



Europäische  
Kommission

# Neunter Bericht über den wirtschaftlichen, sozialen und territorialen Zusammenhalt



Regionalpolitik  
und  
Stadtentwicklung

# **Neunter Bericht über den wirtschaftlichen, sozialen und territorialen Zusammenhalt**

Manuskript abgeschlossen im März 2024

Herausgeber: Jorge Durán Laguna, Generaldirektion Regionalpolitik und Stadtentwicklung.

Hauptautor/-innen der einzelnen Kapitel: Kapitel 1 Pasquale D'Apice, Kapitel 2 Magdalena Grzegorzewska und Fabio De Franceschi, Kapitel 3 Martijn Brons und Magdalena Grzegorzewska, Kapitel 4 Joachim Maes und Martijn Brons, Kapitel 5 Pasquale D'Apice, Kapitel 6 Martijn Brons, Kapitel 7 Laura De Dominicis und Enrico Pesaresi, Kapitel 8 Carlo Gianelle, und Kapitel 9 Tillmann Heidelk, Philippe Monfort, Enrico Pesaresi und John Walsh. Alle Kapitel wurden von Terry Ward (Applica) lektoriert und kommentiert.

Aufbereitung der Karten, Diagramme und Daten: Linde Ackermans, Fabio De Franceschi, Lucie Lecomte, Teresa Pérez Castaño und Hugo Poelman, mit Unterstützung von Emile Robe und Olivier Draily.

Der Bericht stützt sich auch auf Beiträge zahlreicher Kolleginnen und Kollegen. Auf Seiten der Europäischen Kommission richtet sich unser Dank an: Aurélie Lechien und Slawomir Tokarski (REGIO D), Oceane Peiffer-Smadja (derzeit ESTAT) und Athina Karvounaraki (RTD G1), Andrea Ciani und María Martínez Cillero (JRC B1), Filipe Batista, Lewis Dijkstra, Chris Jacobs-Crisioni, Mert Kompil, Caterina Mauri (derzeit BRISPO, Vrije Universiteit Brussel), Carolina Perpiñá Castillo und Cristian Pigaiani (JRC B3), Anabela Marques Santos, Tryfonas Christou, Abián García Rodríguez, Nicholas Joseph Lazarou und Simone Salotti (JRC B7); Georgia Kakoulaki (JRC C2), Monica Crippa und Diego Guizzardi (JRC C5), Javier Aycart, Luc Feyen, Nicolás Ibáñez und Claudio Tomasi (JRC C6), Giorgos Koukoufikis, Jose Moya und Andreas Uihlein (JRC C7) sowie Simone Scarpa (JRC D3). Weiters richtet sich unser Dank an: Thomas Schwab (Bertelsmann Stiftung), Eva Ivits und Jeanne Vuaille (Europäische Umweltagentur) sowie Marcos Díaz Ramírez, Sean Dougherty, Ana Moreno Monroy und Alison Weingarden (OECD).

Diese Veröffentlichung wurde mit der technischen Unterstützung von Applica (Belgien) in Zusammenarbeit mit SeproTec (Spanien) erstellt.

Diese Veröffentlichung ist online erhältlich auf: [http://ec.europa.eu/regional\\_policy/en/information/cohesion-report/](http://ec.europa.eu/regional_policy/en/information/cohesion-report/).

Bemerkungen zum Bericht werden dankbar entgegengenommen und sind zu richten an:

Europäische Kommission

Generaldirektion Regionalpolitik und Stadtentwicklung, Referat B1 – Politikentwicklung und ökonomische Analyse, B-1049 Brüssel

E-Mail: [regio-B1-head-of-unit@ec.europa.eu](mailto:regio-B1-head-of-unit@ec.europa.eu)

Weder die Europäische Kommission noch Personen, die in ihrem Namen handeln, sind für die Verwendung der hierin veröffentlichten Informationen verantwortlich.

Dieses Dokument stellt keinesfalls eine offizielle Stellungnahme der Europäischen Kommission dar.

Luxemburg: Amt für Veröffentlichungen der Europäischen Union, 2024

© Europäische Union, 2024

Nachdruck mit Quellenangabe gestattet.

Für jede Verwendung oder Wiedergabe von Elementen, die nicht Eigentum der EU sind, muss gegebenenfalls direkt bei den jeweiligen Rechteinhabern eine Genehmigung eingeholt werden. Die Europäische Union besitzt kein Urheberrecht an folgenden Elementen: Bilder am Beginn der Kapitel 1–9 (Quelle: Shutterstock).

Print ISBN 978-92-68-10896-3

doi: 10.2776/648461

KN-05-23-548-DE-C

PDF ISBN 978-92-68-10884-0

doi: 10.2776/20189

KN-05-23-548-DE-N

# Vorwort

---



Wie Jacques Delors sagte, muss jede Erweiterung oder Vertiefung Europas mit einer Stärkung des Zusammenhalts einhergehen. Dies ist das solide Fundament, auf dem die europäische soziale Marktwirtschaft errichtet ist.

Im Jahr 2023 feierten wir das 30-jährige Bestehen des Binnenmarktes, und in diesem Jahr jährt sich zum 20. Mal die Erweiterung von 2004. Das Pro-Kopf-BIP der damals beigetretenen Länder ist von anfänglich 52 % des EU-Durchschnitts auf fast 80 % im Jahr 2023 gestiegen. Beide Ereignisse stellen Eckpfeiler der europäischen Integration dar – und beide wurden durch die Kohäsionspolitik untermauert, die jeder Region geholfen hat, aus ihrer Zugehörigkeit zur EU das Beste zu machen.

Der vorliegende neunte Kohäsionsbericht enthält eine Fülle von Daten und Analysen zu den europäischen Gebieten, einschließlich einer Momentaufnahme ihrer aktuellen Lage, einer Analyse der Veränderungen in den letzten Jahrzehnten und der Trends für die Zukunft. Er veranschaulicht, dass die Kohäsionspolitik spürbare Ergebnisse bringt. Jede Region in Europa hat von EU-finanzierten Investitionen sowie von den positiven Spillover-Effekten eines höheren Handels und einer größeren Nachfrage sowie von stärkeren Lieferketten profitiert.

Die Investitionsrendite der Kohäsionspolitik ist beachtlich. Bis 2030 wird jeder Euro, der zwischen 2014 und 2027 investiert wurde, ein zusätzliches BIP in Höhe von 1,3 EUR generiert haben. Dieser Wert wird sich bis Ende 2043 (30 Jahre nach dem Start dieser Programme) nahezu verdreifachen.

Es bestehen jedoch weiterhin einige Lücken: Die Konvergenz auf nationaler Ebene wird von internen Ungleichgewichten überschattet, und einige Regionen sind in eine Entwicklungsfalle geraten und mit wirtschaftlicher Stagnation konfrontiert. Hinzu kommt, dass aktuelle Herausforderungen wie geopolitische Spannungen, der geoökonomische Wettbewerb, der Klimawandel, der Bevölkerungsrückgang und der technologische Wandel die ärmeren Regionen der EU oftmals härter treffen. Deshalb müssen wir bei Veränderungen und neuen Herausforderungen stets die Asymmetrie von Auswirkungen im Auge haben und ihnen mit Politikmaßnahmen begegnen, die den Menschen und Orten gerecht werden.

Um den wirtschaftlichen Fortschritt in den EU-Regionen weiter voranzutreiben – und um sicherzustellen, dass tatsächlich niemand zurückgelassen wird –, muss die Kohäsionspolitik angepasst und modernisiert werden. Aus diesem Grund haben wir eine Debatte über die Zukunft der Kohäsionspolitik eingeleitet. Unser Bestreben war, eine umfassende, transparente Debatte mit allen Partnern anzuregen, angereichert durch Expertenbeiträge. Während die Debatte noch in Gang ist, zeichnen sich bereits einige Grundzüge ab.

Erstens sollten alle Menschen von den Vorteilen des Wandels unserer Wirtschaft profitieren können, und keine Region sollte vernachlässigt werden bzw. sich vernachlässigt fühlen – oder in eine Entwicklungsfalle geraten. Damit jede Region ihr Potenzial voll entfalten kann, müssen die Investitionen auf strategische Sektoren und Wirtschaftszweige ausgerichtet werden – wie bei der STEP-Initiative der Fall –, die unsere Wettbewerbsfähigkeit steigern, die Produktivität Europas verbessern und hochwertige Arbeitsplätze hervorbringen können. Es gilt, neue Methoden anzuwenden, bei denen Leistung und Ergebnisse noch deutlicher in den Vordergrund gerückt werden.



Zweitens müssen wir den Bürgerinnen und Bürgern und unseren Partnern zu ihrer vollen Entfaltung verhelfen. Menschen sind unser größtes Kapital, und junge Menschen müssen in ihren Fähigkeiten kontinuierlich gefördert werden, indem man ihnen Möglichkeiten bietet, damit sie in allen Teilen der EU gedeihen können. Die Kohäsionspolitik muss einfacher und benutzerfreundlicher werden und gleichzeitig auf die Stärkung der Verwaltungskapazitäten hinwirken, damit die regionalen Partner die richtigen Projekte rechtzeitig und wirksam durchführen können. Die Stärke der Kohäsionspolitik ist seit langem die enge Verbindung zu den Menschen und Partnern vor Ort – darauf muss unsere Zukunft aufbauen.

Drittens reichen die Investitionen im Rahmen der Kohäsionspolitik alleine nicht aus. Auch bei anderen Politiken, ob auf EU- oder nationaler Ebene, müssen die räumlichen Auswirkungen berücksichtigt werden. Wachstumsfördernde Reformen und der Aufbau institutioneller Kapazitäten können dazu beitragen, die Wirkungskraft dieser Investitionen zu steigern.

Zusammenhalt und Solidarität sind die Leitprinzipien in der Geschichte des europäischen Einigungswerkes. Auf sie stützte sich der Erfolg des Binnenmarktes und früherer Erweiterungen. Sie bestimmten auch die Reaktion der Union auf die Krisen der letzten Jahre und die Art und Weise, wie wir uns im Zuge des wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Wandels behauptet haben. Und nach diesem Vorbild werden wir uns der Zukunft stellen.

Dieser Bericht mit seinen Analysen und Lehren sei allen anempfohlen, denen an der Zukunft der Europäischen Union gelegen ist.



Elisa Ferreira  
Kommissarin für Kohäsion  
und Reformen



Nicolas Schmit  
Kommissar für Beschäftigung  
und soziale Rechte

# Inhaltsverzeichnis

---

<b>Vorwort</b>	<b>iii</b>
<b>Lexikon</b>	<b>vii</b>
<b>Überblick und kohäsionspolitische Erkenntnisse</b>	<b>xiii</b>
Einleitung	xiii
Kohäsionspolitik: langfristiges Wachstum und Wettbewerbsfähigkeit, hochwertige Arbeitsplätze	xv
Wenn strukturelle und sich abzeichnende Herausforderungen nicht angegangen werden, können sie die territorialen Unterschiede vergrößern	xxvii
Bilanz der Erfolge der Kohäsionspolitik und Lehren für die Zukunft	xxxiv
Fazit	xl
<b>Kapitel 1 Wirtschaftlicher Zusammenhalt</b>	<b>1</b>
Einleitung	2
Konvergenz und regionaler wirtschaftlicher Zusammenhalt: Langzeittrends	4
Die kurzfristigen Auswirkungen der COVID-19-Pandemie auf den wirtschaftlichen Zusammenhalt	20
Die Geografie von Wachstum, Stagnation und Unzufriedenheit: steile Wachstumspfade und Entwicklungsfallen in Europa	27
Wirtschaftlicher Zusammenhalt und Wettbewerbsfähigkeit zur Erschließung des Nutzens des Binnenmarktes	35
<b>Kapitel 2 Sozialer Zusammenhalt</b>	<b>43</b>
Einleitung	44
Auswirkungen der COVID-19-Krise und der Zeit danach auf die soziale Lage in der EU	44
Entwicklungen auf dem Arbeitsmarkt	47
Befähigung der Menschen durch Bildung und Kompetenzen	56
Verringerung von Armut und sozialer Ausgrenzung	67
Gleichstellung der Geschlechter	72
Mehr Chancengleichheit für Migranten und Minderheiten	78
Entwicklung in den einzelnen Regionenkategorien – Zusammenfassung	83
<b>Kapitel 3 Zusammenhalt und territoriale Vielfalt</b>	<b>87</b>
Hin zu einer ausgewogeneren und harmonischeren Entwicklung	88
Konzentration: wirtschaftliche und soziale Trends in städtischen und nichtstädtischen Gebieten	89
Anbindung der Gebiete	96
Grenzregionen und grenzübergreifende Zusammenarbeit	105
Regionen mit geografisch bedingten Besonderheiten	108
<b>Kapitel 4 Der ökologische Wandel</b>	<b>117</b>
Einleitung	118
Die Klima- und Energiewende	118
Ökologische Herausforderungen für die Gesundheit und die Regionalentwicklung	133
Übergang zum klimaneutralen Verkehr	142

## Neunter Bericht über den wirtschaftlichen, sozialen und territorialen Zusammenhalt

Die Herausforderungen eines gerechten Übergangs	150
Fazit	159
<b>Kapitel 5 Regionale Innovation und digitaler Wandel</b>	<b>165</b>
Innovation und Wettbewerbsfähigkeit der EU-Regionen in einem neuen, komplexen globalen Umfeld	166
Die Geografie der Innovation in Europa: Bildung, FuE, Patentanmeldungen und der Regionale Innovationsanzeiger	167
Das Potenzial des digitalen Wandels nutzen: digitale Kompetenzen, Netzwerkzugang und Einführung digitaler Technologien in Unternehmen	176
Mit Synergien das Potenzial des digitalen Wandels in den Regionen nutzen: die Rolle grenzüberschreitender Zusammenarbeit	180
ADI und Zugang zu Finanzmitteln als wesentliche Triebkräfte regionaler Innovation	182
<b>Kapitel 6 Der demografische Wandel</b>	<b>191</b>
Der demografische Wandel in EU-Regionen	192
Zugang zu hochwertigen Dienstleistungen angesichts einer schrumpfenden Bevölkerung und damit verbundene Kosten	204
Talenterschließung zur Bewältigung des demografischen Wandels	206
<b>Kapitel 7 Bessere Governance</b>	<b>215</b>
Gute Institutionen sind entscheidend für die wirtschaftliche Entwicklung	216
Überwachung und vergleichende Leistungsbewertung der Qualität der Institutionen	218
Die Bedeutung von Reformen und des Europäischen Semesters	236
<b>Kapitel 8 Öffentliche Finanzen, nationale Politiken und Zusammenhalt</b>	<b>243</b>
Einleitung	244
Nationale Politiken zur Beseitigung territorialer Ungleichheiten	244
Subnationale öffentliche Finanzen und Investitionen	248
Neue Erkenntnisse über die regionalen und lokalen Finanzen	256
<b>Kapitel 9 Auswirkungen der Kohäsionspolitik</b>	<b>265</b>
Einleitung	266
Ergebnisse und Bewertung des Programms 2014–2020	266
Reaktion auf die COVID-19-Pandemie und auf den russischen Angriffskrieg gegen die Ukraine	273
Institutionelle Kapazität und die Rolle von Reformen	274
Finanzmittel aus der Kohäsionspolitik 2021–2027	278
Kohäsionspolitik als Politik mit Ortsbezug	278
Ortsbezogene Politiken und Wirtschaftsleistung	282
Makroökonomische Auswirkungen der Kohäsionspolitik	283
<b>Liste der Abbildungen, Karten, Tabellen und Kasten</b>	<b>299</b>

# Lexikon

---

**Kohäsionspolitik:** Umfasst alle Programme, die durch folgende Fonds unterstützt werden: Europäischer Sozialfonds (ESF+), Europäischer Fonds für regionale Entwicklung (EFRE) und Kohäsionsfonds (KF). Sie wird auch Regionalpolitik genannt.

**Strukturfonds:** Europäischer Sozialfonds (ESF+) und Europäischer Fonds für regionale Entwicklung (EFRE).

**Hinweis zu den im Bericht verwendeten Daten:** Alle Zahlen, Tabellen, Diagramme und Karten in diesem Bericht basieren auf Daten, die Ende 2023 verfügbar waren, mit Ausnahme der Zahlen in Karte 1.1 (Pro-Kopf-BIP nach Regionen, 2022), die im Februar 2024 veröffentlicht wurden.

## Abkürzungen

ADI	Ausländische Direktinvestitionen
AGVO	Allgemeine Gruppenfreistellungsverordnung
AKE	(EU-)Arbeitskräfteerhebung
AMECO	Jährlich aktualisierte makroökonomische Datenbank der GD ECFIN
ANC	Aus naturbedingten oder anderen spezifischen Gründen benachteiligte Gebiete
ARDECO	Jährliche Regionaldatenbank der GD REGIO
ARF	Aufbau- und Resilienzfähigkeit
AROP	Armutgefährdungsquote
AROPE	Quote der von Armut oder sozialer Ausgrenzung bedrohten Personen
BIP	Bruttoinlandsprodukt
BNE	Bruttonationaleinkommen
BWS	Bruttowertschöpfung
CARE	Einsatz von Kohäsionsmitteln zugunsten von Flüchtlingen in Europa
CEAP	Aktionsplan für die Kreislaufwirtschaft
Cedefop	Europäisches Zentrum für die Förderung der Berufsbildung
CEF	Fazitätät „Connecting Europe“
CLC	CORINE Landbedeckung
CLLD	Von der örtlichen Bevölkerung betriebene lokale Entwicklung
COFOG	Klassifikation der Staatsausgaben nach dem Verwendungszweck
CRII	Investitionsinitiativen zur Bewältigung der Corona-Krise
CRIT	Kohleregionen im Übergang
DEGURBA	Verstädterungsgrad
EAFO	Europäische Beobachtungsstelle für alternative Kraftstoffe
EDGAR	Emissionsdatenbank für globale Atmosphärenforschung
EDI	Index der wirtschaftlichen Entwicklung
EEN	Enterprise Europe Network
EFRE	Europäischer Fonds für regionale Entwicklung
EGFL	Europäischer Garantiefonds für die Landwirtschaft
EHS	Emissionshandelssystem
EIBIS	Investitionsumfrage der EIB-Gruppe
EIS	Europäischer Innovationsanzeiger
ELER	Europäischer Landwirtschaftsfonds für die Entwicklung des ländlichen Raums
EQI	Europäischer Index für Regierungsqualität
ERP	Enterprise Resource Planning
ESD	Lastenteilungsentscheidung
ESF+	Europäischer Sozialfonds (alte Abkürzung: ESF)
ESIF	Europäische Struktur- und Investitionsfonds

EU	Europäische Union
EU-SILC	Statistik der Europäischen Union über Einkommen und Lebensbedingungen
EU-SPI	Index für sozialen Fortschritt in den EU-Regionen
EUA	Europäische Umweltagentur
EUIPO	Amt der Europäischen Union für geistiges Eigentum
EUSSSM	EU-Strategie für nachhaltige und intelligente Mobilität
FemAI	Female Achievement Index
FemDI	Female Disadvantage Index
FRA	Funktionales ländliches Gebiet
FTEI	Forschung, technologische Entwicklung und Innovation
FUA	Funktionales städtisches Gebiet
FuE	Forschung und Entwicklung
FuI	Forschung und Innovation
GAP	Gemeinsame Agrarpolitik
GD ECFIN	Generaldirektion Wirtschaft und Finanzen, Europäische Kommission
GD REGIO	Generaldirektion Regionalpolitik und Stadtentwicklung, Europäische Kommission
GFS	Gemeinsame Forschungsstelle, Europäische Kommission
GWSK	Globale Wertschöpfungskette
HDEP	Hohes Beschäftigungspotenzial aus der Dekarbonisierung
ILA	Individuelles Lernkonto
IPCC	Zwischenstaatliche Sachverständigengruppe für Klimaänderungen
ISCED	Internationale Standardklassifikation für das Bildungswesen
ISCO	Internationale Standardklassifikation der Berufe
ITI	Integrierte territoriale Investitionen
JTF	Fonds für einen gerechten Übergang
JTM	Mechanismus für einen gerechten Übergang
KF	Kohäsionsfonds
KI	Künstliche Intelligenz
KKS	Kaufkraftstandards
LAI	Index der Lokalautonomie
LAU	Lokale Verwaltungseinheit
LBM	LUISA-Basiskarte
LIFE	Finanzierungsinstrument für die Umwelt (L'Instrument Financier pour L'Environnement)
M&A	Fusionen und Übernahmen
MA	Managing authority
MAD	Mittlere absolute Abweichung
MFR	Mehrjähriger Finanzrahmen
MINT	Mathematik, Informatik, Naturwissenschaften, Technik
MNE	Multinationales Unternehmen
MUNIFI	Datenbank der kommunalen Haushaltsdaten
NACE	Statistische Systematik der Wirtschaftszweige
NEC-Richtlinie	Richtlinie über nationale Emissionshöchstmengen
NEET	Weder in Beschäftigung noch in Aus- oder Weiterbildung
NEKP	Nationaler Energie- und Klimaplan
NGEU	NextGenerationEU (Aufbauinstrument der Europäischen Union)
NKV	Nutzen-Kosten-Verhältnis
NMVOG	Flüchtige organische Verbindungen ohne Methan
NSI	Nationales statistisches Amt
NUTS	Klassifikation der Gebietseinheiten für die Statistik
OECD	Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung

OP	Operationelles Programm
PISA	Internationale Schulleistungsstudie der OECD
PP	Prozentpunkt
PSM	Propensity Score Matching
PZ	Politisches Ziel
RCI	Index für regionale Wettbewerbsfähigkeit
RDEP	Beschränktes Beschäftigungspotenzial aus der Dekarbonisierung
REACT	Aufbauhilfe für den Zusammenhalt und die Gebiete Europas
REGOFI	Datenbank der Finanzen und Investitionen der regionalen Gebietskörperschaften
RIS	Regionaler Innovationsanzeiger
SAM	Regionale Sozialrechnungsmatrix
SDEP	Mittelfristiges Beschäftigungspotenzial aus der Dekarbonisierung
SDG	Nachhaltigkeitsziele der UN-Agenda 2030
TED	Tenders Electronic Daily
TEN-V	Transeuropäisches Verkehrsnetz
TFP	Totale Faktorproduktivität
THG	Treibhausgase
TJTP	Territorialer Plan für einen gerechten Übergang
TSI	Instrument für technische Unterstützung
UCLG	Weltverband „Vereinigte Städte und lokale Gebietskörperschaften“
UIC	Internationaler Eisenbahnverband
VK	Variationskoeffizient
WHO	Weltgesundheitsorganisation
YEI	Beschäftigungsinitiative für junge Menschen

Zur besseren Lesbarkeit erfolgt die Bezeichnung der Fonds unter ihrem heutigen Namen, ungeachtet möglicher Umbenennungen in der Vergangenheit.

## Mitgliedstaaten und ihre Abkürzungen

BE	Belgien
BG	Bulgarien
CZ	Tschechien
DK	Dänemark
DE	Deutschland
EE	Estland
IE	Irland
EL	Griechenland
ES	Spanien
FR	Frankreich
HR	Kroatien
IT	Italien
CY	Zypern
LV	Lettland
LT	Litauen
LU	Luxemburg
HU	Ungarn
MT	Malta
NL	Niederlande
AT	Österreich
PL	Polen
PT	Portugal
RO	Rumänien

SI	Slowenien
SK	Slowakei
FI	Finnland
SE	Schweden

## Geografische Gruppierungen

### Gruppierungen von Mitgliedstaaten

#### Nach geografischer Lage

Östliche Mitgliedstaaten: BG, CZ, EE, HR, LV, LT, HU, PL, RO, SI, SK

Südliche Mitgliedstaaten: EL, ES, IT, CY, MT, PT

Nordwestliche Mitgliedstaaten: BE, DK, DE, IE, FR, LU, NL, AT, FI, SE

#### Nach Entwicklungsstand

Weniger entwickelte Mitgliedstaaten: BG, EL, HR, LV, LT, HU, PL, RO (Pro-Kopf-BNE unter 75 % des EU-27-Durchschnitts im Zeitraum 2015–2017).

Mäßig entwickelte Mitgliedstaaten: CZ, EE, CY, MT, PT, SI, SK (Pro-Kopf-BNE zwischen 75 % und 90 % des EU-27-Durchschnitts im Zeitraum 2015–2017).

Hoch entwickelte Mitgliedstaaten: BE, DK, DE, IE, ES, FR, IT, LU, NL, AT, FI, SE (Pro-Kopf-BNE mindestens 90 % des EU-27-Durchschnitts im Zeitraum 2015–2017).

Weniger und mäßig entwickelte Mitgliedstaaten kommen für eine Förderung aus dem Kohäsionsfonds 2021–2027 in Frage.

### Arten von NUTS-2-Regionen

Die Kohäsionspolitik im Zeitraum 2021–2027 verwendet drei Regionenkategorien auf der Grundlage des Pro-Kopf-BIP in den Jahren 2015, 2016 und 2017 (siehe Karte).

**Weniger entwickelte Regionen:** Pro-Kopf-BIP (KKS) unter 75 % des EU-27-Durchschnitts.

**Übergangsregionen:** Pro-Kopf-BIP (KKS) zwischen 75 % und 100 % des EU-27-Durchschnitts.

**Stärker entwickelte Regionen:** Pro-Kopf-BIP (KKS) über 100 % des EU-27-Durchschnitts.

### Arten von Regionen und Gebieten

#### Metropolregionen

Regionen-Klassifizierung auf NUTS-3-Ebene, die gemäß der TERCET-Verordnung als EU-Gebietssystematik festgelegt wurde. Diese Klassifikation wurde in Zusammenarbeit mit der OECD entwickelt und besteht aus NUTS-3-Angleichungen aller funktionalen städtischen Gebiete mit mehr als 250.000 Einwohnern. Zwei Arten von Metropolregionen werden unterschieden: Hauptstadt-Ballungsgebiete und sonstige Metropolregionen. Hauptstadt-Ballungsgebiete umfassen die Hauptstadt des jeweiligen Staates. Eine detaillierte Methodik findet sich im entsprechenden methodischen Eurostat-Handbuch über territoriale Typologien (Ausgabe 2018).

#### Überwiegend städtische, intermediäre, überwiegend ländliche Gebiete

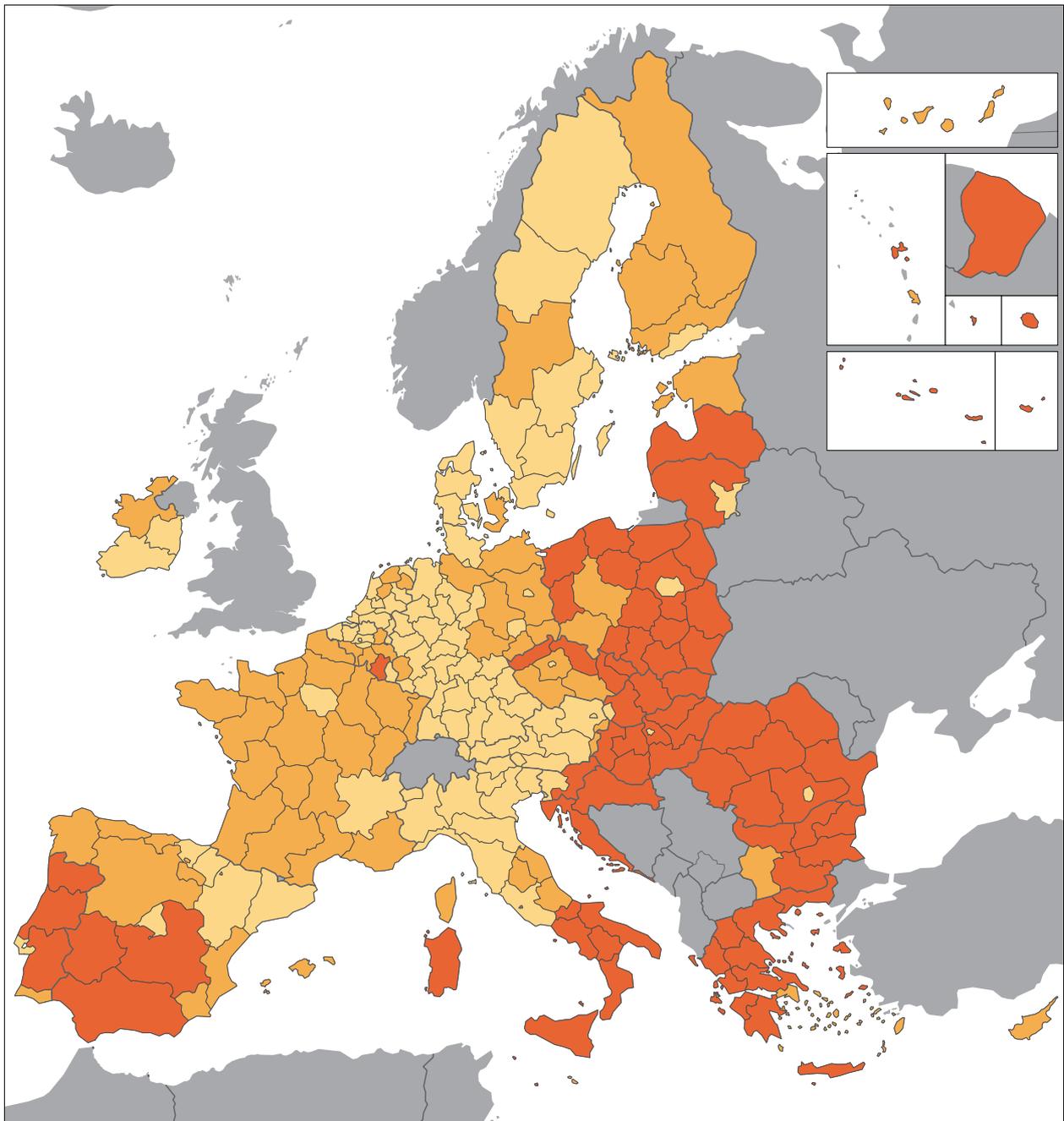
Regionen-Klassifizierung auf NUTS-3-Ebene, die gemäß der TERCET-Verordnung als EU-Gebietssystematik festgelegt wurde. Eine detaillierte Methodik findet sich im entsprechenden methodischen Eurostat-Handbuch über territoriale Typologien (Ausgabe 2018). Siehe Karte 3.1 und Karten 3.2 im vorliegenden Bericht.

#### Grenzregionen

Grenzregionen sind nach der Systematik der Gebietseinheiten für die NUTS-3-Regionen mit einer internationalen Landgrenze oder solche, in denen mehr als die Hälfte der Bevölkerung in einer Entfernung von bis 25 km zu einer solchen Grenze lebt.

#### Gebiete in äußerster Randlage

Die EU-Gebiete in äußerster Randlage sind: Canarias (Spanien), Guyane, Guadeloupe, La Réunion, Martinique, Mayotte und Saint-Martin (Frankreich) sowie Açores und Madeira (Portugal). Im Hinblick auf die NUTS-Klassifizierung gilt Saint-Martin als Teil der NUTS-2-Region Guadeloupe.



**Regionenkategorien im Hinblick auf die Kohäsionspolitik (EFRE und ESF+), 2021–2027**

- Weniger entwickelte Regionen (Pro-Kopf-BIP (KKS) unter 75 % des EU-27-Durchschnitts)
- Übergangsregionen (Pro-Kopf-BIP (KKS) zwischen 75 % und 100 % des EU-27-Durchschnitts)
- Stärker entwickelte Regionen (Pro-Kopf-BIP (KKS) über 100 % des EU-27-Durchschnitts)

Pro-Kopf-BIP: Durchschnitt 2015–2016–2017.

0 500 km

© EuroGeographics Verband für Verwaltungsgrenzen

### **Verstädterungsgrad**

**Städte:** Lokale Verwaltungseinheiten, wo mehr als 50 % der Bevölkerung in urbanen Zentren leben.

**Kleine Städte und Vororte:** Lokale Verwaltungseinheiten, wo mehr als 50 % der Bevölkerung in städtischen Ballungsräumen, aber weniger als 50 % in urbanen Zentren leben.

**Ländliche Gebiete:** Lokale Verwaltungseinheiten mit mehr als 50 % der Bevölkerung in ländlichen Rasterzellen. Die Einteilung nach dem Verstädterungsgrad basiert auf einer Typologie von 1 km<sup>2</sup> großen Rasterzellen. Auf Rasterzelebene wird eine detailliertere Einteilung in sechs Klassen angewendet:

- Städte
- Kleine Städte
- Vororte
- Dörfer
- Zerstreut liegende ländliche Gebiete
- Überwiegend unbewohntes Gebiet

Für weitere Informationen siehe:

<https://ec.europa.eu/eurostat/web/products-manuals-and-guidelines/-/ks-02-20-499>

### **Städte, Pendlereinzugsgebiete und funktionale Stadtgebiete**

**Städte:** Identisch mit obiger Definition.

**Pendlereinzugsgebiete:** Umliegende lokale Verwaltungseinheiten, aus denen mindestens 15 % aller erwerbstätigen Einwohner in der Stadt arbeiten.

**Funktionale städtische Gebiete:** Stadt plus Pendlereinzugsgebiet. Für weitere Informationen siehe:

<https://ec.europa.eu/eurostat/web/products-manuals-and-guidelines/-/ks-02-20-499>

# Überblick und kohäsionspolitische Erkenntnisse<sup>1</sup>

---

## 1. Einleitung

### Der wirtschaftliche, soziale und territoriale Zusammenhalt ist ein europäisches Kollektivgut

Die EU wurde auf der Grundlage der Werte von Solidarität, Chancengleichheit und Zusammenhalt gegründet. Bereits zu Beginn wurde in den Römischen Verträgen das Ziel festgelegt, „den Abstand zwischen einzelnen Gebieten und den Rückstand weniger begünstigter Gebiete [zu] verringern“. Dieser wirtschaftliche und soziale Zusammenhalt im Sinne der Verringerung der inneren Ungleichheiten wurde zu Recht als vorteilhaft für ganz Europa wahrgenommen, und dies ist auch heute noch gültig.

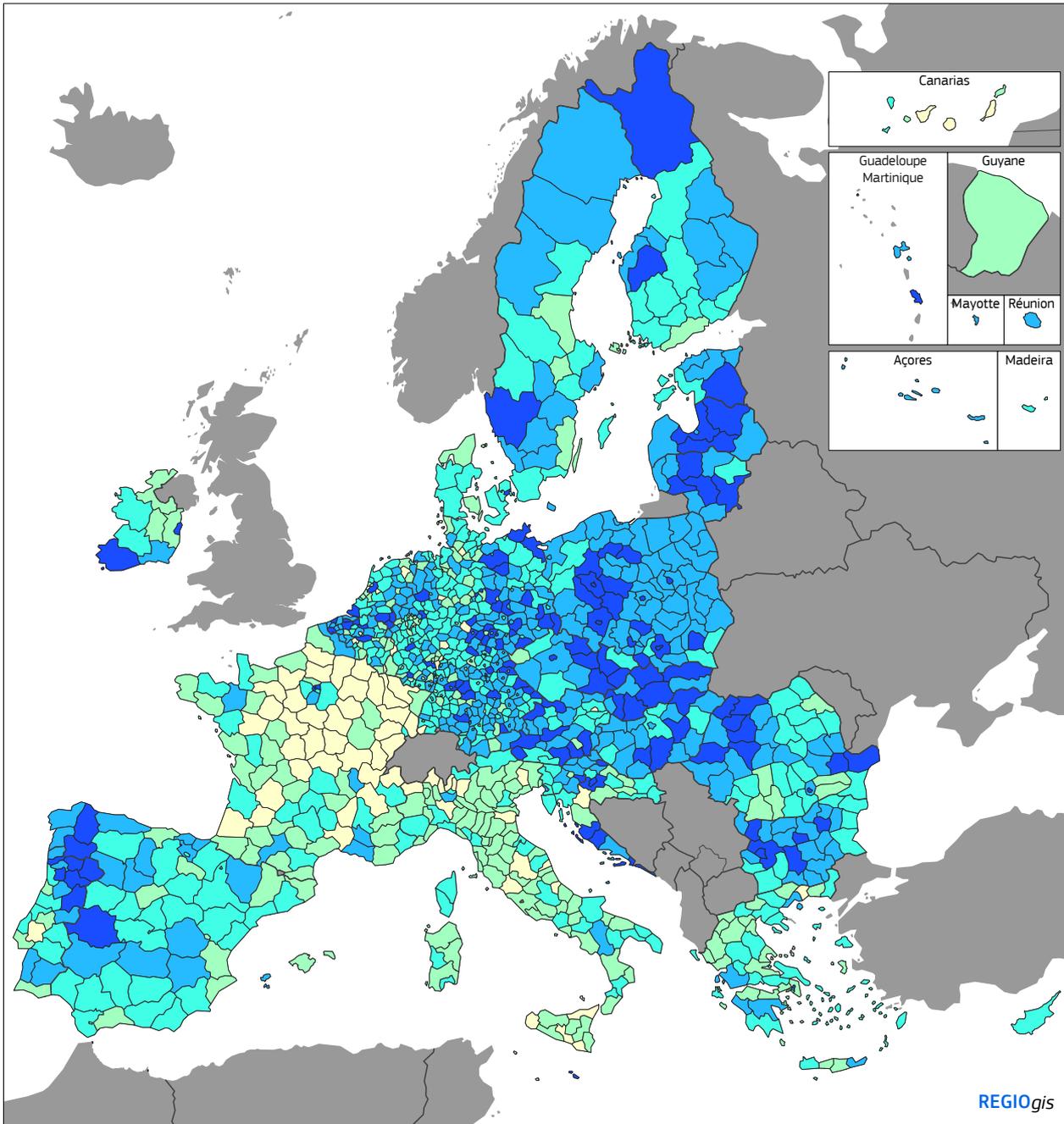
Seitdem ist die Kohäsionspolitik einer der Hauptpfeiler des Projekts Europa. Von der Schaffung des Binnenmarkts über die Wirtschafts- und Währungsunion bis hin zu mehreren Erweiterungen war die Kohäsionspolitik eine Stütze für jeden Schritt der europäischen Integration – auch in der jüngeren Vergangenheit beim ökologischen und digitalen Wandel. Die Marktkräfte allein können nicht gewährleisten, dass die Vorteile dieser wichtigen Integrationsschritte in ganz Europa gleichmäßig verteilt werden. Daher braucht es die Kohäsionspolitik, um die Mitgliedstaaten und Regionen dabei zu unterstützen, ihren Beitrag zu leisten, zu profitieren und ihr volles Potenzial auszuschöpfen. Im Laufe der Zeit hat sich die Kohäsionspolitik neben anderen Instrumenten wie der Aufbau- und Resilienzfazilität auch als wirtschaftlicher Stabilisator und als verlässliche Quelle für Unterstützung und Investitionen während der Finanzkrise und in jüngerer Zeit während der Pandemie und des Angriffskriegs Russlands gegen die Ukraine erwiesen. Mit ihrem regionalen Schwerpunkt und ortsbezogenen Ansatz ist die Kohäsionspolitik ein besonders sichtbarer Ausdruck der europäischen Solidarität, ein integraler Bestandteil des europäischen Wachstumsmodells und ein Eckpfeiler unseres europäischen Hauses.

Die Interessenträger bekräftigen die Schlüsselrolle und Bedeutung der Kohäsionspolitik. Dies wurde in den Gesprächen über die politische Zukunft deutlich gemacht. Im vergangenen Jahr haben regionale Behörden und andere Interessenträger Beiträge geleistet und zwanzig Mitgliedstaaten haben Debatten organisiert. Eine hochrangige Expertengruppe veröffentlichte im Februar wichtige Leitlinien für die künftige Politik<sup>2</sup>. Das Europäische Parlament, der Rat der Europäischen Union, der Europäische Wirtschafts- und Sozialausschuss und der Europäische Ausschuss der Regionen haben Stellungnahmen und Schlussfolgerungen zu Schlüsselementen für die Zukunft der Kohäsionspolitik angenommen. Zusammengenommen bestätigen diese Beiträge die Schlüsselrolle der Politik und vermitteln ein Bild der sich abzeichnenden Herausforderungen sowie der gewonnenen Erkenntnisse und möglichen Reaktionen.

**Dreißig Jahre nach der parallelen Einführung des europäischen Binnenmarkts und einer verstärkten Kohäsionspolitik sowie zwanzig Jahre nach der Erweiterung von 2004 ist der langfristige Trend klar: In vielen Teilen Europas**

<sup>1</sup> Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den Rat, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen zum neunten Kohäsionsbericht (COM(2024) 149, verabschiedet vom Kollegium am 27. März 2024).

<sup>2</sup> Forging a sustainable future together – Cohesion for a competitive and inclusive Europe: report of the High-Level Group on the Future of Cohesion Policy.



**Karte 1 Index der wirtschaftlichen Entwicklung auf NUTS-3-Ebene (2001–2021)**

Wahrscheinlichkeit eines steilen Wachstumsverlaufs

- < 0,3
- 0,3–0,4
- 0,4–0,5
- 0,5–0,6
- > 0,6
- Keine Daten verfügbar

Dieser Index misst, ob eine Region in den letzten fünf Jahren ein höheres Wachstum verzeichnete als die EU, als ihr jeweiliges Land oder als die Region selbst. Dabei werden der Anstieg des BIP pro Kopf, die Produktivität und die Beschäftigung pro Kopf über einen Zeitraum von fünf Jahren betrachtet. Einer Region wird für jeden höheren Wachstumswert 1 Punkt zugewiesen. Dieser Wert zwischen 0 und 9 wird neu skaliert auf 0 und 1.  
 Quelle: Berechnungen der GD REGIO auf der Grundlage von JRC- und Eurostat-Daten.

0 500 km

© EuroGeographics Verband für Verwaltungsgrenzen

ist eine bemerkenswerte wirtschaftliche und soziale Aufwärtskonvergenz zu verzeichnen. Es bestehen jedoch weiterhin sozioökonomische Unterschiede, und immer mehr Regionen haben mit neuen Herausforderungen zu kämpfen. In diesem Zusammenhang bedarf es einer Bestandsaufnahme, nicht nur, was die Errungenschaften der Kohäsionspolitik betrifft, sondern auch ihrer Anpassungsmöglichkeiten. Das im Vertrag verankerte Ziel des wirtschaftlichen, sozialen und territorialen Zusammenhalts verliert keineswegs an Bedeutung, jedoch sollten die Methoden weiterentwickelt werden.

## 2. Kohäsionspolitik: langfristiges Wachstum und Wettbewerbsfähigkeit, hochwertige Arbeitsplätze

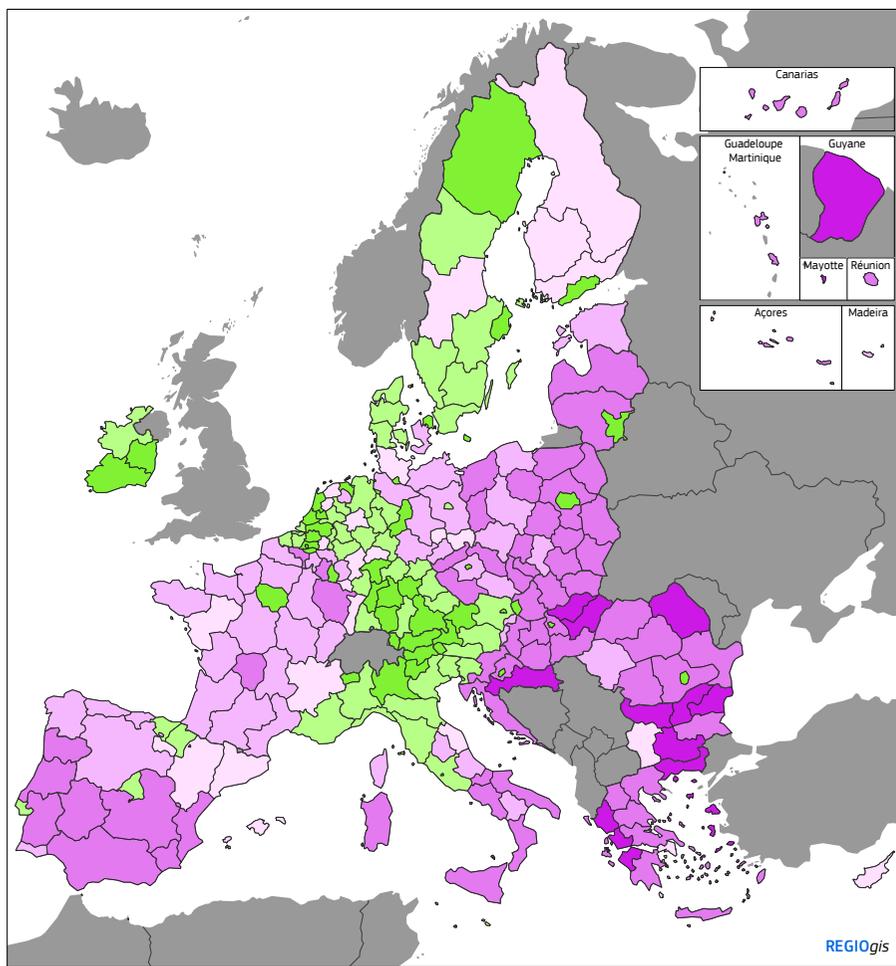
Die historische Erweiterung der EU im Jahr 2004 ist ein klares Beispiel für die positiven Auswirkungen der Kohäsionspolitik. Zwanzig Jahre später ist das durchschnittliche Pro-Kopf-BIP in den seitdem beigetretenen Mitgliedstaaten von rund 52 % des EU-Durchschnitts im Jahr 2004 auf fast 80 % im Jahr 2023 gestiegen. Die Arbeitslosenquoten in diesen Mitgliedstaaten sind in diesem Zeitraum von durchschnittlich 13 % auf 4 % gesunken.

Ausschlaggebend für diese Aufwärtskonvergenz war eine Steigerung der Produktivität (BIP je erwerbstätige Person) in weniger entwickelten Regionen. Dies zeugt von der langfristigen Verbesserung der Wettbewerbsfähigkeit und der Rahmenbedingungen für Unternehmen in diesen Regionen. Dieser Aufholprozess ermöglichte außerdem einen spürbaren sozialen Fortschritt, z. B. in Bezug auf bessere Gesundheitswerte sowie einen Rückgang der Arbeitslosen- und Armutsquoten in fast allen Regionen in den letzten zehn Jahren.

Die Konvergenz in der EU ist jedoch nicht einheitlich. Dies spiegelt Unterschiede in Bezug auf die Produktivität und die Wettbewerbsfähigkeit wider. Während mehrere östliche Regionen seit 2004 einen beeindruckenden Aufholprozess erleben, der von einem wirtschaftlichen Aufschwung nach der Erweiterung angetrieben wurde, gab es in vielen anderen Regionen eine allmähliche Divergenz, was bedeutet, dass sie nicht zum EU-Durchschnitt aufschließen. Dies gilt vornehmlich für Regionen in den südlichen Mitgliedstaaten und insbesondere seit der Finanzkrise von 2008, aber auch für eine Reihe von Übergangsregionen in stärker entwickelten Mitgliedstaaten. In etwa einem Drittel der EU-Regionen wurde das BIP pro Kopf aus dem Jahr 2008 tatsächlich bisher nicht wieder erreicht. Dies betrifft Regionen in allen Entwicklungsstufen und sogar stärker entwickelte Mitgliedstaaten.

Das reale BIP pro Kopf ist seit der Jahrtausendwende in mehreren Regionen der südlichen Mitgliedstaaten sogar zurückgegangen, was die Auswirkungen wirtschaftlicher Schocks und anhaltender struktureller Herausforderungen widerspiegelt: Produktivitätswachstum, Qualität der Institutionen und reibungsloses Funktionieren der Arbeitsmärkte. Gleichzeitig sollten die meisten östlichen Regionen die Konvergenzdynamik aufrechterhalten und ihre Wachstumsmotoren über die Metropolregionen hinaus ausdehnen, um die sich verschärfenden interregionalen Ungleichheiten abzumildern.

Die Kohäsionspolitik hat zu einem besseren Funktionieren des Binnenmarks beigetragen, indem sie langfristiges Wachstum und Wettbewerbsfähigkeit fördert. Sie hat den Zugang zu Waren und Dienstleistungen durch die physische und digitale Infrastruktur und auch die Konnektivität verbessert. Darüber hinaus hat die Kohäsionspolitik die lokale Wirtschaft und Attraktivität gefördert, indem Innovation und Unternehmertum durch die Unterstützung von KMU verbessert und das Humankapital



**Karte 2 Pro-Kopf-BIP in KKS (2022)**

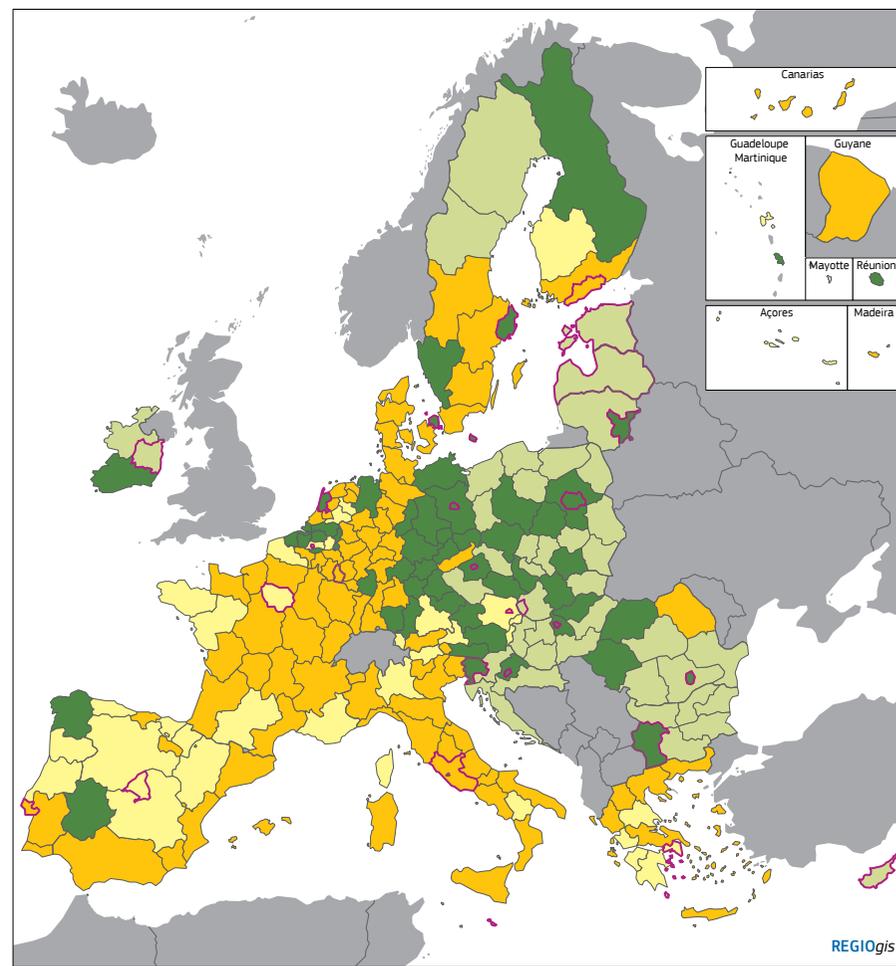
Index, EU-27 = 100

- < 50
- 50–75
- 75–90
- 90–100
- 100–125
- >= 125

Quelle: Eurostat [nama\_10r\_2gdp].

0 500 km

© EuroGeographics Verband für Verwaltungsgrenzen



**Karte 3 Regionaler Anstieg des BIP pro Kopf im Vergleich zum Anstieg nach Mitgliedstaat und in der EU (2001–2021)**

Kategorie

- Über dem EU-Durchschnitt und über dem Durchschnitt der Mitgliedstaaten
- Über dem EU-Durchschnitt und unter oder gleich dem Durchschnitt der Mitgliedstaaten
- Unter dem EU-Durchschnitt und über dem Durchschnitt der Mitgliedstaaten
- Unter dem EU-Durchschnitt und unter oder gleich dem Durchschnitt der Mitgliedstaaten
- Keine Daten verfügbar
- Hauptstadtreionen

Quelle: GD REGIO auf der Grundlage von Daten der jährlichen Regionaldatenbank (ARDECO) der JRC.

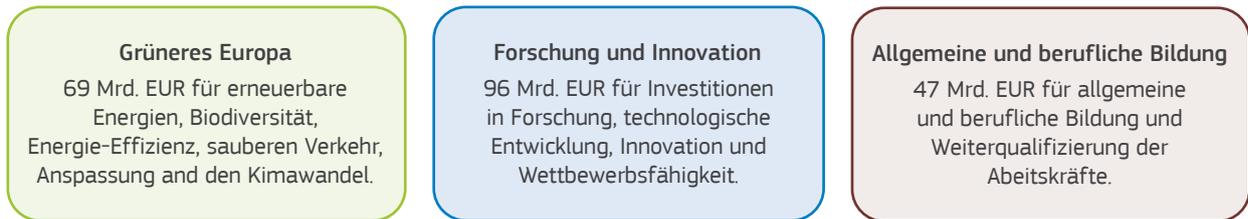
0 500 km

© EuroGeographics Verband für Verwaltungsgrenzen

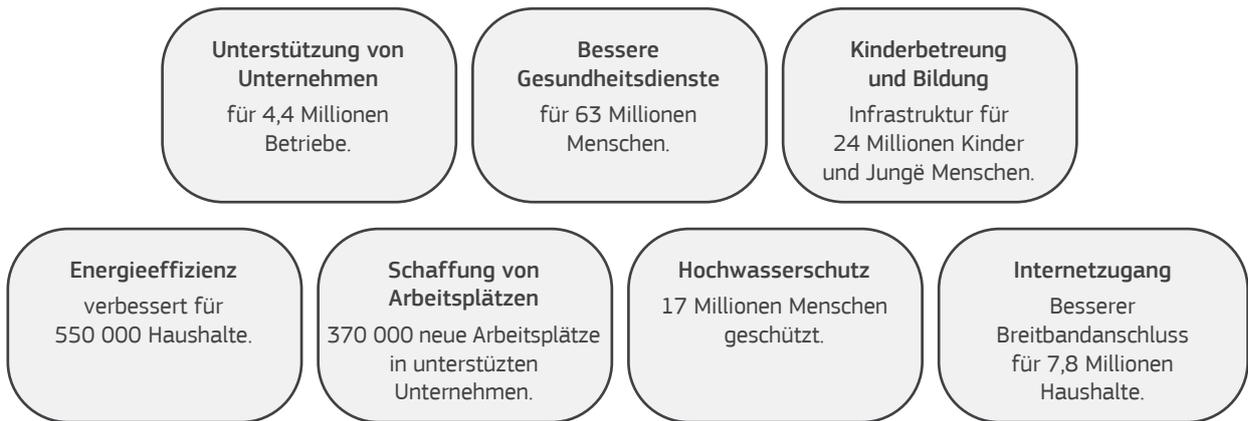
Anmerkung: Karte 3 zeigt das regionale Wachstum des BIP pro Kopf seit 2001. Alle hell- und dunkelgrünen Regionen verzeichneten ein Wachstum über dem EU-Durchschnitt, während das Wachstum der gelben und orangefarbenen Regionen unter dem EU-Durchschnitt lag. Der Farbton (hell- und dunkelgrün, gelb und orange) zeigt das regionale Wachstum im Vergleich zum nationalen Durchschnitt.

Abbildung 1 Erfolge der kohäsionspolitischen Programme 2014-2020

Einsatz der Investitionen



Ausgewählte Ergebnisse



durch Aus- und Weiterbildung gestärkt wurden. Durch die Kohäsionspolitik wurden auch gute Governance, Zusammenarbeit und Verwaltungseffizienz gefördert.

**Die Kohäsionspolitik spielt eine Schlüsselrolle bei der Förderung öffentlicher Investitionen.** So entfallen auf die Kohäsionspolitik fast 13 % der gesamten staatlichen Investitionen<sup>3</sup> in der EU insgesamt und 51 % in den weniger entwickelten Mitgliedstaaten.<sup>4</sup> Diese Investitionen haben das europäische Wachstumsmodell gestärkt und das Wirtschaftswachstum im Einklang mit den wichtigsten politischen Prioritäten angekurbelt, angefangen beim ökologischen und digitalen Wandel, über Innovation, Unternehmen und Kompetenzen, Kinderbetreuung, Bildung und Gesundheit bis hin zum Schutz vor Naturkatastrophen.

**Neben ihren direkten sozialen und wirtschaftlichen Auswirkungen hat die Kohäsionspolitik auch zur Verbesserung der Verwaltungskapazitäten und der Qualität der Governance in den Mitgliedstaaten beigetragen.** Investitionen im Zusammenhang mit der Kohäsionspolitik sind an Bedingungen geknüpft, die sogenannten „grundlegenden Voraussetzungen“. Diese unterstützen die wichtigsten Prioritäten der EU sowie die Qualität und Nachhaltigkeit der Investitionen. Die horizontalen Auswirkungen der grundlegenden Voraussetzungen ergänzen die Umsetzung länderspezifischer Reformen, die im Rahmen des Europäischen Semesters gefördert werden.

Darüber hinaus haben die Grundprinzipien, die für die Programmplanung und Umsetzung der Kohäsionspolitik gelten, durch Evaluierungs-, Partnerschafts-, Transparenz- oder Prüfungs- und Kontrollanforderungen positive Übertragungseffekte auf die einzelstaatlichen Verfahren.

<sup>3</sup> Bruttoanlageinvestitionen des Staates.

<sup>4</sup> Mitgliedstaaten mit einem Bruttonationaleinkommen pro Kopf von weniger als 90 % des EU-Durchschnitts.

## Die Kohäsionspolitik stärkt den Binnenmarkt und sorgt für gleiche Wettbewerbsbedingungen

**Durch Konvergenz kann sich jede Region uneingeschränkt am Binnenmarkt beteiligen.** Die Beseitigung von Hindernissen für den freien Waren-, Dienstleistungs-, Kapital- und Arbeitnehmerverkehr fördert eine bessere Ressourcenverteilung in der gesamten EU sowie den Austausch von Ideen und Innovationen. Die wachsende Vielfalt der EU-Regionen verschafft der Union und ihren Unternehmen einen erweiterten Pool von Wettbewerbsvorteilen. Durch Investitionen in Infrastruktur, Innovation, Bildung und andere Schlüsselbereiche hilft die Kohäsionspolitik allen Regionen, sich zu beteiligen und die Vorteile der Skaleneffekte zu nutzen, die sich aus dem Binnenmarkt und dem internationalen Wettbewerb ergeben. Ein größerer, gut entwickelter, innovativer und vernetzter Binnenmarkt ist von entscheidender Bedeutung für die Entwicklung starker Wertschöpfungsketten innerhalb der EU, die für die offene strategische Autonomie der EU wichtig sind.

**Die Kohäsionspolitik hat erhebliche positive Auswirkungen auf Europa als Ganzes.** Makroökonomische Modelle<sup>5</sup> deuten darauf hin, dass das BIP der EU durch die Programme 2014-2020 und 2021-2027 zusammengefasst bis Ende 2030 um 0,9 % gesteigert werden könnte. Diese Auswirkungen sind langanhaltend: bis 2043 liegen sie bei 0,6 %. Die Auswirkungen zeigen sich natürlich wesentlich deutlicher in den Kohäsionsländern<sup>6</sup>, in denen die Unterstützung konzentriert erfolgt: So wird das BIP in Kroatien im Jahr 2030 um bis zu 8 %, in Polen und der Slowakei um 6 % und in Litauen um 5 % höher liegen als ohne Kohäsionsunterstützung. Stärker entwickelte Regionen, die im Rahmen der Kohäsionspolitik weniger Pro-Kopf-Unterstützung erhalten, profitieren ebenfalls von ausgeprägten positiven Übertragungseffekten, die durch Programme an anderer Stelle entstehen. Entwickelte Regionen gewinnen Partner in ihren Lieferketten und Märkte für ihre Ausfuhren und Investitionen.

**Die positive Kapitalrendite der Kohäsionspolitik für den Binnenmarkt lässt sich anhand des Multiplikators veranschaulichen.** Bis 2030 wird jeder Euro, der in die Programme 2014-2020 und 2021-2027 investiert wurde, ein zusätzliches BIP in der Union in Höhe von 1,3 EUR generiert haben. Dieser Wert wird sich 2043 nahezu verdreifachen, was einer jährlichen Rendite von rund 4 % entspricht. Die Modellierung geht außerdem von geschätzt bis zu 1,3 Millionen zusätzlichen Arbeitsplätzen für die EU bis 2027 aus, wobei ein großer Anteil in den mit dem ökologischen und dem digitalen Wandel verbundenen Sektoren zu verzeichnen ist.

**Durch den zielgerichteten Charakter der Unterstützung im Rahmen der Kohäsionspolitik wird das Risiko, private Investitionen zu verdrängen, weitgehend abgemildert.** Die Kohäsionspolitik konzentriert sich hauptsächlich auf Bereiche, in denen die privaten Investitionen unzureichend sind, entweder aufgrund von Marktversagen (z. B. Zugang zu Finanzmitteln für Start-ups, Klein- und Kleinunternehmen) oder zur Förderung von Kollektivgütern (z. B. Bildung, Kinderbetreuung). Quantitative Analysen, die den neunten Kohäsionsbericht untermauern<sup>7</sup>, zeigen durchgängig positive Nettoeffekte und bestätigen, dass die Politik erhebliche private Investitionen über die Laufzeit der Programme hinaus fördert. Der verstärkte Einsatz von Finanzinstrumenten kann dazu beitragen, weitere private Investitionen zu mobilisieren.

5 Die Auswirkungen der Programme 2014-2020 und 2021-2027 wurden anhand des RHOMOLO-Modells bewertet, einem räumlich berechenbaren allgemeinen Gleichgewichtsmodell der Europäischen Kommission. Eine ausführlichere Analyse findet sich in Kapitel 9 des neunten Kohäsionsberichts.

6 Tschechien, Polen, Slowakei, Kroatien, Bulgarien, Rumänien, Estland, Griechenland, Zypern, Lettland, Litauen, Ungarn, Malta und Slowenien.

7 Siehe Kapitel 9 des neunten Kohäsionsberichts.

**Künftige Erweiterungen werden die Integration neuer Mitgliedstaaten in den Binnenmarkt erfordern.** Die Ziele der EU-Kohäsionspolitik bleiben auch in einer größeren Union, sowohl in den derzeitigen als auch in den künftigen Mitgliedstaaten, bestehen.<sup>8</sup> Die sozioökonomische Konvergenz mit der EU sollte jedoch bereits in der Heranführungsphase beginnen. Mit der neuen Fazilität für die Ukraine, dem Wachstumsplan für die westlichen Balkanstaaten sowie der Reform- und Wachstumsfazilität für die westlichen Balkanstaaten wird das dreifache Ziel verfolgt, den Zugang zum EU-Binnenmarkt zu verbessern, die finanzielle Unterstützung zu erhöhen und die Umsetzung von Reformen zu beschleunigen.

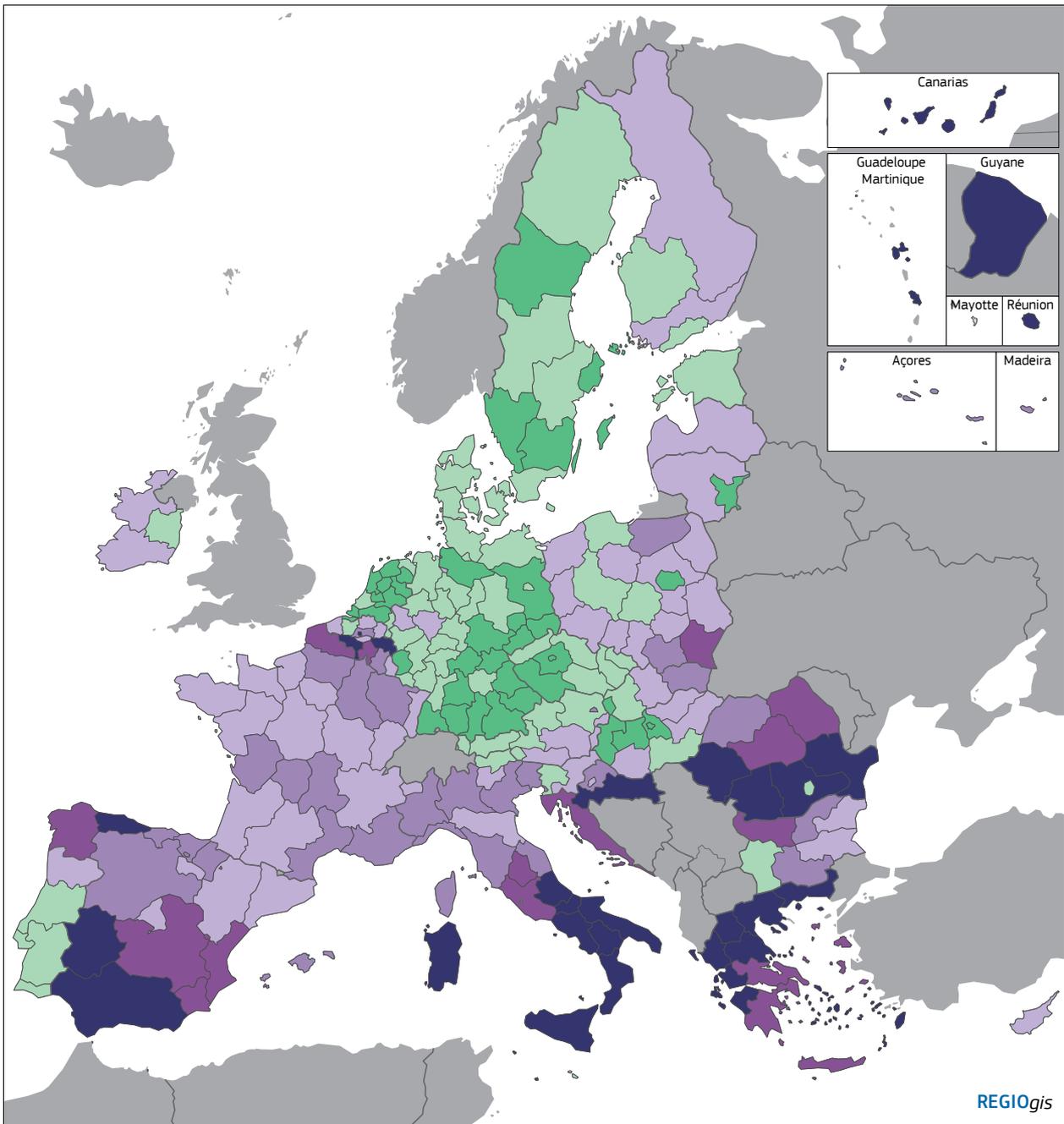
### **Die Kohäsionspolitik hat dazu beigetragen, die asymmetrischen Auswirkungen der jüngsten Krisen abzumildern**

**Die beispiellosen Krisen haben unterschiedliche Auswirkungen in der gesamten Union. Von der COVID-19-Pandemie bis zum Angriffskrieg Russlands gegen die Ukraine sind verschiedene Regionen und gesellschaftliche Gruppen sehr unterschiedlich betroffen.** Die Auswirkungen der Pandemie waren in Regionen, die von Tourismus, Kulturwirtschaft oder anderen arbeitsintensiven Dienstleistungen abhängig sind, sowie in stark in die globalen Wertschöpfungsketten eingebundenen Branchen schwerwiegender. Was den Angriffskrieg Russlands gegen die Ukraine betrifft, so waren die negativen Auswirkungen insbesondere in den Grenzregionen sowie in Regionen, in denen die Industrie anfällig für hohe Energiepreise oder Unterbrechungen der Lieferkette ist, zu spüren. Im Allgemeinen sind Randregionen und weniger entwickelte Regionen bei allen Krisen betroffen. Die asymmetrischen Auswirkungen wurden durch die ungleichen institutionellen Kapazitäten auf den verschiedenen Ebenen, die erforderlich sind, um auf Herausforderungen zu reagieren, verstärkt.

**Die EU hat umgehend reagiert, um die Auswirkungen der Krisen abzumildern und den Weg für eine robuste Erholung zu ebnen.** Durch die Kohäsionspolitik wurde rasch Unterstützung für gefährdete Regionen mobilisiert, wodurch das Risiko einer weiteren Vergrößerung der Ungleichheiten verringert werden konnte. Zu den Maßnahmen gehörten die Bereitstellung neuer Liquidität zur Unterstützung von Investitionen, Flexibilität zur Unterstützung der Fortführung von Projekten, Programme zur Erhaltung von Arbeitsplätzen und weitere gezielte Flexibilität bei der Programmplanung und Durchführung, insbesondere im Rahmen der Investitionsinitiative zur Bewältigung der Coronavirus-Krise (CRII). Darüber hinaus wurden die Mitgliedstaaten im Rahmen von NextGenerationEU durch die Umsetzung von Reformen und Investitionen im Rahmen der Aufbau- und Resilienzfazilität (ARF) sowie die Aufbauhilfe für den Zusammenhalt und die Gebiete Europas (REACT-EU) umfassend unterstützt, um ihren wirtschaftlichen Erholungsprozess und ihre langfristige Resilienz zu fördern. Zusammen mit REPowerEU, das nach dem Angriffskrieg Russlands gegen die Ukraine ins Leben gerufen wurde, haben die flexiblen Möglichkeiten, die im Rahmen der Kohäsionspolitik mit der Initiative Supporting Affordable Energy (SAFE) gewährt wurden, entscheidend dazu beigetragen, die schwächsten Bevölkerungsgruppen, insbesondere die von Energiearmut bedrohten Menschen und KMU, die von hohen Energiepreisen betroffen sind, zu unterstützen. Parallel dazu wurden durch den Einsatz von Kohäsionsmitteln für Flüchtlinge in Europa (CARE) lokale Behörden und NRO, die infolge von Russlands Angriffskrieg aus der Ukraine geflohene Menschen aufnehmen, finanziell unterstützt.

Zusammen mit Unterstützung bei der Minderung von Arbeitslosigkeitsrisiken in einer Notlage (SURE) und NextGenerationEU, insbesondere durch die ARF, trugen kohäsionspolitische Interventionen **2021 und 2022 zu einer raschen wirtschaftlichen Erholung, besonders in weniger entwickelten Regionen, sowie zu niedrigen**

<sup>8</sup> COM(2024) 146 final vom 20.3.2024.



**Karte 4 Beschäftigungsquote (20- bis 64-Jährige), 2022**

% der Bevölkerung im Alter von 20–64 Jahren

- < 66
- 66–70
- 70–74
- 74–78
- 78–82
- >= 82
- Keine Daten verfügbar

EU-27 = 74,6  
 Bis 2030 soll eine Beschäftigungsquote von 78 % erreicht werden.  
 Quelle: Eurostat (lfds\_r\_lfe2emprt).

0 500 km

© EuroGeographics Verband für Verwaltungsgrenzen

Arbeitslosenquoten bei. Während die COVID-19-Krise zu einem Rückgang des BIP um 5,7 % geführt hatte, waren die Einkommen innerhalb von zwei Jahren in allen Regionalkategorien praktisch wieder auf das Niveau von 2019 zurückgekehrt. Im Gegensatz dazu war der Abschwung nach der Krise von 2008 weniger stark ausgeprägt (4,3 % des BIP); jedoch waren zwei Jahre später, im Jahr 2010, die weniger entwickelten Regionen noch weiter geschrumpft und die Übergangsregionen sowie die stärker entwickelten Regionen hatten kaum begonnen, sich zu erholen. Mit der Unterstützung durch die oben genannten Minderungsmaßnahmen und nationale Unterstützungsmaßnahmen haben sich die Arbeitsmärkte der EU als beeindruckend widerstandsfähig erwiesen. In den meisten Regionen der EU dauerte es lediglich ein Jahr, bis das Beschäftigungsniveau von 2019 wieder erreicht oder übertroffen war. Der Beschäftigungsrückgang, zu dem es während der Finanzkrise 2008 kam, dauerte hingegen bis 2013 an und erreichte 2016 wieder das Vorkrisenniveau. In den südlichen EU-Ländern war das erst 2019 der Fall.

Die jüngsten Krisen haben jedoch deutlich gemacht, dass viele Regionen anfällig sind und dass ihre Volkswirtschaften und Arbeitsmärkte widerstandsfähiger werden müssen. Zu diesem Zweck sollte die Förderung zukunftssicherer europäischer Wertschöpfungsketten angeregt werden, insbesondere durch die Einführung und Ausweitung kritischer und neu entstehender Technologien in strategischen Sektoren, wie sie im Rahmen der Plattform für strategische Technologien für Europa (STEP)<sup>9</sup> unterstützt werden.

### **Die soziale Konvergenz hat Fortschritte gemacht, wenngleich es nach wie vor zahlreiche Herausforderungen gibt**

**Die soziale Konvergenz wird durch das starke Engagement der EU-Institutionen, der Mitgliedstaaten und der Sozialpartner auf dem Sozialgipfel von Porto vorangetrieben, um die Ziele der europäischen Säule sozialer Rechte zu erreichen:**

- Mindestens 78 % der 20- bis 64-Jährigen sollten einer Beschäftigung nachgehen.
- Mindestens 60 % aller Erwachsenen sollten jedes Jahr an einer Weiterbildungsmaßnahme teilnehmen.
- Die Zahl der von Armut oder sozialer Ausgrenzung bedrohten Menschen sollte um mindestens 15 Millionen verringert werden, darunter mindestens 5 Millionen Kinder.

**Die EU-Kohäsionspolitik hat in den letzten zehn Jahren eine zentrale Rolle bei der allgemeinen Verbesserung** der Beschäftigung und der sozialen Indikatoren in der EU gespielt. Die östlichen EU-Länder haben erhebliche Fortschritte bei der sozialen Inklusion und der Verringerung der Armut erzielt und sich dem EU-Durchschnitt angenähert (Armutquote von 21 %). Die südlichen EU-Länder stagnieren jedoch seit 2019 (bei rund 25 %). Auch die Kluft zwischen stärker entwickelten und weniger entwickelten Regionen ist von rund 14 Prozentpunkten im Jahr 2016 auf 9 Prozentpunkte im Jahr 2022 geschrumpft.

Die positiven Entwicklungen bei der sozialen Inklusion und der Armutsbekämpfung könnten jedoch durch Inflation und hohe Energiepreise sowie ungleiche Fortschritte in den einzelnen Bevölkerungsgruppen gefährdet werden. Die ländlichen Gebiete im Osten und Süden der EU sind am unmittelbarsten von Energiearmut betroffen. Armut gibt es jedoch in jeder Region, auch in entwickelten städtischen Gebieten.

<sup>9</sup> Verordnung (EU) 2024/795 zur Einrichtung der Plattform „Strategische Technologien für Europa“ (STEP)

Einige Bevölkerungsgruppen, wie etwa marginalisierte Gemeinschaften, leben in anhaltender Armut, die durch Wohnungssegregation, unzureichende Bildungs- und Beschäftigungsmöglichkeiten und eingeschränkten Zugang zu grundlegenden Dienstleistungen gekennzeichnet ist.

**Die Beschäftigungsunterschiede zwischen den Regionen haben sich durch die aktive Unterstützung der Kohäsionspolitik verringert.** Obwohl die Beschäftigungsquoten in weniger entwickelten Regionen mit 68 % im Jahr 2022 (gegenüber 78 % in stärker entwickelten Regionen) nach wie vor schwächer sind, hat sich das Gefälle seit 2013 um 5 Prozentpunkte verringert.

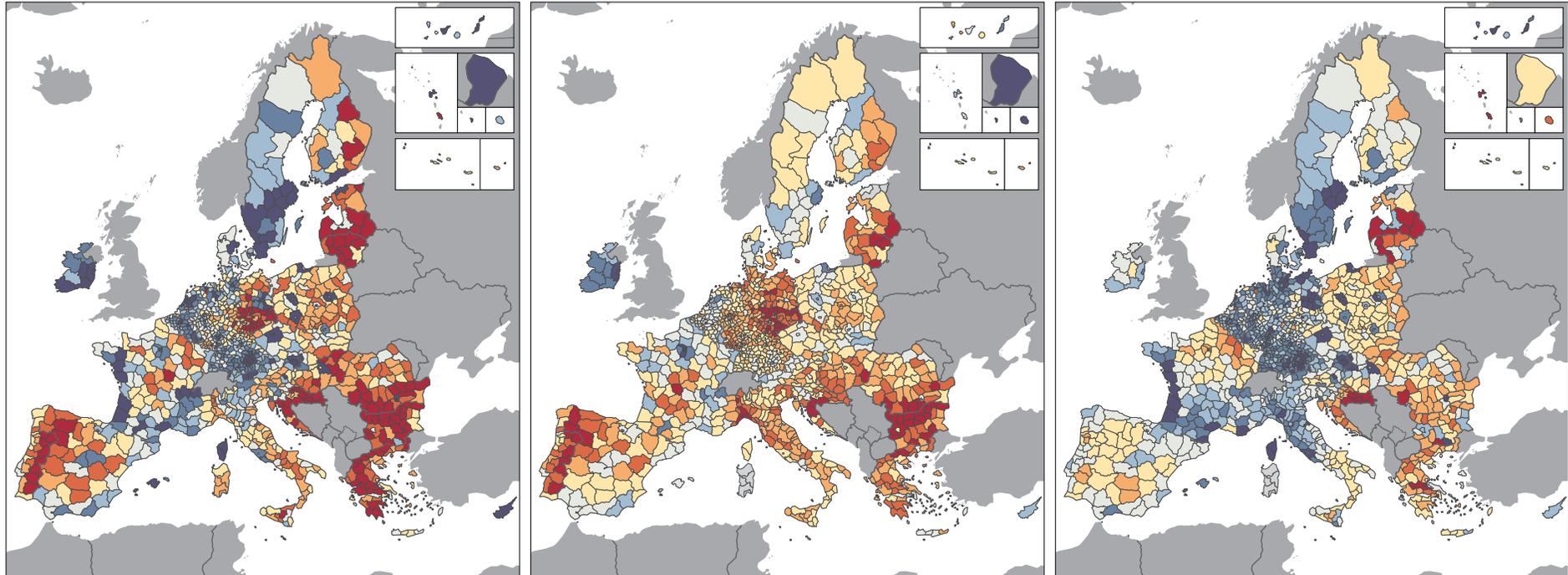
**Auch die Arbeitslosenquoten haben sich angenähert.** Die Verbesserung ist beeindruckend in weniger entwickelten Regionen, in denen sich die Quote von 15,8 % im Jahr 2013 auf 8 % im Jahr 2022 fast halbiert hat, während der Rückgang in den stärker entwickelten Regionen von 8,3 % auf 5 % ebenfalls einen erheblichen Fortschritt darstellt.

**Trotz der Fortschritte in den letzten Jahren stellen die Jugendarbeitslosigkeit und der Anteil junger Menschen, die weder erwerbstätig sind noch eine schulische oder berufliche Ausbildung absolvieren (NEET-Quote), in der EU nach wie vor eine große Herausforderung dar, ebenso wie die anhaltend niedrigen Beschäftigungsquoten von Menschen mit Behinderungen.** Der seit 2014 beobachtete Rückgang der Jugendarbeitslosigkeit und der NEETs setzte sich 2021 und 2022 nach einem vorübergehenden Anstieg im Jahr 2020 während der COVID-19-Pandemie wieder fort. Die Arbeitslosenquote unter den 15- bis 24-Jährigen ist seit 2013 drastisch um mehr als 10 Prozentpunkte auf 14 % im Jahr 2022 gesunken. Dennoch ist die Jugendarbeitslosigkeit mehr als doppelt so hoch wie die Gesamtarbeitslosigkeit, die auf 6,2 % gesunken ist. Die NEET-Quote ist seit 2013 um mehr als 4 Prozentpunkte auf 12 % im Jahr 2022 zurückgegangen. Es braucht weitere Fortschritte, um das Ziel der europäischen Säule sozialer Rechte von 9 % zu erreichen.

**Die Unterschiede bei der Jugendarbeitslosigkeit zwischen weniger entwickelten Regionen und anderen Regionen sind zwischen 2013 und 2022 zurückgegangen,** was auf einen stärkeren Rückgang in weniger entwickelten Regionen und in den südlichen EU-Ländern zurückzuführen ist. Dennoch sind die Unterschiede nach wie vor groß, wobei die Jugendarbeitslosenquote mit 22 % in weniger entwickelten Regionen fast doppelt so hoch ist wie in stärker entwickelten Regionen. Die Unterschiede bei der NEET-Quote zwischen weniger entwickelten Regionen und anderen Regionen gingen zwischen 2013 und 2022 ebenfalls zurück. Dennoch bleibt die NEET-Quote in weniger entwickelten Regionen bei 16 % und ist damit fast doppelt so hoch wie in stärker entwickelten Regionen.

**Die niedrige Arbeitslosigkeit und die hohe Nachfrage nach Arbeitskräften setzen die Arbeitsmärkte zunehmend unter Druck.** Der Arbeitskräfte- und Fachkräftemangel nimmt zu und ist in einer Vielzahl von Berufen und Sektoren auf allen Qualifikationsebenen, insbesondere in einigen Regionen, zu einer großen Herausforderung geworden. Verschärft werden diese Engpässe noch durch die gleichzeitige Nachfrage nach spezifischen Qualifikationen zur Bewältigung des digitalen und grünen Wandels, des industriellen Strukturwandels und des starken Rückgangs der Bevölkerung im erwerbsfähigen Alter, die bis 2050 voraussichtlich um 50 Millionen Menschen schrumpfen wird. In diesem Zusammenhang spielt die inklusive Beteiligung unterrepräsentierter Gruppen am Arbeitsmarkt eine Schlüsselrolle, wenn es darum geht, Konvergenz zu erreichen und den Arbeitskräftemangel in der EU zu beheben. Auch die Förderung lebenslangen Lernens und der Bildungspolitik sowie die Unterstützung von Arbeitsmarktreformen sind hier von Bedeutung. Der Anteil

Karte 5 Bevölkerungsveränderung insgesamt, natürliches Wachstum und Nettomigration nach NUTS-3 (2010–2021)



Bevölkerungsveränderung

Natürlicher Zuwachs

Nettomigration

Durchschnittliche jährliche Veränderung je 1 000 Einwohner



EU-27 = -0,7

EU-27 = 2,2

Quelle: Berechnungen der GD REGIO auf der Grundlage von Daten von Eurostat (demo\_r\_gind3) und der JRC (ARDECO).

0 1 000 km

© EuroGeographics Verband für Verwaltungsgrenzen

der weiblichen Erwerbstätigen steigt weiter, was auf das Erreichen eines höheren Bildungsniveaus, verbesserten Zugang zu Kinderbetreuungseinrichtungen und flexiblere Arbeitszeitregelungen zurückzuführen ist, und die Beschäftigungsquote von Drittstaatsangehörigen zog nach einem Rückgang im Jahr 2020 wieder an.

**Trotz eines sichtbaren Rückgangs der Unterschiede auf dem Arbeitsmarkt schneiden einige Regionen unterdurchschnittlich ab** – die zentralen nördlichen Regionen der EU verfügen über stärkere Arbeitsmärkte (und allgemein eine bessere soziale Lage) als die südlichen und südöstlichen Regionen. Die Fortschritte beim Abbau des geschlechtsspezifischen Gefälles bei der Beteiligung am Arbeitsmarkt haben sich in den letzten Jahren verlangsamt oder sind stagniert: Für die EU insgesamt liegt das geschlechtsspezifische Gefälle nach wie vor bei 11 Prozentpunkten, was weiterhin zu den Unterschieden auf dem Arbeitsmarkt beiträgt.

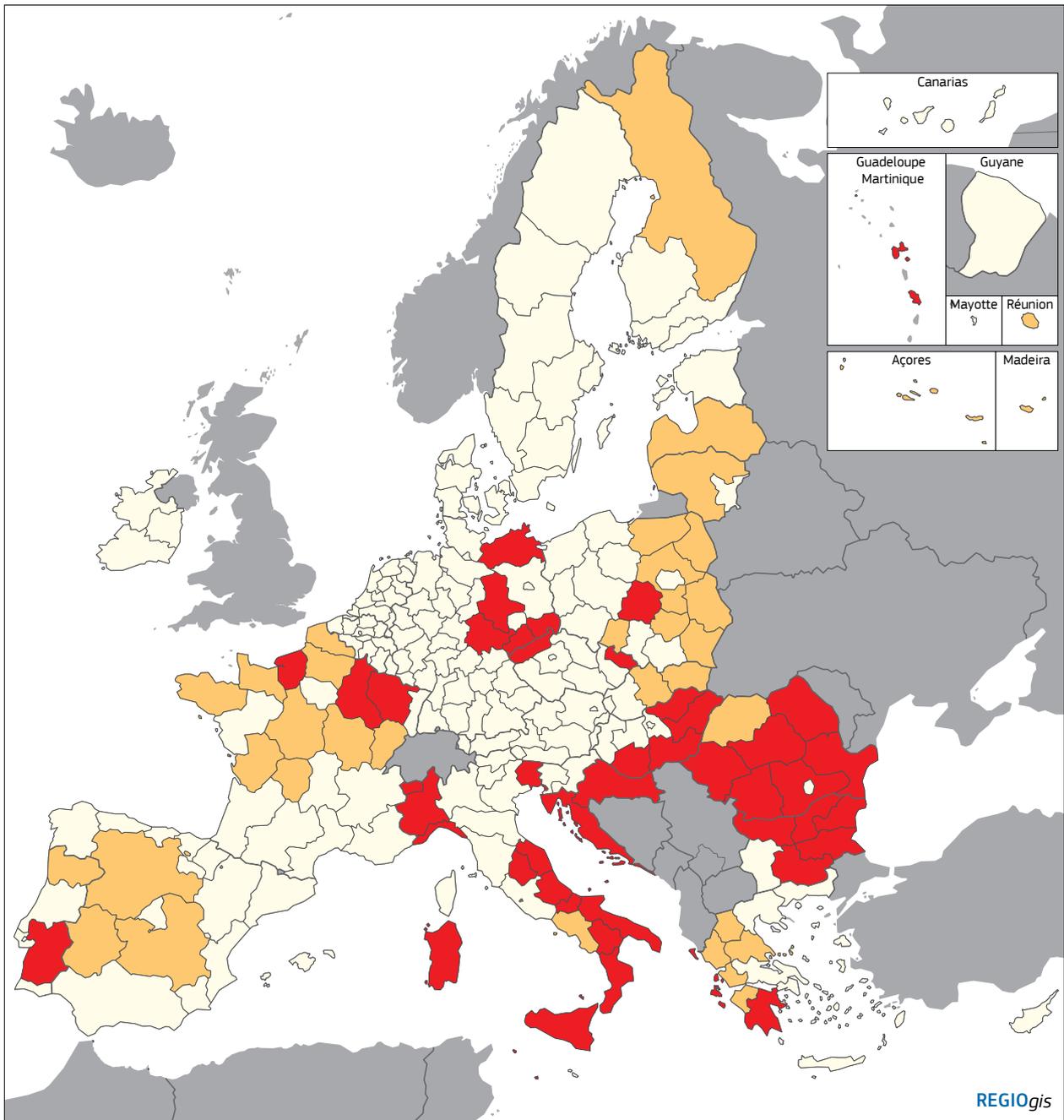
**Das Bildungsniveau hat sich allgemein erhöht.** Der Anteil der Schulabbrecher ist in der gesamten EU zurückgegangen, insbesondere in den weniger entwickelten Regionen. Der positive Trend bei den tertiären Bildungsabschlüssen hat sich in allen Regionen fortgesetzt, wobei die Gesamtquote 2022 bei 34 % lag. Im Gegensatz dazu ging die Teilnahme Erwachsener an allgemeinen und beruflichen Bildungsangeboten zurück, als die COVID-19-Pandemie begann, ist aber mittlerweile, insbesondere in weniger entwickelten Regionen und den östlichen EU-Mitgliedstaaten, wieder angestiegen.

**Das Qualifikationsniveau und die Innovation spielen eine entscheidende Rolle, wenn es darum geht, das langfristige Produktivitätswachstum und die Wettbewerbsfähigkeit voranzutreiben.** Qualifiziertere und kreative Arbeitskräfte sind für Innovation sowie für die Schaffung neuer und wettbewerbsfähiger Produkte und Dienstleistungen von entscheidender Bedeutung. Im Jahr 2022 nahm die Teilnahme Erwachsener an Aus- und Weiterbildungsmaßnahmen stark zu und übertraf damit das Tempo aus der Zeit vor der COVID-19-Pandemie. Es bedarf jedoch erheblicher Fortschritte, um das Ziel der europäischen Säule sozialer Rechte zu erreichen, wonach 60 % der Erwachsenen jedes Jahr an Aus- und Weiterbildungsmaßnahmen teilnehmen sollen. Die Erfahrungen mit individuellen Lernkonten<sup>10</sup> in einigen Mitgliedstaaten weisen den Weg in die richtige Richtung.

**Es bestehen nach wie vor Unterschiede in der Aus- und Weiterbildung,** insbesondere aufgrund der starken Konzentration von Hochschulabsolventen in Städten (in denen sich die meisten Angebote zum Erwerb einer tertiären Bildung konzentrieren). Diese führen zu Ungleichgewichten, die durch die Abwanderung von Hochschulabsolventen aus den Regionen, in denen sie ihren Abschluss gemacht haben, teilweise noch verstärkt werden. Diese Abwanderung hochqualifizierter Arbeitskräfte stellt eine ernsthafte Herausforderung für die künftige Nachhaltigkeit der regionalen Wirtschaft und des sozialen Gefüges dar. Das Ungleichgewicht bei der Verfügbarkeit von Talenten in den Regionen ist auf unzureichende hochwertige Beschäftigungsmöglichkeiten und andere Faktoren wie die schlechtere Infrastrukturausstattung, den Zugang zu Kinderbetreuungsangeboten, Aus- und Weiterbildung, Gesundheitsdiensten und -einrichtungen und andere Dienstleistungen zurückzuführen.

**Es ist davon auszugehen, dass der demografische Wandel den Arbeitskräftemangel weiter verschärft und den Druck auf die öffentlichen Haushalte erhöht.** Nach jahrzehntelangem Wachstum ist die Bevölkerung der EU seit 2020 rückläufig, da die Nettomigration das negative natürliche Wachstum nicht mehr kompensiert.

<sup>10</sup> Über individuelle Lernkonten werden Menschen im erwerbsfähigen Alter Mittel für hochwertige Ausbildungsmaßnahmen zur Verbesserung ihrer Kompetenzen und ihrer Beschäftigungsfähigkeit zur Verfügung gestellt.



**Karte 6 Regionen in einer Talententwicklungsblockade und Regionen, die Gefahr laufen, in eine solche zu geraten**

Kategorie

- Schrumpfende Bevölkerung im erwerbsfähigen Alter und geringere Hochschulbildung
- Nettoabwanderung von 15- bis 39-Jährigen
- Andere Regionen

Eine Region befindet sich in einer Talententwicklungsblockade, wenn sie  
 a) eine schrumpfende Bevölkerung im erwerbsfähigen Alter,  
 b) eine unterdurchschnittliche und stagnierende Hochschulbildung und/oder  
 c) eine Nettoabwanderung 15- bis 39-Jähriger verzeichnet.

Quelle: GD REGIO auf der Grundlage von Eurostat-Daten (demo\_r\_d2jan, demo\_r\_magec, lfst\_r\_lfsd2pop).



© EuroGeographics Verband für Verwaltungsgrenzen

Auf Ebene der EU-27 sind der natürliche Bevölkerungswandel und die Nettomigration in städtischen Regionen am höchsten und in ländlichen Regionen am niedrigsten (und oft negativ). Darüber hinaus erleben entlegene Regionen insgesamt eine negative Nettomigration, die mit einem Mangel an wirtschaftlichen und Beschäftigungsmöglichkeiten sowie dem fehlenden Zugang zu wichtigen Dienstleistungen (einschließlich Bildung, Kinderbetreuung und Gesundheitsversorgung) zusammenhängt, was sie weniger attraktiv macht und Menschen zum Wegzug veranlassen kann.

**Der Rückgang der Bevölkerung im erwerbsfähigen Alter erfordert raschere Produktivitätszuwächse, um den Lebensstandard aufrechtzuerhalten und die Beschäftigungsquoten zu erhöhen,** insbesondere für Menschen, die noch nicht auf dem Arbeitsmarkt aktiv sind. In dieser Hinsicht sind die Regionen unterschiedlich ausgestattet. Regionen, in denen ein geringer Anteil hochqualifizierter Menschen und eine Abwanderung junger und ausgebildeter Menschen ins Ausland bestehen, können in eine Talententwicklungsblockade geraten, wodurch ihre Fähigkeit zum Aufbau einer nachhaltigen, wettbewerbsfähigen und wissensbasierten Wirtschaft eingeschränkt wird. Wie in den Mitteilungen „Talentschließung in den Regionen Europas“<sup>11</sup> und „Demografischer Wandel in Europa: ein Instrumentarium zur Bewältigung der Herausforderungen“<sup>12</sup> beschrieben, braucht es eine Mischung politischer Vorgehensweisen aus Reformen und Investitionen, um eine Umkehr zu bewirken oder sich an diese Realität anzupassen.

**Der demografische Wandel erfordert Anpassungen auf Ebene der Regionen und Städte.** Hier geht es beispielsweise um die Integration demografischer Prognosen in die Raumentwicklungspolitik, die Anpassung der Erbringung öffentlicher Dienstleistungen, die Anpassung der öffentlichen Verwaltung, die Erhöhung der Beschäftigungsquoten und die Förderung der Produktivität. Die berufliche Aus- und Weiterbildung verfügt über ein hohes Potenzial, den Arbeitskräftemangel zu beheben und den ökologischen und den digitalen Wandel zu vollziehen und spielt darüber hinaus eine wichtige Rolle in Bezug auf Strategien für intelligente Spezialisierung: Unterstützung der Bindung und Anwerbung von Talenten, Schaffung von Absorptionsfähigkeit in den Gesellschaften und Volkswirtschaften, in denen sie angesiedelt sind, und Beitrag zum Aufbau nachhaltiger (und gerechterer) Gemeinschaften.

### **..und nicht alle Regionen profitieren von derselben Wachstumsdynamik**

**Die wirtschaftlichen Unterschiede auf dem Kontinent sind nach wie vor groß.** Mehr als jeder vierte Mensch in der EU (28 %) lebt in einer Region mit einem BIP pro Kopf von unter 75 % des EU-Durchschnitts. Die meisten von ihnen leben in östlichen Mitgliedstaaten, aber auch in Griechenland, Portugal, Spanien, Süditalien und Gebieten in äußerster Randlage. Seit 2001 ist das reale BIP-Wachstum pro Kopf in mehreren Regionen, insbesondere in Griechenland und Italien, negativ, wenngleich es in jüngster Zeit gestiegen ist.

**Veränderungen der subnationalen Unterschiede zeigen unterschiedliche Muster in den einzelnen Mitgliedstaaten.** In vielen östlichen Mitgliedstaaten (wie der Slowakei, Bulgarien und Rumänien) ist die Zunahme der Unterschiede auf sehr hohe Wachstumsraten in den am weitesten entwickelten Regionen (in der Regel die Hauptstadtregion) zurückzuführen. In Frankreich und Griechenland haben die inneren Unterschiede zugenommen, da das BIP pro Kopf in den ärmeren Regionen besonders niedrig war. In einigen anderen Mitgliedstaaten wie Portugal ist der

11 COM(2023) 32 final vom 17.1.2023.

12 COM(2023) 577 final vom 11.10.2023.

Rückgang der regionalen Unterschiede auf die relativ schlechte Leistung einiger entwickelter, zuvor dynamischer Regionen zurückzuführen.

**In vielen Mitgliedstaaten wird die wirtschaftliche Entwicklung durch die Wettbewerbsfähigkeit der Hauptstadtregionen und der großen Ballungsräume vorangetrieben. Da andere Regionen diesen Vorsprung nicht aufholen können, führt dies zu inneren Divergenzen.** Diese räumliche Polarisierung kann zu negativen externen Effekten (Spannungen auf den Arbeits- und Wohnungsmärkten, Staus, Umweltverschmutzung) und zur unzureichenden Ausschöpfung des wirtschaftlichen Potenzials des gesamten Landes führen. Dies wiederum kann die Wettbewerbsfähigkeit der Mitgliedstaaten und damit die langfristige Tragfähigkeit ihres Wachstumsmodells beeinträchtigen.

**Ländliche Gebiete, Bergregionen, Inselregionen und dünn besiedelte Gebiete stehen weiterhin vor besonderen Herausforderungen, die das Wirtschaftswachstum und die Entwicklung behindern,** was auf eine geringere physische und digitale Konnektivität oder begrenzte Aus- und Weiterbildungsmöglichkeiten zurückzuführen ist. Das Durchschnittseinkommen in ländlichen Gebieten beträgt 87,5 % des Durchschnittseinkommens in städtischen Gebieten.<sup>13</sup> Im Zeitraum 2001-2021 verzeichneten jedoch nichtstädtische Regionen (durchschnittlich) ein deutlich höheres Wachstum des BIP pro Kopf als städtische Regionen: 1,5 % im Vergleich zu 0,8 %. In den östlichen Mitgliedstaaten zeichnet sich allerdings ein anderer Trend ab: Hier wird das Wachstum stärker von großen Ballungsräumen und Hauptstädten getragen. Der öffentliche Bericht mit dem Titel „The long-term vision for the EU’s rural areas: key achievements and ways forward“ bereitet den Boden für eine Debatte über die Zukunft ländlicher Gebiete.

**Diese territorialen Unterschiede verschärfen eine Situation, in der eine Reihe von Regionen mit wirtschaftlicher Stagnation oder wirtschaftlichem Niedergang konfrontiert sind,** wobei die Gefahr besteht, in eine Entwicklungsfalle zu geraten (d. h. sie fallen unter die durchschnittlichen Wachstumsraten der EU und der Mitgliedstaaten sowie unter das Niveau ihrer eigenen Leistung aus der Vergangenheit). Dazu gehören einige größere ehemalige Industriezentren in stärker entwickelten Regionen. Politische Entscheidungsträger in solchen Regionen haben oft Schwierigkeiten, Lösungen zu finden, um die wirtschaftliche Dynamik der Vergangenheit wiederherzustellen. Diese Situation führt zu Frustration, die wiederum zunehmend zu politischer Unzufriedenheit wird.

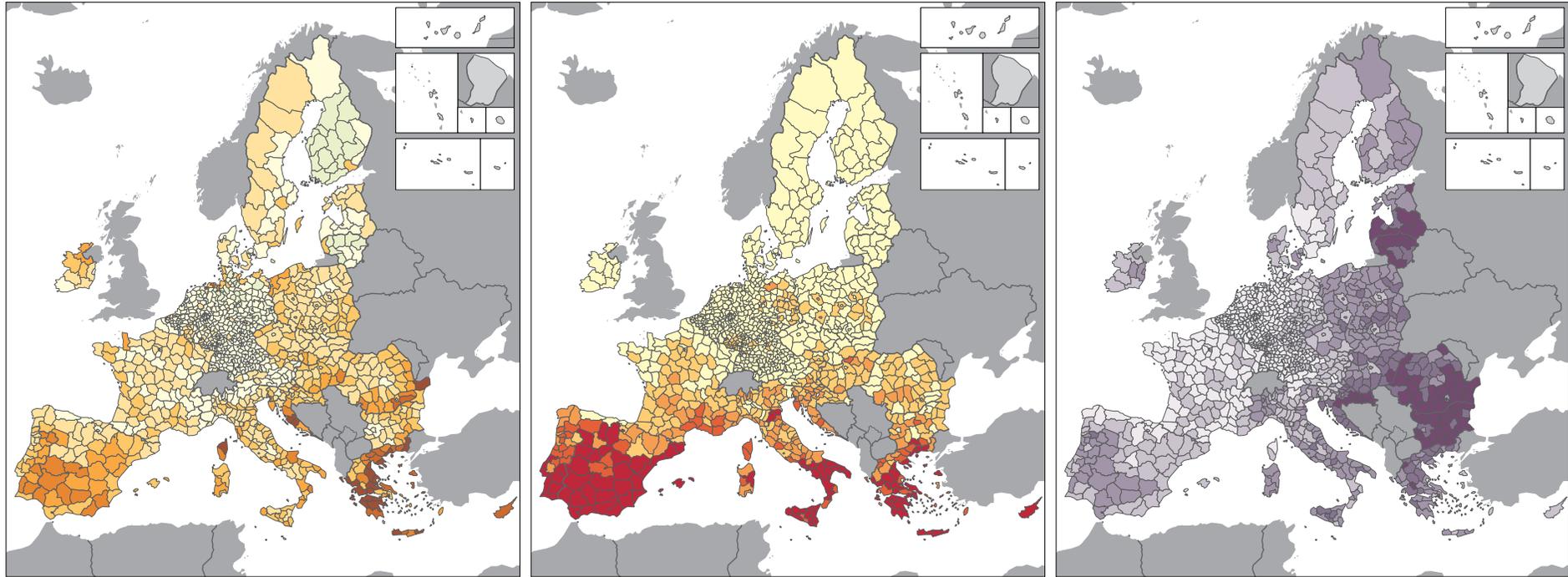
**Die Ursachen von Entwicklungsfallen sind von Region zu Region unterschiedlich.** Hier ist eine individuelle Diagnose erforderlich, die gegebenenfalls verschiedene miteinander verknüpfte Faktoren umfasst, wie z. B. unzureichende Spezialisierung, schwache öffentliche Verwaltung, ineffizientes Innovationsökosystem, Mangel an bestimmten Dienstleistungen oder Qualifikationsungleichgewichte. Diese Faktoren erfordern eine gezielte Analyse für jede Region und anschließend maßgeschneiderte politische Maßnahmen durch gezielte Investitionen und Reformen.

### **3. Wenn strukturelle und sich abzeichnende Herausforderungen nicht angegangen werden, können sie die territorialen Unterschiede vergrößern**

**Der ökologische und der digitale Wandel eröffnen neue Chancen und sind notwendig, um die Wettbewerbsfähigkeit der EU in Zukunft zu erhalten und so eine gute Lebensqualität für die Bürgerinnen und Bürger zu gewährleisten.**

<sup>13</sup> Urban-rural Europe - income and living conditions – Statistics Explained (europa.eu).

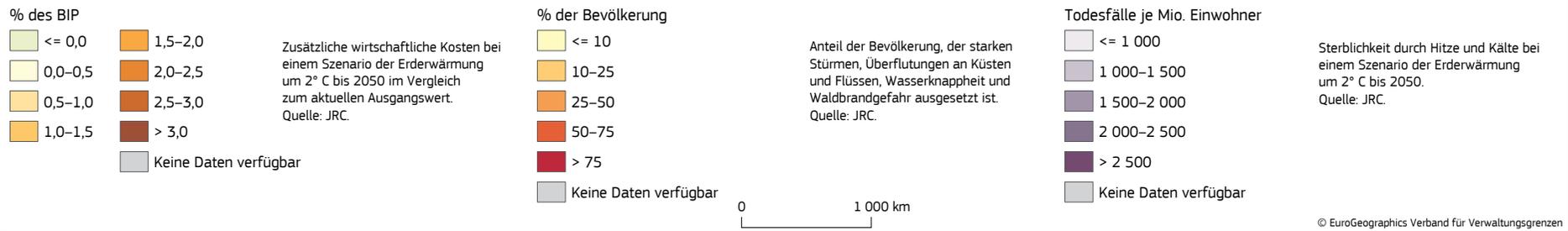
Karte 7 Auswirkungen des Klimawandels auf NUTS-3-Regionen im Rahmen eines Szenarios einer Erderwärmung von 2° C bis 2050



Zusätzliche wirtschaftliche Kosten

Exposition des Menschen gegenüber schädlichen  
Klimauswirkungen

Sterblichkeit durch sub-optimale Temperaturen



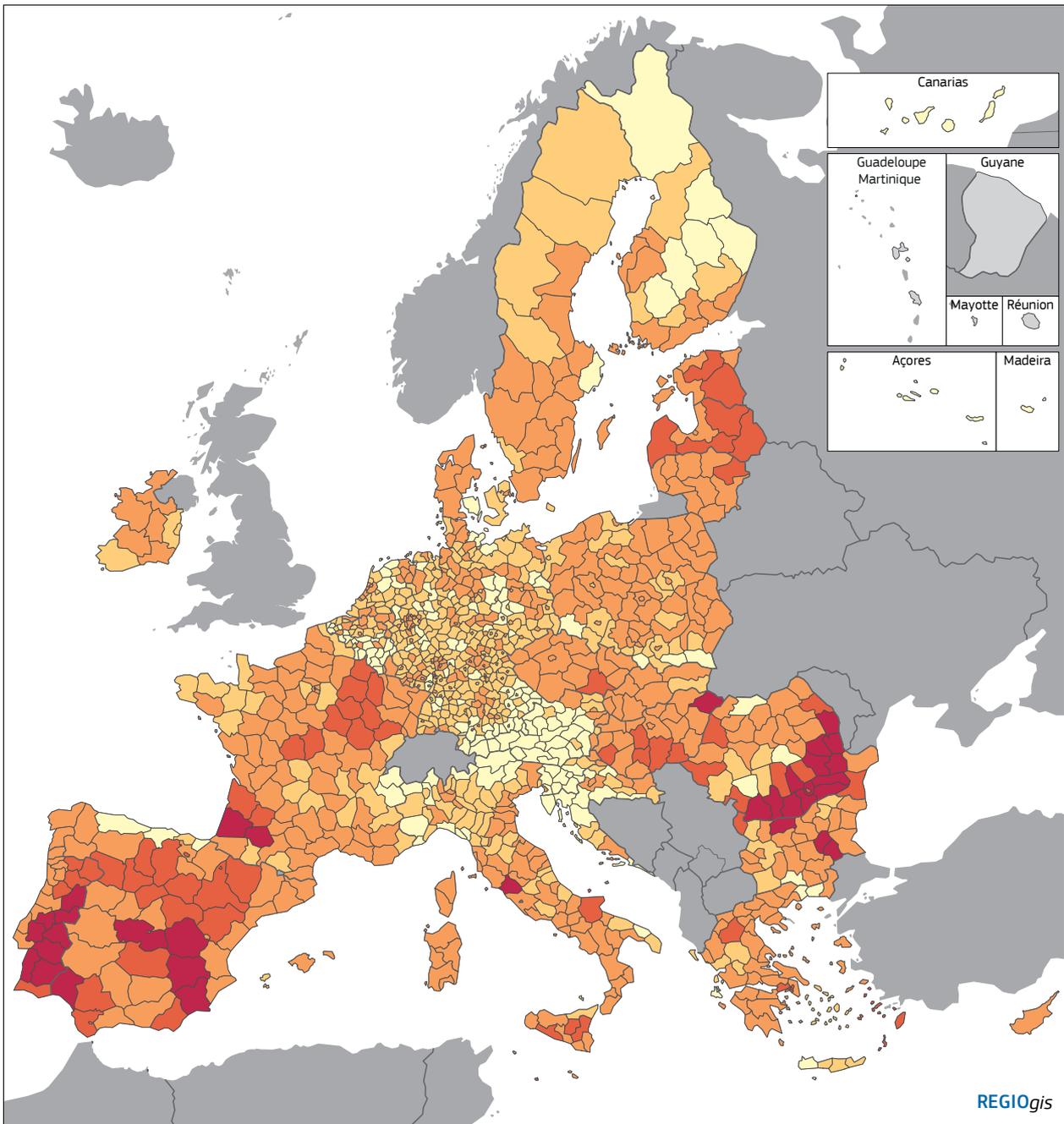
**Sie erfordern aber auch strukturelle Veränderungen, die mit unterstützenden Maßnahmen einhergehen müssen**, insbesondere für Menschen, Unternehmen und Regionen, die am stärksten gefährdet und besonders exponiert sind, da ansonsten die Gefahr besteht, dass die regionalen und sozialen Ungleichheiten zunehmen. Die EU-Klimapolitik zielt darauf ab, Fairness zu gewährleisten, insbesondere indem die Ziele für die Verringerung von Treibhausgasemissionen für wohlhabendere Mitgliedstaaten verschärft werden, während diejenigen mit niedrigerem BIP pro Kopf einen größeren Anteil der Versteigerungseinnahmen aus dem Emissionshandelssystem erhalten. Neben bereichsübergreifenden EU-Fonds wie der Kohäsionspolitik und der ARF werden auch eine Reihe spezieller Finanzierungsinstrumente eingesetzt, um die sozialen und wirtschaftlichen Auswirkungen des Klimawandels abzumildern, insbesondere durch den Mechanismus für einen gerechten Übergang und den künftigen Klima-Sozialfonds.

**Der Klimawandel birgt die Gefahr einer Zunahme der regionalen Ungleichheiten.** Die Häufigkeit und Schwere wetterbedingter Katastrophen wie extreme Temperaturen, Stürme, Binnen- und Küstenüberflutungen, Dürren und Waldbrände nehmen zu. So haben die Überschwemmungen in den Regionen an der deutsch-belgischen Grenze im Jahr 2021 unmittelbare Schäden in Höhe von schätzungsweise 34,5 Mrd. EUR verursacht. Die hitzebedingte Mortalität hat zugenommen, insbesondere unter der alternden Bevölkerung. Diese Ereignisse und ihre Auswirkungen auf die Menschen und die Wirtschaft sowie die Fähigkeit zur Bewältigung derselben sind in Europa ungleich verteilt. Küsten-, Mittelmeer- und östliche Regionen, die bereits ärmer als der EU-Durchschnitt sind, sind anfälliger und unverhältnismäßig stark betroffen und stehen vor jährlichen wirtschaftlichen Verlusten von mindestens 1 % des BIP und einer größeren Exposition der Menschen gegenüber klimabedingten Schäden.

**Die Luftverschmutzung in der EU ist nach wie vor durch sozioökonomische Unterschiede gekennzeichnet.** In Städten ist die Luftverschmutzung im Allgemeinen höher als in ländlichen Gebieten, was vor allem auf die Auswirkungen des Verkehrs zurückzuführen ist. Obwohl sich die Luftqualität sowohl in den reichsten als auch in den ärmsten Regionen der EU im Zeitraum 2007-2020 verbessert hat, bestehen nach wie vor Ungleichheiten, da die Konzentration feiner inhalierbarer Partikel in den ärmsten Regionen, die stärker von festen Brennstoffen als Heizstoff abhängig sind, durchweg um ein Drittel höher ist.

**Die Eindämmung des Klimawandels und die Verbesserung der Umweltqualität erfordern eine rasche Verringerung der Treibhausgas- und Luftschadstoffemissionen** in allen Sektoren, auch durch die Kreislaufwirtschaft und die Wiederherstellung von Ökosystemen. Dies erfordert Maßnahmen auf allen Regierungsebenen, da diese Herausforderungen in der Regel starke territoriale und soziale Auswirkungen haben. Natürliche, geografische und sozioökonomische Unterschiede zwischen den Regionen führen auch zu unterschiedlichen Emissionsminderungskapazitäten.

**Der Übergang zu einer klimaneutralen Wirtschaft muss auf gerechte und faire Weise erreicht werden.** Die ungleiche Fähigkeit der Regionen, die Vorteile dieses Übergangs zu nutzen, kann die territorialen Unterschiede verschärfen. Der mit diesem Übergang verbundene wirtschaftliche Wandel kommt tendenziell den Regionen zugute, die besser in der Lage sind, Investitionen anzuziehen und qualifizierte Arbeitskräfte zu mobilisieren. Gleichzeitig verfügen viele ländliche und weniger entwickelte Regionen über ein hohes Potenzial für die Erzeugung erneuerbarer Energien aus Wind- und Solarenergie oder für die CO<sub>2</sub>-Abscheidung und -Speicherung in natürlichen Ökosystemen. Die Erschließung dieses Potenzials würde der Energiesicherheit nicht nur in den Regionen selbst, sondern auch in Europa insgesamt dienen.



**Karte 8 Ungenutztes Potenzial für Solar-, Wind- und Wasserkraft, nach NUTS-3-Region**

- MWh/km<sup>2</sup>/Jahr
- <= 500
  - 500–1 000
  - 1 000–5 000
  - 5 000–10 000
  - > 10 000
  - Keine Daten verfügbar

Potenzielle Jahresproduktion pro Flächeneinheit.  
Quelle: JRC.

0 500 km

© EuroGeographics Verband für Verwaltungsgrenzen

XXX

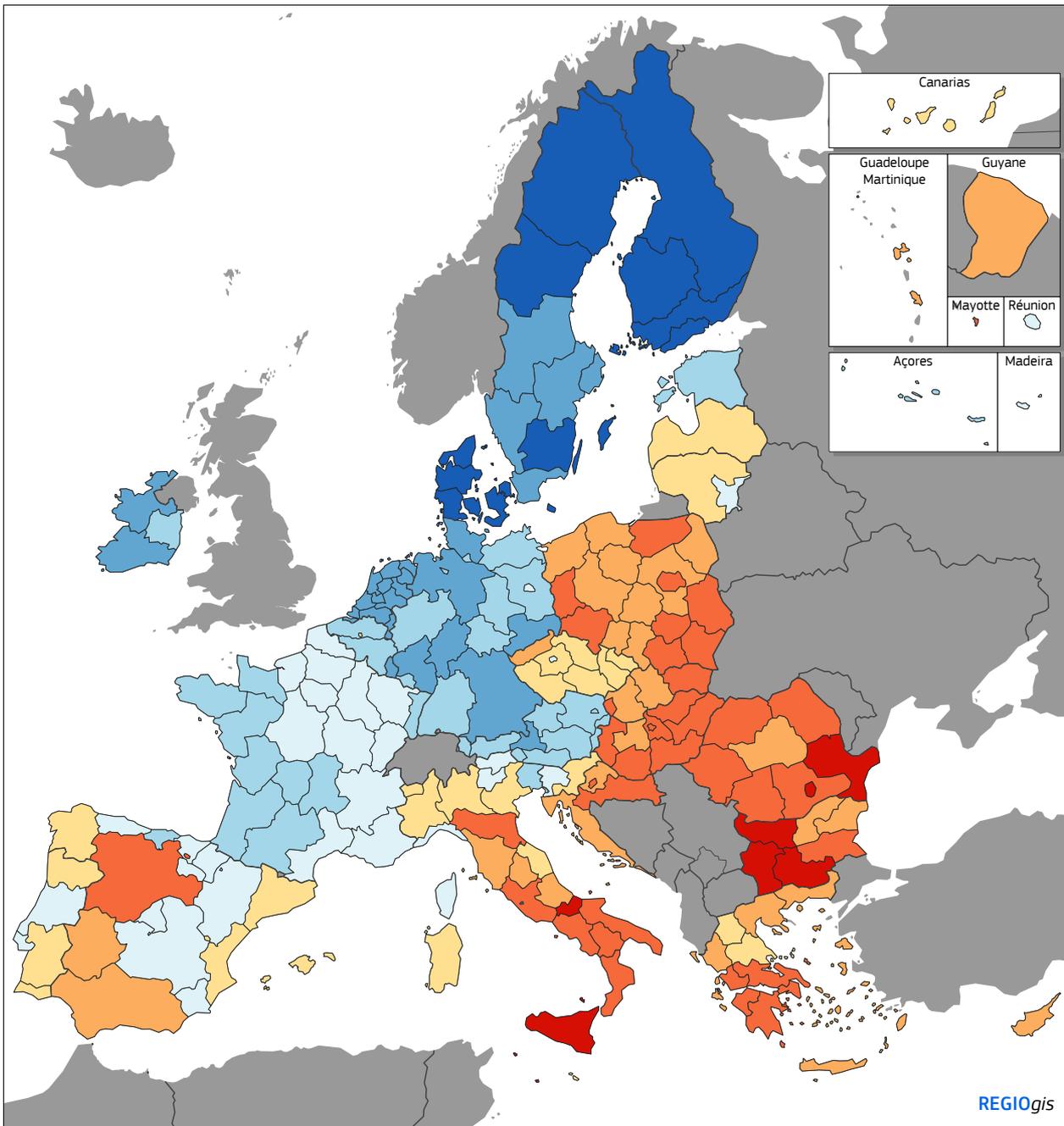
**Der Klimawandel bringt sowohl Chancen als auch Herausforderungen für die Beschäftigung und die Haushalte mit sich.** Bestimmte Sektoren, die stark von fossilen Brennstoffen abhängig sind, werden voraussichtlich von Arbeitsplatzverlusten oder Umstrukturierungen betroffen sein. Gleichzeitig stellt der Klimawandel eine Herausforderung für traditionelle Sektoren wie Landwirtschaft, Tourismus, Industrie oder sogar Energieerzeugung dar, insbesondere in Gebieten, in denen Wasserknappheit zur Regel wird. Arbeitnehmer in Wirtschaftszweigen, in denen die Auswirkungen des Klimawandels stärker sind – insbesondere solche mit spezifischen Qualifikationen oder begrenzten Möglichkeiten, in andere Branchen zu wechseln –, können Schwierigkeiten haben, neue Arbeitsplätze zu finden, was zu Arbeitslosigkeit und Druck auf die Einkommen der Haushalte führt. Bei Sektoren, die in der regionalen und lokalen Wirtschaft dominieren, werden die Auswirkungen breiter angelegt sein, so dass sich die Volkswirtschaften dieser Regionen anpassen müssen, um wettbewerbsfähig zu bleiben. Darüber hinaus erfordert die Umsetzung klimafreundlicher Technologien und Maßnahmen zusätzliche Investitionen, was zu Schwierigkeiten für einkommensschwache Haushalte führt.

**Es bedarf eines umfassenden Ansatzes, um Arbeitsplätze und Chancen in allen Regionen zu fördern, die asymmetrischen Kosten des Klimawandels zu bewältigen und den Klimawandel und den ökologischen Wandel umzusetzen,** einschließlich einer beschleunigten Verringerung der Treibhausgas- und Luftschadstoffemissionen, der notwendigen Investitionen in die Klimaresilienz, der Verbesserung der Bewirtschaftung natürlicher Ressourcen und der Wiederherstellung der Natur, der Schaffung gesunder Ökosysteme und naturbasierter Lösungen, der Unterstützung der Anpassung an den Klimawandel und des Katastrophenrisikomanagements, gegebenenfalls Investitionen in Wassereffizienz und Abwasserbehandlung, in die Kreislaufwirtschaft und in die Energieeffizienz von Wohngebäuden und des Übergangs zu klimafreundlichen Verkehrsträgern.

**Der digitale Wandel bietet Chancen für alle Regionen in Bezug auf höhere Produktivität der Unternehmen, Innovation, Resilienz und Zugang zu Dienstleistungen sowie eine Chance insbesondere für ländliche und entlegene Gebiete.** Der digitale Wandel kann jedoch auch Risiken für den Zusammenhalt mit sich bringen, da die Gebiete und die Menschen nicht einheitlich in der Lage sind, digitale Technologien zu übernehmen und zu nutzen – dies gilt auch für Menschen in benachteiligten Situationen und marginalisierten Gemeinschaften. Ohne angemessene öffentliche Maßnahmen können sich die Lücken bei der digitalen Kompetenz vergrößern und die soziale und regionale Kluft innerhalb Europas möglicherweise noch vertiefen. Darüber hinaus können fehlende Investitionen in die digitale Vernetzungsinfrastruktur und den Einsatz digitaler Technologien das langfristige Wachstum und die Wettbewerbsfähigkeit der betroffenen Regionen beeinträchtigen. Dies kann sich negativ auf die sozioökonomische Attraktivität dieser Regionen auswirken und es erschweren, qualifizierte Arbeitskräfte und innovative Unternehmen zu halten.

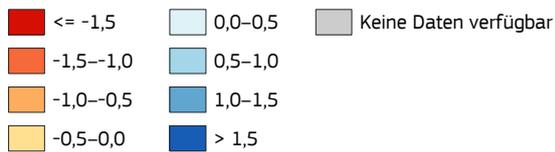
**Die Regionen, insbesondere die am wenigsten vorbereiteten Regionen, und vor allem in ländlichen und abgelegenen Gebieten, müssen kontinuierlich unterstützt werden, um sicherzustellen, dass sie die Vorteile des digitalen Wandels nutzen können.** Eine solche Unterstützung ist insbesondere für Investitionen in den Aufbau fortgeschrittener digitaler Netzinfrastrukturen und -dienste, den Erwerb grundlegender und fortgeschrittener digitaler Kompetenzen sowie die Übernahme digitaler Technologien durch Unternehmen, Bürgerinnen und Bürger und öffentliche Verwaltungen erforderlich.

**Die neue geopolitische Landschaft kann auch schwerwiegende Auswirkungen auf zahlreiche Regionen der EU haben.** Der Angriffskrieg Russlands gegen die Ukraine führte dazu, dass in einigen Regionen Investitionen, Handelsströme und



### Karte 9 Europäischer Index für Regierungsqualität (2024)

Standardabweichung, Werte reichen von schlechter Qualität (negativ) bis hohe Qualität (positiv)



EU = 0

Anmerkung: Angaben in Z-Scores, der EU-Durchschnittswert ist folglich gleich 0. Positive Werte entsprechen einer im Vergleich zum EU-Durchschnitt besseren, negative einer im Vergleich zum EU-Durchschnitt schlechteren Qualität der Regierungsführung.

Alle Länder sind auf der NUTS-2-Ebene erfasst, mit Ausnahme von Belgien und Deutschland (NUTS-1-Ebene).

Quelle: Quality of Government Institute, Universität Göteborg.

0 500 km

© EuroGeographics Verband für Verwaltungsgrenzen

Wirtschaftstätigkeiten (einschließlich Tourismus) drastisch zurückgingen und neue wirtschaftliche Hindernisse und Arbeitsplatzverluste zu verzeichnen waren. Der Krieg führte auch zu einer noch nie dagewesenen Zahl von Menschen, die in der EU Zuflucht benötigen. Mit einer Kombination aus rechtlicher, operativer und finanzieller Unterstützung hat die EU dazu beigetragen, dass sowohl die Menschen, die in die EU fliehen, als auch die Mitgliedstaaten, die sie aufnehmen, gut unterstützt werden. In einigen Regionen ist jedoch eine besonders hohe Zahl von Neuankömmlingen zu verzeichnen, was die lokalen Integrationsysteme unter Druck setzt. Auch die an Russland und Belarus angrenzenden Regionen stehen vor sicherheitspolitischen Herausforderungen und der drohenden oder bereits vorhandenen Instrumentalisierung der Migration.

Auch einige südliche Randgebiete und Gebiete in äußerster Randlage, die einem besonderen Migrationsdruck an den Außengrenzen ausgesetzt sind oder einen Anstieg der irregulären Einreisen verzeichnen, müssen kontinuierlich unterstützt werden.

**Zunehmende Spannungen und ein intensiverer internationaler Wettbewerb erfordern stärker diversifizierte Wertschöpfungsketten.** Vor dem Hintergrund einer offenen strategischen Autonomie sind die Vielfalt der EU-Regionen sowie ihre bestehenden und potenziellen Wettbewerbsvorteile auf der Habenseite zu verbuchen. Regionale Vielfalt kann den Binnenmarkt und die Wertschöpfungsketten in ganz Europa stärken. Um dies zu erreichen, müssen die Regionen jedoch mit den richtigen materiellen, personellen und innovativen Ressourcen ausgestattet werden und in der Lage sein, ihr Potenzial und ihren Mehrwert freizusetzen.

### Bedeutung der Governance

**Mangelnde öffentliche Governance und Verwaltungskapazität beeinträchtigen das Entwicklungspotenzial und stellen in mehreren Regionen und Mitgliedstaaten nach wie vor eine strukturelle Herausforderung dar.** Die Qualität der Institutionen – einschließlich der Achtung der Rechtsstaatlichkeit und der Verwaltungskapazität – ist für die Rendite öffentlicher und privater Investitionen von entscheidender Bedeutung. Es besteht ein enger Zusammenhang zwischen der Qualität der Governance und den Auswirkungen der kohäsionspolitischen Investitionen. Dies erfordert eine Stärkung der Verwaltungskapazität in den europäischen Regionen, auch im Hinblick auf künftige EU-Erweiterungen, da eine Verbesserung der Qualität der Governance auf nationaler, regionaler und lokaler Ebene die Wirksamkeit der nationalen und europäischen Richtlinien und Investitionen erhöhen kann.

Das Entwicklungspotenzial vieler Regionen kann auch durch die mangelnde Diversifizierung der Finanzierungsquellen auf regionaler und lokaler Ebene beeinträchtigt werden, wenn sie sich weitgehend auf Mittelübertragungen aus den einzelstaatlichen Haushalten stützen. Subnationale Gebietskörperschaften sind im Durchschnitt für mehr als die Hälfte der öffentlichen Investitionen verantwortlich. Dieser Anteil ist in den weniger entwickelten Mitgliedstaaten niedriger, steigt aber an. Diese Art der Abhängigkeit untergräbt die Widerstandsfähigkeit der betroffenen Länder gegenüber unerwarteten Ereignissen. Eine höhere und diversifizierte Finanzierungskapazität der regionalen und lokalen Gebietskörperschaften, insbesondere die Möglichkeit, private Investitionen zu mobilisieren, und die Stärkung ihrer institutionellen Kapazitäten und Verwaltungskompetenzen würden daher die Nachhaltigkeit ihrer Entwicklungsstrategien stärken.

## 4. Bilanz der Erfolge der Kohäsionspolitik und Lehren für die Zukunft

Wie vorstehend dargelegt, hat die Kohäsionspolitik zwar erfolgreich zur Konvergenz zwischen den Mitgliedstaaten beigetragen, jedoch zeichnet sich auf subnationaler Ebene ein differenzierteres Bild ab. Dieser nationale Konvergenzprozess wird zuweilen durch zunehmende Unterschiede auf subnationaler Ebene überschattet, insbesondere zwischen großen Ballungsgebieten und anderen Regionen, sowie durch Regionen mit Entwicklungsrückstand, die oft in eine „Entwicklungsblockade“ geraten.

Der Start der Programme für den Zeitraum 2021-2027 wurde aufgrund der Auswirkungen der Pandemie und in einigen Mitgliedstaaten aufgrund anderer Faktoren wie der Notwendigkeit, gleichzeitig Aufbau- und Resilienzpläne auszuarbeiten, verzögert. Die Verwaltungsbehörden in den Mitgliedstaaten und Regionen mussten sich parallel mit unterschiedlichen Verwaltungssystemen und Zeitrahmen auseinandersetzen. Weniger entwickelte Mitgliedstaaten und Regionen, die besonders auf kohäsionspolitische Investitionen angewiesen sind, haben oft erhebliche Schwierigkeiten bei der Planung und Umsetzung sowie begrenzte administrative Mittel. Trotz der mit dem Rechtsrahmen 2021-2027 eingeführten Maßnahmen zur Vereinfachung der Kohäsionspolitik und der Unterstützung der Verwaltungskapazitäten in den letzten Jahrzehnten ist eine weitere Vereinfachung der Vorgaben erforderlich.

Um die Ziele des Vertrags wirksamer zu erreichen, insbesondere angesichts der Herausforderungen, **müssen Überlegungen dazu angestellt werden, wie die Gestaltung der Kohäsionspolitik weiter verbessert werden könnte.**

### Verwirklichung des Vertragsziels: Verringerung der Unterschiede in der wirtschaftlichen Entwicklung

Die Kohäsionspolitik hat sich in den vergangenen Jahren **ständig weiterentwickelt, um sich an neue Gegebenheiten anzupassen und die Prioritäten der EU zu unterstützen.** Dies hat Änderungen in Bezug auf die geförderten Investitionen, die geografische Abdeckung, die Art der Durchführung, die Anwendung von Konditionalitäten und die Verknüpfung mit dem Verfahren des Europäischen Semesters mit sich gebracht. Gleichzeitig wurden die Grundwerte und Grundsätze der Politik im Laufe der Zeit erhalten und sogar gestärkt: ein langfristiger Rahmen für die Programmplanung, die Partnerschaft mit Interessenträgern und der Zivilgesellschaft, die Mehrebenen-Governance, die Evaluierung und Datenerhebung und vor allem der ortsbezogene Ansatz, bei dem die Unterstützung auf die spezifischen regionalen Bedürfnisse und Chancen zugeschnitten ist.

**Im Einklang mit den Zielen des Vertrags wurden die Mittel der Kohäsionspolitik auf die weniger entwickelten Regionen und Mitgliedstaaten der EU konzentriert:** 70 % der Mittel aus dem Europäischen Fonds für regionale Entwicklung und dem Europäischen Sozialfonds Plus werden diesen Regionen im Rahmen der Programme 2021-2027 zugewiesen. Der Kohäsionsfonds wird vollständig Mitgliedstaaten zugewiesen, deren Pro-Kopf-BNE unter 90 % des EU-Durchschnitts liegt. Obwohl alle Regionen Mittel aus der Kohäsionspolitik erhalten, ist die Beihilfeintensität im Zeitraum 2014-2020 in den weniger entwickelten Regionen höher: Ihnen werden im Durchschnitt rund 297 EUR pro Einwohner und Jahr zugewiesen, gegenüber 117 EUR im EU-Durchschnitt.

Auch wenn der Hauptschwerpunkt weiterhin auf weniger entwickelten Regionen liegt, sollte auch der Entwicklungsdynamik und den langfristigen Trends Rechnung

getragen werden, indem Probleme angegangen werden, bevor sie tiefe Wurzeln schlagen, und Regionen, die in Entwicklungsfallen gefangen sind (oder Gefahr laufen, in eine solche Falle zu geraten), Unterstützung erhalten. Kurz gesagt, ist ein proaktiverer Ansatz zur Verwirklichung des Vertragsziels der Förderung einer harmonischen Entwicklung vonnöten.

### **Verschiedene Regionen haben unterschiedliche Ausgangspunkte – und folgen unterschiedlichen Entwicklungspfaden**

**Die Regionen haben unterschiedliche Ausgangspunkte, Bedürfnisse und Kapazitäten in Bezug auf die Entwicklung.** Außerdem sind sie aufgrund ihrer unterschiedlichen administrativen und finanziellen Kapazitäten ungleich ausgestattet, um neue Herausforderungen zu bewältigen. **Daher werden sie auch unterschiedliche Entwicklungspfade im Umgang mit aktuellen und zukünftigen Veränderungen einschlagen.**

Die EU sollte im Rahmen der Kohäsionspolitik (aber nicht nur in diesem Bereich) gezielte, ortsbezogene Unterstützung bereitstellen, die auf die spezifischen Bedürfnisse der einzelnen Regionen ausgerichtet ist, mit den Prioritäten der EU im Einklang steht und die Herausforderungen, Rahmenbedingungen und Richtlinien in jedem Mitgliedstaat angemessen berücksichtigt.

Regionale Entwicklungsprogramme sind seit langem die tragende Säule der Kohäsionspolitik, doch der Fonds für einen gerechten Übergang hat gezeigt, wie die Unterstützung weiter auf die Entwicklungsbedürfnisse bestimmter Gebiete zugeschnitten werden kann, um vorab ermittelte Herausforderungen im Zusammenhang mit dem Klimawandel zu bewältigen. Auch Strategien für intelligente Spezialisierung haben sich bei der Stärkung regionaler Innovationsökosysteme als hilfreich erwiesen: auf der Grundlage lokaler Kapazitäten und Ressourcen, auf Basis eines Netzes lokaler und regionaler Interessenträger und zur Überwindung der Innovationskluft.

Der ökologische und der digitale Wandel, der demografische Wandel, die sich verändernden globalen Wirtschaftstrends und der Klimawandel werden sich auf alle regionalen Volkswirtschaften auswirken. Das Ausmaß und die Art dieser Herausforderungen werden jedoch von Region zu Region unterschiedlich sein – ebenso wie die jeweilige Fähigkeit, ihnen zu begegnen.

**Daher sind eingehende Überlegungen darüber anzustellen, wie die Politik am besten auf die unterschiedlichen wirtschaftlichen Profile und geografischen Merkmale der Regionen zugeschnitten werden kann, um Investitionen strategisch auszurichten.** Es besteht zunehmend die Notwendigkeit, den vielfältigen Entwicklungs Herausforderungen, Reformbedürfnissen und den unterschiedlichen sozialen und beschäftigungspolitischen Gegebenheiten besser Rechnung zu tragen, um eine effizientere Programmplanung der EU-Mittel in Gebieten in äußerster Randlage, dünn besiedelten Gebieten, Inseln, Bergregionen, Grenzregionen, ländlichen Gebieten und Gebieten, die vom industriellen Wandel betroffen sind, und darüber hinaus zu erleichtern.

### **Förderung einer ausgewogeneren territorialen Entwicklung**

Die wirtschaftliche Entwicklung auf subnationaler Ebene ist oft durch eine starke Polarisierung zwischen Hauptstadtregionen und Großstädten einerseits und Regionen mit geringerer Bevölkerungsdichte andererseits gekennzeichnet.

Die ungleiche Verteilung der Wachstumsmotoren führt dazu, dass stärker entwickelte Regionen in Bezug auf Innovation und Wettbewerbsfähigkeit, Qualität der öffentlichen Governance und Verwaltung sowie Bildungsniveau besser abschneiden. Dies kann auch bedeuten, dass in weniger entwickelten ländlichen und intermediären Regionen nach wie vor erhebliches wirtschaftliches und hochwertiges Potenzial zur Schaffung von Arbeitsplätzen ausgeschöpft werden muss.

**Metropolregionen, Städte und ihre Umgebung spielen eine zentrale Rolle bei der regionalen Entwicklung.** Auf sie konzentriert sich das Humankapital (einschließlich Universitäten, Berufsbildungszentren und FuE-Zentren) und sie stellen eine hohe Konnektivität sowie hochwertige Dienstleistungen sicher. Aus diesem Grund ziehen sie Investitionen auf natürliche Weise an. Ihre Attraktivität hat jedoch ihren Preis: höhere Überlastung, soziale Herausforderungen und Wohnkosten, die in Verbindung mit höheren Lohnkosten ihre Wettbewerbsfähigkeit beeinträchtigen können.

**Auch Kleinstädte und mittelgroße Städte spielen eine zentrale Rolle bei der territorialen Entwicklung, indem sie das Wachstum ihrer umliegenden Gebiete fördern.** Sie sind von entscheidender Bedeutung für die Bereitstellung öffentlicher und privater Dienstleistungen und bieten den umliegenden Gebieten Beschäftigungs- und Bildungsmöglichkeiten.

Eine bessere Zusammenarbeit zwischen den Regionen der EU kann auch zu einer ausgewogeneren territorialen Entwicklung beitragen. Die Kohäsionspolitik hat insbesondere durch Interreg-Programme dazu beigetragen, die interregionale Zusammenarbeit durch grenzüberschreitende und transnationale Zusammenarbeit, auch durch makroregionale Strategien, zu unterstützen. Diese Programme fördern Innovation, Entwicklung und bessere Governance. Dennoch besteht angesichts des Mehrwerts der Unterstützung grenzüberschreitender Investitionen aus dem EU-Haushalt Spielraum für eine Stärkung der regionalen Zusammenarbeit auf verschiedenen Ebenen, insbesondere bei der grenzüberschreitenden Bereitstellung gemeinsamer öffentlicher Güter.

Territoriale Ungleichgewichte könnten durch ein stärker polyzentrisch gestaltetes Entwicklungsmodell ausgeglichen werden: auf kleinen und mittleren Städten aufbauen und die Zugänglichkeit öffentlicher Dienstleistungen in weit von großen städtischen Zentren entfernten Gebieten fördern. Die regionale Zusammenarbeit könnte durch den Aufbau der Kapazitäten der zuständigen Behörden und Interessenträger gestärkt werden.

## Partnerschaft, Mehrebenen-Governance und Stärkung der Rolle der Interessenträger

**Die Menschen vor Ort wissen besser, was ihre Region braucht.** Sie müssen daher in die Entscheidungsfindung und Politikgestaltung einbezogen werden. Diese Einbeziehung und Befähigung können auch dazu dienen, der zunehmenden politischen Unzufriedenheit<sup>14</sup> und dem Misstrauen gegenüber den Behörden entgegenzuwirken.

Der Rahmen 2021-2027 stärkte die Partnerschaft und die Einbeziehung regionaler und lokaler Akteure, der Zivilgesellschaft und der Sozialpartner. Die Maßnahmen umfassten die Förderung territorialer Umsetzungsmodelle wie von der örtlichen Bevölkerung betriebene lokale Entwicklung (CCLD) oder integrierte territoriale Investitionen. Dabei werden Finanzmittel aus mehreren Quellen kombiniert, um eine territorial ausgerichtete Strategie umzusetzen, die lokale Partnerschaften, Bottom-

<sup>14</sup> A. Rodriguez-Posé, L. Dijkstra und H. Poelman: The Geography of EU Discontent and the Regional Development Trap, Regional Policy Working Papers 03/2023.

up-Ansätze und territoriale Governance umfasst. Es bedarf weiterer Überlegungen dazu, wie subnationale Behörden und andere relevante Interessenträger am besten einbezogen und die Mechanismen der territorialen Mehrebenen-Governance verbessert werden können. Ziel ist es, im Einklang mit den Prioritäten der EU besser auf die Bedürfnisse der Wirtschafts- und Sozialpartner sowie der Bürgerinnen und Bürger einzugehen. Diese Stärkung der Rolle der lokalen Partner erfordert den Ausbau ihrer Verwaltungskapazitäten. Die Frage, wie dies am besten geschehen kann, sollte Teil der Debatte sein.

### **Förderung der institutionellen Konvergenz durch Behebung bestehender Defizite bei der öffentlichen Governance und den Verwaltungskapazitäten**

**Gute Governance, starke Institutionen, die Achtung der Rechtsstaatlichkeit und eine starke Verwaltungskapazität sind Voraussetzung für eine wirksame und effiziente Gestaltung und Umsetzung jeder Entwicklungsstrategie sowie für den wirtschaftlichen und sozialen Fortschritt im Allgemeinen.** Schwachpunkte in Bezug auf die Verwaltung und Governance hindern einige Mitgliedstaaten und Regionen daran, die Vorteile der Kohäsionspolitik in vollem Umfang zu nutzen, insbesondere aufgrund ihrer Schwierigkeiten bei der Vorbereitung und Durchführung von Investitionen.

Schwächen in den Bereichen Governance und Kapazität sind nach wie vor weit verbreitet. Die derzeitige Unterstützung durch die Kohäsionspolitik in Form von fachlicher Hilfe füllt vor allem Kapazitätslücken bei der Fondsverwaltung und bei den Modalitäten für die Bereitstellung von Mitteln, auch wenn sie sich auf die Bekämpfung von Betrug und Korruption beziehen.

Andere EU-Instrumente haben ebenfalls zur Stärkung der Verwaltungskapazität beigetragen, vor allem das Instrument für technische Unterstützung, mit dem die regionalen und lokalen Gebietskörperschaften zunehmend unterstützt werden. Reformen der öffentlichen Verwaltungen, die durch die ARF unterstützt werden (z. B. bei Genehmigungsverfahren oder bei der Vergabe öffentlicher Aufträge), kommen Investitionen zugute, die sowohl mit der ARF als auch der Kohäsionspolitik finanziert werden.

Um Schwächen in den nationalen und regionalen Verwaltungen sowie bei den Begünstigten und Partnern zu beheben, ist ein ehrgeizigerer und umfassenderer Ansatz erforderlich. Ein solcher strategischer Ansatz könnte maßgeschneiderte technische Unterstützung mit Reformfordernissen in bestimmten Bereichen kombinieren.

Die Behebung administrativer Mängel würde nicht nur die Wirksamkeit der Kohäsionspolitik verbessern, sondern auch dazu beitragen, Investitionen und den Austausch innerhalb des Binnenmarkts zu fördern, die Attraktivität der betroffenen Regionen und Mitgliedstaaten zu erhöhen und ihre Fähigkeit zur Umsetzung des EU-Besitzstands zu verbessern.

### **Steigerung der Wirksamkeit von kohäsionspolitischen Investitionen und Förderung von Reformen**

Investitionen sind eine notwendige Voraussetzung, reichen jedoch allein nicht aus, um die wirtschaftliche Entwicklung zu gewährleisten. Einige Regionen erhalten zwar seit vielen Jahren Unterstützung im Rahmen der Kohäsionspolitik,

**weisen aber nach wie vor eine schwache Wirtschaftsleistung auf. Reformen sind erforderlich, um Hindernisse für die regionale Entwicklung zu beseitigen** – seien es spezifische Investitionshemmnisse, regulatorische Hindernisse oder Maßnahmen zur Verbesserung der Funktionsweise des Arbeitsmarktes und des Geschäftsumfeldes.

Die Kohäsionspolitik im Rahmen 2021-2027 hat stärkere Verbindungen zwischen Investitionen und Reformen durch grundlegende Voraussetzungen und die Angleichung an das Europäische Semester gefördert. Durch die Beseitigung von Hindernissen für regionales Wachstum und regionale Entwicklung können sich solche Verbindungen positiv auf den Binnenmarkt auswirken.

**Die grundlegenden Voraussetzungen schaffen einen einheitlichen Rahmen, um die Wirksamkeit der kohäsionspolitischen Investitionen zu erhöhen**, indem beispielsweise die wirtschaftliche Relevanz und finanzielle Nachhaltigkeit der Planung von Verkehrsinvestitionen oder die Kohärenz der Wasserbewirtschaftung mit den Prioritäten und Anforderungen der EU sichergestellt wird. Die Schaffung dieser Voraussetzungen durch ein gemeinsames Bündel von Anforderungen, die im Rechtsrahmen festgelegt sind, kann jedoch die Fähigkeit der Mitgliedstaaten einschränken, den spezifischen Schwierigkeiten, Bedürfnissen und Herausforderungen Rechnung zu tragen, die sich im Laufe der Zeit ergeben.

**Außerdem wurde eine bessere Koordinierung zwischen dem Europäischen Semester und den kohäsionspolitischen Investitionen eingeführt.** Während der Schwerpunkt des Europäischen Semesters auf nationalen Reformen liegt, hat die gestärkte territoriale und soziale Dimension im Semester seit 2018 ihre Rolle als Richtschnur für die Mitgliedstaaten bei der Nutzung des wirtschaftlichen Potenzials ihres gesamten Hoheitsgebiets und beim Abbau von Ungleichheiten gestärkt. In der Tat steuerten die investitionsbezogenen länderspezifischen Empfehlungen die kohäsionspolitischen Programme 2021-2027 und die Nutzung des Fonds für einen gerechten Übergang. Die Empfehlungen für 2024 werden bei der Halbzeitüberprüfung und der Anpassung der Programme im Jahr 2025 eine Schlüsselrolle spielen, wobei der Schwerpunkt verstärkt auf regionalen Besonderheiten und Herausforderungen liegen wird.

Um das regionale Wachstum und die regionale Konvergenz weiter zu fördern, **muss geprüft werden, wie der Zusammenhang zwischen Investitionen und Reformen weiter gestärkt werden könnte, um die Wirkung der Kohäsionspolitik zu maximieren.** Bei diesen Überlegungen sollten die Erfahrungen mit anderen EU-Instrumenten berücksichtigt werden, insbesondere mit der ARF, die zu einer stärkeren Komplementarität der Investitionspolitik und der Reformen in den Mitgliedstaaten geführt hat. Die Überlegungen sollten sich auf den Umfang der erforderlichen Reformen, die Rolle des Europäischen Semesters und die Koordinierung der europäischen sowie der nationalen und regionalen Politik erstrecken.

### **Bessere Koordinierung und Kohärenz mit der nationalen Politik**

**Die Förderung des Zusammenhalts fällt nicht allein in die Zuständigkeit der Kohäsionspolitik.** Die Nutzung des wirtschaftlichen Potenzials aller EU-Regionen bei gleichzeitiger Verringerung der sozioökonomischen Ungleichheiten erfordert gemeinsame Anstrengungen – und sollte ein gemeinsames Ziel der Investitionspolitik auf EU- und nationaler Ebene sein. Dies war nicht immer in ausreichendem Maße der Fall. Daher muss weiter darüber nachgedacht werden, wie die Maßnahmen der EU und der Mitgliedstaaten zur Beseitigung von Ungleichheiten und zur Förderung des im Vertrag verankerten Ziels des wirtschaftlichen, sozialen und territorialen

Zusammenhalts Hand in Hand gehen sollten, um sich gegenseitig zu stärken und die Unterstützung auf verschiedene Arten von Gebieten abzustimmen.

**So könnte beispielsweise durch die zweckgebundene Einbeziehung der territorialen Dimension in die Politikgestaltung die Kohärenz zwischen regionalspezifischen Bedürfnissen und horizontalen (europäischen und nationalen) Maßnahmen gestärkt werden.**

### Mehr Effizienz bei der Umsetzung

Verzögerungen bei der Planung und Umsetzung der kohäsionspolitischen Programme (die zum Teil auf das Backloading der finanziellen Durchführung in Verbindung mit administrativen Mängeln in einigen Mitgliedstaaten und Regionen zurückzuführen sind) deuten darauf hin, dass die Modalitäten der Umsetzung der Politik verbessert werden können. Dies kann insbesondere durch weitere Vereinfachungen für Verwaltungen und Begünstigte erreicht werden.

**Im Rahmen 2021-2027 wurden wichtige Vereinfachungsmaßnahmen eingeführt** – darunter eine reduzierte Liste politischer Ziele, eine klarere Interventionslogik durch Indikatoren, eine einfachere Berichterstattung und Regelungen für die Einzige Prüfung. Darüber hinaus wurden die Möglichkeiten erweitert, alternative Zahlungsmöglichkeiten zu nutzen, die über die Rechnungskosten hinausgehen, d. h. nicht an Kosten geknüpfte Finanzierungen oder vereinfachte Kostenoptionen. Dies hat den Weg für eine einfachere Umsetzung mit schnelleren Zahlungsmöglichkeiten geebnet. Die Mitgliedstaaten nutzen diese Optionen jedoch noch nicht in vollem Umfang.

**Die positiven Erfahrungen, die bei der Umsetzung des ESF und des ESF+ in Richtung eines leistungsorientierten Umsetzungsmodells gesammelt wurden, können dazu beitragen, Lehren für die Zukunft zu ziehen.** Es ist wichtig, zu bewerten, ob dieses Umsetzungsmodell, bei dem Zahlungen an das Erzielen von Ergebnissen (anstelle der Erstattung angefallener Kosten) geknüpft sind, den Verwaltungsaufwand für die Programmbehörden und die Begünstigten verringern, die finanzielle Durchführung beschleunigen und die Ergebnisorientierung der Politik verbessern könnte.

**Die Halbzeitevaluierung der ARF<sup>15</sup> beinhaltet auch einige wichtige Überlegungen** für die künftige Gestaltung der EU-Finanzierungsinstrumente. Die entsprechenden Konsultationen zeigen, dass leistungsorientierte Finanzierungsinstrumente auf EU-Ebene breite Unterstützung finden. Die Mittel im Rahmen der ARF werden ausgezahlt, sobald Etappenziele und Zielwerte erreicht werden, die konkrete Schritte bei der Umsetzung von Reformen und Investitionen durch die Mitgliedstaaten darstellen, wodurch Fortschritte auf dem Weg belohnt werden.

Die Halbzeitevaluierung hat ferner ergeben, dass eine integrierte Kombination von Reformen und Investitionen wirksame Anreize bietet, um den seit Langem bestehenden Reformbedarf zu decken, und zu einer kohärenteren und effizienteren Umsetzung führen kann. Die Aufbau- und Resilienzpläne fördern eine ganzheitliche Politikgestaltung, indem sie den Mitgliedstaaten Anreize bieten, ein kohärentes Paket von Reformen und Investitionen mit klaren Ergebnissen zu konzipieren, mit denen sowohl die politischen Prioritäten der EU als auch die länderspezifischen Herausforderungen angegangen werden. Gleichzeitig zeigt die Evaluierung, dass die lokalen und regionalen Gebietskörperschaften, die Interessenträger und die Sozialpartner auf ihre unzureichende Beteiligung hingewiesen haben, und erinnert daran, wie wichtig ihre wirksame Einbeziehung nicht nur in die Konzeption, sondern

<sup>15</sup> COM(2024) 82 final vom 21.2.2024.

auch in die Durchführung und Überwachung der sie betreffenden Maßnahmen ist. Schließlich werden in der Evaluierung auch mögliche Bereiche für eine künftige Vereinfachung hervorgehoben, um ausreichende Flexibilität bei der Gestaltung und Umsetzung der Pläne zu gewährleisten, insbesondere in Bezug auf ihr Überarbeitungsverfahren, die Formulierung von Etappenzielen und Zielwerten sowie den derzeitigen Prüfungs- und Kontrollrahmen.

Jede künftige Änderung der Kohäsionspolitik oder jedes neue Umsetzungsmodell muss mit dem im Vertrag verankerten Ziel des wirtschaftlichen, sozialen und territorialen Zusammenhalts in Einklang gebracht werden und die Erfahrungen mit der Programmplanung der Kohäsionspolitik und ihrem regionalen und ortsbezogenen Ansatz sowie den aus der ARF gewonnenen Erkenntnissen berücksichtigen. Es gibt auch praktische Fragen, die berücksichtigt werden müssten, z. B. Auswirkungen auf das Prüfungs- und Kontrollsystem.

### **Verwirklichung langfristiger Ziele – jedoch mit integrierter Flexibilität für unvorhergesehene Umstände**

Die kohäsionspolitischen Programme verfolgen langfristige Entwicklungsziele mit einem Umsetzungszeitraum von mehr als einem Jahrzehnt.

Die bestehende Möglichkeit, kohäsionspolitische Programme zu ändern, lässt bereits eine flexible Anpassung zu, um sich ändernden Umständen Rechnung zu tragen. Diese Flexibilität hat sich im Laufe der Zeit erhöht. Sie wurde als Reaktion auf Wirtschaftskrisen und unerwartete Ereignisse, insbesondere in den Bereichen Notfallmanagement, Wiederaufbau und Prävention, eingesetzt. Der Rechtsrahmen umfasst Optionen für eine rasche Mittelumschichtung zwischen den Programmen sowie innerhalb der Programme, die Halbzeitüberprüfung und spezifische Bestimmungen für befristete Ausnahmeregelungen als Reaktion auf außergewöhnliche oder ungewöhnliche Umstände.

Zwar war es für die Kohäsionspolitik von entscheidender Bedeutung, einen Beitrag zur Reaktion der EU auf die sozioökonomischen Folgen der COVID-19-Pandemie und des Angriffskriegs Russlands gegen die Ukraine zu leisten, doch muss ihr Schwerpunkt weiterhin auf der Verwirklichung langfristiger struktureller Ziele liegen. Wirtschaftliche Resilienz kann nur durch langfristige Investitionen erreicht werden, insbesondere in die Diversifizierung der regionalen Wirtschaft, die Anpassungsfähigkeit an den technologischen und demografischen Wandel und die Weiterbildung der Arbeitskräfte.

## **5. Fazit**

Im neunten Kohäsionsbericht werden bedeutende Erfolge bei der Förderung der wirtschaftlichen und sozialen Konvergenz in der Union hervorgehoben. Herausforderungen bleiben insbesondere auf regionaler Ebene bestehen; hier zeigen sich auch weiterhin die Auswirkungen des Strukturwandels. Die Lehren aus vergangenen Durchführungszeiträumen und aus dem Zusammenspiel mit anderen Instrumenten machen deutlich, dass die Gestaltung der Kohäsionspolitik weiter verbessert werden muss. Eine stärkere und modernisierte Politik ist von entscheidender Bedeutung, um das europäische Wachstumsmodell zu stärken, eine inklusive Union aufzubauen und die Verwirklichung des im Vertrag verankerten Ziels des wirtschaftlichen, sozialen und territorialen Zusammenhalts zu erreichen.





# WIRTSCHAFTLICHER ZUSAMMENHALT

- Auf die Erweiterung von 2004 folgte eine Phase, in der die Konvergenz des Pro-Kopf-BIP in der EU auf bemerkenswerte Weise voranschritt. In Mittel- und Osteuropa insgesamt kletterte das Pro-Kopf-Einkommen zwischen 1995 und heute von 45 % auf knapp 80 % des EU-Durchschnitts. Dennoch bestehen nach wie vor große Unterschiede und ein erheblicher Raum für weitere Aufwärtskonvergenz.
- Bis zur Finanzkrise nahmen die regionalen Disparitäten in der EU kontinuierlich ab. Danach geriet die Entwicklung ins Stocken, vor allem aufgrund des langsameren Wachstums der weniger entwickelten Regionen in Mittel- und Osteuropa und eines Divergenztrends in einigen weniger entwickelten Regionen und Übergangsregionen insbesondere in Südeuropa.
- Bis 2021 ist in etwa einem Drittel der EU-Regionen – weniger entwickelte Regionen, Übergangsregionen und stärker entwickelte Regionen gleichermaßen – das Pro-Kopf-BIP von 2008 noch nicht wieder erreicht. Es handelt sich in erster Linie um Regionen in Italien, Spanien, Griechenland und Frankreich, aber auch Deutschland, Finnland und den Niederlanden. Das Nachlassen des Konvergenztempos nach der Krise von 2009 ging mit einem relativ starken Rückgang von Produktivität, Investitionen und Beschäftigung in vielen zuvor konvergierenden Regionen einher.
- Das durchschnittliche Wachstum des Pro-Kopf-BIP in der EU bewegte sich im Zeitraum 2001–2021 bei 1 % jährlich. In nicht wenigen Regionen herrschte jedoch Stagnation oder gar eine rückläufige Entwicklung. Diese Stagnation war vielfach davon begleitet, dass sich die Einkommen der Privathaushalte – wenn überhaupt – kaum verbesserten und Ungleichheiten sich verstetigten. Dies befeuerte politische Unzufriedenheit und die Abwendung von demokratischen Werten und der EU.
- Positiv zu vermerken ist, dass mehrere Regionen aus der Stagnation ausbrechen konnten, indem sie ihre lokalen Stärken nutzten, um sich komplexeren Wirtschaftstätigkeiten zuzuwenden und sich in europäischen und globalen Wertschöpfungsketten zu behaupten.
- Nach der COVID-19-Pandemie verlief der Wiederaufschwung schneller als nach der Rezession von 2009, was zum Teil dem raschen politischen Handeln auf EU-Ebene – von der zügigen Mobilisierung der Kohäsionspolitik bis hin zur Verabschiedung von NextGenerationEU – geschuldet ist. In jüngerer Zeit haben eine Eskalation der geopolitischen Spannungen mit dem Ausbruch eines Krieges vor den Toren der EU und die Teuerung bei Energie, Rohstoffen und Lebensmitteln vielen EU-Regionen einen hohen Tribut abverlangt.
- Mit Blick auf die Zukunft mag die Kluft zwischen den EU-Regionen und den derzeitigen Kandidatenländern groß erscheinen. Dabei ist diese Ausgangslage vergleichbar mit den Unterschieden, die zwischen der EU-15 und den 2004 beigetretenen Mitgliedstaaten bestanden. Dies lässt auf ein gewaltiges ungenutztes Potenzial für weitere Aufwärtskonvergenz schließen.

## Kapitel 1

# Wirtschaftlicher Zusammenhalt

### 1. Einleitung

Der Abbau territorialer Ungleichgewichte ist ein Eckpfeiler der europäischen Integration. Schon in den Römischen Verträgen ist das Ziel festgelegt, „den Abstand zwischen einzelnen Gebieten und den Rückstand weniger begünstigter Gebiete [zu] verringern“. Dementsprechend ist die Kohäsionspolitik nicht nur der sichtbarste Ausdruck der Solidarität innerhalb der EU, sondern auch eine zentrale Säule des europäischen Binnenmarktes und des europäischen Wachstumsmodells.<sup>1</sup> Die Beseitigung von Hindernissen für den freien Waren-, Dienstleistungs-, Kapital- und Arbeitnehmerverkehr fördert eine bessere Ressourcenverteilung in der gesamten EU sowie den Austausch von Ideen und Innovationen. Die Marktkräfte allein sind jedoch keine Gewähr dafür, dass alle von der wirtschaftlichen Integration profitieren. Durch Investitionen in Infrastruktur, Innovation, Bildung und andere Schlüsselbereiche trägt die Kohäsionspolitik dazu bei, dass weniger entwickelte Regionen direkt und alle übrigen Regionen indirekt in den Genuss der Vorteile und Skaleneffekte des Binnenmarktes kommen.

Dieser Bericht erscheint 31 Jahre nach Verwirklichung des EU-Binnenmarktes, 25 Jahre nach Einführung des Euro und 20 Jahre nach der historischen EU-Osterweiterung von 2004. Er zeigt die bemerkenswerte wirtschaftliche Konvergenz auf, die die östlichen Regionen und Länder seither erreicht haben. Lag das Pro-Kopf-BIP in Mittel- und Osteuropa (in diesem Bericht kurz „Osteuropa“) im Jahr 1995 noch bei etwa 45 % des EU-Durchschnitts, so erreichte es zum Zeitpunkt des Beitritts im Jahr 2004 52 % und kletterte bis 2021 auf knapp 80 %. Dies ist ein außerordentlicher Erfolg der europäischen Integration und der Kohäsionspolitik, aus der seit dem Jahr 2000 beinahe 1 Bio. EUR zur Förderung einer ausgewogenen Wirtschaftsentwicklung in der EU investiert wurden.

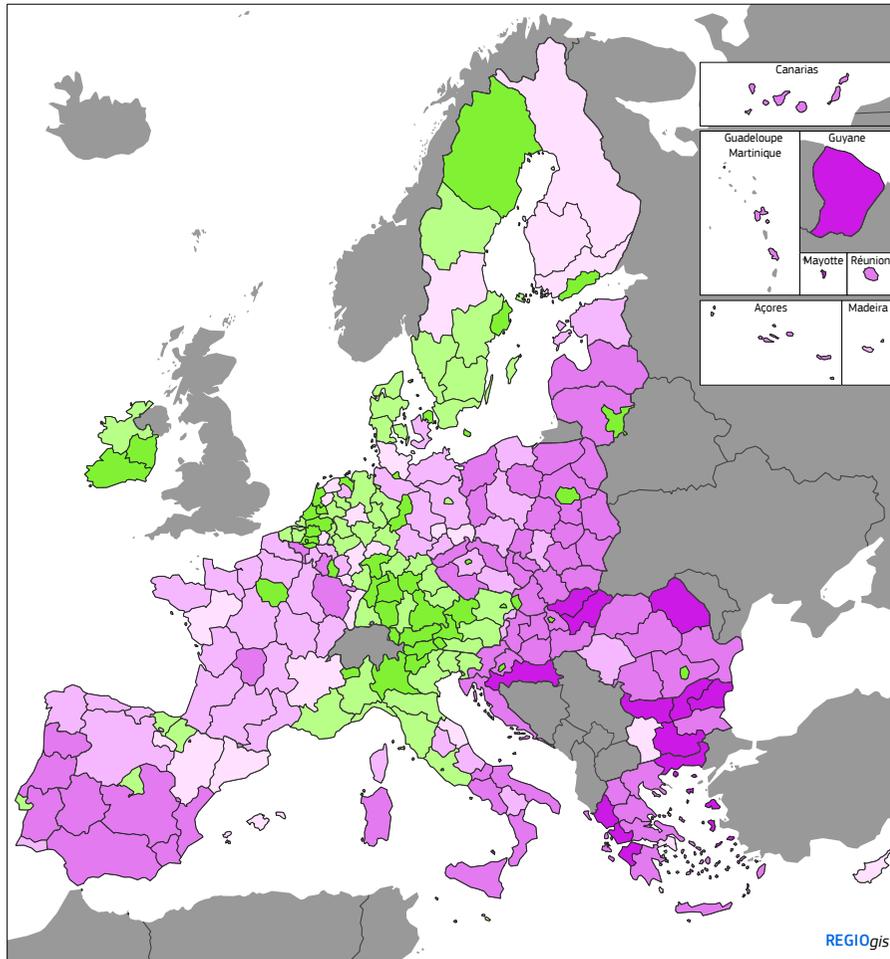
In einigen Teilen Europas ist die Konvergenz jedoch weniger gut vorangekommen. Wie in früheren Berichten dargelegt, führte die Rezession von 2009 dazu, dass das Pro-Kopf-BIP einiger Übergangsregionen und weniger entwickelter Regionen weiter hinter den EU-Durchschnitt zurückfiel. Damit einher ging ein verstärktes Risiko, in eine sogenannte „Entwicklungsfalle“<sup>2</sup> zu geraten, mit Auswirkungen auf den sozialen und den territorialen Zusammenhalt (Kapitel 2 und 3).

In jüngster Zeit haben die COVID-19-Pandemie und die eskalierenden geopolitischen Spannungen mit dem Ausbruch eines Krieges vor den Toren der EU den Zusammenhalt auf die Probe gestellt. Die Störung der globalen Lieferketten und der Anstieg der Energie-, Rohstoff- und Lebensmittelpreise haben den Haushalten – allen voran den schutzbedürftigsten – und der Wirtschaft insgesamt einen hohen Tribut abverlangt. Trotz vielversprechender Anzeichen für einen Aufschwung sind die langfristigen Auswirkungen dieser Ereignisse auf den Zusammenhalt nach wie vor schwer vorhersehbar, vor allem in einem Kontext, in dem sich angesichts struktureller Jahrhundert Herausforderungen im Zusammenhang mit dem grünen und dem digitalen Wandel eine Umgestaltung eines Großteils der EU-Wirtschaft vollziehen wird (Kapitel 4, 5 und 6).

Vor diesem Hintergrund liefert dieses Kapitel einen aktuellen Überblick über den wirtschaftlichen Zusammenhalt in der EU, wobei die langfristige wirtschaftliche Konvergenz zwischen den Regionen in den letzten 20–30 Jahren und die kurzfristigen Auswirkungen der Pandemie bewertet werden. Die Erschließung des Wachstumspotenzials der 82 Regionen, deren Pro-Kopf-BIP weniger als 75 % des EU-Durchschnitts erreicht, ist der Schlüssel dazu, die Konvergenz und den Wohlstand in der EU voranzubringen. Dementsprechend wird die Entwicklung der Produktivität und Wettbewerbsfähigkeit in den einzelnen Regionen nachgezeichnet und es wird erläutert, wie diese beiden Faktoren in Zukunft zum wirtschaftlichen Zusammenhalt beitragen können.

1 Siehe Kasten 1.6.

2 Die Wahrscheinlichkeit, in eine Entwicklungsfalle zu geraten, ist bei langen Perioden mit langsamem oder negativem Wachstum, geringen Produktivitätszuwächsen und wenig Beschäftigungswachstum gegeben. Sie wird anhand eines zusammengesetzten Indikators gemessen. Siehe: Diemer et al. (2022) und Europäische Kommission (2022a).



Karte 1.1 Pro-Kopf-BIP in KKS (2022)

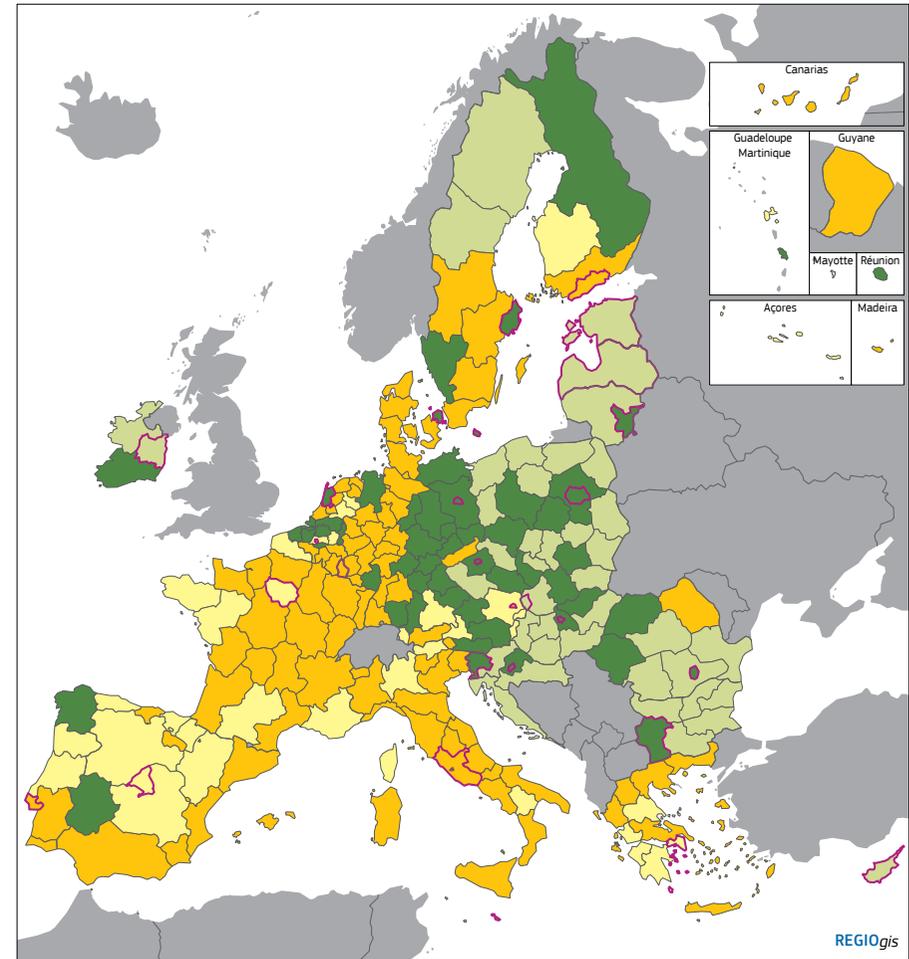
Index, EU-27 = 100

- < 50
- 50–75
- 75–90
- 90–100
- 100–125
- >= 125

Quelle: Eurostat [nama\_10r\_2gdp].

0 500 km

© EuroGeographics Verband für Verwaltungsgrenzen



Karte 1.2 Regionaler Anstieg des BIP pro Kopf im Vergleich zum Anstieg nach Mitgliedstaat und in der EU (2001–2021)

Kategorie

- Über dem EU-Durchschnitt und über dem Durchschnitt der Mitgliedstaaten
- Über dem EU-Durchschnitt und unter oder gleich dem Durchschnitt der Mitgliedstaaten
- Unter dem EU-Durchschnitt und über dem Durchschnitt der Mitgliedstaaten
- Unter dem EU-Durchschnitt und unter oder gleich dem Durchschnitt der Mitgliedstaaten
- Keine Daten verfügbar
- Hauptstadtregionen

Quelle: GD REGIO auf der Grundlage von Daten der jährlichen Regionaldatenbank (ARDECO) der JRC.

0 500 km

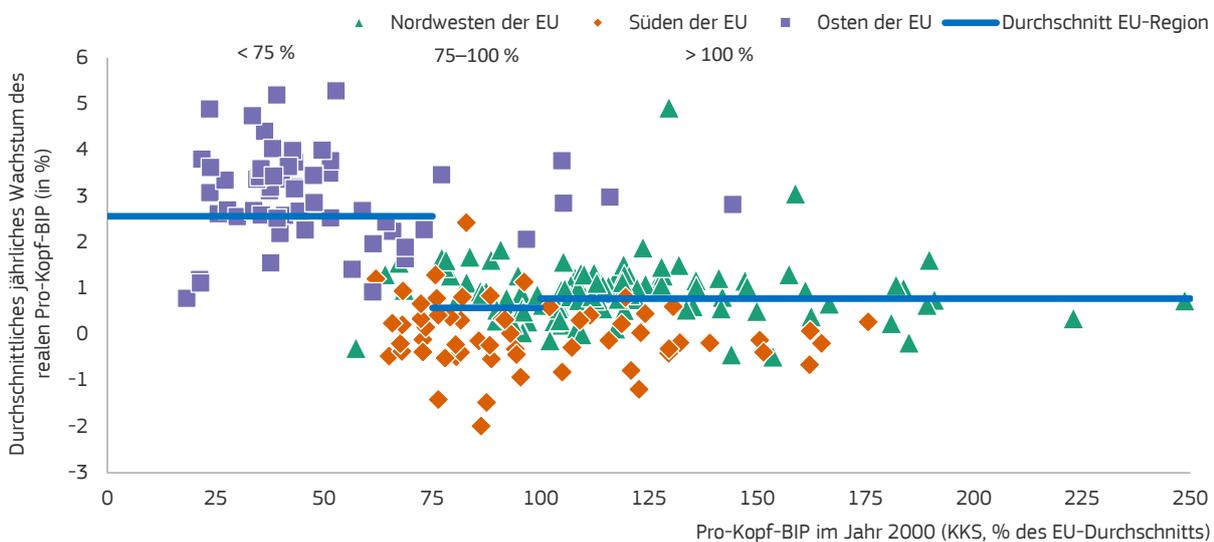
© EuroGeographics Verband für Verwaltungsgrenzen

## 2. Konvergenz und regionaler wirtschaftlicher Zusammenhalt: Langzeittrends

Die Unterschiede im Pro-Kopf-BIP zwischen europäischen Regionen haben in den letzten zwei Jahrzehnten stetig abgenommen. Dennoch besteht nach wie vor ein großes Potenzial für weitere Aufwärtskonvergenz.<sup>3</sup> Rund 20 Jahre nach der Erweiterung von 2004 haben die Regionen, die damals in die EU aufgenommen wurden, eine bemerkenswerte wirtschaftliche Konvergenz erreicht. Dabei ist das Pro-Kopf-BIP in Osteuropa zwischen 2004 und 2021 von 50 % des EU-Durchschnitts auf fast 80 % gestiegen. Dennoch besteht noch erheblicher Raum für weitere Konvergenz. Mehr als ein Viertel der EU-Bürgerinnen und -Bürger (28 %) lebt immer noch in Regionen mit einem Pro-Kopf-BIP in KKS<sup>4</sup> von weniger als 75 % des EU-Durchschnitts, mehrheitlich in östlichen Mitgliedstaaten, aber auch in Gebieten in äußerster Randlage und in zunehmendem Maße in Südeuropa (Karte 1.1 und Kapitel 3)<sup>5</sup>. In allen Regionen Bulgariens

etwa, mit Ausnahme der Hauptstadtregion Jugozapaden, lag das Pro-Kopf-BIP bei unter 50 % des EU-Durchschnitts. Zum Vergleich: In den USA liegen die Bundesstaaten mit dem niedrigsten Pro-Kopf-BIP bei etwa 60 % des US-Durchschnitts, und nur jeder zwölfte Einwohner lebt in einem Bundesstaat mit einem Pro-Kopf-BIP unter 75 % des US-Durchschnitts.<sup>6</sup> Dies deutet darauf hin, dass es innerhalb der EU nach wie vor ein großes ungenutztes Potenzial für Aufwärtskonvergenz beim Pro-Kopf-BIP – und beim Lebensstandard – gibt. Hinzu kommt, dass das Pro-Kopf-BIP in etwa einem Drittel der EU-Regionen – mit einem äquivalenten Anteil der EU-Bevölkerung, insgesamt etwa 150 Millionen Menschen – bis 2021 noch immer nicht zum Niveau von 2008 aufschließen konnte. Die betreffenden Regionen verteilen sich gleichermaßen auf weniger entwickelte Regionen, Übergangsregionen und stärker entwickelte Regionen und befinden sich in elf Mitgliedstaaten: Italien (19), Spanien (15), Griechenland (13), Frankreich (10), Deutschland (4), Finnland (4), Niederlande (3), Portugal (3), Rumänien (3), Österreich (2) und Belgien (1).

Abbildung 1.1 Jährliches Wachstum des realen Pro-Kopf-BIP in EU-Regionen, nach Grad der Entwicklung (2001–2021)



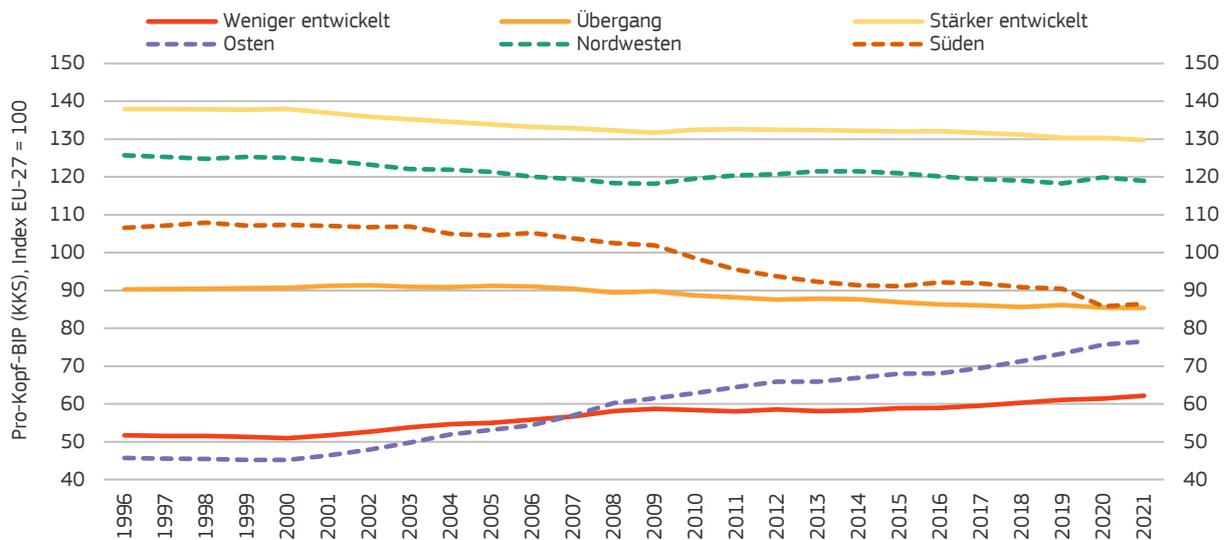
3 Europäische Kommission (2023).

4 Das Pro-Kopf-BIP in KKS ist der Gesamtwert aller pro Einwohner produzierten Güter und Dienstleistungen, bereinigt um Unterschiede zwischen den Preisniveaus der verschiedenen Länder. Regionen sind hier – wie im Rest des Kapitels – auf NUTS-2-Ebene definiert.

5 Die EU zählt neun Gebiete in äußerster Randlage: Guadeloupe, La Réunion, Mayotte, Guyane, Martinique und Saint-Martin (Frankreich), Madeira und Açores (Portugal) sowie Canarias (Spanien). In dem in äußerster Randlage befindlichen Gebiet Mayotte (Frankreich) beispielsweise lag das BIP in KKS im Jahr 2021 bei nur 28 % des EU-Durchschnitts.

6 Natürlich sind die USA politisch oder historisch betrachtet nicht mit der EU vergleichbar, doch stellen sie aufgrund der Größe des Marktes, der wirtschaftlichen Entwicklung, der geografischen Ausdehnung und der Bevölkerungszahl nach wie vor den am besten vergleichbaren Wirtschaftsraum dar. Daher sind sie in Bezug auf den wirtschaftlichen Zusammenhalt eine relevante Vergleichsgröße: siehe Head und Mayer (2021). Allerdings ist zu beachten, dass die NUTS-2-Regionen der EU im Durchschnitt kleiner sind als die US-Bundesstaaten, was an sich schon stärkere Unterschiede mit sich bringt.

Abbildung 1.2 Pro-Kopf-BIP in EU-Regionen in KKS, 1995–2021, % des EU-Durchschnitts



Quelle: Eurostat.

Hinsichtlich des Pro-Kopf-BIP verzeichneten die östlichen Regionen in den letzten zwei Jahrzehnten ein robustes, die südlichen Regionen und einige Gebiete in äußerster Randlage hingegen lediglich ein gedämpftes Wachstum. Im Zeitraum 2001–2021 stieg das reale Pro-Kopf-BIP in den meisten EU-Regionen, in der Mehrheit der nordwestlichen und südlichen Regionen jedoch nur um maximal 1 % pro Jahr. Im Einklang mit der vorherrschenden Theorie zur Wirtschaftskonvergenz verzeichneten Regionen mit einem niedrigen Pro-Kopf-BIP im Durchschnitt stärkere Zuwächse (Abbildung 1.1). Das Pro-Kopf-Wachstum fiel in östlichen Regionen besonders hoch aus (durchschnittlich etwa 2,5 % pro Jahr).<sup>7</sup> Dabei gibt es jedoch Ausnahmen. Insbesondere in den meisten Regionen Griechenlands und Italiens folgte das Pro-Kopf-BIP in diesem Zeitraum einem Abwärtstrend. Gleichzeitig blieb das Wachstum in Übergangsregionen Frankreichs und Spaniens sehr bescheiden, und mehrere stärker entwickelte Regionen in Nordwesteuropa mussten sogar ein Negativwachstum hinnehmen (Abbildung 1.2). In jüngerer Vergangenheit kam es zum ersten Mal in der Nachkriegszeit dazu,

dass nahezu jede sechste Region in der EU – insgesamt 38 Regionen mit mehr als 60 Millionen Einwohnern – über einen Zeitraum von zwei Jahrzehnten ein rückläufiges Pro-Kopf-BIP aufwies.<sup>8</sup> Im nächsten Abschnitt wird die Konvergenzdynamik anhand einer Reihe von statistischen Indikatoren näher untersucht.

## 2.1 Hauptindikatoren der wirtschaftlichen Konvergenz

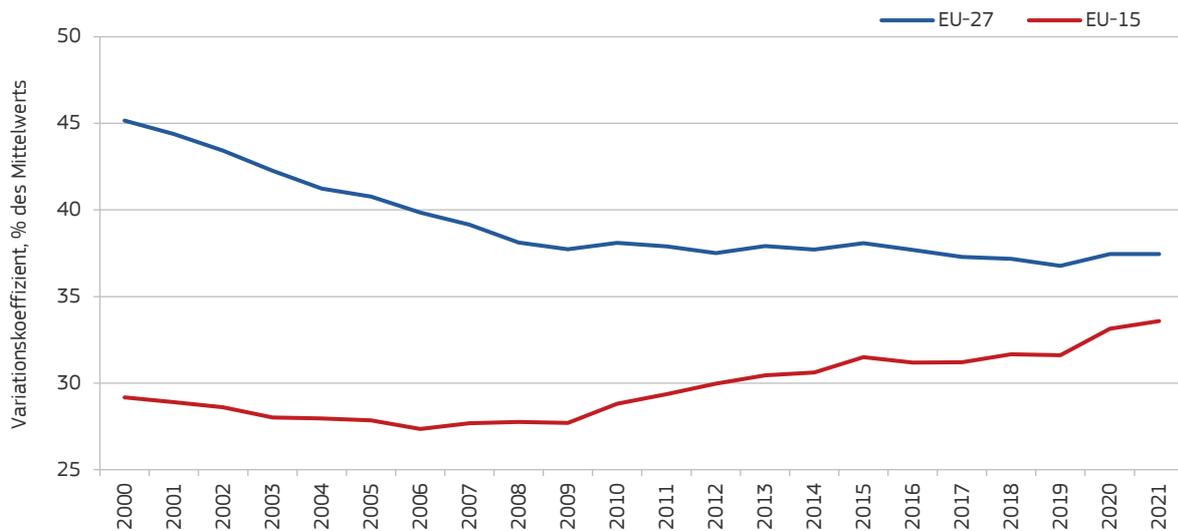
Die Konvergenzdynamik weist erhebliche Unterschiede zwischen der EU-27 und der EU-15 (d. h. den 15 Mitgliedstaaten bis zur Erweiterung von 2004) auf. Ein gängiger statistischer Indikator zur Bewertung der Unterschiede im Pro-Kopf-BIP ist der Variationskoeffizient, ein Maß für dessen Streuung zwischen den Regionen (siehe Kasten 1.2).<sup>9</sup> Dieser Indikator zeigt, dass die Disparitäten beim Pro-Kopf-BIP zwischen den EU-Regionen im Zeitraum 2000–2021 stark abgenommen haben (Abbildung 1.3). Einerseits war dies weitgehend auf die ausgeprägte Aufwärtskonvergenz östlicher Regionen zurückzuführen. Andererseits wird deutlich, dass die

7 Viele der östlichen Mitgliedstaaten registrierten in den letzten zwei Jahrzehnten eine erhebliche Abwanderung, wodurch sich die Grundgröße verkleinert hat. Dieser Trend ist von großer sozialer und wirtschaftlicher Bedeutung und wird in Kapitel 6 eingehender erörtert. Die Ergebnisse der außergewöhnlichen wirtschaftlichen Konvergenz bestätigen sich jedoch, wenn sie an der Produktivität oder am BIP je beschäftigter Person (siehe Abschnitt 2) gemessen werden, da die Nettomigration keinen Einfluss auf diese Größe hat. Indikatoren für das verfügbare Einkommen der privaten Haushalte und Investitionen untermauern das Ergebnis ebenfalls. Wie dieser Bericht zeigt, gibt es trotz der enormen Fortschritte noch viel Raum für weitere Aufwärtskonvergenz sowie ausgeprägte Einkommensdiskrepanzen innerhalb der Länder und zwischen Haushalten.

8 18 der Regionen liegen in Italien, neun in Griechenland, vier in Spanien, zwei in Frankreich und je eine in Portugal, den Niederlanden, Finnland, Österreich und Belgien. Zwischen 2010 und 2021 registrierten auch einige Gebiete in äußerster Randlage einen deutlichen Rückgang des BIP – in Canarias von 83 % auf 62 % des EU-Durchschnitts, in Açores von 75 % auf 66 % und in Madeira von 81 % auf 70 %.

9 Der Variationskoeffizient ist eine Methode zur Bestimmung der Streuungsbreite eines Datensatzes im Verhältnis zu seinem Mittelwert. Er entspricht dem Quotienten aus Standardabweichung und Mittelwert und wird als Prozentsatz ausgedrückt. Er ermöglicht den Vergleich von Datensätzen mit unterschiedlichen (Maß-)Einheiten.

Abbildung 1.3 Regionale Disparitäten (NUTS-2), EU-27 und EU-15, Pro-Kopf-BIP (KKS)

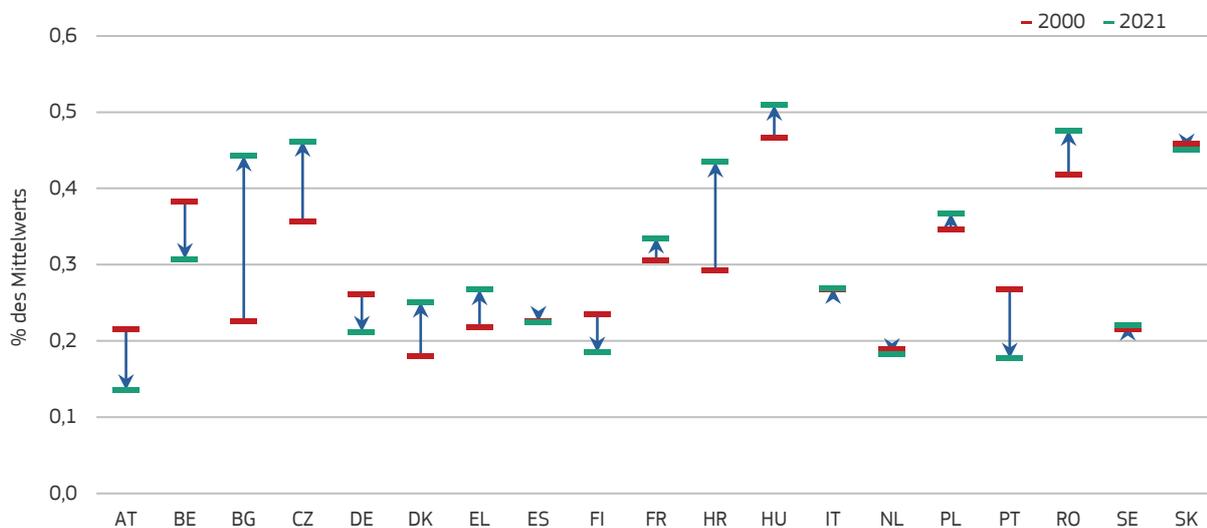


Quelle: Berechnungen der GD REGIO auf der Grundlage von Eurostat-Daten.

Konvergenzdynamik in der EU-27 und der EU-15 deutlich unterschiedlich verlaufen ist. In der EU-27 nahmen die regionalen Disparitäten bis 2009 ab und stabilisierten sich danach. In der EU-15 verringerten sich die Disparitäten nur bis 2006 und in einem viel geringeren Tempo – und nahmen nach 2009 wieder zu. Wie der Variationskoeffizient verdeutlicht, waren die regionalen Disparitäten in der EU-27 im Jahr 2021 immer noch etwa 30 % stärker als in der EU-15 im Jahr 2004 – ein Hinweis darauf, dass noch viel Raum für Aufwärtskonvergenz besteht.

In zahlreichen Mitgliedstaaten gibt es auffällige regionale Disparitäten, die sich in den meisten Fällen seit 2000 tendenziell weiter vergrößert haben (siehe auch Kapitel 2 und 3). In Mitgliedstaaten mit mehr als vier Regionen haben regionale Disparitäten beim Pro-Kopf-BIP zwischen 2000 und 2021 in elf von 19 Fällen zugenommen (Abbildung 1.4). Am stärksten fiel dieser Trend in Bulgarien, Kroatien und Tschechien aus, wachsende Disparitäten waren aber auch in der EU-15, nämlich in Dänemark, Griechenland und Frankreich, festzustellen. Auf der anderen Seite gingen die Disparitäten in Portugal, Österreich, Belgien

Abbildung 1.4 Variationskoeffizient innerhalb Mitgliedstaaten, Pro-Kopf-BIP (KKS), NUTS-2-Regionen (2000 und 2021)



Quelle: Berechnungen der GD REGIO auf der Grundlage von Eurostat-Daten.

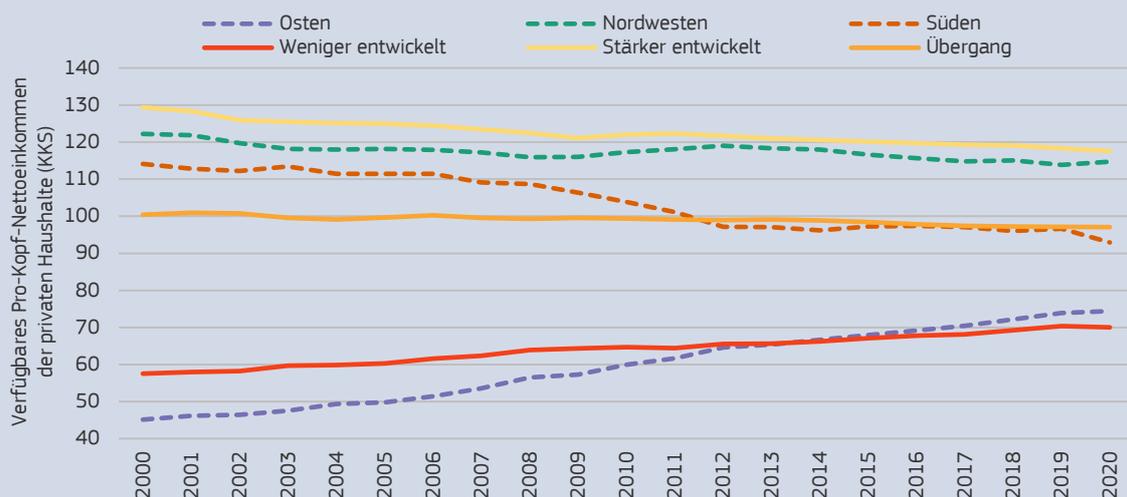
## Kasten 1.1 Verfügbares Einkommen der privaten Haushalte und wirtschaftlicher Zusammenhalt

Anhand des Pro-Kopf-Einkommens der privaten Haushalte lässt sich zeigen, wie sich die Konvergenz des Pro-Kopf-BIP im Einkommen der Menschen niederschlägt (Abbildung 1.5). Wie beim Pro-Kopf-BIP sind auch bei den Wachstumsraten der Einkommen der Privathaushalte große regionale Unterschiede zu beobachten. Das verfügbare Pro-Kopf-Nettoeinkommen der privaten Haushalte ist im Verhältnis zum EU-Durchschnitt zwischen 2000 und 2020 in den östlichen Regionen stetig angewachsen (von 45 % auf 75 %); in geringerem Maße trifft dies auch auf die weniger entwickelten Regionen insgesamt zu (Zuwachs von 60 % auf 70 %). Die südlichen Regionen hingegen hatten zwischen 2000 und 2012 einen deutlichen Rückgang zu verzeichnen (von 115 % auf unter 100 %). Bis 2020 stagnierten die Einkommen dann und sanken schließlich aufgrund der wirtschaftlichen Auswirkungen der COVID-19-Pandemie weiter auf 95 % ab.

Das BIP und das Pro-Kopf-Einkommen der privaten Haushalte sind Schlüsselindikatoren für die Bewertung der wirtschaftlichen Konvergenz und der Disparitäten zwischen den Regionen, geben aber keinen Aufschluss darüber, inwieweit die Früchte des Wachstums den Bürgerinnen und Bürgern in

den Regionen zugutekommen. Die Wachstumsraten des mittleren Äquivalenzeinkommens der privaten Haushalte wiesen EU-weit starke regionale Schwankungen auf (Abbildung 1.6). Im betrachteten Zeitraum verzeichneten zwei Drittel der Regionen ein Wachstum des mittleren Einkommens der Privathaushalte, die übrigen Regionen hingegen ein Null- oder Negativwachstum. Viele der wachstumsstarken Regionen befinden sich in Osteuropa, jene mit Null- bzw. Negativwachstum indes vielfach in Südeuropa. Daneben stagnierte das mittlere Haushaltseinkommen in diesem Zeitraum in einer Reihe hoch entwickelter Volkswirtschaften in Nordwesteuropa (Frankreich, Österreich, Belgien und Dänemark). Am stärksten schwanken die Wachstumsraten nicht innerhalb der Länder, sondern im Ländervergleich. Eine Ausnahme bildet Frankreich, wo einige Regionen ein anhaltendes Wachstum und andere einen Rückgang verzeichneten, darunter einige der Gebiete in äußerster Randlage.<sup>1</sup> Unabhängig vom Durchschnittseinkommen konnte die Europäische Kommission feststellen, dass EU-weit in den Ländern, in denen das Wachstum im Zeitraum 2007–2017 über dem EU-Durchschnitt lag (größtenteils aufholende Länder), einkommensstarke Haushalte am meisten

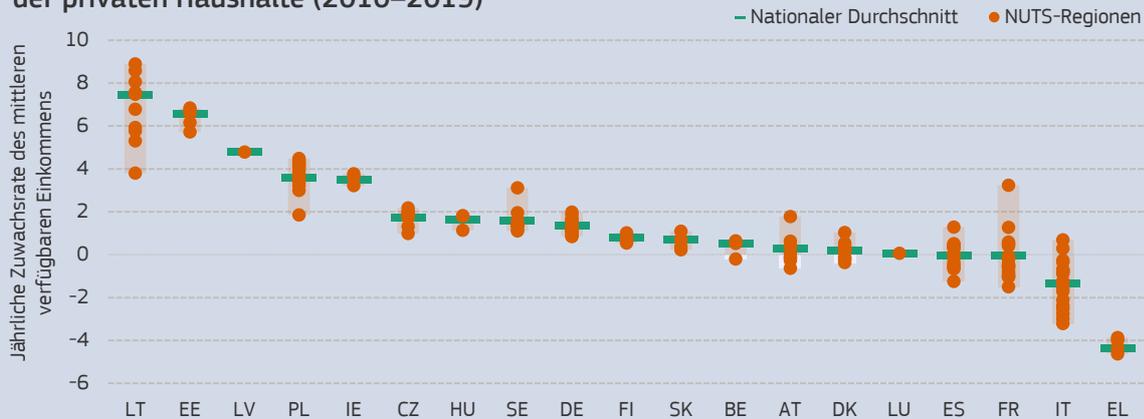
Abbildung 1.5 Verfügbares Pro-Kopf-Nettoeinkommen der privaten Haushalte in KKS, % des EU-Durchschnitts, nach NUTS-2-Regionen (2000–2020)



Quelle: Eurostat.

1 Zwischen einigen französischen Gebieten in äußerster Randlage und den Regionen im französischen Mutterland bestehen nach wie vor erhebliche Unterschiede beim verfügbaren Einkommen. In Mayotte lag das verfügbare jährliche Medianeinkommen im Jahr 2019 bei 3 140 EUR und damit weit unter dem nationalen Durchschnitt von 21 680 EUR.

**Abbildung 1.6 Wachstum des verfügbaren mittleren Nettoäquivalenzeinkommens der privaten Haushalte (2010–2019)**



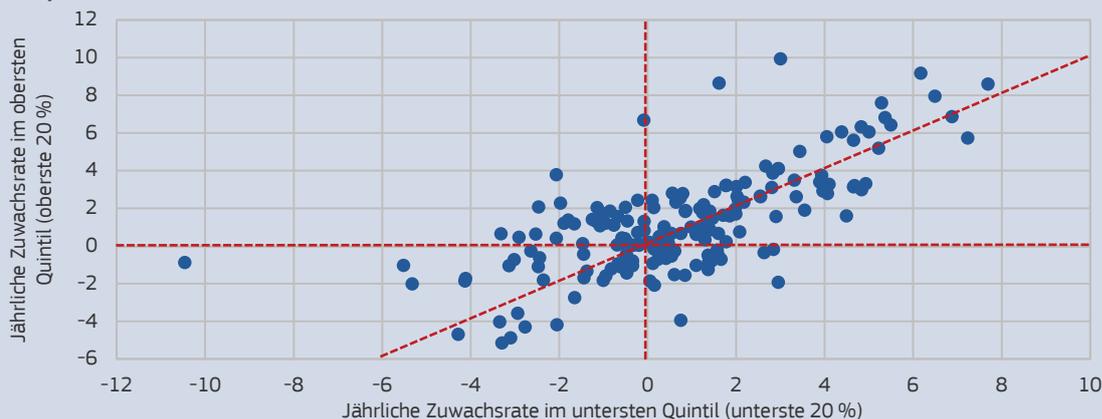
Anmerkung: NUTS-3-Regionen für DK, EE, LT und SK, NUTS-2-Regionen für AT, CZ, ES, FI, FR, IE, LU, LV und PL, NUTS-1 für die übrigen Länder. Private Haushalte sind definiert als eine oder mehrere Personen, die in einer Wohnung zusammenleben. Das verfügbare Einkommen versteht sich nach Steuern und Transfers. Es wird nach folgender Formel äquivalent gesetzt: Gesamtes verfügbares Einkommen des Haushalts, dividiert durch die Quadratwurzel der Anzahl der Haushaltsangehörigen. Quellen: OECD-Berechnungen auf der Grundlage von Mikrodaten aus der Luxemburger Einkommensstudie (LIS) und Gemeinschaftsstatistiken über Einkommen und Lebensbedingungen (EU-SILC).

vom Einkommenswachstum profitiert haben.<sup>2</sup> Umgekehrt war der Effekt in den Ländern mit sinkenden Einkommen gleichmäßiger verteilt.

Aus Umfragedaten konnten Aufschlüsse über die Einkommensverteilung der privaten Haushalte im Regionenvergleich gewonnen werden. Die Ungleichheiten sind in den EU-Regionen in der Regel

anhaltend und hoch.<sup>3</sup> Die einkommensstärksten 20 % der Haushalte in den EU-Regionen verdienten 2019 im Durchschnitt fast das Fünffache (4,7) der einkommensschwächsten 20 %. Gegenüber 2010 hat das Gefälle damit um 5 % zugenommen. Doch lässt sich dieses Auseinanderdriften nicht in allen Regionen beobachten. Nur in einer knappen

**Abbildung 1.7 Wachstum des verfügbaren mittleren Nettoäquivalenzeinkommens der privaten Haushalte für das oberste und das unterste Quintil (2010–2019)**



Anmerkung: NUTS-3-Regionen für DK, EE, LT und SK, NUTS-2-Regionen für AT, CZ, ES, FI, FR, IE, LU, LV und PL, NUTS-1 für die übrigen Länder. Private Haushalte sind definiert als eine oder mehrere Personen, die in einer Wohnung zusammenleben. Das verfügbare Einkommen versteht sich nach Steuern und Transfers. Es wird nach folgender Formel äquivalent gesetzt: Gesamtes verfügbares Einkommen des Haushalts, dividiert durch die Quadratwurzel der Anzahl der Haushaltsangehörigen. Quellen: OECD-Berechnungen auf der Grundlage von Mikrodaten aus der Luxemburger Einkommensstudie (LIS) und Gemeinschaftsstatistiken über Einkommen und Lebensbedingungen (EU-SILC).

2 Europäische Kommission (2020).

3 OECD (2022).

Mehrheit der Regionen (54 %) war bei den oberen Einkommen eine stärkere Zunahme bzw. eine geringere Abnahme als bei den unteren Einkommen zu verzeichnen, und in den übrigen Regionen verringerte sich die Einkommensungleichheit (Abbildung 1.7). Ein zunehmendes Gefälle bei den Einkommen der privaten Haushalte in den Regionen resultierte daraus, dass einkommensschwache Haushalte ärmer und einkommensstarke Haushalte reicher wurden.

Diese Ergebnisse zeigen die Bedeutung von Regionalstatistiken zur Einkommensverteilung und machen deutlich, dass ihr Erfassungsbereich erweitert werden muss. Dies lässt sich durch die Nutzung zusätzlicher Datenquellen erreichen, um Ungleichheiten genauer und auf einer tiefer gegliederten räumlichen Ebene zu messen.<sup>4</sup> Hier Fortschritte zu erzielen, ist aus mehreren Gründen wichtig. Erstens

würde dies deutlicher ins Licht rücken, welche Bevölkerungskategorien an bestimmten Orten am meisten von regionaler Konvergenz profitieren bzw. am stärksten unter Rezessionen oder Schocks zu leiden haben. Zweitens können schwelende oder sich ausbreitende Brennpunkte sozialer Ausgrenzung und Armut die Chancen der Menschen beeinträchtigen und so das Wachstumspotenzial der Regionen verringern, beispielsweise im Zusammenhang mit niedrigeren Beschäftigungsquoten. Drittens, wenn zu den wachsenden Ungleichheiten eine allgemeine Verschlechterung des Lebensstandards hinzukommt, kann dies Unzufriedenheit verursachen, was wiederum den regionalen Zusammenhalt schwächt und zu einer zunehmenden Polarisierung der politischen Landschaft führt.<sup>5</sup>

4 Beispielsweise Königs et al. (noch unveröffentlicht); Bauluz et al. (2023).

5 Dijkstra et al. (2020); 2023; Rodríguez Pose (2018); Lee et al. (2023).

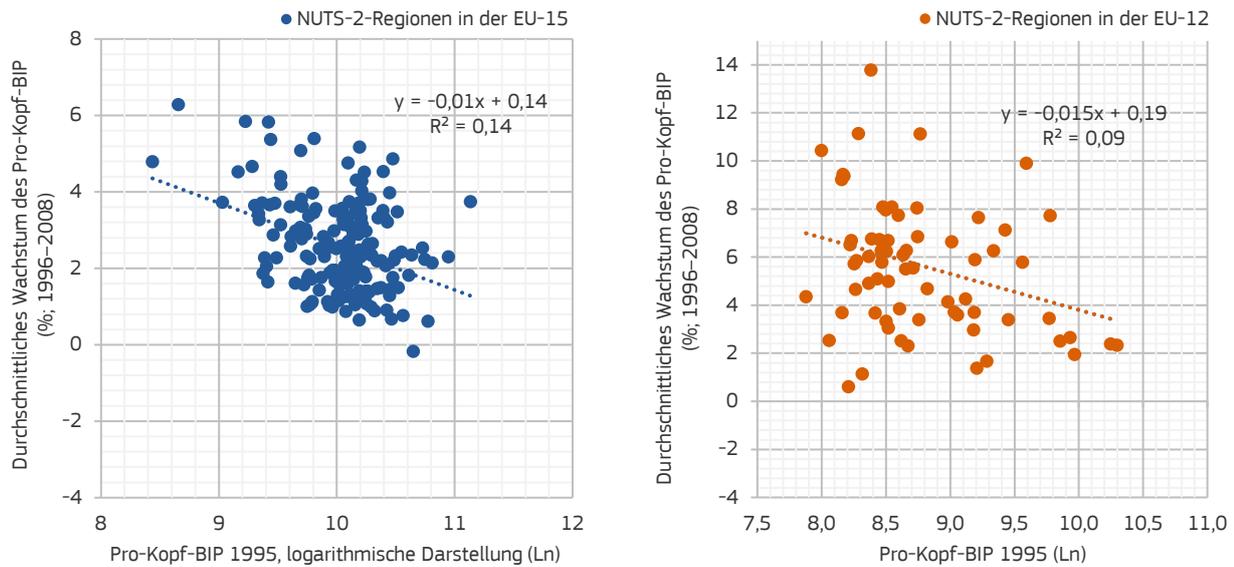
und Deutschland zurück. Die Ursachen für regionale Disparitäten innerhalb eines Landes sind in den einzelnen Mitgliedstaaten recht unterschiedlich. In östlichen Mitgliedstaaten wie Bulgarien oder Rumänien liegen die stärker entwickelten Regionen (meist die Hauptstadtregionen) in der Regel deutlich vor den anderen Regionen. In anderen Mitgliedstaaten, etwa Portugal, hängt die Abnahme der regionalen Disparitäten damit zusammen, dass einige entwickelte Regionen, die in der Vergangenheit eine starke Dynamik vorzuweisen hatten, nur noch wenig Wachstum verzeichnen. In Frankreich hingegen haben die innerstaatlichen Disparitäten zugenommen, weil das Pro-Kopf-BIP in Regionen mit niedrigem Niveau sich besonders schleppend entwickelte. Die Unterschiede beim Pro-Kopf-BIP sind innerhalb der Mitgliedstaaten oft ebenso groß wie zwischen den Mitgliedstaaten, was darauf hindeutet, dass sich hinter nationalen Durchschnittswerten vielfach auffällige regionale Schwankungen verbergen. Das Gleiche gilt für Disparitäten bei den Beschäftigungsquoten und bei einer Reihe von sozialen Indikatoren, auch im Vergleich zwischen ländlichen und städtischen Gebieten (Kapitel 2 und 3).<sup>10</sup> Die Konvergenztrends beim verfügbaren Einkommen der privaten Haushalte weisen einige Ähnlichkeiten mit denen beim Pro-Kopf-BIP auf, aber auch Unterschiede (siehe Kasten 1.1).

Das Pro-Kopf-BIP wuchs bis zur Rezession von 2009 in weniger entwickelten Regionen im Durchschnitt schneller als in anderen Regionen, was sich danach jedoch änderte. Ein zweiter weit verbreiteter Indikator für Konvergenz ist der Beta-Koeffizient (siehe Kasten 1.2). Dieser macht sichtbar, ob Volkswirtschaften oder Regionen mit niedrigerem Einkommen tendenziell schneller wachsen als solche mit höherem Einkommen, wodurch Disparitäten im Zeitverlauf abnehmen. Wie oben dargestellt, ist dies seit dem Jahr 2000 tatsächlich eingetreten, insbesondere in den weniger entwickelten Regionen Osteuropas. Allerdings verzeichneten in der EU-15 die Regionen mit einem niedrigeren Pro-Kopf-BIP zwar in den zwölf Jahren von 1996 bis 2008 ein schnelleres Wachstum als jene mit einem höheren Niveau, doch fiel ihr Wachstum in den zwölf Jahren von 2009 bis 2021 niedriger aus.<sup>11</sup> Tatsächlich vollzog sich beim geschätzten Beta-Koeffizient der Konvergenz nach der weltweiten Rezession ein Sprung von einem Negativwert (Abbildung 1.8) auf einen Positivwert (Abbildung 1.9). In der EU-12 (Mitgliedstaaten bis 1995) wuchs das Pro-Kopf-BIP in den Regionen mit niedrigerem Einkommen im gesamten Zeitraum schneller als in den Regionen mit höherem Einkommen – nach der globalen Rezession jedoch nicht mehr im selben Ausmaß.

10 Teilweise sehr hohen Teilhabequoten (z. B. 82 % in den Niederlanden und fast 90 % in der finnischen Region Åland) stehen deutlich niedriger gegenüber, etwa in Griechenland (63 %), Sizilien (44 %) oder Mayotte (unter 40 %).

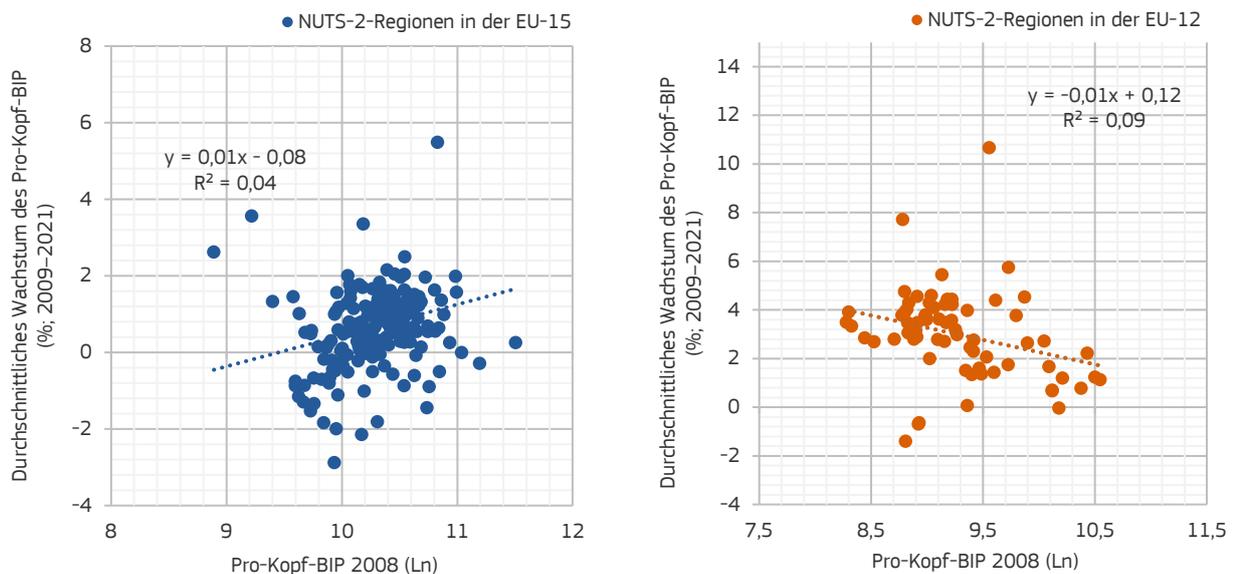
11 Der Beta-Koeffizient blieb in den NUTS-2-Regionen in der EU-12 stabiler. Wie bei Logarithmusfunktionen und nach der gängigen Wirtschaftstheorie zu erwarten, flachte er im Laufe der Zeit leicht ab, was die Annahme widerspiegelt, dass die Skalenerträge und das Konvergenztempo abnehmen, je weiter sich eine Region der Technologiegrenze annähert.

Abbildung 1.8 Geschätzter Beta-Koeffizient für NUTS-2-Regionen in der EU-15 und der EU-12 (1996–2008)



Quelle: Berechnungen der GD REGIO auf der Grundlage von Ardeco-Daten.

Abbildung 1.9 Geschätzter Beta-Koeffizient für NUTS-2-Regionen in der EU-15 und der EU-12 (2009–2021)



Quelle: Berechnungen der GD REGIO auf der Grundlage von Ardeco-Daten.

Der geschätzte Beta-Koeffizient blieb zwar erwartungsgemäß negativ, schrumpfte aber um ein Drittel.<sup>12</sup> Diese Tendenz korreliert damit, dass in vielen der betroffenen Länder nach der globalen Rezession

sowohl die Investitionen als auch die totale Faktorproduktivität stärkere Rückgänge aufwiesen als anderswo.<sup>13</sup>

12 Ein signifikanter Rückgang ist auch bei anderen Zeitreihenschätzungen des Beta-Koeffizienten (rollierende Regressionsschätzungen) für die EU insgesamt festzustellen. Siehe: Monfort (2020).

13 Anhand einer Analyse der bedingten Beta-Konvergenz (siehe Kasten 1.2) kommen Licchetta und Mattozzi (2022) zu dem Ergebnis, dass eine bedeutende Ursache für mangelnde Konvergenz – insbesondere der südlichen Regionen – darin liegt, dass Produktivitätsrückstände nur begrenzt wettgemacht werden. Gleichzeitig merken die Autoren an, dass die Kapitalakkumulation im Euroraum im Jahrzehnt nach der globalen Rezession besonders schleppend verlief und es zehn Jahre dauerte, bis die Bruttoanlageinvestitionen (BAI) wieder das Niveau vor der Rezession erreichten. Dies stand in krassem Gegensatz zu dem Zeitraum vor 2008, als das BAI-Wachstum in vielen Konvergenzländern des Euro-Währungsgebiets überdurchschnittlich hoch war, wenngleich es weitgehend (und wohl auch übermäßig) auf den Bausektor konzentriert war, wo es danach deutlich zurückging.

## Kasten 1.2 Drei Indikatoren für statistische Konvergenz: Sigma-, Beta- und Club-Konvergenz

Diese drei Konzepte werden in der empirischen Forschung häufig verwendet, um die Dynamik der wirtschaftlichen Entwicklung und Konvergenz zwischen verschiedenen Ländern oder Regionen zu bewerten und zu untersuchen, ob Disparitäten abnehmen, wie schnell die Konvergenz erfolgt und ob verschiedene Arten von Volkswirtschaften unterschiedliche Konvergenzmuster aufweisen.

### Sigma-Konvergenz ( $\sigma$ )

Sigma-Konvergenz liegt dann vor, wenn – bezogen auf das Einkommen oder sonstige Messgrößen – die Streuung oder die Ungleichheit zwischen Ländern oder Regionen über die Zeit abnimmt. Dementsprechend zeigt sie an, dass die Standardabweichung – ein Maß für die Streuung im Verhältnis zum Mittelwert – zurückgeht, was auf eine Verringerung der Disparitäten hindeutet. In diesem Bericht wird das Vorliegen von Sigma-Konvergenz anhand des Variationskoeffizienten untersucht, der die Standardabweichung als Prozentsatz des Mittelwerts ausdrückt.

### Beta-Konvergenz ( $\beta$ )

Die Beta-Konvergenz ist ein Indikator für die Geschwindigkeit, mit der sich verschiedene Volkswirtschaften in Bezug auf Wirtschaftsentwicklung oder Einkommen hin zu einem „langfristig gleichen Gleichgewicht“ („*steady state*“) entwickeln.<sup>1</sup> Sie verdeutlicht, ob Länder oder Regionen mit niedrigem Einkommen schneller wachsen als solche mit hohem Einkommen, wodurch sich die zwischen ihnen bestehenden Unterschiede verkleinern. Ein verwandtes Konzept ist das der bedingten Beta-Konvergenz, wie es zum Beispiel in der oben erwähnten Studie von Licchetta und Mattozzi zum Tragen kommt. Dabei werden ergänzend zur Beta-Konvergenz auch spezifische Einflussfaktoren oder Merkmale berücksichtigt, die neben dem anfänglichen Pro-Kopf-BIP für die Konvergenzgeschwindigkeit ins Gewicht fallen.

1 Barro und Sala-i-Martin (1992).

2 Quah (1996).

3 Pesaran (2007).

Die bedingte Beta-Konvergenz ermöglicht eine differenziertere Analyse der Konvergenzdynamik, da anerkannt wird, dass Faktoren wie Investitionen, Bildung oder das Verwaltungshandeln das Tempo des relativen wirtschaftlichen Aufholprozesses ebenfalls beeinflussen können.

### Club-Konvergenz

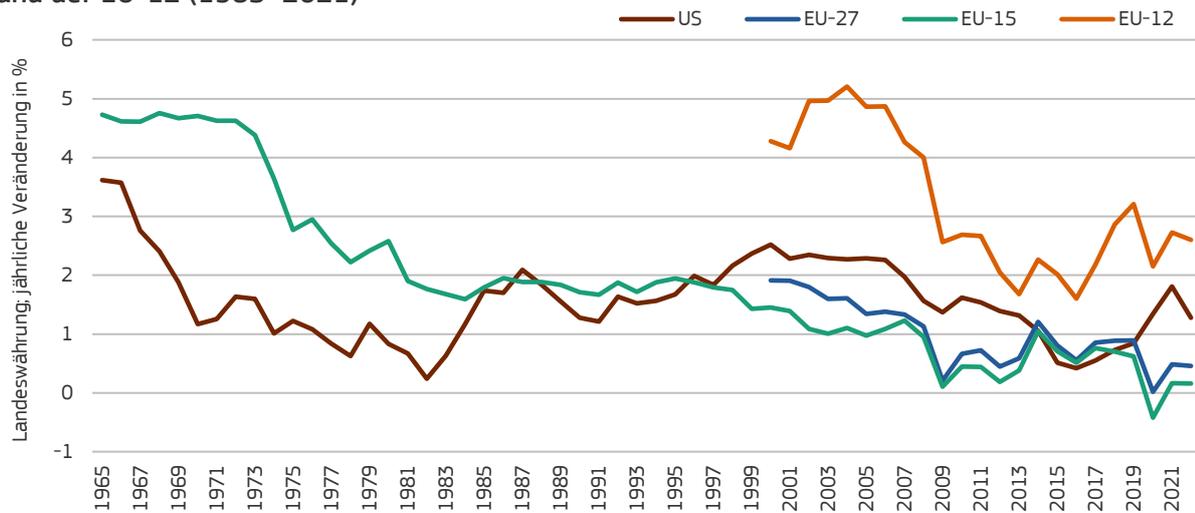
Club-Konvergenz bezieht sich auf das Konzept von Gruppen oder „Clubs“ von Ländern oder Regionen mit potenziell unterschiedlichen Mustern wirtschaftlicher Konvergenz.<sup>2</sup> Diese können Übereinstimmungen hinsichtlich der Wirtschaftsstruktur, der geografischen Merkmale oder anderer Merkmale aufweisen, die Unterschiede im Konvergenztempo zumindest teilweise erklären können. Dabei ermöglicht die Messung der statistischen Konvergenz von Zweiergruppen die Untersuchung der Konvergenz bzw. Divergenz zwischen Länder- oder Regionenpaaren. Anders als bei der Sigma- und Beta-Konvergenz werden nicht ganze Gruppen gleichzeitig betrachtet.<sup>3</sup> Die Methode wird häufig verwendet, um verschiedene Gruppen von Volkswirtschaften mit ähnlichen Konvergenzmustern (Club-Konvergenz) zu ermitteln und zu analysieren. Anhand dessen können Forscher feststellen, welche Länder oder Regionen sich annähern und welche nicht, was dem Verständnis der Unterschiede in den Konvergenzmustern innerhalb einer breiteren Gruppe von Volkswirtschaften zugutekommt. Insgesamt stimmen die von Arvanitopoulos und Lazarou für die EU-Regionen gewonnenen Ergebnisse weitgehend mit denen überein, die von Pesaran für die Weltwirtschaft ermittelt wurden. Zwar ist der technologische Fortschritt offenbar relativ weit in die einzelnen Volkswirtschaften vorge drungen, doch existieren bedeutende geografische und strukturelle Faktoren, aufgrund derer Unterschiede beim Pro-Kopf-BIP fortbestehen.

Unterschiede in der Wirtschaftsstruktur und den geografischen Merkmalen können zum Teil erklären, warum die Konvergenz fallweise unterschiedlich schnell vorankommt. Ein neuerer statistischer Ansatz fußt

auf dem Konzept der „Club-Konvergenz“.<sup>14</sup> Die betreffenden „Clubs“ (Ländergruppen) können Übereinstimmungen hinsichtlich der Wirtschaftsstruktur, der geografischen Merkmale oder anderer Merkmale

14 In diesem Zusammenhang ermöglichen Messungen der Club-Konvergenz, etwa der statistischen Konvergenz von Zweiergruppen, die Untersuchung der Konvergenz bzw. Divergenz zwischen Länder- oder Regionenpaaren. Anders als bei der Sigma- und Beta-Konvergenz müssen nicht ganze Gruppen gleichzeitig untersucht werden. Siehe Pesaran (2007). Die Messgröße ergänzt daher diese traditionelleren Indikatoren, indem sie die Ermittlung von Konvergenzmustern innerhalb der analysierten Stichprobe ermöglicht.

Abbildung 1.10 Verlangsamung des Produktivitätswachstums in den USA, der EU-27, der EU-15 und der EU-12 (1965–2021)



Anmerkung: Fünfjährige Durchschnittswerte der Wachstumsrate des realen BIP je beschäftigter Person.  
Quelle: Ameco.

aufweisen, die das Konvergenztempo beeinflussen. In einer Studie<sup>15</sup> werden anhand dieses Ansatzes Paare von EU-Regionen ermittelt, die im Zeitraum 1980–2018 eine vergleichbare Wachstumsdynamik aufweisen.<sup>16</sup> Die Ergebnisse deuten im Großen und Ganzen darauf hin, dass die Geografie eine Rolle spielt. In der EU gibt es konsistente Belege für eine Konvergenz zwischen Regionen, die ähnliche geografische Merkmale aufweisen, etwa Ballungsräume, Küsten- oder Bergregionen (Club-Konvergenz). Für städtische und ländliche Gebiete fallen die Ergebnisse jedoch uneinheitlich aus, da kein übereinstimmendes Muster zu erkennen ist.<sup>17</sup> Was die Wirtschaftsstruktur betrifft, so gibt es übereinstimmende Belege dafür, dass eine ähnliche sektorale Spezialisierung einen signifikanten negativen Einfluss auf die Dynamik der Club-Konvergenz hat. Regionen mit ähnlicher sektoraler Spezialisierung tendieren zur Divergenz, im Unterschied zu solchen mit voneinander abweichenden Spezialisierungen.<sup>18</sup> Dieses Ergebnis steht im Einklang mit der zunehmenden Verflechtung der Volkswirtschaften in der Welt, die sich innerhalb des Binnenmarktes regional unterschiedlich auswirkt.<sup>19</sup> Während einige Regionen gut aufgestellt waren, um die neuen Chancen zu ergreifen, mussten andere schrumpfende Marktanteile, Arbeitsplatzverluste

und stagnierende Löhne hinnehmen (siehe auch Abschnitt 4 über Entwicklungsfallen).

## 2.2 Produktivität und wirtschaftlicher Zusammenhalt in der EU

Die Produktivitätsdynamik trägt maßgeblich zur Bestimmung der Muster bei, nach denen der wirtschaftliche, soziale und territoriale Zusammenhalt in den Regionen verläuft. Die Produktivität ist ein entscheidender Faktor für Wirtschaftswachstum und Wohlstand. Wenn Länder und Regionen an Produktivität gewinnen, generieren sie ein höheres Einkommen, das sowohl räumlich als auch zwischen den Menschen umverteilt werden kann, um die Infrastruktur, das Bildungs- und Gesundheitswesen und andere öffentliche und soziale Dienstleistungen zu verbessern. Produktivitätswachstum korreliert in der Tat positiv mit dem Ansteigen des Bildungsniveaus und der Lebenserwartung<sup>20</sup> und kann zu sozialem Zusammenhalt und Chancengleichheit beitragen. Ein unausgewogenes Produktivitätswachstum kann zwar eine verstärkte territoriale Ungleichheit hervorrufen<sup>21</sup>, doch gibt es auch Belege für positive räumliche Spillover-Effekte. So attestiert der jüngste Index für regionale Wettbewerbsfähigkeit (Regional Competitiveness Index, RCI)

15 Arvanitopoulos und Lazarou (2023).

16 Arvanitopoulos und Lazarou (2023).

17 Wie in Kapitel 3 ausführlicher geschildert, fallen entlegene ländliche Regionen hinter anderen Regionskategorien zurück.

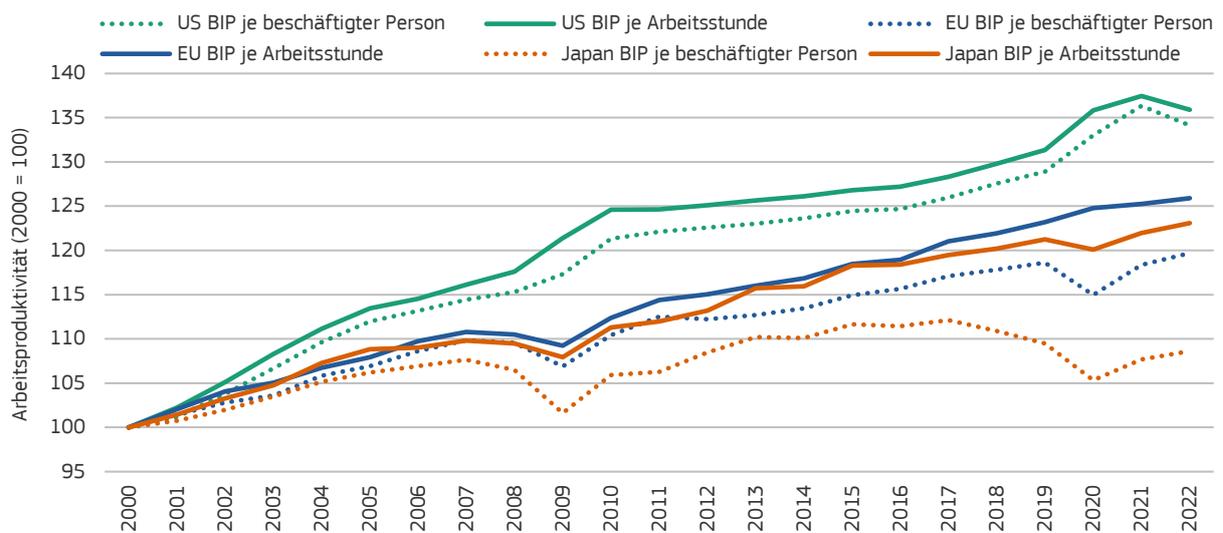
18 Zu dieser Feststellung gelangen auch Cavallaro und Villani (2021).

19 Europäische Kommission (2017).

20 Barro (2001); Cervellati und Sunde (2013).

21 Krugman (1991).

Abbildung 1.11 Arbeitsproduktivität in der EU, den USA und Japan (2000–2022; 2000 = 100)



Anmerkung: Index des realen BIP je beschäftigter Person und des realen BIP je Arbeitsstunde.  
Quelle: Ameco.

städtischen Ballungsgebieten eine starke Leistung, aber auch weniger entwickelte Regionen können eine Verbesserung vorweisen (siehe Abschnitt 5).

Seit Ende der 1960er-Jahre hat sich das Produktivitätswachstum in allen fortgeschrittenen Volkswirtschaften kontinuierlich verlangsamt, was Anlass zu der Sorge gibt, dass möglicherweise eine Phase der lang anhaltenden Stagnation angebrochen ist.<sup>22</sup> Krisenereignissen und Kriegen ungeachtet verzeichneten die Industrieländer in der ersten Hälfte des 20. Jahrhunderts erhebliche Zuwächse bei Produktion und Produktivität.<sup>23</sup> In der Zeit nach dem Zweiten Weltkrieg kam es zu einer zusätzlichen Beschleunigung, gekennzeichnet durch jährliche Wachstumsraten von 3–5 %.<sup>24</sup> Seit Ende der 1960er-Jahre ist das Produktivitätswachstum jedoch stetig zurückgegangen. Mittlerweile sind jährliche Wachstumsraten von rund 1 % oder darunter die Norm (Abbildung 1.10). Vor dem Hintergrund des rückläufigen Produktivitätswachstums hat sich auch der Abstand zwischen der EU und den USA im Zeitraum 1995–2005<sup>25</sup> sowie

unmittelbar nach der Rezession von 2009 vergrößert<sup>26</sup> (Abbildung 1.11).

Hinter dem allgemeinen Abwärtstrend beim Produktivitätswachstum verbergen sich erhebliche Unterschiede innerhalb der EU. Der stärkste Rückgang des Produktivitätswachstums in der EU-15, gemessen am BIP je beschäftigter Person, wurde offenbar um die Jahrhundertwende registriert. Lag es im Zeitraum 1980–2000 im Durchschnitt noch bei etwa 1,5 % pro Jahr, erreichte es im Zeitraum 2001–2021 nur mehr eine jährliche Rate von 0,5 %. In den 1980er-Jahren verbuchten die weniger entwickelten Regionen im Durchschnitt ein höheres Produktivitätswachstum als andere Regionskategorien, während die stärker entwickelten Regionen seit den 1990er-Jahren ein höheres Wachstum aufweisen.

Für die EU-27 stellt sich die Lage positiver dar. Im Zeitraum 2001–2021 war der Anstieg des Pro-Kopf-BIP in der EU allgemein weitgehend mit einem Wachstum von Produktivität und Beschäftigung

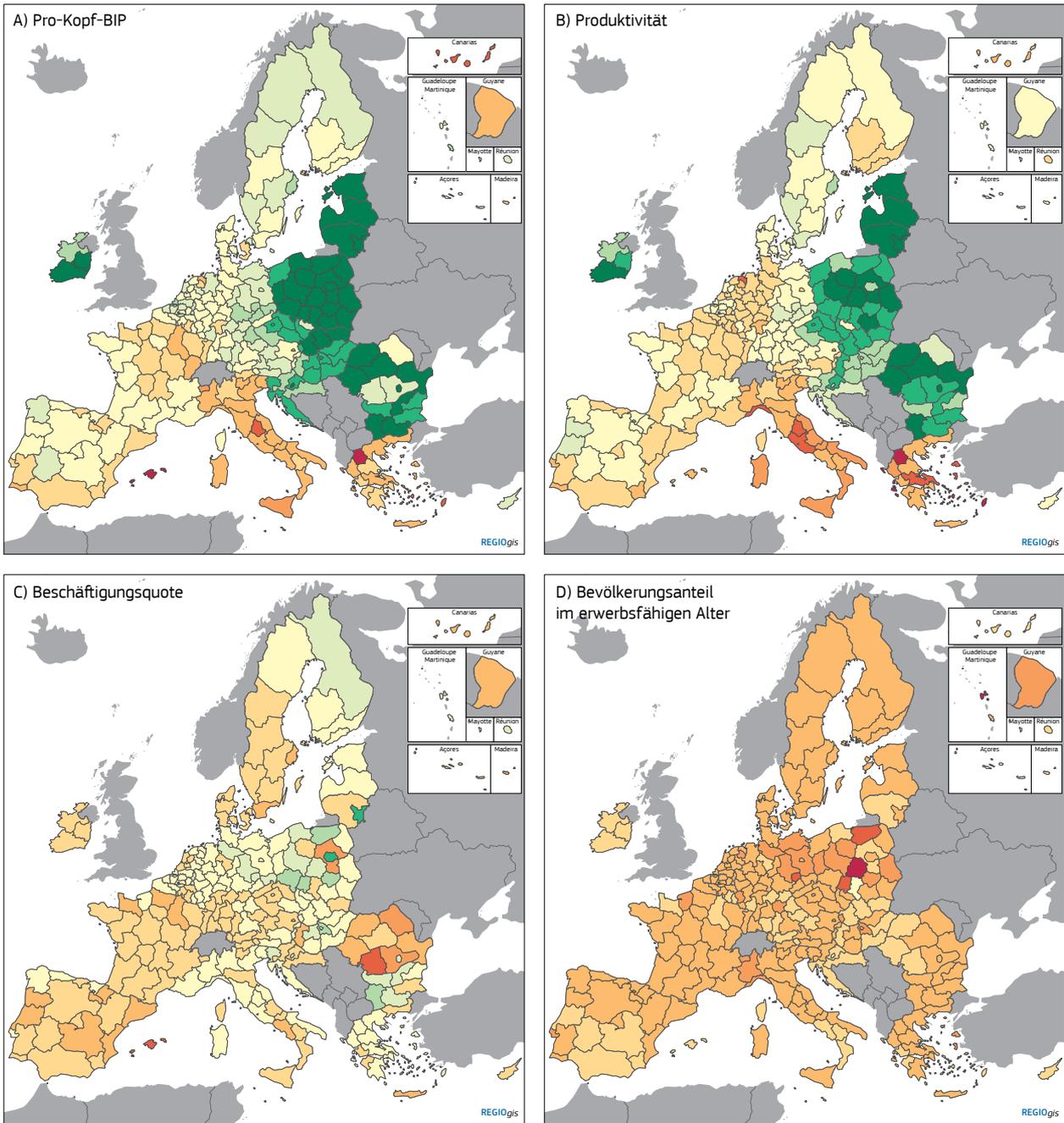
22 Gordon (2015) hat die Hypothese der „anhaltenden Stagnation“ ausführlich untermauert. Vertreter einer gegenteiligen Ansicht verweisen indes vielmehr auf die Chancen, die sich durch neue disruptive Technologien wie künstliche Intelligenz, Robotik und ständig wachsende Rechenkapazitäten ergeben können. Nach dieser optimistischeren Betrachtung bergen diese Innovationen möglicherweise das Potenzial, die langfristige Verlangsamung des Produktivitätswachstums umzukehren, indem die technologische Grenze erweitert wird (Brynjolfsson und McAfee, 2014).

23 Maddison (2007).

24 Eichengreen (2007).

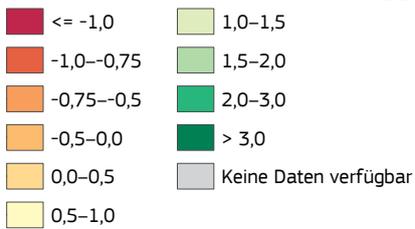
25 Gordon und Sayed (2019).

26 Nach einer längeren Periode bescheidenen Produktivitätswachstums nach der Industriekrise in den 1970er-Jahren verzeichneten die USA einen erheblichen Anstieg und übertrafen sowohl die EU als auch Japan. Darüber hinaus verzeichneten die USA in den beiden Jahren nach der Rezession von 2009 einen sprunghaften Anstieg der Produktion je Arbeitsstunde. Dies war in erster Linie darauf zurückzuführen, dass der abruptere Beschäftigungsschwund durch einen stärkeren Anstieg der geleisteten Arbeitsstunden pro beschäftigter Person ausgeglichen wurde (Abbildung 1.11). Nach der globalen Rezession hat sich das Produktivitätswachstum in den USA jedoch weitgehend dem der EU angeglichen.



**Karte 1.3 Wachstum von Pro-Kopf-BIP, Produktivität, Beschäftigungsquote und Bevölkerung im erwerbsfähigen Alter (2001–2021)**

Durchschnittliche prozentuale Veränderung gegenüber Vorjahr



Beschäftigungsquote: Anzahl unselbständig Beschäftigter, dividiert durch die Bevölkerung im Alter von 20–64 Jahren.  
Quelle: GD REGIO, auf der Grundlage von JRC-ARDECO und Eurostat [lfst\_r\_lfsd2pop] Daten.

verbunden (Tabelle 1.1 und Karte 1.3).<sup>27</sup> Zahlreiche weniger entwickelte Regionen – vor allem in den östlichen Mitgliedstaaten – verbuchten ein überdurchschnittliches Produktivitäts- und Beschäftigungswachstum. Dieses wurde durch einen Rückgang des Anteils der Bevölkerung im erwerbsfähigen Alter an der Gesamtbevölkerung nur geringfügig wettgemacht, sodass das Wachstum des Pro-Kopf-BIP über dem EU-Durchschnitt blieb.<sup>28</sup> Hinter diesem Gesamtbild verbirgt sich jedoch die Tatsache, dass in einer Reihe von Regionen, insbesondere im Süden, das Pro-Kopf-BIP in diesem Zeitraum zurückging und die Produktivität sank oder nur geringfügig zunahm.

### 2.3 Schockereignisse und Zyklen in der Kohäsion in den 2000er-Jahren

Im Hinblick auf die oben untersuchte Dynamik der wirtschaftlichen Konvergenz und Produktivität lassen sich die vergangenen zwei Jahrzehnte in vier Teilperioden gliedern: die „Konvergenzjahre“ 2000–2008, die „Zeit des Beschäftigungsmangels“ 2009–2013, die „verzögerte Erholung“ 2014–2019 und der „sprunghafte Wiederanstieg“ 2020–2021 (Karte 1.4).

Zwischen 2001 und 2008 war das Pro-Kopf-BIP in so gut wie allen Regionen im Wachsen begriffen. Zahlreiche östliche Regionen erreichten dabei durchschnittliche Raten von über 5 % pro Jahr.<sup>29</sup> In den Übergangsregionen und den stärker entwickelten Regionen lag das Produktivitätswachstum jedoch bereits unter einer jährlichen Rate von 1 %. Die fünf Jahre nach der Rezession von 2009 waren ein schwerer Schlag für die Konvergenz und markierten den Beginn einer Phase der Divergenz für die weniger entwickelten Regionen und die Übergangsregionen in Süd- und teilweise auch in Osteuropa. An erster Stelle standen dabei Länder, die von der Instabilität des Finanz- und Bankensektors betroffen waren. Der Zeitraum 2009–2013 zeichnete sich in Südeuropa durch den einmaligen Umstand aus, dass der Rückgang des Pro-Kopf-BIP mit Massenarbeitslosigkeit und nicht mit einem langsameren Produktivitätswachstum einherging. Tatsächlich fiel das Produktivitätswachstum in Südeuropa in dieser

Rezessionsperiode im Durchschnitt höher aus als in den relativ konjunkturstarke Jahren 2000–2008. Die Periode 2014–2019 brachte schließlich eine Erholung von der Großen Rezession. Beinahe alle Regionen registrierten Zuwächse beim Pro-Kopf-BIP, wenn auch in bescheidenerem Ausmaß als vor der Rezession. So lebte zehn Jahre nach der Rezession von 2009 noch mehr als ein Viertel der EU-Bevölkerung (über 100 Millionen Menschen) in Regionen, die im Hinblick auf das reale BIP den Anschluss zum Niveau vor der Rezession nicht geschafft hatten (weitere Einzelheiten siehe Kasten 1.3).

Der Ausbruch der COVID-19-Pandemie im Jahr 2020 löste eine weitere schwere Rezession in allen Regionen aus. Obwohl sich die strukturellen Auswirkungen der Pandemie und des nachfolgenden russischen Angriffskrieges in der Ukraine auf den wirtschaftlichen Zusammenhalt noch nicht beurteilen lassen, hatte die wirtschaftliche Erholung im Jahr 2021 aus regionaler Sicht eine breitflächige Wirkung. Wie im folgenden Abschnitt erläutert, haben sich sowohl die weniger entwickelten Regionen als auch die Übergangsregionen weitaus besser erholt als nach der Rezession von 2009.

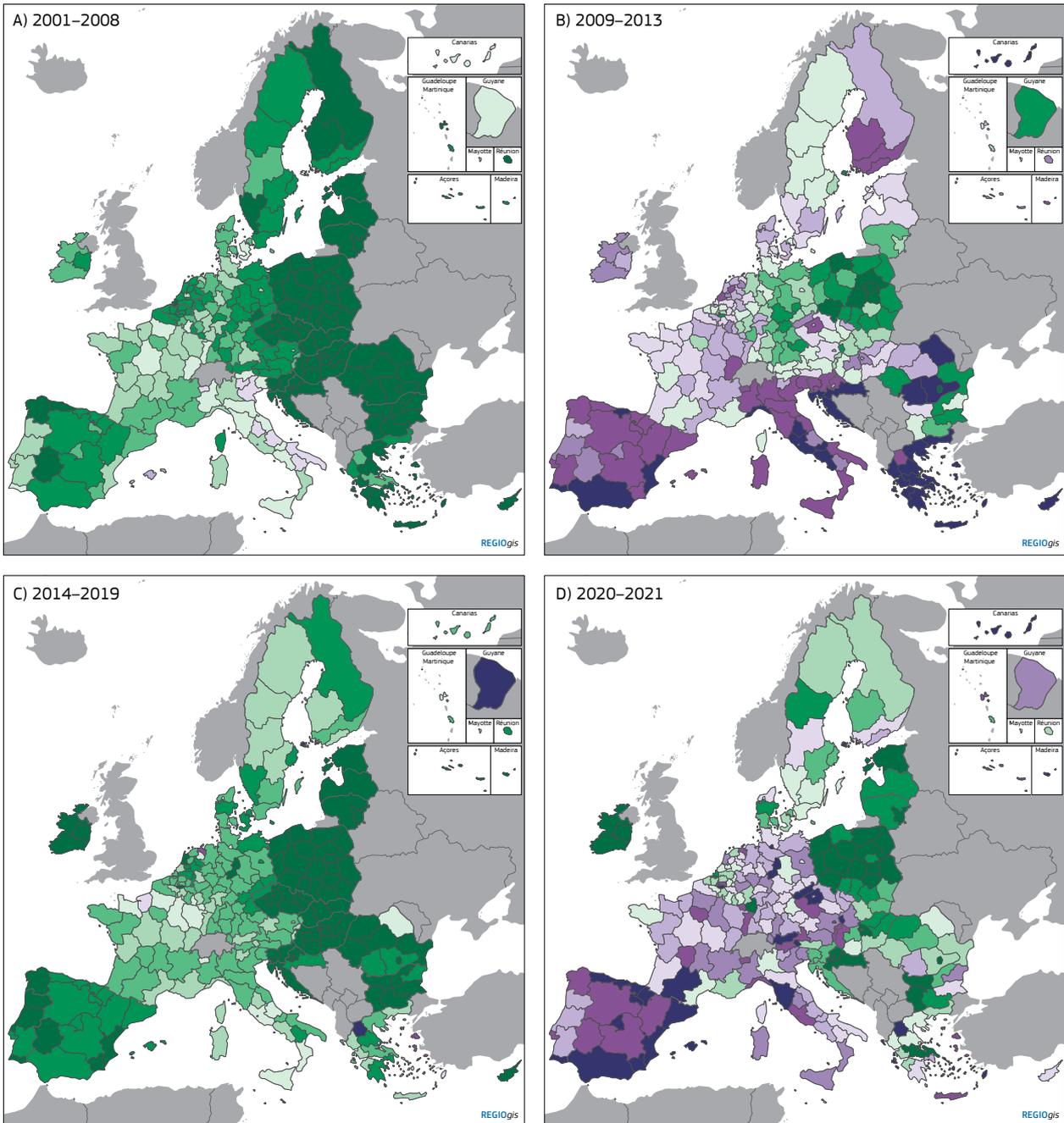
Das starke Produktivitätswachstum in weniger entwickelten östlichen Regionen verdankt sich zum Teil strukturellen Veränderungen in den dortigen Volkswirtschaften und der dortigen Investitionsdynamik (Tabelle 1.2). Was weitere angeht, zeigen sich EU-weit deutliche Unterschiede. In Osteuropa nahmen die Investitionen im Zeitraum 2001–2021 jedes Jahr um durchschnittlich 3,5 % zu. Diese Wachstumsrate ist mehr als dreimal so hoch wie der EU-Durchschnitt (1,1 %) und mehr als doppelt so hoch wie in den stärker entwickelten Regionen (1,4 %). In den östlichen Regionen entfiel außerdem ein größerer Investitionsanteil auf die Industrie, wobei sowohl die Industrie als auch der Dienstleistungssektor Wertzuwächse verbuchten, während die Beschäftigung in der Landwirtschaft sank.<sup>30</sup> Demgegenüber steht bei den Investitionen in den stärker entwickelten Regionen und in den Übergangsregionen der Finanzsektor an erster Stelle. Auf ihn entfielen im Fünfjahreszeitraum 2016–2020

27 Es ist zu beachten, dass diese Messung des Produktivitätswachstums dem Rückgang der durchschnittlichen Arbeitsstunden je beschäftigter Person in diesem Zeitraum nicht Rechnung trägt.

28 Der Anteil der Bevölkerung im erwerbsfähigen Alter (definiert als die 20- bis 64-Jährigen) an der Gesamtbevölkerung verringerte sich in diesem Zeitraum in der EU und in den meisten Regionen geringfügig.

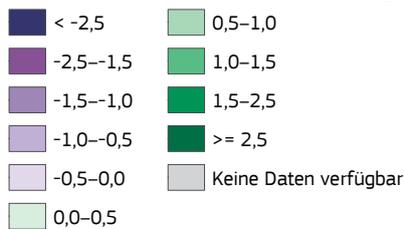
29 An einigen weniger entwickelten Regionen ging dieser günstige Konjunkturzyklus jedoch vorbei – sie mussten sogar in diesen Jahren des relativen Booms einen Rückgang des Pro-Kopf-Einkommens hinnehmen (z. B. Süditalien).

30 Der Unterschied im Entwicklungsstand hängt in der Regel auch mit unterschiedlichen Wirtschaftsstrukturen zusammen. Der Beschäftigungsanteil in der Landwirtschaft entwickelte sich EU-weit zwischen 2001 und 2020 rückläufig, allen voran in den weniger entwickelten Regionen. Dies spiegelt die wirtschaftliche Umstrukturierung und die Modernisierung der Landwirtschaft in diesen Regionen wider. Dessen ungeachtet weisen weniger entwickelte Regionen nach wie vor einen tendenziell relativ hohen Beschäftigungsanteil in der Landwirtschaft auf. Auch die BWS pro beschäftigter Person in der Landwirtschaft ist niedriger als in den stärker entwickelten Regionen, was auf ein ungenutztes Potenzial für Produktivitätssteigerungen hindeutet.



**Karte 1.4 Wachstum des realen Pro-Kopf-BIP zwischen 2001 und 2021 (wichtigste Teilperioden)**

Durchschnittliche prozentuale Veränderung gegenüber Vorjahr



Quelle: GD REGIO auf der Grundlage von JRC-ARDECO-Daten.

**Tabelle 1.1 Dekomposition der jährlichen durchschnittlichen Veränderungen beim Pro-Kopf-BIP (2001–2021 und Teilperioden)**

	Pro-Kopf-BIP	Produktivität	Beschäftigung	Bevölkerungsanteil im erwerbsfähigen Alter		Pro-Kopf-BIP	Produktivität	Beschäftigung	Bevölkerungsanteil im erwerbsfähigen Alter	
<i>Durchschnittliche prozentuale Veränderung gegenüber Vorjahr</i>						<i>Durchschnittliche prozentuale Veränderung gegenüber Vorjahr</i>				
<b>2001–2021</b>						<b>2001–2021</b>				
EU-27	1,06	0,74	0,51	-0,19		1,06	0,74	0,51	-0,19	
Weniger entwickelte Regionen	1,55	1,32	0,31	-0,08		3,46	2,94	0,65	-0,15	
Übergangsregionen	0,77	0,50	0,53	-0,25		0,11	-0,08	0,36	-0,17	
Stärker entwickelte Regionen	0,88	0,55	0,56	-0,23		0,97	0,68	0,51	-0,23	
<b>2001–2008</b>						<b>2001–2008</b>				
EU-27	1,68	1,08	0,44	0,16		1,68	1,08	0,44	0,16	
Weniger entwickelte Regionen	2,76	2,21	0,00	0,54		5,10	4,30	0,15	0,61	
Übergangsregionen	1,56	0,89	0,44	0,22		0,92	-0,01	0,88	0,05	
Stärker entwickelte Regionen	1,34	0,78	0,67	-0,12		1,41	1,08	0,34	-0,01	
<b>2009–2013</b>						<b>2009–2013</b>				
EU-27	-0,41	0,44	-0,53	-0,31		-0,41	0,44	-0,53	-0,31	
Weniger entwickelte Regionen	-1,17	0,39	-1,37	-0,19		0,68	1,51	-0,48	-0,34	
Übergangsregionen	-0,69	0,29	-0,57	-0,41		-2,16	0,14	-2,02	-0,28	
Stärker entwickelte Regionen	-0,31	0,17	-0,14	-0,34		0,07	0,12	0,27	-0,31	
<b>2014–2019</b>						<b>2014–2019</b>				
EU-27	1,91	0,87	1,49	-0,46		1,91	0,87	1,49	-0,46	
Weniger entwickelte Regionen	2,69	1,42	1,88	-0,61		4,23	2,92	2,09	-0,79	
Übergangsregionen	1,46	0,58	1,52	-0,63		1,62	0,07	1,84	-0,29	
Stärker entwickelte Regionen	1,70	0,77	1,19	-0,26		1,49	0,87	1,00	-0,38	
<b>2020–2021</b>						<b>2020–2021</b>				
EU-27	-0,30	-0,28	0,47	-0,48		-0,30	-0,28	0,47	-0,48	
Weniger entwickelte Regionen	0,23	-0,14	1,05	-0,68		1,70	1,20	1,23	-0,73	
Übergangsregionen	-0,71	-0,79	0,70	-0,62		-1,90	-1,41	-0,06	-0,44	
Stärker entwickelte Regionen	-0,41	-0,12	0,02	-0,30		-0,15	-0,13	0,37	-0,39	

Anmerkung: Das Wachstum des Pro-Kopf-BIP lässt sich in drei große Komponenten aufgliedern: Veränderungen bei der Produktivität (BIP je beschäftigter Person), Veränderungen bei der Beschäftigungsquote (Arbeitsplätze im Verhältnis zur Bevölkerung im erwerbsfähigen Alter) und Veränderungen beim Anteil der Bevölkerung im erwerbsfähigen Alter an der Gesamtbevölkerung. Entsprechend gilt die folgende Gleichung:

$$\frac{\text{BIP}}{\text{Gesamtbevölkerung}} = \frac{\text{BIP}}{\text{Beschäftigung}} \times \frac{\text{Beschäftigung}}{\text{Bevölkerung im erwerbsfähigen Alter}} \times \frac{\text{Bevölkerung im erwerbsfähigen Alter}}{\text{Gesamtbevölkerung}}$$

Dieselbe Gleichung kann zur Trendbeschreibung herangezogen werden: Der Entwicklungsverlauf des Pro-Kopf-BIP ergibt sich aus der Summe der Veränderungen bei der Produktivität, der Beschäftigungsquote und dem Anteil der erwerbsfähigen Bevölkerung. Grüne Balken entsprechen positiven Veränderungen, rote Balken negativen Veränderungen. Die Anzahl unselbständig Beschäftigter wird durch die Bevölkerung im Alter von 20–64 Jahren dividiert. Weniger entwickelte Regionen ausgenommen Mayotte.

Quelle: Eurostat [nama\_10r\_3empers], ARDECO, Cambridge Econometrics, AMECO, Berechnungen GD REGIO.

Tabelle 1.2 Investitionen (BAI) in der EU auf NUTS-2-Ebene, 2001–2021, nach Wirtschaftszweigen (NACE<sup>1</sup>), Entwicklungskategorien und geografischen Regionen

<i>Durchschnittliche Anteile 2016–2020 (%)</i>	Weniger entwickelt	Übergang	Stärker entwickelt	Osten	Nordwesten	Süden	EU-27
A: Landwirtschaft/Forstwirtschaft/Fischerei	5,9	3,3	1,5	4,4	1,8	3,2	2,4
B-E: Industrie (ausgenommen Baugewerbe)	27,4	22,1	21,8	28,2	21,2	23,6	22,4
F: Baugewerbe	4,3	2,8	2,3	5,1	1,6	4,5	2,6
G-J: Handel u. ä.	20,7	15,6	19,9	24,0	17,5	21,5	19,0
K-N: Erbringung von Finanz- und Versicherungsdienstleistungen u. ä.	25,6	39,5	41,0	24,8	42,8	33,7	39,0
O-U: Öffentliche Verwaltung u. ä.	16,0	16,8	13,6	13,4	15,1	13,5	14,6
Gesamt	100	100	100	100	100	100	100

<i>Durchschnittliche jährliche Veränderung, 2001–2020 (%)</i>							
A: Landwirtschaft/Forstwirtschaft/Fischerei	1,7	-0,1	0,7	3,3	0,2	0,2	0,7
B-E: Industrie (ausgenommen Baugewerbe)	1,2	0,7	1,4	2,8	1,4	0,0	1,2
F: Baugewerbe	0,6	0,1	1,2	5,0	1,0	-1,0	0,8
G-J: Handel u. ä.	1,3	1,0	1,5	2,8	2,0	-0,5	1,4
K-N: Erbringung von Finanz- und Versicherungsdienstleistungen u. ä.	-0,3	0,4	1,4	4,1	1,3	-0,7	1,0
O-U: Öffentliche Verwaltung u. ä.	0,8	0,4	1,4	4,3	1,3	-0,8	1,0
Gesamt	0,7	0,5	1,4	3,5	1,4	-0,5	1,1

Quelle: Berechnungen der GD REGIO auf der Grundlage von ARDECO-Daten.

1 Nomenclature statistique des activités économiques (statistische Systematik der Wirtschaftszweige)

## Kasten 1.3 Kohäsionszyklen in den 2000er-Jahren: Momentaufnahme aus den Regionen

Im Großen und Ganzen lässt sich der Verlauf der Kohäsion in den beiden Jahrzehnten 2001–2022 in vier Perioden gliedern.

### Die „Konvergenzjahre“ (2001–2008)

Zwischen 2001 und 2008 war das Pro-Kopf-BIP in so gut wie allen Regionen im Wachsen begriffen. Insgesamt fielen die Steigerungen sowohl in den weniger entwickelten als auch in den Übergangsregionen überdurchschnittlich hoch aus. In östlichen Mitgliedstaaten wurden dabei häufig Raten von über 5 % pro Jahr erreicht. Dies steht im Einklang mit den traditionellen Wachstumstheorien, die auf der Annahme gründen, dass das Wachstum umso stärker ausfallen wird, je niedriger das anfängliche Pro-Kopf-BIP ist. Die meisten dieser Regionen befinden sich in weniger entwickelten und mäßig entwickelten Mitgliedstaaten, deren Wachstum zumeist schneller als der EU-Durchschnitt voranging. In Rumänien und Bulgarien, die besonders hohe Wachstumsraten vorzuweisen hatten, verteilte sich der Aufholprozess nur ungleichmäßig über das ganze Land. Als maßgebliche Triebfeder erwies sich die Hauptstadtregion. Die Regionen Südtaliens entwickelten sich allerdings nicht nach diesem Muster der Angleichung. Sie verzeichneten bereits in den 2000er-Jahren ein negatives Wachstum des Pro-Kopf-BIP, obwohl ihr Pro-Kopf-BIP deutlich unter dem EU-Durchschnitt lag.

### Die „Zeit des Beschäftigungsmangels“ (2009–2013)

Die globale Rezession von 2009 mündete in einem Rückgang des Pro-Kopf-BIP in der EU bis 2013. In weniger entwickelten Regionen und Übergangsregionen verlangsamte sich das Wachstum im Verhältnis zum EU-Durchschnitt bzw. verschärfte sich das Negativwachstum. Daraus folgte eine Unterbrechung in der Tendenz zur Konvergenz. Rund 60 % der EU-Bevölkerung lebten in Regionen mit rückläufigem Pro-Kopf-BIP. Die am stärksten betroffenen Regionen lagen überwiegend in den südlichen Teilen der EU, aber auch in Rumänien, Irland und Finnland. In den meisten griechischen Regionen erlitt das Pro-Kopf-BIP Einbrüche von durchschnittlich über 3 % jährlich. Nennenswerte Ausnahmen waren die Mehrheit der polnischen Regionen sowie einige Regionen in Bulgarien und Rumänien.

### Die „verzögerte Erholung“ (2014–2019)

Die Jahre 2014–2019 stehen im Zeichen einer deutlichen Erholung von der großen Rezession. Beinahe alle Regionen registrierten Zuwächse beim Pro-Kopf-BIP, wenn auch in bescheidenerem Ausmaß als vor der Rezession. Die meisten östlichen Regionen konnten zu hohen Wachstumsraten zurückfinden und waren erneut auf Konvergenzkurs. Auch in vielen nordwestlichen Regionen blieb das Wachstum unter dem Vorkrisenniveau – eine hervorstechende Ausnahme war Irland. In vielen Regionen in den stark betroffenen südlichen Mitgliedstaaten – allen voran Portugal und Spanien – stellte sich eine Erholung der Wachstumsraten ein. In Griechenland und in zahlreichen italienischen Regionen blieben die Zuwächse indes auf niedrigem Niveau. Insgesamt lebte zehn Jahre nach der Rezession von 2009 mehr als ein Viertel der EU-Bevölkerung in Regionen, die im Hinblick auf das reale BIP den Anschluss zum Vorkrisenniveau nach wie vor nicht geschafft hatten. Dieser Anteil setzt sich zusammen aus der gesamten Bevölkerung Griechenlands und Zyperns sowie aus 80 % der italienischen und einem Drittel der spanischen Bevölkerung. Ebenfalls dazuzurechnen sind 75 % der finnischen und mehr als ein Drittel der österreichischen Bevölkerung. In den meisten östlichen Mitgliedstaaten hatte das Pro-Kopf-BIP in allen oder fast allen Regionen wieder zu Vorkrisenwerten zurückgefunden. In Rumänien und Kroatien lebten jedoch noch 40 % bzw. 25 % der Bevölkerung in Regionen, auf die dies nicht zutraf.

### Der „sprunghafte Wiederanstieg“ (2020–2022)

Der Zeitraum 2020–2022 ist mit der COVID-19-Pandemie und dem russischen Angriffskrieg in der Ukraine durch ein zweifaches Schockereignis gekennzeichnet. Aufgrund ihrer Art trafen diese Schocks manche Regionen stärker als andere. Innerhalb der Regionen wiederum waren manche Arbeitnehmer und Sektoren stärker betroffen als andere (z. B. Tourismus, kulturelle Aktivitäten und Wirtschaftszweige, die von Störungen der Lieferkette und hohen Energiepreisen betroffen waren). Abermals waren die Auswirkungen in Südeuropa im Durchschnitt stärker zu spüren. Wie weiter unten erörtert, verlief die anschließende wirtschaftliche Erholung jedoch schneller und auf breiterer Ebene, als es nach der Rezession von 2009 der Fall war.

40 % der Gesamtinvestitionen. Übergangsregionen und stärker entwickelte Regionen weisen auch in Bezug auf die Beschäftigungsverteilung stärkere Gemeinsamkeiten auf, wobei der größte Anteil auf den Dienstleistungssektor entfällt.

Südeuropa zeichnet sich dafür durch eine besondere Investitionsdynamik aus. Die Investitionen sanken zwischen 2001 und 2021 jährlich um 0,5 %, mit stagnierenden oder rückläufigen Raten in allen Sektoren – die Landwirtschaft ausgenommen. Die industrielle Beschäftigung nahm in allen drei Regionenkategorien ab, wenngleich in weitaus geringerem Maße als in der Landwirtschaft. Im Gegensatz dazu stiegen in den Dienstleistungssektoren – allen voran im Finanzsektor – im selben Zeitraum sowohl der Beschäftigungsanteil als auch die Bruttowertschöpfung (BWS). Das traf auf alle Regionengruppen zu, und in besonderem Maße auf weniger entwickelte Regionen. (In einer detaillierteren territorialen Betrachtung zeigen sich große Unterschiede hinsichtlich der wirtschaftsstrukturellen Dynamik – siehe Kapitel 3).

### 3. Die kurzfristigen Auswirkungen der COVID-19-Pandemie auf den wirtschaftlichen Zusammenhalt

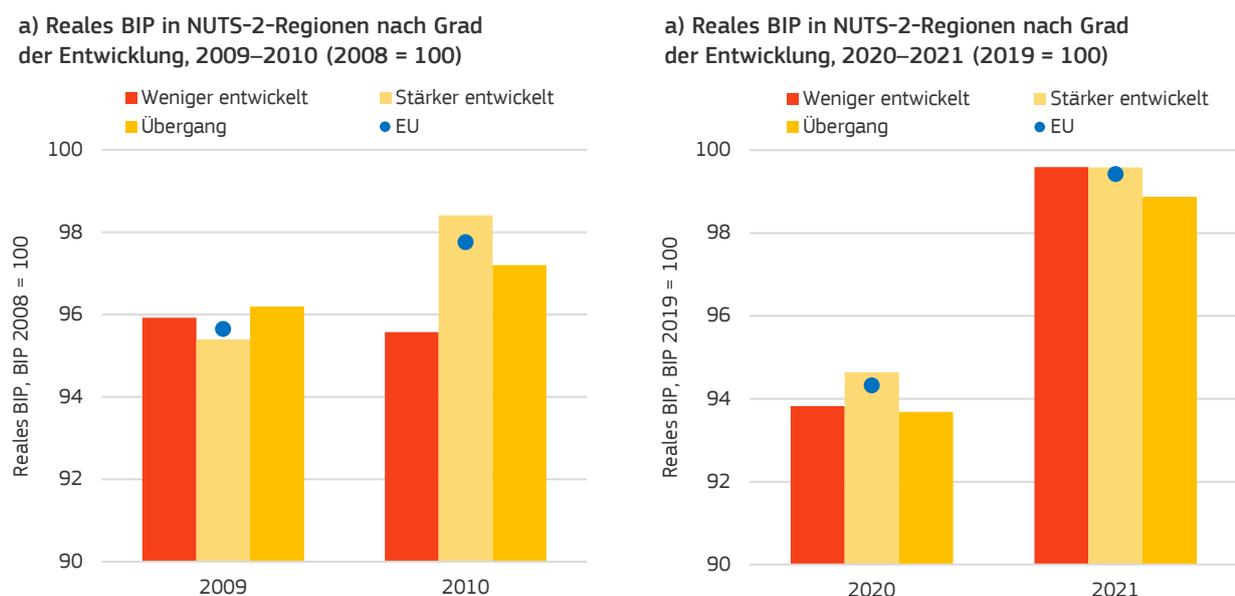
Der COVID-19-Ausbruch hatte schwerwiegende Auswirkungen auf die Wirtschaft und die Gesellschaft der EU, das BIP erholte sich aber nach dem massiven Einbruch im Jahr 2020 schon 2021 wieder kräftig.

Mit Ausnahme von drei EU-Regionen ging das BIP überall zurück. Durch die beispiellosen, mutigen und koordinierten wirtschaftspolitischen Maßnahmen, die unter anderem im Rahmen der Kohäsionspolitik ergriffen wurden, konnten die wirtschaftlichen und sozialen Auswirkungen der Pandemie abgemildert werden. Das BIP auf EU-Ebene lag bereits im letzten Quartal 2021 über dem Niveau vor der Pandemie, wohingegen es nach 2009 sieben Jahre dauerte, bis das Niveau vor der Rezession wiederhergestellt war. Auch die regionalen Daten weisen einen umfassenderen Wiederaufschwung im Jahr 2021 aus, wobei sowohl die weniger entwickelten Regionen als auch die Übergangsregionen und die stärker entwickelten Regionen einen Aufschwung verzeichneten (Abbildung 1.12).

Südeuropa war von der Rezession im Jahr 2020 indes stärker betroffen: Das BIP ging dort um 10 % zurück. Trotz eines stärkeren Aufschwungs lag das BIP 2021 immer noch 5 % unter dem vorpandemischen Höchststand. Die nordwestlichen und vor allem die östlichen Regionen haben sich in Bezug auf das BIP nach den beiden Krisen deutlich besser entwickelt als die südlichen Regionen. Dessen ungeachtet blieb das BIP in der EU insgesamt hinter dem der USA und anderer fortgeschrittener Volkswirtschaften zurück (Abbildung 1.13).

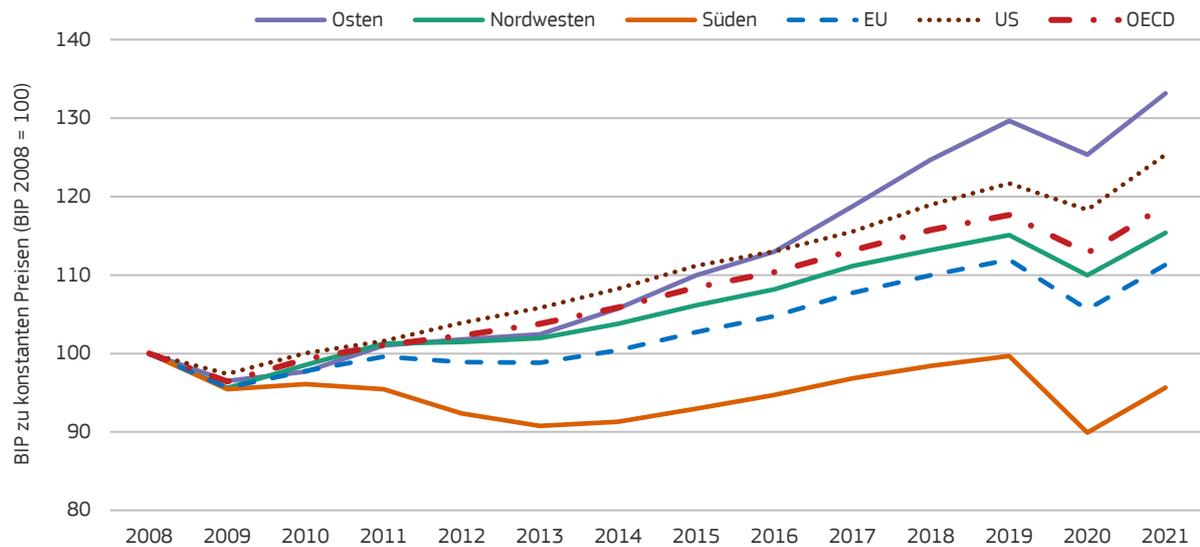
Noch lassen sich die längerfristigen Auswirkungen des COVID-19-Ausbruchs auf den wirtschaftlichen Zusammenhalt nicht in vollem Umfang beurteilen,

Abbildung 1.12 Reales BIP in NUTS-2-Regionen nach Grad der Entwicklung, 2009–2010 (2008 = 100) und 2020–2021 (2019 = 100)



Quelle: Eurostat und Ardeco.

Abbildung 1.13 BIP zu konstanten Preisen in der EU, den USA und den OECD-Ländern (BIP 2008 = 100)



Quelle: Ameco.

aber weniger entwickelte Regionen haben sich bisher schneller erholt, als es nach der Rezession von 2009 der Fall war. Die verfügbaren Daten bestätigen das beträchtliche Ausmaß des Schocks im Jahr 2020. Insgesamt brach das BIP viel stärker ein als während der Rezession von 2009. Wie bereits im Achten Kohäsionsbericht<sup>31</sup> betont, traf dies einige Regionen schwerer als andere. Innerhalb der Regionen wiederum waren die Auswirkungen für manche Arbeitnehmer und Sektoren stärker als für andere (z. B. Tourismus, kulturelle Aktivitäten und Wirtschaftszweige, die von Störungen der Lieferkette betroffen waren). Die anschließende Konjunkturerholung war jedoch umfassender und verlief schneller als im Jahr 2010, als das BIP in etwa einem Viertel der EU-Regionen weiter schrumpfte (Abbildung 1.14). Im Jahr 2021 war dies nur in vier Regionen der Fall.<sup>32</sup> Im Jahr 2010 war der Rückgang in den weniger entwickelten Regionen und den Übergangsregionen am stärksten. Im Jahr 2021 verzeichneten die Regionen, in denen das BIP 2020 am meisten eingebüßt hatte, im Durchschnitt auch den stärksten Wiederaufschwung.<sup>33</sup>

Trotz der umfassenden Erholung sind bei den Wachstumsraten abermals erhebliche regionale Schwankungen zu beobachten (Karte 1.3, letzter Abschnitt). Darin manifestieren sich möglicherweise strukturelle Unterschiede in den Volkswirtschaften, wobei der

Aufschwung in Sektoren, die von Beschränkungen und Störungen der Lieferketten stärker betroffen waren, länger auf sich warten ließ. Trotz der starken Erholung waren die Auswirkungen der Krise auf den wirtschaftlichen Zusammenhalt schwerwiegend und müssen in Zukunft zusammen mit den Auswirkungen auf das Gesamtwachstum in der EU beobachtet werden.

Die Pandemie hatte in allen Regionen eine rückläufige Beschäftigungsentwicklung zur Folge, was jedoch durch einen starken Aufschwung im Jahr 2021 weitgehend wettgemacht wurde. In stärker entwickelten Regionen fiel die Abnahme der Beschäftigtenzahl 2009 und 2020 in etwa gleich hoch aus (1–2 %; Abbildung 1.15 und Abbildung 1.16). In östlichen, südlichen und weniger entwickelten Regionen waren jedoch ein Jahr nach der globalen Rezession immer noch um 5 % weniger Menschen erwerbstätig als davor. Auf die Jahre 2021 und 2022 trifft dies nicht zu. In den am stärksten betroffenen Regionen setzte der Beschäftigungsaufschwung früher ein, und bereits 2021 waren in so gut wie allen Regionen die Spitzenwerte vor der Krise wiederhergestellt. Die ergriffenen Maßnahmen zur Arbeitsplatzsicherung und weitere politische Initiativen sorgten dafür, dass der negative Effekt der Pandemie auf die Beschäftigung deutlich moderater blieb als im Jahr 2009.<sup>34</sup> Tatsächlich

31 Europäische Kommission (2022).

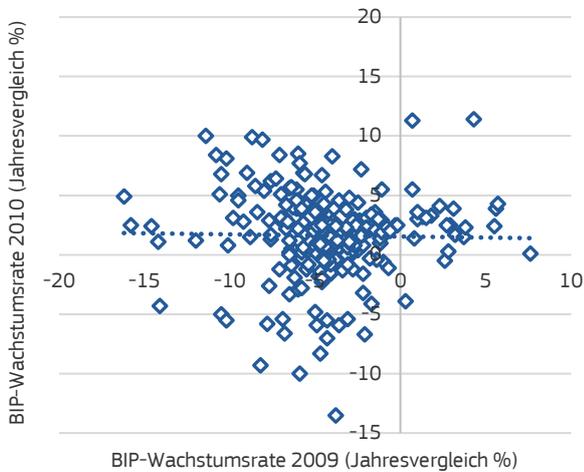
32 Es besteht sogar eine leicht negative Korrelation zwischen den regionalen Wachstumsraten in den Jahren 2020 und 2021, insofern als die Regionen, die im Jahr 2020 einen stärkeren Rückgang des BIP erlebten, im Durchschnitt auch diejenigen waren, die im Jahr 2021 einen deutlicheren Aufschwung verbuchten (Abbildung 1.16).

33 Die geringfügig negative Korrelation zwischen den regionalen Wachstumsraten in den Jahren 2020 und 2021 legt diesen Schluss nahe.

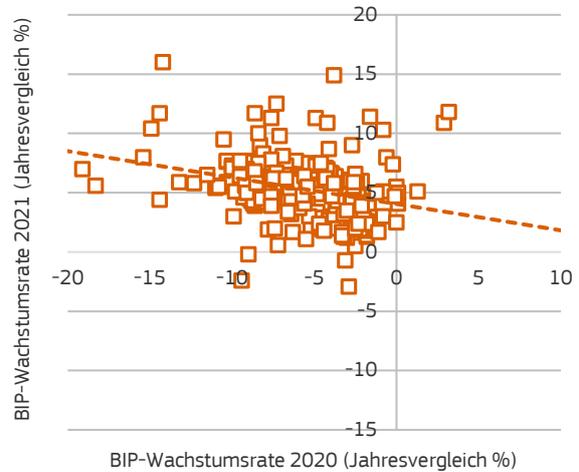
34 Giupponi et al. (2022).

**Abbildung 1.14 Wachstumsrate des realen BIP 2009/2010 und 2020/2021, NUTS-2-Ebene, Veränderung im Jahresvergleich (in %)**

**a) Wachstumsrate des realen BIP 2009/2010**



**b) Wachstumsrate des realen BIP 2020 und 2021**



Anmerkung: Die Daten für polnische Regionen sind noch nicht verfügbar und daher nicht berücksichtigt.

Quelle: Eurostat.

bewirkte die rapide Konjunkturerholung noch bis Jahresende in mehreren Mitgliedstaaten einen Arbeitskräftemangel, der das Niveau vor der Pandemie erreichte oder sogar übertraf.<sup>35</sup> Dies steht in krassem Gegensatz zur Beschäftigungsdynamik nach der Rezession von 2009, als die Beschäftigung in Ost- und Südeuropa auch zwei Jahre später noch weiter sank.

Sowohl die Rezession von 2009 als auch die Pandemie von 2020 hatten für das Einkommen der privaten Haushalte in den südlichen EU-Regionen besonders starke Auswirkungen (Abbildung 1.17). Im Gegensatz zum BIP und zur Beschäftigung ging das Einkommen der privaten Haushalte in den beiden Zeiträumen in der EU insgesamt nicht merklich zurück, was darauf hindeutet, dass automatische Stabilisatoren und diskretionäre Maßnahmen eine wichtige Rolle bei der Abfederung der Auswirkungen spielten.<sup>36</sup> Allerdings gibt es große Unterschiede innerhalb der EU. In südlichen Regionen sank das verfügbare Einkommen der privaten Haushalte in den beiden Jahren nach der globalen Rezession (2010 und 2011) deutlich. In der übrigen EU hingegen lag es über dem Niveau vor der Rezession. Im Jahr 2020 – das Jahr des Ausbruchs von COVID-19 – stiegen die Einkommen der privaten Haushalte in den östlichen und nordwestlichen Regionen während der Rezession weiter an. Die südlichen Regionen hingegen wurden besonders hart getroffen und verzeichneten bei den Einkommen der

privaten Haushalte erheblichere Einbußen als 2009, worin sich der gravierendere Effekt auf das BIP widerspiegelt (-5 % im Jahr 2009 gegenüber -10 % im Jahr 2020). Nach der Pandemie erfuhren die Haushaltseinkommen in der südlichen EU im Jahr 2021 jedoch eine stärkere Erholung, im Gegensatz zu 2010, als die Einkommen weiterhin einem Abwärtstrend folgten. Dennoch setzte 2022 erneut eine rückläufige Entwicklung ein. Dies ist in erster Linie der hohen Inflation und den im Vergleich zur übrigen EU langsameren Lohnanpassungen geschuldet.

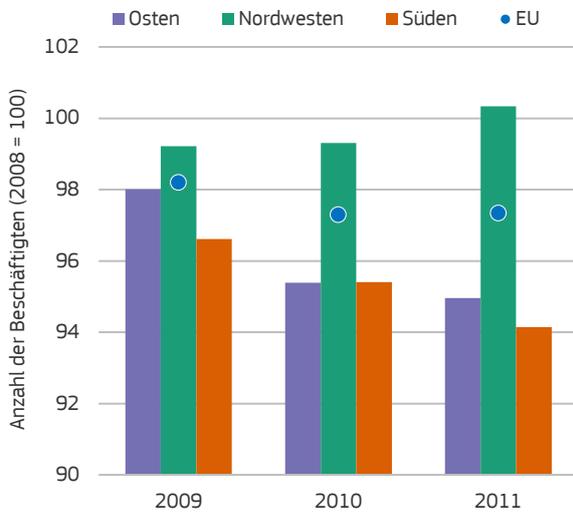
Die Investitionen erholten sich nach der Pandemie in außergewöhnlich starkem Ausmaß, insbesondere in den weniger entwickelten und südeuropäischen Regionen. Der Investitionsrückgang im Jahr 2020 war mit rund 5 % zwar beträchtlich, fiel aber weniger als halb so stark aus wie im Jahr 2009 (11 %; Abbildung 1.18). Dies steht im Gegensatz zum Rückgang des BIP, der im Jahr 2020 stärker ausfiel. Noch größer war der Unterschied für das Folgejahr der jeweiligen Rezession. Im Jahr 2010 lagen die Investitionen etwa 11 % unter dem Niveau vor der Rezession. Im Jahr 2021 hingegen war das Niveau vor der Rezession nahezu wiederhergestellt. Bezeichnenderweise schnitten die weniger entwickelten Regionen und die Übergangsregionen nach der Pandemie im Durchschnitt besser ab als die stärker entwickelten Regionen, während nach 2009 das Gegenteil der Fall war.

35 Europäische Kommission (2022) und Kapitel 2 dieses Berichts.

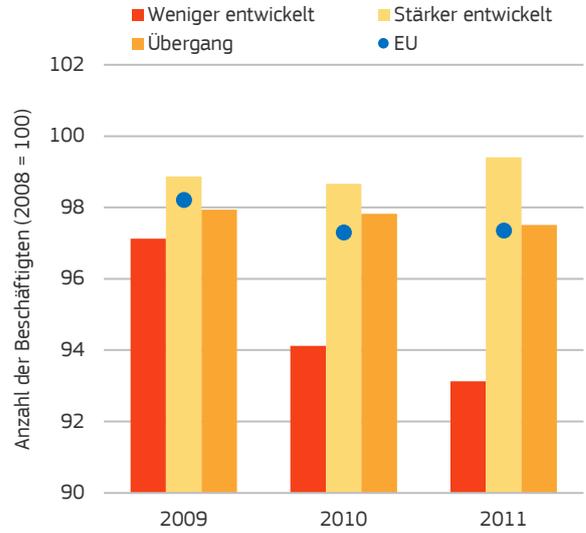
36 Bökemeier und Wolski (2022).

Abbildung 1.15 Anzahl der Beschäftigten, nach geografischer Lage und Grad der Entwicklung, 2009, 2010 und 2011 (2008 = 100)

a) Anzahl der Beschäftigten nach geografischer Lage



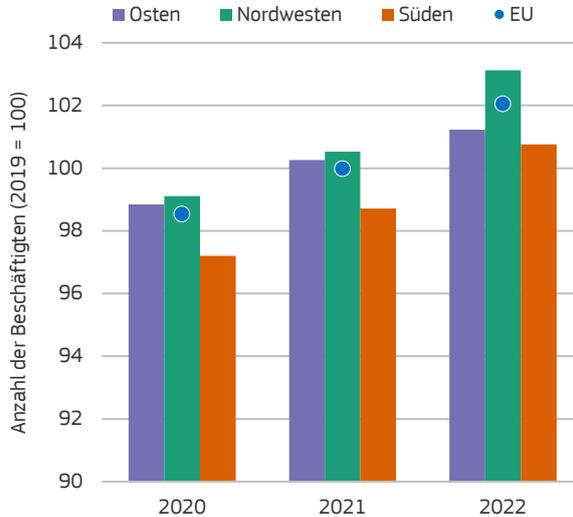
b) Anzahl der Beschäftigten nach Grad der Entwicklung



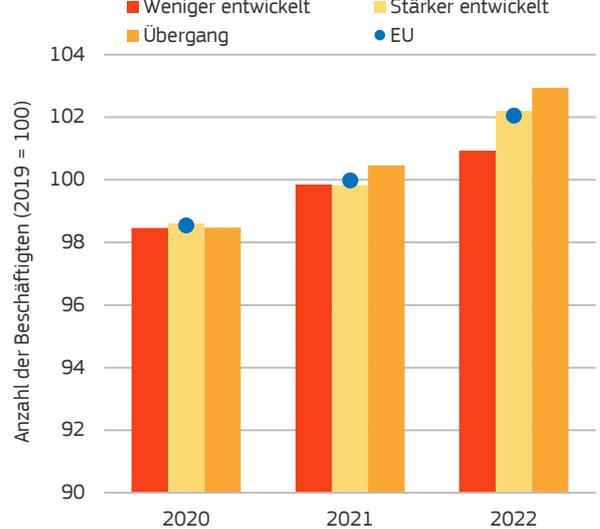
Quelle: Eurostat und Ardeco.

Abbildung 1.16 Anzahl der Beschäftigten, nach geografischer Lage und Grad der Entwicklung, 2020, 2021 und 2022 (2019 = 100)

a) Anzahl der Beschäftigten nach geografischer Lage



b) Anzahl der Beschäftigten nach Grad der Entwicklung

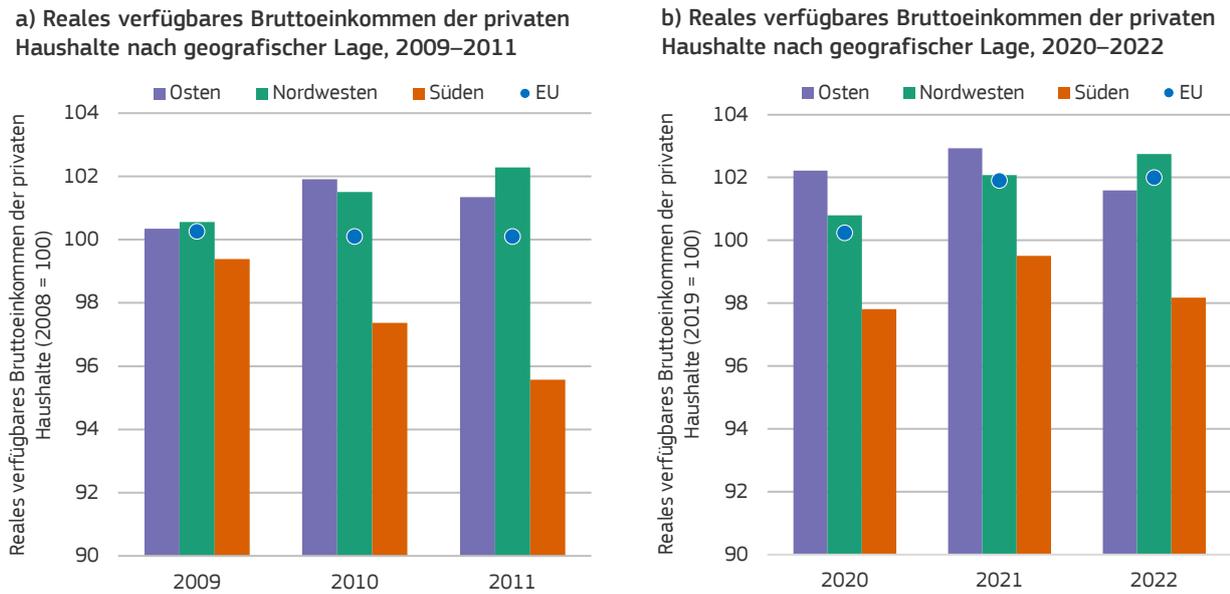


Quelle: Eurostat und Ardeco.

Der Unterschied zwischen den beiden Zeiträumen spiegelt teilweise die außergewöhnliche Beschaffenheit der Rezession von 2009 wider, als der Investitionsrückgang tiefgreifender und anhaltender war als in früheren Rezessionen (Abbildung 1.19) und die Erholung sich deutlich langsamer einstellte als in den USA und anderen fortgeschrittenen Volkswirtschaften (Abbildung 1.20).

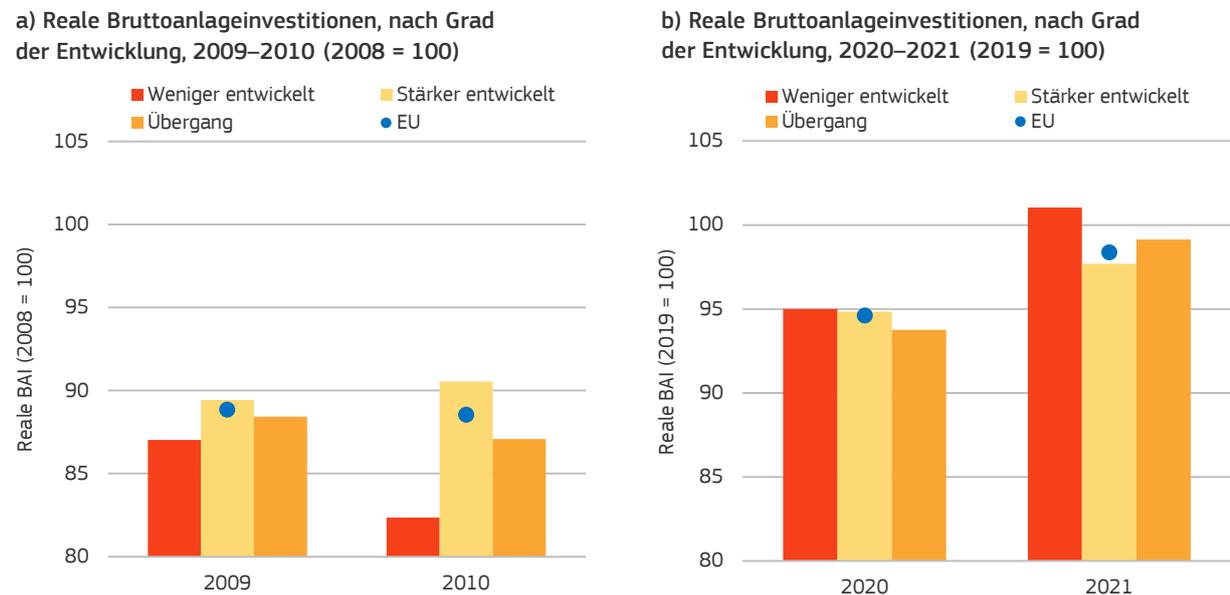
Beide Rezessionen gingen kurzfristig mit erheblichen negativen Auswirkungen auf die Staatshaushalte einher, doch im Gefolge der COVID-19-Pandemie fiel der Anstieg der Staatsverschuldung in den anschließenden drei Jahren moderater aus (Abbildung 1.21). Im Zeitraum 2009–2011 ging der öffentliche Schuldenstand im Verhältnis zum BIP im EU-Durchschnitt um 17 Prozentpunkte in die Höhe (15 Prozentpunkte im Osten, 13 im Nordwesten und 24 im Süden der EU).

Abbildung 1.17 Reales verfügbares Bruttoeinkommen der privaten Haushalte nach geografischer Lage, 2009–2011 (2008 = 100) und 2020–2022 (2019 = 100)



Anmerkung: Einkommen bereinigt mit dem harmonisierten Verbraucherpreisindex. Für MT und BG liegen keine Daten vor.  
Quelle: Ameco.

Abbildung 1.18 Reale Bruttoanlageinvestitionen, nach Grad der Entwicklung, 2009–2010 (2008 = 100) und 2020–2021 (2019 = 100)

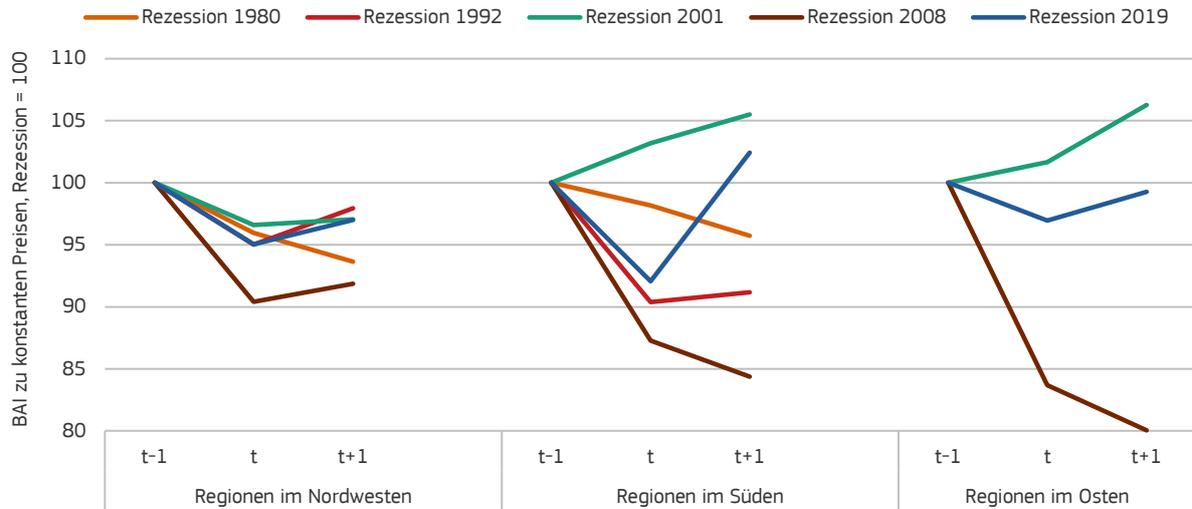


Quelle: Eurostat, Ameco und Ardeco.

Im Gegensatz dazu kam es zwischen 2020 und 2022 zu einem wesentlich geringeren Anstieg um sechs Prozentpunkte (sechs Prozentpunkte im Osten, sieben im Nordwesten und acht im Süden der EU). In beiden Zeiträumen betrieben die USA und Japan eine expansivere Finanzpolitik, was jeweils ein höheres und langwierigeres Haushaltsdefizit zur Folge hatte (Abbildung 1.22). Daraus resultierte letztlich ein Anstieg

des öffentlichen Schuldenstands im Verhältnis zum BIP im Ausmaß von 51 bzw. 78 Prozentpunkten zwischen 2008 und 2022 (Abbildung 1.23). Demgegenüber blieb der Anstieg EU-weit im selben Zeitraum mit 20 Prozentpunkten vergleichsweise moderat, wobei er im Süden der EU 49 Prozentpunkte erreichte (gegenüber 12 im Osten und 18 im Nordwesten der EU). Dieser Anstieg im Süden der EU fiel zwar ähnlich

**Abbildung 1.19 Reale Bruttoanlageinvestitionen in der EU jeweils nach den fünf schweren Rezessionen seit 1980, nach geografischer Lage (Jahr der jeweiligen Rezession = 100)**

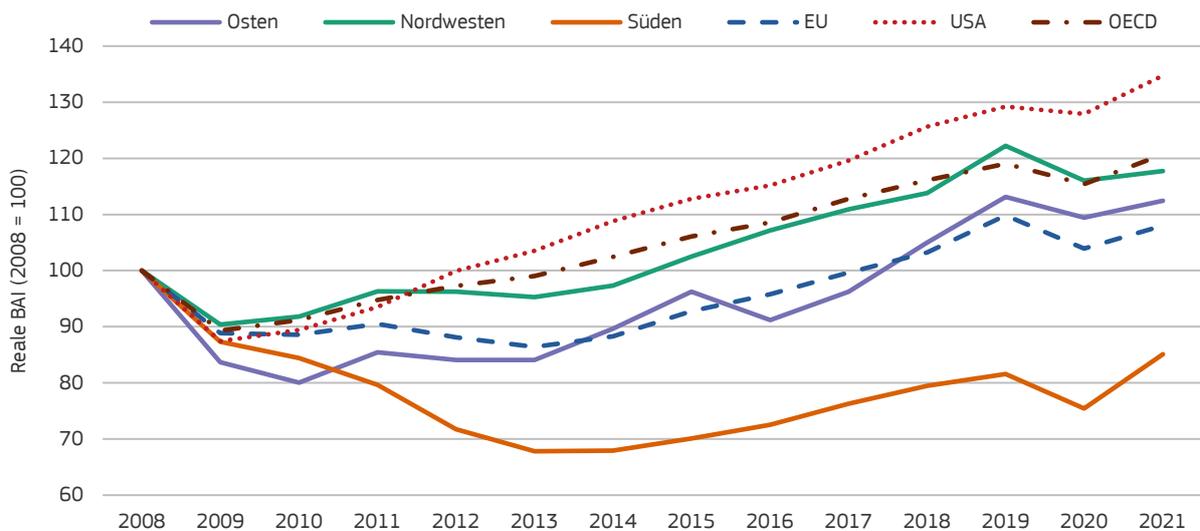


Quelle: Eurostat, Ameco und Ardeco.

hoch aus wie in den USA, doch steht dem keine vergleichbare Wirtschaftsleistung gegenüber. Nach dem Aufschwung im Jahr 2010 haben mehrere EU-Mitgliedstaaten Konsolidierungsmaßnahmen eingeleitet, um die Haushalte zu entlasten. Die Ergebnisse fielen gemischt aus, da sich das BIP häufig nicht wie prognostiziert erholte.<sup>37</sup> Im Zuge der durch COVID-19 ausgelösten Rezession im Jahr 2020 führte die EU jedoch das Programm NextGenerationEU ein. Darüber wurden Finanzhilfen in Höhe von rund 750 Mrd. EUR

für von der Krise stark in Mitleidenschaft gezogene Mitgliedstaaten zur Verfügung gestellt, mit dem Ziel, unter Druck geratene nationale Haushalte zu stützen und positive Erwartungen für die Wirtschaft zu wecken. Wie sich herausstellt, hat diese gemeinsame Reaktion bisher im Vergleich zu früheren Rezessionen nicht nur einen nachdrücklicheren Wiederaufschwung gefördert und die Verschärfung von Ungleichheiten eingedämmt, sondern auch der Zunahme der Staatsverschuldung entgegengewirkt.

**Abbildung 1.20 Reale Bruttoanlageinvestitionen, nach geografischer Lage (2008 = 100)**

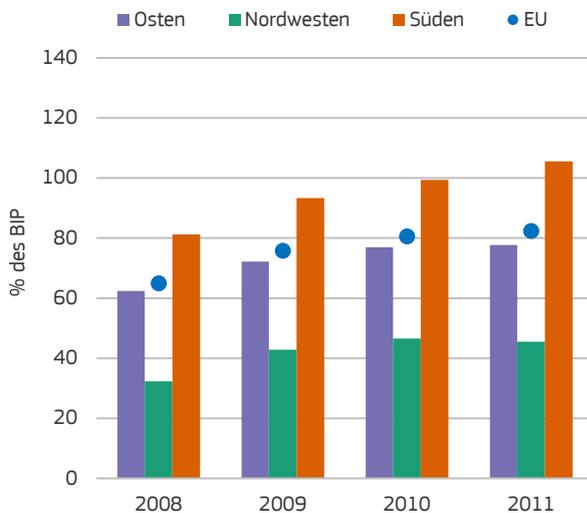


Quelle: Eurostat, Ameco und Ardeco.

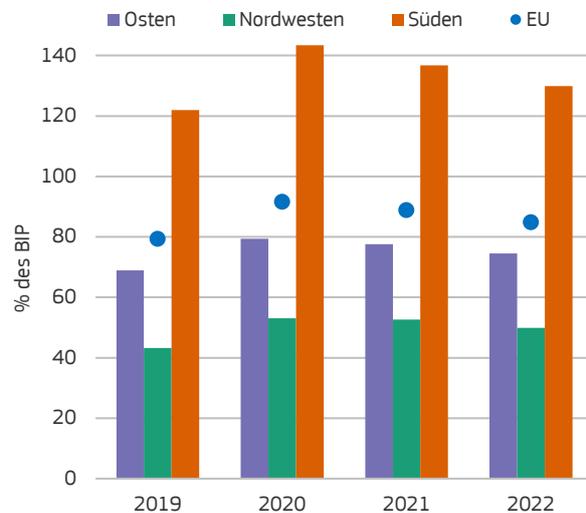
37 Blanchard und Leigh (2013).

Abbildung 1.21 Konsolidierte Bruttostaatsverschuldung, nach geografischer Lage, 2008–2011 und 2019–2022

a) Konsolidierte Bruttostaatsverschuldung, nach geografischer Lage (2008–2011)



b) Konsolidierte Bruttostaatsverschuldung, nach geografischer Lage (2019–2022)



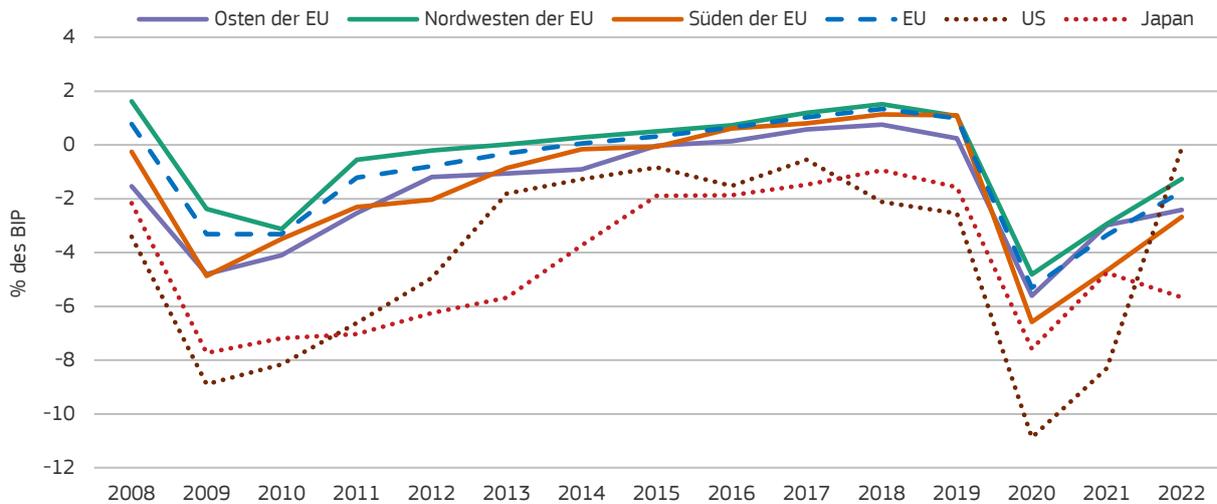
Quelle: Ameco.

Alles in allem waren die unmittelbaren Auswirkungen der beiden Rezessionen tiefgreifend und in Bezug auf die makroökonomischen Folgen weitgehend ähnlich. Doch nach der Pandemie erholten sich das BIP, die Beschäftigung, die Einkommen der Privathaushalte und die Investitionen deutlicher und regional ausgewogener. Der unmittelbare Grund dafür ist primär, dass die östlichen und vor allem die südlichen Regionen nicht wesentlich hinter der Leistung der nordwestlichen Regionen zurückfielen. Dies wiederum hat teilweise mit der unterschiedlichen Beschaffenheit der beiden Schockereignisse zu tun. Die Rezession von 2009 resultierte aus einer globalen Finanzkrise mit schwerwiegenden Auswirkungen für den Bankensektor. Gerade in einer Phase, als sowohl der private als auch der öffentliche Sektor versuchten, ihre Verschuldung zu verringern, kam daraufhin der Kreditfluss zum Erliegen. Dies wiederum zog eine anhaltende Beeinträchtigung der realwirtschaftlichen Tätigkeit, der Investitionen, der Preise und der Einkommen der privaten Haushalte nach sich. Dieses Szenario traf auf die gesamte EU zu, was insbesondere der robusteren Erholung in den USA entgegensteht, und vor allem auf die EU-Regionen, in denen der öffentliche und private Schuldenabbau am stärksten im Gange war. Im Gegensatz dazu hatte die Rezession von 2020 ihren Ursprung in einer anderen Art von externem Schockereignis, nämlich der Ausbreitung einer Pandemie. Die daraus resultierenden Beschränkungen und Störungen der Lieferketten erwiesen sich als weniger dauerhaft als die Finanzkrise 2009. Entsprechend der unterschiedlichen Beschaffenheit der beiden Schockereignisse nahm auch die Preisdynamik in der jeweiligen Erholungsphase einen

anderen Verlauf. Darüber hinaus trugen neuartige und rasche politische Maßnahmen – der zügige Einsatz der Kohäsionspolitik, neue Instrumente wie SURE (Unterstützung bei der Minderung von Arbeitslosigkeitsrisiken in einer Notlage) und der Aufbaufonds NextGenerationEU – dazu bei, einen lang anhaltenden Investitionsrückgang abzuwenden. Insgesamt wurden daraus bis zu 750 Mrd. EUR an finanzieller Unterstützung für Mitgliedstaaten zur Verfügung gestellt, die stark von der Rezession von 2020 betroffen waren.

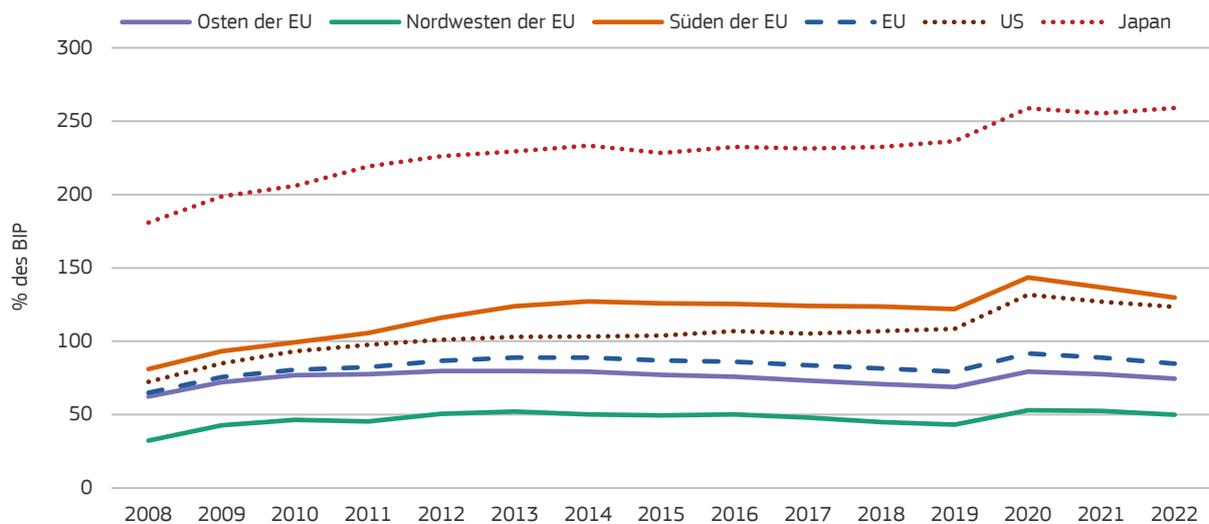
Die längerfristigen Aussichten für den wirtschaftlichen Zusammenhalt sind jedoch weiterhin schwer einzuschätzen. Die zusätzlichen Schockereignisse, die seit der COVID-19-Pandemie aufgetreten sind, stellen das EU-Wachstumsmodell potenziell vor längerfristige Herausforderungen. Noch ist es zu früh für eine umfassende Bewertung der regionalen Dimension dieser Schockereignisse, unter anderem, weil in vielen der betroffenen Gebiete keine Regionalstatistiken vorliegen. Mehrere Regionen, Wirtschaftssektoren und Arbeitnehmerkategorien sind in ernsthafte Schwierigkeiten geraten, und die derzeitige Lage bleibt instabil und brüchig, mit Wirtschaftsaussichten, die ebenso riskant wie ungewiss sind. Aber es gibt auch Chancen. So deuten beispielsweise die regionalen wirtschaftlichen Disparitäten zwischen der EU-27 und den derzeitigen Kandidatenländern auf ein großes Potenzial für eine künftige Aufwärtskonvergenz hin; siehe die Karten 1.5 und 1.6, in denen die Erweiterung von 2004 mit der derzeitigen relativen Stellung der Kandidatenländer gegenüber den EU-Regionen verglichen wird.

Abbildung 1.22 Finanzierungsüberschuss (+) bzw. -defizit (-) des Gesamtstaates, ohne Zinszahlungen (2008–2022)



Quelle: Ameco.

Abbildung 1.23 Konsolidierte Bruttostaatsverschuldung



Quelle: Ameco.

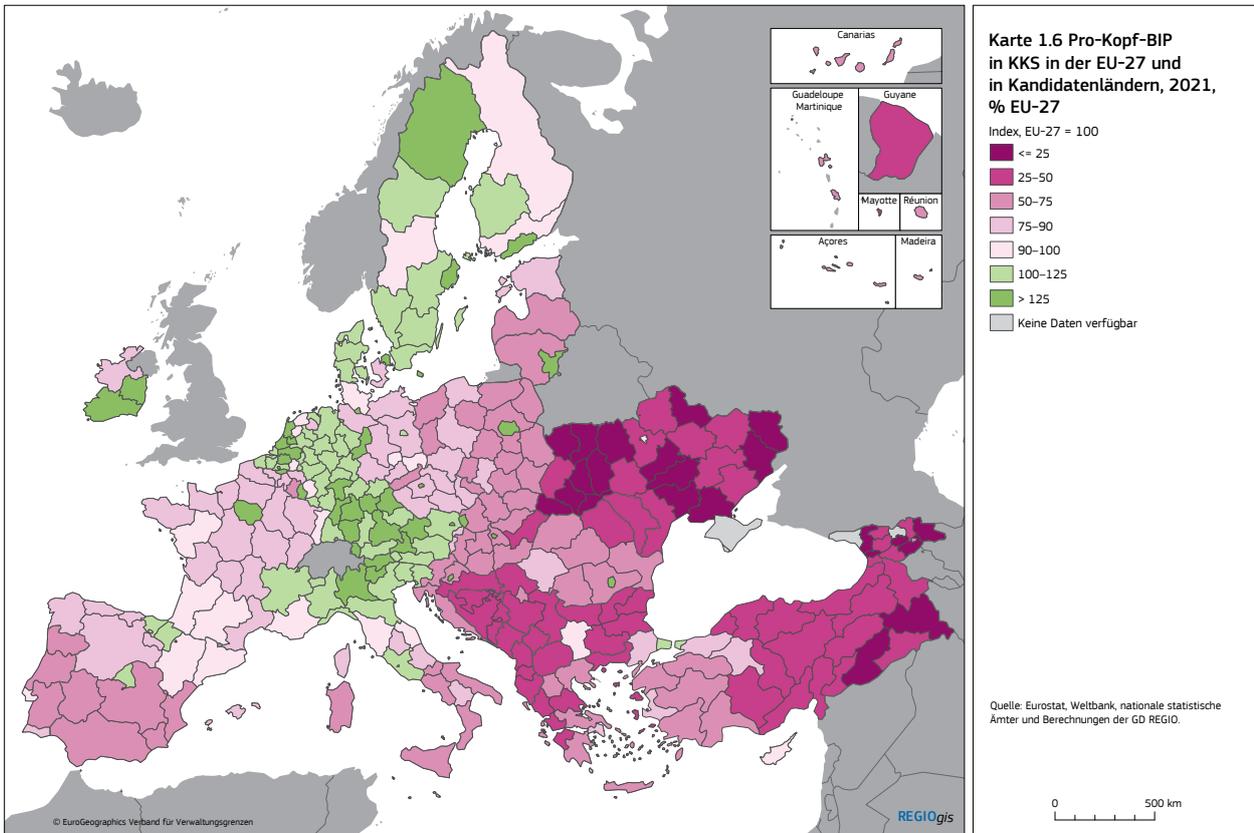
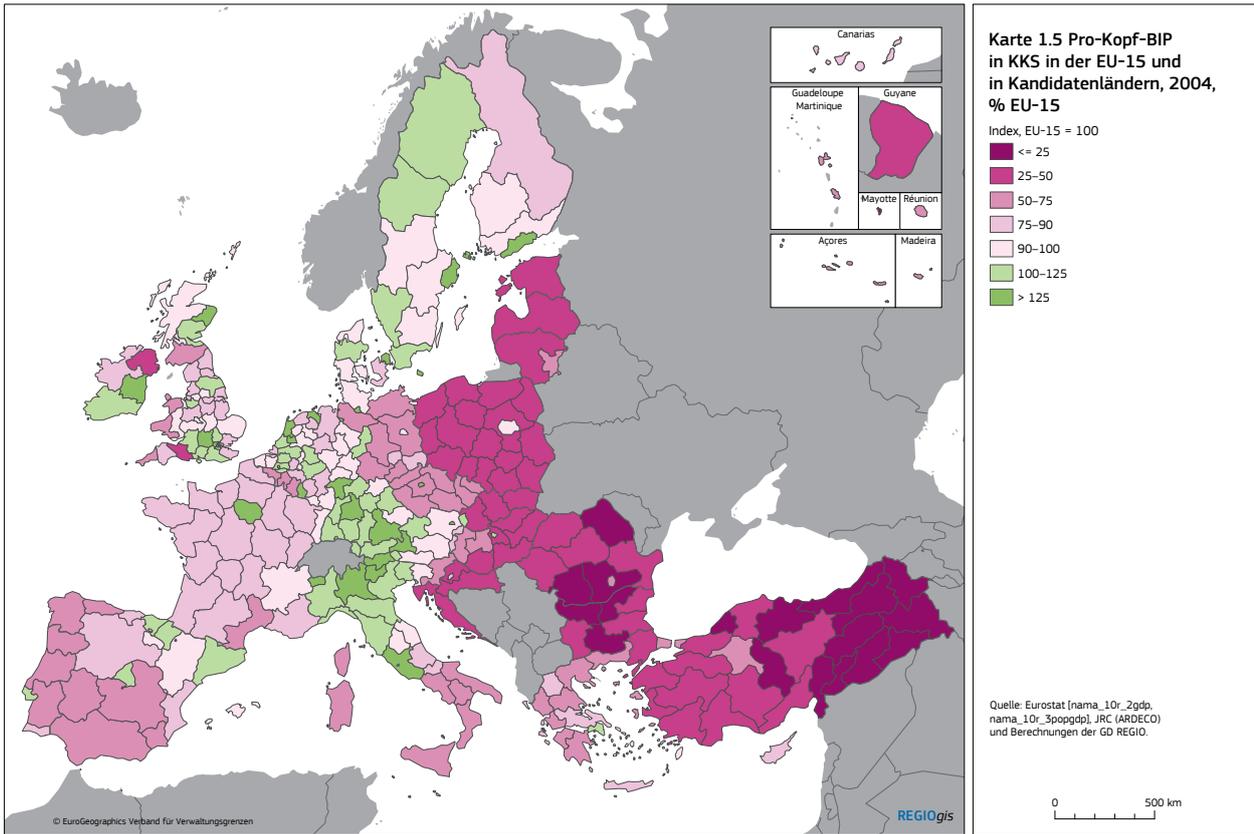
#### 4. Die Geografie von Wachstum, Stagnation und Unzufriedenheit: steile Wachstumspfade und Entwicklungsfallen in Europa

In den letzten zwei Jahrzehnten haben zahlreiche Regionen eine längere Phase wirtschaftlicher Stagnation erlebt, die wachsende Unzufriedenheit in der

Bevölkerung hervorgerufen hat. Die betroffenen Regionen scheinen in eine „Entwicklungsfalle“ geraten zu sein – einen Zustand, in dem das BIP, die Produktivität und die Beschäftigung sich unterdurchschnittlich entwickeln.<sup>38</sup> Ein solcher Zustand korreliert empirisch mit zunehmender politischer Unzufriedenheit und schwindendem Rückhalt für demokratische Werte und die EU.<sup>39</sup> Regionale Entwicklungsfallen sind nicht nur ein wirtschaftliches Problem. Die unzureichende Wirtschaftsleistung und fehlende

38 Europäische Kommission (2022).

39 Dijkstra et al. (2020, 2023b).



## Kasten 1.4 Regionaler Zusammenhalt und Russlands Angriffskrieg gegen die Ukraine

Der russische Angriffskrieg gegen die Ukraine hat in der gesamten EU Erschütterungen ausgelöst. Einige der ärmeren Regionen der EU dürften die Auswirkungen stärker zu spüren bekommen. In diesem Kasten werden drei Gründe erörtert: die Konzentration des wirtschaftlichen Beitrags Geflüchteter im erwerbsfähigen Alter auf reichere Regionen, die Anfälligkeit ärmerer, ländlicher Gebiete für den starken Anstieg der Energie- und Lebensmittelpreise, und die wachsende geopolitische Unsicherheit, die insbesondere in ärmeren Ländern Osteuropas die Militärausgaben in die Höhe getrieben hat.

Die Integration von Flüchtlingen wird sich auf das durchschnittliche Wachstum in der EU wahrscheinlich positiv auswirken, nicht aber auf den regionalen Zusammenhalt. Einwanderung kommt tendenziell solchen Aufnahmeregionen zugute, die Flüchtlinge erfolgreich in lokale Arbeitsmärkte integrieren. Im Rahmen der Richtlinie über die Gewährung vorübergehenden Schutzes können ukrainische Flüchtlinge wählen, in welchem EU-Land sie arbeiten wollen. Die Mehrheit entscheidet sich für Länder mit einer bestehenden ukrainischen Diaspora und einem dynamischen Arbeitsmarkt: Deutschland, Polen und Tschechien. Ukrainer im erwerbsfähigen Alter trugen zur Erwerbsbevölkerung im Alter von 20–65 Jahren in Osteuropa 2,5 %, in West- und Nordeuropa 1 % und in Südeuropa 0,5 % bei (Durchschnittswerte).<sup>1</sup> Unter Berücksichtigung der Sprachbarriere als Hindernis für ihre Integration in die Arbeitsmärkte – Erhebungen gehen von Beschäftigungsquoten von etwa einem Drittel aus – dürften ukrainische Flüchtlinge kurzfristig im Durchschnitt etwa 0,5 % zum BIP der östlichen Länder beitragen, in der übrigen EU etwas weniger. Je länger die Flüchtlinge bleiben und je mehr ihre Integration durch Maßnahmen der Politik begünstigt wird, desto wahrscheinlicher wird ein Anstieg ihrer Arbeitsmarktbeteiligung. In Polen beispielsweise hatte die Hälfte der Flüchtlinge im erwerbsfähigen Alter bis August 2022 eine Beschäftigung. Dabei hat das Land bis dato fast eine Million ukrainische Flüchtlinge aufgenommen, die dort von einer besonders großen Diaspora und einer relativ kleinen Sprachbarriere profitieren.

Obwohl der Lebensstandard in den östlichen Ländern tendenziell unter dem EU-Durchschnitt liegt, sind es vor allem die reicheren Regionen, den die Integration der Geflüchteten in die lokalen Arbeitsmärkte zugute kommt. Innerhalb dieser Länder lassen sich Flüchtlinge eher in den dynamischen Regionen mit

besseren Beschäftigungsaussichten nieder, etwa in Prag oder Warschau, wo das Pro-Kopf-BIP bereits deutlich über dem EU-Durchschnitt liegt.

Die durch den Krieg ausgelösten Energie- und Lebensmittelpreisschocks haben den Wohlstand in der gesamten EU geschmälert, wobei ärmere, ländliche Gebiete stärker getroffen wurden. Zwar sind die Preise für Energie und Lebensmittel mittlerweile wieder von ihren Höchstständen zurückgegangen, die Auswirkungen auf die verfügbaren Realeinkommen sind dennoch erheblich. Da die ländlichen Regionen in der EU in der Regel ärmer sind als die städtischen, haben die Haushalte in ersteren in der Regel vergleichsweise höhere Ausgaben für Verkehr. Überhaupt fallen höhere Energie- und Lebensmittelpreise für ärmere Haushalte stärker ins Gewicht. In ländlichen Gebieten Bulgariens beispielsweise entfallen 35 % der Konsumausgaben der Haushalte auf Lebensmittel, in bulgarischen Städten hingegen beträgt dieser Anteil nur 23 %.

Schließlich haben die östlichen Länder, die an Russland, die Ukraine oder Belarus grenzen, ihre Militärausgaben seit der russischen Invasion der Krim stärker erhöht als andere Mitgliedstaaten. Mit einem Pro-Kopf-BIP, das etwa halb so hoch ist wie das der Länder im Norden und Westen, haben diese Länder ihre Militärausgaben zwischen 2014 und 2022 um 0,7 % des BIP aufgestockt – doppelt so viel wie die Länder im Westen und Norden. Diese Zusatzausgaben gehen möglicherweise zulasten von Aufwendungen, die der Förderung des regionalen Zusammenhalts hätten zugutegekommen können. Diese Volkswirtschaften waren vor dem Krieg stärker mit der russischen Wirtschaft verflochten, weshalb die gegen Russland verhängten Sanktionen für sie stärkere Auswirkungen haben. Der Krieg hat die Durchführung der Kohäsionsprogramme, insbesondere der Interreg-Programme, erheblich beeinträchtigt. Für Regionen mit Außengrenzen in Finnland und den baltischen Staaten sowie für einige polnische Grenzregionen sind grenzübergreifende Kooperationspartner weggefallen. Anstelle des früheren Austauschs und der grenzüberschreitenden Ströme finden sich nun geschlossene Grenzen und verlorene Kooperationen. Die Kommission hat Änderungen vorgenommen, damit diese Regionen für andere Kooperationsprogramme infrage kommen. Der negative Grenzeffekt ist jedoch stärker denn je, weshalb im Hinblick auf die Suche nach anderen Kooperations- und Entwicklungsmöglichkeiten weitere Unterstützung für diese Regionen geboten ist.

<sup>1</sup> Alle Zahlen, auf die in diesem Kasten Bezug genommen wird, stammen von Eurostat sowie aus verschiedenen Berichten der Internationalen Organisation für Migration (<https://dtm.iom.int/reports?search=ukraine>).

Beschäftigungsperspektiven verursachen soziale Kosten und befeuern politische Ressentiments gegenüber einem System, das zunehmend im Ruf steht, dass es viele Menschen auf der Strecke lässt.

Ein positiver Aspekt ist indes, dass zwar viele Regionen anhaltend in einer Entwicklungsfalle stecken, einigen aber der Sprung von einem wachstumsschwachen zu einem wachstumsstarken Entwicklungspfad gelungen ist. Dies ging meist einher mit einer Spezialisierung auf komplexere Wirtschaftstätigkeiten, die mit den lokalen Stärken und Merkmalen verknüpft sind, häufig durch die Integration in globale Wertschöpfungsketten (siehe Kapitel 5). Dieser Abschnitt knüpft an das im Achten Kohäsionsbericht<sup>40</sup> vorgestellte Konzept der Entwicklungsfalle an und erweitert es in dreierlei Hinsicht. Erstens wird ein Index für steile Wachstumspfade erörtert, der es ermöglicht, Regionen mit der besten Leistung auszuloten. Zweitens wird ein neuartiger Ansatz vorgestellt, mit dem sich Merkmale von Regionen, die in einer Entwicklungsfalle stecken, bestimmen und Möglichkeiten aufzeigen lassen, daraus auszubrechen.<sup>41</sup> Drittens werden Anhaltspunkte dafür dargelegt, wie das Risiko, die Intensität und die Dauer regionaler Entwicklungsfallen mit der Zunahme von politischer Unzufriedenheit in der EU zusammenhängt.<sup>42</sup>

### 4.1 Regionen mit steilem Wachstumsverlauf

Die Bestandsaufnahme zur Konvergenz anhand der oben genannten Indikatoren bietet einen Gesamtüberblick über makroregionale Entwicklungen. Sie eignet sich jedoch nicht dazu, spezifische Merkmale und Erfolgsgeschichten auf einer detaillierteren Ebene sichtbar zu machen. Die Methode zur Bestimmung

von Regionen, die in einer Entwicklungsfalle stecken, ermöglicht auch die Berechnung eines Index der wirtschaftlichen Entwicklung (Economic Development Index – EDI) für Regionen, die sich dauerhaft besser entwickeln als andere.<sup>43</sup> Zahlreiche EU-Regionen – hier definiert auf der NUTS-3-Ebene – haben in den letzten zwei Jahrzehnten ein starkes Wachstum hingelegt (EDI über 0,5 in Karte 1.7). Wie zu erwarten, sind diese Regionen überproportional in Osteuropa vertreten, was mit dem Wachstumsschub während der oben erwähnten Aufholphase (Beta-Konvergenz) zusammenhängt. Regionale Erfolgsgeschichten beschränken sich jedoch nicht auf dieses breite Gebiet der EU. Tatsächlich gibt es in den meisten EU-Mitgliedstaaten zumindest eine NUTS-3-Region, die sich im Zeitraum 2001–2021 auf einem steilen Wachstumspfad befand (EDI über 0,5). Dies trifft nicht nur auf die meisten Hauptstadtregionen zu, sondern auch auf einige Regionen in Mittel- und Nordportugal, in Nordwestspanien, an Frankreichs Küsten sowie – in geringerem Maße – in Italien und Griechenland. Auch einige stärker entwickelte Regionen in Deutschland, Belgien, den Niederlanden und Schweden gehören dazu. Insgesamt bestätigt dies markante Unterschiede bei der wirtschaftlichen Leistung in der EU und innerhalb der Länder.<sup>44</sup>

### 4.2 Regionen in einer „Entwicklungsfalle“

Ein neuartiges Modell zur Bestimmung der Merkmale von Regionen, die einer Entwicklungsfalle stecken, hat mögliche Verbindungen zu einem neuen Typ von wirtschaftlichen Komplexitätsfallen ins Blickfeld gerückt.<sup>45</sup> Zusätzlich zu den Standardmerkmalen von Regionen in einer Entwicklungsfalle<sup>46</sup> könnte eine Eigendynamik die Fähigkeit von Regionen zur Innovation und zur Entwicklung neuer Wachstumspfade

40 Europäische Kommission (2022).

41 Balland et al. (2019).

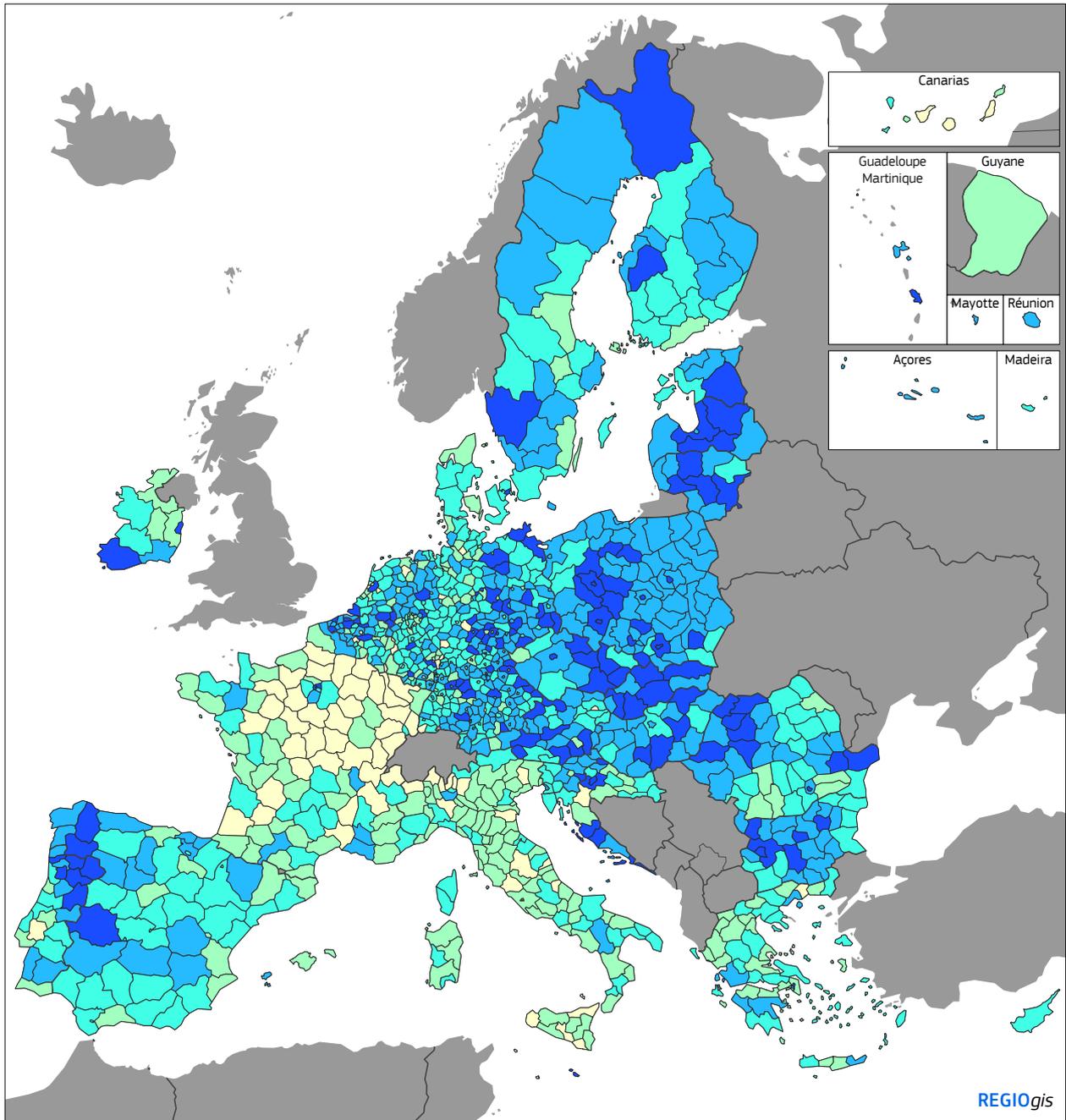
42 Dijkstra et al. (2023b).

43 Anhand der von Iammarino et al. (2020) entwickelten Methodik zur Messung der Wahrscheinlichkeit, dass eine Entwicklungsfalle besteht, werden steile Wachstumspfade bestimmt. Solche liegen vor, wenn Regionen in Bezug auf das Wachstum bei BIP, Produktivität und Beschäftigung andere Regionen übertroffen haben (Wahrscheinlichkeit von mehr als 50 %, dass dies der Fall ist). Der herkömmliche Entwicklungsfallen-Indikator schlägt an, wenn eine Region beim Wachstum des Pro-Kopf-BIP, der Produktivität und der Beschäftigung in den letzten fünf Jahren hinter der Entwicklung in der EU, im betreffenden Land oder in der Region selbst zurückbleibt. Einer Region wird für jeden höheren Wachstumswert 1 Punkt zugewiesen. Die Summe der Punkte (0–9) wird dann neu skaliert auf 0 und 1. Anhand des Kehrwerts des Jahresdurchschnitts aller in einer Entwicklungsfalle befindlichen Regionen im Zeitraum 2001–2021 wird dann ermittelt, welche Regionen zu starkem Wachstum tendieren. Dies gewährleistet Konsistenz und Symmetrie mit der Analyse auf der Grundlage des Entwicklungsfallen-Indikators und lässt Regionen hervortreten, die im Vergleich besser abschneiden.

44 In den östlichen Mitgliedstaaten weisen nicht nur die Hauptstadtregionen, sondern auch die meisten der übrigen Regionen eine starke Wirtschaftsleistung auf. In Südeuropa finden sich Fälle von Regionen, die im Vergleich besser abschneiden, vor allem in Spanien und Portugal. Dabei handelt es sich um Aufholprozesse von zuvor relativ armen Regionen. Daneben gibt es aber auch in Griechenland und Italien positive Beispiele. In Frankreich können Küstenregionen im Allgemeinen eine deutlich bessere Leistung vorweisen als die zentralen Regionen (abgesehen von der Hauptstadtregion). Im übrigen Europa sind die Regionen im Hinblick auf ihre Wirtschaftsleistung weitgehend ausgewogen vertreten.

45 Balland et al. (2019).

46 Iammarino et al. (2022).



**Karte 1.7 Index der wirtschaftlichen Entwicklung auf NUTS-3-Ebene (2001–2021)**

Wahrscheinlichkeit eines steilen Wachstumsverlaufs

- < 0,3
- 0,3–0,4
- 0,4–0,5
- 0,5–0,6
- > 0,6
- Keine Daten verfügbar

Dieser Index misst, ob eine Region in den letzten fünf Jahren ein höheres Wachstum verzeichnete als die EU, als ihr jeweiliges Land oder als die Region selbst. Dabei werden der Anstieg des BIP pro Kopf, die Produktivität und die Beschäftigung pro Kopf über einen Zeitraum von fünf Jahren betrachtet. Einer Region wird für jeden höheren Wachstumswert 1 Punkt zugewiesen. Dieser Wert zwischen 0 und 9 wird neu skaliert auf 0 und 1.  
 Quelle: Berechnungen der GD REGIO auf der Grundlage von JRC- und Eurostat-Daten.

0 500 km

© EuroGeographics Verband für Verwaltungsgrenzen

**Tabelle 1.3 Sozioökonomische Merkmale von Regionen in einer Entwicklungsfalle und anderen Regionen, Durchschnitt 2003–2021, nach Pro-Kopf-BIP 2003**

	Entwicklungsfalle?	Pro-Kopf-BIP (KKS) im Jahr 2003, Index EU-27 = 100			
		< 75 %	75–100 %	>= 100 %	Alle
Industrieanteil an BWS	Ja	21,5	14,8	18,8	18,1
	Nein	26,3	18,1	20,9	21,0
FuE-Ausgaben in % des BIP	Ja	0,4	1,2	2,0	1,8
	Nein	0,9	1,5	2,5	2,1
% der Bevölkerung 25–64 J. mit tertiärem Bildungsabschluss	Ja	12,1	20,2	27,0	23,9
	Nein	20,9	27,7	30,9	27,2
Regierungsqualität	Ja	-1,6	-0,5	0,3	-0,1
	Nein	-0,8	0,1	0,6	0,1
% der Bevölkerung (2021) nach Höhe des Pro-Kopf-BIP		23,3	22,5	54,2	100,0
% der Bevölkerung (2021) in Regionen in Entwicklungsfällen		2,4	7,3	18,6	28,4

Anmerkung: Bei den sozioökonomischen Merkmalen handelt es sich um Durchschnittswerte aller verfügbaren Bezugsjahre im Zeitraum 2003–2021. Quelle: Eurostat [rd\_e\_gerdreg, lfst\_r\_lfsd2pop], JRC (ARDECO), Universität Göteborg, Berechnungen der GD REGIO.

einschränken.<sup>47</sup> Regionen könnten in eine wirtschaftliche Komplexitätsfalle geraten, wenn ihnen die Fähigkeit zur Entwicklung komplexer Erzeugnisse fehlt.<sup>48</sup> Eine Analyse der strukturellen Entwicklung von Entwicklungsfällen über einen langen Zeitraum hat systematische empirische Belege dafür geliefert, wie viele Regionen in der EU es nicht schaffen, eine Struktur von geringer Komplexität zu überwinden, inwieweit es sich dabei um Regionen mit hohem oder niedrigem Einkommen handelt und in welche Art von Falle sie geraten sind. Im Mittelpunkt der Definition von „Entwicklungsfällen“ steht die strukturelle Unfähigkeit von Regionen, neue Wirtschaftstätigkeiten zu entwickeln, weil sie aufgrund ihrer Kapazitäten daran scheitern, sich neuen und komplexeren Tätigkeiten zuzuwenden, die für mehr Wohlstand sorgen könnten. Davon ausgehend wird ermittelt, welche Regionen in der Vergangenheit gute Leistungen erbracht haben, nun aber in eine Falle geraten sind, und welche Regionen es mit welchen Mitteln geschafft haben, sich aus dieser zu befreien.<sup>49</sup>

Die Merkmale von Regionen, die sich in einer Entwicklungsfalle befinden, variieren je nach Entwicklungsniveau stark. Allen gemein ist aber die begrenzte Fähigkeit, Menschen auszubilden und in der Region zu halten. Die Gründe, warum Regionen in eine Entwicklungsfalle geraten, sind von Fall zu Fall

verschieden und hängen von ihrem anfänglichen Entwicklungsniveau, ihren geografischen Merkmalen, den makroökonomischen Rahmenbedingungen, dem globalen wirtschaftlichen Kontext und strukturellen Merkmalen ab. Es gibt jedoch eine Reihe übereinstimmender Merkmale in Bezug auf die Qualität der Institutionen, die Innovationskapazität und den Stellenwert des verarbeitenden Gewerbes, in denen sich in einer Entwicklungsfalle befindliche Regionen von anderen Regionen mehr oder weniger stark unterscheiden, abhängig vom Grad ihrer Entwicklung. Wie im vorhergehenden Abschnitt erwähnt, fallen geografische Merkmale, sektorale Spezialisierung, Produktivität und Investitionsdynamik für die Beta- bzw. die Club-Konvergenz ins Gewicht. Ein durchgehendes Merkmal von Regionen, die sich dauerhaft in einer Entwicklungsfalle befinden, ist – unabhängig vom Grad ihrer wirtschaftlichen Entwicklung – der Mangel an Humankapital (Tabelle 1.3).

Das deutet darauf hin, dass sich Regionen, denen es über viele Jahre hinweg gelungen ist, einer Entwicklungsfalle auszuweichen, und die in der Lage sind, der Wahrscheinlichkeit, in eine solche Falle zu geraten, entgegenzuwirken, sich stets dadurch auszeichnen, dass sie über die Voraussetzungen und Möglichkeiten verfügen, in Menschen mit Hochschulbildung zu investieren, sie anzuziehen und zu halten

47 Arthur (1994).

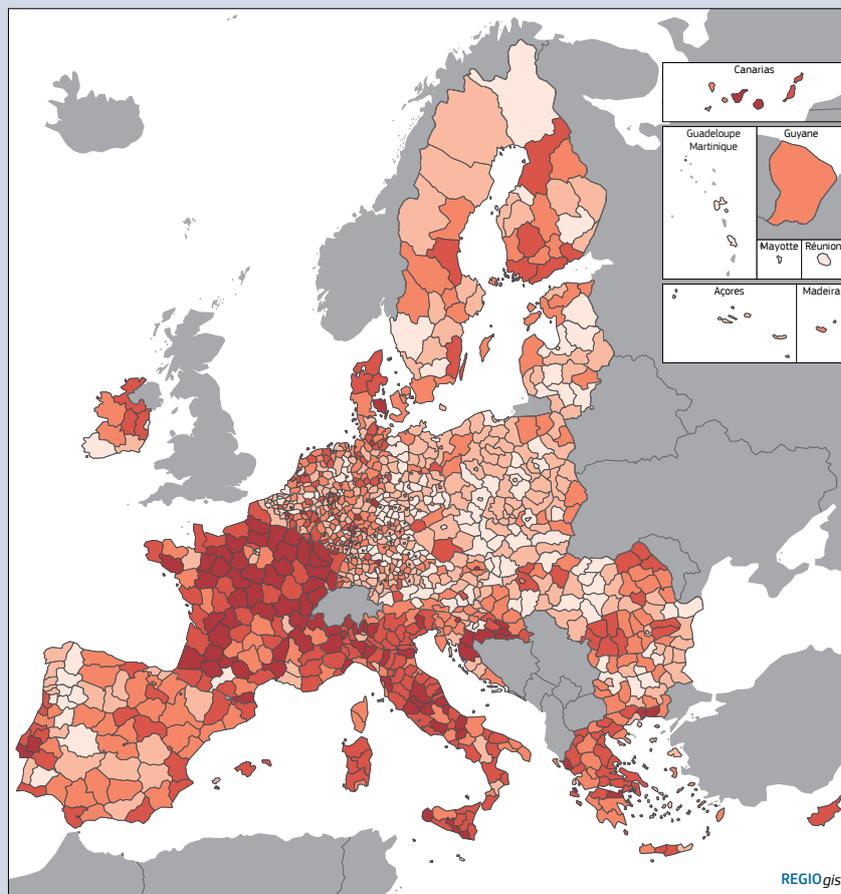
48 Pinheiro et al. (2022).

49 Balland et al. (noch unveröffentlicht).

### Kasten 1.5 Die Geografie der Unzufriedenheit in der EU und die regionale Entwicklungsfalle

In den letzten Jahren hat sich in vielen Teilen der Welt, auch in zahlreichen Ländern Europas, Unzufriedenheit in der Bevölkerung breitgemacht.<sup>1</sup> Dieser immer stärker aufkeimende Unmut über ein „System“, von dem viele meinen, es bringe ihnen keinen Nutzen mehr, äußert sich auf unterschiedliche Weise – von der sinkenden Wahlbeteiligung bis hin zum Schwinden zivilgesellschaftlichen Engagements. Der

Verdross manifestiert sich auch im wachsenden Wählerzuspruch für extremere, oft populistische Parteien und in zunehmenden Anzeichen von Verzweiflung und offener Revolte bei denjenigen, die vom System enttäuscht sind.<sup>2</sup> In der EU spiegelt sich diese Enttäuschung im Erstarren des Euroskeptizismus wider.<sup>3</sup> Seit der Finanzkrise von 2008 ist der Stimmenanteil von Parteien, die für eine „harte“



**Karte 1.8 Index für Entwicklungsfallen 1 auf NUTS-3-Ebene (2001–2018)**

Wahrscheinlichkeit des Vorliegens einer Entwicklungsfall

Lightest Orange	< 0,4
Light Orange	0,4–0,5
Orange	0,5–0,6
Dark Orange	0,6–0,7
Dark Red	> 0,7

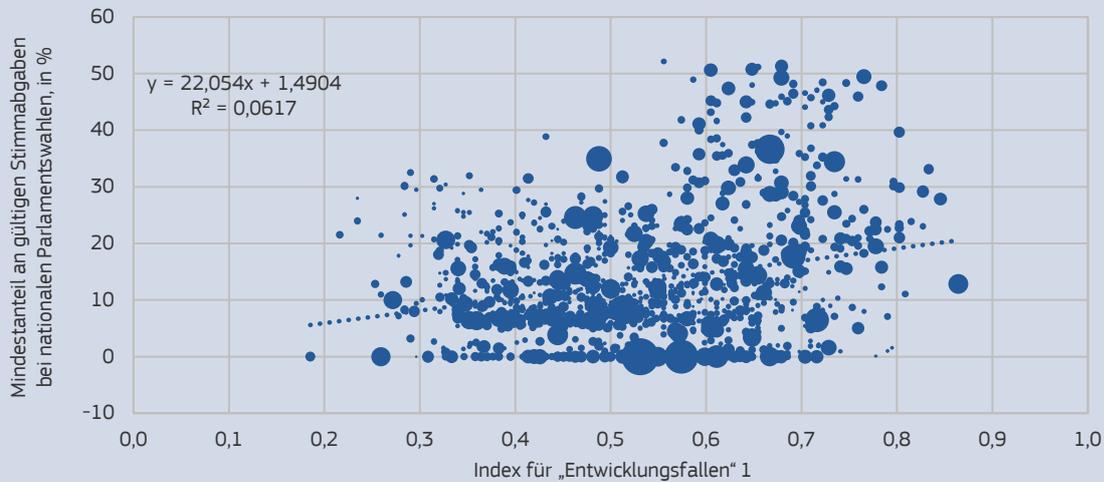
Dieser Index misst, ob eine Region beim Wachstum in den letzten fünf Jahren hinter der EU, dem betreffenden Land oder der Region selbst zurückgeblieben ist. Betrachtet wird das Wachstum bei Pro-Kopf-BIP, Produktivität und Beschäftigung über einen Zeitraum von fünf Jahren. Einer Region wird für jeden höheren Wachstumswert 1 Punkt zugewiesen. Die Summe der Punkte (0–9) wird dann neu skaliert auf 0 und 1.  
Quelle: Berechnungen der GD REGIO auf der Grundlage von JRC- und Eurostat-Daten.

0 500 km

© EuroGeographics Verband für Verwaltungsgrenzen

1 Greven (2016); Zakaria (2016); Hawkins et al. (2019); Hopkin (2020).  
 2 Rodríguez-Pose (2018); Kitschelt (2022).  
 3 Torrealba und Leonard (2013); Dijkstra et al. (2020).

**Abbildung 1.24 Korrelation zwischen dem Vorliegen einer regionalen Entwicklungsfalle und dem Wählerzuspruch für „harte“ Formen des Euroskeptizismus, NUTS-3-Regionen (2018–2022)**



Anmerkung: Die Größe der Kreise entspricht der Bevölkerung im Jahr 2021.

Quelle: Dijkstra et al. (2023b).

Form des Euroskeptizismus<sup>4</sup> stehen, bei nationalen Parlamentswahlen bis 2022 von unter 5 % auf 14 % gestiegen. Alle euroskeptischen Parteien zusammen konnten von 7 % auf 27 % zulegen.

Der Anstieg des Euroskeptizismus ist kein isoliertes Phänomen. Er steht vielmehr im aktuellen Kontext eines allgemein wachsenden Zuspruchs für Protestparteien oder populistische Parteien.<sup>5</sup> Die Gründe dafür sind kultureller und/oder wirtschaftlicher Art.<sup>6</sup> Menschen in Gebieten im Niedergang fühlen sich häufig gefangen in einer Region, die in ihren Augen keine Rolle mehr spielt und keine Zukunft bietet.<sup>7</sup> Sie fühlen sich von einer fernen, abgehobenen Elite ignoriert, vernachlässigt und ausgegrenzt<sup>8</sup> und kommen mit einer sich verändernden Welt, die ihre Identität und Sicherheit bedroht, nicht zurecht.

Einer Studie<sup>9</sup> zufolge konzentriert sich ein Großteil der zunehmenden Unzufriedenheit auf Orte, die sich in einer Entwicklungsfalle<sup>10</sup> befinden. Das klassische Beispiel für Regionen in einer Entwicklungsfalle sind solche, die nach einem anfänglichen

Wachstumsschub, der sie auf ein mittleres Einkommensniveau gebracht hat, ins Stocken geraten und es nie bis zu einem hohen Einkommensniveau schaffen.<sup>11</sup> Einen solchen stagnierenden – oder auch rückläufigen – Trend machen indes viele Regionen in Europa durch, und zwar unabhängig vom Grad der Entwicklung. Zwar laufen Regionen mit mittlerem Einkommen eher Gefahr, in eine Entwicklungsfalle zu geraten, doch sind alle übrigen keineswegs davor gefeit. Dieselbe Studie kommt zu dem Schluss, dass das Vorliegen einer regionalen Entwicklungsfalle wesentlich dafür mitverantwortlich ist, warum sich in allen EU-Regionen bei nationalen Wahlen euroskeptisches Wahlverhalten mehrt. Menschen, die in Regionen leben, die sich in einer Entwicklungsfalle befinden, fühlen sich viel eher von euroskeptischen politischen Parteien angesprochen und wählen sie. Die Autoren zeigen ferner auf, dass der Anteil der euroskeptischen Wählerschaft mit Faktoren wie dem Risiko, der Intensität und der Dauer des Verbleibens in einer Entwicklungsfalle deutlich zunimmt.

4 Gemäß der Einteilung euroskeptischer Parteien im Rahmen der Chapel Hill Expert Survey.

5 Hopkin (2020).

6 Noury und Roland (2020); Schmid (2022).

7 Rodríguez-Pose (2018 und 2020); Lenzi und Perucca (2021).

8 McKay et al. (2021).

9 Dijkstra et al. (2023).

10 Die Methode zur Bestimmung einer „Entwicklungsfalle“ deckt sich mit derjenigen in Europäische Kommission (2022).

11 Kharas und Kohli (2011).

(siehe Kapitel 6).<sup>50</sup> Bisherige Leistungen sind keine Garantie für zukünftige Leistungen. Zudem verfügen nicht alle Regionen zwangsläufig über einen hohen Arbeitskräfteanteil mit Hochschulbildung. Nichtsdestotrotz ist – auf jeder Entwicklungsstufe – ein auf die Menschen ausgerichteter, differenzierter und ortsbezogener Ansatz, der dem Potenzial und den Merkmalen der Region Rechnung trägt, geeignet, um die Wahrscheinlichkeit einer anhaltenden Stagnation zu verringern (siehe Kapitel 5).

### 4.3 Regionen in einer „Entwicklungsfalle“ und die Geographie der Unzufriedenheit

Regionale Entwicklungsfallen sind nicht nur eine wirtschaftliche Frage. Die unzureichende Wirtschaftsleistung und fehlende Beschäftigungsperspektiven verursachen soziale Kosten und befeuern politische Ressentiments gegenüber einem System, das zunehmend im Ruf steht, dass es Menschen auf der Strecke lässt. Als Folge droht eine wachsende Geografie der Unzufriedenheit.<sup>51</sup> Eine ökonomische Untersuchung der Zusammenhänge zwischen dem Risiko, der Intensität und der Dauer regionaler Entwicklungsfallen und der zunehmenden Unzufriedenheit in der EU – festgemacht am Zuspruch für euroskeptische Parteien bei nationalen Wahlen zwischen 2014 und 2022 – liefert deutliche Anhaltspunkte dafür, dass das Vorliegen einer Entwicklungsfalle und die Unterstützung für euroskeptische Parteien miteinander korrelieren.<sup>52</sup> Außerdem zeigt sich, dass Parteien, die sich gegen die europäische Integration stellen, mit Fortdauer der Stagnation umso mehr erstarken. Entwicklungsfallen können auf verschiedenen Entwicklungsstufen auftreten, erweisen sich aber als besonderes Risiko für Übergangsregionen. Dies lässt auf die Notwendigkeit politischer Abhilfemaßnahmen schließen, die über die Unterstützung für weniger entwickelte Regionen hinausreichen. Die Unterstützung aller stagnierenden Regionen beim Aufbau von Dynamik sollte dazu beitragen, regionale Ungleichheiten zu verringern und der Gefahr von wachsender Unzufriedenheit in den europäischen Gesellschaften entgegenzuwirken.

## 5. Wirtschaftlicher Zusammenhalt und Wettbewerbsfähigkeit zur Erschließung des Nutzens des Binnenmarktes

Die oben untersuchte Produktivitätsdynamik lässt sich auf mit einem umfassenderen Messwert für die subnationale Leistung abbilden: dem RCI. Dieser zusammengesetzte Indikator dient dazu, die elf Hauptdimensionen von Wettbewerbsfähigkeit von NUTS-2-Regionen der EU zu erfassen: Institutionen, makroökonomische Stabilität, Infrastruktur, Gesundheit, Grundbildung, Hochschulbildung, Berufsbildung und lebenslanges Lernen, Effizienz des Arbeitsmarktes, Marktgröße, technologischer Entwicklungsstand, Entwicklungsstand der Wirtschaft und Innovation.<sup>53</sup> Der RCI 2022 lässt ein polyzentrisches Muster erkennen. Regionen mit großen städtischen Ballungsräumen, die von Agglomerationsvorteilen, besserer Anbindung und hohem Humankapitalniveau profitieren, zeichnen sich dabei durch hohe Indexwerte aus. In Österreich, den Benelux-Ländern, Deutschland und den nordischen Mitgliedstaaten liegt der Indexwert in ausnahmslos allen Regionen über dem EU-Durchschnitt (Karte 1.9, linker Abschnitt). Im Gegensatz dazu bleiben alle östlichen Regionen – mit Ausnahme der meisten Hauptstadtregionen – unter dem EU-Durchschnitt. Mit Ausnahme von Cataluña, Madrid und País Vasco (Spanien), Lombardia (Italien) und Lisboa (Portugal) schneiden die südlichen Regionen ebenfalls unterdurchschnittlich ab. In Irland und insbesondere in Frankreich zeigt sich ein disparates Bild.

Die weniger entwickelten Regionen haben sich indes im Laufe der Zeit deutlich verbessert. In den sechs Jahren seit Bestehen des Indikators vollzog sich ein deutlicher Aufholprozess in den östlichen Regionen, verbunden mit einer Verbesserung in den südlichen Regionen, resultierend aus ihrer Erholung von der Wirtschafts- und Finanzkrise (Karte 1.9, rechter Abschnitt).

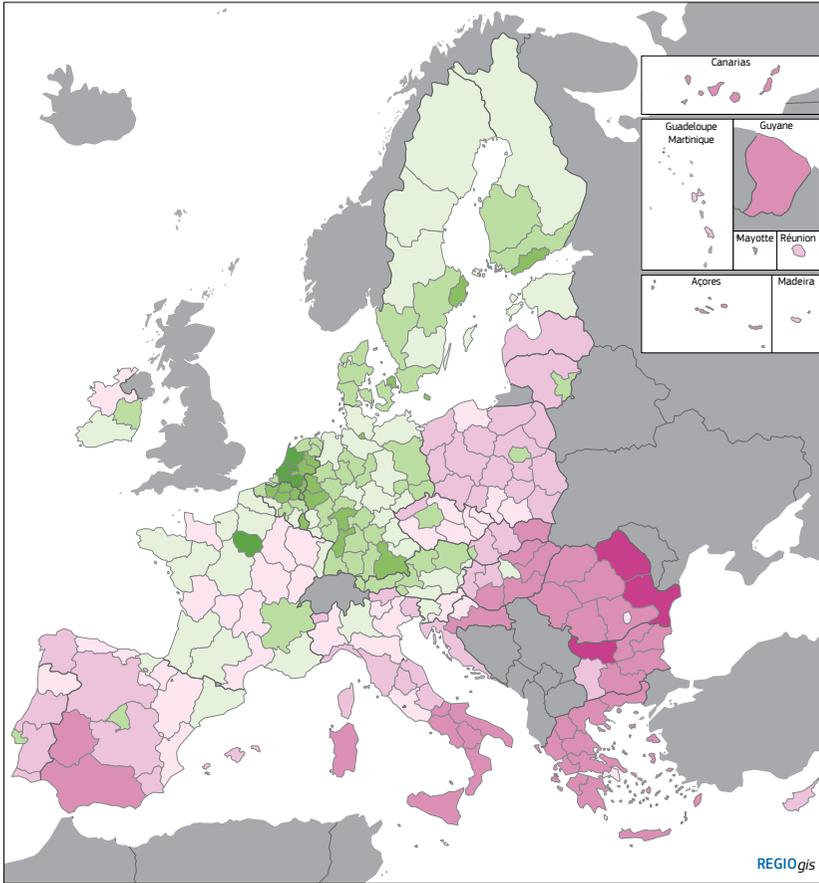
50 Dies gilt analog für Regionen, die in einer „Talententwicklungsblockade“ stecken. Dieser zusammengesetzte Indikator ist mit dem der „Entwicklungsfalle“ verwandt, betrifft jedoch demografische Aspekte. Laut Europäische Kommission (2023) sind EU-weit 46 Regionen mit über 70 Millionen Einwohnern in ihrer Talententwicklung blockiert. Diese Regionen waren zwischen 2015 und 2020 einem beschleunigten Rückgang ihrer Bevölkerung im erwerbsfähigen Alter und niedrigen und stagnierenden Zahlen bei den Menschen mit Hochschulabschluss ausgesetzt. In der genannten Quelle ist außerdem eine zweite Gruppe von 36 Regionen (mit fast 60 Millionen Einwohnern) dargestellt, die Gefahr laufen, in eine Talententwicklungsblockade zu geraten, weil sie stark von der Abwanderung ihrer 15- bis 39-Jährigen betroffen sind. Auf diese Gruppe entfallen 13 % der EU-Bevölkerung.

51 Dijkstra et al. (2021 bzw. 2023) machen diesbezüglich anschaulich, dass politische Unzufriedenheit mit der EU in den Mitgliedstaaten und Regionen in hohem Maße mit wirtschaftlichem und industriellem Niedergang sowie mit dem Vorliegen einer Entwicklungsfalle verbunden ist.

52 Dijkstra et al. (2023b).

53 Siehe Dijkstra et al. (2023a).

Karte 1.9 RCI: Aktuelle Werte (2022) und Veränderung gegenüber der ersten Ausgabe 2016



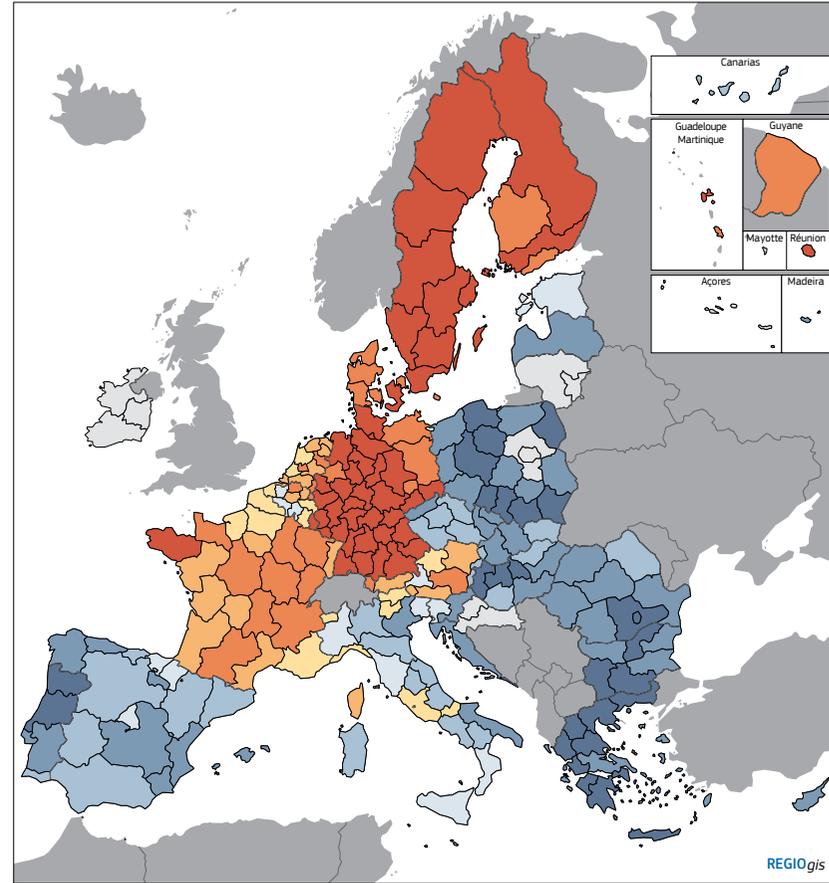
**Ausgabe 2022**

- Index
- <= 50
  - 50-75
  - 75-90
  - 90-100
  - 100-110
  - 110-125
  - 125-140
  - > 140

Überarbeitet: Mai 2023.  
EU-27 = 100



© EuroGeographics Verband für Verwaltungsgrenzen



**Veränderung zwischen den Ausgaben 2016 und 2022**

- Indexveränderung
- <= -10,0
  - 9,9--5,0
  - 4,9--2,5
  - 2,4-0,0
  - 0,1-2,5
  - 2,6-5,0
  - 5,1-10,0
  - > 10,0
  - Keine Daten verfügbar / Daten nicht vergleichbar

Überarbeitet: Mai 2023.  
Die Daten einiger Regionen sind aufgrund von Änderungen der NUTS-Klassifikation nicht vergleichbar (RCI 2.0, 2022: PL91 und PL92).



© EuroGeographics Verband für Verwaltungsgrenzen

## Kasten 1.6 Wettbewerbsfähigkeit, der europäische Binnenmarkt und Kohäsionspolitik

Der Binnenmarkt ist ein Eckpfeiler der EU-Integration und der Wettbewerbsfähigkeit. Er geht Hand in Hand mit der Kohäsionspolitik. Die Beseitigung von Hindernissen für den freien Waren-, Dienstleistungs-, Kapital- und Arbeitnehmerverkehr fördert eine bessere Ressourcenverteilung in der gesamten EU sowie den Austausch von Ideen und Innovationen. Die Marktkräfte allein sind jedoch keine Gewähr dafür, dass alle von der wirtschaftlichen Integration profitieren. In diesem Bericht werden erhebliche territoriale Ungleichheiten aufgezeigt, die mit dem unterschiedlichen Entwicklungsstand der Länder und Regionen, ihren geografischen Merkmalen und ihrer Wirtschaftsstruktur zusammenhängen. Diese Ungleichheiten nehmen zwar tendenziell ab, schlagen sich aber in Niveauunterschieden bei der Wettbewerbsfähigkeit nieder – wie sie beispielsweise mit dem RCI abgebildet werden. Daraus droht wiederum eine Fragmentierung innerhalb des Binnenmarktes. Die ungehinderte Mobilität von Arbeitskräften und Kapital im Kontext von Niveauunterschieden bei der Wettbewerbsfähigkeit birgt die Gefahr, dass der Zusammenhalt Schaden nimmt. Die Kohäsionspolitik trägt zusammen mit anderen Politikbereichen, allen voran den Vorschriften über staatliche Beihilfen, dazu bei, gleiche Wettbewerbsbedingungen zu schaffen, die für ein faires Funktionieren des

Binnenmarktes unerlässlich sind, und gleichzeitig weniger entwickelte Regionen in ihrer Entwicklung zu unterstützen.

Durch Investitionen in Infrastruktur, Innovation, Bildung und andere Schlüsselbereiche trägt die Kohäsionspolitik dazu bei, dass weniger entwickelte Regionen direkt und alle übrigen Regionen indirekt in den Genuss der Vorteile des Binnenmarktes kommen. Letzteres geschieht durch Spillover- und Skaleneffekte im Zusammenhang mit der Politik und dem Binnenmarkt.<sup>1</sup> Ein wettbewerbsfähigerer und stärker integrierter Binnenmarkt verschafft den Unternehmen Zugang zu einem größeren Kundenkreis und ermöglicht Skaleneffekte. Das reibungslose Funktionieren des Binnenmarktes setzt jedoch voraus, dass Erzeuger und Verbraucher in ganz Europa gleichberechtigten Zugang zu ihm haben, damit er eine wirksame Abstimmung von Angebot und Nachfrage und eine effiziente Mittelallokation in der gesamten EU gewährleisten kann, und zwar auf lange wie auf kurze Sicht. Der Zugang kann jedoch nicht als gegeben hingenommen werden: Wo er begrenzt ist, braucht es Unterstützung für Investitionen, allen voran in den weniger wettbewerbsfähigen und weniger entwickelten Regionen.

1 Crucitti et al. (2023).

Zwischen 2019 und 2022 legte der RCI in den folgenden Regionen um 10 Indexpunkte oder mehr zu: um 20 Indexpunkte in der Hauptstadtregion Litauens, um 14 Indexpunkte in Norte (Portugal), um 13 Indexpunkte in der Hauptstadtregion Polens, um 13 Indexpunkte in Madeira (portugiesisches Gebiet in äußerster Randlage) und um jeweils 10 Indexpunkte in Illes Balears (Spanien) und Ślaskie (Polen).

Innerhalb der Mitgliedstaaten sind die Hauptstadtregionen in der Regel am wettbewerbsstärksten. Besonders groß ist der Abstand zwischen der Hauptstadtregion und anderen Regionen in Frankreich, Spanien, Portugal und zahlreichen östlichen EU-Mitgliedstaaten. Dies kann ein Grund zur Sorge sein, da auf Ressourcen in Hauptstadtregionen ein größerer Druck entsteht, während sie in anderen Regionen möglicherweise unausgelastet bleiben. In drei Ländern jedoch – nämlich den Niederlanden, Italien und Deutschland – ist die Hauptstadtregion nicht am wettbewerbsstärksten. In den Niederlanden ist

Utrecht nach wie vor die Region mit dem höchsten Indexergebnis (151, der EU-Durchschnitt liegt bei 100), gefolgt von Zuid-Holland (umfasst Rotterdam und Den Haag; 142). In Italien ist Lombardia (einschließlich Mailand) weiterhin Spitzenreiter (103). In Deutschland schneidet Oberbayern (einschließlich München) immer noch am besten ab (130), und Berlin-Brandenburg wird auch von mehreren anderen Regionen übertroffen.

## Literaturverzeichnis

---

- Alvaredo, F., Atkinson, A., Chancel, L., Piketty, T., Saez, E. und Zucman, G. (2016), *Distributional National Accounts (DINA) guidelines: Concepts and methods used in WID. world*.
- Arthur, W. B. (1994), *Increasing Returns and Path Dependence in the Economy*, University of Michigan Press, Ann Arbor.
- Arvanitopoulos, T. und Lazarou, N. (2023), „The determinants and dynamics of regional convergence in the EU”, *JRC Working Papers on Territorial Modelling and Analysis*, 06/2023, Europäische Kommission, JRC133733.
- Balland, P. A. und Boschma, R. (noch unveröffentlicht), *Structural Traps or Complexity Loops? An Evolutionary Approach to Regional Development Paths in Europe*.
- Balland, P. A., Boschma, R., Crespo, J. und Rigby, D. (2019), „Smart specialization policy in the EU: Relatedness, knowledge complexity and regional diversification“, *Regional Studies* 53 (9), S. 1252–1268.
- Barro, R. J. (2001), „Human Capital and Growth“, *American Economic Review*, 91(2), S. 12–17.
- Barro, R. J. und Sala-i-Martin, X. (1992), *Convergence*, *Journal of Political Economy*, 100(2), S. 223–251.
- Bauluz, L., Bukowski, P., Fransham, M., Lee, A., Lopez Forero, M., Novokmet, F., Breau, S., Lee, N., Malgouyres, C., Schularick, M. und Verdugo, G. (2023), „Spatial wage inequality in North America and Western Europe: changes between and within local labour markets 1975–2019“, *CEPR Discussion Paper No 18381*.
- Blanchard, O. J. und Leigh, D. (2013), „Growth Forecast Errors and Fiscal Multipliers“, *American Economic Review*, 103 (3), S. 117–120.
- Brynjolfsson, E. und McAfee, A. (2014), *The Second Machine Age: Work, Progress, and Prosperity in a Time of Brilliant Technologies*, *W. W. Norton & Company*.
- Bökemeier, B. und Wolski, M. (2022), „This Time is Different: Fiscal Response to the Covid-19 Pandemic among EU Countries“, *International Economics*, 172, S. 217–226.
- Cavallaro, E. und Villani, I. (2021), „Club Convergence in EU Countries: A Sectoral Perspective“, *Journal of Economic Integration*, 36(1), S. 125–161.
- Cervellati, M. und Sunde, U. (2013), „Life Expectancy, Schooling, and Lifetime Labor Supply: Theory and Evidence Revisited“, *Econometrica*, 81(5), S. 2055–86.
- Crucitti, F., Lazarou, N. J., Monfort, P. und Salotti, S. (2023), „Where does the EU cohesion policy produce its benefits? A model analysis of the international spillovers generated by the policy“, *Economic Systems*, 47(3), 101076.
- Diemer, A., Iammarino, S., Rodríguez-Pose, A. und Storper M. (2022), „The Regional Development Trap in Europe“, *Economic Geography*, 98(5), S. 487–509.
- Dijkstra L., Poelman, H. und Rodríguez-Pose, A. (2020), „The geography of discontent“, *Regional Studies*, 54(6), S. 737–753.
- Dijkstra, L., Papadimitriou, E., Cabeza Martínez, B., De Dominicis, L. und Kovacic, M. (2023a), „EU Regional Competitiveness Index 2.0 2022 edition“, *Europäische Kommission, GD Regionalpolitik und Stadtentwicklung, Working Paper No 01/2023*.
- Dijkstra, L., Poelman, H. und Rodríguez-Pose, A. (2023b), *The geography of EU discontent and the regional development trap in Europe*, GD Regionalpolitik und Stadtentwicklung, Working Paper 03/2023, Europäische Kommission, Brüssel.
- Eichengreen, B. (2023), *The European Economy since 1945: Coordinated Capitalism and Beyond*, Princeton University Press.

- Europäische Kommission (2017), *Reflexionspapier: Die Globalisierung meistern*, Amt für Veröffentlichungen der Europäischen Union, Luxemburg.
- Europäische Kommission (2020), *Leistung der EU in Wissenschaft, Forschung und Innovation: Ein faires, grünes und digitales Europa*, Amt für Veröffentlichungen der Europäischen Union, Luxemburg.
- Europäische Kommission (2020), „Kapitel 3: Integratives Wachstum und Solidarität in der EU: Herausforderungen, politische Instrumente und Wege in die Zukunft“, *Bericht zur Beschäftigung und zur sozialen Lage in Europa*, Amt für Veröffentlichungen der Europäischen Union, Luxemburg.
- Europäische Kommission (2022a), *Achter Bericht über den wirtschaftlichen, sozialen und territorialen Zusammenhalt*, Amt für Veröffentlichungen der Europäischen Union, Luxemburg.
- Europäische Kommission (2022b), *Labour market and wage developments in Europe – Annual review 2022*, Amt für Veröffentlichungen der Europäischen Union, Luxemburg.
- Europäische Kommission (2023), *Regional Trends for Growth and Convergence in the European Union*, SWD(2023) 173 final.
- Giupponi, G., Landais, C. und Lapeyre, A. (2022), „Should We Insure Workers or Jobs during Recessions?“, *Journal of Economic Perspectives*, 36(2), S. 29–54.
- Gordon, R. J. (2015), „Secular Stagnation: A Supply-Side View“, *American Economic Review*, 105(5), S. 54–59.
- Gordon, R. J. und Sayed, H. (2019), „The Industry Anatomy of the Transatlantic Productivity Growth Slowdown: Europe Chasing the American Frontier“, *International Productivity Monitor*, 37, S. 3–38.
- Greven, T. (2016), *The rise of right-wing populism in Europe and the United States: A Comparative Perspective*, Friedrich Ebert Foundation, Washington DC, S. 1–8.
- Guzzo, F. und Gianelle, C. (2021), *Assessing Smart Specialisation: Governance*, Amt für Veröffentlichungen der Europäischen Union, Luxemburg.
- Hawkins, K. A., Aguilar, R., Silva, B. C., Jenne, E. K., Kocijan, B. und Rovira Kaltwasser, C. (2019), *Measuring populist discourse: The global populism database*, EPSA Annual Conference in Belfast, Vereinigtes Königreich, Juni.
- Head, K. und Mayer, T. (2021), „The United States of Europe: A Gravity Model Evaluation of the Four Freedoms“, *The Journal of Economic Perspectives*, 35(2), S. 23–48.
- Hegy, F. B., Guzzo, F., Perianez-Forte, I. und Gianelle C. (2021), *The Smart Specialisation Policy Experience: Perspective of National and Regional Authorities*, Amt für Veröffentlichungen der Europäischen Union, Luxemburg.
- Hopkin, J. (2020), *Anti-system politics: The crisis of market liberalism in rich democracies*, Oxford University Press, Oxford.
- Iammarino, S., Rodriguez-Pose, A. und Storper, M. (2017), *Why Regional Development Matters for Europe's Economic Future*, GD Regionalpolitik und Stadtentwicklung, Working Paper 07/2017, Europäische Kommission.
- Iammarino, S., Rodriguez-Pose, A. und Storper, M. (2020), *Falling into the Middle-Income Trap? A Study on the Risks for EU Regions to be Caught in a Middle-Income Trap*, Amt für Veröffentlichungen der Europäischen Union, Luxemburg.
- Kharas, H. und Kohli, H. (2011), „What Is the Middle Income Trap, Why do Countries Fall into It, and How Can It Be Avoided?“, *Global Journal of Emerging Market Economies, Emerging Markets Forum*, 3(3), S. 281–289.
- Kitschelt, H. (2002), „Popular Dissatisfaction with Democracy: Populism and Party Systems“. In: Mény, Y. und Surel, Y. (Hrsg.), *Democracies and the Populist Challenge*, Palgrave Macmillan, London.
- Königs, S. et al. (noch unveröffentlicht), *The geography of income inequalities in OECD countries: Evidence from national register data*, OECD Publishing, Paris.
- Krugman, P. (1991), „Increasing returns and economic geography“, *Journal of political economy*, 99(3), S. 483–499.

- Lee, N., Rodriguez-Pose, A. und Terrero-Davila, J. (2023), „Left-behind vs. unequal places: interpersonal inequality, economic decline, and the rise of populism in the US and Europe“, *Papers in Evolutionary Economic Geography (PEEG) 2306*, Utrecht University, Department of Human Geography and Spatial Planning, Group Economic Geography, überarbeitet März 2023.
- Lenzi, C. und Perucca, G. (2021), „People or places that don't matter? Individual and contextual determinants of the geography of discontent“, *Economic Geography*, 97(5), S. 415–445.
- Licchetta, M. und Mattozzi, G. (2022), „Convergence in GDP per capita in the euro area and the EU at the time of COVID-19“, *Quarterly Report of the Euro Area (QREA)*, 21(3), S. 7–18.
- Maddison, A. (2007), *Contours of the World Economy, 1–2030 AD: Essays in Macro-Economic History*, Oxford University Press, Oxford.
- McKay, L., Jennings, W. und Stoker, G. (2021), „Political Trust in the Places That Don't Matter“, *Frontiers in Political Science*, 3, 642236.
- Monfort, P. (2020), *Convergence of EU regions redux: Recent trends in regional disparities*, WP 02/2020, Amt für Veröffentlichungen der Europäischen Union, Luxemburg.
- Noury, A. und Roland, G. (2020), „Identity politics and populism in Europe“, *Annual Review of Political Science*, 23, S. 421–439.
- OECD (2022), *OECD Regions and Cities at a Glance 2022*, OECD Publishing, Paris.
- OECD (2023), *OECD Regional Outlook 2023: The Longstanding Geography of Inequalities*, OECD Publishing, Paris.
- Pesaran, M. H. (2007), „A pair-wise approach to testing for output and growth convergence“, *Journal of Econometrics*, 138(1), S. 312–355.
- Pinheiro, F. L., Balland, P. A., Boschma, R. und Hartmann, D. (2022), „The dark side of the geography of innovation: Relatedness, complexity, and regional inequality in Europe“, *Regional Studies*, 51 (12), S. 125–168.
- Prognos und CSIL (2021, noch unveröffentlicht), *Study on Prioritisation in Smart Specialisation Strategies in the EU*.
- Quah, D. (1996), „Convergence Empirics Across Economies with (Some) Capital Mobility“, *Journal of Economic Growth*, 1(1), S. 95–124.
- Rodríguez-Pose, A. (2018), „The revenge of the places that don't matter (and what to do about it)“, *Cambridge Journal of Regions, Economy and Society*, 11(1), S. 189–209.
- Schmidt, V. A. (2022), „The discursive construction of discontent: varieties of populist anti-system ideas and discursive interactions in Europe“, *Journal of European Integration*, 44(2), S. 165–182.
- Torreblanca, J. I. und Leonard, M. (2013), *The continent-wide rise of Euroscepticism*, European Council on Foreign Relations.
- Zakaria, F. (2016), „Populism on the March: Why the West is in Trouble“, *Foreign Affairs*, 95(9).





Copyright © 2023 Kraftstoff/Shutterstock. Pérgolas de la Victoria an der Hafennole von Málaga (Spanien).

## SOZIALER ZUSAMMENHALT

- Die EU-Arbeitsmärkte haben sich angesichts der COVID-19-Pandemie und des russischen Angriffskriegs gegen die Ukraine als widerstandsfähig erwiesen. Dank der unterstützenden Maßnahmen sowohl der nationalen Regierungen als auch der EU hat sich die Beschäftigung von den Einbußen im Jahr 2020 in den meisten Regionen binnen eines Jahres erholt. Im Jahr 2022 erreichte die Beschäftigungsquote der 20- bis 64-Jährigen im EU-Durchschnitt ein Rekordhoch von fast 75 %.
- Dennoch gibt es nach wie vor Herausforderungen, die angegangen werden müssen. Trotz abnehmender regionaler Unterschiede sind in den nordwestlichen Regionen der EU die Arbeitsmärkte nach wie vor robuster und die sozialen Bedingungen besser als in den südlichen und östlichen Regionen.
- Die gestiegene Erwerbsbeteiligung unterrepräsentierter Gruppen trug wesentlich zur Verringerung der Disparitäten bei der Beschäftigung und zum Abbau von Arbeitskräfteengpässen bei. Die Beschäftigungsquote der Frauen in der EU kletterte zwischen 2013 und 2022 von 61 % auf 69 %, begünstigt durch den verbesserten Zugang zu Kinderbetreuung und Langzeitpflege sowie durch flexiblere Arbeitsregelungen. Dennoch betrug das geschlechtsspezifische Beschäftigungsgefälle im Jahr 2022 im EU-Durchschnitt immer noch 11 Prozentpunkte – in den südlichen Mitgliedstaaten sogar 15 Prozentpunkte.
- Der Arbeits- und Fachkräftemangel stellt eine potenzielle Herausforderung für den Zusammenhalt dar. In jüngsten Mitteilungen der Kommission wird auf die Notwendigkeit hingewiesen, diesen Mangel anzugehen. Dies ist entscheidend dafür, dass alle Menschen die geeigneten Qualifikationen erwerben können, um die Chancen zu ergreifen und die Herausforderungen zu bewältigen, die der grüne und der digitale Wandel mit sich bringen – und zwar auf eine Weise, bei der niemand zurückgelassen wird.
- In allen Regionen ist ein kontinuierlicher Anstieg des Bildungsniveaus zu verzeichnen – im Jahr 2022 erreichte die Quote der 25- bis 64-Jährigen mit Tertiärbildung 34 %. Es gibt jedoch noch auffällige Unterschiede zwischen den Regionen. Neben der Konzentration von Hochschulabsolventen in Großstädten ist dafür ins Treffen zu führen, dass die stärker entwickelten Regionen und die Übergangsräume höhere Werte (36–38 %) aufweisen als die weniger entwickelten Regionen (26 %).
- Die Quote der von Armut oder sozialer Ausgrenzung bedrohten Personen ging zwischen 2013 und 2019 in den weniger entwickelten Regionen von 35 % auf 28 % zurück, während sie in den stärker entwickelten Regionen unverändert bei 19 % lag. Im Jahr 2022 waren immer noch rund 95 Millionen Europäerinnen und Europäer betroffen. Sollte der stagnierende Trend anhalten, ist das 2030-Ziel, ihre Zahl um mindestens 15 Millionen zu verringern, in Gefahr.

## Kapitel 2

# Sozialer Zusammenhalt

### 1. Einleitung

In diesem Kapitel werden die Fortschritte auf dem Weg zu einer sozialeren EU untersucht. Im Mittelpunkt steht der Zusammenhalt in den Hauptbereichen des Aktionsplans zur europäischen Säule sozialer Rechte: Beschäftigung, Kompetenzentwicklung und Armutsbekämpfung (Kasten 2.1). Den Themenkreisen „Gleichstellung der Geschlechter und Chancengleichheit“ sowie „Haltung gegenüber Migranten und anderen Minderheiten“ ist ein eigener Abschnitt gewidmet.

Aus der Analyse geht hervor, dass die EU auf dem Weg zu einer integrativeren und gerechteren Gesellschaft zwar vorankommt, die Fortschritte in einigen Bereichen jedoch ins Stocken geraten sind. Die Arbeitsmärkte haben sich als resilient erwiesen, und die regionalen Unterschiede bei der Beschäftigung haben abgenommen. Die höhere Erwerbsbeteiligung unterrepräsentierter Gruppen leistet einen wichtigen Beitrag zur Konvergenz und zum Abbau von Arbeitskräfteengpässen. Das Bildungsniveau und die Beteiligung an Aus- und Weiterbildung für Erwachsene sind allgemein gestiegen, allen voran in den weniger entwickelten Regionen. Dennoch gibt es nach wie vor Ungleichheiten, insbesondere aufgrund der ausgeprägten Akademikerdichte in Großstädten. Bei der Quote für das Armutsrisiko und die Gefahr sozialer Ausgrenzung (AROPE) war bis 2019 vor allem in den östlichen EU-Regionen und den ländlichen Gebieten im Süden der EU ein Verbesserungstrend zu beobachten. Dennoch sind nach wie vor rund 95 Millionen Europäerinnen und Europäer von Armut und sozialer Ausgrenzung bedroht, darunter 20 Millionen Kinder und benachteiligte Personen wie Menschen mit Behinderungen.

Jede Analyse der Arbeitsmarkt- und Sozialentwicklungen in der EU muss bei einer Dimension des Wandels ansetzen, nämlich dem Schrumpfen der Bevölkerung im erwerbsfähigen Alter: Diese wird bis zum Jahr 2040 voraussichtlich um etwa 7 % abnehmen, was einem Rückgang um 15 Millionen entspricht. Dies hat potenziell makroökonomische Auswirkungen und betrifft die Regionen und Städte auf unterschiedliche Weise; es hebt auch die Bedeutung von Steigerungen der Arbeitsproduktivität für das Wachstum hervor – ein Aspekt, der eng mit dem Bildungsniveau und den

auf dem Arbeitsmarkt geforderten Qualifikationen verknüpft ist. Während die Kapitalakkumulation bis in die 1990er-Jahre als zentrale Triebkraft für Wachstum fungierte, spielen Ideen oder Innovationen, die neue Dienstleistungen und Produkte hervorbringen, heute eine wichtigere Rolle. Aus- und Weiterbildung sowie Kreativität sind in dieser sich wandelnden Landschaft maßgeblich. Dies gilt insbesondere im Hinblick auf die Qualifikationen, die zur Unterstützung von Arbeitnehmern und Unternehmen im Rahmen des grünen und des digitalen Wandels benötigt werden.

Die Kombination aus Arbeitskräftemangel – bedingt durch das begrenzte Angebot an bestimmten Qualifikationen, Mängel bei Arbeitsbedingungen und Personalmanagement, die Alterung der Erwerbsbevölkerung und geschlechtsspezifische Segregation – und Fachkräftemangel bzw. dem Missverhältnis zwischen Angebot und Nachfrage stellt ein anhaltendes Hemmnis für Wachstum, Wettbewerbsfähigkeit und Zusammenhalt dar.

### 2. Auswirkungen der COVID-19-Krise und der Zeit danach auf die soziale Lage in der EU

Die EU-Arbeitsmärkte haben sich nach der COVID-19-Pandemie trotz der durch den russischen Angriffskrieg gegen die Ukraine entstandenen Unsicherheit und des beträchtlichen Inflationsdrucks weiter als widerstandsfähig erwiesen. Insgesamt sind EU-weit mehr Menschen denn je beschäftigt. Gleichzeitig gibt es weniger Arbeitslose oder Teilzeitbeschäftigte, die ihre Arbeitszeit aufstocken wollen.

Nach einem Einbruch (um 1 Prozentpunkt) infolge des Ausbruchs der COVID-19-Pandemie im Jahr 2020 setzte sich der Aufwärtstrend bei der Beschäftigung, wie er zwischen 2013 und 2019 zu beobachten war, wieder fort. Die Beschäftigungsquote der 20- bis 64-Jährigen erreichte im Jahr 2022 74,6 % und lag damit 1,9 Prozentpunkte über dem Wert von 2019.<sup>1</sup> Gleichzeitig ging die Gesamtarbeitslosenquote der 15- bis 74-Jährigen zwischen 2020 und 2022 von 7,2 % auf 6,2 % zurück. Die regionalen Arbeitsmärkte reagierten während der Pandemie und der

1 Im Jahr 2021 trat infolge der Einführung neuer Rechtsvorschriften – u. a. mit einer geänderten Definition von „Beschäftigung“ – ein Bruch in den Zeitreihen der EU-Arbeitskräfteerhebung (AKE) auf. Ausgewählte Reihen der Hauptindikatoren wurden rückwirkend um den Bruch bereinigt. Regionale Reihen wurden bei dieser Bereinigung jedoch nicht einbezogen. Für diesen Bericht werden die regionalen Beschäftigungsquoten von 2008–2020 extrapoliert, um eine Übereinstimmung mit den um den Bruch bereinigten Zeitreihen auf Länderebene herzustellen.

## Kasten 2.1 Europäische Säule sozialer Rechte und dazugehöriger Aktionsplan

Die Europäische Säule sozialer Rechte wurde vom Europäischen Parlament, dem Rat und der Europäischen Kommission auf dem Sozialgipfel für faire Arbeitsplätze und Wachstum am 17. November 2017 in Göteborg verkündet. Die damals designierte Präsidentin der Europäischen Kommission, Ursula von der Leyen, bekannte sich dann in ihrer Rede vor dem Europäischen Parlament in Straßburg im Juli 2019 und in ihren politischen Leitlinien für das Mandat der bevorstehenden Europäischen Kommission zur Säule und kündigte weitere Maßnahmen zur Umsetzung der damit verbundenen Grundsätze und Rechte an.

In der Säule sind grundlegende Prinzipien und Rechte zur Unterstützung fairer und gut funktionierender Arbeitsmärkte und Sozialsysteme vorgesehen. Sie fördert den Konvergenzprozess in Richtung besserer Arbeits- und Lebensbedingungen in den teilnehmenden Mitgliedstaaten. Die Grundsätze sind in drei große Kategorien unterteilt:

- Chancengleichheit und Arbeitsmarktzugang, unter Berücksichtigung eines gleichberechtigten Zugangs zu Aus- und Weiterbildung, der Gleichstellung der Geschlechter und aktiver Unterstützung für Beschäftigung;
- faire Arbeitsbedingungen, darunter der Anspruch auf eine sichere und anpassungsfähige Beschäftigung, auf gerechte Löhne und Gehälter, auf Informationen über Beschäftigungsbedingungen und Kündigungsschutz, auf Konsultation der Sozialpartner sowie auf Förderung der Vereinbarkeit von Berufs- und Privatleben und auf ein gesundes, sicheres Arbeitsumfeld;
- Sozialschutz und soziale Inklusion, unter Berücksichtigung des Zugangs zu Kinderbetreuung und Bildungsförderung für Kinder, zu Leistungen bei Arbeitslosigkeit und Aktivierungsmaßnahmen, zur Unterstützung von Mindesteinkommen, zu Alterseinkünften, zu bezahlbarer Gesundheitsversorgung, zu Unterstützung für Menschen mit Behinderungen, zu bezahlbarer Langzeitpflege, zu Wohnraum und Hilfe für Wohnungslose und zu essenziellen Dienstleistungen.

Durch die Säule werden die in der EU bereits bestehenden Rechte bestätigt und zur Berücksichtigung neuer Realitäten ergänzt, die sich aus gesellschaftlichen, technologischen und wirtschaftlichen Entwicklungen ergeben. Grundsätze und Rechte, die in bindenden Bestimmungen des EU-Rechts bereits enthalten sind, werden als solche nicht beeinträchtigt, vielmehr

sollen Rechte und Grundsätze, die zu verschiedenen Zeiten, auf verschiedene Weise und in unterschiedlicher Form festgelegt wurden, zusammengeführt und dadurch sichtbarer, verständlicher und eindeutiger werden. Am 4. März 2021 verabschiedete die Europäische Kommission den Aktionsplan zur europäischen Säule sozialer Rechte<sup>1</sup> und schlug drei Kernziele vor, die die EU bis 2030 erreichen soll und die von den Staats- und Regierungschefs der EU beim Gipfel von Porto im Mai 2021 begrüßt und vom Europäischen Rat im Juni 2021 gebilligt wurden:

1. Mindestens 78 % der Bevölkerung im Alter von 20–64 Jahren sollen erwerbstätig sein. Dazu soll das geschlechtsspezifische Beschäftigungsgefälle halbiert werden.
2. Mindestens 60 % aller Erwachsenen im Alter von 25–64 Jahren sollen jedes Jahr an einer Weiterbildungsmaßnahme teilnehmen.
3. Die Zahl der von Armut oder sozialer Ausgrenzung bedrohten Menschen soll um mindestens 15 Millionen verringert werden, davon mindestens 5 Millionen Kinder.

Die Mitgliedstaaten haben für jedes dieser Kernziele nationale Zielvorgaben festgelegt, und die Fortschritte bei der Erreichung der Ziele auf EU-Ebene und der nationalen Zielvorgaben werden im Rahmen des Europäischen Semesters überwacht.

Der Aktionsplan enthält Grundsätze und Rechte für die Förderung einer faireren und gerechteren Gesellschaft in der EU. Er umfasst Initiativen zur Bekämpfung von Armut und sozialer Ausgrenzung wie die Stärkung der Angemessenheit und des Anwendungsbereichs der Mindesteinkommensregelungen, die Unterstützung von Sozialleistungen, Maßnahmen zur Aktivierung des Arbeitsmarktes, die aktive Inklusion von Mindesteinkommensbeziehern, einen angemessenen Sozialschutz sowie angemessene Langzeitpflege und Renten, die Europäische Garantie für Kinder und Investitionen in die allgemeine und berufliche Bildung.

Der Aktionsplan enthält ferner einen Vorschlag für ein überarbeitetes sozialpolitisches Scoreboard, mit dem sich die Fortschritte bei der Umsetzung der Grundsätze der Säule umfassender nachverfolgen lassen. Im jährlichen gemeinsamen Beschäftigungsbericht<sup>2</sup> werden die Leitindikatoren des sozialpolitischen Scoreboards, für die Daten verfügbar sind, in regional aufgeschlüsselter Form (NUTS-2-Ebene) ausgewiesen.

1 Europäische Kommission (2021b).

2 Europäische Kommission (2023h).

anschließenden Erholung derart, dass sich die Unterschiede bei den Beschäftigungsquoten zwischen stärker und weniger entwickelten Regionen sowie zwischen nordwestlichen und östlichen bzw. südlichen Mitgliedstaaten verringerten. Aufgrund der exogenen Natur des Schocks und dank der Unterstützungsmaßnahmen auf nationaler und EU-Ebene dauerte es nach dem Einbruch von 2020 nur ein Jahr, bis die Beschäftigungsquote in nahezu allen Regionen das Niveau von 2019 wieder erreichte oder übertraf. Demgegenüber hielt in der vorangegangenen Wirtschaftskrise der 2009 einsetzende Beschäftigungsschwund bis 2013 an, und bei der Beschäftigungsquote war das Vorkrisenniveau erst 2015–2017 – in den südlichen Ländern gar erst 2019 – wiederhergestellt.

Nach einem leichten Rückgang (um 0,8 Prozentpunkte) im Jahr 2020 setzte die Beschäftigungsquote von Frauen ihren Aufwärtstrend fort. Dazu beigetragen haben der verbesserte Zugang zu Kinderbetreuung, flexiblere Arbeitsregelungen und das steigende weibliche Bildungsniveau. Allerdings haben die Fortschritte bei der Verringerung des geschlechtsspezifischen Beschäftigungsgefälles in den letzten Jahren in den meisten Regionen (mit Ausnahme der östlichen Länder) an Dynamik verloren. Im Jahr 2022 betrug das Gefälle in der EU insgesamt immer noch 11 Prozentpunkte. Die Beschäftigungsquote von (nicht in der EU geborenen) Migranten ist nach einer merklichen Verschlechterung im Jahr 2020 (um 2,5 Prozentpunkte) zwischen 2020 und 2022 schneller gestiegen, als es bei anderen Gruppen der Fall war – nämlich um 4 Prozentpunkte. Dies ist eine Bestätigung ihrer Anpassungsfähigkeit an sich ändernde wirtschaftliche Bedingungen und ihres Beitrags zur Deckung des Arbeitskräftemangels in bestimmten Sektoren und Regionen.

Der positive Trend bei der Tertiärbildung setzte sich während der Pandemie in allen Regionen fort. Der EU-weite Anteil der 25- bis 64-Jährigen mit Hochschulabschluss stieg im Jahr 2020 sogar an (um 1,2 Prozentpunkte) und erreichte bis 2022 34,3 %. Im Gegensatz dazu ging die Teilnahme Erwachsener an Aus- und Weiterbildung (im Laufe der letzten vier Wochen) zum Zeitpunkt des Ausbruchs der COVID-19-Pandemie zurück (um 1,7 Prozentpunkte), stieg aber im darauffolgenden Jahr wieder an,

insbesondere in weniger entwickelten Regionen und den östlichen Mitgliedstaaten. Fast 12 % der 25- bis 64-Jährigen nahmen in der EU im Jahr 2022 an Aus- und Weiterbildungsmaßnahmen teil (in den vier Wochen vor der Erhebung) – das sind 1,1 Prozentpunkte mehr als im Jahr 2019.<sup>2</sup>

Nach zwei Jahrzehnten niedriger Inflation setzte nach der COVID-19-Pandemie ein Inflationsschub ein, da die reduzierten Lieferketten mit der steigenden Nachfrage nicht Schritt halten konnten und der russische Krieg in der Ukraine Anfang 2022 die Energie- und Lebensmittelversorgung beeinträchtigte.<sup>3</sup> Infolgedessen verstärkte der Inflationsdruck die Besorgnis über die Auswirkungen auf einkommensschwächere Haushalte, die einen größeren Teil ihres Einkommens für Energie, Lebensmittel und Verkehr aufwenden müssen, wo die Teuerung besonders stark ausfiel.<sup>4</sup> Dementsprechend stieg der Anteil der Haushalte, die eine finanzielle Notlage meldeten, von 12,5 % im Dezember 2021 auf 15,8 % im Dezember 2022.<sup>5</sup>

Der Anteil der Bevölkerung, der von erheblicher materieller und sozialer Deprivation (siehe Definition in Kasten 2.4) betroffen ist, stieg zwischen 2021 und 2022 im EU-Durchschnitt geringfügig von 6,3 % auf 6,7 %, wobei sich die Lage in Lettland, Estland, Rumänien, Deutschland und Frankreich in größerem Ausmaß verschlechterte (um 1,2 Prozentpunkte). Stark zugenommen (von 6,8 % im Jahr 2019 auf 8,3 % im Jahr 2022) hat auch der Anteil jener, die sich nach eigenen Angaben nicht jeden zweiten Tag eine ordentliche Mahlzeit mit Fleisch, Geflügel oder Fisch (oder gleichwertiger vegetarischer Zutat) leisten können. Ebenso negativ verlief der Trend hinsichtlich derjenigen, die nicht in der Lage sind, ihren Wohnraum angemessen warm zu halten (von 6,9 % auf 9,3 %) – ein Indikator für Energiearmut, womit sich die Verbesserung zwischen 2016 und 2019 umkehrt.

Insgesamt ist die AROPE-Quote (Armutrisiko und soziale Ausgrenzung), die zwischen 2016 und 2019 in den meisten Regionenkategorien durchgängig gesunken war, seit 2019 unverändert geblieben, was sich möglicherweise zum Teil der politischen Reaktion auf EU-Ebene und in den Mitgliedstaaten verdankt. Auch im Jahr 2022 blieben die relative Armut und die Einkommensungleichheit, gemessen am Verhältnis des

2 Es ist zu beachten, dass das EU-Ziel, wonach bis 2030 jährlich mindestens 60 % der Erwachsenen an einer Weiterbildungsmaßnahme teilnehmen sollen, auf einem anderen Indikator beruht, für den nicht nur die letzten vier Wochen, sondern die letzten zwölf Monate berücksichtigt werden.

3 Europäische Kommission (2023a) und Fulvimari et al. (2023).

4 OECD (2023).

5 Europäische Kommission (2023a). Der Indikator für finanzielle Notlagen basiert auf der Unternehmens- und Verbraucherumfrage und setzt sich zusammen aus dem Anteil der Erwachsenen, die angeben, auf Ersparnisse zurückgreifen zu müssen, und dem Anteil der Erwachsenen, die angeben, sich verschulden zu müssen.

Einkommens der obersten 20 % und dem der untersten 20 % der Haushalte, unverändert.<sup>6</sup>

### 3. Entwicklungen auf dem Arbeitsmarkt

Die EU ist auf gutem Weg, ihr Kernziel zu erreichen, wonach bis 2030 mindestens 78 % der Bevölkerung im Alter von 20–64 Jahren erwerbstätig sein sollten<sup>7</sup> (Kasten 2.2). Insgesamt stieg die Quote seit dem Ende der Rezession im Jahr 2013 bis 2022 um etwa 8 Prozentpunkte auf 74,6 %.<sup>8</sup> Insbesondere in den Niederlanden, Schweden, Estland, Tschechien, Deutschland, Malta, Ungarn und Dänemark lag die Quote bei 80 % oder darüber, wobei in Malta und Ungarn ein Anstieg von 15 Prozentpunkten oder mehr zu verzeichnen war. In Griechenland, Kroatien, Spanien und Rumänien – Ländern mit weniger robusten Arbeitsmärkten – war ebenfalls eine deutliche Zunahme festzustellen (mehr als 10 Prozentpunkte). In Italien fiel der Anstieg bescheidener aus (5 Prozentpunkte); mit einer Quote von 65 % im Jahr 2022 war das Land EU-Schlusslicht. Zugleich ist die Arbeitslosenquote zwischen 2013 und 2022 im EU-Durchschnitt von 11,4 % auf 6,2 % gefallen.

Trotz dieser positiven Trends gibt es nach wie vor regionale Ungleichgewichte, insbesondere in Bezug auf manche Bevölkerungsgruppen.<sup>9</sup> Zum ungenutzten Arbeitskräftepotenzial gehören Jugendliche, die sich weder in der Schul- oder Berufsausbildung noch in fester Anstellung befinden (NEET; 11,7 % der 15- bis 29-Jährigen im Jahr 2022), Langzeitarbeitslose (2,4 %), eine große Zahl von Frauen (die Erwerbsquote der Frauen liegt insgesamt bei 74 % und ist damit fast 11 Prozentpunkte niedriger als die der Männer) und Menschen mit Behinderungen (Erwerbsquote von nur 55,8 %).

#### 3.1 Ungleichheiten auf den EU-Arbeitsmärkten nehmen weiter ab

Die regionalen Arbeitsmärkte reagierten während der COVID-19-Pandemie und der anschließenden Erholung mit einer gewissen Konvergenz weniger entwickelter

Regionen. Zwischen 2019 und 2020 gingen die Beschäftigungsquoten in stärker entwickelten Regionen stärker zurück als in Übergangsregionen und weniger entwickelten Regionen (um 1,5 Prozentpunkte gegenüber 0,8 bzw. 0,6 Prozentpunkten). In den regionalen Schwankungen spiegeln sich die von Land zu Land unterschiedlich strengen Maßnahmen zur Einschränkung der Wirtschaftstätigkeit sowie die Art dieser Maßnahmen wider – etwa Arbeitsplatzsicherung anstelle von Unterstützung bei Arbeitsplatzverlust. Die regionale Wirtschaft war von Fall zu Fall unterschiedlich stark getroffen, und die Einbußen in einigen Sektoren (z. B. Groß- und Einzelhandel, Kunst, Unterhaltung und Erholung/Freizeit) in Übergangsregionen und weniger entwickelten Regionen wurden bis zu einem gewissen Grad durch eine Expansion bei der Informations- und Kommunikationstechnik (IKT) ausgeglichen. In den zwei Jahren der Erholung nach COVID-19 stieg die Beschäftigung in allen drei Regionenkategorien schneller als in der Zeit vor der Krise (im Durchschnitt um etwa 1,5 Prozentpunkte pro Jahr).

Die südlichen Mitgliedstaaten als Gruppe erlitten im Jahr 2020 den stärksten Beschäftigungseinbruch (-1,9 Prozentpunkte) – ein fast doppelt so großes Minus wie in den nordwestlichen Mitgliedstaaten (-1 Prozentpunkt). In den östlichen Mitgliedstaaten blieb der Rückgang indes vernachlässigbar (-0,2 Prozentpunkte). Allerdings verzeichneten die südlichen Mitgliedstaaten dann auch einen schnelleren Wiederanstieg (Tabelle 2.1, oberer Teil).

Die Entwicklung seit 2020 steht im Gegensatz zu der bei der früheren Finanz- und Wirtschaftskrise. Zumindest teilweise dürfte sich dies den unterstützenden Maßnahmen auf nationaler und EU-Ebene verdanken und mit der exogenen Natur der Pandemie zusammenhängen. Ab 2009 blieben die Beschäftigungsquoten fünf Jahre lang rückläufig, wobei die stärksten Einbrüche in weniger entwickelten Regionen zu verzeichnen waren. Es dauerte sechs bis acht Jahre, bis das Vorkrisenniveau wiederhergestellt war (Abbildung 2.1). Die umfangreichsten Einbußen mussten damals die südlichen Länder hinnehmen (-7 Prozentpunkte), die erst nach zehn Jahren wieder zu ihrem Vorkrisenniveau aufschließen konnten (Abbildung 2.2).

6 Schnellschätzung von Eurostat für 2022. Die im Rahmen der EU-Statistik über Einkommen und Lebensbedingungen (EU-SILC) erhobenen Quoten für AROPE und die Armutsgefährdung (AROP) für das Jahr N basieren auf dem aufgelaufenen Einkommen aus dem Vorjahr (N-1). Die Schnellschätzungen von Eurostat ergänzen die EU-SILC-Indikatoren durch Schätzungen zu den jüngsten Einkommensänderungen und basieren auf Modellierungs- und Mikrosimulationsverfahren, die die Wechselwirkung zwischen Arbeitsmarktentwicklungen, Wirtschafts- und Geldpolitik und der Umsetzung von Sozialreformen für das Einkommensjahr N berücksichtigen.

7 Europäische Kommission (2023h). Die Fortschritte bei der Verwirklichung des Ziels werden mit Hilfe des gemeinsamen Beschäftigungsberichts und der Überwachungsinstrumente des Beschäftigungsausschusses überwacht.

8 Das Bezugsjahr für den Zeitreihenvergleich bei der weiteren Analyse des Arbeitsmarktes ist auf das Jahr 2013 beschränkt, das das Ende der letzten Rezession markiert. Das Jahr 2013 stellt den Tiefpunkt dar, nicht den Beginn, wie in Abbildung 2.1 und Abbildung 2.2 ersichtlich.

9 Europäische Kommission (2022a).

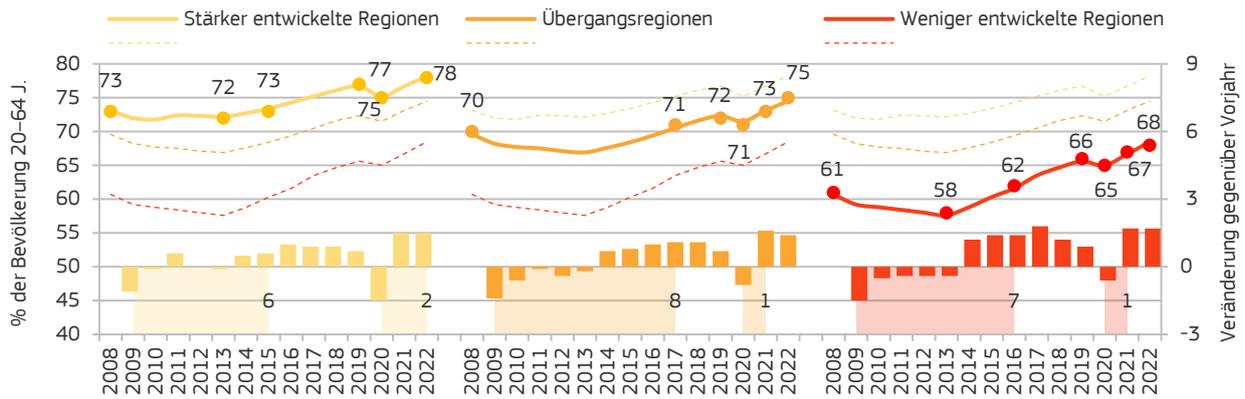
Tabelle 2.1 Beschäftigungs- und Arbeitslosenquoten und deren Veränderungen, nach Grad der Entwicklung (2008–2022)

	2022	Veränderung 2013–2022	Durchschnittliche jährliche Veränderung						
			2008–2013		2013–2019	2019–2020		2020–2022	
	%	PP	PP	Jahre bis Rückkehr zu Niveau 2008	PP	PP	Jahre bis Rückkehr zu Niveau 2019	PP	
<b>Beschäftigungsquoten, 20–64 J.</b>									
EU-27	 74,6	 +7,8	 -0,4	7	 +1,0	 -1,0	1	 +1,5	
Stärker entwickelte Regionen	 78,2	 +6,0	 -0,2	6	 +0,8	 -1,5	2	 +1,5	
Übergangsregionen	 74,5	 +7,6	 -0,5	8	 +0,9	 -0,8	1	 +1,5	
Weniger entwickelte Regionen	 68,5	 +10,9	 -0,6	7	 +1,3	 -0,6	1	 +1,7	
Nordwesten der EU	 78,2	 +4,8	 +0,1	2	 +0,5	 -1,0	1	 +1,3	
Süden der EU	 67,9	 +9,2	 -1,4	10	 +1,2	 -1,9	1	 +2,0	
Osten der EU	 75,8	 +12,2	 -0,1	5	 +1,5	 -0,2	1	 +1,6	
<b>Arbeitslosenquoten, 15–74 J.</b>									
EU-27	 6,2	 -5,4	 +0,8	10	 -0,8	 +0,4	2	 -0,5	
Stärker entwickelte Regionen	 5,1	 -3,2	 +0,5	9	 -0,5	 +0,9	2	 -0,4	
Übergangsregionen	 6,9	 -6,0	 +0,9	10	 -0,8	 +0,2	2	 -0,6	
Weniger entwickelte Regionen	 8,0	 -7,8	 +1,3	10	 -1,2	 +0,2	1	 -0,4	
Nordwesten der EU	 5,1	 -2,4	 +0,1	7	 -0,4	 +0,7	2	 -0,4	
Süden der EU	 10,2	 -9,1	 +2,1	weiterhin höher	 -1,2	 +0,2	1	 -0,9	
Osten der EU	 4,2	 -5,9	 +0,7	7	 -1,0	 +0,7	3	 -0,2	

Anmerkung: Gesamtveränderung 2013–2022 in zweiter Spalte. Durchschnittliche Veränderungen zum Vergleich verschieden langer Zeiträume (5/6/1/2 Jahre) in den anderen Spalten.

Quelle: Eurostat [lfst\_r\_lfsd2pwc], Berechnungen der GD REGIO (Beschäftigung 2008–2020 extrapoliert für Übereinstimmung mit den um Zeitreihenbrüche bereinigten Daten auf Länderebene).

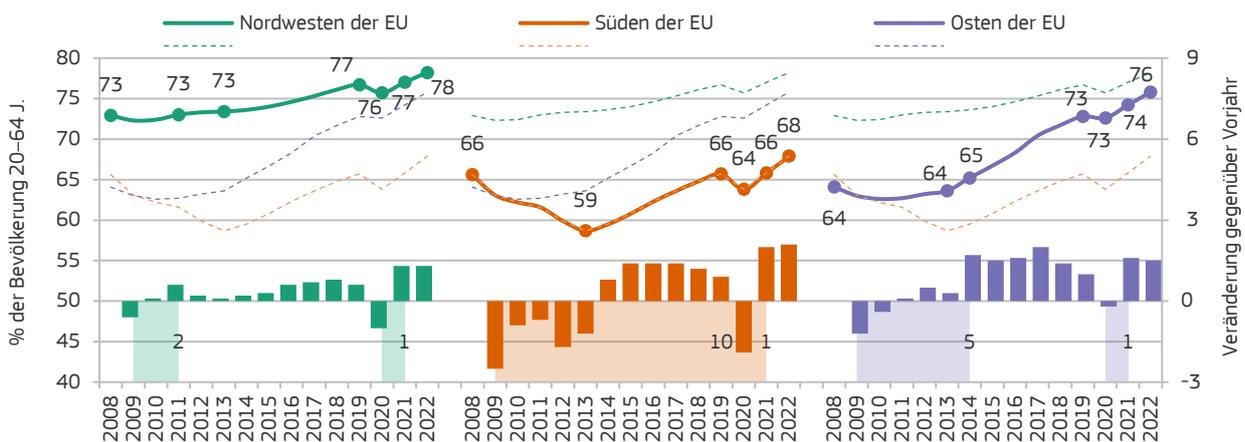
**Abbildung 2.1 Beschäftigungsquoten und Veränderungen, nach Grad der Entwicklung (2008–2022)**



Erläuterungen zum Diagramm: Im Jahr 2008 lag die Beschäftigungsquote in weniger entwickelten Regionen bei 61 % (rote Linie). Infolge der Rezession setzte 2009 ein Negativtrend ein (rote Balken rechte Seite). Im Jahr 2013 erreichte die Quote einen Tiefstand von 58 %. Im Jahr 2016 lag sie – nach 7 Jahren – wieder über dem Niveau von 2009, nämlich bei 62 %. Demgegenüber sank die Quote infolge von COVID-19 im Jahr 2020 auf 65 %, das Niveau von 2019 (67 %) war aber schon 2021 – nach nur einem Jahr – wiederhergestellt. Im Jahr 2022 stieg sie weiter bis auf 68 %.

Quelle: Eurostat [lfst\_r\_lfsd2pwc] und Berechnungen der GD REGIO (Beschäftigung 2008–2020 extrapoliert für Übereinstimmung mit den um Zeitreihenbrüche bereinigten Daten auf Länderebene).

**Abbildung 2.2 Beschäftigungsquoten und Veränderungen, nach geografischer Lage (2008–2022)**



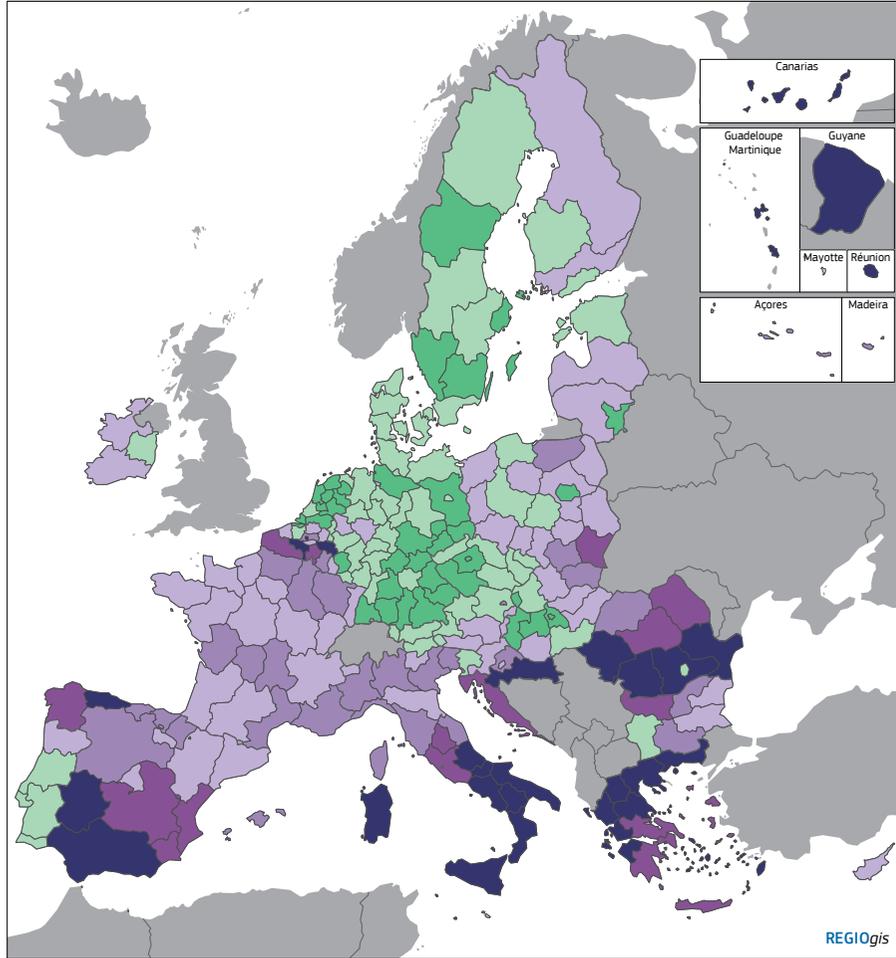
Erläuterungen zum Diagramm: Im Jahr 2008 lag die Beschäftigungsquote in den südlichen EU-Ländern bei 66 % (braune Linie). Infolge der Rezession setzte 2009 ein Negativtrend ein (braune Balken rechte Seite). Im Jahr 2013 erreichte die Quote einen Tiefstand von 59 %. Erst 2019 lag sie wieder über dem Niveau von 2009, nämlich bei 66 %. Infolge von COVID-19 sank die Quote im Jahr 2020 auf 64 %, das Niveau von 2019 (66 %) war aber schon 2021 – nach nur 1 Jahr – wiederhergestellt. Im Jahr 2022 stieg sie weiter bis auf 68 %.

Quelle: Eurostat [lfst\_r\_lfsd2pwc] und Berechnungen der GD REGIO (Beschäftigung 2008–2020 extrapoliert für Übereinstimmung mit den um Zeitreihenbrüche bereinigten Daten auf Länderebene).

Im Zuge der Entwicklung seit 2013 haben die Disparitäten zwischen den weniger entwickelten und den anderen Regionen abgenommen. So verringerte sich die Kluft bei der Beschäftigungsquote von 15 Prozentpunkten bis 2022 auf 10 Prozentpunkte. Der Abstand zwischen den nordwestlichen und den südlichen Ländern nahm im selben Ausmaß ab, jener zwischen den nordwestlichen und den östlichen Ländern sank von 10 Prozentpunkten auf nur noch 2 Prozentpunkte.

Auch auf NUTS-2-Ebene gibt es überall Anzeichen für eine Niveauangleichung. In mehreren Regionen Po-

lens (5), Ungarns (5) und Portugals (3) sowie in Attiki (Griechenland), Severoztochen (Bulgarien) und București-Ilfov (Rumänien) verzeichnete die Beschäftigungsquote zwischen 2013 und 2022 Zuwächse von 15 Prozentpunkten oder mehr. In einigen Fällen kletterte sie auf über 78 %. Dennoch bestehen innerhalb der Mitgliedstaaten nach wie vor große regionale Unterschiede. In etlichen Regionen Griechenlands (8), Rumäniens (4), Italiens (8), Spaniens (6), Frankreichs (Gebiete in äußerster Randlage) und Belgiens (3) sowie in Panonska Hrvatska (Kroatien) lag die Quote 2022 weiterhin unter 66 % (Karte 2.1 und Karte 2.2). Einige der niedrigsten Beschäftigungsquoten in der



Karte 2.1 Beschäftigungsquote (20- bis 64-Jährige), 2022

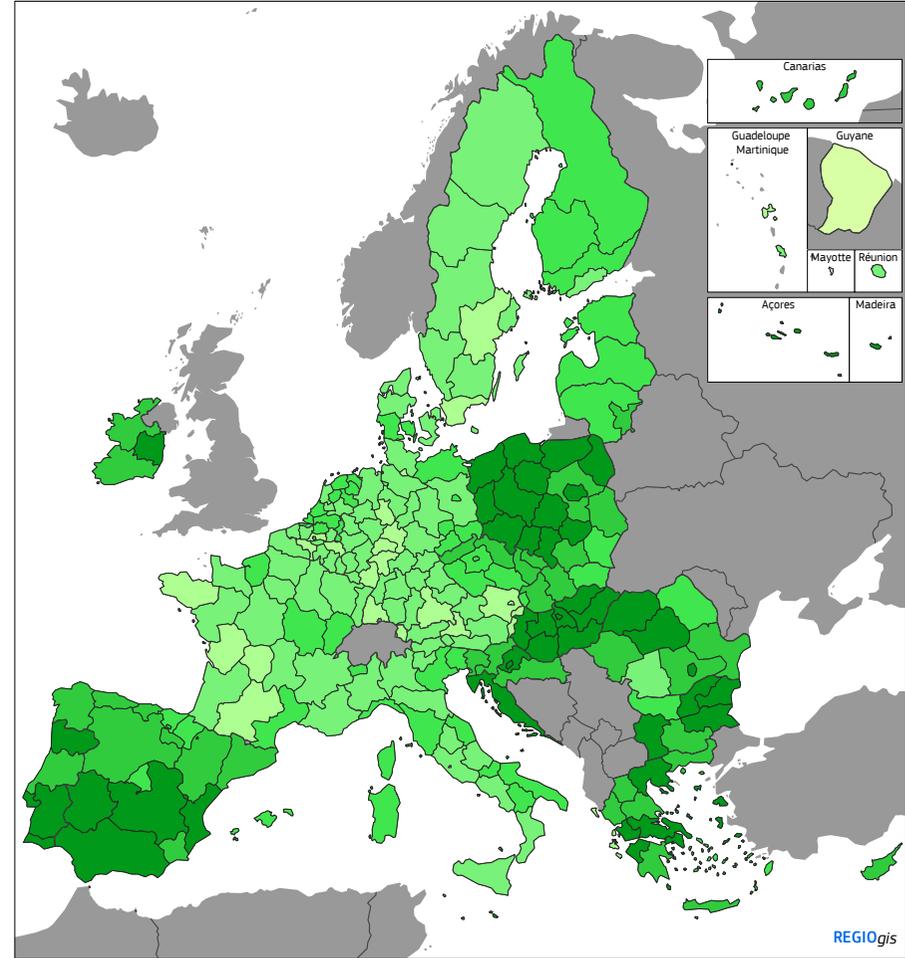
% der Bevölkerung im Alter von 20–64 Jahren

- < 66
- 66–70
- 70–74
- 74–78
- 78–82
- >= 82
- Keine Daten verfügbar

EU-27 = 74,6  
Bis 2030 soll eine Beschäftigungsquote von 78 % erreicht werden.  
Quelle: Eurostat (ifst\_r\_lfe2emprt).

0 500 km

© EuroGeographics Verband für Verwaltungsgrenzen



Karte 2.2 Veränderungen der Beschäftigungsquote (20–64 J.), 2013–2022

Veränderung in Prozentpunkten

- < 0
- 0–3
- 3–6
- 6–9
- 9–12
- >= 12
- Keine Daten verfügbar

EU-27 = +7,8  
Basierend auf den Werten von 2013, angepasst im Hinblick auf die nationalen Hauptindikatoren (bereinigt um den Zeitreihenbruch für 2021).  
Quelle: Eurostat (ifst\_r\_lfe2emprt) und Schätzungen der GD REGIO.

0 500 km

© EuroGeographics Verband für Verwaltungsgrenzen

EU sind in den Gebieten in äußerster Randlage festzustellen – mit Werten unter 50 %.

### 3.2 Arbeitslosigkeit in vielen Regionen auf Rekordtief

Analog zur Beschäftigungsentwicklung setzten sich die Verbesserungen bei der Gesamtarbeitslosigkeit, der Jugendarbeitslosigkeit und der NEET-Quote nach Einbrüchen im Jahr 2020 in den beiden darauffolgenden Jahren fort. Die Gesamtarbeitslosenquote der 20- bis 64-Jährigen fiel bis 2022 auf 6,2 %. Das entspricht einer Verbesserung um 0,4 Prozentpunkte gegenüber 2019 bzw. beachtliche 5,4 Prozentpunkte gegenüber 2013 (Tabelle 2.1, unterer Teil). Nach der Rezession von 2009 dauerte es in den nordwestlichen und östlichen Mitgliedstaaten bis 2017/2018, bis die Arbeitslosigkeit wieder das Niveau vor der Rezession erreichte – in den südlichen Mitgliedstaaten war die Lage selbst 2022 immer noch schlechter als 2008.

Die Jugendarbeitslosenquote (15- bis 24-Jährige) sank zwischen 2013 und 2022 von 25,7 % auf 14,4 %, die NEET-Quote (15- bis 29-Jährige) wiederum von 16,1 % auf 11,7 %. Die Unterschiede zwischen den Regionen haben sich zwischen 2013 und 2022 verringert, vor allem weil der Rückgang in weniger entwickelten Regionen und den südlichen Ländern vergleichsweise stärker ausfiel. Zwar ist die Jugendarbeitslosenquote in stärker entwickelten Regionen nach wie vor niedriger als in anderen Regionen, doch betrug der Anteil der erwerbslosen Jugendlichen an der gleichaltrigen Bevölkerung (15–24 J.) im Jahr 2022 auch hier immer noch 5–6 % (siehe Tabelle 2.2) – dies deckt sich mit dem Anteil in anderen Regionenkategorien (Tabelle 2.2). Anhaltend sehr hoch ist die Jugendarbeitslosigkeit in den Gebieten in äußerster Randlage.<sup>10</sup>

Ein Rückgang der Arbeitslosigkeit ist in fast allen NUTS-2-Regionen zu beobachten. In einer Reihe von Regionen, viele davon in Griechenland und Spanien, ist sowohl die Gesamt- als auch die Jugendarbeitslosenquote zwischen 2013 und 2022 um mehr als 10 Prozentpunkte gesunken. Nichtsdestoweniger sind beide Quoten in vielen dieser Regionen im Vergleich

zum EU-Durchschnitt immer noch mehr als doppelt so hoch, was im Übrigen auch auf die französischen Gebiete in äußerster Randlage<sup>11</sup> sowie einige italienische Regionen zutrifft (Karte 2.3 und Karte 2.4).

Auch hinsichtlich der Unterauslastung des Arbeitsmarktes<sup>12</sup> stellte sich nach Einbrüchen im Jahr 2020 wieder ein positiver Trend ein. Bis 2022 ging die Unterauslastung EU-weit auf 12 % der erweiterten Erwerbsbevölkerung zurück – eine Verbesserung um 2,6 Prozentpunkte gegenüber 2019 bzw. 7,3 Prozentpunkte gegenüber 2013.

### 3.3 Fachkräftemangel ist Teil der Herausforderungen am Arbeitsmarkt

Die Arbeitslosenquote ist in der EU im Jahr 2022 auf ein Rekordtief gesunken, während die Zahl der unbesetzten Stellen ein Rekordhoch erreicht hat. Die nordwestlichen Mitgliedstaaten haben in der jüngsten Vergangenheit durchweg hohe Quoten an unbesetzten Stellen in den Bereichen „Erbringung von freiberuflichen, wissenschaftlichen und technischen Dienstleistungen sowie von sonstigen wirtschaftlichen Dienstleistungen“ (5,5 %), „Baugewerbe“ (5 %) und „IKT“ (4,7 %) verzeichnet. In den östlichen Ländern sind in den genannten Sektoren ebenfalls vergleichsweise höhere Quoten feststellbar (2,3 %, 2,4 % bzw. 2,1 %), und in den südlichen Ländern war die Tendenz steigend. Im IKT-Sektor liegt in allen drei Regionengruppen ein übereinstimmendes Muster an unbesetzten Stellen für Arbeitskräfte mit hoher Qualifikation vor, verbunden mit erheblichen Lohnzuwächsen, was auf ein unzureichendes Angebot an einschlägigen Qualifikationen schließen lässt. Die hohe Zahl unbesetzter Stellen in den Sektoren „Dienstleistungen“ und „Baugewerbe“ könnte auf eine notwendige Anpassung der Löhne hindeuten, um Arbeitskräfte anwerben und halten zu können (Abbildung 2.3).

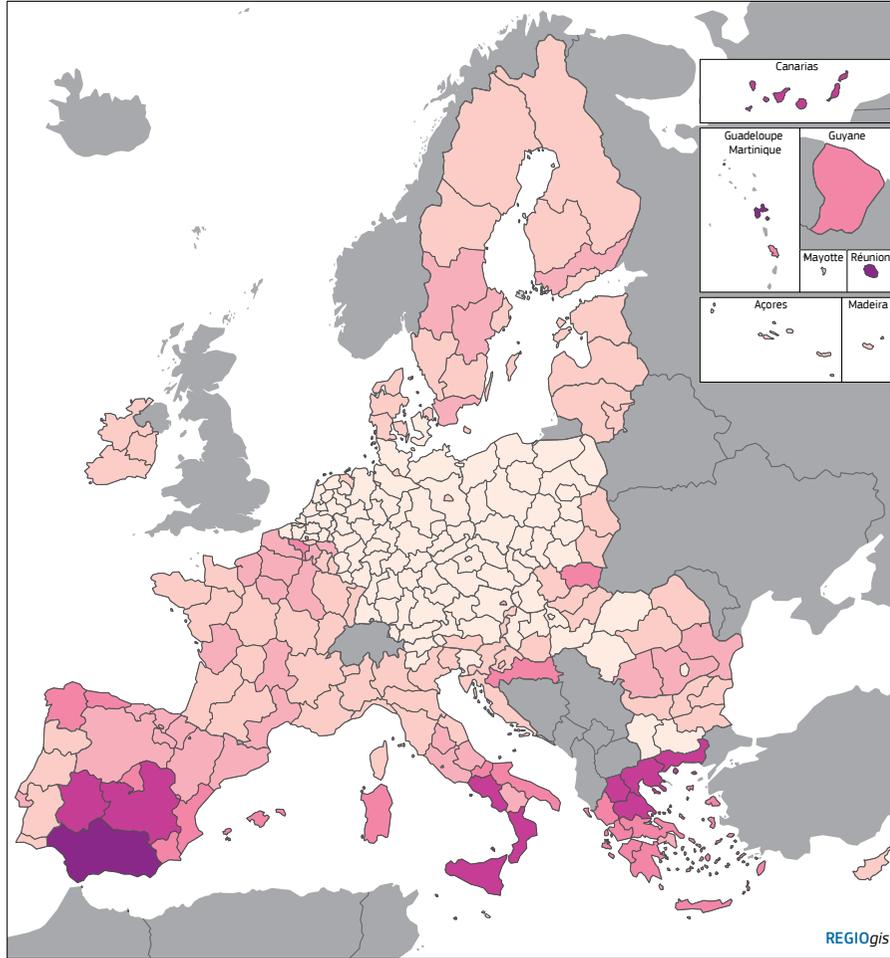
Trotz Anzeichen für eine gewisse Abkühlung – mit einer rückläufigen Zahl an unbesetzten Stellen in den nordwestlichen und östlichen Ländern<sup>13</sup> – erweisen sich der Fachkräftemangel und das Missverhältnis zwischen offenen Arbeitsstellen und verfügbaren Arbeitskräften in allen EU-Regionen als bedeutendes

<sup>10</sup> Die Jugendarbeitslosigkeit erreichte in Mayotte 55,4 % (2020), in Canarias 43,9 %, in La Réunion 41,9 %, in Martinique 38,7 % und in Guadeloupe 37,8 % (jeweils 2022). Quelle: Eurostat.

<sup>11</sup> Mayotte hat eine der höchsten Arbeitslosenquoten in der EU (27,8 % im Jahr 2020 – das letzte Jahr, für das Daten vorliegen).

<sup>12</sup> Eurostat berücksichtigt im Hinblick auf die Unterauslastung des Arbeitsmarktes vier Personengruppen: Arbeitslose gemäß der Definition der Internationalen Arbeitsorganisation, Personen, die aktiv eine Arbeit suchen, aber nicht unmittelbar für eine Arbeit zur Verfügung stehen, Personen, die für eine Arbeit zur Verfügung stehen, aber keine Arbeit suchen, und unterbeschäftigte Teilzeitbeschäftigte. Die erweiterte Erwerbsbevölkerung umfasst die Erwerbsbevölkerung (Arbeitslose und Beschäftigte) plus die möglichen weiteren Arbeitskräfte (d. h. die beiden Kategorien außerhalb der Erwerbsbevölkerung: die für eine Arbeit Verfügbaren, die aber keine Arbeit suchen, sowie die Arbeitssuchenden, die aber nicht für eine Arbeit verfügbar sind). Eurostat (2023).

<sup>13</sup> Europäische Kommission (2023b). Neueinstellungen gingen im Sommer 2022 deutlich zurück, und ihre Zahl stagnierte in der ersten Jahreshälfte 2023. Dies lässt auf ein Nachlassen der Einstellungsbestrebungen seitens der Arbeitgeber schließen.



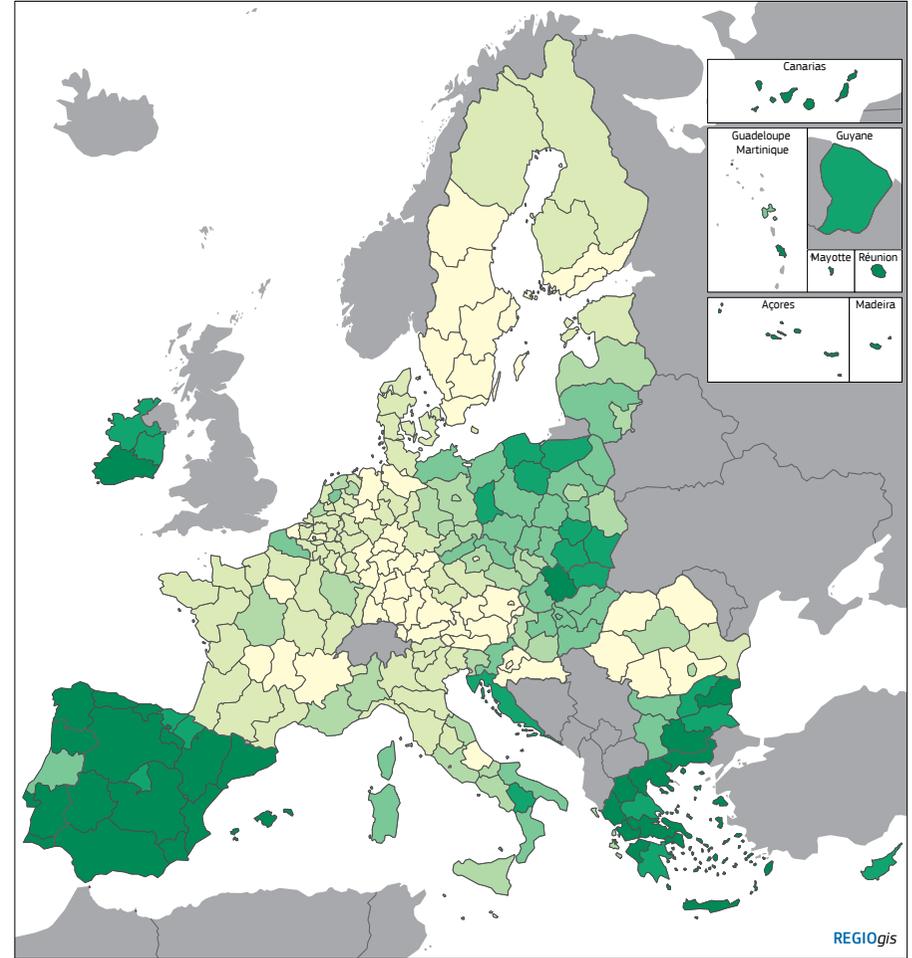
Karte 2.3 Arbeitslosenquote (15–74 J.), 2022

- % der Erwerbsbevölkerung
- <= 4
  - 4–7
  - 7–10
  - 10–14
  - 14–18
  - > 18
  - Keine Daten verfügbar

EU-27 = 6,2  
Quelle: Eurostat (lfst\_r\_lfu3rt).

0 500 km

© EuroGeographics Verband für Verwaltungsgrenzen



Karte 2.4 Veränderung der Arbeitslosenquote (15–74 J.), 2013–2022

- Veränderung in Prozentpunkten
- <= -10
  - 10–-8
  - 8–-6
  - 6–-4
  - 4–-2
  - > -2
  - Keine Daten verfügbar

EU-27 = -5,4  
Je dunkler die Farbschattierung, desto stärker der Rückgang der Arbeitslosenquote.  
Quelle: GD REGIO auf der Grundlage von Eurostat-Daten (lfst\_r\_lfu3rt).

0 500 km

© EuroGeographics Association for the administrative boundaries

## Kasten 2.2 „Demografie-Instrumentarium“ und Bewältigung des Arbeitskräftemangels

Im Oktober 2023 legte die Kommission eine Mitteilung vor, mit der auf EU-Ebene ein umfassendes politisches Instrumentarium zur Verfügung gestellt wird, um die Mitgliedstaaten beim Umgang mit dem demografischen Wandel und seinen Auswirkungen zu unterstützen. Das Instrumentarium umfasst insbesondere Regulierungsinstrumente, politische Rahmen und Finanzierungsmöglichkeiten, die mit nationalen und regionalen Maßnahmen gekoppelt werden können. In der Mitteilung wird betont, dass Gleichstellung der Geschlechter, Nichtdiskriminierung und Generationengerechtigkeit im Mittelpunkt politischer Entscheidungen stehen müssen.

In dem Instrumentarium, das auf den Verfahren und Erfahrungen der Mitgliedstaaten aufbaut, wird ein umfassender Ansatz mit vier Säulen festgelegt, die darin bestehen,

- 1) Familie und bezahlte Arbeit mit Blick auf die Förderung der Gleichstellung der Geschlechter besser miteinander vereinbar zu machen, indem insbesondere der Zugang zu hochwertiger Kinderbetreuung und die Vereinbarkeit von Berufs- und Privatleben gewährleistet werden,
- 2) jüngere Generationen zu unterstützen und ihnen zu ermöglichen, sich zu entfalten, ihre Kompetenzen zu entwickeln und ihnen den Zugang zum Arbeitsmarkt und zu erschwinglichem Wohnraum zu erleichtern,
- 3) ältere Generationen durch Reformen in Verbindung mit einer angemessenen Arbeitsmarkt- und Arbeitsplatzpolitik in ihrer Handlungsfähigkeit zu stärken – mit dem Ziel, ihr Wohlergehen zu erhalten, und

4) bei Bedarf den Arbeitskräftemangel durch gesteuerte legale Migration in Ergänzung der Mobilisierung von Talenten aus der EU anzugehen.

Bei dem Instrumentarium wird berücksichtigt, dass die territoriale Dimension des demografischen Wandels mitbedacht werden muss, insbesondere in Regionen, die mit Bevölkerungsrückgang und einer Abwanderung hochqualifizierter junger Arbeitskräfte („Brain Drain“) konfrontiert sind.

Wie in der vierten Säule hervorgehoben, kann der demografische Wandel – falls er nicht angegangen wird – den Arbeitskräftemangel verschärfen und zu Engpässen in der Wirtschaft führen. Schon jetzt liegt der Arbeitskräftemangel in der EU auf Rekordniveau, vor allem in den Bereichen IKT, Bauwesen, Pflege und Verkehr. Da die Babyboomer bis Mitte der 2030er-Jahre in Ruhestand gehen, wird der Mangel sowohl bei Berufen mit hohem als auch mit niedrigem Qualifikationsniveau voraussichtlich zunehmen, wenn gegenläufige Trends in Form einer gesteigerten Erwerbsbeteiligung und Lohnanpassungen ausbleiben. Wenn jedoch die steigenden Arbeitskosten nicht mit Produktivitätssteigerungen einhergehen, können sie sich auf die Wettbewerbsfähigkeit von EU-Unternehmen auf den Weltmärkten auswirken.

Im Instrumentarium wird betont, dass die legale Migration aus Drittländern entscheidend zur Überwindung von Qualifikationsdefiziten beitragen kann, insbesondere in Berufen, die eine maßgebliche Rolle für den grünen und den digitalen Wandel spielen. Im Vergleich zu anderen Zielländern wie den USA und im Verhältnis zur Größe ihres Arbeitsmarktes verzeichnet die EU eine geringe Einwanderung von Arbeitskräften, insbesondere von Fachkräften.

Problem für die Arbeitsmärkte. Angesichts der anhaltenden demografischen Entwicklung (siehe Kapitel 6) und der Auswirkungen des grünen und des digitalen Wandels<sup>14</sup> (siehe Kapitel 4 und Kapitel 5) auf ausgewählte Berufe und alle Qualifikationsniveaus<sup>15</sup> könnte sich dies weiter verschärfen. Im Instrumentarium zur Bewältigung des demografischen Wandels (Kasten 2.2) von 2023 (im Folgenden „Demografie-Instrumentarium“)<sup>16</sup> ist ein umfassender Ansatz skizziert, der es allen Generationen ermöglicht, ihre

Talente und persönlichen Ziele zu verwirklichen, auch im Hinblick auf einen Ausgleich des Arbeitskräftemangels. Ziel der Mitteilung über Kompetenz- und Fachkräftemobilität ist es, die EU für Fachkräfte attraktiver zu machen, wobei das gesamte Spektrum von Berufen berücksichtigt wird, bei denen ein Bedarf an qualifizierten Arbeitskräften bestehen könnte, und die Mobilität innerhalb der EU zu fördern.<sup>17</sup> Im Jahresbericht zum nachhaltigen Wachstum 2024 wird zudem hervorgehoben, dass der Fachkräftemangel

14 Europäische Kommission (2023b). Die steigende Nachfrage nach qualifizierten Arbeitskräften und das Missverhältnis zwischen Angebot und Nachfrage könnten das effiziente Funktionieren des Arbeitsmarktes beeinträchtigen und dazu führen, dass die Zahl unbesetzter Stellen und die Arbeitslosigkeit parallel anwachsen.

15 Europäische Kommission (2023a).

16 Europäische Kommission (2023c).

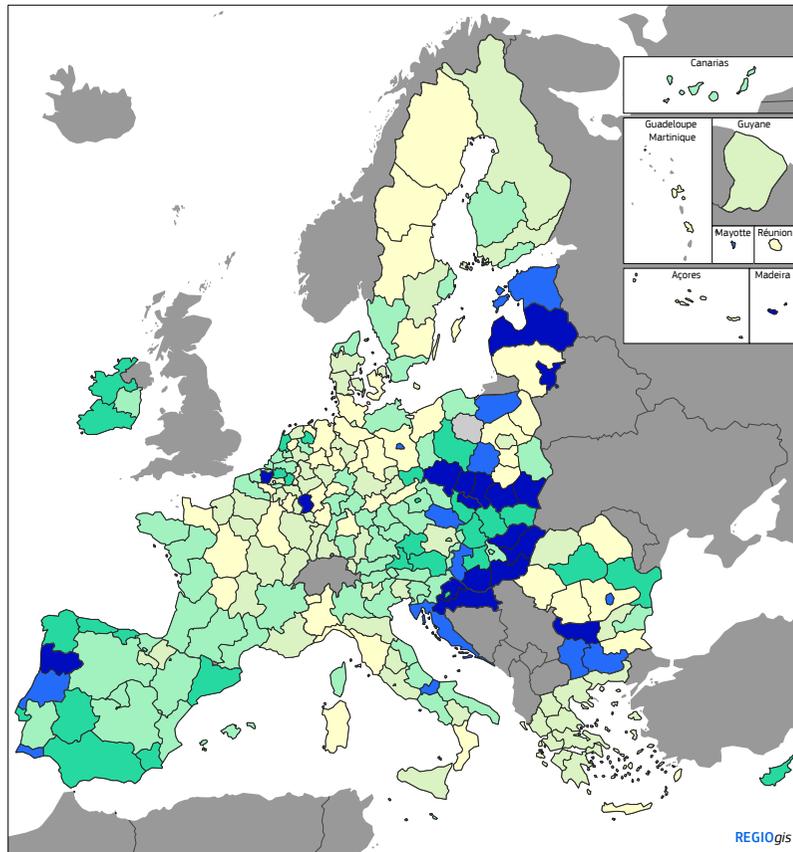
17 Europäische Kommission (2023d).

Tabelle 2.2 Arbeitsmarktsituation junger Menschen in den EU-Regionen, nach Grad der Entwicklung und nach geografischer Lage (2013 und 2022)

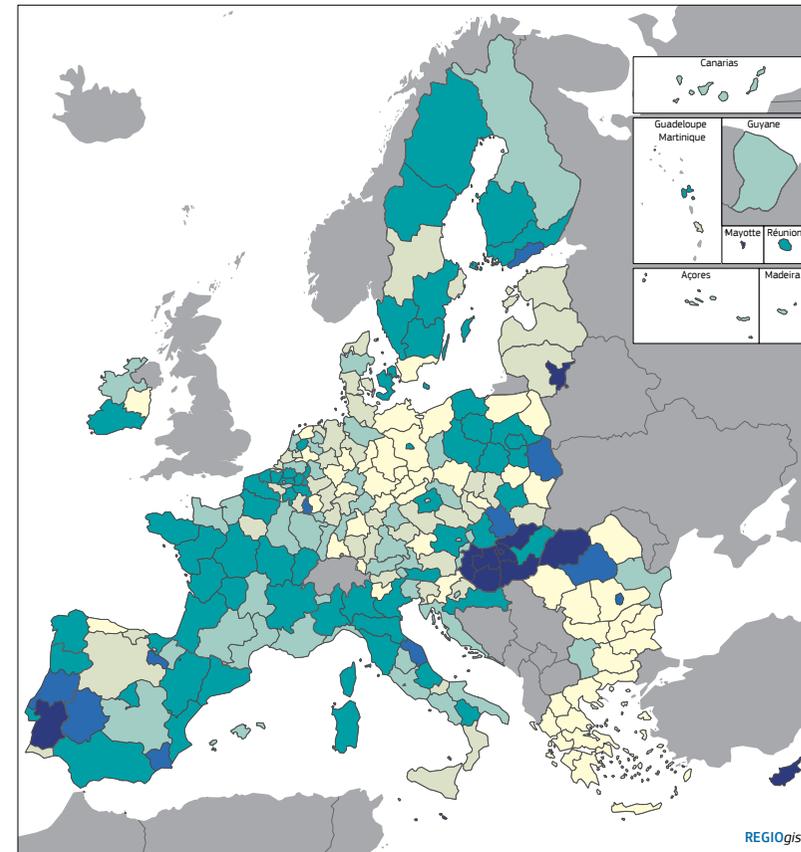
	Beschäftigungsquote, 15–24 J.			Arbeitslosenquote, 15–24 J.			Arbeitslose 15–24 J. (Anteil an gleichaltriger Bevölkerung)			NEET 15–29 J.		
	2013	2022	2013– 2022	2013	2022	2013– 2022	2013	2022	2013– 2022	2013	2022	2013– 2022
	% der Bevölkerung		PP	% der Erwerbsbevölkerung		PP	% der Bevölkerung		PP	% der Bevölkerung		PP
EU-27	29,6	34,8	5,2	24,7	14,4	-10,3	9,7	5,9	-3,8	16,1	11,7	-4,4
Stärker entwickelt	37,5	42,1	4,6	17,3	11,5	-5,8	7,8	5,5	-2,3	11,9	9,2	-2,7
Übergang	28,4	34,3	5,9	27,8	16,2	-11,6	10,9	6,6	-4,3	15,7	11,4	-4,3
Weniger entwickelt	19,3	21,9	2,6	37,3	21,7	-15,6	11,5	6,1	-5,4	22,5	16,3	-6,2
Nordwesten der EU	40,2	45,8	5,6	15,5	11,2	-4,3	7,4	5,8	-1,6	10,8	9,1	-1,7
Süden der EU	16,7	21,4	4,7	47,5	26,2	-21,3	15,1	7,6	-7,5	24,0	15,4	-8,6
Osten der EU	23,2	25,4	2,2	26,6	13,7	-12,9	8,4	4,0	-4,4	17,5	12,9	-4,6

Anmerkung: Zeitreihenbruch für 2021 bei den AKE-Daten.

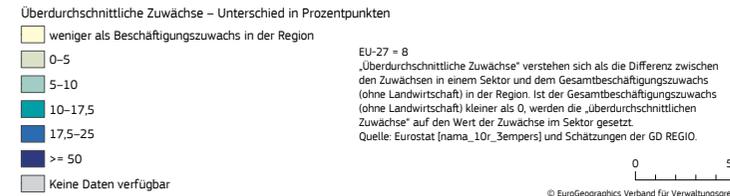
Quelle: Eurostat [lfst\_r\_lfsd2pwc, edat\_lfse\_22], Berechnungen der GD REGIO.



**Karte 2.5 Beschäftigung im IKT-Sektor, überdurchschnittliche Zuwächse 2013–2020**



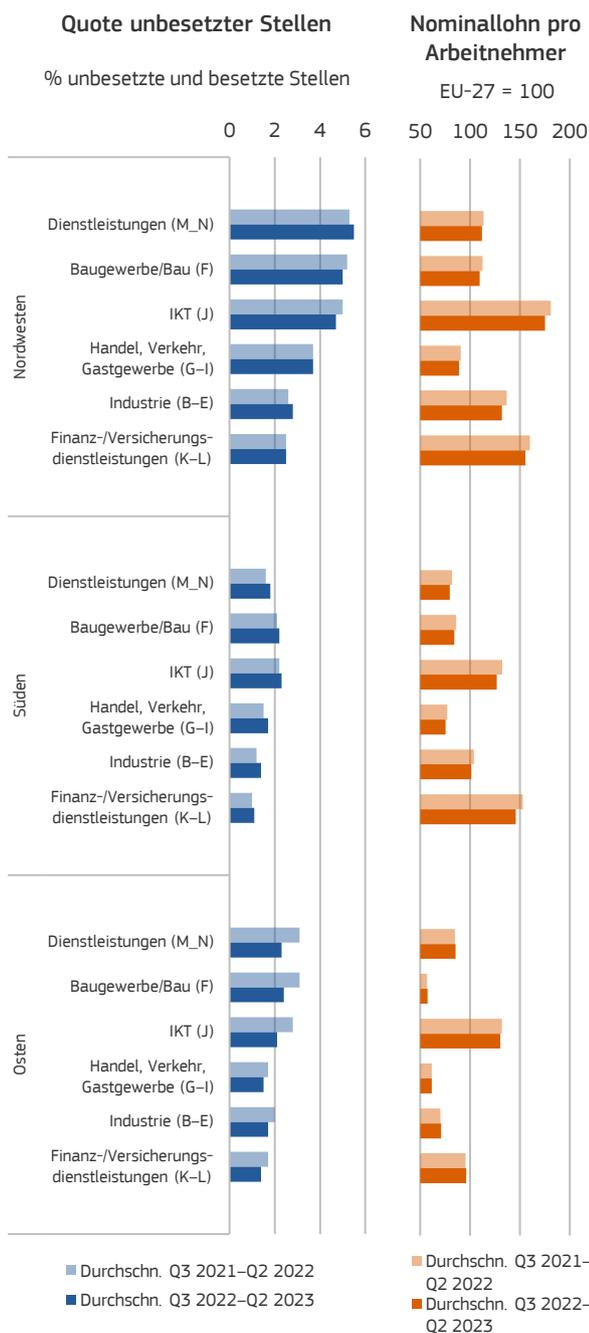
**Karte 2.6 Beschäftigung im Bereich „Erbringung von freiberuflichen, wissenschaftlichen und technischen Dienstleistungen sowie von sonstigen wirtschaftlichen Dienstleistungen“ (2013–2020)**



Erläuterungen zu den Karten: Zwei Sektoren – „Information und Kommunikation“ (J) sowie „Erbringung von freiberuflichen, wissenschaftlichen und technischen Dienstleistungen sowie von sonstigen wirtschaftlichen Dienstleistungen“ (M\_N) – verzeichneten zwischen 2013 und 2020 im EU-Durchschnitt zweistellige Beschäftigungszuwächse (22 % bzw. 15 %). Überdurchschnittliche Zuwächse verstehen sich als die Differenz zwischen den Beschäftigungszuwächsen im betreffenden Sektor (J bzw. M\_N) und dem Gesamtbeschäftigungszuwachs (ohne Landwirtschaft, die sich im Großen und Ganzen rückläufig entwickelte). In den Regionen Südpolens verzeichnete die Beschäftigung im Sektor J um 50 % umfangreichere Zuwächse als die jeweilige Gesamtbeschäftigung. In allen Regionen Griechenlands wies die Beschäftigung im Sektor M\_N entweder ein Negativwachstum oder geringere Zuwächse als die jeweilige Gesamtbeschäftigung auf. In Fällen, in denen der Gesamtbeschäftigungszuwachs (ohne Landwirtschaft) negativ ist, werden die überdurchschnittlichen Zuwächse auf den Wert der Zuwächse im betreffenden Sektor (J bzw. M\_N) gesetzt.

namentlich in der Gesundheitsversorgung und Langzeitpflege, bei MINT-Berufen<sup>18</sup> (insbesondere IKT, siehe Karte 2.5 und Karte 2.6) sowie in umweltrelevanten und bestimmten Dienstleistungsberufen einen erheblichen Hemmschuh für Innovation und Wettbewerbsfähigkeit – und damit für nachhaltiges Wachstum – darstellt.

**Abbildung 2.3** Quoten der unbesetzten Stellen und Nominallohn pro Arbeitnehmer, nach geografischer Lage, Durchschnitt Q3 2021–Q2 2022 und Durchschnitt Q3 2022–Q2 2023



Anmerkung: Hotels = Hotels, Restaurants und Catering.  
 Quelle: Eurostat [jvs\_q\_nace2, namq\_10\_a10, namq\_10\_a10\_e] und Berechnungen der GD REGIO.

Was die Zukunft der Arbeit betrifft, so werden sich wichtige Tendenzen – allen voran die Plattform- und Telearbeit sowie künstliche Intelligenz (KI)<sup>19</sup> – wahrscheinlich in allen Regionen auf die Arbeitsmärkte auswirken. Sie bieten einerseits Chancen (Zugang zu flexibler Beschäftigung, ortsunabhängige Teilnahme am Arbeitsmarkt), andererseits aber auch Risiken (Verschärfung bestehender regionaler Unterschiede bei der erforderlichen Infrastruktur). In dieser Hinsicht besteht die Herausforderung darin, den gegenwärtigen regionalen Arbeits- und Fachkräftemangel anzugehen und künftige Engpässe vorwegzunehmen, wofür zuverlässige Informationen über Qualifikationen heranzuziehen sind, einschließlich solcher von öffentlichen Diensten.

#### 4. Befähigung der Menschen durch Bildung und Kompetenzen

In den kommenden Jahren werden Investitionen in Humankapital eine immer wichtigere Rolle spielen, um die Verfügbarkeit von Qualifikationen sicherzustellen, die den wachsenden Anforderungen – insbesondere im Hinblick auf den ökologischen und den digitalen Wandel – gerecht werden können. Dabei wird die Tertiärbildung, die die erforderlichen Kompetenzen auf hohem Niveau vermittelt, zusammen mit der Berufsbildung eine zentrale Rolle spielen.<sup>20</sup> Ziel der Politik sollte es sein, die Eingliederung junger Hochschulabsolventen in den Arbeitsmarkt zu begünstigen, die Mobilität zu erleichtern, hohe Qualitätsstandards zu bewahren und lebenslanges Lernen zu fördern.<sup>21</sup> Ebenso wichtig sind zudem die Weiterbildung und Umschulung von Arbeitnehmern entsprechend den Chancen, die der grüne und der digitale Wandel eröffnen. Digitale Kompetenzen, denen in politischen Initiativen umfassend Rechnung getragen wird, sind dabei besonders relevant (siehe Kapitel 5). Auch der schrumpfende Bevölkerungsanteil junger

18 Mathematik, Informatik, Naturwissenschaften und Technik.

19 Europäische Kommission (2021c). Die Europäische Kommission hat an mehreren Initiativen zur Zukunft der Arbeit gearbeitet. Die vorgeschlagene Richtlinie zur Plattformarbeit zielt auf eine wirkungsvollere Einstufung von Plattformbeschäftigten und die Festlegung der ersten EU-Vorschriften für den Einsatz von KI am Arbeitsplatz ab. Die Kommission prüft die Auswirkungen der Telearbeit und das Recht auf Nichterreichbarkeit im Rahmen der allgemeinen Digitalisierung der Arbeitswelt und bewertet derzeit die nächsten Schritte im Lichte der legislativen Entschließung des Europäischen Parlaments zu diesen Themen. Die EU verfolgt in Bezug auf KI ein Konzept für „Exzellenz und Vertrauen“. Im Mittelpunkt steht dabei die Förderung von Forschung und der industriellen Leistungsfähigkeit unter Wahrung der Sicherheit und der Grundrechte.

20 „Tertiärbildung“ bezeichnet die Stufen 5–8 nach der Internationalen Standardklassifikation für das Bildungswesen (ISCED). „Berufsbildung“ bezeichnet die ISCED-Stufen 3 und 4 (berufsbildender Sekundarbereich II und berufsbildender postsekundärer, nicht-tertiärer Bereich).

21 Europäische Union (2020).

**Tabelle 2.3** Quote der Bildungsabschlüsse bei Tertiärbildung und Berufsbildung, nach Grad der Entwicklung und nach geografischer Lage (2013, 2021 und 2022)

	Tertiäre Bildungsabschlüsse (25–64 J.)				Abschlüsse Berufsbildung, Sekundarstufe II und postsekundar (nicht-tertiär) (25–64 J.)		
	2013	2022	2013–2022	2021–2022	2021	2022	2021–2022
	%		PP		%		PP
EU-27	27,1	34,3	+7,2	+0,7	35,3	35,3	+0,0
Stärker entwickelte Regionen	30,7	38,4	+7,7	+0,6	33,0	32,5	-0,5
Übergangsregionen	29,0	35,8	+6,8	+0,4	34,8	35,3	+0,5
Weniger entwickelte Regionen	19,7	25,7	+6,0	+0,7	39,8	40,3	+0,5
Nordwesten der EU	31,3	38,8	+7,5	+0,7	37,7	37,2	-0,5
Süden der EU	24,1	30,5	+6,4	+0,4	21,0	20,8	-0,2
Osten der EU	22,9	29,8	+6,9	+0,6	48,8	50,2	+1,4

Anmerkung: Keine Daten zu beruflicher Ausbildung bis 2021. Zeitreihenbruch für 2021 bei den AKE-Daten.  
Quelle: Eurostat [edat\_lfs\_9915], Berechnungen der GD REGIO.

Menschen verdeutlicht, wie wichtig Kompetenzförderung in Regionen mit Nettoabwanderung und/oder mit einem niedrigen und rückläufigen Anteil an Menschen mit Tertiärbildung ist (siehe Kapitel 6).

#### 4.1 Tertiärbildung und Berufsbildung: Komplementarität in allen EU-Regionen

Qualifizierte Arbeitskräfte sind ein zentraler Faktor für wirtschaftliche Entwicklung und Wohlstand. Sowohl die tertiäre Bildung als auch die Berufsbildung spielen eine wichtige Rolle in Strategien der „intelligenten Spezialisierung“. Beide kommen der Bindung und Anwerbung von Fachkräften zugute, erzeugen Aufnahmevermögen in den Gesellschaften und Wirtschaftsräumen, in denen sie angesiedelt sind, und tragen zum Aufbau nachhaltiger und gerechterer Gemeinschaften bei.<sup>22</sup> Tertiärbildung kann die soziale Aufwärtsmobilität fördern und die Beschäftigungsaussichten verbessern. EU-weit steigt das Qualifikationsniveau, gleichzeitig haben aber auch regionale Ungleichgewichte zugenommen. Der Anteil der 25- bis 64-Jährigen mit Tertiärbildung fällt 2022 in stärker entwickelten Regionen und in Übergangsregionen weiterhin höher aus als in weniger entwickelten Regionen (38 % bzw. 36 % gegenüber nur 26 %). In den nordwestlichen Mitgliedstaaten liegt ihr Anteil mit 39 % über dem in den südlichen und östlichen Mitgliedstaaten (Tabelle 2.3, linke Spalten). In knapp 20 EU-Regionen, verteilt auf die Hälfte der

Mitgliedstaaten, übersteigt der Anteil der Personen mit Tertiärbildung im Jahr 2022 die 50%-Marke. Demgegenüber weisen über 80 % der Regionen Italiens, Rumäniens, Tschechiens, Portugals und Bulgariens Quoten von unter 30 % auf (Karte 2.7). In diesen Regionen herrscht ein Mangel an Fachkräften, die imstande wären, die Produktivität anzukurbeln. In Kombination mit dem Schrumpfen der Bevölkerung im erwerbsfähigen Alter wächst dabei die Gefahr regionaler Talententwicklungsblockaden (siehe Abschnitt 3 in Kapitel 6).

Die Unterschiede innerhalb der Mitgliedstaaten sind ausgeprägt. Die Hochschuldichte in den Hauptstadtregionen aller Länder zieht Studierende an. Die starke Nachfrage nach hochqualifizierten Arbeitskräften und besonders attraktive Löhne<sup>23</sup> erhöhen diese Zugkraft für Hochschulabsolventen weiter, da sie hier gute Chancen haben, einen Arbeitsplatz zu finden, der ihren Qualifikationen entspricht. Gleichzeitig finden auch die Unternehmen eher in diesen Gebieten das benötigte Qualifikationsangebot vor. Die Kluft im Anteil der Hochschulabsolventen zwischen den Hauptstadtregionen und anderen Regionen ist in den oben genannten Ländern, aber auch in Ungarn, Frankreich und Portugal sehr groß (über 30 Prozentpunkte; Abbildung 2.4).<sup>24</sup>

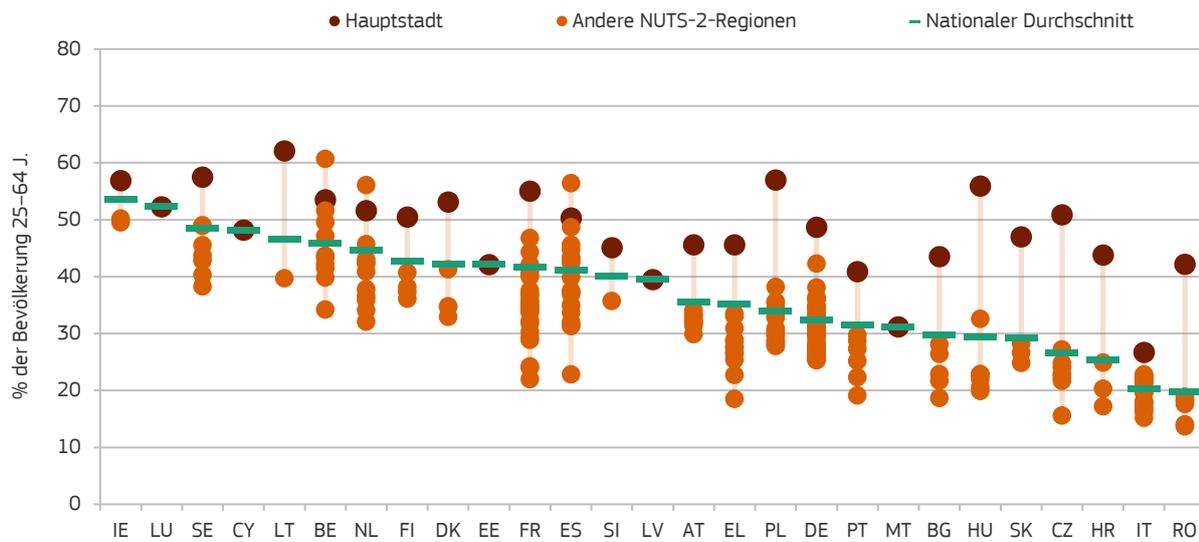
Es ist wichtig anzuerkennen, dass die in der Berufsbildung und die in der Tertiärbildung vermittelten Qualifikationen einander ergänzen. Der Stellenwert

22 Hazelkorn und Edwards (2019).

23 Europäische Kommission (2023b).

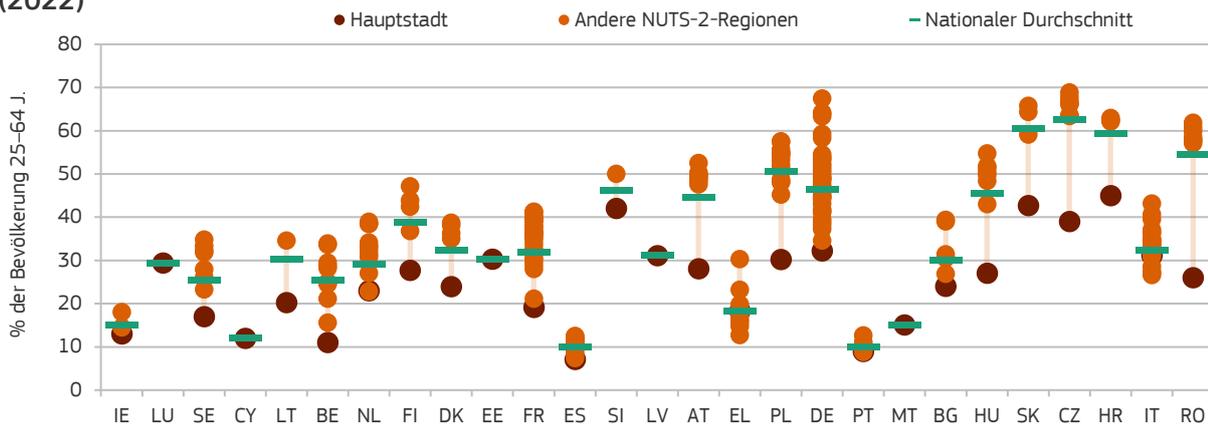
24 Zwischen Gebieten in äußerster Randlage und der jeweiligen Hauptstadtregion offenbaren sich besonders starke Disparitäten. In Frankreich besaßen im Jahr 2022 55 % der Bevölkerung von Île-de-France einen Hochschulabschluss, aber nur 22 % in Guyane, 24 % in Réunion und 24,2 % in Guadeloupe. Ähnliche Ungleichgewichte bestehen auch zwischen der portugiesischen Hauptstadtregion und Açores oder Madeira.

Abbildung 2.4 Regionale Schwankungen beim Anteil der Personen mit Tertiärbildung (2022)



Anmerkung: Die Länder sind nach dem nationalen Durchschnittswert bei tertiären Bildungsabschlüssen gereiht.  
Quelle: Eurostat [edat\_ifse\_04] und Berechnungen der GD REGIO.

Abbildung 2.5 Regionale Schwankungen beim Anteil der Personen mit Berufsbildungsabschluss (2022)



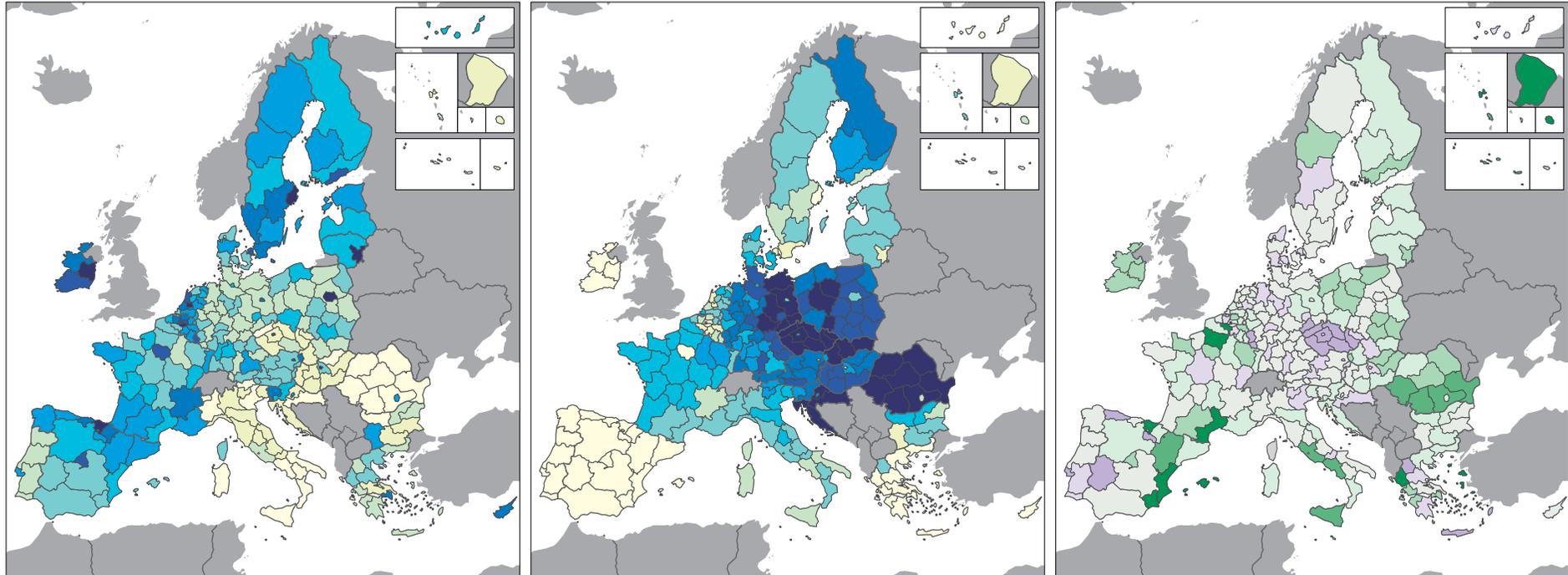
Anmerkung: Die Länder sind nach dem nationalen Durchschnittswert bei tertiären Bildungsabschlüssen gereiht.  
Erläuterungen zum Diagramm: In den Hauptstadtregionen von HR, CZ, SK und SI haben mehr als 40 % der 25- bis 64-Jährigen einen Berufsbildungsabschluss und über 85 % entweder einen Tertiärabschluss oder einen Abschluss des berufsbildenden Sekundarbereichs II. In den Hauptstadtregionen von CY, MT und PT hingegen liegt der Anteil der Personen mit Berufsbildungsabschluss unter 20 %; außerdem ist der Anteil der Personen mit Tertiärabschluss oder Berufsbildungsabschluss niedriger als in anderen Hauptstadtregionen in der EU.  
Quelle: Eurostat [edat\_ifse\_04] und Berechnungen der GD REGIO.

der Berufsbildung wächst in den östlichen Mitgliedstaaten und in ländlichen Gebieten. In rund 50 EU-Regionen, verteilt auf nur acht Mitgliedstaaten, liegt die Quote der Berufsbildungsabschlüsse bei über 50 %. Anders als in Bezug auf die tertiäre Bildung weisen die Hauptstadtregionen durchweg den kleinsten Anteil an Personen mit einem Berufsbildungsabschluss auf. Besonders ausgeprägt ist der Abstand zwischen den betreffenden und anderen Regionen in Rumänien, Deutschland und Tschechien (mehr als 30 Prozentpunkte; siehe Abbildung 2.5).

Die Berufsbildung vermittelt die technischen und praktischen Fertigkeiten, die für neue Tätigkeitsbereiche wie die Montage von Infrastrukturen für erneuerbare Energien, die energieeffiziente Renovierung von Gebäuden und digitale Netzanbindung sowie die Herstellung und Reparatur von Elektrofahrzeugen entscheidend sind.<sup>25</sup> Mit diesem Rüstzeug erreichen junge Absolventen einer Berufsbildung im Alter von 20–34 Jahren in vielen EU-Regionen Beschäftigungsquoten, die mit der von Personen mit Tertiärbildung vergleichbar sind. In 43 Regionen war

25 Europäische Arbeitsbehörde (2023); Europäische Kommission (2023a); Cedefop (2021).

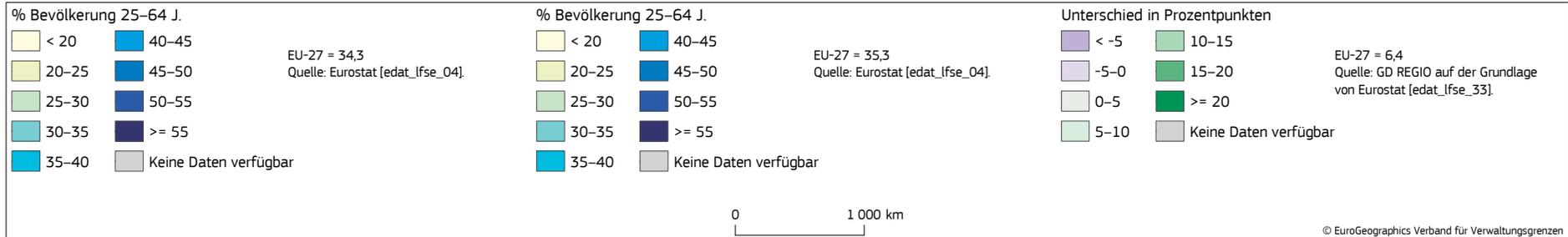
Karte 2.7 Regionale Kennzahlen zum Bildungsniveau (2022)

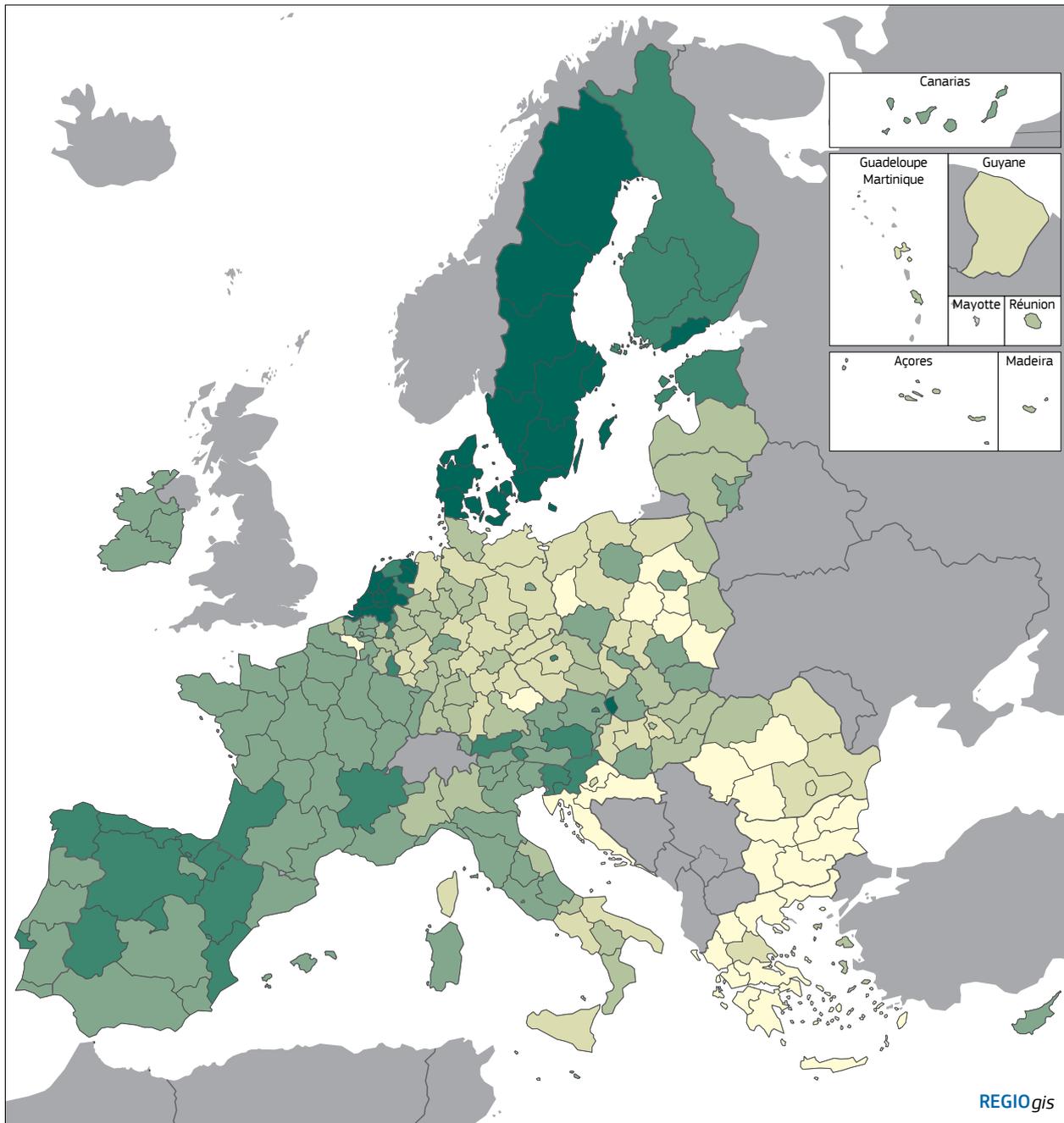


Bevölkerung mit Tertiärbildung

Bevölkerung mit Berufsbildungsabschluss

Unterschied in der Beschäftigungsquote zwischen Personen (20–34 J.) mit Tertiär- bzw. Berufsbildungsabschluss





**Karte 2.8 Teilnahme Erwachsener (25–64 J.) an Aus- und Weiterbildung in den letzten vier Wochen (2022)**

% Bevölkerung 25–64 J.

- < 5
- 5–7,5
- 7,5–10
- 10–15
- 15–25
- > 25
- Keine Daten verfügbar

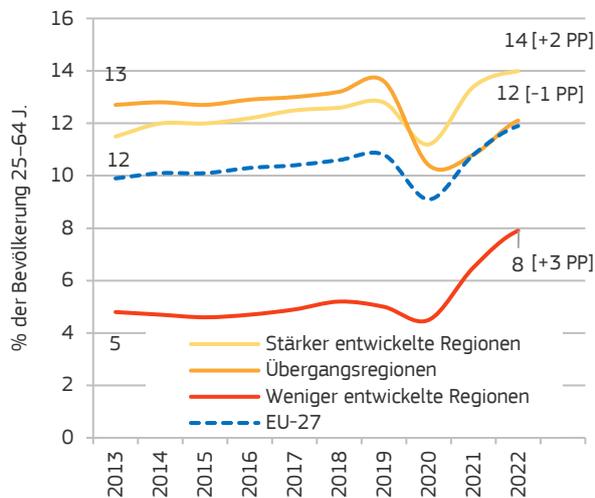
EU-27 = 11,9  
Quelle: Eurostat (trng\_ifse\_04).

0 500 km

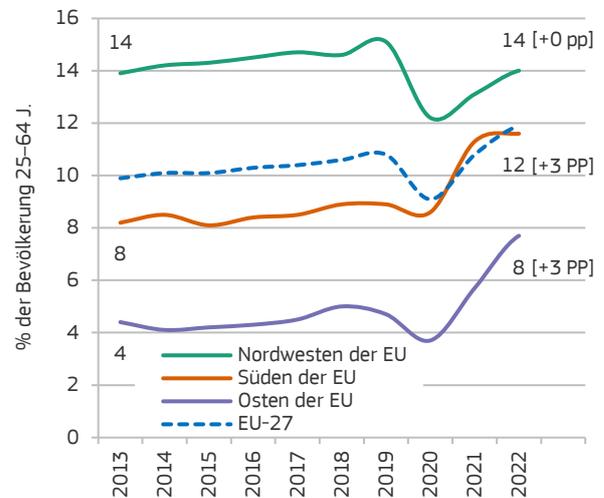
© EuroGeographics Verband für Verwaltungsgrenzen

Abbildung 2.6 Teilnahme Erwachsener (25–64 J.) an Aus- und Weiterbildung in den letzten vier Wochen, nach Grad der Entwicklung und nach geografischer Lage (2013–2022)

a) Teilnahme Erwachsener, nach Grad der Entwicklung



b) Teilnahme Erwachsener nach geografischer Lage



Anmerkung: Zeitreihenbruch für 2021 bei den AKE-Daten.  
Quelle: Eurostat [trng\_lfse\_04] und Berechnungen der GD REGIO.

die Beschäftigungsquote von Personen mit einem Berufsabschluss höher als die von Hochschulabsolventen. In vielen Regionen Griechenlands, Tschechiens und Spaniens betrug der Abstand sogar mehr als 5 Prozentpunkte, was die betreffende Wirtschaftsstruktur widerspiegelt.

#### 4.2 Erwachsene in stärker entwickelten Regionen nehmen eher an Aus- und Weiterbildung teil

Es liegt auf der Hand, dass sich die Menschen im Laufe ihres Berufslebens zusehends weiterbilden und umschulen werden müssen, um künftige Chancen nutzen zu können. In dem Maße, wie der grüne und der digitale Wandel voranschreiten, liegt darin auch eine wichtige Voraussetzung, um die regionale Wettbewerbsfähigkeit abzusichern.

Nach mehreren Jahren langsamer Zuwächse ging die Teilnahme der 25- bis 64-Jährigen an Aus- und Weiterbildung (in den vier Wochen vor der AKE) im Jahr 2020 aufgrund der COVID-19-Maßnahmen abrupt zurück (-1,7 Prozentpunkte). Im darauffolgenden Jahr erholte sich die Tendenz mit dem Wiederaufschwung auf den Arbeitsmärkten rapide, allen voran in den östlichen Ländern.

In stärker entwickelten Regionen sank die Teilnahme im Jahr 2020 um 1,6 Prozentpunkte, verzeichnete 2022 aber einen Anstieg um 14 %, womit sie um 1 Prozentpunkt über dem Niveau von 2019 lag. In den Übergangsregionen ging sie 2020 um 3,2 Prozentpunkte zurück, stieg dann wieder auf 12 % an, was jedoch um 2 Prozentpunkte unter dem vorandemischen Wert blieb. In den weniger entwickelten Regionen hingegen, in denen 2020 kein nennenswerter Rückgang eintrat, stieg die Teilnahme bis 2022 auf 8 % und lag damit etwa 2,5 Prozentpunkte über dem Niveau von 2019 (Abbildung 2.6 und Karte 2.8).

Trotz der verbesserten Teilnahmequoten im Jahr 2022 sind gezielte, regionsspezifische Investitionen erforderlich, um besondere Bedürfnisse und Herausforderungen anzugehen, insbesondere in weniger entwickelten Regionen – und zwar vor allem in den östlichen und südlichen Ländern. Die Erreichung des im Aktionsplan zur europäischen Säule sozialer Rechte vorgeschlagenen Kompetenzziels für 2030<sup>26</sup>, wonach mindestens 60 % aller Erwachsenen jedes Jahr an einer Weiterbildungsmaßnahme teilnehmen<sup>27</sup> sollen, erfordert nicht zuletzt erhebliche Fortschritte in allen Regionen. Eine Voraussetzung dafür dürfte im Ausbau von erschwinglicher allgemeiner und beruflicher Bildung sowie von flexiblen Lernmöglichkeiten liegen, aber auch in der Entwicklung einer Kultur des lebenslangen Lernens und in der Anerkennung deren Nutzens sowohl durch Arbeitgeber als auch Arbeitnehmer (Kasten 2.3).

26 Das Ziel basiert auf der Beteiligung Erwachsener am Lernen in den letzten zwölf Monaten.

27 Europäische Kommission (2021b).

### 4.3 Verbesserungen beim Zugang zu Kinderbetreuung und Bildung, wenn auch mit regionalen Unterschieden

Die EU hat vor kurzem die Barcelona-Ziele<sup>28</sup> überarbeitet: Bis 2030 sollen mindestens 45 % der Kinder

unter 3 Jahren sowie mindestens 96 % der Kinder ab 3 Jahren bis zum Einschulungsalter an frühkindlicher Betreuung, Bildung und Erziehung (FBBE) teilnehmen. Im Jahr 2021 nahmen im EU-Durchschnitt 57,4 % der Kinder unter 3 Jahren sowie 92,5 % der Kinder ab 3 Jahren bis zum Einschulungsalter an FBBE teil.

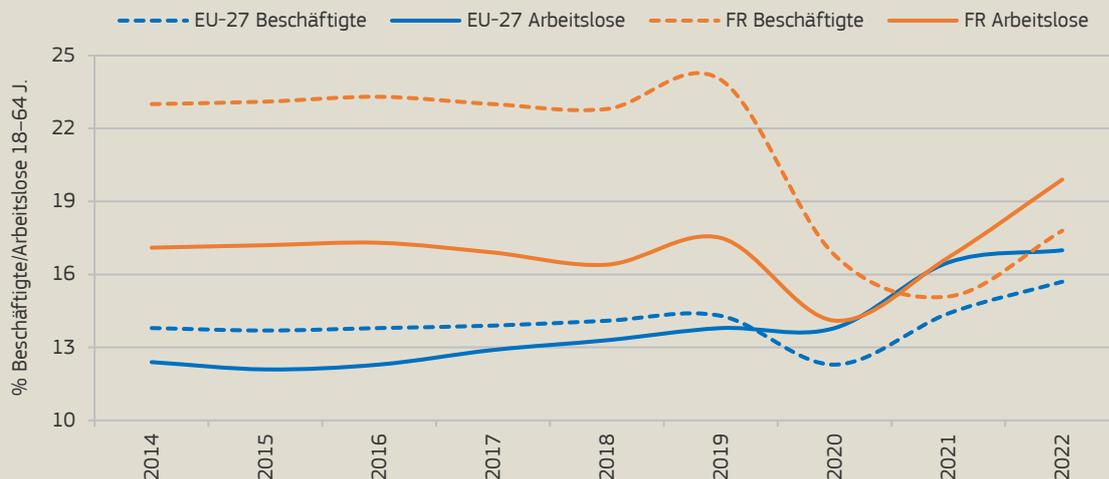
#### Kasten 2.3 Kompetenzförderung Rahmen der Europäischen Kompetenzagenda

Die Europäische Kompetenzagenda<sup>1</sup> hat die Stärkung der nachhaltigen Wettbewerbsfähigkeit, der sozialen Gerechtigkeit und der Resilienz in der EU zum Ziel. Sie umfasst mehrere Initiativen, die mit der europäischen Säule sozialer Rechte und dem dazugehörigen Aktionsplan verknüpft sind, mit dem Ziel, dass bis 2030 jedes Jahr 60 % der Menschen an einer Weiterbildungsmaßnahme teilnehmen. Der Kompetenzpakt<sup>2</sup> soll öffentliche und private Organisationen bei der Weiterbildung und Umschulung ihrer Arbeitskräfte unterstützen, damit sie im grünen und im digitalen Wandel gedeihen können. Die Einführung individueller Lernkonten (ILA)<sup>3</sup> (in Frankreich, Belgien, Kroatien, Litauen und Griechenland bereits weiter fortgeschritten) und die Ausweitung von Microcredentials<sup>4</sup> werden eine wichtige Rolle bei der Erreichung des EU-Ziels für 2030 spielen. Das Jahr der Kompetenzen 2023 hat dem lebenslangen Lernen, der Förderung

von Innovation und Wettbewerbsfähigkeit, der Partizipation und der Befähigung von Menschen und Unternehmen, eine aktive Rolle beim grünen und beim digitalen Wandel einzunehmen, neue Impulse verliehen und ist Teil der Antwort auf den aktuellen und noch zu erwartenden Arbeits- und Fachkräftemangel.

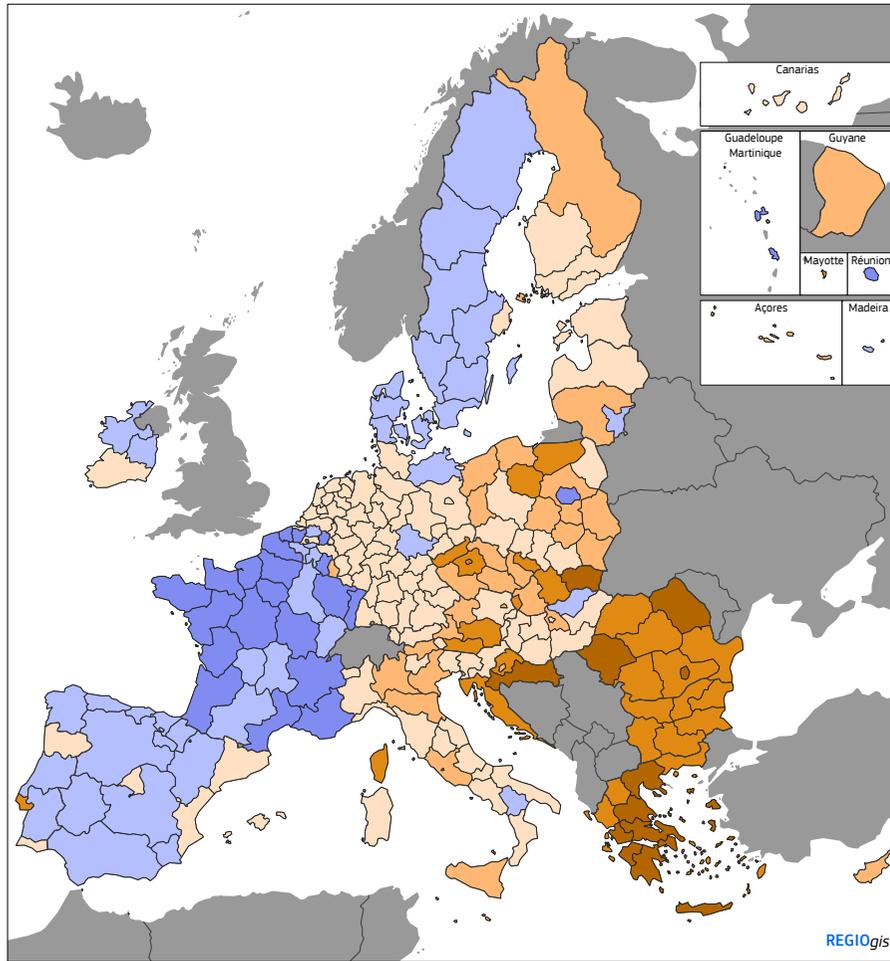
Ein in Frankreich eingeführtes ILA (Compte personnel de formation), mit dem alle Arbeitnehmer und Arbeitsuchenden beim Erwerb neuer Kompetenzen unterstützt werden sollen, kommt beispielsweise insbesondere Arbeitsuchenden zugute. Ihre Teilnahmequote an Weiterbildungsmaßnahmen in den vorangegangenen vier Wochen konnte von einem Tiefstand von 14 % im Jahr 2020 binnen zwei Jahren auf ein Rekordhoch von 20 % angehoben werden, wobei sich der Trend auf die meisten französischen Regionen verteilt (Abbildung 2.7).

Abbildung 2.7 Teilnahme an Aus- und Weiterbildung in den letzten vier Wochen, Beschäftigte und Arbeitslose, EU-27 bzw. Frankreich (2014–2022)



Anmerkung: Zeitreihenbruch für 2021 bei den AKE-Daten.  
Quelle: Eurostat [trng\_lfs\_03].

- 1 Europäische Kommission (2020a).
- 2 [https://pact-for-skills.ec.europa.eu/index\\_de](https://pact-for-skills.ec.europa.eu/index_de)
- 3 Europäische Kommission (2021a).
- 4 Europäische Union (2022a).

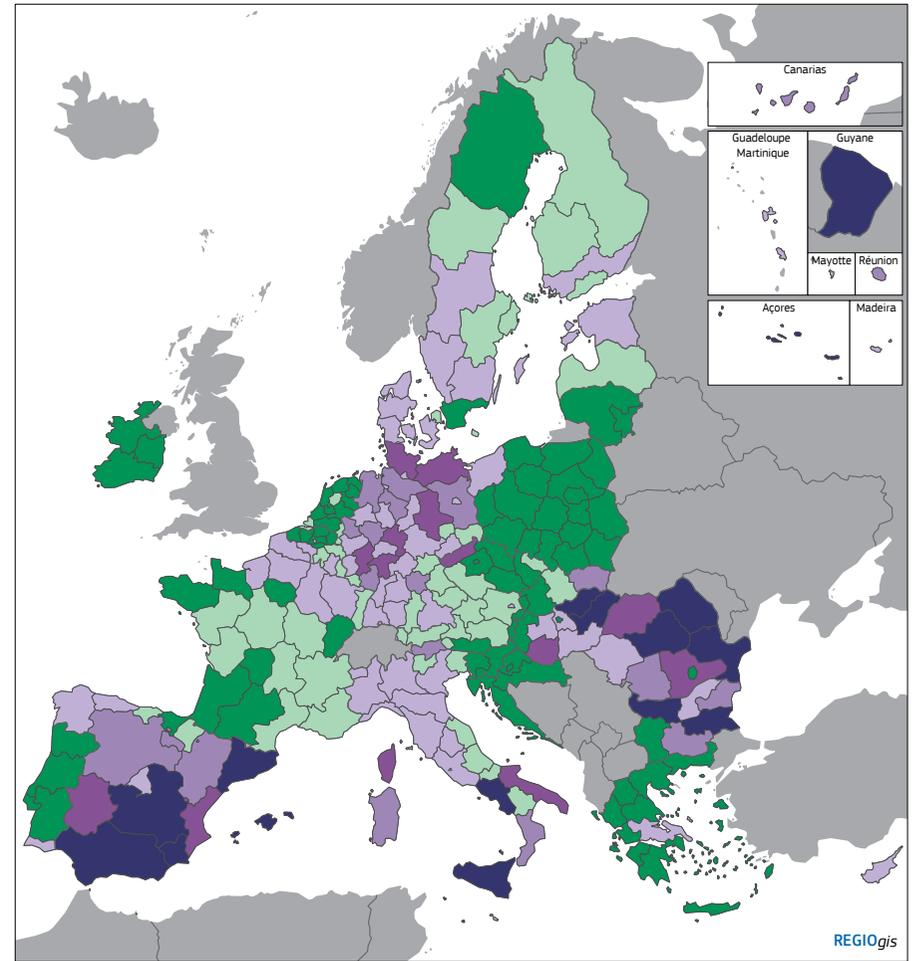


Karte 2.9 Teilnahme an frühkindlicher Erziehung und Bildung (2021)

% der Kinder ab 3 Jahren bis zum Einschulungsalter

- < 75
- 75–85
- 85–90
- 90–95
- 95–100
- = 100
- Keine Daten verfügbar

EU-27 = 92,5  
 Zielquote für FBBE-Teilnahme: 96 % im Jahr 2030.  
 EL 2019, DE NUTS-1, NL NUTS-0.  
 Quelle: Eurostat [educ\_uae\_enra22] und Schätzungen der GD REGIO.



Karte 2.10 Frühzeitige Schul- und Ausbildungsabgänger, Durchschnitt 2020–2022

% der Bevölkerung im Alter von 18–24 Jahren

- < 7
- 7–9
- 9–12
- 12–14
- 14–16
- > 16

EU-27 = 9,8  
 „Frühzeitige Schul- und Ausbildungsabgänger“. 18- bis 24-Jährige, die an keiner Aus- und Weiterbildung teilnehmen und höchstens einen Bildungsabschluss der Sekundarstufe I haben.  
 Ziel bis 2030: unter 9 %  
 Quelle: Eurostat [edat\_lfse\_16] und Schätzungen der GD REGIO.



Was zweitens betrifft, so haben Frankreich, Belgien, Dänemark, Irland, Schweden und Spanien sowie die meisten ihrer Regionen das 96%-Ziel bereits erreicht. In allen Regionen Griechenlands, Kroatiens, Rumäniens und Bulgariens blieb die Teilnahmequote bis 2021 niedrig (unter 85 %) und war in den beiden letztgenannten Fällen sogar rückläufig. Außerdem ist sie in den weniger entwickelten Regionen (87 %) im Durchschnitt weitaus niedriger als in den Übergangsregionen (94,9 %) oder den stärker entwickelten Regionen (93,2 %; Karte 2.9).<sup>29</sup>

Die Senkung der Schulabbrecherquote (18- bis 24-Jährige, die an keiner Aus- und Weiterbildung teilnehmen und höchstens einen Bildungsabschluss der Sekundarstufe I haben) sollte dazu beitragen, die Arbeitsmarktergebnisse zu verbessern und Zonen mit sozioökonomischen Benachteiligungen zu beseitigen. Im EU-Durchschnitt fiel der Anteil frühzeitiger Schulabgänger zwischen 2013 und 2022 von 11,8 % auf

9,6 %. Damit fand eine allmähliche Annäherung an das 2030-Ziel von maximal 9 % statt. Die Abnahme fiel in den weniger entwickelten Regionen (um 2,9 Prozentpunkte auf 12 %) und in den Übergangsregionen (um 2,2 Prozentpunkte auf 9,1 %) umfangreicher aus als in den stärker entwickelten Regionen (um 1,3 Prozentpunkte auf 9,8 %) (Karte 2.10).

Um den Zugang zu Grundschulbildung ist es je nach Region sehr unterschiedlich bestellt. In einer Reihe von Regionen im Süden und Osten Spaniens, im Süden und Nordwesten Italiens, in den Niederlanden und im Norden Frankreichs leben über 80 % der Bevölkerung höchstens 15 Gehminuten von einer Grundschule entfernt. Ferner ist dieser Anteil in den Hauptstadtregionen tendenziell höher als in anderen Regionen. Die niedrigsten Werte (unter 20 %) entfallen auf die südlichen und östlichen Regionen Deutschlands sowie auf Kroatien, Lettland und Litauen (siehe Kapitel 3, Abschnitt 4).

### Kasten 2.4 AROPE und der „neue“ Indikator für erhebliche materielle und soziale Deprivation

Unter die AROPE-Quote fallen Personen, auf die mindestens einer der folgenden Punkte zutrifft:

- Armutsgefährdung (oder relative monetäre Armut): Personen, die in den letzten zwölf Monaten in einem Haushalt lebten, dessen verfügbares Äquivalenzeinkommen unter 60 % des nationalen Medianeinkommens liegt;
- erhebliche materielle oder soziale Deprivation: Unfähigkeit, für mindestens sieben von 13 Kategorien von Ausgaben aufkommen zu können.
- Haushalt mit sehr geringer Erwerbsintensität bzw. Quasi-Erwerbslosenhaushalt: Personen zwischen 0–64 Jahren, die in einem Haushalt leben, in dem die Erwachsenen\* in den letzten zwölf Monaten insgesamt weniger als 20 % ihres gesamten Beschäftigungspotenzials gearbeitet haben.

Im Jahr 2021 wurde der AROPE-Indikator angepasst, als ein neues EU-Ziel für 2030 festgelegt wurde, um Deprivation besser abzubilden – basierend auf einer

überarbeiteten Liste von Ausgabenkategorien – und soziale Ausgrenzung besser zu berücksichtigen.

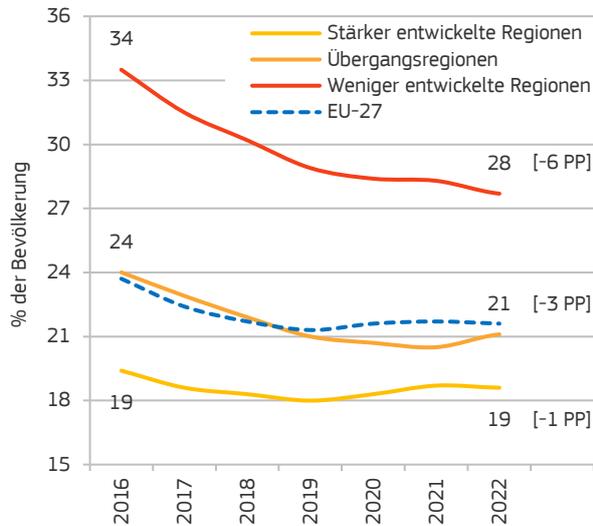
Die überarbeitete Liste umfasst folgende Ausgabenkategorien:

- auf Haushaltsebene: unerwartet anfallende Ausgaben, Zahlungsrückstände (Hypotheken- oder Mietschulden, Rechnungen für Versorgungsleistungen, Mietkaufraten oder sonstige Kreditzahlungen), jeden zweiten Tag eine Mahlzeit mit Fleisch, Geflügel oder Fisch (oder gleichwertiger vegetarischer Zutat), den Wohnraum angemessen warm halten, Zugang zu einem Auto/Transporter für den persönlichen Gebrauch und Ersetzen abgewohnter Möbel;
- auf individueller Ebene: Internetanschluss, Ersetzen abgetragener Kleidungsstücke durch neue, zwei Paar passende Schuhe (einschließlich eines Allwetterpaars), wöchentlich einen kleinen Betrag für sich selbst ausgeben, regelmäßige Freizeitbeschäftigung und wenigstens einmal im Monat mit Freunden/Familienmitgliedern essen oder etwas trinken gehen.

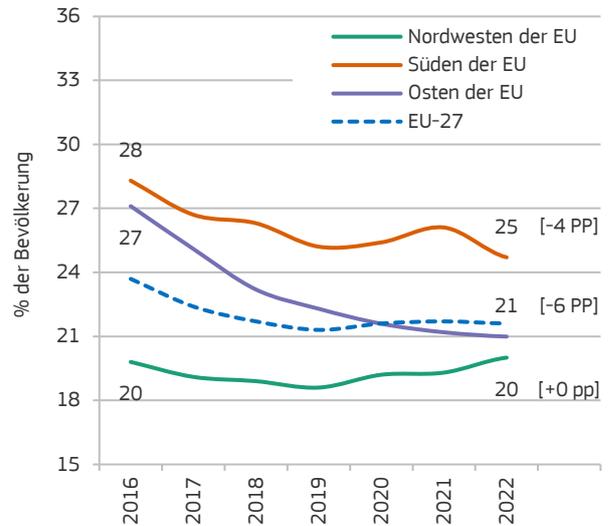
\* Anmerkung: 18- bis 64-Jährige, jedoch ohne Schüler und Studenten im Alter zwischen 18 und 24 Jahren und Personen, die sich nach Maßgabe ihres aktuellen wirtschaftlichen Status im Ruhestand befinden oder eine Rente beziehen (ausgenommen Hinterbliebenenrente) sowie Nichterwerbstätige in der Altersgruppe 60–64 Jahre, die in einem Haushalt leben, dessen Haupteinnahmequelle die Rente ist.

Abbildung 2.8 AROPE-Quoten nach Grad der Entwicklung und geografischer Lage (2016–2022)

a) AROPE-Quoten nach Grad der Entwicklung



b) AROPE-Quoten nach geografischer Lage

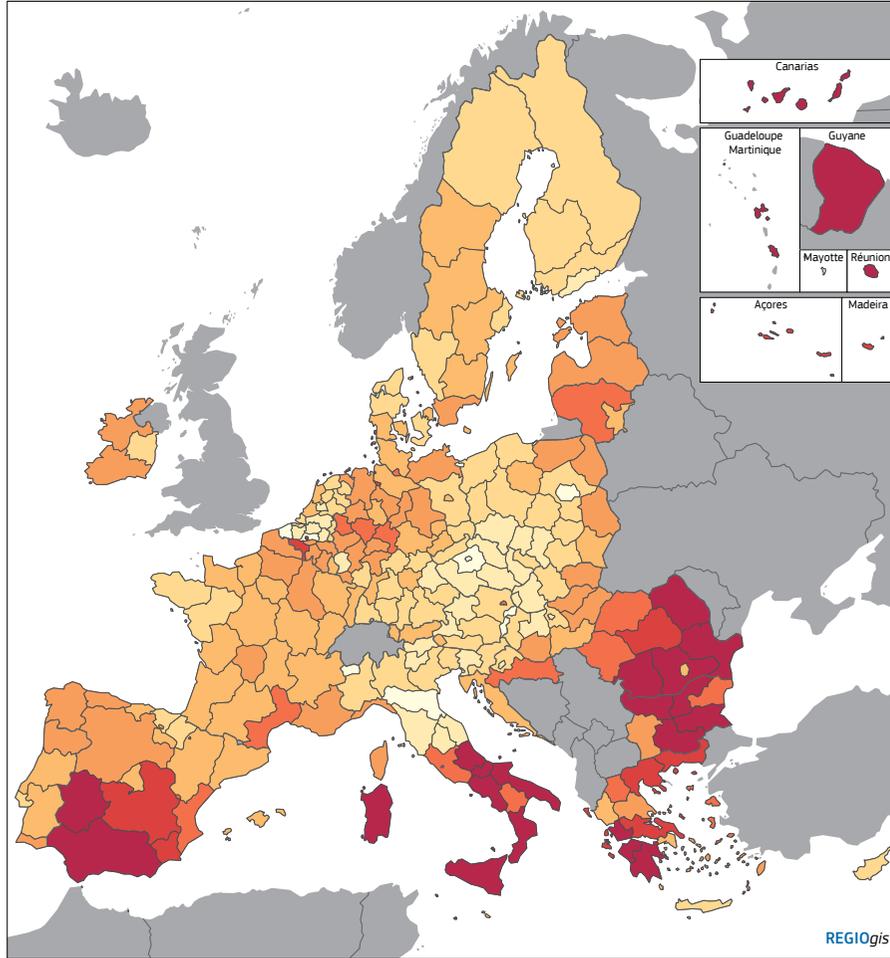


Anmerkung: Die Diagramme dienen der Veranschaulichung, und die Daten wurden von der GD REGIO geglättet. Sie sind mit Vorsicht zu interpretieren. Erstens sind für BE, AT und DE keine regionalen Daten vor 2021 und für FR vor 2022 verfügbar. Zweitens gibt es für 2020 einen Reihenbruch für DE, DK, FR, IE, LU, den Nordwesten der EU und die EU-27.  
Quelle: Eurostat [ilc\_peps13n] und Berechnungen der GD REGIO.

Tabelle 2.4 AROPE-Quoten nach Regionenkategorie und nach Grad der Entwicklung und Besiedlungsgrad (2016 und 2022)

	2016	2022	2016–2022	Abstand zu EU 2022
	% der Bevölkerung			
EU-27	23,7	21,6	-2,1	
Stärker entwickelte Regionen	19,4	18,6	-0,8	-3,0
Übergangsregionen	24,0	21,1	-2,9	-0,5
Weniger entwickelte Regionen	33,5	27,7	-5,8	6,1
Nordwesten der EU	19,8	20,0	+0,2	-1,6
Süden der EU	28,3	24,7	-3,5	3,1
Osten der EU	27,1	21,0	-6,1	-0,6
Nordwesten der EU – Städte	21,7	23,2	+1,5	1,6
Nordwesten der EU – Klein-/Vorstädte	17,8	19,2	+1,4	-2,4
Nordwesten der EU – ländliche Gebiete	16,8	15,9	-0,9	-5,7
Süden der EU – Städte	27,3	23,6	-3,7	2,0
Süden der EU – Klein-/Vorstädte	26,9	25,0	-1,9	3,4
Süden der EU – ländliche Gebiete	31,6	26,7	-4,9	5,1
Osten der EU – Städte	20,1	14,6	-5,4	-7,0
Osten der EU – Klein-/Vorstädte	24,2	19,3	-4,9	-2,3
Osten der EU – ländliche Gebiete	34,5	27,9	-6,5	6,3

Anmerkung: Zeitreihenbruch für 2020 bei den EU-SILC-Daten.  
Quelle: Eurostat [ilc\_peps13n], Berechnungen der GD REGIO.



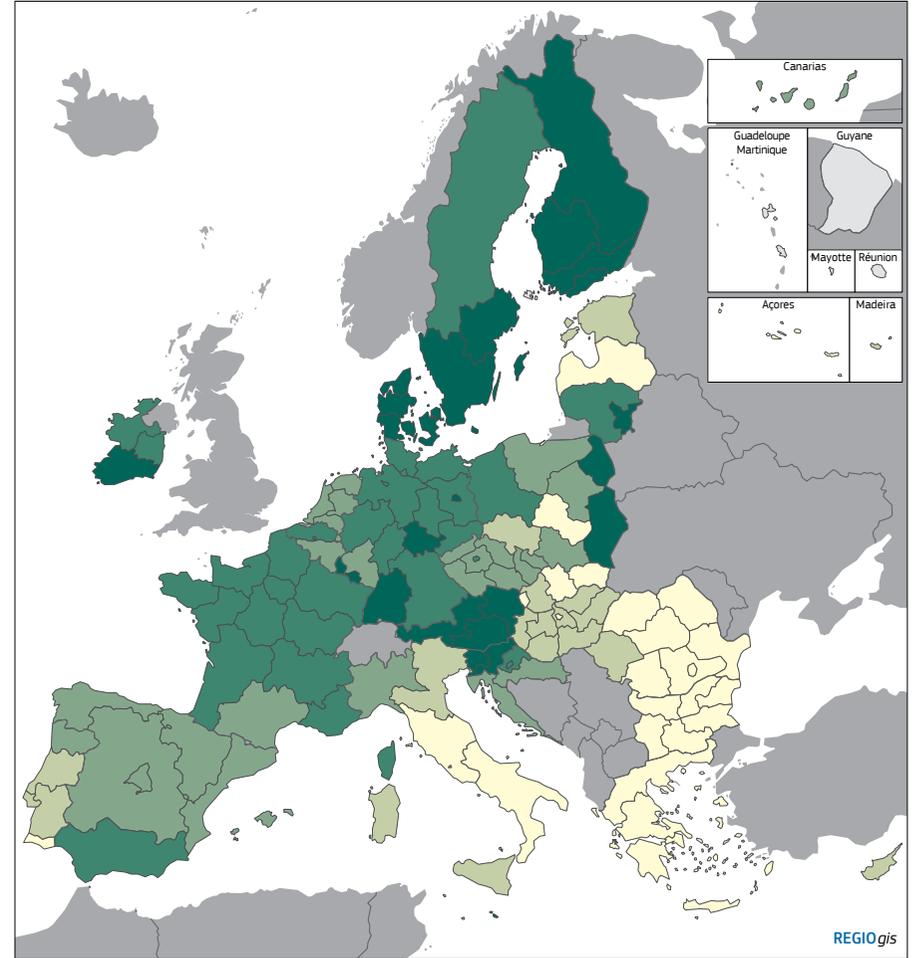
Karte 2.11 Armutsrisiko und Gefahr sozialer Ausgrenzung, 2022 (%)

Bevölkerungsanteil in %

<span style="display:inline-block; width:10px; height:10px; background-color:#ffffcc; border:1px solid black;"></span> < 10	<span style="display:inline-block; width:10px; height:10px; background-color:#ffcc99; border:1px solid black;"></span> 26–30
<span style="display:inline-block; width:10px; height:10px; background-color:#ffcc00; border:1px solid black;"></span> 10–14	<span style="display:inline-block; width:10px; height:10px; background-color:#ff6666; border:1px solid black;"></span> 30–34
<span style="display:inline-block; width:10px; height:10px; background-color:#ff9966; border:1px solid black;"></span> 14–18	<span style="display:inline-block; width:10px; height:10px; background-color:#cc0000; border:1px solid black;"></span> > 34
<span style="display:inline-block; width:10px; height:10px; background-color:#ff6600; border:1px solid black;"></span> 18–22	<span style="display:inline-block; width:10px; height:10px; background-color:#cccccc; border:1px solid black;"></span> Keine Daten verfügbar
<span style="display:inline-block; width:10px; height:10px; background-color:#ff3300; border:1px solid black;"></span> 22–26	

EU-27 = 21,7  
Quelle: Eurostat (ilc\_peps11n und ilc\_peps01n).

0 500 km  
© EuroGeographics Verband für Verwaltungsgrenzen



Karte 2.12 Zufriedenheit der Bevölkerung mit Maßnahmen zur Armutsbekämpfung (2022)

% Bevölkerung (15+ J.)

<span style="display:inline-block; width:10px; height:10px; background-color:#ffffcc; border:1px solid black;"></span> < 25
<span style="display:inline-block; width:10px; height:10px; background-color:#c6e0b4; border:1px solid black;"></span> 25–35
<span style="display:inline-block; width:10px; height:10px; background-color:#99d8c9; border:1px solid black;"></span> 35–45
<span style="display:inline-block; width:10px; height:10px; background-color:#66c2a4; border:1px solid black;"></span> 45–55
<span style="display:inline-block; width:10px; height:10px; background-color:#339966; border:1px solid black;"></span> > 55
<span style="display:inline-block; width:10px; height:10px; background-color:#cccccc; border:1px solid black;"></span> Keine Daten verfügbar

Die Prozentsätze basieren auf allen Befragten, ausgenommen „Weiß nicht“ und „Keine Antwort“.  
Frage: Sind Sie mit der Aktion für Armutsbetroffene zufrieden oder unzufrieden? Quelle: Gallup World Poll (WP131).

0 500 km  
© EuroGeographics Verband für Verwaltungsgrenzen

## 5. Verringerung von Armut und sozialer Ausgrenzung

Mehr Beschäftigungsmöglichkeiten durch Verbesserung der Qualifikationen und der Produktivität führen in der Regel zu höheren Löhnen und Gehältern und einem höheren Haushaltseinkommen. Dadurch sinkt die Zahl der von Armut oder sozialer Ausgrenzung bedrohten Personen (AROPE). Gleichzeitig muss das Abgaben- und Sozialleistungssystem dafür Sorge tragen, das Armuts- und Ausgrenzungsrisiko für erwerbsunfähige Menschen zu mindern und den Zugang zu essenziellen Dienstleistungen zu gewährleisten.

Die AROPE-Quote ist ein vielschichtiges Konzept, das drei verschiedene Komponenten umfasst: relative monetäre Armut, erhebliche materielle oder soziale Deprivation und Quasi-Erwerbslosenhaushalte. Die Quote erfasst alle Personen, die unter mindestens eine dieser Kategorien fallen (Kasten 2.4).

Die AROPE-Quote ging von 2016 bis 2019 zurück (um 2,6 Prozentpunkte), stagnierte von da an jedoch bis 2022 (letztes Jahr, für das Daten vorliegen) bei 21,6 %, was rund 95 Millionen Menschen entspricht. Bestimmte Gruppen sind besonders benachteiligt. So betrug die AROPE-Quote im Jahr 2022 bei Personen mit niedrigem Bildungsgrad 34,5 %, bei Personen mit einem Abschluss der Sekundarstufe II und Personen mit Tertiärbildung dagegen nur 19,8 % bzw. 10,5 %.<sup>30</sup> Relativ hoch war die Quote ferner bei Menschen mit Behinderungen (28,8 % – immerhin

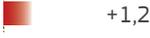
um 2 Prozentpunkte niedriger als 2016) und bei Personen, die außerhalb der EU geboren wurden – hier war die Quote doppelt so hoch wie bei innerhalb der EU Geborenen. Zudem war die Quote bei Kindern mit 24,7 % höher als bei Erwachsenen und bei jungen Menschen zwischen 18 und 24 Jahren mit 26,5 % höher als bei den älteren Altersklassen.

Obwohl sich die AROPE-Quote in der jüngsten Vergangenheit trotz steigender Energie- und Lebensmittelpreise und sinkender Reallöhne nicht verschlechtert hat, gibt der fehlende Fortschritt seit 2019 Anlass zur Sorge. Die Verwirklichung des 2030-Ziels, die Zahl der von Armut betroffenen Menschen um mindestens 15 Millionen zu verringern, könnte sich als schwierig erweisen, wenn keine wirksamen Maßnahmen zur Sicherung des Lebensstandards, insbesondere der schutzbedürftigsten Haushalte, ergriffen werden.

### 5.1 Zahl der von Armut und sozialer Ausgrenzung bedrohten Personen EU-weit in allen Regionen niedriger als noch vor zehn Jahren – jedoch weiterhin höhere Werte für ländliche Gebiete im Osten und Süden

Zwischen 2016 und 2019 konnten die meisten Arten von Regionen in der EU Fortschritte bei der Verringerung der AROPE-Quote verzeichnen, doch dann stagnierte der Trend bis 2022.<sup>31</sup> Das Gefälle zwischen stärker und weniger entwickelten Regionen verkleinerte sich im Zeitraum 2016–2022 von

**Tabelle 2.5 Ernährungsarmut nach geografischer Lage und nach Grad der Entwicklung (2019 und 2022)**

	Unfähigkeit, sich jeden zweiten Tag eine Mahlzeit mit Fleisch, Geflügel oder Fisch (oder gleichwertiger vegetarischer Zutat) zu leisten			
	2019	2022		2019–2022
	%		PP	
EU-27	 6,7	 8,3	 +1,5	
Nordwesten der EU	 5,2	 8,2	 +3,0	
Süden der EU	 7,1	 6,5	 -0,6	
Osten der EU	 9,5	 10,6	 +1,2	
Hoch entwickelte Länder	 5,9	 7,7	 +1,8	
Mäßig entwickelte Länder	 5,2	 5,9	 +0,7	
Weniger entwickelte Länder	 10,3	 11,2	 +1,0	

Quelle: Eurostat [ilc\_mdcs03], Berechnungen der GD REGIO.

30 Europäische Kommission (2023a).

31 Das Ergebnis ist mit Vorsicht zu interpretieren. Erstens sind für BE, AT und DE keine regionalen Daten vor 2021 und für FR vor 2022 verfügbar. Zweitens gibt es einen Zeitreihenbruch für DE, DK, FR, IE, LU, den Nordwesten der EU und die EU-27.

14 Prozentpunkten auf 9 Prozentpunkte, wobei die Quote in zweiteren deutlich zurückging, während sie in ersteren gleich blieb. In den östlichen Ländern war eine deutliche Verbesserung zu beobachten, insbesondere nach 2020, während sich die Quote in den südlichen Ländern auch 2022 in etwa auf dem Niveau von 2019 bewegte (Abbildung 2.8 und Tabelle 2.4).

Der Rückgang der AROPE-Quote zwischen 2016 und 2022 hängt hauptsächlich mit der Entwicklung in den östlichen Ländern und den ländlichen Gebieten im Süden zusammen (-5 bis -7 Prozentpunkte; Tabelle 2.4). Dessen ungeachtet finden sich die höchsten Werte nach wie vor in den ländlichen Regionen im Osten und Süden. Die Lage ist je nach EU-Gebiet sehr unterschiedlich. In zahlreichen Regionen Italiens, Spaniens, Griechenlands, Rumäniens und Bulgariens zählt ein hoher Bevölkerungsanteil (über 30 %) zu den Gefährdeten. Auch innerhalb dieser fünf Länder gibt es deutliche regionale Ungleichgewichte, insbesondere zwischen den nördlichen und den südlichen Regionen Spaniens sowie Italiens, zwischen Teilen Belgiens sowie in Portugal zwischen den Gebieten in äußerster Randlage und den Festlandregionen (Karte 2.11).

Die Zufriedenheit der Menschen mit Regierungsmaßnahmen zur Armutsbekämpfung variiert ebenfalls von Region zu Region (Karte 2.12). Laut der Erhebung „Gallup World Poll“ 2022 reichte der Anteil der Befragten, die sich zu den Maßnahmen zufrieden äußerten, von über 70 % in Luxemburg, Malta und einigen Regionen Dänemarks bis zu weniger als 10 % in einigen Regionen Bulgariens und Griechenlands.

Die Regionen mit den höchsten AROPE-Quoten weisen auch bei den Teilkomponenten hohe Werte auf (Karte 2.13).

- Die meisten unter die AROPE-Quote fallenden Personen sind armutsgefährdet (AROP) – im Jahr 2022 EU-weit 16,5 % der Gesamtbevölkerung. Hohe AROP-Quoten (von über 30 %) finden sich in zahlreichen Regionen Italiens und Spaniens, in den französischen Gebieten in äußerster Randlage sowie in Teilen Rumäniens und Bulgariens.
- Etwa 6,7 % der Menschen in der EU insgesamt waren im Jahr 2022 von erheblicher materieller oder sozialer Deprivation betroffen. In zahlreichen Regionen Rumäniens, Griechenlands und Bulgariens erreichte der Anteil sogar 30 %.

- Ein etwas größerer Anteil, nämlich 8,3 %, lebte in Haushalten mit sehr geringer Erwerbsintensität. Einige Regionen Spaniens und Italiens sowie Brüssel (Belgien) bewegen sich diesbezüglich jedoch bei Werten über 18 %.

### 5.2 Verringerung der materiellen und sozialen Deprivation durch jüngste Ereignisse in Gefahr

Dieser Abschnitt konzentriert sich auf die verschiedenen Aspekte der materiellen und sozialen Deprivation (Kasten 2.4). Dabei war im EU-Durchschnitt im Zeitraum 2019–2022 keine Verbesserung feststellbar – teilweise ist sogar eine Wende zum Schlechteren eingetreten. Aufgrund der stagnierenden AROP-Zahlen hat auch die übergeordnete AROPE-Quote insgesamt nicht abgenommen.

Infolge der Inflation und der Tatsache, dass die Einkommen nicht mit dem Preisanstieg Schritt halten, hat sich materielle und soziale Deprivation für viele Menschen, allen voran in den östlichen Mitgliedstaaten, verschärft. Benachteiligte und/oder gefährdete Bevölkerungsgruppen sind dabei besonders betroffen.<sup>32</sup> Im Jahr 2022 konnten sich etwa 30 % der Menschen in der EU keine einwöchige Urlaubsreise leisten. Das entspricht in etwa dem Stand von 2019, während die Zahl der Betroffenen bei den anderen Aspekten der sozialen Deprivation<sup>33</sup> leicht zurückging.

Der Anteil der Menschen, auf die gleich mehrere Aspekte von materieller Deprivation zutreffen, ist indes gestiegen. Immer mehr Menschen litten unter Ernährungsarmut (Unfähigkeit, sich jeden zweiten Tag eine Mahlzeit mit Fleisch, Geflügel oder Fisch oder gleichwertiger vegetarischer Zutat zu leisten): Ihr Anteil kletterte zwischen 2019 und 2022 von 6,7 % auf 8,3 % (Tabelle 2.5). Innerhalb der AROP-Gruppe stieg ihr Anteil von 17,5 % auf 19,7 %. Besonders schlimm war der Trend in Rumänien (+8 Prozentpunkte), während in Bulgarien eine deutliche Besserung zu verzeichnen war (-6 Prozentpunkte). Dessen ungeachtet gaben in allen Regionen Bulgariens ebenso wie in den nördlichen Regionen Rumäniens über 20 % der Bevölkerung an, im Jahr 2021 von Ernährungsarmut betroffen gewesen zu sein. Ebenfalls hohe Werte (16 % oder darüber) offenbarten sich für die Slowakei, die meisten Teile Ungarns, Süditalien und Teile Deutschlands (Karte 2.14).

<sup>32</sup> Menyhert (2022).

<sup>33</sup> Zum Beispiel: regelmäßige Freizeitbeschäftigung, wöchentlich einen kleinen Betrag für sich selbst ausgeben, wenigstens einmal im Monat mit Freunden/Familienmitgliedern essen oder etwas trinken gehen.

Tabelle 2.6 Energiearmut nach geografischer Lage und nach Grad der Entwicklung (2021 und 2022)

	Unfähigkeit, den Wohnraum angemessen warm zu halten			Rückstände bei Rechnungen von Versorgungsunternehmen		
	2021	2022	2021–2022	2019	2022	2019–2022
	%		PP	%		PP
EU-27	6,8	9,3	+2,4	6,1	6,9	+0,8
Nordwesten der EU	3,9	7,3	+3,4	3,7	4,9	+1,3
Süden der EU	11,9	13,4	+1,6	7,6	8,9	+1,3
Osten der EU	6,8	8,3	+1,6	9,5	8,6	-0,9
Hoch entwickelte Länder	6,2	9,0	+2,8	4,2	5,6	+1,3
Mäßig entwickelte Länder	8,1	9,0	+1,0	5,0	4,2	-0,8
Weniger entwickelte Länder	8,7	10,4	+1,7	13,1	12,6	-0,5

Quelle: Eurostat [ilc\_mdes01, ilc\_mdes07], Berechnungen der GD REGIO.

### 5.3 Energiearmut – eine wachsende Herausforderung

Mit den geeigneten Maßnahmen einen gerechten und inklusiven ökologischen Übergang zu gewährleisten, bei dem niemand zurückgelassen wird, ist zentraler Bestandteil des europäischen Grünen Deals.<sup>34</sup> Ein wichtiger Aspekt ist in diesem Zusammenhang die Verhinderung und Bekämpfung von Energiearmut. Die Zahl der von Energiearmut bedrohten Menschen hat zugenommen, nachdem die gestiegene Nachfrage im Zuge der Erholung von der COVID-19-Pandemie und die Lieferbeschränkungen infolge Russlands Aggression gegen die Ukraine die Energiepreise in die Höhe getrieben haben.

Energiearmut ist ein mehrdimensionales Phänomen, das aus einer Kombination aus niedrigem Einkommensniveau, Energieausgaben und anderen Faktoren mit Bezug zur Energieeffizienz (u. a. mangelhafte Normen im Bereich der Gebäudeeffizienz) erwächst (siehe Kapitel 4). Eine exakte Bestimmung der Häufigkeit und Schwere von Energiearmut erweist sich als schwierig. Außerdem variiert die Einschätzung zum Vorliegen von Energiearmut, je nachdem, ob subjektive Bewertungen oder ausgabenbasierte Methoden zum Tragen kommen.<sup>35</sup>

Der Anteil der Bevölkerung, der es sich nicht leisten kann, den Wohnraum angemessen warm zu halten (einer der Hauptindikatoren für Energiearmut), stieg im Jahresvergleich 2021/2022 von 6,8 % auf 9,3 % (bzw. auf 20 % innerhalb der AROPE-Gruppe). Das bedeutet eine Trendwende gegenüber den vorangegangenen sechs Jahren (Tabelle 2.6). Die deutlichste Verschlechterung war in Rumänien, Frankreich, Irland, Deutschland und Spanien festzustellen (über 3 Prozentpunkte). Im Jahr 2021<sup>36</sup> gaben über 20 % der Bevölkerung in Zypern, Litauen, Bulgarien und den südlichen Regionen Griechenlands an, ihren Wohnraum nicht warm halten zu können. In Südspanien und Teilen Portugals waren ähnlich viele Menschen betroffen (über 16 %; Karte 2.14).<sup>37</sup>

Zahlungsrückstände bei Rechnungen von Versorgungsunternehmen (Heizung, Strom, Gas, Wasser usw.) häuften sich EU-weit. Der betroffene Bevölkerungsanteil betrug 6,8 % im Jahr 2022 (2019: 6,2 %), womit die Verschlechterung moderater ausfiel als bei der „Heizarmut“. Allerdings gab es große regionale Unterschiede: In Griechenland und Nordbulgarien berichteten im Jahr 2021 über 20 % der Menschen Zahlungsrückstände (Karte 2.14).

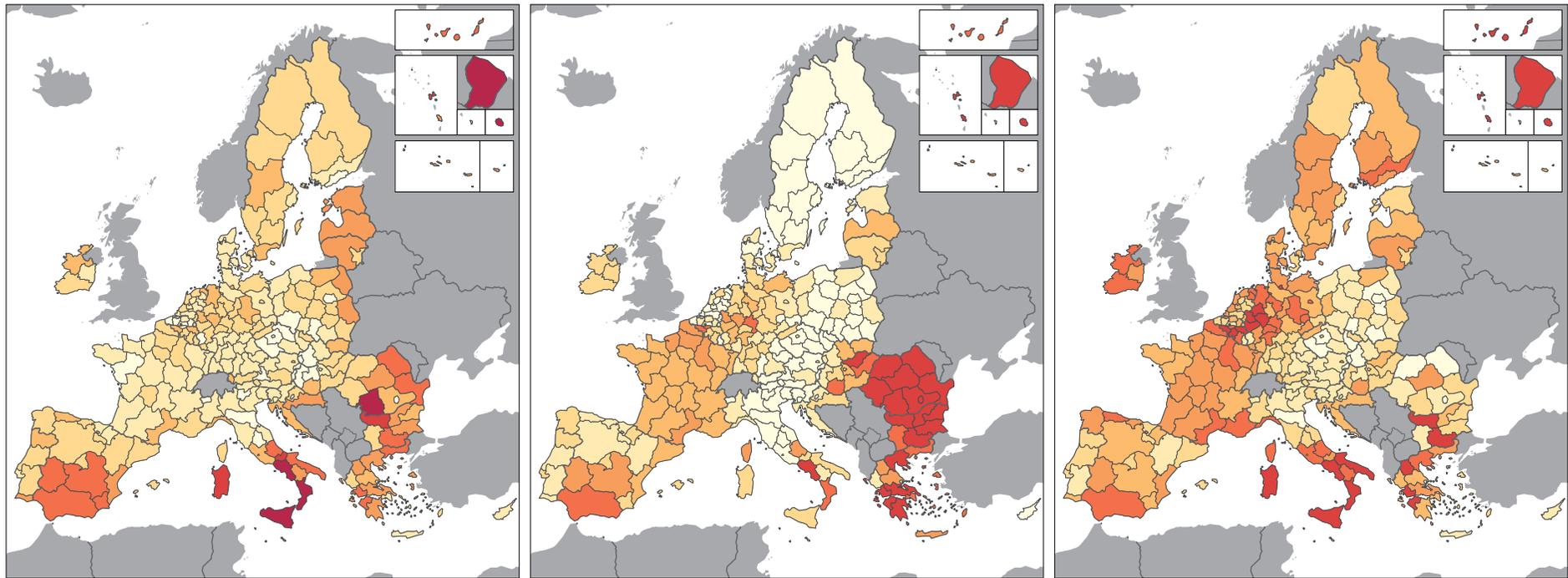
34 Am 16. Juni 2022 nahmen die Mitgliedstaaten einstimmig die Empfehlung des Rates zur Sicherstellung eines gerechten Übergangs zur Klimaneutralität (2022/C 243/04) an. Darin werden die Mitgliedstaaten aufgefordert, Maßnahmen zu ergreifen, in denen die beschäftigungsbezogenen und sozialen Aspekte der Klima-, Energie- und Umweltpolitik berücksichtigt werden. Dem Vorschlag der Kommission war eine begleitende Arbeitsunterlage der Kommissionsdienststellen (<https://ec.europa.eu/social/BlobServlet?docId=25029&langId=en>) beigefügt, die einen Überblick und eine Erörterung der verfügbaren Erkenntnisse bietet, die die empfohlenen politischen Maßnahmen untermauern, und sich dabei auf die Analysen in den einschlägigen Folgenabschätzungsberichten stützt, die die Mitteilung zum Klimazielpfad für 2030 und die Initiativen des Pakets „Fit für 55“ begleiten.

35 Menyhart (2023).

36 Die EU-SILC-Mikrodaten waren für 2022 nicht verfügbar.

37 Es sei darauf hingewiesen, dass die EU-SILC keine Frage zur Unfähigkeit enthält, Wohnraum im Sommer angemessen kühl zu halten (ein weiteres Element von Energiearmut).

Karte 2.13 Regionale Indikatoren für Armut und soziale Ausgrenzung (2022)



Von Armut bedrohte Bevölkerung

Erhebliche materielle und soziale Deprivation

Bevölkerung, die in Haushalten mit sehr niedriger Erwerbsintensität lebt

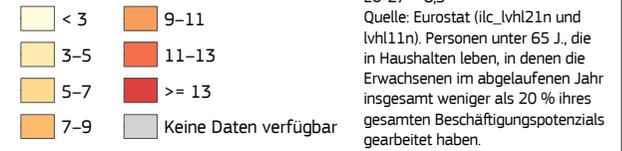
Bevölkerungsanteil in %



Bevölkerungsanteil in %

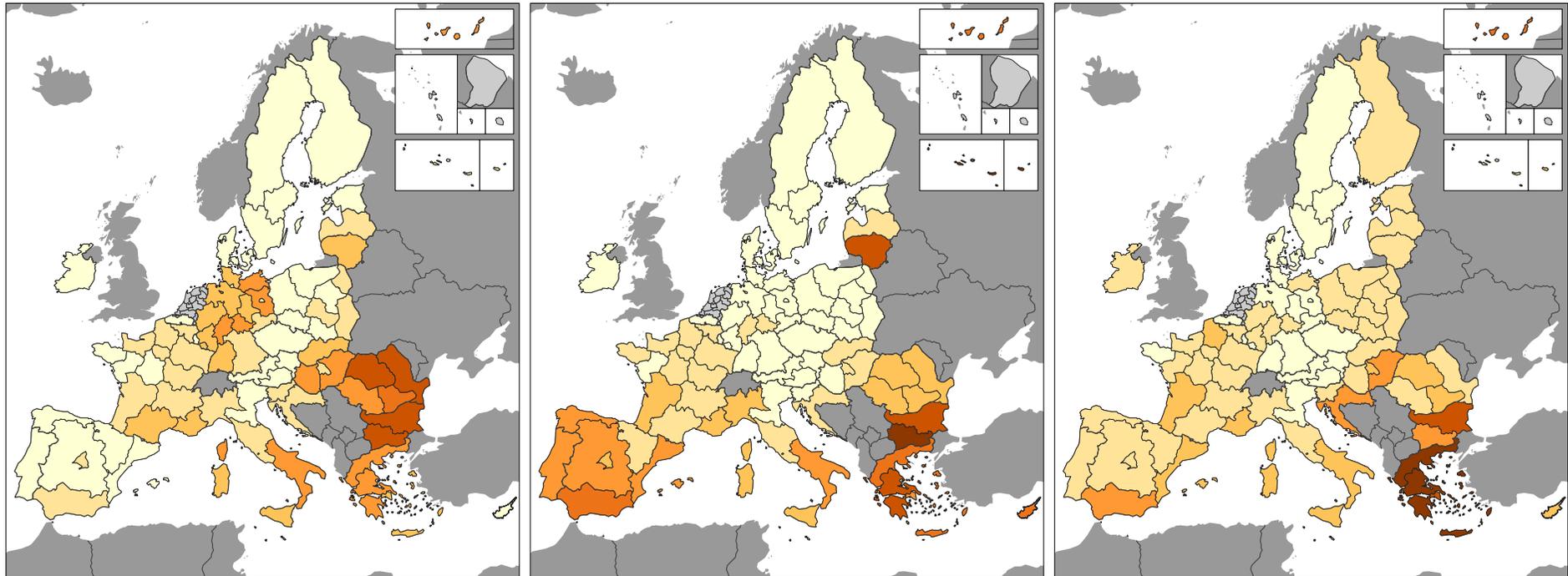


% Bevölkerung unter 65 J.



© EuroGeographics Verband für Verwaltungsgrenzen

Karte 2.14 Ernährungsarmut, Heizarmut und Zahlungsrückstände bei Versorgungsunternehmen (2021)

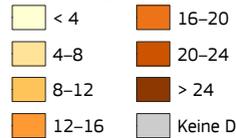


Ernährungsarmut

Heizarmut

Rückstände bei Rechnungen  
von Versorgungsunternehmen

Bevölkerungsanteil in %



EU-27 = 7,3  
Unmöglichkeit, sich jeden zweiten Tag eine Fleisch-, Geflügel- oder Fischmahlzeit bzw. eine entsprechende vegetarische Mahlzeit zu leisten.

EU-27 = 6,9  
Unmöglichkeit, den Wohnraum angemessen warm zu halten.

EU-27 = 6,4  
Quelle: Schätzungen der GD EMPL auf der Grundlage von Eurostat (EU-SILC-Mikrodaten) SK: 2020.

0 1 000 km

© EuroGeographics Verband für Verwaltungsgrenzen

Fälle von Überbelastung durch Wohnkosten (über 40 % des verfügbaren Haushaltseinkommens) haben seit 2020 ebenfalls zugenommen, wobei sich aber ein deutliches Stadt-Land-Gefälle zeigt. Bei 11,3 % der in Städten lebenden EU-Bevölkerung überstiegen die Wohnkosten im Jahr 2022 40 % ihres verfügbaren Einkommens. In ländlichen Gebieten traf dies nur auf 6,7 % der Menschen zu.

## 5.4 EU-weit starke regionale Unterschiede beim Zugang zu Gesundheitsversorgung und Langzeitpflege

Der Zugang zur Gesundheitsversorgung in der EU, der zwischen 2013 und 2019 noch einem Trend zum Besseren folgte, erfuhr im Zeitraum 2019–2022 eine leichte Verschlechterung. Gleichzeitig haben die Ungleichheiten im Gesundheitsbereich zugenommen.<sup>38</sup> Im Jahr 2022 lag bei 2,2 % der EU-Bevölkerung ein nach eigenen Angaben nicht gedeckter Bedarf an medizinischen Untersuchungen vor, sei es wegen der damit verbundenen Kosten, Schwierigkeiten bei der Erreichbarkeit oder weil sie auf einer Warteliste standen. Das entspricht einem Anstieg um 0,5 Prozentpunkte gegenüber 2019. In allen Regionen Finnlands und Griechenlands sowie in Estland und im Osten Rumäniens lag der Anteil über 6 %, allerdings aus unterschiedlichen Gründen. Demgegenüber blieb der Anteil im flämischen Teil Belgiens, in Yugoiztochen und Yugozapaden (Bulgarien) sowie in Nyugat-Dunántúl (Ungarn) unter 0,5 %. Auch in Deutschland, den Niederlanden, Tschechien, Malta und Zypern, wo keine regionale Aufschlüsselung verfügbar ist, war der Anteil sehr gering. Signifikante Ungleichgewichte manifestieren sich in Italien: In Nord-Est gaben nur 0,5 % der Bevölkerung einen nicht gedeckten Bedarf an, in Isole und Sud lag der Anteil hingegen bei 2,5 % bzw. 2,8 %.

Im Jahr 2021 ging die Zahl der Krankenhausbetten je 100 000 Einwohner EU-weit auf 524,8 zurück – eine geringfügige Abnahme, die an den Trend der vorangehenden Jahre anschließt.<sup>39</sup> Die größte Dichte an Krankenhausbetten je Einwohner registrierten Bulgarien, Deutschland, Rumänien und Österreich. Starke Unterschiede innerhalb der Mitgliedstaaten bestehen tendenziell zwischen kleinflächigen Hauptregionen und ihren umliegenden Regionen. Dies ist der Fall in Ungarn (992 Betten je 100 000 Einwohner in der Region Budapest gegenüber 220 in der Region Pest), in

Belgien (702 in Bruxelles-Capitale gegenüber 228 in Brabant Wallon), in Tschechien (845 in Praha gegenüber 487 in Střední Čechy) und in Rumänien (1 048 in București gegenüber 535 in Sud-Muntenia). Im Vergleich zu 2019, d. h. dem Jahr vor dem Ausbruch der COVID-19-Pandemie, stieg die Zahl der Krankenhausbetten je Einwohner in 77 der 181 NUTS-2-Regionen, für die Daten vorliegen, an, während sie in den übrigen 104 Regionen zurückging.

Die COVID-19-Pandemie hat den Fachkräftemangel im Gesundheitswesen – eine stetige Herausforderung in der EU – deutlich zutage treten lassen. Im Jahr 2021 kamen im EU-Durchschnitt 4,1 Ärzte und 7,8 Krankenpflegekräfte auf 1 000 Einwohner, allerdings mit erheblichen Unterschieden je nach Land. So schwankt die Zahl der Ärzte je 1 000 Einwohner zwischen 2,9 (Luxemburg) und 5,4 (Österreich) und die Zahl der Krankenpflegekräfte je 1 000 Einwohner zwischen 0,9 (Rumänien) und 18,9 (Finnland). Auf der NUTS-2-Ebene sind anhaltende Ungleichheiten festzustellen, insbesondere in Regionen, die mit einer rapiden Alterung und Entvölkerung konfrontiert sind, was zur Entstehung von „medizinischen Wüsten“ (Gebieten mit begrenztem Zugang zu Gesundheitsversorgung) führt.

Was ältere Menschen betrifft, so bestand im Jahr 2019 in der Alterskohorte ab 65 Jahren bei 46,6 % der Personen mit Schwierigkeiten bei der Körperpflege oder bei Haushaltstätigkeiten ein nach eigenen Angaben nicht gedeckter Bedarf an entsprechender Hilfe. Hinsichtlich der stationären Pflegeinfrastruktur gibt es in der EU große Unterschiede. Im Jahr 2019 reichte die Zahl der Langzeitpflegebetten je 100 000 Einwohner von 27,4 in Bulgarien bis zu 1 378,4 in den Niederlanden, was das Ausmaß der Disparitäten zwischen den Mitgliedstaaten erkennen lässt.

## 6. Gleichstellung der Geschlechter

Die Gleichstellung von Männern und Frauen ist ein Grundsatz der EU. Sie nimmt einen herausragenden Platz in der europäischen Säule sozialer Rechte ein – im Einklang mit dem Nachhaltigkeitsziel der Vereinten Nationen (VN), bis 2030 Geschlechtergleichstellung zu erreichen. Mit dem VN-Nachhaltigkeitsziel 5 und der Strategie für die Gleichstellung der Geschlechter 2020–2025<sup>40</sup> soll sichergestellt werden, dass alle EU-Politikbereiche zur Förderung von Gleichstellung beitragen (Kasten 2.5). Im Aktionsplan zur europäischen Säule sozialer Rechte ist

38 Europäische Kommission (2023f).

39 Eurostat, Statistiken zum Gesundheitswesen [hlth\_rs\_bdsrg2 und hlth\_rs\_bds1].

40 Europäische Kommission (2020b).

u. a. das Ziel festgelegt, das geschlechtsspezifische Beschäftigungsgefälle bis 2030 mindestens zu halbieren. Zwar gibt es sichtbare Fortschritte auf dem Weg zur Gleichstellung der Geschlechter in der EU, doch sehen sich Frauen immer noch mit Hindernissen konfrontiert, wie das geschlechtsspezifische Entgeltgefälle, die eklatante Unterrepräsentierung von Frauen in Führungspositionen und die mehrheitlich von Frauen geleistete unbezahlte Betreuungs- und Pflegearbeit zeigen.

Geschlechtsspezifische Diskrepanzen stellen zudem ein Hemmnis für die wirtschaftliche und soziale Entwicklung dar. Eine Erhöhung der Zahl der erwerbstätigen Frauen bewirkt in der Regel Produktivitäts-

steigerungen, fördert Innovationen und führt zu mehr Vielfalt am Arbeitsplatz. Vor dem Hintergrund einer schrumpfenden erwerbsfähigen Bevölkerung ist die Stärkung der Erwerbsbeteiligung von Frauen ein entscheidender Aspekt für die Bekämpfung des Fachkräftemangels (siehe Kapitel 6).

Die weibliche Erwerbsbeteiligung hat in den letzten Jahren weiter zugenommen – bis 2022 erreichte die Quote der erwerbstätigen Frauen im Alter von 20–64 Jahren im EU-Durchschnitt 69 %. Damit besteht jedoch immer noch ein Gefälle von 11 Prozentpunkten gegenüber Männern – ein Wert, der seit einem Jahrzehnt praktisch unverändert geblieben ist. Außerdem sind die regionalen Unterschiede größer geworden.

### Kasten 2.5 Gleichstellung der Geschlechter

Mit der Strategie für die Gleichstellung der Geschlechter 2020–2025 wurde ein umfassender Rahmen für die Förderung der Geschlechtergleichstellung festgelegt. Ihre Zielsetzungen lauten: Bekämpfung geschlechtsspezifischer Gewalt, Bekämpfung von Geschlechterstereotypen, Verringerung der geschlechtsbedingten Unterschiede auf dem Arbeitsmarkt, Verwirklichung einer ausgewogenen Beteiligung von Frauen und Männern in verschiedenen Wirtschaftszweigen, Bekämpfung des Lohn- und Rentengefälles zwischen Frauen und Männern und Verwirklichung einer ausgewogenen Vertretung von Frauen und Männern in Entscheidungspositionen und Politik. Die Umsetzung der Strategie folgt einem zweigleisigen Ansatz aus gezielten Maßnahmen zur Verwirklichung der Gleichstellung der Geschlechter und einer stärkeren Einbeziehung der Geschlechterperspektive – intern wie extern – in allen EU-Politikbereichen in alle Phasen der Politikgestaltung.

Die EU hat in einem breiten Spektrum von Politikbereichen Initiativen zur Förderung der Geschlechtergleichstellung ergriffen. Insbesondere: Mit der Richtlinie zur Lohntransparenz<sup>1</sup> werden die Mitgliedstaaten insbesondere dazu verpflichtet, gleiches Entgelt bei gleicher Arbeit für Männer und Frauen zu gewährleisten. Die Richtlinie über Frauen in Aufsichtsräten<sup>2</sup> enthält Zielvorgaben für große börsennotierte Unternehmen in der EU, raschere Fortschritte bei der ausgewogeneren Vertretung von Frauen und Männern in Aufsichtsräten zu gewährleisten.

Die Richtlinie zur Vereinbarkeit von Berufs- und Privatleben<sup>3</sup> schließlich fördert die Vereinbarkeit von Beruf und Familie für männliche und weibliche Arbeitnehmer mit Betreuungspflichten durch das Recht auf Vaterschafts- und Elternurlaub sowie den Anspruch auf Beantragung flexibler Arbeitszeitregelungen aus Betreuungsgründen, was der Gleichstellung der Geschlechter bei der Wahrnehmung von Betreuungspflichten zugutekommt. Mit der EU-Richtlinie zur Verhütung und Bekämpfung von Gewalt gegen Frauen und häuslicher Gewalt<sup>4</sup> werden die EU-Mitgliedstaaten verpflichtet, Maßnahmen zur Verhütung und Bekämpfung von Gewalt gegen Frauen und häuslicher Gewalt zu ergreifen und Unterstützung für Opfer zu leisten.

Die Gleichstellung der Geschlechter ist im Mehrjährigen Finanzrahmen 2021–2027 als Querschnittsaufgabe verankert und in zahlreiche EU-Finanzierungsprogramme und Haushaltsgarantieinstrumente integriert, darunter der Europäische Sozialfonds Plus, der Europäische Fonds für regionale Entwicklung, der Kohäsionsfonds, das Programm „Bürgerinnen und Bürger, Gleichstellung, Rechte und Werte“, das Programm „Kreatives Europa“, der Europäische Meeres- und Fischereifonds sowie die Programme „Horizont Europa“ und „InvestEU“. All diese Programme untermauern die in der Strategie für die Gleichstellung der Geschlechter verankerten Ziele, wobei der unternehmerischen Selbständigkeit von Frauen ein besonderes Augenmerk gilt.

1 Europäische Union (2023).

2 Europäische Union (2022c).

3 Europäische Union (2019).

4 Europäische Kommission (2021d).

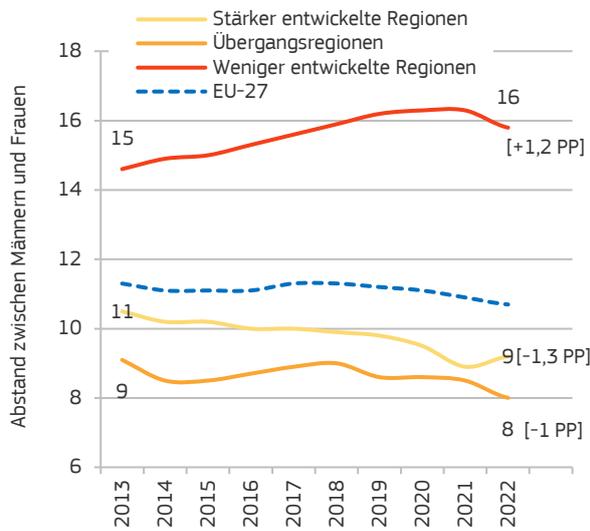
Tabelle 2.7 Kennzahlen zum Geschlechtergefälle nach Bildungsstand, Grad der Entwicklung und geografischer Lage (2022)

	Bevölkerungsverteilung 25-64 J.		Quote Tertiärbildung 25-64 J.		Bildungsgefälle Bevölkerung			Gefälle bei Beschäftigungsquote			
	Frauen mit Tertiärbildung	Männer mit Tertiärbildung	Frauen	Männer	Tertiärbildung	Mittlere Bildung	Niedrige Bildung	Tertiärbildung	Mittlere Bildung	Niedrige Bildung	Insgesamt
EU-27			37,1	31,4	6	-4	-2	-5	-12	-23	-11
Stärker entwickelte Regionen	19	18	39,8	36,8	3	-1	-2	-6	-10	-21	-9
Übergangsregionen	10	8	39,4	32,0	7	-6	-2	-4	-10	-18	-8
Weniger entwickelte Regionen	8	6	30,0	21,4	9	-7	-2	-6	-18	-29	-16
Nordwesten der EU	19	18	40,0	37,3	3	-2	-1	-5	-7	-17	-8
Süden der EU	10	8	33,9	27,0	7	-1	-6	-6	-19	-27	-16
Osten der EU	8	6	35,0	24,7	10	-11	0	-5	-16	-24	-12

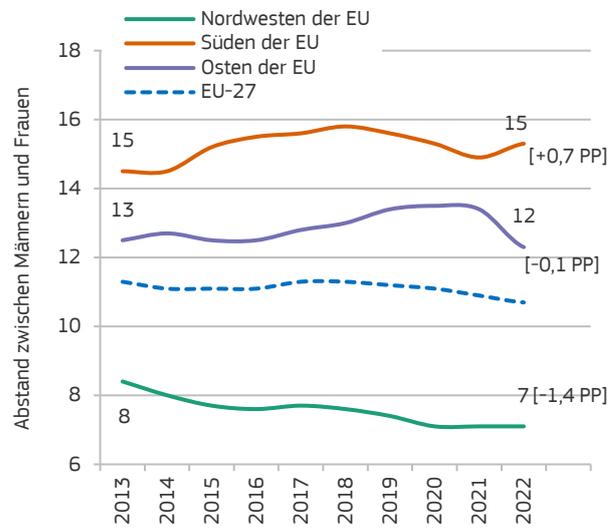
Anmerkung: Das Gefälle errechnet sich aus dem Wert für Frauen abzüglich des Wertes für Männer. Zeitreihenbruch für 2021 bei den AKE-Daten.  
 Quelle: Eurostat [lfst\_r\_lfe2eedu, lfst\_r\_lfsd2pop], Berechnungen der GD REGIO.

Abbildung 2.9 Geschlechterabstand in Bezug auf die Beschäftigungsquote, nach Grad der Entwicklung und geografischer Lage (2013–2022)

a) Geschlechtergefälle nach Grad der Entwicklung



b) Geschlechtergefälle nach geografischer Lage



Anmerkung: Abstand = Wert für Männer minus Wert für Frauen. Zeitreihenbruch für 2021 bei den AKE-Daten.  
Quelle: Eurostat [lfst\_r\_lfsd2pwc], Berechnungen der GD REGIO.

## 6.1 Regionale Arbeitsmärkte aus Sicht der Frauen

Die weibliche Beschäftigungsquote hat sich im Geschlechtervergleich zwischen 2013 und 2022 in den stärker entwickelten Regionen und den Übergangsregionen sowie in den nordwestlichen Mitgliedstaaten verbessert. Umgekehrt zeigte sich ein rückläufiger Trend in weniger entwickelten Regionen und in den südlichen Ländern, wo niedrigere Beschäftigungsquoten vorherrschen und es an qualitativ hochwertiger und erschwinglicher Kinderbetreuung mangelt (Abbildung 2.9).

In den weniger entwickelten Regionen war das geschlechtsspezifische Beschäftigungsgefälle im Jahr 2022 mit 16 Prozentpunkten in etwa doppelt so groß wie in den stärker entwickelten Regionen und den Übergangsregionen (8 bzw. 9 Prozentpunkte). Es zeigt sich ferner ein deutlicher Unterschied zwischen den südlichen Mitgliedstaaten (durchschnittliches Gefälle von 15 Prozentpunkten) und den nordwestlichen (7 Prozentpunkte) sowie den östlichen (12 Prozentpunkte). In allen Regionen Griechenlands, in Süditalien und in den östlichen Regionen Rumäniens betrug das Gefälle jeweils mehr als 20 Prozentpunkte (Karte 2.15).

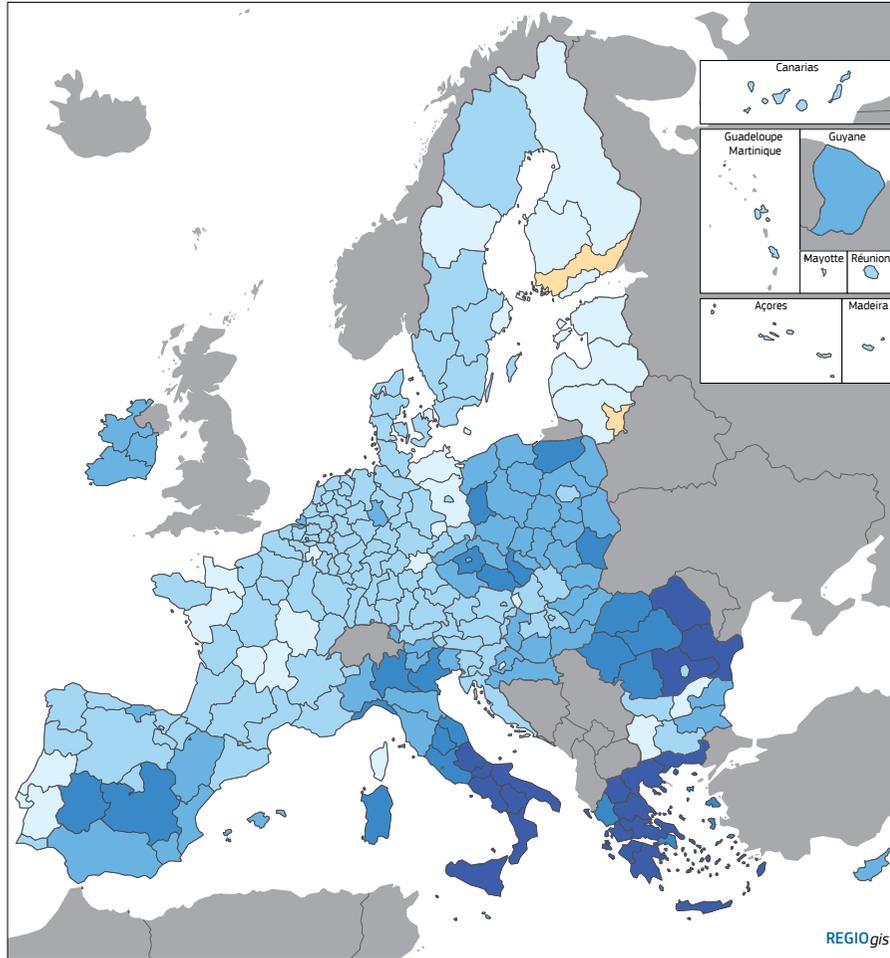
Viele Faktoren haben einen Einfluss auf die Beteiligung von Frauen am Erwerbsleben und auf das Ausmaß des Geschlechterabstands.<sup>41</sup> So haben die Arbeitsbedingungen und das Angebot an hochwertiger und erschwinglicher Kinderbetreuung und Langzeitpflege einen unmittelbaren Effekt auf die Vereinbarkeit von Berufs- und Privatleben.

## 6.2 In fast allen Regionen mehr Frauen als Männer mit Tertiärbildung

Frauen haben tendenziell einen höheren Bildungsabschluss als Männer. Im Jahr 2022 hatten EU-weit 37 % der Frauen im Alter von 25–64 Jahren einen tertiären Bildungsabschluss, bei den Männern waren es nur 31 %. In sämtlichen Regionen mit Ausnahme einiger Regionen Deutschlands und Österreichs sowie von Noord-Brabant (Niederlande) waren Frauen diesbezüglich in der Überzahl (Karte 2.16). Frauen (wie Männer) mit tertiärem Bildungsabschluss sind eher in Großstädten anzutreffen. Mit der jüngsten Verbreitung von Telearbeit bei Bürojobs könnten sich den Frauen in der gesamten EU und in allen Regionen indes mehr Perspektiven eröffnen.<sup>42</sup>

41 Europäische Kommission (2023g).

42 Während der COVID-19-Beschränkungen hatten EU-weit Frauen eher die Möglichkeit zu Telearbeit als Männer. Die diesbezügliche Differenz schwankte zwischen 3 Prozentpunkten in Finnland und 17,4 Prozentpunkten in Malta; in sieben der 14 EU-Mitgliedstaaten, für die EU-SILC-Daten vorliegen, betrug sie 10 Prozentpunkte oder mehr.



**Karte 2.15 Geschlechterabstand in Bezug auf die Beschäftigungsquote (2022)**

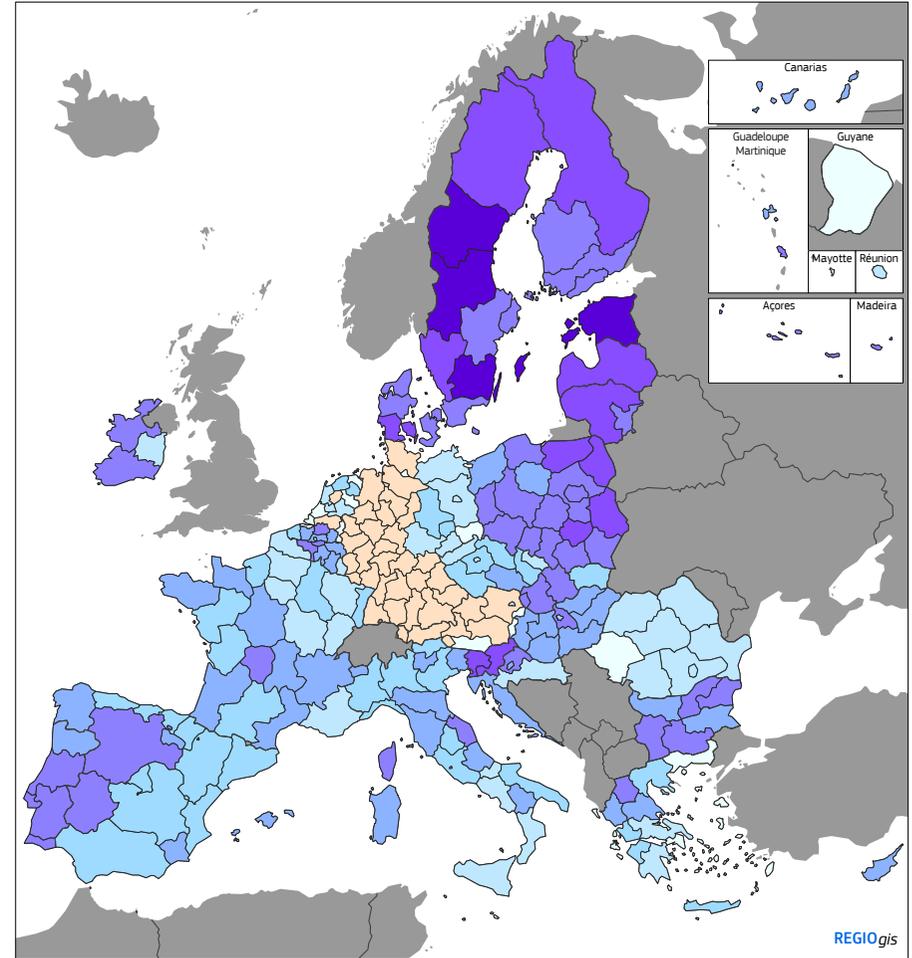
Unterschied in Prozentpunkten

- < -20
- 20--15
- 15--10
- 10--5
- 5-0
- > 0
- Keine Daten verfügbar

EU-27 = -10,7  
Quelle: Eurostat (lfst\_r\_lfe2emprt).

0 500 km

© EuroGeographics Verband für Verwaltungsgrenzen



**Karte 2.16: Geschlechterabstand in Bezug auf den Anteil der Personen mit Tertiärbildung (2022)**

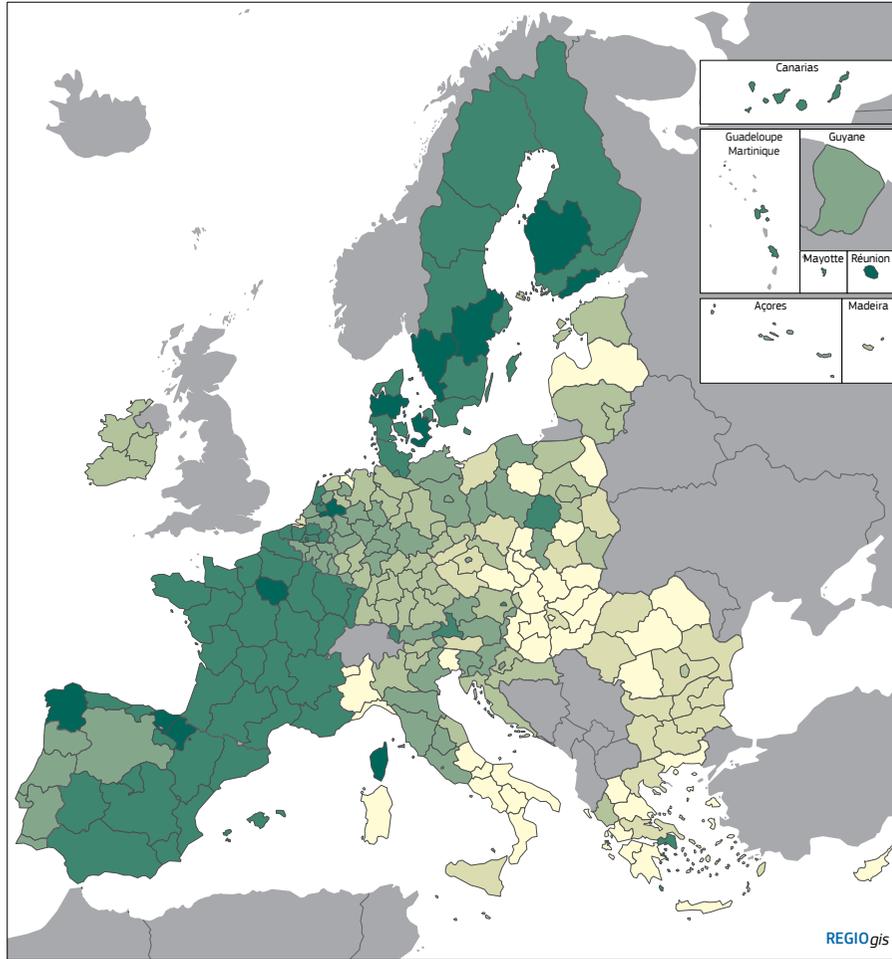
Unterschied in Prozentpunkten

- < 0
- 0-2,5
- 2,5-5
- 5-7,5
- 7,5-10
- 10-15
- 15-20
- > 20
- Keine Daten verfügbar

EU-27 = 5,7  
Quelle: GD REGIO auf der Grundlage von Eurostat [edat\_lfse\_04]

0 500 km

© EuroGeographics Verband für Verwaltungsgrenzen



Karte 2.17 Weibliche Abgeordnete in Regionalversammlungen (2023)

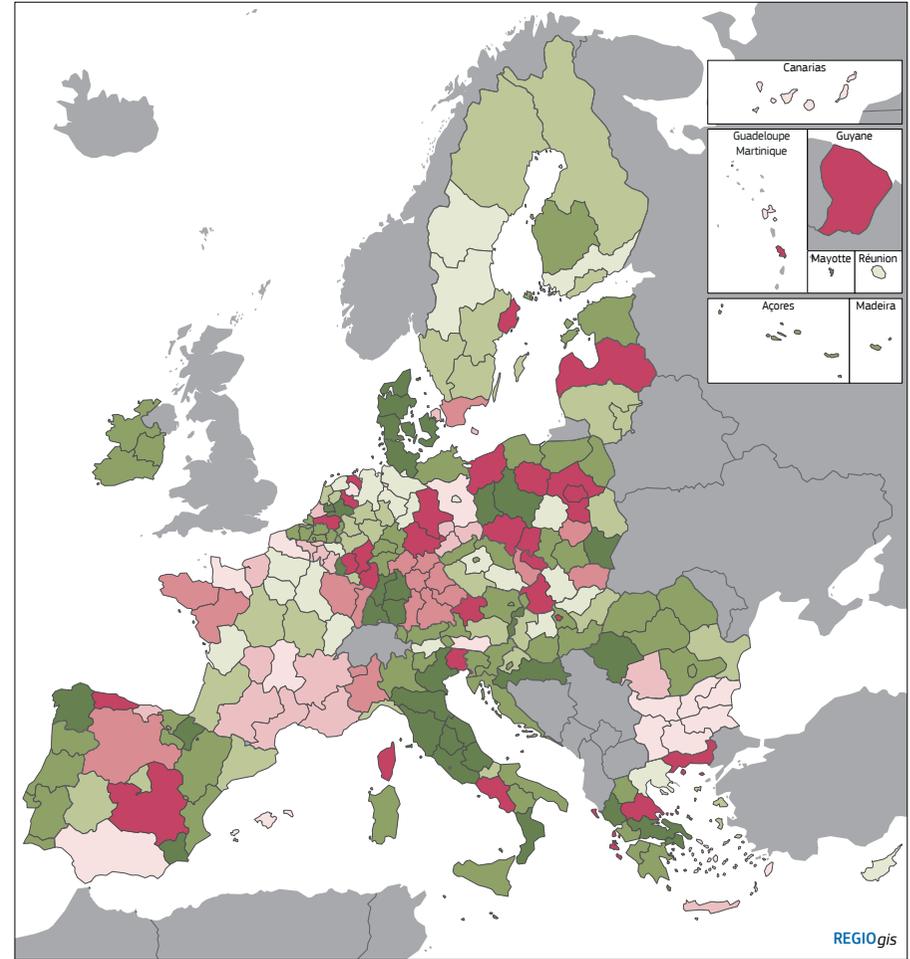
% aller Abgeordneten

- < 20
- 20–25
- 25–30
- 30–40
- 40–50
- > 50

Länder ohne Regionalversammlungen (BG, EE, IE, CY, LT, LU, MT und SI) und Regionen ohne Versammlung (ES63, ES64 und PT1): Frauenanteil im nationalen Parlament.  
Quelle: GD REGIO auf der Grundlage von EIGE-Daten.



© EuroGeographics Verband für Verwaltungsgrenzen



Karte 2.18 Weibliche Abgeordnete in Regionalversammlungen – Veränderungen 2013–2023

Unterschied in Prozentpunkten

- < -4,0
- 4,0–-2,0
- 2,0–-1,0
- 1,0–0,0
- 0,0–2,5
- 2,5–5,0
- 5,0–10,0
- > 10,0

Länder ohne Regionalversammlungen (BG, EE, IE, CY, LT, LU, MT und SI) und Regionen ohne Versammlung (ES63, ES64 und PT1): Frauenanteil im nationalen Parlament. FRY5 (Mayotte): 2014–2023.  
Quelle: GD REGIO auf der Grundlage von EIGE-Daten.



© EuroGeographics Verband für Verwaltungsgrenzen

Frauen mit Tertiärbildung stellen eine potenziell wertvolle Ressource und eine Chance in weniger entwickelten Regionen dar. EU-weit lebten im Jahr 2022 25- bis 64-jährige Frauen mit tertiärem Bildungsabschluss zu 8 % in weniger entwickelten Regionen. Unter Männern machte der entsprechende Anteil nur 6 % aus (Tabelle 2.7). Der im Geschlechtervergleich größere Frauenanteil an der EU-Bevölkerung mit diesem Bildungsniveau spiegelt weitgehend die Abstände in den Regionen. In weniger entwickelten Regionen und in Übergangsregionen beträgt die Differenz 9 bzw. 7 Prozentpunkte, in stärker entwickelten Regionen nur 3 Prozentpunkte. Analog dazu beträgt die Differenz in den östlichen und in den südlichen Mitgliedstaaten 10 bzw. 7 Prozentpunkte, in den nordwestlichen hingegen nur 3 Prozentpunkte (Tabelle 2.7).

Je höher die Bildungsstufe, desto kleiner tendenziell auch das geschlechtsspezifische Beschäftigungsgefälle. So beträgt diese Kluft in der Bevölkerung mit Tertiärbildung im EU-Durchschnitt nur 5 Prozentpunkte, in der Bevölkerung mit einem Abschluss der Sekundarstufe II schon 12 Prozentpunkte und in der Bevölkerung mit lediglich schulischer Grundbildung ganze 23 Prozentpunkte (Tabelle 2.7).

### 6.3 Frauen in politischen Entscheidungspositionen

Auch in Regierungs- und Führungspositionen sind Frauen unterrepräsentiert. Der Achte Kohäsionsbericht kam zu dem Schluss, dass eine ausgewogene Vertretung von Frauen (d. h. Besetzung von mindestens 40 % der Positionen/Funktionen) in allen Entscheidungsgremien des politischen und öffentlichen Lebens, wie vom Europarat 2003 empfohlen, nicht so schnell zu verwirklichen ist. Tatsächlich lag der Frauenanteil unter den Abgeordneten von Regionalversammlungen im Jahr 2023 nur in 16 von 285 Fällen bei 50 % oder mehr (Karte 2.17) – ein unveränderter Wert seit 2021. Besorgniserregend war in einzelnen Fällen nicht nur die niedrige Zahl weiblicher Abgeordneter in Regionalversammlungen, sondern auch die rückläufige Entwicklung in den letzten zehn Jahren (Karte 2.18).

Die Ergebnisse des Gleichstellungsindex 2023<sup>43</sup> bestätigen, dass die stärksten geschlechtsbezogenen Ungleichheiten in der EU im Bereich „Machtpositionen“ bestehen (59,1 von 100 möglichen Punkten), und dies trotz Fortschritten seit 2010 (+17,2 Punkte).

43 EIGE (2023).

44 Europäische Kommission (2023c).

45 Wie im ESDE-Bericht 2023 dargelegt, sind außerhalb der EU geborene Arbeitskräfte häufiger in Berufen beschäftigt, in denen ein anhaltender Arbeitskräftemangel herrscht, insbesondere in Berufen mit geringen Qualifikationsanforderungen.

Der Gesamtindex überstieg 2023 erstmals die 70-Punkte-Schwelle, was an Fortschritten in den Bereichen „Zeit“ (+3,6) und „Arbeit“ (+2,1) im Vergleich zu 2020 festzumachen ist. Mit diesen Verbesserungen bei der Gleichstellung von Frauen und Männern ging eine Abnahme der Länderunterschiede einher. Die besten Indexwerte verbuchen Schweden, die Niederlande und Dänemark (78–82), Schlusslichter sind Tschechien, Ungarn und Rumänien (unter 58).

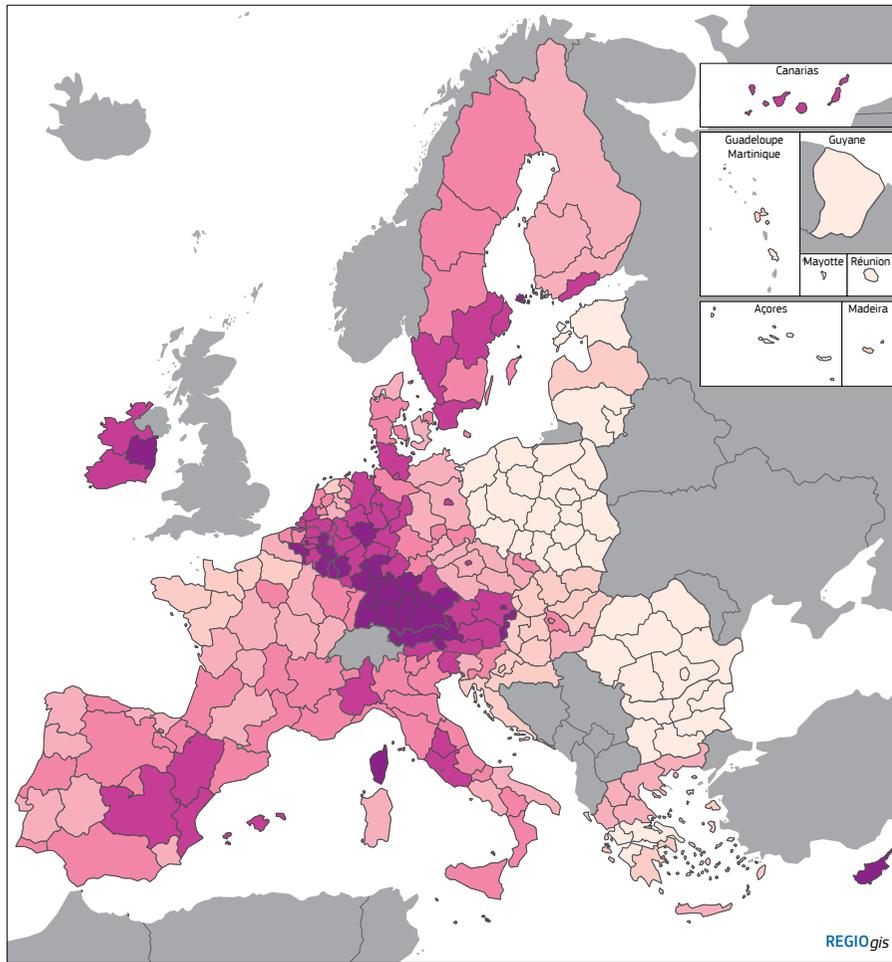
## 7. Mehr Chancengleichheit für Migranten und Minderheiten

Migranten, Roma und andere Minderheiten stehen vor besonderen Herausforderungen wie Diskriminierung und Hindernissen beim Zugang zum Arbeitsmarkt und zu hochwertiger Bildung. Ihre verbesserte Eingliederung in den Arbeitsmarkt kann vor dem Hintergrund einer schrumpfenden Bevölkerung im erwerbsfähigen Alter zur Überwindung des Arbeits- und Fachkräftemangels beitragen (siehe Kapitel 6). Die europäischen Werte der Gleichheit und Nichtdiskriminierung verleihen dem Gedanken Nachdruck, dass inklusive Politiken und Praktiken eine wichtige Rolle spielen, damit sich alle Mitglieder der Gesellschaft entfalten können.

### 7.1 Migranten sind eine Stütze für regionale Arbeitsmärkte, stehen aber vor Herausforderungen bei der Integration

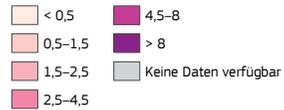
Migranten (in diesem Bericht definiert nach dem Geburtsland und nicht nach der Staatsangehörigkeit), einschließlich Personen, die innerhalb der EU zu- und abwandern, lassen sich tendenziell in Regionen der nordwestlichen Mitgliedstaaten nieder, insbesondere in größeren Städten, wo mehr wirtschaftliche Möglichkeiten bestehen und Unterstützungsnetze gut etabliert sind (Karte 2.19 und Karte 2.20).

Die Beschäftigung von Migranten, insbesondere solchen aus Drittländern, hat zwischen 2015 und 2019 deutlich zugenommen. Im Demografie-Instrumentarium<sup>44</sup> und im Bericht zur Beschäftigung und zur sozialen Lage in Europa (ESDE-Bericht) 2023 wird die Rolle der Zuwanderung zur Deckung des Arbeitskräftemangels, insbesondere in Berufen mit geringer und mittlerer Qualifikation, hervorgehoben<sup>45</sup>. Darüber hinaus hat die COVID-19-Pandemie



Karte 2.19 Im EU-Ausland Geborene (2022)

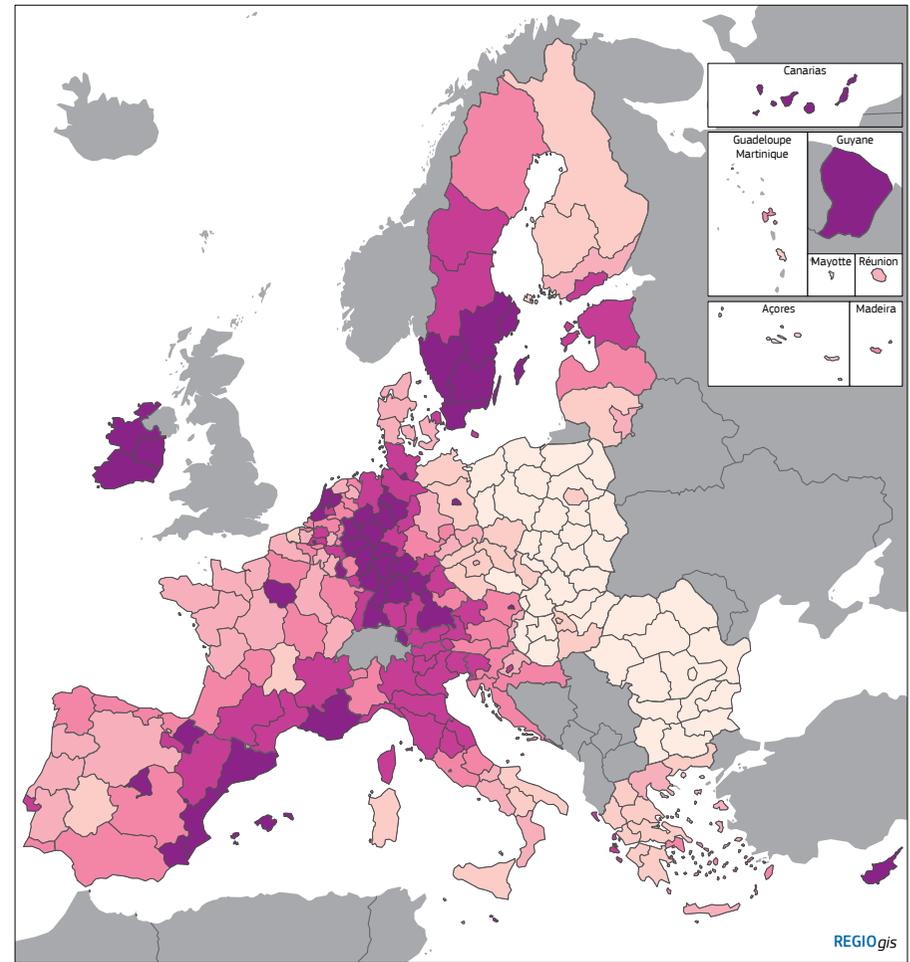
% der Bevölkerung im Alter von 15–74 Jahren



EU-27 = 3,8  
Quelle: Eurostat-Daten (lfst\_r\_ifsd2pwc) und Schätzungen der GD REGIO.



© EuroGeographics Verband für Verwaltungsgrenzen



Karte 2.20 Außerhalb der EU Geborene (2022)

% der Bevölkerung im Alter von 15–74 Jahren

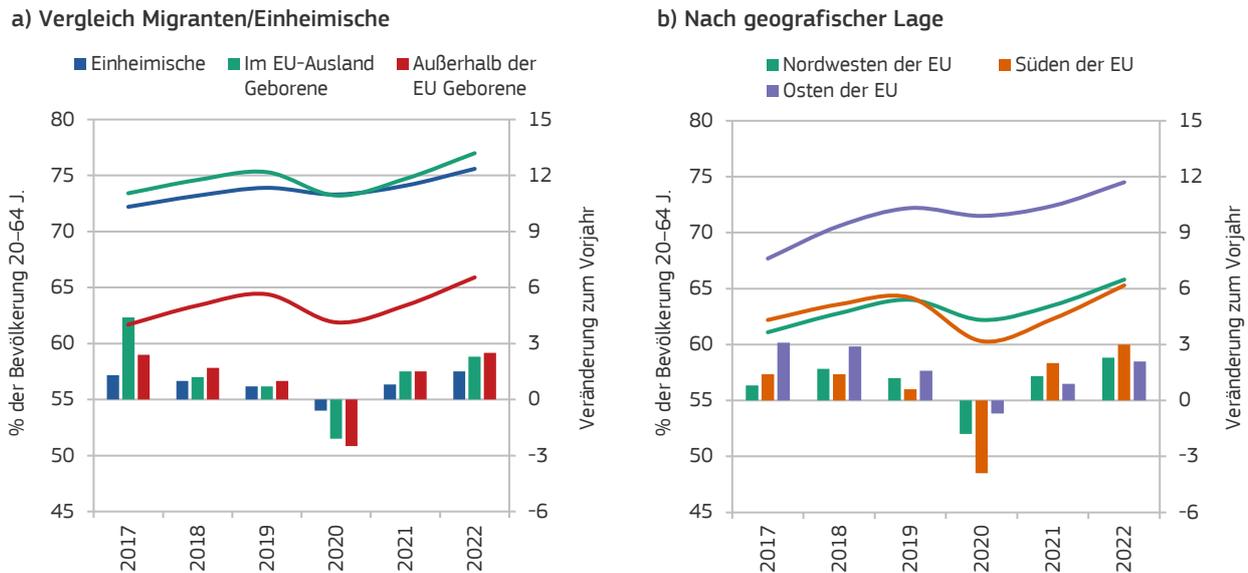


EU-27 = 9,6  
Quelle: Eurostat-Daten (lfst\_r\_ifsd2pwc) und Schätzungen der GD REGIO.



© EuroGeographics Verband für Verwaltungsgrenzen

Abbildung 2.10 Beschäftigungsquoten und Veränderungen für Migranten im Vergleich zu Einheimischen und nach geografischer Lage (2017–2022)



Anmerkung: Zeitreihenbruch für 2021 bei den AKE-Daten.  
 Quelle: Eurostat [lfst\_r\_lfsd2pwc], Berechnungen der GD REGIO.

die Anpassungsfähigkeit der Beschäftigung von Migranten an veränderte wirtschaftliche Bedingungen deutlich gemacht. Die Beschäftigungsquote von Migranten erlitt im Jahr 2020 im EU-Durchschnitt erhebliche Einbußen (-2,5 Prozentpunkte), und zwar in deutlich größerem Umfang als die von in der EU Geborenen (-0,6 Prozentpunkte). Dafür durchlief sie in den beiden folgenden Jahren mit einem Plus von 4 Prozentpunkten bis 2022 im Vergleich zur Quote in der EU Geborener (+2,1 Prozentpunkte) einen nahezu doppelt so starken Wiederaufschwung. Das Ausmaß des Beschäftigungsrückgangs im Jahr 2020 und des anschließenden Wiederanstiegs war in den südlichen Mitgliedstaaten und in den weniger entwickelten Regionen besonders groß.

In einem anderen Mitgliedstaat geborene Migranten sind zumeist mobile EU-Bürgerinnen und -Bürger, die von den durch die Freizügigkeit der Arbeitnehmer garantierten Rechten profitieren.<sup>46</sup> Infolgedessen weisen sie in den meisten Regionenkategorien ähnliche oder sogar etwas höhere Beschäftigungsquoten auf (Abbildung 2.10 a), insbesondere in den östlichen Mitgliedstaaten. Sie unterscheiden sich auch kaum von der im betreffenden Land geborenen Bevölkerung, was das Armutsrisiko und die Gefahr sozialer Ausgrenzung angeht.

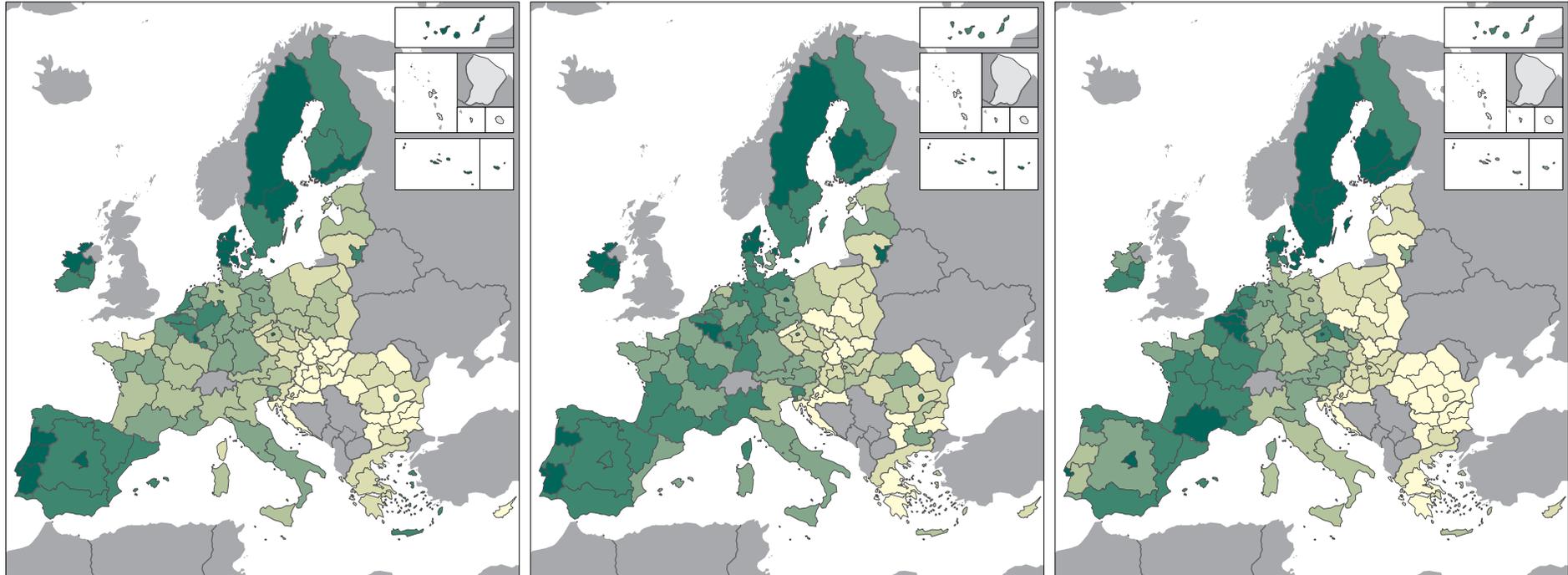
Im Gegensatz dazu fallen die Beschäftigungsquoten bei Migranten von außerhalb der EU in der Regel deutlich niedriger aus. In den nordwestlichen und südlichen Mitgliedstaaten beträgt der Abstand zu im Inland Geborenen um die 10 Prozentpunkte (Abbildung 2.10 b). Diese Diskrepanz ist zum Teil darauf zurückzuführen, dass Beschäftigungslücke bei Frauen (15 Prozentpunkte) größer ist als bei Männern (4 Prozentpunkte). Wohin Migranten aus Nicht-EU-Ländern gehen und wo sie auf dem Arbeitsmarkt erfolgreich sind, wird von einer komplexen Kombination von Faktoren beeinflusst. Am größten ist ihre Zahl auf den robusteren Arbeitsmärkten in den nordwestlichen Ländern. Am niedrigsten fallen ihre Beschäftigungsquoten in den weniger entwickelten Regionen aus, wenngleich sie dort offenbar einen wichtigen Beitrag zur Bewältigung von Personalengpässen leisten und bei der durchschnittlichen Quote die Kluft gegenüber Einheimischen kleiner ist als in den Übergangsregionen und den stärker entwickelten Regionen (8 Prozentpunkte gegenüber 13-14 Prozentpunkten).

Trotz zunehmender Arbeitsmarktteilhabe stehen Migranten vor sozialen Herausforderungen.<sup>47</sup> Ihre AROPE-Quote war 2022 mehr als doppelt so hoch wie die Einheimischer (40 % gegenüber 19 %), ebenso sind sie mehr als doppelt so häufig von materieller und sozialer Deprivation betroffen (24 % gegenüber 11 % – in der Roma-Bevölkerung 50 %).

46 Europäische Union (2011).

47 Europäische Kommission (2022b).

Karte 2.21 Lebensbedingungen für Minderheiten (2022)



Zuwanderer von außerhalb der EU

Rassische und ethnische Minderheiten

Schwule und Lesben

„ein guter Ort zum Leben“ laut % Bevölkerung ab 15 J.

- < 57
- 57–72
- 72–77
- 77–82
- 82–89
- > 89

Die Prozentsätze basieren auf allen Befragten, ausgenommen „Weiß nicht“ und „Keine Antwort“.  
Frage: Ist die Stadt oder das Gebiet, in dem Sie leben, für Zuwanderer aus anderen Ländern ein „guter Ort“ oder „kein guter Ort“ zum Leben?  
Quelle: Gallup World Poll (WP106).

Keine Daten verfügbar

„ein guter Ort zum Leben“ laut % Bevölkerung ab 15 J.

- < 65
- 65–75
- 75–80
- 80–85
- 85–90
- > 90

Die Prozentsätze basieren auf allen Befragten, ausgenommen „Weiß nicht“ und „Keine Antwort“.  
Frage: Ist die Stadt oder das Gebiet, in dem Sie leben, für rassische und ethnische Minderheiten ein „guter Ort“ oder „kein guter Ort“ zum Leben?  
Quelle: Gallup World Poll (WP103).

Keine Daten verfügbar

0 1 000 km

„ein guter Ort zum Leben“ laut % Bevölkerung ab 15 J.

- < 43
- 43–69
- 69–79
- 79–86
- 86–91
- > 91

Die Prozentsätze basieren auf allen Befragten, ausgenommen „Weiß nicht“ und „Keine Antwort“.  
Frage: Ist die Stadt oder das Gebiet, in dem Sie leben, für Schwule und Lesben ein „guter Ort“ oder „kein guter Ort“ zum Leben?  
Quelle: Gallup World Poll (WP105).

Keine Daten verfügbar

© EuroGeographics Verband für Verwaltungsgrenzen

In einem aktuellen Bericht der OECD<sup>48</sup> werden die ungleichen Effekte von Zuwanderung auf Regionen und Städte bewertet. Es bestätigen sich positive Auswirkungen auf die regionale Entwicklung durch Innovation, internationalen Handel, Verringerung des Arbeitskräfte- und Fachkräftemangels und Förderung des Wirtschaftswachstums. Im „Migration Outlook 2023“ (Migrationsausblick) des Internationalen Zentrums für Migrationspolitikentwicklung (ICMPD)<sup>49</sup> und im jüngsten Frontex-Bericht<sup>50</sup> wurde auf den Druck eines erheblichen Anstiegs der irregulären Migration in den Jahren 2022 und 2023, dem höchsten seit 2016, verwiesen. Was ukrainische Geflüchtete anbelangt, so zeigen die statistischen Daten über ihren Effekt bislang kein eindeutiges bzw. einheitliches Bild für alle EU-Regionen. Bis Dezember 2023 hatten mehr als 4,2 Millionen Vertriebene aus der Ukraine Schutz im Rahmen der Richtlinie zur Gewährung vorübergehenden Schutzes erhalten, in der das Recht auf Zugang zum EU-Arbeitsmarkt vorgesehen ist. Aus den Kohäsionsfonds werden die Mitgliedstaaten dabei unterstützt, ukrainischen Flüchtlingen den Zugang zu ihren Rechten im Rahmen des vorübergehenden Schutzes zu ermöglichen (u. a. Sprachunterricht, Kinderbetreuung, Zertifizierung von Kompetenzen und Ausbildung am Arbeitsplatz).

### 7.2 EU-Regionen größtenteils minderheitenfreundlich, aber teilweise Verbesserungsbedarf im Osten und Süden

Welche Aussichten verschiedene Gruppen auf dem Arbeitsmarkt haben und inwieweit ein möglichst inklusives Umfeld entsteht, damit sie zur Wirtschaft und Gesellschaft beitragen können, ist von mehreren Faktoren abhängig. Dazu gehören das Ausmaß von Diskriminierung, die Zugänglichkeit von Aus- und Weiterbildung sowie die Einstellung in der Gesellschaft.

Die zwar schon etwas ältere LGBT-Erhebung in der EU<sup>51</sup> offenbarte, dass lesbische, schwule, bi-, trans- und intersexuelle Personen (LGBTQ+) auf Hindernisse stoßen, wenn es darum geht, Grundrechte wahrzunehmen. Besonders gilt das in den Bereichen Beschäftigung und Bildung.

Die Roma-Erhebung 2021 der Europäischen Agentur für Grundrechte<sup>52</sup> ergab, dass ein Viertel der Roma in den 12 vorangegangenen Monaten Diskriminierung ausgesetzt war.

Die neuere Gallup-Umfrage aus dem Jahr 2022 lieferte Aufschlüsse zur Einstellung gegenüber Migranten, ethnischen und rassischen Minderheiten und der LGBTQ+-Gemeinschaft in 140 EU-Regionen (Karte 2.21). Wie sich dabei zeigt, werden die Regionen im Nordwesten der EU im Allgemeinen von allen Befragten – also nicht nur Migranten oder Minderheiten – eher als minderheitenfreundlich eingeschätzt als jene in den östlichen und südlichen Ländern.

- Eine beträchtliche Mehrheit aller Befragten vertrat die Ansicht, ihre Stadt oder ihr Gebiet sei für rassische und ethnische Minderheiten ein „guter Ort zum Leben“. Die Werte weisen regionale Schwankungen auf (50–95 %; in 80 Regionen über 80 %). In zehn Regionen in den südlichen und östlichen Ländern lag der Anteil allerdings unter 60 %.
- Etwa zwei Drittel aller Befragten erachteten ihre Stadt oder ihr Gebiet als „guten Ort zum Leben“ für Migranten. Die Werte schwankten dabei je nach Region zwischen 30 % und 97 %. In fast 50 Regionen erreichte der Anteil über 80 %, in 15 Regionen – allen voran in Ungarn und Bulgarien – indes nicht einmal 50 %.
- Die wenigsten der Befragten waren der Meinung, ihre Stadt oder ihr Gebiet sei für Schwule und Lesben ein „guter Ort zum Leben“. Auch hier gehen die Werte je nach EU-Region weit auseinander (10–95 %). In rund 60 Regionen lag der Anteil bei über 80 %, in 20 Regionen – allen voran in Bulgarien und Rumänien – allerdings unter 40 %.

Im Allgemeinen waren regionale Unterschiede in den Ländern mit einer insgesamt positiven Wahrnehmung von Minderheitengruppen schwächer ausgeprägt (weniger als 10 Prozentpunkte). In den Ländern, in denen das Gegenteil der Fall ist, zeigten sich größere Unterschiede – am allermeisten jeweils zwischen der Hauptstadtregion und dem Rest des Landes.

48 OECD (2022).

49 ICMPD (2023).

50 Europäische Agentur für die Grenz- und Küstenwache (Frontex; 2023).

51 Agentur der Europäischen Union für Grundrechte (2014).

52 Agentur der Europäischen Union für Grundrechte (2022).

Die Ergebnisse der Gallup-Umfrage stehen im Einklang mit der Verteilung der migrantischen Bevölkerung auf die einzelnen Regionen. Zuwanderung konzentriert sich hauptsächlich auf den Nordwesten der EU, wo die wirtschaftlichen Bedingungen und die soziale Unterstützung, aber auch die Einstellung gegenüber Migranten günstiger sind. Die Einstellung gegenüber Migranten ist also tendenziell dort am positivsten, wo sie am zahlreichsten sind.

## 8. Entwicklung in den einzelnen Regionenkategorien – Zusammenfassung

### Stärker entwickelte Regionen

Wie vorstehend erwähnt, ist die Beschäftigungsquote in den stärker entwickelten Regionen in den letzten zehn Jahren kontinuierlich gestiegen, wenngleich in geringerem Maße als in anderen Teilen der EU. Die durchschnittliche Beschäftigungsquote lag im Jahr 2022 bei über 78 %, die Arbeitslosenquote bei nur 5 %. Obwohl die Jugendarbeitslosigkeit immer noch bei 12 % stand und 9 % der 15- bis 29-Jährigen als NEET einzustufen waren, ist die Bilanz besser als in anderen Regionen. Mehrere Faktoren haben zu dieser relativ günstigen Situation beigetragen. Viele der 25- bis 64-Jährigen verfügen über Tertiärbildung (38 %) oder eine Berufsausbildung der Sekundarstufe II oder der Postsekundarstufe (32 %). In Bezug auf Umschulung und Weiterbildung, zwei für den grünen und den digitalen Wandel entscheidende Aspekte, wurden offenbar Fortschritte erzielt, da mehr Erwachsene an Weiterbildungsmaßnahmen teilnehmen. Die Lage der Frauen hat sich stetig verbessert. Doch während sie im Geschlechtervergleich häufiger über einen tertiären Bildungsabschluss verfügen (40 % gegenüber 37 %), gibt es ein anhaltendes Gefälle bei den Beschäftigungsquoten (74 % gegenüber 83 %). Kontinuierliche Verbesserungen beim Zugang zu Kinderbetreuung (93 % der Kinder ab 3 Jahren bis zum Einschulungsalter nehmen an FBBE teil) haben zur Abnahme des Gefälles beigetragen.

### Übergangsregionen

Die Beschäftigungsquote in den Übergangsregionen stieg im Zeitraum 2013–2022 deutlich an – von 67 % auf 75 %. Gleichzeitig sank die Arbeitslosenquote um knapp die Hälfte auf 7 %. Allerdings bewegte sich die Jugendarbeitslosigkeit im Jahr 2022 immer noch bei 16 %, und 11 % der 15- bis 29-Jährigen waren als NEET einzustufen. Die allgemeine Verbesserung in den letzten zehn Jahren resultiert u. a. aus dem relativ hohen Anteil der 25- bis 64-Jährigen, die entweder über Tertiärbildung (36 %) oder eine Berufsausbildung der Sekundarstufe II (35 %) verfügen. Die

Teilnahme Erwachsener an Aus- und Weiterbildung ist nach dem abrupten Einbruch im Jahr 2020 etwas gestiegen. Die Lage der Frauen hat sich stetig verbessert; doch obwohl im Vergleich zu den stärker entwickelten Regionen Frauen mit Tertiärbildung hier noch deutlicher in der Überzahl sind (40 % gegenüber 32 % der Männer), ist das Gefälle bei der Beschäftigungsquote nahezu gleich groß (71 % gegenüber 79 %). Dabei nehmen 95 % der Kinder ab 3 Jahren bis zum Einschulungsalter an FBBE teil.

### Weniger entwickelte Regionen

Die Beschäftigungsquoten in den weniger entwickelten Regionen (NUTS 2) stiegen zwischen 2013 und 2022 stärker als in anderen Regionen, nämlich von 58 % auf 69 %. Der durchschnittliche Abstand zu den stärker entwickelten Regionen verringerte sich von 15 Prozentpunkten auf 10 Prozentpunkte. Die Arbeitslosenquote sank im selben Zeitraum um die Hälfte auf 8 %, war damit aber immer noch höher als in anderen Regionen. Die Jugendarbeitslosenquote verbesserte sich zwar um 16 Prozentpunkte, betrug aber noch 22 %. Der NEET-Anteil unter 15- bis 29-Jährigen ging zwar ebenfalls zurück, lag im Jahr 2022 jedoch nach wie vor bei 16 %. Der vergleichsweise schlechtere Zustand des Arbeitsmarkts ist auf mehrere Faktoren zurückzuführen. Der Anteil der 25- bis 64-Jährigen mit Tertiärbildung ist nach wie vor relativ niedrig (26 % im Jahr 2022), während der Anteil jener mit einer Berufsausbildung der Sekundarstufe II etwas höher ausfällt (40 %). Obwohl Erwachsene zuletzt vermehrt an Aus- und Weiterbildung teilnahmen, erreichte die Quote 2022 nicht mehr als 8 %. Die Lage der Frauen hat sich durchweg verbessert. Doch obwohl sie im Geschlechtervergleich deutlich häufiger eine Tertiärbildung vorweisen können (30 % gegenüber 21 %), bleibt die weibliche Beschäftigungsquote nach wie vor deutlich zurück (61 % gegenüber 76 %). Rund 87 % der Kinder ab 3 Jahren bis zum Einschulungsalter nehmen an FBBE teil, doch ist dieser Wert niedriger als in anderen Regionen. Der AROPE-Anteil in der Bevölkerung fiel im Jahr 2022 ebenfalls schlechter aus als in anderen Regionen (28 % gegenüber 19 % in den stärker entwickelten Regionen und 22 % in den Übergangsregionen). Immerhin hat sich damit der Wert gegenüber 2016 (34 %) verbessert und der Abstand zu den stärker entwickelten Regionen in diesen sechs Jahren merklich verkleinert (von 14 Prozentpunkten auf 9 Prozentpunkte).

## Literaturverzeichnis

---

- Agentur der Europäischen Union für Grundrechte (2014), *EU LGBT survey – Main results*, Amt für Veröffentlichungen der Europäischen Union, Luxemburg.
- Agentur der Europäischen Union für Grundrechte (2022), *Roma Survey 2021 – Main results*, Amt für Veröffentlichungen der Europäischen Union, Luxemburg.
- Cedefop (2021), *The green employment and skills transformation: insights from a European Green Deal skills forecast scenario*, Amt für Veröffentlichungen der Europäischen Union, Luxemburg.
- EIGE (2023), *Gleichstellungsindex 2023*, Europäisches Institut für Gleichstellungsfragen.
- Europäische Arbeitsbehörde (2023), *Report on labour shortages and surpluses – 2022*, Amt für Veröffentlichungen der Europäischen Union, Luxemburg.
- Europäische Kommission (2020a), *Europäische Kompetenzagenda für nachhaltige Wettbewerbsfähigkeit, soziale Gerechtigkeit und Resilienz*.
- Europäische Kommission (2020b), *Eine Union der Gleichheit: Strategie für die Gleichstellung der Geschlechter 2020–2025*. Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den Rat, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen (COM(2020) 152 final).
- Europäische Kommission (2021a), *Vorschlag für eine Empfehlung des Rates zu individuellen Lernkonten*, COM(2021) 773 final.
- Europäische Kommission (2021b), *Aktionsplan zur europäischen Säule sozialer Rechte*. Veröffentlichungen der Europäischen Union, Luxemburg.
- Europäische Kommission (2021c), *Vorschlag für eine Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates zur Verbesserung der Arbeitsbedingungen in der Plattformarbeit*, (COM(2021) 762 final).
- Europäische Kommission (2021d), *Vorschlag für eine Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates zur Bekämpfung von Gewalt gegen Frauen und häuslicher Gewalt*, COM(2022) 105 final.
- Europäische Kommission (2022a), *Employment and Social Developments in Europe 2022*. Amt für Veröffentlichungen der Europäischen Union, Luxemburg.
- Europäische Kommission (2022b), *Achter Bericht über den wirtschaftlichen, sozialen und territorialen Zusammenhalt*, Amt für Veröffentlichungen der Europäischen Union, Luxemburg.
- Europäische Kommission (2023a), *Employment and Social Developments in Europe 2023*. Amt für Veröffentlichungen der Europäischen Union, Luxemburg.
- Europäische Kommission (2023b), *Labour market and wage developments in Europe – Annual review 2023*, Amt für Veröffentlichungen der Europäischen Union, Luxemburg.
- Europäische Kommission (2023c), *Demografischer Wandel in Europa: ein Instrumentarium zur Bewältigung der Herausforderungen*. Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den Rat, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen (COM(2023) 577 final).
- Europäische Kommission (2023d), *Kompetenz- und Fachkräftemobilität*. Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den Rat, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen (COM(2020) 715 final).
- Europäische Kommission (2023e), *Jahresbericht zum nachhaltigen Wachstum 2024*. Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den Rat, die Europäische Zentralbank, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss, den Ausschuss der Regionen und die Europäische Investitionsbank COM(2023) 901 final.
- Europäische Kommission (2023f), *Gesundheitszustand in der EU – Kurzbericht*. Amt für Veröffentlichungen der Europäischen Union, Luxemburg.

- Europäische Kommission (2023g), *Gleichstellungsbericht 2023*, Amt für Veröffentlichungen der Europäischen Union, Luxemburg.
- Europäische Kommission (2023h), *Vorschlag der Kommission für einen gemeinsamen Beschäftigungsbericht 2024*. Amt für Veröffentlichungen der Europäischen Union, Luxemburg.
- Europäische Union (2011), *Verordnung (EU) Nr. 492/2011 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 5. April 2011 über die Freizügigkeit der Arbeitnehmer innerhalb der Union*.
- Europäische Union (2019), *Richtlinie (EU) 2019/1158 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 20. Juni 2019 zur Vereinbarkeit von Beruf und Privatleben für Eltern und pflegende Angehörige und zur Aufhebung der Richtlinie 2010/18/EU des Rates*.
- Europäische Union (2020), *Empfehlung des Rates vom 24. November 2020 zur beruflichen Aus- und Weiterbildung für nachhaltige Wettbewerbsfähigkeit, soziale Gerechtigkeit und Resilienz 2020/C 417/01*.
- Europäische Union (2022a), *Empfehlung des Rates vom 16. Juni 2022 über einen europäischen Ansatz für Microcredentials für lebenslanges Lernen und Beschäftigungsfähigkeit (2022/C 243/02)*.
- Europäische Union (2022b), *Empfehlung des Rates vom 8. Dezember 2022 zu frühkindlicher Betreuung, Bildung und Erziehung: die Barcelona-Ziele für 2030 (2022/C 484/01)*.
- Europäische Union (2022c), *Richtlinie (EU) 2022/2381 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 23. November 2022 zur Gewährleistung einer ausgewogeneren Vertretung von Frauen und Männern unter den Direktoren börsennotierter Gesellschaften und über damit zusammenhängende Maßnahmen („Richtlinie über Frauen in Aufsichtsräten“)*.
- Europäische Union (2023), *Richtlinie (EU) 2023/970 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 10. Mai 2023 zur Stärkung der Anwendung des Grundsatzes des gleichen Entgelts für Männer und Frauen bei gleicher oder gleichwertiger Arbeit durch Entgelttransparenz und Durchsetzungsmechanismen („Richtlinie zur Lohntransparenz“)*.
- Eurostat (2023), „Labour market slack – employment supply and demand mismatch“, *Statistics Explained*. [https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=Labour\\_market\\_slack\\_-\\_employment\\_supply\\_and\\_demand\\_mismatch](https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=Labour_market_slack_-_employment_supply_and_demand_mismatch)
- Frontex, die Europäische Agentur für die Grenz- und Küstenwache (2023), *Irregular border crossings into EU so far this year highest since 2016*, Pressemitteilung.
- Fulvimari et al. (2023), *Economic and distributional effects of higher energy prices on households in the EU, Fair Transition Working Paper*, Amt für Veröffentlichungen der Europäischen Union, Luxemburg.
- Hazelkorn, E. und Edwards, J. (2019), *Skills and Smart Specialisation: The role of Vocational Education and Training in Smart Specialisation Strategies*, Amt für Veröffentlichungen der Europäischen Union, Luxemburg.
- ICMPD (2023), *Migration Outlook 2023*.
- Menyhert, B. (2022), *The effect of rising energy and consumer prices on household finances, poverty and social exclusion in the EU*, EUR 31257 EN, Amt für Veröffentlichungen der Europäischen Union, Luxemburg, JRC130650.
- Menyhert, B. (2023), *Energy poverty – New insights and analysis for improved measurement and policy*, Amt für Veröffentlichungen der Europäischen Union, Luxemburg, JRC133804.
- OECD (2022), *The Contribution of Migration to Regional Development*, OECD Publishing, Paris.
- OECD (2023), *The uneven impact of high inflation*, OECD Publishing, Paris.



## ZUSAMMENHALT UND TERRITORIALE VIELFALT

- Die EU zeichnet sich durch eine große territoriale Vielfalt aus. Unterschiede in der Bevölkerungskonzentration und -dichte sowie geografisch bedingte Besonderheiten können die wirtschaftliche und sozioökonomische Entwicklung verschiedener Gebiete beeinflussen.
- Metropolregionen verzeichnen ein höheres Pro-Kopf-BIP als andere Regionen. In den letzten zwei Jahrzehnten ist das Pro-Kopf-BIP dort schneller gewachsen, was vor allem mit überdurchschnittlichen Zuwächsen in den Hauptstadtregionen zusammenhängt. Andere Metropolregionen schnitten nur in den östlichen und südlichen Mitgliedstaaten besser ab als Nichtgroßstadtregionen. In den Hauptstadt-Ballungsgebieten der östlichen und südlichen Mitgliedstaaten war der Beitrag des Beschäftigungswachstums zum BIP-Wachstum doppelt so hoch wie im Durchschnitt. Darin wird die anhaltende Konzentration der Erwerbstätigkeit in diesen Gebieten deutlich.
- Es zeigten sich differenzierte Wirtschaftstendenzen, die sich teilweise mit Unterschieden auf dem Arbeitsmarkt und im Bildungswesen decken. In den östlichen Ländern verzeichnen Städte die höchsten Beschäftigungsquoten. Der Abstand zu ländlichen und weniger dicht besiedelten Gebieten hat sich dort im Zeitraum 2013–2022 vergrößert. Im Gegensatz dazu war in den nordwestlichen Ländern die Beschäftigungsquote in dünn besiedelten Gebieten höher als in Städten. In den südlichen Ländern nahm die Kluft im Betrachtungszeitraum zwar ab, doch bewegte sich die Quote in dünn besiedelten Gebieten weiterhin auf einem sehr niedrigen Niveau. Der Anteil der Menschen mit Tertiärbildung oder einem Abschluss der Sekundarstufe II ist im Zeitraum 2013–2022 in allen Arten von Regionen gestiegen, doch hat sich das beträchtliche Gefälle zwischen Städten und dünn besiedelten Gebieten weiter vergrößert.
- Um die Verkehrsanbindung ist es in dünn besiedelten Regionen vergleichsweise schlecht bestellt, und Bildungs- sowie Gesundheitsdienste sind dort wesentlich schwieriger zu erreichen als in städtischen Regionen. In ländlichen und weniger dicht besiedelten Gebieten erfordert die Gewährleistung einer angemessenen Anbindung aufgrund des weitflächig verstreuten Siedlungsraums mehr Verkehrsinfrastruktur und Ressourcen pro Einwohner.
- Inseln, Gebiete in äußerster Randlage, Grenzregionen, die nördlichen Regionen mit geringer Bevölkerungsdichte, Bergregionen und Küstenregionen weisen geografisch bedingte Besonderheiten auf, die ihre wirtschaftliche Entwicklung potenziell behindern. Im Durchschnitt bleibt das Pro-Kopf-BIP der Gebiete in äußerster Randlage und der Bergregionen hinter dem EU-weiten Mittelwert zurück. Der Abstand hat sich zudem in den letzten 20 Jahren vergrößert. In Grenzregionen hingegen hat sich das Pro-Kopf-BIP seit 2001 dem EU-Durchschnitt angenähert.
- Die meisten Regionen mit geografisch bedingten Besonderheiten liegen bei den sozioökonomischen Indikatoren unter dem EU-Durchschnitt. Vor allem Gebiete in äußerster Randlage verzeichnen niedrige Beschäftigungs- und hohe Arbeitslosenquoten, wenngleich bei letzteren seit 2001 eine deutliche Verbesserung zu beobachten war.

## Kapitel 3

# Zusammenhalt und territoriale Vielfalt

### 1. Hin zu einer ausgewogeneren und harmonischeren Entwicklung

Ziel des territorialen Zusammenhalts ist es, die harmonische Entwicklung der europäischen Gebiete in ihrer ganzen Vielfalt sicherzustellen und dafür zu sorgen, dass die Menschen die jeweiligen Gegebenheiten optimal nutzen können. Es geht also darum, die Vielfalt als Vorteil zu begreifen, der zu einer nachhaltigen Entwicklung dieser Gebiete selbst und der gesamten EU beitragen kann. Eine ausgewogenere und nachhaltigere Entwicklung, die mit dem Konzept des territorialen Zusammenhalts verbunden ist, würde eine gleichmäßigere und nachhaltigere Nutzung der jeweiligen Vorteile ermöglichen und wirtschaftliche Gewinne mit sich bringen. Der territoriale Zusammenhalt ist seit jeher ein Kernstück der EU-Strukturpolitik. Vier Konzepte<sup>1</sup> spielen in diesem Zusammenhang eine wichtige Rolle: Konzentration, Anbindung der Gebiete, Zusammenarbeit und geografisch bedingte Besonderheiten von Regionen.

Konzentration erfordert die Überwindung von Unterschieden in der Bevölkerungsdichte. Die Wirtschaftsaktivität konzentriert sich in der EU stärker als die Bevölkerung auf bestimmte Gebiete. Dies bringt Vorteile mit sich: einen Zugewinn an Nutzen infolge von Agglomeration und Clustering von Aktivitäten an bestimmten Standorten. Dies spiegelt sich in einem höheren Niveau des Pro-Kopf-BIP, der Produktivität und der Beschäftigung in den Hauptstädten und in den meisten dicht besiedelten Ballungsräumen wider. Gleichzeitig gibt es allerdings auch negative Effekte wie Verkehrsüberlastung, Luftverschmutzung und mancherorts Armut und soziale Ausgrenzung. So spielen kleine und mittlere Städte in ländlichen und anderen dünn besiedelten Gebieten, die weit von Städten jeglicher Größe entfernt sind, oft eine wichtigere Rolle, als ihre Größe vermuten lässt. Diese Städte bieten Zugang zu Dienstleistungen, wie z. B. zu Einrichtungen, die die Anpassungsfähigkeit von Menschen und Unternehmen ermöglichen, und insofern kommt ihnen eine Schlüsselfunktion bei der Verhinderung der Abwanderung aus ländlichen Gebieten und der Erhaltung dieser Gebiete als attraktive Wohn- und Arbeitsorte zu. In Abschnitt 2 werden

die wirtschaftlichen und sozialen Trends in städtischen und nichtstädtischen Regionen und Gebieten untersucht.

Bei der Anbindung der Gebiete geht es um die Überwindung von Entfernung. Die Anbindung von Gebieten, insbesondere von städtischen und ländlichen Gebieten, erfordert gute Verkehrsverbindungen, wichtig ist aber auch ein guter Zugang zu Gesundheitsversorgung, Bildung und anderen grundlegenden Dienstleistungen. Diese Fragen werden in Abschnitt 3 behandelt.

Bei der Zusammenarbeit geht es um die Überwindung der Teilung. Das Problem der Anbindung und der Konzentration kann nur durch enge Zusammenarbeit auf verschiedenen Ebenen wirksam gelöst werden. Dafür erforderlich ist die Zusammenarbeit zwischen benachbarten lokalen Behörden, zwischen Regionen, zwischen Mitgliedstaaten oder zwischen der EU und ihren Nachbarländern – wobei sich mehrere oder alle dieser Erfordernisse gleichzeitig stellen können. In Abschnitt 4 werden Aspekte der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit zwischen EU-Regionen untersucht.

Zu Regionen mit geografisch bedingten Besonderheiten gehören Inselregionen, Bergregionen, Küstenregionen und nördliche Regionen mit geringer Bevölkerungsdichte. In Abschnitt 5 werden die Stärken und Schwächen dieser Regionen beleuchtet.

Die Analyse der betreffenden territorialen Konzepte erfordert die Verwendung von Typologien. Für die Analyse der territorialen Wirtschaftstendenzen in Abschnitt 1 wird die NUTS-3-Metropoltypologie<sup>2</sup> herangezogen (siehe Kasten 3.2). Dies ermöglicht die Untersuchung von Agglomerationseffekten in Städten sowie des weiterreichenden regionalen Nutzens durch Spillover-Effekte. Darüber hinaus wird zur Untersuchung sozialer Aspekte der Besiedlungsgrad<sup>3</sup> herangezogen, da er eine schärfere Abgrenzung zwischen städtischen Ballungsgebieten und anderen Gebieten ermöglicht. Die Analyse von Regionen mit geografisch bedingten Besonderheiten basiert auf ihrer typologischen Definition, die in Abschnitt 5 erläutert wird.

1 COM(2008) 616 final.

2 Eurostat (2019).

3 Ebd.

### Kasten 3.1 Funktionale städtische und ländliche Gebiete

Die allgemeine Systematik der Gebietseinheiten für die Statistik (NUTS) resultiert in geografischen Einheiten, basierend auf Verwaltungsgrenzen. Diese Einheiten unterscheiden sich in Bezug auf Fläche und Bevölkerungszahl und eignen sich daher nicht in jedem Fall für die Untersuchung von Konzepten, die über solche Grenzen hinausgehen. Die Europäische Kommission und die OECD haben Ansätze entwickelt, um geografische Einheiten zu definieren, die nicht auf Verwaltungsgrenzen, sondern auf funktionalen räumlichen Verknüpfungen beruhen.

#### Funktionale städtische Gebiete

Im Jahr 2011 erarbeiteten die Europäische Kommission und die OECD eine Definition für funktionale städtische Gebiete.<sup>1</sup> Dabei wird die funktionale und wirtschaftliche Ausdehnung von Städten jenseits der bloßen Betrachtung von Dichte und Bevölkerungszahl berücksichtigt. Der Begriff umfasst auch weitere, an die Stadt angrenzende Gebiete mit geringerer Dichte, zu denen in wirtschaftlicher und funktionaler Hinsicht eine enge Verflechtung besteht. Im Wesentlichen handelt es sich um die Gesamtheit aus einem dicht besiedelten Stadtgebiet und seinem Pendlereinzugsgebiet. Solch ein funktionaler Ansatz bietet den Vorteil, dass der jeweilige Arbeits- und Wohnungsmarkt zusammenhängend erfasst wird. Eine auf mehrere Gemeinden (lokale Verwaltungseinheiten) zersplitterte Betrachtung des „Daily Urban System“ wird vermieden. Gleichzeitig wird vermieden, dass mehrere „Daily Urban Systems“ zu einer einzigen räumlichen Einheit zusammengefasst werden, wie dies in einigen NUTS-3-Regionen geschieht. Das Modell trägt darüber hinaus zum Ausgleich der großen Schwankungsbreite von Gemeinden und NUTS-3-Regionen in Bezug auf Fläche und Bevölkerungszahl bei. Diese Definition funktionaler städtischer Gebiete wurde inzwischen in eine Eurostat-Verordnung aufgenommen und wird

von der Statistischen Kommission der Vereinten Nationen<sup>2</sup> für den „Besiedlungsgrad“ berücksichtigt.

#### Funktionale ländliche Gebiete

Die Ausarbeitung einer Definition für funktionale ländliche Gebiete ist Teil der in der Mitteilung über eine langfristige Vision für die ländlichen Gebiete der EU<sup>3</sup> genannten Maßnahmen und finden derzeit bei der Europäischen Kommission statt.<sup>4</sup> Der Pendelverkehr zwischen Gemeinden ländlicher Gebiete verläuft tendenziell weniger einseitig und ist in geringerem Maße auf ein einzelnes Arbeitsmarktzentrum ausgerichtet, als dies in städtischen Gebieten der Fall ist. Infolgedessen ist die Bestimmung ländlicher „Daily Systems“ anhand der Bewegungsmuster möglicherweise weniger sinnvoll. In ländlichen Gebieten sind Dienstleistungen wie Bildungs- und Ausbildungseinrichtungen, Gesundheitseinrichtungen, Geschäfte, Banken sowie Kultur- und Freizeitangebote häufig in einer Kleinstadt oder einem Dorf gebündelt, das als „örtliches Zentrum“ fungiert. Funktionale ländliche Gebiete sollen das „Daily System“ abbilden, also das Gebiet, in dem der überwiegende Teil der täglichen Fahrten stattfindet. Diese Fahrten beschränken sich nicht auf den Arbeitsweg, sondern umfassen auch jene zu Dienstleistungen sowie zu Freunden und Verwandten. Es ist davon auszugehen, dass die meisten berufsunabhängigen Fahrten ebenfalls innerhalb desselben funktionalen ländlichen Gebiets stattfinden. Ähnlich wie bei den funktionalen städtischen Gebieten fokussiert das Modell auch hier auf dichtere Besiedelungen. Funktionale ländliche Gebiete sind dabei um Kleinstädte und Dörfer angeordnet, entsprechend ihrer Definition nach dem Besiedlungsgrad. Anstelle von Pendlerströmen werden zur Abgrenzung eines funktionalen Gebiets bei dieser Methode die Fahrzeit zur nächstgelegenen Kleinstadt bzw. Ortschaft sowie deren Bevölkerungsgröße herangezogen.

1 Dijkstra et al. (2019).

2 [https://unstats.un.org/UNSDWebsite/statcom/session\\_51/documents/2020-37-FinalReport-E.pdf](https://unstats.un.org/UNSDWebsite/statcom/session_51/documents/2020-37-FinalReport-E.pdf).

3 Europäische Kommission (2021).

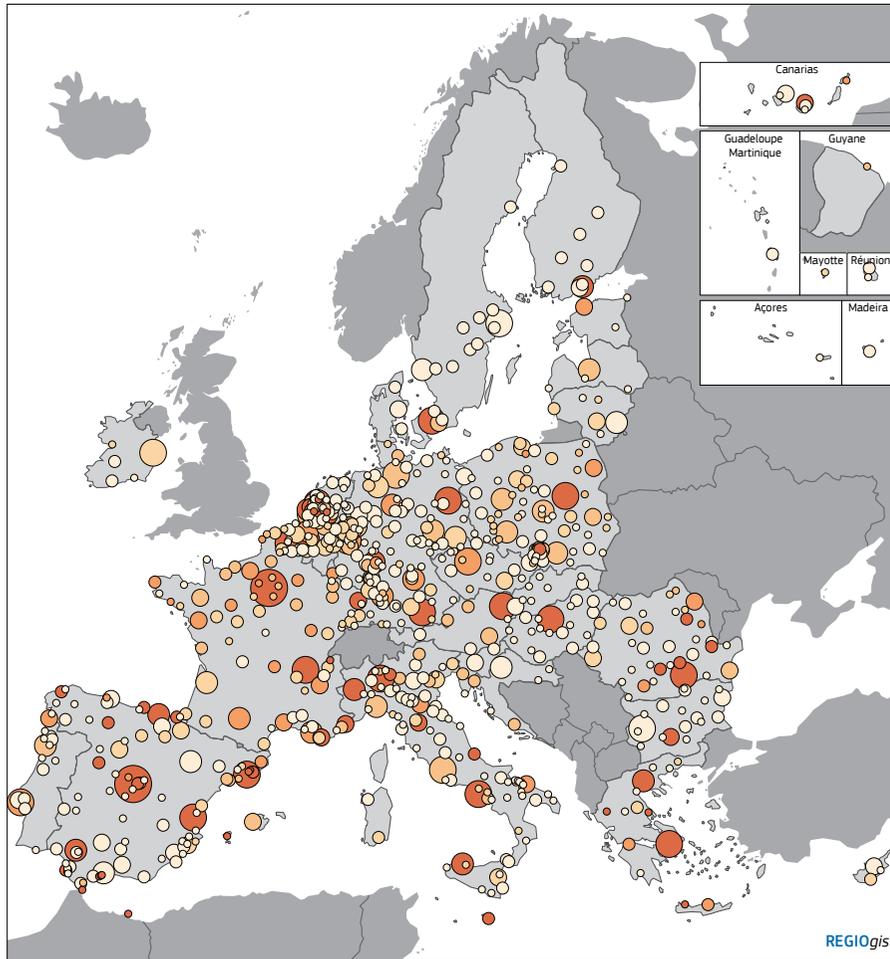
4 Dijkstra und Jacobs-Crisioni (2023).

## 2. Konzentration: wirtschaftliche und soziale Trends in städtischen und nichtstädtischen Gebieten

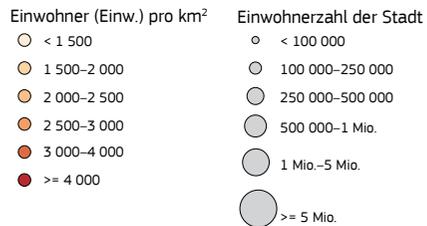
Konzentration liegt vor, wenn es zwischen städtischen und nichtstädtischen Regionen große Unterschiede in der wirtschaftlichen und sozialen Entwicklung, in den Möglichkeiten und im Lebensstandard gibt. Diese er-

geben sich aus einem komplexen Zusammenspiel von Faktoren wie geografische Lage, Infrastrukturen und Dienstleistungen, Zugang zu Ressourcen und Politik.

In städtischen Gebieten herrscht in der Regel ein vielfältiges und dynamisches Wirtschaftsgeschehen, mit einer Konzentration von Branchen, Unternehmen und Dienstleistungen. Urbane Zentren fungieren häufig



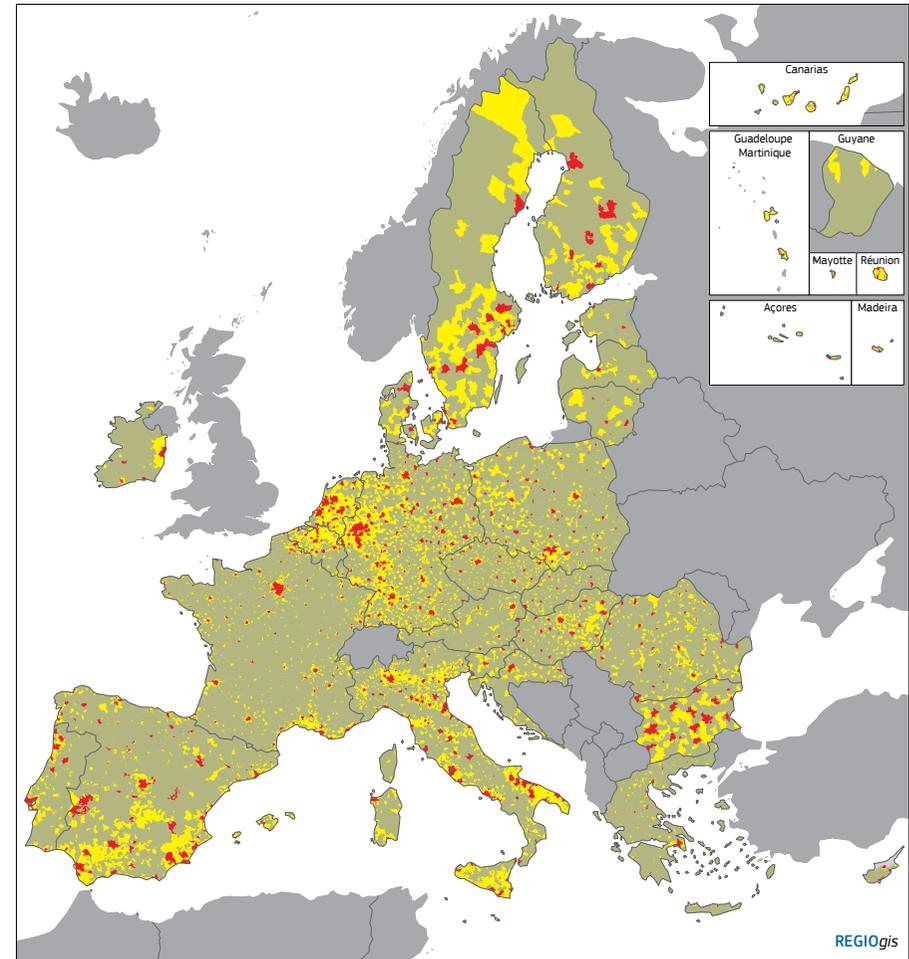
Karte 3.1 Städte in der EU (2021)



Quellen: Eurostat.

0 500 km

© EuroGeographics Verband für Verwaltungsgrenzen



Karte 3.2 Besiedlungsgrad lokaler Verwaltungseinheiten (2020)



Quelle: Eurostat.

0 500 km

© EuroGeographics Verband für Verwaltungsgrenzen

## Kasten 3.2 Territoriale Typologien

Die beiden in diesem Abschnitt verwendeten Typologien beruhen auf einer Kombination aus territorialer Kontinuität (aneinander angrenzende Gebiete) und Bevölkerungsgröße oder -dichte. Unter urbanen Zentren sind zusammenhängende 1 km<sup>2</sup>-Rasterzellen (ohne Diagonalen) mit einer Bevölkerungsdichte von mindestens 1 500 Einwohnern pro km<sup>2</sup> und insgesamt mindestens 50 000 Einwohnern zu verstehen. Unter urbanen Clustern sind zusammenhängende 1 km<sup>2</sup>-Rasterzellen (einschließlich Diagonalen) mit einer Bevölkerungsdichte von mindestens 300 Einwohnern pro km<sup>2</sup> und insgesamt mindestens 5 000 Einwohnern zu verstehen.

### Der Grad der Besiedelung

Lokale Verwaltungseinheiten werden nach dem Besiedlungsgrad in eine der folgenden drei Klassen eingeordnet.

- Städte: dicht besiedelte Gebiete, in denen mindestens 50 % der Bevölkerung in einem urbanen Zentrum leben (Karte 3.1).
- kleinere Städte und Vororte: Gebiete mit mittlerer Bevölkerungsdichte, in denen mindestens 50 % der Bevölkerung in einem urbanen Cluster leben, aber weniger als 50 % in einem urbanen Zentrum.

- ländliche Gebiete: dünn besiedelte Gebiete, in denen weniger als 50 % der Bevölkerung in einem urbanen Zentrum/Cluster leben.

Diese und andere Typologien können über eine interaktive Karte unter folgendem Link eingesehen werden: [https://ec.europa.eu/regional\\_policy/assets/scripts/map/regio-gis-maps/9cr/9cr.html](https://ec.europa.eu/regional_policy/assets/scripts/map/regio-gis-maps/9cr/9cr.html).

### Metropolregionen und Nichtgroßstadtregionen

Für die Unterscheidung von Hauptstadtregionen, anderen Metropolregionen und Nichtgroßstadtregionen gelten folgende Definitionen. Metropol- oder Großstadtregionen sind NUTS-3-Regionen bzw. Verbände von NUTS-3-Regionen; es handelt sich um funktionale städtische Gebiete (d. h. Stadt + Pendleinzugsgebiet) mit mehr als 250 000 Einwohnern. Hauptstadt-Ballungsgebiete sind jene Metropolregionen, die jeweils die nationale Hauptstadt einschließen. Nichtgroßstadtregionen sind alle übrigen NUTS-3-Regionen.

Ausführlichere Informationen finden sich unter [https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=Territorial\\_typologies\\_for\\_European\\_cities\\_and\\_metropolitan\\_regions](https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=Territorial_typologies_for_European_cities_and_metropolitan_regions).

als Knotenpunkte für Handel, Finanzen, Bildung und Ausbildung sowie Technologie. Sie ziehen damit Investitionen an und tragen zur Innovationsförderung bei. Folglich genießen Stadtbewohner in der Regel einen besseren Zugang zu Beschäftigungsmöglichkeiten, höhere Löhne und Gehälter und ein breiteres Angebot an Verbrauchsgütern und Dienstleistungen. Das Vorhandensein einer gut ausgebauten Infrastruktur, z. B. Verkehrsnetze<sup>4</sup>, Gesundheitsversorgung und Langzeitpflege sowie Bildungs- und Ausbildungseinrichtungen, trägt zusätzlich zur Erhöhung der Lebensqualität bei.

Nichtstädtische Gebiete bieten Vieles, was mit besserem Wohlbefinden in Verbindung gebracht wird, etwa größerer und erschwinglicherer Wohnraum und niedrigere Kriminalitätsraten.<sup>5</sup> Sie werden zudem für die Nahrungsmittelerzeugung, die Bewirtschaftung der natürlichen Ressourcen, den Schutz von Naturlandschaften sowie als Orte der Erholung bzw. touristische Ziele geschätzt.<sup>6</sup> Dennoch stehen nichtstädtische

Gebiete tendenziell vor zahlreichen Herausforderungen, die sie potenziell in ihrer Entwicklung behindern. Ihre geographische Entfernung kann den Zugang zu Märkten erschweren, was dem wirtschaftlichen Erfolg von landwirtschaftlichen Betrieben und Betrieben in ländlichen Gebieten entgegensteht. Fehlende Infrastruktur – darunter zuverlässige Straßen- und Schienenverbindungen, Elektrizität und Internetzugang – behindert die Expansion von Unternehmen und hemmt die Erbringung essenzieller Dienstleistungen und die Entwicklung. Darüber hinaus sind begrenzte Aus- und Weiterbildungsmöglichkeiten ein potenzieller Hemmschuh für die Qualifikation der Arbeitskräfte. In Kombination mit den begrenzten Beschäftigungsmöglichkeiten in ländlichen und anderen weniger dicht besiedelten Gebieten kann sich dies in höheren Arbeitslosenquoten und einem niedrigeren Lohnniveau niederschlagen. Auch der fehlende Zugang zu Pflegeeinrichtungen drückt teilweise auf das Angebot an verfügbaren Arbeitskräften. Viele dieser Dienstleistungen und Infrastrukturen sind öffentlicher Natur.

4 Siehe auch Abschnitt 3 dieses Kapitels.

5 Eurostat [ilc\_mddw06].

6 COM(2021) 345 final.

Die Ergebnisse der Analyse in diesem Abschnitt zeigen, dass in der EU ein Gefälle zugunsten der Städte vor allem in den südlichen und östlichen EU-Ländern zu beobachten ist, wo die Städte deutlich besser abschneiden als dünn besiedelte Gebiete. Im Gegensatz dazu erwirtschaften Städte in den nordwestlichen Mitgliedstaaten, in denen die wirtschaftliche und soziale Gesamtsituation besser ist als in anderen Ländern, zwar ebenfalls ein höheres BIP, doch strahlt der wirtschaftliche und soziale Nutzen weitflächiger auf kleinere Städte und Vororte sowie auf dünn besiedelte Gebiete aus, was sich zum Teil der besser ausgebauten Anbindung verdankt. Betrachtet man die Bevölkerung dünn besiedelter Gebiete, so weist sie tatsächlich in den nordwestlichen Ländern die höchsten Beschäftigungsquoten auf, was teilweise höhere Pendlerquoten widerspiegelt. In den südlichen und östlichen Mitgliedstaaten fällt die Beschäftigung abseits der Städte und insbesondere in dünn besiedelten Gebieten im EU-Vergleich niedriger aus – unter anderem deshalb ist ein größerer Bevölkerungsanteil von Armut oder sozialer Ausgrenzung bedroht (AROPE). Dies stellt eine Herausforderung für den sozialen

Zusammenhalt dar. Große Unterschiede bestehen in Bezug auf die Tertiärbildung und die Erwachsenenbildung. Städte haben mehr Studienmöglichkeiten und mehr Arbeitsplätze für Hochschulabsolventen zu bieten, während dünn besiedelte Gebiete hinterher hinken, was sich in der Produktivität und in der Qualität der Arbeitsplätze niederschlägt.

## 2.1 Metropolregionen schneiden besser ab als andere Regionen

Auf Metropolregionen entfielen 2021 60 % der EU-Bevölkerung, 63 % aller Arbeitsplätze und 69 % des BIP. Sie bilden dementsprechend bedeutende Beschäftigungspole und Wirtschaftszentren, mit höheren Produktivitätsraten als in anderen Regionen.

Zwischen 2001 und 2021 wuchs das reale Pro-Kopf-BIP in den Metropolregionen schneller als in anderen Regionen, ein Befund, der auf alle Teile der EU zutrifft (Tabelle 3.1). Maßgeblich dazu beigetragen die überdurchschnittlichen Wachstumsraten in Hauptstadtregionen. In den östlichen und südlichen Mitgliedstaaten

**Tabelle 3.1 Veränderungen bei Pro-Kopf-BIP, Produktivität und Pro-Kopf-Beschäftigung nach Art der Region (2001–2021)**

	Pro-Kopf-BIP	Produktivität	Beschäftigung im Verhältnis zur Bevölkerung*
<i>Durchschnittliche prozentuale Veränderung gegenüber Vorjahr</i>			
<b>EU-27</b>	1,1	0,7	0,3
Hauptstadt-Ballungsgebiete	1,3	0,8	0,5
Andere Metropolregionen	0,9	0,5	0,3
Nichtgroßstadtregionen	1,0	0,8	0,2
<b>Östliche Mitgliedstaaten</b>	3,5	2,9	0,5
Hauptstadt-Ballungsgebiete	3,9	2,8	1,0
Andere Metropolregionen	3,4	2,8	0,5
Nichtgroßstadtregionen	3,0	2,8	0,2
<b>Nordwestliche Mitgliedstaaten</b>	1,0	0,7	0,3
Hauptstadt-Ballungsgebiete	1,1	0,9	0,2
Andere Metropolregionen	0,9	0,5	0,3
Nichtgroßstadtregionen	1,0	0,7	0,3
<b>Südliche Mitgliedstaaten</b>	0,1	-0,1	0,2
Hauptstadt-Ballungsgebiete	0,2	-0,2	0,4
Andere Metropolregionen	0,1	-0,1	0,1
Nichtgroßstadtregionen	0,0	-0,1	0,1

\* Beschäftigungsquote und Erwerbsbevölkerung als Anteil an der Gesamtbevölkerung.

Quelle: GD REGIO auf der Grundlage von Daten der jährlichen Regionaldatenbank (ARDECO) der Gemeinsamen Forschungsstelle (JRC).

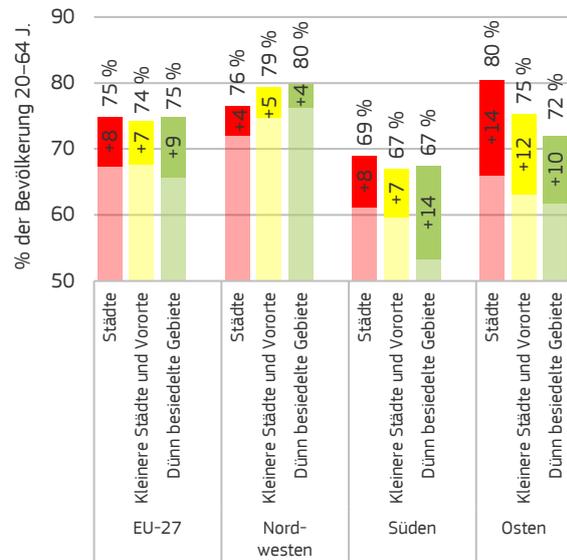
ten schnitten auch andere Metropolregionen besser ab als Nichtgroßstadtregionen, nicht jedoch in den nordwestlichen Mitgliedstaaten.

In Regionen der östlichen und nordwestlichen Mitgliedstaaten resultierte das Wachstum des Pro-Kopf-BIP primär aus dem Produktivitätswachstum. Anders in den südlichen Mitgliedstaaten, wo das Produktivitätswachstum im betrachteten Zeitraum

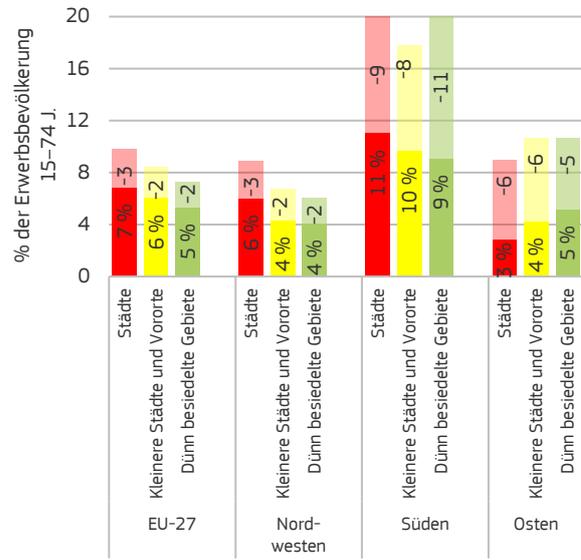
sehr schwach ausfiel und die (bescheidenen) Zuwächse beim Pro-Kopf-BIP größtenteils mit dem Beschäftigungswachstum zusammenhingen. In den Hauptstadt-Ballungsgebieten der östlichen und südlichen Mitgliedstaaten war der Beitrag des Beschäftigungswachstums zum BIP-Wachstum doppelt so hoch wie im Durchschnitt. Darin wird die anhaltende Konzentration der Erwerbstätigkeit in diesen Gebieten deutlich.

Abbildung 3.1 Beschäftigungs-, Bildungs- und Sozialindikatoren in Regionen nach Besiedlungsgrad, 2013 (2015 für AROPE) und 2022

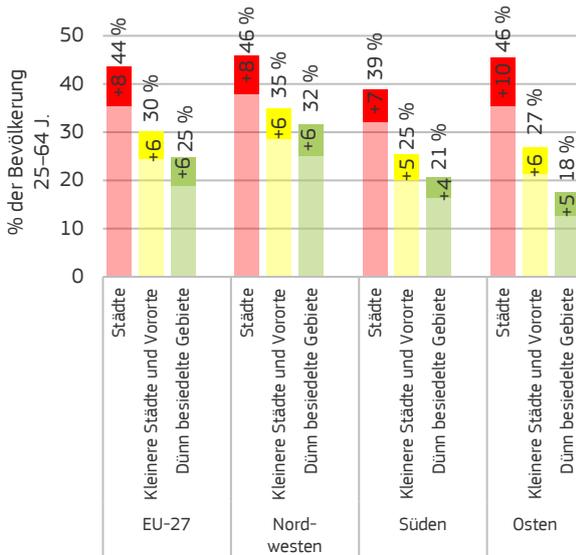
a) Beschäftigungsquote



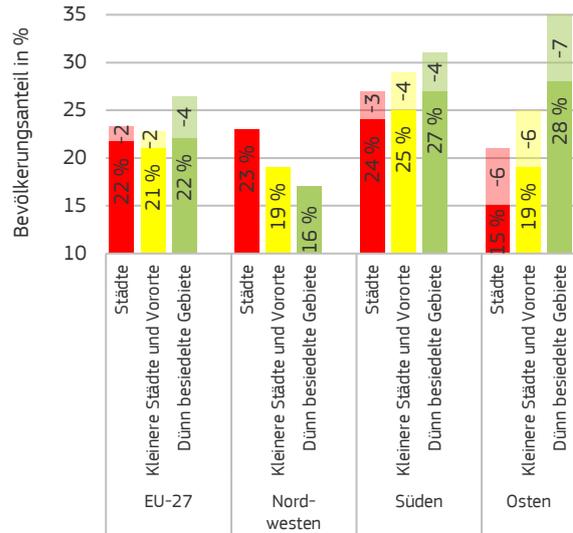
b) Arbeitslosenquote



c) Quote der Tertiärbildung

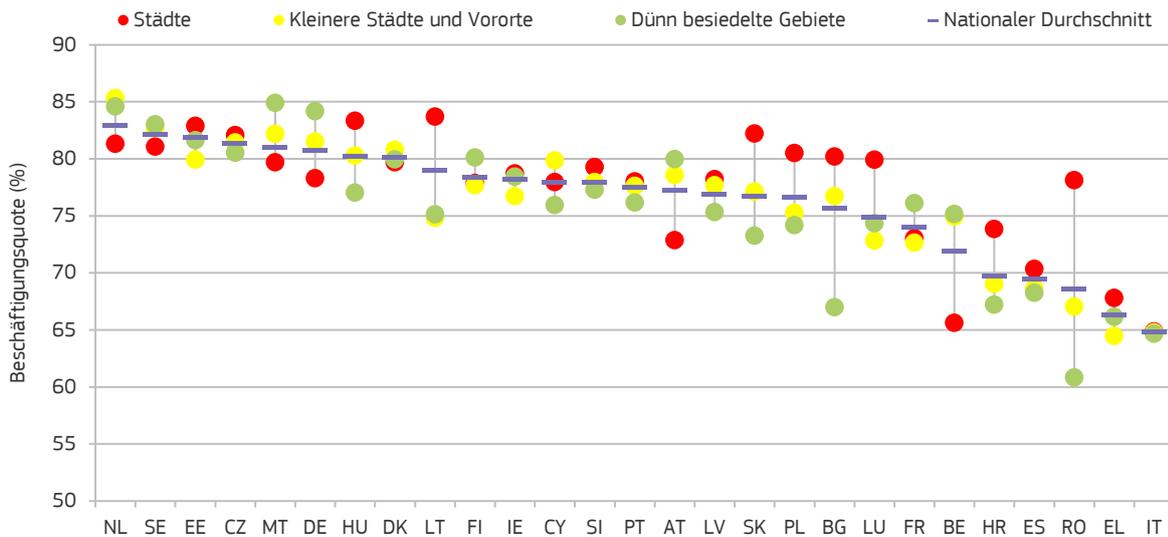


d) Von Armut oder sozialer Ausgrenzung bedrohte Personen



Anmerkung: Beschäftigungsquote und Quote der Tertiärbildung: Die helleren Balkenabschnitte beziehen sich auf das Jahr 2013 und die dunkleren zeigen den Anstieg 2013–2022. Die Balkenhöhe gibt den Prozentsatz für 2022 an. Arbeitslosenquote und AROPE-Quote: Die Balkenhöhe gibt den Prozentsatz für 2013 (AROPE: 2015) an. Die helleren Balkenabschnitte zeigen den Rückgang 2013–2022. Die dunkleren Balkenabschnitte und die Prozentangaben beziehen sich auf das Jahr 2022. Zeitreihenbruch für 2021 bei den AKE-Daten; Zeitreihenbruch für 2020 bei den EU-SILC-Daten.  
Quelle: Eurostat [lfst\_r\_pgauwsc, edat\_lfs\_9915, ilc\_peps13n] und Berechnungen der GD REGIO.

Abbildung 3.2 Beschäftigungsquote nach Besiedlungsgrad in den EU-Mitgliedstaaten (2022)



Quelle: Eurostat [lfst\_r\_ergau].

## 2.2 Im Süden und Osten der EU höhere Beschäftigungsquoten in Städten, im Nordwesten hingegen in dünn besiedelten Gebieten

Wie erwähnt, sind die Beschäftigungsquoten in der EU insgesamt in Städten, in kleineren Städten und Vororten und in dünn besiedelten Gebieten ähnlich hoch (2022: rund 75 %). Allerdings gibt es auffällige Unterschiede zwischen verschiedenen geografischen Gebieten (Abbildung 3.1a). In den nordwestlichen Mitgliedstaaten lag die Beschäftigungsquote der 20- bis 64-Jährigen im Jahr 2022 in dünn besiedelten Gebieten sowie in kleineren Städten und Vororten bei 80 %, in Städten dagegen bei nur 76 %. Dieser Unterschied ergibt sich weitgehend aus einem entsprechenden Gefälle in Deutschland, Österreich, Frankreich und vor allem Belgien (10 Prozentpunkte; Abbildung 3.2). In den südlichen Ländern stieg die Beschäftigungsquote in den dünn besiedelten Gebieten zwischen 2013 und 2022 deutlich an (+14 Prozentpunkte) und erreichte fast dieselben Werte wie in den Städten (67 % gegenüber 69 %). In den östlichen Ländern verzeichnete die Beschäftigungsquote in den ländlichen Gebieten im selben Zeitraum ebenfalls Zuwächse (+10 Prozentpunkte auf 72 %), allerdings in geringerem Maße als in den Städten (+14 Prozentpunkte auf 80 %). Infolgedessen vergrößerte sich der Abstand (von 4 Prozentpunkten auf 8 Prozentpunkte). In Bulgarien und Rumänien lag die Beschäftigungsquote in den Städten über dem EU-Durchschnitt und deutlich höher als in den dünn besiedelten Gebieten

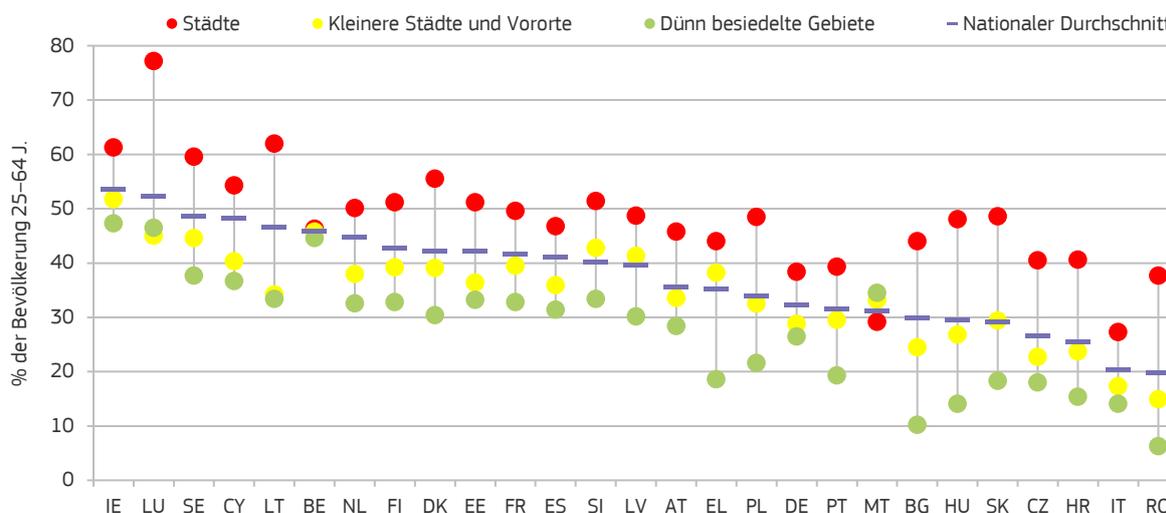
(Gefälle von 13 Prozentpunkten in Bulgarien bzw. 17 Prozentpunkten in Rumänien).

Die Arbeitslosenquoten spiegeln diese Unterschiede weitgehend wider. In den nordwestlichen und südlichen Mitgliedstaaten sind die Quoten in den dünn besiedelten Gebieten niedriger als in den Städten, während in den östlichen Mitgliedstaaten das Gegenteil zutrifft (Abbildung 3.1b).

## 2.3 Menschen mit Tertiärbildung vorwiegend in Städten, besonders im Osten der EU

Rund 34 % der EU-Bevölkerung im Alter von 25–64 Jahren verfügten im Jahr 2022 über Tertiärbildung. Allerdings zeigen sich erhebliche Ungleichgewichte zwischen den verschiedenen Arten von Regionen. Städte verzeichneten einen ungleich höheren Anteil (44 %) als kleinere Städte und Vororte (30 %) und als dünn besiedelte Gebiete (25 %). Darin spiegelt sich die große urbane Nachfrage nach Arbeitskräften mit Tertiärbildung wider. Zudem hat das durchschnittliche Gefälle zwischen 2013 und 2022 zugenommen: im Falle von kleineren Städten und Vororten von 11 Prozentpunkten auf 14 Prozentpunkte und im Falle von dünn besiedelten Gebieten von 17 Prozentpunkten auf 19 Prozentpunkte. In den östlichen Mitgliedstaaten war der Abstand wesentlich größer (46 % in Städten gegenüber 18 % in ländlichen Gebieten), woraus ein markantes Ungleichgewicht bei der Beschäftigungssituation und bei den sozialen Ergebnissen resultierte (Abbildung 3.1c).

**Abbildung 3.3** Quote der tertiären Bildungsabschlüsse nach Besiedlungsgrad in den EU-Mitgliedstaaten (2022)



Quelle: Eurostat [edat\_ifs\_9915].

Ein solches Gefälle zieht sich durch alle Mitgliedstaaten. In zehn EU-Mitgliedstaaten hatten über 50 % der Stadtbevölkerung im Alter von 25–64 Jahren Tertiärbildung – in Luxemburg, Litauen, Irland und Schweden lag der Anteil sogar bei über 60 %. Demgegenüber blieb der Anteil der Menschen mit Tertiärbildung in dünn besiedelten Gebieten in zehn Mitgliedstaaten unter 20 % – mit Werten von nur etwa 10 % oder darunter in Bulgarien und Rumänien. In diesen beiden Ländern sowie in Ungarn, Luxemburg und der Slowakei fielen die Unterschiede zwischen Städten und dünn besiedelten Gebieten besonders groß aus (Abbildung 3.3). Bis zu einem gewissen Grad manifestieren sich in diesen Disparitäten die unterschiedliche Wirtschaftsstruktur und die sich daraus ergebenden unterschiedlichen Qualifikationsanforderungen. Sie wirken in ländlichen Gebieten jedoch auch als Hemmnis für die Verlagerung der Wirtschaftstätigkeit in Sektoren mit höherer Wertschöpfung.

Die Berufsbildung ergänzt die tertiäre Bildung und stützt die Wirtschaft mit hohen Qualifikationen aus, die zur Behebung des Arbeitskräftemangels und zur Bewältigung des grünen und des digitalen Wandels unerlässlich sind (siehe Kapitel 2). Auf sie entfällt in den dünn besiedelten Gebieten ein deutlicher Beitrag: 46 % der Bevölkerung im Alter von 25–64 Jahren verfügen über einen Berufsbildungsabschluss, verglichen mit 27 % in den Städten und 38 % in den kleineren Städten und Vororten.

Ein geringer Anteil der Menschen mit Tertiärbildung, die nur begrenzte Zunahme dieses Anteils zwischen 2015 und 2020 und ein sich beschleunigender

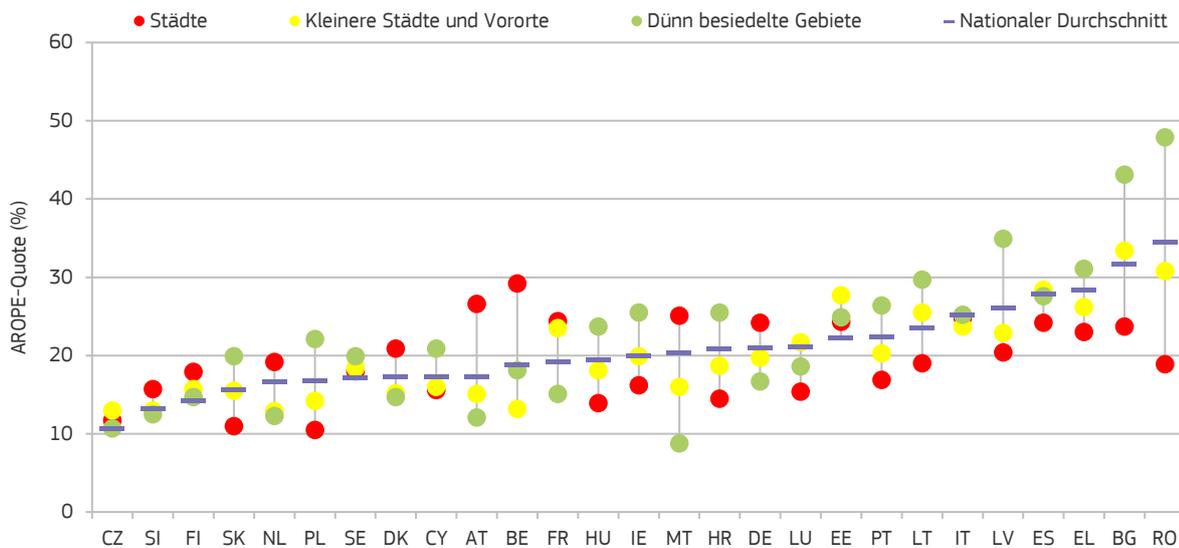
Schwund der Bevölkerung im erwerbsfähigen Alter – das Zusammenspiel dieser Faktoren kann dazu führen, dass Regionen in eine „Talententwicklungsblockade“ geraten, wie in Kapitel 5 erläutert. EU-weit sind 16 % der Bevölkerung betroffen, allen voran in den östlichen Mitgliedstaaten (insbesondere Bulgarien, Rumänien, Ungarn und Kroatien) sowie im Süden Italiens, im Osten Deutschlands und im Nordosten Frankreichs.

## 2.4 Stärker verbreitete Armut und soziale Ausgrenzung in den dünn besiedelten Gebieten im Osten und Süden sowie in den Städten im Nordwesten der EU

Die AROPE-Quote sank in der EU im Zeitraum 2015–2019 und stagnierte dann bis 2022 in den Städten, den kleineren Städten und Vororten und den dünn besiedelten Gebieten gleichermaßen. In den sieben Jahren bis 2022 verbesserte sich die Quote durchschnittlich um 2,4 Prozentpunkte auf 22 %, wobei der Trend in ländlichen Gebieten (-4,3 Prozentpunkte) und insbesondere in den östlichen Mitgliedstaaten (-7,4 Prozentpunkte) besonders stark ausgeprägt war.

Auf EU-Ebene sind die Ungleichgewichte zwischen Städten, kleineren Städten und Vororten sowie dünn besiedelten Gebieten deutlich kleiner als zwischen stärker und weniger entwickelten Regionen (11 Prozentpunkte) oder zwischen nordwestlichen und südlichen Mitgliedstaaten (5 Prozentpunkte; siehe Kapitel 2). Tatsächlich wiesen die Quoten von Städten,

Abbildung 3.4 AROPE-Quote nach Besiedlungsgrad in den EU-Mitgliedstaaten (2022)



Quelle: Eurostat [ilc\_peps13n].

von kleineren Städten und Vororten sowie von dünn besiedelten Gebieten im Betrachtungszeitraum EU-weit immer kleinere Abstände zueinander auf, was hauptsächlich am Rückgang in ländlichen Gebieten (um 4 Prozentpunkte auf 22 %) festzumachen ist (Abbildung 3.1d).

In der geografischen Aufgliederung werden die – trotz eines starken Rückgangs im Zeitraum 2015–2022 (um 7 Prozentpunkte auf 28 %) – relativ hohen AROPE-Quoten in dünn besiedelten Gebieten der östlichen Mitgliedstaaten ersichtlich. Insbesondere in Rumänien und Bulgarien war das Gefälle in der AROPE-Quote zwischen dünn besiedelten Gebieten und Städten mit 29 bzw. 19 Prozentpunkten besonders groß. Demgegenüber verlief in Österreich und Belgien ein deutliches Gefälle in umgekehrter Richtung (15 bzw. 11 Prozentpunkte; Abbildung 3.4).

### 3. Anbindung der Gebiete

Mobilität ist sowohl für die Wirtschaft als auch das gesellschaftliche Leben von Bedeutung. Die Kohäsionspolitik ist darauf ausgerichtet, die Verbindungen zwischen den Mitgliedstaaten und Regionen in der EU zu verbessern, u. a. durch die Förderung des Ausbaus des transeuropäischen Verkehrsnetzes (TEN-V), insbesondere in Regionen, in denen die Verkehrsinfrastruktur noch unterentwickelt ist.<sup>7</sup> Eines der elf thematischen Ziele der Kohäsionspolitik für den Zeitraum 2014–2020 lautete „Förderung von Nach-

haltigkeit im Verkehr und Beseitigung von Verkehrshemmnissen“. Dieses Ziel zählt auch für den Zeitraum 2021–2027 zu den fünf kohäsionspolitischen Zielen.

Zielgenaue Infrastrukturinvestitionen und die Netzgestaltung sind entscheidend für ein Verkehrs- und Transportsystem, das für Menschen und Unternehmen für Erreichbarkeit sorgt und regionale Ungleichgewichte hinsichtlich der Anbindung verringert. Außerhalb von Städten ist das öffentliche Verkehrsangebot (insbesondere Bahn) in der Regel weniger gut entwickelt, was Netzdichte und Fahrplanintervalle angeht. Die meist zu großen Entfernungen lassen sich nicht mit dem Fahrrad oder zu Fuß zurücklegen. Daraus folgt eine tendenziell stärkere Abhängigkeit vom Straßenverkehr.

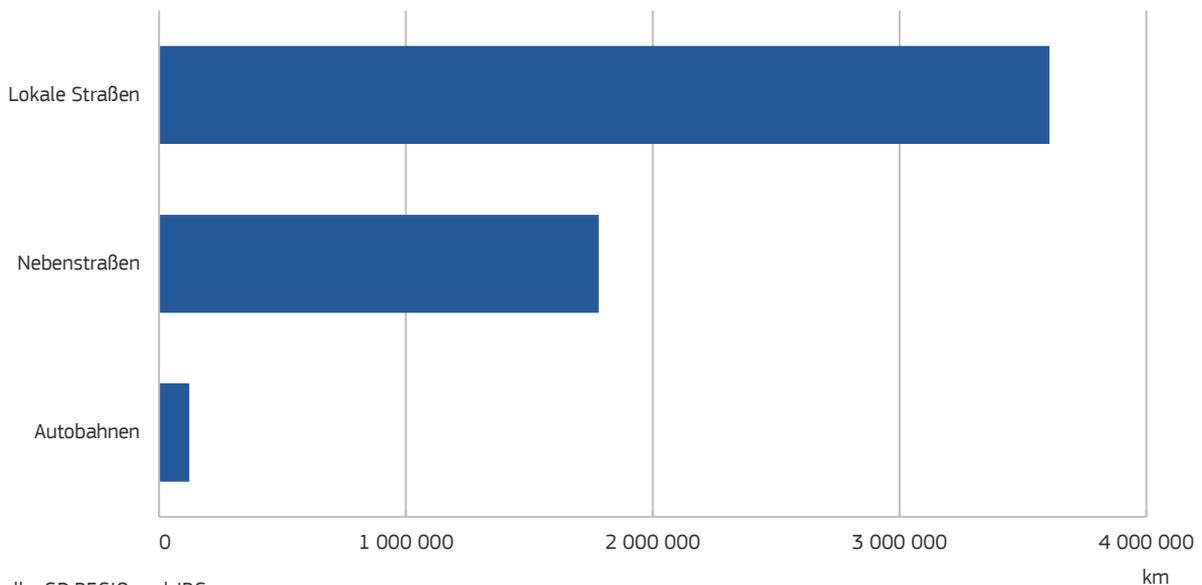
#### 3.1 Weitmaschigeres Straßennetz in den östlichen Mitgliedstaaten, größerer Infrastrukturbedarf pro Kopf in dünn besiedelten Gebieten<sup>8</sup>

Ein Straßennetz mit ausreichender Dichte und genügend Schnellstraßen, das Orte und Menschen miteinander verbindet, ist entscheidend für die Erreichbarkeit von Gebieten auf dem Straßenweg. Verschiedene andere Faktoren sind für die Erreichbarkeit ebenfalls von Belang, darunter die Verteilung der Siedlungsgebiete, die Effizienz in der Anordnung des Straßennetzes und geophysikalische Merkmale wie Gebirge,

<sup>7</sup> Europäische Kommission (2021).

<sup>8</sup> Dieser Unterabschnitt basiert weitgehend auf Brons et al. (2022).

Abbildung 3.5 Gesamtlänge der Straßenverbindungen nach Straßenarten in der EU (km, 2019)



Quelle: GD REGIO und JRC.

Flüsse und Seen. Unter sonst gleichen Bedingungen kann jedoch davon ausgegangen werden, dass sowohl die Erreichbarkeit auf dem Straßenweg als auch die Leistungsfähigkeit der Straßen zunehmen, je umfangreicher das Straßennetz pro Kopf der Bevölkerung und je größer der Autobahnanteil ausfallen.

In den letzten zehn Jahren bezifferten sich die öffentlichen Investitionen im Verkehrsbereich auf rund 112 Milliarden EUR pro Jahr, was etwa einem Viertel der öffentlichen Gesamtinvestitionen entspricht.<sup>9</sup> Nach den Daten des Weltverkehrsforums floss der größte Teil davon in den Sektor Straße.

Zwei Drittel der Gesamtlänge des europäischen Straßennetzes bestehen aus lokalen Straßen, ein knappes Drittel besteht aus Nebenstraßen und auf Autobahnen entfallen lediglich 2 % (Abbildung 3.5). Diese Verteilung ist in allen Mitgliedstaaten in etwa gleich.

Trotz ihres sehr geringen Anteils am Straßennetz spielen Autobahnen eine wichtige Rolle für die Verfügbarkeit schneller Straßenverbindungen, insbesondere im Mittel- und Langstreckenverkehr. Das Autobahnnetz ist in den meisten nordwestlichen und südlichen Mitgliedstaaten gut ausgebaut, anders als in Rumänien, Bulgarien, Estland und Lettland – vor allem in deren ländlicheren Gebieten (Karte 3.3). Obwohl diese Gebiete durch Nebenstraßen und lokale Straßen erschlossen sind, ergeben sich aus dem Fehlen von Autobahnen tendenziell längere Fahrzeiten und damit eine weniger gute Erreichbarkeit.

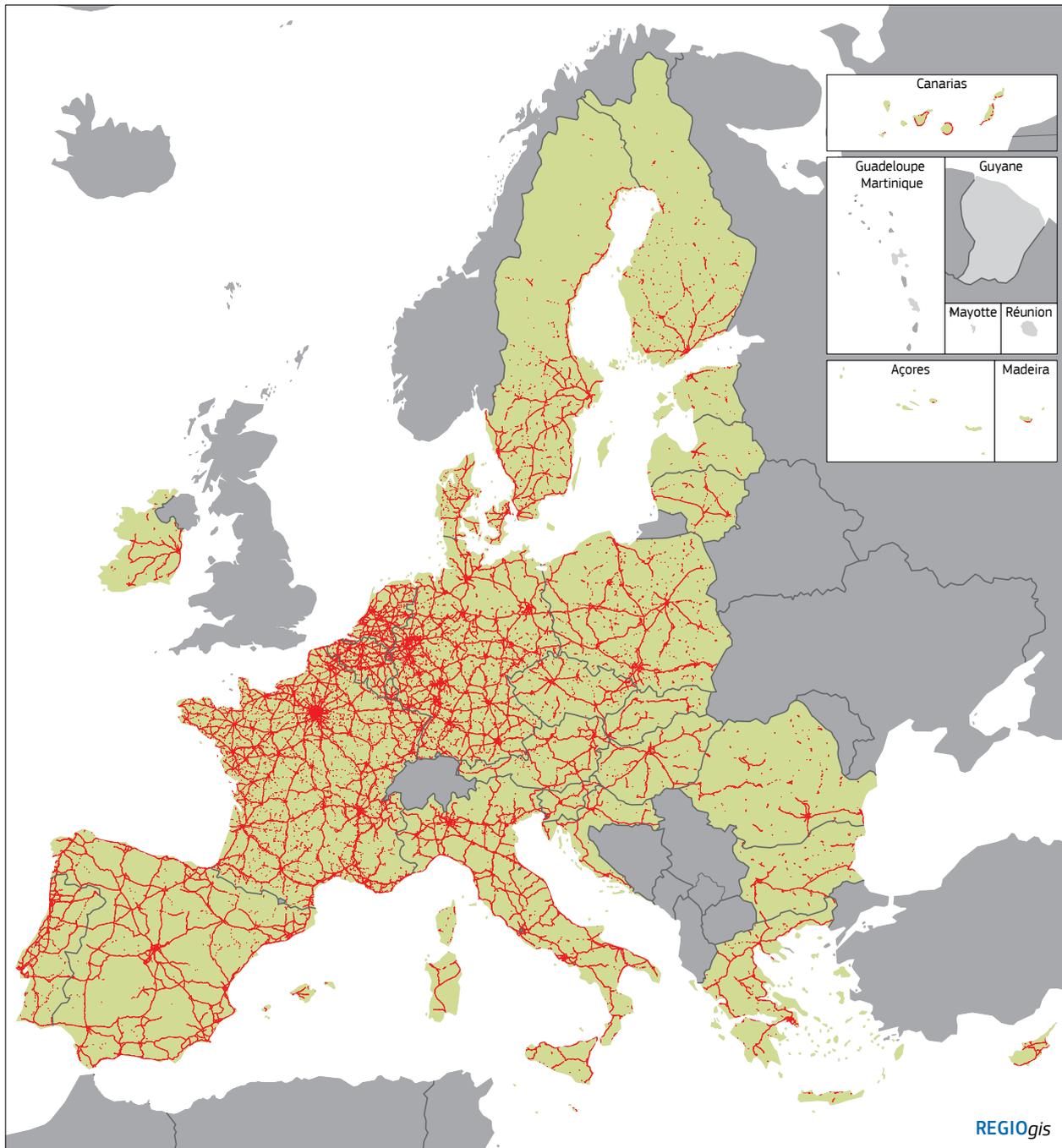
Die Länge des Straßennetzes pro Kopf der Bevölkerung schwankt mit dem Grad der Besiedlung. Für die Verbindungen zwischen weiter auseinander liegenden Siedlungsräumen braucht es in dünn besiedelten Gebieten deutlich mehr Straßenkilometer (Tabelle 3.2). So ist das Netz an lokalen Erschließungsstraßen pro

Tabelle 3.2 Straßenlänge pro Einwohner, nach Straßenart und Besiedlungsgrad (2018)

	Dünn besiedelte Gebiete	Kleinere Städte und Vororte	Städte
Alle Straßen (m/Einw.)	31,0	5,5	2,1
Autobahnen (m/Einw.)	0,78	0,10	0,07
Nebenstraßen (m/Einw.)	11,3	1,00	0,3
Lokale Straßen (m/Einw.)	19,1	4,4	1,8

Anmerkung: Die hier dargestellten Daten beruhen auf einer Klassifizierung auf Rasterebene nach dem Grad der Besiedlung.  
Quelle: GD REGIO, JRC.

9 Bezieht sich auf die gesamten Bruttoanlageinvestitionen (Eurostat GOV\_10A\_EXP).



**Karte 3.3 Autobahnen und Hauptverkehrsstraßen**

- Straßen
- Keine Daten verfügbar

Quelle: JRC auf der Grundlage von TomTom-Daten.

0 500 km

© EuroGeographics Verband für Verwaltungsgrenzen

Kopf der Bevölkerung in dünn besiedelten Gebieten zehnmal so lang wie in Städten (19 km gegenüber 1,8 km pro Kopf). Kleinere Städte und Vororte nehmen eine Zwischenstellung ein (knapp dreimal so lang pro Kopf wie in Städten, aber nur 25 % der Länge in ländlichen Gebieten). Auch das Autobahn- und Nebenstraßennetz pro Kopf der Bevölkerung fällt in dünn besiedelten Gebieten umfangreicher aus (wobei diese Straßen häufig von Personen genutzt werden, die außerhalb dieser Gebiete leben).

### 3.2 Anhaltend niedrige Straßenverkehrsleistung in einigen östlichen Mitgliedstaaten und in dünn besiedelten Gebieten

Die Pkw-Verkehrsleistung – hier definiert als der Anteil der Bevölkerung im Umkreis von 120 km, der innerhalb von 90 Minuten<sup>10</sup> erreicht werden kann, – variierte im Jahr 2021 erheblich zwischen den Mitgliedstaaten. Der höchste Wert entfällt auf Zypern, dicht gefolgt von Malta – beides verhältnismäßig kleine Inselstaaten, wo sich die meisten Ziele innerhalb von 90 Minuten erreichen lassen. Auch in Belgien und den Niederlanden ist eine hohe Straßenverkehrsleistung gegeben. Beide Länder sind ebenfalls flächenmäßig relativ klein, hochgradig urbanisiert und mit einem dichten Straßennetz ausgestattet. In Portugal und Spanien, wo über mehrere Jahrzehnte hinweg umfangreiche Investitionen in die Verkehrsinfrastruktur<sup>11</sup> getätigt wurden, hat sich die Leistungsfähigkeit des Straßennetzes deutlich verbessert und liegt nun über dem EU-Durchschnitt – sogar vor Deutschland und Frankreich. Schlusslichter in Bezug auf die Straßenverkehrsleistung sind die Slowakei und Rumänien,

wo das Straßennetz nach wie vor unterentwickelt ist und sich der Bau von Straßen aufgrund des gebirgigen Reliefs als schwierig und kostspielig erweist.

Auch innerhalb der Mitgliedstaaten besteht eine große Schwankungsbreite zwischen den Regionen, was die Pkw-Verkehrsleistung betrifft. Das gilt gleichermaßen für weniger entwickelte Länder (insbesondere Griechenland, Bulgarien und Slowakei) wie für mäßig entwickelte (Portugal) und stärker entwickelte Länder (Österreich) (Karte 3.4).

Durchweg niedrig ist die Leistungsfähigkeit des Straßennetzes in dünn besiedelten Gebieten, allen voran in Osteuropa, tendenziell hoch hingegen in dichter besiedelten Regionen, insbesondere der Niederlande und Belgiens, aber auch in zahlreichen spanischen Regionen. Im letztgenannten Fall konzentrieren sich die Einwohner vielfach in dicht besiedelten Städten, die über ein gut ausgebautes Straßennetz verfügen, durch das ein Großteil der Bevölkerung innerhalb von 90 Minuten mit dem Auto erreichbar ist. Die meisten Hauptstadtregionen verzeichnen eine hohe Straßenverkehrsleistung. Dies trifft auch auf Bulgarien, Kroatien, Rumänien und die Slowakei zu, wo die Straßenverkehrsleistung insgesamt niedrig ist.

### 3.3 Schwache Leistung des Schienenpersonenverkehrs im Vergleich zur Straße, insbesondere in dünn besiedelten Gebieten

Für Fahrten zwischen städtischen Gebieten ist die Bahn vielfach die Hauptalternative zum Auto – vorausgesetzt, es gibt einen leicht erreichbaren Bahnhof

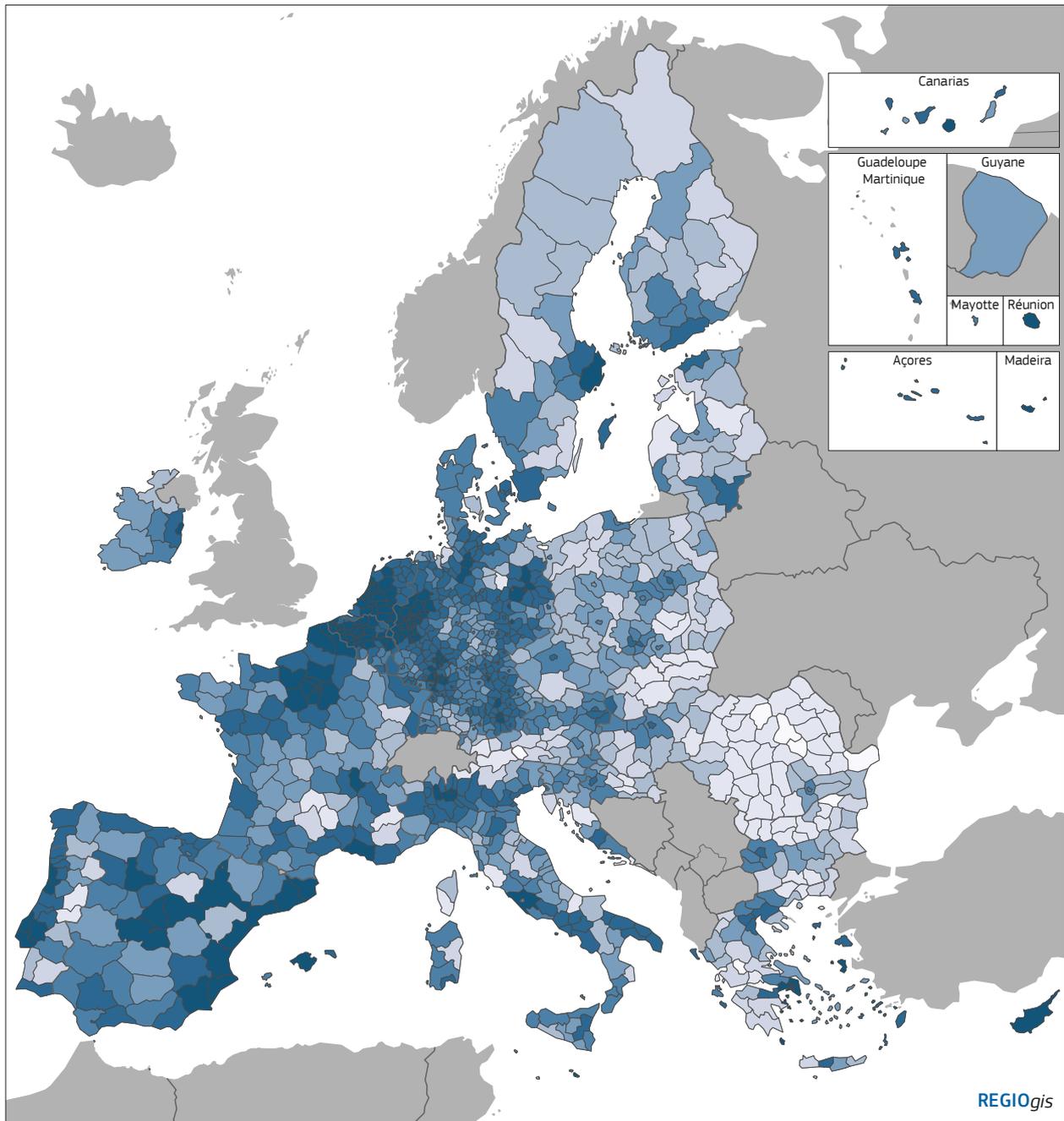
#### Kasten 3.3 Messung der Verkehrsleistung anhand der Indikatoren „Erreichbarkeit“ und „Nähe“

Die Messung der Verkehrsleistung erfolgt hier auf der Grundlage einer Methodik, die vom Internationalen Verkehrsforum zusammen mit der Europäischen Kommission und der OECD entwickelt wurde. Die verwendeten Indikatoren und ihre genaue Handhabung in dieser Analyse sind in der folgenden Tabelle dargelegt.

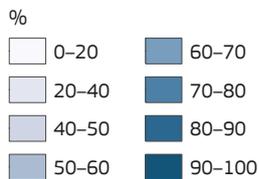
Indikator	Beschreibung
Nähe	Gesamte Bevölkerung im Umkreis von 120 km (gesamte „örtliche“ Bevölkerung)
Absolute Erreichbarkeit	Anteil der Bevölkerung im Umkreis von 120 km, der innerhalb einer 90-minütigen Auto- bzw. Bahnfahrt erreicht werden kann („erreichbare“ Bevölkerung)
Verkehrsleistung	Verhältnis zwischen Erreichbarkeit und Nähe bzw. Anteil der Bevölkerung im Umkreis von 120 km, der innerhalb von 90 Minuten erreicht werden kann

10 Eine Beschreibung des Indikators für die Verkehrsleistung findet sich in Kasten 3.3.

11 Europäische Kommission (2016); offene Datenplattform zur Kohäsionspolitik (<https://cohesiondata.ec.europa.eu/>).



**Karte 3.4 Straßenverkehrsleistung (prozentualer Anteil der Bevölkerung im Umkreis von 120 km, der innerhalb von 90 Minuten erreicht werden kann) nach NUTS-3 (2021)**



EU-27 = 77,2

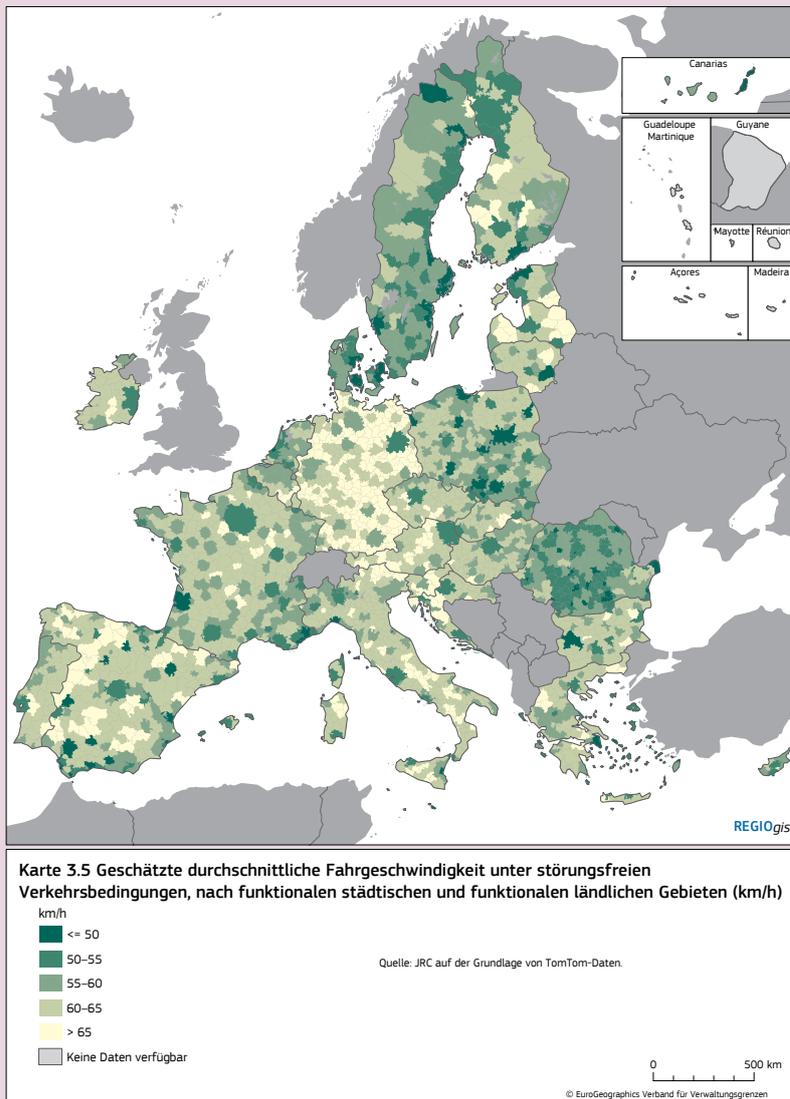
Anteil der Bevölkerung, der im Umkreis von 120 km innerhalb von 90 Minuten mit dem Pkw erreicht werden kann.

Quelle: GD REGIO auf der Grundlage von Eurostat und TomTom-Daten (FR (RUP): JRC und IGN-F).

0 500 km

© EuroGeographics Verband für Verwaltungsgrenzen

### Kasten 3.4 Schätzung der Auswirkungen von Verkehrsüberlastungen auf Pkw-Fahrzeiten in der EU



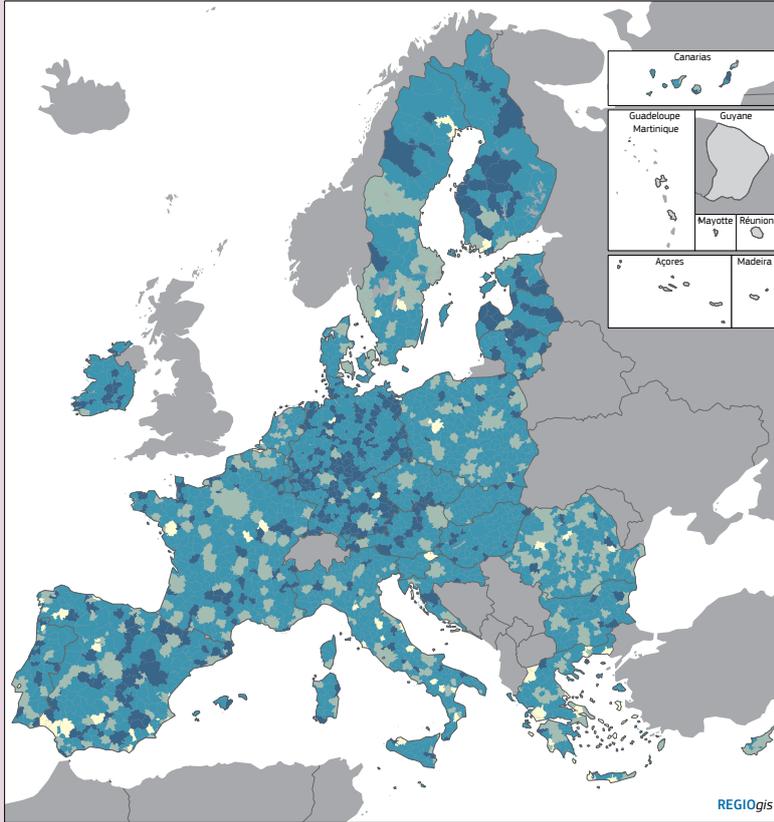
In einer jüngsten Untersuchung der JRC wurde eine Einschätzung vorgenommen, in welchem Maße sich Überlastungen im europäischen Straßennetz in Geschwindigkeitseinbußen und Fahrzeitverlängerungen niederschlagen. In einem ersten Schritt wird mit einem „auf die Ausgangspunkte beschränkten räumlichen Interaktionsmodell“<sup>1</sup> eine Verteilung der Pkw-Fahrten erstellt, die zwischen jeder besiedelten 1km-Ausgangs-Rasterzelle zu allen Siedlungs-rasterzellen erfolgen, und zwar i) innerhalb der Landesgrenzen und ii) innerhalb einer 60-minütigen Fahrzeit

unter störungsfreien Verkehrsbedingungen. In einem nächsten Schritt werden die Geschwindigkeit unter störungsfreien Verkehrsbedingungen<sup>2</sup> und die Fahrzeit auf den schnellsten Strecken von einem Ausgangspunkt zu allen Zielen betrachtet. Um für den morgendlichen Berufsverkehr Abweichungen bei Geschwindigkeit und Fahrzeit zu ermitteln, wird die berechnete „normale“ Fahrzeit für dieselbe Strecke mit der Verkehrsgeschwindigkeit an einem Werktag um 8.30 Uhr verglichen.<sup>3</sup>

Karte 3.5 und Karte 3.6 zeigen für funktionale ländliche und funktionale städtische Gebiete<sup>4</sup> jeweils die geschätzte Durchschnittsgeschwindigkeit unter störungsfreien Verkehrsbedingungen sowie die Einbußen, die an Werktagen um 8.30 Uhr bei der durchschnittlichen Fahrgeschwindigkeit auftreten. Die Geschwindigkeiten im störungsfreien Fließverkehr hängen unter anderem von der nationalen Straßenverkehrsordnung ab, was erklärt, dass ein Teil der Abweichungen auf Länderebene zu beobachten ist (Karte 3.5).

So ist die Fahrgeschwindigkeit beispielsweise in Deutschland, Italien, Spanien und Lettland tendenziell höher als in den meisten anderen Mitgliedstaaten. Dennoch gibt es in den meisten Ländern erhebliche regionale Unterschiede, die insbesondere auf niedrigere Fahrgeschwindigkeiten unter störungsfreien Verkehrsbedingungen in städtischen Gebieten hinweisen. Die Geschwindigkeitseinbußen in der morgendlichen Stoßzeit fallen in funktionalen ländlichen Gebieten in Spanien, Deutschland, Finnland und Lettland am stärksten aus (Karte 3.6). Je schneller in einem Gebiet im ungestörten Fließverkehr gefahren wird, desto größer ist in der Regel auch die relative Geschwindigkeitsabnahme.

- 1 Das Modell basiert auf Jacobs-Crisoni et al. (2015), unter Verwendung von Daten aus Batista e Silva et al. (2021).
- 2 Die Fahrgeschwindigkeiten werden aus in TomTom-Daten aufgezeichneten Geschwindigkeitsprofilen ermittelt.
- 3 Betrachtet wird 8.30 Uhr morgens, da zu dieser Zeit europaweit die meisten Zeitverluste entstehen (Christodoulou et al., 2020).
- 4 Die funktionalen städtischen Gebiete sind definiert anhand der vorläufigen Grenzen des Geostat-Rasters 2021. Die Abgrenzung funktionaler ländlicher Gebiete ist noch nicht abgeschlossen. Die hier verwendete Definition ist die derzeit bevorzugte, hat jedoch vorläufigen Charakter.



Karte 3.6 Geschätzte durchschnittliche Geschwindigkeitsabnahme bei Verkehrsbedingungen um 8.30 Uhr nach funktionalen städtischen und funktionalen ländlichen Gebieten (km/h)

km/h  
 <= 5,0  
 5,0-7,5  
 7,5-10,0  
 > 10,0  
 Keine Daten verfügbar

Durchschnittswerte in funktionalen städtischen und funktionalen ländlichen Gebieten.  
 Quelle: JRC auf der Grundlage von TomTom-Daten.

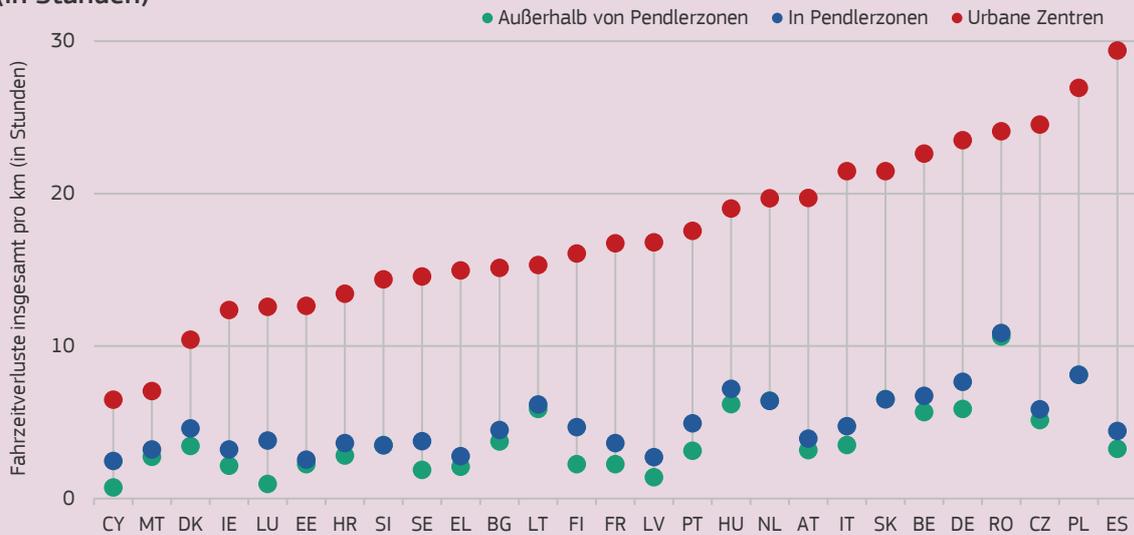
0 500 km

© EuroGeographics Verband für Verwaltungsgrenzen

Reduzierte Fahrgeschwindigkeiten im morgendlichen Berufsverkehr verursachen Fahrzeitverluste.<sup>5</sup> Abbildung 3.6 veranschaulicht deren Umfang, aufgeschlüsselt nach Mitgliedstaaten und Städte-Audit-Zonen. Die Berechnung erfolgt anhand der geschätzten Zeit, die Einwohner insgesamt verlieren würden, wenn sie ihre modellierten Wege statt mit der Fahrgeschwindigkeit im störungsfreien Fließverkehr mit jener zur Stoßzeit (8.30 Uhr) zurücklegten, bezogen auf die Straßenkilometer in einer bestimmten Zone. In allen Mitgliedstaaten sind die Auswirkungen von Verkehrsüberlastungen auf die Fahrzeit in urbanen Zentren deutlich umfangreicher als in anderen Gebieten. Außerhalb urbaner Zentren wirken sich Überlastungen in Pendlerzonen nur geringfügig stärker aus als in Zonen ohne Berufspendlerverkehr.

5 Es bedarf einer adäquaten Messung der Zeitverluste, da diese u. a. von Faktoren abhängen, die EU-weit stark variieren – etwa der durchschnittlichen Fahrgeschwindigkeit und der durchschnittlich zurückgelegten Entfernung. Um Zeitverluste in ihrem territorialen Ausmaß aufzuzeigen, werden eingeübte Stunden daher unter Berücksichtigung der Straßenkilometer pro Städte-Audit-Zone normalisiert.

Abbildung 3.6 Fahrzeitverluste in der morgendlichen Stoßzeit pro Straßenkilometer (in Stunden)



Quelle: Batista e Silva und Dijkstra (2024), JRC auf der Grundlage von TomTom.

und die Fahrt ist erschwinglich. Als nachhaltiges Verkehrsmittel spielt die Bahn bei Planung und Bau des TEN-V eine tragende Rolle, zumal sie fester Bestandteil der europäischen Klimaschutzpolitik ist. Neben den Kosten hängt die Bereitschaft zur Nutzung der Bahn in hohem Maße von der Fahrtdauer im Vergleich zum Auto ab. Ein weiteres Kriterium ist die Erreichbarkeit des Abfahrtsbahnhofs sowie die des Endziels vom Ankunftsbahnhof.<sup>12</sup>

Die Schienenverkehrsleistung ist hier definiert als der Anteil der Bevölkerung, der in einem Umkreis von 120 km lebt und innerhalb von 90 Minuten mit der Bahn erreicht werden kann (siehe auch Kasten 3.3). Dieser Anteil liegt zwischen 0 und 100 %, ein positiver Wert wird aber nur für Einwohner von Orten vergeben, in denen ein Zugang zu einem Bahnhof besteht (siehe Kasten 3.5).

In allen NUTS-3-Regionen bleibt die Schiene im Leistungsvergleich hinter der Straße zurück. Für die Bevölkerung gibt es insofern kaum Anreize, die Bahn zu nutzen, insbesondere, wenn ein Bedarf an häufiger oder schneller Beförderung besteht.

Auf EU-Ebene liegt die durchschnittliche Schienenverkehrsleistung bei 15,7. Das bedeutet, dass im Durchschnitt etwas weniger als 16 % der in einem Umkreis von 120 km lebenden Bevölkerung innerhalb von 90 Minuten mit der Bahn erreicht werden können. Es bestehen allerdings erhebliche Unterschiede zwischen den EU-Regionen (Karte 3.7). Etwa ein Viertel der Menschen in der EU hat Zugang zu einem angemessenen Schienenverkehrsdienst (Indikator für

### Kasten 3.5 Kriterien für den Zugang zu einem Bahnhof

Ob für eine bestimmte Bevölkerung ein Zugang zu einem Bahnhof angenommen wird, richtet sich zunächst danach, ob das betreffende Gebiet innerhalb von 15 Minuten erreicht werden kann, und zwar:

- in bequemer Gehgeschwindigkeit,
- mit dem Fahrrad (realistische Fahrgeschwindigkeit),
- mit dem Auto (einschließlich der Zeit zum Parken und unter Berücksichtigung möglicher Staus) oder
- mit öffentlichen Verkehrsmitteln (kurze Fahrt).

Die Einwohner jeder 200 x 200 m großen Rasterzelle, deren Mittelpunkt innerhalb des Gebiets liegt, das binnen 15 Minuten erreicht werden kann, werden für die Zwecke dieser Analyse der Bevölkerung zugerechnet, die Zugang zu einem Bahnhof hat.

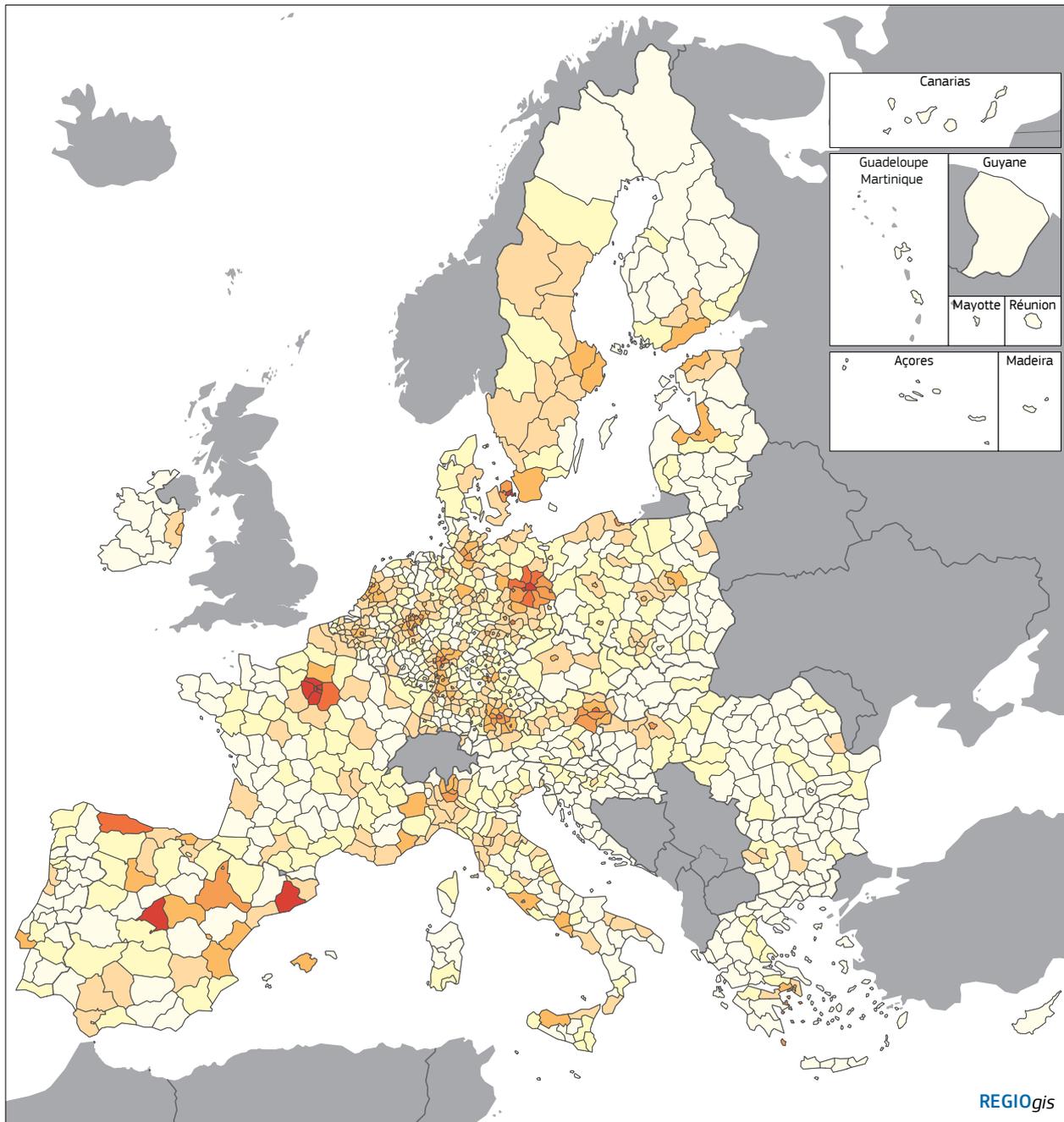
die Schienenverkehrsleistung über 20). Davon leben die meisten in städtischen Gebieten. Nur etwa 6 % der Menschen – allesamt in Hauptstadt- und anderen Metropolregionen – können mehr als die Hälfte der Bevölkerung in einem Umkreis von 120 km innerhalb von 90 Minuten erreichen. Zu den Regionen mit den höchsten Leistungswerten gehören Paris mitsamt Umland, Berlin, Kopenhagen mitsamt Umland und

**Tabelle 3.3 Erreichbarkeit von Grundschulen (2018), Universitäten (2020) und Gesundheitseinrichtungen (2021/2022) nach Stadt-Land-Typologie einschließlich Stadtnähe**

	Grundschule < 15 Min. Gehzeit	Universität < 45 Min. Fahrzeit	Entfernung zur nächstgelegenen Gesundheitseinrichtung
<b>Stadt</b>	77,9	98,6	6,4
<b>Intermediär</b>	58,0	89,8	10,3
Intermediär – stadtnah	58,6	91,7	10,1
Intermediär – entlegen	48,6	61,9	13,6
<b>Ländlich</b>	45,3	69,1	14,0
Ländlich – stadtnah	44,7	73,9	13,0
Ländlich – entlegen	47,3	55,6	16,8

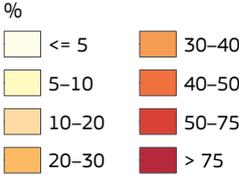
Quelle: Berechnungen der GD REGIO auf der Grundlage von Daten von Eurostat, JRC und TomTom.

12 Im Mittelpunkt der gegenständlichen Untersuchung stehen die Erreichbarkeit und die Fahrtdauer. Andere Faktoren, die Einfluss auf die Beförderungsoptionen haben, bleiben unberücksichtigt. Dazu gehören die Kosten (d. h. die Ticketpreise), die Sicherheit und der Komfort.



REGIOgis

**Karte 3.7 Schienenverkehrsleistung (prozentualer Anteil der Bevölkerung im Umkreis von 120 km, der innerhalb von 90 Minuten erreicht werden kann) nach NUTS-3 (2019)**



EU-27 = 15,7  
 Berücksichtigt ist die Bevölkerung, die bei einer Fahrgeschwindigkeit von 15 km/h binnen 15 Minuten einen Bahnhof erreichen kann.  
 Quellen: REGIO-GIS, Internationaler Eisenbahnverband, Eisenbahnverkehrsunternehmen, JRC, TomTom.



© EuroGeographics Verband für Verwaltungsgrenzen

Barcelona. Dort leben mehr Menschen in der Nähe eines Bahnhofs und gibt es mehr und schnellere Zugverbindungen. In der Tendenz ist die Schienenverkehrsleistung in dünn besiedelten Gebieten niedriger, weil die Bevölkerung weiter verstreut lebt und weil die Bahnhofdichte geringer ist bzw. Bahnhöfe weiter auseinander liegen. Tatsächlich haben viele Menschen in ländlichen Regionen überhaupt keinen Zugang zu einem Bahnhof.

Tendenziell schwächer ist die Schienenverkehrsleistung auch in den östlichen EU-Regionen, insbesondere in Litauen und Rumänien. Dies hängt zum Teil damit zusammen, dass es sich um weniger dicht besiedelte Gebiete handelt und ein großer Bevölkerungsanteil auf ländliche Regionen entfällt. Doch auch städtische Regionen schneiden hier bei der Schienenverkehrsleistung im Vergleich zu anderen Teilen der EU schlechter ab – die Spätfolgen der geringen Investitionen in das Schienennetz vor dem EU-Beitritt.

### 3.4 In städtischen Regionen sind Bildungs- und Gesundheitsdienste besser erreichbar<sup>13</sup>

Eine schlechte Verkehrsanbindung bedeutet in der Regel auch, dass es um die Erreichbarkeit essenzieller Dienstleistungen wie Bildung und Gesundheitsversorgung schlecht bestellt ist (Karte 3.8).

Beim Weg zur Grundschule bestehen je nach Region beträchtliche Unterschiede. In einer Reihe von Regionen im Süden und Osten Spaniens, im Süden und Nordwesten Italiens, im Norden Frankreichs und in den Niederlanden leben über 80 % der Bevölkerung höchstens 15 Gehminuten von einer Grundschule entfernt. Ferner ist dieser Anteil in Hauptstadtregionen tendenziell höher als in anderen Regionen. Die schlechtesten Werte entfallen auf Regionen im Süden und Osten Deutschlands sowie auf Kroatien, Lettland und Litauen. Während städtische Gebiete bei dieser Messzahl EU-weit einen Mittelwert von 80 % erreichen, bleiben ländliche Regionen und entlegene intermediäre Region unter der 50%-Marke (Tabelle 3.3). Dies könnte die Attraktivität dieser Regionen als Wohnorte für Familien mit kleinen Kindern durchaus schmälern.

Bei der Erreichbarkeit von Hochschulen zeigt sich weithin ein ähnliches Muster. In den meisten Mitgliedstaaten liegt der Bevölkerungsanteil, für den die Anfahrtszeit zur nächsten Universität höchstens

45 Minuten beträgt, in vielen Regionen bei nahezu 100 %. In den östlichen Mitgliedstaaten ist die Erreichbarkeit im Durchschnitt weniger gut, der Unterschied ist insgesamt aber nicht auffallend groß. Die Regionen, in denen es um die Erreichbarkeit tatsächlich schlecht bestellt ist, liegen primär in Finnland, Rumänien und Polen. In dichter besiedelten Gebieten sind Hochschulen generell besser erreichbar. In städtischen Regionen beträgt die Anfahrt für fast 100 % der Bevölkerung weniger als 45 Minuten. In ländlichen Regionen trifft dies lediglich auf 69 % zu, in entlegenen ländlichen Regionen gar nur auf etwas mehr als 50 %. Die Entfernung zur nächsten Universität hat potenziell Einfluss darauf, wie viele Studierende für ihr Studium ihre Heimatregion verlassen müssen. In entlegenen ländlichen Regionen kann sich dies in einer vergleichsweise stärkeren Abwanderung junger Menschen widerspiegeln.

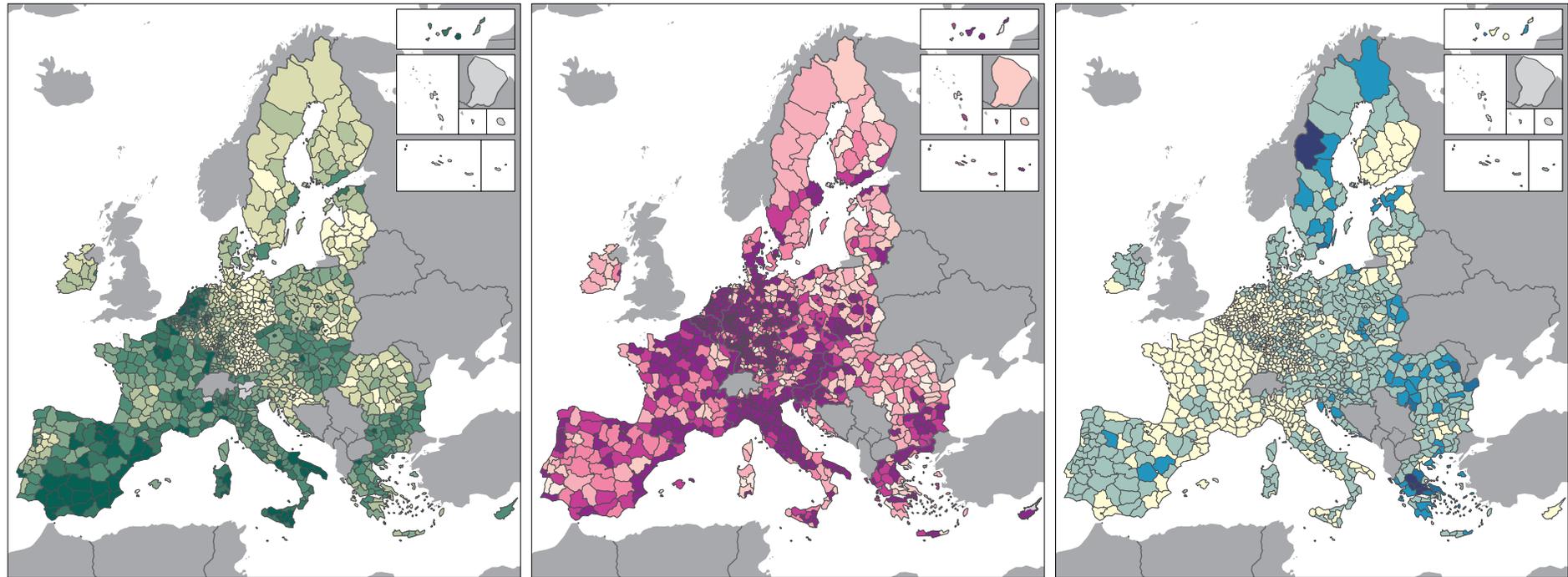
Hinsichtlich der Erreichbarkeit von Gesundheitseinrichtungen bestehen große regionale Unterschiede, die sich jedoch zum Teil aus den Ungleichgewichten auf Ebene der Mitgliedstaaten ergeben dürften. Die Regionen, in denen die Entfernung zu den nächstgelegenen Gesundheitseinrichtungen mit durchschnittlich mehr als 35 km am größten ist, liegen in Griechenland, Schweden und Rumänien. Die meisten Einrichtungen befinden sich in oder in der Nähe von Städten. In städtischen Regionen beträgt die durchschnittliche Entfernung 6,4 km, in ländlichen Regionen mehr als das Doppelte und in entlegenen Regionen ganze 16,8 km. Gleichzeitig leben in diesen Regionen anteilmäßig die meisten Menschen über 65 Jahren – also jene, die am häufigsten auf medizinische Behandlung angewiesen sind (siehe Kapitel 5).

## 4. Grenzregionen und grenzübergreifende Zusammenarbeit

Auf Grenzregionen entfallen mehr als 40 % der Landfläche, 30 % des BIP sowie 30 % der Bevölkerung der EU, d. h. in etwa 150 Millionen Menschen. Fast 2 Millionen Menschen arbeiten innerhalb des Schengen-Raums in einem anderen Land als ihrem Wohnsitzland, und etwa 3,5 Millionen Menschen überqueren jeden Tag eine der 38 Binnengrenzen der EU. Viele Grenzregionen befinden sich in einer Randlage, weitab von Ballungszentren, und verfügen über einen vergleichsweise schlechteren Zugang zu Gesundheitsversorgung und anderen essenziellen Dienstleistungen. Auch in Krisenzeiten sind Grenz-

13 Diesem Unterabschnitt liegt die Stadt-Land-Typologie zugrunde, bei der die NUTS-3-Regionen in drei Arten gegliedert werden: i) städtische Regionen (mehr als 80 % der Bevölkerung leben in urbanen Clustern), ii) intermediäre Regionen (50–80 % leben in urbanen Clustern) und iii) ländliche Regionen (weniger als 50 % leben in urbanen Clustern). Eine Definition urbaner Cluster findet sich in Kasten 3.2.

Karte 3.8 Erreichbarkeit von Bildungs- und Gesundheitsdiensten in EU-Regionen, nach NUTS-3-Region



Grundschulen

Universitäten

Gesundheitseinrichtungen

<p>Anteil der Bevölkerung in Region (in %)</p> <p>&lt; 30      60–70</p> <p>30–40      70–80</p> <p>40–50      &gt;= 80</p> <p>50–60      Keine Daten verfügbar</p> <p>EU-27 = 64,0</p> <p>Anteil der Bevölkerung in max. 15-minütiger Gehentfernung zu einer Grundschule (2018). Quelle: GD REGIO auf der Grundlage von Eurostat-Daten, JRC und TomTom.</p>		<p>Anteil der Bevölkerung in Region (in %)</p> <p>&lt;10      90–95</p> <p>10–50      95–100</p> <p>50–75      Keine Daten verfügbar</p> <p>75–90</p> <p>EU-27 = 89,0</p> <p>Erreichbarkeit eines Hochschulcampus in max. 45-minütiger Fahrzeit mit dem Pkw (2020). HU: 2019; CZ: 2018; SI: 2016. Quellen: Europäisches Hochschulregister (ETER), OpenStreetMap, TomTom, Eurostat, IGN-F, REGIO-GIS.</p>		<p>Anfahrt mit dem Pkw (in Minuten)</p> <p>&lt;= 10</p> <p>10–20</p> <p>20–35</p> <p>35–60</p> <p>&gt; 60</p> <p>Keine Daten verfügbar</p> <p>Datenerhebung 2021–2022. „Gesundheitseinrichtung“ bezieht sich auf Krankenhäuser und ähnliche Versorgungszentren. Es gibt keine harmonisierte Quelle für Geolokalisierungsdaten zu Gesundheitsdiensten. Die Zahlen sind deshalb nur bedingt vergleichbar, was im Hinblick auf Ländervergleiche zu berücksichtigen ist. Quellen: Standorte von Gesundheitseinrichtungen – Eurostat (GISCO) auf der Grundlage nationaler behördlicher Quellen; Fahrzeit – TomTom-Netzwerk; Bevölkerung – Eurostat Bevölkerungsraaster 2021.</p>	
<p>0      1 000 km</p>					
<p>© EuroGeographics Verband für Verwaltungsgrenzen</p>					

regionen bisweilen mit besonderen Herausforderungen konfrontiert, sei es im Zusammenhang mit Einschränkungen des grenzüberschreitenden Verkehrs während Pandemien oder einem plötzlichen Zustrom von Flüchtlingen aus einem Konfliktgebiet jenseits der Grenze. Katastrophenvorbeugung und Vorsorgemaßnahmen gestalten sich aufgrund von Unterschieden in den Steuerungsstrukturen sowie in den Verwaltungs- und Rechtssystemen tendenziell schwieriger. Die grenzüberschreitende Zusammenar-

beit ist ein möglicher Weg, einer Entwicklungsfalle zu entgehen oder Bevölkerungsschwund auszugleichen. Darüber hinaus sind Grenzgebiete Orte mit hohem Wachstumspotenzial, wo die kulturelle und sprachliche Vielfalt eine intensive soziale und wirtschaftliche Interaktion begünstigt, wo viele Menschen auf beiden Seiten der Grenze ihren täglichen Aktivitäten nachgehen und wo die grenzüberschreitende Zusammenarbeit zwischen Klein- und Großstädten Möglichkeiten für multipolares Wachstum bietet.<sup>14</sup>

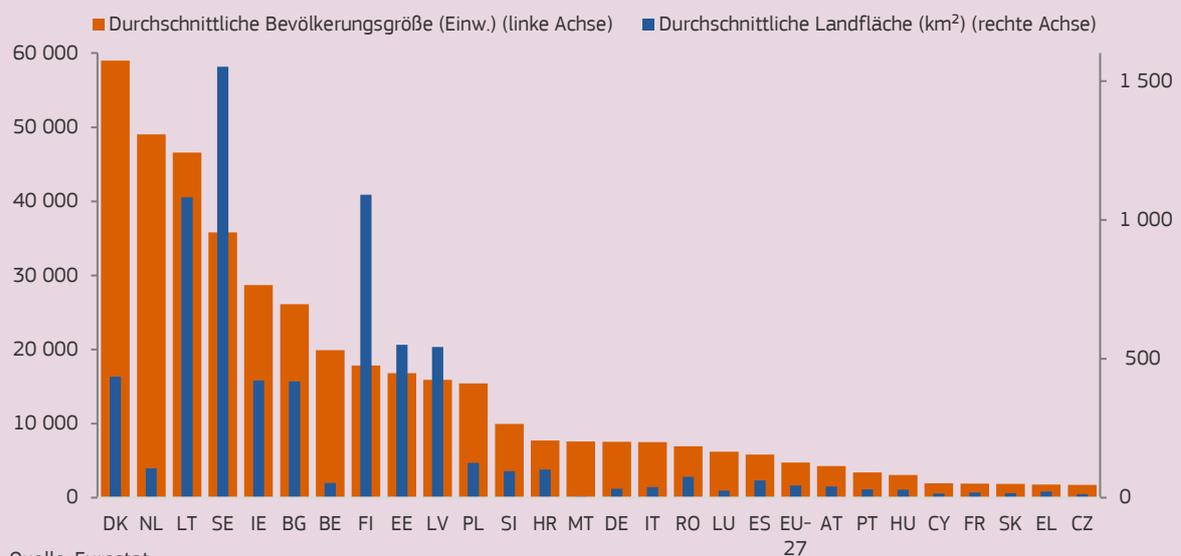
### Kasten 3.6 Interkommunale Zusammenarbeit – eine Notwendigkeit

Hinsichtlich der durchschnittlichen Einwohnerzahl und Fläche der Gemeinden und Kommunen in der EU bestehen große Unterschiede zwischen den Mitgliedstaaten (Abbildung 3.7). Die mittlere Bevölkerungsgröße bewegt sich zwischen 1 710 Einwohnern in tschechischen Gemeinden und fast 60 000 Einwohnern in dänischen Gemeinden. Bei der durchschnittlichen Fläche ist die Schwankungsbreite noch auffälliger – von 4,6 km<sup>2</sup> in Malta bis 1 551 km<sup>2</sup> in Schweden.

Effizienz- und Größenaspekte stehen im Mittelpunkt von Gebietsreformen in Europa, auch auf lokaler Ebene. Die Steuerung einer weit verzweigten Dienstleistungsorganisation, die organisatorische Zersplitterung und gebietsübergreifende öffentliche

und private Einrichtungen mit sich überschneidenden und teilweise nicht übereinstimmenden Gebieten und Zuständigkeitsbereichen sind unter dem Gesichtspunkt der Verwaltungseffizienz einige der Herausforderungen, die territoriale und funktionale Reformen anstoßen.<sup>1</sup> Zur Bewältigung der Problemstellungen, die der Umfang der lokalen Verwaltung mit sich bringt, gibt es verschiedene Strategien: interkommunale Zusammenarbeit, Gemeindefusionen und Wettbewerb. Interkommunale Kooperationsvereinbarungen gelten allgemein als eine Möglichkeit, die Herausforderungen einer suboptimalen Gemeindegröße anzugehen. Sie können als funktionaler Ersatz für territoriale Konsolidierung dienen.<sup>2</sup>

**Abbildung 3.7 Durchschnittliche Bevölkerungsgröße und Landfläche von Gemeinden, nach Mitgliedstaat (2021)**



1 Teles (2016).  
2 Kopríć (2012).

14 Strasbourg–Kehl, Gorizia–Nova Gorica, Cieszyn–Český Těšín, Tui–Valenca, Frankfurt an der Oder–Slubice usw.

Diese Möglichkeiten liegen der Logik der im Rahmen von Interreg<sup>15</sup> – sowohl auf grenzüberschreitender als auch auf transnationaler Ebene – ergriffenen Maßnahmen zugrunde. Die Interreg-Maßnahmen unterstützen die Zusammenarbeit, indem sie Ressourcen und Menschen miteinander verbinden und dazu beitragen, Hemmnisse für die Interaktion zu beseitigen sowie Vertrauen und eine gemeinsame Identität aufzubauen.

### Fokus auf bürgerbestimmte und „People-to-People“-Projekte

Interreg hat bei der stärkeren Einbeziehung der Bürgerinnen und Bürger in die Kohäsionspolitik Pionierarbeit geleistet. In immer mehr Programme werden von Bürgerinnen und Bürgern ausgehende Initiativen und Partizipation gefördert, und zwar über grenzüberschreitende „People-to-People“-Projekte und Bürgerbeteiligung.<sup>16</sup> Gleichzeitig tragen diese Projekte dazu bei, Solidarität zu schaffen und die Einstellung gegenüber Nachbarn jenseits der Grenze zu ändern. Dies gilt insbesondere für Projekte im Rahmen des ersten spezifischen Interreg-Ziels („bessere Governance in Bezug auf die Zusammenarbeit“), das für den Zeitraum 2021–2027 aufgelegt wurde, um die Governance für eine bessere territoriale Zusammenarbeit zu stärken.

### Beseitigung von Hindernissen für die Zusammenarbeit

Während die Interreg-Unterstützung für die grenzüberschreitende Interaktion zunimmt, stößt die Zusammenarbeit mitunter aufgrund rechtlicher und administrativer Unterschiede auf beiden Seiten der Grenze auf Hindernisse, die u. a. das Funktionieren des Binnenmarktes beeinträchtigen. Die Beseitigung dieser Hindernisse erfordert Entscheidungen, die weit über die Programmverwaltung hinausgehen, hat aber einen potenziellen Nutzen. Schätzungen zufolge würde die Beseitigung von 20 % der Hindernisse einen Anstieg des BIP um 2 % und die Entstehung von über 1 Million Arbeitsplätzen in Grenzregionen bewirken.<sup>17</sup> Andererseits waren diese Regionen von den wirtschaftlichen Auswirkungen der aufgrund von COVID-19 beschlossenen Einschränkungen gegenüber dem sonstigen Regionendurchschnitt mehr als

doppelt so stark betroffen. Im Jahr 2020 nannten 44 % der Befragten in Grenzregionen rechtliche und administrative Unterschiede als primäres Hindernis für die grenzüberschreitende Zusammenarbeit.<sup>18</sup> Die Kommission hat kürzlich eine Verordnung über die Erleichterung grenzübergreifender Lösungen<sup>19</sup> angenommen, um die Auswirkungen dieser Unterschiede zu verringern.

### Noch Mankos bei Verkehrsverbindungen

Interreg ist nicht für die Finanzierung großer Infrastrukturprojekte ausgelegt. Wie eine Bestandsaufnahme von 57 rechtlichen und administrativen Hindernissen für den öffentlichen Verkehr zeigt, gibt es bei kleinmaßstäbigen grenzüberschreitenden Verkehrsverbindungen jedoch eine deutliche Lücke.<sup>20</sup> Dabei handelt es sich nicht unbedingt um fehlende Infrastrukturen, sondern in vielen Fällen auch um mangelnde Koordinierung bei Fahrplänen oder Fahrkartenverkauf.

### Den Weg für Erweiterung ebnen

Die EU hat Landgrenzen zu 23 Ländern, einschließlich der Bewerberländer. Die Teilnahme an den Interreg-Programmen, bei denen sie gleichberechtigte Partner sind, und an makroregionalen Strategien bietet den betreffenden Ländern die Möglichkeit, in Vorbereitung auf den Beitritt ihre Fähigkeit zur Teilnahme an den kohäsionspolitischen Programmen nicht nur auf zentraler, sondern auch auf lokaler und regionaler Ebene auszubauen.

## 5. Regionen mit geografisch bedingten Besonderheiten

In diesem Abschnitt wird die sozioökonomische Leistung von Gebieten mit geografisch bedingten Besonderheiten untersucht, darunter Inselregionen, Gebiete in äußerster Randlage, Grenzregionen, Berg- bzw. Küstenregionen sowie die nördlichen Regionen mit geringer Bevölkerungsdichte.

Die Besonderheiten dieser Regionen können sich erheblich auf ihre wirtschaftliche Entwicklung auswirken und erfordern einen spezifischeren Ansatz

15 Interreg ist ein wichtiges EU-Instrument, das die Zusammenarbeit zwischen Regionen und Ländern innerhalb der EU stärkt. Als Teil der EU-Kohäsionspolitik spielt Interreg eine wichtige Rolle bei der Förderung der regionalen Entwicklung und des Zusammenhalts sowie bei der Verringerung wirtschaftlicher Ungleichgewichte. Im Zeitraum 2021–2027 beträgt die Mittelausstattung von Interreg 10 Mrd. EUR und der Programmschwerpunkt liegt auf der Bewältigung aktueller Herausforderungen wie Klimawandel, digitaler Wandel und soziale Inklusion.

16 Ninka et al. (2024).

17 Camagni et al. (2017).

18 Europäische Kommission (2020).

19 Europäische Kommission (2023).

20 Europäische Kommission (2022).

### Kasten 3.7 Regionaltypologien unter dem Gesichtspunkt geografisch bedingter Besonderheiten

Die verschiedenen Arten von Regionen, die in diesem Abschnitt untersucht werden, sind wie folgt definiert:

- Grenzregionen sind nach der Systematik der Gebietseinheiten für die Statistik NUTS-3-Regionen mit einer internationalen Landgrenze oder solche, in denen mehr als die Hälfte der Bevölkerung in einer Entfernung von bis 25 km zu einer solchen Grenze lebt. Es können zwei Kategorien unterschieden werden: Regionen mit Außengrenzen – d. h. solche mit einer gemeinsamen Grenze mit Drittländern, meist entlang der Ostgrenze und der Grenze zum Westbalkanraum; und Regionen an Binnengrenzen – d. h. solche mit einer gemeinsamen Grenze mit anderen EU-Mitgliedstaaten oder den vier EFTA-Mitgliedern Island, Liechtenstein, Norwegen und Schweiz. Diese Kategorien schließen sich gegenseitig nicht aus, da eine Region sowohl eine Binnen- als auch eine Außengrenze haben kann.
- Inselregionen sind nach der Systematik der Gebietseinheiten für die Statistik NUTS-3-Regionen, die vollständig aus einer oder mehreren Inseln bestehen. Für „Insel“ gilt dabei folgende Definition: i) Mindestgröße von 1 km<sup>2</sup>, ii) Mindestentfernung von 1 km zwischen Insel und Festland, iii) Wohnbevölkerung von mehr als 50 Personen und iv) keine feste Verbindung (z. B. Brücke, Tunnel oder Damm) zum Festland.
- Bergregionen sind nach der Systematik der Gebietseinheiten für die Statistik NUTS-3-Regionen, in denen mehr als die Hälfte der Landfläche aus Berggebieten besteht oder in denen mehr als die Hälfte der Bevölkerung in solchen lebt.<sup>1</sup>
- Küstenregionen sind nach der Systematik der Gebietseinheiten für die Statistik NUTS-3-Regionen, die eine Küstenlinie haben oder in denen mehr als die Hälfte der Bevölkerung in einer Entfernung von bis zu 50 km vom Meer lebt.
- Die Gebiete in äußerster Randlage sind in Artikel 349 und 355 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union definiert und umfassen Guadeloupe, Guyane, Réunion, Martinique, Mayotte und Saint-Martin (Frankreich), Açores und Madeira (Portugal) sowie Canarias (Spanien). In den Gebieten in äußerster Randlage sind die Ebenen NUTS-2 und NUTS-3 deckungsgleich, mit Ausnahme von Canarias (bestehend aus sechs NUTS-3-Regionen).
- Bei den nördlichen Regionen mit geringer Bevölkerungsdichte handelt es sich um 11 NUTS-3-Regionen gemäß der Systematik der Gebietseinheiten für die Statistik, nämlich die vier nördlichsten Verwaltungsbezirke Schwedens (Norrbotten, Västerbotten, Jämtland und Västernorrland) und die sieben nördlichsten und östlichsten Regionen Finnlands (Lappi, Pohjois-Pohjanmaa, Keski-Pohjanmaa, Kainuu, Pohjois-Karjala, Pohjois-Savo und Etelä-Savo). Zusammen mit den nördlichsten Regionen Norwegens bildeten sie im Jahr 2004 das „Netz nördlicher dünn besiedelter Regionen“.

1 Die Definition topografischer Berggebiete basiert weitgehend auf Nordregio (2004).

als bei anderen Regionen auf vergleichbarem Entwicklungsstand. Inseln etwa müssen unter Umständen höhere Beförderungskosten in Kauf nehmen, was sich auf die Wettbewerbsfähigkeit der dortigen Wirtschaftsbranchen auswirkt. Bergregionen verfügen in der Regel nur über begrenzte Anbauflächen und Verkehrsinfrastrukturen. Küstenregionen haben mit durch den Klimawandel bedingten Problemen zu kämpfen, wie dem Meeresspiegelanstieg und der erhöhten Anfälligkeit gegenüber Naturkatastrophen. Für die vom europäischen Festland weit entfernten Gebiete in äußerster Randlage stellen Isolation und ein erschwerter Zugang zu den Märkten Herausforderungen dar. In den nördlichen Regionen mit geringer Bevölkerungsdichte lassen die Anbindung und die Erreichbarkeit zu wünschen übrig.

Die Untersuchung der wirtschaftlichen Dynamik dieser Regionen ermöglicht eine vollständigere Bewertung regionaler Disparitäten in der EU. Regionale Unterschiede in der Wirtschaftsleistung sind mitunter beträchtlich. Bei derartigen Disparitäten besteht die Gefahr von Abwanderung, sozialer Ungleichheit und politischen Spannungen. Der Vergleich dieser Regionen mit anderen ermöglicht ein tieferes Verständnis der Einflussfaktoren für die Regionalentwicklung.

Gleichzeitig bergen die Besonderheiten dieser Regionen wirtschaftliches Potenzial, das für eine nachhaltige Entwicklung nicht nur der Regionen selbst, sondern auch der EU insgesamt genutzt werden kann. So können Küstengebiete sowie Inseln und Bergregionen ihre natürlichen Ressourcen und ihr touristisches Potenzial zur Geltung bringen.

Tabelle 3.4 Hauptmerkmale von Regionen mit geografisch bedingten Besonderheiten (2021)

	Anz. NUTS-3-Regionen (% EU-27)	Bevölkerung in Mio. (% EU-27)	BIP in Mio. EUR (% EU-27)	Pro-Kopf-BIP (KKS) in EUR (% EU-27)
EU-27	1 166 (100)	446,5 (100)	14 524 809 (100)	32 524 (100)
<b>Grenzregionen</b>	384 (33,0)	124,6 (27,9)	3 412 107 (23,5)	27 923 (85,9)
Binnengrenze	332 (28,5)	108,7 (24,3)	3 147 885 (21,7)	28 998 (89,2)
Außengrenze	81 (7,0)	25 (5,6)	392 579 (2,7)	20 059 (61,7)
<b>Inselregionen</b>	58 (5,0)	20,6 (4,6)	748 688 (5,2)	33 578 (103,2)
<b>Küstenregionen</b>	339 (29,1)	163,7 (36,7)	5 337 003 (36,7)	31 014 (95,4)
<b>Bergregionen</b>	309 (26,5)	115,7 (25,9)	2 915 947 (20,1)	26 741 (82,2)
<b>Gebiete in äußerster Randlage</b>	14 (1,2)	5 (1,1)	98 368 (0,7)	19 947 (61,3)
<b>Nördliche Regionen mit geringer Bevölkerungsdichte</b>	11 (0,9)	2,2 (0,5)	93 898 (0,6)	33 995 (104,5)

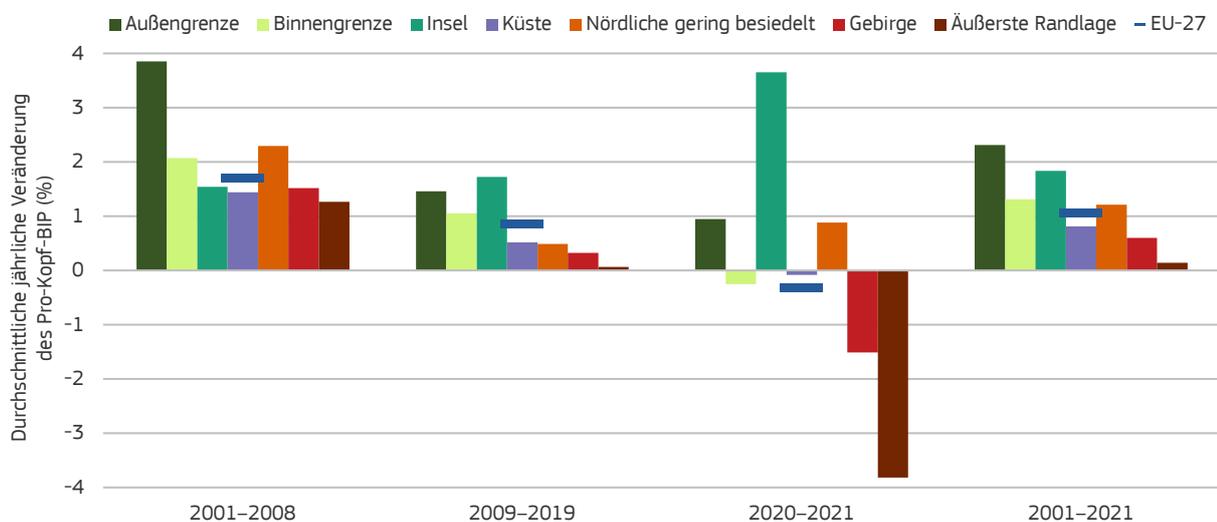
Quelle: Berechnungen der GD REGIO auf der Grundlage von Ardeco.

Tabelle 3.4 gibt einen Überblick über die Anzahl der NUTS-3-Regionen, die zu den jeweiligen Arten von Regionen gehören, sowie über ihren Anteil an der EU-Bevölkerung, ihr BIP zu laufenden Preisen im Jahr 2021 und ihr Pro-Kopf-BIP in Kaufkraftstandards (KKS) im Jahr 2021.

Es ist zu beachten, dass einige Regionen unter mehrere Kategorien fallen. So entspricht die Summe der

Regionen mit Binnen- bzw. Außengrenzen nicht der Gesamtzahl der Grenzregionen. Bergregionen und dünn besiedelte Regionen sind häufig auch Grenzregionen. In mehreren Fällen sind Inselregionen auch Bergregionen, und mehr als die Hälfte ihrer Bevölkerung lebt in einer Grenzregion. Vereinzelt sind Inselregionen auch Gebiete in äußerster Randlage, von denen wiederum alle – mit Ausnahme von Guyane – Inseln sind.

Abbildung 3.8 Anstieg des Pro-Kopf-BIP (zu konstanten Preisen) in Regionen mit geografisch bedingten Besonderheiten in verschiedenen Zeiträumen zwischen 2001 und 2021



Quelle: Berechnungen der GD REGIO auf der Grundlage von Ardeco.

Bezogen auf die Bevölkerung ist die Gruppe der Küstenregionen mit fast 37 % der EU-Bevölkerung im Jahr 2021 bei weitem die größte. Es folgen die Grenzregionen (28 %) und die Bergregionen (26 %). Auf die restlichen Gruppen entfallen wesentlich kleinere Anteile: Inselregionen stellen nur 5 %, Gebiete in äußerster Randlage 1 % und die nördlichen Regionen mit geringer Bevölkerungsdichte 0,5 % der EU-Bevölkerung. Zwischen 2008 und 2021 zeigt der Bevölkerungsanteil dieser Regionen eine recht hohe Stabilität. Lediglich die Küsten- und die Bergregionen verzeichneten Zuwächse (+3 Prozentpunkte bzw. +1 Prozentpunkt).

Im Jahr 2021 entsprach der Beitrag der Küstenregionen zum BIP der EU ihrem Bevölkerungsanteil. Grenzregionen, Bergregionen und Gebiete in äußerster Randlage fielen im Verhältnis zu ihrer Bevölkerungsgröße weniger, die nördlichen Regionen mit geringer Bevölkerungsdichte hingegen mehr ins Gewicht.

Die Inselregionen und die nördlichen Regionen mit geringer Bevölkerungsdichte erreichten 2021 gegenüber dem EU-Durchschnitt ein um 3,2 % bzw. 4,5 % höheres Pro-Kopf-BIP in KKS. In den anderen Regionen blieben die Werte unter dem Durchschnitt, im Falle der Regionen mit Außengrenzen und der Gebiete in äußerster Randlage sogar um jeweils 38–39 %.

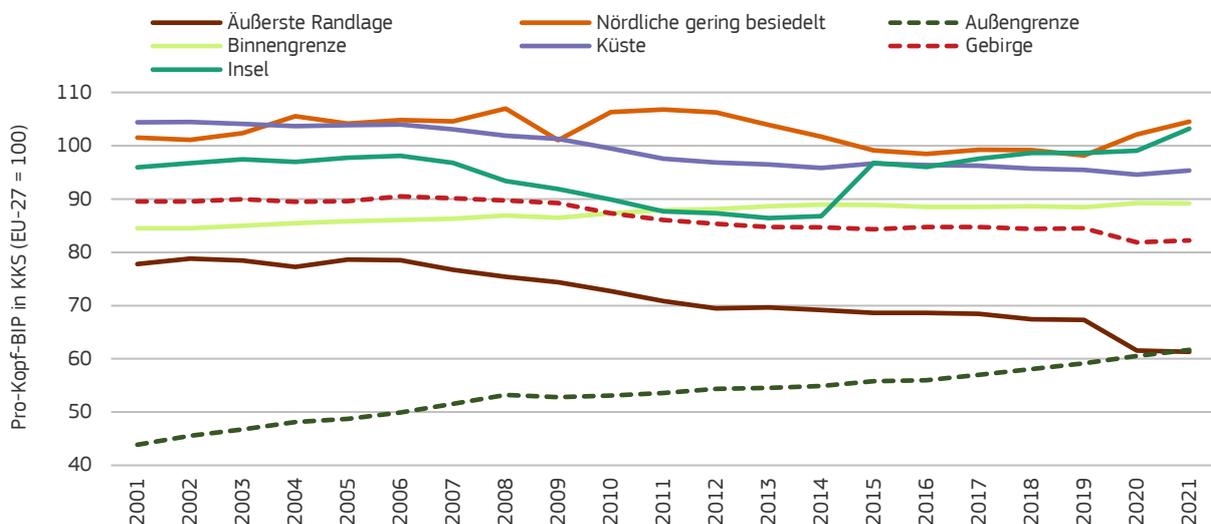
Was das reale Pro-Kopf-BIP anbelangt, so verbuchten die Grenzregionen, die Inseln und die nördlichen Regionen mit geringer Bevölkerungsdichte im Zeitraum 2001–2021 durchschnittliche Zuwächse, die über

dem EU-Mittelwert lagen (Abbildung 3.8). In den Regionen mit Außengrenzen erreichte die Wachstumsrate durchschnittlich 2,3 % pro Jahr – das Zweifache des EU-Mittelwerts (1,1 %). Dies hängt teilweise damit zusammen, dass es sich bei den betreffenden Regionen zumeist um weniger entwickelte Regionen mit vergleichsweise hohem Wachstumspotenzial handelt.

Die Zahlen für die Inselregionen sind mit Vorsicht zu genießen. Sie sind dadurch verzerrt, dass Irland eine im EU-Vergleich deutlich höhere Wachstumsrate aufwies, insbesondere nach 2014, was auf die Präsenz großer multinationaler Unternehmen zurückzuführen ist, deren Gewinne einen erheblichen Anteil am BIP ausmachen. In allen Inselregionen mit Ausnahme Irlands ist das reale Pro-Kopf-BIP im 20-Jahres-Zeitraum leicht geschrumpft, insbesondere nach 2008. Die Ursache dafür liegt eindeutig in strukturellen Schwächen. Auch in den Gebieten in äußerster Randlage lag das Pro-Kopf-BIP nach 2008 unter dem EU-Durchschnitt.

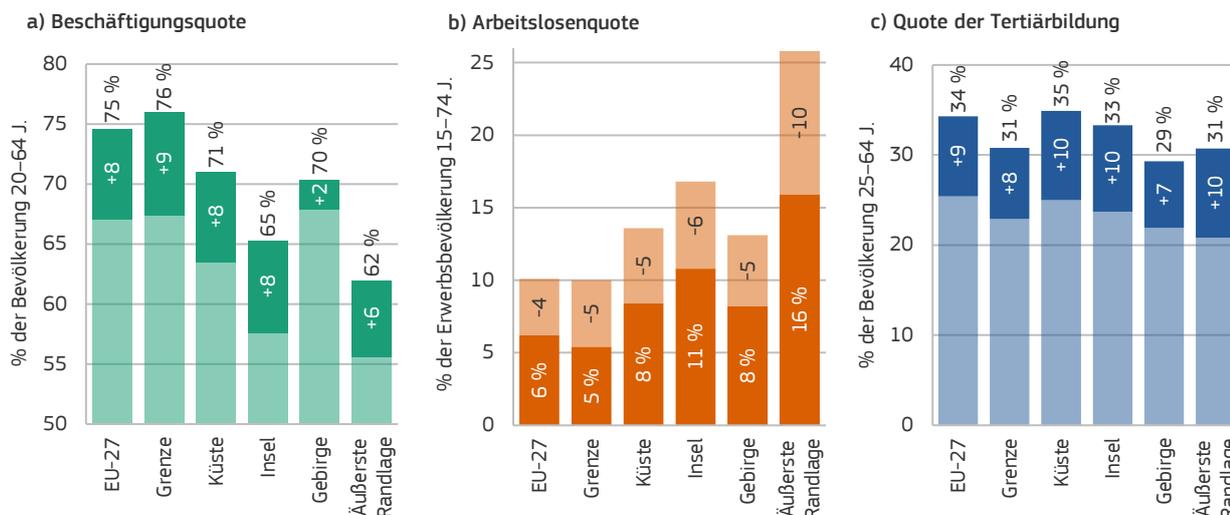
Bei gesonderter Betrachtung des Zeitraums vor und nach der COVID-19-Pandemie (also 2009–2019 und 2020–2021) offenbart sich für die Regionen mit Außengrenzen und die Inselregionen in beiden Teilperioden ein im europäischen Gesamtvergleich überdurchschnittliches Wachstum des Pro-Kopf-BIP. Im Falle der Inselregionen ist dies jedoch an der Entwicklung in Irland festzumachen. In den übrigen Inselregionen war der Trend beim Pro-Kopf-BIP sowohl in den Jahren vor der Pandemie als auch in den Jahren danach rückläufig (-2,7 % zwischen 2019 und 2021).

Abbildung 3.9 Pro-Kopf-BIP (in KKS) in Regionen mit geografisch bedingten Besonderheiten, EU = 100 (2001–2021)



Quelle: Berechnungen der GD REGIO auf der Grundlage von Ardeco.

**Abbildung 3.10 Veränderung sozialer Indikatoren in Regionen mit geografisch bedingten Besonderheiten (2011–2021)**



Anmerkung: Beschäftigungsquote und Quote der Tertiärbildung: Die helleren Balkenabschnitte beziehen sich auf das Jahr 2011 und die dunkleren zeigen den Anstieg 2011–2022. Die Balkenhöhe gibt den Prozentsatz für 2021 an. Arbeitslosenquote: Die Balkenhöhe gibt den Prozentsatz für 2011 an. Die helleren Balkenabschnitte zeigen den Rückgang 2011–2022 und die dunkleren Balkenabschnitte den Prozentsatz für 2022. Quelle: Berechnungen der GD REGIO auf der Grundlage von Eurostat [urt\_3emp].

Die Gebiete in äußerster Randlage waren am stärksten von der Pandemie betroffen – ihr Pro-Kopf-BIP sank zwischen 2019 und 2021 um 3,8 %. Die Bergregionen mussten ebenfalls einen Rückgang (um 1,5 %) hinnehmen. Die nördlichen Regionen mit geringer Bevölkerungsdichte verzeichneten sowohl 2001–2008 als auch 2020–2021 stärkere Zuwächse als die EU insgesamt.

Das Pro-Kopf-BIP in KKS lag in den nördlichen Regionen mit geringer Bevölkerungsdichte im Jahr 2021 und im größten Teil des Zeitraums 2001–2021 über dem EU-Durchschnitt (Abbildung 3.9). Die Inselregionen schlossen nach 2014 schrittweise zum Durchschnittswert auf und übertrafen diesen 2021 – was abermals ausschließlich mit dem Trend in Irland zusammenhängt. In den übrigen Inselregionen folgte das Pro-Kopf-BIP im Untersuchungszeitraum einem stetigen, progressiven Abwärtstrend im Verhältnis zum EU-Durchschnitt (von 84 % im Jahr 2001 auf 66 % im Jahr 2021). In den Küstenregionen entwickelte sich das Pro-Kopf-BIP ab 2010 infolge der großen Rezession von 2008/2009 schlechter als der EU-Durchschnitt. Derselbe Trend war für die Bergregionen festzustellen, wenn auch in geringerem Maße. In den Gebieten in äußerster Randlage blieb das Pro-Kopf-BIP ab 2006 immer weiter hinter dem EU-Durchschnitt zurück – in den folgenden 15 Jahren

verlor es 17 % auf die europäische Gesamtleistung. Demgegenüber konnten die Regionen mit Binnengrenzen und in noch stärkerem Maße jene mit Außengrenzen kontinuierlich aufholen. Vor allem in zweiteren kletterte das Pro-Kopf-BIP im Zeitverlauf von 44 % auf 62 % des europäischen Durchschnitts.

Die verschiedenen Indikatoren für die sozioökonomische Lage in Regionen mit territorialen Besonderheiten tragen zu einem besseren Verständnis ihrer Leistung und Situation im Vergleich zu anderen Teilen der EU bei.<sup>21</sup> Abbildung 3.10a lässt erkennen, dass die Grenzregionen (sowohl solche mit Binnen- als auch solche mit Außengrenzen) bei der Beschäftigungsquote etwas besser abschnitten als der EU-Durchschnitt, und zwar sowohl hinsichtlich des Niveaus von 2021 (76 % gegenüber 75 %) als auch hinsichtlich des Wachstums im Zeitraum 2011–2021 (+9 Prozentpunkte gegenüber +8 Prozentpunkten). Die Küsten- und die Bergregionen wiesen eine unterdurchschnittliche Beschäftigungsquote (etwa 70 %) auf, aber während erstere im Laufe des Jahrzehnts deutlich zulegen konnten, blieben die Zuwächse in zweiteren bescheiden. Die Inselregionen und die Gebiete in äußerster Randlage liegen mit Beschäftigungsquoten von 65 % bzw. 62 % weiter abgeschlagen, obwohl in beiden Fällen im Laufe des Jahrzehnts eine deutliche Verbesserung zu verzeichnen war.

21 Für die Kategorien „nördliche Regionen mit geringer Bevölkerungsdichte“ und „Grenzregionen“ (sowohl solche mit Binnen- als auch solche mit Außengrenzen) lagen keine Daten zu diesen Indikatoren vor.

In allen Regionenkategorien verbesserte sich die Arbeitslosenquote im Zeitraum 2011–2021 (Abnahme um ein Drittel bis um die Hälfte; Abbildung 3.10b). Im Jahr 2021 war die Arbeitslosenquote in den Grenzregionen um 5 % niedriger als im EU-Durchschnitt. In den Küsten- und den Bergregionen war der Wert hingegen überdurchschnittlich hoch (8 % darüber), in Inselregionen erreichte die Differenz sogar 10 %. Die Gebiete in äußerster Randlage verzeichneten 2011 die schlechtesten Werte, und trotz eines Rückgangs um 10 Prozentpunkte in den folgenden zehn Jahren stand die Arbeitslosenquote 2021 immer noch bei 16 %.

Hinsichtlich des Anteils der 25- bis 64-Jährigen mit Tertiärbildung besteht ebenfalls eine Differenz zwischen diesen Regionenkategorien und anderen (Abbildung 3.10c). Im Jahr 2021 lebten in den Küstenregionen geringfügig mehr Personen mit Tertiärbildung als im EU-Durchschnitt, in allen anderen Kategorien hingegen weniger – wobei die Differenz bei den Inselregionen geringfügig war. In den Bergregionen waren die Werte am niedrigsten (29 %). Zwischen 2011 und 2021 stieg der Anteil der Bevölkerung mit Tertiärbildung in allen Regionenkategorien an und entsprach in etwa dem EU-Durchschnitt. In den Berg- und den Grenzregionen lag er etwas darunter und in den Küsten- und den Inselregionen sowie den Gebieten in äußerster Randlage geringfügig darüber.

## Literaturverzeichnis

---

- Batista e Silva, F. und Dijkstra L. (Hg.) (2024, noch unveröffentlicht), *Challenges and opportunities for territorial cohesion in Europe – contributions to the 9th Cohesion Report*, Bericht der Reihe „Science for Policy“ der Gemeinsamen Forschungsstelle (JRC).
- Batista e Silva, F., Poelman, H. und Dijkstra, L. (2021), *The JRC–GEOSTAT 2018: A novel small-area population estimation for Europe*, vorgestellt auf dem Europäischen Forum für Geographie und Statistik, 7.–8. September 2021.
- Brons, M., Dijkstra, L., Ibáñez, J. N. und Poelman, H. (2022), *Road infrastructure in Europe: Road length and its impact on road performance*, Europäische Kommission, GD Regionalpolitik und Stadtentwicklung, Arbeitsdokument 03/2022, Amt für Veröffentlichungen der Europäischen Union, Luxemburg.
- Camagni, R., Capello, R., Caragliu, A. und Toppeta, A. (2017), *Quantification of the effects of legal and administrative border obstacles in land border regions*, ABC Department Politecnico Milano, Mailand.
- Christodoulou, A., Dijkstra, L., Christidis, P., Bolsi, P. und Poelman, H. (2020), „A fine resolution dataset of accessibility in European cities“, *Scientific data* 7, 279.
- Dijkstra, L. und Jacobs-Crisioni, C. (2023), *Developing a definition of Functional Rural Areas in the EU*, JRC135599.
- Dijkstra, L., Poelma, H. und Veneri, P. (2019), *The EU–OECD definition of a functional urban area*, OECD Regional Development Working Papers, 2019/11, OECD Publishing, Paris.
- Europäische Kommission (2008), *Grünbuch zum territorialen Zusammenhalt – Territoriale Vielfalt als Stärke*, Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den Rat, den Ausschuss der Regionen und den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss, COM(2008) 616 final.
- Europäische Kommission (2016), *Transport. Work Package 5. Ex post evaluation of Cohesion Policy programmes 2007–2013, focusing on the European Regional Development Fund (ERDF) and the Cohesion Fund (CF)*, Abschlussbericht. Amt für Veröffentlichungen der Europäischen Union, Luxemburg.
- Europäische Kommission (2020), *Cross-border cooperation in the EU*, Gallup International, Amt für Veröffentlichungen der Europäischen Union, Luxemburg.
- Europäische Kommission (2021b), *Eine langfristige Vision für die ländlichen Gebiete der EU – Für stärkere, vernetzte, resiliente und florierende ländliche Gebiete bis 2040*. Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den Rat, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen, COM(2021) 345 final.
- Europäische Kommission (2022), *Study on providing public transport in cross-border regions – Mapping of existing services and legal obstacles – Inventory of administrative and legal obstacles to cross-border public transport*, GD Regionalpolitik und Stadtentwicklung, Amt für Veröffentlichungen der Europäischen Union, Luxemburg.
- Europäische Kommission (2023), *Geänderter Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates über einen Mechanismus zur Überwindung rechtlicher und administrativer Hindernisse in einem grenzübergreifenden Kontext*. COM(2023) 790 final.
- Europäische Kommission, GD Regionalpolitik und Stadtentwicklung, *Offene Datenplattform für die Kohäsionspolitik*, <https://cohesiondata.ec.europa.eu/>.
- Eurostat (2019), *Methodological manual on territorial typologies: Ausgabe 2018*, Amt für Veröffentlichungen der Europäischen Union, Luxemburg.
- Jacobs-Crisioni, C., Kompil, M., Baranzelli, C. und Lavallo, C. (2015), *Indicators of urban form and sustainable transport. Introducing simulation-based indicators for the LUISA modelling platform*, JRC Technical Reports, EUR 27708 EN.

Koprić, I. (2012), „Consolidation, fragmentation, and special statuses of local authorities in Europe“, *Croatian and Comparative Public Administration*, 12(4), S. 1175–1196.

Ninka, B., Schausberger, B. und Minichberger, D. (2024), *Civic and civil society. Engagement in Interreg. Programm „INTERACT“*.

Nordregio (2004), *Mountain Areas in Europe: Analysis of mountain areas in EU member states, acceding and other European countries*, Nordregio Nordic Centre for Spatial Development.

Teles, F. (2016), *Local Governance and Inter-municipal Cooperation*, Palgrave Macmillan, Basingstoke.



Copyright © 2021 JackPhoto/Shutterstock. Straßenbahn des Herstellers CAF auf dem Glacis-Platz, Luxemburg

## DER ÖKOLOGISCHE WANDEL

- Die Auswirkungen des Klimawandels in der EU verschärfen regionale Ungleichgewichte, insbesondere in den Küstenregionen, den Mittelmeerregionen und den südöstlichen Regionen. Diese Regionen laufen Gefahr, dadurch jährlich über 1 % ihres BIP einzubüßen, und ihre alternde Bevölkerung ist den schädlichen Auswirkungen des Klimawandels stärker ausgesetzt.
- Die EU hat ihre gesamten Treibhausgasemissionen (THG) seit 1990 um 27 % reduziert, gleichzeitig ist das BIP um 65 % gewachsen. Allerdings gibt es erhebliche regionale Unterschiede. Die Hauptstadtregionen mit ihrer hohen Bevölkerungsdichte verzeichnen die niedrigsten Emissionsmengen pro Kopf, Regionen mit Schwerindustrie indes die höchsten. Die Verwirklichung des 2030-Ziels setzt in allen Sektoren umfassende Anstrengungen zur Dekarbonisierung voraus.
- Die grüne Energiewende eröffnet Chancen für ländliche, weniger entwickelte Regionen, in denen ein großes ungenutztes Potenzial für Wind- und Solarkraft besteht. Diese Regionen sind jedoch gefordert, ihre Wettbewerbsfähigkeit und Innovationskraft zu erhöhen und genügend Fachkräfte anzuziehen, um die erforderlichen sauberen Technologien entwickeln und herzustellen zu können.
- Die meisten geschützten Habitats und vom Aussterben bedrohten Arten befinden sich weiterhin in einem ungünstigen Erhaltungszustand. Wie eine regionale Zustandsbewertung zeigt, sind die Wälder produktiv und gut miteinander verbunden, weisen aber einen zu niedrigen Gehalt an organischem Kohlenstoff in ihren Böden und zu wenige bedrohte Vogelarten auf.
- Die Luft-, Wasser- und Bodenqualität gibt weiterhin Anlass zur Sorge. Die Luftverschmutzung, insbesondere in Osteuropa und in städtischen Gebieten, hat gesundheitsbezogene Ungleichheiten zur Folge. In Süd- und Südosteuropa ist die Abwasserreinigung lückenhaft. In ländlichen Regionen nimmt die bebaute Fläche pro Einwohner schneller zu als in städtischen, was die Funktion des Bodens als Wasserspeicher schwächt.
- Sofern eine Betriebsgeschwindigkeit von 175 km/h erreicht wird, ist die Bahn auf Strecken von bis zu 500 km gegenüber dem Fliegen potenziell im Vorteil. Die Zahl der Ladestationen für Elektrofahrzeuge hat sich in der EU zwischen 2020 und 2022 verdoppelt. Ein gut verfügbares Angebot bleibt jedoch auf bestimmte Regionen konzentriert, was zu Ungleichheiten führt.
- EU-weit sind 6 Mio. Menschen in CO<sub>2</sub>-intensiven Industriezweigen beschäftigt. Die Verlagerung auf eine grüne Beschäftigung kommt stärker entwickelten Regionen mehr zugute und vergrößert dadurch regionale Ungleichgewichte.
- Die Ausweitung des EU-Emissionshandelssystems (EHS) auf Heiz- und Kraftstoffe wird zur Reduktion der THG-Emissionen beitragen, aber auch Probleme für einkommensschwache, ländliche Haushalte und für Kleinstunternehmen schaffen, für die entsprechende Ausgaben im Verhältnis stärker zu Buche schlagen.

## Kapitel 4

# Der ökologische Wandel

### 1. Einleitung

Europa hat in den letzten Jahren noch nie da gewesene Dürren, Überschwemmungen, Waldbrände und Hitzewellen erlebt. Es bestätigt sich die Annahme, dass derartige extreme Wetterereignisse als Folge des Klimawandels immer häufiger werden. Zusammen mit dem Biodiversitätsverlust und der Umweltverschmutzung verdeutlichen diese Phänomene die Dringlichkeit nachhaltiger Praktiken, um die empfindlichen Ökosysteme unseres Planeten zu schützen und eine gesunde Umwelt für künftige Generationen zu gewährleisten. Mit dem europäischen Grünen Deal werden diese Herausforderungen auf koordinierte Weise angegangen. Er bietet einen umfassenden Rahmen dafür, dass bei der Bekämpfung der Umweltzerstörung und bei der Förderung einer nachhaltigen, resilienten EU den ökologischen, wirtschaftlichen und sozialen Aspekten gleichermaßen Rechnung getragen wird. Er dient als Richtschnur für die politischen Bemühungen der EU um den Übergang zu einer umweltfreundlicheren und nachhaltigeren Zukunft. Im Mittelpunkt steht das Ziel, Europa bis 2050 zum ersten klimaneutralen Kontinent zu machen.

Die Kohäsionspolitik, die seit jeher einen Beitrag zu Umweltzielen leistet, wird auch weiterhin eine Schlüsselrolle bei der Umsetzung des Grünen Deals spielen, insbesondere durch die Bereitstellung finanzieller Unterstützung und die nachhaltige Ausrichtung der Regionalentwicklung. Ihr Schwerpunkt liegt seit langem auf der Verringerung von sozioökonomischen Unterschieden zwischen den EU-Regionen. Insofern steht sie im Einklang mit den Zielen des Grünen Deals, einen nachhaltigen, fairen und integrativen Übergang herzustellen. Im Zeitraum 2021–2027 sollen über 100 Mrd. EUR in die Unterstützung des ökologischen Wandels fließen, und zwar durch Projekte in den Bereichen Infrastruktur für erneuerbare Energien, Energieeffizienz, nachhaltiger Verkehr und Anpassung an den Klimawandel sowie Initiativen zum Katastrophenrisikomanagement, zur Kreislaufwirtschaft, zur Wasserwirtschaft und zum Naturschutz. Darüber hinaus dient die Kohäsionspolitik der Förderung von Forschung und Innovation und der Unterstützung der

Regionen bei der Entwicklung und Umsetzung umweltfreundlicher Technologien und Verfahren.<sup>1</sup>

Dieses Kapitel befasst sich mit den wichtigsten regionalen Trends im Hinblick auf den Klimawandel und den Umweltschutz. In erster Linie soll bewertet werden, inwieweit die Auswirkungen von Klimawandel, Biodiversitätsverlust und Umweltverschmutzung in der EU ungleich verteilt sind und damit möglicherweise zu einer Verschärfung von Ungleichgewichten zwischen Regionen und ihren Einwohnern beitragen. Darüber hinaus wird in diesem Kapitel der regionale Beitrag zur Erreichung der Klimaziele untersucht, und es werden die Herausforderungen und Chancen des ökologischen Wandels beschrieben.

### 2. Die Klima- und Energiewende

Die Vertragsparteien des Übereinkommens von Paris 2015 vereinbarten einen globalen Rahmen, um die Erderwärmung auf unter 2 °C zu begrenzen und die Anstrengungen zur Begrenzung des Temperaturanstiegs auf 1,5 °C über dem vorindustriellen Niveau fortzusetzen. Sie einigten sich ferner darauf, die Fähigkeit zur Anpassung an die Auswirkungen der Klimaänderungen und die Widerstandsfähigkeit gegenüber Klimaänderungen zu erhöhen. Mit dem Europäischen Klimagesetz wird der rechtliche Rahmen für die Verwirklichung dieser Vision geschaffen – einerseits das verbindliche Ziel, in der EU bis 2050 Klimaneutralität zu erreichen, und andererseits die verbindliche EU-Vorgabe für die Senkung der Nettotreibhausgasemissionen bis 2030 um mindestens 55 % (gegenüber dem Stand von 1990).

Das Paket „Fit für 55“ soll dieses Vorgehen unterstützen, und zwar über die Überarbeitung und Aktualisierung der Klimagesetzgebung und -politik der EU. Die wichtigsten Bausteine sind ein überarbeitetes EHS, das auch CO<sub>2</sub>-Emissionen aus dem Kraft- und Brennstoffverbrauch im Straßenverkehr und im Gebäudesektor abdeckt, ein Klima-Sozialfonds, verbindliche Vorgaben zur Emissionsreduktion für jeden Mitgliedstaat, neue Emissionsvorschriften für Pkw und Kleinlastwagen, ein neues CO<sub>2</sub>-Grenzausgleichssystem und ein Ziel für die CO<sub>2</sub>-Speicherung

1 Mindestens 30 % des Europäischen Fonds für regionale Entwicklung (EFRE), 37 % des Kohäsionsfonds (KF) und 35 % der Mittel aus „Horizont Europa“ unterliegen einer Zweckbestimmung zur Förderung von Klimapolitik (Schutz und Anpassung). In der interinstitutionellen Vereinbarung für den Zeitraum 2021–2027 ist das Ziel festgelegt, in den Jahren 2024 und 2025 mindestens 7,5 % und in den Jahren 2026 und 2027 je 10 % der jährlichen Ausgaben für Biodiversitätsziele bereitzustellen.

in natürlichen Ökosystemen und landwirtschaftlichen Böden. Ferner hat die EU als Reaktion auf die allgemeine geopolitische Lage den Beschluss gefasst, ihre Abhängigkeit von fossilen Brennstoffen aus Russland zu verringern, Maßnahmen für Energieeinsparungen zu ergreifen, die Nutzung erneuerbarer Energien zu beschleunigen und gleichzeitig die Produktion sauberer Technologien wie Batterien, Windkraft, Wärmepumpen, Fotovoltaik, Elektrolyseure und die CO<sub>2</sub>-Abscheidung und -Speicherung auszubauen.

In diesem Abschnitt werden bisherige und künftige klimatische Auswirkungen aus territorialer Warte bewertet und es wird geschätzt, welche Kosten ein Untätigbleiben für die Regionen verursacht. Es werden die aktuellen Emissionspfade nach Sektoren und Regionen untersucht und die Herausforderungen für die Erreichung des 2030-Emissionsreduktionsziels aufgezeigt. Darüber hinaus werden Trends in Bezug auf die Energieeffizienz erörtert und die Möglichkeiten für Regionen analysiert, zum Übergang von fossilen Brennstoffen zur Energieerzeugung aus erneuerbaren Quellen beizutragen. Überdies werden Fragen der nachhaltigen Mobilität und eines fairen Übergangs unter dem Gesichtspunkt der Beschäftigung in CO<sub>2</sub>-intensiven Sektoren und der Energiekosten für private Haushalte behandelt.

## 2.1 Regionen sind Hauptbetroffene des Klimawandels

Die Hochwasserserie im Jahr 2021 in den Regionen entlang der belgisch-deutschen Grenze verursachte direkte Schäden in Höhe von 34,5 Mrd. EUR. Die Schäden nach den Überschwemmungen in Emilia-Romagna (Italien) im Jahr 2023 beliefen sich auf 8,5 Mrd. EUR. Diese Zahlen verdeutlichen die Anfälligkeit sowohl der nationalen als auch der regionalen Volkswirtschaften gegenüber extremen Wetterereignissen.<sup>2</sup> Was durch Wald- und Flächenbrände zerstörte Flächen angeht, war in der EU 2022 das zweitschlimmste Jahr.<sup>3</sup> Nahezu 900 000 ha natürliche Flächen waren von den Bränden betroffen. Etwa 43 % der verbrannten Gesamtfläche befanden sich in Natura-2000-Gebieten. Es wird erwartet, dass diese Ereignisse mit dem Klimawandel häufiger werden. Diese Beispiele lassen erkennen, wie wichtig es ist, die Regionen auf die Folgen des Klimawandels vorzubereiten.

In diesem Abschnitt werden die Auswirkungen des Klimawandels auf Menschen, Ökosysteme und Volkswirtschaften auf NUTS-3-Ebene anhand eines datenbasierten Rahmens dargestellt.<sup>4</sup> Historische Klimadaten, sozioökonomische Faktoren und gemeldete Auswirkungen wurden zusammengefasst, um Wirkungsbeziehungen herzustellen. Mithilfe hochauflösender Klimaprojektionen wurden die Klimagefahren in der EU für verschiedene Szenarien der Erderwärmung geschätzt. Die jeweiligen Auswirkungen wurden auf regionaler Ebene für das Jahr 2050 ermittelt. Den Berechnungen lagen drei verschiedene Szenarien der Erderwärmung bis 2050 zugrunde (1,5 °C, 2 °C und 3 °C), mit der Annahme, dass keine Klimaanpassung stattfindet. Der aktuelle Ausgangswert entspricht dem zwischen 1991 und 2020 beobachteten durchschnittlichen Erdklima. Dieses war gegenüber dem vorindustriellen Stand bereits um 0,9 °C wärmer. Die wirtschaftlichen Kosten des Klimawandels beruhen auf den geschätzten Hochwasserschäden (Überschwemmungen an Flüssen und Küsten), Dürreschäden und Sturmschäden an Gebäuden und Infrastrukturen, in der Landwirtschaft und für die Wasser- und Energieversorgung. Ebenfalls berücksichtigt werden die Kosten, die sich aus dem Energiebedarf für die Klimaregulierung von Gebäuden, dem Verlust an Arbeitsproduktivität aufgrund hoher Sommertemperaturen und Hitzewellen sowie dem steigenden Instandhaltungsaufwand für Straßen und Bahngleise ergeben. Die Exposition von Menschen gegenüber Klimaextremen wird als die Anzahl bzw. der Anteil der Menschen gemessen, die Überflutungen an Küsten und Flüssen, Stürmen, Wasserknappheit sowie Wald- und Flächenbränden ausgesetzt sind. Schließlich wird die menschliche Sterblichkeit als die Anzahl der zusätzlichen Todesfälle berechnet, die durch sub-optimale Temperaturen – Hitze oder Kälte – verursacht werden. Es sind nicht alle möglichen Auswirkungen berücksichtigt, sodass der Gesamtschaden wahrscheinlich zu niedrig bewertet ist. Tabelle 4.1 bietet einen Überblick über die Klimaauswirkungen in den verschiedenen Wirkungskategorien, die für die regionale Bewertung herangezogenen wurden.

Die verschiedenen Klimawandelfolgen verursachen Mehrkosten für die EU-Wirtschaft. Eine Erderwärmung um 2 °C bis 2050 – das wahrscheinlichste Szenario angesichts des derzeitigen globalen Engagements zur Verringerung der THG-Emissionen<sup>5</sup> –

2 Quelle: GD REGIO, Daten aus dem Solidaritätsfonds der Europäischen Union, über den Mitgliedstaaten nach einer Katastrophe Hilfe erhalten – <https://cohesiondata.ec.europa.eu/stories/s/An-overview-of-the-EU-Solidarity-Fund-2002-2020/qpif-qzyn/>.

3 San-Miguel-Ayanz et al. (2023).

4 Basierend auf den vorläufigen Ergebnissen einer laufenden Studie der Gemeinsamen Forschungsstelle (JRC), die auf dem Projekt „PESETA IV“ aufbaut: [https://joint-research-centre.ec.europa.eu/peseta-projects/jrc-peseta-iv\\_en](https://joint-research-centre.ec.europa.eu/peseta-projects/jrc-peseta-iv_en).

5 Zwischenstaatlicher Ausschuss für Klimaänderungen (2021).

**Tabelle 4.1 Die wichtigsten Auswirkungen des Klimawandels in der EU bei einer Erderwärmung um 2 °C bis 2050**

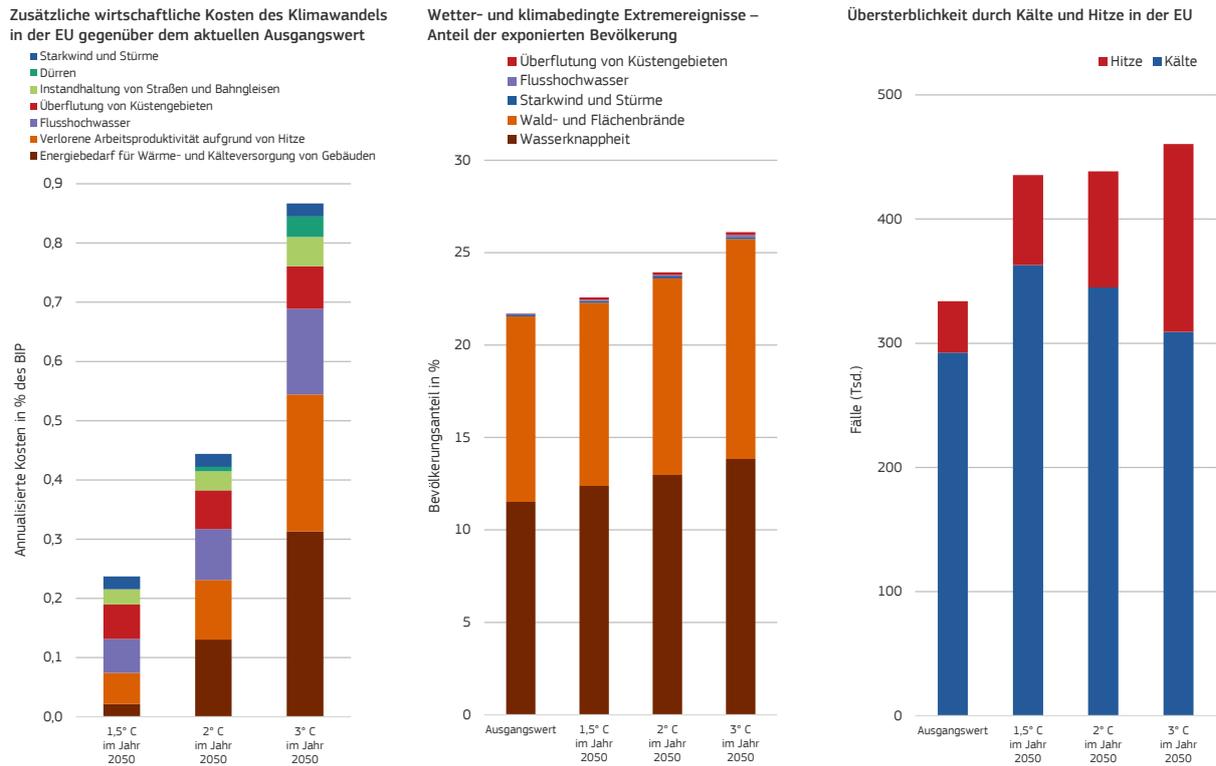
Kategorie	Beschreibung der Klimaauswirkung
<b>Überflutung von Küstengebieten</b>	Europa ist an seinen Meeresküsten mit dem Meeresspiegelanstieg und immer stärkeren Stürmen konfrontiert, wodurch wirtschaftliche Einbußen und die Exposition der Bevölkerung zunehmen. Unzureichender Hochwasserschutz kann die Schäden verschlimmern, je nach Beschaffenheit der Küste und Verteilung des Wohlstands. Die Verstädterung verschärft diese Bedrohungen weiter.
<b>Flusshochwasser</b>	In den meisten Flusseinzugsgebieten nehmen Überflutungen mit fortschreitender Erderwärmung an Häufigkeit und Intensität zu – und damit auch die wirtschaftlichen Einbußen und die Exposition der Bevölkerung. Die Verstädterung von Überschwemmungsgebieten verschärft diese Effekte weiter.
<b>Dürren</b>	Die Schwere von Dürrefolgen nimmt im Süden und Westen der EU am stärksten zu, während sie in den mittel- und osteuropäischen Regionen bei einer Erderwärmung um 2 °C relativ unverändert bleibt. Im Norden Europas werden infolge des Klimawandels Niederschläge zunehmen, weshalb in den meisten nördlichen und nordöstlichen Regionen Dürrefolgen weniger werden.
<b>Brände</b>	Die Regionen im Süden der EU sind bereits jetzt über längere Zeiträume hinweg einem hohen Brandrisiko ausgesetzt. Bei einer Erderwärmung um 2 °C nimmt das Brandrisiko in den meisten Regionen an Dauer und Stärke zu. In den westlichen und südöstlichen Teilen der EU ist die Zunahme der Bevölkerung, die einer Gefahr von Wald- und Flächenbränden ausgesetzt ist, am größten, da sich dort im städtischen Umland Busch- und Waldland befindet.
<b>Starkwind und Stürme</b>	Die Prognosen zur Häufigkeit starker Stürme im Zusammenhang mit der Erderwärmung sind hochgradig unsicher. Die Auswirkungen dürften in den verschiedenen Regionen der EU tendenziell begrenzt und unterschiedlich ausfallen. Je höher die Infrastrukturdichte und die Vermögenswerte, desto größer die Sturmschäden.
<b>Wasserverfügbarkeit</b>	Die Erderwärmung führt dazu, dass Niederschläge im Norden Europas zu- und im Süden abnehmen – mit entsprechenden Effekten auf die Verfügbarkeit von Wasser. Die Dauer und die Schwere von Wasserknappheit nehmen in den bereits jetzt wasserarmen Gebieten Südeuropas zu, ebenso wie die Zahl der betroffenen Menschen.
<b>Arbeitsproduktivität</b>	Im Zuge der Erderwärmung erleidet die Arbeitsproduktivität überall in Europa Einbußen. Diese fallen jedoch in den südlichen Regionen, die bereits jetzt stärker von Hitzebelastung betroffen sind, größer aus.
<b>Verkehr</b>	In allen Regionen der EU wächst durch steigende Temperaturen das Risiko von Spurrinnenbildung in Asphaltdecken und von Gleisverwerfungen. Daraus resultieren höhere Betriebs- und Instandhaltungskosten. Die stärksten Auswirkungen werden für die östlichen Regionen prognostiziert, wo seltener eine routinemäßige Instandhaltung stattfindet und die Kosten für die Erneuerung höher sind als in anderen Regionen.
<b>Energie</b>	Mit der Klimaerwärmung sinkt der Heizwärmebedarf pro Flächeneinheit. Dem stehen jedoch die mit dem Einkommensniveau zunehmenden Wohnflächen und ein Anstieg des Kühlbedarfs gegenüber. Daraus resultieren in den meisten Teilen der EU höhere Energiekosten, vor allem im Süden und Osten.
<b>Temperaturbedingte Sterblichkeit</b>	Durch mildere Temperaturen infolge der Erderwärmung nehmen kältebedingte Sterbefälle ab. Dem steht eine im Zuge der Bevölkerungsalterung steigende Sterblichkeitsrate gegenüber. Hitzebedingte Sterbefälle nehmen in allen Regionen zu, verstärkt durch die Alterung der Bevölkerung. Dies führt zu einer höheren Gesamtsterblichkeit aufgrund sub-optimaler Temperaturen, wobei die stärkste Zunahme in der östlichen und südlichen EU zu verzeichnen ist.

würde bis dahin gegenüber dem aktuellen Ausgangswert zusätzliche Kosten in geschätzter Höhe von 203 Mrd. EUR (0,44 % des Gesamt-BIP) hervorrufen. Der größte wirtschaftliche Effekt ergibt sich aus dem Energiebedarf für die Klimatisierung von Gebäuden und den Verlusten an Arbeitsproduktivität aufgrund extrem hoher Temperaturen (Abbildung 4.1). Diese Zusatzkosten kommen zu den bereits heute beträchtlichen Auswirkungen von Klimaextremen auf

die Wirtschaft hinzu. So beziffern sich die Schäden durch Stürme, Küsten- und Binnenüberflutungen sowie Dürren beim Basisszenario auf 28 Mrd. EUR pro Jahr. Bei einer Erwärmung um 2 °C bis 2050 werden diese Kosten voraussichtlich auf 73 Mrd. EUR klettern – eine Zahl, die weit über der geschätzten Höhe dieser Schäden in den Jahren 2021 und 2022 (50–60 Mrd. EUR) liegt.<sup>6</sup>

6 Europäische Umweltagentur (EUA).

Abbildung 4.1 Geschätzte Gesamtauswirkungen des Klimawandels in der EU im Jahr 2050 unter Zugrundelegung des aktuellen Ausgangswerts und verschiedener Szenarien der Erderwärmung



Quelle: JRC.

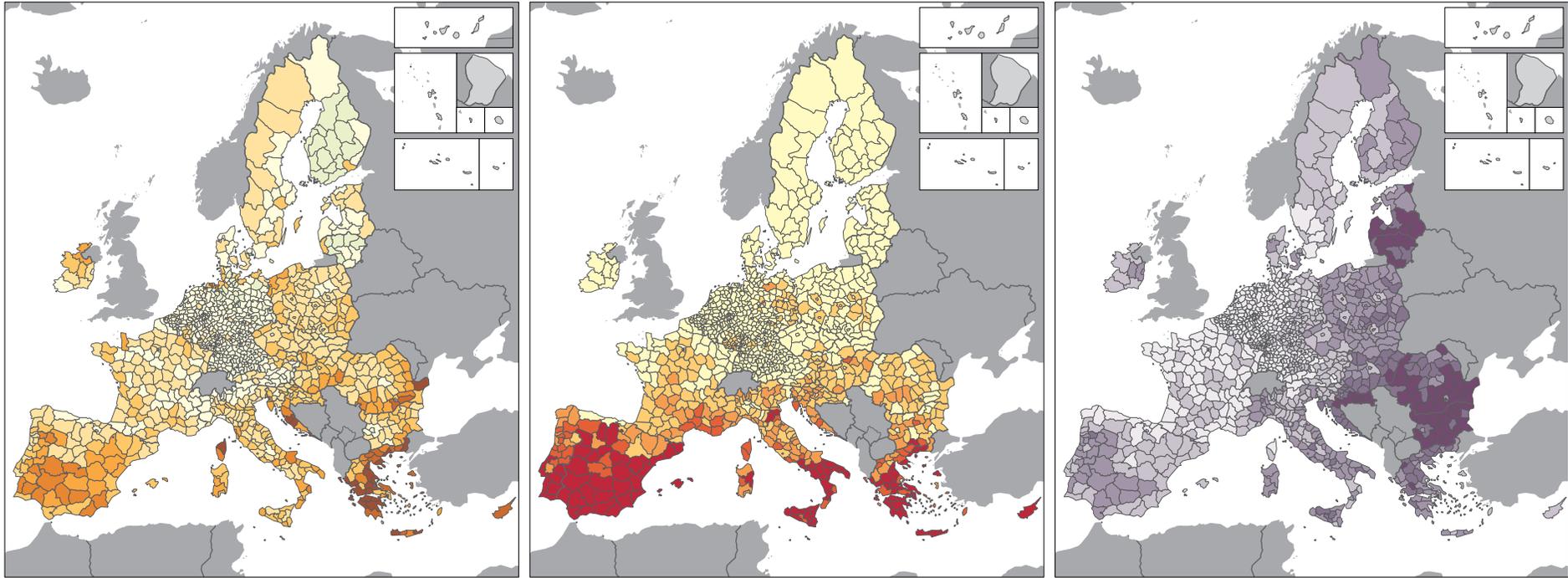
Ein entscheidender Aspekt ist, dass die Auswirkungen in den einzelnen Regionen sehr unterschiedlich ausfallen (Karte 4.1). In der überwiegenden Mehrheit der NUTS-3-Regionen (76 %) werden die zusätzlichen wirtschaftlichen Kosten im Jahr 2050 auf unter 1 % des regionalen BIP geschätzt. In den Regionen Nordostdeutschlands, Litauens und Finnlands wären die Kosten geringfügig niedriger als heute, vor allem wegen des abnehmenden Dürrierisikos und des sinkenden Energiebedarfs für Gebäude. Im Gegensatz dazu werden für 42 der 1 152 Regionen Zusatzkosten von über 2 %, für 28 Regionen von über 3 %, für 17 Regionen von über 4 %, für elf Regionen von über 5 % und für sechs Regionen von über 6 % des regionalen BIP erwartet. In mehreren Fällen sind die hohen Kosten hauptsächlich auf eine starke Zunahme von Küstenschäden zurückzuführen.

Abgesehen von den wirtschaftlichen Folgen steigt durch den Klimawandel auch die Gefährdung der Menschen durch Küsten- und Binnenüberflutungen, Stürme, Wasserknappheit und Wald- und Flächenbrände. Bereits heute sind 97 Mio. Menschen diesen Gefahren ausgesetzt – das sind 21 % der EU-Bevölkerung. Dieser Wert wird sich bis 2050 bei einem Erderwärmungsszenario von 2 °C auf 24 % und bei

einer Erderwärmung von 3 °C auf über 25 % erhöhen. Wasserknappheit und Wald- und Flächenbrände stellen für Menschen über weite geografische Gebiete hinweg eine potenzielle Gefahr dar. Küsten- und Binnenüberflutungen sowie Stürme sind in ihren Auswirkungen hingegen deutlich lokaler begrenzt und gehen insofern mit einer geringeren Exponierung einher. Hinsichtlich der Exponierung gibt es zudem große Unterschiede zwischen dem Norden und dem Süden (Karte 4.1). Die südlichen Regionen und ihre Bevölkerung sind am stärksten exponiert, insbesondere gegenüber Waldbränden und Wasserknappheit.

Hitze und Kälte sind erwiesenermaßen Umweltfaktoren, die Risiken für die menschliche Gesundheit darstellen. Die derzeitige Übersterblichkeit durch Kälte und Hitze in der EU beläuft sich auf 334 000 Fälle – mehrheitlich Kältetote. Den Prognosen zufolge wird dieser Wert auf 438 000 anwachsen, mit einem Anstieg des Anteils von Hitzetoten im Vergleich zu heute. In Osteuropa ist die Sterblichkeit höher als anderswo, vor allem weil die Bevölkerungsalterung dort stärker voranschreitet als in der übrigen EU (Karte 4.1). (Un-erwartet ist vielleicht der Umstand, dass selbst in den Szenarien der Erderwärmung Kältetote einen größeren Anteil an der Übersterblichkeit haben als Hitzetote).

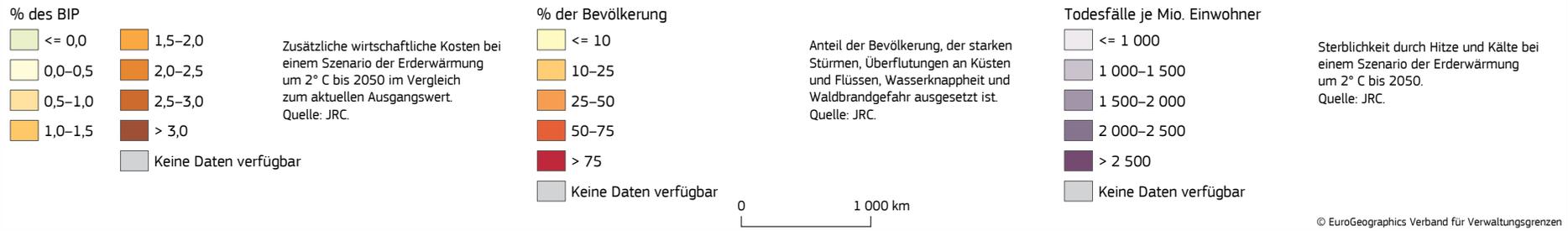
Karte 4.1 Auswirkungen des Klimawandels auf NUTS-3-Regionen im Rahmen eines Szenarios einer Erderwärmung von 2° C bis 2050



Zusätzliche wirtschaftliche Kosten

Exposition des Menschen gegenüber schädlichen Klimaauswirkungen

Sterblichkeit durch sub-optimale Temperaturen



Im Tourismus, auf den 5 % des Gesamt-BIP entfällt, ist wahrscheinlich ebenfalls mit erheblichen Klimawandelfolgen zu rechnen. Die Erderwärmung wird zu einer Umlenkung des Tourismus führen. Prognosen zufolge wird sich bei einem Temperaturanstieg von 3 °C die Zahl der Sommertouristen in den Küstenregionen im Süden um fast 10 % verringern, in jenen im Norden indes um 5 % erhöhen.<sup>7</sup>

Zusammenfassend lässt sich sagen, dass die Regionen, die am stärksten vom Klimawandel betroffen sein werden, vor allem im Mittelmeerraum sowie im Osten der EU – insbesondere in Bulgarien und Rumänien – liegen. Vielfach handelt es sich um Regionen, die bereits ärmer als der EU-Durchschnitt sind. Es ist zu erwarten, dass ihre Volkswirtschaften unverhältnismäßig stark betroffen sein werden, dass ihre Bevölkerung viel stärker Klimarisiken ausgesetzt sein wird und dass im Falle Osteuropas die alternde Bevölkerung eine höhere Sterblichkeit aufweisen wird.

Klimarisikomanagement und Klimaanpassung sind in der EU von entscheidender Bedeutung, wenn es darum geht, sich auf die Klimafolgen vorzubereiten und die steigenden Kosten der Schäden durch extreme Wetterereignisse, Überschwemmungen, Waldbrände und Wasserknappheit zu mindern. Durch eine proaktive Vorbereitung auf diese Herausforderungen können die EU-Regionen die Auswirkungen auf das menschliche Leben sowie die wirtschaftlichen Kosten im Zusammenhang mit der Katastrophenbewältigung, der Instandsetzung der Infrastruktur und dem Gesundheitsversorgungsbedarf verringern und so ihre finanzielle Stabilität bewahren. Darüber hinaus erhöhen wirksame Anpassungsstrategien die Widerstandsfähigkeit und sichern das Wohlergehen von Ökosystemen und Gemeinschaften angesichts des Klimawandels. Für jeden Euro, der in die Risikovorbeugung investiert wird, entstehen potenzielle positive Auswirkungen in Form der Rettung von Menschenleben und der Vermeidung von Schäden im Umfang von 2–10 EUR, teilweise sogar mehr.<sup>8</sup> Nicht zuletzt können diese Investitionen auch einen zusätzlichen wirtschaftlichen und sozialen Nutzen haben. Beispielsweise tragen naturbasierte Lösungen nicht nur zur Eindämmung klimabedingter Katastrophenrisiken wie Hochwasser oder Wald- und Flächenbränden bei, sondern kommen auch dem Tourismus, dem Wert von Immobilien sowie der Luftqualität und der öffentlichen Gesundheit zugute.

7 Matei et al. (2023).

8 Internationale Bank für Wiederaufbau und Entwicklung/Weltbank (2021).

9 Crippa et al. (2023); THG-Emissionen auf der Grundlage der Emissionsdatenbank für globale Atmosphärenforschung (EDGAR), ohne Emissionen aus dem See- und Luftverkehr, aus Offshore-Anlagen sowie aus Landnutzung, Landnutzungsänderungen und Forstwirtschaft.

10 Bevölkerung und BIP aus der jährlichen Regionaldatenbank der GD REGIO; BIP zu konstanten Preisen (Bezugsjahr = 2015).

11 Europäische Kommission (2023b).

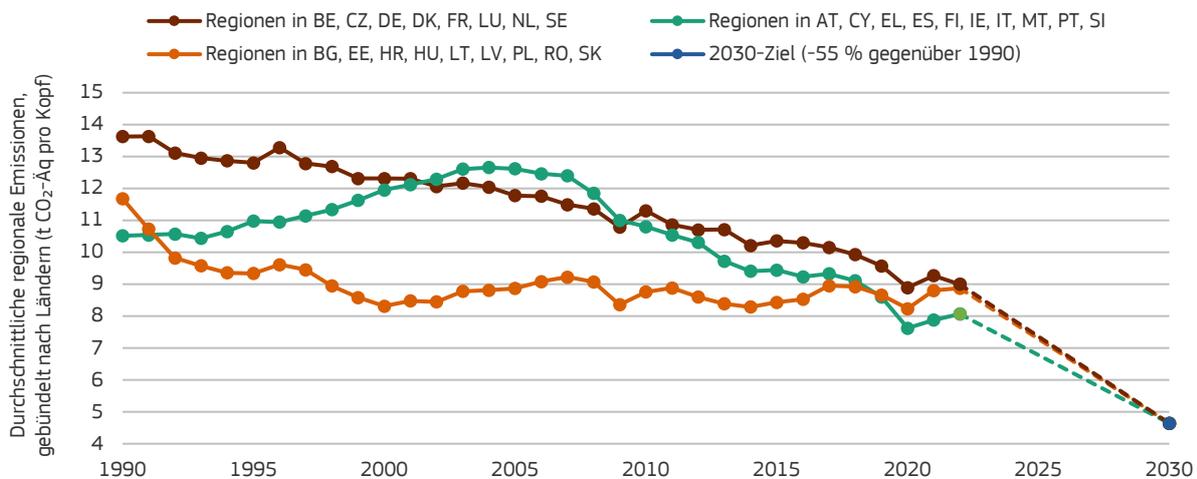
## 2.2 2030-Ziel nur erreichbar, wenn die Verringerung der THG-Emissionen Tempo aufnimmt

Für das Jahr 1990 beliefen sich die gesamten THG-Emissionen in der EU auf 4,9 Gigatonnen an CO<sub>2</sub>-Äquivalenten (Gt CO<sub>2</sub>-Äq).<sup>9</sup> Bis 2022 war dieser Wert um 27 % auf 3,6 Gt CO<sub>2</sub>-Äq gesunken. Die gesamten THG-Emissionen entsprechen 11,7 t CO<sub>2</sub>-Äq pro Person im Jahr 1990 bzw. 8,0 t CO<sub>2</sub>-Äq pro Person im Jahr 2022.<sup>10</sup> Dabei zeigt sich eine ungleichmäßige Verteilung auf die Regionen (Karte 4.2). In den Hauptstadtregionen sind die Emissionen pro Person am niedrigsten, vielfach unter 5 t CO<sub>2</sub>-Äq. Demgegenüber beträgt die Emissionsmenge pro Person in Regionen mit Schwerindustrie oder Gas- und Kohlekraftwerken mehr als das Doppelte. Dabei ist anzumerken, dass diese Berechnung produktionsbasiert erfolgt (THG-Emissionsmenge in einer Region geteilt durch deren Bevölkerungsgröße). Dadurch werden Emissionen aus Stromverbrauch – abhängig vom Ort des Verbrauchs – ebenfalls der Region zugerechnet, indem der Strom erzeugt wurde. Außerdem sind THG-Emissionen aus Einfuhren in die EU nicht berücksichtigt.

Die THG-Emissionen folgten einem Abwärtstrend, obwohl die EU-Wirtschaft zwischen 1990 und 2022 um 65 % gewachsen ist, was auf eine Entkopplung des Wachstums von den Emissionen hinweist. Veranschaulicht wird dies durch die CO<sub>2</sub>-Intensität des BIP (Tonnen THG-Emissionen pro 1 000 EUR BIP): Diese belief sich im Jahr 2022 im Durchschnitt auf 259 kg CO<sub>2</sub>-Äq – weniger als die Hälfte im Vergleich zu 1990 (600 kg CO<sub>2</sub>-Äq). In mehreren östlichen Ländern verzeichneten viele Regionen 1990 sowohl ein niedriges BIP als auch hohe Emissionen, haben es seitdem aber geschafft, ein hohes Wachstum zu erzielen und gleichzeitig die Emissionen senken. Infolgedessen haben die Unterschiede zwischen europäischen Regionen hinsichtlich der CO<sub>2</sub>-Intensität abgenommen.<sup>11</sup>

In der EU insgesamt sind die THG-Emissionen seit 1990 mit einer Rate von 0,1 t CO<sub>2</sub>-Äq pro Person und Jahr stetig zurückgegangen. Es gibt ausgeprägte nationale und regionale Unterschiede im Reduktionsverlauf. Drei wesentliche „Pfade“ lassen sich dabei unterscheiden (Abbildung 4.2). In Belgien, Tschechien, Deutschland, Frankreich, den Niederlanden,

Abbildung 4.2 Trends bei den regionalen THG-Emissionen (1990–2022)



Anmerkung: Die Gruppierung der Länder erfolgte nach Emissionsprofilen. Das Ziel für 2030 gilt auf EU-Ebene und besteht in einer Reduktion der Emissionen um 55 % gegenüber 1990.

Quelle: JRC-EDGAR.

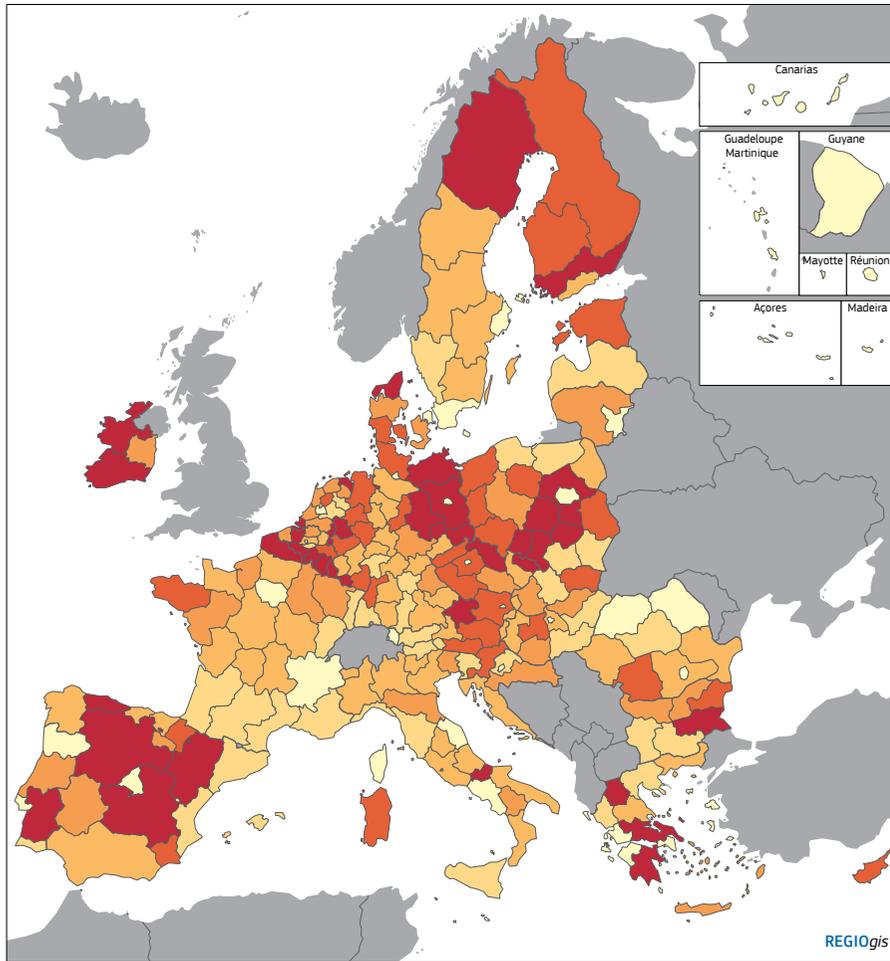
Dänemark und Schweden erreichten die durchschnittlichen Emissionen lange vor 2000 ihren Höhepunkt und nahmen dann allmählich ab. In den meisten Ländern, die der EU 2004 und in den Folgejahren beigetreten sind (Estland, Lettland, Litauen, Polen, Ungarn, Slowakei, Bulgarien und Rumänien), nahmen die durchschnittlichen Emissionen Anfang der 1990er-Jahre im Zuge des Zusammenbruchs der Sowjetunion und des damit verbundenen drastischen Abfalls des BIP rapide ab. Danach blieben sie weitgehend unverändert, mit Aufwärts- und Abwärtsbewegungen, die sich (bis zu einem gewissen Grad) mit der Entwicklung des BIP deckten. In den südlichen Mitgliedstaaten (Spanien, Portugal, Italien, Slowenien, Griechenland und Malta) sowie in Irland, Österreich und Finnland erreichten die Emissionen um 2005 ihren Höhepunkt und gingen dann bis 2021 stark zurück. Bei allen drei Pfaden zeigt sich eine ansteigende Emissionskurve für die Jahre 2021 und 2022, als sich das BIP von den Auswirkungen der im Jahr 2020 angesichts der COVID-19-Pandemie beschlossenen Beschränkungen der Wirtschaftstätigkeit erholte.

Gemäß dem 2030-Ziel (Reduzierung der THG-Emissionen um 55 % gegenüber 1990) müssen die durchschnittlichen THG-Emissionen in der EU bis 2030 auf 4,7 t CO<sub>2</sub>-Äq pro Kopf der Bevölkerung gedrosselt werden.<sup>12</sup> Um dies zu erreichen, müssen die Emissionen zwischen 2023 und 2030 schneller sinken als zwischen 1990 und 2022. Auf die Stromerzeugung und die Industrie entfiel im Jahr 2022 zusammen

fast die Hälfte der THG-Emissionen. In beiden Bereichen reduzierten sich die Emissionen im Zeitraum 1990–2022 um 37 % und im Zeitraum 2005–2022 um 29 %. Die beiden Bereiche fallen seit 2005 unter das EU-EHS (ein Mechanismus zur Begrenzung der jährlichen Anzahl von Emissionszertifikaten). Eine Emissionsreduktion ist im Betrachtungszeitraum auch in den Bereichen Gebäude (-30 %) und Landwirtschaft (-24 %) eingetreten, während die Emissionen des Verkehrs um 20 % zunahmen.

Die Herausforderungen, die die Regionen im Hinblick auf die Emissionsreduktion anzugehen haben, sind unterschiedlich. Karte 4.3 liefert dafür einige Anhaltspunkte (sie zeigt die Sektoren, die 2022 je nach Region den größten Anteil an den gesamten THG-Emissionen hatten). In den Regionen Irlands und Dänemarks entfielen die größten Anteile an den THG-Emissionen auf die Landwirtschaft. In den ländlichen Regionen Spaniens, Frankreichs, Italiens, Österreichs und Deutschlands war es der Sektor Verkehr (siehe auch Kasten 3.5 in Kapitel 3). Bislang erweist sich die vollständige Dekarbonisierung des Verkehrs als schwierig, da Roh- und Erdöl nach wie vor die wichtigste Energiequelle darstellen und fast 30 % des Endenergiebedarfs in der EU ausmachen. Um hier eine Trendumkehr herbeizuführen, hat die Kommission ein eigenes Emissionshandelssystem für Heiz- und Kraftstoffe vorgeschlagen, und der Klima-Sozialfonds bietet Unterstützung für finanziell schwächere Haushalte, Verkehrsnutzer und Kleinunternehmen beim Übergang zu einer nachhaltigen Energienutzung.

12 Europäische Kommission (2023a).



Karte 4.2 THG-Emissionen pro Kopf der Bevölkerung, nach NUTS-2-Region (2022)

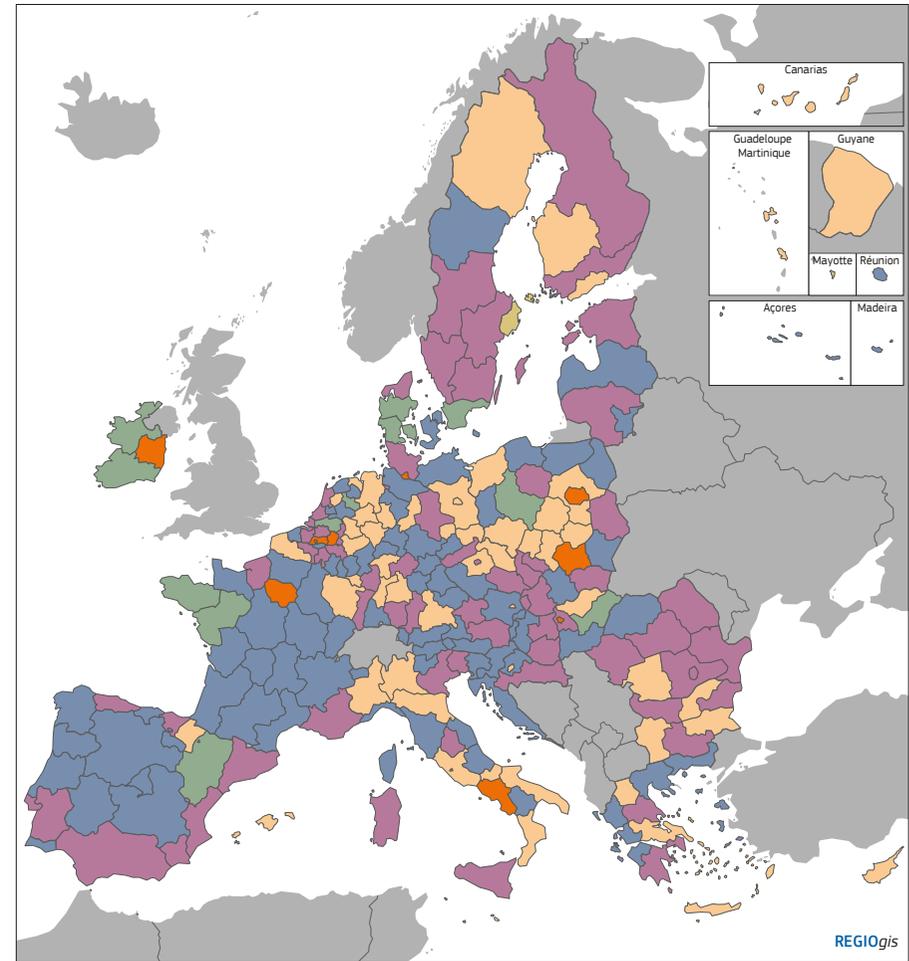
tCO<sub>2</sub> Äquivalent pro Kopf

- <= 5,0
- 5,0–6,5
- 6,5–8,0
- 8,0–9,5
- 9,5–12,0
- > 12,0

EU-27 = 7,96  
Quelle: JRC-EDGAR.



© EuroGeographics Verband für Verwaltungsgrenzen



Karte 4.3 Sektor mit dem höchsten Beitrag zu den gesamten Treibhausgasemissionen (2022)

Sektor

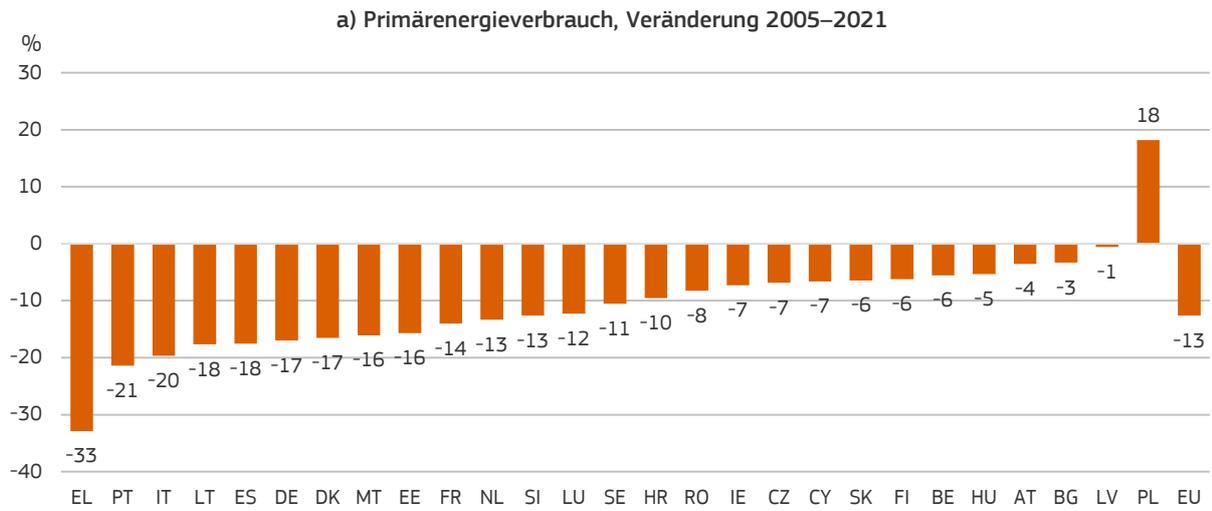
- Landwirtschaft
- Gebäude
- Energie
- Industrie
- Verkehr
- Abfall

Farblich differenzierte Darstellung des Sektors, der in der jeweiligen Region im Jahr 2022 den größten Anteil an den THG-Emissionen hatte.  
Quelle: JRC-EDGAR.

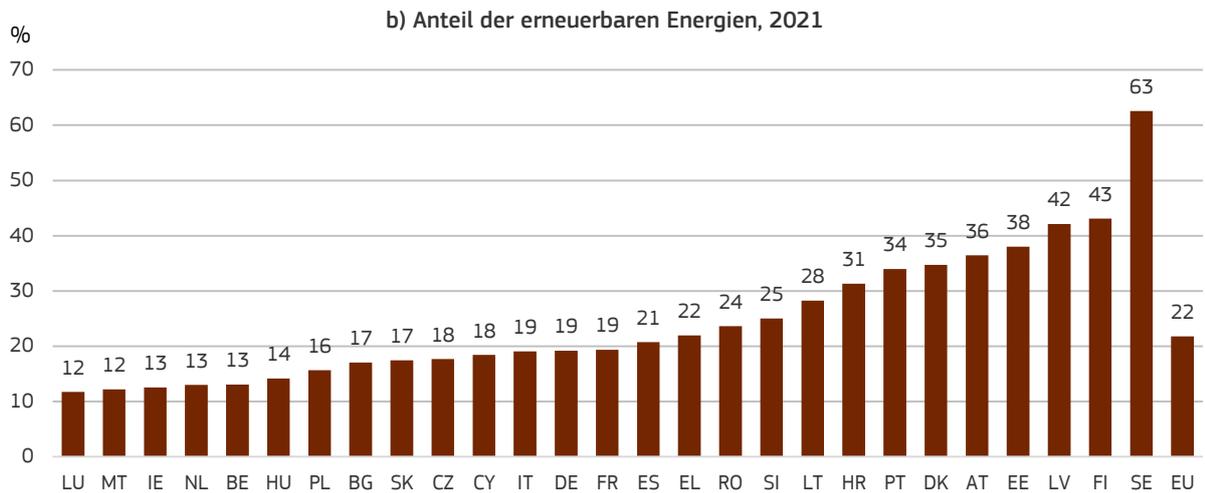


© EuroGeographics Verband für Verwaltungsgrenzen

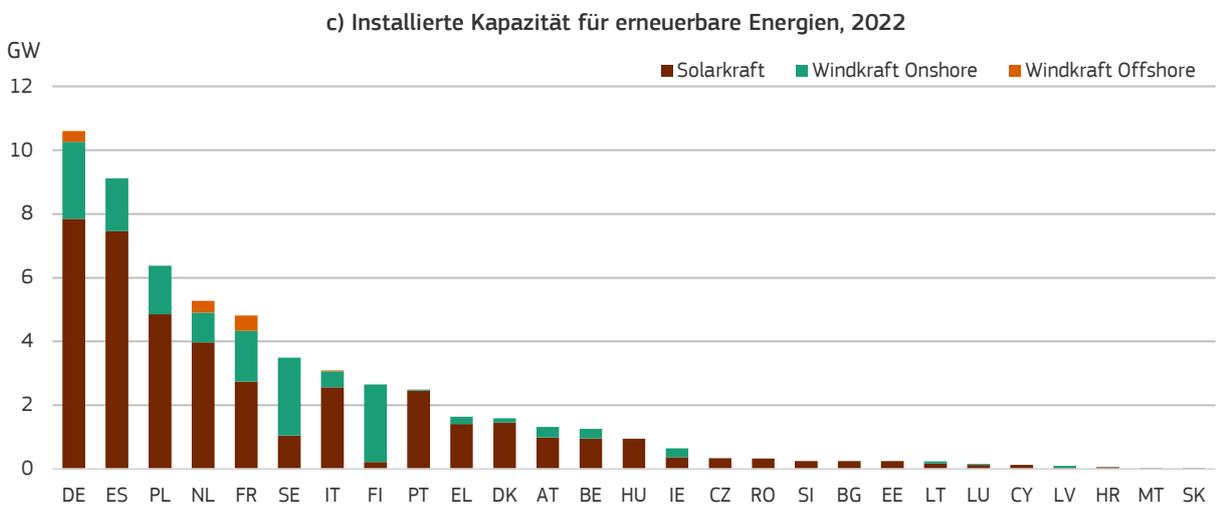
Abbildung 4.3 Energiestatistik nach Land



Quelle: Eurostat [NRG\_IND\_EFF].



Quelle: Eurostat [NRG\_IND\_REN].



Quelle: Wind Europe und Solar Power Europe.

### Kasten 4.1 Wie gut sind die Regionen für den Übergang zur Klimaneutralität gerüstet?

EU-Regionen mit einem hohen Maß an Wettbewerbsfähigkeit und Innovation und mit der Fähigkeit, die notwendigen grünen Technologien zu entwickeln und herzustellen, sind für den Übergang zu einer klimaneutralen Wirtschaft besser gerüstet. In den meisten Fällen handelt es sich dabei um die wirtschaftlich stärksten, urbanisierten Regionen mit einem hohen Anteil an wissensintensiven Dienstleistungen.

Zu diesem Schluss kommen mehrere Studien<sup>1</sup>, in denen das Risiko territorialer Ungleichgewichte untersucht wurde, die sich aus dem ökologischen Wandel ergeben können. Karte 4.4, die auf Ergebnissen des CINTRAN-Projekts basiert, zeigt die gefährdeten Regionen. Aus der Analyse geht hervor, dass wirtschaftlich stärker diversifizierte Regionen wie Köln ein geringeres sozioökonomisches Risiko aufweisen als solche, die stark von der Gewinnung fossiler Brennstoffe abhängig sind (z. B. Severozápad). Die meisten Regionen mit einem hohen Risiko liegen bereits hinter dem jeweiligen nationalen Durchschnitt zurück und sind auf Unterstützung angewiesen, um die Herausforderungen im Zusammenhang mit der Dekarbonisierung der Energie bewältigen zu können. Bedachtsam umgesetzte territoriale Maßnahmen können dazu beitragen, die nachteiligen Auswirkungen abzumildern und sicherzustellen, dass der Übergang zur Klimaneutralität allen Regionen zugutekommt.

1 Maucorps et al. (2022); Rodriguez-Pose und Bartalucci (2023); CINTRAN (2023); Sasse und Trutnevyte (2023).

## 2.3 Ländliche, weniger entwickelte Regionen können die Energiewende vorantreiben

Um die Klima- und Energieziele der EU zu erreichen, ist es erforderlich, Energie einzusparen, den Anteil erneuerbarer Energien zu erhöhen, Energie effizienter zu nutzen und Kohlenstoffsinken zu verstärken. Neben der Reduzierung der THG-Emissionen tragen diese Maßnahmen auch dazu bei, Energierrechnungen zu senken, die Umwelt zu schützen und den Kauf fos-

siler Brennstoffe (und damit die Abhängigkeit der EU von Öl- und Gaseinfuhren) zu verringern.

Im Jahr 2021 lag der Primärenergieverbrauch der EU bei 1 309 Mio. metrischen Tonnen Rohöleinheiten (t RÖE), was einem Rückgang von 12,6 % gegenüber 2005 entspricht. Das aktuelle 2030-Ziel liegt bei 992,5 Mio. t RÖE. Auf Länderebene wurden die stärksten Energieeinsparungen bis 2021 in Griechenland (-33 %) – wo das BIP nach 2002 erheblich sank, was die Energienachfrage drückte –, in Portugal (-21 %) und in Italien (-20 %) erzielt (Abbildung 4.3). Polen ist das einzige Land, in dem der Primärenergieverbrauch gegenüber 2005 anstieg (+18 %).

Im Jahr 2021 betrug der Anteil der erneuerbaren Energien am Bruttoenergieverbrauch EU-weit 21,8 %, womit das 2030-Ziel nur etwa zur Hälfte erfüllt war (42,5 %). Auch hier gibt es große Unterschiede zwischen den Ländern. Schweden (62,6 %) verzeichnete den bei Weitem größten Anteil an erneuerbaren Energien in der EU, gefolgt von Finnland (43,1 %) und Lettland (42,1 %). Am anderen Ende des Spektrums stand Luxemburg (11,7 %). Forstliche Biomasse ist eine wichtige erneuerbare Energiequelle, insbesondere in Nordeuropa. Es ist zu betonen, dass Biomasse nur bei nachhaltiger Erzeugung wirksam zur Verringerung der THG-Emission beitragen kann.

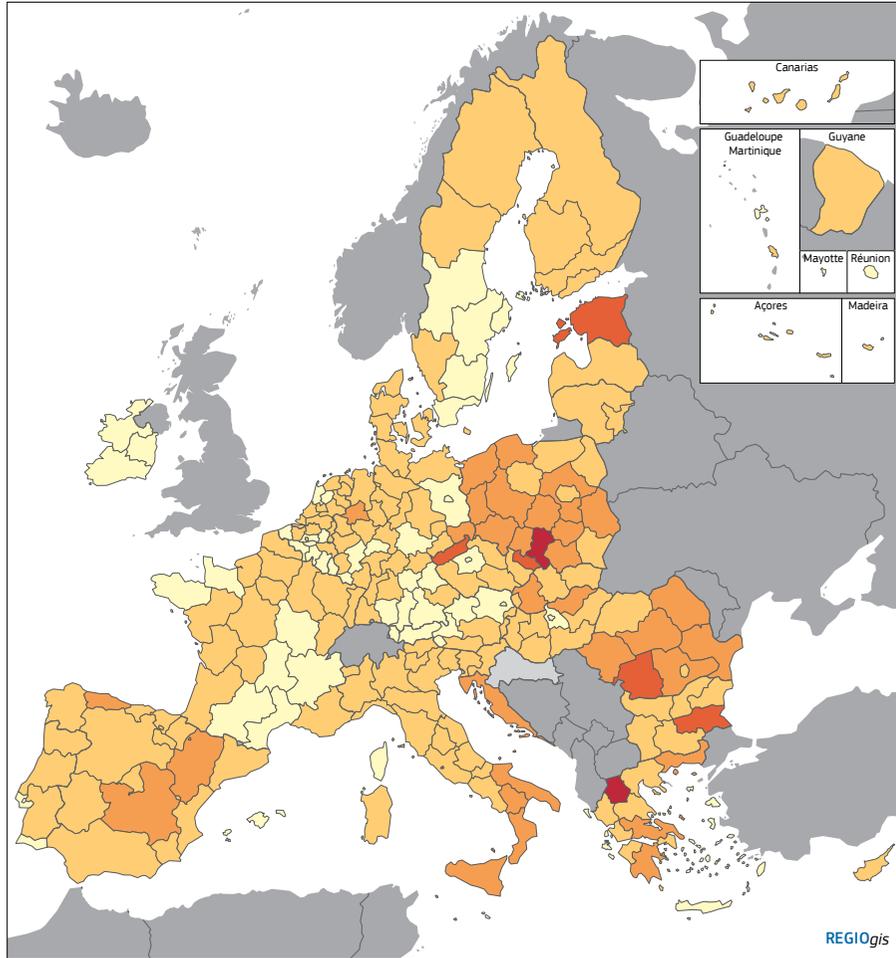
Infolge des russischen Angriffskriegs gegen die Ukraine und des anschließenden Anstiegs der Energiepreise fiel die Erdgasnachfrage in der EU im Jahr 2022 um 13 % – in einem noch nie da gewesenen Ausmaß.<sup>13</sup> Die milderen Wintertemperaturen spielten eine Rolle, aber auch die Politik, insbesondere der Rekordausbau der Solar- und Windkraftkapazitäten. Nach Schätzungen zweier Branchenverbände, SolarPower Europe<sup>14</sup> und WindEurope<sup>15</sup>, erreichten die 2022 EU-weit neu installierten Kapazitäten in den Bereichen Fotovoltaik und Windkraft (vor allem Onshore) 41 GW bzw. 16 GW. Das bedeutet gegenüber 2021 einen Anstieg von 47 % bzw. 40 %. Auf Deutschland und Spanien entfielen nahezu 35 % des Gesamtanstiegs der Kapazitäten an erneuerbaren Energien.

Diese Zahlen deuten darauf hin, dass die Maßnahmen der EU zur Verringerung der Abhängigkeit von fossilen Brennstoffen aus Russland und zur Beschleunigung der Energiewende Erfolg zeigen. Die Verwirklichung eines CO<sub>2</sub>-neutralen Energiesektors setzt jedoch einen weiteren Ausbau der erneuerbaren Energien voraus.

13 Internationale Energie-Agentur (2023).

14 SolarPower Europe (2022).

15 WindEurope (2022).



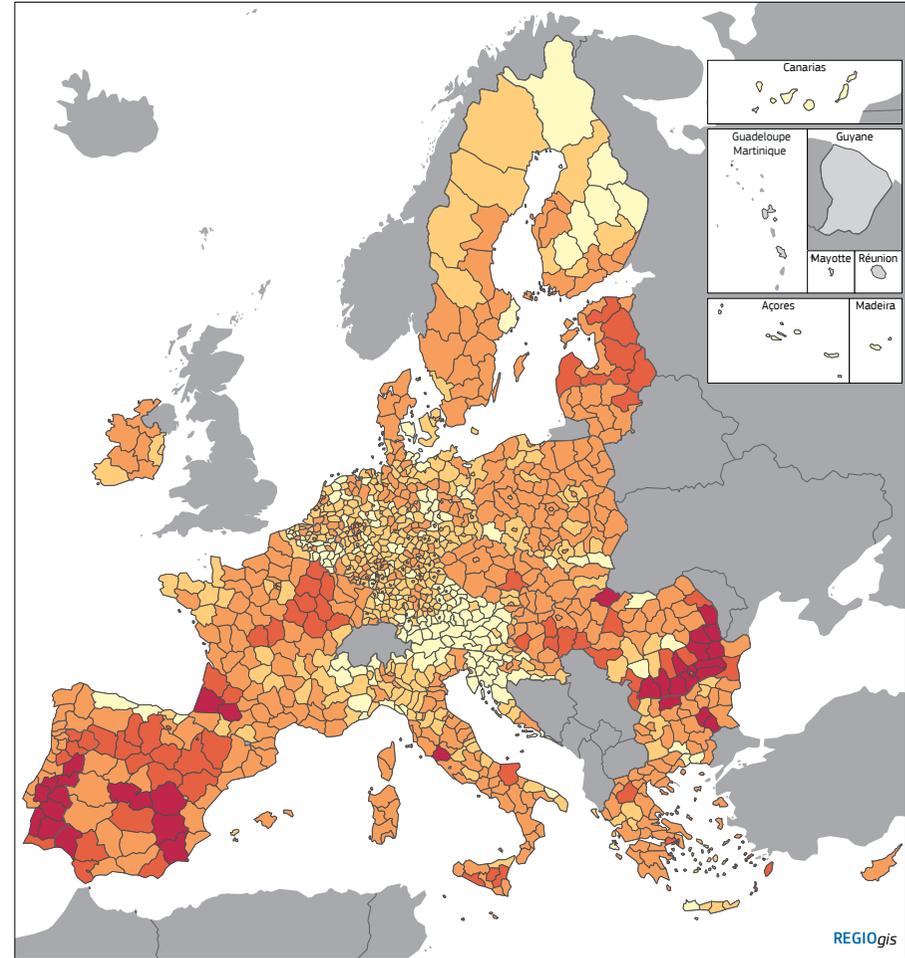
**Karte 4.4 Sozioökonomische Risiken im Zusammenhang mit dem ökologischen Wandel, nach NUTS-2-Region**

- Index (0–100)
- <= 20
- 20–40
- 40–60
- 60–80
- > 80
- Keine Daten verfügbar

Quelle: Projekt „CINTRAN“ (carbon-intensive regions in transition).

0 500 km

© EuroGeographics Verband für Verwaltungsgrenzen



**Karte 4.5 Ungenutztes Potenzial für Solar-, Wind- und Wasserkraft, nach NUTS-3-Region**

- MWh/km<sup>2</sup>/Jahr
- <= 500
- 500–1 000
- 1 000–5 000
- 5 000–10 000
- > 10 000
- Keine Daten verfügbar

Potenzielle Jahresproduktion pro Flächeneinheit.  
Quelle: JRC.

0 500 km

© EuroGeographics Verband für Verwaltungsgrenzen

In dieser Hinsicht gibt es ein erhebliches ungenutztes Potenzial.<sup>16</sup>

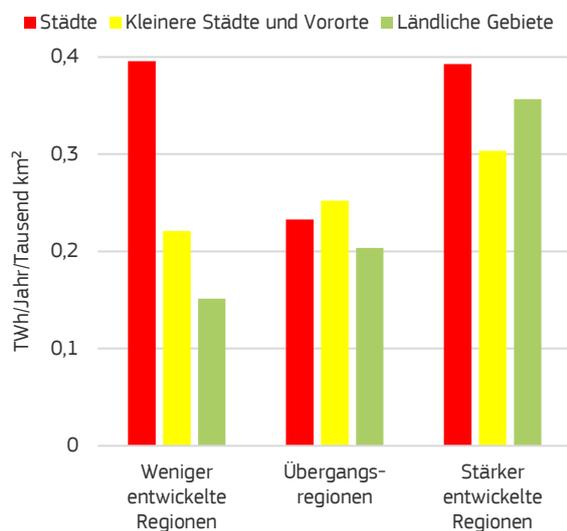
Im Jahr 2023 entfiel auf die in der EU installierten Solar-, Wind- und Wasserkraftanlagen eine Stromproduktion von 972 Terawattstunden (TWh). Dies ist jedoch nur ein Bruchteil des technisch verfügbaren Potenzials, das auf 12 485 TWh pro Jahr geschätzt wird, verteilt auf Fotovoltaik (88 %), Onshore-Windkraft (11 %) und Wasserkraft (1 %). Das Potenzial entspricht mehr als dem Fünffachen des Stromverbrauchs im Jahr 2021 und ist vor allem in den ländlichen Gebieten der EU konzentriert (9 784 TWh). Es würde vor allem aus potenziellen Onshore-Solaranlagen in Spanien, Rumänien, Frankreich, Portugal und Italien stammen (Karte 4.5).<sup>17</sup>

Die grüne Energiewende und die damit verbundene Aufwertung der erneuerbaren Energieträger bieten einzigartige Chancen für ländliche, weniger entwickelte Regionen, die sich ihre natürlichen Ressourcen und ihre geografische Lage zunutze machen können. Während der Großteil der derzeitigen Energieerzeugung aus erneuerbaren Quellen in den stärker entwickelten Regionen, insbesondere in deren ländlichen

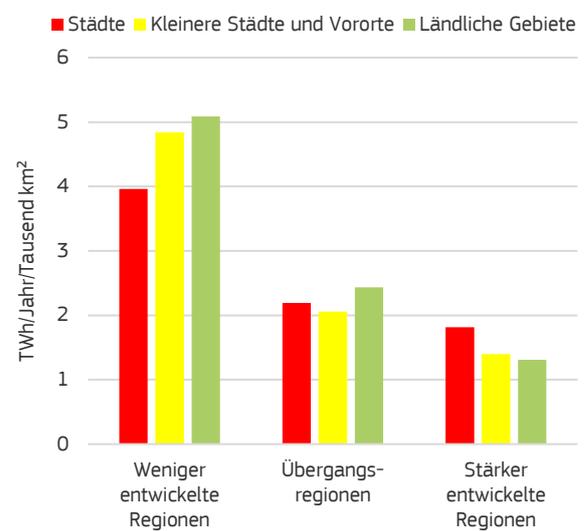
Gebieten, stattfindet, steckt das noch ungenutzte Erzeugungspotenzial überwiegend in den ländlichen Gebieten der weniger entwickelten Regionen (Abbildung 4.4). Die Nutzung dieses Potenzials könnte dem wirtschaftlichen Zusammenhalt in der EU zugutekommen. In einer neueren Studie<sup>18</sup> wurden anhand der Daten zum ungenutzten Potenzial die Auswirkungen simuliert, die dessen Nutzung auf die Schaffung von Arbeitsplätzen und das Wirtschaftswachstum hätte. Der schrittweise Ausstieg aus fossilen Brennstoffen für die Energieerzeugung und der stufenweise Einstieg in Wind- und Solarkraft würden den Projektionen zufolge in ländlichen Regionen mit Entwicklungsrückstand Zuwächse bei der Wertschöpfung (bis zu 1 570 EUR pro Kopf) und bei der Beschäftigung (bis zu 4,9 %) bewirken. Um dieses Potenzial zu nutzen, müssen jedoch der Wissensaustausch, die technische Unterstützung und die Investitionen in die Erzeugung von erneuerbarer Energie, aber auch in die Verteilungsinfrastruktur, die Digitalisierung und das Anschlusspotenzial erleichtert werden. Außerdem müssen die Auswirkungen auf die Landschaft oder die biologische Vielfalt, aber auch auf die ländlichen Gemeinden berücksichtigt werden. Auf EU-Ebene wurde eine Reihe von Initiativen ergriffen, um ländlichen

**Abbildung 4.4 Stand der Erzeugung und ungenutztes Potenzial für erneuerbare Energien nach Regionenkategorie und Besiedlungsgrad**

**a) Erneuerbare Energieträger – Stand der Erzeugung 2023**



**b) Ungenutztes Potenzial erneuerbarer Energien**



Quelle: JRC.

16 Perpiña Castillo et al. (2024).

17 Aufgrund der russischen Invasion in der Ukraine wird die geplante Entwicklung von Anlagen für erneuerbare Energien in den an Russland und Belarus angrenzenden Regionen möglicherweise aufgeschoben oder eingestellt. Dies gilt insbesondere für Onshore-Windkraftanlagen, da 21 % des technischen Potenzials der EU in Grenzregionen liegen, und in geringerem Maße für Solar- (9 %) und Wasserkraftanlagen (1 %). Insgesamt bestehen die größten technischen Potenziale in Grenzregionen in Lettland und Litauen (über 50 %, Solar- und Windkraft), in Finnland (über 60 %, Wasser- und Windkraft) sowie in Estland (über 40 %, alle drei Energieträger).

18 Többen et al. (2023).

## Kasten 4.2 Zustand der europäischen Wälder

Die Wälder in der EU absorbieren 10 % der gesamten jährlichen Kohlendioxidemissionen, woran sich ihre zentrale Bedeutung für die Verwirklichung einer Netto-Null-Wirtschaft erkennen lässt. Gesunde Wälder festigen auch die Resilienz der Regionen gegenüber dem Klimawandel. Sie sorgen für die Regulierung des Oberflächen- und Grundwassers und mildern dadurch Überschwemmungen und Dürren ab. Bei Hitzewellen tragen sie wiederum zur Abkühlung von Städten und Gemeinden bei. Doch Wälder können noch viel mehr für sich verbuchen als nur Klimadienleistungen. Sie sind wichtige Lebensräume für geschützte Pflanzen- und Tierarten, eine Grundlage für Wirtschaftstätigkeit sowie ein Erholungsraum für die Bevölkerung. Die Erhaltung der Waldgesundheit, die Wiederherstellung geschädigter Wälder oder die Aufforstung neuer, artenreicher Wälder auf gerodeten Flächen kommen daher einem zweifachen Ziel zugute: einerseits der Abschwächung des Klimawandels bzw. der Klimaanpassung und andererseits der Wiederherstellung der biologischen Vielfalt.

Wie eine Zustandsbewertung<sup>1</sup> zeigt, sind die Wälder in der EU produktiv und sowohl miteinander als auch mit anderen Naturräumen gut verbunden. Allerdings ist der Gehalt an organischem Kohlenstoff in den

Waldböden zu niedrig, ebenso wie die Zahl bedrohter Vogelarten, die in den Waldbäumen Zuflucht finden. Die Wälder des Mittelmeerraums und der atlantischen Ebene von Frankreich bis Dänemark sind im EU-weiten Vergleich in schlechter Verfassung und müssen wieder in einen guten Zustand gebracht werden. Die Wälder in den Bergregionen hingegen befinden sich oft in bestem Zustand (Karte 4.6).

Die Ausarbeitung einer regionalen „Gesamtrechnung“ zum Zustand der Wälder ist eine nützliche Initiative im Sinne der kohäsionspolitischen Ziele – insbesondere jenes eines grüneren, CO<sub>2</sub>-armen Europas. Der Schutz und die Wiederherstellung der Wälder werden noch immer nicht als Mittel zur Abschwächung des Klimawandels bzw. zur Anpassung an den Klimawandel wahrgenommen. Im Rahmen der kohäsionspolitischen Programme für den Zeitraum 2021–2027 sind Investitionen in Höhe von über 22 Mrd. EUR für Maßnahmen zur Förderung der biologischen Vielfalt vorgesehen, davon rund 16,8 Mrd. EUR an EU-Mitteln. Die Waldrechnung bietet Mitgliedstaaten im Hinblick auf Investitionen in die Wiederherstellung geschädigter Waldökosysteme eine Entscheidungshilfe.

1 Maes et al. (2023).

Gebieten, die bereit sind, u. a. ländliche Energiegemeinschaften zu gründen, die notwendige Unterstützung und technische Hilfe zukommen zu lassen, damit der ökologische Wandel auch ihnen zugutekommt.<sup>19</sup>

Bei der Erzeugung von grünem Wasserstoff werden erneuerbare Energieträger zur Herstellung von Wasserstoffgas durch Elektrolyse eingesetzt. Im Jahr 2022 gab es in Europa 143 Projekte für erneuerbaren Wasserstoff, von denen 97 in Betrieb und 46 im Bau waren. Die noch im Bau befindlichen Projekte sollen die in Betrieb befindlichen Anlagen deutlich übertreffen, mit einer erwarteten durchschnittlichen Kapazität von 26 MW – rund das Zehnfache der durchschnittlichen Kapazität der derzeit in Betrieb stehenden Anlagen. Das Ziel von RePowerEU ist es, 10 Mio. t RÖE an erneuerbarem Wasserstoff in der EU zu produzieren und weitere 10 Mio. t RÖE aus Drittländern einzuführen.

Auch die Erzeugung von Biomethan in der EU-27 ist deutlich gestiegen. Nach Angaben der European Biogas Association wurde im Zeitraum 2018–2022 eine

Verdoppelung erreicht (Produktionsmenge 2022 in der EU-27: 3,4 Mrd. m<sup>3</sup>). Das geschätzte Potenzial ist indes noch viel höher. Die EU hat sich zum Ziel gesetzt, bis 2030 35 Mrd. m<sup>3</sup> Biomethan zu erzeugen, um ihre Abhängigkeit von fossilen Brennstoffen aus Russland zu beenden.

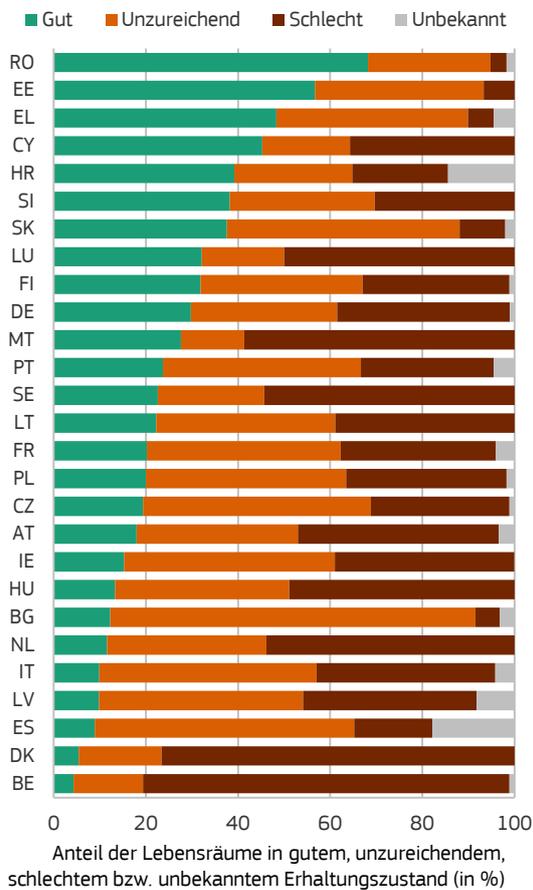
## 2.4 Gesunde Ökosysteme als naturbasierte Lösungen im Kampf gegen Klimawandel und Biodiversitätsverlust

Natürliche Ökosysteme haben im Kampf gegen den Klimawandel eine wesentliche Funktion. Das Erreichen von Klimaneutralität erfordert in erster Linie eine Verringerung der THG-Emissionen. Daneben gilt es aber auch, insbesondere in schwer dekarbonisierbaren Sektoren die Entziehung von Kohlenstoff zu verstärken. Gesunde Ökosysteme, allen voran Naturwälder und Feuchtgebiete, sind CO<sub>2</sub>-Senken. Sie binden und speichern mehr Kohlendioxid aus der Atmosphäre als sie abgeben. Durch Ökosystemleistungen wie

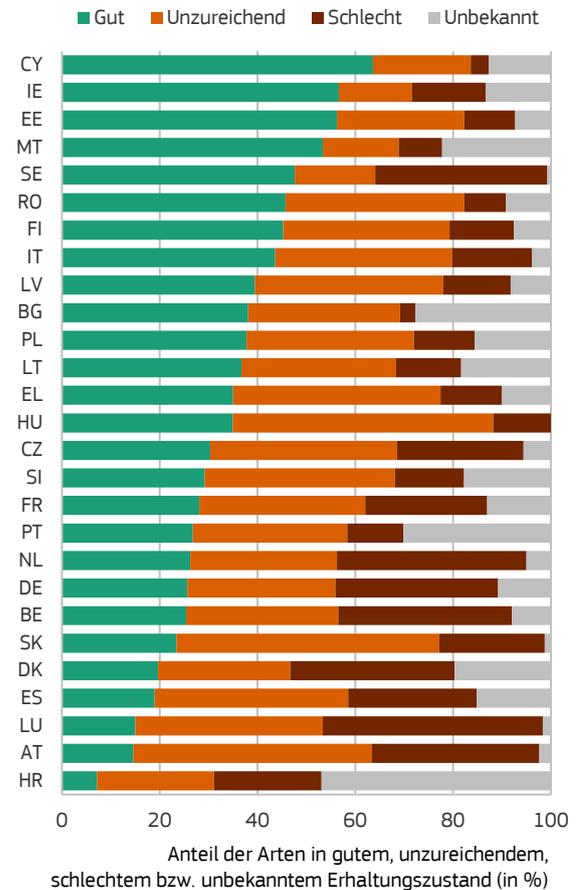
19 Beratungsplattform für ländliche Energiegemeinschaften ([https://rural-energy-community-hub.ec.europa.eu/index\\_en](https://rural-energy-community-hub.ec.europa.eu/index_en)).

Abbildung 4.5 Erhaltungszustand der im Rahmen der Habitat-Richtlinie der EU geschützten Arten und Lebensräume im Zeitraum 2013–2018

a) Erhaltungszustand der Lebensräume (2013–2018)



b) Erhaltungszustand der Arten (2013–2018)



Quelle: Europäische Umweltagentur (EUA).

Wasserrückhaltung oder die Kühleffekte von Bäumen und Wäldern leisten Ökosysteme außerdem einen Beitrag zur Abschwächung der Auswirkungen des Klimawandels und extremer Wetterereignisse. Die Bedeutung dieser Ökosystemleistungen reicht so weit, dass mehr als die Hälfte des weltweiten BIP mäßig oder in hohem Maße von Natur abhängig ist.<sup>20</sup> Gleichmaßen sind 75 % der Bankkredite im Euro-Währungsgebiet für Risiken im Zusammenhang mit dem Verlust an Naturraum anfällig.<sup>21</sup> Schlüsselsektoren der Wirtschaft sind besonders betroffen, allen voran das Bauwesen, die Landwirtschaft sowie die Lebensmittel- und Getränkeindustrie. Im Jahr 2019 belief sich der wirtschaftliche Wert, der durch Ökosystemleistungen im weitesten Sinn erbracht wurde, EU-weit auf 234 Mrd. EUR. Diese Zahl

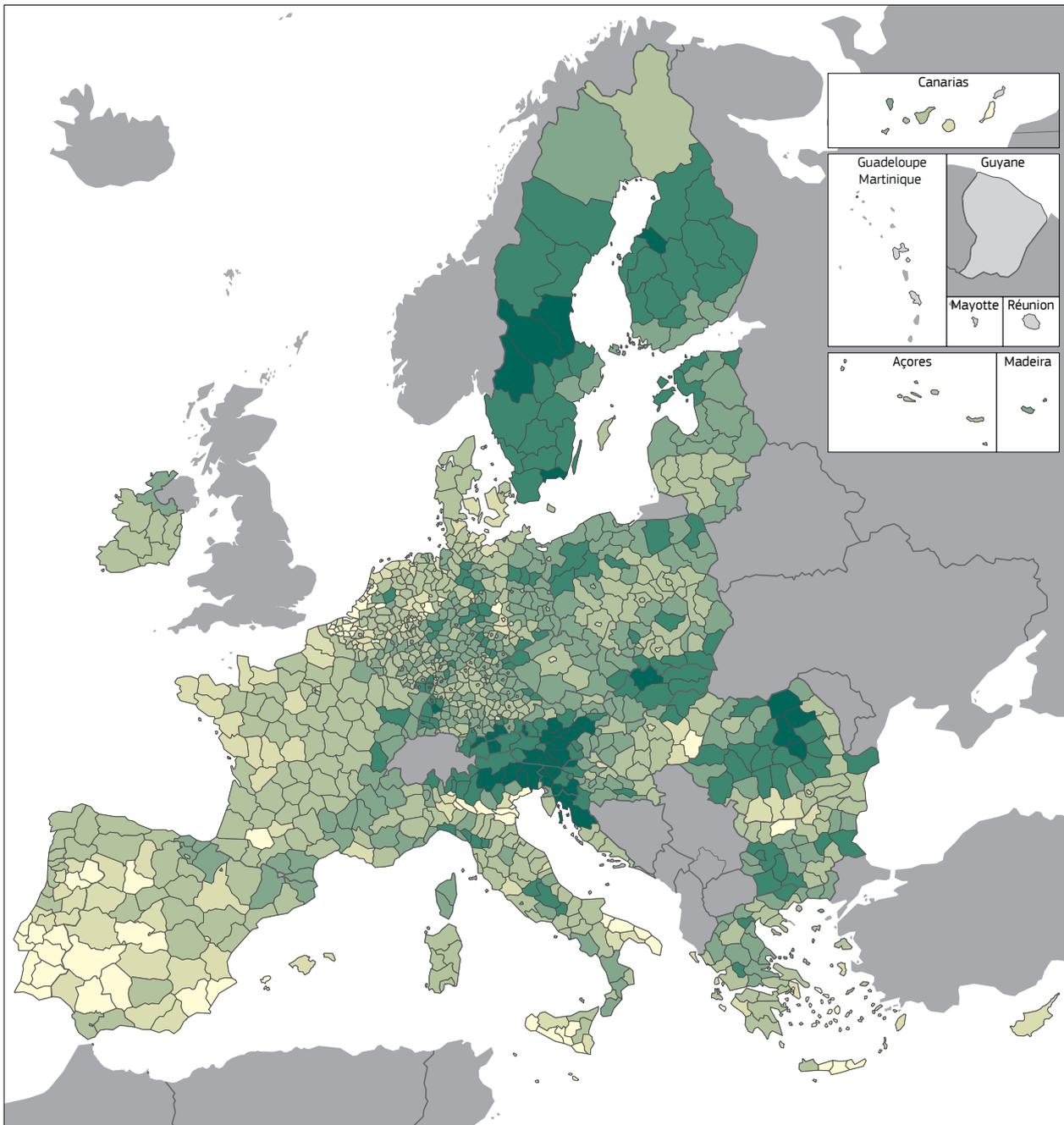
ist vergleichbar mit der Bruttowertschöpfung der Land- und Forstwirtschaft zusammen.<sup>22</sup> Und doch sind die biologische Vielfalt, die den Ökosystemen zugrunde liegt, und die von ihnen erbrachten Leistungen nach wie vor bedroht. Alle sechs Jahre berichten die EU-Mitgliedstaaten über den Erhaltungszustand der im Rahmen der Vogelschutzrichtlinie und der Habitat-Richtlinie geschützten Lebensräume und Arten. Die jüngste Beurteilung bezieht sich auf den Zeitraum 2013–2018.<sup>23</sup> Auf EU-Ebene weisen nur 15 % der beurteilten Lebensräume einen guten Erhaltungszustand auf. Bei 81 % ist ein unzureichender und bei 37 % ein schlechter Erhaltungszustand festzustellen. Grünland, Dünen und Feuchtlebensräume weisen einen starken Trend zur Verschlechterung auf, während sich der Zustand der Wälder am deutlichsten

20 Weltwirtschaftsforum (2020).

21 Europäische Zentralbank (2023).

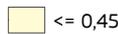
22 Vysna et al. (2021).

23 Erhaltungszustand der Lebensräume: <https://www.eea.europa.eu/ims/conservation-status-of-habitats-und-er>.



**Karte 4.6 Durchschnittlicher Zustand der Wälder in NUTS-3-Regionen (2018)**

Index

- |   |   |
|---|---|
|  <= 0,45   |  0,65–0,70             |
|  0,45–0,50 |  > 0,70                |
|  0,50–0,60 |  Keine Daten verfügbar |
|  0,60–0,65 |   |

Der Waldzustand wird auf einer Skala von 0 bis 1 gemessen. Dabei steht 0 für einen degradierten Wald und 1 für den Referenzzustand auf der Grundlage von Primär- oder geschützten Wäldern.

Quelle: GD REGIO, JRC und Universidad Rey Juan Carlos (Madrid).

0 500 km

© EuroGeographics Verband für Verwaltungsgrenzen

verbessert. Aus den Berichten der Mitgliedstaaten kristallisieren sich erhebliche Unterschiede hinsichtlich des Erhaltungszustands der Habitate innerhalb ihrer Grenzen ab (Abbildung 4.5). Die Länderberichte zeigen: Ausgenommen in Estland, Griechenland, Rumänien und Zypern sind die unter die Richtlinien fallenden Lebensräume in weniger als 40 % der Fälle in gutem Erhaltungszustand. Am niedrigsten ist die Zahl in Belgien und Dänemark – dort befinden sich über 70 % der Lebensräume in einem schlechten Erhaltungszustand.

Nur 27 % der unter die Richtlinien fallenden Arten weisen einen guten Erhaltungszustand auf, 63 % hingegen einen schlechten oder sehr schlechten.<sup>24</sup> Nur bei 6 % aller Arten ist gegenüber dem vorherigen Bericht eine Verbesserung eingetreten. Bei Reptilien und Gefäßpflanzen finden sich die größten Anteile an Arten in einem guten Erhaltungszustand.

Die Berichte lassen hinsichtlich des Erhaltungszustands der Arten große Unterschiede erkennen. Zypern, Irland, Estland und Malta melden den größten Anteil (über 50 %) von Arten in gutem Zustand. Verbesserungen beim Erhaltungszustand von Arten entfallen zu fast 80 % auf Tiere und zu 20 % auf Pflanzen. Belgien, Dänemark, Estland und Luxemburg melden den größten Anteil (über 20 %) von Arten, deren Zustand sich im Vergleich zur letzten Beurteilung verbessert hat. Zypern hat als einziges Land keine Art zu melden, bei der sich der Zustand verschlechtert hat – weist allerdings für über 75 % der Arten als Ergebnis „unbekannt“ aus.

### 3. Ökologische Herausforderungen für die Gesundheit und die Regionalentwicklung

Die Bürgerinnen und Bürger in der EU sind mit großer Mehrheit besorgt über den Zustand der Umwelt.<sup>25</sup> Die Verschmutzung von Luft, Wasser und Boden hat direkte Auswirkungen auf die menschliche Gesundheit. Die Schadstoffaussetzung erhöht die Wahrscheinlichkeit von Atemwegs- und Herz-Kreislauf-Erkrankungen, aber auch anderer Gesundheitsprobleme. Die ungleiche Verteilung der Umweltverschmutzung ist einer der Gründe für die Unterschiede bei den Gesundheitsergebnissen in der EU, wobei schutzbedürftige und benachteiligte Gruppen eher und für eine größere Zahl von Gesundheitsrisiken anfällig sind.<sup>26</sup>

Der Null-Schadstoff-Aktionsplan als Teil des europäischen Grünen Deals hat zum Ziel, die Verschmutzung von Luft, Wasser und Boden auf ein Niveau zu senken, das als nicht mehr schädlich für die Gesundheit und die natürlichen Ökosysteme gilt, und so eine schadstofffreie Umwelt zu schaffen. Rechtsvorschriften, darunter verbindliche Zielvorgaben für Schadstoffemissionen, sind nach wie vor unerlässlich, um die Schadstoffkonzentrationen unter diesen Werten zu halten.

Im Rahmen der Kohäsionspolitik werden für den Zeitraum 2021–2027 100 Mrd. EUR für Umweltmaßnahmen, die Verbesserung der Luftqualität, die Lärmreduzierung, die Wasserwirtschaft, das Abfallrecycling und die Sanierung von Industriegeländen und kontaminierten Standorten bereitgestellt. Gefördert werden auch Investitionen in saubere Technologien und in die breite Palette von Produkten, Dienstleistungen und Verfahren, bei denen erneuerbare Materialien und Energiequellen zum Einsatz kommen, die für das Erreichen einer schadstofffreien Gesellschaft von zentraler Bedeutung sind. Darüber hinaus ist ein erheblicher Teil der Kohäsionsmittel für Investitionen in umweltfreundliche Produktionsverfahren und die Kreislaufwirtschaft vorgesehen.

#### 3.1 Luftverschmutzung in der EU bewirkt anhaltende gesundheitsbezogene Ungleichheiten zwischen Regionen

In den letzten zehn Jahren sind bei der Nachbesserung der Luftqualitätsnormen Fortschritte erzielt worden. Doch nach wie vor ist Luftverschmutzung eine der Hauptursachen für vorzeitige Todesfälle und für Erkrankungen – und überhaupt das größte umweltbedingte Gesundheitsrisiko in Europa. Feinstaubpartikel mit einem Durchmesser von weniger als 2,5 µm (PM<sub>2,5</sub>) sind besonders schädlich für die menschliche Gesundheit. Im Jahr 2020 gingen EU-weit geschätzte 253 000 vorzeitige Todesfälle und 2 582 563 verlorene Lebensjahre auf ihr Konto. Die geschätzten Auswirkungen sind in Regionen am größten, in denen durch Feststoffverbrennung hohe PM<sub>2,5</sub>-Werte auftreten – betroffen sind vor allem Bulgarien und Kroatien sowie Regionen in Polen, der Slowakei, Ungarn und Rumänien (Karte 4.7). Die polnischen Regionen Miasto Kraków, Katowicki und Sosnowiecki sowie die bulgarische Region Vidin weisen mit 2 000 oder mehr verlorenen Lebensjahren pro 100 000 Einwohnern die

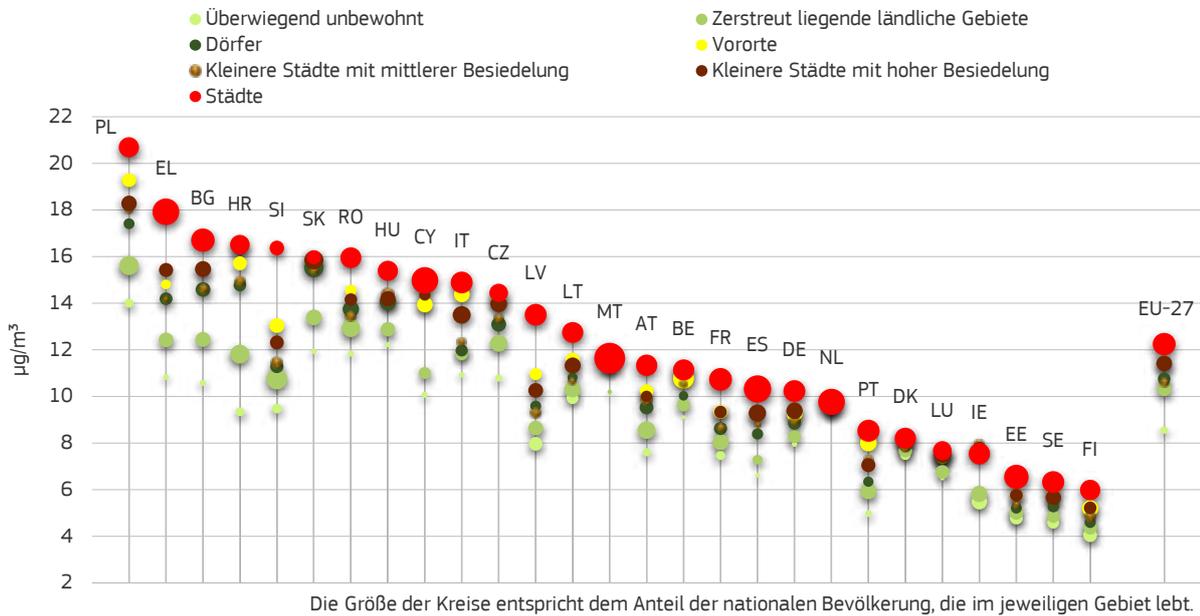
24 Erhaltungszustand der Arten: <https://www.eea.europa.eu/ims/conservation-status-of-species-under>.

25 Eurostat (2020).

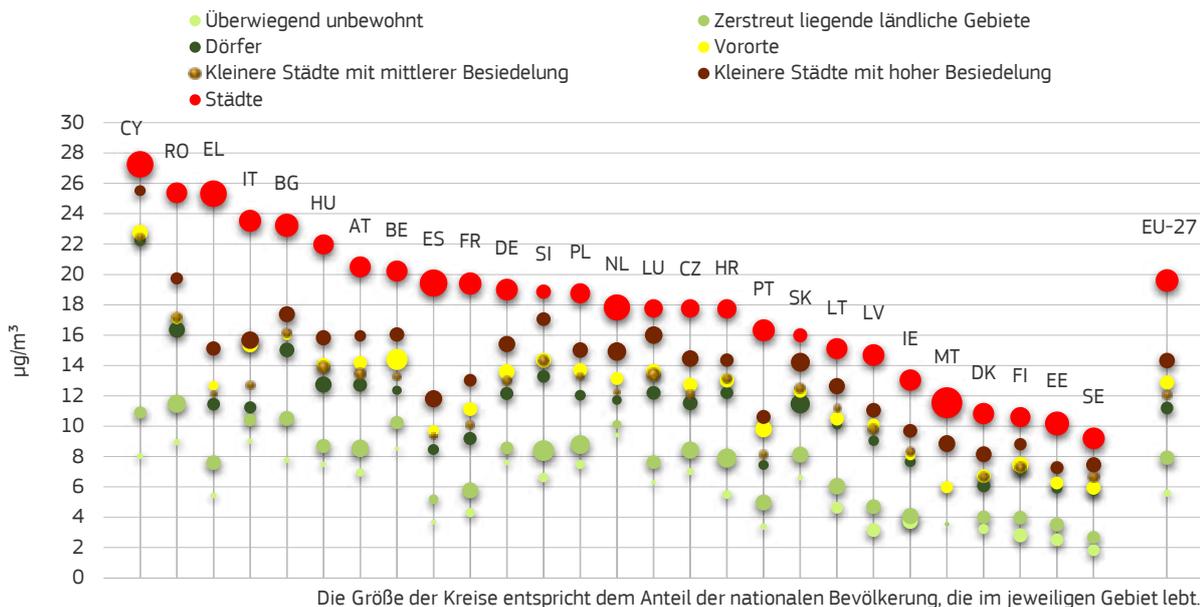
26 Europäische Umweltagentur (2018).

Abbildung 4.6 Belastung mit Feinstaub (PM<sub>2,5</sub>-Konzentration, oberes Diagramm) und Stickstoffdioxid (NO<sub>2</sub>-Konzentration, unteres Diagramm) nach Land und unter Berücksichtigung des Besiedlungsgrads (2021)

a) Luftgetragener Feinstaub (PM<sub>2,5</sub>-Konzentration) unter Berücksichtigung des Besiedlungsgrads



b) NO<sub>2</sub>-Konzentration unter Berücksichtigung des Besiedlungsgrads

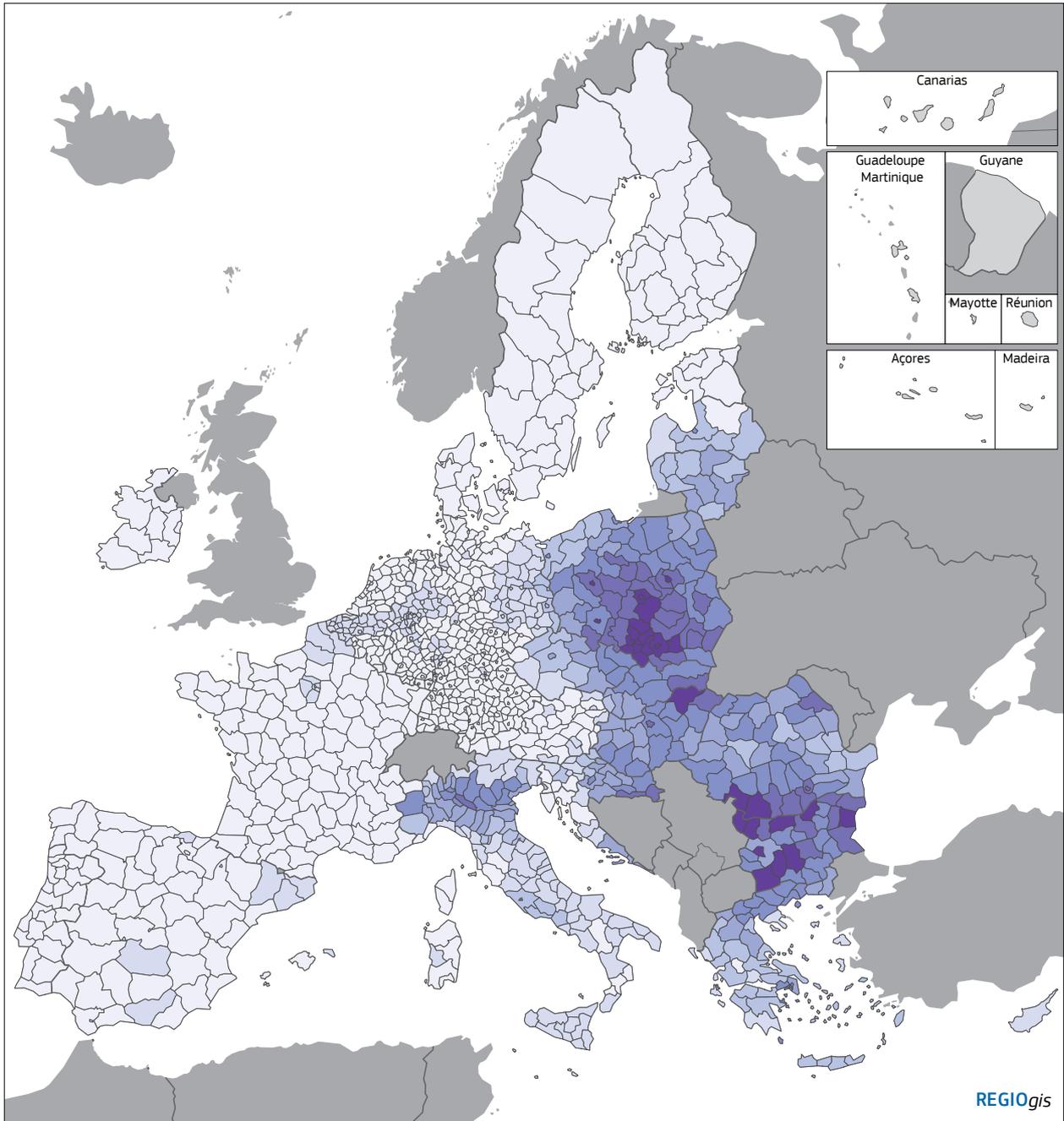


Anmerkung: Reihung der Länder nach dem Wert der Städte. Eine Konzentration von 1 µg/m<sup>3</sup> bedeutet, dass 1 Kubikmeter Luft einen Schadstoffgehalt von 1 Mikrogramm aufweist.  
Quelle: EUA und Berechnungen der GD REGIO.

schlimmsten Werte auf. Die wenigsten Fälle werden in den skandinavischen Regionen registriert, in denen die PM<sub>2,5</sub>-Werte niedrig sind. Strategische integrierte Projekte im Rahmen von LIFE<sup>27</sup> für eine bessere Governance und zur Unterstützung der Entwicklung und Durchführung von Luftqualitätsplänen in Verbindung

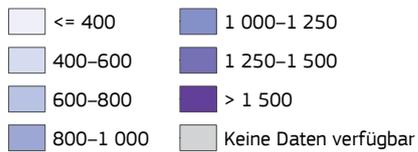
mit der Kohäsionsförderung lieferten in verschiedenen europäischen Schwerpunktgebieten vielversprechende Ergebnisse, darunter in der Poebene (Italien), in Südpolen (Malopolska, Schlesien), in der Slowakei, in Bulgarien und in Ungarn.

27 L'Instrument Financier pour L'Environnement (Finanzierungsinstrument für die Umwelt).



**Karte 4.7 Verlorene Lebensjahre durch PM<sub>2,5</sub> Belastung in NUTS-3-Regionen (2021)**

Lebensjahre pro 100 000 EW



EU-27 = 584  
Quelle: EUA.



© EuroGeographics Verband für Verwaltungsgrenzen

### Kasten 4.3 Regionale Unterschiede im Zusammenhang mit der Luftverschmutzung in Europa

In Abbildung 4.7 werden die ärmsten und die reichsten EU-Regionen im Hinblick auf die durchschnittliche Feinstaubbelastung verglichen.

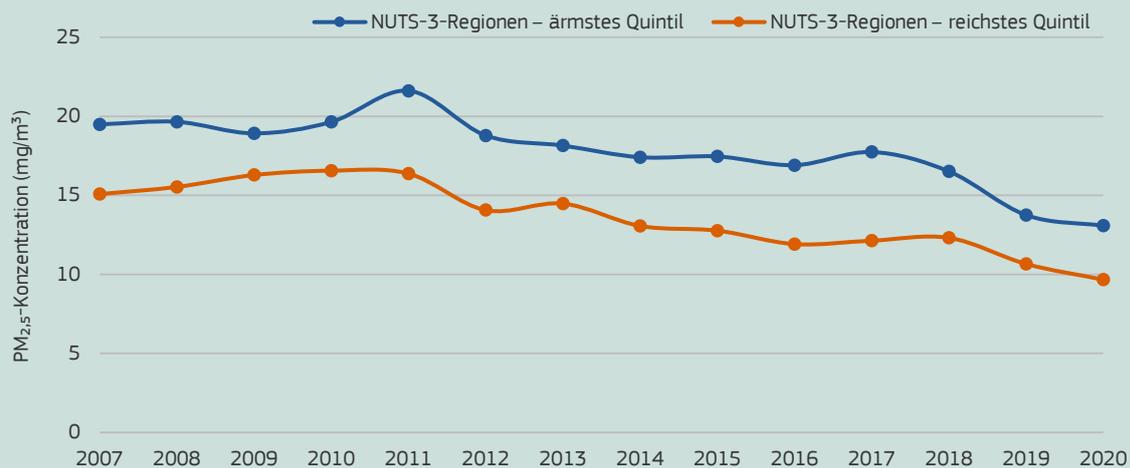
Obwohl sich die Luftqualität im Zeitraum 2007–2020 in beiden verbessert hat, bestanden nach wie vor Ungleichheiten, da die  $PM_{2,5}$ -Konzentration in den ärmsten Regionen durchweg um ein Drittel höher war. Damit sind bei der Verringerung der Ungleichgewichte hinsichtlich der Luftschadstoffbelastung kaum Fortschritte gelungen – eine wichtige Form von ökologischer Ungleichheit scheint ungemindert anzuhalten.

Zwischen 2007 und 2020 hat sich die Luftqualität, gemessen als bevölkerungsgewichtete  $PM_{2,5}$ -Kon-

zentration, sowohl in den am wenigsten benachteiligten (d. h. den reichsten) als auch in den am meisten benachteiligten (d. h. den ärmsten) Quintilen der NUTS-3-Regionen der EU-27 verbessert. Allerdings wiesen die Regionen im reichsten Quintil schon im ersten Jahr niedrigere  $PM_{2,5}$ -Werte auf als jene im ärmsten (etwa  $15 \mu\text{g}/\text{m}^3$  gegenüber  $19,5 \mu\text{g}/\text{m}^3$ ).

Energiearmut in den ärmsten Regionen führt bisweilen dazu, dass zum Beheizen des Wohnraums zu minderwertiger Kohle, Holz und sogar Abfällen gegriffen wird. Dies geht mit hohen Schadstoffemissionen einher, die häufig nicht nur die Außen-, sondern auch die Innenluftqualität beeinträchtigen und damit gesundheitsschädlich sind.

Abbildung 4.7 Feinstaubkonzentration in den ärmsten und den reichsten NUTS-3-Regionen der EU, bevölkerungsgewichtet (2007–2020)



Anmerkung: Das Diagramm zeigt die bevölkerungsgewichteten  $PM_{2,5}$ -Konzentrationen in den 20 % der NUTS-3-Regionen in der EU mit dem niedrigsten Pro-Kopf-BIP (in KKS) sowie in den 20 % mit dem höchsten Pro-Kopf-BIP.  
Quelle: EUA.

Die Luftqualität variiert auch in Abhängigkeit vom Grad der Verstädterung. Die Feinstaub- und Stickstoffdioxidkonzentration ist in Städten durchweg größer als in ländlichen Gebieten (Abbildung 4.6). Die primäre Feinstaubquelle ist die Beheizung von Gebäuden, die im Jahr 2020 für 58 % der EU-weiten Emissionen verantwortlich war. Hauptverursacher bei Stickstoffdioxid ist der Straßenverkehr, auf den 37 % der Emissionen entfielen.<sup>28</sup> Etwa 96 % der Stadtbevölkerung waren Feinstaubbelastungen ausgesetzt,

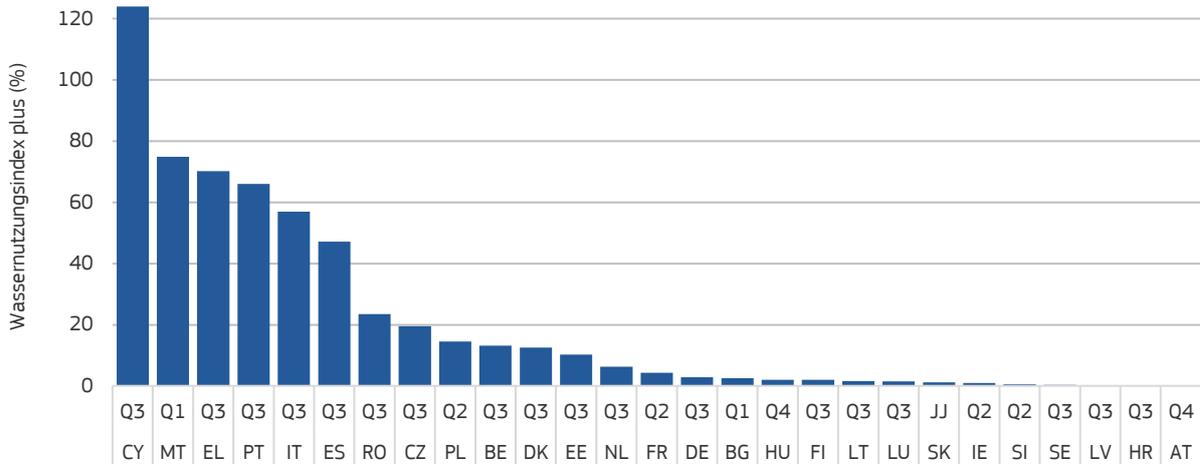
die über dem jüngsten Richtwert der Weltgesundheitsorganisation (WHO) lagen (fünf Milligramm pro Kubikmeter). Auch bei der Stickstoffdioxidbelastung überstiegen die Werte die WHO-Empfehlung (10 Milligramm pro Kubikmeter).

Während der COVID-19-Pandemie trat deutlich zutage, in welchem Maße die Luftqualität in den Städten vom Verkehr beeinflusst wird.<sup>29</sup> Im Jahr 2020 gingen die Stickstoffdioxidkonzentrationen abrupt zurück,

28 <https://www.eea.europa.eu/publications/air-quality-in-europe-2022/sources-and-emissions-of-air>.

29 <https://www.nature.com/articles/s41598-021-04277-6>; <https://www.lifeprepare.eu/index.php/actions/air-quality-and-emission-evaluation/?lang=en#toggle-id-14>.

Abbildung 4.8 Quartale mit der größten Wasserknappheit in EU-Mitgliedstaaten (2019)



Anmerkung: Dreimonatszeitraum im Jahr 2019, in dem der Wassernutzungsindex plus (WEI+) den Höchststand erreichte.  
Quelle: EUA.

was unmittelbar mit der Abnahme des Straßenverkehrs infolge der verhängten Beschränkungen zusammenhing. Im Jahresdurchschnitt sanken die Konzentrationen in Großstädten in Frankreich, Italien und Spanien um bis zu 25 %, und während des ersten Lockdowns im April 2020 wurden an den Messstationen um bis zu 70 % niedrigere Konzentrationen registriert.

Die Luftschadstoffemissionen müssen weiter verringert werden, damit ihr Gehalt in der Atmosphäre abnimmt. Die Klimaagenda der EU, insbesondere der Übergang zu emissionsfreien erneuerbaren Energieträgern, höherer Energieeffizienz und schadstoffärmeren Brennstoffen, untermauert dieses Ziel.

### 3.2 Zugang zu sauberem, einwandfreiem Trinkwasser

Sauberes, einwandfreies Trinkwasser ist eine unverzichtbare Ressource. Die Kohäsionspolitik trägt dazu bei, die Verfügbarkeit und Sauberkeit von Wasser durch Kläranlagen und Verteilungsnetze zu gewährleisten, insbesondere in Gebieten, in denen die Bevölkerung keinen Zugang zu einer angemessenen Wasserversorgung hat. Die Kohäsionspolitik hilft Regionen, die bei der Wasserbewirtschaftung, der Wasseraufbereitung und der Hochwasservermeidung mit Problemen konfrontiert sind. Sie fördert einen

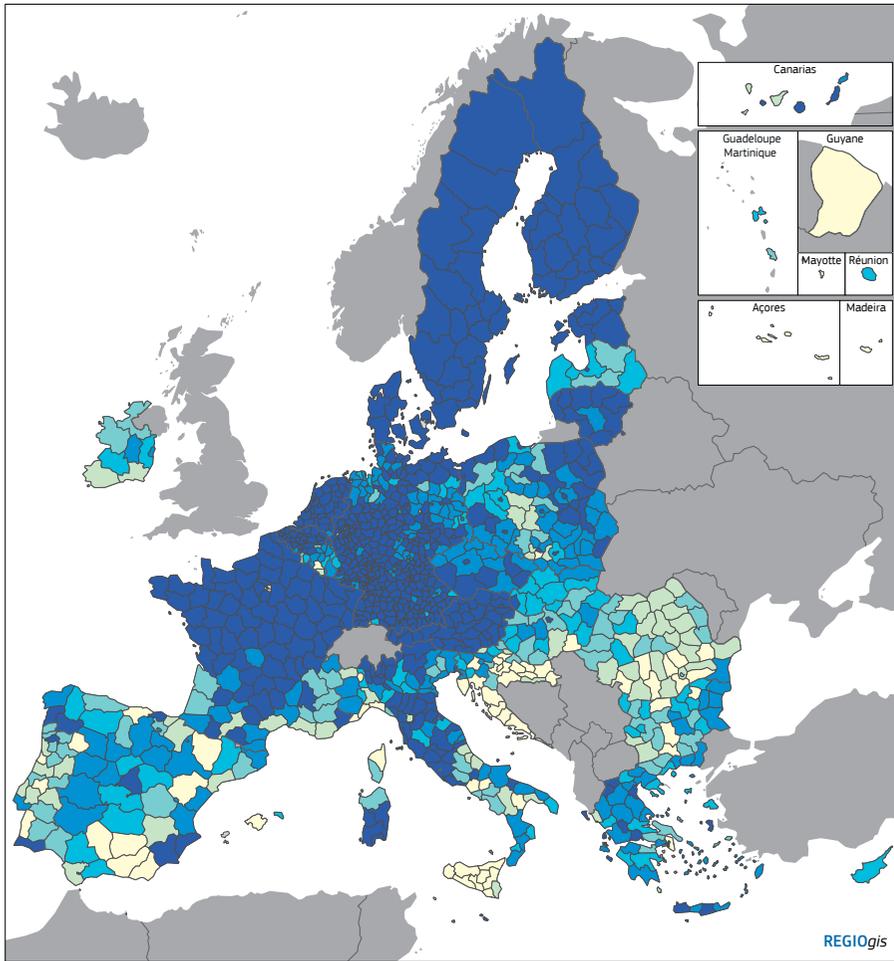
kreislauforientierten Ansatz im Umgang mit Wasser, insbesondere in Gebieten mit Wasserknappheit. Im Jahr 2019 waren 29 % der EU in mindestens einer Jahreszeit von Wasserknappheit<sup>30</sup> betroffen. Im Allgemeinen ist der Süden Europas häufiger von Wasserknappheit betroffen – etwa 30 % der Bevölkerung leben in Gebieten mit ständigen Wasserproblemen und bis zu 70 % der Bevölkerung in Gebieten, in denen im Sommer Wassermangel herrscht. Die Länder mit der saisonal stärksten Wasserknappheit waren Zypern (wo der Wasserverbrauch die erneuerbare Wassermenge überstieg), Malta, Griechenland, Portugal, Italien und Spanien (Abbildung 4.8). Die Wasserentnahme für die Landwirtschaft, die öffentliche Wasserversorgung und den Tourismus übt den meisten Druck auf den Trinkwasservorrat aus.<sup>31</sup> Wasserknappheit ist jedoch nicht auf Südeuropa beschränkt. Betroffen sind Flusseinzugsgebiete in der gesamten EU, insbesondere in Westeuropa, wo Wassermangel in erster Linie durch die hohe Bevölkerungsdichte in städtischen Gebieten in Verbindung mit einer hohen Wasserentnahme für die öffentliche Wasserversorgung, Energie und Industrie verursacht wird.

Die Nährstoffbelastung des Süßwassers ging in der EU im Zeitraum 2000–2010 zurück, blieb dann aber bis 2019 (dem letzten Jahr, für das Daten vorliegen) unverändert.<sup>32</sup> Dies ist größtenteils auf die nach wie vor beträchtliche Nährstoffeinleitung aus landwirtschaft-

30 Wasserknappheit liegt vor, wenn der Wassernutzungsindex plus (WEI+), ein Maß für den Wasserverbrauch im Verhältnis zu den verfügbaren erneuerbaren Süßwasserressourcen, 20 % übersteigt.

31 Europäische Umweltagentur (2023b).

32 Maes et al. (2020).

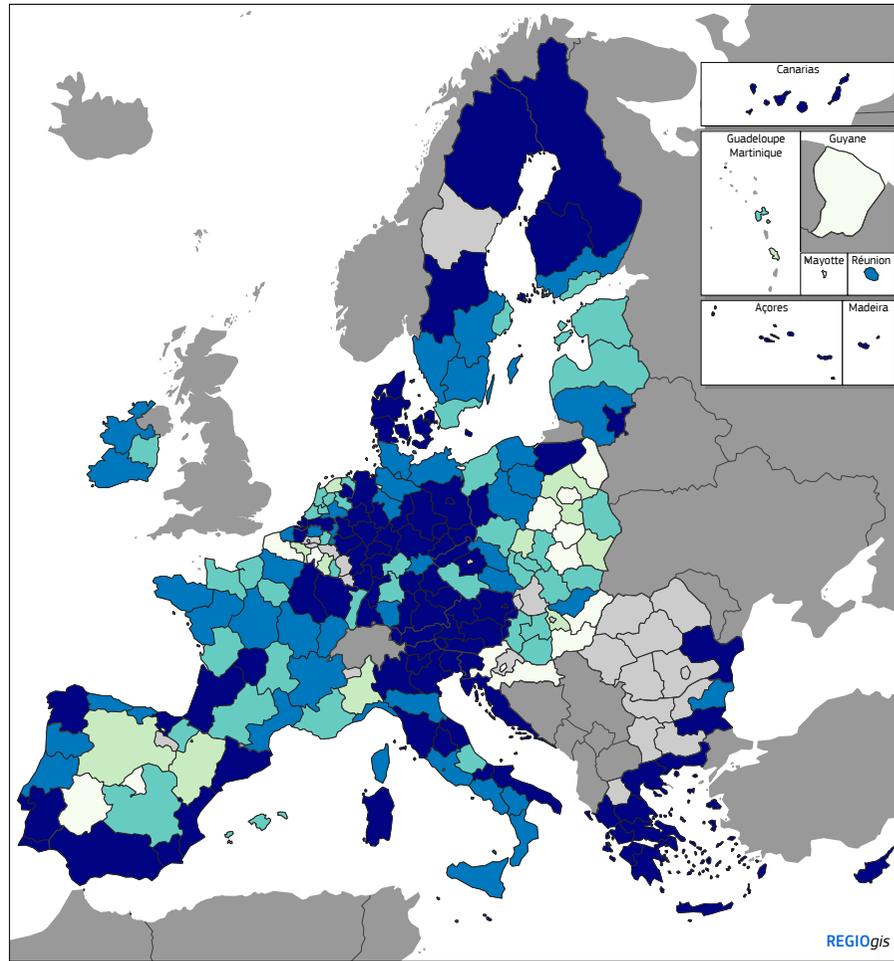


**Karte 4.8 Kommunale Abwässer mit weitergehender Behandlung in NUTS-3-Regionen (2020)**

% der entstandenen Belastung

- < 30
- 30–50
- 50–75
- 75–85
- 85–95
- >= 95
- Keine Daten verfügbar

EU-27 = 85,5  
Quelle: GD REGIO auf der Grundlage von EUA-Daten.



**Karte 4.9 Qualität der Badegewässer in NUTS-2-Regionen (2022)**

% der Messstellen mit ausgezeichneter Qualität

- <= 40,0
- 40,1–60,0
- 60,1–80,0
- 80,1–90,0
- > 90,0
- Keine Daten verfügbar

Messstellen mit Qualitätsprädikat „Ausgezeichnet“ in Regionen mit mindestens fünf Stellen.  
Quelle: GD REGIO auf der Grundlage von EUA-Daten.



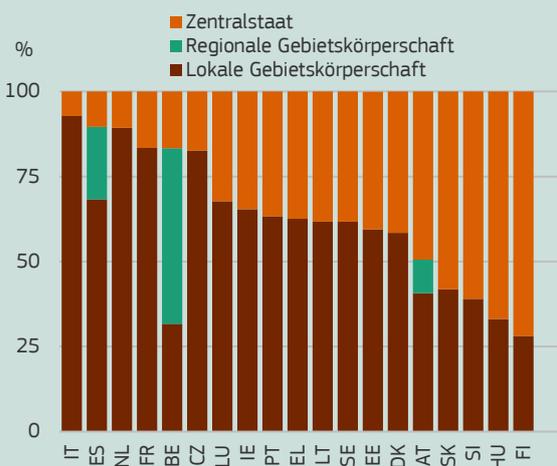
### Kasten 4.4 Dezentralisierung der öffentlichen Ausgaben für den ökologischen Wandel

Klima- und Umweltziele werden in der Regel auf EU- oder nationaler Ebene festgelegt, die Verantwortung für die Bewältigung des ökologischen Wandels liegt hingegen bei den nachgeordneten Regierungsebenen. Die OECD hat unlängst den haushaltspolitischen Föderalismus mit Blick auf den ökologischen Wandel analysiert und dafür Daten zu den öffentlichen Ausgaben für Umwelt- und Klimaschutz nach Regierungsebene erhoben.<sup>1</sup> Lokale Gebietskörperschaften sind weitgehend für die öffentlichen Umweltschutzausgaben zuständig, allen voran im Bereich der Abfall- und Abwasserbewirtschaftung. Sie sind auch für einen großen Teil der öffentlichen Klimaschutzausgaben verantwortlich, wenn auch in geringerem Umfang. Im Jahr 2019 erfolgten 66 %

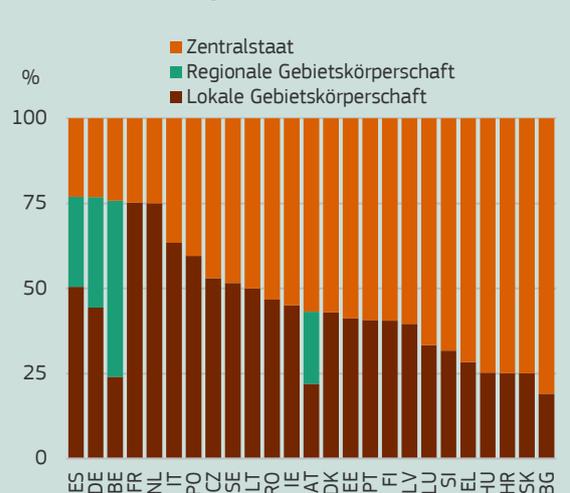
der klimabezogenen öffentlichen Ausgaben (1,7 % des BIP) auf nachgereichten Regierungsebenen. Vor allem kleinere Gebietskörperschaften stehen dabei jedoch vor Herausforderungen, wenn es darum geht, sich an internationalen Umweltschutzagenden zu orientieren, weil ihnen die nötigen Kapazitäten und Politikmittel fehlen. Ökologische Fiskaltransfers bieten zwar eine potenzielle Lösung, indem Zuschüsse an den Umweltschutz gekoppelt werden, solche Instrumente werden aber nur in begrenztem Umfang genutzt. Lokale Gebietskörperschaften, insbesondere Gemeinden, spielen auch im Hinblick darauf eine Schlüsselrolle, durch partizipatorische Prozesse die öffentliche Unterstützung für Maßnahmen zugunsten des ökologischen Wandels zu gewinnen.

Abbildung 4.9 Anteil der öffentlichen Ausgaben für Umweltschutz (links) und Klimaschutz (rechts) nach Regierungsebene für eine Auswahl von Mitgliedstaaten (2022)

a) Konsolidierte Staatsausgaben für Umweltschutz auf dezentraler Ebene



b) Dezentral durchgeführte Klimaschutzmaßnahmen



Anmerkung: Umweltschutz umfasst die Bereiche Abwasserentsorgung, Abfallwirtschaft, Vermeidung und Beseitigung von Umweltereinerungen sowie Arten- und Landschaftsschutz.  
Quelle: OECD.

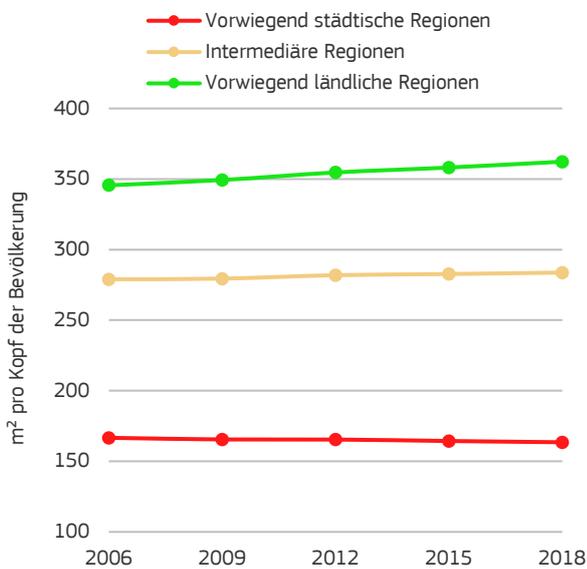
1 Dougherty und Montes Nebreda (2023).

lichen Nutzflächen zurückzuführen. Die mangelnden Fortschritte bei der Verbesserung der Wasserqualität in der EU gehen auch aus den im Rahmen der Wasserrahmenrichtlinie erstellten Länderberichten hervor – so weisen lediglich 40 % der Oberflächengewässer einen guten ökologischen Zustand auf.

Um hier Abhilfe zu schaffen, müssen die kohäsionspolitischen Investitionen und die in den EU-Wasserrechtsvorschriften festgelegten Bewirtschaftungs- und Min-

derungsmaßnahmen vollständig umgesetzt werden. Das bedeutet, die Menge der in die Wasserkörper gelangenden Schadstoffemissionen weiter zu verringern, das Wasserrückhalte- und Wasserreinigungsvermögen von Ökosystemen wie Feuchtgebieten zu erhöhen und Unterschiede bei der Umsetzung der Richtlinie zur Behandlung von kommunalem Abwasser zu beseitigen. In der EU werden 93,5 % der kommunalen Abwässer einer Zweitbehandlung und 85 % einer weitergehenden Behandlung unterzogen.

**Abbildung 4.10 Trends bei den bebauten Flächen in städtischen, intermediären und ländlichen Regionen (2006–2018)**



Quelle: EUA.

In vielen Regionen der EU sind weiterhin mehr Investitionen in die Abwasserbehandlung mitsamt Reformen, eine gute Governance und ausreichende Verwaltungskapazitäten erforderlich, um insbesondere bei schweren Regenfällen ein Überlaufen der Abwassersysteme zu vermeiden (Karte 4.8).

Die kontinuierlichen Anstrengungen zur Verbesserung der Wasserqualität gelten auch für Badegewässer. Die Wassernutzung für Erholungszwecke hat für viele Bürgerinnen und Bürger Europas eine wichtige Funktion. Durch den Anstieg der Sommertemperaturen infolge der Erderwärmung dürfte die Nachfrage nach einwandfreien Badegewässern zunehmen, insbesondere in Städten. Die Erhaltung und der Ausbau der Bademöglichkeiten könnte daher ein wesentlicher Bestandteil einer Strategie zur Anpassung an den Klimawandel werden.

Von den 21 551 Badegewässern in der EU im Jahr 2022 wurden 85 % eine ausgezeichnete Qualität bescheinigt. In 20 Regionen, hauptsächlich in Österreich, Griechenland und Zypern, erreichte der Anteil 100 % (Karte 4.9). In mehreren Regionen Ungarns, der Slowakei und Polens war die Qualität der Badegewässer nur in 60 % der Fälle ausgezeichnet, doch waren die Mindestanforderungen an die Wasserquali-

tät fast durchgehend erfüllt. Allerdings befinden sich zwei Drittel der Messstellen in Küstengebieten, die in der Regel eine bessere Wasserqualität aufweisen als Standorte im Landesinneren, da sich das Wasser an den Küsten häufiger erneuert und ein stärkeres Selbstreinigungsvermögen besitzt.<sup>33</sup>

### 3.3 Zunehmende Bodenversiegelung und Bodendegradation

Durch das Bevölkerungs- und Wirtschaftswachstum erhöht sich die Nachfrage nach Wohnraum, Infrastruktur und Dienstleistungen. Die Zunahme bebauter Flächen geht mit vermehrter Bodenversiegelung einher. Diese ist ein wichtiger Grund für die Bodendegradation in der EU. Bodenversiegelung betrifft oft fruchtbares Agrarland, gefährdet die biologische Vielfalt und erhöht das Risiko von Überschwemmungen und Wasserknappheit. Dort, wo sich die versiegelte Fläche schneller ausdehnt als die Bevölkerung, kommt es zur Zersiedelung ländlicher Gebiete durch das Ausufern der Städte. Durch eine nachhaltige Flächennutzungsplanung lassen sich diese Auswirkungen eindämmen.

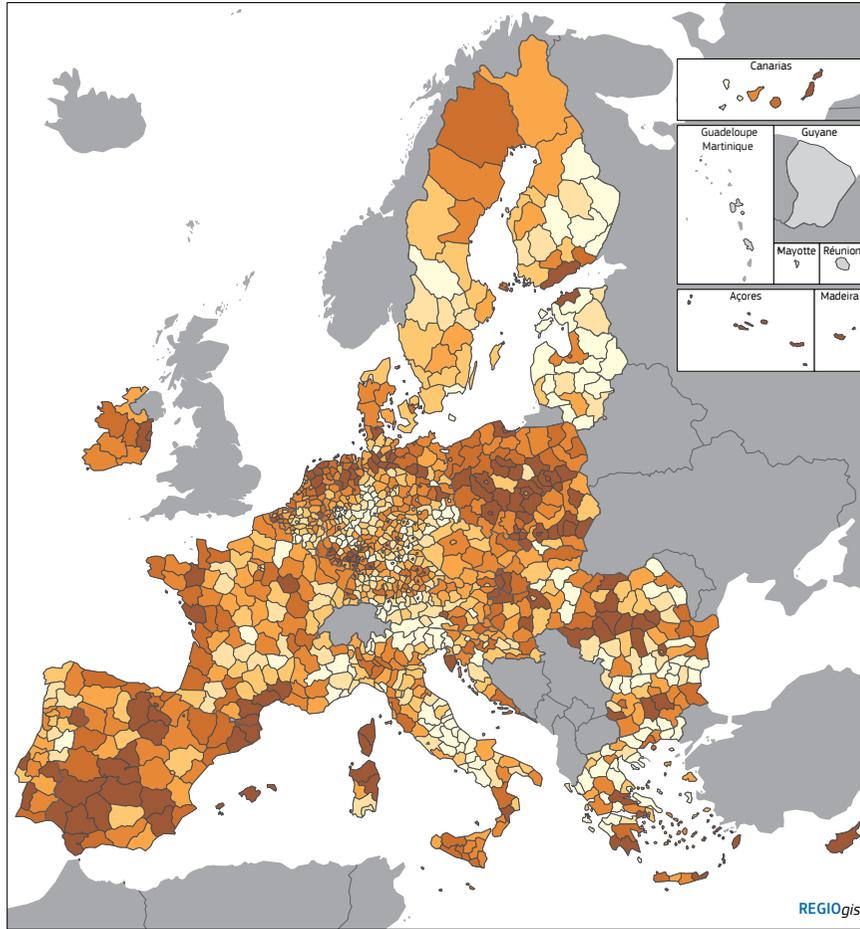
Das Ausmaß der Bodenversiegelung wird anhand entsprechender Kartierflächen gemessen, die vom Copernicus-Landüberwachungsdienst<sup>34</sup> seit 2006 überwacht werden. Im Jahr 2018 (dem letzten Jahr, für das Daten vorliegen) erstreckte sich versiegelte Fläche EU-weit über 111 895 Quadratkilometer (km<sup>2</sup>) oder 252 km<sup>2</sup> pro Kopf der Bevölkerung. Dies entspricht einem Anstieg von 3,4 % gegenüber 2006. Karte 4.10 veranschaulicht, in welchen Regionen die Bodenversiegelung in den letzten zwölf Jahren im Vergleich zum EU-Durchschnitt stärker zugenommen hat und in welchen die Bodendegradation am weitesten vorangeschritten ist und entsprechend der meiste Sanierungsbedarf besteht.

Im Vergleich zu städtischen Regionen geht Entwicklung in den ländlichen Gebieten der NUTS-3-Regionen mit einer weniger effizienten Landnutzung einher. Dementsprechend größer ist dort die versiegelte Fläche pro Einwohner (Abbildung 4.10). In vorwiegend ländlichen Regionen erreichte die Bodenversiegelung durchschnittlich 362 km<sup>2</sup> pro Kopf der Bevölkerung – ein Anstieg von 4,8 % gegenüber 2006. Auch in den intermediären Regionen erhöhte sich die versiegelte Fläche pro Person, während sie in den überwiegend städtischen Regionen abnahm – der Wert ist dort nicht einmal halb so hoch wie in den

33 Europäische Umweltagentur (2023c).

34 Der Copernicus-Landüberwachungsdienst ist einer von sechs Diensten, die von Copernicus als Teil des Weltraumprogramms der Europäischen Union angeboten werden.

Karte 4.10 Veränderung bei Bodenversiegelung und Bodendegradation in NUTS-3-Regionen



**Veränderung bei der Bodenversiegelung (2006–2018)**

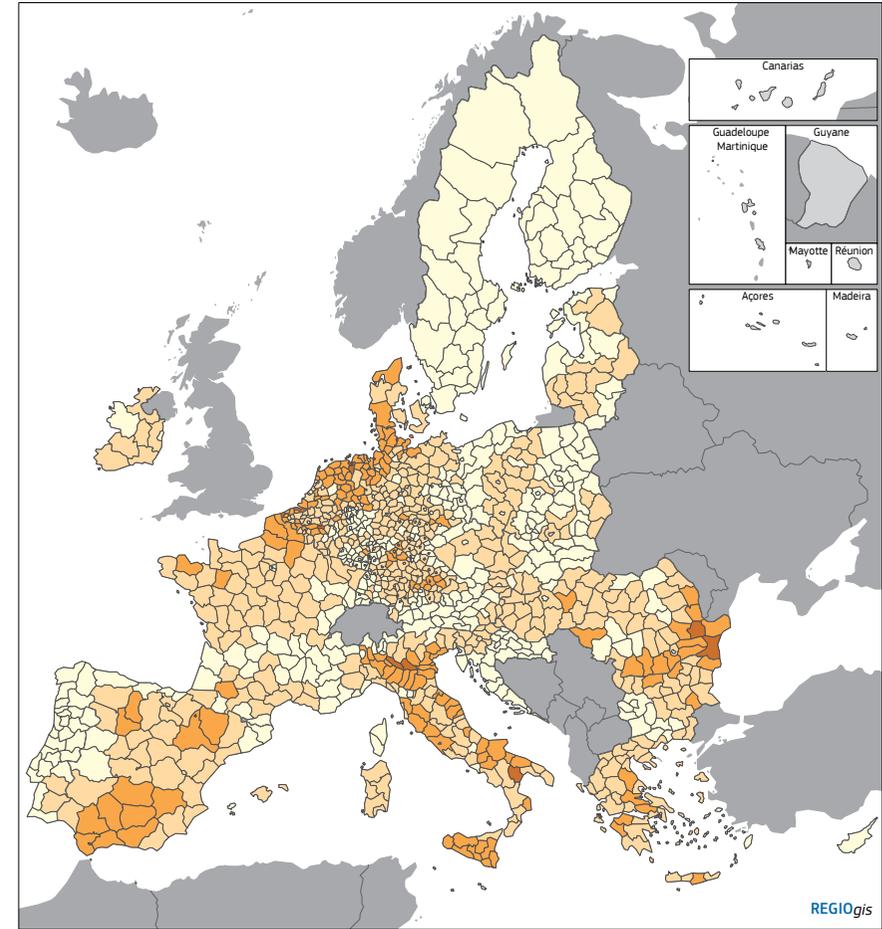
Gesamtveränderung (in %)

- ≤ 1,5
- 1,5–2,0
- 2,0–2,5
- 2,5–3,0
- 3,0–4,0
- 4,0–5,0
- > 5,0
- Keine Daten verfügbar

EU-27 = 3,4  
Quelle: GD REGIO auf Grundlage harmonisierter EUA-Zeitreihen zur Versiegelung

0 500 km

© EuroGeographics Verband für Verwaltungsgrenzen



**Durchschnittliche Zahl der Prozesse in Bezug auf Bodendegradation**

Anzahl

- ≤ 1
- 2–1
- 3–2
- > 3
- Keine Daten verfügbar

Quelle: JRC.

0 500 km

© EuroGeographics Verband für Verwaltungsgrenzen

ländlichen Regionen. In städtischen Gebieten sind Bebauungshöhe und -dichte in der Regel größer, und pro Einwohner wird weniger Fläche für Straßen genutzt. Daraus resultiert eine im Vergleich zu anderen Regionenkategorien effizientere Landnutzung.

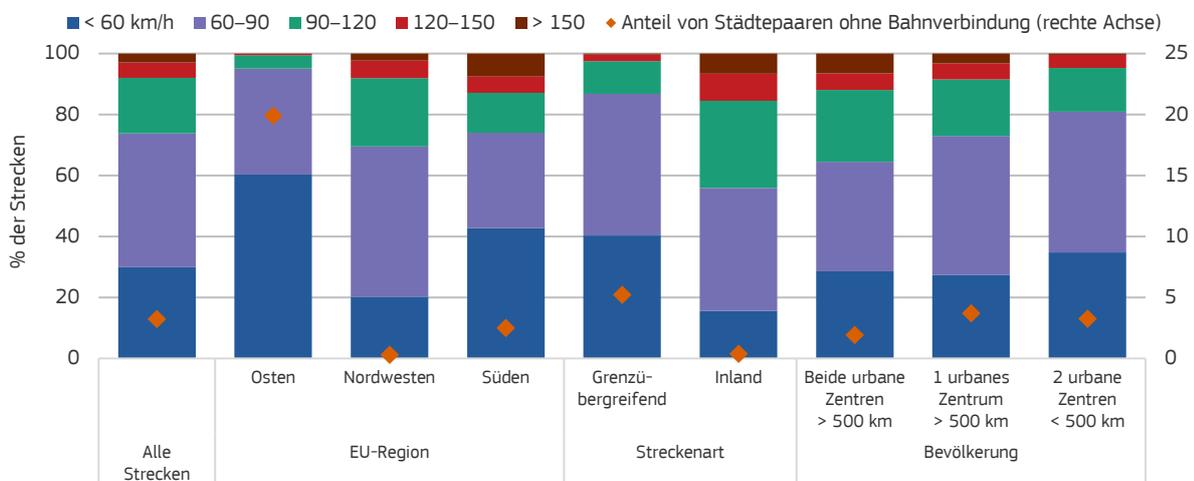
Den größten Anteil an der Zunahme versiegelter Flächen hatten im Zeitraum 2006–2018 die intermediären Regionen (+1 655 km<sup>2</sup>), gefolgt von den ländlichen Regionen (+1 002 km<sup>2</sup>). Wie vorstehend erwähnt, beeinträchtigt die zunehmende Bodenversiegelung, insbesondere in ländlichen Gebieten, die natürliche Fähigkeit des Bodens, Regenwasser aufzunehmen und zu speichern. Infolgedessen gehen Niederschläge schneller in Oberflächenabfluss über. Die dabei entstehenden hohen Fließgeschwindigkeiten können zur Überlastung des Abwassersystems und in weiterer Folge zu Überschwemmungen führen. Je weniger Regenwasser im Boden versickert, desto geringer ist außerdem die Grundwasserneubildung, was wiederum das Risiko von Wasserknappheit erhöht. Um hier Abhilfe zu schaffen, braucht es eine effizientere Landnutzung durch eine bessere Regulierung, naturnahe Lösungen (wie durchlässige Bürgersteige, begrünte Dächer und grüne städtische Infrastruktur) sowie die Erhaltung und Wiederherstellung natürlicher Entwässerungssysteme (Bäche, Flüsse, Feuchtgebiete usw.) in stromaufwärts gelegenen Gebieten. Feuchtgebiete haben im Hinblick auf den Oberflächenabfluss eine entscheidende Funktion für dessen Versickerung und Verteilung, und sie tragen zur Hochwasservermeidung und zur Grundwasseranreicherung bei.

Neben der Bodenversiegelung setzen dem Boden auch Erosion, der übermäßige Einsatz von Nährstoffen, die Kontamination mit Schwermetallen und die Abnahme seiner biologischen Vielfalt und seines Bestands an organischem Kohlenstoff zu. Es handelt sich in allen Fällen um noch weiter verbreitete Probleme.

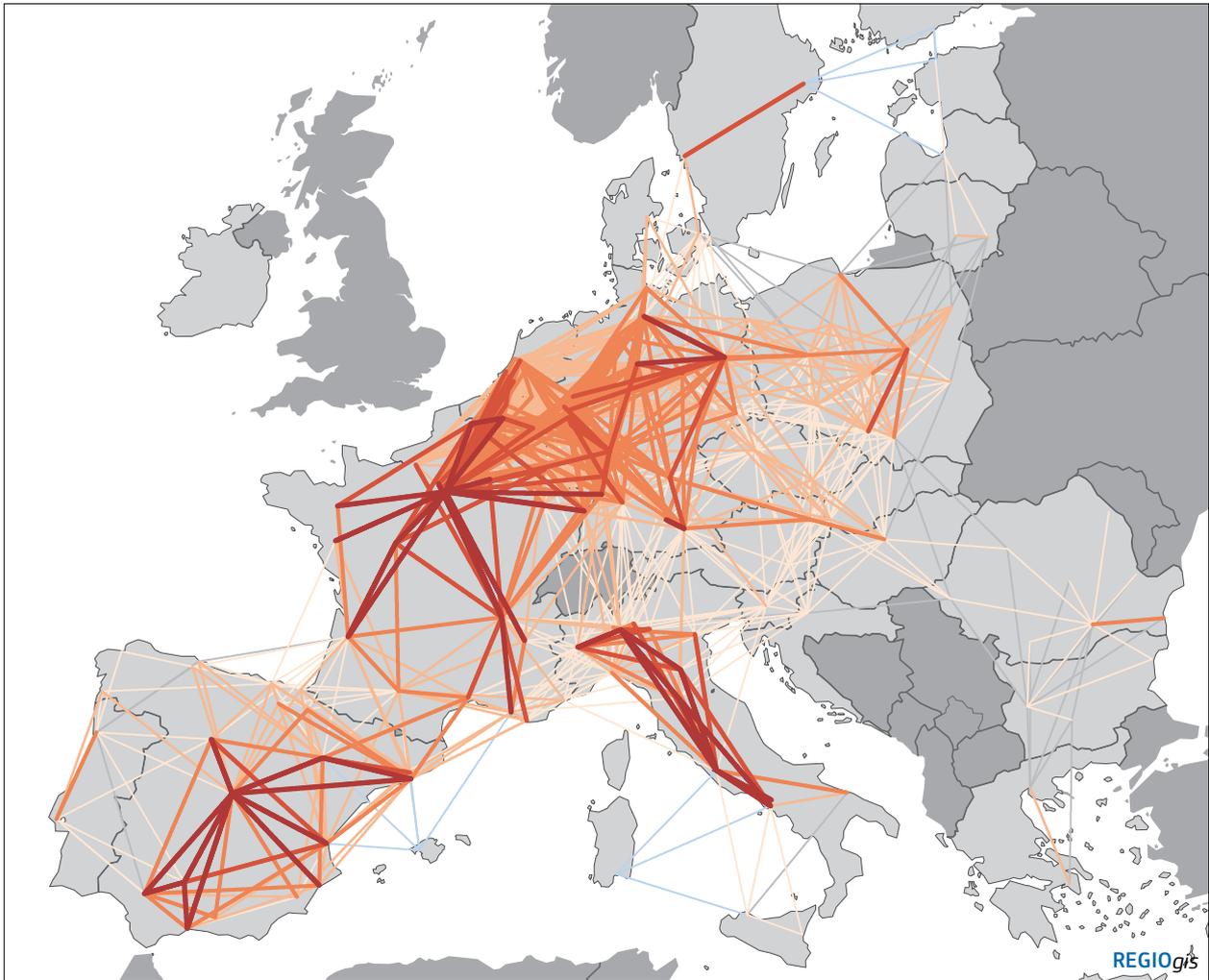
#### 4. Übergang zum klimaneutralen Verkehr

Verkehrsbedingte THG-Emission haben in der EU weiter zugenommen (siehe oben, Abschnitt 2). In jeder dritten NUTS-2-Region ist der Verkehr derzeit der größte THG-Verursacher. Die wichtigsten Lösungsansätze zur Dekarbonisierung des Verkehrs liegen in der Verlagerung auf alternative Verkehrsträger wie die Schiene bzw. auf aktive Verkehrsträger wie Radfahren und Zufußgehen, in technischen und betrieblichen Maßnahmen zur Verbesserung der Energieeffizienz sowie in der Umstellung auf emissionsfreie und emissionsarme Energieträger (d. h. Strom, fortschrittliche flüssige Biokraftstoffe und Biogas, E-Fuels und Wasserstoff). Häufig tragen diese Ansätze auch zur Verbesserung der Luftqualität bei.

Abbildung 4.11 Geschwindigkeit von Zugverbindungen zwischen urbanen Zentren, nach großen geografischen Gebieten, Bevölkerungszahl und Streckenart (2019)



Anmerkung: Berücksichtigt wurden nur Paare von maximal 500 km voneinander entfernten urbanen Zentren mit mindestens 200 000 Einwohnern.  
Quelle: GD REGIO.



**Karte 4.11 Geschwindigkeit von Bahnverbindungen zwischen großen urbanen Zentren in der EU (2019)**

- km/h
- < 60
  - 60–90
  - 90–120
  - 120–150
  - >= 150
  - keine Verbindung innerhalb von 10 Stunden
  - Seeweg\*

Die Geschwindigkeitsangaben basieren auf der optimalen Reisezeit an einem Wochentag im Verhältnis zur Entfernung in Luftlinie. Berücksichtigt wurden nur maximal 500 km voneinander entfernte urbane Zentren, wobei mindestens eines mehr als 500 000 Einwohner zählen muss (oder die nationale Hauptstadt darstellt) und das zweite mindestens 200 000 Einwohner zählen muss. \*Seeweg: Verbindungen zwischen urbanen Zentren, die zum Teil auf dem Seeweg verlaufen, wenn weder eine feste Eisenbahnverbindung noch eine Eisenbahnfähre verfügbar ist.

Quellen: GD REGIO auf der Grundlage von Daten des Internationalen Eisenbahnverbands (UIC), von nationalen und regionalen Bahnbetreibern und von der JRC.

0 500 km

© EuroGeographics Verband für Verwaltungsgrenzen

### 4.1 Reisegeschwindigkeit auf Bahnverbindungen zwischen EU-Städten<sup>35</sup>

Im Jahr 2021 schlug die Kommission einen Aktionsplan zur Förderung des Schienenpersonenverkehrs auf Fern- und grenzüberschreitenden Strecken vor. Dieser baute auf den Bemühungen der Mitglied-

staaten auf, durch bessere Kapazitätssteuerung, koordinierte Fahrpläne, geteilte Fahrzeugpools und gezielte Infrastrukturverbesserungen zur Förderung neuer Zugverbindungen, einschließlich Nachtzügen, für schnellere Verbindungen zwischen Städten zu sorgen.<sup>36</sup> Auf Hochgeschwindigkeitszüge entfiel 2019 EU-weit ein Anteil von 31 % aller auf der Schiene

<sup>35</sup> Dieser Abschnitt konzentriert sich die Wegezeit. Es werden keine anderen Aspekte berücksichtigt, die für die Wahl des Verkehrsträgers relevant sind, z. B. Preis, Komfort und Sicherheit. Die Unterabschnitte 4.1 bis 4.3 basieren weitgehend auf Brons et al. (2023).

<sup>36</sup> Europäische Kommission (2020).

zurückgelegten Personenkilometer. In Frankreich und Spanien lag der Anteil sogar bei knapp 60 %<sup>37</sup>. In mehr als der Hälfte der Mitgliedstaaten gibt es indes überhaupt keine Hochgeschwindigkeitsstrecken. In diesem Abschnitt wird untersucht, inwieweit Hochgeschwindigkeitszüge in Bezug auf die Wegezeit mit Kurzstreckenflügen mithalten können. Betrachtet wird die Geschwindigkeit auf schnellen Bahnstrecken zwischen großen EU-Städten im Vergleich zur Reisedauer mit dem Flugzeug. Der Fokus gilt den 1 356 Verbindungen zwischen europäischen Städten ab 200 000 Einwohnern (bzw. den nationalen Hauptstädten) in einer Entfernung von maximal 500 km.

In den meisten Fällen ist die auf die kürzeste Distanz bezogene erreichte Fahrgeschwindigkeit<sup>38</sup> auch bei den schnellsten Bahnverbindungen<sup>39</sup> niedrig (Karte 4.11). Auf gerade einmal 3 % der Strecken werden Geschwindigkeiten von mehr als 150 Stundenkilometer (km/h) erreicht (Abbildung 4.11). Am höchsten ist der entsprechende Anteil im Süden der EU (7,6 %), wo sowohl Italien als auch Spanien über ein gut ausgebautes Hochgeschwindigkeitsnetz verfügen. Im Nordwesten der EU gibt es ähnlich viele Hochgeschwindigkeitsverbindungen – hauptsächlich verteilt auf Frankreich und Deutschland –, allerdings machen sie einen kleineren Anteil aus. Aufgrund der höheren Bevölkerungsdichte ist das Schienennetz dichter und weist mehr Kurzstreckenverbindungen mit niedrigeren Geschwindigkeiten auf. Dennoch hat der Nordwesten der EU den größten Anteil an Bahnverbindungen mit Geschwindigkeiten über 90 km/h. Es gibt dort nur wenige Städtepaare, zwischen denen überhaupt keine Zugverbindung besteht. Im Osten der EU ist das Schienennetz weniger gut ausgebaut. Auf keiner einzigen Strecke werden Reisegeschwindigkeiten von mehr als 150 km/h erreicht, und auf 60 % der Strecken bleibt die Geschwindigkeit unter 60 km/h. Außerdem besteht zwischen jedem fünften Städtepaar mit mindestens 200 000 Einwohnern keine Zugverbindung.

Im grenzüberschreitenden europäischen Eisenbahnverkehr gibt es trotz Fortschritten bei der technischen Interoperabilität immer noch zahlreiche Hindernisse. Es finden sich etliche Verbindungslücken zwischen nationalen Eisenbahnen.<sup>40</sup> Mehr als 5 % der grenzüberschreitenden Städtepaare sind mit der Bahn nicht miteinander verbunden. Auf Städtepaare innerhalb eines Landes trifft dies nur in 0,3 % der Fälle zu.<sup>41</sup> Zudem ist die Reisegeschwindigkeit auf grenzüberschreitenden Strecken in der Regel niedriger als auf reinen Binnenstrecken: Auf rund 40 % der grenzüberschreitenden Strecken – im Vergleich zu nur 16 % der Binnenstrecken – beträgt sie weniger als 60 km/h. Hinzu kommt, dass auf nur 0,4 % der grenzüberschreitenden Strecken eine Geschwindigkeit von mehr als 150 km/h erreicht wird.

Der Anteil der Strecken, bei denen Geschwindigkeiten von mehr als 150 km/h erreicht werden, ist bei Verbindungen zwischen Großstädten mit mehr als 500 000 Einwohnern (7 %) größer als bei Strecken zwischen Städten mit 200 000 bis 500 000 Einwohnern (1 %) bzw. zwischen Groß- und Kleinstädten (3 %). Ein ähnlicher Unterschied ergibt sich beim Anteil der Verbindungen mit Geschwindigkeiten über 90 km/h: 36 % bei Großstadtpaaren und 19 % bei Kleinstadtpaaren.

### 4.2 Wegezeit zwischen EU-Städten: Bahnfahren und Fliegen im Vergleich

Von den 1 365 Verbindungen zwischen Städtepaaren werden 297 mit einem Direktflug bedient.<sup>42</sup> Auf 68 dieser Strecken ist die Gesamtwegezeit<sup>43</sup> auf der Schiene kürzer als auf dem Luftweg. Die betreffenden Strecken verlaufen hauptsächlich in und zwischen den Niederlanden, Belgien, Deutschland und Frankreich (sowohl Inlands- als auch Auslandsverbindungen; Karte 4.12). In den meisten Fällen handelt es sich um Verbindungen zwischen den Hauptstädten, aber auch Verbindungen zwischen anderen Städten

37 Diese Zahl bezieht sich auf alle Hochgeschwindigkeitszüge, einschließlich der Neigetechnikzüge, die eine Geschwindigkeit von 200 km/h erreichen können, aber nicht unbedingt eine Hochgeschwindigkeitstrasse benötigen.

38 „Geschwindigkeit auf kürzeste Distanz“ bezieht sich hier auf die Wegezeit zwischen den Bahnhöfen, geteilt durch die Entfernung in Luftlinie. Ins Gewicht fallen dabei nicht nur die Betriebsgeschwindigkeit der Bahn, sondern auch die Transferzeit und notwendige Umwegfahrten. Daher ist die Geschwindigkeit auf kürzeste Distanz immer kleiner als die Betriebsgeschwindigkeit. Es sei darauf hingewiesen, dass für die kleinere Gruppe der in Abschnitt 3 betrachteten Strecken Informationen über die tatsächlichen Streckenentfernungen und die Transferzeiten eingeholt werden konnten, sodass die tatsächlichen Betriebsgeschwindigkeiten der Züge und die beiden anderen Komponenten der Geschwindigkeit auf kürzeste Distanz voneinander getrennt werden konnten.

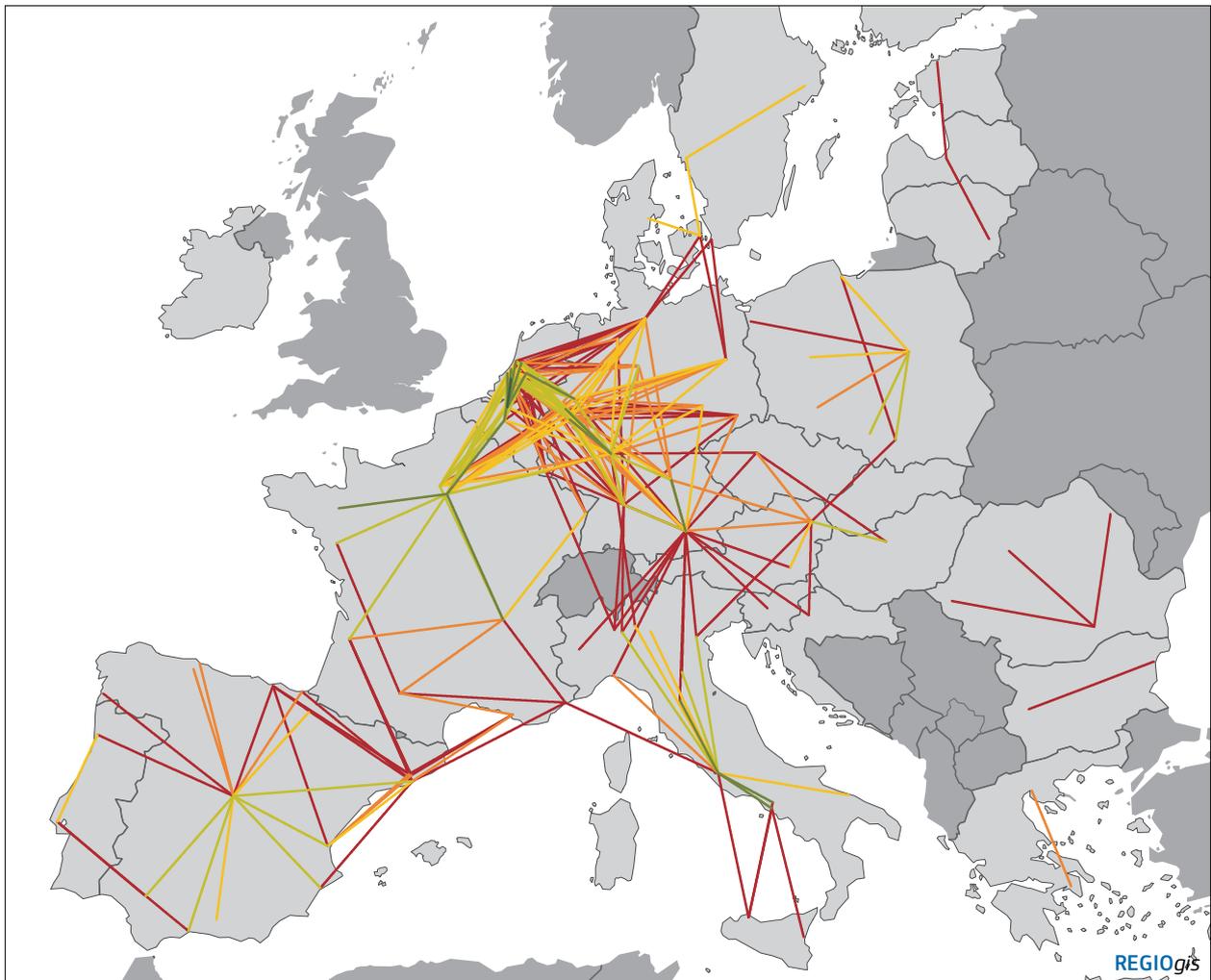
39 Schnellste Verbindung mit einer Abfahrt zwischen 6.00 und 20.00 Uhr an Wochentagen (2019).

40 Sippel et al. (2018).

41 Ein möglicher Grund für das Fehlen einer Bahnverbindung liegt darin, dass diese Strecken, ob grenzüberschreitend oder im Inland, teilweise durch Fernbuslinien bedient werden.

42 Nach SABRE-Flugliniendaten werden auf diesen Strecken jährlich 57 Mio. Passagierflüge durchgeführt. Die Abweichung von den 102 Mio. Flügen laut Eurostat-Daten ergibt sich u. a. daraus, dass bei den SABRE-Daten eine Mindestgröße der Stadt und eine Mindestanzahl von Flügen und Passagieren pro Tag zugrunde gelegt werden. Es ist zu beachten, dass ein Teil der Reisenden einen Anschlussflug nimmt.

43 Zur Gesamtwegezeit kommen die Zeitkomponenten außerhalb der reinen Beförderung im Verkehrsmittel hinzu (siehe Kasten 4.5).



**Karte 4.12 Wegezeit mit Bahn und Flugzeug im Vergleich (2019)**

Differenz in Stunden

- ≤ -2
- -2--1
- -1-0
- 0-1
- 1-2
- > 2

Anmerkung: Negative Werte bedeuten, dass die Wegezeit mit der Bahn kürzer ist als mit dem Flugzeug.  
 Quellen: GD REGIO (auf der Grundlage von UIC-Daten), nationale und regionale Bahnbetreiber, JRC und Eurostat.



© EuroGeographics Verband für Verwaltungsgrenzen

fallen darunter. Auch auf einzelnen Binnenstrecken in Spanien, Italien und Polen ist die Bahn schneller, doch handelt es sich dabei ausschließlich um Verbindungen zwischen der Hauptstadt und anderen Großstädten des jeweiligen Landes. Auf 17 der Strecken, auf denen die Bahn einen Geschwindigkeitsvorteil hat, beträgt der Unterschied in der Wegezeit eine Stunde oder mehr. Diese Strecken verlaufen hauptsächlich in und zwischen den Niederlanden, Belgien, Deutschland und Frankreich, umfassen aber auch drei Inlandsverbindungen in Italien.

### 4.3 Warum ist Bahnfahren teilweise schneller als Fliegen?

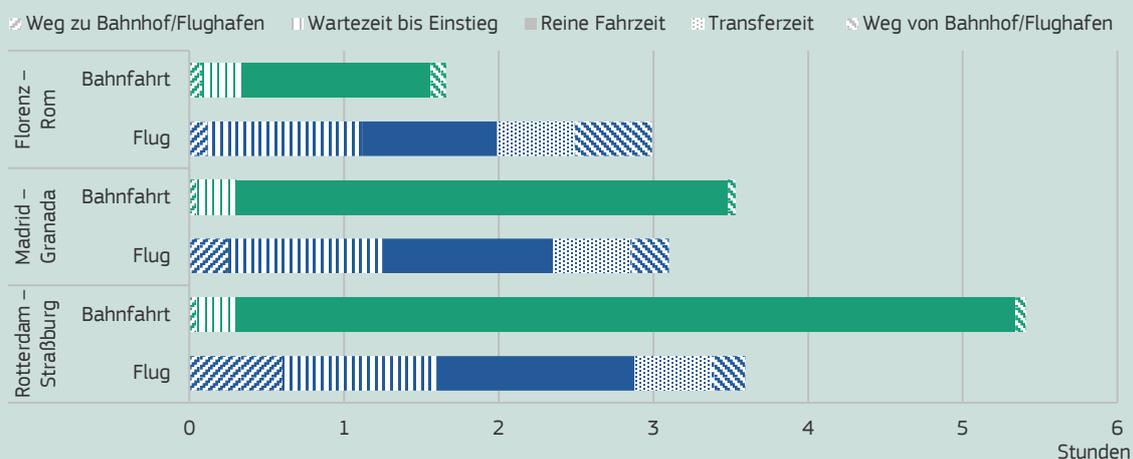
Einen zeitlichen Vorteil gegenüber dem Fliegen bietet das Bahnfahren tendenziell auf kürzeren Strecken (Abbildung 4.13a). Das Flugzeug schneidet bei Entfernungen von mehr als 300 km in der Regel besser ab als die Bahn. Es gibt aber auch eine ganze Reihe solcher Strecken, bei denen das Gegenteil der Fall ist. Dies veranschaulicht, dass die Bahn auf relativ langen Strecken dem Flugzeug ebenbürtig sein kann, sofern sie eine ausreichende Betriebsgeschwindigkeit erreicht (Abbildung 4.13b).

### Kasten 4.5 Wann hat die Bahn gegenüber dem Flugzeug einen Geschwindigkeitsvorteil?

Für einen Vergleich zwischen Bahn- und Flugreisen sind neben der Beförderung im Verkehrsmittel selbst auch die Unterschiede bei der Zugangszeit zum Flughafen bzw. Bahnhof, bei der Wartezeit sowie bei der tatsächlichen Abfahrts-/Abflugs- und Ankunftszeit zu berücksichtigen. Die reine Beförderungszeit im Verkehrsmittel selbst ist beim Fliegen kürzer als beim Bahnfahren<sup>1</sup>, dafür ist der Zeitaufwand für An- und Abfahrt vom/zum Flughafen und die Abfertigung im Flughafen selbst weitaus größer. Bei der Bahn geht das Einsteigen in aller Regel schneller vonstatten, und Bahnhöfe sind zumeist besser an die Stadtzentren angebunden als Flughäfen. Die Gesamtheit der Zu- und Abgangsetappen gliedert sich in solche von fester Dauer (Warten/Einsteigen) und solche, deren Dauer von der Reisedistanz unabhängig sind (Zu-/Abgang zum/vom Bahnhof/Flughafen). Daraus resultiert, dass Bahnfahren auf kürzeren Strecken tendenziell schneller ist.

Dies wird in Abbildung 4.12 veranschaulicht: Darin wird die Gesamtdauer von Bahn- und Flugreisen einschließlich aller Zu- und Abgangsetappen<sup>2</sup> auf drei für unterschiedliche Reisedistanzen repräsentativen Strecken verglichen. Bei Bahnreisen entfällt der größte Teil der Wegezeit auf die Beförderung im Zug, sodass die Gesamtreisezeit in hohem Maße von der zurückgelegten Entfernung abhängt. Beim Fliegen ist die Zeit im Verkehrsmittel selbst tatsächlich kürzer als die anderen Zeitkomponenten, und die gesamte Wegezeit ist in geringerem Maße entfernungsabhängig. Zwischen Florenz und Rom – die kürzeste der drei Strecken – ist die Wegezeit mit der Bahn kürzer, was vor allem auf den größeren Zeitaufwand für die Zu- und Abgangsetappen beim Fliegen zurückzuführen ist. Auf der mittleren Strecke zwischen Madrid und Granada dauert die Bahnfahrt zwar länger als die Flugreise, der Unterschied ist aber gering. Auf der längsten Strecke – zwischen Rotterdam und Straßburg – ist Fliegen eindeutig schneller, da die reine Beförderung im Verkehrsmittel selbst wesentlich kürzer ist als beim Bahnfahren.

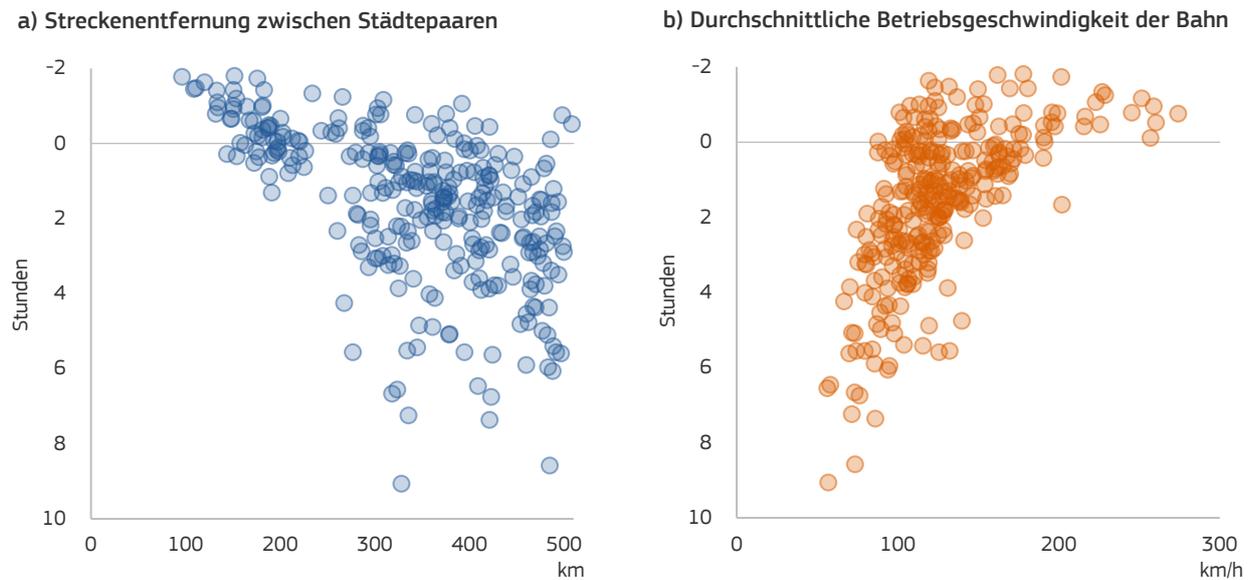
Abbildung 4.12 Zeitkomponenten ausgewählter Städteverbindungen in Stunden, Vergleich Bahn und Flug (2019)



Anmerkung: Die Strecken sind so gewählt, dass Fahrten über verschiedene Entfernungen veranschaulicht werden. Konkret wurden Strecken ausgewählt, die hinsichtlich der Verteilung der Entfernungen zwischen urbanen Zentren jeweils dem untersten Quintil, dem Medianwert und dem obersten Quintil am nächsten liegen. In der „reinen Fahrzeit“ ist die Rollzeit inbegriffen.  
Quelle: GD REGIO und JRC auf der Grundlage von SABRE-Flugliniendaten.

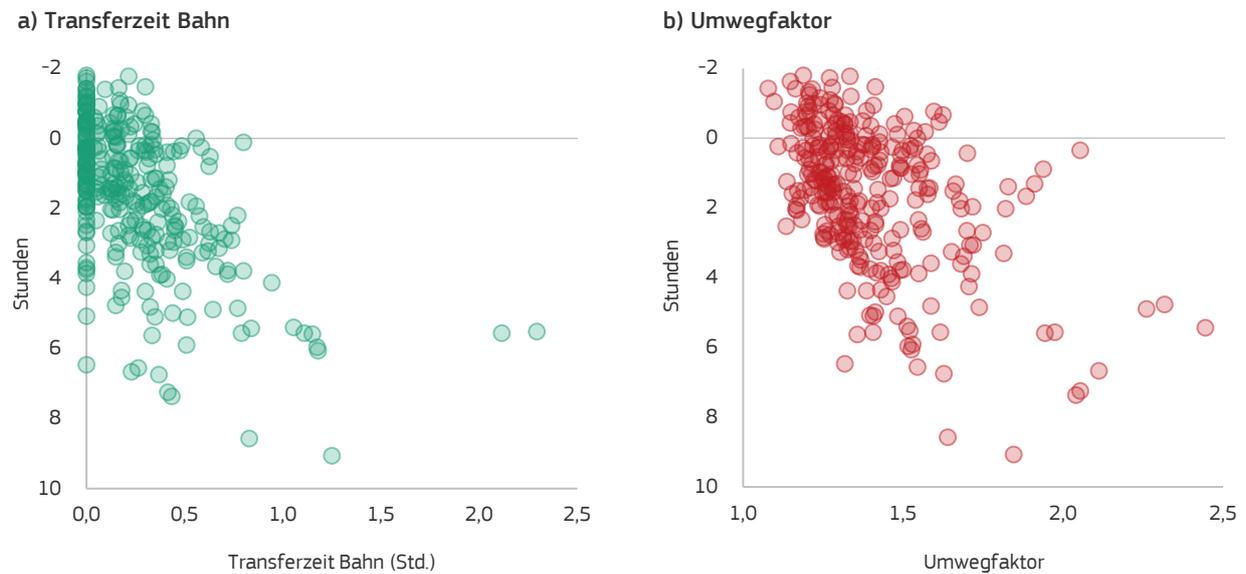
1 Die einzige Ausnahme im Datensatz ist die Flugreise von Rotterdam nach Antwerpen: Die Beförderung im Verkehrsmittel entfällt hier auf einen Flug zwischen Amsterdam und Brüssel.  
2 Der Untersuchung liegen folgende Annahmen zugrunde. Zeit vor dem Einsteigen in den ersten Zug: 15 Minuten; Abfertigung und Einsteigen am Abflugflughafen: 60 Minuten; Rollzeit in die Flugzeit eingerechnet; Transfer am Zielflughafen: 30 Minuten (einschl. Aussteigen aus dem Flugzeug, Wartezeit bis zum Eintreffen des Gepäcks, Weg zum Abfahrtsort der Verkehrsverbindung zum Stadtzentrum). Es wird von einer Fluggeschwindigkeit von 500 km/h ausgegangen. Kommen für Flugreisen zwischen zwei bestimmten urbanen Zentren mehrere Flughäfen infrage, wurde die Wegezeit für die Verbindung mit dem höchsten Passagieraufkommen zugrunde gelegt.

Abbildung 4.13 Wegezeit (in Stunden) zwischen Städtepaaren je nach Entfernung und nach Betriebsgeschwindigkeit der Bahn – Vergleich Bahn und Flug (2019)



Anmerkung: Negative Werte auf der vertikalen Achse bedeuten, dass die gesamte Wegezeit mit der Bahn kürzer ist als mit dem Flugzeug.  
Quelle: GD REGIO und JRC auf der Grundlage von SABRE-Flugliniendaten.

Abbildung 4.14 Wegezeit (in Stunden) je nach Transferzeit der Bahn und nach Umwegfaktor – Vergleich Bahn und Flug (2019)



Anmerkung: Negative Werte auf der vertikalen Achse bedeuten, dass die gesamte Wegezeit mit der Bahn kürzer ist als mit dem Flugzeug.  
Quelle: GD REGIO und JRC auf der Grundlage von SABRE-Flugliniendaten.

Tabelle 4.2 Betriebsgeschwindigkeit der Bahn, Transferzeit und Umwegfaktor von Bahnfahrten (2019)

	Betriebsgeschwindigkeit der Bahn (km/h)	Transferzeit (Std.)	Transferzeit (% der Bahnfahrt)	Umwegfaktor
Grenzüberschreitende Strecken	117	0,36	7,6	1,42
Binnenstrecken	138	0,12	2,5	1,37
Alle Strecken	126	0,25	5,3	1,40

Quelle: GD REGIO.

Die gesamte Transferzeit bleibt bei fast allen Strecken unter einer Stunde, nur bei einigen wenigen Ausnahmen liegt sie zwischen einer und zweieinhalb Stunden (Abbildung 4.14a). Naturgemäß sind die Fahrten umso langsamer, je länger die Transferzeiten. Auf allen Strecken mit einer mehr als 30-minütigen Transferzeit ist die Bahn langsamer als das Flugzeug. Bahnverbindungen zwischen Städtepaaren sind bisweilen deutlich länger als die Entfernung in Luftlinie. Höhere Werte beim Umwegfaktor schlagen sich in einer vergleichsweise längeren Wegezeit für die Bahn nieder (Abbildung 4.14b).

Auf grenzüberschreitenden Bahnstrecken ist die erreichte Reisegeschwindigkeit durchschnittlich rund 20 km/h niedriger als auf Binnenstrecken (Tabelle 4.2). Dies liegt u. a. an dem im Vergleich zu Binnenstrecken etwas höheren Umwegfaktor, vor allem aber an der Transferzeit, die im Durchschnitt dreimal so lang ist wie auf Binnenstrecken.

Dementsprechend hätte es besonders deutliche Auswirkungen auf die Fahrdauer, wenn bei der Verbesserung von Bahnverbindungen ein Augenmerk auf grenzüberschreitende Strecken gelegt würde. Das Gleiche gilt für Strecken in den östlichen Mitgliedstaaten, wo auf der Schiene im Vergleich zu anderen Teilen der EU niedrigere Reisegeschwindigkeiten erreicht werden und wo es mehr Verbindungslücken gibt. Im Nordwesten und im Süden der EU gibt es zwischen fast allen Städten eine Bahnverbindung, und die Fahrdauer ist in der Regel kürzer. Dennoch sind die Geschwindigkeiten auf vielen Strecken noch zu niedrig, als dass die Bahn eine attraktive Alternative zum Fliegen darstellt. Mit Verbesserungen bei der Fahrgeschwindigkeit könnten mehr Menschen zum Umstieg auf die Bahn bewogen werden, wodurch das Flugaufkommen abnehmen würde.

#### 4.4 Verbesserungen beim Angebot an Ladestationen für Elektrofahrzeuge, doch ländliche Regionen im Verzug

Der Übergang zu emissionsfreien und emissionsarmen Energieträgern (vor allem bei Strom) ist notwendig, um die Abhängigkeit des Straßenverkehrs vom Erdöl und seine Umweltauswirkungen zu verringern. Dies erfordert den Aufbau eines geeigneten Netzes an Lade- und Tankstelleninfrastrukturen für Fahrzeuge mit emissionsfreien und emissionsarmen Energieträgern, insbesondere an Ladestationen für Elektrofahrzeuge. Diese müssen in ausreichender Dichte verfügbar sein, um eine bequeme Versorgung sicherzustellen. In diesem Unterabschnitt werden die derzeitige Verfügbarkeit solcher Ladestationen in der EU und die Anzahl „nahegelegener“ Ladepunkte (d. h. im Umkreis von 10 km) untersucht.

Im Jahr 2022 waren in der EU durchschnittlich 288 Ladepunkte im Umkreis von 10 km erreichbar, gegenüber 122 im Jahr 2020 – ein Anstieg von 135 % in zwei Jahren (Tabelle 4.3). Sie waren an durchschnittlich 87 Ladestandorten<sup>44</sup> gebündelt, von denen es zwei Jahre zuvor erst 46 gab. Die durchschnittliche Anzahl der Ladepunkte pro Standort ist von 2,7 auf 3,3 angewachsen. Infolgedessen verringerte sich die durchschnittliche Entfernung zum nächsten Ladepunkt zwischen 2020 und 2022 um 40 % – von 6,9 km auf 4,1 km.

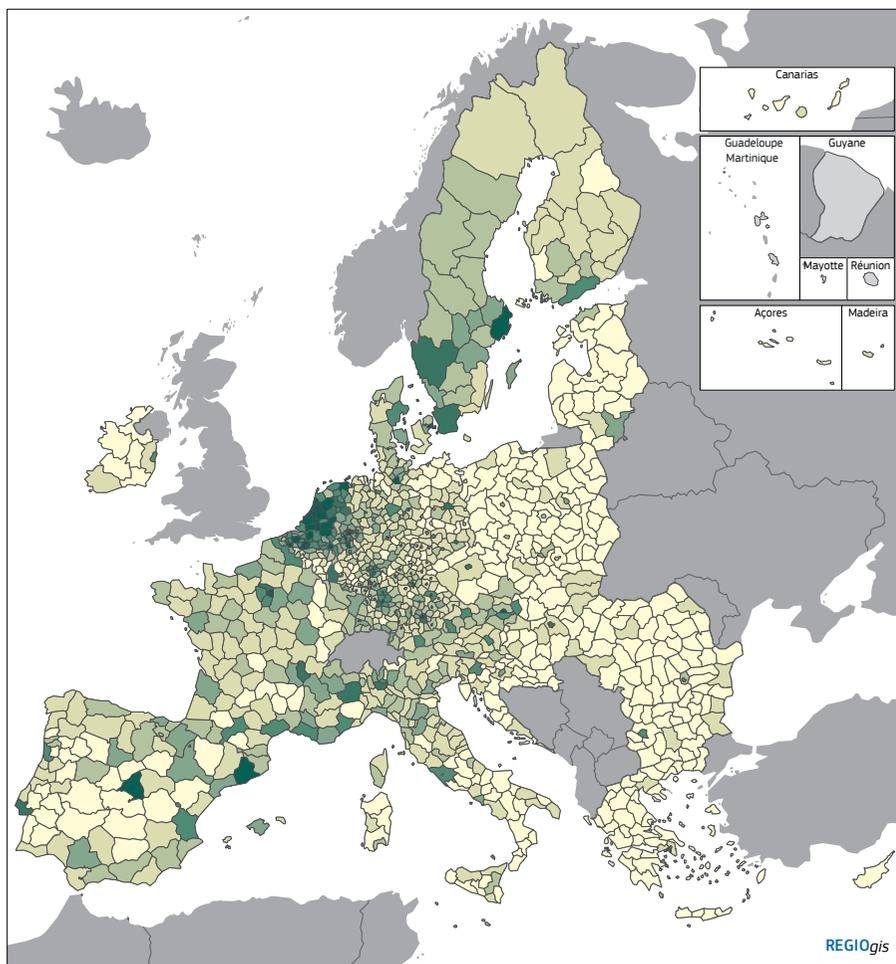
Die Verfügbarkeit von Ladestationen ist jedoch keineswegs gleichmäßig über die EU verteilt. In den meisten Regionen in den Niederlanden, Flandern und Luxemburg ist ebenso wie in mehreren Regionen Schwedens, Deutschlands, Österreichs und Spaniens ein guter Zugang zu Ladestationen gegeben (Karte 4.13). In fast allen östlichen Mitgliedstaaten und in Irland ist dies hingegen bei Weitem nicht der Fall. Innerhalb einiger Länder gibt es gro-

**Tabelle 4.3 Angebot an nahegelegenen (max. 10 km) Ladepunkten und -standorten für Elektrofahrzeuge in der EU (2020 und 2022)**

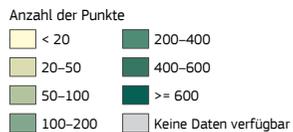
	Ladepunkte	Ladestandorte	Ladepunkte je Standort	Kürzeste Entfernung (km)
2020	122	46	2,7	6,9
2022	288	87	3,3	4,1
<b>Anstieg 2020–2022</b>	135 %	89 %	24 %	-40 %

Quelle: GD REGIO und JRC auf der Grundlage von Daten der Europäischen Beobachtungsstelle für alternative Kraftstoffe (EAFO), von Eurostat und TomTom.

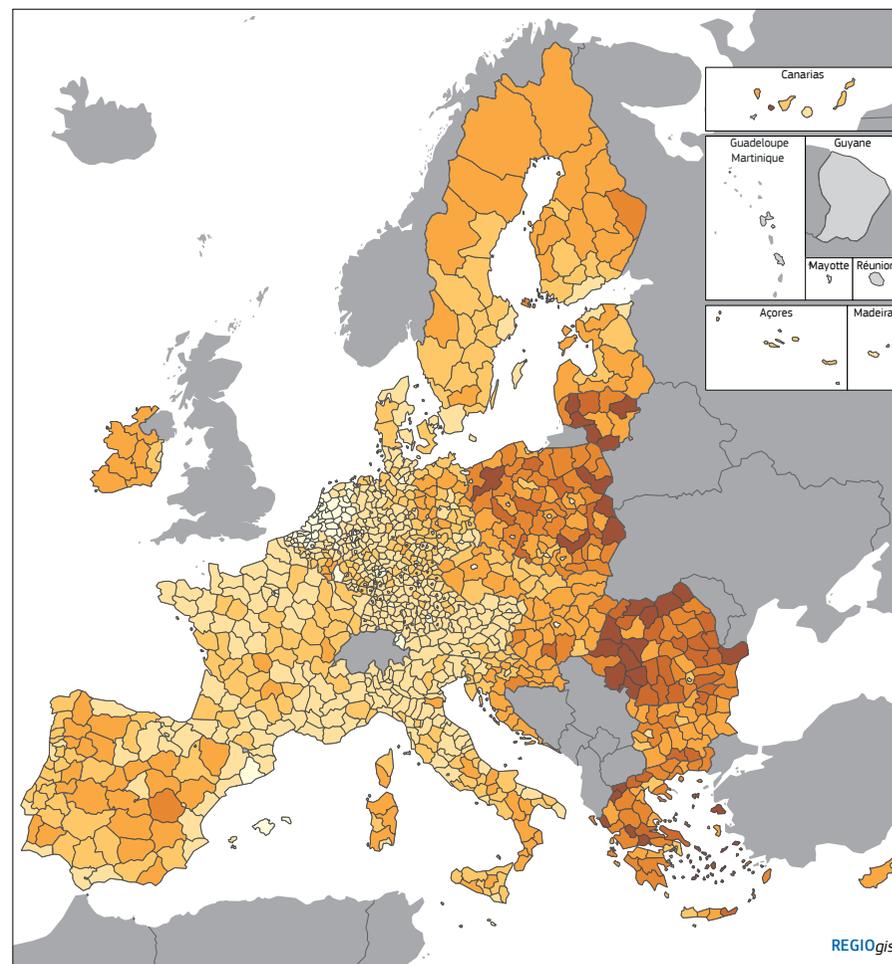
<sup>44</sup> Ein Ladestandort ist eine Anlage, an der eine oder mehrere Ladepunkte zur Verfügung stehen (siehe auch: <https://alternative-fuels-observatory.ec.europa.eu/general-information/recharging-systems>).



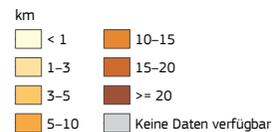
Karte 4.13 Ladepunkte für Elektrofahrzeuge im Umkreis von 10 km (2022)



EU-27 = 287,8  
 Durchschnitt je 1 km<sup>2</sup> großer Rasterzelle, gewichtet nach Bevölkerungszahl.  
 Standortdaten zum 31. Dezember 2022.  
 Quelle: JRC auf der Grundlage von Daten der EAFO, von Eurostat und von TomTom.



Karte 4.14 Entfernung zum nächstgelegenen Ladepunkt für Elektrofahrzeuge (2022)



EU-27 = 4,1  
 Durchschnittliche Straßenentfernung je 1 km<sup>2</sup> großer Rasterzelle, gewichtet nach Bevölkerungszahl. Standortdaten zum 31. Dezember 2022.  
 Quelle: JRC auf der Grundlage von Daten der EAFO, von Eurostat und von TomTom.



**Tabelle 4.4 Angebot an nahegelegenen (max. 10 km) Ladepunkten und -standorten für Elektrofahrzeuge nach Stadt-Land-Typologie (2022)**

	Ladepunkte	Ladestandorte	Ladepunkte je Standort	Kürzeste Entfernung (km)
EU-27	288	86,6	3,3	4,1
Stadt	620	182,8	3,4	1,6
Intermediär	82	27,5	3,0	4,4
Land	23	8,4	2,7	8,4

Quelle: GD REGIO und JRC auf der Grundlage von Daten der EAFO, von Eurostat und von TomTom.

ße Unterschiede zwischen den Regionen, so etwa in Belgien und Italien, wo ein Nord-Süd-Gefälle festzustellen ist, und in Spanien, wo das Angebot in Küstenregionen weiter ausgebaut ist als im Landesinneren. In der EU insgesamt sind die Hauptstadtregionen und sonstige Regionen mit großen Ballungsgebieten im Allgemeinen besser mit Ladestationen ausgestattet als andere.

Die Anzahl der Ladestationen beeinflusst natürlich die durchschnittliche Entfernung zum nächstgelegenen Ladepunkt (Karte 4.14). Die Entfernung beträgt weniger als 1 km in Luxemburg, den meisten Regionen der Niederlande, einigen Regionen Belgiens und Deutschlands und in einer Reihe von Hauptstadtregionen. In vielen Regionen Polens, Rumäniens, Griechenlands und Litauens liegt der nächste Ladepunkt dagegen durchschnittlich mehr als 20 km entfernt, was der Verbreitung von Elektrofahrzeugen abträglich sein dürfte.

In städtischen Regionen in der EU gab es im Jahr 2022 durchschnittlich 620 Ladepunkte in einem Umkreis von 10 km – mehr als doppelt so viele wie im EU-Durchschnitt. Die intermediären und vor allem die ländlichen Regionen blieben hingegen deutlich hinter diesem Mittelwert zurück (Tabelle 4.4). Die durchschnittliche Anzahl der Ladepunkte pro Ladestandort (3,4) war ebenfalls größer als in den intermediären (3,0) und den ländlichen Regionen (2,7). Gleichzeitig mussten in den ländlichen Regionen zur nächsten Ladestation im Durchschnitt 8,4 km zurückgelegt werden – fünfmal mehr als in den städtischen Regionen.

Die bessere Verfügbarkeit von Ladepunkten in städtischen Regionen spiegelt die aufgrund einer größeren Bevölkerungszahl und -dichte höhere Nachfrage wider. Das Gefälle bei der Verfügbarkeit ist jedoch größer als die demografischen Unterschiede vermuten lassen – ein Indiz dafür, dass diesbezüglich in städtischen Regionen im Vergleich zu anderen weniger Hindernisse für den Besitz eines Elektrofahrzeugs bestehen.

## 4.5 Wasserstoff-Zapfstellen derzeit primär in einem kleinen Teil der EU verfügbar

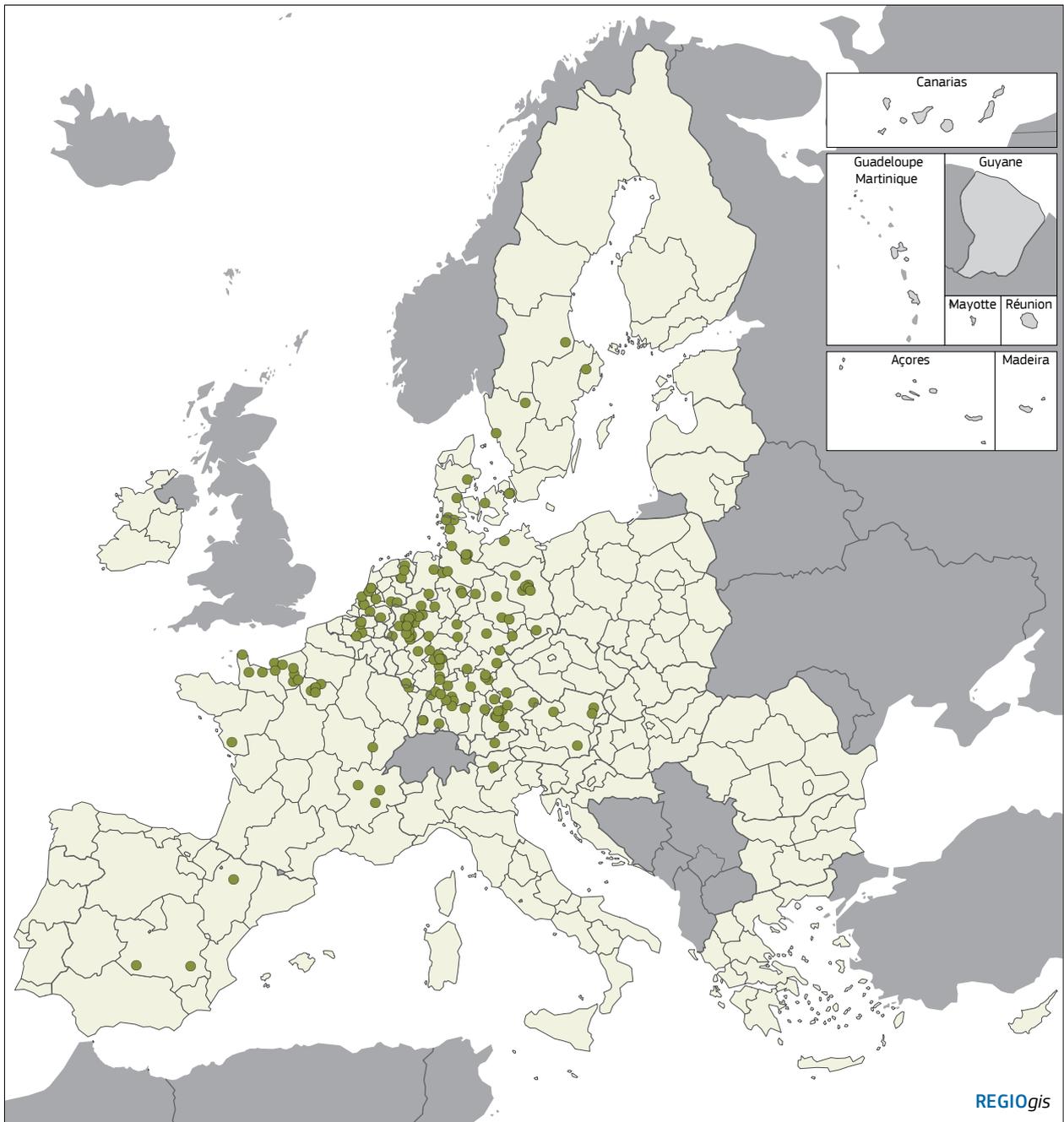
Wasserstoff aus erneuerbaren Quellen ist ebenfalls ein Energieträger mit dem Potenzial zum sauberen, effizienten Fahrzeugantrieb. Er ist als wesentlicher Bestandteil des künftigen Kraftstoffmixes für den Verkehr vorgesehen und soll gleichzeitig die Energieversorgungssicherheit erhöhen und die Abhängigkeit vom Öl, die THG-Emissionen und die Luftverschmutzung verringern.<sup>45</sup> Wasserstoff-Zapfstellen finden sich derzeit nur in einem kleinen Teil der EU, und zwar vor allem in den nordwestlichen Mitgliedstaaten: 63 % in Deutschland, weitere 25 % in Frankreich und den Niederlanden, dafür aber keine einzige in den östlichen Mitgliedstaaten (Karte 4.15). Die Bedeutung von Wasserstoff für den Güterverkehr lässt sich daran erkennen, dass viele der Zapfstellen entlang den Binnenwasserstraßen liegen, die die großen Häfen von Rotterdam, Le Havre und Antwerpen mit Großstädten (Paris, Brüssel) und Ballungsgebieten (Ruhrgebiet) verbinden.

## 5. Die Herausforderungen eines gerechten Übergangs

Dass die Klimawende gerecht und ausgewogen verläuft, ist eine zentrale Herausforderung. Der Übergang zur Nachhaltigkeit bietet zwar das Potenzial für neue Arbeitsplätze und Wirtschaftswachstum, ist aber auch mit erheblichen Kosten verbunden, insbesondere für Beschäftigte in der Industrie für fossile Brennstoffe und für einkommensschwache Haushalte.

Die Abkehr von fossilen Brennstoffen wird in einigen Sektoren Umstrukturierungen erforderlich machen. Von Arbeitsplatzverlusten, die zwangsläufig damit verbunden sind, werden tendenziell Beschäftigte mit geringer Qualifikation und mit begrenzten

<sup>45</sup> [https://transport.ec.europa.eu/transport-themes/clean-transport/clean-and-energy-efficient-vehicles/green-propulsion-transport/hydrogen-and-fuels-cells-transport\\_en](https://transport.ec.europa.eu/transport-themes/clean-transport/clean-and-energy-efficient-vehicles/green-propulsion-transport/hydrogen-and-fuels-cells-transport_en)



Karte 4.15 Wasserstoff-Zapfstellen (2023)

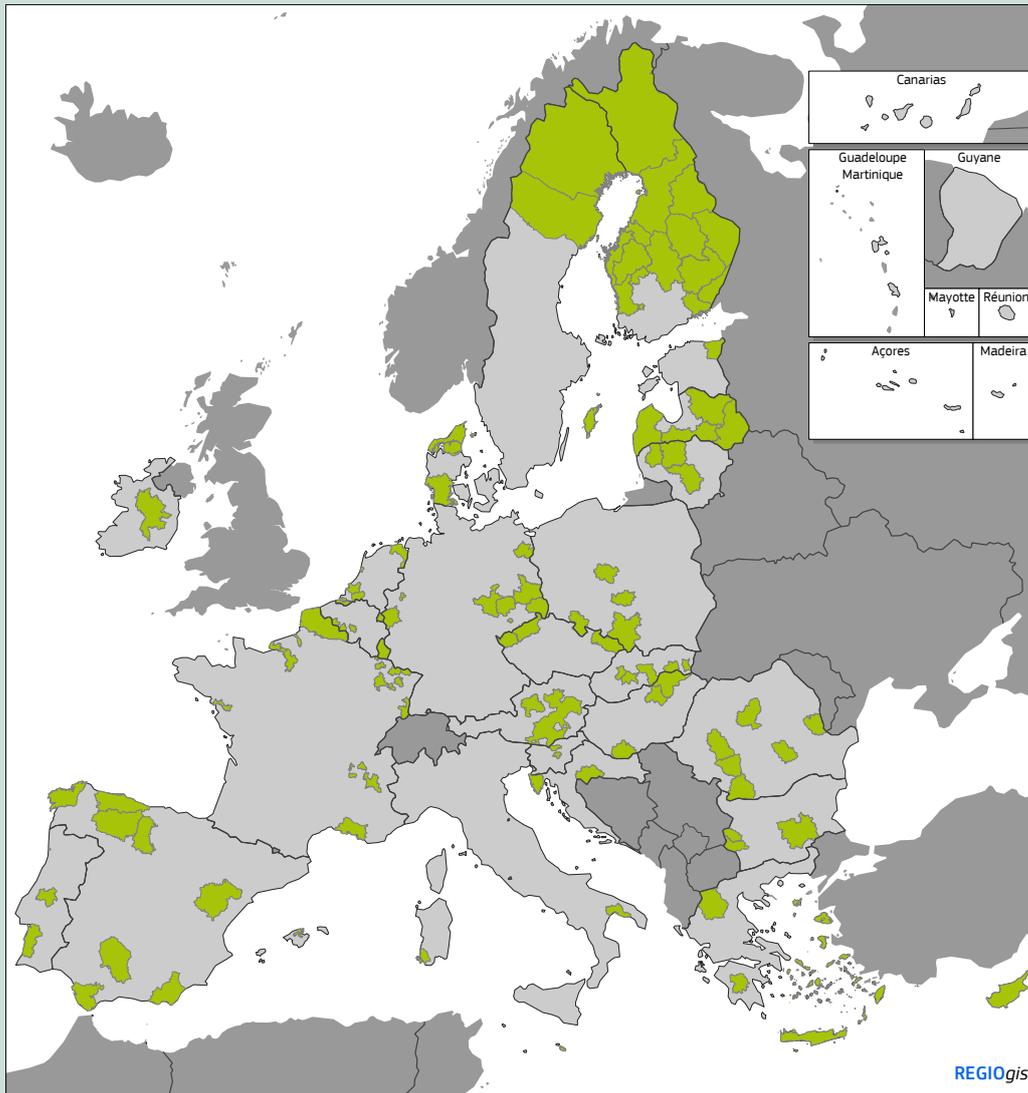
● Zapfstellen

Situation im Juni 2023.  
Quelle: EAFO.

0 500 km

© EuroGeographics Verband für Verwaltungsgrenzen

### Kasten 4.6 Ein gerechter Übergang zur Klimaneutralität



**Karte 4.16 JTF-Gebiete in genehmigten territorialen Plänen für einen gerechten Übergang (Dez. 2023)**

■ JTF-Gebiet in genehmigten territorialen Plänen für einen gerechten Übergang

Quellen: GD REGIO.

0 500 km

© EuroGeographics Verband für Verwaltungsgrenzen

Mit dem Fonds für einen gerechten Übergang (JTF) werden Regionen, die von fossilen Brennstoffen und Industriezweigen mit hohen Emissionen abhängig sind, beim grünen Übergang unterstützt. Ziel des Fonds ist es, die durch die Klimawende entstehenden sozioökonomischen Kosten abzufedern und die in Karte 4.16 hervorgehobenen Gebiete bei der Diversifizierung und Umstellung der Wirtschaft zu

unterstützen. Diese Gebiete wurden von den Mitgliedstaaten in deren territorialen Plänen für einen gerechten Übergang ermittelt.

Der JTF ist eine der drei Säulen des Mechanismus für einen gerechten Übergang. Die beiden anderen Säulen sind ein einschlägiges Programm im Rahmen von „InvestEU“ und eine Darlehensfazilität für den öffentlichen Sektor.

Möglichkeiten zum Wohnortwechsel (und ihre Familien) betroffen sein. Darüber hinaus könnten die mit der Einführung klimaschonender Technologien und Maßnahmen verbundenen Kosten einkommensschwache Haushalte unverhältnismäßig stark treffen und bestehende soziale Ungleichheiten verschärfen, wenn Betroffenen keine Unterstützung für die Umsetzung energieeffizienter Lösungen angeboten wird.

Gleichzeitig bietet der ökologische Wandel auch vielversprechende Möglichkeiten zur Schaffung von Arbeitsplätzen. Bis zum Jahr 2030 könnten in der EU schätzungsweise 2,5 Mio. neue Arbeitsplätze entstehen, für die eine hohe Qualifikation erforderlich ist, insbesondere im Bereich der erneuerbaren Energien und in anderen nachhaltigen Sektoren.<sup>46</sup> Arbeitnehmer hätten die Möglichkeit, neue Qualifikationen zu erwerben und eine Beschäftigung in den betreffenden Sektoren aufzunehmen. Durch Umschulung und Weiterbildung könnten sich außerdem neue Beschäftigungsmöglichkeiten für unterrepräsentierte Gruppen wie Frauen und junge Menschen ergeben.

Um einen gerechten Übergang zu gewährleisten, ist es von entscheidender Bedeutung, dass die Politik diesen Veränderungen Rechnung trägt und Maßnahmen so angelegt werden, dass die sich bietenden Chancen genutzt werden können. Besonders wichtig ist dies in weniger entwickelten Regionen, die auf den Übergang zu einer klimaneutralen Wirtschaft tendenziell weniger gut vorbereitet sind und größere Schwierigkeiten haben dürften, die möglichen Vorteile zu nutzen. Daher unterstützt die Kommission mit dem Fonds für einen gerechten Übergang (JTF; Kasten 4.6) die vom Übergang zur Klimaneutralität am stärksten betroffenen EU-Regionen. Im Rahmen des JTF werden die Diversifizierung und Umstellung der Wirtschaft der betroffenen Gebiete unterstützt, aber auch die Weiterqualifizierung und Umschulung von Beschäftigten sowie Investitionen in kleine und mittlere Unternehmen, in die Gründung neuer Unternehmen und in Forschung und Innovation. Ökologische Sanierung, saubere Energie, Unterstützung bei der Arbeitssuche und die Umwandlung bestehender kohlenstoffintensiver Anlagen fallen ebenfalls in den Anwendungsbereich der Unterstützung.

Ebenso wichtig ist es, der sozialen Gerechtigkeit Priorität einzuräumen und die betroffenen Beschäftigten und ihre Haushalte zu unterstützen. Durch Investitionen in Umschulungsprogramme mit Unterstützung aus dem JTF kann den Menschen beim Erwerb der notwendigen Fähigkeiten für Arbeitsplätze in der grü-

nen Wirtschaft geholfen werden, während finanzielle Unterstützung die Möglichkeit bietet, die Belastung für einkommensschwache Haushalte zu verringern und für einen gerechteren Übergang zu sorgen.

## 5.1 Fortschritte auf dem Weg zu einem gerechten Übergang in fossilen und energieintensiven Industriezweigen

In diesem Abschnitt werden regionale Statistiken über die derzeitige Beschäftigung in von Kohlenstoff abhängigen oder CO<sub>2</sub>-intensiven Sektoren in der EU vorgestellt und die Bereiche und Tätigkeiten ermittelt, in denen im Zuge des ökologischen Wandels neue Arbeitsplätze entstehen. Außerdem wird bewertet, welche territorialen Auswirkungen die Ausweitung des EHS auf Heiz- und Kraftstoffe mit sich bringt. Kohleregionen und kohlenstoffintensive Regionen in der EU, die als die vom Übergangsprozess am stärksten betroffenen Gebiete gelten, erhalten zur Förderung der Diversifizierung ihrer Wirtschaft in den betroffenen Sektoren Unterstützung aus dem JTF.

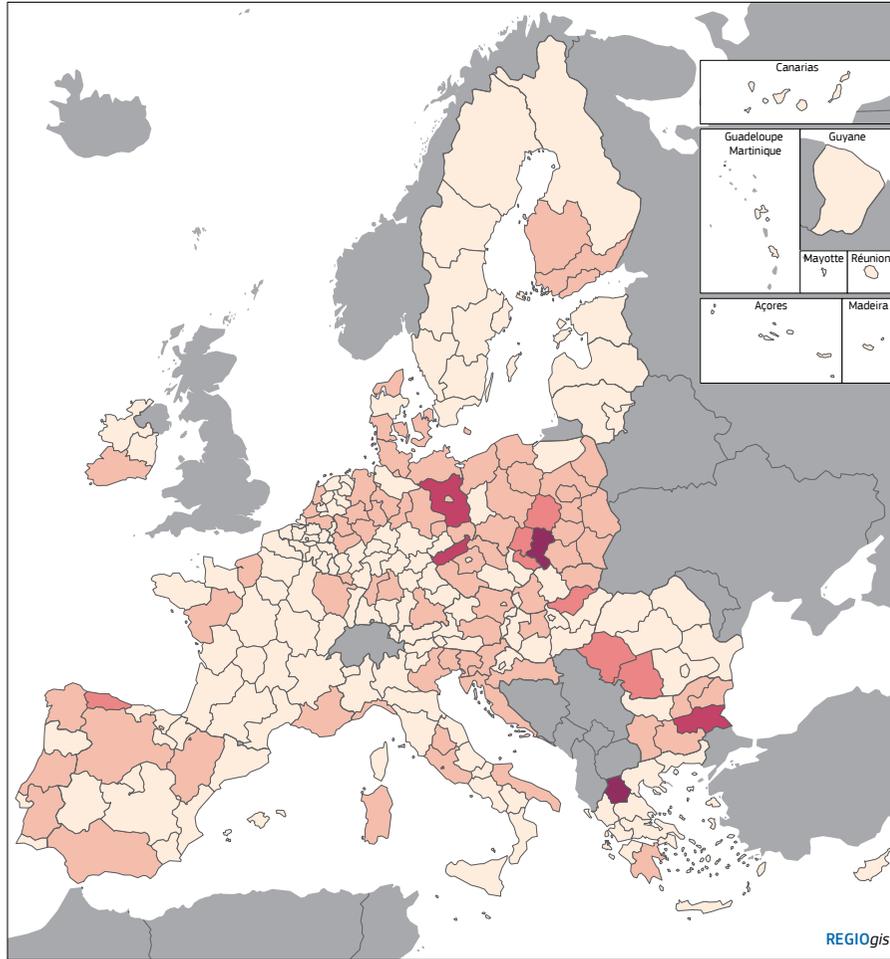
Im Jahr 2018 waren EU-weit fast 340 000 Menschen direkt und indirekt in der Kohleindustrie beschäftigt. Diese Arbeitsplätze verteilen sich auf wenige Gebiete – sie befinden sich zu 60 % in nur sieben Regionen (Śląskie und Łódzkie in Polen, Sud-Vest Oltenia in Rumänien, Yugoiztochen in Bulgarien, Severozápad in Tschechien, Köln und Brandenburg in Deutschland sowie Dytiki Makedonia in Griechenland; Karte 4.17). Schätzungen zufolge könnten bis 2030 zwischen 54 000 und 112 000 direkte Arbeitsplätze verloren gehen.<sup>47</sup>

Die Torf- und die Ölschieferindustrie sind kleiner. Die Torfindustrie zählt schätzungsweise knapp 12 000 direkte und indirekte Beschäftigte, die Ölschieferindustrie knapp 7 000 – und zwar allesamt in Estland, dem einzigen EU-Land mit einem solchen Industriezweig. Die Schließung der beiden Industriezweige könnte erhebliche Auswirkungen auf die lokale und regionale Beschäftigungssituation haben und wird eine wirtschaftliche Umstrukturierung erfordern.

In CO<sub>2</sub>-intensiven Industriezweigen arbeiten mehr Menschen. Im Jahr 2020 waren knapp 6 Mio. Menschen in den Sektoren Automobil, Stahl, Mineralien, Papier, Chemikalien, Koks und Erdöl beschäftigt, was 3 % der Gesamtbeschäftigung in der EU entspricht. Die größten Beschäftigungskluster in diesen Sektoren befinden sich in Mitteleuropa (Karte 4.18).

<sup>46</sup> Cedefop (2021).

<sup>47</sup> Alves Dias et al. (2021).



Karte 4.17 Beschäftigung in der Kohleindustrie in NUTS-2-Regionen (2018)

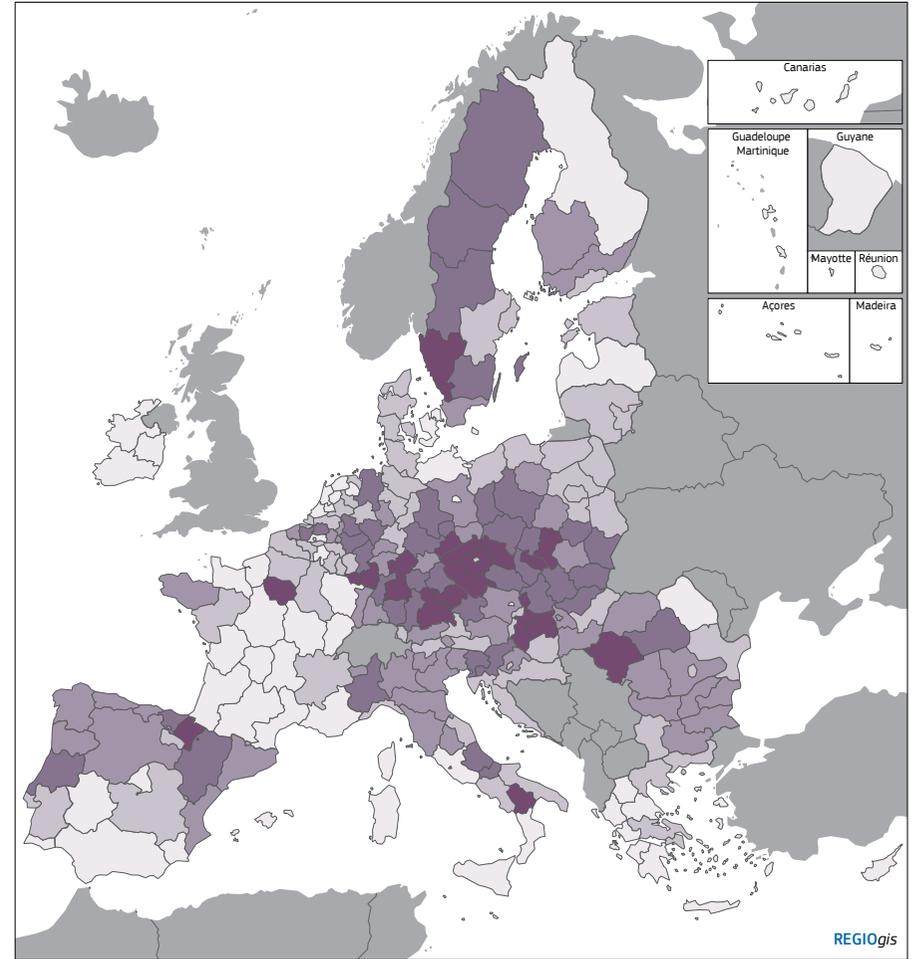
% der Gesamtbeschäftigung

- keine
- ≤ 0,8
- 0,8–2,3
- 2,3–4,8
- > 4,8

Direkte und indirekte Arbeitsplätze im Kohlebergbau und in Kohlekraftwerken.  
Quelle: JRC.

0 500 km

© EuroGeographics Verband für Verwaltungsgrenzen



Karte 4.18 Beschäftigung in CO<sub>2</sub>-intensiven verarbeitenden Industrien in NUTS-2-Regionen (2020)

% der Gesamtbeschäftigung

- ≤ 1,2
- 1,2–2,4
- 2,4–3,9
- 3,9–6,1
- > 6,1

Direkte Beschäftigung in den Bereichen Papier und Holz-/Zellstoff (NACE17),  
Kokerei und Mineralölverarbeitung (NACE19), Herstellung chemischer  
Erzeugnisse (NACE20), nichtmetallische Mineralien (NACE23), Metallherzeugung  
und -bearbeitung (NACE24) und Kraftfahrzeuge (NACE29).  
Quelle: Eurostat.

0 500 km

© EuroGeographics Verband für Verwaltungsgrenzen

Die Kohleindustrie und die verarbeitende Industrie mit hoher CO<sub>2</sub>-Intensität stehen angesichts der Verpflichtung der EU, bis 2050 klimaneutral zu werden, vor Umstellungsherausforderungen. Dies bezieht sich auf den Kohleausstieg und die Umstellung auf CO<sub>2</sub>-arme Technologien, etwa auf der Grundlage von Wasserstoff, aber auch auf den Rückgriff auf Kohlenstoffabscheidung und -speicherung in Bereichen, wo noch keine Dekarbonisierung möglich ist. Damit verbunden ist das Erfordernis, die sozioökonomischen und ökologischen Auswirkungen des Übergangs auf die Regionen und die dort lebenden Menschen abzufedern. Anhand von Fallstudien zum Ausstieg aus fossilen Brennstoffen (Kohlebergbau im Vereinigten Königreich, Erdölraffination in Kroatien und Torfabbau in Finnland) hat sich gezeigt, dass CO<sub>2</sub>-abhängige Industriezweige oft tief in der lokalen Kultur und Identität verwurzelt sind.<sup>48</sup> Sie liegen auf einige wenige Orte verteilt, und wie sich herausgestellt hat, verursacht der Wegfall von Arbeitsplätzen langfristige negative physische, psychische und soziale Effekte auf die betroffenen Menschen und Gemeinden. Bemühungen zur Umschulung der von einem Arbeitsplatzverlust betroffenen Beschäftigten reichen nicht aus. Um einen gerechten Übergang zu gewährleisten, bedarf es einer langfristigen, kohärenten Unterstützung in Form von Bildungsangeboten, finanzieller Hilfe und sozialer Betreuung. Diese Unterstützung muss frühzeitig einsetzen und zielgerichtet sein, wobei es gilt, mit bestehenden lokalen Unterstützungsnetzen zusammenzuarbeiten und die Interessen der

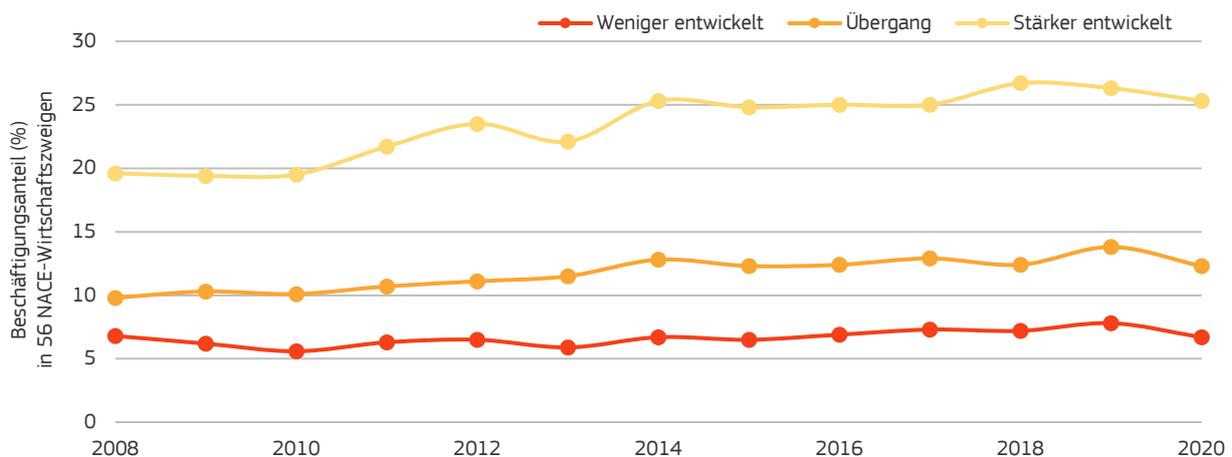
wichtigsten Beteiligten aufeinander abzustimmen. Die Fallstudien machen die Bedeutung ortsbezogener, partnerschaftlicher Maßnahmen deutlich.

## 5.2 Wettbewerbsfähigkeit und Nachhaltigkeit von Sektoren in der Klima- und Energiewende

Der Übergang zu einer wettbewerbsfähigen grünen Wirtschaft ist im Gange, wenngleich je nach Region in unterschiedlichem Tempo. Der Indikator für regionale wettbewerbsfähige Nachhaltigkeit<sup>49</sup> wurde entwickelt, um den Anteil der Beschäftigung in jenen 56 NACE-Sektoren aufzuzeigen, die im Hinblick auf Wettbewerbsfähigkeit und Nachhaltigkeit durchweg über dem EU-weiten Medianwert liegen (Karte 4.19). Die sektorale Wettbewerbsfähigkeit wird auf der Grundlage der Arbeitsproduktivität und der Nachhaltigkeit anhand der THG-Emission pro beschäftigter Person gemessen. Der Indikator wurde für die Jahre 2008–2020 ermittelt und zeigt die Verlagerung der Beschäftigung auf ökologischere und produktivere Sektoren im Zeitverlauf.

Im Jahr 2019 waren im regionalen Durchschnitt 17 % der Arbeitsplätze in Sektoren angesiedelt, die in puncto Wettbewerbsfähigkeit und Nachhaltigkeit den EU-Medianwert übertrafen. Die höchsten Anteile wurden dabei in Süddeutschland, Nordösterreich, Südirland und Südschweden sowie in den

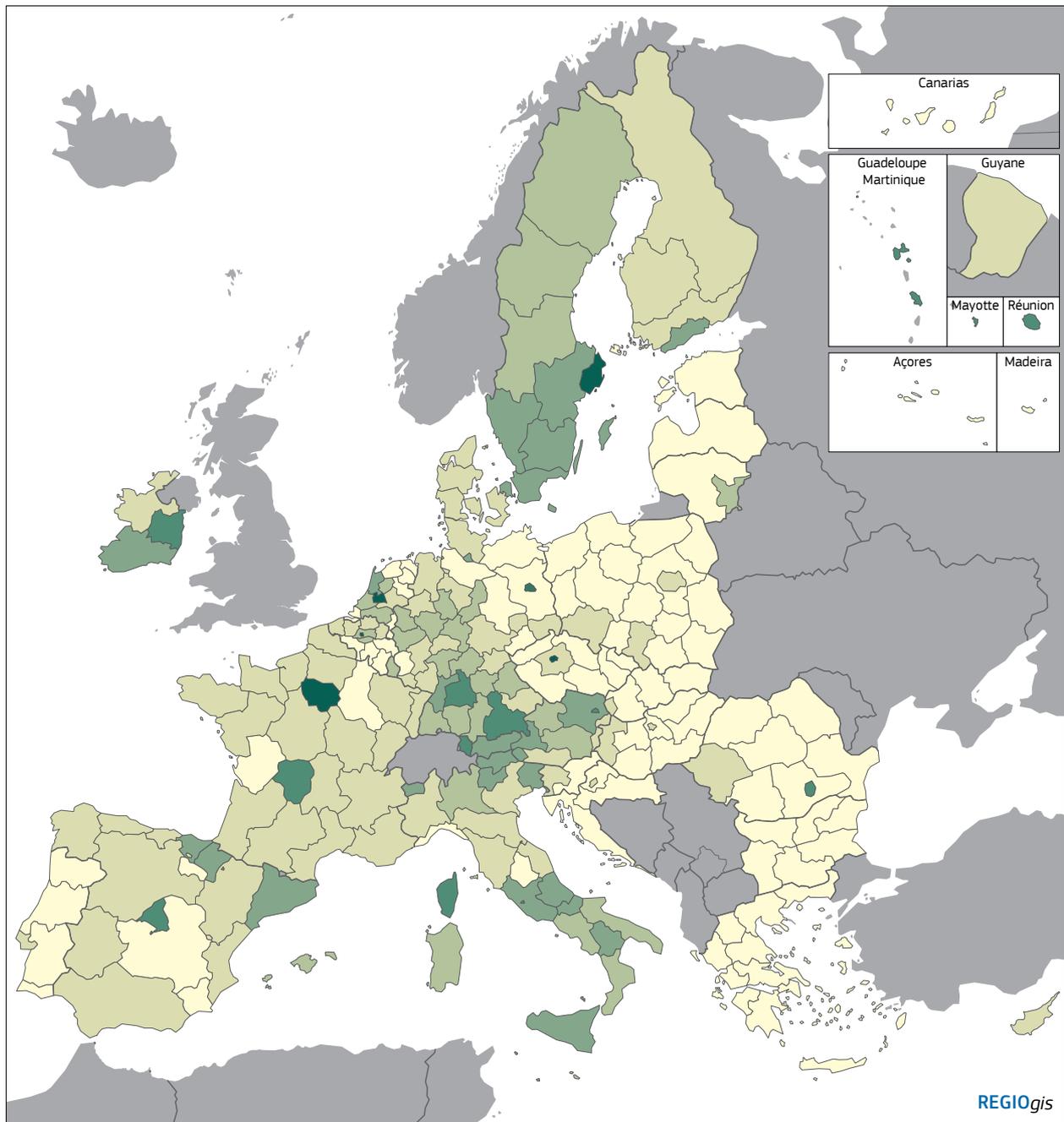
**Abbildung 4.15 Entwicklung des Indikators für regionale wettbewerbsfähige Nachhaltigkeit nach Regionenkategorie für die Kohäsionspolitik (2008–2020)**



Anmerkung: Beschäftigungsanteil (%) in den 56 NACE-Sektoren, die im Hinblick auf Wettbewerbsfähigkeit und Nachhaltigkeit durchweg über dem EU-weiten Medianwert liegen.  
Quelle: JRC.

48 Kaizuka (2022).

49 Marques Santos et al. (2023) und Aktualisierung für 2019 und 2020 in Marques Santos et al. (2024).



**Karte 4.19 Indikator für regionale wettbewerbsfähige Nachhaltigkeit (2019)**

% der Gesamtbeschäftigung

- <= 10
- 10–20
- 20–30
- 30–40
- 40–50
- 50–60
- > 60

Beschäftigungsanteil in den 56 NACE-Sektoren, die im Hinblick auf Wettbewerbsfähigkeit und Nachhaltigkeit durchweg über dem EU-weiten Medianwert liegen.  
Quelle: JRC.

0 500 km

© EuroGeographics Verband für Verwaltungsgrenzen

REGIOgis

Hauptstadregionen erreicht. Zwischen 2008 und 2020 legten die stärker entwickelten Regionen deutlich stärker zu als die weniger entwickelten Regionen oder die Übergangsregionen (Abbildung 4.15), wodurch sich der Abstand zwischen ihnen vergrößerte.

Ökonometrische Analysen lassen darauf schließen, dass Investitionen, die aus dem EFRE, dem KF und dem Europäischen Sozialfonds kofinanziert werden, den Übergang zu einer wettbewerbsfähigeren und nachhaltigeren regionalen Wirtschaft begünstigen.<sup>50</sup> Dies gilt insbesondere für die Wettbewerbsfähigkeit und die Neuorientierung hin zu wertschöpfungsintensiveren Sektoren, was vor allem in den weniger entwickelten Regionen, die die meisten Mittel erhalten, deutlich wird. Verbesserungen bei der Nachhaltigkeit sind jedoch weit weniger gut erkennbar, was darauf hindeutet, dass sie schwieriger zu erreichen sind und der Übergang zu einer CO<sub>2</sub>-armen Wirtschaft mehr Zeit und Anstrengung erfordert. Faktoren wie Forschung und Entwicklung, die Regierungsqualität und die Qualifikation der Arbeitskräfte spielen in dieser Hinsicht offenbar eine wichtige Rolle. Angemessene Politikgestaltung, Reformen und Investitionen sind unerlässlich, damit beim Übergang zu einer CO<sub>2</sub>-armen Wirtschaft und bei der Anpassung an die neuen Gegebenheiten die Beschäftigung, die Wettbewerbsfähigkeit und das Wirtschaftswachstum angeregt werden. Im Mittelpunkt stehen dabei die Nutzung der Grundsätze der Kreislaufwirtschaft und der Einsatz sauberer Technologielösungen zugunsten von Innovation und Effizienz in allen Branchen.

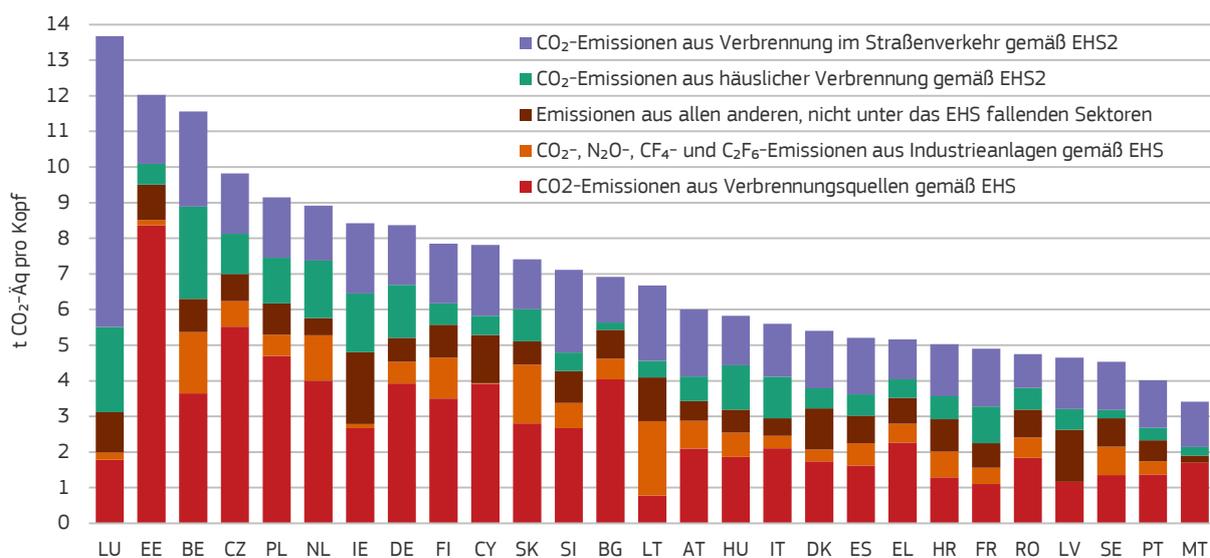
### 5.3 Längerfristige Auswirkungen der Ausweitung des EHS und des Umbaus von Industrie- und Dienstleistungssektoren

Das EHS hat den Zweck, THG-Emissionen aus der Stromerzeugung und aus großen Industrieanlagen durch ein Handelssystem mit festen Emissionsobergrenzen zu begrenzen. Im Jahr 2021 deckte das EHS 40 % der THG-Emissionen in der EU ab. Im Jahr 2023 genehmigte die EU ein neues EHS für die Verbrennung von Brennstoffen in Gebäuden, im Straßenverkehr und in einigen weiteren Sektoren. Die betreffenden Emissionen machen weitere 40 % der europaweiten Emissionen aus und sind somit im Hinblick auf die Erreichung der Klimaschutzziele gleichermaßen von Bedeutung. Der Anteil der erfassten Emissionen ist je nach Land und Region unterschiedlich. Am größten ist der Anteil in Luxemburg (Abbildung 4.16), vor allem wegen des internationalen Durchgangsverkehrs.

Während die THG-Emissionen aus dem Energieverbrauch der Haushalte zwischen 1990 und 2021 um 30 % abnahmen, erhöhten sich jene aus dem Straßenverkehr, der nach wie vor in hohem Maße von Öl und Benzin abhängig ist, um 18 %.

Höhere Preise für kohlenstoffhaltige Kraftstoffe schaffen Innovationsanreize und tragen zur Reduktion der Emissionen bei, doch treffen sie ärmere Haushalte in der Regel besonders hart. Die Auswei-

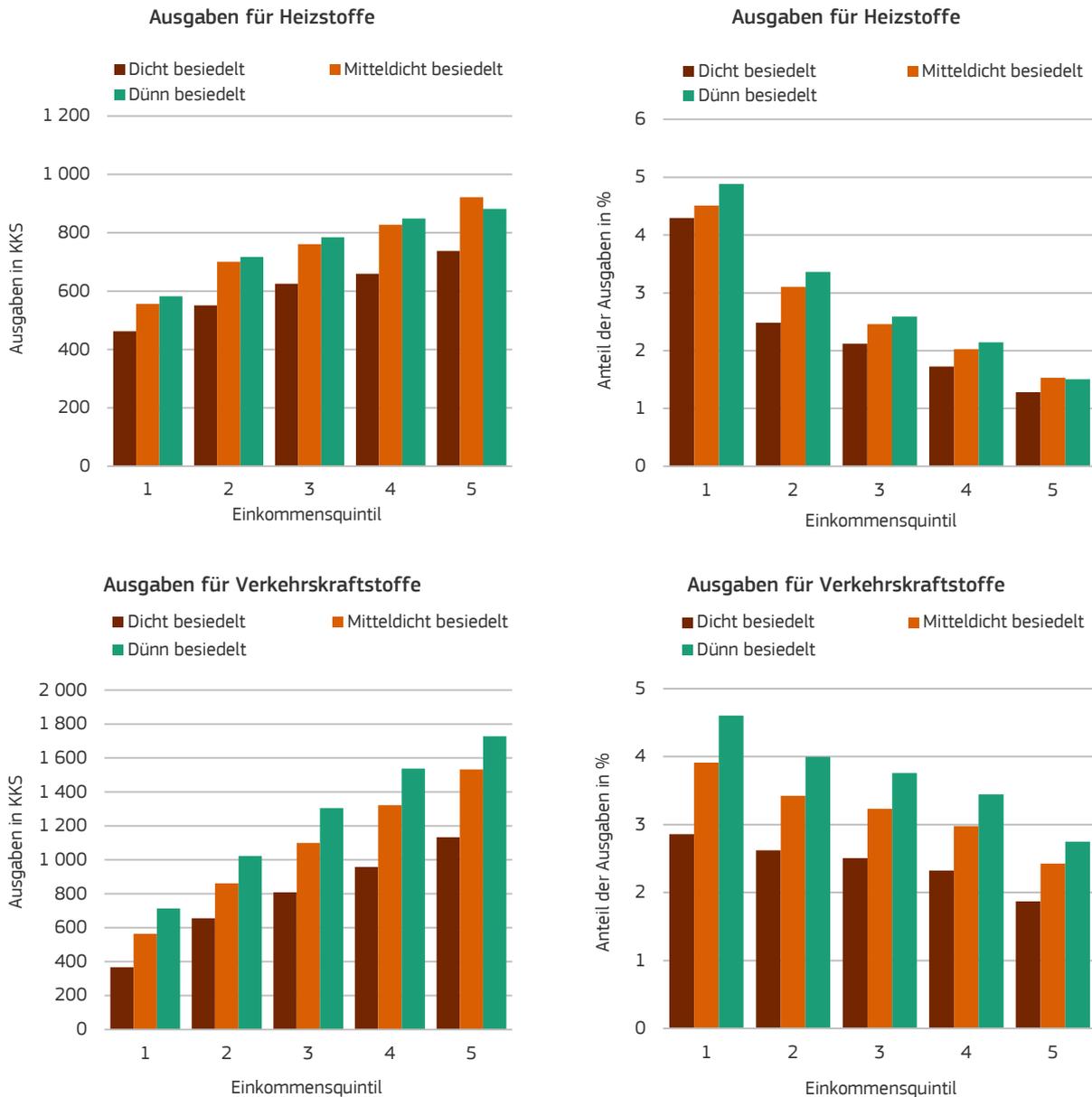
Abbildung 4.16 Unter das EHS bzw. EHS2 fallende Emissionen



Quelle: EDGAR (JRC).

50 Für weitere Einzelheiten siehe Marques Santos et al. (2023).

Abbildung 4.17 Durchschnittliche Ausgaben für Heiz- und Kraftstoffe und Anteil am Haushaltseinkommen, nach Einkommensquintil (EU, 2020)



Anmerkung: Für CZ, IE, IT, PL, PT, RO, FI und SE sind für 2020 noch keine Daten verfügbar. Beim 2015-Wert für CZ wurde die Gewichtung der Bevölkerungszahl mit der nach der EU-SILC gewichteten Gesamtzahl der Haushalte korrigiert.  
Quelle: JRC auf der Grundlage von Eurostat.

Die Erhöhung des EHS bedeutet, dass Klimaschutzmaßnahmen für die Menschen spürbarer werden, da sie beim Beheizen ihres Wohnraums und bei der Pkw-Nutzung direkt betroffen sein werden, wenn im Rahmen des Mechanismus ab 2027 Steuern erhoben bzw. erhöht werden. In der gesamten EU wenden die Haushalte im Durchschnitt zwischen 3 % und 10 % ihres Einkommens für Heiz- und Kraftstoffe aus (Abbildung 4.17). Private Haushalte in der EU geben umso mehr für Heizstoffe aus, je höher ihr verfügbares Einkommen

ist<sup>51</sup> – etwa doppelt so viel im Falle der 20 % der Haushalte mit den höchsten Einkommen (oberstes Quintil der Einkommensverteilung) im Vergleich zu den 20 % mit den niedrigsten Einkommen. Die anteilige Differenz wächst jedoch unterproportional. Das bedeutet, dass die entsprechenden Ausgaben für die Haushalte im untersten Quintil insgesamt stärker ins Gewicht fallen als für jene im obersten Quintil. Der Anstieg der Brennstoffkosten trifft also ärmere Haushalte stärker, weil sie einen größeren Teil ihres

51 Koukoufikis und Uihlein (2022); Ozdemir und Koukoufikis (2024).

Budgets für Heizung aufwenden müssen, was das Risiko von Energiearmut erhöht. Unabhängig vom Einkommensniveau verzeichnen Haushalte in dicht besiedelten Gebieten durchweg einen niedrigeren Heizkostenaufwand als solche in intermediären oder dünn besiedelten Gebieten.

Die Gesamtausgaben für Kraftstoffe für den Verkehr fallen für alle Einkommensgruppen in ländlichen Gebieten am höchsten und in städtischen Gebieten am niedrigsten aus. Der Ausgabenanteil sinkt mit steigendem Einkommen. Erwartungsgemäß machen Ausgaben für verkehrsbezogene Kraftstoffe in ländlichen Gebieten einen größeren Anteil aus als in anderen Gebieten, da dort private Pkw und Motorräder stärker genutzt werden und weniger öffentliche Verkehrsmittel zur Verfügung stehen.

Die Ausweitung des EHS auf Heiz- und Kraftstoffe wird daher besonders starke Auswirkungen auf einkommensschwache Haushalte in ländlichen Gebieten haben. Der abrupte Anstieg der Energiepreise im Jahr 2022 hat die privaten Haushalte offenbar dazu veranlasst, Alternativen für die Beheizung des Wohnraums zu erwägen – insbesondere in Form von Brennholz und Wärmepumpen. So waren Brennholz und Pellets<sup>52</sup> in der EU im November 2022, als ein Preishöchststand erreicht wurde, um 54 % – in Österreich, Dänemark, den drei baltischen Staaten und Slowenien sogar um 100 % – teurer als im Jahr zuvor. Gleichzeitig stieg der Absatz von Wärmepumpen in der EU im Jahr 2022 um 39 %.<sup>53</sup>

## 6. Fazit

Der ökologische Wandel birgt das Potenzial, regionale Ungleichheiten zu verringern, er könnte aber ebenso gut zu deren Verschärfung beitragen. Einerseits darf mit der Schaffung neuer Arbeitsplätze gerechnet werden, die Unterstützung durch geeignete Politikmaßnahmen vorausgesetzt. In besonderem Maße gilt dies für ländliche, weniger entwickelte Regionen, in denen ein hohes Ausbaupotenzial bei Wind- und Solarkraft sowie im Hinblick auf die Kohlenstoffabscheidung und -speicherung in natürlichen Ökosystemen besteht. Andererseits gibt es Anzeichen dafür, dass der ökologische Wandel stärker entwickelten Regionen besonders zugutekommt und dort eine Sogwirkung auf Investitionen und Fachkräfte entfaltet. In ländlichen einkommensschwachen Gebieten könnte er hingegen die Beschäftigung und die pri-

vaten Haushalte vor Herausforderungen stellen und soziale Ungleichheiten verstärken.

Die Bewältigung dieser Herausforderungen erfordert eine Vertiefung des territorialen Ansatzes zur ausgewogenen Umsetzung des ökologischen Wandels. Dies kann über die Unterstützung anfälliger Regionen durch die Kofinanzierung von Investitionen in erneuerbare Energien, Energieeffizienz, saubere und kreislauforientierte Technologien und kohlenstofffreie Fahrzeuge bzw. die entsprechende Infrastruktur sowie durch Umschulungs- und Bildungsinitiativen geschehen. Zu berücksichtigen ist dabei der Grundsatz der „Vermeidung erheblicher Beeinträchtigungen“, um Zielkonflikte auszugleichen. Besonders wichtig ist dies in weniger entwickelten Regionen, die auf den Übergang zu einer klimaneutralen Wirtschaft tendenziell weniger gut vorbereitet sind und größere Schwierigkeiten haben dürften, die möglichen Vorteile zu nutzen. Ebenso wichtig ist es, der sozialen Gerechtigkeit Priorität einzuräumen. Es gilt, die betroffenen Beschäftigten bei der Umschulung zu unterstützen, damit sie über die für grüne Arbeitsplätze benötigten Kompetenzen verfügen, und einkommensschwache Haushalte zu entlasten. Im Zuge des ökologischen Wandels ist es von entscheidender Bedeutung, die Auswirkungen auf die Energiekosten zu minimieren, um zu verhindern, dass das Risiko der Energiearmut zunimmt. Die Methode der Prüfung der Auswirkungen auf den ländlichen Raum kann dazu beitragen, dass politische Maßnahmen in den Bereichen Klimaanpassung, Energie, Verkehr oder Beschäftigung ihrem Zweck gerecht werden.

Klimarisikomanagement und Klimaanpassung sind zunehmend von Bedeutung, um die steigenden Kosten im Zusammenhang mit extremen Wetterereignissen, Überschwemmungen, Waldbränden und Wasserknappheit zu mindern. Eine bessere Vorsorge und eine erhöhte Klimaresilienz, etwa durch den Schutz und die Wiederherstellung von Ökosystemen, sind von proaktiven territorialen Maßnahmen abhängig, um anfälligen Regionen dabei zu helfen, die wirtschaftlichen Kosten für die Katastrophenbewältigung, die Instandsetzung der Infrastruktur und die Folgen im Gesundheitswesen zu verringern und so ihre finanzielle Stabilität zu sichern.

52 Gemäß dem harmonisierten Verbraucherpreisindex von Eurostat (andere Festbrennstoffe umfassen Koks, Briketts, Pellets, Brennholz, Holzkohle und Torf).

53 European Heat Pump Association (2023).

## Literaturverzeichnis

---

Alves Dias, P., Conte, A., Kanellopoulos, K., Kapetaki, Z., Mandras, G., Medarac, H., Nijs, W., Ruiz Castillo, P., Somers, J. und Tarvydas, D. (2021), *Recent trends in EU coal, peat and oil shale regions*, EUR 30618 EN, Amt für Veröffentlichungen der Europäischen Union, Luxemburg, JRC123508.

Brons, M., Dijkstra, L. und Poelman, H. (2023), *How fast are rail trips between EU cities and is rail faster than air?*, GD Regionalpolitik und Stadtentwicklung, Arbeitsdokument 03/2022, Amt für Veröffentlichungen der Europäischen Union, Luxemburg.

Cedefop (2021), *The green employment and skills transformation: insights from a European Green Deal skills forecast scenario*, Amt für Veröffentlichungen der Europäischen Union, Luxemburg.

CINTRAN (2023), *The regions face individual socio-economic challenges – A primer to the socio-economic risk index*, <https://storymaps.arcgis.com/collections/263f2045c6c54b9ab120755369d64756?item=2>.

Crippa, M., Guizzardi, D., Pagani, F. und Pisoni, E. (2023), *GHG Emissions at sub-national level (v2.0)*, Europäische Kommission, Gemeinsame Forschungsstelle (JRC) [Datensatz].

Dougherty, S. und Montes Nebreda, A., *The multi-level fiscal governance of ecological transition*, 2023, OECD Working Papers on Fiscal Federalism, 44, OECD Publishing, Paris.

Europäische Kommission (2020), *Strategie für nachhaltige und intelligente Mobilität – Den Verkehr in Europa auf Zukunftskurs bringen zur Zukunft der Herausforderungen*. Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den Rat, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen (COM(2020) 789 final).

Europäische Kommission (2023a), *Fortschrittsbericht über den Klimaschutz 2023*.

Europäische Kommission (2023b), *EU regional GHG emissions pathways to net-zero*, <https://cohesiondata.ec.europa.eu/stories/s/EU-Regional-emissions-pathways-to-net-zero-decarbo/hb9w-9hyd/>.

Europäische Kommission, *GD Mobilität und Verkehr* [https://transport.ec.europa.eu/transport-themes/clean-transport/clean-and-energy-efficient-vehicles/green-propulsion-transport/hydrogen-and-fuels-cells-transport\\_en](https://transport.ec.europa.eu/transport-themes/clean-transport/clean-and-energy-efficient-vehicles/green-propulsion-transport/hydrogen-and-fuels-cells-transport_en).

Europäische Umweltagentur (2018), *Unequal exposure and unequal impacts: social vulnerability to air pollution, noise and extreme temperatures in Europe*, EEA Report No 22/2018, Amt für Veröffentlichungen der Europäischen Union, Luxemburg.

Europäische Umweltagentur (2023a), *Economic losses from weather- and climate-related extremes in Europe*, <https://www.eea.europa.eu/en/analysis/indicators/economic-losses-from-climate-related>.

Europäische Umweltagentur (2023b), *Water scarcity conditions in Europe (Water Exploitation Index Plus)*, <https://www.eea.europa.eu/en/analysis/indicators/use-of-freshwater-resources-in-europe-1?activeAccordion=546a7c35-9188-4d23-94ee-005d97c26f2b>.

Europäische Umweltagentur (2023c), *European bathing water quality in 2022*.

Europäische Zentralbank (2023), *The economy and banks need nature to survive*, <https://www.ecb.europa.eu/press/blog/date/2023/html/ecb.blog230608~5cffb7c349.en.html>.

European Heat Pump Association (2023), *European heat pump market and statistics report 2023*.

Eurostat (2020), *Einstellung der europäischen Bürger gegenüber der Umwelt*, Eurobarometer-Sonderumfrage 501.

Internationale Bank für Wiederaufbau und Entwicklung / Weltbank (2021), *Economics for Disaster Prevention and Preparedness. Investment in Disaster Risk Management in Europe Makes Economic Sense*.

Internationale Energie-Agentur (2023), *Europe's energy crisis: What factors drove the record fall in natural gas demand in 2022?*, Internationale Energie-Agentur, Paris.

- Kaizuka, S. (2022), *A Just Transition?: How to Leave no one Behind, a Lesson from a Comparative Analysis of the British Coal Mines and the Croatian Oil Refinery*, Third Joint EU Cohesion Policy Conference, 14.–16. November, Zagreb.
- Koukoufikis, G. und Uihlein, A. (2022), *Energy poverty, transport poverty and living conditions – An analysis of EU data and socioeconomic indicators*, EUR 31000 EN, Amt für Veröffentlichungen der Europäischen Union, Luxemburg, JRC128084.
- Maes, J., Bruzón, A. G., Barredo, J. I., Vallecillo, S., Vogt, P., Marí Rivero, I. und Santos-Martín, F. (2023), *Accounting for forest condition in Europe based on an international statistical standard*, *Nature Communications* 14, 3723.
- Maes, J., Teller, A., Erhard, M., Conde, S., Vallecillo Rodriguez, S., Barredo Cano, J. I., Paracchini, M., Abdul Malak, D., Trombetti, M., Vigiak, O., Zulian, G., Addamo, A., Grizzetti, B., Somma, F., Hagyo, A., Vogt, P., Polce, C., Jones, A., Marin, A., Ivits, E., Mauri, A., Rega, C., Czucz, B., Ceccherini, G., Pisoni, E., Ceglar, A., De Palma, P., Cerrani, I., Meroni, M., Caudullo, G., Lugato, E., Vogt, J., Spinoni, J., Cammalleri, C., Bastrup-Birk, A., San-Miguel-Ayanz, J., San Román, S., Kristensen, P., Christiansen, T., Zal, N., De Roo, A., De Jesus Cardoso, A., Pistocchi, A., Del Barrio Alvarellós, I., Tsiamis, K., Gervasini, E., Deriu, I., La Notte, A., Abad Viñas, R., Vizzari, M., Camia, A., Robert, N., Kakoulaki, G., Garcia Bendito, E., Panagos, P., Ballabio, C., Scarpa, S., Montanarella, L., Orgiazzi, A., Fernandez Ugalde, O. und Santos-Martín, F. (2020), *Mapping and Assessment of Ecosystems and their Services: An EU ecosystem assessment*, EUR 30161 EN, Amt für Veröffentlichungen der Europäischen Union, Luxemburg, JRC120383.
- Marques Santos, A., Barbero, J. und Salotti, S. (2024), *Measuring transition to a competitive and sustainable economy*, Territorial Development Insights Series, JRC Working Papers on Territorial Modelling and Analysis, 07/2022, Europäische Kommission, Sevilla, JRC136629.
- Marques Santos, A., Barbero, J., Salotti, S., Diukanova, O. und Pontikakis, D. (2023), „On the road to regional ‚Competitive Environmental Sustainability‘: the role of the European structural funds“, *Industry and Innovation*, 30(7), S. 801–823.
- Matei, N., Garcia Leon, D., Dosio, A., Batista E Silva, F., Ribeiro Barranco, R. und Ciscar Martinez, J. C. (2023), *Regional impact of climate change on European tourism demand*, EUR 31519 EN, Amt für Veröffentlichungen der Europäischen Union, Luxemburg, JRC131508.
- Maucorps, A., Römisch, R., Schwab, T. und Vujanovic, N. (2022), *The Future of EU Cohesion – Effects of the Twin Transition on Disparities across European Regions*, The Vienna Institute for International Economic Studies und Bertelsmann Stiftung.
- Ozdemir, E. und Koukoufikis, G. (2024), *Just Energy and Transport Data Inventory*, Europäische Kommission, Petten, JRC135908.
- Perpiña Castillo, C., Hormigos Feliu, C., Dorati, C., Kakoulaki, G., Peeters, L., Quaranta, E., Taylor, N., Uihlein, A., Auteri, D. und Dijkstra, L. (2024), *Renewable Energy production and potential in EU Rural Areas*, Amt für Veröffentlichungen der Europäischen Union, Luxemburg, JRC135612.
- Rodríguez-Pose, R. und Bartalucci, F. (2023), *Regional vulnerability to the green transition*, Single Market Economics Papers, Amt für Veröffentlichungen der Europäischen Union, Luxemburg.
- San-Miguel-Ayanz, J., Durrant, T., Boca, R., Maianti, P., Liberta, G., Jacome Felix Oom, D., Branco, A., De Rigo, D., Suarez-Moreno, M., Ferrari, D., Roglia, E., Scionti, N., Broglia, M., Onida, M., Tistan, A. und Löffler, P. (2023), *Forest Fires in Europe, Middle East and North Africa 2022*, Amt für Veröffentlichungen der Europäischen Union, Luxemburg, JRC135226.
- Sasse, JP. und Trutnevyte, E. (2023), „A low-carbon electricity sector in Europe risks sustaining regional inequalities in benefits and vulnerabilities“, *Nature Communications*, 14, 2205.
- Sippel, L., Nolte, J., Maarfield, S., Wolff, D. und Roux, L. (2018), *Comprehensive analysis of the existing cross-border rail transport connections and missing links on the internal EU borders – Final report*, Amt für Veröffentlichungen der Europäischen Union, Luxemburg.
- SolarPower Europe (2022), *European Market Outlook for Solar Power 2022–2026*.

Többen, J., Banning, M., Hembach-Stunden, K., Stöver, B., Ulrich, P. und Schwab, T. (2023), *Energising EU Cohesion – Powering up lagging regions in the renewable energy transition*, Bertelsmann Stiftung, Gütersloh.

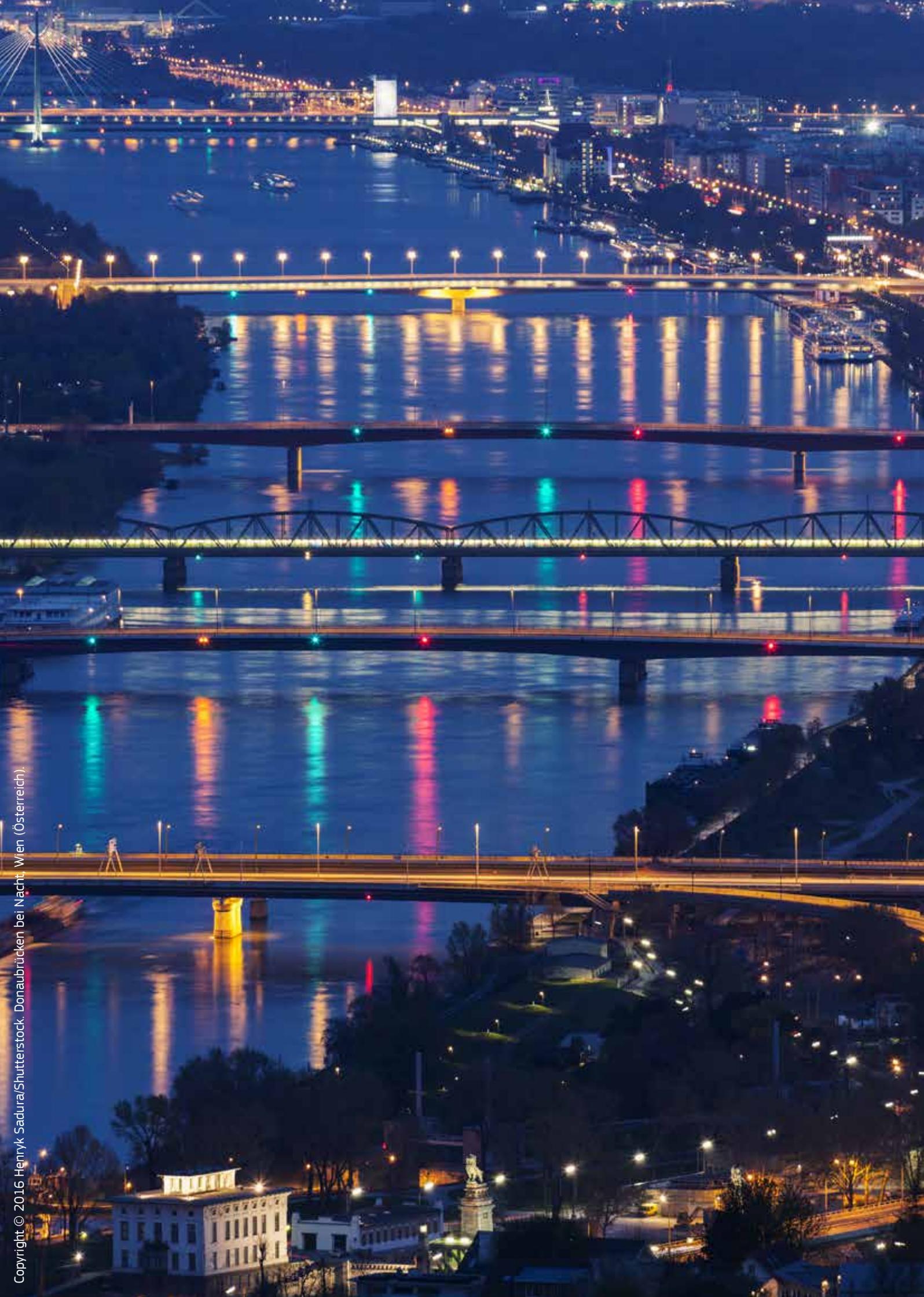
Vysna, V., Maes, J., Petersen, J. E., La Notte, A., Vallecillo, S., Aizpurua, N., Ivits, E. und Teller, A. (2021), *Accounting for ecosystems and their services in the European Union (INCA), Final report from phase II of the INCA project aiming to develop a pilot for an integrated system of ecosystem accounts for the EU*. Statistischer Bericht, Amt für Veröffentlichungen der Europäischen Union, Luxemburg.

WindEurope (2022), *Statistics and the outlook for 2023–2027*.

World Economic Forum (2020), *Nature Risk Rising: Why the Crisis Engulfing Nature Matters for Business and the Economy*, [https://www3.weforum.org/docs/WEF\\_New\\_Nature\\_Economy\\_Report\\_2020.pdf](https://www3.weforum.org/docs/WEF_New_Nature_Economy_Report_2020.pdf).

Zwischenstaatlicher Sachverständigenausschuss für Klimaänderungen (2021), „Summary for Policymakers.“ In: Masson-Delmotte, V., Zhai, A. Pirani, S. L. Connors, C. Péan, S. Berger, N. Caud, Y. Chen, L. Goldfarb, M. I. Gomis, M. Huang, K. Leitzell, E. Lonnoy, J. B. R. Matthews, T. K. Maycock, T. Waterfield, O. Yelekçi, R. Yu und B. Zhou (Hrsg.), *Climate Change 2021: The Physical Science Basis, 2021, Contribution of Working Group I to the Sixth Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change*, Cambridge University Press, Cambridge (Vereinigtes Königreich) und New York, NY (USA), S. 3–32.





# REGIONALE INNOVATION UND DIGITALER WANDEL

- Innovation formt Märkte, bringt den Wandel der Volkswirtschaften voran, gibt Impulse für Veränderungen der Qualität öffentlicher Dienstleistungen und ist unverzichtbar für die Verwirklichung der übergeordneten Ziele des grünen und des digitalen Wandels.
- Innovation ist eine wichtige Antriebskraft für nachhaltiges Produktivitätswachstum und ein Schlüsselfaktor für die Wettbewerbsfähigkeit von Unternehmen, insbesondere jenen in der EU, die in einem von immer stärkerem Wettbewerb geprägten und fragmentierten geopolitischen Umfeld bestehen müssen.
- Mit Blick in die Zukunft haben der grüne und der digitale Wandel das Potenzial, eine globale, tiefgreifende Veränderung von Produktionsprozessen und Wertschöpfungsketten herbeizuführen. Das wird offensichtliche Auswirkungen auf die Wirtschaftsgeografie mit sich bringen und es innovativeren Unternehmen leichter machen, sich anzupassen und die sich eröffnenden Chancen zu nutzen.
- Alle EU-Regionen haben das Potenzial, vom digitalen Wandel zu profitieren, doch offenbar sind stärker entwickelte Regionen aufgrund ihrer Wirtschaftsstruktur besser dafür gerüstet.
- Darauf deuten auch die vorhandenen Messzahlen für die Geografie der Innovation (Kompetenzen und Bildung, FuE, Patentanmeldungen) hin. Ferner lassen zusammengesetzte Indikatoren wie der Regionale Innovationsanzeiger Innovationscluster rund um stärker entwickelte, oft großstädtische Gebiete und eine anhaltende Innovationsklüft erkennen.
- Hinsichtlich der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit zwischen allen Arten von EU-Regionen bei der Entwicklung der für den grünen und den digitalen Wandel erforderlichen Wertschöpfungsketten gibt es Hinweise auf erhebliches Potenzial, das noch unerschlossen ist.
- Mit ortsbezogenen Ansätzen lässt sich das Innovationspotenzial aller Regionen entsprechend ihren Stärken und Merkmalen nutzen.
- Bildung – von der frühkindlichen bis hinauf zur tertiären Bildung – spielt eine grundlegende Rolle für die Innovationsförderung. Bildungsinvestitionen sind wesentlich, um ein Angebot an qualifizierten, krisenfesten und anpassungsfähigen Arbeitskräften sicherzustellen, das es für nachhaltige Innovation und langfristige wirtschaftliche Entwicklung braucht.
- Investitionen in FuE können die Innovation in entwickelten Regionen anregen, was auch für benachbarte Regionen von großem Nutzen ist. In weniger entwickelten Regionen hingegen spielen Maßnahmen zur Verbesserung der Qualität der Institutionen eine ebenso wichtige Rolle für die Innovationsförderung.
- Die Entwicklung digitaler Kompetenzen und die Verfügbarkeit eines leistungsfähigen Internetzugangs sind entscheidend, wenn sichergestellt werden soll, dass alle Regionen das Potenzial des digitalen Wandels ausschöpfen können. In den letzten Jahren wurden bei der Qualität der Breitbandanbindung in vielen Regionen erhebliche Fortschritte erzielt. Nach wie vor bestehen jedoch große Unterschiede innerhalb der EU und ein anhaltendes Stadt-Land-Gefälle hinsichtlich des Zugangs zu Netzen mit sehr hoher Kapazität.

## Kapitel 5

# Regionale Innovation und digitaler Wandel

### 1. Innovation und Wettbewerbsfähigkeit der EU-Regionen in einem neuen, komplexen globalen Umfeld

Innovation spielt eine entscheidende Rolle, wenn es darum geht, das langfristige Produktivitätswachstum und die Wettbewerbsfähigkeit voranzutreiben.<sup>1</sup> Innovation formt Märkte, bringt den Wandel der Volkswirtschaften voran, gibt Impulse für Veränderungen der Qualität öffentlicher Dienstleistungen und ist wesentlich für die Verwirklichung der übergeordneten Ziele des grünen und des digitalen Wandels. Ein erheblicher Teil der Mittel des Europäischen Fonds für regionale Entwicklung (EFRE) (56 Mrd. EUR für den Zeitraum 2021–2027) dient der Förderung von Forschung und Innovation (FuI) in der EU durch ortsbezogene Programme, die auf lokaler Ebene mitverwaltet werden (Strategien für intelligente Spezialisierung, siehe Kasten 5.2). Diese Programme spielen eine zentrale Rolle bei der Stärkung regionaler Innovationssysteme, um besser dafür gerüstet zu sein, Wirtschaftswachstum anzuregen und zu erhalten.<sup>2</sup>

Besser qualifizierte und kreativere Arbeitskräfte, immer effizientere und leistungsfähigere Maschinen, neue Produkte und Verfahren sind Schlüsseldimensionen der Innovation in einem zunehmend wettbewerbsgeprägten globalen Umfeld. Ihre Bedeutung ist im Laufe der Zeit umso deutlicher geworden, je mehr EU-Unternehmen mit Konkurrenz aus den Schwellenländern konfrontiert sind, die in der Wertschöpfungskette rasch aufsteigen. Diese Volkswirtschaften haben immer noch den Vorteil niedriger Arbeitskosten, we-

niger strenger Umweltvorschriften und eines raschen technologischen Fortschritts<sup>3</sup>. Darüber hinaus wurde in einigen Gebieten, etwa in Südostasien und China, die Technologiegrenze in einer Reihe von Sektoren erreicht.<sup>4</sup> Bei der Innovation auf dem Gebiet der fortgeschrittenen Herstellung und der Umwelttechnologien ist die EU weltweit führend. Allerdings sind größere Anstrengungen erforderlich, um bei den digitalen Technologien eine starke globale Position zu halten und weiter auszubauen – ein Bereich, in dem die USA führend sind und die Schwellenländer an Bedeutung gewinnen.<sup>5</sup>

Mit Blick auf die Zukunft haben der grüne und der digitale Wandel das Potenzial, eine globale, tiefgreifende Veränderung von Produktionsprozessen und Wertschöpfungsketten herbeizuführen, mit offensichtlichen Auswirkungen auf die Wirtschaftsgeografie. In dieser Hinsicht sind die Generierung und Verbreitung von Innovationen – und deren räumliche Dimension – nicht nur für die Wettbewerbsfähigkeit der EU in der globalen Wirtschaft, sondern auch für ihren wirtschaftlichen, sozialen und territorialen Zusammenhalt von entscheidender Bedeutung.

Wie empirische Studien belegen, ist Innovation tendenziell auf bestimmte geografische Gebiete konzentriert. Das macht es umso wichtiger, die räumliche, soziale und wirtschaftliche Dimension von Innovationen zu begreifen. Der Zusammenhang zwischen Innovation und räumlichen Agglomerationseffekten wurde eingehend untersucht. Dabei hat sich bestätigt, dass die räumliche Nähe von Unternehmen, Zulieferern und verwandten Einrichtungen in einem Cluster Innovation begünstigt.<sup>6</sup> Agglomerationen erleichtern den

1 Europäische Kommission (2022a).

2 In Regionen überall in der EU trägt die Abstimmung der Unterstützung aus dem EFRE mit Strategien für intelligente Spezialisierung zu einer Förderung ortsbezogener Innovationen und von Investitionen bei, die auf die Bedürfnisse und Chancen der regionalen Wirtschaft zugeschnitten sind. Dies hat zur Gründung regionaler Innovationszentren und zur Entstehung von Industrieclustern geführt, in denen Forschungsinfrastrukturen, Hochschulen, Forschungs- und Technologiezentren und Industrie (z. B. Grenoble, Hamburg oder Brunn) gemeinsam untergebracht sind. Thematische Plattformen für intelligente Spezialisierung und einschlägige Partnerschaften sind auch zu wichtigen Instrumenten für die Vernetzung von Innovatoren mit ähnlichen oder einander ergänzenden Stärken in allen Teilen der EU geworden, auch in Technologiebereichen, die für den ökologischen und den digitalen Wandel von entscheidender Bedeutung sind. In den vergangenen sechs Jahren haben 37 interregionale Partnerschaften, an denen 180 Regionen in 33 EU- und Nicht-EU-Ländern beteiligt waren, eine solche Unterstützung in Bereichen wie fortgeschrittene Batteriewerkstoffe sowie Wasserstoff- und Brennstoffzellentechnologie geleistet.

3 Weltwirtschaftsforum (2019).

4 Die EU weist insgesamt eine starke Innovationsleistung auf, liegt aber bei immateriellen Investitionen und Patentaktivitäten im Zusammenhang mit der Digitalisierung hinter China zurück (Europäische Kommission, 2022b). Während die EU im Bereich der fortgeschrittenen Herstellung und fortgeschrittenen Werkstoffe gut aufgestellt ist – sowohl im Hinblick auf Veröffentlichungen als auch Patentanmeldungen –, besteht in anderen Bereichen wie künstliche Intelligenz, Big Data, Cloud-Computing, Cybersicherheit, Robotik und Mikroelektronik Aufholbedarf in Bezug auf Entwicklung, Produktion und Kapazität (Europäische Kommission, 2021b und 2022b).

5 Europäische Kommission (2022b).

6 Porter (1998).

Austausch von stillem Wissen und die Zusammenarbeit. Sie ziehen ein Reservoir an Qualifikationen an, die zur Steigerung von Innovation beitragen.<sup>7</sup> Die Bildung eines solchen Clusters wird auch durch die „Qualität“ des Standorts, durch die verfügbaren Infrastrukturen und das Geschäftsumfeld beeinflusst.<sup>8</sup> Die positiven externen Effekte, die von Innovationsclustern ausgehen, haben in der Regel Multiplikatoreffekte auf die Beschäftigung und das Einkommen vor Ort. Das macht den Standort umso attraktiver für hochqualifizierte Arbeitsplätze und die entsprechenden Fachkräfte.<sup>9</sup> Fazit: Da Innovation in der Regel konzentriert in bestimmten geografischen Gebieten stattfindet, ist es umso wichtiger, ihre räumliche, soziale und wirtschaftliche Dimension zu begreifen. Davon ausgehend gilt es, mit einem ausgewogenen Policy-Mix sowohl den wirtschaftlichen Zusammenhalt als auch die Innovation voranzubringen.

Mit ortsbezogenen Ansätzen lassen sich politische Maßnahmen so anlegen, dass das Innovationspotenzial der Regionen entsprechend ihren Stärken und Merkmalen gefördert wird. Investitionen in Forschung und Entwicklung (FuE) können die Innovation in stärker entwickelten Regionen anregen, was auch für benachbarte Regionen von großem Nutzen ist. In weniger entwickelten Regionen hingegen sind Maßnahmen in den Bereichen Bildung, Qualifikationen und Ausbildung erforderlich, um Innovation zu begünstigen.<sup>10</sup> Darüber hinaus spielt die Qualität der Institutionen für Regionen auf allen Entwicklungsstufen eine wichtige Rolle dafür, dass sie erfolgreich an Forschungswettbewerben teilnehmen können.<sup>11</sup> Die Schaffung von Kooperationsnetzen zwischen strukturschwachen Regionen und Innovationszentren kann den Wissenstransfer erleichtern und Möglichkeiten gemeinsamen Lernens eröffnen.<sup>12</sup> Für Regionen, die mit den Innovationszentren nur schwer mithalten können, kommt es darauf an, Wirtschaftssektoren auszuloten, in denen sie über einen komparativen Vorteil verfügen, und mit maßgeschneiderten Maßnahmen an der Entwicklung dieser Sektoren zu arbeiten.<sup>13</sup> Ein solcher Ansatz kann die Unterstützung für die Bildung von Clustern beinhalten, um Agglomerationskräfte freizusetzen und einen Schwerpunkt

auf zusammenhängende Wirtschaftstätigkeiten mit einem angemessenen Grad an Komplexität zu begründen.<sup>14</sup> All dies bedeutet, dass ein differenzierter, ortsbezogener Ansatz zur Innovationsförderung einen zentralen Baustein bildet, um die wirtschaftliche Konvergenz zwischen den Regionen zu unterstützen und die Innovationskluft zu verringern.

In diesem Kapitel wird ein Überblick über die Innovationsleistung und die digitale Leistungsfähigkeit auf regionaler Ebene in Europa geboten und das künftige Potenzial beleuchtet. In Abschnitt 2 werden Innovationsindikatoren wie Bildung, FuE-Ausgaben, Patentanmeldungen und der Regionale Innovationsanzeiger vorgestellt. Abschnitt 3 liefert einen Überblick über die digitale Anbindung in den Regionen. In Abschnitt 4 wird erläutert, wie grenzüberschreitende gemeinsame Patente und die Spezialisierung in Sektoren, in denen die Regionen potenzielle Stärken aufweisen, dazu beitragen können, dass diese die Chancen des digitalen Wandels nutzen können und dass das Risiko einer digitalen Kluft und einer Innovationskluft abnimmt. In Abschnitt 5 wird bewertet, inwieweit ausländische Direktinvestitionen (ADI) und der Zugang zu Finanzmitteln der Innovation und der Integration in globale Wertschöpfungsketten zugutekommen können.

## 2. Die Geografie der Innovation in Europa: Bildung, FuE, Patentanmeldungen und der Regionale Innovationsanzeiger

Innovation kann viele Formen annehmen, und ihre Bewertung erfordert einen ganzheitlichen Ansatz, der die wichtigsten Dimensionen abdeckt. Die Messung von Innovation gilt weithin als schwieriges Unterfangen.<sup>15</sup> In besonderem Maße trifft dies auf den regionalen Kontext zu, was den dringenden Bedarf an besseren gebietsbezogenen Innovationsdaten verdeutlicht. Dieser Abschnitt bietet eine Momentaufnahme der regionalen Innovation in der EU, wofür die wichtigsten Kennzahlen untersucht werden: Tertiärbildung, FuE-Ausgaben, Patentanmeldungen sowie

7 Rosenthal und Strange (2003).

8 Chatterjee und Sampson (2015).

9 Moretti (2010).

10 Rodríguez-Pose und Crescenzi (2008).

11 Peiffer-Smadja et al. (2023).

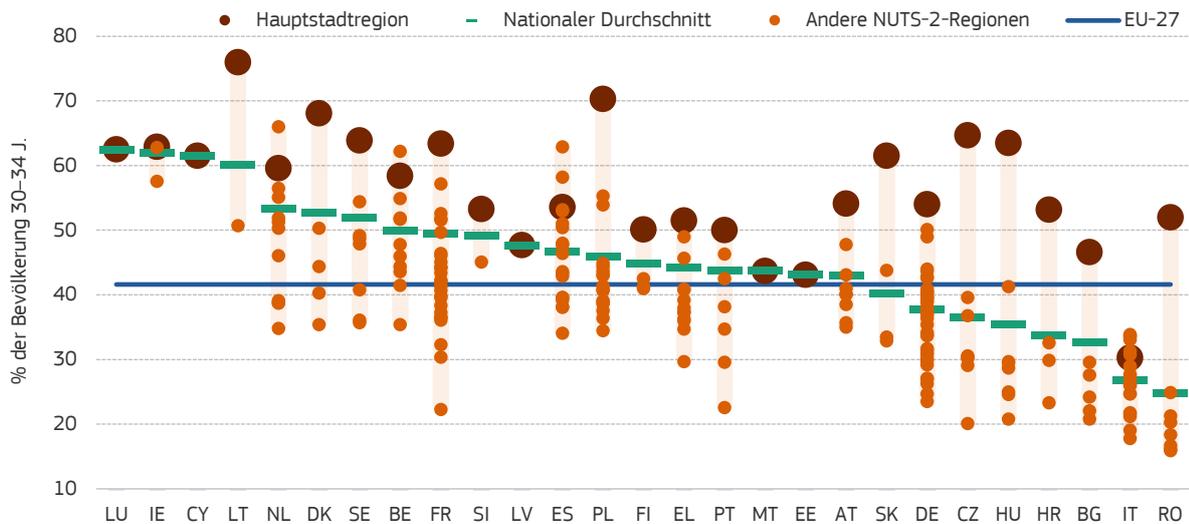
12 Foray (2009).

13 McCann und Ortega-Argilés (2015).

14 Delgado, Porter und Stern (2010); Boschma (2015).

15 OECD und Eurostat (2018).

Abbildung 5.1 Bevölkerungsanteil 30–34 J. mit tertiärem Bildungsabschluss in der EU-27 und in NUTS-2-Regionen (2021)



Quelle: Eurostat.

der Regionale Innovationsanzeiger, ein zusammengesetzter Indikator, der mehrere Dimensionen von Innovation erfasst.

## 2.1 Bildungssysteme und Bildungsabschlüsse in den Regionen

Bildung spielt eine entscheidende Rolle für die Innovationsförderung. Ein hohes Bildungsniveau in der Bevölkerung ist eine Voraussetzung für nachhaltige Innovation und langfristige wirtschaftliche Entwicklung. Zahlreiche Studien belegen den Zusammenhang zwischen Bildung, Kreativität, Unternehmertum und Innovationsfähigkeit und liefern Erkenntnisse zur Vielschichtigkeit des Innovationsprozesses.<sup>16</sup> Bildungsinvestitionen sind notwendig, um ein Angebot an qualifizierten, krisenfesten und anpassungsfähigen Arbeitskräften sicherzustellen, das es für nachhaltige Innovation und langfristige wirtschaftliche Entwicklung braucht. Die Investitionen müssen alle Bildungsebenen abdecken, angefangen beim frühkindlichen Bereich. Die Arbeiten des Nobelpreisträgers James Heckman belegen, dass Frühförderung einen nachhaltigen Effekt auf die kognitiven Fähigkeiten hat und dass der wirtschaftliche und soziale Nutzen von Investitionen in frühkindliche Betreuung, Bildung und Erziehung die Kosten bei wei-

tem übersteigt.<sup>17</sup> Je höher das Qualifikations- und Bildungsniveau in der Bevölkerung und je solider ihr kritisches Denkvermögen und ihre Problemlösungsfertigkeiten, desto eher entsteht ein Umfeld, in dem Kreativität und Innovation gedeihen können und das dadurch eine nachhaltige und integrative langfristige Entwicklung untermauert<sup>18</sup>.

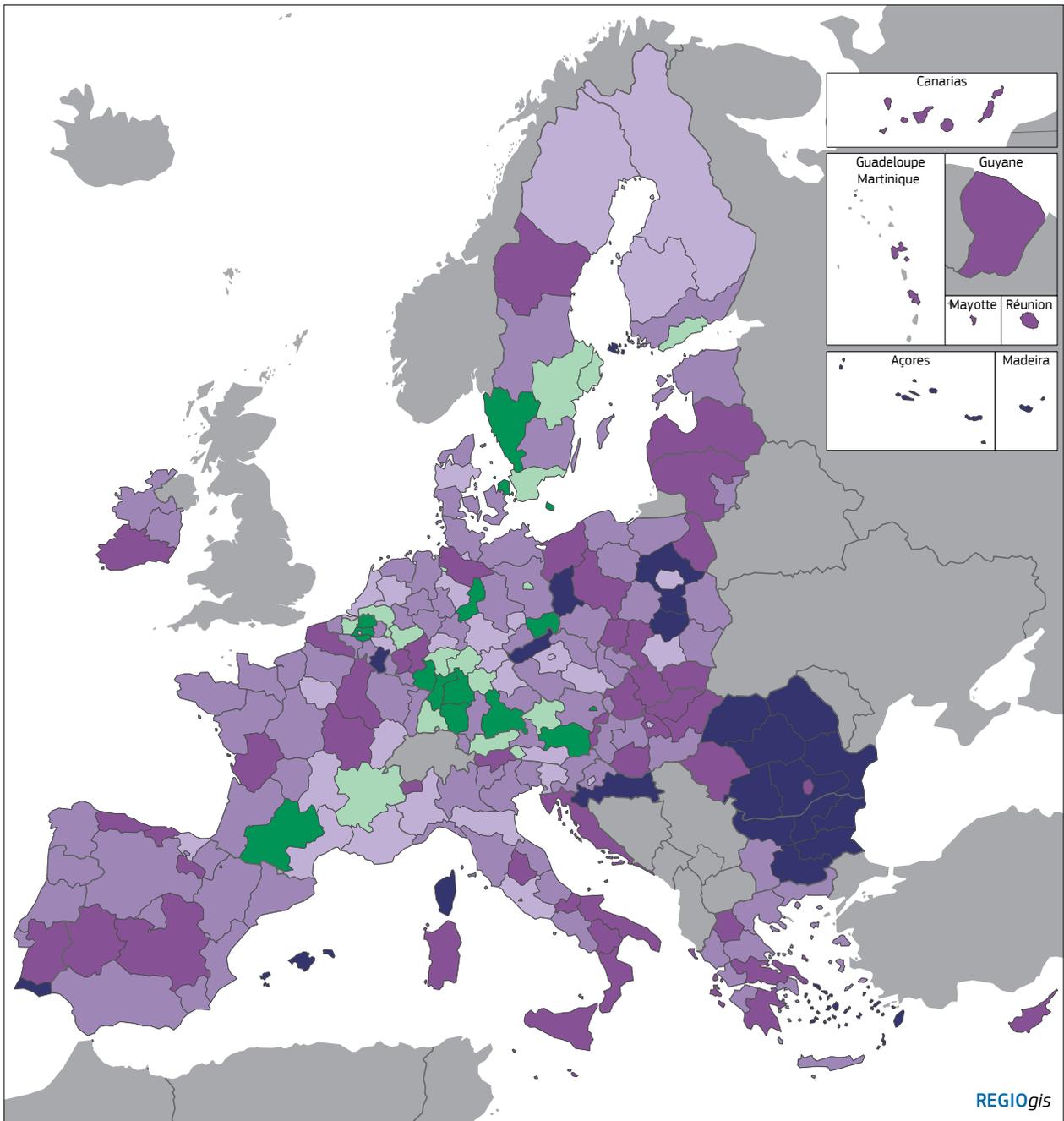
Beim Anteil der Menschen mit tertiärem Bildungsabschluss sind starke Schwankungen zwischen den EU-Regionen festzustellen. In der Tendenz schneiden stärker entwickelte Regionen und Metropolregionen besonders gut ab. Insgesamt verfügten in den stärker entwickelten Regionen der EU rund 37 % der Bevölkerung im Alter von 25–64 Jahren über einen tertiären Bildungsabschluss, in den weniger entwickelten Regionen hingegen nur 25 %. Der Anteil ist im Zeitraum 2011–2021 in allen Regionen gestiegen, wenngleich sich die regionalen Unterschiede verstetigt haben.<sup>19</sup> Ein Fokus auf die 30- bis 34-Jährigen, der die jüngsten Entwicklungen ins Licht rückt, lässt erkennen, dass im Jahr 2021 in einigen Regionen rund 70 % dieser Altersgruppe über einen tertiären Bildungsabschluss verfügten (z. B. in den Hauptstadtregionen Dänemarks, Litauens oder Polens), während andere Regionen unter der 20%-Marke blieben (z. B. Süd-Ost in Rumänien oder Sicilia in Italien; Abbildung 5.1).

16 Siehe Biasi et al. (2021) und die Ausführungen zu Bildung und zur Gefahr regionaler Talententwicklungsblockaden in Kapitel 6 Abschnitt 3.

17 Garcia et al. (2020).

18 In einem Literaturüberblick stellen Biasi et al. (2021) fest, dass in Verbesserungen bei der Zugänglichkeit und Qualität von Bildung ein beträchtliches Potenzial zur Förderung von Unternehmertum und Innovation steckt. Dies geschieht hauptsächlich über zwei Kanäle. Erstens trägt Bildung dazu bei, dass jene, die (aufgrund angeborener Talente) ohnehin Innovatoren geworden wären, noch mehr Erfolg haben. Zweitens – und noch wichtiger: Bildung ermöglicht jenen, die sonst keine Innovatoren geworden wären, ihr Potenzial auszuschöpfen.

19 Europäische Kommission (2023a).



**Karte 5.1 FuE-Ausgaben in NUTS-2-Regionen in % des BIP (2021)**

in % des regionalen BIP

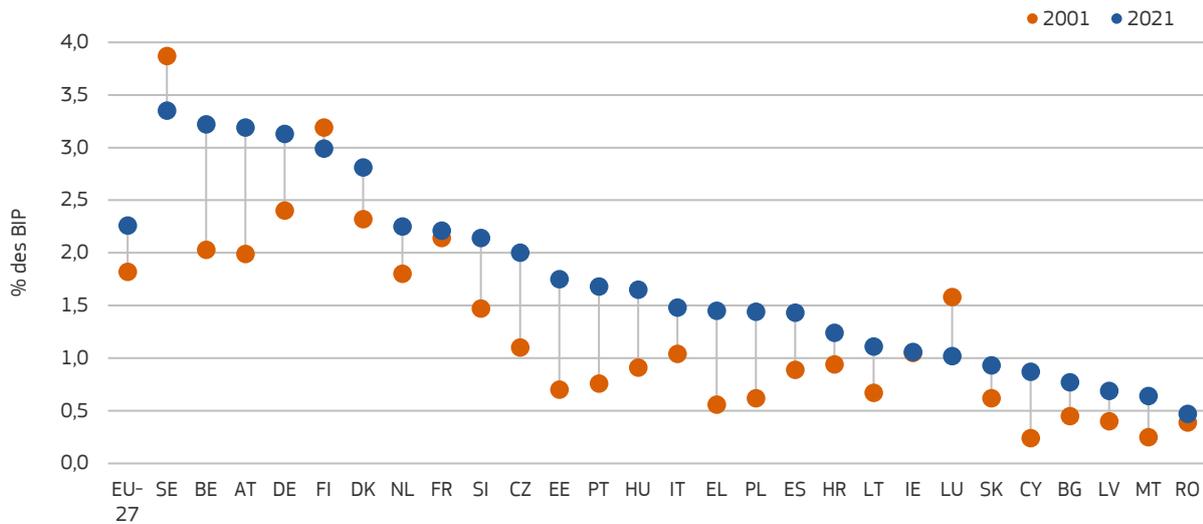
- < 0,5
- 0,5–1
- 1–2
- 2–3
- 3–4
- > = 4
- Keine Daten verfügbar

EU-27 = 2,3  
 EU-2020-Ziel: 3 %  
 DK: 2019.  
 Quelle: GD REGIO auf der Grundlage von Eurostat-Daten (rd\_e\_gerdreg).

0 500 km

© EuroGeographics Verband für Verwaltungsgrenzen

Abbildung 5.2 FuE-Ausgaben in Mitgliedstaaten in % des BIP (2001 und 2021)



Anmerkung: Die 2001-Angabe bezieht sich für LU auf 2000, für MT und HR auf 2002.

Quelle: Eurostat [rd\_e\_gerdot] und Berechnungen der GD REGIO.

## 2.2 FuE-Ausgaben auf regionaler Ebene

Auch bei den Ausgaben für FuE, gemessen am Verhältnis zum BIP, zeigt sich eine Konzentration in den stärker entwickelten Regionen. Die Ausgabenhöhe ist ein weit verbreiteter Indikator für die Innovationsfähigkeit. Er misst allerdings nicht die bewirkte Innovationsleistung, sondern wie viel in den Innovationsprozess fließt, d. h. wie umfangreich die unternommenen Anstrengungen ausfallen. Außerdem ist davon auszugehen, dass er das Innovationsgeschehen nicht in all seinen Facetten abbildet. Unberücksichtigt bleiben vor allem Bereiche außerhalb des verarbeitenden Gewerbes, in denen nicht-technologische und nicht-forschungsbasierte Innovationen üblich sind und wo sich FuE-Ausgaben nur schwer definieren und zuordnen lassen (etwa im Zusammenhang mit Computer-Softwareprogrammen). Im Jahr 2021 beliefen sich die Ausgaben in der EU auf 2,3 % des BIP (Karte 5.1), wobei in den beiden vorangegangenen Jahrzehnten ein Anstieg um 0,5 Prozentpunkte zu verzeichnen war (von 1,8 % des BIP im Jahr 2001). In den meisten Mitgliedstaaten blieben die Ausgaben deutlich unter denen anderer entwickelter Volkswirtschaften, insbesondere denen Japans oder der USA (wo sie über 3 % des BIP lagen, der von der EU anvisierten Zielmarke).

Zudem finden sich keine Anzeichen für eine Konvergenz der Ausgabenhöhe innerhalb der EU in den letzten 20 Jahren. Tatsächlich verzeichneten die Länder mit den niedrigsten FuE-Aufwendungen für das Jahr 2001 auch den geringsten Anstieg, wodurch sich die Kluft vergrößerte. Mit durchschnittlich 2,5 % des BIP im Jahr 2021 verzeichneten die Länder im Nordwest-

ten der EU fast doppelt so hohe Ausgaben wie jene im Osten (1,3 %). Die Ausgaben in den südlichen Ländern waren dabei mit 1,5 % nur geringfügig höher als in den östlichen Ländern.

Auf der NUTS-2-Ebene erreichten nur die stärker entwickelten Regionen Ausgaben von über 3 % des BIP, in ganz wenigen Fällen mehr als 4 % (vielfach in Süddeutschland, ein Schwerpunktgebiet für fortgeschrittene Herstellung; Abbildung 5.2). Innerhalb der Länder werden die höchsten FuE-Ausgaben in vielen Fällen in den Hauptstadtregionen erreicht – nennenswerte Ausnahmen sind Belgien, Deutschland und Italien.

## 2.3 Regionale Patentanmeldungen

Auch wenn sie nur eine sehr grobe Schätzung des tatsächlichen Innovationsgeschehens liefern, sind Patentanmeldungen eines der wenigen greifbaren Mittel für einen Regionenvergleich in Bezug auf die Innovationsleistung. Die Zahl der beim Europäischen Patentamt angemeldeten Innovationen ist die am häufigsten verwendete Kennzahl. Sie bezieht sich überwiegend auf Innovationen im verarbeitenden Gewerbe. Viele Innovationen in Dienstleistungssektoren, auf die rund 75 % der Bruttowertschöpfung in der EU entfallen, gelangen jedoch nicht zur Patentanmeldung, da sie immaterieller Art oder nicht kodifizierbar sind (z. B. Arbeitsorganisation oder Programmierung).

Wie bereits erwähnt, sind Patente trotz ihrer Einschränkungen eines der ganz wenigen greifbaren Mittel, Regionen in Bezug auf die technologische

## Kasten 5.1 Synergien zwischen Horizont 2020 und der Kohäsionspolitik

Synergien zwischen den verschiedenen EU-Fonds zur Innovationsförderung spielen eine wichtige Rolle für die Regionalentwicklung. Wie in Kapitel 9 dargelegt, fließt ein erheblicher Teil der kohäsionspolitischen Mittel der EU in die Förderung von Ful durch ortsbezogene Programme, die auf regionaler Ebene mitverwaltet werden. Ein großer Teil davon geht an weniger entwickelte Regionen. Im Gegensatz dazu sind die Mittel aus Horizont 2020, dem EU-Rahmenprogramm für Forschung und Innovation, vorwiegend auf die stärker entwickelten Regionen ausgerichtet.<sup>1</sup> Dies spiegelt die Art des Auswahlprozesses wider, der sehr wettbewerbsorientiert ist und darauf abzielt, Spitzenleistungen zu belohnen.<sup>2</sup>

Peiffer-Smadja et al. (2023) untersuchen mithilfe ökonomischer Methoden die Faktoren, die sich auf den Erfolg bei Horizont 2020 auswirken. Wie die Ergebnisse zeigen, braucht es eine kritische Masse an FuE-Ausgaben, Humanressourcen und Forschungsergebnissen, damit es Regionen gelingt, Fördermittel zu erhalten. Die Studie hat ergeben, dass Regionen mit einem niedrigen Niveau an FuE-Ausgaben durch Verbesserungen bei der institutionellen Qualität eine höhere Erfolgsquote erreichen könnten. Ein entsprechender Nutzen bestünde auch für Regionen mit höheren Ausgabenniveaus.<sup>3</sup> In den Ergebnissen zeigt sich die Bedeutung eines ganzheitlichen Ansatzes,

der mehrere Faktoren gleichzeitig berücksichtigt (insbesondere die wirtschaftliche Entwicklung, die menschlichen Fähigkeiten und die Qualität der Institutionen). Im Lichte der Erkenntnisse argumentieren die Autoren, dass es für die Verbesserung der Erfolgsquoten weniger entwickelter Regionen zielführend sein könnte, die Zusammenarbeit mit weiter fortgeschrittenen Regionen zu unterstützen und zu erleichtern. Dies sollte im Einklang mit ihren Stärken und Spezialisierungsbereichen geschehen, wie sie in ihren Strategien für intelligente Spezialisierung zum Ausdruck kommen (siehe Kasten 5.2).

In jüngerer Vergangenheit wurden erhebliche Anstrengungen unternommen, um Synergien zwischen Horizont Europa und dem EFRE zu stärken. In Anerkennung einiger rechtlicher und praktischer Schwierigkeiten bei der Schaffung von Synergien zwischen Horizont 2020 und dem EFRE haben die Kommissionsdienststellen im aktuellen Mehrjährigen Finanzrahmen einige der rechtlichen Bestimmungen, die die Schaffung von Synergien in der Praxis behinderten, gelöst und praktische Leitlinien zur Herstellung von Synergien veröffentlicht. Darüber hinaus wurde eine Expertengruppe eingerichtet, die Analysen und Ratschläge zur Überwindung anhaltender Schwierigkeiten bei der Umsetzung dieser Synergieeffekte liefert.

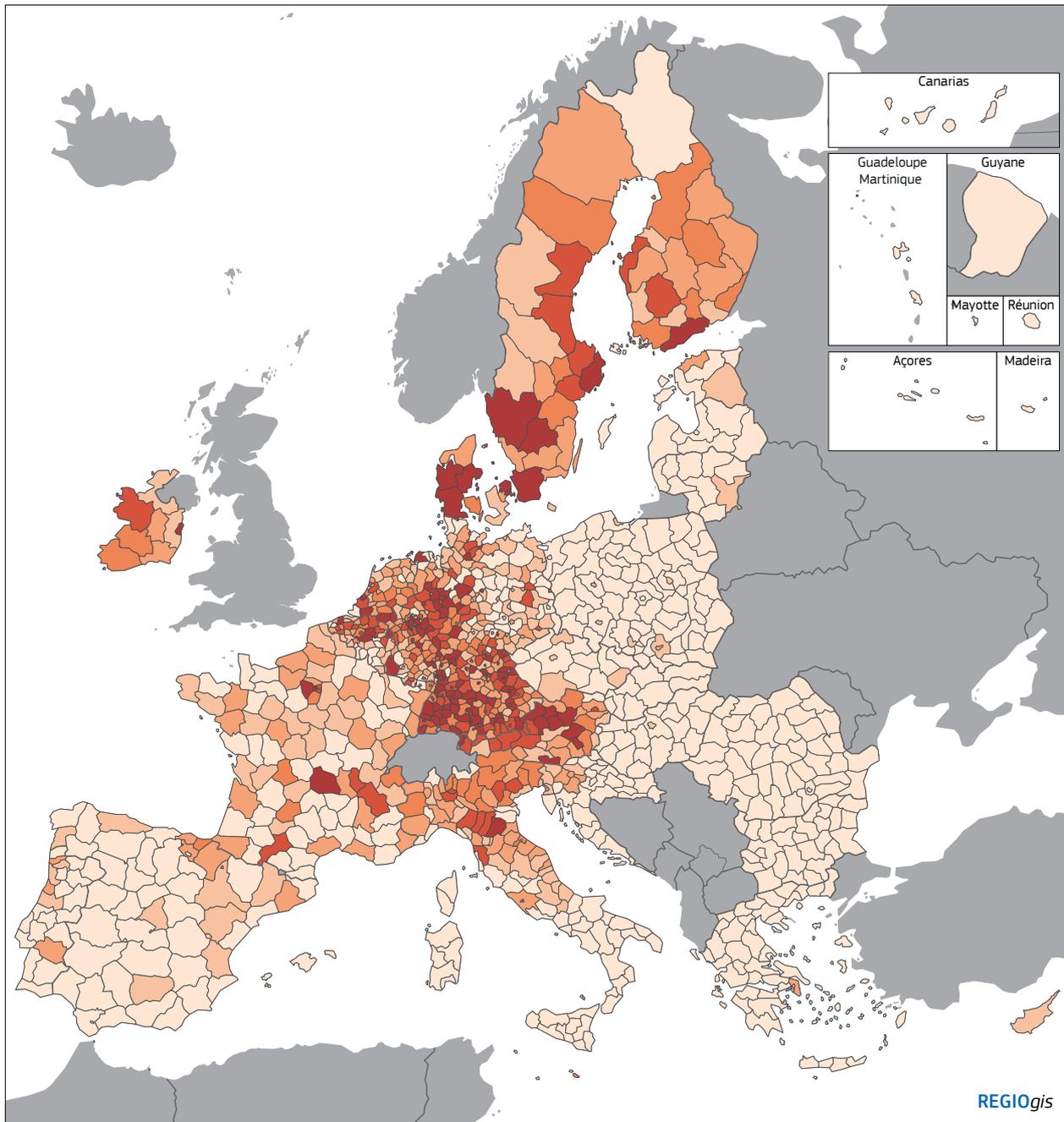
- 1 Peiffer-Smadja et al. (2023); Europäische Kommission (2017); Balland et al. (2019); Protogerou et al. (2010); Enger (2018). Peiffer-Smadja et al. (2023) untersuchten den Erfolg der Regionen bei der Teilnahme an Horizont 2020, gemessen an der Zahl der erfolgreichen Vorschläge im Verhältnis zur Gesamtzahl der eingereichten Vorschläge. Die höchsten Erfolgsquoten (über 18 % der eingereichten Vorschläge) entfallen auf die Regionen Nord- und Westfrankreichs, die Niederlande, Österreich und Schweden. Interessanterweise verzeichnen die deutschen Regionen mit einer hohen Ful-Leistung in Bezug auf FuE-Ausgaben und Patentanmeldungen niedrigere (mittlere bis hohe) Erfolgsquoten. Die niedrigsten Erfolgsquoten (unter 10 % der eingereichten Vorschläge) registrieren die Regionen in den südlichen und östlichen Mitgliedstaaten, in Italien, Polen, Ungarn, der Slowakei und Bulgarien.
- 2 Im Rahmen von Horizont 2020 wurden für den Zeitraum 2014–2020 EU-weit Mittel in Höhe von 80 Mrd. EUR für Ful bereitgestellt, wobei der Großteil im Rahmen eines offenen, wettbewerblichen Verfahrens vergeben wurde. Dies führte dazu, dass die Mittel auf einen relativ kleinen Begünstigtenkreis beschränkt blieb – siehe Europäische Kommission (2017); Balland et al. (2019); Protogerou et al. (2010) und Enger (2018).
- 3 Für die Berücksichtigung bei internationalen Ful-Partnerprojekten erweist es sich für alle Regionen als förderlich, hinsichtlich der Forschungsergebnisse wie wissenschaftliche Veröffentlichungen und Patentanmeldungen den Fokus nicht auf die Quantität, sondern die Qualität zu legen. Dies gilt umso mehr bei Projekten, die die Bewältigung gesellschaftlicher Herausforderungen zum Gegenstand haben. Für weiter fortgeschrittene Regionen sind Investitionen in FuE und in wissenschaftliche und technologische Fachkräfte offenbar ebenfalls ein Mittel, die Chancen auf eine Teilnahme an Projekten im Rahmen von Horizont 2020 zu verbessern.

Innovation zu vergleichen. Im Zeitraum 2018–2019 gingen beim Europäischen Patentamt 124 Patentanmeldungen je Million Einwohner ein (Karte 5.2). Die meisten Anmeldungen stammten aus Regionen im Nordwesten der EU und in Norditalien. Auf der NUTS-3-Ebene sind die Regionen mit dem größten Patentaufkommen vielfach diejenigen, in denen Großunternehmen angesiedelt sind.<sup>20</sup> Die räumliche

Verteilung lässt auf eine Innovationslücke zwischen Regionen in den am weitesten fortgeschrittenen Mitgliedstaaten und anderen schließen.

Metropolregionen bieten in der Regel eine Umgebung, die die Entwicklung neuer Ideen, Produkte und Verfahren besonders begünstigt. Dementsprechend sind Patentanmeldungen dort weitaus zahlreicher

20 Die drei regionalen Spitzenreiter in der EU sind beispielsweise Erlangen in Deutschland (1.209 Patente pro Einwohner; ein großer Siemens-Standort), Zuidooost-Noord-Brabant in den Niederlanden (973; ein Philips-Standort) und Ludwigshafen in Deutschland (961; Hauptsitz von BASF).



**Karte 5.2 Patentanmeldungen beim Europäischen Patentamt, Durchschnitt 2018–2019**

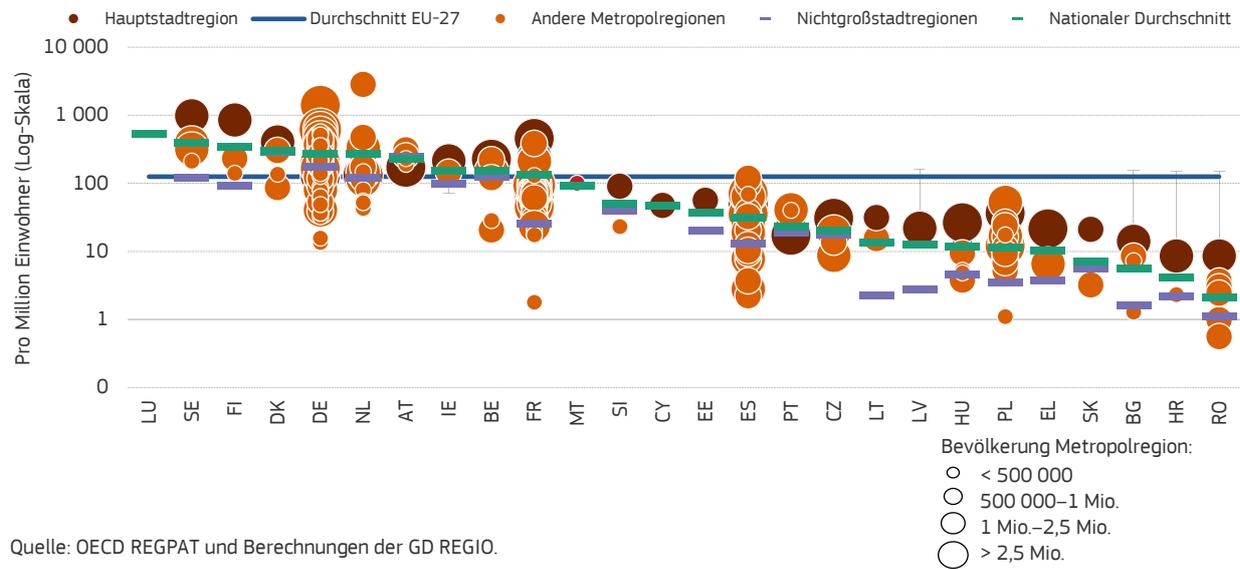
Anmeldungen je Mio. Einwohner

- < 25
- 25–50
- 50–100
- 100–150
- 150–250
- > = 250

EU-27 = 125,6  
 Quellen: GD REGIO auf der Grundlage der OECD REGPAT  
 Datenbank (August 2023) und Eurostat-Bevölkerungsdaten  
 (nama\_10r\_3popgdp).

0 500 km

© EuroGeographics Verband für Verwaltungsgrenzen

**Abbildung 5.3 Patentanmeldungen beim Europäischen Patentamt nach Art der Region (2017–2018)**


als anderswo (Abbildung 5.3). Es gibt umfangreiche Literatur, die die Gründe dafür erläutert. Zu nennen ist das Vorhandensein kreativer und qualifizierter Arbeitskräfte, auf bestimmte Wirtschaftstätigkeiten spezialisierter Cluster sowie von Hochschulen und Forschungszentren.<sup>21</sup> In fast allen Mitgliedstaaten weist die Hauptstadtregion die höchste Anmeldequote auf. Die einzigen Ausnahmen sind Wien und Lissabon. Nur in ganz seltenen Fällen verzeichnen Metropolregionen weniger Anmeldungen als andere Regionen desselben Landes. Zu beachten ist auch, dass sich mit einer größeren Zahl zugewanderter Fachkräfte tendenziell auch das Patentaufkommen erhöht und dass die Rückwanderung dieser Migranten dem Patentwesen und der Innovation im Herkunftsland zugutekommen kann.<sup>22</sup>

## 2.4 Regionaler Innovationsanzeiger

Der Regionale Innovationsanzeiger (RIS) für 2023 verdeutlicht die Schlüsselrolle der Innovation für die regionale Entwicklung. Gleichzeitig macht er eine anhaltende Kluft in der Innovationsleistung sichtbar.<sup>23</sup> Der RIS ist eine Erweiterung des Europäischen Innovationsanzeigers (EIS) und dient der Bewertung der Innovationsleistung von Regionen auf der Grundlage einer Teilmenge der im EIS enthaltenen Indikatoren.

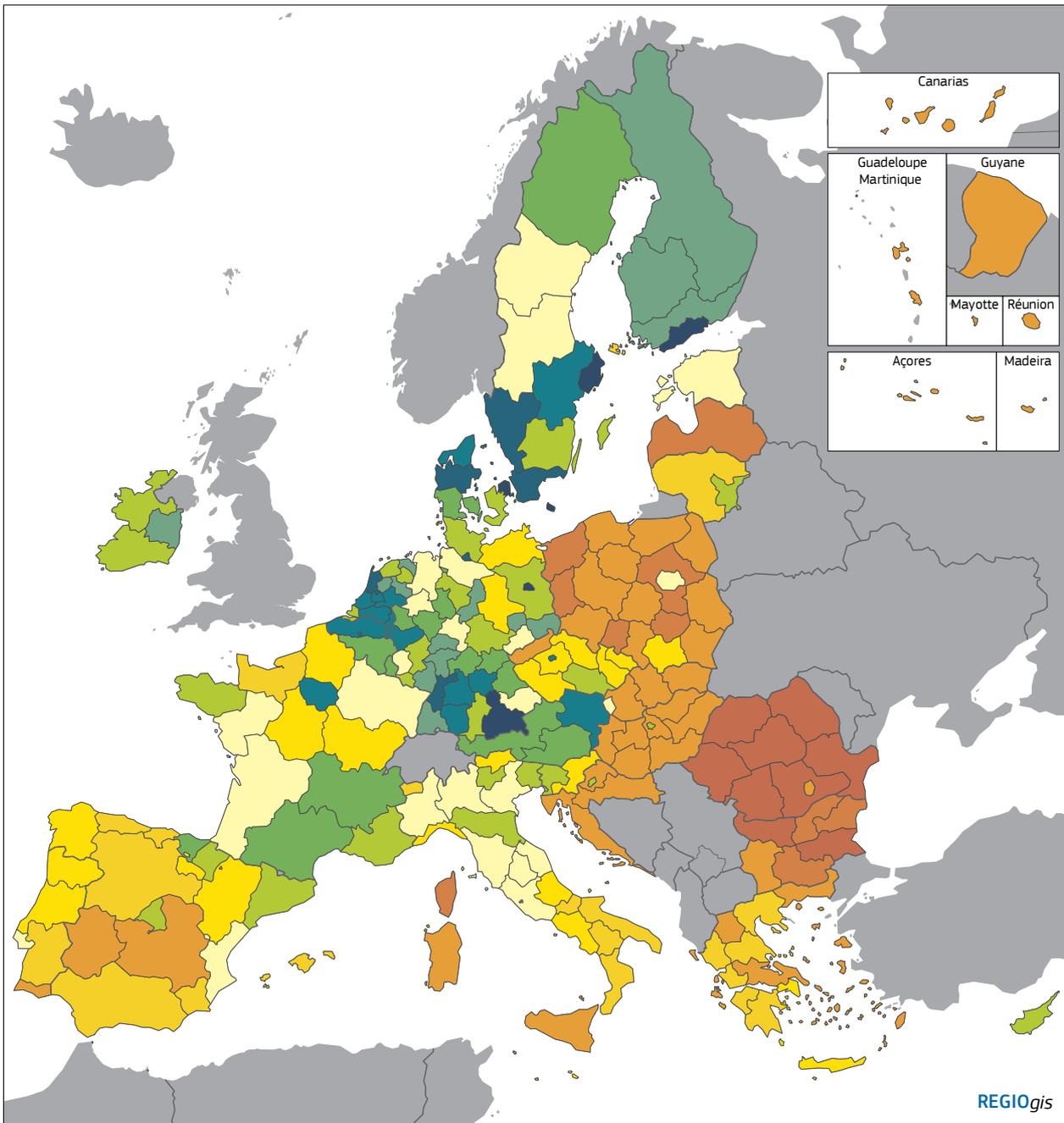
Trotz einzelner regionaler Abweichungen innerhalb der Länder deckt sich die Rangfolge der Regionen weitgehend mit der Reihung der Mitgliedstaaten (Karte 5.3). Dies lässt darauf schließen, dass die regionalen Indikatorwerte von nationalen Merkmalen oder Politikinitiativen beeinflusst werden (so betreffen FuE-Förderprogramme in den meisten Fällen die nationale Dimension). Die regionalen „Innovationsführer“ befinden sich mehrheitlich in Ländern, die ebenfalls als „Innovationsführer“ oder „starke Innovatoren“ eingestuft sind. Analog dazu beherbergen die „moderaten“ und „bescheidenen“ Innovatoren unter den Ländern nahezu die Gesamtheit der Regionen mit den entsprechenden Einstufungen. Allerdings gibt es in einigen als „moderate Innovatoren“ eingestuften Ländern regionale „Exzellenznischen“, beispielsweise die Hauptstadtregionen in Tschechien, Litauen und Spanien sowie das spanische País Vasco. Umgekehrt hinken zahlreiche Regionen in „stark innovativen“ Ländern hinterher.

Es besteht ein enger Zusammenhang zwischen dem Entwicklungsstand der Regionen und ihrer Innovationsbewertung (Abbildung 5.4). In der Gruppe der weniger entwickelten Regionen lebt ein zunehmender Bevölkerungsanteil in einer Region, die zur untersten Kategorie („aufstrebende Innovatoren“) zählt –

21 Europäische Kommission und UN-HABITAT (2016).

22 Kerr und Lincoln (2010); Fry (2023).

23 Der RIS 2023 setzt sich aus 21 verschiedenen Indikatoren für regionale Innovation zusammen, die nach der gleichen Methode wie beim EIS 2023 ermittelt wurden. Die Regionen werden dementsprechend in vier Innovationsleistungsgruppen eingeteilt: Innovationsführer (36 Regionen), starke Innovatoren (70 Regionen), moderate Innovatoren (69 Regionen) und aufstrebende Innovatoren (64 Regionen). Eine Liste der 21 verwendeten Indikatoren findet sich in Tabelle 4 (Seite 17) des Methodenberichts zum RIS ([https://research-and-innovation.ec.europa.eu/system/files/2023-07/ec\\_rtd\\_ris-2023-methodology-report.pdf](https://research-and-innovation.ec.europa.eu/system/files/2023-07/ec_rtd_ris-2023-methodology-report.pdf)).



**Karte 5.3 Regionaler Innovationsanzeiger (2023)**

- |  |  |
|--|--|
| <span style="display: inline-block; width: 15px; height: 15px; background-color: #A52A2A; border: 1px solid black; margin-right: 5px;"></span> Aufstrebend - | <span style="display: inline-block; width: 15px; height: 15px; background-color: #9ACD32; border: 1px solid black; margin-right: 5px;"></span> Stark -   |
| <span style="display: inline-block; width: 15px; height: 15px; background-color: #D2691E; border: 1px solid black; margin-right: 5px;"></span> Aufstrebend   | <span style="display: inline-block; width: 15px; height: 15px; background-color: #6AA84F; border: 1px solid black; margin-right: 5px;"></span> Stark +   |
| <span style="display: inline-block; width: 15px; height: 15px; background-color: #FFD700; border: 1px solid black; margin-right: 5px;"></span> Aufstrebend + | <span style="display: inline-block; width: 15px; height: 15px; background-color: #2E8B57; border: 1px solid black; margin-right: 5px;"></span> Stark +   |
| <span style="display: inline-block; width: 15px; height: 15px; background-color: #FFA500; border: 1px solid black; margin-right: 5px;"></span> Moderat -     | <span style="display: inline-block; width: 15px; height: 15px; background-color: #008080; border: 1px solid black; margin-right: 5px;"></span> Führend - |
| <span style="display: inline-block; width: 15px; height: 15px; background-color: #FFD700; border: 1px solid black; margin-right: 5px;"></span> Moderat       | <span style="display: inline-block; width: 15px; height: 15px; background-color: #008080; border: 1px solid black; margin-right: 5px;"></span> Führend   |
| <span style="display: inline-block; width: 15px; height: 15px; background-color: #FFFFE0; border: 1px solid black; margin-right: 5px;"></span> Moderat +     | <span style="display: inline-block; width: 15px; height: 15px; background-color: #000080; border: 1px solid black; margin-right: 5px;"></span> Führend + |

Quelle: Europäische Kommission – Regionaler Innovationsanzeiger 2023 und Europäischer Innovationsanzeiger 2023.

0 500 km

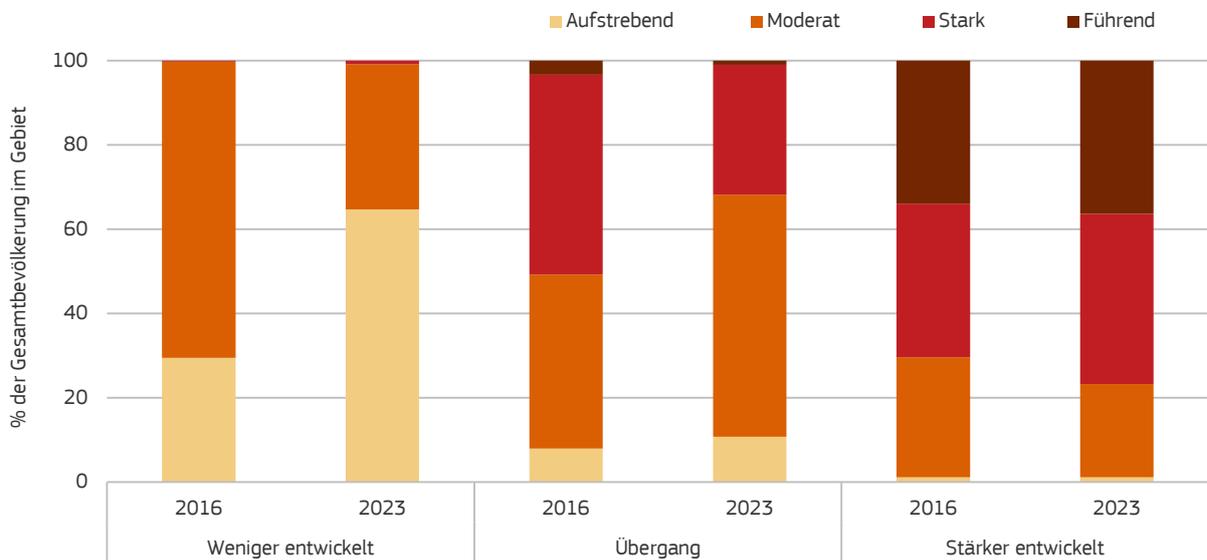
© EuroGeographics Verband für Verwaltungsgrenzen

im Jahr 2021 waren es 60 %, zweimal so viel wie 2016. Immer weniger Menschen leben hingegen in einer „moderat innovativen“ Region. Anders gesagt: Die Innovationsleistung der betreffenden Regionen hat sich mit der Zeit verschlechtert. Gleichzeitig stieg sowohl in den südlichen als auch in den östlichen Regionen der Anteil der Menschen, die in einer Region leben, die zu den „starken Innovatoren“ gehört. „Innovationsführer“ sind unterdessen nach wie vor weitgehend in den stärker entwickelten, nordwestlichen Regionen angesiedelt.

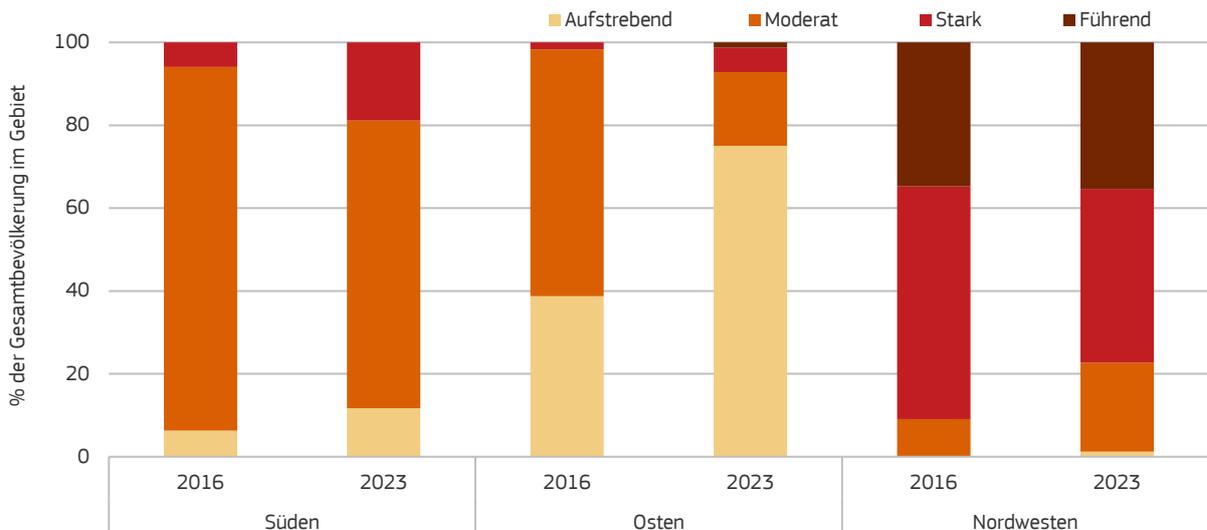
Allgemein bestätigt der RIS die starken regionalen Schwankungen in der EU, was die Innovationsleistung anbelangt. Dies unterstreicht die starke regionale Dimension von Innovation. Angesichts dessen muss Innovationsförderung, darunter die Programme der Kohäsionspolitik, ausdrücklich den regionalen Gegebenheiten Rechnung tragen, wenn es um die Entscheidung geht, welche Art der Unterstützung am sinnvollsten ist. Intelligente Spezialisierung mit ihrer von Natur aus standortspezifischen Dimension ist diesbezüglich ein hilfreicher Ansatz.

**Abbildung 5.4 Anteil der EU-Bevölkerung nach RIS-Kategorie, Grad der Entwicklung und geografischer Gruppe von Mitgliedstaaten (2016 und 2023)**

**a) EU-Bevölkerungsanteil nach RIS-Kategorie und Grad der Entwicklung (2016 und 2023)**



**b) EU-Bevölkerungsanteil nach RIS-Kategorie und geografischer Gruppe von Mitgliedstaaten (2016 und 2023)**



Anmerkung: Wenn die RIS-Bewertung nur auf NUTS-1-Ebene verfügbar ist, wird die betreffende Punktzahl auch für die NUTS-2-Regionen angenommen, aus denen sich diese zusammensetzt. Die Berechnungen für beide Jahre beruhen auf den Bevölkerungsdaten für 2021 und der Einteilung nach dem Entwicklungsstand.

Quelle: Regionaler Innovationsanzeiger 2023 und Berechnungen der GD REGIO.

## Kasten 5.2 Intelligente Spezialisierung: Stärkung von Industrie- und Innovationsökosystemen

Strategien für intelligente Spezialisierung sind Teil der Kohäsionspolitik und zielen auf die Förderung regionaler Innovationsökosysteme ab. Sie basieren auf dem partnerschaftlichen Ansatz der Kohäsionspolitik und ermöglichen es den Regionen, eine regionale Innovationsstrategie zu entwickeln, die auf ihren Vorzügen und Stärken aufbaut. Strategien für intelligente Spezialisierung stützen sich auf drei Säulen: Standort (ortsbezogener Ansatz), Prioritätensetzung (strategische Entscheidungen) und Beteiligung (Einbeziehung der Interessenträger). Bei der intelligenten Spezialisierung gilt das Augenmerk der „regionalen Entwicklung“. Rund 85 % der Gesamtmittelzuweisung für den Zeitraum 2014–2020 (rund 40 Mrd. EUR) konzentrierten sich auf weniger entwickelte Regionen und Übergangsregionen, wo sie häufig die Hauptquelle für die Innovationsförderung darstellen. Pirañez-Forte et al. (2021) haben anhand von Fallstudien die bei der Einrichtung von Governance-Strukturen gewonnenen Erkenntnisse bewertet und deren Bedeutung für den Erfolg der Politik herausgearbeitet.

Im Programmplanungszeitraum 2021–2027 bleiben Strategien für intelligente Spezialisierung die wichtigste Voraussetzung für Ful-Unterstützung aus Mitteln der Kohäsionspolitik. Insgesamt sind derzeit

34,5 Mrd. EUR für die Förderung von Ful-Investitionen vorgesehen, die mit 175 Strategien für intelligente Spezialisierung in den Regionen und Mitgliedstaaten der EU im Einklang stehen.

Thematische Plattformen für intelligente Spezialisierung und einschlägige Partnerschaften sind wichtige Instrumente für die Vernetzung von Innovatoren mit ähnlichen oder einander ergänzenden Stärken und Prioritäten in Bereichen, die für die Stärkung regionaler Ökosysteme von Bedeutung sind und darüber hinaus auf vorrangige EU-Agenden abzielen, insbesondere im Zusammenhang mit dem digitalen und dem ökologischen Wandel. Dazu gehören Wasserstoff, die Biowirtschaft, das Gesundheitswesen und KI. Gegenwärtig gibt es 38 Partnerschaften, an denen insgesamt 191 Regionen in allen 27 Mitgliedstaaten und neun Nicht-EU-Ländern beteiligt sind.

Das Instrument für interregionale Innovationsinvestitionen (I3) im Rahmen der Kohäsionspolitik trägt dazu bei, bestehende Bemühungen zur Stärkung von Wertschöpfungsketten und zur Verknüpfung regionaler Industrie- und Innovationsökosysteme in weniger entwickelten Regionen mit komplementären Ökosystemen in stärker entwickelten Regionen zu unterstützen.

## 3. Das Potenzial des digitalen Wandels nutzen: digitale Kompetenzen, Netzwerkzugang und Einführung digitaler Technologien in Unternehmen

In den letzten zehn Jahren ist die Einführung digitaler Technologien auf allen Ebenen – ob in Unternehmen, in der breiten Bevölkerung oder in öffentlichen Einrichtungen – rapide vorangeschritten. Im Gesundheitssektor beispielsweise wurde die Digitalisierung zu einem entscheidenden Element bei der Umstrukturierung der Dienstleistungserbringung im Zuge der Pandemie, wobei regionale und lokale Gesundheitsbehörden in mehreren Ländern Europas eine Vorreiterrolle spielten. Allgemein haben Unternehmen in den letzten Jahren erheblich mehr in IKT investiert, und diese digitale Umstellung hat sich mit der COVID-19-Pandemie immens

beschleunigt.<sup>24</sup> Beträchtliche Investitionen auf nationaler und EU-Ebene sollen dabei für die Verbesserung der digitalen Kompetenzen von Lernenden und Lehrkräften sorgen. Es gibt Anzeichen dafür, dass die Digitalisierung die Produktivität der Unternehmen erhöht, ihre Effizienz verbessert und sowohl den Inlandsabsatz als auch Ausfuhren angekurbelt hat.<sup>25</sup> Den positiven Auswirkungen auf die Unternehmen zum Trotz ist es schwieriger, die Gesamtauswirkungen auf die lokale Wirtschaft und die Menschen zu beurteilen, sei es aus bisheriger Perspektive oder mit Blick auf die Zukunft. Jüngste Studien deuten darauf hin, dass die Auswirkungen für die EU zwar generell positiv, aber je nach Struktur der Wirtschaft und Qualifikation der Arbeitskräfte von Region zu Region unterschiedlich ausfallen.<sup>26</sup>

Ein ausreichend schneller Internetzugang ist von entscheidender Bedeutung, wenn sichergestellt werden soll, dass alle Regionen das Potenzial des digitalen Wandels ausschöpfen können.<sup>27</sup> Dass die

24 Europäische Investitionsbank (2021).

25 Rossato und Castellani (2020); Cincera et al. (2020); Eduardsen (2018).

26 Marques Santos et al. (2023); siehe Kasten 5.3.

27 Batista e Silva und Dijkstra (2024).

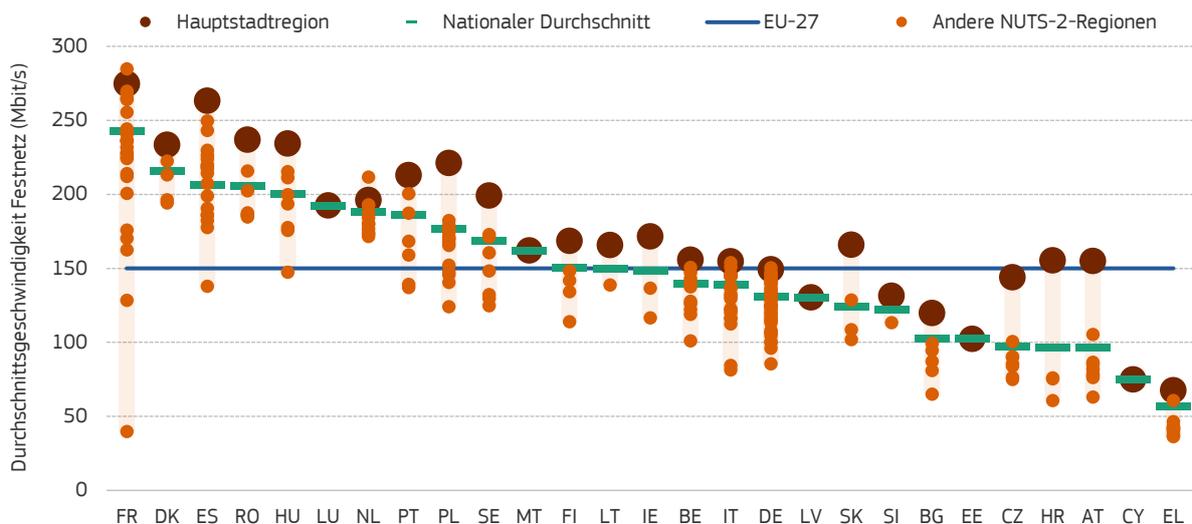
Digitalisierung sowohl im privaten als auch im öffentlichen Sektor in der gesamten EU als Folge der COVID-19-Pandemie<sup>28</sup> zusehends an Fahrt aufgenommen hat, zeigt sich am Fortschritt beim Breitbandausbau in den meisten Regionen. Die Leistungsfähigkeit fester Zugangsnetze hat sich in den letzten drei Jahren in allen Mitgliedstaaten verbessert, wenngleich im Ländervergleich weiterhin große Unterschiede bestehen. Griechenland, Zypern und Kroatien sind bei den Bandbreiten in diesem Segment Schlusslichter (Abbildung 5.5 und Abbildung 5.6). Hauptstadtregionen schneiden im Hinblick auf die Netzgeschwindigkeit allgemein am besten ab, allerdings mit Ausnahmen (Frankreich, Niederlande und Deutschland).

Auf nationaler Ebene liegt die durchschnittliche Netzwerkgeschwindigkeit in Frankreich, Dänemark, Spanien und Rumänien bei über 200 Mbit/s, obwohl einige Regionen in diesen Ländern – insbesondere in Frankreich – hinter diesem Wert zurückbleiben. In den drei Jahren von 2020 bis 2023 ist die durchschnittliche Netzgeschwindigkeit in allen Mitgliedstaaten gestiegen. Dies gilt insbesondere für Zypern und Griechenland, wo im Jahr 2023 über 70 % der Bevölkerung Zugang zu guten Netzgeschwindigkeiten hatten – im Jahr 2020 lag der Anteil noch bei 0 %. Auch in Dänemark, Spanien und Frankreich haben sich die Netzgeschwindigkeiten deutlich verbessert, sodass etwa 80 % der Bevölkerung eine Leistung von über 190 Mbit/s nutzen können.

Innerhalb der einzelnen Länder gibt es erhebliche geografische Schwankungen. Die allgemeine Verbesserung der verfügbaren Breitbandgeschwindigkeit betrifft in stärkerem Maße Städte, wenngleich mit deutlichen Unterschieden – so bleibt dort die Anschlussleistung in Mittel- und Südosteuropa durchweg geringer (Karte 5.4). In mehreren Ländern ist der deutlichste Zugewinn bei der Netzgeschwindigkeit in ländlichen Gebieten zu verzeichnen (vor allem in Estland, Frankreich, Italien und Polen), was die unternommenen Anstrengungen um die Überwindung der digitalen Kluft zwischen den Regionen in der EU widerspiegelt. Dennoch bestehen nach wie vor Lücken, insbesondere beim Zugang zu Netzen mit sehr hoher Kapazität für ländliche Gebiete.<sup>29</sup>

Bei eingehender Betrachtung zeigen sich auf Ebene der Gemeinden auffällige Abweichungen in der Netzwerkgeschwindigkeit (Karte 5.5 zur durchschnittlichen Internetgeschwindigkeit in lokalen Verwaltungseinheiten)<sup>30</sup>. Dies gilt insbesondere für Spanien, Frankreich und Rumänien, wo die Leistungswerte teilweise mit der Bevölkerungsdichte korrelieren (siehe Kapitel 3). Kleiner sind die Unterschiede zwischen den Gemeinden in Griechenland, Bulgarien und Österreich (bei niedrigen Durchschnittsgeschwindigkeiten) sowie in den Niederlanden (bei einer Geschwindigkeit von über 200 Mbit/s). In Irland, Polen und Italien decken sich die landesweiten Schwankungen bei der Netzwerkeistung mit der Verteilung der städtischen Gebiete.

**Abbildung 5.5 Durchschnittliche Download-Geschwindigkeit nach Mitgliedstaat und NUTS-2-Region, berechnet für das feste Zugangsnetz (Q1 2023)**



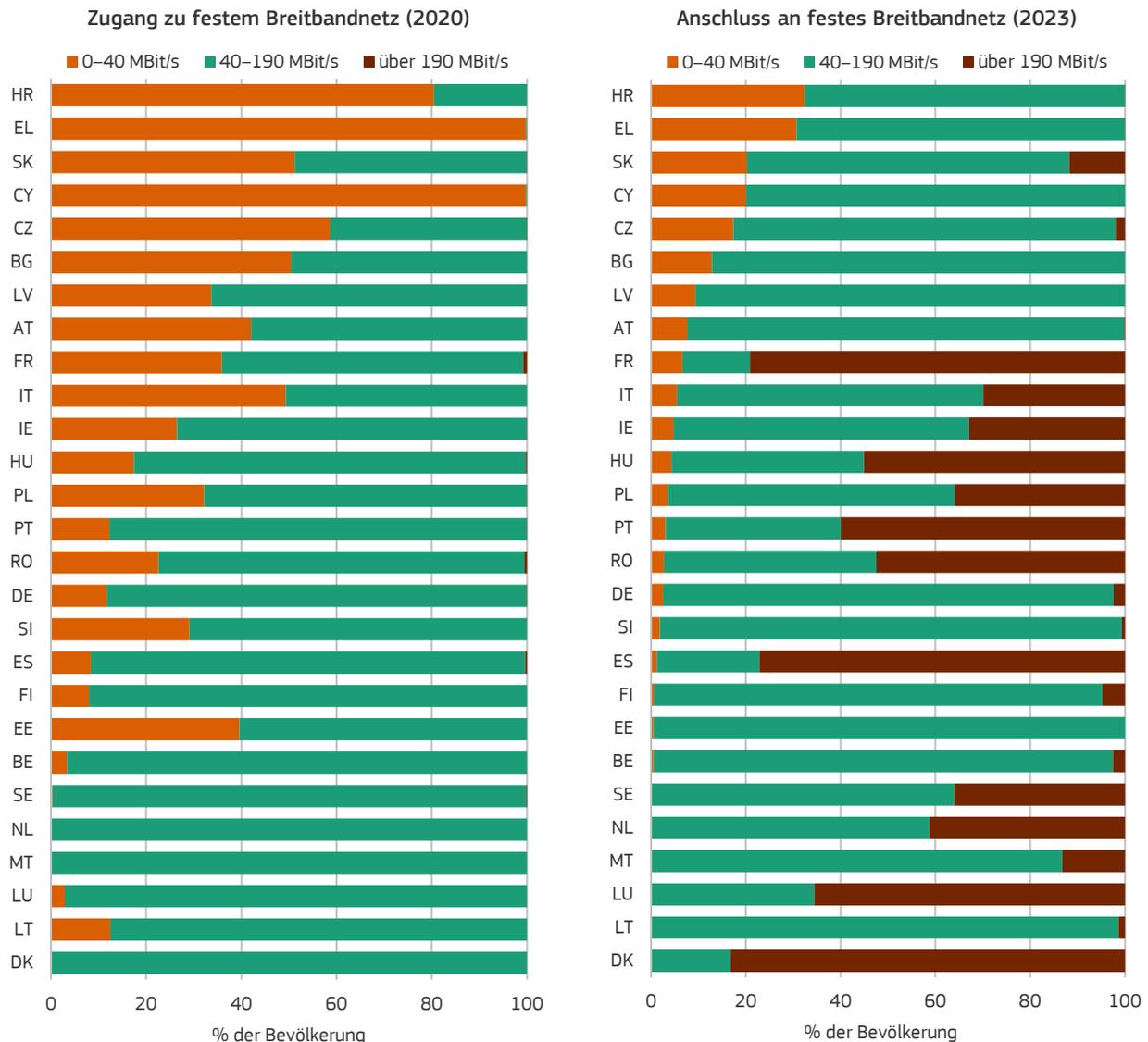
Quelle: Berechnungen der GD REGIO auf der Grundlage von Batista e Silva, Dijkstra und Sulis (2024).

28 OECD (2020).

29 Die Daten über die Geschwindigkeit fester Breitbandnetze sind bei der EU-Beobachtungsstelle für den ländlichen Raum verfügbar.

30 Sulis und Perpina (2022); Melchiorri et al. (noch unveröffentlicht).

Abbildung 5.6 Anteil der Bevölkerung mit Zugang zu festen Breitbandnetzen mit unterschiedlichen Geschwindigkeiten (Mbit/s) in den Mitgliedstaaten, 2020 (linkes Diagramm) und 2023 (rechtes Diagramm)

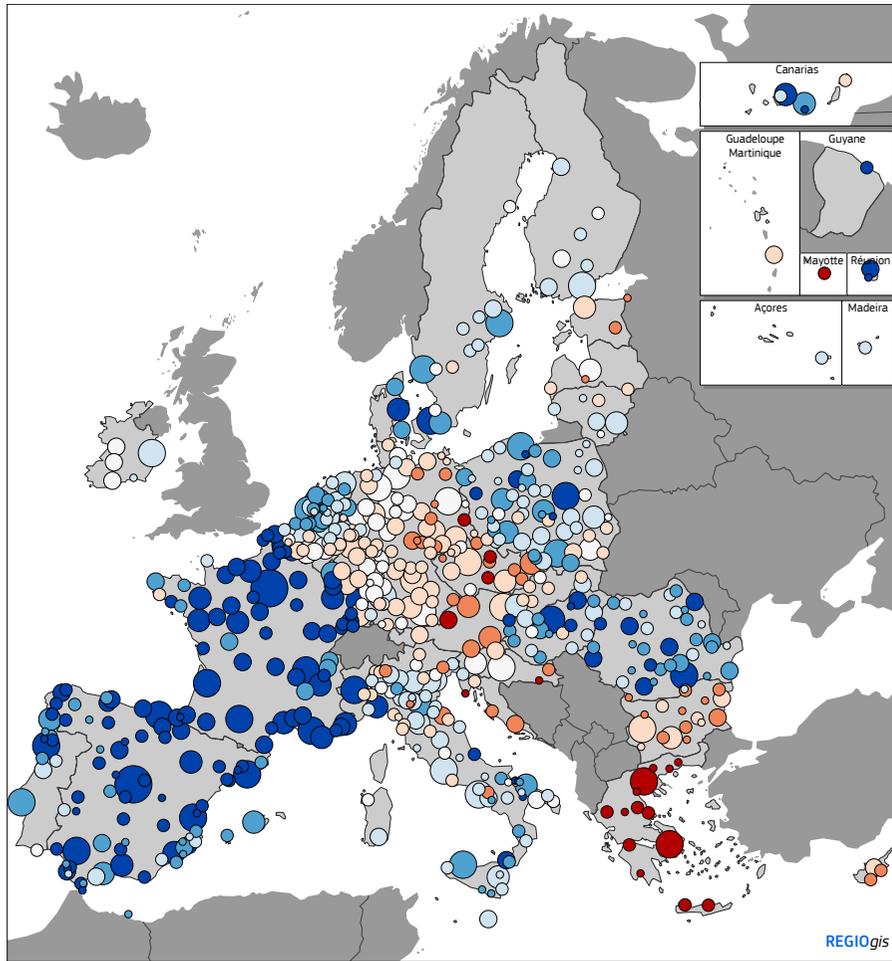


Quelle: Berechnungen der GD REGIO auf der Grundlage von Batista e Silva, Dijkstra und Sulis (2024).

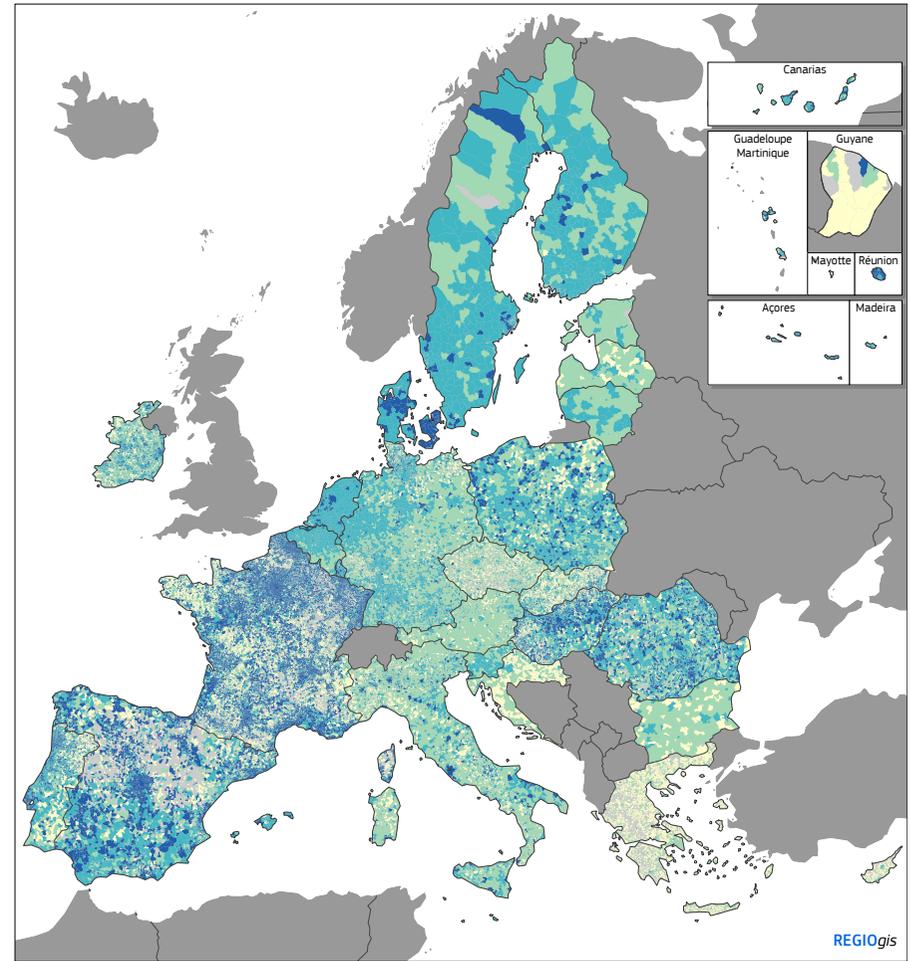
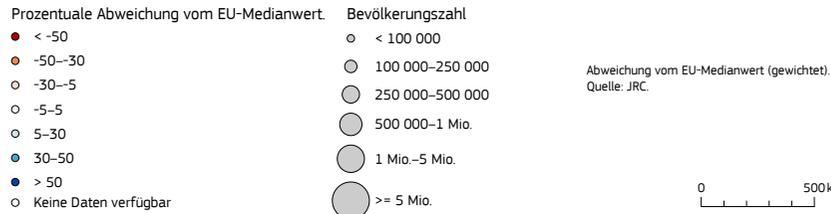
Neben dem Zugang zu schnellen Breitbandnetzen ist die Einführung von digitalen Technologien in europäischen Unternehmen eine Voraussetzung, um das Potenzial des digitalen Wandels nutzen zu können, damit zusammenhängende Effizienzsteigerungen und Verbesserungen bei der Zugänglichkeit von Dienstleistungen möglich zu machen und die Erhaltung der Wettbewerbsfähigkeit zu untermauern. Im Rahmen des digitalen Wandels hat sich die EU zum Ziel gesetzt, dass 75 % der Unternehmen in der EU bis 2030 drei Arten von digitalen Technologien nutzen: Cloud-Computing, Massendatenverarbeitung (Big Data) und künstliche Intelligenz (KI). Im Jahr 2021 hatten über 40 % der Unternehmen Cloud-Computing eingeführt, während nur 15 % Big Data und weniger

als 10 % KI nutzten (Abbildung 5.7). Die Unterschiede könnten damit zusammenhängen, dass die beiden letztgenannten Technologien noch neu waren und zu dem Zeitpunkt möglicherweise nur eine begrenzte allgemeine Anwendbarkeit aufwiesen. Bei allen drei Technologien verzeichneten die nordwestlichen Mitgliedstaaten jedoch im Durchschnitt deutlich höhere Einführungsraten als Länder in anderen Teilen der EU, insbesondere im Osten.

Mit Fortschreiten des digitalen Wandels in der EU werden digitale Kompetenzen für die Teilhabe am Arbeitsmarkt und die Inklusion eine immer wichtigere Rolle spielen. Die Besetzung freier Stellen für IKT-Fachkräfte erwies sich im Jahr 2021 für EU-Unternehmen



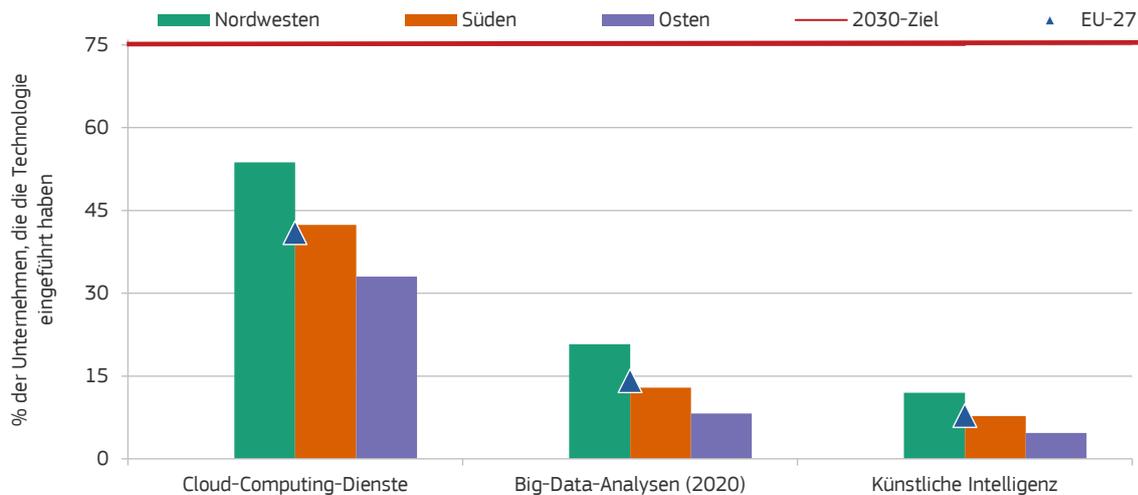
**Karte 5.4** Internetgeschwindigkeit fester Netzanschlüsse in funktionalen städtischen Gebieten (Q1 2023)



**Karte 5.5** Durchschnittsgeschwindigkeit fester Netzanschlüsse auf Gemeindeebene (LAU; 2023)



Abbildung 5.7 Einführung digitaler Technologien in EU-Unternehmen (2021)



Anmerkung: Berücksichtigt sind alle Unternehmen in der EU ab zehn beschäftigten Personen, ohne Bankensektor (Eurostat-Code 10\_C10\_S951\_XK).

Quelle: Eurostat [isoc\_eb] und Berechnungen der GD REGIO.

in über 60 % der Fälle als schwierig. Die EU hat sich das Ziel gesetzt, dass bis 2030 mindestens 80 % der erwachsenen Bevölkerung über grundlegende digitale Kompetenzen verfügen sollen.<sup>31</sup> Im Jahr 2021 traf dies nur auf 54 % der 16- bis 74-Jährigen zu, was deutlich unter dem Zielwert liegt, wengleich mit großen Unterschieden zwischen den Ländern: Die Quote reicht von 79 % in Finnland und den Niederlanden bis zu nur 28 % in Rumänien. In der gesamten EU verfügt die städtische Bevölkerung eher über grundlegende digitale Kompetenzen (61 %) als die Menschen in kleineren Städten und Vororten (52 %) und in ländlichen Gebieten (46 %). Zwar liegen auf regionaler Ebene keine Daten über grundlegende digitale Kompetenzen vor, doch existieren große Unterschiede zwischen den Regionen, was die tägliche Internetnutzung, die Beteiligung an sozialen Netzwerken im Internet, die Nutzung von Internetbanking und die Teilnahme am elektronischen Handel betrifft.<sup>32</sup> Die Zahl der IKT-Fachkräfte in der EU wird auf etwa 12 Millionen geschätzt und liegt damit weit unter der im Rahmen der digitalen Dekade der EU für 2030 anvisierten Zielvorgabe von 20 Millionen.<sup>33</sup> Auch hier gibt es große Unterschiede zwischen den Ländern: Griechenland und Rumänien gehören zu den Ländern

mit dem geringsten Anteil an IKT-Spezialisten (2,5 % bzw. 2,8 % der Gesamtbeschäftigung), während die Spitzenreiter Schweden, Luxemburg und Finnland bei 8,6 %, 7,7 % bzw. 7,6 % der Gesamtbeschäftigung rangieren.

#### 4. Mit Synergien das Potenzial des digitalen Wandels in den Regionen nutzen: die Rolle grenzüberschreitender Zusammenarbeit

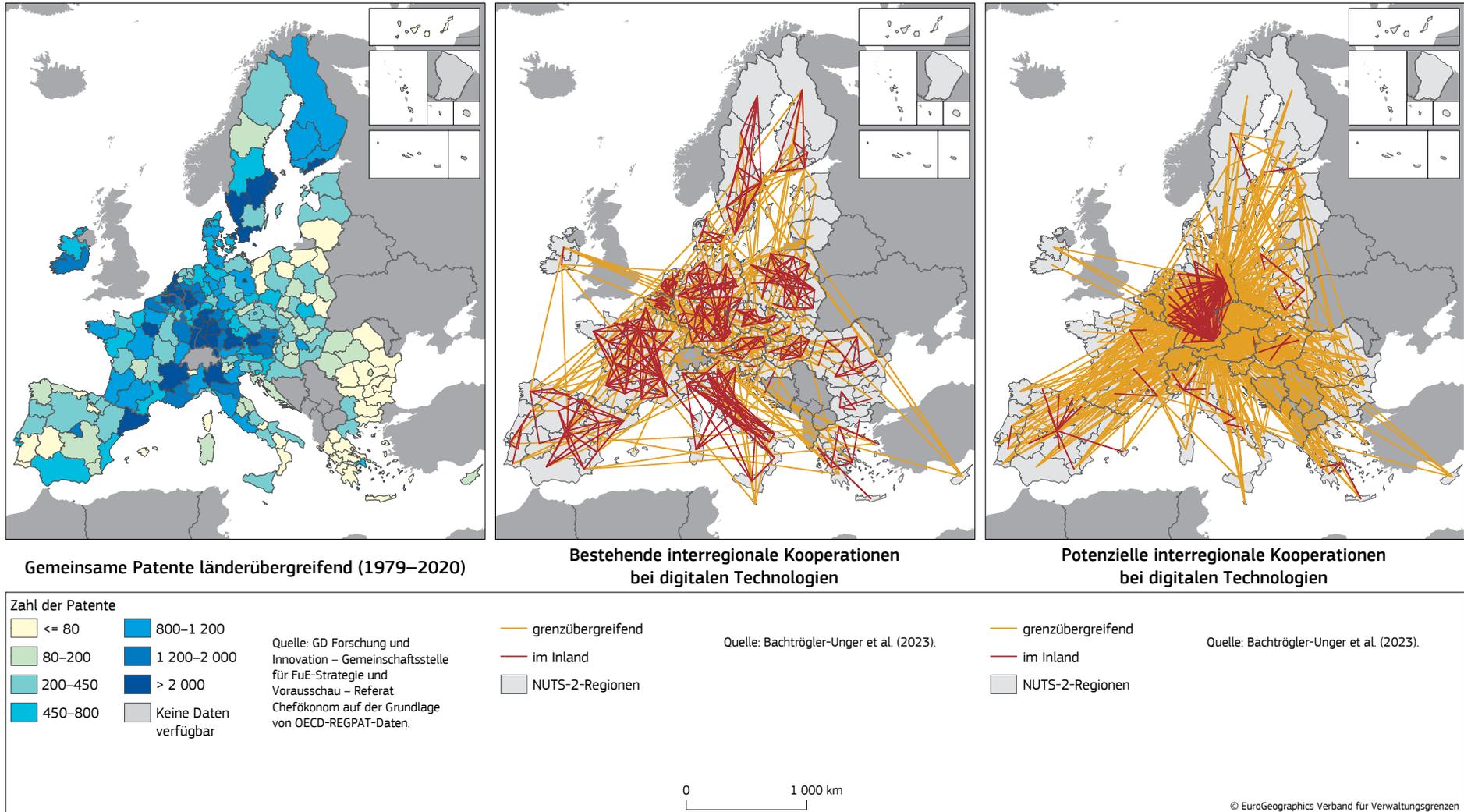
Das grenzüberschreitende Innovationsgeschehen hat in der EU im Laufe der Zeit zugenommen, aber es besteht noch reichlich Raum für weiteres Wachstum. Ein nützlicher Indikator für regionale Synergien im Bereich Ful sind gemeinsame Patentanmeldungen. Ihre Zahl hat in den letzten vier Jahrzehnten in Europa enorm zugenommen – von 1 000 im Jahr 1980 auf über 100 000 im Jahr 2020. In ihrer Mehrheit gehen gemeinsame Patentanmeldungen jedoch von Unternehmen oder Organisationen aus derselben Region aus – rund 75 % im Zeitraum 1980–2020.

31 Siehe den Digitalen Kompass im Rahmen der digitalen Dekade für 2030 und den Aktionsplan zur europäischen Säule sozialer Rechte. Digitale Kompetenzen beziehen sich allgemein auf fünf Aspekte: Informations- und Datenkompetenz, Kommunikations- und Kooperationskompetenz, Kompetenz zur Erstellung digitaler Inhalte, Sicherheitskompetenz und Problemlösekompetenz), basierend auf dem überarbeiteten Referenzrahmen für digitale Kompetenzen der Bürgerinnen und Bürger (DIGCOMP 2.0). Zumindest grundlegende allgemeine IKT-Kompetenzen besitzt, wer in jedem Bereich mindestens eine Aufgabenstellung bewältigen kann. Siehe Eurostat: <https://ec.europa.eu/eurostat/web/products-eurostat-news/-/ddn-20220330-1>.

32 Im Jahr 2022 lag der Anteil der 16- bis 74-Jährigen in der EU, die noch nie das Internet genutzt hatten, bei lediglich 7 % – allerdings mit großen regionalen Unterschieden: In drei Regionen Schwedens (Sydsverige, Stockholm und Småland med öarna) betrug dieser Anteil nur 1 %, in Norte (Portugal) hingegen 18 %, in Calabria (Italien) 19 % und in Kentriki Elláda (Griechenland) 20 %.

33 Europäische Kommission (2023b).

Karte 5.6 Interregionale Zusammenarbeit bei Innovation und digitalen Technologien



### Kasten 5.3 Schaffung bzw. Abbau von Arbeitsplätzen im digitalen Zeitalter: Bewertung der heterogenen Auswirkungen in den Mitgliedstaaten

Entgegen den potenziell positiven Auswirkungen auf die Wettbewerbsfähigkeit der Unternehmen wurde von vielen Autoren ins Treffen geführt, dass sich der technologische Wandel nachteilig auf die Arbeitsmarktlage auswirken kann. Laut Ford (2015) sowie Acemoglu und Restrepo (2020) beispielsweise können Automatisierung und Roboter Arbeitskräfte ersetzen und zur Vernichtung von Arbeitsplätzen führen. Anderen zufolge können durch den Einsatz neuer Technologien im Zuge der Digitalisierung hingegen neue Beschäftigungsmöglichkeiten entstehen.<sup>1</sup>

Durch digitale Technologien hervorgerufene Strukturveränderungen auf dem Arbeitsmarkt wurden unter Verwendung mikro- und makroökonomischer Daten empirisch untersucht.<sup>2</sup> Die Erkenntnisse zur Nettoauswirkung der Digitalisierung auf die Beschäftigung sind differenziert. Die meisten Studien deuten auf mögliche Zuwächse bei Arbeitsplätzen mit hohen Qualifikationsanforderungen (Komplementaritätseffekt) und eine Abnahme bei Arbeitsplätzen mit geringen Qualifikationsanforderungen (Substitutionseffekt). Die Nettoauswirkung dürfte von den wirtschaftlichen Merkmalen des jeweiligen Landes abhängen sowie von der entsprechenden

Wissenskapazität, sektoralen Struktur und Fähigkeit, die Arbeitskräfte durch Weiterbildung und Umschulung durch den Wandel der Wirtschaftsstruktur zu führen. Daraus folgt, dass Regionen und Länder in der Regel unterschiedlich stark vom digitalen Wandel betroffen sein werden.

Marques Santos et al. (2023) haben für den Zeitraum 1995–2019 untersucht, ob IKT-Investitionen mit einem Anstieg oder einem Rückgang der Arbeitsnachfrage in den Mitgliedstaaten verbunden waren. Sie stellen für den Betrachtungszeitraum eine insgesamt positive Wirkung auf die Gesamtbeschäftigung fest, allerdings nicht für alle Mitgliedstaaten. Dies deutet darauf hin, dass die Ergebnisse länderübergreifender Studien aufgrund der strukturellen Merkmale der Volkswirtschaften unterschiedlich ausfallen können und dass auf Fallstudien beruhende Schlussfolgerungen möglicherweise nicht allgemein gültig sind. Gleichzeitig veranschaulichen die Ergebnisse, dass es geboten ist, die räumlichen und sektoralen Auswirkungen der Digitalisierung weiter zu untersuchen und bei der Formulierung politischer Empfehlungen die besonderen lokalen wirtschaftlichen und beschäftigungspolitischen Merkmale zu berücksichtigen.

1 Degryse (2016).

2 Einen Überblick bieten Marques Santos et al. (2023).

Knapp 20 % entfielen auf Unternehmen aus unterschiedlichen Regionen, aber innerhalb desselben Landes. Lediglich 7 % wurden von Unternehmen in unterschiedlichen europäischen Ländern eingebracht (Karte 5.6).

Was letztere angeht, betraf die überwiegende Mehrheit Organisationen in Grenzregionen, insbesondere entlang des Rheintals, das deutsche, belgische, französische und Schweizer Regionen miteinander verbindet, aber auch in Hauptstadtregionen mit traditionell hohem Patentaufkommen. Die Bedeutung geografischer Nähe für gemeinsame Innovation ist allgemein bekannt, aber der ausgeprägte innerstaatliche Fokus in der interregionalen Zusammenarbeit bei gemeinsamen Patentanmeldungen schränkt das Potenzial für die Zusammenarbeit im europäischen Binnenmarkt ein. Eine Möglichkeit, diese Tendenz zu überwinden, besteht darin, interregionale Wissensströme zu stärken und Innovationszusammenarbeit

zwischen Innovationsführern und Regionen mit Innovationsrückstand zu fördern, etwa durch die Umsetzung von Strategien für intelligente Spezialisierung<sup>34</sup> (Abschnitt 3). Auf diese Weise könnte das ungenutzte Potenzial für die grenzüberschreitende Zusammenarbeit ausgeschöpft werden (siehe Kasten 5.4).

## 5. ADI und Zugang zu Finanzmitteln als wesentliche Triebkräfte regionaler Innovation

ADI sind ein wichtiges Mittel zur direkten und indirekten Innovationsförderung. Die direkte Komponente ergibt sich in Fällen, in denen ausländische Unternehmen neue Produkte, Technologien oder Verfahren in die Wirtschaft des Gastlandes einführen. Ausländische Unternehmen bieten dabei oft höhere Löhne und Gehälter, haben ein höheres Produktivitätsniveau und sind innovativer als einheimische Unternehmen.<sup>35</sup>

34 Balland und Boschma (2021).

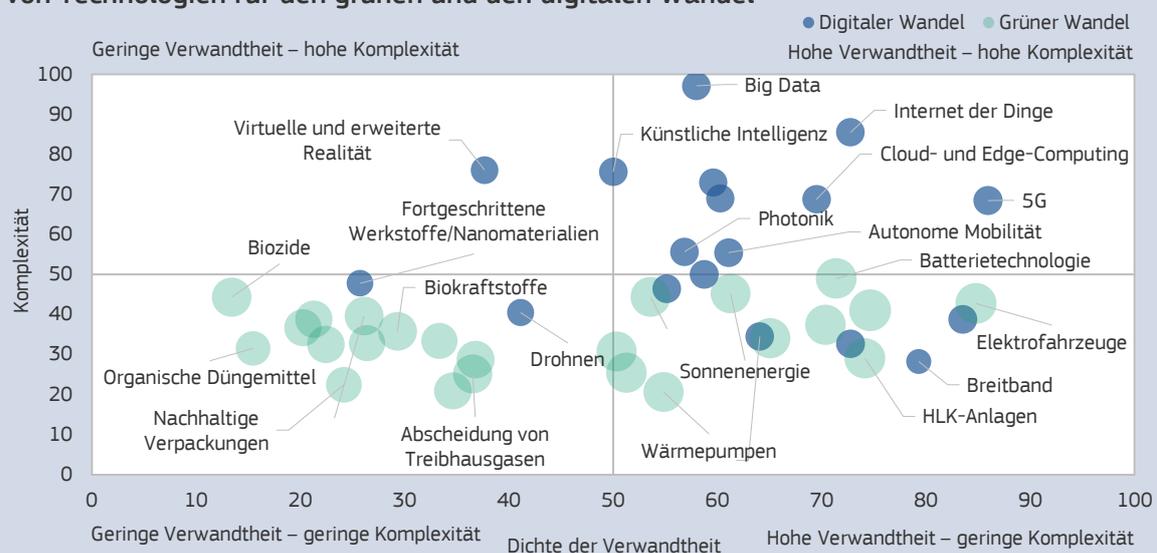
35 OECD (noch unveröffentlicht).

### Kasten 5.4 Verwandte Vielfalt, Komplexität und das regionale Potenzial für den digitalen Wandel und grenzüberschreitende Zusammenarbeit

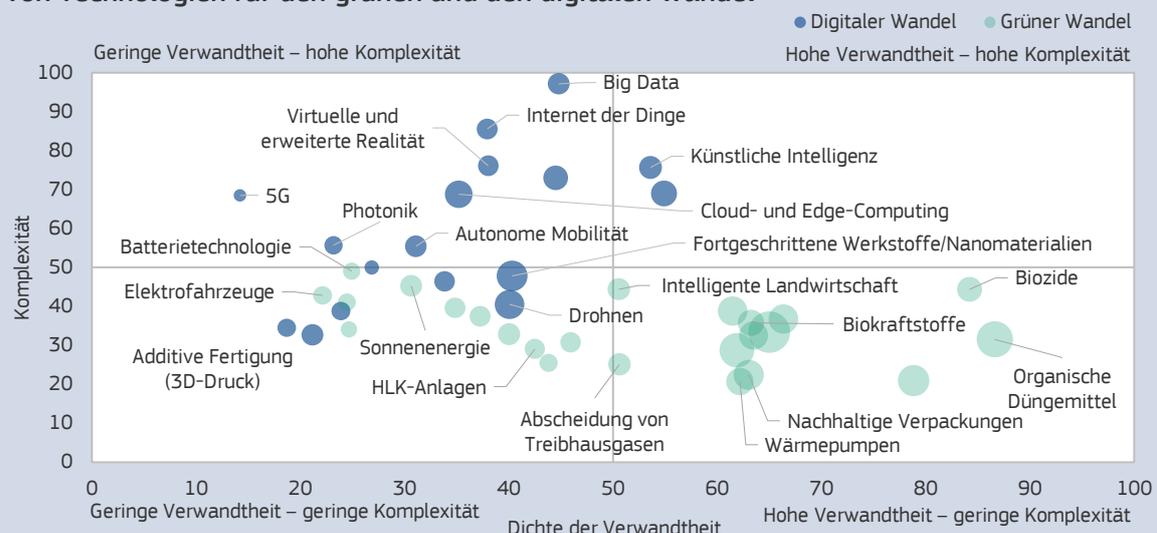
Grüne und digitale Technologien bergen ein erhebliches ungenutztes Potenzial. In einer Reihe von Studien wurde eine Methode entwickelt, mit der Regionen Diversifizierungsmöglichkeiten ausloten können, aufbauend auf ihren in der Vergangenheit erworbenen Fähigkeiten – siehe Balland et al. (2019) und Hartmann et al. (2021). Diese geben den Ausschlag dafür, welchen Entwicklungspfad eine Region am ehesten einschlägt. Mithilfe eines Rahmens, der

auf den Konzepten „Verwandtheit“ und „Komplexität“ basiert, untersuchen Bachtrögler-Unger et al. (2023), ob für Regionen Chancen bestehen, sich komplexeren Wirtschaftstätigkeiten zuzuwenden, die mit dem digitalen Wandel sowie mit den für den grünen Wandel erforderlichen Technologien verbunden sind. Die Ergebnisse zeigen, dass sich stärker entwickelte Regionen eher auf digitale Technologien spezialisieren und vom digitalen Wandel profitieren, während

**Abbildung 5.8 Potenzial stärker entwickelter EU-Regionen im Hinblick auf die Entwicklung von Technologien für den grünen und den digitalen Wandel**



**Abbildung 5.9 Potenzial weniger entwickelter EU-Regionen im Hinblick auf die Entwicklung von Technologien für den grünen und den digitalen Wandel**



weniger entwickelte Regionen gut aufgestellt sind, was die Entwicklung von Technologien und Tätigkeiten im Zusammenhang mit dem grünen Wandel angeht.

Für beide Arten von Regionen existiert offenbar ein großes ungenutztes Potenzial für grenzüberschreitende Zusammenarbeit. Die Abbildungen 5.8 und 5.9 zeigen die technologischen Möglichkeiten, die sich aus dem grünen und dem digitalen Wandel für stärker bzw. für weniger entwickelte Regionen ergeben, wobei der Grad der Verwandtheit der Patente mit bestehenden Technologien auf der waagrechten Achse und der Grad der Komplexität auf der senkrechten Achse aufgetragen sind.<sup>1</sup> Die blauen Punkte stehen für digitale Technologien, die grünen für grüne Technologien. Ihre Größe entspricht dem regionalen komparativen Vorteil bei der jeweiligen Technologie im Vergleich zu anderen Regionen. Im Durchschnitt verfügen stärker entwickelte Regionen bei den verschiedenen Technologien über ein hohes Potenzial. Das höchste digitale Potenzial besitzen sie bei komplexen Technologien (wie 5G), das niedrigste bei wenig komplexen. Ein ähnliches Bild ergibt sich bei den grünen Technologien, mit starken Fähigkeiten in den Bereichen Elektrofahrzeuge, Batterietechnologie und Solarenergie. Weniger entwickelte Regionen weisen in beiden Bereichen ein niedriges Patentaufkommen auf. Ihr Potenzial für komplexe digitale Technologien ist begrenzt, dafür verfügen sie offenbar über ein hohes Potenzial bei einer breiten Palette grüner Technologien, darunter Biozide,

organische Düngemittel, geothermische Energie, Biokraftstoffe, Abfallwirtschaft und Recycling.

Hinsichtlich der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit zwischen EU-Regionen bei der Entwicklung der für den grünen und den digitalen Wandel erforderlichen Wertschöpfungsketten besteht ein erhebliches Potenzial, das noch unerschlossen ist. Bachtrögler-Unger et al. (2023) untersuchten, inwieweit Regionen im Hinblick auf die Entwicklung der Technologien der nächsten Generation mit *passenden* anderen Regionen verbunden sind – gemeint sind solche, die ihnen Zugang zu den komplementären Fähigkeiten verschaffen können, die für diese Entwicklung benötigt werden. In der Studie wurde das ideale Kooperationsnetz, in dem die Komplementaritäten zwischen den Regionen voll ausgeschöpft werden, dem derzeitigen Stand der Zusammenarbeit in den betreffenden Technologiebereichen (anhand der Verbindungen zwischen Miterfindern) gegenübergestellt. Karte 5.6 zeigt die drei intensivsten bestehenden Kooperationen einer Region im Bereich der digitalen Technologien und jene drei interregionalen Verbindungen, die das größte ungenutzte Potenzial aufweisen (bezogen auf Komplementaritäten). Länderinterne Verbindungen sind rot, grenzüberschreitende gelb gekennzeichnet. Bei den tatsächlichen interregionalen Kooperationen liegt ein eindeutiger nationaler Fokus vor, während das größte ungenutzte Potenzial bei grenzüberschreitenden Kooperationen liegt. Dies gilt gleichermaßen für stärker und für weniger entwickelte Regionen.

1 Bachtrögler-Unger et al. (2023).

Außerdem eröffnen sie neue direkte Verbindungen zu globalen Wertschöpfungsketten.<sup>36</sup> Die indirekte Komponente stellt sich ein, wenn Wissen und Technologie auf einheimische Firmen übergreifen oder Arbeitnehmer von Firmen in ausländischem Besitz zu einheimischen Firmen wechseln und dabei Know-how und neue Ideen mitbringen.

Ein zweckmäßiger ortssensibler Ansatz ist wichtig, damit ADI positive Spillover-Effekte erzeugen. Einer Studie über Unternehmen des verarbeitenden Gewerbes in sechs Mitgliedstaaten zufolge können

Spillover-Effekte in Bezug auf die Produktivität positiv, nicht vorhanden oder sogar negativ ausfallen, je nachdem, wie eng die Unternehmen eines bestimmten Sektors in technologischer Hinsicht miteinander „verwandt“ sind.<sup>37</sup> Die Einbettung von ADI kann lokalen Gemeinschaften zugutekommen, erfordert jedoch zusätzliche Elemente, damit die Unternehmen einem Standort „treu bleiben“.<sup>38</sup> Der öffentliche Sektor und der dritte Sektor können dabei eine wichtige Rolle spielen, indem die richtigen Rahmenbedingungen geschaffen und Anreize zur gemeinsamen Wertschöpfung mit lokalen Unternehmen geboten werden.<sup>39</sup>

36 Comotti, Crescenzi und Iammarino (2020).

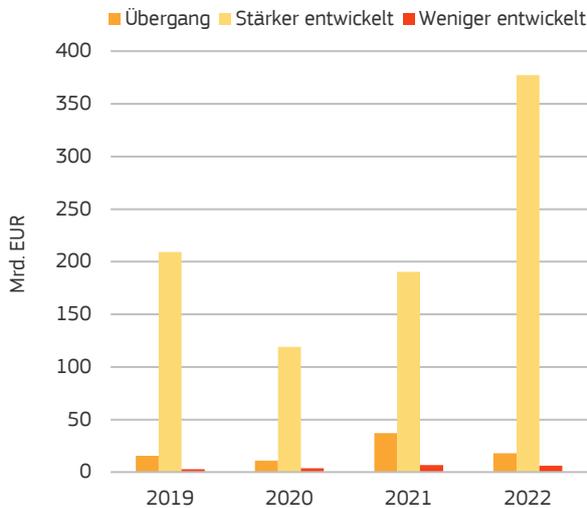
37 Positive Spillover-Effekte überwiegen, wenn inländische Unternehmen ähnlich fortgeschrittene Technologien einsetzen wie das ausländische Unternehmen und im selben Sektor (Fons-Rosen et al., 2018[9]) oder in ganz anderen Sektoren (Lembcke und Wildnerova, 2020[8]) tätig sind. Negative Wettbewerbsfolgen überwiegen, wenn das ausländische Unternehmen auf ähnliche Erzeugnisse spezialisiert ist wie einheimische Unternehmen (Lembcke und Wildnerova, 2020[8]).

38 Diese Aspekte hängen weitgehend mit dem Ökosystem des Unternehmens zusammen, einschließlich der Verbindungen zu anderen Unternehmen und Clustern mit Zulieferern und Kunden, komplementären Unternehmen und sogar Wettbewerbern, die Arbeitnehmer mit den richtigen Qualifikationen in eine Region locken können.

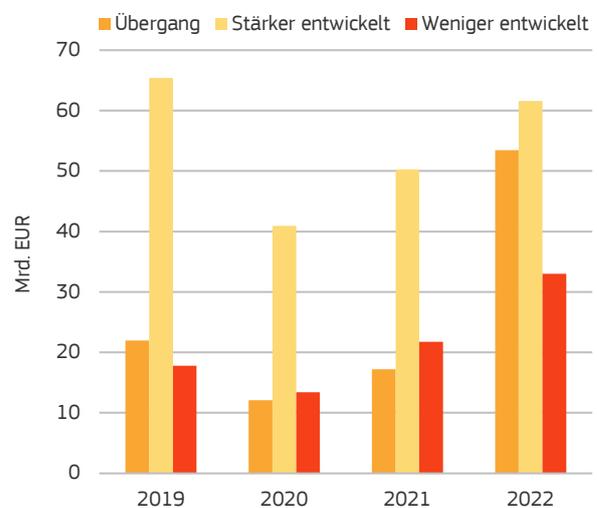
39 Bailey und Tomlinson (2018).

Abbildung 5.10 Höhe der eingehenden ADI in Regionen nach Grad der Entwicklung, NUTS-2 (2019–2022)

a) Gesamtwert der eingehenden ADI-Transaktionen in Regionen



b) Gesamtwert der eingehenden ADI-Transaktionen in Regionen (nur ADI in Neuansiedlungen)



Anmerkung: Das linke Diagramm umschließt alle Formen von ADI (sowohl Fusionen und Übernahmen als auch ADI in Neuansiedlungen). Das rechte Diagramm zeigt ausschließlich ADI in Neuansiedlungen.

Quelle: Martinez Cillero et al. (2024) auf der Grundlage von Daten aus Orbis M&A BvD und Orbis Crossborder BvD.

Eine standortübergreifende Koordinierung ist erforderlich, um jene Faktoren zu fördern, die Impulsgeber für ADI sind – darunter effiziente Institutionen, qualifizierte Arbeitskräfte, ein leistungsfähiges Forschungsumfeld und eine gute Anbindung. Diese Faktoren sind maßgeblich dafür, dass Regionen für ausländische Investoren attraktiv werden.<sup>40</sup> Teilweise geben aber auch weniger wünschenswerte institutionelle Rahmenbedingungen den Ausschlag dafür, wo ADI stattfinden. Beispiele sind niedrigere Arbeitsnormen<sup>41</sup>, niedrigere Steuersätze bzw. umfangreichere Steueranreize oder Subventionen<sup>42</sup> sowie weniger strenge Umweltstandards, insbesondere für stark umweltbelastende Industrien<sup>43</sup>. Dies zeigt die Bedeutung von grenzüberschreitender Koordinierung, um gleiche Wettbewerbsbedingungen für Investitionen zu schaffen, die nicht auf Kosten anderer gehen (ob im In- oder Ausland), und gleichzeitig die positiven Investitionsanreize zu verstärken.

Weniger entwickelte Regionen und Übergangsregionen haben in den letzten Jahren zunehmend Neuansiedlungsinvestitionen angezogen.<sup>44</sup> Anhand der regionalen Daten zu ADI lassen sich zwei Formen unterscheiden: Fusionen und Übernahmen sowie Neuansiedlungsinvestitionen.<sup>45</sup> Im Durchschnitt erfolgten ADI zugunsten von Neuansiedlungen zwischen 2019 und 2022 EU-weit zu 53 % (218 Mrd. EUR) in weniger entwickelten Regionen und in Übergangsregionen, wobei dieser Anteil im genannten Zeitraum von 38 % auf 58 % anstieg. Auf die Übergangsregionen allein entfielen 36 % des gesamten Anteils (Abbildung 5.10, rechtes Diagramm). Dementsprechend sind in den östlichen EU-Mitgliedstaaten und in fast allen Regionen Spaniens und Portugals, aber auch in Schweden, Finnland, Irland und den Benelux-Ländern relativ umfangreiche ADI in Neuansiedlungen festzustellen.<sup>46</sup>

40 OECD (2023).

41 Davies und Vadlamannati (2013); Olney (2013).

42 Desai et al. (2005); de Mooij et al. (2003).

43 List und Co (2000).

44 Gianelle et al. (noch unveröffentlicht).

45 Fusionen und Übernahmen beinhalten den Erwerb von mindestens 10 % des Eigenkapitals eines in einer NUTS-2-Region ansässigen Unternehmens durch ein im Ausland (einschließlich Drittländern) ansässiges Unternehmen (ausgenommen Auslandsportfolioinvestition). Neuansiedlungsinvestitionen – auch Investitionen „auf der grünen Wiese“ genannt – umfassen die Errichtung neuer Anlagen (Verkaufsstellen, Fertigungsanlagen usw.) oder die Verlagerung oder Erweiterung bestehender Anlagen durch ein ausländisches Unternehmen.

46 Die Regionen mit den im Untersuchungszeitraum höchsten Anteilen an ADI zugunsten von Neuansiedlungen sind Észak-Alföld, Közép-Dunántúl, Dél-Alföld und Pest (alle in Ungarn), Sachsen-Anhalt (Deutschland), Alentejo (Portugal), Eastern and Midland (Irland) und Východné Slovensko (Slowakei).

Im Gegensatz dazu finden ADI in Form von Fusionen und Übernahmen hauptsächlich in stärker entwickelten Regionen statt (Abbildung 5.10, linkes Diagramm). Hauptstadtregionen sind die primären Zielgebiete, wie in Frankreich, Österreich, Finnland, Spanien, Portugal, Polen und Griechenland, daneben aber auch Regionen in Norditalien, Nordostspanien, Südfrankreich, Süd- und Ostdeutschland, im Nordrhein-Benelux-Raum sowie auf beiden Seiten des Finnischen Meerbusens. Die Regionen mit den meisten Fusionen und Übernahmen im Betrachtungszeitraum sind Wien (Österreich), Eastern and Midland (Irland), Limburg und Noord-Holland (Niederlande), Madrid (Spanien), Helsinki-Uusimaa (Finnland) und Luxemburg.

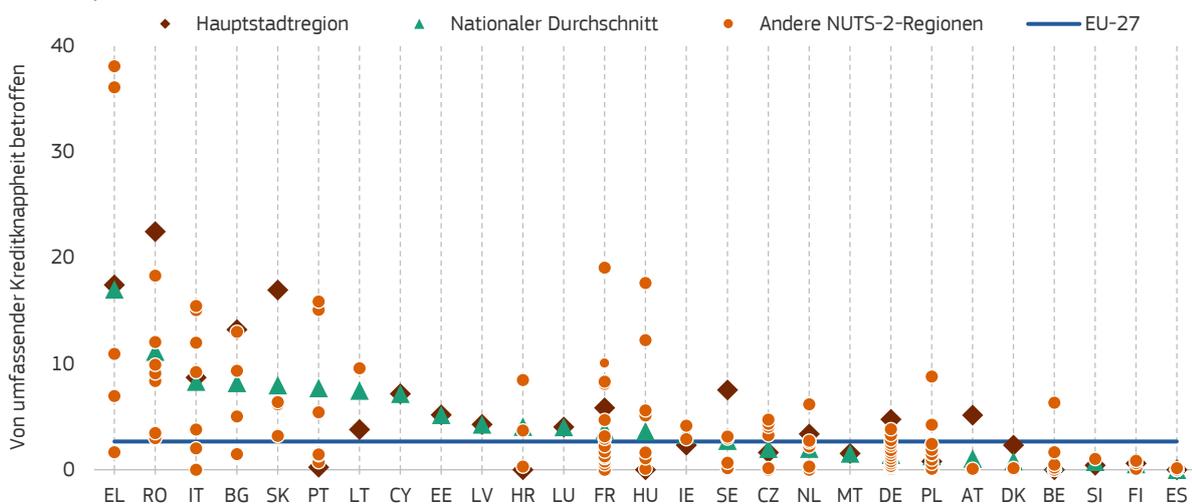
### 5.1 Innovation und Zugang zu Finanzmitteln

Der Zugang zu Finanzmitteln ist für die Innovationsförderung von entscheidender Bedeutung. In etlichen Regionen stoßen Unternehmen jedoch auf Schwierigkeiten beim Erhalt von Bankenfinanzierung. Im Vergleich zu den USA, wo die Finanzmärkte weiter entwickelt sind und der Risikokapitalmarkt eine größere Rolle spielt, stellt die Zersplitterung der Finanzmärkte in der EU eine Herausforderung dar. Dies gilt vor allem für weniger entwickelte Regionen, denen es vielfach an liquiden Kapitalmärkten und einer soliden Finanzinfrastruktur mangelt und in denen dementsprechend viele Unternehmen von Kreditknappheit betroffen sind.<sup>47</sup> In diesen Fällen kann eine gezielte

Unterstützung zur Erleichterung des Zugangs zu Finanzmitteln für innovationsbezogene Investitionen in Form von Zuschüssen, zinsgünstigen Darlehen, Bürgschaften oder Eigenkapital erfolgen.

Die 2019 durchgeführte „World Bank Enterprise Survey“ der Weltbank offenbart große regionale Unterschiede beim Zugang zu Finanzmitteln. Nach dieser Erhebung ist ein Unternehmen von Engpässen beim Zugang zu externer Finanzierung betroffen, wenn eine der beiden folgenden Bedingungen zutrifft: 1) Das Unternehmen hat trotz entsprechenden Bedarfs aus einem sonstigen Grund keinen Kredit beantragt oder 2) der Kreditantrag des Unternehmens wurde abgelehnt. Wie sich zeigt, unterliegen Unternehmen in vielen Regionen der östlichen und südlichen Mitgliedstaaten einem derartigen Engpass (Abbildung 5.11). Ein weiteres Ergebnis der Erhebung ist, dass Unternehmen eher von Kreditknappheit betroffen sind, wenn Investitionen in Innovationen durch Bankkredite finanziert werden sollen, als wenn eine Finanzierung durch Eigenkapital erfolgen soll. Dieses Ergebnis steht im Einklang mit der Tatsache, dass Eigenkapitalfinanzierungen im Allgemeinen umso besser geeignet sind, je höher das mit der Investition verbundene Risiko ist, wodurch ein kooperativer Ansatz hinsichtlich der Risikobereitschaft gefördert wird. Darlehen und Bürgschaften sind dagegen eher geeignet, wenn es sich um risikoärmere Innovationen handelt, da sie den Unternehmen die erforderliche finanzielle Unterstützung bieten, während gleichzeitig eine strukturierte Rückzahlungsmöglichkeit gegeben ist.

**Abbildung 5.11 Prozentualer Anteil von umfassender Kreditknappheit betroffener Unternehmen auf EU-, nationaler und NUTS-2-Ebene (2019) (%)**



Anmerkung: Der höchste Punkt in EL liegt bei 72,8 %.  
Quelle: World Bank Enterprise Survey.

47 Der Begriff „Finanzinfrastruktur“ bezieht sich in diesem Zusammenhang auf die Verfügbarkeit und Effizienz von Finanzdienstleistungen, Finanzinstitutionen und des Finanzmarktes im Allgemeinen.

## Literaturverzeichnis

---

- Acemoglu, D. und Restrepo, P. (2020), „Robots and jobs: evidence from US labor markets“, *Journal of Political Economy*, 128(6), S. 2188–2244.
- Bachtrögler-Unger, J., Balland, P. A., Boschma, R. und Schwab, T. (2023), „Technological Capabilities and the Twin Transition in Europe. Opportunities for Regional Collaboration and Economic Cohesion“, *WIFO Studies*, 70743.
- Bailey, D., Pitelis, C. und Tomlinson, P. (2018), „A place-based developmental regional industrial strategy for sustainable capture of co-created value“, *Cambridge Journal of Economics*, 42(6), S. 1521–1542.
- Balland P. A., Boschma R. und Ravet J. (2019), „Network dynamics in collaborative research in the EU“, 2003–2017, *European Planning Studies*, 27(9), S. 1811–1837.
- Balland, P. A. und Boschma, R. (2021), „Complementary interregional linkages and Smart Specialisation: an empirical study on European regions“, *Regional Studies*, 55(6), S. 1059–1070.
- Batista e Silva, F. und Dijkstra L. (Hrsg.) (2024, noch unveröffentlicht), *Challenges and opportunities for territorial cohesion in Europe – contributions to the 9th Cohesion Report*, Bericht der Reihe „Science for Policy“ der Gemeinsamen Forschungsstelle (JRC).
- Biasi, B., Deming, D. J. und Moser, P. (2021), *Education and innovation*, 28544, National Bureau of Economic Research.
- Boschma R. (2015), „Towards an Evolutionary Perspective on Regional Resilience“, *Regional Studies*, 49(5), S. 733–751.
- Chatterjee, S. und Sampson, T. (2015), „Spatial Quality Sorting and Innovation“, *The Quarterly Journal of Economics*, 130(4), S. 2007–2055.
- Cincera, M., Delanote, J., Mohen, P., Santos, A. und Weiss, C. (2020), *Intangible Investments and Productivity Performance*, Gabinete de Estratégia e Estudos, Paper 145.
- Davies, Ronald und Vadlamannati, Krishna Chaitanya (2013), „A race to the bottom in labor standards? An empirical investigation“, *Journal of Development Economics*, 103(C), S. 1–14.
- Degryse, C. (2016), *Digitalisation of the Economy and its Impact on Labour Markets*, Arbeitspapier des Europäischen Gewerkschaftsinstituts.
- Delgado, M., Porter, M. E. und Stern, S. (2010), „Clusters, Convergence and Economic Performance“, *Research Policy*, 39(10), S. 1291–1304.
- de Mooij, R. A. und Ederveen, S. (2003), „Taxation and Foreign Direct Investment: A Synthesis of Empirical Research“, *International Tax and Public Finance* 10, S. 673–693.
- Desai, Mihir A., Foley, C. Fritz und Hines, James Rodger (2005), *The Demand for Tax Haven Operations*.
- Eduardsen, J. (2018), „Internationalisation through digitalisation: the impact of ecommerce usage on internationalisation in small- and medium-sized firms“. In: van Tulder, R., Verbeke, A. und Piscitello, L. (Hrsg.), *International Business In the Information And Digital Age (Progress in International Business Research)*, 13, Emerald Publishing Limited, Bingley, S. 159–186.
- Enger, S. G. (2018), „Closed clubs: Network centrality and participation in Horizon 2020“, *Science and Public Policy*, 45(6), S. 884–896.
- Europäische Investitionsbank (2021), *Investment Report 2020/2021: Building a Smart and Green Europe in the COVID-19 Era*.
- Europäische Kommission (2017), *Executive summary of the interim evaluation of Horizon 2020*, SWD (2017) 222 final.
- Europäische Kommission (2017a), *Reflexionspapier der Kommission – „Die Globalisierung meistern“*, Amt für Veröffentlichungen der Europäischen Union, Luxemburg.

Europäische Kommission (2020), *Leistung der EU in Wissenschaft, Forschung und Innovation: Ein faires, grünes und digitales Europa*, Amt für Veröffentlichungen der Europäischen Union, Luxemburg.

Europäische Kommission (2021a), *Eine langfristige Vision für die ländlichen Gebiete der EU – Für stärkere, vernetzte, resiliente und florierende ländliche Gebiete bis 2040*. Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den Rat, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen, COM(2021) 345 final.

Europäische Kommission (2021b), *Digitaler Kompass 2030: der europäische Weg in die digitale Dekade*, Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den Rat, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen, COM(2021) 118 final.

Europäische Kommission (2022a), *A New European Innovation Agenda*, SWD(2022) 187 final.

Europäische Kommission (2022b), *Science, research and innovation performance of the EU 2022: building a sustainable future in uncertain times*, Amt für Veröffentlichungen der Europäischen Union, Luxemburg.

Europäische Kommission (2023a), *Regional Trends for Growth and Convergence in the European Union*, SWD(2023) 173 final.

Europäische Kommission (2023b), *Digital Decade – Report on the state of the Digital Decade*, Amt für Veröffentlichungen der Europäischen Union, Luxemburg.

Europäische Kommission und UN-HABITAT (2016): *Bericht zum Zustand der europäischen Städte 2016: Städte weisen den Weg in eine bessere Zukunft*. Amt für Veröffentlichungen der Europäischen Union, Luxemburg.

Fons-Rosen, C. et al. (2018), *Foreign investment and domestic productivity: identifying knowledge spillovers and competition effects*, NBER Working Paper 23643.

Foray, D. (2009), *The Economics of Knowledge*, MIT Press.

Ford, M. (2015), *The Rise of the Robots: Technology and the Threat of Mass Unemployment*, Oneworld Publications, London.

Fry, C. V. (2023), „Bridging the gap: Evidence from the return migration of African scientists“, *Organization Science*, 34(1), S. 404–432.

García Jorge Luis, James J. Heckman, Duncan Ermini Leaf und María José Prados (2020), „Quantifying the Life-Cycle Benefits of an Influential Early-Childhood Program“, *Journal of Political Economy*, 128(7), S. 2502–2541.

Gianelle, C., Guzzo, F., Barbero, J. und Salotti, S. (2023), „The governance of regional innovation policy and its economic implications“, *Annals of Regional Science*.

Guzzo, F. und Gianelle, C. (2021), *Assessing Smart Specialisation: Governance*. Amt für Veröffentlichungen der Europäischen Union, Luxemburg.

Hegyí, F. B., Guzzo, F., Perianez-Forte, I. und Gianelle C. (2021), *The Smart Specialisation Policy Experience: Perspective of National and Regional Authorities*, Amt für Veröffentlichungen der Europäischen Union, Luxemburg.

Kerr, W. R. und William F Lincoln, W. F. (2010), „The supply side of innovation: H-1B visa reforms and US ethnic invention“, *Journal of Labor Economics*, 28(3), S. 473–508.

Lembcke, A. und Wildnerova, L. (2020), *Does FDI benefit incumbent SMEs? FDI spillovers and competition effects at the local level*, OECD Regional Development Working Papers, 2020/02.

List, J. A. und Co, C. Y. (2000), „The Effects of Environmental Regulations on Foreign Direct Investment“, *Journal of Environmental Economics and Management*, Elsevier, 40(1), S. 1–20.

Marques Santos, A., Barbero, J., Salotti, S. und Conte, A. (2023), „Job creation and destruction in the digital age: Assessing heterogeneous effects across European Union countries“, *Economic Modelling*, 126, 106405.

Martinez Cillero, M., Ciani, A. und Gianelle, C. (2024), *The regional geography of foreign direct investment in the EU: 2019–2022*, Bericht der Gemeinsamen Forschungsstelle aus der Reihe „Science for Policy“ („Wissenschaft für Politik“), JRC136533.

- McCann, P. und Ortega-Argilés, R. (2015), „Smart Specialisation, Regional Growth and Applications to European Union Cohesion Policy“, *Regional Studies*, 49(8), S. 1291–1302.
- Melchiorri, M., Sulis, P. et al. (noch unveröffentlicht), *Integration of remote and social sensing data reveals uneven quality of broadband connectivity across world cities*, Springer.
- Moretti, E. (2010), „Local Multipliers“, *American Economic Review*, 100(2), S. 373–377.
- OECD (2020), *Digital Transformation in the Age of COVID-19: Building Resilience and Bridging Divides, Digital Economy Outlook 2020 Supplement*, OECD, Paris.
- OECD (2023), *Rethinking Regional Attractiveness in the New Global Environment*, OECD Regional Development Studies, OECD Publishing, Paris.
- OECD (noch unveröffentlicht), *Foreign Direct Investment and Global Value Chain Integration in OECD Regions*, OECD Publishing, Paris.
- OECD/Eurostat (2018), *Oslo Manual 2018: Guidelines for Collecting, Reporting and Using Data on Innovation, 4th Edition, The Measurement of Scientific, Technological and Innovation Activities*, OECD Publishing, Paris/Eurostat, Luxemburg.
- Olney, W. (2013), „A race to the bottom? Employment protection and foreign direct investment“, *Journal of International Economics*, 91(2), S. 191–203.
- Peiffer-Smadja, O., Mitra, A., Ravet, J. und Di Girolamo, V. (2023), „The road to success: how regional innovation ecosystems can improve participation“, in *The European Framework Programme for R and I*, Amt für Veröffentlichungen der Europäischen Union, Luxemburg.
- Perianez-Forte, I., Guzzo, F., Hegyi, F. B. und Gianelle, C. (Hrsg.) (2021), *Assessing Smart Specialisation: Case studies on Smart Specialisation*, Amt für Veröffentlichungen der Europäischen Union, Luxemburg, 2021.
- Porter, M. E. (1998), „Clusters and the New Economics of Competition“, *Harvard Business Review*, 76(6), S. 77–90.
- Protogerou A., Caloghirou Y. und Siokas E. (2010), „Policy-driven collaborative research networks in Europe“, *Economics of Innovation and New Technology*, 19(4), S. 349–372.
- Rodríguez-Pose, A. und Crescenzi, R. (2008), „Research and Development, Spillovers, Innovation Systems and the Genesis of Regional Growth in Europe“, *Regional Studies*, 42(1), S. 51–67.
- Rosenthal, S. S. und Strange, W. C. (2003), „Geography, Industrial Organization and Agglomeration“, *The Review of Economics and Statistics*, 85(2), S. 377–393.
- Rossato, C. und Castellani, P. (2020), *The contribution of digitalisation to business longevity from a competitiveness perspective*, TQM Journal, 32(4), S. 617–645.
- Sulis, P. und Perpina, C. (2022), „Digital connectivity and the urban-rural divide“. In: Proietti, P., Sulis, P., Perpiña Castillo, C. und Lavallo, C. (Hrsg.), *New perspectives on territorial disparities*, Amt für Veröffentlichungen der Europäischen Union, Luxemburg.
- Taglioni, D. und Winkler, D. (2014), „Making Global Value Chains Work for Development, Building Global Value Chains 2014“. In *Annual Meetings side event*, The World Bank Group, S. 1–127.
- Weltwirtschaftsforum (2019), *The Global Competitiveness Report 2019*.



ARCOBALENO  
Ristorante

OSTERIA CAGLIARITANA  
VIA SARDELLA 40  
3927062864

## DER DEMOGRAFISCHE WANDEL

- Das Bevölkerungswachstum in der EU verliert seit Jahrzehnten an Tempo, und nach den Projektionen ist für die kommenden Jahre und Jahrzehnte von einem Bevölkerungsschwund auszugehen. In den Jahren 2021 und 2022 registrierte die EU zum ersten Mal eine sinkende Bevölkerungszahl, wengleich dafür die COVID-19-Pandemie mitverantwortlich war und sich der Effekt (vorübergehend) ausgleichen dürfte.
- Das Nachlassen des Wachstums hängt mit dem natürlichen Bevölkerungsrückgang zusammen, der 2012 einsetzte und den Zuwanderung nicht hinreichend wettmachen kann. Bereits 40 % der Menschen in der EU leben in einer Region, die in den letzten zehn Jahren an Bevölkerung verloren hat – ein Trend, der sich voraussichtlich fortsetzen wird. In ländlichen Regionen ist dieser Anteil höher als in städtischen Regionen.
- Seit mindestens 1960 vollzieht sich in der EU ein Trend zur Verstädterung und Suburbanisierung, mit dem Ergebnis, dass ein immer größerer Teil der Bevölkerung in immer weniger (Groß-)Städten lebt, während der Bevölkerungsanteil ländlicher Gebiete schrumpft. Eine Trendwende ist nicht absehbar, auch wenn sich die Verstädterung wahrscheinlich verlangsamen wird, insbesondere in Ländern mit einem bereits sehr hohen Verstädterungsgrad.
- Aufgrund der gestiegenen Lebenserwartung und der voranschreitenden Alterung der „Babyboom“-Generation ist die Bevölkerung ab 65 Jahren in praktisch allen Regionen angewachsen. Der Anteil der Menschen im erwerbsfähigen Alter und der jungen Menschen ist indes kleiner geworden. Diese Trends werden sich voraussichtlich fortsetzen und die Politik vor vielfältige Herausforderungen stellen, etwa in Bezug auf Engpässe auf dem Arbeitsmarkt, die langfristige Tragfähigkeit der öffentlichen Finanzen, die Bereitstellung von Infrastruktur und den Zugang zu essenziellen und sozialen Dienstleistungen.
- Am drängendsten sind diese Probleme in entlegenen, überwiegend ländlichen Regionen – also solchen, die in großer Entfernung zur nächsten Stadt liegen. Entvölkerung, Bevölkerungsalterung und das Schrumpfen der Erwerbsbevölkerung sind dort am stärksten ausgeprägt.
- Neben dem Schwund der Erwerbsbevölkerung stehen einige Regionen auch vor dem Problem, dass der Anteil der Bevölkerung mit Tertiärbildung auf einem niedrigen Niveau stagniert, was es umso schwieriger macht, den Wegfall von Arbeitskräften durch eine höhere Arbeitsproduktivität auszugleichen. Diese Regionen, die in einer „Talentsentwicklungsblockade“ stecken, sind in verschiedenen Teilen der EU zu finden, wengleich in etwas größerem Ausmaß in den östlichen Mitgliedstaaten.
- Betroffene Regionen weisen in der Regel ein relativ niedriges Pro-Kopf-BIP und eine relativ niedrige Beschäftigungsquote auf, sind ländlich geprägt und haben einen bedeutenden Agrarsektor sowie Defizite beim Zugang zu Dienstleistungen und zum Internet. Um sie resilienter und attraktiver zu machen, braucht es gezielte politische Maßnahmen wie die Initiative zur Talenterschließung und den Talentförderungsmechanismus.

## Kapitel 6

# Der demografische Wandel

### 1. Der demografische Wandel in EU-Regionen

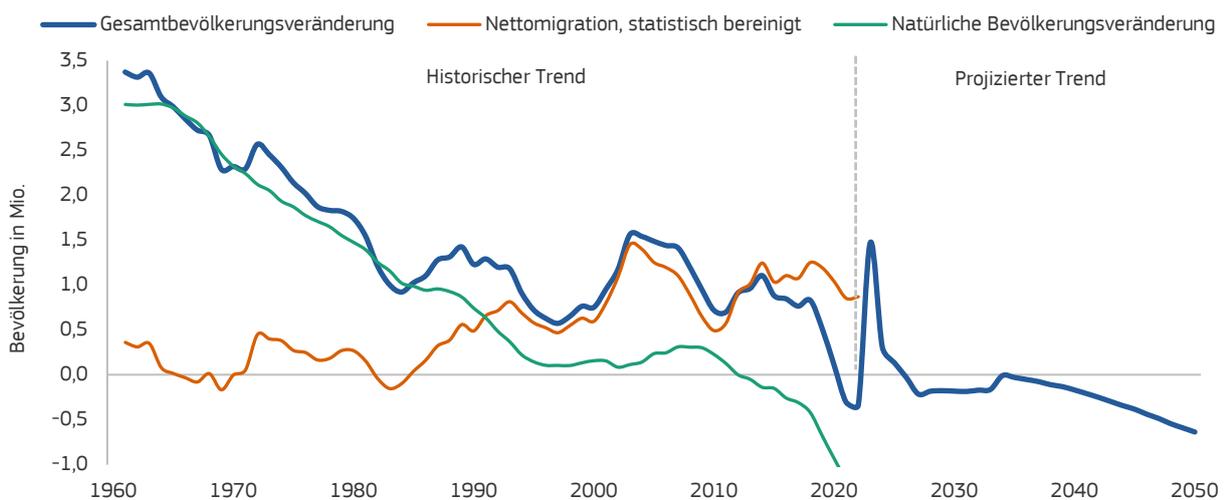
#### 1.1 Nach jahrzehntelangem Wachstum überwiegt nun der natürliche Bevölkerungsrückgang

Die Gesamtbevölkerung der gegenwärtigen 27 EU-Mitgliedstaaten ist spätestens ab 1960 gewachsen. Bis Anfang der 1990er-Jahre herrschte in der EU natürliches Bevölkerungswachstum vor: Die Geburtenrate war höher als die Sterberate. Im Durchschnitt gewann die Bevölkerung zwischen 1960 und 1992 durch natürliches Wachstum jährlich 1,8 Mio. Menschen hinzu. Im Zeitverlauf schwächte sich das natürliche Wachstum allerdings zusehends ab (Abbildung 6.1). Die Nettozuwanderung (Zuwanderung abzüglich Abwanderung) war gering und jedes Jahr für eine zusätzliche Bevölkerung von nicht mehr als 200 000 Menschen verantwortlich. Es gab sogar Jahre, in denen die Abwanderung aus Europa überwog.

Ab 1992 hatte die Nettozuwanderung einen größeren Anteil am Bevölkerungswachstum als die natürlichen Zuwächse. In den 1990er- und 2000er-Jahren leistete das natürliche Wachstum einen vergleichsweise geringen Beitrag: 250 000 Menschen pro Jahr gegenüber 800 000 Menschen durch Zuwanderung. Ab 2012 wies die natürliche Bevölkerungsentwicklung einen Negativsaldo von fast 500 000 pro Jahr auf, der jedoch durch den positiven Wanderungssaldo mehr als ausgeglichen wurde. Im Jahr 2020 führte ein plötzlicher Anstieg der Sterblichkeitsrate aufgrund der COVID-19-Pandemie erstmals dazu, dass die Bevölkerungszahl trotz des positiven Beitrags der Migration sank.

Bevölkerungsprojektionen<sup>1</sup> zufolge wird die Gesamtbevölkerung nach einem Wiederanstieg im Jahr 2023 ab 2026 zu ihrem Abwärtstrend zurückkehren.

**Abbildung 6.1** Bevölkerungsveränderung insgesamt, natürliche Veränderung und Nettomigration in der EU (1961–2022, gleitender Dreijahresdurchschnitt) und Bevölkerungsprojektionen 2023–2050 (in Mio. Einwohner)



Quelle: Eurostat [demo\_gind, proj\_23\_n].

1 Die hier verwendeten Eurostat-Bevölkerungsvorausschätzungen (Eurostat[proj\_23\_n]) ergeben sich aus der Anwendung einer Reihe von Annahmen zur zukünftigen Entwicklung von Fruchtbarkeit, Sterblichkeit und Migration auf die amtlichen Statistiken der nationalen statistischen Ämter. Die Vorausschätzungen sollten nicht als Vorhersagen, sondern als „Was-wäre-wenn“-Szenarien betrachtet werden, die eine Vorstellung davon geben, wie sich die Bevölkerung unter diesen Annahmen in Zukunft verändern wird.

## 1.2 Unterschiedliche Triebkräfte der Bevölkerungsveränderung in städtischen und ländlichen Regionen

Ab 2010 wuchs die EU-Bevölkerung im Jahresdurchschnitt um 1,5 ‰ (Tabelle 6.1) – deutlich weniger als noch in den 2000er-Jahren, als sich die Zuwachsrate bei 2,9 ‰ bewegte. Der Negativsaldo der natürlichen Bevölkerungsentwicklung (-0,7 ‰ jährlich) wurde durch die Nettozuwanderung (+2,2 ‰ jährlich) wettgemacht. Die stärksten Zuwächse verzeichnete in diesem Zeitraum der Nordwesten der EU<sup>2</sup> (+4,2 ‰ jährlich), wo sowohl eine positive natürliche Veränderung als auch ein positiver Wanderungssaldo<sup>3</sup> zu verzeichnen waren (Karte 6.1). Im Süden der EU zeigte die natürliche Bevölkerungsentwicklung einen negativen Saldo. Dank einer ähnlich hohen Nettomigration wie in den nordwestlichen Mitgliedstaaten stand unter dem Strich dennoch ein Bevölkerungszuwachs. Im Osten der EU schrumpfte die Bevölkerung um 2,6 ‰ jährlich, wofür sowohl ein erheblicher natürlicher Rückgang als auch ein negativer Wanderungssaldo ins Treffen zu führen sind.

Sowohl auf EU-Ebene insgesamt als auch in allen drei großen geografischen Gebieten folgten die natürliche Veränderung und die Nettomigration im Zeitraum 2010–2021 einem übereinstimmenden Muster, was die relativen Trends in städtischen und ländlichen Regionen betrifft.<sup>4</sup> Beide Werte waren im Durchschnitt in den städtischen Regionen am höchsten und in den ländlichen Regionen am niedrigsten (bzw. häufig ne-

gativ; (Tabelle 6.2). Dies spiegelt den vergleichsweise niedrigeren Anteil an Frauen im gebärfähigen Alter in ländlichen Regionen wider, d. h. die Geburtenraten sind dort trotz höherer Fruchtbarkeitsraten niedriger als in städtischen Regionen. Dies schlägt sich in Verbindung mit höheren Sterblichkeitsraten aufgrund einer älteren Bevölkerung in einem schwächeren und in vielen Fällen negativen natürlichen Bevölkerungswachstum nieder.

Aus der unterschiedlichen Bevölkerungsstruktur resultieren erhebliche Unterschiede in der demografischen Entwicklung. Während die städtischen Regionen im Nordwesten der EU ein verhältnismäßig starkes Bevölkerungswachstum verbuchen (+6 ‰ jährlich), sind die ländlichen Regionen im Osten und Süden der EU mit einem signifikanten Schwund konfrontiert (-4 bis -5 ‰ jährlich). Im Durchschnitt ist in allen Arten von Regionen in der EU ein negativer natürlicher Saldo festzustellen – in städtischen, intermediären und ländlichen Gebieten gleichermaßen. Eine Ausnahme sind die städtischen Regionen im Nordwesten der EU.

Die Wanderungsbilanz fällt für alle drei Arten von Regionen auf EU-Ebene positiv aus. Für städtische Regionen gilt dies jedoch in wesentlich stärkerem Maße als für ländliche Regionen (+3,1 ‰ gegenüber +0,9 ‰). Die Nettozuwanderung überwog die negative natürliche Entwicklung in den ländlichen und intermediären Regionen im Nordwesten, in den städtischen Regionen im Süden und in den städtischen

**Tabelle 6.1 Natürliche Bevölkerungsveränderung, Nettomigration und Gesamtbevölkerungsveränderung (2010–2021)**

	Gesamtbevölkerungsveränderung	Natürliche Bevölkerungsveränderung	Nettomigration
<i>Durchschnittliche jährliche Veränderung je 1 000 Einwohner</i>			
EU-27	1,5	-0,7	2,2
Nordwesten	4,2	0,6	3,6
Süden	0,4	-1,6	2,0
Osten	-2,6	-2,2	-0,4

Quelle: Eurostat [demo\_r\_gind], Berechnungen der GD REGIO.

- Die Definitionen für Nordwesten/Osten/Süden der EU finden sich im Glossar.
- Bei der Betrachtung der verschiedenen geografischen Gebiete der EU sind in den Migrationszahlen auch die Bewegungen zwischen Mitgliedstaaten und – im Falle der regionalen Bevölkerungsveränderung – die Bewegungen zwischen Regionen enthalten. Die verwendeten Daten ermöglichen keine Unterscheidung der verschiedenen Ströme. Unter den Begriffen „Zuwanderung“ bzw. „Nettomigration“/„Wanderungssaldo“ sind folglich beide Ströme subsumiert. Dies entspricht der von Eurostat verwendeten operativen Definition: der Teil der Bevölkerungsveränderungen, der sich nicht der Geburten- und Sterberate zurechnen lässt.
- Siehe Kasten 3.1 für eine ausführliche Erläuterung der Stadt-Land-Typologie auf der Grundlage der Bevölkerungsdichte. Wo detailliertere Daten verfügbar sind, bezieht sich die Analyse auf ländliche oder städtische Gebiete; andernfalls ist die Analyse allgemeiner auf der Ebene überwiegend ländlicher bzw. städtischer Regionen angesiedelt. Die Stadt-Land-Typologie ist besonders nützlich für die Untersuchung der Bevölkerungsdynamik im Zeitverlauf, da sie auf Clustern und der Bevölkerungsdichte beruht.

**Tabelle 6.2 Natürliche Bevölkerungsveränderung, Nettomigration und Gesamtbevölkerungsveränderung nach Stadt-Land-Typologie (2010–2021)**

	Gesamtbevölkerungsveränderung	Natürliche Bevölkerungsveränderung	Nettomigration
<i>Durchschnittliche jährliche Veränderung je 1 000 Einwohner</i>			
<b>EU-27</b>			
Städtisch	3,9	0,8	3,1
Intermediär	0,9	-1,3	2,3
Ländlich	-1,6	-2,5	0,9
<b>Nordwesten</b>			
Stadt	6,0	2,3	3,7
Intermediär	3,8	-0,2	3,9
Ländlich	1,3	-1,6	2,9
<b>Süden</b>			
Stadt	2,1	-0,5	2,6
Intermediär	-0,5	-2,2	1,7
Ländlich	-4,7	-5,2	0,4
<b>Osten</b>			
Stadt	1,5	-0,9	2,4
Intermediär	-2,5	-2,5	-0,1
Ländlich	-4,1	-2,5	-1,6

Quelle: Eurostat [demo\_r\_gind], Berechnungen der GD REGIO.

Regionen im Osten. Lediglich die ländlichen Regionen im Osten hatten im Durchschnitt einen negativen Wanderungssaldo zu verzeichnen, der den natürlichen Schwund noch verstärkte und u. a. in Lettland, Litauen und Kroatien zur Bildung markanter Abwanderungsregionen beitrug. Hinter den Durchschnittswerten verbirgt sich jedoch die Tatsache, dass der

Wanderungssaldo auch in einigen Regionen im Süden der EU (vor allem in Spanien, Portugal und Süditalien) und im Nordwesten der EU (vor allem in Nordfrankreich und Finnland) negativ ausfiel.

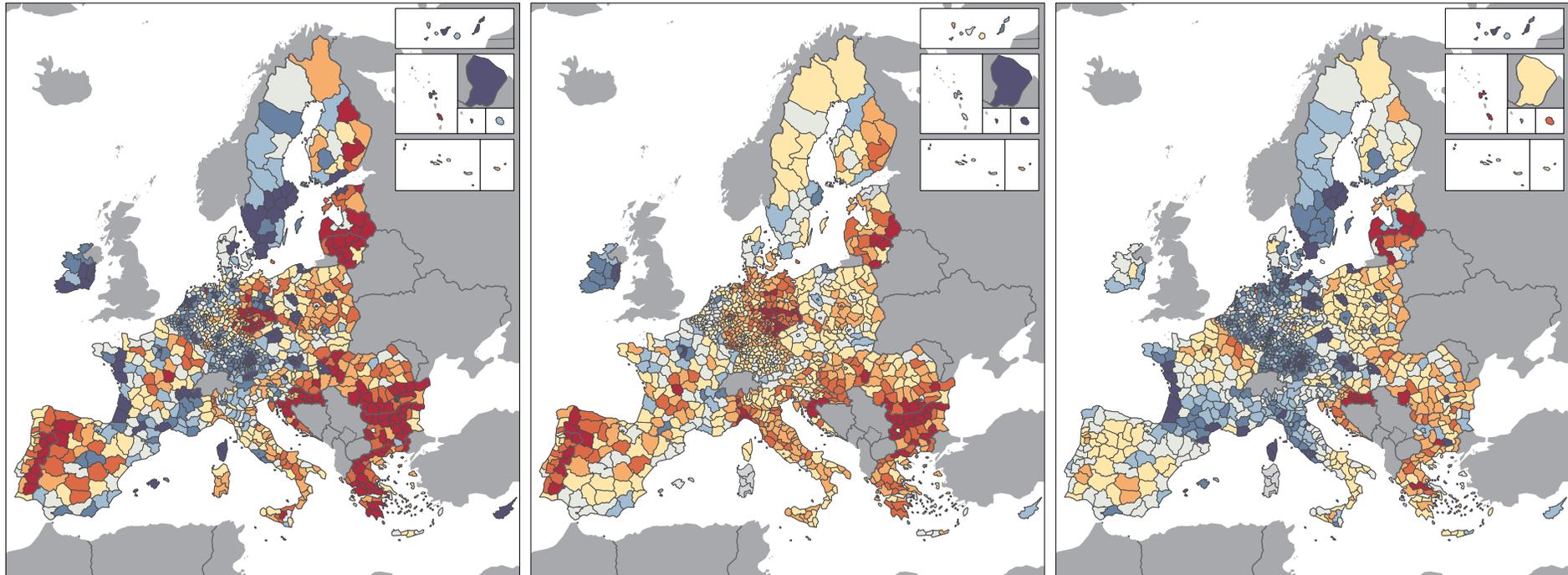
Im Falle der ländlichen und intermediären Regionen hat die Nähe zu einer Stadt ggf. Einfluss auf die

**Tabelle 6.3 Natürliche Bevölkerungsveränderung, Nettomigration und Gesamtbevölkerungsveränderung nach Stadt-Land-Typologie einschließlich Stadtnähe (2010–2021)**

	Gesamtbevölkerungsveränderung	Natürliche Bevölkerungsveränderung	Nettomigration
<i>Durchschnittliche jährliche Veränderung je 1 000 Einwohner</i>			
<b>Stadt</b>	3,9	0,8	3,1
<b>Intermediär</b>	0,9	-1,3	2,3
Stadtnah	1,2	-1,3	2,4
Entlegen	-2,6	-2,1	-1,5
<b>Ländlich</b>	-1,6	-2,5	0,9
Stadtnah	-0,8	-2,1	1,3
Entlegen	-3,6	-3,5	-0,1

Quelle: Eurostat [demo\_r\_gind], Berechnungen der GD REGIO.

Karte 6.1 Bevölkerungsveränderung insgesamt, natürliches Wachstum und Nettomigration nach NUTS-3 (2010–2021)



Bevölkerungsveränderung

Natürlicher Zuwachs

Nettomigration

Durchschnittliche jährliche Veränderung je 1 000 Einwohner



EU-27 = -0,7

EU-27 = 2,2

Quelle: Berechnungen der GD REGIO auf der Grundlage von Daten von Eurostat (demo\_r\_gind3) und der JRC (ARDECO).

0 1 000 km

© EuroGeographics Verband für Verwaltungsgrenzen

### Kasten 6.1 Langfristige Verstädterungstendenzen in Europa

Verstädterung ist mit Innovationen und Größenvorteilen verbunden, die zu höherer Produktivität und sozioökonomischer Entwicklung führen. Aufgrund ihrer Dichte können städtische Gebiete auch ökologische Vorteile bieten, etwa einen geringeren Verbrauch von Land, Energie und Rohstoffen. Andererseits bringen die zunehmende Bevölkerungsdichte und die Vielfalt städtischer Gebiete Probleme in diversen Bereichen mit sich, darunter Umweltverschmutzung, Wohnkosten, Verkehrsüberlastung, Kriminalität und Defizite beim sozialen Zusammenhalt. Diese können das Wohlbefinden der Bewohner beeinträchtigen.

Bevölkerungskonzentration im urbanen Raum ist kein neues Phänomen. Der Verstädterungsprozess wurde in Europa, wie auch anderswo, durch die Industrialisierung ab dem späten 18. Jahrhundert vorangetrieben, mit einer Verlagerung von der Agrar- zur Industrie- und in jüngerer Zeit zur Dienstleistungswirtschaft. Daraus resultierten eine Abwanderung aus ländlichen Gebieten in die Städte und der Aufbau von Infrastrukturen in zweiteren.

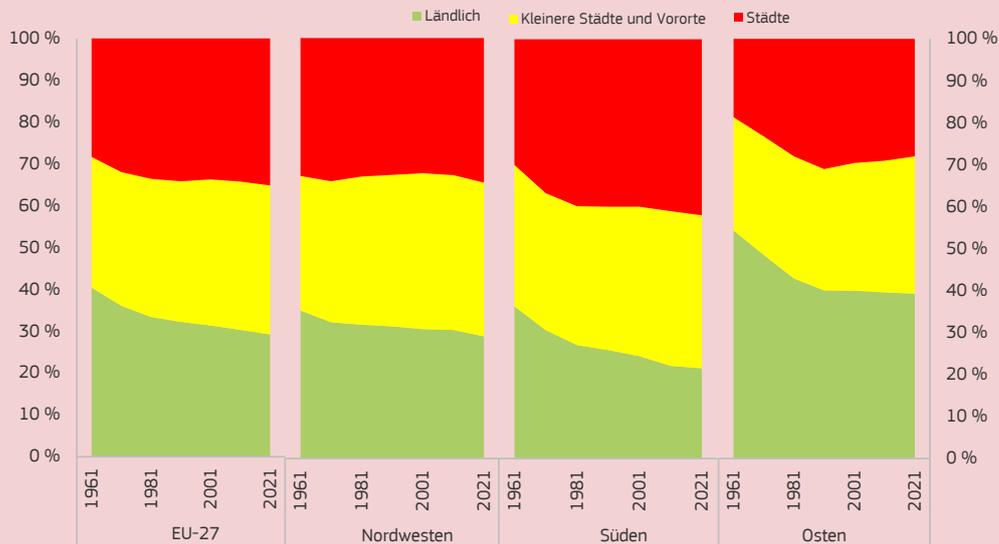
Zwischen 1961 und 2021 wuchs die Bevölkerung der EU von 359 Millionen auf 456 Millionen. Damit einher ging ein stetiger Verstädterungsprozess, wobei der Anteil der in städtischen Gebieten lebenden

Bevölkerung von 59 % auf 71 % der Gesamtbevölkerung anstieg und der in ländlichen Gebieten lebende Teil bis 2021 dementsprechend auf 29 % sank (Figure 6.2).<sup>1</sup> Die Zunahme der städtischen Bevölkerung verteilte sich auf Städte (+7 Prozentpunkte) und kleinere Städte und Vororte (+5 Prozentpunkte).

Beim derzeitigen Niveau der Verstädterung und bei den Trends für den Zeitraum 1961–2021 zeigen sich jedoch Unterschiede zwischen den großen geografischen Gebieten der EU. Im Gegensatz zum Bevölkerungswachstum in den nordwestlichen und südlichen Gebieten hat die Bevölkerung in der östlichen EU seit 1991 kontinuierlich abgenommen, wobei sogar der Bevölkerungsanteil in Städten von 31 % auf 28 % gesunken ist. Im Jahr 2021 waren die östlichen Mitgliedstaaten weiterhin jene mit dem niedrigsten Verstädterungsgrad. 61 % der Bevölkerung lebten dort in städtischen Gebieten (Städte plus kleinere Städte und Vororte) gegenüber 71 % im Nordwesten und 78 % im Süden der EU.

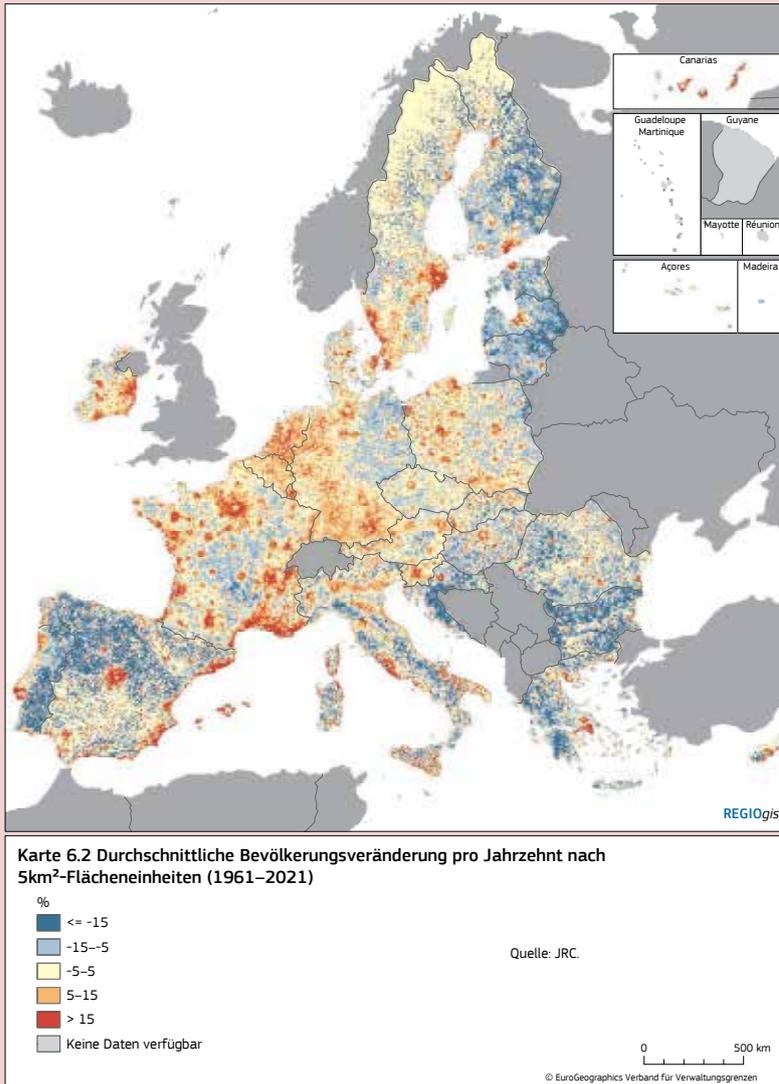
Der Rückgang der Landbevölkerung war in der südlichen EU besonders ausgeprägt (von 36 % im Jahr 1961 auf 22 %). Der städtische Bevölkerungsanteil nahm im Süden der EU am stärksten zu (+12 Prozentpunkte), gefolgt vom Osten (+9 Prozentpunkte).

Abbildung 6.2 Bevölkerungsanteil nach Verstädterungsgrad (Städte, kleinere Städte und Vororte sowie ländliche Gebiete), in der EU-27 und nach geografischem Gebiet (1961–2021)



Quelle: Batista e Silva und Dijkstra (2024) und Berechnungen der GD REGIO.

1 Der Verstädterungsgrad von 1961 bis 2021 wird mit dem von der JRC entwickelten Rasterinstrument für den Grad der Besiedlung berechnet (Global Human Settlement Layer Tools: <https://ghsl.jrc.ec.europa.eu/tools.php>). Damit wird eine Klassifizierung der Siedlungen auf Rasterebene auf der Grundlage von Bevölkerungsrastern mit einer Auflösung von 1 km<sup>2</sup> und gemäß den definierten Abstufungen beim Grad der Besiedlung (siehe Kasten 3.2) erstellt. Als Eingangsgröße wurde eine konsistente Zeitreihe von Bevölkerungsrastern auf dieser Auflösungsebene verwendet, die für diesen Zeitraum von der JRC erstellt wurde, wobei die Zehnjahresintervalle mit den Volkszählungsjahren übereinstimmen.



Im Nordwesten der EU legte er hingegen kaum zu (+1 Prozentpunkt). Der Bevölkerungsanteil in kleineren Städte und Vororten vergrößerte sich im Osten (+6 Prozentpunkte) und im Nordwesten der EU

Trendwende ist nicht absehbar, auch wenn sich die Verstädterung im Durchschnitt wahrscheinlich verlangsamen wird, insbesondere in Ländern mit einem bereits sehr hohen Verstädterungsgrad.

(+5 Prozentpunkte) am meisten, im Süden der EU dafür deutlich weniger (+2 Prozentpunkte).

Die Bevölkerungsentwicklung zwischen 1961 und 2021 ist von Land zu Land unterschiedlich und wird durch die geografische Lage beeinflusst (Karte 6.2). Sowohl Bevölkerungswachstum als auch Bevölkerungsrückgang konzentrieren sich tendenziell in bestimmten Gebieten. Darüber hinaus gibt es EU-weit ein ausgeprägtes Stadt-Land-Gefälle. Die Bevölkerung verzeichnete in diesem Zeitraum in oder um die großen Städte sowie in den Küstengebieten, insbesondere im Süden der EU, erhebliche Zuwächse. Ländliche Gebiete haben insgesamt an Bevölkerung verloren, in besonderem Maße aber in der südlichen und östlichen EU, und dort in den großen überwiegend ländlichen Gebieten Portugals, Spaniens, Kroatiens, Bulgariens, Rumäniens und der baltischen Staaten.

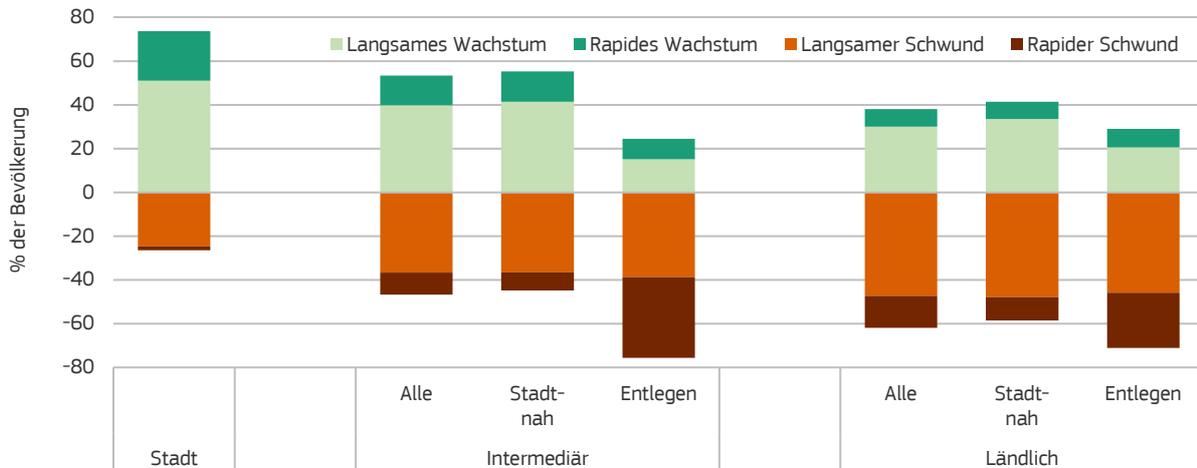
Dies veranschaulicht, dass sich die EU-Bevölkerung immer stärker in (großen) Städten konzentriert und die Bevölkerungszahlen in ländlichen Gebieten immer weiter schrumpfen. Eine

Bevölkerungsentwicklung (Tabelle 6.3).<sup>5</sup> In entlegenen ländlichen Regionen schrumpfte die Bevölkerung zwischen 2010 und 2021 um 3,6 ‰ jährlich – etwa viermal so stark wie in stadtnahen ländlichen Regionen. Dort wurde der natürliche Bevölkerungsrückgang nämlich durch Nettozuwanderung teilweise abgefangen, während die entlegenen ländlichen Regionen nicht nur einen stärkeren natürlichen Schwund, sondern auch einen nur geringfügig positiven Wanderungssaldo aufzuweisen hatten.

Bei den intermediären Regionen macht sich die Nähe zu einer Stadt noch stärker bemerkbar. In jenen in Stadtnähe wuchs die Bevölkerung im Betrachtungszeitraum um 1,2 ‰ jährlich, während sie in entlegenen intermediären Regionen um 2,6 ‰ jährlich schrumpfte. Zu einem großen Teil hängt dies mit Unterschieden beim Wanderungssaldo zusammen, der in den stadtnahen Regionen positiv und in den entlegenen Regionen negativ ausfiel, sodass in letzteren ein stärkerer natürlicher Schwund eintrat.

5 Die vorliegende Analyse basiert auf einer detaillierteren Version der Stadt-Land-Typologie, bei der intermediäre und ländliche Regionen weiter in „stadtnah“ und „entlegen“ unterteilt werden. „Stadtnah“ bedeutet, dass mindestens 50 % der Bevölkerung in Gebieten leben, die maximal 45 Fahrminuten vom Zentrum einer Stadt mit mindestens 50 000 Einwohnern entfernt sind. „Entlegen“ bedeutet, dass 50 % der Bevölkerung außerhalb solcher Gebiete leben.

**Abbildung 6.3 Anteil der EU-Bevölkerung nach Stadt-Land-Typologie im Jahr 2022, gemessen an Richtung und Umfang der Bevölkerungsveränderung im Zeitraum 2010–2021**



Anmerkung: Wachstum und Schwund gelten als „rapide“, wenn ein Ausmaß von mind. 7,5 ‰ pro Jahr erreicht wird. Die Angabe des Bevölkerungsanteils bezieht sich auf den 1. Januar 2022.  
Quelle: Eurostat [demo\_r\_pjangrp3] und Berechnungen der GD REGIO.

Die Nettoabwanderung aus entlegenen Regionen (z. B. aus einigen Gebieten in äußerster Randlage wie Guadeloupe oder Açores) ist zum Teil darauf zurückzuführen, dass es dort an Wirtschafts- und Beschäftigungsmöglichkeiten mangelt, was zusammen mit den Defiziten beim Zugang zu essenziellen Dienstleistungen wie Bildung und Ausbildung, Kinderbetreuung und Gesundheitseinrichtungen dazu führt, dass diese Regionen sowohl für Migranten als auch für die ansässige Bevölkerung als Wohnort weniger attraktiv sind (siehe auch Kapitel 3). In einigen Gebieten in äußerster Randlage ist das Problem allerdings eher umgekehrt, d. h. es besteht ein erheblicher Zuwanderungsdruck von außerhalb der EU. Mayotte, Guyane und Canarias gehören zu den zehn EU-Regionen mit dem höchsten Anteil von nicht in der EU geborenen Migranten; in Mayotte stellen außerhalb der EU Geborene mehr als 50 % der Bevölkerung.

Im Jahr 2022 lebten 42 % der Menschen in der EU in einer Region, die zwischen 2010 und 2021 an Einwohnern verloren hat. Dieser Anteil erreichte in städtischen Regionen nur 26 %, aber 47 % in intermediären Regionen und 62 % in ländlichen Regionen (Abbildung 6.3). Der Anteil der Menschen, die in einer schrumpfenden Region leben, war in entlegenen intermediären und ländlichen Regionen besonders hoch (rund 75 %). Ein rapider Bevölkerungsrückgang (-7,5 ‰ jährlich oder mehr) war in diesem Zeitraum in ländlichen Regionen eher zu beobachten als in anderen. In entlegenen intermediären Regionen machte der Schwund in den zwölf Jahren insgesamt ganze 37 % aus.

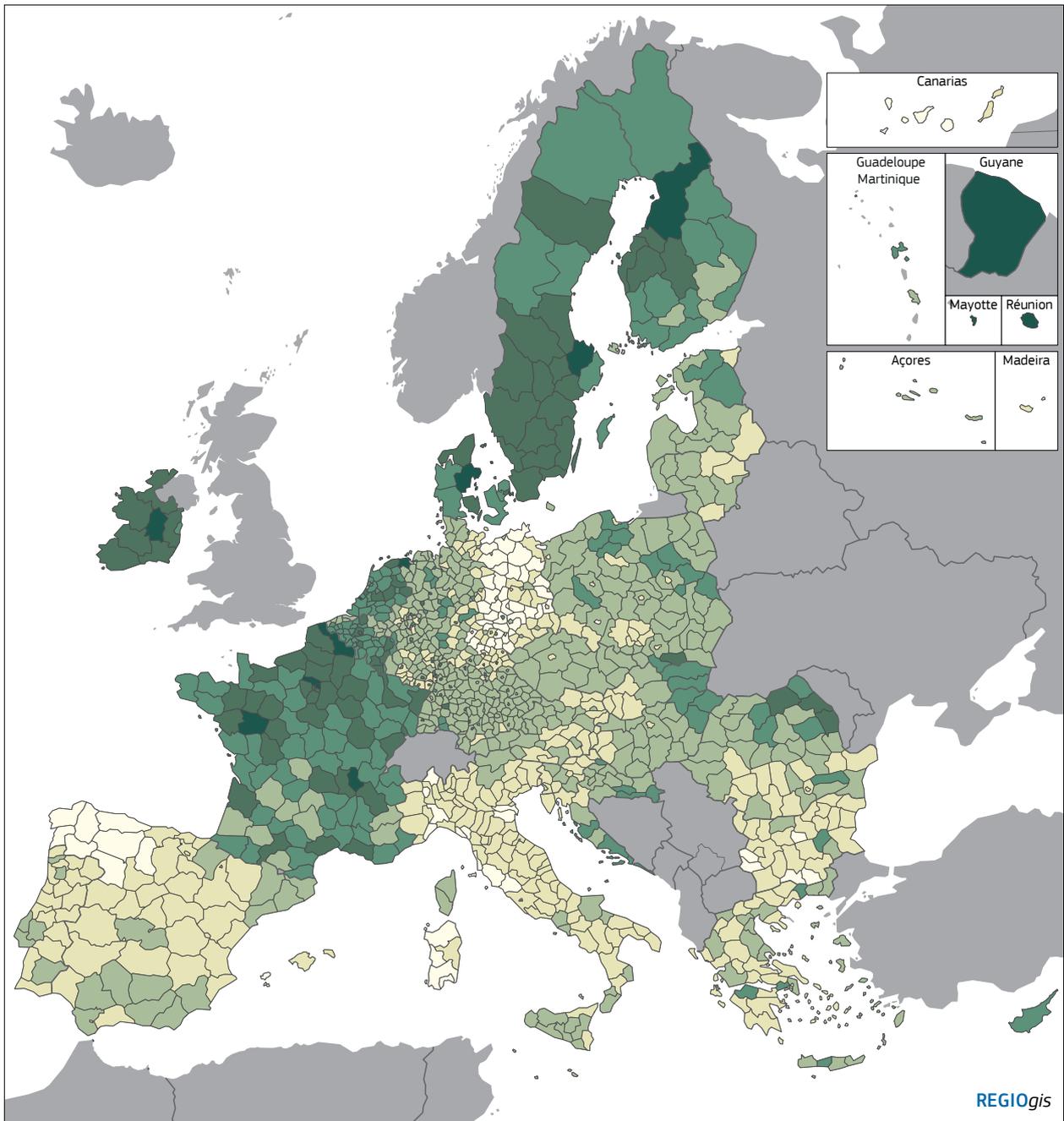
Der Umstand, dass sich unter den rapide schrumpfenden Gebieten relativ viele ländliche und entlegene Regionen finden, steht im Einklang mit dem durchschnittlichen Bevölkerungsrückgang in diesen Regionen. Dennoch gibt es in allen Gruppen auch Regionen mit rapidem Bevölkerungszuwachs. Besonders zwei französische Gebiete in äußerster Randlage – Guyane und Mayotte – stechen hier hervor: Ihre Bevölkerung dürfte sich bis zum Jahr 2100 verdoppeln.

Die Bevölkerungsvorausschätzungen von Eurostat für 2040<sup>6</sup> deuten darauf hin, dass der Anteil der in schrumpfenden Regionen lebenden Menschen in allen Gruppen gegenüber 2020 um etwa 18 Prozentpunkte steigen wird.

### 1.3 Anteil der 0- bis 29-Jährigen im Verhältnis zu den 30- bis 59-Jährigen EU-weit sehr unterschiedlich

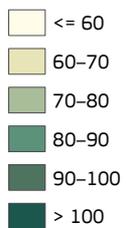
Im Jahr 2022 umfasste die EU-Bevölkerung 139 Mio. 0- bis 29-Jährige und 183 Mio. 30- bis 59-Jährige. Die Differenz von 44 Mio. Menschen stellt eine Generationslücke dar, die 10 % der Gesamtbevölkerung der EU entspricht. Zuwanderung wird der Gruppe der 0- bis 29-Jährigen Zuwächse beschere, wodurch sich die Differenz in Zukunft wohl verringern, jedoch aller Wahrscheinlichkeit nach nicht vollständig ausgleichen wird. In Anbetracht der fortschreitenden Bevölkerungsalterung und der projizierten Geburtenraten bedeutet dies, dass die

6 Eurostat [proj\_19rp3].



**Karte 6.3 Bevölkerung 0–29 Jahre im Verhältnis zur Bevölkerung 30–59 Jahre nach NUTS-3 (2022)**

Prozentsatz



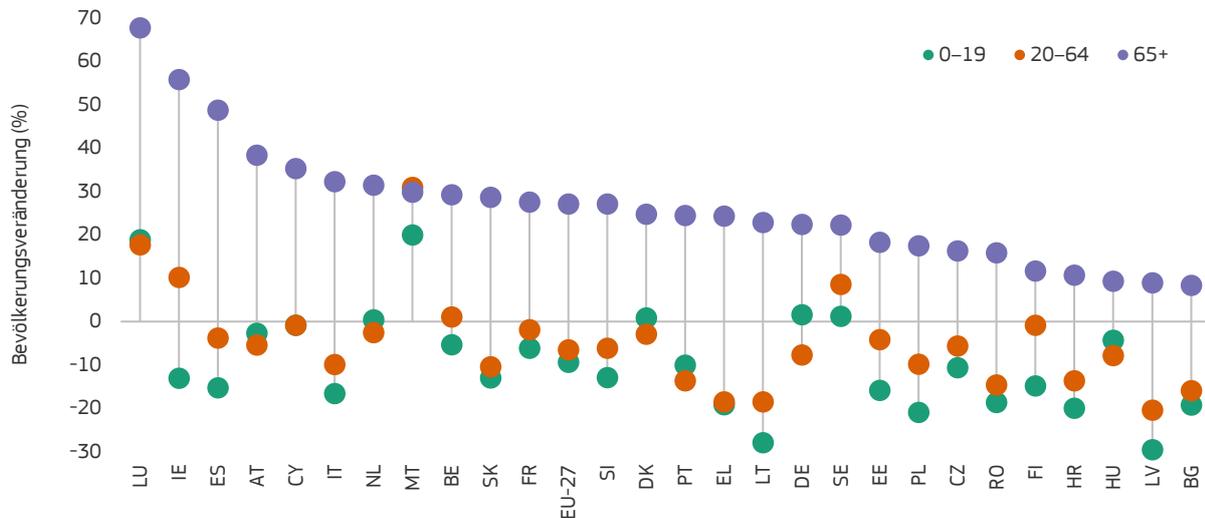
EU-27 = 76,0

Quelle: Eurostat (demo\_r\_pjangrp3).

0 500 km

© EuroGeographics Verband für Verwaltungsgrenzen

Abbildung 6.4 Projizierte Bevölkerungsveränderung nach Altersgruppen in den EU-Mitgliedstaaten (2023–2040)



Quelle: Eurostat [proj\_23n].

Gesamtbevölkerung in den kommenden Jahren und Jahrzehnten schrumpfen wird (siehe die jüngsten Eurostat-Basisvorausschätzungen).

Auch die Altersstruktur der Bevölkerung wirkt sich auf die Geburtenziffer aus.<sup>7</sup> Mit Älterwerden der jüngeren Kohorte nimmt die Zahl der Frauen im gebärfähigen Alter ab, was selbst bei gleich bleibenden Fruchtbarkeitsraten zu weniger Geburten führt.

Die Differenz zwischen den beiden Altersgruppen besteht in praktisch allen EU-Regionen (Karte 6.3), wenn auch in unterschiedlichem Ausmaß. So ist beispielsweise in vielen Regionen im Nordwesten Spaniens und in Ostdeutschland sowie in einigen Regionen Italiens und Bulgariens die Bevölkerung im Alter von 0–29 Jahren um mindestens 40 % kleiner als jene im Alter von 30–59 Jahren. Das bedeutet im Vergleich zu anderen Regionen eine zunehmend negative natürliche Bevölkerungsentwicklung und ein rapides Anwachsen des Anteils der Bevölkerung ab 65 Jahren.

In einigen Regionen Frankreichs (einschließlich einiger Gebiete in äußerster Randlage), Irlands, Schwedens, der Niederlande, Finnlands und Dänemarks überwiegt hingegen der Anteil der 0- bis 29-Jährigen. Dementsprechend ist dort ein langsamerer natürlicher Bevölkerungsrückgang bzw. sogar ein Anstieg zu erwarten.

Trotz regionaler Unterschiede gibt es eindeutige nationale Muster. Die nordwestlichen Mitgliedstaaten

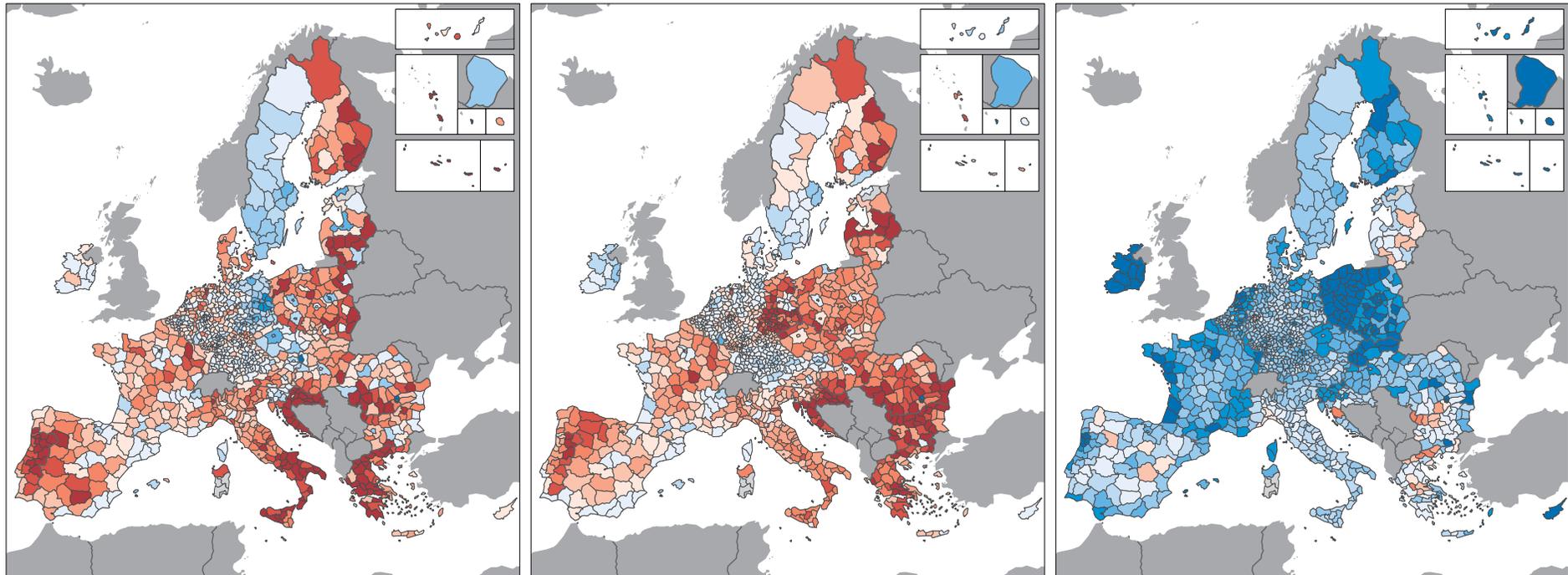
weisen mit Ausnahme von Deutschland und Österreich mehrheitlich einen relativ hohen Anteil, die südlichen Mitgliedstaaten hingegen einen relativ niedrigen Anteil an 0- bis 29-Jährigen auf. Abgesehen von der stärkeren Abwanderung junger – und da vor allem weiblicher – Arbeitskräfte könnte die Diskrepanz mit den niedrigeren Geburtenraten zusammenhängen, die auf Unterschiede in der Familienpolitik, die in Frankreich und den nördlichen Mitgliedstaaten gut entwickelt ist, sowie auf die Verfügbarkeit und Erschwinglichkeit von frühkindlicher Betreuung, Bildung und Erziehung zurückzuführen sein. Die schwierige Arbeitsmarktsituation für junge Menschen, die eine stabile Beschäftigung suchen, und die allgemein schwierige Wirtschaftslage könnten ebenfalls eine Rolle spielen, was beispielsweise dazu führt, dass Frauen in Spanien und Italien ihr erstes Kind relativ spät bekommen (siehe auch Kapitel 1 und 2).

#### 1.4 Die ältere Bevölkerung wächst, andere Kohorten schrumpfen

Hinter der allmählichen Verlangsamung des Bevölkerungswachstums in der EU verbergen sich erhebliche Unterschiede bei den Trends für die verschiedenen Altersgruppen. Bei einigen Kohorten hat ein rückläufiger Trend eingesetzt, während andere weiter gewachsen sind (Karte 6.4). Insbesondere wies die Bevölkerung im erwerbsfähigen Alter (20- bis 64-Jährige) im Zeitraum 2014–2021 ein Minus von 2,5 % auf. Allerdings war der Trend in den östlichen

<sup>7</sup> Die Geburtenziffer (auch „Geburtenrate“) bezieht sich auf die Gesamtzahl der Geburten in einem Jahr pro 1 000 Einwohner. Die Fertilitätsrate (auch „Fruchtbarkeitsziffer“) bezieht sich auf die Zahl der Lebendgeburten in einem Jahr pro 1 000 Frauen im gebärfähigen Alter.

Karte 6.4 Prozentuale Bevölkerungsveränderung nach Altersgruppen nach NUTS-3 (2014–2021)

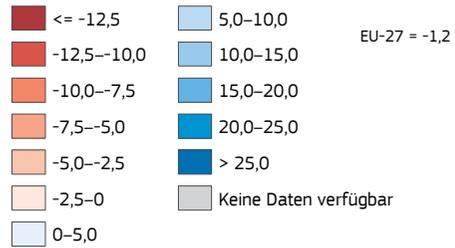


0–19 Jahre

20–64 Jahre

Ab 65 Jahre

Gesamtveränderung (in %)



EU-27 = -2,5

EU-27 = 14,0  
Quelle: Eurostat (demo\_r\_pjangrp3),  
Berechnungen der GD REGIO.

0 1 000 km

© EuroGeographics Verband für Verwaltungsgrenzen

und südlichen Mitgliedstaaten stärker ausgeprägt, wo einige Regionen einen Schwund von mehr als 10 % erlitten.<sup>8</sup> Dieser Abwärtstrend wird sich voraussichtlich fortsetzen. Auf EU-Ebene wird die Bevölkerung im erwerbsfähigen Alter bis 2040 voraussichtlich um 6,5 % abnehmen (Abbildung 6.4). Einige Mitgliedstaaten sind stärker betroffen als andere. Einbußen von etwa 20 % werden den Projektionen zufolge in Lettland, Litauen und Griechenland erwartet. Unter der Annahme, dass die Erwerbsquoten der Menschen in den verschiedenen Bildungsschichten (Primar-, Sekundar- und Tertiärniveau) innerhalb der einzelnen Teilgruppen der Bevölkerung (junge Menschen, Menschen im Haupterwerbsalter, ältere Menschen, Frauen, Männer, Mütter) konstant bleiben, dürfte die Zahl der Erwerbstätigen einem sehr ähnlichen Muster folgen. Nach einem Rekordhoch bei 205 Millionen im Jahr 2022 wird die Zahl der Erwerbstätigen voraussichtlich auf 201 Millionen im Jahr 2030, 192 Millionen im Jahr 2040 und 184 Millionen im Jahr 2050 sinken.<sup>9</sup>

Die Abnahme der Bevölkerung im erwerbsfähigen Alter hat erhebliche negative Auswirkungen auf die Zahl der Arbeitskräfte in der EU und gefährdet das Wirtschaftswachstum und die Tragfähigkeit der öffentlichen Finanzen, umso mehr angesichts des prognostizierten Anwachsens der Bevölkerung ab 65 Jahren (siehe unten). Mit arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen kann dieser Schwund der europäischen Erwerbsbevölkerung abgemildert werden. In einem Szenario, in dem sich die Erwerbstätigkeit von Frauen in der EU dem Zielwert in den drei leistungstärksten Mitgliedstaaten für diese Gruppe annähert, würden zusätzlich 17,3 Mio. Frauen auf den EU-Arbeitsmarkt kommen. Unter der gleichen Annahme für Männer würde es zusätzlich 8,8 Mio. erwerbstätige Männer in der EU geben.

In der Altersgruppe der 0- bis 19-Jährigen war im Zeitraum 2014–2021 auf EU-Ebene ein etwas geringerer Rückgang zu verzeichnen (um 1,2 %), wobei der Schwund in vielen südlichen und östlichen Regionen über 10 % betrug. In mehreren Regionen Schwedens, Tschechiens und Ostdeutschlands sowie in den Hauptstadtregionen vieler anderer Mitgliedstaaten war dagegen ein Anstieg zu verzeichnen. Der Projektion zufolge wird die Bevölkerung im Alter von 0–19 Jahren bis 2040 um über 9 % abnehmen, in einigen östlichen Mitgliedstaaten (Litauen, Lettland, Polen, Rumänien, Kroatien und Bulgarien) sowie in Italien und Spanien sogar noch stärker. Ein ausgeprägter und anhaltender Schwund in dieser Alters-

gruppe bedeutet in der Regel, dass weniger Schulen benötigt werden, was dazu führen kann, dass Kinder infolge von Schulschließungen einen längeren Schulweg zurücklegen müssen. Das könnte vor allem ländliche Gebiete betreffen, in denen die Entfernungen ohnehin schon relativ groß sind.<sup>10</sup> Im Hinblick auf den fairen Bildungszugang ergibt sich daraus eine große Herausforderung (siehe Abschnitt 2).

Im Gegensatz dazu verzeichnete die große Mehrheit der Regionen in der EU zwischen 2014 und 2021 einen erheblichen Anstieg der Bevölkerung im Alter ab 65 Jahren. In besonderem Maße traf dies auf Polen, die Slowakei, Irland und Zypern zu, wo der Zuwachs in den meisten Regionen mehr als 25 % erreichte. Auch in Finnland, den Niederlanden, Frankreich, Rumänien und Portugal verzeichneten einige Regionen ähnlich hohe Werte. Andererseits registrierte eine Reihe von Regionen in Bulgarien, Griechenland, Spanien, Litauen und Lettland eine Abnahme der Bevölkerung im Alter ab 65 Jahren. Den Projektionen zufolge wird diese Altersgruppe bis 2040 EU-weit um 27 % anwachsen, in Luxemburg, Irland und Spanien sogar um 50 % oder mehr. Es ist davon auszugehen, dass dies zu einer erhöhten Nachfrage nach Gesundheitsversorgung und Langzeitpflege führen wird und folglich eine Ausweitung der Kapazitäten und dementsprechend höhere Ausgaben erforderlich macht. Wenn die einheimische Erwerbsbevölkerung schrumpft, könnte ein Bedarf an Wanderarbeitnehmern entstehen, um Personallücken im Pflegesektor zu schließen.

### 1.5 In ländlichen Regionen vergleichsweise mehr ältere Menschen und weniger Menschen im erwerbsfähigen Alter

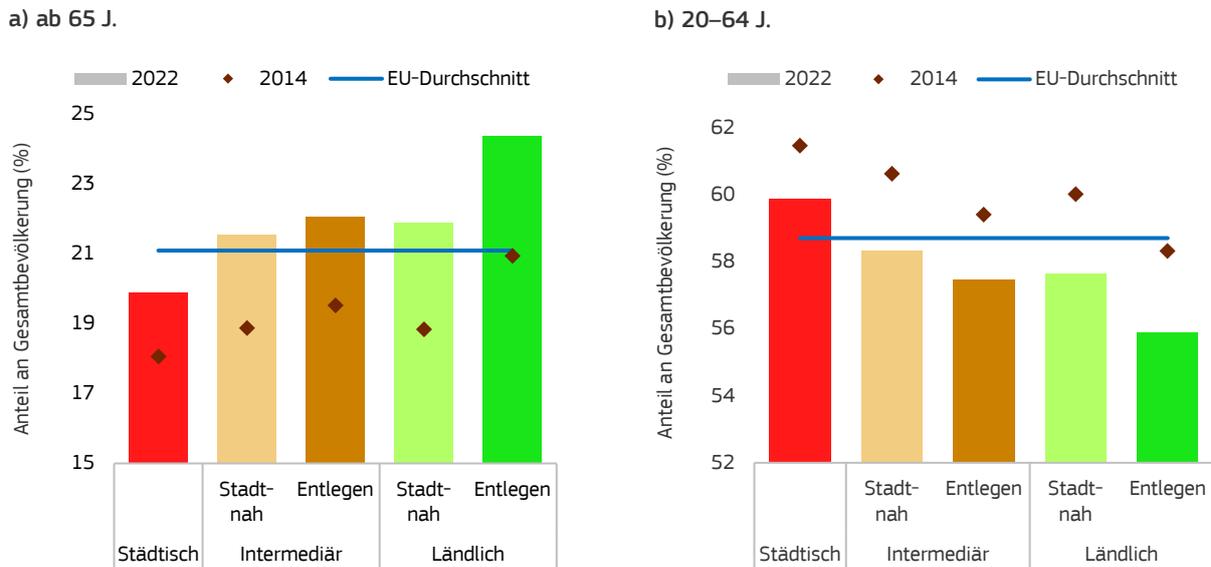
Während die Altersstruktur der Bevölkerung in der EU insgesamt kurzfristig nur durch Migration aus und in die übrige Welt verändert werden kann, wird sie in einzelnen Regionen auch durch Wanderbewegungen in und aus anderen Teilen der EU beeinflusst. Mit welcher Wahrscheinlichkeit solche Wanderbewegungen stattfinden und in welche Richtung sie verlaufen, ist neben anderen Faktoren generationenabhängig. Bei den 20- bis 39-Jährigen ist es wahrscheinlicher, dass sie von ländlichen in städtische Regionen ziehen, während bei den 40- bis 64-Jährigen und den Über-65-Jährigen auch eine Abwanderung von städtischen in ländliche oder intermediäre Regionen zu

8 Zu den künftigen Auswirkungen auf den Umfang des Arbeitskräftepotentials in einer Reihe von Mitgliedstaaten siehe Europäische Kommission (2023b), Kapitel 2.

9 Quelle: Berechnungen der GD EMPL auf der Grundlage von Daten der Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (OECD) und der Bevölkerungsstatistik EUROPOP2023.

10 OECD (2021).

Abbildung 6.5 Anteil verschiedener Altersgruppen an der Gesamtbevölkerung nach Stadt-Land-Typologie (2014 und 2022)



Quelle: Eurostat [demo\_r\_pjangrp3].

erwarten ist. Diese Wanderungsmuster würden die Bevölkerungsalterung in städtischen Regionen abmildern, da jüngere Menschen zuziehen und ältere Menschen (möglicherweise) abwandern; in ländlichen Regionen würde die Alterung verschärft, da das Muster in umgekehrter Richtung verläuft.

Im Jahr 2022 zählten in der EU insgesamt 21 % der Bevölkerung zur Altersgruppe ab 65 Jahren (Abbildung 6.5a). Das sind 2,4 Prozentpunkte mehr als 2014, und die Projektion geht bis 2040 von einem weiteren Anstieg auf 27 % aus.<sup>11</sup> In Verbindung mit dem Schwund der Bevölkerung im erwerbsfähigen Alter ergeben sich daraus alterungsbedingte Herausforderungen, darunter ein erhöhter Bedarf an Gesundheitsversorgung und Langzeitpflege und damit ein wachsender Druck auf die öffentlichen Haushalte, den sozialen (auch generationenübergreifenden) und territorialen Zusammenhalt, Investitionen, die unternehmerische Tätigkeit und die Produktivität. Das Ausmaß des Bevölkerungsrückgangs und der Bevölkerungsalterung und die damit verbundenen Herausforderungen dürften sich zwischen städtischen und ländlichen Regionen erheblich unterscheiden.

In den ländlichen Regionen ist der Anteil der Bevölkerung ab 65 Jahren in der Regel relativ hoch, vor allem in den entlegenen Regionen, in denen der Wert im Jahr 2022 3,3 Prozentpunkte über dem EU-Durchschnitt lag. Der Anteil wuchs hier im Zeitraum 2014–2021 schneller als in anderen Regionen, und es wird erwartet, dass dieser Trend in Zukunft andauert.<sup>12</sup> Im Gegensatz dazu bleibt der Anteil der Bevölkerung im erwerbsfähigen Alter<sup>13</sup> in den ländlichen Regionen unter dem Durchschnitt – abermals vor allem in den entlegenen Regionen (Abbildung 6.5b). Außerdem fiel die Abnahme im Zeitraum 2014–2021 hier stärker aus. Dementsprechend ist damit zu rechnen, dass ländliche Regionen aufgrund eines schrumpfenden Arbeitskräftepotenzials und einer wachsenden Zahl von Menschen ab 65 Jahren mit größeren alterungsbedingten Herausforderungen konfrontiert sein werden.

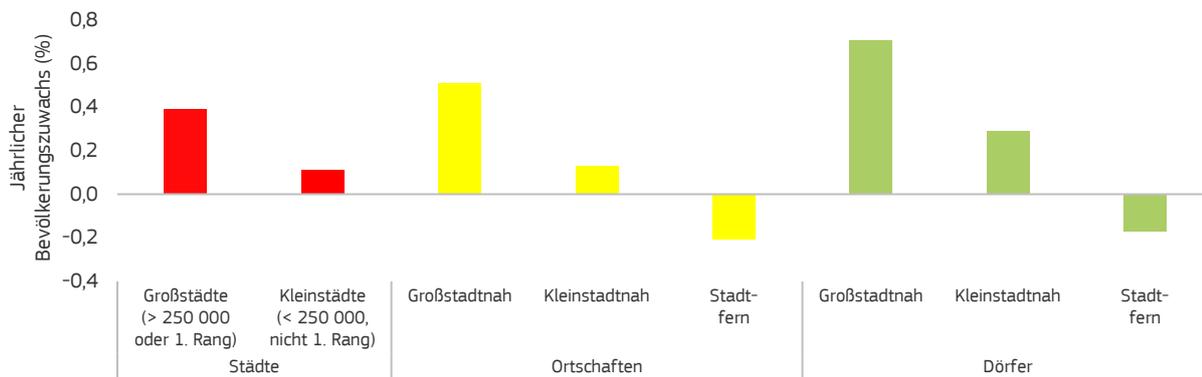
Umgekehrt ist in städtischen Regionen der Anteil der Menschen im erwerbsfähigen Alter tendenziell größer als im EU-Durchschnitt und der Anteil der Über-65-Jährigen kleiner (um 1,2 Prozentpunkte). Ferner sind bei beiden Aspekten die Veränderungen tendenziell kleiner als in ländlichen Regionen und

11 Eurostat[proj\_23n].

12 Eurostat[proj\_19r]. Siehe auch den Bericht über die Bevölkerungsalterung 2024 (Europäische Kommission und Ausschuss für Wirtschaftspolitik, noch unveröffentlicht).

13 Obwohl die Altersgruppe der 20- bis 64-Jährigen hier als Bevölkerung im erwerbsfähigen Alter bezeichnet wird, ist zu beachten, dass das tatsächliche Alter der Erwerbstätigen je nach Region stark variiert. Die Beschäftigungsquoten sind je nach Region sehr unterschiedlich, ebenso wie das gesetzliche Renteneintrittsalter, das in einigen Mitgliedstaaten unter 65 Jahren liegt. Das Renteneintrittsalter wird überall in der EU angehoben, sodass immer mehr Über-64-Jährige erwerbstätig sind. Darüber hinaus ist auch ein Teil der Unter-20-Jährigen erwerbstätig, wengleich die Tendenz rückläufig ist.

**Abbildung 6.6 Bevölkerungszuwächse in EU-Siedlungen nach Siedlungsart und nach Fahrtfernung zu einer Stadt (durchschnittliche jährliche Veränderung, 2011–2021)**



Anmerkung: Die jährlichen Wachstumsraten werden als mittlere Jahreszuwachsrate für den Zeitraum 2011–2021 berechnet. Von den Werten ausgeschlossen sind Siedlungen, die 2011 noch nicht existierten. Städte des ersten Ranges sind die jeweils größte Stadt eines Landes. Größere Ortschaften oder Dörfer gelten als „stadtnah“, wenn die nächstgelegene Stadtgrenze höchstens 30 Autominuten entfernt liegt. Andernfalls gelten sie als „stadtfern“. Liegen größere Ortschaften oder Dörfer nahe sowohl einer großen als auch einer kleineren Stadt, werden sie auf jeden Fall als „großstadtnah“ gewertet.  
Quelle: Berechnungen der OECD auf der Grundlage von EU-GEOSTAT-Daten.

intermediären Regionen, sodass davon auszugehen ist, dass städtische Regionen in der Lage sein werden, mit den oben genannten Herausforderungen besser umzugehen oder sie überhaupt zu vermeiden.

Es ist zu beachten, dass das Ausmaß dieser Herausforderungen vom Anteil der tatsächlich Beschäftigten an der Bevölkerung im erwerbsfähigen Alter abhängt. Dieser Wert schwankte im Jahr 2022 zwischen 83 % in den Niederlanden und 65 % in Italien. Darüber hinaus besteht in der gesamten EU die starke Tendenz, dass die Beschäftigungsquoten in den älteren Altersgruppen steigen.<sup>14</sup> Dies ist zum Teil auf Anhebungen des Renteneintrittsalters zurückzuführen, aber auch darauf, dass sich mehr ältere Menschen für eine Erwerbstätigkeit entscheiden, weil sie zusehends gesünder und besser gebildet sind, weil die Arbeitsbedingungen sich verbessert haben und weil weniger beschwerliche Tätigkeiten als in der Vergangenheit anfallen (siehe auch Abschnitt 2).

In der EU stieg die Beschäftigungsquote für die 60- bis 64-Jährigen in den acht Jahren von 2014 bis 2021 von 35 % auf 49 %, jene für die 65- bis 74-Jährigen von 8 % auf 11 %. Dabei gibt es EU-weit beträchtliche Schwankungen, so reichen die Werte für die zweitgenannte Altersgruppe im Jahr 2022 von 28 % in Estland über 19 % in Schweden bis zu 3 % in Rumänien. Es besteht also noch beträchtlicher

Raum für eine verstärkte Erwerbsteilnahme der Menschen ab 65 Jahren.

## 2. Zugang zu hochwertigen Dienstleistungen angesichts einer schrumpfenden Bevölkerung und damit verbundene Kosten

In Anbetracht der erwähnten demografischen Trends werden viele Wohnorte und Regionen im nächsten Jahrzehnt eine Bevölkerungsabnahme erleben. Bereits die Hälfte der Dörfer und über 40 % der größeren Ortschaften in der EU haben im Zeitraum 2011–2021 an Einwohnern verloren. Hauptsächlich handelte es sich dabei um Orte, die mehr als 30 Fahrminuten von einer Stadt entfernt liegen. Stadtnahe größere Ortschaften und Dörfer verzeichneten im Unterschied dazu im Durchschnitt einen Zuwachs (Abbildung 6.6).<sup>15</sup>

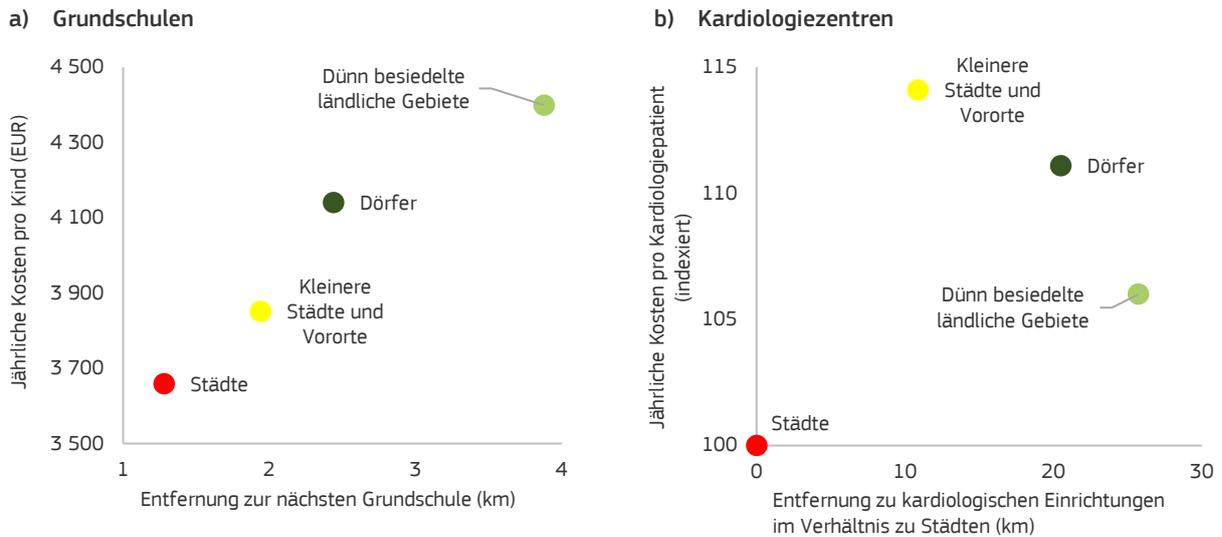
Orte mit sinkenden Bevölkerungszahlen stehen vor der schwierigen Entscheidung, wie sie das öffentliche Dienstleistungsangebot an die schrumpfende Bevölkerung und sinkenden Haushalte anpassen sollen.<sup>16</sup> Während die Politik sicherstellen muss, dass alle Bürgerinnen und Bürger Zugang zu essenziellen Dienstleistungen haben, muss sie außerhalb der Städte die Zugänglichkeit – im Sinne von Verfügbarkeit und

14 Siehe Europäische Kommission (2023a), Kapitel 2.

15 Der hier auf Wohnorte angewandte Begriff „stadtnah“ ist anders definiert als in der oben verwendeten Stadt-Land-Typologie. Dort bezieht sich „stadtnah“ auf den Anteil der Bevölkerung in einer NUTS-3-Region, der in der Nähe einer Stadt lebt.

16 Schrumpfende Orte müssen unter Umständen kreative Lösungen für die Dienstleistungserbringung finden, indem sie entweder auf virtuelle Formate ausweichen oder die Versorgung gemeinsam mit nahegelegenen Städten organisieren.

Abbildung 6.7 Erreichbarkeit und geschätzte Kosten für bestimmte Dienstleistungen nach Verstärterungsgrad (2021)



Quelle: OECD/EC-JRC (2021).

leichter Erreichbarkeit – gegen die Kosten der Dienstleistungsversorgung abwägen.<sup>17</sup>

Jüngste länderbezogene Fallstudien zum Bevölkerungsschwund in Estland und Lettland zeigen, dass schrumpfende Orte möglicherweise auch strategische Überlegungen über eine Anpassung ihrer bebauten Umwelt anstellen müssen, um das bestehende Überangebot an Wohnraum und sonstiger Infrastruktur sowie deren Verfall einzudämmen<sup>18</sup> und den Instandhaltungsaufwand für alte Gebäudebestände zu begrenzen.

## 2.1 Auswirkungen des demografischen Wandels auf den Betrieb und die Erreichbarkeit von Schulen

Wie Schätzungen aus einer länderübergreifenden Studie<sup>19</sup> zeigen, sind Schulen in dünn besiedelten ländlichen Gebieten tendenziell kleiner als in Städten. Bereits heute sind die Durchschnittskosten pro Kind<sup>20</sup> in dünn besiedelten ländlichen Gebieten etwa 20 % und in Dörfern 10 % höher (Abbildung 6.7a). Angesichts des Bevölkerungsrückgangs, der Bevölkerungsalterung sowie anderer demografischer

Trends wie der Verstärterung schätzt die OECD, dass die Kosten pro Kind in den Dörfern der EU bis 2035 um 60 % und in dünn besiedelten ländlichen Gebieten sogar um 100 % steigen werden, wenn an den Grundschulnetzen in den nächsten zehn Jahren keine Anpassungen vorgenommen werden. Noch höhere Kosten kommen auf die Länder zu, in denen die nichtstädtischen Gebiete schneller an Bevölkerung verlieren.<sup>21</sup> Darüber hinaus haben Kinder in dünn besiedelten ländlichen Gebieten bereits jetzt viel längere Schulwege als Kinder in Städten.

Die geografische Erreichbarkeit von Grundschulen und Einrichtungen der frühkindlichen Betreuung, Bildung und Erziehung hat auch Auswirkungen auf die Arbeitsmärkte, da sie für Eltern bei der Entscheidung für oder gegen eine Berufstätigkeit eine Rolle spielt. Die einfache und flexible Erreichbarkeit von Kinderbetreuungseinrichtungen beeinflusst Eltern von Kleinkindern und insbesondere Alleinerziehende maßgeblich darin, ob sie sich für die Aufnahme einer Beschäftigung entscheiden bzw. in welchem Stundenumfang. Die Analyse mehrerer Mitgliedstaaten zeigt, dass Kinderbetreuungseinrichtungen häufig nicht schnell zu Fuß, aber in der Regel binnen einer kurzen Fahrzeit erreicht werden können. Um die geografische

17 Die Europäische Kommission misst die Erreichbarkeit von Dienstleistungen und Einrichtungen mit bestimmten Verkehrsmitteln innerhalb fester Wegezeiten – siehe Europäische Kommission (2021), Kasten 4.2.

18 OECD (2022).

19 OECD/EC-JRC (2021).

20 Die Kosten pro Kind sind bei kleinen Schulen im Allgemeinen höher als bei großen, da sich die Fixkosten (z. B. für Verwaltungspersonal und Instandhaltung) auf weniger Schüler verteilen.

21 Europäische Kommission (2021), Kasten 6.1.

Erreichbarkeit von Kinderbetreuungseinrichtungen ist es in der Regel in städtischen Gebieten viel besser bestellt, was wahrscheinlich auf die höhere Nachfrage und/oder Bevölkerungsdichte zurückzuführen ist.

### 2.2 Auswirkungen des demografischen Wandels auf die Kosten und die Erreichbarkeit von Gesundheits- und Pflegediensten

Der Personalmangel in der Langzeitpflege, die arbeitsintensiv, aber schon jetzt im Wettbewerb um Personal mit attraktiveren Sektoren benachteiligt ist, wird sich wahrscheinlich noch verschärfen. Besonders akut wird diese Herausforderung in ländlichen Gebieten sein, die durch eine alterungsbedingte Zunahme des Pflegebedarfs und schrumpfende Humanressourcen gekennzeichnet sind. Was die Gesundheitsversorgung betrifft, hat die OECD in einer laufenden Studie eine Einschätzung der Erreichbarkeit bestimmter fachmedizinischer Behandlungen vorgenommen. In Bezug auf kardiologische Dienste wird geschätzt, dass ein 1%-iger Rückgang des Patientenaufkommens in einem durchschnittlichen Zentrum die Kosten pro Patient um 0,5 % in Höhe treibt.<sup>22</sup> Menschen in dünn besiedelten ländlichen Gebieten und in Dörfern haben in der Regel um mehr als 20 km längere Wege zu solchen Diensten als die städtische Bevölkerung (Abbildung 6.7b). Die Einwohner größerer Ortschaften müssen im Durchschnitt ebenfalls um 10 km größere Entfernungen zurücklegen als die Menschen in den Städten. Um den Gesundheitsbedürfnissen der alternden Bevölkerung gerecht zu werden, sollten ländliche und entlegene Orte nach der Empfehlung der OECD<sup>23</sup> ihre Infrastruktur für die medizinische Grundversorgung und für die integrierte Pflege ausbauen, die in der Regel leichter erreichbar ist als fachärztliche Zentren.

Die Erreichbarkeit ist ein wichtiger Faktor hinsichtlich der Verteilung der öffentlichen Dienstleistungen und für deren Beitrag zum territorialen Zusammenhalt. Die Zuwanderung und die innereuropäischen Wanderbewegungen können nicht überall in der EU für die Aufrechterhaltung des Bevölkerungswachstums sorgen. Der Bevölkerungsrückgang ist eine demografische Realität, für die sich viele EU-Regionen wappnen müssen, insbesondere indem sie Vorkehrungen für die Anpassung der Erbringung essenzieller Dienst-

leistungen an den Bevölkerungswandel treffen.<sup>24</sup> Gleichzeitig droht der Wegfall von Dienstleistungen die Entvölkerung zu beschleunigen und Unzufriedenheit zu verschärfen. Die nationalen und regionalen Regierungen sollten daher dazu beitragen, die Bemühungen zur Begrenzung territorialer Ungleichheiten beim Dienstleistungszugang zu koordinieren und zu finanzieren. Gemeinsam genutzte Mobilitätslösungen für ländliche Gebiete, wie sie im Rahmen des von der GD Mobilität und Verkehr der Europäischen Kommission verwalteten Projekts SMARTA-NET<sup>25</sup> unterstützt werden, können dabei eine Rolle spielen.

### 3. Talenterschließung zur Bewältigung des demografischen Wandels

Wie im vorangegangenen Abschnitt erläutert, ist der Rückgang der Bevölkerung im erwerbsfähigen Alter weitverbreitet – mehr als die Hälfte der Menschen in der EU lebt in Gebieten, die von dieser Entwicklung betroffen sind. In einigen Regionen kommen weitere Strukturprobleme hinzu.

Einige Regionen stehen infolge einer alternden Bevölkerung, eines geringen und stagnierenden Anteils von Hochschulabsolventinnen und -absolventen und der Abwanderung junger, ausgebildeter Menschen vor einer mehrfachen Herausforderung. Diesen Regionen droht eine Talententwicklungsblockade, die ihre Kapazitäten zum Aufbau nachhaltiger, wettbewerbsfähiger und wissensbasierter Volkswirtschaften beeinträchtigt.

#### 3.1 Zahlreiche EU-Regionen stecken in einer Talententwicklungsblockade<sup>26</sup> oder drohen in eine solche zu geraten

Einige Gebiete weisen gegenüber dem EU-Durchschnitt einen erheblich niedrigeren Anteil an Menschen mit Hochschulabschluss auf, und die Wahrscheinlichkeit, dass sich junge Menschen (zwischen 20 und 24 Jahren) für eine Hochschulausbildung entscheiden, ist dort vergleichsweise geringer. Außerdem nimmt der Anteil der Personen mit Hochschulabschluss in der Altersgruppe zwischen 25 und 64 Jahren EU-weit zwar generell zu, weil die jüngeren

22 OECD/EC-JRC (2021).

23 OECD (2021).

24 Zusätzlich zu den öffentlichen Dienstleistungen wie Bildung, Ausbildung und Krankenhäuser stehen Orte mit schrumpfender Bevölkerung vor der Herausforderung, die bestehende Infrastruktur zu erhalten, die für die verbleibende Bevölkerung zu groß (und zu teuer) ist.

25 <https://www.smarta-net.eu/>.

26 Für Erläuterungen zur Talententwicklungsblockade siehe Kasten 6.2.

### Kasten 6.2 Merkmale von Regionen, die in einer Talententwicklungsblockade stecken oder hineinzugeraten drohen

Die Methode zur Ermittlung von Regionen, die in einer Talententwicklungsblockade stecken oder Gefahr laufen, in eine zu geraten, wird auf der NUTS-2-Ebene angewandt.

Eine Region **steckt in einer Talententwicklungsblockade**, wenn

- die Bevölkerung im Alter von 25–64 Jahren zwischen 2015 und 2020 durchschnittlich mehr als 7,5 ‰ pro Jahr eingebüßt hat,
- der Bevölkerungsanteil der 25- bis 64-Jährigen mit tertiärem Bildungsabschluss im Jahr 2020 unter dem EU-Durchschnitt lag und
- das Wachstum des Bevölkerungsanteils der 25- bis 64-Jährigen mit tertiärem Bildungsabschluss zwischen 2015 und 2020 hinter dem EU-Durchschnitt (4,3 Prozentpunkte) zurückblieb.

Eine Region **läuft Gefahr, in eine Talententwicklungsblockade zu geraten**, wenn

- in der Altersgruppe der 15- bis 39-Jährigen zwischen 2015 und 2020 eine Nettoabwanderung von mehr als 2 ‰ zu verzeichnen war.

Jahrgänge eher einen solchen Abschluss haben als die älteren, doch verläuft der entsprechende Anstieg in diesen Regionen langsamer.<sup>27</sup> Deshalb werden diese Gebiete den Rückgang ihrer Erwerbsbevölkerung nicht im selben Maße durch hoch qualifizierte Arbeitskräfte, die imstande sind, zur Steigerung der Arbeitsproduktivität beizutragen, kompensieren können. Wenn diese Probleme nicht angegangen werden, ist mit einem Schwinden der regionalen Wettbewerbsfähigkeit und einem Anwachsen der Fachkräftelücke gegenüber anderen Regionen zu rechnen.<sup>28</sup>

Tertiärbildung kann einen wesentlichen Beitrag zur Dynamik und Attraktivität von Regionen leisten. Fehlende berufliche Aussichten, die möglicherweise mit

einer mangelnden Nachfrage nach qualifizierten Arbeitskräften seitens der Unternehmen und Einrichtungen in diesen Regionen zusammenhängen, können junge Menschen davon abhalten, in eine Aus- und Weiterbildung zu investieren, und sie könnten ihr berufliches Glück andernorts suchen. Dementsprechend ist es ebenso wichtig, aufbauend auf den Stärken der jeweiligen Region wirtschaftliche Chancen zu schaffen, damit Fachkräfte zuziehen und bleiben, und das Kompetenzangebot an die laufenden und künftigen Bedürfnisse des Marktes anzupassen.

Die Europäische Kommission<sup>29</sup> hat eine Methode entwickelt, mit der sich bestimmen lässt, welche Regionen in einer Talententwicklungsblockade<sup>30</sup> stecken oder hineinzugeraten drohen (siehe Kasten 6.2). Etwa 46 Regionen sind demzufolge in ihrer Talententwicklung blockiert (Karte 6.5, in Rot). Diese Regionen, die vor allem in Bulgarien, Rumänien, Ungarn, Kroatien, Süditalien, Portugal, Ostdeutschland sowie im Nordosten und den Gebieten in äußerster Randlage Frankreichs liegen, weisen eine zunehmend schrumpfende Bevölkerung im erwerbsfähigen Alter und eine auf niedrigem Niveau stagnierende Zahl von Menschen mit Tertiärbildung auf. Zusammen machen sie 16 % der EU-Bevölkerung aus.

Eine zweite Gruppe von 36 Regionen läuft Gefahr, in eine Talententwicklungsblockade zu geraten, weil sie stark von der Abwanderung ihrer 15- bis 39-Jährigen betroffen sind (Karte 6.5, in Orange). Die betreffenden Regionen befinden sich vor allem in Lettland, Litauen, Ostpolen, der Slowakei, Griechenland, im spanischen Binnenland, in Nordportugal, in der Nordhälfte Frankreichs und in Finnland. Sie machen 13 % der EU-Bevölkerung aus. Insgesamt leben rund 30 % der EU-Bevölkerung in diesen beiden Gruppen von Regionen.<sup>31</sup>

### 3.2 Welche Arten von Regionen befinden sich in einer Talententwicklungsblockade?

Regionen in einer Talententwicklungsblockade weisen ein vergleichsweise niedriges Pro-Kopf-BIP auf (Abbildung 6.8). Dies könnte mit dem geringen Anteil von Menschen mit Hochschulbildung zusammenhängen,

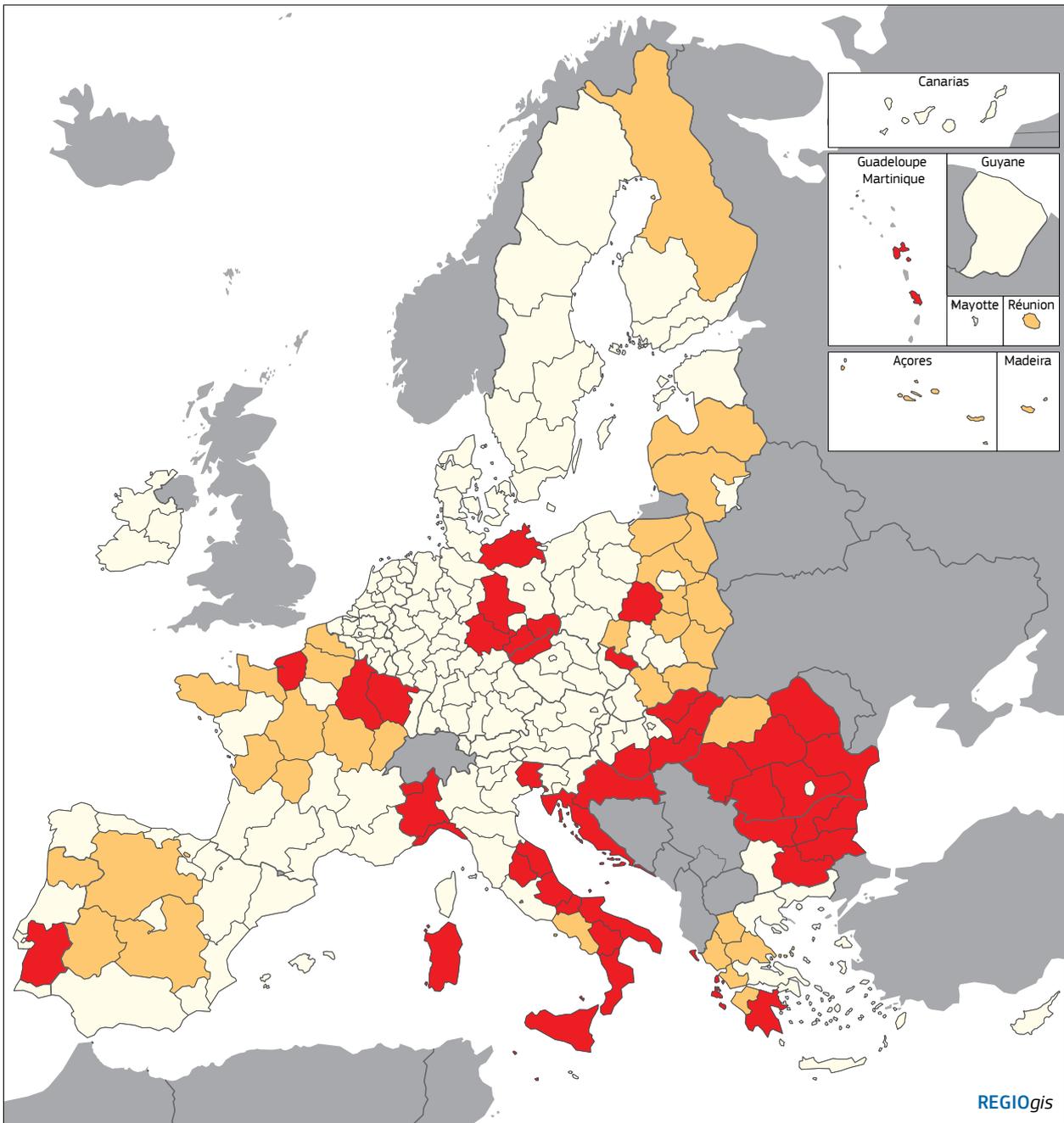
27 Eurostat [proj\_19r].

28 Es ist zu beachten, dass neben der Tertiärbildung auch berufliche Aus- und Weiterbildung wichtig ist, wenn es darum geht, dass die Arbeitskräfte über ausreichende relevante Qualifikationen verfügen (siehe auch Kapitel 2).

29 Europäische Kommission (2023a).

30 Der Begriff der Talententwicklungsblockade ist zu unterscheiden von dem in Kapitel 1 erörterten Begriff der Entwicklungsfalle.

31 In der Praxis bestehen erhebliche Überschneidungen zwischen den beiden Kategorien. Zahlreiche Regionen mit schwindender Bevölkerung im erwerbsfähigen Alter und wenigen Menschen mit tertiärem Bildungsabschluss sind zudem von einer Nettoabwanderung der 15- bis 39-Jährigen betroffen. Für diese wird hier angenommen, dass sie in einer Talententwicklungsblockade stecken (erste Gruppe).



**Karte 6.5 Regionen in einer Talententwicklungsblockade und Regionen, die Gefahr laufen, in eine solche zu geraten**

**Kategorie**

- Schrumpfende Bevölkerung im erwerbsfähigen Alter und geringere Hochschulbildung
- Nettoabwanderung von 15- bis 39-Jährigen
- Andere Regionen

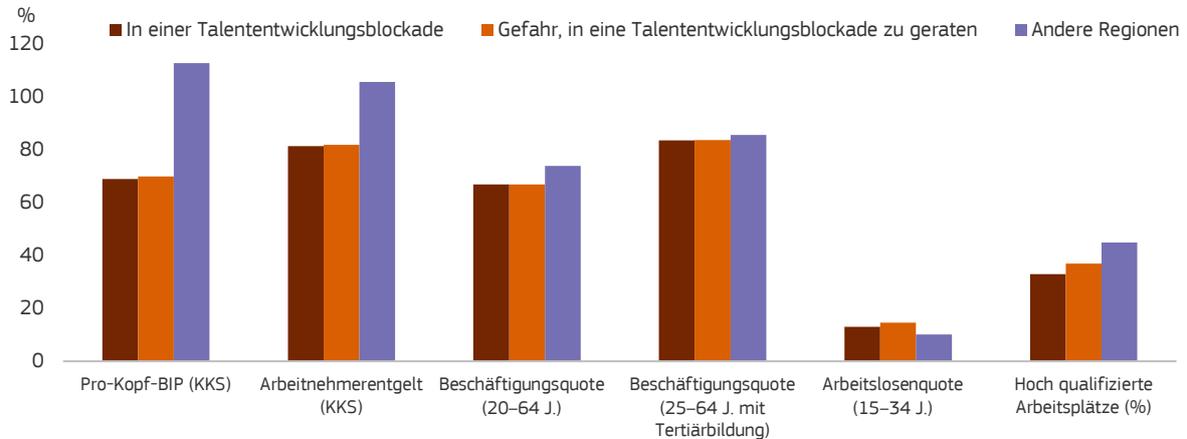
Eine Region befindet sich in einer Talententwicklungsblockade, wenn sie  
 a) eine schrumpfende Bevölkerung im erwerbsfähigen Alter,  
 b) eine unterdurchschnittliche und stagnierende Hochschulbildung und/oder  
 c) eine Nettoabwanderung 15- bis 39-Jähriger verzeichnet.

Quelle: GD REGIO auf der Grundlage von Eurostat-Daten (demo\_r\_d2jan, demo\_r\_magec, lfst\_r\_lfsd2pop).

0 500 km

© EuroGeographics Verband für Verwaltungsgrenzen

**Abbildung 6.8 Produktivitäts- und Beschäftigungsindikatoren: Vergleich zwischen Regionen mit einer Talententwicklungsblockade, Regionen, denen eine solche droht, und anderen Regionen (2020)**



Anmerkung: Die Angaben zum Arbeitnehmerentgelt beziehen sich auf 2019. Das Pro-Kopf-BIP und das Arbeitnehmerentgelt sind in KKS ausgedrückt (EU-Durchschnitt = 100).  
 Quelle: Eurostat [nama\_10r\_2gdp, nam\_10r\_2hhinc, nama\_10r\_2coe, lfst\_r\_lfsd2pwc, lfst\_r\_lfe2eedu, lfst\_r\_lfp2act] und GD REGIO.

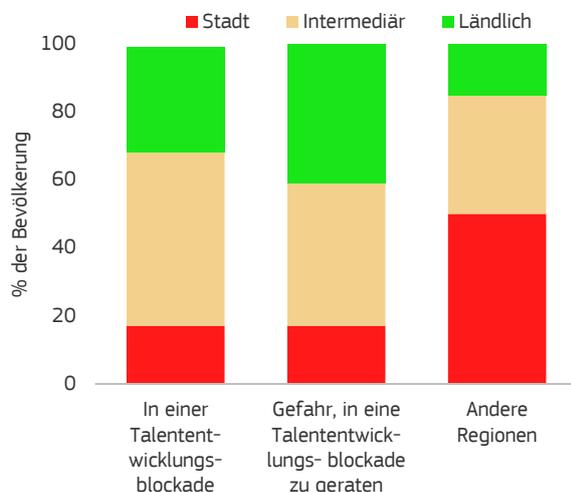
aus dem in Kombination mit dem relativ großen Anteil der Landwirtschaft am BIP ein niedrigeres BIP je beschäftigter Person resultiert. Dies schlägt sich wiederum in niedrigeren Löhnen und einem geringeren verfügbaren Pro-Kopf-Einkommen nieder.

In Regionen, denen eine Talententwicklungsblockade droht, sind Pro-Kopf-BIP, Löhne und verfügbares Einkommen der privaten Haushalte auf einem ähnlich niedrigem Niveau. Im Zusammenspiel mit niedrige-

ren Beschäftigungsquoten sind die im Vergleich zu den anderen Regionen niedrigen Löhne und Haushaltseinkommen ein wichtiger Faktor für die Abwanderung der 15- bis 39-Jährigen.

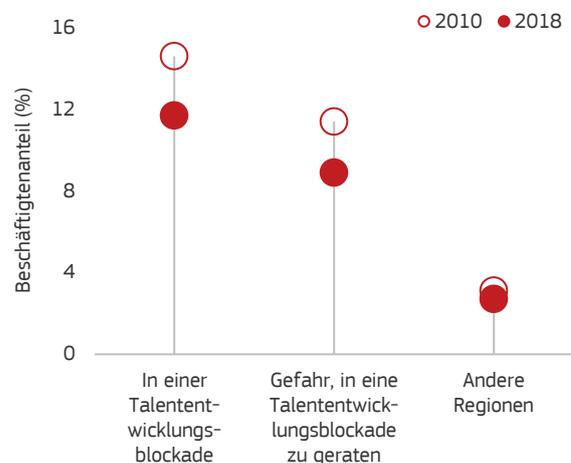
Die Beschäftigungsquote der Bevölkerung im erwerbsfähigen Alter war 2020 in Regionen, die in einer Talententwicklungsblockade stecken oder in eine solche zu geraten drohen, um 7 Prozentpunkte niedriger als in den anderen Regionen. (Diese Differenz

**Abbildung 6.9 Stadt-Land-Verteilung: Vergleich zwischen Regionen mit einer Talententwicklungsblockade, Regionen, denen eine solche droht, und anderen Regionen (2020)**



Quelle: Eurostat [demo\_r\_pjanagr3] und GD REGIO.

**Abbildung 6.10 Beschäftigtenanteil in der Landwirtschaft: Vergleich zwischen Regionen mit einer Talententwicklungsblockade, Regionen, denen eine solche droht, und anderen Regionen (2010 und 2018)**



Quelle: GD REGIO, JRC und Ardeco.

**Tabelle 6.4 Regierungsqualität und Innovationskapazität: Vergleich zwischen Regionen mit einer Talententwicklungsblockade, Regionen, denen eine solche droht, und anderen Regionen (2020 und 2021)**

	Europäischer Index für Regierungsqualität	Regionaler Innovationsanzeiger	% der Bevölkerung mit Breitbandanschluss	% der Bevölkerung mit Breitbandanschluss > 100 Mbit/s %
In einer Talententwicklungsblockade	65	60	82	26
Gefahr, in eine Talententwicklungsblockade zu geraten	85	71	86	40
Andere Regionen	107	115	92	48

Anmerkung: Die Daten zum Breitbandzugang beziehen sich auf das Jahr 2021. Daten zu anderen Indikatoren: 2020.  
Quelle: Eurostat [isoc\_r\_brod\_h], RIS 2021, Ookla for good (TM), Europäischer Index für Regierungsqualität, GD REGIO.

ist beträchtlich und sollte vor dem Hintergrund einer kleineren und schrumpfenden Bevölkerung im erwerbsfähigen Alter gesehen werden). Die Beschäftigungsquoten der 25- bis 64-Jährigen mit Hochschulbildung waren ebenfalls niedriger, der Abstand zu den anderen Regionen fiel mit nur 2 Prozentpunkten jedoch kleiner aus. Die Differenz bei den Beschäftigungsquoten betrifft also hauptsächlich Personen, deren Bildungsniveau nicht über die Grund- oder Sekundarschule hinausgeht. Entsprechend registrierten die Regionen mit einer Talententwicklungsblockade höhere Arbeitslosenquoten bei den 15- bis 34-Jährigen. Sogar noch höher waren die Quoten in Regionen, die Gefahr laufen, in eine Talententwicklungsblockade zu geraten. Auch der Anteil der Arbeitsplätze mit hohen Qualifikationsanforderungen war in beiden Gruppen kleiner als in den anderen Regionen, was die Abwanderung junger Menschen, die in der Regel über einen höheren Bildungsstand verfügen als die ältere Generation, noch weiter befeuert.

Sowohl in überwiegend ländlichen als auch in intermediären Regionen machen Gebiete mit einer Talententwicklungsblockade oder denen eine solche droht, einen Bevölkerungsanteil von über 80 % aus. In den anderen Gebieten erreicht der Anteil nur 50 % (Abbildung 6.9). Dementsprechend lebt die Bevölkerung der genannten Arten von Regionen eher in einem Gebiet, das in einer Talententwicklungsblockade steckt oder in eine hineinzugeraten droht. Bei den Gebieten, denen eine Talententwicklungsblockade droht, entfällt im Vergleich zu bereits in einer solchen feststehenden Gebieten ein größerer Bevölkerungsanteil auf ländliche Regionen, was die relativ ausgeprägte Nettoabwanderung der 15- bis 39-Jährigen widerspiegelt.

In Regionen, die in einer Talententwicklungsblockade stecken oder Gefahr laufen, in eine solche zu geraten, entfiel im Jahr 2020 ferner ein im Vergleich drei- bis viermal so hoher Beschäftigtenanteil auf den Sektor Landwirtschaft, der sich tendenziell durch eine niedrigere Produktivität und ein schwächeres Wachstumspotenzial auszeichnet (Abbildung 6.10).

**Tabelle 6.5 Verkehrsleistung und Erreichbarkeit von Diensten: Vergleich zwischen Regionen mit einer Talententwicklungsblockade, Regionen, denen eine solche droht, und anderen Regionen (2019 und 2021)**

	Straßenverkehrsleistung	Schieneverkehrsleistung	Universität < 45 Min. Fahrzeit (%)	Grundschule > 15 Min. Gehzeit (%)	Entfernung zum nächstgelegenen Krankenhaus (km)
In einer Talententwicklungsblockade	62,4	7,9	78,4	56,0	11,7
Gefahr, in eine Talententwicklungsblockade zu geraten	67,5	8,1	79,5	58,3	10,7
Andere Regionen	82,2	19,1	95,9	65,7	8,6

Anmerkung: Die Straßenverkehrsleistung bezieht sich auf 2021, die Schienenverkehrsleistung auf 2019.  
Quelle: GD REGIO auf der Grundlage von Daten von Eurostat und TomTom.

### Kasten 6.3 Der Talentförderungsmechanismus

Um das Versprechen der EU einzuhalten, im Zuge der Entwicklung keinen Menschen und keinen Ort zurückzulassen, ist es wesentlich, dass Regionen, die in einer Talententwicklungsblockade stecken oder hineinzugeraten drohen, dabei geholfen wird, resilienter und attraktiver zu werden. Werden Talententwicklungsblockaden nicht angegangen, drohen sich die territorialen Ungleichgewichte bei der Bevölkerung im erwerbsfähigen Alter und bei den Qualifikationen im Laufe der Zeit zu verschärfen, was die Resilienz und Wettbewerbsfähigkeit der EU insgesamt in Mitleidenschaft zieht.

Aus diesem Grund hat die Kommission den Talentförderungsmechanismus ins Leben gerufen, um Regionen, die von einem Rückgang der Bevölkerung im erwerbsfähigen Alter betroffen sind, dabei zu unterstützen, Menschen auszubilden und Fachkräfte mit den erforderlichen Kompetenzen und Fähigkeiten zu halten bzw. anzuziehen, die zur Bewältigung der Auswirkungen des demografischen Wandels gebraucht werden. Der Mechanismus besteht aus acht Säulen, die im Folgenden umrissen werden.

- **Über das Instrument für technische Unterstützung** werden die Mitgliedstaaten dabei unterstützt, Reformen auf der nationalen und regionalen Ebene durchzuführen, mit dem Ziel, dem Rückgang der Bevölkerung im erwerbsfähigen Alter und der Kompetenzlücke entgegenzuwirken und den Bedürfnissen des lokalen Marktes gerecht zu werden.
- **Die Programme der Kohäsionspolitik** und interregionale Innovationsinvestitionen sollen Innovationen anregen und hoch qualifizierte Arbeitsplätze schaffen und so dazu beitragen, dass betroffene Regionen besser imstande sind, Fachkräfte zu halten und anzuwerben.
- **Als Teil der Europäischen Stadtinitiative sollen im Zuge einer neuen Aufforderung zur Einreichung von Vorschlägen für innovative Maßnahmen** ortsbezogene Lösungen unter Federführung schrumpfender Städte erprobt werden, um die Schwierigkeit anzugehen, Fachkräfte zu entwickeln, zu binden und anzuwerben.
- **EU-Initiativen** zur Förderung der Talententwicklung sollen **auf einer eigenen Webseite beworben** werden, um interessierten Regionen auf einfachem Weg Informationen über EU-Maßnahmen in Bereichen wie Forschung und Innovation, Ausbildung, Bildung und Jugendmobilität zu bieten.
- **Es wird ein Instrument für den Erfahrungsaustausch und die Verbreitung bewährter Verfahren geschaffen**, und die Regionen erhalten die Möglichkeit, thematische und regionale Arbeitsgruppen einzurichten, um spezifische berufliche oder territoriale Herausforderungen angehen zu können.
- **Notwendige analytische Kenntnisse**, um evidenzbasierte Maßnahmen in den Bereichen Regionalentwicklung und Migration zu unterstützen und die Politikgestaltung zu erleichtern, werden weiterentwickelt.
- **Im Rahmen eines 2023 angelaufenen Pilotprojekts** sollen in einer Talententwicklungsblockade befindliche Regionen, die über eine Aufforderung zur Einreichung von Vorschlägen ausgewählt wurden, dabei unterstützt werden, maßgeschneiderte und umfassende Strategien auszuarbeiten, zu konsolidieren, weiterzuentwickeln und umzusetzen, und es sollen relevante Projekte ermittelt werden, mit denen Fachkräfte ausgebildet, angeworben und gebunden werden können.
- **Im Rahmen einer 2023 eingeleiteten Initiative „Intelligente Anpassung der Regionen an den demografischen Übergang“** sollen Regionen mit hohen Abwanderungsraten junger Menschen dabei unterstützt werden, mithilfe maßgeschneiderter ortsbezogener Maßnahmen die Anpassung an den demografischen Wandel und Investitionen in die Talententwicklung zu meistern. Auch hier erfolgte die Auswahl der Regionen über eine Aufforderung zur Einreichung von Vorschlägen.

Im Zeitraum 2015–2020 entwickelte sich der Anteil der Landwirtschaft in allen Regionen rückläufig, doch war der Trend in jenen, die in einer Talententwicklungsblockade stecken oder denen eine droht, wesentlich stärker (2,5–3 Prozentpunkte gegenüber 0,5 Prozentpunkte). Der geringe Anteil von Menschen mit tertiärem Bildungsabschluss führt dazu, dass sich die Beschäftigungsaussichten in Regionen, die in eine Talententwicklungsblockade geraten sind, weiter

verschlechtern, was den Trend zur Abwanderung verstärkt und folglich zu einem weiteren Schwund der Bevölkerung im erwerbsfähigen Alter führt.

Die Qualität der Governance und die Innovationskapazität sind grundlegende Voraussetzungen für eine nachhaltige wirtschaftliche Entwicklung. Weniger entwickelte Regionen weisen in diesen Bereichen tendenziell relativ schlechte Leistungen auf (Tabelle 6.4).

Dieser Befund trifft auch auf Regionen zu, die in einer Talententwicklungsblockade stecken, und in geringerem Maße auch auf jene, denen eine droht. Sowohl der Europäische Index für Regierungsqualität als auch der Regionale Innovationsanzeiger weisen für diese Regionen im Vergleich zu anderen deutlich niedrigere Werte aus. Ferner steht dort verhältnismäßig wenigen Menschen ein Breitbandanschluss zur Verfügung, und das Internet ist langsamer.

Auch um die Verkehrsverbindungen ist es in Regionen, die in einer Talententwicklungsblockade stecken oder Gefahr laufen, in eine solche zu geraten, tendenziell schlechter bestellt als in den anderen. Die Pkw-Verkehrsleistung<sup>32</sup> lag 2021 in den Regionen mit einer Talententwicklungsblockade bei 62 % – entsprechend dem Anteil der im Umkreis von 120 km lebenden Bevölkerung, der binnen 90 Minuten erreicht werden kann (Tabelle 6.5). In Regionen, denen eine Talententwicklungsblockade droht, lag der Wert bei 68 %. In beiden Fällen handelt sich um ein Ergebnis, das weit hinter dem Durchschnitt der anderen Regionen (82 %) zurückbleibt. Bei der Schienenverkehrsleistung sind ebenso große Differenzen festzustellen. In Regionen mit einer Talententwicklungsblockade oder denen eine droht, konnten 2019 mit der Bahn nur 8 % der Bevölkerung im Umkreis von 120 km binnen 90 Minuten erreicht werden – in den anderen Regionen waren es 19 %.

Eine schlechtere Verkehrsanbindung wirkt sich auch auf die Erreichbarkeit von Dienstleistungen wie Bildungs- und Gesundheitseinrichtungen einer Region aus. In Regionen, die in einer Talententwicklungsblockade festsitzen oder hineinzugeraten drohen, war für weniger als 80 % der Menschen in einer Fahrzeit von max. 45 Minuten eine Universität zu erreichen (93 % in anderen Regionen). In Bezug auf den Anteil der Menschen, für die die nächste Grundschule höchstens 15 Gehminuten entfernt liegt, verhält es sich ähnlich: Regionen mit einer Talententwicklungsblockade oder denen eine droht liegen bei einem Durchschnittswert von 57 %, die anderen Regionen bei 66 %. Gleichermaßen betrug die Entfernung zum nächstgelegenen Krankenhaus in Regionen mit einer Talententwicklungsblockade fast 12 km, in den anderen Regionen hingegen weniger als 9 km.

Schlechte Verkehrsverbindungen und eine schlechte Erreichbarkeit von Diensten können einfach Ausdruck der eher ländlichen und dünn besiedelten Prägung von Regionen sein, die in einer Talententwicklungsblockade stecken oder denen eine droht (siehe auch

Abbildung 6.9). Defizite bei der Anbindung und der digitalen Infrastruktur können auch zu einem ungünstigeren sozioökonomischen Umfeld beitragen, das einen negativen Wanderungssaldo in der jungen Bevölkerung bewirkt und dazu führt, dass eine Region für Menschen mit Tertiärbildung von außerhalb unattraktiv bleibt.

Um das Versprechen der EU einzuhalten, im Zuge der Entwicklung keinen Menschen und keinen Ort zurückzulassen, müssen Regionen, die in einer Talententwicklungsblockade stecken, resilienter und attraktiver gemacht werden (siehe Kasten 6.3). Wie in der Mitteilung über ein Instrumentarium zur Bewältigung des demografischen Wandels<sup>33</sup> betont, steht auf EU-Ebene eine Reihe von Finanzierungsinstrumenten zur Verfügung, um die Mitgliedstaaten beim Umgang mit dem demografischen Wandel zu unterstützen. In den Partnerschaftsvereinbarungen 2021–2027 haben 26 Mitgliedstaaten die Demografie als eine große Herausforderung für ihre Länder bezeichnet, die mithilfe der Fonds der Kohäsionspolitik, darunter der Europäische Sozialfonds Plus, angegangen werden sollte. Diese Maßnahmen ergänzen andere politische Instrumente zur Unterstützung der Mitgliedstaaten, einschließlich einschlägiger Regulierungsinstrumente und politischer Rahmenregelungen.

32 Für eine ausführlichere Beschreibung des Indikators für die Verkehrsleistung siehe Kasten 3.3.

33 Europäische Kommission (2023c).

## Literaturverzeichnis

---

Batista e Silva, F. und Dijkstra, L. (Hrsg.) (2024, noch unveröffentlicht), *Challenges and opportunities for territorial cohesion in Europe – contributions to the 9th Cohesion Report*, Bericht der Reihe „Science for Policy“ der Gemeinsamen Forschungsstelle (JRC), Amt für Veröffentlichungen der Europäischen Union, Luxemburg.

Europäische Kommission (2021), *Kohäsion in Europa bis 2050 – Achter Bericht über den wirtschaftlichen, sozialen und territorialen Zusammenhalt*, Amt für Veröffentlichungen der Europäischen Union, Luxemburg.

Europäische Kommission (2023a), *Talenterschließung in den Regionen Europas*, Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den Rat, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen, COM(2023) 32 final.

Europäische Kommission (2023b), *Employment and Social Developments in Europe, Addressing labour shortages and skills gaps in the EU*, Amt für Veröffentlichungen der Europäischen Union, Luxemburg.

Europäische Kommission (2023c), *Demografischer Wandel in Europa: ein Instrumentarium zur Bewältigung der Herausforderungen*. Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den Rat, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen, COM(2023) 577 final.

Europäische Kommission und Ausschuss für Wirtschaftspolitik (2024, noch unveröffentlicht), *2024 Ageing Report*. Amt für Veröffentlichungen der Europäischen Union, Luxemburg.

OECD (2021), *Delivering quality education and health care to all: Preparing Regions for Demographic Change*, OECD Rural Studies, OECD Publishing, Paris.

OECD/EC-JRC (2021), *Access and cost of education and health services: Preparing regions for demographic change*, OECD Publishing, Paris.

OECD (2022), *Shrinking Smartly in Estonia: Preparing Regions for Demographic Change*, OECD Rural Studies, OECD Publishing, Paris.





## BESSERE GOVERNANCE

- Das Vertrauen in die nationalen und lokalen Gebietskörperschaften in der EU hat in den letzten Jahren zugenommen, auch während der COVID-19-Pandemie. Lokale und regionale Verwaltungsebenen genießen dabei höhere Vertrauenswerte als nationale.
- Gleichzeitig sind gut funktionierende rechtsstaatliche und demokratische Institutionen notwendig, um die demokratische Stabilität und die Einhaltung der Grundrechte in Europa sowie das Vertrauen in öffentliche Institutionen zu gewährleisten. Die Ausgabe 2024 des Europäischen Index für Regierungsqualität (EQI) zeigt deutlich, dass zwischen den EU-Regionen nach wie vor große Unterschiede bestehen, wobei die weniger entwickelten Regionen einen Rückstand aufweisen und sich ihre Leistung seit 2021 verschlechtert hat.
- Öffentliche Vergabeverfahren, bei denen nur ein Bieter teilnimmt oder überhaupt keine Ausschreibung stattfindet, sind potenziell anfällig für Korruption und Betrug. Der Fall, dass öffentliche Aufträge an den einzigen Bieter vergeben werden, kommt in weniger entwickelten Regionen der EU offenbar häufiger vor als in anderen.
- Die Digitalisierung der Behörden in der EU birgt das Potenzial, die Transparenz zu verbessern, die Interaktion zwischen Behörden und Bürgerinnen und Bürgern zu fördern und so das Vertrauen der Öffentlichkeit zu stärken. Das Ausmaß der Online-Interaktion variiert jedoch stark zwischen den EU-Regionen und ist nach den neuesten Daten in den weniger entwickelten Regionen am geringsten.
- Durch politische Reformen ist die EU in den letzten Jahren unternehmensfreundlicher geworden. Wie sich zeigt, ist die regionale Wettbewerbsfähigkeit umso stärker, je niedriger die Hürden sind, die sich in einer Region beim Finanzierungszugang stellen, je kleiner der Aufwand für die Steuerverwaltung ausfällt und je geringer die wahrgenommene Korruption ist.
- Vor dem Hintergrund, dass zwischen den EU-Regionen in vielerlei Hinsicht immer noch erhebliche Unterschiede bestehen, erfordert die Beseitigung struktureller Entwicklungshindernisse gezielte politische Maßnahmen auf subnationaler Ebene. Der Prozess des Europäischen Semesters, in dem bereits viele solcher Hindernisse aufgezeigt wurden, kann eine wichtige Rolle beim Abbau dieser Unterschiede spielen.
- Nationale Reformen können auf die Besonderheiten einzelner Regionen abgestimmt werden, beispielsweise in Bereichen wie Gesundheit und Bildung, wo die regionalen und lokalen Gebietskörperschaften an vorderster Front agieren.
- Im Rahmen des Europäischen Semesters wurden in den letzten Jahren die nach wie vor bestehenden Ungleichgewichte zwischen den Regionen hervorgehoben, wobei häufig die strukturellen Faktoren ermittelt wurden, die der Konvergenz im Weg stehen. Für den Abbau derartiger Ungleichgewichte ist es entscheidend, dass diese Faktoren angegangen werden und im Europäischen Semester die subnationale Dimension berücksichtigt wird.

## Kapitel 7

# Bessere Governance

### 1. Gute Institutionen sind entscheidend für die wirtschaftliche Entwicklung

Institutionen, die sich durch Transparenz, Rechenschaftspflicht und Einhaltung der Rechtsstaatlichkeit auszeichnen und über wirksame Governance-Strukturen verfügen, haben einen positiven Effekt für das Funktionieren der Regierungen und Verwaltungen<sup>1</sup> auf allen Ebenen und letztlich für die wirtschaftliche Entwicklung und die Wirksamkeit öffentlicher Investitionen, einschließlich jener, die im Rahmen der Kohäsionspolitik finanziert werden.<sup>2</sup>

Das Vertrauen in die Institutionen ist ein mehrdimensionales Konzept und ein Maß dafür, wie die Qualität der öffentlichen Institutionen in demokratischen Ländern von den Bürgerinnen und Bürgern wahrgenommen wird.<sup>3</sup> Das Vertrauen in die nationalen, regionalen und lokalen Gebietskörperschaften hat in den letzten Jahren überall in der EU zugenommen, auch während der COVID-19-Pandemie. Lokale Verwaltungsebenen genießen dabei höhere Vertrauenswerte als nationale. Im Jahr 2023 hatten im Durchschnitt 53 % der jeweiligen Bevölkerung Vertrauen in die regionalen und lokalen Gebietskörperschaften in der EU, während der Zuspruch für die zentralstaatliche Ebene nur 32 % erreichte.<sup>4</sup>

Hochwertige Institutionen sorgen für ein stabiles, berechenbares Umfeld für die Wirtschaftstätigkeit. Sie gewährleisten die Einhaltung der Rechtsstaatlichkeit, den Schutz der Eigentumsrechte und die Durchsetzung von Verträgen. Wenn Unternehmen und Privatpersonen Vertrauen in den Rechtsrahmen und die Institutionen haben, ist es wahrscheinlicher, dass sie Investitionen tätigen, Innovationen schaffen und Produktionstätigkeiten ausüben.

Gute Institutionen fördern eine wirksame Governance und Rechenschaftspflicht. Transparente und rechenschaftspflichtige Institutionen tragen zur Bekämpfung von Betrug und Korruption sowie von Vettern- und Günstlingswirtschaft bei – Phänomene, die der wirtschaftlichen Entwicklung abträglich sein können. Starke Institutionen sorgen für ein System von Kontrolle und Gegenkontrolle ein, fördern den fairen Wettbewerb und stellen sicher, dass die Ressourcen effizient zugewiesen werden, wodurch ein günstigeres Geschäftsumfeld entsteht. Vor allem Betrug und Korruption sind ein immenser Hemmschuh für das effiziente Funktionieren örtlicher Behörden. Werden sie auf ein Minimum eingedämmt, dann werden die Ressourcen in der Regel gerechter und wirksamer verteilt, was letztlich der gesamten Gemeinschaft zugutekommt. Weniger Betrug und Korruption führen auch zu einem günstigeren Umfeld für Investitionen und wirtschaftliche Entwicklung, was wiederum die Schaffung von Arbeitsplätzen und mehr Wohlstand mit sich bringt.<sup>5</sup>

Die Eurobarometer-Umfrage von 2023 zum Thema Korruption zeigt, dass Korruption für die Bürgerinnen und Bürger und die Unternehmen in der EU nach wie vor Anlass zu großer Besorgnis ist. 70 % der Europäerinnen und Europäer sind der Ansicht, dass Korruption in ihrem Land weitverbreitet ist, und nach Auffassung von 45 % der Befragten hat die Korruption in den drei Jahren vor der Umfrage zugenommen. Etwa 60 % sind der Ansicht, dass die Bemühungen ihrer Regierung zur Korruptionsbekämpfung nicht wirksam sind. Darüber hinaus ist nach Auffassung von 63 % der EU-Unternehmen das Problem der Korruption in ihrem Land weitverbreitet, und die Hälfte der Unternehmen hält es für unwahrscheinlich, dass korrupte Personen oder Unternehmen in ihrem Land überführt oder bei Polizei oder Staatsanwaltschaft angezeigt werden.<sup>6</sup> Im Mai 2023 legte die Kommission einen Vorschlag zur Einführung strengerer Regeln zur Korruptionsbekämpfung in der EU und weltweit vor.<sup>7</sup>

1 Acemoglu und Robinson (2010); Ketterer und Rodríguez-Pose (2018).

2 Rodríguez-Pose und Garcilazo (2015).

3 OECD (2022); Brezzi et al. (2021).

4 Quelle: Standard-Eurobarometer 99 (2023).

5 Charron et al. (2014); Gründler und Potrafke (2019).

6 Eurobarometer-Sonderumfrage 534 zur Korruption (2023) und Eurobarometer-Blitzumfrage 524 zu den Einstellungen von Unternehmen zur Korruption in der EU (2023).

7 Europäische Kommission und Hoher Vertreter der Union für Außen- und Sicherheitspolitik (2023).

Gute Institutionen bieten einen Rahmen für eine effektive öffentliche Verwaltung, einschließlich transparenter Haushaltsplanung, Vergabeverfahren und Regulierung. Indem sie bürokratische Hürden sowie Betrug und Korruption abbauen, ermöglichen sie es, dass Ressourcen ihren produktivsten Verwendungszwecken zugewiesen werden, und fördern so die wirtschaftliche Leistungs- und Wettbewerbsfähigkeit.

Die Rechtsstaatlichkeit garantiert die Grundrechte und die Wahrung der Grundwerte der EU. Sie unterstützt die vollständige und ordnungsgemäße Anwendung des EU-Rechts und fördert ein investitionsfreundliches Geschäftsumfeld. Sie ist wesentlicher Bestandteil der demokratischen Identität der EU und für deren Funktionieren unerlässlich.

Auch wenn die EU anerkanntermaßen über sehr hohe Standards im Bereich der Rechtsstaatlichkeit verfügt, erfordert deren Wahrung eine ständige Überwachung. Seit 2020 bewertet die Kommission in ihrem Jahresbericht über die Rechtsstaatlichkeit wichtige Entwicklungen in den Mitgliedstaaten in Bezug auf vier für die Rechtsstaatlichkeit wichtige Bereiche: Justizsystem, Rahmen für die Korruptionsbekämpfung, Medienpluralismus und Medienfreiheit sowie System von Kontrolle und Gegenkontrolle in Institutionen. Während sich in vielen EU-Mitgliedstaaten spezifische Herausforderungen im Bereich der Rechtsstaatlichkeit stellen, hat sich der Bericht zu einer wichtigen Triebfeder für Veränderungen und positive Reformen entwickelt. Tatsächlich wurden 65 % der im Jahr 2022 ausgesprochenen Empfehlungen entweder vollständig oder teilweise umgesetzt. Gleichzeitig gibt es in einigen Mitgliedstaaten nach wie vor Sorge in Bezug auf das Rechtssystem.<sup>8</sup>

Parallel zu dem Bericht gibt das EU-Justizbarometer einen jährlichen Überblick über Vergleichsdaten zur Unabhängigkeit, Qualität und Effizienz der einzelstaatlichen Justizsysteme. So ergab eine

Eurobarometer-Umfrage aus dem Jahr 2023<sup>9</sup>, dass sich die Wahrnehmung der Unabhängigkeit der Justiz durch die Öffentlichkeit seit 2016 in 15 Mitgliedstaaten verbessert hat. Im Vergleich zu 2022 ist in elf Mitgliedstaaten eine Verbesserung, in weiteren zwölf Mitgliedstaaten indes eine Verschlechterung oder keine Veränderung eingetreten. Laut einer weiteren Eurobarometer-Umfrage<sup>10</sup>, ebenfalls aus dem Jahr 2023, ist der Anteil der Unternehmen, die die Justiz für unabhängig halten, im Vergleich zu 2016 in elf Mitgliedstaaten gestiegen, in 13 Mitgliedstaaten im Vergleich zu 2022 jedoch gesunken.

Der vom World Justice Project erstellte Rechtsstaatlichkeitsindex<sup>11</sup> ist sowohl konzeptionell als auch geografisch breiter angelegt. Mit dem aggregierten Indikator lässt sich die Wahrnehmung der Rechtsstaatlichkeit weltweit und im Zeitverlauf messen.<sup>12</sup> In der Ausgabe 2023 sind 142 Länder und Rechtsordnungen abgedeckt, darunter alle EU-Mitgliedstaaten, die mit Ausnahme von Bulgarien und Ungarn durchweg einen Wert von über 60 % erreichen.<sup>13</sup>

Ein erheblicher Teil der kohäsionspolitischen Mittel ist im Laufe der Jahre in die Stärkung der Institutionen in den Mitgliedstaaten geflossen und hat zur Finanzierung von Investitionen in Schlüsselbereichen wie öffentliche Verwaltung, Justiz, Rechtsstaatlichkeit und öffentliches Auftragswesen beigetragen. Die Mittel wurden für den Aufbau von Kapazitäten, die Modernisierung der Verwaltung und Schulungsprogramme zur Verbesserung der Funktionsweise der Institutionen eingesetzt. Für den laufenden Programmplanungszeitraum 2021–2027 wurden rund 13 Mrd. EUR für die technische Unterstützung der Mitgliedstaaten<sup>14</sup> bereitgestellt, darunter 2,3 Mrd. EUR speziell für die Stärkung der Verwaltungskapazitäten zur Umsetzung der kohäsionspolitischen Programme, beispielsweise durch Maßnahmen, die in strategischen Fahrplänen festgelegt sind.<sup>15</sup> <sup>16</sup> Die Kommission leistet den Mitgliedstaaten auch technische

8 Europäische Kommission (2023a).

9 Eurobarometer-Blitzumfrage 519 zur wahrgenommenen Unabhängigkeit der einzelstaatlichen Justizsysteme in der EU in der breiten Öffentlichkeit.

10 Eurobarometer-Blitzumfrage 520 zur wahrgenommenen Unabhängigkeit der einzelstaatlichen Justizsysteme in der EU durch Unternehmen.

11 <https://worldjusticeproject.org/rule-of-law-index/>.

12 Der Index ist ein aggregiertes Maß dafür, inwieweit die Länder die Rechtsstaatlichkeit in der Praxis einhalten. Er deckt neun grundlegende Konzepte oder Aspekte ab: Begrenzung der staatlichen Macht; Abwesenheit von Korruption; Ordnung und Sicherheit; Grundrechte; offene Verwaltung; wirksame Rechtsdurchsetzung; Zugang zur Ziviljustiz; wirksame Strafverfolgung; informelle Justiz. Siehe: Botero und Ponce (2011).

13 In einem jüngsten Statistik-Audit zur Ausgabe 2021 des Indexes bestätigt sich, dass der Rechtsstaatlichkeitsindex ein zuverlässiges Instrument darstellt und dass der Rahmen statistisch kohärent und belastbar ist. Siehe: Kovacic und Caperna (2022).

14 Technische Unterstützung steht zur Verfügung, um die Verwaltungsbehörden bei der Durchführung der von der Kommission finanzierten Programme zu unterstützen, und kann für folgende Bereiche verwendet werden: Vorbereitung, Verwaltung, Bewertung, Überwachung, Prüfung und Kontrolle, Aufbau von Verwaltungskapazitäten bei Programmbehörden, Begünstigten und Partnern sowie Information und Kommunikation.

15 In 15 Mitgliedstaaten wurden Fahrpläne für den Aufbau von Verwaltungskapazitäten entwickelt.

16 Quelle: offene Datenplattform für die Kohäsionspolitik, verfügbar unter <https://cohesiondata.ec.europa.eu>.

Unterstützung bei der Stärkung der Verwaltungskapazität der Programmbehörden. Technische Unterstützung erhalten die Mitgliedstaaten über das Instrument für technische Unterstützung (TSI), um die Effizienz und Qualität der öffentlichen Verwaltung und Justiz zu stärken und Probleme wie Betrug und Korruption anzugehen. In der langfristigen Vision für die ländlichen Gebiete<sup>17</sup> wird die Bedeutung des Zugangs zu hochwertigen öffentlichen Dienstleistungen in ländlichen Gebieten herausgestellt.

Darüber hinaus wurden für den Zeitraum 2021–2027 „grundlegende Voraussetzungen“ in den Rechtsrahmen aufgenommen, insbesondere in Bezug auf die Charta der Grundrechte (in der auch die Unabhängigkeit der Justiz abgedeckt ist) und auf das öffentliche Auftragswesen im Zusammenhang mit der Durchführung von EU-Finanzierungen. Demzufolge darf die Kommission den Mitgliedstaaten die Ausgaben<sup>18</sup> im Rahmen der Fonds der Kohäsionspolitik nur dann erstatten, wenn diese Bedingungen erfüllt sind.

Der Prozess des Europäischen Semesters hat maßgeblich dazu beigetragen, die Mitgliedstaaten zu ermutigen, institutionellen Reformen Priorität einzuräumen und Mängel in der öffentlichen Verwaltung, bei der Korruptionsbekämpfung und der Wirksamkeit

der Justizsysteme anzugehen. Im Laufe der Jahre wurden in dem Prozess viele der strukturellen Faktoren identifiziert, die eine nachhaltige wirtschaftliche Entwicklung in der EU behindern, und es wurde die Herstellung eines wirksamen Rechtsrahmens angemahnt, um auf hochwertige Institutionen, eine effiziente öffentliche Verwaltung und ein gesundes Geschäftsumfeld hinzuwirken. Die Mitgliedstaaten wurden in länderspezifischen Empfehlungen aufgefordert, diese Faktoren anzugehen.

## 2. Überwachung und vergleichende Leistungsbewertung der Qualität der Institutionen

### 2.1 Europäischer Index für Regierungsqualität (EQI)

Die Regierungsqualität auf regionaler Ebene kann die wirtschaftliche Gesamtleistung und Stabilität von Regionen erheblich beeinflussen. Durch gutes Funktionieren können Regionalregierungen ein günstiges Geschäftsumfeld schaffen, Investitionen anziehen und die wirtschaftliche Entwicklung durch für Unternehmen, Innovation und Wettbewerbsfähigkeit förderliche Politikmaßnahmen unterstützen.

#### Kasten 7.1 Der EQI für die subnationale Ebene

Der EQI<sup>1</sup> ist das erste Messinstrument, das es ermöglicht, die Governance in Regionen innerhalb und zwischen den EU-Mitgliedstaaten zu bewerten und zu vergleichen.

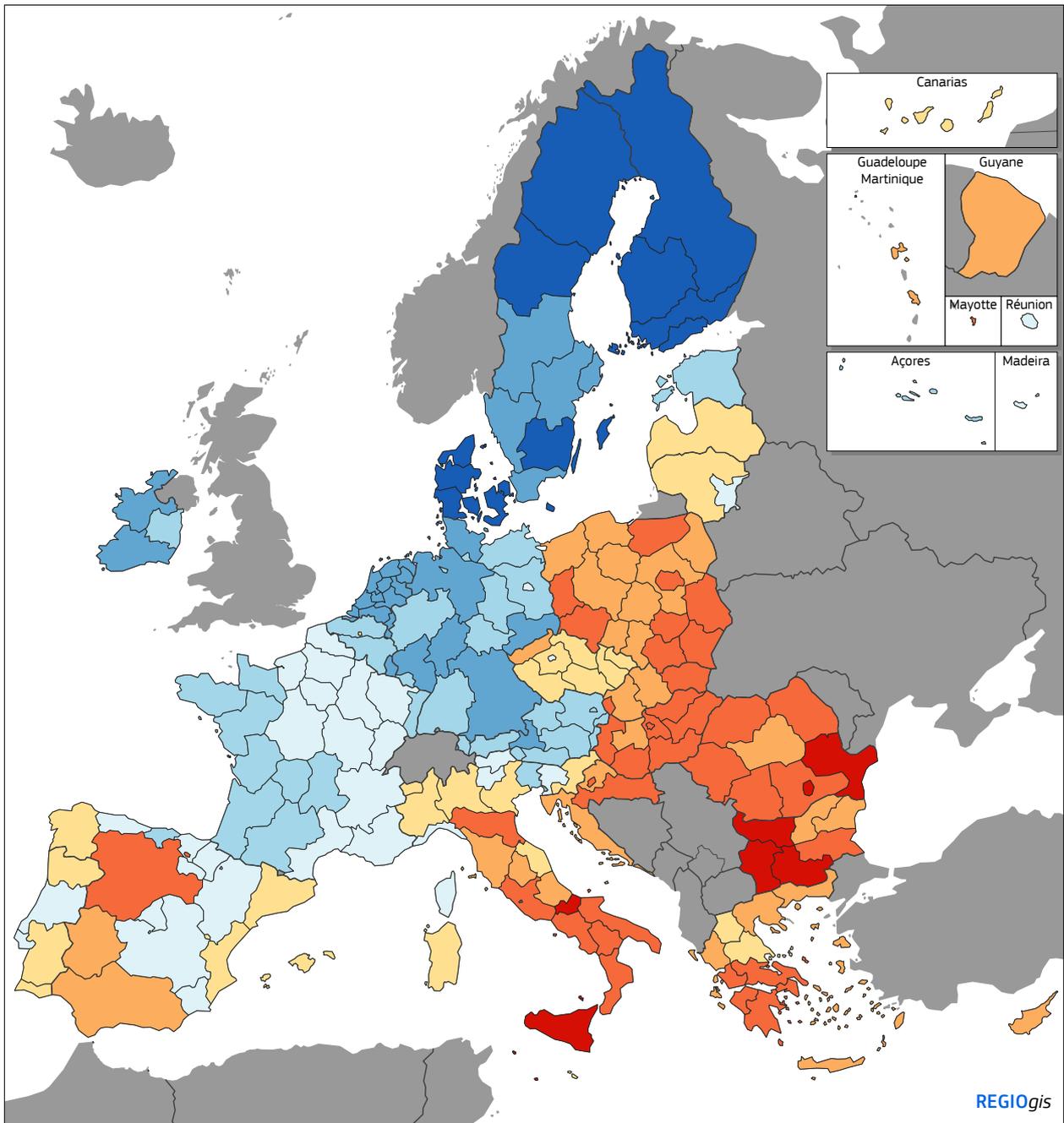
Der Index wird seit 2010 vom Quality of Government Institute an der Universität Göteborg für die Europäische Kommission erstellt. Er ermöglicht, die Regierungsqualität auf subnationaler Ebene zu messen und das Regierungshandeln in Bezug auf Unparteilichkeit, Effizienz und Korruptionsfreiheit zu bewerten und zwischen den Regionen zu vergleichen (Karte 7.2). Der Index basiert auf einer groß angelegten Erhebung unter Privatpersonen, die zu ihren Wahrnehmungen und Erfahrungen mit Korruption im öffentlichen Sektor sowie ihrer Einschätzung darüber befragt werden, inwieweit verschiedene

öffentliche Dienste (Bildung, Gesundheitsversorgung und Strafverfolgung) unparteiisch zugeteilt werden und von guter Qualität sind. Mithilfe des Index sollen sich Forscher und politische Entscheidungsträger ein Bild davon machen können, wie es um die Regierungsqualität im Ländervergleich und im Zeitverlauf bestellt ist. Eine gute Regierungsqualität ist demnach gegeben, wenn sie ein hohes Maß an Unparteilichkeit, eine gute Erbringung öffentlicher Dienstleistungen und ein geringes Maß an Korruption vereint. Der EQI 2024 umfasst Daten für 218 NUTS-2-Regionen (NUTS-1 für Deutschland und Belgien) in der EU sowie eine Zeitreihe regionaler Daten für eine über die vier Erhebungswellen hinweg übereinstimmende Stichprobe von Regionen. Die Daten sind mit einem Mittelwert von Null standardisiert, wobei höhere Werte eine bessere Regierungsqualität bedeuten.

1 Für weitere Einzelheiten zur entsprechenden Methodik siehe: Europäischer Index für Regierungsqualität, Universität Göteborg. <https://www.gu.se/en/quality-government/qog-data/data-downloads/european-quality-of-government-index>.

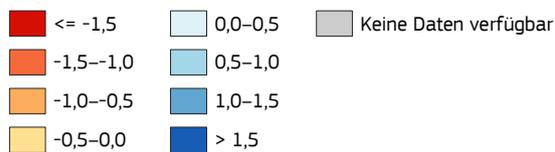
17 Vision für die ländlichen Gebiete – Europäische Union (europa.eu) [https://rural-vision.europa.eu/index\\_en](https://rural-vision.europa.eu/index_en).

18 Sind die grundlegenden Voraussetzungen zum Zeitpunkt der Einreichung eines Zahlungsantrags bei der Kommission für das betreffende Ziel nicht erfüllt, werden die entsprechenden Ausgaben erst dann aus dem Unionshaushalt erstattet, wenn die Kommission diese grundlegenden Voraussetzungen als erfüllt ansieht.



**Karte 7.1 Europäischer Index für Regierungsqualität (2024)**

Standardabweichung, Werte reichen von schlechter Qualität (negativ) bis hohe Qualität (positiv)



EU = 0

Anmerkung: Angaben in Z-Scores, der EU-Durchschnittswert ist folglich gleich 0. Positive Werte entsprechen einer im Vergleich zum EU-Durchschnitt besseren, negative einer im Vergleich zum EU-Durchschnitt schlechteren Qualität der Regierungsführung.

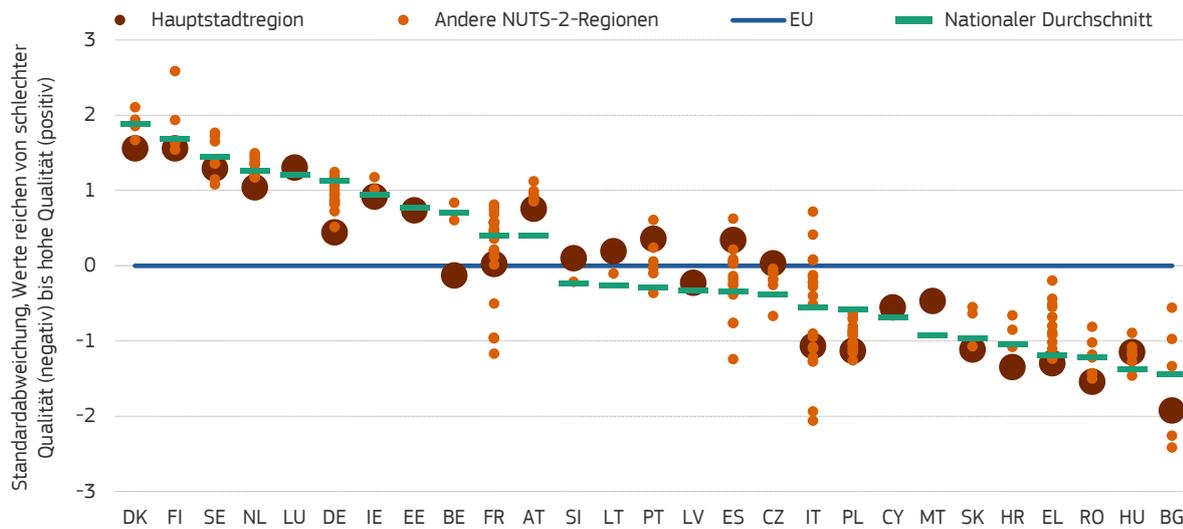
Alle Länder sind auf der NUTS-2-Ebene erfasst, mit Ausnahme von Belgien und Deutschland (NUTS-1-Ebene).

Quelle: Quality of Government Institute, Universität Göteborg.



© EuroGeographics Verband für Verwaltungsgrenzen

**Abbildung 7.1 Europäischer Index für Regierungsqualität (2024): regionale Schwankungen nach Mitgliedstaat**



Quelle: Quality of Government Institute, Universität Göteborg.

Hochwertige Institutionen können auch zur effizienten Ressourcenallokation beitragen, nicht zuletzt bei Infrastrukturinvestitionen, die für die wirtschaftliche Entwicklung von entscheidender Bedeutung sind. Regionalregierungen können die wirtschaftliche Integration und Zusammenarbeit unterstützen, indem sie Handel, Investitionen und Infrastrukturverbindungen zwischen Regionen erleichtern und so zu deren Entwicklung und Integration in die Weltmärkte beitragen<sup>19</sup> (Kasten 7.2).

In den letzten zwei Jahrzehnten haben sich immer zahlreichere Forschungsarbeiten mit der Bewertung der Qualität von Institutionen in verschiedenen Ländern und in jüngster Zeit auch auf subnationalen Ebenen befasst. Der Schwerpunkt lag dabei auf Korruption, der unparteiischen Wahrung der Rechtsstaatlichkeit und der Wirksamkeit des Verwaltungsapparats. Der EQI für die regionale Ebene ist seit 2010 fünfmal erschienen. Er spielt eine wichtige Rolle für Forschungsarbeiten zur Wirtschaftsgeografie sowie zu Unternehmertum und Innovation in den EU-Regionen (Kasten 7.1).

Das Bild, das der Index für 2024 zeichnet, stimmt mit früheren Ausgaben überein: Der nordwestliche Teil der EU schneidet besser ab als der südliche und der östliche Teil (Karte 7.1 und Karte 7.2). In Bulgarien, Griechenland, Italien und Spanien sind auffällige regionale Unterschiede festzustellen (Abbildung 7.1). In Frankreich ist das starke subnationale Ungleichgewicht hauptsächlich auf die niedrigen

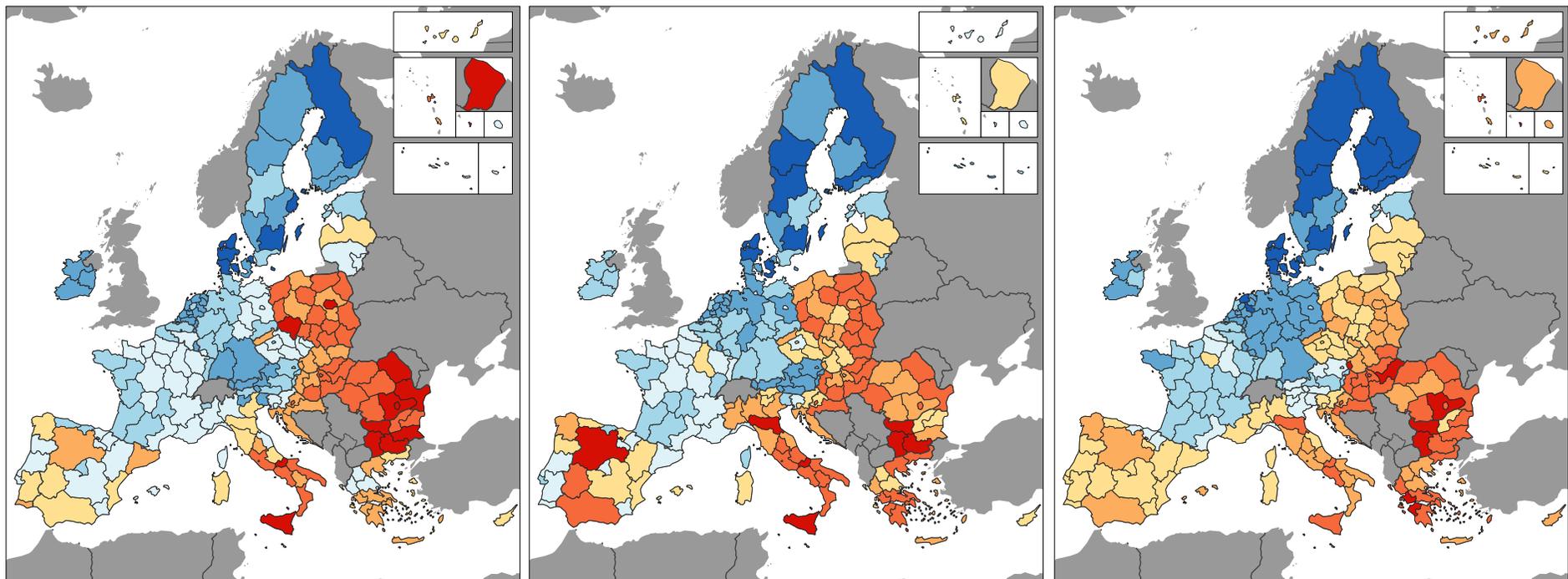
Werte in den NUTS-2-Gebieten in äußerster Randlage zurückzuführen.

Im Zeitraum 2010–2017 hat sich die Regierungsqualität in den baltischen Ländern, in den meisten Teilen Polens, in Deutschland, den Niederlanden und Kroatien sowie in einigen Regionen Rumäniens und Bulgariens deutlich verbessert (Karte 7.3). Im Gegensatz dazu ist in einigen Regionen Österreichs, in Zypern, in Regionen Südgriechenlands, in Ungarn sowie in einigen Regionen Italiens, Spaniens und Portugals eine Verschlechterung eingetreten. In den Jahren zwischen 2017 und 2024 (Karte 7.4) verschlechterte sich die Regierungsqualität in allen polnischen Regionen, ebenso wie in vielen Regionen Ungarns. Demgegenüber konnten im selben Zeitraum zahlreiche Regionen Italiens sowie einige Regionen Bulgariens, Griechenlands und Rumäniens beim Index zulegen.

Im Durchschnitt bleiben die weniger entwickelten Regionen in allen Jahren deutlich unter dem EU-Mittelwert, und während sie bis 2017 einem Trend zur Verbesserung folgten, verschlechterten sich ihre Werte in den folgenden sieben Jahren. Bei den Übergangsregionen schwankten die Werte über die fünf Wellen hinweg, fielen aber zwischen 2021 und 2024 gegenüber dem EU-Durchschnitt zurück (Tabelle 7.1).

19 Barbero et al. (2021).

Karte 7.2 Dimensionen des Europäischen Index für Regierungsqualität (2024)

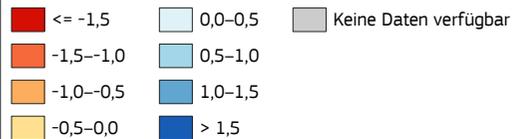


Dimension „Qualität“

Dimension „Unparteilichkeit“

Dimension „Korruption“

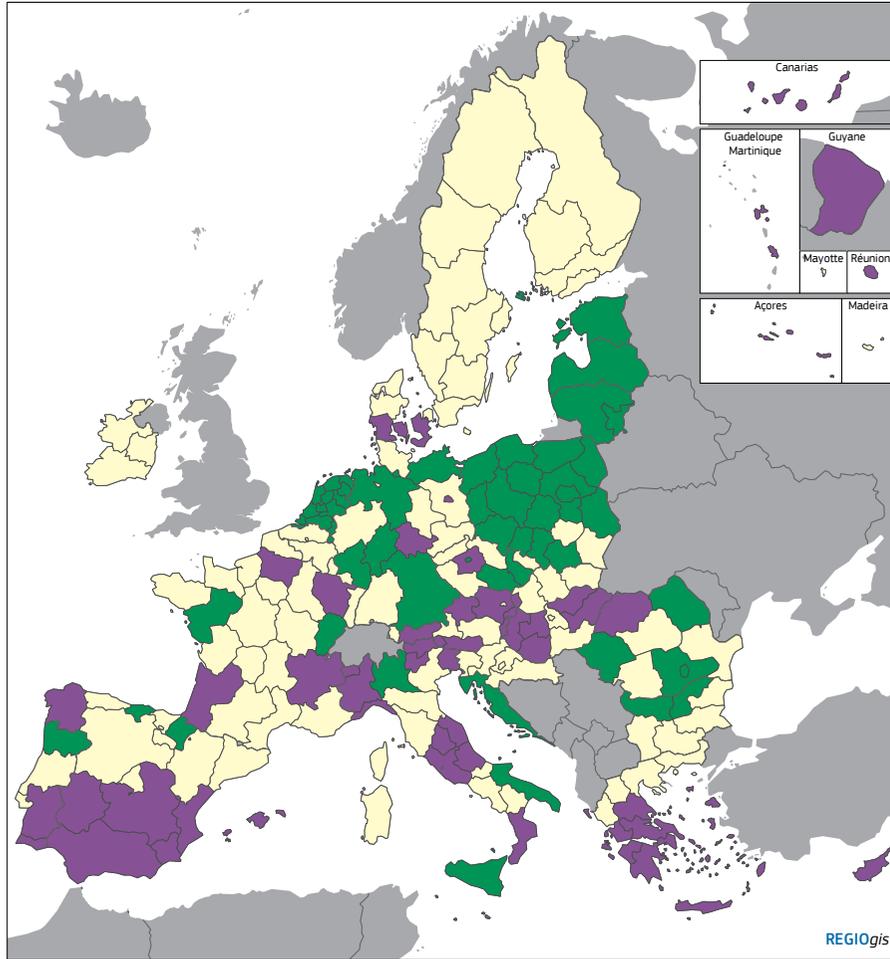
Standardabweichung, Werte reichen von schlechter Qualität (negativ) bis hohe Qualität (positiv)



EU = 0  
Quelle: Quality of Government Institute, Universität Göteborg.

0 1 000 km

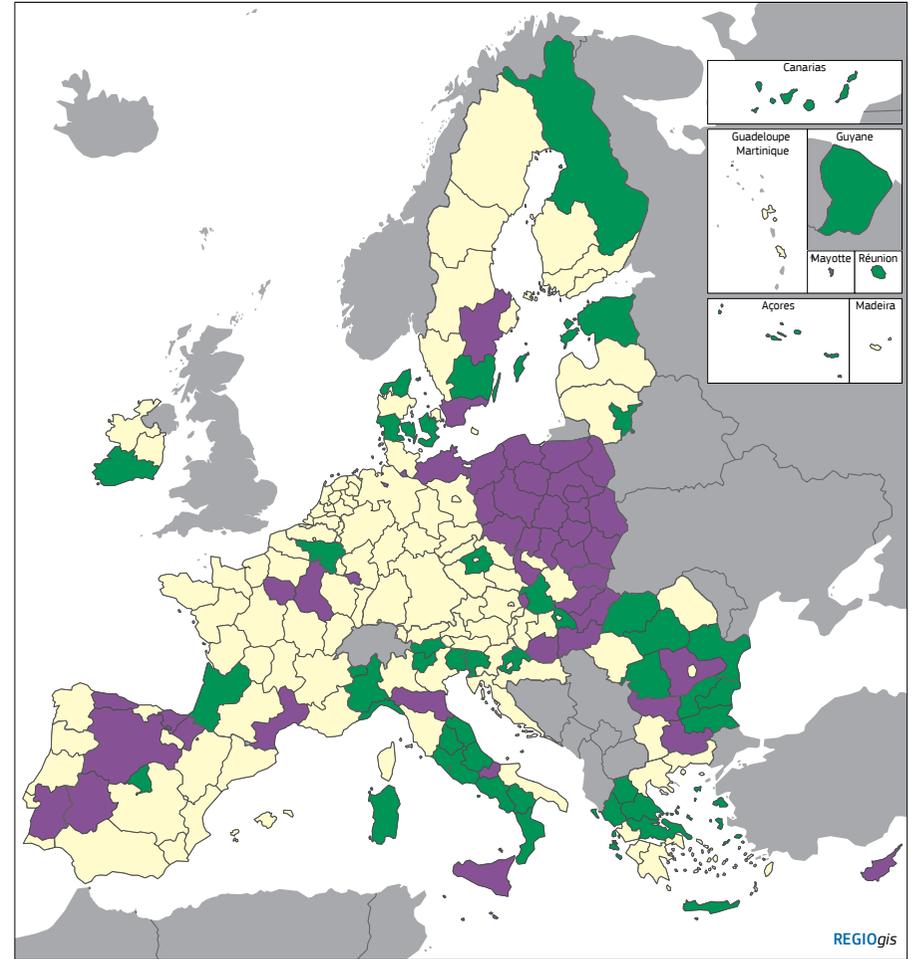
© EuroGeographics Verband für Verwaltungsgrenzen



Karte 7.3 Europäischer Index für Regierungsqualität (Veränderungen 2010–2017)

- schlechter
- stabil
- besser

Anmerkung: Regionen, die im Zeitraum eine Steigerung (einen Rückgang) um mehr als 0,25 Standardabweichungen verzeichneten, sind grün (violett) dargestellt.  
 Quelle: Quality of Government Institute, Universität Göteborg.



Karte 7.4 Europäischer Index für Regierungsqualität (Veränderungen 2017–2024)

- schlechter
- stabil
- besser

Anmerkung: Regionen, die im Zeitraum eine Steigerung (einen Rückgang) um mehr als 0,25 Standardabweichungen verzeichneten, sind grün (violett) dargestellt.  
 Quelle: Quality of Government Institute, Universität Göteborg.



Tabelle 7.1 EQI-Durchschnittswerte nach Regionenkategorien (2010–2024)

	EQI-Ausgabe				
	2010	2013	2017	2021	2024
Weniger entwickelt	-0,98	-0,92	-0,84	-0,89	-0,92
Übergang	0,41	0,23	0,25	0,35	0,24
Stärker entwickelt	0,44	0,44	0,54	0,47	0,52

Anmerkung: Alle Jahre (EU-Durchschnitt = 0).

Quelle: GD REGIO der Grundlage von Daten des Quality of Government Institute der Universität Göteborg.

## Kasten 7.2 Regierungsqualität, Qualität der Governance und Rendite EU-finanzierter Investitionen

Von der Europäischen Kommission mithilfe des makroökonomischen Modells RHOMOLO für die EU-Regionen durchgeführte Untersuchungen deuten darauf hin, dass **die Rendite von aus der EU-Kohäsionspolitik finanzierten Investitionen in erheblichem Maße von der Regierungsqualität beeinflusst wird.** Nach den Modellschätzungen verstärkt eine 5%-ige Verbesserung der Regierungsqualität (EQI-Wert) in den EU-Regionen den Effekt kohäsionspolitischer Investitionen auf das BIP kurzfristig um bis zu 7 % und langfristig um 3 %.<sup>1</sup>

Die Qualität des Regierungshandelns und allgemein der Institutionen scheint sich auch auf die Governance von Politikmaßnahmen auszuwirken, was wiederum deren Wirkkraft beeinflusst. Insbesondere die Fähigkeit, politische Maßnahmen im vorgesehenen Zeit- und Budgetrahmen auszugestalten und durchzuführen und die erwarteten Ergebnisse zu erzielen,

ist nicht selbstverständlich. Die Governance hat Einfluss darauf, wie Politik umgesetzt wird – und somit auf die Verbindung zwischen Zweck und Mitteln bzw. auf die Kanäle, über die Investitionen Ergebnisse hervorbringen.

In einer kürzlich mithilfe des RHOMOLO-Modells durchgeführten Analyse wird geschätzt, dass **Strategien für intelligente Spezialisierung in italienischen Regionen aufgrund der in einigen Fällen vergleichsweise schlechten Qualität der Governance etwa 40 % ihres potenziellen Effekts auf das BIP einbüßen.**<sup>2</sup>

Daran wird deutlich, dass die Stärkung der Verwaltungskapazitäten auf regionaler Ebene eine Notwendigkeit darstellt, um die Qualität der Governance zu verbessern und so die Wirkung der Kohäsionspolitik für die Regionalentwicklung und die Konvergenz zu verstärken.

1 Barbero et al. (2023).

2 Gianelle et al. (2023).

## 2.2 Bewertung der Qualität der Governance in den EU-Regionen anhand von Daten zum öffentlichen Auftragswesen

Jährlich werden im Bereich der Vergabe öffentlicher Aufträge über 2 Bio. EUR ausgegeben (etwa 14 % des BIP der EU). Somit ist sie ein wichtiger Hebel für den Umbau der europäischen Wirtschaft. Der EU-Rechtsrahmen kann öffentliche Mittel für grüne und digitale Ziele mobilisieren und lenken, die Märkte durch die Schaffung von Nachfrage nach zukunftssicheren, ökologisch nachhaltigen und sozial verträglichen Lösungen und Erzeugnissen gestalten und den grünen Wandel beschleunigen.<sup>20</sup>

Ein effizientes öffentliche Auftragswesen ist ein wesentlicher Bestandteil guter Institutionen, es gehört aber auch zu den staatlichen Handlungsfeldern, die am meisten für Korruption und Betrug anfällig sind. Aufgrund der hohen Transaktionsvolumina, der auf dem Spiel stehenden finanziellen Interessen, der Komplexität des Verfahrens und der engen Interaktion zwischen Amtsträgern und Unternehmen ist die öffentliche Auftragsvergabe mit einem besonders großen Korruptionsrisiko und einem Anreizpotenzial behaftet, sich in illegale Praktiken zu verstricken. Die EU-Rechtsvorschriften umfassen ein Mindestmaß an öffentlichen Vergaberichtlinien, durch die gleiche Wettbewerbsbedingungen für Unternehmen gewährleistet und Betrug und Korruption verhütet werden sollen.

20 Europäische Kommission (2023b), S. 43.

In einem aktuellen Bericht des Europäischen Rechnungshofs wurde festgestellt, dass der Wettbewerb bei der Vergabe öffentlicher Aufträge über Bauleistungen, Waren und Dienstleistungen im EU-Binnenmarkt in den letzten zehn Jahren zurückgegangen ist und dass die Kommission und die Mitgliedstaaten die verfügbaren Daten nicht systematisch genutzt haben, um die Ursachen dafür zu ermitteln.<sup>21</sup> Unzureichende Verwaltungskapazitäten können sich negativ auf den Wettbewerb bei der Vergabe öffentlicher Aufträge auswirken. Bei einer kürzlich vom Rechnungshof durchgeführten EU-weiten Umfrage war die Hälfte aller Befragten der Ansicht, dass dies tatsächlich zutreffen könnte.<sup>22</sup>

Der Binnenmarktanzeiger beruht auf zwölf Indikatoren, die jedes Jahr über die diesbezügliche Leistung der Mitgliedstaaten Aufschluss geben. Die Zahl der Verfahren mit nur einem Bieter ist ein wichtiger Indikator für die Standards im öffentlichen Auftragswesen, insofern als sie gegebenenfalls auf das Fehlen von Wettbewerb in der Auftragsvergabe schließen lässt. Im Zeitraum 2011–2021 ist der Anteil der Verfahren mit nur einem Bieter an sämtlichen Vergabeverfahren im EU-Binnenmarkt erheblich gestiegen – von 23,5 % auf 41,8 %. Gleichzeitig hat sich die Zahl der Bieter pro Verfahren fast halbiert – von durchschnittlich 5,7 Bietern auf 3,2 Bieter.<sup>23</sup> Im Jahr 2021 ist der Anteil der öffentlichen Ausschreibungen mit nur einem Bieter indes leicht zurückgegangen, womit der kontinuierliche Aufwärtstrend der vorangegangenen Jahre durchbrochen wurde.<sup>24</sup>

Ein ähnlicher Trendverlauf zeigt sich in Bezug auf die Zahl der direkt, also ohne Ausschreibung vergebenen Aufträge – ein weiterer Indikator für die Standards im öffentlichen Auftragswesen. Bei einer Direktvergabe veröffentlicht eine Behörde keine Ausschreibung, sondern wendet sich direkt an ein oder mehrere Unternehmen und fordert sie zur Abgabe eines Angebots auf. Solche Verfahren sind intransparent und gefährden die Erzielung eines optimalen Kosten-Nutzen-Verhältnisses.

Im Jahr 2021 erfolgte bei 15,8 % aller von den Mitgliedstaaten im System „Tender Electronic Daily (TED)“ gemeldeten Vergabeverfahren im EU-Binnenmarkt eine Direktvergabe. Die Spanne reichte dabei von 3,1 % in Griechenland bis 42,3 % in Zypern.

Entsprechende Daten sind auf regionaler Ebene verfügbar und werden seit 2017 von der Europäischen Kommission überwacht.<sup>25</sup> Die Datenbank des Government Transparency Institute enthält Einzelheiten zu öffentlichen Ausschreibungen auf regionaler Ebene, die im TED-System veröffentlicht wurden.<sup>26,27</sup> In diesem Abschnitt werden die jüngsten Zahlen zu öffentlichen Aufträgen beleuchtet, die in Verfahren mit nur einem Bieter bzw. ohne Ausschreibung vergeben wurden. Diese Zahlen beziehen sich auf den Zeitraum 2021/2022 und spiegeln daher bis zu einem gewissen Grad noch die Nachwirkungen der COVID-19-Notsituation wider; für eine Bewertung der Auswirkungen der Pandemie wären aktuellere Daten erforderlich.

Aus diesen Daten geht hervor, dass Verfahren mit nur einem Bieter in Regionen im Osten der EU, in Italien und in Spanien am häufigsten waren (Karte 7.5). In Åland (Finnland), in Peloponnisos, Dytiki Makedonia und Ionia Nisia (Griechenland) sowie in Vzhodna Slovenija (Slowenien) wurden über 70 % der Aufträge in solchen Verfahren vergeben. Demgegenüber blieb dieser Anteil in Stockholm, Mellersta Norrland Småland medöarna und Västsverige (Schweden), in Madeira (Portugal) und in Malta unter 10 %. Im Durchschnitt war der Anteil der Verfahren mit nur einem Bieter sowohl 2019/2020 als auch 2021/2022 in den weniger entwickelten Regionen größer als in anderen Regionen (Abbildung 7.2).

Der Anteil von Direktvergaben bei regionalen und lokalen Gebietskörperschaften folgt offenbar keinem eindeutigen geografischen Muster. Die Spanne reicht von über 30 % in Picardie und Basse-Normandie (Frankreich) sowie Střední Morava (Tschechien) bis zu weniger als 3 % in zahlreichen Regionen, darunter in allen Regionen Spaniens Griechenlands,

21 Europäische Union (2023).

22 Bei Befragten, die in Verwaltungspositionen tätig sind, erhöht sich dieser Anteil auf 71 %. Sie wiesen auf allgemeine Wissensdefizite und einen Mangel an qualifiziertem Personal für die Vorbereitung und Durchführung von Verfahren mit mehr Wettbewerb hin.

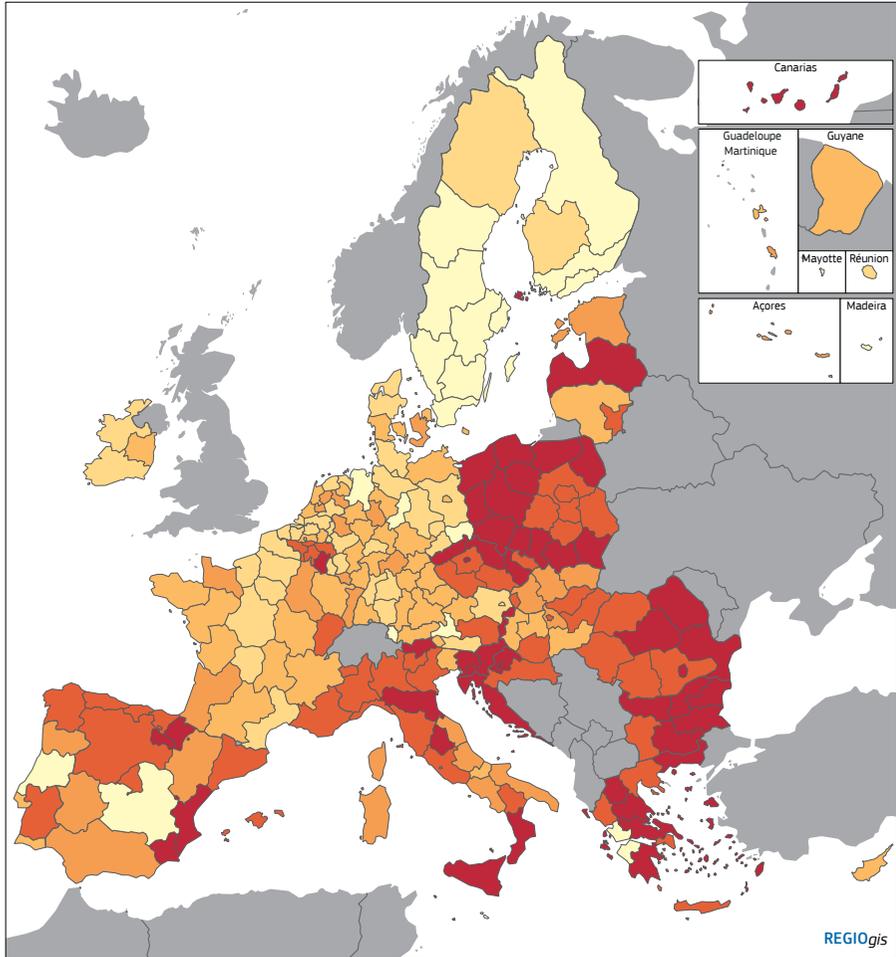
23 Quelle: Siehe Fußnote 21.

24 Europäische Kommission (2023b), S. 43.

25 Fazekas (2017).

26 Fazekas und Czibik (2021).

27 Die Trends auf regionaler Ebene stimmen nicht immer mit den Trends überein, die sich am Binnenmarktanzeiger ablesen lassen, da die Anzahl der regionalen Aufträge als Anteil an der Gesamtzahl (regional, national und europäisch) zwischen den Mitgliedstaaten stark variiert – der Durchschnitt im Zeitraum 2018–2020 schwankt zwischen 78 % in Schweden und 4 % in Malta.



**Karte 7.5 Öffentliche Vergabeverfahren mit nur einem Bieter (Durchschnitt 2021/2022)**

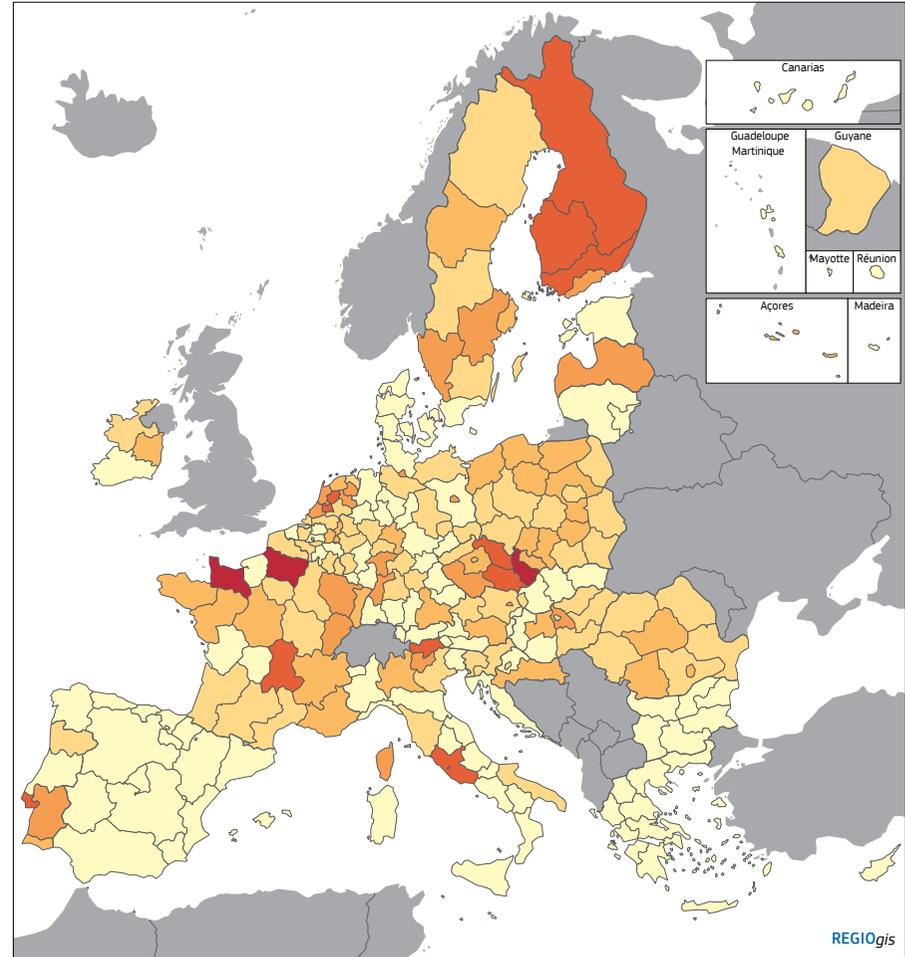
% der von Regionalbehörden vergebenen Aufträge

- <= 15
- 15–20
- 20–25
- 25–30
- 30–40
- > 40

Quelle: GD REGIO auf der Grundlage von TED-Daten.

0 500 km

© EuroGeographics Verband für Verwaltungsgrenzen



**Karte 7.6 Öffentliche Vergabeverfahren ohne Ausschreibung (Durchschnitt 2021/2022)**

% der von Regionalbehörden vergebenen Aufträge

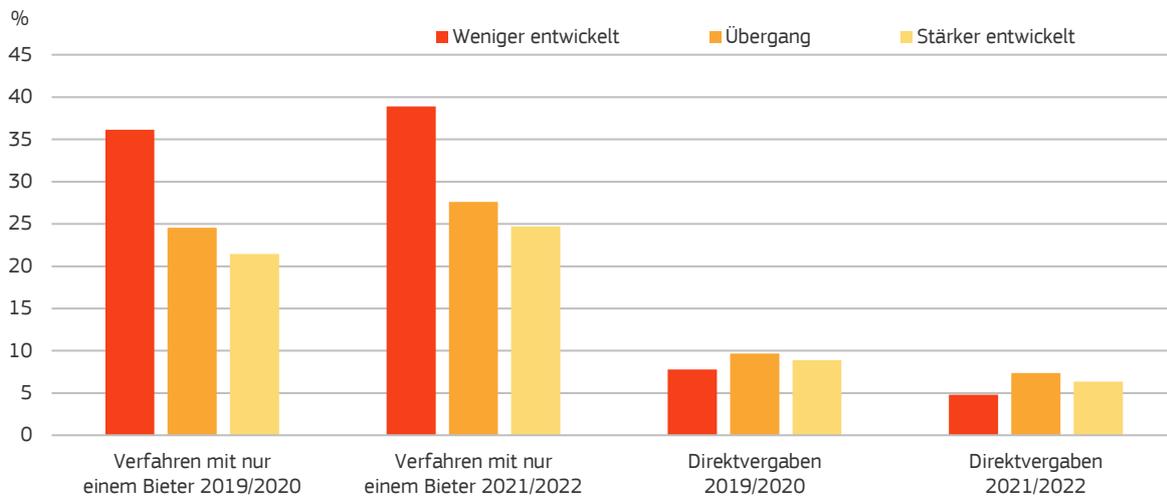
- <= 3
- 3–8
- 8–13
- 13–20
- 20–30
- > 30

Quelle: GD REGIO auf der Grundlage von TED-Daten.

0 500 km

© EuroGeographics Verband für Verwaltungsgrenzen

**Abbildung 7.2 Vergabeverfahren mit nur einem Bieter und Direktvergaben, nach Regionengruppen gemäß Kohäsionspolitik (2019/2020 und 2021/2022)**



Quelle: Berechnungen der GD REGIO auf der Grundlage von e-TED-Daten.

Dänemarks und der Slowakei sowie in Estland und Litauen (Karte 7.6).

## 2.3 Elektronische Behördendienste als Mittel zur Verbesserung von Transparenz und Rechenschaftspflicht

Durch elektronische Behördendienste, d. h. den Einsatz von Technologie zur Verbesserung und Erleichterung von Behördendiensten, z. B. bei der Beantragung von Geburtsurkunden oder der Einreichung von Steuererklärungen, können Behörden ihre Effizienz steigern und ihre Beziehungen zur Öffentlichkeit verbessern. Ein breiterer und einfacherer Zugang zu öffentlichen Dienstleistungen erhöht letztlich deren Transparenz und Rechenschaftslegung, während gleichzeitig der Verwaltungsaufwand, aber auch Betrug und Korruption verringert werden.

Aufbauend auf ihrer im Jahr 2020 vorgestellten Digitalstrategie<sup>28</sup> legte die Kommission 2021 den Digitalen Kompass der EU vor. Dieser enthält eine Vision und eine Reihe von Zielvorgaben für 2030 im Hinblick

auf die Förderung der Digitalisierung in der EU.<sup>29,30</sup> Eines der Ziele ist die Digitalisierung der öffentlichen Dienste. Bis 2030 sollen die wesentlichen öffentlichen Dienste online verfügbar sein. Die Digitalisierung in der öffentlichen Verwaltung ermöglicht es, Dienstleistungen für die Bürgerinnen und Bürger effizienter zu erbringen. Online-Plattformen und digitale Portale bieten einen bequemen Zugang zu diesen Dienstleistungen, verringern Bürokratie und verkürzen lange Wartezeiten. Im laufenden Programmplanungszeitraum 2021–2027 sollen über 40 Mrd. EUR an Fördermitteln aus der Kohäsionspolitik für Investitionen in die Digitalisierung bereitgestellt werden.<sup>31</sup>

Im Jahr 2023 nutzten 54 % der EU-Bürgerinnen und -Bürger das Internet für die Interaktion mit Behörden, wobei allerdings erhebliche Unterschiede zwischen den Ländern bestehen. Finnland und Dänemark waren mit 92 % die Spitzenreiter beim Anteil der Personen, die über das Internet mit den Behörden interagieren. Die Niederlande kamen auf 84 %. Das Schlusslicht Rumänien verzeichnete einen Anteil von 14 %.<sup>32</sup>

28 Europäische Kommission (2020a).

29 Europäische Kommission (2021a).

30 Im Jahr 2021 verfügten 54 % der EU-Bürgerinnen und -Bürger im Alter von 16–74 Jahren über zumindest grundlegende digitale Kompetenzen – 26 Prozentpunkte unter dem im Digitalen Kompass für 2030 anvisierten Zielwert (Quelle: Eurostat [isoc\_sk\_dsk\_i21]).

31 Quelle: offene Datenplattform zur Kohäsionspolitik. Siehe: „Cohesion Policy supporting the digital transition 2021–2027“ (<https://cohesiondata.ec.europa.eu/stories/s/Cohesion-policy-supporting-the-digital-transition/-vaxt-7rsr>).

32 Quelle: Eurostat (isoc\_ciegi\_ac) und Eurostat (2023) [https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=Digital\\_economy\\_and\\_society\\_statistics\\_-\\_households\\_and\\_individuals#Use\\_of\\_e-government](https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=Digital_economy_and_society_statistics_-_households_and_individuals#Use_of_e-government).

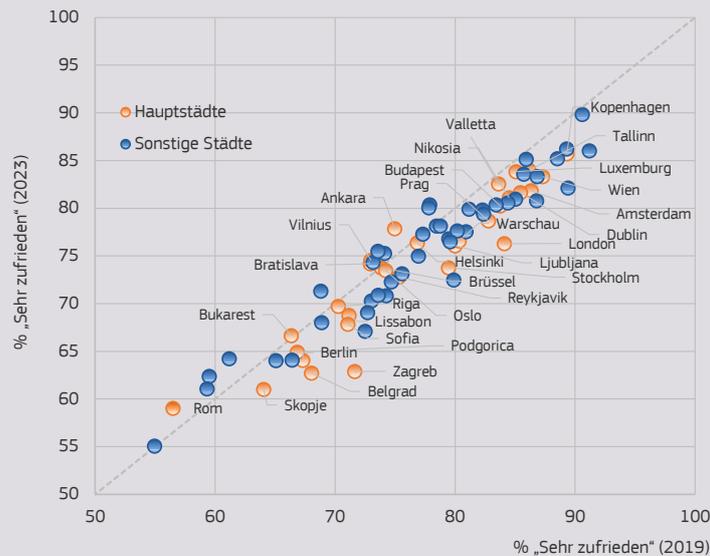
### Kasten 7.3 Beschleunigung der Digitalisierung vieler Dienste, einschließlich elektronischer Behördendienste, im Zuge der COVID-19-Pandemie, doch offenbar Verschlechterung beim einfachen Zugang

Für die Ausgabe 2023 der von der Europäischen Kommission durchgeführten Erhebung zur Lebensqualität in europäischen Städten wurden die Einwohner befragt, ob sich das Informations- und Dienstleistungsangebot ihrer örtlichen Behörden durch einen einfachen Online-Zugang auszeichnet. Etwa 74 % bejahten die Frage – um 2 Prozentpunkte weniger als 2019 –, wobei das Spektrum von 86 % in Aalborg (Dänemark) bis 50 % in Palermo (Italien) reichte (Abbildung 7.3).

Mit der COVID-19-Pandemie hat der digitale Wandel in der EU an Tempo gewonnen. Durch die ergriffenen Eindämmungsmaßnahmen waren die Menschen vermehrt zur Internetnutzung gezwungen, was die

Digitalisierung im öffentlichen Sektor vorantrieb. Wie die Daten von Eurostat zeigen, ist infolgedessen der Anteil der Menschen, die online mit Behörden interagieren, gegenüber 2019 stetig gestiegen. Gleichwohl haben sich auch die Ungleichheiten bei den digitalen Kompetenzen verschärft. Die Ergebnisse der Erhebung offenbaren, dass in 66 der 73 Städte, für die ein Vergleich über den Zeitraum möglich war, deutlich weniger Befragte ihren lokalen Behörden ein gutes Zeugnis ausstellen, was den einfachen Online-Zugang zum Informations- und Dienstleistungsangebot betrifft. Die deutlichsten Verschlechterungen mussten Zagreb (Kroatien, -9 Prozentpunkte), Rostock (Deutschland, -7 Prozentpunkte) und Miskolc (Ungarn, -7 Prozentpunkte) hinnehmen.

Abbildung 7.3 Stadtbewohner, die dem Informations- und Dienstleistungsangebot ihrer lokalen Behörden einen leichten Online-Zugang attestieren (2019 und 2023)



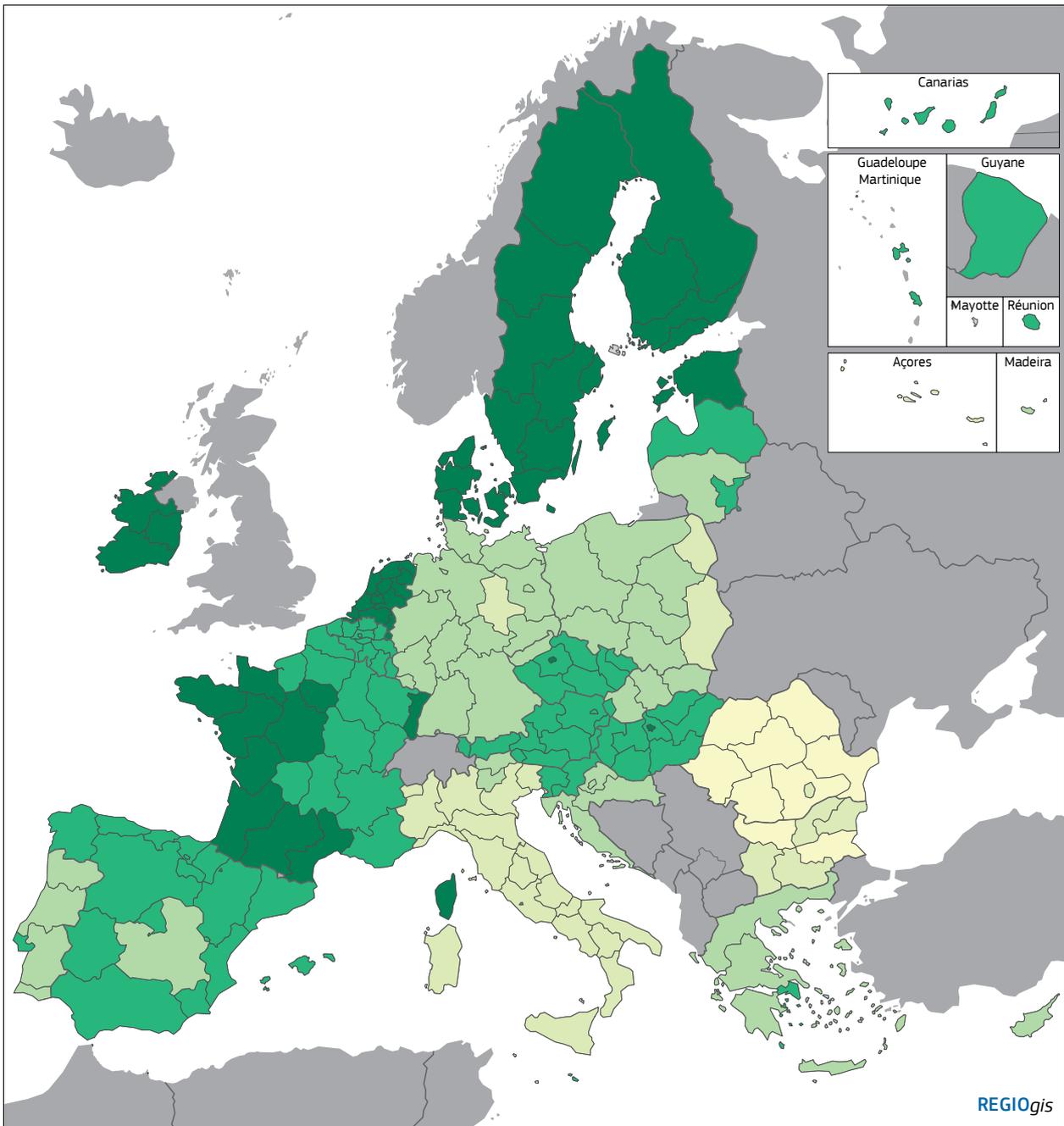
Anmerkung: Die Prozentangaben beziehen sich auf alle Befragten (ausgenommen „weiß nicht“ und „keine Antwort“). Die gestrichelt dargestellte Diagonale entspricht einer unveränderten Entwicklung zwischen 2019 und 2023. Im Diagramm sind nur Städte berücksichtigt, für die ein Zeitvergleich zwischen 2019 und 2023 möglich ist.  
Quelle: Europäische Kommission (2023c).

Am geringsten war der Anteil in den weniger entwickelten Regionen – durchschnittlich 42 % im Jahr 2021<sup>33</sup>, gegenüber 69 % in den stärker entwickelten Regionen und 74 % in den Übergangsregionen. In allen Regionen Rumäniens – mit Ausnahme der Hauptstadtregion București-Ilfov – und in mehreren Regionen Bulgariens blieb der Anteil unter 20 % (Karte 7.7). Im Zeitraum 2013–2021 konnten die

östlichen EU-Regionen (außer in Bulgarien und Rumänien) und Spanien deutlich zulegen (Karte 7.8).

Mögliche Gründe für eine geringe Beanspruchung elektronischer Behördendienste sind das Fehlen eines Internetzugangs, das Fehlen einer Infrastruktur für elektronische Behördendienste und/oder mangelhafte digitale Kompetenzen, wie sich in einigen EU-Regionen

33 Letzte zum Zeitpunkt der Fertigstellung des Berichts verfügbare Zahlen.



**Karte 7.7 Privatpersonen, die in den letzten zwölf Monaten das Internet zur Interaktion mit öffentlichen Stellen nutzten (2021)**

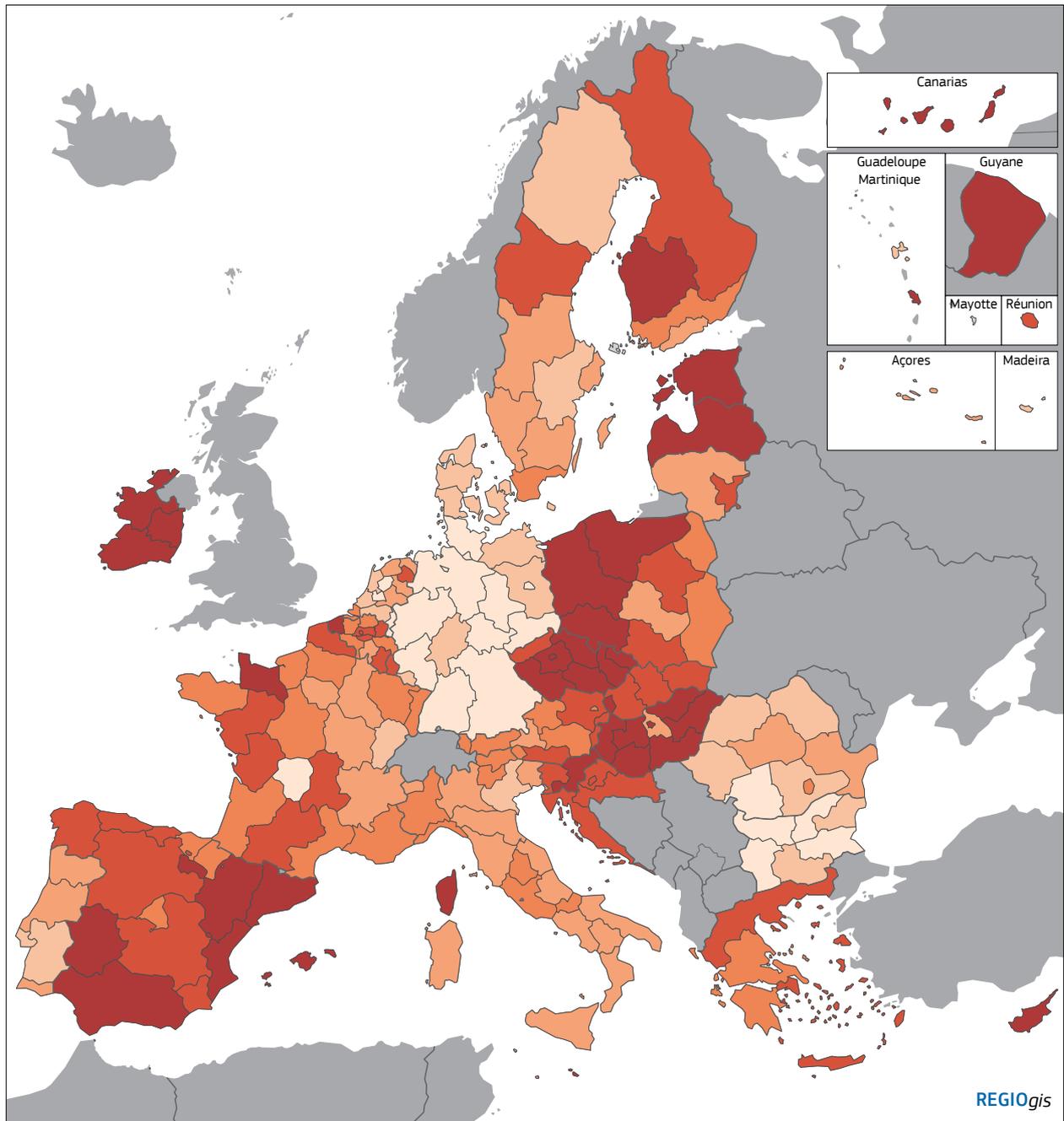
% der 16- bis 74-Jährigen

- <= 20
- 20–40
- 40–60
- 60–80
- > 80
- Keine Daten verfügbar

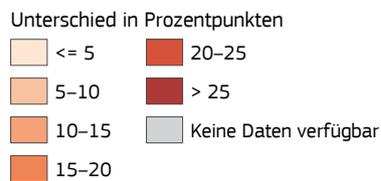
EU-27 = 58,5  
 Quelle: GD REGIO auf der Grundlage von Eurostat-Daten  
 (isoc\_r\_gov\_i and isoc\_ciegi\_ac).

0 500 km

© EuroGeographics Verband für Verwaltungsgrenzen



**Karte 7.8 Privatpersonen, die das Internet zur Interaktion mit öffentlichen Stellen nutzen (Veränderung 2013–2021)**



EU-27 = 17,0  
 FR: 2014–2021; FR (RUP), SI: 2015–2021.  
 Quelle: GD REGIO auf der Grundlage von Eurostat-Daten  
 (isoc\_r\_gov\_i and isoc\_ciegi\_ac).



beobachten lässt. Diese digitale Kluft betrifft vor allem marginalisierte Gemeinschaften wie in entlegenen, segregierten Siedlungen lebende Roma. Im Jahr 2023 hatten etwa 6 % der Bevölkerung im Alter von 16–74 Jahren in der EU noch nie das Internet genutzt<sup>34</sup>, wobei dieser Anteil in vier Ländern mehr als 10 % erreichte, nämlich in Kroatien (14 %), Griechenland und Portugal (jeweils 13 %) und Bulgarien (12 %). Mit der Leitinitiative „Digitale Zukunft im ländlichen Raum“<sup>35</sup> der langfristigen Vision für die ländlichen Gebiete wird die Bedeutung einer verbesserten digitalen Konnektivität für die Überwindung der Kluft zwischen ländlichen und städtischen Gebieten und die Kompetenzförderung ins Blickfeld gerückt. Ziel ist es, dass der digitale Wandel allen Menschen zugutekommt.

## 2.4 Ein effizientes Geschäftsumfeld ist ein wichtiger Faktor für die regionale Wettbewerbsfähigkeit

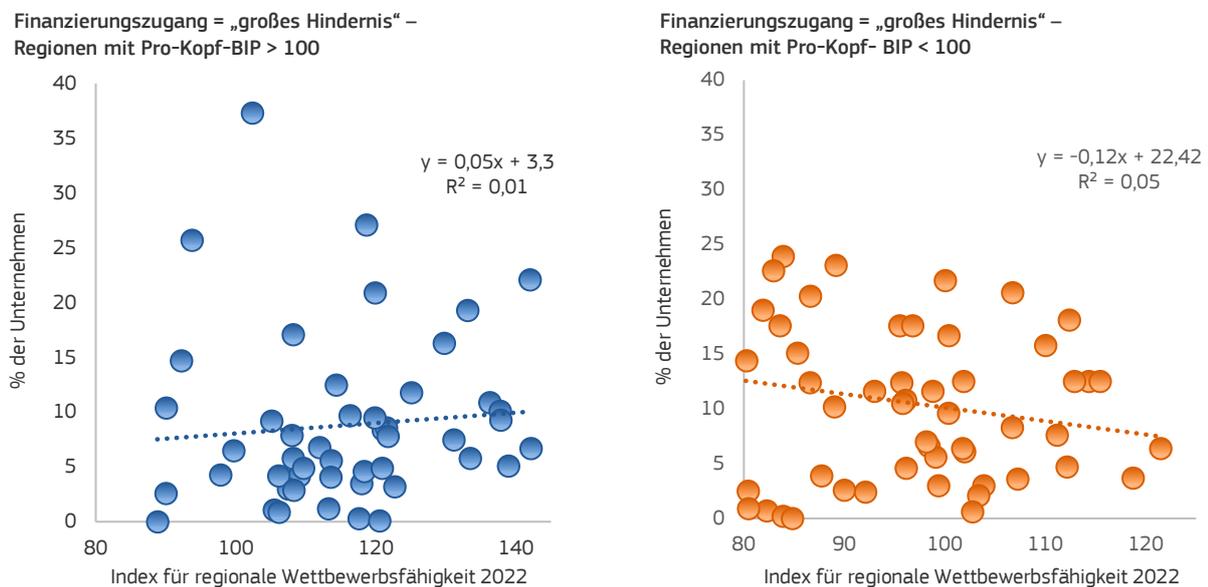
Einer der nachteiligen Effekte ineffizienter Institutionen ist ein ungünstiges regulatorisches Umfeld, das

Unternehmen belastet und die unternehmerische Initiative beeinträchtigt. Eine schlechte Qualität von Institutionen hemmt Unternehmensneugründungen und kann dazu führen, dass Existenzgründer Chancen im Ausland suchen oder schlichtweg aufgeben.

In den letzten Jahren hat die EU durch entsprechende Politikreformen an Unternehmensfreundlichkeit gewonnen.<sup>36</sup> Über ihr Instrument für technische Unterstützung hat die Kommission die Mitgliedstaaten beim Aufbau nachhaltiger und wettbewerbsfähiger Volkswirtschaften, u. a. durch Reformen zur Verbesserung der Rahmenbedingungen für Unternehmen, und bei der Stärkung von KMU unterstützt.

Wie Unternehmen das Geschäftsumfeld wahrnehmen, kann entscheidend dafür sein, ob sie wachsen oder sich mit Wachstumshemmnissen konfrontiert sehen. Die subnationale Komponente der Enterprise Survey der Weltbank<sup>37</sup> liefert nützliche Einblicke in das Geschäftsumfeld in den verschiedenen EU-Regionen. Die Erhebung wurden zwischen 2018 und 2022 in Form von fast 19 000 Gesprächen mit leitenden

Abbildung 7.4 Prozentsatz der Unternehmen, die begrenzten Finanzierungszugang als großes Hindernis für ihre Geschäftstätigkeit ansehen, Gegenüberstellung zum Index für regionale Wettbewerbsfähigkeit 2.0 nach Pro-Kopf-BIP



Anmerkung: Das Pro-Kopf-BIP entspricht dem Durchschnitt für 2019–2021 (EU-Mittelwert = 100). Die Regionen sind eine Mischung aus NUTS-1, NUTS-2 und gebündelten NUTS-2.

Quelle: GD REGIO auf der Grundlage der Enterprise Survey der Weltbank auf subnationaler Ebene und GD REGIO/JRC.

34 In den drei Monaten vor der Erhebung. Quelle: Eurostat [isoc\_r\_iuse\_i].

35 [https://rural-vision.europa.eu/action-plan\\_de](https://rural-vision.europa.eu/action-plan_de)

36 Europäische Kommission (2021b).

37 Ein von der Europäischen Kommission gefördertes Projekt.

Führungskräften und Unternehmern des Privatsektors durchgeführt. Die Ergebnisse liegen für eine Mischung aus NUTS-1-, NUTS-2- und einer Kombination aus NUTS-2- und NUTS-3-Regionen vor. Dieser Abschnitt befasst sich mit drei wichtigen Aspekten des Geschäftsumfelds: dem Finanzierungszugang, dem Ausmaß von Korruption und der Belastung im Zuge der Steuerverwaltung.

Der Zugang zu externen Finanzmitteln ist mit dem Wachstum und Überleben von Unternehmen verbunden und spielt deshalb eine entscheidende Rolle bei der Gewährleistung der regionalen Wettbewerbsfähigkeit, allen voran in den weniger entwickelten Regionen der EU (Abbildung 7.4)<sup>38</sup>. Unter den Unternehmen in der EU, die Bankkredite als relevante Finanzierungsquelle betrachteten, sah sich im Jahr 2023 ein Anteil von 7 % mit Hindernissen bei der Kreditaufnahme konfrontiert (5 % der Großunternehmen und 9 % der KMU).<sup>39</sup> In den von der Erhebung erfassten EU-Regionen gaben 50 % der Unternehmen in Sud-Vest Oltenia (Rumänien) an, dass der beschränkte Finanzierungszugang ein großes

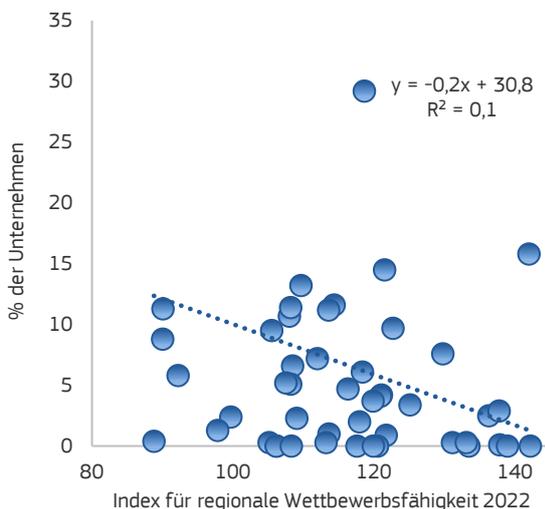
Hindernis<sup>40</sup> für ihre derzeitige Tätigkeit darstellt. In Attika und Kentriki Ellada (Griechenland) erreichte dieser Anteil 42 % bzw. 41 %, in der Region Sud (Italien) 40 % (Karte 7.9, linker Teil).

Korruption kann die Rahmenbedingungen für die meisten Unternehmen verschlechtern und die regionale Wettbewerbsfähigkeit insgesamt beeinträchtigen, insbesondere in weniger entwickelten Regionen. Es besteht daher eine negative Korrelation zwischen dem Anteil der Unternehmen, die Korruption als ein großes Hindernis für ihre Tätigkeit ansehen, und der regionalen Wettbewerbsfähigkeit (Abbildung 7.5).

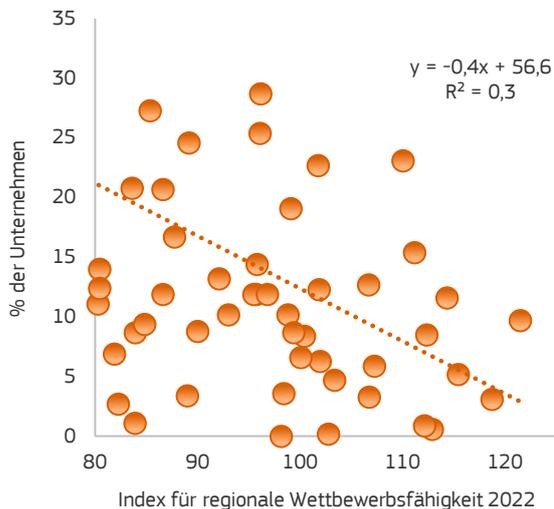
Korruption schädigt Unternehmen in mehrfacher Hinsicht. Neben direkten Kosten für die Zahlung von Bestechungsgeldern geht es dabei auch um indirekte Kosten für die Pflege von Beziehungen zu Amtsträgern und die Bewältigung der Unsicherheit im Zusammenhang mit informellen und häufig illegalen Absprachen, wodurch Unternehmen in ihrem Entwicklungs- und Wachstumselan geschwächt werden. Letztlich kann Korruption zu ineffizienter

**Abbildung 7.5** Prozentsatz der Unternehmen, die Korruption als großes Hindernis für ihre Geschäftstätigkeit ansehen, Gegenüberstellung zum Index für regionale Wettbewerbsfähigkeit 2.0 nach Pro-Kopf- BIP

Korruption = „großes Hindernis“ – Regionen mit Pro-Kopf- BIP > 100



Korruption = „großes Hindernis“ – Regionen mit Pro-Kopf- BIP < 100



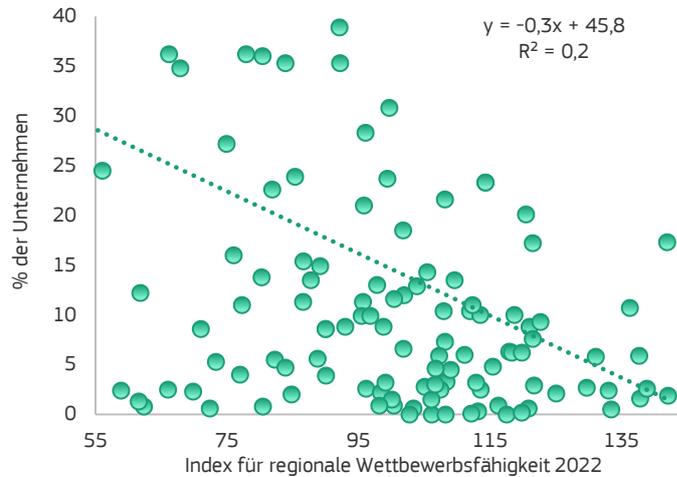
Anmerkung: Das Pro-Kopf-BIP entspricht dem Durchschnitt für 2019–2021 (EU-Mittelwert =100). Die Regionen sind eine Mischung aus NUTS-1, NUTS-2 und gebündelten NUTS-2.  
Quelle: GD REGIO auf der Grundlage der Enterprise Survey der Weltbank auf subnationaler Ebene und GD REGIO/JRC.

38 OECD (2024, noch unveröffentlicht); Mach und Wolken (2012).

39 Europäische Zentralbank (2023).

40 Die Fragestellung lautete: „Inwieweit ist ein der Finanzierungszugang ein Hindernis für die derzeitige Geschäftstätigkeit?“ Folgende Antwortmöglichkeiten standen zur Auswahl: „kein Hindernis“, „ein leichtes Hindernis“, „ein mäßiges Hindernis“, „ein großes Hindernis“ und „ein schwerwiegendes Hindernis“.

**Abbildung 7.6** Prozentsatz der Unternehmen in EU-Regionen, die die Steuerverwaltung als großes Hindernis für ihre Geschäftstätigkeit ansehen, Gegenüberstellung zum Index für regionale Wettbewerbsfähigkeit 2.0 nach Pro-Kopf-BIP



Anmerkung: Die Regionen sind eine Mischung aus NUTS-1, NUTS-2 und Bündelungen von NUTS2 und NUTS-3.  
Quelle: GD REGIO auf der Grundlage der Enterprise Survey der Weltbank auf subnationaler Ebene und GD REGIO/JRC.

Ressourcenallokation führen.<sup>41</sup> Etwa 34 % der Unternehmen in der EU, die im Jahr 2022 an einer Eurobarometer-Umfrage teilnahmen, sahen Korruption als Problem bei ihrer Geschäftstätigkeit. Am häufigsten war dieser Befund in Rumänien (70 %), Griechenland (75 %) und Zypern (78 %), am seltensten in Dänemark (7 %), Irland (8 %) und Estland (9 %). Darüber hinaus vertraten 79 % der befragten Unternehmen die Auffassung, dass eine zu enge Bindung zwischen Wirtschaft und Politik in ihrem Land zu Korruption führt, und 70 % sahen den Wettbewerb zwischen Unternehmen durch Günstlingswirtschaft und Korruption beeinträchtigt.<sup>42</sup>

Die anteilmäßig meisten Unternehmen, die in der Enterprise Survey der Weltbank Korruption als großes Hindernis für ihre derzeitige Tätigkeit angaben, fanden sich in der Region Vest (Rumänien, 74 %), gefolgt von der Region Sud (Italien, 62 %), den Regionen Centru und București-Ilfov (Rumänien, jeweils 55 %) sowie der Region Yugoiztochen (Bulgarien, ebenfalls 55 %) (Karte 7.9, Mitte).

Eine zu aufwändige Steuerverwaltung kann die regionale Wettbewerbsfähigkeit beeinträchtigen. Tatsächlich zeigt sich eine klare Tendenz, dass in weniger wettbewerbsfähigen Regionen mehr Unternehmen den Aufwand für die Steuerverwaltung als ein Hindernis für ihre Tätigkeit wahrnehmen (Abbildung 7.6).

Diese Korrelation ist kein Beleg für einen kausalen Zusammenhang zwischen beiden Aspekten, lässt ihn aber plausibel erscheinen.

Der Aufwand für die Steuerverwaltung umfasst alle Kosten, die sich aus den Verpflichtungen ergeben, die Unternehmen aufgrund der geltenden Rechtsvorschriften zu erfüllen haben. Studien haben ergeben, dass eine Verringerung dieses Aufwands das Unternehmertum und den Markteintritt von Unternehmen fördert, und zwar unabhängig vom Körperschaftsteuersatz.<sup>43</sup> Insofern ist die Steuergesetzgebung aus Sicht der Unternehmen ein wichtiges Problemfeld. Durch ihre Vereinfachung lässt sich das Geschäftsumfeld verbessern, die Wettbewerbsfähigkeit steigern und das Wirtschaftswachstum ankurbeln. Im Jahr 2020 hat die Europäische Kommission einen Steueraktionsplan mit 25 Initiativen angenommen, mit dem Ziel, die mit der Steuererhebung verbundenen Kosten für Unternehmen und unnötige administrative Verpflichtungen im Binnenmarkt zu verringern.<sup>44</sup>

Laut der Enterprise Survey der Weltbank sehen über 60 % der Unternehmen in Attica, Nisia Aigaiou und Kriti (Griechenland), Sud (Italien) und Centro (Portugal) die Steuerverwaltung als ein Hauptproblem bei ihrer derzeitigen Geschäftstätigkeit (Karte 7.9, rechter Teil).

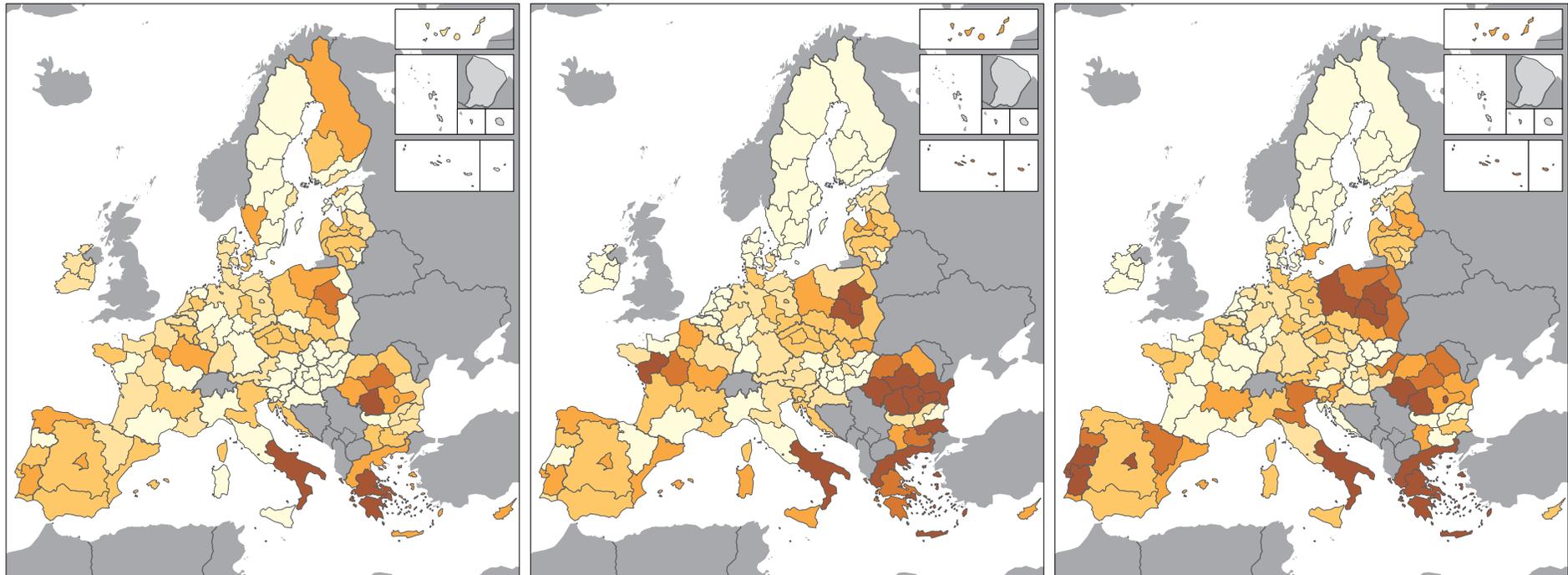
41 Restuccia und Rogerson (2017).

42 Europäische Kommission (2022), Eurobarometer-Blitzumfrage 507 zu den Einstellungen von Unternehmen zur Korruption.

43 Braunerhjelm und Eklund (2014); Braunerhjelm et al. (2021).

44 Europäische Kommission (2020b).

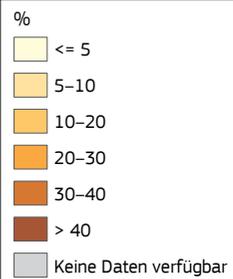
Karte 7.9 Große Hindernisse aus Sicht der Unternehmen (2018–2021)



Finanzierungszugang

Korruption

Steuerverwaltung



0 1 000 km

Anmerkung: Prozentanteil der Unternehmen in der Region, die „Finanzierungszugang“/ „Korruption“/„Steuerverwaltung“ als großes Hindernis für ihre Tätigkeit angeben. Die Regionen sind eine Mischung aus NUTS-1, NUTS-2 und Bündelungen von NUTS2 und NUTS-3.  
Quelle: Subnationale Komponente der Enterprise Survey der Weltbank.

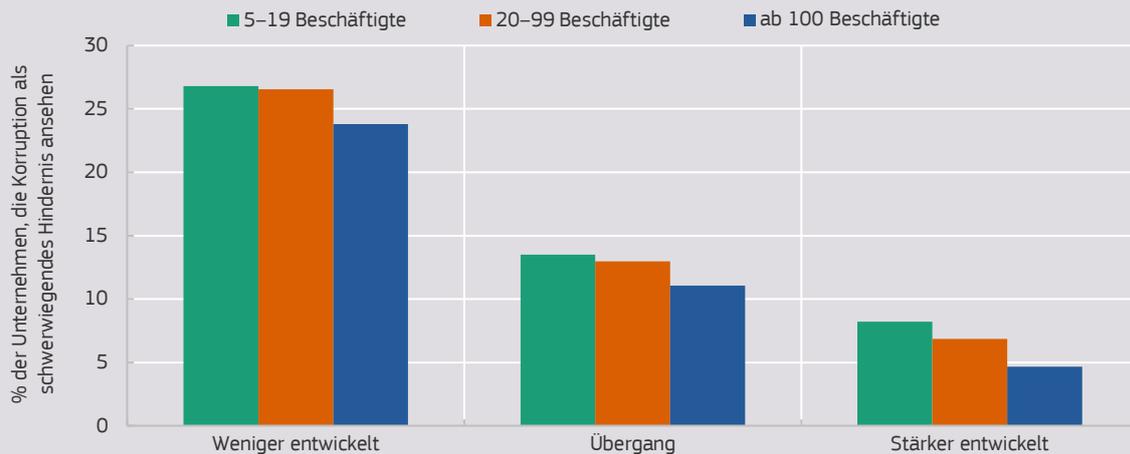
© EuroGeographics Verband für Verwaltungsgrenzen

### Kasten 7.4 Korruption verursacht Hindernisse für fast jedes fünfte kleinere Unternehmen in weniger entwickelten Regionen

Für kleinere Unternehmen, insbesondere jene in weniger entwickelten Regionen, stellt Korruption eine größere Hürde dar. Unternehmen mit weniger als 100 Beschäftigten sehen in der Korruption eher ein schwerwiegendes Hindernis als Unternehmen ab 100 Beschäftigten, wobei die Differenz in den weniger entwickelten EU-Regionen am größten ausfällt (Abbildung 7.7). In diesen Regionen nehmen knapp 20 % der Unternehmen mit weniger als 100 Beschäftigten Korruption als schwerwiegendes Hindernis für ihre Tätigkeit wahr. Bei den Unternehmen ab 100 Beschäftigten sind es in den weniger entwickelten Regionen 11 % (also gut halb so viele) und in den stärker entwickelten Regionen nur 5 %.

Ein Teil des Problems in Regionen mit höherem Korruptionsniveau liegt in der ausgeprägten Unternehmensfluktuation auf lokaler Ebene. Korruption verstärkt Unsicherheit, was zusammen mit den korruptionsbezogenen Zusatzkosten dazu führen kann, dass mehr Unternehmen ihre Geschäftstätigkeit einstellen und das Feld neuen Marktteilnehmern überlassen – die dann ebenfalls mit denselben Problemen konfrontiert sind. Generell wird Fluktuation aus der Warte der Wirtschaftsentwicklung positiv gesehen, da leistungsschwache Unternehmen durch neue, effizientere Unternehmen abgelöst werden. Korruption verursacht jedoch eine offensichtliche Verzerrung der Unternehmensdynamik und eine Fluktuation, die keine Stärkung der unternehmerischen Wettbewerbsfähigkeit bringt.

Abbildung 7.7 Prozentsatz der Unternehmen, die Korruption als schwerwiegendes Hindernis für ihre Tätigkeit ansehen, nach Unternehmensgröße und Art der Region (2018–2021)



Anmerkung: Die Zahlen umfassen alle EU-Mitgliedstaaten mit Ausnahme von CY, CZ und MT und beziehen sich auf den Zeitraum 2018–2021.

Quelle: OECD (2024, noch unveröffentlicht) auf der Grundlage von Daten aus der subnationalen Komponente der Enterprise Survey der Weltbank.

## Kasten 7.5 Kleine Unternehmen in weniger entwickelten Regionen sehen den Finanzierungszugang eher als Hindernis an

Der eingeschränkte Finanzierungszugang stellt für Unternehmen, insbesondere für kleinere Unternehmen in weniger entwickelten Regionen, ein Hindernis dar. Rund 9 % der Unternehmen mit weniger als 20 Beschäftigten in weniger entwickelten Regionen gaben in der Enterprise Survey der Weltbank im Jahr 2023 an, dass der Finanzierungszugang ein „schwerwiegendes Hindernis“ für ihre Geschäftstätigkeit darstellt – mehr als doppelt so viele wie in stärker entwickelten Regionen (4 %). Bei größeren Unternehmen in weniger entwickelten Regionen ist der Anteil geringer (7 %; Abbildung 7.8).

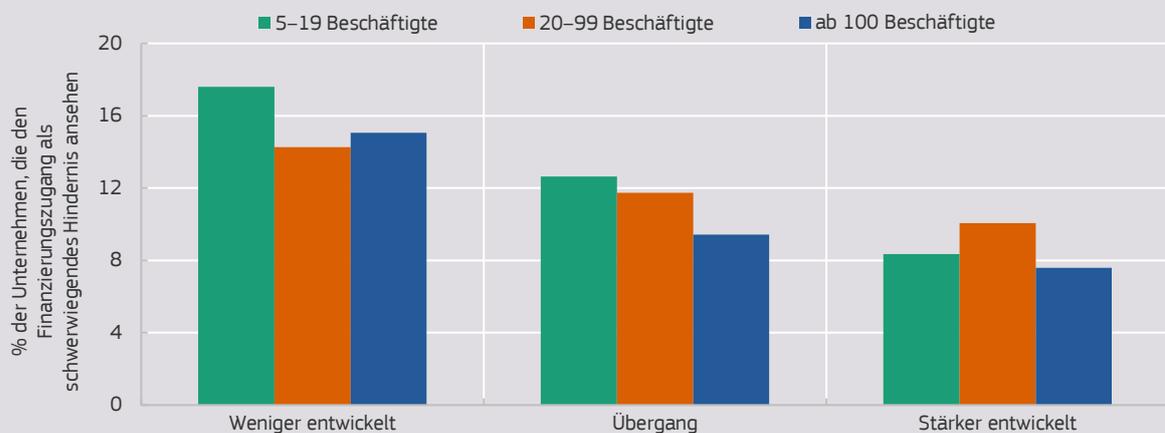
Kleinere Unternehmen haben aus Gründen, die in weniger entwickelten Regionen noch schwerer wiegen, mehr Schwierigkeiten beim Finanzierungszugang. Ihnen stehen meist nur begrenzte Mittel für die Kreditbesicherung zur Verfügung, weshalb Banken oft höhere Zinssätze anwenden als für größere, ressourcenstärkere Unternehmen, die als weniger

riskant gelten. Außerdem haben sie in der Regel weniger Möglichkeiten zur Informationsbeschaffung, weshalb sie über verfügbare Finanzprodukte und staatliche Programme weniger gut Bescheid wissen.

In weniger entwickelten Regionen, wo es weniger Banken und damit weniger lokale Möglichkeiten zur Kreditaufnahme gibt, sind die Schwierigkeiten in der Regel größer. In solchen Regionen gibt es im Durchschnitt nur zwei Bankfilialen auf 100 km<sup>2</sup>, in stärker entwickelten Regionen hingegen zehn.<sup>1</sup> Die daraus resultierende Beschränkung der Auswahlmöglichkeiten und des Wettbewerbs zwischen den Banken kann ungünstigere Finanzierungsbedingungen für Unternehmen zur Folge haben, insbesondere für KMU. Die größeren Entfernungen zwischen Unternehmen und Banken in weniger entwickelten Regionen können auch den Informationsaustausch behindern und es schwieriger machen, sich über geeignete Finanzprodukte zu informieren.

1 Quelle: Europäisches Beobachtungsnetz für Raumordnung, Datenbank 2021.

**Abbildung 7.8** Prozentsatz der Unternehmen, die eingeschränkten Finanzierungszugang als schwerwiegendes Hindernis für ihre Tätigkeit ansehen, nach Unternehmensgröße und Art der Region (2018–2021)



Anmerkung: Die Zahlen umfassen alle EU-Mitgliedstaaten mit Ausnahme von CY, CZ und MT und beziehen sich auf den Zeitraum 2018–2021.

Quelle: OECD (2024, noch unveröffentlicht) auf der Grundlage von Daten aus der subnationalen Komponente der Enterprise Survey der Weltbank.

### 3. Die Bedeutung von Reformen und des Europäischen Semesters

In den Kapiteln 1 und 2 werden die erheblichen Ungleichheiten zwischen den Regionen in der EU beschrieben. In den letzten Jahren wurden im Rahmen des Zyklus des Europäischen Semesters Ungleichheiten hervorgehoben, die sich auf die wirtschaftliche Entwicklung auswirken, etwa im Zugang zu Bildung und essenziellen öffentlichen Dienstleistungen, im Ausmaß der Digitalisierung, im Niveau der Energieeffizienz und im Stand von Forschung und Innovation. In ländlichen Gebieten, wo der Zugang zu essenziellen Dienstleistungen im Allgemeinen ein anhaltendes Problem darstellt, sind diese Ungleichheiten besonders akut. Die Folge sind häufig Ungleichgewichte bei den Arbeitsmarktergebnissen (d. h. bei den Beschäftigungs- und den Arbeitslosenquoten) und der Wettbewerbsfähigkeit der Unternehmen.

In den Länderberichten im Rahmen des Europäischen Semesters werden nicht nur landesweite wirtschaftliche und soziale Probleme der Mitgliedstaaten aufgezeigt, sondern auch die Bedeutung der regionalen Dimension der EU-Agenda für Wachstum und Widerstandsfähigkeit sowie die Unterschiede zwischen den Regionen in Bezug auf die vier Dimensionen für wettbewerbsfähige Nachhaltigkeit: Umweltschutz, Produktivität, Fairness und makroökonomische Stabilität.

Um diese Ungleichheiten zu beseitigen, müssen die verantwortlichen strukturellen Faktoren angegangen werden. Dies ist sowohl für die Verbesserung der Umsetzung der Kohäsionspolitik als auch für die Maximierung ihrer Wirkung von Bedeutung. Die subnationale Dimension spielt im Hinblick auf die Wirksamkeit nationaler Reformen eine wichtige Rolle. Einerseits können sich in bestimmten Fällen regionalspezifische Reformen als notwendig erweisen, z. B. bei Dienstleistungen, die in erster Linie auf subnationaler Ebene erbracht werden; andererseits kann die Verabschiedung nationaler Reformen auf der subnationalen Ebene spezifische Maßnahmen erfordern, damit regionale Besonderheiten angemessen berücksichtigt werden.

Erstens können mehrere Arten von Reformen eine starke territoriale Dimension haben und eine Abstimmung auf den regionalen und lokalen Kontext erfordern. Weitreichende Reformen, die auf eine strukturelle Verbesserung der Wirtschaftsleistung abzielen, etwa sektorale Liberalisierungsmaßnahmen oder Arbeitsmarktreformen, können sehr unterschiedliche Auswirkungen auf die einzelnen Regionen haben,

insbesondere im Hinblick auf Beschäftigung und Wohlstand.<sup>45</sup> Für die Abstimmung dieser Reformen auf die spezifischen subnationalen Gegebenheiten, insbesondere in den am stärksten gefährdeten Gebieten, ist es unter Umständen notwendig, spezielle Zeit- und Aktionspläne für die Umsetzung festzulegen, möglicherweise mit flankierenden Maßnahmen auf subnationaler Ebene.

Zweitens können nationale Reformen in Bereichen, in denen die regionalen und lokalen Gebietskörperschaften an vorderster Front Dienstleistungen für Unternehmen sowie Bürgerinnen und Bürger erbringen, je nach den lokalen Gegebenheiten und den Fähigkeiten der lokalen Behörden unterschiedliche Auswirkungen haben. In solchen Bereichen – von Bildung über Gesundheits- und Sozialwesen bis hin zum Nahverkehr – müssen landesweite Reformen, die eine stärkere Verlagerung von Zuständigkeiten auf die lokale Ebene beinhalten, den örtlichen Unterschieden hinsichtlich der Dienstleistungsnachfrage und der Fähigkeit der betreffenden Behörden zur Erbringung dieser Dienstleistungen Rechnung tragen.

Drittens sind subnationale Verwaltungen in bestimmten Fällen am besten geeignet, sich mit Fragen der Landnutzung und Raumplanung zu befassen. Als ortsbezogene Instrumente hängen die kohäsionspolitischen Programme in ihrer Durchführung und hinsichtlich ihrer Wirksamkeit in hohem Maße von einer zielgerichteten territorialen Umsetzung ab. Reformen, die zu einer besseren Ausrichtung der kohäsionspolitischen Mittel beitragen, würden die Wirkung erhöhen und negative Spillover-Effekte abschwächen bzw. positive Effekte über regionale Grenzen hinweg verstärken.

Wie in Abschnitt 2 beschrieben, ist eine effektive und effiziente öffentliche Verwaltung ein wesentliches Element der wirtschaftlichen Entwicklung, sowohl für nationale als auch für subnationale Behörden. Die Verwaltungskapazität für die Ausgestaltung von Regionalentwicklungsprogrammen, für die projektbezogene Mittelallokation in Übereinstimmung mit den EU-Vorschriften und für die Rechenschaftslegung über die Mittelverwendung ist ausschlaggebend für wirksames politisches Handeln. Das Niveau der Verwaltungskapazität ist in der EU sehr unterschiedlich, und viele Behörden, insbesondere auf subnationaler Ebene, sind in dieser Hinsicht erheblich eingeschränkt (Kasten 7.6).

Die Verfahren der öffentlichen Auftragsvergabe sind ein eindruckliches Beispiel. Wie aus einer von der

45 Siehe zum Beispiel: Kovak (2013).

**Abbildung 7.9 Herausforderungen bei der strategischen Planung und Umsetzung von Infrastrukturinvestitionen in Kommunen in der EU**



Quelle: Gemeinsame Erhebung der OECD und des Europäischen Ausschusses der Regionen [OECD-CoR (2016)]. Ergebnisse der gemeinsamen Erhebung über lokale und regionale Hindernisse für Investitionen.

OECD durchgeführten Umfrage unter Kommunen hervorgeht, zählt für kleinere Kommunen die Vereinfachung solcher Verfahren zu den dringendsten Reformen im Hinblick auf eine Verbesserung der operativen Kapazität. Eine weitere Umfrage der OECD, die gemeinsam mit dem Ausschuss der Regionen durchgeführt wurde, ergab, dass „langwierige Vergabeverfahren“ die am zweithäufigsten genannte Herausforderung darstellen: Mehr als 50 % der Befragten sahen darin eine „große Herausforderung“ (siehe Abbildung 7.9). Reformen zur Stärkung der subnationalen Kapazitäten im Bereich des öffentlichen Auftragswesens könnten eine Kombination aus

Dezentralisierungsmaßnahmen, Möglichkeiten zur gemeinsamen Durchführung von Ausschreibungen und Digitalisierung (e-Vergabe<sup>46</sup>) umfassen.

Die Zuteilung angemessener Haushalte ist der zentrale Aspekt, wenn es um die Fähigkeit subnationaler Behörden geht, Dienstleistungen zu erbringen und Investitionen zu tätigen. Zusammen mit einer wirksamen Multi-Level-Governance liegt hierin eine wesentliche Komponenten der Reformen. Die Bedeutung eines soliden finanzpolitischen Rahmens für die Multi-Level-Governance wird in der entsprechenden EU-Richtlinie anerkannt.<sup>47</sup> Wie in Kapitel 8

46 Allain-Dupré et al. (2017).

47 Europäische Union (2011). In der Richtlinie heißt es: „Die Mitgliedstaaten schaffen geeignete Mechanismen für eine sämtliche Teilsektoren des Staates umfassende Koordinierung, um eine umfassende und kohärente Erfassung aller Teilsektoren des Staates bei der Finanzplanung, den länderspezifischen numerischen Haushaltsregeln, der Erstellung der Haushaltsprognosen und bei der Mehrjahresplanung insbesondere gemäß dem mehrjährigen Haushaltsrahmen zu gewährleisten.“

## Kasten 7.6 Entwicklungen beim Organisationsmodell von Verwaltungsbehörden zwischen 2000 und 2020

Die Einführung allgemeiner Bestimmungen über die Strukturfonds für den Zeitraum 2000–2006 war ein wichtiger Meilenstein, da die Rolle der Verwaltungsbehörden zum ersten Mal formell bestätigt wurde. In der Verordnung wurde die Rechenschaftspflicht der Verwaltungsbehörden für die wirksame und genaue Verwaltung und Durchführung der Fonds festgelegt. Ihnen wurde dadurch eine zentrale Rolle in der Verwaltung der kohäsionspolitischen Fonds der EU zuteil.

In einer laufende Studie<sup>1</sup> über den Zeitraum 2000–2020 wird untersucht, welche wichtigen Veränderungen sich innerhalb der Verwaltungsbehörden vollzogen haben, die für die vom Europäischen Fonds für regionale Entwicklung finanzierten Interventionen in den Mitgliedstaaten verantwortlich sind (ausgenommen transnationale Zusammenarbeit). Betrachtet werden Aspekte wie die personelle Zusammensetzung, interne Abläufe und die interne Organisation, die Führungsdynamik sowie die Gestaltung der Beziehungen zu Partnern. Außerdem werden externe Faktoren analysiert, die sich auf die Organisation der Verwaltungsbehörden auswirken könnten, darunter EU-Vorschriften, nationale und institutionelle Rahmenbedingungen sowie sozioökonomische Faktoren. Es geht darum, organisatorische Veränderungen zu erklären und die potenziellen Herausforderungen für die Programmdurchführung im Programmplanungszeitraum 2021–2027 und die Vorbereitung auf künftige Zeiträume zu projizieren.

Vorläufige Ergebnisse zeigen, dass die Einführung eines einheitlichen Rechtsrahmens auf EU-Ebene und der geteilten Zuständigkeiten eine Vielfalt von Organisationsmodellen bei Verwaltungsbehörden in den verschiedenen Mitgliedstaaten zur Folge hatte. Anfänglich gab es beträchtliche Unterschiede hinsichtlich der Größe sowie der internen Organisationsstrukturen dieser Behörden. Die Palette reichte von Einrichtungen mit maßgeschneiderten Abläufen bis zu Konstellationen, bei denen Abläufe in übergreifende Organisationen oder andere Behörden des

jeweiligen Landes eingeflochten oder gemeinsam mit diesen verwaltet wurden.

Die im Laufe der Zeit vorgenommenen Umstellungen standen im Zeichen der Weiterentwicklungen beim EU-Rechtsrahmen zwischen den einzelnen Programmplanungszeiträumen. So wirkten sich Neuerungen bei Programmzielen und Umsetzungsinstrumenten (z. B. Finanzierungsinstrumente und integrierte territoriale Umsetzungsmechanismen) in gewisser Weise auf die Organisationsstruktur, die Anzahl und Spezialisierung von Struktureinheiten und die Zuständigkeiten für Aufgaben und Abläufe aus. Andere organisatorische Veränderungen waren das Ergebnis neuer nationaler Politikmaßnahmen und Rechtsvorschriften, darunter Umstellungen des allgemeinen Governance-Rahmens für die Regional- und Kohäsionspolitik auf nationaler Ebene. Externe Kontrollen bewirkten ebenfalls organisatorische Änderungen innerhalb der Verwaltungsbehörden, allen voran die Überarbeitung interner Verfahren und Abläufe.

Die Aufstockung der Programmbudgets führte zu einer Vergrößerung der Behörden. Die Einstellung und Bindung qualifizierter Mitarbeiter, der Aufbau von persönlichen Kompetenzen und Führungskompetenzen sowie die Herstellung eines ausgewogenen Geschlechterverhältnisses blieben jedoch eine Herausforderung. Wie die Analyse offenbart, liegt in konsequenter Führung eine wichtige Triebkraft für Veränderungen, selbst wenn das Hauptaugenmerk der Verantwortlichen von Verwaltungsbehörden den finanziellen Ergebnissen und dem wirksamen Funktionieren der Verwaltungs- und Kontrollsysteme gilt und weniger der Erreichung der Programmziele. Bei der Gestaltung der Beziehungen zu den beteiligten Stellen sind kaum Entwicklungen festzustellen. Im Vordergrund stand die Abwicklung der Tätigkeiten des Begleitausschusses, offenbar zulasten umfassenderer Initiativen zur Vertrauensbildung und Konfliktbewältigung.

1 PPMI Group und University of Strathclyde (2024, noch unveröffentlicht).

erörtert, sind die subnationalen Behörden in der EU im Durchschnitt für die Ausführung eines Drittels der Gesamtausgaben des Staates (laufende Ausgaben plus Ausgaben der Kapitalrechnung) verantwortlich. Aufgrund unterschiedlicher institutioneller Rahmenbedingungen gibt es dabei jedoch im Ländervergleich eine beträchtliche Schwankungsbreite. Dennoch sind

in allen Fällen, selbst in den am stärksten dezentral geordneten Ländern, die Verbesserung der Zusammenarbeit zwischen den Verwaltungsebenen und ein solider finanzpolitischer Rahmen von entscheidender Bedeutung, um Koordinierungsmängel, das Entstehen von „Aufträgen ohne Haushaltsgrundlage“ und letztlich eine unzureichende Umsetzung der Politik zu

vermeiden. Die Nahtstellen zwischen verschiedenen institutionellen Ebenen sind bei der Ausgestaltung und Umsetzung von Reformen ein maßgeblicher Aspekt dafür, wie eine effektive Governance-Struktur angelegt werden soll.

Die mehrjährige Programmplanung der Kohäsionspolitik ist seit jeher eine wichtige Triebkraft für die Einbeziehung öffentlicher Investitionen in mittelfristige Haushaltsrahmen und öffentliche Mittelverwaltungsstrukturen. Eine integrierte strategische Planung und Methoden der Projektbewertung und -auswahl, die eine wirksame Mittelzuweisung ermöglichen und sich auf Vermögensregister stützen, sind der Schlüssel zur effizienten Durchführung öffentlicher Investitionen. Während in mehreren Mitgliedstaaten die Mechanismen für die Verwaltung öffentlicher Investitionen umfassend reformiert wurden, gibt es in vielen anderen noch Raum für Verbesserungen. Dabei hängt der Erfolg bei der Dezentralisierung in hohem Maße von einer wirksamen vertikalen und horizontalen Koordinierung zwischen den Verwaltungsebenen ab, um Doppelarbeit zu vermeiden und die Kohärenz der Maßnahmen zu gewährleisten. In den EU-Mitgliedstaaten gibt es Belege dafür, dass Schwierigkeiten bei der Ausschöpfung von Investitionsmitteln ein Anzeichen für eine schlecht koordinierte Haushaltspolitik und unzureichende Verwaltungskapazitäten auf subnationaler Ebene sein können.<sup>48</sup> Ferner behindern Kapazitätsengpässe und Koordinierungsmängel die Nutzung verschiedener Finanzierungsformen auf nachgeordneten Regierungsebenen.

Um den wirtschaftlichen, sozialen und territorialen Zusammenhalt in der Europäischen Union zu stärken, bietet die Kommission Mitgliedstaaten und Regionen Unterstützung über das TSI. Das Unterstützungsangebot deckt mehrere Reformbereiche ab, einschließlich: Verbesserung der Qualität der Governance und der öffentlichen Dienste, Stärkung der Produktivität, von Innovationen und des grünen Wandels sowie Talenterschließung und Beschäftigungsmöglichkeiten. Die maßgeschneiderten unterstützenden Maßnahmen sind eine Hilfe für Regionen, wenn es darum geht, geeignete Prozesse und Methoden festzulegen und umzusetzen, um die Entwicklungsherausforderungen auf integrierte Weise und unter Berücksichtigung bewährter Verfahren und Lehren aus anderen Regionen anzugehen. Darüber hinaus soll das TSI auch Anreize für Peer-Learning schaffen sowie die

Zusammenarbeit zwischen den Mitgliedstaaten und die grenzüberschreitende regionale Zusammenarbeit fördern. Es ergänzt bestehende Initiativen der Kommission z. B. die Talenterschließung in den Regionen Europas, die neue europäische Innovationsagenda, die Plattform für einen gerechten Übergang und die Plattform für intelligente Spezialisierung.

Die Berücksichtigung der strukturellen Probleme, die die Konvergenz zwischen den Regionen behindern und die in den jüngsten Länderberichten im Rahmen des Europäischen Semesters und den entsprechenden Anhängen aufgezeigt wurden, ist eine Voraussetzung für die Beseitigung der zugrunde liegenden Faktoren.<sup>49</sup> Dazu gehört auch, dass auf die räumlich ausgerichteten Reformen aufmerksam gemacht wird, die in dieser Hinsicht wesentlich sein könnten, und dass die Mitgliedstaaten gegebenenfalls Leitlinien dafür erhalten, wo sie ihre Investitionen im Sinne eines wirksamen Mitteleinsatzes bündeln sollten. Dies ist besonders wichtig für das Europäische Semester 2024, in dessen Rahmen die länderspezifischen Empfehlungen auch Leitlinien für die Zuweisung des in den Haushalten für den Programmplanungszeitraum 2021–2027 vorgesehenen Flexibilitätsbetrags enthalten.<sup>50</sup>

48 OECD (2020).

49 Die Länderberichte 2019 enthielten in Anhang D eine Reihe von regionalen Faktoren sowie Investitionsleitlinien für den Programmplanungszeitraum 2021–2027.

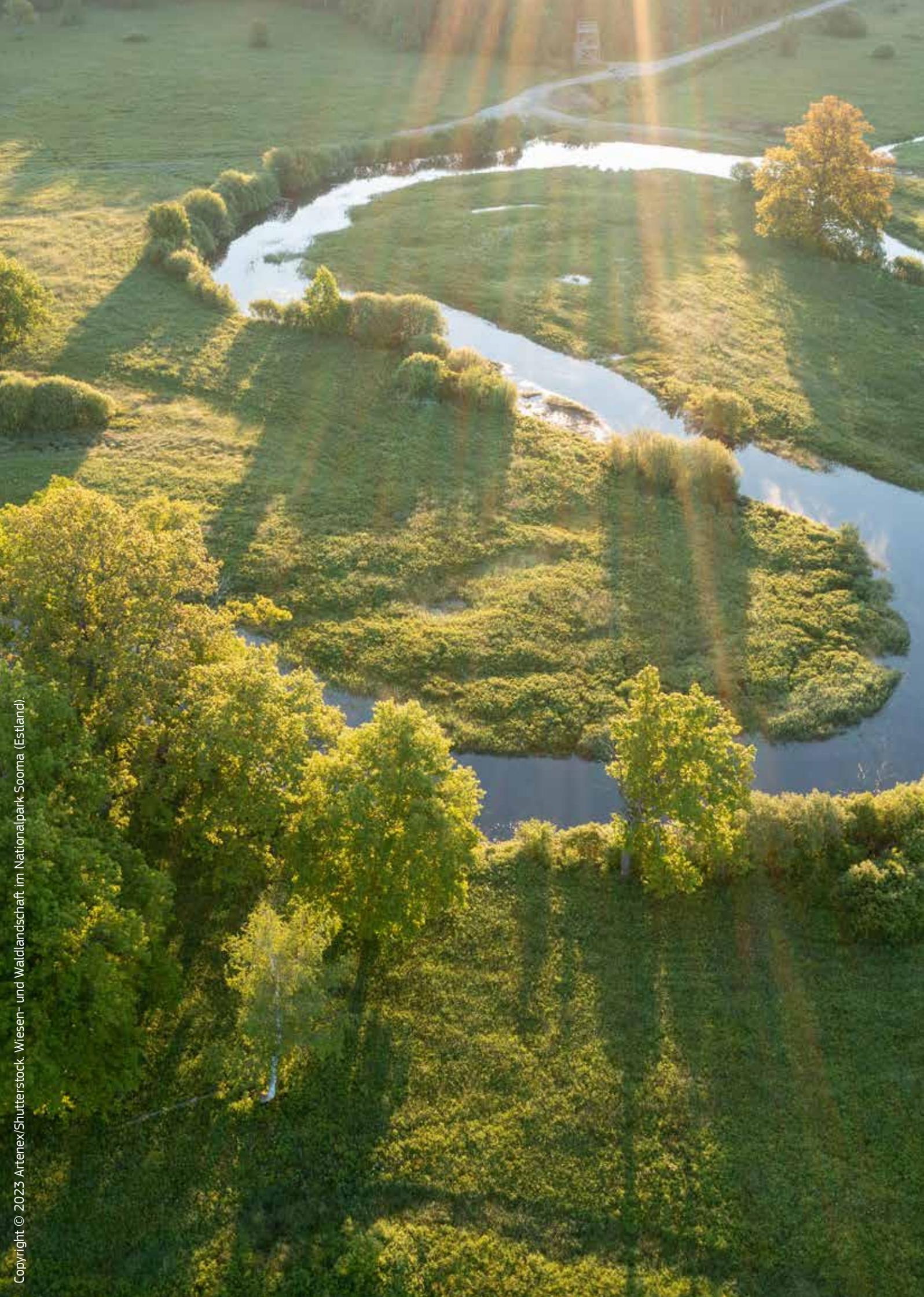
50 Artikel 18 Absatz 1 Punkt a der Verordnung mit gemeinsamen Bestimmungen (Verordnung (EU) 2021/1060 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 24. Juni 2021).

## Literaturverzeichnis

---

- Acemoglu, D. und Robinson, J. (2010), „The Role of Institutions in Growth and Development“, *Review of Economics and Institutions*, 1(2).
- Allain-Dupré, D., Hulbert, C. und Vincent, M. (2017), „Subnational Infrastructure Investment in OECD Countries: Trends and Key Governance Levers“, *OECD Regional Development Working Papers*, 2017(05), OECD Publishing, Paris.
- Barbero, J., Christensen, M., Conte, A., Lecca, P., Rodríguez-Pose, A. und Salotti, S. (2023), „Improving Government Quality in the Regions of the EU and its System-Wide Benefits for Cohesion Policy“, *Journal of Common Market Studies*, 61, S. 38–57.
- Barbero, J., Mandras, G., Rodríguez-Crespo, E. und Rodríguez-Pose, A. (2021), *Quality of government and regional trade in the EU*, Territorial Development Insights Series, JRC124475, Europäische Kommission.
- Botero, J. C. und Ponce, A. (2011), *Measuring the Rule of Law Available at SSRN*.
- Braunerhjelm, P. und Eklund, J. E. (2014), *Taxes, tax administrative burdens and new firm formation*, *Kyklos*, 67, S. 1–11.
- Braunerhjelm, P., Eklund, J. und Thulin, P. (2021), „Taxes, the tax administrative burdens and the entrepreneurial life cycle“, *Small Business Economics*, 56, S. 681–694.
- Brezzi, M., González, S., Nguyen, D. und Prats, M. (2021), „An updated OECD framework on drivers of trust in public institutions to meet current and future challenges“, *OECD Working Papers on Public Governance*, 48, OECD Publishing, Paris.
- Charron, N., Dijkstra, L. und Lapuente, V. (2014), „Regional governance matters: Quality of government within European Union Member States“, *Regional Studies*, 48(1), S. 68–90.
- Europäische Kommission (2020a), *Gestaltung der digitalen Zukunft Europas*, Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den Rat, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen, COM(2020) 67.
- Europäische Kommission (2020b), *Aktionsplan für eine faire und einfache Besteuerung zur Unterstützung der Aufbastrategie*, Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament und an den Rat, COM(2020) 312 final.
- Europäische Kommission (2021a), *Digitaler Kompass 2030: der europäische Weg in die digitale Dekade*, Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den Rat, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen, COM(2021) 118 final.
- Europäische Kommission (2021b), *Kohäsion in Europa bis 2050 – Achter Bericht über den wirtschaftlichen, sozialen und territorialen Zusammenhalt*, Amt für Veröffentlichungen der Europäischen Union, Luxemburg.
- Europäische Kommission (2023a), *Bericht über die Rechtsstaatlichkeit 2023*, Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den Rat, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen, COM(2023) 800 final.
- Europäische Kommission (2023b), *2023 Annual Single Market Report: Single Market at 30'*, SWD (2023) 26 final.
- Europäische Kommission (2023c), *Report on the quality of life in European cities, 2023*, Amt für Veröffentlichungen der Europäischen Union, Luxemburg.
- Europäische Kommission und Hoher Vertreter der Union für Außen- und Sicherheitspolitik (2023), *Gemeinsame Mitteilung an das Europäische Parlament, den Rat und den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss über die Bekämpfung von Korruption*, JOIN(2023) 12 final.
- Europäische Union (2011), *Richtlinie 2011/85/EU des Rates vom 8. November 2011 über die Anforderungen an die haushaltspolitischen Rahmen der Mitgliedstaaten*.

- Europäische Union (2023), *Sonderbericht des Europäischen Rechnungshofs – Öffentliches Auftragswesen in der EU: Weniger Wettbewerb bei der Vergabe von Aufträgen für Bauleistungen, Waren und Dienstleistungen im Zeitraum 2011–2021*, Amt für Veröffentlichungen der Europäischen Union, Luxemburg.
- Europäische Zentralbank (2023), *Survey on the Access to Finance of Enterprises (SAFE)*.
- Fazekas, M. (2017), *Assessing quality of government at the regional level using public procurement data*, GD Regionalpolitik und Stadtentwicklung, Working Paper 12/2017.
- Fazekas, M. und Czibik, A. (2021), „Measuring regional quality of government: the public spending quality index based on government contracting data“, *Regional Studies*, 55(8), S. 1459–1472.
- Gianelle, C., Guzzo, F., Barbero, J. und Salotti, S. (2023), „The governance of regional innovation policy and its economic implications“, *Annals of Regional Science*.
- Gründler, K. und Potrafke, N. (2019), *Corruption and economic growth: New empirical evidence*, *European Journal of Political Economy*, 60.
- Ketterer, T. D. und Rodríguez-Pose, A. (2018), „Institutions vs. ‚first-nature‘ geography: What drives economic growth in Europe’s regions?“, *Papers in Regional Science*, 97, S25–S62.
- Kovacic, M. und Caperna, G. (2022), *Joint Research Centre Statistical Analysis of the World Justice Project Rule of Law Index 2021*, JRC 131884.
- Kovak, B. K. (2013), „Regional Effects of Trade Reform: What Is the Correct Measure of Liberalization?“, *American Economic Review*, 103(5), S. 1960–1976.
- Mach, T. und Wolken, J. D. (2012), *Examining the Impact of Credit Access on Small Firm Survivability (24. Februar 2012)*, FEDS Working Paper 2012–10.
- OECD (2020), *Strengthening Governance of EU Funds under Cohesion Policy: Administrative Capacity Building Roadmaps*, OECD Multi-level Governance Studies, OECD Publishing, Paris.
- OECD (2022), *Building Trust to Reinforce Democracy: Main Findings from the 2021 OECD Survey on Drivers of Trust in Public Institutions*, Building trust in Public Institutions, OECD Publishing, Paris.
- OECD (2024, noch unveröffentlicht), *Boosting Business in Regions: Easing Administrative Burdens and Financing Constraints*, OECD Publishing, Paris.
- PPMI Group und University of Strathclyde (2024, noch unveröffentlicht), *Organisational Models of Programme Authorities Managing EU Cohesion Policy 2000–2020*, REGIO/2022/OP/0011.
- Restuccia, D. und Rogerson, R. (2017), „The Causes and Costs of Misallocation“, *Journal of Economic Perspectives*, 31(3), S. 151–174.
- Rodríguez-Pose, A. und Garcilazo, E. (2015), *Quality of Government and the Returns of Investment: Examining the Impact of Cohesion Expenditure in European Regions*, *Regional Studies*, 49(8).



# ÖFFENTLICHE FINANZEN, NATIONALE POLITIKEN UND ZUSAMMENHALT

- Sowohl bei den nationalen öffentlichen Ausgaben als auch den kohäsionspolitischen Programmen kommt in den weniger entwickelten Ländern ein durchweg geringes Maß an Dezentralisierung zum Tragen. Dementsprechend besteht dort Raum für eine stärkere Einbeziehung der nachgeordneten Regierungsebenen.
- Nach vorläufigen Erkenntnissen stellen die auf nationaler Ebene finanzierten Investitionen für den territorialen Zusammenhalt in weniger entwickelten Ländern meist nur einen Bruchteil dessen dar, was im Rahmen der Kohäsionspolitik an Mitteln bereitgestellt wird. Somit gibt es noch reichlich Spielraum für die betroffenen Mitgliedstaaten, ihre Anstrengungen um den Zusammenhalt und eine bessere Abstimmung mit der Kohäsionspolitik zu verstärken.
- Nachgeordnete Regierungsebenen sind für einen Gutteil der öffentlichen Ausgaben zuständig, wobei EU-weit jedoch beträchtliche Unterschiede zu beobachten sind.
- Nachgeordnete Regierungsebenen sind für den Großteil der öffentlichen Investitionen in der EU verantwortlich. In den weniger entwickelten Ländern ist dies weniger der Fall, aber infolge einer zunehmenden Dezentralisierung ihrer öffentlichen Investitionen hat der Abstand dieser Länder zu den stärker entwickelten Ländern zwischen 2004 und 2022 deutlich abgenommen. In allen Ländern sind bestimmte öffentliche Dienstleistungen und Investitionen dezentralisiert. Insofern sind ein solider haushaltspolitischer Rahmen und die haushaltspolitische Zusammenarbeit zwischen Regierungsebenen von entscheidender Bedeutung im Hinblick auf eine verbesserte Erbringung öffentlicher Dienstleistungen.
- Die mehrjährige Programmplanung im Rahmen der Kohäsionspolitik war eine wichtige Triebkraft für die Integration öffentlicher Investitionen in mittelfristige Haushaltsrahmen und Strukturen der öffentlichen Finanzverwaltung. Wenn sie gut verwaltet werden, können dezentralisierte Investitionen die Wirksamkeit und Effizienz der öffentlichen Dienstleistungen für Bürgerinnen und Bürger und für Unternehmen verstärken. Eine wirksame Mehrebenen-Governance hängt wiederum von der vertikalen und horizontalen Koordinierung zwischen den Verwaltungsebenen ab.
- Vorläufige OECD-Daten zu mehreren Mitgliedstaaten zeichnen ein überaus heterogenes Bild, was die Diversifizierung der Finanzierungsquellen auf regionaler und lokaler Ebene betrifft. Transfers von anderen Regierungsebenen sind die wichtigste Einnahmequelle. Länder, die in hohem Maße von einer Einnahmequelle oder ein paar wenigen Einnahmequellen abhängen, sind weniger widerstandsfähig gegenüber Erschütterungen.

## Kapitel 8

# Öffentliche Finanzen, nationale Politiken und Zusammenhalt

### 1. Einleitung

In diesem Kapitel werden die nationalen Politiken für den territorialen Zusammenhalt und die öffentlichen Finanzen auf subnationaler Ebene untersucht. Ein gangs werden vorläufige Erkenntnisse über das Ausmaß national finanzierter Politiken für den territorialen Zusammenhalt in einer Reihe von Mitgliedstaaten unter Verwendung der im Rahmen von Ad-hoc-Studien erhobenen Daten betrachtet. Anschließend werden subnationale Trends bei den öffentlichen Ausgaben, Einnahmen und Investitionen im Zeitverlauf und im Ländervergleich analysiert (Abschnitt 3). Zuletzt wird die Zusammensetzung der regionalen und kommunalen öffentlichen Ausgaben und Einnahmen in einer Reihe von EU-Mitgliedstaaten auf der Grundlage von Daten untersucht, die von der Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (OECD) mit Unterstützung der Europäischen Kommission erhoben wurden (Abschnitt 4).

Um die großen Unterschiede herauszustellen, werden die EU-Mitgliedstaaten in diesem Kapitel nach ihrem Bruttonationaleinkommen (BNE) pro Kopf in zwei Gruppen eingeteilt, die als Indikator für ihren Entwicklungsstand dienen. Die 15 Länder mit einem Pro-Kopf-BNE von weniger als 90 % des EU-Durchschnitts – der Schwelle für die Förderfähigkeit aus dem Kohäsionsfonds – bilden die Gruppe der weniger entwickelten Länder (d. h. Bulgarien, Tschechien, Estland, Griechenland, Kroatien, Zypern, Lettland, Litauen, Ungarn, Malta, Polen, Portugal, Rumänien, Slowenien und Slowakei), die übrigen 12 die Gruppe der stärker entwickelten Länder.

### 2. Nationale Politiken zur Beseitigung territorialer Ungleichheiten

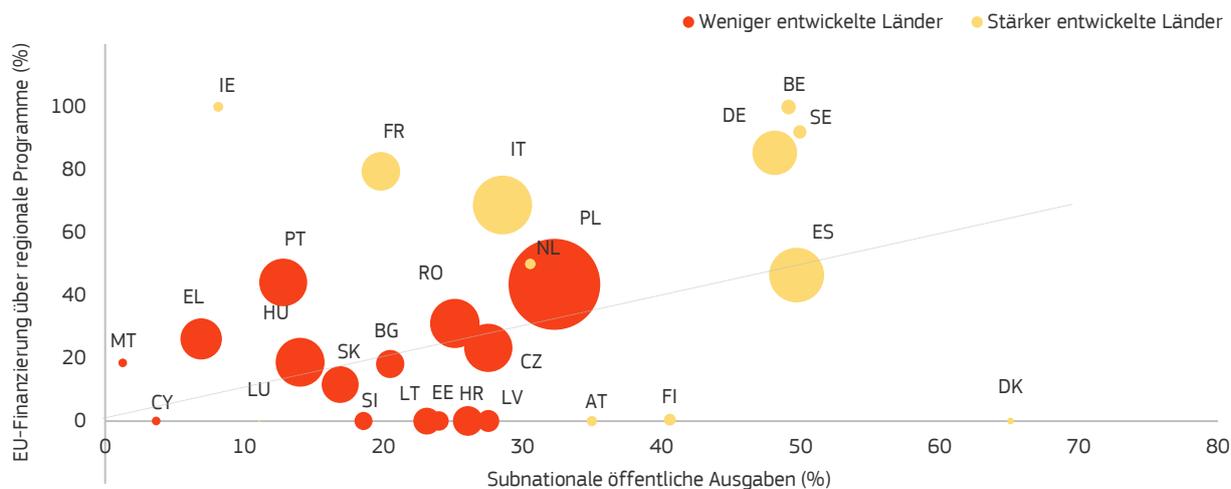
Nationale Politiken zur Beseitigung regionaler Ungleichheiten spielen eine Schlüsselrolle bei der Stärkung des territorialen Zusammenhalts in der EU und tragen insbesondere zur Verringerung von Ungleichgewichten innerhalb eines Landes bei. Die Verringerung interner territorialer Ungleichgewichte ist für die Optimierung der wirtschaftlichen Effizienz und die Verbesserung der Wettbewerbsfähigkeit von wesentlicher Bedeutung und muss in den Mitgliedstaaten

Priorität haben. Durch die Sicherstellung einer ausgewogenen Entwicklung zwischen den Regionen können die Mitgliedstaaten die spezifischen Stärken und Vorzüge jeder Region nutzen und so zu einer stärker diversifizierten und resilienteren Volkswirtschaft beitragen. Die Verbesserung der Wirtschaftsleistung aller Regionen erhöht auch die Möglichkeiten der Zusammenarbeit und kann ein dynamisches Umfeld schaffen, in dem Innovation und Wissen in größerem Umfang geteilt werden, wovon die Wettbewerbsfähigkeit des gesamten Landes profitiert.

Dies sind triftige Gründe, warum die Mitgliedstaaten den Grundsatz, dem Zusammenhalt nicht zu schaden, in allen Bereichen anwenden sollten. Das bedeutet, dass sich die nationalen, regionalen und lokalen Gebietskörperschaften der asymmetrischen territorialen Auswirkungen bewusst sein sollten, die jede politische Maßnahme haben könnte, und dies im politischen Entscheidungsprozess berücksichtigen sollten (im Vertrag über die Arbeitsweise der EU werden die Mitgliedstaaten ausdrücklich aufgefordert, durch ihre Wirtschaftspolitik zur Stärkung des wirtschaftlichen, sozialen und territorialen Zusammenhalts der EU beizutragen (Artikel 174 und 175).

Wo innerstaatliche Ungleichgewichte bestehen, sollten diese durch nationale Politiken und EU-Mittel ergänzend angegangen werden. Wo EU-finanzierte Maßnahmen geplant und durchgeführt werden, kann eine weitere Unterstützung aus nationalen Mitteln erforderlich sein. Dies kann zum Beispiel der Fall sein, wenn die Nachfrage nach einer bestimmten Art von Hilfe die in Programmen angenommenen Erwartungen übersteigt oder wenn unvorhergesehene Umstände eintreten, die eine sofortige Reaktion erfordern. In Bereichen, die von EU-Mitteln nicht abgedeckt werden, stellen nationale Maßnahmen die einzige Ebene der Unterstützung für subnationale Gebietskörperschaften dar, die für Maßnahmen aufkommen, die der Stärkung der sozioökonomischen Leistung, der Überwindung unmittelbarer Krisen, der Behebung langfristiger Mängel und der Stärkung der Widerstandsfähigkeit gegenüber künftigen Erschütterungen und einem sich rasch verändernden Umfeld dienen.

Die nationalen Politiken und die Kohäsionspolitik sollten sich gegenseitig verstärken, was zu einem umfassenderen und wirksameren Ansatz für die regionale

**Abbildung 8.1 Anteil der in regionalen Programmen umgesetzten kohäsionspolitischen Unterstützung und Anteil der subnationalen öffentlichen Ausgaben (2014–2020)**


Quelle: Berechnungen der GD REGIO auf der Grundlage von Eurostat gov\_10a\_main und Daten der offenen Datenplattform zur Kohäsionspolitik.

Entwicklung führt. Indem sie aktiv gegen regionale Ungleichheiten vorgehen, stellen die Mitgliedstaaten sicher, dass ihre nationalen Strategien mit den übergreifenden EU-Zielen konform gehen.

In Abbildung 8.1 wird der Anteil der in regionalen Programmen im Zeitraum 2014–2020 umgesetzten kohäsionspolitischen Unterstützung (y-Achse) den subnationalen öffentlichen Ausgaben gegenübergestellt, ausgedrückt als Anteil an den gesamten Staatsausgaben im selben Zeitraum (x-Achse). Die Größe der Kreise stellt den Umfang der EU-Unterstützung im Rahmen der Kohäsionspolitik dar. Es besteht ein positiver Zusammenhang zwischen beiden Aspekten – der Grad der Dezentralisierung bei den Finanzierungen im Rahmen der Kohäsionspolitik korreliert positiv mit dem der nationalen Mittel. Anders gesagt: Die EU-Politik und die nationale Politik gehen weitgehend in dieselbe Richtung. Was sich aus Abbildung 8.1 ebenfalls ablesen lässt, ist, dass größere Mitgliedstaaten und föderal strukturierte Länder im Allgemeinen stärker regionalisiert sind (Abschnitt rechts oben im Diagramm), während kleinere Mitgliedstaaten in Bezug auf die gesamtstaatlichen Ausgaben eher weniger regionalisiert sind und von nationalen kohäsionspolitischen Programmen geprägt sind. Bemerkenswerterweise finden sich die weniger entwickelten Länder im Abschnitt links unten im Diagramm – d. h. sie sind im Allgemeinen weniger regionalisiert. Dementsprechend besteht viel Raum für eine stärkere Beteiligung der subnationalen Regierungen an der Ausgestaltung und Umsetzung sowohl der nationalen öffentlichen

Ausgabenprogramme als auch der kohäsionspolitischen Programme (Kasten 8.1).

Eine eingehendere Untersuchung der auf Länderebene ergriffenen Maßnahmen zur Verringerung territorialer Ungleichgewichte wird dadurch erschwert, dass es nur wenige und nicht-systematisierte Daten zu den nationalen Politiken gibt bzw. dass sie sich gegebenenfalls hauptsächlich auf einzelne, zeitlich begrenzte Fallstudien begrenzen. Um diese Wissenslücke zu schließen, hat die Europäische Kommission ab 2019 eine Reihe von Studien gefördert, in denen vollständig aus nationalen Mitteln finanzierte Maßnahmen zum Abbau territorialer Ungleichheiten analysiert werden sollen.

Für eine dieser Studien wurden nationale Politiken für den Zusammenhalt so definiert, dass neben allen politischen Initiativen und Maßnahmen, die direkt auf die Verringerung territorialer Ungleichgewichte abzielen, auch solche berücksichtigt sind, die diese explizite Zielsetzung nicht aufweisen, aber ein wesentliches Potenzial für deren Erreichung besitzen. Die Studie deckte elf Mitgliedstaaten ab.<sup>1</sup> Diese verfügen alle über eine nationale Politik für den Zusammenhalt im Sinne der Definition, mit einer Reihe von politischen Instrumenten, die auf verschiedene Entwicklungsaspekte abzielen, wobei das häufigste die direkte Unterstützung für Unternehmensentwicklung und Innovation, Verkehrsinfrastrukturprojekte und steuerliche Anreizsysteme zur Förderung des Handels und zur Verbesserung des Geschäftsumfelds ist.

1 Europäische Kommission (2019). Die Studie basierte auf einer kombinierten Analyse von statistischen Daten, Fallstudien und Befragungen von Interessenträgern. Sie deckte elf Mitgliedstaaten ab, nämlich Bulgarien, Italien, Kroatien, Polen, Portugal, Rumänien, die Slowakei, Slowenien, Spanien, Tschechien und Ungarn.

## Kasten 8.1 Regionalpolitik und Institutionengefüge im Umbruch

In den letzten Jahren war die Regionalpolitik zunehmend mit konkurrierenden Zielen konfrontiert. Erstens die Verfolgung ihres Hauptziels, nämlich der langfristige Strukturwandel in den weniger entwickelten Regionen und die Verringerung der territorialen Ungleichgewichte. Zweitens die Reaktion auf kurzfristige Notlagen wie die Bewältigung der wirtschaftlichen Auswirkungen der COVID-19-Pandemie, die Unterstützung der Erholung sowie die Bewältigung der weitreichenden Folgen des russischen Angriffskriegs gegen die Ukraine und letztens der geopolitischen Instabilität im Nahen Osten. Darüber hinaus haben die Regierungen zunehmende Verpflichtungen im Hinblick auf die Klimaschutzziele, mit potenziell asymmetrischen territorialen Auswirkungen auf die Industrieproduktion, die Energieerzeugung und die Beschäftigung. Die Regionalpolitik sowie das Institutionengefüge und die Mehrebenen-Governance sind einem vielfältigen Entwicklungs- und Anpassungsdruck ausgesetzt.

Das World Observatory on Subnational Government Finance and Investment (SNG-WOFI) der OECD und der Weltverband „Vereinigte Städte und lokale Gebietskörperschaften“ (UCLG) liefern in ihrem jüngsten Bericht das umfassendste und systematischste Bild der territorialen institutionellen Strukturen und der Mehrebenen-Governance in 135 Ländern, von denen fast die Hälfte (61) sowohl eine kommunale als auch eine regionale Regierungsebene besitzen.<sup>1</sup>

Aus dem Bericht wird erkennbar, dass sich die Rahmen, in denen Dezentralisierungsbestrebungen stattfinden, weltweit ständig weiterentwickeln. In-

teressanterweise gibt es einen Reformtrend hin zu einer eindeutigeren Aufteilung der Zuständigkeiten zwischen den verschiedenen Regierungsebenen und zur Zuweisung der für die Erfüllung dieser Zuständigkeiten erforderlichen Ressourcen, um das Entstehen von nicht- oder unterfinanzierten Aufträgen (d. h. die Diskrepanz zwischen Zuständigkeiten und verfügbaren Ressourcen) zu verhindern.

Darüber hinaus wird der Dezentralisierungsprozess von territorialen Reformen wie Gemeindezusammenlegungen oder -aufspaltungen begleitet, die dem Effizienzgewinn dienen. Als Alternative zu Zusammenlegungen setzen viele Länder auf interkommunale Zusammenarbeit, die verschiedene Formen annehmen kann. Insbesondere gehen die Länder zunehmend zu asymmetrischen Governance-Konstellationen auf regionaler und großstädtischer Ebene über. Mit anderen Worten: Immer mehr Länder neigen dazu, den Regierungen auf derselben subnationalen Ebene (Region, Zwischenebene oder Kommune) unterschiedliche politische, administrative oder steuerliche Befugnisse zuzuweisen.

Was Europa betrifft, werden in einem kürzlich erschienenen Bericht des European Regional Policy Research Consortium, der auf einer Studie zu 30 Ländern inner- und außerhalb der EU basiert, fünf sich abzeichnende Trends in der Regionalpolitik hervorgehoben, von denen sich jeder in den Entwicklungen der EU-Kohäsionspolitik zwischen dem laufenden und dem vorhergehenden Programmplanungszeitraum widerspiegelt.<sup>2</sup>

1 OECD/UCLG (2022).

2 Bachtler und Downes (2023).

Die Verringerung territorialer Ungleichgewichte wird häufig im Rahmen der Wachstums- und Industriepolitik angegangen, insbesondere in Mitgliedstaaten, in denen alle oder die meisten Regionen nach der Klassifizierung im Rahmen der EU-Kohäsionspolitik weniger entwickelt sind. In diesen Fällen ist der territoriale Zusammenhalt oft integraler Bestandteil der umfassenderen Bemühungen eines Landes, die wirtschaftlichen Disparitäten gegenüber den stärker entwickelten Teilen der EU abzubauen.

National finanzierte Maßnahmen ergänzen die EU-Kohäsionspolitik im Wesentlichen auf zweierlei Weise. Entweder werden zusätzliche Mittel in nationalen Schwerpunktbereichen zur Verfügung gestellt, in denen die Mittel der Kohäsionspolitik als unzu-

reichend erachtet werden, oder es werden Aktivitäten unterstützt, die nicht für eine Förderung durch EU-Mittel infrage kommen. Was das Finanzierungsausmaß anbelangt, leisten nationale Politiken für den Zusammenhalt im Sinne der Definition in der Praxis im Verhältnis zur EU-Kohäsionspolitik nur einen sehr kleinen Beitrag. Von den in der Studie untersuchten Mitgliedstaaten verfügen nur Italien und Rumänien über einen nennenswerten Haushalt für den territorialen Zusammenhalt, der im Falle Italiens in etwa dem Umfang der Kohäsionspolitik entspricht und in Rumänien etwas mehr als ein Drittel dessen darstellt. In den übrigen Ländern reicht die Spanne der nationalen Mittel von knapp 3 % der kohäsionspolitischen Mittel (hier einschließlich der nationalen Kofinanzierung) in Kroatien bis zu knapp 9 % in Spanien.

Bei der Regionalpolitik wird Nachhaltigkeit mit Wettbewerbsfähigkeit und Innovation verbunden, indem das Wachstumsziel im Sinne eines nachhaltigen Wachstums neu definiert wird. Dies resultiert aus der Anerkennung der ungleichen territorialen Auswirkungen von Klimaschutzmaßnahmen und der Auswirkungen auf bereits strukturschwache Regionen.

Der ortsbezogene Ansatz in der Regionalpolitik ist inzwischen gefestigt und weit verbreitet, oft in Form von integrierten Entwicklungsstrategien, die auf die spezifischen lokalen Bedürfnisse zugeschnitten sind. Es ist anzumerken, dass das EU-Konzept der intelligenten Spezialisierung dazu beigetragen hat, diesen Ansatz unter den regionalen Gebietskörperschaften in der EU und darüber hinaus zu verbreiten und zu verankern. In engem Zusammenhang damit stehen die sichtbaren Bemühungen, zwischen regionalen und sektoralen Strategien mehr Kohärenz herzustellen, indem beispielsweise sektorspezifische Politikmaßnahmen mit einer territorialen Dimension versehen werden. Auch hier ist die intelligente Spezialisierung ein frühes Beispiel für die Regionalisierung einer ansonsten typisch sektoralen Politik.

In der Studie wurde festgestellt, dass der Schwerpunkt zunehmend auf gefährdeten oder marginalisierten Regionen liegt. In mehreren Fällen spiegelt dies ein erneuertes politisches Bewusstsein für die wirtschaftlichen und sozialen Probleme ländlicher Gebiete wider, die oft in entlegenen Teilen der Länder

liegen und in denen der Eindruck herrscht, dass sie zugunsten eines auf Städte gerichteten Politikfokus vernachlässigt werden. Dieses Bewusstsein hängt auch mit der Zielsetzung zusammen, die regionale Resilienz zu stärken, nachdem die territoriale Anfälligkeit durch die Auswirkungen der COVID-19-Pandemie deutlich geworden ist und sich herausgestellt hat, dass Regionen Erschütterungen besser standhalten können müssen. Dieses neue Bewusstsein ist auch Teil eines umfassenderen politischen Ziels, das darin besteht, durch regionalpolitische Maßnahmen die Lebensqualität und den Zugang zu öffentlichen Dienstleistungen zu verbessern, sei es, dass diese unter Druck geraten sind oder dass der Bevölkerungsrückgang Maßnahmen notwendig macht.

Schließlich stehen die Reform der Verwaltung und der Institutionen sowie der Aufbau von Kapazitäten auf regionaler und lokaler Ebene überall in Europa weiterhin ganz oben auf der regionalpolitischen Agenda. In einigen Fällen geht es dabei um die Neudefinition bestehender Verwaltungsgrenzen oder -einheiten, z. B. durch Zusammenlegung und Rationalisierung von Kommunen oder eine verstärkte Zusammenarbeit zwischen regionalen und lokalen Gebietskörperschaften. Insbesondere – und im Einklang mit dem im gemeinsamen Bericht der OECD und des UCLG festgestellten globalen Trend – zeigt der Dezentralisierungsprozess in einigen Ländern einen asymmetrischen Verlauf.

Was die Zielregionen anbelangt, so gibt es Nachweise für unterschiedliche Ansätze und gemischte Erfahrungen. Den Ergebnissen der Studie zufolge unterstützen einige Länder (z. B. Tschechien und Kroatien) aktiv die wohlhabenderen Regionen, einschließlich der Hauptstadtregionen, da sie diese als treibende Zentren des Wirtschaftswachstums betrachten, die dazu beitragen können, den Entwicklungsrückstand des Landes gegenüber den fortgeschritteneren Teilen der EU zu verringern. Andere Mitgliedstaaten – vor allem Italien, Rumänien und Spanien, wie oben erwähnt – sind aktiver, wenn es um die Unterstützung weniger entwickelter Regionen im Hinblick auf die Verringerung von Ungleichgewichten geht. Der erste Ansatz findet sich vornehmlich in Ländern, die nur sehr begrenzte nationale Ressourcen für diese Art von Politik bereitstellen, während der zweite Ansatz, der auf weniger entwickelte Regionen abzielt, eher in Ländern vorkommt, die einen höheren Investitionsaufwand betreiben.

Die Ausgestaltung der nationalen politischen Maßnahmen für den Zusammenhalt in den untersuchten Ländern erfolgt in der überwiegenden Mehrheit der Fälle (90 %) durch die Zentralregierung, in einigen

Fällen gemeinsam mit den Regionen und nur zu 3 % auf regionaler Ebene. Die Durchführung liegt in 70 % der Fälle in der Verantwortung der Zentralregierung, und nur 16 % der Maßnahmen werden von regionalen Gebietskörperschaften durchgeführt, der Rest von lokalen Gebietskörperschaften. In Ländern, in denen nachgeordnete Verwaltungsebenen nur einen kleinen Teil der öffentlichen Ausgaben bestreiten, ist die nationale Politik für den Zusammenhalt in der Regel stärker zentralisiert (z. B. in Bulgarien, Kroatien, Ungarn, Portugal, Rumänien und Slowenien).

Durch die Einengung der Analyse auf vollständig aus nationalen Mitteln finanzierte Investitionsprogramme oder -initiativen für die Bereiche wirtschaftliche Entwicklung (einschließlich z. B. Investitionen in Innovation, IKT und die Wettbewerbsfähigkeit von KMU), Verkehr (einschließlich aller Formen der Mobilität), Energie, Umwelt, Gesundheit und Bildung (also unter Ausblendung nicht-investiver Maßnahmen), und durch die ausschließliche Fokussierung auf Politiken, die entweder einen spezifischen territorialen/räumlichen Schwerpunkt haben oder ausdrücklich auf die Verringerung territorialer Ungleichgewichte und die Stärkung des territorialen Zusammenhalts

ausgerichtet sind (also unter Ausblendung von Maßnahmen ohne direktes Kohäsionsziel), lassen sich weitere Erkenntnisse gewinnen.<sup>2</sup>

Vorläufige Ergebnisse für sieben Mitgliedstaaten (Estland, Kroatien, Litauen, Polen, Rumänien, Slowenien und Tschechien) zeigen, dass für den Zeitraum 2015–2021 36 Investitionsinitiativen mit einem Budget von 7,9 Mrd. EUR geplant waren. Dies entspricht für den Programmplanungszeitraum 2014–2020 lediglich 5,4 % der kombinierten Mittelzuweisungen aus dem Europäischen Fonds für regionale Entwicklung und dem Kohäsionsfonds für diese Länder (einschließlich der nationalen Kofinanzierung). Es gibt jedoch große Unterschiede zwischen den Ländern. Insbesondere Rumänien sticht hervor, wo die Höhe der nationalen Investitionen für den Zusammenhalt rund 30 % des Umfangs der kohäsionspolitischen Mittel für Investitionen erreichte, während dieser Wert in den anderen sechs Ländern zwischen 3,8 % in Slowenien und 1,7 % in Tschechien bis zu nur 0,7 % in Polen und unter 0,5 % in Kroatien, Estland und Litauen schwankte.

Bis Ende 2023 waren in den sieben untersuchten Ländern insgesamt 76 % der in den nationalen Investitionspolitiken für den Zusammenhalt geplanten Haushaltsmittel umgesetzt. Der Höchstwert von 107 % entfiel auf Tschechien. Kroatien, Estland und Litauen hatten eine Umsetzung von 100 % erreicht, und Slowenien, Polen und Rumänien lagen bei 87 %, 84 % bzw. 73 %. Ein Vergleich zwischen dem umgesetzten Haushalt und den gesamten öffentlichen Ausgaben (Zentralstaat, Regionen und Kommunen zusammengenommen) im gleichen Zeitraum 2015–2021 offenbart, dass in den sieben untersuchten Ländern die nationalen Politiken für den Zusammenhalt insgesamt nur 0,2 % der öffentlichen Ausgaben ausmachen – also einen winzigen Bruchteil. Auch diesbezüglich gibt es große Unterschiede zwischen den Ländern: In Rumänien liegt der Wert bei über 1 %, in Tschechien bei knapp 0,6 %, in den anderen fünf Ländern indes unter 0,1 %.

Nationale Investitionspolitiken für den Zusammenhalt können verschiedene Politikbereiche abdecken. Wie sich feststellen lässt, betreffen 50 % der Maßnahmen den Bereich „Wirtschaft und Unternehmen“, während Bereiche wie „Konnektivität“, „Humankapital“ und „Lebensstandard“ jeweils von etwa einem Drittel der Maßnahmen abgedeckt sind. 17 % der Maßnahmen beinhalten „Klimawandel und Umwelt“, weitere 6 % den Bereich „Forschung und Innovation“. Was die politischen Instrumente anbelangt, so wer-

den bei der überwiegenden Mehrheit der ermittelten Maßnahmen (94 %) hauptsächlich Zuschüsse und Transfers eingesetzt, obwohl in einigen Fällen auch Zinszuschüsse (14 %), Steuervergünstigungen (8 %) oder Bürgschaften für Darlehen (3 %) zum Zug kommen – teilweise in Kombination.

Das verfügbare Datenmaterial ermöglicht eine Aufschlüsselung der nationalen Investitionspolitiken für den Zusammenhalt nach Kategorien von Begünstigten, wobei auch hier jede Maßnahme mehr als eine Kategorie von Begünstigten betreffen kann. Die ermittelten Maßnahmen decken ein breites Spektrum unterschiedlicher Begünstigter ab. Insbesondere kristallisiert sich heraus, dass die meisten Maßnahmen (67 %) auf Kommunen ausgerichtet sind, gefolgt von KMU (39 %), öffentlichen Einrichtungen (25 %), Organisationen ohne Erwerbszweck (25 %), Start-ups (22 %), Scale-ups (11 %), Großunternehmen (17 %), Industrieparks und anderen Arten von Parks oder Innovationszentren (11 %) sowie multinationalen Unternehmen (8 %).

Etwa 86 % der Investitionsmaßnahmen werden von der Zentralregierung ausgestaltet, 11 % von den regionalen Gebietskörperschaften und nur 3 % von den lokalen Gebietskörperschaften. Mehr Bedeutung haben die beiden letztgenannten dafür bei der Durchführung der Investitionen, die bei 19 % bzw. 25 % der Maßnahmen in ihrer Verantwortung liegt. Insgesamt findet die Ausgestaltung der nationalen Investitionspolitiken für den Zusammenhalt in diesen sieben Ländern primär auf zentralstaatlicher Ebene statt, während sowohl die regionalen als auch die lokalen Gebietskörperschaften eine wichtige Rolle bei der Durchführung spielen.

### 3. Subnationale öffentliche Finanzen und Investitionen

#### 3.1 Der nationale Kontext: Öffentliche Finanzen nach der COVID-19-Krise und der Energiekrise allmählich auf dem Weg der Besserung

Um die Lage und die Entwicklung der subnationalen öffentlichen Finanzen in den EU-Mitgliedstaaten vollständig zu begreifen, ist es wichtig, den entsprechenden makroökonomischen Kontext darzulegen. Makroökonomische Faktoren wirken sich bei Weitem nicht auf alle Länder gleich aus, sondern haben oft starke asymmetrische Effekte, die den potenziellen Handlungsspielraum in Bezug auf subnationale

<sup>2</sup> Europäische Kommission (noch unveröffentlicht).

Finanzen einengen. Dies gilt insbesondere für die jüngsten Krisen, die durch die COVID-19-Pandemie und den russischen Angriffskrieg gegen die Ukraine ausgelöst wurden. Dieser Abschnitt gibt einen Überblick über die ausgesprochen heterogene Situation der nationalen öffentlichen Finanzen in der EU in den letzten Jahren.

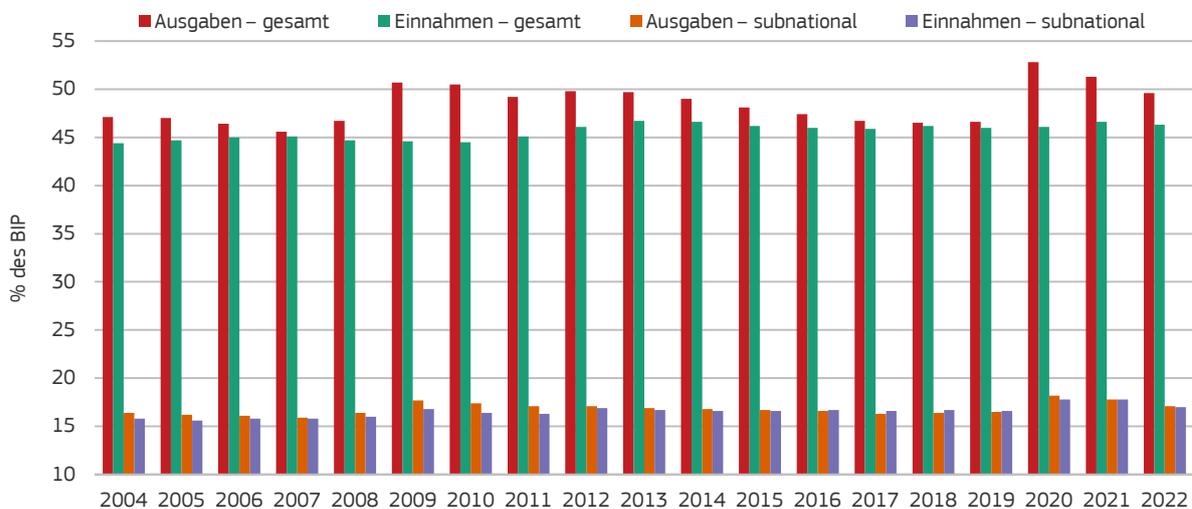
Im Achten Kohäsionsbericht wurde die deutliche Verbesserung der öffentlichen Finanzen der EU-Mitgliedstaaten in den Jahren nach der großen Rezession von 2008/2009 und der Staatsschuldenkrise von 2011 beschrieben. Während in der Zeit nach 2011 eine Haushaltskonsolidierung zur Verringerung der Haushaltsdefizite stattfand, die durch die wirtschaftliche Erholung von 2015 bis 2019 unterstützt wurde, kam es 2020 mit dem Ausbruch der COVID-19-Pandemie, den ergriffenen Eindämmungsmaßnahmen und den begleitenden finanziellen Unterstützungsmaßnahmen zur Sicherung von Unternehmen und Arbeitsplätzen zu einer abrupten Trendwende. Im Jahr 2021 setzte eine Verringerung des EU-Defizits ein, da die Ausgaben für pandemiebedingte Notfallmaßnahmen abnahmen und sich das BIP von dem Einbruch im Jahr davor erholte. Die Verringerung setzte sich 2022 fort, und dies trotz der Staatsausgaben für Maßnahmen zur Unterstützung der Energieversorgung als Reaktion auf die durch den Krieg in der Ukraine ausgelöste Energiekrise.

### 3.2 Nachgeordnete Regierungsebenen tätigen Gutteil der öffentlichen Ausgaben, doch deutliche Schwankungen in der EU

Dieser Unterabschnitt befasst sich mit den staatlichen Ausgaben und Einnahmen auf regionaler und lokaler Ebene. Untersucht wird dabei auch, welche Veränderungen in den letzten Jahren, u. a. in Reaktion auf die COVID-19-Pandemie und die Energiekrise von 2022, eingetreten sind. Etwa ein Drittel der gesamten Staatsausgaben in der EU-27 wird von den regionalen und lokalen Gebietskörperschaften getätigt, woran ihre Bedeutung für die Erbringung öffentlicher Dienstleistungen und ihre grundlegende Rolle für das Funktionieren des öffentlichen Sektors deutlich wird. Allerdings gibt es erhebliche Unterschiede zwischen den Mitgliedstaaten, was das formale Ausmaß der Dezentralisierung der Ausgaben und Einnahmen des Staates betrifft (Kasten 8.2).

Es ist zu beachten, dass es sich bei der ausgewiesenen Höhe der öffentlichen Ausgaben und Investitionen von subnationalen Gebietskörperschaften ebenso wie bei ihren Einnahmen um jene Beträge handelt, die über die betreffenden Behörden geleitet werden. Diese sind gegebenenfalls für die Abwicklung der Ausgaben bzw. die Erhebung von Einnahmen zuständig, können aber die zugrundeliegenden investitions- oder steuerpolitischen Entscheidungen mitunter nur begrenzt mitgestalten. In Abschnitt 4 wird die Zusammensetzung der Einnahmen und Ausgaben untersucht, was Aufschluss über die tatsächlichen Entscheidungsbefugnisse der regionalen und kommunalen Gebietskörperschaften geben könnte.

Abbildung 8.2 Öffentliche Ausgaben und Einnahmen: gesamter Sektor Staat und nachgeordnete Regierungsebenen in der EU (2004–2022)



Quelle: Eurostat gov\_10a\_main.

Im Jahr 2022 beliefen sich die subnationalen Ausgaben und Einnahmen in der EU auf jeweils 17 % des BIP. Das entspricht etwa einem Drittel der gesamten Staatsausgaben und etwas mehr der Einnahmen (Abbildung 8.2). Der Anteil am BIP ist im Laufe der Zeit überaus stabil geblieben – im Jahr 2004 lag er knapp über 16 %. Wie die Gesamtausgaben des Staates schwanken auch die Ausgaben der subnationalen Gebietskörperschaften antizyklisch mit dem BIP: Ihr Anteil steigt und fällt tendenziell umgekehrt zur Entwicklung des BIP. Im Jahr 2020 kam es infolge der Pandemie und der als Reaktion darauf ergriffenen Maßnahmen zu einem sprunghaften Anstieg des Anteils um 1,7 Prozentpunkte. Die Werte gingen in den beiden Folgejahren wieder zurück, und zwar in dem Maße, wie sich das BIP wieder erholte. Im Jahr 2022 war der Anteil um 1,1 Prozentpunkte niedriger als 2020, aber um 0,6 Prozentpunkte höher als vor der Pandemie. Auch die subnationalen Einnahmen stiegen 2020 um 1,2 Prozentpunkte auf fast 18 % des BIP, und 2022 lagen sie immer noch um 0,4 Prozentpunkte über dem vorpandemischen Niveau. Dies dürfte sich zum Teil daraus erklären, dass die Transfers von den Zentralregierungen mit Blick auf die Pandemiebekämpfung und auf die Erholung von der durch die Eindämmungsmaßnahmen verursachten Rezession aufgestockt wurden.

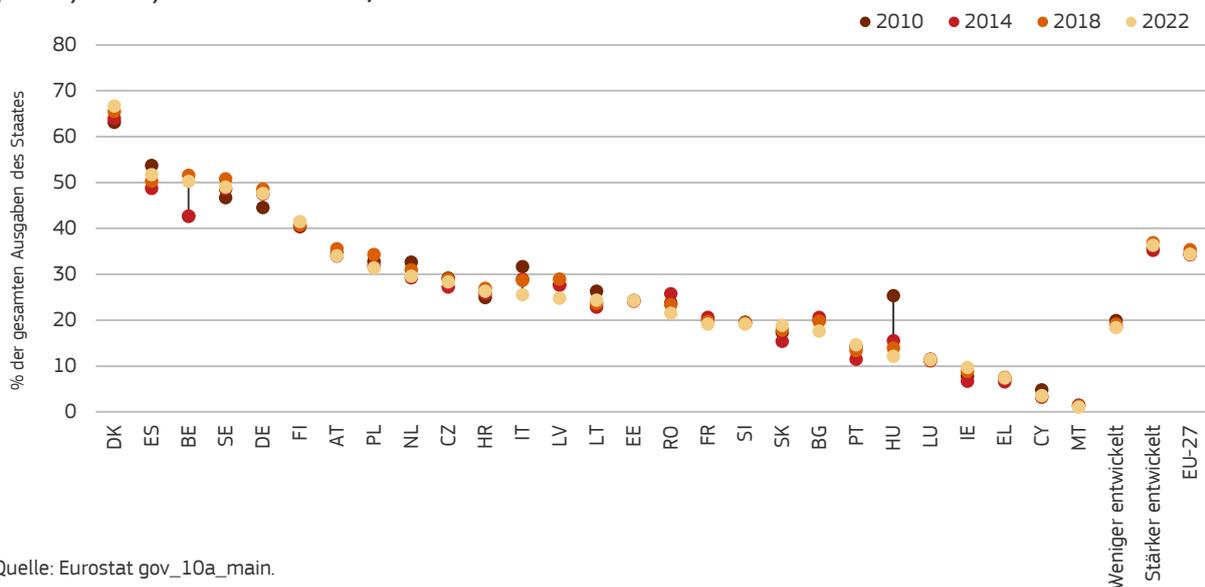
reich, Belgien und Deutschland) sowie in solchen mit einem stark dezentralisierten Verwaltungsgefüge (Dänemark, Spanien, Schweden und Finnland). In Dänemark entfielen im Jahr 2022 etwa zwei Drittel der öffentlichen Ausgaben auf subnationale Behörden. In Spanien, Schweden, Deutschland und Belgien waren es ungefähr 50 %, in Finnland über 40 %. Im Gegensatz dazu wurden in Zypern und Malta – bedingt durch die Größe der Länder – nicht einmal 5 % der öffentlichen Ausgaben von subnationalen Gebietskörperschaften bestritten. Auch in Griechenland, Irland und Luxemburg waren es nur knapp 10 %.

Auch wenn der Anteil der von subnationalen Gebietskörperschaften getätigten Ausgaben in der EU im Zeitverlauf stabil geblieben ist, verbergen sich dahinter unterschiedliche Entwicklungen in den einzelnen Mitgliedstaaten. Im Zeitraum 2010–2022 stellte sich in acht Mitgliedstaaten eine Zunahme und in 15 eine Abnahme ein. Im Einzelnen stieg der Anteil in Belgien um rund 8 Prozentpunkte, in Dänemark und Deutschland um mehr als 3 Prozentpunkte und in Schweden und Irland um 2 Prozentpunkte, während er in elf Ländern um mehr als 1 Prozentpunkt zurückging – in Italien sogar um 6 Prozentpunkte und in Ungarn um ganze 13 Prozentpunkte.

Insgesamt sind die Staatsausgaben in den weniger entwickelten Mitgliedstaaten tendenziell deutlich weniger dezentralisiert als in den stärker entwickelten: Im Jahr 2022 erreichte der Anteil der subnationalen Ausgaben in ersteren 18 %, in zweiteren hingegen 36 %. Im Verlauf des Betrachtungszeitraums nahm das Ausmaß der dezentralisierten Ausgaben in den

Der Anteil der Ausgaben der subnationalen Gebietskörperschaften an den Gesamtausgaben des Staates ist in den einzelnen Mitgliedstaaten sehr unterschiedlich, was zum Teil mit Unterschieden im institutionellen Aufbau zusammenhängt (Abbildung 8.3). Am größten war der Anteil in föderalen Staaten (Öster-

Abbildung 8.3 Öffentliche Ausgaben auf nachgeordneten Regierungsebenen in EU-Mitgliedstaaten (2010, 2014, 2018 und 2022)



Quelle: Eurostat gov\_10a\_main.

## Kasten 8.2 Fiskalische Dezentralisierung und Wirtschaftsleistung

Die Effekte fiskalischer Dezentralisierung auf das Wirtschaftswachstum werden seit Jahrzehnten eingehend untersucht. Sie lassen sich nur schwer entflechten, da fiskalische Dezentralisierung oft in unterschiedlichem Tempo entlang zweier Achsen – Ausgaben und Einnahmen – verläuft, die in komplexer Wechselwirkungen mit der Wirtschaftsleistung stehen.

Die Dezentralisierung öffentlicher Ausgaben kann als Mittel zur Steigerung der Effizienz in der staatlichen Dienstleistungserbringung auf lokaler Ebene betrachtet werden, was zu besseren sozialen Bedingungen und letztlich zu mehr Wirtschaftswachstum führt.<sup>1</sup> Die genaue empirische Beziehung zwischen fiskalischer Dezentralisierung und Wachstum ist jedoch schwierig zu ermitteln, da das Wirtschaftswachstum durch die Dezentralisierung beeinflusst wird, die Dezentralisierung aber auch durch das Wirtschaftswachstum beeinflusst werden kann.

Einige neuere Studien kommen mithilfe verschiedener Techniken zu dem Ergebnis, dass sich die Ausgabendezentralisierung positiv auf das Wachstum auswirkt. Demnach hat eine Erhöhung des Anteils der subnationalen Ausgaben an den Gesamtausgaben des Staates stärkere Zuwächse beim Pro-Kopf-BIP zur Folge.<sup>2</sup> Allerdings gibt es in der Literatur noch keinen festen, einhellig geteilten Konsens über das Vorhandensein und das Ausmaß eines generell positiven Wachstumseffekts von Dezentralisierung.<sup>3</sup>

Mehrere Autoren weisen auf die entscheidende Rolle des institutionellen Rahmens als Vermittlungsfaktor

im Wirkungsgeflecht zwischen fiskalischer Dezentralisierung und Wachstum hin.

Das Effizienzargument, mit dem die Dezentralisierung öffentlicher Dienstleistungen und damit der Ausgaben gerechtfertigt wird, stößt bei der Autonomie und Rechenschaftspflicht der subnationalen Behörden an seine Grenzen. Die wachstumsfördernden Effekte der fiskalischen Dezentralisierung hängen entscheidend von den Selbstbestimmungsbefugnissen subnationaler Regierungen ab. Fiskalische Dezentralisierung ist eher förderlich für das Wachstum, wenn die subnationalen Einnahmen überwiegend aus eigenständigen Quellen stammen (z. B. Immobiliensteuern).<sup>4</sup> Und ganz allgemein ist die Qualität des institutionellen Umfelds für die (positiven) Auswirkungen der fiskalischen Dezentralisierung von Bedeutung.<sup>5</sup>

In anderen Studien wird schließlich ins Treffen geführt, dass eine stärkere Autonomie subnationaler Regierungen infolge einer größeren Kontrolle über die lokal erwirtschafteten Einnahmen zwar zu einer effizienteren, verantwortungsvolleren und unternehmensfreundlicheren Haltung der lokalen Verwaltungen führen kann, dabei aber entsprechende Anreize auf zentraler Verwaltungsebene verloren gehen können. Insofern ist eine Vorhersage über die endgültige Wirkungsbilanz in Bezug auf die Wirtschaftsleistung kaum möglich.<sup>6</sup>

Tatsächlich erscheint das Bild wenig eindeutig. Es braucht Investitionen in die Erstellung besserer territorialer Daten, auch zu den Merkmalen des institutionellen Umfelds und zur Mehrebenen-Governance öffentlicher Politiken.

1 Oates (1999).

2 Aray und Pedauga (2024); Canavire-Bacarreza et al. (2020); Iimi (2005).

3 Anam und Plaček (2023).

4 Filippetti und Sacchi (2016).

5 Buser (2011).

6 Treisman (2006).

weniger entwickelten Ländern ab – der subnationale Anteil sank dort um 1,6 Prozentpunkte, in den stärker entwickelten Ländern legte er währenddessen um 0,5 Prozentpunkte zu.

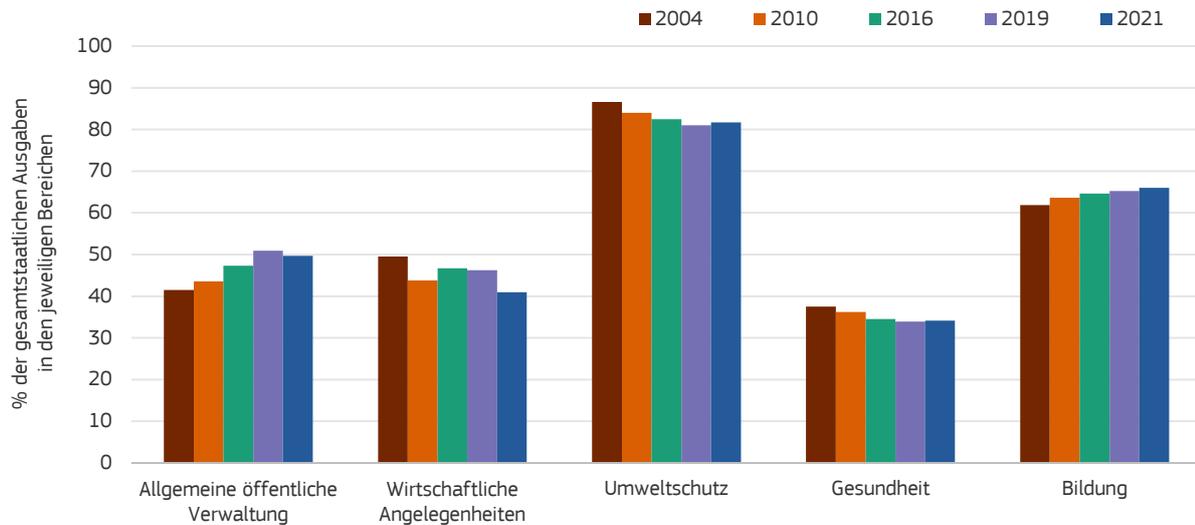
Die Ausgaben der subnationalen Gebietskörperschaften sind in der Regel auf bestimmte Politikbereiche konzentriert (in Kasten 8.3 ist die Aufschlüsselung nach Verwendungszwecken beschrieben).

Im Jahr 2021 waren die subnationalen Gebietskörperschaften für fast 82 % der öffentlichen Ausgaben für den Umweltschutz<sup>3</sup> und 66 % der Bildungsausgaben sowie für fast 50 % der Ausgaben für die allgemeine öffentliche Verwaltung, 41 % der Ausgaben für wirtschaftliche Angelegenheiten<sup>4</sup> und mehr als ein Drittel der Ausgaben für Gesundheit verantwortlich (Abbildung 8.4). Im Zeitraum 2004–2021 ist ein deutlicher und fast kontinuierlicher

3 Die COFOG-Abteilung „Umweltschutz“ umfasst die Bereiche Abfall- und Abwasserwirtschaft.

4 Die COFOG-Abteilung „wirtschaftliche Angelegenheiten“ umfasst Verkehrs- und Kommunikationsdienstleistungen, die einen großen Teil der Ausgaben ausmachen.

**Abbildung 8.4 Öffentliche Ausgaben in ausgewählten Politikbereichen auf nachgeordneten Regierungsebenen in der EU (2004, 2010, 2016, 2019 und 2021)**



Quelle: Eurostat gov\_10a\_exp.

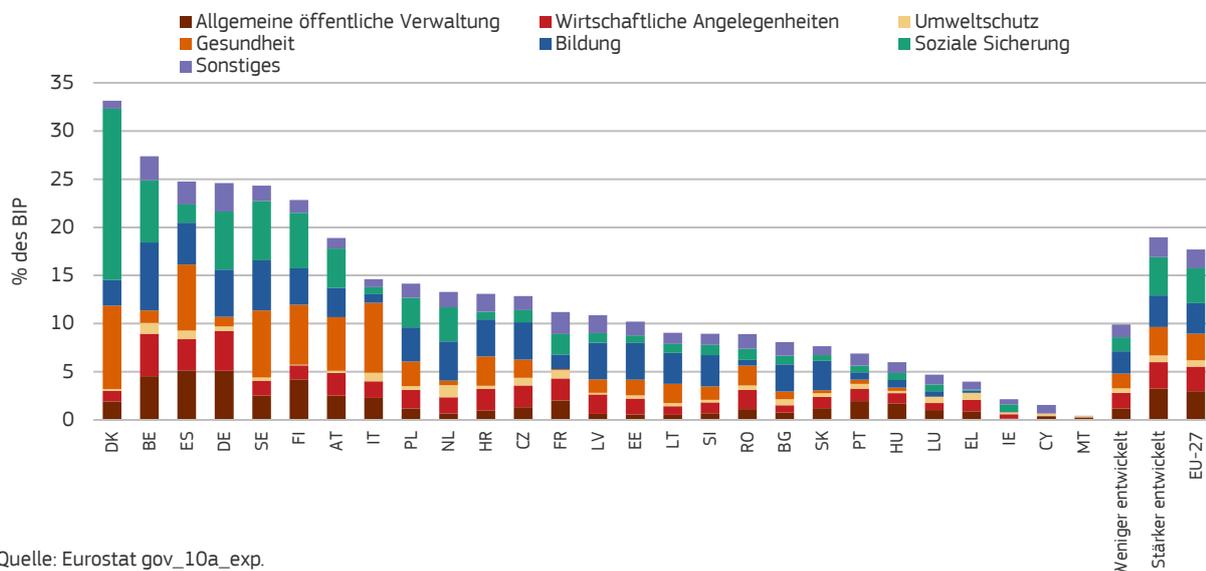
Dezentralisierungstrend bei den Ausgaben für die allgemeine öffentliche Verwaltung (+8,2 Prozentpunkte, d. h. Zunahme um fast 20 %) und für Bildung (+4,1 Prozentpunkte bzw. 7 %) zu verzeichnen. In den anderen Bereichen gingen die subnationalen Ausgaben dagegen zurück – im Bereich wirtschaftliche Angelegenheiten um 8,5 Prozentpunkte (bzw. 17 %), im Bereich Gesundheit um 3,4 Prozentpunkte (bzw. 9 %) und im Bereich Umweltschutz um 4,9 Prozentpunkte (bzw. 6 %).

Im Jahr 2021 war die soziale Sicherung mit 3,6 % des BIP der EU-weit größte subnationale Ausgaben-

bereich, gefolgt von den Bereichen Bildung (3,2 %), allgemeine öffentliche Verwaltung (3 %), Gesundheit (3 %) und wirtschaftliche Angelegenheiten (2,6 %). Der Bereich Umweltschutz machte indes nur einen Anteil von 0,7 % des BIP aus (Abbildung 8.5).

Auch hier finden sich erhebliche Schwankungen zwischen den Mitgliedstaaten. Insgesamt waren die Ausgaben der subnationalen Gebietskörperschaften im Verhältnis zum BIP in den weniger entwickelten Ländern nur etwas mehr als halb so hoch wie in den stärker entwickelten Ländern (10 % gegenüber 19 %). In der erstgenannten Gruppe waren die

**Abbildung 8.5 Öffentliche Ausgaben in ausgewählten Politikbereichen auf nachgeordneten Regierungsebenen, nach EU-Mitgliedstaat (2021)**



Quelle: Eurostat gov\_10a\_exp.

### Kasten 8.3 Klassifikation der Staatsausgaben nach dem Verwendungszweck (COFOG)

Die COFOG wurde von der OECD entwickelt und ist in einem Eurostat-Leitfaden<sup>1</sup> ausführlich beschrieben.

Sie ist in drei Stufen aufgebaut. Die zehn Hauptkategorien („Abteilungen“) sind in jeweils sechs bis neun Gruppen aufgegliedert, welche sich teilweise weiter in „Klassen“ unterteilen. Für den vorliegenden Bericht werden die zehn Abteilungen der obersten Stufe in folgende sechs Kategorien eingeteilt: „allgemeine öffentliche Verwaltung“ (COFOG-Abteilung 01), „wirtschaftliche Angelegenheiten“ – vor allem „Verkehr“ (04), „Umweltschutz“ (05), „Gesundheit“ (07), „Bildung“ (09), „soziale Sicherung“ (10) und „Sons-tiges“, worunter „Verteidigung“ (02), „öffentliche Ordnung und Sicherheit“ (03), „Wohnungswesen und kommunale Einrichtungen“ (06) sowie „Freizeitgestaltung, Sport, Kultur und Religion“ (08) zusammengefasst sind.

1 Eurostat (2019).

Ausgaben in allen Bereichen niedriger. Dieses Gefälle offenbarte sich insbesondere bei in den Bereichen soziale Sicherung (2,5 Prozentpunkte), allgemeine öffentliche Verwaltung (2,1 Prozentpunkte), Gesundheit (1,4 Prozentpunkte) sowie Bildung und wirtschaftliche Angelegenheiten (jeweils 1 Prozentpunkt).

Im Ländervergleich gibt es noch ausgeprägtere Unterschiede. Die subnationalen Ausgaben für die soziale Sicherung beliefen sich in Dänemark auf fast 18 % des BIP, in Belgien, Schweden, Deutschland und Finnland auf etwa 6 % oder mehr, in 17 weiteren Mitgliedstaaten jedoch nur auf etwa 1 % oder weniger – und in Malta und Zypern auf 0 %. Die subnationalen Ausgaben für die allgemeine öffentliche Verwaltung lagen in Spanien und Deutschland bei über 5 % des BIP, in Belgien und Finnland bei über 4 %, in elf weiteren Mitgliedstaaten jedoch bei weniger als 1 %. Was den Bildungsbereich anbelangt, beliefen sich die subnationalen Ausgaben in Belgien auf 7 % des BIP, in Schweden und Deutschland auf rund 5 % und in Spanien, den Niederlanden, Tschechien, Kroatien, Lettland, Finnland und Estland auf rund 4 %. In Italien, Ungarn, Portugal, Luxemburg, Rumänien, Irland und Griechenland blieb der Anteil dagegen unter 1 % – in Zypern und Malta war er abermals bei null. Bei den Gesundheitsausgaben wurden in Dänemark knapp 9 % des BIP erreicht, in Italien, Schweden und Spanien rund 7 % und in Finnland und Österreich rund 6 %. Elf Länder blieben hier deutlich unter der 1%-Marke.

### 3.3 Subnationale Gebietskörperschaften für Gros der öffentlichen Investitionen verantwortlich

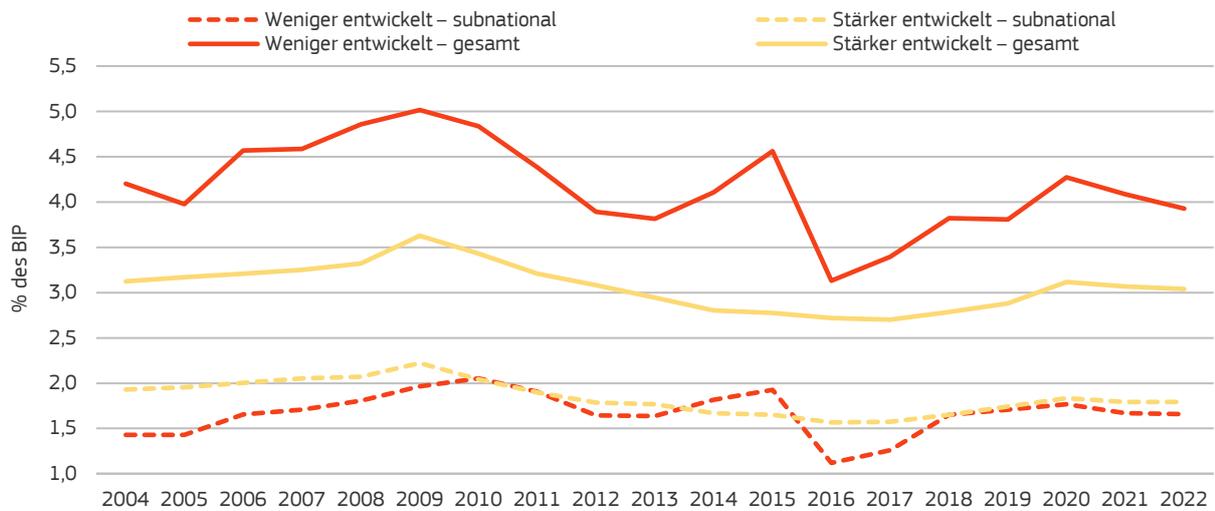
Subnationale Gebietskörperschaften tragen eine größere Verantwortung für öffentliche Investitionen als für öffentlichen Ausgaben insgesamt. Die öffentlichen Investitionen in der EU werden zu über

Abbildung 8.6 Subnationale öffentliche Investitionen: EU-27, stärker entwickelte und weniger entwickelte Mitgliedstaaten (2004–2022)



Quelle: Eurostat gov\_10a\_main.

**Abbildung 8.7 Subnationale Investitionen und öffentliche Gesamtinvestitionen in stärker entwickelten und weniger entwickelten Mitgliedstaaten (2004–2022)**



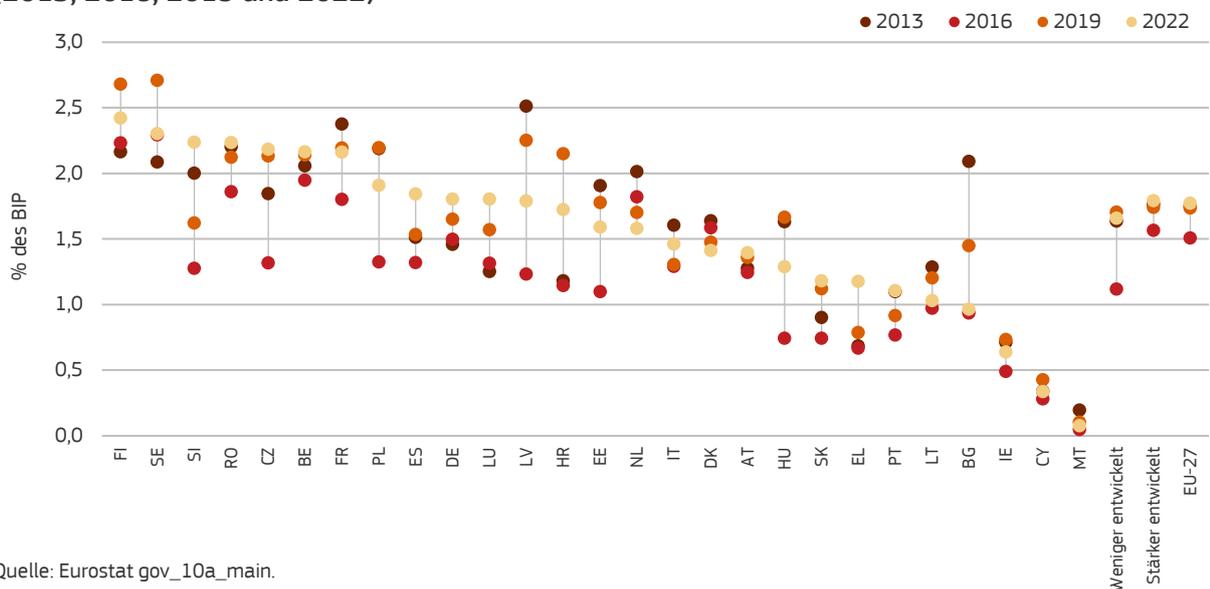
Quelle: Eurostat gov\_10a\_main.

50 % auf nachgeordneten Regierungsebenen getätigt – im Zeitraum 2004–2022 machte der subnationale Anteil zwischen 54 % und 58 % der gesamten einschlägigen Aufwendungen des Sektors Staat aus (Abbildung 8.6). Insofern fällt den regionalen und lokalen Gebietskörperschaften eine Schlüsselrolle bei der Bereitstellung der Infrastruktur zur Entwicklungsförderung zu. Gleichzeitig ist der subnationale Anteil an den öffentlichen Investitionen in den weniger entwickelten Ländern geringer als in den stärker entwickelten Ländern – 42 % der Gesamtinvestitionen im Jahr 2022 gegenüber 59 % –, wenngleich sich der

Abstand zwischen 2004 und 2022 um über 11 Prozentpunkte verkleinert hat.

Im Verhältnis zum BIP waren die öffentlichen Gesamtinvestitionen in den weniger entwickelten Ländern in den letzten zwei Jahrzehnten durchweg höher als in den stärker entwickelten Ländern (Abbildung 8.7), was auch auf den zentralen Stellenwert der kohäsionspolitischen Unterstützung in ersteren zurückzuführen ist. Auf subnationaler Ebene war der Anteil der öffentlichen Investitionen am BIP im Zeitraum 2004–2022 in den stärker entwickelten und

**Abbildung 8.8 Subnationale öffentliche Investitionen in EU-Mitgliedstaaten (2013, 2016, 2019 und 2022)**



Quelle: Eurostat gov\_10a\_main.

### Kasten 8.4 Gewinnung vergleichbarer Daten zur regionalen Investitionstätigkeit ist ein schwieriges Unterfangen: Erfahrungen der Eurostat-Taskforce (2019–2023)

Die Gewinnung systematischer, zuverlässiger Statistiken zu öffentlichen Investitionen auf regionaler Ebene ist eine anspruchsvolle Aufgabe. Um die Machbarkeit des Vorhabens auszuloten, haben Eurostat und mehrere Mitgliedstaaten für den Zeitraum 2019–2023 eine Taskforce gebildet, der Experten für Gesamtrechnungen auf regionaler und nationaler Ebene angehörten.

Der Hauptunterschied zwischen regionalen und nationalen Statistiken über die Staatsfinanzen besteht in der Art der Erhebungseinheit, die für die Zusammenstellung der Gesamtrechnungen herangezogen wird. Während bei nationalen Statistiken mit institutionellen Einheiten gearbeitet wird, kommen für die regionalen Gesamtrechnungen lokale fachliche Einheiten zum Tragen.

Die Taskforce befasste sich mit diesen und anderen methodischen Problemstellungen und sprach eine Reihe von Empfehlungen aus, wie diese je nach Art der Aktiva und der verfügbaren Informationen zu behandeln sind.

Der Sektor Staat lässt sich in mehrere Teilsektoren unterteilen. Bei den Teilsektoren Länder und Gemeinden besteht die institutionelle Einheit aus einer oder mehreren lokalen fachlichen Einheiten, die

sich in derselben Region befinden. Der Anteil dieser beiden Teilsektoren an den Gesamtinvestitionen des Staates auf nationaler Ebene liegt in den EU-Mitgliedstaaten im Durchschnitt bei fast 50 %. Nach der Empfehlung der Taskforce sollte nach 2024 auf freiwilliger Basis mit der Meldung von Daten zu den Teilsektoren begonnen werden.

Die Taskforce konzentrierte sich hauptsächlich auf Aktiva in den folgenden Kategorien: Nichtwohnbauten (auf die im Durchschnitt drei Viertel der öffentlichen Investitionen entfallen), bewegliche Ausrüstungen sowie Forschung und Entwicklung. Vier Mitgliedstaaten, die an der Taskforce beteiligt waren, erstellten Testschätzungen auf der Grundlage neuer Datenquellen und der empfohlenen Methodik. Von diesen vier entschied sich Slowenien zur Veröffentlichung der Daten<sup>1</sup>, während die anderen weiterführende Arbeiten als notwendig erachteten, hauptsächlich zur Verbesserung der Datenquellen. Eurostat wird weiterhin mit den Mitgliedstaaten zusammenarbeiten, um die Methodik für einige spezifische Waren (z. B. militärische Waffensysteme und andere militärische Ausrüstung) zu vervollständigen, neue Datenquellen zu erschließen und sie zu ermutigen, die Ergebnisse zu verbreiten.

1 <https://pxweb.stat.si/SiStatData/pxweb/en/Data/-/0309275S.px/>

in den weniger entwickelten Ländern ähnlich hoch, was Möglichkeiten für eine weitere Regionalisierung in den weniger entwickelten Ländern erkennen lässt. Während jedoch die öffentlichen Investitionen im Verhältnis zum BIP in beiden Gruppen tendenziell prozyklisch schwankten – d. h. gleichauf mit den Konjunkturtrends –, waren die Schwankungen in den weniger entwickelten Ländern ausgeprägter als in den stärker entwickelten Ländern (Abbildung 8.8).

Im Jahr 2022 waren die von subnationalen Gebietskörperschaften getätigten öffentlichen Investitionen im Verhältnis zum BIP in Finnland und Schweden besonders hoch (2,3 % bis 2,4 %). Slowenien, Rumänien, Tschechien, Belgien und Frankreich erreichten ebenfalls Werte von über 2 %. In Irland, Zypern und Malta machte der subnationale Investitionsanteil indes weniger als 1 % des BIP aus. Im Allgemeinen weisen Länder mit verhältnismäßig niedrigen subnationalen öffentlichen Investitionen auch niedrige öf-

fentliche Gesamtausgaben auf subnationaler Ebene auf (Abbildung 8.9).

Was die Entwicklung der subnationalen öffentlichen Ausgaben im Verhältnis zum BIP im Zeitraum etwa des letzten Jahrzehnts angeht, zeigt sich kein einheitliches Muster. In 14 Mitgliedstaaten wurden 2022 höhere BIP-Anteile als 2013 erreicht, vor allem in Luxemburg, Kroatien und Griechenland (+0,5 Prozentpunkte), in elf Mitgliedstaaten hingegen niedrigere, allen voran in Bulgarien und Lettland.

Die mehrjährige Programmplanung im Rahmen der Kohäsionspolitik war eine wichtige Triebkraft für die Integration öffentlicher Investitionen in mittelfristige Haushaltsrahmen und Strukturen der öffentlichen Finanzverwaltung. Eine integrierte strategische Planung und Modelle der Projektbewertung und -auswahl, die eine wirksame Mittelzuweisung ermöglichen und sich auf Vermögensregister stützen, sind von zentraler

Bedeutung für die Durchführung öffentlicher Investitionen. In einem kürzlich erschienenen Papier wird eine Reihe bewährter Verfahren für den gesamten Lebenszyklus öffentlicher Investitionen erörtert, gestützt auf jüngste Erhebungen in allen EU-Mitgliedstaaten, die von der GD ECFIN in Auftrag gegeben wurden.<sup>5</sup> Insgesamt offenbart sich darin, dass größere Projekte, wie sie traditionell den Verkehrssektor betreffen, einer strengeren Prüfung unterzogen werden. Ebenso unterliegen EU-finanzierte Investitionen während des gesamten Projektzyklus strengeren Regeln als national finanzierte. Doch obwohl es auch Hinweise für weitreichende Reformen der Systeme zur Verwaltung öffentlicher Investitionen in mehreren Mitgliedstaaten gibt, besteht in vielen anderen noch Raum für Verbesserungen.

#### 4. Neue Erkenntnisse über die regionalen und lokalen Finanzen

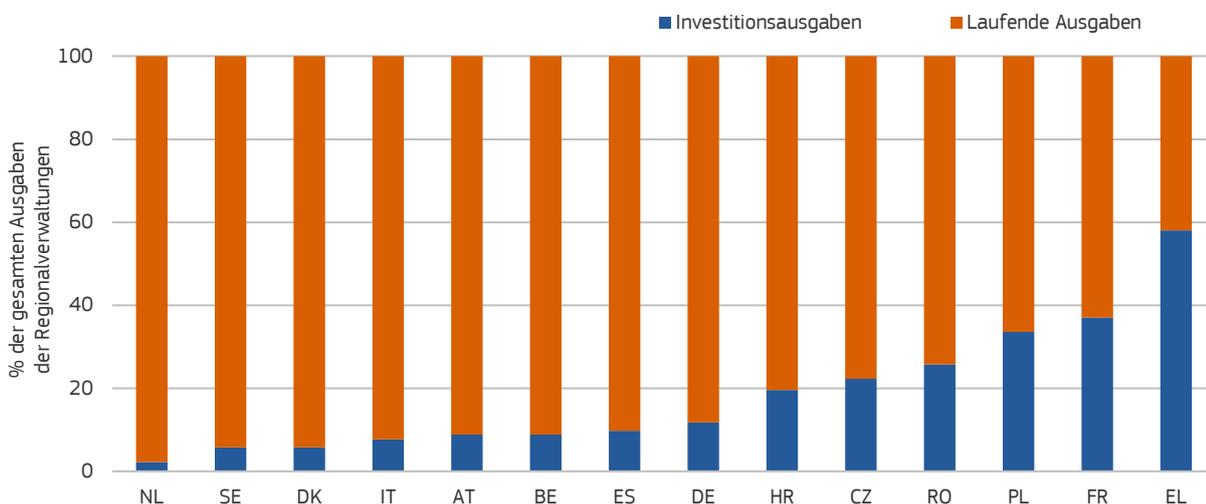
Die öffentlichen Finanzen auf nachgeordneten Regierungsebenen werden im Folgenden genauer untersucht, um die Rolle subnationaler Regierungen im Institutionengefüge der Mitgliedstaaten besser zu begreifen und letztlich ihren Grad an Entscheidungsaus-

onomie zu bewerten. Grundlage hierfür ist ein erster, noch vorläufiger Datensatz, der das Verhältnis zwischen laufenden Ausgaben und Investitionsausgaben sowie zwischen verschiedenen Einnahmequellen auf der regionalen und der kommunalen Ebene in mehreren EU-Mitgliedstaaten zeigt und der von der OECD in Zusammenarbeit mit der Generaldirektion Regional- und Stadtpolitik (GD REGIO) entwickelt wurde.<sup>6</sup>

#### 4.1 Vergleichender Überblick über laufende Ausgaben und Investitionsausgaben

In Abbildung 8.9 werden die laufenden Ausgaben und die Investitionsausgaben der regionalen Gebietskörperschaften in den 14 EU-Mitgliedstaaten, die in der Datenbank REGOFI (Finanzen und Investitionen der Gebietskörperschaften) erfasst sind, für das Jahr 2020 verglichen. Es ist zu beachten, dass in den regionalen Investitionsausgaben der Beitrag aus EU-Mitteln inkludiert ist, der vor allem dann von Bedeutung ist, wenn Regionen mehr Verantwortung für Investitionsprogramme und die regionale Entwicklung im Allgemeinen und weniger Verantwortung für die Dienstleistungserbringen tragen (Kasten 8.4).

Abbildung 8.9 Aufschlüsselung der öffentlichen Ausgaben auf regionaler Ebene (ausgewählte EU-Mitgliedstaaten, 2020)

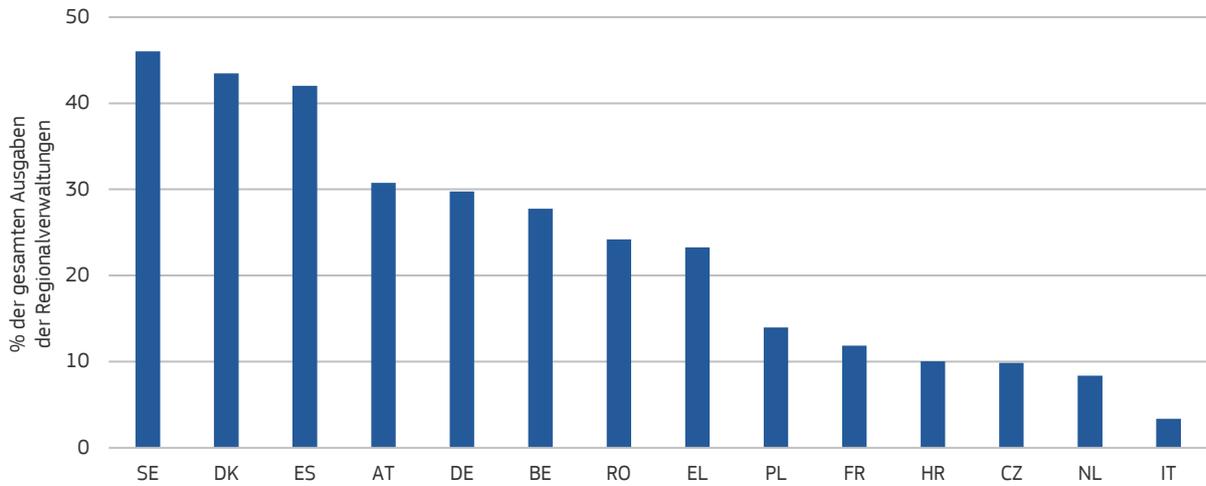


Quelle: OECD sowie MUNIFI- und REGOFI-Datenbanken 2024.

5 Belu Manesco (2022).

6 Der Datensatz besteht aus zwei Datenbanken, REGOFI und MUNIFI (kommunale Haushaltsdaten), die derzeit 21 EU-Mitgliedstaaten auf kommunaler Ebene und 14 auf regionaler Ebene abdecken. Sie wurden nach einer standardisierten Methode in Zusammenarbeit mit den nationalen statistischen Ämtern der meisten erfassten Länder erstellt, mit dem Ziel, einen eingehenden Vergleich der Einnahmen-, Ausgaben- und Investitionsprofile von Regionen und Kommunen in den verschiedenen Ländern zu erhalten. REGOFI deckt die Regionen der Ebene NUTS-2 (Klassifikation der Gebietseinheiten für die Statistik) in allen untersuchten EU-Mitgliedstaaten ab, mit Ausnahme von Belgien und Deutschland, wo die Regionen auf der Ebene NUTS-1 definiert sind. Die beiden Datenbanken decken nur die regionale und kommunale Ebene ab und enthalten keine anderen dazwischen liegenden Gebietseinheiten, beispielsweise die belgischen „Provinzen“, die französischen „Departements“ oder die italienischen „Metropolstädte“, deren öffentliche Finanzen in den subnationalen staatlichen Statistiken von Eurostat inkludiert sind. Siehe: OECD (2024).

**Abbildung 8.10 Anteil der Personalkosten an den Gesamtausgaben auf regionaler Ebene (ausgewählte EU-Mitgliedstaaten, 2020)**



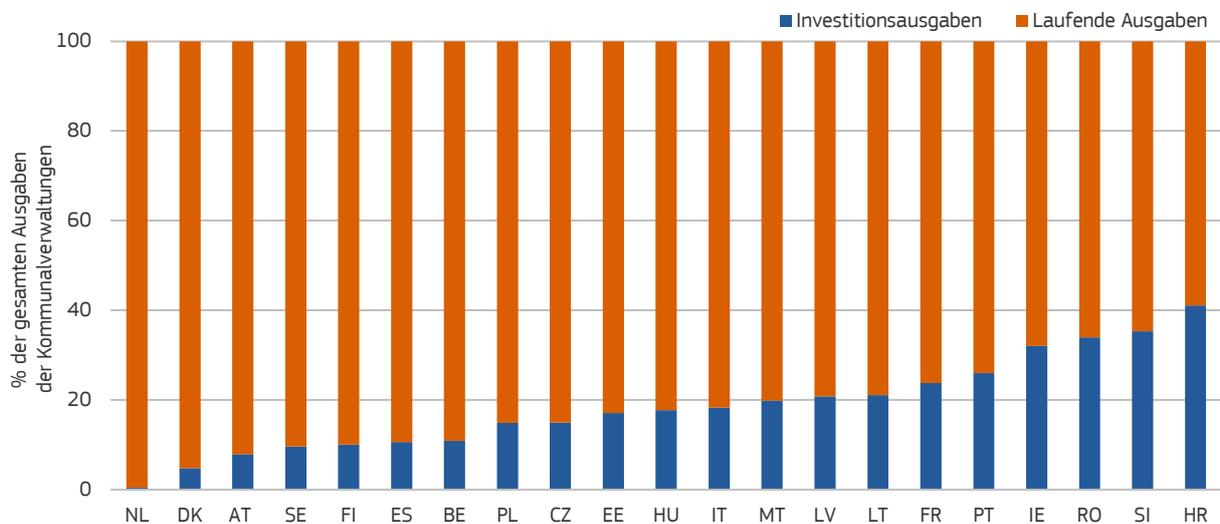
Quelle: OECD sowie MUNIFI- und REGOFI-Datenbanken 2024.

In den Regionen fast aller Länder verhielt es sich so, dass die laufenden Ausgaben im Jahr 2020 die Investitionsausgaben übertrafen. Demzufolge wurde ein großer Teil der Einnahmen der regionalen Gebietskörperschaften für Personalkosten sowie Waren- und Dienstleistungskäufe aufgewendet.

Investitionsausgaben machten in den erfassten Ländern nur knapp über 18 % der durchschnittlichen Gesamtausgaben aus. Die Spanne reichte dabei von über 20 % in Tschechien, Rumänien, Polen, Frankreich und Griechenland bis zu unter 10 % in den Niederlan-

den, Schweden, Dänemark, Italien, Österreich, Belgien und Spanien. Deutschland und Kroatien platzierten sich im Mittelfeld. Der Anteil der Investitionen an den regionalen Gesamtausgaben war in Griechenland am höchsten, wo die Regionen hauptsächlich für die Regionalplanung und -entwicklung zuständig sind, die zu einem großen Teil aus Mitteln der EU-Kohäsionspolitik finanziert werden. Die polnischen Regionen, die rund ein Drittel ihrer Ausgaben für Investitionen aufwenden und in die ebenfalls umfangreiche kohäsionspolitische Mittel fließen, spielen in der Regel eine relativ begrenzte Rolle bei der Erbringung öffentlicher

**Abbildung 8.11 Aufschlüsselung der öffentlichen Ausgaben auf kommunaler Ebene (ausgewählte EU-Mitgliedstaaten, 2020)**



Quelle: OECD sowie MUNIFI- und REGOFI-Datenbanken 2024.

Dienstleistungen (im Zeitraum 2014–2020 machten die kohäsionspolitischen Mittel rund 13 % der öffentlichen Investitionen in der EU insgesamt und 51 % in den weniger entwickelten Mitgliedstaaten aus, siehe Kapitel 9 Abschnitt 8). Auch in Frankreich, wo die Regionen für die wirtschaftliche Entwicklung, den außerstädtischen Verkehr und die Raumplanung zuständig sind, machten die Investitionsausgaben im Jahr 2020 37 % der gesamten öffentlichen Ausgaben auf regionaler Ebene aus. Wenn der Anteil der Investitionsausgaben höher ist, besteht möglicherweise nur ein begrenzter Anpassungsspielraum im Hinblick auf die Höhe und Verteilung der laufenden Ausgaben als Reaktion auf neu auftretende außergewöhnliche Umstände. Daher ist bei der Verwaltung der öffentlichen Ausgaben in diesen Fällen besondere Vorsicht geboten.

Dagegen war der Anteil der Investitionsausgaben an den Gesamtausgaben des Sektors Staat auf regionaler Ebene in den Niederlanden, Dänemark und Schweden am geringsten. Dort sind die regionalen Gebietskörperschaften in hohem Maße für öffentliche Dienstleistungen wie Gesundheitsversorgung und für Verwaltungsaufgaben zuständig. In diesen Ländern entfiel auf die Regionen auch ein geringerer Anteil an den subnationalen Investitionen als auf die lokalen Gebietskörperschaften.

Abbildung 8.10 zeigt den Anteil der Personalkosten an den gesamten Staatsausgaben auf regionaler Ebene für die 14 erfassten EU-Mitgliedstaaten. Besonders hoch ist der Anteil der Personalkosten in Schweden, Dänemark und Spanien (über 40 %), während er in den

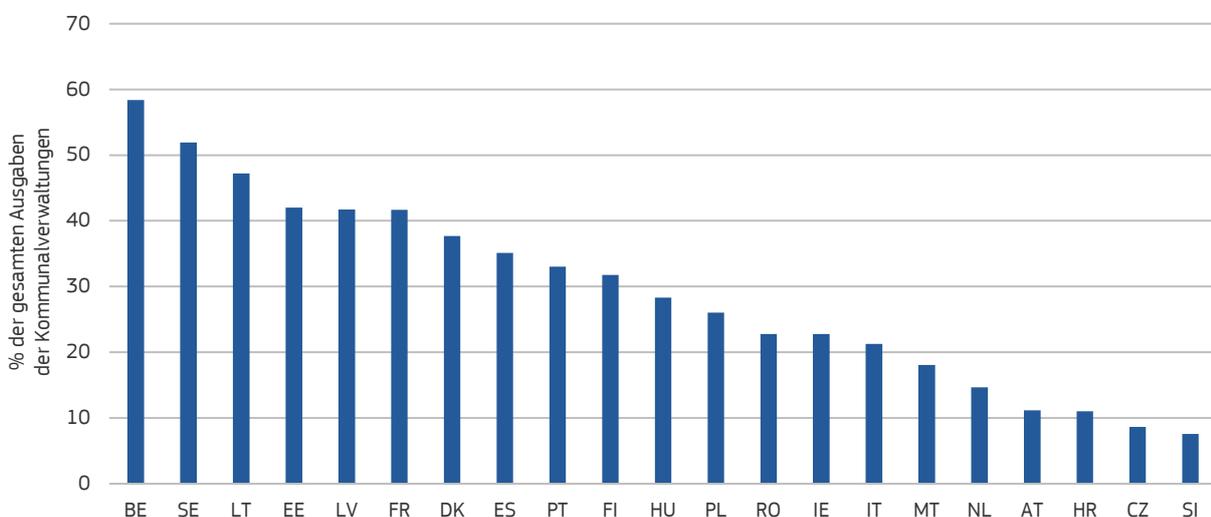
Niederlanden, Tschechien, Kroatien und Italien weniger als 10 % beträgt (im letztgenannten Fall gar nur 3 %).

Abbildung 8.11 zeigt, dass in allen 21 Mitgliedstaaten, für die in der Datenbank kommunale Daten enthalten sind, die laufenden Ausgaben im Jahr 2020 den größten Anteil an den gesamten Staatsausgaben auf dieser Ebene ausmachten. Auf Investitionsausgaben entfielen im Durchschnitt knapp 19 % der gesamten kommunalen Ausgaben, was in etwa dem Anteil entspricht, den die regionalen Gebietskörperschaften aufwiesen. Allerdings handelt es sich um eine unterschiedliche Gruppe von erfassten Ländern, weshalb ein Vergleich nicht aussagekräftig ist.

Abermals sind beträchtliche Unterschiede zwischen den Ländern festzustellen. In den Niederlanden, Dänemark, Österreich, Schweden und Finnland erreichten die Investitionsausgaben der Kommunen nur etwa 10 % oder weniger ihrer Gesamtausgaben, in Lettland, Litauen, Frankreich und Portugal dagegen über 20 %, in Irland, Rumänien und Slowenien über 30 % und in Kroatien sogar 41 %. In Rumänien, Slowenien und Kroatien tragen die Kommunen die Hauptverantwortung für Stadtentwicklung, Verkehr und Wohnungsbau. Der geringe Anteil der Investitionsausgaben und der entsprechend große Anteil der laufenden Ausgaben in der ersten Ländergruppe spiegelt hingegen ihre wichtige Rolle bei der Bereitstellung von Bildung und sozialen Dienstleistungen (sowie soziale Sicherung im Falle Dänemarks) wider.

Abbildung 8.12 zeigt für die erfassten Mitgliedstaaten die Personalkosten im Jahr 2020 als Anteil an

**Abbildung 8.12 Anteil der Personalkosten an den Gesamtausgaben auf kommunaler Ebene (ausgewählte EU-Mitgliedstaaten, 2020)**



Quelle: OECD sowie MUNIFI- und REGOFI-Datenbanken 2024.

### Kasten 8.5 Stärkung der Widerstandsfähigkeit: die Notwendigkeit diversifizierter Einnahmequellen

In einer Zeit noch nie da gewesener Herausforderungen und Krisen ist es für eine wirksame Reaktionsfähigkeit auf nachgeordneten Regierungsebenen umso wichtiger, dass der nötige Handlungsspielraum besteht, um die Ausgaben sowohl in der Höhe als auch in der Zusammensetzung an veränderte Umstände anzupassen. Dies erfordert den Zugang zu Finanzmitteln, den Rückgriff auf Besteuerung oder die Aufnahme von Krediten. Bei begrenzten Möglichkeiten zur Kreditaufnahme (in der Regel aufgrund von Restriktionen vonseiten der Zentralregierung) – z. B. aufgrund angespannter Geldmarktbedingungen wie nach der COVID-19-Krise und der Energiekrise – liegt der Schlüssel für eine gesicherte Finanzierung auf subnationaler Ebene in der Vielfalt der verfügbaren Einnahmequellen.

Diversifizierte Einnahmequellen verschaffen subnationalen Gebietskörperschaften operative Flexibilität, während eine übermäßige Abhängigkeit von einer einzelnen großen Einnahmequelle die Anfälligkeit erhöht, insbesondere in Krisenzeiten. Einnah-

mendiversifizierung versetzt subnationale Gebietskörperschaften in die Lage, Erschütterungen besser standzuhalten. Ein ausgewogener Mix von Einnahmequellen – etwa Einnahmen aus Aktiva, Nutzungsgebühren, Zuschüssen und Steuern – stärkt die haushaltspolitische Resilienz, da er eine Pufferfunktion erfüllt und die finanzielle Stabilität auch bei Wegfall einer Einnahmequelle gewahrt bleibt.

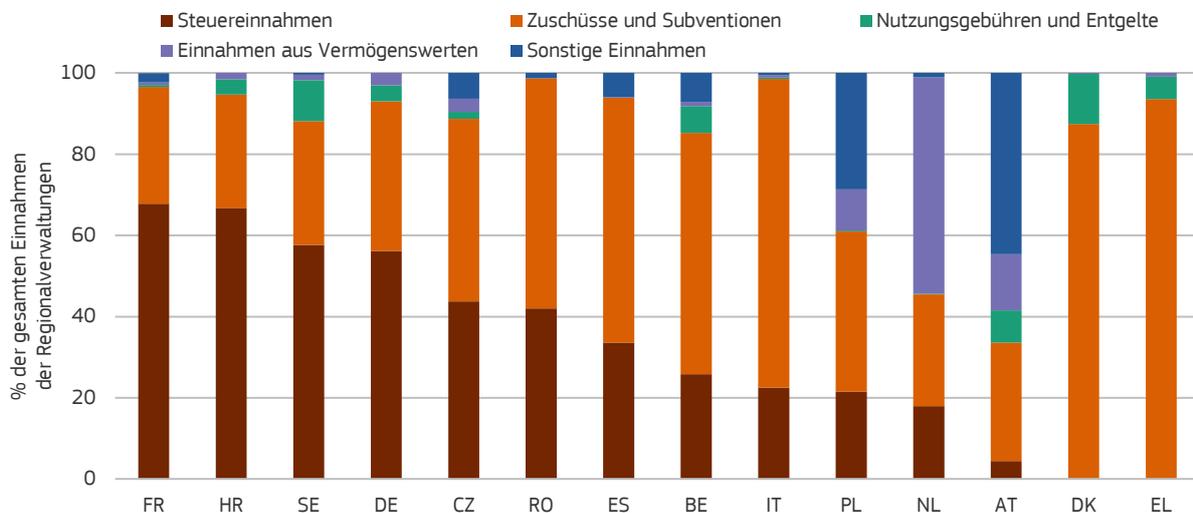
Es kann nicht genug hervorgehoben werden, wie wichtig es ist, bei den Einnahmequellen der subnationalen Gebietskörperschaften Flexibilität zu pflegen. Die Fähigkeit, Krisen abzufangen, geschickt auf unvorhergesehene Herausforderungen zu reagieren und die langfristige Nachhaltigkeit zu fördern, hängt von der Diversifizierung der Einnahmeströme ab. Durch einen vielschichtigen Ansatz für die Erwirtschaftung von Einnahmen können subnationale Gebietskörperschaften ihre haushaltspolitische Resilienz stärken und das Wohlergehen der Bürgerinnen und Bürger angesichts einer sich ständig verändernden Welt sicherstellen.

den Gesamtausgaben auf kommunaler Ebene. Auf sie entfielen in Belgien und Schweden über 50 % und in Litauen, Estland, Lettland und Frankreich über 40 % der Gesamtausgaben. Die Kommunen Kroatiens, Österreichs, der Niederlande und Maltas wendeten indes weniger als 20 % und jene Sloweniens und Tschechiens sogar weniger als 10 % für diesen Posten auf.

### 4.2 Einnahmequellen der Kommunen und Regionen

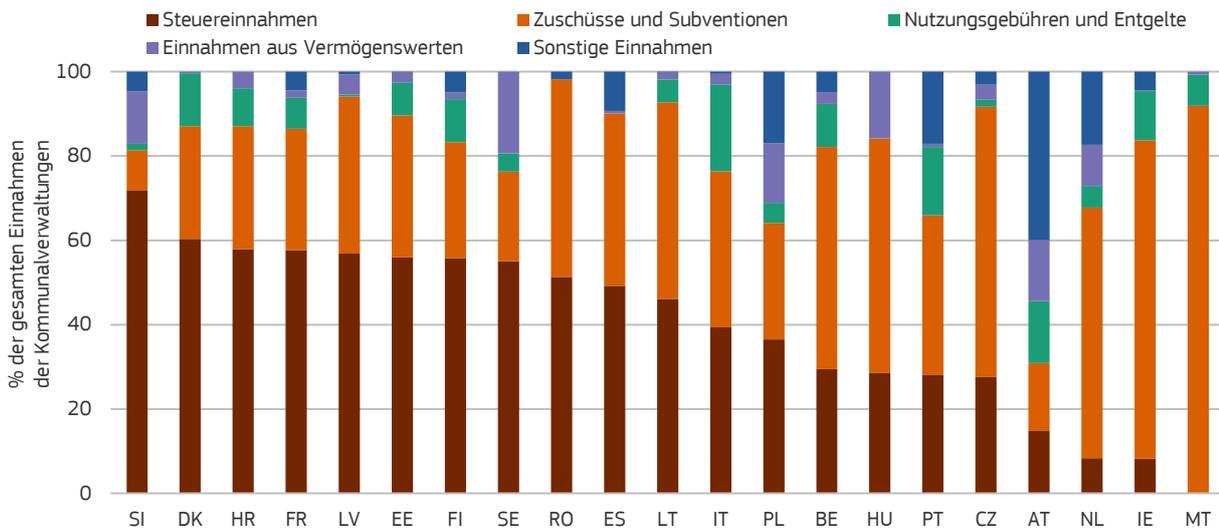
In diesem Abschnitt werden die Einnahmequellen untersucht, die der Ausgabenfinanzierung auf Ebene der Regional- und Kommunalverwaltungen dienen. Die Abhängigkeit von einer einzelnen Einnahmequelle

Abbildung 8.13 Aufschlüsselung der öffentlichen Einnahmen auf regionaler Ebene (ausgewählte EU-Mitgliedstaaten, 2020)



Quelle: OECD sowie MUNIFI- und REGOFI-Datenbanken 2024.

**Abbildung 8.14 Aufschlüsselung der öffentlichen Einnahmen auf kommunaler Ebene (ausgewählte EU-Mitgliedstaaten, 2020)**



Quelle: OECD sowie MUNIFI- und REGOFI-Datenbanken 2024.

oder ein paar wenigen Einnahmequellen – anstatt von einem vielfältigeren Mix – hat bedeutende Auswirkungen auf die langfristige Tragfähigkeit und die Widerstandsfähigkeit der öffentlichen Finanzen auf subnationaler Ebene. Unter sonst gleichen Verhältnissen bedeutet die Abhängigkeit von einigen wenigen Quellen im Allgemeinen eine geringere Widerstandsfähigkeit gegenüber Erschütterungen und sich wandelnden sozioökonomischen Bedingungen. Die Widerstandsfähigkeit kann daher durch eine Diversifizierung der Einnahmequellen verbessert werden, wofür jedoch wirksame Institutionen und Mechanismen vorhanden sein müssen (siehe Kasten 8.5).

Abbildung 8.13 zeigt die Aufschlüsselung der Einnahmequellen auf regionaler Ebene für 14 EU-Mitgliedstaaten im Jahr 2020. Es ist zu beachten, dass Regionen nicht automatisch mehr Selbstbestimmungsmöglichkeiten und Verwaltungsautonomie in Bezug auf ihre Finanzen genießen, wenn der Anteil der Steuereinnahmen im Verhältnis etwa zu den Transfers vom Zentralstaat größer ist. Der Grad der Kontrolle über Steuersätze und -vorschriften, die regionale Gebietskörperschaften ausüben können, ist unterschiedlich. Das gilt insbesondere im Hinblick auf Gemeinschaftssteuern – also nationale Steuermittel, bei denen ein bestimmter Anteil an regionale oder andere nachgeordnete Regierungsebenen umverteilt wird.<sup>7</sup>

In der Regel bestand die Haupteinnahmequelle der regionalen Gebietskörperschaften im Jahr 2020 in Zu-

schüssen und Subventionen, also Transfers vom Zentralstaat und von der EU. Sie machten im Durchschnitt die Hälfte der Gesamteinnahmen aus (siehe Kasten 8.6 zu den Herausforderungen bei der Verwaltung von Transfers zwischen verschiedenen Verwaltungsebenen). Diese Einnahmequelle war die einzige, die in allen 14 untersuchten Ländern vorhanden war. Die Spanne reichte dabei von 94 % in Griechenland, über 70 % in Dänemark und Italien sowie über 50 % in Belgien, Spanien und Rumänien bis zu unter 30 % in Österreich, Frankreich, Kroatien und den Niederlanden.

Die zweite wichtige Einnahmequelle auf regionaler Ebene sind Steuern, seien es umverteilte Gemeinschaftssteuern oder selbst erhobene. Sie machten im Jahr 2020 im Durchschnitt ein Drittel der Gesamteinnahmen regionaler Gebietskörperschaften aus. Bemerkenswert ist, dass sowohl die Regionen Dänemarks als auch jene Griechenlands über keine eigenen Steuereinnahmen verfügten, was ihre fehlende Steuererhebungsbefugnis widerspiegelt. Ähnlich verhielt es sich in Österreich, wo Steuern weniger als 5 % der Einnahmen ausmachten. Im Gegensatz dazu bezogen die regionalen Gebietskörperschaften Schwedens und Deutschlands mehr als 55 % ihrer Einnahmen aus Steuern. In Frankreich und Kroatien erreichte der Anteil sogar über 65 %.

Nutzungsgebühren und Entgelte sowie vermögensbezogene Einnahmen hatten auf regionaler Ebene mit durchschnittlich knapp unter 4 % bzw. knapp

<sup>7</sup> In Deutschland beispielsweise sind Steuereinnahmen die Haupteinnahmequelle der Bundesländer, auf die sie jedoch wenig Einfluss haben, da der größte Teil aus Gemeinschaftssteuern stammt (konkret aus der Einkommens- und Körperschaftssteuer sowie der Umsatzsteuer).

## Kasten 8.6 Die Herausforderung der Verwaltung von Transfers zwischen verschiedenen Verwaltungsebenen

Innerstaatliche Fiskaltransfers, oft in Form von Zuschüssen und Subventionen, sind eine wichtige – in mehreren EU-Mitgliedstaaten überhaupt die wichtigste – Einnahmequelle für nachgeordnete Regierungsebenen. Die Transfers können dafür verwendet werden, sowohl die Umsetzung nationaler Politiken als auch subnationale Ausgaben zu finanzieren.<sup>1</sup>

Die Mechanismen der Fiskaltransfers hängen vom politischen, wirtschaftlichen und administrativen System des jeweiligen Landes ab. Ihre Ausgestaltung und ihre Auswirkungen können deshalb nur im jeweiligen institutionellen Kontext vollständig verstanden werden. Die Transfermechanismen sind komplex, und die Handhabung ist je nach Land sehr unterschiedlich, was wiederum die Wirksamkeit und Effizienz beeinflusst, mit der die Dienstleistungen, denen die Transfers zugutekommen sollen, erbracht werden.

Generell stellt die Mehrebenen-Governance insofern eine Herausforderung dar, als zwischen der Notwendigkeit einer gewissen Autonomie subnationaler Behörden und dem Erfordernis, inkohärente Politiken und wirtschaftliche Ineffizienzen zu vermeiden, ein Ausgleich gefunden werden muss. Ersteres ist wichtig für die politische Rechenschaftspflicht, während zweiteres keine Selbstverständlichkeit darstellt, da Regierungen verschiedener Ebenen die Interessen unterschiedlicher Wählergruppen vertreten. Vor allem in Ländern mit erheblichen territorialen Ungleichgewichten gehen diese Interessen teilweise auseinander. Diese Herausforderungen betreffen die Ausgestaltung und Verwaltung von Transfers.

Um sie zu bewältigen, müssen die politischen Ziele klar, transparent und messbar und alle Regierungsebenen zur Rechenschaftspflicht angehalten sein. Transfers an Bedingungen zu knüpfen ist ein wirksames Mittel, um zwischen der notwendigen Abstimmung der politischen Ziele und der Umsetzungsstandards zwischen den nationalen und den

subnationalen Regierungen und der Entscheidungsautonomie für letztere eine Balance herzustellen. Es ist ein Mittel, mit dem die Zentralregierung Einfluss auf die subnationale Regierung nehmen kann, indem sie deren Ermessensspielraum durch Anreize und Zwänge beschränkt.

An Bedingungen geknüpfte Zuschüsse sind inzwischen weit verbreitet. Ein wichtiger Aspekt ihrer Funktionsweise ist, dass sowohl auf Geber- als auch auf Empfängerseite wirksame Mittel zur Überwachung, Kontrolle und Durchsetzung der Bedingungen eingerichtet werden müssen. Dies wiederum erfordert ein Berichtswesen, solide Evaluierungsmethoden, Analysekapazitäten und Verfahren zur Streitbeilegung – was alles mit Kosten verbunden ist. Es braucht qualifiziertes und engagiertes Personal, Diplomatie in Fragen der Zusammenarbeit und institutionelle Stabilität. All diese Faktoren können einen erheblichen Verwaltungsaufwand verursachen, insbesondere für nachgeordnete Regierungsebenen und vor allem für kleine Kommunalverwaltungen.

In einigen Fällen fehlt es den subnationalen Behörden, allen voran in weniger entwickelten EU-Mitgliedstaaten, an Kapazitäten und Ressourcen, um wirksame Systeme für die Verwaltung solcher Fiskaltransfers einzurichten. Der Ressourcentransfer impliziert eine Übertragung von Verantwortlichkeiten und die Fähigkeit, die damit verbundenen Aufgaben und Funktionen zu erfüllen, was nicht als selbstverständlich angesehen werden kann. Unter Umständen sind spezifische Reformen auf der subnationalen Ebene erforderlich, um stabile Strukturen aufzubauen, die eine wirksame Verwaltung von Fiskaltransfers überhaupt erst ermöglichen. Die Bereitschaft subnationaler Verwaltungen zu zentralstaatlich initiierten Reformen ist ebenfalls eine Voraussetzung dafür, dass die Knüpfung von Transfers an Bedingungen zum Erfolg führt.

1 Bergvall et al. (2006), Lago et al. (2022) und Spahn (2012).

über 6 % einen wesentlich geringeren Anteil an den öffentlichen Einnahmen. In Schweden und Dänemark machten Nutzungsgebühren und Entgelte jedoch mehr als 10 % der Einnahmen aus, und in den Niederlanden hatten vermögensbezogene Einnahmen einen Anteil von über 50 %.

Die Finanzierungsquellen auf regionaler Ebene weisen in Polen, den Niederlanden, Österreich und Schweden die meiste Diversifizierung auf, in Griechenland, Dänemark, Italien, Frankreich und Kroatien hingegen die stärkste Konzentration.

Im Gegensatz zur Situation auf regionaler Ebene hatten bei der Finanzierung kommunaler Gebietskörperschaften Transfers und Steuern im Jahr 2020 mit jeweils rund 40 % ein ähnliches Gewicht (Abbildung 8.14). Allerdings sind auch hier erhebliche Unterschiede zwischen den Mitgliedstaaten festzustellen. Die am stärksten diversifizierten Finanzierungsquellen hatten Kommunen in Polen, Österreich und Portugal aufzuweisen, gefolgt von jenen in Finnland, Schweden, Italien, Belgien und Ungarn. In Malta, Irland, Tschechien und Slowenien war hingegen die stärkste Konzentration gegeben.

## Literaturverzeichnis

---

- Anam, C. und Plaček, M. (2023), „The Development of Fiscal Decentralization and Its Impact on Economic Growth“, *The Palgrave Handbook of Global Social Problems*, Palgrave Macmillan, Cham, S. 1–28.
- Aray, H. und Pedauga, L. (2024), „The relationship between decentralization and economic growth across regimes“, *Annals of Regional Science*, 72, S. 1–25.
- Bachtler, J. und Downes, R. (2023), *Rethinking Regional Transformation: The State of Regional Policy in Europe*, EoRPA Report 23/1, EoRPA Regional Policy Research Consortium, European Policies Research Centre, University of Strathclyde (Glasgow) und EPRC (Delft).
- Belu Manescu, C. (2022), „New Evidence on the Quality of Public Investment Management in the EU“, *European Economy Discussion Papers*, 177, Amt für Veröffentlichungen der Europäischen Union, Luxemburg.
- Bergvall, D., Charbit, C., Kraan, D.-J. und Merk, O. (2006), „Intergovernmental Transfers and Decentralised Public Spending“, *OECD Working Papers on Fiscal Federalism*, 3, OECD Publishing, Paris.
- Buser, W. (2011), „The impact of fiscal decentralization on economics performance in high-income OECD nations: an institutional approach“, *Public Choice*, 149, S. 31–48.
- Canavire-Bacarreza, G., Martinez-Vazquez, J. und Bauyrzhan Y. (2020), „Identifying and disentangling the impact of fiscal decentralization on economic growth“, *World Development*, 127, 104742.
- Europäische Kommission (2019), *Study on National Policies and Cohesion – Final Report*, Contract No 2017CE16BAT125 (Prognos AG, Politecnico di Milano und Technopolis Group), Amt für Veröffentlichungen der Europäischen Union, Luxemburg.
- Europäische Kommission (2023), „European Economic Forecasts – Autumn 2023“, *European Economy Institutional Paper No 258*, Generaldirektion Wirtschaft und Finanzen, Brüssel.
- Europäische Kommission (noch unveröffentlicht), *Study on National Investment Policies and Cohesion – Final Report*, Contract No 2021CE160AT009 (Technopolis Group, CSIL – Centre for Industrial Studies and OPIX consulting), Amt für Veröffentlichungen der Europäischen Union, Luxemburg.
- Eurostat (2019), *Manual on sources and methods for the compilation of COFOG statistics – 2019 edition*, Amt für Veröffentlichungen der Europäischen Union, Luxemburg.
- Filippetti, A. und Sacchi, A. (2016), „Decentralization and economic growth reconsidered: The role of regional authority“, *Environment and Planning C: Government and Policy*, 34(8), S. 1793–1824.
- Iimi, A. (2005), „Decentralization and economic growth revisited: an empirical note“, *Journal of Urban Economics*, 57(3), S. 449–461.
- Lago, M. E., Lago-Peñas, S. und Martinez-Vazquez, J. (2022), „On the Effects of Intergovernmental Grants: A Survey“, *Working Paper 22–03*, Georgia State University Andrew Young School of Policy Studies, International Center for Public Policy, Atlanta.
- Oates, W. E. (1999), „An Essay on Fiscal Federalism“, *Journal of Economic Literature*, 37(3), S. 1120–1149.
- OECD (2024), *Going Granular with Regional and Municipal Fiscal Data in OECD and EU Countries*, OECD Publishing, Paris.
- OECD/UCLG (2022), *2022 Synthesis Report of the World Observatory on Subnational Government Finance and Investment – Highlights*, OECD Publishing, Paris.
- Spahn, P. B. (2012), *Conditioning Intergovernmental Transfers and Modes of Interagency Cooperation for Greater Effectiveness of Multilevel Government in OECD Countries*, Paper prepared for the OECD workshop on Effective Public Investment at Sub-National Level in Times of Fiscal Constraints: Meeting the Coordination and Capacity Challenges, OECD Publishing, Paris.
- Treisman, D. (2006), „Fiscal Decentralization, Governance and Economic Performance: A Reconsideration“, *Economics and Politics*, 18(2), S. 219–235.





Copyright © 2017 joyfull/Shutterstock. Blick auf die Altstadt von Porto und die U-Bahn auf einer Brücke. Porto, Portugal

## AUSWIRKUNGEN DER KOHÄSIONSPOLITIK

- Simulationen anhand eines makroökonomischen Modells deuten darauf hin, dass die kohäsionspolitischen Investitionsprogramme 2014–2020 und 2021–2027 bis zum Ende des Durchführungszeitraums im Jahr 2030 ein zusätzliches EU-BIP von fast 1 % bewirkt haben werden.
- Dasselbe Modell liefert Hinweise darauf, dass die im Rahmen der Kohäsionspolitik finanzierten Investitionen allen EU-Regionen zugutekommen – auch den am stärksten entwickelten.
- Dies zeigt, dass die Kohäsionspolitik ihrem Auftrag zur Förderung der Konvergenz und einer harmonischen Entwicklung nachgekommen ist und zur Unterstützung der Wettbewerbsfähigkeit und der Investitionen in der EU beigetragen hat, mit dem Ziel, ein grüneres, stärker vernetztes und sozial integriertes Europa zu schaffen. Außerdem hat sie einen Beitrag zur Finanzierung der Reaktion der EU-Mitgliedstaaten auf die COVID-19-Pandemie geleistet.
- Zahlreiche Studien und Bewertungen haben ergeben, dass die Kohäsionspolitik erhebliche Auswirkungen auf die sozioökonomische Entwicklung der EU-Regionen hatte. Dies gilt insbesondere für die weniger entwickelten Regionen, in denen das BIP bis 2030 in einigen Fällen voraussichtlich um 10–13 % höher sein wird, als es ohne die Kohäsionspolitik der Fall gewesen wäre. Die Kohäsionspolitik trägt daher zum Abbau regionaler Disparitäten bei, sowohl auf EU-Ebene als auch innerhalb der Mitgliedstaaten.
- Die Bedingungen, die ab dem Zeitraum 2014–2020 an die Zuweisung von Kohäsionsmitteln geknüpft sind, und die bereitgestellte technische Unterstützung haben dazu beigetragen, dass sich die institutionellen Kapazitäten in der EU, das allgemeine Investitionsklima und die Fähigkeit der Mitgliedstaaten, die EU-Unterstützung optimal zu nutzen, verbessert haben. Sie haben darüber hinaus eine Beschleunigung von Reformen bewirkt, indem sie das politische Bewusstsein für den Reformbedarf geschärft und das Reformengagement der Regierungen gestärkt haben.

## Kapitel 9

# Auswirkungen der Kohäsionspolitik

### 1. Einleitung

Die nachhaltige Entwicklung aller Regionen in der EU ist wichtig für den Wohlstand und den wirtschaftlichen, sozialen und territorialen Zusammenhalt in Europa. Im Rahmen der Kohäsionspolitik wurden beträchtliche Mittel bereitgestellt, um die Mitgliedstaaten und Regionen bei der Überwindung von Hindernissen für ihre sozioökonomische Entwicklung zu unterstützen und territoriale Ungleichheiten in der EU zu verringern. Die Kohäsionspolitik zeichnet sich durch einen nachdrücklichen Ortsbezug aus. Das bedeutet, dass die meisten Programme auf die spezifischen Bedürfnisse der einzelnen Regionen abgestimmt sind und somit maßgeschneiderte Antworten auf Herausforderungen im lokalen Kontext bieten.

Dieses Kapitel gibt einen Überblick über die Merkmale der Kohäsionspolitik und die Belege für ihre Wirkung. Es stellt den Ortsbezug des Politikinstrumentariums heraus und bietet eine Zusammenfassung einiger der wichtigsten Ergebnisse aus dem Programmplanungszeitraum 2014–2020. Außerdem werden die Programme für den Zeitraum 2021–2027 und die Art und Weise untersucht, wie sie die politischen Prioritäten der EU unterstützen. Abschließend werden die Auswirkungen der Programme 2014–2020 und 2021–2027 auf das BIP in der EU und insbesondere auf die weniger entwickelten Regionen bewertet.

### 2. Ergebnisse und Bewertung des Programms 2014–2020

Im Mehrjährigen Finanzrahmen 2014–2020 für den EU-Haushalt war die Kohäsionspolitik das wichtigste Instrument der Union zur Finanzierung von Investitionen in die wirtschaftliche und soziale Entwicklung in ganz Europa. Die Mittelbindungen im Rahmen der Programme 2014–2020 hatten bis Dezember 2023 eine Höhe von 405 Mrd. EUR<sup>1</sup> erreicht. Zusammen mit den nationalen (öffentlichen und privaten) Kofinanzierungsmitteln war damit ein geschätztes Investitionsvolumen von über 551 Mrd. EUR mobilisiert. Die Finanzierungen erfolgten aus drei Fonds: dem Europäischen Fonds für regionale Entwicklung (EFRE), dem Kohäsionsfonds (KF) und dem Europäi-

schen Sozialfonds (ESF), ergänzt durch die Beschäftigungsinitiative für junge Menschen (YEI). Die Mittel aus diesen Fonds waren für elf thematische Ziele bestimmt. Für den Zeitraum 2021–2027 wurden zehn dieser Ziele in fünf politische Ziele umgewandelt (siehe Kasten 9.1 und Abbildung 9.1). Zum Zwecke des Vergleichs zwischen den beiden Zeiträumen wurden diese zehn thematischen Ziele und die entsprechenden Ausgaben in der vorliegenden Betrachtung den fünf politischen Zielen zugeordnet.

Aus dem EFRE wurden Projekte im Rahmen aller elf in Kasten 9.1 aufgeführten thematischen Ziele finanziert. Der Schwerpunkt lag jedoch auf den ersten sieben Zielen. Auf vier Ziele (die ersten vier im Kasten), nämlich „Stärkung von Forschung, technologischer Entwicklung und Innovation (FTEI)“, „Verbesserung der Barrierefreiheit sowie der Nutzung und Qualität von IKT“, „Stärkung der Wettbewerbsfähigkeit von KMU“ und „Förderung der Bestrebungen zur Verringerung der CO<sub>2</sub>-Emissionen in allen Bereichen der Wirtschaft“, entfielen zwischen 50 % und 80 % der gesamten EFRE-Ausgaben in den Mitgliedstaaten, wobei der Anteil je nach deren Grad der Entwicklung variierte. In den stärker entwickelten Ländern und Regionen entfiel ein größerer Anteil auf diese vier Ziele, in den weniger entwickelten Ländern und Regionen ein größerer Anteil auf die anderen drei Ziele, insbesondere auf Umweltschutz und Verkehrsinfrastrukturen im Rahmen der thematischen Ziele 6 und 7, die den Schwerpunkt des KF bildeten. Zwar wurden aus dem EFRE auch Investitionen im Rahmen der thematischen Ziele 8–11 (Beschäftigung, soziale Inklusion, allgemeine und berufliche Bildung sowie institutionelle Kapazitäten) finanziert, doch wurden die laufenden Ausgaben im Gegensatz zu den Investitionsausgaben aus dem ESF finanziert.

Die folgenden Abschnitte geben einen Überblick über die bis Ende 2022 erzielten Fortschritte bei der Verwendung der für den Zeitraum 2014–2020 zugewiesenen Mittel, die bisher erzielten Auswirkungen und Ergebnisse und die Schlussfolgerungen aus den von den Mitgliedstaaten bisher durchgeführten Bewertungen. Eine detailliertere Darstellung der Durchführung der Programme 2014–2020 findet sich in der jährlichen Zusammenfassung der Durchführungsberichte der Kommission für 2023. Die nationalen Be-

<sup>1</sup> Die Zahlen für 2014–2020 beinhalten Interreg (UK und REACT-EU).

## Kasten 9.1 Thematische Prioritäten

Im Programmplanungszeitraum 2014–2020 waren die im Rahmen der Kohäsionspolitik finanzierten Investitionen auf die folgenden elf allgemeinen Prioritäten – oder thematischen Ziele – abgestellt.

1. Stärkung von FTEI
2. Verbesserung der Barrierefreiheit sowie der Nutzung und Qualität von IKT
3. Stärkung der Wettbewerbsfähigkeit von KMU
4. Förderung der Bestrebungen zur Verringerung der CO<sub>2</sub>-Emissionen in allen Branchen der Wirtschaft
5. Förderung der Anpassung an den Klimawandel sowie der Risikoprävention und des Risikomanagements
6. Erhaltung und Schutz der Umwelt sowie Förderung der Ressourceneffizienz
7. Förderung von Nachhaltigkeit im Verkehr und Beseitigung von Engpässen in wichtigen Netzinfrastrukturen
8. Förderung nachhaltiger und hochwertiger Beschäftigung und Unterstützung der Mobilität der Arbeitskräfte
9. Förderung der sozialen Inklusion und Bekämpfung von Armut und Diskriminierung
10. Investitionen in Bildung, Ausbildung und Berufsbildung für Kompetenzen und lebenslanges Lernen
11. Verbesserung der institutionellen Kapazitäten von öffentlichen Behörden und effizientere öffentliche Verwaltung

Im Programmplanungszeitraum 2021–2027 wurden die ersten zehn thematischen Ziele durch die folgenden fünf politischen Ziele ersetzt:

1. Ein intelligenteres Europa (umfasst FTEI, digitale Wirtschaft und Wettbewerbsfähigkeit von KMU – entsprechend den thematischen Zielen 1–3 im Zeitraum 2014–2020)

2. Ein grüneres Europa (umfasst CO<sub>2</sub>-arme Wirtschaft, Klimaschutz, Umweltschutz und umweltfreundlicher Nahverkehr – entsprechend den thematischen Zielen 4–6 im Zeitraum 2014–2020)
3. Ein stärker vernetztes Europa – das transeuropäische Verkehrsnetz (TEN-V) und andere Prioritäten im Verkehr (entsprechend dem thematischen Ziel 7 im Zeitraum 2014–2020)
4. Ein sozialeres Europa (Maßnahmen im Bereich Beschäftigung und Arbeitsmarkt, soziale Inklusion and Humankapital)
5. Ein bürgernäheres Europa

Aus Gründen der Kohärenz und zum leichteren Vergleich zwischen den beiden Programmplanungszeiträumen werden in diesem Kapitel die elf thematischen Ziele in etwa den oben aufgeführten neuen politischen Zielen zugeordnet.

Nach der COVID-19-Krise wurde für 2021/2022 ein zusätzliches Ziel „Unterstützung der Krisenbewältigung und Resilienz“ eingeführt, das aus REACT-EU mit einem Budget von 50 Mrd. EUR als Teil des Aufbaupakets NextGenerationEU (NGEU) finanziert wird.

Für den Zeitraum 2014–2020 sind im vorliegenden Kapitel Zahlen zum EU-Anteil an den geplanten Investitionen, zu den für die zur Finanzierung ausgewählten Projekten bereitgestellten Beträgen und zu den Ausgaben für die fünf politischen Ziele ausgewiesen. Die Daten zur Finanzierung und zu den Indikatoren reichen bis Ende 2022 (der letzte Zeitpunkt, für den Daten verfügbar sind). Es ist zu beachten, dass die Mittelzuweisung an ausgewählte Projekte die verfügbaren EU-Mittel übersteigen kann, da häufig mehr Projekte ausgewählt werden, als finanziert werden können. Dies geschieht, um sicherzustellen, dass letzten Endes alle verfügbaren Mittel ausgegeben werden, da davon ausgegangen wird, dass nicht alle ausgewählten Projekte tatsächlich zur Umsetzung gelangen.

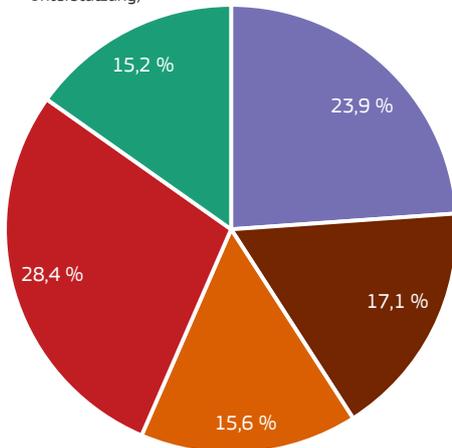
wertungsergebnisse wiederum sind in der jährlichen Zusammenfassung der Kommission ausführlicher dargestellt.<sup>2</sup> Die Ex-post-Bewertung der Programme 2014–2020 läuft derzeit und soll zwischen Ende 2024 und Mitte 2025 veröffentlicht werden (siehe Kasten 9.2).

In diesem Zeitraum war die Union mit mehreren Krisen konfrontiert, die außergewöhnliche Maßnahmen zur Unterstützung der Mitgliedstaaten und Regionen erforderlich machten. Dabei war eine Anpassung der politischen Ziele an die sich ändernden Prioritäten notwendig, und in einigen Fällen werden die Ziele im Vergleich zu den ursprünglichen Programmen wahrscheinlich unter- und in anderen Fällen übererfüllt.

<sup>2</sup> Europäische Kommission (2024).

**Abbildung 9.1 Haushalt der EU-Kohäsionspolitik (2014–2020) entsprechend den politischen Zielen 2021–2027**

- Ein intelligenteres Europa
- Ein grüneres Europa
- Ein stärker vernetztes Europa
- Ein sozialeres Europa
- Sonstige (REACT-EU, äußerste Randlage, technische Unterstützung)



	2014–2020 EU geplant (Mio. EUR)	Geschätzte Ausgaben Ende 2022 (Mio. EUR)	Geschätzte Ausgaben als % der geplanten Ausgaben
Ein intelligenteres Europa	96 669,8	90 807,4	94 %
Ein grüneres Europa	69 060,8	55 332,8	80 %
Ein stärker vernetztes Europa	62 967,1	57 361,8	91 %
Ein sozialeres Europa	114 802,5	100 215,4	87 %
Sonstige (REACT-EU, äußerste Randlage, technische Unterstützung)	61 413,2	30 852,0	50 %
<b>Kohäsionspolitik 2014–2020 insgesamt</b>	<b>404 883,5</b>	<b>338 821,2</b>	<b>84 %</b>

Anmerkungen: Die Mittelzuweisungen für die elf thematischen Ziele (und themenübergreifenden Prioritäten) für 2014–2020 sind den vier wichtigsten politischen Zielen für 2021–2027 zugeordnet (siehe Kasten 9.1). Daten zum 31. Dezember 2022 (vorläufige Werte, da die Ausgaben noch nicht abgeschlossen sind; der formale Abschluss der Programme erfolgt erst 2025).

Quelle: Berechnungen der GD REGIO auf der Grundlage der offenen Datenplattform für die Kohäsionspolitik.

## 2.1 Politisches Ziel: Ein intelligenteres Europa

Das politische Ziel „Ein intelligenteres Europa“ lautet konkret: „Ein wettbewerbsfähigeres und intelligenteres Europa durch die Förderung eines innovativen und intelligenten wirtschaftlichen Wandels und der regionalen IKT-Konnektivität.“

Im Zeitraum 2014–2020 wurden im Rahmen der Kohäsionspolitik EFRE-Mittel in Höhe von 96 Mrd. EUR (24 % der gesamten kohäsionspolitischen Mittel) für die Förderung von FTEI, IKT-Infrastrukturen und -Diensten sowie der Wettbewerbsfähigkeit von KMU bereitgestellt. Bis Ende 2022 beliefen sich die geschätzten Ausgaben für diese Bereiche auf rund 94 % der insgesamt für sie vorgesehenen Mittel.

Die gemeinsamen Indikatoren geben Aufschluss über die Ergebnisse dieser Investitionen in der gesamten EU und zeigen, wie diese Ergebnisse im Hinblick auf die gesetzten Ziele zu bewerten sind.

- Bis Ende 2022 wurden über 2,36 Mio. Unternehmen unterstützt (109 % des Ziels).
- Durch die Ausgaben wurden nahezu 370 000 direkte Arbeitsplätze geschaffen (98 % des Ziels).
- Es wurden 228 000 neue Unternehmen gegründet (101 % des Ziels).

- 84 000 Unternehmen entwickelten neue Produkte/Dienstleistungen für den Markt oder für Unternehmen (102 % des Ziels).
- 7,88 Mio. zusätzliche Haushalte haben Zugang zu einem Breitbandanschluss erhalten (66 % des Ziels). Das endgültige Ergebnis wird näher an der Zielvorgabe liegen, wenn die bereits zur Finanzierung ausgewählten Projekte abgeschlossen werden.

Ein großer Teil der Mittel für Forschung und Innovation war auf die Verbesserung der Zusammenarbeit zwischen Unternehmen (insbesondere KMU) und Universitäten und anderen Forschungszentren ausgerichtet. Die in den Mitgliedstaaten durchgeführten Bewertungen haben gezeigt, dass die Förderungen zu positiven Ergebnissen geführt haben, etwa in Rumänien, wo die Unterstützung für Forschung und Entwicklung (FuE) und Innovation die Fähigkeit der KMU zur Entwicklung neuer Produkte und Verfahren und zur Verbesserung der Kompetenzen der Arbeitnehmer erhöht hat, in Wallonie, wo die Förderungen zwischen 2014 und 2018 dazu beigetragen haben, die Überlebensrate der Unternehmen zu steigern, und in der Slowakei, wo die neu gegründeten KMU in diesem Zeitraum deutlich höhere Zuwächse bei Wertschöpfung und Beschäftigung verzeichneten als die nicht unterstützten.

Kohäsionsmittel haben auch dazu beigetragen, die Digitalisierung und die Entwicklung von IKT-Diensten voranzutreiben. In Corse ermöglichten sie die

## Kasten 9.2 Stand der Ex-post-Bewertung der Programmplanung 2014–2020 durch die Kommission

Die Kommission hat mit der Ex-post-Bewertung der EFRE- und KF-Programme 2014–2020; die Bewertung soll im Jahr 2025 abgeschlossen werden. Die Bewertung setzt sich zusammen aus vier bereichsübergreifenden Arbeitspaketen – zu Interreg, zu den integrierten territorialen Investitionen (ITI), zur Reaktion auf die COVID-19-Pandemie und zu den makroökonomischen Auswirkungen der Kohäsionspolitik –, sieben Arbeitspaketen zu allen thematischen Zielen für den Zeitraum 2014–2020 und einem Arbeitspaket zum Aufbau einer für die Bewertung zu verwendenden Projektdatenbank. In einem Kurzbericht werden die Ergebnisse der Bewertung zusammengefasst.

Die thematischen Arbeitspakete verfolgen einen theoriegestützten Ansatz zur Bewertung der Auswirkungen der finanzierten Investitionen. Für jedes thematische Ziel wird zunächst dargelegt, welche Theorie des Wandels (Wirkungsannahme) den politischen Instrumenten zugrunde liegt, die zur Erreichung der politischen Ziele eingesetzt werden. Dabei wird dargestellt, in welchen Schritten das jeweilige Instrument zur Zielerreichung beitragen soll, welche Verknüpfungen zwischen diesen Schritten bestehen und welche Bedingungen für den Erfolg des Instruments gegeben sein müssen. In der Bewertung wird dann untersucht, inwieweit die verschiedenen in der Wirkungsannahme dargestellten Schritte in der Praxis beobachtet werden können und inwieweit die Ziele tatsächlich erreicht wurden, und zwar auf der Grundlage verfügbarer oder zu erhebender Nachweise. Dabei wird die Leistung der mit den politischen Instrumenten durchgeführten Programme im Hinblick auf ihre Wirksamkeit, Effizienz, Relevanz (bezüglich der Deckung des ermittelten Bedarfs), Kohärenz (sowohl intern als auch mit anderen politischen Maßnahmen) und den geschaffenen EU-Mehrwert beurteilt. Die Arbeitspakete werden von unabhängigen Auftragnehmern durchgeführt, und die Kommission wird von Experten unterstützt, die die von den Auftragnehmern erstellten Berich-

te und die Stichhaltigkeit ihrer Ergebnisse kritisch bewerten.

Die Abschlussberichte der Arbeitspakete sollen in der zweiten Jahreshälfte 2024 veröffentlicht werden. Sie werden eine Bewertung enthalten, wie sich die Leistung der verschiedenen Programme während des Zeitraums entwickelt hat, die zur Ausarbeitung von Vorschlägen für den nächsten Zeitraum herangezogen werden wird. Ebenfalls bewertet werden wird der Beitrag der Kohäsionspolitik zur Erreichung ihrer Endziele. Der abschließende Kurzbericht soll im Frühjahr 2025 vorgelegt werden. Die Schlussfolgerung der Kommission zur Bewertung in Form einer Arbeitsunterlage der Dienststellen soll dann im späteren Verlauf des Jahres 2025 fertiggestellt werden.

Parallel dazu führt die Kommission eine Ex-post-Bewertung des ESF und der YEI für den Zeitraum 2014–2020 durch. Dabei wird die Leistung der finanzierten Programme auf dieselbe Weise bewertet wie die des EFRE und des KF, d. h. im Hinblick auf ihre Wirksamkeit, Effizienz, Relevanz, den EU-Mehrwert und die Kohärenz mit anderweitig finanzierten politischen Maßnahmen. Bei der Bewertung wird die Verfolgung aller ESF-Prioritäten berücksichtigt, einschließlich der Finanzierungsinitiativen als Reaktion auf die COVID-19-Pandemie und die Auswirkungen des russischen Angriffskrieges gegen die Ukraine – d. h. die Investitionsinitiative zur Bewältigung der Corona-Krise (CRII), die Investitionsinitiative Plus zur Bewältigung der Coronavirus-Krise (CRII+), REACT-EU und den Einsatz von Kohäsionsmitteln zugunsten von Flüchtlingen in Europa.

Die Schlussfolgerungen der Bewertung stützen sich auf eine Reihe von Datenquellen, darunter Überwachungssysteme, nationale statistische Ämter, Erhebungen, gezielte Befragungen und öffentliche Konsultationen sowie Fallstudien und Fokusgruppen.

Die Ergebnisse der ESF-Bewertung werden vor Ende 2024 veröffentlicht.

Entwicklung neuer, an die persönlichen Bedürfnisse der Schüler angepasster Lernmethoden, die deren Motivation steigern und dazu beitragen, soziale und territoriale Spaltungen zu verringern. In Litauen wurde die Verfügbarkeit elektronischer Dienstleistungen verbessert, was zu geschätzten Einsparungen in Höhe von 1,89 Mrd. EUR geführt hat, vor allem weil für Bürgerinnen und Bürger Wege zu den Ämtern weggefallen sind.

## 2.2 Politisches Ziel: Ein grüneres Europa

*Das politische Ziel „Ein grüneres Europa“ lautet konkret: „Ein grünerer, CO<sub>2</sub>-armer Übergang zu einer CO<sub>2</sub>-neutralen Wirtschaft und einem widerstandsfähigen Europa durch die Förderung von sauberen Energien und einer fairen Energiewende, von grünen und blauen Investitionen, der Kreislaufwirtschaft, des Klimaschutzes und der Anpassung an den Klimawandel,*

### Kasten 9.3 Verfolgung der Unterstützung für Klimaschutz, biologische Vielfalt und Verbesserung der Luftqualität

Für den Zeitraum 2014–2020 hat sich die EU für den Klimaschutz ein Gesamtziel von Ausgaben in Höhe von mindestens 20 % des Haushalts gesetzt. Aus den Mitteln der Kohäsionspolitik wurden fast 15 % des gesamten Haushalts für Klimaschutzziele<sup>1</sup> bereitgestellt, wobei 18 % des EFRE und 28 % des KF dafür aufgewendet wurden. Die Maßnahmen umfassen Investitionen in die Bereiche CO<sub>2</sub>-arme Wirtschaft, Kreislaufwirtschaft, Risikoprävention, Umweltschutz, saubere urbane Mobilität sowie Forschungs- und Innovationstätigkeiten. Bis Ende 2022 waren schätzungsweise 46,8 Mrd. EUR aus dem EFRE, dem KF und dem ESF in die betreffenden Projekte geflossen.

Für den EFRE und den KF wurde ein eigener Mechanismus zur Verfolgung ihres Beitrags zu Maßnahmen im Bereich der biologischen Vielfalt eingerichtet.<sup>2</sup> Im Zeitraum 2014–2020 waren fast 4 % der

Mittel aus EFRE/KF bzw. 10,7 Mrd. EUR für Maßnahmen zum Schutz und zur Verbesserung der biologischen Vielfalt, des Naturschutzes und der grünen Infrastruktur, einschließlich der Natura-2000-Gebiete, sowie zur Verringerung der Belastung von Lebensräumen (z. B. Abwasserreinigung) vorgesehen. Bis Ende 2022 waren schätzungsweise 8 Mrd. EUR der geplanten Mittel investiert worden.

Für die Berichterstattung im Rahmen der Richtlinie über nationale Emissionshöchstmenge (NEC-Richtlinie) haben die GD BUDG, die GD REGIO und die GD ENV eine ähnliche Verfolgungsmethode wie für den Bereich Klima und biologische Vielfalt entwickelt. Der erste Bericht über die Umsetzung der NEC-Richtlinie zeigt, dass schätzungsweise 31,2 Mrd. EUR aus dem EFRE und dem KF für Maßnahmen zur Verbesserung der Luftqualität ausgegeben wurden.

1 Das Instrument zur Verfolgung von Klimaschutzmaßnahmen der offenen Datenplattform für die Kohäsionspolitik bietet eine Beschreibung der Methode zur Verfolgung klimabezogener Ausgaben und der verfügbaren Daten: <https://cohesion-data.ec.europa.eu/stories/s/a8jn-38y8>.

2 Das Instrument zur Verfolgung biodiversitätsbezogener Ausgaben der offenen Datenplattform für die Kohäsionspolitik kann über diesen Link aufgerufen werden: <https://cohesiondata.ec.europa.eu/stories/s/tdxi-ibcn>.

*der Risikoprävention und des Risikomanagements sowie der nachhaltigen städtischen Mobilität.“*

Im Zeitraum 2014–2020 wurden im Rahmen der Kohäsionspolitik 69 Mrd. EUR aus dem EFRE und dem KF für Investitionen unter dem Ziel „Ein grüneres Europa“ bereitgestellt. Diese Mittel waren auf Folgendes ausgerichtet: die Steigerung der Energieeffizienz und der Nutzung erneuerbarer Energien, die Verbesserung der Umweltnfrastruktur, die Entwicklung der Kreislaufwirtschaft, die Eindämmung des Klimawandels und die Anpassung an seine Auswirkungen, die Risikoprävention, die biologische Vielfalt und den umweltfreundlichen Nahverkehr (Kasten 9.3). Die Mittelzuweisungen entsprachen 17 % der gesamten im genannten Zeitraum verfügbaren Kohäsionsmittel. Bis Ende 2022 hatten die Ausgaben eine Höhe von rund 80 % der gesamten EU-Zuweisung erreicht. Mit den von den Mitgliedstaaten bereits ausgewählten Projekten wird – deren Abschluss vorausgesetzt – der verfügbare Betrag zur Gänze verbraucht sein. Die gemeinsamen Indikatoren belegen mit Stand Ende 2022 signifikante Erfolge, zum Beispiel:

- Die geförderten Hochwasserschutzmaßnahmen kamen 17,3 Mio. Personen zugute (83 % des Ziels).

- Der Erhaltungszustand von insgesamt 3,4 Mio. ha an Habitaten wurde unterstützt (76 % des Ziels).
- Es wurden fast 6 000 MW an Kapazitäten für erneuerbare Energien geschaffen (69 % des Ziels).
- 9,1 Mio. Menschen erhielten Anschluss an neue Abwasserbehandlungssysteme (45 % des Ziels).
- 6,9 Mio. Personen wurden an eine bessere Wasserversorgung angeschlossen (50 % des Ziels).
- In verschiedenen EU-Städten sind neue oder verbesserte Straßenbahn- und U-Bahn-Linien in einer Gesamtlänge von 257 km entstanden (47 % des Ziels).

Die endgültigen Ergebnisse (bis Ende 2023) werden erst in den Abschlussberichten 2025/2026 bekannt gegeben. In diesen Berichten dürften die Ergebnisse den Zielvorgaben nahe kommen, da die für die Finanzierung ausgewählten Projekte bis dahin in ihrer überwiegenden Mehrheit abgeschlossen sein dürften.

Die umfangreichen Mittel, die für die Steigerung der Energieeffizienz und der Nutzung erneuerbarer

Energiequellen bereitgestellt wurden, haben zur Verringerung der CO<sub>2</sub>-Emissionen und der Umweltverschmutzung in der Wirtschaft beigetragen. In Polen beispielsweise wurden 34 % der Fernwärmeanlagen mit einer hocheffizienten Kraft-Wärme-Kopplung aufgerüstet, und in der Region Opolskie haben Projekte für den emissionsarmen Verkehr dazu beigetragen, die Nutzung öffentlicher Verkehrsmittel auszuweiten, das Radwegenetz auszubauen und das Zufußgehen und Radfahren in städtischen Gebieten attraktiver zu machen.

Gleichzeitig hat die Förderung von Investitionen in die Umweltinfrastruktur in Ungarn beispielsweise einen Beitrag dazu geleistet, dass die Zahl der Gebiete, deren Wasserversorgung nicht den Anforderungen der Trinkwasserrichtlinie entspricht, auf einen Gesamtanteil von nur noch 4 % gesenkt und der Ausbau der Abwasserbehandlung in beträchtlichem Maßstab vorangebracht werden konnte. In den französischen Regionen Auvergne und Rhône-Alpes haben aus dem EFRE finanzierte Investitionen dazu beigetragen, die Energieeffizienz in öffentlichen Gebäuden und im sozialen Wohnungsbau zu verbessern und so die Treibhausgasemissionen zu verringern, während im Rahmen des tschechisch-polnischen Interreg-Programms gemeinsame Maßnahmen zum Risikomanagement die betreffenden Behörden in die Lage versetzt, sich besser für Krisen und Notfälle zu rüsten.

### 2.3 Politisches Ziel: Ein stärker vernetztes Europa

*Das Ziel „Ein stärker vernetztes Europa“ lautet konkret: „Ein stärker vernetztes Europa durch die Steigerung der Mobilität“, und zwar insbesondere innerhalb des transeuropäischen Verkehrsnetzes.*

Im Zeitraum 2014–2020 wurden 63 Mrd. EUR aus dem EFRE und dem KF für das Ziel „Ein stärker vernetztes Europa“ bereitgestellt, um die Schienen- und Straßennetze sowie andere strategische Verkehrs- und Energieinfrastrukturen zu verbessern. Dies entspricht 16 % der gesamten kohäsionspolitischen Mittel für diesen Zeitraum. Bis Ende 2022 waren auf der Grundlage der ausgewählten Projekte schätzungsweise 57,4 Mrd. EUR – 91 % der insgesamt bereitgestellten Mittel – für die Verfolgung dieses Ziels ausgegeben worden. Die Investitionen erfolgten hauptsächlich in den weniger entwickelten Mitgliedstaaten (d. h. denjenigen, die Unterstützung aus dem KF erhalten) sowie in weniger entwickelten Regionen und Übergangsregionen anderer Länder.

Nach den gemeinsamen Indikatoren waren bis Ende 2022 u. a. folgende Ergebnisse erzielt worden:

- Errichtung von neuen Straßenverbindungen in einer Gesamtlänge von 3 560 km bis Ende 2020 (99 % des Ziels), hauptsächlich im Rahmen des TEN-V-Netzes, und Sanierung von weiteren 8 400 Straßenkilometern (76 % des Ziels);
- Wiederaufbau von Eisenbahnverbindungen in einer Gesamtlänge von 2 100 km (47 % des Ziels), ebenfalls überwiegend im TEN-V-Netz.

Die für ausgewählte Projekte bereitgestellten Mittel deuten zwar darauf hin, dass das Ziel in Bezug auf die Eisenbahnverbindungen erreicht werden könnte, doch handelt es sich um komplexe Projekte, bei denen eine fristgerechte Fertigstellung sich häufig als schwierig erweist.

Die Unterstützung im Rahmen der Kohäsionspolitik im Zeitraum 2014–2020 hat wie in den Vorjahren zu spürbaren Verbesserungen der Verkehrsverbindungen sowohl zwischen den Ländern als auch innerhalb der Länder geführt. In Warمیńsko-Mazurskie (Polen) zum Beispiel haben die kofinanzierten Investitionen die Verkehrsbedingungen in der Region erheblich verbessert. Sie haben zu einer Verbesserung der Straßenverkehrssicherheit und zu einer Verringerung der CO<sub>2</sub>-Emissionen geführt, indem die Nutzung der Bahn und des öffentlichen Nahverkehrs erleichtert wurde.

In Tschechien haben die Projekte dazu beigetragen, dass in den fünf städtischen Ballungsräumen pro Person und Jahr eine durchschnittliche Wegezeit von 1 Stunde und 25 Minuten eingespart werden konnte. Sie haben auch dazu beigetragen, die Auslastung und Sicherheit öffentlicher Verkehrsmittel zu erhöhen. Auch in Bulgarien wurde die Anbindung an das TEN-V erheblich verbessert, während es zu einer Verkürzung der Wegezeit kam und die negativen Auswirkungen des Verkehrs auf die Umwelt gemindert werden konnten.

### 2.4 Politisches Ziel: Ein sozialeres Europa

*Das Ziel „Ein sozialeres Europa“ lautet konkret: „Ein sozialeres und inklusiveres Europa durch die Umsetzung der europäischen Säule sozialer Rechte.“*

Dem Ziel „Ein sozialeres Europa“ wurden Kohäsionsmittel in Höhe von fast 115 Mrd. EUR zugewiesen, hauptsächlich aus dem ESF und der YEI, aber auch aus dem EFRE (für Infrastruktur und Ausrüstung). Sie waren auf die Unterstützung von Beschäftigung und Arbeitsmarktintegration, der allgemeinen und beruflichen Bildung sowie von sozialer Inklusion ausgerichtet. Diese Mittel machen 28 % des Gesamtbudgets der Kohäsionspolitik für 2014–2020 aus. Bis Ende

2020 waren schätzungsweise rund 87 % des verfügbaren Betrags ausgegeben worden.

Die gemeinsamen Indikatoren für alle EU-Mitgliedstaaten in Bezug auf den ESF (einschließlich der YEI in den 20 Mitgliedstaaten, in denen sie angewendet wird) weisen bis Ende 2022 u. a. folgende Ergebnisse aus:

- Die geförderten Maßnahmen verbuchten eine Teilnehmerzahl von 64,5 Mio., darunter fast 22,2 Mio. Arbeitslose und 25 Mio. Nichterwerbstätige (i. S. v. nicht aktiv arbeitssuchend).
- 7,4 Mio. Teilnehmer an EU-finanzierten Programmen hatten einen Arbeitsplatz gefunden und 10,2 Mio. eine Qualifikation erworben.
- Bis zu 2 030 000 Unternehmen waren aus dem ESF unterstützt worden.
- 46 % der Teilnehmenden hatten ein niedriges Bildungsniveau (Pflichtschulabschluss oder darunter) und 14 % waren Migranten, hatten einen ausländischen Hintergrund oder gehörten einer ethnischen Minderheit an.

Die gemeinsamen EFRE-Indikatoren für die Unterstützung von Investitionen in die soziale Infrastruktur, die hauptsächlich in weniger entwickelten Regionen und Übergangsregionen in den östlichen und südlichen Mitgliedstaaten erfolgte, offenbaren u. a. folgende Ergebnisse:

- Bis Ende 2022 profitierten mehr als 63 Mio. Menschen von verbesserten Gesundheitsdiensten (72 % des Ziels).
- Es wurden Kinderbetreuungseinrichtungen und Bildungsinfrastrukturen für fast 24,6 Mio. Kinder und Jugendliche geschaffen (132 % des Ziels).

Der ESF und der EFRE haben im Berichtszeitraum gemeinsam zur Förderung der sozialen Inklusion in der gesamten EU beigetragen – der ESF durch die Finanzierung von Maßnahmen zur Verbesserung der Beschäftigungsfähigkeit und der Arbeitssuche, von Bildung auf allen Niveaus, der Gesundheitsversorgung, Langzeitpflege und von kommunalen Diensten verschiedener Art, und der EFRE durch die Finanzierung von Investitionen in die entsprechende Infrastruktur und Ausrüstung. In Portugal beispielsweise erhöhte sich durch die Maßnahmen im Rahmen der YEI die

Beschäftigungswahrscheinlichkeit drei Jahre nach der Teilnahme je nach Maßnahme um bis zu einem Drittel, und in Lazio bewirkte das Arbeitserfahrungsprogramm „Torno subito“ eine um 11 Prozentpunkte erhöhte Beschäftigungswahrscheinlichkeit 18 Monate nach der Teilnahme. In der Slowakei wurde die Beschäftigungsquote von Menschen mit Behinderungen durch Zuschüsse an Arbeitgeber, die ihnen eine Stelle geben, um 20 Prozentpunkte erhöht, und in Marche trugen Praktika für benachteiligte Menschen dazu bei, dass Teilnehmer sechs Monate nach dem Praktikum eine um 6–8 Prozentpunkte höhere Beschäftigungsquote erreichten als Nichtteilnehmer.

In Polen trug die ESF-Unterstützung dazu bei, die Qualität der ärztlichen Ausbildung zu verbessern, in Portugal den Standard der Berufsausbildung zu erhöhen und in der Slowakei die Häufigkeit von vorzeitigem Schulabgang unter den Roma zu verringern.

Die Ergebnisse einer aktualisierten<sup>3</sup> Meta-Analyse<sup>4</sup> der verfügbaren kontrafaktischen Folgenabschätzungen zum ESF und zur YEI, die in den 27 Mitgliedstaaten und im Vereinigten Königreich durchgeführt wurden, zeigten, dass Teilnehmer an ESF-/YEI-Maßnahmen im Zeitraum 2014–2020 im Durchschnitt eine um (je nach verwendeter Methode) 6–8 Prozentpunkte höhere Beschäftigungswahrscheinlichkeit als Nichtteilnehmer aufwiesen.

### 2.5 Politisches Ziel: Ein bürgernäheres Europa

*Das politische Ziel „Ein bürgernäheres Europa“ lautet konkret: „Ein bürgernäheres Europa durch die Förderung einer nachhaltigen und integrierten Entwicklung aller Arten von Gebieten und lokalen Initiativen.“*

Im Gegensatz zu den anderen politischen Zielen für den Zeitraum 2021–2027 hat „Ein bürgernäheres Europa“ keine direkte Entsprechung in der Kategorisierung der thematischen Ziele des Zeitraums 2014–2020. Es ist jedoch offensichtlich, dass dieses politische Ziel Investitionen in von der örtlichen Bevölkerung betriebene lokale Entwicklung (CLLD), die Unterstützung für integrierte territoriale Investitionen (ITI) und andere territoriale Maßnahmen im Zusammenhang mit der Stadterneuerung umfasst, die im Zeitraum 2014–2020 im Rahmen themenübergreifender Ziele finanziert wurden. Für integrierte Ansätze zur lokalen und territorialen Entwicklung wurden in diesem Zeitraum 32 Mrd. EUR aus dem EFRE, dem ESF und dem KF bereitgestellt, was etwa 8 % der gesamten Kohäs-

<sup>3</sup> Berechnungen des JRC-Kompetenzzentrums für mikroökonomische Bewertung.

<sup>4</sup> Europäische Kommission (2022).

ionsmittel entspricht. Bis Ende 2022 hatten die Ausgaben für die zur Finanzierung ausgewählten Projekte rund 65 % der Mittelzuweisung erreicht. Damit war die Ausgabenquote niedriger als bei den anderen politischen Zielen, was damit zusammenhängt, dass ein Großteil der jeweiligen Investitionen die Mobilisierung der lokalen Bevölkerung und/oder die Ausarbeitung von Entwicklungsplänen involviert, die verschiedene Sektoren oder Aspekte betreffen und deren Durchführung in der Regel mehr Zeit erfordert.

Die gemeinsamen Indikatoren machen bis Ende 2022 u. a. folgende Ergebnisse sichtbar:

- Integrierte städtische Strategien kamen 27,75 Mio. Menschen zugute (71 % des Ziels).
- Mit den Investitionen wurden 20 Mio. m<sup>2</sup> städtische Freiflächen renoviert oder neu entwickelt (63 % des Ziels).
- In städtischen Gebieten wurden 1,7 Mio. m<sup>2</sup> öffentliche Gebäude renoviert oder neu errichtet (78 % des Ziels).

Es wird erwartet, dass die endgültigen Ergebnisse bis Ende 2023 nahe an die Zielvorgaben herankommen werden, da eine große Anzahl von Projekten zur Finanzierung ausgewählt wurde, die wahrscheinlich abgeschlossen werden.

Die Kohäsionsmittel für die lokale Entwicklung wurden vor allem für die Sanierung geschädigter Gebiete eingesetzt. In Puglia beispielsweise wurden Mittel für die Erneuerung der städtischen Infrastruktur, die Wiedernutzbarmachung verlassener Gebäude und die Aufwertung von Kulturstätten bereitgestellt. Gleichzeitig wurden die öffentlichen Dienstleistungen gestärkt, was zur Verbesserung der Lebensqualität der Einwohner beigetragen und die Ansiedlung bzw. den Verbleib von Unternehmen und Menschen gefördert hat. In Toscana bewirkten die Stadterneuerungsmaßnahmen in kleineren und mittelgroßen Städten der Region eine Ausweitung von Grünflächen und Radwegen sowie eine verbesserte öffentliche Sicherheit.

Außerdem wurden CLLD und ITI unterstützt, um sowohl die Beteiligung der Bevölkerung an der Sanierung ihres Viertels als auch die Kohärenz der durchgeführten Projekte zu gewährleisten. In Středočeský (Tschechien) beispielsweise wurden in fast 100 kleineren Gemeinden CLLD-Projekte durchgeführt, die

zur Erneuerung der örtlichen Straßen und Infrastruktur, insbesondere von Schulgebäuden, führten. Gleichzeitig wurden im Rahmen von ITI-Projekten Verbesserungen des öffentlichen Nahverkehrs und der Straßenverbindungen herbeigeführt und so eine bessere Erschließung der ländlichen Gebiete erreicht, die am weitesten von großen Städten entfernt liegen.

### 3. Reaktion auf die COVID-19-Pandemie und auf den russischen Angriffskrieg gegen die Ukraine

Die Reaktion der EU auf die COVID-19-Pandemie erfolgte in zwei großen Phasen. Zunächst wurde über eine Neuausrichtung der bestehenden Programme 2014–2020 im Rahmen der CRII bzw. der CRII+ die dringend benötigte finanzielle Unterstützung bereitgestellt. Damit wurden die Mitgliedstaaten in die Lage versetzt, die Gesundheitsmaßnahmen in Reaktion auf COVID-19 zu finanzieren, Betriebskapital für KMU bereitzustellen und gefährdete Gruppen zu unterstützen. Für diese Maßnahmen wurden im Rahmen der CRII rund 23 Mrd. EUR an EU-Mitteln mobilisiert. Der Grund für eine solche Umwidmung von Kohäsionsmitteln war die Vermeidung langfristiger sozioökonomischer Folgen in den Mitgliedstaaten, durch die sich bestehende Ungleichheiten weiter verschärfen könnten. Insbesondere sollten die anfälligeren und stärker betroffenen Regionen unterstützt werden, die nur über begrenzte Kapazitäten zur Unterstützung der Wirtschaft, der Gesundheitsdienste und der gefährdeten Arbeitnehmer und privaten Haushalte verfügen.

Die zweite Phase der kohäsionspolitischen Reaktion war die Verabschiedung des NGEU-Aufbaupaketes, um darauf hinzuwirken, dass die EU widerstandsfähiger aus der Krise hervorgeht, und um den Übergang zu einem digitalen und grünen Europa zu unterstützen. Das NGEU-Paket umfasste REACT-EU mit Mitteln in Höhe von 50,6 Mrd. EUR, die über den EFRE, den ESF und den Europäischen Hilfsfonds für die am stärksten benachteiligten Bevölkerungsgruppen (EHAP) in Programme gegossen wurden.<sup>5</sup> Parallel dazu bildete die Aufbau- und Resilienzfazilität (ARF), die über die Aufbau- und Resilienzpläne (ARP) bereitgestellt wurde, den Kern des NGEU-Paketes (siehe Kasten 9.4).

Nach den Berichten der Mitgliedstaaten wurde die kohäsionspolitische Unterstützung für COVID-19-spezifische Maßnahmen bis Ende 2022 für Folgendes aufgewendet:<sup>6</sup>

5 Weitere Einzelheiten über die Verwendung von REACT-EU finden sich in dieser Darstellung der offenen Daten zur Kohäsionspolitik: <https://cohesiondata.ec.europa.eu/stories/s/26d9-dqzy>.

6 Eine Übersicht über die berichteten Ergebnisse der COVID-19-Maßnahmen im Rahmen der CRII bzw. CRII+ und von REACT-EU findet sich auf diesem Dashboard: <https://cohesiondata.ec.europa.eu/stories/s/c63b-b6in>.

### Kasten 9.4 Die Aufbau- und Resilienzfazilität (ARF)

Die ARF wurde im Februar 2021 durch die Verordnung (EU) 2021/241<sup>1</sup> ins Leben gerufen, mit dem Ziel, die EU bei der Bewältigung der COVID-19-Krise zu unterstützen und die EU widerstandsfähiger und zukunftstauglicher zu machen. Sie wurde als neues, bedarfsorientiertes und leistungsorientiertes Instrument geschaffen, über das Mitgliedstaaten eine finanzielle Unterstützung geleistet wird, die an die Erfüllung von Etappenzielen und Zielwerten in Bezug auf Reformen und Investitionen geknüpft ist. Beim ARF-Modell sind die Reformen nicht Vorbedingung für die Auszahlung der Mittel, sondern selbst in die Programme eingebettet, und ihre Durchführung ist integraler Bestandteil des Einsatzes der Fazilität. Mit Finanzmitteln in Höhe von insgesamt 724 Mrd. EUR (zu laufenden Preisen) in Form von Darlehen und Zuschüssen ist der Umfang der über die ARF bereitgestellten finanziellen Unterstützung beispiellos.

Um Unterstützung aus der ARF zu erhalten, müssen die Mitgliedstaaten ARP ausarbeiten, die eine nationale Agenda für Reformen und Investitionen

enthalten, die bis Ende 2026 umgesetzt werden sollen. Der Plan muss Zielvorgaben im Hinblick auf den grünen und den digitalen Wandel gewidmet sein (mindestens 37 % bzw. 20 % der Gesamtzuweisung) und eine Erläuterung enthalten, wie er zur Umsetzung aller oder eines wesentlichen Teils der einschlägigen länderspezifischen Empfehlungen, die im Rahmen des Europäischen Semesters abgegeben wurden, beiträgt.

Die ARF ist ein leistungsorientiertes Instrument, bei dem die Auszahlung nach zufriedenstellendem Erreichen der Etappenziele und Zielwerte erfolgt. Sobald ein Mitgliedstaat diese für eine bestimmte Tranche erfüllt hat, reicht er einen begründeten Zahlungsantrag bei der Kommission ein. Diese hat zwei Monate Zeit, um zu prüfen, ob die Etappenziele und Zielwerte erfüllt sind.

Mit der Einrichtung der ARF ist die Frage nach der Verbindung zwischen Strukturreformen und EU-Finanzierungen für öffentliche Investitionen in den Vordergrund gerückt.

1 Europäische Union (2021).

- Erwerb von persönlicher Schutzausrüstung im Wert von 3,7 Mrd. EUR,
- Erwerb von rund 12 500 Beatmungsgeräten,
- Anschaffung von fast 97 Mio. Impfdosen und ihre Verabreichung an 49 Mio. Menschen und
- finanzielle und sonstige Unterstützung für mehr als 920 000 Unternehmen.

Die vorläufige Bewertung der aus dem ESF und dem EHAP im Rahmen der CRII bzw. CRII+ geleisteten Unterstützung<sup>7</sup> ergab, dass die beiden Initiativen eine effiziente Möglichkeit darstellten, die für die Reaktion auf die COVID-19-Pandemie verbleibenden Mittel zu nutzen und sie in die nationalen Strategien zur Bewältigung der Krise einzuflechten.

Vor dem Hintergrund des Angriffskriegs Russlands gegen die Ukraine schlug die EU die drei Kohäsionsinitiativen für Flüchtlinge in Europa (CARE/CARE+ und FAST-CARE) vor, um Notunterkünfte und grundlegende soziale Unterstützung für Kriegsflüchtlinge bereitzustellen. Dies führte zu einer Neuzuweisung

von 1,7 Mrd. EUR und zur Bereitstellung zusätzlicher Liquidität in Höhe von 13,6 Mrd. EUR. Diese Mittel waren in erster Linie für die an die Ukraine angrenzenden Mitgliedstaaten mit dem größten Flüchtlingszustrom bestimmt. Zur Unterstützung von KMU und schutzbedürftigen Haushalten, die besonders von den hohen Energiepreisen betroffen waren, und zur Finanzierung von Kurzarbeitsregelungen, um Menschen in Beschäftigung zu halten, wurden im Rahmen der Initiative zur Unterstützung erschwinglicher Energie (SAFE) rund 4 Mrd. EUR umgewidmet.

## 4. Institutionelle Kapazität und die Rolle von Reformen

Wie in Kapitel 7 dargelegt, ist die Qualität der Institutionen – sei es in Bezug auf die technische Kapazität oder auf Transparenz, Rechenschaftspflicht, Rechtsstaatlichkeit und wirksame Governance-Strukturen – von wesentlicher Bedeutung für die Schaffung eines gesunden Geschäftsumfelds und für die wirtschaftliche und soziale Entwicklung. Die Qualität der Verwaltungsbehörden und der Regierung im Allgemeinen hat sich als ein wichtiger Faktor für die Leistung der

7 Europäische Kommission, „Preliminary evaluation of the support provided by ESF and FEAD under the CRII and CRII+“ (SWD(2023) 249 final, Brüssel, 2023).

Kohäsionspolitik erwiesen, und zwar in Bezug auf die Fähigkeit zur Inanspruchnahme der Finanzmittel, die Wirksamkeit und Effizienz der finanzierten Investitionen und die Auswirkungen auf die sozioökonomische Entwicklung. In den letzten beiden Jahrzehnten mehrten sich die wissenschaftlichen Erkenntnisse zum Einfluss institutioneller und administrativer Faktoren – insbesondere der Qualität und Kapazität der öffentlichen Verwaltung – darauf, ob hinsichtlich der Leistung der Kohäsionspolitik Asymmetrien zwischen den EU-Regionen Rechnung getragen wird. In der Literatur herrscht allgemeiner Konsens darüber, dass die Fähigkeit nationaler, regionaler und lokaler Gebietskörperschaften, solide Strategien zu entwickeln, Ressourcen wirksam zuzuweisen und EU-Mittel effizient zu verwalten, wesentlich zur Gesamtwirkung der Politik beiträgt.<sup>8</sup>

Sowohl die Europäische Kommission als auch die Mitgliedstaaten haben der Reform der öffentlichen Verwaltung und dem Aufbau von Verwaltungskapazitäten verstärkte Aufmerksamkeit gewidmet, um die nationalen und subnationalen Stellen bei Verbesserungen in der Verwaltung der europäischen Struktur- und Investitionsfonds zu unterstützen. Dies hat einerseits dazu geführt, dass die Kommission die Zuteilung von Finanzmitteln ab dem Programmplanungszeitraum 2014–2020 an bestimmte Ex-ante-Konditionalitäten geknüpft hat. Andererseits hat die Kommission die Stärkung der Verwaltungskapazitäten der regionalen Gebietskörperschaften in den Mitgliedstaaten über eine eigene Haushaltslinie unterstützt.

Ex-ante-Konditionalitäten wurden im Programmplanungszeitraum 2014–2020 eingeführt. Die Mitgliedstaaten mussten vor Beginn des Programmplanungszeitraums eine Reihe von Bedingungen in Bezug auf die Einhaltung von Vorschriften, die Governance und die Verwaltungskapazität erfüllen, damit die Wirksamkeit der finanzierten Investitionen gewährleistet war. Diese Vorbedingungen waren einerseits horizontaler Art (in Bezug auf öffentliches Auftragswesen, staatliche Beihilfen, Antidiskriminierung, Gleichstellung der Geschlechter, Behinderungen, Umweltgesetzgebung und statistische Systeme) und andererseits thematisch (d. h. sektorspezifisch). Sie waren für die Mitgliedstaaten ein Anreiz für die Umsetzung struktureller Veränderungen und die Durchführung politischer Reformen, darunter auch solche im Zusammenhang mit den einschlägigen länderspezifischen Empfehlungen, die im Rahmen des Europäischen Semesters abgegeben werden.

Die Ex-ante-Konditionalitäten dienen darüber hinaus dem Zweck, durch einen besseren und strategischeren politischen Rahmen, die Priorisierung von Projekten und die Gewährleistung der Komplementarität mit anderen Finanzierungsquellen eine gezieltere Ausrichtung der öffentlichen Investitionen herbeizuführen. Außerdem sollten sie dazu beitragen, die institutionellen und administrativen Kapazitäten der öffentlichen Einrichtungen zu verbessern und die Koordinierung innerhalb der öffentlichen Verwaltungen und mit den einschlägigen Interessenträgern zu fördern.

Für den Fall, dass Ex-ante-Konditionalitäten nicht erfüllt wurden, mussten die Mitgliedstaaten in ihren Programmen und Partnerschaftsvereinbarungen Aktionspläne erstellen, aus denen hervorgeht, wie sie die Konditionalitäten zu erfüllen beabsichtigen. Es hat sich gezeigt, dass die meisten dieser Pläne die Erfüllung der allgemeinen Bedingungen in Bezug auf das öffentliche Auftragswesen und die Einhaltung von Beihilfavorschriften betrafen. Im Bereich des öffentlichen Auftragswesens implizierte die Erfüllung von Konditionalitäten Folgendes:

- Verabschiedung nationaler Strategien und Erlass von Rechtsvorschriften in mehreren Mitgliedstaaten (u. a. Bulgarien, Italien, Rumänien, der Slowakei und Ungarn)
- Einrichtung eines angemessenen Kontrollsystems (etwa in Bulgarien und Rumänien);
- Einführung der e-Vergabe (z. B. in Italien, Lettland und Ungarn);
- Vereinfachung der Verfahren und Steigerung der Effizienz (z. B. in Italien und Slowenien);
- Einrichtung einer speziellen Beratungsstelle und von Konsultationsgruppen zur Ermittlung von Schlüsselfragen und zur Erarbeitung von Verbesserungsvorschlägen (z. B. in Slowenien);
- Ausarbeitung von Leitlinien (z. B. in Italien, Rumänien und Slowenien);
- Schulung und Kapazitätsaufbau (u. a. in Bulgarien, Griechenland, Italien, Kroatien, Malta, Rumänien, der Slowakei, Slowenien und Ungarn).

Rumänien erstellte einen umfassenden Aktionsplan, während sechs Mitgliedstaaten Aktionspläne für staatliche Beihilfen vorlegten. Dazu gehörten die Verabschiedung von Rechtsvorschriften, die

8 Bachtler et al. (2016).

Einrichtung eines zentralen elektronischen Registers und einer Datenbank für staatliche Beihilfen, die Veröffentlichung einer Liste der Beihilfeempfänger auf der Website und die Durchführung spezieller Schulungsprogramme.

Was die thematischen Ex-ante-Konditionalitäten anbelangt, so haben mehrere Mitgliedstaaten Aktionspläne in den Bereichen intelligente Spezialisierung, Elektronisierung und Digitalisierung, Energie, Gesundheit, Bildung und institutionelle Kapazitäten entworfen und umgesetzt. An vielen der angenommenen Pläne waren sowohl nationale als auch regionale Behörden beteiligt, und obwohl sich die Pläne in ihrem Detailgrad unterscheiden, haben sie in vielen Fällen nachweislich dazu beigetragen, die Wirksamkeit und Effizienz der Programme zu verbessern.

Für einige Umweltbereiche, z. B. Luftqualität, waren Ex-ante-Konditionalitäten nicht wünschenswert oder möglich. In Fällen von Überschreitungen der EU-Grenzwerte für Luftverschmutzung erwies es sich jedoch als nützlich, in den Partnerschaftsvereinbarungen und den operationellen Programmen konkrete Verweise auf die in solchen Situationen verpflichtenden Luftqualitätspläne festzuhalten.

Darüber hinaus war im Rahmen der Ex-ante-Konditionalität vorgesehen, dass die für die Kohäsionspolitik relevanten länderspezifische Empfehlungen, die vom Rat im Rahmen des Europäischen Semesters abgegeben werden, in den Partnerschaftsvereinbarungen Berücksichtigung finden.

Insgesamt hat die Einführung der Ex-ante-Konditionalität eine Verbesserung des Investitionsklimas in der EU und der Abstimmung zwischen EU-Mitteln und anderen öffentlichen Mitteln bewirkt. Eine weitere Folge war, dass die Umsetzung und Durchführung von EU-Rechtsvorschriften beschleunigt wurde. Das Reformengagement der Regierungen wurde gestärkt und das entsprechende politische Bewusstsein geschärft, wodurch Reformen an Tempo gewonnen haben. Durch die in der Konditionalität vorgesehene Ausarbeitung von Entwicklungsstrategien durch die Behörden haben sich darüber hinaus überall in der EU die institutionellen Kapazitäten verbessert.

Mit dem Programmplanungszeitraum 2021–2027 wurden grundlegende Voraussetzungen eingeführt, unter denen Investitionen aus Kohäsionsmitteln unterstützt werden können. Wie bei den Ex-ante-Kondi-

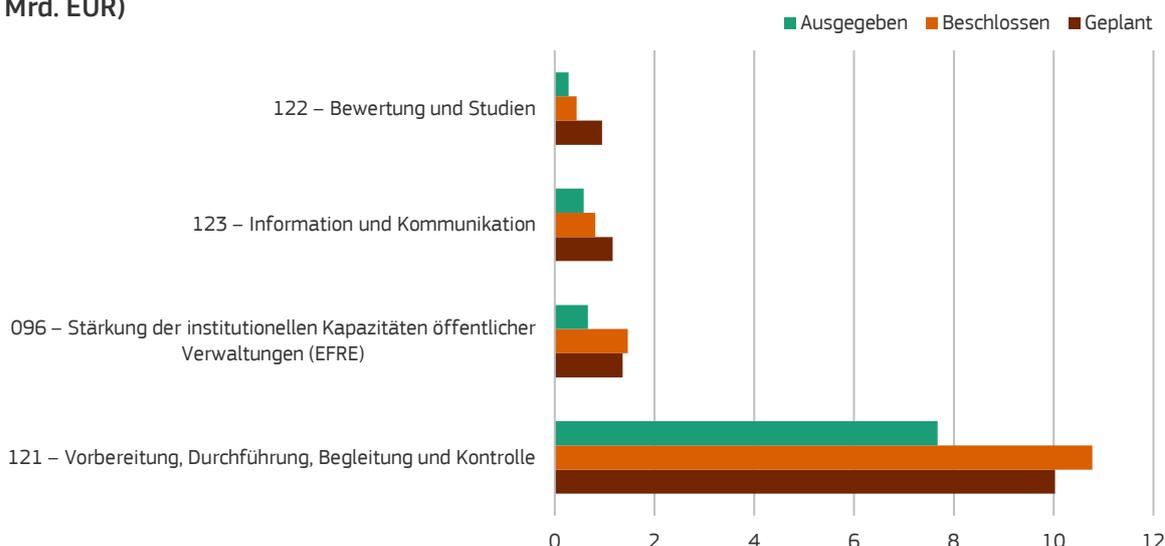
tionalitäten handelt es sich dabei entweder um horizontale (z. B. Einhaltung der EU-Grundrechtecharta, öffentliches Auftragswesen und Vorschriften über staatliche Beihilfen) oder thematische Bedingungen (z. B. Governance von Strategien für intelligente Spezialisierung zum Aufbau lokaler Innovationsökosysteme, Einhaltung der verbindlichen nationalen Ziele für erneuerbare Energien für 2020, Planung von Investitionen in die Umwelt- und Verkehrsinfrastruktur, Einrichtung von strategischen Politikrahmen für aktive arbeitsmarktpolitische Maßnahmen vor dem Hintergrund der beschäftigungspolitischen Leitlinien, für die soziale Inklusion und Armutsbekämpfung sowie zur Eingliederung der Roma). Mit diesen Regeln werden Finanzierungsvoraussetzungen festgelegt, die während des gesamten Programmplanungszeitraums einzuhalten sind. Die grundlegenden Voraussetzungen sind weniger zahlreich als die Ex-ante-Konditionalitäten und unterliegen einem vereinfachten Verfahren hinsichtlich der Berichterstattung über ihre Erfüllung. Anders als bei den Ex-ante-Konditionalitäten ist die Erfüllung der grundlegenden Voraussetzungen gemäß der Verordnung eine Vorbedingung für die Mittelauszahlung: Sind die grundlegenden Voraussetzungen zum Zeitpunkt der Einreichung eines Zahlungsantrags bei der Kommission für das betreffende Ziel nicht erfüllt, werden die entsprechenden Ausgaben erst dann aus dem Unionshaushalt erstattet, wenn die Kommission diese grundlegenden Voraussetzungen als erfüllt ansieht. Die Erfüllung der grundlegenden Voraussetzungen muss während des gesamten Programmplanungszeitraums gegeben sein.

Was die horizontalen grundlegenden Voraussetzungen in Querschnittsbereichen betrifft, so haben alle Mitgliedstaaten die Voraussetzungen in Bezug auf das öffentliche Auftragswesen, staatliche Beihilfen und das UN-Übereinkommen über die Rechte von Menschen mit Behinderungen sowie – mit einer Ausnahme – auch die Voraussetzung in Bezug auf die Grundrechtecharta erfüllt.

Was die thematischen Voraussetzungen anbelangt – also jene, die mit den spezifischen thematischen Zielen und Investitionsprioritäten verknüpft sind, wie das Vorliegen geeigneter Strategien/Pläne/Rahmen in den von der Kohäsionspolitik abgedeckten Politikbereichen<sup>9</sup> –, so waren die Voraussetzungen zum Zeitpunkt der Annahme der Programme zu zwei Dritteln und bis zum 1. März 2024 zu 90 % erfüllt.

9 Diese betreffen u. a. die folgenden Bereiche: intelligente Spezialisierung, Breitband, Energieeffizienz, Reaktion auf den Klimawandel, Vorbeugung und Abschwächung von Risiken und Katastrophen, Wasserversorgung und Abwasserbehandlung, Abfallbewirtschaftung, Verkehr, Arbeitsmarktpolitik, Bildung, soziale Inklusion, Armutsbekämpfung, Unterstützung für Roma und andere Minderheiten sowie Verbesserung der Gesundheits- und Sozialdienste.

Abbildung 9.2 Geplante, beschlossene und ausgegebene Beträge nach Interventionsbereichen (in Mrd. EUR)



Quelle: GD REGIO auf der Grundlage der offenen Datenplattform für die Kohäsionspolitik.

Neben der Festlegung der Finanzierungsvoraussetzungen wurden im Rahmen der Kohäsionspolitik auch Mittel für die Stärkung der Verwaltungskapazitäten für die Umsetzung der Politik bereitgestellt. Dazu wurde den Mitgliedstaaten eine Reihe von Instrumenten für den Aufbau von Verwaltungskapazitäten zur Verfügung gestellt, darunter Leitlinien für die Ausarbeitung entsprechender Fahrpläne, Mittel für den Peer-Austausch, Gemeinschaften für bewährte Verfahren und Aktivitäten (einschließlich Schulungen), die sich auf strategische Schlüsselthemen wie öffentliches Auftragswesen, staatliche Beihilfen, Integritätspakte und die Verhütung von Betrug und Korruption konzentrieren.

Im Programmplanungszeitraum 2014–2020 setzten die Mitgliedstaaten die Förderung der Verwaltungskapazitäten für Maßnahmen zum strategischen Kapazitätsaufbau, zur Ausweitung bestehender Verfahren, zur Einführung von Innovationen und zur Verbesserung der Verwaltung der Humanressourcen ein. Insgesamt wurden über 13,5 Mrd. EUR an EU-Mitteln für solche Maßnahmen bereitgestellt (siehe Abbildung 9.2, in der geplante, beschlossene und bereits ausgegebene Beträge unterschieden werden).<sup>10</sup>

Erste Erkenntnisse aus den im Zeitraum 2014–2020 durchgeführten Maßnahmen zum Aufbau von Verwaltungskapazitäten zeigen, dass die aus dem EFRE finanzierten Investitionen positive Auswirkungen für

Behörden, Begünstigte und Interessenträger hatten. Die in Rumänien, Griechenland, Spanien und Italien durchgeführten Pilot-Fallstudien liefern einen ersten Hinweis auf die Wirksamkeit dieser Investitionen. In Rumänien wurde ein digitales Immobilien- und Grundstücksregister eingerichtet, das die Interaktion zwischen Eigentümern und Behörden erleichtert. In Spanien wurde die Verwaltung von EFRE-finanzierten Projekten in bestimmten Gebieten digitalisiert. In Griechenland lag der Schwerpunkt auf Verwaltungs- und Organisationsreformen, elektronischen Behördendiensten und öffentlicher Verwaltung, während in Italien die Überwindung der digitalen Kluft und die Optimierung der Verwaltungsverfahren mithilfe von EFRE-Mitteln zur Digitalisierung von Governance-Prozessen angestrebt werden.

Aus dem ESF wurden im Rahmen des Ziels „Aufbau institutioneller Kapazität“ (TZ 11) rund 840 000 Personen unterstützt, die an Maßnahmen für lebenslanges Lernen und Schulungen teilgenommen haben, sowie 3 000 Projekte, die sich an nationale, regionale oder lokale öffentliche Verwaltungen oder öffentliche Dienste richten. So hat beispielsweise die nationale Zollbehörde Bulgariens mit Unterstützung aus dem ESF eine Reihe von Projekten zur Vereinfachung und Rationalisierung der rechtlichen Verfahren und zur Verbesserung der Effizienz der Zollaktionen durchgeführt, u. a. durch die Einrichtung eines vollständig elektronischen Arbeitsumfelds.

<sup>10</sup> Basierend auf den Daten des Systems für die Fondsverwaltung in der EU für die folgenden Interventionsbereiche (Stand 31. Dezember 2022): „Stärkung der institutionellen Kapazitäten öffentlicher Verwaltungen und öffentlicher Dienstleister im Zusammenhang mit der Umsetzung des EFRE oder Maßnahmen zur Unterstützung von ESF-Initiativen zur Stärkung institutioneller Kapazitäten“, „Vorbereitung, Durchführung, Begleitung und Kontrolle“, „Bewertung und Studien“ sowie „Information und Kommunikation“.

**Tabelle 9.1 Kohäsionspolitische Mittelzuweisungen im Rahmen der geteilten Mittelverwaltung nach politischen Zielen (2021–2027)**

Ziel/Politisches Ziel	Geplanter Unionsbeitrag	Geplanter Gesamtbetrag	% des geplanten Unionsbeitrags
PZ 1 – Ein intelligenteres Europa	73 830	114 692	19,6 %
PZ 2 – Ein grüneres Europa	93 356	128 930	24,8 %
PZ 3 – Ein stärker vernetztes Europa	40 474	53 504	10,8 %
PZ 4 – Ein sozialeres Europa	112 351	167 079	29,9 %
PZ 5 – Ein bürgernäheres Europa	19 554	26 907	5,2 %
Spezifisches JTF-Ziel	18 049	25 363	4,8 %
Technische Unterstützung	9 267	13 436	2,5 %
Ziel: Investitionen in Beschäftigung und Wachstum	366 882	529 911	97,6 %
Ziel: Territoriale Zusammenarbeit (Interreg)	9 041	12 032	2,4 %
<b>Gesamt</b>	<b>375 923</b>	<b>541 943</b>	<b>100 %</b>

Anmerkung: Die Tabelle bezieht sich auf die Mittel, die im Rahmen der Programmplanung für die geteilte Mittelverwaltung bereitgestellt werden, ohne die von der Kommission direkt und indirekt verwalteten Initiativen.

Quelle: Berechnungen der GD REGIO auf der Grundlage der angenommenen Programme im Rahmen der geteilten Mittelverwaltung und der offenen Datenplattform zur Kohäsionspolitik.

Die derzeit laufende Ex-post-Bewertung wird Aufschluss darüber geben, wie die Kohäsionsmittel zur Durchführung von Reformen in den Mitgliedstaaten beigetragen haben und ob die Programmstrategien, die Ex-ante-Konditionalitäten und die horizontalen Grundsätze direkt oder indirekt zur Umsetzung der länderspezifischen Empfehlungen geführt haben.

Die Investition dieser Mittel dient der Verfolgung zweier übergeordneter Ziele der Kohäsionspolitik: „Beschäftigung und Wachstum“ (nationale und regionale Programmplanung) und „europäische territoriale Zusammenarbeit“ (Interreg). Diese beiden Ziele stützen sich, wie bereits erwähnt, auf die Verfolgung von fünf politischen Zielen, die darauf ausgerichtet sind, ein wettbewerbsfähigeres, intelligenteres, umweltfreundlicheres, stärker vernetztes, sozialeres und inklusiveres sowie bürgernäheres Europa zu schaffen (Tabelle 9.1).<sup>13</sup>

## 5. Finanzmittel aus der Kohäsionspolitik 2021–2027

Die Kohäsionsmittel für den Zeitraum 2021–2027 machen ein Drittel des langfristigen EU-Haushalts im Rahmen des mehrjährigen Finanzrahmens aus. Unter Einbeziehung der nationalen (öffentlichen und privaten) Kofinanzierungsmittel dürfte die Unterstützung in Höhe von 378 Mrd. EUR<sup>11</sup> zu einem Investitionsvolumen von 542 Mrd. EUR führen. Hauptbegünstigte sind die weniger entwickelten Regionen, denen 70 % der EFRE- und ESF+-Mittel zugewiesen werden. Darüber hinaus werden 15 Mitgliedstaaten<sup>12</sup> aus dem KF unterstützt, wobei der Schwerpunkt auf Investitionen in Umweltinfrastruktur und transeuropäischen Netzen liegt. Darüber hinaus wurde mit dem Fonds für einen gerechten Übergang (JTF) eine neue Fazilität eingerichtet, die auf die Bewältigung der mit dem Übergang zur Klimaneutralität verbundenen Auswirkungen ausgerichtet ist.

## 6. Kohäsionspolitik als Politik mit Ortsbezug

Die Kohäsionspolitik ist das wichtigste EU-Instrument zur Förderung der regionalen Entwicklung. Sie beruht auf einem ortsbezogenen Ansatz für die Verfolgung übergreifender politischer Prioritäten für die gesamte EU. Ein solcher Ansatz ist wesentlich für die Abstimmung politischer Maßnahmen auf lokale Merkmale, Präferenzen und Umstände, die sich, wie in den vorangegangenen Kapiteln beschrieben, sowohl in der EU als auch innerhalb der Mitgliedstaaten räumlich und zeitlich sehr stark unterscheiden können.

Ein erster Beleg für den Ortsbezug der Kohäsionspolitik ist die Vorgehensweise bei der Mittelzuweisung.<sup>14</sup>

11 Die Zahlen für 2021–2027 beinhalten die geteilte Mittelverwaltung, einschließlich der Interreg-Programmplanung, sowie die von der Kommission direkt und indirekt verwalteten Mittel.

12 Der KF steht den Mitgliedstaaten zur Verfügung, deren Pro-Kopf-BNE unter 90 % des EU-Durchschnitts liegt. Die 15 förderfähigen Mitgliedstaaten im Zeitraum 2021–2027 sind Bulgarien, Estland, Griechenland, Kroatien, Lettland, Litauen, Malta, Polen, Portugal, Rumänien, die Slowakei, Slowenien, Tschechien, Ungarn und Zypern.

13 Für einen vollständigen Überblick über die Ziele sowie die Inhalte der angenommenen Programme siehe Europäische Kommission (2023).

14 Verordnung (EU) 2021/1060 des Europäischen Parlaments und des Rates, Anhang XXVI.

Diese erfolgt anhand einer Einteilung der Regionen nach ihrem Grad der Entwicklung, gemessen am Pro-Kopf-BIP. „Weniger entwickelte Regionen“ haben ein Pro-Kopf-BIP von weniger als 75 % des EU-Durchschnitts (in KKS). „Übergangsregionen“ haben ein Pro-Kopf-BIP zwischen 75 % und 90 % des EU-Durchschnitts (Zeitraum 2014–2020) bzw. zwischen 75 % und 100 % des EU-Durchschnitts (Zeitraum 2021–2027). Die verbleibenden Regionen gelten als „stärker entwickelt“. Für die Feinabstimmung von Zuweisungen entsprechend der Lage in den einzelnen Regionen kommen darüber hinaus mehrere zusätzliche Indikatoren zum Tragen. Dabei geht es insbesondere

darum, sozioökonomischen, ökologischen und demografischen Herausforderungen Rechnung zu tragen – Gesamtarbeitslosigkeit, Jugendarbeitslosigkeit, niedriges Bildungsniveau, Treibhausgasemissionen und Abwanderung. Die Mittelzuweisung für jeden Mitgliedstaat ist die Summe der Mittelzuweisungen für seine förderfähigen Regionen.

Wie oben erwähnt, fließt der größte Teil der Kohäsionsmittel in die weniger entwickelten Regionen und Mitgliedstaaten. Dies entspricht dem Auftrag der Kohäsionspolitik, regionale Ungleichheiten zu verringern. Die Politikintervention gründet darauf,

**Tabelle 9.2 Beihilfeintensität im Rahmen der Kohäsionspolitik, Pro-Kopf-BIP und Volumen der Kohäsionsmittel im Verhältnis zum BIP in den Mitgliedstaaten (Durchschnitt 2014–2020)**

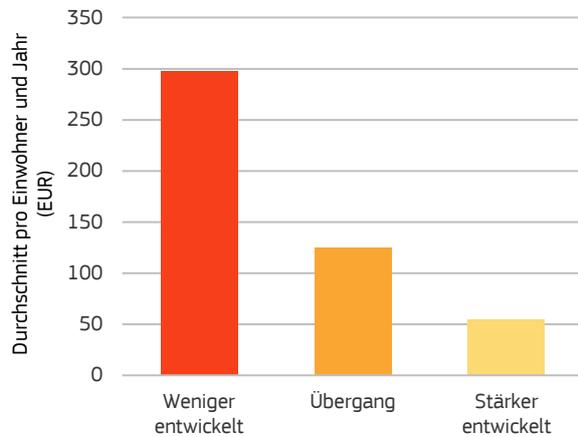
	Beihilfeintensität (EUR pro Kopf)	Pro-Kopf-BIP (in KKS)*	Kohäsionsmittel (% des BIP)*
Österreich	25,80	37 172,80	0,06 %
Belgien	33,20	34 568,50	0,09 %
Bulgarien	163,50	14 759,80	2,21 %
Zypern	149,40	25 664,10	0,65 %
Tschechien	310,10	26 365,10	1,72 %
Deutschland	37,60	35 968,90	0,10 %
Dänemark	20,10	37 429,00	0,04 %
Estland	404,30	23 320,90	2,22 %
Griechenland	245	19 475,10	1,50 %
Spanien	139,30	26 185,60	0,57 %
Finnland	41,40	32 342,90	0,10 %
Frankreich	42	30 628,70	0,12 %
Kroatien	318,90	18 412,60	2,73 %
Ungarn	332,60	20 602,90	2,60 %
Irland	39,70	52 696,20	0,06 %
Italien	115,80	28 227,70	0,41 %
Litauen	358,20	23 277,20	2,40 %
Luxemburg	46,70	77 993,30	0,05 %
Lettland	346,80	19 652,30	2,50 %
Malta	243,60	28 918,40	1,02 %
Niederlande	15,80	37 672,60	0,04 %
Polen	295,70	20 540,80	2,43 %
Portugal	322,20	22 537,20	1,72 %
Rumänien	175,90	18 440,60	1,84 %
Schweden	34,30	35 728,50	0,07 %
Slowenien	236,60	24 934,50	1,14 %
Slowakei	380,60	21 240,40	2,44 %
Vereinigtes Königreich	25,90	31 347,50	0,07 %
<b>EU-28</b>	<b>112,70</b>	<b>29 143,50</b>	<b>0,38 %</b>

\*Durchschnitt 2014–2020, außer für die EU-28 und das Vereinigte Königreich, für die die Zahlen dem Durchschnitt der Jahre 2014–2019 entsprechen.  
Anmerkung: Die Beihilfeintensität ist definiert als die Höhe der Mittelzuweisung pro Einwohner und Jahr.  
Quelle: Eurostat, GD REGIO.

eine direktere Entwicklungsunterstützung für die Gebiete bereitzustellen, die sie am meisten benötigen, aber weniger in der Lage sind, die notwendigen Investitionen selbst zu finanzieren. Eine gewisse Unterstützung erhalten auch Regionen mit einem höheren BIP-Niveau. Wichtig ist, dass für alle Arten von Regionen die Anforderung der nationalen Kofinanzierung gilt, wenngleich in viel geringerem Umfang für weniger entwickelte Regionen.

Die Beihilfeintensität (d. h. die Höhe der Unterstützung pro Einwohner und Jahr) ist ein nützlicher Indikator, um zu zeigen, wie weniger entwickelte Regionen durch die Kohäsionspolitik mehr Unterstützung erhalten, was dem Ziel der Kohäsionspolitik entspricht, regionale Ungleichheiten zu verringern. Die direkten Mittelzuweisungen spiegeln die Gesamtwirkung der Politik jedoch nicht vollständig wider. Um den Nutzen der Kohäsionspolitik vollständig zu erfassen, muss die Zuweisung von Finanzmitteln auch im Zusammenhang damit betrachtet werden, wie sich die Interventionen auf die Volkswirtschaften der EU auswirken. Dabei gilt, über die lokalen, unmittelbaren Auswirkungen der Programme hinaus auch die zahlreichen bewirkten Spillover-Effekte zu berücksichtigen. Wie mehreren Studien<sup>15</sup> zu entnehmen ist, kommen die in den hauptbegünstigten Regionen durchgeführten Programme auch den stärker entwickelten Regionen zugute. Teilweise können diese indirekten Spillover-Effekte sogar die direkten Auswirkungen der Finanzierung überwiegen, was größtenteils mit dem Strom von Waren und

Abbildung 9.3 Beihilfeintensität nach Art der Region (2014–2020)

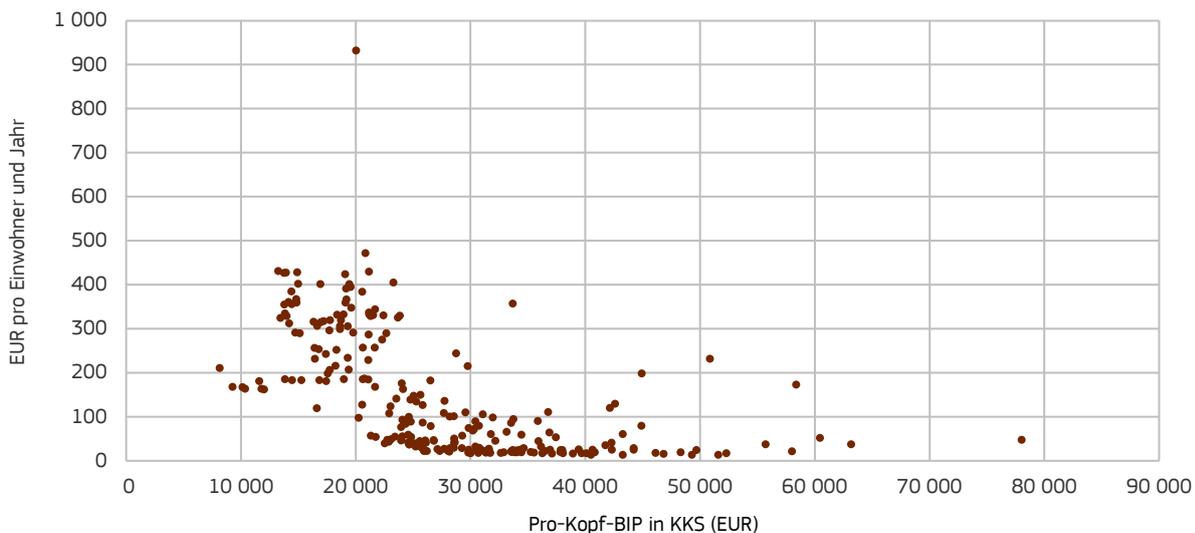


Quelle: Eurostat und GD REGIO.

Dienstleistungen aus stärker entwickelten in weniger entwickelte Regionen zusammenhängt. Diese Effekte werden in Abschnitt 8 im Detail untersucht.

Tabelle 9.2 zeigt die Beihilfeintensität (Finanzmittel pro Kopf der Bevölkerung), die sich aus den aus dem EFRE, dem ESF und dem KF finanzierten Investitionen für den Zeitraum 2014–2020 ergibt, die durchschnittliche Höhe des Pro-Kopf-BIP in diesem Zeitraum und das Volumen der Kohäsionsmittel im Verhältnis zum BIP.

Abbildung 9.4 Beihilfeintensität im Verhältnis zum Pro-Kopf-BIP, NUTS-2-Regionen (Durchschnitt 2014–2020)



Quelle: Eurostat und GD REGIO.

15 Siehe z. B. Crucitti et al. (2023).

### Kasten 9.5 Untersuchung der regionalen Auswirkungen der Kohäsionspolitik

In einer Studie aus dem Jahr 2013<sup>1</sup> wurde mithilfe eines Regressions-Diskontinuitäts-Ansatzes an einem Datensatz für den Zeitraum 1994–2006 festgestellt, dass die Kohäsionspolitik beträchtliche positive Auswirkungen auf das regionale Wirtschaftswachstum aufweist. In zwei weiteren Studien<sup>2</sup> wurde ebenfalls mithilfe eines Regressions-Diskontinuitäts-Ansatzes untersucht, wie sich die Kohäsionspolitik auf die Ziel-1-Regionen (d. h. die am wenigsten entwickelten Regionen, die die meiste Unterstützung erhalten) auswirkt, und zwar anhand eines Datensatzes, der Programme von 1989 bis 2013 umfasst. Beide schließen auf einen positiven Effekt auf das BIP: Jeder Euro an Transferleistungen für Ziel-1-Regionen schlägt im BIP mit zusätzlich 1,20 EUR zu Buche.

In einer Studie aus dem Jahr 2020<sup>3</sup> wurde mithilfe eines räumlichen Regressions-Diskontinuitäts-Ansatzes an einem Datensatz für den Zeitraum 2000–2013 festgestellt, dass sich die Kohäsionspolitik positiv auf das Wachstum auswirkt, wenn auch je nach Region in unterschiedlichem Umfang. Eine Studie aus dem Jahr 2019<sup>4</sup> ergab, dass sich die Kohäsionspolitik in etwa 40 % der Ziel-1-Regionen positiv auswirkt, je nach Humankapitalausstattung und Qualität der Institutionen.

Für die Bewertung des Zeitraums 2007–2013 hat sich die Kommission ebenfalls auf einen solchen Ansatz gestützt, mit einer kontrafaktischen Analyse auf der Grundlage des Propensity Score Matching (PSM), bei dem versucht wird, die geförderten Regionen mit den nicht geförderten Regionen in Bezug auf ihre relevanten Merkmale abzugleichen, und einem Regressions-Diskontinuitäts-Ansatz. Diese Analysen deuten ebenfalls auf einen positiven und statistisch signifikanten Einfluss der EU-Zuweisungen auf das Wachstum der unterstützten Regionen hin. So lautet das Ergebnis der PSM-basierten Analyse, dass die Zuweisungen im Durchschnitt geschätzt 0,5–0,7 Prozentpunkte zusätzlich zur Wachstumsrate der unterstützten Regionen beigetragen haben. Kontrafaktische Folgenabschätzungen wurden auch

von den Mitgliedstaaten zur Analyse ihrer Programme herangezogen (siehe z. B. die Meta-Analyse der von den Mitgliedstaaten durchgeführten kontrafaktischen Folgenabschätzungen zum ESF).<sup>5</sup>

Modellsimulationen bilden einen weiteren Forschungsstrang zur Bewertung der Auswirkungen der Kohäsionspolitik. Während diese früher hauptsächlich auf nationaler Ebene<sup>6</sup> durchgeführt wurden, sind in den letzten Jahren auch subnationale Modelle ausgereifter geworden. So ergab eine Studie aus dem Jahr 2017<sup>7</sup>, dass sich Strategien für intelligente Spezialisierung positiv auf die Regionen auswirken, wenn auch in unterschiedlichem Ausmaß. In einer Studie aus dem Jahr 2020<sup>8</sup> wurde mithilfe eines dynamischen, räumlich berechenbaren allgemeinen Gleichgewichtsmodells für NUTS-2-Regionen in Polen, Estland, Litauen und Lettland festgestellt, dass kohäsionspolitische Investitionen erhebliche Wohlfahrtsgewinne bewirkt haben. Die JRC der Kommission hat in Zusammenarbeit mit der GD REGIO das RHOMOLO-Modell entwickelt, das regelmäßig zur Bewertung der Auswirkungen der Kohäsionspolitik<sup>9</sup> und zur Analyse spezifischerer Fragen wie ihrer internationalen Spillover-Effekte<sup>10</sup> eingesetzt wird.

Im Allgemeinen deuten modellgestützte Simulationen auf eine beträchtliche und lang anhaltende Auswirkung der Kohäsionspolitik auf die Leistung der EU-Regionen hin, allen voran die der Hauptbegünstigten. Dies beruht jedoch auf einer Reihe von Annahmen, von denen einige berechtigterweise als optimistisch angesehen werden können. So wird beispielsweise allgemein unterstellt, dass die Mittel für alle Projekte effizient eingesetzt werden, was nicht unbedingt der Fall ist. Modellsimulationen sollten daher eher als Schätzungen der potenziellen als der tatsächlichen Auswirkungen der Politik verstanden werden. Sie müssen in enger Verbindung mit kontrafaktischen Wirkungsanalysen und empirischen Schätzungen der makroökonomischen Multiplikatoren interpretiert werden.

1 Pellegrini et al. (2013).

2 Becker et al. (2013, 2018).

3 Crescenzi und Giua (2020).

4 Di Caro und Fratesi (2019).

5 Europäische Kommission (2022).

6 Siehe z. B.: Bradley et al. (2003); Bayar (2007); Allard et al. (2008); Varga und in 't Veld (2011a und 2011b); Monfort et al. (2017).

7 Varga (2017).

8 Korzhenevych und Bröcker (2020).

9 Siehe z. B. Di Comite et al. (2018) oder Crucitti et al. (2023b).

10 Crucitti et al. (2023a).

Es bestätigt sich, dass die Beihilfeintensität in den weniger entwickelten Mitgliedstaaten am höchsten ist. Die Spitzenreiter Estland und Slowakei kommen dabei auf 404 EUR bzw. 381 EUR pro Einwohner und Jahr. Die Finanzmittel leisten in allen weniger entwickelten Volkswirtschaften einen erheblichen Beitrag, der in Kroatien 2,7 % des BIP, in Ungarn 2,6 % und in Polen, der Slowakei und Litauen jeweils 2,4 % des BIP erreicht.

Entsprechend dem Auftrag, das Ausmaß der regionalen Ungleichheiten in der EU zu verringern, fließt die Unterstützung, wie bereits erwähnt, vor allem in die Regionen mit dem größten Entwicklungsbedarf und den geringsten finanziellen Mitteln zur Deckung dieses Bedarfs. Die Beihilfeintensität lag somit im Zeitraum 2014–2020 in den weniger entwickelten Regionen bei durchschnittlich 297 EUR pro Einwohner und Jahr – deutlich über dem Durchschnitt der Übergangsregionen (127 EUR) und fünfmal so hoch wie der Durchschnitt der stärker entwickelten Regionen (55 EUR; Abbildung 9.3).

Im Allgemeinen besteht ein eindeutiges umgekehrtes Verhältnis zwischen der Beihilfeintensität auf regionaler Ebene und dem Pro-Kopf-BIP, was die relative Konzentration der Mittel auf die weniger entwickelten Regionen widerspiegelt (Abbildung 9.4). Besonders hoch ist die Beihilfeintensität in weniger entwickelten Regionen in Mitgliedstaaten mit niedrigerem Pro-Kopf-BIP. Dementsprechend ist sie in Ost- und Südeuropa am höchsten – in den meisten Regionen der Slowakei, Ungarns und Estlands liegt sie bei über 400 EUR pro Einwohner und Jahr. Auch in den Gebieten in äußerster Randlage, die aufgrund ihrer besonderen Gegebenheiten von einer Aufstockung profitieren, werden höhere Werte erreicht. Viel niedriger fällt die Intensität in Nordwesteuropa aus.

## 7. Ortsbezogene Politiken und Wirtschaftsleistung

In diesem Abschnitt werden die jüngsten Erkenntnisse aus der empirischen Wirtschaftsforschung zu den Auswirkungen der Kohäsionspolitik auf die EU-Regionen untersucht. Dafür werden Studien mit einer Vielzahl von Methoden und mit unterschiedlichem geografischen und zeitlichen Erfassungsbereich zusammengefasst, um einen Gesamtüberblick über das Thema

zu geben. Die Verfügbarkeit größerer und zuverlässiger, vollständiger und detaillierter Datensätze (teilweise als Ergebnis strengerer Anforderungen an die Leistungsüberwachung, die in den Programmplanungszeiträumen 2007–2013 und 2014–2020 eingeführt wurden) hat zusammen mit Fortschritten bei den Analysemethoden zu Verbesserungen bei der Bewertung der Wirksamkeit der Kohäsionspolitik geführt. Insbesondere wurden ökonometrische Verfahren gründlicher auf Daten auf Mikroebene angewandt und anspruchsvollere Ansätze für die Bestimmung der kontrafaktischen Fallkonstellation herangezogen (d. h. der Situation, die ohne aus Kohäsionsmitteln finanzierte Investitionen entstanden wäre).<sup>16</sup>

In methodischer Hinsicht haben sich diese Studien weitgehend von dem Ansatz entfernt, die Auswirkungen der Kohäsionspolitik auf das Wachstum auf makroökonomischer Ebene zu bewerten, auf der es besonders schwierig ist, die Auswirkungen der Politik von den vielen anderen Faktoren zu trennen, die die Ergebnisse mit beeinflussen können. Der Fokus liegt nun auf dem Effekt der Mittelzuweisungen auf Mikroebene. Im Großen und Ganzen kommt dieser Forschungsstrang zu dem Ergebnis, dass die Kohäsionspolitik positive Auswirkungen auf die begünstigten Regionen und – über Spillover-Effekte – allgemein auf die Mitgliedstaaten hat (siehe Kasten 9.5).

Simulationen mit makroökonomischen Modellen sind ein weiteres Mittel zur Untersuchung der Auswirkungen der Kohäsionspolitik, und in den letzten Jahren wurden regionale Versionen dieser Modelle entwickelt. Diese haben gezeigt, dass sich Strategien für intelligente Spezialisierung positiv auf die Regionen und EU-finanzierte Investitionen positiv auf die Wohlfahrt auswirken. Sie deuten ferner darauf hin, dass es sich um beträchtliche und lang anhaltend Auswirkungen handelt, insbesondere in den weniger entwickelten Regionen, die den größten Teil der Unterstützung erhalten. Dabei ist jedoch zu beachten, dass den betreffenden Modellen eine Reihe von Annahmen zugrunde liegt, nicht zuletzt die, dass die finanzierten Investitionen eine wirksame Umsetzung ihrer unmittelbaren Ziele ermöglichen, was nicht immer den Tatsachen entspricht.

Allgemein wird der Kohäsionspolitik in den meisten Studien seit der Finanzkrise eine insgesamt positive Wirkung auf die regionale Entwicklung attestiert.<sup>17</sup>

16 Insbesondere in den letzten zehn Jahren wurden in Studien zunehmend Techniken wie Differenz-von-Differenzen- oder Regressions-Diskontinuitäts-Ansätze angewandt, um die Auswirkungen der Kohäsionspolitik zu quantifizieren. Dabei wurde beispielsweise versucht, die Auswirkungen der Interventionen durch den Vergleich ähnlicher Regionen knapp oberhalb und unterhalb der Schwelle für die Förderfähigkeit einzuschätzen, siehe z. B. Crescenzi und Giua (2016). Die Studien stützen sich in erster Linie auf die Bestimmung einer kontrafaktischen Fallkonstellation, in der die Begünstigten in einem quasi-experimentellen Rahmen einer Kontrollgruppe gegenübergestellt werden.

17 McCann (2023).

Ihr Ortsbezug und ihr Umverteilungseffekt gehen offenbar nicht zu Lasten des allgemeinen Wirtschaftswachstums in der EU. Nicht zuletzt bleiben die positiven Auswirkungen offenbar nicht auf die weniger entwickelten Regionen beschränkt, sondern sind auch in den stärker entwickelten Regionen feststellbar.

## 8. Makroökonomische Auswirkungen der Kohäsionspolitik

### 8.1 Bewertung der Auswirkungen der Kohäsionspolitik

Gemäß dem Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union ist das Ziel der Kohäsionspolitik die *„Förderung des wirtschaftlichen und sozialen Fortschritts und eines hohen Beschäftigungsniveaus sowie die Herbeiführung einer ausgewogenen und nachhaltigen Entwicklung“* (Artikel 2) und die *„[Verringerung der] Unterschiede im Entwicklungsstand der verschiedenen Regionen und [des Rückstands] der am stärksten benachteiligten Gebiete oder Inseln, einschließlich der ländlichen Gebiete“* (Artikel 174).

Die Kohäsionspolitik zielt darauf ab, die Konvergenz und eine harmonische Entwicklung zu fördern, ein nachhaltiges Wachstum zu unterstützen und das Wohlergehen der in der EU lebenden Menschen zu verbessern. Sie ist das wichtigste langfristige Werkzeug der EU zur Erreichung dieser Ziele. Ihre Hauptinstrumente – der EFRE, der ESF und der KF – wirken über Kanäle wie die Steigerung von FuE, die Unterstützung von Unternehmen und öffentliche Investitionen in Bildung, Verkehr, Telekommunikation oder öffentliche Infrastruktur darauf hin.

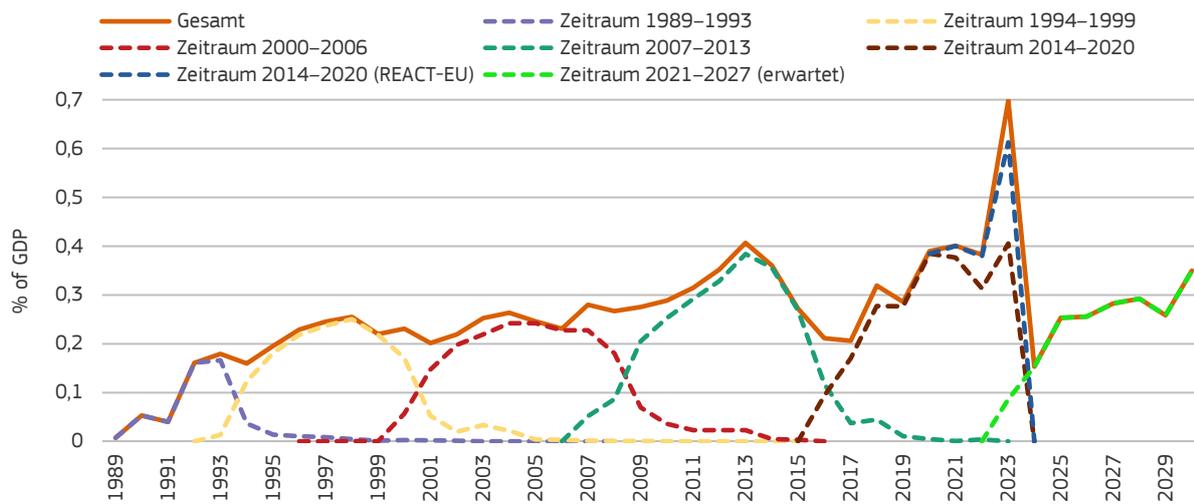
Die Auswirkungen der Kohäsionspolitik vereinen direkte und indirekte Effekte. So können beispielsweise Produktion und Beschäftigung in den unterstützten KMU steigen. Gleichzeitig kann sich in den betroffenen KMU zudem die Nachfrage nach Zwischenprodukten erhöhen, wodurch auch die Geschäftstätigkeit von Unternehmen profitiert, für die die Zuweisungen nicht direkt bestimmt sind. Die Kohäsionspolitik kann zu erheblichen räumlichen Spillover-Effekten und externen Effekten außerhalb der Volkswirtschaften führen, denen die Programme eigentlich zugutekommen. Insbesondere wird der Anstieg der lokalen Nachfrage, der in den weniger entwickelten Regionen im Zuge der Programmdurchführung eintritt, bis zu einem gewissen Grad am ehesten durch Einfuhren aus stärker entwickelten Regionen gedeckt, die somit indirekt – und in einigen Fällen in erheblichem Umfang – profitieren.

Gleichzeitig wird die Wirtschaftsleistung durch eine Vielzahl anderer Entwicklungen beeinflusst, die mit den im Rahmen der Kohäsionspolitik finanzierten Investitionen zusammenfallen, darunter andere politische Maßnahmen oder Veränderungen im Konjunkturzyklus. Die spezifischen Auswirkungen der Kohäsionspolitik lassen sich daher nicht einfach anhand der Daten der Volkswirtschaftlicher Gesamtrechnungen auf nationaler und regionaler Ebene ermitteln. Um die Auswirkungen zu bestimmen, die der Kohäsionspolitik zugeschrieben werden können, muss der bewirkte Ist-Zustand mit einer – in der Realität natürlich nicht vorhandenen – Situation verglichen werden, die ohne die Politik eingetreten wäre.

Mit makroökonomischen Modellen ist es möglich, diese Aspekte in kohärenter Weise zu betrachten. Erstens gestatten Modelle die Simulation von Entwicklungen ohne Politikintervention, wodurch eine kontrafaktische Basis geschaffen werden kann, anhand derer sich die Auswirkungen der Politik bewerten lassen. Zweitens können mit Modellen sowohl die kurz- als auch die langfristigen Auswirkungen der Politik simuliert werden, wobei die Wechselwirkung zwischen direkten und indirekten Auswirkungen ausdrücklich berücksichtigt wird. Drittens bieten Modelle die Möglichkeit, Spillover-Effekte und externe Effekte einzubeziehen und so eine Bewertung der Gesamtwirkung der Politik anzustellen. Viertens helfen Modelle dabei, die Wirkungsstränge der politischen Interventionen zurückzufolgen und die Kanäle herauszustellen, über die die Politik ihre Wirkung auf die Wirtschaft entfaltet.

In den letzten Jahrzehnten war die Kohäsionspolitik die zweitgrößte Linie im EU-Haushalt, auf die etwa ein Drittel des mehrjährigen Finanzrahmens entfiel. Zwischen 1990 und 2024 haben sich die Zuweisungen im Verhältnis zum BIP der EU mehr als verzehnfacht, und zwar von durchschnittlich 0,03 % im Programmplanungszeitraum 1989–1994 auf 0,3 % im Zeitraum 2014–2020 (bzw. auf 0,4 %, wenn REACT-EU einbezogen wird). In diesem Anstieg spiegelt sich die Notwendigkeit wider, die Vertiefung und Ausweitung der EU-Integration, die Stärkung des Binnenmarktes und die aufeinanderfolgenden Erweiterungen zu begleiten, was bedeutet, dass auf die Bedürfnisse einer wachsenden Zahl von weniger entwickelten Regionen eingegangen werden musste. Für den Zeitraum 2014–2020 wurden 356 Mrd. EUR für die Kohäsionspolitik bereitgestellt (405 Mrd. EUR mit REACT-EU), gegenüber 376 Mrd. EUR im Zeitraum 2021–2027 (die Differenz spiegelt den Austritt des Vereinigten Königreichs wider). Wie bereits erwähnt, werden diese Mittel zwar allen Regionen in der EU zugewiesen, sie fließen jedoch überwiegend in die weniger entwickelten Regionen und Mitgliedstaaten und machen in

Abbildung 9.5 Volumen der Kohäsionsmittel im Verhältnis zum BIP (1989–2030)



Anmerkung: Die Zahlen beziehen sich auf EU-Zahlungen, außer für 2021–2027, wo es sich um geplante Beträge handelt. Die Zeitpunkte der Zahlungen im Zeitraum 2021–2027 sind (abgesehen von REACT-EU) auf der Grundlage der Zahlungen im Zeitraum 2014–2020 geschätzt. Quelle: GD REGIO.

einigen von ihnen fast 3 % des BIP aus. Im Zeitraum 2014–2020 beliefen sich die Kohäsionsmittel auf rund 13 % der öffentlichen Investitionen in der EU insgesamt und auf 51 % in den Mitgliedstaaten, die für eine Förderung aus dem KF in Betracht kommen.

Wie Abbildung 9.5 verdeutlicht, konzentrieren sich die Ausgaben tendenziell auf das Ende der Durchführungszeiträume<sup>18</sup>, werden aber zwischen den Programmplanungszeiträumen nicht ausgesetzt. Das Kohäsionsziel, das Entwicklungsgefälle zwischen den EU-Regionen zu verringern, ist in der Tat ein langfristiges, das während des gesamten EU-Haushaltszyklus beibehalten wird. Die Überschneidung der Finanzierungen zwischen den Programmplanungszeiträumen bedeutet, dass es keine Unterbrechung der Unterstützung gibt. Dementsprechend werden in der nachstehenden Analyse die Programmplanungszeiträume nicht isoliert betrachtet, sondern als kontinuierliche Quellen der Unterstützung.

## 8.2 Modell und Ergebnisse

Die Bewertung der Auswirkungen der Kohäsionspolitik erfolgt mithilfe des räumlichen berechenbaren allgemeinen Gleichgewichtsmodells (RHOMOLO) der Europäischen Kommission.<sup>19</sup> In dieser Art von Modell

werden Politikinterventionen – Auszahlungen von Finanzmitteln für bestimmte Zwecke – als Schocks im Wirtschaftssystem modelliert, die – ausgehend von einer Reihe von Annahmen – bestimmte Reaktionen in Form von Veränderungen makroökonomischer Variablen wie BIP, Beschäftigung, Investitionen und Verbrauch der privaten Haushalte auslösen.

Die ökonomischen Grundlagen des Modells stützen sich auf die Literatur über allgemeine Gleichgewichtsmodelle.<sup>20</sup> Das Modell selbst ist Gegenstand zahlreicher Artikel, die in diese Literatur einfließen,<sup>21</sup> und es wird regelmäßig für Folgenabschätzungen von Politiken herangezogen. Das Modell deckt alle NUTS-2-Regionen der EU ab, wobei die Volkswirtschaften in zehn Wirtschaftszweige (NACE)<sup>22</sup> eingeteilt sind. Es enthält Input-Output-Matrizen zur Darstellung des Flusses von Rohstoffen, Waren und Dienstleistungen zwischen diesen Sektoren und ihrer Verteilung an die Endverbraucher. Ebenfalls berücksichtigt sind Kapital und Arbeit als Produktionsfaktoren, private Haushalte als Endverbraucher und der Staat, der Steuern erhebt und Kredite aufnimmt, um seine Ausgaben zu finanzieren (siehe Kasten 9.6 für eine Beschreibung des Modells).

18 Gemäß der Regel „N+3“ können die Mittel bis zu drei Jahre nach ihrer Bindung verwendet werden. Dadurch reicht der tatsächliche Durchführungszeitraum der Programme über einen Zeitraum von zehn statt sieben Jahren.

19 [https://joint-research-centre.ec.europa.eu/tedam/rhomolo-model\\_en](https://joint-research-centre.ec.europa.eu/tedam/rhomolo-model_en). Siehe auch: Christou et al. (2024).

20 Für die vollständige mathematische Beschreibung des Modells, siehe: Lecca et al. (2018).

21 Siehe u. a. Lecca et al. (2020) und Di Pietro et al. (2021).

22 Nomenclature statistique des activités économiques (statistische Systematik der Wirtschaftszweige).

## Kasten 9.6 Beschreibung des Modells

Das Modell ist auf der Grundlage einer Reihe vollständig integrierter regionaler Sozialrechnungsmatrizen der EU für alle NUTS-2-Regionen der EU und für das Jahr 2017<sup>1</sup> kalibriert, das als Ausgangszustand der Wirtschaft angenommen wird. Die Matrizen enthalten alle Standardinformationen der Input-Output-Tabellen über die Produktion und Verwendung von Waren und Dienstleistungen sowie Informationen über die sekundäre Einkommensverteilung, die über die Rolle des Faktors Arbeit sowie von privaten Haushalten Aufschluss geben.

Im Modell sind die Volkswirtschaften in zehn Sektoren untergliedert (gemäß NACE Rev. 2).<sup>2</sup> Die Annahme lautet, dass die Unternehmen ihre Gewinne maximieren und Waren und Dienstleistungen gemäß einer Produktionsfunktion mit konstanter Substitutionselastizität erzeugen.<sup>3</sup> Die anderen Akteure in dem Modell sind die privaten Haushalte und ein Staat, der Steuern erhebt und Ausgaben für öffentliche Güter und Transfers tätigt. Als Produktionsfaktoren werden Kapital und Arbeit eingesetzt (öffentliches Kapital geht als unbezahlter Faktor in die Produktionsfunktion ein). Für den Handel mit Waren und Dienstleistungen – innerhalb und zwischen Regionen – wird ein Kostenaufwand angenommen, wobei die Transportkosten mit der Entfernung zunehmen. Die Transportkosten sind nach einem Verkehrsmodell (siehe unten) veranschlagt. Regionale Volkswirtschaften sind aufgrund ihrer geringeren Größe in der Regel offener als nationale Volkswirtschaften, und dies wird im Modell

durch regionale Handelsströme und die relativ hohe Substitutionselastizität zwischen inländischen und eingeführten Waren und Dienstleistungen berücksichtigt.<sup>4</sup> (Diese wird auf der Grundlage empirischer Schätzungen anhand europäischer Daten<sup>5</sup> mit 4 angenommen). Das Vorliegen erheblicher interregionaler Spillover-Effekte ist ein wichtiges Merkmal des Modells. Das Modell ist an die Wirtschaftsgeografie angelehnt, insofern als der Aspekt des räumlichen Gleichgewichts einbezogen wird, das einem Gleichgewicht zwischen Agglomerationskräften (Konzentration der Wirtschaftstätigkeit an bestimmten Orten) und Dispersionskräften (räumliche Ausbreitung der Wirtschaftstätigkeit) entspricht.

RHOMOLO wird für die Szenarioanalyse in dem Sinne verwendet, dass zur Nachahmung der Auswirkungen politischer Interventionen Schocks eingeführt werden, um eine Störung des angenommenen stabilen Ausgangszustands, der anhand der Sozialrechnungsmatrizen kalibriert wurde, zu simulieren. Daraus resultieren unterschiedliche Werte für die endogenen Variablen des Modells, darunter BIP, Beschäftigung, Ein- und Ausfuhren sowie Preise. Das Modell wird in einem rekursiven dynamischen Prozess gelöst, mit einer Abfolge statischer Gleichgewichte, die über das Gesetz der Bewegung der Zustandsvariablen miteinander verbunden sind. Dabei wird unterstellt, dass die Wirtschaftsakteure nicht vorausschauend handeln, sondern Entscheidungen ausschließlich nach aktuellen und vergangenen Informationen treffen.

1 Thissen et al. (2019).

2 Die zehn Wirtschaftssektoren gemäß NACE sind: Land- und Forstwirtschaft, Fischerei (A); Bergbau und Gewinnung von Steinen und Erden; Elektrizitätsversorgung, Gasversorgung, Wärme- und Kälteversorgung; Wasserversorgung, Abwasser- und Abfallentsorgung und Beseitigung von Umweltverschmutzungen (B, D und E); Verarbeitendes Gewerbe (C); Baugewerbe (F); Handel; Reparatur von Kraftfahrzeugen; Verkehr und Lagerei; Gastgewerbe/Beherbergung und Gastronomie (G-I); Information und Kommunikation (J); Erbringung von Finanz- und Versicherungsdienstleistungen; Grundstücks- und Wohnungswesen (K-L); Erbringung von freiberuflichen, wissenschaftlichen und technischen Dienstleistungen; Erbringung von sonstigen wirtschaftlichen Dienstleistungen (M-N); Öffentliche Verwaltung, Verteidigung; Sozialversicherung; Erziehung und Unterricht; Gesundheits- und Sozialwesen (O-Q); Kunst, Unterhaltung und Erholung; Erbringung von sonstigen Dienstleistungen; Private Haushalte mit Hauspersonal; Herstellung von Waren und Erbringung von Dienstleistungen durch private Haushalte für den Eigenbedarf ohne ausgeprägten Schwerpunkt; Exterritoriale Organisationen und Körperschaften (R-U).

3 Die konstante Substitutionselastizität ist eine in den angewandten Wirtschaftswissenschaften häufig verwendete Klasse von Produktionsfunktionen. Sie beschreibt die Beziehung zwischen Produktion und Produktionsfaktoren im technischen Produktionsprozess. Sie berücksichtigt die verschiedenen Substitutionsmöglichkeiten zwischen Inputfaktoren und bestimmt die Nachfrage nach den verschiedenen Arten von Produktionsfaktoren.

4 Diese Elastizität gibt den Grad der Nachfragesubstitution zwischen ähnlichen, in verschiedenen Ländern hergestellten Produkten an.

5 Siehe: Németh et al. (2011); Olekseyuk und Schürenberg-Frosch (2016).

In der vorliegenden Analyse werden die Ausgaben aus der Kohäsionspolitik in sechs Interventionsbereiche unterteilt. Um die Auswirkungen der Politik zu simulieren, wird für jeden Interventionsbereich das Auftreten einer Reihe von Modellschocks angenommen, mit denen die Mechanismen der wirtschaftlichen Transmission abgebildet werden sollen, über die

die betreffenden Ausgaben am wahrscheinlichsten ihre Wirkung entfalten. Konkret werden anhand eines oder mehrerer Modellschocks die Ausgabenkategorien in den sechs Interventionsbereichen simuliert. Die Schocks lassen sich grob unterteilen in nachfrageseitige Schocks mit vorübergehenden Auswirkungen und angebotsseitige Schocks mit länger anhaltenden

strukturellen Auswirkungen auf die Wirtschaft. Die Schocks – also die nachfrage- und angebotsseitigen Effekte –, die mit den Ausgaben in den sechs Interventionsbereichen in Verbindung gebracht werden, sind folgende:

- **Verkehrsinfrastruktur:** Bei Investitionen in die Verkehrsinfrastruktur wird angenommen, dass sie sowohl nachfrage- als auch angebotsseitige Effekte erzeugen. Nachfrageseitige Effekte entstehen durch den vorübergehenden Anstieg des Staatsverbrauchs, d. h. der Waren- und Dienstleistungskäufe, die für den Bau der betreffenden Infrastruktur notwendig sind. In Bezug auf die Angebotsseite wird angenommen, dass die Investitionen die Transportkosten senken, wodurch die Warenpreise sinken und die Handelsströme angeregt werden. Die bewirkte Senkung basiert auf den Schätzungen des umfassenden Verkehrskostenmodells<sup>23</sup>, das zur Bewertung der im Rahmen der Kohäsionspolitik für den Zeitraum 2014–2020 finanzierten Investitionen in die Verkehrsinfrastruktur verwendet wurde.
- **Sonstige öffentliche Infrastruktur:** Investitionen in Nicht-Verkehrsinfrastrukturen wie Stromnetze, Wasseraufbereitungsanlagen und Abfallentsorgungseinrichtungen werden als öffentliche Investitionen modelliert, wenn sie mit industriellen Prozessen verbunden sind, und ansonsten als Staatsverbrauch. Im letzteren Fall werden nur vorübergehende nachfrageseitige Effekte erzeugt. Öffentliche Investitionen lösen nicht nur einen Nachfrageanstieg aus, sondern haben auch angebotsseitige Effekte, da sie den öffentlichen Kapitalstock erhöhen, der zur Erzeugung von Waren und Dienstleistungen eingesetzt wird. (Die Produktionselastizität des öffentlichen Kapitals, also wie viel zusätzliche Produktion durch eine Erhöhung des öffentlichen Kapitals entsteht, wird im Einklang mit der bestehenden Literatur<sup>24</sup> mit 0,1 angenommen.) Ein Überlastungsparameter in Bezug auf das öffentliche Kapital, der mit 0,5 (entsprechend einem mittleren Überlastungsgrad<sup>25</sup>)

angenommen wird, trägt dem Umstand Rechnung, dass die Nutzung der öffentlichen Infrastruktur durch einen Nutzer bis zu einem gewissen Grad andere Nutzer an der Nutzung hindert.

- **Forschung und technologische Entwicklung (FTE):** Subventionen für FuE werden als Anstieg der privaten Investitionen infolge einer Verringerung der Risikoprämie modelliert, wodurch sich der private Kapitalstock erhöht.<sup>26</sup> Darüber hinaus wird angenommen, dass diese Investitionen die totale Faktorproduktivität (TFP) erhöhen, wobei die Elastizität davon abhängt, wie bedeutend die FuE-Ausgaben in der Region im Verhältnis zum BIP sind. Die unterstellte Elastizität ist an die Literatur angelehnt.<sup>27</sup>
- **Humankapital:** Die Annahme lautet, dass Investitionen in Humankapital zu einer Nachfragesteigerung über die laufenden Staatsausgaben führen. Außerdem wird unterstellt, dass je nach Art der Maßnahmen zwei alternative angebotsseitige Effekte eintreten. Bei den Ausgabenkategorien im Zusammenhang mit der Humankapitalentwicklung, etwa Aus- und Weiterbildung für Arbeitskräfte und ähnliche aktive arbeitsmarktpolitische Maßnahmen, wird als Effekt ein Anstieg der Arbeitsproduktivität angenommen. Die Grundhypothese lautet, dass ein zusätzliches Ausbildungsjahr zu einer Produktivitätssteigerung führt, die in Übereinstimmung mit der Literatur<sup>28</sup> bei 7 % angesetzt wird. Anhand der Bildungskosten pro Teilnehmer wird berechnet, in welchem Umfang Aus- und Weiterbildung durch die Mittel der Kohäsionspolitik für Investitionen in Humankapital finanziert wird. Um die Effizienz der Investitionen zu berücksichtigen, werden Anpassungen basierend auf den PISA-Werten der jeweiligen Länder vorgenommen.<sup>29</sup> Andererseits wird angenommen, dass Interventionen zur Förderung der sozioökonomischen Integration marginalisierter Bevölkerungsgruppen, der Teilhabe am Arbeitsmarkt oder der Modernisierung von Arbeitsmarktinstitutionen zu einem Anstieg des gesamten Arbeitskräfteangebots führen. In diesem Fall werden höhere

23 Persyn et al. (2022 und 2023).

24 Siehe: Ramey (2020). 0,1 ist geringfügig unter dem Durchschnittswert von 0,12, der in der Metastudie von Bom und Lightart (2014) ermittelt wurde.

25 Alonso-Carrera et al. (2009). Ein Wert von Null würde öffentliches Kapital zu einem reinen öffentlichen Gut machen (d. h. die Nutzung durch eine Person hätte keinen Einfluss auf die Verfügbarkeit für andere).

26 In der Produktionsfunktion beträgt der Substitutionswert zwischen Kapital und Arbeit 0,4 – u. a. in Übereinstimmung mit Chirinko (2008) sowie Leon-Ledesma et al. (2010).

27 Siehe: Kancs und Siliverstovs (2016).

28 De la Fuente und Ciccone (2003) sowie Canton et al. (2018).

29 Internationale Schulleistungsstudie der OECD. Erfasst wird das Leistungsniveau in Bezug auf Lesekompetenz, Mathematik und Naturwissenschaften bei 15-Jährigen in einer Reihe von Ländern.

Kosten pro auszubildender Person unterstellt, und es wird angenommen, dass zwei bis drei Jahre Ausbildung erforderlich sind, um Betroffene in den Arbeitsmarkt zu integrieren.

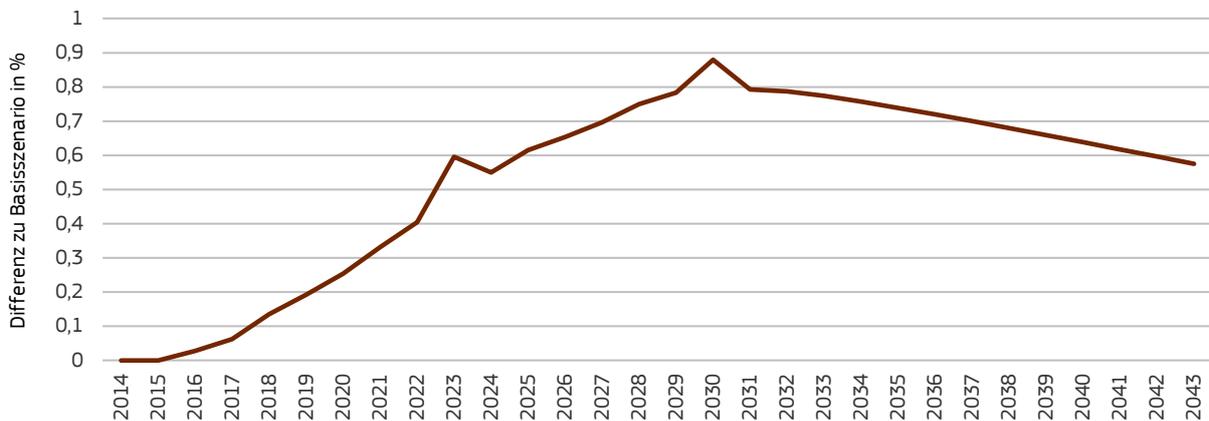
- Subventionen für den Privatsektor: Subventionen für den Privatsektor werden als Anstieg der privaten Investitionen durch eine Verringerung der Risikoprämie modelliert, wie im Falle von FTE-Investitionen, jedoch ohne Auswirkung auf die TFP.
- Technische Unterstützung: Technische Unterstützung wird als nachfrageseitiger Schock modelliert, der die laufenden öffentlichen Ausgaben erhöht und angebotsseitig keine Auswirkung hat.

Ferner wird angenommen, dass für alle Regionen ein fester Zinssatz von 4 % gilt<sup>30</sup> und dass alle langfristigen Angebotseffekte mit der Zeit abnehmen. Insbesondere wird unterstellt, dass die Steigerungen der Arbeitsproduktivität und der TFP sowie die Verringerung der Transportkosten mit einer Rate von 5 % p. a. abnehmen. Darüber hinaus wird für den privaten und den öffentlichen Kapitalstock eine Abschreibungsrate von 15 % bzw. 5 % angenommen (eine höhere Rate für privates als für öffentliches Kapital ist eine in der

Literatur übliche Annahme und spiegelt die in der Regel längere Lebensdauer öffentlicher Infrastrukturen wider<sup>31</sup>). Dies bedeutet, dass ohne weitere Investitionen die strukturellen Auswirkungen der Kohäsionspolitik allmählich schwinden und die Wirtschaft letztlich in ihren ursprünglichen Gleichgewichtszustand zurückkehrt.<sup>32</sup>

In den Modellsimulationen ist berücksichtigt, dass die Kohäsionspolitik durch den anteiligen Beitrag der Mitgliedstaaten zum EU-Haushalt finanziert wird, der als proportional zu ihrem Anteil am EU-BIP angenommen wird. Die Annahme lautet, dass sich die Beiträge der Mitgliedstaaten zur Finanzierung der Kohäsionspolitik aus einer Pauschalsteuer finanzieren, die das verfügbare Einkommen der Haushalte drückt, was die Wirtschaftsleistung negativ beeinflusst und die positiven Auswirkungen der Programme teilweise wieder aufhebt.<sup>33</sup> Dies impliziert, dass die Beiträge der Mitgliedstaaten zur Kohäsionspolitik zu einem größeren Teil aus den stärker entwickelten Teilen der EU stammen, während das Gros der Interventionen in den weniger entwickelten Teilen stattfindet. Im nächsten Abschnitt werden die Ergebnisse der Analyse auf der Grundlage der Wirkungsannahmen zu den verschiedenen oben beschriebenen Arten von Interventionen vorgestellt.

**Abbildung 9.6 Auswirkungen der kohäsionspolitischen Programme 2014–2020 und 2021–2027 auf das EU-BIP 2014–2043**



Wären die Programme des Zeitraums 2007–2013 in die Analyse einbezogen worden, wären ihre Auswirkungen in den ersten im Diagramm abgebildeten Jahren sichtbar und die kumulativen Auswirkungen umfangreicher gewesen. Analog dazu wäre anzunehmen, dass ab 2030 die Auswirkungen der Programme nach 2027 allmählich einen Niederschlag finden.

Quelle: RHOMOLO-Simulationen (Auswirkungen auf das BIP) und GD REGIO (offene Datenplattform für die Kohäsionspolitik).

30 Gemäß Smets und Wouters (2003).

31 Siehe: Bom (2017).

32 In mehreren Sensitivitätsanalysen (auf die hier nicht eingegangen wird) wurde die Robustheit der Ergebnisse für die bei einigen Schlüsselparametern gewählten Werte überprüft.

33 Das bedeutet, dass die EU-Regionen in dem Modell keiner Verpflichtung zur ausgeglichenen Haushaltsführung unterliegen und Defizite oder Überschüsse aufweisen können. Der EU-Haushalt muss ausgeglichen sein, da die aus der Kohäsionspolitik finanzierten und von den Regionen getätigten Ausgaben durch gleich hohe Pauschaltransfers von Haushalten zurückgezahlt werden.

## Kasten 9.7 Jüngste Schätzungen der Fiskalmultiplikatoren

Die Schätzungen des Wirkungsmultiplikators im Zusammenhang mit EU-Mittelzuweisungen unterscheiden sich stark je nach dem gewählten Ansatz, dem betrachteten Zeithorizont und den untersuchten Programmen. In der makroökonomischen Literatur werden (fiskalische) Multiplikatoren in der Regel anhand zweier großer Methodenkategorien bewertet. Die erste basiert auf der Ökonometrie und umfasst eine breite Palette von Ansätzen – darunter räumliche Paneldatenanalysen, strukturelle Vektorautoregressionsmodelle (ARV), Instrumentalvariablen und Modelle für lokale Projektionen. So werden in einer Studie aus dem Jahr 2022<sup>1</sup> in Bezug auf den EFRE Multiplikatoren zwischen 0,2 und 1,4 ermittelt, während eine Studie aus dem Jahr 2021<sup>2</sup> für die Ebene der Mitgliedstaaten Multiplikatoren zwischen 1,2 und 1,8 ausweist. Eine Studie aus dem Jahr 2019<sup>3</sup> attestiert den Ausgaben aus den EU-Strukturfonds eine Multiplikatorwirkung von 0,9 bis 1,8. Auf der Grundlage von ARV wird in einem Bericht aus dem Jahr 2023<sup>4</sup> für die Strukturfonds ein langfristiger Multiplikator von etwa 2,6 ermittelt. Eine andere Studie aus dem Jahr 2023<sup>5</sup>, in der die Staatsausgaben im Mittelpunkt stehen (die möglicherweise weniger auf Strukturinvestitionen ausgerichtet sind als die von der Kohäsionspolitik unterstützten Ausgaben), kommt auf einen langfristigen Multiplikator von etwa 1,9, in einer weiteren Studie<sup>6</sup> werden Werte zwischen 1,5 und 2 angegeben. Die mit RHOMOLO ermittelten kurz- und langfristigen Multiplikatoren (etwa 1,3 am Ende des Durchführungszeitraums bzw. 3,0 30 Jahre nach dem Start der Programme) liegen im mittleren Bereich dieser Schätzungen.

Der zweite methodische Strang bei der Bewertung von Multiplikatoren stützt sich auf makroökonomische Modelle wie dynamische stochastische allgemeine Gleichgewichtsmodelle oder neukeynesianische Modelle. In einer QUEST<sup>7</sup>-gestützten Studie aus dem Jahr 2011<sup>8</sup> werden die kumulativen Multiplikatoren für die hauptbegünstigten EU-Mitgliedstaaten der Programme 2000–2006 geschätzt. Für das Ende des Durchführungszeitraums liegen die Schätzungen zwischen 0,44 und 1,49. 15 Jahre nach Start der Programme erreichen die Werte eine Spanne zwischen 1,96 und 6,13. Unter Verwendung desselben Modells haben dieselben Autoren<sup>9</sup> für die elf Mitgliedstaaten, die der EU zuletzt beigetreten sind, einen kumulativen Multiplikatorwert von etwa 2,6 für den Zeitraum 2007–2013 ermittelt, bezogen auf einen Zeitpunkt von zehn Jahren nach dem Ende der Programmdurchführung. Eine Studie aus dem Jahr 2017<sup>10</sup> wiederum kommt auf einen kumulativen Multiplikator von 0,8 am Ende des Durchführungszeitraums und von 2,7 zehn Jahre nach Abschluss der Programme. Diese Schätzungen liegen nahe an den mit RHOMOLO ermittelten Werten.<sup>11</sup>

Auch wenn die Schätzungen des mit der Kohäsionspolitik verbundenen Multiplikators je nach Analyseumfang und methodischem Ansatz der jeweiligen Studie schwanken, deuten sie im Allgemeinen auf erhebliche und lang anhaltende Auswirkungen auf das BIP im Besonderen und die Wirtschaftsleistung im Allgemeinen hin.

1 Canova und Pappa (2022).

2 Durand und Espinoza (2021).

3 Coelho (2019).

4 Destefanis und Di Giacinto (2023).

5 Brueckner et al. (2023).

6 Duque Gabriel et al. (2030).

7 QUEST ist ein mikrobasiertes dynamisches allgemeines Gleichgewichtsmodell, das von der GD ECFIN für wirtschaftspolitische Analysen verwendet wird.

8 Varga und in 't Veld (2011a).

9 Varga und in 't Veld (2011b).

10 Monfort et al. (2017).

11 Der Wert des kumulativen Multiplikators für das Jahr 2040, d. h. zehn Jahre nach Ende des Durchführungszeitraums, wird auf 2,6 geschätzt.

### 8.3 Auswirkungen auf EU-Ebene

Die Schätzung der Auswirkungen der Kohäsionspolitik erfolgt durch eine Gegenüberstellung der Modellergebnisse aus einem Szenario ohne kohäsionspolitische Interventionen („Basisszenario“) und einem Szenario mit Interventionen. Die Differenz zwischen den beiden Szenarien in Bezug auf eine bestimmte Variable, z. B. das BIP, gibt die Auswirkungen der Politik an, die als prozentuale Differenz zum Basisszenario ausgedrückt werden.<sup>34</sup>

Die Simulationsergebnisse deuten darauf hin, dass Investitionen aus der Kohäsionspolitik sehr wahrscheinlich einen positiven und signifikanten Effekt auf die europäische Wirtschaft haben (Abbildung 9.6)<sup>35</sup>. Die Wirkung der Kohäsionspolitik verstärkt sich mit der Zeit, insbesondere für die überlappenden Programmplanungszeiträume zwischen 2021 und 2023. Ihren Höhepunkt erreicht die Wirkung im Jahr 2030: Das BIP der EU könnte dann durch die Interventionen 2014-2020 und 2021-2027 zusammengenommen um 0,9 % gesteigert werden.<sup>36</sup> Der kumulative Effekt dieser Programme ist in den weniger entwickelten Mitgliedstaaten besonders umfangreich, allen voran in Kroatien (zusätzliches BIP von 8 %), in Polen und der Slowakei (jeweils +6 %) sowie in Litauen (+5 %).

Kurzfristig resultiert der Effekt primär aus der Nachfragesteigerung – was den Annahmen zufolge durch steigende Löhne und Preise teilweise wieder aufgehoben wird. Mittel- und langfristig entfalten die kohäsionspolitischen Investitionen produktivitätsfördernde Effekte, und es kommt zum Anwachsen des öffentlichen und privaten Kapitalstocks. Durch die Erhöhung der Produktionskapazitäten bewirkt dies Zuwächse sowohl für das laufende als auch das künftige BIP. Die durch die Kohäsionspolitik angestoßenen Steigerungen des Produktionspotenzials lassen ab 2031 Raum für BIP-Zuwächse ohne Inflationsdruck. Die Impulse für die Wirtschaftstätigkeit halten insofern lange über den Abschluss der Interventionen hinaus an – so, wie es von einer Politik zur Stärkung der regionalen Wirtschaft in der EU zu erwarten ist.

Die Kohäsionspolitik liefert auf EU-Ebene einen positiven Ertrag. Der kumulative Multiplikator – also das Verhältnis zwischen den kumulativen Veränderungen

des BIP und der Ausgabenhöhe – wird für das Jahr 2030 auf 1,29 und für das Jahr 2043 auf 2,97 geschätzt. Anders gesagt: Jeder im Rahmen der Kohäsionspolitik investierte Euro schlägt 30 Jahre nach dem Start der Programme mit einem zusätzlichen EU-BIP von fast 3 EUR zu Buche. Dies entspricht einer jährlichen Rendite von rund 4 %.

Diese Ergebnisse stehen im Einklang mit der Literatur über die Auswirkungen und die Wirksamkeit öffentlicher Politiken und Ausgaben. Die einschlägigen Studien stützen sich größtenteils auf die Ökonometrie und liefern Schätzungen zu den Wirkungsmultiplikatoren – also zum Verhältnis zwischen der Veränderung des BIP und einer Veränderung der Staatsausgaben in den Zeiträumen, die unmittelbar auf den Ausgabenzeitpunkt folgen. Der in diesen Studien betrachtete Zeithorizont geht meistens jedoch nicht über vier Jahre hinaus, während mit modellgestützten Analysen die langfristigen, dauerhaften Auswirkungen untersucht werden können. Die meisten Studien liefern daher Schätzungen kumulativer Multiplikatoren, die für einen bestimmten Zeitpunkt berechnet werden, der relativ kurz nach dem durch die Politik induzierten Schock liegt. Das kann als kurzfristige Schätzung des Multiplikators betrachtet werden. Modelle bieten demgegenüber auch die Möglichkeit zur Einschätzung des langfristigen Multiplikators über einen unbegrenzten Zeithorizont<sup>37</sup> (siehe Kasten 9.7 für einen Überblick über neuere Studien).

### 8.4 Auswirkungen auf regionaler Ebene

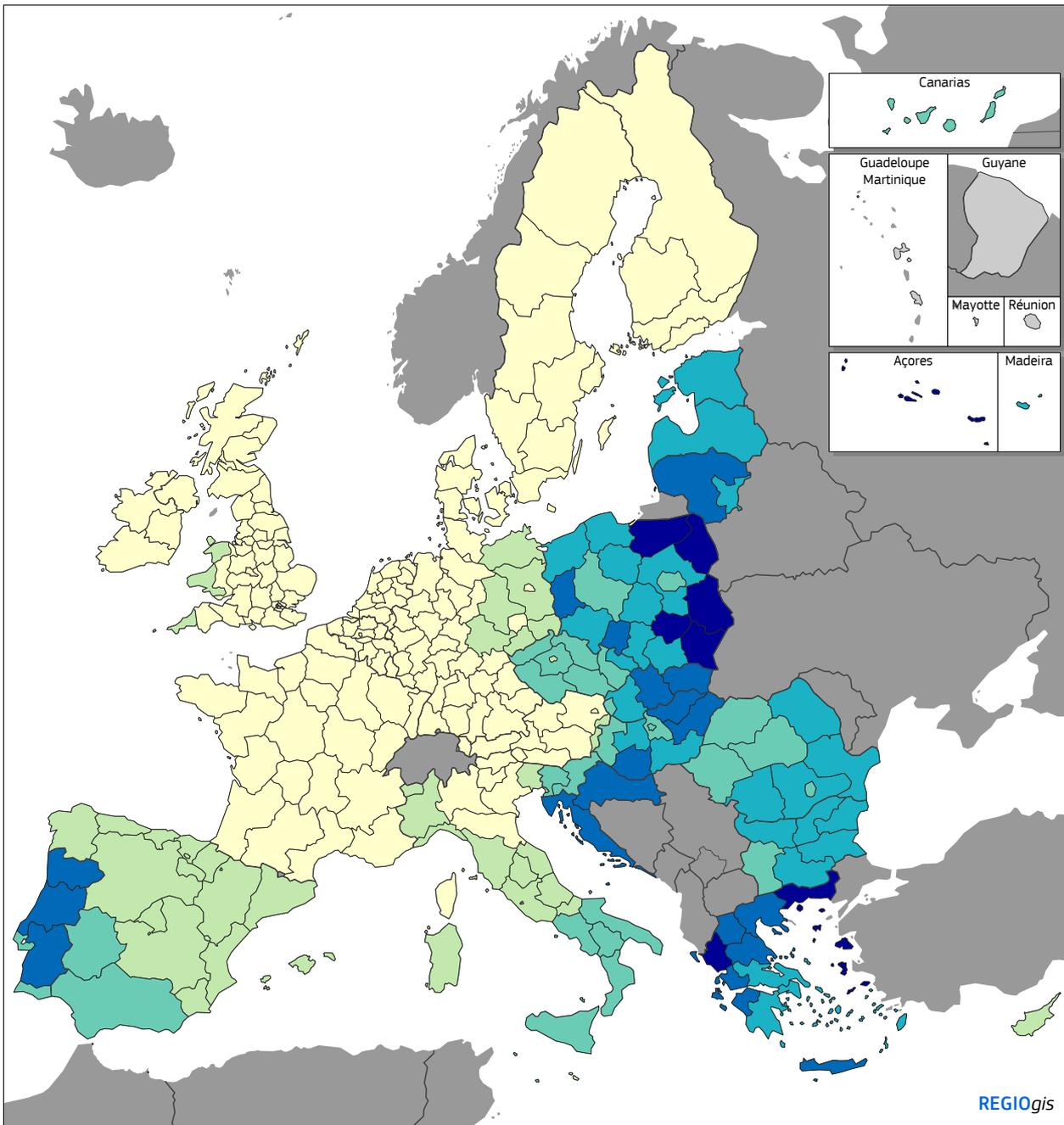
Die Kohäsionspolitik ist ein ortsbezogenes Instrumentarium, das auf die Förderung der Konvergenz abzielt. Sowohl die Höhe als auch die Zusammensetzung der im Rahmen der Kohäsionspolitik finanzierten Ausgaben variieren dabei je nach Region, abhängig von deren Merkmalen – insbesondere in Bezug auf den Grad der Entwicklung und die wirtschaftliche und soziale Lage. Infolgedessen sind die Auswirkungen auf das BIP in den einzelnen Regionen sehr unterschiedlich. In Karte 9.1 und Karte 9.2 sind die Auswirkungen der Kohäsionspolitik auf das BIP der EU-Regionen im Jahr 2023 – das letzte Jahr, in dem sich die beiden Programmplanungszeiträume überschneiden – als prozentuale Differenz zum Ausgangswert dargestellt. Die Wirkung verstärkt

34 Wie bei Modellierungen üblich, wird bei der berücksichtigten Ausgangsbasis unterstellt, dass die bei Schlüsselvariablen beobachteten Trends anhalten. Die Ergebnisse – also die Differenz zwischen dem Basisszenario und dem Szenario „mit Politikintervention“ – sind weitgehend unabhängig von den Basisannahmen.

35 Das Vereinigte Königreich ist infolge des Austritts aus der EU bei der Darstellung der Ergebnisse nicht berücksichtigt. Die aggregierten Auswirkungen sind ebenfalls ohne das Vereinigte Königreich angegeben. Eine Berücksichtigung des Vereinigten Königreichs in der Analyse ändert nichts an der Substanz der Ergebnisse.

36 Die langfristigen kumulierten Effekte auf das BIP sind sowohl für die EU insgesamt als auch für alle Mitgliedstaaten positiv.

37 Siehe z. B. Tesfaselassie (2013) oder Ilzetzki et al. (2011).



**Karte 9.1 Auswirkungen der kohäsionspolitischen Programme 2014–2020 und 2021–2027 auf das BIP 2023 in NUTS-2-Regionen (prozentualer Anstieg gegenüber dem Basisszenario)**

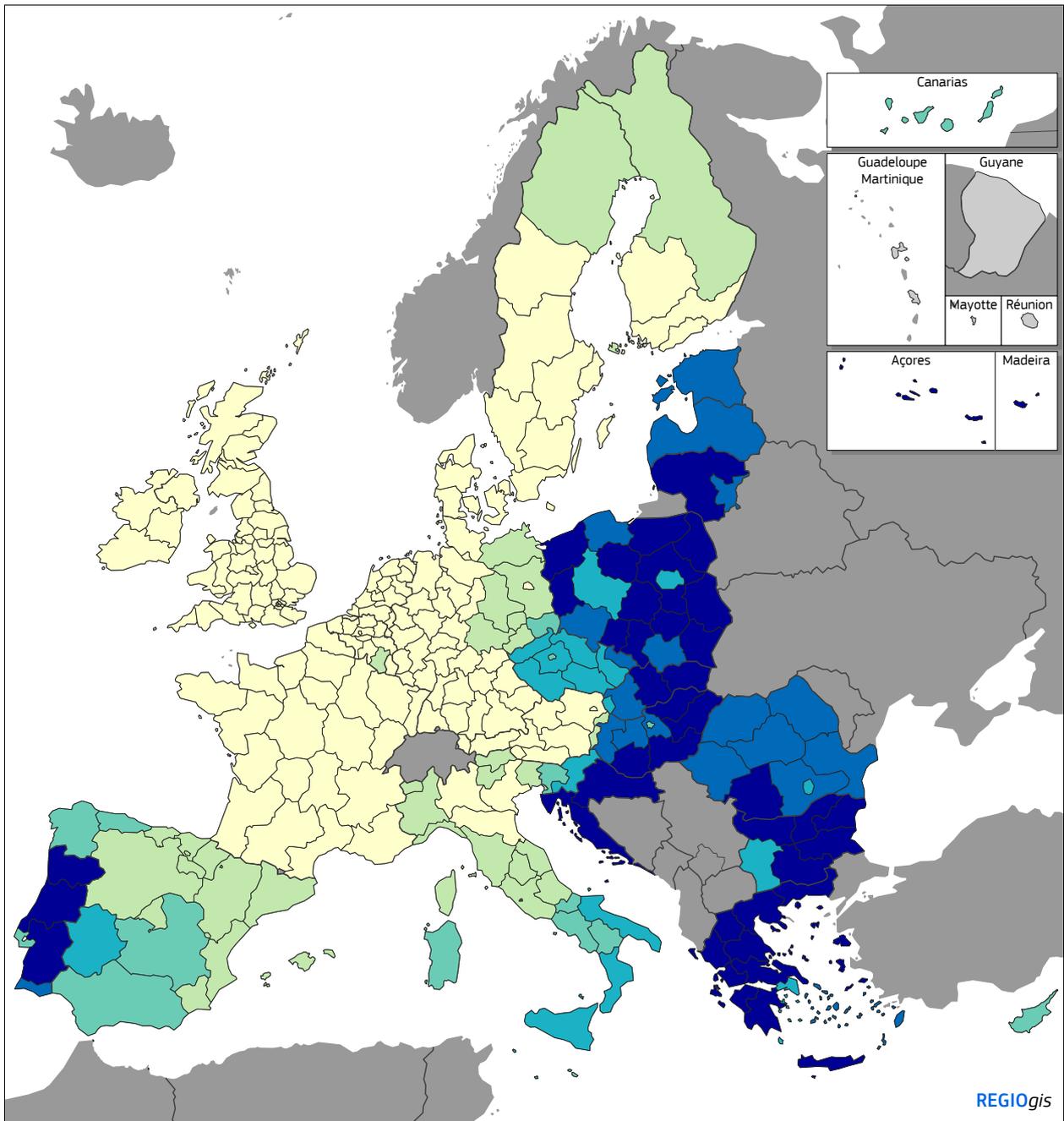
% über Basiswert

- |         |                       |
|---------|-----------------------|
| ≤ 0,5   | 4,5–6,0               |
| 0,5–1,5 | > 6,0                 |
| 1,5–3,0 | Keine Daten verfügbar |
| 3,0–4,5 |                       |

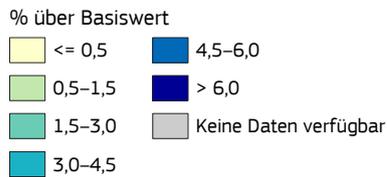
Quelle: RHOMOLO.

0 500 km

© EuroGeographics Verband für Verwaltungsgrenzen



**Karte 9.2 Auswirkungen der kohäsionspolitischen Programme 2014–2020 und 2021–2027 auf das BIP 2030 in NUTS-2-Regionen (prozentualer Anstieg gegenüber dem Basisszenario)**



Quelle: RHOMOLO.

0 500 km

© EuroGeographics Verband für Verwaltungsgrenzen

sich im Zeitverlauf in allen Regionen bis zum Jahr 2030. Sowohl 2023 als auch 2030 sind die größten zusätzlichen Zuwächse in den weniger entwickelten Regionen zu verzeichnen, etwa jenen in Bulgarien, Griechenland, Polen, Portugal, der Slowakei und Ungarn. Besonders umfangreich fallen die zusätzlichen BIP-Zugewinne für Voreio Aigaio (Griechenland, +12,7 % im Jahr 2030), Açores (Portugal, +12,0 %) sowie Swietokrzyskie und Warminsko-Mazurskie (Polen, +117 % bzw. +103 %) aus. Es sind auch erhebliche regionale Unterschiede innerhalb der Länder zu beobachten. So schwanken die zusätzlichen BIP-Zuwächse in Polen zwischen 3,8 % und 11,7 % und in Ungarn zwischen 2,2 % und 8 %.

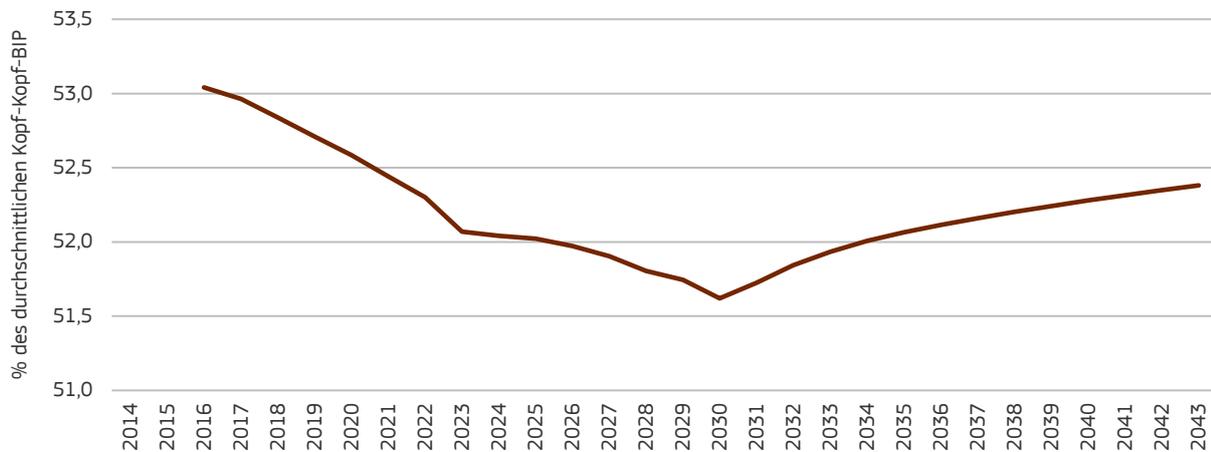
In den stärker entwickelten Regionen sind die kurzfristigen Auswirkungen der Kohäsionspolitik geringer und auch schwieriger zu schätzen.<sup>38</sup> Mittel- bis langfristig nehmen die regionalen Unterschiede hinsichtlich des Effekts auf das BIP jedoch ab, und der

Effekt fällt für alle Regionen positiv aus. Dies lässt sich zum Teil an den starken positiven räumlichen Spillover-Effekten der Politik festmachen, die vor allem daraus resultieren, dass es sich bei den Hauptbegünstigten häufig um kleine, offene Volkswirtschaften mit schwacher industrieller Basis und begrenzten FuE-Kapazitäten handelt. Deshalb werden die Waren und Dienstleistungen, die für die Durchführung der kohäsionspolitischen Programme benötigt werden, vielfach nicht in den betreffenden Regionen hergestellt und müssen zu einem großen Teil aus stärker entwickelten Regionen eingeführt werden.<sup>39</sup>

### 8.5 Auswirkungen auf die Unterschiede zwischen den Regionen

Die Kohäsionspolitik trägt dazu bei, Unterschiede zwischen den Regionen signifikant zu verringern. Das Ausmaß der regionalen Unterschiede beim Pro-Kopf-BIP, gemessen mit einem Variationskoeffizienten,

Abbildung 9.7 Auswirkungen der kohäsionspolitischen Programme 2014–2020 und 2021–2027 auf den Variationskoeffizienten des Pro-Kopf-BIP in NUTS-2-Regionen (2014–2043)



Quelle: RHOMOLO-Simulationen.

Tabelle 9.3 Auswirkungen der kohäsionspolitischen Programme 2014–2020 und 2021–2027 auf das Pro-Kopf-BIP in NUTS-2-Regionen nach dem Teil-Index

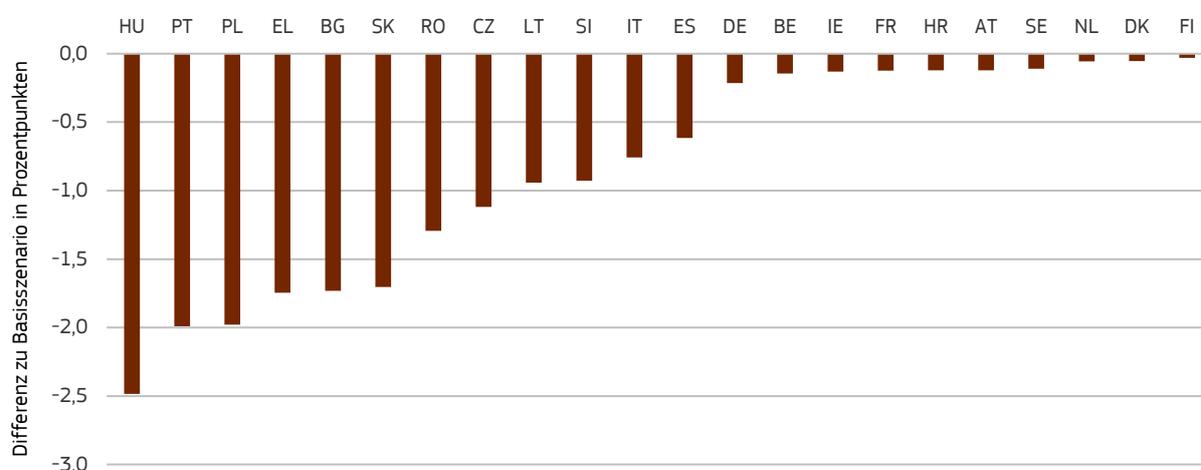
	Teil-Index 2017	Veränderung 2023	Veränderung 2030	Veränderung 2043
Innerstaatlich	0,03	-3,52 %	-5,36 %	-2,61 %
Ländervergleich	0,11	-5,34 %	-7,89 %	-3,98 %
Gesamt	0,14	-4,95 %	-7,35 %	-3,69 %

Anmerkung: Nur Mitgliedstaaten mit mehr als vier NUTS-2-Regionen werden berücksichtigt, um die Berechnung des Teil-Index zu ermöglichen. Quelle: RHOMOLO-Simulationen.

38 Wie bereits erwähnt, lautet die Annahme, dass der Finanzierungsbeitrag der Regionen zur Kohäsionspolitik ihrem Anteil am EU-BIP entspricht.

39 Siehe: Crucitti et al. (2023a).

**Abbildung 9.8 Auswirkungen der kohäsionspolitischen Programme 2014–2020 und 2021–2027 auf den Variationskoeffizienten des Pro-Kopf-BIP im Jahr 2030 in NUTS-2-Regionen**



Quelle: RHOMOLO-Simulationen.

wird zehn Jahre nach Anlaufen des Programmplanungszeitraums 2021–2027 schätzungsweise um etwa 3 % abgenommen haben (Abbildung 9.7). Im Anschluss daran weist der Koeffizient einen steigenden Trend auf, da die angebotsseitigen Auswirkungen der Interventionen nachlassen. Das gleiche Muster ist bei anderen Streuungsparametern zu beobachten, etwa in Bezug auf das Verhältnis zwischen dem obersten und dem untersten Perzentil der Verteilung des regionalen Pro-Kopf-BIP (oberste und unterste 20 % der Regionen). Unabhängig vom Messverfahren dürften die regionalen Unterschiede noch über viele Jahre deutlich geringer ausfallen, als es ohne die Kohäsionspolitik der Fall wäre, selbst wenn diese eingestellt würde.

Die Kohäsionspolitik trägt auch dazu bei, die interne Konvergenz zu erhöhen und die regionalen Ungleichgewichte innerhalb der Mitgliedstaaten zu verringern. Das Ausmaß der regionalen Ungleichgewichte (wiederum gemessen am Variationskoeffizienten) wird Schätzungen zufolge in allen Mitgliedstaaten infolge der politischen Interventionen abnehmen (Abbildung 9.8). In Ungarn sinkt der Koeffizient im Vergleich zu einer Situation ohne Kohäsionspolitik um 2,5 Prozentpunkte, in Portugal und Polen um etwa 2,0 Prozentpunkte.

Die Auswirkungen der Kohäsionspolitik auf die regionalen Ungleichgewichte werden durch die Veränderungen im Theil-Index bestätigt, einem weiteren

Streuungsparameter, der es ermöglicht, Disparitäten zwischen und innerhalb von Ländern zu unterscheiden.<sup>40</sup> Dieser Index dürfte bis 2030 um mehr als 7 % zurückgehen (Tabelle 9.3). Beide Indexkomponenten entwickeln sich rückläufig: So nehmen die Ungleichgewichte hinsichtlich des regionalen Pro-Kopf-BIP innerhalb der Mitgliedstaaten um 5,4 % ab und die Unterschiede zwischen den Mitgliedstaaten um 7,9 %.

## 8.6 Einige Überlegungen

Wie die Analyse zeigt, hat die Kohäsionspolitik erhebliche positive Auswirkungen auf die Wirtschaft der EU, der Mitgliedstaaten und der Regionen. Das Ausmaß der Auswirkungen ist in den weniger entwickelten Regionen der EU besonders groß, doch auch die stärker entwickelten Regionen profitieren von der Kohäsionspolitik, vor allem auf lange Sicht. Dies erklärt sich bis zu einem gewissen Grad aus den starken räumlichen Spillover-Effekten, die durch die Kohäsionspolitik hervorgerufen werden, insofern als die in den weniger entwickelten Regionen durchgeführten Interventionen auch den stärker entwickelten Regionen zugutekommen. Ganz besonders gilt dies für stärker entwickelte Regionen mit engen Handelsbeziehungen zu weniger entwickelten Regionen oder für Regionen mit Unternehmen, die in Sektoren, die direkt oder indirekt von kohäsionspolitischen Investitionen profitieren, einen großen Wettbewerbsvorteil aufweisen.

40 Der Index ermöglicht es, das Ausmaß der regionalen Disparitäten in der EU nach den Unterschieden zwischen Mitgliedstaaten und den Ungleichgewichten innerhalb dieser aufzuschlüsseln.

### Kasten 9.8 Wo muss investiert werden, um die am wenigsten entwickelten Regionen zu unterstützen?

Mitunter wird ins Treffen geführt, dass die Unterstützung für weniger entwickelte Regionen im Rahmen der Kohäsionspolitik auf Kosten der Wirtschaftsleistung auf nationaler oder EU-Ebene geht, da ohne sie höhere Investitionen in stärker entwickelten Gebieten hätten getätigt werden können. Die empirischen Belege hierfür sind nicht eindeutig. Bei der Untersuchung der wirtschaftlichen Auswirkungen der Kohäsionspolitik in Bulgarien und Rumänien kommen zwei Studien<sup>1</sup> zu dem Ergebnis, dass bei bestimmten Investitionskategorien die Renditen tendenziell höher sind, wenn die Investitionen in den am stärksten entwickelten Hauptstadtregionen getätigt werden, als wenn sie in anderen Regionen erfolgen. Die Ergebnisse variieren jedoch je nach Art der Investition und den damit verbundenen Spillover-Effekten. So bringen Investitionszuschüsse für Nicht-Verkehrsinfrastrukturen und Unternehmen die höchsten Renditen, wenn sie in weniger entwickelten Regionen durchgeführt werden, insbesondere aufgrund der Spillover-Effekte auf die übrigen Landesteile. Investitionen in weniger entwickelten Regionen tragen in solchen Fällen nicht nur zum Abbau der Ungleichgewichte innerhalb eines Landes bei, sondern haben auch den größten Effekt auf das nationale BIP.

In einer 2024 erscheinenden Studie<sup>2</sup> wird diese Frage mithilfe eines dynamischen räumlichen allgemei-

nen Gleichgewichtsmodells für Bulgarien, Tschechien, Griechenland, Spanien, Ungarn, Italien, Polen, Portugal und Rumänien untersucht. Die Ergebnisse zeigen, dass sowohl Ländermerkmale als auch die Art der Investitionen den Ausschlag darüber geben, ob Kohäsion und Wachstum Hand in Hand gehen. Investitionen in stärker entwickelten Regionen erbringen zwar im Allgemeinen höhere Renditen, erzeugen aber kaum Spillover-Effekte. Diese sind bei bestimmten Investitionsarten deutlich umfangreicher, wenn Investitionen in weniger entwickelten Regionen durchgeführt werden, wo sie in einigen Fällen sogar mit stärkeren nationalen Auswirkungen einhergehen.

Die Ergebnisse deuten auch darauf hin, dass Wachstum aus Investitionen in stärker entwickelten Regionen nur begrenzt auf weniger entwickelte Regionen ausstrahlt. Daraus folgt, dass Investitionen in den weniger entwickelten Regionen getätigt werden müssen, wenn regionale Disparitäten verringert werden sollen. Dies gilt insbesondere für die mittel- und osteuropäischen Mitgliedstaaten, in denen die Hauptstädte gegenüber dem nationalen Durchschnitt in den letzten 20 Jahren ein deutlich schnelleres Wachstum registrierten. Die Kohäsionspolitik kann den anderen Regionen helfen, mit den Hauptstadtregionen Schritt zu halten – und sie tut dies nachweislich.

1 Crucitti et al. (2021, 2022).

2 Barbero et al. (2024).

Forschungsergebnisse lassen darauf schließen, dass Investitionen in weniger entwickelte Regionen die regionalen Ungleichgewichte innerhalb der Länder verringern und gleichzeitig das nationale Wachstum ankurbeln (siehe Kasten 9.8 für einen Überblick über die einschlägige Literatur).

Die Kohäsionspolitik spielt – entsprechend ihrem Auftrag – nachweislich eine wichtige Rolle bei der Verringerung der regionalen Ungleichheiten in der EU. Sie hilft den weniger entwickelten Regionen, zu den stärker entwickelten aufzuschließen, und fördert gleichzeitig das Gesamtwachstum auf EU-Ebene und in allen Mitgliedstaaten.

# Literaturverzeichnis

---

- Aiello, V., Reverberi, P. und Brasili, C. (2019), „Regional diversity in experiences of cohesion policy: The cases of Emilia-Romagna and Calabria“, *Papers in Regional Science*, 98(6), S. 2275–2293.
- Allard C., Choueiri N., Schadler S. und R. Van Elkan (2008), „Macroeconomic Effects of EU Transfers in New Member States“, *IMF Working Paper*, WP/08/223.
- Alonso-Carrera, J., Freire-Serén, M. J. und Manzano, B. (2009), „Macroeconomic effects of the regional allocation of public Capital formation“, *Regional Science and Urban Economics*, 39(5), S. 563–574.
- Bachtler, J., Olejniczak, K., Smeriglio, A. und Śliwowski, P. (2016), *Administrative Capacity building and EU Cohesion Policy, Outline of methodology*, Inception Report to the European Parliament, EPRC.
- Barbero, J., Christou, T., Crucitti, F., García Rodríguez, A., Lazarou, N. J., Monfort, P. und Salotti, S. (2024, noch unveröffentlicht), „A spatial macroeconomic analysis of the equity-efficiency trade-off of the European cohesion policy“, *Spatial Economic Analysis*.
- Bayar, A. (2007), *Simulation of Rand D Investment Scenarios and Calibration of the Impact on a Set of Multi-Country Models*, Europäische Kommission, GD JRC, Institut für technologische Zukunftsforschung (IPTS).
- Becker, S., Egger, P. und Von Ehrlich, M. (2013), „Absorptive Capacity and the growth and investment effects of regional transfers: A regression discontinuity design with heterogeneous treatment effects“, *American Economic Journal: Economic Policy*, 5(4).
- Becker, S., Egger, P. und M. von Ehrlich (2018), „Effects of EU Regional Policy: 1989–2013“, *Regional Science and Urban Economics*, 69, S. 143–152.
- Beugelsdijk, M. und Eijffinger, S. (2005), „The Effectiveness of Structural Policy in the European Union: An Empirical Analysis for the EU-15 in 1995–2001“, *Journal of Common Market Studies*, 43, S. 37–51.
- Bom, P. R. D. (2017), „Factor-biased public capital and private capital crowding out“, *Journal of Macroeconomics*, 52, S. 100–117.
- Bom, P. R. D. und Lightart, J. E. (2014), „What have we learned from three decades of research on the productivity of public Capital?“, *Journal of Economic Surveys*, 28(5), S. 889–916.
- Bradley J., Untiedt G. und E. Morgenroth (2003), „Macro-regional evaluation of the structural funds using the HERMIN modelling framework“, *Scienze Regionali*, 3.
- Breidenbach, Ph., Mitze, T. und Schmidt, C. (2016), „EU Structural Funds and Regional Income Convergence – A Sobering Experience“, *CEPR Discussion Papers 11210*.
- Brueckner, M., Pappa, E. und Valentinyi, A. (2023), „Geographic Cross Sectional Fiscal Spending Multipliers and the Role of Local Autonomy: Evidence from European Regions“, *Journal of Money, Credit and Banking*, 55(6), S. 1357–1396.
- Canova, F. und Pappa, E. (2022), *The macroeconomic effects of EU Structural funds*, Working Paper.
- Canton, E., Thum-Thysen, A. und Voigt, P. (2018), *Economist’s musing on human capital investment: How efficient is public spending on education in EU Member States?*, European Economy Discussion Paper 081.
- Chirinko, R. S. (2008), „Σ: The long and short of it“, *Journal of Macroeconomics*, 30(2), S. 671–686.
- Christou, T., Garcia Rodriguez, A., Heidelk, T., Lazarou, N., Monfort, P. und Salotti, S. (2024), „A RHOMOLO assessment of 2014–2027 Cohesion policy“, *Territorial Development Insights Series*, Europäische Kommission, JRC136790.
- Coelho, M. (2019), „Fiscal Stimulus in a Monetary Union: Evidence from Eurozone Regions“, *IMF Economic Review*, 67, S. 573–617.

- Crescenzi, R. und Giua, M. (2016), „Different approaches to the analysis of Cohesion Policy: leveraging complementarities for evidence-based policy learning.“ In: Bachtler, J. et al. (Hrsg.), *EU Cohesion Policy: Reassessing Performance and Direction. Regions and Cities*, Routledge, S. 21–32.
- Crescenzi, R. und Giua, M. (2020), „One or many Cohesion Policies of the European Union? On the differential economic impacts of Cohesion Policy across Member States“, *Regional Studies*, 54(1), S. 10–20.
- Crucitti, F., Lazarou, N. J., Monfort, P. und Salotti, S. (2021), *A scenario analysis of the 2021–2027 European cohesion policy in Bulgaria and its regions (No. 06/2021)*, JRC Working Papers on Territorial Modelling and Analysis, Europäische Kommission, Sevilla, JRC126268.
- Crucitti, F., Lazarou, N. J., Monfort, P. und Salotti, S. (2022), *A cohesion policy analysis for Romania towards the 2021–2027 programming period (No. 06/2022)*, JRC Working Papers on Territorial Modelling and Analysis, Europäische Kommission, Sevilla, JRC129049.
- Crucitti, F., Lazarou, N., Monfort, P. und Salotti, S. (2023a), *Where does the EU cohesion policy produce its benefits? A model analysis of the international spillovers generated by the policy*, *Economic Systems*, 47(3).
- Crucitti, F., Lazarou, N., Monfort, P. und Salotti, S. (2023b), „The impact of the 2014–2020 European Structural Funds on territorial cohesion“, *Regional Studies, Special issue: EU Cohesion Policy towards Territorial Cohesion?*, S. 2–15.
- Dall’erba, S. (2005), „Distribution of Income and Regional Funds in Europe 1989–1999: An Exploratory Spatial Data Analysis“, *Annals of Regional Science*, 39, S. 121–148.
- Dall’erba, S. und J. Le Gallo (2008), „Regional convergence and the impact of European structural funds 1989–1999: A spatial econometric analysis“, *Papers in Regional Science*, 82(2), S. 219–244.
- De la Fuente, A. und Ciccone, A. (2003), *Human capital in a global and knowledge-based economy*, 918, Amt für amtliche Veröffentlichungen der Europäischen Gemeinschaften.
- Destefanis, S. und Di Giacinto, V. (2023), *EU structural funds and GDP per capita: spatial VAR evidence for the European regions*, Temi di discussione 1409, Bank of Italy, Economic Research and International Relations Area.
- Di Caro P. und Fratesi, U. (2022), „One policy, different effects: Estimating the region-specific impacts of EU cohesion policy“, *Journal of Regional Science*, 62, S. 307–330.
- Di Comite, F., Lecca, P., Monfort, P., Persyn, D. und Piculescu, V. (2018), *The impact of Cohesion Policy 2007–2015 in EU regions: Simulations with the RHOMOLO interregional dynamic general equilibrium model*, JRC Working Papers series on Territorial Modelling and Analysis, 03/2018, JRC114044.
- Di Pietro, F., Lecca, P. und Salotti, S. (2021), „Regional economic resilience in the European Union: a numerical general equilibrium analysis“, *Spatial Economic Analysis* 16(3), S. 287–312.
- Duque Gabriel, R., Klein, M. und Pessa, A. (2020), *The Effects of Government Spending in the Eurozone. Working Paper Series 400*, Sveriges Riksbank.
- Durand, L. und Espinoza, R. (2021), *The Fiscal Multiplier of European Structural Investment Funds: Aggregate and Sectoral Effects with an Application to Slovenia*, IMF Working Paper WP/21/118.
- Ederveen, S., de Groot H. und R. Nahujs (2006), „Fertile Soil for Structural Funds? A Panel Data Analysis of the Conditional Effectiveness of European Cohesion Policy“, *Kyklos*, 59(1), S. 17–42.
- Europäische Kommission (2022), *Meta-analysis of the ESF counterfactual impact evaluations, Final Report*, Amt für Veröffentlichungen der Europäischen Union, Luxemburg.
- Europäische Kommission (2023), *Cohesion 2021–2027: forging an ever stronger Union, Report on the outcome of 2021–2027 Cohesion Policy programming*, SWD(2023) 134 final.
- Europäische Kommission (2024), *Europäische Struktur- und Investitionsfonds – Zusammenfassender Bericht 2023 zu den jährlichen Programmdurchführungsberichten für den Durchführungszeitraum 2014–2020*, COM(2024) 6 vom 15. Januar 2024.
- Europäische Union (2021), *Verordnung (EU) 2021/241 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 12. Februar 2021 zur Einrichtung der Aufbau- und Resilienzfazilität.*

- Ilzetzki, E., Mendoza, E. und Vegh, C. (2011), *How Big (Small?) are Fiscal Multipliers?*, IMF Working Paper, 11/52.
- Kancs, D. und Siliverstovs, B. (2016), „Rand D and non-linear productivity growth“, *Research Policy*, 45(3), S. 634–646.
- Korzhenevych, A. und Bröcker, J. (2020), „Investment subsidies and regional welfare: a dynamic framework and its application to the European regional policy“, *Regional Studies*, 54(9), S. 1262–1274.
- Lecca, P., Barbero, J., Christensen, M.A., Conte, A., Di Comite, F., Diaz-Lanchas, J., Diukanova, O., Mandras, G., Persyn, D. und Sakkas, S. (2018), *RHOMOLO V3: A spatial modelling framework*. JRC Technical Reports JRC111861, Amt für Veröffentlichungen der Europäischen Union, Luxemburg.
- Lecca, P., Christensen, M., Conte, A., Mandras, G. und Salotti, S. (2020), „Upward pressure on wages and the interregional trade spillover effects under demand-side shocks“, *Papers in Regional Science* 99(1), S. 165–182.
- Leon-Ledesma, M. A., McAdam, P. und Willman, A. (2010), „Identifying the elasticity of substitution with biased technical change“, *American Economic Review*, 100(4), S. 1330–1357.
- McCann, Ph. (2023), *How Have Place-Based Policies Evolved to Date and What Are They For Now?*, Paper presented at OECD–EC High-Level Workshop Series: Place-Based Policies for the Future.
- Monfort, P., Piculescu, V., Rillaers, A., Stryczynski, K. und Varga, J. (2017), *The Impact of Cohesion Policy and Rural Development Policies 2007–2013: Model Simulations with QUEST III*, DG REGIO Working Papers Series, Working Paper 05/201.
- Németh, G., Szabó, L. und Ciscar, J. C. (2011), „Estimation of Armington elasticities in a CGE economy–energy–environment model for Europe“, *Economic Modelling*, 28(4), S. 1993–1999.
- Olekseyuk, Z. und Schürenberg-Frosch, H. (2016), „Are Armington elasticities different across countries and sectors? A European study“, *Economic Modelling*, 55, S. 328–342.
- Pellegrini, G., Terribile, F., Tarola, O., Muccigrosso, T. und Busillo, F. (2013), „Measuring the effects of European Regional Policy on economic growth: A regression discontinuity approach“, *Papers in Regional Science*, 92, S. 217–233.
- Persyn, D., Barbero, J., Díaz-Lanchas, J., Lecca, P., Mandras, G. und Salotti, S. (2023), „The ripple effects of large-scale transport infrastructure investment“, *Journal of Regional Science*, 63(4), S. 755–792.
- Persyn, D., Díaz-Lanchas, J. und Barbero, J. (2022), „Estimating distance and road transport costs between and within European Union regions“, *Transport Policy*, 124, S. 33–42.
- Ramey, V. A. (2020), *The macroeconomic consequences of infrastructure investment*, National Bureau of Economic Research, Working Paper 27625.
- Rodríguez-Pose, A. und Garcilazo, E. (2015), „Quality of government and the returns of investment: Examining the impact of cohesion expenditure in European regions“, *Regional Studies*, 49(8), S. 1274–1290.
- Smets, F. und Wouters, R. (2003), „An estimated dynamic stochastic general equilibrium model of the Euro area“, *Journal of the European Economic Association*, 1(5), S. 1123–1175.
- Tesfaselassie, M. (2013), „Trend productivity growth and the government spending multiplier“, *Journal of Macroeconomics*, 37, S. 197–207.
- Thissen, M., Ivanova, O., Mandras, G. und Husby, T. (2019), *European NUTS 2 regions: construction of interregional trade-linked Supply and Use tables with consistent transport flows*, JRC Working Papers on Territorial Modelling and Analysis No. 01/2019, Europäische Kommission, Sevilla, JRC115439.
- Varga, A. (2017), „Place-based, spatially blind, or both? Challenges in estimating the impacts of modern development policies: The case of the GMR policy impact modelling approach“, *International Regional Science Review*, 40, S. 12–37.
- Varga, J. und in ’t Veld, J. (2011a), „Cohesion Policy spending in the New Member States of the EU in an endogenous growth model“, *Eastern European Economics*, 49(5), S. 29–54.
- Varga, J. und in ’t Veld, J. (2011b), „A Model-based Analysis of the Impact of Cohesion Policy Expenditure 2000–06: Simulations with the QUEST III endogenous Rand D model“, *Economic Modelling*, 28, S. 647–663.



# Liste der Abbildungen, Karten, Tabellen und Kasten

## Liste der Abbildungen

Abbildung 1	Erfolge der kohäsionspolitischen Programme 2014-2020	xvii
Abbildung 1.1	Jährliches Wachstum des realen Pro-Kopf-BIP in EU-Regionen, nach Grad der Entwicklung (2001–2021)	4
Abbildung 1.2	Pro-Kopf-BIP in EU-Regionen in KKS, 1995–2021, % des EU-Durchschnitts	5
Abbildung 1.3	Regionale Disparitäten (NUTS-2), EU-27 und EU-15, Pro-Kopf-BIP (KKS)	6
Abbildung 1.4	Variationskoeffizient innerhalb Mitgliedstaaten, Pro-Kopf-BIP (KKS), NUTS-2-Regionen (2000 und 2021)	6
Abbildung 1.5	Verfügbares Pro-Kopf-Nettoeinkommen der privaten Haushalte in KKS, % des EU-Durchschnitts, nach Gruppe der NUTS-2-Regionen (2000–2020)	7
Abbildung 1.6	Wachstum des verfügbaren mittleren Nettoäquivalenzeinkommens der privaten Haushalte (2010–2019)	8
Abbildung 1.7	Wachstum des verfügbaren mittleren Nettoäquivalenzeinkommens der privaten Haushalte für das oberste und das unterste Quintil (2010–2019)	8
Abbildung 1.8	Geschätzter Beta-Koeffizient für NUTS-2-Regionen in der EU-15 und der EU-12 (1996–2008)	10
Abbildung 1.9	Geschätzter Beta-Koeffizient für NUTS-2-Regionen in der EU-15 und der EU-12 (2009–2021)	10
Abbildung 1.10	Verlangsamung des Produktivitätswachstums in den USA, der EU-27, der EU-15 und der EU-12 (1965–2021)	12
Abbildung 1.11	Arbeitsproduktivität in der EU, den USA und Japan (2000–2022; 2000 = 100)	13
Abbildung 1.12	Reales BIP in NUTS-2-Regionen nach Grad der Entwicklung, 2009–2010 (2008 = 100) und 2020–2021 (2019 = 100)	20
Abbildung 1.13	BIP zu konstanten Preisen in der EU, den USA und den OECD-Ländern (BIP 2008 = 100)	21
Abbildung 1.14	Wachstumsrate des realen BIP 2009/2010 und 2020/2021, NUTS-2-Ebene, Veränderung im Jahresvergleich (in %)	22
Abbildung 1.15	Anzahl der Beschäftigten, nach geografischer Lage und Grad der Entwicklung, 2009, 2010 und 2011 (2008 = 100)	23
Abbildung 1.16	Anzahl der Beschäftigten, nach geografischer Lage und Grad der Entwicklung, 2020, 2021 und 2022 (2019 = 100)	23
Abbildung 1.17	Reales verfügbares Bruttoeinkommen der privaten Haushalte nach geografischer Lage, 2009–2011 (2008 = 100) und 2020–2022 (2019 = 100)	24
Abbildung 1.18	Reale Bruttoanlageinvestitionen, nach Grad der Entwicklung, 2009–2010 (2008 = 100) und 2020–2021 (2019 = 100)	24
Abbildung 1.19	Reale Bruttoanlageinvestitionen in der EU jeweils nach den fünf schweren Rezessionen seit 1980, nach geografischer Lage (Jahr der jeweiligen Rezession = 100)	25
Abbildung 1.20	Reale Bruttoanlageinvestitionen, nach geografischer Lage (2008 = 100)	25
Abbildung 1.21	Konsolidierte Bruttostaatsverschuldung, nach geografischer Lage, 2008–2011 und 2019–2022	26
Abbildung 1.22	Finanzierungsüberschuss (+) bzw. -defizit (-) des Gesamtstaates, ohne Zinszahlungen (2008–2022)	27
Abbildung 1.23	Konsolidierte Bruttostaatsverschuldung	27

## Neunter Bericht über den wirtschaftlichen, sozialen und territorialen Zusammenhalt

Abbildung 1.24	Korrelation zwischen dem Vorliegen einer regionalen Entwicklungsfalle und dem Wählerzuspruch für „harte“ Formen des Euroskeptizismus, NUTS-3-Regionen (2018–2022)	34
Abbildung 2.1	Beschäftigungsquoten und Veränderungen, nach Grad der Entwicklung (2008–2022)	49
Abbildung 2.2	Beschäftigungsquoten und Veränderungen, nach geografischer Lage (2008–2022)	49
Abbildung 2.3	Quoten der unbesetzten Stellen und Nominallohn pro Arbeitnehmer, nach geografischer Lage, Durchschnitt Q3 2021–Q2 2022 und Durchschnitt Q3 2022–Q2 2023	56
Abbildung 2.4	Regionale Schwankungen beim Anteil der Personen mit Tertiärbildung (2022)	58
Abbildung 2.5	Regionale Schwankungen beim Anteil der Personen mit Berufsbildungsabschluss (2022)	58
Abbildung 2.6	Teilnahme Erwachsener (25–64 J.) an Aus- und Weiterbildung in den letzten vier Wochen, nach Grad der Entwicklung und nach geografischer Lage (2013–2022)	61
Abbildung 2.7	Teilnahme an Aus- und Weiterbildung in den letzten vier Wochen, Beschäftigte und Arbeitslose, EU-27 bzw. Frankreich (2014–2022)	62
Abbildung 2.8	AROPE-Quoten nach Grad der Entwicklung und geografischer Lage (2016–2022)	65
Abbildung 2.9	Geschlechterabstand in Bezug auf die Beschäftigungsquote, nach Grad der Entwicklung und geografischer Lage (2013–2022)	75
Abbildung 2.10	Beschäftigungsquoten und Veränderungen für Migranten im Vergleich zu Einheimischen und nach geografischer Lage (2017–2022)	80
Abbildung 3.1	Beschäftigungs-, Bildungs- und Sozialindikatoren in Regionen nach Besiedlungsgrad, 2013 (2015 für AROPE) und 2022	93
Abbildung 3.2	Beschäftigungsquote nach Besiedlungsgrad in den EU-Mitgliedstaaten (2022)	94
Abbildung 3.3	Quote der tertiären Bildungsabschlüsse nach Besiedlungsgrad in den EU-Mitgliedstaaten (2022)	95
Abbildung 3.4	AROPE-Quote nach Besiedlungsgrad in den EU-Mitgliedstaaten (2022)	96
Abbildung 3.5	Gesamtlänge der Straßenverbindungen nach Straßenarten in der EU (km, 2019)	97
Abbildung 3.6	Fahrzeitverluste in der morgendlichen Stoßzeit pro Straßenkilometer	102
Abbildung 3.7	Durchschnittliche Bevölkerungsgröße und Landfläche von Gemeinden, nach Mitgliedstaat (2021)	107
Abbildung 3.8	Anstieg des Pro-Kopf-BIP (zu konstanten Preisen) in Regionen mit geografisch bedingten Besonderheiten in verschiedenen Zeiträumen zwischen 2001 und 2021	110
Abbildung 3.9	Pro-Kopf-BIP (in KKS) in Regionen mit geografisch bedingten Besonderheiten, EU = 100 (2001–2021)	111
Abbildung 3.10	Veränderung sozialer Indikatoren in Regionen mit geografisch bedingten Besonderheiten (2011–2021)	112
Abbildung 4.1	Geschätzte Gesamtauswirkungen des Klimawandels in der EU im Jahr 2050 unter Zugrundelegung des aktuellen Ausgangswerts und verschiedener Szenarien der Erderwärmung	121
Abbildung 4.2	Trends bei den regionalen THG-Emissionen (1990–2022)	124
Abbildung 4.3	Energiestatistik nach Land	126
Abbildung 4.4	Stand der Erzeugung und ungenutztes Potenzial für erneuerbare Energien nach Regionenkategorie und Besiedlungsgrad	129
Abbildung 4.5	Erhaltungszustand der im Rahmen der Habitat-Richtlinie der EU geschützten Arten und Lebensräume im Zeitraum 2013–2018	131
Abbildung 4.6	Belastung mit Feinstaub (PM <sub>2,5</sub> -Konzentration, oberes Diagramm) und Stickstoffdioxid (NO <sub>2</sub> -Konzentration, unteres Diagramm) nach Land und unter Berücksichtigung des Besiedlungsgrads (2021)	134
Abbildung 4.7	Feinstaubkonzentration in den ärmsten und den reichsten NUTS-3-Regionen der EU, bevölkerungsgewichtet (2007–2020)	136
Abbildung 4.8	Quartale mit der größten Wasserknappheit in EU-Mitgliedstaaten (2019)	137

Abbildung 4.9	Anteil der öffentlichen Ausgaben für Umweltschutz (links) und Klimaschutz (rechts) nach Regierungsebene für eine Auswahl von Mitgliedstaaten (2022)	139
Abbildung 4.10	Trends bei den bebauten Flächen in städtischen, intermediären und ländlichen Regionen (2006–2018)	140
Abbildung 4.11	Geschwindigkeit von Zugverbindungen zwischen urbanen Zentren, nach großen geografischen Gebieten, Bevölkerungszahl und Streckenart (2019)	142
Abbildung 4.12	Zeitkomponenten ausgewählter Städteverbindungen in Stunden, Vergleich Bahn und Flug (2019)	146
Abbildung 4.13	Wegezeit (in Stunden) zwischen Städtepaaren je nach Entfernung und nach Betriebsgeschwindigkeit der Bahn – Vergleich Bahn und Flug (2019)	147
Abbildung 4.14	Wegezeit (in Stunden) je nach Transferzeit der Bahn und nach Umwegfaktor – Vergleich Bahn und Flug (2019)	147
Abbildung 4.15	Entwicklung des Indikators für regionale wettbewerbsfähige Nachhaltigkeit nach Regionenkategorie für die Kohäsionspolitik (2008–2020)	155
Abbildung 4.16	Unter das EHS bzw. EHS2 fallende Emissionen	157
Abbildung 4.17	Durchschnittliche Ausgaben für Heiz- und Kraftstoffe und Anteil am Haushaltseinkommen, nach Einkommensquintil (EU, 2020)	158
Abbildung 5.1	Bevölkerungsanteil 30–34 J. mit tertiärem Bildungsabschluss in der EU-27 und in NUTS-2-Regionen (2021)	168
Abbildung 5.2	FuE-Ausgaben in Mitgliedstaaten in % des BIP (2001 und 2021)	170
Abbildung 5.3	Patentanmeldungen beim Europäischen Patentamt nach Art der Region (2017–2018)	173
Abbildung 5.4	Anteil der EU-Bevölkerung nach RIS-Kategorie, Grad der Entwicklung und geografischer Gruppe von Mitgliedstaaten (2016 und 2023)	175
Abbildung 5.5	Durchschnittliche Download-Geschwindigkeit nach Mitgliedstaat und NUTS-2-Region, berechnet für das feste Zugangsnetz (Q1 2023)	177
Abbildung 5.6	Anteil der Bevölkerung mit Zugang zu festen Breitbandnetzen mit unterschiedlichen Geschwindigkeiten (Mbit/s) in den Mitgliedstaaten, 2020 (linkes Diagramm) und 2023 (rechtes Diagramm)	178
Abbildung 5.7	Einführung digitaler Technologien in EU-Unternehmen (2021)	180
Abbildung 5.8	Potenzial stärker entwickelter EU-Regionen im Hinblick auf die Entwicklung von Technologien für den grünen und den digitalen Wandel	183
Abbildung 5.9	Potenzial weniger entwickelter EU-Regionen im Hinblick auf die Entwicklung von Technologien für den grünen und den digitalen Wandel	183
Abbildung 5.10	Höhe der eingehenden ADI in Regionen nach Grad der Entwicklung, NUTS-2 (2019–2022)	185
Abbildung 5.11	Prozentualer Anteil von umfassender Kreditknappheit betroffener Unternehmen auf EU-, nationaler und NUTS-2-Ebene (2019)	186
Abbildung 6.1	Bevölkerungsveränderung insgesamt, natürliche Veränderung und Nettomigration in der EU (1961–2022, gleitender Dreijahresdurchschnitt) und Bevölkerungsprojektionen 2023–2050 (in Mio. Einwohner)	192
Abbildung 6.2	Bevölkerungsanteil nach Verstädterungsgrad (Städte, kleinere Städte und Vororte sowie ländliche Gebiete), in der EU-27 und nach geografischem Gebiet (1961–2021)	196
Abbildung 6.3	Anteil der EU-Bevölkerung nach Stadt-Land-Typologie im Jahr 2022, gemessen an Richtung und Umfang der Bevölkerungsveränderung im Zeitraum 2010–2021	198
Abbildung 6.4	Projizierte Bevölkerungsveränderung nach Altersgruppen in den EU-Mitgliedstaaten (2023–2040)	200
Abbildung 6.5	Anteil verschiedener Altersgruppen an der Gesamtbevölkerung nach Stadt-Land-Typologie (2014 und 2022)	203
Abbildung 6.6	Bevölkerungszuwachse in EU-Siedlungen nach Siedlungsart und nach Fahrentfernung zu einer Stadt (durchschnittliche jährliche Veränderung, 2011–2021)	204

## Neunter Bericht über den wirtschaftlichen, sozialen und territorialen Zusammenhalt

Abbildung 6.7	Erreichbarkeit und geschätzte Kosten für bestimmte Dienstleistungen nach Verstädterungsgrad (2021)	205
Abbildung 6.8	Produktivitäts- und Beschäftigungsindikatoren: Vergleich zwischen Regionen mit einer Talententwicklungsblockade, Regionen, denen eine solche droht, und anderen Regionen (2020)	209
Abbildung 6.9	Stadt-Land-Verteilung: Vergleich zwischen Regionen mit einer Talententwicklungsblockade, Regionen, denen eine solche droht, und anderen Regionen (2020)	209
Abbildung 6.10	Beschäftigtenanteil in der Landwirtschaft: Vergleich zwischen Regionen mit einer Talententwicklungsblockade, Regionen, denen eine solche droht, und anderen Regionen (2010 und 2018)	209
Abbildung 7.1	Europäischer Index für Regierungsqualität (2024): regionale Schwankungen nach Mitgliedstaat	220
Abbildung 7.2	Vergabeverfahren mit nur einem Bieter und Direktvergaben, nach Regionengruppen gemäß Kohäsionspolitik (2019/2020 und 2021/2022)	226
Abbildung 7.3	Stadtbewohner, die dem Informations- und Dienstleistungsangebot ihrer lokalen Behörden einen leichten Online-Zugang attestieren (2019 und 2023)	227
Abbildung 7.4	Prozentsatz der Unternehmen, die begrenzten Finanzierungszugang als großes Hindernis für ihre Geschäftstätigkeit ansehen, Gegenüberstellung zum Index für regionale Wettbewerbsfähigkeit 2.0 nach Pro-Kopf-BIP	230
Abbildung 7.5	Prozentsatz der Unternehmen, die Korruption als großes Hindernis für ihre Geschäftstätigkeit ansehen, Gegenüberstellung zum Index für regionale Wettbewerbsfähigkeit 2.0 nach Pro-Kopf- BIP	231
Abbildung 7.6	Prozentsatz der Unternehmen in EU-Regionen, die die Steuerverwaltung als großes Hindernis für ihre Geschäftstätigkeit ansehen, Gegenüberstellung zum Index für regionale Wettbewerbsfähigkeit 2.0 nach Pro-Kopf-BIP	232
Abbildung 7.7	Prozentsatz der Unternehmen, die Korruption als schwerwiegendes Hindernis für ihre Tätigkeit ansehen, nach Unternehmensgröße und Art der Region (2018–2021)	234
Abbildung 7.8	Prozentsatz der Unternehmen, die eingeschränkten Finanzierungszugang als schwerwiegendes Hindernis für ihre Tätigkeit ansehen, nach Unternehmensgröße und Art der Region (2018–2021)	235
Abbildung 7.9	Herausforderungen bei der strategischen Planung und Umsetzung von Infrastrukturinvestitionen in Kommunen in der EU	237
Abbildung 8.1	Anteil der in regionalen Programmen umgesetzten kohäsionspolitischen Unterstützung und Anteil der subnationalen öffentlichen Ausgaben (2014–2020)	245
Abbildung 8.2	Öffentliche Ausgaben und Einnahmen: gesamter Sektor Staat und nachgeordnete Regierungsebenen in der EU (2004–2022)	249
Abbildung 8.3	Öffentliche Ausgaben auf nachgeordneten Regierungsebenen in EU-Mitgliedstaaten (2010, 2014, 2018 und 2022)	250
Abbildung 8.4	Öffentliche Ausgaben in ausgewählten Politikbereichen auf nachgeordneten Regierungsebenen in der EU (2004, 2010, 2016, 2019 und 2021)	252
Abbildung 8.5	Öffentliche Ausgaben in ausgewählten Politikbereichen auf nachgeordneten Regierungsebenen in der EU (2004, 2010, 2016, 2019 und 2021)	252
Abbildung 8.6	Subnationale öffentliche Investitionen: EU-27, stärker entwickelte und weniger entwickelte Mitgliedstaaten (2004–2022)	253
Abbildung 8.7	Subnationale Investitionen und öffentliche Gesamtinvestitionen in starker entwickelten und weniger entwickelten Mitgliedstaaten (2004–2022)	254
Abbildung 8.8	Subnationale öffentliche Investitionen in EU-Mitgliedstaaten (2013, 2016, 2019 und 2022)	254

Abbildung 8.9	Aufschlüsselung der öffentlichen Ausgaben auf regionaler Ebene (ausgewählte EU-Mitgliedstaaten, 2020)	256
Abbildung 8.10	Anteil der Personalkosten an den Gesamtausgaben auf regionaler Ebene (ausgewählte EU-Mitgliedstaaten, 2020)	257
Abbildung 8.11	Aufschlüsselung der öffentlichen Ausgaben auf kommunaler Ebene (ausgewählte EU-Mitgliedstaaten, 2020)	257
Abbildung 8.12	Anteil der Personalkosten an den Gesamtausgaben auf kommunaler Ebene (ausgewählte EU-Mitgliedstaaten, 2020)	258
Abbildung 8.13	Aufschlüsselung der öffentlichen Einnahmen auf regionaler Ebene (ausgewählte EU-Mitgliedstaaten, 2020)	259
Abbildung 8.14	Aufschlüsselung der öffentlichen Einnahmen auf kommunaler Ebene (ausgewählte EU-Mitgliedstaaten, 2020)	260
Abbildung 9.1	Haushalt der EU-Kohäsionspolitik (2014–2020) entsprechend den politischen Zielen 2021–2027	268
Abbildung 9.2	Geplante, beschlossene und ausgegebene Beträge nach Interventionsbereichen (in Mrd. EUR)	277
Abbildung 9.3	Beihilfeintensität nach Art der Region (2014–2020)	280
Abbildung 9.4	Beihilfeintensität im Verhältnis zum Pro-Kopf-BIP, NUTS-2-Regionen (Durchschnitt 2014–2020)	280
Abbildung 9.5	Volumen der Kohäsionsmittel im Verhältnis zum BIP (1989–2030)	284
Abbildung 9.6	Auswirkungen der kohäsionspolitischen Programme 2014–2020 und 2021–2027 auf das EU-BIP 2014–2043	287
Abbildung 9.7	Auswirkungen der kohäsionspolitischen Programme 2014–2020 und 2021–2027 auf den Variationskoeffizienten des Pro-Kopf-BIP in NUTS-2-Regionen (2014–2043)	292
Abbildung 9.8	Auswirkungen der kohäsionspolitischen Programme 2014–2020 und 2021–2027 auf den Variationskoeffizienten des Pro-Kopf-BIP im Jahr 2030 in NUTS-2-Regionen	293

## Liste der Karten

Regionenkategorien im Hinblick auf die Kohäsionspolitik (EFRE und ESF+), 2021–2027		xi
Karte 1	Index der wirtschaftlichen Entwicklung auf NUTS-3-Ebene (2001–2021)	xiv
Karte 2	Pro-Kopf-BIP in KKS (2022)	xvi
Karte 3	Regionaler Anstieg des BIP pro Kopf im Vergleich zum Anstieg nach Mitgliedstaat und in der EU (2001–2021)	xvi
Karte 4	Beschäftigungsquote (20- bis 64-Jährige), 2022	xx
Karte 5	Bevölkerungsveränderung insgesamt, natürliches Wachstum und Nettomigration nach NUTS-3 (2010–2021)	xxiii
Karte 6	Regionen in einer Talententwicklungsblockade und Regionen, die Gefahr laufen, in eine solche zu geraten	xxv
Karte 7	Auswirkungen des Klimawandels auf NUTS-3-Regionen im Rahmen eines Szenarios einer Erderwärmung von 2° C bis 2050	xxviii
Karte 8	Ungenutztes Potenzial für Solar-, Wind- und Wasserkraft, nach NUTS-3-Region	xxx
Karte 9	Europäischer Index für Regierungsqualität (2024)	xxxii
Karte 1.1	Pro-Kopf-BIP in KKS (2022)	3
Karte 1.2	Regionaler Anstieg des BIP pro Kopf im Vergleich zum Anstieg nach Mitgliedstaat und in der EU (2001–2021)	3
Karte 1.3	Wachstum von Pro-Kopf-BIP, Produktivität, Beschäftigungsquote und Bevölkerung im erwerbsfähigen Alter (2001–2021)	14

## Neunter Bericht über den wirtschaftlichen, sozialen und territorialen Zusammenhalt

Karte 1.4	Wachstum des realen Pro-Kopf-BIP zwischen 2001 und 2021 (wichtigste Teilperioden)	16
Karte 1.5	Pro-Kopf-BIP in KKS in der EU-15 und in Kandidatenländern, 2004, % EU-15	28
Karte 1.6	Pro-Kopf- BIP in KKS in der EU-27 und in Kandidatenländern, 2021, % EU-27	28
Karte 1.7	Index der wirtschaftlichen Entwicklung auf NUTS-3-Ebene (2001–2021)	31
Karte 1.8	Index für Entwicklungsfallen 1 auf NUTS-3-Ebene (2001–2018)	33
Karte 1.9	RCI: Aktuelle Werte (2022) und Veränderung gegenüber der ersten Ausgabe 2016	36
Karte 2.1	Beschäftigungsquote (20- bis 64-Jährige), 2022	50
Karte 2.2	Veränderungen der Beschäftigungsquote (20–64 J.), 2013–2022	50
Karte 2.3	Arbeitslosenquote (15–74 J.), 2022	52
Karte 2.4	Veränderung der Arbeitslosenquote (15–74 J.), 2013–2022	52
Karte 2.5	Beschäftigung im IKT-Sektor, überdurchschnittliche Zuwächse 2013–2020	55
Karte 2.6	Beschäftigung im Bereich „Erbringung von freiberuflichen, wissenschaftlichen und technischen Dienstleistungen sowie von sonstigen wirtschaftlichen Dienstleistungen“ (2013–2020)	55
Karte 2.7	Regionale Kennzahlen zum Bildungsniveau (2022)	59
Karte 2.8	Teilnahme Erwachsener (25–64 J.) an Aus- und Weiterbildung in den letzten vier Wochen (2022)	60
Karte 2.9	Teilnahme an frühkindlicher Erziehung und Bildung (2021)	63
Karte 2.10	Frühzeitige Schul- und Ausbildungsabgänger, Durchschnitt 2020–2022	63
Karte 2.11	Armutsrisiko und Gefahr sozialer Ausgrenzung, 2022 (%)	66
Karte 2.12	Zufriedenheit der Bevölkerung mit Maßnahmen zur Armutsbekämpfung (2022)	66
Karte 2.13	Regionale Indikatoren für Armut und soziale Ausgrenzung (2022)	70
Karte 2.14	Ernährungsarmut, Heizarmut und Zahlungsrückstände bei Versorgungsunternehmen (2021)	71
Karte 2.15	Geschlechterabstand in Bezug auf die Beschäftigungsquote (2022)	76
Karte 2.16	Geschlechterabstand in Bezug auf den Anteil der Personen mit Tertiärbildung (2022)	76
Karte 2.17	Weibliche Abgeordnete in Regionalversammlungen (2023)	77
Karte 2.18	Weibliche Abgeordnete in Regionalversammlungen – Veränderungen 2013–2023	77
Karte 2.19	Im EU-Ausland Geborene (2022)	79
Karte 2.20	Außerhalb der EU Geborene (2022)	79
Karte 2.21	Lebensbedingungen für Minderheiten (2022)	81
Karte 3.1	Städte in der EU (2021)	90
Karte 3.2	Besiedlungsgrad lokaler Verwaltungseinheiten (2020)	90
Karte 3.3	Autobahnen und Hauptverkehrsstraßen	98
Karte 3.4	Straßenverkehrsleistung (prozentualer Anteil der Bevölkerung im Umkreis von 120 km, der innerhalb von 90 Minuten erreicht werden kann) nach NUTS-3 (2021)	100
Karte 3.5	Geschätzte durchschnittliche Fahrgeschwindigkeit unter störungsfreien Verkehrsverbindungen, nach funktionalen städtischen und funktionalen ländlichen Gebieten (km/h)	101
Karte 3.6	Geschätzte durchschnittliche Geschwindigkeitsabnahme bei Verkehrsbedingungen um 8.30 Uhr nach funktionalen städtischen und funktionalen ländlichen Gebieten (km/h)	102
Karte 3.7	Schienenverkehrsleistung (prozentualer Anteil der Bevölkerung im Umkreis von 120 km, der innerhalb von 90 Minuten erreicht werden kann) nach NUTS-3 (2019)	104
Karte 3.8	Erreichbarkeit von Bildungs- und Gesundheitsdiensten in EU-Regionen, nach NUTS-3-Region	106
Karte 4.1	Auswirkungen des Klimawandels auf NUTS-3-Regionen im Rahmen eines Szenarios einer Erderwärmung von 2° C bis 2050	122

Karte 4.2	THG-Emissionen pro Kopf der Bevölkerung, nach NUTS-2-Region (2022)	125
Karte 4.3	Sektor mit dem höchsten Beitrag zu den gesamten Treibhausgasemissionen (2022)	125
Karte 4.4	Sozioökonomische Risiken im Zusammenhang mit dem ökologischen Wandel, nach NUTS-2-Region	128
Karte 4.5	Ungenutztes Potenzial für Solar-, Wind- und Wasserkraft, nach NUTS-3-Region	128
Karte 4.6	Durchschnittlicher Zustand der Wälder in NUTS-3-Regionen (2018)	132
Karte 4.7	Verlorene Lebensjahre durch PM <sub>2,5</sub> Belastung in NUTS-3-Regionen (2021)	135
Karte 4.8	Kommunale Abwässer mit weitergehender Behandlung in NUTS-3-Regionen (2020)	138
Karte 4.9	Qualität der Badegewässer in NUTS-2-Regionen (2022)	138
Karte 4.10	Veränderung bei Bodenversiegelung und Bodendegradation in NUTS-3-Regionen	141
Karte 4.11	Geschwindigkeit von Bahnverbindungen zwischen großen urbanen Zentren in der EU (2019)	143
Karte 4.12	Wegezeit mit Bahn und Flugzeug im Vergleich (2019)	145
Karte 4.13	Ladepunkte für Elektrofahrzeuge im Umkreis von 10 km (2022)	149
Karte 4.14	Entfernung zum nächstgelegenen Ladepunkt für Elektrofahrzeuge (2022)	149
Karte 4.15	Wasserstoff-Zapfstellen (2023)	151
Karte 4.16	JTF-Gebiete in genehmigten territorialen Plänen für einen gerechten Übergang (Dez. 2023)	152
Karte 4.17	Beschäftigung in der Kohleindustrie in NUTS-2-Regionen (2018)	154
Karte 4.18	Beschäftigung in CO <sub>2</sub> -intensiven verarbeitenden Industrien in NUTS-2-Regionen (2020)	154
Karte 4.19	Indikator für regionale wettbewerbsfähige Nachhaltigkeit (2019)	156
Karte 5.1	FuE-Ausgaben in NUTS-2-Regionen in % des BIP (2021)	169
Karte 5.2	Patentanmeldungen beim Europäischen Patentamt, Durchschnitt 2018–2019	172
Karte 5.3	Regionaler Innovationsanzeiger (2023)	174
Karte 5.4	Internetgeschwindigkeit fester Netzanschlüsse in funktionalen städtischen Gebieten (Q1 2023)	179
Karte 5.5	Durchschnittsgeschwindigkeit fester Netzanschlüsse auf Gemeindeebene (LAU; 2023)	179
Karte 5.6	Interregionale Zusammenarbeit bei Innovation und digitalen Technologien	181
Karte 6.1	Bevölkerungsveränderung insgesamt, natürliches Wachstum und Nettomigration nach NUTS-3 (2010–2021)	195
Karte 6.2	Durchschnittliche Bevölkerungsveränderung pro Jahrzehnt nach 5km <sup>2</sup> -Flächeneinheiten (1961–2021)	197
Karte 6.3	Bevölkerung 0–29 Jahre im Verhältnis zur Bevölkerung 30–59 Jahre nach NUTS-3 (2022)	199
Karte 6.4	Prozentuale Bevölkerungsveränderung nach Altersgruppen nach NUTS-3 (2014–2021)	201
Karte 6.5	Regionen in einer Talententwicklungsblockade und Regionen, die Gefahr laufen, in eine solche zu geraten	208
Karte 7.1	Europäischer Index für Regierungsqualität (2024)	219
Karte 7.2	Dimensionen des Europäischen Index für Regierungsqualität (2024)	221
Karte 7.3	Europäischer Index für Regierungsqualität (Veränderungen 2010–2017)	222
Karte 7.4	Europäischer Index für Regierungsqualität (Veränderungen 2017–2024)	222
Karte 7.5	Öffentliche Vergabeverfahren mit nur einem Bieter (Durchschnitt 2021/2022)	225
Karte 7.6	Öffentliche Vergabeverfahren ohne Ausschreibung (Durchschnitt 2021/2022)	225
Karte 7.7	Privatpersonen, die in den letzten zwölf Monaten das Internet zur Interaktion mit öffentlichen Stellen nutzten (2021)	228
Karte 7.8	Privatpersonen, die das Internet zur Interaktion mit öffentlichen Stellen nutzten (Veränderung 2013–2021)	229

Karte 7.9	Große Hindernisse aus Sicht der Unternehmen (2018–2021)	233
Karte 9.1	Auswirkungen der kohäsionspolitischen Programme 2014–2020 und 2021–2027 auf das BIP 2023 in NUTS-2-Regionen (prozentualer Anstieg gegenüber dem Basisszenario)	290
Karte 9.2	Auswirkungen der kohäsionspolitischen Programme 2014–2020 und 2021–2027 auf das BIP 2030 in NUTS-2-Regionen (prozentualer Anstieg gegenüber dem Basisszenario)	291

## Liste der Tabellen

Tabelle 1.1	Dekomposition der jährlichen durchschnittlichen Veränderungen beim Pro-Kopf-BIP (2001–2021 und Teilperioden)	17
Tabelle 1.2	Investitionen (BAI) in der EU auf NUTS-2-Ebene, 2001–2021, nach Wirtschaftszweigen (NACE <sup>1</sup> ), Entwicklungskategorien und geografischen Regionen	18
Tabelle 1.3	Sozioökonomische Merkmale von Regionen in einer Entwicklungsfalle und anderen Regionen, Durchschnitt 2003–2021, nach Pro-Kopf-BIP 2003	32
Tabelle 2.1	Beschäftigungs- und Arbeitslosenquoten und deren Veränderungen, nach Grad der Entwicklung (2008–2022)	48
Tabelle 2.2	Arbeitsmarktsituation junger Menschen in den EU-Regionen, nach Grad der Entwicklung und nach geografischer Lage (2013 und 2022)	54
Tabelle 2.3	Quote der Bildungsabschlüsse bei Tertiärbildung und Berufsbildung, nach Grad der Entwicklung und nach geografischer Lage (2013, 2021 und 2022)	57
Tabelle 2.4	AROPE-Quoten nach Regionenkategorie und nach Grad der Entwicklung und Besiedlungsgrad (2016 und 2022)	65
Tabelle 2.5	Ernährungsarmut nach geografischer Lage und nach Grad der Entwicklung (2019 und 2022)	67
Tabelle 2.6	Energiearmut nach geografischer Lage und nach Grad der Entwicklung (2021 und 2022)	69
Tabelle 2.7	Kennzahlen zum Geschlechtergefälle nach Bildungsstand, Grad der Entwicklung und geografischer Lage (2022)	74
Tabelle 3.1	Veränderungen bei Pro-Kopf-BIP, Produktivität und Pro-Kopf-Beschäftigung nach Art der Region (2001–2021)	92
Tabelle 3.2	Straßenlänge pro Einwohner, nach Straßenart und Besiedlungsgrad (2018)	97
Tabelle 3.3	Erreichbarkeit von Grundschulen (2018), Universitäten (2020) und Gesundheitseinrichtungen (2021/2022) nach Stadt-Land-Typologie einschließlich Stadtnähe	103
Tabelle 3.4	Hauptmerkmale von Regionen mit geografisch bedingten Besonderheiten (2021)	110
Tabelle 4.1	Die wichtigsten Auswirkungen des Klimawandels in der EU bei einer Erderwärmung um 2 °C bis 2050	120
Tabelle 4.2	Betriebsgeschwindigkeit der Bahn, Transferzeit und Umwegfaktor von Bahnfahrten (2019)	147
Tabelle 4.3	Angebot an nahegelegenen (max. 10 km) Ladepunkten und -standorten für Elektrofahrzeuge in der EU (2020 und 2022)	148
Tabelle 4.4	Angebot an nahegelegenen (max. 10 km) Ladepunkten und -standorten für Elektrofahrzeuge nach Stadt-Land-Typologie (2022)	150
Tabelle 6.1	Natürliche Bevölkerungsveränderung, Nettomigration und Gesamtbevölkerungsveränderung (2010–2021)	193
Tabelle 6.2	Natürliche Bevölkerungsveränderung, Nettomigration und Gesamtbevölkerungsveränderung nach Stadt-Land-Typologie (2010–2021)	194
Tabelle 6.3	Natürliche Bevölkerungsveränderung, Nettomigration und Gesamtbevölkerungsveränderung nach Stadt-Land-Typologie einschließlich Stadtnähe (2010–2021)	194

Tabelle 6.4	Regierungsqualität und Innovationskapazität: Vergleich zwischen Regionen mit einer Talententwicklungsblockade, Regionen, denen eine solche droht, und anderen Regionen (2020 und 2021)	210
Tabelle 6.5	Verkehrsleistung und Erreichbarkeit von Diensten: Vergleich zwischen Regionen mit einer Talententwicklungsblockade, Regionen, denen eine solche droht, und anderen Regionen (2019 und 2021)	210
Tabelle 7.1	EQI-Durchschnittswerte nach Regionenkategorien (2010–2024)	223
Tabelle 9.1	Kohäsionspolitische Mittelzuweisungen im Rahmen der geteilten Mittelverwaltung nach politischen Zielen (2021–2027)	278
Tabelle 9.2	Beihilfeintensität im Rahmen der Kohäsionspolitik, Pro-Kopf-BIP und Volumen der Kohäsionsmittel im Verhältnis zum BIP in den Mitgliedstaaten (Durchschnitt 2014–2020)	279
Tabelle 9.3	Auswirkungen der kohäsionspolitischen Programme 2014–2020 und 2021–2027 auf das Pro-Kopf-BIP in NUTS-2-Regionen nach dem Theil-Index	292

### Liste der Kasten

Kasten 1.1	Verfügbares Einkommen der privaten Haushalte und wirtschaftlicher Zusammenhalt	7
Kasten 1.2	Drei Indikatoren für statistische Konvergenz: Sigma-, Beta- und Club-Konvergenz	11
Kasten 1.3	Kohäsionszyklen in den 2000er-Jahren: Momentaufnahme aus den Regionen	19
Kasten 1.4	Regionaler Zusammenhalt und Russlands Angriffskrieg gegen die Ukraine	29
Kasten 1.5	Die Geografie der Unzufriedenheit in der EU und die regionale Entwicklungsfalle	33
Kasten 1.6	Wettbewerbsfähigkeit, der europäische Binnenmarkt und Kohäsionspolitik	37
Kasten 2.1	Europäische Säule sozialer Rechte und dazugehöriger Aktionsplan	45
Kasten 2.2	„Demografie-Instrumentarium“ und Bewältigung des Arbeitskräftemangels	53
Kasten 2.3	Kompetenzförderung Rahmen der Europäischen Kompetenzagenda	62
Kasten 2.4	AROPE und der „neue“ Indikator für erhebliche materielle und soziale Deprivation	64
Kasten 2.5	Gleichstellung der Geschlechter	73
Kasten 3.1	Funktionale städtische und ländliche Gebiete	89
Kasten 3.2	Territoriale Typologien	91
Kasten 3.3	Messung der Verkehrsleistung anhand der Indikatoren „Erreichbarkeit“ und „Nähe“	99
Kasten 3.4	Schätzung der Auswirkungen von Verkehrsüberlastungen auf Pkw-Fahrzeiten in der EU	101
Kasten 3.5	Kriterien für den Zugang zu einem Bahnhof	103
Kasten 3.6	Interkommunale Zusammenarbeit – eine Notwendigkeit	107
Kasten 3.7	Regionaltypologien unter dem Gesichtspunkt geografisch bedingter Besonderheiten	109
Kasten 4.1	Wie gut sind die Regionen für den Übergang zur Klimaneutralität gerüstet?	127
Kasten 4.2	Zustand der europäischen Wälder	130
Kasten 4.3	Regionale Unterschiede im Zusammenhang mit der Luftverschmutzung in Europa	136
Kasten 4.4	Dezentralisierung der öffentlichen Ausgaben für den ökologischen Wandel	139
Kasten 4.5	Wann hat die Bahn gegenüber dem Flugzeug einen Geschwindigkeitsvorteil?	146
Kasten 4.6	Ein gerechter Übergang zur Klimaneutralität	152
Kasten 5.1	Synergien zwischen Horizont 2020 und der Kohäsionspolitik	171
Kasten 5.2	Intelligente Spezialisierung: Stärkung von Industrie- und Innovationsökosystemen	176
Kasten 5.3	Schaffung bzw. Abbau von Arbeitsplätzen im digitalen Zeitalter: Bewertung der heterogenen Auswirkungen in den Mitgliedstaaten	182
Kasten 5.4	Verwandte Vielfalt, Komplexität und das regionale Potenzial für den digitalen Wandel und grenzüberschreitende Zusammenarbeit	183

## Neunter Bericht über den wirtschaftlichen, sozialen und territorialen Zusammenhalt

Kasten 6.1	Langfristige Verstädterungstendenzen in Europa	196
Kasten 6.2	Merkmale von Regionen, die in einer Talententwicklungsblockade stecken oder hineinzugeraten drohen	207
Kasten 6.3	Der Talentförderungsmechanismus	211
Kasten 7.1	Der EQI für die subnationale Ebene	218
Kasten 7.2	Regierungsqualität, Qualität der Governance und Rendite EU-finanzierter Investitionen	223
Kasten 7.3	Beschleunigung der Digitalisierung vieler Dienste, einschließlich elektronischer Behördendienste, im Zuge der COVID-19-Pandemie, doch offenbar Verschlechterung beim einfachen Zugang	227
Kasten 7.4	Korruption verursacht Hindernisse für fast jedes fünfte kleinere Unternehmen in weniger entwickelten Regionen	234
Kasten 7.5	Kleine Unternehmen in weniger entwickelten Regionen sehen den Finanzierungszugang eher als Hindernis an	235
Kasten 7.6	Entwicklungen beim Organisationsmodell von Verwaltungsbehörden zwischen 2000 und 2020	238
Kasten 8.1	Regionalpolitik und Institutionengefüge im Umbruch	246
Kasten 8.2	Fiskalische Dezentralisierung und Wirtschaftsleistung	251
Kasten 8.3	Klassifikation der Staatsausgaben nach dem Verwendungszweck (COFOG)	253
Kasten 8.4	Gewinnung vergleichbarer Daten zur regionalen Investitionstätigkeit ist ein schwieriges Unterfangen: Erfahrungen der Eurostat-Taskforce (2019–2023)	255
Kasten 8.5	Stärkung der Widerstandsfähigkeit: die Notwendigkeit diversifizierter Einnahmequellen	259
Kasten 8.6	Die Herausforderung der Verwaltung von Transfers zwischen verschiedenen Verwaltungsebenen	261
Kasten 9.1	Thematische Prioritäten	267
Kasten 9.2	Stand der Ex-post-Bewertung der Programmplanung 2014–2020 durch die Kommission	269
Kasten 9.3	Verfolgung der Unterstützung für Klimaschutz, biologische Vielfalt und Verbesserung der Luftqualität	270
Kasten 9.4	Die Aufbau- und Resilienzfazilität (ARF)	274
Kasten 9.5	Untersuchung der regionalen Auswirkungen der Kohäsionspolitik	281
Kasten 9.6	Beschreibung des Modells	285
Kasten 9.7	Jüngste Schätzungen der Fiskalmultiplikatoren	288
Kasten 9.8	Wo muss investiert werden, um die am wenigsten entwickelten Regionen zu unterstützen?	294

## **Die EU kontaktieren**

### **Besuch**

In der Europäischen Union gibt es Hunderte von „Europe-Direct“-Informationsbüros. Über diesen Link finden Sie ein Informationsbüro in Ihrer Nähe:  
<https://europa.eu/contact>

### **Telefon oder E-Mail**

Der Europe-Direct-Dienst beantwortet Ihre Fragen zur Europäischen Union. Kontaktieren Sie Europe Direct:

- über die gebührenfreie Rufnummer: 00 800 6 7 8 9 10 11 (manche Telefondienstleister berechnen allerdings Gebühren),
- über die Standardrufnummer: +32 22999696
- per E-Mail über: [https://european-union.europa.eu/contact-eu\\_de](https://european-union.europa.eu/contact-eu_de)

## **Informationen über die EU**

### **Im Internet**

Auf dem Europa-Portal finden Sie Informationen über die Europäische Union in allen Amtssprachen:  
[https://european-union.europa.eu/index\\_de](https://european-union.europa.eu/index_de).

### **EU-Veröffentlichungen**

Beim EU-Bookshop können Sie – zum Teil kostenlos – EU-Veröffentlichungen herunterladen oder bestellen: <https://publications.europa.eu/eubookshop>. Wünschen Sie mehrere Exemplare einer kostenlosen Veröffentlichung, wenden Sie sich an Europe Direct oder das Informationsbüro in Ihrer Nähe (siehe [https://european-union.europa.eu/contact-eu\\_de](https://european-union.europa.eu/contact-eu_de)).

### **Informationen zum EU-Recht**

Informationen zum EU-Recht, darunter alle EU-Rechtsvorschriften seit 1951 in sämtlichen Amtssprachen, finden Sie in EUR-Lex unter <http://eur-lex.europa.eu>.

### **Offene Daten der EU**

Über ihr Offenes Datenportal (<https://data.europa.eu/de>) stellt die EU Datensätze zur Verfügung. Die Daten können zu gewerblichen und nichtgewerblichen Zwecken kostenfrei heruntergeladen werden.

## IN VERBINDUNG BLEIBEN



[ec.europa.eu/info/region](https://ec.europa.eu/info/region)



#CohesionPolicy  
@EUinmyRegion



EUinmyRegion



EUinmyRegion



EUinmyRegion



Code einlesen,  
um Webseite zum  
Kohäsionsbericht  
zu öffnen

