



Brüssel, den 26.6.2013  
COM(2013) 463 final

**BERICHT DER KOMMISSION AN DAS EUROPÄISCHE PARLAMENT UND DEN  
RAT**

**Achter Zwischenbericht über den wirtschaftlichen, sozialen und territorialen  
Zusammenhalt**

**Die regionale und urbane Dimension der Krise**  
{SWD(2013) 232 final}

## INHALTSVERZEICHNIS

1.	Einleitung .....	4
2.	Hintergrund .....	4
2.1.	Rückgang von BIP und Beschäftigungszahlen .....	4
2.2.	Rückläufige Finanzierung auf nationaler oder subnationaler Ebene .....	5
2.3.	Baugewerbe und verarbeitendes Gewerbe – die größten Verlierer der Rezession .....	6
2.4.	Erholung bei Exporten .....	6
2.5.	Rückgang bei ausländischen Direktinvestitionen .....	7
2.6.	Steigendes Armuts- und Ausgrenzungsrisiko .....	9
3.	Auswirkungen auf die Regionen .....	12
3.1.	BIP und Beschäftigungszahlen der ersten drei Krisenjahre .....	13
3.2.	Steigende Arbeitslosigkeit vor allem in südlichen Regionen.....	14
3.3.	Abnahme der Migration .....	14
4.	Auswirkungen auf die Städte .....	15
4.1.	Großstadtregionen – gleichzeitig resistent und anfällig .....	15
4.2.	Städte in der Krise .....	16
5.	Kohäsionspolitik und Krise .....	18

# **BERICHT DER KOMMISSION AN DAS EUROPÄISCHE PARLAMENT UND DEN RAT**

## **Achter Zwischenbericht über den wirtschaftlichen, sozialen und territorialen Zusammenhalt**

### **Die regionale und urbane Dimension der Krise**

#### **1. EINLEITUNG**

Der Programmplanungszeitraum für die Kohäsionspolitik beginnt im Jahr 2014 in den Nachklängen der schlimmsten Rezession der letzten fünfzig Jahre. Die Krise hat den Konvergenzprozess bei regionalem Pro-Kopf-BIP und Arbeitslosigkeit in der EU umgekehrt. Die Herausforderung besteht nun darin, zu starkem Wachstum zurück zu finden, vor allem in den weniger entwickelten Regionen und Städten.

Zur Unterstützung der anstehenden Programmverhandlungen werden in diesem Bericht krisenbedingte Veränderungen hervorgehoben, die den Kontext und die Prioritäten der neuen Programme beeinflussen werden. Im Bericht wird zunächst ein Überblick über die wichtigsten nationalen Entwicklungen gegeben. Anschließend werden die Auswirkungen der Krise auf die Regionen und Städte sowie die wachsenden Ungleichheiten beleuchtet. Zuletzt wird dargelegt, wie sich das veränderte Wirtschaftsumfeld auf die künftigen Kohäsionsprogramme auswirken wird, und die Bedeutung einer starken thematischen Konzentration unterstrichen.

Vorläufer dieses Berichts ist der Siebte Zwischenbericht aus dem Jahr 2011; im Jahr 2014 wird ferner der Sechste Kohäsionsbericht veröffentlicht. In Letzterem werden – im Gegensatz zum vorliegenden Bericht - auch Themen wie Innovation, Klima und Umwelt behandelt.

#### **2. HINTERGRUND**

##### **2.1. Rückgang von BIP und Beschäftigungszahlen**

Im zweiten Quartal 2008 geriet die EU in eine Rezession, die fünf Quartale lang anhielt. Seit dem Konjunkturabschwung verlief das BIP-Wachstum insgesamt schleppend. Das BIP der EU schrumpfte im letzten Quartal 2011 erneut, ebenso in den ersten beiden und dem letzten Quartal 2012. Sinkt das BIP auch im ersten Quartal 2013, so liegt eine Dreifachrezession vor.

Die allgemeinen Folgen der Krise für BIP und Beschäftigung zwischen 2007 und 2012 waren in den drei Baltenstaaten, Irland, Griechenland und Spanien am deutlichsten zu spüren (siehe Arbeitsunterlage der Kommissionsdienststellen, Abbildung 1). Die Baltenstaaten und Irland konnten 2010 bzw. 2011 wieder ein Wachstum verzeichnen, das bis 2014 anhalten soll.

Spanien und Griechenland dagegen haben noch nicht zu einem kontinuierlichen Wachstum zurückgefunden. Spanien befand sich zwar 2011 im Aufwärtstrend, im Jahr 2012 schrumpfte das BIP jedoch. Die vorläufigen BIP-Wachstumsraten für Griechenland zeigen eine Fortdauer und Verschärfung der Rezession. Das dortige BIP sank 2011 und 2012 um etwa 7 % und könnte erst 2014 wieder steigen.

Darüber hinaus befand sich Zypern 2012 in einer Finanzkrise, die zu einem starken Rückgang von BIP und Beschäftigung führte und noch bis 2014 andauern dürfte.

Im Gegensatz hierzu verzeichneten neun Mitgliedstaaten eine relativ leichte Rezession, oder wie in Polen lediglich ein langsames Wachstum.

## **2.2. Rückläufige Finanzierung auf nationaler oder subnationaler Ebene**

Die Wirtschafts- und Finanzkrise führte auf viererlei Arten zu einem deutlichen Anstieg der Staatsverschuldung insgesamt (siehe Faktenblatt 1): Erstens: Mehrere nationale Regierungen griffen dem Finanzsektor mit einer Bankenrekapitalisierung und Vermögensübertragungen unter die Arme. Zweitens: Die nachlassende Wirtschaftstätigkeit führte zu sinkenden Steuereinnahmen und steigenden Sozialausgaben (z. B. Arbeitslosenleistungen). Drittens: Die Regierungen nahmen Konjunkturpakete zur Ankurbelung der Nachfrage an. Viertens: Die Schuldenquote wird auch durch geringes BIP-Wachstum nach oben geschraubt.

Als Ergebnis hiervon stieg die Staatsschuldenquote in der EU zwischen dem ersten Quartal 2008 und dem vierten Quartal 2012 sprunghaft von 59 % auf 85 % an. Der nationale Anstieg war in Irland (90 Prozentpunkte), Portugal (56 Prozentpunkte), Griechenland und Spanien (jeweils 49 Prozentpunkte) am deutlichsten. Die Mitgliedstaaten, die in Not geratene Banken in Not aufgekauft haben, können unter Umständen ihre Schulden verringern, indem sie die verbleibenden Vermögenswerte der Banken veräußern, deren Wert bleibt jedoch ungewiss.

Hohe Staatsschulden können Zweifel daran wecken, ob eine Regierung in der Lage ist, ihre Schulden langfristig auch zu bedienen. Dies kann zu höheren Zinssätzen und Zahlungen führen. Die höheren Steuern, die zur Bedienung der Schulden vonnöten sind, wirken möglicherweise als Wachstumsbremse.

Im Zeitraum 2011-2013 leiteten viele Mitgliedstaaten eine Haushaltskonsolidierung ein, die vor allem Ausgabenkürzungen umfasste (-1,5 % des EU-BIPs im Jahr 2011 im Vergleich zu 2010). Insbesondere wachstumsfreundliche Ausgaben wurden gekürzt. Daher werden die öffentlichen Investitionen (hier: Bruttoanlageinvestitionen) als Anteil des BIP in 18 Mitgliedstaaten 2013 geringer ausfallen als 2011. Diese Einsparungen können sich auf das mittelfristige Wachstum auswirken.

Die Staatsverschuldung betrifft nicht alle Länder gleichermaßen. In Estland betragen die öffentlichen Schulden lediglich 10 % des BIP. Nur in 13 Mitgliedstaaten liegt die Staatsverschuldung unter 60 % ihres BIP: in den drei nordischen Mitgliedstaaten, in Luxemburg und in neun der zehn mittel- und osteuropäischen Mitgliedstaaten. Die Krise wirkt sich auf zweierlei Art auf die nachgeordneten Regierungsebenen aus: Erstens: Die Krise führte zu sinkenden Steuereinnahmen und zu Steuererleichterungen zur Ankurbelung des Wachstums. Zweitens: Die Krise hat den lokalen Bedarf an öffentlichen Dienstleistungen und Sozialschutzmaßnahmen erhöht und so höhere öffentliche Ausgaben verursacht.

Die Haushaltskonsolidierung setzt die Haushalte der nachgeordneten Regierungsebenen unter Druck. Sie verzeichnen noch immer höhere Sozialausgaben und müssen die Ausgaben senken und die Einnahmen erhöhen. Ihre finanziellen Schwierigkeiten können die Erbringung öffentlicher Dienstleistungen beeinträchtigen.

Durch eine wachstumsfreundliche Haushaltskonsolidierung könnte gewährleistet werden, dass der Schuldenabbau bei der Zentralregierung nicht durch einen Schuldenanstieg bei den nachgeordneten Regierungsebenen kompensiert würde. Dieser koordinierte Schuldenabbau sollte ferner sicherstellen, dass wachstumsfördernde öffentliche Investitionen – wie die im Rahmen der Kohäsionspolitik kofinanzierten – erhalten bleiben.

### **2.3. Baugewerbe und verarbeitendes Gewerbe – die größten Verlierer der Rezession**

Zwar nahm die Krise ihren Anfang in der Finanz- und Versicherungsbranche, doch verzeichnete dieser Wirtschaftsbereich 2011 in etwa dieselbe Bruttowertschöpfung und Beschäftigung in der EU wie 2007. In den sechs am stärksten von der Krise betroffenen Mitgliedstaaten sank die Beschäftigung in dieser Branche zwischen 2007 und 2011 allerdings um 1 % und die Bruttowertschöpfung um 1,8 % pro Jahr (siehe Arbeitsunterlage der Kommissionsdienststellen, Abbildung 2).

Zwischen 2007 und 2011 schrumpfte in der Europäischen Union sowohl die Bruttowertschöpfung als auch die Beschäftigung im Baugewerbe um 3 % pro Jahr. In den sechs Mitgliedstaaten, in denen die Auswirkungen der Rezession am deutlichsten zu spüren waren, lag der Rückgang gar zwischen 10 und 20 % pro Jahr bei der Beschäftigung und zwischen 6 und 20 % bei der Bruttowertschöpfung.

Dieser drastische Abfall im Baugewerbe hängt mit der Immobilienblase und dem späteren Einbruch der Immobilienpreise in einigen Mitgliedstaaten zusammen. Zwischen 2007 und 2012 fielen die Immobilienpreise in Irland<sup>1</sup>, Lettland und Estland um 30 % bis 50 % (siehe Faktenblatt 2). Portugal verzeichnet bislang einen Rückgang von -9 %. Für Griechenland zeigen die Eurostat-Zahlen zwischen 2007 und 2010 einen leichten Anstieg, doch deuten andere Quellen<sup>2</sup> darauf hin, dass die Preise seit 2010 fallen. Allgemein kann ein weiterer Rückgang nicht ausgeschlossen werden.

Das verarbeitende Gewerbe musste zwischen 2007 und 2011 einen Rückgang von mehr als 2 % pro Jahr verkraften. In den sechs am stärksten betroffenen Mitgliedstaaten lag der jährliche Rückgang im Durchschnitt bei knapp 5 %. Die Bruttowertschöpfung ließ lediglich um 0,9 % nach. Die Veränderungen bei der Bruttowertschöpfung waren unterschiedlich stark; die stärksten Einbußen in diesem Zeitraum gab es in Griechenland (-6 %) und Finnland (-5 %), die stärksten Zuwachsraten in der Slowakei (8 %) und Irland (4 %) (siehe Arbeitsunterlage der Kommissionsdienststellen, Abbildung 3). Der Abschwung im verarbeitenden Gewerbe hing eng mit dem Rückgang im Handel zusammen.

### **2.4. Erholung bei Exporten**

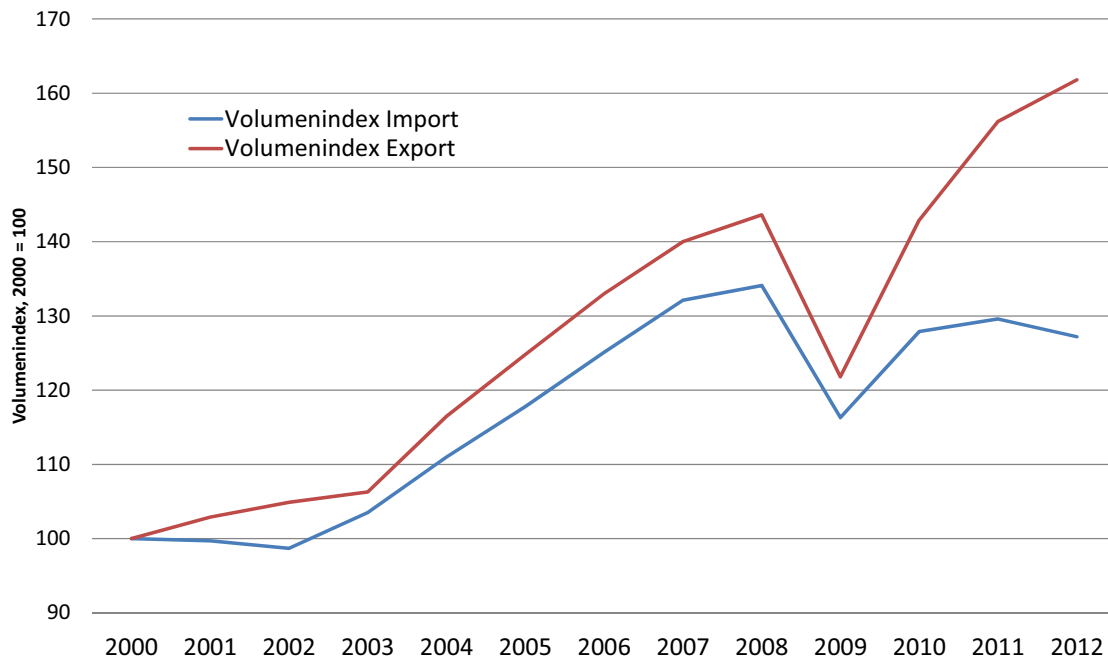
Als Folge der Krise kam es zu einer Verknappung bei den Krediten Mangelware, was Investitionen und Konsum bremste. Dies führte zu nachlassendem Warenhandel, sodass die Rezession schnell auf wichtige Handelspartner übergriff und weitere Einkommenseinbußen und/oder Arbeitsplatzverluste zur Folge hatte. Obwohl die Erweiterung von 2004 den EU-Handel angekurbelt hatte, kam es infolge der Krise dennoch zu einem abrupten Abfall (siehe Abbildung 1).

---

<sup>1</sup> 2007-2010.

<sup>2</sup> Economist Housing Index.

**Abbildung 1: Veränderungen des EU-Handelsvolumens, 2000-2011**



Quelle: Eurostat

Die Exporte stiegen 2008 weiter, wenn auch viel langsamer, doch das Wachstum bei den Importmengen ging gegen Null. Im Jahr 2009 sanken Ausfuhren und Einfuhren um 15 % auf in etwa das Niveau von 2005.

Die mittel- und osteuropäischen Mitgliedstaaten mussten den stärksten Rückgang bei den Importen hinnehmen (siehe Faktenblatt 3). Die meisten der Länder, die nach 2004 der EU beigetreten sind, erlebten gerade eine Zeit großen Wirtschaftswachstums mit hohen Investitionen und hohem Konsum, bevor sie von der Krise betroffen waren.

In den westlichen Mitgliedstaaten sanken die Exporte stärker als die Importe, da – zumindest anfänglich – der inländische Verbrauch und die inländischen Investitionen von der Krise weniger betroffen waren. Der weltweite Rückgang der Nachfrage führte zu einem Rückgang der Exporte und damit zu einer rückläufigen Produktion im verarbeitenden Gewerbe. Erfreulicherweise erholten sich die Ausfuhren schnell und erreichten 2010 in etwa das Niveau von 2007. Allerdings sind die Auswirkungen des abrupten Exporteinbruchs auch weiterhin auf dem Arbeitsmarkt spürbar.

## **2.5. Rückgang bei ausländischen Direktinvestitionen**

Infolge der Krise gingen die ausländischen Direktinvestitionen rasch zurück. Viele ausländische Investoren leiteten die vorhandenen Mittel zurück in „Mutter“-Unternehmen. Der EU-Beitritt hat den mittel- und osteuropäischen Mitgliedstaaten den Zugang zu ausländischen Direktinvestitionen dank Binnenmarkt und Übernahme des Besitzstandes erleichtert. Die ausländischen Direktinvestitionen können zu Effizienzgewinnen, dem

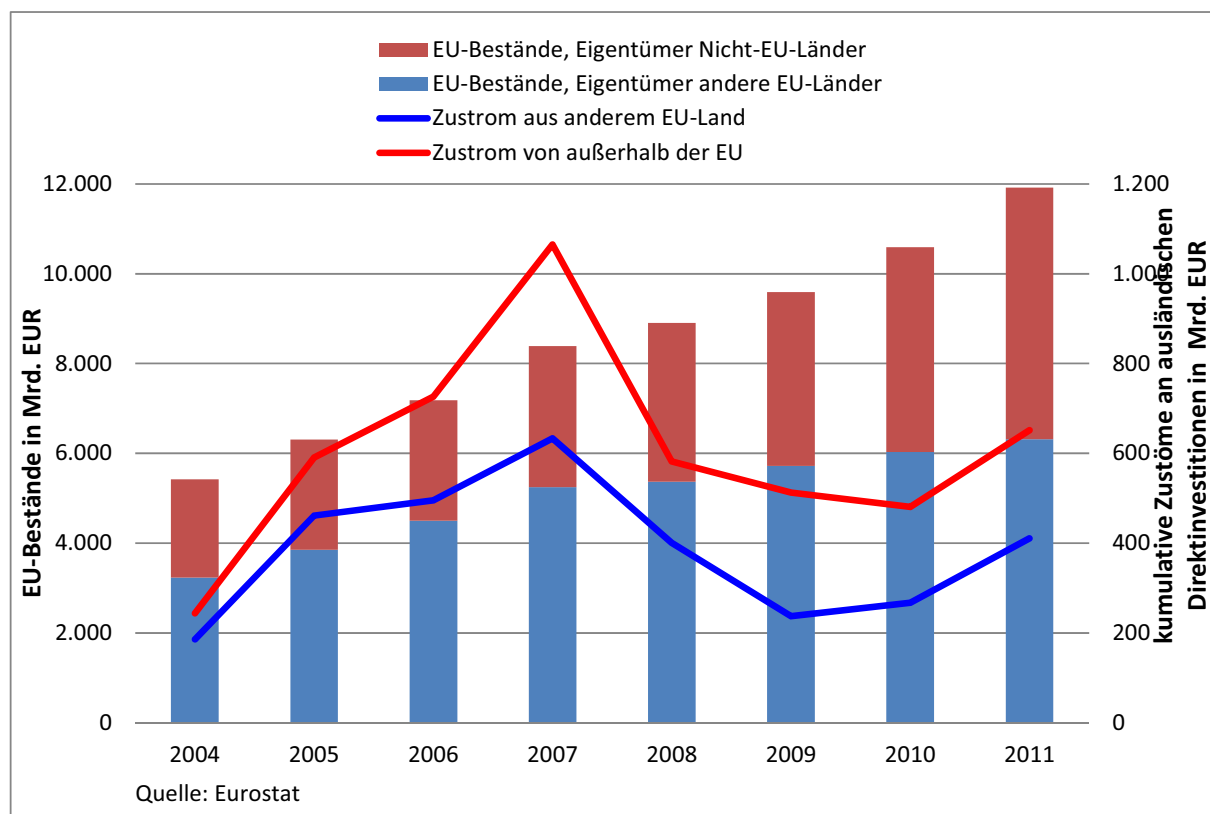
Transfer innovativer Technologien und einer höheren Produktivität in den Empfängerländern beitragen. Daher spielen sie in den weniger entwickelten Mitgliedstaaten bei der Schaffung von Arbeitsplätzen und der Modernisierung der Volkswirtschaften eine wichtige Rolle.

Der Zustrom ausländischer Direktinvestitionen aus anderen Mitgliedstaaten und von außerhalb der Europäischen Union stieg zwischen 2004 und 2007 schnell an. Der Zustrom der Investitionen vervierfachte sich zwischen 2004 und 2007 (siehe Abbildung 2). Er sank zwischen 2008 und 2009, als sich die globale Kreditsituation verschlechterte. Der Tiefststand von 2010 entsprach dem Niveau von 2004. Im Jahr 2011 nahmen die Ströme wieder zu.

Die ausländischen Direktinvestitionen zeigen nicht den Bestand ausländischer Investitionen aus. Die Bestände, die in anderen Ländern gehalten werden, stiegen zwischen 2004 und 2007 um fast 60 % an. Diese Entwicklung hat sich nie umgekehrt. Bis zum Jahr 2011 waren die vom Ausland gehaltenen Bestände mehr als doppelt so hoch wie 2004.

In manchen EU-Ländern sind die Zuströme ausländischer Direktinvestitionen eine wichtige Kapital- und Investitionsquelle. Beispielsweise lagen die Nettozuströme ausländischer Direktinvestitionen als Anteil am BIP zwischen 2005 und 2007 in Bulgarien, Malta, Belgien und Estland durchschnittlich zwischen 15 % und 23 %. Die Krise führte in zehn mittel- und osteuropäischen Mitgliedstaaten zu einer schnellen Abnahme der Zuströme ausländischer Direktinvestitionen. Sie lag zwischen den Zeiträumen 2005-2007 und 2008-2010 bei 1,5 % bis 6 % des jeweiligen BIP; nur in Bulgarien allerdings bei 12 % des BIP (siehe Faktenblatt 4).

**Abbildung 2: Ausländische Direktinvestitionen in der EU, 2004-2011**



## 2.6. Steigendes Armuts- und Ausgrenzungsrisiko

Auf EU-Ebene waren infolge der Krise mehr Menschen von Armut oder sozialer Ausgrenzung bedroht. Zwischen 2009 und 2011 stieg der betroffenen Bevölkerungsanteil um einen Prozentpunkt. Alle drei Komponenten (Armutsgefährdungsrate, erhebliche materielle Deprivation und äußerst niedrige Erwerbsintensität) steigen ebenfalls an, vor allem die äußerst niedrige Erwerbsintensität (siehe **Error! Reference source not found.**). Dies dürfte sich in der Zukunft stärker auswirken, da die Krise noch nicht überstanden ist und es dauert, bis die Folgen spürbar sind.

Die Auswirkungen auf das Armuts- oder Ausgrenzungsrisiko war in den sechs am stärksten betroffenen Mitgliedstaaten am höchsten, und auch in Italien und Bulgarien beträchtlich. Manche der großen Mitgliedstaaten konnten allerdings – wie Deutschland und das Vereinigte Königreich – nur einen geringen Anstieg oder – wie Polen und Rumänien – gar einen leichten Rückgang des Armuts- und Ausgrenzungsrisikos verzeichnen.

**Abbildung 3: Armut und soziale Ausgrenzung in der EU, 2005-2011**

Anteil der EU-Bevölkerung	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
armuts- oder ausgrenzungsgefährdet	25,6	25,2	24,4	23,5	23,1	23,4	24,2
armutsgefährdet	16,4	16,5	16,5	16,4	16,3	16,4	16,9
äußert geringe Erwerbsintensität*	10,3	10,5	9,6	9,0	9,0	10,0	10,0
erhebliche materielle Deprivation	10,7	9,8	9,1	8,4	8,1	8,1	8,8
* Bevölkerung im Alter von 0 bis 59 Jahre Quelle: Eurostat							

Infolge der Krise mussten viele Menschen wegen des Verlusts ihres Arbeitsplatzes oder Kürzungen bei Arbeitszeit oder Arbeitsentgelt niedrigere Einkommen hinnehmen. In den sechs am stärksten betroffenen Mitgliedstaaten sank das reale berichtigte verfügbare Bruttoeinkommen nach der Krise erheblich (siehe Abbildung 4).

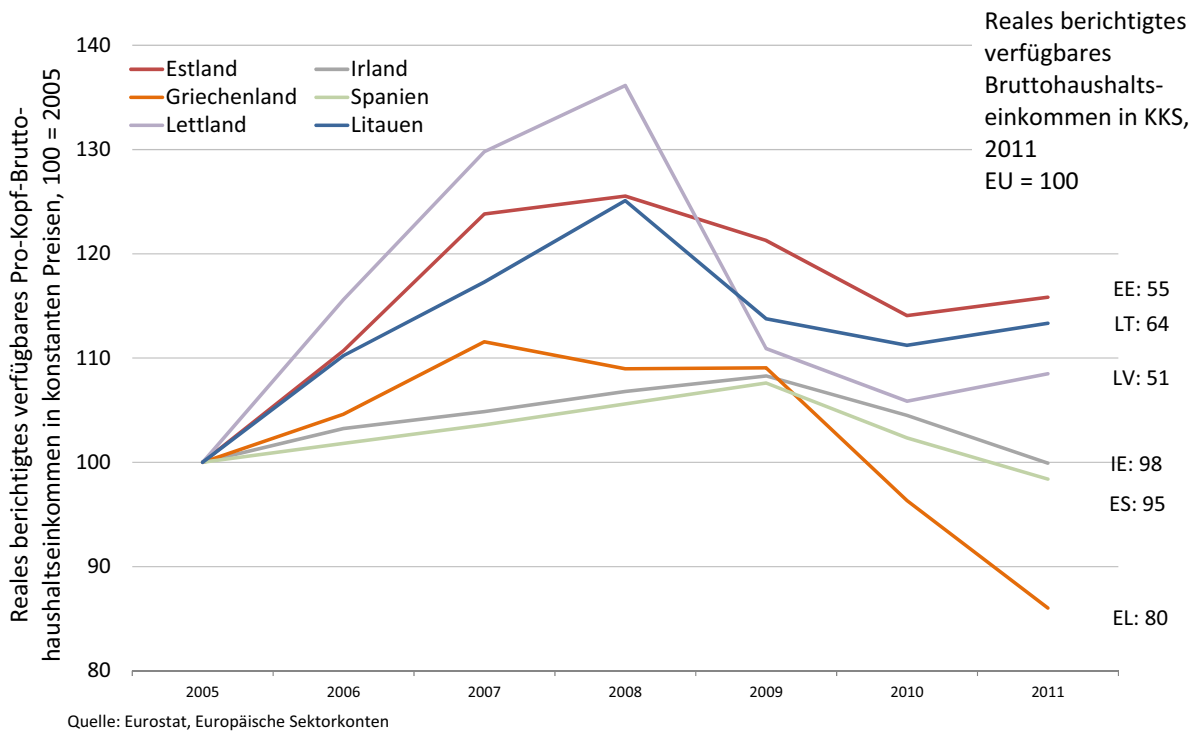
In den Baltenstaaten stieg das reale berichtigte verfügbare Pro-Kopf-Haushaltseinkommen zwischen 2005 und 2008 schnell an und brach dann ein. In Lettland schrumpfte das verfügbare Einkommen im Jahr 2009 um beinahe ein Fünftel. Seit 2010 verzeichnete es wieder in allen drei Mitgliedstaaten einen Anstieg, erreichte allerdings noch nicht das Vorkrisenniveau.

In Griechenland, Spanien und Irland – deren Niveau an verfügbarem Einkommen deutlich höher ist als in den Baltenstaaten – ist die Lage unterschiedlicher. In Spanien und Irland waren die Auswirkungen der Krise erst im Jahr 2009 allmählich spürbar. Seitdem haben beide Länder etwa 8 % ihres verfügbaren Einkommens eingebüßt und landeten auf dem Stand von 2005. In Griechenland begann der Rückgang des verfügbaren Einkommens langsam im Jahr 2007. 2009 und 2010 erfolgte ein massiver Einbruch. Das verfügbare Einkommen 2011 lag daher weit unter dem Niveau von 2005.



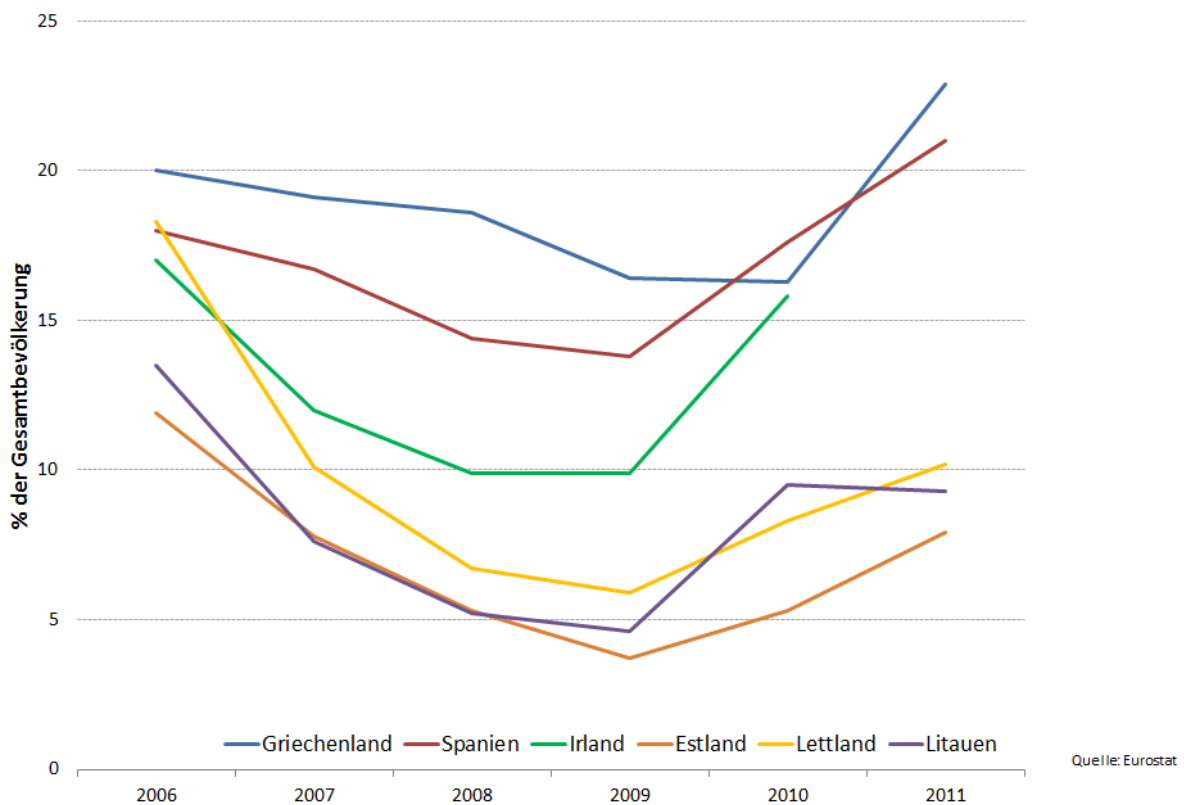
Aufgrund des niedrigeren Medianeinkommens und damit der niedrigeren Armutsschwelle nimmt das Armutsrisiko bei einer Rezession oftmals ab. In diesem Abschnitt wird von einer fixen Armutsschwelle auf dem Niveau von 2005 ausgegangen, um diesen Effekt zu vermeiden.

**Abbildung 4: Reales berechtigtes verfügbares Pro-Kopf-Bruttohaushaltseinkommen, 2005-2011**



In Irland stieg der Anteil der armutsgefährdeten Menschen im Verhältnis zur Armutsschwelle von 2005 von 10 % im Jahr 2008 auf über 15 % im Jahr 2010 (siehe **Error! Reference source not found.**). In Spanien lag dieser Wert bei 20 % und in Griechenland bei 23 %. Aufgrund des großen Einkommensanstiegs zu Beginn des Zeitraums 2005-2011 nahmen die Armutsgefährdungsraten im Verhältnis zur Schwelle von 2005 in den Baltischen Staaten nach der Krise nur leicht zu; sie kamen auf höchstens 10 % und erreichten das Vorkrisenniveau nicht.

**Abbildung 5: Armutsgefährdungsrate mit Schwelle 2005, 2006-2011**



Der Anteil der armutsgefährdeten Menschen im Verhältnis zum Schwellenwert von 2005 stieg in Belgien, Ungarn, Deutschland, Luxemburg, den Niederlanden und dem Vereinigten Königreich leicht an. In den übrigen Teilen der EU sank er oder blieb stabil.

Der Anteil der Bevölkerung im Alter von 0 bis 59 Jahren, die in einem Haushalt mit äußerst geringer Erwerbsintensität lebte, nahm nach der Krise zu, blieb allerdings auf EU-Ebene unter den Werten von 2006. In den sechs am stärksten von der Krise betroffenen Mitgliedstaaten wuchs dieser Anteil jedoch zwischen 2007 und 2011 um 4 bis 9 Prozentpunkte an (siehe [Abbildung 6.](#))

**Abbildung 6: Äußerst geringe Erwerbsintensität, 2005-2011**

Anteil der Bevölkerung im Alter von 0 bis 59 Jahren in Haushalten mit äußerst geringer Erwerbsintensität, 2005-2011								
	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2011-2007
Estland	9,4	7,0	6,2	5,3	5,6	8,9	9,9	3,7
Griechenland	7,5	8,0	8,0	7,4	6,5	7,5	11,8	3,8
Spanien	6,5	6,0	6,3	6,2	7,0	9,8	12,2	5,9
Litauen	9,5	8,3	6,4	5,1	6,9	9,2	12,3	5,9
Lettland	8,1	7,0	6,1	5,1	6,7	12,2	12,2	6,1
Irland	14,6	12,8	14,2	13,6	19,8	22,9	n/z	8,7

Quelle: Eurostat

Der Anteil der materiell stark unterversorgten Menschen, d. h. derer, die nicht in der Lage sind, sich vier von neun zum Grundbedarf gehörende Güter zu leisten, sank auf EU-Ebene

zwischen 2005 und 2010 von 11 % auf 8 %. Die Zahlen sind in Rumänien und Bulgarien am höchsten; beide Länder konnten den Anteil der materiell stark unterversorgten Menschen im Jahr 2010 auf 31 % bzw. 35 % senken. Im Jahr 2011 stieg der EU-Anteil jedoch wieder.

Zwischen 2008 und 2011 nahm die erhebliche materielle Deprivation am stärksten in Lettland<sup>3</sup> (12 Prozentpunkte), Litauen (6 Prozentpunkte), Ungarn (5 Prozentpunkte) und Griechenland (4 Prozentpunkte) zu. Im Jahr 2010 stieg der Anteil Irlands um 2 Prozentpunkte auf 7,5 %, was angesichts des Einkommensniveaus ein hoher Wert ist. In Spanien, das über ein geringfügig niedrigeres Einkommensniveau verfügt, lag die Rate lediglich bei 4 %. Polen erzielte eine beachtliche Senkung seines Anteils an materiell stark unterversorgten Menschen von 18 % im Jahr 2008 auf 13 % im Jahr 2011.

Für eine detaillierte Analyse der Veränderungen bei Armut und sozialer Ausgrenzung, einschließlich des Ausmaßes der Armut, siehe Kapitel 2 des Berichts *Employment and Social Developments in Europe* (Entwicklungen von Beschäftigung und Gesellschaft in Europa) aus dem Jahr 2012<sup>4</sup>.

### 3. AUSWIRKUNGEN AUF DIE REGIONEN

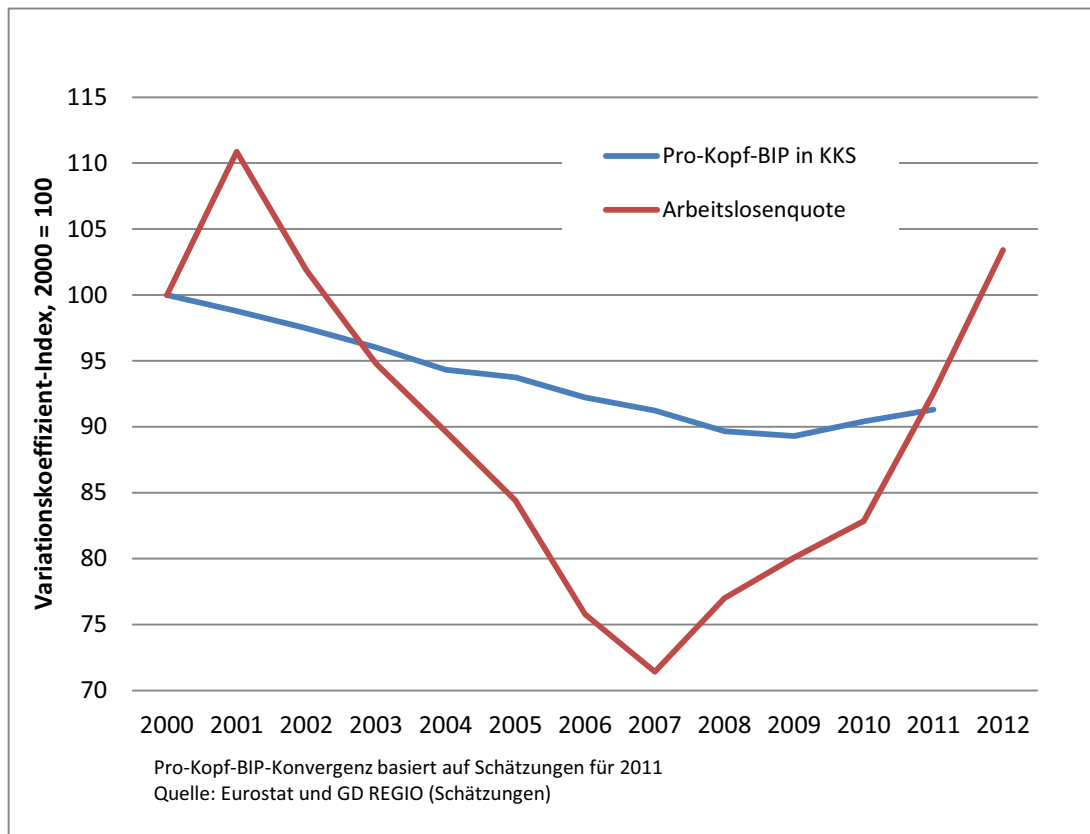
Die Krise beendete einen langen Zeitraum, in dem die regionalen Unterschiede beim BIP pro Kopf und bei Arbeitslosigkeit abgebaut wurden. Zwischen 2000 und 2008 wurden jedes Jahr kleinere regionale Unterschiede beim Pro-Kopf-BIP verzeichnet (siehe [Abbildung 7](#)). Im Jahr 2009 stagnierten diese Zahlen und die Werte nahmen 2010 und 2011 zu.

---

<sup>3</sup> Zum Teil dürfte dieser Anstieg auf einen Bruch in der Serie zurückzuführen sein.

<sup>4</sup> <http://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=738&langId=de&pubId=7315>

**Abbildung 7: Kohäsionspolitik und Krise**



Die regionalen Arbeitslosenquoten näherten sich von 2001 bis 2007 einander an, entwickelten sich 2007 bis 2012 dann allerdings kontinuierlich auseinander. Auch in der EU-15 driften seit 2007 das Pro-Kopf-BIP wie auch die regionale Arbeitslosigkeit auseinander.

### 3.1. BIP und Beschäftigungszahlen der ersten drei Krisenjahre

In zwei Drittel der Regionen schrumpfte das BIP zwischen 2007 und 2010 um bis zu -6 % pro Jahr. Die zehn Regionen mit dem stärksten BIP-Rückgang zwischen 2007 und 2010 waren die drei Baltenstaaten und sieben Regionen in sieben verschiedenen Mitgliedstaaten (siehe Faktenblatt 5). In diesen Regionen ging das BIP um mehr als 3 % pro Jahr zurück. Allerdings sind keine spanischen oder griechischen Regionen darunter. Spanien ist nicht in den Top Ten vertreten, weil das BIP dort weniger stark gesunken ist als die Beschäftigung. Griechenland fehlt, weil das BIP im Wesentlichen erst nach 2010 zurückgegangen ist. In Zypern begannen Beschäftigung und BIP 2012 nachzulassen; dies soll bis ins Jahr 2014 andauern.

In diversen Mitgliedstaaten ist die Wachstumsrate in der Hauptstadtregion am höchsten, z. B. in Bulgarien, Deutschland, der Slowakei und Polen.

Eine von zwei Regionen musste im selben Zeitraum sinkende Gesamtbeschäftigungszahlen hinnehmen. Die Beschäftigung fiel in den Baltenstaaten, drei spanischen Regionen, den beiden irischen Regionen und einer bulgarischen Region um mehr als 4 % (siehe Faktenblatt 5). Die griechischen Beschäftigungszahlen verschlechterten sich erst nach 2010, deshalb zählen die dortigen Regionen nicht zu den am stärksten betroffenen Regionen.

Insgesamt gibt es zwischen den Veränderungen des regionalen BIP und der Beschäftigung während dieser Jahre kaum einen Zusammenhang, da es Zeit braucht, bis sich der

Produktionsrückgang auf die Arbeitsplätze auswirkt. Darüber hinaus zielten mehrere politische Strategien direkt auf die Erhaltung von (Teilzeit-)Arbeitsplätzen während der Krise ab.

### **3.2. Steigende Arbeitslosigkeit vor allem in südlichen Regionen**

Auf EU-Ebene stiegen die Arbeitslosenquoten zwischen 2008 und 2012 von 7 % auf 10 %. Allerdings verdoppelten oder verdreifachten sich diese Quoten in den am stärksten betroffenen Mitgliedstaaten – in fünf Mitgliedstaaten steigen sie um mehr als 8 Prozentpunkte an, in Spanien um bis zu 17 Prozentpunkte (siehe Faktenblatt 6). Die Arbeitslosenquoten lagen in den fünf am stärksten betroffenen Mitgliedstaaten für diesen Indikator zwischen 12 % in Zypern und 25 % in Spanien<sup>5</sup>.

Die Arbeitslosigkeit stieg auch in Lettland, Estland, Slowenien der Slowakei und Dänemark erheblich an. In Deutschland nahm sie dagegen ab und veränderte sich in Luxemburg, Malta, Belgien und Österreich kaum.

Insgesamt verzeichneten mehr als vier von fünf EU-Regionen zwischen 2008 und 2010 einen Anstieg. Dieser war meist im genannten Zeitraum am größten. Mehr als ein Drittel dieser Regionen konnten seit 2010 die Arbeitslosigkeit wieder senken.

Im Einklang mit den Empfehlungen des Europäischen Konjunkturprogramms ergriffen einige Mitgliedstaaten Maßnahmen, um einen exzessiven Abbau von Arbeitsplätzen zu verhindern und den Umfang und die Dauer von Leistungen zu steigern.

Die Jugendarbeitslosigkeit stieg auf EU-Ebene von 16 % im Jahr 2008 auf 21 % im Jahr 2011 (siehe Faktenblatt 7). In 52 Regionen war eine von drei jungen Erwerbsspersonen arbeitslos. In elf dieser Regionen war es sogar eine von zwei, vor allem in Spanien und Griechenland. Darüber hinaus ist auch der Anteil der Personen zwischen 15 und 24 Jahren, die weder einen Arbeitsplatz haben noch eine schulische oder berufliche Ausbildung absolvieren, angestiegen: Zwischen 2008 und 2011 wuchsen die Quoten in knapp vier von fünf Regionen an, vor allem in Rumänien, Griechenland und dem Vereinigten Königreich (siehe Faktenblatt 8).

### **3.3. Abnahme der Migration**

Zwischen 2004 und 2008 nahm die Zahl derer, die nicht in dem Land, dessen Staatsbürgerschaft sie haben, wohnhaft sind, in der EU-27 jährlich um 1,5 Mio. zu. Als Folge davon stieg der entsprechende Anteil der EU-27-Bevölkerung von 5,1 auf 6,2 %. In den Jahren 2009 bis 2011 betrug der Zuwachs nur noch 0,9 Mio., so dass der Anteil im Jahr 2011 bei 6,7 % lag.

Zwischen 2004 und 2008 stieg in Irland, Spanien und Zypern der Anteil der ausländischen Bevölkerung um mehr als 4 Prozentpunkte an; die meisten Zuwanderinnen und Zuwanderer kamen aus den 2004 oder 2007 beigetretenen Mitgliedstaaten. In diesem Zeitraum nahm auch in Italien, Portugal, Luxemburg und dem Vereinigten Königreich der Anteil ausländischer Bürgerinnen und Bürger beträchtlich zu.

Die Krise wirkte sich auf die Migration vor allem in den Regionen aus, die bereits zuvor die größten Zuströme an Wanderarbeitskräften verzeichnet hatten. Am stärksten nachgelassen hat die Migration in Spanien, Irland, Zypern und einigen britischen und italienischen Regionen

---

<sup>5</sup> Eine gründlichere Analyse findet sich im Bericht *Employment and Social Developments in Europe* aus dem Jahr 2012. <http://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=738&langId=de&pubId=7315>

(siehe Faktenblatt 9), zum Erliegen gekommen ist sie allerdings nie. Viele Regionen in Spanien, Südfrankreich und Norditalien verzeichneten einige der höchsten Niveaus an positiver Nettowanderung.

In Litauen und Lettland verschärfte die Krise die Auswanderung. In Polen nahm die negative Nettowanderung in den Grenzregionen ab, die positive Nettowanderung in der Hauptstadtregion zu. Infolge der Rückwanderung aus Spanien sank in Rumänien die negative Nettowanderung. Im Verlauf der Krise können die wachsenden Unterschiede bei den regionalen Arbeitslosenquoten und Entgelten die Migration noch weiter beeinflussen.

Der rapide Rückgang der Beschäftigung im Baugewerbe und der Industrie trug zum Rückgang der Nettowanderung in spanischen Regionen und in Norditalien bei. Die Nettowanderung sank eher in Regionen mit einem hohen Anteil von Migrantinnen und Migranten aus anderen Mitgliedstaaten.

#### **4. AUSWIRKUNGEN AUF DIE STÄDTE**

Zur Analyse der Auswirkungen auf die Städte werden in diesem Bericht zwei Raumansätze verfolgt: Großstadtregionen und Städte.

- (1) Großstadtregionen sind NUTS-3-Regionen mit insgesamt mehr als 250 000 Einwohnern. Dieser Ansatz erlaubt eine urbane Interpretation der Veränderungen bei BIP und Beschäftigung.
- (2) Städte werden auf lokaler Ebene festgelegt und umfassen die wichtigsten Städte in der EU. Dieser Ansatz erlaubt den Zugriff auf Daten zu Beschäftigung und Armut, die für alle Städte in einem Land aggregiert werden.

##### **4.1. Großstadtregionen – gleichzeitig resistent und anfällig**

In zwei von drei Mitgliedstaaten<sup>6</sup> steigerten die Großstadtregionen zwischen 2007 und 2010 im Durchschnitt ihr Pro-Kopf-BIP in KKS im Verhältnis zu dem Land insgesamt (siehe Arbeitsunterlage der Kommissionsdienststellen, Abbildung 4). In den zwölf Mitgliedstaaten, in denen das Pro-Kopf-BIP im Verhältnis zur EU angewachsen ist, schnitten die Großstadtregionen besser ab als der Rest des Landes. In acht der zwölf Mitgliedstaaten, in denen das Pro-Kopf-BIP im Verhältnis zur EU gesunken ist, vollzog sich der Rückgang in den Großstadtregionen schneller als im Land insgesamt.

Dieses Muster eines schnelleren BIP-Wachstums in wachsenden Volkswirtschaften und eines schnelleren Rückgangs in den meisten rückläufigen Volkswirtschaften könnte bedeuten, dass die Wirtschaft der Städte flexibler und anfälliger auf Auf- und Abschwung reagiert.

Trotz der starken Gesamtleistung der Großstadtregionen verzeichneten drei von fünf zwischen 2007 und 2010 einen Rückgang des Pro-Kopf-BIP im Verhältnis zum nationalen Niveau. Kleinere Großstadtregionen waren hierbei die größten Verlierer – 74 % lagen im Landesvergleich zurück. Auch nachrangige Großstadtregionen hatten das Nachsehen: 54 % verloren an Boden. Nur Hauptstadtregionen zeigten eine stärkere Leistung, da lediglich 30 % zurückfielen.

---

<sup>6</sup> Luxemburg, Malta und Zypern sind bei dieser Analyse ausgeschlossen.

In den meisten Mitgliedstaaten konnte sich die Beschäftigung<sup>7</sup> zwischen 2007 und 2010 in Großstadtregionen besser gegen die Krise behaupten als in Nichtgroßstadtregionen (siehe Arbeitsunterlage der Kommissionsdienststellen, Abbildung 5). Nur in Finnland, Griechenland, Ungarn und Lettland ging die Beschäftigung in Nichtgroßstadtregionen langsamer zurück als in Großstadtregionen.

Ähnlich wie bei den Veränderungen des Pro-Kopf-BIP verzeichneten nicht alle Großstadtregionen eine stärkere Veränderung bei der Beschäftigung als ihr Land. Nur in der Hälfte der Großstadtregionen kam es zu einem geringeren Beschäftigungsrückgang (bzw. einem schnelleren Beschäftigungswachstum) als in den Nichtgroßstadtregionen ihres Landes. Etwas mehr als die Hälfte der nachrangigen Großstadtregionen schnitten besser ab als ihr Land. Dasselbe gilt für knapp die Hälfte der kleineren Großstadtregionen. Die Hauptstadtregionen verzeichneten sehr viel bessere Zahlen: neun von zehn legten eine stärkere Leistung bei der Beschäftigung vor. Neun Hauptstadtregionen erzielten trotz eines Beschäftigungsrückgangs auf nationaler Ebene gar einen Beschäftigungszuwachs.

Im Vereinigten Königreich und in Spanien schnitt grob die Hälfte der Großstadtregionen schlechter ab als die Nichtgroßstadtregionen. In Griechenland und Ungarn taten dies beinahe alle Großstadtregionen. In den meisten Mitgliedstaaten war die Leistung bei der Beschäftigung allerdings in allen oder den meisten Großstadtregionen besser als in den Nichtgroßstadtregionen. Besonders deutlich war dies in Polen, der Slowakei, der Tschechischen Republik, Rumänien und Bulgarien.

In diesen ersten drei Jahren der Krise zeigten sich die meisten Großstadtregionen resistent, vor allem die Hauptstadtregionen. Die nachrangigen Großstadtregionen schnitten weniger gut ab. Die kleineren Großstadtregionen erwiesen sich als recht anfällig; die meisten lagen bei den Veränderungen bei Pro-Kopf-BIP und Beschäftigung zurück.

#### **4.2. Städte in der Krise**

Armut und soziale Ausgrenzung gibt es vor allem in Städten, insbesondere in Nordwesteuropa. Die Krise hat diese Konzentration noch verstärkt. Die Quote für das Armutsrisiko und die Gefahr sozialer Ausgrenzung stieg in den Städten in der EU um einen Prozentpunkt an, in Nicht-EU-Städten dagegen um 0,5 Prozentpunkte (siehe [Abbildung 8](#)).

---

<sup>7</sup> Luxemburg, Malta, Zypern und Italien sind bei dieser Analyse ausgeschlossen.

**Abbildung 8: Veränderungen bei Armutsrisiko oder Gefahr sozialer Ausgrenzung, 2008-2011**

Veränderungen bei Armutsrisiko oder Gefahr sozialer Ausgrenzung, 2008-2011				
	Armutsrisiko oder Gefahr sozialer Ausgrenzung	Armutsrisiko	äußerst geringe Erwerbsintensität	erhebliche materielle Deprivation
EU-27				
Städte	1,0	0,6	0,9	0,5
sonstige Gebiete	0,5	0,5	1,1	0,3
EU-15				
Städte	1,2	0,6	1,2	0,7
sonstige Gebiete	0,9	0,3	1,4	0,9
EU-12				
Städte	-0,4	0,3	-0,3	-0,7
sonstige Gebiete	-1,0	0,8	0,3	-1,5

Quelle: Eurostat

Im Jahr 2011 war das Armutsrisiko oder die Gefahr sozialer Ausgrenzung für die Stadtbevölkerung der EU-15 größer als in anderen Gebieten (siehe [Abbildung 9](#)). Auch sind die drei Komponenten dieses Risikos bzw. dieser Gefahr in Städten größer als anderswo. In der EU-12 ist dies tendenziell umgekehrt. Armutsrisiko und Gefahr sozialer Ausgrenzung sind für die Stadtbevölkerung erheblich geringer.

**Abbildung 9: Armutsrisiko und Gefahr sozialer Ausgrenzung in den Städten, 2011**

	Armutsrisiko oder Gefahr sozialer Ausgrenzung	Armutsrisiko	äußerst geringe Erwerbsintensität	erhebliche materielle Deprivation
EU-27				
Städte	23,3	15,7	11,0	8,4
sonstige Gebiete	25,0	18,0	9,1	9,2
EU-15				
Städte	23,1	16,8	12,0	6,8
sonstige Gebiete	21,9	16,6	9,2	5,3
EU-12				
Städte	24,1	9,9	6,5	16,5
sonstige Gebiete	34,5	22,2	8,9	20,8

Quelle: Eurostat

Die erhebliche materielle Deprivation ist in 18 Mitgliedstaaten in den Städten höher. In 15 Mitgliedstaaten ist die äußerst geringe Erwerbsintensität in den Städten weiter verbreitet (siehe Faktenblatt 10). Das Armutsrisiko ist in 10 Mitgliedstaaten in den Städten höher.

Etwas paradox ist der hohe Anteil der Haushalte mit äußerst geringer Erwerbsintensität in Städten, in denen ja sehr viele Arbeitsplätze angesiedelt sind. Gründe hierfür könnten ein Missverhältnis von Qualifikationsangebot und -nachfrage, prekäre Beschäftigungsverhältnisse oder der höhere Anteil von Einpersonenhaushalten in den Städten sein. Auch der höhere Anteil an nicht in EU-Städten geborenen Einwohnerinnen und Einwohnern kann damit zu tun haben.

In 11 der EU-15-Mitgliedstaaten<sup>8</sup> war die Wahrscheinlichkeit für außerhalb der EU geborene Menschen höher, in einem Haushalt mit äußerst geringer Erwerbsintensität zu leben. Im

<sup>8</sup> Einzige Ausnahmen: Italien, Griechenland, Portugal und Luxemburg.



Jahr 2010 war die Quote für äußerst geringe Erwerbsintensität bei nicht in der EU geborenen Menschen mindestens 6 Prozentpunkte höher als bei denen, die in dem Land geboren wurden, in dem sie leben. Viele außerhalb der EU Geborene werden durch vielerlei Hürden am Eintritt in den Arbeitsmarkt gehindert, z. B. wenn sie nicht die Sprache sprechen, keine entsprechenden Fertigkeiten vorweisen können, ihre Qualifikationen nicht anerkannt werden oder sie diskriminiert werden.

Bei Armut und sozialer Ausgrenzung weisen Städte in stärker entwickelten Mitgliedstaaten eher niedrigere Beschäftigungs- und höhere Arbeitslosenquoten auf als Kleinstädte, Vorstädte oder ländliche Gebiete (siehe [Abbildung 10](#)), in weniger entwickelten Mitgliedstaaten ist das Gegenteil der Fall. Die Krise hat dieses Muster nicht durchbrochen.

**Abbildung 10: Beschäftigung und Arbeitslosigkeit in Städten und anderen Gebieten, 2008-2011**

	Beschäftigungsquote, 20-64		Arbeitslosenquote	
	2011	Veränderung 2008-2011	2011	Veränderung 2008-2011
EU-27				
Städte	64,5	-1,8	10,1	2,6
sonstige Gebiete	64,0	-1,9	9,4	2,6
EU-15				
Städte	65,0	-1,7	10,3	2,6
sonstige Gebiete	66,0	-1,6	9,1	2,5
EU-12				
Städte	62,4	-1,4	9,0	3,3
sonstige Gebiete	58,3	-1,8	10,3	2,9

*Quelle: Eurostat*

## 5. KOHÄSIONSPOLITIK UND KRISE

In diesem Bericht werden mehrere Schlüsselthemen angesprochen, die bei den Kohäsionsprogrammen für den Programmplanungszeitraum 2014-2020 berücksichtigt werden sollten.

Wegen der Krise ist es schwieriger geworden, die Europa-2020-Ziele zu erreichen, da die Beschäftigungsquoten sinken und Armut und soziale Ausgrenzung zunehmen. Darüber hinaus unterminieren wachsende Ungleichheiten eines der Hauptziele der Europäischen Union und der Kohäsionspolitik.

Zwar haben manche Mitgliedstaaten, z. B. Deutschland und Polen, die Krise relativ unbeschadet überstanden, doch werden die meisten Mitgliedstaaten mit mehr Schwierigkeiten und gekürzten öffentlichen Mitteln konfrontiert sein. In vielen, wenn nicht den meisten Mitgliedstaaten zählt dazu Folgendes:

- BIP- und Beschäftigungsniveaus, die noch unter dem Vorkrisenniveau liegen;
- steigende Arbeitslosigkeit, Armut und Ausgrenzung;
- geringeres Haushaltseinkommen, das Konsum und Importe schwächt;
- beispiellose Staatsverschuldung und Notwendigkeit einer Haushaltskonsolidierung.

Im Bericht wird aufgezeigt, dass die Schwere der Probleme in Europa erheblich variiert. Dies legt den Schluss nahe, dass bei der Gestaltung der künftigen Kohäsionsprogramme diese Unterschiede berücksichtigt werden sollten, damit eine möglichst große Wirkung erzielt wird und Probleme dort angegangen werden, wo sie akuter sind.

Vor diesem Hintergrund werden die künftigen Kohäsionsprogramme wachstumsfördernde und arbeitsplatzschaffende Investitionen besonders hervorheben müssen. Nur eine stabile und starke Erholung kann zu sinkenden Arbeitslosenquoten führen.

Daher schlägt die Kommission vor, die Ressourcen auf einige wenige, wichtige Gebiete wie Beschäftigung (vor allem für junge Menschen), Aus- und Weiterbildung, soziale Inklusion, Innovation und KMU, Energieeffizienz und Verringerung der CO<sub>2</sub>-Emissionen in der Wirtschaft zu konzentrieren, und steht der Ausweitung auf IKT-Infrastrukturen und digitale Wachstumsmaßnahmen offen gegenüber.

Ausfuhren und ausländische Direktinvestitionen stellen in weniger entwickelten Mitgliedstaaten einen bedeutenden Wachstumsmotor dar, der bei der Schaffung von Arbeitsplätzen und dem Transfer von Wissen und Technologie hilft. Die KMU, eine der Hauptzielgruppen der Kohäsionspolitik, sind besonders von der Verschlechterung des Geschäftsumfelds betroffen. Bei niedriger inländischer Nachfrage werden höhere Exporte von Waren und Dienstleistungen dazu beitragen, das Wachstum wieder anzukurbeln. Investitionen in Innovation und eine Strategie zu intelligenter Spezialisierung könnten die Leistungsfähigkeit dieses Wirtschaftsbereichs steigern.

Das Baugewerbe wird auch weiterhin unter den Konsequenzen der Bankenkrise zu leiden haben; Grund hierfür sind der eingeschränkte Zugang zu Finanzmitteln, die geplatzte Immobilienblase, ein niedrigeres verfügbares Haushaltseinkommen und weniger Einkommenssicherheit. Investitionen in die Energieeffizienz von Gebäuden könnten auch dazu beitragen, manche der in diesem Bereich abgebauten Arbeitsplätze wieder einzurichten.

Das Armuts- oder Ausgrenzungsrisiko stieg auf EU-Ebene an und dürfte, da sich die Krise erst mit der Zeit auf Armut und Ausgrenzung auswirkt, noch weiter zunehmen.

Die Haushaltskonsolidierung wird die Rolle der Kohäsionspolitik als wichtige Quelle öffentlicher Investitionen im Zeitraum 2014-2020 noch weiter stärken. In der Tat machen in vielen der weniger entwickelten Mitgliedstaaten und Regionen die kohäsionspolitischen Zahlungen bereits mehr als die Hälfte der öffentlichen Investitionen aus. Die Kommission fordert die Mitgliedstaaten und Regionen eindringlich auf, unverzüglich mit der Vorbereitung der neuen Programme anzufangen, damit keine Zeit mit der Sicherstellung verloren wird, dass Projekte, die zur Ankurbelung der Wirtschaftstätigkeit und Unterstützung der sozialen Inklusion benötigt werden, Anfang nächsten Jahres beginnen können.