

3-Länder Tagung 2016 Regionalismus in einer entgrenzten Welt

Panel 26
Makroregionale Strategien
in der EU

Samstag, 01.10.2016, 14:00 - 15:30 Uhr

Makroregionale Beliebtheit

Das Konzept der Makroregion erfreut sich zunehmender Beliebtheit und beginnt sich als neue Handlungsebene innerhalb der EU zu etablieren. Im Gegensatz zur fast überschwänglichen Begeisterung der politischen Entscheidungsträger bei der jeweiligen Verabschiedung einer neuen Makroregion im Europäischen Rat, erweist sich die daraufhin folgende Umsetzung als langwierig und schwierig. Der endgültige Nachweis für den allorts behaupteten Zusatznutzen der jeweiligen Strategien wurde bis heute jedenfalls nicht erbracht. Die überschaubaren Analysen und bisher durchgeführten und vorliegenden Evaluierungen sind in ihren Aussagen und Ergebnissen jedenfalls nicht eindeutig.

Trotz dieser anhaltenden Fragwürdigkeit wurde 2015 bereits die vierte Makroregionale Strategie der EU aus der Taufe gehoben: Nach Ostsee und Donauraum, Adria und Ionischen Meer nun eben die Strategie für den Alpenraum. Selbst der EU-eigene Ausschuss der Regionen spricht sich zwischenzeitlich für einen behutsamen, zurückhaltenden und wohl überlegten Einsatz makroregionaler Strategien aus. Gleichzeitig sind weitere Makroregionen aber quasi bereits in Planung (Atlantischer Bogen, Nordsee etc.). Die jüngsten Entwicklungen erinnern an die Anfänge des europäischen Agentur(un-)wesens: die ursprünglich durchaus sinnvolle Etablierung einzelner Agenturen zur Durchführung und Umsetzung konkreter Maßnahmen endete schnell in einer Art Beauty-Contest darüber, dass möglichst jedes Mitgliedsland seine „eigene“ EU-Agentur bekam. Sinnvolle und ergebnisorientierte Planungen traten dabei zunehmend in den Hintergrund.

Trotz des Beharrens auf die sogenannten „drei Neins“ (keine zusätzlichen Gesetze, Institutionen und Finanzierungen) haben bereits die ersten beiden Makrostrategien eines bewiesen: der zusätzliche Koordinierungsaufwand und die Unzahl von Treffen auf verschiedensten Experten- und Entscheidungsebenen ist beachtlich. Als jüngste und neueste Koordinierungsebene haben sich nun die Makrostrategien selbst erwiesen – durch ihre Ausdehnung kommt es zu Überlappungen bei den jeweiligen Mitgliedschaften. Die Alpenstrategie selbst stellt dazu fest: *„Die Durchführung der Strategie für den Alpenraum ist mit den Tätigkeiten zur Umsetzung der EU-Strategie für den Donauraum und der EU-Strategie für die Region Adria-Ionisches Meer zu koordinieren.“*

Der Beitrag konzentriert sich auf folgende Fragestellungen:

- Eine quantitative und qualitative Analyse der bei den jeweiligen Makrostrategien etablierten notwendigen Arbeits- und Koordinierungsstrukturen.
- Eine erste Analyse der bei der Umsetzung der Strategie für den Alpenraum nötigen Koordinierung mit den Tätigkeiten zur Umsetzung der EU-Strategie für den Donauraum und der EU-Strategie für die Region Adria-Ionisches Meer („Metakoordinierung“).

Kristine Kern (Universität Potsdam), Stefan Gänzle (University of Agder): Development and Implementation of EU Macro-regional Strategies: Towards a Macroregional Turn in EU Governance?

Development and Implementation of EU Macro-regional Strategies: Towards a Macroregional Turn in EU Governance?

With the adoption of the EU Strategies for the Baltic Sea Region (2009), the Danube Region (2011), the Adriatic and Ionian Region (2014) as well as the upcoming adoption of the EU Strategy for the Alpine Region, the European Union (EU) set out to forge a new macro-regional approach focusing on functional and territorial cooperation in areas such as economic growth, transport and sustainable development. This paper argues that the European Union has started a process of macro-regionalization because it has become too diverse to solve collective action problems at macro-regional scale. Macro-regionalization is underpinned by a strategic approach focusing on regions around a common pool resources (Baltic Sea, Adriatic Sea, Danube River, Alpine Region) with a sufficient number of issues in common. Drawing on the multi-level governance approach, this paper shows that macro-regional strategies affect European macroregions in different ways: First, they have impacts on the institutional architecture of macroregions by affecting and co-opting non-EU macro-regional institutions (e.g., regional sea conventions such as HELCOM), and even leading to the development of new institutional arrangements. Second, they affect the implementation of EU legislation such as the Water Framework Directive or the Marine Strategy Framework Directive. Third, they require an alignment of project funding through EU Cohesion Policy such as INTERREG Baltic Sea Region or INTERREG Danube Region (2014 to 2020). The paper argues that EU macro-regional strategies lead to the development of transnational and functional regions between the EU, member states and non-member states. They affect (i) horizontal interplay between the EU and macro-regional institutions, (ii) vertical interplay within macro-regions, in particular the involvement of subnational authorities and civil society at macro-regional scale, and (iii) the relationship between EU member states and non-member states. Thus, EU macro-regional strategies have the potential to change EU multi-level governance within and beyond macroregions.

Daniel Göler (Universität Passau), Kristina Kurze (Universität Göttingen): Sektorale Integration als Beitrag zur Ausgestaltung von Makro-Regionen: Das Beispiel der Energiegemeinschaft und ihrer Wirkung im Donauraum

Sektorale Integration als Beitrag zur Ausgestaltung von Makro-Regionen: Das Beispiel der Energiegemeinschaft und ihrer Wirkung im Donauraum

Die verschiedenen makroregionalen Strategien der EU konzentrieren sich primär auf den Ausbau und die Vertiefung regionaler Kooperation über eine mehr oder weniger lose Koordinierung in einzelnen Politikfeldern, den Rückgriff auf bestehenden EU-Forschungs- und Förderprogramme sowie Best-Practice-Vergleiche. Der Aufbau neuer Strukturen und die Etablierung neuer Regelungsmechanismen ist hierbei nicht vorgesehen. Besonders pointiert wurde dieser Grundsatz im Rahmen der EU Donauraum-Strategie durch die sogenannten „drei No’s“ (no new institutons, no new legislation, no new money) verankert. Gerade diese Selbstbeschränkung wird aber häufig als eines der Grundprobleme der Makro-Regionen und Ursache für ihre begrenzte Wirkungskraft angesehen.

Vor diesem Hintergrund möchte der Beitrag die Debatte um die künftige Ausgestaltung von Makro-Regionen mit der Diskussion über Formen der differenzierten Integration verbinden. Ausgehend von einem Differenzierungsbegriff, der auch die sektorale Integration von Drittstaaten in den EU-Regelungsrahmen umfasst und damit an das Ballardur’sche Konzept eines Europas der konzentrischen Kreise anknüpft, soll hierbei vor allem der Aspekt der Anbindung von Nicht-EU-Staaten an die Europäische Union innerhalb von Makro-Regionen untersucht werden. Denn das Potenzial von Makro-Regionen besteht nicht nur in der Entwicklung regionaler Räume innerhalb der EU, sondern aufgrund des grenzüberschreitenden Charakters der bisherigen Makro-Regionen, die allesamt sowohl EU- als auch Nicht-EU-Staaten umfassen, können sie auch einen wichtigen Beitrag zur Überwindung bzw. Vermeidung neuer Trennlinien in Europa leisten.

Konkreter Testfall der Untersuchung wird hierbei die Energiegemeinschaft sein, welche auf die Integration der Staaten des westlichen Balkans sowie Moldaus und der Ukraine in den EU-Energiemarkt abzielt. Damit ergibt sich nicht nur geographisch, sondern auch inhaltlich eine große Schnittmenge zur EU-Donauraumstrategie, in der die energiewirtschaftliche Kooperation und der Ausbau der Energieinfrastruktur eine wichtige Rolle einnimmt. Anhand der Energiegemeinschaft soll zum einen untersucht werden, inwiefern sektorale Integration und damit die Etablierung fester Regelungswerke einen Mehrwert für die Entwicklung von Makro-Regionen im Hinblick auf die Effizienz der Regelumsetzung aufweisen, zum anderen soll aber auch die Frage der demokratischen Legitimation der entsprechenden Regelungen erörtert werden. Die Energiegemeinschaft ist in dieser Hinsicht von besonderem Interesse, weil sie über eigene Institutionen (Ministerrat, Sekretariat, Streitbeilegungsmechanismus, Foren etc.) verfügt, in denen nicht nur die EU, sondern alle Vertragsparteien vertreten sind.

Revisiting the concept of scale – EU macro-regional strategies as channels of rescaling

European spatial governance has undergone considerable change over recent decades as a result of EU enlargement, new territorial cooperation initiatives and shifts in a number of policy priorities. The ensuing processes of uploading and downloading of policy agendas and instruments between the different scales are occurring through a diversity of channels. With respect to spatial governance, macro-regions represent a new channel for uploading and downloading policy agendas and instruments, with considerable impacts on processes of rescaling.

In a narrow definition rescaling refers to a change of competences and responsibilities, and thus a “a reallocation of formal state power” (Gualini 2006, p. 885). In a broader definition, influenced by relational thinking in academic debates in the 90s and early 2000s on rescaling processes in times of state transformation (see e.g. Swyngedouw 1992, Brenner 2004), it implies a “restructuring of modes of governance and regulation that involve shifts in the relationship between state and society” (Gualini 2006, p. 885). This can include “rescaling of policy making agendas, processes, networks or power, or alternatively, it, can include the rescaling of ideas, argumentation or identities related to policy” (Stead et al. 2015, p. 105-106). Consequently, most studies of rescaling either focus on the reasons and major developments triggering rescaling (e.g. globalisation), the different objects of rescaling processes, and/or the direction of processes of rescaling and the involvement of different groups of stakeholders. The paper claims that recent empirical studies of spatial rescaling often consider “scale” from the perspective of changes to jurisdictional arrangements.

In this paper we make a distinction between four dimensions of scales: jurisdictional; administrative; network; and discursive and knowledge dimensions. Building on the experiences of macro-regional developments in the Danube, Alpine and Baltic Sea macro-regions, we analyse processes of rescaling through the lens of these four dimensions. By doing so, we distinguish between what is subject to rescaling and the levels at which this takes place.

The paper illustrates that a diversity of debates and agendas are transferred through these different types of scales. For example, the rescaling of debates at the discursive scale influences decision making at the jurisdictional scale, which then leads to indirect rescaling, where formal decision-making is not rescaled in terms of the jurisdictional level but is nevertheless influenced through the debates at the administrative and discursive scale.

References

- Brenner, N. (2004) *New State Spaces: Urban Governance and the Rescaling of Statehood*. Oxford
- Gualini, E. (2006) The rescaling of governance in Europe. *New spatial and institutional rationales*. *European Planning Studies* 14 (7), pp. 881-905.
- Stead, D., Sielker, F., Chilla, T. (2015) *Macro-regional Strategies: Agents of Europeanization and Rescaling?* In: Gänzle, S., Kern, K.: *A Macro-regional Europe in the Making. Theoretical Approaches and Empirical Evidence*. Palgrave Macmillan.
- Swyngedouw, E. (1992) *The Mammon quest. ‘Glocalization’, interspatial competition and the monetary order: the construction of new scales*. In Dunford, M. and Kafkalas, G., editors, *Cities and regions in the new Europe*, London: Belhaven Press, pp. 39–67.