014822/EU XXIV.GP
Eingelangt am 25/06/09

KOMMISSION DER EUROPÄISCHEN GEMEINSCHAFTEN

Brüssel, den 25.6.2009
KOM(2009) 295 endgültig

BERICHT DER KOMMISSION AN DAS EUROPÄISCHE PARLAMENT UND DEN RAT

Sechster Zwischenbericht über den wirtschaftlichen und sozialen Zusammenhalt

{SEK(2009) 828 final}

INHALTSVERZEICHNIS

1. Einleitung ... 3
2. Die regionale Dimension von Kreativität und Innovation ... 4
2.1. Kreativität ... 4
2.1.1. Talentförderung im lokalen Umfeld ... 4
2.1.2. Anziehung von Talenten und Besuchern ... 5
2.1.3. Toleranz ... 6
2.2. Innovation ... 7
2.2.1. Neue Unternehmen ... 8
2.2.2. Bestehende Unternehmen ... 10
2.3. Schlussfolgerungen ... 11
3. Territorialer Zusammenhalt: Stand der Debatte ... 13
3.1. Definition, Reichweite und Umfang des territorialen Zusammenhalts ... 13
3.2. Bessere Koordination und neue territoriale Partnerschaften ... 14
3.3. Bessere Zusammenarbeit ... 15
3.4. Besseres Verständnis des territorialen Zusammenhalts ... 15

BERICHT DER KOMMISSION

Sechster Zwischenbericht über den wirtschaftlichen und sozialen Zusammenhalt
Kreative und innovative Regionen

1. EINLEITUNG

Der vorliegende Bericht befasst sich vor allem mit Kreativität und Innovation, da sie der Union helfen können, schneller und effektiver aus der aktuellen Wirtschaftskrise herauszufinden. Die Investitionen des Europäischen Konjunkturprogramms und der Kohäsionspolitik sind somit auf Bereiche ausgerichtet, die die Wettbewerbsfähigkeit der EU langfristig stärken, wie z. B. unternehmerische Tätigkeit, Zugang der KMU zu Finanzmitteln, Humanressourcen, IKT, umweltfreundliche Technologien und Energieeffizienz[1]. Das Konjunkturprogramm stärkt die Verbindung der Kohäsionspolitik zur Lissabon-Strategie und die Fokussierung auf Innovation, für die im Zeitraum 2007-2013 85 Mrd. EUR vorgesehen sind[2]. Der fünfte Zwischenbericht[3] hat auf die wichtige Rolle einiger Sektoren und der wirtschaftlichen Umstrukturierung für die Regionalentwicklung verwiesen. Die gegenwärtige Rezession wird die Umstrukturierungsprozesse beschleunigen und für einige Branchen – vor allem Finanzwirtschaft, Baugewerbe und Automobilindustrie – hohe Arbeitsplatzverluste mit sich bringen.

Weiter zeigt der Bericht, dass Kreativität und Innovation eine maßgebliche regionale Dimension aufweisen[4]. Der OECD zufolge[5] ist es angesichts der zunehmenden Komplexität der Innovation (offenere Innovationsmodelle, Prozessinnovation, Rolle der Übernahme und Anpassung) nicht möglich, mit einer einzigen Politik die Innovation in allen Regionen zu fördern. Das auf lokaler Ebene vorhandene Know-how muss mobilisiert werden, damit die Regionen ihre eigenen Innovationssysteme entwickeln und Wissen und Technik effektiver nutzen können. Nicht zuletzt hat auch das Europäische Jahr der Kreativität und Innovation die Themenwahl des vorliegenden Berichts beeinflusst.

Dieser Bericht soll vor allem aufzeigen, welche Faktoren die Kreativität und Innovation sowohl in stärker als auch in weniger stark entwickelten Regionen anregen können. Es geht hierbei um technische Innovation, aber auch um viele nicht-technische Formen der Innovation, wie z. B. soziale, künstlerische und kulturelle, Prozess- und Dienstleistungsinnovation.

Die für diesen Bericht verfügbaren regionalen Daten spiegeln noch nicht die Krise wider. Bis 2007 waren die Arbeitslosenquoten rückläufig und näherten sich rasch einander an (siehe Merkblatt 1). Mittlerweile sind sie jedoch in Spanien, Irland und den drei baltischen Staaten drastisch angestiegen und werden 2009 voraussichtlich 11 bis 17 % erreichen – d. h. mehr als doppelt so viel wie 2007[6]. Diese fünf Mitgliedstaaten dürften auch wirtschaftliche

---

1 KOM(2008) 876.
2 SEK(2007) 1547.
3 KOM(2008) 371.
4 *Regional Innovation Scoreboard 2006*, MERIT.
5 Zusammenfassung der OECD-Ministertagung: *Building Innovative Regions*, März 2009.
6 *Economic Forecast*, Frühjahr 2009, Europäische Kommission.

Rückschläge erleiden, die das Ende einer Periode nachhaltigen Wachstums bedeuten (siehe Merkblatt 2).

Der Bericht gibt ferner einen Überblick über die Debatte zum territorialen Zusammenhalt, die letztes Jahr durch ein Grünbuch eingeleitet wurde.

Dem Bericht sind elf Merkblätter beigefügt, die die wichtigsten Indikatoren im Zusammenhang mit Kreativität und Innovation festhalten und analysieren.

2. DIE REGIONALE DIMENSION VON KREATIVITÄT UND INNOVATION

Für die Zwecke dieses Berichts bedeutet „Kreativität“ die Entwicklung einer neuen, nützlichen Idee[7] und „Innovation“ die Umsetzung einer neuen, nützlichen Idee in die Praxis. „Regionale Dimension“ steht dafür, dass eine Idee in der Region neu und nützlich sein muss. Somit befasst sich die Analyse sowohl mit Aktivitäten, die die Wissensgrenze hinausschieben, als auch mit solchen, die den Regionen eine Annäherung an diese Grenze ermöglichen.

2.1. Kreativität

Wie entstehen neue, nützliche Ideen? Trotz der weit verbreiteten Vorstellung vom einsamen Erfinder werden die meisten Ideen durch menschliche Interaktion, insbesondere zwischen begabten Menschen unterschiedlichen Hintergrunds entwickelt. Dies ist einer der Gründe, warum Patentanmeldungen und kulturelle Aktivitäten in Städten konzentriert sind. Um eine solche Interaktion zu fördern, müssen die Regionen eigene Talente fördern, Talente von außerhalb anziehen und Toleranz gegenüber Vielfalt üben.

2.1.1. Talentförderung im lokalen Umfeld

Bildung und Fortbildung können den Menschen dabei helfen, ihre Talente und ihre Kreativität zu entfalten. Allerdings bestehen zwischen den Regionen immer noch große Unterschiede beim Bildungsniveau. Der Anteil der Hochschulabsolventen in Regionen des Ziels „Regionale Wettbewerbsfähigkeit und Beschäftigung“ und in Übergangsregionen[8] ist fast neun Prozentpunkte höher als in Konvergenzregionen (siehe Abbildung 1). Außerdem bleibt die Beteiligung am lebenslangen Lernen in den Konvergenzregionen weit zurück – dort ist der Anteil nur halb so hoch wie in den Regionen des Ziels „Regionale Wettbewerbsfähigkeit und Beschäftigung“.

Der Index für Humankapitalintensität (*human capital intensity*, *HCI*) zeigt eine gewichtete Kombination der 25 bis 64-Jährigen mit Sekundar- und Hochschulabschluss (siehe Merkblatt 3). Die meisten Regionen in Portugal, Italien, Griechenland und Südspanien schneiden hier schlecht ab, was darauf schließen lässt, dass die Kreativität dort möglicherweise weniger stimuliert wird. Die Differenz zwischen den Konvergenzregionen und den Regionen des Ziels „Regionale Wettbewerbsfähigkeit und Beschäftigung“ beträgt neun Prozentpunkte, doch hat sie sich dank zunehmender Sekundarschulabschlüsse in den Konvergenzregionen verringert.

---

7 *On creativity*, 2008, Ernesto Villalba, GFS.

8 Phasing-in- und Phasing-out-Regionen werden zusammengefasst als Übergangsregionen, da sie beide eine Übergangsunterstützung erhalten.

Die Humankapitalintensität ist EU-weit im Zeitraum 2000-2007 deutlich gestiegen. Dieser Trend wird sich fortsetzen, wenn mehr junge, besser ausgebildete Menschen ins Erwerbsleben strömen. Frauen erreichen zunehmend mittlere und höhere Qualifikationen. Tatsächlich sind junge Frauen heutzutage oft besser qualifiziert als junge Männer (siehe Merkblatt 4).

2.1.2. Anziehung von Talenten und Besuchern

Eine Region kann ihren Anteil an Talenten steigern, indem begabte Menschen motiviert werden, in diese Region zu ziehen oder sie zu besuchen. Obgleich Reisen und Umzüge innerhalb eines Landes für einige Regionen und Städte Vorteile haben dürften, führt nur der Zustrom von Talenten aus dem Ausland zu einer Aufstockung des nationalen Bestands. Der Anteil der im Ausland geborenen Hochschulabsolventen beträgt lediglich 2 % in der EU – gegenüber einem Anteil von 6 % in den USA, den nur acht EU-Regionen erreichen. Die vorgeschlagene EU-Blue-Card[9] wird dazu beitragen, mehr ausländische Hochschulabsolventen anzuziehen.

Der Anteil der Menschen im erwerbsfähigen Alter, die in einem anderen Land geboren wurden, folgt demselben Muster wie der für die auslandsstämmigen Hochschulabsolventen, mit hohen Prozentsätzen in London, Luxemburg, Brüssel und Wien, wo über ein Drittel im Ausland geboren sind (siehe Merkblatt 5), und äußerst geringen Prozentsätzen in den meisten mittel- und osteuropäischen Mitgliedstaaten. In Konvergenzregionen sind es nur 3 %, in den Regionen des Ziels „Regionale Wettbewerbsfähigkeit und Beschäftigung“ dagegen liegt der Prozentsatz um ein Vierfaches höher.

Zum Glück für die Länder und Regionen mit hoher Abwanderung bleiben die meisten Bürgerinnen und Bürger in Verbindung mit ihrer Heimat. In einigen Mitgliedstaaten beispielsweise sind beträchtliche Rücküberweisungen von den Auswanderern zu verzeichnen. Dadurch entsteht ein massiver Kapitalzufluss, der sich jährlich auf einen oder mehr Prozentpunkte des BIP beläuft[10], allerdings könnte ein Nachlassen aufgrund der Krise eintreten.

Viele EU-Bürgerinnen und -Bürger aus den mittel- und osteuropäischen Mitgliedstaaten sind bereits in ihre Heimatländer zurückgekehrt, wobei verbesserte Beschäftigungsmöglichkeiten und Gehälter – die zum Teil auf die Kohäsionspolitik zurückzuführen sind – und zunehmende Arbeitslosigkeit in einigen der bevorzugten Zielmitgliedstaaten eine Rolle spielen. Dadurch verringern sich zwar die Rücküberweisungen, doch bringen die Heimkehrer internationale Erfahrungen, unternehmerische Fähigkeiten und geschäftliche Verbindungen mit. In der Vergangenheit haben Irland und Spanien einen Bevölkerungsschwund aufgrund der höheren Ab- als Zuwanderung erlebt; in den letzten Jahren jedoch hat die Bevölkerung durch innergemeinschaftliche Mobilität und Migration dank eines hohen Wirtschaftswachstums und einer größeren Offenheit wieder zugenommen.

Auch Geschäftsreisen tragen zur Interaktion und zum Austausch von Ideen bei. Trotz zahlreicher verbesserter Möglichkeiten für Online-Kontakte und -Kooperation sind persönliche Zusammenkünfte immer noch sehr beliebt. Geschäftliche und wissenschaftliche Konferenzen ziehen nach wie vor viele Interessenten aus der ganzen Welt an. Geschäftsreisen sind für viele Städte und Regionen eine wichtige Quelle für Wachstum und Beschäftigung. Freizeitreisen haben zwar nicht den Austausch von Ideen zum Ziel, doch können sie zur

---

9 KOM(2007) 637.

10 *Remittance flows to and from the EU*, 2007, Eurostat.

Bereicherung des gesellschaftlichen Lebens in Städten beitragen und dadurch die Kreativität stimulieren. Die Zahl der registrierten Hotelgäste je Einwohner (siehe Merkblatt 6) gibt Aufschluss über die meistbesuchten Zielorte für Geschäftsreisen sowie über die geringen Übernachtungen in mittel- und osteuropäischen Mitgliedstaaten.

2.1.3. Toleranz

Die Toleranz gegenüber unterschiedlichen Kulturkreisen und Lebensweisen trägt nicht nur dazu bei, Talente zu halten bzw. anzuziehen, sondern hilft auch, ein offenes Umfeld zu schaffen, in dem sich Kreativität entfaltet und Vielfalt geschätzt wird. In einigen Ländern haben die Einwohner jedoch Vorbehalte gegenüber Nachbarn oder politische Entscheidungsträger, die eine andere ethnische Herkunft, Religion oder Weltanschauung, sexuelle Ausrichtung oder eine Behinderung haben (siehe Merkblatt 7). Diskriminierung aus diesen Gründen ist in der EU verboten[11]. Eine Umfrage zeigte indes, dass – im Gegensatz zu den USA und Island – in acht Mitgliedstaaten über die Hälfte der Befragten Vorbehalte gegenüber einem Staatschef anderer ethnischer Herkunft und in neun Mitgliedstaaten gegenüber einem Homosexuellen an der Spitze des Staates hat.

Obwohl die Befragten insgesamt der Auffassung waren, dass Diskriminierung in ihrem Mitgliedstaat nachlässt, hielt man in 17 Mitgliedstaaten mindestens eine Art von Diskriminierung für stärker verbreitet als vor fünf Jahren. In fast allen Mitgliedstaaten ging es dabei um Diskriminierung wegen der ethnischen Herkunft, aber auch aufgrund von Religion, Homosexualität oder Geschlechtszugehörigkeit. Zwar scheint man in den stärker entwickelten Mitgliedstaaten toleranter zu sein, doch ist dies nicht immer der Fall, und bei steigender Arbeitslosigkeit könnten auch diskriminierende Vorkommnisse zunehmen.

Die Arbeitslosenquoten der im Ausland geborenen Einwohner von EU-Mitgliedstaaten sind oft höher und erreichen sogar das Zwei- bis Dreifache der im Land geborenen Menschen. Diese hohen Quoten sind zum Teil auf unzureichende Kenntnisse der Landessprache sowie auf ein geringeres Bildungsniveau, aber auch auf Diskriminierung zurückzuführen. Da die Einwanderung in die Union jedoch die einzige Möglichkeit darstellt, den Bevölkerungsschwund aufzuhalten, wird es künftig umso wichtiger sein, dass die Betroffenen und ihre Kinder Arbeit finden oder ein Unternehmen gründen können[12]. Ein leichterer Zugang zu geeigneter Berufs- und Hochschulbildung wird ihre Chancen auf Eingliederung in den Arbeitsmarkt verbessern[13].

Die sogenannte *Core Creative Class* (Klasse der Hochkreativen) (siehe Merkblatt 8) ist von besonderer Bedeutung für eine Volkswirtschaft, da ihre Mitglieder mehr Ideen hervorbringen und eher Unternehmen gründen, was wiederum zu Wachstum und Arbeitsplätzen führt[14]. Analysen zufolge ist diese Klasse in den USA vorwiegend in Städten vorzufinden, die sich durch Talent, Toleranz und High-Tech auszeichnen[15]. Die *Core Creative Class* wird aus Ingenieuren, Schriftstellern, Architekten, Wissenschaftlern, Professoren, Künstlern und anderen Berufsangehörigen gebildet, die sich mit der Schaffung von neuen sinnvollen Produkten, Verfahren oder Dienstleistungen befassen.

---

11 Art. 21 der EU-Grundrechtecharta.
12 KOM(2008) 394.
13 *Jobs for Immigrants*, 2008, OECD
14 *Creative class and regional growth*, 2007, R.A. Boschma & M. Fritsch.
15 *The Rise of the Creative Class*, 2002, Richard Florida.

In der EU ist die *Core Creative Class* vor allem in und um Hauptstadtregionen sowie in den Benelux-Staaten, den nordischen Ländern, Irland und dem Vereinigten Königreich angesiedelt. Die betreffenden Regionen verfügen über einen hohen Anteil an ausländischen Hochschulabsolventen, Breitbandanschlüssen und oft großen Städten, was den festgestellten Trend bestätigt. Diese Regionen und Ballungsräume gelten zunehmend als Antriebsmotoren der Innovation, und viele Städte bemühen sich, ihre Kreativität zu steigern, indem sie hochqualifizierte, kreative Menschen anziehen und günstige Rahmenbedingungen für innovative Arbeitsplätze und für die Verwirklichung von Ideen bieten[16]. Konvergenzregionen haben einen niedrigeren Anteil an Angehörigen der *Core Creative Class* (5 %) als Regionen des Ziels „Regionale Wettbewerbsfähigkeit und Beschäftigung“ (8 %), was auf ihren niedrigeren Anteil an Hochschulabsolventen und im Ausland geborenen Einwohnern sowie auf die geringere IKT-Nutzung zurückzuführen sein könnte. Beispielsweise blieb der Anteil der Breitbandanschlüsse in Konvergenzregionen mit 32 % im Jahr 2008 weit hinter den 57 % der Regionen des Ziels „Regionale Wettbewerbsfähigkeit und Beschäftigung“ zurück, war allerdings viel höher als 2004, als er nur 8 % betrug.

Abbildung 1: Kreativitätsindikatoren nach Art der Region

Indikator	Zeitraum	Einheit	Konvergenz	Übergang	Regionale Wettbewerbs-fähigkeit und Beschäftigung
Hochschulabschluss*	2007	% der Bevölkerung 25-64	17	25	26
Beteiligung Erwachsener im Alter von 25-64 an Bildung und Fortbildung*	2007	% der Bevölkerung 25-64	5,1	8,1	11,5
In einem anderen Land geborene Bevölkerung im Alter von 15-64*	2007	% der Bevölkerung 15-64	2,8	10,3	12,5
Arbeitslosenquote	2007	% der Erwerbsbevölkerung	9,2	8,4	6,1
Entwicklung der Arbeitslosenquote	2000-2007	Veränderung in Prozentpunkten	-4,6	-3,0	-0,5
Ankünfte in Hotels*	2006-2007	Registrierte Gäste je Einwohner	0,7	1,4	1,4
Core Creative Class *	2006-2007	% der Bevölkerung 15-64	5,4	6,9	8,3
Breitbandanschlüsse**	2008	% der Haushalte	32	43	57

** Außer FR9. ** Außer FR9, DE5, DEC, UKD1, UKE1, UKK3, UKM5.*

2.2. Innovation

Der Schwerpunkt dieses Berichts liegt auf der regionalen Dimension, doch gibt es auch eine weltweite Dimension der Innovation. Forschungsarbeiten[17] zeigen, dass die EU zwar hinter den USA zurückbleibt, jedoch allmählich aufholt. Insbesondere hat die EU einen höheren Zuwachs an Hochschulabsolventen, Forschern, öffentlicher FuE, Risikokapital, Breitbandanschlüssen und Beschäftigung in wissensintensiven Dienstleistungssektoren[3] und führt bei W&T-Absolventen, Markenzeichen, Transferleistungen der Technologiebilanz sowie der Beschäftigung in Medium-High- und High-Tech-Branchen[3].

Eine neue, nützliche Idee kann im sozialen, kulturellen oder wirtschaftlichen Bereich in die Praxis umgesetzt werden. Soziale Innovation kann bessere Kinderbetreuungsmodelle hervorbringen, die Hauskrankenpflege verbessern und nachhaltige Verkehrsmittel fördern. Kulturelle Innovation kann zu neuen Kunstformen führen. In der Wirtschaft kann sie dazu

---

16 *Competitiveness of European Metropolitan Regions*: www.acre.socsci.uva.nl/

17 *European Innovation Scoreboard 2008*, 2009, MERIT.

beitragen, Energie zu sparen, Verfahrensabläufe zu optimieren und die Konzeption von Produkten und Dienstleistungen zu verbessern – was alles der Produktivität zuträglich ist. Viele Regionen haben ein beträchtliches Produktivitätswachstum verzeichnet (siehe Merkblatt 9). Die Regionen mit den höchsten Wachstumsraten liegen vor allem in den mittel- und osteuropäischen Mitgliedstaaten. Seit 2000 ist die Produktivität des Industrie- und Dienstleistungsbereichs in den Konvergenzregionen um 2 % jährlich gestiegen – dies ist doppelt so viel wie in den Regionen des Ziels „Regionale Wettbewerbsfähigkeit und Beschäftigung“. Dieses Wachstum wurde durch ein steigendes Bildungsniveau, eine bessere und breitere Nutzung der IKT sowie hohe ausländische Direktinvestitionen (DI) unterstützt.

DI sind eine wichtige Investitionsquelle für fast alle mittel- und osteuropäischen Mitgliedstaaten (siehe Abbildung 3), in denen die Nettodirektinvestitionen von 2005 bis 2007 über 3 % des BIP jährlich erreichten. DI sind jedoch nicht notwendigerweise mit einer Unternehmensgründung verbunden. Die meisten DI werden von einem ausländischen Investor getätigt, der eine Kontrollbeteiligung an einem Unternehmen erwirbt. Das hohe Produktivitätswachstum in den Konvergenzregionen hat am meisten dazu beigetragen, dass der Abstand beim Pro-Kopf-BIP geschrumpft ist. Der Abstand bei den Beschäftigungsquoten beträgt seit 2000 über zehn Prozentpunkte (siehe Abbildung 4). Das Pro-Kopf-BIP im Vergleich zum EU-Durchschnitt ist im Zeitraum 2000 bis 2006 um sechs Punkte gestiegen, so dass die Differenz der Übergangsregionen zum EU-Durchschnitt nur noch vier Punkte beträgt, während die Konvergenzregionen mit zwar 59 % näher, aber immer noch unter dem Schwellenwert von 75 % liegen (siehe Merkblatt 2).

2.2.1. Neue Unternehmen

Neue Ideen werden oft von neuen Betrieben in die Praxis umgesetzt. Dabei kann es sich um eine Neugründung durch einen lokalen Unternehmer oder durch ausländische Direktinvestitionen (DI) handeln. Unternehmensgründungen sind von wesentlicher Bedeutung für die Innovation. Innovative neue Unternehmen können Marktnischen erobern und rasch expandieren (sogenannte Gazellen). Doch ist es nicht immer einfach, ein Unternehmen zu gründen. Nach Feststellung der Weltbank[18] gibt es mindestens 100 Länder, in denen eine Unternehmensgründung leichter ist als in Deutschland, Österreich, Griechenland, Spanien und Polen (siehe Abbildung 2). Nur Irland und das Vereinigte Königreich sind in den Top-Ten vertreten.

[18] *Doing Business 2009 Report*, Weltbank.

Abbildung 2: „Ease of Doing Business“-Ranking, 2009

Volkswirtschaft	„Ease of Doing Business"-Rang	Unternehmens-neugründung
Irland	7	**5**
Vereinigtes Königreich	6	**8**
Frankreich	31	**14**
Dänemark	5	**16**
Finnland	14	**18**
Belgien	19	**20**
Estland	22	**23**
Rumänien	47	**26**
Ungarn	41	**27**
Schweden	17	**30**
Portugal	48	**34**
Lettland	29	**35**
Slowenien	54	**41**
Slowakei	36	**48**
Niederlande	26	**51**
Italien	65	**53**
Luxemburg	50	**69**
Litauen	28	**74**
Bulgarien	45	**81**
Tschechische Republik	75	**86**
Deutschland	25	**102**
Österreich	27	**104**
Griechenland	96	**133**
Spanien	49	**140**
Polen	76	**145**
Rang von 181 Ländern.		
Quelle: „Ease of Doing Business"-Bericht 2009 der Weltbank.		

Bei seiner Frühjahrstagung 2006 hat der Europäische Rat drei klare Ziele gesetzt, damit die Eintragung neuer Unternehmen einfacher, kostengünstiger und weniger langwierig wird, doch nur neun Mitgliedstaaten haben 2008 alle drei Ziele erreicht[19].

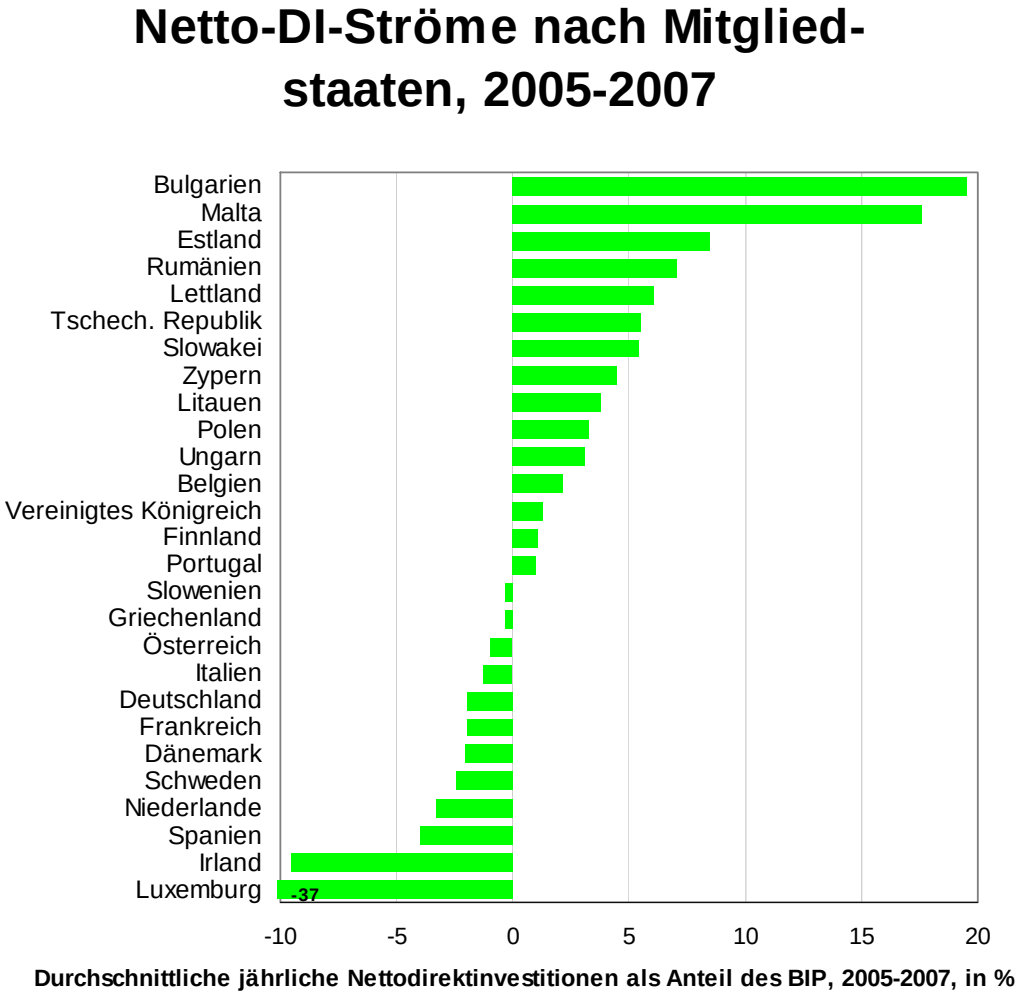
Eine weitere wichtige Möglichkeit, das Unternehmertum zu fördern, besteht darin, es aktiv als mögliche Berufslaufbahn zu bewerben, insbesondere in Regionen mit hoher (Jugend-) Arbeitslosigkeit. Unterricht in unternehmerischem Denken und Handeln könnte mehr junge Menschen dazu bewegen, ihre Ideen in die Tat umzusetzen.

Neue ausländische Unternehmen sind oft in der Hauptstadtregion konzentriert, wie z. B. in der Tschechischen Republik, der Slowakei, Finnland und Portugal (siehe Merkblatt 10). Auch sind sie häufig in Grenzregionen angesiedelt, vor allem an den Grenzen zu anderen EU-Ländern, wie z. B. in Westpolen, Ungarn, Nordwestrumänien und Ostfrankreich. Im Zeitraum 2005-2007 haben die Konvergenzregionen die Regionen des Ziels „Regionale Wettbewerbsfähigkeit und Beschäftigung“ in Bezug auf die Zahl neuer ausländischer Unternehmen pro Einwohner überrundet. Die Krise wird zu einem Rückgang der ausländischen Direktinvestitionen und weniger neuen ausländischen Unternehmen führen.

[19] http://ec.europa.eu/enterprise/entrepreneurship/support_measures/start-ups/startups2008.pdf

Forschungsarbeiten[20] zeigen, dass die Regionalpolitik besser geeignet ist, Wissenstransfers von ausländischen Unternehmen anzuregen, als die nationale Politik.

Abbildung 3: Nettodirektinvestitionen in % des BIP, 2005-2007



Eines der Ziele der Dienstleistungsrichtlinie besteht darin, bis Ende 2009 Unternehmensgründungen im Dienstleistungssektor in anderen Mitgliedstaaten zu erleichtern. Dies könnte zu einer Steigerung der DI, insbesondere in Grenzregionen, führen. Eine umgehende, vollständige Umsetzung dieser Richtlinie durch die nationalen, regionalen und lokalen Behörden wird eine maximale Wirkung in Bezug auf Arbeitsplätze und Unternehmensgründungen in ganz Europa sicherstellen.

2.2.2. Bestehende Unternehmen

Innovationen in bereits bestehenden Unternehmen erfolgen mithilfe von FuE und anderen Methoden[21], wie z. B. Übernahme von Technologien, nicht-technische Innovation und

---

20 *Final Report*, 2009, DYNREG: http://www.esri.ie/research/research_areas/international_economics/dynreg

21 *Neglected Innovators*, 2008, MERIT.

neuartige Kombination vorhandenen Wissens. Studien[22] haben gezeigt, dass große Unternehmen mehr in FuE investieren und mehr innerbetriebliche Innovation betreiben, während die KMU schwerer an Finanzmittel gelangen und zu weniger Innovationstätigkeit und zur Auslagerung ihres Innovationsbedarfs neigen. Wachstumsintensive KMU können dennoch einen größeren Einfluss auf die Innovation haben, doch können sie durch geschützte Märkte und andere Hindernisse gebremst werden.

FuE sind vor allem in bestimmten Wirtschaftszweigen konzentriert – 80 % im verarbeitenden Gewerbe – als auch in bestimmten Regionen; so erfolgen 30 % der FuE-Ausgaben von Unternehmen (siehe Merkblatt 11) in lediglich zehn Regionen. Nur in 29 Regionen investieren die Unternehmen über 2 % des BIP in FuE. In den meisten liegt der Anteil unter 1 %. Insgesamt gesehen sind die FuE-Ausgaben in der EU weitaus geringer als in den USA, doch ziehen einige Mitgliedstaaten in verschiedenen Fertigungsbereichen mit den USA gleich. Gleichwohl machen die FuE nur einen kleinen Teil der innovationsbezogenen Ausgaben aus.

In den Regionen des Ziels „Regionale Wettbewerbsfähigkeit und Beschäftigung“ liegen die FuE-Ausgaben der Unternehmen bei 1,3 % und sind damit vier Mal höher als in den Konvergenzregionen. Die Technologieverbreitung dürfte in den weniger stark entwickelten Regionen eine entscheidendere Rolle spielen, was an der großen Differenz der Zahl der Patente pro Kopf deutlich wird: in Regionen des Ziels „Regionale Wettbewerbsfähigkeit und Beschäftigung“ ist die Zahl der Patentanmeldungen 13 Mal höher als in Konvergenzregionen.

Abbildung 4: Innovationsindikatoren nach Art der Region

Indikator	Zeitraum	Einheit	Konvergenz	Übergang	Regionale Wettbewerbs-fähigkeit und Beschäftigung
Produktivität im Industrie- und Dienstleistungsbereich (KKS)	2006	Index EU27=100	63	90	113
Entwicklung der Produktivität im Industrie- und Dienstleistungsbereich	2000-2006	Durchschnittliches jährliches reales Produktivitätswachstum	1,9	1,3	0,9
Beschäftigungsquote	2007	% der Bevölkerung 15-64	59	64	69
Pro-Kopf-BIP (KKS)	2006	Index EU27=100	59	95	122
Entwicklung des Pro-Kopf-BIP (KKS)	2000-2006	Veränderung der Indexpunkte	5,4	5,9	-4,4
Neue ausländische Unternehmen pro Million Einwohner	2005-07	Neue ausländische Unternehmen pro Million Einwohner (insgesamt)	268	62	225
Veränderungen bei neuen ausländischen Unternehmen pro Million Einwohner	2001-03 - 2005-07	Neue ausländische Unternehmen pro Million Einwohner (insgesamt)	118	-34	-18
FuE-Ausgaben im Unternehmenssektor	2006 *	% des BIP	0,36	0,42	1,36

* Außer UKM5, UKM6.

2.3. Schlussfolgerungen

Durch die Finanzkrise und die Rezession gewinnen Kreativität und Innovation zunehmend an Bedeutung. Die vorliegende Analyse hat gezeigt, dass Kreativität und Innovation eine

[22] Z. B. *Innobarometer 2007, 2008, Flash EB213* und *R&D in Europe*, 2009, K. Uppenberg, EIB.

eindeutige regionale Dimension haben. Bei den meisten Indikatoren, wie z. B. *Core Creative Class*, FuE und Humankapitalintensität, schneiden die Regionen des Ziels „Regionale Wettbewerbsfähigkeit und Beschäftigung“ besser ab; bei anderen hingegen, wie z. B. DI und Produktivitätswachstum, sind es die Konvergenzregionen. Welche Schlüsse können aus diesen Entwicklungen gezogen werden?

Die Konvergenzregionen können mehr Nutzen aus ausländischen Unternehmen ziehen, wenn sie diese in die regionale Wirtschaft integrieren und ihre Absorptionskapazität verbessern. Enge Verbindungen zwischen ausländischen Unternehmen und lokalen Lieferanten führen zu einer Steigerung von Effizienz, lokaler Beschäftigung und Wissenstransfer. In diesen Regionen sollten das Bildungsniveau und die Beteiligung an Ausbildungsmaßnahmen gefördert werden, damit neue Ideen und Praktiken besser aufgenommen werden können und das hohe Produktivitätswachstum aufrechterhalten werden kann.

Außerdem sollte die Attraktivität dieser Regionen für Freizeit- und Geschäftsreisende, beispielweise durch kulturelle und kreative Aktivitäten, gesteigert werden. Dies würde den Austausch neuer Ideen fördern und möglicherweise neue Einwohner anziehen bzw. Migranten zur Rückkehr bewegen.

Die Übergangsregionen holen zwar im Vergleich zu den Regionen des Ziels „Regionale Wettbewerbsfähigkeit und Beschäftigung“ auf, doch sind hier noch viele Wirtschaftsindikatoren, einschließlich Produktivität und Beschäftigung, schwächer. Auch innovationsbezogene Indikatoren, wie z. B. FuE, Patente und Humanressourcen, liegen immer noch weit zurück. Damit der Schwerpunkt von der Kostenwirksamkeit hin zu einer innovationsgetriebenen Wirtschaft verlagert werden kann[23], müssen in diesen Regionen die Rahmenbedingungen für Unternehmen verbessert und die Investitionen in FuE, Bildung und Fortbildung sowie in die Entwicklung wichtiger kreativer Fähigkeiten gesteigert werden.

In den Regionen des Ziels „Regionale Wettbewerbsfähigkeit und Beschäftigung“ sollte dafür gesorgt werden, dass der hohe Anteil der im Ausland geborenen Einwohner maximale Vorteile erbringt, indem ihre Eingliederung in den Arbeitsmarkt und ihre Möglichkeit zur Unternehmensgründung verbessert wird. Um weiterhin im weltweiten Wettbewerb bestehen zu können, müssen diese Regionen ihre Investitionen in Kreativität und Innovation steigern und die Umwandlung neuer Ideen in neue Produkte, Dienstleistungen oder Verfahren beschleunigen.

Kreativität und Innovation entfalten sich dort, wo neue Ideen und Ansätze akzeptiert und gefördert werden. In einer Region, in der Menschen aufgrund ihrer ethnischen Herkunft, ihrer Weltanschauung, ihres Geschlechts, einer Behinderung, des Alters oder ihrer sexuellen Ausrichtung diskriminiert werden, herrscht nicht nur weniger Gerechtigkeit, sondern sie ist auch weniger wettbewerbsfähig. Daher sollten alle Regionen danach streben, Diskriminierungen abzubauen und den interkulturellen Dialog sowie mehr Offenheit gegenüber Menschen mit unterschiedlichem Hintergrund oder Lebensstil zu fördern.

---

[23] *Global Competitiveness Report 2008-2009*, 2008, Weltwirtschaftsforum.

3. TERRITORIALER ZUSAMMENHALT: STAND DER DEBATTE

In Artikel 3 des Vertrags von Lissabon ist der territoriale Zusammenhalt als ausdrückliches Ziel für die Zukunft der Kohäsionspolitik genannt. Zudem hat die gegenwärtige Krise mit ihren ungleichen räumlichen Auswirkungen die Bedeutung des territorialen Zusammenhalts in der EU verdeutlicht und die Diskussionen über das Konzept intensiviert.

Im Oktober 2008 hat die Europäische Kommission ein Grünbuch zum Thema „Territorialer Zusammenhalt“ veröffentlicht[24], mit dem eine breite öffentliche Debatte über den territorialen Zusammenhalt und seine politischen Konsequenzen ausgelöst wurde. Die Kommission hat im Rahmen der zu diesem Grünbuch eingeleiteten Anhörung 391 Antworten erhalten[25], darunter Beiträge von allen Mitgliedstaaten, von fast 100 regionalen Behörden, von über 150 regionalen und lokalen Vereinigungen sowie von Städten, Wirtschafts- und Sozialpartnern, zivilgesellschaftlichen Organisationen, Forschungsinstituten und einzelnen Bürgern. Auch das Europäische Parlament, der Ausschuss der Regionen und der Europäische Wirtschafts- und Sozialausschuss haben ihre Stellungnahmen zu dem Grünbuch abgegeben.

In diesem Abschnitt sind die wichtigsten Ergebnisse der Anhörung zusammengefasst.

3.1. Definition, Reichweite und Umfang des territorialen Zusammenhalts

In dem Grünbuch zum territorialen Zusammenhalt wurde keine Begriffsbestimmung vorgeschlagen, sondern es wurde danach gefragt. Das Europäische Parlament drückte in seiner Antwort Besorgnisse aus, dass es ohne eine gemeinsam vereinbarte, allgemeingültige Definition schwierig sei, über politische Konsequenzen zu diskutieren. Mehrere Antwortende teilten diese Besorgnis, andere hingegen argumentierten, dass die Frage nach einer genauen Definition die Diskussionen unnötig verzögern würde. Glücklicherweise wurde bei der Debatte ein breiter Konsens über das Ziel und die grundlegenden Elemente des territorialen Zusammenhalts erreicht.

Das Ziel des territorialen Zusammenhalts besteht darin, die harmonische und nachhaltige Entwicklung aller Gebiete, aufbauend auf den territorialen Besonderheiten und Ressourcen, zu fördern.

Die vorgeschlagenen drei Basiselemente zur Erreichung dieses Ziels fanden breite Zustimmung:

- Konzentration (Bildung einer kritischen Masse bei gleichzeitiger Eindämmung negativer externer Effekte);
- Anbindung (Schwerpunktsetzung auf die effiziente Verbindung rückständiger Gebiete mit Wachstumszentren durch Infrastrukturen und Zugang zu Diensten);
- Zusammenarbeit (Überwindung der administrativen Grenzen, um Synergien zu schaffen).

Die Antworten verdeutlichten, dass der territoriale Zusammenhalt den wirtschaftlichen und sozialen Zusammenhalt ergänzt und verstärkt, und betonten, dass die drei Basiselemente

---

24 KOM(2008) 616.

25 http://ec.europa.eu/regional_policy/consultation/terco/consultation_de.htm

bereits implizit in der Kohäsionspolitik präsent seien. Für einige Antwortende dient der territoriale Zusammenhalt vor allem der Unterstützung des sozialen und wirtschaftlichen Zusammenhalts, für die meisten jedoch stellt er ein breiteres, horizontales Konzept dar, das alle politischen Bereiche auf allen administrativen Ebenen unterfüttert.

Zahlreiche Teilnehmer unterstrichen die Solidaritätsdimension des territorialen Zusammenhalts; einige sahen darin eine territoriale Dimension des europäischen Sozialmodells. Dies impliziert, dass die wirtschaftlichen und sozialen Disparitäten zwischen den Gebieten auf allen Ebenen (von der EU- bis zur regionalen und lokalen Ebene) berücksichtigt werden müssen. In vielen Antworten wurde darauf hingewiesen, dass eine hohe Lebensqualität, Chancengleichheit und der Zugang zu Diensten von allgemeinem Interesse in allen Gebieten sowohl für die Solidarität als auch für die Wettbewerbsfähigkeit von wesentlicher Bedeutung sind.

Einige wenige Antwortende schlugen vor, den territorialen Zusammenhalt an eine kleine Zahl geografischer Merkmale zu knüpfen, die einen Einfluss auf die Entwicklung haben könnten. Sie schlugen ferner spezifische EU-Maßnahmen und Finanzierungsinstrumente oder sogar umfassende EU-Strategien für diese Gebiete vor. Gleichwohl argumentierte die Mehrheit der Antwortenden, darunter eine klare Mehrheit der Mitgliedstaaten, dass diese Merkmale nicht allein für den Erfolg oder Misserfolg ausschlaggebend seien und die Fähigkeit der Mitgliedstaaten und Regionen, zweckmäßige politische Antworten zu finden, dabei unberücksichtigt bliebe und dass daher keine spezielle Behandlung, geschweige denn eine Kompensation, erforderlich sei. Diese Reaktionen bestätigen, dass die sozioökonomische Lage der Gebiete die Basis für politische Intervention und Planung bilden sollte. Darüber hinaus wurde betont, dass die Kohäsionspolitik bereits ausreichende Flexibilität zur Lösung verschiedener Probleme in verschiedenen Gebieten einräumt.

Viele Antwortende vertraten die Ansicht, dass einige Aspekte (z. B. soziale Ausgrenzung, zunehmende Verstädterung, Zugang zu Diensten, Hochwasserrisiko) politische Lösungen auf unterschiedlichen territorialen Ebenen erfordern. Dabei kann es sich z. B. um benachteiligte Stadtviertel, Ballungsräume, Flusseinzugsgebiete oder Bergregionen handeln. Der Bedarf an europäischer Unterstützung und die gewünschte Flexibilität zur wirksamen Lösung von Problemen sollte im Lichte des Subsidiaritätsprinzips betrachtet werden.

3.2. Bessere Koordination und neue territoriale Partnerschaften

In den meisten Beiträgen wurde der territoriale Zusammenhalt mit einem integrierten Ansatz, mit *Multilevel Governance* (Regieren auf mehreren Ebenen) und mit Partnerschaft – drei Schwerpunktthemen der Kohäsionspolitik – in Verbindung gebracht. Verschiedene Gemeinschaftsinitiativen, wie z. B. URBAN und LEADER (zur Entwicklung des ländlichen Raums), wurden als positive Maßnahmen erwähnt. Indes wurde häufig dafür plädiert, dass der territoriale Zusammenhalt zu einer stärkeren Berücksichtigung der territorialen Dimension bei der Gestaltung und Umsetzung der Gemeinschaftspolitik führen sollte. In zahlreichen Beiträgen wurde beispielsweise eine bessere Koordination und Kohärenz der verschiedenen EU-Instrumente und -Fonds gefordert.

Ein klarer Konsens zeigte sich dahingehend, dass öffentliche Maßnahmen auf verschiedenen Ebenen die territorialen Auswirkungen berücksichtigen müssen, um gegensätzliche Effekte zu vermeiden. Dies gilt insbesondere für europäische Politikbereiche mit territorialer Auswirkung, wie z. B. Kohäsions-, Verkehrs-, Energie-, Landwirtschafts-, Umwelt-, Beschäftigungs-, Wettbewerbs- und Forschungspolitik. In mehreren Beiträgen wurde betont,

dass auch die territoriale Dimension der Strategien von Lissabon und Göteborg in Betracht gezogen werden sollte. Die Berücksichtigung der territorialen Auswirkungen in der Phase der Politikgestaltung würde Synergien und Wirksamkeit verbessern. Aus diesem Grund sei ein besseres Verständnis der territorialen Folgen der öffentlichen Politik erforderlich. Die meisten Beiträge forderten, die EU möge hier eine Schlüsselrolle spielen, z. B. indem sie Möglichkeiten untersucht, wie der territorialen Dimension in bereits vorliegenden Folgenabschätzungen mehr Gewicht verliehen werden kann.

Einigkeit herrschte darüber, dass die Koordination auch durch verstärkte *Multilevel Governance* verbessert werden kann. Für die überwiegende Mehrheit ist damit keine Änderung der Kompetenzverteilung, insbesondere bei der Raumplanung, verbunden. Die wichtige Rolle der regionalen und lokalen Akteure – einschließlich Vertretern der Städte, des Privatsektors und der Zivilgesellschaft – bei der Gestaltung, Umsetzung und Evaluierung politischer Maßnahmen wurde in vielen Antworten betont. Ferner wurde der EU empfohlen, die territoriale *Governance* über die Grenzen hinweg zu erleichtern (z. B. Stadt-Land-Partnerschaften, städtische Regionen, Städtenetze), um eine kritische Masse für die Bereitstellung öffentlicher Dienste zu erreichen oder um Projekte gemeinsamen Interesses zu entwickeln. In einigen Beiträgen wurde darauf verwiesen, dass die EU-Kohäsionspolitik die institutionelle Kapazität auf verschiedenen räumlichen Ebenen unterstützen sollte, wodurch auch die Wirksamkeit von nicht EU-geförderten Maßnahmen verbessert würde.

3.3. Bessere Zusammenarbeit

Die drei Ausrichtungen der territorialen Zusammenarbeit werden fast einhellig als Schlüssel für den territorialen Zusammenhalt und klare Beispiele des EU-Mehrwerts anerkannt. Es wurde nachdrücklich gefordert, die territoriale Zusammenarbeit zu stärken, indem sie strategischer, aber gleichzeitig auch flexibler und einfacher gestaltet wird. In diesem Zusammenhang wird die Einrichtung des Europäischen Verbunds für territoriale Zusammenarbeit (EVTZ) begrüßt und dessen Potenzial anerkannt.

Die Grenzregionen werden als Laboratorien der europäischen Integration angesehen. Akteure aus grenzübergreifenden Ballungsräumen oder Naturlandschaften könnten zum Beispiel integrierte Entwicklungspläne und Dienstleistungserbringung austesten.

In den meisten Beiträgen wurde auf die Bedeutung verwiesen, die der Koordination nationaler und regionaler Strategien, Regelungen and Finanzhilfen für die nachhaltige Entwicklung ganzer Grenzregionen zukommt (vgl. Ostseestrategie).

Die EU sollte den Austausch von Erfahrungen und vorbildlichen Praktiken erleichtern. Es gab breite Unterstützung für die Stärkung der interregionalen Kooperation (insbesondere INTERREG C und URBACT) und vor allem Networking und Benchmarking zur Lösung von Problemen, ungeachtet der administrativen Grenzen.

Und schließlich sprach man sich für eine bessere Koordination der Kohäsions- und Außenpolitik, die Intensivierung der europäischen Nachbarschaftspolitik und den Einsatz des EVTZ an den externen Grenzen aus.

3.4. Besseres Verständnis des territorialen Zusammenhalts

Alle Antwortenden waren sich einig, dass geeignete Instrumente für die territoriale Analyse und Indikatoren zum Verständnis territorialer Entwicklungen benötigt werden. Eingehende

Untersuchungen auf NUTS3-Ebene, thematische Studien über Migration und Klimawandel, Verbesserung der Instrumente für territoriale Folgenabschätzung – all dies kann die Politikgestaltung unterstützen. Dem ESPON-Programm und dem Städteaudit wird in diesem Zusammenhang eine wichtige Rolle beigemessen.

Die Kommission wird nachdrücklich gebeten, das Pro-Kopf-BIP zu Analysezwecken durch weitere Indikatoren für Lebensqualität zu ergänzen (z. B. Entwicklung der Humanressourcen, Nachhaltigkeit, Vulnerabilität, Zugang zu Diensten).