

BARCA-BERICHT

Zusammenfassung aus Sicht der grenzübergreifenden Zusammenarbeit

1. Ziele und wesentliche Aussagen des Barca-Berichtes

Der Barca-Bericht ist eine unabhängige wissenschaftliche Studie, die auf Wunsch der GD Regio der Europäischen Kommission (Danuta Hübner) angefertigt wurde. Sein Hauptziel ist es, eine politische Diskussion in der Kommission über die bisherige Konzentration auf ausschließlich sektorale wirtschaftliche Prioritäten in Gang zu setzen.

Der Barca-Bericht geht von folgender Grundsatzfrage aus:

Hat die europäische Kohäsionspolitik mit der gegenwärtigen Architektur den Herausforderungen begegnen können?

Der Bericht stellt fest:

- Nur 36,9 % der Mittel, die für Regionen bestimmt sind, werden von diesen auch verwaltet.
- Nimmt man die Mittel des Kohäsionsfonds hinzu, die für Staaten bestimmt sind, werden nur 30,5 % der Mittel des gesamten Kohäsionsfonds durch Regionen verwaltet. Dies ist in den Staaten außerdem noch sehr unterschiedlich, da dies von der jeweiligen nationalen Verfassung und der Politik in den Mitgliedsstaaten abhängt.
- Nur in Deutschland, Spanien und Italien, wo es autonome Regionen gibt, haben Regionen mit Rückstand am meisten profitiert und verwalten mehr Mittel als der Staat.
- Die Staaten sollten die EU-Mittel auf Maßnahmen zur Umsetzung der Lissabon-Agenda konzentrieren.

- Es bestehen starke Zweifel hinsichtlich des zusätzlichen Einsatzes der EU-Mittel, da die Staaten die Co-Finanzierung pro Kategorie eines Operationellen Programms und nicht pro Projekt zusichern.
- Regionen mit Rückstand geben mehr als 45 % der Mittel für Transport, Umwelt und Energie aus, während dies bei Regionen ohne Rückstand nur 15 % ausmacht.
- Die ärmsten Regionen setzen sogar für 52 % der Mittel für Transport ein und nur 5 % für Humankapital.
- Für Forschung und Entwicklung geben Regionen mit Rückstand 13 % aus, Regionen ohne Rückstand aber 22 %. (Hinweis: Eine ESPON-Studie belegt, dass 100 Regionen, die die meisten EU-Mittel erhalten, nur 0,5 % davon für Forschung und Entwicklung ausgeben, während die EU 2-3 % für erforderlich erachtet).
- Bis 2006 wurde innerhalb der nationalen Mainstream-Programme weniger Einfluss auf die neuen Herausforderungen genommen, als in EU-Initiativen außerhalb der Mainstream-Programme (territoriale Zusammenarbeit, „Leader Urban“ etc.), die direkt von der EU-Kommission betreut werden.
- Ab 2007 wurden alle EU-Initiativen mit Ausnahme der territorialen Kooperation in nationalen Mainstream-Programmen integriert.

Ergebnis: Die gegenwärtige Architektur und Strategie der Kohäsionspolitik ist nicht geeignet, um den Herausforderungen zu begegnen. Effizient werden EU-Mittel besonders dort eingesetzt, wo eine hohe Integration zwischen EU und nationalen Entwicklungsstrategien besteht. Staaten mit einer langen Tradition in der Regionalpolitik arbeiten eher parallel. Die Kohäsionspolitik ist der geeignete Rahmen zur Umsetzung eines „Place-based Approach“.

Der Barca-Bericht empfiehlt für die Zukunft Vorrang für eine „**Place-based Policy**“, d.h.: eine langfristige Strategie zur Beseitigung dauerhaft ungenutzter Potentiale und zur Reduzierung dauerhafter sozialer Nachteile in bestimmten Orten durch externe Intervention und „Multi-level Governance“. Sie fördert die Versorgung mit integrierten Waren und Dienstleistungen, zugeschnitten auf die jeweiligen Umstände und

institutionelle Situation (Place-based). Sie nutzt bei Interventionen das lokale Wissen und die Akteure. Der territoriale Focus ist besser geeignet als alle anderen Strategien, die die territorialen Zusammenhänge nicht sehen und glauben, dass der Staat alles besser weiß. Eine territoriale soziale Agenda ist nötig als Teil der Kohäsionspolitik (sozialer Vertrag der EU-Bürger).

2. Territoriale oder „Place-based“ Dimension

In der Kohäsionspolitik ist zu wenig bekannt, was wirtschaftlichen Wechsel beinhaltet und beschleunigt. Die Folge ist eine falsche Interpretation. Der territoriale Charakter (place-based) wird eher behindert und in die raumordnerische Ecke verdrängt. Er wird getrennt gesehen von der wirtschaftlichen und sozialen Perspektive und nicht als ein Weg, um beide Dimensionen zu verwirklichen. Eine solcher Weg wird nur begrenzt für Programme genutzt, z.B. in der territorialen Kooperation, bei Leader und Urban.

3. Empfehlungen zur Verbesserung der gegenwärtigen Regelungen

- Juristisch definierte NUTS II-Regionen sind eher als Referenzebene für die Politik geeignet und nicht für das Management von EU-Programmen.
- Die Folge ist, dass die Konvergenz von juristischen NUTS II-Regionen als Ziel der Kohäsionspolitik ausgegeben wird.
- Multi-level Governance, die für eine ortsnahe Entwicklungspolitik nötig ist, muss Konditionalität und Subsidiarität kombinieren.
- Bisherige nationale Strategien und Operationelle Programme (OP) verfehlen das Ziel eines Engagement der Staaten (und seiner Regionen), um die EU-Kriterien zu erfüllen.
- In Strategien und Operationellen Programmen wird überwiegend nicht beschrieben, wie die Ziele und Ergebnisse erreicht und mit welchen Instrumenten sie umgesetzt werden sollen.
- Ebenso schwach sind die Daten über quantitative Outputs und Results.

- Der N+2 Mechanismus mit dem Zwang, Gelder bis zu einem bestimmten Zeitpunkt auszugeben, pervertiert diesen Mechanismus: Geld ausgeben ist wichtiger als die Verfolgung von Zielen und Strategien.
- Ein politisches Modell ist aber der Ausgangspunkt für jeglichen Wandel.

4. Speziell zur territorialen Kooperation

4 a) Generell

Der Barca-Bericht führt aus:

- Die Ermittlung von Resultaten ist noch schwieriger als sonst wegen der Komplexität der territorialen Kooperation, insbesondere wegen der Mixtur der Ziele und dem Mangel an Monitoring und Daten.
- Es gibt kaum messbare Outputs.
- Die bisher vorliegenden Ergebnisse zeigen aber, dass die territoriale Kooperation die Partner ermutigt, mit Projekten fortzufahren, die sonst nicht stattgefunden hätten.
- Es zeigen sich eher qualitative Effekte als quantitative.

Hinweis der AGEK: Der Barca-Bericht bezieht sich auf die Zeit bis 2006, für die eine INTERREG III-Auswertung noch nicht vorliegt. Es gibt aber bereits eine Fülle von Projekten mit quantitativen Outputs.

4b) Erste vorsichtige Schlussfolgerungen des Barca-Berichtes zur territorialen Kooperation

- Grenzübergreifende und transnationale Kooperation helfen institutionelle Schranken zu überwinden, mobilisieren Finanzen, fördern wirtschaftliche, sozialen und kulturellen Austausch und neue Verbindungen.
- Die Intensität variiert aber sehr stark. Die besten Ergebnisse werden dort erzielt, wo Integration und Kooperation schon gut entwickelt sind und im Rahmen von bereits bestehenden politischen und strategischen Rahmenbedingungen stattfinden.

- Neue Konzepte von Regionen und regionaler Identität wurden entwickelt, ebenso wie Institutionen und Verwaltungssysteme.
- Regionale Akteure haben Felder besetzt, die bis dahin dem Staat vorbehalten waren.
- Es ist offen, ob neben positiven und negativen Effekten auch wirtschaftliche Effizienz und geopolitische Stabilität erzielt werden konnten.
- Die Umsetzung der territorialen Kooperation in nachprüfbarere Ergebnisse bleibt aufgrund verschiedenster Faktoren bisher beschränkt:
 - Mangel an Abstimmung zwischen EU und nationalen Politiken sowie Engagement der Staaten.
 - Möglichkeiten der Programme werden zu wenig genutzt, was sich auch darin zeigt, dass territoriale Kooperation in nationalen Mainstream-Programmen kaum vorkommt.
 - Den politischen Zielen fehlt es an Klarheit. Die Programme sind meist zu breit und zu vage.
 - Den territorialen Programmen fehlt es an organisatorischem Engagement, um praktische Ergebnisse umzusetzen.
 - Territoriale Kooperation ist sehr komplex. Die Projekte sind bestimmt durch eine Vielfalt verschiedener Sprachen, kultureller Unterschiede und die Herausforderung sektorale Barrieren zu überwinden.
 - Bisher liegen für den Zeitraum 2007-2013 keine Informationen vor, die Schlussfolgerungen auf Ergebnisse zulassen.

4c) Rolle der Regionen

- Seit 1998 ist der Einfluss der Regionen in EU-Programmen erheblich gewachsen, z.B. in Elementen der Programmearbeitung und -umsetzung sowie bei der Auswahl der Projekte (in Italien und Großbritannien) sowie durch dezentralisierte Büros (in Schweden und Finnland).
- Viele Staaten haben neue Regionalebenen geschaffen oder die Fähigkeit der Regionen gestärkt (z.B. Finnland, Irland, Italien, Niederlande und Schweden).
- Es bestehen aber erhebliche Defizite in Teilen von Süd-, Mittel- und Osteuropa.

- Eine Rezentralisierung ist seit Beginn 2000 von der regionalen zur zentralen Ebene (in den Niederlanden, Schweden) bzw. von der lokalen zur regionalen Ebene (in Flandern und Schottland) feststellbar.
- Der Einfluss der Kohäsionspolitik auf die Regionalisierung kann nur schwer nachgewiesen werden, obwohl in der EU-Verordnung die Beteiligung der Regionen ausdrücklich gefordert wird (die EU ist natürlicher Verbündeter für die Regionen).
- In einigen wenigen Fällen gibt es regionsspezifische Programme und eine regionale Auswahl der Projekte (mit den besten Ergebnissen).
- Es besteht ein Missverhältnis bei der Dezentralisierung von Staat zu den Regionen und von den Regionen zur lokalen Ebene.
- Insbesondere Regionen mit Gesetzgebungskompetenzen lassen die Bereitschaft vermissen, „Place-based Approach“ auf lokaler Ebene zu verwirklichen.

4d) Fähigkeit der lokalen Ebene und Mobilisierung der Akteure

- Ziel ist es, das dezentrale Wissen zu verbessern hinsichtlich des Vorrangs und der Fähigkeit, Projekte selber zu entwickeln = dies ist „Place-based Approach“ in Partnerschaft.
- Das Partnerschaftsprinzip hat einen Wandel in den territorialen Verhältnisse zwischen Organisationen und quer durch alle Verwaltungen bewirkt.
- Wo diese Mobilisierung erfolgreich war, ist ein besseres Wissen und eine stärkere Einbindung der Akteure feststellbar.
- Wo dies nicht erfolgreich war, ist eine statische Situation vorzufinden.
- Unorganisierte Akteure in einer Region sind unfähig, sich in Szene zu setzen (Gegenbeispiel: organisierte Euroregionen).
- Bessere Ergebnisse werden bei EU-Initiativen erzielt, die bisher direkt von der Kommission gemanagt werden.
- Diese Initiativen schaffen neue Ideen, politische Integration, Mobilisierung etc., getrennt vom nationalen Mainstream (territoriale Kooperation, Leader, Urban).

4e) *Finanzierungsinstrumente und Kontrolle*

- Am Besten sind die Ergebnisse dort, wo die Kosten und der Verwaltungsaufwand am geringsten sind.
- Das System des EU-Kohäsionsfonds ist davon weit entfernt.
- Die Diskussion auf EU-Ebene fragt nicht in erster Linie nach Inhalten, sondern beschränkt sich auf Kontrolle finanzieller Unregelmäßigkeiten.
- Die integrierte Entwicklung hat an Substanz verloren, zuerst in den Staaten, dann in der Kommission.
- In den Verhandlungen der EU mit den Mitgliedsstaaten wird zuerst über Geld und dann über die Ziele gesprochen. Dies ist irrational, wenn man vorher politisch formulierte Ziele erreichen will.