2019; vgl. European Commission 2020; Metis 2019). Andererseits wurden die Bemühungen um einen Angleichungsprozess zwischen den MRS und den EU-Förderprogrammen wieder intensiviert und teilweise MRS-übergreifend koordiniert, z. B. durch gemeinsame Positionspapiere und die Interessenvertretungsgruppe (vgl. ebd.; Bergström et al. 2020). Außerdem hat der 2018 eingerichtete neue DSP wieder Dynamik in den Prozess gebracht und wird nun gemeinsam von Rumänien und Wien koordiniert (vgl. EUSDR 2020). Dieses Unterkapitel hat zunächst einen Überblick zum EUSDR-Umsetzungsprozess gegeben, die detaillierte EUSDR-Implementierung wird in den Kapiteln 5.3 und 6 (EUSDR-Netzwerke) untersucht.

5.2.5 EUSDR-Evaluierung und -Monitoring

Die Umsetzung der EUSDR wurde seit Implementierungsbeginn intensiv überwacht. Es wurde eine Vielzahl von Berichten und Begleituntersuchungen von verschiedenen Organisationen auf drei Ebenen erstellt: auf EU-, auf EUSDR- und teilweise auf nationaler Ebene. Die Europäische Kommission berichtet regelmäßig über Umsetzungsfortschritte der vier MRS (sogenannte Implementierungsberichte der MRS) und untersuchte in der Vergangenheit bereits den Mehrwert von MRS, die Verknüpfung von MRS mit der Kohäsionspolitik sowie die Governance der jeweiligen MRS. Dazu wurden teilweise externe ExpertInnen hinzugezogen oder auch Befragungen durchgeführt. Die Ergebnisse der verschiedenen MRS wurden in gemeinsamen Berichten verglichen (vgl. European Commission 2013, 2016, 2017, 2019b; Europäische Kommission 2013, 2014, 2016, 2019).

Die Berichte und Analysen der Kommission tragen dazu bei, dass das MRS-Konzept weiterentwickelt wird, ein Dialog entsteht und aktive EUSDR-AkteurInnen sich an Reflexionsprozessen beteiligen können. Jedoch wurden insbesondere für die ersten Berichte teilweise nicht geeignete Daten und Informationen erhoben. So wurde bereits zwei Jahre nach Verabschiedung der EUSDR nach dem Policy-Impact gefragt. Zu dem Zeitpunkt befanden sich die EUSDR-Governance-AkteurInnen jedoch noch in der Aufbauphase ihrer Kooperationsstrukturen. Es wurden zudem ExpertInnen verschiedener Fachrichtungen eingebunden, die oft lediglich aus ihrer jeweiligen disziplinären Perspektive argumentiert haben; interdisziplinäre Potentiale wurden so nicht ausgeschöpft (vgl. Kapitel 5.2.4; Vonhoff und Sielker 2015; European Commission 2013). Außerdem sind die PB angehalten, i. d. R. jährlich die Fortschritte ihrer Arbeit

darzulegen (vgl. EUSDR 2020). Jedoch ist hierbei die Problematik, dass die PB relativ intensiv an verschiedene Institutionen berichten müssen (z. B. Europäische Kommission, DSP, nationale Institutionen, seit 2017 an DTP). Daher beklagen EUSDR-Governance-AkteurInnen, dass die Berichterstattung erhebliche Kapazitäten bindet (Interviews #24, #25, #39). Zusätzlich wurden zahlreiche Auftragsstudien v. a. durch die österreichische Agentur Metis, aber auch durch das EU-Programm Interact durchgeführt (vgl. z. B. Metis 2017, 2019). Zudem haben EUSDR-Länder teilweise eigene interne Bewertungssysteme zur EUSDR-Umsetzung entwickelt (z. B. Deutschland/Baden-Württemberg), andere Staaten hingegen führen nur spezifisch ausgewählte (z. B. Rumänien, Republik Moldau) oder gar keine nationalen Wirksamkeitsüberprüfungen durch (z. B. Serbien) (Interviews #12, #25, #30, #2).

Im Unterkapitel 5.2.3 wurde bereits dargestellt, dass für die EUSDR in der Vergangenheit teilweise keine adäquaten Ziele formuliert wurden, die tatsächlich erreicht und überprüft bzw. als Ergebnis der Strategemaßnahmen tatsächlich zugeordnet werden konnten. Im Gegensatz zur klassischen Politikgestaltung, die mithilfe von eigenen Finanzierungsprogrammen Ziele und Maßnahmen umsetzen kann, stehen der EUSDR keine eigenen Mittel zur Verfügung, diese müssen vielmehr über andere Förderinstrumente akquiriert werden. Die Herausforderung der Strategie besteht darin, Ziele und Indikatoren so zu formulieren, dass sie tatsächlich mit den weichen Formen der EUSDR-Politikgestaltung erreicht werden können. Gänzle und Mirtl (2019: 12) haben aufgezeigt, dass ein Problem des Prozesses darin besteht, dass „reporting against agreed indicators, peer review, evaluation and revision of local plans is very weakly developed across the areas covered by the four MRS“. Der Prozess der Zielformulierung und -überprüfung ist bisher bei der Soft Policy EUSDR nur begrenzt gelungen. Teilweise wurden bereits Allianzen zwischen Policy-AkteurInnen und operativen Stakeholdern formiert, um diese gemeinsam zu erarbeiten (z. B. PB6). Denn die konkreten Fördermittel werden häufig von Organisationen aus der Praxis akquiriert und teilweise in Zusammenarbeit mit Policy-Institutionen umgesetzt (vgl. Kapitel 5.3.2.2). Zudem haben EUSDR-Governance-AkteurInnen, v. a. die PBK, den Dialog mit EU-Institutionen und Verwaltungsbehörden gesucht, um die MRS in bestehende Förderprogramme einzubetten, und umgekehrt wurden EUSDR-Ziele stärker an der EU-Politik ausgerichtet (vgl. Kapitel 5.3).

5.3 Governance-Architektur und Umsetzung der EUSDR

Durch die EUSDR-Zusammenarbeit hat sich eine neue funktionale Governance-Ebene etabliert, die jedoch keine neue territoriale Ebene in der Großregion konstituiert. Die gemeinsame Strategie für den funktionalen Raum hat eine Vielzahl von AkteurInnen aus verschiedenen Politikbereichen, Sektoren und territorialen Ebenen mobilisiert. Die EUSDR-Governance kann daher als MLG beschrieben werden (vgl. Piattoni 2016; Gänzle 2016), da fünf territoriale Ebenen (kommunale, regionale, nationale, europäische und internationale Ebene) direkt oder indirekt in der EUSDR-Governance-Architektur mitwirken. Zudem sind nichtstaatliche AkteurInnen vor allem aus dem Dritten Sektor an der Umsetzung beteiligt und teilweise als BeobachterInnen in die EUSDR-Governance der Prioritätsbereiche integriert.

Das folgende Kapitel wird einen Überblick darüber geben, wann welche AkteurInnen wie in die EUSDR involviert sind. Obwohl die EUSDR-Ziele und Maßnahmen keinen rechtsverbindlichen Charakter haben, wurde über das EUSDR-Engagement in den vergangenen Jahren eine Veränderung in der Politikgestaltung und den Kooperationsstrukturen in den EUSDR-Ländern bewirkt. Die Arbeit wird verdeutlichen, dass insbesondere die thematischen PB (vgl. Kapitel 5.3.2) und die operativen Netzwerke (vgl. Kapitel 6) die treibenden Kräfte in diesem Prozess sind. In den folgenden Unterkapiteln werden zunächst die EUSDR-Governance und ihr Zusammenspiel mit den EU-Institutionen dargestellt. Dabei werden auch Kooperationshürden auf europäischer Ebene aufgezeigt. Anschließend erfolgt eine Analyse von ausgewählten thematischen PB: Die Voraussetzungen, Rollen und Aufgaben der PBK sowie die PB-Strukturen, Inhalte und Ergebnisse der Zusammenarbeit werden untersucht. Im Anschluss werden nationale EUSDR-Strukturen und Rahmenbedingungen in den vier Ländergruppen langjährige EU-Mitglieder, neue EU-Staaten, (potentielle) Beitrittskandidaten und Länder der ÖP an ausgewählten Beispielen erforscht. Aufgrund des formalen „No“ zu neuen Fördermitteln für die MRS-Zusammenarbeit haben Finanzierungsfragen eine besonders große Bedeutung. Daher widmet sich das darauffolgende Unterkapitel dem Thema Finanzierungsmöglichkeiten für EUSDR-Strukturen und -Maßnahmen.

5.3.1 EUSDR-Governance und Zusammenarbeit mit EU-Institutionen

Die folgende Übersicht fasst die komplexe EUSDR-Governance, die Einbindung von einer Vielzahl von Stakeholdern und die Zusammenarbeit mit EU-Institutionen zusammen.

Tabelle 11: EUSDR-Governance-Architektur

EUSDR-Governance	Gremium	Beschreibung
Politische Ebene und Zusammenarbeit mit EU-Institutionen	Europäischer Rat	Beauftragt Europäische Kommission zur Entwicklung von MRS, offizielle MRS-Verabschiedung, Begleitung und Entschließungen
	Hochrangige Gruppe von VertreterInnen der EU 27 sowie MRS-Drittstaaten	Hochrangige Gruppe (High Level Group, HLG), befasst sich mit strategischen Themen zu MRS und fungiert als Unterstützung für EU-Institutionen, insb. Kommission
	EUSDR-MinisterInnen-Treffen	Anlassbezogene informelle EUSDR-MinisterInnen-Treffen, i. d. R. mit Abschlusserklärungen und teilweise nachfolgenden nationalen Prozessen
	Sonstige politische und institutionelle AkteurInnen	<p><i>Europäisches Parlament (EP)</i> mit informellem Donau-Forum, mittlerweile aufgelöst, Beteiligung des EP an <i>Donauparlamentarierkonferenzen</i>, die Abgeordnete von Parlamenten aus dem Donaauraum zusammenbringen</p> <p><i>Europäischer Auswärtiger Dienst (EAD)</i> und <i>EU-Delegationen</i> nur <u>indirekt</u> über die Zusammenarbeit mit Drittstaaten involviert</p> <p><i>Ausschuss der Regionen (AdR)</i> mit Danube Area Interregional Group, die 2009 gegründet wurde und zum Erhebungszeitpunkt nicht aktiv war</p> <p><i>Europäischer Wirtschafts- und Sozialausschuss (EWSA)</i> im Bereich ECO, der sich mit Kohäsionsfragen beschäftigt, sowie EWSA-Mitglied in PB10-Steuerungsgruppe</p>

Politisch-koordinative Ebene	Europäische Kommission	GD Regionalpolitik (Koordination MRS), GD Fachressorts, GD NEAR (Drittstaaten)
	EUSDR-Trio-Präsidentschaft	Einführung Konzept EUSDR-Trio-Präsidentschaft 2014; aktuelle Präsidentschaft als Gastgeber des EUSDR-Jahresforums und politische Führung EUSDR; Unterstützung durch vorherige und nachfolgende Präsidentschaft; bisher: Baden-Württemberg (2014–2015), Slowakei (2015–2016), Ungarn (2016–2017), Bulgarien (2017–2018), Rumänien (2018–2019), Kroatien (2019–2020)
	Danube Strategy Point (DSP)	Unterstützung bei der Gesamtkoordination der EUSDR; als Pilotprojekt 2015–2017 in der LVBW und seit 2018 als Ko-Koordination des DSP durch Rumänien und Wien
	Thematische Prioritätsbereiche (PB) 1–11	Koordination der themenbezogenen Maßnahmen entsprechend der elf Prioritäten des EUSDR-Aktionsplanes durch Prioritätsbereichs-KoordinatorInnen (PBK) und ihre Steuerungsgruppen (SG); SG-VertreterInnen aus nationalen und teilweise regionalen Ministerien, der Europäischen Kommission, internationalen Organisationen (z. B. ICPDR), der Gesellschaft und aus Netzwerken (i. d. R. als Beobachter)
Koordinative Ebene	Gremium der nationalen KoordinatorInnen der EUSDR-Länder	Nationale KoordinatorInnen (NK) der 14 EUSDR-Länder sind für die Gesamtsteuerung der EUSDR mit zuständig
	Nationale EUSDR-Strukturen in 14 Ländern	EUSDR-NK, PBK aus Land, interministerielle Arbeitsgruppe (NK, PBK, SG-Mitglieder), nationale Beteiligungsplattformen (z. B. EUSDR-Partizipationstag), teilweise MandatsträgerInnen als politische EUSDR-Führung
	Weitere koordinative Initiativen	z. B. Task Force „Embedding“ für EU-Finanzierungsperiode 2021–2027, ESF-Verwaltungsnetzwerk Donaauraum

Operative Ebene	Arbeitsgruppen der PB1–PB11	Einige PB haben Arbeitsstrukturen etabliert, die EUSDR-Maßnahmen in jeweiligen PB planen und umsetzen
	Weitere operative Initiativen und Netzwerke	Entwicklung und Umsetzung von EUSDR-Maßnahmen, teilweise sind beteiligte Organisationen in die SG integriert (z. B. als Beobachter) oder es bestehen informelle Beziehungen
EUSDR-Plattform	EUSDR-Jahresforum	EUSDR-Plattform für Vernetzung und Fachaustausch aller an der EUSDR beteiligten AkteurInnen

Quelle: Eigene Darstellung basierend auf Interviews, Hintergrundgesprächen und Vorträgen, Zsar et al. (2016)

Die EUSDR hat kein eindeutiges Machtzentrum, sondern es liegt eine polyzentrische strategische Führung vor, die sämtliche politische Ebenen und gesellschaftliche AkteurInnen im MLG einbindet (vgl. Kapitel 2.2.1.1). Auf EU-Ebene hat die GD Regio der Europäischen Kommission formal die Koordination der MRS übernommen. Sie wird dabei von der HLG MRS begleitet. Der erstmals 2015 eingerichtete DSP unterstützt die Arbeit der Kommission, der NK und der PB bei der Gesamtsteuerung auf EUSDR-Ebene. Im NK-Netzwerk der 14 Länder-VertreterInnen werden strategische Themen diskutiert und wichtige Beschlüsse gefasst. Die politische Führung im Rahmen der EUSDR-Präsidentschaft übernimmt jedes Jahr ein anderes EUSDR-Land nach rotierendem und freiwilligem Prinzip. Die PBK mit ihren SG sind für die Koordination des jeweiligen Themenfeldes zuständig und arbeiten auch PB-übergreifend zusammen. Die Kompetenzen und Strukturen werden/wurden dabei nach dem „Learning by doing“-Prinzip in einem reflexiven Lernprozess (weiter-)entwickelt.

Im Folgenden werden die verschiedenen involvierten AkteurInnen auf politischer, koordinativer und operativer Ebene im Rahmen der EUSDR untersucht. Zunächst werden die beteiligten EU-Institutionen und die Zusammenarbeit im Rahmen der EUSDR analysiert. Einige EU-Institutionen waren in der Tendenz in der EUSDR-Entwicklungsphase und in den ersten Umsetzungsjahren noch präsenter (z. B. AdR oder EP). Anschließend wird ein Überblick über die verschiedenen EUSDR-Governance-AkteurInnen gegeben und diese werden teilweise im Detail behandelt.

5.3.1.1 EUSDR und EU-Institutionen

Der **Europäische Rat** hat im Juni 2009 die Europäische Kommission formal aufgefordert, bis Ende 2010 eine EUSDR zu erarbeiten, und anschließend die EUSDR mit Aktionsplan am 24. Juni 2011 offiziell verabschiedet, die jedoch keine rechtsverbindliche Wirkung hat. Der **Rat der Europäischen Union** begleitet die Umsetzung der EUSDR insofern, als er regelmäßig in Form von Schlussfolgerungen zu den EUSDR-bezogenen Mitteilungen der Kommission Stellung bezieht, z. B. zum Mehrwert der MRS oder zu den Umsetzungsberichten (vgl. European Council 2010; EUSDR 2020).

Auf EU-Ebene finden zudem Sitzungen der **hochrangigen Gruppe (HLG) zu MRS** statt, an denen VertreterInnen der 27 EU-Mitgliedsländer und von MRS-beteiligten Drittstaaten teilnehmen. Die Aufgabe dieses Gremiums ist es, die Kommission bei der Policy-Koordination und MRS-übergreifend zu begleiten und zu unterstützen. So werden beispielsweise Gemeinsamkeiten und Unterschiede zwischen den MRS diskutiert. Die HLG ist in die Vorbereitung und Formulierung von offiziellen Ratsbeschlüssen involviert, hat aber keinen Einfluss auf die tatsächliche MRS-Umsetzung. Verschiedene EUSDR-Governance-AkteurInnen haben die Arbeit der HLG eher als kontraproduktiv eingeschätzt, da insbesondere von EU-Mitgliedern ohne MRS Ideen abgelehnt oder blockiert wurden und die HLG bisher die Aufhebung der sogenannten „Neins“ insbesondere zu speziellen Fördermitteln abgelehnt hat (Interviews #2, #12, #25, #26, #30, #35, #39; vgl. Europäische Kommission 2014; EUSDR 2020; Bos 2017).

Die **Generaldirektion Regionalpolitik und Stadtentwicklung (GD Regio)** ist innerhalb der **Europäischen Kommission** federführend für die MRS-Entwicklung, ihre Gesamtsteuerung und das Monitoring zuständig. Als das MRS-Instrument in den ersten Jahren konzipiert und mit den Pilotstrategien EUBSR und EUSDR erstmals umgesetzt wurde, war die GD Regio intensiver in die MRS-Prozesse involviert, und die Beteiligung hat insgesamt im Zeitverlauf abgenommen, insbesondere seitdem der DSP eingeführt wurde. Zu Beginn waren zudem für die einzelnen MRS mehr Kapazitäten in der GD Regio⁹⁸ vorhanden. So hat die Kommission auch die Förderverträge mit den PBK abgewickelt. Diese Aufgabe hatte zunächst der DSP 2015 übernommen, und seit 2017 ist sie über das Interreg DTP geregelt. In der GD Regio wurde eine Abteilung

⁹⁸ So waren zu Beginn fünf Mitarbeitende und 2017 nur noch drei Mitarbeitende mit einem Stellenumfang von insgesamt 150 Prozent für die EUSDR in der GD Regio zuständig. Die verbleibenden Aufgaben von zwei Mitarbeitenden sind mit rechtsverbindlichen Verpflichtungen verbunden und haben daher eine höhere Priorität als die EUSDR (Interviews #26, #27, #28).

eingerrichtet, in der neben weiteren Aufgaben alle vier MRS integriert sind. Außerdem existiert eine Zusammenarbeit mit den EUSDR-relevanten länderspezifischen Abteilungen. Um den Austausch zwischen diesen Ressorts der GD Regio zu ermöglichen, finden im Dreimonatstakt Matrix-Meetings statt. Mitarbeitende der GD Regio nehmen zudem an SG-Treffen der EUSDR-PB teil.

Der Kontakt zu den EUSDR-Governance-AkteurInnen und den operativen EUSDR-Stakeholdern hat insgesamt mit der DSP-Einführung abgenommen, ebenso das Engagement von hochrangigen KommissionsbeamtInnen und der Kommissarin bzw. des Kommissars. Die Kooperationen zwischen VertreterInnen der EUSDR und der GD Regio verliefen nicht immer konfliktfrei, insbesondere nach verschiedenen Personalwechseln. Von Seiten der EUSDR-AkteurInnen besteht der Wunsch nach stärkeren Bemühungen und größerer Unterstützung durch die GD Regio, insbesondere beim Einbettungsprozess in EU-Förderinstrumente und bei der Kooperation mit fachspezifischen GD. In den Anfängen bestand durchaus ein hohes Engagement der zuständigen Mitarbeitenden, die sich intensiv dafür einsetzten, weitere fachspezifische GD in MRS-Prozesse einzubinden. Diese Aktivitäten sind jedoch personenabhängig und tendenziell rückläufig.

Die Zusammenarbeit zwischen den verschiedenen GD und dem EAD zu bestimmten Themenfeldern erfolgt im ersten Schritt über sogenannte *Interservice-Groups*, die sich üblicherweise ein bis zwei Mal pro Jahr treffen. Die Federführung und Organisation übernimmt die zuständige GD, im Falle von MRS die GD Regio. Die eingeladenen GD entscheiden selbst, ob das Thema für sie relevant ist und sie teilnehmen. Die Interservice Group MRS dient dazu, um MRS-Ziele und Inhalte mit anderen EU-Initiativen, z. B. der Schwarzmeersynergie, abzugleichen. Zudem werden bedeutende Aktivitäten und strategische Projekte vorgestellt, z. B. eine EUSDR- und später MRS-spezifische Informationsplattform für EU-Programm-Ausschreibungen, der Einbettungsprozess von MRS in bestehende Förderinstrumente oder wichtige Tagungen wie das EUSDR-Jahresforum. Aus Sicht einer Kommissionsmitarbeiterin stellt die Interservice-Group eine gute Plattform für den Informationsaustausch dar. Wenn jedoch eine GD-übergreifende Zusammenarbeit lanciert werden soll, sind intensivere Bemühungen auf bilateraler Ebene vonnöten (z. B. Gespräche, Seminare, Konferenzen). Damit das gelingt, muss ein Mehrwert für die andere Seite erkennbar sein, und es ist häufig vom individuellen Engagement abhängig. Dazu braucht es auch ein Verständnis für das Denken und Handeln der fachspezifischen Ressorts. So gelang es der GD

Regio, beispielsweise gezielte EU-Programmausschreibungen für MRS-Vorhaben zu erreichen (vgl. Kapitel 5.3.4 zur Finanzierung).

Neben der möglichen Beteiligung im Rahmen der Interservice-Group und dem bilateralen Austausch der GD Regio sind einige fachspezifische GD in den jeweiligen thematischen EUSDR-PB-SG aktiv. Allerdings ist es nicht gelungen, dass alle relevanten Ressorts an den SG regelmäßig teilnehmen und sich einbringen. Die Ursachen dafür sind vielfältig; teilweise haben es EUSDR-Governance-AkteurInnen nicht geschafft, den Mehrwert der EUSDR für die Arbeit der jeweiligen GD aufzuzeigen, manche haben schlichtweg keine Kapazitäten oder kein Interesse. Auffallend ist, dass besonders fachspezifische Ressorts aktiv sind, die für Themen mit transnationaler Kooperationsnotwendigkeit zuständig sind, z. B. GD Verkehr, Umwelt oder die Gemeinsame Forschungsstelle (JRC). In diesen Fällen besteht oft eine sehr gute Zusammenarbeit, wobei Beteiligte vernetzen sowie Fachexpertise zur EU-Politik und zu Förderinstrumenten vermitteln. Das JRC hat sich zudem bereits an zahlreichen operativen Initiativen beteiligt (z. B. Dateninfrastrukturprojekt) und insbesondere eng mit der PB7 zusammengearbeitet.

Die Kooperation mit der zuständigen GD für Drittstaaten *GD NEAR* gestaltet sich jedoch herausfordernd. Obgleich zu erwarten ist, dass diese GD ein besonderes Interesse an dem MRS-Format hat, ist die Beteiligung eher verhalten bis hin zu blockierend. Zwar hat die GD NEAR seit einiger Zeit einen Kontaktpunkt für die EUSDR und EU-SAIR eingerichtet, dennoch existieren einige Spannungsfelder, die eine optimale Zusammenarbeit verhindern. Spannungsfeld 1: Die Handlungslogiken der Erweiterungs- und teilweise auch der Nachbarschaftspolitik unterscheiden sich stark vom partnerschaftlichen Kooperationsansatz im Rahmen der MRS, bei dem Drittstaaten formal auf Augenhöhe mit EU-Mitgliedern kooperieren. Im ersteren Fall existiert ein Hierarchiegefälle, bei dem die Kommission die Vorgaben macht. Spannungsfeld 2 betrifft die eigenen IPA und ENI-Fördermittel, mit denen sie eigene Ziele und Prioritäten verfolgen sowie andere multilaterale Konstellationen fördern, die teilweise deckungsgleich, aber manchmal auch im Widerspruch zueinander stehen. Besonders schwierig gestalteten sich die Verhandlungen über die Drittstaatenbeteiligung beim DTP.

Das Engagement der verschiedenen Ressorts der Kommission im Rahmen der EUSDR variiert also. Ein zentraler Aspekt dabei ist, ob Stakeholder einen konkreten Mehrwert für ihre Arbeit durch die MRS erkennen können. Die Zusammenarbeit ist demnach

stakeholderbasiert und wenig institutionalisiert. Zudem scheinen Potentiale der EUSDR-Kooperation für die EU-Politikentwicklung unzureichend ausgeschöpft zu werden, da eigentlich keine systematischen Informationsflüsse zu den EUSDR-Erfahrungen zurück in die Kommission erfolgen (Interviews #2, #12, #13, #15, #24, #25, #26, #27, #30, #37, #39, #40, #41, #45; vgl. Kapitel 5.3.2, 5.3.3, 5.3.4).

Die Beteiligung des *Europäischen Parlaments (EP)* im Rahmen von MRS ist bisher unterschiedlich ausgefallen, jedoch sind die formalen Mitwirkungsmöglichkeiten eher gering (vgl. Abels 2017). Das EP hat u. a. in einer Entschließung 2007 kritisiert, dass bei nicht zwingendem Recht das EP unzureichend konsultativ einbezogen wird (vgl. Europäisches Parlament 2007; Kapitel 3.2.4). Zuletzt hatte es die Kommission aufgefordert, es formal in die HLG zu den MRS aufzunehmen (vgl. European Parliament 2018). Im Rahmen der EUBSR war das EP beispielsweise eine treibende Kraft (vgl. Abels 2017). Bei der Initiierung der EUSDR hat es hingegen kaum eine Rolle gespielt (vgl. European Parliament 2015). Außerdem erhielten die damaligen InitiatorInnen MEP Silvia-Adriana Țicău aus Rumänien und MEP Michael Theurer aus Baden-Württemberg keine ausreichenden MEP-Stimmen, um eine formale Gruppe (sog. Intergroup) im EP zu etablieren, und so blieb der Status des Donau-Forums bis zur Auflösung informell (Vortrag #1; Interviews #28, #43).⁹⁹

Dennoch war es den Mitgliedern des Donau-Forums gelungen, die Strategie insbesondere in den Anfängen politisch zu flankieren und beispielsweise EP-Kofinanzierungen für die EUSDR-Struktur und EUSDR-Projekte (mit) zu mobilisieren. MEP Silvia-Adriana Țicău wurde dabei eine bedeutende Rolle zugeschrieben. Zudem setzte sie sich dafür ein, dass Pilotprojekte in die operationalen Programme aufgenommen und die MRS ein Bestandteil von Partnerschaftsvereinbarungen zwischen den Ländern und der Kommission werden (vgl. Kapitel 5.3.4; Interview #43; BDN 2014). Die Aktivitäten im Rahmen des Donau-Forums umfassten politische Positionierungen in offiziellen EP-Dokumenten (z. B. Entschließungen), die Flankierung von EUSDR-Pilotprojekten, die Vermittlung von Informationen zum Donauraum in Brüssel z. B. in Form einer

⁹⁹ Es gab zwei Versuche eine solche Intergroup formal zu initiieren, zuletzt 2014. Beim ersten Mal fehlten lediglich vier Stimmen. Daher hatte das Danube Forum weder ein Budget noch die Möglichkeit, Dokumente in verschiedene europäische Sprachen übersetzen zu lassen. Es gibt eine begrenzte Zahl von derartigen Intergroups. Sie sind kein parlamentarisches Organ und können von MEPs unabhängig von Partei oder Ausschuss mit dem Ziel gegründet werden, den informellen Austausch zu bestimmten Themen zu fördern, auch mit der Zivilgesellschaft (vgl. BDN 2014a; Vortrag #1). Ein möglicher Grund für die Auflösung des Danube Forums könnte sein, dass zwischenzeitlich beide MEP nicht mehr im EP vertreten sind und niemand deren Engagement weitergeführt hat. 2017 wurde bereits in einem Interview bestätigt, dass das Danube Forum nicht mehr existiert (Interviews #43).

Fotoausstellung im EP sowie den Fachaustausch und Dialog zur EUSDR mit MEPs, EU-Institutionen und EUSDR-Stakeholdern (z. B. über das Brussels Danube Network) (vgl. Vortrag #1; BDN 2014/03; Interview #43). Zudem zielte das MEP-Engagement darauf ab, Abgeordnete verschiedener Parlamente aus EUSDR-Ländern und dem EP zu vernetzen und in Austausch zu bringen (u. a. über eine Danube Floating Conference in Zusammenarbeit mit der GIZ). Zwischenzeitlich existierte sogar die Idee im Donau-Forum, eine solche interparlamentarische Koordinationsstruktur zu institutionalisieren und ein Sekretariat in Brüssel zu eröffnen (Vortrag #1). In einer vom EP in Auftrag gegebenen Studie zu MRS wurde dem EP empfohlen, den ortsbasierten Ansatz („place-based approach“) zu verteidigen, sich weiterhin in die Vorbewertungen in MRS-Konzeptionsphasen einzubringen, die Entwicklung und Umsetzung von MRS zu überwachen sowie weiterhin technische Mittel für MRS bereitzustellen (vgl. European Parliament 2015).

Der *Europäische Auswärtiger Dienst (EAD)* und die *EU-Delegationen* in Nicht-EU-Ländern haben indirekt eine Relevanz, denn sie sind für die politische Arbeit mit Drittstaaten und für multilaterale Formate wie die Östliche Partnerschaft und die Schwarzmeer-Zusammenarbeit mit zuständig. Im Rahmen einer Interservice-Group hat der EAD mitgeprüft, ob eine Angleichung des EU-Finanzrahmens 2014–2020 für Drittstaaten mit Blick auf die Ziele der MRS möglich ist. Jedoch sind der EAD und die EU-Delegationen insgesamt kaum in die MRS-Prozesse involviert (Interviews #6, #40).

Zwei EU-Institutionen mit beratender Funktion, der *Ausschuss der Regionen (AdR)* und der *Europäische Wirtschafts- und Sozialausschuss (EWSA)*, haben sich mit Positionspapieren zu den MRS und zur EUSDR eingebracht. Im *EWSA* beschäftigen sich die Mitglieder im ECO-Bereich (Economic and Monetary Union and Economic and Social Cohesion) mit der MRS-Thematik. In dieser Sektion werden die Stellungnahmen erarbeitet, die Entwürfe des Ausschusses vielfach diskutiert und abschließend abgestimmt werden. Dabei hat sich der *EWSA* als Verfechter und Unterstützer von MRS entwickelt: MRS als intermediäre Ebene ermöglichen einen Bottom-up-Ansatz mit Beteiligung der Zivilgesellschaft und lokaler AkteurInnen. Daher hat sich der *EWSA* in seinen Positionspapieren für europaweite MRS und eine Angleichung von MRS-Governance-Strukturen ausgesprochen (vgl. EESC 2010, 2013, 2015). Auch nach persönlichen Einschätzungen von *EWSA*-AkteurInnen haben MRS ein hohes Zukunftspotential, denn sie könnten eine bedeutende Rolle in der Kohäsionspolitik und der europäischen Zusammenarbeit einnehmen (Interviews #33, #34). Vom PB10 der

EUSDR wurde der EWSA eingeladen, in der SG des PB mitzuarbeiten. Das EWSA-Mitglied hat so die Möglichkeit, europäische Politik wie die Urban Agenda oder den LEADER-Ansatz zu vermitteln und umgekehrt Impulse aus der Gruppe zurück mit nach Brüssel und ggf. in das eigene Herkunftsland¹⁰⁰ zu nehmen. Dieses Modell fungierte anschließend als Vorbild für weitere Beteiligungen des EWSA an MRS. So hat der EWSA auch die Verbreitung des Formats „Participation Days“ zur Einbindung der Zivilgesellschaft in die MRS-Prozesse beworben. Es wurde ursprünglich im Rahmen der EUSDR von dem PB10 in Zusammenarbeit mit dem Danube Civil Society Forum (DCSF) entwickelt (vgl. Kapitel 5.3; EESC 2019; Interviews #33, #34, #39). Das Engagement des EWSA umfasst somit Stellungnahmen zu MRS, die Organisation von eigenen Veranstaltungen und die Teilnahmen an MRS-Events.

Der AdR hingegen ist in der praktischen Umsetzung der EUSDR eher weniger beteiligt. So wurde der AdR vom PB10 ebenfalls angefragt, jedoch war kein aktives Mitglied in der SG zum Erhebungszeitpunkt 2017 vertreten. Zudem versuchten EUSDR-Stakeholder zeitweise die 2009 gegründete AdR Danube Area Interregional Group wiederzubeleben, die Initiativen blieben jedoch erfolglos (Interview #39). Aktuell existiert nur die Intergroup Baltic Sea Region (vgl. COR 2020). Das AdR-Engagement für die EUSDR wird/wurde u. a. von Baden-Württemberg vorangetrieben: Der damalige Europaminister Wolfgang Reinhart hat die AdR-Stellungnahme zur EUSDR als Hauptberichterstatter erarbeitet und das Potential für die kommunalen und regionalen RepräsentantInnen erkannt. Zudem engagierte sich sein Nachfolger Peter Friedrich über den AdR für die EUSDR. Der ehemalige Europaminister und baden-württembergischer AdR-Vertreter Guido Wolf¹⁰¹ hat in seiner früheren Funktion als Landtagspräsident die *Danube Parliamentary Conference* 2013 in Ulm mit lanciert, die 2020 bereits zum siebten Mal stattgefunden hat. Ziel ist es, die Rolle von Parlamentsabgeordneten aus dem Donaauraum im EUSDR-Rahmen zu stärken (vgl. Landtag Baden-Württemberg 2015a; AdR 2011; COCDR 2013; Croatian Parliament 2020; Interviews #43). Obwohl keine EUSDR-spezifische AdR-Gruppe aktiv ist, werden die Potentiale von MRS vom AdR durchaus erkannt. Ein führender Vertreter des AdR sieht drei zentrale Vorteile: So könnten MRS dazu beitragen, dass (1) bei der europäischen

¹⁰⁰ So hat das interviewte EWSA-Mitglied auch Stakeholder im eigenen Land Tschechien über die EUSDR informiert und mobilisiert (z. B. NGOs, öffentliche Institutionen) (Interview #34).

¹⁰¹ Das Europaministerium von Guido Wolf ist jedoch nicht mehr formal für die EUSDR zuständig, sondern das Staatsministerium; so lässt sich ggf. erklären, weshalb sein Engagement für die EUSDR in seiner Funktion als Europaminister abgenommen zu haben scheint.

Politikgestaltung stärker geographische Gegebenheiten berücksichtigt werden, (2) europäische Integrationsprozesse vorangetrieben werden und (3) die wirtschaftliche Zusammenarbeit gestärkt wird. Der AdR hat sich auch dafür eingesetzt, dass MRS in den ESIF eingebettet werden. Zusammenfassend fällt das AdR-Engagement für die MRS jedoch geringer aus als erwartet. Die AdR-Intergroups basieren auf dem individuellen Engagement der Mitglieder, die so zunächst bestimmte Themen informell aufbereiten können (Interview #42). Dieses notwendige individuelle Engagement könnte eine Erklärung dafür sein, weshalb aktuell nur eine MRS-Intergroup existiert. Zudem sind zwar aus Österreich und Deutschland starke legislative Regionen im AdR vertreten, aber die verbleibenden EUSDR-Länder haben keine vergleichbaren subnationalen RepräsentantInnen (vgl. COR 2020).

5.3.1.2 *EUSDR-Governance*

Im vorherigen Unterkapitel wurden Institutionen und Gremien auf EU-Ebene untersucht, die direkt und indirekt an der Entwicklung und Umsetzung der EUSDR beteiligt waren und sind. Im Folgenden werden die verschiedenen EUSDR-Gremien vorgestellt. Zunächst erfolgt eine Analyse des *EUSDR-Jahresforums* als einer EUSDR-übergreifenden Plattform und der *informellen EUSDR-MinisterInnen-Treffen*, die insbesondere im Rahmen dieser Tagungen arrangiert werden. Danach werden das Konzept der EUSDR-Trio-Präsidentschaft und nachfolgend das transnationale Netzwerk der NK genauer beleuchtet. Anschließend wird die Arbeit des DSP als unterstützende Instanz für die Gesamtsteuerung erforscht. Die Arbeit der thematischen PB mit ihren SG und Arbeitsgruppen werden in Kapitel 5.3.2 im Detail untersucht. Sie sind die zentralen Governance-AkteurInnen, die die Umsetzung von EUSDR-Maßnahmen koordinieren. Die PBK und die SG-Mitglieder sind i. d. R. VertreterInnen nationaler öffentlicher Institutionen (z. B. Fachministerien). Teilweise wurde die Koordination an Regionen mit gesetzgebender Kompetenz übertragen (Bayern, Baden-Württemberg, Wien). Zusätzlich werden teilweise VertreterInnen der Europäischen Kommission und von internationalen Organisationen sowie operative EUSDR-AkteurInnen (z. B. Netzwerke, Kommunen) in die SG einbezogen. Zudem werden die länderspezifischen EUSDR-Strukturen ausführlich in Kapitel 5.3.3 anhand der Gruppen langjährige EU-Mitglieder, neue EU-Mitglieder, Beitrittskandidaten und Staaten der Östlichen Partnerschaft analysiert. Hierbei werden nationale EUSDR-Prozesse abgestimmt. Der Schwerpunkt dieser Arbeit ist die Untersuchung von EUSDR-Netzwerken, die einen

wichtigen operativen und flankierenden Beitrag zur Umsetzung der EUSDR leisten (vgl. Kapitel 6).

Die *EUSDR-MinisterInnen-Treffen* und das *EUSDR-Jahresforum* sind bedeutende Formate der MRS-Zusammenarbeit. Seit 2012 wird jährlich ein EUSDR-Hauptforum ausgerichtet, an dem i. d. R. rund 1.000 Personen aus internationalen Organisationen, EU-Institutionen, nationalen Ministerien und Einrichtungen, subnationalen Organisationen wie Kommunen und Regionen, dem Dritten Sektor und vereinzelt aus der Wirtschaft teilnehmen. Meistens sind die Betreffenden in irgendeiner Form in die Umsetzung der EUSDR involviert, teilweise verschaffen sich auch neue Stakeholder v. a. aus dem Gastland Einblicke in die EUSDR-Aktivitäten. Die Teilnehmenden haben auch die Gelegenheit, neben dem offiziellen Programm zahlreiche informelle Gespräche zu führen und Termine wahrzunehmen. Das Forum befasst sich mit EUSDR-übergreifenden Aspekten wie Finanzierungsinstrumenten, der EU-Politik und PB-spezifischen Themen. Nachdem das Jahresforum in Ulm 2015 die gesamte Bandbreite der EUSDR abgedeckt hatte, verlangte die Kommission eine thematische Eingrenzung für zukünftige Tagungen. Das führte dazu, dass seitdem das Forum verstärkt entsprechend den nationalen Interessenschwerpunkten ausgerichtet wird, weniger die gesamte EUSDR in den Blick genommen wird und dadurch der intergouvernementale Mechanismus befördert wird. Das Gastgeberland hat gleichzeitig auch die EUSDR-Präsidentschaft inne, und beide Aufgaben erhöhen i. d. R. das politische Interesse an der EUSDR im Jahr der Ausrichtung (vgl. den Abschnitt zur EUSDR-Trio-Präsidentschaft).

Ein Grund dafür sind die hochrangigen politischen BesucherInnen der Tagung. Als offizielle Nebenveranstaltung finden regelmäßig informelle MinisterInnen-Termine statt, die in den ersten Jahren VertreterInnen der Europa- und Außenressorts waren und sich schwerpunktmäßig zur Einbettung der EUSDR in die EU-Programme verständigten. Zunehmend finden jedoch auch fachspezifische Abstimmungstermine statt, die so die Arbeit der verschiedenen PB auf höchster politischer Ebene begleiten. 2016 haben beispielsweise die Forschungs- und InnovationsministerInnen darüber diskutiert, wie die Forschungsförderung koordiniert, Kapazitäten im Bereich der Forschung aufgebaut und die Mobilität von WissenschaftlerInnen im Donauraum erhöht werden könnte. 2019 haben sich die WirtschaftsministerInnen getroffen, um über KMU und Unterstützungsstrukturen für Unternehmen als ein Instrument der Regionalentwicklung zu sprechen. Informelle politische Termine finden aber auch

unterjährig auf verschiedene Initiativen hin statt (z. B. Donau-JustizministerInnen-Konferenz in Ulm 2019). Das Ergebnis der Treffen ist i. d. R. eine gemeinsame Abschlusserklärung, die dann in die eigenen Kontexte eingebettet und übersetzt werden muss. Häufig sind auch hohe EU-institutionelle VertreterInnen anwesend (Interviews #15, #25, #39; teilnehmende Beobachtung 2012–2017; vgl. BDN 2016; PA7 2016; Landtag von Baden-Württemberg 2017, 2019a; Ministers for Economy and Business Environment EUSDR 2019).

Das Gastgeberland des Jahresforums übernimmt gleichzeitig für ein Jahr die **EUSDR-Präsidentschaft**, die vom Vorgänger- und Nachfolgestaat begleitet wird (**EUSDR-Trio-Präsidentschaft**) und dadurch eine gewisse Kontinuität schafft. Das Land ist in dieser Phase für die politische Führung der EUSDR zuständig. Das beinhaltet die Steuerung und den Vorsitz des transnationalen NK-Gremiums, die Organisation von informellen MinisterInnen-Treffen und das Vorantreiben der EUSDR in ausgewählten Themen (z. B. Verbesserung der Governance oder bestimmte inhaltliche Schwerpunkte). Die PB10 hat die Idee für dieses Konzept eingebracht, es ist angelehnt an Erfahrungen aus anderen Formaten wie RegLeg und wurde durch Baden-Württemberg/Deutschland 2014 bis 2015 zuerst realisiert. Danach folgten Slowakei (2015–2016), Ungarn (2016–2017), Bulgarien (2017–2018), Rumänien (2018–2019), Kroatien (2019–2020), und aktuell wird es mit der Ukraine (2020–2021) erstmals durch einen Drittstaat umgesetzt. Die Präsidentschaften wurden seitdem unterschiedlich intensiv wahrgenommen. So war Rumänien mit über 50 Veranstaltungen sehr aktiv. Die ungarische Präsidentschaft wurde tendenziell eher kritisch betrachtet. Insgesamt wird das Konzept als Erfolgsmodell bewertet (Interviews #12, #15, #25, #28, #30, #35, #39; vgl. Landtag von Baden-Württemberg 2015; BDN 2016).

Transnationales Gremium der NK

Als die EUSDR verabschiedet wurde, wurden zunächst sogenannte nationale Kontaktpunkte für die EUSDR in allen Ländern eingerichtet. Aufgrund ihrer koordinierenden Funktion wurde das Gremium 2014 in Nationale KoordinatorInnen (NK) umbenannt. Das heißt, die NK sind nicht einfach Informationsstellen, sondern sie sollen EUSDR-Stakeholder innerhalb eines Landes organisieren und in Austausch bringen. Zudem ist das transnationale Gremium der 14 NK mit zuständig für die Gesamtsteuerung der EUSDR; es wurde 2014 weiter formalisiert und hat seitdem eine stärkere Führungsrolle übernommen. Während mindestens zwei Treffen pro Jahr fällt das Gremium

unter dem Vorsitz der jeweiligen EUSDR-Präsidenschaft wichtige Grundsatzentscheidungen mit Blick auf EUSDR-Governance-Verbesserungen, den Revisionsprozess des Aktionsplanes, die Verabschiedung überarbeiteter PB-Ziele, die Diskussion des EUSDR-Jahresprogrammes, die Ausgestaltung des DSP und die Zusammenarbeit mit dem DTP. So kann mittlerweile das Gemeinsame Sekretariat des DTP an den NK-Terminen teilnehmen, und umgekehrt wurde festgelegt, dass der DSP als beratendes Mitglied am DTP-Begleitungsschuss teilnimmt. Die NK sind häufig in den Europa- und Außenministerien angesiedelt, weshalb eine hohe Fluktuation bei ihnen zu verzeichnen ist. Sie haben unterschiedlich intensive Kontakte untereinander und zu operativen EUSDR-AkteurInnen. Die EUSDR-Strukturen innerhalb der Länder werden in Kapitel 5.3.3 genauer untersucht. Zwischen den NK und den PBK finden seit Beginn auch regelmäßig Treffen statt (Interviews #2, #12, #22, #25, #30, #39, #43, #44; Landtag von Baden-Württemberg 2016, 2019; BDN 2014a; BDN 2014b; PA 7 2012).

Der Pilot *Danube Strategy Point (DSP)* wurde von 2015 bis 2017 in der Vertretung des Landes Baden-Württemberg in Brüssel eingerichtet, um die Gesamtkoordination der EUSDR zu unterstützen. Das Bundesland hatte sich mit seinem DSP-Konzept gegenüber den Wettbewerbern Wien, Rumänien und Ungarn durchgesetzt. Der Brüsseler Standort sollte einen echten europäischen DSP mit Zugangsmöglichkeiten zu sämtlichen Netzwerken und EU-Institutionen schaffen sowie attraktiv aufgrund der Erreichbarkeit sein. Die Entscheidung von Baden-Württemberg, den DSP nach der Pilotphase nicht fortzuführen, hatte unterschiedliche Beweggründe. So wurde die Eigenbeteiligung an den DSP-Kosten von 3 auf 15 Prozent angehoben, da die Weiterfinanzierung über das DTP erfolgen sollte. Dies stieß auf Unverständnis, denn der DSP dient dem gesamten Donaauraum und nicht allein Baden-Württemberg. Zudem war mit der neuen Finanzierung ein transnationaler Partner erforderlich. Außerdem erfolgte mit den Landtagswahlen 2016 ein politischer Wechsel des Koalitionspartners der Grünen von der SPD zur CDU. Dies führte auch zu einer Umgestaltung des Ressortzuschnitts, was zur Folge hatte, dass die europapolitischen Verantwortungen aufgeteilt wurden. So blieb die Zuständigkeit für die EUSDR im grünen Staatsministerium, aber die Landesvertretung wurde dem schwarzen Europaministerium zugeteilt. Nachdem Baden-Württemberg den DSP nicht weiterführen wollte, entstand zwischen 2017 und 2018 ein Vakuum. Seit 2018 liegt der DSP in der gemeinsamen Verantwortung von Wien und Rumänien.

In der Pilotphase existierten hohe und teilweise widersprüchliche Erwartungen an den DSP. Ein neues Team von sechs Mitarbeitenden wurde aus verschiedenen EUSDR-Ländern eingestellt. Verschiedene Aufgabenfelder wurden für den DSP definiert: technische Unterstützung und Verwaltungsarbeiten, die insbesondere die vertragliche Abwicklung der PBK-Finanzierung im Auftrag der Europäischen Kommission beinhaltete. Das Team hat zudem den PBK bei der DTP-Antragstellung ab 2016 und der Abrechnung der technischen Hilfsmittel geholfen, was von zahlreichen PBK wertgeschätzt wurde. Eine weitere Aufgabe war die Unterstützung bei der Umsetzung der EUSDR, vor allem hinsichtlich der Koordination und der horizontalen und vertikalen Vernetzung der verschiedenen EUSDR-Stakeholder und Gremien wie der PBK mit ihrer SG, der transnationalen NK-Gruppe, der Trio-Präsidentschaft, der Europäischen Kommission und der Verwaltungsbehörde DTP. Die DTP-EUSDR-Zusammenarbeit wurde dadurch wesentlich über den DSP begleitet, z. B. über den Beobachterstatus im DTP-Begleitausschuss. Der DSP hat zudem den Einbettungsprozess der EUSDR in EU-Programme flankiert. Des Weiteren organisierte und unterstützte der DSP die Ausrichtung von EUSDR-Veranstaltungen und vereinzelt auch EUSDR-Projekte. Diese Tätigkeit und die Aufgaben des Monitorings und des Evaluierens gehörten zu den eher umstrittenen Bereichen. Hier waren insbesondere Hierarchiefragen virulent und nicht final geklärt: Ist der DSP den PBK übergeordnet oder sollte er den PBK als eine Art Service-Stelle dienen? Die PBK fühlten sich außerdem teilweise vom erhöhten Reporting-Aufwand mit zwei Berichten pro Jahr geängelt. Die Kommunikationsarbeit des DSP wurde wiederum sehr positiv eingeschätzt. Die Marke EUSDR wurde weiterentwickelt, eine gemeinsame Online-Plattform eingerichtet, Broschüren, Flyer und vielfältige Informationsmaterialien wurden konzipiert. Zusätzlich zu den ohnehin vorhandenen konfliktgeladenen Konstellationen (z. B. unzureichend geklärtes Mandat, widersprüchliche Erwartungen) wurden das Team und insbesondere die DSP-Leitung vielfach kritisiert. Die DSP-Arbeit war eher hierarchisch als koordinativ ausgerichtet, die Workshops zu wenig partizipativ gestaltet. Das Potential des Brüsseler Standortes wurde auch nicht vollumfänglich ausgeschöpft (Interviews #2, #4, #12, #24, #25, #35, #39, #41, #43; vgl. Gänzle 2015; Pucher und Stumm 2017; BDN 2014b, 2015a, 2016).

5.3.2 Themenbezogene Koordination der EUSDR: Aufbau und Umsetzung

Die EUSDR ist in elf thematische Prioritätsbereiche¹⁰² untergliedert, die jeweils von zwei verschiedenen EUSDR-Ländern¹⁰³ koordiniert und gemeinsam durch alle EUSDR-Staaten umgesetzt werden sollen. Die PB sind die zentrale Säule der EUSDR. Für die einzelnen PB wurden Aktionen und Projektbeispiele im Aktionsplan (vgl. Europäische Kommission 2010a) definiert, der nach einem mehrmonatigen Revisionsprozess im April 2020 als überarbeitetes Arbeitsdokument der Kommission veröffentlicht wurde (vgl. European Commission 2020). Die folgende Analyse der PB bezieht sich schwerpunktmäßig auf den Zeitraum 2011–2017. Die PB als Schnittstelle zwischen der politischen und operativen Ebene betreffen verschiedene Politikfelder mit unterschiedlicher EU-Zuständigkeit. Tabelle 12 verdeutlicht, dass die Themen, die im Rahmen der EUSDR bearbeitet werden, vielfältig sind. Die formale politische Zuständigkeit für das jeweilige Politikfeld ist zwischen EU und Mitgliedsstaaten aufgeteilt oder die EU kann lediglich ergänzende, unterstützende und koordinierende Maßnahmen zusätzlich zum Nationalstaat durchführen.

Tabelle 12: PB der EUSDR

EUSDR-Prioritätsbereiche (PB)	EU-Politikfeld(er) (nach AEUV)	Zuständigkeiten (nach AEUV)
Säule 1: Anbindung des Donaupraums		
PB1 Mobilität und Multimodalität PB1a: Österreich, Rumänien PB1b: Slowenien, Serbien	Verkehr, transeuropäische Netze	Geteilte Zuständigkeit EU-Mitgliedsstaaten
PB2 Nachhaltige Energie PBK: Ungarn, Tschechien	Energie	Geteilte Zuständigkeit EU-Mitgliedsstaaten
PB3 Kultur und Tourismus PBK: Rumänien, Bulgarien	Kultur Tourismus	Zuständigkeit Mitgliedsstaaten; ergänzende, unterstützende, koordinierende EU-Maßnahmen
Säule 2: Umweltschutz im Donaupraum		
PB4 Wasserqualität PBK: Slowakei, Ungarn	Umwelt	Geteilte Zuständigkeit EU-Mitgliedsstaaten

¹⁰² Faktisch sind es zwölf Prioritätsbereiche, da PB1 in a (Wassermobilität) und b (Schiene-Straße-Luft-Mobilität) untergliedert ist.

¹⁰³ Mittlerweile werden PB1b und PB9 sogar von drei Ländern koordiniert, was zum Erhebungszeitpunkt noch nicht der Fall war (vgl. EUSDR 2020).

PB5 Umweltrisiken PBK: Ungarn, Rumänien	Umwelt	Geteilte Zuständigkeit EU-Mitgliedsstaaten
PB6 Biodiversität, Landschaften, Luft- und Bodenqualität PBK: Bayern, Kroatien	Umwelt	Geteilte Zuständigkeit EU-Mitgliedsstaaten
Säule 3: Schaffung von Wohlstand im Donaauraum		
PB7 Wissensgesellschaft PBK: Slowakei, Serbien	Forschung und Entwicklung	Geteilte Zuständigkeit EU-Mitgliedsstaaten
PB8 Wettbewerbsfähig- keit, Clusterbildung PBK: Baden-Württem- berg, Kroatien	Wettbewerbsrecht Wirtschaftspolitik Forschung und Ent- wicklung	EU-Zuständigkeit OMK-Methode Geteilte Zuständigkeit EU-Mitgliedsstaaten
PB9 Menschen und Qualifikationen PBK: Österreich, Moldau	Sozialpolitik ¹⁰⁴ Allgemeine und beruf- liche Bildung, Jugend	Mitgliedsstaaten, EU- Maßnahmen/Initiativen zur Koordinierung Bildung: zusätzlich ergän- zende und unterstützende Maßnahmen
Säule 4: Stärkung des Donaauraums		
PB10 Institutionelle Kapa- zitäten und Kooperation PBK: Wien, Slowenien	Verwaltungszusam- menarbeit	Mitgliedsstaaten; ergän- zende, unterstützende, koordinierende EU-Maß- nahmen
PB11 Sicherheit und Kriminalitätsbekämpfung PBK: Bayern, Bulgarien	Freiheit, Sicherheit, Recht	Geteilte Zuständigkeit EU-Mitgliedsstaaten

Quelle: Eigene Darstellung auf der Grundlage des Lissabon-Vertrags (vgl. Art. 1–6 AEUV) und der EUSDR-Themen anhand des Aktionsplanes (vgl. Europäische Kommission 2010a) und der EUSDR-Kontaktliste (vgl. EUSDR 2017)

Das folgende Kapitel beschäftigt sich mit der Rolle und den Aufgaben der PBK sowie den Strukturen und Formen der Zusammenarbeit in ausgewählten PB.¹⁰⁵ Um die Aktionsbereiche der jeweiligen PB tatsächlich umzusetzen, sind Kooperationen mit vielfältigen Stakeholdern erforderlich, z. B. mit operativen Initiativen, EU-Institutionen sowie regionalen, nationalen und internationalen Organisationen. Umgekehrt bedeutet das, dass die zentrale Aufgabe der PB darin besteht, AkteurInnen für EUSDR-

¹⁰⁴ Die Mitgliedsstaaten sind eigentlich zuständig für die Sozialpolitik. Es gibt ausgewählte Bereiche, in denen die Zuständigkeit mit der EU geteilt wird, die v. a. den Binnenmarkt betreffen, wie Mindeststandards in Bezug auf die Rechte von ArbeitnehmerInnen (vgl. Art. 151 AEUV).

¹⁰⁵ PB-Auswahl: PB3 (Fokus Tourismus), PB6, PB7, PB8, PB9 und PB10 (vgl. Kapitel 4).

Vorhaben zu mobilisieren und Rahmenbedingungen zu schaffen, die es ihnen ermöglichen, diese Vorhaben umzusetzen. Zudem wird die bisherige Bilanz aufgezeigt und verdeutlicht, was die PB erreicht haben und worin weitere Hürden bestehen. Ein besonderes Augenmerk wird auf die mögliche Unterstützung der operativen AkteurInnen gelegt.

5.3.2.1 Koordinatoren der Prioritätsbereiche: Voraussetzungen, Rolle und Aufgaben

Nach Verabschiedung der EUSDR bestand zunächst Unsicherheit bei einer Reihe von EUSDR-PrioritätsbereichskoordinatorInnen (PBK) hinsichtlich ihrer Rolle und ihrer Aufgaben (Feldstudie 2012 in Baden-Württemberg, Ungarn, Serbien und der Republik Moldau). Manche hatten bis dahin noch gar keine Gelegenheit gehabt, sich überhaupt mit der EUSDR zu beschäftigen, obwohl sie offiziell als PBK ernannt waren (Interview #3). Das divergierende Engagement der PBK ist auch darauf zurückzuführen, dass Ressourcen, Kapazitäten und die institutionelle Unterstützung bei den PBK unterschiedlich ausfallen.

Die Kommission hat den PBK von Anfang an eine zentrale Funktion bei der EUSDR-Umsetzung zugeschrieben. In einem Schreiben des damals zuständigen Kommissars Johannes Hahn wurden Leitlinien für die PBK formuliert: Die idealen Voraussetzungen eines PBK beinhalten demnach interne institutionelle Unterstützung, ausreichende Ressourcen (0,5 bis 2 Vollzeitstellen) und die Möglichkeit, die EUSDR mit nationalen Politiken und Prozessen zu verknüpfen. Zudem müssten PBK engagiert und proaktiv sein, über Führungsqualitäten verfügen und eine effektive Koordination beherrschen. Sie sollten den Rahmen für die PB-Umsetzung festlegen, geeignete Arbeits- und Organisationsprozesse entwickeln und eine stabile SG etablieren. Die Teilnahme der GD Regio und fachspezifischer Ressorts der Europäischen Kommission wurde für die SG bereits als anzustrebendes Ziel formuliert. Die Aufgaben der PB insgesamt umfassen dabei die Identifikation und Einbindung von Stakeholdern und Projekten aus verschiedenen Ländern, Politikfeldern und Sektoren. Zudem sollten aus Sicht des Kommissars die PBK Projekte bei der Finanzierungssuche und Umsetzung begleiten, eine Wirksamkeitsprüfung für die PB-Implementierung entwickeln sowie die Ergebnisse in die Politikgestaltung einbringen und der breiten Öffentlichkeit gegenüber kommunizieren (vgl. Hahn 2011). Das bedeutet, dass die Kommission den Ländern und ihren PBK zwar mit den Leitlinien Orientierungshilfen an die Hand gegeben, jedoch eine eher

experimentelle Herangehensweise insbesondere in den Anfängen ermöglicht hat. Die Kommission wollte dadurch den AkteurInnen Spielraum lassen, Prozesse selbst zu definieren, flexibel zu handeln und so das Verantwortungsbewusstsein („Ownership“) der Länder für die EUSDR zu fördern (Interview #26). Nach Einschätzung einiger PBK erfolgte im Zeitverlauf eine Veränderung der Kommissionssichtweise zur PB-Arbeit. Die ursprünglich eher strategische Herangehensweise hat sich demnach zu einer Fokussierung auf Projekte entwickelt:

„Ich glaube, dass es ein großer Fehler war von der Kommission, zu sagen, die Donauraumstrategie besteht aus einer Reihe von Projekten. Die kann man in bunten Broschüren herzeigen (...). Aber das ist nicht die Donauraumstrategie. Die besteht nicht nur aus Projekten, die besteht aus einer Dynamik (...) von Innovation, von Kooperation“ (Interview #39, Pos. 28).

Im Laufe der Jahre wechselten innerhalb der Kommission bei der GD Regio die fachliche und die Leitungsebene. Dies könnte eine mögliche Erklärung für die veränderte Perspektive auf die PB-Arbeit sein. Zudem wurde die Finanzierung der PBK-Strukturen umgestaltet; diese sind nun Teil des Interreg DTP, das Projekte mit einem Beginn und einem Ende sowie fest definierten Aktivitäten fördert und eigentlich nicht auf Strukturfinanzierungen ausgerichtet ist (Interviews #24, #39). Die PBK unterscheiden sich in Bezug auf die folgenden Faktoren und dadurch in ihren Möglichkeiten und Grenzen, die PB-Arbeit zu gestalten: (1) Verortung und Position innerhalb der eigenen Institution und Abteilung, (2) verfügbare Kapazitäten und finanzielle Ressourcen, (3) (Dis-)Kontinuität der PBK-Besetzung sowie (4) persönliche Motivation und Fähigkeiten der jeweiligen PBK. So haben die Position des PBK und die fachliche Verortung Konsequenzen für die Arbeit. Es ist zu beobachten, dass in den Drittstaaten und in den neuen EU-Mitgliedsstaaten die PBK-Stelle auf Abteilungsleitungs- oder sogar auf der Ebene der stellvertretenden MinisterInnen oder der StaatssekretärInnen angesiedelt ist (u. a. PBK3 Rumänien, PBK9 Moldau, PBK7 Serbien, PBK1b Serbien). Die langjährigen EU-Mitgliedsstaaten haben hingegen eher Fachpersonal der mittleren Führungsebene eingesetzt (u. a. PBK10 Österreich, PBK8 Baden-Württemberg oder PBK6 Bayern). Ein Vorteil der höheren Position sind mehr Entscheidungskompetenzen und Einflussmöglichkeiten bei der nationalen Politikgestaltung, jedoch haben die entsprechenden Personen oft geringere Kapazitäten. Dies scheint auch nur bedingt durch Mitarbeitende ausgeglichen zu werden. Teilweise erfolgten auch ungeeignete Ressortzuweisungen; z. B. war der PBK9 der Republik Moldau von 2011 bis 2015 in der Staatskanzlei angesiedelt und hatte inhaltlich keine Berührungspunkte mit dem PB, wodurch

kaum intrinsische Motivation vorhanden war. Seitdem die Stelle in das Ministerium für Arbeit, Sozialschutz und Familie verlegt worden ist und eine Abteilungsleitung die PBK9-Position übernommen hat, wird die Aufgabe aktiv wahrgenommen:

„So as a head of Policy Employment Department the responsibility is very diverse, develop strategies, laws, different documents. (...) Why it was interesting for me to involve? Because of the topic (...) of PA 9 is close to my department, investing in people and skills and take in consideration to the fact that in the Republic of Moldova human resource is the main source“ (Interview #4, Pos. 5).

So war auch beispielsweise der PBK8 in dem tendenziell eher ungeeigneten Referat Außenwirtschaft angesiedelt und ist seit 2017 im Europareferat des Wirtschaftsministeriums verortet. Die institutionellen Erwartungen konnte der PBK8 zuvor kaum erfüllen, und er erhielt auch nicht die notwendige Unterstützung (Interviews #24, #25). Die persönliche Motivation für ein Engagement in der doch eher komplex organisierten Strategie mit keinem sofort sichtbaren Mehrwert scheint daher auch höher zu sein, wenn die PBK-Aufgaben mit anderen Tätigkeiten verknüpft und gute Synergien hergestellt werden können (z. B. Interviews #4, #37, #39). Die konzeptionellen Fähigkeiten der PBK unterscheiden sich ebenfalls (Interview #25). Im Gegensatz zu den SG-Mitgliedern sind bei den PBK relativ wenige Wechsel bei den untersuchten PB zu verzeichnen, außer in PBK3, wo eine hohe Diskontinuität die Arbeit innerhalb der PB3 behindert (Interviews #25, #31). Die PBK haben unterschiedliche Kapazitäten; in Österreich und Deutschland sind sie tendenziell besser aufgestellt. Insbesondere in den Drittstaaten existieren – auch bei teilweise hoher Motivation – enorme personelle und finanzielle Engpässe. Trotz anteiliger EU-Finanzierungen der Strukturen ist das PB-System unterfinanziert (Interviews #4, #14, #15, #24, #37, #39; vgl. Kapitel 5.3.5).

Entsprechend diesen Voraussetzungen erscheint das eingangs beschriebene Aufgabenportfolio doch relativ überfrachtet und herausfordernd. Insbesondere eine tatsächliche Mitwirkung an operativen Projekten gelingt wenigen PBK bzw. hier fehlen auch Kompetenzen z. B. für die EU-Mittel-Akquise. Beispielsweise scheiterte der PB3 mit einem zentralen Projektvorhaben „Danube Tourist Observatories“ zur Entwicklung von länderübergreifenden statistischen Daten im Tourismusbereich beim DTP-Evaluierungsverfahren (Interview #25, #31, vgl. DTP 2020). Die PBK haben auch formal keinen direkten Zugriff auf den ESIF, allerdings überschneiden sich teilweise Positionen wie im Falle des PBK9 Österreich. Dieser ist auch für die nationalen ESF zuständig. Es ist ein Kernproblem der Strategie, dass die PBK zwar eine tragende Säule in der

Umsetzung sind, aber kaum Durchgriffsrechte haben. Eine Verzahnung mit dem ESIF und weiteren EU-Fonds wäre sinnvoll, zum Zeitpunkt der Verabschiedung durch die Kommission aber wohl kaum durchsetzbar gewesen (Interview #25). Daher bemerkt der PBK zu Recht:

„Wir sind keine Direktoren. Koordinieren und moderieren, das ist die ur-eigene Aufgabe. (...) Wir werden (...) darauf zurückkommen, wenn wir über Interreg sprechen. Denn dort zielt es mehr darauf ab, dass der PAC Direktor sein soll, dass er Projekte bringen soll, während er koordiniert. Es ist ja auch hanebüchen, wenn man meint, er sollte dirigieren, geht gar nicht. (...) Als Koordinator können wir nur die Länder zusammenbringen, und versuchen alle an einen Tisch zu bringen, als Plattform“ (Interview #24, Pos. 86).

Die Grenzen dessen, was ein PBK-Team leisten kann, zeigen sich auch in dieser Selbsteinschätzung:

„Meine Rolle ist, möglicherweise zu schauen, dass sich Projekte entwickeln, also Facilitation (...). Coordination ist schon wieder ein bisschen viel verlangt. (...). Unsere Rolle ist es, ein Link zu sein, einerseits zu den nationalen Ministerien und andererseits in die EUSDR Governance“ (Interview #39, Pos. 28).

Konkret sieht die Person ihre Aufgabe darin, Strukturen und Rahmenbedingungen zu schaffen, damit operative AkteurInnen gut arbeiten können und diese flankiert werden.

Zusammengefasst lässt sich feststellen, dass die PBK teilweise unterschiedlich besetzt wurden, gewisse Lernprozesse in den Ländern zur Verbesserung der PBK-Arbeit stattgefunden haben und es eindeutig Grenzen gibt, was die PBK leisten können. Denn sie können, wenn überhaupt, nur ihr(e) Netzwerk(e) (d. h. v. a. SG, Arbeitsgruppen) koordinieren und haben keine hierarchischen Steuerungsmittel oder Anreize zu bieten. Die Arbeitsorganisation, die Strukturen und Prozesse unterscheiden sich ebenfalls zwischen den PB. Im folgenden Unterkapitel werden diese untersucht und die Ergebnisse der Zusammenarbeit vorgestellt.

5.3.2.2 Prioritätsbereiche: Strukturen, Inhalte und Ergebnisse der Zusammenarbeit

In allen Prioritätsbereichen wurden SG etabliert, die von den PBK geleitet werden. Gemeinsam mit den PBK sollen sie dafür sorgen, dass die Strategie in ihrem Schwerpunktbereich umgesetzt wird. Die SG der PBK waren auch für die bisherigen EUSDR-Revisionsprozesse von Zielen und Aktionen zuständig. In den SG sind VertreterInnen der nationalen Fachministerien, teilweise auch von regionalen und internationalen Organisationen sowie von operativen Netzwerken aktiv – als ordentliche Mitglieder oder

mit Beobachterstatus. Zeitweise haben Mitarbeitende der GD Regio regelmäßig an SG-Terminen teilgenommen. Fachressorts der Kommission beteiligen sich in unterschiedlichem Ausmaß an den SG. In der SG des PB10 ist zudem der EWSA vertreten. Es finden i. d. R. zwei SG-Treffen pro Jahr statt. Insgesamt wird die Arbeit der SG eher kritisch bewertet, da die Teilnehmenden oft keine Entscheidungsbefugnisse haben. Häufige Wechsel von SG-Mitgliedern, eine zu geringe SG-Teilnahme und wenig aktives Engagement sind einige Herausforderungen (Interviews #4, #24, #25, #32, #39, #47; vgl. DSP 2020: 30ff.). Die Teilnahme in den ausgewählten PB variiert etwas, zu den am meisten besuchten PB gehören 9 und 10. Auffälliger sind die Unterschiede zwischen den Ländergruppen EU-Mitglieder und Drittstaaten. Beispielsweise haben nur 27 Mal VertreterInnen aus Moldau ein SG-Meeting zwischen 2015 und 2018 besucht, 50 aus Serbien, 74 aus Rumänien und 64 aus Deutschland (vgl. Metis 2019: 40). Ein Grund für die geringere Beteiligung von Drittstaaten-AkteurInnen sind fehlende personelle und finanzielle Ressourcen (z. B. für Reise- und Unterkunftskosten) (Interviews #2, #15, DSP 2020: 30).

Konzeptionell ist die Aufgabe der jeweiligen PBK mit ihrer SG, die EUSDR in ihren Themenbereichen konkret umzusetzen, sie basierend auf dem Aktionsplan strategisch weiterzuentwickeln und idealerweise im Sinne der EUSDR auf die nationale Politikgestaltung einzuwirken. Die Art der Operationalisierung der Arbeit war nicht vorgegeben, sondern es wurden Experimentierräume offengelassen (vgl. Hahn 2011; Interview #26). Die Umsetzung des beschriebenen Aufgabenspektrums ist allein über die SG-Strukturen – auch vor dem Hintergrund der genannten Probleme – kaum zu bewältigen. Daher wurden in einigen PB operative Arbeitsstrukturen entwickelt, in denen die konkrete Implementierung für spezifische Themenfelder koordiniert und mit der SG verzahnt wird. Die Formate und Titel der operativen Gruppen variieren zwischen den verschiedenen PB. Da hierzu keine Vorgaben getätigt wurden, haben sich die PB experimentell angenähert, und über die Jahre erfolgten gewisse Anpassungsprozesse zwischen den PB. Das heißt, zwischenzeitlich haben die PB mehrheitlich zusätzlich zu der SG Arbeitsstrukturen entwickelt. Im Folgenden werden die Arbeitsstrukturen anhand der ausgewählten PB aufgezeigt. Die dargestellten Ergebnisse beziehen sich auf mögliche Wirkungen und Veränderungen hinsichtlich der Kooperationsstrukturen und der Politikgestaltung im Donauraum.

Besonders elaboriert und praxisorientiert gelingt die operative Arbeit und Verzahnung zwischen den Arbeits- und Policy-Strukturen des PB6 „*Erhaltung der Biodiversität*“.

Nach dem Vorbild der Danube Sturgeon Task Force (DSTF) (vgl. Kapitel 6.2) wurden weitere sechs Task Forces (TF) für die Umsetzung einzelner Ziele des PB entwickelt. Dabei sind operative Initiativen überwiegend auf die PBK zugekommen und haben eigene TF entsprechend den Maßnahmen des Aktionsplanes und nach dem Modell der DSTF vorgeschlagen. Für die DSTF wurde auch das Programm „Sturgeon“ entwickelt, für das konkrete messbare Indikatoren festgelegt wurden. So kann die Wirksamkeit der geplanten Ziele und Maßnahmen überprüft werden. Die Leitungen der TF sind mittlerweile als BeobachterInnen in der SG vertreten und können über aktuelle Arbeitsstände berichten, erhalten Rückmeldungen, Inputs und Unterstützung von den SG-Vertretungen. In den TF selbst sind i. d. R. verschiedene Stakeholder verschiedener Ebenen und Sektoren eingebunden (vgl. Kapitel 6.2; Interviews #37, #48; DSP 2020: 33). Zudem bündelt die SG des PB6 relevante Stakeholder aus verschiedenen politischen Ebenen. Auch die GD Umwelt der Kommission ist regelmäßig vertreten:

„Die schauen natürlich, wo unsere Aktivitäten sind, die Task Forces, und stellen durchaus Kontakte her zu entsprechenden Initiativen und Abteilungen (...) oder Einzelpersonen auf Kommissionsebene, die sich mit diesen Themen befassen. Also Vernetzung und Koordinierung“ (Interview #37, Pos. 82).

Der PB hat seine Ziele zudem an der EU-Biodiversitätsstrategie ausgerichtet, die bereits eine hohe Akzeptanz in der EU hat (Interview #37). Aufbauend auf europäischen und internationalen Vereinbarungen hat der PB6 Kräfte und Stakeholder über ihre TF und SG gebündelt und trägt so zu einer verbesserten Umsetzung bei (z. B. Bern-Konvention; vgl. Kapitel 6.2). Zudem zielt die Arbeit darauf ab, MRS zu vernetzen, und dies auch mit weiteren regionalen Formaten der internationalen Zusammenarbeit. So hat der PB6 2017 eine Kooperationsvereinbarung mit der Karpatenkonvention geschlossen. Das Aline Danube Carpathian Network soll zum Thema ökologische Konnektivitäten bestehende Strukturen, Vereinbarungen und Initiativen verzahnen (Interview #37, DSP 2020: 21ff.). Dem bayrischen PBK ist es außerdem gelungen, die EUSDR in das eigene Bundesland zurückzubringen: Gemeinsam mit NGOs, Kommunen und regionalen Institutionen wurde ein Masterplan zum Schutz der biologischen Vielfalt am bayrischen Donauabschnitt entwickelt (vgl. DSP 2020; Bayerisches Staatsministerium für Umwelt und Verbraucherschutz 2017).

Der PB10 *„Institutionelle Kapazitäten und Kooperation“* befasst sich mit Themen, die strategieübergreifend relevant sind, nämlich mit dem Aufbau von institutionellen Kapazitäten, der Förderung der Zusammenarbeit mit dem Dritten Sektor und einer

verbesserten Absorption von EU-Förderungen. Daher wurden im Rahmen des PB10 verschiedene operative Initiativen entwickelt, die sich als gewinnbringend für sämtliche EUSDR-Stakeholder erwiesen haben: Die Danube Local Actors Platform (D-LAP) wurde nach einer gemeinsamen Tagung 2014 initiiert, bei der RepräsentantInnen aus Regionen, Städten und der Zivilgesellschaft geladen waren. Seitdem finden zwei Treffen pro Jahr mit ca. 100 Mitgliedern aus Wissenschaft, europäischen Institutionen wie EWSA, Europarat oder DG Regio, dem Dritten Sektor sowie lokalen, regionalen und nationalen Institutionen und mit weiteren EUSDR-Governance-AkteurInnen wie den PBK statt. Die Plattform hat mobilisiert, vernetzt und gemeinsame Aktivitäten lanciert und sich so auch zu einer Art Projektbörse entwickelt (Interviews #39, #44, #49) – selbst innerhalb eines Landes, wie das Beispiel Moldau zeigt: „*Wir hatten aus der Republik Moldau jemanden aus dem Regionalministerium und eine NGO. Daraus ist entstanden der Participation Day in Moldau*“ (Interview #39, Pos. 7).

Gemeinsame *Stellungnahmen zu Kohäsionsfonds* oder die „*Agenda for Participation in EU Macro-Regional Strategies*“ werden über die Plattform auch diskutiert und von den Beteiligten mitentwickelt. Gemeinsam mit dem langjährigen Partner Danube Civil Society Forum (DCSF) hat der PB10 die Federführung für das konzeptionelle Instrument der Agenda für Partizipation übernommen. Darin werden bisherige Erfahrungen mit den Beteiligungsformaten *Danube Participation Days* und *National Participation Days* aufgearbeitet und die neuen *Macro-regional Participation Partnerships* zu Schwerpunktthemen wie der EU-Förderperiode 2020+ oder zu sozialen Innovationen konzipiert. Das heißt, im Kern beabsichtigen die Verantwortlichen, eine Art Infrastruktur für Partizipation zu etablieren. Die Danube Participation Days werden seit 2014 als Nebenveranstaltung zu den EUSDR-Jahresforen realisiert. Sie ermöglichen es zivilgesellschaftlichen AkteurInnen aus dem Donaauraum, sich untereinander zu EUSDR-Fachthemen wie Umwelt, soziale Innovation oder EU-Beteiligung lokaler Stakeholder auszutauschen. Zunehmend nehmen VertreterInnen öffentlicher Institutionen sowie regionaler und internationaler Organisationen teil. Üblicherweise erfolgt auch ein gewisses Reporting durch politische MandatsträgerInnen beim Jahresforum.¹⁰⁶ Dadurch konnte sich eine Partizipationsstruktur auf EUSDR-Ebene entwickeln. Zudem besuchen die Teilnehmenden im Anschluss auch i. d. R. das Hauptforum und erhöhen dadurch die Teilnahmequote von operativen AkteurInnen

¹⁰⁶ Allerdings sind um die Partizipation Days einige Konflikte entfacht, insbesondere 2017 in Ungarn mit dem Gastgeberland (Interviews #29, #39).

(Interviews #29, #39; teilnehmende Beobachtung 2015, 2016; vgl. PA10 und DCSF 2017; Urschitz et al. 2020; Kapitel 6.5 und 6.8). Auch das Format der nationalen Partizipationstage soll zivilgesellschaftliche Beteiligungsstrukturen verbessern: Zwischen 2014 und 2017 wurden insgesamt 17 solcher Veranstaltungen u. a. in Moldau, Baden-Württemberg und Serbien realisiert. Eigentlich war auch 2017 ein an das Modell angelehnter Partizipationstag in Rumänien geplant, wurde dann aber aus politischen Gründen zunächst abgesagt und anschließend 2018 umgesetzt (Interviews #29, #30, #39; vgl. Kapitel 5.3.3.2; Urschitz et al. 2020). Allerdings gibt es aus Praxisperspektive durchaus auch kritische Stimmen an der Wirksamkeit dieses Formats, denn es ist zumindest in Teilen nicht in weiterführende Strukturen eingebettet oder die Veranstaltung selbst ist teilweise unzureichend partizipativ arrangiert (Interviews #8, #22, #25).

Die Partizipationsformate im EUSDR-Kontext werden auch als Vorbild für weitere MRS betrachtet, und es erfolgt ein Fachaustausch zwischen den MRS-Stakeholdern (Interviews #29, #39). Ursprünglich wurde im PB10 auch die Urban Platform Danube Region initiiert, die sich v. a. an mittelgroße und kleine Städte im Raum richtete. Der Rat der Donaustädte und -regionen (RDSR) war eine treibende Kraft mit den Städten Ulm und Wien. Die thematische Zusammenarbeit zwischen den Kommunen wurde über Tagungen, Seminare und Arbeitsgruppen abgedeckt. Allerdings entstanden weitere europäische Formate wie die Urban Agenda, die für die westlichen die Plattform finanzierenden Städte wie Ulm und Wien offensichtlich attraktiver waren. Dies könnte eine Erklärung für die De-Mobilisierung und Auflösung der Plattform sein. Verbleibende Aktive wurden in die D-LAP integriert (Interview #39; BDN 214b; Urschitz et al. 2020). Ein weiterer großer Schwerpunkt des PB10 ist das Thema Finanzierung. Ein Erfolgsformat ist die Euro-Access-Plattform, die über sämtliche EU-Programmausschreibungen informiert. Als Pilot wurde sie zunächst nur für den Donauraum erarbeitet, dann anschließend auf alle MRS-Räume erweitert. Zudem wurden weitere Informationsbroschüren, Formate für Finanzierungsdialoge (z. B. Danube Financing Dialogue, Donors Conference) sowie Anschubfinanzierungs- und Beratungsinstrumente entwickelt und getestet (Interview #39; vgl. Kapitel 5.3.5). Eine Verzahnung der operativen Initiativen und der SG erfolgt, diese ist auch gut besucht, aber: *„Wir präsentieren unsere Projekte, aber die eigentliche Aufgabe der Steering Group Members, die Strategie zurück in ihre Ministerien zu bringen, die wird nicht wahrgenommen oder wenig wahrgenommen“* (Interview #39, Pos. 25).

Basierend auf den PB8-Maßnahmen des Aktionsplanes hat das *PB8-Team* „*Wettbewerbsfähigkeit und Clusterbildung*“ direkt nach Verabschiedung der EUSDR begonnen, Arbeitsgruppen (AG) zu initiieren. Dazu hat das PBK8-Team über die SG AG-Leitungen rekrutiert. Baden-Württemberg hat zudem eigene Fachorganisationen wie das Umweltministerium und die Umwelttechnik für die AG „Umwelttechnologien und Energieeffizienz“ oder das Steinbeis-Europa-Zentrum für die AG „Innovations- und Technologie-Transfer“ aktiviert. In den insgesamt sieben AG zu den weiteren Themen Wirtschaftsorganisationen, Berufliche Bildung, Unternehmerqualifizierung, Förderung des urbanen und ländlichen Raumes sowie Clusterentwicklung waren die Resultate sehr unterschiedlich. In manchen Bereichen gelang es, sogar die formale Politikgestaltung zu beeinflussen. So hat die Slowakei aufgrund eines EUSDR-Pilotprojekts im Bereich der beruflichen Bildung die Gesetzgebung angepasst. Obwohl manche Initiativen – auch über den PB8 hinaus – formal gute Voraussetzungen für eine wirksame Zusammenarbeit hatten, wie Anschubfinanzierungen durch das Land Baden-Württemberg und dessen politische Unterstützung, oder gar aus der Politik heraus forciert wurden, haben einige verhältnismäßig geringe Ergebnisse produziert. Dies betrifft u. a. ein Netzwerk, das im Rahmen der AG Umwelttechnologien initiiert wurde und über eine Datenbank hinaus keine echte AkteurInnen-Mobilisierung erreicht hat. Das eigentliche baden-württembergische Ziel war es, den Donaauraum als neuen Zielraum für innovative Umwelttechnologien aus dem Land heraus mitzugestalten, den Wissenstransfer zu fördern und die wirtschaftliche Zusammenarbeit zu stärken. Eine Problematik schien dabei zu sein, dass baden-württembergische KMU (wichtige Netzwerkzielgruppe) tendenziell Spezialteile (z. B. Pumpen, Ventilationssysteme) herstellen und keine kompletten Kläranlagen, nach denen im Raum eher Bedarf besteht. BeobachterInnen und Beteiligte sehen die Verantwortung für das „Scheitern“ aber vor allem beim Netzwerkmanagement. Zudem hat die federführende Netzwerkorganisation die geographische Ausrichtung ihrer Aktivitäten verändert, die so vom Donaauraum wegführten und somit keine nachhaltige Unterstützung ermöglichten (Interviews #25, #47). Die weiteren AG waren in ihrer Arbeit unterschiedlich erfolgreich. So war zum Erhebungszeitpunkt die Clusterinitiative weitgehend ergebnislos und auch mit den europäischen Förderanträgen gescheitert (Interview #24). Der europaerfahrenen EU-Mittel-Expertenorganisation Steinbeis ist es wiederum gelungen, mit seinem DTC-Netzwerk im Innovations- und Technologiebereich eine nachhaltige interregionale Initiative zu etablieren: Steinbeis mit seinen Partnern ist es im Rahmen des PB8 gelungen,

eine Anschubfinanzierung sowie EU-Förderungen zu akquirieren, politische Unterstützung aus diversen Ländern zu bekommen sowie eine funktionierende operative Kooperationsstruktur zu etablieren (vgl. Kapitel 6.3; Interviews #24, #25, #45, #46, #50).

Der *PB7 Wissensgesellschaft* hat hingegen relativ spät umfassende Arbeitsstrukturen für die Umsetzung der Aktivitäten im PB aufgebaut. Nach dem Zielrevisionsprozess 2016 wurden für jedes der fünf PB-Ziele eine eigene AG initiiert oder weiterentwickelt: (1) Hochschulbildung und Mobilität, (2) Informations- und Kommunikationstechnologien, (3) Danube Research and Innovation Fund, (4) RIS3 und Kooperation mit JRC sowie (5) Forschungs- und Innovationsgruppe mit Fokus auf der Stärkung der Kapazitäten im Bereich der Forschungsinfrastruktur (vgl. BDN 2016). Im Vergleich zu den PBK aus EU-Ländern haben diejenigen aus Drittstaaten offensichtlich geringere Kapazitäten und Ressourcen zusätzlich zu den bereitgestellten EU-Mitteln zur Verfügung. Dies erschwert auch bei hoher Motivation und Position die Arbeit, so auch im Falle des serbischen PBK (Interviews #14, #15). Eine enge Zusammenarbeit besteht seit Beginn der EUSDR mit der Gemeinsamen Forschungsstelle der Europäischen Kommission (JRC). Die Ergebnisse, die durch diese Kooperation entstanden sind, gehören sicherlich zu den wichtigsten des PB. Das JRC hat beispielsweise Workshops organisiert, die dazu dienten, die Wirksamkeit von regionalen Innovationsstrategien für intelligente Spezialisierung (Regional Innovations Strategies for Smart Specialisation, RIS3) in einigen EUSDR-Ländern und ihren Regionen zu reflektieren. Zudem wurden RIS3-Strategien für weitere Länder wie Serbien, Moldau und Ukraine im PB7-Rahmen entwickelt. Dadurch setzten Drittstaaten auch Teile der europäischen Innovationspolitik um. Zudem wurden Verknüpfungen und Synergien zur europäischen Smart-Specialisation-Plattform hergestellt (vgl. PA7 2014; BDN 2015; DSP 2020).

Das Danube-Inco.Net-Projekt (2014–2017) gehört zu den Prestigeprojekten des PB7, das weit über die Priorität hinaus Anerkennung erhalten hat und dessen Ergebnisse (z. B. Informationen zu Initiativen im Raum) von zahlreichen EUSDR-Stakeholdern genutzt wurden. Es wurde über das 7. EU-Forschungsrahmenprogramm finanziert. Aus dem Projekt heraus ist auch das Danube Funding and Coordination Network entstanden mit dem Ziel, Fördermittel und -mechanismen im Donauraum zu koordinieren und mit bestehenden Initiativen zu kooperieren. Im Rahmen des Projekts wurde bereits eine Machbarkeitsstudie zu einem Danube Region Research and Innovation Fund durchgeführt. So sollten bilaterale, nationale und regionale Bestrebungen koordiniert

und synchronisiert werden und konkrete gemeinsame Förderaktionen entstehen. Der Baltic Research Fund mit seinem insgesamt 90 Mio. Euro Budget (50 Prozent Länder- und 50 Prozent EU-Beteiligung) für Forschungsprojekte im Ostseeraum diene dabei als Vorbild. Zwar gab es u. a. ein MinisterInnen-Treffen 2016 zur Thematik, jedoch fehlte letztendlich die politische Unterstützung, um einen derartigen Fond tatsächlich aufzusetzen. Dennoch besteht weiterhin die Ambition, regionale, nationale und EU-Fördermittel im Themenfeld zu koordinieren (Interviews #2, #15, #25; vgl. PA7 2016; Landtag Baden-Württemberg 2017; Danube-Inco.Net 2017; DSP 2020; European Commission 2020).

Insgesamt hat der PB7 sehr viel Energie investiert, um Fördermittel für EUSDR-Vorhaben zu mobilisieren, zu synchronisieren und zu bündeln. Es gibt dabei einige kleinere Erfolge. So hat das internationale Netzwerk EUREKA 2015 eine multilaterale Ausschreibung speziell für den Donaauraum veröffentlicht. Auch das deutsche Bundesministerium für Bildung und Forschung hat eine spezifische Förderung für den Raum zur Verfügung gestellt. Außerdem sind PB7-Stakeholder im Dialog mit weiteren Förderprogrammen und -institutionen wie dem EU-Programm Horizon 2020, Erasmus+ und European Cooperation in Science and Technology (Interviews #15, #25; vgl. PA7 2015, 2016; DSP 2020). Eine enge Verbindungen und Zusammenarbeit besteht seit Beginn mit der Initiative Danube Rectors Conference (DRC) (Interviews #14, #15).

Im PB9 „*Menschen und Qualifikationen*“ wurden bereits 2012 acht AG eingeführt mit dem Ziel, die definierten acht Handlungsfelder (actions) zu Themen wie Bildung, lebenslanges Lernen, Arbeitsmarkt und soziale Inklusion innerhalb des PB9 umzusetzen. Der PB9 hatte nach der Verabschiedung der EUSDR Anpassungen vorgenommen und Maßnahmen des Aktionsplans modifiziert (vgl. PA9 2012). Im Vergleich beispielsweise zum PB6 ist die Vorgehensweise in Bezug auf die operative Umsetzung tendenziell umgekehrt: Der PB9 hat in der Vergangenheit versucht, eher passende operative Initiativen zu identifizieren, anstatt tatsächlich zu lancieren, und u. a. in Projektbroschüren gebündelt und aufgezeigt, dass diese einen Beitrag zur Umsetzung der verschiedenen PB9-Aktionen leisten (vgl. PA9 2018). In einem Bericht des PB9 wurde zwar vermerkt, dass u. a. Lead Partner bei der Entwicklung und Umsetzung ihrer Initiativen unterstützt werden.¹⁰⁷ Im Rahmen dieser Forschung gab es tatsächlich keine

¹⁰⁷ In den PB9-Berichten informieren die PBK über „Mapping“ und „Labeling“ von Projekten (vgl. u. a. PA9 2016). Die Interviews mit den PBK aus Moldau verdeutlichten auch klare Kapazitätsengpässe (Interviews #2, #4).

empirischen Hinweise, dass eine derartige Unterstützung auch erfolgt. So ist das Zusammenspiel zwischen den AG und den operativen Initiativen unklar (Interviews #2, #4, #44, #49; vgl. PA9 2012). Neben den Projektübersichten wurden im PB9-Rahmen zahlreiche Veranstaltungen organisiert, die häufig mit dem Ziel verbunden waren, einen Policy-Austausch und Lernprozesse zu ermöglichen, z. B. zu arbeitsmarktpolitischen Themen wie informeller Beschäftigung (vgl. u. a. PA9 2016).

Das ESF-Verwaltungsbehörden-Netzwerk Donaauraum wird als eine bedeutende EUSDR-Plattform betrachtet. Es wurde 2015 auf Initiative u. a. der Sozialministerien aus Baden-Württemberg und Bayern lanciert und in die PB9 integriert. Zudem scheint es vorteilhaft für das Netzwerk zu sein, dass der österreichische PBK neben seinen EUSDR-Aktivitäten auch für den ESF in seinem Land zuständig ist. Da für die Programmierung und Umsetzung des Europäischen Sozialfonds (ESF) die Nationalstaaten und teilweise die Regionen zuständig sind, fand in der Vergangenheit zwischen den Behörden eher weniger ein transnationaler Austausch statt. Diese Lücke sollte das Netzwerk schließen. Seit einiger Zeit wird auch eine transnationale ESF-Plattform auf europäischer Ebene aufgebaut. Transnationale Kooperationselemente können in ESF-Programmausschreibungen seit der Förderperiode 2014–2020 integriert werden. Allerdings erfordert dies von den Programmbehörden sowohl Interesse als auch Kreativität. Im ESF-Netzwerk Donaauraum können zu solchen Themen Abstimmungen erfolgen. So haben die Verwaltungsbehörden auch für die neue EU-Finanzierungsperiode einen einheitlichen Text zur transnationalen Zusammenarbeit entwickelt, den sie jeweils für ihre nationalen operativen Programme übernehmen können. Diskutiert wurden aber auch bereits Maßnahmen zum Bürokratieabbau wie vereinfachte Abrechnungsverfahren. Auch kann das Netzwerk dabei unterstützen, tatsächlich transnationale Kooperationen zu lancieren (vgl. ESF Baden-Württemberg 2016; Interview #25; informelle Hintergrundgespräche 2020; Kapitel 5.3.4).

Aus PB9-Sicht haben die EUSDR-PB9-Initiativen zudem wichtige Beiträge zur Umsetzung der EU-Strategie 2020 geleistet, und zwar zu drei der fünf Ziele in den Bereichen Armut, Beschäftigung und Bildung (vgl. PA9 2013). Über die Fachressorts der Kommission Beschäftigung und Soziales (DG EMPL) sowie Bildung (DG EAC) erfolgt ein weiterer Austausch mit europäischen Institutionen. Zudem werden in PB9-Strukturen auch weitere europäische Initiativen wie die European Training Foundation eingebunden (vgl. PA9 2012; DSP 2020). Im Rahmen des PB9 wurde auch ein Monitoring-Instrument für die Themenfelder Arbeitsmarkt und Bildungssystem

entsprechend den PB9-Zielsetzungen entworfen, um etwa Entwicklungen im gesamten Donauraum vergleichen und für die EUSDR nutzen zu können (vgl. Löffler und Petanovitsch 2019). Die Aktivitäten durch den PB9, seine SG und die AG beschränken sich also insgesamt eher auf die Ebene des Policy-Dialogs und umfassen weniger konkrete operative Initiativen. Ein operativer Netzwerkakteur beschreibt sie daher auch als „eher staatstragend“, sie seien mehr mit sich beschäftigt, anstatt tatsächlich AkteurInnen aus verschiedenen Sektoren zu mobilisieren und in die PB9-Aktivitäten zu integrieren (Interview #44).

Der PB3 „Kultur und Tourismus“ beinhaltet ein inhärentes Spannungsverhältnis: Er muss zwei Politikfelder vereinen, die unterschiedlichen Handlungslogiken unterliegen und für die mindestens doppelt so viele Ressorts zuständig sind als bei anderen PB (Interview #25).¹⁰⁸ Es wurde zeitweise ein PB3-Sekretariat an der rumänisch-bulgarischen Grenze in Ruse für die Organisation des PB eingerichtet. Ansonsten agiert der PB3 stark aus den PBK und der SG heraus und hat für die tatsächliche Umsetzung der Maßnahmen nur vereinzelt AG aufgestellt. So wurde 2012 eine AG zur Etablierung der Donau-Marke im Tourismus-Bereich initiiert. Der PB hat zudem relevante Tourismus-AkteurInnen wie die World Tourism Organisation (UNTWO) mobilisieren können (vgl. PA3 2012, 2013). Das Danube Competence Centre (DCC) (vgl. Kapitel 6.4) ist ein wichtiger und zentraler Partner bei der Realisierung von Maßnahmen im Tourismusbereich (Interview #22, Pos. 81f.). Insgesamt kann konstatiert werden, dass das Ziel, eine Donau-Tourismusemarke für den Raum zu entwickeln, insbesondere durch die Arbeit des DCC erreicht wurde. Daher wird es auch im neuen, überarbeiteten Aktionsplan nicht mehr erwähnt (vgl. European Commission 2020; Interviews #22, #31). Das DTP war mit seinem Schwerpunkt 2 „Environment and Culture Responsible Region“ ein zentrales Förderinstrument des PB bzw. es wurden über das Programm zahlreiche Initiativen entwickelt, die für den PB3 relevant sind (vgl. DSP 2020: 16f.). Die SG bewarb sich u. a. auch direkt mit eigenen Initiativen beim DTP, z. B. mit dem Projektvorhaben „Danube Tourist Observatories“, scheiterte jedoch im Antragsverfahren. Zudem wurden über den PB verschiedene Veranstaltungen (z. B. Sustainable Development of Touristic Destinations) und informelle MinisterInnen-Treffen organisiert oder auch Studien (z. B. zu Ökotourismus) in Auftrag gegeben (Interview #31; vgl. DTP 2020). Insgesamt ist eine transnationale Kooperation im Tourismussektor teilweise herausfordernd, da es ein sehr kompetitives Feld ist und Konkurrenz um die

¹⁰⁸ Die folgende Analyse konzentriert sich daher auch auf das Themenfeld Tourismus.

Touristen schon im eigenen Land besteht, aber auch, weil die Voraussetzungen in den Ländern sehr verschieden sind, so u. a. mit Blick auf die Gesetzgebung, Zertifizierungen (z. B. Ökotourismus) oder Förderinstrumente (Interviews #25, #31).

Nach Verabschiedung der EUSDR waren die PB zunächst damit beschäftigt, eigene Strukturen innerhalb des jeweiligen PB aufzubauen. Die PB-übergreifende Zusammenarbeit insbesondere innerhalb der gleichen übergeordneten thematischen Säule wurde erst nach einiger Zeit stärker anvisiert und entwickelt. Dem DSP (2015–2017) war es nur begrenzt gelungen, die Aufgabe der horizontalen Vernetzung und Zusammenarbeit zu flankieren und zu unterstützen (Interviews #24, #35, #39). Die Kooperation zwischen den PB scheint nach wie vor vom freiwilligen Engagement der Stakeholder abzuhängen. So haben beispielsweise PB7, PB8 und PB9 ein gemeinsames Positionspapier zur nächsten Finanzierungsperiode verfasst. Diese Zusammenarbeit innerhalb der Säule „Schaffung von Wohlstand im Donaauraum“ wurde bereits 2013 initiiert. Teilweise nehmen PBK an SG von anderen PB teil oder es findet ein fachlicher Austausch auf PBK-Ebene statt (Interviews #31, #39; vgl. PA7 2013; DSP 2020). Der PB7 hat den horizontalen Austausch und die Zusammenarbeit zu Wissenschaft und Technologie sogar im neuen Aktionsplan verankert (vgl. European Commission 2020). Allerdings können zwischen den PB auch Nutzungskonflikte der Donau entstehen: So beschäftigen sich die PB der Umweltschutz-Säule PB4 und PB6 mit der Ökosystemerhaltung, PB1a hingegen mit der Bewirtschaftung und verstärkten Nutzung der Donau als Transportweg (vgl. Gänzle 2015).

Aus den empirischen Untersuchungen zu den ausgewählten PB ergeben sich folgende Erkenntnisse: In der Tendenz scheint die Zusammenarbeit zunächst einfacher und intensiver gestaltbar zu sein, wenn in den jeweiligen *Politikfeldern eine geteilte Zuständigkeit zwischen EU und den Ländern* besteht (z. B. PB6, PB7, PB8). Denn so kann die makroregionale Kooperation auf vorhandenen Strukturen und Förderprogrammen (z. B. EU-LIFE, EU-Horizont 2020, EU-COSME) aufbauen und diese weiterentwickeln. Dies gilt auch teilweise über EU-Grenzen hinaus, wobei eher Drittstaaten eingeschränkt handlungsfähig sind. Dies bedeutet jedoch nicht, dass eine Zusammenarbeit in Politikbereichen mit nationaler Zuständigkeit nicht über MRS durchführbar ist. Im Gegenteil: Die weichen Formen der Kooperation können sogar eine Zusammenarbeit lancieren, die sonst ggf. eher mit geringerer Wahrscheinlichkeit entstehen würde, da ansonsten kaum Strukturen vorhanden sind, die durch die EUSDR (besser) möglich werden (z. B. PB9, PB10). Jedoch sind ggf. intensivere Anstrengungen erforderlich –

auch hinsichtlich der Erschließung und Anpassung von Finanzierungsprogrammen (vgl. Kapitel 5.3.4).

Die *PBK* haben eine tragende Funktion bei der Umsetzung der PB und der EUSDR insgesamt. Vier Faktoren haben besonderen Einfluss auf die Arbeit der *PBK*: (1) institutionelle Rahmenbedingungen (*PBK*-Verortung und Position), (2) verfügbare Kapazitäten und finanzielle Ressourcen, (3) (Dis-)Kontinuität der *PBK*-Besetzung sowie (4) persönliche Motivation und Fähigkeiten der jeweiligen *PBK* (u. a. konzeptionelle Kompetenzen, Erfahrungen mit Netzwerkarbeit und Partizipationsansätzen). In allen PB wurde eine SG etabliert. Jedoch erfüllt die SG i. d. R. nicht ausreichend die Funktionen, die erforderlich sind, um die Strategie wirksam umzusetzen (u. a. aufgrund eines häufigen Mitgliederwechsels, einer geringen Teilnahme an Treffen, fehlender Entscheidungskompetenzen oder einer unzureichenden Vermittlung der EUSDR in den Ländern). Dies ist ein zentrales Governance-Problem der Strategie. Dennoch gelang es allen PB in unterschiedlichem Ausmaß, AkteurInnen für die EUSDR zu mobilisieren, über die SG Arbeitsstrukturen oder neue Plattformen zu etablieren und dadurch Kooperationsstrukturen im Donauraum zu verändern: Die nationalen Fachministerien aus den EU-Ländern und Drittstaaten sind insbesondere über die jeweilige SG eingebunden (MLG: nationale und internationale Ebene). Drittstaaten sind zwar in den Strukturen formal gleichgestellt, jedoch müssen sie einige zusätzliche Hürden überwinden (vgl. Kapitel 5.3.3 und 5.3.3.3). Regionale und internationale Organisationen (z. B. UNWTO, RKK), aber auch Stakeholder des Dritten Sektors (z. B. DCSF, IAD) wirken u. a. als beobachtende oder beratende Organisationen in den SG oder als umsetzende Akteure in AG-Strukturen mit (MLG: internationale Ebene und Gesellschaft). Als zuständige Generaldirektion (GD) hat die Unterstützung der GD Regio im Rahmen der EUSDR aus Sicht der *PBK* im Zeitverlauf spürbar abgenommen und Aufgaben wurden an den DSP übergeben, der jedoch konnte kaum die Vermittlungsfunktion zu den Fachressorts der Europäischen Kommission übernehmen. Zwar gibt es seit Beginn der Strategie Bemühungen, diese in die SG der PB einzubinden, das Engagement fällt jedoch unterschiedlich aus, und es hängt teilweise auch von den Fähigkeiten der *PBK* ab, ob die Einbindung der jeweiligen GD gelingt. Sofern diese präsent ist, wird dies i. d. R. auch von den PB-AkteurInnen wertgeschätzt und als echter Mehrwert betrachtet (z. B. für fachliche Vernetzungen, die Vermittlung von und die Beratung zu EU-politischen Themen) (Interviews #14, #15, #24, #27, #31, #37, #39; vgl. Hahn 2012; Kapitel 5.3.1) (MLG: supranationale bzw. internationale Ebene). Mit Wien

(PBK10), Baden-Württemberg (PBK8) und Bayern (PBK6) arbeiten RepräsentantInnen der subnationalen Ebene (Regionen mit Legislativkompetenzen) als PBK sogar auf Augenhöhe mit nationalen VertreterInnen in den SG zusammen. Als prominenter Repräsentant subnationaler Einheiten kann der Rat der Donaustädte und -regionen gewertet werden (u. a. in SG PB3, zeitweise für Baden-Württemberg in PB10). Zudem dienen die Danube Local Actors Platform (D-LAP) und die EUSDR-Participation Days als wichtige Instrumente, um lokale und regionale Stakeholder sowie die EUSDR-Zivilgesellschaft strukturell in die Strategie einzubinden und in Austausch zu bringen (MLG: subnationale Ebene und Gesellschaft) (Interviews #29, #39). In diesem Unterkapitel wurde auch deutlich, dass Mobilisierungsprozessen auch De-Mobilisierungen folgen können. Dies kann verschiedene Ursachen haben, z. B. andere, neue Kooperationsangebote (Interview #39).

Der Erfolg eines PB scheint davon abhängig zu sein, inwieweit es den Governance-AkteurInnen gelingt, über die SG hinaus tatsächlich Stakeholder für die Umsetzung des Schwerpunktes zu gewinnen. Die PB haben für die Implementierung ihrer Maßnahmen unterschiedliche Strategien entwickelt. Dadurch variiert ihre Unterstützungsfähigkeit für operative Initiativen: Der PB9 hat eher einen Top-down-Ansatz gewählt, da insbesondere Policy-Lernprozesse, das Monitoringsystem und der ESF-Austausch im Fokus stehen. Operative Stakeholder und ihre Projektvorhaben wurden im Rahmen von regelmäßigen Mappings und Projektlisten erfasst (Interview #4; PA9 2012, 2016). Im Rahmen des PB3 spielen die PBK und die SG-Mitglieder eine zentrale Rolle bei der Umsetzung von Maßnahmen, es werden aber auch operative AkteurInnen eingebunden (z. B. DCC) (Interview #31). Mit einem eher explorativen Vorgehen haben PB7 und PB8 Arbeitsstrukturen aufgebaut. Darüber werden auch operative AkteurInnen in die Umsetzung eingebunden, und sie haben eine gemischte Bilanz erreicht (Interviews #14, #15, #24). PB6 und PB10 haben systematisch Instrumente entwickelt, um die Mobilisierung und Zusammenarbeit einer Vielzahl von AkteurInnen zu erreichen. Im Rahmen von PB6 wurden sogenannte Task Forces gegründet, um die entsprechenden PB-Ziele zu erreichen. An diesen Task Forces sind relevante Stakeholder aus diversen Bereichen beteiligt, die es dann ermöglichen, nachhaltige Lösungen zu erarbeiten und umzusetzen. Die Task Force-Leitungen wiederum sind in die SG integriert, wodurch die Rückkoppelung mit verschiedenen Policy-Ebenen gewährleistet wird und eine politische Flankierung erfolgen kann (Interviews #37, #48). Auch dem PB10 ist es in besonderem Maße gelungen, Plattformen zur Einbindung einer Vielzahl

von AkteurInnen zu formieren (z. B. die o. g. D-LAP) sowie weitere Instrumente zu entwickeln, die horizontal für alle EUSDR-PB relevant sind (Interviews #29, #39, #49, #50).

Bevor die optimale Unterstützung durch die PB auf der Grundlage der empirischen Ergebnisse verdeutlicht wird, soll zunächst die Bilanz der PB erläutert werden. Erkenntnisse der Forschungen zu neuen Governance-Formen haben bereits aufgezeigt, dass die Wirkungsmessung eine Herausforderung darstellt und je nach theoretischer Perspektive das Fazit sehr unterschiedlich ausfallen kann (vgl. Kapitel 3.2.4). Ein kohärentes Bild der tatsächlichen Ergebnisse ist daher auch nicht zu erwarten. So konstatiert Sielker (2016), dass die EUSDR Stakeholder-basiert vorangetrieben wird. Die Resultate zeigen, dass die EUSDR als Soft-Law-Ansatz durchaus Politikgestaltung im Donauraum beeinflussen kann: In Strategien wird die EUSDR berücksichtigt (z. B. in der Innovationsstrategie Serbien) oder sie führt zu einer verbesserten Umsetzung und zur Entwicklung über die EU-Grenzen hinaus (z. B. Smart Specialisation Strategies). Dieses Beispiel aus der EU-Innovationspolitik zeigt auch, dass die EU-Politik durch die EUSDR verbessert umgesetzt werden kann. Kooperationen und Austausch haben auch die Gesetzgebung beeinflusst (z. B. duale Ausbildung in der Slowakei). Zudem kam es zur regionalen Übersetzung des PB6 in einen Masterplan zum Schutz der biologischen Vielfalt am bayrischen Donauabschnitt. Im Tourismusbereich ist es gelungen, eine Donau-Marke für die Großregion zu etablieren (vgl. European Commission 2020; Interviews #22, #31). Eine EUSDR-Agenda für Participation soll eine verbesserte Beteiligung der Zivilgesellschaft an politischen Prozessen ermöglichen. Da die MRS mit dem sogenannten „No“ zu neuen Fördermitteln verabschiedet wurden, sind die Bemühungen um Finanzierungsinstrumente besonders intensiv. Das transnationale ESF-Netzwerk Donauraum ermöglicht Abstimmungsprozesse zu ESF-Ausschreibungen zwischen den Ländern, die ansonsten national organisiert sind. Es wurden neue Seed-Funding-Instrumente getestet, bestehende Finanzierungsprogramme haben Ausschreibungen mit EUSDR-Bezug veröffentlicht und die Informationsplattform Euro-Access zu den verschiedenen EU-Programmen wurde entwickelt und auf alle MRS ausgeweitet (u. a. Interviews #25, #39).

Um tatsächlich nachhaltige Ergebnisse zu produzieren, sind die PB auf Verbündete angewiesen: aus der Politik, den Verwaltungen, aber auch AkteurInnen, die Maßnahmen operativ umsetzen, werden benötigt. Zusammengefasst variiert jedoch das Unterstützungspotential für operative Initiativen zwischen den verschiedenen PB. Es hängt

davon ab, wie der jeweilige PB konzeptionell aufgestellt ist. Eine ideale Begleitung beinhaltet: (1) Informationen zu bestehenden internationalen Abkommen sowie zur europäischen oder nationalen Politik, (2) eine Vernetzung von relevanten Stakeholdern im Themenfeld, (3) die politische Begleitung und Flankierung (z. B. die Organisation von EUSDR-MinisterInnen-Treffen oder die Nutzung von weiteren politischen Gremien), (4) die Unterstützung mit Blick auf Finanzierungsinstrumente (z. B. Informationen zu Förderprogrammen, ggf. Trainingsangebote, Interessenvertretung zu neuen Finanzierungsinstrumenten) und (5) das Nutzen von operativen Ergebnissen für die eigene Politikgestaltung in den Ländern und Regionen (z. B. Anpassung von Rechtsrahmen). Eine gute Verzahnung der PB-Governance-AkteurInnen mit den operativen Initiativen kann zur erfolgreichen EUSDR-Umsetzung beitragen, wie u. a. die Beispiele PB6 und PB10 zeigen.

5.3.3 EUSDR-Länder: Nationale EUSDR-Strukturen und Rahmenbedingungen

Der Donaauraum ist eine heterogene Makroregion. Die Vielfalt bezieht sich auf Kulturen und Sprachen. Die EUSDR-Staaten unterscheiden sich aber auch hinsichtlich der verfügbaren öffentlichen Mittel, der Wirtschaftskraft, der Innovationsfähigkeit und der demokratischen Verfasstheit. So sind Drittstaaten wie die Republik Moldau von der internationalen Gebergemeinschaft abhängig. Denn die Republik hat keine ausreichenden eigenen finanziellen Ressourcen, um ihre öffentlichen Ausgaben zu bestreiten (vgl. Reinhardt 2012: 394ff). Umgekehrt beteiligen sich wohlhabende Länder wie Deutschland und Österreich an der EUSDR. Das Bruttoinlandsprodukt je Einwohner betrug in Deutschland mit 40.340 Euro 2018 das rund Dreifache von Ungarn (13.690 Euro), das rund Vierfache von Rumänien (10.510 Euro), das Sechseinhalbfache von Serbien (6.140 Euro) und das rund Vierzehnfache der Republik Moldau (6.140 Euro) (vgl. Eurostat 2020; Urmersbacher 2020).

Der Demokratieindex 2019 veranschaulicht zudem große Unterschiede in Bezug auf die demokratische Verfasstheit der Länder: Aus dem Donaauraum werden nur Deutschland und Österreich als vollwertige Demokratien (*full democracy*) eingestuft. Der Großteil der Länder wird als unvollkommene Demokratie (*flawed democracy*) gewertet, dazu gehören Tschechien, Slowenien, Slowakei, Bulgarien, Ungarn, Kroatien, Rumänien und Serbien. Die vier Drittstaaten Ukraine, Moldau, Montenegro sowie Bosnien und Herzegowina werden sogar als hybride Regime (*hybrid regime*) – die

Vorstufe zu autoritären Regimen – eingeteilt (vgl. Economist Intelligence Unit 2020).¹⁰⁹ Politische Instabilität kennzeichnet den Donauraum zusätzlich: Der Westbalkan war Anfang der 1990er Europas größte Krisenregion, und es gibt nach wie vor zahlreiche notwendige Initiativen, die sich um Aussöhnungsprozesse bemühen (vgl. Ihlau und Mayr 2009; Kapitel 5.1). Die Republik Moldau und die Ukraine beschäftigen zudem ihre eigenen innerstaatlichen politischen Konflikte in Transnistrien und der Ostukraine (vgl. Stavila 2012; Böttger 2018).

In den Unterkapiteln zu den MRS-Forschungsergebnissen (Kapitel 2.4) und den historischen Kooperationsstrukturen (Kapitel 5.1) wurde bereits deutlich, dass die Zusammenarbeit auf MRS-Ebene im Donauraum keine vergleichbare Tradition hat wie beispielsweise im Ostsee- (z. B. Hanse, Ostseerat) oder im Alpenraum (z. B. Alpenkonvention) (vgl. Gänzle und Kern 2016; Koschkar 2017; Balsiger 2016; Klotz und Trettel 2017; Ágh 2016). Der Governance-Aufbau der EUSDR war daher und aufgrund der Einbindung von fünf Drittstaaten offensichtlich zeit- und ressourcenintensiver als z. B. bei der EUBSR. Die Ländergruppen langjährige und neue EU-Mitgliedsstaaten, Beitrittskandidaten und Länder der Östlichen Partnerschaft unterscheiden sich deshalb auch hinsichtlich ihrer Erfahrungshorizonte, der vorhandenen Strukturen und ihrer Kapazitäten für die europäische und internationale Zusammenarbeit. Eine relevante Frage dieses Kapitels ist es, inwieweit die jeweiligen nationalen EUSDR-Strukturen und Rahmenbedingungen der ausgewählten Länder Deutschland/Baden-Württemberg (langjähriger EU-Mitgliedsstaat), Rumänien (neues EU-Land), Serbien (Beitrittskandidat) und Republik Moldau (Östliche Partnerschaft) es ermöglichen, EUSDR-Initiativen zu mobilisieren, zu begleiten und zu fördern.

5.3.3.1 Langjährige EU-Mitgliedsstaaten mit Fokus Deutschland/Baden-Württemberg

Deutschland ist mit raumrelevanten Bundesländern an insgesamt drei von vier europäischen MRS beteiligt. Baden-Württemberg und Bayern nehmen an der EUSDR und der EUSALP teil. Dabei hat sich eine informelle Arbeitsteilung entwickelt, die auch

¹⁰⁹ Der Demokratieindex wird jährlich auf der Basis der folgenden fünf Kategorien erstellt: (1) Wahlvorgang und Meinungsvielfalt, (2) funktionierende Regierung, (3) politische Partizipation, (4) politische Kultur und (5) Bürgerrechte. Zu vollwertigen Demokratien wurden 2019 nur 22 Länder und zu unvollkommenen Demokratien 54 Staaten gezählt – darunter fielen auch die USA. Tschechien und Slowenien gehören zu den eher besseren Performern und Serbien bildete in dieser Kategorie das EUSDR-Schlusslicht. Außerdem wurden 37 Länder als hybride und 54 Staaten als autoritäre Regime gewertet (vgl. Economist Intelligence Unit 2020).

den historisch gewachsenen Engagements entspricht: Bayern kümmert sich mehr um die EUSALP und Baden-Württemberg stärker um die EUSDR. Dennoch ist Bayern auch in der EUSDR vertreten und koordiniert den PB6 zur Biodiversität gemeinsam mit Kroatien. Der Bund hat überwiegend den Ländern die Verantwortung für die Ausgestaltung und Umsetzung der MRS übertragen und nimmt nur vereinzelt Aufgaben wahr. So hat das Auswärtige Amt 2012 und 2014 größere bundesweite Treffen organisiert, die eine Abstimmung zwischen den Bundesressorts und den MRS-VertreterInnen aus den Ländern ermöglichten, sich dann aber weitgehend herausgehalten (Stand 2017). In der MRS-High-Level-Group vertritt es jedoch Deutschland – und damit auch im vorbereitenden Gremium für die MRS-Ratsbeschlüsse. Neben weiteren Staaten blockierte der Bund in der Vergangenheit die formale Abschaffung der sogenannten drei „Neins“,¹¹⁰ die von MRS-Stakeholdern als ein bedeutendes Umsetzungsproblem betrachtet werden. Offiziell wird das Auswärtige Amt neben den LändervertreterInnen auch als Nationalkoordination (NK) der EUSDR aufgeführt. Alltagspraktisch wird die Strategie jedoch von den baden-württembergischen und bayrischen NK gesteuert (Interview #24, #25, #30, #39; Grün-Schwarzer Koalitionsvertrag Baden-Württemberg 2016; EUSDR 2020). Die nachfolgenden Ausführungen beziehen sich schwerpunktmäßig auf Baden-Württemberg.¹¹¹ Auf den folgenden Seiten werden die Europafähigkeit des Landes, die EUSDR-Governance-Strukturen, die Schwerpunktthemen, die Unterstützungsfähigkeit für operative EUSDR-AkteurInnen und EUSDR-Ergebnisse untersucht sowie die zentralen Erkenntnisse zusammengefasst.

Baden-Württemberg weist hohe Europafähigkeiten, -kompetenzen und -erfahrungen auf. Das Land nutzt dazu sämtliche zur Verfügung stehende Formen der europäischen Zusammenarbeit. So vertritt es seine europapolitischen Interessen über verschiedene formale und informelle Gremien im europäischen Mehrebenensystem. Formal geschieht dies im Bundesrat (Mitwirkungsrechte der Länder laut Europaartikel 23 des Grundgesetzes) und im Ausschuss der Regionen (Baden-Württemberg hat zwei Sitze in der EU-Institution mit beratender Funktion). Außerdem ist es in weiteren Netzwerken und europäischen Initiativen wie RegLeg (Regionen mit Legislativkompetenzen) oder Vier Motoren für Europa (Arbeitsgemeinschaft starker europäischer Regionen)

¹¹⁰ MRS sollen keine neuen Fördermittel, keine neuen Gesetze und keine neuen Institutionen induzieren (vgl. Kapitel 2.1).

¹¹¹ Analysen zur Arbeit des PB6 mit bayrischer Beteiligung erfolgen in den Kapiteln 5.3.2 zur PB-Arbeit, insbesondere im Abschnitt zum PB6, und in Kapitel 6.2 zum Netzwerk zur Erhaltung der Biodiversität, dass in die Arbeitsstrukturen des PB6 integriert ist.

aktiv. Dieses Engagement nutzen Baden-WürttembergerInnen auch für eigene Lernprozesse. Denn das Land ist bestrebt, Europarecht angemessen umzusetzen und EU-kompatible Rechtsordnungen zu realisieren.

Die Europafähigkeit wird zudem über institutionelle Ausgestaltungen deutlich: Seit 1987 hat Baden-Württemberg eine Vertretung in Brüssel, die sich von einem Informations- und Verbindungsbüro zu einer „Mini-Botschaft“ entwickelt hat. Sie ist eine Anlaufstelle für baden-württembergische MEP sowie für Mitarbeitende europäischer, zivilgesellschaftlicher und wirtschaftlicher Organisationen in Brüssel und ein Veranstaltungsort für Interessierte. Das „Brussels Danube Network“ (BDN) wurde dort 2006 initiiert und hatte entscheidenden Einfluss auf die Entwicklung der EUSDR, u. a. über Konferenzen 2006, 2008 und 2010 (vgl. Große Hüttmann und Eppler 2009; Kapitel 6.6 zum BDN; Interview #43). Das Land entsendet zudem Bedienstete in die europäischen Institutionen.¹¹² Der Europapool soll sie auf ihren Einsatz vorbereiten und zugleich vernetzen. Alle Ministerien in Stuttgart haben Europareferate. Der Landtag hat seit 2006 einen Europaausschuss und ist ebenfalls in europapolitische Prozesse eingebunden, denn Art. 34a der Landesverfassung gewährt Mitwirkungsrechte an der Europapolitik. Europaminister Guido Wolf hielt bis 2021 zwei bis drei Mal pro Jahr europapolitische Berichte im Landtag. Dabei informierte er auch über die Fortschritte bei der Umsetzung der EUSDR,¹¹³ die anschließend von den Abgeordneten kommentiert werden konnten (vgl. Große Hüttmann und Eppler 2009; Landtag von Baden-Württemberg 2017).

Baden-WürttembergerInnen haben auch Pionierarbeit in grenzüberschreitender Zusammenarbeit geleistet und u. a. einen der ersten Eurodistrikte, die Regio PAMINA (Südpfalz, mittlerer Oberrhein, Nordelsass), oder die Internationale Bodenseekonferenz mitbegründet (Hintergrundgespräch #5). All diese Vorerfahrungen und Netzwerke kann Baden-Württemberg in die Umsetzung der EUSDR einbringen. Das Land pflegt außerdem seit vielen Jahren vielfältige Beziehungen in den Donaoraum: Die Gemischten Regierungskommissionen mit den fünf EUSDR-Staaten Ungarn (seit 1991), Kroatien (seit 2004), Rumänien (seit 2004), Bulgarien (seit 2006) und Serbien

¹¹² U. a. auch in die GD Regio, zuständiges Ressort für MRS.

¹¹³ Bis 2016 war für die politische Leitung der EUSDR in Baden-Württemberg auch der Europaminister zuständig. Seit der Ressortaufteilung „kleines Europa“ im Staatsministerium und alle anderen europapolitischen Aufgaben im Ministerium für Europa und der Justiz ist die EUSDR politisch weiterhin im Staatsministerium verortet. Dennoch informierte Europaminister Wolf den Landtag über die Fortschritte der EUSDR als Teil des europapolitischen Berichts (Interview #25).

(seit 2009) sind bedeutende Formen der bilateralen Zusammenarbeit, die dazu dienen, die Länder auf dem Weg des europäischen Integrationsprozesses zu begleiten und fachlich zu unterstützen (z. B. beim Aufbau von Verwaltungsstrukturen, innerer Sicherheit, Wirtschaftsentwicklung) (Hintergrundgespräch #2). In den Gremien Arbeitsgemeinschaft Donau (1990) und Rat der Donaustädte und -regionen (offizielle Gründung 2009) ist Baden-Württemberg aktiv, aber vor allem auch die Stadt Ulm, die besonders intensive Beziehungen in den Raum pflegt (z. B. Internationales Donaufest, Donaubüro Ulm). Ulm war Ausgangspunkt der Donauschwaben, die ausgewandert sind (vgl. Kapitel 5.1; Gänzle 2015). Außerdem existieren Städtepartnerschaften in den Donauroum, z. B. Mannheim–Chisinau (Republik Moldau) oder Ellwangen–Trojan (Bulgarien).

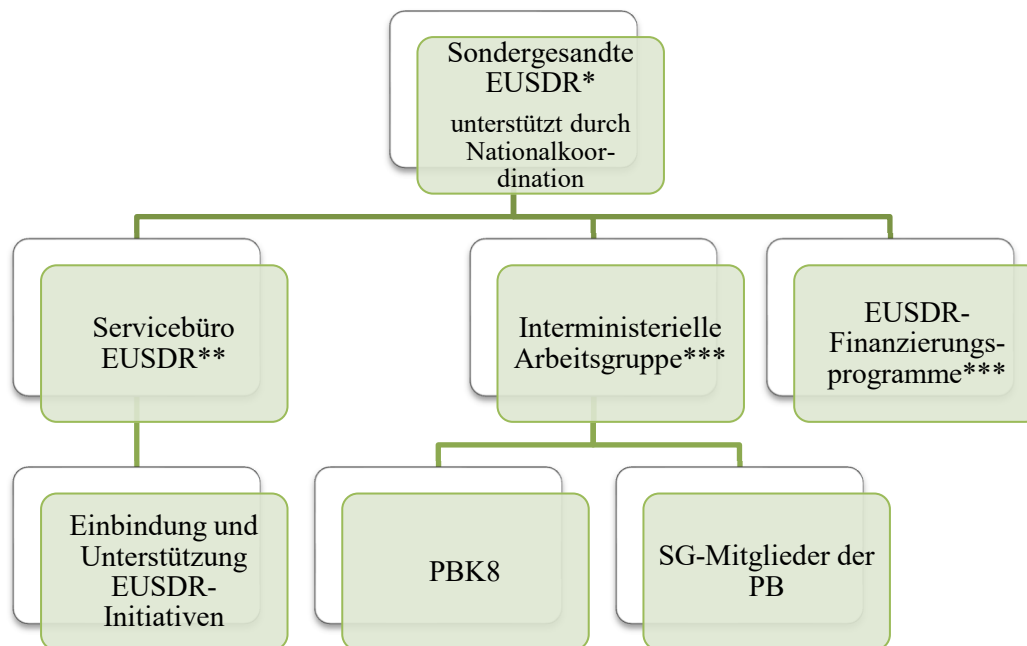
Baden-Württemberg war eine treibende Kraft im EUSDR-Entwicklungsprozess und hatte eine Schlüsselrolle besonders bei der Mobilisierung von AkteurInnen der subnationalen Ebene inne (vgl. Kapitel 6.6). Mit den sogenannten Donauschwaben existieren emotionale und persönliche Beziehungen zwischen Baden-WürttembergerInnen und Menschen verschiedener EUSDR-Länder. Aus baden-württembergischer Sicht ist die EUSDR ein Bekenntnis zu Europa, ein Instrument zur Förderung des europäischen Integrationsprozesse und des subsidiären Europas. Mit dem EUSDR-Engagement wollen Verantwortliche zu Frieden, Freiheit, Stabilität und Good Governance im Donauroum beitragen. Es werden zudem wirtschaftliche und ökologische Interessen mit der EUSDR verbunden: Besonders für den Mittelstand werden weitere Potentiale in der Region gesehen. 2017 flossen 20 Prozent des Absatzes von baden-württembergischen Unternehmen in den Donauroum. Die EUSDR wird außerdem dazu genutzt, den Umweltschutz – auch mit Umwelttechnologien aus Baden-Württemberg – voranzutreiben (Interviews #24, #25, #43, #47; Hintergrundgespräch #1; vgl. Reinhardt 2008).

Das politische Bekenntnis zur EUSDR besteht weitgehend parteiübergreifend; es wurde bisher von allen Regierungskoalitionen unterstützt und in den Koalitionsverträgen verankert (vgl. BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN BW und SPD BW 2011; BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN BW und CDU-Landesverband BW 2016), obgleich es nach den Landtagswahlen 2016 aufgrund der neuen Ressortzuschnitte „kleines Europa“ im Staatsministerium und europapolitische Grundsatzarbeit (inkl. Vertretung des Landes Baden-Württemberg (LVBW) in Brüssel) im Ministerium für Europa und der Justiz gewisse Brüche zu verzeichnen sind. Denn wie beschrieben, hatte zuvor die Brüsseler Landesvertretung eine starke Rolle im Rahmen der EUSDR. Bis 2016 war für die

politische Leitung der EUSDR der jeweils amtierende Europaminister zuständig und hatte damit auch direkten Zugang zum Kabinett. Der baden-württembergische Minister Peter Friedrich „*hat für den Raum ein Stück weit gelebt*“ (Interview #25, Pos. 136). So hat er während seiner Amtszeit unzählige Reisen in EUSDR-Länder getätigt inkl. einer Fahrradtour entlang der Donau und dadurch die Strategie politisch vorangetrieben. Er setzte sich u. a. intensiv dafür ein, dass das Interreg-Programm Südosteuropa in der Förderperiode 2014–2020 den geographischen Donaauraum abdeckte, und nutzte dazu verschiedene Instrumente wie informelle MinisterInnen-Treffen und den Ausschuss der Regionen (Interview #25; teilnehmende Beobachtung). Seine EUSDR-Nachfolgerin Staatsministerin Schopper hat ebenfalls die Gesamtkoordination für die EUSDR und die politische Steuerung in Baden-Württemberg übernommen. Seitdem sie zur Staatsministerin (2018) ernannt wurde, hatte sie – wie ihre Vorgänger – direkten Kabinettszugang. Die Sonderbeauftragten bzw. -gesandten haben zudem operative EUSDR-Initiativen politisch flankiert, bspw. über MinisterInnen-Schreiben an EUSDR-AmtskollegInnen oder Delegationsreisen in EUSDR-Länder. Das stellte sich teilweise als echter „Türöffner“ heraus (Interviews #25, #44, #45). Um politische Prioritäten umzusetzen und operative Initiativen nicht nur politisch, sondern auch finanziell zu unterstützen, stellt das Staatsministerium EUSDR-Fördermittel zur Verfügung, über das die politische EUSDR-Leitung entscheidet (Interview #25). Die Sondergesandte wird auf Verwaltungsebene von der Referatsleitung zur grenzüberschreitenden, interregionalen und MRS-Zusammenarbeit unterstützt. Diese vertritt Baden-Württemberg im Gremium der NK.¹¹⁴ In der folgenden Abbildung 14 wird die EUSDR-Struktur in Baden-Württemberg veranschaulicht.

¹¹⁴ Auf Bundesebene ist im Auswärtigen Amt offiziell ebenfalls eine NK angesiedelt, im EUSDR-Alltag hat diese fast keine Relevanz (Interview #25).

Abbildung 14: EUSDR-Struktur in Baden-Württemberg



Quelle: Eigene Darstellung basierend auf der Vorlage Governance-Struktur in Baden-Württemberg (vgl. Staatsministerium Baden-Württemberg 2017) und Interviews

* Der baden-württembergische Europaminister Wolfgang Reinhardt (CDU, 01/2011–03/2011) und sein Nachfolger Peter Friedrich (SPD, 2011–2016) waren jeweils als Sonderbeauftragte für die EUSDR ernannt. Nach den Landtagswahlen 2016 wurde die Grünen-Politikerin Theresa Schopper zur Sondergesandten der EUSDR zuerst in ihrer Funktion als Staatssekretärin und ab 2018 als Staatsministerin berufen. Die NK ist auf Verwaltungsebene angesiedelt (Referatsleitung).

** Das Service-Büro EUSDR ist in das Referat der NK integriert.

*** Die Mitglieder der interministeriellen Arbeitsgruppe sind die Fachressorts der Ministerien, die in den SG vertreten: Ministerium für Verkehr (PB1), Ministerium für Umwelt, Klimaschutz und Energie (PB2, PB4, PB5, PB6), Ministerium für Wissenschaft, Forschung und Kunst (PB3, PB7), Ministerium für Soziales und Integration (PB9), Staatsministerium (PB10), Ministerium für Inneres, Digitalisierung und Migration (PB11). Im Ministerium für Wirtschaft, Arbeit und Wohnungsbau ist die PBK8 angesiedelt. Zudem sind teilweise weitere EUSDR-AkteurInnen in den SG vertreten, z. B. VertreterInnen der Stadt Ulm für den Rat der Donaustädte und -regionen.

Eine zentrale Funktion innerhalb der baden-württembergischen EUSDR-Strukturen hat seit 2011 das Servicebüro der EUSDR im Staatsministerium inne, ebenfalls angesiedelt im Referat 54 zu grenzüberschreitender, interregionaler und MRS-Zusammenarbeit. Es hat zwei Aufgaben: (1) Unterstützung der Aufgaben der Sondergesandten und NK wie Terminvorbereitungen, Beantwortung von Schreiben und interministerielle Arbeitsgruppe. (2) Zugleich ist es Anlaufstelle für baden-württembergische AkteurInnen, die sich im Rahmen der EUSDR engagieren (wollen). In diesem Sinne hat Baden-Württemberg eine besondere institutionelle Einheit (mit zwei Mitarbeitenden) etabliert, um operative Initiativen zu unterstützen:

„Einzigartig ist dieser Service-Gedanke, dass ein Service hier drinsteht, dass wir [uns] auch als Ansprechpartner verstehen, die ansprechbar sind

und die eben nicht nur innerhalb einer Hierarchie herumfunktionieren, sondern die Impulse von allen Seiten aufgreifen und an die verschiedenen Richtungen weitergeben, vertikal wie horizontal“ (Interview #25, Pos. 16).

Das Servicebüro vermittelt Kontakte, vernetzt Initiativen, begleitet Projektumsetzungen, gibt fachliche Impulse und wirkt als vorbereitende Instanz für politische Flankierungen. Zudem ist es die erste Anlaufstelle für die EUSDR-Fördermittel, die über das Staatsministerium bereitgestellt werden. Die Arbeit des Büros findet auch Anerkennung und Wertschätzung von operativen EUSDR-AkteurInnen aus dem Ausland (Interviews #25, #44, #45, #49; teilnehmende Beobachtungen 2012–2017; vgl. Landtag von Baden-Württemberg 2011).

Die interministerielle Arbeitsgruppe wurde 2011 mit der Intention gegründet, die Fachministerien, die sich mit der EUSDR beschäftigen, in einen Dialog und Austausch zu bringen, Impulse und Leuchtturmprojekte zu bündeln, Prozesse zu begleiten und zu reflektieren und Synergien zu schaffen. An durchschnittlich zwei Treffen pro Jahr nehmen die Mitarbeitenden des Servicebüros der EUSDR, das PBK8-Team, baden-württembergische Mitglieder der elf SG und teilweise Arbeitsgruppenleitungen der PB (z. B. aus PB8) teil; phasenweise war auch die LVBW repräsentiert. Den Vorsitz hat der/die EUSDR-Sondergesandte. Die Organisation übernimmt das Servicebüro, und es versucht zudem Mitglieder zu motivieren, regelmäßig an SG-Sitzungen teilzunehmen (Interviews #24, #25, #45; vgl. Landtag von Baden-Württemberg 2011).

Um die breitere Öffentlichkeit über die Strategie und deren Umsetzung zu informieren sowie Beteiligungsprozesse zu ermöglichen, wurde in der Vergangenheit eine Vielzahl von Veranstaltungen organisiert. Zwischen 2011 und 2015 haben baden-württembergische Ministerien 30 Veranstaltungen mit 6.500 Teilnehmenden organisiert, es gab 314 internationale Schulungsteilnehmende, 47 öffentliche Auftritte der Landesregierung zur EUSDR und elf EUSDR-Beiträge des ehemaligen Europaministers in Publikationen. Die spezielle Informationswebseite für baden-württembergische BürgerInnen zur EUSDR, zu ihren Projekten, AkteurInnen und Netzwerken hatte in diesem Zeitraum im Durchschnitt 158 BesucherInnen pro Tag (Interview #25). EUSDR-Partizipationsprozesse für EUSDR-AkteurInnen aus der Governance und der Praxis wurden beispielsweise im Rahmen des Workshops „Wirtschaftliches Potential des Donauraumes“ (2016) und mit dem Informations- und Beteiligungstag zur Revision des Aktionsplanes (2019) ermöglicht. Der Workshop diente als Instrument zur Reflexion und für Impulse für die baden-württembergische Ausrichtung und Umsetzung im Rahmen

der EUSDR. Der Beteiligungstag hingegen lieferte Input und ermöglichte Auseinandersetzungen für den Aktionsplan, der für alle EUSDR-Länder gilt. Konkrete Handlungsempfehlungen wurden in beiden Veranstaltungen entwickelt, die dann wiederum in die entsprechenden politischen Dokumente eingearbeitet wurden. Die Workshop-Bilanz und die Vorschläge für die zukünftige Ausrichtung des baden-württembergischen Engagements wurden in die Kabinettsvorlage zur Abstimmung im Ministerrat und die Aktivitäten der interministeriellen Arbeitsgruppe integriert. Die Ergebnisse des Beteiligungstages flossen in die deutsche Stellungnahme zur Revision des Aktionsplanes ein (Hintergrundgespräch #9; Interview #25; teilnehmende Beobachtungen).

Baden-Württemberg hatte sein EUSDR-Engagement zunächst auf die folgenden Schwerpunktthemen konzentriert: (1) Verbesserung der Rahmenbedingungen für kleine und mittlere Unternehmen und Wettbewerbsförderung, (2) duales Berufsausbildungssystem, (3) Umweltschutz und erneuerbare Energien sowie (4) Stärkung der Zivilgesellschaft und Verbesserung von Verwaltungskapazitäten (Vortrag #4). Aufgrund der neuen Vereinbarungen im Koalitionsvertrag von 2016 und nach dem o. g. Workshop (2016) wurde ein neuer Handlungsrahmen erarbeitet, die Themen wurden reflektiert, teilweise vertieft aufgegriffen und neue entsprechend den PB durch die zuständigen ministeriellen Fachressorts hinzugefügt, wie beispielsweise Tourismus, Kreativwirtschaft, Jugendarbeit und Hochschulzusammenarbeit. Dennoch sind seitdem im Wesentlichen die Schwerpunkte erhalten geblieben. Der neue Handlungsrahmen wurde auf der Basis der o. g. Kabinettsvorlage per MinisterInnenbescheid bestätigt (Interview #25).

Damit Baden-Württemberg die eigenen Themen vorantreiben kann, wurden verschiedene Förderprogramme geschaffen: Das Staatsministerium stellte zunächst jährlich 400.000 Euro und ab 2017 500.000 Euro für EUSDR-Maßnahmen zur Verfügung. Diese dienen insbesondere dazu, die Landesprioritäten umzusetzen und eine Hebelwirkung zu entfalten. Das heißt, im Idealfall führt die Förderung einer Initiative dazu, dass neue EU-Mittel akquiriert werden. Dies ist beispielsweise im Falle der Innovations- und Technologie-Transferzentren gelungen (Interviews #25, #45; vgl. Kapitel 6.3). Manche Förderungen unterstützen dezidiert die Netzwerkentwicklung, z. B. beim Netzwerk sozialer NGOs im Donauraum (Interviews #25, #44; vgl. Kapitel 6.5). Jedoch waren nicht alle Anschubfinanzierungen erfolgreich (Interviews #24, #25). Ein weiteres baden-württembergisches EUSDR-Förderprogramm ist „Perspektive Donau:

Bildung, Kultur und Zivilgesellschaft“ der Baden-Württemberg Stiftung (BWS) mit einem Finanzierungsvolumen von jährlich 500.000 Euro, das eher kleinere gemeinnützige Projektinitiativen fördert, die einen EUSDR-Bezug haben (vgl. BWS 2020). Zudem haben weitere Ministerien durchaus Projekte über ihre Ressourcen anteilig finanziert. Zusätzlich erfolgten bereits ESF-Ausschreibungen, die durchaus EUSDR-Kooperationselemente zugelassen haben. Insgesamt hat Baden-Württemberg jedoch vergleichsweise geringe EU-Strukturfonds-Mittel zur Verfügung (Interview #25; vgl. ESF Baden-Württemberg 2019). Außerdem erfolgten über Bundesmittel donauraum-spezifische Ausschreibungen des Bundesministeriums für Bildung und Forschung (vgl. Deutscher Bundestag 2012, 2016).

Das Land hat sich bereits intensiv in die Weiterentwicklung der EUSDR-Governance und die Umsetzung der EUSDR eingebracht. Beispielsweise hat es als Erstes das Trio-Präsidenschaftskonzept umgesetzt, den Danube Strategy Point (DSP) mit ins Leben gerufen und zwei Jahre in der LVBW beherbergt, Netzwerke wie das ESF-Verwaltungsnetzwerk mitbegründet sowie große Konferenzen und MinisterInnen-Treffen ausgerichtet. Es genießt insgesamt eine positive Reputation im Donauraum (Interviews #25, #35, #39, #49; vgl. BDN 2016; Kapitel 5.3.1 zu EUSDR-Governance, Abschnitt DSP).

Obwohl das Land finanzielle Ressourcen und Verwaltungskapazitäten für die EUSDR zur Verfügung stellt sowie sich zahlreiche operative AkteurInnen aus Baden-Württemberg in die Umsetzung der EUSDR einbringen, existieren einige Hürden. Das Umweltministerium ist beispielsweise aufgrund seiner Ressortzuschneidung für fünf PB zuständig und müsste allein an zehn SG-Sitzungen pro Jahr teilnehmen. Außerdem klagten Stakeholder über einen Mangel an politischen UnterstützerInnen aus EUSDR-Ländern, eine unzureichende Leistungsfähigkeit der PB-Arbeit und einen schleppenden ESIF-Einbettungsprozess und verweisen auf die kommunikativen Herausforderungen mit Blick auf die Vorteile der EUSDR-Zusammenarbeit (Interviews #24, #25, #43, #44, #47).

Zusammengefasst war Baden-Württemberg bereits im Entwicklungsprozess der EUSDR eine treibende Kraft v. a. über das Engagement der LVBW (vgl. Kapitel 6.6). Die politische Führung durch hohe MandatsträgerInnen (Europaminister, Staatsministerin), der Aufbau von institutionellen Kapazitäten (insb. Servicebüro EUSDR) und finanzielle Ressourcen für Anschubfinanzierungen für EUSDR-Maßnahmen haben

dazu geführt, dass das Bundesland auch ein wichtiger Motor bei der EUSDR-Umsetzung ist. Dabei hat es die EUSDR in vorhandene Kooperationsstrukturen und -gremien einbettet: So wurden beispielsweise über die Gemischten Regierungskommissionen mit fünf verschiedenen EUSDR-Ländern bilaterale Beziehungen genutzt, um EUSDR-Projektinitiativen zu lancieren, zu bewerben und politisch zu flankieren oder auch um eigene Interessen zu vertreten. Die EUSDR bildet mittlerweile den strategischen Handlungsrahmen für alle Kommissionen, wodurch sich die Zusammenarbeit insgesamt verbessert hat (Interviews #18, #25, #47). Im Rahmen anderer Formate wie „Vier Motoren für Europa“ hat Baden-Württemberg das eigene Wissen und die Erfahrungen zu MRS-Kooperationen weitergegeben (vgl. Landtag von Baden-Württemberg 2015). Durch das Engagement hat es also als Region mit Legislativkompetenzen insgesamt seine paradiplomatische Rolle (vgl. Gänzle 2015) gestärkt. Außerdem war es an der Initiierung, Begleitung und/oder Anschubfinanzierung zahlreicher EUSDR-Netzwerke und strategischer Projekte beteiligt – von der politischen und der Verwaltungsebene (z. B. ESF-Verwaltungsnetzwerk Donaauraum, Donauparlamentarier-Konferenz) über Zivilgesellschaft (z. B. Social NGO Network Danube Region), Bildung (z. B. Einführung von dualen Ausbildungsmodellen in Rumänien und der Slowakei) und Kultur (z. B. BWS-Projekte) bis zu Wirtschaft und Innovation (z. B. Innovations- und Technologietransferzentren und Danube-Inco.Net). Zur politischen Flankierung wurden verschiedene Instrumente der Diplomatie genutzt, z. B. hochrangige Delegationsreisen, politische Schreiben oder bilaterale Regierungserklärungen. Diese waren dann teilweise sehr erfolgreich in der Akquirierung neuer EU-Fördermittel (u. a. ESF, Erasmus+, Horizont 2020) (Interviews #24, #25, #43, #44, #45, #46, #47, #49, #50; teilnehmende Beobachtungen). Dabei hat es sich insbesondere auf die vier o. g. Schwerpunktthemen konzentriert. Dennoch sind auch Initiativen gescheitert oder haben nicht die Wirkung entfaltet, die von ihnen erhofft wurde (Interviews #24, #25, #47; teilnehmende Beobachtungen). Das Land hat erfolgreich Interessenvertretung betrieben (z. B. Organisation von informellen MinisterInnen-Terminen, Schreiben des Ministerpräsidenten an die Europäische Kommission und Veranstaltung im Europäischen Parlament), damit in der Förderperiode 2014–2020 der Interreg- und EUSDR-Raum deckungsgleich werden und so Finanzierungsmittel für EUSDR-Maßnahmen zur Verfügung stehen. Um das eigene Engagement zu bewerten, wurde ein internes Evaluierungssystem mit quantitativen und qualitativen Indikatoren (z. B. Anzahl von EUSDR-Veranstaltungen, Auftritte der Landesregierung) entwickelt (Interview #25).

Die EUSDR wurde in den Koalitionsverträgen 2012 und 2016 verankert und ist fester Bestandteil der europapolitischen Arbeit von Baden-Württemberg geworden. Eine weitere Grundlage des Engagements sind die Kabinettsbeschlüsse von 2012 und 2017. Der Europaminister berichtet zwei bis drei Mal pro Jahr im Landtag zu den EUSDR-Aktivitäten. Die ESIF-Partnerschaftsvereinbarung zwischen der Bundesrepublik und der Europäischen Kommission widmet den MRS ein eigenes Unterkapitel, da Deutschland an drei beteiligt ist: EUBSR, EUSALP und EUSDR (Interview #25; vgl. Bundesministerium für Wirtschaft und Energie 2014: 224ff.). Zudem wurden baden-württembergische operative ESIF-Programme für die EUSDR geöffnet (z. B. ESF 2019).

5.3.3.2 *Neue EU-Mitgliedsstaaten mit Fokus Rumänien*

Ein großer Teil der EUSDR-Länder ist seit 2004 der EU beigetreten: Slowakei, Slowenien, Tschechien und Ungarn (2004), Bulgarien und Rumänien (2007) und zuletzt Kroatien (2013). Aufgrund der Neuheit des MRS-Instruments sind die Länderbeteiligungen vor allem in den Anfängen sehr unterschiedlich ausgefallen. Dabei waren Staaten ohne direkten Zugang zur Donau, die lediglich zum größeren Flusseinzugsgebiet gehören (z. B. Tschechien, Slowenien), tendenziell inaktiver als jene Länder, in denen die Donau sehr präsent ist (z. B. Ungarn, Rumänien) (Beobachtungen während der Feldstudien 2012–2017; EUSDR-Berichte 2012–2018). Ungarns Engagement für die EUSDR lässt sich sicherlich auch vor dem Hintergrund der historischen Entwicklungen im Rahmen der Österreichisch-Ungarischen Doppelmonarchie (1867–1918) erklären. Es waren auch Ungarn wie Ludwig Kossuth und Oszkár Jászi, die sich im 19. und 20. Jahrhundert für die Gründung einer Donaukonföderation eingesetzt haben (vgl. Bos 2011; Masát 2013; Dalos 2015). Die EUSDR wurde während der *ungarischen Ratspräsidentschaft 2011* verabschiedet und das Land hat die Ko-Koordination von sogar drei thematischen PB übernommen (PB2 Energie, PB4 Wasserqualität, PB5 Umweltrisiken). Auf der nationalen Ebene arbeitet Ungarn insbesondere mit öffentlichen AkteurInnen aktiv für die Umsetzung der EUSDR.

Der Staat wird allerdings seit 2010 von einer rechtspopulistischen Regierung unter der Führung von Viktor Orbán regiert. So hat sich Orbán in der Vergangenheit mehrfach europafeindlich geäußert. Dies führte sogar dazu, dass die Europäische Volkspartei im Europäischen Parlament die Mitgliedschaft von Orbáns Fidesz-Partei vorübergehend auf Eis legte. Seit seinem Amtsantritt gab es außerdem zahlreiche politische

Entwicklungen, die für eine Demokratie eher kontraproduktiv sind und von der Europäischen Kommission auch vielfach kritisiert wurden, z. B. umstrittene Gesetze zu Medien, NGOs und Hochschulen (vgl. Europäische Kommission 2017a; Verseck 2014; Crolly 2019). Das könnte auch ein Grund dafür sein, dass insbesondere in den Anfängen gesellschaftliche ungarische AkteurInnen wenig präsent waren (Feldstudie Ungarn 2012).¹¹⁵ Das Koordinationsteam des PB10 hatte mindestens bis 2017 Probleme, in Ungarn passende lokale, regionale und zivilgesellschaftliche AkteurInnen für ihre Plattformen zu gewinnen. Als Ungarn 2017 die EUSDR-Präsidentschaft innehatte und Ausrichter des EUSDR-Jahresforums war, versuchte es sogar zu verhindern, dass der Participation Day zur Einbindung der Zivilgesellschaft in seiner bis dahin etablierten Kooperationsstruktur als offizielle Nebenveranstaltung stattfand, und initiierte stattdessen eine eigene Veranstaltung unter dem Motto „Citizens’ Voice: Together. Stronger“ (Interview #38). Dennoch gehört Ungarn mit insgesamt 156 Partnern der 77 bewilligten DTP-Projekte (1. und 2. Ausschreibung) unter den EUSDR-Staaten zu den Spitzenreitern des DTP-Programms. Darunter sind neben öffentlichen Institutionen verschiedener territorialer Ebenen auch gemeinnützige und wirtschaftsnahe Organisationen vertreten (vgl. DTP 2020, Stand 02/2020).

Im Folgenden soll die EUSDR anhand von Rumänien als ein Beispiel der neuen EU-Mitgliedsstaaten detaillierter analysiert werden. Dazu werden die Formen und Inhalte der Zusammenarbeit, die Mobilisierungsprozesse, die Unterstützungsfähigkeit von rumänischen EUSDR-Governance-AkteurInnen für operative Initiativen und die bisherigen Ergebnisse der EUSDR in Rumänien untersucht.

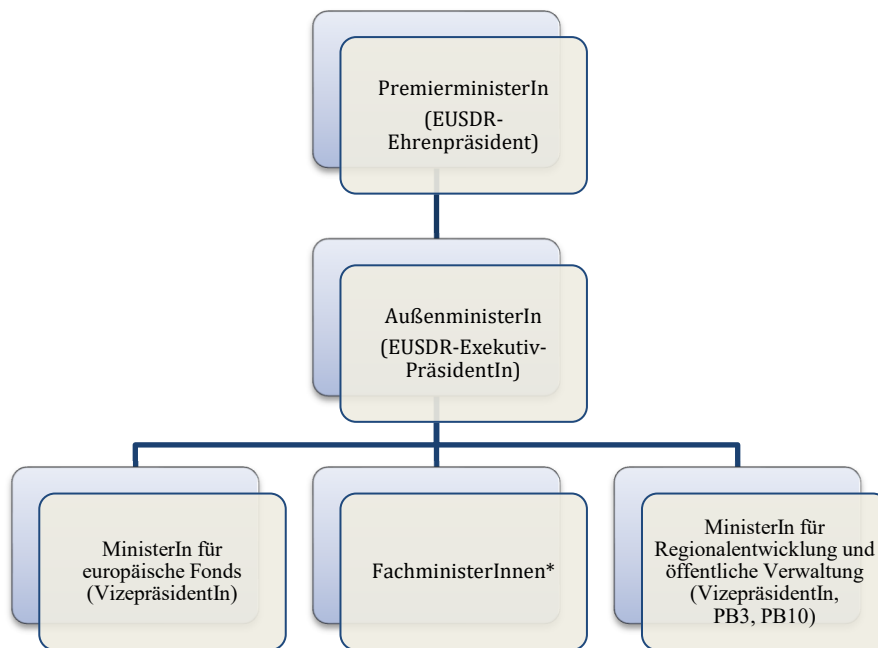
Als junge Demokratie kämpft Rumänien ebenfalls mit instabilen politischen Verhältnissen. So gab es allein zwischen 2017 und 2019 mehrere Regierungswechsel, 2019 hatte die Opposition die Regierungschefin Viorica Dancila durch einen Misstrauensantrag gestürzt (vgl. Spiegel Online 2019). Neben den politischen Veränderungen sind auch die öffentlichen Verwaltungen mit regelmäßigen Personalwechseln konfrontiert. Die Fluktuationen stellen eine große Herausforderung für die PBK-Teams, die SG der PB (vgl. Kapitel 5.3.3 zu den PB) und das NK-Gremium der EUSDR insgesamt dar, aber auch für die EUSDR-Initiativen aus dem Land selbst:

¹¹⁵ 2012 habe ich explorative Recherchen, Interviews bzw. Hintergrundgespräche in Ungarn zur EUSDR durchgeführt. Auffällig war, dass nichtstaatliche AkteurInnen, die inhaltlich passend waren, kaum Zugang zu ungarischen EUSDR-Governance-AkteurInnen hatten. Als Forscherin hatte ich in keinem anderen EUSDR-Land einen so schlechten Zugang zu den EUSDR-Verantwortlichen wie in Ungarn.

„Another problem in Romania is that contacts you have now, in two, three weeks they will not be in place anymore. (...) It's like working on sand. (...) Here they change very often. It's really painful. Because you need to go again and explain and not everybody has the same level of understanding. Sometimes people from completely different areas lead the Ministry (...)“ (Interview #48, Absatz 56).

Dennoch ist Rumänien ein wichtiges Land, dass sogar die Initiierung der EUSDR gemeinsam mit Österreich im Rat forciert hat und insgesamt im Entwicklungs- und Umsetzungsprozess der EUSDR sehr aktiv war und ist (Interviews #26, #30). Zwischendurch hatte das Engagement etwas nachgelassen: Die Euphorie hinsichtlich der EUSDR scheint in Rumänien in den Anfängen zunächst größer gewesen zu sein, ließ zwischendurch nach und erreichte 2019 einen neuen Höhepunkt, als das Land die EUSDR-Präsidentschaft übernahm und damit verbunden zahlreiche EUSDR-Aktivitäten und das bedeutende EUSDR-Jahresforum zum zweiten Mal seit der EUSDR-Verabschiedung durchführte. Nur Deutschland war mit seinen beiden Bundesländern Bayern (Regensburg, 2012) und Baden-Württemberg (Ulm, 2015) bisher zweifacher Ausrichter dieser bedeutenden Veranstaltung, bei der i. d. R. hohe politische MandatsträgerInnen vertreten sind. Daher lockt das EUSDR-Jahresforum im jeweiligen Gastgeberland auch eine breitere Fachöffentlichkeit an, die sich unter Umständen sonst nicht mit der Strategie befassen würde, dadurch aber mobilisiert wird. Generell ist Rumänien im Vergleich zu den anderen EUSDR-Staaten recht stark bei der wichtigsten übergreifenden Plattform vertreten (Teilnehmende Beobachtung 2012, 2015, 2016). Das Handeln Rumäniens im Rahmen der EUSDR basiert auf mehreren Regierungsbeschlüssen (vgl. Guvernului României 2013: Nr. 8/2013, 2018: Nr. 462/2018), in denen auch die EUSDR-Strukturen und die Umsetzung im Land bestimmt wurden. Die beiden folgenden Abbildungen geben einen Überblick zur politischen und koordinativen EUSDR-Governance Rumäniens:

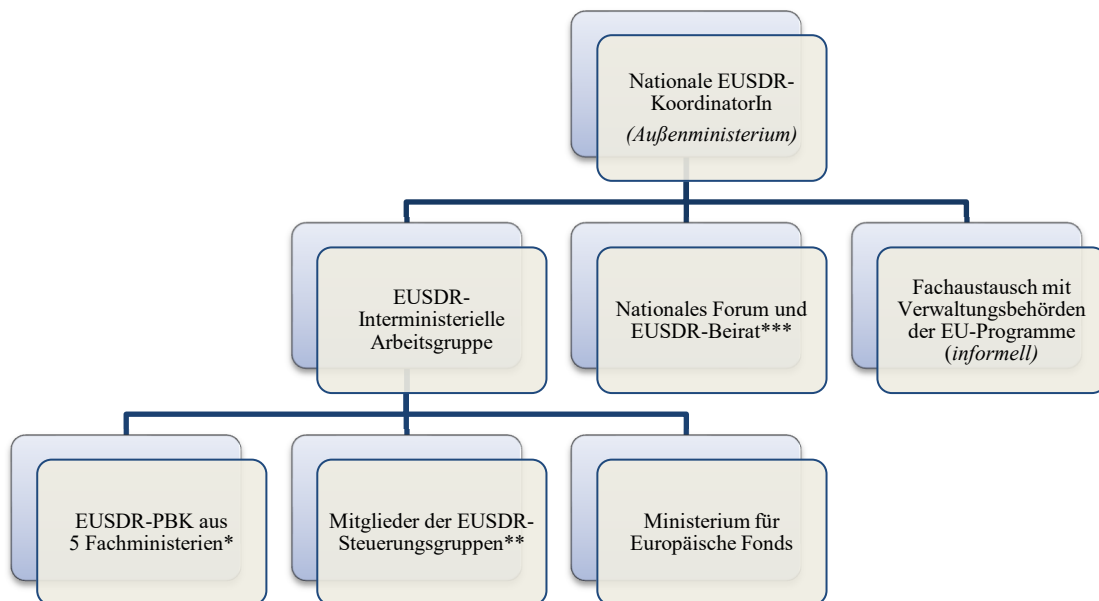
Abbildung 15: Nationales Forum der EUSDR: Politische Struktur in Rumänien



Quelle: Eigene Darstellung basierend auf dem rumänischen Dokument der nationalen Koordination (Ministerul Afacerilor Externe 2017), Interviews und rumänischen Regierungsbeschlüssen (vgl. Guvernului României 2013: Nr. 8/2013, 2018: Nr. 462/2018)

*MinisterIn für Transport (PB1), MinisterIn für Energie (PB2), Minister für Wirtschaft und Außenhandel (PB3, PB8), KulturministerIn (PB3), MinisterIn für Umwelt, Wasser und Wälder (PB4, PB5, PB6), Minister für Bildung und Wissenschaft (PB7, PB9), InnenministerIn (PB11)

Abbildung 16: EUSDR-Koordinationsstruktur in Rumänien



Quelle: Eigene Darstellung basierend auf dem rumänischen Dokument der nationalen Koordination (Ministerul Afacerilor Externe 2017), Interviews und rumänischen Regierungsbeschlüssen (vgl. Guvernului României 2013: Nr. 8/2013, 2018: Nr. 462/2018)

* Ministerium für Transport (PB1a), Ministerium für Regionalentwicklung und öffentliche Verwaltung, Kulturministerium und Ministerium für Wirtschaft und Außenhandel (PB3), Ministerium für Umwelt, Wasser und Wälder (PB5)

** Ministerium für Transport (PB1b), Ministerium für Energie (PB2), Ministerium für Umwelt, Wasser und Wälder (PB4, PB6), Ministerium für Bildung und Wissenschaft (PB7, PB9), Ministerium für Wirtschaft und Außenhandel (PB8), Ministerium für Regionalentwicklung und öffentliche Verwaltung (PB10), Innenministerium (PB11)

*** Der Beirat wurde erst 2018 eingerichtet, er besteht aus VertreterInnen aus Wirtschaft, Wissenschaft und Zivilgesellschaft und soll EUSDR-Governance-AkteurInnen beraten (vgl. SUERD 2019).

Das *Nationale Forum der EUSDR* ist eine bedeutende Plattform, die auch dafür genutzt wird, um die politische Aufmerksamkeit und das Interesse von hohen MandatsträgerInnen für die EUSDR zu gewinnen und zu halten. Daher haben die MinisterInnen auch spezifische Funktionen erhalten: Der/die RegierungschefIn übernimmt die symbolische Funktion der Ehrenpräsidentschaft. Die Exekutivpräsidentschaft liegt im Außenministerium, da dort auch die Koordination der EUSDR verortet ist. Die Fachministerien für Regionalpolitik und europäische Fonds haben eine hohe strategische Bedeutung. Das Forum wird in Form einer Veranstaltung realisiert, zu der auch zahlreiche EUSDR-Governance- und operative AkteurInnen aus Ministerien, der regionalen und kommunalen Verwaltung, der Zivilgesellschaft, Wirtschaft, Wissenschaft, dem DTP und anderen EUSDR-Ländern eingeladen werden. Es fand erstmals 2011 statt. 2017 war ein weiteres Forum geplant, musste dann aber aufgrund von politischen Umbrüchen kurzfristig abgesagt werden; durchgeführt wurde es dann 2018 und während der Präsidentschaft 2019. In seiner Konzeption orientiert es sich mittlerweile an dem PB10-Konzept der Participation Days, dieses wurde jedoch erweitert. 2019 fand sogar ein zusätzlicher nationaler Participation Day statt, der mit einem rumänischen Netzwerkakteur des Social NGO Networks Danube Region und weiteren Partnern realisiert wurde. Ziel des Nationalen Forums ist es, EUSDR-AkteurInnen zu vernetzen, ihnen einen Erfahrungsaustausch zu ermöglichen – u. a. auch zum DTP – und zur Entwicklung von neuen Projekten beizutragen. Die politische Einbindung 2017 bzw. 2018 sollte zur Wiederbelebung der politischen Strategie in Rumänien beitragen (Interviews #24, #29, #30, #31, #32; vgl. SUERD 2019, 2020; Kapitel 5.3.2.2, Abschnitt zu PB10, Kapitel 6.5 zu SNNDR).

Die Gesamtkoordination für die EUSDR liegt im rumänischen Außenministerium. Ein Nachteil der Ressortzuteilung ist dabei sicherlich das Rotationsprinzip, bei dem i. d. R. das Spitzenpersonal von Außenministerien eine Rolle spielt. Daher erfolgte in Rumänien auch bereits mehrfach ein Wechsel der nationalen EUSDR-Koordination (Interviews #30, #31; vgl. EUSDR 2020). Die Arbeit der 2017 amtierenden NK wurde

insgesamt positiv eingeschätzt, sie war bereits in der Entwicklung der EUSDR als rumänische Botschafterin in Österreich involviert. Die generelle Aufgabe der NK ist die Koordination der interministeriellen Arbeitsgruppe zur EUSDR, der Dialog mit den rumänischen ESIF-Verwaltungsbehörden, die Ausrichtung des Nationalen Forums und die Unterstützung von EUSDR-Initiativen. Daher bilden die NK und ihr Team die Schnittstelle zwischen den nationalen Stakeholdern, aber auch zu den NK aus anderen EUSDR-Ländern, dem DTP und der Europäischen Kommission (Interviews #25, #30, #31, #32, #35). Die interministerielle Arbeitsgruppe tagt durchschnittlich zwei Mal pro Jahr. Eingeladen werden die PBK-Teams (PBK1a, 3 und 5), die rumänischen SG-Mitglieder der PB, VertreterInnen des Ministeriums für Europäische Fonds und themenspezifisch auch die ESIF-Verwaltungsbehörden:

„Our (...) format of interministerial groups has been always very good (...). It's a platform for people to meet each other and to exchange ideas and projects (...), hearing about what the others have in mind, gave them to have the chance to develop their own ideas, their own projects or join the existing ones“ (Interview #30).

Themen, die diskutiert werden, betreffen insbesondere die Vor- und Nachbereitung von EUSDR-Veranstaltungen, Ausschreibungen des DTP und weitere Aktivitäten. Die PBK- und NK-Teams haben zusätzliche Termine. Die PBK3 hat eine eigene weitere interministerielle Arbeitsgruppe, da insgesamt vier rumänische Institutionen zum Themenfeld Kultur und Tourismus arbeiten (Interviews #30, #31). Da, wie eingangs geschildert, häufige Wechsel von EUSDR-Governance-AkteurInnen erfolgen, stellt die Komplexität der EUSDR eine besondere Herausforderungen für die beteiligten Personen dar und hat dadurch auch Auswirkungen auf deren Handlungsfähigkeit. Zwar werden aus Sicht eines PB10-SG-Mitglieds, das sein Amt neu angetreten hatte, zahlreiche Informationen bereitgestellt, aber es hatte Schwierigkeiten, rumänischen AkteurInnen die Vorteile der EUSDR zu vermitteln, da ein klares Narrativ fehlt und besonders weil keine eigenen Fördermittel zur Verfügung stehen (Interview #32). Dieser Aspekt wird insgesamt als eine Hürde für die EUSDR-Umsetzung im Land eingeschätzt. Zwar stehen enorme Mittel über die ESIF zur Verfügung, jedoch stellt die Finanzierung der transnationalen Komponenten über die Mainstream-Programme ein Problem dar. Seit der Förderperiode 2014–2020 können grundsätzlich transnationale Elemente über die ESIF finanziert werden, jedoch ist dies von den konkreten Programmausschreibungen abhängig und kann daher variieren. Zudem ist eine solche Programmierung ein komplexer Prozess (Interview #30).

Generell hat Rumänien Schwierigkeiten, die dem Land zur Verfügung stehenden EU-Mittel abzurufen. In der Förderperiode 2007–2013 betrug die Absorptionsquote lediglich 50 Prozent. Die Ursachen dafür werden der zentralisierten Fördermittelverwaltung, den geringen Verwaltungskapazitäten und Expertisen, der Bürokratie und der fehlenden strategischen Planung und nationalen Koordination zugeschrieben. Nur wenige Programme werden über die Regionalen Entwicklungsagenturen abgewickelt. Eine weiterführende Delegation auf subnationaler Ebene ist bisher aufgrund der langsam voranschreitenden Dezentralisierungsprozesse nicht erfolgt (vgl. Szabo 2017; Surubaru 2017). Dennoch ist es dem NK-Team gelungen, einen konstruktiven Dialog mit den rumänischen ESIF-Verwaltungsbehörden über die Einbettungsprozesse der EUSDR zu führen, in dem es auch um technische Details geht (Interview #30). In das Partnerschaftsabkommen zwischen der Europäischen Kommission und dem rumänischen Ministerium für Europäische Fonds zu den ESIF in der Förderperiode 2014–2020 wurde die EUSDR systematisch integriert: So wurden Investitionsprioritäten mit den EUSDR-Zielen abgeglichen und für spezifische Operationelle EU-Programme (OP) vorgesehen, z. B. in den Bereichen Infrastruktur, Umwelt, Kultur und Tourismus, Wettbewerbsfähigkeit, Bildung und Trainings. Zudem wurde bereits festgelegt, dass eine Kommunikation zwischen den Verwaltungsbehörden und den EUSDR-Governance-AkteurInnen etabliert werden soll (vgl. Ministry of European Funds Romania 2014). Im Rahmen einer Untersuchung zum Einbettungsprozess der OP in die EUSDR wurden tatsächlich Programme identifiziert, die einen Beitrag zur Umsetzung der EUSDR leisten (z. B. CBC-Programm mit Bulgarien, OP Large Infrastructure oder das OP Rural Development Programme) (vgl. Mirtl et al. 2017). Im Rahmen eines CBC-Projekts mit Bulgarien wurde beispielsweise ein Landschaftsatlas entlang der Donau entwickelt, der grundsätzlich erweiterungsfähig ist (Interview #31). Rumänien gehört auch zu den Ländern mit den höchsten Partnerbeteiligungen an DTP-Projekten (vgl. DTP 2020). Ein umfassendes nationales Analyse- oder Bewertungssystem zur Implementierung der EUSDR existierte mindestens bis 2017 nicht.¹¹⁶ Die EUSDR wurde auch zumindest phasenweise in das rumänische Regierungsprogramm aufgenommen (Interview #30). Über das EUSDR-Netzwerk Danube Sturgeon Task Force (DSTF, vgl. Kapitel 6.2) ist es gelungen, eine informelle Vereinbarung zwischen EUSDR-Ländern zur Verlängerung des Fischereiverbots für den Stör um weitere fünf

¹¹⁶ Leider liegen der Autorin keine Daten vor, welche und wie viele Projektinitiativen tatsächlich einen Beitrag zur Umsetzung der EUSDR geleistet haben.

Jahre zu erwirken. Rumänien hat dafür einen Ministerialerlass durchgeführt (Interview #48).

Nach eigener Auskunft unterstützte das NK-Team auch konkrete operative EUSDR-Initiativen, beispielsweise bei der Vermittlung zwischen ProjektinitiatorInnen und CBC-Programmverwaltungen, oder übernahm eine Vermittlerrolle bei dem Netzwerk Danube Transfer Centres (Interview #30; vgl. Kapitel 6.3). So gibt es beispielsweise auch enge Kooperationen mit dem Rat der Donaustädte und -regionen. Auch das Danube Competence Centre mit rumänischen Mitgliedern schätzt die Unterstützung durch das NK-Team (Interviews #22, #30; vgl. Kapitel 6.4). Andere implementierende EUSDR-Stakeholder aus Rumänien waren hingegen der Auffassung, dass trotz konkreter Anfragen keine ausreichende Unterstützung durch EUSDR-Governance-AkteurInnen erfolgt (Interviews #48, #49). Teilweise aktivieren sie die eigenen Netzwerke, mobilisieren so hohe politische MandatsträgerInnen für ihre Anliegen und nutzen dafür die EUSDR-Jahresforen (Interview #50). Um die rumänische Öffentlichkeit besser über die EUSDR zu informieren, wurde 2019 eine eigene Webseite auf Rumänisch eingerichtet (vgl. SUERD 2019).

Im Jahr 2004 wurde eine Gemischte Regierungskommission zwischen Baden-Württemberg und Rumänien initiiert, die im Zweijahresrhythmus abwechselnd in beiden Ländern stattfindet. Daran nehmen i. d. R. hochrangige PolitikerInnen sowie Personen aus den Ministerien, der Praxis usw. teil. Die EUSDR wurde ganzheitlich integriert und Themen und Donauprojektvorhaben werden aus dieser Perspektive diskutiert und in den größeren EUSDR-Kontext einsortiert (Interview #25; vgl. Baden-Württemberg und Guvernul României 2016).

Zusammenfassend kann also festgehalten werden, dass eine Vielzahl an rumänischen AkteurInnen für die EUSDR mobilisiert wurde. Das wird u. a. auch anhand der Teilnehmendenzahlen des EUSDR-Jahresforums deutlich. Die EUSDR hat Einfluss auf Kooperationsstrukturen, ESIF-Förderprogramme und teilweise auf das Regierungsprogramm. Da ein umfassendes rumänisches Reportingsystem zur Umsetzung der EUSDR nicht vorhanden ist, können nur vereinzelte Bewertungen zum tatsächlichen Einfluss auf die Politikgestaltung vorgenommen werden. So ist es durchaus denkbar, dass über die mittels ESIF geförderten Projekte Veränderungen stattfinden oder stattgefunden haben. Der häufige Wechsel der EUSDR-Governance-AkteurInnen führt zusätzlich zu einem institutionellen „Gedächtnisverlust“.

5.3.3.3 (Potentielle) Beitrittskandidaten mit Fokus Serbien

Der Westbalkan hat eine enorme geostrategische Bedeutung für die EU. Daher unterstützt sie den Frieden, die Sicherheit, die Stabilität und das Wirtschaftswachstum in der Region. Der EU-Beitrittsprozess der (potentiellen) Kandidaten Serbien, Montenegro, Bosnien und Herzegowina, Albanien, Nordmazedonien und Kosovo hat seit 2017 eine neue Dynamik gewonnen, die v. a. durch den damaligen Präsidenten der Europäischen Kommission forciert wurde. Jean-Claude Juncker formulierte in der Rede zur Lage der Union für die Mehrheit 2025 als Beitrittsziel. Drei von sechs Ländern¹¹⁷ sind an der EUSDR beteiligt, die eine zusätzliche Annäherung dieser Staaten an die EU ermöglicht (vgl. Juncker 2017; Griessler 2017; Relic 2020). Im Gegensatz zum Beitrittsprozess, bei dem die EU die Konditionen vorgibt, die die Länder erfüllen müssen, sind Drittstaaten im Rahmen der EUSDR konzeptionell gleichberechtigte Partner neben den EU-Ländern (Interviews #10, #11, #23). Aus Sicht der Kommission sollten sie auf Augenhöhe in die EUSDR einbezogen werden, obgleich durchaus ein Bewusstsein für die Hürden in der praktischen Umsetzung bestand, da Drittstaaten geringere finanzielle Ressourcen und weniger Zugang zu EU-Mitteln haben (Interview #26). Neben den bilateralen Verhandlungen werden den Beitrittskandidaten multilaterale Angebote im Rahmen der Westbalkan-Zusammenarbeit gemacht, um den Prozess zu flankieren und Aussöhnungsprozesse zu unterstützen.

Mittlerweile hat sich eine Vielzahl von Westbalkan-Plattformen und Kooperationsformaten in unterschiedlichen Themenbereichen entwickelt, so beispielsweise das Regional Youth Cooperation Office im Jugendbereich, die Steering Platform for Research and Innovation zur Förderung von Forschung und Innovation oder das Civil Society Forum für den zivilgesellschaftlichen Dialog¹¹⁸ (vgl. Kapitel 2.3.2.2; Sedelmeier 2015; RYCO 2020; Civil Society Forum 2020; WBC-RTI 2020). Das bedeutet, dass zwischen der EUSDR und der Westbalkan-Zusammenarbeit durchaus vielfältige thematische Schnittmengen existieren, wie anhand der drei o. g. Beispiele deutlich wird. Denn auch im Kontext der EUSDR gibt es vergleichbare Initiativen und durchaus auch Bestrebungen, einen Austausch zu fördern und Synergien zu entwickeln, so z. B. im Bereich Innovation und Forschung oder Jugend (Interviews #15, #25, #44). Allerdings unterscheiden sich die beteiligten Länder und die zuständigen Ressorts der

¹¹⁷ Serbien, Montenegro und Bosnien und Herzegowina sind an der EUSDR beteiligt.

¹¹⁸ Die Plattformen haben mittlerweile auch unterschiedliche Finanzierungen. So wird z. B. das zivilgesellschaftliche Forum über den European Fund for Balkans – eine Initiative von europäischen Stiftungen – finanziert.

Europäischen Kommission. Die für den Westbalkan zuständige GD NEAR verwaltet auch die IPA-Mittel der EU für die Beitrittskandidaten. Gemeinsam mit dem EAD verfolgt sie mit der Westbalkan-Zusammenarbeit eigene Prioritäten und Ziele, die aufgrund der unterschiedlichen geographischen Räume teilweise als Widerspruch zur EUSDR bewertet werden (Interview #41). So erfolgen zwar im Rahmen der Interservice Groups Abgleiche zwischen den zuständigen EU-Ressorts, und der Kontaktpunkt zur EUSDR und EUSAIR wurde in der GD NEAR eingerichtet. Dennoch existier(t)en Vorbehalte gegenüber der EUSDR, was in der praktischen Umsetzung teilweise zu Blockaden führte, wie anhand des Beispiels Serbien im Folgenden verdeutlicht werden wird (Interviews #12, #41). Zunächst wird jedoch ein kurzer Einblick in die politische Situation in Serbien gegeben, anschließend werden Engagement, Formen und Inhalte der Zusammenarbeit, mobilisierte AkteurInnen und Ergebnisse zur EUSDR im Land untersucht. In der abschließenden Zusammenfassung wird Serbiens EUSDR-Beteiligung bewertet.

Seit 2012 wird Serbien von der Serbischen Fortschrittspartei (SNS) regiert, die bei den letzten Wahlen 2020 mit einer Zweidrittelmehrheit bestätigt wurde. Die SNS hat sich vor Jahren von der Radikalen Partei mit ihren nationalistischen Tendenzen abgelöst. Zwar fährt die SNS offiziell einen proeuropäischen Kurs, aber dem Regierungschef Aleksandar Vučić werden insbesondere von der Opposition eine Medienübermacht und autokratische Tendenzen vorgeworfen (Interview #19; vgl. Beckmann-Dierkes und Reikowski 2020). In den Fortschrittsberichten der Europäischen Kommission zur EU-Beitrittsfähigkeit Serbiens wurden zuletzt weiterhin erhebliche demokratische Defizite attestiert, u. a. hinsichtlich der parteipolitischen Landschaft, der Rechtsstaatlichkeit und der Medienfreiheit (vgl. European Commission 2019c). Die politische und sozioökonomische Situation in Serbien ist also weiterhin herausfordernd. In der Folge gibt es eine massive Abwanderung aus Serbien v. a. in die EU, was wiederum weitere negative Effekte mit sich bringt (vgl. Relic 2020). Daher setzen sich serbische EUSDR-Stakeholder seit Beginn der EUSDR für das Konzept „Brain-Circulation“ über die PB7 ein, um diesem Trend entgegenzuwirken und Hochqualifizierte aus anderen europäischen Ländern zumindest zeitweise nach Serbien zu locken (Interviews #11, #14; PA7 2015, 2016). Serbien war bereits in der Entwicklungsphase und den ersten Umsetzungsjahren der Strategie sehr engagiert; dies wurde auch von der Kommission so wahrgenommen (Interviews #25, #26). So hatte es auch eigene EUSDR-Schwerpunktthemen wie Wirtschaft, Infrastruktur, Sicherheit, Tourismus und Wissen-

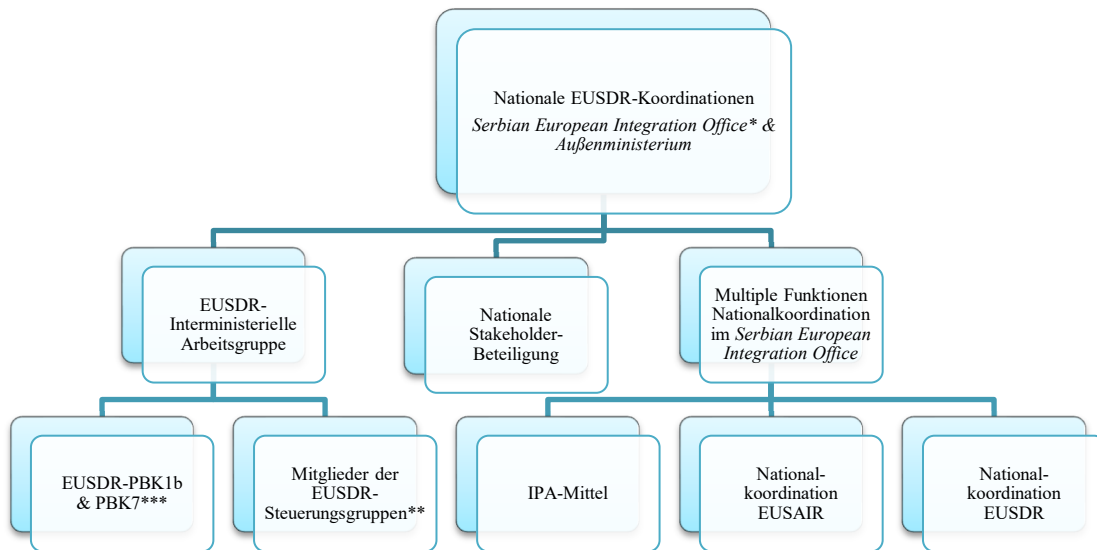
schaft festgelegt, die dann aber im späteren Verlauf nicht mehr explizit weiterverfolgt wurden (Interviews #11, #12, #13).

Durch das Land fließen große Teile der Donau, insgesamt 588 Kilometer. Dadurch war die geographische Verortung eine bedeutende Motivation für die Beteiligung an der Strategie. Die Verantwortlichen betrachteten die EUSDR vor allem auch als eine gute Chance, um Serbien an die EU anzunähern sowie um zu lernen, wie Entscheidungsprozesse und Interessenvertretung in der EU funktionieren. Zum Zeitpunkt der EUSDR-Verabschiedung war Serbien noch kein offizieller EU-Kandidat. Der damalige Vizepremier Bozidar Delic (Demokratische Partei) hatte sogar seine politische Zukunft an den Beitritt geknüpft.¹¹⁹ Er war eine treibende politische Kraft und informiert über Auftritte in den Medien auch die breite Bevölkerung zur EUSDR. Serbien gehörte zu den ersten Ländern mit einer eigenen nationalen EUSDR-Webseite in der Landessprache, um für die breite Öffentlichkeit über die EUSDR zu berichten (Interviews #11, #17).¹²⁰ Ab 2009 bestand bereits eine Arbeitsgruppe aus hochrangigen Personen aus Ministerien, der Autonomen Provinz Vojvodina und der Stadt Belgrad, die für die übergeordnete Koordination und die EUSDR-Positionen Serbiens zuständig war. So erarbeitete sie unter der Leitung von Djelic auch das EUSDR-Positionspapier zur Entwicklung der Strategie. Das Papier wurde anschließend in einem Konsultationsprozess (z. B. Konferenzen, Online-Veröffentlichung) mit Stakeholdern aus Kommunen, Wissenschaft, Zivilgesellschaft und Wirtschaft diskutiert und anschließend überarbeitet. Die zweite, angepasste Version wurde im Mai 2011 an die GD Regio übermittelt. Insbesondere in der Anfangsphase war Serbien auch Gastgeberland von zahlreichen EUSDR-Veranstaltungen und hat sogar ein Konzept für Kriterien eines EUSDR-Projekts vorgeschlagen (Interviews #10, #11, #18; vgl. Stojovic et al. 2012). Die folgende Abbildung veranschaulicht die serbische EUSDR-Struktur 2011–2017.

¹¹⁹ Er trat im Dezember 2011 zurück, da Serbien bis dahin nicht den Status „EU-Beitrittskandidat“ erhalten hatte. Das Land ist erst seit 2012 offizieller Beitrittskandidat (Interview #17).

¹²⁰ Die Webseite ist mittlerweile offline (vgl. Dunube Strategy 2020).

Abbildung 17: EUSDR-Struktur in Serbien



Quelle: Eigene Darstellung basierend auf Interviews und Stojovic et al. (2012)

* Das Serbian European Integration Office wurde 2017 aufgelöst und ein eigenes Ministerium für Europäische Angelegenheiten gegründet.

** Nationale Mitglieder der EUSDR-PB-SG aus den Fachministerien, der Nationalen Tourismusorganisation, der Industrie- und Handelskammer und der Agentur für Raumplanung (Interviews #18, #20)

*** PBK1b Staatssekretär im Ministerium für Infrastruktur und Energie, PBK7 Universität Novi Sad und ab 2015 Stellvertretender Minister im Ministerium für Bildung, Wissenschaft und Technische Entwicklung

Die EUSDR-Struktur besteht aus der NK und einer interministeriellen Arbeitsgruppe. Die hochrangige Arbeitsgruppe scheint nur in der Entwicklungs- und der anfänglichen Umsetzungsphase bestanden zu haben. Die NK wurde von 2009 bis Ende 2011 vom Vize-Premierminister Djelic übernommen. Nach seinem Rücktritt wurde sie an die (stv.) Leitung des Serbischen Europäischen Integrationsbüros (Serbian European Integration Office, SEIO) und an das Außenministerium übergeben. Ab 2017 hat das neugegründete Ministerium für Europäische Angelegenheiten die Koordination übertragen bekommen (Interviews #10, #12). Die NK im SEIO hatte multiple Funktionen, die für die EUSDR relevant waren: Als stellvertretende SEIO-Leitung war sie zuständig für die Verwaltung der EU-Mittel IPA (inkl. DTP) und die Koordination der beiden MRS EUSAIR und EUSDR. Die Aufgabe der NK besteht darin, die EUSDR in Serbien und die an ihr beteiligten AkteurInnen zu steuern, insbesondere die VertreterInnen der interministeriellen Arbeitsgruppe, die als nationale RepräsentantInnen in den SG der PB teilnehmen, sowie die beiden serbischen PBK1b (Infrastrukturbereich) und

PBK7 (Wissensgesellschaft). Die Personen haben andere Hauptaufgaben und sind i. d. R. in Ressorts zur europäischen Zusammenarbeit in den Fachministerien verortet:

„We don't have any additional people. It is an additional task (...). Those institutions and units that are dealing with the EUSDR are those who are dealing with the EU accession process and those who are managing EU funds (...). So typically, there is a lack of capacities (...). You really have to be dedicated to the EUSDR“ (Interview #12, Pos. 10f.).

Im Rahmen der interministeriellen Arbeitsgruppe erfolgt ein Informations- und Erfahrungsaustausch zur EUSDR-Umsetzung ca. zwei Mal pro Jahr (Interview #12). Die Aufgaben der SG-Mitglieder, die in einer 2012 veröffentlichten, serbischen Broschüre definiert wurden, umfassen die Teilnahme an den SG-Treffen, die Beteiligung am PB-Entscheidungsprozess und unterstützende Tätigkeiten zur Umsetzung der PB-Maßnahmen (z. B. Netzwerkentwicklung, Unterstützung von Projektinitiativen, Policy-Diskussion, Öffentlichkeitsarbeit). Dabei wählen die Mitglieder vielversprechende Projekte aus: „The Board is charged with receiving projects and making a selection to ensure that the best projects are chosen for potential funding“ (Stojovic et al. 2012: 27). Das heißt, im Kern wird davon ausgegangen, dass die SG die Möglichkeit hat, tatsächlichen Einfluss auf die Vergabe von Fördermitteln zu nehmen – eine Grundannahme, die vielfach von EUSDR-Governance-AkteurInnen geteilt wurde und sich beispielsweise im Empfehlungsschreiben für EUSDR-Projekte, das phasenweise SG erstellten, manifestiert hat: Denn tatsächlich wird es als ein zentrales Problem innerhalb der Strategie betrachtet, dass Maßnahmen ohne eigenes Budget umgesetzt werden müssen. Daher konzentrieren sich zahlreiche Bemühungen darauf, bestehende Förderungen für die EUSDR zu mobilisieren und diese zu integrieren. So hatten serbische EUSDR-Governance-AkteurInnen frühzeitig Initiativen ergriffen, um EUSDR-Maßnahmen über bestehende Förderprogramme zu finanzieren. Daher wurde bereits 2011 die spezielle IPA-Ausschreibung für NGOs „Socio-economic development for the Danube Region“ realisiert. Zudem erfolgte im Rahmen der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit mit dem EU-Cross-Border Cooperation Programme (CBC) mit Rumänien eine Ausschreibung. Eines der Ziele, die geförderte Projekte umsetzen sollten, war ein Beitrag zur Implementierung der EUSDR. Insgesamt wurde von serbischer Seite im CBC viel Potential für EUSDR-Maßnahmen gesehen, da eigene Programme u. a. mit den EUSDR-Ländern Ungarn, Rumänien, Bulgarien, Montenegro und Kroatien bestehen (Interviews #10, #11, #12; vgl. ebd.).

In der Finanzierungsperiode 2014–2020 beabsichtigte Serbien ein eigenes operationelles IPA-Programm zur EUSDR zu entwickeln. Allerdings wurde dieser Vorschlag von der Kommission und der EU-Delegation abgelehnt mit der Begründung, dass im Rahmen von IPA ein politikfeldspezifischer Ansatz verfolgt werde. Es konnten zwar dennoch EUSDR-Initiativen sich für IPA-Ausschreibungen bewerben, aber das Ziel, die EUSDR als politische Intervention bei den IPA-Mitteln zu verankern, konnte nicht umgesetzt werden. Auch das DTP 2014–2020 hat ein vergleichsweise geringes Budget für die IPA-Länder. Serbien hatte sich daher für eine Erhöhung des IPA-Anteils eingesetzt, das für andere multilaterale Zusammenarbeiten vorgesehen war, aber auch das wurde von der Kommission abgelehnt (Interview #12, #41). Zudem gab es serbische Initiativen, in denen Stakeholder der EUSDR mit denen von Förderprogrammen kooperieren sollten. Ein Beispiel ist der nationale Aktionsplan für Beschäftigung, dessen Prioritäten mit EUSDR-Schwerpunkten übereinstimmten. Daher war die Absicht von SEIO, dass SG-Mitglieder der EUSDR an der Sektor Working Group IPA 2014–2020 teilnehmen (vgl. PA9 2013). Mittlerweile können sich serbische Partner an weiteren europäischen Programmen wie Horizont 2020, COSME, Europe for Citizens, Creative Europe oder Erasmus+ beteiligen, und Serbien zahlt eigene nationale Beiträge in diese Programme ein. Allerdings existieren keine Informationen darüber, inwieweit operative EUSDR-AkteurInnen aus Serbien Projekte über diese Programme als Beitrag zur Umsetzung der EUSDR realisieren oder bereits umgesetzt haben (Interviews #12, #15, #23). Ein eigenes nationales Reporting- oder Analysesystem wurde für die EUSDR nicht entwickelt. Es könnten lediglich Förderprojekte nachträglich ermittelt werden, die einen Beitrag zu den EUSDR-Prioritäten geleistet haben. So werden auch in nationalen Finanzierungsinstrumenten zwar EUSDR-Prioritäten berücksichtigt, jedoch wird die EUSDR dabei nur indirekt integriert (Interview #12, Pos. 74). Zusätzlich zu den vorwiegend öffentlichen EUSDR-Governance-AkteurInnen wurden Stakeholder aus verschiedenen Bereichen wie Zivilgesellschaft, Wissenschaft und Wirtschaft im Rahmen der EUSDR in Serbien mobilisiert. Es wurden beispielsweise Round Tables, Konferenzen oder andere Dialogformate durchgeführt. Zudem wurde im Zeitraum 2015 bis 2017 das EUSDR-Format Partizipationstag¹²¹ zweifach umgesetzt. 2017 nahmen beispielsweise 90 Personen aus Kommunen, der Autonomen

¹²¹ Das im Rahmen der PB10 entwickelte Format „Participation Day“ wurde anfangs als „National Hearing“ bezeichnet und später in „Participation Day“ umbenannt. In Serbien wurde der Titel „National Hearing“ genutzt (Interviews #12, #29, #39).

Provinz Vojvodina, Zivilgesellschaft, Wissenschaft, Unternehmen, EUSDR-Stakeholder aus anderen Ländern und VertreterInnen aus europäischen Institutionen teil. Sie diskutierten über mögliche Finanzierungen und Themen wie Umweltschutz, Migration und Demographie (Interviews #11, 12; vgl. Kapitel 5.3.2.2, Abschnitt zu PB10; PA7 2016; Singer 2017). Die Autonome Provinz Vojvodina und die Stadt Novi Sad gehören zur engagierten subnationalen Ebene und pflegen besonders auch nach Baden-Württemberg Beziehungen (z. B. zur Stadt Ulm, Parlamente-Zusammenarbeit Baden-Württemberg und Vojvodina) und führen Donau-Aktivitäten durch (z. B. internationales Donaufest, Donau-Frauenkonferenz) (Interviews #16, #17; vgl. Landtag von Baden-Württemberg 2018). Die Europäische Bewegung Serbien und das International Scientific Forum waren besonders in den Anfängen aktiv. Sie organisierten Konferenzen, publizierten Informationen und wissenschaftliche Analysen zur EUSDR oder beteiligten sich an Arbeitsgruppen (Interviews #11, #12, #21; vgl. Saracevic und Karanovic 2012). Zudem sind in allen ausgewählten Netzwerk-Fallbeispielen serbische Organisationen aktiv. Das Danube Competence Centre wurde sogar mit der Unterstützung der GIZ in Belgrad gegründet, hat dort den Sitz und ist als Beobachter in die SG des PB3 integriert (Interviews #10, #12, #22; vgl. Kapitel 6). Serbische AkteurInnen sind aber auch in zahlreichen weiteren Initiativen aktiv, z. B. im Rat der Donaustädte und -regionen oder dem Danube Civil Society Forum (Interviews #16, #17, #29).

Die EUSDR wird in zahlreichen offiziellen Dokumenten und nationalen Strategien als ein Baustein zur Umsetzung erwähnt. Sie wurde also horizontal integriert (Interviews #12, #15). Die serbische Innovationsstrategie 2016–2020 ist ein konkretes Beispiel dafür, und auch zur Westbalkan-Zusammenarbeit wurden Bezüge hergestellt: Denn beide regionale Kooperationsformate sollen dazu beitragen, dass bestehende Forschungsförderungen besser genutzt, gemeinsame transnationale Finanzierungen ermöglicht, Mobilitäten von ForscherInnen gefördert und internationale Kooperationen (weiter-)entwickelt werden (z. B. mit JRC, Danube Rector's Conference). Dadurch will Serbien Teil des Europäischen Forschungsraumes werden und diesen umsetzen (Interview #15; vgl. Republic of Serbia 2016: 26f.). Im Innovationsbereich ist es Serbien auch gelungen, als erster Drittstaat im Rahmen der EUSDR-Aktivitäten eine Smart-Specialisation-Strategie zu konzipieren und zu implementieren. Das Land setzt dadurch die europäische Innovationspolitik um (Interview #15; vgl. Kapitel 5.3.2.2, Abschnitt zur PB7). Außerdem waren die MRS EUSDR und EUSAIR bereits Prioritäten des serbischen Regierungsprogrammes und werden als Teil des EU-

Beitrittsprozesses betrachtet (Interview #12). Sofern bilaterale politische Termine mit EUSDR-Ländern (z. B. Rumänien) stattfinden, werden auch diese in den breiteren Kontext der EUSDR gestellt (Interview #12, Pos. 73f.). Ein Ergebnis des mehrjährigen EUSDR-Entwicklungsprozesses war die Gründung der Gemischten Regierungskommission Baden-Württemberg–Serbien. Seit 2009 tagen hochrangige PolitikerInnen mit einer erweiterten Delegation im Zweijahresrhythmus mit dem Ziel, die Zusammenarbeit in verschiedenen Bereichen zu vertiefen und Serbien auf den Weg in die EU zu begleiten. Die EUSDR ist integraler Bestandteil der Regierungskommission (Interview #18; vgl. Reinhardt 2008: 102ff.; Landtag von Baden-Württemberg 2017).

Obgleich zahlreiche serbische AkteurInnen im Rahmen der EUSDR aktiv sind, erscheint das Engagement serbischer EUSDR-Governance-AkteurInnen im Zeitverlauf tendenziell rückläufig. Möglicherweise gibt es drei Hauptgründe dafür: Mit Djelic' Rücktritt Ende 2011 war ein hoher politischer Mandatsträger und Treiber verloren gegangen – obgleich beispielsweise 2020 auch die Europaministerin weiterhin ihre Unterstützung für die EUSDR im Rahmen des Jahresforums zum Ausdruck gebracht hat. Ihr Ziel ist es, den Einbettungsprozess der EUSDR in bestehende EU-Finanzierungsinstrumente zu unterstützen (vgl. Joksimovic 2020). Die fehlenden spezifischen Förderungen für EUSDR-Maßnahmen sind sicherlich ein zweiter Grund. Fehlende Kapazitäten in den serbischen Institutionen sind eine weitere Ursache, eine starke Fokussierung in der internationalen Zusammenarbeit ist dadurch erforderlich (Interviews #12, #23).

Als Fazit kann also festgehalten werden, dass die EUSDR von serbischer Seite als ein Instrument betrachtet wurde, den Annäherungsprozess an die EU zu verbessern und zu forcieren. Insbesondere in der Entwicklungs- und der anfänglichen Umsetzungsphase wurde die Implementierung von hohen politischen MandatsträgerInnen vorangetrieben. Serbien gehört auch zu den Ländern, die die PBK mit Personen in einflussreichen Positionen besetzen (Staatssekretär, stv. Minister), und bisher hat lediglich ein PBK-Wechsel (PBK7) zwischen 2011 und 2020 stattgefunden. Das MRS-Konzept an sich wird positiv bewertet, weil:

„This is a strategy where Non-EU countries actually work together on the same level with the member states and having the opportunity to also connect (...) organizations from our country with some NGOs from the member states. So, in a way, it is also transfer of knowledge, of experiences that are clearly a lot reasons“ (Interview #12, Pos. 30).

Das partnerschaftliche Prinzip im Rahmen der EUSDR steht im Spannungsverhältnis zum konditionsbedingten Beitrittsprozess. Zwar existieren durchaus thematische Überschneidungen zwischen den notwendigen Reformen, die im Beitrittsprozess verlangt werden, und den EUSDR-Schwerpunkten. Aber relevante EU-institutionelle AkteurInnen scheinen keinen Nutzen für den Beitrittsprozess zu sehen. So könnte die EUSDR möglicherweise bei regionalpolitischen Reformbemühungen hilfreich sein. Das Kapitel dazu wird aktuell verhandelt (vgl. European Commission 2020a). Die GD NEAR und der EAD haben in der Förderperiode 2014–2020 EUSDR-spezifische IPA-Ausschreibungen verhindert. Eine Problematik dabei ist sicherlich, dass für das Programm eigene Ziele und Schwerpunkte erreicht werden müssen und die IPA-geförderte multilaterale Zusammenarbeit Westbalkan nicht deckungsgleich mit dem EUSDR-Raum ist. Dadurch bleiben offensichtliche Synergien und Potentiale ungenutzt, und dies nicht nur hinsichtlich des EU-Annäherungsprozesses von Serbien, Montenegro und Bosnien und Herzegowina, sondern auch in Bezug auf die Aussöhnungsprozesse der Länder des ehemaligen Jugoslawiens, denn dazu gehören auch zwei EU-Länder, die Teil der EUSDR sind. Es ist auch wichtig, Synergien zwischen transnationalen Initiativen herzustellen, da ansonsten die Gefahr besteht, Konkurrenzformate zu etablieren. Serbien ist auch an der EUSAIR beteiligt. Eine Kritik aus serbischer Perspektive ist, dass die Governance-Bezeichnungen sich zwischen den MRS unterscheiden und die ohnehin komplexen Formen zur Zusammenarbeit unübersichtlich werden und sich negativ auf die Ergebnisse auswirken:

„So, all of this gets a very (...) complex apparatus. Where you actually do more of this administrative work, whether is everyone here, what matters are the minutes, rather than to focus on the content. (...) I think (...) a challenge from the national level of each of the country that is participating is to ensure that there is really no duplication between various structures (...) in that way I think we can really focus on the results“ (Interview #12, Pos. 28).

Serbiens Engagement hat im Zeitverlauf nachgelassen, weil Kapazitäten fehlen und spezifische EUSDR-Mittel nicht bereitgestellt werden konnten. Die tatsächliche Umsetzung der EUSDR im Land ist kaum messbar, da keine Daten zusätzlich zu den PB-Berichten erhoben werden. Zwar bestehen Kontakte zwischen nationalen EUSDR-Governance-AkteurInnen und operativen Initiativen (z. B. DCC), aber dennoch haben diese kaum Kapazitäten, um sie zu unterstützen oder zu flankieren. Serbien hat die EUSDR in politische Strategien und Dokumente sowie in verschiedene transnationale Kooperationen integriert. Erstrebenswert für die neue EU-Förderperiode 2021–2027

wäre eine verbesserte Zusammenarbeit der EU-Institutionen, die für die Erweiterung und für die Regionalpolitik zuständig sind, und ggf. weiterer Fachbereiche.

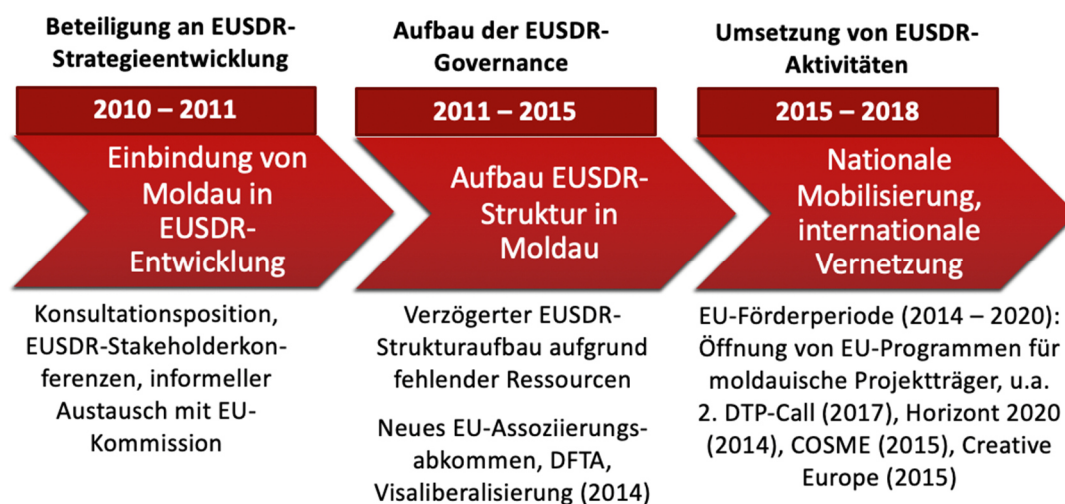
5.3.3.4 *Länder der Östlichen Partnerschaft mit Fokus Republik Moldau*

Die EUSDR-Drittstaaten Republik Moldau und Ukraine pflegen seit 2009 intensivierte Beziehungen zur EU über die *Östliche Partnerschaft* – ein Alternativangebot zum EU-Beitritt (vgl. Kapitel 2.3.2.3). Dabei gehört Moldau zu den vorbildlichen Ländern dieser Gruppe, zu der auch Autokratien wie Aserbaidschan zählen. Im Juni 2014 hat die Republik ein neues Assoziierungsabkommen mit der EU unterzeichnet und im gleichen Jahr wurde auch die Visumpflicht für moldauische BürgerInnen abgeschafft, die nun ohne Visum in die EU einreisen können. Das Land ist seit Jahren zwischen proeuropäischen und russlandorientierten politischen Kräften gespalten. Im Dezember 2020 wurde die Pro-Europäerin Maia Sandu als neue Präsidentin gewählt und kündigte an, die grassierende Korruption zu bekämpfen und den Aufbau des Rechtsstaates voranzutreiben. Als Premierministerin war sie allerdings 2019 mit ihrer Reformregierung nach nur fünf Monaten gescheitert. Sie wurde in einem Misstrauensvotum gestürzt. Die politischen Spannungsverhältnisse und der Transnistrienkonflikt sind große Herausforderungen für Land, das zu den ärmsten Ländern Europas zählt. Teilweise können nicht einmal essentielle soziale Dienste erbracht werden (vgl. Böttger 2014; Euronews 2020; Verseck 2019; Interviews #8, #44; teilnehmende Beobachtung 2012). Vor diesem Hintergrund muss auch das Engagement im Rahmen der EUSDR betrachtet werden. Im Folgenden werden Formen und Inhalte der EUSDR-Zusammenarbeit, mobilisierte AkteurInnen und Ergebnisse der EUSDR in der Republik Moldau untersucht. Dabei werden insbesondere die Hürden und Zeitverzögerungen beim Aufbau der EUSDR-Governance und damit auch bei der Umsetzung untersucht und weitere parallele Entwicklungen des europäischen Integrationsprozess berücksichtigt.

Als die EUSDR entwickelt und verabschiedet wurde, war eine proeuropäische Regierung in politischer Verantwortung, die liberaldemokratische Partei Moldau (Interview #9; vgl. Iovu 2015). Die Europäische Kommission bemühte sich, Drittstaaten auf Augenhöhe in die EUSDR-Entwicklung einzubeziehen, obgleich von Anfang ein Bewusstsein dafür bestand, dass aufgrund der geringeren verfügbaren finanziellen Mittel die Umsetzung der EUSDR mit Hürden verbunden sein wird (Interview #26). Neben bilateralen Gesprächen mit der Kommission beteiligte sich die Republik Moldau u. a. mit einem eigenen Positionspapier am Konsultationsprozess. Die neue Strategie bot

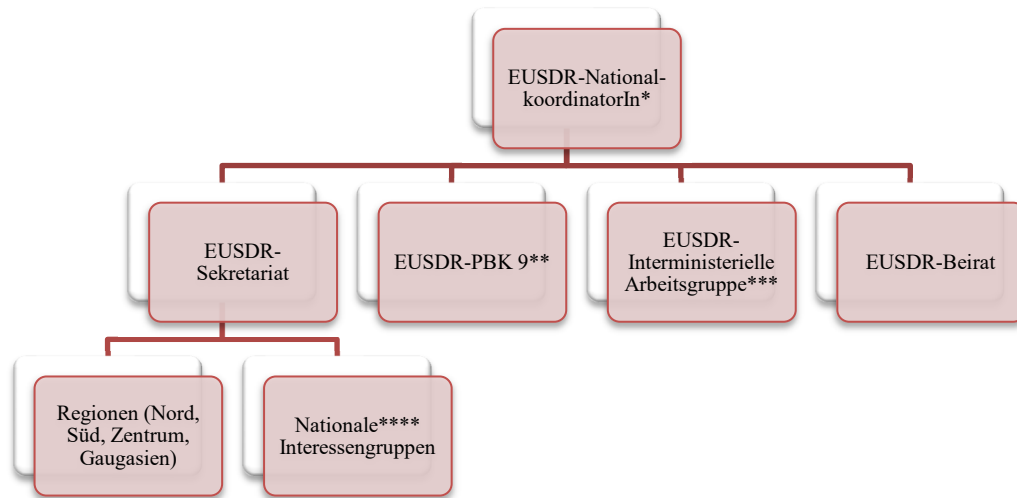
aus Sicht der Regierung eine gute Möglichkeit, den europäischen Integrationsprozess weiter voranzutreiben, europäische Werte und Standards in sämtlichen Bereichen in Moldau einzuführen und umzusetzen sowie die bi- und multilateralen Beziehungen zu EU-Mitgliedsstaaten zu intensivieren. Das Land war zu dem Zeitpunkt ohnehin bereits auf dem Weg, regionalpolitische Reformen und Neuerungen durchzuführen, subnationale Ebenen zu stärken, Kapazitäten und Know-how aufzubauen (vgl. Republic of Moldova 2010). Abbildung 18 gibt einen Überblick zum EUSDR-Prozess und zu den Entwicklungen der EU-Beziehungen zwischen 2010 und 2018. Das Handeln der moldauischen institutionellen AkteurInnen im Rahmen der EUSDR beruht auf mehreren Regierungsbeschlüssen, in denen die EUSDR-Governance und ihre Aufgaben festgelegt wurden. Der zweite Beschluss bezieht sich zudem auf Finanzhilfen, die durch die Austrian Development Agency (ADA) erfolgten (Interview #1; vgl. Republica Moldova GVERNUL HOTĂRÎRE 2010: Nr. 694, 2015: Nr. 557). Abbildung 19 veranschaulicht die EUSDR-Struktur in Moldau, die erstmals 2012 aufgebaut und dann ab 2015 weiterentwickelt wurde.

Abbildung 18: Republik Moldau: EUSDR-Prozess und EU-Beziehungen



Quelle: Eigene Darstellung basierend auf Interviews zwischen 2012 und 2017

Abbildung 19: EUSDR-Struktur in der Republik Moldau



Quelle: Eigene Darstellung basierend auf Interviews 2012–2017, ADA (2018), Republica Moldova (2012), Republic of Moldova (2018), SUERD (2017) und Iovu (2015)

* Ministerium für Regionalentwicklung

** Ministerium für Arbeit, Sozialschutz und Familie (lead), Ministerium für Bildung

*** Fachministerien für Transport, Wirtschaft, Umwelt, Technologie und Kommunikation, Kultur, Innenministerium, Staatskanzlei und Außenministerium sowie zusätzlich staatliche Institutionen: Nationales Anti-Korruptionszentrum, Nationale Tourismusorganisation, Staatlicher Hydrometeorologischer Dienst, Moldauische Akademie der Wissenschaften (Stand 2017)

**** Zivilgesellschaft und Wirtschaftsorganisationen

Die NK für die EUSDR war in der Anfangsphase zunächst beim Premierministerium, anschließend beim Außenministerium und ist seit Dezember 2011 schließlich beim Ministerium für Regionalentwicklung angesiedelt. Über die deutsche GIZ wurde von März 2012 bis August 2013 ein Berater finanziert, der den NK, den Vizeminister für Regionalentwicklung, beim Aufbau der moldauischen EUSDR-Governance-Struktur (z. B. Etablierung einer interministeriellen Arbeitsgruppe) und bei der nationalen EUSDR-Umsetzung unterstützte.¹²² Aufgrund von politischen Veränderungen verpasste die Regierung es, den Vertrag mit der GIZ zu verlängern. Zwischen 2013 und 2015 entstand dadurch ein Vakuum, und die moldauische EUSDR-Koordination und -Beteiligung war relativ gering und stagnierte. Da die Republik Moldau ohnehin von internationalen Geldgebern abhängig ist, standen für die EUSDR-Struk-

¹²² Aus seiner Sicht gab es keine ausreichende Unterstützung und Klarheit bei den Aufgaben und Rollen der EUSDR-Governance-AkteurInnen durch die Europäische Kommission. Er versuchte teilweise erfolglos, Beziehungen zu anderen EUSDR-NK zu etablieren, die aber häufig wechselten, womit die genannten Personen nicht mehr als Ansprechpartner vorhanden waren (Interview #1).

turfinanzierung auch keine nationalen Mittel zur Verfügung. Die zuständige internationale Abteilung im Ministerium bemühte sich, potentielle Förderer zu gewinnen, und erzielte schließlich mit der Austrian Development Agency (ADA) eine Einigung. Sie entwickelten ein Projekt zur technischen Unterstützung „Danube Connects“ (2015–2018) mit einem Budget von rund 480.000 Euro. Dessen übergeordnetes Ziel war es, Kapazitäten der nationalen, regionalen und kommunalen Verwaltungen aufzubauen, um eine verbesserte Beteiligung an regionalpolitischen Strategien wie der EUSDR zu ermöglichen und die Absorptionsfähigkeit von Förderprogrammen wie CBC zu verbessern. Im Kern sollte dazu die nationale EUSDR-Governance-Struktur wiederbelebt und weiterentwickelt sowie eine transnationale Beteiligung an EUSDR-Entscheidungsprozessen ermöglicht werden. Zudem intendierte das Projekt, AkteurInnen der verschiedenen territorialen Ebenen sowie aus Zivilgesellschaft und Wirtschaft für regionale Initiativen zu mobilisieren und deren Kapazitäten aufzubauen, insbesondere zu den CBC-Programmen. Dafür wurde ein EUSDR-Sekretariat mit insgesamt fünf Mitarbeitenden innerhalb der internationalen Abteilung gegründet, die auch u. a. für den regionalpolitischen Teil des 2014 unterzeichneten EU-Assoziierungsabkommens verantwortlich ist, aber auch für bilaterale Beziehungen sowie für die CBC- und DTP-Programmplanungen. Das Sekretariat, das dem NK zuarbeitete, setzte die Projektziele und -aktivitäten in einer koordinierenden Rolle um (Interviews #1, #2; vgl. ADA 2018; Republic of Moldova 2015).

Die Koordination der interministeriellen Arbeitsgruppe, in der die SG-Mitglieder der PB und PBK9 vertreten sind, liegt beim NK. Die SG-Mitglieder kommen aus den Fachministerien und den staatlichen Expertenorganisationen (vgl. Abbildung 19 mit Erläuterungen). Das Sekretariat unterstützte den NK dabei und motivierte die SG-Mitglieder dazu, an den SG-Sitzungen teilzunehmen.¹²³ So ist die Teilnahmequote der moldauischen Mitglieder zwischen 2016 und 2018 deutlich gestiegen und erzielte das zweitbeste Ergebnis unter den Drittstaaten nach Serbien (vgl. DSP 2020: 30). Zudem erhöhte sich die Teilnahme von moldauischen Stakeholdern ab 2015 beim EUSDR-Jahresforum, das bis dahin schlecht besucht war. Es gibt drei zentrale Gründe, weshalb moldauische Governance-AkteurInnen in der Phase zwischen 2011 bis 2015 kaum präsent waren: geringes Verständnis für die Relevanz und Vorteile der EUSDR,

¹²³ Es liegen keine Informationen vor, ob das Sekretariat auch nach dem Ende der Projektlaufzeit 12/2018 besteht. Daher wird der Text in der Vergangenheitsform verfasst. Zudem stehen leider auch nicht der Abschlussbericht und die Evaluation, die durch die österreichische Agentur Metis durchgeführt wurde, zur Verfügung.

begrenzte Kapazitäten für internationale Zusammenarbeit und fehlende finanzielle Ressourcen, um überhaupt an EUSDR-Terminen im Ausland teilnehmen zu können. In der Anfangsphase hatte der Rat der Donaustädte und -regionen daher im Auftrag der moldauischen Regierung SG-Treffen wahrgenommen und darüber berichtet. Alternativ nahmen auch moldauische Diplomaten aus Botschaften im jeweiligen Land teil. Seit einigen Jahren erstatten zahlreiche PBK Drittstaaten-Stakeholdern Reise- und Unterkunftskosten. Dennoch nahmen teilweise SG-Mitglieder nicht an PB-Sitzungen teil, was an den stark begrenzten Verwaltungskapazitäten – inkl. der nationalen Koordination – lag, zahlreiche AkteurInnen erkannten aber auch keinen Mehrwert in der Strategie. Ein Grund dafür ist die geringe geographische Präsenz der Donau, die auf lediglich 430 Metern durch die Republik fließt, und teilweise das Missverständnis, es handle sich bei der EUSDR ausschließlich um Umweltthemen. Das EUSDR-Sekretariat übernahm die Aufklärungs-, Vermittlungs- und Verbindungsarbeit zwischen nationalen SG-Mitgliedern und EUSDR-Stakeholdern anderer Länder (Interviews #1, #2, #3, #4, #25, #35; vgl. Iovu 2015).

Nachdem Moldau 2014 das Assoziierungsabkommen mit der EU abgeschlossen hatte, bot die EUSDR weitere Anreize für ein Engagement: So wurde die MRS-Zusammenarbeit in das Abkommen aufgenommen, weil sich die EUSDR-Verantwortlichen dafür einsetzten: „*We managed to include it in the chapter, it's already in the Association Agreement (...) about regional development*“ (Interview #2, Pos. 72). Der Abschnitt im 20. Kapitel zur regionalen Entwicklung und zur grenzübergreifenden und regionalen Zusammenarbeit, Art. 110, lautet wie folgt:

„Die Vertragsparteien intensivieren und verbessern die Koordinierung und Zusammenarbeit zwischen den Ländern und Regionen im Rahmen der EU-Strategie für den Donaoraum, indem sie sich unter anderem auf die Verbesserung der Verkehrs- und Energieverbindungen, des Umweltschutzes, der wirtschaftlichen und sozialen Entwicklung und Sicherheit konzentrieren (...)“ (Abl. 2014 L260/31).

Mit dem Abkommen sind Aktionspläne, Fortschrittsberichte und ENI-Fördermittel verknüpft. EUSDR-Aktivitäten werden darin auch umrissen (vgl. European Commission et al. 2018; Ministry of Foreign Affairs of Moldova 2015). So sind größere Reformen im Land auch eine Konsequenz dieses Abkommens. Daher hat die MRS durchaus das Potential, zu Lernprozessen in verschiedenen Politikbereichen beizutragen. Das hat die moldauische PBK9 „Menschen und Qualifikationen“ erkannt, die seit 2015 die Koordination übernommen hat und Abteilungsleiterin im Ministerium für Arbeit,

Sozialschutz und Familie ist. Sie sieht durchaus Synergien zwischen der EUSDR und ihrer Arbeit:

„It is a good opportunity to exchange experiences, good practices to learn new ideas, to implement new projects. It is very important for Moldova. In times when we do not have sufficient funds, national funds to make reforms that we planned to do according to Association Agreement and to other national strategic documents. (...) Now we started very big reforms in education, justice and we are modernising the schools, vocational education training. (...) We will have to use Europe and financial tools by the European Union (...). We have a lot of new tasks for next years that are included in Association Agreement. We have to modernise the employment agency, develop a new legal framework, new strategy and new law and implementing labour measures. And it means we have possibilities and opportunities to work together with Romania maybe. (...) We just discussed“ (Interview#4, Pos. 13ff).

Mit dem Projekt „Danube Connects“ wurde die nationale EUSDR-Governance unter die Lupe genommen und der bis dato inaktive PBK aus der Staatskanzlei mit Fachressorts ausgewechselt. Neben dem Ministerium für Arbeit, Sozialschutz und Familie wurde zusätzlich das Bildungsministerium ins PBK9-Team geholt. PBK9 nutzt die EUSDR für den fachlichen Austausch, die Netzwerkbildung und die Gewinnung neuer Partner und ist auf EUSDR-Ebene sehr aktiv. Obgleich eine hohe Motivation für das Engagement besteht, existieren enorme Kapazitätsengpässe (Interviews #2, #4, #35).

Auch verbesserte sich ab 2015 die Zusammenarbeit zwischen den Teams NK und PBK9. Insgesamt führte das Engagement des Ministeriums für Regionalentwicklung dazu, dass die Zusammenarbeit mit Fachministerien ausgebaut und intensiviert wurde (z. B. Bildungs-, Arbeits- und Innenministerium) und hat dadurch eine Wirkung auf innerstaatliche Strukturen (Interviews #2, #4). Durch die EUSDR-Plattform D-LAP des PB10 haben sich außerdem die Partner für die Einführung des Konzepts nationaler Partizipationstag in Moldau gefunden. Gemeinsam mit dem PB10, dem Danube Civil Society Forum, der moldauischen NGO Bios und dem Regionalministerium wurde 2016 der erste Partizipationstag organisiert, an dem auch der Minister teilnahm. Die Einschätzung aus dem österreichischen PBK10-Team dazu:

„Erst haben sie gesagt, der kommt eh nicht, der Minister, oder er wird nur zehn Minuten bleiben. Der hat den ganzen Tag dort gesessen und (...) geredet. (...) Allen, auch dem Minister, ist der Mund offengeblieben und jetzt machen sie den zweiten Participation Day und sie machen eine Donors Conference“ (Interview #39, Pos. 13).

Allerdings gibt es auch kritische Stimmen zur Umsetzung des Partizipationstages, da dieser aus Sicht einer Netzwerkakteurin unzureichend in weiterführende Strukturen

und Aktivitäten eingebettet ist (Interview #8). Das neue EUSDR-Sekretariat hat weitere Veranstaltungen für NGOs durchgeführt, auch mit dem Ziel, sie für Förderprogramme wie den CBC fit zu machen (Interview #2). Zudem bemühte sich das NK-Team, Wirtschaftsorganisationen für die EUSDR-Zusammenarbeit zu mobilisieren, z. B. für das Danube Economic Forum, bei dem sich Unternehmen mit einem zweiseitigen Konzept zu einer EUSDR-Wirtschaftsinitiative bewerben und dieses dann im Rahmen der Veranstaltung präsentieren konnten. Allerdings war die Resonanz eher verhalten (Interview #2). Da die Republik Moldau Dezentralisierungsprozesse vorantreibt, sind eine wichtige Zielgruppe auch VertreterInnen der vier Regionen (Norden, Süden, Zentrum und Gaugasien) und Regionalagenturen sowie die Kommunen. Dazu organisierte das EUSDR-Sekretariat Foren und Trainings; es informierte über die EUSDR und deren Nutzen wie neue Netzwerke und Partner (z. B. RDSR) und über Fördermittel wie CBC und DTP (Interview #2).

Als ein neues Instrument wurde die „Donors Conference“ entwickelt (u. a. mit VertreterInnen von UNDP, DTP, EIB, CBC), um zusätzliche Mittel für EUSDR-Maßnahmen zu mobilisieren. Sie dient nun als ein Vorbild für andere EUSDR-Länder (Interview #39; vgl. PA10 2020). Die vorhandenen ENI-Mittel werden in Absprache mit der EU-Delegation in Moldau und der Europäischen Kommission GD NEAR entsprechend den notwendigen Reformen und Aktivitäten im Zusammenhang mit dem Assoziierungsabkommen verplant. Zusätzlich werden Projektmittel für NGOs ausgeschrieben. Bereits zu Beginn der EUSDR-Umsetzung existierte wenig Interesse seitens der EU-Delegation in Moldau, die Regierung zu einem verstärkten Engagement für die EUSDR zu motivieren. Thematisch – wie bereits oben anhand des PB9 aufgezeigt – gibt es durchaus Überschneidungen zwischen den Aufgaben im Rahmen des Assoziierungsabkommens und der EUSDR.¹²⁴ ENI-Mittel stehen für EUSDR-Maßnahmen also nicht dezidiert zur Verfügung – nur über das DTP-Programm. Erst seit der zweiten von insgesamt drei Ausschreibungen konnten sich moldauische Partner an DTP-Projekten beteiligen. Insgesamt steht ein überschaubares Budget von 3 Mio. Euro für die Republik Moldau über das Programm zur Verfügung, das über ENI-Mittel finanziert

¹²⁴ Die Autorin hat Interviews und informelle Gespräche mit insgesamt fünf VertreterInnen der EU-Delegation in Moldau, dem EAD und der DG NEAR zwischen 2012 und 2016 geführt. Alle haben den Eindruck erweckt, dass sie eher eine ablehnende Haltung gegenüber der EUSDR haben und einen Mehrwert für den europäischen Integrationsprozess nicht erkennen. Unklar ist, ob diese Blockadehaltung tatsächlich das Resultat einer fachlichen Einschätzung ist oder eher von Konkurrenz geprägt ist, die zwischen den Ressorts Regionalpolitik und Erweiterung und Nachbarschaft möglicherweise besteht, insbesondere weil keine eigenen Fördermittel für die EUSDR bereitgestellt wurden.

wird. Zudem bestehen gute Möglichkeiten der Zusammenarbeit über die CBC-Programme, z. B. mit Rumänien oder der Ukraine. Im Verlauf der Förderperiode 2014–2020 wurden verschiedene EU-Programme für die Republik Moldau geöffnet, die grundsätzlich eine Projektbeteiligung an EU-Förderungen ermöglichen (Interviews #2, #6). Eine assoziierte Partnerschaft entstand beispielsweise im Rahmen des Danube-Transfer-Centres-Netzwerks (DTC) beim Projekt „Made in Danube“, da eine moldauische Organisation am DTC-Netzwerk interessiert ist. Allerdings erfolgte bisher keine DTC-Gründung in der Republik (Interviews #46, #50; vgl. Kapitel 6.3). Am Danube Competence Centre (DCC; vgl. Kapitel 6.4) waren ursprünglich moldauische Organisationen beteiligt, diese konnten aber den Mitgliedsbeitrag nicht mehr aufbringen und haben daher das DCC verlassen, sind diesem aber immer noch verbunden, z. B. über Projekte (Interview #22). Im Social NGO Network Danube Region ist eine moldauische NGO mit ihrem nationalen Netzwerk aktiv, die auch im Austausch mit EUSDR-Governance-AkteurInnen steht. Im Brussels Danube Network waren moldauische BotschaftsvertreterInnen ebenfalls präsent (vgl. Kapitel 6.6).

Insgesamt sind aufgrund der fehlenden finanziellen Mittel und teilweise auch aufgrund von sprachlichen Barrieren operative AkteurInnen weniger präsent im Rahmen der EUSDR (Beobachtungen 2012–2017). Außerdem stellt es insgesamt eine Herausforderung für moldauische Organisationen dar, in europäischen Projekten mitzuarbeiten. Zwischen Moldau und Westeuropa wird die Diskrepanz besonders deutlich: „*What is innovative for us in Moldova, these are 10 or 20 years forgotten concepts by Germany or Austria (...) So, the approach might be very different*“ (Interview #2, Pos. 88f.).

Für das Projekt „Danube Connects“ wurden konkrete überprüfbare Indikatoren entwickelt;¹²⁵ u. a. sollten die Aktivitäten dazu beitragen, dass mehr moldauische Partner an grenzüberschreitenden und transnationalen Projekten beteiligt sind. Zudem wurden verschiedene EUSDR-bezogene Indikatoren formuliert, wie der Aufbau der nationalen EUSDR-Strukturen, die Einbindung und Mobilisierung von Akteursgruppen aus verschiedenen Sektoren und die Stärkung von Kapazitäten (vgl. Republic of Moldova 2015). Das Projekt hat es ermöglicht, dass das EUSDR-Team in einen intensivierten Austausch mit anderen EUSDR-Ländern treten konnte, z. B. durch eine Studienreise nach Rumänien und die Teilnahme an der rumänischen interministeriellen Arbeitsgruppe. Eine Projektsteuerungsgruppe (u. a. ADA, Staatskanzlei, Außenministerium)

¹²⁵ Wie bereits oben erwähnt, liegen leider die Ergebnisse dazu nicht vor.

bzw. Beirat hat zudem das Monitoring zu den Fortschritten übernommen (Interview #2).

Zusammenfassend fällt die Bilanz der Republik Moldau zur EUSDR bis 2017 eher verhalten aus. Die zentrale Hürde für das Land sind fehlende Kapazitäten und Ressourcen (Interviews #1, #2, #3, #4; vgl. Iovu 2015; Gänzle 2015). Das über die ADA finanzierte Projekt „Danube Connects“ ermöglichte es, verspätet eine EUSDR-Governance zu etablieren, transnationale Aktivitäten durchzuführen und zahlreiche Stakeholder aus Regionen, Kommunen, der Zivilgesellschaft und teilweise auch der Wirtschaft zu mobilisieren. Als kleines und armes Land, das von internationalen Geldgebern abhängig ist, müssen Menschen in den öffentlichen Institutionen Prioritäten setzen, auch weil es alternative Kooperationsangebote gibt, z. B. die Östliche Partnerschaft und die Schwarzmeer-Zusammenarbeit. Der Donauraum als Anknüpfungspunkt war für viele auch nicht nachvollziehbar, da der Fluss mit einer nur kurzen Strecke durch das Land fließt (Interviews #1, #2, #7, #9). Das 2014 unterzeichnete Assoziierungsabkommen mit der EU bot neue Anreize für ein Engagement – zumindest bei einigen AkteurInnen. Einerseits wird die MRS-Kooperation in der Vereinbarung erwähnt, andererseits entstand dadurch die Notwendigkeit für weitere Reformen und die Hoffnung, von EUSDR-Partnern lernen zu können.¹²⁶ Außerdem wurden verschiedene EU-Förderprogramme für moldauische Partner geöffnet, die für EUSDR-Maßnahmen potentiell genutzt werden können. Die CBC-Programme und das DTP bilden ebenfalls eine wichtige Finanzierungsquelle. Die ADA-Förderung hatte eine bedeutende Hebelwirkung, da dadurch EUSDR-Kooperationsstrukturen im Zeitraum zwischen 2015 und 2018 schwerpunktmäßig weiterentwickelt werden konnten. Das Nachbarland Rumänien mit der räumlichen und sprachlichen Nähe bot gute Anknüpfungspunkte. Auch das PBK10-Team pflegte enge und vielfältige Beziehungen zum EUSDR-Sekretariat und eine aktive moldauische PBK9 wurde für die EUSDR gewonnen. Sie hat EUSDR-bezogene Aktivitäten in den Aktionsplan des zuständigen Ministeriums integriert (Interviews #2, #4, #39).

¹²⁶ Zahlreiche europäische Länder engagieren sich neben der EU in Moldau. So ergab sich beispielsweise auch die Situation, dass drei verschiedene duale Ausbildungsmodelle für den Beruf InstallateurIn entstanden – das schweizerische, das deutsche und das österreichische Modell. Über EUSDR-Aktivitäten entstand die Idee, ein gemeinsames Curriculum zu entwickeln (Interview #39).

5.4.3.5 EUSDR-Strukturen und Ergebnisse im Vergleich

Die vorangehenden Unterkapitel haben aufgezeigt, dass die EUSDR in den Ländern Mobilisierungsprozesse ausgelöst hat. So wurden in allen Fallbeispielen EUSDR-Governance-AkteurInnen ernannt und in Form einer interministeriellen Arbeitsgruppe miteinander vernetzt und in Austausch gebracht. Diese wird von einer jeweiligen EUSDR-NK (ggf. mithilfe eines Teams) koordiniert. Die Teilnehmenden sind neben den NK die SG der PB und die PBK. Teilweise wurde der Kreis um weitere AkteurInnen erweitert (z. B. rumänische ESIF-Verwaltungsbehörden, baden-württembergische AG-AkteurInnen). Insgesamt fällt das Aktivitätsniveau der Governance-AkteurInnen unterschiedlich intensiv aus (vgl. Kapitel 5.3.2 zu den PB). Eine gewisse politische Leadership über die MinisterInnenebene ist in allen Ländern vorhanden, aber unterschiedlich stark ausgeprägt und war 2017 tendenziell rückläufig. Das Handeln der EUSDR-Governance-AkteurInnen basiert i. d. R. auf Regierungsbeschlüssen zur EUSDR. Die Drittstaaten haben erhöhte Hürden bei der EUSDR-Beteiligung, da sie häufig geringere Kapazitäten und weniger finanzielle Ressourcen haben als die KollegInnen aus den EU-Staaten. So wird beispielsweise die Erstattung von Reise- und Unterkunftskosten der SG-Mitglieder aus Nicht-EU-Staaten je nach PB unterschiedlich gehandhabt; bei manchen werden sie erstattet, bei anderen wiederum nicht (Interviews #2, #39).

Der EUSDR-Governance-Aufbau im Drittstaat Republik Moldau erfolgte aufgrund fehlender Kapazitäten und Ressourcen sowie eines mangelnden Verständnisses der EUSDR zeitverzögert. Die Position des NK ist politisch recht hoch mit dem Vizeminister des Regionalministeriums¹²⁷ besetzt. Insbesondere aufgrund von Drittmitteln (2015–2018) der österreichischen Entwicklungsagentur ADA ist es dem EUSDR-NK-Team gelungen, ab 2015 im Land die EUSDR-Governance arbeitsfähig zu gestalten und verstärkt Stakeholder für die Strategie zu gewinnen. Dabei wurden regionale, kommunale, zivilgesellschaftliche und wirtschaftliche AkteurInnen durch verschiedene Aktivitäten darüber aufgeklärt, dass mit der EUSDR nicht nur Themen bearbeitet werden, die die Donau direkt und die Umwelt betreffen, sondern dass sie einen ganzheitlichen strategischen Rahmen mit unterschiedlichen inhaltlichen Kooperationsmöglichkeiten mit europäischen Ländern bildet. In der Phase 2015–2018 hat dadurch die Unterstützungsfähigkeit für operative AkteurInnen zugenommen und das NK-

¹²⁷ Seit Dezember 2011 ist die NK im Regionalministerium verortet, davor zunächst im Premierministerium und danach im Außenministerium (vgl. Kapitel 5.3.4)

Team verschiedene EUSDR-Beteiligungsmöglichkeiten innerhalb des Landes (z. B. nationaler Partizipationstag) und im Rahmen von transnationalen EUSDR-Aktivitäten (z. B. Danube Business Forum, EUSDR-Jahresforum) geschaffen. Das NK-Team wurde dabei von österreichischen VertreterInnen der PB10-Institutionen und -Kapazitäten begleitet und unterstützt. Das ADA-Projekt erzeugte auch Synergien zwischen EUSDR und der moldauischen Beteiligung an grenzüberschreitenden EU-CBC-Programmen und dem DTP. Weitere EU-ENI-Mittel wurden bis 2017 nicht für EUSDR-Maßnahmen verwendet. Insgesamt wird die EUSDR als ein Instrument für die europäische Annäherung genutzt. So ist sie auch im Assoziierungsabkommen mit der EU von 2014 verankert. Die EUSDR hat dabei generell das Potential, als Lerninstrument für Reformprozesse zu fungieren, die im Rahmen des Abkommens vereinbart wurden, z. B. im Bereich Beschäftigungspolitik (vgl. Kapitel 5.3.3.4).

Für Drittstaaten wie die Republik Moldau und Serbien ist das MRS-Konzept vor allem attraktiv, weil es eine partnerschaftliche Zusammenarbeit auf Augenhöhe mit EU-Ländern ermöglicht und dadurch deren europäische Annäherung fördert. Erstaunlicherweise scheinen die für die europäische Erweiterungs- und Nachbarschaftspolitik zuständigen Ressorts in den EU-Institutionen, der Kommission und im EAD das Potential für den europäischen Integrationsprozess mit Blick auf EUSDR-Drittstaaten bis mindestens 2017 kaum erkannt zu haben und waren teilweise sogar ablehnend gegenüber EUSDR-Initiativen eingestellt. So erfolgte in Serbien bereits in der EUSDR-Entwicklungsphase ein hohes politisches Engagement für die Strategie, um damit den EU-Beitrittsprozess voranzutreiben, und es gelang serbischen Stakeholdern, zwei IPA-Förderlinien mit Bezug zur EUSDR in der EU-Finanzierungsperiode bis 2013 auszusprechen. Jedoch wurden weitere EUSDR-spezifische IPA-Ausschreibungen im Zeitraum 2014–2020 von der GD NEAR abgelehnt. Die GD NEAR treibt vor allem die multilaterale Zusammenarbeit im Rahmen der Westbalkan-Initiative voran, und es entsteht eine gewisse Konkurrenzsituation, obwohl Kooperationen bei vielfältigen thematischen Überschneidungen durchaus positive Effekte ergeben könnten. Dennoch sind serbische EUSDR-Governance-AkteurInnen wie der PBK7 bestrebt, zwischen den Formaten Synergien zu erzeugen. Aufgrund seiner Position als stv. Minister hat er auch entsprechende Einflussmöglichkeiten. Insgesamt ist zu beobachten, dass die geringen serbischen Kapazitäten für die EUSDR durch hochrangige Besetzungen zentraler EUSDR-Governance-AkteurInnen wie PBK1a und 7 sowie NK zumindest in Teilen ausgeglichen werden, da diese über entsprechende Einflussmöglichkeiten verfügen

und sie auch nutzen (bzw. genutzt haben). Zudem wurde in der NK die Zuständigkeit für die EUSDR, die EUSAIR und die IPA-Mittel zusammengelegt. So haben die EUSDR-Governance-AkteurInnen auch erreicht, dass die EUSDR in politische Strategien und Dokumente sowie transnationale Kooperationen integriert wurde. Im Gegensatz zu Moldau hat die Donau für Serbien eine hohe Bedeutung, da große Teile des Flusses durch den Staat fließen. Das hat insbesondere in der Anfangsphase die Mobilisierungsprozesse für die EUSDR im Land einfacher gestaltet. Jedoch hat Serbiens EUSDR-Engagement im Zeitverlauf nachgelassen. Ein wesentlicher Grund sind dabei fehlende finanzielle Mittel für die Umsetzung der EUSDR, auch wenn verschiedene EU-Fördertöpfe in der Finanzierungsperiode 2014–2020 für Drittstaaten wie Serbien und Moldau mittels bilateraler Vereinbarungen geöffnet wurden (vgl. Kapitel 5.3.3.3 und 5.3.3.4).

Da für die EUSDR-Umsetzung kein eigenes Förderprogramm aufgelegt wurde, haben bestehende EU-Finanzierungsinstrumente eine hohe Relevanz für die Implementierung der EUSDR. Zu diesen haben EU-Staaten einen besseren Zugang; vor allem den neuen EU-Ländern wie Rumänien stehen enorme ESIF-Mittel zur Verfügung. Den Einbettungsprozess in die nationalen ESIF-Mittel hat die rumänische NK vorangetrieben, indem Mitarbeitende des Ministeriums für Europäische Fonds und der Verwaltungsbehörden zu Treffen der interministeriellen Arbeitsgruppe EUSDR eingeladen wurden oder ein anderweitiger Fachaustausch erfolgte. Als Ergebnis wurde die EUSDR in das Partnerschaftsabkommen mit der Europäischen Kommission 2014–2020 systematisch integriert und die EUSDR in ausgewählte operationelle ESIF-Programme (v. a. in CBC-Programme) eingebettet (vgl. Ministry of European Funds Romania 2014; Mirtl et al. 2017). Ein zentrales Umsetzungsproblem in Rumänien sind die enormen Personalfuktuationen bei den EUSDR-Governance-AkteurInnen. Das Land war Mitinitiator der Strategie, war bereits zwei Mal Ausrichter des EUSDR-Jahresforums und ist insgesamt trotz der genannten häufigen Wechsel mit seinen zahlreichen Governance- und operativen AkteurInnen sehr aktiv. Ein Grund dafür sind sicherlich die verschiedenen möglichen EU-Programme. So sind rumänische Partner auch besonders stark bei DTP-Projekten vertreten (vgl. DTP 2020). Das *Nationale Forum der EUSDR* wurde geschaffen, um hohe politische Aufmerksamkeit zu erlangen und zugleich rumänische Stakeholder aus Ministerien, Regionen, Kommunen, Zivilgesellschaft, Wissenschaft und Wirtschaft im Rahmen einer wiederkehrenden Veranstaltung an der EUSDR zu beteiligen. Konkrete Unterstützungsangebote für

operative AkteurInnen durch rumänische EUSDR-Governance-Stakeholder scheinen insgesamt unterschiedlich auszufallen (vgl. Kapitel 5.3.3.2).

Als eines der wohlhabendsten EUSDR-Länder hat Deutschland vergleichsweise bessere Ausgangsvoraussetzungen, um sich an einer solchen Strategie ohne spezifisches Umsetzungsbudget zu beteiligen. Der Bund hat die Implementierung der MRS (EU-BSR, EUSALP, EUSDR) weitgehend an die Länder delegiert. Baden-Württemberg verfügt über vielfältige Europaerfahrungen, Kompetenzen und Netzwerke, die es als eine treibende Kraft in die EUSDR-Entwicklung und Umsetzung eingebracht hat. Die EUSDR wird im „Ländle“ weitgehend parteiübergreifend unterstützt und wurde in den letzten beiden Koalitionsverträgen (2012, 2016) verankert. Die politische Führung wird seit der EUSDR-Verabschiedung vom Europaminister bzw. der Staatsministerin übernommen und tatsächlich auf vielfältige Weise wahrgenommen. So erfolgten politische Interessenvertretungen und Flankierungen zu EU-Finanzierungsinstrumenten (z. B. DTP), zur Verbesserung der EUSDR-Governance (z. B. Errichtung eines DSP) und zu operativen Initiativen (u. a. politische Schreiben, Reisen in den Raum). Neben der politischen Begleitung können operative Stakeholder eine EUSDR-Anschubfinanzierung über spezielle EUSDR-Budgets des Staatsministeriums und der Baden-Württemberg Stiftung in ausgewählten Themenbereichen erhalten. Außerdem wurden die ESIF-Förderungen für die EUSDR geöffnet. Zudem hat das Staatsministerium eine EUSDR-Servicestelle eingerichtet, die dezidiert AkteurInnen, die sich im Rahmen der EUSDR mit konkreten Maßnahmen einbringen wollen, unterstützt (z. B. fachliche Begleitung, Vernetzung). So ist es dem Land gelungen, zahlreiche Initiativen mit auf den Weg zu bringen und dabei die eigenen Schwerpunkte umzusetzen – aber nicht alle waren erfolgreich (vgl. Kapitel 5.3.3.1 und 6). Die EUSDR-Servicestelle unterstützt außerdem die politische EUSDR-Führung und die NK. So wurde Baden-Württembergs EUSDR-Engagement mit europapolitischen Aktivitäten und verschiedenen Kooperationsformaten verzahnt, insbesondere mit den Gemischten Regierungskommissionen mit fünf EUSDR-Ländern. Von den Fallbeispielen wurde nur in Baden-Württemberg ein eigenes EUSDR-Evaluierungssystem zur Überprüfung der Ergebnisse entwickelt.

Zusammengefasst bedeutet das, dass in allen Ländern AkteurInnen verschiedener territorialer Ebenen (kommunal, regional und national) und aus der Gesellschaft (Zivilgesellschaft, Wirtschaft) in unterschiedlichem Ausmaß mobilisiert wurden. Dabei sind neue Querverbindungen zwischen Stakeholdern aus verschiedenen Ländern

entstanden, wie subnationale Ebene eines Landes und Zivilgesellschaft eines anderen Landes. Bestehende Kooperationsformate wurden integriert (z. B. Gemischte Regierungskommissionen, CBC), andere treten tendenziell als Konkurrenz auf (z. B. Westbalkan). Außerdem werden EU-Gremien und Institutionen für die Strategie genutzt (z. B. AdR). Die Unterstützungsfähigkeit für operative Initiativen durch nationale EUSDR-Strukturen variiert zwischen den Staaten. Dabei haben engagierte Fachressorts tendenziell mehr Überblick und einen besseren Zugang zu konkreten operativen Initiativen als NK-Teams. Aus den Ergebnissen schlussfolgernd, sind folgende Faktoren für eine funktionierende Governance, eine erfolgreiche EUSDR-Umsetzung sowie eine Mobilisierung und Begleitung von operativen AkteurInnen durch nationale Strukturen relevant: Zentrale EUSDR-Governance-AkteurInnen und ggf. deren Teams benötigen *Kapazitäten speziell für die EUSDR*. Sie benötigen eine gewisse Position, eine intrinsische Motivation (z. B. Synergien zur eigenen Arbeit können hergestellt werden), Erfahrungen in der europäischen Zusammenarbeit und Expertise in den thematischen Schwerpunkten, für die sie zuständig sind, sowie die Fähigkeit, relevante Stakeholder miteinander zu vernetzen und zu unterstützen. Im Rahmen der EUSDR wurden bereits verschiedene Beteiligungsformate getestet, die Mobilisierungsprozesse und die Maßnahmenumsetzung unterstützt haben. Baden-Württemberg mit der EUSDR-Servicestelle hat hierfür ein einzigartiges und wirksames Format entwickelt. Da für die Umsetzung der EUSDR keine eigenen Mittel zur Verfügung stehen, haben die Länder mit unterschiedlichen Voraussetzungen versucht, *finanzielle Ressourcen* bereitzustellen. Da für EU-Länder und begrenzt auch für Drittstaaten verschiedene EU-Programme zur Verfügung stehen, sind hier insbesondere Anschubfinanzierungen für die Netzwerk- und Projektentwicklung relevant. Drittstaaten brauchen v. a. auch Finanzierungen für EUSDR-Strukturen und einen erweiterten Zugang zu EU-Programmen. Die *politische Unterstützung* kann entscheidend zur Realisierung von Maßnahmen beitragen.

Die Auswirkungen der EUSDR auf die Politikgestaltung fallen unterschiedlich aus und werden i. d. R. von engagierten EUSDR-Governance-AkteurInnen veranlasst: So wird die EUSDR in Regierungsprogrammen berücksichtigt sowie in politikfeldbezogene Strategien und politische Dokumente integriert, oder Kooperationen induzieren bestimmte rechtliche Anpassungen (z. B. Verlängerung des Fischereiverbots mit Blick auf den Stör in Rumänien) oder EU-Vereinbarungen (z. B. Integration der EUSDR in das EU-Assoziierungsabkommen mit Moldau). Die EUSDR wurde weitgehend in die

europapolitische Politikgestaltung der Länder integriert. In irgendeiner Form wurde sie in diversen Förderprogrammen berücksichtigt.

5.3.4 Finanzierungsquellen für EUSDR-Strukturen und Maßnahmen

Das „Nein“ zu neuen Fördermitteln wird von den EUSDR-Stakeholdern als zentrale Herausforderung für die EUSDR-Umsetzung betrachtet. Zwar wurde dieses „Nein“ zumindest in Teilen aufgeweicht, dennoch existiert kein spezifisches Fördermittelprogramm zur Umsetzung der *gesamten* EUSDR. Vielmehr sollen vorhandene Finanzierungsinstrumente auf EU-, nationaler und subnationaler Ebene sowie private Mittel für die Implementierung der Strategie mobilisiert und verwendet werden. In Kapitel 2.2.1 wurde bereits aufgezeigt, dass sich MRS in diesem Zusammenhang von klassischen Politikstrategien unterscheiden. Üblicherweise werden strategische Mittel für eine Umsetzung bereitgestellt (vgl. Tils und Raschke 2010, 2013). Seit der Finanzierungsperiode 2014–2020 ist das Interreg Danube Transnational Programme (DTP) ein wichtiges Förderinstrument, das geographisch deckungsgleich mit der Strategie ist und mit dem EUSDR-Strukturen und Maßnahmen in bestimmten Themenbereichen anteilig finanziert werden – ein großer Erfolg, den die Strategie-AkteurInnen für sich verbuchen konnten (Interview #25). Allerdings können EUSDR-Stakeholder nicht über das Budget verfügen, sondern die Verwaltung erfolgt über spezifisches DTP-Personal, das in erster Linie der übergeordneten Interreg-Initiative verpflichtet ist. Das heißt, für die Förderperiode 2014–2020 wurden für alle Interreg-Programme insgesamt elf mögliche Prioritäten festgelegt, davon wurden für das DTP vier Schwerpunkte ausgewählt und diese mit denen der EUSDR abgeglichen (Hintergrundgespräch #4; Interview #39). In einer baden-württembergischen Präsentation wurde es 2014 so beschrieben: „[D]as Finanzierungsinstrument *Donauprogramm* ist in die makroregionale *Donaustrategie* eingebettet (...) die Strategie ist der (thematisch breitgefächerte) Rahmen, das Programm trägt als *ein* (spezifisches, thematisch fokussiertes) Instrument zu deren Umsetzung bei“ (Ast 2014: 9).

Zwischen den DTP- und EUSDR-AkteurInnen erfolgen verschiedene Formen der Zusammenarbeit, die jedoch insbesondere in den Anfängen aufgrund der unterschiedlichen Erwartungshaltungen und Vorerfahrungen nicht konfliktfrei verlief (Interviews #37, #39). Es wurde dann ein Kooperationsrahmen etabliert, der auch im DTP-Entscheidungsgremium, dem Monitoringausschuss, diskutiert wurde. So können die EUSDR-NK als Beobachter ohne Stimmrecht an den Auswahl Sitzungen des DTP

teilnehmen. Allerdings haben mehrere Mitglieder des Monitoringausschusses ohnehin eine Doppelfunktion als EUSDR-NK und Ausschussmitglied. Die DTP-Verwaltungsbehörde konsultiert bei strategischen Entscheidungen auch den DSP und die VertreterInnen der EUSDR-Triopräsidentschaft. Zudem sind EUSDR-PBK in die DTP-Kapitalisierungsstrategie involviert. Beispielsweise wirken PBK in der Koordination von DTP-Themenfeldern (thematic poles) mit, bei denen verschiedene DTP-Projekte gebündelt sowie der Austausch und Synergien zwischen diesen gefördert werden (z. B. PBK9 im Bereich Educational Governance). Das DTP beteiligt sich ebenfalls an den Jahresforen der EUSDR (vgl. DSP 2020; Resch et al. 2018). Im Rahmen einer Evaluation wurde bestätigt, dass die EUSDR für das DTP einen Vorteil darstellt: „DTP benefits greatly from EUSDR through increased political awareness of the programme“ (Resch et al. 2018: 49). Die Ergebnisse dieser Arbeit verdeutlichen, dass DTP-Projekte auch von Netzbildungsprozessen im Rahmen der EUSDR profitieren. Denn über die EUSDR haben sich nachhaltige Kooperationsstrukturen etabliert, die zu einer verbesserten Projektumsetzung beitragen (vgl. Kapitel 6).

In verschiedenen Unterkapiteln dieser Arbeit werden finanzielle Ressourcen zur EUSDR-Umsetzung thematisiert, da diese eine große Relevanz für den Erfolg der Strategie haben (vgl. die Kapitel zu den PB, Ländern und Netzwerken). Dieses Unterkapitel will systematisch und ganzheitlich die Finanzierungsoptionen für EUSDR-Strukturen und -Maßnahmen sowie die vielfältigen Bemühungen von EUSDR-Stakeholdern untersuchen und zentrale empirische Erkenntnisse der weiteren Dissertationsteile integrieren.

5.3.4.1 Finanzierung der EUSDR-Strukturen

Die EUSDR-Strukturen umfassen EUSDR-Governance-AkteurInnen wie PBK, SG-Mitglieder, NK und DSP mit ihren Kapazitäten und finanziellen Ressourcen (z. B. Reisebudget für EUSDR-Veranstaltungen), aber auch wichtige begleitende Aktivitäten wie Beteiligungsprozesse (z. B. Partizipationstage) oder das EUSDR-Jahresforum als zentrale übergreifende Plattform und Öffentlichkeitsarbeit zur EUSDR. Das heißt, es sind Strukturen erforderlich bzw. wurden geschaffen, um tatsächlich EUSDR-Maßnahmen in den verschiedenen EUSDR-PB zu unterstützen und umzusetzen. Die *EUSDR-PB-Strukturen* wurden nach Verabschiedung der EUSDR zunächst über technische Hilfsmittel des EP finanziell unterstützt und die Vertragsabwicklung erfolgte zuerst über die GD Regio und anschließend über den DSP bis Ende 2016. Die Länder

mussten sich jeweils mit mindestens 5 Prozent Eigenbudget beteiligen. Seit 2017 wird die Arbeit der einzelnen PB über das DTP mit 300.000 bis 350.000 Euro für eine dreijährige Laufzeit gefördert, wovon 15 Prozent Eigenbeitrag des jeweiligen Partners gefordert sind, d. h. von der Institution des jeweiligen PBK, teilweise existieren auch DTP-Kofinanzierungen über nationale Budgets. Die Organisationen der SG-Mitglieder werden als strategische Partner eingebunden und benötigen keine Kofinanzierung. Konkret bedeutet das, dass pro Land pro PBK zwischen 50.000 bis 60.000 Euro jährlich zur Verfügung stehen (z. B. Personal- und Verwaltungskosten, Verpflegung und weitere Veranstaltungskosten, Reisebudget von PBK und ggf. SG-Mitgliedern). In einem aktuellen Positionspapier wurde berechnet, dass darüber im Durchschnitt lediglich ca. 20 Prozent Personalkosten finanziert werden können. Zentrale EUSDR-Strukturen sind dementsprechend unterfinanziert. Daher hat die Stadt Wien beispielsweise zwischen 2014 und 2017 insgesamt 3 Mio. Euro in die PB10-Arbeit zusätzlich investiert (z. B. Kosten für Personal, aber auch für das Danube Investment Framework). Andere EUSDR-Länder können und wollen sich teilweise auch nicht in dem Ausmaß an solchen eigentlich länderübergreifenden Kosten beteiligen.¹²⁸ Besonders kritisch wird aber die Art der DTP-Finanzierung betrachtet, denn die PB-Initiativen werden wie Projekte behandelt, die einen Anfang und ein Ende mit klar definierten Aktivitäten haben. Aus Sicht einiger PBK ist das ein konzeptioneller Fehler, denn die Projektlogik passt nicht zu den strukturellen Aufgaben, die eine gewisse Flexibilität erfordern. Zudem wird auf diese Weise die EUSDR dem Programm untergeordnet. Außerdem verfügen zahlreiche Verwaltungsmitarbeitende über keine ausreichenden Kompetenzen der EU-Antragstellung (Interviews #13, #24, #26, #27, #35, #39; vgl. DTP 2020; Resch et al. 2018; Anders et al. 2020).

Für die *nationalen EUSDR-Strukturen* (z. B. NK-Teams, nationale Beteiligungstage oder Veranstaltungen zur Öffentlichkeitsarbeit) stehen keine EU-Mittel zur Verfügung, sondern müssen aus eigenen Kapazitäten und Ressourcen bewältigt werden oder es müssen alternative Fördermittel erschlossen werden. In den vorherigen Länderkapiteln wurde bereits aufgezeigt, dass sich die Handlungsfähigkeit der EUSDR-Länder im Rahmen der EUSDR entsprechend der finanziellen Situation, aber auch dem politischen Willen, eigene Ressourcen zu investieren, stark unterscheidet. So hat Baden-Württemberg beispielsweise eine eigene EUSDR-Servicestelle eingerichtet. Insbesondere Drittstaaten haben enorme Engpässe hinsichtlich der Kapazitäten, aber auch in

¹²⁸ Die PBK-Arbeit richtet sich an den gesamten EUSDR-Raum.

Bezug auf finanzielle Ressourcen z. B. für internationale Reisen. Der Republik Moldau war es von 2015 bis 2018 gelungen, Drittmittel in Gesamthöhe von 480.000 Euro für die nationale EUSDR-Struktur und weitere grenzüberschreitende Aktivitäten zu akquirieren. Diese Förderung hatte eine enorme Hebelwirkung für das Engagement der Republik im Rahmen der EUSDR (Interviews #1, #2, #12, #25, #30; vgl. Kapitel 5.3.3).

Das Pilotprojekt *Danube Strategy Point* als EUSDR-übergreifende Unterstützungsstelle wurde – wie die PB – zunächst über technische Hilfsmittel des EP mit insgesamt 2,5 Mio. Euro für 33 Vertragsmonate kofinanziert. Da der DSP von 2015 bis 2017 in der LVBW angesiedelt war, hat sich das Land Baden-Württemberg mit 75.000 Euro (3 %) Eigenbudget beteiligen müssen. Der neue DSP wird nun ebenfalls über das DTP kofinanziert, erfordert eine transnationale Partnerschaft und 15 Prozent Eigenbeteiligung der Organisationen. Die *Jahresforen* werden durch EU-Mittel und die gastgebenden Länder finanziert (Interviews #25, #35, #43; BDN 2014b).

Zusammengefasst verschärft sich also die Diskrepanz zwischen wohlhabenden und ärmeren Ländern hinsichtlich der Leistungs- und Unterstützungsfähigkeit der EUSDR-Governance-AkteurInnen: Insbesondere Drittstaaten verfügen ohnehin über geringere Verwaltungskapazitäten für die internationale Zusammenarbeit und können sich für die EUSDR nur ohne zusätzliche (EU-)Ressourcen engagieren. Das Beispiel Moldau verdeutlicht, dass die finanzielle Unterstützung v. a. für Länder mit geringen Kapazitäten einen erheblichen Mehrwert für die EUSDR und weitere Politikfelder erzeugen kann. Außerdem scheint die aktuelle projektbasierte DTP-Finanzierung in der Form kein adäquates Instrument für die EUSDR-Strukturförderung zu sein; zudem fällt sie zu gering aus und führt zu einer Unterfinanzierung.

5.3.4.2 *Instrumente zur Finanzierung von EUSDR-Maßnahmen*

Ein Schwerpunkt der Diskussionen und Anstrengungen im Rahmen der EUSDR ist es, Finanzierungsmittel für die Umsetzung von EUSDR-Maßnahmen zu mobilisieren oder die EUSDR bzw. allgemein die MRS in bestehende Förderprogramme zu integrieren. Gemeinsam mit MRS-VertreterInnen der weiteren drei Strategien wurden die Bemühungen zum Einbettungsprozess im Vorfeld und in der Programmierungsphase erneut intensiviert, u. a. mit Positionspapieren zur Integration von MRS in die Programme der neuen EU-Förderperiode 2021–2027 oder mithilfe einer Task Force Embedding (vgl. Andersen et al. 2020; Gänzle et al. 2018). Im vorherigen Zeitraum 2014–

2020 wurden bereits rechtliche Voraussetzungen dafür geschaffen, die MRS in die ESIF einzubetten:

„Nehmen Mitgliedstaaten und Regionen an makroregionalen Strategien oder Strategien für die Meeresgebiete teil, wird im betreffenden Programm im Einklang mit den vom Mitgliedstaat für das Programmgebiet ermittelten Bedürfnissen der Beitrag der geplanten Interventionen zu diesen Strategien dargelegt“ (EU-Verordnung Nr. 1303/2013: L347/353).

So wurden die MRS tatsächlich auf der strategischen Ebene in alle Partnerschaftsvereinbarungen zwischen der Europäischen Kommission und den EU-EUSDR-Ländern integriert. Auf politischer Ebene erfolgten dazu immer wieder auf MinisterInnen-Ebene Flankierungen. Eine Untersuchung zum Einbettungsprozess von MRS in operationelle ESIF-Programme (ESIF-OP) ergab, dass in der Vorbereitungsphase zur Förderperiode 2014–2020 bei dem überwiegenden Teil der ESIF-OP im Donauraum die EUSDR berücksichtigt wurde. Die Stichprobe umfasste ca. 25 Prozent aller ESIF-OP und CBC-Programme mit Drittstaaten (IPA II, ENI) in der Großregion. Auf der koordinativen Ebene existieren ebenfalls vielfältige Formen des (informellen) Austauschs und der Kooperationen zwischen AkteurInnen der MRS und den Verwaltungsbehörden für EU-Programme in den Ländern. In der konkreten Umsetzung haben 7 von 23 OP MRS als ein Leitprinzip beim Auswahlprozess berücksichtigt, z. B. indem MRS-Initiativen zusätzliche Punkte erhalten haben oder spezielle Ausschreibungen erfolgten. Außerdem haben 8 von 23 OP ein sogenanntes „Earmarking“, also die nachträgliche Kennzeichnung von Projekten, die einen Beitrag zur EUSDR-Umsetzung leisteten, vollzogen. Acht von 23 OP haben die Finanzierung von Aktivitäten außerhalb ihres geographischen Programmraumes ermöglicht (vgl. Mirtl et al. 2017).

In den empirischen Untersuchungen zu dieser Arbeit wurde ebenfalls deutlich, dass auf der koordinativen Ebene neue Kooperationsstrukturen entstanden sind: Das Netzwerk der ESF-Verwaltungsbehörden Donauraum wurde initiiert, damit sich die Verantwortlichen zur möglichen EUSDR-Integration in nationale ESF-Programme fachlich austauschen können. Für die neue Förderperiode wurde ein gemeinsamer Text zur transnationalen Kooperation im Rahmen der ESF-OP erarbeitet (vgl. Kapitel 5.3.2.2, Abschnitt zum PB9).¹²⁹ Zudem haben sich in den nationalen Kontexten vielfältige Formen der Zusammenarbeit zwischen Stakeholdern der EUSDR und den ESIF-Verwaltungsbehörden entwickelt. So hat das baden-württembergische EUSDR-NK-Team je

¹²⁹ Seit 2016 befindet sich auch eine transnationale ESF-Plattform auf EU-Ebene im Aufbau, die es bis dato nicht gegeben zu haben scheint (vgl. ESF Baden-Württemberg 2019).

einen Sitz in den Auswahlgremien der baden-württembergischen EFRE und ESF. Es erfolgen beispielsweise die ESF-Ausschreibungen des OP „Chancen fördern“ mit dem Verweis auf eine mögliche transnationale Projektkomponente, speziell der EUSDR (Interview #25; vgl. ESF Baden-Württemberg 2019; Kapitel 5.3.3.1 zu Deutschland). In Rumänien ist das Ministerium für Europäische Fonds Teil der interministeriellen Arbeitsgruppe EUSDR und es existiert ein konstruktiver Dialog mit den ESIF-Verwaltungsbehörden. Dabei wurden beispielsweise Richtlinien erarbeitet, wie die EUSDR in die rumänischen OP integriert werden können: Vergabe von zusätzlichen Punkten für EUSDR-Initiativen oder anschließendes Monitoring mit Überprüfung, ob Projekte, die die EUSDR im Antrag angegeben hat, tatsächlich einen Beitrag zur EUSDR-Umsetzung geleistet haben. Daher wurde die EUSDR in diverse OP integriert und teilweise erfolgten EUSDR-spezifische Ausschreibungen, z. B. beim OP Regionalentwicklung (Interview #30; vgl. Kapitel 5.3.3.2 zu Rumänien). Die GD Regio hat den Einbettungsprozess mithilfe von Checklisten zur MRS-Integration in die OP im Rahmen der Jahresberichte der Verwaltungsbehörden überwacht. Dabei wurde deutlich, dass einige Behörden keine Schritte unternommen haben, andere wiederum sogar EUSDR-spezifische Ausschreibungen veröffentlicht haben (Interview #28).

Insgesamt ist die Integration der MRS mit hohen administrativen Hürden und einem großen Aufwand verbunden. Insbesondere die Ermöglichung der transnationalen Kooperation, d. h. die Verwendung von nationalen ESIF-Mitteln außerhalb des eigenen geographischen Raumes, ist umstritten und eine zeitgleiche Ausschreibung in verschiedenen Ländern ist mit intensiven Abstimmungen verbunden. Dies wird deutlich in der Haltung einer rumänischen Akteurin, die sich eigentlich sehr für die EUSDR engagiert: *„If you are speaking about regional funding, it is our money. And in each of those countries the priorities are set by national governments. Of course, we have the Danube Strategy in mind, but it's not the only priority“* (Interview #30, Pos. 10). Auch aus der baden-württembergischen Perspektive werden die enormen Hürden im Angleichungsprozess deutlich:

„Es ist auch sehr, sehr schwierig anzulegen. Technisch sehr schwierig anzulegen ist in den Programmen eine internationale Komponente und zwei Programme müssten ja synchron jeweils in zwei Ländern aufgelegt werden. Das irgendwie hinzubekommen ist wahnsinnig aufwendig, wahnsinnig schwierig (...). So müssen sich ja unterschiedliche Behörden in den einzelnen Ländern jeweils so abstimmen, dass sie auf einen gemeinsamen Trichter kommen, und sind aber gleichzeitig auch nur national

rechenschaftspflichtig und der Kommission auf einem sehr abstrakten Niveau“ (Interview #25, Pos. 23).

Umgekehrt erfordert es Kreativität und Interesse der AntragstellerInnen, tatsächlich EUSDR-Bezüge in nationalen Projekten herzustellen, wenn beispielsweise die transnationale Komponente ermöglicht wird (Interview #44). Um den Einbettungsprozess durch rechtliche Rahmenbedingungen weiter zu forcieren, hat die Europäische Kommission im Vorschlag für die neue Verordnung eine weitreichendere Formulierung zur MRS-Integration entwickelt, die alle ESIF-OP dazu verpflichtet, zu den MRS-Stellung zu beziehen, falls das Land bzw. die Region Teil einer MRS ist:

„In jedem Programm wird Folgendes dargelegt: (a) eine Zusammenfassung der wichtigsten Herausforderungen unter Berücksichtigung: (...) vi. makroregionaler und Meeresbeckenstrategien, sofern die Mitgliedsstaaten und Regionen an solchen Strategien beteiligt sind; (...) (d) für jedes spezifische Ziel: i. die entsprechenden Maßnahmenarten, einschließlich einer Auflistung der geplanten Vorhaben von strategischer Bedeutung und deren erwarteter Beitrag zu diesen spezifischen Zielen sowie den makroregionalen Strategien und Meeresbeckenstrategien, falls zutreffend“ (Europäische Kommission 2018c: 41).

Die Stakeholder der EU-Programme zur territorialen Zusammenarbeit (grenzüberschreitend, interregional und transnational) scheinen hingegen den MRS-Einbettungsprozess intensiver wahrzunehmen und einen bedeutenden Beitrag zur Umsetzung der EUSDR zu leisten. Der Vorteil ist, dass sich auch Drittstaaten an den Programmen beteiligen können. Sie haben ansonsten keinen Zugang zu den allgemeinen ESIF (vgl. Kapitel 2.3.1.2). MRS wurden in einem strategischen Papier zu IPA II (Beitrittskandidaten) sowie im Assoziierungsabkommen zwischen Moldau und der EU integriert (vgl. Mirtl et al. 2017; Abl. 2014 L260/31). Die EUSDR wurde in eine Vielzahl von CBC-Programmen integriert: Serbische AkteurInnen haben sich dafür eingesetzt, dass für EUSDR-Projekte zusätzliche Punkte vergeben werden oder die EUSDR als horizontale Priorität berücksichtigt wird (Interview #10; vgl. Stojovic et al. 2012). Rumäniens – wie Serbiens – Nachbarn gehören zu dem Donaauraum, und daher berücksichtigen zahlreiche CBC-Programme die EUSDR (Interview #30). Die Republik Moldau hat mit dem ADA-Projekt sogar die grenzüberschreitenden und transnationalen Förderungen sowie die EUSDR in den Mittelpunkt der Aktivitäten gerückt (vgl. Kapitel 5.3.3.4).

Das *Interreg DTP* hat sich in der Förderperiode 2014–2020 als ein zentrales Finanzierungsinstrument für die Umsetzung von EUSDR-Maßnahmen in zahlreichen

Themenfeldern entwickelt. Die vier DTP-Prioritäten beziehen sich auf (1) Innovation und soziale Verantwortung, (2) Umwelt und Kultur, (3) verbesserte Verbindungen und Energieverantwortung sowie (4) gutes Regieren. Im Zeitraum wurden drei Ausschreibungen realisiert, wovon insgesamt 113 Projekte mit einer Laufzeit von 2,5 bis 3 Jahren und einem Volumen von je 1 bis 3 Mio. Euro sowie rund 1.500 Partnern zu 85 Prozent über das DTP (EFRE, IPA II, ENI) kofinanziert wurden. Das Programm deckt den kompletten Raum ab, die AntragstellerInnen mussten erläutern, inwieweit ihr Projekt einen Beitrag zur Umsetzung der EUSDR leistet. Eine Kapitalisierungsstrategie mit konkreten Aktivitäten unter Einbindung von EUSDR-Governance-AkteurInnen soll Synergien zwischen verschiedenen Projektinitiativen ermöglichen. Die Kofinanzierung der Drittstaaten erfolgt über IPA II und ENI, ist jedoch mit technischen Schwierigkeiten verbunden. So konnten moldauische Organisationen erst ab dem 2. Call teilnehmen, da die Vereinbarung mit der EU nicht rechtzeitig abgeschlossen wurde, obwohl das Land eine intensive Interessenvertretung betrieben hatte. Zudem können Einrichtungen aus Drittstaaten nicht als Lead Partner, d. h. antragstellende und koordinierende Organisation, fungieren. Außerdem hatte sich Serbien vergeblich intensiv für die Erhöhung des IPA-Anteils eingesetzt. Generell beklagen Projektträger den hohen Aufwand für die Antragstellung und Administration. Als Herausforderung gestaltet sich für beteiligte Organisationen zudem die geforderte Vorlauf- und Kofinanzierung,¹³⁰ die zudem mit kurzfristigen Förderzusagen und einem permanenten Ändern bzw. Anpassen von Regeln verbunden ist (Interviews #2, #12, #22, #26, #37, #46 #48; Hintergrundgespräch #4; vgl. DTP 2020; Kapitel 5.3 und 6).

Darüber hinaus können EUSDR-Maßnahmen über diverse *fachspezifische EU-Programme* wie LIFE (Umwelt), Horizont 2020 (Forschung und Innovation), COSME (KMU) oder Erasmus+ (Bildung) finanziert werden. Diese wurden in Teilen auch für Drittstaaten geöffnet, die Verhandlungen dazu führen die jeweiligen Länder mit der EU und sie zahlen i. d. R. auch Beiträge ein. Einigen EUSDR-Initiativen ist es gelungen (z. B. DSTF, DTC), Mittel über derartige fachspezifische Förderungen zu gewinnen. Jedoch sind manche Programme eher national ausgerichtet (z. B. LIFE). Generell beklagen AkteurInnen, dass MRS bei den verschiedenen EU-Programmen kaum berücksichtigt werden oder sogar unbekannt sind. Zahlreiche EUSDR-Governance-AkteurInnen haben den Dialog mit den Fachressorts gesucht, einige sind jedoch auf

¹³⁰ Die Kofinanzierung erfolgt teilweise national, aber in einigen Ländern existiert sie nicht (vgl. DTP 2020).

ablehnende Haltungen gegenüber den MRS gestoßen. So haben insbesondere PBK auf unterschiedliche Weise versucht, Fachprogramm-AkteurInnen über MRS zu informieren und sie zu motivieren, diese bei den EU-Förderungen zu berücksichtigen. Innerhalb der Europäischen Kommission bestehen eigentlich GD-übergreifende Austauschformate, die allerdings aus Sicht der EUSDR-Stakeholder nicht ausreichen, weshalb eine intensiviertere Flankierung erforderlich wäre. Vereinzelt ist es gelungen, besondere Ausschreibungen zu implementieren, wie beispielsweise über das Forschungsprogramm zu Binnengewässern mit dem spezifischen Problem der geringen Wassertiefe, das auf die Donau und nur auf wenige weitere Gewässer in Europa zutraf. Besonders die kompetitiven Förderungen wie Horizont 2020 haben eigentlich das Problem, dass eine geringe Partnerbeteiligung aus den neuen EU-Mitgliedsstaaten erfolgt und eine Erhöhung erstrebenswert wäre (Interviews #2, #12, #14, #15, #23, #24, #26, #27, #30, #37). Über die territoriale Zusammenarbeit hinaus erhalten Drittstaaten über die (Vorbereitungen zu den) Beitrittsverhandlungen bzw. im Rahmen der Östlichen Partnerschaft IPA-II- bzw. ENI-Mittel. Insgesamt scheinen die zuständigen Ressort GD NEAR und EAD der Verwendung dieser Mittel für EUSDR-Maßnahmen eher ablehnend gegenüberzustehen, obgleich sie die MRS formal unterstützen, z. B. indem betont wird, dass EUSDR-Projekte finanziert werden können, wenn ENI-Ziele abgedeckt werden, oder indem sie die Länder auf die MRS aufmerksam machen. Die ENI-Mittel sind an große Reformen geknüpft, die über die Assoziierungsabkommen und die zugehörigen Aktionspläne bestimmt werden, und lassen wenig Spielräume. Serbien hatte in der Förderperiode bis 2013 zwei spezifische EUSDR-Ausschreibungen durchgeführt, 2014–2020 wurden solche EUSDR-Calls jedoch von den zuständigen EU-Institutionen abgelehnt. Daher ist nur ein nachträgliches Monitoring möglich, um zu identifizieren, ob IPA-Maßnahmen auch zur Umsetzung der EUSDR beigetragen haben (Interviews #2, #12, #40, #41; vgl. Länderkapitel 5.3.3.3 und 5.3.3.4).

Im Rahmen der EUSDR wurden verschiedene Instrumente entwickelt und getestet sowie Netzwerke zu Finanzierungsfragen initiiert, um Fördermittel für EUSDR-Maßnahmen zu mobilisieren, die im Folgenden untersucht werden: Informations- und Beratungsangebote wurden federführend von der PB10, aber auch von weiteren PB realisiert. So informiert die digitale Plattform Euro-Access zwischenzeitlich über die verschiedenen EU-Programme für alle MRS und die dazugehörigen Ausschreibungen kompakt und politikfeldübergreifend. InteressentInnen können zudem einen Newsletter abonnieren. Die Plattform deckt somit eine wichtige Bedarfslücke. Das Technical

Assistance Framework war ein Versuch, Initiativen durch Fachberatungen zu EU-Programmen zu unterstützen, allerdings mit scheinbar eher begrenzter Wirksamkeit.¹³¹ Zudem vermitteln einzelne PBK (z. B. PBK6) oder nationale EUSDR-Governance-Stakeholder (z. B. EUSDR-NK Rumänien) operativen AkteurInnen Informationen zu verschiedenen relevanten Förderprogrammen (Interviews #30, #37, #39, #48; vgl. Euro Vienna und City of Vienna 2020).

Um die Attraktivität einer EUSDR-Maßnahme für die Förderprogramme zu erhöhen, wurden *Empfehlungsschreiben* („Letter of Recommendation“) insbesondere in den Anfängen von den jeweiligen PB und ihren SG erstellt. Manche hatten dazu transparente Auswahlverfahren entwickelt, andere hingegen haben diese Schreiben tendenziell großzügiger an InteressentInnen ausgestellt. Jedoch hatte dies in der Realität keine Auswirkungen auf die tatsächliche Auswahl. Das liegt auch daran, dass bei EU-Auswahlverfahren i. d. R. genaue Vorschriften zu den erforderlichen einzureichenden Unterlagen bestehen und eine systematische Integration in die jeweiligen Evaluierungsprozesse notwendig wäre, um diese tatsächlich zu beeinflussen. So waren zumindest phasenweise innerhalb der Kommission zusätzliche Punkte für MRS-Initiativen im Gespräch. Die *Nominierung von EUSDR-Initiativen als Flugschiff*- und anschließend als *strategische Projekte* war ein weiterer Versuch, um besondere Aufmerksamkeit für die Förderprogramme von ausgewählten EUSDR-Maßnahmen zu erlangen (Interviews #13, #14, #15, #18, #24, #25, #31, #35, #37, #41, #48; vgl. Hahn 2011).

Anschubfinanzierungen zur Entwicklung von EU-Projektvorhaben oder zur Umsetzung von Kleinstprojekten wurden als relevante Instrumente entwickelt und getestet: Über die PB10 wurde der *Danube Region Project Fund* mit zwei Ausschreibungen konzipiert und umgesetzt. Es wurden insgesamt 1,35 Mio. Euro bereitgestellt, wovon 95 Prozent durch die Europäischen Kommission und 5 Prozent durch die Stadt Wien finanziert wurden: Rund 1.000 Bewerbungen wurden eingereicht, wovon letztendlich 48 Projekte zur Förderung ausgewählt wurden. Für das Nachfolgeprogramm *Danube Strategic Project Fund* bewarben sich 37 Projektinitiativen, 12 wurden ausgesucht. Mit den Förderungen wurden fast alle PB abgedeckt, und es beteiligten sich 42 Organisationen aus der gesamten Großregion an den einjährigen Maßnahmen, die von einer unabhängigen Jury ausgewählt wurden. Die Bewerbungszahlen verdeutlichen den

¹³¹ So hatte beispielsweise die DSTF eine solche kostenfreie Beratung gewonnen. Allerdings haben sie mithilfe dieser Unterstützung keine neuen Fördermittel akquiriert. Es ist unklar, ob dies an der Beratung oder der Initiative lag (Interview #48; vgl. Kapitel 6.2).

Bedarf für derartige Förderungen. Für operative Initiativen waren diese ein Baustein für die Entwicklung und Umsetzung von Aktivitäten, für die Netzwerkentwicklung oder zur Vorbereitung von größeren Projektvorhaben (z. B. DSTF, DCC, SNDR, DTC) (vgl. PA10 2018; Interviews #22, #39, #44, #48, #50). Zudem erfolgte 2017 ein *DTP Seed Money Facility Call* zur Vorbereitung von EU-Projektvorhaben. Eine Evaluierung hatte jedoch ergeben, dass die Ausschreibung zu einem ungünstigen Zeitpunkt erfolgte, da die Projektstarts zu spät für die Entwicklung von DTP-Projekten und zu früh für die neue EU-Finanzierungsperiode waren. Zudem waren die Förderungen für Projektträger mit hohen Hürden verbunden: Wie üblich bei DTP-Projekten war eine Vorlauf- und Kofinanzierung erforderlich, die für eine Summe von lediglich bis zu 50.000 Euro ungeeignet erscheint (vgl. Resch et al. 2018). Außerdem stellt das Land Baden-Württemberg seit mehreren Jahren über die Baden-Württemberg Stiftung (BWS) und das Staatsministerium Fördermittel für Kleinstprojekte und die Anschubfinanzierung für die Entwicklung von EU-Projektvorhaben bereit (vgl. Kapitel 5.3.3.1). Zudem existieren vereinzelt Förderprogramme zur Konzipierung von Interreg-Initiativen, z. B. das bayrische Programm „StartTransnational!“ oder die finanzielle Unterstützung vom Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung (vgl. BBSR 2018; EFRE Bayern 2018).

Auch wurden Instrumente im Rahmen der EUSDR entwickelt, um weitere finanzielle Ressourcen für die Strategie zu mobilisieren. Beispiele dafür sind der *Danube Financing Dialogue* (PB10-Initiative) und die *Danube Donors Conference* (gemeinsame Formatentwicklung Republik Moldau und PB10), die dazu dienen, potentielle Geldgeber und Initiativen zusammenzubringen (Interviews #2, #20, #39; vgl. Kapitel 5.3.3.4). Das *Danube Funding and Coordination Network*, das sich aus dem EU-PB7-Projekt Danube-Inco.Net heraus formiert hat, sollte dabei helfen, einen Innovationsfond für den Donaauraum nach dem Vorbild des EUBSR-Fonds zu kreieren. Dazu wurden zahlreiche Gespräche geführt, aber auch Positionspapiere formuliert. Dennoch ist es nicht gelungen, einen solchen Fond aufzusetzen. Jedoch überzeugten die verantwortlichen Stakeholder bestehende Förderinstitutionen davon, spezifische EUSDR-Calls auszuschreiben (z. B. über das BMBF) (vgl. DSP 2020; Kapitel 5.3.2.2, Abschnitt zu PB7). Abgesehen von Baden-Württemberg und den österreichischen Förderinstitutionen (ADA, Stadt Wien, Städtebund) scheinen EUSDR-Länder selbst kein spezifisches Budget für EUSDR-Maßnahmen bereitzustellen. Grundsätzlich existieren jedoch Förderprogramme, die relevante EUSDR-Themen im Raum finanziell

unterstützten (z. B. Norway Grants, Swiss Grants, Vizegrad-Fonds), aber eben keine spezifischen EUSDR-Töpfe haben (Interviews #2, #12, #25, #31, #39).

Zusammengefasst lässt sich also feststellen, dass grundsätzlich verschiedene Finanzierungsinstrumente für EUSDR-Maßnahmen zur Verfügung stehen. Allerdings wird nur bei einigen Programmen, wie etwa ausgewählten ESIF-OP, die EUSDR dezidiert berücksichtigt. Eine transnationale Ausrichtung der nationalen ESIF bringt technisch sowohl für die Verwaltungsbehörden als auch für die Projektträger Herausforderungen mit sich, die eigentlich im Kern nur über transnationale Programme gelöst werden können. Es ist jedoch durchaus sinnvoll, die OP mit den EUSDR-Zielen und -Prioritäten im Dialog zwischen den verschiedenen Stakeholdern ab- und möglichst anzugleichen.¹³² Denn auf diese Weise werden sie in einen größeren strategischen Rahmen für die Makroregion integriert und bieten zugleich die Möglichkeit, EUSDR-Lernprozesse für nationale/regionale Bedarfe zu adaptieren. So können EUSDR-Initiativen neues Know-how und Erkenntnisse vor Ort umsetzen. Dies ist beispielsweise dem rumänischen DTC über den OP-Wettbewerb gelungen. Der strategische Angleichungsprozess und die EUSDR-Aktivitäten insgesamt können auch dazu beitragen, dass die geringe Abrufquote von ESIF-Mitteln in den neuen EU-Mitgliedsstaaten gesteigert wird. Verwaltungsbehörden und fachspezifische Ressorts der Europäischen Kommission haben in der Vergangenheit häufig tendenziell ablehnend gegenüber Vorstößen reagiert, die die Absicht hatten, MRS in ihre Förderprogramme zu integrieren. In der Tat sind diese Ressorts in erster Linie ihren eigenen Policy-Zielen verpflichtet und müssen diese umsetzen. Daher entsteht der Eindruck, dass es den EUSDR-Governance-AkteurInnen bisher nicht ausreichend gelungen ist, die Vorteile von MRS für die Förderprogramme aufzuzeigen und diese entsprechend zu kommunizieren.

Insbesondere in Kapitel 6 wird deutlich, dass die Netzwerkbildungsprozesse dazu führen, dass Projekte effektiver und nachhaltiger umgesetzt und in einen strategischen Handlungsrahmen eingebettet werden sowie privat-öffentliche Partnerschaften sich verstärkt entwickeln und insbesondere Organisationen aus den neuen EU-Mitgliedsstaaten für kompetitive Programme wie Horizont 2020 fit gemacht werden. Verstärkte Überzeugungsanstrengungen sind auch insbesondere gegenüber den EU-Institutionen (GD NEAR, EAD) nötig, die für die Drittstaaten zuständig sind. Dabei wäre es

¹³² In ihrem neuen Verordnungsvorschlag hat die Europäische Kommission beispielsweise auch die Europäische Säule sozialer Rechte in die ESIF integriert (vgl. Europäische Kommission 2018c). Das könnte ein gutes Vorbild für die EUSDR sein.

durchaus sinnvoll, technische Hilfsmittel über IPA und ENI für die EUSDR-Governance in Verknüpfung mit den territorialen EU-Programmen (insbesondere CBC) und ggf. weiterer EU-Programme, zu denen die jeweiligen Länder Zugang haben, bereitzustellen. Das moldauische Beispiel der ADA-Finanzierung hat gezeigt, dass gute Synergien entstehen können. Das DTP hat eine enorme Bedeutung für die Umsetzung von EUSDR-Maßnahmen – allerdings ist es mit hohen bürokratischen Hürden, einem begrenzten Budget und thematischen Schwerpunkten verbunden. Zudem wird im Grundsatz die Strategie dem Programm untergeordnet, was einen zentralen Widerspruch darstellt. Eigentlich sollten die Prioritäten des DTP sich in erster Linie an denen der EUSDR orientieren und nicht umgekehrt.

Generell wäre es sinnvoll zu prüfen, ob verstärkt transnationale EU-Finanzierungen aufgelegt werden könnten, besonders in Bereichen wie Umwelt und Soziales, in denen Programme national ausgerichtet sind und eine transnationale Verzahnung zu Lernprozessen führen und mehr Wirkung entfalten könnte. In der neuen Förderperiode 2021–2027 wird es beispielsweise das transnationale EU-Programm für Beschäftigung und soziale Innovation geben. Die unterstützenden und ergänzenden EUSDR-Instrumente zur Information und Beratung zu EU-Programmen sind sehr wichtig, sollten erhalten und ausgebaut werden. Einzelne PBK und NK-Teams vermitteln bereits Informationen und ihr Know-how zu Fördermittelprogrammen. Des Weiteren sind Netzwerke zu diesen Themen (z. B. Innovation, ESF, Embedding Task Force) als gebündelte Kommunikationskanäle zu den EU-Institutionen (z. B. Praxiserfahrungen zu EU-Programmen, notwendige Vereinfachungen und Entbürokratisierung), aber auch für den Austausch untereinander von Bedeutung. Die Euro-Access-Plattform ist ein wichtiges Portal, das übergreifend zu sämtlichen EU-Ausschreibungen informiert – ein wichtiges Tool, da derartige Informationen bisher nur fragmentiert über verschiedene Webseiten zu finden sind. Eine besonders hohe Relevanz haben die Anschub- und Kleinstprojektförderungen, die für die Förderung von zivilgesellschaftlichen Initiativen sowie für die Projekt- und Netzwerkentwicklung relevant sind. Insgesamt gibt es also vielfältige Bemühungen, Fördermittel für EUSDR-Maßnahmen zu mobilisieren (z. B. Positionspapiere, Netzwerke, spezifische EUSDR-Ausschreibungen über verschiedene Programme). Dennoch ist die Finanzierung nicht optimal gelöst. Daher ist die Frage auch strittig, was als *EUSDR-Projekt* zählen darf; insbesondere das nachträgliche Monitoring und das damit verbundene „Labeling“ werden kontrovers diskutiert.

5.4 Zwischenfazit zur EUSDR: Handlungsrahmen für Netzwerke

In diesem Kapitel wurde die EUSDR als ein EU-Instrument empirisch untersucht, das politische Mobilisierungsprozesse auf verschiedenen territorialen und funktionalen Ebenen ausgelöst hat. Dabei wurde die EUSDR als ein strategischer Handlungsrahmen für die Initiierung und Weiterentwicklung von Netzwerken erforscht. Die Mobilisierungs- und Netzwerkbildungsprozesse haben Auswirkungen auf Kooperationsstrukturen und die Politikgestaltung im Donauraum. Fallbeispiele für operative und flankierende EUSDR-Netzwerke werden in Kapitel 6 untersucht. Zunächst jedoch werden die Ergebnisse dieses Kapitels zur EUSDR und zu deren Umsetzung zusammengefasst.

Die EUSDR baut auf vorhandenen Kooperationsstrukturen im Donauraum auf, die jedoch insgesamt eher fragmentiert waren. Die EUSDR bildet konzeptionell und praktisch ein strategisches Dach für verschiedene Formen und Organisationen der Zusammenarbeit. Daher kann die Strategie als Versuch gewertet werden, die Kooperationsstrukturen auf ein neues Niveau transnationaler Zusammenarbeit zu bringen. Das historische Erbe von wechselnden politischen Machtkonstellationen, ethnischen Konflikten und postsozialistischem Wandel beeinträchtigt jedoch bis heute die Zusammenarbeit in der Großregion. Zahlreiche Initiativen wie der Donaukooperationsprozess, die Internationale Kommission zum Schutz der Donau (IKSD) oder die Donaurektorenkonferenz waren wichtige Ausgangspunkte für die Strategie und weitere Mobilisierungsprozesse (vgl. Kapitel 5.1). Bisherige Untersuchungen zu den MRS EUSALP und EUBRS deuten darauf hin (vgl. Gänzle 2015, 2016, 2019; Gänzle und Kern 2016, 2017; Koschkar 2017; Balsiger 2016; Klotz und Trettel 2017), dass die Intensität und Reichweite der vorhandenen Strukturen offensichtlich zum Zeitpunkt der MRS-Entwicklung und -Umsetzung im Donauraum geringer ausgeprägt waren als bei den anderen beiden Strategien. Daher benötigten die beteiligten AkteurInnen verständlicherweise mehr Zeit für den Aufbau der EUSDR-Governance in der Entwicklungsphase und in den ersten Umsetzungsjahren (ca. 2011–2013).

Der EUSDR-Soft-Policy-Prozess umfasst verschiedene Phasen von den Problem(re)definitionen und den Konsultations- und Diskussionsprozessen über die (Re-)Formulierungen der EUSDR (bzw. einzelner Elemente) bis hin zu den verschiedenen Phasen der EUSDR-Umsetzung und den EUSDR-Evaluierungen und -Bewertungen (vgl. Kapitel 5.2, Abbildung 13). Die Phasen haben sich bisher mehrfach wiederholt und so reflexive Lernprozesse ermöglicht (vgl. Gänzle 2016, 2019). Gänzle und Mirtl (2019)

konstatieren, dass sowohl das Monitoring als auch die Evaluierung eine Schwachstelle im experimentellen Governance-Prozess darstellen. Die Ergebnisse dieser Arbeit verdeutlichen, dass die Problematik bereits in einer früheren Phase beginnt, und zwar bei der adäquaten Ziel- und Indikatorenformulierung, die dann wiederum kein passendes Monitoring und Evaluieren zulässt. Dabei bestehen folgende Herausforderungen: 1) Entwicklung von Zielen, die tatsächlich auf der EUSDR-Ebene *nachweisbar* und *erreichbar* sind und zugleich für den heterogenen Raum *relevant* sind. So ist es doch z. B. schwierig, zu beweisen, dass durch MRS-Aktivitäten die EU-Absorptionsquote erhöht wurde (PB10-Ziel). Zudem ist z. B. der soziale Innovationsbedarf in Deutschland möglicherweise ein ganz anderer als in der Republik Moldau (vgl. Kapitel 5.3). 2) Die EUSDR hat kein eigenes Budget zur Umsetzung von Maßnahmen. Daher ist ein Abgleich mindestens mit EU-Programmen notwendig, und gleichzeitig können durch EUSDR-Aktivitäten EU-Politiken besser implementiert werden. 3) Möglicherweise ist es notwendig, operative Stakeholder konzertiert in den Zielbildungs- und Indikatorenprozess einzubinden, wie das Beispiel PB6 zeigt (vgl. Kapitel 5.3.2.2, Abschnitt zu PB6; Kapitel 6.2). Denn diese setzen in letzter Konsequenz Maßnahmen um und können eben nicht über die Vergabe von EUSDR-Fördergeldern gesteuert werden. Die Implementierung der EUSDR hat bereits verschiedene Phasen durchlaufen: vom Aufbau der Governance über eine intensiviertere Umsetzung und entsprechende Institutionalisierungsprozesse bis hin zu Stagnation und Versuchen der Wiederbelebung. Die EUSDR-Governance und Verbesserungen durch Lernprozesse (inkl. anderer Kooperationsformate) haben zu Weiterentwicklungen geführt.

Durch die EUSDR-Zusammenarbeit hat sich eine neue *funktionale* Governance-Ebene etabliert, die allerdings keine *neue territoriale* Entscheidungsebene konstituiert. Die EUSDR-Governance kann als MLG beschrieben werden (vgl. Piattoni 2016; Gänzle 2016), da fünf territoriale Ebenen (kommunale, regionale, nationale, europäische und internationale Ebene) direkt oder indirekt in der EUSDR-Governance-Architektur mitwirken. Zudem sind nichtstaatliche AkteurInnen vor allem aus dem Dritten Sektor an der EUSDR-Umsetzung beteiligt. Die EUSDR ist durch eine komplexe, polyzentrische Führung gekennzeichnet, die gemeinsam von der Kommission, der EUSDR-Triopräsidenschaft, dem DSP, dem NK-Gremium und den elf PB wahrgenommen wird (vgl. Tabelle 11). Auf europäischer Ebene ist die Europäische Kommission mit der GD Regio für die MRS-Entwicklung, die Gesamtsteuerung und das Monitoring zuständig. Sie koordiniert über die Interservice Group und die bilaterale Zusammenarbeit

den Austausch und die Einbindung von relevanten GD-Fachressorts – ein Aspekt, der vom Engagement individueller AkteurInnen abhängig ist und im Zeitverlauf variiert hat. Der Rat veranlasst die MRS-Konzipierung, verabschiedet diese und begleitet sie mittels Entschliefungen. Die informelle Gruppe MRS-HLG (VertreterInnen der EU-27 und der MRS-beteiligten Drittstaaten) dient der Unterstutzung der EU-Institutionen, wird in der EUSDR-Praxis aber eher als blockierendes Gremium wahrgenommen. Die Rolle und Arbeit der transnationalen NK-Gruppe (KoordinatorInnen der EUSDR in den 14 Ländern) wurde 2014 gemeinsam mit der Einfuhrung des EUSDR-Trioprasidentschaftskonzepts (politische Fuhung) nachgebessert und beide Gremien haben eine bedeutende Fuhungsfunktion erhalten. Auferdem wurde als EUSDR-Einheit der DSP erstmals 2015 als Pilot in Brüssel in der LVBW eingerichtet mit dem Ziel, die EUSDR-Zusammenarbeit und -Umsetzung zu unterstutzen.

Die PBK mit ihren SG und Arbeitsgruppen sind dafur zuständig, dass tatsächlich EUSDR-Maßnahmen in den elf Schwerpunktbereichen implementiert werden. Die Organisations- und Umsetzungsformen und damit auch die Ergebnisse variieren zwischen den PB. Dennoch haben Angleichungsprozesse zwischen den PB in den letzten Jahren stattgefunden. Die Kommission hatte hier bewusst keine detaillierten Vorgaben gemacht, um Experimentiererraume zu ermoglichen. In der Tendenz scheint die Zusammenarbeit einfacher und intensiver gestaltbar zu sein, wenn in den jeweiligen Politikfeldern zumindest eine *geteilte Zuständigkeit* zwischen EU und Ländern besteht (z. B. PB6, PB7, PB8). Auf diese Weise kann die EUSDR-Zusammenarbeit auf vorhandenen Strukturen und transnationalen EU-Forderprogrammen (z. B. Horizont, COSME, LIFE) aufbauen und weiterentwickelt werden, insbesondere in Themenfeldern mit transnationalem Handlungsdruck (z. B. Umwelt, Infrastruktur). Dies gilt auch uber EU-Grenzen hinaus, obgleich Drittstaaten eingeschränkt handlungsfahig sind (z. B. begrenzter Zugang zu EU-Programmen). Jedoch bedeutet dies nicht, dass eine Zusammenarbeit auf EUSDR-Ebene bei ausschließlicher nationaler Zuständigkeit nicht durchfuhrbar ist. Denn die EUSDR ermoglicht weiche Formen der Kooperation in Bereichen, wo es ggf. einen Bedarf gibt (z. B. Soziales) und ein Erfahrungsaustausch bereits einen Gewinn darstellt, d. h. Lernprozesse (u. a. Best Practices, Policies) stattfinden. Die PBK spielen eine entscheidende Rolle fur den Erfolg der EUSDR. Die PBK-Arbeit hangt von den verfugbaren Kapazitäten und Ressourcen, der institutionellen Position und den Entscheidungskompetenzen, der Kontinuität der Stellen-

besetzung sowie von der persönlichen Motivation und Fähigkeit (z. B. Führung, Moderation) der PBK ab.

Die PB-SG-Mitglieder sind zwar primär aus den nationalen Ministerien, zwischenzeitlich wurden jedoch zahlreiche weitere AkteurInnen in die Arbeiten eingebunden – internationale Organisationen wie UNWTO und IKSD, EU-Institutionen wie EWSA und Fachressorts der Kommission, RepräsentantInnen subnationaler Organisationen wie des Rats der Donaustädte und -regionen und weitere gesellschaftliche Initiativen wie DCC und DCSF sind aktiv. Allerdings werden die SG oft als Schwachstelle in der Governance wahrgenommen, da insbesondere bei den ministeriellen SG-Mitgliedern eine hohe Fluktuation besteht und sie oft über keine ausreichenden Entscheidungskompetenzen in ihren Institutionen verfügen. Zudem tagen sie i. d. R. nur zwei Mal pro Jahr und haben keine ausreichenden Kapazitäten, Ressourcen und ggf. Kompetenzen für die Umsetzung konkreter EUSDR-Maßnahmen (vgl. Kapitel 5.3.2; Metis 2019; EUSDR 2020). Daher haben zusätzlich zu den SG mittlerweile zahlreiche PB Arbeitsstrukturen entwickelt, teilweise entsprechend den PB-Zielen (z. B. PB6, PB8), und häufig operative Stakeholder mit eingebunden. Insbesondere PB10 und PB6 ist es so gelungen, eine Vielzahl von AkteurInnen zu mobilisieren und zu beteiligen. Im Kontext der PB6 wurden Task Forces gegründet, die vor allem als Bottom-up-Prozess-Initiativen durch operative AkteurInnen entwickelt wurden und den PBK6 („top down“) begleiteten. Die PB10 hat mit der D-LAP eine bedeutende Plattform für lokale öffentliche und nichtstaatliche Stakeholder geschaffen.

Die Beteiligungs- und Unterstützungsstrukturen variieren also zwischen den PB, aber auch zwischen den Ländern. Die EUSDR-Länder haben üblicherweise nationale interministerielle Arbeitsgruppen unter der Leitung der NK gegründet und stimmen sich so EUSDR-übergreifend ab. Zusätzlich existieren teilweise weitere Arbeitsgruppen, Plattformen oder Beiräte für den Fachaustausch (z. B. mit nationalen EU-Verwaltungsbehörden). Zudem arrangieren nationale EUSDR-Stakeholder u. a. Veranstaltungen zur Information, für Beteiligungsprozesse und zur Unterstützung von operativen AkteurInnen. Allerdings gibt es Unterschiede in der Art der Partizipation (z. B. hoher Informationsanteil vs. aktives Einbringen von Ideen und Vorschlägen) und im Umgang mit den Ergebnissen (z. B. keine Weiterverwendung vs. konkretes Benutzen der Ergebnisse für die Politikentwicklung zur EUSDR). Darüber hinaus hat beispielsweise Baden-Württemberg eine EUSDR-Servicestelle im Staatsministerium eingerichtet, die EUSDR-AkteurInnen unterstützt und vernetzt. Zusätzlich hat das Land eigene Mittel

zur Anschubfinanzierung zur Verfügung gestellt. Die Unterstützungsstrukturen haben dadurch eine echte Hebelwirkung für zahlreiche operative EUSDR-Initiativen entfaltet. Ein weiteres Beispiel ist das dreijährige Projekt „Danube Connects“ der Republik Moldau, das von der österreichischen ADA finanziert wurde und Synergien zwischen den verschiedenen Formen der ETZ geschaffen hat (MRS, CBC und transnationale Zusammenarbeit) (vgl. Kapitel 5.3.3).

Zudem sind Konsultations- und Revisionsprozesse sowie das EUSDR-Jahresforum wichtige Instrumente für die Aktivierung und Beteiligung zahlreicher AkteurInnen. Aufgrund der komplexen EUSDR-Governance, die auf verschiedenen Ebenen und in diversen Kontexten Stakeholder mobilisiert, sind neue Querverbindungen im MLG entstanden (z. B. zwischen einer Region aus Land X mit der Zivilgesellschaft aus Land Y). Die EUSDR hat neue Stakeholder für ihre Anliegen aktiviert und bestehende Initiativen (zumindest in Teilen) integriert. Jedoch war dies nicht nur von Erfolg gekrönt, sondern es existier(t)en auch Prozesse der Demobilisierung (z. B. ARGE Donau, Danube Urban Platform, Donaukooperationsprozess) oder Nichtmobilisierung (z. B. sind nur wenige AkteurInnen aus der Wirtschaft und wenige Stakeholder aus Nicht-Donau-Ländern in die EUSDR involviert). Aus den empirischen Daten lassen sich dafür die folgenden Erklärungen ableiten: Die EUSDR verfügt über kein eigenes Finanzierungsprogramm für Maßnahmen. Konkurrenzformate wie Urban Agenda sind möglicherweise ansprechender (u. a. für westliche Städte). Die Art der Zusammenarbeit des betreffenden Gremiums entspricht nicht mehr den Standards der modernen transnationalen Kooperation (z. B. ARGE Donau, Danube Tourist Commission) und wird daher durch neue EUSDR-Angebote abgelöst. Nicht-Donau-Länder oder Länder, in denen die Donau nur wenig präsent ist, mussten in den Anfängen in ihrer Kommunikationsarbeit verdeutlichen, dass es sich bei der EUSDR nicht nur um den Fluss und entsprechende Umweltthemen handelt (vgl. Kapitel 5.3.3.4 zu Moldau). Donauländer wie Serbien konnten einfacher Sinnhaftigkeit und emotionale Verbindungen erzeugen, da die Donau eine bedeutende Rolle im Alltag vieler Menschen spielt. Der tatsächliche Mehrwert der MRS-Zusammenarbeit wurde vielfach diskutiert, in diversen Berichten analysiert und Handreichungen wurden dafür entwickelt (vgl. u. a. Europäische Kommission 2013a, EUSDR 2020). Dennoch stehen EUSDR-Governance-AkteurInnen vor der Herausforderung, diese zu vermitteln. In den Anfängen haben daher einige Governance-AkteurInnen traditionelle Wege gesucht, die z. B. wie die Vergabe von Fördermitteln funktionieren: Sie haben Projekte ausgewählt, ohne den Initiativen den

Nutzen der EUSDR hinreichend zu verdeutlichen. Die EUSDR-Zusammenarbeit erfordert jedoch Methoden, die sich eher auf das Koordinieren, Vernetzen und Unterstützen von operativen Initiativen konzentrieren, um tatsächlich einen Mehrwert zu erzeugen.

Die begrenzten Ressourcen und Kapazitäten von zentralen EUSDR-Governance-AkteurInnen resultieren letztendlich in einer begrenzten Mobilisierungs- und Unterstützungsfähigkeit. Die Beispiele Moldau und Baden-Württemberg haben jedoch gezeigt, dass es sich lohnt, in die EUSDR-Kernstruktur zu investieren, damit das Potential der MRS-Zusammenarbeit ausgeschöpft werden kann. Denn diese ist aktuell mehrheitlich unterfinanziert (vgl. Kapitel 5.3.4). Trotz aller Widrigkeiten ist es gelungen, eine Vielzahl von Stakeholdern für die EUSDR zu mobilisieren (vgl. z. B. die EUSDR-Netzwerkfallbeispiele in Kapitel 6) sowie bestehende Initiativen zu integrieren (z. B. IKSD, Donaurektorenkonferenz, Regionaler Kooperationsrat) und teilweise weiterzuentwickeln (z. B. Rat der Donaustädte und -regionen). Denn die EUSDR eröffnet flexible und innovative Formen der Zusammenarbeit, die die Grenzen von Ländern, territorialen Ebenen, Sektoren und Politikfeldern überwinden, und bietet einen strategischen Handlungsrahmen. Und obgleich kein EUSDR-Finanzierungsprogramm existiert, hatten Stakeholder dennoch insbesondere in den Anfängen die Hoffnung, dass sich dies mit der Finanzierungsperiode 2014–2020 ändern würde (Teilnehmende Beobachtungen 2012). Die EUSDR-Governance-AkteurInnen haben verschiedene Versuche gestartet, um finanzielle Mittel für die EUSDR aufzutreiben und dadurch die Attraktivität für ein EUSDR-Engagement zu erhöhen: über Netzwerke (z. B. Danube Funding and Coordination Network), Anschubfinanzierungen (z. B. START, Danube Strategic Project Fund, Staatsministerium Baden-Württemberg), den ESIF-Einbettungsprozess (v. a. CBC-Programme) und über Informations- und Beratungsangebote (z. B. Online-Portal Euro-Access, PB-Beratung). Außerdem ist das DTP-Förderprogramm ein Anreiz, um im Rahmen der EUSDR aktiv zu werden, denn es erfordert klare Projektbezüge zur Strategie (vgl. Kapitel 5.3.4).

Die EUSDR bot bzw. bietet Drittstaaten den Ansporn und die Möglichkeit, sich an die EU auf partnerschaftliche Weise weiter anzunähern, begünstigt Lernprozesse zur europäischen Zusammenarbeit, unterstützt die Policy-Entwicklung und Reformen im eigenen Land und ermöglicht konkrete operative Projekte. Allerdings ist die Beteiligung mit vielfältigen Hürden verbunden, da die Länder kaum eigene Ressourcen und Kapazitäten aufbringen können; zugleich wird die EUSDR-Kooperation durch die für die

Erweiterungs- und Nachbarschaftspolitik zuständigen EU-Institutionen (GD NEAR, EAD, EU-Delegationen) nicht ausreichend unterstützt und teilweise sogar die Verwendung von EU-Mitteln blockiert. Die langjährigen EU-Mitglieder haben ein Interesse daran, über die EUSDR die Region als Ganzes politisch zu stabilisieren und wirtschaftliche Entwicklungen zu begünstigen. Für neue EU-Länder ist die EUSDR sicherlich ein interessantes Instrument, um aktiver an der Gestaltung Europas mitzuwirken und zugleich gegenüber den westlichen Ländern in verschiedenen Bereichen aufzuholen (u. a. Infrastruktur, Innovation, Wirtschaft) (vgl. Kapitel 5.3).

Insgesamt befindet sich die EUSDR im Spannungsverhältnis zwischen Flexibilisierung und Institutionalisierung: Die Flexibilität ermöglicht innovative, sektorenübergreifende und informelle Kooperationen. Der fortschreitende Institutionalisierungsprozess dient dazu, die Zusammenarbeit zu formalisieren und in gewisser Weise vom individuellen Engagement stärker zu entkoppeln – er nimmt ihr dadurch jedoch eine gewisse Flexibilität. Die EUSDR-Governance ist durch eine hohe Komplexität gekennzeichnet, in der die verschiedenen Governance-Formen Hierarchie, Netzwerk und Wettbewerb zusammenwirken und teilweise Konflikte auslösen und ggf. zu fehlender Leadership führen. Die EUSDR als Ganzes kann als Soft-Policy-Netzwerk beschrieben werden, das eine Mischung aus partizipativen und federführenden Netzwerkkoordinationsmodellen darstellt. Aufgrund der polyzentrischen Führung existieren mehrere Knoten, die gemeinschaftlich koordinieren (oder auch nicht). Verschiedene EUSDR-Gremien sind eher nach dem federführenden Modell organisiert, z. B. die PB mit den PBK und SG oder die interministeriellen Arbeitsgruppen mit den NK. Zahlreiche EUSDR-Governance-AkteurInnen sind in hierarchischen Institutionen verortet, haben aber keine Weisungsbefugnis für die beteiligten Mitglieder, die sie koordinieren. Dadurch entstehen gewisse Hierarchiekonflikte bzw. wird ein Umdenken der KoordinatorInnen gefordert, die Anreize und einen Mehrwert für die ressortübergreifende Zusammenarbeit schaffen müssen, da sie keine Weisungsbefugnis haben.

In der Pilotphase des DSP entstanden Konflikte, da das DSP-Mandat nicht abschließend geklärt war. Es gab unterschiedliche Auslegungen dazu, ob der DSP den PB hierarchisch übergeordnet ist und dadurch eine Weisungsbefugnis hat oder ob er als eine Art Service- und Unterstützungsstelle für die EUSDR-Governance-AkteurInnen agieren sollte. Die unterschiedlichen multilateralen, transnationalen oder MRS-Kooperationen können einen Wettbewerb zwischen den verschiedenen Angeboten erzeugen. Denn die Stakeholder haben nur begrenzte Kapazitäten und Ressourcen, was

Prioritätensetzungen erforderlich macht. So wird beispielsweise der Umweltbereich intensiv im Rahmen der MRS bearbeitet, und allein zwei MRS-Beteiligungen können schon massive Engpässe schaffen, wenn die zuständige Person an allen SG-Terminen teilnehmen möchte (vgl. Kapitel 5.3.2 zur PB-Arbeit). Daher können neue, alternative Kooperationsangebote wie die Urban Agenda auch Demobilisierungsprozesse auslösen. Wettbewerb kann aber auch zwischen EUSDR-Initiativen entstehen (u. a. um die Deutungshoheit oder Fördermittel), wenn die betreffenden Themenfelder von mehreren AkteurInnen bearbeitet werden und zwischen ihnen keine ausreichende Kooperation besteht. Die Kommission hat zudem Wettbewerb durch hierarchische Vorgaben erzeugt. So hat z. B. die Auflage der thematischen Fokussierung der EUSDR-Jahresforen nach Ulm 2015 dazu geführt, dass die gastgebenden Länder nicht mehr die Strategiethemata als Ganzes im Blick haben, sondern ihre eigenen nationalen EUSDR-Schwerpunkte i. d. R. im Fokus der Veranstaltung stehen. Insgesamt hat die Governance-Form Wettbewerb in der Tendenz eher negative Effekte und sollte bei dieser Art der Zusammenarbeit nur bewusst eingesetzt werden (z. B. Fördermittel).

In der Literatur zu den NMG wird vielfach diskutiert, welche Mechanismen zu mehr Erfolg und Wirksamkeit führen. Der „Schatten der Hierarchie“ bzw. das Androhen von möglichen hierarchischen Interventionen wird dabei als ein Lösungsansatz vorgeschlagen (vgl. Börzel 2006; Héritier und Rhodes 2011; Kapitel 3.2.4). Dies scheint keine wirksame Option für die MRS-Zusammenarbeit zu sein, vielmehr sollten Anreize und Angebote im Rahmen der EUSDR klar kommuniziert werden. Wie bei anderen NMG-Formen auch haben Parlamente und die Judikative im Kontext der EUSDR nur geringe oder gar keine Relevanz. Klarstellungen zum Soft Law können jedoch von der Judikative eingefordert werden und sind daher eher unproblematisch (vgl. Brohm 2012). Die Donauparlamentarierkonferenz ist eine EUSDR-Plattform, bei der verschiedene ParlamentarierInnen der EU-, der nationalen und der subnationalen Ebene sich austauschen und vernetzen. Zudem nehmen einige auch am EUSDR-Jahresforum teil. Eine weitere Stärkung der Parlamente wäre jedoch erstrebenswert, denn diese können bestimmte MRS-Governance-Defizite ausgleichen, indem sie die folgenden Aufgaben übernehmen: Überwachung der EUSDR-Umsetzung, horizontale und vertikale Vernetzung mit den Parlamenten im Donauraum sowie die Kommunikationsfunktion als Vermittler zwischen EUSDR-Stakeholdern und den Menschen, um die Beteiligung zu erhöhen und die Öffentlichkeitsarbeit zu verbessern (vgl. Abels 2018).

Die Wirkungsmessung zur EUSDR als NMG ist mit vielfältigen Herausforderungen verbunden – ein Aspekt, der mit anderen NMG-Formen geteilt wird. Die Gründe beginnen bereits – wie oben geschildert – bei der Ziel- und Indikatorenformulierung der EUSDR selbst. Diese können kaum wissenschaftlich überprüft werden, auch weil sie der permanenten Anpassung unterliegen. Dennoch wurde in diesem Kapitel deutlich, dass die EUSDR tatsächlich Einfluss auf die Politikgestaltung und die Kooperationsstrukturen im Donauraum hat: Zahlreiche Kooperationen wurden in die EUSDR integriert, die EUSDR bildet einen strategischen Handlungsrahmen und die Zusammenarbeit der EUSDR-Governance-AkteurInnen wurde initiiert. Der Donaukooperationsprozess wurde durch die EUSDR abgelöst, eine Vielzahl von ETZ-Programmen nahm Bezug auf die EUSDR (z. B. CBC-Programme, DTP), transnationale Gremien (z. B. Gemischte Regierungskommissionen), subnationale Partnerschaften und bilaterale Treffen stehen im Zeichen der EUSDR (vgl. Kapitel 5.3.3) und neue Netzwerke wurden gegründet (vgl. Kapitel 6). Die EUSDR beeinflusst in unterschiedlichem Ausmaß auch die Politikgestaltung und -umsetzung auf unterschiedlichen territorialen Ebenen im Raum. So tragen Aktivitäten zur verbesserten Implementierung von EU-Politiken und Vereinbarungen innerhalb der EU und in Drittstaaten bei, z. B. mit Blick auf die ETZ, die Strukturpolitik, die Biodiversitätsstrategie, die Innovationspolitik oder die Assoziierungsabkommen. Besonders engagierte EUSDR-Stakeholder haben auch erreicht, dass die EUSDR in spezifischen Politikbereichen aufgegriffen wird, z. B. in der Innovationsstrategie Serbiens, im Masterplan zum Schutz der biologischen Vielfalt in Bayern, in der Verlängerung des Stör-Fischereiverbots in Rumänien und natürlich in der Europapolitik der Länder.

6. Analyse der EUSDR-Netzwerke

6.1 Einführung

In diesem empirischen Hauptkapitel werden fünf operative und flankierende EUSDR-Netzwerke auf der Basis des theoretischen Erklärungsmodells untersucht, das in Kapitel 3.4 erarbeitet wurde. Diese Netzwerke haben mindestens drei Organisationsmitglieder, arbeiten auf der Grundlage von gemeinsamen Zielen (vgl. Kenis und Raab 2008), agieren transnational und sind explizit im Rahmen der EUSDR aktiv. Sie haben sich in ihrer Entstehungsgeschichte der EUSDR verschrieben. Um Schlussfolgerungen für die EUSDR politikfeld- und sektorenübergreifend ziehen zu können, handelt es sich um Netzwerke, die in verschiedenen EUSDR-PB tätig sind und mannigfaltige Konstellationen der teilnehmenden Netzwerkmitglieder und Organisationsformen aufweisen. Der Grad der Integration in EUSDR-Strukturen variiert zwischen den Initiativen. Die ausgewählten Netzwerkbeispiele sind alle in einem gewissen Maße erfolgreich (gewesen). Im Kontext der EUSDR sind zahlreiche Ideen für Initiativen entstanden, die zwar im Internet und innerhalb der Strategie kursierten, aber nicht realisiert wurden oder erfolglos waren. Teilweise tragen die gleichen Initiativen auch unterschiedliche Namen und es entsteht der Eindruck, dass es sich um mehrere Netzwerke handelt. Die ausgewählten Beispiele haben im Gegensatz dazu ein mehrjähriges Bestehen zu verzeichnen und tatsächlich Netzwerkeffekte, d. h. Ergebnisse auf Organisations-, Netzwerk- und Gemeinschaftsebene (inkl. eines Beitrags zur EUSDR-Umsetzung und ggf. Entwicklung), erzeugt (vgl. Kapitel 3 mit dem dort entwickelten Erklärungsmodell und Kapitel 4).

Das Kapitel ist wie folgt strukturiert: Jedes Netzwerk wird in einem Unterkapitel detailliert untersucht. Nach einer Einführung zum jeweiligen Thema der Initiative werden die operativen und flankierenden Netzwerkbeispiele anhand von Netzwerkentwicklung, -funktionsweise und -kontext (unabhängige Variablen) sowie -effekte (abhängige Variable) analysiert. Basierend auf umfangreichen empirischen Daten werden mithilfe der qualitativen Inhaltsanalyse die verschiedenen Variablen untersucht und abschließend wird der Einfluss der unabhängigen auf die abhängige Variable resümiert (vgl. Kapitel 4). Im Zwischenfazit werden die Ergebnisse der Netzwerke zusammengefasst, miteinander verglichen und deren Bedeutung im EUSDR-Rahmen auch in Kontrast zu weiteren, ggf. erfolglosen Initiativen reflektiert.

6.2 Netzwerk zur Erhaltung der Biodiversität

6.2.1 Einführung in die Netzwerkthematik

Die europäische Umweltpolitik wurde als eine Art Nebenprodukt der wirtschaftlichen Integration bereits in den 1970er Jahren lanciert, um eine Harmonisierung der unterschiedlichen nationalen Rechts- und Verwaltungsvorschriften zu erreichen. Das ursprüngliche Ziel der Mitgliedsländer war es, dass die europäische Ebene gemeinsame Umweltstandards schafft, anschließend erwarteten sie jedoch mehr Flexibilität bei der Anwendung. Manche Länder woll(t)en strengere Regeln als andere etablieren. In der EU, aber auch im internationalen Kontext ist die Umweltpolitik also ein konfliktgeladenes Politikfeld zwischen Ländern, aber auch zwischen verschiedenen Interessengruppen (z. B. wirtschaftliche Interessen vs. Umweltaktivisten). Der Umweltbereich ist zudem ein Themengebiet, das seit einigen Jahren zu enormen zivilgesellschaftlichen Mobilisierungsprozessen von der lokalen bis zur globalen Ebene geführt hat (vgl. Piattoni 2010: 132ff.; Knill 2008: 214).

Die Erhaltung der Biodiversität ist ein zentrales Ziel der europäischen Umweltpolitik, und die EU-Biodiversitätsstrategie bietet dazu eine wesentliche politische Handlungsorientierung (vgl. Europäische Kommission 2011). Die Störe gehören zu den vom Aussterben bedrohten Tierarten in Europa: In der Donau und im Schwarzen Meer lebten ursprünglich sechs einheimische Arten, von denen eine ausgestorben ist und die verbleibenden fünf gefährdet sind. Die großen Süßwasserfische zählen zu den ältesten Lebewesen der Erde, sie existieren seit 200 Mio. Jahren fast unverändert. Ihr Lebensraum sind die Flüsse und Meere in Europa, Asien und Nordamerika. Störe migrieren über große Distanzen zwischen Süß- und Salzwasser, insbesondere um zu laichen. Ihre Fortpflanzung ist ein komplizierter und langwieriger Prozess, da die Störe teilweise Dekaden benötigen, bis sie erwachsen sind und sich das erste Mal reproduzieren können. Dämme wie das Eiserne Tor und Veränderungen der natürlichen Donauroute z. B. aufgrund des Hochwasserschutzes oder des Schiffsverkehrs haben dazu geführt, dass sie Lebensräume verloren haben oder wichtige Migrationsrouten zu den Laichplätzen blockiert wurden. Die Überfischung in der Vergangenheit und das weiter anhaltende illegale Fischen – insbesondere für den beliebten Kaviar – sind weitere Gründe, weshalb der Stör zu den gefährdeten Tierarten zählt. Trotz einer internationalen Vereinbarung zum Schutz des Störs (Berner Konvention, 2005) sinkt die Population weiter (vgl. DSTF 2013, 2017).

6.2.2 Netzwerkentwicklung¹³³

Als 2005 ein internationaler Aktionsplan zum Schutz des Störs im Donaueinflussbecken im Rahmen der Berner Konvention vom Europarat verabschiedet wurde, war die Mehrheit der EUSDR-Länder noch nicht Teil der EU (vgl. Council of Europe 2005). Der Aktionsplan beruht auf empirischen Datenanalysen, die von einer Gruppe von WissenschaftlerInnen und UmweltschützerInnen aus dem Donaueinflussbecken sorgfältig aufbereitet wurden:

„It was really a good scientific input when the plan was proposed and many of the measures are actual source today. We made this screening recently under another technical assistance contract funded by the European Investment Bank and we discovered that these measures are very actual, many of them. So we cannot complain about the scientific quality“ (Interview #48, Pos. 6).

Das ist das Resümee der Netzwerkmanagerin, die das Netzwerk Danube Sturgeon Task Force (DSTF) mit initiiert und entwickelt hat. Kernproblem des Aktionsplanes ist aus ihrer Sicht die unzureichende Koordinierung zwischen den EUSDR-Ländern und zu gering ausfallende Umsetzungsmaßnahmen in denselben: *„A lack of coordination between the countries (...). The implementation was the problem. Because coming only from the NGO side with less governmental support“* (Interview #48, Pos. 6) (*institutionelle Rahmenbedingungen*). Das heißt, die Kerngruppe, die den Aktionsplan formuliert hat, besteht aus VertreterInnen des Umweltschutzes. Die Organisationen dieser Gruppe (IAD – International Association for Danube Research¹³⁴, WWF – World Wide Fund for Nature¹³⁵, Stör-ExpertInnen der WSCS – World Sturgeon Conservation Society¹³⁶) waren auch der Ausgangspunkt der neuen DSTF (*vorhandene Relationen*). Den entscheidenden Unterschied bildete der *EUSDR-Kontext* bereits in der Entwicklungsphase der Initiative: Das Netzwerk wurde im Januar 2012 als Arbeitsgruppe (AG) des PB6 Biodiversität mit starker Unterstützung durch PBK6 etabliert und die Internationale Kommission zum Schutz der Donau (IKSD) war von Anfang an als Kernmitglied integriert. Im Rahmen der 1998 gegründeten internationalen

¹³³ Zum Zeitpunkt der Erhebung war das Netzwerk fünf Jahre alt.

¹³⁴ Die IAD ist eine Wissenschaftsinitiative, die 1956 von AkteurInnen aus Österreich, Bulgarien und Rumänien gegründet und anschließend auf weitere EUSDR-Länder ausgeweitet wurde. Sie gehört damit zu den ältesten NGOs in der Region. Mittlerweile hat die IAD einen Beobachterstatus bei der IKSD und liefert dabei wissenschaftliches Know-how zum Wassermanagement (vgl. DSTF 2016: 5).

¹³⁵ Die internationale NGO WWF wurde 1961 gegründet und hat das Ziel, die Tierwelt zu schützen, sich mit ihren Maßnahmen für die Erhaltung der Biodiversität einzusetzen und ein ökologisches Bewusstsein bei den Menschen zu schaffen (vgl. DSTF 2016: 6).

¹³⁶ Die WSCS wurde 2003 als globale Plattform für den Wissensaustausch zum Schutz des Störs etabliert (vgl. DSTF 2016: 7).

Organisation IKSD kooperieren die 14 EUSDR-Länder und die EU, um das Donauschutzabkommen¹³⁷ und die europäische Wasserschutzrichtlinie umzusetzen (Interviews #48, Pos. 10, #37, Pos. 23; vgl. DSTF 2016: 4). Das heißt, neue Konstellationen der Zusammenarbeit wurden durch die DSTF-Initiierung erlangt. Der PBK6 resümiert rückblickend:

„Es gibt eine Gruppe Experten, die aber nicht organisiert ist. Irgendwie kennen sich alle (...). Dann haben wir gleich beim ersten Treffen gesagt: ‚Okay, dann machen wir die Danube Sturgeon Task Force (...) mit dem Ziel, eine Struktur, also Governance reinzubringen.‘ Ein Netzwerk zu gründen, um (...) die Strategie Sturgeon 2020 zu erarbeiten und daraus wiederum Projekte abzuleiten. Da waren alle begeistert“ (Interview #37, Pos. 23).

Die IAD und der WWF hatten bereits im EUSDR-Konsultationsprozess Initiativen zum Schutz des Störs vorgeschlagen (Interview #48, Pos. 2). Tatsächlich wurden im EUSDR-Aktionsplan in den Schwerpunkten Gewässerqualität (PB4) und Erhaltung der biologischen Vielfalt (PB6) Maßnahmen und Projektvorschläge aufgenommen: die Aktion „Reduzierung der Störungen der Gewässerkontinuität für die Fischwanderungen im Donaeinzugsgebiet“ mit Verweis auf IKSD-Erkenntnisse (Europäische Kommission 2010a: 41), das Projektbeispiel Machbarkeitsstudie mit dem Ziel, die Fischwanderungsrouten des Störs und anderer Arten wiederherzustellen (ebd.: 42), und die PB6-Aktion „Schutz und Renaturierung besonders wertvoller Ökosysteme und gefährdeter Tierarten“ mit expliziter Nennung des Störs (ebd.: 54).

Die Initiierung der EUSDR bot den UmweltschützerInnen also die Gelegenheit, das Thema wieder auf die politische Agenda zu bringen und eine deutlich intensiviertere Zusammenarbeit mit öffentlichen Institutionen zu etablieren. Die DSTF vereint demnach AkteurInnen, die sich dem Umweltschutz und der Erhaltung der Biodiversität am konkreten Beispiel des Störs verpflichtet fühlen, aber auch VertreterInnen von öffentlichen Institutionen der EUSDR-Länder (PB6, IKSD), die im Spannungsverhältnis zwischen ökologischen und wirtschaftlichen Interessen angemessene Kompromisse finden müssen (*AkteurInnenperspektive*).

¹³⁷ Das Donauschutzabkommen wurde 1994 von elf EUSDR-Ländern und der EU in Sofia unterzeichnet und ist 1998 in Kraft getreten. Mittlerweile sind alle 14 EUSDR-Staaten beteiligt. Das Hauptziel des Abkommens ist es, dass das Oberflächenwasser und das Grundwasser im Donaubecken nachhaltig und gerecht koordiniert werden (z. B. präventive Maßnahmen zum Umweltschutz) (vgl. ICPDR 2020).

6.2.3 Netzwerkfunktionsweise

Das *Netzwerkziel* der DSTF ist deckungsgleich mit einem EUSDR-PB6-Ziel: Die DSTF „aims to foster sturgeon conservation in the Danube River Basin and Black Sea, according to the EUSDR target ‘to ensure viable populations of sturgeon and other indigenous fish species by 2020’“ (DSTF 2016: 6). Basierend auf der Grundlage der Berner Konvention hat eine Kerngruppe der DSTF das Programm „Stör 2020“ („Sturgeon 2020“) bis Mai 2013 erarbeitet. In diesem Programm wird das über-geordnete DSTF-Ziel in Teilziele mit konkreten Umsetzungsmaßnahmen definiert. Besonders dabei ist, dass die Teilziele nicht nur die ökologische Dimension berücksichtigen, sondern einen ganzheitlichen Ansatz verfolgen (Interview #48, Pos. 65). Das Programm „Stör 2020“ ist in sechs Schwerpunktthemen unterteilt: (1) politische Unterstützung für den Schutz der Störe gewinnen, (2) Aufbau von institutionellen Kapazitäten und Rechtsdurchsetzung, (3) Schutz der Störe innerhalb ihrer natürlichen Lebensräume, (4) Schutz der Störe außerhalb der natürlichen Lebensräume in Fischzuchtbetrieben, (5) sozioökonomische Maßnahmen, um den Schutz der Störe zu unterstützen, sowie (6) Förderung des öffentlichen Bewusstseins für Schutzmaßnahmen. So befasst sich der Themenbereich „Sozioökonomische Maßnahmen“ beispielsweise damit, wie lokale Fischer alternative Einkommensquellen entwickeln könnten (z. B. Öko-Tourismus oder Verbesserung der lokalen Infrastruktur). Dadurch soll erreicht werden, dass die Fischer das Fischverbot einhalten und nachhaltige Initiativen unterstützen. Das rollierende Programm „Stör 2020“ dient also als strategische Grundlage, neue Maßnahmenvorschläge können aufgenommen werden (vgl. DSTF 2013). Es bietet grundsätzlich eine gute Möglichkeit, um das Erreichen des Gesamtziels und der Teilziele überprüfen zu können. Aus Sicht des PBK6 besteht die größte Leistung darin, dass das Programm ein konstruktives Ergebnis von unterschiedlichen Stakeholder-Gruppen ist: Wenn man

„aus diesen unterschiedlichen Perspektiven auf das gleiche Thema (...) guckt, kommt eine sehr gesunde Mischung an Ergebnissen raus. Nämlich tatsächlich vergleichsweise ausgewogen, nachhaltig, ganzheitlich. Das dauert zwar alles länger, der ganze Prozess, weil man streitet, diskutiert (...). Jeder muss so ein bisschen aus seiner Komfortzone heraustreten (...) und dann wird es aber wirklich sehr gesund und sehr effizient. Und die Punkte, die dann beispielsweise in so einem Dokument wie ‚Sturgeon 2020‘ drinnen stehen, die sind ja abgestimmt zwischen den gleichen Vertretern und damit wirklich sehr konsistent. Damit können alle leben. Daher hat das schon eine gewisse Legitimation. Nur als Beispiel, wenn man ‚Sturgeon 2020‘ nur aus Naturschutzsicht betrachtet aufgestellt hätte, dann wären da Forderungen drin, die von der politischen Seite sicher nie

und nimmer erfüllbar gewesen wären. (...) Im Naturschutzbereich, von den Verbänden kommend, ist es eben manchmal einfach unrealistisch, dass die Politik das umsetzen kann oder will“ (Interview #37, Pos. 27).

Diese Ausgewogenheit der Perspektiven haben die *DSTF-Mitglieder* ermöglicht, weil sie verschiedene Bereiche repräsentieren, wie zivilgesellschaftliche Naturschutzinitiativen, wissenschaftliche ExpertInnen sowie nationale und internationale Organisationen aus Politik und Verwaltung. Insbesondere die Kernmitglieder IAD, WWF, IKSD und PBK6 haben die unterschiedlichen Sichtweisen ermöglicht (vgl. Netzwerkentwicklung). Das heißt, im Gegensatz zum Aktionsplan der Berner Konvention, der von zivilgesellschaftlichen Naturschutzinitiativen und WissenschaftlerInnen entwickelt wurde, war die politische und Verwaltungsebene bereits in die Ausarbeitung des neuen Stör-Programms involviert (Interview #37, Pos. 23ff.). So bringen die Kernmitglieder auch ihre unterschiedlichen Kompetenzen in die DSTF ein: Die wissenschaftlichen Expertisen und empirischen Daten, die für konkrete Maßnahmen und politische Planungen verwendet werden können, liefern insbesondere die IAD und die WSCS und ihre jeweiligen Mitglieder. So haben IAD-ExpertInnen u. a. Stör-Forschungsprojekte zum Lebensraum, zu den Migrationsrouten und dem Reproduktionsverhalten durchgeführt. Die IAD und die WSCS bieten wichtige Plattformen für den fachlichen Austausch und teilweise auch für die Bildungsarbeit. Seit 2006 hat der WWF bereits ein Donau-Karpaten-Programm, das zum Schutz des Störs beitragen soll, z. B. Maßnahmen zur Reduktion des illegalen Fischens des Störs, der Aufbau von institutionellen Kapazitäten zur Rechtsdurchsetzung oder die Öffentlichkeitsarbeit zur Bewusstseinsbildung. Die IKSD hat auf der Grundlage des Programms „Stör 2020“ den Donau-Flussbecken-Managementplan überarbeitet und konkrete Maßnahmen zum Schutz des Störs eingebaut (vgl. DSTF 2016: 4ff.; Interview #48, Pos. 74). IKSD-VertreterInnen partizipieren regelmäßig an Sitzungen der DSTF und umgekehrt wird die DSTF auch zu Arbeitsterminen der IKSD eingeladen, an denen auch hochrangige AkteurInnen der nationalen Ministerien und Behörden teilnehmen: Sie können aktuelle Entwicklungen zur Störthematik präsentieren und Synergien zwischen den Initiativen herstellen. So müssen im Rahmen der EU-Wasserschutzrichtlinie Fischpässe errichtet und Wasserverbindungen hergestellt werden, damit die Fische migrieren können. Damit setzt die IKSD konkret das Programm „Stör 2020“ mit um (vgl. Interview #48, Pos. 37). Die Politikebene wird zudem über die EUSDR, PB6 und PB4, ihre PBK und SG erreicht (vgl. EUSDR-Netzwerkkontext). Zum Erhebungszeitpunkt hatte die DSTF rund

80 Mitglieder¹³⁸ aus wissenschaftlichen Einrichtungen, öffentlichen Institutionen und Umweltinitiativen, die sich jedoch in unterschiedlichem Ausmaß engagierten oder auch teilweise inaktiv waren (Interview #48, Pos. 46). Grundsätzlich scheint das Netzwerk für Interessierte offen zu sein, die sich für den Schutz des Störs einsetzen wollen. Der *Erweiterungsmechanismus* des Netzwerks war offensichtlich insbesondere in den Anfängen von den Kernorganisationen stark geprägt und zusätzlich werden EUSDR-Strukturen genutzt. Die Mitgliedervielfalt ist nicht nur für die Konzeption und Umsetzung sinnvoll, sondern ermöglicht auch das Erarbeiten von kreativen Lösungen: „Wenn wir von *Sturgeon Task Force* jetzt hingehen und von Anfang an sagen, hier Leute, so und so, ist viel besser. Also die *Schiffahrt* wird nicht beeinträchtigt, aber wir haben eine bessere Lösung. Dann sollte es ein bisschen besser funktionieren“ (Interview #37, Pos. 33).

Die *Funktion* des 2012 gegründeten *informellen Netzwerks* kann also so beschrieben werden: Über die DSTF erfolgt eine *strategische Planung* im Rahmen des Programms „Stör 2020“. Insbesondere mithilfe des Mitglieds IKSD und über die EUSDR-Strukturen (vgl. EUSDR-Kontext und Netzwerkeffekte) wird eine *politische Koordination* zwischen den Ländern im Donauraum ermöglicht. Die konkrete Umsetzung von Maßnahmen gelingt über projektbasierte Förderungen. So leistet das Netzwerk einen Beitrag zur Erhaltung der Biodiversität am Beispiel des Störs.

Die DSTF hat ein *partizipatives Koordinationsmodell*, das jedoch von einer Person federführend koordiniert wird und zu der die Mitglieder in unterschiedlicher Intensität beitragen (Interview #48, Pos. 105). Es gibt eine Kerngruppe, die die großen Organisationen repräsentiert (Interview #48, Pos. 59). Sie hat positive Erfahrungen in ihrer Zusammenarbeit erlangt: „So we are really working close together. (...) Actually all the people have a good will. The problem is finding time for additional tasks in addition to the tasks you have at work“ (Interview #48, Pos. 34). Die Mitglieder sind zwar ExpertInnen in ihren Einrichtungen, jedoch erfolgt das Engagement für die DSTF häufig zusätzlich zur originären Arbeit und daher freiwillig. Insbesondere die Netzwerkmanagerin hat offensichtlich eine hohe intrinsische Motivation, das Thema voranzubringen und wissenschaftliche Erkenntnisse gesellschaftlich nutzbar zu machen

¹³⁸ Mittlerweile gibt es eine öffentliche Mitgliederliste auf der DSTF-Webseite und es sind nur noch 39 Mitglieder aufgeführt. Dieser Mitgliederrückgang lässt sich ggf. mit einer erhöhten Verbindlichkeit erklären, die mit formalen Auswahlkriterien verbunden sind, z. B. aktiver Beitrag zur Arbeit der DSTF (vgl. DSTF 2020). Dies führt automatisch dazu, dass inaktive Mitglieder ausscheiden.

(Interview #48, Pos. 26 und 43ff.). Die Zusammenarbeit erfolgt über ein bis zwei physische Arbeitstreffen pro Jahr und einen regelmäßigen virtuellen Austausch:

„Because we worked a lot via email but when you need to take decision, it's much easier when you have all the people in the same room and they are prepared, because you are sending everything in advance with few weeks and during the meeting in one or two days you can achieve of things, but you need this physical meeting. (...) Brainstorming is really important and sometimes when discussing with someone you have completely new ideas because then new connections are sparkling“ (Interview #48, Pos. 12).

Das heißt, physische Arbeitstreffen sind unerlässlich, wenn wesentliche inhaltliche Fortschritte, aber auch kreative neue Lösungen erarbeitet werden sollen – obgleich bereits vieles digital erfolgen kann. Die Entscheidungen im Netzwerk werden partizipativ getroffen, was zwar zu langwierigen Verfahren führt, aber dafür ist der Nutzen am Ende hoch:

„That's why, whenever we need to take a decision, usually we discuss all together. Because if you usually try to impose something to someone, he will resist. But if you discuss, you have more support when you start the implementation of different things. Support for implementation“ (Interview #48, Pos. 59ff.).

Obgleich das Netzwerk Mitglieder aus verschiedenen Sektoren hat, scheint die *strategische Handlungsorientierung des Netzwerks* stark von *zivilgesellschaftlichen Ansätzen* geprägt zu sein: Partizipatives Handeln und aktivierende Entscheidungsprozesse scheinen von stärkerer Bedeutung zu sein, als schnelle Ergebnisse zu produzieren. Ergebnisse, mit denen alle zufrieden sind, werden von der Netzwerkmanagerin als höherwertiger betrachtet, weil die Unterstützung für die Umsetzung durch alle Beteiligten potentiell steigt.

Das Netzwerk verfügt über *keine eigenen finanziellen Ressourcen*, vielmehr erhielt es insbesondere in der Anfangsphase Unterstützung über EUSDR-Instrumente (vgl. EUSDR-Netzwerkkontext). Außerdem versuchen DSTF-Mitglieder verschiedene Fördermittel für Maßnahmen zu akquirieren, z. B. aus dem EU-Programm für Umwelt und Klima LIFE oder dem DTP. Die Beteiligung von Drittstaaten an EU-Programmen ist in unterschiedlichem Ausmaß möglich und stellt teilweise eine Hürde dar. Zum Erhebungszeitpunkt wurden bereits einige kleinere Projekte umgesetzt, aber ein zentrales Problem sind aus Sicht der Netzwerkmanagerin die fehlenden Kapazitäten und Ressourcen im Vergleich zu dem tatsächlichen Koordinationsbedarf für die Umsetzung der geplanten Maßnahmen des Stör-2020-Programms (*Spannungsfeld im*

Netzwerkmanagement). Daher wurde in der DSTF auch die Gründung einer juristischen Person – also die Formalisierung der DSTF – debattiert (Interview #48, Pos. 19ff.):

„Da haben wir lange diskutiert. Also da gibt es unterschiedliche Meinungen. Also zu Beginn war es überhaupt kein Nachteil. (...) Es hat ja sehr viel Freiheit gegeben, also es ging nicht um Formalien, aber (...) mit stärkerem Gewicht auch zum Beispiel gegenüber der Kommission (...) zu treten, wäre es sicherlich nicht schlecht, wenn wir eine Rechtsform hätten und auch eine gewisse Legitimation durch die beteiligten Länder“ (Interview #37, Pos. 39).

Eine informelle Struktur ermöglicht zwar viel Flexibilität, aber sie birgt neben den unzureichenden Ressourcen und Kapazitäten eben auch das Problem, dass ein informelles Netzwerk in der Tendenz auch geringere politische Einflussmöglichkeiten hat und seltener Gehör bei einschlägigen Institutionen findet. Es wurden Versuche unternommen, Finanzierungen für ein solches Sekretariat zu finden und entsprechende Anträge zu stellen. Eine Herausforderung scheint es dabei insbesondere gewesen zu sein, die Kofinanzierung zu akquirieren, da das Netzwerk über keine eigenen Mittel verfügt¹³⁹ (Interview #45, Pos. 19ff.). Die unterschiedlichen Stakeholder-Interessen stellen ein weiteres *Spannungsfeld im Netzwerkmanagement* dar. Dabei handelt es sich jedoch nicht nur um einen Interessenausgleich innerhalb des Netzwerks, sondern auch mit weiteren externen Institutionen und Partnern. Der DSTF ist es insbesondere gelungen, die zuständigen Umweltressorts in den Nationalstaaten einzubinden (Interview #48, Pos. 64). Wenn es jedoch beispielsweise um Fragen der Schifffahrt und des Hochwasserschutzes geht, um die Migrationsrouten der Störe sicherzustellen, müssen auch die zuständigen Fachministerien eingebunden werden.

6.2.4 EUSDR-Netzwerkkontext

Die EUSDR hat bereits in der Phase der Netzwerkentwicklung eine wesentliche Rolle gespielt: Die DSTF wurde als Arbeitsgruppe der PB6 gegründet und dient seitdem auch als Vorbild für weitere innerhalb der PB6. Denn die DSTF wurde nicht einfach top-down ins Leben gerufen, sondern hat aktive operative Stakeholder mit öffentlichen

¹³⁹ Zum Erhebungszeitpunkt war das DSTF-Team damit beschäftigt, solche Förderanträge zu stellen, aber diese scheinen erfolglos gewesen sein. So besteht die informelle Struktur weiterhin, aber es finden sich verschiedene größere Projekte, die über EU-Programme wie LIFE oder COST finanziert werden. Die Struktur wurde dennoch formalisiert, denn es wurden formale Regeln und Verfahren der DSTF entwickelt und auf der Webseite veröffentlicht (vgl. DSTF 2020).

AkteurInnen vernetzt (vgl. Netzwerkentwicklung). Dieser Prozess wurde maßgeblich vom PBK6 forciert, denn er

„was the main driver of bringing us, putting us together. He was the catalyst for creating this structure and the catalyst making us working together. Because when other organisations have seen the interest of Priority Area 6, the importance of this topic started to grow also for them“ (Interview #48, Pos. 12).

Seit 2016 wurde die DSTF neben den anderen Task Forces als Beobachter in die Steuerungsgruppe der PB6 formal integriert. Dadurch entstehen weitere wertvolle Synergien, denn die Arbeitsgruppen können ihre Ergebnisse mit den nationalen VertreterInnen der Ministerien diskutieren, erhalten neue Impulse und Kooperationsmöglichkeiten (Interview #37). Außerdem nimmt die GD Umwelt der Europäischen Kommission regelmäßig an Sitzungen der SG teil, sie ist aber auch im IKSD-Gremium vertreten.

Das Programm „Stör 2020“ war von Anfang auf einen politikübergreifenden Ansatz entsprechend den verschiedenen EUSDR-PB ausgerichtet: So wurde für jeden PB der relevante potentielle Beitrag ausgearbeitet: Lebensraumveränderungen des Störs durch die Schifffahrt (PB1 – Schifffahrt), Wasserkraftwerke, die Migrationsrouten der Störe unterbrechen (PB2 – Energie), Öko-Tourismus als alternative Einkommensquelle für die lokale Bevölkerung (PB3 – Tourismus), Nahrungsnetz und Lebensraum des Störs (PB4 – Wasserqualität), Hochwasserschutz beeinflusst die Ökosysteme der Störe (PB5 – Umweltrisiken), Forschung zu Lebensräumen und Stör-Arten (PB7 – Forschung), alternative Öko-Geschäftsmodelle für die lokalen Gemeinschaften wie Bioprodukte oder Wassertierzucht (PB8 – Wettbewerb), Umweltbildung (PB9 – Menschen und Qualifikationen), Aufbau von Kapazitäten zur Rechtsdurchsetzung sowie gemeinsame Aktivitäten mit Kommunen (P10 – Institutionelle Kapazitäten) und zuletzt Verhinderung des Schwarzmarktes für Kaviar und die Durchsetzung von Kontrollen (PB11 – Sicherheit) (vgl. DSTF 2016; Sandu 2017). Die DSTF konnte dabei u. a. das EUSDR-Jahresforum als Plattform nutzen, um ihre PB-übergreifenden Ansätze vorzustellen und zu diskutieren (Teilnehmende Beobachtung 2015, Ulm). Dabei greift sie insbesondere auf die PBK und die PB-SG zurück.

Von den jeweiligen nationalen EUSDR-Strukturen wurde das Engagement der DSTF bisher kaum unterstützt. Dabei scheinen auch etwaige andere thematische Prioritäten (z. B. Infrastruktur) der Länder eine Rolle zu spielen (Interview #48, Pos. 64). Die DSTF hat zudem von verschiedenen EUSDR-Instrumenten in unterschiedlichem Ausmaß profitiert: So hat das Netzwerk eine Anschubfinanzierung über Programm

START und eine kostenfreie Beratung zur Vorbereitung von Förderanträgen über TAF – Technical Assistance Facility erhalten (vgl. Netzwerkeffekte und Kapitel 5.3.7 zu Finanzierungsquellen). Allerdings wurden mithilfe der Beratung keine Fördermittel akquiriert (Interview #48, Pos. 27). Zudem wurde die DSTF als EUSDR-Leuchtturmprojekt ausgewählt. Das hat zwar keine finanziellen Vorteile gebracht, jedoch hat die DSTF dadurch bessere politische Zugänge auf der nationalen Ebene erhalten, um die Initiative vorstellen zu können (Interview #48, Pos. 14). Der PB6 hat in den Anfängen auch über die technischen Hilfsmittel (z. B. durch Übernahme von Reisekosten) die Arbeitstreffen finanziell unterstützt und die DSTF über mögliche EU-Förderprogramme informiert (Interview #48, Pos. 21). Nachdem das erste Projekt aufgrund der zu starken wissenschaftlichen Ausrichtung bereits in der Antragsphase 1 beim DTP gescheitert ist, war die DSTF beim zweiten Anlauf mit der Initiative „Measure“ erfolgreich (Interview #48; DTP 2020). Die EUSDR hat also auf vielfältige Weise einen Einfluss auf das Netzwerk. Der politische Rahmen ist dabei von besonderer Bedeutung, denn er hat es dem Netzwerk ermöglicht, bisherige Blockaden und Hindernisse wie die unzureichende Umsetzung von Maßnahmen und die fehlende Koordination zwischen den Ländern zumindest in Teilen zu überwinden.

6.2.5 Netzwerkeffekte

Die DSTF hat verschiedene positive Effekte auf der Netzwerk- und der Gemeinschaftsebene erreicht: (1) Neue Kooperationsstrukturen wurden durch die DSTF etabliert. (2) Das strategische und ganzheitliche Programm „Stör 2020“ wurde entwickelt. (3) Die DSTF hat Einfluss auf die Politikgestaltung im Donauraum zum Schutz des Störs genommen. (4) Es wurden konkrete Maßnahmen auf der Grundlage von „Stör 2020“ begonnen und nach Dringlichkeit priorisiert. (5) Dafür wurden neue finanzielle Ressourcen gewonnen und eine Finanzierungsmatrix erarbeitet. (6) Die DSTF hat Reputation im Kontext der EUSDR und darüber hinaus erhalten. (7) Die Mitglieder haben sich mit weiteren EUSDR-Initiativen vernetzt. Diese Effekte sollen im Folgenden weiter erläutert werden.

Als einen großen Erfolg bewerten beteiligte NetzwerkakteurInnen die neuen Kooperationsstrukturen, die die DSTF ermöglicht hat, weil Politik-, Praxis- und Wissenschaftsstakeholder zusammenarbeiten und gute Kompromisse ausgearbeitet haben, die sich im Programm „Stör 2020“ manifestieren. Die EUSDR ist dabei von essentieller Bedeutung, weil darüber die IKSD, die nationalen Ministerien und die GD Umwelt,

die in der PB6-SG und in anderen PB vertreten sind, erreicht werden können (vgl. Netzwerkfunktionsweise, Interviews #37, 48):

„Actually, this was the main advantage of the Danube Strategy, the main added value that it helped us to connect more with the policy level and bring them our suggestions and support them and to assist them in the decision-making process, somehow to find place for the protective measures and other measures. (...) Because without the strategy, we couldn't have achieved this cooperation. I am very happy that the Danube Strategy took place. (...) I see the difference between what happened with the Sturgeon Action Plan when it was not much attention around it and what is happening now with the Sturgeon 2020“ (Interview #48, Pos. 10ff.).

Das Programm „Stör 2020“ hat im weiteren Schritt auch die Arbeit der IKSD beeinflusst: Im Februar 2016 ist das Ergebnis eines informellen MinisterInnen-Treffens („Danube Declaration 2016“), dass der IKSD-Managementplan zur Umsetzung des Donauschutzabkommens und der EU-Wasserrichtlinie überarbeitet wird. Es wurden spezielle Schutzmaßnahmen auf der Basis des Stör-2020-Programms eingearbeitet. Zudem hat die IKSD eine spezielle Strategie zur Öffentlichkeitsarbeit über Störe entwickelt (vgl. DSTF 2016: 4; DSTF 2020; Interview #48). Im Dezember 2015 hatte die DSTF mit der IKSD einen weiteren Termin in Wien mit hochrangigen DirektorInnen aus den Bereichen Fischerei, Biodiversität und Wasser aus den Ländern der mittleren und unteren Donau organisiert und es wurde informell eine Verlängerung des Fischeiverbots von Stören um weitere fünf Jahre vereinbart und in den jeweiligen nationalen Rechtsrahmen anschließend angepasst und umgesetzt. Dieser Termin wurde von der DSTF über das START-Projekt mehrere Monate vorbereitet (Interview #37, Pos. 125f.; Interview #48, Pos. 56).

Die DSTF-Initiative startete am Ende der letzten EU-Finanzierungsperiode. Daher war die Anschubfinanzierung über das START-Programm der EUSDR von enormer Bedeutung (Interview #37). Neben den politischen Erfolgen konnten konkrete Maßnahmen, die über „Stör 2020“ geplant waren, umgesetzt werden. So verschafften sich die Projektpartner einen Überblick zu den Fischzuchtbetrieben im mittleren und unteren Donaauraum, um die genetische Basis der Störe über diese Ex-situ-Orte möglicherweise zu erhalten. Dazu haben sie auch Verbindungen zur lokalen Gemeinschaft etabliert und versucht, deren Unterstützung zu gewinnen. Sie haben abschließend ein Konzept entwickelt, damit Programme zur Stör-Bestandsaufstockung in Betrieben umgesetzt werden könnten (Interview #48, Pos. 27; vgl. DSFT 2016). Außerdem hat die DSTF eine kostenfreie Beratung über die Europäische Investitionsbank (EIB)

gewonnen. Sie wurden dabei begleitet, eine Priorisierung der dringlichsten Maßnahmen und eine Finanzierungsmatrix zu erarbeiten. Ein Ergebnis war die Notwendigkeit der Errichtung eines Sekretariats zur Koordinierung der Aktivitäten und zur Unterstützung von Projektinitiativen (Interview #48, Pos. 25). Das DTP-Projekt „Measure“ wurde zum Erhebungszeitpunkt bereits beantragt und befindet sich seit 2018 in Umsetzung (Fördervolumen: 2,5 Mio. Euro). Im Rahmen des Projekts sollen ökologische Korridore für Störe und andere wandernde Fischarten errichtet werden. Dazu sollen wichtige Lebensräume identifiziert und Schutzmaßnahmen entlang der Donau und der Nebenflüsse durchgeführt werden. Auf diese Weise sollen wissenschaftliche Erkenntnisse für politische Planungs- und Umsetzungsprozesse nutzbar gemacht werden (Interview #48, Pos. 32; vgl. DTP 2020). Außerdem benannte die Netzwerkmanagerin weitere konkrete Maßnahmen, wie drei bis vier Forschungsprojekte zu den Stören und weitere Öffentlichkeitsarbeit, die teilweise bereits vor der DSTF starteten, aber nun weitergeführt werden, z. B. durch den WWF (Interview #48, Pos. 52; Interact 2017: 61). Zusammenfassend kann also konstatiert werden, dass die DSTF maßgeblich eines der PB6-Ziele umsetzt und zur Implementierung von Maßnahmen der PB4 beiträgt. Das heißt, die DSTF ist ganz konkret an der Umsetzung der EUSDR beteiligt.

Die DSTF wurde häufig als Vorzeigeanitiative im Rahmen der EUSDR präsentiert: In Reden von hochrangigen politischen VertreterInnen (z. B. Generaldirektor der EU-Kommission, GD Regionalpolitik), als Leuchtturmprojekt nominiert, als Erfolgsgeschichte in der DSP-Broschüre und als Beispiel in einer Interact-Broschüre aufgeführt. Diese positive Reputation hat der DSTF insbesondere neue Zugänge zu und Dialoge mit Behörden und öffentlichen Institutionen verschiedener territorialer Ebenen eröffnet (Interview #48; vgl. Interact 2017: 61; European Commission 2016a).

Die Strukturen und Plattformen der EUSDR führen zur Vernetzung der Netzwerke und Organisationen aus verschiedenen Politikbereichen und Sektoren: So gab es Fachaustausche mit dem Danube Competence Centre (vgl. Kapitel 6.4) (Interview #37, Pos. 15), mit VertreterInnen des Danube NGO Network Danube Region (vgl. Kapitel 6.5) zu möglichen Trainingsmaßnahmen der lokalen Gemeinschaften (Interview #48, Pos. 19) und mit RepräsentantInnen der Donaukommission. Die IKSD ist in die DSTF integriert (Interview #48, Pos. 56).

Mitglieder profitieren auf der Organisationsebene von dem Engagement im Rahmen der DSTF, denn ihre Arbeit erfährt unter dem strategischen EUSDR-Dach mehr

Sichtbarkeit und eine verbesserte Reputation. So können beispielsweise die wissenschaftlichen Erkenntnisse der IAD-AkteurInnen für politische und praktische Maßnahmen nutzbar gemacht werden. Zudem erhalten sie verbesserte Zugänge zu Fördermitteln (Interview #48, Pos. 71f.).

Dennoch existieren mindestens zwei zentrale Hürden bei der weiteren Netzwerkarbeit und ihren Ergebnissen: (1) Finanzierungsquellen: Zwar gibt es Finanzierungsmöglichkeiten, aber die Herausforderungen bestehen darin, dass i. d. R. Kofinanzierungen für Maßnahmen erforderlich sind, der mögliche Raum für Projektpartner nicht unbedingt mit dem Donauraum deckungsgleich ist und wenige Optionen zur Finanzierung von Netzwerkkernstrukturen vorhanden sind (Interview #48). (2) Politische Koordination: Die EUSDR hat zwar zu einer verbesserten politischen Koordination im Bereich des Störschutzes geführt, aber dennoch existieren anhaltende Probleme bei der Zusammenarbeit z. B. mit Ressorts wie Infrastruktur. Ein Versuch wurde z. B. durch die DSTF unternommen, indem ein politisches Schreiben an eine öffentliche Stelle in Bezug auf eine Baumaßnahme mit negativen Konsequenzen für die Störe in Rumänien geschickt wurde (Interview #37, Pos. 37, 126). Nichtsdestoweniger werden über die EUSDR-Strukturen auch zu solchen Bereichen grundsätzlich neue Zugänge geschaffen (Interview #48, Pos. 90ff.).

Die Einrichtung eines Sekretariats sollte helfen, diese Hürden zu überwinden. Diese Institutionalisierung der Netzwerkstruktur ist allerdings nicht gelungen. Dafür wurde die informelle Netzwerkstruktur durch die Einführung von transparenten Regeln, Entscheidungsverfahren und Mitgliederaufnahmeprozessen weiter formalisiert. Stör-Projektinitiativen können bei der DSTF ein übergeordnetes Dach finden (vgl. DSTF 2020). Die EUSDR wird als Vehikel genutzt, damit sich der Naturschutz besser Gehör in Politik und Praxis verschaffen kann (Interview #37, Pos. 128f.).

6.3 Innovations- und Technologietransfer-Netzwerk

6.3.1 Einführung in die Netzwerkthematik

Die wirtschaftlichen Entwicklungen und Innovationsstrukturen sind im Donauraum sehr unterschiedlich ausgeprägt. So gehören Innovations-Champions wie Baden-Württemberg, Bayern und Österreich dazu, allmählich aufholende Länder wie Ungarn und Slowenien bis hin zu armen und innovationsschwachen Staaten wie die Republik Moldau oder Serbien. Insgesamt ist ein Gefälle von Westen nach Osten zu beobachten.

Allerdings gibt es durchaus auch unterschiedliche regionale Entwicklungen innerhalb der jeweiligen Länder. In der Tendenz sind Hauptstadtregionen besser aufgestellt als andere geographische Räume. Zudem existieren Gemeinsamkeiten zwischen Regionen verschiedener EUSDR-Staaten. Aus wirtschaftswissenschaftlicher Perspektive führt eine verbesserte regionale Wettbewerbsfähigkeit dazu, dass ökonomische Disparitäten reduziert werden. Den neuen Kooperationsmöglichkeiten der EUSDR wird dabei das grundsätzliche Potential zugeschrieben, einen Beitrag zu leisten (vgl. Eckardt 2017: 245ff.). Aus baden-württembergischer Perspektive fehlt in zahlreichen EUSDR-Ländern ein starker unternehmerischer Mittelstand. Der Innovations- und Technologietransfer (ITT) aus der Forschung und Entwicklung in die Praxis wird daher als ein Instrument gewertet, mit dem insbesondere kleine und mittlere Unternehmen (KMU) in ihrer Wettbewerbsfähigkeit unterstützt werden. Ein ITT ermöglicht die Entwicklung von neuen innovativen Produkten und Dienstleistungen. KMU – so die Annahme – tragen wiederum zur Regionalentwicklung bei (Interview #45).

6.3.2 Netzwerkentwicklung¹⁴⁰

Im Rahmen der EUSDR verfolgt Baden-Württemberg wirtschaftliche Interessen. Gemeinsam mit Kroatien koordiniert das Bundesland den PB8 Wettbewerbsfähigkeit. Eine interne Analyse des baden-württembergischen Staats- und Wirtschaftsministeriums und der Steinbeis Innovations gGmbH hat ergeben, dass in vielen EUSDR-Ländern zwar technologisches Wissen v. a. an Hochschulen vorhanden ist. Allerdings fehlen vor Ort Strukturen und Mechanismen für den Transfer in die Wirtschaft, die dann zu Innovationen führen können (*AkteurInnenperspektive*). Zudem sind über die EU-Strukturfonds Fördermittel in den neuen EU-Mitgliedsstaaten verfügbar, die nicht ausgeschöpft werden. Auf europäischer Ebene sind die Politikfelder Forschung und Innovation, Wettbewerb, Unternehmertum und KMU langjährig etablierte Bereiche, die durch vielfältige Förderinstrumente gestützt werden (Interview #45, Pos. 5, Interview #46, Pos. 27). Die baden-württembergischen Stakeholder haben analysiert, welche EUSDR-Regionen besonders geeignet wären, um einen ITT strukturell zu etablieren (z. B. hoher ITT-Bedarf durch ortsansässige Industrie) (*institutionelle Rahmenbedingungen*) (Interview #45, Pos. 5). Daher entstand die Idee, Danube Transfer Centres (DTC) im Donauraum zu initiieren und diese auf transnationaler Ebene zu vernetzen. Die operative Entwicklung und beratende Begleitung von regionalen DTC erfolgte

¹⁴⁰ Zum Erhebungszeitpunkt war das Netzwerk fünf Jahre alt.

durch die Steinbeis Innovations gGmbH. Zudem koordiniert sie das transnationale Netzwerk. Auf der Basis von *vorhandenen Relationen*¹⁴¹ wurden Universitätspartner aus Rumänien, Slowakei und Serbien als DTC-Trägerorganisationen für das Pilotprojekt gewonnen, das über den EUSDR-Topf des Staatsministeriums Baden-Württemberg finanziert wurde. Ausgangspunkt des Netzwerks war der *EUSDR-Kontext 2012*: Da Baden-Württemberg den PB8 koordiniert und mitverantwortlich für die Umsetzung ist, sollte diese Initiative eine konkrete Maßnahme sein, um den Aktionsplan mit umzusetzen. So war das DTC von Anfang an in den PB8 als AG integriert und wurde über die u. g. spezifischen baden-württembergischen EUSDR-Fördermittel in der Anfangsphase kofinanziert (Interviews #45, #46, #25).

6.3.3 Netzwerkfunktionsweise

Das *strategische Ziel* des DTC-Netzwerks ist es, die Forschung zu verbessern, Innovationen zu fördern und dadurch Unternehmen im Donauraum wettbewerbsfähiger zu machen. Dies soll geschehen, indem wissenschaftliche Expertise an die Praxis vermittelt wird. So können neue Produkt- und Dienstleistungsinnovationen entstehen. Außerdem sollen über das DTC-Netzwerk interregionale Kooperationen ermöglicht werden. Das *operative Ziel* der Initiative ist es, regionale DTC in den Ländern des Donauraums zu etablieren, die einen ITT ermöglichen und konkrete Dienstleistungen anbieten (vgl. DTC 2017a). Diese strategische und operative Zielsetzung ist mit mindestens einem PB8-Ziel kongruent: „Improvement of the innovations and new technological transfer through establishing measures like consulting services by chambers and other institutions or organizations, in cooperation with other actions relevant Priority Areas of the EUSDR“ (EUSDR 2016: 3).¹⁴²

Das Steinbeis-Modell ist Vorbild der DTC (Interview #45, Pos. 10f.). Steinbeis wurde 1983 gegründet und ist mittlerweile ein Verbund aus ca. 1.100 Unternehmen für den Wissens- und Technologietransfer. Die ExpertInnen vermitteln ihr Know-how aus der Forschung, damit dieses Wissen in der Praxis angewendet wird und so neue Innovationen entwickelt werden können (vgl. Steinbeis 2020). Außerdem verfügt die Steinbeis Innovations gGmbH mit dem Steinbeis-Europa-Zentrum über langjährige EU-

¹⁴¹ Die rumänische Universität pflegte bereits intensive Beziehungen nach Baden-Württemberg; so beheimatet die Hochschule ein Fraunhofer-Büro (Interview #45, Pos. 5; Interview #50, Pos. 9). Mit der slowakischen Universität gab es Kooperationserfahrungen im Rahmen eines EU-Projekts. An der serbischen Universität war zu dem Zeitpunkt der PB7 angesiedelt, d. h., der Partner wurde über die EUSDR-Strukturen gewonnen (Interview #45, Pos. 5.).

¹⁴² Zielsetzung wurde zweifach überarbeitet, zuletzt 2019. Zum Erhebungszeitpunkt war diese relevant.

Projekterfahrungen und europäische Netzwerke. So ist das SEZ die offizielle baden-württembergische Anlaufstelle des renommierten Europe Enterprise Networks und die SEZ-Leitung ist zugleich Europabeauftragte/r der WirtschaftsministerIn (Interview #45, Pos. 3).¹⁴³

Das DTC-Netzwerk hat die *Funktion* eines implementierenden EUSDR-Netzwerks im Bereich ITT. Das *Koordinationsmodell* der transnationalen DTC-Initiative ist ein Netzwerk mit federführender Organisation (FO). Diese Rolle hat die baden-württembergische Steinbeis Innovations gGmbH übernommen, die das DTC auf der Basis des eigenen Modells konzipiert hat sowie die Entwicklung und Umsetzung von regionalen DTC beratend begleitet. Das DTC-Netzwerk hat drei Ebenen, die kurz erläutert werden sollen: (1) das *transnationale DTC-Netzwerk*, (2) die *regionalen DTC*¹⁴⁴ in den EUSDR-Ländern und (3) die *DTC-Büros* als Mitglieder der jeweiligen *regionalen DTC*. Auf jeder Ebene werden Kooperations-, Netzwerk- und Kundenstrukturen etabliert, die sich überschneiden und Synergien bilden können (Interviews #45, #46, #50).

Die *Mitglieder* des *transnationalen DTC-Netzwerks* sind *regionale DTC*, die i. d. R. als Organisationseinheiten an Universitäten angesiedelt sind und im Gegensatz zum Steinbeis-Modell keine eigenen juristischen Personen sind. In Ausnahmefällen sind sie auch in andere Organisationsstrukturen integriert. Zum Erhebungszeitpunkt existierten bereits die FO mit Sitz in Karlsruhe und neun DTC-Mitglieder bzw. -Partner¹⁴⁵ in Bulgarien (DTC Ruse), Kroatien (DTC Vukovar), Rumänien (DTC Cluj-Napoca, DTC Bukarest), Slowakei (DTC Nitra), Serbien (DTC Novi Sad), Slowenien (DTC Maribor) und Ungarn (DTC Pannon). Die Struktur ist insgesamt permanent in Bewegung, da neue Mitglieder gewonnen und nach einem standardisierten Verfahren aufgenommen werden und sich so in unterschiedlichen Entwicklungsphasen befinden. Die *Kompetenzverteilung* im Netzwerk ist relativ kongruent, d. h., die Netzwerkmitglieder sollen ein vergleichbares Know-how und Erfahrungswerte zum ITT aufbauen,

¹⁴³ Das Steinbeis-Europa-Zentrum (SEZ) ist ein Teilbereich der Steinbeis Innovations gGmbH. Das DTC ist im SEZ angesiedelt, dessen Führung auch die strategische Leitung des DTC innehat – zumindest zum Erhebungszeitpunkt –, auf der operativen Ebene gibt es ein Netzwerkmanagement-Team mit Sitz in Karlsruhe. Außerdem ist der Bereich Steinbeis Innovationszentrum, Steinbeis-Donau-Zentrum, der gGmbH in das DTC involviert (DTC 2017, Interviews #45, #46).

¹⁴⁴ Die Analyse der Strukturen und der Arbeit der regionalen DTC basiert auf dem rumänischen DTC-Cluj-Napoca-Modell.

¹⁴⁵ Manche Organisationen haben (noch) nicht den offiziellen Status „Mitglied“ erreicht, sondern werden als Netzwerk-„Partner“ aufgeführt (vgl. DTC 2017).

wobei die FO primär die Rolle der Wissensvermittlung innehat (Interview #45, #46, #50; DTC 2017).

Die *regionalen DTC* agieren als Vermittler zwischen Wissenschaft und Wirtschaft und haben dabei folgende Aufgaben: Sie ermitteln die Technologiebedarfe und Innovationspotentiale der Industrie mit dem Schwerpunkt KMU. Sie identifizieren markt-fähige Technologien und Service-Dienstleistungen, die an Universitäten und Forschungseinrichtungen entwickelt wurden. Sie unterstützen den Dialog zwischen Wirtschaft und Wissenschaft, begleiten den Wissens- und Technologietransfer von den Universitäten zu den Unternehmen und entwickeln gemeinsame praxisnahe Forschungsprojekte. Sie vermitteln Kooperationspartner auf regionaler, nationaler und europäischer Ebene und bieten Fortbildungsangebote und Beratungsdienstleistungen an (DTC 2017a; Interviews #46, #50; SEZ 2014: 12). Zusätzlich zum *regionalen DTC* können weitere *DTC-Büros* innerhalb einer Region etabliert werden, die als regionale Netzwerkmitglieder auch operative DTC-Aufgaben erfüllen. Den transnationalen Zugang zum Netzwerk eröffnet jedoch nur das *regionale DTC*. Davon existieren ein bis zwei pro Land.

Obwohl die FO im transnationalen Netzwerk eine relativ starke Führungsrolle einnimmt, existiert ein essentieller Dezentralisierungsmechanismus im Netzwerk:

„Wenn Sie das von einer zentralen Stelle alles leiten, dann sagt jeder: Dann sollen die doch mal machen. In dem Moment, wo jedem DTC klar ist, ich muss mich selbst in die Höhe strecken, dann passiert was. (...) Die Nachhaltigkeit ist erheblich größer“ (Interview #45, Pos. 26).

Die dezentrale Struktur dient dazu, die regionalen DTC zu ermächtigen und zu aktivieren und ihnen eine klare Verantwortung für ihr regionales Gebiet zu übertragen. Das heißt, die FO hat zwar federführend das DTC-Modell erarbeitet und begleitet auch die regionalen DTC in ihren umfangreichen Analysen und Planungen (u. a. hinsichtlich des Rechtsrahmens, der sozioökonomischen Faktoren und der Erstellung von Geschäftsplänen), aber die tatsächliche Umsetzung erfolgt durch die *regionalen DTC*. Diese Form der Dezentralisierung wird auch auf regionaler Ebene im Zusammenhang mit *DTC-Büros* realisiert: *„Not all the offices are same active. Being independent they need to learn to have initiative“* (Interview #50, Pos. 35). Auch regionale DTC-Büros handeln eigenverantwortlich. Dies führt jedoch dazu, dass das Aktivitätsniveau der Mitglieder unterschiedlich ausgeprägt ist – dies gilt sowohl für die regionale als auch für die transnationale Ebene.

Im Rahmen des transnationalen DTC-Netzwerks wurde von Anfang an ein strukturierter und vertrauensbasierter *Erweiterungsmechanismus* verfolgt. Alle Mitglieder wurden über *vorhandene Relationen* (z. B. EUSDR-Strukturen, Projektpartnerschaften, Netzwerke) rekrutiert und durchlaufen drei Phasen, die zur Auswahl- und Qualitätsprüfung beitragen sollen: Zunächst bekunden interessierte Organisationen ihre Absicht in Form eines „Letter of Intend“. Anschließend erfolgt eine Verpflichtungserklärung („Letter of Commitment“), die auch finanzielle Zusagen für das DTC in Form von Eigen- oder Drittmitteln beinhaltet. In Phase 3 wird ein „Memorandum of Understanding“ unterzeichnet.¹⁴⁶ Es wird außerdem eine formale Entscheidung der Führungsgremien der gastgebenden Einrichtung benötigt, im Falle einer Universität also ein offizieller Senatsbeschluss. Die Verträge werden mit der FO geschlossen und feierlich von den Leitungen der Organisationen i. d. R. im Beisein von hochrangigen politischen VertreterInnen im Rahmen des EUSDR-Jahresforums unterschrieben (Interviews #45, Pos. 6ff.; #46, Pos. 28ff.; #50, Pos. 11; SEZ 2014: 17f.). Obgleich das transnationale DTC-Netzwerk eine informelle Struktur aufweist, d. h. keine eigene Rechtspersönlichkeit hat, schaffen die Kooperationsvereinbarungen eine höhere Verbindlichkeit, Exklusivität und einen Anreiz, damit sich das jeweilige DTC entwickelt und in die nächste Phase eintritt. DTC-Bürogründungen im Rahmen der regionalen DTC-Netzwerke benötigen zwar eine Zustimmung der Führungsgremien, jedoch wird kein Vertrag geschlossen. Die Zusammenarbeit erfolgt vertrauensbasiert (Interview #50).

Die *regionalen DTC* und *Büros* bauen zudem eigene Netzwerke (weiter) aus, die aus ProfessorInnen/WissenschaftlerInnen, strategischen Partnern, MultiplikatorInnen (z. B. Ministerien, Regionalentwicklungsagenturen, Industrie- und Handelskammern, Großunternehmen) und KMU bestehen (Interview #50; Projektbericht 2014). Somit werden regionale Netzwerke aufgrund der transnationalen Zusammenarbeit etabliert bzw. weiterentwickelt. Die regionalen NetzwerkmanagerInnen sollten idealerweise bereits über ausgezeichnete Kontakte zu Wissenschaft, Wirtschaft und öffentlicher Verwaltung verfügen und ein Verständnis für die betreffenden Bereiche mitbringen, was sie dann für die neue Initiative einsetzen können. Daher sind auch eine entsprechende Position, ein gewisses Renommee, eine ausreichende Expertise (u. a. zum

¹⁴⁶ Zum Erhebungszeitpunkt befanden sich die DTC in folgenden Phasen: DTC Ruse: Phase 1, DTC Vukovar: Phase 3, DTC Cluj-Napoca: Phase 3, DTC Bukarest: Phase 1, DTC Nitra: Phase 3, DTC Novi Sad: Phase 3, DTC Maribor: Phase 2, DTC Pannon: Phase 1.

jeweiligen Fachgebiet sowie in Sachen Management und Marketing) und eine hohe intrinsische Motivation vonnöten (Interviews #45, #50, Pos. 1, 32ff.; SEZ 2014: 12).

Die strategische Vision und operative Zielsetzung des transnationalen DTC-Netzwerks werden schwerpunktmäßig über verschiedene (EU-)Projekte realisiert und dabei auch gemeinsame physische Treffen im Drei- bis Viermonatsrhythmus arrangiert. Neben der konkreten operativen Projektarbeit werden diese also auch für Weiterentwicklungsprozesse der DTC-Initiative genutzt. Über Projekte und zusätzliche Aktivitäten kooperieren die DTC auch mit weiteren Partnern und Netzwerken wie dem JRC und dem Europe Enterprise Network (Interview #45, #46, #50, Pos. 59ff.): Im Rahmen des von Baden-Württemberg finanzierten Pilotprojekts (2012–2014) wurden das grobe DTC-Modell, das dreistufige Aufnahmeverfahren sowie Beratungen und Trainings konzipiert und erprobt. In der Pilotphase war die Zusammenarbeit noch relativ stark auf bilateraler Ebene zwischen FO und dem jeweiligen DTC ausgerichtet (vgl. SEZ 2014). Im EU-geförderten FP7 Projekt „Danube-Inco.Net“ (2014–2017) wurde ein detailliertes DTC-Konzept ausgearbeitet, indem die sieben Schritte zur Gründung und Umsetzung eines DTC entwickelt wurden: von den Kooperationsvereinbarungen über Analysen, die Qualifizierung von Mitarbeitenden, rechtliche Rahmenbedingungen und die operative Arbeitsstruktur bis hin zur Entwicklung einer Wachstumsstrategie (vgl. ebd.). Die Beteiligung der verschiedenen DTC variiert so zwischen den Projekten und kann auch indirekt und informell erfolgen, indem sie z. B. zu projektbezogenen Veranstaltungen eingeladen werden. In der DTP-geförderte Initiative „Made in Danube“ (2017–2019) waren sieben DTC über ihre gastgebenden Organisationen involviert. Das Projekt befasste sich mit dem spezifischen Thema der nachhaltigen Forstwirtschaft und der holzverarbeitenden Industrie. Es wurde genutzt, um das Netzwerk, die Koordinationsstruktur und die DTC-Online-Plattform weiterzuentwickeln (Interview #46, #50, DTP 2020). Über das Projekt „NoGap“ (2013–2016) wurde ausgearbeitet, wie eine Beteiligung an der Innovationsstruktur durch Organisationen aus Ländern der Östlichen Partnerschaft aussehen könnte. Dazu wurde ein Analysebericht und ein Praxishandbuch erstellt (vgl. SEZ 2014; Yashenkov et al. 2016). Unter der Federführung der Universität Novi Sad (DTC Novi Sad) wurde im Rahmen von „Danube Pie“ (2013–2014) ein EU-Projekt zum Thema Verpackungsinnovationen durch Ökodesign in Zusammenarbeit u. a. mit Steinbeis realisiert. Über die DTC-Struktur wurden zahlreiche EU-Projektanträge vorbereitet und einige davon waren erfolgreich. Im Vordergrund steht die inhaltsgetriebene Zusammenarbeit im Bereich des

ITT, und zugleich werden die Initiativen genutzt, um das Netzwerk weiterzuentwickeln:

„Das ist so das, was wir hier treiben, dass wir querdenken, dass wir vernetzt denken und wir gucken, wie kriegt man das hin, ohne das Ziel aus den Augen zu verlieren. (...) Und das ist auch für mich Netzwerkarbeit, um das mal so zu sagen. Nicht einfach nur ein Netzwerk zu haben, um da Meetings zu haben, sondern um inhaltliche Dinge voranzutreiben“ (Interview #45, Pos. 24).

Die projektbezogene Netzwerkarbeit bringt jedoch auch Herausforderungen mit sich. So ist die aktive Projekteinbindung von möglichen DTC aus Drittstaaten nur dann möglich, wenn die Finanzierungsinstrumente dies auch zulassen. Die DTC sind zwar Teil des Projekts über ihre Organisationen, aber sie sind weniger sichtbar und eine Zuordnung von außen ist eher schwierig. Das heißt, aufgrund der projektbezogenen Zusammenarbeit geht der DTC-Marketingeffekt in Teilen verloren. Außerdem gestaltet sich die Entwicklung so langwierig, da der Aufbau von Netzwerkstrukturen, -prozessen und -tools sukzessive und teilweise unstrukturiert erfolgt:

„The way we are working now is more an open and an unstructured, ‘ad hoc’ one. With several of the members we have multiple connections: in common projects, at institutional level and at personal level. When one of us is organizing or part of an event, we use to invite or announce the others“ (Interview #50, Pos. 171ff.).

Neben der Projektarbeit existieren auch also zahlreiche informelle Kontakte und unterschiedliche institutionelle Beziehungen im Netzwerk. Die offene und eher unstrukturierte Zusammenarbeit könnte eventuell auch die anhaltende dominante Rolle der FO erklären, die die Entwicklung von transnationalen Projekten weiterhin entscheidend prägt (Interviews #46, #50). Das heißt, das o. g. gewünschte Empowerment der regionalen DTC scheint auf transnationaler Ebene bisher nur in begrenztem Maße zu gelingen.¹⁴⁷ Dennoch wurden durchaus Termine genutzt, um *gemeinsam* Strategieentwicklungsprozesse voranzutreiben:

„Es gab natürlich Diskussionen, beispielsweise habe ich die Rektoren der Universitäten der beteiligten Länder hier nach Stuttgart eingeladen. Das war ein Rector’s High Level Meeting (...). Da haben wir schon mal einen halben Tag über Strategie und solche Dinge gesprochen“ (Interview #45, Pos. 17f.).

¹⁴⁷ Allerdings entstand der Eindruck, dass die strategische Leitung und das operative Netzwerkmanagement-Team unterschiedliche Auffassungen von der Rolle der FO haben. Die strategische Leitung schien sich eher für Empowerment der regionalen DTC auszusprechen, das operative Team hingegen in der Tendenz für eine stärkere Führungsrolle der FO (Interviews #45, #46).

Ein weiterer Kooperationsmechanismus im transnationalen Kontext ist die kommerzielle Zusammenarbeit. So bietet die FO mittlerweile eine beratende Begleitung zur Gründung eines DTC als Dienstleistung an (Interview #46).

Die drei Mechanismen (d. h. projektbezogen, informell und kommerziell) der Zusammenarbeit existieren auch in etwas abgewandelter Form auf der regionalen Ebene: (1) projektbasierte Kooperationen z. B. über EU-Strukturfonds, (2) ein informeller Fachaustausch z. B. mit strategischen Partnern oder Unternehmen und (3) kommerzielle vertragsbasierte Dienstleistungen wie der konkrete ITT (z. B. für KMU) (Interview #50). Die letztgenannte Kooperationsform steckt jedoch noch in den „Kinderschuhen“ (Interviews #46, #50). Aus regionaler DTC-Perspektive existiert in der MOE-Wirtschaft bisher wenig Bereitschaft, für diese Leistungsform Gebühren zu zahlen, d. h. für die Vermittlung von spezifischen ExpertInnen, die den ITT in die Unternehmen begleiten (Interview #50).

Die *Ressourcen*, die das DTC auf regionaler und transnationaler Ebene zur Verfügung hat, werden entsprechend der verschiedenen Formen der Zusammenarbeit generiert: So sind die neu gewonnenen projektbezogenen Fördermittel eine wichtige Finanzierungsquelle für die DTC-Arbeit. Die Anschubfinanzierung durch das Staatsministerium hatte eine relevante Hebelwirkung. Auf transnationaler Ebene nutzt die Initiative insbesondere die verschiedenen EU-Programme zur Unterstützung von Forschung, Entwicklung und Innovation (FP7 und Nachfolgeprogramm Horizont 2020), zu Unternehmen/KMU (CIP und Nachfolgeprogramm COSME), zur Regionalentwicklung (Strukturfonds mit den Förderlinien im Bereich Wettbewerbsfähigkeit und Innovation) und zu transnationaler territorialer Kooperation (DTP). Die Einnahmen aus den kommerziellen Tätigkeiten sind eine weitere mögliche Finanzierungsquelle. Außerdem stellen die gastgebenden Einrichtungen die Infrastruktur (wie Büroräume) zur Verfügung und grundsätzlich auch das Personal bereit (Interviews #45, #50).

Vertrauen wird als eine weitere wichtige Ressource der DTC-Netzwerkzusammenarbeit betrachtet, die sich im Zeitverlauf insbesondere durch persönliche Treffen (weiter-)entwickeln konnte (Interviews #45, Pos. 26; #50, Pos. 80). Eine *generalisierbare Reziprozität* im Netzwerk ist ebenfalls vorhanden, damit die Mitglieder den „*value of membership*“ (Interview #50, Pos. 176) erkennen können: „*This is like in an academy: The attractiveness to be a member is given by the recognised value of existing members and by the perceived value for the organised events and activity*“ (Interview #50,

Pos. 176). Das heißt, einerseits soll die DTC-Mitgliedschaft auf transnationaler und regionaler Ebene attraktiv sein, indem renommierte Organisationen für das Netzwerk ausgewählt werden. So genießt die baden-württembergische Wirtschaft allgemein und die europa- und innovationserfahrene Steinbeis-Organisation im Besonderen im Donauraum eine positive Reputation. Die DTC-Mitglieder profitieren von der Wissensvermittlung zum ITT und dem Netzwerk. Umgekehrt hat die FO auch Vorteile durch die Zusammenarbeit (vgl. Effekte auf Organisationsebene) (Interview #45).

Die *strategische Handlungsorientierung des transnationalen DTC-Netzwerks* kann als unternehmerisch beschrieben werden, bewegt sich jedoch in bürokratischen Kontexten. Dies führt auch zu einem *Spannungsfeld im Netzwerkmanagement*: Die meisten regionalen DTC sind an Universitäten angesiedelt, die hochschulinternen bürokratischen Verfahren unterliegen. Diese Verfahren stehen im Spannungsverhältnis zu den dynamischen Arbeitsweisen, wie sie von den Kooperationen mit der Wirtschaft oder auch in der Projektarbeit erfordert werden (Interviews #46, Pos. 38; #50; interner Bericht 2014: 10). Ein weiteres *Spannungsfeld im Netzwerkmanagement* entsteht, weil die DTC (insbesondere im Falle von mehreren DTC-Büros in einer Region) miteinander kooperieren, aber zugleich auch im Wettbewerb zueinander stehen (z. B. um Kunden aus der Wirtschaft). Hier könnte die Idee des rumänischen DTC, Vertraulichkeitsregeln und einen Verhaltenskodex einzuführen, das Spannungsfeld abmildern (Interviews #45, Pos. 20; #50, Pos. 80). Dieses Spannungsfeld ist aber generell im Rahmen von Kooperationen zwischen WirtschaftsakteurInnen zu beobachten (vgl. Sydow 2011: 191).

6.3.4 EUSDR-Netzwerkkontext

Die EUSDR war zentraler Ausgangspunkt des DTC-Netzwerks, das mit dem Ziel gegründet wurde, einen Beitrag zur Umsetzung des PB8 zu leisten. Die Initiative ist auch vollumfänglich in den PB8 integriert und trägt zur Umsetzung des PB8-Ziels bei, wonach der Innovations- und Technologietransfer im Donauraum verbessert werden soll, aber auch zu weiteren PB8-Zielen.¹⁴⁸ So koordiniert die FO die PB8-Arbeitsgruppe

¹⁴⁸ Das Ziel, das sich mit dem Thema ITT befasst, wurde im Revisionsprozess zweifach angepasst und 2019 wurde ein weiteres Policy-Ziel hinzugefügt (vgl. Netzwerkeffekte):

PB8: Ziel (2012): „Improvement of the technological transfer through establishing measures like consulting services by chambers and other institutions or organizations, typically in cooperation with the Priority Area Coordinator 7 (PAC 7)“ (PA8 2015: 3f.).

PB8: Ziel (2016): „Improvement of the innovations and new technologies transfer through establishing measures like consulting services by chambers and other institutions or organizations, in cooperation with other actions relevant Priority Areas of the EUSDR“ (EUSDR 2016: 3).

„Innovation and Technology Transfer“, die sich auch primär aus den DTC-Mitgliedern zusammensetzt. Einige DTC beteiligen sich auch an weiteren Arbeitsgruppen des PB8 (Interview #50, Pos. 77f.). Die Zusammenarbeit der DTC mit dem PB8 wird durch den PBK so eingeschätzt:

„Die haben mehrere Projekte laufen. (...) Die machen das sehr eigenständig. (...) Die machen die Projekte (...) und wir versuchen immer wieder Öl ins Feuer zu gießen, wenn es notwendig ist, auch andere Stellen dazu zu bringen. (...) Also wir koordinieren, moderieren. Aber wir mischen uns nicht in die Projektarbeit ein. Nur wenn die das wollen, dass man irgendwo was macht, politisch oder so“ (Interview #24, Pos. 234).

Zudem existieren Kooperationen mit dem PB7 „Wissensgesellschaft“, der insbesondere durch die Initiative „Danube-Inco.net“ ausgebaut wurde. Sie war ein wichtiges Projekt des PB7, bei dem auch das DTC-Konzept detailliert ausgearbeitet wurde. Sie hat im Rahmen der EUSDR ein besonderes Renommee erfahren, und ihr Newsletter war auch bei einigen EUSDR-Governance-AkteurInnen beliebt (vgl. Funktionsweise, PB7 2016; u. a. Interviews #2, #26, #31). Außerdem ist die Universität Novi Sad eine der ersten gastgebenden DTC-Einrichtungen, die auch lange Zeit die Koordination des PB7 von serbischer Seite aus verantwortete. So gibt es regelmäßige Arbeitstreffen zwischen der PB8-AG und dem PB7 (Interview #45, Pos. 58). Darüber hinaus entstand über die EUSDR-Strukturen eine enge Zusammenarbeit mit der Gemeinsamen Forschungsstelle der Europäischen Kommission (JRC), die insbesondere in den Anfängen der EUSDR-Umsetzung die Implementierung wissenschaftlich begleitete und sich sehr für die DTC-Initiative interessiert zeigte (Interview #45, Pos. 53).¹⁴⁹

Das Land Baden-Württemberg hat die DTC in der Pilotphase finanziell über EUSDR-Landesmittel unterstützt und trägt über die EUSDR-Plattformen wesentlich zur politischen Flankierung des DTC-Netzwerks bei. So wurde die Initiative von hochrangigen politischen MandatsträgerInnen wie Ministerpräsident Winfried Kretschmann oder dem ehemaligen Europaminister Peter Friedrich unterstützt (Interview #45, Pos. 5). Außerdem werden VertreterInnen des DTC zu den Gemischten Regierungskommissionen mit EUSDR-Ländern immer wieder eingeladen. Diese Foren fördern den Bekanntheitsgrad der Initiative in den EUSDR-Ländern, die Vernetzung und einen

PB8: Ziel (2019): „To support and improve the competitiveness of the Danube Region by generating concrete technology offers, technology requests and expressions of interest in the field of innovation and technology transfer“ (European Commission 2020: 60).

¹⁴⁹ Seit 2018 hat das JRC auch ein eigenes Kompetenzzentrum zum Technologietransfer eingerichtet. Inwieweit die DTC dieses neue Kompetenzzentrum beeinflusst haben, ist unklar, aber es ist zu vermuten, dass Lernprozesse stattgefunden haben (vgl. European Commission 2020b).

verbesserten Zugang zu öffentlichen Institutionen (Interview #45, Pos. 28; interne Unterlagen GRK 2016). Die FO ist zudem in die baden-württembergischen EUSDR-Landesstrukturen integriert, z. B. über die Teilnahme an Treffen der interministeriellen Arbeitsgruppe und die Beteiligung an wichtigen EUSDR-Veranstaltungen (Interview #45; Staatsministerium Baden-Württemberg 2016).

Die DTC nutzen die EUSDR-Strukturen insbesondere zur Erweiterung des Netzwerks. So haben beispielsweise die nationale rumänische EUSDR-Koordination die DTC und weitere PB-AkteurInnen diesen Prozess gefördert (Interview #30, Pos. 80, #45). Eine wichtige Plattform bietet das EUSDR-Jahresforum den DTC: So werden die verschiedenen Vertragsphasen in diesen Kontexten unterzeichnet oder auch Netzwerkpartner der regionalen DTC eingeladen. Ein rumänischer Unternehmer des regionalen DTC-Cluj-Napoca-Netzwerks begründet seine Teilnahme an dem EUSDR-Jahresforum so:

„Regarding the Annual meeting for us, the companies, it's important as a network, to have the perspective, to see what's happening. What's the direction that the others want to go. And this information – although you cannot use it right now – but gives ideas for strategies, gives ideas for what's happening. (...) Imagine if you are a top manager in a company, you have multiple businesses, products and so on. It's important for you to know (...) the environment. Strategies are mostly about the environment for what you have to decide. Let's say it's another part of this puzzle, a meeting like this, that gives you some information connected to some people, gives you new ideas. How things are done and looking in other countries“ (Interview #51, Pos. 307ff.).

Diese Aussage ist zwar nicht repräsentativ, da WirtschaftsvertreterInnen tatsächlich kaum bei den Jahresforen, aber auch insgesamt weniger bei EUSDR-Veranstaltungen vertreten sind als beispielweise AkteurInnen aus dem öffentlichen oder dem Dritten Sektor. Dennoch ist die Einschätzung interessant, denn der zitierte Unternehmer konnte bereits einen erheblichen praktischen Nutzen durch das regionale und transnationale DTC-Netzwerk erfahren und erlebt daher auch ein solches Forum als einen weiteren Mehrwert (Interview #51).

6.3.5 Netzwerkeffekte

Das DTC als transnationales Netzwerk hat es den beteiligten Organisationen ermöglicht, eine *strategische und langfristige Kooperation* zu etablieren, die über die rein projektbasierte Zusammenarbeit hinausgeht. Umgekehrt trägt es dazu bei, dass eine verbesserte Projektumsetzung aufgrund der vertrauensvollen Partnerschaft erfolgt. Dies erweist sich insbesondere für die kompetitiven Programme, die auf EU-Ebene

verwaltet werden (z. B. Horizont 2020), als Wettbewerbsvorteil gegenüber anderen Antragstellern. So sind beispielsweise im Programm „Horizont 2020“ bisher Partner aus den neuen EU-Mitgliedsstaaten tendenziell unterrepräsentiert (Interviews #26, #45). Dem DTC-Netzwerk ist es insgesamt gelungen, neue finanzielle Ressourcen schwerpunktmäßig über verschiedene EU-Programme zu akquirieren.¹⁵⁰ Diese wurden einerseits zur Entwicklung des transnationalen Netzwerks eingesetzt, andererseits aber auch für die konkreten Vorhaben auf der regionalen Ebene. Die Zusammenarbeit zu bestimmten ITT-Fachthemen steht allerdings im Vordergrund: So wurden Themen wie Ökodesign-Verpackungsinnovationen, nachhaltige Forstwirtschaft und Holzverarbeitende Industrie oder Energieeffizienz und erneuerbare Energien bearbeitet. In die Projekte werden Unternehmen, strategische PartnerInnen und MultiplikatorInnen eingebunden. Das heißt, diese dienen auch dazu, die (trans-)regionalen Netzwerke und europäischen Partnerschaften (z. B. JRC, Europe Enterprise Network) weiter auszubauen (Interviews #45, #46, #50; SEZ 2014; Yashenkov et al. 2016). So entstehen insbesondere mit dem Europe Enterprise Network (EEN) wertvolle Synergien, da der regionale ITT über die DTC und die weitere Vernetzung über das EEN erfolgt (Interview #46).

Darüber hinaus wurden die Projekte für die Weiterentwicklung der Netzwerkarbeit genutzt: So wurde eine Online-Datenbank für die Netzwerkmitglieder entworfen und in einem Folgeprojekt weiterentwickelt. Das heißt, im Netzwerk wird auch *neues Wissen generiert*. *Interorganisationale Lernprozesse* erfolgen vor allem über die FO-Beratungs- und Trainingsprozesse zum ITT, die die gastgebenden Organisationen der neuen DTC erhalten. So hatten zum Erhebungszeitpunkt vier regionale DTC ITT-Experten aufgebaut und ein Konzept inkl. umfassender Analysen zu den Rahmenbedingungen für ein Zentrum verfasst, das sich in der Umsetzung befindet. Weitere regionale DTC waren 2017 bereits im Entwicklungsprozess. Die FO profitiert auch von ihrem Engagement: Sie haben ihre eigenen Netzwerke und Partnerschaften ausgebaut, sich im Raum als ITT-Spezialisten profiliert und neue potentielle Kunden gewonnen.¹⁵¹ Ein informeller Austausch auf transnationaler und regionaler Ebene ist das Ergebnis der strategischen Partnerschaft. Zudem ist so etwas wie ein

¹⁵⁰ Eine genaue finanzielle Zuordnung zu dem DTC-Netzwerk ist leider nicht möglich, da an den Projekten auch weitere Partner außerhalb des DTC-Netzwerks teilgenommen haben. Zum Erhebungszeitpunkt betrug das Budget der Projekte insgesamt 6.230.000 Euro. Mittlerweile beteiligt sich das Netzwerk an zahlreichen weiteren Projekten, v. a. auch im Rahmen des DTP-Programms (vgl. DTC 2020).

¹⁵¹ So hat die FO beispielsweise eine rumänische Regionalentwicklungsagentur beraten oder auch die neuen regionalen DTC (Interview #45, #50).

Netzwerkzugehörigkeitsgefühl entstanden (vgl. Interviews #45, #46, #50, #51). Die informellen Kontakte ermöglichen es auch auf der regionalen Ebene, schnell Lösungen für Probleme zu finden. So berichtete ein Unternehmer, der Netzwerkpartner ist und sich bereits an einem Projekt des DTC Cluj-Napoca beteiligt hat, von seinen Erfahrungen:

„We got to know each other better in terms of working together. So, there is still a tie. If I want to know something and I know it is in the area of expertise of the university, I know I can call. ‘Hello, I have this problem, what do you say?’ It’s much easier to communicate. Since we worked together, they know better what I want, and I know better what they can deliver. Communication is much better. I just give you an example. On Friday, I had a project, I have to do it right now and it’s urgent (...) it is something with design and so I called the team and asked: ‘How can you do that’ (...) and he said, ‘oh, I know how to solve your problem.’ The problem was solved much faster, like ten times faster. It was not 10 days of design. It was only one“ (Interview #51: Pos. 231).

Die regionalen DTC bemühen sich so um vielfältige Formen der Zusammenarbeit, sie unterstützen auch die Suche nach europäischen Partnern oder laden sie zu internationalen Veranstaltungen ein (Interview #51, Pos. 244ff.).

Die Nachteile der projektgetriebenen Netzwerkarbeit sind jedoch dreifach: Erstens ist die Marke „DTC“ in Projekten weniger sichtbar, da die DTC mit ihren Organisationen als juristische Personen teilnehmen und nicht als DTC. Zudem haben EU-Förderungen i. d. R. strikte Vorgaben zur Öffentlichkeitsarbeit. Das Logo der DTC wurde in den Projektdokumenten nicht eingebaut, diese jedoch auf der DTC-Seite veröffentlicht. Zweitens können immer nur kleine Schritte in der Netzwerkentwicklung vollzogen werden, da die inhaltsorientierte Arbeit im Vordergrund steht und i. d. R. weitere Partner an einem Drittmittel-Projekt partizipieren. Drittens sind EU-Antragsverfahren langwierig und aufwendig, unter Umständen verlieren beteiligte Unternehmen in der Zwischenzeit ihr Interesse und den Bedarf (Interviews #45, #46, #50, #51; vgl. DTC 2020). Auf der regionalen Ebene existieren weitere Herausforderungen, denn sie scheinen eher begrenzte personelle und finanzielle Ressourcen zu haben und müssen Hürden aufgrund der internen Hochschulbürokratien (z. B. langwierige Verfahren bei der Besetzung von Projektpersonal) oder weitere rechtliche Stolpersteine überwinden. Die Einbeziehung von Unternehmen auf der Projektebene gelingt offensichtlich, jedoch gestaltet sich die kommerzielle ITT-Vermittlungsleistung (d. h. ExpertIn aus Forschung für unternehmerische Praxis) eher schwierig (Interviews #50, #51; vgl.

DTC 2020).¹⁵² In Bezug auf die operative Zielsetzung, d. h., DTC im Donauraum zu etablieren, hat das Netzwerk schon große Fortschritte gemacht und somit die *Netzwerk-Nachhaltigkeit* erreicht. Zum Erhebungszeitpunkt befanden sich neben der FO bereits neun DTC in der Initiierung und teilweise in Umsetzung, zwischenzeitlich werden 13 DTC in zehn EUSDR-Ländern aufgeführt. Allerdings wurde bisher nach wie vor nur ein DTC in einem Drittstaat etabliert, nämlich in Serbien (vgl. DTC 2020). Obwohl Partner aus EUSDR-Drittstaaten mittlerweile an verschiedenen EU-Programmen partizipieren können, scheint die Einbindung schwierig zu sein. Die neuen EU-Mitgliedsstaaten haben den Vorteil, dass sie auf die EU-Strukturfonds zurückgreifen können – den Drittstaaten fehlen vergleichbare Finanzierungsquellen (Interview #45). Das Erreichen der strategischen Zielsetzung – d. h. die Förderung von ITT und dadurch die Verbesserung der Wettbewerbsfähigkeit – kann im Rahmen der Arbeit nicht ermittelt werden, da das DTC-Netzwerk selbst keine entsprechenden Daten zur Verfügung gestellt hat. So war zum Erhebungszeitpunkt in der Diskussion, ob eine Festlegung von gemeinsamen Indikatoren erfolgen könnte, aber bis dahin wurde nichts vereinbart (Interview #46).

Die EUSDR verschafft den DTC einen verbesserten politischen Zugang über die MRS-Strukturen, aber auch über vorhandene politische Plattformen wie die Gemischten Regierungskommissionen von Baden-Württemberg mit EUSDR-Staaten, die nun die EUSDR-Zusammenarbeit in ihre Kooperation integriert haben (vgl. Kapitel 5.3.3.1). Die feierliche Unterzeichnung der DTC-Phasen wird i. d. R. von hochrangigen politischen AkteurInnen begleitet, und außerdem wurden ministerielle Hintergrundgespräche, z. B. mit dem rumänischen Forschungsminister, geführt. Auch aufgrund der politischen Flankierungen hat das Netzwerk im Donauraum und darüber hinaus eine positive Reputation erhalten: „*Es ist einfach bekannt geworden in der Region und dann ist man auf uns zugekommen und hat gesagt: Können wir da nicht was machen?*“ (Interview #45, Pos. 15) Zudem hat es Anfragen über andere MRS-Strukturen erhalten, ob das Modell in weiteren Räumen etabliert werden kann, z. B. im Alpenraum (Interview #46). Im neuen Aktionsplan wurde eine weitere Ebene in die PB8-Zielsetzung zum ITT integriert: „*To improve policy dialogue and public governance in innovation and technology transfer by promoting adequate policies and policy*

¹⁵² Obgleich es unterschiedliche Perspektiven dazu gibt, ob Unternehmen tatsächlich nicht bereit dazu sind, kann im Rahmen der Arbeit hier keine Überprüfung durchgeführt werden, da das Netzwerk zum Erhebungszeitpunkt selbst keine Daten erhoben bzw. Indikatoren festgelegt hat (Interview #46, #50).

papers“ (European Commission 2020: 60). Diese neue politische Dimension ist möglicherweise eine Konsequenz, die sich auch aus den praktischen Erfahrungen und Hürden bei der Etablierung der DTC ergeben hat. Denn die (u. a. rechtlichen) Rahmenbedingungen für die DTC variieren zwischen den EUSDR-Ländern (vgl. SEZ 2014).

Das DTC-Netzwerk trägt zur Umsetzung der EUSDR-PB8-Ziele bei, insbesondere zu dem ITT-Ziel (vgl. EUSDR-Netzwerkkontext). Allerdings ist es – wie auch bereits bei der strategischen DTC-Zielsetzung erläutert – nicht möglich, den tatsächlichen Beitrag zu ermitteln, da keine empirischen Daten dazu vorliegen oder im Rahmen dieser Arbeit erhoben werden können. Über die Projektbeteiligung an „Danube-Inco.Net“ hat die Initiative auch einen Beitrag zur Umsetzung des PB7-Ziels geleistet: „To increase the effectiveness of investment in R&I through the establishment of a funding coordination network aiming to initiate a minimum of 2 dedicated EUSDR activities each year“ (EUSDR 2016: 3). Außerdem vernetzt sich das DTC auch mit weiteren EUSDR-Netzwerken; z. B. wurde gemeinsam mit der Danube Chamber of Commerce Association das DTP-Projekt „Made in Danube“ umgesetzt und mit dem Social NGO Network Danube Region eine mögliche gemeinsame Initiative zu sozialen Innovationen diskutiert. Im Austausch steht das DTC auch mit der Danube Rectors Conference und dem Rat der Donaustädte und -regionen. An den Sitzungen des Brussels Danube Network haben ebenfalls regelmäßig DTC-VertreterInnen teilgenommen (Interview #45, #44).

Das Netzwerk hat von Beginn an auch weitere EU-Politikrahmen berücksichtigt wie beispielsweise die Strategien für Intelligente Spezialisierung (Smart Specialisation Strategies – RIS3), die in den europäischen Regionen entwickelt werden und einen ortsbezogenen strategischen Interventionsansatz darstellen, um Stärken der Wirtschaft und Innovationspotentiale zu identifizieren. So war u. a. die Gastorganisation des rumänischen DTC Cluj-Napoca mit Netzwerkpartnern in die Konzipierung der RIS3 unter Federführung der Nordwest-Regionalentwicklungsagentur involviert (Interviews #50, Pos. 112; #51, Pos. 275ff.).

Die intendierten und teilweise realisierten Effekte des transnationalen DTC-Netzwerks auf der regionalen Ebene sind für Unternehmen – neben der Verbesserung der Wettbewerbsfähigkeit – folgende: Vernetzung und Partnervermittlung, neue Aufträge und Projektbeteiligungen, Informationen über ausländische Ausschreibungen sowie neue Markteintrittsmöglichkeiten (Interviews #45, #46; vgl. SEZ 2014: 4).

6.4 Netzwerk zur Förderung von Tourismus

6.4.1 Einführung in die Netzwerkthematik

Der Tourismus zählt zu den wachstumsstärksten Wirtschaftsbranchen weltweit.¹⁵³ Touristen entdecken zunehmend neue Reiseziele – auch in weniger entwickelten Ländern. Er kann daher sozioökonomische Entwicklungen unterstützen (inkl. in zusätzlichen Bereichen wie dem Agrarsektor) und Menschen neue Einkommensquellen ermöglichen. Dabei wird auf sämtlichen politischen Ebenen zunehmend *nachhaltiger* Tourismus beworben, denn dieser soll Mensch und Natur besser schützen und zugleich qualitativ hochwertigen Tourismus offerieren (vgl. UNWTO 2020; European Commission 2020c). Auf europäischer Ebene hat das Politikfeld Tourismus seit 2010 mit dem Vertrag von Lissabon eine eigene Rechtsgrundlage erhalten, aber keine eigene Haushaltlinie. Die Nationalstaaten sind zuständig für das Politikfeld, die EU-Maßnahmen sind ergänzend, unterstützend und koordinierend (vgl. Art. 195 AEUV; Europäisches Parlament 2020). Tourismus kann als ein EU-Instrument der Wettbewerbsfähigkeit und nachhaltigen Entwicklung betrachtet werden (vgl. Estol und Font 2016). Der Wettbewerb im Tourismussektor erfolgt zwischen Reisezielen – also u. a. zwischen Ländern, Regionen, Städten –, aber auch zwischen verschiedenen Anbietern einer oder mehrerer Destinationen – von Unterkünften über kulturelle oder sportliche bis hin zu kulinarischen Angeboten. Das heißt, Kooperationspartner (z. B. bei der Vermarktung von Tourismuszielen) sind häufig auch Wettbewerber. Die Marke „Donau“ als Reisedestination war bis vor einigen Jahren in den Gebieten der mittleren und unteren Donau wenig etabliert. So wurde das Donaugebiet mit seinem breiten kulturellen, historischen und natürlichen Erbe kaum als Ganzes über nationale Grenzen hinweg beworben. Verbesserungen in den Bereichen Infrastruktur und Tourismusleistungen waren und sind weiterhin vonnöten. Sanfter Tourismus hat neben der sozioökonomischen Entwicklung, auch einen völkerverständigenden Charakter und das Potential, zu Aussöhnungsprozessen beizutragen (vgl. Interview #25; GtZ 2012; Europäische Kommission 2010: 27).

¹⁵³ Dies gilt natürlich nicht für die aktuelle pandemische Zeit, aber ein neuer Aufschwung nach Corona ist zu erwarten.

6.4.2 Netzwerkentwicklung¹⁵⁴

Das Netzwerk Danube Competence Centre (DCC) wurde offiziell am 23. Februar 2010 von 22 privaten und öffentlichen Organisationen aus sechs EUSDR-Ländern als gemeinnütziger Verein mit Sitz in Serbien gegründet. Im Rahmen eines gemeinsamen Workshops haben 80 Teilnehmende aus den drei Sektoren (Organisationen des öffentlichen und des Dritten Sektors sowie privatwirtschaftliche Unternehmen) der Tourismusbranche die strategischen Grundlagen für das DCC entwickelt. Als treibende Kraft war die Nationale Tourismusorganisation (NTO) Serbiens mit weiteren nationalen Tourismuseinrichtungen in Zusammenarbeit mit der Deutschen Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ) im DCC-Entwicklungsprozess aktiv (*vorhandene Relationen*) (Interview #22, Pos. 4ff.; vgl. DCC 2010; Schily und Baumgartner 2012).¹⁵⁵ Das DCC wurde von den AkteurInnen initiiert, um transnational Tourismusförderung mit dem Schwerpunkt auf den mittleren und unteren Donaugebieten von Kroatien bis zum Schwarzen Meer¹⁵⁶ zu betreiben. Konkret beabsichtigten die InitiatorInnen, das DCC als Kooperations- und Marketingplattform, als Netzwerk für nachhaltigen Tourismus, für Produktentwicklung sowie Qualitätsstandards im Tourismus zu etablieren (*AkteurInnenperspektive*) (DCC 2011; GtZ 2012; Interview #22). Das DCC wurde als ein GIZ-Fünfjahrespilotprojekt (2009–2014) zum Aufbau eines regionalen Donaukompetenzzentrums konzipiert. Das heißt, die GIZ hat über Fördermittel des deutschen Bundesministeriums für wirtschaftliche Zusammenarbeit (BMZ) das Vorhaben finanziell und inhaltlich begleitet sowie politisch flankiert. Die regionale Schwerpunktsetzung in der Anfangsphase auf den Bereich der mittleren und unteren Donau folgte dabei der Förderlogik von GIZ und BMZ. Teil der Förderstrategien sind außerdem eine nachhaltige Entwicklung und KMU (Interview #22, Pos. 36, 87f.; vgl. GtZ 2012). Das DCC-Gründungsmitglied NTO Serbien hat sich im Besonderen auch finanziell und infrastrukturell (Bereitstellung von Büroräumen) am Aufbau des DCC beteiligt (*institutionelle Rahmenbedingungen*) (Interview #22; vgl. DCC 2011; GtZ 2012). Der Konsultationsprozess zur EUSDR (02–06/2010) fand parallel zur DCC-Gründung (02/2010) statt und ermöglichte es daher, die Initiative bereits bei den

¹⁵⁴ Das Netzwerk war zu den Erhebungszeitpunkten (Interviews mit dem NM) 2012 zwei Jahre (Interview #22a), 2016 sechs Jahre (Interview #22b) und 2017 sieben Jahre alt (Interview #22c). Offizielles Gründungsdatum war der 23. Februar 2010. Es gab allerdings bereits seit 2009 Netzwerkvorbereitungen.

¹⁵⁵ Der NM wurde erst nach Gründung der Netzwerkorganisation eingestellt und konnte daher nur bedingt Auskunft dazu geben, welche Organisationen bereits vorab miteinander in Beziehung waren.

¹⁵⁶ Kroatien, Bulgarien, Rumänien, Serbien, Ukraine und Republik Moldau.

EUSDR-Stakeholderkonferenzen u. a. in Ulm, Ruse und Novi Sad zu präsentieren und im politischen EUSDR-Rahmen zu platzieren (*EUSDR-Kontext*) (Interview #22; vgl. DCC 2010a: 1).¹⁵⁷

6.4.3 Netzwerkfunktionsweise

Die Zielsetzung des DCC ist in der Vereinssatzung im Art. 3 festgelegt, die über die Jahre weiterentwickelt wurde. In der ursprünglichen Satzung wurden zwei grobe Ziele formuliert: (1) Das DCC soll einen Beitrag zur Integration von Interessen, Projekten und Aktivitäten im Bereich des Tourismus in den Ländern der mittleren und unteren Donau leisten. (2) Das DCC soll sich an der langfristigen transnationalen Kooperation im Tourismusbereich in der Region beteiligen (vgl. DCC 2010). Die Einschränkung auf Teilgebiete des Donauraums wurde zwischenzeitlich aufgehoben (Interview #22, Pos. 87) und kann als eine Konsequenz des EUSDR-Rahmens betrachtet werden. Das zweite Ziel befasst sich im Kern mit der Etablierung der Marke „Donau“ als touristische Destination:

„Mostly the idea is that Europe is losing the tourism share (...) Now, we were thinking raising the profile of the Danube as a competitive tourism destination, not fragmented, we will be able to attract more tourists than the separate offers of the countries. Since the destinations are very competitive, the idea is to (...) brand what you already offer with some supra brand“ (Interview #22, Pos. 23).

Es geht dabei also nicht darum, dass beispielsweise Städte wie Belgrad oder Wien ihre eigene touristische Vermarktung aufgeben, sondern vielmehr darum, sie als Teil einer übergeordneten Donau-Marke zu verorten. Auf diese Weise können verschiedene größere und kleinere Reiseziele über nationale Grenzen hinweg (z. B. Donaudelta in einem Dreiländereck), aber auch bestimmte touristische Produkte wie Fahrrad- oder Kulturtourismus (u. a. UNESCO-Weltkulturerbe) gemeinsam beworben werden (Interview #22, Pos. 23f.). Die Zielsetzung, eine Donau-Marke zu etablieren, stimmt auch mit dem bis 2019¹⁵⁸ gültigen Ziel 1 der PB3 überein: „To develop a Danube brand for the entire Danube Region based on already existing work“ (EUSDR Report PA3 2013: 6).

Das DCC hat die primäre *Netzwerkfunktion*, Maßnahmen im Bereich der transnationalen Tourismusförderung zu implementieren. Komplementär dazu versucht es aber

¹⁵⁷ Nach Angaben des NM gab es wohl ein Positionspapier zum DCC, das die Autorin unter den eingereichten Stellungnahmen jedoch nicht finden konnte (Interview #22).

¹⁵⁸ Im neuen Aktionsplan 2020 wird das Ziel nicht mehr erwähnt (vgl. European Commission 2020).

auch, transnationale Abstimmungsprozesse zu nationalen politischen Rahmenbedingungen und Förderinstrumenten mit anzustoßen (Interview #22; vgl. Belgrade Declaration 2017)

Das *Koordinationsmodell* ist eine netzwerkadministrative Organisation (NAO): Das DCC wurde 2010 als eine eigenständige Organisation mit Sitz in Serbien gegründet und ist so für die Steuerung des transnationalen Netzwerks (Mitgliedsorganisationen) zuständig. Die Einschätzung des NM zu den Beweggründen der InitiatorInnen:

„As a conclusion (...) they decided the best way for achieving the interest of those organizations to form a separate legal body (...) Because it is easier for them to work in that sense. Firstly, because then you will have the secretariat, they would have an allocated people working with them and would not be an informal group. (...) The question is about the management of the process. I am sure that all of them would have capacities, but with the daily work it's different, then someone is really dealing with it“ (Interview #22, Pos. 46).

Der Aufbau des Netzwerks, des Managements und der Aufgaben ist formal in der Vereinssatzung geregelt, die regelmäßig weiter angepasst wird. Das klassische Verständnis von gemeinnützigen Vereinsstrukturen muss dabei für die transnationale Netzwerkarbeit neu und flexibel gedacht werden:

„Every year we figure out that some of the initial provisions were not quite what we thought about. (...) We try to shape the statutes on what the organisation really means (...). It is really very hard to say, especially in this type of organisation, ok this is the recipe and this is what it is. (...) You need to be more flexible in this (...) type of governance in this organisation. This organisation needed to be (...) from the very beginning more flexible. Since you need to follow interests of different stakeholders, different countries, so you need to go a little bit broader and more appealing for members to really join. This is the reason why we are thinking so much what we are going to do. How we are going to make (...) this governance structure“ (Interview #22, Pos. 92).

Auf europäischer Ebene gibt es bisher keine Rechtsform, die eine transnationale zivilgesellschaftliche Organisationsgründung ermöglicht. Daher werden grenzüberschreitende Initiativen häufig als privatrechtliche Vereinigungen in einem oder teilweise auch in mehreren Ländern registriert (vgl. Engl 2014).¹⁵⁹ Das DCC unterliegt mit seinem Sitz in Belgrad dem serbischen Recht. Die Ortswahl eines Nicht-EU-Landes

¹⁵⁹ Es gibt bisher die Rechtsform „Societas Europaea“ für Aktiengesellschaften und die Rechtsform Europäischer Verband Territorialer Organisation. Erstere richtet sich an Organisationen aus der Wirtschaft und Letztere an territoriale Organisationen in der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit (vgl. Berwanger 2020; Engl 2014).

bringt Vor- und Nachteile insbesondere in Bezug auf potentielle Finanzierungsquellen (vgl. Abschnitt Ressourcen).

Die *formale Netzwerkstruktur* beinhaltet (1) einen gewählten Vorstand mit Vorsitz, (2) eine Generalsekretärin oder einen Generalsekretär¹⁶⁰, die/der das operative Netzwerkmanagementteam leitet (Sekretariat), und (3) die Generalversammlung der Mitglieder (vgl. DCC 2010).

Der *Vorstand* besteht laut Satzung aus mindestens drei bis maximal fünfzehn Personen, tatsächlich sind es in der Praxis fünf Vorstände. Er wird alle vier Jahre von der Mitgliedergeneralversammlung gewählt. Der Vorstand trifft sich gemeinsam mit dem Generalsekretär virtuell und physisch. Die Aufgabe des ehrenamtlichen Vorstands ist es, „to give the guidance, to advocate for the organisation and to present the organization“ (Interview #22, Pos. 55). Der Vorstand ernennt den Generalsekretär, schlägt das Jahresbudget und die strategischen Linien vor. Der/die Vorsitzende leitet die Mitgliedergeneralversammlung und hat Repräsentationsaufgaben. Die Vorstandsmitglieder sind i. d. R. hochrangige Persönlichkeiten ihrer jeweiligen nationalen Tourismusbranche, aus verschiedenen EUSDR-Ländern und Sektoren wie NTO, privatwirtschaftlichen Unternehmen oder gemeinnützigen Organisationen (vgl. DCC 2010: Art. 11f.; DCC 2016, 2020; Interview #22, Pos. 52, 119). Aufgrund ihrer prominenten Positionen können sie die DCC-Arbeit maßgeblich mit vorantreiben:

„So somehow, they invest their professional integrity and also their connections to spread the work. (...) Their motivation is different. In some cases, they strongly support this idea of transnational cooperation (...), and in some cases it is important that their organisation is somehow seen as a role model“ (Interview #22, Pos. 120).

Das heißt, die Motivation zwischen den Vorständen variiert; dabei sind organisationsbezogene Vorteile relevant, andere hingegen wollen vor allem die transnationale Zusammenarbeit fördern. Der Vorstand überwacht, begleitet und unterstützt auch die Arbeit des *Sekretariats* (Interview #22, Pos. 50). Ab Mai 2012 waren zunächst vier, im Jahr 2017 fünf und mittlerweile sind sechs Mitarbeitende (angestelltes Personal) für die transnationale operative Netzwerkarbeit zuständig. Sie organisieren die Rahmenbedingungen für die länderübergreifende Zusammenarbeit und entwickeln dabei auch neue Formate: Vorbereitung von formalen Mitgliederterminen über eigene Projekte

¹⁶⁰ Diese formale Bezeichnung wurde offensichtlich zwischenzeitlich abgeschafft und durch eine modernere Terminologie ersetzt (Geschäftsmodellentwicklungsmanager, Programmdirektor) (vgl. DCC 2020).

oder Projektpartnerschaften und Arbeitsgruppen wie Produktclubs (Interview #22, Pos. 4, 50; vgl. DCC 2017, 2020). Die *Generalversammlung* setzt sich aus aktiven und assoziierten Mitgliedern sowie Förderern zusammen und tagt einmal pro Jahr. Im Rahmen der Versammlung werden die strategischen Grundlagen und Aufgaben diskutiert, der Vorstand gewählt und das Budget genehmigt. Nur aktive Mitglieder haben ein Stimmrecht. Es gibt formalisierte Verfahren zur Einladung, Programmgestaltung und zu den Abstimmungsverfahren. In der Anfangsphase wurde die Teilnahme der Mitglieder an der Generalversammlung durch Erstattung der Reisekosten über Fördermittel der GIZ unterstützt. Nachdem das eingestellt worden war, gab es einen enormen Rückgang der Teilnehmendenzahlen an der Versammlung. Damit das DCC beschlussfähig bleiben konnte, musste die Satzung zum Abstimmungsverfahren geändert werden. So können Mitglieder nun entweder ihre Stimme einem anderen übertragen oder online wählen. Die Unterlagen (z. B. der Wirtschaftsplan) werden dazu vorab zugesendet (Interviews #22b, Pos. 50; #22c, Pos. 110ff.; DCC 2010: Art. 5ff.).

Die *DCC-Mitglieder* sind sehr vielfältig – sowohl hinsichtlich der thematischen Schwerpunkte als auch in Bezug auf die Organisationsform: von der NTO über die Regionalentwicklungsagentur bis hin zu Tourismusorganisationen auf der kommunalen Ebene. Es beteiligen sich auch gemeinnützige Nichtregierungsorganisationen aus dem Naturschutz und dem nachhaltigen Tourismus, KMU und wissenschaftliche Einrichtungen. Zudem sind weitere Donau-Initiativen wie Danube Parks oder ARGE Donau im DCC. Es gibt kleine und große Mitgliedsorganisationen. Sie decken auch verschiedene thematische Facetten ab, u. a. allgemeiner Tourismus, Wein, Natur, Kultur oder Fahrradtourismus (Interview #22, Pos. 19; vgl. DCC 2016). Nachdem 22 Organisationen das DCC gegründet hatten, wuchs die Mitgliederzahl bis Ende 2010 bereits auf 31, und bis Mai 2012 waren es bereits 50 Organisationen. Seitdem variiert die Zahl zwischen 66 und 85 Mitgliedern aus bis zu zehn EUSDR-Ländern.¹⁶¹ Der Grund für die Schwankungen liegt insbesondere darin, dass Organisationen über längere Zeiträume ihren Mitgliedsbeitrag nicht zahlen und daher das DCC verlassen müssen oder sich selbst auflösen oder die Erwartung hatten, dass die GIZ auch ihren Organisationen

¹⁶¹ Bulgarien, Deutschland, Kroatien, Republik Moldau (zeitweise), Österreich, Rumänien, Serbien, Slowakei, Ungarn, Ukraine.

direkt Finanzierungsmittel zur Verfügung stellt (Interviews #22a, Pos. 19; #22b, Pos. 23; #22c; vgl. DCC 2016, 2020).¹⁶²

Die Mitgliedergewinnung folgt einem strukturierten und inhaltlich orientierten Erweiterungsmechanismus: „We simply do the assessment, going around the region, presenting the idea, presenting the project (...). Who does fit, who is interested, who share our views“ (Interview #22b, Pos. 28ff.). Eine wichtige Rolle haben auch die bereits vorhandenen Mitglieder: „Our members became the advocators“ (Interview #22b, Pos. 32). Außerdem hat das DCC einen professionellen Onlineauftritt, über den Mitglieder und potentielle Projektpartner auf es aufmerksam werden. Zudem ist auffallend, dass einige Organisationen, die im EUSDR-Kontext aktiv sind, Mitglied beim DCC sind (z. B. Donaübüro Ulm, ARGE Donau, Danube Parks, Supernatural, WWF Donau-Karpaten-Programm). Um Mitglied im DCC werden zu können, muss ein formaler Antrag gestellt werden, ein Empfehlungsschreiben eines aktiven Mitglieds vorliegen (Stand nach der Satzung von 2010), der Vorstand die Mitgliedschaft beschließen und der Mitgliedsbeitrag gezahlt werden. Dieser variiert entsprechend der Organisationsgröße und -form zwischen 250 Euro bis zu 7.000 Euro (Stand 2017; Interview #22c, Pos. 130).

Die *Kernaufgabe* des DCC ist es, ein transnationales Stakeholder-Netzwerk in der Tourismusbranche aufzubauen (Mitglieder und Partner), um die Donauregion als Tourismusdestination international zu platzieren. *Nachhaltiger* Tourismus steht im Vordergrund der Arbeit. Die Aktivitäten des DCC umfassen dabei gemeinsame Werbe- und Marketingstrategien und -maßnahmen im Online- und Offline-Bereich: Auftritte bei Messen wie dem Donausalon im Rahmen der ITB oder Konferenzen oder die Erstellung von Broschüren und Onlineplattformen (z. B. danube.travel). Eine Interessenvertretung für die Donauregion erfolgt auf regionaler, nationaler, makroregionaler und europäischer Ebene. Das DCC befasst sich außerdem mit der Produktentwicklung und der Verbesserung von touristischen Qualitätsstandards und führt verschiedene Analysen durch, insbesondere im Rahmen von Drittmittelprojekten (Interviews #22, #25; vgl. DCC 2010a, 2017; GtZ 2012).

Im Rahmen des DCC existieren verschiedene Formate der Zusammenarbeit: (1) die formalen Vereinsaktivitäten wie Generalversammlungen, Vorstandssitzungen etc.,

¹⁶² So konnten die drei moldauischen Organisationen nicht einmal den Mindestjahresbeitrag von 250 Euro aufbringen, aber auch nach ihrem Austritt gab es weiterhin Kooperationen mit dem DCC (Interview #22).

(2) projektbezogene Arbeit, (3) Arbeitsgruppen wie Produkt-Clubs und (4) individuelle Unterstützung für die Mitglieder und Vernetzung. Die Entwicklung von Aktivitäten wird durch das Netzwerkmanagementteam oder durch Mitglieder selbst initiiert (Interview #22; vgl. DCC 2010, 2017).

Das DCC hat sich bereits an einer Vielzahl von Projekten beteiligt oder diese auch initiiert. So wirkt(e) es bereits an vier DTP- und zwei Interreg-Südosteuropa-Projekten (Vorgängerraum DTP) mit. Die sechs Projekte hatten insgesamt ein Finanzierungsvolumen von rund 15 Mio. Euro für alle beteiligten Partner. Da das DCC seinen Sitz außerhalb der EU hat, kann es nur als Projektpartner, aber nicht als Antragsteller (Lead Partner) Initiativen mitgestalten. Dennoch hat es durchaus auch zentrale Funktionen in Projekten übernommen, z. B. die Koordination eines Arbeitspaketes oder die Erfüllung wesentlicher transnationaler Aufgaben. Die Themen rangieren von nachhaltiger Mobilität (Transdanube und Transdanube.Pearls) über umweltfreundlichen Wassertransport wie Schifffahrtstourismus (Green Danube) oder Ökotourismus (EcoVelo-Tour) bis hin zu kulturellen touristischen Routen (Danube Cult_21 – Danube Culture Platform) und Fahrradwegen (Iron Curtain Trail) (Interview #22; vgl. DCC 2017, 2020; DTP 2020; SEE 2014). Ein weiteres Projekt zum Thema Fahrradstrecke entlang der Donau hatte das DCC über das EUSDR-Programm START realisiert. Grenzüberschreitende Interreg-Projekte sind für das DCC ebenfalls relevant, z. B. eine grenzüberschreitende Initiative zwischen Serbien und Rumänien zur Tourismusentwicklung (Central Danube Tour). Weitere EU-Projekte zur Entwicklung von Tourismusprodukten, einem Onlineportal und einer Kulturroute wurden über das KMU-Programm COSME und durch Förderungen der Generaldirektion Unternehmen Industrie der EU-Kommission realisiert. Die GIZ hat mit insgesamt rund 1,1 Mio. Euro erheblich konkrete Aktivitäten des DCC begleitet und finanziell unterstützt: die DCC-Beteiligung an Messen und am Danube Blue Week Festival im Rahmen des internationalen Donautages, die dreimalige Ausrichtung der Danube Floating Conference oder die Entwicklung von Ökotourismus, der Fahrradstrecke am Eisernen Tor, des Onlineportals danube.travel und von Handy-Applikationen. Außerdem haben Mitglieder selbst, z. B. die NTO, Projektinitiativen initiiert und finanziert.¹⁶³ Nachhaltiger und kultureller Tourismus sind also zentrale Themen der Projektarbeit, aber auch verschiedene

¹⁶³ Die Berechnung der Fördervolumen basieren auf den Projektangaben der DCC-Webseite und weiteren Recherchen über die Programme DTP und SEE selbst. Es kann durchaus sein, dass beispielsweise die GIZ weitere Fördermittel für Aktivitäten bereitgestellt hat (vgl. DCC 2017, 2020; DTP 2020; SEE 2020).

gemeinsame Vermarktungsmöglichkeiten oder Projektkooperationen sind elementarer Bestandteil und von höchster Bedeutung für das DCC – auch in finanzieller Hinsicht (Interview #22; vgl. DCC 2017, 2020).

Ein weiteres zum Erhebungszeitpunkt 2016/17 neu eingeführtes Format sind die sogenannten Produkt-Clubs, die eine strategische Entwicklung eines Themenfeldes über Projekte hinaus innerhalb des DCC ermöglichen. Zu den ersten Produkt-Clubs gehören der Fahrradtourismus und die „Roman Emperors and Danube Wine Route“. Zu beiden Schwerpunkten wurden mehrere Projekte erfolgreich realisiert. Die Produkt-Clubs sind auch eine Möglichkeit, die vielfältigen Bedarfe der unterschiedlichen Mitglieder zu decken:

„Because the interest and the scope of activities of the national tourism organisations are not the same as the two operators which are specialised for biking tours, but in some cases they meet (...). So we try to organise these product clubs. (...) This is a sort of structures where we try to make the best use of the organisation to our members“ (Interview #22b, Pos. 59).

Damit versucht das DCC die Diversität im Netzwerk zu managen und explorativ innovative Angebote auf der Grundlage von Pilottests zu konzipieren und umzusetzen. Das heißt, zunächst wurde anhand einer Produktgruppe getestet und dann das Format weiterentwickelt. Das Netzwerkkoordinationsteam hat die Rolle des Moderators inne und die Mitglieder engagieren sich freiwillig. Außerdem wurden formale Verfahrensregeln konzipiert. Die Arbeit findet offline und virtuell statt (Interview #22b, #22c).

Die DCC-Mitglieder selbst können vom DCC-Team Unterstützung für z.B. Produkt- und Projektentwicklung bekommen:

„Usually members are localised, so for example they are saying ‘I want to do something in the region’ (...) and then we say ‘Oh there is also a partner in Romania. Why don’t you go together and go for the CBC? We can help you developing a project proposal’“ (Interview #22 Pos. 57).

Das DCC arrangiert zudem Termine für persönliche Begegnungen; z. B. werden im Rahmen einer Aktivität in einem Land alle Mitglieder von dort eingeladen. Darüber hinaus kooperieren Mitglieder auch außerhalb des DCC (Interviews #22c, Pos. 136; #22b, Pos. 56).

Zusammengefasst beteiligt sich das DCC am Know-how-Transfer, an der Wissens- und Produktentwicklung, am Marketing und an der Öffentlichkeitsarbeit zwischen Mitgliedern und im Rahmen von Partnerschaften. Außerdem versucht es, die

Politikgestaltung im Bereich Tourismus im Donauraum zu beeinflussen (vgl. EUSDR-Netzwerkkontext und Netzwerkeffekte).

Obwohl das DCC ein Personalteam mit Infrastruktur finanzieren muss, erhält es kaum institutionelle Förderung (z. B. Unterstützung über die NTO Serbien). Vielmehr muss dieses Personal über verschiedene Aktivitäten, schwerpunktmäßig Projekte, finanziert werden. Dazu werden auch nationale Ausschreibungen genutzt. Weitere *finanzielle Ressourcen* generiert das DCC über Mitgliedsbeiträge. Die GIZ hat eine wesentliche Anschubfinanzierung des DCC von 2009 bis 2017 ermöglicht und dadurch auch die Anziehungskraft für potentielle Mitglieder erhöht (Interviews #22a, b, c; vgl. DCC 2016):

„GIZ was supporting the activities which of course is very helpful. Because it gives you the relevance and our members are coming in because you have something to offer, but from the very beginning we were directed towards sustainability and finding alternative sources, additional sources and preparing finally the GIZ leaving from the project. (...) we (...) can work with them but GIZ is not supporting projects which are pre-dominantly in EU countries“ (Interview #22, Pos. 38f.).

Dabei wird auch ein Finanzierungsparadox deutlich: Aufgrund des serbischen Organisationssitzes hat das DCC Zugang zu Finanzierungsquellen, die sich speziell an Drittstaaten richten, jedoch kann es nur an ausgewählten EU-Programmen partizipieren und dann teilweise mit eingeschränkten Möglichkeiten. Die Mitglieder müssen häufig Reisekosten zu DCC-Aktivitäten selbst finanzieren, was insbesondere für kleine Organisationen ein Problem ist, weil ihnen die Mittel dazu fehlen (Interview #22c, Pos. 126).

Aufgrund der fehlenden finanziellen Absicherung ist die *strategische Handlungsorientierung des Netzwerks* unternehmerisch. Es bedarf einer marktorientierten Vorgehensweise. Zugleich muss es aber auch der eigenen Organisationslogik als Verein gerecht werden, und so sind Prozesse nach zivilgesellschaftlichen Verfahrensweisen organisiert. Zudem sind die Aktivitäten daran ausgerichtet, alle Mitgliedertypen gleichermaßen zu ermächtigen (z. B. über Produkt-Clubs), obwohl größere Mitglieder erheblich höhere Beiträge zahlen als kleine (Interviews 22a, b, c).

Es existieren mindestens zwei Netzwerkspannungsfelder: (1) Einheit vs. Vielfalt (vgl. Saz-Carranza 2012): Es gibt kleine und große, gemeinnützige und profitorientierte, thematisch fokussierte oder breit aufgestellte Mitgliedsorganisationen. Diese Vielfalt zu koordinieren und für alle gleichermaßen interessante Angebote zu konzipieren, ist

eine Herausforderung für das Netzwerkmanagement: „*I mean the membership is quite diverse. So we are trying with us to merge all those interests from the private sector, from the NGO sector and the non-for-profit sector*“ (Interview #22b, Pos. 55). Die Produkt-Clubs sind ein Instrument, um das Problem zu beheben (Interviews #22b, c). (2) Kooperation vs. Wettbewerb (vgl. Sydow und Duschek 2011): Die Mitglieder kooperieren in bestimmten Initiativen und in anderen Kontexten sind sie möglicherweise Konkurrenten in Bezug auf touristische Angebote. Die fehlende institutionelle Förderung stellt eine weitere zentrale Herausforderung für das DCC-Team dar (Interview #22c, Pos. 122).

6.4.4 EUSDR-Netzwerkkontext

Die DCC-Initiative entstand 2009, als Diskussionen um eine mögliche MRS im Donauraum bereits begonnen hatten, aber die EUSDR noch nicht entwickelt war. Der formale DCC-Gründungsprozess (02/2010) wurde parallel zum EUSDR-Konsultationsprozess (02–06/2010) realisiert. Diese Koinzidenz ist sicherlich ein Grund, weshalb der ursprüngliche territoriale Schwerpunkt auf den mittleren und unteren Donaugebieten recht früh aufgehoben und auf die gesamte Donauregion ausgeweitet wurde. Auch konnte das DCC im politischen Rahmen der EUSDR platziert werden (vgl. Netzwerkentwicklung). Zudem wurde das DCC als eines der wenigen von außen kommenden Netzwerke von Beginn an in die PB-Strukturen integriert: Es hat seit 2011 bereits einen Beobachterstatus¹⁶⁴ in der SG des PB3 (vgl. PA3 2012: 5; Interview #22a, b) und wird vom rumänischen PB3-Team als kompetente Expertenorganisation geschätzt: „*The Danube Competence Center (...) is very active. (...) They are very active in this field of projects (...), they have good networks. Actually, in this moment we are trying to write a project together (...)*“ (Interview #31, Pos. 159ff.). Als Beobachter hat das DCC zwar kein Stimmrecht, aber:

„They of course can express their opinions. And most of the times, the opinions are taken into consideration because people participating are experts in their fields of work and their opinion is very important for us. So, if they just share it with everybody else, so it is for certainly taken into consideration“ (Interview #31, Pos. 187).

So betrachtet auch das DCC die eigene Rolle innerhalb des PB3: „*advisory role (...), networking role, implementation role. I mean, there are a lot of things that need to be*

¹⁶⁴ Auf der Webseite des PB3 wird zwischen Beobachtern und SG-Mitgliedern mit beratender Funktion unterschieden. Das DCC gehört zur zweitgenannten Kategorie (vgl. PA3 2016; DSP 2020). In den Interviews wurde diese Unterscheidung jedoch nicht erwähnt (Interviews #22, #31).

done“ (Interview #22b, Pos. 82). Tatsächlich ist das DCC in Zielrevisionsprozesse und in Aktivitäten insbesondere zur Umsetzung der PB3-Ziele 1 „To develop a Danube brand for the entire Danube Region (...)“ und 2 „To support the implementation of a harmonized monitoring system, able to provide complete and comparable statistical data (...)“ involviert (Interview #22a, b, c). Das gemeinsame Projekt, auf das das PBK3-Teammitglied im o. g. Zitat verweist, bezieht sich auf einen DTP-Antrag zu der Thematik statistische Datensammlung und Monitoringsystem im Tourismus (vgl. DTP 2020). Das Ziel 1 betrifft im Grunde das Kerngeschäft des DCC (vgl. Netzwerkfunktionsweise). So kann das DCC die EUSDR als strategischen Handlungsrahmen nutzen (vgl. Netzwerkfunktionsweise):

„We have access. We have interest. We have the Danube and tourism put on the agenda. We have funds: Now the DTP is dedicated to the Danube. We are now having a lot of opportunities, which in different set-up we would not have, and on top of it there is some motion that people would like to speak and cooperate on the Danube for the benefit of all, which before was not quite the case. Because the DCC and (...) the team was not as visible and recognized as now. I mean within the strategy or when the story of the strategy started“ (Interview #22, Pos. 44)

Die Aufmerksamkeit von relevanten Stakeholdern führt dazu, dass die DCC-Thematik auf der politischen Agenda ist. Wie bereits im Abschnitt „Netzwerkfunktionsweise“ geschildert, profitiert das DCC vom DTP enorm. Zudem kann es die Netzwerke über die SG der PB3 gut nutzen: So hat es vereinfachte Zugänge zu den nationalen Ministerien – insbesondere um transnationale Themen zu flankieren. Weitere regionale und internationale Einrichtungen wie die Welttourismusorganisation (UNWTO), die Danube Tourist Organisation¹⁶⁵ oder der Rat der Donaustädte und -regionen sind als Beobachter in der PB3-SG vertreten. Insbesondere zwischen UNWTO und DCC existieren Kooperationsbeziehungen, die durch die EUSDR zumindest befördert wurden. Allerdings wird der PB3 – auch im Vergleich zu anderen PB – als wenig leistungsstark eingeschätzt. Dies resultiert aus zwei Gründen: Die erste Herausforderung ergibt sich konzeptionell, denn der PB3 verknüpft zwei Politikfelder mit unterschiedlichen Interventionslogiken. Der Tourismus dient als Instrument der Wirtschaftsförderung und Wettbewerbsfähigkeit. Kultur mit schöngeistigen Ansätzen folgt einer anderen

¹⁶⁵ Die 1970 gegründete Danube Tourist Organisation wurde zwar ebenfalls bereits zu Beginn in die SG als Beobachter aufgenommen, scheint aber in der EUSDR-Umsetzung keine Rolle zu spielen (vgl. ICDPR 2020, PA 3 2012, 2013, 2014, 2015). In der Entwicklungsphase gab es eine Kooperationsanfrage vom DCC an die Danube Tourist Organisation, da sich die Aufgabengebiete stark überschneiden (u.a. Marketingplattform für Tourismus) (vgl. DCC 2010a).

Handlungslogik, die häufig im Gegensatz dazu steht. Das DCC mit seinen thematischen Schwerpunkten u. a. auf kulturelle Routen und Tourismus kann dieses Spannungsfeld zumindest ansatzweise entkräften. Ein weiteres Problem besteht in der Governance des PB3: So waren die PBK3-Teams aus Rumänien und Bulgarien relativ instabil, es gab zahlreiche PBK-Wechsel. Das Zusammenführen der Ressorts Kultur und Tourismus führt dazu, dass mehrere Ministerien des jeweiligen EUSDR-Landes der SG angehören und dadurch zusätzlich ein erhöhter Koordinationsaufwand entsteht. Daher scheint das DCC die eigentlichen EUSDR-Potentiale nicht ausreichend ausschöpfen zu können (vgl. Netzwerkeffekte). Nationale EUSDR-Strukturen nutzt das DCC begrenzt; so bestehen z. B. Kontakte zu den serbischen und rumänischen NK (Interviews #22, #25).

6.4.5 Netzwerkeffekte

Das DCC hat sich zu dem wohl bedeutendsten transnationalen Netzwerk der Tourismusbranche im Donauraum entwickelt. Nach Einschätzung eines baden-württembergischen EUSDR-Governance-Akteurs ist es sogar „*eines der schlagkräftigsten Netzwerke im kompletten Donauraum*“ (Interview #25, Pos. 138). Mit derzeit (Stand 2020) 69 Mitgliedsorganisationen aus neun EUSDR-Ländern verbindet es tatsächlich Organisationen aus langjährigen und neuen EU-Mitgliedsstaaten, Beitrittskandidaten und Ländern der Östlichen Partnerschaft sowie kleinen und großen, gemeinnützigen, profitorientierten und öffentlichen Einrichtungen (vgl. DCC 2020). Es ist wahrhaft ein transnationales Tourismusnetzwerk entstanden, das über verschiedene formale und informelle Kooperationen noch weitere Stakeholderkreise, auch aus weiteren EUSDR-Ländern, einbezieht. Insofern hat es seine *Zielsetzung*, die in der Vereins-satzung festgelegt wurde, erreicht (vgl. DCC 2010, Art. 3). Mit konkreten Projekten und Aktivitäten hat das DCC wesentlich dazu beigetragen, dass die „Donau“-Marke als touristische Destination etabliert und somit EUSDR-Ziel 1 – „To develop a Danube brand (...)“ – im Wesentlichen umgesetzt wurde und weiterhin aktiv ist. Dies geschieht, meistens in Partnerschaft mit weiteren Organisationen, auf vielfältige Weise: Erstellung von Tourismusbroschüren (z. B. „Nature and Culture in the Danube Region“), Online-Plattformen (z.B. Danube.travel) und mobilen Anwendungen, Organisation von Kampagnen, Beteiligung an internationalen Events und Messen. Das DCC hat dabei insbesondere zwei erfolgreiche Schwerpunktbereiche: kulturelle Routen und nachhaltigen Tourismus. Eine Prestigeinitiative unter Federführung des DCC ist die Touristentour

„Roman Emperors and Danube Wine Route“, die als offizielle Kulturroute des Euro-Parates durch das Europäische Institut für Kulturrouten 2015 zertifiziert wurde. Sie verbindet in fünf EUSDR-Ländern verschiedene Weinberge und archäologische Orte, Plätze, Gebäude und Monumente, die während der römischen Kaiserzeit in der Spätantike entstanden sind. Dazu hatte das DCC vielfältige Vorbereitungen über Projekte, Studien, wissenschaftliche Begleitung, Aufarbeitung und Interpretationen sowie transnationale Workshops der ExpertInnen in einem umfangreichen Prozess organisiert. Es wurden auch EUSDR-Plattformen, z. B. das EUSDR-Jahresforum in Wien 2014, genutzt (vgl. DCC 2014a, b; DCC 2020a; PA3 2015). Im Themenfeld nachhaltiger Tourismus hat das DCC ebenfalls zahlreiche Aktivitäten in Kooperation mit weiteren Partnern durchgeführt. Dabei hatte insbesondere der Fahrradtourismus eine große Bedeutung. So wurde u. a. eine 228 Kilometer lange Fahrradstrecke am Eisernen Tor eröffnet, eine Fahrradweg-App entwickelt und Vermarktungs- und Vernetzungsaktivitäten wurden durchgeführt (Interview #22; vgl. DCC 2014). Über die beiden Interreg-Projekte Transdanube und Transdanube.Pearls wurden Aktivitäten zur Förderung von umweltfreundlichen touristischen Reisen durchgeführt (z. B. Luftkissenboot-Angebote). Es wurde auch eine „Transnational Soft Mobility Strategy“ entwickelt. Um die Policy-Ebene zu adressieren, eignen sich Interreg-Projekte. In DTP-Projekten sind Aktivitäten zur Erreichung der Policy-Ebene beispielweise als elementarer Bestandteil erforderlich (vgl. DTP 2020).

Das DCC ist außerdem in die Entwicklung eines harmonisierten Monitoringsystems im Tourismusbereich im Donauraum involviert, das dazu dienen soll, vollständige und vergleichbare statistische Daten für die 14 EUSDR-Länder zur Verfügung zu stellen (PB3-Ziel 2). Die Federführung dafür liegt beim PBK3-Team. Es wurden bereits vorbereitende Maßnahmen wie Workshop und Konzeptentwicklung durchgeführt und der gemeinsame DTP-Antrag „Danube Tourist Observatories“ eingereicht. Die Kernidee aus Sicht des PBK3-Teams war:

„We are trying to observe what’s happening there from the touristical point of view, how many tourists came, in what periods of the year, how much do they spend there, what are their preferences and stuff like this. So, the observatories will gather all this data, and this will help the local communities or even the regional or national communities to make better politics, to address better the problems regarding the tourists“ (Interview #31, Pos. 167ff.)

Der Antrag wurde jedoch abgelehnt (2. DTP-Call) (Interviews #22, #31, Pos. 167ff.; vgl. DTP 2020). Es scheint tendenziell eine Herausforderung für PBK-Teams zu sein,

wenn sie statt einer koordinierenden eine Maßnahmen implementierende Rolle einnehmen. Denn möglicherweise fehlt nationalen Ministerien die Kapazität, die Erfahrung und das Know-how, um in kompetitiven EU-Evaluationsverfahren bestehen zu können (Interview #25). Außerdem wird ein EUSDR-Projekt von strategischer Relevanz (z. B. Leuchtturmprojekt eines PB) nicht automatisch im DTP-Programm ausgewählt – auch weitere PB haben bereits Absagen wichtiger Projektvorhaben erhalten (z. B. PB10, PB6) (Interviews #48, #39). Insgesamt entsteht der Eindruck, dass der PB3 das operative Potential des DCC nicht vollumfänglich ausschöpft. Eine Ursache dafür ist möglicherweise die teilweise uneindeutige Rolle der PBK bzw. die unterschiedliche Interpretation durch ihre RepräsentantInnen. Ein weiterer Grund ist sicherlich die instabile Situation innerhalb des PB3 (vgl. EUSDR-Netzwerkkontext).

Dennoch hat der strategische Handlungsrahmen der EUSDR dem DCC enorm in der Ergebnisproduktion genützt. Denn als größten DCC-Erfolg betrachtet der Netzwerkmanager Folgendes:

„I would say that we really put the story about Danube Tourism and those transnational products under the spotlight. (...) Because now a lot of people talk about Danube Tourism, about the Danube, the multinational level (...) but also as part of the bigger pictures. We put the destination Danube under the spotlight. I can't say that we changed the world, but we are slowly raising the interest and attention to the destination there“ (Interview #22, Pos. 173).

Als juristische Person kann das DCC auch als Partner in Projekten mitwirken und dadurch auch die eigene Sichtbarkeit erhöhen – im Gegensatz zu den informellen Netzwerken (z. B. DTC, DCC). So gab es vielfältige Kooperationen mit EUSDR-Stakeholdern vor allem bei der Organisation von Veranstaltungen. Das DCC war Organisator und/oder Partner von bedeutenden EUSDR-Veranstaltungen wie der Danube Parliamentarian Conference 2013, den Danube Floating Conferences (u. a. mit MinisterInnen aus den EUSDR-Ländern) oder der Brüsseler Podiumsdiskussion „Living the future on the Danube“ gemeinsam mit dem DSP (Interview #22b, c; vgl. Gligorijevic 2011). Das DCC kooperiert daher mit unterschiedlichen EUSDR-Stakeholdern, dennoch ist die Zusammenarbeit mit nationalen Koordinationsteams und weiteren PB ausbaufähig. Das DCC ist mit weiteren operativen EUSDR-Initiativen verbunden, über EUSDR-Strukturen (z. B. Rat der Donaustädte und -regionen), über Mitgliedschaften im DCC (z. B. Danube Parks), Partnerschaften und den Fachaustausch (z. B. mit der DSTF, was einen Tourismus-Input zum Programm „Sturgeon 2020“ lieferte, mit dem DTC oder der Danube Rectors Conference) (Interview #22b, c, #45).

Das DCC beabsichtigt mit seinen Aktivitäten die Policy-Ebene zu erreichen. Ein großer Meilenstein war die 2017 ausgerichtete MinisterInnen-Konferenz zum Thema Tourismus im Donauraum in Belgrad, an der politische MandatsträgerInnen und hochrangige VertreterInnen aus öffentlichen Institutionen von acht EUSDR-Ländern und aus internationalen Organisationen (z. B. UNWTO, Europarat) teilgenommen haben. Zudem partizipierten aus dem Dritten Sektor und der Privatwirtschaft bedeutende AkteurInnen. Das DCC war Ideengeber und Mitausrichter der Konferenz, die im Kontext des Internationalen Jahres für nachhaltige Entwicklung stattfand. Es gab zwei zentrale Ergebnisse: (1) In der „Belgrade Declaration“ als gemeinsamer MinisterInnen-Erklärung haben sich die UnterzeichnerInnen dafür ausgesprochen, nachhaltigen Tourismus, der das kulturelle und natürliche Erbe schützt, im Donauraum weiterzuentwickeln. Dafür soll die transnationale Zusammenarbeit gefördert, Abstimmungsprozesse zu länderspezifischen Rahmenbedingungen sollen realisiert, Mitarbeitende der Tourismusbranche ganzheitlich und wirtschaftsbezogen ausgebildet sowie Investitionen und Förderungen für nachhaltigen Tourismus getätigt werden (vgl. Belgrade Declaration 2017). Das DCC bewertet die politische Errungenschaft wie folgt:

„They did not put together joint funds or anything. At least they had the commitment that they can work together on various transnational programmes. In some cases, this is slow and painful work, and the ministries change, and you know: elections (...), you just establish the communication and contact and then they change. I mean, you understand that in some cases these political changes are making our life harder“ (Interview #22, Pos. 177).

Die transnationale Kooperation auf politischer Ebene erfordert einen langen Atem, aber die Konferenz war ein wichtiger Schritt. Das DCC wurde in der Erklärung neben weiteren bedeutenden internationalen und europäischen Organisationen wie der UNWTO explizit als Partner erwähnt (vgl. Belgrade Declaration). Als (2) Ergebnis hat sich eine Gruppe von Unternehmen und Wirtschaftsverbänden mit einem „Global Code of Ethics“ dem nachhaltigen Tourismus verpflichtet (vgl. DCC 2017).

Auf der Gemeinschaftsebene leistet das DCC einen Beitrag zur lokalen wirtschaftlichen Entwicklung durch Tourismus (Interview #22b, c, Pos. 19, 104). Das DCC unterstützt die Mitglieder dabei, Kapazitäten für einen qualitativ hochwertigen Tourismus aufzubauen und die transnationale Zusammenarbeit zu fördern. Es hat dazu den Rahmen geschaffen: Trainings zum Projektmanagement, projektbasierte Unterstützung, gemeinsame Werbe- und Marketingmaßnahmen, Produktentwicklung, Wissens-

und Know-how-Transfer (Interview #22). Damit profitiert jede einzelne Organisation von der DCC-Mitgliedschaft.

Seit der Initiierung musste das DCC-Team neue *finanzielle Ressourcen* für die Netzwerkarbeit akquirieren. Dies ist dem DCC auch umfangreich gelungen. So ist es an zahlreichen großen und kleinen Drittmittelprojekten beteiligt (gewesen) (Interview #22; vgl. DCC 2016, 2020).

6.5 Flexibles Netzwerk von sozialen NGOs und Verbänden

6.5.1 Einführung in die Netzwerkthematik

In den neuen EU-Ländern und Drittstaaten des Donauraums sind Organisationen des Dritten Sektors eine bedeutende Säule bei der Erbringung von sozialen Dienstleistungen, jedoch sind diese i. d. R. nur fragmentiert in das staatliche System eingebunden. Das heißt, es existieren zwar mehrheitlich entsprechende Gesetze im Bereich der Sozialpolitik, jedoch besteht häufig ein Mangel in der praktischen Umsetzung. So erhalten vielfach schutzbedürftige Personen oder Gruppen nicht den entsprechenden Sozialschutz und die jeweiligen Sozialleistungen über das öffentliche soziale Sicherungssystem, den bzw. die sie benötigen. Soziale NGOs übernehmen oft diese Aufgaben, aber ohne (ausreichend) entwickelte staatliche Refinanzierungssysteme. Daher erhalten sie für ihre Aktivitäten meist nur projektbasierte Förderungen. Das heißt, sie konzipieren und implementieren auch neue, innovative und ganzheitliche Programme, sind dabei aber oft von verschiedenen, zeitlich begrenzten Geldgebern und Finanzierungsquellen abhängig und haben i. d. R. keine gesicherten Einkünfte. Insbesondere in EUSDR-Drittstaaten fehlen teilweise auch allgemeingültige Standards und Lizenzierungen für bestimmte soziale Dienstleistungen (z. B. in Serbien im Bereich der offenen Kinderarbeit). Diese gemeinsame Problemlage teilten verschiedene soziale NGOs, Netzwerke und Verbände, als 2011 die EUSDR verabschiedet wurde. Die EUSDR eröffnete den AkteurInnen einen neuen transnationalen Handlungsraum und einen politischen Rahmen, um soziale Themen in Europa stärker zu platzieren und voranzubringen (Interviews #8, #44, #49, #52; DSSEC 2016). Zwar werden bereits seit mehreren Jahren Diskussionen um ein soziales Europa geführt, d. h. darüber, inwieweit die soziale Dimension des europäischen Projekts gestärkt werden kann (vgl. Marlier und Natali 2010). Jedoch waren transnationale Kooperationen zwischen sozialen NGOs vor der EUSDR-Verabschiedung tatsächlich eher begrenzt realisierbar, insbesondere über die EU-Grenzen hinaus. Die EU-Staaten sind für die Sozial- und

Beschäftigungspolitik verantwortlich. So waren die Struktur- und Investitionsfonds (ESIF) u. a. mit den Europäischen Sozialfonds (ESF) als wichtige Finanzierungsinstrumente bis 2013 auch ausschließlich national organisiert. Seit der EU-Förderperiode 2014–2020 wurden die ESIF für die transnationale Zusammenarbeit geöffnet, die bisherige Bilanz ist jedoch eher ernüchternd (vgl. Kapitel 5.3.4). Zudem ist der Zugang insbesondere für kleinere NGOs mit hohen Hürden verbunden, da ihnen die Kapazitäten und Ressourcen für das Management von ESIF-Förderungen oft fehlen (Interviews #44, #49). Sie können sogar einen destruktiven Effekt haben, weil „systematisch gewachsene Strukturen missachtet werden“ (Interview #44, Pos. 106), große Organisationen mit ihren EU-Projekten kleine teilweise verdrängen und die indikatorengetriebenen EU-Programme qualitative Prozesse vernachlässigen (Interviews #44, #49; vgl. DSSEC 2016). Die EUSDR-Drittstaaten haben keinen Zugang zu diesen Finanzierungsinstrumenten. Die EU-Bildungsprogramme, die unter dem Dach Erasmus+ 2014–2020 vereint wurden, ermöglichen es auch eher kleineren NGOs und teilweise EUSDR-Drittstaaten, sich an europäischen Projekten zu beteiligen (vgl. Kapitel 5.3.4).

Als 2011 die EUSDR verabschiedet wurde, entwickelte sich bottom-up über mehrere Jahre hinweg ein partizipatives, flexibel gestaltetes Netzwerk der Netzwerke sozialer NGOs aus dem Donauraum. Ihr zentrales Anliegen ist es, die soziale Dimension innerhalb der Strategie und in Europa zu stärken, da aus ihrer Sicht nur so Kohäsion und gesellschaftlicher Zusammenhalt erreicht werden können (Interviews #8, #25, #44, #49, #52). Im folgenden Unterkapitel werden die komplexen Entwicklungsprozesse, der EUSDR-Kontext und die Funktionsweise analysiert und anschließend Netzwerkeffekte untersucht.

6.5.2 Netzwerkentwicklung¹⁶⁶

Die Entwicklung des Netzwerks gestaltete sich in einem komplexen Prozess aus mehreren Bottom-up-Initiativen aus verschiedenen EUSDR-Staaten, die teilweise durch die Verabschiedung der EUSDR induziert wurden, parallel und kooperativ verliefen oder mit der Strategie eine neue transnationale Plattform entdeckten. Die Kerninitiativen kommen aus Baden-Württemberg, Rumänien und Bulgarien, wichtige Netzwerkpartner sind aus Österreich, Kroatien, Serbien und der Republik Moldau. Das Land Baden-Württemberg mit seinen EUSDR-Stakeholdern hat dabei eine zentrale Rolle

¹⁶⁶ Erhebungszeitraum zum Netzwerk: 2012–2017, mit informellem Austausch im Anschluss.

gespielt. Einen besonderen Treiber in dem Prozess bildeten NGOs aus Baden-Württemberg, die sich in verschiedenen Ländern des Donaupraums in Zusammenarbeit mit lokalen Partnern teilweise bereits seit Jahrzehnten in den Bereichen Bildung, Gesundheit und Soziales engagierten. Die gemeinsame Schnittstelle der baden-württembergischen NGOs war zunächst die Geschäftsstelle für Osteuropa (GSO) im baden-württembergischen Staatsministerium, die diese zivilgesellschaftlichen Initiativen seit vielen Jahren finanziell unterstützte (*vorhandene Relationen*). Nachdem die GSO im Zuge institutioneller Umgestaltungsprozesse geschlossen und kurz zuvor die EUSDR verabschiedet wurde, formierte sich das informelle Netzwerk Zivilgesellschaft EUSDR Baden-Württemberg aus dem Kreis der Geförderten mit dem Ziel, das institutionelle Gedächtnis zu erhalten und die langjährigen Kooperationserfahrungen aus der Region in die Umsetzung der neuen Strategie einzubringen (*AkteurInnenperspektive und EUSDR-Kontext*) (Interview #44; Hintergrundgespräche mit Teilnehmenden des BW-Netzwerks 2012–2017). Außerdem fand 2011 ein bedeutender politischer Wechsel in Baden-Württemberg statt: von einer CDU-geführten hin zu einer grün-roten Landesregierung. Mit den Bürgerprotesten rund um das große Bahnprojekt Stuttgart 21 wollte die neue Landesregierung mehr Partizipation der Zivilgesellschaft ermöglichen (vgl. BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN BW und SPD BW 2011). Die Stärkung der Zivilgesellschaft und ihre Beteiligung wurde auch eines der vier Themenschwerpunkte des Landes Baden-Württemberg im Rahmen der EUSDR. Das Land unterstützt finanziell bis heute EUSDR-Initiativen mit Fördermitteln des Staatsministeriums und der Baden-Württemberg Stiftung (BWS).¹⁶⁷ Zusätzlich werden Projekte und Netzwerke teilweise politisch flankiert (*institutionelle Rahmenbedingungen*) (vgl. Kapitel 5.3.3.1 zu Deutschland/Baden-Württemberg; Interview #25).

Die offizielle Auftaktveranstaltung zur EUSDR in Baden-Württemberg im Juli 2011 bildete einen wichtigen Meilenstein für die Netzwerkbildung. So beschäftigte sich ein Workshop mit der Förderung sozialer Netzwerke und Strukturen. Dazu hielten ExpertenInnen aus der Praxis Vorträge. Das Netzwerk Zivilgesellschaft erhielt hier den Impuls, denn zu dem Zeitpunkt war es noch nicht gegründet, und der später ernannte Sprecher

¹⁶⁷ Nach der Schließung der GSO wurde innerhalb der BWS das spezielle Programm „Perspektive Donau“ eingerichtet, das im Gegensatz zum vorherigen GSO-Spendentransfer programmatischer arbeiten sollte. Die Hürde für Förderanträge hat sich für kleine, ehrenamtlich geführte NGOs dadurch erhöht (Interview #44, Pos. 10). Jedoch arbeitet das Programm wirkungsorientierter und zielgerichteter als die GSO.

war eingeladen, aber auch eine diakonische deutsch-rumänische Initiative (Interviews #44, #49). So berichtete die rumänische Netzwerkmanagerin:

„An dem Workshop nahmen (...) NGOs aus Baden-Württemberg teil, die selbst einen Partner oder (...) Zusammenarbeit mit Rumänien haben, und da kam (...) die Frage aus dem Publikum: ‚Wieso gibt es kein offenes Netzwerk, nicht nur für diakonische Träger, sondern allgemein für zivilgesellschaftliche Organisationen?‘ (...) Das war ein Anstoß für das Diakonische Werk Baden, einen Antrag bei der Baden-Württemberg Stiftung einzureichen, was neben der klassischen diakonischen Netzwerkarbeit die Netzwerkbildung für den sozialen Bereich insgesamt fördert“ (Interview #49, Pos. 6) (institutionelle Rahmenbedingungen und EUSDR-Kontext).

Daraus entstand zunächst ein dreijähriges Netzwerkprojekt und anschließend wurde der Verband sozialer NGOs aus Transsilvanien (FONT) 2016 formal gegründet. FONT gehört zum Kern des transnationalen Netzwerks. Einen Knotenpunkt im transnationalen Netzwerk bildet Agapedia, die als international agierende Stiftung eingetragene Organisationen in vier EUSDR-Ländern hat: Deutschland, Rumänien, Bulgarien und Republik Moldau. Daher ist sie auch an allen Teilnetzwerken dieser Staaten beteiligt. Auch in den Gründungsprozess des Verbandes sozialer NGOs in Bulgarien war Agapedia 2011 involviert, der zufällig zeitgleich zur EUSDR-Verabschiedung stattfand und eine ideale Ergänzung zu deren Entwicklungen darstellte (Interview #44). Die weiteren Netzwerkpartner kamen im projektbasierten Netzwerkentwicklungsprozess hinzu und wurden insbesondere über die baden-württembergischen NGOs des Netzwerks Zivilgesellschaft EUSDR identifiziert, denn diese arbeiten bereits seit vielen Jahren mit Partnern in Ländern des Donauraumes zusammen (*vorhandene Relationen*). Zentrale Projekte in der Netzwerkentwicklung waren „Donauwandel“ und „Jugend im Wandel“. Im Gegensatz zu anderen EUSDR-Initiativen verliefen die Netzwerkbildungsprozesse zwar transnational, aber eher bottom-up aus den Ländern heraus mit horizontaler Vernetzung und starker Flankierung aus Baden-Württemberg. Denn das flexible Netzwerk ermöglicht es, dass lokal agierende NGOs, die in verschiedenen Ländern soziale Dienstleistungen erbringen, sich über die Subnetzwerke transnational im Rahmen der EUSDR organisieren. Das heißt, transnationale Kooperationsbildungsprozesse erfolgen parallel zu nationalen Netzwerkentwicklungen.¹⁶⁸ Die im Einführungskapitel geschilderte Problemlage (z. B. Verbesserung der Situation für die Erbringung sozialer Dienstleistungen, Zugang zu Fördermitteln) stellt

¹⁶⁸ So wurde beispielsweise der serbische Verband auch erst 2014 formal gegründet, hat seine Anfänge aber im Jahr 2007 (Interview #52, 15ff.).

die Motivation der beteiligten NetzwerkakteurInnen für das Engagement dar, denn die EUSDR ist für sie eine neue politische Plattform, die es ihnen ermöglicht, durch die EUSDR-Zusammenarbeit indirekt Einfluss auf die politischen Handlungsrahmen in den Ländern zu nehmen und sich mit weiteren Initiativen des Dritten Sektors zu vernetzen, auszutauschen und Interessen gebündelt zu vertreten (*AkteurInnenperspektive*) (Interviews #8, #25, #44, #49, #52).

6.5.3 Netzwerkfunktionsweise

Die *übergeordnete Zielsetzung* der transnationalen Initiative ergibt sich aus den lokalen Aktivitäten der Mitglieder der beteiligten Organisationen: Sie erbringen soziale und medizinische Dienstleistungen in Bereichen wie Kinder- und Jugendarbeit, Alten-, Behinderten- und Wohnungslosenhilfe sowie Angebote für Menschen, die häuslicher Gewalt ausgeliefert sind. Bildungsarbeit ist ein weiterer wichtiger Teilbereich. In den Netzwerken des Netzwerks finden sich somit eine hohe Fachkompetenz und langjährige Erfahrungen, die über ein transnationales Engagement im Rahmen der EUSDR eingebracht werden, damit die *soziale Dimension* der Strategie gestärkt wird, insbesondere indem Kooperationen zwischen der Zivilgesellschaft und dem öffentlichen Sektor intensiviert und gestärkt werden. Dadurch soll die soziale Inklusion im Donauraum insgesamt gefördert werden. Die übergeordnete Zielsetzung ist das Ergebnis eines sukzessiven Bottom-up-Prozesses (Interviews #44, #49; vgl. SNNDR 2017). Der Netzwerkkern besteht aus den jungen Verbänden FONT (Rumänien) und FSSB (Bulgarien) sowie dem informellen Netzwerk Zivilgesellschaft EUSDR Baden-Württemberg und ist erweitert um die Partnerorganisationen Network of Organization of Children in Serbia MODS, Agapedia Moldau, Breza Kroatien und Concordia Österreich. Zusammen repräsentieren sie mit ihren Mitgliedern/Teilnehmenden rund 150 hauptamtlich und ehrenamtlich organisierte NGOs aus sieben EUSDR-Ländern. Im baden-württembergischen Netzwerk sind zudem öffentliche Institutionen (baden-württembergisches Staats- und Sozialministerium, Baden-Württemberg Stiftung) als Teilnehmende in die Struktur integriert, indem sie in die Netzwerkkommunikation eingebunden sind und zu Treffen eingeladen werden (vgl. Kapitel 6.5.3; Interviews #8, #44, #49, #52).

Im vorherigen Unterkapitel wurde geschildert, dass sich die *Netzwerkzusammenarbeit* über eine *Reihe verschiedener Projekte* entwickelt hat. Diese wurden in wechselnden Leaderships und Konstellationen konzipiert und umgesetzt. Die Projekte hatten

verschiedene Bedeutungen und Relevanzen für die Netzwerkentwicklung und -zusammenarbeit. So dienten die ersten Projekte „Donauwandel“ und „Jugend im Wandel“ unter der Federführung des baden-württembergischen Netzwerkkerns (Agapedia, Stiftung Liebenau, Diakonie Baden) mit dem Motto „moving – meeting – making“ der *informellen und vertrauensvollen Netzwerkerweiterung* (primär über persönliche Beziehungen und Empfehlungen), dem gegenseitigen Kennenlernen, aber auch dazu, konkret zu handeln. Die Aktivitäten (u. a. Foren) wurden in mehreren EUSDR-Ländern umgesetzt und es wurden beispielsweise benachteiligte Kinder und Jugendliche aus dem Raum bereits direkt in Maßnahmen (Erlebnispädagogik, Employability, Bildung, intergenerationaler und interkultureller Austausch) eingebunden, um den interkulturellen Austausch, aber auch die Kompetenzentwicklung der jungen Menschen zu fördern (Interview #44). Es wurden zahlreiche weitere Projekte (u. a. DoNow!-Lab, duale Ausbildung in sozialen Berufen, Donau Kreativ) implementiert, die dazu dienten, dass die transnationalen Kooperationsstrukturen weiterentwickelt und konkrete Maßnahmen implementiert werden. Dabei war das EUSDR-START-Projekt „Danube Social Service and Education Cluster“ von strategischer Bedeutung. Ein Ergebnis des Projekts war die Erarbeitung eines gemeinsamen Positionspapiers, das das Ziel hatte, zivilgesellschaftlich-öffentliche Kooperationen zu stärken, um die Rahmenbedingungen für die Erbringung sozialer Dienstleistungen im Donaauraum zu verbessern. Außerdem entstanden daraus die oben beschriebene übergeordnete Netzwerkzielsetzung und eine gemeinsame Onlineplattform (Interviews #44, #49; vgl. DSSEC 2016; SNNDR 2017). Darauf aufbauend wurde ein spezifisches Netzwerkprojekt konzipiert, das der Weiterentwicklung der baden-württembergischen und der transnationalen Initiative 2017–2020 diene und vom Staatsministerium Baden-Württemberg gefördert wurde. Die Teilnetzwerke bzw. die nationalen Verbände haben wiederum ihre EUSDR-NetzwerkkollegInnen und Partner in lokale Aktivitäten eingebunden, z. B. durch die Einladung zu relevanten Veranstaltungen wie Verbandskonferenzen (Interviews #44, #49).

Das *Koordinationsmodell* ist also ein partizipatives und flexibel gestaltetes Format. Alle Netzwerketeiligten oder -partnerInnen können die Initiative für ein neues Kooperationsprojekt ergreifen. Dabei gibt es zentrale AkteurInnen, die besonders aktiv sind und die die Zusammenarbeit vorantreiben. Das Modell ermöglicht die Aktivierung verschiedener AkteurInnen und die Kooperation auf Augenhöhe (Interviews #44, #49):

„Du kannst solche Prozesse – das ist jetzt mein Lernergebnis – du kannst das nicht top-down initiieren. (...) Diese ganze Frage von Interkulturalität ist extrem wichtig und auch wie wir uns jetzt verhalten, mit unserer westlichen, gewohnt dominanten Brille auf diese vermeintlich schlecht organisierten, schwächeren Partner zu hören. Damit wir wirklich Entwicklungen hinkriegen und nicht unsere eigene Wirklichkeit installieren“ (Interview#44, Pos. 97).

Allerdings führt das Koordinationsmodell aufgrund der geringeren Gesamtkoordination eher zu langwierigeren Prozessen. Diese Erfahrung wurde auch von Teilnetzwerken wie FONT in nationalen Kontexten gemacht. Dem Verband war es erfolgreich gelungen, mit einem eigenen nationalen partizipativen Modell die Verbandsentwicklung in einem Bottom-up-Prozess mit hohem Engagement der Mitglieder zu ermöglichen. Der Prozess war nach Einschätzung der rumänischen Netzwerkmanagerin jedoch so langwieriger und zeitintensiver (Interview #49). Die *strategische Handlungsorientierung* ist daher auf allen Ebenen zivilgesellschaftlich ausgerichtet und stellt Partizipation und Empowerment in den Vordergrund. Die Koordinationsmodelle der Teilnetzwerke variieren vom informellen, partizipativen Ansatz bis zur netzwerkadministrativen Organisation (in Form eines Verbands). Auch in der formalisierten Variante sind partizipative Prozesse und Strukturen stark ausgeprägt und haben eine hohe Bedeutung für die AkteurInnen (Interviews #8, #44, #49, #52). Das SNDR hat die *Funktion* eines *implementierenden* Netzwerks in den Bereichen Soziales, Bildung und Gesundheit und betreibt zudem *Interessenvertretung* insbesondere mit dem Ziel einer verbesserten Zusammenarbeit zwischen dem Dritten und dem öffentlichen Sektor innerhalb der EUSDR-Strukturen und in den Ländern. Wie bereits erläutert, werden über die transnationale Zusammenarbeit konkrete Maßnahmen auch umgesetzt (z. B. interkultureller Austausch zwischen jungen sozial benachteiligten und nicht benachteiligten Menschen aus verschiedenen EUSDR-Ländern und deren Kompetenzentwicklung), aber auch der Fachaustausch und Dialog zwischen Fach- und Führungskräften sozialer NGOs wird gefördert, was wiederum ggf. zu einer verbesserten Erbringung lokaler sozialer Dienstleistungen in den verschiedenen Ländern (ge-)führt (hat). Mit dem Netzwerkentwicklungsprojekt wurde daher auch beabsichtigt, in den transnationalen Kooperationen tiefer auf der fachliche Ebene einzusteigen, um letztendlich die Situation der Menschen vor Ort zu verbessern:

„Es geht jetzt noch mal in die Fachlichkeit. Was will man? Was macht Sinn? (...) Zum Beispiel in der Daseinsvorsorge (...) Was braucht man? Wie können wir die duale Ausbildung für soziale Berufe implementieren? Wie werden wir den Menschen in ihren Bedürfnissen gerecht? Den alten

Menschen, jungen Menschen (...) in ihrer Mobilität?“ (Interview #44, Pos. 128)

Die Netzwerkmitglieder verfügen über vergleichbare *Kompetenzen* in dem Sinne, dass sie und ihre Mitglieder/Teilnehmenden im sozialen, gemeinnützigen Sektor arbeiten, sie haben jedoch teilweise unterschiedliche Schwerpunkte und Zielgruppen (z. B. alte Menschen, Menschen mit Behinderung, benachteiligte Kinder, Randgruppen). Zwischenzeitlich hat sich das Netzwerk die gemeinsame Kompetenz angeeignet, innovative europäische Projekte zu entwickeln und umzusetzen, zivilgesellschaftliches Engagement „von unten“ zu stärken und ein gelebtes soziales Europa zu realisieren.

Das Netzwerk ist informell, projektbezogen und vertrauensbasiert organisiert. Wie bereits geschildert, haben die AkteurInnen viel Energie und Zeit in den Aufbau von Vertrauen investiert, indem sie sich in einem längeren Prozess gegenseitig kennengelernt und zahlreiche gemeinsame Aktivitäten durchgeführt haben. So ist die Einschätzung eines zentralen Akteurs so: „*Du musst positive Kooperationserfahrung machen, dann baut sich das Vertrauen auf, und dieses Vertrauen, wenn das mal da ist, erleichtert Kooperationsprozesse immens. Vertrauen ist einfach ganz wichtig*“ (Interview #44, Pos. 133). Diese positiven Erfahrungen entstehen seiner Einschätzung nach, indem Werte wie Zuverlässigkeit, Ehrlichkeit, Glaubwürdigkeit und Treue in der Zusammenarbeit gelebt werden. Aus seiner Sicht ist es daher auch wichtig, alle Teilnehmenden und Mitglieder mit ihren Bedürfnissen im Blick zu behalten, insbesondere auch kleine ehrenamtliche Initiativen, beispielsweise damit sie ihre Kompetenzen und Kapazitäten ausbauen können (*generalisierbare Reziprozität*) (Interview #44).

Unterstützungen und Partnerschaften hat das Netzwerk schwerpunktmäßig über die EUSDR-Strukturen auf- und ausgebaut sowie *finanzielle Ressourcen* über spezifische EUSDR-Förderungen akquiriert (vgl. das Unterkapitel zum EUSDR-Kontext). Das Staatsministerium Baden-Württemberg ist dabei ein wichtiger Partner, der auch auf die inhaltlichen Ausrichtungen mit Einfluss genommen hat (z. B. Förderung von sozialem Unternehmertum, Jugend). Außerdem haben AkteurInnen in hohem Maße ehrenamtliches Engagement im Rahmen der Netzwerkarbeit eingebracht, was eine zentrale Ressource darstellt. Teilweise haben beteiligte Organisationen eigene finanzielle Mittel oder Partner haben Infrastruktur (z. B. kostenfreie Nutzung von Räumen für Veranstaltungen) zur Verfügung gestellt (Interviews #25, #44).

Die *Spannungsfelder, die im Netzwerkmanagement* entstehen, sind zweifach ausgeprägt: (1) Partizipation vs. Effektivität: So nehmen die partizipativen Ansätze auf allen

Ebenen (Teil- und gesamtes transnationales Netzwerk) viel Zeit und Energie in Anspruch. Dadurch leidet die Effektivität möglicherweise kurzfristig, aber langfristig kann dies auch zu nachhaltigeren Ergebnissen führen, weil Entscheidungen von einer breiten Basis gestützt werden. (2) Informelles, flexibles Netzwerk vs. formalisiertes, stabiles Netzwerk: Die informelle Ausrichtung hat dazu geführt, dass das Netzwerk schnell und flexibel, beispielsweise auf projektbezogene Förderausschreibungen reagieren konnte. Allerdings führt die Informalität dazu, dass die Außenwirkung stark personenzentriert ist und das Netzwerk als Ganzes weniger stark wahrgenommen wird.

6.5.4 EUSDR-Netzwerkkontext

Die EUSDR war Auslöser für die Initiierung von Subnetzwerken (FONT, Netzwerk Zivilgesellschaft Baden-Württemberg) und führte zur Weiterentwicklung weiterer Verbände (z. B. FSSB, MODS), die dann letztendlich in der Formierung der transnationalen Initiative SNNDR mündeten. Die EUSDR bildet einen strategischen Handlungsrahmen, in dem soziale NGOs die Möglichkeit erhalten, sich untereinander zu vernetzen, aber auch Partnerschaften mit öffentlichen Institutionen innerhalb und außerhalb ihres Landes auszubauen. Das Netzwerk erhielt zahlreiche Förderungen über spezifische EUSDR-Töpfe z. B. des Staatsministeriums Baden-Württemberg, der Baden-Württemberg Stiftung oder des PB10-Programms START. Mit der baden-württembergischen Servicestelle EUSDR im Staatsministerium entwickelte sich eine bedeutende Partnerschaft, die über eine finanzielle Unterstützung hinausgeht und mit einer engen inhaltlichen und politischen Begleitung verbunden ist: Der Ministerpräsident sowie der ehemalige Europaminister und die Staatsministerin (in ihrer jeweiligen Funktion als Sonderbeauftragte/-gesandte der EUSDR) haben auf verschiedene Weisen die Aktivitäten des Netzwerks unterstützt und begleitet (u. a. Schirmherrschaft, politische Schreiben an AmtskollegInnen aus EUSDR-Ländern). Zudem wurden NetzwerkakteurInnen zu Gemischten Regierungskommissionen mit EUSDR-Ländern und politischen Delegationsreisen in den Donaauraum eingeladen (inkl. Besuche bei Netzwerkorganisationen und -projekten), um ihre Aktivitäten vorzustellen und sichtbarer zu machen. Auf der Fachebene der EUSDR-Servicestelle erfolgt seit Beginn der Strategie ein enger Austausch mit den und eine Begleitung der NetzwerkakteurInnen aus Baden-Württemberg und den EUSDR-Ländern. Die SNNDR-AkteurInnen haben teilweise durchaus auch Interaktionen mit EUSDR-Governance-AkteurInnen aus den anderen Ländern und werden auch zu EUSDR-Veranstaltungen eingeladen, jedoch sind

diese vergleichsweise weniger intensiv und unterstützend als die baden-württembergischen Institutionen (Interviews #8, #25, #44, #49, #52; Hintergrundgespräche 2012–2017). Aus serbischer Perspektive ist die EUSDR hilfreich, um den EU-Beitrittsprozess und politische Reformen im Land zu unterstützen. Für die Arbeit konkret ist dabei der Fachaustausch über EUSDR-Aktivitäten zur Verbesserung von sozialen Dienstleistungen nützlich (Interview #52).

Die Themen, die das Netzwerk bearbeitet, haben Schnittmengen mit unterschiedlichen PB. Der PB9 „Menschen und Qualifikationen“ hat die größte inhaltliche Nähe zur Initiative, jedoch gab es bis 2017 eine wenig konkrete Kooperation und lediglich einen fachlichen Austausch (Interviews #8, #44, #49, #52). Diese Beobachtung deckt sich mit den Analysen in Kapitel 5.3.2.2 zum PB9: Die PB-Aktivitäten konzentrieren sich auf den Policy-Dialog, anstatt eine konkrete Zusammenarbeit mit operativen AkteurInnen zu lancieren. Im Gegensatz dazu pflegten SNNDR-AkteurInnen einen intensiven Austausch mit dem PB10 „Institutionelle Kapazitäten und Kooperation“. drei Formate sind dabei zentral: die Danube Local Actors Platform (D-LAP), die EUSDR-Participation Days und die nationalen EUSDR-Beteiligungstagen. Im Rahmen der D-LAP werden lokale öffentliche und zivilgesellschaftliche AkteurInnen zusammengebracht. An der Ausrichtung der EUSDR-Participation Days wirken SNNDR-AkteurInnen seit 2016 gemeinsam mit dem Danube Civil Society Forum, dem PB10 und weiteren Partnern mit. Zudem sind sie in nationale EUSDR-Participation Days involviert, die dann von EUSDR-Ländern hauptverantwortlich organisiert werden (Interviews #8, #44, #49; vgl. Kapitel 5.2.1 zu den PB, insbesondere die Abschnitte zur Arbeit des PB10). Mit weiteren PB wie dem baden-württembergischen PB8 „Wettbewerbsfähigkeit“ waren NetzwerkakteurInnen in Kontakt (Interview #44) und beteiligen sich als Teilnehmende oder MitorganisatorInnen an weiteren EUSDR-Veranstaltungen wie der Danube Floating Conference oder dem EUSDR-Jahresforum.

6.5.5 Netzwerkeffekte

Die Aktivitäten des Netzwerks haben vielfältige *Effekte auf Organisations- und Netzwerkebene* gehabt: Seit 2011 entwickelt sich das Netzwerk bottom-up und flexibel und *besteht nachhaltig*. Der Prozess der Erarbeitung eines übergeordneten transnationalen Netzwerkziels kann als ein Ergebnis der Netzwerkarbeit und der einzelnen Projekte gewertet werden. Der tatsächliche Umsetzungsstand des Ziels kann nicht wissenschaftlich beurteilt werden, da zwar für einzelne Projekte teilweise Indikatoren

definiert und gemessen wurden. Jedoch liegen keine ausreichenden Daten zum übergeordneten Ziel vor. Wie bei allen anderen Netzwerken kann nur eine explorative Annäherung erfolgen, die anhand des im Rahmen der Dissertation erarbeiteten Kategoriensystems erfolgt.

Das strategische Netzwerk SNNDR führt zu einer *verbesserten Umsetzung von einzelnen Maßnahmen wie Projekten*, da im Netzwerk Vertrauen und Kommunikationsstrukturen aufgebaut wurden und vorhandene Kompetenzen der Beteiligten für die verschiedenen Aktivitäten gut genutzt werden können, da diese untereinander bekannt sind. So haben durch projektbezogene Aktivitäten auch *interorganisationale Lernprozesse* und eine entsprechende *Wissensgenerierung* auf vielfältige Weise von niederschwellig (z. B. interkulturelle Erlebnispädagogik für Kinder und Jugendliche) bis hin zu komplexen Sachverhalten (z. B. Adaptierung der baden-württembergischen dualen Berufsausbildung für soziale Berufe an bulgarische Kontexte) stattgefunden (Interviews #8, #44, #49, #52; teilnehmende Beobachtung und Hintergrundgespräche 2012–2017).

Das Netzwerk hat *neue Ressourcen* für *Netzwerkaktivitäten* und die *Netzwerkweiterentwicklung* gewonnen, die dann eben auch die Erhöhung von *Kapazitäten* ermöglicht haben: Dafür wurden insbesondere spezielle EUSDR-Förderprogramme genutzt, u. a. des Staatsministeriums Baden-Württemberg, der BWS und des EUSDR-START-Programms. Es wurde auch ein Antrag beim Danube Strategic Project Fund gestellt, der allerdings abgelehnt wurde. Die spezifischen Fördermittel des Staatsministeriums zur Weiterentwicklung des Netzwerks hatten dabei eine Hebelwirkung, da eine Kernstruktur finanziert werden konnte (Kapazitäten, Personal und Externe), die die Entwicklung von neuen Projekten, Maßnahmen und Beteiligungen an Veranstaltungen ermöglichte. Die projektbezogenen Förderungen der BWS wurden insbesondere verwendet, um konkrete Maßnahmen z. B. für benachteiligte Jugendliche oder ein Sozialunternehmertum-Training durchzuführen. Das Netzwerk hat für die Aktivitäten auch enorme *Ressourcen* in Form von *ehrenamtlichem Engagement* der beteiligten AkteurInnen mobilisiert. Insgesamt stehen begrenzte europäische Mittel für transnationale Aktivitäten im sozialen Bereich zur Verfügung. Die Europäischen Sozialfonds können zwar seit der Förderperiode 2014 bis 2020 grundsätzlich für eine transnationale Komponente geöffnet werden, sind aber vorwiegend national bzw. regional programmiert. Die praktische Umsetzung hat viele Hürden – für die Verwaltungsbehörden und die Projektträger (vgl. Kapitel 5.3.4). Insbesondere kleinere NGOs haben Schwierig-

keiten, europäische Mittel zu gewinnen, da Expertise, Kapazitäten und teilweise Cash-flow (z. B. im Falle von Vorlauffinanzierungen) notwendig sind, um diese zu akquirieren und umzusetzen. Trotzdem hat das Netzwerk bereits auch europäische Förderungen genutzt, u. a. für die o. g. Adaptierung des baden-württembergischen dualen Ausbildungsmodells für bulgarische Kontexte. Davor hatten beteiligte Partner bereits eine Anschubfinanzierung vom Staatsministerium erhalten, das die Initiative auch politisch über die baden-württembergischen EUSDR-Strukturen begleitet. Ein Ergebnis davon war, dass der Verband FSSB eine gemeinsame Arbeitsgruppe mit dem bulgarischen Sozialministerium bildete. Die Gruppe landete zwar in einer „Sackgasse“, dennoch kann die Initiierung einer solchen schon als großer Erfolg gewertet werden (Interview #44, teilnehmende Beobachtung und Hintergrundgespräche 2012–2017).

Die zusätzlichen Kommunikationskanäle der EUSDR kommen auch dem rumänischen Verband FONT zugute, denn er kann über die Strategie indirekt seine Botschaften zu den nationalen rumänischen Ministerien transportieren, zu denen er ansonsten kaum Zugang hat. Außerdem kann er mit Unterstützung aus dem Netzwerk und der Partner neue Kooperationen auf Kreisebene ausbauen:

„Wir haben eine hohe Visibilität in den Kreisen, wo wir bereits Konferenzen hatten. Und tatsächlich, unsere Partner oder unsere Unterstützer in diesem Vorhaben sind der Verband aus Bulgarien oder das Netzwerk (...) in Baden-Württemberg (...). Unterstützer in dem Sinne, wenn wir quasi eine Stärkung brauchen und nicht nur ein kleiner Verband aus Transsilvanien sind, dann sind sie immer dafür bereit, ihren Namen, ihre Präsenz, ihr Logo dazuzugeben. In diesem Sinne, wie gesagt, die EU-Donauraumstrategie, oder ganz konkret PAC 10, Local Actors Platform, Participation Day oder diese Foren und die Organisationen, die da sind, sind das Staatsministerium Baden-Württemberg eigentlich, sind quasi so eine Hintertür zu rumänischen zentralen Stellen“ (Interview#49, Pos. 75).

Es entstehen also neue Formen der Mobilisierung und Quervernetzung. So wurde beispielsweise der Verband zum rumänischen EUSDR-Beteiligungstag eingeladen, weil er über die D-LAP/PB10 empfohlen wurde. Insgesamt helfen die Kooperationen also dabei, Interessenvertretungen innerhalb des Landes und auf EUSDR-Ebene auszubauen. Durch EUSDR-Veranstaltungen erhalten die NetzwerkakteurInnen neue Informationen, z. B. zu europapolitischen Themen oder Fördermöglichkeiten (Interview #49).

Neue Formen der Zusammenarbeit zwischen dem Dritten und dem öffentlichen Sektor sind ebenfalls positive Effekte im Rahmen des Subnetzwerks Zivilgesellschaft EUSDR Baden-Württemberg:

„Das Netzwerk repräsentiert einen kollektiven Prozess, das kann eine einzelne Organisation nie leisten (...). Was das Netzwerk geleistet hat, ist, Repräsentanten von verschiedenen Welten, von verschiedenen Sektoren zusammenzubringen in einer sehr guten Grundhaltung und in einem sehr guten Austausch, hat ermöglicht, dass BW Stiftung, das Sozialministerium, Staatsministerium zusammen mit kleinen ehrenamtlichen Engagements, die normalerweise mit diesen Leuten nicht reden können, um einen Tisch saßen. Das ist genial (...) Visibility hat, wo ich sag: Hey der (...) macht seit 22 Jahren plus x (...) in Bulgarien rum, aber kein Mensch weiß von dem (...). Und die Konsequenz aus all dem ist (...) schaffen wir es in Zukunft irgendwelche Mechanismen (...) zu sagen: Können wir endlich mal top-down und bottom-up besser verdrahten? Und nicht immer dieses Projektdesign, das es auch braucht, das ist keine Frage. Es muss top-down geben, das ist wichtig, aber gibt es da Mechanismen, die eine neue Governance ermöglichen? (...) Hey, das ist wirklich innovativ und da hast du Leute, die haben Erfahrung“ (Interview #44, Pos. 83).

Die EUSDR und das Netzwerk bieten also einen Handlungsrahmen, in dem insbesondere kleine NGOs Anerkennung und Sichtbarkeit für ihr langjähriges Engagement erleben und gleichzeitig ihre Erfahrungen an öffentliche Institutionen weitergeben können. Diese können das Wissen wiederum für ihre transnationalen intergouvernementalen Kooperationen nutzen.

Die informelle Netzwerkstruktur führt allerdings dazu, dass die *hohe Reputation* eher personen- oder organisationsbezogen ist und das gesamte transnationale Netzwerk als Marke bisher wenig etabliert ist (Interview #44). Die Informalität und der Bottom-up-Ansatz mit der starken partizipativen Ausrichtung haben allerdings zur Folge, dass es an übergeordneter Koordination mangelt (Interview #49).

Das Netzwerk wirkt an der (Neu-)Gestaltung der *Kooperationsstrukturen im Donauraum* und bei der *Vernetzung der Netzwerke* mit (z. B. inkl. DSTF, BDN). Dabei agieren die NetzwerkakteurInnen stark aus Baden-Württemberg heraus. Sie profitieren davon, dass die Landesregierung unter der Führung der Grünen seit 2011 das Thema Stärkung von Partizipationsprozessen und der Zivilgesellschaft innerhalb Baden-Württembergs, aber auch im Rahmen der EUSDR auf der politischen Agenda haben. Auf vielfältige Weise werden SNNDR-AkteurInnen in die EUSDR eingebunden, beispielsweise über die Gemischten Regierungskommissionen mit EUSDR-Ländern und politische Reisen. Sie können so die Gremien- und weitere politische Arbeit beeinflussen und erhalten Zugang zu den öffentlichen Institutionen in EUSDR-Ländern. Die PB9 „Menschen und Qualifikationen“ ist zwar der Themenbereich, der besonders relevant für das Netzwerk ist, jedoch existieren da nur wenige Interaktionen. Der Grund dafür ist vermutlich die generelle Ausrichtung der PB-Arbeit auf Policies und weniger

auf die tatsächliche Zusammenarbeit mit operativen AkteurInnen (Interviews #43, #44, #48, #49; vgl. Kapitel 5.3.2.2 zur PB-Arbeit, insbes. der Abschnitt zum PB9). Dennoch leistet das SNNDR wichtige Beiträge zur Umsetzung der EUSDR in diesem Bereich:

„Zum Beispiel, in People and Skills, die Probleme, die da genannt sind, sind eigentlich mindestens die Hälfte von unseren sozialen NGOs, woran sie arbeiten, (...) die Arbeitslosen oder arbeitslosen Jugendlichen oder Umqualifizierung von Leuten (...). Dass sehr viele unserer Organisationen tatsächlich Arbeit leisten, die für die soziale Kohäsion im Donauraum wichtig ist, eigentlich ist das das Endziel der Donauraumstrategie, soziale Kohäsion in (...) der EU voranzutreiben (...). Im Sinne von PAC 10, Institutional Capacity, denke ich auch, dass Rumänien eines der Länder ist, wo tatsächlich sehr viel Verwaltungsentwicklung nötig ist, und ich hoffe, dass wir durch unsere Verbandsarbeit dazu beitragen können, dass Behörden besser im Sinne von Sozialpolitik arbeiten“ (Interview #49, Pos. 78f.).

Die Mitglieder/Teilnehmenden der weiteren Teilnetzwerke arbeiten ebenfalls an Themen, die im Bereich „Menschen und Qualifikationen“ relevant sind und leisten somit einzeln und gemeinsam als (Teil-)Netzwerk(e) einen Beitrag zur Umsetzung der PB9 (Interviews #8, #44, #49, #52).

SNNDR-AkteurInnen sind besonders mit dem PB10 „Institutionelle Kapazitäten und Kooperationen“ über verschiedene Initiativen und Plattformen verbunden. Der PB hat – wie oben im Zitat beschrieben – ebenfalls eine hohe Bedeutung für ihre Arbeit, insbesondere um mittel- und langfristig die Rahmenbedingungen der sozialen Arbeit zu verbessern. Die Stärkung und Entwicklung von neuen Partizipations- und Kooperationsstrukturen ist dabei das zentrale Element der Aktivitäten auf den verschiedenen Ebenen: EUSDR, national und subnational. Auf der EUSDR-Ebene sind enge Formen der Zusammenarbeit mit dem PB10, dem Staatsministerium Baden-Württemberg, dem Danube Civil Society Forum (DCSF) und weiteren Initiativen entstanden (Vernetzung der Netzwerke). Insofern wurden einerseits *Kooperationsstrukturen ausgebaut* und andererseits wichtige Beiträge zur *Umsetzung der EUSDR* (insb. Ziel 2 zu Partizipationsprozessen) im PB10 geleistet: Die Aktivitäten umfassen die Mitausrichtung der EUSDR-Participation Days (seit 2016), die aktive Beteiligung an der D-LAP und die Mitgestaltung oder zumindest die Teilnahme von SNNDR-AkteurInnen an den nationalen EUSDR-Beteiligungstagen. Auf diese Weise sind AkteurInnen bestrebt, den Dialog zwischen dem Dritten Sektor und den öffentlichen Institutionen und politischen EntscheidungsträgerInnen auszubauen. Dabei wird vor allem kleinen NGOs eben auch Partizipation in europäischen Kontexten ermöglicht. Gerade diesen NGOs fehlen oft

Kapazitäten und Ressourcen, auch für die Antragstellung von ESIF-Fonds und deren Umsetzung, und sie werden sogar teilweise durch derartige Förderprojekte von größeren Organisationen verdrängt. Die EUSDR-Strukturen ermöglicht es zivilgesellschaftlichen Organisationen unterschiedlicher Größe zu partizipieren, sich einzubringen und weiterzuentwickeln (Interviews #44, #49; vgl. Kapitel 5.3.2.2 zur PB-Arbeit, Abschnitt zum PB10). Seit einiger Zeit ist das Thema Jugend stärker in den Vordergrund der EUSDR gerückt. Dazu gab es Interaktionseffekte zwischen den verschiedenen Stakeholdern: So hat das SNNDR von Anfang an Aktivitäten für junge Menschen organisiert (z. B. Jugend-Camps oder Kreativprojekte mit interkulturellem Dialog, der auch Aussöhnungsprozesse zwischen jungen Menschen der Balkanregion fördert). Das Staatsministerium hat dieses Engagement begrüßt und unterstützt. Aus diesem Grund ist auch das Projekt „Danube.Youth.Participation“ entstanden, das darauf abzielt, bottom-up ein flexibles Donaujugendnetzwerk zu gestalten. Deshalb hat die Initiative auch an der Entwicklung eines kürzlich über den PB10 veröffentlichten *Guidance Paper for Youth Participation* im Donauraum mitgewirkt (Interviews #44, #49; Hintergrundgespräche und teilnehmende Beobachtungen 2012–2019; vgl. PA10 2021; SNNDR 2021). Die Aktivitäten des SNNDR und ihrer Teilnetzwerke bewegen sich stark im EUSDR-Kontext. Damit tragen sie auch zur europäischen Politikumsetzung wie zu der 2017 verabschiedeten interinstitutionellen Vereinbarung Europäische Säule sozialer Rechte und zur europäischen Kohäsionspolitik bei (Interviews #44, #49).

6.6 Informelles Netzwerk (subnationaler) öffentlicher Institutionen

6.6.1 Einführung in die Netzwerkthematik

Seit den 1990er Jahren haben verstärkt europäische Regionen Vertretungen in Brüssel eröffnet, um sich EU-Informationen eigenständig zu beschaffen und zu verarbeiten. Dabei beabsichtigen die Regionen, ihre spezifischen Interessen gegenüber der EU zu artikulieren sowie effektive europapolitische Positionen innerhalb des eigenen Nationalstaates zu entwickeln und diese zu vermitteln. Ob Regionen eine Vertretung in Brüssel eröffnen, hängt stark von der finanziellen Autonomie ab. Das heißt, in der Tendenz sind jene Regionen in Brüssel vertreten, die es sich vor dem Hintergrund der

Kosten-Nutzen-Abwägung leisten können bzw. wollen, ein Büro zu unterhalten (vgl. Studinger 2013).¹⁶⁹

Die Vertretung des Landes Baden-Württemberg (LVBW) wurde 1987 als eine der ersten in Brüssel gegründet. Sie hat sich mittlerweile von einem ursprünglichen Informations- und Verbindungsbüro zu einer richtigen „Mini-Botschaft“ entwickelt. Derzeit arbeiten rund 30 ständige und aus Landesministerien entsendete Mitarbeitende in der LVBW. Daher ist die LVBW eine wichtige Schnittstelle des Landes Baden-Württemberg, in der EU-Informationen gebündelt, gefiltert und weitergegeben werden. In Zusammenarbeit mit den Stuttgarter AkteurInnen versucht sie über formelle und informelle Kanäle Einfluss auf die europäische Politikgestaltung im Sinne des Landes zu nehmen (vgl. Kapitel 5.3.3.1). Dabei werden zahlreiche Gremien, Netzwerke und der informelle Austausch mit relevanten Institutionen genutzt, um die europäische Politik mitzugestalten, so z. B. der Ausschuss der Regionen, RegLeg (Netzwerk von Regionen mit gesetzgebenden Kompetenzen), die Europäische Kommission, MEP, die Ständige Vertretung der Bundesrepublik Deutschland, der Bundesrat, der Ministerrat oder weitere Regionalvertretungen. Das heißt, die Arbeit des Landes und insbesondere der LVBW baut auf soliden und langjährig etablierten persönlichen und institutionellen Beziehungen auf. Die Netzwerk- und Informationsarbeit der LVBW beschäftigt sich auch mit der Darstellung des Landes, der Politik, Wirtschaft, Kultur und Wissenschaft in Brüssel. Dazu organisiert die LVBW u. a. zahlreiche Veranstaltungen (vgl. Große Hüttmann und Eppler 2009: 22ff.; Landesregierung Baden-Württemberg 2018; Interview #43).

Als die Diskussionen um eine EUBSR starteten, hat die LVBW diese aufmerksam verfolgt und bereits 2006 eine erste Konferenz zum Donaauraum¹⁷⁰ organisiert, die sich mit Kultur und Identität, Bildung und dem Wirtschaftspotential der Großregion beschäftigt hat. Insbesondere über die sogenannten Donauschwaben existieren von baden-württembergischer Seite historische und emotionale Verbindungen in den Raum (vgl. Kapitel 5.1). Zudem wurde das neue Kooperationsformat als eine Chance begriffen, die subnationale Zusammenarbeit in Europa zu fördern und den Einfluss auf die europäische Politikgestaltung zu stärken. Mit dem *Brussels Danube Network (BDN)* beabsichtigte die LVBW, die Initiierung und Umsetzung einer EUSDR aus Brüssel

¹⁶⁹ Die Studienergebnisse zu Regionalvertretungen in Brüssel beruhen auf einem Datensatz von 225 Regionen aus 17 Nationalstaaten (vgl. Studinger 2013: 163).

¹⁷⁰ Der Donaauraum beinhaltet in diesem Verständnis zunächst nur die zehn Länder entlang der Donau und noch nicht das Flusseinzugsgebiet.

heraus zu forcieren und zu flankieren. Dabei wurden weitere subnationale Initiativen aus dem Donaunraum eingebunden bzw. durch das BDN unterstützt: die Arbeitsgemeinschaft Donau (ARGE Donau), der Rat der Donaustädte und -regionen sowie die Urban Platform Danube Region als Initiative des PB10¹⁷¹ (Interview #43; Baden-Württemberg 2006, 2009; Reinhart 2008, 2010).

6.6.2 Netzwerkentwicklung¹⁷²

Das Netzwerk wurde von der LVBW als eine Art Nebenprodukt in der Vorbereitung und Umsetzung der 1. Donaukonferenz in Brüssel 2006 initiiert. Der damalige Ulmer Oberbürgermeister hatte 2005 vorgeschlagen, ein Donaufest in der LVBW zu organisieren. Aber das Motto der Baden-Württemberger war: „*Wir feiern nicht, ohne dass nicht geschafft wird*“ (Interview #43, Pos. 10), und so wurde aus dem Fest eine Konferenz mit kulturellem Rahmenprogramm (*AkteurInnenperspektive*). Parallel zu diesem Prozess entstand im Herbst 2005 die Idee im Europäischen Parlament, eine EU-BSR zu entwickeln. Denn mit dem EU-Beitritt von Estland, Lettland, Litauen und Polen 2004 ist die Ostsee beinahe komplett zu einem Binnengewässer der EU geworden (vgl. Schymik und Krumrey 2009: 5). Diese Diskussionen wurden von der LVBW in Brüssel aufmerksam beobachtet. Baden-Württemberg wollte dieses politische Momentum auch für die Konferenz und den Donaunraum nutzen, denn mit den EU-Beitrittswellen seit 2004 wuchs auch das EU-Gebiet, durch das die Donau fließt. Zeitgleich war der baden-württembergische Politiker Peter Straub Präsident des Ausschusses der Regionen (2004–2006) (Interview #43) (*institutionelle Rahmenbedingungen*). Um die Konferenz vorzubereiten und entsprechende politische MandatsträgerInnen gewinnen zu können, wurde eine Arbeitsgruppe gegründet. Dazu wendete sich die LVBW zunächst an einen Kern befreundeter Regionalvertretungen in Brüssel (österreichische Regionen und ungarische Komitate¹⁷³) und die Stadt Ulm sowie an die Europäische Kommission, GD Regionalpolitik (Interview #43, Pos. 5) (*vorhandene Relationen*).

¹⁷¹ Die Danube Urban Platform wurde zwischenzeitlich aufgelöst bzw. in die Danube Local Actors Platform des PB10 integriert. Die ARGE Donau hatte ihre Hochphase insbesondere in den 1990er Jahren nach dem Fall des Eisernen Vorhangs, hat aber zwischenzeitlich an Bedeutung verloren (Interviews #25, #39).

¹⁷² Das Netzwerk existierte von 2006 bis ca. 2017. Es finden mittlerweile keine Netzwerktermine unter dem Namen „Brussels Danube Network“ mehr statt, daher ist der Text auch in der Vergangenheitsform verfasst.

¹⁷³ Damals hatte der Zusammenschluss von ungarischen Komitaten noch eine Regionalvertretung in Brüssel (Interview #43, Pos. 5).

An der Konferenz nahmen dann letztendlich kommunale und regionale VertreterInnen aus Baden-Württemberg, Bayern, Oberösterreich, Nieder-österreich, Wien, Bratislava, Vukovar, Wojwodina, Odessa und Sibiu teil, aber auch AkteurInnen der nationalen Ebene aus Kroatien, Serbien, Bulgarien, Rumänien, Moldau und der Ukraine. Das heißt, es waren bereits Stakeholder aus allen zehn Ländern, die direkt an der Donau liegen, vertreten. Beteiligt waren auch Mitglieder des Europäischen Parlaments und weiterer Parlamente, die Europäische Kommission sowie die ARGE Donau (vgl. Baden-Württemberg 2006). Mit ihrer Initiative beabsichtigte Baden-Württemberg, insbesondere subnationale AkteurInnen für eine verstärkte Zusammenarbeit im Donauraum zu mobilisieren und das Thema auf die politische Agenda in Brüssel zu bringen (Interview #43, Pos. 5) (*AkteurInnenperspektive*).

6.6.3 Netzwerkfunktionsweise

Das BDN wurde 2006 gegründet mit dem *Netzwerkziel*, AkteurInnen aus der Großregion für eine verstärkte Zusammenarbeit im Donauraum zu mobilisieren und idealerweise einen EU-politischen Rahmen mit Finanzierungsmöglichkeiten für die Kooperationen zu schaffen (Phase 1 des Netzwerks: 2006–2011). Nachdem die EUSDR verabschiedet worden war, hatte das Netzwerk ein Kernziel erreicht und beabsichtigte danach, die Umsetzung der EUSDR an der Schnittstelle zwischen den EU-Institutionen in Brüssel und den Stakeholdern aus dem Donauraum politisch flankierend zu begleiten (*Netzwerkziel* Phase 2: 2011 bis ca. 2017). Die *Netzwerkfunktion* beinhaltete die politische Flankierung der EUSDR in ihrer Entwicklung und die Umsetzung aus Brüssel heraus sowie die Mobilisierung von relevanten Stakeholdern aus der Region. Zudem diente das Netzwerk dazu, das interorganisationale Lernen rund um EUSDR-Themen zu fördern. Die LVBW war initiiierende und federführende Organisation des Netzwerks (*Koordinationsmodell*).

Das BDN richtete sich schwerpunktmäßig an subnationale RepräsentantInnen in Brüssel, zuletzt an insgesamt rund 110 *Netzwerk-TeilnehmerInnen*, die verschiedene politische Ebenen, Sektoren und thematische Bereiche repräsentierten.¹⁷⁴ So waren AkteurInnen aus EU-Institutionen (u. a. Europäische Kommission, EP (MEP, Mitarbeitende), AdR), aus den Vertretungen der Nationalstaaten und damit indirekt auch Arbeitsgruppenmitglieder des Rats und aus den Verbindungsbüros von Kommunen und

¹⁷⁴ Für dieses Netzwerk wird der Begriff „TeilnehmerInnen“ anstatt „Mitglied“ verwendet, da es für diese Netzwerkart ein passenderer Terminus ist.

Regionen eingeladen. Auf diese Weise war aus allen 14 EUSDR-Staaten mindestens eine politische Ebene im Netzwerk vertreten. Zudem waren RepräsentantInnen des Regionalen Kooperationsrats und von Wirtschaftsverbänden der Brüsseler Büros sowie vereinzelte WissenschaftlerInnen mit Forschungsbezug zum Donaauraum dabei. Dem Netzwerk gehörten aber auch EUSDR-Governance-AkteurInnen (z. B. DSP, PBK10, PBK8, BW IMA) und operative EUSDR-Initiativen (u. a. Rat der Donaustädte und -regionen, Danube Civil Society Forum, Danube Transfer Centre, Donaubüro Ulm) an (Interview #43; BDN 2013–2016). Der *Erweiterungsmechanismus* erfolgte selektiv und vertrauensbasiert, um einen qualitätsvollen Informations- und Erfahrungsaustausch im Netzwerk zu ermöglichen. Die erlesenen Teilnehmenden wurden durch die LVBW ausgewählt. Das BDN war ein informelles Netzwerk, das auf keinen vertraglichen oder ähnlichen formalen Vereinbarungen beruhte. Dennoch wurden formale Verfahren wie interne Protokolle zu den gemeinsamen Netzwerkterminen eingeführt. Die großen Konferenzen in der ersten Phase des Netzwerks wurden zudem mit offiziellen Schlusserklärungen besiegelt (*Formalisierungsgrad*). Die *strategische Handlungsorientierung* kann daher auch als *bürokratisch* beschrieben werden. Obwohl das Netzwerk lediglich informell gestaltet war, mussten dennoch gewisse Anforderungen von Bürokratien eingehalten werden, wie die Erstellung eines internen Protokolls. Diese waren jedoch nicht für die Öffentlichkeit gedacht, sondern als interne Arbeitsdokumente, und die Termine unterlagen den Chatham House Rules (Interview #43; BDN 2013–2016).

In der ersten Netzwerkphase bis 2011 wurden 2006, 2008 und 2010 drei Konferenzen in Brüssel, 2009 ein Donaugipfel in Ulm sowie ExpertInnenrunden und Arbeitstermine zur Vorbereitung und Umsetzung der Veranstaltungen organisiert. Eine Kernarbeitsgruppe traf sich teilweise sogar monatlich. Dabei sollte die Donau auf die politische Agenda in Brüssel gebracht werden, und es galt, Stakeholder aus dem Raum für eine verstärkte Zusammenarbeit zu mobilisieren. Die LVBW beabsichtigte dazu insbesondere über die AkteurInnen in Brüssel an der Schnittstelle zwischen den EU-Institutionen und dem Donaauraum zu agieren (Interview #43; Baden-Württemberg 2006; Reinhart 2008, 2010). Nachdem die EUSDR verabschiedet wurde, veränderte sich auch die Arbeit des BDN (Netzwerkphase 2):

„Wir haben dann für uns gesagt (...): Wir brauchen dieses Netzwerk weiterhin. Warum? (...) Die Strategie wird jetzt konkret. Es geht auf die Arbeitsebene (...). Brüssel war ein wichtiger Initiator. Brüssel ist eine wichtige Ebene, aber es geht jetzt in die (...) in die Donauregionen hinein. Und

da haben wir gesagt, wir brauchen das Donaunetzwerk weiterhin, um uns selbst zu informieren und vielleicht die Möglichkeit zu haben, wenn es Fragen gibt, die auf Brüsseler Ebene zu diskutieren sind, die auch auf Brüsseler Ebene wieder zu begleiten und wieder zu initiieren“ (Interview #43, Pos. 16).

So begleitete das BDN die Umsetzung der EUSDR, indem schwerpunktmäßig drei bis vier Arbeitstreffen pro Jahr realisiert wurden. Dabei wurden die EUSDR-Jahresforen, die Umsetzung der EUSDR mit spezifischen Themen und Initiativen sowie die EUSDR-Governance diskutiert. Beispielsweise wurde mehrfach über das EUSDR-Präsidentschaftskonzept im Netzwerk berichtet, das 2015 erstmals eingeführt wurde. Anschließend hat i. d. R. die jeweilige EUSDR-Präsidentschaft die Gruppe über bedeutende Vorhaben informiert. Wichtiges Thema war auch der Danube Strategy Point, der von 2015 bis 2017 in der LVBW angesiedelt war. Neue Instrumente und Konzepte wie die Nominierung von strategischen EUSDR-Projekten wurden in diesem Forum ebenfalls besprochen. Intensiv diskutiert wurden die Vor- und Nachbereitungen der EUSDR-Jahresforen. Das Netzwerk konnte zusätzlich genutzt werden, um Teilnehmende für das Forum zu mobilisieren und renommierte AkteurInnen zu gewinnen, z. B. hohe politische MandatsträgerInnen. Insbesondere inaktivere Länder konnten so ggf. erreicht werden. Außerdem wurden EUSDR-relevante Initiativen und Themen besprochen, u. a. die duale Berufsausbildung, die Infrastruktur und der Tourismus im Donaauraum. Dabei wurden i. d. R. fachspezifische AkteurInnen aus der Großregion und den EU-Institutionen, insbesondere aus der Europäischen Kommission, eingeladen, um diese gemeinsamen Themen zu diskutieren. So wurden auch EU-Initiativen wie die Smart Specialisation Platform oder der Juncker-Investitionsplan vorgestellt. Zudem wurden Informationen zu anderen MRS ausgetauscht (Interviews #23, #26, #43, #45; BDN 2013–2016) (*generalisierbare Reziprozität*). Dadurch haben alle AkteurInnen aktuelle Informationen zu den EUSDR- und EU-Entwicklungen erhalten, aber auch die eigenen Länder und Regionen im Rahmen von Veranstaltungen präsentieren können. Dies war besonders in den Anfängen relevant, da die EUSDR-Governance-Struktur der nationalen KoordinatorInnen nicht adäquat funktionierte und erst im Zeitverlauf weiterentwickelt wurde (BDN 2013–2016). Die *Netzwerkkompetenz* und der damit einhergehende Mehrwert beinhaltete die Schnittstellenfunktion zwischen EU-Institutionen, weiteren AkteurInnen in Brüssel und den verschiedenen Praxis-Stakeholdern aus dem Donaauraum. Die *Kompetenzverteilung* kann hinsichtlich der geographischen Verteilung sowie der verschiedenen Ebenen und Themenbereiche als vielfältig beschrieben werden. Der vertrauensvolle Austausch im Netzwerk hatte eine

hohe Bedeutung und war überhaupt Grundvoraussetzung für die Aufnahme (Interview #43).

Das BDN an sich verfügte über keine eigenen finanziellen Mittel. Die Netzwerktreffen wurden i. d. R. in der LVBW ausgerichtet. Gemeinsame Veranstaltungen wurden mit Beteiligung der verschiedenen Partner (z. B. der Stadt Ulm) und der LVBW finanziert (Interview #43, Pos. 48ff.). Die Teilnehmenden aus den Ländern haben die Reise- und aktivitätsbezogenen Kosten jeweils selbst getragen.

Die *Spannungsfelder im Netzwerkmanagement* beinhalteten zum einen das Ausbalancieren von baden-württembergischen Interessen und den Interessen der anderen Donauländer und -regionen. So wurden insbesondere auch baden-württembergische EUSDR-Initiativen im BDN vorgestellt (BDN 2013–2016). Ein weiteres Spannungsfeld waren die institutionellen Veränderungen in Baden-Württemberg nach dem politischen Machtwechsel 2016: Ursprünglich waren EUSDR und LVBW dem Staatsministerium zugeordnet. Nun erfolgte eine Aufteilung auf zwei unterschiedliche Institutionen, geleitet von politisch Verantwortlichen unterschiedlicher Parteizugehörigkeit. Die LVBW ist seither dem Ministerium der Justiz und für Europa zugeordnet, während die Zuständigkeit für die EUSDR weiterhin im Staatsministerium liegt (Interviews #25, #43; vgl. Kapitel 5.3.3.1). Seit ca. 2017 finden keine Netzwerktermine mehr unter dem Dach des BDN statt. Ob die Stilllegung des BDN mit diesen institutionellen Veränderungen tatsächlich zusammenhängt, ist schwer zu beurteilen. Jedoch passen sie zu dem größeren Zeitrahmen. Auch die Arbeit des DSP in der LVBW wurde im September 2017 beendet.

6.6.4 EUSDR-Netzwerkkontext

Die Entwicklung und Verabschiedung der EUSDR war das zentrale Ziel des BDN in der Phase 1 von 2006 bis 2011 und daher der Grund für die Initiierung des Netzwerks. Anschließend wurde das BDN weiterentwickelt, damit es die Umsetzung der Strategie aus Brüssel heraus begleiten und politisch flankieren kann. Die für MRS verantwortliche GD Regio der Europäischen Kommission war dabei ein wichtiger Netzwerkpartner bzw. Teilnehmer. Eine enge Zusammenarbeit bestand insbesondere in den Anfängen mit den MEP des Donauforums, aber auch mit dem AdR. Zudem waren relevante EUSDR-Governance-AkteurInnen Teil des BDN, insbesondere der Danube Strategy Point (2015–2017), als dieser in der LVBW angesiedelt war. Eine enge

Verzahnung erfolgte ebenfalls mit relevanten regionalen Initiativen wie dem Rat der Donaustädte und -regionen (Interview #43).

6.6.5 Netzwerkeffekte

Das BDN hat unter der Federführung der LVBW als *eine* treibende Kraft im EUSDR-Entwicklungsprozess mitgewirkt (Interviews #26, #43). Aber auch Österreich und Rumänien waren wichtige Motoren im Kontext der EUSDR-Initiierung, zunächst über den 2002 gestarteten Donaukooperationsprozess, anschließend über politische Schreiben und im Rat¹⁷⁵ (vgl. Kapitel 5.1 und 5.2). Das BDN hat insbesondere die vier großen Konferenzen in Brüssel (2006, 2008, 2010) und Ulm (2009) genutzt, um die Entwicklung der EUSDR zu forcieren. Im Kern wurden durch die Konferenzen folgende zentrale Ergebnisse erreicht: Agenda-Setting und Schaffung eines Bewusstseins für einen Donaoraum (2006), die EU-Kommissarin Danuta Hübner spricht sich in ihrer Ansprache für eine EUSDR aus (2008), intensivierte Mobilisierung insbesondere der regionalen Ebene (2009) und inhaltlicher Input für die Strategie und den Aktionsplan (2010) (Interview #43; Baden-Württemberg 2006; Reinhart 2008, 2010). Es ist dem BDN also gelungen, Themen für die EUSDR zu platzieren, die im Grunde alle im Aktionsplan auftauchen: von Bildung und Wissenschaft über wirtschaftliches Potential und Infrastruktur bis zu nachhaltigem Tourismus und Umwelt. Es wurden auch mögliche Potentiale für die Verbesserung der Strukturpolitik durch die EUSDR aufgezeigt (z. B. Kompetenzentwicklung der Akteure vor Ort) (vgl. Reinhart 2010). Außerdem haben die Konferenzen mit den Schlusserklärungen dazu beigetragen, ein Narrativ für den Donaoraum zu entwickeln, das den MRS-Kooperationsrahmen sinnvoll und notwendig erscheinen lässt. In der Erklärung 2008 heißt es:

„Als Bindeglied zwischen West- und Südost-Europa vereinigt der Donaoraum alte und neue Demokratien, Marktwirtschaften, Lebens- und Kulturräume. Er symbolisiert zugleich die erfolgreiche Überwindung der europäischen Binnen- und Außengrenzen und steht für eine starke transnationale Region, die durch eine beeindruckende Vielfalt und Dynamik in Wirtschaft, Gesellschaft, Wissenschaft und Kultur gekennzeichnet ist (...). Der Donaoraum ist (...) ein Symbol für die erfolgreiche Wiedervereinigung Europas nach dem Fall des Eisernen Vorhangs. Während für die ‚alten‘

¹⁷⁵ Rumänien und Österreich waren 2002 zentrale Initiatoren des politischen Formats Donaukooperationsprozess, bei dem sich die AußenministerInnen im Zweijahresrhythmus insgesamt drei Mal trafen. Das Format wurde mit der Verabschiedung der EUSDR abgeschafft, da es überflüssig wurde. Ab ca. 2008 begannen die beiden Länder, sich verstärkt für eine EUSDR einzusetzen. So verfassten sie beispielsweise im Juni 2008 einen Brief an den damaligen Präsidenten der Europäischen Kommission Barroso, in dem sie ihn um Unterstützung für eine EUSDR baten, und setzten sich im Rat für die EUSDR ein (vgl. Interviews #25, #30; Kapitel 5.1 und 5.2; Wulf 2016: 497ff.).

Mitgliedstaaten im Westen Europas der Rhein als das historische Symbol einer gelungenen europäischen Aussöhnung und Verständigung gilt, ist die Donau ein Fluss, der das erweiterte, ‚neue‘ Europa symbolisiert. Die Donauregion ist wie keine andere europäische Region geeignet, die Potenziale und den Reichtum einer friedlichen Einheit in Vielfalt zu verkörpern“ (Reinhart 2008: 95f.).

Die *Mobilisierung* von Stakeholdern aus dem Raum konzentrierte sich insbesondere auf die subnationale Ebene, aber auch die Aktivierung nationaler AkteurInnen aus EU- und Drittstaaten erfolgte mithilfe des BDN. Dabei ist es dem diplomatieträchtigen Netzwerk gelungen, hohe politische MandatsträgerInnen für die Konferenzen und schließlich für die EUSDR zu gewinnen. AkteurInnen aus allen EUSDR-Staaten waren nach der Verabschiedung mit mindestens einer politischen Ebene im Netzwerk vertreten, aber auch regionale Initiativen wie der Rat der Donaustädte und -regionen, dessen Gründungsprozess vom BDN/LVBW begleitet wurde. Das BDN verfolgte von Beginn an einen MLG-Ansatz für die MRS-Kooperation. Daher gab es bereits zu Beginn Versuche, bestehende EU-Institutionen dahingehend zu beeinflussen, eigene Arbeitsgruppen zur Thematik zu initiieren. So wurden der AdR und das EP in der Konferenzschlussklärung 2008 aufgefordert, ein Donaunetzwerk im AdR bzw. eine Intergroup Danube im EP einzurichten. Im AdR wurde diese Donaugruppe auch mithilfe von AkteurInnen aus dem BDN gegründet. So hat auch der damalige baden-württembergische Europaminister Reinhart als Berichterstatter eine offizielle AdR-Stellungnahme zur EUSDR verfasst, basierend auf einem Papier, das im Rahmen der BDN-Aktivitäten erarbeitet wurde. Im EP setzten sich der baden-württembergische MEP Michael Theurer und die rumänische MEP Silvia-Adriana Țicău für eine solche offizielle Intergroup ein. Allerdings ist ihnen nur die Gründung eines informellen Donauforums gelungen, da sie nicht genug Stimmen für die formale Variante erhielten. Zwischenzeitlich existiert auch die informelle Gruppe nicht mehr, beide MEP haben das EP verlassen und ein Wiederbelebungsversuch ist nicht gelungen (vgl. Kapitel 5.3.3.1; AdR 2010/C 79/01; Reinhart 2008; Interviews #28, #39, #42, #43; Vortrag #1).

Das BDN erfüllte eine *bedeutende Schnittstellenfunktion* zwischen den AkteurInnen aus dem Donaoraum und den institutionellen AkteurInnen in Brüssel. So hat es eben dazu beigetragen, dass öffentliche Stakeholder sich vernetzen und austauschen, insbesondere in der EUSDR-Entwicklungsphase, aber auch vor allem in den Anfängen der Umsetzung. Sicherlich hatte das Netzwerk einen Höhepunkt in der Phase zwischen 2015 und 2017, als der DSP in der LVBW angesiedelt war und sich auf diese Weise

gute Synergien zwischen den EUSDR-Governance-AkteurInnen, den subnationalen und nationalen RepräsentantInnen in Brüssel und den VertreterInnen der EU-Institutionen ergeben haben. Zudem wurde die EUSDR am Ende einer EU-Finanzierungsperiode (2007–2013) verabschiedet und die Verhandlungen für den neuen Rahmen 2014–2020 fanden statt. In Zusammenarbeit mit dem Danube Forum des EP haben sich die Donau-MinisterInnen für die Mobilisierung finanzieller Mittel für EUSDR-Vorhaben eingesetzt. Dafür wurde insbesondere die 2012 in der LVBW organisierte DonauministerInnen-Konferenz¹⁷⁶ genutzt. Schließlich wurde der Angleichungsprozess von EU-Instrumenten angestoßen, der es formal ermöglicht, MRS-Vorhaben mit einer transnationalen Dimension im Rahmen der Strukturfonds zu realisieren. Zudem wurde der transnationale Interreg-Raum deckungsgleich mit dem Donauraum für 2014–2020 konzipiert. Es ist jedoch nicht möglich, im Einzelnen abzuschätzen, was der konkrete Beitrag des BDN hierzu war bzw. ob ohne das Engagement die Resultate andere gewesen wären (vgl. Kapitel 5.3.4; Interviews #43, #27). Neben Finanzierungsfragen wurden auch strukturelle EUSDR-Themen wie die Zusammenarbeit der nationalen KoordinatorInnen diskutiert, die ursprünglich als nationale EUSDR-Kontaktstellen bezeichnet wurden. Im Zeitverlauf wurde deutlich, dass nicht nur *nationale Kontaktstellen*, sondern eine *Koordination* erforderlich war und ein konzertierter und intensivierter transnationaler Austausch zwischen diesen nötig war. Das Netzwerk bot dafür Diskussionsmöglichkeiten und auch einen Treffpunkt (Interview #43; BDN-Protokolle 2013–2016). Inhaltliche Themen wurden über das BDN ebenfalls flankiert, und teilweise sind darüber neue Formen des Austausches bzw. der Zusammenarbeit zwischen den fachlichen GD der Kommission und den EUSDR-Stakeholdern entstanden, z. B. zur dualen Ausbildung. Dadurch wurden konkrete Ergebnisse an die Kommission vermittelt und neue Verbindungen geschaffen. Es wurden immer wieder operative EUSDR-Initiativen zu den BDN-Treffen eingeladen, um ihre Arbeit zu präsentieren, so u. a. der Rat der Donaustädte und -regionen und das Social NGO Network Danube Region, oder es wurde über Veranstaltungen kooperiert, z. B. beim Danube Civil Society Forum und im Rahmen des Danube Competence Centre (vgl. Netzwerkfunktionsweise; Interview #43).

Der Bekanntheitsgrad und die Reputation des BDN sind im Zeitverlauf gestiegen:

¹⁷⁶ Das heißt, das BDN wurde genutzt, um hochrangige politische MandatsträgerInnen für die DonauministerInnen-Konferenz zu mobilisieren. Das BDN hat den Prozess begleitet und flankiert (Interview #43).

„Das Netzwerk (...) wurde dann so bekannt, dass wir dann plötzlich gemerkt haben, es kommen noch andere auf uns zu, es kamen die Kirchen auf uns zu, die Parlamentarier haben sich interessiert gezeigt, es haben Abgeordnete aus dem Parlament mitgewirkt, deren Mitarbeiter, vom AdR Vertreter, von den Kommunalbüros“ (Interview #43, Pos. 16).

Die einzelnen Netzwerkteilnehmenden haben von dem aktuellen Fach- und Informationsaustausch profitiert (Interview #23). Darüber hinaus sind durchaus auch neue offizielle Kooperationen entstanden. Ein Ergebnis der Konferenz von 2008 war die lancierte Gemischte Regierungskommission zwischen Baden-Württemberg und Serbien, die in den EUSDR-Kontext eingebettet ist (vgl. Reinhart 2008).

Die FO LVBW hat von dem Netzwerkengagement auch in besonderem Maße profitiert: Es sind neue und intensiviertere Kooperationen mit anderen Vertretungen, aber auch mit EU-Institutionen entstanden. Dabei sind vor allem die ausgebauten informellen Kontakte auf der Arbeitsebene hilfreich, z. B. bei der Terminvermittlung oder bei Delegationsreisen. Baden-Württemberg hatte sich auch gegen die Konkurrenz bei der Wahl um die gastgebende Institution für den DSP durchgesetzt und das Pilotprojekt gewonnen. Dies kann als eine Frucht der BDN-Arbeit gewertet werden. Der DSP und das BDN konnten Synergien in ihrer Arbeit herstellen. Zudem konnte die LVBW das Netzwerk gut dazu nutzen, um EUSDR-Initiativen, die aus dem Land heraus entstanden sind, zu positionieren und zu promoten (Interview #43, Pos. 75ff.).

6.7 Zwischenfazit: EUSDR-Netzwerke im Vergleich

Es wurden fünf Netzwerke als Fallbeispiele für diese Studie ausgewählt, die als interorganisationale Gesamtnetzwerke konkrete Bezüge zur EUSDR aufweisen und als erfolgreich gewertet werden können. Diese Netzwerke agier(t)en flankierend (Brussels Danube Network, BDN) oder auf der operativen Ebene (Danube Sturgeon Task Force, DSTF; Danube Innovation and Technology Transfer Centre, DTC; Danube Competence Centre, DCC; Social NGO Network Danube Region, SNNDR). Sie waren zum Erhebungszeitpunkt im Durchschnitt fünf Jahre alt, nur das BDN war bereits über zehn Jahre alt. Die Fallbeispiele unterscheiden sich in Bezug auf Sektorenkonstellationen, Politikfelder und beteiligte Länder (vgl. Kapitel 4.1, Tabelle 9). Diese Variationen ermöglichen es, generalisierbare Aussagen zu Netzwerken im EUSDR-Kontext zu treffen. Im Folgenden werden die Erkenntnisse zu den Netzwerkentwicklungsprozessen, -funktionsweisen, EUSDR-Kontexten (unabhängige Variablen) und deren Auswirkungen auf die Netzwerkergebnisse (Effekte auf Organisations-, Netzwerk- und

Gemeinschaftsebene als abhängige Variable) dargelegt. Die Erkenntnisse werden abschließend im breiteren EUSDR-Rahmen reflektiert.

6.7.1 Netzwerkentwicklungen

Netzwerktheoretisch wird die Entwicklung eines Netzwerks durch institutionelle Rahmenbedingungen, die Initiierungsart, die vorhandenen Relationen und die AkteurInnenperspektive beeinflusst (vgl. Ebers 2002; Provan et al. 2007). Diese Bereiche wurden in den vorhergehenden Netzwerkkapiteln in der Tiefe untersucht und sollen nun vergleichend dargestellt und diskutiert werden.

Tabelle 13: Netzwerkentwicklungen im Vergleich

Netzwerke	Netzwerkentwicklungen
DSTF	<i>Vorhandene Relationen:</i> Kern von NGOs und WissenschaftlerInnen. <i>Rahmenbedingungen:</i> internationale Vereinbarung (Berner Konvention mit Aktionsplan), die nicht wirksam umgesetzt wurde, EUSDR-Entwicklung und Möglichkeit, Thema politisch zu platzieren (Konsultationsprozess), hohe PBK6-Unterstützung. <i>AkteurInnen:</i> Hoffnung auf verbesserte Koordination von Maßnahmen und deren Umsetzung mithilfe der EUSDR-Strukturen. <i>Initiierungsart:</i> top-down und bottom-up im Wechselprozess.
DTC	<i>Vorhandene Relationen:</i> Ausgangspunkt SEZ in Baden-Württemberg mit den Netzwerken und Partnern in Europa und EUSDR (PB7, PB8). <i>Rahmenbedingungen:</i> PB8 (Aktionsplan), EUSDR-Förderung durch Staatsministerium Baden-Württemberg, Bedarf und Voraussetzungen für Innovations- und Technologietransfer in bestimmten Regionen (subnationale Ebene). <i>AkteurInnenperspektive:</i> Technologisches Wissen ist an Hochschulen vorhanden, es fehlen Mechanismen und Strukturen, um dieses in die Wirtschaft zu überführen und damit Innovationen zu schaffen. <i>Initiierungsart:</i> top-down und bottom-up im Wechselprozess.
DCC	<i>Vorhandene Relationen:</i> Kern von Tourismusorganisationen aus dem mittleren und unteren Donauraum. <i>Rahmenbedingungen:</i> GIZ-Förderung und Begleitung, parallel Initiierung der EUSDR. <i>AkteurInnenperspektive:</i> Donauraum gemeinsam als Tourismusdestination vermarkten. <i>Initiierungsart:</i> bottom-up mit Top-down-Unterstützung.

SNNDR	<p><i>Vorhandene Relationen:</i> Ausgangspunkt baden-württembergische Netzwerkteilnehmende mit ihren Partnerschaften in EUSDR-Ländern. <i>Rahmenbedingungen:</i> Baden-Württembergs Schwerpunkt auf Förderung von Zivilgesellschaft im Rahmen der EUSDR (inkl. finanzieller Ressourcen), mangelnde Kooperation zwischen sozialen NGOs und öffentlichen Institutionen im Donaauraum, EUSDR-Verabschiedung (insb. Auftaktveranstaltung in Baden-Württemberg). <i>AkteurInnenperspektive:</i> EUSDR als Chance, um ein soziales Europa mithilfe von politischen Stakeholdern voranzubringen, Partnerschaften mit öffentlichen Institutionen müssen entwickelt und ausgebaut werden (u. a. Zugang zu öffentlichen Finanzierungen zur Erbringung von sozialen Dienstleistungen). <i>Initiierungsart:</i> bottom-up mit Top-down-Unterstützung.</p>
BDN	<p><i>Vorhandene Relationen:</i> Kern von subnationalen AkteurInnen in Brüssel. <i>Rahmenbedingungen:</i> Diskussionen zur EUBSR-Entwicklung, EU-Erweiterungen 2004/2007 hatten enorme Auswirkungen auf Donaauraum. <i>AkteurInnenperspektive:</i> Mobilisierung und Vernetzung von subnationalen AkteurInnen in Europa, EUSDR auf EU-politische Agenda bringen. <i>Initiierungsart:</i> bottom-up und top-down im Wechselprozess.</p>

Quelle: Eigene Darstellung (vgl. Kapitel 6.2.2–6.6.2)

Alle Fallbeispiele bauen also auf einem Kern von *vorhandenen Relationen* auf, die wechselseitig top-down und bottom-up bzw. bottom-up mit starker externer Unterstützung von top-down gegründet wurden (*Initiierungstyp*). Dass die Initiierungen der Netzwerke Mischformen zwischen top-down und bottom-up sind, kann eine Erklärung dafür sein, weshalb vier von fünf Netzwerken nachhaltig bestehen. Denn der Vorteil von top-down ist eine hohe externe Legitimation, bottom-up hingegen ermöglicht eine hohe interne Legitimation mit Aktivierungspotential für die Netzwerkmitglieder, die sich über den Wert der Initiative bewusst sind (vgl. Van Raaij 2006; Kenis und Provan 2009). Als *institutionelle Rahmenbedingung* hatte die EUSDR im (Weiter-)Entwicklungsprozess¹⁷⁷ einen entscheidenden Einfluss, denn sie bot einen ganzheitlichen integrativen Rahmen und forcierte die Mobilisierungsprozesse und die Zusammenarbeit zwischen verschiedenen Stakeholdern aus diversen Sektoren, territorialen Ebenen, Ländern und teilweise Politikfeldern. Die Verfügbarkeit von Anschubfinanzierungen war sehr bedeutungsvoll und die FörderInnen prägten dabei teilweise die inhaltliche

¹⁷⁷ Die EUSDR als Handlungsrahmen hatte auf alle Netzwerke in irgendeiner Form im Entwicklungsprozess Einfluss und hat deren Initiierung ausgelöst (SNNDR, DTC, DSTF) oder die Weiterentwicklung forciert (DCC, BDN). Das BDN hat den EUSDR-Entwicklungsprozess sogar mit lanciert. EUSDR-Governance-AkteurInnen haben die EUSDR-Netzwerke in unterschiedlicher Form im Entwicklungsprozess begleitet – abhängig von den eigenen Kapazitäten, der Motivation und dem Verständnis davon, wie die MRS umgesetzt werden sollte.

Ausgestaltung der Netzwerke mit (z. B. forcierte die GIZ die Schwerpunktsetzung auf nachhaltigen Tourismus beim DCC). Die Politikfelder, in denen die Netzwerke agieren, haben unterschiedliche Institutionalierungsgrade auf europäischer Ebene, daher variieren vorhandene Strukturen und Förderprogramme zwischen den Themenbereichen (vgl. Kapitel 5.3.2, Tabelle 12). Außerdem existierten teilweise weitere politische Rahmenbedingungen, die die Netzwerkentwicklung beeinflusst haben (z. B. DSTF, Berner Konvention). Es bestand/besteht in irgendeiner Form ein Bedarf für die transnationale Handlungskoordination, der sektorenübergreifend und unter Einbezug verschiedener territorialer Ebenen stattfindet. Die Intensität und die Art dieses Koordinationsbedarfs variieren allerdings (*AkteurInnenperspektive*).

6.7.2 Netzwerkfunktionsweisen

Die analytische Grundlage für die Untersuchung der Funktionsweisen der EUSDR-Netzwerke basiert auf den theoretischen Annahmen und bisherigen Ergebnissen zu den Netzwerkkoordinationsmodellen, die von Kenis und Provan entwickelt und anschließend von weiteren Autoren aufgegriffen wurden. Zudem wurden weitere Erkenntnisse der Netzwerkforschung integriert (vgl. u. a. Kenis und Provan 2009; Provan et al. 2007; Raab et al. 2013; Saz-Carranza 2012; Herranz 2010). Daher wurden explorativ verschiedene Dimensionen der Netzwerkfunktionsweisen erforscht: Koordinationsmodell, strategische Handlungsorientierung, Netzwerkfunktion, -ziele, -teilnehmende/-mitglieder und -kompetenz(verteilung), Arbeitsweise, Rolle und Aufbau von Vertrauen, Ressourcen, externe Unterstützung und mögliche Spannungsfelder im Netzwerkmanagement. Tabelle 14 fasst die Funktionsweisen der Netzwerke zusammen.

Tabelle 14: Netzwerkfunktionsweisen im Vergleich

Netzwerke	Netzwerkfunktionsweisen
DSTF	Partizipatives Koordinationsmodell mit zivilgesellschaftlicher Handlungsorientierung und der Funktion eines koordinierenden und implementierenden Netzwerks, um ganzheitlich den Schutz des Störs zu erreichen. Mitglieder sind aus verschiedenen Sektoren, Ländern und Ebenen (u. a. Wissenschaft, NGOs, ICPDR, Verwaltung, PBK6), die über komplementäre Kompetenzen verfügen. Das informelle Netzwerk erarbeitete das Programm Stör 2020, um konkrete Maßnahmen zu planen, und wird von verschiedenen NetzwerkakteurInnen und Partnern umgesetzt. Die Kommunikation des DSTF erfolgt digital und über physische Treffen, um partizipativ

	<p>Aktivitäten zu planen und Entscheidungen zu treffen. Netzwerkmanagerin mit hoher intrinsischer Motivation. Ressourcen über projektbasierte Finanzierungen, technische Mittel PBK6, beteiligte Organisationen und ehrenamtliches Engagement.</p>
DTC	<p>Informelles Netzwerk mit federführender Organisation (FO) und unternehmerischer Handlungsorientierung, das jedoch in bürokratische Kontexte (Hochschulverwaltungen) eingebettet ist. FO als zentraler Wissens- und Know-how-Träger, die regionale Netzwerkbildungen anstößt und beratend begleitet. Teilnetzwerke agieren anschließend selbstständig (regionale DTC mit DTC-Büros, angesiedelt an gastgebenden Institutionen wie Universitäten) in verschiedenen EUSDR-Ländern. NetzwerkmanagerInnen haben bedeutende Funktion und benötigen Expertise, eigene Netzwerke und hohe intrinsische Motivation. Regionale Teilnetzwerke agieren an Schnittstelle zwischen Wissenschaft und Wirtschaft im Bereich Innovations- und Technologietransfer (ITT). Aufbau von Expertise im Bereich ITT als zentrale Netzwerkkompetenz, inhaltliche Schwerpunkte können variieren. Erweiterungen erfolgen strukturiert, exklusiv und vertrauensbasiert. Projektbasierte, kommerzielle und informelle regionale und transnationale Aktivitäten. Ressourcen genieren sich daraus (z. B. EU-Fördermittel). DTC hat die Funktion eines implementierenden Netzwerks im Bereich ITT, das durch Aktivitäten auch Impulse für Policy-Entwicklung gibt. Kooperation und Synergien mit europäischen Initiativen wie Europe Enterprise Network.</p>
DCC	<p>Netzwerkadministrative Organisation (NAO) mit großen und kleinen Mitgliedern aus allen drei Sektoren (Dritter und öffentlicher Sektor, Wirtschaft) zahlreicher EUSDR-Länder und mit unternehmerisch-zivilgesellschaftlicher Handlungsorientierung als Resultat der wirtschaftlichen Vorgehensweise und Organisationsform als Verein. Initiative zielt darauf ab, eine Donautourismusmarke zu etablieren, und agiert als implementierendes Netzwerk. Über Interessenvertretungen und Kooperationen gibt es zudem Impulse für Policy-Entwicklung (z. B. Standards, Instrumente, Daten) im Tourismussektor. Aufgrund der formalisierten NAO genießt es eine hohe Sichtbarkeit, die Erweiterungen erfolgen systematisch, formalisiert und relational (Mitgliedsempfehlung benötigt). DCC-Mitglieder verfügen über komplementäre Kompetenzen und decken so verschiedene Facetten des Tourismus ab (z. B. allgemein, Wein, Natur, Kultur, Sport). Das Netzwerkmanagementteam koordiniert und begleitet Aktivitäten: Formale Vereinsarbeit, Arbeitsgruppen (z. B. Produktclubs), individuelle Unterstützung und informelle Zusammenarbeit in Bereichen wie Wissens- und Produktentwicklung, Marketing und Öffentlichkeitsarbeit. Ressourcen über Mitglieder (Beiträge, teilweise Bereitstellung von Infrastruktur und Investitionen) und projektbezogene Finanzierungen (z. B. GIZ, EU-Programme).</p>
SNDR	<p>Informelles Netzwerk sozialer NGOs als Produkt aus verschiedenen projektbasierten Kooperationen und sich parallel (weiter-)entwickelnden Teilnetzwerken (Verbände, informelle Netzwerke) in</p>

	<p>verschiedenen EUSDR-Ländern. Partizipatives, flexibel gestaltetes Koordinationsmodell mit zivilgesellschaftlicher Handlungsorientierung. AkteurInnen aus öffentlichem Sektor als Teilnehmende oder Partner. SNNDR zielt darauf ab, soziale Inklusion, Dialog und die soziale Dimension im Donauraum zu stärken. SNNDR-AkteurInnen bringen komplementäre Fachkompetenzen aus dem sozialen Bereich in politische Prozesse ein (v. a. EUSDR), implementieren transnationale Maßnahmen und erbringen soziale Dienstleistungen in ihren Ländern. Transnationale Aktivitäten umfassen niederschwellige (z. B. Erlebnispädagogik, Jugenddialog) bis komplexe Initiativen (z. B. Adaptierung des dualen Ausbildungsmodells) und werden in unterschiedlichen Konstellationen und Leaderships umgesetzt. Erweiterungsprozesse erfolgen über vorhandene Relationen und vertrauensbasiert. Ressourcen des Netzwerks sind projektbasierte Finanzierungen (Maßnahmen, Netzwerkentwicklung), ehrenamtliches Engagement und organisationsbezogene Mittel von SNNDR-AkteurInnen.</p>
BDN	<p>Informelles Netzwerk mit FO und bürokratischer Handlungsorientierung (z. B. bestimmte formalisierte Verfahren). Flankierung der EUSDR-Entwicklung und Umsetzung an der Schnittstelle zwischen EU-Institutionen in Brüssel und Stakeholdern aus dem Donauraum. BDN-Teilnehmende waren insbesondere aus den Regionen, inkludierten zudem weitere öffentliche institutionelle AkteurInnen verschiedener territorialer Ebenen, EUSDR-Governance- und operative AkteurInnen und weitere. Informelle, vertrauensbasierte Erweiterung, die durch FO ermöglicht wurde, damit ein qualitativvoller Informations- und Erfahrungsaustausch gewährleistet werden konnte (Chatham House Rules). Aktivitäten umfassten informelle Netzwerktreffen für Austausch zur EUSDR mit Protokollen, Organisation von großen Konferenzen mit offiziellen Schlusserklärungen und informelle Unterstützung von EUSDR-AkteurInnen (z. B. Gewinnung von politischen MandatsträgerInnen). Ressourcen wurden von FO und teilnehmenden Organisationen eingebracht.</p>

Quelle: Eigene Darstellung (vgl. Kapitel 6.2.3–6.6.3)

Die EUSDR-Netzwerke basieren auf unterschiedlichen Koordinationsmodellen, die offensichtlich jedoch nicht ausschlaggebend für die Leistungsfähigkeit der Netzwerke sind. Alle Modelle vom partizipativen (DSTF, SNNDR) über das federführende Modell (DTC, BDN) bis zur netzwerkadministrativen Organisation (DCC) haben produktive Ergebnisse hervorgebracht (vgl. Abschnitte zu Netzwerkeffekten in Kapitel 6.2–6.6). Die explorativen Analysen haben ergeben, dass die folgenden Aspekte für die Netzwerkarbeit von besonderer Bedeutung sind:

Netzwerkstruktur: Die Organisation des Netzwerks erscheint besonders wirkungsvoll zu sein, wenn das transnationale Netzwerk aus regionalen oder nationalen Teilnetzwerken besteht. Denn so können über die transnationale Ebene Koordination, Dialog,

Lernprozesse und Umsetzung von transnationalen Maßnahmen stattfinden. Zugleich wird die transnationale Zusammenarbeit genutzt, um beispielsweise auf nationaler, regionaler oder lokaler Ebene z. B. verbesserte soziale Dienstleistungen zu erbringen (SNNDR) oder einen Innovations- und Technologietransfer zwischen Unternehmen und der Wissenschaft vor Ort zu ermöglichen (DTC). Zudem funktionieren themenspezifische Teilnetzwerke gut, z. B. indem spezielle kulturelle Tourismusangebote für lokale Kontexte entwickelt werden, die an eine europäische kulturelle Route (Roman Emperors and Danube Wine Route) angedockt sind (DCC). Das DTC hat systematisch darauf hingewirkt, dass vor Ort auf vorhandenen Potentialen basierende Teilnetzwerke entstehen. Das SNNDR ist hingegen aus Teilnetzwerken hervorgegangen, die sich parallel in den Ländern (weiter-)entwickelt haben. Das DCC arbeitet mit verschiedenen themenspezifischen Gruppen (z. B. Produktclubs), die sich dann mit konkreten Aktivitäten befassen, die jeweils vor Ort implementiert werden. Das heißt, es geht um die lokale Verortung der transnationalen Kooperation (vgl. Kapitel 6.3, 6.4 und 6.5).

Die geeigneten *Mitglieder/Teilnehmenden* für die Netzwerkarbeit zu finden, ist von hoher Bedeutung. So sind natürlich formale Kriterien wichtig, wie Expertise im Themenfeld, Relevanz für die Problemlösung oder Kooperationsbereitschaft. Zudem hat die Zahl der AkteurInnen im Netzwerk Auswirkungen auf das Netzwerkmanagement. Je mehr es sind, desto komplexer ist die Koordination und desto höher der Aufwand. Vertrauen ist für die Arbeit im Netzwerk eine wichtige Voraussetzung. Provan und Kenis (2008) sind dabei der Ansicht, dass Vertrauen in Netzwerken unterschiedlich verteilt und ausgeprägt ist, wobei die Koordinationsmodelle eine Rolle spielen (vgl. Tabelle 8). In den informellen Netzwerken (z. B. DTC, SNNDR) ist Vertrauen offensichtlich von höherer Bedeutung als in formalisierten Strukturen (z. B. DCC). Dennoch waren vertrauensbasierte Erweiterungsprozesse bei der Aufnahme von neuen AkteurInnen im Grunde bei allen Netzwerken gegeben. Gewöhnlich wurden diese über verschiedene vorhandene direkte oder indirekte Relationen (z. B. Empfehlungen) gewonnen. Das DCC geht vergleichsweise systematischer vor als informelle Netzwerke wie das SNNDR oder BDN, aber auch hier benötigen potentielle Neumitglieder ein Empfehlungsschreiben von einem DCC-Mitglied, um aufgenommen werden zu können. *Vertrauen* kann i. d. R. im Zeitverlauf basierend auf direkten Begegnungen und positiven Kooperationserfahrungen aufgebaut werden. Zentrale AkteurInnen wie NetzwerkmanagerInnen haben dabei eine entscheidende Rolle und müssen einen Rahmen schaffen, damit es entstehen kann (Interviews #44, #50; vgl. Kapitel 6.2–6.6).

Der *Formalisierungsgrad* eines Netzwerks hat Auswirkungen auf die Tätigkeiten. Die *informellen Netzwerke* (DTC, SNNDR, DSTF, BDN) haben den Vorteil, flexibel agieren zu können, die AkteurInnen kooperieren in verschiedenen Aktivitäten, teilweise in diversen Konstellationen. Die Informalität führt jedoch dazu, dass einerseits eine Auflösung oder Einstellung des Engagements sich schneller vollziehen kann (z. B. BDN). Andererseits ist die Konsequenz, dass das Netzwerk als gemeinsame Initiative weniger sichtbar ist. Dem DCC ist es von allen Netzwerken am besten gelungen, eine Netzwerkmarke zu etablieren. Formalisierungsprozesse führen jedoch anscheinend kurzfristig zunächst zu einem Mitgliederschwund (z. B. DCC, SNNDR-Teilnetzwerke MODS, FONT). Gründe dafür können sein, dass ein klares Bekenntnis zur Initiative notwendig wird, das i. d. R. auch mit Pflichten wie Mitgliedsbeiträgen verbunden ist.

Die *strategische Handlungsorientierung* variiert zwischen den Netzwerken, manche haben Mischformen und die verschiedenen Ausprägungen sind mit Vor- und Nachteilen verbunden. In der *bürokratischen* Herangehensweise werden formale Verfahren und Dokumentationen sichergestellt. Jedoch kann dies dazu führen, dass eher langwierige bürokratische Verfahren nicht zu den Netzwerkdynamiken passen (BDN, DTC). In der *unternehmerischen* Ausrichtung (DCC, DTC) ist ein effektives, nutzenorientiertes Handeln von hoher Bedeutung, aber ggf. könnten Beteiligungsprozesse zu kurz kommen. In *zivilgesellschaftlich orientierten* Netzwerken (SNNDR, DSTF, DCC) ist es genau umgekehrt: Es wird sehr viel Wert auf partizipative Prozesse und Empowerment gelegt, dabei besteht jedoch die Gefahr, dass die Effektivität leiden könnte. Insofern können Mischformen (z. B. DCC) die jeweiligen Nachteile eventuell ausgleichen.

Die *Aktivierung der AkteurInnen und die Partizipationsmöglichkeiten für sie* in Netzwerkprozessen und -aktivitäten haben jedoch generell eine hohe Bedeutung. Obgleich die Formen und Ausprägungen zwischen den Handlungsorientierungen variieren, verfügen alle ausgewählten Netzwerke über diese Fähigkeit. Dadurch können gemeinsame Entscheidungsprozesse zu einer höheren Akzeptanz und am Ende zu besseren Ergebnissen führen (z. B. DSTF).

Eine zentrale Voraussetzung für ein erfolgreiches Netzwerk sind die *personellen Ressourcen*. Das DCC verfügt hierbei über ideale Bedingungen, denn ein ganzes Netzwerkteam kann Beteiligungsprozesse, Angebote für Mitglieder und Aktivitäten organisieren sowie für einen Interessenausgleich zwischen den Mitgliedern sorgen. Eine

wichtige Hebelwirkung hat diese Situation auch für die Akquirierung von Drittmitteln zur Umsetzung von konkreten Maßnahmen, da personelle Kapazitäten und die Kompetenzen dafür vorhanden sind (vgl. Kapitel 6.4). Nur das SNNDR erhielt ansonsten eine dreijährige Förderung für Netzwerkentwicklungsprozesse und damit verbunden eine *Kernfinanzierung* für Personal und externe ExpertInnen. Daraus entstanden tatsächlich zahlreiche Aktivitäten und neue Initiativen (vgl. Kapitel 6.5). In den anderen Netzwerken arbeiten die AkteurInnen i. d. R. projektbasiert bzw. in allen Fallbeispielen engagieren sich Stakeholder ehrenamtlich oder leisten zumindest die Arbeit zusätzlich zu ihrem Alltagsgeschäft. Entscheidend in Bezug auf die personellen Netzwerkressourcen sind zudem zentrale AkteurInnen (z. B. NetzwerkmanagerInnen, aber auch weitere Brückenbauer an den Schnittstellen) und ihre Fähigkeit, partizipative, aktivierende Formate zu organisieren, Interessen auszugleichen, Konflikte zu moderieren und alle Beteiligten mit ihren Bedürfnissen im Blick zu haben. In der Regel verfügen sie über eine hohe intrinsische Motivation, die Themen voranzubringen (vgl. Kapitel 6.2–6.6).

Die *nachhaltige Finanzierung* der Netzwerkarbeit insbesondere in transnationalen Kontexten ist eine zentrale Herausforderung für die Initiativen. Anschubfinanzierungen (DCC, DTC, SNNDR), technische Mittel (DSTF) oder organisationsbezogene Ressourcen (BDN) waren ausschlaggebend dafür, dass sich die Netzwerke überhaupt entwickeln konnten (vgl. Abschnitt Netzwerkentwicklung). Einzelne (transnationale) Aktivitäten werden vor allem über projektbasierte Förderungen realisiert. Dabei hat die Verfügbarkeit von Programmen für den geographischen Raum natürlich eine Relevanz. Drittstaaten sind dadurch benachteiligt, da einige EU-Förderungen gar nicht oder mit begrenzten Beteiligungsmöglichkeiten zugänglich sind. So kann das DCC beispielsweise mit seinem NAO-Sitz in Belgrad nicht als Leadpartner in einem DTP-Projekt agieren, sondern immer nur als Projektpartner. Andererseits erhielt es aufgrund der geographischen Lage außerhalb der EU enorme finanzielle Unterstützung durch die GIZ (Interview #22). Die Teilnetzwerke des DTC nutzen u. a. die Strukturfonds, die jedoch nur den EU-Mitgliedern zur Verfügung stehen. Die begrenzten Fördermöglichkeiten sind eine Ursache dafür, dass das DTC schwerpunktmäßig in EU-Ländern angesiedelt sind (Interview #45; vgl. Kapitel 2.3, 5.3.4 und 6.3). Obwohl es einen enormen Bedarf gibt und dies auch die Nachhaltigkeit von transnationalen Netzwerken ermöglichen würde, existieren eigentlich kaum Optionen für die Finanzierung von Kernstrukturen. Die Netzwerke müssen vielmehr alternative Finanzierungsmodelle

entwickeln (bestehend aus verschiedenen Quellen wie Mitgliedsbeiträgen, Leistungsangeboten und Drittmittelprojekten) (vgl. Kapitel 6.2–6.6).

Die *Aktivitäten der Netzwerke* umfassen üblicherweise ein breites Portfolio von informeller Kooperation, Informations- und Erfahrungsaustausch über projektbezogene Maßnahmen und teilweise bis zu kommerzieller Zusammenarbeit. Interessenvertretung und Einflussnahme auf Policy-Prozesse im spezifischen Feld gehören zwischenzeitlich zum Engagement aller Fallbeispiele. Gemeinsam haben die AkteurInnen eine gemeinsame Problemstellung und Zielsetzung, es besteht also ein gewisser Handlungsdruck im Themenfeld. Die Netzwerke, die in Politikbereichen agieren, die auf europäischer Ebene stärker institutionalisiert sind (z. B. DTC, DSTF), profitieren dabei von den vorhandenen Strukturen und Förderprogrammen (vgl. Kapitel 6.2–6.6).

Im *Netzwerkmanagement* der EUSDR-Initiativen existieren verschiedene *Spannungsfelder*. Diese werden durch das gewählte Koordinationsmodell, die strategische Handlungsorientierung, den Formalisierungsgrad und weitere Aspekte verursacht: Als FO musste die LVBW die eigenen Interessen mit denen der BDN-Teilnehmenden ausbalancieren (vgl. Kapitel 6.6). Das partizipative SNNDR ermöglicht zwar enorme Beteiligungsprozesse, aber es mangelt teilweise an übergeordneter Koordination, was zu Effektivitätsverlusten führen kann (vgl. Kapitel 6.5). Informelle Netzwerke (z. B. DSTF, SNNDR) bewegen sich im Spannungsfeld zwischen flexiblen Handlungsoptionen und einer möglichen Formalisierung der Struktur (z. B. verbesserte Koordination, erhöhte Sichtbarkeit) (vgl. Kapitel 6.2 und 6.5). Die Herausforderungen des DTC werden durch die strategische Handlungsorientierung (unternehmerisch vs. bürokratisch) und die möglichen Beziehungstypen zwischen den NetzwerkakteurInnen verursacht (Kooperation vs. Wettbewerb). DTC-NetzwerkakteurInnen kooperieren in bestimmten Kontexten, in anderen stehen sie zueinander im Wettbewerb (vgl. Kapitel 6.3; Sydow und Duschek 2011). Die Vielfalt zwischen großen und kleinen Organisationen aus allen drei Sektoren und zahlreichen EUSDR-Ländern muss das DCC vereinen (Einheit vs. Vielfalt). Daher hat es spezifische Formate entwickelt, die allen Bedürfnissen gerecht werden sollen (vgl. Kapitel 6.4; Saz-Carranza 2012).

6.7.3 EUSDR-Kontext

In diesem Abschnitt wird zusammengefasst, wie die EUSDR sich als Netzwerkkontext auf die Fallbeispiele auswirkt. Dabei sind relevant: die EUSDR als strategischer Handlungsrahmen für die Netzwerkarbeit, die Integration der Netzwerke in die EUSDR-PB

und die Interaktionen mit weiteren EUSDR-AkteurInnen. Tabelle 15 gibt einen Überblick zum EUSDR-Kontext im Netzwerkvergleich.

Tabelle 15: EUSDR-Kontext im Netzwerkvergleich

Netzwerke	EUSDR-Kontext
DSTF	EUSDR: Auslöser für Gründung mit PBK6-Unterstützung. EUSDR ermöglicht verbesserte Koordination von Maßnahmen zur Umsetzung der Berner Konvention und Einbindung der verschiedenen Interessengruppen. Vollständige Integration in PB6 als Arbeitsgruppe (Task Force) und DSTF-Leitung als Mitglied der PB6-SG (inkl. Zugang Europäische Kommission, nationale Ministerien). DSTF-Ziel ist deckungsgleich mit PB6-Ziel, PB6 hat technische Hilfsmittel für Netzwerkarbeit bereitgestellt. Nutzung der EUSDR-PB-Strukturen für Dialog mit anderen relevanten Politikbereichen (z. B. Entwicklung von Lösungsansätzen zur Überwindung von Interessenskonflikten), der EUSDR-Plattformen und ihrer Instrumente (z. B. START-Programm, EUSDR-Jahresforum, Nominierung als EUSDR-Leuchtturmprojekt).
DTC	EUSDR: Auslöser für Gründung mit PBK8-Unterstützung. Verbesserte Integration insb. von neuen EU-Ländern in europäische Kooperationsstrukturen im Bereich ITT. Vollständige Integration in PB8 als Arbeitsgruppe und Mitarbeit in weiteren, PB8-Ziel mit DTC-Ziel kongruent, PB7-Kooperation (inkl. über PB7-Projekt Danube.Inco-Net), Initiierung von neuen regionalen DTC über EUSDR-Strukturen und Entwicklung von Partnerschaften (z. B. JRC). Enge Zusammenarbeit über baden-württembergische EUSDR-Strukturen (u. a. finanzielle Unterstützung, inhaltliche und politische Begleitung). Nutzung von EUSDR-Plattformen, insb. Jahresforum für hohe politische Aufmerksamkeit.
DCC	EUSDR: Auslöser für geographische Ausweitung des DCC, das formal als NAO parallel zur EUSDR-Entwicklung gegründet wurde. Donautourismus ist aufgrund der EUSDR auf politische Agenda gerückt und daher erhöhtes politisches Interesse. Integration in PB3-SG, DCC gehört zu wichtigsten implementierenden Organisationen, beratende Funktion und Partner der PB3. PB3-Ziel bis 2019 deckungsgleich mit DTC-Ziel (Etablierung Donautourismusmarke, ab 2020 nicht mehr im Aktionsplan, weitere PB3-Tourismus-Ziele relevant). Verbesserte Zugänge zu politischen Institutionen auf allen Ebenen durch EUSDR-Strukturen und Vernetzung mit relevanten Initiativen (u. a. Ministerien, UNWTO, RKSD).
SNNDR	EUSDR: Auslöser für die Initiierung des bottom-up entstehenden transnationalen Netzwerks und für Gründung, Weiterentwicklung und Erweiterung von Teilnetzwerken. Für lokale soziale NGOs, Verbände und Netzwerke bietet EUSDR die Möglichkeit, soziale Themen stärker oberhalb des Nationalstaates auf die politische Agenda zu bringen, sowie verbesserten Zugang zu öffentlichen Institutionen, Fachaustausch und Vernetzung. Enge Zusammenarbeit

	mit PB10 und DCSF über D-LAP, EUSDR-Participation Days und nationale EUSDR-Participation Days. PB9-Austausch. Mehrere PB9-Ziele sind relevant für SNNDR-Aktivitäten. Enge Kooperation über baden-württembergische EUSDR-Strukturen (u. a. finanzielle Unterstützung, inhaltliche und politische Begleitung), Austausch mit weiteren nationalen EUSDR-AkteurInnen (z. B. Moldau). Nutzung von EUSDR-Instrumenten und Plattformen: u. a. START-Programm, EUSDR-Jahresforum.
BDN	Forcierung der Entwicklung einer EUSDR war Auslöser für Netzwerkgründung 2006. Kern der Arbeit nach 2011: Flankierende EUSDR-Umsetzung, agierend als Schnittstelle zwischen Brüssel und dem Donauraum. Zahlreiche Teilnehmende waren EUSDR-Governance- (u. a. PB10, PB8, DSP) und operative AkteurInnen (z. B. DTC, COCDR). Einbindung von EU-institutionellen AkteurInnen wie MEP des Donauforums oder RepräsentantInnen der AdR Donaugruppe. Inhalte der Netzwerktreffen betrafen EUSDR-Kernthemen wie Governance, Jahresforen, MRS-Fortschrittsberichte oder PB-Arbeit. DSP war zwei Jahre in FO des BDN angesiedelt.

Quelle: Eigene Darstellung (vgl. Kapitel 6.2.4–6.6.4)

Die EUSDR bietet also den Netzwerken die Möglichkeit, ihre Themen auf die politische Agenda zu bringen, und i. d. R. erfolgt eine enge Zusammenarbeit mit den entsprechenden PB (Ausnahme: PB9 und SNNDR). Jedoch variieren die Leistungsfähigkeit der PB und dementsprechend auch die Unterstützungspotentiale. Die EUSDR ermöglicht zudem über verschiedene Plattformen wie das EUSDR-Jahresforum eine Identifizierung möglicher NetzwerkakteurInnen und Partner sowie die Vernetzung der Netzwerke. Die nationalen EUSDR-Strukturen haben nur bedingt eine Relevanz für die operativen Stakeholder und dienen eher zum Austausch. Baden-Württemberg hat mit seiner EUSDR-Servicestelle und den EUSDR-Finanzierungsinstrumenten im besonderen Maße EUSDR-Initiativen begleitet (vgl. Kapitel 5.3.2 zu PB, 5.3.3 zu Ländern, 6.2.4–6.6.4 zu EUSDR-Netzwerkkontexten).

6.7.4 Netzwerkeffekte

Da in der Netzwerkforschung keine Einigkeit darüber existiert, wie die Leistungen von Netzwerken beurteilt werden sollen, wurde für diese Arbeit ein Wirkungsmessungssystem entwickelt, das theoretische Erkenntnisse und empirische Daten gleichermaßen berücksichtigt. Dabei wurden die Effekte von Netzwerken auf Organisations-, Netzwerk- und Gemeinschaftsebene untersucht. Die Gemeinschaftsebene umfasst Beiträge zur EUSDR-(Weiter-)Entwicklung und Umsetzung, den Einfluss auf die

fachspezifische Politikgestaltung und -implementierung sowie Kooperationsstrukturen im Donaauraum. Die Effekte auf Organisations- und Netzwerkebene beinhalten verschiedene Dimensionen, die durch die Netzwerkarbeit erreicht wurden: Zielerreichung, Aktivitäten, interorganisationale Lernprozesse und Wissensgenerierung, Partnerschaften, Ressourcengewinnung und Kapazitätenaufbau, Reputation, Nachhaltigkeit und ggf. negative Effekte. Die folgende Tabelle 16 verschafft einen Überblick zu zentralen Effekten im Netzwerkvergleich.

Tabelle 16: Effekte auf Organisations-, Netzwerk- und Gemeinschaftsebene im Vergleich

Netzwerke	Effekte auf Organisations-, Netzwerk und Gemeinschaftsebene
DSTF	<p>DSTF-Gründung veränderte Kooperationsstrukturen im Störschutz, da NGOs/Wissenschaft und öffentliche Institutionen verschiedener Ebenen in einer Initiative vereint und in den PB6 integriert wurden. Entwicklung Programm „Stör 2020“ mit verschiedenen Interessengruppen, die über die DSTF vereint wurden. Informelle Vereinbarung der Verlängerung des Störfischereiverbots über DSTF-Engagement und in mehreren nationalen Rechtsrahmen angepasst. IKSD hat basierend auf „Stör 2020“ den Managementplan zur Umsetzung des Donauschutzabkommens und der EU-Wasserrichtlinie überarbeitet und Störmaßnahmen integriert, einige auf o. g. Programm basierende konkrete Maßnahmen zum Schutz des Störs umgesetzt, finanzielle Förderungen dafür gewonnen und eine erste Finanzierungsmatrix erarbeitet. Beitrag zur Umsetzung der Berner Konvention. DSTF mit NetzwerkakteurInnen als zentrale Implementierer des EUSDR-PB6-Ziels Störschutz und Beiträge zu PB4-Zielen. Vernetzung der DSTF-Mitglieder mit weiteren EUSDR-PB und Initiativen. ProjektträgerInnen von Störschutzmaßnahmen finden Dach für Aktivitäten, Naturschutz erhält verbessertes Gehör und Sichtbarkeit, wissenschaftliche Erkenntnisse werden für Politik und Praxis nutzbar gemacht. Reputation der DSTF und Mitglieder im EUSDR-Rahmen.</p>
DTC	<p>DTC-Netzwerk ermöglicht strategische und nachhaltige interregionale Zusammenarbeit im Bereich ITT und Verbesserung von KMU-Wettbewerbsfähigkeit. Damit Beitrag zur Verwirklichung des europäischen Forschungsraums sowie zur Umsetzung von EU-Innovations- und Wettbewerbspolitik. Neue Kooperationen mit JRC, Synergien mit European Enterprise Network. Verbesserter Zugang zu EU-Fördermitteln wie Horizon 2020 (insb. für Partner aus neuen EU-Ländern), vertrauensvolle Partnerschaften in EU-Projekten und nachhaltige Umsetzung. Nachteile: DTC-Marke taucht in Berichten oft nicht auf, da gastgebende Institutionen der DTC die formalen Projektpartner sind. Projekteinbindung von Unternehmen geschieht, aber aufgrund von langwierigen EU-Antragsverfahren verlieren diese schnell das Interesse. Lernprozesse und Wissens-</p>

	<p>generierung im Bereich ITT finden statt, neue gemeinsame Tools wie Online-Datenbank sind entstanden. DTC ermöglicht allen Beteiligten schnellen informellen ITT-Fach Austausch. Erfolgreich in der Umsetzung des Ziels DTC-Etablierungen. ITT vor Ort erfolgt, aber keine exakten Daten verfügbar. DTC leistet Beiträge zur Umsetzung mehrerer PB8-Ziele, v. a. zu ITT und zu PB7-Zielen (z. B. Beteiligung von NetzwerkakteurInnen an RIS3-Strategieentwicklungen). Einbindung von politischen MandatsträgerInnen in DTC-Prozesse. Reputation DTC und FO in MRS-Kontexten. FO profitiert von Engagement besonders, z. B. Ausbau eigener Netzwerke und Partnerschaften, Profilierung als ITT-Spezialist in MRS.</p>
DCC	<p>Etablierung eines Tourismusnetzwerks, damit Ausbau von transnationalen Tourismuskoooperationsstrukturen, scheinbar Ablösung der Danube Tourist Commission als neue Form der Zusammenarbeit. Beitrag zur Umsetzung von EU-Tourismuspolitik, insb. nachhaltiger Tourismus. Mit Aktivitäten gibt das DCC Impulse für die Tourismuspolitikentwicklung insgesamt, z. B. MinisterInnen-Erklärung „Belgrade Declaration“ als Konferenzergebnis 2017. „Global Code of Ethics“ von Unternehmen und Verbänden als Verpflichtung zu nachhaltigem Tourismus als weiteres Resultat. Übergeordnetes Netzwerkziel und PB3-Ziel zur Etablierung einer Donautourismusmarke¹⁷⁸ weitgehend erreicht. Hauptimplementierer von PB3-Zielen zu Tourismus, Partner und Berater des PB3. Umsetzung von zahlreichen Maßnahmen u. a. im Marketing, Mitentwicklung von Tourismusangeboten wie „Roman Emperors and Danube Wine Route“, die als offizielle europäische Kulturroute 2015 zertifiziert wurde. DCC unterstützt Mitglieder, Kapazitäten und neue Angebote für hochwertigen Tourismus aufzubauen, fördert die regionale wirtschaftliche Entwicklung und transnationale Zusammenarbeit. DCC hat hohe Sichtbarkeit und Reputation im Donauraum. Enorme Ressourcengewinne über EU-Finanzierungen, z. B. DTP.</p>
SNDR	<p>Entwicklung von transnationalen flexiblen Kooperationsstrukturen von sozialen NGOs in Partnerschaft mit öffentlichen Institutionen verschiedener Ebenen (z. B. Arbeitsgruppe mit bulgarischem Ministerium, Zusammenarbeit mit rumänischen Kreisen, baden-württembergischem Staats- und Sozialministerium). Verbesserte Projektpartnerschaften durch vertrauensvolle Zusammenarbeit, interorganisationale Lernprozesse und Wissensgenerierung von niederschwelligen bis zu komplexen Sachverhalten im Bereich der sozialen Arbeit finden statt. Ressourcengewinne und Kapazitätenaufbau v. a. über Drittmittel und hohes ehrenamtliches Engagement. Ergebnis einer Vielzahl von Aktivitäten ist die Entwicklung einer gemeinsamen Zielformulierung. Beiträge zur Umsetzung der PB9- und PB10-Ziele. Gemeinsame Maßnahmen mit PB10 und DCSF, z. B. Mitorganisation EUSDR-Participation Days. Mitentwicklung des Guidance Papers for Youth Participation im Donauraum.</p>

¹⁷⁸ Ziel nicht mehr im neuen Aktionsplan enthalten, vermutlich weil es als umgesetzt gilt (vgl. European Commission 2020).

	Reputation konzentriert sich auf SNNDR-AkteurInnen, Netzwerk als Marke bisher geringer etabliert.
BDN	Als eine treibende Kraft im EUSDR-Entwicklungsprozess: EUSDR mit auf EU-politische Agenda gebracht, inhaltliche Inputs zur EUSDR, Unterstützung bei Mobilisierung von subnationalen, nationalen und EU-institutionellen Stakeholdern für EUSDR. Flankierende Aktivitäten zur Schaffung von EUSDR-Finanzierungsinstrumenten (z. B. DTP, technische Mittel EUSDR). Gründung der Gemischten Regierungskommission Baden-Württemberg – Serbien als BDN-Konferenzergebnis 2008. Informelle BDN-Treffen als eine Plattform für EUSDR-übergreifenden Austausch und Einbindung von EU-institutionellen Stakeholdern, z. B. Zusammenarbeit Fachressorts Kommission, EUSDR-Governance-Verbesserungen. FO als gastgebende Organisation des DSP-Pilots 2015–2017. BDN als Schnittstelle zwischen Brüssel und Donauraum.

Quelle: Eigene Darstellung (vgl. Kapitel 6.2.5–6.6.5)

Die fünf Fallbeispiele haben also konkrete Ergebnisse auf Organisations-, Netzwerk- und Gemeinschaftsebene produziert. Durch ihre Entwicklung haben sie die *Kooperationsstrukturen* in den Themenbereichen verändert. Alle arbeiten dabei sektoren- und länderübergreifend. Die EUSDR ermöglicht aber auch die *Vernetzung der Netzwerke*: als Netzwerkmitglieder/-teilnehmende (z. B. Danube Parks in DCC, IKSD in DSTF, DTC in BDN), über die PB-Strukturen (z. B. RDSR und DCC), den informellen Fach-austausch (z. B. DCC mit SNNDR und DSTF, SNNDR mit BDN, DTC mit Danube Rectors Conference) oder gemeinsame Veranstaltungen und Projekte (z. B. BDN und DCC, DTC mit Danube Chamber of Commerce Association, SNNDR und DCSF). Dadurch wird auch eine politikfeldübergreifende Zusammenarbeit im Donauraum möglich. Dennoch entstehen auch gelegentlich Konflikte zwischen verschiedenen Initiativen (z. B. im Zusammenhang mit dem Participation Day in Ungarn). Vier von fünf Netzwerken bestehen nachhaltig seit mehreren Jahren. Das BDN war auch über zehn Jahre engagiert, eine Aktivierung könnte mit den Landtagswahlen 2021 und der Neugestaltung der Ressorts ggf. wieder möglich sein.

Die Netzwerke tragen maßgeblich zur Umsetzung der EUSDR bei und waren in unterschiedlichem Maße in die (Weiter-)Entwicklungsprozesse der EUSDR involviert. Zudem beeinflussen sie die *Politikgestaltung* und führen Aktivitäten zur *Politikumsetzung* auf unterschiedlichen Ebenen durch. Die Netzwerke produzieren wichtige Ergebnisse, die ohne ihre Arbeit nicht möglich wäre: ganzheitlicher Schutz des Störs, (inter-)regionaler ITT und Verbesserung der Wettbewerbsfähigkeit von KMU, Donautourismus, Beteiligung an der Umsetzung des sozialen Donauraums in Europa,

Flankierung der EUSDR-Entwicklung und -Umsetzung und dabei stärkere Verzahnung mit den EU-Institutionen. Die Initiativen ermöglichen Lernprozesse, Wissensgenerierung und verbesserte Projektpartnerschaften und haben für ihre Anliegen neue Ressourcen und Kapazitäten generiert. Von der Netzwerkarbeit profitieren im besonderen Maße zentrale AkteurInnen, die für das Netzwerkmanagement zuständig sind oder als Brückenbauer agieren. Die informellen Netzwerke haben den Nachteil, dass ihre Marke als Netzwerk geringer sichtbar ist als formale NAO (vgl. Kapitel 6.2.5–6.6.5).

6.7.5 Reflexion der Ergebnisse

Der Einfluss der Variable „EUSDR-Kontext“ ist besonders hoch, denn die Netzwerke SNNDR, DTC und DSTF würden ohne die Strategie sicherlich nicht existieren, das DCC wäre geographisch vermutlich nicht auf den oberen Donauraum erweitert und das BND sicherlich bereits nach kurzer Zeit aufgelöst worden. Dennoch ist die EUSDR kein Garant für den dauerhaften Erfolg von EUSDR-Netzwerken. Im Verlauf der Jahre wurden zahlreiche Initiativen gegründet, von denen einige geradezu ideale Voraussetzungen hatten. Gescheitert sind sie aber dennoch. Daher lohnt sich der Blick auf die weiteren Variablen „Netzwerkentwicklung“ und „Netzwerkfunktionsweise“ und deren Wirkung auf die „Netzwerkeffekte“. Alle Netzwerke bauen auf vorhandenen Relationen auf, hatten institutionelle Unterstützung (u. a. Anschubfinanzierung, politische Begleitung) und AkteurInnen, die einen Mehrwert für ihre Arbeit in transnationalen Netzwerkaktivitäten sahen. Sie entstanden in Bottom-up-top-down-Prozessen – also weder ausschließlich „von oben“ verordnet noch nur „von unten“ entwickelt (Netzwerkentwicklung). Netzwerke können auf verschiedene Arten organisiert sein (Koordinationsmodelle) und dennoch gute Ergebnisse produzieren. Entscheidend für den großen Erfolg der verschiedenen Initiativen waren folgende Faktoren: ein gemeinsames Problem bzw. Handlungsdruck und ein möglicher Mehrwert durch transnationale Kooperation. Zentrale NetzwerkakteurInnen (v. a. NetzwerkmanagerInnen) benötigen bestimmte Fähigkeiten und Kompetenzen. Es braucht aktivierende und partizipative Strukturen, die dafür sorgen, dass AkteurInnen mitgestalten können, und damit verbunden das Vorhandensein von personellen Ressourcen (inkl. ehrenamtliches Engagement). Zudem sollten grundsätzlich Förderprogramme für das Themenfeld verfügbar sein. Zahlreiche EUSDR-Initiativen haben sich aufgelöst bzw. sind nicht geglückt, weil es den zentralen AkteurInnen nicht gelungen ist, weitere ernsthaft zu

mobilisieren – und das teilweise, obwohl ideale Voraussetzungen bestanden (z. B. Fördermittel, politische Unterstützung). Andere hingegen haben keine ausreichende Anschubfinanzierung akquirieren können (Interviews #25, #47; Hintergrundgespräche 2012–2017; vgl. Vonhoff 2017).

7. Schlusskapitel

„Nichts ist möglich ohne die Menschen,
nichts aber dauerhaft ohne die Institutionen.“
Jean Monnet

7.1 Ausgangspunkt der Forschung

Ausgangspunkt der Forschung war die empirische Beobachtung, dass eine Vielzahl von AkteurInnen aus verschiedenen Ländern, Sektoren und Themenbereichen durch die Verabschiedung der EUSDR (Soft Policy) mobilisiert wurde. Da die EUSDR jedoch initiiert wurde, ohne ein eigenes EU-Finanzierungsprogramm dafür aufzulegen und eine rechtsverbindliche Politikgestaltung direkt zu ermöglichen, fehlten klassische Anreize, die normalerweise zu Netzwerkbildungsprozessen in politischen Kontexten führen. Netzwerke werden ansonsten häufig gegründet, um gemeinsam öffentlich-private Dienstleistungen zu erbringen, jedoch eher auf der lokalen Ebene (vgl. Kapitel 1). Daher war die forschungsleitende Frage: *Warum hat die EUSDR trotz weitgehend fehlender Anreize politische Mobilisierungsprozesse und damit verbunden die (Weiter-)Entwicklung von interorganisationalen Netzwerken im Donauraum ausgelöst und was bewirken diese?*

Basierend auf der Governance- und Netzwerkforschung wurde ein theoretischer Rahmen für die Erklärung und Analyse dieses empirischen Phänomens erarbeitet. Um die komplexen Mobilisierungsprozesse verschiedener territorialer Ebenen, Länder, Sektoren und Politikbereiche im Rahmen von nichtzwingendem Recht (EUSDR als Soft Policy) konzeptionell zu erfassen und ihre Rückwirkungen auf Kooperationsstrukturen, Politikgestaltung und Politikumsetzung im Donauraum zu untersuchen, wurde die MLG-Theorie nach Simona Piattoni (2011) um das Drei-Sektoren-Modell (vgl. Kapitel 3.2.5) erweitert und ausgehend von NMG-Forschungserkenntnissen für Soft Law angepasst (vgl. Kapitel 3.2.4). In der Governance-Forschung wird zwischen den Governance-Formen Wettbewerb, Hierarchie und Netzwerk unterschieden (vgl. Kapitel 3.1.3). Im Rahmen der EUSDR sind Netzwerkkooperationen eine dominante Form der Handlungskoordination, AkteurInnen sind jedoch teilweise eingebettet in hierarchische Strukturen (konzipiert als öffentliche Institutionen) und manchmal entsteht Wettbewerb zwischen den EUSDR-Stakeholdern. Das *Netzwerk* wurde in dieser Arbeit als Koordinationsform verstanden, bei der mindestens drei Organisationen ihr Handeln aufeinander abstimmen und gemeinsam Effekte auf der kollektiven Ebene

produzieren (vgl. Raab und Kenis 2008). Da die Governance-Forschung nur ein geringes Erklärungspotential für die Funktionsweise und die Ergebnisse von Netzwerkarbeit liefert, wurde basierend auf dem theoretisch fundierten Netzwerkuntersuchungsansatz von Kenis und Provan (2008) ein detailliertes Modell zur Analyse der fünf ausgewählten Netzwerke entwickelt. Dabei wurde der Einfluss der unabhängigen Variablen *Netzwerkentwicklung*, *-funktionsweise* und *EUSDR-Kontext* auf die abhängige Variable *Netzwerkeffekte auf Organisations-, Netzwerk- und Gemeinschaftsebene* untersucht. Um die Wirkung der Variablen erfassen zu können, wurden verschiedene Untersuchungsdimensionen für diese entwickelt (vgl. Kapitel 3.3.3).

Die Effekte auf Gemeinschaftsebene beziehen sich auf den Beitrag des jeweiligen Netzwerks zur (Weiter-)Entwicklung und Umsetzung der EUSDR, aber auch auf den Einfluss, den es durch das Engagement auf Kooperationsstrukturen, die Politikgestaltung und die Politikumsetzung im Donauraum ausübt. Die Fallbeispiele, die für diese Studie ausgewählt wurden, sind interorganisationale Gesamtnetzwerke mit konkreten Bezügen zur EUSDR, die zugleich Erfolge zu verzeichnen haben. Sie agieren flankierend oder auf der operativen Ebene. Sie unterscheiden sich in Bezug auf Sektorenkonstellationen, Politikfelder und beteiligte Länder. Diese Variationen ermöglichen es, generalisierbare Aussagen zu Netzwerken im EUSDR-Rahmen zu tätigen (vgl. Kapitel 4.1 zur Fallauswahl, Kapitel 6 zur Analyse und Tabelle 9 zu grundsätzlichen Netzwerkinformationen). Die weiteren netzwerkförmigen Kooperationen wie PB-Steuerungsgruppen (SG) oder interministerielle Arbeitsgruppen konnten aufgrund des hohen empirischen und analytischen Aufwands nicht in der Tiefe nach dem detaillierten Netzwerkuntersuchungsmodell erforscht werden. Die EUSDR wurde vielmehr als Handlungsrahmen der Netzwerk-Fallbeispiele untersucht. Die Gesamtstruktur der EUSDR kann als Soft-Policy-Netzwerk beschrieben werden. Die Ausgangsbedingungen für die Netzwerkarbeit variiert insbesondere zwischen EUSDR-Ländern und den thematischen EUSDR-Bereichen (PB). Daher wurden zusätzlich zum Soft-Policy-Prozess und zu der gesamten EUSDR-Governance ausgewählte EUSDR-Länderstrukturen nach den Gruppen langjährige EU-Länder (Deutschland/Baden-Württemberg), neue EU-Mitglieder (Rumänien), (potentielle) Beitrittskandidaten (Serbien) und Länder der Östlichen Partnerschaft (Republik Moldau) sowie sechs netzwerkrelevante PB genauer untersucht. Da kein eigenes Förderprogramm für die EUSDR existiert, wurden zudem potentielle verfügbare EUSDR-Finanzierungsquellen analysiert.

Auf der Grundlage des Untersuchungsrahmens wurden die folgenden Annahmen zur Beantwortung der zentralen Forschungsfrage formuliert:

Annahme I zu Mobilisierungsprozessen: Die Entwicklung der EUSDR hat neue x1- (subnationale Mobilisierung), x2- (Internationalisierung) und x3-Mobilisierungsprozesse (gesellschaftliche Mobilisierung) ausgelöst. Das heißt, es sind neue Querverbindungen zwischen AkteurInnen im Rahmen der MLG entstanden. Da die EUSDR dem nicht zwingenden Recht zuzuordnen ist und eine Mitwirkung der EUSDR-AkteurInnen (Governance und operative AkteurInnen) freiwillig und nicht rechtsverbindlich ist, variieren die Mobilisierungsprozesse zwischen den Ländern (z. B. EU-Land oder Drittstaat, Donaunähe vs. Donauentfernung), territorialen Ebenen, Sektoren (z. B. öffentlicher Sektor vs. Wirtschaft) und Politikfeldern.

Die Mobilisierungsprozesse haben dazu geführt, dass zahlreiche neue Initiativen ins Leben gerufen wurden, manche sind erfolgreich, andere sind gescheitert bzw. bestehen als Ideen immer noch ausschließlich auf dem Papier. Die EUSDR ist also kein Garant dafür, dass Netzwerke erfolgreich arbeiten und nachhaltig bestehen bleiben. Daher lautete die *Annahme II zu EUSDR-Netzwerken:* Der EUSDR-Kontext, die Netzwerkentwicklung und die Netzwerkfunktionsweise beeinflussen die tatsächlichen Netzwerkeffekte auf Organisations-, Netzwerk- und Gemeinschaftsebene. Diese drei Variablen haben damit Auswirkungen auf den Erfolg und die Nachhaltigkeit von EUSDR-Netzwerken.

Die EUSDR und ihre flexible Governance-Struktur ermöglichen verschiedene Formen der *freiwilligen* Beteiligung. Daher lautete die *Annahme III zum Einfluss auf Kooperationsstrukturen, die Politikgestaltung und die Politikumsetzung im Donauraum:* Die EUSDR und die operativen Netzwerke verändern in unterschiedlichem Ausmaß die Kooperationsstrukturen sowie die Politikgestaltung und Politikumsetzung im Donauraum.

7.2 Zentrale empirische Ergebnisse und Diskussion

Das folgende Unterkapitel fasst die zentralen empirischen Ergebnisse zusammen und bezieht sich dabei auf die ursprünglich formulierten Annahmen zur Beantwortung der eingangs erwähnten Forschungsfrage.

1. Gründe für und Formen der Mobilisierungen

Ergebnisse zu Annahme I: Die EUSDR-Governance und die beteiligten AkteurInnen bilden ein komplexes Konglomerat. Durch die EUSDR-Zusammenarbeit hat sich eine neue *funktionale* Governance-Ebene etabliert, die allerdings keine *neue territoriale* Entscheidungsebene konstituiert. Die EUSDR-Governance kann als MLG beschrieben werden (vgl. Piattoni 2016; Gänzle 2016), weil fünf territoriale Ebenen (kommunale, regionale, nationale, europäische und internationale Ebene) direkt oder indirekt in der EUSDR-Governance-Architektur mitwirken. Zudem sind nichtstaatliche AkteurInnen vor allem aus dem Dritten Sektor in die EUSDR-Umsetzung involviert. Die EUSDR-Beteiligung ist für die AkteurInnen nicht rechtlich verpflichtend, unterschiedlich organisiert und daher vielfältig ausgeprägt. Dabei sind die Ressourcen und Kapazitäten relevant, die von den jeweiligen Stakeholdern in die Strategiearbeit investiert werden (können).

Die durch die EUSDR ausgelösten Mobilisierungsprozesse bauen auf vorhandenen historischen Kooperationsstrukturen auf (vgl. Kapitel 5.1). Die Zusammenarbeit von verschiedenen Organisationen und Initiativen war jedoch eher fragmentiert. Die EUSDR bietet einen strategischen Handlungsrahmen für den gesamten Raum zur ganzheitlichen Entwicklung in verschiedenen Politikbereichen. Den erfolgreichsten EUSDR-Governance-AkteurInnen ist es gelungen, neue Formen der Beteiligung und/oder Rahmenbedingungen schwerpunktmäßig in den PB zu organisieren, die attraktiv für ein EUSDR-Engagement sind. Dabei haben sie Stakeholder verschiedener Sektoren, Ebenen und Länder zusammengebracht, um strategische Ziele der PB und damit ein koordiniertes Handeln zu bestimmten Themen zu erreichen: z. B. PB6 zum Schutz des Störs, PB8 zum Ausbau des Innovations- und Technologietransfers oder PB10 zur Entwicklung von Partizipationsstrukturen. Den vielfältigen AkteurInnen wurde ein Angebot für ein koordiniertes und gemeinsames Handeln (z. B. zur Lösung eines konkreten Problems) gemacht, das sie motiviert hat, sich in die EUSDR einzubringen (vgl. Kapitel 5.3.2 zu den PB sowie Kapitel 6). Die Erwartung, dass damit neue Finanzierungsmöglichkeiten verbunden sind, war von Anfang an da – obwohl es das „Nein“ zu neuen EU-Förderprogrammen gab (teilnehmende Beobachtungen 2012). Letztendlich wurden doch Finanzierungsinstrumente entwickelt (z. B. baden-württembergische Programme, Pilotanschubfinanzierungsprogramme wie START), geöffnet (ESIF), umgestaltet (Interreg B ist seit 2014 deckungsgleich mit dem EUSDR-Raum, DTP) oder spezifische Ausschreibungen ermöglicht (z. B. Horizon

2020, BMBF) (vgl. Kapitel 5.3.4). Insgesamt bietet die EUSDR in unterschiedlichem Ausmaß neue Unterstützungsstrukturen für transnationale Initiativen: Dies beinhaltet Koordinieren, Vernetzen, politisches Begleiten und Hilfe bei der Gewinnung von finanziellen Mitteln (z. B. Beratung, Anschubfinanzierung, technische Mittel). Die Strukturen sind dann besonders wirksam, wenn die EUSDR-Governance-AkteurInnen selbst Kapazitäten, Fähigkeiten, Motivation und die geeignete (einflussreiche) Position haben (vgl. Kapitel 5.3).

Das Engagement variiert zwischen den EUSDR-Ländern. Die EUSDR ermöglicht es Drittstaaten, mit EU-Ländern auf Augenhöhe zu kooperieren, sich so der EU weiter anzunähern und Lernprozesse zur europäischen Zusammenarbeit und zu politikfeldspezifischen Themen (z. B. Nutzung für Reformen im Land, Entwicklung von gemeinsamen Projekten) zu durchlaufen. Die neuen EU-Länder können über die EUSDR aktiver an der Gestaltung Europas mitwirken, neue Formen der Zusammenarbeit mitentwickeln und zugleich in verschiedenen Bereichen gegenüber den westlichen Ländern aufholen (z. B. Infrastruktur, Innovation). Die langjährigen EU-Mitglieder haben ein Interesse daran, über die EUSDR die Region als Ganzes politisch zu stabilisieren und wirtschaftliche Entwicklungen zu begünstigen. Die EUSDR-Staaten haben mittlerweile vergleichbare EUSDR-Länderstrukturen entwickelt (vgl. Kapitel 5.3.3). Dennoch variieren die Gestaltungspotentiale, da die tatsächlichen Kapazitäten und vorhandenen Ressourcen divergieren. So hat Baden-Württemberg eine eigene EUSDR-Servicestelle im Staatsministerium eingerichtet, die aktiv an der Mitgestaltung zahlreicher EUSDR-Initiativen mitgewirkt hat. Zudem stellt das Bundesland eigene EUSDR-Anschubfinanzierungen bereit (vgl. Kapitel 5.3.3.1). Die Republik Moldau organisierte über Umwege eine dreijährige ADA-Finanzierung ihrer Kernstruktur, die Synergien mit weiteren Formen der territorialen europäischen Zusammenarbeit ermöglicht hat. Serbien konnte zwei spezifische IPA-Ausschreibungen zur EUSDR 2011 durchführen, wurde danach aber durch die zuständigen EU-Institutionen (GD NEAR, EAD) an weiteren Calls zur EUSDR gehindert. Insgesamt können die EUSDR-Potentiale für die Drittstaaten nicht vollumfänglich ausgeschöpft werden, weil es an einer Kooperation zwischen EU-institutionellen AkteurInnen mangelt und so Synergien zwischen MRS und Erweiterungs- und Nachbarschaftspolitik nicht optimal hergestellt werden (vgl. Kapitel 5.3.1.1).

In den Anfängen hat die physische Nähe zur Donau einen stärkeren Einfluss auf ein mögliches Engagement gehabt. Mit Aufklärungs- und Kommunikationsarbeit hat sich

dies jedoch verändert und es beteiligen sich zunehmenden AkteurInnen aus anderen Gebieten intensiver. Insgesamt wurden also nicht nur zahlreiche Stakeholder mobilisiert, sondern es sind auch neue Querverbindungen entstanden: z. B. zwischen Baden-Württemberg und Verbänden in Rumänien und Bulgarien, die wiederum diese an staatliche Stellen wie nationale Ministerien empfohlen haben. Allerdings erfolgten nicht nur Mobilisierungsprozesse, sondern auch Demobilisierung (z. B. ARGE Donau, Danube Urban Platform, Donaukooperationsprozess) oder Nichtmobilisierung (z. B. wenige AkteurInnen aus der Wirtschaft) im Verlauf der Jahre (vgl. Kapitel 5.4).

2. Interorganisationale Netzwerke

Ergebnisse zu Annahme II: In Kapitel 6 wurden fünf EUSDR-Netzwerke in unterschiedlichen Themenbereichen, Konstellationen und mit diversen Funktionsweisen vertiefend analysiert. Dabei wurde der Einfluss der unabhängigen Variablen *Netzwerkentwicklung, Netzwerkfunktionsweise und EUSDR-Kontext* auf die abhängige Variable *Netzwerkeffekte* untersucht. Es wurde deutlich, dass der Institutionalisierungsgrad des jeweiligen europäischen Politikfelds zwar eine Rolle für die Netzwerkkooperation spielt (z. B. vorhandene Strukturen und Förderprogramme), aber Bereiche, in denen vermeintlich kein transnationaler Handlungsdruck besteht, dennoch einen Nutzen in der EUSDR-Zusammenarbeit finden können. Der Einfluss der Variable EUSDR-Kontext ist besonders hoch, denn die Netzwerke SNNDR, DTC und DSTF würden ohne die Strategie gewiss nicht existieren, das DCC wäre vermutlich nicht auf den oberen Donaoraum erweitert und das BDN sicherlich nach kurzer Zeit aufgelöst worden. Dennoch ist die EUSDR keine Gewährleistung für den Erfolg von EUSDR-Netzwerken. So wurden im Verlauf der Zeit zahlreiche Initiativen gegründet und hatten manchmal ideale Voraussetzungen (z. B. Anschubfinanzierung, politische Begleitung) und sind dennoch gescheitert.

Die Untersuchung der Netzwerkentwicklungsprozesse hat ergeben, dass alle Netzwerke auf vorhandenen Relationen aufbauen, AkteurInnen einen Mehrwert in der transnationalen Kooperation erkennen und insbesondere unterstützende institutionelle Rahmenbedingungen in Bezug auf Anschubfinanzierungen und Begleitung (z. B. durch PB oder nationale EUSDR-Strukturen) erhielten. Die Art der Initiierung (top-down vs. bottom-up) hat zudem einen Einfluss, ob das Netzwerk eine hohe externe oder interne Legitimation hat und damit nachhaltig bestehen kann. Die Fallbeispiele hatten eine Mischung aus beiden, das könnte möglicherweise das langjährige

Engagement erklären. Die Netzwerke haben unterschiedliche Koordinationsmodelle, aber alle haben ordentliche Ergebnisse produziert. Im Gegensatz zu Erkenntnissen aus der Netzwerkforschung zu sozialen Dienstleistungserbringern gibt es also kein klar favorisiertes Modell (NAO) (vgl. u. a. Provan und Kenis 2008; Raab et al. 2013) für EUSDR-Netzwerke. Dafür wurden andere Erfolgsfaktoren identifiziert: Ein gemeinsames Problem und ein möglicher Mehrwert durch die transnationale Zusammenarbeit müssen vorhanden sein. Zentrale NetzwerkakteurInnen benötigen besondere Fähigkeiten und Kompetenzen (z. B. die Fähigkeit, Konflikte zu lösen, Interessen auszugleichen, zu moderieren und einzubinden). Es werden aktivierende und partizipative Strukturen gebraucht, die dafür sorgen, dass alle AkteurInnen mitgestalten und ggf. einen lokalen Nutzen produzieren können. Dazu braucht es personelle Ressourcen (inkl. Ehrenamt). Außerdem sollten grundsätzlich Finanzierungsinstrumente für das Themenfeld und den geographischen Raum zur Verfügung stehen.

3. Effekte der EUSDR-Zusammenarbeit

Ergebnisse zu Annahme III: Ein zentrales Ergebnis dieser Studie ist, dass die größtmöglichen Effekte im Rahmen der EUSDR-Zusammenarbeit dann erzeugt werden, wenn EUSDR-Governance-AkteurInnen auf Augenhöhe mit operativen Stakeholdern kooperieren, um gemeinsam die EUSDR-Umsetzung voranzutreiben. Dies erfolgte bisher v. a. über PB- oder EUSDR-Länderstrukturen. So wurde beispielsweise zur Implementierung des PB6-Ziels zum Schutz des Störs die DSTF gegründet, die mit Unterstützung des PBK6 neben Wissenschaft und NGOs relevante öffentliche Institutionen zusammengebracht hat. Gemeinsam haben sie das ganzheitliche Programm Stör 2020 mit konkreten Teilzielen und Maßnahmen entwickelt, die durch verschiedene AkteurInnen nun umgesetzt werden. Die DSTF hat auch bereits Hard Law beeinflusst. Die DSTF-Leitung ist zudem in die SG der PB6 integriert, wo u. a. nationale Ministerien, auch die GD Umwelt der Europäischen Kommission und weitere Stakeholder vertreten sind (vgl. Kapitel 5.3.2 und 6.2). Nationale EUSDR-Strukturen können ebenfalls großes Potential für die EUSDR-Umsetzung in Zusammenarbeit mit operativen AkteurInnen entfalten. So pflegt die SNNDR enge Kooperationen mit der baden-württembergischen EUSDR-Servicestelle, die das Netzwerk seit Beginn intensiv inhaltlich, politisch und finanziell begleitet. Es trägt zur Umsetzung von verschiedenen PB9- und PB10-Zielen bei, eine Zusammenarbeit mit dem PB9 ist jedoch kaum vorhanden, da

dieser sich in seiner Arbeit auf die Policy-Ebene fokussiert (vgl. Kapitel 5.3.3.1 und 6.5).

Die vorliegende Dissertation hat verdeutlicht, dass die Verabschiedung der EUSDR zu neuen Mobilisierungsprozessen geführt hat, die die *Kooperationsstrukturen im Donauraum* verändert haben. Zentraler Dreh- und Angelpunkt ist die EUSDR-Governance, aber auch operative EUSDR-Initiativen wie die ausgewählten Netzwerkfallbeispiele. Diese arbeiten alle sektoren- und länderübergreifend. Über die EUSDR-Plattform erfolgte auch eine *Vernetzung der Netzwerke*: als Netzwerkteilnehmende bzw. -mitglieder (z. B. Danube Parks in DCC, IKSD in DSTF, DTC in BDN), über die PB-Strukturen (z. B. RDSR und DCC), den informellen Fachaustausch (z. B. DCC mit SNNDR und DSTF, SNNDR mit BDN, DTC mit Danube Rectors Conference) oder gemeinsame Veranstaltungen und Projekte (z. B. BDN und DCC, DTC mit Danube Chamber of Commerce Association, SNNDR und DCSF) (vgl. Kapitel 6.7). Auf die EUSDR bezieht sich zwischenzeitlich eine Vielzahl von ETZ-Programmen (z. B. CBC, DTP); transnationale Gremien (z. B. Gemischte Regierungskommissionen), subnationale Partnerschaften und bilaterale Treffen stehen im Zeichen der EUSDR. Wie bereits oben beschrieben, erfolgten aber auch Demobilisierungsprozesse von langjährigen Initiativen. So wurde der Donaukooperationsprozess durch die EUSDR abgelöst.

Die EUSDR-Zusammenarbeit beeinflusst in unterschiedlichem Maße auch die *Politikgestaltung und -umsetzung im Donauraum*. Den EUSDR-Aktivitäten – in besonderem Maße durch und in Kooperation mit operativen Initiativen wie den EUSDR-Netzwerkfallbeispielen – ist es gelungen, einen Beitrag zur verbesserten Umsetzung der EU-Politik in bestimmten Bereichen wie ETZ, Strukturpolitik, Biodiversität, Wettbewerbsförderung, Innovationspolitik sowie Erweiterungs- und Nachbarschaftspolitik zu leisten. Die EUSDR wurde in zahlreiche politische Dokumente (z. B. Masterplan zum Schutz der biologischen Vielfalt in Bayern), Strategien (z. B. Innovationsstrategie Serbien) und Vereinbarungen (z. B. Assoziierungsabkommen EU–Moldau) integriert. Auch wurden Hard-Law-Anpassungen erreicht, z. B. die Verlängerung des Störfische-reiverbots. Es finden zahlreiche Lernprozesse und Policy-Diskussionen statt, z. B. zum Donautourismus, zur Partizipation und Kooperation oder zur Umsetzung des sozialen Europas (vgl. Kapitel 5 und 6). Die MRS konstituieren also keine neue territoriale Entscheidungsebene, beeinflussen aber die verschiedenen politischen Ebenen.

Diskussion der empirischen Ergebnisse

Im Rahmen dieser Arbeit wurde ein umfassender theoretischer Rahmen elaboriert, der das empirische Phänomen EUSDR und EUSDR-Netzwerke angemessen erfasst hat und für die Erklärungen adäquat genutzt werden konnte. Theoretisch wäre eine stärkere Beteiligung der subnationalen Ebene und der institutionellen europäischen Vertretungen wie etwa des Ausschusses der Regionen zu erwarten gewesen. Zwar existieren subnationale Initiativen wie der Rat der Donaustädte und -regionen, die vielfältig in die EUSDR-Umsetzung involviert sind, aber die subnationale Beteiligung ist geringer, als die Theorie vermuten lassen würde, und teilweise erfolgten sogar Demobilisierungen (z. B. ARGE Donau). Zudem sind Regionen mit Legislativkompetenzen (Baden-Württemberg, Bayern, Wien) faktisch mit der nationalen Ebene anderer EUSDR-Länder in der EUSDR-Governance gleichgestellt.

Im Rahmen dieser Arbeit wurde ein theoretischer Ansatz zur Integration von MLG und Netzwerkforschung entwickelt. Allerdings wurden nicht alle Netzwerk-Governance-Formen nach dem Modell der Netzwerk-Fallbeispiele untersucht. Eine komplette Analyse aller netzwerkartigen Kooperationen nach diesem Muster wäre zu aufwendig gewesen und hätte vermutlich auch keinen Sinn ergeben, da die Aktivitäten teilweise weniger intensiv sind. Die Wirksamkeitsmessung stellt generell in der NMG-Forschung ein Problem dar – so ist es auch im Fall der MRS. Die erreichten Ergebnisse können gar nicht vollumfassend dargestellt werden, sie sind immer bloß Momentaufnahmen und Auszüge. Das heißt, empirische Evidenzen sind in den Einzelfällen auffindbar. Soft Law wie die EUSDR kreiert komplexe Wechselwirkungen, die teilweise implizit und für die Forschenden schwer erfassbar sind. Hinzu kommen fehlende Dokumentationen und Analysen aus den Ländern heraus und komplexe AkteurInnenkonstellationen. Die Arbeit deckt die normativen Dimensionen der EUSDR nicht vollumfassend ab, es bedarf weiterer Untersuchungen.

7.3 Forschungsbeitrag und -ausblick

Die Arbeit, die sich an der Schnittstelle von vergleichender, internationaler und europawissenschaftlicher Forschung bewegt, hat die folgenden drei wissenschaftlichen Beiträge geleistet:

1. Die MLG-Theorie der politischen Mobilisierung wurde weiterentwickelt (Erweiterung auf Drei-Sektoren-Modell) und an Soft-Policy-Untersuchungen am Beispiel der EUSDR angepasst und empirisch getestet (vgl. Kapitel 3.2, 5 und 6).

2. Zudem wurde ein Analysemodell zur Untersuchung von Netzwerken im transnationalen Rahmen auf der Basis von Erkenntnissen der Netzwerkforschung konzipiert und anhand von fünf Fallbeispielen verschiedener Politikbereiche, Sektoren- und Länderkonstellationen empirisch getestet. Es wurde deutlich, dass die Netzwerkfunktionsweise, die Netzwerkentwicklungen und der EUSDR-Kontext die Netzwerkeffekte beeinflussen. Dabei wurde empirisch bewiesen, dass die Art, wie Netzwerke funktionieren, stark variieren kann; es arbeiten eben nicht alle auf die gleiche Weise und dadurch können diverse Ergebnisse produziert werden (vgl. Kapitel 3.3).

3. Aufgrund des umfangreichen empirischen Datenmaterials, das systematisch für die Arbeit anhand eines Kategoriensystems ausgewertet wurde, hat diese einen wichtigen Beitrag zum besseren Verständnis von MRS am Beispiel der EUSDR, ihrer Governance, Umsetzung und operativen AkteurInnen geleistet. Dabei wurden Mechanismen für eine Erhöhung der Wirksamkeit insgesamt identifiziert (vgl. Kapitel 7.4).

Es besteht v. a. in den folgenden Bereichen weiterer Forschungsbedarf:

(1) Normative Diskussionen: Die Arbeit leistet keine umfassende normative Bewertung zum MRS-Konzept, das zu untersuchen durchaus relevant und spannend wäre. NMG und Soft Law werden bisher eher als etwas diskutiert, das tendenziell demokratische Prozesse unterwandert. Diese Arbeit hat jedoch verdeutlicht, dass das Gegenteil zumindest in Bezug auf Partizipationsprozesse der Fall sein kann. Eine strategische Politikentwicklung kann zu mehr Weitsicht führen und kurzfristige Maßnahmen, die „nur“ erfolgreiche Wahlen im Blick haben, eventuell abfedern. Bisher sind jedoch wichtige demokratische AkteurInnen in europäische Strategieentwicklungsprozesse zu wenig eingebunden, insbesondere die Parlamente und die Judikative (vgl. Kapitel 3.2.4). Die Judikative kann zumindest für Rechtsauslegungen von Soft Law angefragt werden (vgl. Brohm 2012). Das Europäische Parlament war in den Anfängen der EUSDR involviert, aber ist kaum noch an EUSDR-Prozessen beteiligt. Die regelmäßig stattfindende Donauparlamentarierkonferenz könnte effektiver eingebunden werden. Gabriele Abels (2017) hat gezeigt, dass eine verbesserte Beteiligung von regionalen Parlamenten MRS-Governance-Defizite ausgleichen könnte.

(2) Europa, MRS und Netzwerke: Informell prophezeien seit einigen Jahren zahlreiche aktive EUSDR-Stakeholder das Ende von MRS. Bisher halten sich die Strategien jedoch hartnäckig und es wird auf die Entwicklungen der neuen Finanzierungsperiode 2021–2027 ankommen, ob MRS-AkteurInnen insbesondere verschiedene Ressorts der Europäischen Kommission und der EU-Verwaltungsbehörden vom Mehrwert und Nutzen der MRS überzeugen können, aber auch darauf, ob sie es schaffen, die MRS-Zusammenarbeit weiterzuentwickeln, d. h., ob ihnen weitere Governance-Anpassungen, die Formulierung realistischerer Ziele¹⁷⁹ und die systematische, verbesserte Integration von operativen Initiativen in die EUSDR gelingen. Dabei wäre interessant, zu beobachten, wie sich die MRS auf europäische Integrationsprozesse und die Zusammenarbeit auswirken (vgl. Gänzle und Kern 2016), aber auch, wie Netzwerke in weiteren MRS arbeiten und ob vergleichbare Muster wie in den EUSDR-Fallbeispielen existieren.

Die vorliegende Arbeit hofft, mit ihrer detailgesättigten Fallstudie zur EUSDR einen ersten Beitrag für die Erforschung der Rolle transnationaler Territorialstrategien – hier am Beispiel Europas und des Donauraumes – geleistet zu haben. Darüber hinaus ist es geboten, ähnliche Entwicklungen auch außerhalb Europas, z. B. im Mekong-Flusseinzugsbereich oder auch bei den Großen Seen Nordamerikas, kritisch zu beleuchten (vgl. Tan 2014). Nicht zuletzt haben solche Strategien das Potential, einen Beitrag im Bereich des Umweltschutzes und des Klimawandels, aber auch der nachhaltigen Wirtschafts- und Infrastrukturentwicklung zu leisten.

7.4 Handlungsempfehlungen für die Praxis

Im folgenden abschließenden Unterkapitel werden basierend auf den wissenschaftlichen Erkenntnissen drei Bereiche für konkrete Handlungsempfehlungen für die Praxis erarbeitet, insbesondere für EUSDR-Stakeholder:

(1) EUSDR-Governance, Netzwerke und weitere operative AkteurInnen

EUSDR-Governance-AkteurInnen sollten sich als KoordinatorInnen, ModeratorInnen und VernetzerInnen zwischen Policy- und Praxisebene verstehen: In *Konzeptionsprozessen* sollten operative AkteurInnen konzertiert und partizipativ in EUSDR-Ziel- und Maßnahmenplanungen eingebunden werden (z. B. Vorbild PB6 und DSTF). Darauf

¹⁷⁹ Mit dem neuen Aktionsplan wurden bereits enorme Fortschritte gemacht (vgl. European Commission 2020).

aufbauend können so realistische Indikatoren formuliert und eine entsprechende *Wirkungsmessung* über bestehende Systeme erreicht werden. Idealerweise erfolgen die Entwicklungen über die elf Prioritätsbereiche (PB) und ergänzend über die EUSDR-Länderstrukturen. Die *Umsetzung* von konkreten Maßnahmen erfolgt v. a. durch operative AkteurInnen wie Netzwerke in Begleitung, mit Unterstützung und/oder in Zusammenarbeit mit öffentlichen Institutionen, v. a. mit EUSDR-Governance-AkteurInnen. Neben dem EUSDR-Kontext haben auch die Art der Netzwerkentwicklung und die Netzwerkfunktionsweise Auswirkungen auf konkrete Ergebnisse und sollten daher berücksichtigt werden (vgl. Kapitel 6.7). Die ImplementiererInnen sollten über RepräsentantInnen in die PB-Steuerungsgruppen (SG) integriert werden. Dies ermöglicht eine Stabilisierung der SG-Strukturen und eine konkrete Unterstützungsfunktion für die operative Arbeit. Dass EUSDR-Länder-Stakeholder ebenfalls eine bedeutende Rolle bei der Umsetzung der EUSDR haben können, zeigen insbesondere die Beispiele Baden-Württemberg (EUSDR-Servicestelle) und Republik Moldau (Projekt Danube Connects), die eine wirksame Unterstützungsstruktur für EUSDR-Initiativen geschaffen haben. In den vergangenen Jahren wurde die EUSDR-Führung weiterentwickelt. In diesem Zusammenhang wird empfohlen, dass der DSP die Rolle einer Service-, Vernetzungs- und Koordinationsstelle (nicht als hierarchische Steuerungseinheit) übernimmt, damit die übergreifende EUSDR-Zusammenarbeit intensiviert wird. Die politische Führung der EUSDR kann über die Triopräsidentschaft, das Gremium der EUSDR-NationalkoordinatorInnen und informelle ressortspezifische EUSDR-MinisterInnentreffen weiter gestärkt werden. Insgesamt haben in sämtlichen Gremien, Strukturen und Netzwerken zentrale Personen eine große Bedeutung. Sie benötigen fachliche Kompetenzen, spezifische Fähigkeiten für netzwerkartige Kooperation (z. B. Moderation, Konfliktlösung, Aktivierung), eine gewisse Position und eine hohe intrinsische Motivation. Sie sollten daher sorgfältig ausgewählt werden. Zudem wäre die verstärkte Einbindung von Parlamenten der verschiedenen territorialen Ebenen erstrebenswert. Die EUSDR ist somit ein strategisches Dach und eine Plattform für die sektoren-, themen- und länderübergreifende Koordination und Kooperation.

(2) EUSDR und EU-Ebene

Auf europäischer Ebene sind mehrere EU-Institutionen in MRS-Prozesse eingebunden (vgl. Kapitel 5.3.1.1). Die Kommission hat dabei eine zentrale Rolle, insbesondere mit der GD Regio als koordinierender Instanz für MRS. Die Einbindung fachspezifischer

Ressorts ist zwar bereits mehrfach gelungen, jedoch sind die Potentiale nicht ausgeschöpft. Die GD Regio sollte in diesem Zusammenhang die Bemühungen verstärken und idealerweise dem DSP ein formales Mandat übertragen, damit das DSP-Team die GD aufgrund der begrenzten Kapazitäten in dem Prozess unterstützen kann. Dabei sollten die GD Regio und der DSP klare Botschaften vermitteln, weshalb es sich für die Fachressorts und EU-Institutionen lohnt, sich in MRS-Prozesse einzubringen (z. B. verbesserte EU-Politikimplementierung und EU-Projektpartnerschaften). Eine besonders hohe Relevanz haben dabei die EU-Institutionen, die für die Nachbarschafts- und Erweiterungspolitik zuständig sind (GD NEAR, EAD). Eine erneute Aktivierung des Brussels Danube Network könnte den Prozess flankierend an der Schnittstelle zwischen EU-Institutionen und Stakeholdern des Donauraumes unterstützen.

(3) EUSDR, Finanzierung und weitere Instrumente

Derzeit existiert keine ausreichende Kernfinanzierung der EUSDR-Governance, die jedoch entscheidend für den Erfolg und das Ausschöpfen der Potentiale der MRS-Zusammenarbeit ist. Denn nur wenn zentrale AkteurInnen über Ressourcen und Kapazitäten verfügen, können diese die operativen Initiativen vollumfänglich unterstützen und Synergien herstellen. Die Finanzierung sollte über technische und nicht über Projektmittel erfolgen, um den AkteurInnen ein flexibles Handeln und Experimentierräume zu ermöglichen. So können auch bereits konzipierte und getestete EUSDR-Informations-, Beratungs- und Qualifizierungsinstrumente zum Thema Fördermittel für operative EUSDR-Stakeholder weiter ausgebaut werden (u. a. Euro-Access-Plattform, Beratung der PBK). Anschubfinanzierungen stellen eine wesentliche Quelle für die Mobilisierung und Formierung von operativen Initiativen (insb. von Netzwerken) dar und sollten daher fortgeführt und weiterentwickelt werden (z. B. EUSDR-START-Programm, EUSDR-Fördermittel des Staatsministeriums). Sie haben die Entwicklung von nachhaltigeren Partnerschaftsstrukturen ermöglicht, die dann wiederum zu verbesserten (EU-)Projektumsetzungen beitragen. Es existieren für sämtliche EUSDR-Themenfelder EU-Förderprogramme (z. B. DTP, COSME, Erasmus+). Die Bestrebung der EUSDR-Governance-AkteurInnen sollten sich darauf fokussieren, eventuelle Finanzierungslücken aufzudecken (z. B. mangelnde Finanzierung für transnationale Aktivitäten) und bestehende Koordinationsnetzwerke verstärkt dafür zu nutzen (z. B. Danube Coordination and Funding Network), um die Situation zu verändern. Ein besonderer Schwerpunkt sollte dabei auf Finanzierungsoptionen für Drittstaaten gelegt

werden, v. a. über die ihnen zugeteilten Programme IPA und ENI. Der ESIF-Einbettungsprozess ist durchaus sinnvoll, da EUSDR-Ziele mit den Programmen abgeglichen werden. So können neues Wissen, neue Methoden und Ansätze aus vorherigen transnationalen Projekten über nationale ESIF-Vorhaben in lokale Kontexte überführt, angepasst und umgesetzt werden. Die transnationale Dimension der ESIF scheint jedoch kaum Wirkung zu entfalten, da die Prozesse sowohl für die Verwaltungsbehörden als auch für die PraktikerInnen i. d. R. zu komplex sind. Daher sollten diese eher über neugeschaffene fachspezifische transnationale Programme ermöglicht werden, falls in den jeweiligen Themenbereichen noch keine bestehen sollten. Zuletzt wäre es durchaus sinnvoll, Kernfinanzierungsinstrumente für operative Initiativen wie Netzwerke zu schaffen, da diese so mehr Mittel für ihre Maßnahmen gewinnen und die Netzwerkarbeit effektiver gestalten können.

Danksagung

Diese Arbeit wäre ohne die uneingeschränkte Unterstützung meines Mannes nicht möglich gewesen. Dafür möchte ich ihm von ganzem Herzen danken. Er und unsere beiden Söhne sind mein Lebensglück. Ihnen widme ich diese Dissertation.

Mein besonderer Dank gilt außerdem den beiden Menschen, die meine Arbeit fachlich begleitet haben: Prof. Dr. Gabriele Abels und Prof. Dr. Stefan Gänzle. Da ich zu Beginn meiner Promotion eine andere Betreuung hatte, kann ich mit Gewissheit sagen: Die Art der Betreuung hat einen entscheidenden Einfluss auf den Erfolg der Arbeit. Bei beiden habe ich mich fachlich und persönlich sehr gut aufgehoben gefühlt. Außerdem möchte ich mich bei den Doktorandinnen und Doktoranden des Tübinger Kolloquiums für ihre Inputs und die Diskussionen bedanken. Zudem war das Danube Strategy Research Network eine wertvolle Plattform für interdisziplinären Austausch und Vernetzung zum Thema makroregionale Strategien der EU. Ich möchte vor allem bei Dr. Franziska Sielker und Tanja Salzmann für die Zusammenarbeit bedanken.

Einen entscheidenden Beitrag zu dieser Arbeit haben die Expertinnen und Experten geleistet, die bereit waren, mit mir ein Interview oder informelles Gespräch zu führen. Einige davon haben sich sehr viel Zeit dafür genommen. Dafür möchte ich mich bedanken. Ich hoffe, die Ergebnisse sind nützlich für ihre Arbeit.

Außerdem bedanke ich mich bei Dr. Volker Manz für das Lektorat und Marion Keyssner für die graphische Gestaltung des veröffentlichten Werkes.

Zuletzt möchte ich mich bei meinen Eltern und Schwiegereltern für Ihre Unterstützung (insbesondere der Kinderbetreuung) bedanken.

Literaturverzeichnis

- Abels, Gabriele und Behrens, Maria (1998) Expertinnen-Interviews in der Politikwissenschaft. Das Beispiel Biotechnologie. In: Österreichische Zeitschrift für Politikwissenschaft, 27, S. 131–143.
- Abels, Gabriele (2013) zum Frühwarnsystem: Parlamentarische Kontrolle im Mehrebenensystem der EU – ein unmögliches Unterfangen? S. 79–102. In: Eberbach-Born, Birgit, Kropp, Sabine, Stuchlik, Andrej und Zeh, Wolfgang (Hrsg.): Parlamentarische Kontrolle und Europäische Union (Reihe „Studien zum Parlamentarismus“). Baden-Baden: Nomos.
- Abels, Gabriele (2016) Multi-level Governance: Tailoring a ‘Favourite Coat’ to the Needs of ‘Gender Fashion’. S. 99–121. In: Abels, Gabriele und MacRae, Heather (Hrsg.): Gendering European Integration Theory: Engaging new Dialogues. Opladen: Barbara Budrich.
- Abels, Gabriele (2017) Can Multilevel Governance Explain Regionalization? Konferenzbeitrag zu „Europe with the Regions: Regionalization and Democratization in the EU“, organisiert durch Jean Monnet Centre of Excellence PRRIDE, 11.–13. Mai 2017, Schloss Hohentübingen.
- Abels, Gabriele (2017) Macro-regional strategies and regional parliamentary involvement. In: Interact Programme (Hrsg.) Making the most of macro-regions. Trends. Analysis. Recommendation. <http://www.interact-eu.net/library/publication-making-most-macro-regions/pageflip>, zuletzt aufgerufen am 10.10.2019.
- Abels, Gabriele (2020) „The beginning of a new chapter“? Eine Einordnung der neuen EU-Gleichstellungsstrategie 2020–2025. In: *integration* 43 (2), S. 144–153.
- Ágh, Attila (2015) The EU Strategy for the Danube Region: challenges and chances 2014–2012. S. 29–38. In: Sielker, Franziska und Vonhoff, Katja (Hrsg.) Danube Strategy Research Network: Proceedings: Conference on the EU Strategy for the Danube Region: Challenges and Chances 2014–2020, https://danube-region.eu/wp-content/uploads/2019/12/DSRN_Conference_Proceedings_2015.pdf, zuletzt abgerufen am 15.06.2016.
- Ágh, Attila (2016) The European Union Strategy for the Danube Region. S. 145–168. In: Gänzle, Stefan und Kern, Kristine (Hrsg.) A ‘Macro-regional’ Europe in the Making. Theoretical Approaches and Empirical Evidences. Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- Ágh, Attila und Kovács, Attila (2016) EU Cohesion policy in the Eastern Partnership region: a case of external Europeanisation. S. 399–412. In: Piattoni, Simona und Polverari, Laura (Hrsg.) Handbook on Cohesion Policy in the EU. Cheltenham, UK, Northampton, MA, USA: Edward Elgar.
- Ahuja, Gautum (2000) Collaborative networks, structural holes, and innovation: A longitudinal study. In: *Administrative Science Quarterly* 45 (3), S. 425–455.
- Bache, Ian (2012) Multi-Level Governance in the European Union. In: Levi-Faur, David (Hrsg.) *The Oxford Handbook of Governance*. Oxford und New York: Oxford University Press.
- Bache, Ian und Flinders, Matthew (2004) *Multi-level Governance*. Oxford und New York: Oxford University Press.

- Bache, Ian, Bulmer, Simon, George, Stephen und Parker, Owen (2015) *Politics in the European Union*. 4. Auflage. Oxford [u. a.]: Oxford University Press.
- Bachtler, John, Begg, Iain, Charles, David und Polverari, Laura (2017) The long-term effectiveness of EU Cohesion Policy: assessing the achievements of the ERDF, 1989–2012. S. 11–20. In: Bachtler, John, Berkowitz, Peter, Hardy, Sally und Muravska, Tatjana (Hrsg.) *EU Cohesion Policy: Reassessing performance and direction*. London und New York: Routledge.
- Bachtler, John, Berkowitz, Peter, Hardy, Sally und Muravska, Tatjana (2017) Introduction: Reassessing the performance and direction of EU Cohesion Policy in 2014–2020. S. 1–8. In: Bachtler, John, Berkowitz, Peter, Hardy, Sally und Muravska, Tatjana (Hrsg.) *EU Cohesion Policy: Reassessing performance and direction*. In: London und New York: Routledge.
- Balsiger, Jörg (2016) The European Union Strategy for the Alpine Region. S. 169–188. In: Gänzle, Stefan und Kern, Kristine (Hrsg.) *A ‘Macro-regional’ Europe in the Making. Theoretical Approaches and Empirical Evidences*. Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- Bartolini, Stefano (2011) New Modes of European Governance: An Introduction. S. 1–18. In: Héritier, Adrienne und Rhodes, Martin (Hrsg.) *New Modes of Governance in Europe. Governing in the Shadow of Hierarchy*. Basingstoke, Hampshire u. a.: Palgrave Macmillan.
- Bauer, Michael W., Knill, Christoph und Pitschel, Diana (2007) Differential Europeanization in Eastern Europe: The Impact of Diverse EU Regulatory Governance Patterns. In: *European Integration* 29 (4), S. 405–423.
- Beck, Joachim (1997) *Netzwerke in der transnationalen Regionalpolitik: Rahmenbedingungen, Funktionsweise, Folgen (Verwaltungsorganisation, Staatsaufgaben und Öffentlicher Dienst, Band 35)*. Baden-Baden: Nomos.
- Behnke, Joachim, Baur, Nina und Behnke, Nathalie (2010) *Empirische Methoden der Politikwissenschaft*. 2. Auflage. Paderborn: Ferdinand Schöningh.
- Beisheim, Marianne, Campe, Sabine und Schäferhoff, Marco (2010) Global governance through public-private partnerships. In: Enderlein, Henrik, Wälti, Sonja und Zürn, Michael (Hrsg.) *Handbook on Multi-level Governance*. Cheltenham: Edward Elgar.
- Benz, Arthur (2010) The European Union as loosely coupled multi-level system. S. 214–226. In: Enderlein, Henrik, Wälti, Sonja und Zürn, Michael (Hrsg.) *Handbook on Multi-level Governance*. Cheltenham: Edward Elgar.
- Benz, Arthur und Dose, Nicolai (2010) Von der Governance-Analyse zur Policytheorie. In: Benz, Arthur und Dose, Nicolai (Hrsg.) *Governance – Regieren in komplexen Regelsystemen. Eine Einführung*. 2., aktualisierte Auflage. Wiesbaden: VS Verlag.
- Bergmann, Jan (2015) Soft Law. S. 852. In: Bergmann, Jan (Hrsg.) *Handlexikon der Europäischen Union*. 5. Auflage. Baden-Baden: Nomos.
- Bergström, Anders, Eggensberger, Peter, Jerina, Andreja, Lütgenau, Stefan August und Singer, Claudia (2020) *Macro-Regional Strategies – Laboratories for a New Europe*. Draft Non-Paper. Unveröffentlichtes Dokument.
- Bernauer, Jahn und Kuhn, Walter (2013) *Einführung in die Politikwissenschaft*. 2. Auflage. Baden-Baden: Nomos.

- Berwanger, Jörg (2020) *Societas Europaea (SE)*. In: Gabler Wirtschaftslexikon, <https://wirtschaftslexikon.gabler.de/definition/societas-europaea-se-46610>, zuletzt abgerufen am 24.06.2020.
- Bieling, Hans-Jürgen (2012) *Intergouvernementalismus*. S. 77–98. In: Bieling, Hans-Jürgen und Lerch, Marika (Hrsg.) *Theorien der europäischen Integration*. Wiesbaden: Springer VS.
- Billis, David (2010) *Hybrid Organizations and the Third Sector: Challenges for Practice, Theory and Policy*. London und New York: Palgrave Macmillan.
- Biscop, S. und Colemont, J. (2012) *Europe, Strategy and Armed Forces. The Making of a Distinctive Power*. Abington: Routledge.
- Blom-Hansen, Jens (2005) *Principals, agents, and the implementation of EU cohesion policy*. In: *Journal of European Public Policy* 12 (4), S. 624–648.
- Borrás, Susana und Radaelli, Claudio M. (2011) *The politics of governance architectures: creation, change and effects of the EU Lisbon Strategy*. In: *Journal of European Public Policy* 18 (4), S. 463–484.
- Borrás, Susana und Radaelli, Claudio M. (2015) *Open method of co-ordination for democracy? Standards and purposes*. In: *Journal of European Public Policy* 22 (1), S. 129–144.
- Börzel, Tanja (2006) *European Governance – nicht neu, aber anders*. In: Schuppert, Gunnar F. (Hrsg.) *Governance-Forschung: Vergewisserung über Stand und Entwicklungslinien*. Baden-Baden: Nomos.
- Börzel, Tanja (2008) *Der „Schatten der Hierarchie“ – Ein Governance-Paradox?* S. 118–131. In: Schuppert, Gunnar F. und Zürn, Michael (Hrsg.) *Governance in einer sich wandelnden Welt*. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- Börzel, Tanja (2010) *European Governance: Negotiation and Competition in the Shadow of Hierarchy*. In: *Journal of Common Markets* 48 (2), S. 191–219.
- Börzel, Tanja (2011) *Drawing Closer to Europe: New Modes of Governance and Accession*. S. 75–103. In: Héritier, Adrienne und Rhodes, Martin (Hrsg.) *New Modes of Governance in Europe. Governing in the Shadow of Hierarchy*. Basingstoke, Hampshire u. a.: Palgrave Macmillan.
- Bos, Ellen (2011) *Bisherige Formen der Donaukooperation – Erfolge und Defizite*. In: Stratenschulte, Eckart D. und Setzen, Florian H. (Hrsg.) *Der europäische Fluss: Die Donau und ihre Regionen als Strategieraum (Europa-Analysen: Schriften der Europäischen Akademie Berlin, Band 2)*. Berlin: Berliner Wissenschaftsverlag.
- Bos, Ellen (2017) *Potentiale makroregionaler Strategie für die europäische Integration*. S. 19–42. In: Bos, Ellen, Griessler, Christina und Walsch, Christopher (Hrsg.) *Die EU-Strategie für den Donaauraum auf dem Prüfstand. Erfahrungen und Perspektiven*. Baden-Baden: Nomos.
- Böttger, Katrin (2010) *Die Entstehung und Entwicklung der Europäischen Nachbarschaftspolitik. Akteure und Koalitionen (Institut für Europäische Politik. Europäische Schriften 87)*. Baden-Baden: Nomos.
- Böttger, Katrin (2014) *Die EU und die Staaten der Östlichen Partnerschaft*. S. 335–338. In: Weidenfeld, Werner und Wessels, Wolfgang (Hrsg.) *Jahrbuch der Europäischen Integration 2014*. Baden-Baden: Nomos.

- Böttger, Katrin (2018) Östliche Partnerschaft. S. 343–344. In: Weidenfeld, Werner und Wessels, Wolfgang (Hrsg.) Jahrbuch der Europäischen Integration 2018. Baden-Baden: Nomos.
- Brandes, Ulrik und Schneider, Volker (2009) Netzwerkbilder: Politiknetzwerke in Metaphern, Modellen und Visualisierungen. S. 31–58. In: Schneider, Volker, Janning, Frank, Leitfeld, Philip und Malang, Thomas (Hrsg.) Politiknetzwerke. Modelle, Anwendungen und Visualisierungen. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- Brohm, Markus U. (2012) Die „Mitteilungen“ der Kommission im Europäischen Verwaltungs- und Wirtschaftsraum. Typologie, Rechtsnatur und Bindungswirkung für die Behörden der Mitgliedsstaaten (Schriften zum Öffentlichen Wirtschaftsrecht, Band 1). Baden-Baden: Nomos.
- Brunazzo, Marco (2016) The history and evolution of Cohesion policy. S. 17–35. In: Piattoni, Simona und Polverari, Laura (Hrsg.) Handbook on Cohesion Policy in the EU. Cheltenham, UK, Northampton, MA, USA: Edward Elgar 2019.
- Burt, Ronald (1992) Structural Holes: The Social Structure of Competition. Cambridge, Mass.: Harvard University Press.
- Burt, Ronald, Hogarth, Robin M. und Michaud, Claude (2000) The Social Capital of French and American Managers. In: Organization Science 11, S. 123–147.
- Busch, Klaus und Hacker, Björn (2009) Die Offene Methode der Koordinierung: Entwicklungen, Perspektiven und Grenzen. S. 27–50. In: Devetzi, Stamatia und Platzer, Hans W. (Hrsg.) Offene Methode der Koordinierung und Europäisches Sozialmodell. Interdisziplinäre Perspektiven (Interdisziplinäre Schriftenreihe des Centrums für Interkulturelle und Europäische Studien, Nr. 4). Stuttgart: Ibidem.
- Calic, Marie-Janine (2001) Der Stabilitätspakt für Südosteuropa: Eine Bilanz. In: Aus Politik und Zeitgeschichte, B 13–14/2001, <https://www.bpb.de/apuz/26356/der-stabilitaetspakt-fuer-suedosteuropa?p=all>, zuletzt abgerufen am 19.12.2019.
- Citi, Manuele und Rhodes, Martin (2007) New Modes of Governance in the EU: Common Objectives versus National Preferences. In: European Governance Papers No. N-07-01, <http://www.mzes.uni-mannheim.de/projekte/typo3/site/fileadmin/wp/pdf/egp-newgov-N-07-01.pdf>, zuletzt abgerufen am: 01.08.2017.
- Conzelmann, Thomas (2008) A New Mode of Governing? Multi-level Governance between Cooperation and Conflict. S. 11–30. In: Conzelmann, Thomas und Smith, Randall (Hrsg.) Multi-level Governance in the European Union: Taking a Stock and Looking Ahead. Baden-Baden: Nomos.
- Conzelmann, Thomas und Smith, Randall (2008) Multi-level Governance in the European Union: Taking a Stock and Looking Ahead. Baden-Baden: Nomos.
- Creswell, John W. (2013) Qualitative Inquiry & Research Design: Choosing Among Five Approaches. 3. Auflage. Los Angeles und Washington D.C: Sage.
- Cugusi, Battistina und Stocchiero, Andrea (2016) Chapter 8: The European Union Strategy for the Adriatic-Ionian Region. S. 169–188. In: Gänzle, Stefan und Kern, Kristine (Hrsg.) A ‘Macro-regional’ Europe in the Making. Theoretical Approaches and Empirical Evidences. Basingstoke: Palgrave Macmillan.

- Dalos, György (2015) Der Vielvölkerfluss. Unveröffentlichter Vortrag, gehalten auf der Veranstaltung „Donausommer – Die offizielle Eröffnung des Danube Strategy Point“ am 15.7.2015 in der Vertretung des Landes Baden-Württemberg bei der EU in Brüssel.
- Danson, Mike (2016) A North Sea Macro-region? Partnerships, Networking and Macro-regional Dimensions. S. 215–242. In: Gänzle, Stefan und Kern, Kristine (Hrsg.) A ‘Macro-regional’ Europe in the Making. Theoretical Approaches and Empirical Evidences. Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- Debarbieux, B., Price, M. und Balsiger, J. (2015) The institutionalization of mountain regions in Europe. In: *Regional Studies* 49 (7), S. 1193–1207.
- Deffaa, Walter (2017) Development of macro-regional strategies. Panel IV: Territorial Cooperation and Macro-Regional Strategies in Europe. Konferenzbeitrag zu „Europe with the Regions: Regionalization and Democratization in the EU“, organisiert durch Jean Monnet Centre of Excellence PRRIDE, 11.–13. Mai 2017, Schloss Hohentübingen.
- Demidov, Andrey (2017) Efficient implementers and partners: what do we miss in our work of understanding of how Cohesion Policy administrators work? S. 206–219. In: Bachtler, John, Berkowitz, Peter, Hardy, Sally und Muravska, Tatjana (Hrsg.) EU Cohesion Policy: Reassessing performance and direction. In: London und New York: Routledge.
- Despot, Andrea und Stratenschulte, Eckart (2010) Europas neue Donauwelle. Die Donauraumstrategie der Europäischen Kommission. In: *Osteuropa* 60 (12), S. 97–115.
- Dietrichs, Udo, Reiners, Wulf und Wessels, Wolfgang (2011) New Modes of Governance: Policy Developments and the Hidden Steps of EU Integration, S. 19–47. In: Héritier, Adrienne und Rhodes, Martin (Hrsg.) New Modes of Governance in Europe. Governing in the Shadow of Hierarchy. Basingstoke, Hampshire u. a.: Palgrave Macmillan.
- Dubois, A., Hedin, S., Schmitt, P. und Sterling, J. (2009) EU Macro-regions and Macro-regional Strategies – A Scoping Study. Nordregio Electronic Working Paper 4, Stockholm: Nordregio.
- Eberlein, Burkard und Kerwer, Dieter (2004) New Governance in the European Union: A Theoretical Perspective. In: *Journal of Common Market Studies* 42 (1), S. 121–142.
- Ebers, Mark (2002) Explaining Inter-Organizational Network Formation. In: Ebers, Mark (Hrsg.) *The Formation of Inter-Organizational Networks*. Oxford: Oxford University Press.
- Eckardt, Martina (2017) Regional Competitiveness and the EU Strategy for the Danube Region. In: Bos, Ellen, Griessler, Christina und Walsch, Christopher (Hrsg.) *Die EU-Strategie für den Donauraum auf dem Prüfstand. Erfahrungen und Perspektiven*. Baden-Baden: Nomos.
- Enderlein, Henrik, Wälti, Sonja und Zürn, Michael (2010) Introduction. S. 1–13. In: Enderlein, Henrik, Wälti, Sonja und Zürn, Michael (Hrsg.) *Handbook on Multi-Level Governance*. Cheltenham und New York: Edward Elgar.
- Engl, Alice (2014) Zusammenhalt und Vielfalt in Europas Grenzregionen: Der Europäische Verbund für territoriale Zusammenarbeit in normativer und praktischer

- Dimension (Schriftenreihe der Akademie Bozen, Bereich „Minderheiten und Autonomien“, Band 27). Baden-Baden: Nomos.
- Erlhofer, Sebastian (2008) Missing Data in der Netzwerkanalyse. In: Stegbauer, Christian (Hrsg.) Netzwerkanalyse und Netzwerktheorie. Ein neues Paradigma in den Sozialwissenschaften. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- Estol, Judith und Font, Xavier (2016) European tourism policy: Its evolution and structure. In: *Tourism Management* 52 (February), S. 230–241.
- Faulstich, Peter und Wilbers, Karl (2002) Wissensnetzwerke. Netzwerke als Impuls der Weiterentwicklung der Aus- und Weiterbildung in der Region. Bielefeld: Bertelsmann.
- Frank, O. und Snijders, T. (1994) Estimating the size of hidden populations using snowball sampling. In: *Journal of Official Statistics*, 10, S. 53–67.
- Fratesi, Ugo (2016) Impact assessment of EU Cohesion policy: theoretical and empirical issues. S. 443–460. In: Piattoni, Simona und Polverari, Laura (Hrsg.) *Handbook on Cohesion Policy in the EU*. Cheltenham, UK, Northampton, MA, USA: Edward Elgar.
- Fröhlich, Stefan (2014) Die Europäische Union als globaler Akteur. Eine Einführung (Studienbücher Außenpolitik und Internationale Beziehungen). 2. Auflage. Wiesbaden: Springer VS.
- Fuhse, Jan und Mützel, Sophie (2010) *Relationale Soziologie. Zur kulturellen Wende der Netzwerkforschung*. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- Gänzle, Stefan (2015) Die Donaunraumstrategie der EU: Ein makroregionaler Ansatz in der EU-Mehrebenen-Politik. In: *Osteuropa. Zeitschrift für Gegenwartsfragen des Ostens* 65 (4), S. 57–71.
- Gänzle, Stefan (2016) Macro-regional strategies of the European Union (EU) and experimentalist design of multi-level governance: the case of the EU strategy for the Danube region. In: *Regional & Federal Studies*, S. 1–22.
- Gänzle, Stefan (2016a) New strategic approaches to territorial cooperation in Europe: from Euro-regions to European Groupings for Territorial Cooperation (EGTCs) and macro-regional strategies. In: Piattoni, Simona und Polverari, Laura (Hrsg.) *Handbook on Cohesion Policy in the EU*. Cheltenham, UK, Northampton, MA, USA: Edward Elgar.
- Gänzle, Stefan (2019) Experimentalist Governance and EU Macro-regional Strategies: New Dynamics in European Regional and Territorial Cooperation? S. 140–158. In: Abels, Gabriele und Battke, Jan (Hrsg.): *Regional Governance in the EU: Regions and the Future of Europe*. Cheltenham, UK, Northampton, MA, USA: Edward Elgar.
- Gänzle, Stefan und Kern, Kristine (2011) Europe 2020 and Macro-Regional Europe: Coping with the Prospect of Differentiation in the EU. S. 263–288. In: Ágh, Attila (Hrsg.) *European Union at the crossroads: The European perspective after global crisis*. Budapest: Kossuth Kiadó Zt.
- Gänzle, Stefan und Kern, Kristine (Hrsg.) (2016) *A ‘Macro-regional’ Europe in the Making. Theoretical Approaches and Empirical Evidences*. Basingstoke: Palgrave Macmillan.

- Gänzle, Stefan und Kern, Kristine (2017) Neue Mehrebenenpolitik im Nordosten Europas? Eine Governance-Analyse der Ostseestrategie der Europäischen Union. S. 153–176. In: Bos, Ellen, Griessler, Christina und Walsch, Christopher (Hrsg.) Die EU-Strategie für den Donaauraum auf dem Prüfstand. Erfahrungen und Perspektiven. Baden-Baden: Nomos Verlagsgesellschaft.
- Gänzle, Stefan und Mirtl, Jörg (2019) Experimentalist governance beyond European Territorial Cooperation and cohesion policy: macro-regional strategies of the European Union (EU) as emerging ‘regional institutions’? In: Journal of European Integration, <https://doi.org/10.1080/07036337.2019.1580277>, S. 1–18.
- Gänzle, Stefan, Stead, Dominic, Sielker, Franziska und Chilla, Tobias (2018) Macro-regional Strategies, Cohesion Policy and Regional Cooperation in the European Union: Towards a Research Agenda. In: Political Studies Review, <https://doi.org/10.1177/1478929918781982>, S. 1–14.
- Geddes, Mike (2010) Inter-Organizational Relationships in Local and Regional Development Partnerships. In: Cropper, Steve, Ebers, Mark, Huxham, Chris und Smith Ring, Peter (Hrsg.) The Oxford Handbook of Inter-Organizational Relations. Paperback 2010. Oxford: Oxford University Press.
- Genosko, Joachim (1999) Netzwerke in der Regionalpolitik (Strukturpolitik – Eine Reihe der Hans-Böckler Stiftung). Marburg: Schüren.
- George, Stephen (2004) Multi-level Governance and the European Union. S. 107–126. In: Bache, Ian und Flinders, Matthew (Hrsg.) Multi-level Governance. Oxford und New York: Oxford University Press.
- Geppert, Thomas (2012) EU-Agrar- und Regionalpolitik. Wie vergangene Entscheidungen zukünftige Entwicklungen beeinflussen – Pfadabhängigkeit und die Reformfähigkeit von Politikfeldern (Schriften aus der Fakultät Sozial- und Wirtschaftswissenschaften der Otto-Friedrich Universität Bamberg, Band 6). Bamberg: University of Bamberg Press.
- Granovetter, M. S. (1973) The strength of the weak ties. In: The American Journal of Sociology 78, S. 1360–1380.
- Griessler, Christina (2017) Die makroregionale EU-Strategie für den Donaauraum und ihr Beitrag zur regionalen Zusammenarbeit der Staaten des westlichen Balkans. S. 109–130. In: Bos, Ellen, Griessler, Christina und Walsch, Christopher (Hrsg.) Die EU-Strategie für den Donaauraum auf dem Prüfstand. Erfahrungen und Perspektiven. Baden-Baden: Nomos.
- Große Hüttmann, Martin und Eppler, Annegret (2009) Die Europapolitik Baden-Württembergs im Dreieck Stuttgart–Berlin–Brüssel. S. 11–31. In: Frech, Siegfried, Große Hüttmann, Martin und Weber, Reinhold (Hrsg.) Politik in Baden-Württemberg. Band 4: Handbuch Europapolitik. Stuttgart: Landeszentrale für politische Bildung Baden-Württemberg.
- Gulati, Ranjay (1995) Social Structure and Alliance Formation Patterns: A Longitudinal Analysis. In: Administrative Science Quarterly 40, S. 619–652.
- Haas, Ernst B. (1970) The Study of Regional Integration: Reflections on the Joy and Anguish of Pretheorizing. In: International Organization 24 (4), S. 607–646.
- Hafner-Burton, Emilie M., Kahler, Miles und Montgomery, Alexander H. (2009) Network Analysis for International Relations. In: International Organization 63 (Summer), S. 559–592.

- Hale, Thomas und Held, David (2011) *Handbook of Transnational Governance: Institutions and Innovations*. Cambridge und Malden: Polity Press.
- Hardy, Cynthia, Philips, Nelson und Lawrence, Thomas (2003) Resources, Knowledge and Influence: The Organizational Effects of Interorganizational Collaborations. In: *Journal of Management Studies* 40 (2), S. 321–347.
- Hassel, Anke (2010) Multi-level governance and organised interests. S. 153–167. In: Enderlein, Henrik, Wälti, Sonja und Zürn, Michael (Hrsg.) *Handbook on Multi-Level Governance*. Cheltenham und New York. Edward Elgar.
- Heidenreich, Martin (2011) Regionale Netzwerke. In: Weyer, Johannes (Hrsg.) *Soziale Netzwerke. Konzepte und Methoden der sozialwissenschaftlichen Netzwerkforschung*. 2. Auflage. München: Oldenbourg.
- Heidler, Richard (2011) *Evolution und Struktur von Wissenschaftsnetzwerken am Beispiel der Astrophysik (Interdisziplinäre Schriften zur Wissenschaftsforschung, Band 12)*. Baden-Baden: Nomos.
- Heidler, Richard, Gamper, Markus und Herz, Andreas (2013) *Theorie der Netzwerkforschung*. In: Handout der 7. Trierer Summer School on Social Network Analysis: Quantitative und qualitative Netzwerkanalyse für die Geistes-, Kultur- und Sozialwissenschaften. Unveröffentlichtes Dokument.
- Heidling, Eckhard (2011) Strategische Netzwerke. In: Weyer, Johannes (Hrsg.) *Soziale Netzwerke: Konzepte und Methoden der sozialwissenschaftlichen Netzwerkforschung*. 2. Auflage. München: Oldenbourg.
- Henning, Christian und Petri, Svetlana (2013) *Social Networks as Determinants of Voting Behavior and Government Performance: An Estimation of Spatial Voting Model Using Latent Class Analysis*. Vortrag bei der Sunbelt XXXIII Konferenz am 21–26. Mai 2013 in Hamburg, unveröffentlichte Konferenzdokumentation, S. 216.
- Héritier, Adrienne und Lehmkuhl, Dirk (2011) *Governing in the Shadow of Hierarchy: New Modes of Governance in Regulation*. S. 48–74. In: Héritier, Adrienne und Rhodes, Martin (Hrsg.) *New Modes of Governance in Europe. Governing in the Shadow of Hierarchy*. Basingstoke, Hampshire u. a.: Palgrave Macmillan.
- Héritier, Adrienne und Lehmkuhl, Dirk (2011a) *New Modes of Governance and Democratic Accountability*. In: *Government and Opposition* 46 (1), S. 126–144.
- Héritier, Adrienne und Rhodes, Martin (2011) *Conclusion: New Modes of Governance: Emergence, Execution, Evolution and Evaluation*. In: Héritier, Adrienne und Rhodes, Martin (Hrsg.) *New Modes of Governance in Europe. Governing in the Shadow of Hierarchy*. Basingstoke, Hampshire u. a.: Palgrave Macmillan.
- Herranz, Joaquin (2010) *Multilevel Performance Indicators for Multisectoral Networks and Management*. In: *The American Review of Public Administration* 40 (4), S. 445–460.
- Herz, Andreas, Peters, Luise und Truschkat, Inga (2015) *How to do qualitative strukturelle Analyse? Die qualitative Interpretation von Netzwerkkarten und erzählgenerierenden Interviews*. In: *Forum: Qualitative Sozialforschung* 16 (1), Art. 9.
- Höchstetter, Klaus (2007) *Die offene Koordinierung in der EU: Bestandsaufnahme, Probleme und Perspektiven (Nomos Universitätsschriften Recht, Band 504)*. Baden-Baden: Nomos.

- Hodson, Dermot (2012) Regional and Structural Funds. S. 496–510. In: Jones, Erik, Menon, Anand und Wetherill, Stephen (Hrsg.) *The Oxford Handbook of the European Union*. Oxford University Press.
- Hoffmann, Stanley (1966) Obsolete or Obsolete? The Fate of the Nation State and the Case of Western Europe. In: *Daedalus* 95 (3), S. 862–915.
- Hollstein, Betina und Straus, Florian (2006) *Qualitative Netzwerkanalyse. Konzepte, Methoden, Anwendungen*. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- Hooghe, Liesbet und Marks, Gary (2001) *Multi-level governance and European Integration*. Lanham, MD: Rowman and Littlefield.
- Hooghe, Liesbet und Marks, Gary (2003) Unraveling the Central State, but How? Types of Multi-Level Governance. In: *American Political Science Review* 97 (2), S. 233–243.
- Hooghe, Liesbet und Marks, Gary (2004) Contrasting Visions of Multi-Level Governance. S. 15–30. In: Bache, Ian und Flinders, Matthew (2004) *Multi-Level Governance*. Oxford und New York: Oxford University Press.
- Hooghe, Liesbet und Marks, Gary (2010) Types of multi-level governance. In: Enderlein, Henrik, Wälti, Sonja und Zürn, Michael (Hrsg.) *Handbook on Multi-level Governance*. Cheltenham: Edward Elgar.
- Hooghe, Liesbet, Marks, Gary und Schakel, Arjan J. (2010) *The Rise of Regional Authority: A comparative study of 42 democracies*. London and New York: Routledge Taylor and Francis Group.
- Hrbek, Rudolf (2015) Governance („Regieren“) in der EU. S. 490–493. In: Bergmann, Jan (Hrsg.) *Handlexikon der Europäischen Union*. 5. Auflage. Baden-Baden: Nomos.
- Humrich, Christoph und Zangl, Bernhard (2010) Global governance through legislation. In: Enderlein, Henrik, Wälti, Sonja und Zürn, Michael (Hrsg.) *Handbook on Multi-level Governance*. Cheltenham: Edward Elgar.
- Ihlau, Olaf und Mayr, Walter (2009) *Minenfeld Balkan. Der unruhige Hinterhof Europas*. München: Siedler.
- Iovu, Andrei (2015) The EU Strategy for the Danube Region in the Republic of Moldova: What are the challenges and chances? In: Sielker, Franziska und Vonhoff, Katja (Hrsg.) *Danube Strategy Research Network: Proceedings: Conference on the EU Strategy for the Danube Region: Challenges and Chances 2014–2020*, https://danube-region.eu/wp-content/uploads/2019/12/DSRN_Conference_Proceedings_2015.pdf, zuletzt abgerufen am 15.06.2016.
- Jann, Werner und Wegrich, Kai (2003) Phasenmodelle und Politikprozesse: Der Policy Cycle. S. 71–105. In: Schubert, Klaus und Bandelow, Nils C. (Hrsg.): *Lehrbuch der Politikfeldanalyse*. München und Wien: Oldenbourg.
- Jansen, Dorothea (2002) Netzwerkansätze in der Organisationsforschung. S. 88–118. In: Allmendinger, Jutta und Hinz, Thomas (Hrsg.) *Organisationssoziologie*. Kölner Zeitschrift für Soziologie und Sozialpsychologie, Sonderheft 42/2002.
- Jansen, Dorothea (2006) *Einführung in die Netzwerkanalyse. Grundlagen, Methoden, Forschungsbeispiele*. 3., überarbeitete Auflage. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften/GWV Fachverlage.

- Jansen, Dorothea und Wald, Andreas (2007) Netzwerke. In: Benz, Arthur, Lütz, Susanne, Schimank, Uwe und Simonis, Georg (Hrsg.) Handbuch Governance. Theoretische Grundlagen und empirische Anwendungsfelder. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- Jessop, Bob (2005) The Multi-level Governance and Multi-level Metagovernance. S. 49–74. In: Bache, Ian und Flinders, Matthew (Hrsg.) Multi-Level Governance. Oxford: Oxford University Press.
- Jordan, Andrew (2001) The European Union: An Evolving System of Multi-Level Governance or Government? *Policy and Politics* 29 (2), S. 193–208.
- Jordan, Andrew, Wurzel, Rüdiger K. W. und Zito, Anthony (2005) The Rise of ‘New’ Policy Instruments in Comparative Perspective: Has Governance Eclipsed Government? In: *Political Studies* 53, S. 477–496.
- Kaiser, R. und Prange, H. (2004) Managing diversity in a system of multi-level governance: the open method of co-ordination in innovation policy. In: *Journal of European Public Policy* 11 (2), S. 249–266.
- Keating, Michael (2011) Introduction: Regions and regionalism. In: *Regions and Cohesion* 1 (1), S. 4–7.
- Keating, Michael (2017) Contesting European regions. In: *Regional Studies* 51 (1), S. 9–18.
- Kenis, Patrick und Oerlemans, Leon (2010) The Social Network Perspective: Understanding the Structure of Cooperation. In: Cropper, Steve, Ebers, Mark, Huxham, Chris und Smith Ring, Peter (Hrsg.) *The Oxford Handbook on Inter-Organizational Relations*. Paperback. Oxford: Oxford University Press.
- Kenis, Patrick und Provan, Keith (2009) Towards an Exogeneous Theory of Public Network Performance. In: *Public Administration* 87 (3), S. 440–456.
- Kenis, Patrick und Raab, Jörg (2008) Politiknetzwerke als Governanceform: Versuch einer Bestandsaufnahme und Neuausrichtung der Diskussion. S. 132–148. In: Schuppert, Gunnar F. und Zürn, Michael (Hrsg.) *Governance in einer sich wandelnden Welt*. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- Klijn, Erik Hans und Koppenjan, Joop (2016) *Governance Networks in the Public Sector*. London und New York: Routledge Taylor and Francis Group.
- Klotz, Greta und Trettel, Martina (2017) Die Alpen als Laboratorium für grenzüberschreitende Zusammenarbeit: Der EVTZ „Europaregion Tirol-Südtirol-Trentino“ und die makroregionale Strategie für den Alpenraum. S. 199–230. In: Bos, Ellen, Griessler, Christina und Walsch, Christopher (Hrsg.) *Die EU-Strategie für den Donauraum auf dem Prüfstand. Erfahrungen und Perspektiven*. Baden-Baden: Nomos.
- Knill, Christoph (2008) *Europäische Umweltpolitik: Steuerungsprobleme und Regulierungsmuster im Mehrebenensystem (Governance, Band 4)*. 2., überarbeitete Auflage. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- Knill, Christoph und Schäfer, Ansgar (2011) *Policy-Netzwerke*. In: Weyer, Johannes (Hrsg.) *Soziale Netzwerke. Konzepte und Methoden der sozialwissenschaftlichen Netzwerkforschung*. 2. Auflage. München: Oldenburg.
- Knodt, Michèle und Corcaci, Andreas (2012) *Europäische Integration. Anleitung zur theoriegeleiteten Analyse*. Konstanz: Lucius und München: UVK.

- Knodt, Michèle und Große Hüttmann, Martin (2012) Der Multi-Level-Governance-Ansatz. S. 187–205. In: Bieling, Hans-Jürgen und Lerch, Marika (Hrsg.) Theorien der europäischen Integration. Wiesbaden: Springer VS.
- Kodric, Mojca (2011) The EU Strategy for the Danube Region: What Potential Contribution to Regional Stability and Co-operation? In: Bruges Regional Integration and Global Governance Papers 4/2011.
- Kohler-Koch, Beate und Eising, Rainer (1999) The transformation of governance in the European Union. London [u. a.]: Routledge.
- Koliba, Christopher, Meek, Jack W. und Zia, Asim (2011) Governance Networks in Public Administration and Public Policy. Boca Raton, London, New York: CRC Press Taylor and Francis Group.
- Koller, Boglarka (2017) Macro-regions as new territorial forms of differentiated integration in the European Union. S. 51–72. In: Bos, Ellen, Griessler, Christina und Walsch, Christopher (Hrsg.) Die EU-Strategie für den Donaauraum auf dem Prüfstand. Erfahrungen und Perspektiven. Baden-Baden: Nomos.
- Kopp-Malek, Tanja (2008) Strukturfondsförderung. S. 141–155. In: Heinelt, Hubert und Knodt, Michèle (Hrsg.) Politikfelder im Mehrebenensystem. Instrumente und Strategien europäischen Regierens. Baden-Baden: Nomos.
- Korosteleva, Elena (2018) The challenges of a changing eastern neighbourhood. S. 167–176. In: Schumacher, Thomas, Marchetti, Andreas und Demmelhuber, Thomas (Hrsg.) The Routledge Handbook on the European Neighbourhood Policy. London: Routledge.
- Koschkar, Martin (2017) Eine Modellregion im Praxistest – Der Ostseeraum und die erste makroregionale Strategie der EU. S. 133–152. In: Bos, Ellen, Griessler, Christina und Walsch, Christopher (Hrsg.) Die EU-Strategie für den Donaauraum auf dem Prüfstand. Erfahrungen und Perspektiven. Baden-Baden: Nomos.
- Kovacs, Ilona Palne (2016) Cohesion policy in Central and Eastern Europe: the challenge of learning. S. 302–321. In: Piattoni, Simona und Polverari, Laura (Hrsg.) Handbook on Cohesion Policy in the EU. Cheltenham, UK, Northampton, MA, USA: Edward Elgar.
- Krätke, Stefan (2013) Regionale Entwicklung in der Europäischen Union. S. 167–187. In: Beichelt, Timm, Choluj, Bozena, Rowe, Gerard und Wagener, Hans-Jürgen (Hrsg.) Europa-Studien. Eine Einführung. 2. Auflage. Wiesbaden: Springer VS.
- Laumann, E. O., Marsden, P. V. und Prensky, D. (1983) The boundary specification problem in network analysis. In: Burt, R. S., Minor, M. J. und Alba, R. D. (Hrsg.) Applied network analysis: A methodological introduction. Beverly Hills: Sage.
- Leifeld, Philip (2009): Eine Ko-Zitationsanalyse der quantitativen Netzwerkanalysen in der Politikwissenschaft. S. 93–113. In: Schneider, Volker, Janning, Frank, Leifeld, Philip und Malang, Thomas (Hrsg.): Politiknetzwerke. Modelle, Anwendungen und Visualisierungen. Berlin: Springer VS.
- Leftwich, Adrian (1993) Governance, Democracy and Development in the Third World. In: Third World Quarterly 14, S. 605–624.
- Lippert, Barbara (2014) Europäische Nachbarschaftspolitik. In: Weidenfeld, Werner und Wessels, Wolfgang (Hrsg.) Jahrbuch der Europäischen Integration. Baden-Baden: Nomos.

- Lippert, Barbara (2018) Die Erweiterungspolitik der Europäischen Union. S. 367–376. In: Weidenfeld, Werner und Wessels, Wolfgang (Hrsg.) Jahrbuch der Europäischen Integration 2018. Baden-Baden: Nomos.
- Lippert, Barbara (2019) Europäische Nachbarschaftspolitik. In: Weidenfeld, W., Wessels, W. und Tekin, F. (Hrsg.) Europa von A bis Z. Wiesbaden: Springer VS.
- Lobel, Orly (2012) New Governance as Regulatory Governance. In: Levi-Faur, David (Hrsg.) The Oxford Handbook of Governance. Oxford: Oxford University Press.
- Maldonado, Nicole (2010) The World Bank's Evolving Concept of Good Governance and its Impact on Human Rights. Aufsatz zum Vortrag im Doktoranden-Workshop „Development and international organizations“, Stockholm, Schweden, 29.–30. Mai 2010.
- Mandell, Myrna und Keast, Robyn (2008) Introduction. In: Public Management Review 10 (6), S. 687–698.
- Margedant, Udo (2015) Europa 2020, S. 310–314. In: Bergmann, Jan (Hrsg.) Handlexikon der Europäischen Union. 5. Auflage. Baden-Baden: Nomos.
- Marks, Gary (1993) Structural policy and multi-level governance in the EC. S. 391–411. In: Cafruny, Alan W. und Rosenthal, Glenda G. (Hrsg.) The State of the European Community: The Maastricht Debate and Beyond. Boulder, CO: Lynne Rienner.
- Marlier, Eric und Natali, David (2010) Europe 2020: Towards a More Social EU? Brüssel: Peter Lang.
- Masát, András (2013) Europa und der Donauraum zwischen Tradition und Neudefinition – Tätigkeitsfeld für ein internationales Hochschulmodell in Budapest. In: Masát, András, Bos, Ellen, Eckart, Martina, Kastner, Georg und Wenger, David R. (Hrsg.) Der Donauraum in Europa (Andrassy Studien zur Europaforschung, Band 1). Baden-Baden: Nomos.
- Mayering, Philipp (2015) Qualitative Inhaltsanalyse. Grundlagen und Techniken. 12., überarbeitete Auflage. Weinheim und Basel: Beltz.
- Mayntz, Renate und Scharpf, Fritz (1995) Steuerung und Selbstorganisation in staatsnahen Sektoren. S. 9–38. In: Mayntz, Renate und Scharpf, Fritz (Hrsg.) Gesellschaftliche Selbstregelung und politische Steuerung, Frankfurt am Main: Campus.
- McGuire, Michael und Chris, Silvia (2009) Does leadership in networks matter? Examining the effect of leadership behavior on managers' perceptions of network effectiveness. In: Public Performance and Management Review 33 (1), S. 34–62.
- McMaster, Irene (2013) European Territorial Cooperation: Overview and Evaluation. S. 54–68. In: Gorzelak, Grezgorz und Zawalinska, Katarzyna (Hrsg.) European Territories: From Cooperation to Integration. ESPON, Warschau, http://www.euroreg.uw.edu.pl/dane/web_euroreg_publications_files/3171/gorzelak_2013_european_territories.pdf, zuletzt abgerufen am 03.06.2019
- Meincke, Anna (2012) Regionen im Wettbewerb: Leistungswettbewerb als Steuerungsinstrument regionaler Netzwerk. Baden-Baden: Nomos.
- Missiroli, Antoni (2012) The ENP in Future Perspective. S. 259–270. In: Whitman, Richard G. und Wolff, Stefan (Hrsg.) The European Neighbourhood Policy

- Perspective: Context, Implementation and Impact. Houndmills, Basingstoke und Hampshire: Palgrave Macmillan.
- Moravcsik, Andrew (1998) *The Choice for Europe. Social Purpose and State Power from Messina to Maastricht*. Ithaca: Cornell University Press.
- Morillas, Pol (2019) *Strategy-Making in the EU: From Foreign and Security Policy to External Action. The European Union in International Affairs*. Cham: Palgrave Macmillan.
- Nagel, Alexander-Kenneth (2009) *Politiknetzwerke und politische Steuerung. Institutioneller Wandel am Beispiel des Bologna-Prozesses*. Frankfurt und New York: Campus.
- Nagel, Melanie (2009) *Wissenstransfernetzwerke. Eine netzwerkanalytische Bewertung der Effektivität von intraorganisationalen Wissenstransfernetzwerken*. S. 353–367. In: Schneider, Volker, Janning, Frank, Leifeld, Philip und Malang, Thomas (Hrsg.): *Politiknetzwerke. Modelle, Anwendungen und Visualisierungen*. Berlin: Springer VS.
- Nölke, Andreas (2012) *Supranationalismus*. S. 121–140. In: Bieling, Hans-Jürgen und Lerch, Marika (Hrsg.) *Theorien der europäischen Integration*. Wiesbaden: Springer VS.
- Nooteboom, Bart (2010) *Learning and Innovation in Inter-organizational Relationships*. In: Cropper, Steve, Ebers, Mark, Huxham, Chris und Smith Ring, Peter (Hrsg.) *The Oxford Handbook on Inter-Organizational Relations*. Paperback. Oxford: Oxford University Press.
- Orgonas, Doris (2016) *Alte Brücken – neue Wege: Baden-Württembergs Kulturaustausch mit Ungarn und dem mittleren Donaauraum*. Ulm: danube books.
- Orlowski, Matthias (2009) *Gut beraten? Das interorganisationale Netzwerk um die innovationspolitischen Beratungsgremien der Bundesregierung*. In: Schneider et al. (Hrsg.) *Politiknetzwerke. Modelle, Anwendungen und Visualisierungen*. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- Osborne, Stephen P. (2009) *Introduction: The (New) Public Governance: a suitable case for treatment?* S. 1–16. In: *The New Public Governance? Emerging Perspectives: On the theory and practice of public governance*. New York: Routledge.
- Pagoulatos, G. und Tsoukalis, L. (2015) *Multi-Level-Governance*. S. 62–75. In: Jones, E., Menon, A. und Wheaterhill, S. (Hrsg.) *The Oxford Handbook of the European Union*. Oxford: Oxford University Press.
- Panara, Carlo (2019) *Deconstructing and Reconstructing Good Governance in Relation to Regional and Local Participation in EU Decision-Making Processes*. In: Abels, Gabriele und Battke, Jan (Hrsg.): *Regional Governance in the EU: Regions and the Future of Europe*. Cheltenham, UK, Northampton, MA, USA: Edward Elgar.
- Peters, Anne (2011) *Soft Law as a new mode of governance*. S. 21–51. In: Diedrichs, Udo, Reiners, Wulf und Wessels, Wolfgang (Hrsg.) *The Dynamics of Change in EU Governance. Studies in EU Reform and Enlargement*. Cheltenham, UK und Northampton, USA: Edward Elgar.
- Peters, Guy (2005) *Institutional Theory in Political Science: The ‘New Institutionalism’*. 2. Auflage. London und New York: Continuum.

- Peters, Guy und Pierre, Jon (2005) Multi-Level Governance and Democracy: A Faustian Bargain? S. 75–92. In: Bache, Ian und Flinders, Matthew (Hrsg.) Multi-Level Governance. Oxford: Oxford University Press.
- Piattoni, Simona (2010) The Theory of Multi-Level Governance: Conceptual, Empirical and Normative Challenges. Oxford: Oxford University Press.
- Piattoni, Simona (2016) Exploring European Union Macro-regional Strategies through the lens of Multilevel Governance. S. 75–97. In: Gänzle, Stefan und Kern, Kristine (Hrsg.) A ‘Macro-regional’ Europe in the Making: Theoretical Approaches and Empirical Evidence. Houndmills, Basingstoke und Hampshire: Palgrave Macmillan.
- Piattoni, Simona (2019) The Contribution of Regions to EU Democracy. In: Abels, Gabriele und Battke, Jan (Hrsg.) Regional Governance in the EU: Regions and the Future of Europe. Cheltenham, UK, Northampton, MA, USA: Edward Elgar.
- Piattoni, Simona und Schönlaue, Justus (2015) Shaping EU policy from below: EU democracy and the committee of the regions. Cheltenham: Edward Elgar.
- Poth-Mögele, Angelika (1993) Das Prinzip der „Partnerschaft“ in der Strukturpolitik der Europäischen Gemeinschaft. Dargestellt an den Beispielen Bayerns und Schottlands (Europäische Hochschulschriften, 226, Reihe 31, Politikwissenschaft). Frankfurt am Main [u. a.]: Lang.
- Powell, Walter W. (1990) Neither Market nor Hierarchy: Network Forms of Organization. In: Research on Organizational Behavior 12, S. 295–336.
- Powell, Walter W., Koput, Kenneth W. und Smith-Doerr, Laurel (1996) Interorganizational Collaboration and the Locus of Innovation: Networks of Learning in Biotechnology. In: Administrative Science Quarterly 41 (1996), 116–145.
- Provan, Keith, Fish, Amy und Sydow, Jörg (2007) Interorganisational Networks at the Network Level: Review of the Empirical Literature on Whole Networks. In: Journal of Management 33 (3), S. 479–516.
- Provan, Keith G. und Kenis, Patrick N. (2008) Modes of Network Governance: Structure, Management and Effectiveness. In: Journal of Public Administration and Theory 18 (2), S. 229–252.
- Provan, Keith G. und Lemaire, Robin H. (2012) Core Concepts and Key Ideas for Understanding Public Sector Organizational Networks: Using Research to Inform Scholarship and Practice. In: Public Administration Review 72 (5), S. 638–648.
- Provan, Keith G. und Milward, Briton H. (1995) A Preliminary Theory of Interorganizational Network Effectiveness: A Comparative Study of Four Community Mental Health Systems. In: Administrative Science Quarterly 40 (1).
- Provan, Keith G. und Milward, Brinton H. (2001) Do Networks Really Work? A Framework for Evaluating Public-Sector Organizational Networks. In: Public Administrative Review 61 (4).
- Provan, Keith G., Huang, Kun und Milward, Brinton H. (2009) The Evolution of Structural Embeddedness and Organizational Social Outcomes in a Centrally Governed Health and Human Service Network. In: Journal of Public Administration Research and Theory 19, S. 873–893.

- Raab, Jörg (2010) Netzwerke und Netzwerkanalyse in der Organisationsforschung. S. 575–586. In: Stegbauer, Christian und Häußler, Roger (Hrsg.) Handbuch Netzwerkforschung. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- Raab, Jörg und Kenis, Patrick (2009) Heading Toward a Society of Networks: Empirical Developments and Theoretical Challenges. In: *Journal of Management Inquiry* 18 (3), S. 198–210.
- Raab, Jörg, Mannak, Remco S. und Cambre, Bart (2013) Combining Structure, Governance and Context: A Configurational Approach to Network Effectiveness. In: *Journal of Public Administration Research and Theory* 25. S. 479–511.
- Raffaële, Vacca und McCarty, Christopher (2013) Cohesion and Segregation in Transnational Migrants' Networks: An Ego-network Approach to Transnationalism and Assimilation. Vortrag bei der Sunbelt XXXIII Konferenz am 21.–26. Mai 2013 in Hamburg, unveröffentlichte Konferenzdokumentation, S. 259f.
- Raschke, Joachim und Tils, Ralf (2010) Strategie in der Politikwissenschaft: Konturen eines neuen Forschungsfelds. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- Raschke, Joachim und Tils, Ralf (2013) Politische Strategie. Eine Grundlegung. 2. Auflage. Wiesbaden: Springer VS.
- Reinhardt, Viktoria (2012) Die Republik Moldau und die internationale Gebergemeinschaft. S. 394–403. In: Bochmann, Klaus, Dumbrava, Vasile, Müller, Dietmar und Reinhardt, Viktoria (Hrsg.) Die Republik Moldau. Republik Moldova. Ein Handbuch. Leipzig: Leipziger Universitätsverlag.
- Salomon, Lester M. und Anheier, Helmut K. (1999) Der Dritte Sektor. Aktuelle Trends. Eine Zusammenfassung. Gütersloh: Bertelsmann Stiftung.
- Sarcevic Jeftic, Nevenka und Karanovic Stojic, Edita (2012) Danube Strategy – Strategic Significance for Serbia. Belgrad: Institute of International Politics and Economics.
- Saz-Carranza, Angel (2012) Uniting Diverse Organizations: Managing Goal-Oriented Advocacy Networks. New York und London: Routledge.
- Scherb-Da Col, Johannes (2015) Lissabon-Strategie (Lissabon-Prozess), S. 639–643. In: Bergmann, Jan (Hrsg.) Handlexikon der Europäischen Union. 5. Auflage. Baden-Baden: Nomos.
- Scherer, Roland (2006) Regionale Innovationskoalitionen. Bedeutung und Erfolgsfaktoren von regionalen Governance-Systemen (Schriftenreihe des Instituts für öffentliche Dienstleistungen und Tourismus). Bern, Stuttgart und Wien.
- Schmidt, Susanne K. (2008) Mutual recognition as a new mode of governance. In: *Journal of European Public Policy Series*. London und New York: Routledge.
- Schneider, Andreas und Schmidpeter, René (2015) Corporate Social Responsibility: Verantwortungsvolle Unternehmensführung in Theorie und Praxis. 2. Auflage. Berlin und Heidelberg: Springer.
- Schneider, Volker (2012) Governance and Complexity. In: Levi-Faur, David (Hrsg.) *The Oxford Handbook of Governance*. Oxford und New York: Oxford University Press.
- Schneider, Volker (2015) Netzwerke und Relationalismus. S. 53–79. In: Gamper, Markus, Reschke, Linda und Düring, Marten (Hrsg.) Knoten und Kanten III:

- Soziale Netzwerkanalyse in Geschichts- und Politikforschung. Bielefeld: transkript.
- Schneider, Volker, Janning, Frank, Leitfeld, Philipp und Malang, Thomas (2009) Politiknetzwerke. Modelle, Anwendungen und Visualisierungen. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- Schymik, Carsten (2011) Modellversuch Makroregion. Die EU-Strategien für den Ostsee- und den Donaauraum. SWP Working Paper. Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik.
- Schymik, Carsten und Krumrey, Peer (2009) EU-Strategie für den Ostseeraum: Kerneuropa in der nördlichen Peripherie? Diskussionspapier der Forschungsgruppe EU-Integration, Stiftung Wissenschaft und Politik, Deutsches Institut für Internationale Politik und Sicherheit, 2009/05, März 2009. Berlin, https://www.swp-berlin.org/fileadmin/contents/products/arbeitspapiere/Diskussionspapier_KS_Gesamtentwurf03_final.pdf, zuletzt abgerufen am 20.07.2020.
- Sedelmeier, Ulrich (2015) Enlargement: Constituent Policy and Tool for External Governance. S. 407–435. In: Wallace, Helen, Pollack, Mark A. und Young, Alasdair R. (Hrsg.) Policy-Making in the European Union. 7. Auflage. Oxford: Oxford University Press.
- Seifarth, Katja (2007) Arts and Politics – A Contradiction? Bi-communal Artist Activities and the Significance of European Cultural Programmes and Projects in Cyprus. In: <http://luke.uni-frankfurt.de/lehrforschungsprojekte/neueeuropaer/wp/downloads/wp/AbschlussberichtKatja.pdf>, zuletzt abgerufen 01.10.2010.
- Sielker, Franziska (2016): A stakeholder-based EU Territorial Cooperation – the example of European macro-regions. In: European Planning Studies 24 (11), S. 1995–2013.
- Sielker, Franziska (2017) Macro-regional integration – new scales, spaces and governance for Europe?, <https://d-nb.info/1134953445/34>, zuletzt abgerufen am 20.12.2017.
- Sielker, Franziska (2017a) Governance der EU-Donauraumstrategie – Eine Analyse der Mehrwerte und Herausforderungen der makroregionalen Kooperation aus Sicht der Akteure. S. 73–94. In: Bos, Ellen, Griessler, Christina und Walsch, Christopher (Hrsg.) Die EU-Strategie für den Donaauraum auf dem Prüfstand. Erfahrungen und Perspektiven. Baden-Baden: Nomos.
- Sielker, Franziska und Chilla, Tobias (2015) Regionen als ‚Soft Spaces‘? Das neue EU-Instrument der makroregionalen Strategien. In: Kühne, Olaf und Weber, Florian (Hrsg.) Bausteine der Regionalentwicklung. Wiesbaden: Springer VS.
- Simms, Brendan (2016) Kampf um Vorherrschaft. Eine deutsche Geschichte Europas. 1453 bis heute. Pantheon-Ausgabe. München: Deutsche Verlags-Anstalt.
- Slaughter, Anne-Marie und Hale, Thomas (2010) Transgovernmental networks and multi-level governance. S. 358–369. In: Enderlein, Henrik, Wälti, Sonja und Zürn, Michael (Hrsg.) Handbook on Multi-Level Governance. Cheltenham und New York: Edward Elgar.
- Stavila, Ion (2012) Initiativen zur Lösung des Transnistrienkonfliktes. S. 404–421. In: Bochmann, Klaus, Dumbrava, Vasile, Müller, Dietmar und Reinhardt, Viktoria (Hrsg.) Die Republik Moldau. Republikc Moldova. Ein Handbuch. Leipzig: Leipziger Universitätsverlag.

- Steinhilber, Jochen (2012) Liberaler Intergouvernementalismus. S. 141–164. In: Bieling, Hans-Jürgen und Lerch, Marika (Hrsg.) Theorien der europäischen Integration. Wiesbaden: Springer VS.
- Stephenson, Paul (2014) Twenty years of multi-level governance: ‘Where does it come from? What is it? Where is it Going?’ In: *Journal of European Public Policy* 20 (6), S. 817–837.
- Stephenson, Paul (2016) The institutions and procedures of Cohesion policy. In: Piattoni, Simona und Polverari, Laura (Hrsg.) *Handbook on Cohesion Policy in the EU*. Cheltenham, UK, Northampton, MA, USA: Edward Elgar.
- Stratenschulte, Eckart D. (2011) Von der Ostsee in die Welt? – Schlussfolgerungen der Ostseestrategie für weitere makroregionale Strategien in Europa. S. 159–174. In: *Das europäische Meer. Die Ostsee als Handlungsraum (Europa-Analysen der Schriften der Europäischen Akademie Berlin)*. Berlin: Berliner Wissenschafts-Verlag.
- Straus, Florian (2010) Netzwerkkarten – Netzwerke sichtbar machen. S. 527–538. In: Stegbauer, Christian und Häußlering, Roger (Hrsg.) *Handbuch Netzwerkforschung*. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- Studinger, Philipp (2013) Wettrennen der Regionen nach Brüssel. Die Entwicklung der Regionalvertretungen. Wiesbaden: VS Springer.
- Surubaru, Neculai-Cristian (2017) Administrative and political embeddedness: how to improve institutional environments dealing with the management and implementation of EU Structural and Investment Funds? The experiences of new member states. S. 171–185. In: Bachtler, John, Berkowitz, Peter, Hardy, Sally und Muravska, Tatjana (Hrsg.) *EU Cohesion Policy: Reassessing performance and direction*. In: London und New York: Routledge.
- Suvarierol, Semin (2007) Beyond the myth of Nationality: A Study on the Networks of European Commission Officials. Dissertation, <http://dspace.library.uu.nl/handle/1874/24763> (zuletzt abgerufen am 20.01.2017)
- Sydow, Jörg (2000) Steuerung von und in Netzwerken – Perspektiven, Konzepte, vor allem aber offene Fragen. In: Sydow, Jörg und Windeler, Arnold (2000) *Steuerung von Netzwerken. Konzepte und Praktiken*. Opladen und Wiesbaden: Westdeutscher Verlag.
- Sydow, Jörg und Duschek, Stephan (2011) *Management interorganisationaler Beziehungen. Netzwerke – Cluster – Allianzen*. Stuttgart: Kohlhammer.
- Szabo, Septimiu-Rares (2017) The administrative capacity of the subnational level in implementing Cohesion Policy in Romania: lessons learnt and future recommendations. S. 241–252. In: Bachtler, John, Berkowitz, Peter, Hardy, Sally und Muravska, Tatjana (Hrsg.) *EU Cohesion Policy: Reassessing performance and direction*. London und New York: Routledge.
- Tan, Danielle (2014) The Greater Mekong Subregion programme: reflections for renewed paradigm of regionalism. In: *Asia Europe Journal* 12, S. 383–399.
- Then, Volker und Kehl, Konstantin (2012) Soziale Investitionen: ein konzeptioneller Entwurf. In: Anheier, Helmut K., Schröer, Andreas und Then, Volker (Hrsg.) *Soziale Investitionen. Interdisziplinäre Perspektiven*. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.

- Tholoniati, Luc (2010) The Career of the Open Method of Coordination: Lessons from a 'Soft' EU Instrument. In: *West European Politics* 33 (1), S. 93–117.
- Tömmel, Ingeborg (2014) *Das politische System der EU*. 4. Auflage. München: Oldenbourg.
- Tocci, Natalie (2017) *Framing the EU Global Strategy: A Stronger Europe in a Fragile World*. Cham: Palgrave Macmillan.
- Toepel, Kathleen (2014) Regionalpolitik. S. 235–240. In: Weidenfeld, Werner und Wessels, Wolfgang (Hrsg.) *Jahrbuch der Europäischen Integration 2014* (Institut für Europäische Politik). Baden-Baden: Nomos.
- Torfinn, Jacob (2007) Introduction: Democratic Network Governance. S. 1–24. In: Marcussen, Martin und Torfinn, Jacob (Hrsg.) *Democratic Network Governance in Europe*. Houndmills u. a.: Palgrave Macmillan.
- Torfinn, Jacob und Sorensen, Eva (2014) The European Debate on governance networks: Towards a new and viable paradigm? In: *Policy and Society* 33 (4), S. 329–344.
- Tortola, Pier Domenico (2017) Clarifying multilevel governance. In: *European Journal of Political Research* 56, S. 234–250.
- Trubek, David und Trubek, Louise (2005) Hard and Soft Law in the Construction of Social Europe: The Role of the Open Method of Co-ordination. In: *European Law Journal* 11 (3), S. 343–364.
- Turrini, Alex, Cristofoli, Daniela, Frosini, Francesca und Nasi, Greta (2010) Networking Literature about Determinants of Network Effectiveness. In: *Public Administration* 88 (2), S. 528–550.
- Urmersbach, Bruno (2020) Moldau: Bruttoinlandsprodukt (BIP) pro Kopf in jeweiligen Preisen von 1992 bis 2018 und Prognosen bis 2024. In: Statista, <https://de.statista.com/statistik/daten/studie/412111/umfrage/bruttoinlandsprodukt-bip-pro-kopf-in-moldau/>, zuletzt abgerufen am 07.04.2020.
- Van Raaij, D. (2006) Norms Network Members use: An Alternative Perspective for Indicating Network Success or Failure. In: *International Public Management Journal* 9 (3), S. 249–270.
- Verdun, Amy und Zeitlin, Jonathan (2018) Introduction: the European Semester as a new architecture of EU socioeconomic governance in theory and practice. In: *Journal of European Public Policy* 25 (3), S. 137–148.
- Vonhoff, Katja (2017) The participation and effects of interorganizational networks in the MRS framework: operational network cases in the context of EU Strategy for the Danube Region. S. 108–116. In: *Interact Programme* (Hrsg.) *Making the most of macro-regions*. Trends. Analysis. Recommendation, <http://www.interact-eu.net/library/publication-making-most-macro-regions/pageflip>, zuletzt abgerufen am 10.10.2019.
- Vonhoff, Katja und Sielker, Franziska (2015) The European Commission's evaluation of macro-regional strategies: An academic assessment. In: Sielker, Franziska und Vonhoff, Katja (Hrsg.) *Danube Strategy Research Network: Proceedings: Conference on the EU Strategy for the Danube Region: Challenges and Chances 2014–2020*, https://danube-region.eu/wp-content/uploads/2019/12/DSRN_Conference_Proceedings_2015.pdf, zuletzt abgerufen am 15.06.2016.

- Weishaupt, Timo J. (2014) The Social OMCs at Work: Identifying and Explaining Variations in National Use and Influence. S. 203–233. In: Barcevicus, Egidijus, Weishaupt, Timo J. und Zeitlin, Jonathan (Hrsg.) *Assessing the Open Method of Coordination: Institutional Design and National Influence of EU Social Policy Coordination*. Houndmills, Basingstoke und Hampshire: Palgrave Macmillan.
- Wettach-Zeitz, Tania (2008) *Ethnopolitische Konflikte und interreligiöser Dialog. Die Effektivität interreligiöser Konfliktmediationsprojekte analysiert am Beispiel der World Conference on Religion and Peace-Initiative in Bosnien-Herzegovina*. Stuttgart: Kohlhammer.
- Weyer, Johannes (2011) *Soziale Netzwerke. Konzepte und Methoden der sozialwissenschaftlichen Netzwerkforschung*. 2. Auflage. München: Oldenbourg.
- White, Harrison (1992) *Identity and control*. Princeton: Princeton University Press.
- White, Harrison (2008) *Identity and control: How social formations emerge*. 2. Auflage. Princeton: Princeton University Press.
- Wiener, Antje, Börzel, Tanja und Risse, Thomas (2019) *European Integration Theory*. 3. Auflage. Oxford: Oxford University Press.
- Wise, Mark (2016) The Atlantic Arc: A Macro-Region in the Making? S. 243–268. In: Gänzle, Stefan und Kern, Kristine (2016) *A ‘Macro-regional’ Europe in the Making. Theoretical Approaches and Empirical Evidences*. Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- Wohlfeld, Sarah (2016) Ein ungelöstes Versprechen: EU-Erweiterungspolitik im westlichen Balkan. S. 35–38. In: *Neue Gesellschaft/Frankfurter Hefte* 4/2016, https://www.frankfurter-hefte.de/media/Archiv/2016/Heft_04/PDF/2016-04_wohlfeld.pdf, zuletzt abgerufen am 05.09.2019.
- Wolf, Dieter (2012) Neo-Funktionalismus. S. 55–76. In: Bieling, Hans-Jürgen und Lerch, Marika (Hrsg.) *Theorien der europäischen Integration*. Wiesbaden: Springer VS.
- Wolf, Katharina (2015) Regionalpolitik. S. 817–820. In: Bergmann, Jan (Hrsg.) *Handlexikon der Europäischen Union*. 5. Auflage. Baden-Baden: Nomos.
- Wulf, Johann (2016) *Die Governance der Makro-Regionalen Strategie im Ostsee- und Donauraum: Eine Untersuchung der flexiblen Prozesse, funktionalen Strukturen und interagierenden Akteure mit besonderem Schwerpunkt auf die Wirkung des Instrumentes der territorialen Governance in den teilnehmenden deutschen Bundesländern (Schriften zu Mittel- und Osteuropa in der Europäischen Integration, Band 18)*. Hamburg: Dr. Kovač
- Wunsch, Natascha (2012) *Civil Society Organisations as Change Agents: Bottom-up Europeanisation in the Western Balkans*. In: Ratka, Edmund und Spaiser, Olga A. (Hrsg.) *Understanding European Neighbourhood Policies: Concepts, Actors, Perceptions*. Baden-Baden: Nomos.
- Yin, Robert K. (2003) *Application of Case Study Research (Applied Social Research Methods Series, 34)*. 2. Auflage. London und New Dehli: Sage.
- Zehavi, Amos (2012) New Governance and Policy Instruments: Are Governments Going “Soft”? S. 242–254. In: Levi-Faur, David (Hrsg.) *The Oxford Handbook of Governance*. Oxford und New York: Oxford University Press.

Zeitlin, Jonathan, Barcevicus, Egidijus und Weishaupt, Timo J. (2014) Institutional Design and National Influence of EU Social Policy Coordination: Advancing a Contradictory Debate. In: Barcevicus, Egidijus, Weishaupt, Timo J. und Zeitlin, Jonathan (Hrsg.) Assessing the Open Method of Coordination: Institutional Design and National Influence of EU Social Policy Coordination. Houndmills, Basingstoke und Hampshire: Palgrave Macmillan.

Primärquellen und Webseiten

Abl. (2014) Assoziierungsabkommen zwischen der Europäischen Union und der Europäischen Atomgemeinschaft und ihren Mitgliedsstaaten einerseits und der Republik Moldau andererseits. 30.8.2014. In: Amtsblatt der Europäischen Union, L 260/5–737.

ADA (2018) Austrian Development Agency. Projekte: Danube Connects. In: www.entwicklung.at, zuletzt abgerufen 12.12.2018.

AdR (2010) Stellungnahme des Ausschusses der Regionen zum Thema „Eine EU-Strategie für den Donaauraum“. 81. Plenartagung am 5./7. Oktober 2009, Dok.-Nr. 2010/C 79/01 im Amtsblatt der Europäischen Union. S. C79/1–6.

Arbeitsgemeinschaft Europäischer Grenzregionen (2019) Regionen, https://www.aebr.eu/de/mitglieder/mitglieder_regionsliste.php, zuletzt abgerufen am 03.06.2019.

Ast, Susanne (2014) Vortrag: Danube Transnational Programm (Donauprogramm). Stand der Programmierung und Erfahrungswerte aus der Programmperiode 2007–2013. Förderung transnationaler Kooperation in Europa. Auftaktveranstaltung zur neuen Förderperiode für INTERREG B-Programme. Stuttgart, 17. Juni 2014. In: <https://wm.baden-wuerttemberg.de>, zuletzt abgerufen am 20.08.2014.

Außenministerium der Republik Serbien (2020) www.mfa.gov.rs, zuletzt abgerufen am 10.07.2020.

Ausschuss der Regionen (2019) EGTC full list, <https://portal.cor.europa.eu/egtc/CoR/Activities/Pages/egtc-list.aspx>, zuletzt abgerufen am 03.06.2019.

Baden-Württemberg (2006) Abschlusserklärung zu der ersten Donau-Konferenz „Donau – Hauptstraße Europas vom 10./11. Oktober 2006 in der Vertretung des Landes Baden-Württemberg bei der EU in Brüssel, https://www.baden-wuerttemberg.de/fileadmin/redaktion/dateien/Altdaten/202/Donaukonferenz_Abschlusserklaerung.pdf, zuletzt abgerufen am 19.07.2020.

Baden-Württemberg (2009) Schlusserklärung des Donaugipfels am 6. Mai 2009 in Ulm. Die Donau – Fluss der europäischen Zukunft, <https://docplayer.org/77298950-Schlusserklaerung-des-donaugipfels-am-6-mai-2009-in-ulm.html>, zuletzt abgerufen am 19.07.2020.

Baden-Württemberg und Guvernului României (2016) Protocol of the VIIIth Meeting of the Joint Governmental Commission Baden-Wuerttemberg – Romania at Karlsruhe on 14th and 15th July 2016. Unveröffentlichte Draft Version 1.2 vom 13.06.2016.

Bayerisches Staatsministerium für Umwelt und Verbraucherschutz (2017) Lebensraum Bayrische Donau: Vielfalt schützen und nachhaltig nutzen. Masterplan zur

Entwicklung und Auswahl von Projekten zur Umsetzung der Europäischen Donaunraumstrategie in Bayern, https://www.stmuv.bayern.de/ministerium/eu/makroregionale/doc/masterplan_eu-donaunraumstrategie.pdf, zuletzt abgerufen am 12.02.2020.

- BDN (2013–2016) Interne Netzwerkprotokolle mit TeilnehmerInnenlisten des Brussels Danube Network. Unveröffentlichtes Dokument.
- BDN (2013) Internes Protokoll vom Netzwerktreffen am 25.10.2013. Unveröffentlichtes Dokument.
- BDN (2014). Internes Protokoll vom Netzwerktreffen am 21.03.2014. Unveröffentlichtes Dokument.
- BDN (2014a) Internes Protokoll vom Netzwerktreffen am 10.09.2014. Unveröffentlichtes Dokument.
- BDN (2014b) Internes Protokoll vom Netzwerktreffen am 24.10.2014. Unveröffentlichtes Dokument.
- BDN (2015) Internes Protokoll vom Netzwerktreffen am 22.05.2015. Unveröffentlichtes Dokument.
- BDN (2015a) Internes Protokoll vom Netzwerktreffen am 22.10.2015. Unveröffentlichtes Dokument.
- BDN (2016) Internes Protokoll vom Netzwerktreffen am 12.02.2016. Unveröffentlichtes Dokument.
- Beckmann-Dierkes, Norbert und Reikowski, Martin Maria (2020) Juni 2020. Länderbericht. Auslandsbüro Serbien: Parlamentswahlen in Serbien. Serbische Fortschrittspartei baut Mehrheit aus. Konrad Adenauer Stiftung, <https://www.kas.de/documents/252038/7938566/Parlamentswahlen+in+Serbien+2020.pdf/e90b4c7c-7a1e-3a56-96af-3019fac3ffc7?version=1.0&t=1592903337177>, zuletzt abgerufen am 12.10.2020.
- Belgrade Declaration (2017) Belgrade Declaration of the Participants of the International Conference on Sustainable Tourism Development in the Danube Region: New Perspectives. 29–30 June 2017, Belgrade, Republic of Serbia. In: www.danubec.org, zuletzt abgerufen am 12.10.2020.
- Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung (2018) Interreg. In: www.bbsr.de, zuletzt abgerufen am 17.10.2018.
- Bundesministerium für Wirtschaft und Energie (2014) Partnerschaftsvereinbarung zwischen Deutschland und der Europäischen Kommission für die Umsetzung der ESI-Fonds unter dem Gemeinsamen Strategischen Rahmen in der Förderperiode 2014 bis 2020. Teil 2: Kapitel 3 und 4. CCI Nr. 2014DE16M8PA001. Stand: 23. April 2014 (korrigierte Fassung des Dokuments vom 25. Februar 2014). In: www.bmwi.de, zuletzt abgerufen am 02.12.2019.
- BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN BW und SPD BW (2011) Der Wechsel beginnt. Koalitionsvertrag zwischen BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN und der SPD Baden-Württemberg, <https://www.gruene-bw.de/wp-content/uploads/2015/10/Koalitionsvertrag-Der-Wechsel-beginnt.pdf>, zuletzt abgerufen am 30.7.2020.
- BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN BW und CDU-Landesverband BW (2016) Baden-Württemberg gestalten: Verlässlich, nachhaltig, innovativ. Koalitionsvertrag zwischen BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN Baden-Württemberg und der CDU

- Baden-Württemberg 2016–2021, https://www.baden-wuerttemberg.de/fileadmin/redaktion/dateien/PDF/160509_Koalitionsvertrag_B-W_2016-2021_final.PDF, zuletzt abgerufen am 30.07.2020.
- BWS (2020) Baden-Württemberg Stiftung, <https://www.bwstiftung.de>, zuletzt abgerufen am 20.12.2020.
- Civil Society Forum (2020) Civil Society Forum Western Balkans, <https://wb-csf.eu>, zuletzt abgerufen am 12.10.2020.
- COCDR (2013) www.cocdr.com, zuletzt abgerufen am 12.11.2013.
- COR (2020) (Committee of the Regions) www.cor.europa.eu, zuletzt abgerufen am 12.10.2020.
- Croatian Parliament (2020) www.sabor.hr, zuletzt abgerufen am 12.10.2020.
- Danube-Inco.Net (2017) www.danube-inco.net, zuletzt abgerufen am 12.10.2017.
- Danube Strategy Point (2020) EU Strategy for the Danube Region (EUSDR): Implementation Report 2016–2018. In: www.danube-region.eu, zuletzt abgerufen am 28.02.2020.
- DCC (2010) Incorporation Act of the Association Danube Competence Centre. Unveröffentlichtes Dokument.
- DCC (2010a) Activity report – DCC 2010. Unveröffentlichtes Dokument.
- DCC (2014) Danube Competence Center – DCC – Quarterly Bulletin. February 2014. In: www.danubecc.org.
- DCC (2014a) Danube Competence Center – DCC – Quarterly Bulletin. July 2014, No. 7. In: www.danubecc.org.
- DCC (2016) Danube Competence Centre. In: <http://danubecc.org>, zuletzt abgerufen am 24.06.2020.
- DCC (2017) Danube Competence Centre. In: <http://danubecc.org>, zuletzt abgerufen am 24.06.2020.
- DCC (2020) Danube Competence Centre. In: <http://danubecc.org>, zuletzt abgerufen am 24.06.2020.
- DCC (2020a) Roman Emperors and Danube Wine Route. In: <https://romanemperorsroute.org/the-route/>, zuletzt abgerufen am 24.06.2020.
- DCC Newsletter (2014b) Danube Competence Center – DCC – Quarterly Bulletin. October 2014, No. 8. In: www.danubecc.org.
- Deutscher Bundestag (2012) Unterrichtung durch die Bundesregierung: Bundesbericht Forschung und Innovation. 17. Wahlperiode. Drucksache 17/980. 18.05.2012. In: <http://dipbt.bundestag.de/dip21.web/bt>.
- Deutscher Bundestag (2016) Unterrichtung durch die Bundesregierung: Bundesbericht Forschung und Innovation. 18. Wahlperiode. Drucksache 18/885. 20.05.2016. In: <http://dipbt.bundestag.de/dip21.web/bt>.
- DSP (2020) EU Strategy for the Danube Region (EUSDR): Implementation Report 2016–2018. In: www.danube-region.eu, zuletzt abgerufen am 15.03.2020
- DSSEC (2016) Danube Social Service and Education Cluster. Joint Position Paper. March 2016. In: https://socialngonetwork.eu/wp-content/uploads/2020/11/Position-Paper_V3_ML_compressed.pdf, zuletzt abgerufen am 12.02.2017.

- DTC (2017) Danube Transfer Centres. In: www.dtcnetwork.eu, zuletzt abgerufen am 12.05.2017.
- DTC (2017a) Flyer zum Danube Transfer Centres Network.
- DTC (2020) Danube Transfer Centres. In: www.dtcnetwork.eu, zuletzt abgerufen am 12.02.2020.
- DTP (2020) Interreg Danube Transnational Programme – A Stream of Cooperation, www.interreg-danube.eu, zuletzt abgerufen am 25.06.2020.
- Dühr, Stefanie (2013) The added value of macro-regional strategies from the perspective of spatial planning. S. 24–44. In: European Commission SWD 233 final: Commission Staff Working Document. Accompanying the document: Report from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions concerning the added value of macro-regional strategies. {COM(2013) 468 final}. In: http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docoffic/official/communic/baltic/swd_added_value_macro_region_strategy_en.pdf, zuletzt abgerufen am 19.07.2014.
- Dunube Strategy (2020) <http://dunavskastregija.rs>, zuletzt abgerufen am 12.12.2020.
- EEAS (2016) Shared Vision, Common Action: A Stronger Europe. A Global Strategy for the European Union’s Foreign and Security Policy. European External Action Service, http://eeas.europa.eu/archives/docs/top_stories/pdf/eugs_review_web.pdf, zuletzt abgerufen am 17.05.2019.
- EESC (2019) 7th Western Balkans Civil Society Forum, <https://www.eesc.europa.eu/en/agenda/our-events/events/7th-western-balkans-civil-society-forum>, zuletzt abgerufen am 10.09.2019.
- EESC (2010) Opinion of the European Economic and Social Committee on the European Union strategy for the Danube region. ECO/277 Danube Strategy. Brussels, 16 September 2010. In: <https://www.eesc.europa.eu>, zuletzt abgerufen am 10.09.2019.
- EESC (2013) Opinion of the European Economic and Social Committee on the Report from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions concerning the added value of macro-regional strategies. COM(2013) 468 final. ECO/351 Evaluation of macro-regional strategies. Brussels, 16 October 2013. In: <https://www.eesc.europa.eu>, zuletzt abgerufen am 10.09.2019.
- EESC (2015) Opinion of the European Economic and Social Committee on a proposal to map macro-regional strategies across Europe (own initiative-opinion). ECO/362 Macro-regional strategies across Europe. Brussels 18 February 2015. In: <https://www.eesc.europa.eu>, zuletzt abgerufen am 10.09.2019.
- EESC (2019) Opinion of the European Economic and Social Committee Towards a better economic convergence and competitiveness within macro-regions, such as the European Strategy for the Danube region – the role of transnational clusters. ECO/479. Economic convergence and competitiveness within EU macro-regions – transnational clusters. Brussels, 19.06.2019. In: <https://www.eesc.europa.eu>, zuletzt abgerufen am 20.06.2020.
- EFRE Bayern (2018) Start Transnational! In: www.efre-bayern.de, zuletzt abgerufen am 17.10.2018.

- ESF Baden-Württemberg (2019) Europäischer Sozialfonds: Investitionen in Wachstum und Beschäftigung. Förderaufruf des Ministeriums für Wirtschaft, Arbeit und Wohnungsbau Baden-Württemberg: Betriebliches Gesundheitsmanagement: Service- und Vernetzungsstellen. In: www.esf-bw.de, zuletzt abgerufen am 15.03.2019.
- ESF Baden-Württemberg (2016) Treffen der ESF-Verwaltungsbehörden aus dem Donauraum. Newsletter September 2016. In: www.esf-bw.de, zuletzt abgerufen 15.7.2017.
- EU-2020-Strategie (o. J.) Webseite, http://ec.europa.eu/europe2020/who-does-what/stakeholders/index_de.htm, zuletzt abgerufen am 02.02.2015.
- Euronews (2020) Moldau: Maia Sandu legt Amtseid ab. 24.12.2020, <https://de.euronews.com/2020/12/24/moldau-maia-sandu-legt-amtseid-ab>, zuletzt abgerufen am 24.12.2020.
- Europäische Kommission (2001) Das Weißbuch „Europäisches Regieren“. Mitteilung der Kommission vom 25. Juli 2001 „Europäisches Regieren – Ein Weißbuch“ KOM(2001) 428 endgültig, Amtsblatt C 287 vom 12.10.2001, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/?uri=LEGISSUM%3A110109>, zuletzt abgerufen am 20.12.2017.
- Europäische Kommission (2008) Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den Rat, den Ausschuss der Regionen und den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss. Grünbuch zum territorialen Zusammenhalt. Territoriale Vielfalt als Stärke. Brüssel, den 6.10.2008. KOM(2008) 616 endgültig, http://ec.europa.eu/regional_policy/archive/consultation/terco/paper_terco_de.pdf, zuletzt abgerufen am 30.01.2017.
- Europäische Kommission (2009): Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den Rat, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen. Strategie der Europäischen Union für den Ostseeraum. KOM(2009) 248 endgültig, <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2009:0248:FIN:de:PDF>, zuletzt abgerufen am 01.11.2012.
- Europäische Kommission (2010) Mitteilung der Europäischen Kommission an das Europäische Parlament, den Rat, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen: Strategie der Europäischen Union für den Donauraum. KOM(2010) 715 endgültig, 08.12.2010, Brüssel, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/PDF/?uri=CELEX:52010DC0715&from=DE>, zuletzt abgerufen am 01.11.2012.
- Europäische Kommission (2010a): Aktionsplan. Begleitdokument zur Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den Rat, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen. Strategie der Europäischen Union für den Donauraum. KOM(2010) 715 endgültig, http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docoffic/official/communic/danube/action_plan_danube_de.pdf, zuletzt abgerufen am 01.11.2012.
- Europäische Kommission (2010b) Mitteilung der Kommission. Europa 2020: Eine Strategie für intelligentes, nachhaltiges und integratives Wachstum, Brüssel. 3.3.2010. KOM(2010) 2020 endgültig, <http://ec.europa.eu/eu2020/pdf/COMPLET%20%20DE%20SG-2010-80021-06-00-DE-TRA-00.pdf>, zuletzt abgerufen am 17.05.2019.

- Europäische Kommission (2011) Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den Rat, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen. Lebensversicherung und Naturkapital: Eine Biodiversitätsstrategie der EU für das Jahr 2020. KOM(2011) 244 endgültig. Brüssel, den 3.5.2011, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/PDF/?uri=CELEX:52011DC0244&from=EN>, zuletzt abgerufen am 17.05.2019.
- Europäische Kommission (2011a) Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den Rat, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen. EU-Rahmen für nationale Strategien zur Integration der Roma bis 2020. KOM(2011) 173 endgültig. Brüssel, den 5.4.2011, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/PDF/?uri=CELEX:52011DC0173&from=EN>, zuletzt abgerufen am 17.05.2019.
- Europäische Kommission (2013) Bericht der Kommission an das Europäische Parlament, den Rat, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen zur Strategie der Europäischen Union im Donauraum. Brüssel, den 8.4.2013. 181 final, <http://ec.europa.eu/transparency/regdoc/rep/1/2013/DE/1-2013-181-DE-F1-1.Pdf>, zuletzt abgerufen am 17.05.2019.
- Europäische Kommission (2013a) Bericht der Kommission an das Europäische Parlament, den Rat, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen zum Mehrwert makroregionaler Strategien. Brüssel, den 27.6.2013. 468 final, http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docoffic/official/communic/baltic/com_added_value_macro_region_strategy_de.pdf, zuletzt abgerufen am 17.05.2019.
- Europäische Kommission (2014): Bericht der Kommission an das Europäische Parlament, den Rat, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen zur Governance makroregionaler Strategien. COM (2014) 284 final. Brüssel, den 20.5.2014, http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/cooperate/macro_region_strategy/pdf/gov_macro_strat_de.pdf, zuletzt abgerufen am 17.05.2019.
- Europäische Kommission (2014a) Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den Rat, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen zur Strategie der Europäischen Union für die Region Adria-Ionisches Meer. COM(2014) 357 final. Brüssel, den 17.6.2014, https://ec.europa.eu/regional_policy/sources/cooperate/macro_region_strategy/pdf/report_imlem_macro_region_strategy_de.pdf, zuletzt abgerufen am 17.05.2019.
- Europäische Kommission (2015) Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den Rat, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen zu einer Strategie der Europäischen Kommission für den Alpenraum. COM(2015) 366 final. Brüssel, den 28.7.2015, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/PDF/?uri=CELEX:52015DC0366&from=DE>, zuletzt abgerufen am 17.05.2019.
- Europäische Kommission (2016) Bericht der Kommission an das Europäische Parlament, den Rat, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen zur Durchführung makroregionaler Strategien der EU. Brüssel, 16.12.2016. KOM(2016) 805 final, http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/cooperate/macro_region_strategy/pdf/report_imlem_macro_region_strategy_de.pdf, zuletzt abgerufen am 17.05.2019.

- Europäische Kommission (2017) Meine Region, mein Europa, unsere Zukunft. Siebter Bericht über den wirtschaftlichen, sozialen und territorialen Zusammenhalt. Generaldirektion Regionalpolitik und Stadtentwicklung. September 2017, https://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docoffic/official/reports/cohesion7/7cr_de.pdf, zuletzt abgerufen am 17.05.2019.
- Europäische Kommission (2017a) Pressemitteilung: Vertragsverletzungsverfahren gegen Ungarn wegen NGO-Gesetz und Hochschulgesetz, https://ec.europa.eu/germany/news/20171004-vertragsverletzungsverfahren-ungarn_de, zuletzt abgerufen am 05.09.2019.
- Europäische Kommission (2018) Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den Rat, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen. Beteiligung, Begegnung und Befähigung: eine neue EU-Strategie für junge Menschen. COM(2018) 269 final. Brüssel, den 22.5.2018, <http://ec.europa.eu/transparency/regdoc/rep/1/2018/DE/COM-2018-269-F1-DE-MAIN-PART-1.PDF>, zuletzt abgerufen am 17.05.2019.
- Europäische Kommission (2018a) Vorschlag für eine VERORDNUNG DES EUROPÄISCHEN PARLAMENTS UND DES RATES über einen Mechanismus zur Überwindung rechtlicher und administrativer Hindernisse in einem grenzübergreifenden Kontext. Straßburg, den 29.5.2018 COM(2018) 373 final 2018/0198 (COD), <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/PDF/?uri=CELEX:52018PC0373&from=DE>, zuletzt abgerufen am 17.05.2019.
- Europäische Kommission (2018b) Vorschlag für eine VERORDNUNG DES EUROPÄISCHEN PARLAMENTS UND DES RATES über besondere Bestimmungen für das aus dem Europäischen Fonds für regionale Entwicklung sowie aus Finanzierungsinstrumenten für das auswärtige Handeln unterstützte Ziel „Europäische territoriale Zusammenarbeit“ (Interreg). Straßburg, den 29.5.2018 COM(2018) 374 final 2018/0199 (COD), https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/budget-may2018-specific-provisions_de.pdf, zuletzt abgerufen am 17.05.2019.
- Europäische Kommission (2018c) Vorschlag für eine VERORDNUNG DES EUROPÄISCHEN PARLAMENTS UND DES RATES mit gemeinsamen Bestimmungen für den Europäischen Fonds für regionale Entwicklung, den Europäischen Sozialfonds Plus, den Kohäsionsfonds und den Europäischen Meeres- und Fischereifonds sowie mit den Haushaltsvorschriften für diese Fonds und für den Asyl- und Migrationsfonds, den Fonds für die innere Sicherheit und das Instrument für Grenzmanagement und Visa. Straßburg, den 29.5.2018 COM (2018) 375 final. 2018/0196 (COD), <http://ec.europa.eu/transparency/regdoc/rep/1/2018/DE/COM-2018-375-F1-DE-MAIN-PART-1.PDF>, zuletzt abgerufen am 17.05.2019.
- Europäische Kommission (2018d) Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den Rat, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen. Eine glaubwürdige Erweiterungsperspektive für und ein verstärktes Engagement der EU gegenüber dem westlichen Balkan. Straßburg, den 6.2.2018 COM(2018) 65 final, https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/communication-credible-enlargement-perspective-western-balkans_de.pdf, zuletzt abgerufen am 10.09.2019.
- Europäische Kommission (2019) Bericht der Kommission an das Europäische Parlament, den Rat, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den

- Ausschuss der Regionen zur Durchführung makroregionaler Strategien der EU. COM(2019) 21 final. Brüssel, den 29.1.2019, <http://ec.europa.eu/transparency/regdoc/rep/1/2019/DE/COM-2019-21-F1-DE-MAIN-PART-1.PDF>, zuletzt abgerufen am 17.05.2019.
- Europäische Kommission (2019a) Pressemitteilung: Kommission unternimmt neue Schritte zum Schutz polnischer Richter vor politischer Kontrolle, https://ec.europa.eu/germany/news/20190717-schutz-polnischer-richter_de, zuletzt abgerufen am 05.09.2019.
- Europäischer Rat (2019) Agenda der EU-Führungsspitzen. Strategische Agenda 2019–2024 – Überblick. 9. Mai 2019, https://www.consilium.europa.eu/media/39289/de_leaders-agenda-note-on-strategic-agenda-2019-2024-0519.pdf, zuletzt abgerufen am 17.05.2019.
- Europäisches Parlament (2007) Entschließung des Europäischen Parlaments vom 04. September 2007 zu rechtlichen und institutionellen Auswirkungen der Verwendung von nicht zwingenden Rechtsinstrumenten („soft law“) (2007/2028(INI)), P6_TA(2007)0366, <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+TA+P6-TA-2007-0366+0+DOC+XML+V0//DE>.
- Europäisches Parlament (2019) The Western Balkans, <https://www.europarl.europa.eu/factsheets/en/sheet/168/the-western-balkans>, zuletzt abgerufen am 10.09.2019.
- Europäisches Parlament (2020) Tourismus, <https://www.europarl.europa.eu/factsheets/de/sheet/126/tourism>, zuletzt abgerufen am 22.02.2020.
- Europäisches Parlament, Rat, Kommission (2017) Europäische Säule sozialer Rechte. Das Europäische Parlament, der Rat und die Kommission proklamieren feierlich den nachstehenden Text als europäische Säule sozialer Rechte, https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/social-summit-european-pillar-social-rights-booklet_de.pdf, zuletzt abgerufen am 17.05.2019.
- European Council (2009) Brussels European Council Presidency Conclusions of 18/19 June 2009. Brussels, 10 July 2009, 11225/2/09, REV 2, CONCL 2, https://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/ec/108622.pdf, zuletzt abgerufen am 01.05.2018.
- European Council (2011) European Council Conclusion of 23/24 June 2011, S. 13. Brussels, 24 June 2011. EUCO23/11, CO EUR 14, CONCL 4, <http://register.consilium.europa.eu/doc/srv?l=EN&f=ST%2023%202011%20INIT>, zuletzt abgerufen am 01.05.2018.
- European Commission (2013) Commission Staff Working Document. Accompanying document. Report from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions concerning the added value of macro-regional strategies. Brussels, 27.6.2013 final, https://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docoffic/official/communic/baltic/com_added_value_macro_region_strategy_en.pdf, zuletzt abgerufen am 17.05.2019.
- European Commission (2015) Trade for all. Towards more responsible trade and investment policy, http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2015/october/tradoc_153846.pdf, zuletzt abgerufen am 17.05.2019.

- European Commission (2015a) Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions. EU Enlargement Strategy. Brussels, 10.11.2015 COM(2015) 611 final, https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:8a8ef5e8-99a0-11e5-b3b7-01aa75ed71a1.0012.02/DOC_1&format=PDF, zuletzt abgerufen am 10.09.2019.
- European Commission (2016) Commission Staff Working Document. Accompanying document. Report from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions on the implementation of EU macro-regional strategies. Brussels, 16.12.2016. 443 final, http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/cooperate/macro_region_strategy/pdf/swd_implem_macro_region_strategy_en.pdf, zuletzt abgerufen am 17.04.2019.
- European Commission (2016a) Danube Region Strategy: Success Stories. In: https://ec.europa.eu/regional_policy/sources/cooperate/danube/documents/eusdr_success_stories_en.pdf, zuletzt abgerufen am 17.04.2019.
- European Commission (2017) Study on Macroregional Strategies and their Links with the Cohesion Policy. Final Report. November 2017, https://ec.europa.eu/regional_policy/sources/cooperate/macro_region_strategy/pdf/mrs_links_cohesion_policy.pdf, zuletzt abgerufen am 17.04.2019.
- European Commission (2018) Commission Staff Working Document. Country Report Germany 2018. Including an In-Depth Review on the prevention and correction of macroeconomic imbalances. Accompanying the document Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Central Bank and the Eurogroup. 2018 European Semester: Assessment of progress on structural reforms, prevention and correction of macroeconomic imbalances, and results of in-depth reviews under Regulation (EU) No 1176/2011. SWD(2018) 204 final. Brussels, 7.3.2018, <https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/2018-european-semester-country-report-germany-en.pdf>, zuletzt abgerufen am 17.05.2019.
- European Commission (2018a) EaP Eastern Partnership. 20 Deliverables for 2020: State of Play in 2018, https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/sites/near/files/eap_generic_factsheet_eng_web.pdf, zuletzt abgerufen am 15.06.2019.
- European Commission (2018b) Proposal for a REGULATION OF THE EUROPEAN PARLIAMENT AND OF THE COUNCIL establishing the Instrument for Pre-accession Assistance (IPA III). Brussels, 14.6.2018 COM(2018) 465 final, https://ec.europa.eu/info/law/better-regulation/initiatives/com-2018-465_en, zuletzt abgerufen am 10.09.2019.
- European Commission (2018c) Proposal for a REGULATION OF THE EUROPEAN PARLIAMENT AND OF THE COUNCIL establishing Neighbourhood, Development and International Cooperation Instrument. Brussels, 14.6.2018 COM(2018) 460 final, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=COM%3A2018%3A460%3AFIN>, zuletzt abgerufen am 10.09.2019.
- European Commission (2019) Europe in May 2019. Preparing for a more united, stronger and more democratic Union in an increasingly uncertain world. The European Commission's contribution to the informal EU27 leaders' meeting in Sibiu (Romania) on 9 May 2019, <https://ec.europa.eu/commission/sites/beta->

- political/files/euco_sibiu_communication_en.pdf, zuletzt abgerufen am 17.05.2019.
- European Commission (2019a) “How priorities are set”, https://ec.europa.eu/info/strategy/priorities-and-goals/how-priorities-are-set_en, zuletzt abgerufen am 06.05.2019.
- European Commission (2019b) Commission Staff Working Document. Accompanying the document. Report from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions on the implementation of EU macro-regional strategies. SWD(2019) 6 final. Brussels, 29.1.2019, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52019SC0006&from=EN>, zuletzt abgerufen am 17.05.2019.
- European Commission (2019c) Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions 2019 Communication on EU Enlargement Policy (incl. Annex). Brussels, 29.5.2019 COM(2019) 260 final, <https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/sites/near/files/20190529-communication-on-eu-enlargement-policy.pdf>, zuletzt abgerufen am 10.09.2019.
- European Commission (2019d) Better Regulation, https://ec.europa.eu/info/law/law-making-process/planning-and-proposing-law/better-regulation-why-and-how_en#cooperation, zuletzt abgerufen am 16.12.2019.
- European Commission (2019e) Interreg: European Territorial Cooperation, https://ec.europa.eu/regional_policy/de/policy/cooperation/european-territorial/, zuletzt abgerufen am 30.06.2019.
- European Commission (2019f) ESI Funds Data, <https://cohesiondata.ec.europa.eu>, zuletzt abgerufen am 29.06.2019.
- European Commission (2020) Commission Staff Working Document Action Plan replacing Staff Working Document SEC(2010) 1489 final accompanying the Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions: European Union Strategy for the Danube Region. Brussels, 6.4.2020, SWD(2020) 59 final, <https://danube-region.eu/wp-content/uploads/2020/04/EUSDR-ACTION-PLAN-SWD202059-final-1.pdf>, zuletzt abgerufen am 20.05.2020.
- European Commission (2020a) COMMISSION STAFF WORKING DOCUMENT. Serbia 2020 Report. Accompanying the Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions 2020 Communication on EU Enlargement Policy. Brussels, 6.10.2020 SWD(2020) 352 final, https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/sites/near/files/serbia_report_2020.pdf, zuletzt abgerufen am 12.12.2020.
- European Commission (2020b) About the Competence Centre on Technology Transfer, https://knowledge4policy.ec.europa.eu/technology-transfer/about_en, zuletzt abgerufen am 12.02.2020.
- European Commission (2020c) Tourismus, https://ec.europa.eu/growth/sectors/tourism_en, zuletzt abgerufen am 12.02.2020.

- European Commission und High Representative of the Union for Foreign Affairs and Security Policy (2018) Joint Staff Working Document: Association Implementation Report on Moldova. Brussels, 3.4.2018 SWD(2018) 94 final, https://eeas.europa.eu/sites/eeas/files/association_implementation_report_on_moldova.pdf, zuletzt abgerufen am 12.02.2020.
- European Commission und High Representative of the Union for Foreign Affairs and Security Policy (2018) Joint Staff Working Document. Association Implementation Report on Moldova. Brussels, 11.9.2019 SWD(2019) 325 final, https://www.consilium.europa.eu/media/40700/swd_2019_325_fl_joint_staff_working_paper_en_v10_p1_1045191.pdf, zuletzt abgerufen am 10.10.2020.
- European Council (2011) European Council Conclusions, Brussels, 23/24 June 2011. In: www.consilium.europa.eu, zuletzt abgerufen am 25.03.2015.
- European Parliament (2015) New Role of Macro-Regions in European Territorial Cooperation. Study – Part I, [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2015/540349/IPOL_STU\(2015\)540349_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2015/540349/IPOL_STU(2015)540349_EN.pdf), und Anlagen: [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2015/540349/IPOL_STU\(2015\)540349\(ANN01\)_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2015/540349/IPOL_STU(2015)540349(ANN01)_EN.pdf), zuletzt abgerufen am 10.09.2019.
- European Parliament (2018) European Parliament resolution of 16 January 2018 on the implementation of EU macro-regional strategies (2017/2040(INI)), P8_TA(2018)0002, https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-8-2018-0002_EN.html.
- EUROSTAT (2019) NUTS – Systematik der Gebietseinheiten für die Statistik, <https://ec.europa.eu/eurostat/de/web/nuts/national-structures-eu>, zuletzt abgerufen am 15.05.2019.
- EUROSTAT (2020) Hauptaggregate des BIP pro Kopf, https://appsso.eurostat.ec.europa.eu/nui/show.do?dataset=nama_10_pc&lang=de, zuletzt abgerufen am 07.04.2020.
- Euro Vienna und City of Vienna (2020) Euro Access Macro Regions. In: www.euro-access.eu, zuletzt abgerufen am 18.09.2020.
- EUSDR (2012) EU Strategy for the Danube Region: List of targets. Stand 2012–2015.
- EUSDR (2016) Targets: List of EUSDR targets. In: www.danube-region.eu, zuletzt abgerufen am 13.08.2017.
- EUSDR (2020) EUSDR: Implementation Reports. In: www.danube-region.eu, zuletzt abgerufen am 18.11.2020.
- Four Motors for Europe (2019) <http://www.4motors.eu/en/>, zuletzt abgerufen am 05.07.2019.
- Gligorijevic, Jovana (2011) Danube Floating Conference Proceedings: Views, Suggestions, Results. Konferenzdokumentation.
- Greavu, Stefana (2015) South East Europe Regional Cooperation in the Context of the EU Macro-regional Strategies with a Focus on the EUSDR. S. 41–48. In: Busek, Erhard (Hrsg.) Der Donauraum. Zeitschrift des Institutes für den Donauraum und Mitteleuropa 55 (1–2): Die EUSDR: Potential gegen die Krisen im Donauraum? Wien: Böhlau.
- GtZ (2012) Gesellschaft für technische Zusammenarbeit. Regionalvorhaben zum Aufbau eines Donaukompetenzzentrums, <http://www.gtz.de/de/weltweit/euro>

pa-kaukasus-zentralasien/serbien-montenegro/34374.htm, zuletzt abgerufen am 12.04.2012.

Guvernului României (2013) Nr. 08/2013 Hotare privind functionarea structurii nationale coordinare a implementarii Strategiei Uniunii Europene pentru Regiunea Dunarii. In: <http://legislatie.just.ro/>, zuletzt abgerufen am 20.10.2020.

Guvernului României (2018) Nr. 462/2018. NOTĂ DE FUNDAMENTARE la Hotărârea Guvernului privind funcționarea sistemului de coordonare la nivel național a implementării Strategiei Uniunii Europene pentru Regiunea Dunării. Secțiunea 1: Titlul proiectului de act normativ Hotărârea Guvernului privind funcționarea sistemului de coordonare la nivel național a implementării Strategiei Uniunii Europene pentru Regiunea Dunării. In: <http://suerd.gov.ro/ro/>, zuletzt abgerufen am 20.10.2020.

Hahn, Johannes (2011) EU Strategy for the Danube Region: Guidance to the Priority Area Coordinators. Brief von Kommissar Hahn an die PBK der EUSDR im März 2011. Unveröffentlichtes Dokument.

ICPDR (2020) International Commission for the Protection of the Danube River. In: www.icpdr.org, zuletzt abgerufen am 25.06.2020.

INTERACT (2017) Embedding macro-regional strategies: Cooperation methods and tools to embed macro-regional strategies for the Danube and Adriatic-Ionian regions into EU funding programmes. June 2017, <https://www.danube-capacity-cooperation.eu/news/embedding-macro-regional-strategies-in-eu-funding>, zuletzt abgerufen am 27.06.2019.

INTERACT (2017a) Added value of macro-regional strategies. Project and programme perspective. Final Report of the study. February 2017, <http://www.interact-eu.net/library#1194-report-added-value-macro-regional-strategies-projects-and-programmes>, zuletzt abgerufen am 27.06.2019.

Interreg (2019) Was ist Interreg?, <https://www.interreg.de/INTERREG2014/DE/Interreg/WasistINTERREG/wasistinterreg-node.html>, zuletzt abgerufen am 03.06.2019.

INTERREG DTP, Metis und multicontact (2018) Final Evaluation Report prepared by Metis GmbH and MultiConsulting Kft. Operational Evaluation of the Danube Transnational Programme. 17. August 2018, <http://www.interreg-danube.eu/uploads/media/default/0001/21/f47b29e8df5ea77083365b5d76613a9b323b4abb.pdf>, zuletzt abgerufen am 20.04.2020.

Joksimovic, Jadranka (2020) J. Joksimovic with Danube region ministers on EUSDR, <https://www.mei.gov.rs/eng/news/1317/189/335/details/j-joksimovic-with-danube-region-ministers-on-eusdr/>, zuletzt abgerufen am 29.12.2020.

Juncker, Jean-Claude (2015) Ein neuer Start für Europa: Meine Agenda für Jobs, Wachstum, Fairness und demokratischen Wandel. Politische Leitlinien für die nächste Europäische Kommission. Rede zur Eröffnung der Plenartagung des Europäischen Parlaments. Jean-Claude Juncker, Kandidat für das Amt des Präsidenten der Europäischen Kommission. Straßburg, 15. Juli 2014, https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/juncker-political-guidelines-speech_de_1.pdf, zuletzt abgerufen am 17.5.19.

- Juncker, Jean-Claude (2017) Präsident Jean-Claude Juncker. Rede zur Lage der Union 2017. 13.9.2017 in Brüssel, https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/de/SPEECH_17_3165, zuletzt abgerufen am 20.02.2019.
- Juncker, Jean-Claude (2017) Rede zur Lage der Union 2017. Rede von Jean-Claude Juncker, Präsident der Europäischen Kommission, 13. September 2017, https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/state-union-2017-brochure_de.pdf, zuletzt abgerufen am 29.12.2017.
- Landesregierung Baden-Württemberg (2018) Erweiterung der Landesvertretung, <https://www.baden-wuerttemberg.de/de/service/presse/pressemitteilung/pid/erweiterung-der-landesvertretung-in-bruessel/>, zuletzt abgerufen am 07.07.2020.
- Landtag von Baden-Württemberg (2011) Mitteilung der Landesregierung. Unterrichtung des Landtags in EU-Angelegenheiten; – Vorhaben von herausragender politischer Bedeutung – Strategie der Europäischen Union für den Donauraum. 14. Wahlperiode. Drucksache 14/7525. 25.1.2011. In: www.landtag-bw.de, zuletzt abgerufen am 12.06.2019.
- Landtag von Baden-Württemberg (2015) Mitteilung der Landesregierung. Bericht über aktuelle europapolitische Themen. 15. Wahlperiode. Drucksache 15/6363. 20.1.2015. In: www.landtag-bw.de, zuletzt abgerufen am 12.06.2019.
- Landtag von Baden-Württemberg (2015a) Mitteilung der Landesregierung. Bericht über aktuelle europapolitische Themen. 15. Wahlperiode. Drucksache 15/6719. 9.4.2015. In: www.landtag-bw.de, zuletzt abgerufen am 12.06.2019.
- Landtag von Baden-Württemberg (2015b) Mitteilung der Landesregierung. Bericht über aktuelle europapolitische Themen. 15. Wahlperiode. Drucksache 15/7122. 6.7.2015. In: www.landtag-bw.de, zuletzt abgerufen am 12.06.2019.
- Landtag von Baden-Württemberg (2016) Mitteilung der Landesregierung. Bericht über aktuelle europapolitische Themen. 15. Wahlperiode. Drucksache 15/8112. 13.4.2016. In: www.landtag-bw.de, zuletzt abgerufen am 12.06.2019.
- Landtag von Baden-Württemberg (2017) Mitteilung der Landesregierung. Bericht über aktuelle europapolitische Themen. 16. Wahlperiode. Drucksache 16/1624. 14.2.2017. In: www.landtag-bw.de, zuletzt abgerufen am 12.06.2019.
- Landtag von Baden-Württemberg (2018) Präsidentin besucht die autonome Provinz Vojvodina, <https://www.landtag-bw.de/home/aktuelles/begegnungen/2018/oktober/2018-10-05.html>, zuletzt abgerufen am 15.11.2018.
- Landtag von Baden-Württemberg (2019) Mitteilung der Landesregierung. Bericht über aktuelle europapolitische Themen. 16. Wahlperiode. Drucksache 16/6193. 2.5.2019. In: www.landtag-bw.de, zuletzt abgerufen am 12.12.2019.
- Landtag von Baden-Württemberg (2019a) Mitteilung der Landesregierung. Bericht über aktuelle europapolitische Themen. 16. Wahlperiode. Drucksache 16/7153. 23.10.2019. In: www.landtag-bw.de, zuletzt abgerufen am 12.12.2019.
- Löffler, Roland und Petanovitsch, Alexander (2019) People and Skills. Danube Region Monitor, <https://peopleandskills.danube-region.eu/wp-content/uploads/sites/11/Danube-Region-Monitor.pdf>, zuletzt abgerufen am 15.01.2020.
- Macron, Emmanuel (2017) Rede von Staatspräsident Macron an der Sorbonne in Paris am 26.9.2017. Initiative für Europa. Deutsche Übersetzung über <https://de.ambafrance.org/Initiative-fur-Europa-Die-Rede-von-Staatsprasident-Macron-im-Wortlaut>, zuletzt abgerufen am 20.02.2020.

- Metis (2011) Final Report: Analysis of needs for financial instruments in the EU Strategy for the Danube Region (EUSDR), https://danube-region.eu/2012/01/publication-of-the-study-on-the-needs-for-financial-instruments-in-the-eusdr/images/olddocs/FinalReport_09_01_2012.pdf, zuletzt zugegriffen am 10.03.2016.
- Metis (2017) Review Report: The efficiency, performance and effectiveness of the Danube Strategy Point's work in the years 2015 and 2016. Producing a review on the Activity of the Danube Strategy Point (DSP) LZBW-2016-0101. Unveröffentlichtes Dokument vom 26.05.2017.
- Metis (2017a) An embedding of the EUSDR and EUSAIR into 23 EU funding programmes from the ESIF, IPA II and ENI. Summary Analysis. Cooperation methods and tools applied by EU funding programmes to support implementation of the EU Strategy for the Danube Region. Vienna, March 2017. Unveröffentlichtes Dokument.
- Metis (2019) Evaluation of the effectiveness, communication and stakeholder involvement of the EUSDR, 17.06.2019, https://danube-region.eu/wp-content/uploads/2019/12/EUSDR_OperationalEvaluation_2019.pdf, abgerufen am 30.08.2019.
- Ministerium für Arbeit und Sozialordnung, Familie, Frauen und Senioren Baden-Württemberg und Europäische Donau-Akademie (2012) 1. Donau-Gesundheits-Konferenz. 9./10. Juli 2012. Ulm, Baden-Württemberg, https://sozialministerium.baden-wuerttemberg.de/fileadmin/redaktion/m-sm/intern/downloads/Downloads_Ministerium/Donau-Gesundheits-Konferenz_Dokumentation_2012.pdf, zuletzt abgerufen am 12.10.2020.
- Ministers for Economy and Business Environment EUSDR (2019) Joint Statement of the Ministers responsible for Economy and Business Environment from the EU Strategy for the Danube Region. Bukarest, 27.6.2019. In: www.danube-region.eu, zuletzt abgerufen am 12.10.2020.
- Ministerul Afacerilor Externe (2017) Forumul National al Strategie Uniunii Europene pentru Regiunea Dunarii. Organigramm zur EUSDR als unveröffentlichtes Dokument.
- Ministry of European Funds (2014) Romanian Partnership Agreement for the 2014–2020 Programming Period. Official Version. March 2014. In: <https://www.fonduri-ue.ro>, zuletzt abgerufen am 10.02.2017.
- Ministry of Foreign Affairs Moldova (2015) Progress Report on the implementation of EU-Moldova Association Agreement 01.09.2014 – 01.09.2015. Chisinau: Ministry of Foreign Affairs, www.mfa.gov.md/data/9386/file_502127_0.pdf, zuletzt abgerufen am 11.11.2016.
- Mirtl, Jörg, Puchinger, Jürgen und Stumm, Thomas (2017) Embedding macro-regional strategies: Cooperation methods and tools to embed the macro-regional strategies for the Danube and Adriatic-Ionian regions into EU funding programmes. June 2017. In: www.interact-eu.net, zuletzt abgerufen am 18.07.2018.
- PA3 (2012) EUSDR Report June 2012. Priority Area 3: “To promote culture and tourism, people to people contacts”. In: www.danube-region.eu, zuletzt abgerufen am 18.10.2018.

- PA3 (2013) EUSDR Report June 2013. Priority Area 3: “To promote culture and tourism, people to people contacts”. In: www.danube-region.eu, zuletzt abgerufen am 18.10.2018.
- PA3 (2014) EUSDR Report June 2014. Priority Area 3: “To promote culture and tourism, people to people contacts”. In: www.danube-region.eu, zuletzt abgerufen am 18.10.2018.
- PA3 (2015) EUSDR Report June 2015. Priority Area 3: “To promote culture and tourism, people to people contacts”. In: www.danube-region.eu, zuletzt abgerufen am 18.10.2018.
- PA3 (2016) PA3 Culture and Tourism, <https://cultureandtourism.danube-region.eu>, zuletzt abgerufen am 16.09.2016.
- PA7 (2012) EUSDR Report June 2012. European Union Strategy for the Danube Region. Priority Area 7 “To develop Knowledge Society” (research, education, ICT). In: www.danube-region.eu, zuletzt abgerufen am 18.10.2018.
- PA7 (2013) EUSDR Report June 2013. European Union Strategy for the Danube Region. Priority Area 7 “To develop Knowledge Society” (research, education, ICT). In: www.danube-region.eu, zuletzt abgerufen am 18.10.2018.
- PA7 (2015) EUSDR Report June 2015: Priority Area 7 “To develop Knowledge Society” (research, education, ICT). In: www.danube-region.eu, zuletzt abgerufen am 18.10.2018.
- PA7 (2016) EUSDR Report June 2016: Priority Area 7 “To develop Knowledge Society” (research, education, ICT). In: www.danube-region.eu, zuletzt abgerufen am 18.10.2018.
- PA9 (2012) EUSDR Report June 2012. Priority Area 09. To Invest in People and Skills. In: www.danube-region.eu, zuletzt abgerufen am 15.01.2016.
- PA9 (2013) EUSDR Report June 2013. Priority Area 09. To Invest in People and Skills. Education and Training, Labour Market, Marginalised Groups. In: www.danube-region.eu, zuletzt abgerufen am 15.01.2016.
- PA9 (2016) EU Strategy for the Danube Region. Implementation Report of EUSDR Priority PA 9 “Investing in People and Skills”. Update to the 5th PA9 Progress Report. Reported period: from 07/2016 to 12/2016. In: www.danube-region.eu, zuletzt abgerufen am 15.07.2017.
- PA9 (2018) Investing in people and skills: Priority area 9 projects and initiatives. 4th edition 2018, <https://peopleandskills.danube-region.eu/wp-content/uploads/sites/11/sites/11/PA9-peopleandskills-2018-barrierefrei-1.pdf>.
- PA10 und DCSF (2017) The Agenda for Participation in EU Macro-Regional Strategies and the Partnerships for Participation. Version vom 5.7.2017. Unveröffentlichtes Dokument.
- PA10 (2018) PA10 Institutional Capacity. In: <https://capacitycooperation.danube-region.eu>, zuletzt abgerufen am 17.10.2018.
- PA10 (2021) Guidance Paper for Youth Participation, https://capacitycooperation.danube-region.eu/wp-content/uploads/sites/3/sites/3/2021/02/Guidance-Paper-Youth-Participation_Feb2021-LAYOUT.pdf, zuletzt abgerufen am 08.03.2021.
- Pucher, Jürgen und Stumm, Thomas (2017) Review Report: The efficiency, performance and effectiveness of the Danube Strategy Point’s work in the years 2015

- and 2016. Prepared by Metis GmbH in Consortium with EureConsult S.A. Vienna, 26.5.2017. Unveröffentlichtes Dokument.
- Regional Cooperation Council (2013) South East Europe 2020: Jobs and Prosperity in a European Perspective, <https://www.rcc.int/pages/86/south-east-europe-2020-strategy>, zuletzt abgerufen am 19.12.2019.
- Regional Cooperation Council (2019) South East Europe 2020: Annual Report on Implementation for 2019, <https://www.rcc.int/pages/119/annual-report-on-implementation-of-the-see-2020-strategy>, zuletzt abgerufen am 11.03.2020.
- Reinhart, Wolfgang (2008) Europa Danubiana hin zu einem europäischen Kooperationsraum Donau. Dokumentation der 2. Donaukonferenz „Die Donau – Fluss der europäischen Zukunft“ am 6./7. Oktober 2008 in der Vertretung des Landes Baden-Württemberg bei der Europäischen Union in Brüssel. In: Europaschriften des Staatsministeriums Baden-Württemberg, Heft Nr. 10.
- Reinhart, Wolfgang (2010) Gemeinsam für eine EU-Strategie für den Donauroum: Eine Idee nimmt Gestalt an. Dokumentation der 3. Donaukonferenz „Die Zukunft der Donauregion“ am 5./6. Oktober 2010 in der Vertretung des Landes Baden-Württemberg bei der Europäischen Union in Brüssel. In: Europaschriften des Staatsministeriums Baden-Württemberg, Heft Nr. 13.
- Relic, Dusan (2020) „Alle zwei Minuten emigriert ein Mensch aus dem Westbalkan in die EU“, <https://www.swp-berlin.org/publikation/alle-zwei-minuten-emigriert-ein-mensch-aus-dem-westbalkan-in-die-eu/>, zuletzt abgerufen am 12.12.2020.
- Republic of Moldova (2010) Inputs (proposals) of the Republic of Moldova to the European Union Strategy for the Danube Region. Approved by Government Decision no. 694, 4. August 2010. In: www.lex.justice.md.
- Republic of Moldova (2015) ADA-Project “Danube Connects”. Annex 1. Logical Framework. Unveröffentlichtes Dokument.
- Republic of Serbia (2016) Research for Innovation: Strategy on Scientific and Technological Development of the Republic of Serbia for the period 2016–2020. Official Gazette RS, No 25/2016) 03-03-2016, <http://www.mpn.gov.rs/wp-content/uploads/2015/08/Strategija-ingleski-jezik.pdf>, zuletzt abgerufen am 12.10.2019.
- Republica Moldova (2012) Structura operationala SUERD in Republica Moldova. Unveröffentlichtes Dokument.
- Republica Moldova GUVERNUL HOTĂRÎRE (2010) Nr. 694 din 04.08.2010 cu privire la aprobarea Contribuției (propunerilor) Republicii Moldova la Strategia Uniunii Europene pentru Regiunea Dunării. In: www.lex.justice.md.
- Republica Moldova GUVERNUL HOTĂRÎRE (2015) Nr. 557 din 14.08.2015 cu privire la Unitatea de implementare a grantului acordat de Agenția Austriacă pentru Dezvoltare. In: www.lex.justice.md.
- Resch, Andreas, Naylor, Isabel, Oraz, Hildegard, Hauder, Nicole, Magyar, Eva und Borbely, Marcell (2018) Operational Evaluation of the Danube Transnational Programme. Final Evaluation Report prepared by Metis GmbH and MultiContact Consulting Kft. 17 August 2018. In: <http://www.interreg-danube.eu>, zuletzt abgerufen am 10.02.2020.

- RYCO (2020) Regional Youth Cooperation Office. In: <https://www.rycowb.org/>, zuletzt abgerufen am 12.10.2020.
- Schily, Daniela und Baumgartner, Christian (2012) Danube goes beyond – the Danube Competence Centre. In: www.danubecc.org.
- SEE (2020) Interreg South East Europe Programme: Iron Curtain Trail. http://www.southeast-europe.net/en/projects/approved_projects/?id=202, zuletzt abgerufen am 24.06.2020.
- SEZ (2014) Abschlussbericht: Danube Transfer Centres Initiative. Unveröffentlichtes Dokument.
- SEZ (2015) DanuBalt. Novel Approaches in Tackling the Health Innovation and Research Divide in the Danube Region and Baltic Sea Region. Projektflyer.
- Singer (2017) PA 10 Institutional capacity and cooperation. Fostering Cooperation: EUSDR National Hearing in Serbia, 14.4.2017. In: www.danube-capacity-cooperation.eu, zuletzt abgerufen am 20.10.2017.
- SNNDR (2017) <https://socialngonetwork.eu>, zuletzt abgerufen am 12.09.2017.
- SNNDR (2020) <https://socialngonetwork.eu>, zuletzt abgerufen am 12.12.2020.
- SNNDR (2021) Projektbericht: Die Weiterentwicklung des Netzwerks Zivilgesellschaft EUSDR und der Ausbau der Verbands- und Netzwerkarbeit in der Donauregion im Kontext der EU-Strategie für den Donaauraum im Zeitraum 2017–2020. Unveröffentlichtes Dokument.
- Steinbeis (2020) www.steinbeis.de, zuletzt abgerufen am 12.02.2020.
- Stojovic, Jelena, Knezevic, Sanka, Bogdanovic, Knezevic, Ivan (2012) Guide to the Danube Strategy. In: Bobic, Maja (Hrsg.) Belgrade: European Movement Serbia.
- SUERD (2017) SUERD Moldova. In: <http://dunarea.md>, zuletzt abgerufen am 24.06.2017.
- The Economist Intelligence Unit (2020) Democracy Index 2019: A year of democratic setbacks and popular protest: A report by The Economist Intelligence Unit. In: <https://www.eiu.com/topic/democracy-index>, zuletzt abgerufen am 07.04.2020.
- UNWTO (2020) Why tourism? In: <https://www.unwto.org/why-tourism>, zuletzt abgerufen am 15.02.2020.
- Urschitz, Daniela, Singer, Claudia, Lütgenau, Stefan, Lux, Vanesa und Deuer, Sophie (2020) Anchoring European Integration and Democracy through Participation: The Agenda for Participation in EU Macro-Regional Strategies. Rolling Document, überarbeitete Version. In: www.dcsf.danubestrategy.eu, zuletzt abgerufen am 10.11.2020.
- Verordnung (EG) Nr. 1059/2003 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 26. Mai 2003 über die Schaffung einer gemeinsamen Klassifikation der Gebiets-einheiten für die Statistik (NUTS), <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/PDF/?uri=CELEX:32003R1059&from=EN>, zuletzt abgerufen am 14.06.2019.
- Verordnung (EU) Nr. 1299/2013 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 17. Dezember 2013 mit besonderen Bestimmungen zur Unterstützung des Ziels „Europäische territoriale Zusammenarbeit“ aus dem Europäischen Fonds für

regionale Entwicklung (EFRE), <https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2013:347:0259:0280:DE:PDF>, zuletzt abgerufen am 14.06.2019.

Verordnung (EU) Nr. 1303/2013 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 17. Dezember 2013 mit gemeinsamen Bestimmungen über den Europäischen Fonds für regionale Entwicklung, den Europäischen Sozialfonds, den Kohäsionsfonds, den Europäischen Landwirtschaftsfonds für die Entwicklung des ländlichen Raums und den Europäischen Meeres- und Fischereifonds sowie mit allgemeinen Bestimmungen über den Europäischen Fonds für regionale Entwicklung, den Europäischen Sozialfonds, den Kohäsionsfonds und den Europäischen Meeres- und Fischereifonds und zur Aufhebung der Verordnung (EG) Nr. 1083/2006 des Rates, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/PDF/?uri=CELEX:32013R1303&from=de>, zuletzt abgerufen am 14.06.2019.

Verordnung (EU) Nr. 231/2014 des Europäischen Parlamentes und des Rates vom 11. März 2014 zur Schaffung eines Instruments für Heranführungshilfe (IPA II), <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/PDF/?uri=CELEX:32014R0231&from=de>, zuletzt abgerufen am 10.09.2019.

Verordnung (EU) Nr. 232/2014 des Europäischen Parlamentes und des Rates vom 11. März 2014 zur Schaffung eines Europäischen Nachbarschaftsinstruments (ENI), <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/PDF/?uri=CELEX:32014R0231&from=de>, zuletzt abgerufen am 10.09.2019.

Verseck, Keno (2014) Parlamentswahlen in Ungarn: Premier Orbán geht als klarer Favorit in Rennen. In: Spiegel Online, 16.04.2014, www.spiegel.de.

Verseck, Keno (2019) Sturz der Regierung in Moldau. Ende des Reformsommers. In: Spiegel Online, 13.11.2019, www.spiegel.de.

WBC-RTI (2020) Steering Platform on Research and Innovation for Western Balkans, <https://wbc-rti.info/theme/16>, zuletzt abgerufen am 12.10.2020.

Weltbank (1989) From crisis to sustainable growth – sub Saharan Africa: a long-term perspective study. Report Number 8209, <http://documents.worldbank.org/curated/en/498241468742846138/pdf/multi0page.pdf>, zuletzt abgerufen am 12.02.2020.

Yashenkov, Vadym, Tsurkan, Oksana und Rohde, Oliver (2016) NoGAP: Knowledge Community to Bridge the Gap Between Research, Innovation and Business Creation. Project Handbook. Stuttgart: Steinbeis-Edition.

YouTube (2015) Juncker begrüßt den ungarischen Präsidenten Viktor Orbán beim EU-Gipfel in Riga, https://www.youtube.com/watch?v=IEUdxM_Mj8g, zuletzt abgerufen am 05.07.2019.

Zsar, Virag, Angyal, Zsuzsanna, Bogna, Anna, Csondor, Andras, Babjak, Mate, Jeney, Nora und Kardon, Bela (2016) Danube-INCO.NET: Advancing Research and Innovation in the Danube Region. D2.9 Mapping of relevant stakeholders describing activities, positions and good practices including recommendations for synergies. In: www.danube-inco.net, zuletzt abgerufen am 17.02.2017.

Anhänge

Anhang 1: Übersicht zu Interviews und ausgewählten Hintergrundgesprächen

Nr.	Land	Organisation	EUSDR-Funktion	Datum
Interviews 2012–2017				
#1	MD	MD Ministerium für Regionalentwicklung	EUSDR-NK-Team	23.05.2012 11.06.2012
#2	MD	MD Ministerium für Regionalentwicklung	EUSDR-NK-Team	02.11.2016 17.11.2016
#3	MD	MD Premierministerium	EUSDR-PBK9-Team	01.06.2012
#4	MD	MD Ministerium für Arbeit, Sozialschutz und Familie	EUSDR-PBK9-Team	03.11.2016
#5	MD	MD Außenministerium	Sonstige EUSDR-Governance	30.05.2012
#6	MD	EU-Delegation in Moldau	EUSDR-Außendimension	07.06.2012
#7	MD	Internationale Organisation für Migration	EUSDR operativ	23.05.2012
#8	MD	Agapedia Moldau	EUSDR-Netzwerk SNNDR	2012–2017
#9	MD	Europäische Bewegung	Sonstige	21.05.2012
#10	RS	RS Europäisches Integrationsbüro (SEIO)	EUSDR-NK-Team	27.04.2012
#11	RS	RS Premierministerium	Ehemaliger Mitarbeiter des Vizepremiers Djelich	26.04.2012
#12	RS	SEIO	EUSDR-NK-Team	04.11.2016
#13	RS	RS Ministerium für Infrastruktur und Energie	EUSDR-PBK1b-Team	25.04.2012
#14	RS	Universität Novi Sad	EUSDR-PBK7-Team	30.04.2012
#15	RS	RS Ministerium für Bildung, Wissenschaft, technische Entwicklung	EUSDR-PBK7-Team	03.11.2016
#16	RS	Autonome Provinz Vojvodina	EUSDR operativ	18.04.2012
#17	RS	Stadt Novi Sad	EUSDR-Netzwerk RDSR	18.04.2012
#18	RS	RS Außenministerium	EUSDR-PB10-Mitglied	24.04.2012

#19	RS	Radiosender B92	Sonstige	17.04.2012, 23.04.2012
#20	RS	Industrie- und Handelskammer RS	EUSDR-PB8 und PB10-Mitglied, EUSDR-Netzwerk DCCA	19.04.2012
#21	RS	Europäische Bewegung	EUSDR-PB10-Mitglied	30.04.2012
#22	RS	Danube Competence Centre (DCC)	EUSDR-Netzwerk DCC	23.04.2012, 04.11.2016, 07.07.2017
#23	RS	Ständige Vertretung RS bei der EU	EUSDR-Netzwerk BDN	21.03.2017
#24	DE/BW	Ministerium für Wirtschaft und Finanzen BW	EUSDR-PBK8-Team	05.12.2016
#25	DE/BW	Staatsministerium BW	EUSDR-NK-Team, EUSDR-Servicebüro	05.12.2016
#26	BE	Europäische Kommission GD Regio	Ehemals EUSDR-Zuständigkeit	21.03.2017
#27	BE	Europäische Kommission GD Regio	EUSDR-Zuständigkeit	21.03.2017
#28	BE	Europäische Kommission GD Regio	EUSDR-Zuständigkeit	30.09.2016
#29	AT	Foster Europe	EUSDR-Netzwerk DCSF	06.12.2016
#30	RO	RO Außenministerium	EUSDR-NK-Team	18.05.2017
#31	RO	RO Ministerium für Regionalentwicklung	EUSDR-PBK3-Team	16.05.2017
#32	RO	RO Ministerium für Regionalentwicklung	EUSDR-PB10-Mitglied	17.05.2017
#33	BE	EWSA	EUSDR-Zuständigkeit	29.09.2016
#34	BE	EWSA	EUSDR-PB10-Mitglied	03.11.2016
#35	DR	LVBW, DSP	EUSDR-DSP-Team	14.07.2017
#36	HU	HU Außenministerium	EUSDR-PBK2-Team	23.03.2012
#37	DE/BY	BY Staatsministerium für Umwelt und Verbraucherschutz	EUSDR-PBK6-Team	06.07.2017
#38	HU	Industrie- und Handelskammer HU	EUSDR-Netzwerk, DCCA	03.04.2012
#39	AT	Stadt Wien	EUSDR-PBK10-Team	28.06.2017

#40	BE	EAD	Östliche Partnerschaft mit Schnittstelle EUSDR	30.09.2016
#41	BE	Europäische Kommission GD NEAR	Kontaktpunkt EUSDR und EUSAIR	29.09.2016
#42	BE	AdR	Bezüge zur EUSDR, z. B. Stellungnahme EUSDR	30.09.2016
#43	DE/BW	LVBW	EUSDR-Netzwerk BDN	20.03.2017, 06.04.2017
#44	DE/BW	Agapedia	EUSDR-Netzwerk, SNNDR	2012–2017
#45	DE/BW	Steinbeis-Europa-Zentrum	EUSDR-PB8-AG, EUSDR-Netzwerk, DTC	24.05.2017
#46	DE/BW	Steinbeis-Europa-Zentrum	EUSDR-PB8-AG, EUSDR-Netzwerk DTC	19.07.2017
#47	DE/BW	BW Ministerium für Umwelt, Klima, Energie-wirtschaft	EUSDR-PB2, PB4, PB5, PB6, PB8-Mitglied, EUSDR-Netzwerk ENTDR	05.07.2017
#48	RO	International Association for Danube Research (IAD)	EUSDR-PB6-Mitglied, EUSDR-Netzwerk DSTF	14.05.2017
#49	RO	Verband sozialer NGOs in Transsilvanien (FONT)	EUSDR-Netzwerk SNNDR	22.05.2017
#50	RO	Technische Universität Cluj-Napoca, DTC-Cluj-Napoca	EUSDR-PB8-AG, EUSDR-Netzwerk DTC	15.05.2017
#51	RO	Technische Universität Cluj-Napoca, DTC-Cluj-Napoca mit Partnern (Transylvanian Furniture Cluster, Smart Furniture)	EUSDR-Netzwerk DTC, DTC Cluj-Napoca mit Partnern	15.05.2017
#52	RS	Network of Organisations for Children in RS (MODS)	EUSDR-Netzwerk SNNDR	26.05.2017
Hintergrundgespräche 2012–2020				
#1	DE/BW	Staatsministerium BW	Europa und Internationale Angelegenheiten	01.03.2012

#2	DE/BW	Staatsministerium BW	Gemischte Regierungskommissionen	01.03.2012
#3	DE/BW	Ministerium der Justiz und für Europa	Europapolitik	09.05.2017
#4	DE/BW	Ministerium für Wirtschaft und Finanzen	INTERREG	01.04.2013
#5	DE/BW	Ehemals Ministerium für Wirtschaft und Finanzen	Grenzüberschreitende Zusammenarbeit	01.12.2015
#6	DE/BW	Staatsministerium BW	Gemischte Regierungskommissionen	01.03.2012
#7	DE/BW	Europa Zentrum Baden-Württemberg	EUSDR operativ	2012–2017
#8	DE/BW	Danube Connects	EUSDR-Netzwerk Donau-Medien-Netzwerk	2012–2017
#9	DE/BW	Staatsministerium BW	EUSDR-NK-Team, EUSDR-Servicebüro	04.10.2016
#10	AT	Naturfreunde Internationale	EUSDR-Netzwerke, DCC und Danube Tourism University Network	07.05.2012
Hintergrundgespräche mit Teilnehmenden des baden-württembergischen Netzwerks Zivilgesellschaft EUSDR 2012–2020				
Zahlreiche Hintergrundgespräche mit EUSDR-AkteurInnen 2012–2020				

Anhang 2: Teilnahme an EUSDR-Veranstaltungen (Auswahl)

Veranstaltung	Ort	Zeitraum
EUSDR-Jahresforum 2012	Regensburg	27.–28.11.2012
EUSDR-Jahresforum 2015, Participation Day 2015, JRC-Side Event sowie MRS-Wissenschaftsworkshop	Ulm	28.–31.10.2015
EUSDR-Jahresforum 2016 sowie Side Events Participation Day und RDSR-Veranstaltung	Bratislava	02.–04.11.2016
1st Danube Financing Dialogue	Wien	22.–23.03.2012
Eröffnung des DSP	Brüssel	15.07.2015
Conference on the EU Strategy for the Danube Region: Challenges and Chances 2014–2020 (Organisation und Durchführung), u. a. mit MEP Michael Theurer (Vortrag #1), Vertreter EAD (Vortrag #2), DG Innovation (Vortrag #3)	Brüssel	04.–06.11.2013
Conference on Macro-regionalization in Europe. Theoretical Approaches and Empirical Evidence	Potsdam	13.–14.06.2013
Interact-Workshop “Making most of macro-regions”	Brüssel	20.03.2017
Jean Monnet Centre of Excellence PRRIDE (Positioning Regions and Regionalism in a Democratic Europe) Conference “Europe with Regions: Regionalization and Democratization in the EU”	Tübingen	11.–13.05.2017
BW Informations- und Beteiligungstag: Revision des Aktionsplanes	Stuttgart	01.04.2019
Netzwerktreffen: Brussels Danube Network	Brüssel	25.10.2013
Mehrere Netzwerktreffen: Netzwerk Zivilgesellschaft EUSDR (SNNDR)	Stuttgart	2012–2020
Zahlreiche EUSDR-Veranstaltungen in Deutschland u. a. zu Donau-Jugendwerk, virtuellen Kommunalpartnerschaften im DR, INTERREG-Workshop 2014–2020, EU-Fördermöglichkeiten Wettbewerb und Innovation, Konferenz des Young Citizens Danube Networks	DE, BW und BY	2012–2020
Hintergrundgespräche der AG Donau und AG Europa Professionell der Europa-Union Baden-Württemberg mit Europaminister Peter Friedrich (Vortrag #4), Staatsministerin Theresa Schopper, MdL Josef Frey (Vortrag #5), Vertreter der Europäischen Kommission GD Regio	Stuttgart	2013–2019

Anhang 3: Forschungsreisen

Forschungsreise	Land/Ort	Zeitraum
Explorative Forschungsreise	HU, Budapest	2012, 1 Monat
Explorative Forschungsreise	RS, Belgrad, Novi Sad	2012, 1 Monat
Explorative Forschungsreise	MD, Chisinau	2012, 1 Monat
Teilnahme am Danube Financing Dialogue	AT, Wien	2012, Kurzaufenthalt
Teilnahme an zahlreichen EUSDR-Veranstaltungen, Durchführen von Interviews und Hintergrundgesprächen, insbesondere in Baden-Württemberg	DE, mehrere Orte	2012–2020
Mehrere anlassbezogene Reisen zur Teilnahme an EUSDR-Veranstaltungen und Durchführen von Interviews und Hintergrundgesprächen	BE, Brüssel	2013–2017, Kurzaufenthalte
Forschungsreise	RO, Bukarest, Cluj-Napoca	2017, 1 Woche
Teilnahme am EUSDR-Jahresforum und Side Events 2016	Slowakei, Bratislava	2016, Kurzaufenthalt

Anhang 4: Kategoriensystem

EUSDR als Handlungsrahmen für Netzwerke

Kategorien	Beschreibung
Entwicklung und Umsetzung der EUSDR (Mobilisierungsprozesse)	
EUSDR-Zyklus (2010–2017)	Problem(re)definition und Konsultations-/Diskussionsprozesse; (Re-)Formulierung der Inhalte und Ziele der EUSDR; EUSDR-Umsetzung; EUSDR-Evaluierung und Monitoring
EUSDR-Governance-AkteurInnen	u. a. DSP, PBK mit SG und AG, EUSDR-Trio-Präsidentschaft; Beschreibung der jeweiligen eingebundenen AkteurInnen nach territorialer Ebene, Sektor, Politikfeld, Land
EUSDR-Governance-AkteurInnen und EU-institutionelle AkteurInnen: Formen und Inhalte der EUSDR-Zusammenarbeit	Rollen, Aufgaben, Arbeitsweise, Inhalte, Beteiligungsformen der beteiligten AkteurInnen (Europäische Kommission nach verschiedenen GD, diverse EU-Institutionen wie EWSA, AdR, EAD, MRS-HLG, DSP, EUSDR-Triopräsidentschaft, EUSDR-MinisterInnen-Treffen, EUSDR-NK, EUSDR-PB)
Länderspezifische EUSDR-Strukturen und Rahmenbedingungen	Gruppierung nach langjährigen EU-Mitgliedern, neuen EU-Mitgliedern, (potentielle) Beitrittskandidaten, Länder der ÖP; Motivation und Hindernisse, Formen und Inhalte der EUSDR-Zusammenarbeit im Land, verfügbare Ressourcen
Governance-Formen	Zusammenwirken und Funktionieren der Governance-Formen Netzwerk, Hierarchie, Wettbewerb
Verfügbare finanzielle Mittel	Potentielle Mittel zur Finanzierung der EUSDR-Strukturen und Maßnahmen (z. B. DTP, ESIF)
Einfluss auf Politikgestaltung und Kooperationsstrukturen	
EUSDR-Umsetzung	Beitrag zur Umsetzung von EUSDR-Zielen und Maßnahmen sowie EUSDR-übergreifender Zielsetzungen
Einfluss auf Politikgestaltung und -umsetzung (nicht EUSDR)	Einfluss auf Politikgestaltung und -umsetzung auf verschiedenen territorialen Ebenen (nicht EUSDR), z. B. Umsetzung von spezifischen EU-Policies, neue nationale Gesetzgebung, Förderung sektoren- und/oder politikfeldübergreifender Zusammenarbeit
Kooperationsstrukturen	Veränderung der Kooperationsstrukturen im Donauraum, u. a. Auflösung von vorhergehenden Initiativen, neue Zusammenarbeit von Organisationen, Synergien mit weiteren Formaten

Analyse der ausgewählten operativen und flankierenden Netzwerke

Kategorien	Beschreibung
Netzwerkentwicklung (Mobilisierung)	
Akteursperspektive	Motivation für Engagement nach Sektor, territorialer Ebene, Land, Politikfeld
Relationen	Aufbau oder Blockaden aufgrund von vorhandenen Relationen zwischen AkteurInnen
Institutionelle Rahmenbedingungen	Institutionelle Rahmenbedingungen, die Entwicklungen fördern oder blockieren
Initiierungstyp	Selbstinitiiert (bottom-up) vs. mandatiert (top-down)
Netzwerkalter	Netzwerkalter zum Erhebungszeitpunkt
Netzwerkfunktionsweise	
Koordinationsmodell	Partizipatives Modell, federführende Organisation, netzwerkadministrative Organisation
Strategische Orientierung der Netzwerk-Koordination	Bürokratisch (öffentlicher Sektor), unternehmerisch (Wirtschaft) oder zivilgesellschaftlich (Dritter Sektor)
(Primäre) Funktion	Interessenvertretungsnetzwerk, politisch flankierendes Netzwerk, (politik-)implementierendes Netzwerk (z. B. Umwelt) Netzwerk für interorganisationales Lernen/Wissensgenerierung/Innovationsförderung
Politikfeld(er)	Betreffendes Politikfeld / betreffende Politikfelder des Netzwerks
Ziele	Ziele der Initiative
Netzwerkkompetenz	Notwendigkeit für oder Mehrwert durch Netzwerkkompetenz, Kompetenzverteilung (z. B. komplementär, identisch)
Arbeitsweise	Aufgabenverteilung Entscheidungsstile (z. B. partizipativ) Konfliktlösungsstrategien Formalisierungsgrad (informell vs. formal)
Vertrauen	Rolle und Aufbau von Vertrauen, u. a. auch durch Intensität der Zusammenarbeit
Reziprozität	Existenz einer generalisierbaren Reziprozität: Netzwerk-Nutzen für die beteiligten Organisationen
Mitglieder/ TeilnehmerInnen	Mitglieder-/TeilnehmerInnenzahlen, homogene vs. heterogene Zusammensetzung

Erweiterungsmechanismus	Systematisch/funktional vs. nicht-systematisch/vertrauensbasiert
Ressourcen	Vorhandene Ressourcen des Netzwerks: personelle Kapazitäten für Steuerung, infrastrukturelle Bedingungen, finanzielle Ressourcen
Externe Unterstützung	Unterstützung durch externe Stakeholder außerhalb des Netzwerks (nicht EUSDR-AkteurInnen)
Mögliche Spannungsfelder für das Netzwerkmanagement	z. B. Inklusivität vs. Effizienz, interne vs. externe Legitimation, Flexibilität vs. Stabilität, Einheit vs. Vielfalt, Kooperation vs. Konkurrenz
Netzwerk-Kontext (EUSDR)	
EUSDR als strategischer Handlungsrahmen	Nutzen der EUSDR als strategischer Handlungsrahmen für das Netzwerk
PB-Integration	Art des Austauschs und der Zusammenarbeit mit relevanten PB, PB-Integration und ggf. horizontale Vernetzung mit weiteren PB
Interaktionen mit EUSDR-Governance-AkteurInnen und -Netzwerken	Beschreibung der EUSDR-Governance-AkteurInnen und -Netzwerke, Art der Interaktionen und Unterstützung
Netzwerkeffekte	
Organisations- und Netzwerkebene	
Zielerreichung	Fähigkeit des Netzwerks, realistische Ziele zu formulieren und zu erreichen
Aktivitäten	Art und Anzahl der Projekte, Veranstaltungen und sonstigen Aktivitäten
Interorganisationales Lernen und Wissensgenerierung	u. a. Informationsweitergabe, Lernprozesse, Entstehung von neuem Wissen
Partnerschaften	Verbesserte Partnerschaften z. B. bei EU-Projekten oder privat-öffentliche Partnerschaften
Ressourcengewinnung und Kapazitätenaufbau	Ressourcengewinne für Netzwerk und Organisationen, z. B. EU-Förderungen sowie Art der Kapazitäten, die aufgebaut werden und zu einer höheren Leistungsfähigkeit auf Organisations- und/oder Netzwerkebene führen
Reputation	Verbesserte Reputation einzelner Organisationen, Bekanntheitsgrad des Netzwerks und Anerkennung als relevante implementierende EUSDR Initiative
Nachhaltigkeit	Überleben des Netzwerks und Alter
Negative Effekte	Existenz negativer Effekte, z. B. zu hoher Aufwand und Kosten und dabei geringer Ertrag; Netzwerk-Konstellationen, die sich negativ auswirken (z. B. eingefahrene Beziehungen)

Gemeinschaftsebene (EUSDR und weitere politische Ebene(n))	
EUSDR-(Weiter-)Entwicklung	Beteiligung an Entwicklung des EUSDR-Aktionsplanes und den Revisionsprozessen
EUSDR-Umsetzung	Beitrag zur Umsetzung von allgemeinen, PB-bezogenen, länderspezifischen EUSDR-Zielen
Einfluss auf Politikgestaltung und -umsetzung (nicht EUSDR)	Einfluss auf Politikgestaltung und -umsetzung auf verschiedenen territorialen Ebenen (nicht EUSDR), z. B. Lösungsbeitrag zu komplexen Problemen der Gemeinschaftsebene(n), Umsetzung von EU-Politik
Einfluss auf Kooperationsstrukturen	Veränderung der Kooperationsstrukturen im Donauraum, u. a. Auflösung von vorhergehenden Initiativen, neue Zusammenarbeit von Organisationen, Synergien mit weiteren Formaten

Abbildungsverzeichnis

Abbildung 1:	EU-Makroregionen	8
Abbildung 2:	DTP-Interreg-Raum	33
Abbildung 3:	Illustration der drei Steuerungsformen.....	62
Abbildung 4:	Herausforderung des europäischen Nationalstaates: Drei Mobilisierungsachsen.....	86
Abbildung 5:	MLG-Analyserahmen	91
Abbildung 6:	Idealtypischer Prozess im MLG.....	92
Abbildung 7:	Komprimierte NMG-Übersicht auf der Grundlage von Bartolini (2011).....	100
Abbildung 8:	Idealtypischer Prozess im MRS-MLG	107
Abbildung 9:	Drei-Sektoren-Modell	109
Abbildung 10:	Analysemodell zur Untersuchung von flankierenden und operativen EUSDR-Netzwerken	119
Abbildung 11:	Analytischer Gesamtrahmen	133
Abbildung 12:	Analysemodell zur Untersuchung von flankierenden und operativen EUSDR-Netzwerken	134
Abbildung 13:	Soft-Policy-Prozess der EUSDR.....	149
Abbildung 14:	EUSDR-Struktur in Baden-Württemberg	196
Abbildung 15:	Nationales Forum der EUSDR: Politische Struktur in Rumänien	204
Abbildung 16:	EUSDR-Koordinationsstruktur in Rumänien	204
Abbildung 17:	EUSDR-Struktur in Serbien.....	212
Abbildung 18:	Republik Moldau: EUSDR-Prozess und EU-Beziehungen ..	219
Abbildung 19:	EUSDR-Struktur in der Republik Moldau	220

Tabellenverzeichnis

Tabelle 1:	EUSDR als politische Strategie	15
Tabelle 2:	Strategische Politikentwicklung in der EU	19
Tabelle 3:	Übersicht zur Netzwerkforschung	60
Tabelle 4:	Verschiedene Betrachtungsweisen zu Governance	63
Tabelle 5:	Idealtypische Koordinationsformen.....	67
Tabelle 6:	MRS-Governance-Formen.....	69
Tabelle 7:	MLG-Idealtypen	80
Tabelle 8:	Analyserahmen von Keith Provan und Patrick Kenis (2008).....	114
Tabelle 9:	Grundlegende Informationen zu Netzwerken im Vergleich.....	137
Tabelle 10:	Übersicht zu Typen der ExpertInnen für Interviews und Hintergrundgespräche	139
Tabelle 11:	EUSDR-Governance-Architektur	157
Tabelle 12:	PB der EUSDR	171
Tabelle 13:	Netzwerkentwicklungen im Vergleich	324
Tabelle 14:	Netzwerkfunktionsweisen im Vergleich.....	326
Tabelle 15:	EUSDR-Kontext im Netzwerkvergleich.....	333
Tabelle 16:	Effekte auf Organisations-, Netzwerk- und Gemeinschaftsebene im Vergleich.....	335

Abkürzungsverzeichnis

ADA	Austrian Development Agency / Österreichische Entwicklungsagentur
AdR	Ausschuss der Regionen
AG	Arbeitsgruppe (EUSDR-Prioritätsbereich)
AT	Österreich
BDN	Brussels Danube Network
BE	Belgien
BIP	Bruttoinlandsprodukt
BMBF	Bundesministerium für Bildung und Forschung (Deutschland)
BW	Baden-Württemberg
BWS	Baden-Württemberg Stiftung
BY	Bayern
CBC	Cross Border Cooperation (grenzüberschreitende Kooperation)
COR	Committee of the Regions
DCC	Danube Competence Centre
DCCA	Danube Chamber of Commerce Association
DCSF	Danube Civil Society Forum
DE	Deutschland
DSP	Danube Strategy Point
DSTF	Danube Sturgeon Task Force
DTC	Danube Innovation and Technology Transfer Centre
DTP	Danube Transnational Programme (EU-Interreg-Programm)
EAD	Europäischer Auswärtiger Dienst
ECO	Section for Economic and Monetary Union and Economic and Social Cohesion im EWSA
EEAS	European External Action Service
EFRE	Europäischer Fonds für Regionalentwicklung
ENI	Europäisches Nachbarschaftsinstrument
ENP	Europäische Nachbarschaftspolitik
ENPI	Europäisches Partnerschafts- und Nachbarschaftsinstrument
EP	Europäisches Parlament
ESF	Europäischer Sozialfonds
ESIF	Europäische Struktur- und Investitionsfonds
ESS	Europäische Sicherheitsstrategie
ETZ	Europäische territoriale Zusammenarbeit
EuGH	Europäischer Gerichtshof
EUBSR	EU-Strategie für den Ostseeraum
EUGS	Globale Strategie der EU
EUSAIR	EU-Strategie für die Adriatisch-Ionische Region
EUSALP	EU-Strategie für den Alpenraum
EUSDR	EU-Strategie für den Donaauraum
EVTZ	Europäischer Verbund Territorialer Zusammenarbeit

EWP	Europäische Erweiterungspolitik
EWSA	Europäischer Wirtschafts- und Sozialausschuss
FO	federführende Organisation (Netzwerkkoordinationsmodell)
FONT	Verband sozialer NGOs in Transsilvanien
FSSB	Verband sozialer NGOs in Bulgarien
GD Regio	Generaldirektion Regionalpolitik und Stadtentwicklung der EU-Kommission
GD NEAR	Generaldirektion Nachbarschaftspolitik und Erweiterungsverhandlungen
GtZ	Deutsche Gesellschaft für technische Zusammenarbeit (alter Name)
GIZ	Deutsche Gesellschaft für internationale Zusammenarbeit (neuer Name)
GSO	Geschäftsstelle für Osteuropa (Staatsministerium Baden-Württemberg)
HU	Ungarn
IAD	International Association for Danube Research
IKSD	Internationale Kommission zum Schutz der Donau
IPA	Heranführungshilfelinstrument für (potentielle) Beitrittskandidaten
ITT	Innovations- und Technologie-Transfer
JRC	Joint Research Centre / Gemeinsame Forschungsstelle der Europäischen Kommission
KF	Kohäsionsfonds
KMU	kleine und mittlere Unternehmen
MD	Republik Moldau
MFR	mehrfähriger Finanzrahmen
MLG	Multi-Level Governance
MRS	Makroregionale Strategie
NAO	Netzwerkadministrative Organisation (Netzwerkkoordinationsmodell)
NK	Nationale KoordinatorInnen der EUSDR
NMG	New Modes of Governance / neue Governance-Formen
NTO	Nationale Tourismusorganisation
NUTS	Nomenclature des unités territoriales statistiques / Systematik für Gebietseinheiten für die Statistik
OMK	offene Koordinationsmethode
ÖP	Östliche Partnerschaft
PAC	Priority Area Coordinator EUSDR (englischer Begriff für PBK)
PB	Prioritätsbereich der EUSDR
PBK	Prioritätsbereichs-Koordinatoren der EUSDR
PM	partizipatives Modell (Netzwerkkoordinationsmodell)
RDSR	Rat der Donaustädte und -regionen
RIS3	Regional Innovation Strategy for Smart Specialisation
RKR	Regionaler Kooperationsrat (Regional Cooperation Council)
RO	Rumänien

RS	Serbien
SEIO	Serbian European Integration Office
SG	Steuerungsgruppe (EUSDR-Prioritätsbereich) bzw. Steering Group
SNA	soziale Netzwerkanalyse
SNNDR	Social NGO Network Danube Region
TF	Task Force
UfM	Union für den Mittelmeerraum
UNWTO	World Tourism Organisation / Welttourismusorganisation
WSCS	World Sturgeon Conservation Society
WWF	World Wide Fund for Nature

Katja S. Vonhoff

Interorganisationale Netzwerke der EU-Donauraumstrategie

Entstehung, Funktionsweise und Effekte

Die EU-Donauraumstrategie (EUSDR) wurde vor zehn Jahren als zweite makroregionale Strategie (MRS) für 14 EU-Länder und Drittstaaten im Rahmen der europäischen Regionalpolitik verabschiedet. Als Soft-Law-Instrument verfolgen MRS einen ganzheitlichen Ansatz zur Entwicklung funktionaler Großräume (Flusssystem, Berg- oder Meeresraum), die sämtliche Politikfelder betreffen. Der strategische Handlungsrahmen ist für die beteiligten Länder rechtlich nicht bindend, daher erfolgt das Engagement auf freiwilliger Basis. Zudem wurden kaum neue Fördermittel für die Umsetzung von MRS bereitgestellt, vielmehr sollten bestehende Ressourcen besser genutzt werden.

Die Arbeit geht deshalb der Frage nach, warum die EUSDR dennoch politische Mobilisierungsprozesse und damit verbunden die (Weiter-)Entwicklung von interorganisationalen Netzwerken im Donauraum ausgelöst hat und welche Effekte sie erzeugen. Die Multi-Level-Governance-Theorie und die Netzwerkforschung bilden den theoretischen Rahmen für die umfangreiche empirische Studie. Die Untersuchung verdeutlicht das Potential von transnationalen Territorialstrategien: Die von der EUSDR ausgelösten Mobilisierungsprozesse haben Kooperationsstrukturen im Donauraum verändert und in Teilen Politikgestaltung beeinflusst. Die MRS bietet Stakeholdern einen strategischen Handlungsrahmen mit neuen Möglichkeiten des koordinierten Handelns, EUSDR-Unterstützungsstrukturen und Beteiligungsformen über Themen- und Ländergrenzen hinweg. Die größtmöglichen EUSDR-Effekte werden dann erzeugt, wenn EUSDR-Governance-AkteurInnen mit operativen Netzwerken auf Augenhöhe zusammenarbeiten, um gemeinsam die EUSDR-Umsetzung voranzutreiben.