



Rat der
Europäischen Union

088932/EU XXVII. GP
Eingelangt am 07/02/22

Brüssel, den 4. Februar 2022
(OR. en)

5989/22

COH 7
SOC 65

ÜBERMITTLUNGSVERMERK

Absender:	Frau Martine DEPREZ, Direktorin, im Auftrag der Generalsekretärin der Europäischen Kommission
Eingangsdatum:	4. Februar 2022
Empfänger:	Herr Jeppe TRANHOLM-MIKKELSEN, Generalsekretär des Rates der Europäischen Union
Nr. Komm.dok.:	COM(2022) 34 final
Betr.:	MITTEILUNG DER KOMMISSION AN DAS EUROPÄISCHE PARLAMENT, DEN RAT, DEN EUROPÄISCHEN WIRTSCHAFTS- UND SOZIALAUSSCHUSS UND DEN AUSSCHUSS DER REGIONEN zum achten Kohäsionsbericht: Kohäsion in Europa bis 2050

Die Delegationen erhalten in der Anlage das Dokument COM(2022) 34 final.

Anl.: COM(2022) 34 final



EUROPÄISCHE
KOMMISSION

Brüssel, den 4.2.2022
COM(2022) 34 final

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

zum achten Kohäsionsbericht: Kohäsion in Europa bis 2050

{SWD(2022) 24 final}

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

zum achten Kohäsionsbericht: Kohäsion in Europa bis 2050

1. EINLEITUNG

Auf der Grundlage der Analyse des achten Kohäsionsberichts werden in dieser Mitteilung die wichtigsten Veränderungen bei den territorialen Ungleichheiten in den letzten zehn Jahren und die Auswirkungen der Politik auf diese Ungleichheiten dargestellt. In ihr wird das Potenzial des grünen und des digitalen Übergangs als neue Triebkräfte des EU-Wachstums hervorgehoben, aber auch argumentiert, dass ohne geeignete politische Maßnahmen neue wirtschaftliche, soziale und territoriale Ungleichheiten entstehen könnten. Schließlich werden Überlegungen darüber angestellt, wie die Kohäsionspolitik weiterentwickelt werden sollte, um auf diese Herausforderungen zu reagieren, und wie insbesondere sichergestellt werden kann, dass ortsbezogene, mehrstufige und partnerschaftliche Ansätze den Zusammenhalt weiterhin verbessern und gleichzeitig Synergien nutzen sowie die Kohäsionsziele in andere Politikbereiche und Instrumente einbeziehen.

2. DER ZUSAMMENHALT IN DER EUROPÄISCHEN UNION HAT SICH VERBESSERT, ES BESTEHEN JEDOCH WEITERHIN LÜCKEN

Im Kohäsionsbericht wird sowohl die langfristige Entwicklung der regionalen Ungleichgewichte bewertet, als auch kurz auf die dramatischen kurzfristigen Auswirkungen der COVID-19-Pandemie eingegangen. Diese hat sich asymmetrisch auf die EU-Regionen ausgewirkt und spiegelt die unterschiedlichen regionalen Kapazitäten, Einschränkungen und wirtschaftlichen Strukturen der Gesundheitssysteme wider. Die Sterblichkeitsrate in der EU ist durch COVID-19 bereits um 13 % gestiegen (Kapitel 1¹), doch sind die Auswirkungen in den weniger entwickelten Regionen mit einem Anstieg der Sterblichkeitsrate um 17 %² bisher noch größer. Die Pandemie führte zur größten Rezession seit 1945, die vor allem Sektoren betraf, die von persönlichen Kontakten abhängen, wie z. B. den Tourismus, und führte zu drastischen Veränderungen unserer Arbeitsplätze, Schulen und sozialen Interaktionen, während die Reisebeschränkungen unverhältnismäßige Auswirkungen auf die Grenzgebiete hatten.

¹ Die Kapitel, auf die in dieser Mitteilung Bezug genommen wird, sind die der beigegeführten Arbeitsunterlage der Kommissionsdienststellen.

² Weniger entwickelte Regionen haben ein BIP-Niveau von weniger als 75 % des EU-Durchschnitts, Übergangsregionen liegen bei 75 %–100% und stärker entwickelte Regionen bei über 100 %.

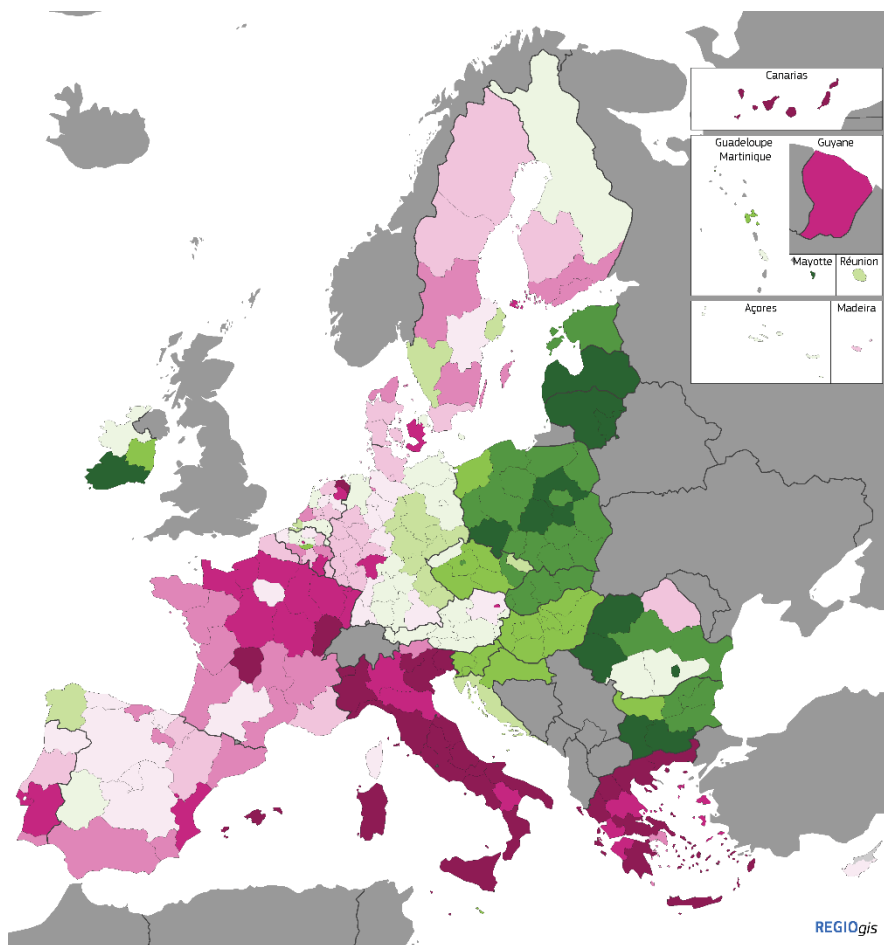
Die Konvergenz wurde durch das hohe Wachstum in den weniger entwickelten Regionen vorangetrieben, aber ihre geringen Kostenvorteile und Erträge aus Infrastrukturinvestitionen könnten mit der Zeit schrumpfen.

Seit 2001 haben die weniger entwickelten östlichen Regionen der EU gegenüber dem Rest der EU aufgeholt, was zu einer erheblichen Verringerung des Pro-Kopf-BIP-Gefälles geführt hat (Karte 1). Ihre hohen Wachstumsraten wurden durch den Strukturwandel begünstigt, insbesondere durch eine Verlagerung der Beschäftigung aus der Landwirtschaft in Sektoren mit höherer Wertschöpfung. Einige dieser Regionen haben auf Infrastrukturinvestitionen und niedrige Kosten gesetzt, um das Wachstum zu fördern. Die Erträge aus Infrastrukturinvestitionen werden jedoch sinken, und die Vorteile niedriger Kosten werden schrumpfen, wenn die Reallöhne schneller steigen als die Produktivität, insbesondere in den handelbaren Sektoren. Um eine Entwicklungsfalle in Zukunft zu vermeiden, müssen die weniger entwickelten Regionen die allgemeine und berufliche Bildung fördern, die Investitionen in Forschung und Innovation erhöhen und die Qualität ihrer Einrichtungen verbessern.

Mehrere Regionen mit mittlerem Einkommen und weniger entwickelten Regionen, insbesondere in den südlichen Teilen der EU, haben eine wirtschaftliche Stagnation oder einen Niedergang erlitten (Karte 1), was darauf schließen lässt, dass sie sich in einer Entwicklungsfalle³ befinden (Karte 2). Viele von ihnen wurden im Jahr 2008 von der Wirtschafts- und Finanzkrise getroffen und haben sich seitdem nur schwer erholen können. Langfristiges Wachstum erfordert Reformen des öffentlichen Sektors, eine höhere Qualifikation der Erwerbsbevölkerung und eine stärkere Innovationsfähigkeit.

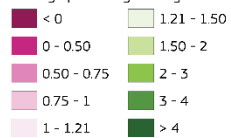
³ Eine Region gilt als in einer Entwicklungsfalle, wenn sich ihr Wachstum verlangsamt hat und geringer ist als das Wachstum in der EU und/oder auf nationaler Ebene. Karte 2 zeigt die Regionen, die sich von 2000 bis 2019 größtenteils oder häufig in einer Entwicklungsfalle befanden. Die grau eingefärbten Regionen befanden sich größtenteils nicht in einer Entwicklungsfalle.

Karte 1



Growth of GDP/head, 2001-2019

Average percentage change on the preceding year



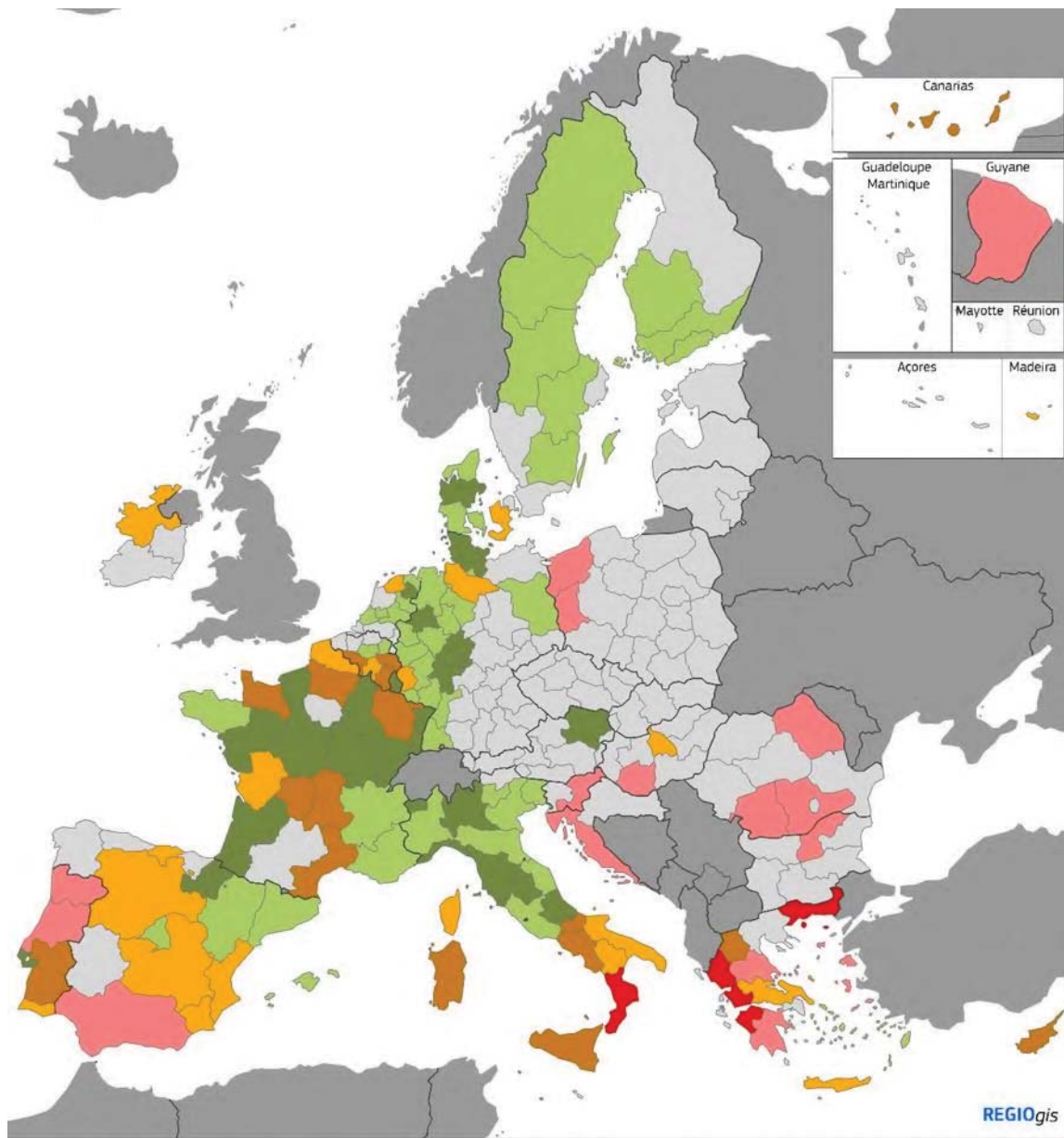
EU-27= 1.21

Source: DG REGIO based on JRC and Eurostat data

0 500 km

© EuroGeographics Association for the administrative boundaries

Karte 2



Number of years in a development trap during 2001-2019 by level of GDP per head in 2000

GDP/head (index EU-27=100) vs. years

■ < 75%, 10-14 years
 ■ 75 - 100%, 10-14 years
 ■ > 100%, 10-14 years
■ < 75%, 15-19 years
 ■ 75 - 100%, 15-19 years
 ■ > 100%, 15-19 years

■ less than 10 years in a development trap

Six capital regions have been merged with the surrounding regions to limit distortions in the GDP/head values.
 Source: DG REGIO calculations based on JRC and Eurostat data

0 500 Km

© EuroGeographics Association for the administrative boundaries

Metropolregionen schneiden besser ab als andere Regionen. Zwischen 2001 und 2019 wuchs das reale Pro-Kopf-BIP in den Metropolregionen schneller als in anderen EU-Regionen (Kapitel 2). In den südlichen und östlichen Teilen der EU verzeichneten sowohl die Hauptstadt- als auch andere Metropolregionen ein höheres BIP- und Beschäftigungswachstum pro Kopf, was zu einer zunehmenden Konzentration von

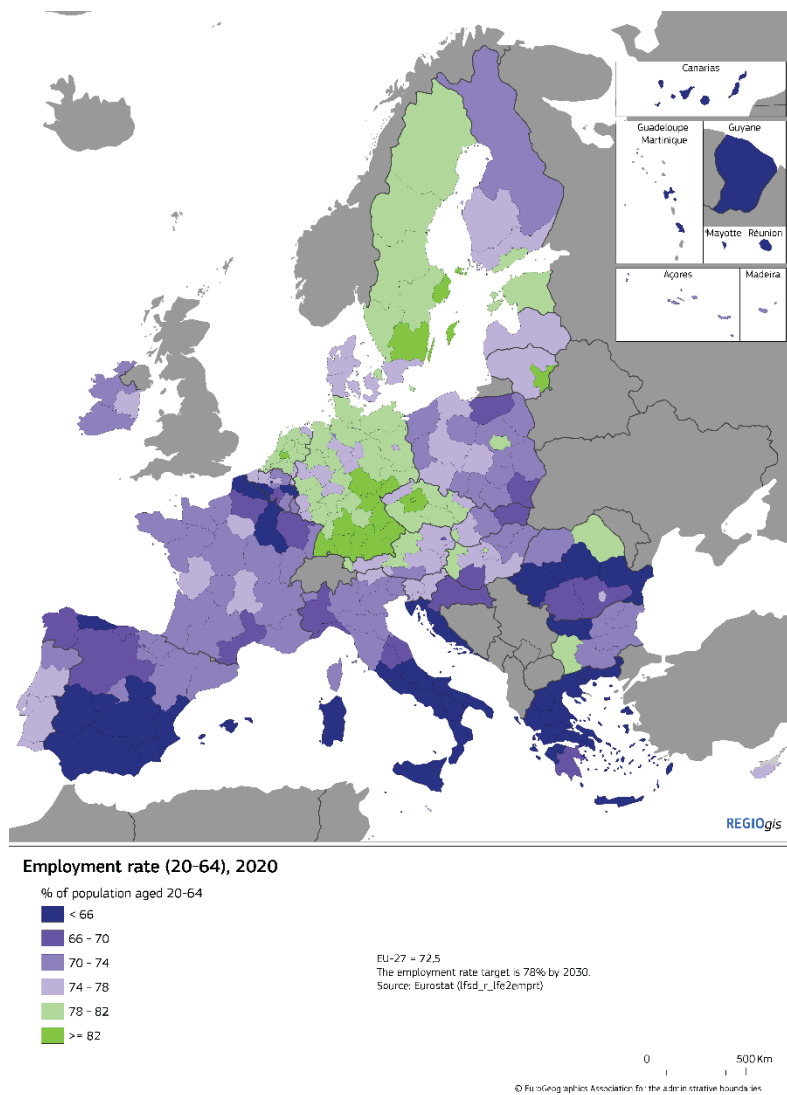
wirtschaftlicher Tätigkeit und Beschäftigung in diesen Regionen führte. Im nordwestlichen Teil der EU hingegen wuchsen die Metropolregionen und die anderen Regionen ähnlich schnell, während nur die Hauptstadtregionen etwas schneller wuchsen.

In Bezug auf die Verbesserung der Beschäftigung und der sozialen Eingliederung wurden erhebliche Fortschritte erzielt⁴, es bleiben jedoch wichtige strukturelle Herausforderungen bestehen.

Die Beschäftigung hat zugenommen, aber die regionalen Unterschiede sind größer als vor dem Jahr 2008 (Kapitel 5). Die Wirtschaftskrise im Jahr 2008 führte zu einem deutlichen Anstieg der regionalen Unterschiede in Bezug auf die Beschäftigungs- und Erwerbslosenquoten. Auf EU-Ebene hat sich die Beschäftigungsquote vollständig von der Krise erholt und erreichte im Jahr 2019 mit 73 % der Personen zwischen 20 und 64 Jahren ihren höchsten Wert. Die regionalen Unterschiede haben sich seit dem Jahr 2008 verringert, sind aber immer noch größer als vor der Wirtschaftskrise. Die Beschäftigungsquoten in den weniger entwickelten Regionen bleiben weit hinter denen der stärker entwickelten Regionen zurück (Karte 3).

⁴ Siehe die regionale Dimension des sozialen Scoreboards <https://ec.europa.eu/eurostat/de/web/european-pillar-of-social-rights/indicators/data-by-region>.

Karte 3

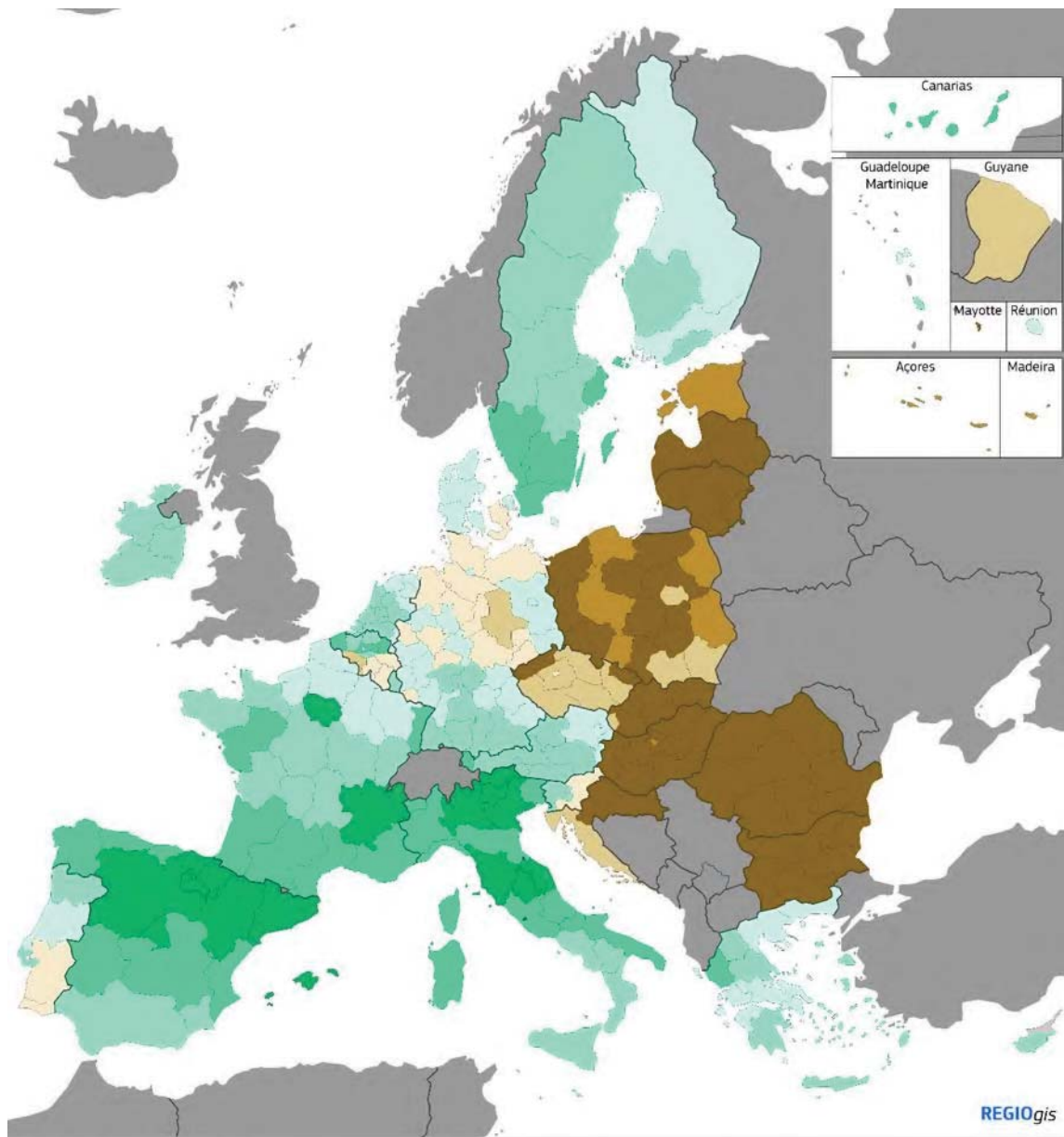


Die Verringerung der regionalen Beschäftigungsunterschiede erfordert ein stärkeres Beschäftigungswachstum und eine Verringerung des Geschlechtergefälles. In den weniger entwickelten Regionen ist das Geschlechtergefälle bei der Beschäftigung fast doppelt so groß wie in den stärker entwickelten Regionen (17 gegenüber 9 Prozentpunkten). Insgesamt sind Frauen in weniger entwickelten Regionen im Vergleich zu Männern in derselben Region eher benachteiligt und haben im Vergleich zu Frauen in anderen Regionen seltener ein hohes Leistungsniveau.

Die Zahl der von Armut und sozialer Ausgrenzung bedrohten Menschen ist zwischen 2012 und 2019 um 17 Millionen gesunken, was vor allem auf den Rückgang der Zahl der von starker materieller Deprivation betroffenen Menschen in den östlichen Mitgliedstaaten zurückzuführen ist. Um das EU-Ziel für das Jahr 2030 zu erreichen, die Zahl der von Armut oder sozialer Ausgrenzung bedrohten Menschen um mindestens 15 Millionen zu verringern, muss die derzeitige Rate der Armutsbekämpfung im nächsten Jahrzehnt beibehalten werden. Jedoch ist die Zahl der Menschen, die von Armut und sozialer Ausgrenzung bedroht sind, durch die Pandemie im Jahr 2020 um fünf Millionen gestiegen.

Die Unterschiede in Bezug auf die Gesundheit haben sich verringert. Die Lebenserwartung ist in den letzten zehn Jahren in weniger entwickelten Regionen schneller gestiegen als in anderen Regionen. Dennoch ist die Lebenserwartung in vielen östlichen Regionen im Vergleich zum EU-Durchschnitt noch immer niedrig (Karte 4). Die Lebenserwartung im Jahr 2020 ist durch die Pandemie in fast allen Mitgliedstaaten gesunken, doch dies dürfte nur vorübergehend sein (Kapitel 1). Die Pandemie hat ferner die regionalen Unterschiede bei den Kapazitäten im Gesundheitswesen deutlich gemacht.

Karte 4



Life expectancy, 2019

Life expectancy at birth in years

≤ 78	81 - 82
78 - 79	82 - 83
79 - 80	83 - 84
80 - 81	> 84

EU-27 = 81.3

Source: Eurostat (demo_r_mlifexp)

0 500 km

© EuroGeographics Association for the administrative boundaries

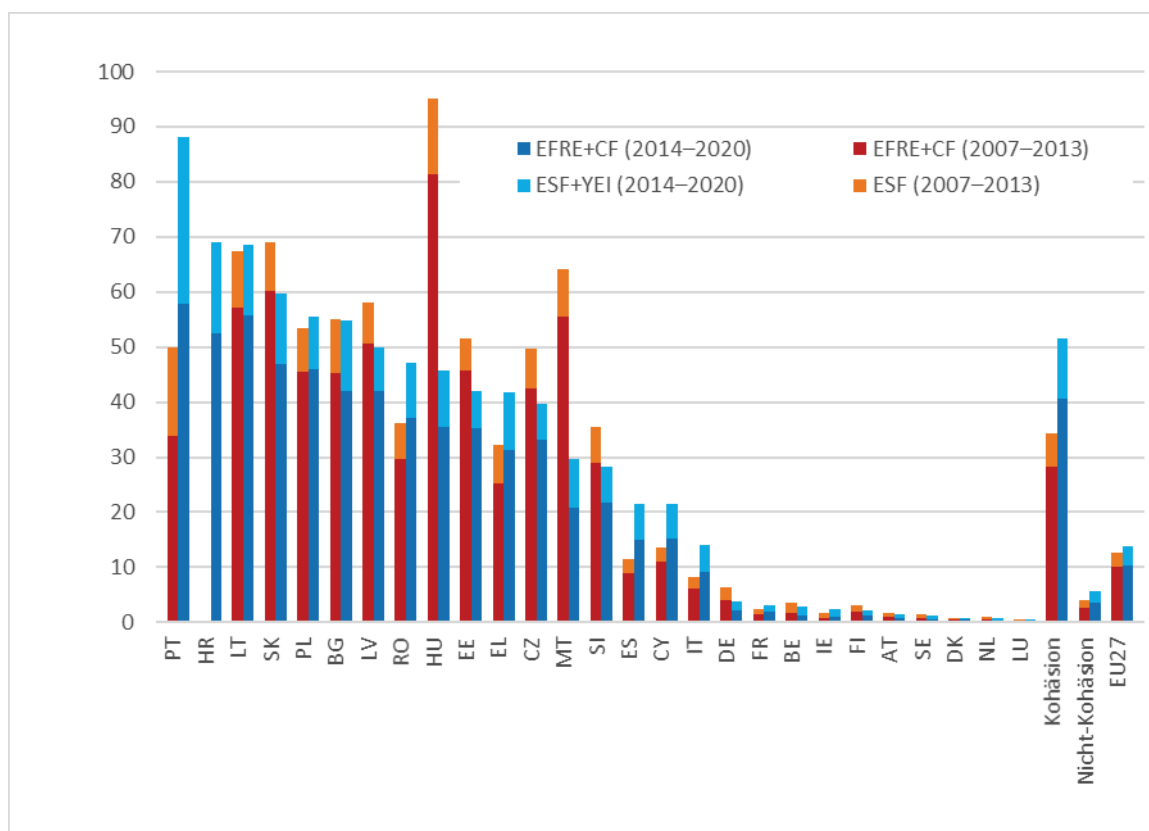
Die Kohäsionspolitik hat dazu beigetragen, die Ungleichheiten zu verringern.

Wirtschaftsmodelle zeigen, dass das Pro-Kopf-BIP im Jahr 2023 in den weniger entwickelten Regionen aufgrund der Unterstützung durch die Kohäsionspolitik im Zeitraum 2014–2020 um 2,6 % höher sein wird. Dieses Modell zeigt ferner, dass der

Abstand zwischen dem Pro-Kopf-BIP in den Regionen des obersten und des untersten Dezils um 3,5 % abnehmen wird (Kapitel 9).

Nachdem die nationalen öffentlichen Investitionen aufgrund der Wirtschafts- und Finanzkrise zurückgegangen waren, **wurde die Kohäsionspolitik zu einer wichtigeren Investitionsquelle** (Kapitel 8). In den Kohäsionsländern stiegen die Kohäsionsmittel vom Programmplanungszeitraum 2007–2013 bis zum Programmplanungszeitraum 2014–2020 von umgerechnet 34 % auf 52 % der gesamten öffentlichen Investitionen (Abbildung 1). Ohne die Kohäsionspolitik wäre der Rückgang der öffentlichen Investitionen in diesen Ländern noch stärker ausgefallen.

Abbildung 1: Kohäsionspolitische Mittelzuweisungen im Verhältnis zu den öffentlichen Investitionen, 2007–2013 und 2014–2020



Die Kohäsionspolitik reagierte rasch **auf die COVID-19-Krise, indem sie zusätzliche Mittel mobilisierte, die Ausgaben für die Krisenbewältigung förderfähig machte und höhere Kofinanzierungssätze zuließ**. Dies half den Mitgliedstaaten und Regionen, auf die Krise zu reagieren. Allerdings sollte sich die Kohäsionspolitik nun wieder auf ihre Kernaufgabe besinnen, nämlich den Abbau regionaler Ungleichheiten und die Förderung der langfristigen regionalen Entwicklung.

3. REGIONALE WACHSTUMSTREIBER FÖRDERN DEN ZUSAMMENHALT

Investitionen in Infrastruktur, Kompetenzen, Innovation und Governance haben die Konvergenz in den letzten Jahren weiter vorangetrieben. Dennoch gibt es nach wie vor

Lücken, und viele Wachstumstreiber konzentrieren sich noch immer auf stärker entwickelte Regionen und städtische Gebiete. Jüngste Untersuchungen zeigen, dass die Wirksamkeit dieser Investitionen von einem geeigneten regionenspezifischen Investitionsmix und einem guten institutionellen und makroökonomischen Rahmen abhängt.

Im Programmplanungszeitraum 2014–2020 floss fast die Hälfte der kohäsionspolitischen Investitionen in die Infrastruktur, vor allem aufgrund des Bedarfs in den östlichen Teilen der EU. Dies hat dazu beigetragen, das Gefälle der Güterkraftverkehrsleistungen in der östlichen EU zu verringern und **es in den südlichen Teilen der EU zu überwinden** (Kapitel 4). Dennoch sind in der östlichen EU noch mehr Investitionen erforderlich, insbesondere um den Übergang zu einer CO₂-neutralen Wirtschaft zu unterstützen.

Ein grundlegender Breitbandzugang ist in der EU fast flächendeckend vorhanden, aber nur zwei von drei Personen in Städten und eine von sechs Personen auf dem Land haben Zugang zu Hochgeschwindigkeitsanschlüssen (Kapitel 4). Investitionen in die Verkehrs- und IT-Infrastruktur allein führen nicht automatisch zu höheren Wachstumsraten. Sie müssen von Maßnahmen begleitet werden, die ein günstiges Umfeld für das Wachstum von Unternehmen schaffen und Arbeitnehmern den Zugang zu neuen Beschäftigungsmöglichkeiten in allen Regionen erleichtern.

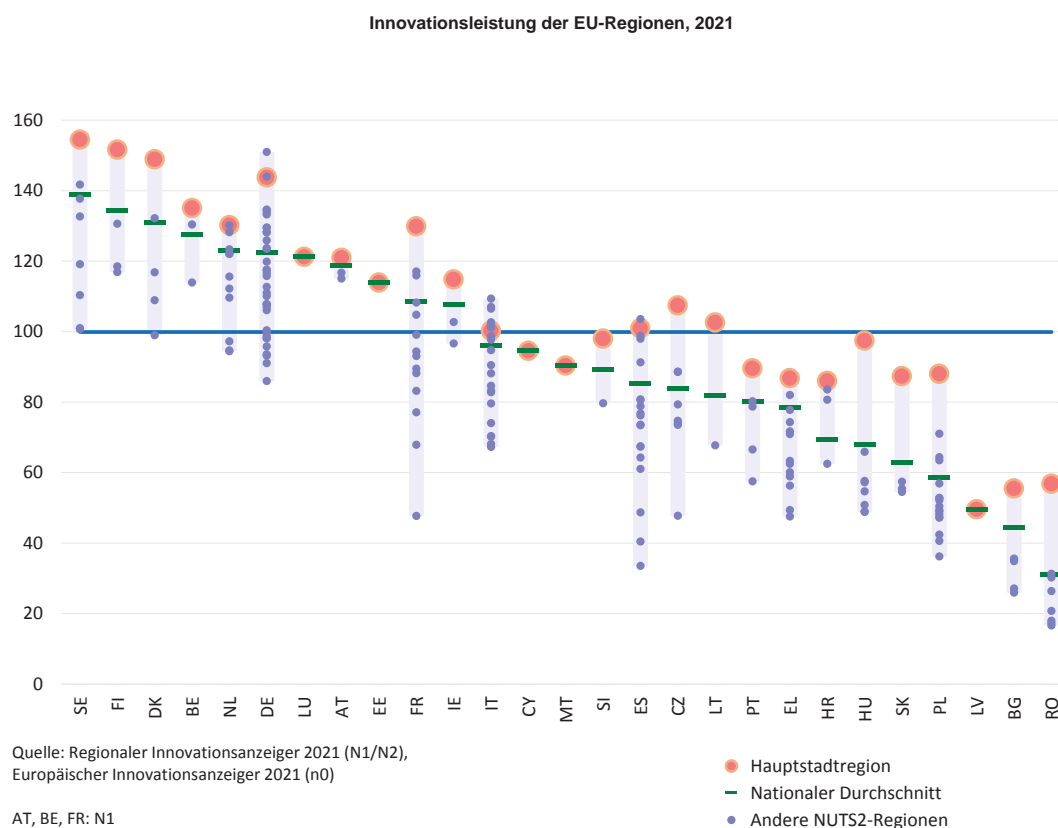
Ausreichende Investitionen in den Umweltschutz, saubere Energiequellen und die Bereitstellung damit verbundener Dienstleistungen sind unerlässlich, um langfristige Nachhaltigkeit, Wettbewerbsfähigkeit und Lebensqualität zu gewährleisten. **Die Luft- und Wasserverschmutzung wurde zwar reduziert, ist aber in vielen weniger entwickelten Regionen immer noch zu hoch.** Die Luftverschmutzung durch Feinstaub ist in vielen östlichen Regionen hoch. In der EU führt dies zu schätzungsweise 400 000 vorzeitigen Todesfällen pro Jahr. Die Ozonkonzentrationen sind in vielen südlichen Regionen weiterhin zu hoch. Die Abwasserbehandlung hat sich in der gesamten EU verbessert, aber in vielen weniger entwickelten Regionen und Übergangsregionen sind noch weitere Investitionen erforderlich, um die Wasserqualität zu schützen und zu verbessern (Kapitel 3).

Die Ausstattung mit Qualifikationen ist ungleich verteilt und konzentriert sich auf die stärker entwickelten Regionen und insbesondere auf die Hauptstadtregionen. Die weniger entwickelten Regionen liegen in Bezug auf die Hochschulbildung, das lebenslange Lernen und die digitalen Kompetenzen weit hinter den Übergangsregionen und den stärker entwickelten Regionen zurück. Trotz der Verbesserungen auf EU-Ebene sind die Unterschiede zwischen den Regionen nach wie vor groß. Wenn viele Arbeitnehmer keine Sekundarbildung erhalten, wird es schwieriger, die Produktivitätslücke zu schließen. Auch beim Bildungsniveau und den Qualifikationen gibt es ein großes Stadt-Land-Gefälle. Bewohnerinnen und Bewohner von Städten haben mit größerer Wahrscheinlichkeit einen Hochschulabschluss, nehmen eher an Aus- und Fortbildungen teil und verfügen über eher über gute digitale Kenntnisse als Menschen auf dem Land.

Das Unternehmertum ist entscheidend für das Wachstum, ist aber tendenziell in größeren Städten konzentriert. Neue Unternehmen sind besonders wichtig für die Diversifizierung der wirtschaftlichen Aktivitäten und die Schaffung von Arbeitsplätzen in Regionen mit geringem Wachstum. Die Empfehlung zu einer wirksamen aktiven Beschäftigungsförderung (EASE)⁵ im Anschluss an die COVID-19-Krise zeigt auf, wie Fortbildung, Umschulung und unternehmerische Unterstützung integrative berufliche Übergänge unter Berücksichtigung des regionalen Kontextes fördern können.

Innovation ist die wichtigste Determinante für langfristiges regionales Wirtschaftswachstum, doch **das regionale Innovationsgefälle in Europa ist größer geworden**. Während einige Mitgliedstaaten erheblich aufgeholt haben, hinken viele Regionen, auch in stärker entwickelten Mitgliedstaaten, hinterher (Abbildung 2). Dies ist nicht nur auf fehlende Investitionen in F&E zurückzuführen, sondern auch auf Schwächen in den regionalen Innovationsökosystemen. Eine bessere Innovationsverbreitung auf nationaler und regionaler Ebene kann weniger entwickelten Regionen und Übergangsregionen helfen, ihren Rückstand aufzuholen. Strategien für intelligente Spezialisierung, die im Rahmen der Kohäsionspolitik für 2014–2020 eingeführt wurden, können dazu beitragen, diese Kluft zu überwinden, müssen sich jedoch stärker auf das regionale Potenzial konzentrieren.

Abbildung 2: Das regionale Innovationsgefälle in Europa im Jahr 2021



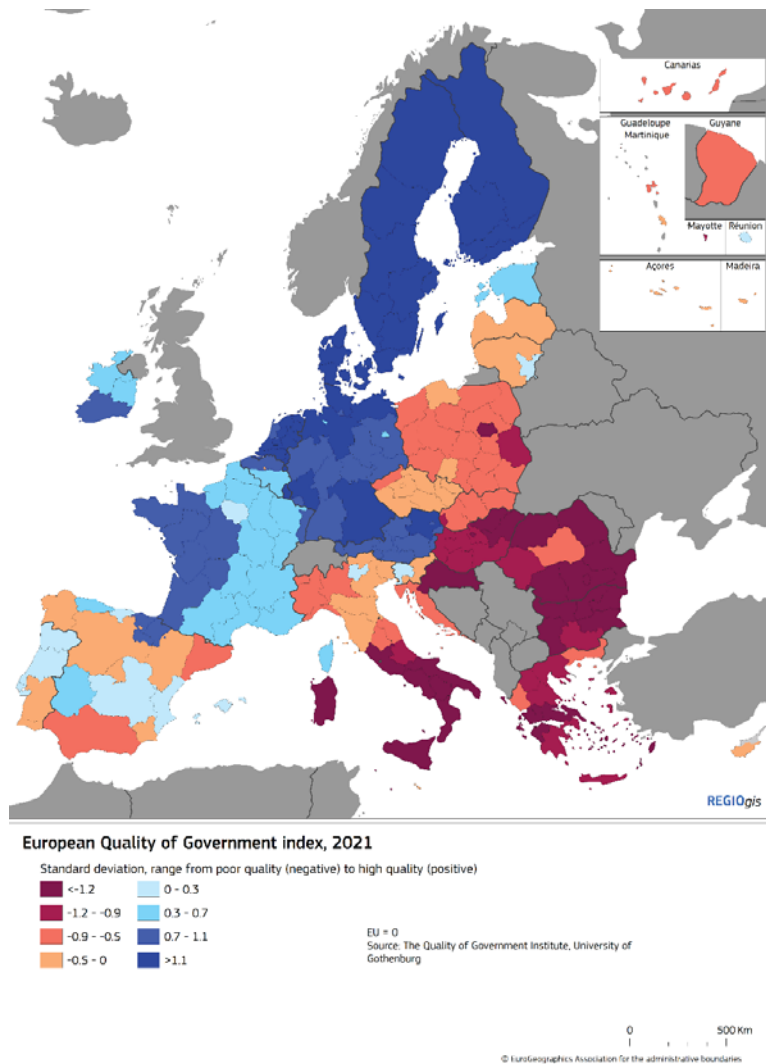
⁵ Empfehlung der Kommission zu einer wirksamen aktiven Beschäftigungsförderung (EASE) nach der COVID-19-Krise (EASE) – C(2021) 1372, 4.3.2021.

Dieses Innovationsgefälle wird in vielen weniger entwickelten Regionen und Übergangsregionen durch **schwache Innovationen und begrenzte externe Effekte des Humankapitals aus internationalen Handelsverflechtungen und Wertschöpfungsketten** noch verschärft. Die unzureichende Einführung digitaler Technologien, Verwaltungspraktiken und „Industrie 4.0“-Technologien in der Wirtschaft und im öffentlichen Sektor bedeutet, dass viele Regionen nicht darauf vorbereitet sind, die neuen Möglichkeiten zu nutzen, und anfällig für potenzielle Rückverlagerungen sind, wenn sich die Wertschöpfungsketten weiterentwickeln.

Die Governance in der EU verbessert sich größtenteils, aber es bestehen weiterhin Unterschiede zwischen den Mitgliedstaaten und innerhalb der Mitgliedstaaten (Karte 5⁶) (Kapitel 7). Eine Verbesserung der Einrichtungen kann zu wirksameren Investitionen, einem höheren Maß an Innovation und Unternehmertum beitragen, die für ein langfristiges Wirtschaftswachstum entscheidend sind. Alle Mitgliedstaaten haben ihr Geschäftsumfeld verbessert, aber es gibt weiterhin erhebliche Unterschiede. Auch die Effizienz des Justizsystems ist von Mitgliedstaat zu Mitgliedstaat unterschiedlich, und in einigen wenigen Mitgliedstaaten hat sich die Rechtsstaatlichkeit im Laufe der Zeit verschlechtert.

⁶ Der Index basiert auf einer regionalen Erhebung, die die Qualität der lokalen Polizei sowie des Bildungs- und Gesundheitswesens und Korruption, Vetternwirtschaft und Diskriminierung bei der Erbringung dieser Dienstleistungen misst.

Karte 5



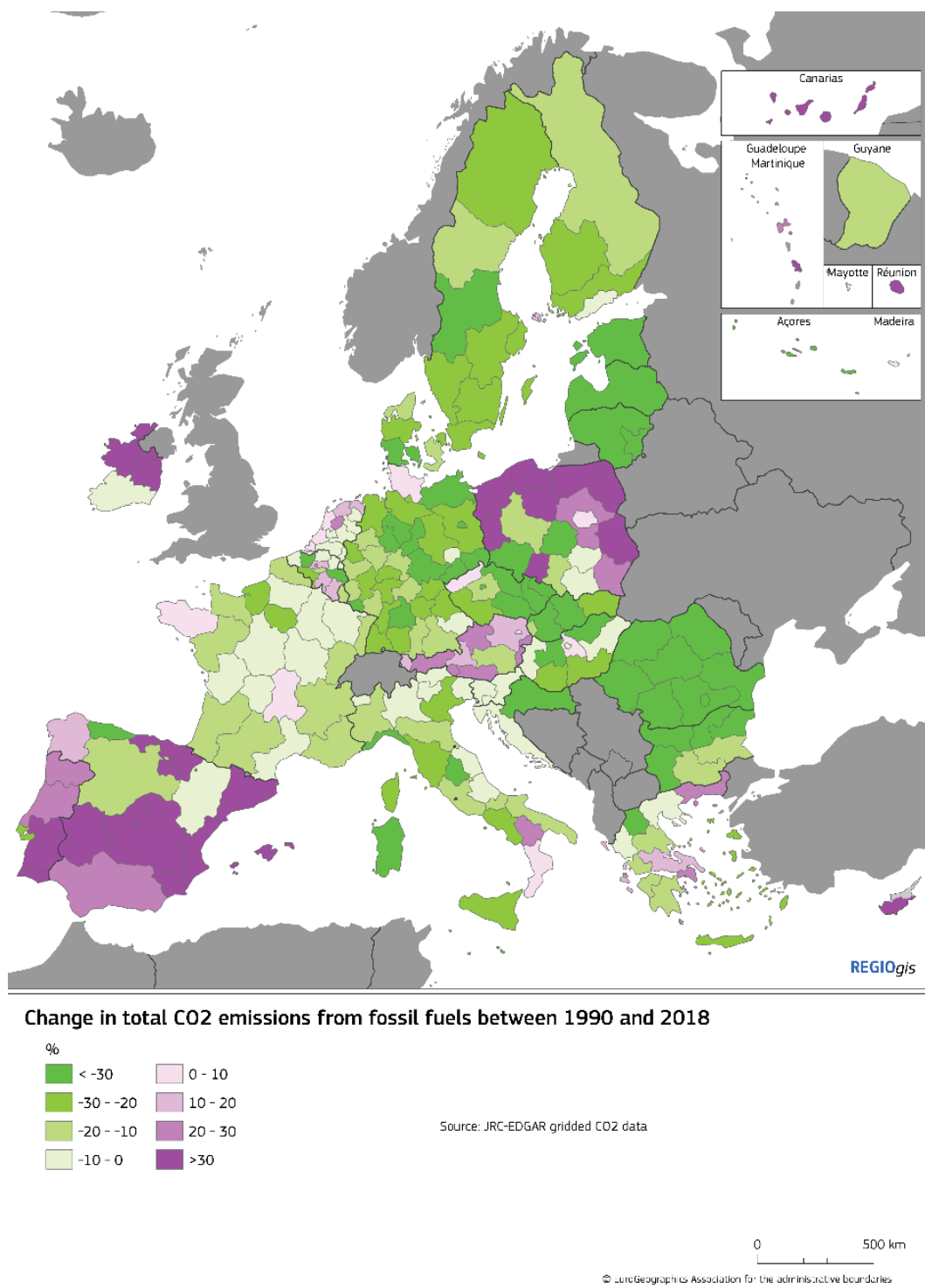
Die Rolle und die Kapazitäten der regionalen Regierungsinstanzen bei der wirtschaftlichen Entwicklung sind nach wie vor uneinheitlich, obwohl sie die meisten öffentlichen Investitionen tätigen, insbesondere im Zusammenhang mit der Energiewende und der Anpassung an den Klimawandel (Kapitel 8). Ortsbezogene Maßnahmen sind besonders wichtig in Ländern mit erheblichen internen wirtschaftlichen Unterschieden. Die lokale und regionale Autonomie hat in den Kohäsionsländern in den letzten Jahrzehnten langsam zugenommen, ist aber immer noch geringer als in der übrigen EU. Da die Verwaltung kohäsionspolitischer Programme für Regionen mit geringer Autonomie und wenig Erfahrung bei der Durchführung öffentlicher Investitionen eine Herausforderung darstellt, hat die Kohäsionspolitik dazu beigetragen, die Verwaltungskapazität und die Umsetzung regionaler Entwicklungsstrategien zu stärken, insbesondere durch territoriale Instrumente und die Zusammenarbeit innerhalb funktionaler Bereiche.

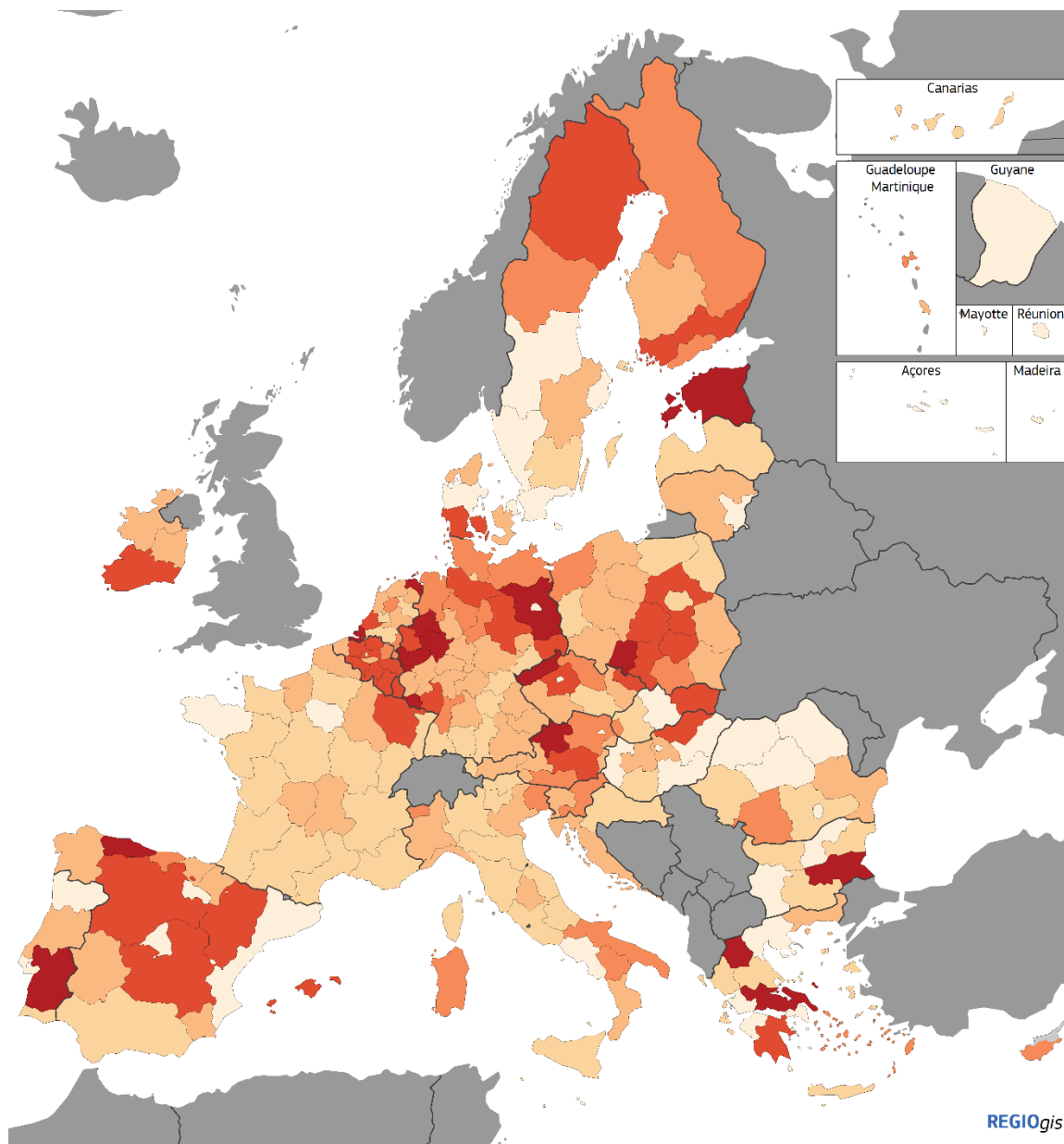
4. NEUE WACHSTUMSCHANCEN, ABER AUCH RISIKEN FÜR WEITERE UNGLEICHHEITEN

In den nächsten 30 Jahren wird das Wachstum der EU durch die grüne und digitale Transformation vorangetrieben werden. Dies wird neue Chancen mit sich bringen, aber auch erhebliche strukturelle Veränderungen erfordern, die wahrscheinlich zu neuen regionalen Ungleichheiten führen werden. Wird dies ignoriert, könnten sowohl der Zusammenhalt als auch das Wachstum durch den demografischen Übergang untergraben werden. Die Art und Weise, wie diese Übergänge bewältigt werden, wird darüber entscheiden, ob alle Regionen sowie Bürgerinnen und Bürger, wo auch immer sie leben, von diesen Übergängen profitieren können. Ohne eine klare territoriale Vision, wie diese Prozesse gehandhabt werden sollen, und ohne eine ehrgeizige Umsetzung der europäischen Säule sozialer Rechte könnte eine wachsende Zahl von Menschen das Gefühl bekommen, dass ihre Stimmen nicht gehört und die Auswirkungen auf ihre Gemeinden nicht berücksichtigt werden, was die Unzufriedenheit mit der Demokratie noch verstärken könnte. Um Europa auf diese Herausforderungen vorzubereiten, ist es von entscheidender Bedeutung, den beruflichen Übergang in grüne und digitale Sektoren und die Überbrückung des damit verbundenen Fachkräftemangels zu fördern, wie in der EASE-Empfehlung vorgeschlagen.

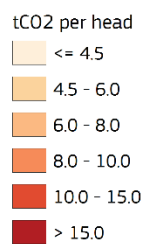
Der Übergang zu einer grünen Wirtschaft und insbesondere die Ziele einer CO₂-neutralen und kreislaufforientierten Wirtschaft werden unsere Volkswirtschaften verändern. Er wird die Beschäftigung in Sektoren wie erneuerbare Energien, Recycling, Design, Renovierung und Ökosystemdienstleistungen ankurbeln, kann sich aber nachteilig auf Sektoren auswirken, die ihre Emissionen reduzieren müssen, sowie auf die Regionen, in denen sie angesiedelt sind (Karten 6 und 7). Naturkapital in ländlichen Regionen kann Arbeitsplätze im Bereich der Verwaltung von Ökosystemdienstleistungen und erneuerbaren Energien fördern. Die sozialen Auswirkungen des EU-Ziels der Klimaneutralität bis 2050 werden daher von Region zu Region unterschiedlich sein und in Regionen mit hoher Armut möglicherweise stärker ausfallen. Dies erfordert die Unterstützung durch politische Instrumente wie den Fonds für einen gerechten Übergang.

Karte 6





CO2 emissions from fossil fuels per head, 2018



EU-27 = 7.2
Source: Crippa e.a. (2019)

0 500 km

© EuroGeographics Association for the administrative boundaries

Der Übergang zur Nutzung digitaler Technologien erfolgt in Europa mit unterschiedlicher Geschwindigkeit. Die Fertigstellung erfordert den Ausbau von sehr schnellen Internetzugängen, die Förderung digitaler Kompetenzen und Investitionen in IT-Ausrüstung. Dies wird ländlichen Gebieten zugutekommen, denn dort sind die Internetverbindungen meist langsam und die digitalen Kompetenzen unterdurchschnittlich. Ein schnellerer Internetzugang wird es mehr Menschen ermöglichen, von zu Hause aus zu arbeiten, den Zugang zu Online-Diensten, einschließlich Aus- und Fortbildung, Gesundheit und E-Commerce, verbessern und kann dazu führen, dass mehr Dienstleistungen aus den großen städtischen Zentren abwandern. Die weniger entwickelten Mitgliedstaaten werden von dieser Umstellung stärker profitieren, da ihre Unternehmen bei der Nutzung digitaler Technologien, des E-Commerce und der Praktiken des E-Business im Rückstand sind.

Der demografische Wandel, insbesondere die Überalterung, wird alle Regionen betreffen, aber die ländlichen Regionen zuerst. In den nächsten zehn Jahren wird der Bevölkerungsanteil der über 65-Jährigen in jeder fünften Region voraussichtlich um mehr als 25 % zunehmen. Die Bevölkerung im erwerbsfähigen Alter wird voraussichtlich in jeder vierten Region um mehr als 10 % schrumpfen. Die Bevölkerung unter 20 Jahren wird voraussichtlich in jeder dritten Region um mehr als 10 % schrumpfen. Insgesamt wird der Anteil der in einer schrumpfenden Region lebenden Bevölkerung zwischen 2020 und 2040 voraussichtlich von 34 % auf 51 % ansteigen (Kapitel 6). Ländliche Regionen sind besonders betroffen, da sie bereits schrumpfen (Abbildung 3). Diese Entwicklungen können sich auf das Wachstumspotenzial, die Entwicklung von Qualifikationen und den Zugang zu Dienstleistungen auswirken.

Abbildung 3: Natürliche Bevölkerungsentwicklung, Wanderungssaldo und Gesamtbevölkerungsentwicklung nach städtisch-ländlicher regionaler Typologie und nach Art der Metropolregion in den Jahren 2010-2019

Durchschnittliche jährliche Veränderung pro 1000 Einwohner	Natürliche Bevölkerungsentwicklung	Wanderungssaldo	Gesamtbevölkerungsentwicklung		Durchschnittliche jährliche Veränderung pro 1000 Einwohner	Natürliche Bevölkerungsentwicklung	Wanderungssaldo	Gesamtbevölkerungsentwicklung
Nordwesten					Nordwesten			
Städtisch	2,5	4,1	6,6		Hauptstadregionen	5,1	3,3	8,4
Intermediär	0,1	3,8	3,9		Sonstige Metropolregionen	0,5	4,5	5,0
Ländlich	-1,3	2,5	1,2		Nicht-Metropolregionen	-0,8	2,7	1,8
Süden					Süden			
Städtisch	0,0	2,5	2,6		Hauptstadregionen	1,0	2,7	3,7
Intermediär	-1,7	1,9	0,2		Sonstige Metropolregionen	-0,5	2,5	2,0
Ländlich	-4,7	1,0	-3,7		Nicht-Metropolregionen	-2,5	1,5	-1,0
Osten					Osten			
Städtisch	-0,5	2,7	2,2		Hauptstadregionen	-0,3	4,7	4,5
Intermediär	-1,9	-0,4	-2,3		Sonstige Metropolregionen	-1,0	0,2	-0,7
Ländlich	-1,9	-2,3	-4,2		Nicht-Metropolregionen	-2,4	-2,3	-4,7
EU					EU			
Städtisch	1,2	3,3	4,5		Hauptstadregionen	2,7	3,5	6,2
Intermediär	-0,9	2,1	1,2		Sonstige Metropolregionen	0,0	3,2	3,2
Ländlich	-2,0	0,4	-1,6		Nicht-Metropolregionen	-1,8	0,8	-1,0

In den letzten Jahren haben sich an einigen Orten in Europa die wirtschaftlichen Chancen, die soziale Mobilität und die Lebensqualität verschlechtert oder verringert. Dieser langfristige wirtschaftliche Niedergang hat zu einer wachsenden Unzufriedenheit der Bürgerinnen und Bürger geführt. Eurobarometer zeigen, dass die Bewohnerinnen und

Bewohner ländlicher Gebiete eher der Meinung sind, dass ihre Stimme nicht zählt, und dass sie der EU misstrauen. Die Bevölkerung hat hingegen mehr Vertrauen in die regionalen und lokalen Regierungen als in die nationalen oder EU-Behörden. Um diese Bedenken zu zerstreuen, sollte der grüne und digitale Übergang fair und gerecht sein, auf integrative Weise gesteuert und in Partnerschaften mit regionalen und lokalen Regierungen entwickelt werden.

5. HERAUSFORDERUNGEN FÜR DIE KOHÄSIONSPOLITIK

In der Strategischen Vorausschau⁷ werden das Klima und andere ökologische Herausforderungen, die digitale Hyperkonnektivität und der technologische Wandel, der Druck auf die Demokratie, weltpolitische Verschiebungen und die Demografie als wichtige Entwicklungen hervorgehoben. In den letzten zwei Jahrzehnten hat die Kohäsionspolitik die wirtschaftlichen, sozialen und territorialen Ungleichheiten verringert. Doch die großen grünen, digitalen und demografischen Veränderungen können neue Ungleichheiten schaffen, die Anforderungen an nationale und lokale Behörden erhöhen, die Unzufriedenheit der Bevölkerung schüren und unsere Demokratien unter Druck setzen. Diese Herausforderungen werden auch andere Industrieländer betreffen. Der politische Austausch mit anderen interessierten Ländern könnte unsere Grundsatzdebatte weiter bereichern.

Wie kann die Kohäsionspolitik zusammen mit anderen EU-Strategien diesen neuen Herausforderungen begegnen? Die Bürgerinnen und Bürger Europas müssen, egal wo sie leben, Vertrauen in ihre Zukunft haben. Die Kohäsionspolitik kann den Bürgerinnen und Bürgern Europas auf dreierlei Weise Sicherheit geben: erstens, indem sie ihnen eine positive wirtschaftliche Perspektive für ihre Region bietet, zweitens, indem auf ihre Sorgen um Lebensqualität, Beschäftigungsmöglichkeiten und soziale Eingliederung eingegangen wird, und drittens, indem dafür gesorgt wird, dass die Kosten und Vorteile der Bewältigung neuer Herausforderungen gerecht verteilt werden. Dies kann dadurch geschehen, dass die besten Maßnahmen gegen diese neuen Ursachen für Ungleichheiten ermittelt werden, die Rolle der Regionen gestärkt wird und die territorialen Auswirkungen der horizontalen EU-Politik berücksichtigt werden. Im Einklang mit dem Ziel einer stärkeren sozialen Konvergenz der europäischen Säule sozialer Rechte sollte eine breit angelegte Grundsatzdebatte zu diesen Themen eingeleitet werden, die in die Entwicklung der Politik nach 2027 einfließt.

Auseinandersetzung mit neuen Ursachen für Ungleichheiten durch:

- **Gewährleistung eines fairen Übergangs.** Die Umstellung auf eine klimaneutrale Kreislaufwirtschaft, der Schutz unserer Umwelt, die Wiederherstellung der Natur und die Verringerung der Umweltverschmutzung werden viele Vorteile mit sich bringen, aber die Kosten sollten gerecht verteilt werden. Der Mechanismus für einen

⁷ https://ec.europa.eu/info/strategy/strategic-planning/strategic-foresight/2021-strategic-foresight-report_en

gerechten Übergang könnte erweitert werden, um die Sozialkosten der Abschwächung des Klimawandels und der Anpassung an den Klimawandel sowie die anderen ökologischen Herausforderungen anzugehen, u. a. durch eine bessere Antizipation des Strukturwandels, die Bekämpfung der Armut, Investitionen in Kompetenzen und eine enge Zusammenarbeit mit den Sozialpartnern sowie den Akteuren der Zivilgesellschaft auf allen territorialen Ebenen.

- **Stärkung der Resilienz und Reaktionsfähigkeit gegenüber asymmetrischen Störungen.** Durch die Pandemie wird deutlich, dass die Kohäsionspolitik in der Lage sein muss, auf unerwartete Störungen zu reagieren, die vor allem mit der Globalisierung und dem technologischen Wandel zusammenhängen. Regionen, die stark von einigen wenigen handelsfähigen Sektoren des verarbeitenden Gewerbes oder von Dienstleistungssektoren abhängen, sind besonders anfällig. Die Diversifizierung der Wirtschaftstätigkeit, insbesondere im Zusammenhang mit dem digitalen Übergang, kann in Kombination mit ortsbezogenen Maßnahmen, wie z. B. Strategien für intelligente Spezialisierung, den Regionen helfen, produktiver und weniger anfällig für Störungen zu werden.
- **Unterstützung der Regionen bei der Bewältigung des demografischen Wandels.** Die Unternehmen werden sich an eine schrumpfende Erwerbsbevölkerung anpassen müssen, indem sie mehr Arbeitskräfte aus Gruppen mit niedrigeren Beschäftigungsquoten wie Jugendliche, Frauen und Nicht-EU-Migranten einstellen und mehr in Innovation, arbeitserleichternde und -erweiternde Technologien sowie in die Erwachsenenbildung, insbesondere für ältere und gering qualifizierte Arbeitnehmer, investieren, was dazu beitragen würde, die Ziele des Gipfels von Porto⁸ zu erreichen. Grund- und weiterführende Schulen werden sich auf die geringere Schülerzahl einstellen müssen, während andere öffentliche Dienste und das Gesundheitswesen eine wachsende Zahl älterer Einwohner versorgen müssen.
- **Umgang mit dem Druck auf die Demokratie und ihre Werte.** Territoriale Instrumente zur Einbindung lokaler Akteure in Städten, ländlichen Gebieten, Küstenregionen und auf Inseln sowie der Partnerschaftsgrundsatz in der Kohäsionspolitik können dazu beitragen, den Druck auf die Demokratie zu verringern, indem sie die Eigenverantwortung für die europäische Politik stärken. Die territoriale Zusammenarbeit schafft neue Gemeinschaften von gemeinsamem Interesse und unterstützt die sichtbare Bereitstellung von öffentlichen Gütern auf verschiedenen territorialen Ebenen.

Stärkung der Rolle der Regionen beim Aufbau der Zukunft Europas durch:

- **Schaffung neuer wirtschaftlicher Perspektiven für weniger entwickelte Regionen und Regionen in Randlage.** Weniger entwickelte Regionen und Regionen

⁸ Einschließlich des Ziels, dass jedes Jahr mindestens 60 % der Erwachsenen an einer Aus- und Fortbildung teilnehmen. <https://www.2021portugal.eu/media/icfksbgv/porto-social-commitment.pdf>

in Randlage benötigen möglicherweise ein neues Entwicklungsparadigma. Dabei sollten neu entstehende Chancen, internationale Verbindungen, die territoriale Verteilung spezifischer Bedürfnisse und Ausstattungen sowie die Bereitstellung öffentlicher Güter, wie strategische Ressourcen, biologische Vielfalt, erneuerbare Energien und Annehmlichkeiten der Umwelt, berücksichtigt werden.

- **Verankerung der Innovation in allen Regionen.** Die Beseitigung von Schwächen bei der Verbreitung und Einführung neuer Ideen und Technologien und die Förderung von umfassenden Innovationen werden sicherstellen, dass alle Regionen von einer zunehmend wissensorientierten Wirtschaft profitieren können.
- **Stärkung der grenzübergreifenden und interregionalen Zusammenarbeit.** Die Pandemie machte deutlich, welche Schwierigkeiten es mit sich bringt, eine Landesgrenze überschreiten zu müssen, um Arbeit, Bildung, Gesundheitsversorgung und andere Dienstleistungen zu erhalten. Die Leistung des Straßen- und Schienenverkehrs ist in den Grenzregionen geringer. Die Bewältigung dieser Probleme erfordert eine bessere Verwaltung funktionaler Grenzgebiete, eine stärkere Koordinierung von Dienstleistungen, Infrastruktur und Investitionen sowie einen Erfahrungsaustausch, der durch europaweite Forschung unterstützt wird.
- **Stärkung der Verbindungen zwischen Stadt und Land und der Rolle kleinerer Städte und Gemeinden bei der Unterstützung ländlicher Gebiete.** Große Städte und ihre Metropolregionen sind oft die Impulsgeber der wirtschaftlichen Entwicklung. Einige kleinere Städte, Gemeinden und Dörfer bieten Zugang zu einem breiten Spektrum an öffentlichen und privaten Dienstleistungen. Ihre Rolle als regionale Zentren bedeutet, dass sie einen Fixpunkt für die gesamte Region darstellen. Die Stärkung ihrer Rolle könnte die wirtschaftliche Entwicklung fördern und die Lebensqualität verbessern. Zwar haben städtische Gebiete besondere Herausforderungen zu bewältigen, doch eine weitere Stärkung der Verbindungen innerhalb der Funktionsbereiche könnte sowohl den Bewohnern städtischer als auch ländlicher Gebiete zugute kommen. Die langfristige Vision für die ländlichen Gebiete⁹ bietet einen Rahmen für die Bewältigung der Herausforderungen, vor denen die ländlichen Gebiete stehen.
- **Auf die Bedürfnisse der benachteiligten Orte eingehen.** Einige Regionen sehen sich mit dem Erbe des Strukturwandels konfrontiert, der die traditionellen Beschäftigungsquellen schrumpfen ließ, was zu einem Missverhältnis zwischen Qualifikationsangebot und -nachfrage sowie zu Umweltzerstörung führte und Entwicklungsfallen entstehen ließ. Solche Gebiete befinden sich oft in Ländern oder Regionen mit mittlerem Einkommen. Sie erfordern gezielte Maßnahmen zur Integration dieser Gemeinschaften in die breitere regionale und öffentliche Wirtschaft im Einklang mit den Grundsätzen der europäischen Säule sozialer Rechte.

⁹ COM(2021) 345 final vom 30.6.2021.

Entwicklung der Instrumente für die Kohäsion bis 2050:

- **Steigerung der Wirksamkeit ortsbezogener Strategien.** Die Notwendigkeit, landesweite Strukturpolitik durch eine ortsbezogene Politik zu ergänzen, wird zunehmend erkannt. Intelligente Spezialisierung zeigt, wie man auf lokalen Vorzügen aufbauen kann, um die Wettbewerbsfähigkeit und das Innovationsökosystem zu stärken. Lokal ausgerichtete territoriale Pläne für einen gerechten Übergang lenken die europäische Unterstützung auf die Unternehmen, Arbeitnehmer und Gemeinden, die am meisten vom klimabedingten Strukturwandel betroffen sind. Dieser Ansatz sollte für andere wichtige politische Ziele im Rahmen der Kohäsionspolitik gestärkt werden, vor allem für den grünen und den digitalen Übergang. Darüber hinaus sollten der Ansatz der integrierten territorialen Entwicklung und das spezielle politische Ziel „Ein bürgernahes Europa“ voll ausgeschöpft werden.
- **Weitere Optimierung der Umsetzung der Kohäsionspolitik für die Begünstigten.** Auf der Grundlage der Vereinfachungen und der Flexibilität, die bereits im Programmplanungszeitraum 2021–2027 sowohl im Rahmen der Kohäsionspolitik als auch anderer einschlägiger investitionsbezogener Fonds eingeführt wurden, sollten weitere Verbesserungen für die Begünstigten bei der Umsetzung der Politik geprüft werden. Gleichzeitig sollten die Grundprinzipien einer ortsbezogenen und partizipativen Umsetzung, wie die Mehrebenenverflechtung und das Partnerschaftsprinzip, gestärkt werden.
- **Stärkung der Rolle der Kohäsionspolitik bei der Erschließung von öffentlichen und privaten Investitionen in den grünen, digitalen und demografischen Übergang.** Die Kohäsionspolitik kann eine größere Rolle bei der Förderung von Investitionen auf regionaler, städtischer und lokaler Ebene spielen, indem durch sie die Ressourcen des Privatsektors mobilisiert und die notwendigen institutionellen Anpassungen unterstützt werden. Dies bedeutet, dass sichergestellt werden muss, dass die öffentlichen und privaten Akteure auf der entsprechenden Ebene über die notwendigen Kapazitäten verfügen, um solche Investitionen durch Steuern, Benutzungsgebühren, Entgelte und andere Einnahmequellen längerfristig zu tragen. Diese Bemühungen sollten mit der Unterstützung der Kommission bei der Stärkung der Rahmenbedingungen für eine nachhaltige Finanzierung verknüpft werden.
- **Steigerung der Investitionen in die Menschen im Verlauf ihres Lebens.** Um Europa wettbewerbsfähig zu machen und den Zusammenhalt in der Zukunft zu stärken, müssen wir mehr und besser in die Bildung und Ausbildung der Menschen investieren, einschließlich ihrer Kompetenzen, ihrer Kreativität und ihres Potenzials, Unternehmen zu gründen und Innovationen hervorzubringen. Dies ist unerlässlich, um den vor uns liegenden technologischen, grünen und digitalen Übergang erfolgreich zu bewältigen. Um den sozialen Zusammenhalt zu stärken und auf die Bedürfnisse der benachteiligten Gruppen einzugehen, muss Europa in gezielte Aktivierungs- und soziale Eingliederungsmaßnahmen investieren und gleichzeitig

weiterhin politische Reformen unterstützen, die auf eine inklusive Entwicklung abzielen.

- **Stärkung der Komplementarität innerhalb anderer EU-Strategien.** Der derzeitige Ansatz für Synergien innerhalb des EU-Haushalts, der sich auf Inputs und Finanzströme konzentriert, muss stärker auf echte politische Komplementaritäten ausgerichtet werden. Ein besonderer regionaler Schwerpunkt muss auf neue Politikbereiche gelegt werden – wie strategische Verflechtungen, soziale Klimapolitik, europäische Industrieallianzen –, in denen Kohäsionspolitik besonders relevant sein könnte. Territoriale Folgenabschätzungen und Prüfungen der Auswirkungen auf den ländlichen Raum sollten verstärkt werden, damit den Bedürfnissen und Besonderheiten der verschiedenen Gebiete der EU besser Rechnung getragen wird. Der „Grundsatz dem Zusammenhalt nicht zu schaden“, d. h. keine Maßnahme sollte den Konvergenzprozess behindern oder zu regionalen Unterschieden beitragen, sollte weiter entwickelt und in die Politikgestaltung einbezogen werden.
- Die Aufbau- und Resilienzfazilität der EU wird den Mitgliedstaaten bis zu 724 Mrd. EUR zur Verfügung stellen. Von diesen Mitteln sind 37 % für den Klimaschutz und 20 % für den digitalen Übergang bestimmt. Es wird eine große Herausforderung sein, sicherzustellen, dass diese Ressourcen auf koordinierte Weise **zum Zusammenhalt beitragen.**

Das Kohäsionsforum 2022 wird eine Debatte unter den Interessenvertretern über die Lehren aus der jüngsten Krise und eine Reflexion über künftige Herausforderungen für die Kohäsionspolitik anstoßen, um sicherzustellen, dass kein Gebiet vernachlässigt wird.