

# **AGENDA FÜR EINE REFORMIERTE KOHÄSIONSPOLITIK**

Ein raumbezogener Ansatz für die Herausforderungen und Erwartungen der Europäischen Union

Unabhängiger Bericht

zusammengestellt im Auftrag von Danuta Hübner, Kommissarin für Regionalpolitik

von Fabrizio Barca

April 2009

## Zusammenfassung

Es besteht Übereinstimmung darüber, dass die Europäische Union ihren Haushalt sanieren, sich den neuen Herausforderungen stellen sowie die bürokratische Trägheit und das „*Juste-retour-Prinzip*“ durchbrechen muss, wodurch der Wandel bislang verhindert wurde. Die Chance zum Wandel wurde durch die Entscheidung zur Durchführung einer Haushaltsüberprüfung eröffnet. Diese Chance besteht nach wie vor. Die Kohäsionspolitik ist Teil der Überprüfung, jedoch gibt es gegensätzliche Ansichten bezüglich der Gründe und Ergebnisse sowie der Notwendigkeit und des Umfangs der Reform. Das Risiko ist groß, dass die falschen Veränderungen bewirkt werden. Ebenso hoch ist das Risiko, dass keine Veränderungen erfolgen.

Ziel dieses Berichts ist es, diese Risiken durch den Aufbau einer Reformagenda und das Anstoßen einer offenen, sachkundigen und zeitgerechten Debatte zu konzeptionellen, politischen und operationellen Aspekten abzuwenden. Ein Anfang hierzu wurde mit der Konsultation, die in Vorbereitung dieses Berichts unternommen wurde, gemacht. Auf Grundlage dieser Konsultation sowie einschlägiger Wirtschaftsliteratur, empirischen Nachweisen sowie komparativen und historischen Gesichtspunkten wird in dem Bericht festgestellt, dass

- gewichtige, in der Wirtschaftstheorie und der politischen Auslegung des gegenwärtigen Zustands der Europäischen Union verankerte Gründe für eine Zuweisung eines Großteils der Haushaltsmittel zur Bereitstellung von europäischen öffentlichen Gütern mittels einer auf wirtschaftliche und soziale Kernziele angelegten, raumbezogenen Entwicklungsstrategie sprechen;
- die Kohäsionspolitik eine angemessene Grundlage für die Umsetzung dieser Strategie bietet, wobei eine umfangreiche Reform notwendig ist, um die gegenwärtigen Herausforderungen meistern zu können;
- die Voraussetzungen für die Reform die Verabschiedung eines starken politischen Konzepts (zur Erneuerung der Grundideen der Gründerväter der EU), eine Bündelung der Prioritäten, grundlegende Verwaltungsänderungen, ein neuer Kompromiss auf hoher politischer Ebene sowie eine angemessene Anpassung des haushaltspolitischen Verhandlungsprozesses sind;

- die aktuellen wirtschaftlichen und politischen Ereignisse die Notwendigkeit des Wandels noch dringlicher gemacht haben: einige der Reformvorschläge können und sollten bereits in den laufenden Programmplanungszeitraum eingebracht werden.

Das politische Modell ist der Ausgangspunkt für jedweden Wandel. Wie im Bericht angeführt, kann ohne eine erste Aussprache zur Entwicklung eines gegenseitigen Verständnisses zum Grundprinzip einer raumbezogenen Entwicklungspolitik in der Tat keine effektive Debatte über eine Reform geführt werden. Eine *raumbezogene Politik* ist eine langfristige Strategie mit dem Ziel, die anhaltende Nichtnutzung von Potential sowie die dauerhafte soziale Ausgrenzung in bestimmten Räumen durch externe Maßnahmen und eine Mehrebenenverwaltung abzubauen. Durch diese Politik wird eine auf den jeweiligen Kontext zugeschnittene Versorgung mit integrierten Waren und Dienstleistungen ermöglicht und institutionelle Veränderungen bewirkt.

Bei einer raumbezogenen Politik beruhen die öffentlichen Maßnahmen auf dem lokalen Wissen, sie sind nachprüfbar und unterliegen der Kontrolle, wobei die Verflechtungen mit anderen Orten berücksichtigt werden. In dem Bericht wird dieser Strategie der Vorzug gegeben gegenüber alternativen Strategien, die den territorialen Schwerpunkt nicht klar und deutlich herausstellen, sondern ihn sogar noch hinter dem Schild einer selbst zuerkannten Raumbblindheit kaschieren und dabei die Notwendigkeit der Einbeziehung von Dienstleistungen übersehen sowie davon ausgehen, dass der Staat es am besten wissen müsse und sich auf die Entscheidungen und die Führung einiger weniger privaten Akteure verlassen. Die Lehren aus der jüngsten Krise untermauern diese Einschätzung.

Es gibt stichhaltige Argumente, die dafür sprechen, dass die EU einen Großteil des Gemeinschaftsbudgets für eine raumbezogene Strategie bereitstellen sollte. Diese Strategie stellt eine wesentliche Ergänzung zur Zusammenlegung der Märkte, der Schaffung einer gemeinsamen Währung und der allgemeinen Abnahme des nationalen Einflusses auf wirtschaftliche Entwicklungen dar. Mittels dieser Strategie kann die EU in die Lage versetzt werden, den Erwartungen der europäischen Bürger dahingehend Rechnung zu tragen, dass jede/r Bürger/in, unabhängig von seinem/ihrer Wohnsitz von den positiven wirtschaftlichen Effekten der europäischen Einigung profitieren kann und gleichberechtigten Zugang zu den dadurch entstandenen Chancen erhält sowie gleiche Möglichkeiten zur Bewältigung von Risiken und Gefahren hat. Die EU kann dies durch den Einsatz moderner Steuerungsmechanismen sowie

mithilfe der Mitgliedstaaten erreichen, in deren Verantwortung es liegt, die Maßnahmen an das jeweilige Umfeld anzupassen.

Besonders gute Argumente gibt es für die Erarbeitung einer territorial orientierten Sozialagenda als Teil der Kohäsionspolitik mit dem Ziel, gesellschaftlich vereinbarte Standards für bestimmte Wohlstandsaspekte zu garantieren, denen die Bürger hohe Priorität einräumen. Damit würde eine Art Sozialvertrag zwischen der EU und ihren Bürgern sowie ein Instrument zur langfristigen Förderung von Mobilität durch Abbau von diesbezüglichen Ängsten geschaffen.

Ein deutlicher Vorteil einer auf der Ebene der EU anstatt der Mitgliedstaaten angesiedelten Politik besteht darin, dass die EU besser in der Lage ist, grenzüberschreitende Abhängigkeiten zu berücksichtigen, die im Zuge einer engeren Integration von zunehmender Bedeutung für das Gesamtwachstum der EU sind. Darüber hinaus ist die EU weniger dem Druck von lokalen Interessengruppen ausgesetzt, wodurch der angestrebte Entwicklungspfad verzerrt oder verhindert werden könnte.

Die mit dem Bericht durchgeführte Überprüfung offenbart die erheblichen Grenzen der quantitativen Daten zur Effizienz der Politik. Eine vorsichtige Analyse ihrer Stärken und Schwächen führt jedoch zu zwei Schlussfolgerungen. Erstens, die gegenwärtige Struktur der Kohäsionspolitik stellt die Basis für die Umsetzung einer für die EU notwendigen raumbezogenen Strategie dar. Zweitens muss die Kohäsionspolitik einer umfassenden Reform unterzogen werden, um die aktuellen Herausforderungen der EU bewältigen zu können.

**Zusammenfassend stellt der Bericht heraus, dass:**

- es einer klaren und expliziten Unterscheidung zwischen Maßnahmen zur Förderung von Einkommen und Wachstum (im Bericht als „Effizienzziele“ bezeichnet) und Maßnahmen zum Abbau von Ungleichheiten (im Bericht als „soziale Eingliederungsziele“ bezeichnet) bedarf, um nicht zuletzt die Ergebnisse überwachen und bewerten zu können.
- eine größere Kohärenz zwischen dem raumbezogenen und dem territorialen Strategiekonzept erforderlich ist. Zusätzlich sei es wichtig, sich auf wenige Schwerpunktthemen mit entscheidender Bedeutung für die EU und ihre Bürger zu konzentrieren. Dadurch würde eine europaweite kritische Masse an Maßnahmen zu

gemeinschaftlich vereinbarten Grundsätzen geschaffen, die Aufmerksamkeit der Politik und Öffentlichkeit auf die umgesetzten Maßnahmen gelenkt sowie die Kommission befähigt werden, ihre personellen Kapazitäten und Anstrengungen zu bündeln und eine strategischere Rolle zu spielen.

- eine auf zehn „Säulen“ gestützte Verwaltungsreform notwendig ist.

### ***Säule 1: Eine innovative Konzentration auf die wichtigsten Prioritäten und eine konservative territoriale Aufteilung***

Die EU sollte 55-65% ihrer Mittel auf drei bis vier Hauptprioritäten konzentrieren, an denen der Anteil der Mitgliedstaaten und Regionen je nach Bedürfnissen und Strategien variiert. Die Kriterien für die territoriale Mittelzuweisung, die Aufteilung der Mittel zwischen benachteiligten und nicht benachteiligten Regionen sowie die „territoriale Zusammenarbeit“ blieben dabei weitgehend unverändert.

Die Festlegung der Hauptprioritäten sollte im Wege einer hochrangigen politischen Debatte erfolgen, wobei sechs potentielle Schwerpunkte zur Auswahl stehen sollten, welche detailliert im Bericht erörtert wurden: *Innovation* und *Klimawandel* mit einem weitgehend wirtschaftlichen Ziel bzw. „Effizienzziel“; *Migration* und *Kinder* mit einer überwiegend sozialen Zielrichtung (Ziel der „sozialen Eingliederung“) sowie die Themen *Fähigkeiten* und *Altern*, bei denen beide Ziele von nahezu gleichrangiger Bedeutung sind. Für die meisten dieser Schwerpunktthemen verfügt die EU bereits über umfangreiche Kenntnisse und Sachkompetenz zur Festlegung der institutionellen Grundsätze und Indikatoren hinsichtlich der Umsetzung der politischen Maßnahmen.

### ***Säule 2: Ein neuer strategischer Rahmen für die Kohäsionspolitik***

Der strategische Dialog zwischen der Kommission und den Mitgliedstaaten (oder gegebenenfalls den Regionen) sollte gefördert und auf der Grundlage eines *europäischen strategischen Entwicklungsrahmens* geführt werden, der eindeutige Grundsätze für die Hauptprioritäten sowie Indikatoren und Ziele für die Leistungsbewertung vorgibt.

### ***Säule 3: Ergebnisorientierte neue vertragliche Beziehung, Durchführung und Berichterstattung***

Die Kommission und die Mitgliedstaaten sollten eine neue Art von vertraglicher Vereinbarung entwickeln (eine Art *nationalen strategischen Entwicklungsvertrag*), die auf Leistung und die institutionellen Voraussetzungen für Maßnahmen ausgerichtet ist sowie alle kohäsionspolitischen Ressourcen abdeckt und überprüfbare Zusagen beinhaltet. Diese Vereinbarung sollte gegebenenfalls mit einer Bewertung der Umsetzung durch die Kommission gekoppelt werden sowie einem strategischen Ergebnisbericht, welcher von den Mitgliedstaaten nach Ablauf des dritten Jahres jährlich erstellt wird.

### ***Säule 4: Stärkung der Steuerungsmechanismen für die wichtigsten Prioritäten***

Die Kommission sollte eine Reihe von ex-ante Auflagen für nationale Einrichtungen als Bedingung für die Gewährung von Mitteln für jede Hauptpriorität erstellen und die Fortschritte an der Zielerreichung messen.

### ***Säule 5: Förderung innovativer und flexibler Ausgaben nach dem Prinzip der Zusätzlichkeit***

Die Kommission sollte das Prinzip der Zusätzlichkeit durch Vernetzung mit dem Stabilitäts- und Wachstumspakt ausbauen. Zusätzlich soll eine vertragliche Bindung und Bewertung darüber erfolgen, wie die Politik den Mehrwert schafft, auf den sie sich verpflichtet hat, sowie die Option gewährt werden, die Mittelbindung für das gesamte Land anstatt auf Programmebene aufzuheben.

### ***Säule 6: Förderung der Experimentierfreudigkeit und Mobilisierung lokaler Akteure***

Die Kommission und die Mitgliedstaaten sollten ein besseres Gleichgewicht zwischen der Schaffung von Anreizen für das Engagement lokaler Akteure in der Politik und der Verhinderung einer zu starken Beeinflussung der Politik durch lokale Interessengruppen durch Förderung der Experimentierfreudigkeit und einer direkten Mitwirkung der Kommission auf Grundlage der Einrichtung eines kleinen Fonds für innovative territoriale Maßnahmen und der Einbeziehung von internationalem Expertenwissen auf lokaler Ebene gewährleisten.

### ***Säule 7: Förderung des Lernprozesses: hin zu vorausschauender Folgenabschätzung***

Eine bessere Gestaltung und Nutzung von Methoden, mit denen abgeschätzt würde, was ohne die Durchführung von Maßnahmen geschehen wäre, trüge in einer vorausschauenden Weise zu einem besseren Verständnis dessen bei, was wo funktioniert. In diesem Sinne ließen sich die Wirkungsevaluierung zusammen mit den Maßnahmen gestalten, was sich disziplinierend auswirken könnte, indem das Augenmerk auf die Ziele und Kriterien für die Auswahl der Begünstigten gerichtet wird.

### ***Säule 8: Refokussierung und Stärkung der Rolle der Kommission als Kompetenzzentrum***

Durch den Aufbau von mehr Fachwissen innerhalb der Kommission bei besserer Abstimmung zwischen den für Kohäsionspolitik zuständigen Generaldirektionen könnte die Kommission ihre immer wichtigere Rolle und ihren Einfluss in der Politik noch besser ausfüllen. Hierzu wären umfangreiche Investitionen in Humanressourcen und organisatorische Veränderungen erforderlich.

### ***Säule 9: Kostenverwaltung und -kontrolle***

Mehr Effizienz und Spielraum bei der Kommission hinsichtlich der vorgenannten zusätzlichen Investitionen in Humanressourcen ließen sich durch die neuerlich eingeführten Änderungen in diesem Bereich sowie zukünftige Maßnahmen, die gegebenenfalls auf Grundlage der gegenwärtigen Debatte ergriffen werden, erzielen.

### ***Säule 10: Stärkung des hochrangigen Systems der gegenseitigen politischen Kontrolle***

Förderung einer fundierteren politischen Debatte auf hoher Ebene basierend auf den neuen Informationen über den Umsetzungserfolg der vorangegangenen Neuerungen sowie einem erneuerten System der gegenseitigen Kontrolle zwischen der Kommission, dem Europäischen Parlament und dem Rat. Letzteres würde durch die Einrichtung eines offiziellen Rates für Kohäsionspolitik zur Bewertung von Entscheidungen und Ergebnissen sowie zur Formulierung von Handlungsempfehlungen gestärkt.

Die Durchführung dieser Reform setzt die Erzielung eines starken politischen Kompromisses im Jahr 2010 voraus. Darüber hinaus müssten einige Veränderungen bereits in den laufenden Programmplanungszeitraum eingebracht werden sowie die Struktur der haushaltspolitischen Verhandlungen zur Kohäsionspolitik so angepasst werden, dass eine gleichzeitige Vereinbarung über Ressourcen, Verwaltung und Ziele ermöglicht wird.

## KURZFASSUNG DES BERICHTS

### *Politisches Konzept*

1. Das in dem Bericht herausgestellte politische Konzept ist ein von der OECD mit „neues Paradigma der regionalen Politik“ bezeichneter raumbezogener Entwicklungsansatz, der versuchsweise in verschiedenen Teilen der Welt in den letzten zwei Jahrzehnten angewendet wurde. Das Ziel dieses Ansatzes besteht darin, anhaltende Ineffizienz (Nichtnutzung von Ressourcen und in Folge sowohl kurz- als auch langfristig weit unter dem Potential liegendes Einkommen) und beständige soziale Ausgrenzung (vor allem gekennzeichnet durch eine überdurchschnittlich hohe Anzahl von Menschen, die unter einem gewissen Standard im Hinblick auf Einkommen und andere Wohlstandsmerkmale liegen) in bestimmten Räumen abzubauen. Diese Räume werden im politischen Prozess aus funktionaler Sicht als Regionen definiert, in denen spezifische wachstumsförderliche Bedingungen mehr zur Anwendung kommen als in größeren oder kleineren Gebieten. Aus Sicht des Berichts entspräche dies einer angemessenen und modernen Auslegung der im EU-Vertrag festgeschriebenen Aufgabe der Kohäsionspolitik, eine „harmonische Entwicklung“ zu fördern sowie „Unterschiede“ zwischen den Regionen und „regionale Rückständigkeit“ zu verringern.
2. Die Wirtschaftstheorie zeigt, dass eine externe Maßnahme in einem Raum aufgrund von zwei Arten des Markt- und Verwaltungsversagens erforderlich sein kann. Erstens kann ein Raum in einem Teufelskreis von Ineffizienz oder sozialer Ausgrenzung gefangen sein, weil die entsprechenden Wirtschaftsinstitutionen entweder absichtlich nicht von den lokalen Eliten einbezogen werden, (da dies ihren Interessen zuwider laufen würde) oder weil es wahrscheinlich ist, dass ein Raum, je weniger effektive Institutionen er hat, umso weniger effektive Institutionen in der Zukunft haben wird (Pfadabhängigkeit). Die soziale Ausgrenzung kann sich ebenfalls kontinuierlich fortsetzen, weil die individuellen Umstände weitervererbt werden und schwer veränderlich sind. Der benötigte Eingriff zur Lösung dieser Probleme sollte in Form der Bereitstellung von integrierten Bündeln öffentlicher Güter und Dienste mit dem Ziel der Herbeiführung eines institutionellen Wandels, einer Erhöhung des gesellschaftlichen Wohlstands und der Produktivität der Unternehmen sowie der Förderung von Innovationen erfolgen. Die genannten Güter und Dienste müssen durch die Feststellung und Zusammenführung von lokalen Präferenzen

und Kenntnissen und die Berücksichtigung von Verflechtungen mit anderen Räumen auf den jeweiligen Raum zugeschnitten werden. Hierbei ist die territoriale Dimension von Kohäsion von besonderer Bedeutung.

3. Zweitens, Agglomerationen – eine der Triebkräfte für Entwicklung – sind immer ein Ergebnis von öffentlichen sowie privaten Entscheidungen, wobei erstere sich in einem auf den jeweiligen Raum zugeschnittenen Aufbau der Institutionen (z.B. zur Regelung der Raumplanung, zur Förderung von Forschung und Unterstützung für Unternehmen, zur Bereitstellung von sozialen Dienstleistungen, Bildung, Gesundheitsfürsorge, Wasserversorgung etc.) manifestieren. Derartige Entscheidungen werden ausnahmslos auf Grundlage sehr begrenzter Informationen darüber, ob der entsprechende Agglomerationsprozess zur Erhöhung oder zum Abbau der Gesamteffizienz führt oder ob stattdessen andere oder zusätzliche Agglomerationen gefördert werden sollten, getroffen. Der Druck von privaten Interessen auf den Entscheidungsprozess ist ständig vorhanden. Daher sollte ein vorsichtiger Ansatz verfolgt werden, bei dem öffentliche territorial wirksame Maßnahmen sichtbar gemacht werden, überprüfbar sind sowie einer Kontrolle unterliegen. Gleichzeitig sollte ein Prozess angestoßen werden, bei dem jeder die Möglichkeit und Informationen zur Mitwirkung und gegenteiligen Meinungsäußerung hat. Durch einen raumbezogenen Ansatz kann dies sichergestellt werden.
4. Der raumbezogene Ansatz geht über das traditionelle Dilemma des fiskalischen Föderalismus im Hinblick auf die Dezentralisierung oder Zentralisierung einer öffentlichen Funktion hinaus. Die Verantwortung für die Gestaltung und Umsetzung der Politik wird verschiedenen Regierungsebenen auf der Basis von Verträgen und Vertrauen zugewiesen, wobei Zweckinstitutionen (Behörden, Public Private Partnerships, etc.) eine Rolle spielen. Im einzelnen werden die Prioritäten, Regeln und allgemeinen Ziele hinsichtlich der bereitgestellten Mittel von der Behörde festgelegt, welche die exogene Intervention steuert, und die Umsetzung dieser Maßgaben in Anpassung an den jeweiligen Kontext dem Ermessen der unteren Verwaltungsebenen überlassen.
5. Raumbezogene Politik ist komplex und riskant. Sie birgt die ernsthafte Gefahr der Fehlallokation von Ressourcen, der Schaffung einer Abhängigkeitskultur und einer Bevorzugung von Renditejägern gegenüber Innovatoren. Andererseits ist die räumliche Dimension der öffentlichen Maßnahmen transparent, nachprüfbar und unterliegt der

Überprüfung durch die Bürger. Darüber hinaus besteht die klare Erkenntnis, dass „der Staat es nicht zwangsläufig am besten weiß“. Das Gegenteil ist der Fall bei Strategien, die starke und beabsichtigte räumliche Wirkungen von ähnlichen öffentlichen Maßnahmen hinter einem Schild der selbst zuerkannten Raublindheit verschleiern. Ist eine Entwicklungspolitik ausdrücklich raumbezogen, können die damit verbundenen Risiken durch die Wirksamkeit des Konditionalitätssystems, die Konzentration auf Ziele und Ergebnisse, die mittels Bewertung hervorgebrachte Disziplin, die Kompetenz und Glaubwürdigkeit einer externen Behörde sowie das Potential einer offenen politischen Debatte über die gewählte Politik erkannt und abgestellt werden.

### ***Ein raumbezogener Ansatz für die Herausforderungen und Erwartungen der Europäischen Union***

6. Ein raumbezogener Politikansatz ist gerade für die Europäische Union besonders geeignet. Das Hauptargument in dem vorliegenden Bericht, nämlich das der Nachhaltigkeit in der EU, umfasst zwei Stufen. Alle Unionen müssen ihre Souveränität über Märkte und Währungen und ihre Verantwortung für eine größere interne Mobilität von Arbeitskräften und Kapital mit einer Entwicklungspolitik flankieren, die darauf abzielt, alle an einem Standort vorhandenen (Effizienz-) Potentiale zu nutzen und alle Menschen sozial einzugliedern, unabhängig davon, wo sie leben (soziale Eingliederung/Inklusion). Gleichgültig, ob sich eine Union an der „freien“ oder an der "sozialen" Marktwirtschaft orientiert -und das zeigt sich auch bei näherem Betrachten des US-Falls- fließen Gelder in die Regionen, um dort Entwicklungsprobleme zu lösen. In dem besonderen Fall der Europäischen Union erwarten die Bürger, die sich nach Jahrhunderte langen Konflikten nun gemeinsamen Regeln unterwerfen, dass die Union sich dafür einsetzt, gleiche Chancen für alle sicherzustellen. Die EU hat die Aufgabe, Probleme der Ineffizienz und der Ausgrenzung in Europa zu bewältigen. Sollte dies nicht gelingen, wird die EU dafür verantwortlich gemacht.
  
7. Aufgrund der Vereinigung der EU, durch die die Auswirkungen der Globalisierung noch spürbarer wurden, haben die Bürger in ganz Europa miterlebt, wie sich ihre Arbeitsmärkte öffneten, ihre Dienstleistungen anderen Staaten zugänglich gemacht und nationale und lokale Praktiken durch europäische Vorschriften geändert wurden. Sie erleben eine Erosion ihres nationalen oder regionalen Zusammenhalts und ihrer

nationalen „Gemeinschaftsgefühle“ (oder „Identifizierung“). Dies ist ein schwieriger Prozess, denn die Erinnerungen an Konflikte und historische Teilungen verblassen. Auch Meinungsumfragen und die jüngsten Erfahrungen mit dem Versuch einer neuen verfassungsmäßigen Ordnung für die EU zeigen, wie schwierig dieser Prozess ist. Um die Nachhaltigkeit der Union zu stärken und eine Rückkehr in nationalistische Verhaltensmuster zu verhindern, sollte man kurz- bis mittelfristig vor allem zwei sich ergänzende Handlungslinien vorrangig verfolgen. Erstens sollten die Interventionen der EU weniger elitär geprägt sein und nicht so tief und in übermäßig bürokratischer Weise in die nationalen und lokalen Gepflogenheiten eingreifen. Zweitens müssen „Zusammengehörigkeitsgefühle“ auf EU-Ebene gefördert werden, denn nur so können bestehende Bande gelockert werden: gemeinsame Solidaritätserwartungen an die EU-Ebene sorgen in diesem Prozess für einen starken Zusammenhalt.

8. Es geht nicht darum, „etwas Soziales zu tun“ und damit den „Preis dafür zu zahlen“, dass wir einen gemeinsamen Markt oder eine gemeinsame Währung haben oder aufrecht erhalten können. Dieses Argument wurde in all den Jahren überstrapaziert, um Skeptiker umzustimmen, und ging schließlich in die entgegen gesetzte Richtung. Wenn eine Maßnahme lediglich als ein „zu zahlender Preis“ betrachtet wird, warum sollte man sich dann um ihre Qualität, ihre Ergebnisse und konzeptionelle Ausgestaltung kümmern? Dann reicht es doch völlig, den Preis zu zahlen und die Kosten so niedrig wie möglich zu halten. Ein gemeinsamer Markt und eine gemeinsame Währung sind kein Selbstzweck, sondern sie sind ein Mittel, um die übergeordneten Ziele, die der Union zugrunde liegen, zu erreichen: Wachstum und Wohlstand zu erhöhen und den Frieden zu erhalten. Wenn die Probleme der Ineffizienz und der sozialen Ausgrenzung nicht durch entwicklungspolitische Maßnahmen angegangen werden, können die eigentlichen Ziele, nämlich die Vereinigung der Märkte und Währungen, nicht erreicht werden. Auch unabhängig von diesen Vereinigungsbemühungen erfordern solche Zielsetzungen - das zeigt auch die Erfahrung anderer Unionen - , dass die EU die direkte Verantwortung für die Lösung dieser Probleme trägt. Dies setzt jedoch voraus, dass solche Bemühungen auch erfolgreich sein können- und genau da beginnen die Probleme.
9. Als ein weiterer Schritt in der Argumentation wird postuliert, dass die Union mit einer räumlich ausgerichteten „Kohäsionspolitik“ am ehesten ihre Entwicklungsaufgaben erfüllen kann. Dieser Ansatz darf zu Recht als besonders wirkungsvoll betrachtet werden,

da mit seiner Hilfe Interventionen und wirtschaftliche Institutionen besser an die lokalen Gegebenheiten angepasst werden können. Neueste theoretische Erkenntnisse aus Wirtschafts- und Entwicklungswissenschaften bestätigen nachdrücklich diese Notwendigkeit. Ein raumbezogener Ansatz in der Kohäsionspolitik ist außerdem das einzige Modell, das mit der hybriden Regierungsform der EU und ihrer eingeschränkten demokratischen Legitimation vereinbar ist. Die EU gibt dabei den Rahmen für regionale Entwicklungsmaßnahmen vor, und die Regionen und Nationen-Staaten sind verantwortlich für die Konzeption und die Auswahl entsprechender Regionen und Projekte. Das US-Modell der föderalen Abwärtsstrukturierung (top-down) von Interventionen wäre für die EU nicht geeignet, selbst wenn es unserem Modell überlegen wäre, was in dem vorliegenden Bericht nicht bestätigt werden kann.

10. Die Rechtfertigung dafür, umfangreiche Haushaltsmittel der EU in lokale Entwicklungsmaßnahmen zu investieren, wird noch untermauert durch zwei Vorteile, die die Union gegenüber ihren Mitgliedstaaten bei der Ausrichtung solcher Maßnahmen hat. Einerseits ist es auf EU-Ebene eher möglich, mit länderübergreifenden Interdependenzen, von denen Entwicklungen abhängen, umzugehen, das Risiko von ungewollten Nutznießern dieser Maßnahmen zu reduzieren und länderübergreifende externe Auswirkungen ausdrücklich zu berücksichtigen. Außerdem können von dieser Ebene aus institutionelle Lernprozesse und die Verbreitung von Informationen besser gewährleistet werden. Da die EU-Ebene eine größere Distanz zu lokalen Interessen und regionalen Lobbygruppen der Mitgliedstaaten und Regionen hat, stärkt dies die Glaubwürdigkeit, die für eine von außen wirkende Rolle in der Kohäsionspolitik erforderlich ist.
  
11. Der Auftrag der EU-Vertrags, harmonische Entwicklung zu gewährleisten und die ökonomische Begründung für den raumbezogenen Ansatz stehen in Zusammenhang mit zwei verschiedenen Zielen: Effizienzsteigerung und soziale Eingliederung/Inklusion. Größere Effizienz ist für die Zukunft der Union von zentraler Bedeutung: Marktintegration, Mobilität von Kapital und von Arbeitskräften und fiskalische Stabilität verändern die komparativen Vorteile der Regionen und verlangen nach einer Neuverteilung der Ressourcen und nach institutionellen Veränderungen. Eine raumbezogene Strategie kann dies unterstützen. Die Verantwortung für soziale Inklusion muss dringend übernommen werden, und zwar nicht nur wegen der aktuellen Wirtschaftskrise. Die Arbeitsteilung zwischen der EU-Ebene, die sich um die Märkte und

die Liberalisierung kümmert, und der Ebene der Mitgliedstaaten, die für das Wohlergehen zuständig sind, gerät zunehmend unter Druck. Der Handlungsspielraum der Mitgliedstaaten wird immer weiter durch „die Vorrangigkeit aller europäischen Normen bezüglich der wirtschaftlichen Integration, der Liberalisierung und der Wettbewerbsbestimmungen“ und durch den Druck des Steuerwettbewerbs und der EU-Stabilitätsregeln auf die nationalen Haushalte eingeschränkt. Der Handlungsspielraum der EU ist durch „nationale Gesellschaftsverträge“ und die jeweiligen Unterschiede zwischen ihnen eingeschränkt.

12. Im Zusammenhang mit der Kohäsionspolitik spricht vieles für eine „territorialisierte Sozialagenda“. Im Mittelpunkt dieser Strategie stünden die Individuen, deren Wohlergehen und die Effizienz der jeweiligen Maßnahmen von dem Ort abhängen, an dem sie leben. Eine raumbezogene Agenda müsste auf die Sicherung gesellschaftlich vereinbarter Kernstandards in ein oder zwei Themenbereichen gerichtet sein, die für die europäischen Bürger vorrangig sind. Die Vielfalt der „Gesellschaftsverträge“ zwischen Bürgern und ihren Nationalstaaten würde gewahrt und gleichzeitig Elemente eines Gesellschaftsvertrags zwischen allen EU-Bürgern und der EU insgesamt eingeführt. Als eine Teillösung in der Gegenwart könnte dieser Ansatz langfristig dank des zusätzlichen sozialen Schutzes dazu dienen, die Mobilität der Arbeitskräfte zu erhöhen.

### *Missverständnisse und Klarstellungen*

13. Es gibt jedoch noch ein anderes Argument, das oft zugunsten der Kohäsionspolitik eingeräumt wird, nämlich dass sie dazu diene, finanzielle Mittel zwischen den Mitgliedstaaten und den Regionen umzuverteilen. Wie der Bericht zeigen wird, ist dieses Argument höchst irreführend. Die Umverteilung von Ressourcen zwischen verschiedenen Orten ist keine hinreichende Bedingung, um die durch den Vertrag festgeschriebenen Ziele der Effizienz und der Fairness zu erreichen, wenn es darum geht, Ungleichgewichte abzubauen. Sie mag Teil einer Kohäsionspolitik sein – einige Standorte erhalten mehr als sie über Steuern abführen -, aber Hauptziel ist nicht die Umverteilung der Mittel, sondern institutionelle Veränderungen in Gang zu setzen, um Ineffizienz und sozialen Ausschluss durch den Zugang zu öffentlichen Gütern und Dienstleistungen zu überwinden. Zwar wird auch heute noch Kohäsionspolitik –so wie auch andere EU-Maßnahmen- mit der Aufgabe betraut, „Ressourcen zwischen den Mitgliedstaaten als Teil eines großen

Feilschens“ zu transferieren. Wäre dies jedoch das Hauptziel, so wäre die Kohäsionspolitik als Mittel ungeeignet. Ein Mittel mit weitaus geringeren Transaktionskosten, das keinerlei Ansprüche an „Entwicklung“ stellt, müsste stattdessen gefunden werden, eine Art finanzielles Nivellierungssystem, ein inter-nationaler oder inter-regionaler „EU-Fonds“.

14. Ist das Argument der finanziellen Umverteilung einmal vom Tisch, zeigt sich erst recht, wie inkonsistent die so genannte Renationalisierungskritik ist. Diese Kritik geht davon aus, dass sich Kohäsionspolitik auf den Abbau von Ungleichheiten zwischen Ländern konzentrieren muss. Länder mit hinreichenden Ressourcen für den Ausgleich zwischen den eigenen Regionen sollten dies selbst tun. Nach dem Subsidiaritätsprinzip wären diese Länder gewiss besser geeignet für diese Aufgabe als die EU. Ein System, in dem die reicheren Länder höhere Beiträge an die EU entrichten und über die Kohäsionspolitik einen Teil der Gelder wieder zurück erhalten, die dann allerdings an EU-Vorgaben und Vorschriften gebunden sind, wird als ineffizient bewertet. Wäre das Ziel der Kohäsionspolitik tatsächlich die finanzielle Umverteilung, dann wäre das System in höchstem Maße ineffizient. Es wäre sogar so ineffizient, dass es durch ein einfaches „Scheck-System“ ersetzt werden müsste. Der Grund, warum dies nicht geschieht, liegt darin, dass das Ziel der Kohäsionspolitik nicht die finanzielle Umverteilung ist.
15. Eine noch interessantere Frage ist, ob Kohäsionspolitik allen Regionen oder nur den „armen“ Regionen zugute kommen soll. Das erste Argument, Kohäsionspolitik auf arme Regionen zu begrenzen, weil „reiche“ Regionen bereits hinreichende Mittel haben, um für die erforderlichen öffentlichen Güter und Dienstleistungen zu zahlen, greift deshalb zu kurz, weil finanzielle Umverteilung nicht das Ziel dieser Maßnahmen ist. Das zweite Argument, dass reiche Regionen normalerweise über bessere lokale Institutionen verfügen und weniger „exogene Interventionen“ benötigen, ist zutreffender und spricht für eine stärkere Konzentration von Ressourcen und Interventionen in den armen Regionen. Aber Fallen wie Ineffizienz und soziale Ausgrenzung können überall auftauchen. In allen Regionen fällt es den lokalen Institutionen schwer, sich externen Veränderungen anzupassen, und exogene Interventionen können diesen Anpassungsprozeß unterstützen.

16. Wenn die Bürger reicher Regionen von der Kohäsionspolitik ausgeschlossen würden, so widerspräche dies außerdem einer der Hauptzielsetzungen: nämlich allen EU-Bürgern, und zwar unabhängig von ihrem Wohnort, ein konkretes Zeichen zu geben, dass die Union für gerechte Verteilung der Chancen eintritt, die durch den gemeinsamen Markt geschaffen wurden und dass sie gleichzeitig Gefahren abwehrt. Dies ist insbesondere in vielen ansonsten wohlhabenden städtischen Regionen von erheblicher Bedeutung, in denen es ein hohes Ausmaß an sozialer Ausgrenzung gibt. Dieses Argument wird noch dadurch gestärkt, dass bei der Kohäsionspolitik der Zugriff auf EU-Interventionen nicht von dem Ort oder der funktionalen Region abhängt, sondern von der administrativen Region (NUTS 2), innerhalb derer sich oft Orte mit sehr unterschiedlichen Entwicklungsniveaus befinden. Ob Kohäsionspolitik tatsächlich in der Lage ist, in reichen Regionen die gewünschten Ergebnisse hervorzubringen, ist ein ganz anderes Thema. Es hat mehr mit der Effektivität von Kohäsionspolitik zu tun als mit ihrer Berechtigung als solcher.
17. Drei weitere Missverständnisse hinsichtlich von Kohäsion sollten ebenfalls ausgeräumt werden. Erstens die Idee, dass *Konvergenz*, insbesondere die Konvergenz des Prokopfeinkommens, das Ziel der Kohäsionspolitik ist. Dies ist nicht so. Konvergenz ist weder eine notwendige noch eine hinreichende Bedingung, um die Ziele der Kohäsionspolitik, nämlich Effizienz und soziale Inklusion, zu erreichen und sollte daher nicht als Politikziel benutzt werden. Hinsichtlich der Effizienz kann eine erfolgreiche Reduzierung brachliegender Kapazitäten in einer Region erfolgen, während der Einkommensunterschied mit anderen Regionen zunimmt; ebenso kann sich die Reduzierung dieses Unterschieds bei gleichzeitig wachsender Nichtnutzung von Kapazitäten in allen Regionen ergeben. Hinsichtlich der sozialen Eingliederung kann eine Reduzierung (oder Erweiterung) des Einkommensunterschieds in einer Region im Vergleich zu anderen Regionen mit zunehmender (oder sinkender) sozialer Exklusion einhergehen, und zwar gemessen an der Zahl der Menschen in der Region mit niedrigem Einkommen. Kurzum, Veränderungen bei der Einkommensdimension der sozialen Ausgrenzung sagen wenig über andere Aspekte des Wohlergehens aus.
18. Folgt man einem weiteren Missverständnis so führen raumbezogene Entwicklungsmaßnahmen zu einer geringeren Mobilität, weil die Menschen darin ermutigt werden, ihre Wohnorte nicht zu verlassen. Wäre dies der Fall, so stünden die

Maßnahmen im Widerspruch zu Effizienz und sozialer Eingliederung, denn die Option der Mobilität ist ein wichtiger Aspekt für beide. Tatsächlich ist dies nicht der Fall, denn diese Maßnahmen zielen vielmehr auf die Chancenerhöhung der Menschen ab, damit sie mit größerer Freiheit wählen können, ob sie wegziehen wollen oder nicht. Genauso wenig ist es richtig, dass standortorientierte Entwicklungsmaßnahmen „*natürliche Agglomerationsprozesse einschränken*“, indem sie Marktkräfte hemmen oder verzerren, die sich andernfalls frei entfalten könnten. Da alle Agglomerationsprozesse immer das Ergebnis von privaten und öffentlichen Anstrengungen sind, ist die Alternative zu sichtbaren, die Raumordnung berücksichtigenden Maßnahmen nicht das Fehlen von öffentlichen Anstrengungen, sondern offenbar raumordnungsneutrale Maßnahmen, die keine standortabhängigen Auswirkungen haben oder den jeweiligen Kontexten angepasst werden müssen. Diese Maßnahmen sind per Definition nicht überprüfbar in ihrer territorialen Auswirkung, womit sie noch eher als ineffizient und ungerecht betrachtet werden können.

19. Raumbezogene Maßnahmen sind jedoch komplex und riskant. Wenn die Eigenschaften des Politikmodells einmal festgelegt sind und die Europäische Union sich für diese Maßnahmen ausgesprochen hat, dann stellt sich nach wie vor die Frage, ob die zur Zeit in der EU verfolgte Kohäsionspolitik ihre Gerechtigkeits- und Effizienzziele wirklich erreicht. Wird nicht eine Art Abhängigkeitskultur geschaffen oder begünstigt diese Politik nicht all jene, die auf der Suche nach Profit sind oder fördert sie wirkliche institutionelle und wirtschaftliche Veränderungen und Innovationen? Der Erfolg raumbezogener Entwicklungspolitik und ihrer Möglichkeiten, die genannten Risiken zu vermeiden, hängt von ihrer guten Umsetzbarkeit und Verwaltung ab. Die Frage ist also, ob diese Aspekte der Kohäsionspolitik adäquat berücksichtigt werden.

#### *Lektionen aus der Leistungsfähigkeit von Kohäsionspolitik und die Notwendigkeit eines drastischen Wandels*

20. Wir verfügen nur über sehr geringe empirische Evidenz hinsichtlich der Leistungsfähigkeit von Kohäsionspolitik. Nach Durchsicht der einschlägigen Untersuchungen, Studien und Dokumente bei der Vorbereitung dieses Berichts ergibt sich, dass ökonometrische Studien, die auf Makrodaten zu Wachstum und Transferleistungen beruhen, zwar spezifische Vorschläge hervorbringen, jedoch keinerlei

allgemeine Schlussfolgerung bezüglich der Effektivität der Kohäsionspolitik zulassen. Dies beruht zum Teil darauf, dass es schwierig ist, im Bereich der Makrodaten die Auswirkungen der Kohäsionspolitik von anderen beeinflussenden Faktoren zu isolieren und zum Teil darauf, dass zwar umfassende Studien zur Analyse der Auswirkungen auf die Konvergenz durchgeführt wurden, der Aspekt der Konvergenz aber nicht als repräsentativ für die Gesamtziele der Kohäsionspolitik gelten kann. Die Überprüfung zeigt zweierlei: es fehlt an systematischen Bemühungen, auf EU-Ebene oder nationaler/regionaler Ebene zu überprüfen, ob spezifische Interventionen deshalb „funktionieren“, weil zu ihrer Folgenabschätzung zwar fortschrittliche Methoden eingesetzt, aber Ergebnisindikatoren und Zielvorgaben der Maßnahme nur in geringem Umfang genutzt wurden.

21. Trotz dieser starken Einschränkungen können dank der verfügbaren quantitativen und der umfangreichen qualitativen Evidenz zwei Schlussfolgerungen in Bezug auf die aktuelle Kohäsionspolitik gezogen werden. Erstens ist die Kohäsionspolitik die angemessene Grundlage, auf die ein raumbezogener Entwicklungsansatz der Union gestellt werden kann. Zweitens muss die Kohäsionspolitik einer umfassenden Reform unterzogen werden, um noch den Herausforderungen der Union gerecht zu werden.

22. Die Stärken der Kohäsionspolitik, die sie zu einer angemessenen Grundlage machen, sind insbesondere folgende:

- Paradigmen der Regionalpolitik“ bekannt ist, insbesondere der Aufbau eines Systems der mehrschichtigen Verwaltung und der Vertragsbindungen, das als ein wichtiges Element auch für andere, mit der Verteilung von Verantwortung einhergehende Maßnahmen betrachtet werden kann.
- Eine verlässliche Zielüberprüfung, und zwar sowohl wenn Kohäsionsmaßnahmen als kohärenter Teil einer nationalen Entwicklungsstrategie umgesetzt worden sind, als auch wenn lokal begrenzte Projekte unter aktiver Beteiligung der Kommission und unter Nutzung ihrer Erfahrungen entwickelt wurden.

- Ein Beitrag zur Institutionenbildung, Bildung von sozialem Kapital und ein partnerschaftlicher Ansatz mit Langzeitwirkung in vielen, wenn auch nicht allen Regionen.
- Die Schaffung eines EU-weiten Netzwerks zur Verbreitung von Erfahrungen, Kooperation und Austausch von methodologischen Instrumenten zur Evaluierung und Kapazitätenbildung.

23. Zu den sichtbarsten Schwächen, die auf die Reformbedürftigkeit der Kohäsionspolitik hinweisen, zählen:

- Mangelnde strategische Planung und Entwicklung von Konzepten auf der Grundlage einer raumbezogenen und territorialen Perspektive.
- Mangelnde Konzentration auf Prioritäten und nicht hinreichende Unterscheidung zwischen den Zielen der Effizienz und der sozialen Eingliederung.
- Schwächen im Rahmen vertraglicher Vereinbarungen hinsichtlich der Ergebnisorientierung und keine hinreichende Einbindung der Kommission und der Mitgliedstaaten bei der Gestaltung und Förderung institutioneller Veränderung gemäß den Gegebenheiten und Erfordernissen vor Ort.
- Methodologische und operationelle Probleme, die bisher verhindert haben, dass Indikatoren und Zielvorgaben sinnvoll genutzt werden konnten –wofür keine vergleichbare Information verfügbar ist- und keine zufrieden stellende Analyse dessen, was im Sinne der Politikfolgenabschätzung „funktioniert“.
- Ein beklagenswertes Fehlen einer politischen Debatte über die Ergebnisse und Auswirkungen auf das Wohlergehen der Bevölkerung auf lokaler und EU-Ebene; denn die größte Aufmerksamkeit konzentriert sich auf die finanziellen Absorptionsmöglichkeiten und Unregelmäßigkeiten.