



Brüssel, den 9.10.2017  
COM(2017) 583 final

**BERICHT DER KOMMISSION AN DAS EUROPÄISCHE PARLAMENT, DEN RAT,  
DEN EUROPÄISCHEN WIRTSCHAFTS- UND SOZIALAUSSCHUSS UND DEN  
AUSSCHUSS DER REGIONEN**

**Meine Region, mein Europa, unsere Zukunft:  
Siebter Bericht über den wirtschaftlichen, sozialen und territorialen Zusammenhalt**

{SWD(2017) 330 final}

## **EINLEITUNG**

Dieser Bericht erfüllt zwei Anforderungen:

(1) Im Einklang mit dem Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union<sup>1</sup> enthält er Informationen darüber, wie sich der Zusammenhalt in der jüngeren Vergangenheit in den Regionen der EU entwickelt hat, sowie Bewertungen zu den Auswirkungen der nationalen Politik, der Kohäsionspolitik und anderer Politikbereiche der EU darauf. Die begleitende gemeinsame Arbeitsunterlage besteht aus sechs Kapiteln zu folgenden Themen: wirtschaftliche Entwicklung, soziale Inklusion, nachhaltige Entwicklung, Verbesserung der Institutionen, nationale Politik und Zusammenhalt sowie Auswirkungen der Kohäsionspolitik. Die Auswirkungen anderer Politikbereiche der EU werden in den ersten vier Kapiteln behandelt.

(2) Er enthält eine Überprüfung der Maßnahmen zur Schaffung einer Verbindung zwischen der Wirksamkeit der europäischen Struktur- und Investitionsfonds (ESI-Fonds) und der ordnungsgemäßen wirtschaftlichen Steuerung gemäß der Verordnung mit gemeinsamen Bestimmungen über die Strukturfonds<sup>2</sup>. Diese Überprüfung wird in Abschnitt 9 zusammengefasst und ist im Ganzen in Abschnitt 5.3 der gemeinsamen Arbeitsunterlage enthalten.

### **1. DIE REGIONALEN UNTERSCHIEDE NEHMEN WIEDER AB**

Nach der Rezession mit den beiden Talsohlen 2008 und 2011 wächst die Wirtschaft der EU jetzt wieder. Die Krise hat fast alle Mitgliedstaaten hart getroffen. Die langfristige Verringerung der Unterschiede beim BIP pro Kopf zwischen den Mitgliedstaaten wurde durch sie aufgehalten. Seit eine Erholung der Wirtschaft zu verzeichnen ist, nehmen diese Unterschiede jedoch wieder ab. In allen Mitgliedstaaten wächst die Wirtschaft wieder, besonders stark in den Staaten mit einem geringeren BIP pro Kopf.

Auch auf regionaler Ebene gibt es überall in der EU erste Anzeichen für eine Verringerung der Unterschiede. Seit 2008 vergrößerten sich die regionalen Unterschiede bei den Beschäftigungs- und Arbeitslosenquoten analog zum BIP pro Kopf. Die Unterschiede bei der Beschäftigung begannen im Jahr 2014 wieder abzunehmen, gefolgt von den Unterschieden beim BIP pro Kopf im Jahr 2015. Dennoch liegen das BIP pro Kopf und die Beschäftigungsquote in vielen Regionen noch auf einem niedrigeren Niveau als vor der Krise.

Zwischen 2000 und 2015 näherte sich das BIP pro Kopf in vielen der weniger entwickelten Regionen dem EU-Durchschnitt aufgrund eines schnelleren Wachstums der Produktivität an, die Beschäftigungsquoten sanken aber. Der verarbeitenden Industrie in diesen Regionen geht es größtenteils gut, sodass die Unternehmen sich im Wettbewerb

---

<sup>1</sup> (Im Folgenden „Vertrag“), siehe Artikel 175.

<sup>2</sup> Verordnung (EU) Nr. 1303/2013 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 17. Dezember 2013 mit gemeinsamen Bestimmungen über den Europäischen Fonds für regionale Entwicklung, den Europäischen Sozialfonds, den Kohäsionsfonds, den Europäischen Landwirtschaftsfonds für die Entwicklung des ländlichen Raums und den Europäischen Meeres- und Fischereifonds sowie mit allgemeinen Bestimmungen über den Europäischen Fonds für regionale Entwicklung, den Europäischen Sozialfonds, den Kohäsionsfonds und den Europäischen Meeres- und Fischereifonds (...) (ABl. L 347 vom 20.12.2013, S. 320), siehe Artikel 23.

sowohl auf dem Binnenmarkt als auch global behaupten können. Um dafür zu sorgen, dass sich die Angleichung fortsetzt, müssen sich diese Regionen in der Wertschöpfungskette nach oben arbeiten, hin zu Aktivitäten mit einem höheren Anspruch an Kompetenzen, Technologie und Innovation, insbesondere deshalb, weil sie bei ihrer Wirtschaftsleistung aufgrund der Globalisierung und des technologischen Wandels<sup>3</sup> schnell überholt werden könnten.

Die Regionen, in denen das BIP pro Kopf deutlich über dem EU-Durchschnitt liegt, sind aufgrund des Anstiegs sowohl der Produktivität als auch der Beschäftigung stärker gewachsen als die weniger entwickelten Regionen. In den meisten Regionen mit einem hohen BIP pro Kopf befindet sich eine Hauptstadt oder eine Metropole, sodass sie von der Wirtschaftsleistung der Ballungsräume und von einem größeren Arbeitsmarkt, auf dem Menschen mit den passenden Fähigkeiten leichter zu finden sind, profitieren. Die Konzentration von Aktivitäten zieht spezialisierte Dienstleister und Lieferanten an. Durch Infrastrukturinvestitionen in **Verkehr** und Informations- und Kommunikationstechnologien entstehen höhere Erträge, während die geografische Nähe der Unternehmen für mehr Innovationen und ein Wissens-Spillover sorgt. Diese Vorteile können sich auf auch eine Verbesserung der Verbindung von Großstädten mit ihrer ländlichen Umgebung oder zwischen kleineren Städten erstrecken, wenn die gemeinsame Nutzung von spezialisierten Dienstleistungen für Skaleneffekte sorgt.

Einige der Regionen, in der das BIP pro Kopf nahe am EU-Durchschnitt liegt, scheinen jedoch in einer „Falle der mittleren Einkommen“ festzustecken. Im Durchschnitt sank in vielen dieser Regionen das BIP pro Kopf zwischen 2000 und 2015 im Vergleich zum EU-Durchschnitt (siehe Karten 1 und 2). Ihre verarbeitende Industrie ist kleiner und schwächer als in Regionen mit einem niedrigeren oder höheren BIP pro Kopf. Die Kosten dort sind meist zu hoch, um mit den Regionen mit einem niedrigeren BIP pro Kopf mithalten zu können, während ihre regionalen Innovationssysteme nicht stark genug im Vergleich zu den Regionen mit einem höheren BIP pro Kopf sind. Um ihre Wirtschaftsleistung zu verbessern, sind zahlreiche Veränderungen notwendig, die gleichzeitig erfolgen müssen: eine stärkere Exportorientierung, die Schaffung neuer Branchen und Aktivitäten, eine Ankurbelung von Forschung und Innovationen, vermehrte allgemeine und berufliche Schulungsmaßnahmen sowie eine Verbesserung der unternehmerischen Rahmenbedingungen. Durch die Globalisierung gab es in vielen Regionen Arbeitsplatzverluste, aber Schulungsmaßnahmen für entlassene Arbeitnehmer allein reichen nicht aus, um neue Arbeitsplätze zu schaffen und den erforderlichen Strukturwandel zu bewerkstelligen.

## **2. DIE BESCHÄFTIGUNGSQUOTE HAT SICH ERHOLT, ABER DIE ARBEITSLOSENQUOTE LIEGT NOCH IMMER ÜBER DEM NIVEAU VOR DER KRISE**

Im Jahr 2016 überschritt die Beschäftigungsquote bei den 20- bis 64-Jährigen in der EU zum ersten Mal wieder das Vorkrisenniveau. Mit 71 % liegt sie einen Prozentpunkt über dem Wert von 2008, jedoch immer noch deutlich unter dem Ziel von 75 % für das Jahr 2020, das in der Strategie Europa 2020 vorgegeben wird. Innerhalb der EU gibt es jedoch große Unterschiede in Bezug auf diese Situation.

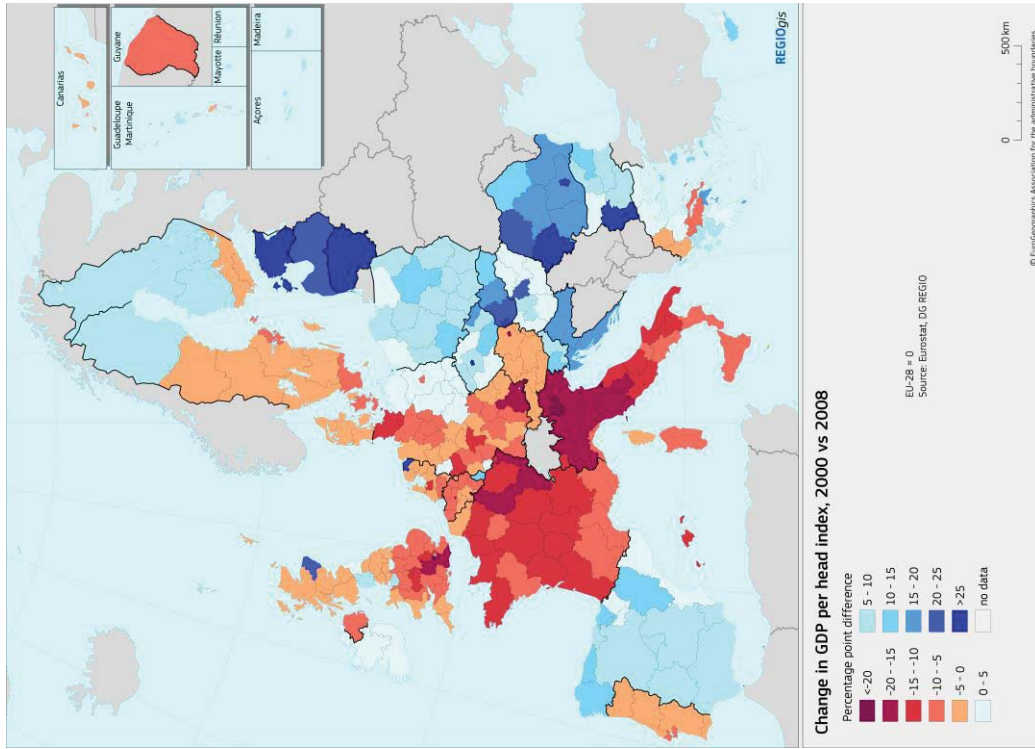
---

<sup>3</sup> Europäische Kommission: „Reflexionspapier Die Globalisierung meistern“ – COM(2017) 240 final, 10.5.2017.

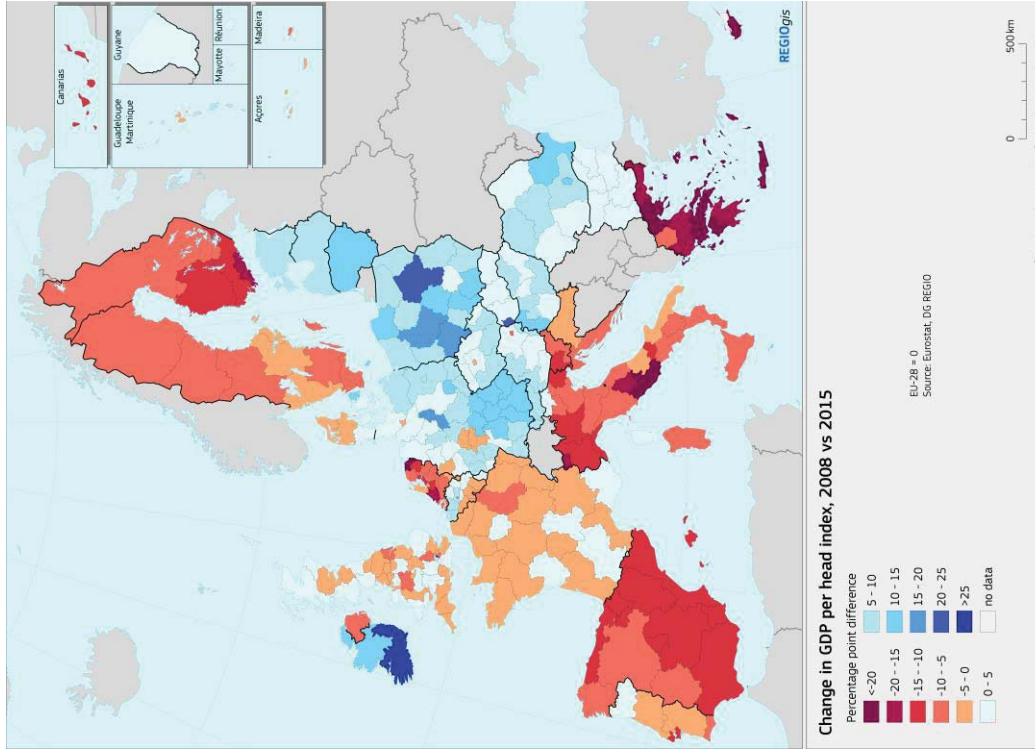
Die Arbeitslosenquote in der EU sank von einem Höchststand von 10,9 % im Jahr 2013 auf 8,6 % im Jahr 2016 bzw. 7,7 % im Jahr 2017, lag aber noch immer über dem Wert von 7 % im Jahr 2008. In manchen Ländern liegt die Quote unter dem Wert von 2008, in anderen liegt sie dagegen fünf oder mehr Prozentpunkte darüber. Die regionalen Unterschiede bei der Arbeitslosenquote sind bis 2016 nicht kleiner geworden, aber sie haben weitgehend aufgehört zuzunehmen. Dennoch haben insbesondere Menschen unter 25 Jahren weiterhin Probleme, einen Arbeitsplatz zu finden (siehe Karte 3).

Obwohl zwischen 2010 und 2015 Fortschritte in Richtung der Europa-2020-Ziele zu verzeichnen waren, reichen sie nicht aus, um die Zielvorgaben bis zum Jahr 2020 erreichen zu können. Die stärker entwickelten Regionen sind näher am Erreichen der Ziele, die weniger entwickelten Regionen haben aber bis 2015 größere Fortschritte in Richtung der Ziele gemacht. Die Übergangsregionen (zwischen den stärker und den weniger entwickelten Regionen) haben bis dahin fast keine Fortschritte erzielt und werden bis 2020 von den weniger entwickelten Regionen überholt werden, wenn sich dieser Trend fortsetzt. Ländliche Gebiete sind am weitesten davon entfernt, die EU-Ziele zu erreichen, haben aber bis 2015 größere Fortschritte als die großen und kleinen Städte und Vororte erzielt.

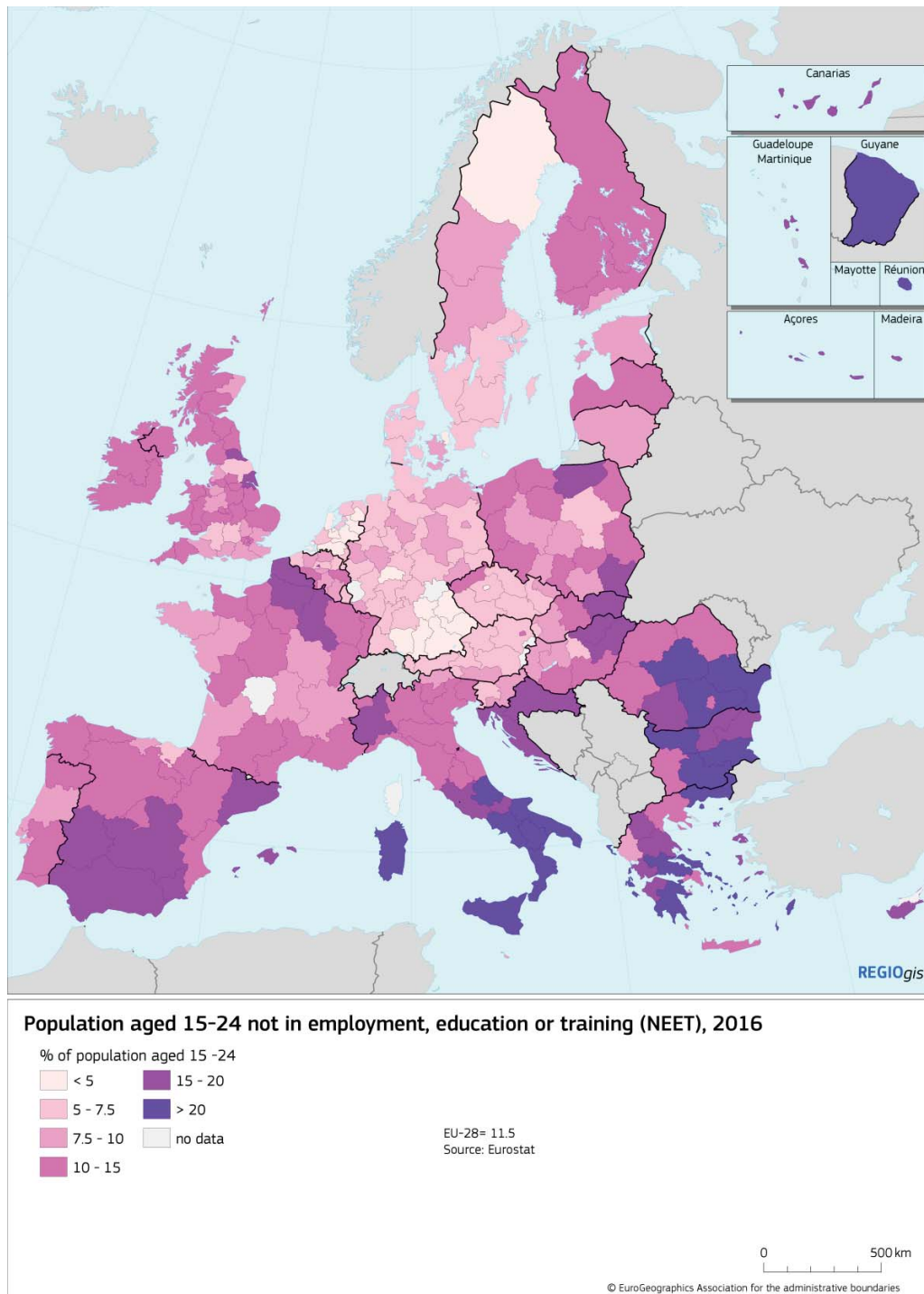
**Karte 1 Veränderungen des BIP-Index pro Kopf, 2000-2008**



**Karte 2 Veränderungen des BIP-Index pro Kopf, 2009-2015**



### Karte 3 Bevölkerung von 15-24 Jahren ohne Arbeitsplatz, schulischen oder beruflichen Ausbildungsplatz, 2016



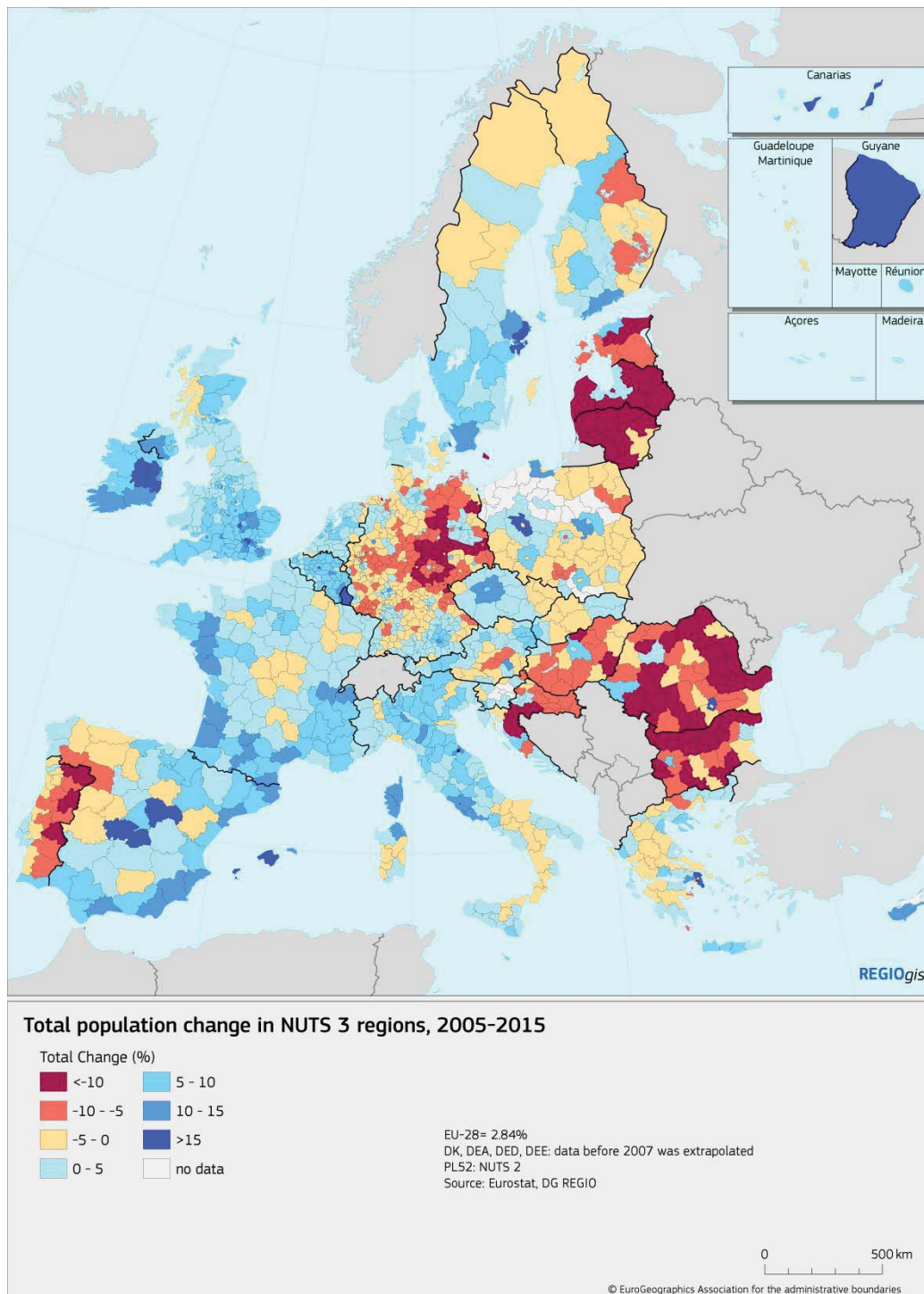
### 3. EINIGE REGIONEN VERZEICHNEN EINEN STARKEN BEVÖLKERUNGSANSTIEG, WÄHREND IN ANDEREN DIE EINWOHNERZAHL ABNIMMT

Zum ersten Mal gab es 2015 in der EU mehr Sterbefälle als Geburten, wodurch die Bedeutung von Migration und Mobilität für die regionale Bevölkerung verstärkt wird. Die großen Unterschiede bei Arbeitslosigkeit und Einkommen innerhalb der EU bringt Menschen dazu, aufgrund besserer Aussichten auf einen Arbeitsplatz und/oder um Arbeitslosigkeit und Armut zu entkommen den Wohnort zu wechseln. Wohnortwechsel

fanden hauptsächlich von der EU-13 in die EU-15 und innerhalb der EU-13 von ländlichen Regionen in Hauptstädte und andere Großstädte statt. In mehreren Regionen hat dies zu schnellen Veränderungen der Bevölkerungszahlen geführt, wodurch Druck entsteht, öffentliche Infrastruktur und Dienstleistungen entweder auszubauen oder sie zu verkleinern.

In der jüngeren Vergangenheit wuchs auch die Zahl der Menschen, die Asyl beantragten, schnell und erreichte 1,2 Mio. Erstanträge sowohl 2015 als auch 2016. Im Hinblick auf den Zusammenhalt und den zukünftigen Wohlstand ist es wichtig, für eine wirksame Integration aller Flüchtlinge oder Migranten, die sich legal in der EU aufhalten, zu sorgen. Zu den Schlüsselfaktoren, mit denen dies erreicht werden kann, gehören die Verbesserung ihrer Kompetenzen, um bessere Chancen auf einen Arbeitsplatz zu haben, die Unterstützung bei der Gründung eines Unternehmens, ein besserer Zugang zu Finanzierungsmöglichkeiten und die Bekämpfung von Diskriminierung.

## Karte 4 Bevölkerungsveränderungen in NUTS-3-Regionen, 2005-2015



### 4. HERAUSFORDERUNGEN UND CHANCEN FÜR STÄDTE

Trotz der wachsenden Konzentration von Arbeitsplätzen in den Städten ist der Anteil der Haushalte mit niedriger Erwerbsbeteiligung in den Städten der EU-15 am höchsten. Das Armutsrisiko und die Gefahr der sozialen Ausgrenzung in der EU sind auf das Vorkrisenniveau zurückgegangen. In der EU-13 sind sie sogar noch geringer als vor der Krise, in den großen und kleineren Städten und den Vororten in der EU-15 liegen sie



allerdings über dem Vorkrisenniveau. Dies unterstreicht die Tatsache, dass Armutszonen<sup>4</sup> selbst in relativ wohlhabenden Städten existieren.

Städte sind effizienter im Hinblick auf Energie und Landnutzung<sup>5</sup> und bieten die Möglichkeit für einen kohlenstoffarmen Lebensstil. Gleichzeitig bleibt die Luftverschmutzung mit all ihren schädigenden Auswirkungen auf die Gesundheit ein Problem in vielen europäischen Städten.

Integrierte Strategien können einen großen Einfluss in Städten haben. Beispielsweise können durch eine Verbesserung des städtischen Verkehrs Staus reduziert werden, Unternehmen produktiver werden und benachteiligte Gegenden miteinander verbunden werden. Hochschulen können bei der Integration von Migranten helfen, Innovationen fördern und Kompetenzen vermitteln, die auf dem lokalen Arbeitsmarkt fehlen. Naturbezogene Lösungen wie städtische Grünanlagen können die Lebensqualität, die Luftqualität und die Artenvielfalt begünstigen.

## **5. UNZUREICHENDE INVESTITIONEN IN INNOVATIONEN, KOMPETENZEN UND INFRASTRUKTUR**

Insgesamt konzentrieren sich die Innovationen in der EU stark auf eine begrenzte Zahl von Regionen (siehe Karte 5). In den betreffenden Regionen der Mitgliedstaaten im Nordwesten profitieren benachbarte Regionen von guten interregionalen Verbindungen, hochqualifizierten Arbeitskräften und attraktiven Rahmenbedingungen für Unternehmen. In den Mitgliedstaaten im Süden und Osten sind die Innovationsleistungen schwächer, und Regionen in der Nähe von Innovationszentren, die sich vornehmlich in den Hauptstädten befinden, profitieren nicht von dieser Nähe. Dies erfordert eine Politik, die für überregionale Verbindungen von Unternehmen, Forschungszentren und spezialisierten Dienstleistern sorgt. Verstärkte Investitionen in Kompetenzen können dabei helfen, das Wirtschaftswachstum anzukurbeln, indem das Kompetenzdefizit verringert wird, und Armut, Jugendarbeitslosigkeit und soziale Ausgrenzung zu reduzieren.

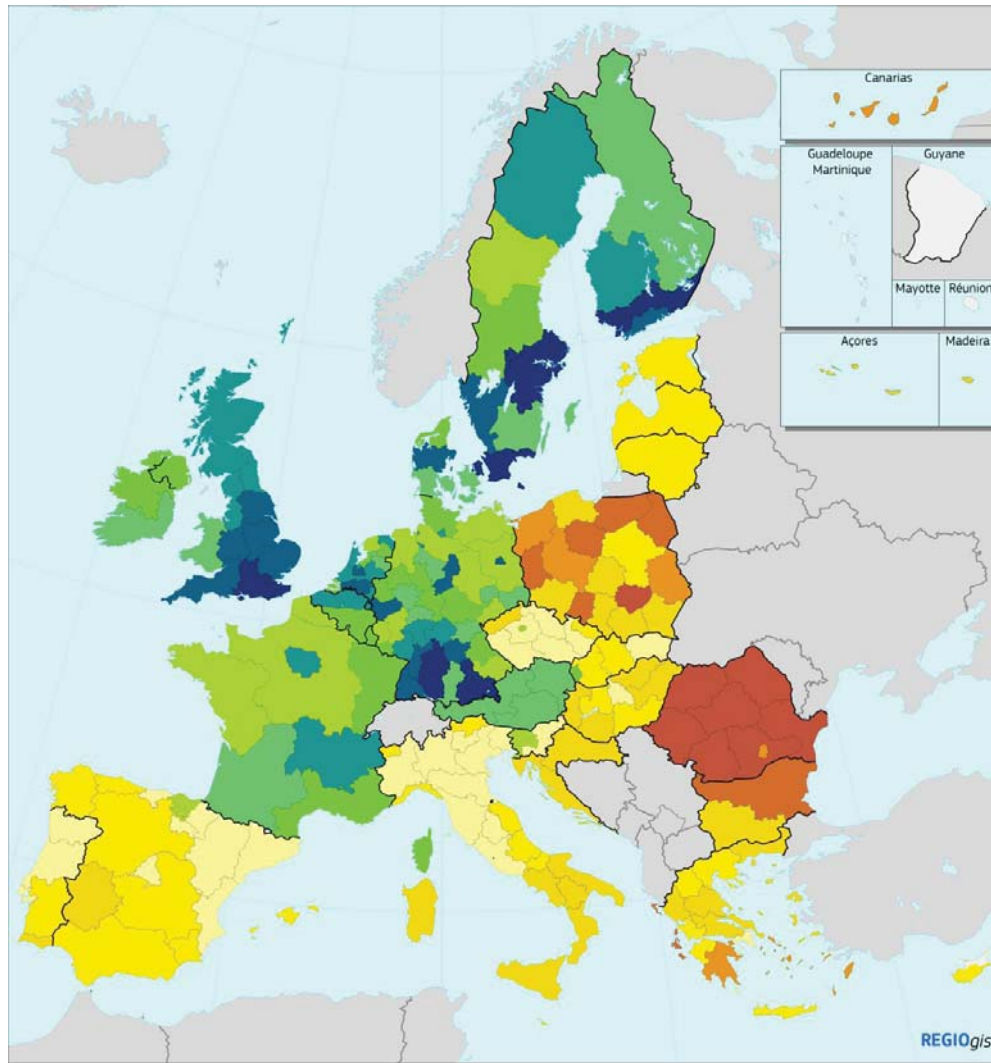
Öffentliche Investitionen in der EU befinden sich noch unter dem Vorkrisenniveau, mit großen Lücken in den Ländern, die von der Krise am meisten betroffen waren. Es werden weitere Investitionen benötigt, um das transeuropäische Verkehrsnetz (TEN-V) und die Anbindungen daran fertigzustellen. Alle Haushalte in der EU haben Zugang zu grundlegenden Breitbandanschlüssen, Anschlüsse der nächsten Generation, die erheblich schneller sind, stehen jedoch nur 40 % der Bewohner ländlicher Regionen zur Verfügung, gegenüber 90 % der städtischen Bevölkerung.

---

<sup>4</sup> Europäische Kommission: „Reflexionspapier zur sozialen Dimension Europas“ – COM(2017) 206 final, 26.4.2017.

<sup>5</sup> Europäische Kommission und UN-Habitat: Bericht zum Zustand der europäischen Städte, 2016.

## Karte 5 Regionale Innovationsleistungen, 2017



Regional innovation performance, 2017



Source: European Commission - Regional Innovation Scoreboard 2017

0 500 km

© EuroGeographics Association for the administrative boundaries

### 6. WEITERE INVESTITIONEN SIND IN DEN BEREICHEN ENERGIEEFFIZIENZ, ERNEUERBARE ENERGIEN UND KOHLENSTOFFARMER VERKEHR ERFORDERLICH, UM TREIBHAUSGASEMISSIONEN ZU REDUZIEREN

Wesentliche Fortschritte wurden bei der Begrenzung des Energieverbrauchs und der Treibhausgasemissionen erzielt. Die meisten Mitgliedstaaten haben ihre nationalen Ziele für 2020 in Bezug auf Treibhausgasemissionen und erneuerbare Energien erreicht oder stehen kurz davor. Dies wurde zum Teil durch die Krise erleichtert, da die wirtschaftlichen Aktivitäten dadurch zurückgingen. Die derzeitige Erholung kann

deshalb diese Errungenschaften gefährden. Zum Erreichen der ehrgeizigeren EU-Ziele einer Reduzierung der Treibhausgasemissionen um 40 % und eines Anteils der erneuerbaren Energien von 27 % bis zum Jahr 2030 werden größere Anstrengungen notwendig sein. Das jüngste Klimaschutzübereinkommen (COP21) verpflichtet die Regierungen auch dazu, alle fünf Jahre auszuwerten, ob ehrgeizigere Zielvorgaben erforderlich sind.

Um das EU-Ziel zur Reduzierung der Treibhausgasemissionen zu erreichen, sind ein Wandel hin zu energieeffizienterem und saubererem Verkehr und eine effizientere Nutzung der bestehenden Verkehrsinfrastruktur erforderlich. Der größte Teil des Personen- und Frachtverkehrs findet weiterhin auf den Straßen statt, und es muss mehr für eine Verlagerung des Verkehrs auf die Schiene und aufs Wasser sowie für eine verstärkte Nutzung öffentlicher Verkehrsmittel getan werden<sup>6</sup>.

Der Klimawandel wird erhebliche Auswirkungen auf viele EU-Regionen haben. Durch ihn entstehen Umweltveränderungen, die häufig hohe Anpassungskosten verursachen und weitreichende Investitionen zur Stärkung der Widerstandsfähigkeit der Regionen gegenüber den Folgen erfordern werden.

Der Zustand der Umwelt in der EU hat sich in den letzten Jahren verbessert<sup>7</sup>. Dennoch bleiben wesentliche ökologische Ziele, beispielsweise in Bezug auf erneuerbare Energien, Energieeffizienz, Luftqualität und in manchen Mitgliedstaaten auf Abwasserbehandlung unerfüllt.

## **7. GRENZÜBERSCHREITENDE ZUSAMMENARBEIT UND ABBAU VON HINDERNISSEN IN DER EU**

Die EU hat immer die territoriale Zusammenarbeit unterstützt, die eine entscheidende Rolle bei der Abschwächung der negativen Auswirkungen der Binnengrenzen und bei der Schaffung von innovativen Lösungen für die Europäerinnen und Europäer in Bezug auf Forschung, Umweltprobleme, Verkehr, Bildung, Energie, Gesundheit, Sicherheit und Ausbildung spielt. Territoriale Zusammenarbeit kann auch dabei helfen, dass Länder und Regionen Lösungen für gemeinsame Probleme, beispielsweise im Zusammenhang mit neuen globalen Herausforderungen, finden.

Kooperationsprogramme haben zu einer Stärkung der wissensbasierten Wirtschaft in Europa beigetragen, indem FuE-Kapazitäten erweitert und der Transfer von Know-how zwischen den Regionen verbessert wurden, wodurch Anreize für Investitionen in KMU geschaffen wurden und für eine Diversifizierung der lokalen Wirtschaft gesorgt wurde. Die grenzübergreifenden Zugangsmöglichkeiten, die gemeinsame Bewirtschaftung von Ressourcen und der Umweltschutz wurden durch diese Programme verbessert.

Trotz der Beseitigung vieler institutioneller und rechtlicher Barrieren stellen Grenzen immer noch Hindernisse für den Austausch von Gütern, Dienstleistungen, Menschen, Kapital und Ideen dar. Durch eine Beseitigung dieser Barrieren könnte in den betroffenen Regionen das Wirtschaftswachstum angekurbelt und der Zugang zu Dienstleistungen

---

<sup>6</sup> Europäische Kommission: „Bewertung der Fortschritte der Mitgliedstaaten beim Erreichen der nationalen Energieeffizienzziele für 2020“ – COM(2017) 56 final, 1.2.2017.

<sup>7</sup> Europäische Umweltagentur: Die Umwelt in Europa: Zustand und Ausblick 2015.

verbessert werden, und den europäischen Volkswirtschaften kämen die Vorteile der Integration vollständig zugute<sup>8</sup>.

## **8. VERBESSERUNG DER REGIERUNGSQUALITÄT UND UMSETZUNG VON STRUKTURREFORMEN ZUR ANKURBELUNG DES WACHSTUMS**

Eine geringe Regierungsqualität behindert die wirtschaftliche Entwicklung und verringert die Wirksamkeit öffentlicher Investitionen wie solcher, die durch die Kohäsionspolitik mitfinanziert werden (siehe Kapitel 4). Die Effizienz der Regierungen unterscheidet sich von Mitgliedstaat zu Mitgliedstaat. Auch innerhalb einiger Staaten bestehen beträchtliche Unterschiede (siehe Karte 6). Eine Verbesserung der Institutionen würde die Wirksamkeit der Kohäsionspolitik verstärken.

Strukturreformen, durch die der Wettbewerb, die Rahmenbedingungen für Unternehmen, Bildung und Kompetenzen<sup>9</sup>, der Arbeitsmarkt und die Sozialversicherungssysteme verbessert werden, können sich sehr positiv auf die Produktivität und die Beschäftigungsquoten auswirken. Besonders trifft dies auf Regionen und Länder zu, in denen sich die Produktivität im letzten Jahrzehnt kaum verbessert hat<sup>10</sup>. Für Reformen sind hauptsächlich gesetzliche und verwaltungsrechtliche Änderungen ohne Investitionen erforderlich, die aber derzeit nicht mit der Kohäsionspolitik verbunden sind.

Laut dem Doing-Business-Bericht<sup>11</sup> bestehen merkbare Unterschiede in Bezug auf die Unternehmensfreundlichkeit der einzelnen Mitgliedstaaten. Die Rahmenbedingungen für Unternehmen können sich aufgrund von Unterschieden bei der Effizienz der lokalen Behörden auch innerhalb einzelner Staaten unterscheiden.

Ein offenes und transparentes öffentliches Beschaffungswesen ist von großer Bedeutung, um die Entwicklung zu fördern und die effizientesten Unternehmen zu belohnen. Es bestehen jedoch erhebliche Unterschiede zwischen den Regionen im Hinblick auf die Nutzung offener Verfahren, die Intensität des Wettbewerbs und die Geschwindigkeit der Entscheidungsfindung sowie auf die Gefahr von Korruption.

Um die wirtschaftliche Entwicklung anzukurbeln und die Wirksamkeit der Kohäsionspolitik in den Regionen der EU zu stärken, müssen die Effizienz und die Transparenz der öffentlichen Institutionen sowie die Effektivität der Rechtssysteme verbessert werden. Auch zur Beseitigung regulatorischer Hürden und zur Verbesserung der Funktionsweise des Arbeitsmarkts sind Reformen notwendig.

---

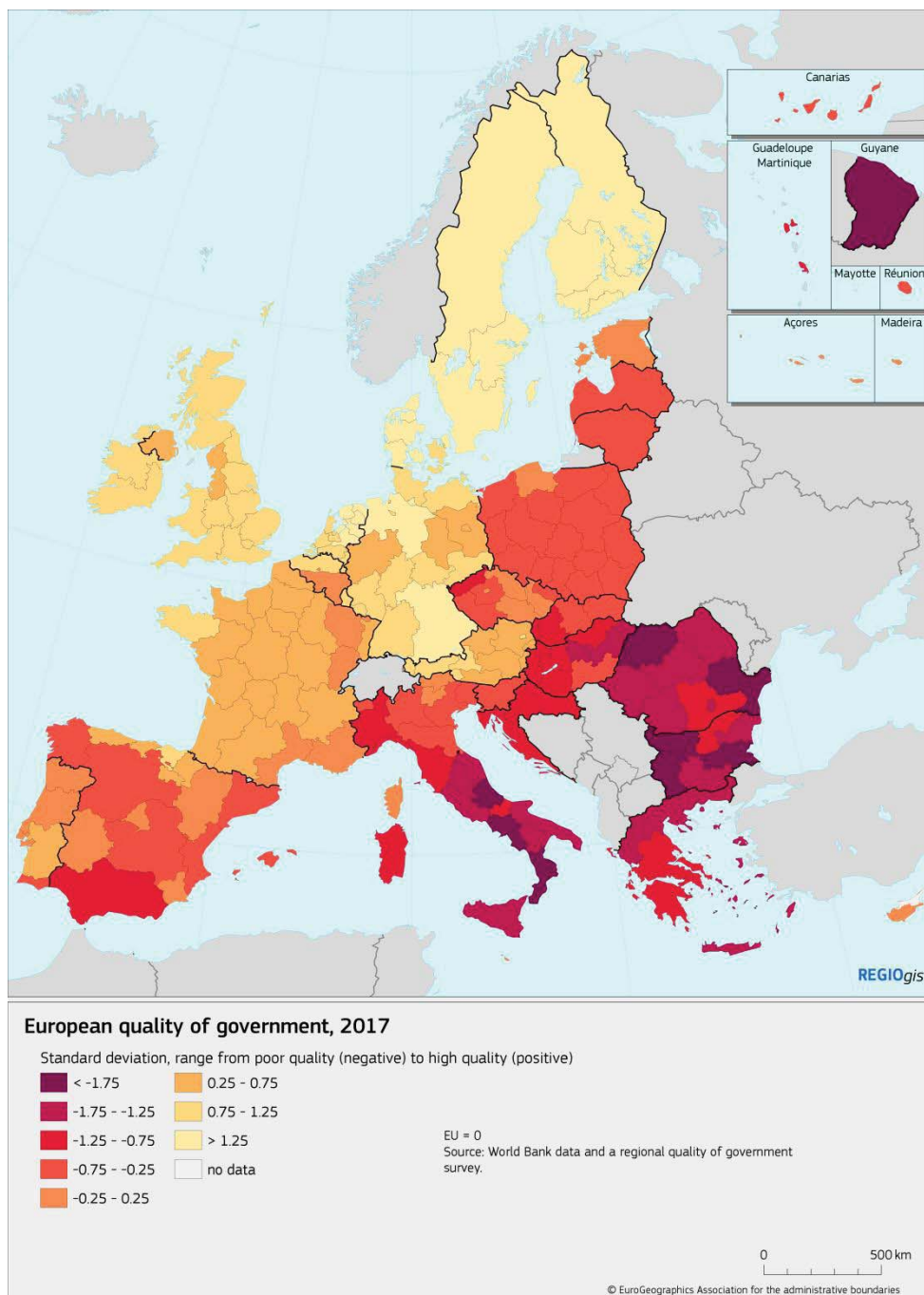
<sup>8</sup> Politecnico di Milano (2017) Quantification of the effects of legal and administrative border obstacles in land border regions.

<sup>9</sup> Europäische Kommission: „Eine neue europäische Agenda für Kompetenzen“ – COM(2016) 381 final, 2.6.2016.

<sup>10</sup> Europäische Kommission: „Competitiveness in low-income and low-growth regions – The lagging regions report“ – SWD(2017) 132 final, 10.4.2017.

<sup>11</sup> Weltbank. 2017. Doing Business 2017: Equal Opportunity for All.

## Karte 6 Index der Regierungsqualität in Europa, 2017



### 9. ÖFFENTLICHE INVESTITIONEN AUF NATIONALER EBENE HABEN SICH NOCH NICHT VOLLSTÄNDIG ERHOLT

Die Unionswirtschaft erholt sich allmählich von der langwierigen Krise, die einen beträchtlichen Rückgang der Investitionen in vielen Mitgliedstaaten und Regionen nach sich zog. Der Anteil der Gesamtinvestitionen am BIP sank und hat bisher kaum wieder zugenommen.

Mit der Erholung der Wirtschaft in der EU sind die Staatsschulden der Mitgliedstaaten von ihrem Höchststand von 87 % zurückgegangen, liegen aber noch immer deutlich über dem Niveau von 2007 (58 %). Als Folge des Drucks auf die öffentlichen Finanzen sind die öffentlichen Investitionen in der EU von 3,4 % des BIP im Jahr 2008 auf 2,7 % im

Jahr 2016 gesunken. In einigen Mitgliedstaaten gab es erhebliche Kürzungen bei den wachstumsfördernden Ausgaben. Da das BIP pro Kopf in den meisten Mitgliedstaaten unter dem EU-Durchschnitt liegt, können diese Kürzungen dazu führen, dass die Ungleichheiten in der EU in der Zukunft nicht zu verringern sind.

Öffentliche Investitionen standen im Mittelpunkt der Verhandlungen über den aktuellen rechtlichen Rahmen der ESI-Fonds. Eines der wichtigsten Ziele war die Verbesserung der Übereinstimmung zwischen den Fonds und der wirtschaftspolitischen Steuerung in Europa, um die Wirksamkeit der durch sie finanzierten Ausgaben durch eine vernünftige Wirtschaftspolitik sicherzustellen.

Deshalb wird in Artikel 23 der Verordnung (EU) Nr. 1303/2013 festgelegt, dass die Kommission (i) zu Änderungen von Programmen, die der Rat in Bezug auf wirtschaftspolitische Prioritäten empfiehlt, auffordern kann und (ii) verpflichtet ist, die Zahlungen im Fall von nicht wirksamen Maßnahmen eines Mitgliedstaats zur Korrektur seines übermäßigen Defizits oder übermäßigen makroökonomischen Ungleichgewichts auszusetzen. In der gemeinsamen Arbeitsunterlage wird die Anwendung dieses Artikels bewertet und erklärt, warum ein Legislativvorschlag zu seiner Änderung zu diesem Zeitpunkt von der Kommission als nicht erforderlich angesehen wird (siehe Kapitel 5).

#### **10. DURCH DIE SCHLÜSSELROLLE DER KOHÄSIONSPOLITIK BEI ÖFFENTLICHEN INVESTITIONEN WURDEN DIE AUSWIRKUNGEN DER KRISE ABGEMILDERT**

Die Kohäsionspolitik ist die wichtigste Investitionspolitik der EU. Sie finanziert 8,5 % der staatlichen Kapitalausgaben in der EU, ein Wert, der für die EU-13 bei 41 % liegt und für einige Staaten bei über 50 % (siehe Grafik 1).

Diese Investitionen stellen einen Mehrwert auf europäischer Ebene dar, da sie einen Beitrag zu folgenden Punkten leisten:

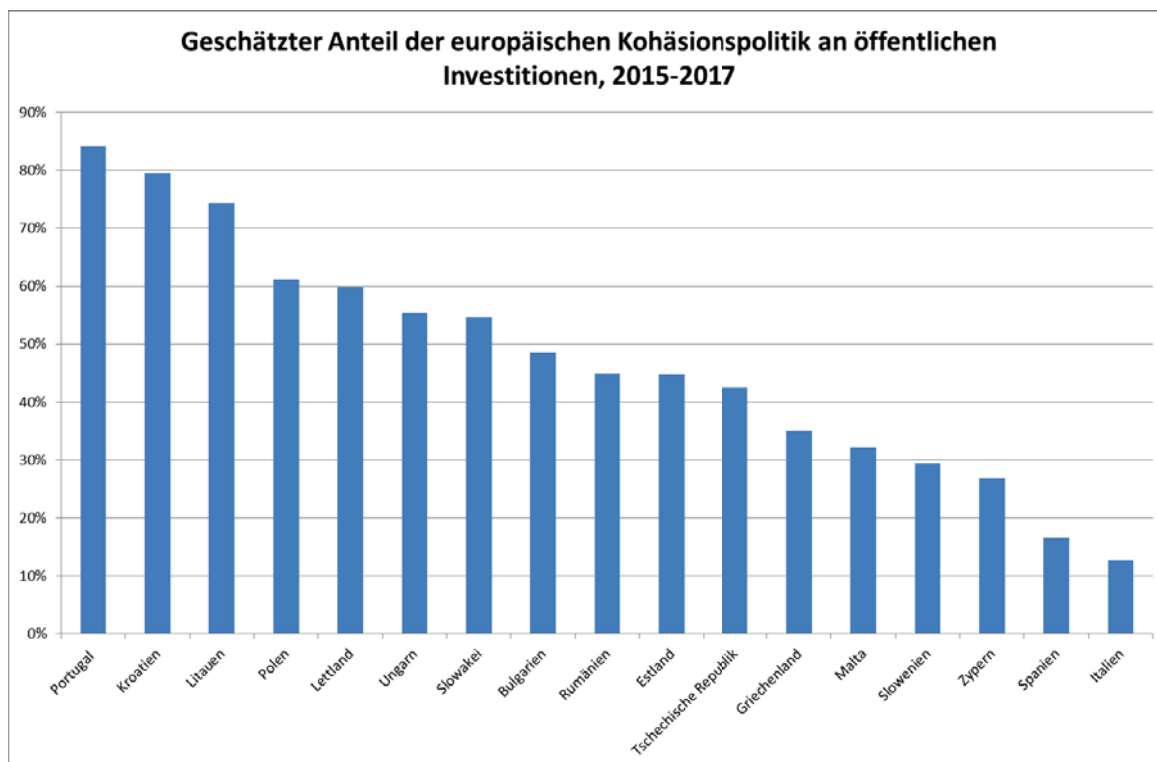
- das **vertragliche Ziel, Ungleichheiten zu verringern**, insbesondere in Bezug auf das Pro-Kopf-Einkommen und die Lebensbedingungen sowie auf soziale Inklusion und Beschäftigungsmöglichkeiten
- **europäische öffentliche Güter** wie Innovation und digitale Infrastruktur, Kompetenzen, Kampf gegen den Klimawandel, Verringerung der Risiken durch Naturkatastrophen, Energie- und Umweltwende, Gesundheits- und Sozialausgaben, öffentlicher und intelligenter **Verkehr**
- Vorteile durch **Ausstrahlungseffekte** auf Nicht-Kohäsions-Staaten durch den verstärkten Handel und grenzüberschreitende, transnationale und interregionale Programme.

Der starke Mehrwert der Kohäsionspolitik für die EU wurde von vielen Rednern beim Kohäsionsforum im Juni 2017 hervorgehoben, die betonten, dass sie weniger entwickelten Regionen beim Aufholen und allen Regionen bei Investitionen in die EU-Prioritäten und beim Umgang mit neuen Herausforderungen helfe.

Die Wirkung der Kohäsionspolitik auf die Volkswirtschaften der EU ist erheblich, und Investitionen zahlen sich langfristig gesehen aus. Für die EU-12 (ohne Kroatien) wird nach dem QUEST-Modell geschätzt, dass die Investitionen im Zeitraum 2007-2013 ihr

BIP im Jahr 2015 um 3 % gesteigert haben. Ähnliches gilt für den Zeitraum 2014-2020<sup>12</sup> für das BIP 2023.

**Abbildung 1 Finanzierung im Rahmen der Kohäsionspolitik als geschätzter Anteil der öffentlichen Investitionen, 2015-2017**



Quelle: Eurostat und REGIO

Dies hat zu einer erheblichen Annäherung der BIP pro Kopf in diesen Ländern beigetragen<sup>13</sup>. In der EU-12 stieg das BIP pro Kopf von 54 % des EU-Durchschnitts 2006 auf 67 % 2015. Außerdem führten die Programme im Zeitraum 2007-2013 unmittelbar zur Schaffung von 1,2 Mio. neuer Arbeitsplätze in den unterstützten Unternehmen.

Die Nicht-Kohäsions-Staaten profitieren auch von Ausstrahlungseffekten, die durch Investitionen in Kohäsionsstaaten entstehen, sowohl direkt (durch den Verkauf von Investitionsgütern) als auch indirekt (durch ein höheres Einkommen und den damit verbundenen verstärkten Handel). Schätzungen zufolge werden die Programme des Zeitraums 2007-2013 bis 2023 für ein Plus von 0,12 % des BIP in Nicht-Kohäsions-Staaten sorgen, wovon ein Viertel auf die Ausstrahlungseffekte der Ausgaben in Kohäsionsstaaten zurückzuführen ist. In Österreich und Deutschland ist dieser Effekt aufgrund ihrer engen Handelsbeziehungen besonders ausgeprägt.

<sup>12</sup> Für die EU-13 einschließlich Kroatien.

<sup>13</sup> In Kaufkraftstandards. 2006 wurde als Ausgangsjahr gewählt, da es das Jahr vor den Programmen des Zeitraums 2007-2013 war sowie das Jahr vor dem Beitritt von Bulgarien und Rumänien. 2015 war das letzte Jahr, für das zum Zeitpunkt der Veröffentlichung Daten zur Verfügung standen.

Die Programme für den Zeitraum 2014-2020 sehen die Unterstützung von 1,1 Mio. KMU vor, was unmittelbar zur Schaffung von 420 000 neuen Arbeitsplätzen führen soll<sup>14</sup>. In den Programmen ist vorgesehen, mehr als 7,4 Mio. arbeitslosen Menschen bei der Suche nach einem Arbeitsplatz zu helfen und weiteren 2,2 Mio. Menschen innerhalb von sechs Monaten nach Beendigung von durch die Programme mitfinanzierten Schulungsmaßnahmen. Darüber hinaus werden mit den Programmen 8,9 Mio. Menschen beim Erwerb neuer Qualifikationen unterstützt.

Mittel in beträchtlicher Höhe werden in die digitale Wirtschaft investiert: In diesem Bereich sind 16 Mrd. EUR für E-Government, Informations- und Kommunikationstechnologien und Anwendungen für KMU, Hochgeschwindigkeitsbreitbandverbindungen, intelligente Netze und intelligente Energieversorgungssysteme sowie große Datenzentren vorgesehen. Durch diese Investitionen werden schätzungsweise 14,5 Mio. zusätzliche Haushalte Zugang zu Breitbandverbindungen erhalten.

Die Kohäsionspolitik sorgt für beträchtliche Investitionen in den Umweltschutz und in Energieeffizienz. Es ist vorgesehen, dass 17 Mio. Menschen zusätzlich an Abwasserbehandlungssysteme angeschlossen werden und 3,3 Mio. an intelligente Netze. Außerdem sollen 870 000 Haushalte bei der Reduzierung ihres Energieverbrauchs unterstützt werden.

Darüber hinaus sollen durch Investitionen in den **Verkehr** Engpässe beseitigt, Reisezeiten verkürzt und mehr Straßenbahnen und Metros in den Städten geschaffen werden. Die Programme sehen die Erneuerung von mehr als 4600 km der TEN-T-Schienenstrecke, den Bau von 2000 km neuer TEN-T-Straßen und den Bau oder Ausbau von 750 km Straßenbahn- und Metrolinien vor.

Auch für die soziale Infrastruktur sieht die Kohäsionspolitik beträchtliche Investitionen vor. Etwa 6,8 Mio. Kinder werden Zugang zu neuen oder modernisierten Schulen und Betreuungseinrichtungen haben, und für 42 Mio. Menschen wird es verbesserte Gesundheitsleistungen geben.

Im Rahmen von Programmen zur territorialen Zusammenarbeit sollen 240 000 Menschen an grenzüberschreitenden Mobilitätsinitiativen und 6900 Unternehmen und 1400 Forschungseinrichtungen an Forschungsprojekten teilnehmen.

Verschiedene Maßnahmen zur Verbesserung der Qualität von Investitionen sind für den Zeitraum 2014-2020 vorgesehen:

- **Ex-ante-Konditionalitäten**, also Vorbedingungen, an die die Programme geknüpft sind und die die wichtigsten Engpässe im System bekämpfen sollen, um wirksame öffentliche Investitionen zu ermöglichen. Dadurch werden laufende Reformen und die Einleitung zusätzlicher Reformen beschleunigt. Außerdem werden die Verwaltungskapazitäten für die Umsetzung der EU-Vorschriften in

---

<sup>14</sup> Die Zahl der neuen Arbeitsplätze in diesem Zeitraum ist niedriger als im Zeitraum davor, da a) innovative, nachhaltige Arbeitsplätze mit einem hohen Mehrwert angestrebt werden und b) die Zahl am Ende des Zeitraums üblicherweise um einiges höher ist als die anfangs geschätzte Zahl. Siehe Mitteilung „Stärkung der Innovation in Europas Regionen: Beitrag zu einem widerstandsfähigen, inklusiven und nachhaltigen Wachstum auf territorialer Ebene“ – COM(2017) 376 final, 18.7.2017.



Bezug auf öffentliches Beschaffungswesen, staatliche Beihilfen, Umweltgesetzgebung und Antidiskriminierung gestärkt<sup>15</sup>.

- **Intelligente Spezialisierung**, der umfassendste Bereich der dezentralisierten, innovativen Industriepolitik im heutigen Europa. Hier werden die Schlüsselfiguren – die Forschungsgemeinschaft, Hochschulen, öffentliche Stellen und die Zivilgesellschaft – zusammengeführt, um unter Berücksichtigung des vor Ort vorhandenen Potenzials und der Marktsituation für Unterstützung zu sorgen. Ziel ist es, eine kritische Masse, Innovationen und einen Aufstieg in der Wertschöpfungskette zu erreichen.
- Ein stärkerer **Fokus auf Ergebnisse**, was bedeutet, dass die Programme genaue Zielsetzungen und klare Ergebnisindikatoren mit Vorgaben und Benchmarks enthalten. Regelmäßige Berichte zeigen, ob die Programme ihre Ziele erreichen, und Schlüsselindikatoren können online auf einer offenen Datenplattform abgerufen werden, um die Fortschritte zu verfolgen. Darüber hinaus ist eine leistungsgebundene Reserve vorgesehen, die aktiviert werden kann, wenn festgelegte Ziele erreicht wurden.

Die Mittel, die für Projekte im Rahmen der Programme des Zeitraums 2014-2020 bis Juli 2017 zur Verfügung gestellt wurden, beliefen sich auf 39 % der Gesamtmittel. Obwohl dies im vorherigen Zeitraum ähnlich war, geht die Umsetzung langsam voran, was darauf hindeutet, dass eine Vereinfachung und eine Erweiterung der Kapazitäten erforderlich sein könnten. Noch ist es zu früh, die Fortschritte hin zum Erreichen von Zielen zu überwachen. Dies ist erst möglich, wenn mehr Projekte abgeschlossen wurden.

## 11. KOHÄSIONSPOLITIK UND DIE ZUKUNFT EUROPAS

Im Weißbuch zur Zukunft Europas<sup>16</sup> wurde eine Debatte darüber begonnen, in welche Richtung sich die EU in den kommenden Jahren entwickeln soll. Zusammen mit fünf Reflexionspapieren werden darin drei miteinander verbundene Hauptfragen zur Kohäsionspolitik behandelt:

- 1) Wo soll investiert werden?
- 2) Welche Prioritäten für Investitionen sollen gesetzt werden?
- 3) Wie soll die Politik umgesetzt werden?

Diese Fragen werden im Folgenden im Zusammenhang mit den in diesem Bericht genannten Herausforderungen zusammengefasst. Zwei bedeutende Übereinkommen, die die Kohäsionspolitik berücksichtigen muss, sind das COP21-Übereinkommen zum Klimaschutz und die UN-Ziele für nachhaltige Entwicklung bis 2030.

Im Reflexionspapier der Kommission über die Zukunft der EU-Finzen<sup>17</sup> wird die Frage gestellt, ob die Kohäsionspolitik außerhalb von weniger entwickelten Regionen und grenzüberschreitend investieren sollte.

---

<sup>15</sup> Europäische Kommission: „Mehrwert der Ex-ante-Konditionalitäten bei den europäischen Struktur- und Investitionsfonds“ – SWD(2017) 127 final, 31.3.2017.

<sup>16</sup> Europäische Kommission: „Weißbuch zur Zukunft Europas Die EU der 27 im Jahr 2025 – Überlegungen und Szenarien“ – COM(2017) 2025 final, 1.3.2017.

<sup>17</sup> Europäische Kommission: „Reflexionspapier über die Zukunft der EU-Finzen“ – COM(2017) 358 final, 28.6.2017.

Von Anfang an lag das Hauptaugenmerk der Kohäsionspolitik auf den weniger entwickelten Regionen und auf der territorialen Zusammenarbeit. Es wurde auch in Gebiete investiert, die nicht im Vertrag genannt werden: Gebiete, die vom industriellen Wandel betroffen sind, ländliche Gebiete und Regionen in äußerster Randlage. Auch in Gebiete mit hoher Arbeitslosigkeit und in benachteiligte städtische Gebiete wurde investiert. In den beiden letzten Programmplanungszeiträumen hat die Kohäsionspolitik alle Regionen abgedeckt.

Dieser Bericht zeigt, dass die Auswirkungen von Globalisierung, Migration, Armut, Innovationsmangel, Klimawandel, Energiewende und Umweltverschmutzung nicht auf die weniger entwickelten Regionen begrenzt sind.

Bei der zukünftigen Finanzierung der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit sollte der Schwerpunkt weiterhin auf Gebieten mit einem besonderen Mehrwert für die EU und auf grenzüberschreitenden Problemen wie Lücken und fehlenden Verbindungen in verschiedenen Politikbereichen (z. B. im Bereich Verkehr) gelegt werden. Schließlich könnte auch die Bündelung gemeinsamer öffentlicher Dienstleistungen in benachbarten Grenzregionen und die Notwendigkeit, Institutionen einzurichten, berücksichtigt werden<sup>18</sup>.

Im Reflexionspapier über die Zukunft der EU-Finzen wird allgemeiner angeführt, dass die gesamte EU-Finanzierung auf Gebiete konzentriert werden soll, in denen der höchste EU-Mehrwert erzielt werden kann. Soziale Inklusion, Beschäftigung, Kompetenzen, Forschung und Innovation, Klimawandel, Energie und eine umweltpolitische Wende werden als die Bereiche beschrieben, auf die sich die Kohäsionspolitik konzentrieren muss. Darüber hinaus werden im Reflexionspapier weitere Bereiche genannt, auf die sich die Kohäsionspolitik positiv auswirkt, wie Unterstützung von KMU, Gesundheits- und Sozialinfrastruktur, Verkehr und digitale Infrastruktur. Außerdem wird die Bedeutung des Umgangs mit Migration und Globalisierung betont.

Sowohl im Reflexionspapier als auch in diesem Bericht wird darauf hingewiesen, dass eine schlechte Qualität der Institutionen zu einer Schwächung des Wettbewerbs führt, die Wirksamkeit von Investitionen mindert und das Wirtschaftswachstum negativ beeinflusst. Die Verbesserung der Regierungsqualität, die Umsetzung von Strukturreformen und die Stärkung der Verwaltungskapazitäten sollten stärker betont werden. Es wird hervorgehoben, dass die Verbindung mit der wirtschaftspolitischen Steuerung und dem Europäischen Semester möglicherweise intensiviert werden muss, um dafür zu sorgen, dass das System einfacher und transparenter wird und positive Anreize für konkrete Reformen zur Förderung der Annäherung bietet. Dazu sind möglicherweise neue Ansätze erforderlich, zum Beispiel durch eine verbesserte Koordinierung der verfügbaren Instrumente und eine verstärkte Einbeziehung der Kommission. Die Initiative für strukturschwache Regionen<sup>19</sup> beinhaltet einige erfolgreiche Elemente, die ausgeweitet werden könnten. Der Bedarf einer Verbesserung der Institutionen wird auch an Forderungen deutlich, die Auszahlung von Unionsmitteln daran zu knüpfen, dass die Gesetzgebung und die Institutionen mit den gemeinsamen Werten der EU im Einklang stehen.

---

<sup>18</sup> Europäische Kommission: „Stärkung von Wachstum und Zusammenhalt in den EU-Grenzregionen“ – COM(2017) 534 final, 20.9.2017.

<sup>19</sup> Europäische Kommission: „Competitiveness in low-income and low-growth regions: The lagging regions report“ – SWD(2017) 132 final, 10.4.2017.

Zusätzlich zu den oben angesprochenen Themen des geografischen Anwendungsbereichs und der Investitionsprioritäten werden in dem Reflexionspapier einige Möglichkeiten zur Verbesserung der Umsetzung der Kohäsionspolitik genannt:

- Einheitliche Vorschriften für bestehende Fonds würden zu kohärenteren Investitionen und Erleichterungen für die Begünstigten führen. Der Zusammenhalt könnte auch durch ein einheitliches Regelwerk für die Kohäsionspolitik und andere Finanzierungsinstrumente mit gleichartigen Programmen oder Projekten verbessert werden. So würden sich die Kohäsionspolitik und die Finanzierung von Innovationen oder Infrastruktur besser ergänzen.
- Das System der Zuweisung von Finanzmitteln könnte überarbeitet werden, indem Kriterien in Bezug auf die Herausforderungen, vor denen die EU steht, hinzugefügt werden – von Demografie und Arbeitslosigkeit bis zu sozialer Inklusion und Migration, von Innovation bis Klimawandel.
- Die Niveaus der nationalen Kofinanzierung der Kohäsionspolitik könnten angehoben werden, um sie besser an verschiedene Länder und Regionen anzupassen und die Identifikation mit der Kohäsionspolitik zu stärken.
- Ein nicht zugewiesener Teil der Mittel könnte die Kohäsionspolitik flexibler machen, sodass sie schneller auf neue Herausforderungen reagieren kann.
- Eine schnellere Umsetzung und ein reibungsloserer Übergang zwischen den Programmplanungszeiträumen könnten durch Veränderungen erreicht werden; dazu gehören strengere Vorschriften zur Aufhebung der Mittelbindung, eine Verkürzung der Verfahren für den Abschluss von Programmen und eine Beschleunigung und Flexibilisierung der Verfahren für die Ernennung der zuständigen Stellen sowie für die Programmplanung.
- Die Komplementarität zwischen Finanzinstrumenten könnte verbessert werden. Vorgelagerte Koordinierung, gleiche Regeln und klarere Abgrenzung von Eingriffen könnten für Komplementarität zwischen dem Europäischen Fonds für strategische Investitionen, dem neuen europäischen Risikokapitalfonds und den Darlehens-, Garantie- und Eigenkapitalinstrumenten, die von den Mitgliedstaaten im Rahmen der Kohäsionspolitik verwaltet werden, sorgen.
- Die Politik ist mittlerweile sehr komplex geworden. Daher ist ein viel radikalerer Ansatz zur Vereinfachung der Umsetzung erforderlich.

Demnächst werden die Interessenträger der Kohäsionspolitik und die Öffentlichkeit eingeladen, sich an der öffentlichen Konsultation im Rahmen der Folgenabschätzung zu beteiligen. Für Mai 2018 plant die Kommission die Annahme des vorgeschlagenen mehrjährigen Finanzrahmens, gefolgt von den Vorschlägen für die Kohäsionspolitik nach 2020.