



Europäischer Wirtschafts- und Sozialausschuss

ECO/479
Wirtschaftliche Konvergenz und Wettbewerbsfähigkeit
in EU-Makroregionen – transnationale Cluster

STELLUNGNAHME

Europäischer Wirtschafts- und Sozialausschuss

Die Rolle transnationaler Cluster bei der Stärkung der wirtschaftlichen Konvergenz und der Wettbewerbsfähigkeit innerhalb von Makroregionen am Beispiel der EU-Strategie für den Donaoraum

[Sondierungsstellungnahme]

Berichterstatter: **Dimitris DIMITRIADIS**

Befassung	20/09/2018 Schreiben von Victor NEGRESCU, beigeordneter rumänischer Minister für europäische Angelegenheiten
Rechtsgrundlage	Artikel 304 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union
Zuständige Fachgruppe	Fachgruppe Wirtschafts- und Währungsunion, wirtschaftlicher und sozialer Zusammenhalt
Annahme in der Fachgruppe	04/06/2019
Verabschiedung auf der Plenartagung	19/06/2019
Plenartagung Nr.	544
Ergebnis der Abstimmung (Ja-Stimmen/Nein-Stimmen/Enthaltungen)	202/1/2...

1. **Schlussfolgerungen und Empfehlungen**

- 1.1 Der Europäische Wirtschafts- und Sozialausschuss (EWSA) ist der Auffassung, dass eine interregionale und länderübergreifende Zusammenarbeit, die auf bestehenden, historisch gewachsenen sozioökonomischen und kulturellen Beziehungen aufbaut, die notwendige Antwort auf die Herausforderungen infolge der raschen Ausdehnung der Europäischen Union (EU) ist. Diese ist ihrerseits teilweise eine Reaktion auf den zunehmenden globalen Wettbewerb und die damit einhergehende dringende Notwendigkeit einer sowohl geografischen als auch wirtschaftlichen Erweiterung kontrollierter Märkte. Von großer Bedeutung ist der Aufbau eines vernetzten, grenz- und sektorübergreifenden Systems der Zusammenarbeit auf der Grundlage der Multi-Level-Governance und der Schaffung eines strategischen Rahmens für Themenschwerpunkte zur Umsetzung gezielter Projekte in den Makroregionen, an denen sich die Fördereinrichtungen orientieren können.
- 1.2 Die vier makroregionalen Strategien haben sich in den ersten zehn Jahren ihres Bestehens als nützliche Instrumente zur Umsetzung der Kohäsionspolitik erwiesen. Sie haben insbesondere dazu beigetragen, die Integration und die Zusammenarbeit zu verbessern und wichtige Entwicklungen unter Einbindung der Bürger und Regionen zu ermitteln. Diese Strategien helfen beim Aufbau eines sowohl vertieften als auch erweiterten Europas, indem sie Kandidaten- und Nachbarländer als gleichberechtigte Partner einbinden und den Austausch von Erfahrungen fördern.
- 1.3 In puncto Verringerung der sozialen und territorialen Unterschiede und ökologische Nachhaltigkeit sind die Ergebnisse allerdings immer noch unbefriedigend. Dies dürfte darauf zurückzuführen sein, dass die verwaltungstechnischen und zwischenstaatlichen Vereinbarungen kompliziert sind, der bürokratische Aufwand erheblich ist, die einzelnen Regionen vereinbarte gemeinsame Strategien nicht einheitlich umsetzen und Sozialpartner, sozioökonomische Akteure und zivilgesellschaftliche Organisationen nur unzureichend eingebunden sind.
- 1.4 Der EWSA unterstützt makroregionale Strategien als Laboratorien, in denen ein basisnaher Ansatz für die Bewältigung der neuen Probleme in der europäischen Gesellschaft und Wirtschaft entwickelt werden kann. Die Herausforderungen betreffen Bereiche wie Migration, nachhaltige Energieversorgung, Arbeitsmarkt, Bildung und Digitalisierung, die von den Staaten, Regionen und Gemeinden im Alleingang nicht bewältigt werden können. Eine regionenübergreifende, internationale Zusammenarbeit hingegen ist wirksamer und ermöglicht gemeinsame Lösungen.
- 1.5 Makroregionale Strategien können die europäische Integration voranbringen, da sie als wesentlicher strategischer Rahmen für die Kohäsions- und Nachhaltigkeitspolitik fungieren. Makroregionale Strategien sollten neben spezifischen Programmen wie dem Programm für innovative Maßnahmen in Städten („Urban Innovative Actions“) finanziert werden. Es erscheint ratsam, im Rahmen des überarbeiteten Programmplanungsprozesses für die Kohäsionspolitik nach 2020 vorzuschreiben, dass der thematische Strategierahmen, der sich aus den makroregionalen Strategien ergibt, auch auf andere Politikbereiche sowie auf die Erweiterung und die nachbarschaftlichen Beziehungen der EU anzuwenden ist.

- 1.6 Darüber hinaus sollten die makroregionalen Strategien auch auf die verschiedenen politischen Strategien im Rahmen der 2015 angenommenen Agenda 2030 der Vereinten Nationen für nachhaltige Entwicklung ausgerichtet werden. Dies wird dazu beitragen, die internationale Sichtbarkeit, Anerkennung und Unterstützung der regionalen Zusammenarbeit im Rahmen der vier makroregionalen Strategien zu fördern.
- 1.7 Ausgehend von einer eingehenden Erörterung der genannten Aspekte unterbreitet der EWSA in Ziffer 5 dieser Stellungnahme konkrete Vorschläge für politische Maßnahmen. Diese lassen sich wie folgt zusammenfassen: a) Verstärkter Handlungsbedarf seitens der Politik und notwendige Verringerung des bürokratischen Aufwands, b) Schaffung funktionierender Netzwerke und angemessene Vernetzung und Verwaltung bestehender Datenbanken sowie Unterstützung der Öffentlichkeit bei der Nutzung vorhandener Daten und Informationen, c) Priorisierung sowohl der räumlichen (regionenübergreifende Cluster und Clusterpartnerschaften) als auch der sektoralen Vernetzung und Clusterbildung zwischen Sozialpartnern und lokalen sozioökonomischen Akteuren und Organisationen der Zivilgesellschaft (mithilfe des Vierfach-Helix-Ansatzes), sowie d) Etablierung effizienter Netzwerke für Bildungsaktivitäten und Initiativen für wirksame interregionale Forschungs- und Innovationsökosysteme für Grundlagenforschung sowie angewandte Forschungs- und Entwicklungstätigkeiten. Derartige Maßnahmen werden für künftige makroregionale Strategien von großem Nutzen sein.
- 1.8 Die Entwicklung und Umsetzung makroregionaler Kommunikationsstrategien für die Interessenträger unterstützt maßgeblich die Sichtbarkeit und fördert die Vernetzung und Beteiligung. Die Stärkung der Kommunikation und die Vertrauensbildung zwischen der Governance-Ebene der makroregionalen Strategien und den Sozialpartnern, der Wirtschaft, den lokalen Akteuren, der Zivilgesellschaft und den Hochschulen sollte durch Anhörungen sowie durch nationale und makroregionale Aktionstage weiter unterstützt werden.

2. **Hintergrund der Stellungnahme**

- 2.1 Die makroregionalen Strategien der EU wurden eingeführt, um die länderübergreifende Umsetzung politischer Maßnahmen zu erleichtern und so den Zusammenhalt in größeren geografischen Gebieten zu fördern. Eines ihrer Ziele bestand darin, die Wettbewerbsfähigkeit und die sozioökonomische Entwicklung in Gebieten zu stärken, die sich über mehrere Staaten, darunter auch Drittstaaten, erstrecken.
- 2.2 Die vorliegende Sondierungsstellungnahme war zunächst als Initiativstellungnahme geplant, mit der bestehende politische Dokumente der EU zu diesem Thema, darunter der Bericht des EP über die Umsetzung der makroregionalen Strategien der EU¹, geprüft werden sollten. Grundlage hierfür sollten verschiedene Bewertungen des EWSA der EU-Politik zur Förderung der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit und Konvergenz bilden. Auf Ersuchen des rumänischen Ratsvorsitzes wurde der Themenbereich jedoch erweitert, sodass nun auch die Bedeutung

¹ [\(2017/2040 \(IND\)\)](#).

transnationalen Cluster² für die Stärkung der Konvergenz und Wettbewerbsfähigkeit innerhalb von Makroregionen beleuchtet wird. Die Stellungnahme soll vor allem Wege für eine gezieltere Ausrichtung und bessere Umsetzung makroregionaler Strategien aufzeigen. Hierfür sollen zunächst die spezifischen Bedürfnisse in der gesamten Region genauer ermittelt und somit die Umsetzung konkreter Ergebnisse sichergestellt werden, um in einem weiteren Schritt die verschiedenen Akteure zu einer aktiveren Teilnahme anzuregen. Dabei gilt der Grundsatz des „dreifachen Nein“.

- 2.3 Die Stellungnahme entspricht den politischen Prioritäten des EWSA für 2018, insbesondere im Hinblick auf die „Stärkung des sozialen und territorialen Zusammenhalts und Durchsetzung der Grundrechte“. Sie steht ebenso im Einklang mit den prioritären Maßnahmen des Ausschusses für den sechsmonatigen EU-Ratsvorsitz sowie den Interessen von Industrie, Wissenschaft, Sozialpartnern und Zivilgesellschaft in den Makroregionen.
- 2.4 Die Stellungnahme soll den politischen Entscheidungsträgern in ganz Europa konstruktive Impulse und eine objektive Analyse sowie praktische Vorschläge dazu bieten, wie sich die Umsetzung makroregionaler Strategien verbessern lässt. Sie wird konkret auch Aufschluss darüber geben, ob der Umfang dieser Strategien erweitert werden muss und welche innovativen Instrumente vorgeschlagen werden könnten, um Anreize für eine verstärkte Zusammenarbeit zwischen den einzelnen Akteuren zu setzen. Hierbei werden auch die Chancen berücksichtigt, die sich aus der länder- und bereichsübergreifende Clusterbildung ergeben.

3. **Allgemeine Anmerkungen: Rückschau auf die Entwicklung der makroregionalen Strategien**

- 3.1 Die Erfolge der makroregionalen Strategien waren bislang eher verhalten. Gründe hierfür sind die komplexen Verwaltungsvereinbarungen, der hohe bürokratische Aufwand in verschiedenen Ländern und die uneinheitliche Umsetzung gemeinsamer beschlossener Strategien in den betroffenen Regionen. Dies hat dazu geführt, dass die Sozialpartner, die sozioökonomischen Akteure und die Organisationen der Zivilgesellschaft nicht ausreichend eingebunden waren. Das führte wiederum zu der Notwendigkeit, die Umsetzung makroregionaler Strategien mittels geeigneter Indikatoren besser zu überwachen. Hierzu bedarf es verlässlicher und vergleichbarer Daten, die ausreichend detailliert sind, um die Situation in der gesamten Region abzubilden³.
- 3.2 Aktuelle Untersuchungen haben ergeben, dass sich die vier bislang angenommenen makroregionalen Strategien – für den Ostseeraum, die Region Adria-Ionisches Meer, den Donaauraum und den Alpenraum – in Bezug auf den wirtschaftlichen Entwicklungsstand der teilnehmenden Länder erheblich unterscheiden. Es konnte gezeigt werden, dass sich die Wirtschaftsleistung starke Auswirkungen auf den Umfang der regionalen Zusammenarbeit und die Wirksamkeit der politischen Umsetzung hat. Darüber hinaus bestehen nach wie vor

² Unter dem Begriff „Cluster“ wird die Vernetzung und die thematische oder ganzheitliche Zusammenarbeit von Akteuren und Institutionen aus dem privaten Sektor, den Verwaltungen, den Hochschulen und der Zivilgesellschaft verstanden (die durchaus über die Vernetzung kleiner und mittlerer Unternehmen (KMU) hinausgehen kann).

³ Siehe http://ec.europa.eu/regional_policy/en/information/publications/studies/2017/macro-regional-strategies-and-their-links-with-cohesion-policy.

Probleme etwa in Bezug auf Engagement, Eigenverantwortung, Mittelausstattung und insbesondere die ineffektive Verwaltung in bestimmten Gebieten.

- 3.3 Trotz der Unterschiede in der makroökonomischen Leistungsfähigkeit zeichnet sich die Makroregion des Donauraums durch enge Beziehungen zwischen den verschiedenen Gebieten der Region sowie durch eine hinreichende Integration in den Bereichen Handel, Investitionen und Energie aus. Betrachtet man jedoch die Wettbewerbsfähigkeit, ergibt sich ein anderes Bild: Hier gibt es, vor allem zwischen Stadt und Land, erhebliche Unterschiede. Auch in Bezug auf verwaltungstechnische und institutionelle Aspekte sind die Unterschiede groß.
- 3.4 Allen vier makroregionalen Strategien scheint es gelungen zu sein, unterschiedliche Akteure zusammenzubringen, darunter auch diverse private Akteure sowie öffentliche Einrichtungen verschiedener Regierungsebenen. Insbesondere die EU-Strategie für den Donauraum (EUSDR) hat einen breiten Dialog und eine umfassende Zusammenarbeit auf politischer Ebene – auch mit Drittländern – ermöglicht. In diesem Zusammenhang ist darauf zu verweisen, dass die größten Fortschritte in denjenigen Gebieten erzielt wurden, in denen die Zusammenarbeit auf engeren, historisch gewachsenen sozioökonomischen Beziehungen basiert.
- 3.5 Die hohen Erwartungen an die Ergebnisse der multiregionalen Zusammenarbeit führten offensichtlich dazu, dass die Bedeutung des Aufbaus institutioneller Kapazitäten in den Anfangsphasen der Gestaltung der makroregionalen Strategien unterschätzt wurde. Bei der Festlegung der Agenda für die Zusammenarbeit in einer Makroregion müssen Aspekte hervorgehoben werden, die eine sektor- und gebietsübergreifende Koordinierung insbesondere im Hinblick auf den Aufbau institutioneller Kapazitäten erfordern.
- 3.6 Der Gesamterfolg einer makroregionalen Strategie hängt davon ab, dass durch gemeinsame, regionenübergreifende Anstrengungen politische Lösungen entwickelt werden. Um Erfolge zu erzielen, ist es von entscheidender Bedeutung, eine von der Basis ausgehende Zusammenarbeit mit Sozialpartnern, sozioökonomischen Akteuren, Organisationen der Zivilgesellschaft und engagierten Akteuren aus dem gesamten geografischen Gebiet mithilfe des Vierfach-Helix-Ansatzes zu etablieren. Daran teilnehmen könnten beispielsweise Akteure aus der Industrie, der Wissenschaft, der Forschung und Entwicklung, der Verwaltung (insbesondere auf lokaler und regionaler Ebene), der Zivilgesellschaft und der Sozialwirtschaft.
- 3.7 Im Zusammenhang damit steht die Tatsache, dass die Kommission grenzüberschreitende Cluster durch einige Programme und Finanzierungsinstrumente – Europe INNOVA, INTERREG, EFRE und ESF – erheblich unterstützt hat, um gerade auch die Entwicklung der Humanressourcen und des lebenslangen Lernens zu unterstützen. Da auch weitere lokale und/oder private Ressourcen mobilisiert werden können, wurde dieser bereits bestehende Rahmen durch die aktuelle Unterstützung für europäische strategische Cluster-Partnerschaften innerhalb von Clusterprojekten der Programme COSME und INNOSUP-1 für neue industrielle

Wertschöpfungsketten im Rahmen von Horizont 2020⁴ ergänzt. Auch Instrumente wie „InvestEU“ und die Fazilität „Connecting Europe“ wurden dafür eingesetzt. Es bedarf dringend koordinierter Maßnahmen, um bürokratische Hindernisse abzubauen und die Schaffung und den Betrieb von Unternehmensnetzwerken direkt zu fördern. Dies kann durch steuerliche Anreize, finanzielle Unterstützung von Forschungs- und Entwicklungstätigkeiten innerhalb von Clustern sowie ganzheitliche Strategien für grenzüberschreitende Vermarktung erfolgen.

- 3.8 Bei der Ex-post-Bewertung der Kohäsionspolitik wird die Verknüpfung zwischen intelligenter Spezialisierung und Clustern betrachtet. Einschlägige Erfahrungen haben Folgendes gezeigt: 1.) Die Förderung der Vernetzung und des Aufbaus von Clustern zwischen Unternehmen zählt zu den erfolgreichsten Mitteln zur Unterstützung von Innovationen und Entwicklung bei KMU. Allerdings wird dieses Instrument nur in geringem Maße angewendet. Ein Beispiel ist das Projekt DanuBioValNet, durch das neue Wertschöpfungsketten für Bioprodukte in der Donauregion geschaffen werden. 2.) Mithilfe einer Vermittlung in Form von Beratungs- und Verwaltungsdienstleistungen (z. B. durch regionale Entwicklungsagenturen, Handelskammern, Clustermanager usw.) lassen sich Netzwerke und Cluster wirksamer aufbauen⁵.
- 3.9 Unterschiedliche Durchführungsbestimmungen in den einzelnen Ländern sind ein erhebliches Hindernis für die Verwirklichung zentral entwickelter Strategiepläne. Die Zusammenarbeit verläuft nur dann optimal, wenn moderne Ansätze wie Projektcluster, Projektketten und Projektplattformen verfolgt werden und der Schwerpunkt von der Kommunikation hin zu Koordinierung und schließlich zur gemeinsamen Gestaltung verlagert wird. Die Finanzierungsplanung sollte flexibel sein; sie muss den Kompetenzen und Rahmenbedingungen der einzelnen Regionen Rechnung tragen. Das Spektrum der vorhandenen finanziellen Mittel und Instrumente muss sorgfältig untersucht werden; hierzu zählt auch das Instrument für Heranführungshilfe (IPA II), dem ganz besondere Bedeutung zukommt.
- 3.10 Für eine bessere Koordinierung und Steuerung der makroregionalen Strategien müssen die Aufgaben der einzelnen Akteure – insbesondere in Bezug auf die Finanzierung – klar definiert werden. Künftige Programme sollten nicht nur einzelne Projekte fördern, sondern auch die länderübergreifende Zusammenarbeit erleichtern. Vor diesem Hintergrund könnten lokale Akteure ihre Beiträge zur laufenden Diskussion über die Priorisierung von Zielen und Instrumenten für den nächsten Programmplanungszeitraum 2021-2027 aufeinander abstimmen. Dies könnte eine ausgezeichnete Gelegenheit sein, die vier makroregionalen Strategien zu revitalisieren und die Prioritäten zu berücksichtigen, die sich aus den Ansätzen der intelligenten Spezialisierung ergeben.

⁴ In diesem Zusammenhang ist auf den Erfolg der Initiative INNOSUP-1 bei der Förderung der Clusterbildung hinzuweisen. Mit den ersten sechs laufenden INNOSUP-2015-Projekten, die in den Jahren 2016 und 2017 anliefen, wurden mehr als 2 800 KMU erreicht (z. B. durch Vermittlungsveranstaltungen und Aufforderungen zur Einreichung von Ideen/Kooperationsprojekten usw.) und 449 KMU unmittelbar unterstützt (z. B. durch Gutscheine für Innovationsförderung). Insgesamt sollen durch Clusterprojekte der Initiative INNOSUP-1 2 000 KMU unterstützt werden.

⁵ Siehe die Ex-post-Bewertung der kohäsionspolitischen Programme für den Zeitraum 2007-2013, die aus dem EFRE und dem KF finanziert wurden, Arbeitspaket 2 – [„Unterstützung für KMU – Mehr Forschung und Innovation in KMU und KMU-Entwicklung“](#), Kontrakt Nr. 2014CE16BAT002, Synthesebericht, S. 10-11 und 14-17.

4. **Besondere Anmerkungen: jüngste Entwicklungen mit Auswirkungen auf die Zukunft der makroregionalen Strategien**

- 4.1 Fast zehn Jahre nach dem Start der ersten makroregionalen Strategie (EU-Strategie für den Ostseeraum – EUSBSR) ist die gegenwärtige politische und sozioökonomische Lage international und regional durch Tendenzen und/oder Erfordernisse gekennzeichnet, die eindeutig mit den makroregionalen Strategien zusammenhängen. Im Folgenden werden zunächst die Tendenzen infolge der strukturellen, sozioökonomischen Entwicklungen beleuchtet, woran sich Betrachtungen der Entwicklungen im Umweltschutz und des Problems der Ressourcenknappheit anschließen.
- 4.2 Die derzeitige globale wirtschaftliche Situation macht deutlich, dass die Vernetzung von Straßen wichtiger ist als die Kontrolle räumlich begrenzter Märkte und Ressourcen. Daraus ergibt sich wiederum die globale Bedeutung der einzelnen Regionen – von der Ostseeregion über Osteuropa bis hin zum Schwarzen Meer und dem (östlichen) Mittelmeerraum. Da die Mobilität von Waren und Kapital in Europa und Asien für das zukünftige wirtschaftliche (und politische) Gefüge entscheidend ist, nehmen die Interessensunterschiede und Spannungen in der gesamten Region gegenwärtig zu. Dies ist somit auch Beleg dafür, dass die Entwicklung spezifischer makroregionaler Strategien durchaus zweckdienlich ist. Es zeigt auch, wie wichtig global gesehen das Gelingen dieser Strategien ist, und unterstreicht, dass es überregionaler Prioritäten bedarf.
- 4.3 Eng damit verbunden ist die Tatsache, dass die Hauptmigrationsströme durch den Donaauraum und die Region Adria-Ionisches Meer verlaufen. Neben der bereits erwähnten Mobilität von Waren und Kapital hat sich die Mobilität der Menschen als wichtiges sozioökonomisches, kulturelles und politisches Thema herauskristallisiert. Humanitäre Fragen, wirtschaftliche Chancen und sicherheitspolitische Belange sind Aspekte eines zentralen und komplexen Themenbereichs, der entsprechend dem historischen sozialpolitischen Besitzstand Europas auf die Agenda einer jeden makroregionalen Strategie gesetzt werden muss.
- 4.4 Die Tatsache, dass zwei makroregionale Strategien der EU maritime Regionen betreffen, macht deutlich, wie wichtig Seeverbindungen, ökologische Aspekte und meeresbezogene wirtschaftliche Tätigkeiten sind. Die Akteure der EU-Strategie für den Ostseeraum (EUSBSR) und der EU-Strategie für die Region Adria-Ionisches Meer (EUSAIR) sollten daher den Prioritäten des „Blauen Wachstums“ und den Risiken und Chancen im Zusammenhang mit der „Blauen Wirtschaft“, auf die u. a. die EU, der EWSA, die VN, der WWF hingewiesen haben, besondere Beachtung schenken.
- 4.5 Ein wesentliches strategisches Ziel der makroregionalen Strategien bestand darin, die wirtschaftliche Konvergenz innerhalb der EU zu fördern, die für die wirtschaftliche Nachhaltigkeit und ein progressives politisches Gleichgewicht auf nationaler und europäischer Ebene von enormer Bedeutung ist. Bedauerlicherweise zeigen die Statistiken, dass die Regionen trotz des politischen Willens und der Bereitstellung entsprechender EU-Haushaltsmittel

sozioökonomisch auseinanderdriften, was zu politischen Unruhen führen könnte⁶. In den makroregionalen Strategien, insbesondere für Mittel- und Osteuropa, müssen diese Aspekte unbedingt berücksichtigt und die Bemühungen zur Umsetzung politischer Maßnahmen in diesem Bereich verstärkt werden. Dabei ist für eine echte Beteiligung der Sozialpartner, der lokalen sozioökonomischen Akteure sowie der Organisationen der Zivilgesellschaft zu sorgen. Gleichzeitig erweisen sich die makroregionalen Strategien als überaus hilfreich bei der Integration neuer und künftiger Mitgliedstaaten in die EU. Dies zeigt sich besonders an den westlichen Balkanstaaten und deren Verbindungen zur EUSDR und EUSAIR, aber auch an Moldawien und der Ukraine, die Unterstützung für die Umsetzung ihrer mit der EU geschlossenen Assoziierungsabkommen erhalten.

- 4.6 Untersuchungen aus den Geistes- und Sozialwissenschaften haben gezeigt, dass es notwendig ist, von einem auf Sozialschutz basierenden Ansatz (welfare) zu einem Konzept überzugehen, bei dem die Maximierung des Wohlergehens (well-being) im Vordergrund steht. Der Fokus sollte von quantitativen Skaleneffekten hin zu mehr qualitativer Vielfalt verlagert werden. Vor diesem Hintergrund ist die große Vielfalt Europas, die sich insbesondere in den Regionen der bestehenden makroregionalen Strategien aus der Geschichte und den natürlichen Gegebenheiten ergibt, im neuen globalen Zeitalter ein bedeutender Wettbewerbsvorteil. Daher sollte darauf geachtet werden, dass die notwendige Förderung der sozioökonomischen Konvergenz nicht mit Maßnahmen einhergeht, mit denen „soziokulturelle und ökologische Vielfalt“ als Ressource herabgestuft wird. Makroregionale Strategien sollten vielmehr die Bewahrung der qualitativen Vielfalt und die Umsetzung von Projekten unterstützen, welche die gemeinsame, regionenübergreifende Entwicklung neuer Produkte und Dienstleistungen fördern.
- 4.7 Allgemein gesehen führt die Verschärfung des internationalen Wettbewerbs zu einem Bedeutungsgewinn der Vernetzung. Gleichwohl macht der enorme Anstieg der Arbeitsproduktivität, durch den qualitative Unterschiede immer wichtiger werden, die Schaffung von Clustern und Kooperationsstrukturen erforderlich, um Skalenvorteile bei bereichsübergreifenden Tätigkeiten (z. B. Werbung, Logistik und Verkehr, Forschung und Entwicklung) zu nutzen. Dabei muss jedoch – und vielleicht mehr denn je – die Fähigkeit erhalten bleiben, spezialisierte Produkte und Dienstleistungen anzubieten. Mit anderen Worten: Aufgrund der aktuellen Entwicklungen auf den internationalisierten Märkten müssen räumliche und sektorübergreifende Cluster (halb-) unabhängiger Hersteller entwickelt werden. Darin sollte eine der wesentlichen Prioritäten der vier makroregionalen Strategien liegen⁷.
- 4.8 Mehrwert kann durch die Verknüpfung einzelner makroregionaler Strategien nach dem Vorbild der EUSBSR und der EUSDR erzielt werden⁸. Machbar erscheint dies insbesondere beim Umweltschutz und der rationalen Nutzung der begrenzten Ressourcen und der Energie. Einschlägige, erfolgreiche Kooperationsprojekte der Handelskammern im Gebiet der

⁶ Siehe [Zarotiadis und Gkagka \(2013\)](#), „European Union: A diverging Union?“, [Journal of Post-Keynesian Economics](#), Bd. 35, S. 537-567.

⁷ Siehe die [Schlussfolgerungen des Rates vom 12. März 2018](#), in denen die Weiterentwicklung der europäischen Clusterpolitik gefordert wurde, um die regionalen Cluster, basierend auf den Grundsätzen der intelligenten Spezialisierung zu vernetzen und zu europaweiten Clustern von Weltrang auszubauen, um so das Entstehen neuer Wertschöpfungsketten in ganz Europa zu unterstützen.

⁸ 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, [COM\(2019\) 21 final](#).

EU-Strategie für den Donaoraum (EUSDR) und der EU-Strategie für die Region Adria-Ionisches Meer (EUSAIR) sind hierfür beispielhaft⁹.

- 4.9 Entsprechend ihrem Ziel, wirtschaftlichen Wohlstand zu fördern, sollte der Schwerpunkt der makroregionalen Strategien zunehmend auf Initiativen und Verfahren für saubere Technologien gelegt werden, die die Umstellung von einer linearen Wirtschaft auf eine Kreislaufwirtschaft begünstigen. Beispiele hierfür sind EUSBSR-Projekte, die im Rahmen der Initiative für saubereres Wachstum verfolgt werden, und die Projekte CirculAlps sowie AlpLinkBioECO innerhalb der EU-Strategie für den Alpenraum (EUSALP).
- 4.10 Der Klimawandel ist eine Herausforderung, die in größeren geografischen Gebieten koordiniert angegangen werden muss: Gezielte Investitionen in den Umweltschutz sollten helfen, die Auswirkungen extremer Wetterereignisse und sonstige negative Auswirkungen des Klimawandels abzufedern. Gleichzeitig sollten die herrschenden wirtschaftlichen Rahmenbedingungen und ökologischen Merkmale der betroffenen Gebiete respektiert werden. Ein weiteres Beispiel ist, dass vermehrte Schiffstransporte, vor allem auf der Donau, in allen vom Straßengüterverkehr betroffenen Gebieten die Treibhausgasemissionen senken und die Luftqualität verbessern könnten. Die makroregionale Zusammenarbeit sollte zu geeigneten nachhaltigen und ganzheitlichen Verkehrsstrategien führen.
- 4.11 Aufgrund der Notwendigkeit, die Treibhausgasemissionen drastisch zu senken (wie im Übereinkommen von Paris 2015 gefordert), sind die Marktanteile erneuerbarer Energieträger gestiegen. Die „Energiewende“ erfordert die allmähliche Abschaltung von mit fossilen Brennstoffen betriebenen Kraftwerken und einen raschen Ausbau von Windkraft und Fotovoltaik. Diese Umstellung bringt erhebliche Veränderungen im Stromversorgungssystem mit sich, wobei neue Konzepte auch einen flexibleren Handel mit elektrischer Energie zwischen Regionen und Ländern ermöglichen werden. Durch makroregionale Zusammenarbeit dürfte die Wahrscheinlichkeit steigen, dass im Zusammenhang mit der Energiewende die richtigen Entscheidungen getroffen werden.
- 4.12 Im Großen und Ganzen entsprechen die genannten Aspekte bezüglich der notwendigen Ausrichtung der makroregionalen Strategie den Maßnahmen der im Rahmen der im Jahr 2015 von allen Mitgliedstaaten der Vereinten Nationen angenommenen Agenda 2030 für nachhaltige Entwicklung. Insbesondere sollten bei makroregionalen Strategien die laufenden Maßnahmen zur Erfüllung verschiedener Ziele für nachhaltige Entwicklungen berücksichtigt und möglicherweise eine Zusammenarbeit mit bestehenden Strategienetzwerken für die nachhaltige Entwicklung von Regionen angestrebt werden¹⁰. Eine entsprechende Anpassung der Agenden der vier makroregionalen Strategien wird den erforderlichen ganzheitlichen Ansatzes stärken

⁹ Die Donaukammervereinigung hat mit dem Forum der Handelskammern im adriatisch-ionischen Raum eine Kooperationsvereinbarung unterzeichnet, die den Austausch von Erfahrungen und die Zusammenarbeit im Rahmen von Projekten, in denen die beiden Strategien einander ergänzen, zum Ziel hat.

¹⁰ Beispiele sind das neu geschaffene Lösungsnetzwerk für nachhaltige Entwicklung (Sustainable Development Solutions Network – SDSN) für die Schwarzmeerregion (<http://sdsn-blacksea.auth.gr>) und <http://unsdsn.org/news/2018/10/31/presenting-a-new-regional-chapter-sdsn-black-sea/>), das SDSN für den Mittelmeerraum (<http://www.sdsn-mediterranean.unisi.it/>) und das SDSN für Nordeuropa (<https://www.unsdsn-ne.org/>).

und darüber hinaus die internationale Sichtbarkeit, Anerkennung und Unterstützung der regionalen Zusammenarbeit innerhalb der EU erhöhen.

5. Vorschläge für politische Maßnahmen

- 5.1 Obwohl die Interventionen der Politik und das aktive Engagement im Hinblick auf makroregionale Strategien verstärkt werden müssen, gilt es auch, den bereits erheblichen bürokratischen Aufwand zu verringern. Dafür könnte die direkte Koordinierung öffentlicher Akteure im Rahmen der Europäischen Verbände für territoriale Zusammenarbeit (EVTZ) oder die Zusammenarbeit mit privaten Interessenträgern bei spezifischen thematischen Inhalten angeregt werden.
- 5.2 Es gibt zu wenige verlässliche und ausführliche Daten, um Vergleiche zwischen Regionen und Sektoren anstellen zu können. Generell ist es notwendig, funktionierende Netzwerke zu bilden und für eine angemessene Verwaltung der vorhandenen Datenbanken zu sorgen, möglicherweise auf der Grundlage von Big Data, aber auch von spezifischen Informationen.
- 5.3 Gleichzeitig ist es erforderlich, sowohl den öffentlichen Zugang zu diesen vernetzten funktionellen Datenbanken sicherzustellen als auch die Öffentlichkeit bei der Nutzung der bestehenden Daten und Informationen zu unterstützen. Es muss unbedingt eine technische Unterstützung für makroregionale Strategien und der Zugang zu Instrumenten für die Nutzung der einschlägigen Daten geboten werden, um sowohl lokale und nationale Regierungen als auch private Akteure zu unterstützen. Dies sollte zentral organisiert, aber auf die Bedürfnisse der jeweiligen Region abgestimmt werden.
- 5.4 Die räumliche wie sektorale Vernetzung zwischen den Sozialpartnern, sozioökonomischen Akteuren und Organisationen der Zivilgesellschaft (mithilfe des Vierfach-Helix-Ansatzes) sowie ihre aktive Einbeziehung in die Beschlussfassung, Planung und Bewertung dieser Politiken ist äußerst hilfreich, um künftige makroregionale Strategien umzusetzen und dabei den Zusammenhalt sowie die soziale und ökologische Nachhaltigkeit zu fördern.
- 5.5 Darüber hinaus müssen konkrete politische Initiativen verabschiedet werden, um den Aufbau und die Entwicklung regionenübergreifender Cluster und Clusterpartnerschaften zu unterstützen¹¹:
 - (i) Die Kriterien für die Teilnahme an mit EU-Mitteln und nationalen Mitteln geförderten Clustern sollten neu formuliert werden, um die Teilnahme von erfolgreicheren Unternehmen zu fördern, ohne die Selbstbestimmung der Netzwerke und die relative Autonomie ihrer teilnehmenden Partner zu gefährden.

¹¹ Die spezifischen Vorschläge stehen im Einklang mit dem ersten „Fortschrittsbericht über die Europäischen Strategischen Clusterpartnerschaften“ der Europäischen Beobachtungsstelle für Cluster und den industriellen Wandel ([European Observatory for Clusters and Industrial Change – EOCIC](#)), in dem ein Überblick über die ersten Ergebnisse, Erfahrungen und bewährte Verfahren im Zusammenhang mit der zweiten Generation der Europäischen Strategischen Clusterpartnerschaften für die Internationalisierung (ESCP-4i) gegeben wird.

- (ii) Die Finanzierung und insbesondere auch alternative Möglichkeiten der Unterstützung von Clustern und Netzwerken – z. B. steuerliche und prozessbezogene Maßnahmen – sollten zeitnah ausgeweitet werden, damit die Lebensdauer von Clustern nicht aufgrund ihrer Konzeption beschränkt wird und die Cluster ihre höchstmögliche organisatorische Reife und finanzielle Unabhängigkeit erreichen können¹².
- (iii) Bei der nationalen und regionalen (bzw. regionenübergreifenden) Strategieplanung müssen Veränderungen der globalen Gegebenheiten und entsprechende Formen der Unterstützung lokaler Clusteraktivitäten berücksichtigt werden. Des Weiteren sollten mehr Anreize für Strukturen zur gegenseitigen regionalen und sektorübergreifenden Vernetzung bestehender Cluster geschaffen werden, wobei die einander ergänzenden Aspekte ganzheitlicher Maßnahmen genutzt werden sollten.
- (iv) Der berechtigte Wunsch nach Berücksichtigung lokaler Gegebenheiten und Besonderheiten führt oft zu Clustern, die abgesehen von der grenzüberschreitenden Dimension der betreffenden Region keine internationale Ausrichtung aufweisen. Dies muss verbessert werden, und geeignete Förderstrategien sollten angesichts der Internationalisierung der Unternehmen sozioökonomische Steuerungsprozesse mit weltweiter Ausrichtung unterstützen. Darüber hinaus wird dies dazu beitragen, die zeitliche Lücke zwischen politischen Initiativen und Unternehmensentscheidungen zu schließen.

5.6 Effiziente Initiativen zur Netzwerkbildung in den Bereichen Bildung und Verwaltung, aber auch in Bezug auf wirksame interregionale Forschungs- und Innovationsökosysteme und Grundlagen- sowie angewandte Forschungs- und Entwicklungstätigkeiten werden für bestehende und künftige makroregionale Strategien von großem Nutzen sein. In der laufenden Konsultation zur Überarbeitung des EUSDR-Aktionsplans wurde darauf hingewiesen, dass die Kapazitäten der lokalen und regionalen Verwaltungen durch Initiativen zum Kapazitätsaufbau, Kooperationsprojekte, Netzwerke für gegenseitiges Lernen, den Austausch bewährter Verfahren und politische Empfehlungen verbessert werden können. Diese könnten mithilfe von Kleinförderungen (über Globalzuschüsse oder andere Instrumente) für lokale Akteure (Kleinunternehmen, Organisationen der Zivilgesellschaft, Jugendorganisationen, Hochschulen usw.) erreicht werden, die an einem integrativen Umfeld für Innovationen auf transnationaler Ebene mitwirken.

5.7 Insbesondere bei der Vernetzung im Bildungsbereich könnten diese Aktivitäten in bestehende Strukturen, wie das Erasmus+-Programm, eingebettet werden. Politische Empfehlungen sollten sich auf die wesentlichen Aspekte des jeweiligen geografischen Gebiets konzentrieren, um neue Möglichkeiten für verbesserte Produkte und Dienstleistungen zu erschließen und das Unternehmertum zu fördern. Sie sollten auch das lebenslange Lernen der Arbeitskräfte mit Blick auf den Bedarf fördern, der sich aus der Digitalisierung der Produktion ergibt.

¹² Die Notwendigkeit einer zeitnahen Aufstockung der Finanzierung ist auch Teil des Vorschlags für gemeinsame Clusterinitiativen der das Programm COSME betreffenden Komponente des Binnenmarktprogramms.

5.8 In den Regionen der vier makroregionalen Strategien gibt es gewachsene historische, sozioökonomische, kulturelle und politische Beziehungen, die positiv, zuweilen aber auch problembeladen sind. Diese Beziehungen können konstruktiv genutzt werden, indem alternative Instrumente der regionenübergreifenden Clusterbildung und Zusammenarbeit, wie die Europäischen Verbände für territoriale Zusammenarbeit (EVTZ), gefördert werden.

Brüssel, den 19. Juni 2019

Luca JAHIER

Präsident des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses
