EUROPÄISCHE
KOMMISSION

Brüssel, den 29.1.2019
COM(2019) 21 final

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

{SWD(2019) 6 final}

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

1. Einleitung

Seit der Billigung der EU-Strategie für den Ostseeraum (EUSBSR) durch den Europäischen Rat im Jahr 2009 wurden drei weitere makroregionale Strategien entwickelt: die EU-Strategie für den Donauraum (EUSDR) im Jahr 2011, die EU-Strategie für die Region Adria-Ionisches Meer (EUSAIR) im Jahr 2014 und die EU-Strategie für den Alpenraum (EUSALP) im Jahr 2016.

Am 16. Dezember 2016 genehmigte die Kommission den ersten Bericht zur Durchführung makroregionaler Strategien1, an denen nun 19 EU-Mitgliedstaaten und acht Nicht-EU-Länder beteiligt sind. Diese makroregionalen Strategien haben sich zu einem wesentlichen Bestandteil des politischen Rahmens der EU entwickelt, sie bergen viel Potenzial und tragen auf einzigartige und innovative Weise zur Zusammenarbeit innerhalb der EU und mit den Nachbarländern bei.

In der Folge haben der Rat2, der Ausschuss der Regionen3 und das Europäische Parlament4 ebenfalls erkannt, wie wichtig die makroregionalen Strategien als einheitlicher Gesamtrahmen für die Bewältigung gemeinsamer Probleme und als Instrument für die optimale Nutzung vorhandener finanzieller Ressourcen insbesondere im Kontext der Globalisierung sind.

Allerdings sind diese Institutionen auch weitergegangen als manche Empfehlungen der Kommission5 und haben die Notwendigkeit betont, bestimmte Schlüsselaspekte der Umsetzung makroregionaler Strategien wie folgt zu verbessern:

- Verstärkung des politischen Engagements auf nationaler Ebene;
- Verbesserung der Governance-Mechanismen und
- Verbesserung des Zugangs zu Finanzmitteln für Prioritäten und Projekte makroregionaler Strategien.

Sie machten einige spezifische Empfehlungen zum Inhalt des vorliegenden Berichts und verlangten

- eine stärkere Konzentration auf Prozesse mit potenziellen Auswirkungen auf die Politik;
- eine Analyse der Übereinstimmung zwischen EU- und nationaler Politik sowie zwischen den EU- und den nationalen Förderungssystemen;
- eine eingehendere Diskussion zu Indikatoren und Ergebnissen der Kernanliegen makroregionaler Strategien.

1 COM(2016) 805 final.

2 Schlussfolgerungen des Rates vom 25. April 2017 (8461/17).

3 COTER-VI/029 Stellungnahme vom 1. Dezember 2017.

4 Entschließung des Europäischen Parlaments vom 16. Januar 2018.

5 COM(2013) 468 final zum Mehrwert makroregionaler Strategien; COM(2014) 284 final zur Governance makroregionaler Strategien; COM(2016) 805 final zur Durchführung makroregionaler Strategien der EU.

Das unausgeschöpfte Potenzial und die bleibenden Herausforderungen der makroregionalen Strategien wurden auch in einer von der Kommission in Auftrag gegebenen unabhängigen Studie6 und durch verschiedene Arbeiten im Rahmen des Programms Interact7 bestätigt.

Mit dem am 2. Mai 2018 von der Kommission vorgestellten Entwurf eines Vorschlags zum mehrjährigen Finanzrahmen für 2021-2027, auf den am 29. Mai 2018 der Entwurf eines Legislativpakets zur künftigen Kohäsionspolitik8 folgt, wurde eine Verhandlungsperiode eingeleitet, die die Absichten der beteiligten Länder für die Zukunft makroregionaler Strategien voraussichtlich sowohl beeinflussen als auch klarstellen wird.

Seit dem ersten Bericht zur Durchführung der makroregionalen Strategien aus dem Jahr 2016 hat die günstige Entwicklung der wirtschaftlichen Rahmenbedingungen in der EU und im westlichen Balkan9 ein positiveres Umfeld für die Durchführung der makroregionalen Strategien geschaffen.

Der vorliegende Bericht verfolgt zwei Ziele. Zum einen wird die Durchführung der vier makroregionalen Strategien in diesem günstigen wirtschaftlichen Kontext bewertet, der den Ländern möglicherweise bei der Verbesserung ihrer langfristigen strategischen Ansätze für die Zusammenarbeit geholfen hat. Zum anderen wird die mögliche Entwicklung der makroregionalen Strategien im Licht der Verordnungsentwürfe für den Zeitraum nach 2020 untersucht.

Der Bericht wird von einer Arbeitsunterlage der Kommissionsdienststellen mit weiteren Einzelheiten zum aktuellen Stand jeder makroregionalen Strategie vervollständigt. Die Grundlage für beide Unterlagen bilden Beiträge von Akteuren der makroregionalen Strategien, europäischen Institutionen, Vertretern der Mitgliedstaaten und Sachverständigen.

2. Ergebnisse

2.1. Übergreifende Themen

Politikgestaltung und Planung

Jede makroregionale Strategie stellt eine politische Plattform dar, die dem Kooperationsaspekt der Kohäsionspolitik einen Mehrwert verleiht und Gelegenheit für eine sektor- und länderübergreifende Governance sowie eine Steuerung auf mehreren Ebenen (Multi-Level-Governance) bietet. Auf der makroregionalen Ebene wurden mehrere Initiativen ergriffen, die zu einer Änderung der Denkmuster beigetragen haben (z. B. EUSALP: Konferenz zum Thema grüne Infrastruktur10; Waldgipfel „Protection.Forest.Climate“11; Konferenz zur

6 COWI-Studie: Macro-regional strategies and their links with cohesion policy (Makroregionale Strategien und ihre Verbindungen zur Kohäsionspolitik) – November 2017: http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/cooperate/macro_region_strategy/pdf/mrs_links_cohesion_policy.pdf.

7 Bibliothek des Programms Interact: http://www.interact-eu.net/library http://www.interact-eu.net/search/node/macroregional%20strategies.

8 Gefolgt am 14. Juni 2018 von Verordnungsentwürfen für das künftige Instrument für Heranführungshilfe (IPA III) und das Instrument für Nachbarschaft, Entwicklungszusammenarbeit und internationale Zusammenarbeit für Nicht-EU-Länder, die an makroregionalen Strategien teilnehmen.

9 Weitere Einzelheiten siehe Europäische Kommission: Summer 2018 Interim Economic Forecast (Zwischenprognose Sommer 2018), 12. Juli 2018, und World Bank: Western Balkans Regular Economic Report (N° 12) (Wirtschaftsbericht westlicher Balkan), Herbst 2017.

10 https://www.alpine-region.eu/news/first-eusalp-environmental-ministers-conference-alpine-green-infrastructure-2

11 https://www.alpine-region.eu/events/forest-summit-protectionforestclimate

Mobilität in den Alpen12) und voraussichtlich auch weiterhin dazu beitragen werden. Makroregionale Entwicklungen und Entwicklungen im Bereich der Meeresbecken haben zu einer Stärkung des territorialen Ansatzes und der territorialen Zusammenarbeit in Europa als einem übergreifenden Aspekt der Kohäsionspolitik und zu einer stärkeren Beachtung der „Funktionsbereiche“ beigetragen.

Die Beteiligung von Nicht-EU-Ländern und EU-Mitgliedstaaten an EUSDR, EUSAIR und EUSALP erfolgt auf einer gleichberechtigten Basis. Beispielsweise hat Montenegro seit dem 1. Juni 2018 den turnusmäßig wechselnden Vorsitz von EUSAIR inne.

Die Beteiligung der Länder des westlichen Balkans an EUSDR und EUSAIR hat deren Integration in die EU signifikant gefördert. Ein konkreter Schritt in diese Richtung ist der an den Rat gerichtete Antrag der vier EU-Mitgliedstaaten (Kroatien, Griechenland, Italien, Slowenien), die ehemalige jugoslawische Republik Mazedonien in die EUSAIR einzuschließen.

Die EUSDR trägt zur Förderung der Zusammenarbeit zwischen der EU und Moldawien und der Ukraine bei, die jetzt vollständig in das transnationale Programm für den Donauraum integriert sind. Dass sich die Beteiligung von Moldawien und der Ukraine (Regionen entlang der Donau) an der EUSDR-bezogenen Zusammenarbeit zwischen 2016 und 2018 intensiviert hat, hat positive Auswirkungen auf ihre Assoziierungsabkommen mit der EU.

Obwohl sie keine Mitglieder der EUSBSR sind, beteiligen sich Belarus, Island, Norwegen und Russland z. B. über die Interreg-Programme für die grenzüberschreitende, transnationale Zusammenarbeit in der Region13 an bestimmten makroregionalen Projekten im Ostseeraum. In Bezug auf das transnationale Interreg-Programm für den Ostseeraum (Interreg Baltic Sea) hat die Unterzeichnung des Finanzierungsabkommens zwischen der EU und Russland Anfang des Jahres 2018 bewirkt, dass russische Projektpartner jetzt gleichberechtigte Partner sind, und damit die Kooperationsmöglichkeiten verbessert.

Verwaltungskapazität

Das Programm Interact trägt mit dem Aufbau und der Konsolidierung von Netzwerken zwischen den Hauptakteuren14 der Strategien (z. B. in den Bereichen Governance, Transport, Umwelt oder Klimawandel) und mit der Entwicklung von Kooperationsmethoden und -instrumenten für die Einbindung makroregionaler Strategien in die europäischen Struktur- und Investitionsfonds (ESI-Fonds)15 weiterhin zur Förderung des makroregionalen Konzepts bei. Außerdem hat die Kommission zusammen mit dem Interact-Programm eine Plattform eingerichtet, um den Erfahrungsaustausch über die Durchführung makroregionaler Strategien und ihre Einbettung in ESI-Fonds zu vereinfachen.

Der EUSAIR-Fazilitätspunkt unterstützt die Hauptakteure der Strategie bei der Erfüllung ihrer Aufgaben.

Nach einer Unterbrechung ist der neue Donau-Strategiepunkt (DSP) seit Anfang September 2018 wieder aktiv.

Governance

12 https://www.alpine-region.eu/events/3rd-eusalp-ag4-mobility-conference

13 Z. B. das transnationale Interreg-Programm für den Ostseeraum: https://www.interreg-baltic.eu/home.html.

14 Nationale Koordinatoren, Koordinatoren der Schwerpunktbereiche, der Säulen und der Ziele, Leiter der Aktionsgruppen, Mitglieder der Lenkungs- und Aktionsgruppen usw.

15 Interact-Bibliothek: http://www.interact-eu.net/search/node/macroregional%20strategies.

Seit dem Bericht aus dem Jahr 2016 wurden einige neue politische Initiativen ergriffen.

Bulgarien, das 2018 den Vorsitz der EUSDR innehatte, hat die Zuständigkeit für die EUSDR und die ESI-Fonds demselben Ministerium zugeteilt und damit einen proaktiven Ansatz für die Zusammenarbeit innerhalb der Strategie beigesteuert.

Beim Jahresforum der EUSAIR findet regelmäßig eine Sitzung der Außenminister und der für die EU-Mittel zuständigen Minister der acht teilnehmenden Länder statt, bei der eine Erklärung verabschiedet wird.

In der EUSDR wird die Zivilgesellschaft aktiv an den Sitzungen bestimmter Lenkungsgruppen von Schwerpunktbereichen sowie an Veranstaltungen und Jahresforen beteiligt.

In Zusammenarbeit mit dem durch das Alpenraumprogramm geförderten Projekt „LOS_DAMA!“16 riefen die Bürgermeister der Metropolstädte im Alpenraum (München, Wien, Turin, Trient und Grenoble) am Rande der ersten EUSALP-Konferenz der Umweltminister im Oktober 2017 ein Netzwerk für die Bereitstellung einer grünen Infrastruktur in den Stadtumlandgebieten im Alpenraum ins Leben. Dieses Netzwerk ist der erste konkrete Schritt der Umsetzung der EUSALP auf kommunaler Ebene.

Monitoring

Mit Unterstützung des ESPON-Programms17 werden neue Monitoring-Instrumente entwickelt.

Es handelt sich dabei um auf jeder der vier Makroregionen zugeschnittene, territoriale Monitoring-Systeme, die die regionale Entwicklung mithilfe vordefinierter territorialer Indikatoren verfolgen. Das Monitoring-System soll die Erreichung der politischen Ziele erfassen. Es wird zum Verständnis der territorialen Strukturen und Trends innerhalb der jeweiligen Makroregion beitragen.

Zugang zu Finanzmitteln

Zu den bewährten Verfahrensweisen laufender ESI-Fonds-Programme gehören: gezielte Aufrufe, Prämien für Projekte von makroregionaler Bedeutung, direkte Unterstützung für Strategieprojekte oder Mitwirkung von Vertretern makroregionaler Strategien an Begleitausschüssen der Programme.

Im Februar 2017 organisierte die Kommission einen Studienbesuch für rumänische Verwaltungsbehörden operationeller ESI-Fonds-Programme, der sie mit den praktischen Auswirkungen der EUSDR und der Entwicklung von Ideen für die Mobilisierung von EU-Mitteln vertraut machte. Diese Initiative könnte auf weitere Teilnehmerländer ausgeweitet werden.

Auf der Grundlage der im Bericht über die Durchführung der ESI-Fonds-Programme aus dem Jahr 2017 gesammelten Informationen wurden sieben gezielte Aufrufe zur Einreichung von Vorschlägen für makroregionale Strategien durch Programme gestartet: zwei im Ostseeraum, drei im Donauraum und zwei in der Region Adria-Ionisches Meer. Die Zahl der Programme, die EU-Mittel in makroregionale Strategien investierten, belaufen sich auf 29 für den Ostseeraum, 14 für den Donauraum, vier für die Region Adria-Ionisches Meer und vier für den Alpenraum. Diese Zahlen zeigen, dass das Maß, in dem makroregionale

16 http://www.alpine-space.eu/projects/los_dama/en/home

17 https://www.espon.eu/

Schwerpunktbereiche in EU-Programme aufgenommen werden, direkt mit dem Alter der Strategien korreliert.

Zur Messung der Beträge von ESI-Fonds-Mitteln, die für die Durchführung makroregionaler Projekte mobilisiert wurden, werden diese Zahlen detailliert nach Strategie in der begleitenden Arbeitsunterlage der Kommissionsdienststellen präsentiert. Jedoch sind die von den Programmbehörden bereitgestellten Zahlen nicht immer vergleichbar und daher mit Vorsicht zu verwenden. Beispielsweise vermuten manche Behörden, dass das gesamte Budget eines Programms das Ziel einer bestimmten Strategie unterstützt, da es sich auf denselben Politikbereich (z. B. Umwelt) bezieht, obwohl die geförderten Projekte nicht notwendigerweise makroregionale Auswirkungen haben. Daher wurden in die begleitende Arbeitsunterlage der Kommissionsdienststellen nur Förderbeträge von Einzelprojekten aufgenommen, aber nicht das gesamte Budget eines Programms (mit Ausnahme transnationaler Programme, die einer bestimmten makroregionalen Strategie entsprechen).

Kommunikation

Seit 2016 wurden die Kommunikationsmaßnahmen aller makroregionalen Strategien verbessert.

Die slowenischen Behörden haben gemeinsam mit der Kommission die in ihrem Land jährlich organisierte „makroregionale Woche18 genutzt, um ein gemeinsames Medien- und Kommunikationsforum für ihre makroregionalen Strategien zu schaffen, das sich insbesondere auf gemeinsame Inhalte, den partizipativen Prozess und innovative Instrumente konzentrierte.

Die Entwicklung der Kommunikationsstrategien für EUSAIR und EUSALP ist im Gange. Die Modernisierung der Kommunikationsstrategie der EUSDR wird ebenfalls fortgeführt. Die Kommunikationsstrategie der EUSBSR liefert konkrete Ergebnisse, z. B. mit dem Projekt „Let‘s Communicate“19.

Zur Verbesserung der internen und externen Kommunikation sind weitere Anstrengungen erforderlich. Diese sollten sich auf die Definition gemeinsamer Botschaften in der/den Nationalsprache(n) konzentrieren, um die Kommunikation auf nationaler und regionaler Ebene zu stärken. Außerdem muss die Kommunikation konzentrierter und zielgerichteter sowie konstanter werden.

Strategieübergreifende Zusammenarbeit und Zusammenarbeit der Akteure

Die Zusammenarbeit mit anderen makroregionalen Strategien kann einen Mehrwert ergeben und sollte weiter untersucht werden. Insbesondere zwischen der EUSBSR und der EUSDR gibt es bereits eine solche Zusammenarbeit, und die EUSAIR-Partner suchen die Zusammenarbeit mit anderen makroregionalen Strategien, um deren Erfahrungen zu nutzen (z. B. mit der EUSDR zur Organisation von Mobilität und Verkehr oder mit EUSALP zu den Projekten für grüne Korridore und grüne Infrastruktur).

Innerhalb der EUSALP hat der Alpine Region Preparatory Action Fund20 (ARPAF) die Umsetzung der Strategie und die grenzüberschreitende Zusammenarbeit unterstützt. Ein

18 https://www.adriatic-ionian.eu/2018/06/11/save-the-date-mediterranean-coast-and-macro-regional-strategies-week-sep-2018-slovenia/

19 http://www.centrumbalticum.org/en/projects/lets_communicate!

20 Die vorbereitende Maßnahme wurde von der Kommission auf Initiative des Europäischen Parlaments eingeleitet.

Gremium aus Leitern der Aktionsgruppen wurde eingerichtet, um einen fortwährenden Austausch von Wissen und Erfahrung unter den einzelnen Gruppen sicherzustellen

2.2. Thematische Prioritäten

In diesem Abschnitt werden konkrete Ergebnisse der vier makroregionalen Strategien zu ausgewählten thematischen Prioritäten vorgestellt. Weitere Einzelheiten finden sich in der begleitenden Arbeitsunterlage der Kommissionsdienststellen.

Die EUSBSR hat die Konsolidierung des EU-Rechts fortgesetzt und außerdem die Politik und die Entwicklung (z. B. in den Bereichen Energie, Schifffahrt, Umwelt und Klimawandel) mitgestaltet.

Unter dem ungarischen Vorsitz im Jahr 2017 hat das EUSDR-Jahresforum die Interessenträger des Donauraums in den Bereichen Energie, Verkehr und Umwelt zusammengebracht. Die 14 teilnehmenden Länder haben eine gemeinsame Erklärung abgegeben21. Beim EUSDR-Forum 2018 in Sofia wurde der Schwerpunkt auf Wirtschaftswachstum durch Tourismus und Kultur gelegt.

In der EUSAIR wurden wichtige Möglichkeiten der Kooperation (für blaues Wachstum, Verkehrs- und Energienetz, Umwelt und Tourismus) identifiziert, die das Wachstum und die Schaffung von Arbeitsplätzen fördern.

Für die EUSALP wurden Untergruppen für die Arbeit zu spezifischen Themen (z. B. Holz, Gesundheitstourismus, Wasserbewirtschaftung) eingerichtet.

Umwelt und Klimawandel

Der Schutz der Umweltressourcen als öffentliches Gemeingut ist eine Priorität für alle vier makroregionalen Strategien. In dieser Hinsicht sind die makroregionalen Strategien wichtige Instrumente, um verschiedene Problembereiche (z. B. Umweltverschmutzung, Hochwasserschutz, Klimawandel und biologische Vielfalt) zu behandeln und die Umsetzung einschlägiger EU-Vorschriften zu unterstützen.

Als die Kommission im Januar 2018 die erste europaweite Strategie für Kunststoffe verabschiedete, war im Rahmen der EUSBSR (z. B. mit dem Projekt BLASTIC22) bereits wichtige Arbeit zur Bekämpfung von Kunststoffabfällen im Meer geleistet worden. In den Schlussfolgerungen des HELCOM23-Ministertreffens im März 2018 wird anerkannt, dass Projekte von gemeinsamem Interesse im Rahmen der EUSBSR zur Umsetzung des Ostsee-Aktionsplans beigetragen haben.

In der „Ioannina-Ministererklärung“ von Mai 2017 wird die Bedeutung der blauen Wirtschaft für die nachhaltige Entwicklung der Region Adria-Ionisches Meer und die Bekämpfung der Meeresverschmutzung betont.

In einer gemeinsamen Erklärung von Alpenstaaten und -regionen zur alpinen grünen Infrastruktur (Oktober 2017)24 wird die Durchführung einer Reihe von Maßnahmen angekündigt, um den Alpenraum zu einem Modell grüner Infrastruktur zu machen.

---

21 http://www.danube-forum-budapest.eu/system/danube-forum-budapest/files/Declaration_of_the_6th_EUSDR_Annual_Forum.pdf?1508355644

22 https://www.balticsea-region-strategy.eu/news-room/highlights-blog/item/30-for-a-litter-free-baltic-sea

23 HELCOM: Helsinki-Kommission zum Schutz der Meeresumwelt des Ostseegebiets, http://www.helcom.fi/about-us.

24 https://www.alpine-region.eu/sites/default/files/uploads/inline/956/eusalp_joint_declaration_green_infrastructure_final_en.pdf

Die gemeinsame Erklärung der für die EUSDR zuständigen Minister von Oktober 2017 betont die Bedeutung sauberer und vernetzter Mobilität sowie umweltfreundlicher Energielösungen für die künftige Entwicklung des Donauraums. Der erste integrierte Bewirtschaftungsplan für das Theiß-Einzugsgebiet wird im Rahmen des Projekts JOINTISZA25 vorbereitet, und für die Bekämpfung der Verschmutzung der Theiß durch die Salzbergwerke in Solotvyno (Ukraine) wurde ein Katastrophenschutzverfahren eingeleitet.

Forschung/Innovation und wirtschaftliche Entwicklung

Die Verbesserung des wirtschaftlichen Wohlstands der Makroregionen ist ebenfalls ein Kernziel der vier makroregionalen Strategien.

In der EUSBSR wurde ein Netzwerk der Verwaltungsbehörden des Europäischen Fonds für regionale Entwicklung eingerichtet, um Vorschläge für eine transnationale Zusammenarbeit zu entwickeln, die den Regionen helfen, Strategien für eine intelligente Spezialisierung auf saubere Technologien umzusetzen. Im Rahmen der Initiative „Cleaner Growth“26 (Saubereres Wachstum) werden zwei Pilotprojekte verfolgt: „Jointly Entering New Markets“ (Gemeinsam neue Märkte erschließen) und „Commercialising Forest-Based Protein — Verification and Improvement of Protein Quality“ (Vermarktung von Protein aus dem Wald – Prüfung und Verbesserung der Proteinqualität).

Die „Baltic Sea Pharma platform“27 stellt ebenfalls eine Plattform für die regionale Zusammenarbeit zur Reduzierung von Arzneimittelrückständen in der Ostsee bereit. Auf der Grundlage einer Reihe transnationaler Projekte (z. B. technisch fortgeschrittene Abwasseraufbereitung, Abfallwirtschaft und Beschaffungskriterien) will die Plattform zur Entwicklung einer regionalen und europäischen Politik zum Problem der Arzneimittelrückstände in der Umwelt beitragen.

Im Donauraum wurde in Kischinau (Moldawien) ein Zentrum für die duale Berufsausbildung28 im Bauwesen eingerichtet, das auf einer öffentlich-privaten Partnerschaft beruht. Die „Smart Specialisation Strategy Platform“29 (S3-Plattform) unterstützt die Entwicklung von Innovationsstrategien in einem Pilotprojekt, das Serbien, Montenegro, Moldawien und die Ukraine abdeckt.

In der EUSAIR sind das EU-China-Tourismusjahr 2018 (ECTY) und das Europäische Jahr des Kulturerbes 2018 (EYCH) hilfreich für die Entwicklung eines nachhaltigen Tourismus gewesen. Das Interreg-Programm für die Region Adria-Ionisches Meer (ADRION) unterstützt das Projekt „ADRION 5 senses“30 (ADRION für alle Sinne) mit dem Ziel, einen gemeinsamen Markennamen für die Region zu entwickeln und auf dem Weltmarkt zu fördern.

Im Rahmen der EUSALP wurden Projekte wie „CirculAlps“31 (Förderung von Innovation, Nachhaltigkeit und Kreislaufwirtschaft in den Wertschöpfungsketten des Holzsektors im

25 http://www.interreg-danube.eu/approved-projects/jointisza

26 https://www.balticsea-region-strategy.eu/attachments/article/590847/Niclas%20Forsling_ERDF%20MA-Network%20progress%20and%20current%20status%2013th%20of%20June%20at%20Annual%20Forum.pptx.pdf

27 https://www.balticsea-region-strategy.eu/news-room/highlights-blog/item/40-baltic-pharma-platform

28 Das Zentrum kombiniert von Schulen bereitgestellte berufliche Bildung mit praktischer Ausbildung durch Unternehmen.

29 http://s3platform.jrc.ec.europa.eu/s3-platform

30 https://keep.eu/keep/project-ext/44652/ADRION+5+SENSES?ss=a785c5b10443932ecb3b4eef3ac00d06&espon=

31 https://www.alpine-region.eu/projects/circulalps

Alpenraum) oder AlpLinkBioECO32 (Vernetzung biobasierter Wertschöpfungsketten im Alpenraum) ins Leben gerufen.

Konnektivität

Interessante Konnektivitätsmaßnahmen wurden im Rahmen aller makroregionalen Strategien umgesetzt.

In der EUSBSR hilft das Projekt „Baltic Link“, das vom TEN-T-Programm und mit Mitteln aus dem Kohäsionsfonds für Polen gefördert wird, bei der Verwirklichung der Meeresautobahnen. Das Projekt schließt eine Lücke im Frachtverkehr von Schweden nach Polen und darüber hinaus.

Im Rahmen der EUSDR wurden mit dem Projekt FAIRway33 neue Vermessungsschiffe in Betrieb genommen. Insbesondere wurde im Donauabschnitt, der die Grenze zwischen Bulgarien und Rumänien bildet, mit Baggerarbeiten begonnen. Zum ersten Mal wurde mit Unterstützung der Europäischen Investitionsbank eine Übersicht der kurzfristigen strategischen Projekte für den Landverkehr im Donauraum erstellt.

Effiziente und nachhaltige Verkehrs- und Energienetze sind eine Voraussetzung für die wirtschaftliche und soziale Entwicklung der Makroregion Adria-Ionisches Meer. Im Rahmen der EUSAIR wurde eine erste Liste der Projekte für Verkehrs- und Energienetze mit einem deutlichen makroregionalen Mehrwert erstellt.

In der EUSALP wurde ein Projekt zu logistischen Strategien zur Förderung der Verlagerung des Güterverkehrs von der Straße auf die Schiene durch die Optimierung logistischer Prozesse (Alpine Spider) entwickelt.

3. Herausforderungen

Verwaltungskapazität

Die COWI-Studie34 hebt den Fortbestand einiger Herausforderungen hervor und listet die Hindernisse für eine erfolgreiche Umsetzung der makroregionalen Strategien auf, die sich negativ auf die Zusammenarbeit auswirken:

- Institutionelle und Mitarbeiterfluktuationen
- Begrenzte Ressourcen
- Disparitäten der wirtschaftlichen, institutionellen und administrativen Kapazitäten
- Unzureichende Implementierungskette zwischen Entscheidungsträgern und Hauptakteuren
- Unzureichende Vertretung und ungenügendes Engagement aller beteiligten Länder
- Fehlende gemeinsame Bezugsrahmen

Allerdings wurden in der Studie auch verschiedene Treiber identifiziert, die für die Umsetzung der makroregionalen Strategien hilfreich sein können:

- Vorab existierende Kooperationsstrukturen
- Vorhandene treibende Kräfte
- Länderübergreifende Themenkomplexe
- Umsetzung von EU-Vorschriften

32 http://www.alpine-space.eu/projects/alplinkbioeco/en/home

33 http://www.fairwaydanube.eu/eusdr/

34 Siehe Fußnote 6.

- Forderung nach konkreten transnationalen Maßnahmen usw.

Außerdem präsentiert die Studie ein Entwicklungsmodell makroregionaler Strategien:

- Phase I (Einrichtung eines Governance-Systems der makroregionalen Strategie, Aufbau der individuellen Kapazitäten der Hauptakteure der makroregionalen Strategie)
- Phase II (die makroregionale Strategie wird von externen Interessenträgern verstanden und beginnt zu funktionieren, die institutionelle Kapazität wurde aufgebaut)
- Phase III (Reifegrad der Strategie mit Lieferung konkreter Maßnahmen und Ergebnisse)

Diese drei Phasen können einen Rahmen für die Entwicklung eines Monitoring-Systems liefern, das zur Aufrechterhaltung der politischen Unterstützung beitragen wird.

Governance

Für ein wirksames Governance-System ist ein Gleichgewicht der folgenden drei gleichermaßen wichtigen Ebenen erforderlich: Minister, nationale Koordinatoren und thematische Koordinatoren.

Die makroregionalen Strategien könnten von der politischen Sichtbarkeit der Ministertreffen und einer Ministererklärung parallel zu den jährlichen Foren profitieren, wie es für die EUSAIR der Fall ist, und damit ihr politisches Profil stärken.

Die Möglichkeit, Ministertreffen auf den Jahresforen der EUSBSR zu veranstalten, wurde beim Jahresforum im Juni 2018 in Tallinn diskutiert.

Die größte Herausforderung für die EUSDR ist der Rückgang der politischen Dynamik auf nationaler Ebene, der sich in einer geringen Beteiligung an den Lenkungsgruppen bestimmter Schwerpunktbereiche niederschlägt. Da es sich bei der Strategie um einen langfristigen Prozess handelt, ist eine kontinuierliche Bereitstellung von Kapazitäten und Ressourcen für die Durchführung der Strategie und die Stärkung der nationalen Koordinationsmechanismen von entscheidender Bedeutung. Darüber hinaus wurde allgemein anerkannt, dass das Fehlen eines gemeinsamen und ganz der Unterstützung der EUSDR-Governance gewidmeten Gremiums (Donau-Strategiepunkt) zwischen Sommer 2017 und Herbst 2018 die reibungslose Entwicklung und Umsetzung der Strategie erschwerte. Der von Österreich und Rumänien gemeinsam ausgerichtete neue Strategiepunkt ist nun wieder aktiv.

Was die EUSAIR anbetrifft, sind Governance-Aspekte bei den Sitzungen des Verwaltungsrats nach wie vor ein beherrschendes Thema. Zwischen dem in Ministererklärungen zum Ausdruck gebrachten politischen Engagement und den tatsächlichen Folgemaßnahmen auf der Verwaltungs- und der Durchführungsebene klafft immer noch eine Lücke. Die Eigenverantwortung der beteiligten Länder für die Strategie muss deutlich stärker werden.

Auch wenn die EUSALP immer mehr Zugkraft gewinnt, bleibt es eine Herausforderung, die Mitglieder der Aktionsgruppen zu motivieren und mit der erforderlichen Entscheidungsbefugnis und technischen Kompetenz auszustatten. Die Aktionsgruppen appellieren immer wieder an die Staaten und Regionen, damit diese bei den Treffen der Aktionsgruppen angemessen vertreten sind, und sie sorgen für eine bessere Koordinierung im Exekutivausschuss, um eine wirksame strategische Ausrichtung der Maßnahmen und eine angemessene politische Unterstützung sicherzustellen.

Das Konzept der Governance mit verschiedenen Interessenträgern findet in allen makroregionalen Strategien eine breite Unterstützung. Jedoch könnte eine stärkere Beteiligung der Zivilgesellschaft das Bottom-up-Prinzip der Strategien stärken. Die breite Beteiligung des privaten Sektors an den EUSAIR-Foren (z. B. in Business-to-Business-Sitzungen) wird sehr geschätzt und könnte bei Bedarf auch in anderen Strategien eingesetzt werden.

Programmplanung

Die 2018 gestartete Überarbeitung der Aktionspläne der beiden ältesten makroregionalen Strategien erfolgt günstiger Weise zeitgleich mit der Programmplanung der EU-Mittel für den Zeitraum 2021-2017. Diese Chance sollte genutzt werden, um mit koordinierten Bemühungen, die auch eine gezieltere Ausrichtung der makroregionalen Strategien einschließt, den Mehrwert dieser Prozesse zu optimieren.

Bedenken bestehen bezüglich der hohen Zahl an Prioritäten in der EUSBSR. Die Partner sollten die Überarbeitung des Aktionsplans zum Anlass nehmen, für alle Prioritäten zu prüfen, ob ihre Relevanz für die Makroregion eine Aufnahme in die Strategie weiterhin rechtfertigt.

Was die EUSDR anbetrifft, muss die fehlende politische Eigenverantwortung in der Überarbeitung des Aktionsplans 2018-2019 behandelt werden. Das für Regionalpolitik zuständige Mitglied der Kommission hat die EUSDR-Koordinatoren bei einer gemeinsamen Sitzung im Juni 2018 daran erinnert. Für bestimmte Schwerpunktbereiche (z. B. Binnenverkehr oder Tourismus) müssen noch konkrete Projekte geliefert werden. Für die Zuteilung von Schwerpunktbereichen ist zu berücksichtigen, dass bestimmte Länder, die keine Koordinierungsfunktion haben, einen Schwerpunktbereich erhalten möchten. Das Problem der Verwaltungskapazität sollte ebenfalls gelöst werden. Insbesondere in den Empfängerländern des Instruments für Heranführungshilfe (IPA) und des Europäischen Nachbarschaftsinstruments (ENI) ist eine angemessene Reaktion auf nationaler und regionaler Ebene erforderlich.

Die Partnerstaaten der EUSAIR haben unterschiedliche Ansichten zu den Prioritäten der Zusammenarbeit. Bisher tendierten sie zu einer Fokussierung auf Projekte im engen, nationalen Geltungsbereich, anstatt die makroregionale Strategie als einen Rahmen für eine politische Kursänderung zu sehen, die spezifische Prozesse, interregionale Netzwerke und kollaborative Plattformen hervorbringt. Eine andere Herangehensweise würde diesen Staaten helfen, Maßnahmen zu entwickeln und zu planen, die in geografischer Hinsicht ausgewogener sind, und damit einen höheren Mehrwert zu erzielen. Allgemeiner ausgedrückt besteht der Bedarf, die Prioritäten der EUSAIR sowohl mit der nationalen, regionalen und sektoralen Politik als auch mit den Strategiedokumenten und -prozessen (z. B. Berlin-Prozess, Strategie für den westlichen Balkan usw.) wieder in Einklang zu bringen.

Derzeit besteht kein Bedarf, den EUSALP-Aktionsplan zu überarbeiten, obwohl in manchen Aktionsgruppen erste Maßnahmen außerhalb des Aktionsplans ergriffen wurden. Stattdessen werden eine bessere Umsetzung, Kommunikation, Weitergabe von Ergebnissen und Kompetenzentwicklung innerhalb der Aktionsgruppen auf der Basis des bestehenden Aktionsplans benötigt und in den kommenden Monaten weiter entwickelt.

Finanzierung

Die Schließung der Lücke zwischen den makroregionalen Strategien und den Fördermöglichkeiten wird wohl noch eine Zeit lang eine Herausforderung bleiben.

Die Interreg-Programme haben – trotz ihrer begrenzten Finanzierungsbeträge – für die Umsetzung der Strategien eine wichtige unterstützende Rolle gespielt. Dennoch stehen der Großteil der EU-Mittel wie auch die nationalen und anderen Finanzierungsquellen nicht ohne Weiteres für die Unterstützung der Projekte der Strategien zur Verfügung. Dies kann erklären, warum es manchen Ländern an politischem Engagement mangelt und Teilnehmern an Kapazitäten fehlt.

Der Dialog zwischen den Behörden der Mainstreamprogramme der EU und den Hauptakteuren makroregionaler Strategien sollte weiter gefördert werden. Hier spielen die Ministerien, die für die Koordinierung von EU-Mitteln und die makroregionalen Strategien in den beteiligten Ländern zuständig sind, eine zentrale Rolle.

Die Vorbereitungsphase der Programmplanung für den Zeitraum nach 2020 bietet eine einzigartige Gelegenheit, die kohärente Nutzung von EU-Mitteln für die Unterstützung der Ziele der makroregionalen Strategien zu planen und zu organisieren. Die Koordinierung zwischen den Behörden der EU-Förderprogramme und den Hauptakteuren der makroregionalen Strategien sollte sowohl innerhalb als auch zwischen den an einer makroregionalen Strategie beteiligten Ländern erfolgen. Die diesbezüglichen Entscheidungen und konkreten Aktionen der Länder würden ihr Interesse und ihr politisches Engagement für die makoregionale Strategie unter Beweis stellen.

Kommunikation

Die Sichtbarkeit der EUSAIR leidet immer noch unter der mangelnden Kommunikation, die durch die Einrichtung der geplanten Plattform der Interessenträger zumindest teilweise überwunden werden könnte. Dadurch könnte auch die Beteiligung und Sensibilisierung subnationaler Interessenträger verbessert werden, die derzeit eine untergeordnete Rolle in den makroregionalen Prozessen spielen.

Die Kommunikation der EUSALP bleibt ebenfalls problematisch Obwohl die Kommunikationsinstrumente weiterentwickelt wurden, ist eine Verbesserung der technischen Ausstattung und insbesondere der inhaltlichen Kommunikationsarbeit erforderlich. Eine gezielte Kommunikationsstrategie auf der Grundlage vereinbarter politischer Botschaften wird dringend benötigt.

4. Die nächsten Schritte

In ihren Vorschlägen für die Verordnungen der EU-Kohäsionspolitik für den Zeitraum nach 2020 betont die Kommission die Bedeutung der Zusammenarbeit als übergreifende Funktion der Kohäsionspolitik und fordert Mitgliedstaaten und Regionen auf, diese Funktion besser in die nächste Planungsphase der nationalen und regionalen Politik und Programme einzubinden. Damit erhalten diejenigen, die sich bereits an makroregionalen Strategien beteiligen, ein starkes und positives Signal und werden aufgefordert, vorausschauend darüber nachzudenken, wie und in welchen Schwerpunktbereichen sich die Programme und makroregionalen Strategien gegenseitig unterstützen könnten.

Dies würde einem in der COWI-Studie hervorgehobenen Punkt Rechnung tragen, der besagt, dass „*die Koordinierung mit den Programmen der ESI-Fonds und den EU-Programmen hohe Anforderungen an alle beteiligten Parteien stellt und diese Koordinierung bis heute nicht ausreichend verwirklicht wurde. Für den Zeitraum nach 2020 besteht daher noch beträchtlicher Verbesserungsbedarf*.“

In diesem Kontext und unter Berücksichtigung des Potenzials der makroregionalen Strategien fordert die Kommission die betroffenen Länder auf, unverzüglich folgende Maßnahmen einzuleiten:

1. Thematische Koordinatoren der Strategien sollten anhand des in der COWI-Studie präsentierten Entwicklungsmodells der drei Phasen beurteilen, in welcher Phase sich jeder Politikbereich befindet, um zu erkennen, welche Treiber besser genutzt werden könnten und welche Hindernisse gegebenenfalls zu überwinden sind. Bei Bedarf können sie ihren nationalen Koordinatoren anschließend Empfehlungen für die Behebung der identifizierten Probleme geben.
2. Die Hauptakteure jeder makroregionalen Strategie sollten ihre Governance-Mechanismen mithilfe des Engagements und der Unterstützung der Linienminister weiter verbessern. Sie sollten nach Synergien und Komplementaritäten mit Organisationen suchen, die bereits in der Makroregion aktiv sind, und regionalen und lokalen Akteuren (z. B. über eine Plattform für Interessenträger) ermöglichen, einen Beitrag zur makroregionalen Strategie zu leisten. Sie sollten sich außerdem weiter dafür einsetzen, die Fortschritte der verschiedenen thematischen Bereiche besser zu verfolgen und die Kapazität der beteiligten Akteure für die Umsetzung der makroregionalen Strategie zu stärken.
3. Was die EUSBSR und EUSDR anbetrifft, sollten die thematischen und nationalen Koordinatoren die Überarbeitung ihrer jeweiligen Aktionspläne zum Anlass nehmen, um die Prioritäten auszuwählen, die den höchsten Mehrwert für die Gemeinschaft erzielen und die Mobilisierung von EU- und nationalen Mitteln rechtfertigen.

4. Für die Nutzung des neuen Rechtsrahmens, der die Verbindungen zwischen Mainstream-Programmen, Zusammenarbeit und makroregionalen Strategien stärken wird, sind die folgenden Maßnahmen im Programmplanungsprozess vorzusehen:

- *Auf der Ebene jeder makroregionalen Strategie*: Die zuständigen Behörden der EU-Programme in den teilnehmenden Ländern sollten sich bei der Programmplanung 2021-2027 von Anfang an eng koordinieren. Speziell für jede makroregionale Strategie sollten die für EU-Mittel zuständigen nationalen Behörden – in Zusammenarbeit mit den nationalen Koordinatoren der makroregionalen Strategien – gemeinsam vereinbaren, welche zentralen makroregionalen Prioritäten, Maßnahmen, Projekte und Governance-Mechanismen in ihre jeweiligen Partnerschaftsabkommen (EU-Mitgliedstaaten) und Dokumente zur mehrjährigen Programmierung (Rahmenprogramm) (Nicht-EU-Länder) aufgenommen werden sollen35.
- *Auf der Ebene jedes Landes, das an einer makroregionalen Strategie teilnimmt*: Die vereinbarten und in die Partnerschaftsabkommen und Dokumente zur mehrjährigen Programmierung (Rahmenprogramm) aufgenommenen Prioritäten, Maßnahmen und Projekte sollten anschließend koordiniert mit den anderen teilnehmenden Ländern in den einschlägigen EU-Programmen36 entwickelt werden. Um dies zu erreichen, sollten die thematischen und nationalen Koordinatoren eine engere Beziehung und Zusammenarbeit mit den Verwaltungsbehörden der einschlägigen EU-Programme (ESI-Fonds und/oder IPA) auf nationaler, regionaler und Kooperationsebene aufbauen.

35 Der Vorschlag für diese frühzeitige Koordinierung zwischen den zuständigen Behörden der EU-Programme innerhalb einer makroregionalen Strategie wurde zum ersten Mal von den EUSAIR-Ministern in ihrer beim Ministertreffen am 24. Mai 2018 verabschiedeten „Catania-Erklärung“ vorgebracht: https://www.adriatic-ionian.eu/wp-content/uploads/2018/03/catania_declaration_approved.pdf.

36 Für Nicht-EU-Länder ist der Begriff „Programme“ auch im Sinn von „Aktionsplan“ zu verstehen.

Sie sollten den Dialog einleiten, gemeinsam künftige relevante Kooperationsbereiche identifizieren und sicherstellen, dass die Hauptakteure der makroregionalen Strategie an der Vorbereitung der Programme für den Zeitraum 2021-2027 teilnehmen und dazu beitragen.

5. In der Durchführungsphase sollten die Prioritäten, Maßnahmen und Projekte, die von den Behörden der EU-Programme als relevant für die makroregionale Strategie erachtet worden sind, auf koordinierte und synchronisierte Weise in allen Ländern der makroregionalen Strategie umgesetzt werden. Um dies zu erreichen, müssen möglicherweise vorab spezifische Mittel der fraglichen EU-Programme zugewiesen werden. Zusätzlich zu diesen spezifischen Maßnahmen und Projekten könnten Programme auch spezifische Auswahlkriterien für Projekte entwickeln und anwenden, um die Schaffung von Projekten anzuregen, die die Prioritäten einer makroregionalen Strategie unterstützen (z. B. Vormerkung von Mitteln, spezifische Aufrufe für makroregionale Projekte, Zuweisung zusätzlicher Punkte zu Projekten, die zu makroregionalen Zielen und Maßnahmen beitragen usw.).

5. Fazit

Für die an makroregionalen Strategien teilnehmenden Partner ist nun eine Stunde der Wahrheit gekommen: Die Vorbereitung der Programme für den Zeitraum 2021-2027 bietet ihnen eine einzigartige Chance, ihr Engagement für die Prioritäten der makroregionalen Strategien unter Beweis zu stellen und zu verstärken, indem sie sie dank der Fazilitäten der neu vorgeschlagenen Verordnungen in die Prioritäten der EU-Programme einbetten.

Die makroregionalen Strategien sind politisch sichtbarer geworden und haben hohe Erwartungen geweckt. Aber ohne gemeinsame politische Impulse auf nationaler und regionaler Ebene wird das wenn auch sehr wertvolle Engagement der Akteure vor Ort nicht ausreichen, um den Fortbestand der makroregionalen Strategien sicherzustellen.

Der Wille zu kooperieren, mit vereinten Kräften auf die gemeinsamen Ziele hinzuarbeiten und Maßnahmen in den Makroregionen gemeinsam umzusetzen, muss von den teilnehmenden Ländern und Partnern ausgehen, die aufgefordert sind, die makroregionalen Strategien auf ihre gemeinsame und zentrale politische Agenda zu setzen.

Die derzeitige Phase der Diskussionen und Verhandlungen über den künftigen finanziellen und rechtlichen Rahmen und dessen Unterstützungsprogramme bietet den teilnehmenden Ländern und Partnern eine einmalige und unbedingt zu nutzende Gelegenheit, ihr jeweiliges Engagement für die gemeinsam vereinbarten Prioritäten der makroregionalen Strategien zu bestätigen. Dies würde den Mehrwert der makroregionalen Strategien optimieren und die Ausschöpfung ihres gesamten Potenzials ermöglichen.

Anhang: Karte der makroregionalen Strategien

