

Brüssel, den 16.12.2016
COM(2016) 805 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(2016) 443 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: von Worten zu Taten

Die Globalisierung hat zu einer wachsenden Interdependenz zwischen den Ländern geführt, und Probleme müssen nun grenzüberschreitend angegangen werden. Hier ist ein Prozess des Nachdenkens darüber angezeigt, welchen Beitrag Makroregionen als neue Funktionsbereiche zur Verbesserung der Durchführung von Maßnahmen und Programmen der EU sowie zur Erreichung des territorialen Zusammenhalts gemäß Artikel 174 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union leisten können.

Die Entstehung makroregionaler Strategien (MRS) wurde von zahlreichen europäischen Ländern und Regionen als Ergänzung zu den traditionellen nationalen Politiken auf dem Gebiet der territorialen Bewirtschaftung angetrieben. MRS sollen auf der Grundlage eines von unten ausgehenden Ansatzes (eines „Bottom-up“-Ansatzes), der nationale, regionale und lokale Akteure einbindet, gemeinsame Herausforderungen aufgreifen, beispielsweise in den Bereichen innovationsgetriebenes Wachstum, Umwelt oder Klimawandel.

Seit der Billigung der EU-Strategie für den Ostseeraum (EUSBSR) durch den Europäischen Rat im Jahr 2009¹ wurden drei weitere MRS entwickelt: die EU-Strategie für den Donaauraum (EUSDR) im Jahr 2011², die EU-Strategie für die Region Adria-Ionisches Meer (EUSAIR) im Jahr 2014³ und die EU-Strategie für den Alpenraum (EUSALP) im Jahr 2016⁴.

MRS, in die 19 EU-Länder und acht Nicht-EU-Länder eingebunden sind, haben sich zu einem wesentlichen Bestandteil des politischen Rahmens der EU entwickelt. Ihre Ziele stehen vollständig im Einklang mit den politischen Prioritäten der EU; sie verstärken die Synergien zwischen verschiedenen EU-Politiken und EU-Instrumenten und sind im Rahmen der Kohäsionspolitik verankert⁵.

MRS verleihen der Dimension der Zusammenarbeit in der Kohäsionspolitik einen Mehrwert. Sie bieten eine – auch für Nicht-EU-Länder offene – Plattform für die sektor- und länderübergreifende Governance sowie die Multi-Level-Governance. Sie können eine maßgebliche Rolle dabei spielen, diese Länder bei der Stärkung ihrer Verbindungen zur EU zu unterstützen, und mögliche negative Auswirkungen auf die Außengrenzen der EU mindern.

In Anbetracht des Grundsatzes „keine neue EU-Gesetzgebung, keine neue EU-Finanzierung und keine neuen EU-Institutionen“ passen MRS in bestehende Initiativen sowie in den politischen Handlungsrahmen der EU (z. B. TEN-V). Sie bedürfen spezifischer Maßnahmen,

¹ Schlussfolgerungen des Rates (Allgemeine Angelegenheiten und Außenbeziehungen) vom 27. Oktober 2009 und Schlussfolgerungen des Europäischen Rates vom 29.-30. Oktober 2009.

² Schlussfolgerungen des Rates (Allgemeine Angelegenheiten) vom 13. April 2011 und Schlussfolgerungen des Europäischen Rates vom 23.-24. Juni 2011.

³ Schlussfolgerungen des Rates (Allgemeine Angelegenheiten) vom 29. September 2014 und Schlussfolgerungen des Europäischen Rates vom 23.-24. Oktober 2014.

⁴ Schlussfolgerungen des Rates vom 27. November 2015 und des Europäischen Rates vom 28. Juni 2016.

⁵ Verordnung (EU) Nr. 1303/2013 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 17. Dezember 2013 mit gemeinsamen Bestimmungen über (die europäischen Struktur- und Investitionsfonds) (ABl. L 347 vom 20.12.2013, S. 320); Artikel 2 Nummer 31.

statt neuer politischer Initiativen. Sie können über Programme im Rahmen der europäischen Struktur- und Investitionsfonds (ESI-Fonds), einschließlich Interreg, unterstützt werden. Zudem sollten weitere Finanzierungsinstrumente der EU auf gemeinsame Ziele ausgerichtet werden.

Mit diesem Bericht wird ein doppelter Zweck verfolgt: Zum einen werden der Stand der Durchführung der Strategien bewertet, die wichtigsten Ergebnisse zusammengefasst sowie Beispiele für bewährte Verfahrensweisen aufgeführt. Zum anderen werden Schlussfolgerungen aus den bereits gewonnenen Erfahrungen gezogen und eine Reihe von Empfehlungen zu möglichen Weiterentwicklungen ausgesprochen, auch im Hinblick auf die zukünftige Kohäsionspolitik.

Anstatt separate MRS-Fortschrittsberichte zu unterschiedlichen Zeiten vorzulegen, wird die Kommission gemäß den Schlussfolgerungen des Rates zur EUSALP ab 2016 alle zwei Jahre einen einzigen Bericht veröffentlichen. Dies ermöglicht einen Vergleich der MRS und vermittelt allen betreffenden Institutionen ein ausreichendes Bild für eine fundierte Debatte.

Die Grundlage für diesen Bericht bilden Beiträge von MRS-Interessenträgern, europäischen Institutionen und Vertretern der Mitgliedstaaten sowie Beiträge aus der Wissenschaft und von Sachverständigen. Der Bericht wird von einer Arbeitsunterlage der Kommissionsdienststellen vervollständigt, die eine ausführlichere Bewertung des Stands der Durchführung jeder einzelnen Strategie sowie konkrete Empfehlungen beinhaltet.

2. Querschnittsthemen

MRS haben das Interesse und das Bewusstsein für die Europäische territoriale Zusammenarbeit sowie für den territorialen Zusammenhalt und seinen Mehrwert gesteigert. Ferner kommen sie immer häufiger in sektoriellen Politikbereichen zum Einsatz, um die integrierte Durchführung gebietsübergreifender politischer Maßnahmen zu fördern. Allen Strategien sind – unabhängig von ihrem Reifegrad – übergreifende Themen gemeinsam. Diese werden nachfolgend erörtert.

Politikgestaltung und Planung

MRS finden in den Politikbereichen der EU immer mehr Beachtung, z. B. in den Bereichen Forschung, Klima und Umwelt. Dies gilt auch für Politiken auf einzelstaatlicher Ebene, und zwar ungeachtet des uneinheitlichen Grads der Integration von MRS-Prioritäten in nationale oder regionale Programme, insbesondere solche, die über die ESI-Fonds gefördert werden.

Die Strategien haben zu einer verstärkten Zusammenarbeit in bestimmten politischen Bereichen geführt, zum Beispiel in Bezug auf den Masterplan zur Schiffbarkeit der Donau, die Ausweitung des Verbundplans für den baltischen Energiemarkt, die Strategie zur Anpassung an den Klimawandel im Ostseeraum oder die Kernnetzkorridore und ihre Verknüpfung mit wichtigen grenzüberschreitenden Infrastrukturen. Es wurden Strategien zur intelligenten Spezialisierung eingesetzt, die auf die Förderung einer wirksameren Innovationspolitik und die Forcierung interregionaler Zusammenarbeit in neuen grenzüberschreitenden Wertschöpfungsketten abzielten.

Die Verbreitung des makroregionalen Konzepts mit Unterstützung von INTERACT⁶ hat im Laufe der Zeit zur Entstehung einer breiten Palette an Interessen und Netzwerken geführt, die von verschiedenen Akteuren mit unterschiedlichen Zuständigkeiten und Möglichkeiten ins Leben gerufen wurden. Zudem hat dies die Zusammenarbeit der Partner in bestimmten

⁶ INTERACT ist ein EU-weites, vom Europäischen Fonds für regionale Entwicklung kofinanziertes Programm mit dem Ziel, die Verwaltungsbehörden der Programme im Rahmen der Gemeinschaftsinitiative für Grenzgebiete zu unterstützen sowie MRS zu fördern.

Bereichen ermöglicht, unter anderem in den Bereichen Forschung und Innovation (z. B. das Gesundheitsprojekt DanuBalt).

Des Weiteren spielen MRS eine wichtige Rolle bei der Entwicklung von Beziehungen zu Nicht-EU-Ländern, insbesondere Beitrittsländern, um deren Verbindung mit der EU zu stärken.

Im Hinblick auf die Erbringung der erwarteten Ergebnisse benötigt der Großteil dieser Initiativen und Maßnahmen nicht nur Impulse, sondern würde auch von einer engeren Koordinierung innerhalb der eingebundenen Ländern beziehungsweise zwischen diesen profitieren. Die Praxis der Kombination der jährlichen Foren mit Ministertreffen leistet dazu einen Beitrag und steigert zugleich das politische Profil der MRS. Die Erfahrung des Ostseeraums zeigt zum Beispiel, dass langfristiges strategisches Denken weiterhin die Grundlage für die makroregionale Zusammenarbeit bleiben muss.

Governance

MRS umfassen im Allgemeinen ein dreistufiges Governance-System mit Politik-, Koordinierungs- und operativen Ebenen. Jede Strategie verfügt über eigene Strukturen und Mechanismen, die auf den im Bericht der Kommission zur Governance⁷ beschriebenen Grundsätzen gründen.

Sie konzentrieren sich auf eine optimale Verwendung bestehender Finanzierungsquellen (z. B. ESI-Fonds, Horizont 2020, COSME, LIFE), die bessere Durchführung der geltenden Rechtsvorschriften und eine bessere Nutzung bestehender Institutionen. Es können einige bewährte Verfahrensweisen herausgestellt werden. So hat zum Beispiel Schweden ein nationales Ostsee-Netzwerk zur Förderung der Durchführung der EUSBSR auf nationaler Ebene eingerichtet. Dieses Netzwerk bringt verschiedene Akteure zusammen (z. B. nationale Agenturen, Provinzialregierungen, regionale Verbände, Gemeinden, Verwaltungsbehörden), die in die Strategie eingebunden sind.

Die Frage der Eigenverantwortlichkeit der MRS gewinnt aufgrund des Erfolgsdrucks zunehmend an Bedeutung. Zudem werden Maßnahmen zur Einrichtung von Plattformen für Interessenträger ergriffen, die die Zivilgesellschaft sowie andere Organisationen einbinden.

Die Rolle des turnusmäßig wechselnden Vorsitzes für die MRS wird immer wichtiger, da die meisten Länder erkennen, dass diese sich nicht auf die Organisation von jährlichen Foren beschränkt, sondern auch die strategische Ausrichtung der Tätigkeiten umfasst.

Die Erfahrung zeigt allerdings, dass solch eine Herangehensweise an die Strategiedurchführung ihre Grenzen hat. Dazu zählen Herausforderungen in den folgenden Bereichen: effiziente Strukturen für die Koordinierung und Zusammenarbeit, Befähigung der Hauptakteure bei der Durchführung (d. h. nationale Koordinatoren, Mitglieder der Lenkungsgruppen) und Bereitstellung angemessener personeller und finanzieller Ressourcen, Vertretung und Engagement aller teilnehmenden Länder sowie Sicherstellung der erforderlichen Kompetenzen, Kontinuität und Stabilität der Lenkungsgruppen.

Diese Herausforderungen sind allen MRS gemein, wenn auch in unterschiedlichem Maße. Im Rahmen der EUSBSR haben die Mitgliedstaaten, trotz der jüngsten Überarbeitung des Aktionsplans, zahlreiche prioritäre Handlungsfelder, um die breite Vielfalt der Interessen der Beteiligten widerzuspiegeln. Bei der EUSDR muss nach wie vor sichergestellt werden, dass eine bessere Abstimmung zwischen den Prioritäten und den Ressourcen erreicht wird. In allen Fällen müssen die Mitgliedstaaten volle Verantwortungen für ihre Durchführungsaufgaben übernehmen und ergänzend zur Arbeit der Kommission tätig werden.

⁷ COM(2014) 284 final.

Bei der EUSALP ist die Koordinierung zwischen dem Exekutivausschuss und den Aktionsgruppen weiterhin unklar. Es müssen weitere Anstrengungen unternommen werden, um diese wesentliche Verbindung zu stärken. Mit Blick auf die Governance ist noch sehr viel zu tun. Es bedarf einer aktiveren Teilnahme sowie eines Gefühls der Eigenverantwortung in diesem vorrangigen Bereich seitens der teilnehmenden Länder.

Auch bei der EUSAIR gibt die Governance Anlass zur Sorge. Die Kommission musste eingreifen, um einen anhaltenden Mangel an Ressourcen aus den teilnehmenden Ländern, Verzögerungen bei der Benennung von Mitgliedern und die geringe Teilnahme an den Sitzungen der Lenkungsgruppe auszugleichen und so zu verhindern, dass der gesamte Prozess zum Stillstand kommt. Solch ein Ansatz ist weder nachhaltig noch erstrebenswert.

Monitoring und Evaluierung

Nicht zuletzt von Seiten der Kommission wird die Forderung nach einer stärkeren Fokussierung auf die zentralen Prioritäten der Strategien immer lauter. Diesbezüglich ist es wichtig, die MRS auf die umfassenderen Strategien für die EU-Politikgestaltung auszurichten und für regelmäßige Überprüfungen mit Blick auf die festgelegten Ziele zu sorgen, da dies die Chancen, Ergebnisse zu liefern, erhöht. Ohne eindeutig definierte Indikatoren und Ziele kann nur schwer beurteilt werden, wie gut die angestrebten Ziele erreicht wurden. Ein solides Monitoring-System auf der Grundlage ergebnisorientierten Handelns ist von entscheidender Bedeutung, wenn es darum geht, zu Zwecken der fundierten Entscheidungsfindung jede einzelne MRS zu messen, zu steuern und über sie Bericht zu erstatten.

Im Einklang mit den Schlussfolgerungen des Rates zur EUSAIR und zur EUSALP hat die Kommission auf diesem Gebiet eine Reihe spezifischer Schritte unternommen.

Zur Anpassung der Prioritätsbereiche der EUSDR an die Entwicklung der Strategie wurden jüngst mehrere überarbeitete Indikatoren und Ziele vereinbart. Für die EUSBSR wurden 2012 eine Reihe von Indikatoren und Ziele vereinbart. Bei der EUSAIR und der EUSALP erfolgt in den kommenden Monaten eine Feinabstimmung der Ausführung.

Ferner hat die Kommission einige ergänzende Maßnahmen auf den Weg gebracht: die Organisation interaktiver Workshops mit Unterstützung von Experten, die Förderung speziell für das territoriale Monitoring vorgesehener Systeme sowie eine Evaluierungsstudie über MRS. Die Ergebnisse dieser Maßnahmen werden im Verlauf des Jahres 2017 erwartet. Sie werden sich jedoch nur dann als nützlich erweisen, wenn die wichtigsten Interessenträger sich an dem Prozess beteiligen und volle Eigenverantwortung übernehmen.

Außerdem dürften sie die politische Ebene dabei unterstützen, insbesondere unter Berücksichtigung von Haushaltsbeschränkungen zu entscheiden, welche Prioritäten und Maßnahmen finanziert werden sollen, und, sofern angezeigt, die Prioritäten auf die Bereiche zu begrenzen, in denen der makroregionale Ansatz einen echten Mehrwert erzielt.

In diesem Bereich sind noch große Fortschritte vonnöten. Es bedarf einer kollektiven Steuerung und einer gemeinsamen Zielvorstellung auf der Grundlage einer langfristigen Perspektive.

Finanzierung

MRS sind mittlerweile Bestandteil des rechtlichen Rahmens der ESI-Fonds für den Zeitraum 2014-2020. Dieser Rahmen fordert zum einen die Länder auf, ihre Programmplanungsprioritäten mit denen der MRS abzustimmen, und ersucht zum anderen die Verwaltungsbehörden, ihre Verbindungen zwischen den Programm-Managern und den Hauptakteuren bei der Durchführung der MRS zu stärken. Der Umfang der von den Verwaltungsbehörden zur Verfügung gestellten Informationen variiert je nach Grad ihres

Bewusstseins. Es gibt Fortschritte und einige bewährte Verfahrensweisen: gezielte Aufrufe, Prämien für Projekte von makroregionaler Bedeutung, direkte Unterstützung für Strategieprojekte oder Mitwirkung von MRS-Vertretern an Programmbegleitausschüssen (z. B. für das operationelle Programm für Forschung und Innovation 2014-2020 der Slowakei oder das Programm zur ländlichen Entwicklung für Litauen 2014-2020).

Dennoch erweist sich die Schließung der Lücke zwischen den Strategien und Finanzierungsmöglichkeiten weiterhin als Herausforderung. Der andauernde Dialog zwischen den Programmverwaltungsbehörden und den Strategieteilnehmern sollte weiter gefördert werden. Die Verwaltungsbehörden sollten bei der Durchführung der MRS im Rahmen der Zielsetzungen ihrer Programme proaktiver vorgehen und relevante Tätigkeiten besser in die Programme integrieren und koordinieren.

Dies betrifft auch Mittel aus anderen relevanten Finanzierungsquellen (national, regional, privat usw.), die zur Erreichung der MRS-Ziele mobilisiert werden könnten. Es sollten Synergien und Komplementaritäten mit anderen einschlägigen Finanzierungsinstrumenten weiter ermittelt werden.

Kommunikation

Erfahrungsgemäß sollte eine starke Kommunikationsstrategie Bestandteil der MRS sein. Kommunikationsstrategien sind leistungsstarke Instrumente zur Sensibilisierung der Öffentlichkeit für geplante Tätigkeiten und angestrebte Ergebnisse. Hauptakteure bei der Durchführung sollten dazu angeregt werden, frühzeitig zu überlegen, wie die Strategien einen positiven Wandel für die Bevölkerung bewirken können und wie dies in den Medien präsentiert werden kann.

Die im Dezember 2015 angenommene Kommunikationsstrategie im Rahmen der EUSBSR ist ein gutes und nachahmenswertes Beispiel für die Stärkung des Bewusstseins für und die Sichtbarkeit von MRS.

3. Die EU-Strategie für den Ostseeraum (EUSBSR)

3.1 Ergebnisse

Die seit sieben Jahren bestehende Strategie hat einen Impuls für neue Netzwerke gegeben und die Wirksamkeit bestehender Netzwerke erhöht (z. B. des Ostsee-Fischereiforums SUBMARINER). Dies hat wiederum zum Anlauf neuer und der Ausweitung bestehender Projekte geführt (z. B. Interaktive Wasserbewirtschaftung, Ausbildungsprogramm im Ostseeraum). Die Konsolidierung der Multi-Level-Governance in den Regionen hat Akteuren im Ostseeraum einen gemeinsamen Rahmen für den Dialog geboten.

Die Strategie hat einen Beitrag zur Politikgestaltung auf verschiedenen Ebenen geleistet: Ausweitung des Geltungsbereichs der Initiative „Verbundplan für den baltischen Energiemarkt“ durch die Einbindung neuer Bereiche – Energieeffizienz und erneuerbare Energie – sowie Gestaltung der Arbeit der Internationalen Seeschiffahrtsorganisation bei der Entwicklung und Erprobung der elektronischen Schifffahrtsinfrastruktur und elektronischer Dienste in der Region. Sie hat zudem zur Umsetzung bestehender Rechtsvorschriften beigetragen, z. B. der Wasserrahmenrichtlinie, der Meeresstrategie-Rahmenrichtlinie, der EU-Strategie zur Anpassung an den Klimawandel. Themen von regionaler Bedeutung wurden wieder auf die Tagesordnung gesetzt. Dazu zählte unter anderem die Organisation einer Sitzung auf hochrangiger Ebene zum Thema Kultur im Jahr 2015 (die erste Sitzung seit 2008).

Die engere Zusammenarbeit und die verstärkte Koordinierung auf allen Ebenen – sei es innerhalb der Länder, zwischen EU- und Nicht-EU-Ländern oder zwischen regionalen Organisationen – haben stärkere Synergien geschaffen.

Die Vorbereitung makroregionaler Projekte, die von transnationalen Partnerschaften und Netzwerken unterstützt werden, wurde durch die Einführung der EUSBSR-Startkapitalfazilität zusammen mit der Gemeinschaftsinitiative Interreg für den Ostseeraum gestützt. Die Einrichtung eines Netzwerks der Verwaltungsbehörden des Europäischen Fonds für regionale Entwicklung (EFRE) im Jahr 2016 wird durch die Unterstützung der Durchführung der EUSBSR mit länderspezifischen Programmen im Rahmen des EFRE sowie durch die Verstärkung der Koordinierung zwischen relevanten Interessenträgern einen wirksameren Einsatz verfügbarer Mittel ermöglichen.

Die Errungenschaften wurden durch eine umfassende Überprüfung des EUSBSR-Aktionsplans aus dem Jahr 2015 gestützt, die in einer strafferen und gezielteren Strategie mündete. Die Überprüfung trug durch die Einführung eines turnusmäßig wechselnden Vorsitzes der Gruppe der nationalen Koordinatoren im Jahr 2014 zudem zu einem stärkeren Gefühl der Eigenverantwortung bei.

3.2 Herausforderungen

Seit ihrer Lancierung im Jahr 2009 steht die Verbesserung des Umweltzustands der Ostsee weiterhin im Mittelpunkt der EUSBSR. Dennoch sind angesichts der umweltpolitischen Herausforderungen, mit denen die Ostsee konfrontiert ist (Eutrophierung, Nitrat aus landwirtschaftlichen Quellen, Fischerei), weitere Anstrengungen erforderlich. Auch eine verbesserte Konnektivität in den Bereichen Energie und Verkehr und eine bessere Reaktion auf die Auswirkungen des Klimawandels könnten der Region zugutekommen.

Darüber hinaus verlangt die rapide Zunahme der Anzahl an Migranten nach mehr Zusammenarbeit. Wirksame Maßnahmen zur Integration, insbesondere im Bildungssektor, verdienen es, näher untersucht zu werden.

Eine Verbesserung der Politikgestaltung ist mit Hilfe mancherlei operativer Maßnahmen möglich. Dazu zählen zum Beispiel: Erleichterung der Verwaltung und Förderung der Nachhaltigkeit von Projekten, indem Partnern Suchinstrumente angeboten werden, mit deren Hilfe die richtigen Personen mit den richtigen Kompetenzen ermittelt werden können; Stärkung des Beitrags zu horizontalen Maßnahmen zur Durchführung der jeweiligen Politiken; Kräftigung der Verknüpfungen zwischen den Projekt- und Politikebenen, beispielsweise durch die Unterrichtung nationaler Koordinatoren über die Projektergebnisse.

4. Die EU-Strategie für den Donaauraum (EUSDR)

4.1 Ergebnisse

Seitdem die Strategie auf den Weg gebracht wurde, konnten einige bemerkenswerte Erfolge verzeichnet werden.

Einige Projekte wurden als Ergebnis der EUSDR gestartet oder weiterentwickelt. Dazu zählen: die Masterpläne zur Sanierung und Nachsorge des Fahrwassers und zur LNG-Navigation; die Schaffung von Netzwerken für den Naturschutz und die Entwicklung gemeinsamer Methodiken für die Bewertung und das Management natürlicher Risiken im Rahmen des Klimawandels sowie die Einrichtung eines Netzwerks zur Verbesserung der Sicherheit auf der Donau.

Die EUSDR hat eindeutig eine Verbesserung der Kultur der Zusammenarbeit herbeigeführt, indem sie Interessenträger zusammengebracht und bestehende Institutionen zu Zwecken des

Wissens- und Erfahrungsaustauschs enger miteinander verbunden hat. Sie hat von hoher politischer Unterstützung der im Donauraum organisierten Tagung der Verkehrsminister zur Gewährleistung einer besseren Governance der Donauschifffahrt, zum Beispiel durch die vorgenannten Masterpläne⁸, profitiert.

Des Weiteren hat die EUSDR durch die Entwicklung gemeinsamer Initiativen und Synergien den Dialog und die Zusammenarbeit mit bestehenden internationalen Organisationen in der Region (z. B. Internationale Kommission zum Schutz der Donau, Karpatenkonvention) verbessert.

Der Donaufinanzierungsdialog ist ein Beispiel für eine Matchmaking-Plattform, die im Rahmen der Strategie geschaffen wurde und die es Projektförderern und Finanzierungseinrichtungen ermöglicht, angemessene Lösungen für Probleme im Zusammenhang mit regionalen Finanzierungsprojekten zu diskutieren und zu ermitteln.

Zudem hat die EUSDR durch die Stärkung der Koordinierung zwischen den politischen Maßnahmen und den Einrichtungen auf nationaler Ebene eine höhere Wirksamkeit des Governance-Systems bewirkt. Sie hat die Kontaktaufnahme mit relevanten Interessenträgern sowohl auf nationaler als auch lokaler Ebene sowie den ständigen Dialog mit zivilgesellschaftlichen Organisationen ermöglicht.

Ein weiterer wichtiger Bereich, in dem die EUSDR einen echten Beitrag geleistet hat, ist die Erweiterungs- und Nachbarschaftspolitik der EU. Sie hat dabei geholfen, die thematische Zusammenarbeit mit fünf teilnehmenden Nicht-EU-Ländern zu intensivieren und durch solide Netzwerke und Partnerschaften Stabilität in diesem Bereich zu erreichen. Einschlägige Initiativen umfassen die Einrichtung des ersten Europäischen Verbunds für territoriale Zusammenarbeit mit einem Nicht-EU-Land (Ungarn – Ukraine) sowie die Einführung eines neuen Koordinierungssystems im Jahr 2015, das Moldau die Beteiligung an der Strategie ermöglicht. Auch Serbien hat bei der Koordinierung von zwei Schwerpunktbereichen der Strategie eine aktive Rolle übernommen.

Die Durchführung der EUSDR wurde vom transnationalen Donauraumprogramm gestützt. Letzteres deckt denselben geografischen Bereich ab, bietet spezifischen transnationalen Projekten finanzielle Unterstützung und fördert die Governance der Strategie. Im Jahr 2014 richteten die 14 teilnehmenden Länder gemeinsam den Donau-Strategiepunkt (DSP) ein, der im Juni 2015 aktiv wurde. Der DSP ist vorwiegend bei der Überwachung von, der Kommunikation mit und der Unterstützung von Koordinatoren der Schwerpunktbereiche sowie bei der Zusammenarbeit zwischen den Schwerpunktbereichen aktiv.

4.2 Herausforderungen

Unbeschadet der vielversprechenden Erstergebnisse würde die EUSDR von einer Reihe spezifischer politischer und operativer Maßnahmen profitieren, darunter die weitere Integration in die Verkehrs- und Energieinfrastruktur, Maßnahmen gegen Wasserverschmutzung und Naturgefahren, arbeitsmarkt- und bildungspolitische Maßnahmen, Wettbewerbsmaßnahmen, insbesondere für KMU, sowie Maßnahmen zur Bewältigung demografischer Herausforderungen und zur Bekämpfung der Abwanderung von Fachkräften. Die sicherheitspolitische Dimension ist genau wie der weitere Ausbau öffentlicher Verwaltungskapazitäten weiterhin von Bedeutung.

⁸ Im Donauraum organisierte Ministertagung, „Conclusions on effective waterway infrastructure rehabilitation and maintenance on the Danube and its navigable tributaries“ (nur in englischer Sprache verfügbar), Rotterdam, 20. Juni 2016.

Ferner sind in den vergangenen zwei Jahren neue Herausforderungen zutage getreten, beispielsweise jene im Zusammenhang mit Migrationsströmen, globaler Sicherheit und Terrorismus.

Die politische Dynamik auf nationaler Ebene hat im Vergleich zu den ersten Tätigkeitsjahren etwas abgenommen. Da es sich bei der Strategie um einen langfristigen Prozess handelt, ist eine kontinuierliche politische Unterstützung, insbesondere durch die Bereitstellung von Kapazitäten und Ressourcen zur Strategiedurchführung, von entscheidender Bedeutung. Die Stärkung nationaler Koordinierungsmechanismen ist ebenfalls ausschlaggebend.

Die zur Bewältigung von Problemen bei der Durchführung und zur Verbesserung der Zusammenarbeit erforderliche Verwaltungskapazität ist weiterhin problematisch, insbesondere für Nicht-EU-Länder. Dies bedarf weiterhin einer angemessenen Reaktion auf nationaler und regionaler Ebene.

5. Die EU-Strategie für die Region Adria-Ionisches Meer (EUSAIR)

5.1 Ergebnisse

Angesichts des kurzen Bestehens der EUSAIR konzentrieren sich ihre Tätigkeiten vorwiegend auf die Einrichtung bzw. Festlegung von Governance-Strukturen und -Regeln. Dazu waren eingehende Diskussionen und Konsultationen zwischen den Hauptakteuren, insbesondere den nationalen Koordinatoren, vonnöten.

Die Strategie erfordert eine strikte Koordinierung auf EU-Ebene, um in Anbetracht der maßgeblichen Beteiligung von Nicht-EU-Ländern mit erheblichen sozioökonomischen Disparitäten und deutlichen Ungleichgewichten in ihren institutionellen und administrativen Kapazitäten die unterschiedlichen Interessen der einzelnen Länder zu überbrücken. Was die Beteiligung an den Governance-Strukturen angeht, stellt das im Aktionsplan vorgeschlagene Koordinierungsmodell die vier Beitrittsländer auf eine Stufe mit den vier teilnehmenden Mitgliedstaaten, indem zum Beispiel der turnusmäßig wechselnde Vorsitz allen Ländern offensteht.

Ein besonderer Schwerpunkt wurde darauf gelegt sicherzustellen, dass die Hauptakteure bei der Durchführung ein Gefühl der Eigenverantwortung entwickeln, indem den thematischen Lenkungsgruppen zweckbestimmte Ressourcen bereitgestellt wurden. Das Problem der finanziellen, administrativen und technischen Unterstützung wurde ebenfalls angegangen.

Engagierte Unterstützung erhalten die Governance-Strukturen der EUSAIR auch über den sogenannten Fazilitätspunkt. Dabei handelt es sich um ein strategisches Projekt, das im Mai 2016 im Rahmen des Interreg-Programms ADRION verabschiedet wurde. Im Herbst 2015 billigten die nationalen Koordinatoren den Geltungsbereich und die Konzeption des Fazilitätspunkts.

Bis zum Jahresende 2015 hatten die vier thematischen Lenkungsgruppen die prioritären Tätigkeiten, auf die sich ihre Arbeit in der Anfangsphase konzentrierte (z. B. maritime Raumplanung, Entwicklung von Hochgeschwindigkeitsseewegen oder Förderung des adriatisch-ionischen Kulturerbes), sowie spezifische Leitlinien und Auswahlkriterien zur besseren Auswahl der richtigen Projekte ermittelt.

Ferner wurden Anstrengungen zur Förderung der nachhaltigen Zusammenarbeit zwischen den Programmbehörden der ESI-Fonds und des Instruments für Heranführungshilfe (IPA) und den Hauptakteuren bei der Durchführung der EUSAIR unternommen. Dies bedeutet, dass die ESI-Fonds, das IPA und andere relevante nationale und regionale Finanzierungswege einen Beitrag zur Erreichung der im Rahmen der EUSAIR festgelegten Ziele leisten dürften. Dies wurde auch in der Dubrovnik-Erklärung betont, die von den Ministern für auswärtige

Angelegenheiten und EU-Fonds auf dem 1. EUSAIR-Forum im Mai 2016 verabschiedet wurde. Der Prozess dauert an und wird der Koordinierung zwischen den verschiedenen Beteiligten bedürfen.

5.2 Herausforderungen

Trotz hohen politischen Rückhalts sind die Ressourcen, die von den teilnehmenden Ländern zur Unterstützung der Strategie bereitgestellt werden, nach wie vor weitgehend unzureichend. Auch wenn die Kommission bei der politischen Koordinierung eine aktive Rolle übernommen hat, werden die Hauptakteure mangels eines klaren Engagements seitens der nationalen und regionalen Verwaltungen auf anhaltende Schwierigkeiten bei der Lieferung der erwarteten Ergebnisse treffen. Dies würde die Sicherung einer Einigung über einen Arbeitsplan mit einem konkreten Zeitplan sowie von Kontakten zwischen Projektförderern, Programmen und Finanzierungsquellen bedeuten. Gegebenenfalls würde dies zudem die Bereitstellung technischer Hilfe und Beratung beinhalten. Die über den Fazilitätspunkt bereitgestellte finanzielle und operationelle Unterstützung dürfte dazu beitragen, einige dieser Schwierigkeiten zu überwinden.

Während die Herausforderungen und Möglichkeiten, die die Strategie bietet, als Ganzes nicht an Relevanz verlieren, sind die Länder in der Region Adria-Ionisches Meer mit einer schweren Flüchtlings- und Migrationskrise konfrontiert, die mit Wahrscheinlichkeit Auswirkungen auf die Region haben wird. Dem könnte über die EUSAIR auf koordinierte und pragmatische Art und Weise Abhilfe geschaffen werden.

Die Prioritäten in den Bereichen Verkehr und Energie sollten dahingehend angepasst werden, dass in anderen hochrangigen Kooperationsforen (z. B. dem Berlin-Prozess oder der Energiegemeinschaft) ergriffene Initiativen ergänzt werden und Doppelarbeit vermieden wird.

Es ist von wesentlicher Bedeutung, die Ausrichtung der Förderung auf die Prioritäten der Strategie sicherzustellen. Auf Verwaltungsebene müssen weitere Anstrengungen unternommen werden, um Projekten die erforderliche finanzielle Unterstützung durch verfügbare regionale, nationale oder europäische Programme zukommen zu lassen.

6. Die EU-Strategie für den Alpenraum (EUSALP)

6.1 Ergebnisse

Mit der Durchführung der EUSALP wurde in der ersten Jahreshälfte 2016 begonnen. Dies ging aufgrund des hohen Niveaus an politischer und wirtschaftlicher Zusammenarbeit im Alpenraum recht schnell vonstatten. Die Regionen, die teilnehmenden Länder (darunter zwei Nicht-EU-Länder, die Schweiz und Liechtenstein), die Alpenkonvention und das Interreg-Alpenraumprogramm haben alle zur Definition des Strategiekonzepts beigetragen, wohingegen die Kommission die Schritte zu dessen Fertigstellung und Billigung festgelegt hat. Des Weiteren wurde der Strategie großes Interesse im Europäischen Parlament entgegengebracht, wo eine informelle Gruppe ins Leben gerufen wurde („Friends of EUSALP“).

Bis dato können noch keine Schlussfolgerungen zur Durchführung der Strategie gezogen werden. Die Governance-Strukturen und -Regeln wurden indes vor der offiziellen Lancierung der Strategie im Januar 2016 in Brdo weitgehend vereinbart. Die ersten Sitzungen der Aktionsgruppen mündeten in ein Übereinkommen über weitere Arbeitsmethoden und ein Arbeitsprogramm zur Ermittlung thematischer Themen (z. B. Verbesserung der Wertschöpfungskette alpinen Holzes, Fokussierung auf die Anpassung an den Klimawandel oder Definition eines zukünftigen gemeinsamen Raums für die duale Berufsausbildung). Es

wird ein Gremium bestehend aus Leitern der Aktionsgruppen eingerichtet, um für einen fortwährenden Austausch von Wissen und Erfahrung unter den einzelnen Gruppen zu sorgen.

Das Interreg-Alpenraumprogramm wird die Durchführung der Strategie mit einem dedizierten strategischen Projekt (AlpGov) unterstützen.

6.2 Herausforderungen

Der Schnellstart der Durchführung hat bei den Interessenträgern zahlreiche Erwartungen geweckt. Zur Gewährleistung der Wirksamkeit wird die Kommission 2017 reifliche Überlegungen über die ausgewogene Zusammensetzung und die Stabilität der Aktionsgruppen anstellen. Sie wird zudem überprüfen, ob alle Gruppen in der Lage sind, Projekte zu entwickeln und umzusetzen, und Empfehlungen zu entsprechenden Änderungen aussprechen. Die Einbettung der im Rahmen der EUSALP gesteckten Ziele in einschlägige ESI-Fonds-Programme dürfte auch hilfreich sein.

Es ist entscheidend, die vollständige Umsetzung der makroregionalen Governance-Ziele zu gewährleisten. Dies bedarf neuer Lösungen für die „institutionelle Einbettung“, um Überschneidungen bestehender Strukturen zu vermeiden und angemessene Koordinierungsmechanismen über Akteure und Prioritäten hinweg sicherzustellen. Die Entwicklung der Plattform für Interessenvertreter stellt zudem eine Herausforderung dar, da diese darauf abzielt, Interessenträger, darunter die Zivilgesellschaft im Allgemeinen, zu involvieren und deren Beteiligung zu stärken.

7. Der Weg nach vorn

Nach einer siebenjährigen Durchführungszeit liefern die MRS zwar erste Ergebnisse, haben jedoch noch nicht ihr volles Potenzial entfaltet. Der Nutzen wäre wesentlich größer, wenn die Mitgliedstaaten, die diese Prozesse der Zusammenarbeit initiiert haben, mehr Verantwortung behalten würden. Die Bereiche, in denen weitere Anstrengungen vonnöten sind, betreffen die Wirksamkeit der Governance-Systeme, die Ergebnisorientierung, die Finanzierung sowie die Beziehung zu Nicht-EU-Ländern. Es müssen Überlegungen im Kontext der Reform der Kohäsionspolitik für den Zeitraum nach 2020 angestellt werden.

Erhöhung der Wirksamkeit

Der Erfolg der Strategien hängt von der soliden Durchführung in den kommenden Jahren sowie von der Bereitschaft zur Anpassung an sich ändernde Bedingungen, beispielsweise die Migrationskrise, ab. Bei der Governance der MRS braucht es weitere Fortschritte. Dazu ist insbesondere erforderlich, dass:

- bei jeder Strategie eine regelmäßige Bewertung der Wirksamkeit des jeweiligen Governance-Systems im Einklang mit dem Bericht der Kommission zur Governance aus dem Jahr 2014 erfolgt und notwendige Anpassungen vorgenommen werden;
- die Fachministerien sich stärker engagieren, um die Ziele der MRS zu erreichen; dies impliziert einen turnusmäßigen Wechsel der thematischen Bereichskoordinatoren;
- eine enge Zusammenarbeit zwischen den Mitgliedern der Lenkungsgruppen und den Verwaltungsbehörden der über die ESI-Fonds oder andere Instrumente geförderten Programme sichergestellt wird;
- die Verknüpfungen zwischen den MRS gestärkt werden, um mit Unterstützung von INTERACT Synergien auszuschöpfen und voneinander zu lernen.

Ergebnisorientierung

MRS müssen auf die Forderung nach einer stärkeren Leistungsorientierung, die den derzeitigen Rahmen der Kohäsionspolitik prägt, angepasst werden. Diesbezüglich werden nachdrücklich folgende Maßnahmen empfohlen:

- Einrichtung oder Konsolidierung eines soliden Monitoring-Systems mit Unterstützung der Kommission und des Programms ESPON zur Fortschrittsberichterstattung und Förderung ihrer strategischen Ausrichtung; die Referenzdaten- und Serviceinfrastruktur für den gesamten Donauraum kann bei der Einrichtung eines soliden Monitoring-Systems unterstützend wirken;
- Verbesserung der Qualität der Projekte und Prozesse und Gewährleistung der Nachhaltigkeit der entsprechenden Ergebnisse sowie der Verknüpfung zwischen Projektergebnissen und politischen Maßnahmen;
- Sensibilisierung auf allen Ebenen und Verbesserung der Kommunikation des Mehrwerts und der Ergebnisse der Strategien, unter anderem über jährliche Foren zur Ausführung einer kritischen Überprüfung der Strategien;
- weitere Untersuchung thematischer Plattformen (z. B. der S3-Plattform oder der Klimadialog-Plattform) zur Förderung des thematischen Schwerpunkts der Strategien.

Über die Finanzierung hinaus

Die Strategien verfügen nicht über einen eigenen speziell vorgesehenen Haushalt. Daher bedarf es einer stärker koordinierten Nutzung der zur Verfügung stehenden Finanzierungswege auf verschiedenen Ebenen.

In diesem Zusammenhang ist es wichtig, den derzeitigen Dialog zwischen den Programmverwaltungsbehörden der ESI-Fonds und den Hauptakteuren bei der Durchführung der MRS aufrechtzuerhalten, um eine möglichst angemessene und kostenwirksame Ausrichtung der Finanzierung zu erreichen. Initiativen wie die Einrichtung des Netzwerks der Verwaltungsbehörden des Europäischen Fonds für die regionale Entwicklung im Ostseeraum sollte von anderen Makroregionen sondiert werden. Des Weiteren sollten auch EU-Mittel oder andere Finanzierungsinstrumente zur Unterstützung der Prioritäten und Maßnahmen der MRS in Erwägung gezogen werden. Synergien mit dem Europäischen Fonds für strategische Investitionen sind zu untersuchen, insbesondere für bankfähige Projekte.

Beziehungen zu Nicht-EU-Ländern

Im Hinblick auf die Beziehungen zwischen den Mitgliedstaaten der EU und ihren externen Nachbarländern, einschließlich Beitrittsländer und Länder der Nachbarschaftspolitik (Östliche Partnerschaft) wie auch Länder der Nördlichen Peripherie und des Arktischen Raums, haben sich MRS zu einem wichtigen Instrument entwickelt. Sie können einen Beitrag zur Förderung der regionalen Entwicklung und zur Kohäsion mit diesen Ländern sowie zur Pflege der Beziehungen, die die EU an ihren Außengrenzen aufbaut, leisten.

Fazit

MRS haben nicht nur die Reduzierung regionaler Unterschiede zum Ziel, sondern auch die Schaffung von Synergien für Wachstum und Entwicklung in den betroffenen Regionen. Makroregionen können dabei helfen, eine ganzheitliche Sicht auf die Zukunft des europäischen Raums zu formen. Sie können zu einem bedeutenden Instrument bei der Verfolgung territorialen Zusammenhalts in unterschiedlichen Politikbereichen werden und zudem zu ähnlichen Ansätzen wie der EU-Städteagenda anregen. Sie erfordern engere Verknüpfungen zwischen den Politikbereichen der EU und den EU-Mitteln.

Um ihr Potenzial zum Nutzen der europäischen Bürgerinnen und Bürger zu erschließen, gilt es, die Verknüpfungen von MRS mit der Kohäsionspolitik hinsichtlich der Anvisierung strategischer Sektoren und der Koordinierung der Politiken und Instrumente der EU weiter zu untersuchen.

In diesem Zusammenhang ergibt sich eine Reihe von Fragen, die vor dem Hintergrund der zukünftigen Reform der Kohäsionspolitik anzugehen sind, wie etwa:

- Wie lassen sich die Synergien und Komplementaritäten zwischen MRS und einschlägigen nationalen bzw. regionalen Programmen, die von den ESI-Fonds unterstützt werden, stärken, um eine möglichst große Wirkung zu erzielen?
- Sollten transnationale Programme (funktionell) weiter an MRS oder andere transnationale Kooperationsrahmen und -initiativen ausgerichtet werden?
- Wie kann das Governance-System der MRS, einschließlich der entsprechenden Funktionen aller relevanten Beteiligten, weiter verbessert werden?