

Stellungnahme des Ausschusses der Regionen — Der Mehrwert makroregionaler Strategien

(2014/C 114/04)

I. POLITISCHE EMPFEHLUNGEN

DER AUSSCHUSS DER REGIONEN

1. begrüßt den Bericht der Europäischen Kommission vom 27. Juni 2013 und die darin enthaltenen Beurteilungen, die sich auf die beiden bestehenden makroregionalen Strategien (für den Donau- und den Ostseeraum) stützen. Der AdR begrüßt ferner die von der Kommission vorgenommenen Präzisierungen am Konzept der makroregionalen Strategie sowie die Empfehlungen für künftige Maßnahmen mit Blick auf die weitere Arbeit mit den bestehenden makroregionalen Strategien sowie dem Aktionsplan für den atlantischen Raum, der derzeit in Ausarbeitung befindlichen makroregionalen Strategie für den adriatisch-ionischen Raum, der makroregionalen Strategie für den Alpenraum sowie etwaigen anderen Strategien, die in Zukunft ausgearbeitet werden könnten;
2. begrüßt die Schlussfolgerungen des Rates vom 22. Oktober 2013 zum Mehrwert makroregionaler Strategien, in denen deren große Bedeutung für die bestehenden Makroregionen hervorgehoben und der Kommission und den Mitgliedstaaten empfohlen wird, in Erwägung zu ziehen, gegebenenfalls die im Rahmen des makroregionalen Konzepts bewährten Vorgehensweisen auch an kleinere und weniger intensive Bereiche der Zusammenarbeit anzupassen;
3. stimmt der Kommission darin zu, dass makroregionale Strategieansätze und Strategieansätze im Bereich der Meeresbecken ähnliche Bestrebungen verfolgen, denn sie beruhen auf dem gleichen Gedanken, heben auf dieselben Ziele ab, umfassen das gleiche Maßnahmenspektrum für die betroffenen Gebiete und sind in denselben europäischen politischen Rahmen eingebettet. Beide Strategiekonzepte ermöglichen die bereichsübergreifende Zusammenarbeit und die Multi-Level-Governance. Der Ausschuss der Regionen fordert die Kommission auf zu klären, wie bei der künftigen Umsetzung beider Ansätze wechselseitige Impulse ermöglicht werden können;
4. bringt seine Zufriedenheit über den Zeitpunkt der Vorlage dieses Kommissionsberichts in Bezug auf den neuen Programmplanungszeitraum 2014-2020 zum Ausdruck und verweist darauf, dass der AdR in seiner Stellungnahme „Eine Strategie für den geografischen Raum Nordsee/Ärmelkanal“ (CdR 99/2010 fin) bereits dringend empfohlen hatte, die Rolle und Funktion von Makroregionen im Rahmen eines Grünbuchs der Kommission näher zu untersuchen;
5. erinnert daran, dass der AdR die Ausarbeitung und Umsetzung makroregionaler Strategien unterstützt, und unterstreicht die politische und strategische Bedeutung der bisherigen Arbeit mit der Ostsee- und der Donau-Strategie für die Förderung der Zusammenarbeit der EU-Mitgliedstaaten und auch der Drittländer in diesen Makroregionen. Mit diesen Strategien werden neue Wege der Zusammenarbeit beschritten, und sie bringen die europäische Einigung voran;
6. erinnert daran, dass zu den zentralen Anliegen makroregionaler Strategien die Synergieeffekte zählen, die durch die Zusammenarbeit bei der Suche nach Lösungen für gemeinsame Probleme geografischer Räume bzw. die Nutzung der Möglichkeiten solcher Makroregionen erzielt werden sollen. Ein wesentlicher Aspekt ist ferner die wirkungsvollere Koordinierung vorhandener Ressourcen und die engere Zusammenarbeit bestehender Institutionen — insbesondere mit Blick auf die Rolle der regionalen und lokalen Gebietskörperschaften -, die ohne zusätzliche Verwaltungsebenen verlaufen kann;
7. betont die Bedeutung des von der EU erbrachten Mehrwerts bei der Planung und Durchführung makroregionaler Strategien; hält es für wichtig, dass die Europäische Kommission bei der Planung und Umsetzung makroregionaler Strategien auch weiterhin die zentrale Koordinierungsstelle der Zusammenarbeit zwischen den Mitgliedstaaten bleibt;
8. hält den Vorschlag der Kommission für wichtig, Angelegenheiten, die die makroregionalen Strategien betreffen, regelmäßig in den einschlägigen Ratsformationen zu erörtern. Der Europäischen Kommission und dem Europäischen Parlament kommt ein wichtiger Part bei der Verabschiedung und der Förderung der Strategie zu;
9. ersucht die Europäische Kommission und die Mitgliedstaaten, die Schaffung innovativer Governance-Ansätze zu unterstützen und Regionen, Gemeinden und europäische Strukturen wie EVTZ und andere Instrumente der territorialen Zusammenarbeit, bspw. Arbeitsgemeinschaften, in einen Prozess echter Mitentscheidung insbesondere bei der Ausarbeitung und Umsetzung makroregionaler Strategien einzubeziehen. Der Ausschuss der Regionen unterstreicht, dass der von EVTZ und anderen Instrumenten der territorialen Zusammenarbeit erbrachte Mehrwert durch deren Einbeziehung in makroregionale Strategien noch weiter verstärkt werden könnte;

10. hält es für wichtig, dass die Zusammenarbeit der regionalen und lokalen Gebietskörperschaften enger und umfangreicher wird, sich auf die verschiedenen Politikfelder der EU erstreckt und zudem sektorenübergreifend wird. Makroregionale Strategien sind als Instrumente der Zusammenarbeit der lokalen und regionalen Ebene, der Mitgliedstaaten und der EU gedacht, um diese Ziele zu fördern;

Wirkungsvolle Nutzung des makroregionalen Strategieansatzes — Ergebnisse des Berichts

11. verweist auf die zentralen Aussagen im Bericht der Kommission zu der bisherigen makroregionalen Strategiearbeit: Dank dieser Arbeit konnten die vorhandenen Ressourcen zur Verwirklichung der gemeinsamen Ziele intensiver genutzt und bereichsübergreifende Ansätze unterstützt werden, sei es bei Umweltfragen, bei der Förderung der Wettbewerbsfähigkeit von Regionen oder bei der Stärkung der Zusammenarbeit zwischen den Teilnehmerländern sowie den diversen Akteuren auf nationaler Ebene;

12. stellt aufgrund des vorgelegten Berichts fest, dass makroregionale Strategien einen klaren Mehrwert für die Förderung des sozialen, wirtschaftlichen und regionalen Zusammenhalts in Europa erbringen;

13. stellt fest, dass in den derzeitigen makroregionalen Strategien auf besonders umfassende und vielfältige Weise auf diejenigen Schwerpunkte abgehoben wird, die eine enge Zusammenarbeit erfordern. In der erneuerten Ostseestrategie gibt es insgesamt 17 Schwerpunktbereiche sowie fünf Querschnittsmaßnahmen, während die Strategie für den Donaauraum 11 Schwerpunktbereiche umfasst. Das Themenspektrum deckt den Kooperationsbedarf in den Bereichen Verkehr, Umwelt, Wirtschaft und Gewerbe, Qualifikationen sowie Kultur und Wohlergehen umfassend ab. Im Zuge der Umsetzung der Strategie für den Ostseeraum wurden mehr als 100 sog. Leitinitiativen in den Aktionsplan aufgenommen, während im Rahmen der Strategie für den Donaauraum 400 Kooperationsvorhaben geplant sind, von denen sich 150 bereits in der Umsetzungsphase befinden;

14. hält es für wichtig, dass bereits gesetzte Prioritäten bei der Umsetzung der makroregionalen Strategien umdisponiert werden können, falls sich im Handlungsumfeld wesentliche Änderungen ergeben oder die gesammelten Erfahrungen anderweitig dazu Anlass geben. Dadurch wird eine zielführende Verwendung der Ressourcen bei der Umsetzung der Strategie gesichert;

15. stellt fest, dass makroregionale Strategien unbedingt auf klar umrissene realistische Ziele mit makroregionalen Komponenten ausgerichtet werden müssen. Diese bilden die Grundlage für die fortlaufende Überwachung und Evaluierung unter Einbeziehung aller relevanten Interessenträger;

16. betont, dass die praktischen Kooperationsprojekte wesentlich dazu beigetragen haben, dass die makroregionalen Strategien einen echten Mehrwert erbringen. Bei der praktischen Verwirklichung muss das Augenmerk stärker als zuvor der Initiierung neuer und innovativer Projektvorhaben gelten, die maßgeschneidert den Zielen der makroregionalen Strategie entsprechen. Derzeit wird die Projektzusammenarbeit weitgehend durch die Bestimmungen der Finanzierungsinstrumente diktiert, was die Kreativität stark einschränkt. Dieses Vorgehen bietet nicht die bestmögliche Unterstützung für die Umsetzung makroregionaler Strategien. In Zukunft wird Flexibilität sowohl bei einzelnen Finanzierungsinstrumenten als auch zwischen den Finanzierungsinstrumenten gefragt sein. Außerdem müssen verschiedene Finanzierungsinstrumente besser aufeinander abgestimmt werden können. Zugleich muss weiterhin auf die Vereinfachung der Bestimmungen für die Finanzierungsinstrumente hingearbeitet werden; unterstreicht in diesem Zusammenhang die besondere Bedeutung des INTERREG B-Programms, mit dem in den Jahren 2014-2020 Kooperationsprojekte in den Makroregionen realisiert werden sollen;

17. unterstreicht, dass künftig stärker als bislang auf eine strategischere Projektarbeit abgestellt werden muss, die mit der Europa-2020-Strategie, den allgemeinen Leitlinien für den EU-Programmplanungszeitraum 2014-2020 sowie den nationalen und regionalen Strategien und Programmen verzahnt ist. In der Projektarbeit zur Umsetzung der makroregionalen Strategien ist es wichtig, sektoren- und schwerpunktübergreifend kooperieren zu können, und es muss eine ausreichende Flexibilität und Reaktionsfähigkeit geben, wenn neue Möglichkeiten und Herausforderungen auftauchen;

18. unterstreicht, dass die Schaffung neuer Kooperationsformen und Projektvorhaben gefördert werden muss. In diesem Zusammenhang sollte als Beispiel die Bedeutung von Startkapitalfinanzierungen für die Ausarbeitung neuer Kooperationsvorhaben erwähnt werden. Im Rahmen der Ostseestrategie wurden in der ersten Antragsrunde für Startkapitalfinanzierungen Gelder für insgesamt 14 Vorlaufprojekte bewilligt, die der Entwicklung von Kooperationsvorhaben zur Umsetzung der Strategie dienen. Auch in der Donau-Strategie wurden erfolgreich entsprechende Projektierungsvorhaben unterstützt;

19. fordert die an den makroregionalen Strategien beteiligten Mitgliedstaaten und die Europäische Kommission bei der Ausarbeitung der Programme für den kommenden EU-Finanzierungszeitraum 2014-2020 zu Überlegungen darüber auf, wie die internationale Projektarbeit am zweckmäßigsten durch nationale und regionale Programme unterstützt werden könnte. Die Mitgliedstaaten müssen mit Orientierungshilfe der Europäischen Kommission den Bezug der verschiedenen EU-Finanzierungsprogramme zur Umsetzung der makroregionalen Strategien klar ausweisen und nach Möglichkeit nationale Finanzierungsinstrumente angeben, die zu diesem Zweck eingesetzt werden könnten;

20. unterstreicht, dass für die Schaffung neuer Projektportfolios zur Umsetzung der Ziele makroregionaler Strategien sowohl in der Ostsee- als auch der Donau-Strategie die Zusammenarbeit der für die Schwerpunktbereiche und Querschnittsmaßnahmen zuständigen Koordinatoren sowie die Zusammenarbeit der regionalen und lokalen Ebene sehr wichtig sind. Für diese Akteure müssen stabile Handlungsvoraussetzungen hergestellt werden. Die Europäische Kommission und die relevanten Akteure werden um Prüfung aller Optionen zur einfachen und zuverlässigen finanziellen Unterstützung für die Koordinatoren der Schwerpunktbereiche und die Leiter der Querschnittsmaßnahmen gebeten;

21. stellt fest, dass die Europäische Kommission zwar die Verwaltungsstrukturen der Ostsee- und der Donau-Strategie geklärt hat und nun auch die Aufgaben und Verantwortlichkeiten der verschiedenen Akteure (nationale Kontaktstellen, Schwerpunktbereichskoordinatoren, federführende Partner von Querschnittsmaßnahmen und federführende Partner von Leitprojekten) klarer sind, die Steuerung aber in der von der Kommission durchgeführten Befragung weiterhin als schwierig angesehen wird. Der AdR ersucht die Kommission und die Mitgliedstaaten, zu prüfen, inwieweit die bestehenden Entscheidungsstrukturen vereinfacht werden könnten. Die Rolle der lokalen und regionalen Ebene muss weiter gestärkt werden;

22. sieht es als wichtig an, möglichst breite Interessenträgerkreise über die Ziele der makroregionalen Strategien und die laufende Zusammenarbeit zu informieren, damit das Bewusstsein für die europäische Zusammenarbeit und ein umfassendes Engagement für die Verwirklichung der Strategien gefördert werden. Nach Ansicht des AdR sollten sowohl auf makroregionaler als auch auf nationaler Ebene Leitlinien zur Unterstützung der Kommunikation und der Tätigkeiten der Interessenträger ausgearbeitet werden. Die bewährten Vorgehensweisen und Erfahrungen, die sich im Zuge der Projektarbeit herauskristallisiert haben, müssen stärker als bisher über elektronische Kommunikationsinstrumente verbreitet werden;

Führung

23. unterstreicht, dass ein sichtbares Engagement prominenter Politiker, die eine Führungsrolle übernehmen, eine Grundvoraussetzung dafür ist, dass die Umsetzung der Strategie in allen beteiligten Ländern voranschreitet. Es muss ein Engagement auf mitgliedstaatlicher Ebene geben, weil so das Handeln der nachgeordneten Gebietsebenen bei der Umsetzung der Strategie am wirkungsvollsten unterstützt werden kann;

24. begrüßt, dass gesondert begutachtet werden soll, wie die politische Führung in den bestehenden Strategien verbessert werden kann, was 2014 in Verbindung mit den jährlichen Strategieforen geschehen soll;

Der Grundsatz der Multi-Level-Governance als wesentliches Element der Umsetzung der Strategie

25. erinnert daran, dass er in seinen Stellungnahmen zur überarbeiteten Strategie für den Ostseeraum (2012), zur Strategie für den Donaauraum (2011) und zur territorialen Zusammenarbeit im Mittelmeerraum über die Makroregion Adria-Ionisches Meer (2011) und die Strategie für den geografischen Raum Nordsee/Ärmelkanal (2010) nachdrücklich die Umsetzung der Strategien nach dem Grundsatz des Regierens in einem Mehrebenensystem (Multi-Level-Governance) eingefordert hat. Für die Verwirklichung der Ziele der Strategie und ihr Gelingen ist es ausschlaggebend, dass alle interessierten Kreise konsequent und beständig eingebunden werden;

26. begrüßt die Anregung der Kommission, öffentliche und sonstige institutionelle Foren der EU in die Lenkung der Strategien einzubeziehen, und empfiehlt eine Prüfung der Möglichkeiten, wie insbesondere Organisationen dafür genutzt werden könnten. Verschiedene Organisationen und Kooperationsgremien könnten noch effektivere Instrumente sein, um die verschiedenen Akteure für die Umsetzung der makroregionalen Strategien zu gewinnen. Seinerseits bekundet der AdR seine Bereitschaft zur Mitwirkung in den verschiedenen Fachgremien;

27. hebt hervor, dass in der Befragung, die die Kommission zum Zweck der Bewertung durchgeführt hat, in einem Drittel der Antworten angegeben wurde, dass der Grundsatz der Multi-Level-Governance bei den politischen Richtungsentscheidungen auf mitgliedstaatlicher oder Projektebene und bei den Projektumsetzungsbeschlüssen nicht durchgehend berücksichtigt worden ist. Der AdR vertritt die Auffassung, dass insbesondere bei der Umsetzung der Strategie die Grundsätze der Multi-level-Governance stärker eingehalten werden müssen. Dies setzt voraus, dass insbesondere die an der Strategie teilnehmenden Mitgliedstaaten in Zusammenarbeit mit der Kommission Maßnahmen ergreifen;

28. schlägt vor, neben der lokalen und regionalen Ebene auch der Zivilgesellschaft größere Möglichkeiten einzuräumen, sich im Einklang mit den Grundsätzen der Partnerschaft und der Transparenz an der Umsetzung der makroregionalen Strategien zu beteiligen. Auf allen Lenkungsebenen müssen bei der Umsetzung makroregionaler Strategien regelmäßige Konsultationen mit den Vertretern der Gebietskörperschaften und der Zivilgesellschaft durchgeführt werden;

Neue Strategien

29. ruft dazu auf, bei der Arbeit an einer EU-Strategie für den adriatisch-ionischen Raum auf die bereits vorhandenen guten Erfahrungen mit der Strategiearbeit im Ostsee- und Donaauraum zurückzugreifen, und plädiert vor allem in diesem Kontext für eine engere Verflechtung zwischen den einzelnen makroregionalen Strategien;

30. verweist auf seine einstimmig verabschiedete Stellungnahme „Eine Strategie für den geografischen Raum Nordsee/Ärmelkanal“ (CdR 99/2010fin), in der er vor dem Hintergrund der großen Herausforderungen in diesem Raum nachdrücklich für die Schaffung einer makroregionalen Strategie für den Nordsee/Ärmelkanal-Raum plädiert und bedauert, dass die Kommission die angekündigte Mitteilung zur Umsetzung der integrierten Meerespolitik in der erweiterten Nordsee bislang nicht vorgelegt hat;

31. würde es gleichermaßen begrüßen, wenn eine Bewertung der Wirksamkeit meeresraumspezifischer Strategien vorgenommen und mit den Erfahrungen aus bestehenden makroregionalen Strategien verglichen würde, ehe weitere meeresraumspezifische Strategien konzipiert werden;

32. erinnert an die bereits in früheren Stellungnahmen des Ausschusses formulierten Standpunkte, in denen er für die erfolgreiche Einbindung verschiedener interessierter Kreise in die Umsetzung der makroregionalen Strategien warb: Es bedarf einer transparenten Beschlussfassung, eines umfassenden Informationsaustausches und eines gemeinsamen *Modus Operandi* auf allen Ebenen;

33. ersucht die Europäische Kommission und den Rat, die Ausarbeitung künftiger makroregionaler Strategien und der dazugehörigen Aktionspläne in enger Zusammenarbeit mit allen relevanten Interessenträgern zu unterstützen. Dabei sollen auch innovative Governance-Ansätze Berücksichtigung finden, die den lokalen und regionalen Gebietskörperschaften eine echte Mitentscheidungsrolle bei der Ausarbeitung und Umsetzung dieser Strategien zuweisen;

34. unterstreicht, dass makroregionale Strategien auch künftig solchen regionalen Herausforderungen vorbehalten sein müssen, die die einzelnen Mitgliedstaaten innerhalb ihrer eigenen Grenzen nicht oder nur unter großen Schwierigkeiten alleine bewältigen können bzw. die für eine Makroregion so spezifisch sind, dass sie eine besondere Behandlung in einem größeren europäischen Politikrahmen erfordern. Makroregionale Strategien sollten daher nicht nur auf gemeinsame regionale Interessen ausgerichtet sein, sondern auch maßgeschneiderte Bewältigungsstrategien für besondere regionale Probleme bieten. Eine zentrale Voraussetzung für die Zusammenarbeit sind funktionierende Verkehrsverbindungen in einer Makroregion, was nach Ansicht des AdR bei der Ausarbeitung neuer Strategien zu berücksichtigen ist. Ferner ist die demografische Entwicklung für viele europäische Gebiete zukunftsrelevant, deren spezifische Problemstellungen auf makroregionaler geografischer Ebene angesiedelt sind;

35. schließt sich der Auffassung der Kommission an, dass geeignete Instrumente für eine intensivere Zusammenarbeit und regionale Integration gefunden und bewährte, wirksame, bereits bestehende Konzepte der Zusammenarbeit weiterhin unterstützt werden müssen, von denen die makroregionale Strategie nur eine unter mehreren Alternativen ist;

36. ruft die Mitgliedstaaten dazu auf, bei der Schaffung neuer makroregionaler Strategien die gemeinsamen Herausforderungen und Möglichkeiten des jeweiligen geografischen Raums zu berücksichtigen und dabei im Einklang mit den Grundsätzen des wirtschaftlichen, sozialen und territorialen Zusammenhalts den ländlichen Gebieten, den vom industriellen Wandel betroffenen Gebieten und den Gebieten mit schweren und dauerhaften natürlichen oder demografischen Nachteilen, wie den nördlichsten Regionen mit sehr geringer Bevölkerungsdichte sowie den Insel-, Grenz- und Bergregionen, besondere Aufmerksamkeit zu schenken. Bei der Formulierung der Ziele der Strategie muss die lokale und regionale Ebene bereits in einer frühen Phase Mitsprache haben, wie dies unter anderem bei der Ausarbeitung der Ostseestrategie der Fall war. Auch die Zivilgesellschaft muss in das Verfahren eingebunden werden. Das Wissen der lokalen und regionalen Ebene und der Zivilgesellschaft um die Bedürfnisse und Möglichkeiten eines Gebiets und die bestehenden örtlichen Kooperationsnetze bilden ein starkes Fundament für die Gestaltung und Umsetzung der Strategie;

Drittländer bei der Umsetzung makroregionaler Strategien

37. stellt fest, dass der Rat die vom AdR in seiner Stellungnahme zur Überarbeitung der Ostseestrategie (CdR 1272/2012 fin) vorgelegten Gesichtspunkte zur Kenntnis genommen hat, in denen zur Fortsetzung der Maßnahmen aufgerufen wurde, um die Nördliche Dimension und ihre Partnerschaften bei der Verwirklichung der Ostseestrategie möglichst zweckmäßig nutzen zu können. Die Strategie für den Donaauraum ist von zentraler Bedeutung für die engere Zusammenarbeit von insgesamt 14 Staaten, darunter EU-Länder und Drittländer;

38. unterstreicht, dass makroregionale Strategien die Stellung der EU und der jeweiligen Makroregion sowie ihrer Interaktion mit Regionen in Drittländern verbessern sollen. Es sind zwar Strategien der EU, doch wären einige ihrer Ziele ohne die Zusammenarbeit oder die Konvergenz der Prioritäten mit Partnern in Drittländern gar nicht umsetzbar. Die Zusammenarbeit mit Regionen außerhalb der EU ist sowohl in der Ostsee- als auch der Donaustrategie nicht nur für die Wettbewerbsfähigkeit und den Zusammenhalt der Makroregion wichtig, sondern auch für die auswärtigen Beziehungen der EU. Unter diesen Gesichtspunkten kann die Orientierung hin zu Drittländern mitsamt den sich daraus ergebenden Auswirkungen auf Ebene der Nachbarschafts- und der Erweiterungspolitik von Anfang an ein Schlüsselement für den Erfolg künftiger makroregionaler Strategien sein;

Schlussfolgerungen

39. unterstreicht, dass die bisherige Strategiearbeit noch keine langfristigen Schlüsse darüber zulässt, wie sich der Ansatz auf die Umsetzung der horizontalen und integrierten Ziele der EU auswirken wird;

40. hebt hervor, dass der 2014 beginnende neue Finanzierungszeitraum der EU gute Chancen für eine effektivere und zielführendere Strategiearbeit bietet. Der AdR spricht sich in diesem Zusammenhang dafür aus, dass die jeweiligen Mitgliedstaaten und die Finanzierungsbehörden bei der Projektierung sowohl auf europäischer als auch nationaler Ebene gezielt zusammenarbeiten;

41. schlägt vor, dass die Kommission auch künftig die Umsetzung der makroregionalen Strategien und auch der meeresraumspezifischen Strategien laufend überwacht und deren Mehrwert für Europa insgesamt begutachtet, nicht nur aus dem Blickwinkel einzelner makroregionaler Strategien.

Brüssel, den 28. November 2013

*Der Präsident
des Ausschusses der Regionen*
Ramón Luis VALCÁRCEL SISO