

DER BARCA-BERICHT: „GROSSER FRÜHJAHRSPUTZ“ IN DER EUROPÄISCHEN KOHÄSIONSPOLITIK

MARJORIE JOUEN
MAI 2009

MARJORIE JOUEN IS GRADUATE IN POLITICAL SCIENCE (1979) AND FORMER STUDENT OF ENA (1989). MEMBER OF THE FORWARD STUDIES UNIT OF THE EUROPEAN COMMISSION (BRUSSELS, 1993-1998) IN CHARGE OF THE TERRITORIAL AND SOCIAL ISSUES; HEAD OF THE «EUROPEAN AFFAIRS» UNIT, DEPARTMENT FOR REGIONAL AND PLANNING DEVELOPMENT (DIACT) IN PARIS (1998-1999); HEAD OF THE «EUROPEAN UNION AND ENLARGEMENT» UNIT, TREASURY, DEPARTMENT OF ECONOMY, FINANCE AND INDUSTRY (2002-2005); MEMBER OF THE CABINET OF THE PRESIDENT OF THE EU COMMITTEE OF THE REGIONS (2006-2008). SHE IS CURRENTLY SPECIAL ADVISER TO THE CHAIRMAN OF ADETEF.

MARJORIE JOUEN IS ADVISER FOR NOTRE EUROPE FOR ISSUES ON COHESION POLICY; RURAL DEVELOPMENT; EU ENLARGEMENT AND REGIONAL DEVELOPMENT.

Seit Ende April 2009 liegt der Bericht von Fabrizio Barca, Generaldirektor im italienischen Wirtschafts- und Finanzministerium, zur Reform der europäischen Kohäsionspolitik vor.¹ Das im Auftrag der EU-Kommissarin Danuta Hübner verfasste Dokument ist politisch ambitioniert, inhaltlich sehr dicht und geht in seiner Argumentation tief in technische Details. Zu seiner Erstellung wurden zahlreiche Sachverständige herangezogen.

Barcas Bericht ist nicht immer einfach zu lesen, da er in seiner Gliederung keinem klassischen Aufbauschema folgt. Er bewegt sich stattdessen immer wieder zwischen volkswirtschaftlicher Theorie, politischen Zukunftsvorstellungen und praktischen Gesichtspunkten hin und her. Die ausführungsorientierte Zusammenfassung präsentiert zehn Reform-„Säulen“ zur zukünftigen Steuerung der Kohäsionspolitik. Wer allein darin die Substanz des Berichtes vermutet, täuscht sich jedoch. Sein Mehrwert besteht vielmehr darin, dass er Punkt für Punkt diskutiert, worin der exemplarische Charakter der Kohäsionspolitik besteht und wo sie von ihren ursprünglichen Zielen abgekommen ist oder falsch interpretiert wurde. Erstere Besonderheit soll seiner Ansicht nach erhalten und vertieft werden, während letztere Fehlentwicklungen beseitigt oder wieder mit dem ursprünglichen Konzept in Übereinstimmung gebracht werden sollen. Barca bleibt in Fragen, die die Auseinandersetzungen der letzten Jahre im Wesentlichen bestimmten – wie einzelne Regulierungsmaßnahmen oder das Budget – auffällig neutral. Umso zielstrebig konzentrieren sich seine Vorschläge darauf, der Kohäsionspolitik wieder ihre Schlüsselrolle in der europäischen Integrationsdynamik zu geben.

Der Autor richtet sich an ein Publikum von Spezialist/innen und setzt dabei hohe Maßstäbe. Angesichts der nicht endenden Haushaltsdebatte, der weiterhin schwammigen Diskussion um die Zukunft der Kohäsionspolitik und der erstaunlichen Begeisterung, die das interessierte Fachpublikum für die territoriale Kohäsion zum Ausdruck gebracht hat (mehr als

¹ http://ec.europa.eu/regional_policy/policy/future/pdf/report_barca_v0306.pdf

400 Antworten auf die Befragung der Öffentlichkeit zum Grünbuch der Kommission), füllt dieser Bericht jedoch eine Leerstelle. Es ist daher nicht ausgeschlossen, dass er im krisengeschüttelten Europa zum Orientierungspunkt in der Debatte um das zu einem notwendigen sozio-ökonomischen Entwicklungsmodell gehörende politische Modell wird.

Barca scheint es sich zur Aufgabe gemacht zu haben, die „Fenster und Türen im Haus der Kohäsionspolitik“ weit zu öffnen, um frischen Wind in eine nach 20 Jahren beengt gewordene Atmosphäre zu bringen. Dabei bemüht er sich sorgfältig, auch die hintersten Winkel zu belüften. Dies gelingt ihm auch, sodass beharrliche Leser/innen trotz einiger noch unscharf formulierter Vorschläge nicht umhin kommen, eine gewisse Zufriedenheit zu empfinden, so wie sie etwa beim „großen Frühjahrsputz“ entsteht.

1 - Was muss man sich an diesem 200 Seiten langen Bericht merken?

Barca geht davon aus, dass die Legitimität der Europäischen Union auf ihrer Fähigkeit beruht, die Bürger/innen mit ihren Maßnahmen direkt zu erreichen. Sie soll dabei jedoch nicht in die nationale oder lokale Praxis eingreifen, sondern vielmehr die Markierungspunkte einer gemeinsamen Perspektive definieren. In diesem Sinne stellt für ihn die territoriale Dimension der Kohäsionspolitik das Kernstück eines neuen politischen Entwicklungsmodells für Europa dar.

Barca tritt mit Nachdruck für die Begriffe „Territorium“ und „Kohäsion“ ein. Er geht so weit, eine Neuauflage von Jacques Delors' Dreiecksformel zu skizzieren, die der Einheitlichen Europäischen Akte und somit auch dem Binnenmarkt und der europäischen Regionalpolitik zugrunde liegt: „Die Konkurrenz regt an, die Zusammenarbeit stärkt und die Solidarität eint“. Mit seiner territorial orientierten Sozialagenda regt der Bericht

eine Entwicklungspolitik an, die gleichzeitig Effizienz und sozialen Einschluss anstrebt. Mit anderen Worten: „eine Politik, die jedem Ort die Gelegenheit bieten will, Potenziale bestmöglich zu nutzen (Effizienz), und die es gleichzeitig allen Personen ermöglichen will, unabhängig von dem Ort, an dem sie leben, gesellschaftlich integriert zu sein (soziale Eingliederung)“. Damit sendet der Bericht ein sehr optimistisches Signal in Richtung endogener Entwicklung aus. Ebenso zuversichtlich bewertet er die potentielle Rolle der „Öffentlichkeit“, verkörpert von den politischen Institutionen und der Zivilgesellschaft.

Der Bericht rechnet mit allen Debatten ab, die die Kohäsionspolitik in den letzten zehn Jahren untergraben haben: Sei es das progressive semantische und konzeptuelle Abgleiten, das dazu führte, dass Kohäsionspolitik mittlerweile mal als Verteilungspolitik, mal als Konvergenzinstrument zur Erhöhung des Pro-Kopf-Bruttosozialprodukts betrachtet wird. Sei es der Prozess der „Lissabonisierung“, der immer wieder Konkurrenzfähigkeit betont und sich damit zu Ungunsten von Solidarität auswirkt und die Mehrebenensteuerung der Kohäsionspolitik schwächt. Oder auch die Vorstellung, das Soziale sei eben „der Preis“ für den Zusammenschluss der Märkte und Währungen, aber kein Ziel an sich. Barca selbst geht vom Gegenteil aus: Nicht die wirtschaftliche Komponente der europäischen Einigung ist für ihn das Hauptziel, sondern vielmehr das Mittel, um Wohlstand und Frieden innerhalb der Union zu schaffen.

Barca verurteilt das immer stärkere Abdriften und schließlich die Sackgasse, in die neoliberale Denken die EU geführt hat. Verantwortlich dafür ist seiner Ansicht nach „die intellektuelle Wohlgefälligkeit der meisten ‚Wirtschaftsfachleute‘ gegenüber den Errungenschaften des Marktes“ (Daron Acemoglu, CEPR 2009), weil sie eine Arbeitsteilung legitimiert, bei der sich die Union um die Liberalisierung der Märkte kümmert, während die Mitgliedstaaten sozialen Schutz und Wohlstand gewährleisten müssen. Fortschritte in der europäischen Einigung setzen jedoch ein

Ineinandergreifen der Verantwortlichkeiten auf verschiedenen Ebenen mit entsprechenden Kooperationsmechanismen voraus. Sie können darüber hinaus nur im Rahmen von politischer Übereinstimmung auf höchster Ebene stattfinden. Barca hält daher eine fundamentale Übereinkunft, einen grundlegenden „politischen Kompromiss“ für notwendig, der einem „Gesellschaftsvertrag“ im Sinne von Rousseau gleichkäme. Vor allem müsste diese Übereinkunft, um als Grundlage einer erneuerten Union anerkannt zu werden, nicht nur die wirtschaftliche Tragweite der europäischen Einigung umfassen, sondern auch ihre politische und demokratische Dimension.

Für die meisten Auseinandersetzungen wird sicherlich der Teil des Berichts sorgen, der Barcas konkrete Vorschläge zur Neuordnung der Institutionen behandelt. Er steht nämlich im völligen Gegensatz zu den gängigen Vorstellungen und Entwicklungen der letzten zehn Jahre. Mutig zieht Barca hier die notwendigen Konsequenzen aus seinen Vorschlägen für eine Politik der Mehrebenen-Steuerung. Er schlägt einen umgekehrten Verhandlungskalender für das nächste Finanzpaket vor, ebenso wie eine neue Art von Zielverträgen – bzw. - Vereinbarungen zwischen Kommission, Mitgliedstaaten und Regionen, die sich vor allem durch strengere Auflagen auszeichnen. Darüber hinaus sieht er eine Reform der Zuständigkeiten und internen Funktionsweise der Kommission vor und die Bildung eines formalen Rates der für politische Kohäsion zuständigen Minister.

2 - Der erste Teil des Berichts ist der Begründung einer **territorial orientierten Entwicklungspolitik** auf europäischer Ebene und ihren Zielsetzungen gewidmet.

Barca zieht Vergleiche mit den USA heran, um Vorschläge, die Kohäsionspolitik durch sektorale Politiken zu ersetzen, als ungeeignet

zurückzuweisen. Er argumentiert stattdessen für eine territorial ausgerichtete Politik mit folgenden Merkmalen:

1. Als langfristige Entwicklungsstrategie mit dem Ziel, gleichzeitig der fehlenden Ausschöpfung lokalen Potentials wie auch dem Fortbestand sozialer Ungleichheiten auf einem bestimmten Territorium zu entgegenzuwirken.
2. Konzentriert auf die integrierte Produktion kollektiver Güter und Dienstleistungen, die abhängig von lokalen Präferenzen und Fertigkeiten mittels partizipativer und kooperativer institutioneller Verfahren bestimmt werden.
3. Unterstützt von einem Steuerungssystem auf mehreren Ebenen, das Finanztransfers nur unter strengen Auflagen vorsieht.

Für Barca unterliegt die Kohäsionspolitik einer ständigen Spannung zwischen Subsidiarität und Konditionalität. Subsidiarität besteht darin, die Behörden auf niedrigem Verwaltungsniveau nach Belieben schalten und walten zu lassen, mit der Begründung, sie wüssten am Besten, welche Maßnahmen angebracht seien. Konditionalität wiederum äußert sich darin, den Behörden auf niedriger Ebene Regeln aufzuerlegen, mit der Begründung, die Gesamtkohärenz müsse sichergestellt werden. Diese Spannung führte zur einer konstanten Erosion des Konsenses über den Mehrwert der EU. Darüber hinaus trugen dazu schlechte politische Begründungen bei, wie etwa das Argument „angemessenen Mittelrückflusses“, die Verschleierung von Schwächen interner Steuerung und Verwaltung, die Aneignung europäischer Mittel durch lokale Eliten, Klientelismus u.a.m. Nicht zuletzt war auch der allgemeine Kontext von akademischen Diskursen geprägt, die Interventionen der öffentlichen Hand in Misskredit brachten.

Der Bericht stellt über zahlreiche Seiten den aktuellen Wissensstand zum Thema „Entwicklungsdynamiken“ dar, ebenso wie Thesen der neueren Wirtschaftsgeographie zur Rolle von Ballungsräumen, Marktkräften,

Institutionen etc. Mit dieser Analyse stützt er sein Plädoyer für eine externe öffentliche Interventionspolitik zur Unterstützung der Aufwertung lokalen Potentials auf eine solide ökonomische Argumentation.

Barca steigt tief in Diskussionen ein, die heutzutage die großen „Prediger“ der Weltentwicklungspolitik bewegen (insbesondere die Weltbank und die OECD). Manche von ihnen haben zwar dem Konsens von Washington abgeschworen, zweifeln aber an den institutionellen Problemlösungskapazitäten auf dezentralisierter Ebene. Sie betrachten territoriale Ungleichheiten als unvermeidliche Folge von Wachstum. Folglich plädieren sie für mobilitätsanregende Politiken, begleitet von „territorial neutralen“ Maßnahmen, die vorzugsweise von der nationalen Ebene gesteuert werden sollen. Barca hingegen zeigt die Vorteile einer territorial angelegten Entwicklungspolitik auf und gehört damit ganz klar dem entgegengesetzten Lager an.

Die von Barca vorgeschlagene Kohäsionspolitik stützt sich auf zwei Schlüsselkonzepte: „Effizienz“ und „ausgleichende Gerechtigkeit“. „Territoriale Effizienz“ definiert er interessanterweise als „die Fähigkeit eines Territoriums, den besten Nutzen aus seinen Ressourcen zu ziehen“. Die volle Ausschöpfung lokalen Potentials hängt für ihn nicht von technologischen Voraussetzungen ab, sondern vom Zusammenwirken politischer Institutionen und den notwendigen Entscheidungen privater und öffentlicher, wirtschaftlicher und politischer Natur. Beim Konzept der „ausgleichenden Gerechtigkeit“ bezieht Barca sich vor allem auf jüngste Vorstöße der OECD, der Weltbank und der EU selbst. Dort wird mittlerweile der multidimensionale Charakter von Ausgrenzung anerkannt und folglich auch der Beitrag von Politiken sozialer Eingliederung, um Faktoren entgegenzusteuern, die außerhalb der Reichweite einzelner Personen liegen. Fortschrittliche Ansichten dieser Art eröffnen inzwischen ein kaum noch umstrittenes Feld für die Bekämpfung von sozialer Ausgrenzung mittels eines territorialen Ansatzes.

Barca reagiert schon im Vorfeld auf eventuelle Gegenstimmen, indem er eine Reihe von vorschnellen oder irreführenden Interpretationen widerlegt. Dazu gehört unter anderem die Annahme, die Zielsetzungen „Effizienz“ und „ausgleichende Gerechtigkeit“ gingen notwendigerweise miteinander einher. Denn selbst wenn ab und an Synergien zwischen beiden entstehen, bedeutet das seiner Ansicht nach nicht, dass darin ein Automatismus besteht: Wenn soziale Ausgrenzung die globale Effizienz eines lokalen oder europäischen Territoriums belastet, heißt das noch lange nicht, dass die Verbesserung territorialer Effizienz automatisch sozialen Einschluss bedeutet. Eine weitere Fehlinterpretation könnte in der Gleichsetzung von Territorialisierung und Immobilität bestehen. Barca geht davon aus, dass die EU für ihr Ziel, die Bevölkerung möglichst auf ihrem jeweiligen Territorium zu halten, finanziell aufkommen muss. Trotzdem soll europäische Politik seiner Meinung nach jeder Einzelperson die freie Wahl bieten, ihren Lebensort zu wechseln oder auch nicht. Ein weiterer möglicher Fehlschluss besteht für ihn darin, die reichen Regionen von den Bemühungen um sozialen Einschluss auszunehmen. Dafür gebe es keine Grundlage, denn Armut tritt bisweilen gerade in kleinsten lokalen Einheiten oder im zwischenmenschlichen Bereich auf.

Für Barca müssen alle Regionen Zugang zur Kohäsionspolitik haben, denn die beiden identifizierten Problematiken – unausgeschöpftes lokales Potential und soziale Ausgrenzung – können durchaus auch unterhalb der regionalen Ebene auftreten. Er ist jedoch der Ansicht, dass es Aufgabe der nationalen oder regionalen Autoritäten ist, die Gebiete ausfindig zu machen, in denen diese Probleme auftreten und in denen Eingriffe der öffentlichen Hand Aussichten auf Erfolg haben.

Die offene Methode der Koordinierung als alternativen Weg für reichere Regionen, die keine Ansprüche mehr auf Beihilfen aus den Strukturfonds besitzen, schließt Barca jedoch aus. Er betrachtet sie vielmehr als rückwärtlich. In der Tat besitzt die Kohäsionspolitik wesentlich weiter-

gehende Möglichkeiten, die Kooperation verschiedener Ebenen und die Integration unterschiedlicher Sektoren umzusetzen. Die offene Methode der Koordinierung hingegen zielt nur auf nationale Politiken in einer sektoralen Herangehensweise ab. Ihre Fähigkeit, verschiedene Ebenen unterhalb der nationalen einzubeziehen, hat sich trotz deren Bereitschaft, darin eine aktive Rolle zu spielen, als enttäuschend erwiesen.

Barca ist sich bewusst, dass eine territorial angelegte Politik dem Risiko politischer oder bürokratischer Zweckentfremdung sowie der Vereinnahmung durch lokale Eliten leichter ausgesetzt ist als eine sektorale oder territoriumsindifferente Politik. Er listet daher mögliche Gefahren auf und empfiehlt die Erteilung von Auflagen (Konditionalität) als brauchbare Sicherheitsvorrichtung.

Um die Zusammenarbeit der verschiedenen Steuerungsebenen effizient zu gestalten, schlägt Barca die Methode der „Kontraktualisierung“ vor. Allein diese Vorgehensweise kann seiner Ansicht nach Konditionalität und Subsidiarität kombinieren. Allerdings sind ihm auch vergangene Erfahrungen bewusst, die gezeigt haben, dass alle Versuche von Konditionalität (Überprüfung der Zusätzlichkeit, Aufteilung der leistungsgebundenen Reserve,...) systematisch zweckentfremdet oder wirkungslos gemacht wurden. Kontrollen aller Art steht Barca angesichts ihrer Schwerfälligkeit jedoch kritisch gegenüber. Er schlägt vielmehr eine Umkehrung der aktuellen Praxis vor: Auflagen, die administrative Verfahren betreffen, sollen strikt eingehalten werden; während Vorschriften, die sich auf erzielte Ergebnisse und Auswirkungen beziehen, mit einer gewissen Toleranz bewertet werden dürfen.

3 - Der zweite Teil des Berichts ist der aktuellen Kohäsionspolitik gewidmet, und insbesondere ihrer historischen Entwicklung und Evaluation. Barca beginnt mit einer Darstellung, die überschrieben sein

könnte: „Alles was sie schon immer über Kohäsionspolitik wissen wollten und nie zu fragen wagten“. Der Verdienst dieser Übersicht besteht darin, die Entstehungsgeschichte der Kohäsionspolitik noch einmal klar vor Augen zu führen. Sie ist darüber hinaus schwer angreifbar, denn Barca bezieht sich auf Quellen, die direkt von Personen stammen, die diese Politik konzipiert und ursprünglich umgesetzt haben. Diese Einführung kann vor allem für jene lehrreich sein, die aus jungen EU-Mitgliedsländern kommen oder erst seit Kurzem zu diesen Themen arbeiten. Dabei handelt es sich im Übrigen um die überwiegende Mehrheit der mit der Umsetzung dieser Politiken beschäftigten Personen. Der historische Rückblick lässt vor allem auch die Bedeutung des angelsächsischen Einflusses auf die aktuelle Beschaffenheit der Kohäsionspolitik ans Licht treten.

Barca kommt zu dem Schluss, dass die territoriale Dimension – statt im Zentrum der Kohäsionspolitik zu stehen – bedauerlicherweise im Laufe der Zeit immer mehr auf lokale Entwicklung (mit LEADER im ländlichen Raum und URBAN in den Städten) und territoriale Zusammenarbeit beschränkt wurde. Stattdessen rückten sektorspezifische Politiken im wirtschaftlichen (Tourismus, Forschung, Förderung von kleinen und mittelständischen Unternehmen,...) und sozialen Bereich (Beschäftigung, Berufsbildung,...) immer stärker in den Mittelpunkt.

Für Barca hat die Kohäsionspolitik wesentlich zum Paradigmenwechsel beigetragen, der sich auf nationaler, regionaler und lokaler Ebene im politischen Umgang mit der Förderung von Wirtschaftswachstum, Investitionen und Humankapital vollzogen hat. Letztendlich wurde dadurch auch die Demokratie in ihrer alltäglichen Dimension gestärkt. Andererseits hat es die Kohäsionspolitik seiner Ansicht nach nicht vermocht, einen breiten politischen Konsens auf europäischer Ebene herbeizuführen, den wirkungsvollsten Methoden zu Sichtbarkeit zu verhelfen und auf permanenter Basis Vor-Ort-Innovationen anzuregen.

Barca räumt ein, dass die Kohäsionspolitik eine wichtige Rolle bei der zunehmenden Verbreitung einer Evaluationskultur gespielt hat, die vorher in den meisten Ländern auf nationaler Ebene nicht bekannt war, und noch weniger auf regionalem oder lokalem Niveau. Er bedauert jedoch, dass sie es nicht vermocht hat, tatsächlich zur Erhöhung des Wissens um effiziente Entwicklungspolitik zu beitragen. Er geht davon aus, dass die mikroökonomische Evaluation deswegen so unzulänglich ist, weil die Mitgliedstaaten dafür verantwortlich sind und eine ergebnisorientierte Auswertungsstrategie bislang fehlt, während andererseits Verfahrensfragen und Beurteilungskriterien überbewertet werden.

Wie Barca konstatiert, war die Debatte um Kohäsionspolitik bisher auf eine kleine Zahl von Spezialist/innen beschränkt. Das hat ihr zunehmend geschadet, weil dadurch Makroökonom/innen die Meinungsführerschaft übernehmen konnten. Folge davon war die Verabschiedung der Lissabon-Strategie und des Finanzpakets 2007–2013. Zusätzlich geriet die Kohäsionspolitik durch eine ganze Reihe politischer Entscheidungen auf europäischer Ebene ins Hintertreffen, bei denen die Verhandlung finanzieller Fragen und die Verteilung von Zuständigkeiten zwischen den Mitgliedstaaten an erster Stelle stand, und nicht gemeinsame politische Ziele und Wege, diese zu erreichen.

4 - In den drei letzten Teilen entwickelt Barca **seine eigenen Vorschläge**, die er folgendermaßen zusammenfasst: „Die Kohäsionspolitik, die die EU braucht, kann nur aus einem politischen Konzept entstehen, das mit einer umfassenden Reform der Prioritäten und politischen Umsetzungsformen einhergeht. Dazu gehört eine tragfähige politische Übereinkunft mit einem entsprechenden Verhandlungskalender“.

Barca spricht sich für einen fundamentalen politischen Richtungswechsel aus. Basierend auf den Erfahrungen der Vergangenheit, besteht dieser für ihn aus fünf Prinzipien:

- Konzentration der Ressourcen,
- Ergebnisorientierung der Subventionen,
- Mobilisieren und Lernen,
- Stärkung der Kommission und
- Förderung des politischen Kräftespiels.

Barca geht davon aus, dass seine Vorschläge nicht schrittweise umgesetzt werden können, sondern nur auf einen Schlag, als sich innerlich tragendes, zusammenhängendes Ganzes. Grundlage muss ein Gesamtabkommen sein, das aus dem gleichzeitigen Abschluss von drei Verhandlungssträngen hervorgeht:

- über die finanziellen Mittel,
- über die Steuerungs- und Umsetzungsmechanismen (die Governance) und
- über die Zielsetzungen.

In Anbetracht der Tatsache, dass diese Verhandlungen notwendigerweise jeweils unterschiedlich lang sein werden, schlägt er vor, mit den Zielsetzungen zu beginnen und erst im Anschluss daran mit den anderen Gesprächen einzusetzen.

5 - Der vierte Teil ist **den Prioritäten gewidmet, auf die sich die Kohäsionspolitik konzentrieren sollte**. Das würde darauf hinauslaufen, den aktuellen Maßnahmenkatalog für Ko-Finanzierungen durch die EU zu reduzieren. Barca definiert hier seine Prioritäten ausgehend vom Konzept des „europäischen Allgemeinguts“. Dieses Allgemeingut definiert sich dadurch, dass es allen europäischen Bürgern zugute kommt und niemand davon ausgeschlossen werden kann und soll. Hinzu kommen drei weitere Kriterien:

- das Problem muss europäischer Natur sein,
- es muss durch einen territorialen Ansatz lösbar sein und
- die Effizienz der angewandten Politik muss konkret nachprüfbar sein.

Für Barca stehen dabei sechs mögliche Prioritäten zur Diskussion:

- im Bereich der territorialen Effizienz: Innovation und Anpassung an den Klimawandel;
- im Bereich des sozialen Einschlusses: Migration und Kindheit;
- und mit gleicher Wichtigkeit für beide genannten Aspekte: berufliche Qualifikation und Altern der Bevölkerung.

Barca plädiert für die Annahme einer **territorial orientierten Sozialagenda**. Dabei geht es ihm nicht darum, dass die EU die Zuständigkeiten der Mitgliedstaaten im Wohlfahrtsbereich übernehmen soll. Vielmehr soll sie Verantwortung für die Auswirkungen schon stattgefundenen wirtschaftlichen (Globalisierung, Binnenmarkt, etc.) und politischen Wandels (Lissabon-Vertrag, Stabilitäts- und Wachstumspakt) übernehmen.

Der Kommission käme es dabei zu, die öffentliche Debatte über diese Prioritäten anzuregen, indem sie Informationskampagnen durchführt und die Bevölkerung über Arbeitsgruppen und „Konvente“ mobilisiert.

6 - Der fünfte Teil des Berichts gilt der Governance und besteht ausschließlich aus Vorschlägen. Inhaltlich fordert Barca keinen brutalen Bruch. Er kündigt von vorne herein an, dass er keine Erhöhung des Budgets fordert. Er empfiehlt, als Parameter das Pro-Kopf-Bruttosozialprodukt beizubehalten, was im Endeffekt die beste aller schlechten Lösungen darstellt (um einen berühmten Ausspruch aufzunehmen). Barca regt an, die Kohäsionspolitik flächendeckend anzuwenden, mit besonderer Konzentration auf die am wenigsten entwickelten Regionen. NUTS II soll dabei weiterhin das relevante Niveau für die Mittelzuwendung bleiben.

Wenn die Frage der Finanzierung geklärt ist, muss dann je nach Ort und Prioritätskriterium bestimmt werden, auf welcher Ebene eine Intervention am sachdienlichsten ist. Diese Entscheidung wird anschließend in den Vertrag mit der Europäischen Kommission aufgenommen. Barca plädiert für eine bessere Koordinierung der aktuell existierenden Fonds sowie die Wiederaufnahme des Europäischen Landwirtschaftsfonds für die Entwicklung des ländlichen Raumes (ELER) und des Europäischen Fischereifonds (EFF) in den Kreis der Strukturfonds. Dabei wird keineswegs ihre Verschmelzung mit der Kohäsionspolitik angestrebt, sondern lediglich eine Vereinfachung ihrer Verwaltung.

Eine gesonderte Behandlung behält Barca den entlegenen Gebieten in Rand-, Berg- oder Insellage vor, die besonders unter Entvölkerung leiden. Er sieht es im gesamteuropäischen Interesse, dort Aktivitäten, Ansiedlung sowie natürliche und kulturelle Ressourcen zu erhalten. Im Fall dieser Gebiete betrachtet er eine Kompensation der ihnen bestehenden Nachteile als gerechtfertigt; auch wenn dies im Gegensatz zur Gesamtausrichtung der Kohäsionspolitik steht, die darauf abzielt, Regionen in der Aufwertung und Ausschöpfung ihrer jeweiligen Standortvorteile lediglich zu unterstützen.

Barca entfernt sich in seiner Verteilung der Mittel nicht weit vom bestehenden Status quo. Das bedeutet mehr als 80 % für die am wenigsten entwickelten Gebiete und ungefähr 15 % für die anderen. Im Bereich der territorialen Zusammenarbeit schlägt er hingegen einen Richtungswechsel vor. Statt die gewährten Zuwendungen drastisch zu reduzieren, sollen sie sich künftig auf 4 %, statt wie bisher auf 2,5 % belaufen. Im Gegenzug möchte er auch hier Auflagen erteilen, was bislang nur bei Programmen zur grenzüberschreitenden Zusammenarbeit der Fall war. Damit nähert er die interregionale Zusammenarbeit von ihrer Ausrichtung her wieder den innovativen Aktionen aus der Zeit vor der Agenda 2000 an. Da die Kohäsionspolitik eine fundamentale Rolle für die Erreichbarkeit der

Regionen spielt, regt er ebenfalls eine erhöhte strategische Kohärenz zwischen ihr und den transeuropäischen Netzwerken an.

Barca sieht vor, dass dem sozioökonomischen Entwicklungsmodell für Europa ein tragendes politisches Übereinkommen zugrunde liegen soll, und zwar in Form eines „**Strategischen Rahmens zur Entwicklung Europas**“. Dieser stünde allen Haushaltsdebatten voran und würde dann jeweils für die nationale und regionale Ebene entsprechend aufgeschlüsselt.

Das vorgeschlagene Modell zielt letztendlich darauf ab, das Gleichgewicht zwischen den verschiedenen Steuerungsebenen wieder herzustellen. Die mitgliedstaatlichen Autoritäten werden etwas in ihre Schranken verwiesen, nachdem sie die europäische Ebene in den letzten Jahren unablässig geschwächt haben, und das oft um den Preis, selbst wichtige Unterstützung zu verlieren. Barca weiß, dass es unmöglich ist, die nationale Ebene zu umgehen. Da sie für ihn aber meist das Problem oder zumindest ein Hindernis für die Kohäsion des Kontinents darstellt, entwickelt er ein System, in dem die nationale Ebene sowohl nach oben – auf die europäische Ebene – als auch nach unten – gegenüber der regionalen oder lokalen Ebene – rechenschaftspflichtig ist. Folgende Vorgehensweise wird vorgeschlagen: „Eine neue Art von vertraglichen Abkommen zwischen Kommission und Mitgliedstaaten (teilweise auch Regionen), die auf Wirksamkeit und, die zentralen Prioritäten betreffend, auf die vorausgehenden allgemeinen institutionellen Anforderungen abzielen.“ Diese Abkommen wären auf die besonderen Bedürfnisse jedes Landes ausgerichtet und stellten das Ergebnis einer vorangegangenen nationalen Strategiedebatte über die jeweiligen Prioritäten und Zielsetzungen dar.

Mit der nächsten, für 2014 vorgesehenen **Programmplanung** im Visier, schlägt Barca folgende Marschroute vor:

Im Oktober 2010 begänne die öffentliche Debatte mit der Veröffentlichung des 5. Kohäsionsberichts. Das europäische Parlament und der Rat wären daran beteiligt. Die Debatte bekäme Anregungen von einer „Gruppe zur Territorialpolitik“, die ab Mitte 2010 für 18 Monate ins Leben gerufen würde. Ihr Mandat bestünde darin, Vorschläge für den Strategischen Rahmen zur Entwicklung Europas zu machen. Ihr Vorsitzender wäre der Generalsekretär der Europäischen Kommission. Die weitere Zusammensetzung bestünde aus mehreren hochrangigen Vertreter/innen einiger Mitgliedstaaten, internationalen Expert/innen, einem/r Vertreter/in aus der Verwaltung des Ausschusses der Regionen sowie hohen Beamten/innen der für die Kohäsionspolitik verantwortlichen Generaldirektion der Kommission.

Vor dem Herbst 2011 müssten die Mitgliedstaaten und Regionen als Beitrag zur Debatte gemeinsam mit ihren Partnern auf lokaler Ebene eine strategische Auswertung der Herausforderungen an territoriale Entwicklung und interne Politiken auf nationaler Ebene vorbereiten. Die Neuerung im Vergleich zu den aktuellen Verfahren bestünde darin, dass die Vorschläge von der Anwendungsebene ausgingen und von finanziellen Beschränkungen frei wären.

Im Frühjahr 2012 würde die Kommission einen Entwurf für den Strategischen Rahmen zur Entwicklung Europas erstellen ebenso wie die dazugehörigen Verordnungsvorschläge.

Auf dieser Basis könnten die Verhandlungen zwischen Parlament und Rat zum Entwurf des Strategischen Rahmens beginnen. Ziel wäre dabei, sie gleichzeitig mit den Haushaltsverhandlungen und den Entscheidungen über die notwendigen Verordnungen vor Ende 2012 abzuschließen.

Barca unterschätzt nicht die Herausforderung, die einzelstaatlichen strategischen Rahmenpläne in verbindliche Abkommen über Mittel und Zielsetzungen umzuwandeln. Er entwirft daher eine komplexe Mechanik,

die den Mitgliedstaaten und Regionen große Spielräume in der genauen Verwendung der Subventionen lässt. Bedingung ist allerdings, dass die Entscheidungen von Anfang an strategisch gut begründet und sowohl die Zielsetzungen als auch die Evaluationskriterien für die angestrebten Ergebnisse einwandfrei definiert sein müssen. Die Rolle der Kommission würde sich insofern grundlegend ändern, als sie fortan die konkrete Umsetzungsfähigkeit der nationalen oder regionalen Behörden zu evaluieren hätte. Die Verträge sähen vor, dass die Mitgliedstaaten jedes Jahr Berichte über die erzielten Ergebnisse vorlegen, und zwar unter Bezugnahme auf die ursprünglich formulierten Ziele. Diese Berichte dienen dann als Grundlage für einen vertieften Austausch zwischen den Mitgliedstaaten. Auf den ersten Blick ähnelt diese Übung der Auswertungspraxis der OECD. Darüber hinaus sind verschiedene Modalitäten für die Verbesserung des Auswertungssystems und das gemeinsame Ziehen von Lehren vorgesehen. Auch wenn Barca am aktuellen Prinzip der Kofinanzierung festhält, befürwortet er eine höhere Kohärenz zwischen der Kohäsionspolitik und dem Stabilitäts- und Wachstumspakt und präsentiert dafür eine Reihe von Vorschlägen. Das Innovationsvermögen der Kohäsionspolitik etwa soll durch ein doppeltes System aus klar festgelegten Haushaltsverpflichtungen der Mitgliedstaaten einerseits und einem speziellen Budget der Kommission andererseits wiederhergestellt werden. Letzteres soll zur Auszeichnung der interessantesten Erfahrungen und der Durchführung eigener Versuchsprojekte dienen.

Für **die Kommission** selbst legt Barca eine Reihe radikaler Änderungsvorschläge vor, die im Gegensatz zur bisherigen Zielrichtung stehen. Er empfiehlt ihr, sich auf ihre strategischen Aufgaben zu konzentrieren und als Kompetenzzentrum aufzutreten. Die Kontrolle der Finanzen solle sie anderen überlassen und drastische Maßnahmen ergreifen, um Verfahren zu vereinfachen, die Kostenexplosion einzudämmen und den Zeitaufwand für Kontrollen und Rechnungsprüfung zu reduzieren. Außerdem empfiehlt er die Verbesserung der Koordination zwischen vers-

chiedenen Zuständigkeitsbereichen mittels der Bildung einer hochrangigen Expertengruppe unter dem Vorsitz des Generalsekretärs der Kommission. Weiterhin schlägt Barca eine Neuorganisation der Referate in der für Kohäsionspolitik zuständigen Generaldirektion vor, ebenso wie eine Weiterbildung der zuständigen Beamt/innen. Es versteht sich von selbst, dass diese Veränderungen mit vergleichbaren Anpassungen auf nationaler und regionaler Ebene einhergehen müssten.

Barcas Hauptvorschlag zur Förderung des politischen Kräftespiels auf hoher politischer Ebene besteht in der Gründung eines formellen Rates der Minister für Kohäsionspolitik unter der Hoheit des Rates für Allgemeine Angelegenheiten. Wie in anderen Bereichen auch, könnten im Umfeld dieses Rates ständige Arbeitsgruppen aktiv werden und ein strukturierter Dialog mit dem Europäischen Parlament sowie den beiden beratenden Organismen, dem Ausschuss der Regionen und dem Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss, entstehen. Mit der Gründung strategischer Foren auf nationaler Ebene könnten die Mitgliedstaaten dem Beispiel der EU folgen.

Mit Unterstützung der Europäischen Kommission

