



Brüssel, den 27.6.2013
COM(2013) 468 final

**BERICHT DER KOMMISSION AN DAS EUROPÄISCHE PARLAMENT, DEN RAT,
DEN EUROPÄISCHEN WIRTSCHAFTS- UND SOZIALAUSSCHUSS UND DEN
AUSSCHUSS DER REGIONEN**

zum Mehrwert makroregionaler Strategien

{SWD(2013) 233 final}

BERICHT DER KOMMISSION AN DAS EUROPÄISCHE PARLAMENT, DEN RAT, DEN EUROPÄISCHEN WIRTSCHAFTS- UND SOZIALAUSSCHUSS UND DEN AUSSCHUSS DER REGIONEN

zum Mehrwert makroregionaler Strategien

1. Einleitung

Das makroregionale Konzept entstand aus dem Wunsch heraus, gemeinsam auf die Verschlechterung der Umweltbedingungen in der Ostsee zu reagieren und die Maßnahmen in Bezug auf die Herausforderungen und Möglichkeiten dieser Region aufeinander abzustimmen. Dies führte zur Annahme der EU-Strategie für den Ostseeraum im Jahr 2009. Die EU-Strategie für den Donaauraum wurde im Juni 2011 angenommen. Der Europäische Rat hat die Kommission aufgefordert, vorbehaltlich der Bewertung des Konzepts bis Ende 2014 eine EU-Strategie für den adriatisch-ionischen Raum vorzulegen.¹ Andere Regionen prüfen die Vorzüge dieses Ansatzes.

Ziel ist eine koordinierte Reaktion auf Fragen, die besser gemeinsam als getrennt in Angriff genommen werden sollten. Beide Strategien zielen darauf ab, Entwicklungshindernisse zu beseitigen und das Potenzial der betreffenden Räume zu erschließen. Dabei wird versucht, die Fragen in einen multilateralen Kontext einzuordnen und über die derzeitigen EU-Außengrenzen hinweg mit den Nachbarländern auf Augenhöhe zusammenzuarbeiten. Mit dem Ansatz werden die Teilnehmer ermuntert, nicht nur nationale Grenzen zu überwinden, sondern auch Hindernisse, die einer strategischeren und phantasievolleren Diskussion der vorhandenen Möglichkeiten im Wege stehen.

Das Ziel einer makroregionalen Strategie besteht darin, neue Projekte und Initiativen zu mobilisieren und ein Gefühl der gemeinsamen Verantwortung zu schaffen. Makroregionale Strategien stellen eine wichtige Innovation im Bereich der territorialen Zusammenarbeit und des territorialen Zusammenhalts dar. Dieser Ansatz, der auf einer Tradition der Zusammenarbeit aufbaut, die sich aus Gemeinschaftsinitiativen wie INTERREG² entwickelt hat, muss jedoch anhand seiner Ergebnisse beurteilt werden, und die Erfolge anhand des dafür erforderlichen Aufwands. Der Ansatz selbst ist relativ populär – die Umsetzung stellt jedoch eine Herausforderung dar, da Verbesserungen notwendig sind, um auf möglichst wirksame und nachhaltige Weise einen wirklichen Mehrwert zu erzielen.

1.1 Zweck des Berichts

Der Rat hat die Kommission ersucht, „das Konzept der makroregionalen Strategien zu präzisieren, den Mehrwert dieser Strategien zu bewerten und dem Rat und dem Europäischen Parlament bis Juni 2013 über die Ergebnisse ihrer Arbeiten Bericht zu erstatten“.³

In diesem Bericht sollen

- das Konzept präzisiert,
- der Mehrwert bestehender makroregionaler Strategien bewertet und
- Empfehlungen für das weitere Vorgehen gegeben werden.

¹ Die Schlussfolgerungen des Europäischen Rates vom 13. - 14. Dezember 2012, Punkt 26.

² Jetzt die Programme für die Europäische Territoriale Zusammenarbeit.

³ Schlussfolgerungen des Rates „Allgemeine Angelegenheiten“ vom 13. April 2011, Punkt 20.

Vor dem Hintergrund des gesamtpolitischen Rahmens der EU, einschließlich der Strategie „Europa 2020“ und der in den Verträgen nun vorhandenen territorialen Perspektive, prüft der Bericht die bisherigen Errungenschaften die Vorteile wie auch die Probleme.

1.2 Bewertungsmethode⁴

Dieser Bericht stützt sich unter anderem auf

- Berichte der Kommission zur EU-Strategie für den Ostseeraum und zur EU-Strategie für den Donaauraum und die nachfolgenden Schlussfolgerungen des Rates sowie auf die Mitteilung über die Strategie der Europäischen Union für den Ostseeraum vom März 2012;
- eine umfassende Befragung von mehr als 100 wichtigen Akteuren;
- unabhängige Bewertungen durch externe Sachverständige;
- eine Sichtung der einschlägigen Fachliteratur und der Literatur zur Politikentwicklung.

Die Berichtersteller weisen darauf hin, dass

- die Auswirkungen der beiden vorhandenen – relativ neuen – makroregionalen Strategien noch schwer zu beurteilen sind und mittel- bis langfristig bewertet werden müssen;
- zwischen dem Wert des Gesamtkonzepts und Umsetzungsfragen unterschieden werden sollte.

2. Das Konzept der makroregionalen Strategie

Die Basis für die makroregionale Zusammenarbeit umfasst viele Elemente: ein Gefühl der regionalen Identität, den Wunsch nach gemeinsamer strategischer Planung und die Bereitschaft zur Bündelung von Ressourcen.

Erste Begriffsbestimmungen⁵ werden jetzt in der Verordnung über Gemeinsame Bestimmungen für den Zeitraum 2014-2020 konsolidiert⁶, in der eine makroregionale Strategie definiert wird als

- 1) ein Gesamtrahmen für Mitgliedstaaten und Drittstaaten im selben geografischen Raum;
- 2) eine Strategie zur Bewältigung gemeinsamer Herausforderungen;
- 3) eine verstärkte Zusammenarbeit im Hinblick auf für den wirtschaftlichen, sozialen und territorialen Zusammenhalt.

Eine makroregionale Strategie sollte vom Europäischen Parlament und vom Rat unterstützt werden.

Das Konzept umfasst auch folgende Grundsätze:

- *Integration* – Die Ziele sollten in bestehende politische Rahmen (EU, regional, national, lokal, Heranführung), Programme (EU, länderspezifisch, territoriale Zusammenarbeit, branchenspezifisch) und Finanzinstrumente eingebettet werden;

⁴ Alle Daten sind auf den Webseiten der EU-Strategie für den Ostseeraum und der EU-Strategie für den Donaauraum verfügbar.

⁵ Z. B. makroregionale Strategien in der Europäischen Union (September 2009). http://ec.europa.eu/regional_policy/cooperate/baltic/pdf/macoregional_strategies_2009.pdf.

⁶ Vorschlag für Gemeinsame Bestimmungen über den Europäischen Fonds für regionale Entwicklung, den Europäischen Sozialfonds, den Kohäsionsfonds, den Europäischen Landwirtschaftsfonds für die Entwicklung des ländlichen Raumes und den Europäischen Meeres- und Fischereifonds. KOM(2011) 615 endg., in der geänderten Fassung.

- *Koordinierung* – Bei Maßnahmen, Strategien und Finanzierungsmitteln sollte eine Abschottung zwischen Branchen, Akteuren oder Governance-Ebenen vermieden werden;
- *Zusammenarbeit* – Länder und Branchen sollten zusammenarbeiten im gesamten Raum zusammenarbeiten, die Denkmuster sollten sich ändern und die Ideen für die regionale Entwicklung sollten sich statt nach innen nach außen richten;
- *Multi-Level-Governance* – politische Entscheidungsträger auf verschiedenen Ebenen sollten besser zusammen arbeiten, ohne dass neue Entscheidungsebenen geschaffen werden;
- *Partnerschaft* – Auf der Grundlage gemeinsamer Interessen und gegenseitigen Respekts können EU und Nicht-EU-Staaten zusammenarbeiten.

Die Ziele unterscheiden sich je nach den Bedürfnissen der betroffenen Region. Insbesondere im Hinblick auf die Strategie „Europa 2020“ sollte jedoch den Themen Vorrang gewährt werden, die von strategischer Bedeutung sind und einen echten Mehrwert in Bezug auf die bereichsübergreifende gemeinschaftliche Maßnahmen ergeben. Berücksichtigt werden müssen sowohl Herausforderungen als Chancen, da Länder auf verschiedenen Entwicklungsstufen unterschiedliche Prioritäten haben:

- *Herausforderungen*, wenn es um eine stärkere Zusammenarbeit geht (z. B. in Umwelt-, Klima- oder Konnektivitätsfragen);
- *Chancen*, wenn eine stärkere Zusammenarbeit im gegenseitigen Interesse ist, mit gemeinsamen Initiativen, Netzwerken, dem Austausch von Erfahrungen und der Bündelung von Finanzierungsmitteln (z. B. Forschung, Innovation, Unternehmen, Kapazitätenaufbau).

Dieser duale Aspekt wird in den Schlussfolgerungen des Rates vom Juni 2012 zur Kenntnis genommen⁷, in denen bestätigt wird, dass der Ansatz den EU-Binnenmarkt und die Wettbewerbsfähigkeit stärkt, die Umsetzung der integrierten Meerespolitik (insbesondere das „Blaue Wachstum“) vereinfacht und die gemeinsamen Herausforderungen im Bereich der Umweltverschmutzung oder fehlender Infrastrukturanschlüsse gemeinsam angeht. Darüber hinaus können die Strategien zur Mobilisierung gemeinsamer Anstrengungen in den Bereichen Innovation, Klimaschutz, Risikomanagement, Sicherheitsfragen und Tourismus genutzt werden.

3. Mehrwert makroregionaler Strategien

Die beiden bestehenden makroregionalen Strategien funktionieren ohne zusätzliche Mittel der EU, ohne neue Institutionen und ohne neue Rechtsvorschriften. Dafür war eine stärkere Kohärenz zwischen den Mitteln, Strukturen und Maßnahmen erforderlich. Die Strategien haben zur Schaffung von Arbeitsstrukturen für Schwerpunktbereiche geführt, die in einem Bottom-up-Konsultationsprozess ausgewählt wurden, wobei die politische Führung in den betreffenden Bereichen von teilnehmenden Ländern, Regionen oder Organisationen übernommen wird, die von der Kommission unterstützt werden.

3.1 Ergebnisse in Bezug auf Projekte, Maßnahmen, Entscheidungen, Netzwerke

Die Durchführungsberichte der EU-Strategie für den Ostseeraum und der EU-Strategie für den Donauraum zeigen, dass makroregionale Strategien dazu beigetragen haben, neue Projekte zu entwickeln oder bestehenden transnationalen Projekten neue Impulse zu verleihen. Allein im Ostseeraum gibt es über 100 Vorzeigeprojekte und viele weitere Spin-off-Projekte, während mehr als 400 Projekte im Wert von insgesamt 49 Mrd. EUR im Rahmen

⁷ Schlussfolgerungen des Rates „Allgemeine Angelegenheiten“ vom 26. Juni 2012, Punkt 7.

der EU-Strategie für den Donaauraum geprüft werden, von denen 150 bereits durchgeführt werden.

Projekte

- Der Zustand der Ostsee verbessert sich, die Nährstoffbelastung wird durch Projekte wie CleanShip (reduziert die Verschmutzung von Schiffen) bekämpft oder durch Projekte, die auf den schrittweisen Verzicht von Phosphaten in Waschmitteln hinwirken, während das Projekt BALTFISH auf eine bessere Zusammenarbeit im Bereich der Fischereibewirtschaftung abzielt.
- Die Verhütung von Überschwemmungen im Donaauraum ist ein Hauptanliegen, das mit Hilfe von Projekten wie DANUBE FLOODRISK durch die Bereitstellung gemeinsamer Datenbanken und durch Hochwasserrisikokarten in Angriff genommen wird.
- Verbesserung der E-Infrastruktur: Im Donaauraum wurden innerhalb des 7. Rahmenprogramms Projekte gestartet, durch die Forscher besseren Zugang zu hochentwickelten EDV-Diensten erhalten sollen.
- Als Teil der Anpassungsstrategien für den Donau- und den Ostseeraum werden Klimaschutzmaßnahmen gemeinsam mit Einrichtungen der Mitgliedstaaten geplant, beispielsweise im Rahmen von BALTADAPT.

Der makroregionale Ansatz vereinfacht auch gemeinsame Initiativen und den Aufbau von Netzwerken.

Gemeinsame Initiativen

- BONUS, das Forschungs- und Entwicklungsprogramm für die Ostsee, fördert die Forschungszusammenarbeit im Bereich saubere Technologie und Öko-Innovation;
- KMU werden im Rahmen des Wirtschaftsforums für den Donaauraum unterstützt.

Dieser Ansatz vereinfacht auch politische Entscheidungen auf kollektiver Ebene. Die Schiffbarkeit der Donau wird beispielsweise durch die Ministererklärung zur Instandhaltung vom Juli 2012 oder durch die kürzlich zwischen Rumänien und Bulgarien getroffene Vereinbarung über die gemeinsame Nutzung der Ausrüstung verbessert.

3.2 Bessere Politikentwicklung

Makroregionale Strategien sind regionale Bausteine für eine EU-weite Politik, die nationale Ansätze in eine kohärentere Durchführung auf EU-Ebene einbinden. Makroregionale Tätigkeiten haben besondere Auswirkungen auf die integrierte Meerespolitik, das Transeuropäische Verkehrsnetz (TEN-V), das Transeuropäische Energienetz (TEN-E) und die Zusammenarbeit im Katastrophenschutz. Der Sachverständigenbericht über Umweltfragen sieht makroregionale Strategien generell als ermutigende Umsetzung von EU-Richtlinien an.⁸

Beiträge zur Konnektivität

- Eine makroregionale Ausrichtung bei der Planung von Infrastrukturinvestitionen im Rahmen von TEN-V ist im Aufbau begriffen, beispielsweise Baltic Transport Outlook, das analytische/planerische Unterstützung bietet.

⁸ Á. Kelemen. Assessing the added value of macro-regional strategies – Environment. (Bewertung des Mehrwerts makroregionaler Strategien - Umwelt) 2013.

- Zur Sicherstellung der Erdgasversorgung unterstützt das Gasmarktmodell für den Donauraum die Planung von Infrastrukturprojekten und die Beseitigung technischer und sonstiger transnationaler Marktschranken.

Auch wenn die Befragung der wichtigsten Akteure der EU-Strategie für den Ostseeraum und der EU-Strategie für den Donauraum zeigt, dass der makroregionale Ansatz einen Impuls für die Mobilisierung von Maßnahmen auf EU-Ebene und auf regionaler und nationaler Ebene gibt, betonen die Akteure, dass mehr Zeit und größere Anstrengungen erforderlich sind. Hierbei sind die Befragten der EU-Strategie für den Ostseeraum optimistischer (mehr als 55 %) als die Akteure, die in Bezug auf den Donauraum befragt wurden (33 %). Das liegt möglicherweise daran, dass die EU-Strategie für den Ostseeraum bereits länger läuft.

Einbeziehung von EU-Anliegen in die nationalen politischen Entscheidungsprozesse

– Die Ziele der EU-Strategie für den Donauraum in Bezug auf Binnenwasserstraßen sind Teil des neuen österreichischen Masterplans für den Verkehr.

- Die nordischen Innovationsstärken im Bereich Gesundheits- und Biowissenschaften, die durch das Projekt ScanBalt Bioregion auf den Ostseeraum ausgeweitet wurden, werden in der estnischen Strategie für Biotechnologie übernommen, wobei die kritische Masse über ein Netzwerk mit den Nachbarn erreicht wird.

3.3 Verbessertes Kosten-Nutzen-Verhältnis

In Zeiten knapper Kassen ist ein besseres Kosten-Nutzen-Verhältnis wichtig. Der makroregionale Ansatz hilft bei der Koordinierung von EU-Programmen, so dass diese zusammen auf wichtige gemeinsame Ziele hinarbeiten. Das Fehlen zusätzlicher EU-Mittel zwingt die Projektträger zu einer aktiveren Suche nach Mitteln. Dadurch wurde Folgendes gefördert:

- der Donaufinanzierungsdialog (Abstimmung von Projektideen und Mittel, Zusammenführung von Projektträgern mit Banken, internationalen Finanzinstituten und Finanzierungsprogrammen);
- die Startkapital-Fazilität für die EU-Strategie für den Ostseeraum (finanzielle Unterstützung zur Entwicklung von Projektideen bis zum Stadium von Darlehen oder Zuschüssen).

Die verfügbaren Mittel werden auf übergeordnete Prioritäten konzentriert. „Schweden und Finnland im Ostseeraum oder Baden-Württemberg im Donauraum haben eigene Ressourcen mobilisiert, um Initiativen im Rahmen der makroregionalen Strategien umzusetzen“⁹. Auch der private Sektor ist beteiligt, entweder durch die Arbeit im Baltic Development Forum oder durch die Beseitigung von Schiffswracks aus Donau, Save oder Theiß.

Die Strategien fördern auch die Bündelung von Ressourcen: „In Bezug auf finanztechnische Maßnahmen sind in Makroregionen die Möglichkeiten zur Schaffung von Startkapital/Kapital für die Markteinführung und Venture Funds beträchtlich, da wenige Länder [...] einen ausreichenden Dealflow existenzfähiger Neugründungen haben, um hierfür spezielle Fonds zu unterhalten [...] Die Makroregion kann jedoch eine ausreichende kritische Masse bieten“.¹⁰

3.4 Bessere Integration und Koordinierung

Die meisten befragten Akteure sind der Ansicht, dass der Prozess die bestehenden Koordinierungsmechanismen verbessert (mehr als 60 %) und die Zusammenarbeit zwischen

⁹ A. Reid. Do macro-regional strategies boost innovation and competitiveness? (Fördern makroregionale Strategien Innovation und Wettbewerbsfähigkeit?)

¹⁰ Ebd.

den teilnehmenden Ländern stärkt (mehr als 75 %). Politische Führungskräfte betonen auch allgemeinere Aspekte der Integration.¹¹

Ebenso wichtig ist, dass die Strategien die Zusammenarbeit zwischen den Behörden innerhalb der Länder stärken. Von den Befragten sowie in unabhängigen Bewertungen und in der Fachliteratur wird die Bedeutung integrierter Ansätze für makroregionale Fragestellungen unterstrichen. So hat die EU-Strategie für den Ostseeraum beispielsweise einen branchenübergreifenden Ansatz in Umweltfragen ermöglicht. Das hat dazu beigetragen, Probleme zu bewältigen, bei denen es der auf Umweltfragen ausgerichteten Helsinki-Kommission (HELCOM) vorher nicht gelungen ist, viele branchenspezifische Interessen (z. B. der Landwirtschaft) zu beschneiden, die für Umweltprobleme (Eutrophierung) verantwortlich sind.¹²

Bessere Koordinierung

- Im Donaoraum entwickeln sich bessere Verbindungen zu bestehenden Initiativen, wie der Internationalen Kommission zum Schutz der Donau (IKSD), der Energiegemeinschaft, der Internationalen Organisation für Migration und der Schwarzmeersynergie.

- Im Ostseeraum wird die Zusammenarbeit zwischen der Nördlichen Dimension (ND), dem Rat der Ostseestaaten, dem Nordischen Ministerrat und anderen Rahmenwerken verstärkt, indem sie gemeinsam ihre Strukturen, wie VASAB für eine koordinierte Raumplanung oder die Partnerschaft der Nördlichen Dimension für Verkehr und Logistik mobilisieren.

- Im Ostseeraum wird gemeinsam an Gefahrenszenarien gearbeitet, während im Donaoraum eine bessere Koordinierung in Bezug auf Sicherheitsbedrohungen wie das organisierte Verbrechen erfolgt.

3.5 Beseitigung regionaler Ungleichheiten und Förderung des territorialen Zusammenhalts

Für mehr als 60% der befragten Personen sowie Wissenschaftler¹³ sind die Strategien Mittel zur Stärkung des sozialen, wirtschaftlichen und territorialen Zusammenhalts. Das Europäische Parlament stellt fest, dass sie „nützliche Instrumente sein können, um Unterschiede zwischen den Regionen zu erkennen und zu bekämpfen (...) und um die Konvergenz zwischen europäischen Regionen zu fördern“.¹⁴

3.6 Förderung der Multi-Level-Governance

Der makroregionale Ansatz funktioniert nur, wenn regionale, nationale und lokale Ebenen bei der gemeinsamen Planung und Ausrichtung der Mittel eng zusammenarbeiten. Durch die Vielzahl der beteiligten Akteure wird die Multi-Level-Governance als Element der Kohäsionspolitik gestärkt. Auch die Zivilgesellschaft ist vertreten, und der Ansatz basiert auf umfassenden Bottom-up-Konsultationen. Verschiedene Regionen und (bei der EU-Strategie für den Ostseeraum) regionale Organisationen dienen als Koordinatoren.

3.7 Verbesserte Zusammenarbeit mit den Nachbarstaaten

¹¹ Z. B. Kanzlerin Merkel beim Jahresforum der Europäischen Strategie für den Donaoraum 2012, Präsident Ilves bei der Ministerkonferenz zur Europäischen Strategie für den Ostseeraum 2009.

¹² Á. Kelemen. Ebd.

¹³ A. Dubois, S. Hedin, P. Schmitt, J. Sterling. EU macro-regions and macro-regional strategies (EU-Makroregionen und makroregionale Strategien). Nordregio, 2009.

¹⁴ Europäisches Parlament, Bericht über die Optimierung der Rolle der regionalen Entwicklung in der Kohäsionspolitik (Dezember 2012).

Die beiden Strategien tragen dazu bei, die Zusammenarbeit mit den Nachbarländern zu verbessern. Im Rahmen der EU-Strategie für den Ostseeraum hat Russland, obwohl es selbst nicht an der Strategie beteiligt ist, einer Liste gemeinsamer Projekte zugestimmt. Norwegen und Island wurden ebenfalls aktiv einbezogen, insbesondere bei der Logistik und sozialen Fragen. Im Fall der EU-Strategie für den Donaauraum, an der Nicht-EU-Staaten mit unterschiedlichen Beitrittsaussichten beteiligt sind, ermöglicht die Strategie die Vorbereitung der Kandidatenländern und potenziellen Kandidatenländer. Fast 80 % der zur EU-Strategie für den Donaauraum befragten Personen sind der Ansicht, dass die Strategie die Zusammenarbeit mit Nachbarstaaten verbessert hat und als Plattform für die Zukunft dient. Diese Möglichkeit, bei gemeinsamen Tätigkeiten Erfahrung mit der EU-Politik und mit EU-Verfahren zu sammeln, sollte auch Teil zukünftiger Arbeit sein.

4. Erkenntnisse und Herausforderungen

Der Mehrwert der Strategien ist zwar klar, jetzt ist es allerdings wichtig, die Durchführungsmethoden zu verbessern.

- **Wahl der richtigen Ziele**

Die Ziele jeder Strategie werden in Schwerpunktbereiche unterteilt, die sich aus dem Konsultationsprozess ergeben, und die – wie vor kurzem bei der EU-Strategie für den Ostseeraum geschehen – überprüft werden können. Die meisten Befragten glauben, dass die Ziele der EU-Strategie für den Ostseeraum und der EU-Strategie für den Donaauraum die wichtigsten Herausforderungen betreffen (mehr als 80 %), mit der Anzahl der Schwerpunktbereiche ist jedoch ein geringerer Prozentsatz einverstanden (60 % sehen die Anzahl als vernünftig an, 26 % haben keine Meinung und für 14 % gibt es zu viele). Diese Feststellung ist vor allem für die EU-Strategie für den Ostseeraum von Bedeutung, da sie mehr Schwerpunkte hat.

- **Beibehaltung des politischen Engagements**

In den ersten Forderungen nach den Strategien, den Schlussfolgerungen des Rates und den Stellungnahmen bei wichtigen Veranstaltungen wie den Jahresforen zeigte sich ein politisches Engagement auf hoher Ebene. Dies ist zwar wichtig¹⁵, die Befragten glauben jedoch nicht, dass dies immer durchgezogen wird. Die Kommentare zeigen Unterschiede je nach Land, Einrichtung und Ebenen der Entscheidungsfindung: 38 % stimmen zu, dass das politische Engagement hoch ist, 30 % sind anderer Meinung und 32 % haben keine Meinung. Bei der EU-Strategie für den Ostseeraum waren die Einstellungen weniger positiv als bei der EU-Strategie für den Donaauraum, „Insider“ der Strategie waren weniger überzeugt als „Outsider“.

- **Finanzierung**

Die Ausrichtung der Mittel hat ein beträchtliches Potenzial; die EU-Strategien für den Ostseeraum und für den Donaauraum wurden jedoch in der Mitte des Finanzierungszeitraums ins Leben gerufen, was eine Kohärenz mit bestehenden Maßnahmen und Programmen zuweilen problematisch macht. Die Nutzung von Darlehen wurde durch den hohen Schuldenstand eingeschränkt.

Fast 50 % der Befragten widersprachen der Aussage, dass „eine Ausrichtung der Maßnahmen und Mittel auf die Ziele erfolgreich verwirklicht wurde“. Hierbei stimmen in Bezug auf die EU-Strategie für den Ostseeraum mehr Befragte zu, was den früheren Beginn der Strategie widerspiegelt. Unzureichende Mittel in Nicht-EU-Staaten sind nach wie vor eine Herausforderung.

¹⁵ K. Böhme. Added value of macro regional strategies: A governance perspective. (Mehrwert makroregionaler Strategien: Eine Governance-Perspektive). 2013.

Die Erfahrung zeigt, dass Programme der Europäischen Territorialen Zusammenarbeit die wichtigste Finanzierungsquelle sind. Bei der Umsetzung des Ansatzes sollten jedoch alle – auch die länderspezifischen – Maßnahmen und Programme sowie private Quellen, Finanzinstitute (z. B. der Europäischen Investitionsbank) usw. mobilisiert werden. Wenn der makroregionale Ansatz Erfolg haben soll, muss er in die Programmplanung 2014-2020 eingebettet werden, indem in Partnerschaftsabkommen und in den Programmtexten ausdrücklich darauf Bezug genommen wird. Dies muss von allen Ministerien beachtet werden, um ein positives Investitionsklima zu schaffen. Die Kombination von Finanzhilfen und Darlehen, beispielsweise durch die Investitionsfazilität für die westlichen Balkanstaaten, ist insbesondere für Nicht-EU-Staaten ein wichtiger Schritt nach vorn.

Allgemein sollte der Ansatz die Wirkung aller verfügbaren Finanzmittel erhöhen, die Umsetzung des bestehenden Besitzstands stärken und die Nutzung der bestehenden Strukturen verbessern.

- **Organisation und Governance**

Die Umfrage bestätigt, dass makroregionale Strategien weiterhin eine Herausforderung für die betroffenen Verwaltungen sind. Zu den Schwierigkeiten zählen Personalmangel, Mitarbeiterwechsel und ein schlechter Kenntnisstand. Aufgrund von Einschnitten bei Personal und Dienstreisen sind die häufigen Sitzungen (z. B. der Lenkungsgruppen für Schwerpunktbereiche der EU-Strategie für den Donauraum) nicht immer gut besucht.

Die Berichtersteller verweisen auf die Komplexität der Strukturen. Sie fordern eine stärkere Führungsrolle, um ein Minimum an Intensität und Engagement aufrecht zu erhalten, während ein stärkerer Fokus dazu beitragen kann, die Komplexität der Durchführungsmechanismen zu verringern.¹⁶

Die Teilnehmer an der Befragung fordern auch einen besseren Erfahrungsaustausch in und zwischen den Makroregionen und wünschen sich eine bessere Zusammenarbeit zwischen allen Governance-Ebenen.

- **Messung des Fortschritts**

Indikatoren liefern Marker, anhand derer Fortschritte gemessen werden können. Sowohl bei der EU-Strategie für den Ostseeraum als auch bei der Donauraum-Strategie wurden Ziele auf Ebene der Strategie festgelegt. Im Jahr 2013 sollen Indikatoren auf Ebene der Schwerpunktbereiche/horizontalen Tätigkeiten ausgearbeitet werden.

Das ist eine anspruchsvolle Aufgabe, da der anhand von Indikatoren gemessene Fortschritt auf Faktoren basiert, die schwierig zu messen sind und nicht ausschließlich der Strategie zuzurechnen sind. Programmziele und Indikatoren sollten mit der Arbeit auf Ebene der Strategie im Einklang stehen.

Die EU-Strategie für den Donauraum und die EU-Strategie für den Ostseeraum nutzen außerdem unterschiedliche Ansätze (erstere eher auf die allgemeine Gesamtebene ausgerichtet, letztere mit mehr Details und lokalem Input). Es sind jedoch weitere Anstrengungen erforderlich: während die vereinbarten Indikatoren und Ziele unerlässlich sind, um die Anstrengungen zu bündeln, sollte der Fortschritt auch in Form der aufgebauten Netzwerke, der erfolgreich durchgeführten Projekte und der Verbesserungen im Hinblick auf Integration und Koordinierung gesehen werden.

5. Die nächsten Schritte - Empfehlungen

5.1 Ausschöpfen des vollständigen Potenzials der Strategien

¹⁶ Ebd.

Damit das Potenzial des Ansatzes ausgeschöpft werden kann, kommt es vor allem auf Folgendes an:

- Alle Beteiligten müssen ihre makroregionalen Strategien als horizontale Verantwortung ihrer Regierungen sehen.
- Alle Partner müssen die Finanzierungsmöglichkeiten nutzen, die die Aufnahme des Ansatzes in die neue Generation von Verordnungen bietet, insbesondere in Partnerschaftsabkommen und operationelle Programmen, um den Grundsatz der Einbindung in alle Entscheidungen („Mainstreaming“) zu verwirklichen.
- Neue (Donauraum und South-East Gateway) und bestehende transnationale Programme (Ostseeraum) müssen vollständig ausgeschöpft werden. Dies gilt auch für Instrumente wie den Europäischen Verbund für territoriale Zusammenarbeit (EVTZ) und für Integrierte Territoriale Investitionen. Bewährte Verfahren sollten ausgetauscht werden und es sollte eng mit dem Programm INTERACT zusammengearbeitet werden.
- Operative Probleme in Verwaltungen sollten durch ausreichendes Personal und ausreichende Ressourcen bewältigt werden. Moderne Kommunikationsmittel sollten umfassend genutzt werden, um unnötige Belastungen oder nicht erforderliche Reisen zu vermeiden.
- Die Kohärenz und Glaubwürdigkeit makroregionaler Arbeit muss regelmäßig in entsprechenden Branchenausschüssen und in Ad-hoc-Ministertreffen zu speziellen Themen überprüft werden. Laufender Input von Seiten der Öffentlichkeit ist wichtig.
- Die Überwachung und Bewertung des Ansatzes sollte auf realistischen Indikatoren und Zielen sowie auf einer Übersicht über die Maßnahmen in den Schwerpunktbereichen basieren.
- Wenn Bedenken bezüglich der Leistung oder Relevanz bestehen, sollten Aufhebungsklauseln für den betreffenden Schwerpunkt Priorität eingeführt werden, mit der Option, die Anzahl der Schwerpunktbereiche zu verringern oder den Fokus von Schwerpunktbereichen zu ändern.
- Der Zweck der Strategien und ihre Errungenschaften sollten besser bekannt gemacht werden, und der eingangs gewählte Bottom-up-Ansatz sollte beibehalten werden.

5.2 Führungsrolle der Regionen und Rolle der Kommission

Der Schlüssel für die Zukunft liegt in einer stärkeren Führungsrolle mit einer Stärkung der Eigenverantwortung in den betroffenen Regionen, einer klareren Entscheidungsfindung und einer größeren Sichtbarkeit. Die Kommission wird zwar weiterhin eine wichtige Rolle spielen, ihre Unterstützung muss jedoch durch eine tatsächliche Führungsrolle der betroffenen Regionen besser ausgeglichen werden.

Die Kommission schlägt einen Überprüfungsprozess vor, der bis zu den Jahresforen 2014 der bestehenden Strategien abgeschlossen sein soll. Dieser Prozess sollte operative Verbesserungen berücksichtigen sowie Optionen zur Verbesserung der politischen Führungsrolle vorsehen. Da die Strategien unterschiedlich weit fortgeschritten sind und unterschiedliche Ursprünge haben, können die nächsten Schritte unterschiedlich sein. Folgende Punkte sind jedoch wichtig:

- Gemäß den aktuellen Rechtsetzungsvorschlägen können transnationale Programme in Zukunft eine bedeutendere Rolle bei der Unterstützung der Durchführung spielen. Auch der EVTZ kann Möglichkeiten bieten.

- Die aktuellen Systeme für die Handhabung der Strategien (PAC, NKS) werden gerade erst eingerichtet. Beim Ruf nach Vereinfachung sollten potenzielle Verzögerungen berücksichtigt werden, die Änderungen mit sich bringen könnten.
- Mitgliedstaaten und Partnerländer sollten überlegen, wie sie ihre Verantwortung für die Strategien stärken können und was die angemessene Antwort auf dem Ruf nach einer besser erkennbaren Führungsrolle sein könnte. Dabei müssen Fragen der Legitimität, Überprüfbarkeit und Kontinuität berücksichtigt werden.
- Die Kommission erleichtert die Strategien, indem sie Kohärenz und Kontinuität sowie eine klare EU-Dimension und einen klaren Mehrwert sicherstellt. Ihre Mittel sind jedoch begrenzt, und es müssen Maßnahmen erörtert werden, die es der Kommission ermöglichen, eine angemessene Rolle zu spielen.
- Es sollte die Möglichkeit in Betracht gezogen werden, öffentliche und andere institutionelle Foren der EU bei der Governance der Strategien einzubeziehen.

5.3 Neue Strategien

Wenn die Einleitung einer neuen makroregionalen EU-Strategie ins Auge gefasst wird, sollte Folgendes berücksichtigt werden:

- Neue Initiativen sollten nur dann eingeführt werden, wenn ein besonderer Bedarf an einer besseren und hochrangigen Zusammenarbeit besteht. Dieser Bedarf sollte für die Makroregionen von strategischer Bedeutung sein und Ausdruck finden in einer begrenzten Anzahl genau definierter Ziele mit einem angemessenen Satz an Fortschrittsindikatoren. Gemeinsame Herausforderungen (wie Umweltverschmutzung, Klimaschutzwandel, Auswirkungen natürlicher und von Menschen verursachter Katastrophen, Konnektivitätslücken, gravierende Einkommensunterschiede) und/oder Möglichkeiten (wie die Möglichkeit für die Schaffung von Forschungsnetzen; größeren Märkten, Modernisierung der Verwaltungen) sollten deutlich erkennbar sein, ebenso die vereinbarte geografische Ausrichtung. Folglich sollte dieser Ansatz nur unter bestimmten Umständen und dann zum Einsatz kommen, wenn eine Beteiligung der EU angemessen ist und die bestehenden horizontalen Politikbereiche der EU verstärkt werden.
- Es muss die Bereitschaft bestehen, politisches Engagement in administrative Unterstützung umzusetzen. Nur dann bestehen gute Aussichten auf Erfolg.
- Makroregionale Strategieansätze und Strategieansätze im Bereich der Meeresbecken geben eine Antwort auf ähnliche Bestrebungen. Die EU-Strategie für den Ostseeraum vereint Eigenschaften beider Strategieansätze, während eine makroregionale Strategie für den adriatisch-ionischen Raum die bereits angenommene Meeresstrategie¹⁷ als einen ihrer wichtigsten Bestandteile nutzen könnte.
- Die derzeitigen Makroregionen haben wahrscheinlich noch nicht alle möglichen Paradigmen ausgeschöpft. Es ist leicht, eine regionale Zusammenarbeit ins Auge zu fassen, die sich an dieses Modell anlehnt, jedoch ohne Beteiligung der Kommission oder ausschließlich auf der Grundlage eines transnationalen Programms. Wer Zusammenarbeit und Integration stärken möchte, sollte nach der jeweils bestmöglichen Lösung suchen.

Makroregionale Strategien der EU sollten einen besonderen Mehrwert auf EU-Ebene aufweisen, wie eine bessere Durchsetzung der EU-Umweltvorschriften oder eine besonders intensive Investition in die Konnektivität innerhalb der EU oder das Erreichen der kritischen Masse im Innovationsbereich.

¹⁷ K OM(2012) 713 „Eine Meeresstrategie für das Adriatische und das Ionische Meer“.

6. Schlussfolgerungen

Die beiden bestehenden makroregionalen Strategien belegen gerade ihre strategischen und politischen Vorzüge. Klare Ergebnisse in Form von Projekten und einer integrierteren politische Entscheidungsfindung sind bereits ersichtlich, auch wenn bei der Umsetzung und Planung weitere Verbesserungen notwendig sind. Die Führungsfrage ist eine der zentralen Fragen des 2014 abzuschließenden Überprüfungsprozesses.

Die Kommission fordert das Parlament und den Rat auf, die Empfehlungen dieses Berichts zu billigen.