



EUROPÄISCHE KOMMISSION

Brüssel, den 24.11.2011
KOM(2011) 776 endgültig

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

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

{SEK(2011) 1372 endgültig}

INHALTSVERZEICHNIS

| | | |
|------|--|----|
| 1. | Einleitung | 3 |
| 2. | Intelligentes Wachstum | 4 |
| 2.1. | Allgemeine und berufliche Bildung | 4 |
| 2.2. | Forschung und Innovation | 5 |
| 2.3. | Digitale Gesellschaft | 6 |
| 2.4. | Kreative Städte: Innovationsknotenpunkte | 7 |
| 3. | Nachhaltiges Wachstum | 8 |
| 3.1. | Ressourcenschonendes Europa | 8 |
| 3.2. | Nachhaltige Städte | 9 |
| 4. | Integratives Wachstum | 10 |
| 4.1. | Beschäftigung | 11 |
| 4.2. | Armut und Ausgrenzung | 12 |
| 4.3. | Integrative Städte: Das Paradoxon der Städte | 12 |
| 5. | Fazit | 13 |

BERICHT DER KOMMISSION AN DAS EUROPÄISCHE PARLAMENT UND DEN RAT

Siebter Zwischenbericht über den wirtschaftlichen, sozialen und territorialen Zusammenhalt

1. EINLEITUNG

Im Juni 2010 billigte der Europäische Rat die Strategie Europa 2020, die EU-Strategie für intelligentes, nachhaltiges und integratives Wachstum. Die regionalen und lokalen Behörden können durch Maßnahmen, die in ihren Zuständigkeitsbereich fallen, einen wesentlichen Beitrag zu dieser Strategie leisten. In stärker dezentralisierten oder bundesstaatlich aufgebauten Mitgliedstaaten kommt diesem Aspekt eine ganz besondere Bedeutung zu.

Laut einer Reihe aktueller Studien¹ kann die Wirksamkeit europäischer Strategien durch die Einbindung regionaler Behörden erhöht werden. Ein integrierter regionaler oder ortsbezogener Ansatz kann für Politiken mit ausgeprägten externen Effekten und in Ländern mit erheblichen internen Disparitäten wirksamer sein. Allerdings erfordert ein solcher Ansatz solide administrative und institutionelle Kapazitäten und angemessene nationale Rahmenbedingungen.

In ihrem fünften Kohäsionsbericht² schlug die Kommission vor, die regionale und städtepolitische Dimension der Kohäsionspolitik und ihr Partnerschaftsprinzip weiter zu stärken. In der anschließenden öffentlichen Debatte stießen diese Änderungen auf breite Zustimmung.³ Aus den Verordnungen für den Zeitraum 2014-2020⁴, die von der Kommission am 6. Oktober 2011 vorgelegt wurden, geht hervor, wie diese Änderungen vonstatten gehen sollen.

Die Kohäsionspolitik ist ein entscheidender Katalysator für die Umsetzung der Strategie Europa 2020⁵, kann sie doch auf eine lange Tradition bei der Ausgestaltung und Durchführung integrierter regionaler und städtepolitischer Programme in Partnerschaft mit regionalen und lokalen Behörden, Wirtschaftsakteuren, Sozialpartnern und der Zivilgesellschaft zurückblicken. Sie kann die aktive Unterstützung regionaler und lokaler Behörden gewährleisten, die erforderlich ist, damit Europa 2020 gelingen kann.

Im vorliegenden Bericht wird analysiert, wie die Regionen und Städte im Kontext der Kohäsionspolitik zu drei Wachstumszielen der Strategie Europa 2020 beitragen

¹ An Agenda for a Reformed Cohesion Policy, F. Barca, 2009. http://ec.europa.eu/regional_policy/policy/future/barca_de.htm und The balance between sectoral and integrated approaches and the involvement of sub-national levels in EU Member States. http://ec.europa.eu/regional_policy/information/studies/index_de.cfm#2

² Fünfter Bericht über den wirtschaftlichen, sozialen und territorialen Zusammenhalt, 2011. http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docoffic/official/reports/cohesion5/pdf/5cr_de.pdf

³ SEK(2011) 590. http://ec.europa.eu/regional_policy/consultation/5cr/pdf/5cr_result_sec2011590.pdf

⁴ Siehe KOM(2011) 615. http://ec.europa.eu/regional_policy/what/future/proposals_2014_2020_en.cfm#1

⁵ Siehe: Eine Strategie für intelligentes, nachhaltiges und integratives Wachstum (KOM(2010) 2020). http://ec.europa.eu/europe2020/documents/related-document-type/index_de.htm

können. Es wird aufgezeigt, wo sich die Städte und Regionen in Bezug auf die nationalen 2020-Ziele, die in den nationalen Reformprogrammen (NRP) festgehalten sind, befinden. Dieser Zielabstand hängt von den Disparitäten im Verhältnis zum ganzen Land, dem Anspruch des NRP und dem erwarteten Tempo des Wandels ab.

Bei dieser Analyse wird nicht vorausgesetzt, dass alle Regionen sämtliche nationalen oder EU-Ziele erreichen können oder sollen. Für einige Regionen ist der Abstand zum Ziel einfach zu groß. Im Übrigen ist es in bestimmten Bereichen gar nicht realistisch oder wünschenswert, dass alle Regionen dasselbe Ziel erreichen. So sind z. B. FuE stark konzentriert, u. a. wegen der Vorteile der Cluster-Forschung. Die Konzentration von Armut und Ausgrenzung hingegen hat viele negative Auswirkungen.

Kurz, die kohäsionspolitischen Programme sollten bei der Festlegung ihrer Investitionsprioritäten die Ausgangsposition der jeweiligen Region oder Stadt im Verhältnis zu den nationalen 2020-Zielen berücksichtigen und die Bereiche für Konzentrationen bestimmen, die gefördert werden sollen bzw. gegen die vorzugehen ist.

2. INTELLIGENTES WACHSTUM

Im Rahmen des Ziels „Intelligentes Wachstum“ werden die Verbesserung der Bildung, die Förderung von FuE und Innovation sowie die Umstellung auf eine digitale Gesellschaft angestrebt. Durch Investitionen in die allgemeine und berufliche Bildung sowie in Forschung und Innovation kann die EU-Wirtschaft ihre Produktivität steigern und ihren Anteil am Weltmarkt aufrechterhalten oder ausbauen. Dies wiederum kann zur Schaffung von mehr und hochwertigen Arbeitsplätzen beitragen.

2.1. Allgemeine und berufliche Bildung

Das Humankapital ist ein Schlüsselfaktor für das regionale Wachstum.⁶ Ein hohes Bildungsniveau begünstigt die Innovation, da die rasche Verbreitung und Absorbierung neuer Erkenntnisse und Verfahren erleichtert werden. Die Regionalentwicklung ist daher eng mit der Fähigkeit verknüpft, Humankapital hervorzubringen, zu halten und anzuziehen, – einer Fähigkeit, die von der Qualität der Bildungseinrichtungen und den Möglichkeiten des lebenslangen Lernens auf regionaler Ebene abhängt. Investitionen in die allgemeine und berufliche Bildung sollten Hand in Hand mit Politikreformen gehen, wie denjenigen, die in der Strategie für die allgemeine und berufliche Bildung bis 2020 („ET 2020“) vorgesehen sind.

Die Entwicklung und Anziehung von (unternehmerischen) Talenten⁷ ist zum Schlüssel für Wachstum geworden, mit dem das innovative Milieu und die Ansiedelung innovations- und wachstumsstarker Unternehmen⁸ in einer Region gefördert werden können.

⁶ Siehe: Regional Outlook, Paris, OECD, 2011.

⁷ Siehe: Sechster Zwischenbericht: Kreative und innovative Regionen (KOM(2009) 295).

⁸ Hierbei handelt es sich um den neuen Innovationsindikator der Strategie Europa 2020.

Ziel von Europa 2020 ist es, den Anteil der 30- bis 34-Jährigen mit Hochschulabschluss bis zum Jahr 2020 auf 40 % zu erhöhen. Bislang hat nur jede fünfte EU-Region dieses Ziel erreicht. Die Mitgliedstaaten haben sich selbst Ziele gesetzt, die zwischen 26 % und 60 % liegen. Die Regionen, die im Rahmen des Ziels „Regionale Wettbewerbsfähigkeit und Beschäftigung“ (RWB) für eine Finanzhilfe in Frage kommen, verzeichnen das beste Ergebnis (jede dritte Region), die Übergangsregionen⁹ schneiden durchschnittlich (jede vierte Region), die Konvergenzregionen dagegen schlecht ab (jede zwanzigste Region).

Im Allgemeinen ist der Anteil der Personen mit tertiärem Bildungsabschluss in den Hauptstädten und angrenzenden Regionen höher, von denen einige bereits das Europa-2020-Ziel erreicht haben. Für zahlreiche Regionen in Portugal, der Slowakei und Deutschland ist der Abstand zum nationalen Ziel erheblich (siehe Kurzdarstellung 1).

Die Unterschiede beim Humankapital sind häufig zwischen den Regionen eines Mitgliedstaats größer als zwischen den Mitgliedstaaten. Daher müssen die nationalen Strategien durch regionale Politiken ergänzt werden. Laut einem vor kurzem erschienenen Bericht¹⁰ kann es wirkungsvoller sein, den Regionen vermehrt Entscheidungen über die Entwicklung von Humankapital zu überlassen.

Ziel von Europa 2020 ist es, die Schulabbrecherquote auf unter 10 % zu senken. In den meisten südlichen Regionen Europas ist dieser Prozentsatz erheblich höher. In Polen, Slowenien, der Slowakei, Österreich und der Tschechischen Republik ist er dagegen viel niedriger. Der Abstand zum nationalen Ziel ist in den spanischen und portugiesischen Regionen und in einigen Regionen Griechenlands, Italiens und Bulgariens am größten. Bei diesem Ziel schneiden die Konvergenzregionen besser ab als die anderen Regionen: Fast die Hälfte von ihnen hat das Ziel erreicht, während es nur jede vierte der RWB- und Übergangsregionen schaffte (siehe Kurzdarstellung 2).

2.2. **Forschung und Innovation**

Mit der Leitinitiative „Innovationsunion“ wird die Bedeutung von Forschung und Innovation für die Schaffung von Arbeitsplätzen und die Steigerung des Wirtschaftswachstums betont. Den Regionen kommt aus zweierlei Gründen eine immer wichtigere Rolle bei der Innovationspolitik zu: Die regionale und die lokale Dimension finden in den nationalen Innovationsstrategien Berücksichtigung und der Innovation wird in den regionalen Entwicklungsstrategien zunehmend mehr Bedeutung beigemessen.

Forschung und Entwicklung sind zwar in der Regel in einigen wirtschaftlich erfolgreichen Regionen konzentriert, gleichwohl gibt es europaweit ein breites Spektrum von Entwicklungspfaden. Auch die institutionellen Rahmenbedingungen für Innovationsmaßnahmen sind in Bezug auf die Kompetenzen der Regionalregierungen, die Abstimmung zwischen Verwaltungs- und Funktionalregionen und die regionenübergreifenden Beziehungen äußerst unterschiedlich.

⁹ Phasing-in- und Phasing-out-Regionen werden zusammengefasst als Übergangsregionen, da beide eine Übergangsunterstützung erhalten.

¹⁰ Human Capital Leading Indicators. Lisbon Council Policy Brief, Vol. V, No. 1, P. Ederer et al., Brüssel, 2011. <http://www.lisboncouncil.net/publication/publication/64-leadingindicators.html>

Einige regionale Innovationsstrategien sind zu stark auf Wissenschaft und Technik ausgerichtet, für die ein gewisser Umfang oder eine kritische Masse von Aktivitäten erforderlich ist, die nicht in allen Regionen gegeben sind. Innovation geht jedoch weit über Wissenschaft und Technik hinaus und beinhaltet auch Prozess- und Betriebsinnovation, Kreativität und Design.

Eine regionale Innovationsstrategie sollte eine eingehende Bestandsaufnahme der Stärken und Schwächen der jeweiligen Region und ein Benchmarking mit vergleichbaren Regionen umfassen. Die Strategie sollte alle Dimensionen der Innovation abdecken und die wichtigsten regionalen Akteure in die Festlegung von Zielen und des geeigneten Policy-Mix einbinden. Humankapital ist eine wichtige Innovationsquelle.

Das Maß an technischer Innovation und das Tempo ihrer Verbreitung und Absorbierung sind in der EU von Region zu Region sehr unterschiedlich.¹¹ Die Regionen mit dem höchsten Innovationspotenzial befinden sich in Nordeuropa, in der Regel in den innovativsten Ländern. Gleichwohl liegen auch in weniger entwickelten Ländern einige Regionen über dem nationalen Niveau, so dass sich ein Gesamtbild einer starken Konzentration technologischen Know-hows in einigen wenigen Regionen in ganz Europa ergibt.

Gemäß dem Europa-2020-Ziel sollen 3 % des BIP für FuE aufgewendet werden und die Mitgliedstaaten haben für FuE-Investitionen nationale Ziele festgelegt. 2009 machten die FuE-Ausgaben 2 % des BIP in der EU der 27 aus. FuE sind in der Regel in Kerngebieten wie Hauptstadt- und Metropolregionen konzentriert. Im Jahr 2008 lagen die Ausgaben in 24 von 159 RWB-Regionen über dem Europa-2020-Ziel, während dies nur in einer von 84 Konvergenzregionen und in keiner einzigen der Übergangsregionen der Fall war. Die FuE-Ausgaben der Konvergenzregionen betragen im Durchschnitt lediglich 0,9 % ihres BIP (siehe Tabelle 1). Die RWB-Regionen, die über dem Europa-2020-Ziel liegen, befinden sich vorwiegend in Nordeuropa (Deutschland, UK, Schweden und Finnland), in Österreich und in Hauptstadtregionen wie Hovedstaden (Kopenhagen) und Ile-de-France (Paris). Im Jahr 2008 haben europaweit nur 16 Regionen die nationalen 2020-Ziele erreicht. Somit sind in allen Mitgliedstaaten erhebliche Anstrengungen erforderlich, damit die einschlägigen nationalen Ziele erreicht werden können (siehe Kurzdarstellung 3).

2.3. Digitale Gesellschaft

Die Digitale Agenda für Europa¹² fördert die rasche Entwicklung digitaler Technik und eine integrative digitale Gesellschaft. Die Verfügbarkeit von Hochgeschwindigkeitsnetzen ist ein Schlüsselfaktor für die Wettbewerbsfähigkeit, da sie den Ausschlag dafür gibt, ob sich die Regionen in der globalen wissensbasierten Wirtschaft und Technologie sowie auf dem wissensbasierten Weltmarkt behaupten und davon profitieren können.

Laut dem Anzeiger zur Digitalen Agenda (Scoreboard) 2011 lag die Bereitband-(DSL-)Versorgung im Jahr 2010 bei 95 % der Gesamtbevölkerung. In ländlichen

¹¹ Siehe: „The regional impact of technological change in 2020“ (R.Wintjes und H. Hollanders, 2010).
http://ec.europa.eu/regional_policy/information/studies/index_de.cfm#1

¹² http://ec.europa.eu/information_society/digital-agenda/publications/index_en.htm

Gebieten ist die Versorgung wesentlich weniger flächendeckend (83 %), was für verschiedene Länder, in denen weniger als 60 % der ländlichen Bevölkerung Breitbandzugang haben (Bulgarien, Slowakei, Polen und Rumänien), eine Herausforderung darstellt. Allerdings ist die Diskrepanz zwischen städtischen und ländlichen Gebieten¹³ in den letzten Jahren kleiner geworden (z. B. in Rumänien und Zypern). Dennoch bedarf es weiterer Investitionen, um die Breitbandziele zu erreichen.

Die Nutzung der Netze für private und öffentliche elektronische Dienste nimmt ebenfalls zu, allerdings beteiligt sich nach wie vor nur ein relativ geringer Teil der EU-Bevölkerung daran. 2010 interagierten lediglich 41 % der Bevölkerung online mit den Behörden und nur 40 % kauften online Waren und Dienstleistungen ein. Der Prozentsatz des Umsatzes, den die Unternehmen online erzielten, stieg von 8,6 % (2004) auf nahezu 14 % (2010), was den Trend zu einem zunehmend dynamischen Wachstum in diesem Bereich bestätigt. Allerdings müssen auf dem Weg zum digitalen Binnenmarkt noch erhebliche Hindernisse beseitigt werden.

2.4. Kreative Städte: Innovationsknotenpunkte

Die Städte sind seit jeher Zentren der Spezialisierung und der Innovation. So ist eine hohe Konzentration der Patentierungstätigkeit in einigen wenigen Metropolregionen¹⁴ festzustellen (siehe Kurzdarstellung 4). Angesichts der hohen Konzentration der innovativen Tätigkeit in den Städten stellt die volle Ausschöpfung ihres Potenzials eine der wichtigsten Quellen für die Stärkung der Innovation in den Konvergenz- und den RWB-Regionen dar. In nahezu allen Mitgliedstaaten ist der Anteil der 25- bis 64-Jährigen mit tertiärem Bildungsabschluss in den Städten höher als in den anderen Gebieten. In 22 Mitgliedstaaten ist in den Städten der Anteil um 10 bis 25 Prozentpunkte höher (siehe Abbildung 1).

Die Versorgung mit Breitband-Internetanschlüssen und deren Nutzung ist in städtischen Gebieten tendenziell höher als in ländlichen Gebieten¹⁵, allerdings ist in Ländern mit weitgehend flächendeckender Breitband-Versorgung praktisch kein Unterschied mehr festzustellen. Auch die superschnellen Zugangsnetze der nächsten Generation dürften zuerst in den Großstädten eingeführt werden.

Die Innovationskraft der Städte lässt sich auch anhand ihrer Produktivität belegen. Drei von vier Ballungsgebieten in der EU haben ein höheres Produktivitätsniveau als die anderen Regionen des jeweiligen Landes. Höhere Produktivität sollte jedoch nicht mit höherem Produktivitätswachstum gleichgesetzt werden. Im Zeitraum 2000-2008 verzeichneten lediglich zwei von fünf Ballungsgebieten ein höheres Produktivitätswachstum als die anderen Regionen des jeweiligen Landes.

¹³ In der EU leben 47 % der Bevölkerung in städtischen Gebieten oder in Großstädten, 25 % in mittleren und Kleinstädten und Vororten und 28 % in ländlichen Gebieten (auf der Grundlage der Klassifikation des Urbanisierungsgrads).

¹⁴ Metropolregionen sind eine oder mehrere NUTS-3-Regionen mit insgesamt mehr als 250 000 Einwohnern. Näheres siehe Regional Focus 01/2011. L. Dijkstra und H. Poelman, 2011.

¹⁵ http://ec.europa.eu/regional_policy/information/focus/index_de.cfm

Siehe: Eurostat Jahrbuch der Regionen 2011, Kapitel 16.

Der komparative Vorteil von Metropolregionen ist in den Mitgliedstaaten Mittel- und Osteuropas am größten, wo die Ballungsgebiete häufig ein Produktivitätsniveau haben, das mehr als doppelt so hoch ist wie im Rest des Landes. Allerdings trifft dies oft nur auf die Hauptstadtregion zu, während die Produktivität in sekundären Wachstumspolen¹⁶ weiter hinter derjenigen der Hauptstadtregion zurückbleibt als in stärker entwickelten Mitgliedstaaten.

3. NACHHALTIGES WACHSTUM

Das Ziel „Nachhaltiges Wachstum“ besteht darin, die Ressourceneffizienz zu erhöhen¹⁷ und dazu beizutragen, dass der Wohlstand in der EU in einer CO₂-armen Welt wächst, Umweltschäden und der Verlust der biologischen Vielfalt vermieden werden sowie die Wirtschaft wettbewerbsfähiger wird. Gefördert werden sollen eine größere Wassereffizienz und die Nutzung von Abfällen als Ressource. Das Ziel beinhaltet auch die Bekämpfung des Klimawandels und die Stärkung der Widerstandsfähigkeit unserer Territorien gegenüber klimatischen Risiken, u. a. durch Verringerung der Treibhausgasemissionen, Förderung erneuerbarer Energien und effizientere Energieversorgungssysteme.

3.1. Ressourcenschonendes Europa

Die Strategie Europa 2020 strebt eine Verringerung der Treibhausgasemissionen um mindestens 20 % (bzw. 30 %, wenn die Bedingungen dies zulassen) gegenüber 1990 sowie eine Steigerung der Energieeffizienz und des Verbrauchs erneuerbarer Energien um jeweils 20 % an.

Im Rahmen der „Entscheidung über die Verteilung der Anstrengungen“¹⁸ haben die Mitgliedstaaten verschiedene Ziele zur Verringerung der Treibhausgasemissionen und Obergrenzen für den Emissionsanstieg festgelegt (siehe Kurzdarstellung 5). Einige haben ihr Ziel bereits erreicht und brauchen ihr geringeres Emissionsniveau nur zu halten. Griechenland z. B. hat sich verpflichtet, die Emissionen um 4 % gegenüber 2005 zu senken und konnte 2009 bereits eine Verringerung um nahezu 7 % verzeichnen. Andere Mitgliedstaaten, die sich verpflichtet haben, den Emissionsanstieg zu begrenzen, konnten die Emissionen de facto sogar reduzieren, wie etwa die Slowakei, die zugesagt hat, den Anstieg auf 13 % zu begrenzen, die Emissionen jedoch in der Praxis um 12 % senken konnte.

¹⁶ Siehe: Zwischenbericht des Europäischen Beobachtungsnetzes für Raumordnung (ESPON) über sekundäre Wachstumspole.

¹⁷ Siehe: Fahrplan für ein ressourcenschonendes Europa (KOM(2011) 571).

¹⁸ Im Rahmen des Klima- und Energiepakets soll das Ziel für die Emissionsreduktion insgesamt durch (1) das EU-Emissionshandelssystem (EHS) und (2) die „Entscheidung über die Verteilung der Anstrengungen“ erreicht werden. In dieser Entscheidung sind für den Zeitraum 2013-2020 verbindliche nationale Jahreszielvorgaben für die Treibhausgasemissionen aus nicht unter das EHS fallenden Sektoren – Transport, Bauwesen, Land- und Abfallwirtschaft – festgelegt, wobei 2005 als Basisjahr gilt. Kohäsionspolitische Maßnahmen können bei der Verringerung der Treibhausgasemissionen in diesen Sektoren eine Rolle spielen, sollten jedoch die bereits durch das EHS abgedeckten Emissionsreduktionen nicht unterstützen.

Einige andere Mitgliedstaaten dagegen müssen ihre Treibhausgasemissionen erheblich verringern. Irland, Dänemark und Luxemburg z. B. müssen ihre Emissionen noch um mehr als 10 Prozentpunkte senken, um ihr Ziel zu erreichen.

Ein ähnliches Bild ergibt sich beim Verbrauch erneuerbarer Energie (siehe Kurzdarstellung 6). Der Anteil erneuerbarer Energie am Bruttoendenergieverbrauch schwankt zwischen 44 % (Schweden) und 0,2 % (Malta). Alle Mitgliedstaaten, ausgenommen Lettland und Slowenien, haben ihren Verbrauch an erneuerbarer Energie gesteigert, wobei in Österreich, Estland und Rumänien ein besonders starker Anstieg zu verzeichnen ist.

Einige Mitgliedstaaten sind nahe an dem Ziel, das sie im Rahmen des Klima- und Energiepakets festgelegt haben. So muss Schweden z. B. den Anteil erneuerbarer Energien nur noch um weitere 4,6 Prozentpunkte erhöhen, um sein Ziel von 49 % bis 2020 zu erreichen. Bei anderen Mitgliedstaaten dagegen ist der Abstand zum Ziel noch viel größer und es bedarf zusätzlicher Anstrengungen, damit es fristgerecht erreicht werden kann. Das Vereinigte Königreich und Irland etwa streben an, ihren Anteil an erneuerbaren Energien bis 2020 um 13 bzw. 12 Prozentpunkte zu erhöhen.

Nachhaltiges Wachstum hat eine wichtige regionale Dimension. Regionale Merkmale haben einen direkten Einfluss darauf, inwieweit EU-Regionen erneuerbare Energie erzeugen können. So hängt z. B. die Erzeugung von Solar- und Windenergie stark vom Standort ab. Küstenregionen haben in der Regel ein höheres Windenergiepotenzial, während in südlichen Regionen aufgrund der höheren Anzahl von Sonnentagen das Sonnenenergiepotenzial höher ist. Die Weiterleitung erneuerbarer Energie aus Regionen mit hohem Potenzial in Regionen mit hoher Nachfrage erfordert die Entwicklung besserer und intelligenterer Energienetzwerke.

Die Regionen können die Treibhausgasemissionen senken, indem sie umweltfreundlichere öffentliche Verkehrsträger fördern und auf nachhaltigere Verkehrsträger umstellen. Initiativen zur Förderung eines umweltfreundlicheren und effizienteren Verkehrs müssen den lokalen Kontext berücksichtigen: In Regionen, in denen die Infrastruktur noch mangelhaft ist, muss diese im Fokus stehen, während in anderen Regionen der Schwerpunkt auf die Attraktivität nachhaltiger Verkehrsträger und die Nachfragesteuerung gelegt werden muss.

Die Regionen können entscheidend zur Steigerung der Energieeffizienz beitragen. Dies trifft insbesondere auf den Gebäudebereich zu, wo die Maßnahmen den lokalen Gegebenheiten und Klimabedingungen Rechnung tragen müssen. In städtischen Gebieten werden wahrscheinlich andere Maßnahmen als in ländlichen Gebieten und in Ortschaften mit altem Gebäudebestand andere Maßnahmen ergriffen als in Ortschaften mit moderneren Bauten. Das Ziel bleibt jedoch immer dasselbe, nämlich die Verbesserung der Gesamtenergieeffizienz in Einklang mit den EU-Rechtsvorschriften.

3.2. Nachhaltige Städte

Die Städte spielen eine Vorreiterrolle bei der Bekämpfung des Klimawandels, nicht nur weil sich hier ein großer Teil der Bevölkerung und ein noch größerer Anteil der Wirtschaftstätigkeit konzentrieren, sondern auch weil es ressourcenschonender ist, in der Stadt zu arbeiten und zu wohnen. Stadtbewohner haben kürzere Anfahrten zum

Arbeitsplatz und gehen eher zu Fuß, fahren mit dem Fahrrad oder benutzen öffentliche Verkehrsmittel. So ist in der EU z. B. bei Haushalten in städtischen Gebieten die Wahrscheinlichkeit dreimal höher, dass Strecken ausschließlich zu Fuß, mit dem Fahrrad oder mit öffentlichen Verkehrsmitteln zurückgelegt werden (siehe Abbildung 2). Im Allgemeinen wohnen sie in Wohnungen oder Stadthäusern, für deren Beheizung und Kühlung weniger Energie benötigt wird. Außerdem sind Fernwärmenetze in dicht besiedelten Stadtvierteln effizienter.

Die Energieendnachfrage in der EU war in ländlichen Gebieten pro Kopf um 40 % höher als in städtischen Gebieten.¹⁹ Dieser Unterschied ist zum großen Teil auf eine rationellere Energienutzung in den Städten zurückzuführen.²⁰ Unter dem Gesichtspunkt der Energieeffizienz sollten Maßnahmen gefördert werden, die das Wohnen und Arbeiten in der Stadt attraktiver machen.

Da ein hoher Anteil der CO₂-Emissionen auf die Städte entfällt, sollte die Ressourceneffizienz der Städte weiter erhöht werden. Es ist daher entscheidend, dass die Städte bei der Bekämpfung des Klimawandels Bestandteil der Lösung sind. Die Maßnahmen sollten darauf abstellen, Verkehrsüberlastung zu reduzieren, den nicht motorisierten Verkehr zu fördern und die Gesamtenergieeffizienz von Gebäuden zu verbessern.²¹ Auf diese Weise könnten auch die Luftqualität, die ja in den Städten schlechter ist, und die Gesundheit der Stadtbewohner verbessert werden. Allerdings ist darauf zu achten, dass diese Maßnahmen nicht zu einer Zersiedelung führen und Arbeitsplätze und Einwohner in die Randbezirke der Städte abwandern.

Der Konvent der Bürgermeister/innen verpflichtet die Städte, ihre Treibhausgasemissionen bis 2020 um mehr als 20 % zu senken; unterzeichnet haben den Konvent über 2500 Bürgermeister/innen aus ganz Europa, die mehr als 125 Mio. Einwohner vertreten. Die Initiative „Intelligente Städte und Gemeinden“, die sich u. a. auf diesen Konvent stützt, wird ein umfassenderes Konzept zur Bewältigung der Herausforderungen für die Städte in den Bereichen Energie, Transport und IKT ausarbeiten.

4. INTEGRATIVES WACHSTUM

Die Strategie Europa 2020 ist stark auf die Schaffung von Arbeitsplätzen, Kompetenzen und die Arbeitsmarktreform ausgerichtet und strebt ausdrücklich den Abbau von Armut und Ausgrenzung an. Ziel ist es, die Beschäftigungsquoten zu steigern und bessere Arbeitsplätze zu schaffen, vor allem für Frauen, junge Menschen und ältere Arbeitskräfte. Darüber hinaus sollen Migranten besser in den Arbeitsmarkt eingegliedert werden. Durch Investitionen in Kompetenzen und Weiterbildung sowie durch Modernisierung der Arbeitsmärkte und der Sozialschutzsysteme sollen die Menschen befähigt werden, Veränderungen zu antizipieren und zu bewältigen.

¹⁹ World Energy Outlook 2008, IEA, Paris, 2008.

²⁰ Der verbleibende Teil dürfte auf einen höheren Anteil an energieintensiven Verarbeitungsbetrieben in den ländlichen Gebieten zurückzuführen sein.

²¹ Green Metropolis, D. Owen. Riverhead, 2009; Triumph of the City, E. Glaeser. The Penguin Press, 2011.

4.1. Beschäftigung

Die Strategie Europa 2020 zielt darauf ab, bis 2020 die Beschäftigungsquote bei den 20- bis 64-Jährigen auf 75 % anzuheben. Die Mitgliedstaaten haben nationale Ziele festgelegt, die zwischen 62,9 % (Malta) und 80 % (Dänemark und Schweden) schwanken.

Voraussichtlich werden nicht alle Regionen die EU- oder nationalen Beschäftigungsziele erreichen, da sie äußerst unterschiedliche Ausgangspositionen haben. Nach einem Rückgang infolge der Wirtschaftskrise lag die Beschäftigungsquote in den Konvergenzregionen im Jahr 2010 bei lediglich 63 %. Nur zwei Konvergenzregionen erreichten 2010 das EU-Ziel von 75 %. Wenn das 2020-Ziel in allen Konvergenzregionen erreicht werden sollte, müssten 11 Millionen Menschen²² einen Arbeitsplatz finden. Die Übergangsregionen haben mit 64 % ebenfalls eine niedrige Beschäftigungsquote und es fehlen drei Millionen Arbeitsplätze im Hinblick auf das EU-Ziel. Die RWB-Regionen verzeichnen mit 72 % eine beträchtlich höhere Beschäftigungsquote, da jedoch 60 % der EU-Bevölkerung im erwerbsfähigen Alter in diesen Regionen leben, wären dennoch 9,4 Millionen Arbeitsplätze erforderlich, um dort das Ziel zu erreichen.²³

Beschäftigungsquoten unter 60 % sind in Regionen in Südspanien und Süditalien sowie in einigen Regionen Rumäniens und Ungarns zu verzeichnen (siehe Kurzdarstellung 7). Zahlreiche Regionen in Deutschland, im Vereinigten Königreich, in den Niederlanden, Dänemark, Schweden und Österreich haben bereits das Ziel von 75 % erreicht. Um sicherzustellen, dass die EU bis 2020 das Ziel von 75 % erreicht, müssen vor allem die Länder und Regionen mit derzeit niedrigen Beschäftigungsquoten merkliche Fortschritte erzielen; gefragt ist jedoch auch der Beitrag der Länder und Regionen mit Beschäftigungsquoten, die bereits bei knapp 75 % oder darüber liegen.

Die jüngste Krise trieb auch die Arbeitslosenquoten rasch in die Höhe (siehe Kurzdarstellung 8). In den drei baltischen Staaten und in sieben spanischen Regionen stiegen die Arbeitslosenquoten um 10 bis 18 Prozentpunkte. Der niedrigste Anstieg der Arbeitslosigkeit war in den RWB-Regionen zu verzeichnen (1,8 Prozentpunkte). Die Konvergenzregionen verzeichneten dagegen einen stärkeren Anstieg (2,8 Prozentpunkte). Mit 6,4 Prozentpunkten stiegen die Arbeitslosenquoten allerdings am dramatischsten in den Übergangsregionen. Ungeachtet des allgemeinen Anstiegs ging die Arbeitslosigkeit in 52 Regionen zurück, am deutlichsten in Deutschland sowie in einigen Regionen Polens, Frankreichs, Finnlands und Österreichs.

²² Anzahl von Arbeitsplätzen, die erforderlich ist, damit alle Konvergenzregionen eine Beschäftigungsquote von mindestens 75 % verzeichnen können. Um eine Beschäftigungsquote von 75 % in allen EU-Regionen zu erreichen, sind 23 Millionen Arbeitsplätze erforderlich. Die Anzahl, die erforderlich ist, um dieses Ziel auf EU-Ebene zu erreichen, ist niedriger (17,6 Millionen), da Regionen mit Beschäftigungsquoten über 75 % für Regionen mit niedrigeren Quoten kompensieren können.

²³ Schätzungen aufgrund der derzeitigen Zahl der Arbeitsplätze und der regionalen Bevölkerungszahlen laut Prognose von Eurostat.

4.2. Armut und Ausgrenzung

Gemäß der Strategie Europa 2020 soll die Zahl der durch Armut oder Ausgrenzung gefährdeten Personen bis zum Jahr 2020 um 20 Millionen gesenkt werden, das entspricht einer Reduzierung auf EU-Ebene von 23 % auf 19 %. Der von Armut oder Ausgrenzung bedrohte Bevölkerungsanteil liegt in drei bulgarischen Regionen bei über 50 % und in Sizilien bei 49 % (siehe Kurzdarstellung 9). Die niedrigsten Quoten (10 % oder weniger) verzeichnen die Regionen Åland, Trient, Navarra und Prag.

Die Armuts-/Ausgrenzungsgefährdungsquote wird anhand von drei Indikatoren erfasst: (1) Einkommen unter der nationalen Einkommensarmutsschwelle (nach Sozialtransferleistungen), (2) erhebliche materielle Deprivation und (3) Leben in einem Haushalt mit niedriger Erwerbsintensität (Begriffsbestimmung siehe Kurzdarstellung 9). Der erste Indikator ist ein relativer Armutsindikator, denn er gibt Aufschluss über den Anteil der Bevölkerung mit einem Einkommen, das weniger als 60 % des nationalen Medianeinkommens beträgt. Folglich würde eine Person, die im Vereinigten Königreich als armutsgefährdet gilt, mit demselben Einkommen in Bulgarien nicht als arm eingestuft. Der zweite Indikator ist ein absoluter Gradmesser für die Armut, da er für alle Mitgliedstaaten dieselben neun wesentlichen Merkmale zugrunde legt. Dieser Indikator hängt eng mit dem Entwicklungsniveau eines Landes zusammen. Im Jahr 2009 bewegte er sich zwischen 32 % (Rumänien) und 1% (Luxemburg). Der dritte Indikator misst die Ausgrenzung vom Arbeitsmarkt. Er hängt nicht mit dem Pro-Kopf-BIP oder gar den Beschäftigungsquoten zusammen. 2009 war er in Irland und im Vereinigten Königreich am höchsten und in Estland und Zypern am niedrigsten.

Die Armutsgefährdungsquote hat eine starke regionale Dimension, die sich nicht durch persönliche Merkmale wie Bildung, Erwerbsstatus, Haushaltstyp und Alter erklären lässt. Schätzungen in Bezug auf die regionale Armut, die sich auf diese Faktoren stützen, unterschätzen erheblich die regionalen Unterschiede in puncto Armut. Dies bedeutet, dass die Armutsgefährdungsquote nicht nur vom Bildungsniveau oder Erwerbsstatus einer Person abhängt, sondern auch davon, wo sie lebt („Wohnorteffekt“).

Die Armuts-/Ausgrenzungsgefährdungsquote ist leider in einigen großen Mitgliedstaaten nicht auf regionaler NUTS 2- oder NUTS 1-Ebene verfügbar. Da die Kohäsionspolitik darauf abstellt, einen substanziellen Beitrag zum Abbau von Armut und Ausgrenzung zu leisten, vor allem in den weniger entwickelten Regionen, ist eine regionale Benchmark von entscheidender Bedeutung, um die Wirkung dieser Politik zu überwachen und zu bewerten. Schätzungen zufolge schneiden die Konvergenz- und die Übergangsregionen bei der Armuts- und Ausgrenzungsgefährdung und bei zwei der drei einschlägigen Faktoren erheblich schlechter ab als die RWB-Regionen (siehe Tabelle 1).

4.3. Integrative Städte: Das Paradoxon der Städte

Die städtepolitische Dimension des integrativen Wachstums steht in umgekehrter Relation zum wirtschaftlichen Entwicklungsstand: In den stärker entwickelten Mitgliedstaaten sind die Städte in der Regel weniger integrativ.

In stärker entwickelten Mitgliedstaaten verzeichnen die städtischen Gebiete häufig einen erheblich höheren Anteil von Personen, die in einem Erwerbslosenhaushalt leben (siehe Abbildung 3). Hier sind auch die Arbeitslosenquoten höher und die Beschäftigungsquoten niedriger. Im Vereinigten Königreich, in Portugal, Frankreich, Österreich und Belgien liegen die Arbeitslosenquoten in den Städten um drei bis fünf Prozentpunkte höher.²⁴

Die Tatsache, dass ein hoher Anteil von Personen in Gebieten mit der höchsten Konzentration von Beschäftigungsmöglichkeiten (Städte) vom Arbeitsmarkt abgeschnitten ist, wurde in den zwei Berichten über die Lage europäischer Städte²⁵ als Paradoxon der Städte bezeichnet.

Die erhebliche materielle Deprivation und die Armutsgefährdungsquote²⁶ (siehe Abbildungen 4 und 5) sind in städtischen Gebieten zahlreicher stärker entwickelter Mitgliedstaaten tendenziell höher und zwar trotz der höheren Durchschnittseinkommen. In Belgien, Österreich und im Vereinigten Königreich ist die erhebliche materielle Deprivation in städtischen Gebieten um drei bis fünf Prozentpunkte höher als im Rest des Landes. In Forschungsarbeiten²⁷ wurden große (und zunehmende) Einkommensunterschiede in den Städten aufgezeigt.

Dennoch ist das Leben in einem städtischen Gebiet in einem weniger entwickelten Mitgliedstaat mit mehr Vorteilen verbunden als das Leben in einem ländlichen Gebiet oder in einer Kleinstadt. Die städtischen Gebiete in diesen Mitgliedstaaten weisen tendenziell höhere Beschäftigungsquoten und niedrigere Anteile von Erwerbslosenhaushalten, von materiell stark unterversorgten Personen und von armutsgefährdeten Personen auf. Des Weiteren sind die Durchschnittseinkommen weitaus höher. So sind in Lettland, Bulgarien, Polen und Rumänien die Durchschnittseinkommen in den städtischen Gebieten zwischen 40 % und 70 % höher als im Rest des Landes. Diese Zahlen zeigen, dass die Armut in den ländlichen Gebieten konzentriert ist, eine Situation, die häufig noch durch einen mangelhaften Zugang zu Dienstleistungen erschwert wird.²⁸

5. FAZIT

In diesem Bericht wird die regionale und städtepolitische Dimension der Strategie Europa 2020 skizziert. Es wird deutlich, dass es erheblicher Anstrengungen und Investitionen in allen europäischen Regionen bedarf, damit die Ziele für ein intelligentes, nachhaltiges und integratives Wachstum erreicht werden können. Dem

²⁴ Laut Städteaudit sind diese höheren Arbeitslosenquoten nicht gleichmäßig über alle Städte verteilt, sondern betreffen einige Städte und Stadtviertel stärker als andere.

²⁵ Bericht über die Lage der europäischen Städte. Kommission, 2007 und 2010.
http://ec.europa.eu/regional_policy/activity/urban/audit/index_de.cfm

²⁶ Dies ist insofern besonders bemerkenswert, als die Armutsgefährdungsquote nicht die höheren Lebenshaltungskosten in städtischen Gebieten berücksichtigt, was bedeutet, dass diese Quote für Städte wahrscheinlich zu niedrig angesetzt ist.

²⁷ Siehe z. B. ESPON-Studie FOCI (Future Orientations for Cities):

http://www.espon.eu/main/Menu_Projects/Menu_AppliedResearch/foci.html

²⁸ Siehe auch *Armut und soziale Ausgrenzung im ländlichen Raum*, Europäische Kommission, 2008.
<http://ec.europa.eu/social/BlobServlet?docId=2085&langId=de>

Bericht zufolge haben die einzelnen Regionen und Städte unterschiedliche Bedürfnisse, denen die Politiken Rechnung tragen sollten.

Angesichts der zentralen Rolle, die der Kohäsionspolitik im Rahmen von Europa 2020 zukommt, ist den Konvergenzregionen besondere Aufmerksamkeit zu widmen, aber auch in den Übergangs- und den RWB-Regionen sind Verbesserungen angesagt.

Mit geringen FuE-Niveaus, niedrigen Prozentsätzen von Hochschulabsolventen und einer schwachen Produktivität schneiden die Konvergenzregionen bei der Zielvorgabe eines intelligenten Wachstums schlecht ab. Viele verzeichnen des Weiteren niedrige Beschäftigungs- und hohe Arbeitslosenquoten. Auch die Armuts- und Ausgrenzungsgefährdung ist in den Konvergenzregionen größer.

Die Übergangs- und die RWB-Regionen weisen diesbezüglich zwar bessere Ergebnisse auf, aber auch sie müssen ihre Leistung steigern, um die Ziele von Europa 2020 zu erreichen. Die Krise hat in den RWB-Regionen zu einem Abbau von Arbeitsplätzen geführt und deutlich gemacht, dass es einigen an Wettbewerbsfähigkeit mangelt. In über 100 RWB-Regionen ist die Arbeitslosigkeit gestiegen und 36 von ihnen verzeichnen eine Arbeitslosenquote, die über dem EU-Durchschnitt liegt.

Die Vorgabe eines nachhaltigen Wachstums stellt für alle Regionen eine Herausforderung dar. Die Energieeffizienz bestehender und neuer Gebäude muss überall gesteigert werden. Eine verstärkte Nutzung erneuerbarer Energien erfordert mehr Investitionen in effiziente Standorte und in das Netzwerk, mit dem Angebot und Nachfrage in Einklang gebracht werden.

Bei der Ausgestaltung regionaler Wachstumsstrategien sollten die Städte eine aktive Rolle spielen. Sie befinden sich in einer idealen Position, um Innovationen zu fördern, indem sie Unternehmen jeder Größe das dynamische Umfeld bieten, das diese für den Erfolg benötigen. Die Städte sind maßgeblich an der Bekämpfung des Klimawandels beteiligt, da sie neue Stadtentwicklungsmodelle mit einer noch effizienteren Ressourcennutzung konzipieren. Schließlich müssen die Städte einem unverhältnismäßig hohen Maß an sozialen Problemen und Armut begegnen. Da mit Europa 2020 eine Erhöhung der Beschäftigung und eine Verringerung von Armut und Ausgrenzung angestrebt werden, müssen die Städte das Problem der Verelendung in den Städten und der Ausgrenzung vom Arbeitsmarkt angehen, vor allem in der EU-15.

Dieser Bericht stellt mit Blick auf die Strategien für die kohäsionspolitischen Programme des Zeitraums 2014-2020, die derzeit ausgearbeitet werden, einen wichtigen Beitrag dar. Er beschreibt im Wesentlichen die Ausgangssituation in Zusammenhang mit den EU-2020-Zielen sowie den Abstand zu den nationalen Zielen. In den künftigen kohäsionspolitischen Programmen muss aufgezeigt werden, mit welchen konkreten Maßnahmen zum Aufholprozess beigetragen werden soll. Wie tragen die Investitionsprogramme zu einer Veränderung bei den einschlägigen Indikatoren bei? Gibt es Zwischenschritte oder Indikatoren, die Aussagen über positive Entwicklungen ermöglichen? Die kohäsionspolitischen Programme bieten die Gelegenheit, im Rahmen eines integrierten Ansatzes Strategien auszugestalten, die den Schwerpunkt auf die besonderen Bedürfnisse der einzelnen Gebiete legen und die Konflikte und Synergien zwischen unterschiedlichen Investitionsformen aufzeigen.

Tabelle 1: Indikatoren nach Art der Region

| Indikator | Jahr | Konvergenz | Übergang | RWB | EU |
|--|-----------|------------|----------|------|-----|
| Personen mit Hochschulabschluss im Alter von 30 bis 34 Jahren (in %) | 2007-10 | 25 | 33 | 37 | 32 |
| Schulabbrecher im Alter von 18 bis 24 Jahren (in %) | 2008-10 | 13 | 18 | 14 | 14 |
| FuE in % des BIP | 2008 | 0,9 | 1,0 | 2,0 | 1,9 |
| Erwerbstätigenquote bei 20- bis 64-Jährigen (in %) | 2010 | 63 | 64 | 72 | 69 |
| Arbeitslosenquote (in %) | 2010 | 12 | 15 | 7,9 | 9,7 |
| Armuts- oder Ausgrenzungsgefährdung * (in %) | 2009 | 31 | 25 | 19 | 23 |
| Erhebliche materielle Deprivation * (in %) | 2009 | 16 | 7,5 | 4,3 | 8,1 |
| Armutsgefährdung ** (in %) | 2009 | 21 | 18 | 14 | 16 |
| Niedrige Erwerbstätigkeit * (in %) | 2009 | 6,7 | 7,3 | 7,0 | 9,0 |
| Index des Pro-Kopf-BIP (in KKS) | 2008 | 62 | 93 | 120 | 100 |
| Index der Änderung des Pro-Kopf-BIP | 2000-2008 | 8,6 | 4,7 | -6,1 | 0 |

* Für DE, FR, NL, PT, RO und UK lagen nur nationale Daten und für BE, EL und HU nur Daten auf NUTS 1-Ebene vor.

** Für Portugal wurden NUTS 2-Daten von 2005 herangezogen.