



Brüssel, den 10. November 2022
(OR. en)

14479/22

COH 106

VERMERK

Absender: Vorsitz
Empfänger: Ausschuss der Ständigen Vertreter/Rat
Betr.: Langfristige Auswirkungen der Kohäsionspolitik auf die Regionen der EU
= Gedankenaustausch

Auf der Tagung des Rates (Allgemeine Angelegenheiten) am kommenden 22. November, die der Kohäsionspolitik gewidmet ist, werden die für die Kohäsionspolitik zuständigen Ministerinnen und Minister ersucht, auf der Grundlage des in der Anlage wiedergegebenen Papiers des Vorsitzes die wichtigsten Ziele und Grundsätze der Kohäsionspolitik für die Zukunft, die künftigen Herausforderungen für die Kohäsionspolitik und wie diese am besten bewältigt werden können, den Mehrwert der Kohäsionspolitik im Vergleich zu anderen Politikbereichen und Instrumenten der EU sowie nationale Rahmen im Hinblick auf eine mögliche Anpassung der Kohäsionspolitik an diese zu erörtern.

Hintergrundpapier**für die der Kohäsionspolitik gewidmete Tagung des Rates (Allgemeine Angelegenheiten)**

Die Kohäsionspolitik ist ein wichtiges Instrument zur Förderung der langfristigen Konvergenz innerhalb der Europäischen Union (EU). Wie im achten Kohäsionsbericht hervorgehoben, hat die Kohäsionspolitik wirksam dazu beigetragen, die wirtschaftliche Kluft zwischen weniger und stärker entwickelten Regionen und Mitgliedstaaten zu schließen, was im Einklang mit dem im Vertrag über die Arbeitsweise der EU verankerten Mandat der EU steht, die Unterschiede im Entwicklungsstand der verschiedenen Regionen und den Rückstand der am stärksten benachteiligten Regionen zu verringern.

Programmplanungszeitraum 2007-2013¹²³⁴

Im Programmplanungszeitraum 2007-2013 wurden 346,5 Mrd. EUR investiert, um die Unterschiede zwischen den Regionen zu verringern, eine ausgewogene und nachhaltige Entwicklung zu fördern und den wirtschaftlichen, sozialen und territorialen Zusammenhalt zu stärken. Diese Investitionen haben während der Finanz- und Wirtschaftskrise – in der die öffentlichen Mittel, auch für kleine und mittlere Unternehmen (KMU), begrenzt waren und in der es schwierig war, Arbeitsplätze zu finden und zu schaffen – viel bewirkt. Sie trugen dazu bei, regionale Unterschiede abzubauen und das Bruttoinlandsprodukt (BIP) zu steigern.

¹ Präsentation – [Die Kohäsionspolitik schafft Vorteile für die Bürgerinnen und Bürger](#) – wichtigste Ergebnisse 2007-2013 (21.12.2016); Europäische Kommission (Generaldirektion für Regionalpolitik und Stadtentwicklung).

² [Neun Möglichkeiten, wie die Kohäsionspolitik Europa zugutekommt – wichtigste Ergebnisse 2007-2013](#) (7.10.2016); Europäische Kommission (GD REGIO).

³ [Arbeitspapier 1: Synthesebericht – Ex-post-Bewertung der kohäsionspolitischen Programme für den Zeitraum 2007-2013 mit den Schwerpunkten Europäischer Fonds für regionale Entwicklung \(EFRE\) und Kohäsionsfonds](#); Europäische Kommission, Generaldirektion Regionalpolitik und Stadtentwicklung, Direktion B – Politik, Referat B.2 Bewertung und Europäisches Semester; 2016.

⁴ [Wo wirkt sich die Kohäsionspolitik der EU aus? Simulationen mit einem regionalen dynamischen allgemeinen Gleichgewichtsmodell](#); Philippe Monfort, Simone Salotti; Generaldirektion für Regionalpolitik und Stadtentwicklung der Europäischen Kommission. Gemeinsame Forschungsstelle der Europäischen Kommission; Arbeitspapier 2/2021.

Diese Ergebnisse kamen allen Mitgliedstaaten und Regionen zugute. Ein im Zeitraum 2007-2013 im Rahmen der Kohäsionspolitik investierter Euro dürfte bis 2023 2,74 EUR an zusätzlichem BIP generieren. Mit der Gesamtmittelzuweisung im Zeitraum 2007-2013 wird bis 2023 schätzungsweise 1 Billion EUR zusätzliches BIP erzeugt und langfristig eine positive Rendite erzielt, die für die gesamte EU auf etwa 4 % pro Jahr geschätzt wird. Es wurden eine Million neue Arbeitsplätze geschaffen, was einem Drittel des Nettozuwachses an Arbeitsplätzen in diesem Zeitraum entspricht. Die im Rahmen der Kohäsionspolitik im Zeitraum 2007-2013 getätigten Investitionen waren für viele Mitgliedstaaten eine unverzichtbare Quelle der öffentlichen Finanzierung und machten in einigen Mitgliedstaaten bis zu 57 % der staatlichen Investitionen aus. Insbesondere konnte dank der Kohäsionspolitik die Kontinuität der staatlichen Investitionen – vor allem in den Jahren der Wirtschaftskrise – aufrechterhalten werden, was die langfristig stabilisierende Wirkung der mehrjährigen Programmplanung im Rahmen der Kohäsionspolitik auf die Investitionen hervorhebt.

Im Oktober 2021 veröffentlichte die Europäische Kommission ein Arbeitspapier, in dem die makroökonomischen Auswirkungen der kohäsionspolitischen Programme 2007-2013 geprüft wurden. Die Auswirkungen der Kohäsionspolitik sind in den am stärksten begünstigten Mitgliedstaaten größer; langfristig sind sie jedoch auch in stärker entwickelten Mitgliedstaaten und Regionen positiv, obwohl diese Mitgliedstaaten Nettozahler der Kohäsionspolitik sind. Letztlich sind rund 15 % der Auswirkungen auf das BIP der EU auf internationale Spillover-Effekte zurückzuführen, was darauf hindeutet, dass die Kohäsionspolitik insgesamt positive Auswirkungen hat und positive Verbindungen zwischen den Volkswirtschaften der Mitgliedstaaten schafft. Spillover-Effekte sind für die größten Zahler der Kohäsionspolitik besonders wichtig und machen einen erheblichen Teil der Gesamtauswirkungen der Kohäsionspolitik aus.

Auf lange Sicht sind mehr als 45 % der positiven Auswirkungen in Ländern, die keine Mittel aus dem Kohäsionsfonds beziehen können, auf Investitionen in Mitgliedstaaten zurückzuführen, die Mittel aus dem Fonds erhalten. Einige Mitgliedstaaten profitieren hauptsächlich aufgrund von Spillover-Effekten von der Kohäsionspolitik. Diese Ergebnisse liefern stichhaltige Belege dafür, dass die Kohäsionspolitik – im Einklang mit den Zielen des Vertrags – für die gesamte EU Vorteile bringt.

Die wichtigsten Ergebnisse des Europäischen Fonds für regionale Entwicklung (EFRE) und des Kohäsionsfonds lauten wie folgt⁵⁶:

⁵ [Arbeitsunterlage der Kommissionsdienststellen: Ex-post-Bewertung des EFRE und des Kohäsionsfonds 2007-2013](#); Brüssel, 19.9.2016, SWD(2016) 318 final.

⁶ [Die RHOMOLO-Folgenabschätzung der Kohäsionspolitik 2014-2020 in den Regionen der EU](#); Francesca Crucitti, Nicholas-Joseph Lazarou, Philippe Monfort, Simone Salotti; Generaldirektion für Regionalpolitik und Stadtentwicklung der Europäischen Kommission. Gemeinsame Forschungsstelle der Europäischen Kommission; Arbeitspapier 4/2022, Erstausgabe.

- etwa 940 000 unmittelbar geschaffene Arbeitsplätze, davon 41 600 in Forschung und Entwicklung;
- unmittelbare Unterstützung für 400 000 KMU und 322 000 geschaffene Arbeitsplätze in KMU;
- Erhöhung der Kapazität zur Erzeugung von Energie aus erneuerbaren Quellen um 3 900 Megawatt;
- Umwelt: 5,9 Millionen weitere Menschen an eine Trinkwasserversorgung angeschlossen und 6,9 Millionen weitere Menschen an neue oder verbesserte Abwasserbehandlungsanlagen angeschlossen;
- Infrastruktur (Kilometer neu gebauter oder modernisierter Straßen/Eisenbahnschienen, Internetanbindung usw.):
 - o 8 400 000 zusätzliche Menschen mit Breitbandanschlüssen;
 - o 4 900 km neue Straßen (hauptsächlich Autobahnen), fast die Hälfte auf dem europaweiten TEN-V-Netz;
 - o Ausbau von fast 28 600 km Straßen, davon zwei Drittel in den EU-12-Mitgliedstaaten;
 - o Ausbau von 3 900 km Eisenbahnschienen, von denen fast 1 600 km in den EU-12-Mitgliedstaaten liegen.

Die wichtigsten quantitativen Ergebnisse des Europäischen Sozialfonds (ESF) lauten wie folgt⁷:

- 98,7 Millionen Teilnehmerinnen und Teilnehmer an ESF-finanzierten Ausbildungen und anderen unterstützten Vorhaben, gleichmäßig verteilt auf Nichterwerbstätige (36 %), Beschäftigte (33 %) und Arbeitslose (30 %);
- Mehr als 30 Millionen positive Auswirkungen, die den Menschen helfen, einen positiven Wandel herbeizuführen:
 - o 9,4 Millionen Teilnehmerinnen und Teilnehmer fanden eine Beschäftigung, von denen mindestens 300 000 Selbstständige sind;
 - o 8,7 Millionen erwarben eine Qualifikation/ein Zertifikat;
 - o Weitere 13,7 Millionen verbesserten ihre Fähigkeiten oder Kompetenzen, erhöhten ihre Chancen auf dem Arbeitsmarkt, setzten ihre Ausbildung fort usw.

⁷ [Arbeitsunterlage der Kommissionsdienststellen – Ex-Post-Bewertung der ESF-Programme 2007-2013](#); Brüssel, 12.12.2016, SWD(2016) 452 final, Seite 4.

Programmplanungszeitraum 2014-2020⁸

Die im Zeitraum 2014-2020 für die Kohäsionspolitik zugewiesenen Mittel beliefen sich auf rund 355 Mrd. EUR, was einer Mittelbereitstellung in Höhe von 0,3 % des BIP der EU entspricht. Im Juli 2022 veröffentlichte die Kommission ein Arbeitspapier, in dem die makroökonomischen Auswirkungen der kohäsionspolitischen Programme 2014-2020 bewertet wurden. Die auf dem RHOMOLO-Modell basierende Simulation legte nahe, dass die kohäsionspolitischen Interventionen im Zeitraum 2014-2020 insgesamt positive Auswirkungen auf die EU-Wirtschaft hatten, die im Verlauf des Finanzierungszeitraums zunahmen und 2021 einen Höchststand erreichten, als das BIP der EU um fast 0,4 % höher lag als ohne die Kohäsionspolitik.

Auf regionaler Ebene waren die größten Auswirkungen in den am stärksten begünstigten Mitgliedstaaten zu verzeichnen. Im Allgemeinen sind die Auswirkungen der politischen Maßnahmen in stärker entwickelten Mitgliedstaaten und Regionen kurzfristig geringfügiger. In vielen dieser Regionen fällt die politische Unterstützung im Verhältnis zur Größe ihrer Wirtschaft tatsächlich gering aus. Langfristig nehmen die Auswirkungen der politischen Maßnahmen jedoch zu, da die Programme nach ihrem Abschluss keine Kosten mehr verursachen, aber noch immer erheblichen Nutzen schaffen. Letztendlich sind die Auswirkungen auf das BIP in allen Regionen positiv. Am Ende profitieren alle Regionen der EU von der Kohäsionspolitik – dieses Ergebnis lässt sich teilweise auf ihre starken räumlichen Spillover-Effekte zurückführen, wodurch die in einer bestimmten Region durchgeführten Programme auch anderen Regionen zugute kommen, insbesondere denjenigen, die über enge Handelsbeziehungen zu den am stärksten Begünstigten verfügen.

In der Analyse wird gezeigt, dass die politischen Maßnahmen einen wesentlichen Beitrag zur Verringerung oder Begrenzung regionaler Unterschiede leisten, sowohl auf EU-Ebene als auch innerhalb der Mitgliedstaaten.

⁸ [Die RHOMOLO-Folgenabschätzung der Kohäsionspolitik 2014-2020 in den Regionen der EU](#); Francesca Crucitti, Nicholas-Joseph Lazarou, Philippe Monfort, Simone Salotti; Generaldirektion für Regionalpolitik und Stadtentwicklung der Europäischen Kommission. Gemeinsame Forschungsstelle der Europäischen Kommission; Arbeitspapier 4/2022, Erstausgabe.

Die makroökonomische Modellierung der Gemeinsamen Forschungsstelle (RHOMOLO-Modell) in Bezug auf den ESF zeigt, dass zusätzlich zu den direkten Ergebnissen für die Teilnehmer an ESF-Vorhaben auch positive Auswirkungen auf die Wirtschaft insgesamt zu verzeichnen sind.⁹ Die bis 2018 getätigten Investitionen in Beschäftigung und Mobilität würden langfristig zur Schaffung von 47 000 Arbeitsplätzen und zu einem Anstieg des BIP um 0,06 % gegenüber dem Ausgangswert (2014) beitragen. Dies wäre auf die endgültigen makroökonomischen Auswirkungen der Investitionen in Humankapital, der Verbesserung der Arbeitsproduktivität und der damit verbundenen strukturellen Veränderungen zurückzuführen. Die ESF-Unterstützung für die soziale Inklusion wird voraussichtlich zu einem Anstieg des BIP der EU um 0,037 % (dies entspricht etwa 4 Mrd. EUR) bis 2023 führen und zusätzliche 127 000 Arbeitsplätze schaffen, während mit den Vorhaben im Bereich allgemeine und berufliche Bildung voraussichtlich ein Anstieg um 0,16 % des BIP (18 Mrd. EUR) bis 2023 gegenüber dem Ausgangswert erzielt wird und rund 170 000 zusätzliche Arbeitsplätze geschaffen werden. Sämtliche Zuwächse dürften langfristig (bis 2033) erhalten bleiben, da das BIP und die Beschäftigung gegenüber dem Ausgangswert höher sein dürften.

Langfristig werden mit den Investitionen erhebliche Renditen erzielt, wobei der BIP-Multiplikator für 25 Jahre bei 2,7 liegt, was einer jährlichen Rentabilität von ungefähr 4 % entspricht.

Die wichtigsten Ergebnisse für die Kohäsionspolitik lauten wie folgt:

- 5,4 Millionen Menschen haben dank der Unterstützung aus dem ESF und der Beschäftigungsinitiative für junge Menschen einen Arbeitsplatz gefunden;
- 236 500 neue Arbeitsplätze wurden mit Unterstützung aus dem EFRE geschaffen;
- 3,6 Millionen Unternehmen werden von den für die Unterstützung aus dem ESI-Fonds ausgewählten Projekten profitieren, von denen bereits 3 Millionen Unternehmen unterstützt wurden;
- die Energieeffizienz von mehr als 359 000 Haushalten wurde verbessert;
- 45,5 Millionen Teilnehmer profitierten von Projekten, die aus dem ESF und der Beschäftigungsinitiative für junge Menschen unterstützt wurden;
- zwischen 2014 und Ende 2020 wurden 1 544 Eisenbahnkilometer verlegt oder erneuert.

Dies bestätigt, dass die Kohäsionspolitik vor Ort Ergebnisse erzielt.

⁹ [Arbeitsunterlage der Kommissionsdienststellen:Evaluierung der ESF-Unterstützung in den Bereichen Beschäftigung und Mobilität, soziale Inklusion sowie Bildung und Ausbildung im Zeitraum 2014-2018](#); S. 35 {SWD(2021) 11 final}, Evaluierung der ESF-Unterstützung im Bereich soziale Inklusion. Hinweis: Die Angaben beruhen auf Daten aus den Jahren 2014-2018. Mit der Ex-post-Evaluierung des ESF für den Zeitraum 2014-2020 werden aktuellere Daten bereitgestellt, sobald diese abgeschlossen ist. NB: Diese Berechnungen wurden 2019, also vor den aktuellen Krisen, vorgenommen.

Die politischen Maßnahmen haben nicht nur dazu beigetragen, den wirtschaftlichen, sozialen und territorialen Zusammenhalt in der EU zu fördern, sondern auch ihre Anpassungsfähigkeit unter Beweis gestellt, insbesondere indem 23 Mrd. EUR innerhalb der bestehenden Programme übertragen wurden, um die Herausforderungen infolge der Pandemie zu bewältigen. Ferner wurden im Rahmen von REACT-EU zusätzliche Mittel in Höhe von 50 Mrd. EUR bereitgestellt, um die Erholung der Regionen der EU zu unterstützen und die Grundlage für eine Stärkung ihrer Resilienz zu schaffen.

In den vergangenen Jahrzehnten hat sich die Kohäsionspolitik in Bezug auf die Vorschriften für die Governance der Programme weiterentwickelt: Die mehrjährige Programmplanung, die regelmäßigen Evaluierungen, die verstärkte Interventionslogik in Verbindung mit leistungsorientierten Verbesserungen sowie bessere Arbeitsweisen für Partnerschaften und die Multi-Level-Governance haben zu einer wirksamen Durchführung der Programme und Vorhaben geführt. In ähnlicher Weise wurde der Rahmen für die Kohäsionspolitik um Anforderungen an die Schaffung einer angemessenen strategischen Grundlage und an die Rahmenbedingungen für die Interventionen sowie um verstärkte Verknüpfungen zwischen der Kohäsionspolitik und dem Rahmen des Europäischen Semesters ergänzt.

Möglicher Ausblick

In Bezug auf künftige Trends ist klar, dass die EU mit einer Reihe von Herausforderungen konfrontiert ist, die sich aus demografischen und technologischen Veränderungen sowie aus dem grünen und dem digitalen Wandel ergeben und immer weiter in den Vordergrund rücken werden. Diese Herausforderungen werden voraussichtlich zu neuen Ungleichheiten führen, die wiederum die Tragfähigkeit und Robustheit des Entwicklungsmodell der EU untergraben könnten. Mit den politischen Maßnahmen allein kann nicht sichergestellt werden, dass kein Gebiet und keine Person zurückgelassen wird; sie können jedoch einen wichtigen Beitrag zum wirtschaftlichen, sozialen und territorialen Zusammenhalt leisten, auch indem sichergestellt wird, dass bei nationalen und sektorspezifischen Maßnahmen räumliche und territoriale Aspekte in Betracht gezogen werden. Die Ausgestaltung und die Umsetzung der Kohäsionspolitik sollten auf einem robusten und wirksamen Mix an politischen Maßnahmen beruhen, der aus politischen Strategien und Instrumenten auf nationaler und auf EU-Ebene besteht.

Fragen für die Aussprache der Ministerinnen und Minister:

- 1. Was sind die wichtigsten Ziele und Grundsätze der politischen Maßnahmen, für die in der Zukunft keine Kompromisse zugelassen werden sollten?**

 - 2. Welchen Mehrwert bringt die Kohäsionspolitik im Vergleich zu anderen politischen Maßnahmen und Instrumenten der EU und zu anderen nationalen Rahmen? Sollte die Kohäsionspolitik gegenüber anderen politischen Maßnahmen und Instrumenten angepasst werden, um das Erreichen ihrer wichtigsten Ziele weiter zu stärken?**

 - 3. Mit welchen Herausforderungen wird sich die Kohäsionspolitik in Zukunft voraussichtlich konfrontiert sehen? Wie kann sie angepasst werden, um sie zu bewältigen?**
-