



Europäische  
Kommission

Überblick und  
kohäsionspolitische  
Erkenntnisse

## Neunter Bericht über den wirtschaftlichen, sozialen und territorialen Zusammenhalt



Regionalpolitik  
und  
Stadtentwicklung

# Vorwort

---



Wie Jacques Delors sagte, muss jede Erweiterung oder Vertiefung Europas mit einer Stärkung des Zusammenhalts einhergehen. Dies ist das solide Fundament, auf dem die europäische soziale Marktwirtschaft errichtet ist.

Im Jahr 2023 feierten wir das 30-jährige Bestehen des Binnenmarktes, und in diesem Jahr jährt sich zum 20. Mal die Erweiterung von 2004. Das Pro-Kopf-BIP der damals beigetretenen Länder ist von anfänglich 52 % des EU-Durchschnitts auf fast 80 % im Jahr 2023 gestiegen. Beide Ereignisse stellen Eckpfeiler der europäischen Integration dar – und beide wurden durch die Kohäsionspolitik untermauert, die jeder Region geholfen hat, aus ihrer Zugehörigkeit zur EU das Beste zu machen.

Der vorliegende neunte Kohäsionsbericht enthält eine Fülle von Daten und Analysen zu den europäischen Gebieten, einschließlich einer Momentaufnahme ihrer aktuellen Lage, einer Analyse der Veränderungen in den letzten Jahrzehnten und der Trends für die Zukunft. Er veranschaulicht, dass die Kohäsionspolitik spürbare Ergebnisse bringt. Jede Region in Europa hat von EU-finanzierten Investitionen sowie von den positiven Spillover-Effekten eines höheren Handels und einer größeren Nachfrage sowie von stärkeren Lieferketten profitiert.

Die Investitionsrendite der Kohäsionspolitik ist beachtlich. Bis 2030 wird jeder Euro, der zwischen 2014 und 2027 investiert wurde, ein zusätzliches BIP in Höhe von 1,3 EUR generiert haben. Dieser Wert wird sich bis Ende 2043 (30 Jahre nach dem Start dieser Programme) nahezu verdreifachen.

Es bestehen jedoch weiterhin einige Lücken: Die Konvergenz auf nationaler Ebene wird von internen Ungleichgewichten überschattet, und einige Regionen sind in eine Entwicklungsfalle geraten und mit wirtschaftlicher Stagnation konfrontiert. Hinzu kommt, dass aktuelle Herausforderungen wie geopolitische Spannungen, der geoökonomische Wettbewerb, der Klimawandel, der Bevölkerungsrückgang und der technologische Wandel die ärmeren Regionen der EU oftmals härter treffen. Deshalb müssen wir bei Veränderungen und neuen Herausforderungen stets die Asymmetrie von Auswirkungen im Auge haben und ihnen mit Politikmaßnahmen begegnen, die den Menschen und Orten gerecht werden.

Um den wirtschaftlichen Fortschritt in den EU-Regionen weiter voranzutreiben – und um sicherzustellen, dass tatsächlich niemand zurückgelassen wird –, muss die Kohäsionspolitik angepasst und modernisiert werden. Aus diesem Grund haben wir eine Debatte über die Zukunft der Kohäsionspolitik eingeleitet. Unser Bestreben war, eine umfassende, transparente Debatte mit allen Partnern anzuregen, angereichert durch Expertenbeiträge. Während die Debatte noch in Gang ist, zeichnen sich bereits einige Grundzüge ab.

Erstens sollten alle Menschen von den Vorteilen des Wandels unserer Wirtschaft profitieren können, und keine Region sollte vernachlässigt werden bzw. sich vernachlässigt fühlen – oder in eine Entwicklungsfalle geraten. Damit jede Region ihr Potenzial voll entfalten kann, müssen die Investitionen auf strategische Sektoren und Wirtschaftszweige ausgerichtet werden – wie bei der STEP-Initiative der Fall –, die unsere Wettbewerbsfähigkeit steigern, die Produktivität Europas verbessern und hochwertige Arbeitsplätze hervorbringen können. Es gilt, neue Methoden anzuwenden, bei denen Leistung und Ergebnisse noch deutlicher in den Vordergrund gerückt werden.



Zweitens müssen wir den Bürgerinnen und Bürgern und unseren Partnern zu ihrer vollen Entfaltung verhelfen. Menschen sind unser größtes Kapital, und junge Menschen müssen in ihren Fähigkeiten kontinuierlich gefördert werden, indem man ihnen Möglichkeiten bietet, damit sie in allen Teilen der EU gedeihen können. Die Kohäsionspolitik muss einfacher und benutzerfreundlicher werden und gleichzeitig auf die Stärkung der Verwaltungskapazitäten hinwirken, damit die regionalen Partner die richtigen Projekte rechtzeitig und wirksam durchführen können. Die Stärke der Kohäsionspolitik ist seit langem die enge Verbindung zu den Menschen und Partnern vor Ort – darauf muss unsere Zukunft aufbauen.

Drittens reichen die Investitionen im Rahmen der Kohäsionspolitik alleine nicht aus. Auch bei anderen Politiken, ob auf EU- oder nationaler Ebene, müssen die räumlichen Auswirkungen berücksichtigt werden. Wachstumsfördernde Reformen und der Aufbau institutioneller Kapazitäten können dazu beitragen, die Wirkungskraft dieser Investitionen zu steigern.

Zusammenhalt und Solidarität sind die Leitprinzipien in der Geschichte des europäischen Einigungswerkes. Auf sie stützte sich der Erfolg des Binnenmarktes und früherer Erweiterungen. Sie bestimmten auch die Reaktion der Union auf die Krisen der letzten Jahre und die Art und Weise, wie wir uns im Zuge des wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Wandels behauptet haben. Und nach diesem Vorbild werden wir uns der Zukunft stellen.

Dieser Bericht mit seinen Analysen und Lehren sei allen anempfohlen, denen an der Zukunft der Europäischen Union gelegen ist.



Elisa Ferreira  
Kommissarin für Kohäsion  
und Reformen



Nicolas Schmit  
Kommissar für Beschäftigung  
und soziale Rechte

# Überblick und kohäsionspolitische Erkenntnisse<sup>1</sup>

---

## 1. Einleitung

### Der wirtschaftliche, soziale und territoriale Zusammenhalt ist ein europäisches Kollektivgut

Die EU wurde auf der Grundlage der Werte von Solidarität, Chancengleichheit und Zusammenhalt gegründet. Bereits zu Beginn wurde in den Römischen Verträgen das Ziel festgelegt, „den Abstand zwischen einzelnen Gebieten und den Rückstand weniger begünstigter Gebiete [zu] verringern“. Dieser wirtschaftliche und soziale Zusammenhalt im Sinne der Verringerung der inneren Ungleichheiten wurde zu Recht als vorteilhaft für ganz Europa wahrgenommen, und dies ist auch heute noch gültig.

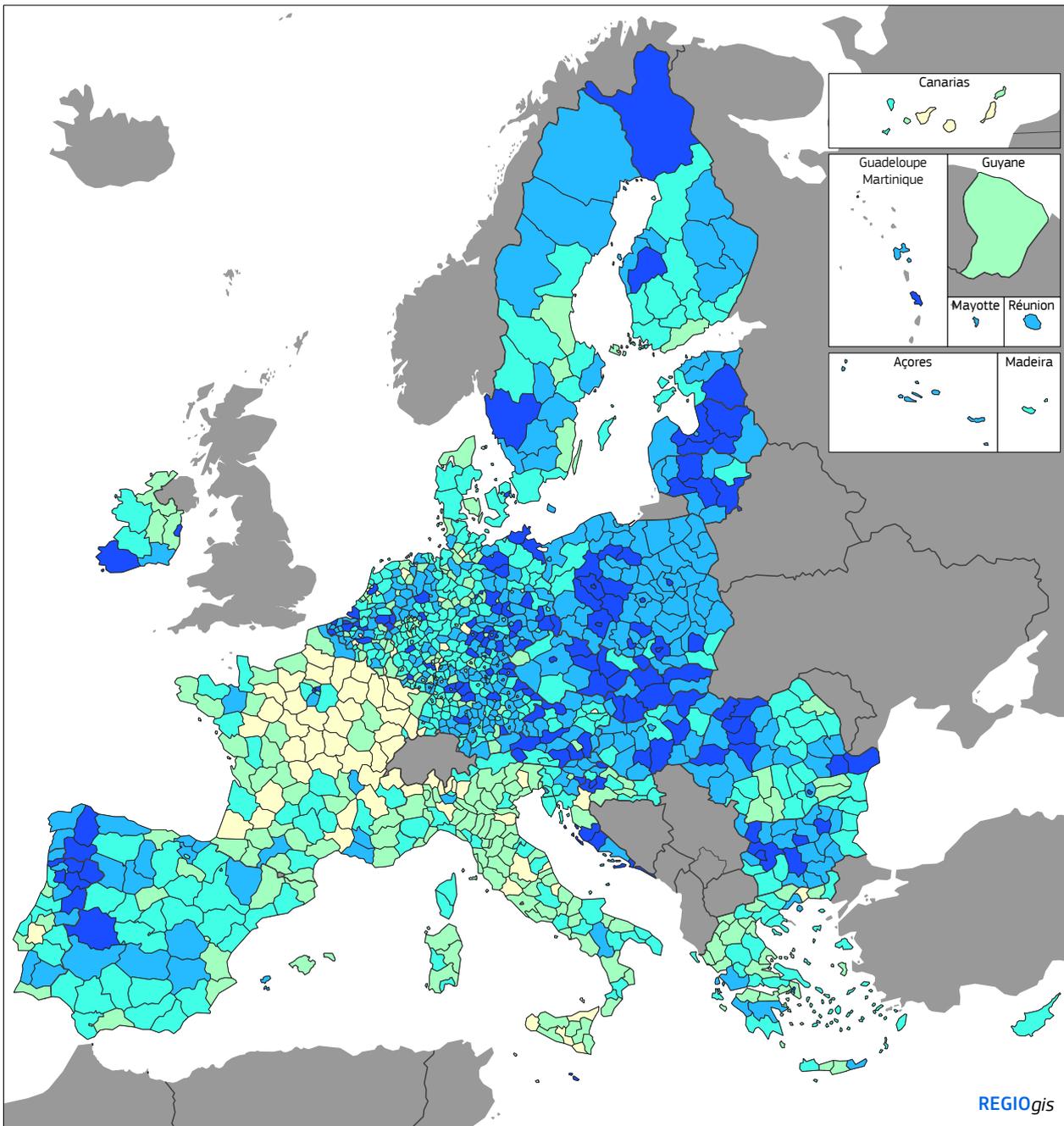
Seitdem ist die Kohäsionspolitik einer der Hauptpfeiler des Projekts Europa. Von der Schaffung des Binnenmarkts über die Wirtschafts- und Währungsunion bis hin zu mehreren Erweiterungen war die Kohäsionspolitik eine Stütze für jeden Schritt der europäischen Integration – auch in der jüngeren Vergangenheit beim ökologischen und digitalen Wandel. Die Marktkräfte allein können nicht gewährleisten, dass die Vorteile dieser wichtigen Integrationsschritte in ganz Europa gleichmäßig verteilt werden. Daher braucht es die Kohäsionspolitik, um die Mitgliedstaaten und Regionen dabei zu unterstützen, ihren Beitrag zu leisten, zu profitieren und ihr volles Potenzial auszuschöpfen. Im Laufe der Zeit hat sich die Kohäsionspolitik neben anderen Instrumenten wie der Aufbau- und Resilienzfazilität auch als wirtschaftlicher Stabilisator und als verlässliche Quelle für Unterstützung und Investitionen während der Finanzkrise und in jüngerer Zeit während der Pandemie und des Angriffskriegs Russlands gegen die Ukraine erwiesen. Mit ihrem regionalen Schwerpunkt und ortsbezogenen Ansatz ist die Kohäsionspolitik ein besonders sichtbarer Ausdruck der europäischen Solidarität, ein integraler Bestandteil des europäischen Wachstumsmodells und ein Eckpfeiler unseres europäischen Hauses.

Die Interessenträger bekräftigen die Schlüsselrolle und Bedeutung der Kohäsionspolitik. Dies wurde in den Gesprächen über die politische Zukunft deutlich gemacht. Im vergangenen Jahr haben regionale Behörden und andere Interessenträger Beiträge geleistet und zwanzig Mitgliedstaaten haben Debatten organisiert. Eine hochrangige Expertengruppe veröffentlichte im Februar wichtige Leitlinien für die künftige Politik<sup>2</sup>. Das Europäische Parlament, der Rat der Europäischen Union, der Europäische Wirtschafts- und Sozialausschuss und der Europäische Ausschuss der Regionen haben Stellungnahmen und Schlussfolgerungen zu Schlüsselementen für die Zukunft der Kohäsionspolitik angenommen. Zusammengenommen bestätigen diese Beiträge die Schlüsselrolle der Politik und vermitteln ein Bild der sich abzeichnenden Herausforderungen sowie der gewonnenen Erkenntnisse und möglichen Reaktionen.

**Dreißig Jahre nach der parallelen Einführung des europäischen Binnenmarkts und einer verstärkten Kohäsionspolitik sowie zwanzig Jahre nach der Erweiterung von 2004 ist der langfristige Trend klar: In vielen Teilen Europas**

<sup>1</sup> Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den Rat, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen zum neunten Kohäsionsbericht (COM(2024) 149, verabschiedet vom Kollegium am 27. März 2024).

<sup>2</sup> Forging a sustainable future together – Cohesion for a competitive and inclusive Europe: report of the High-Level Group on the Future of Cohesion Policy.



**Karte 1 Index der wirtschaftlichen Entwicklung auf NUTS-3-Ebene (2001–2021)**

Wahrscheinlichkeit eines steilen Wachstumsverlaufs

- < 0,3
- 0,3–0,4
- 0,4–0,5
- 0,5–0,6
- > 0,6
- Keine Daten verfügbar

Dieser Index misst, ob eine Region in den letzten fünf Jahren ein höheres Wachstum verzeichnete als die EU, als ihr jeweiliges Land oder als die Region selbst. Dabei werden der Anstieg des BIP pro Kopf, die Produktivität und die Beschäftigung pro Kopf über einen Zeitraum von fünf Jahren betrachtet. Einer Region wird für jeden höheren Wachstumswert 1 Punkt zugewiesen. Dieser Wert zwischen 0 und 9 wird neu skaliert auf 0 und 1.  
 Quelle: Berechnungen der GD REGIO auf der Grundlage von JRC- und Eurostat-Daten.

0 500 km

© EuroGeographics Verband für Verwaltungsgrenzen

ist eine bemerkenswerte wirtschaftliche und soziale Aufwärtskonvergenz zu verzeichnen. Es bestehen jedoch weiterhin sozioökonomische Unterschiede, und immer mehr Regionen haben mit neuen Herausforderungen zu kämpfen. In diesem Zusammenhang bedarf es einer Bestandsaufnahme, nicht nur, was die Errungenschaften der Kohäsionspolitik betrifft, sondern auch ihrer Anpassungsmöglichkeiten. Das im Vertrag verankerte Ziel des wirtschaftlichen, sozialen und territorialen Zusammenhalts verliert keineswegs an Bedeutung, jedoch sollten die Methoden weiterentwickelt werden.

## 2. Kohäsionspolitik: langfristiges Wachstum und Wettbewerbsfähigkeit, hochwertige Arbeitsplätze

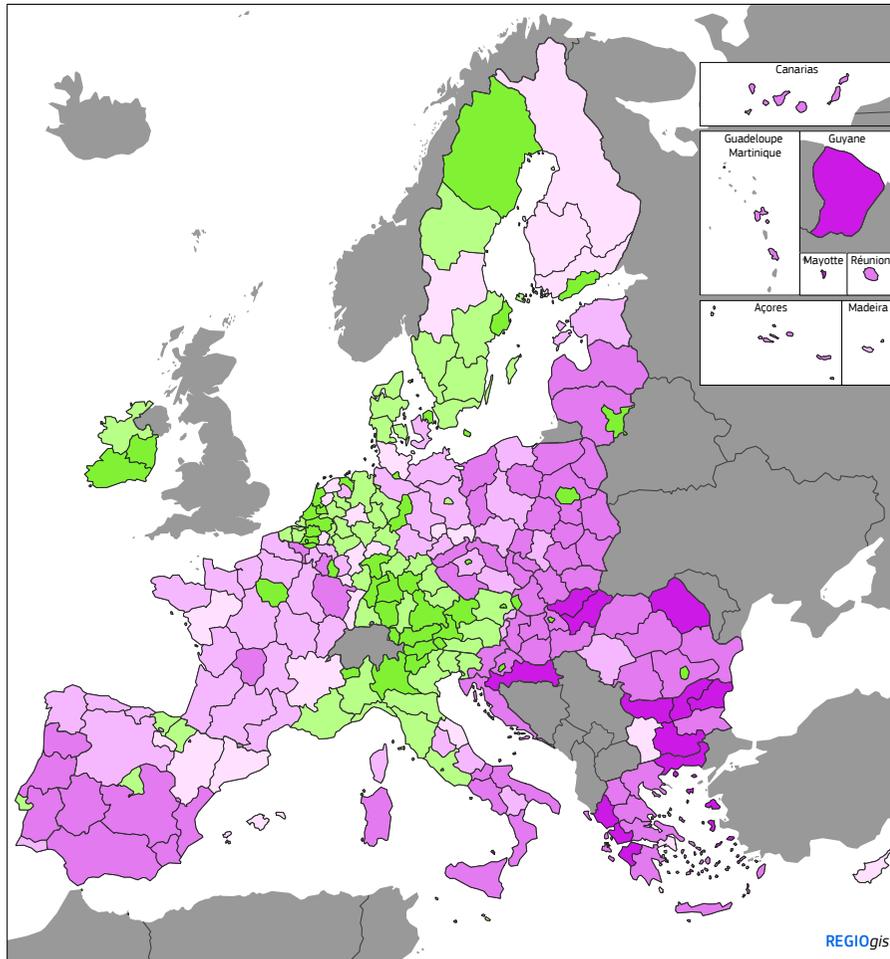
Die historische Erweiterung der EU im Jahr 2004 ist ein klares Beispiel für die positiven Auswirkungen der Kohäsionspolitik. Zwanzig Jahre später ist das durchschnittliche Pro-Kopf-BIP in den seitdem beigetretenen Mitgliedstaaten von rund 52 % des EU-Durchschnitts im Jahr 2004 auf fast 80 % im Jahr 2023 gestiegen. Die Arbeitslosenquoten in diesen Mitgliedstaaten sind in diesem Zeitraum von durchschnittlich 13 % auf 4 % gesunken.

Ausschlaggebend für diese Aufwärtskonvergenz war eine Steigerung der Produktivität (BIP je erwerbstätige Person) in weniger entwickelten Regionen. Dies zeugt von der langfristigen Verbesserung der Wettbewerbsfähigkeit und der Rahmenbedingungen für Unternehmen in diesen Regionen. Dieser Aufholprozess ermöglichte außerdem einen spürbaren sozialen Fortschritt, z. B. in Bezug auf bessere Gesundheitswerte sowie einen Rückgang der Arbeitslosen- und Armutsquoten in fast allen Regionen in den letzten zehn Jahren.

Die Konvergenz in der EU ist jedoch nicht einheitlich. Dies spiegelt Unterschiede in Bezug auf die Produktivität und die Wettbewerbsfähigkeit wider. Während mehrere östliche Regionen seit 2004 einen beeindruckenden Aufholprozess erleben, der von einem wirtschaftlichen Aufschwung nach der Erweiterung angetrieben wurde, gab es in vielen anderen Regionen eine allmähliche Divergenz, was bedeutet, dass sie nicht zum EU-Durchschnitt aufschließen. Dies gilt vornehmlich für Regionen in den südlichen Mitgliedstaaten und insbesondere seit der Finanzkrise von 2008, aber auch für eine Reihe von Übergangsregionen in stärker entwickelten Mitgliedstaaten. In etwa einem Drittel der EU-Regionen wurde das BIP pro Kopf aus dem Jahr 2008 tatsächlich bisher nicht wieder erreicht. Dies betrifft Regionen in allen Entwicklungsstufen und sogar stärker entwickelte Mitgliedstaaten.

Das reale BIP pro Kopf ist seit der Jahrtausendwende in mehreren Regionen der südlichen Mitgliedstaaten sogar zurückgegangen, was die Auswirkungen wirtschaftlicher Schocks und anhaltender struktureller Herausforderungen widerspiegelt: Produktivitätswachstum, Qualität der Institutionen und reibungsloses Funktionieren der Arbeitsmärkte. Gleichzeitig sollten die meisten östlichen Regionen die Konvergenzdynamik aufrechterhalten und ihre Wachstumsmotoren über die Metropolregionen hinaus ausdehnen, um die sich verschärfenden interregionalen Ungleichheiten abzumildern.

Die Kohäsionspolitik hat zu einem besseren Funktionieren des Binnenmarks beigetragen, indem sie langfristiges Wachstum und Wettbewerbsfähigkeit fördert. Sie hat den Zugang zu Waren und Dienstleistungen durch die physische und digitale Infrastruktur und auch die Konnektivität verbessert. Darüber hinaus hat die Kohäsionspolitik die lokale Wirtschaft und Attraktivität gefördert, indem Innovation und Unternehmertum durch die Unterstützung von KMU verbessert und das Humankapital



Karte 2 Pro-Kopf-BIP in KKS (2022)

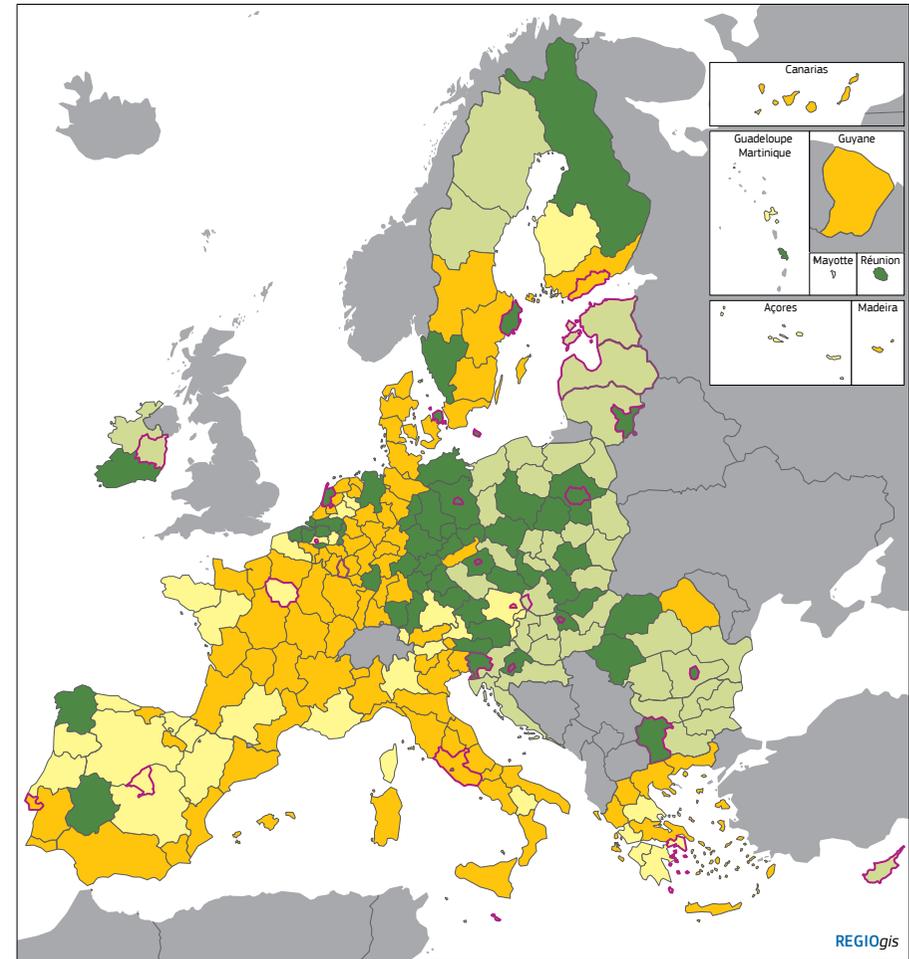
Index, EU-27 = 100

- < 50
- 50–75
- 75–90
- 90–100
- 100–125
- >= 125

Quelle: Eurostat [nama\_10r\_2gdp].

0 500 km

© EuroGeographics Verband für Verwaltungsgrenzen



Karte 3 Regionaler Anstieg des BIP pro Kopf im Vergleich zum Anstieg nach Mitgliedstaat und in der EU (2001–2021)

Kategorie

- Über dem EU-Durchschnitt und über dem Durchschnitt der Mitgliedstaaten
- Über dem EU-Durchschnitt und unter oder gleich dem Durchschnitt der Mitgliedstaaten
- Unter dem EU-Durchschnitt und über dem Durchschnitt der Mitgliedstaaten
- Unter dem EU-Durchschnitt und unter oder gleich dem Durchschnitt der Mitgliedstaaten
- Keine Daten verfügbar
- Hauptstadtregionen

Quelle: GD REGIO auf der Grundlage von Daten der jährlichen Regionaldatenbank (ARDECO) der JRC.

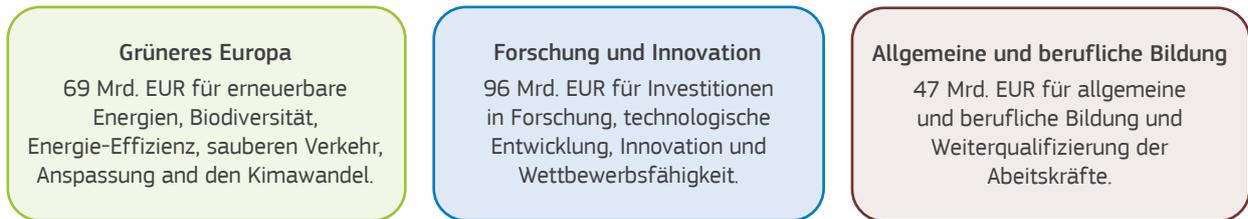
0 500 km

© EuroGeographics Verband für Verwaltungsgrenzen

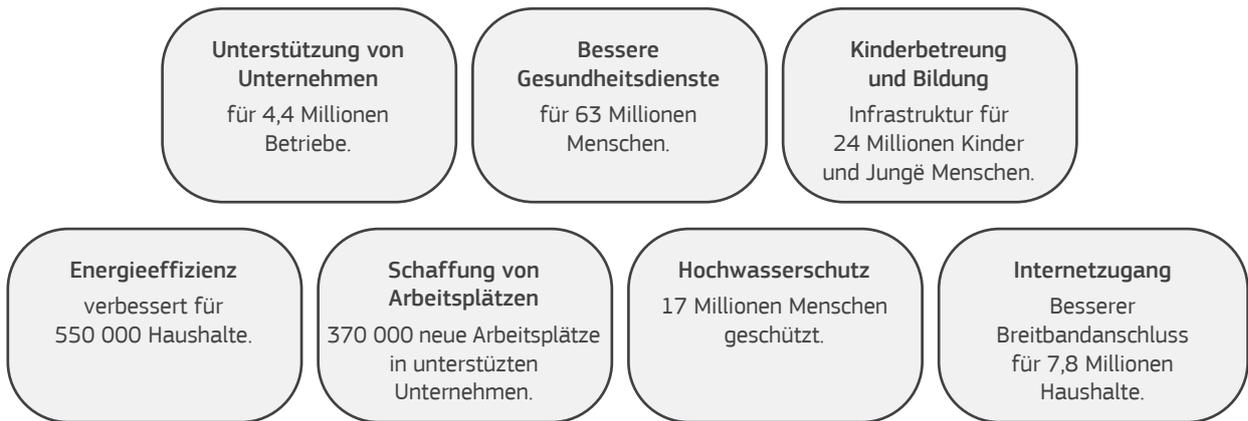
Anmerkung: Karte 3 zeigt das regionale Wachstum des BIP pro Kopf seit 2001. Alle hell- und dunkelgrünen Regionen verzeichneten ein Wachstum über dem EU-Durchschnitt, während das Wachstum der gelben und orangefarbenen Regionen unter dem EU-Durchschnitt lag. Der Farbton (hell- und dunkelgrün, gelb und orange) zeigt das regionale Wachstum im Vergleich zum nationalen Durchschnitt.

Abbildung 1 Erfolge der kohäsionspolitischen Programme 2014-2020

Einsatz der Investitionen



Ausgewählte Ergebnisse



durch Aus- und Weiterbildung gestärkt wurden. Durch die Kohäsionspolitik wurden auch gute Governance, Zusammenarbeit und Verwaltungseffizienz gefördert.

**Die Kohäsionspolitik spielt eine Schlüsselrolle bei der Förderung öffentlicher Investitionen.** So entfallen auf die Kohäsionspolitik fast 13 % der gesamten staatlichen Investitionen<sup>3</sup> in der EU insgesamt und 51 % in den weniger entwickelten Mitgliedstaaten.<sup>4</sup> Diese Investitionen haben das europäische Wachstumsmodell gestärkt und das Wirtschaftswachstum im Einklang mit den wichtigsten politischen Prioritäten angekurbelt, angefangen beim ökologischen und digitalen Wandel, über Innovation, Unternehmen und Kompetenzen, Kinderbetreuung, Bildung und Gesundheit bis hin zum Schutz vor Naturkatastrophen.

**Neben ihren direkten sozialen und wirtschaftlichen Auswirkungen hat die Kohäsionspolitik auch zur Verbesserung der Verwaltungskapazitäten und der Qualität der Governance in den Mitgliedstaaten beigetragen.** Investitionen im Zusammenhang mit der Kohäsionspolitik sind an Bedingungen geknüpft, die sogenannten „grundlegenden Voraussetzungen“. Diese unterstützen die wichtigsten Prioritäten der EU sowie die Qualität und Nachhaltigkeit der Investitionen. Die horizontalen Auswirkungen der grundlegenden Voraussetzungen ergänzen die Umsetzung länderspezifischer Reformen, die im Rahmen des Europäischen Semesters gefördert werden.

Darüber hinaus haben die Grundprinzipien, die für die Programmplanung und Umsetzung der Kohäsionspolitik gelten, durch Evaluierungs-, Partnerschafts-, Transparenz- oder Prüfungs- und Kontrollanforderungen positive Übertragungseffekte auf die einzelstaatlichen Verfahren.

<sup>3</sup> Bruttoanlageinvestitionen des Staates.

<sup>4</sup> Mitgliedstaaten mit einem Bruttonationaleinkommen pro Kopf von weniger als 90 % des EU-Durchschnitts.

## Die Kohäsionspolitik stärkt den Binnenmarkt und sorgt für gleiche Wettbewerbsbedingungen

**Durch Konvergenz kann sich jede Region uneingeschränkt am Binnenmarkt beteiligen.** Die Beseitigung von Hindernissen für den freien Waren-, Dienstleistungs-, Kapital- und Arbeitnehmerverkehr fördert eine bessere Ressourcenverteilung in der gesamten EU sowie den Austausch von Ideen und Innovationen. Die wachsende Vielfalt der EU-Regionen verschafft der Union und ihren Unternehmen einen erweiterten Pool von Wettbewerbsvorteilen. Durch Investitionen in Infrastruktur, Innovation, Bildung und andere Schlüsselbereiche hilft die Kohäsionspolitik allen Regionen, sich zu beteiligen und die Vorteile der Skaleneffekte zu nutzen, die sich aus dem Binnenmarkt und dem internationalen Wettbewerb ergeben. Ein größerer, gut entwickelter, innovativer und vernetzter Binnenmarkt ist von entscheidender Bedeutung für die Entwicklung starker Wertschöpfungsketten innerhalb der EU, die für die offene strategische Autonomie der EU wichtig sind.

**Die Kohäsionspolitik hat erhebliche positive Auswirkungen auf Europa als Ganzes.** Makroökonomische Modelle<sup>5</sup> deuten darauf hin, dass das BIP der EU durch die Programme 2014-2020 und 2021-2027 zusammengenommen bis Ende 2030 um 0,9 % gesteigert werden könnte. Diese Auswirkungen sind langanhaltend: bis 2043 liegen sie bei 0,6 %. Die Auswirkungen zeigen sich natürlich wesentlich deutlicher in den Kohäsionsländern<sup>6</sup>, in denen die Unterstützung konzentriert erfolgt: So wird das BIP in Kroatien im Jahr 2030 um bis zu 8 %, in Polen und der Slowakei um 6 % und in Litauen um 5 % höher liegen als ohne Kohäsionsunterstützung. Stärker entwickelte Regionen, die im Rahmen der Kohäsionspolitik weniger Pro-Kopf-Unterstützung erhalten, profitieren ebenfalls von ausgeprägten positiven Übertragungseffekten, die durch Programme an anderer Stelle entstehen. Entwickelte Regionen gewinnen Partner in ihren Lieferketten und Märkte für ihre Ausfuhren und Investitionen.

**Die positive Kapitalrendite der Kohäsionspolitik für den Binnenmarkt lässt sich anhand des Multiplikators veranschaulichen.** Bis 2030 wird jeder Euro, der in die Programme 2014-2020 und 2021-2027 investiert wurde, ein zusätzliches BIP in der Union in Höhe von 1,3 EUR generiert haben. Dieser Wert wird sich 2043 nahezu verdreifachen, was einer jährlichen Rendite von rund 4 % entspricht. Die Modellierung geht außerdem von geschätzt bis zu 1,3 Millionen zusätzlichen Arbeitsplätzen für die EU bis 2027 aus, wobei ein großer Anteil in den mit dem ökologischen und dem digitalen Wandel verbundenen Sektoren zu verzeichnen ist.

**Durch den zielgerichteten Charakter der Unterstützung im Rahmen der Kohäsionspolitik wird das Risiko, private Investitionen zu verdrängen, weitgehend abgemildert.** Die Kohäsionspolitik konzentriert sich hauptsächlich auf Bereiche, in denen die privaten Investitionen unzureichend sind, entweder aufgrund von Marktversagen (z. B. Zugang zu Finanzmitteln für Start-ups, Klein- und Kleinunternehmen) oder zur Förderung von Kollektivgütern (z. B. Bildung, Kinderbetreuung). Quantitative Analysen, die den neunten Kohäsionsbericht untermauern<sup>7</sup>, zeigen durchgängig positive Nettoeffekte und bestätigen, dass die Politik erhebliche private Investitionen über die Laufzeit der Programme hinaus fördert. Der verstärkte Einsatz von Finanzinstrumenten kann dazu beitragen, weitere private Investitionen zu mobilisieren.

5 Die Auswirkungen der Programme 2014-2020 und 2021-2027 wurden anhand des RHOMOLO-Modells bewertet, einem räumlich berechenbaren allgemeinen Gleichgewichtsmodell der Europäischen Kommission. Eine ausführlichere Analyse findet sich in Kapitel 9 des neunten Kohäsionsberichts.

6 Tschechien, Polen, Slowakei, Kroatien, Bulgarien, Rumänien, Estland, Griechenland, Zypern, Lettland, Litauen, Ungarn, Malta und Slowenien.

7 Siehe Kapitel 9 des neunten Kohäsionsberichts.

**Künftige Erweiterungen werden die Integration neuer Mitgliedstaaten in den Binnenmarkt erfordern.** Die Ziele der EU-Kohäsionspolitik bleiben auch in einer größeren Union, sowohl in den derzeitigen als auch in den künftigen Mitgliedstaaten, bestehen.<sup>8</sup> Die sozioökonomische Konvergenz mit der EU sollte jedoch bereits in der Heranführungsphase beginnen. Mit der neuen Fazilität für die Ukraine, dem Wachstumsplan für die westlichen Balkanstaaten sowie der Reform- und Wachstumsfazilität für die westlichen Balkanstaaten wird das dreifache Ziel verfolgt, den Zugang zum EU-Binnenmarkt zu verbessern, die finanzielle Unterstützung zu erhöhen und die Umsetzung von Reformen zu beschleunigen.

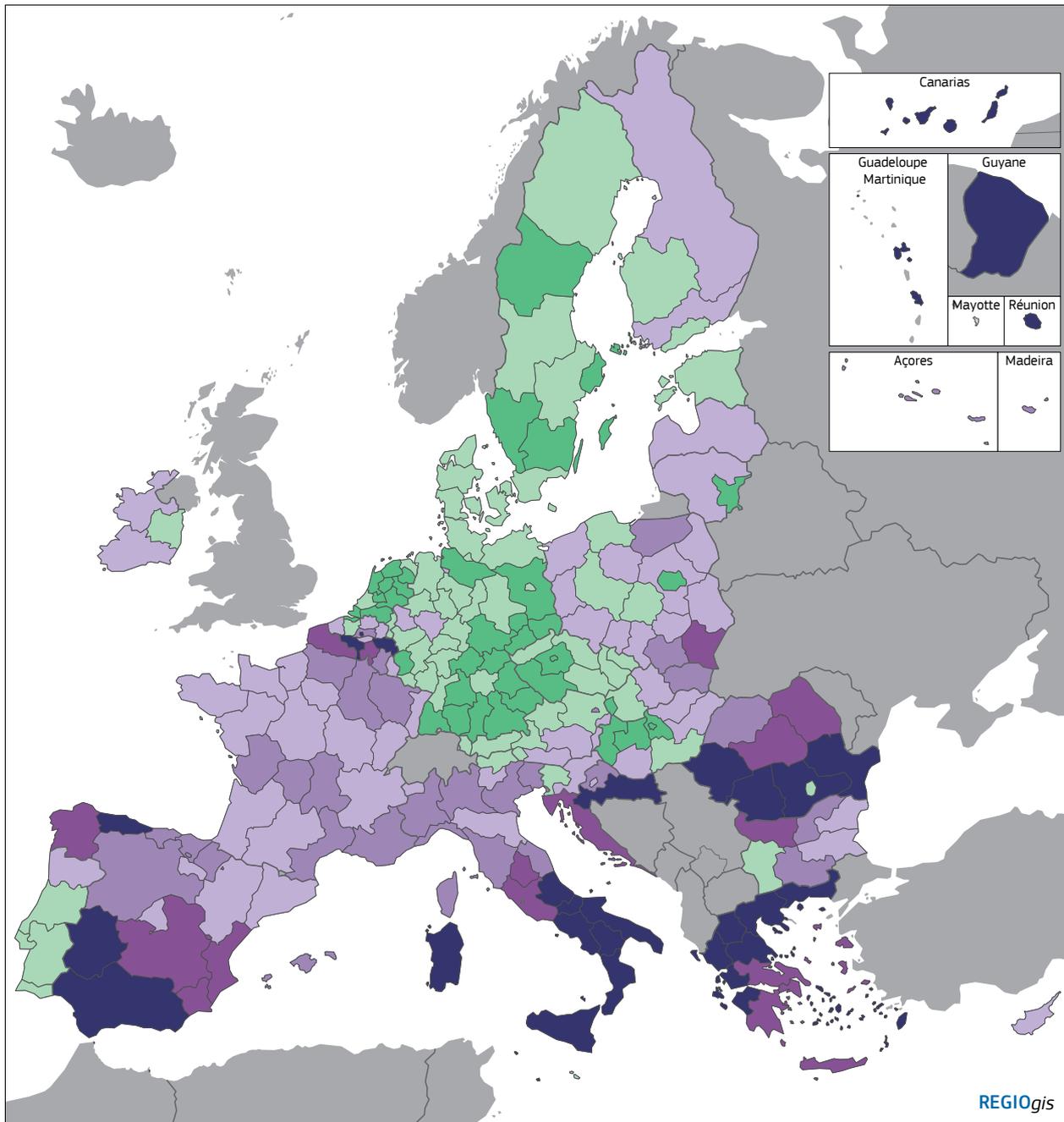
### **Die Kohäsionspolitik hat dazu beigetragen, die asymmetrischen Auswirkungen der jüngsten Krisen abzumildern**

**Die beispiellosen Krisen haben unterschiedliche Auswirkungen in der gesamten Union. Von der COVID-19-Pandemie bis zum Angriffskrieg Russlands gegen die Ukraine sind verschiedene Regionen und gesellschaftliche Gruppen sehr unterschiedlich betroffen.** Die Auswirkungen der Pandemie waren in Regionen, die von Tourismus, Kulturwirtschaft oder anderen arbeitsintensiven Dienstleistungen abhängig sind, sowie in stark in die globalen Wertschöpfungsketten eingebundenen Branchen schwerwiegender. Was den Angriffskrieg Russlands gegen die Ukraine betrifft, so waren die negativen Auswirkungen insbesondere in den Grenzregionen sowie in Regionen, in denen die Industrie anfällig für hohe Energiepreise oder Unterbrechungen der Lieferkette ist, zu spüren. Im Allgemeinen sind Randregionen und weniger entwickelte Regionen bei allen Krisen betroffen. Die asymmetrischen Auswirkungen wurden durch die ungleichen institutionellen Kapazitäten auf den verschiedenen Ebenen, die erforderlich sind, um auf Herausforderungen zu reagieren, verstärkt.

**Die EU hat umgehend reagiert, um die Auswirkungen der Krisen abzumildern und den Weg für eine robuste Erholung zu ebnen.** Durch die Kohäsionspolitik wurde rasch Unterstützung für gefährdete Regionen mobilisiert, wodurch das Risiko einer weiteren Vergrößerung der Ungleichheiten verringert werden konnte. Zu den Maßnahmen gehörten die Bereitstellung neuer Liquidität zur Unterstützung von Investitionen, Flexibilität zur Unterstützung der Fortführung von Projekten, Programme zur Erhaltung von Arbeitsplätzen und weitere gezielte Flexibilität bei der Programmplanung und Durchführung, insbesondere im Rahmen der Investitionsinitiative zur Bewältigung der Coronavirus-Krise (CRII). Darüber hinaus wurden die Mitgliedstaaten im Rahmen von NextGenerationEU durch die Umsetzung von Reformen und Investitionen im Rahmen der Aufbau- und Resilienzfazilität (ARF) sowie die Aufbauhilfe für den Zusammenhalt und die Gebiete Europas (REACT-EU) umfassend unterstützt, um ihren wirtschaftlichen Erholungsprozess und ihre langfristige Resilienz zu fördern. Zusammen mit REPowerEU, das nach dem Angriffskrieg Russlands gegen die Ukraine ins Leben gerufen wurde, haben die flexiblen Möglichkeiten, die im Rahmen der Kohäsionspolitik mit der Initiative Supporting Affordable Energy (SAFE) gewährt wurden, entscheidend dazu beigetragen, die schwächsten Bevölkerungsgruppen, insbesondere die von Energiearmut bedrohten Menschen und KMU, die von hohen Energiepreisen betroffen sind, zu unterstützen. Parallel dazu wurden durch den Einsatz von Kohäsionsmitteln für Flüchtlinge in Europa (CARE) lokale Behörden und NRO, die infolge von Russlands Angriffskrieg aus der Ukraine geflohene Menschen aufnehmen, finanziell unterstützt.

Zusammen mit Unterstützung bei der Minderung von Arbeitslosigkeitsrisiken in einer Notlage (SURE) und NextGenerationEU, insbesondere durch die ARF, trugen kohäsionspolitische Interventionen **2021 und 2022 zu einer raschen wirtschaftlichen Erholung, besonders in weniger entwickelten Regionen, sowie zu niedrigen**

8 COM(2024) 146 final vom 20.3.2024.



**Karte 4 Beschäftigungsquote (20- bis 64-Jährige), 2022**

% der Bevölkerung im Alter von 20–64 Jahren

- < 66
- 66–70
- 70–74
- 74–78
- 78–82
- >= 82
- Keine Daten verfügbar

EU-27 = 74,6  
 Bis 2030 soll eine Beschäftigungsquote von 78 % erreicht werden.  
 Quelle: Eurostat (lfsd\_r\_lfe2emprt).

0 500 km

© EuroGeographics Verband für Verwaltungsgrenzen

Arbeitslosenquoten bei. Während die COVID-19-Krise zu einem Rückgang des BIP um 5,7 % geführt hatte, waren die Einkommen innerhalb von zwei Jahren in allen Regionalkategorien praktisch wieder auf das Niveau von 2019 zurückgekehrt. Im Gegensatz dazu war der Abschwung nach der Krise von 2008 weniger stark ausgeprägt (4,3 % des BIP); jedoch waren zwei Jahre später, im Jahr 2010, die weniger entwickelten Regionen noch weiter geschrumpft und die Übergangsregionen sowie die stärker entwickelten Regionen hatten kaum begonnen, sich zu erholen. Mit der Unterstützung durch die oben genannten Minderungsmaßnahmen und nationale Unterstützungsmaßnahmen haben sich die Arbeitsmärkte der EU als beeindruckend widerstandsfähig erwiesen. In den meisten Regionen der EU dauerte es lediglich ein Jahr, bis das Beschäftigungsniveau von 2019 wieder erreicht oder übertroffen war. Der Beschäftigungsrückgang, zu dem es während der Finanzkrise 2008 kam, dauerte hingegen bis 2013 an und erreichte 2016 wieder das Vorkrisenniveau. In den südlichen EU-Ländern war das erst 2019 der Fall.

Die jüngsten Krisen haben jedoch deutlich gemacht, dass viele Regionen anfällig sind und dass ihre Volkswirtschaften und Arbeitsmärkte widerstandsfähiger werden müssen. Zu diesem Zweck sollte die Förderung zukunftssicherer europäischer Wertschöpfungsketten angeregt werden, insbesondere durch die Einführung und Ausweitung kritischer und neu entstehender Technologien in strategischen Sektoren, wie sie im Rahmen der Plattform für strategische Technologien für Europa (STEP)<sup>9</sup> unterstützt werden.

### **Die soziale Konvergenz hat Fortschritte gemacht, wenngleich es nach wie vor zahlreiche Herausforderungen gibt**

**Die soziale Konvergenz wird durch das starke Engagement der EU-Institutionen, der Mitgliedstaaten und der Sozialpartner auf dem Sozialgipfel von Porto vorangetrieben, um die Ziele der europäischen Säule sozialer Rechte zu erreichen:**

- Mindestens 78 % der 20- bis 64-Jährigen sollten einer Beschäftigung nachgehen.
- Mindestens 60 % aller Erwachsenen sollten jedes Jahr an einer Weiterbildungsmaßnahme teilnehmen.
- Die Zahl der von Armut oder sozialer Ausgrenzung bedrohten Menschen sollte um mindestens 15 Millionen verringert werden, darunter mindestens 5 Millionen Kinder.

**Die EU-Kohäsionspolitik hat in den letzten zehn Jahren eine zentrale Rolle bei der allgemeinen Verbesserung** der Beschäftigung und der sozialen Indikatoren in der EU gespielt. Die östlichen EU-Länder haben erhebliche Fortschritte bei der sozialen Inklusion und der Verringerung der Armut erzielt und sich dem EU-Durchschnitt angenähert (Armutquote von 21 %). Die südlichen EU-Länder stagnieren jedoch seit 2019 (bei rund 25 %). Auch die Kluft zwischen stärker entwickelten und weniger entwickelten Regionen ist von rund 14 Prozentpunkten im Jahr 2016 auf 9 Prozentpunkte im Jahr 2022 geschrumpft.

Die positiven Entwicklungen bei der sozialen Inklusion und der Armutsbekämpfung könnten jedoch durch Inflation und hohe Energiepreise sowie ungleiche Fortschritte in den einzelnen Bevölkerungsgruppen gefährdet werden. Die ländlichen Gebiete im Osten und Süden der EU sind am unmittelbarsten von Energiearmut betroffen. Armut gibt es jedoch in jeder Region, auch in entwickelten städtischen Gebieten.

<sup>9</sup> Verordnung (EU) 2024/795 zur Einrichtung der Plattform „Strategische Technologien für Europa“ (STEP)

Einige Bevölkerungsgruppen, wie etwa marginalisierte Gemeinschaften, leben in anhaltender Armut, die durch Wohnungssegregation, unzureichende Bildungs- und Beschäftigungsmöglichkeiten und eingeschränkten Zugang zu grundlegenden Dienstleistungen gekennzeichnet ist.

**Die Beschäftigungsunterschiede zwischen den Regionen haben sich durch die aktive Unterstützung der Kohäsionspolitik verringert.** Obwohl die Beschäftigungsquoten in weniger entwickelten Regionen mit 68 % im Jahr 2022 (gegenüber 78 % in stärker entwickelten Regionen) nach wie vor schwächer sind, hat sich das Gefälle seit 2013 um 5 Prozentpunkte verringert.

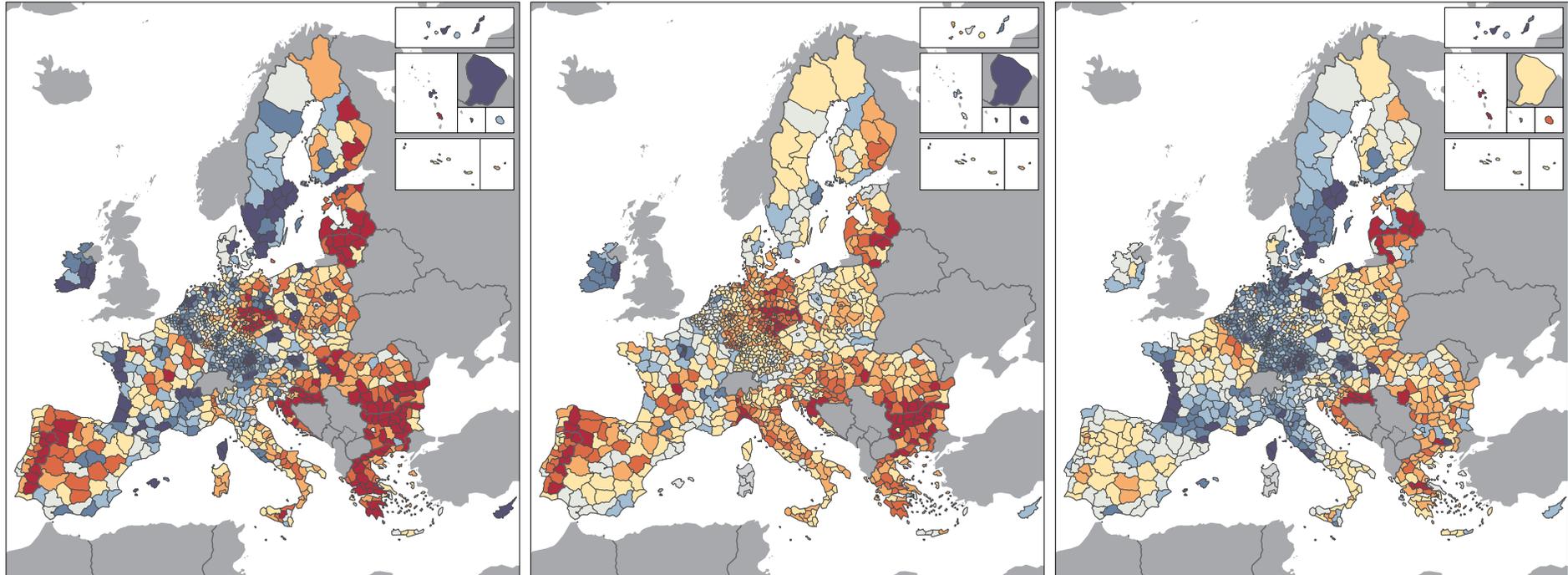
**Auch die Arbeitslosenquoten haben sich angenähert.** Die Verbesserung ist beeindruckend in weniger entwickelten Regionen, in denen sich die Quote von 15,8 % im Jahr 2013 auf 8 % im Jahr 2022 fast halbiert hat, während der Rückgang in den stärker entwickelten Regionen von 8,3 % auf 5 % ebenfalls einen erheblichen Fortschritt darstellt.

**Trotz der Fortschritte in den letzten Jahren stellen die Jugendarbeitslosigkeit und der Anteil junger Menschen, die weder erwerbstätig sind noch eine schulische oder berufliche Ausbildung absolvieren (NEET-Quote), in der EU nach wie vor eine große Herausforderung dar, ebenso wie die anhaltend niedrigen Beschäftigungsquoten von Menschen mit Behinderungen.** Der seit 2014 beobachtete Rückgang der Jugendarbeitslosigkeit und der NEETs setzte sich 2021 und 2022 nach einem vorübergehenden Anstieg im Jahr 2020 während der COVID-19-Pandemie wieder fort. Die Arbeitslosenquote unter den 15- bis 24-Jährigen ist seit 2013 drastisch um mehr als 10 Prozentpunkte auf 14 % im Jahr 2022 gesunken. Dennoch ist die Jugendarbeitslosigkeit mehr als doppelt so hoch wie die Gesamtarbeitslosigkeit, die auf 6,2 % gesunken ist. Die NEET-Quote ist seit 2013 um mehr als 4 Prozentpunkte auf 12 % im Jahr 2022 zurückgegangen. Es braucht weitere Fortschritte, um das Ziel der europäischen Säule sozialer Rechte von 9 % zu erreichen.

**Die Unterschiede bei der Jugendarbeitslosigkeit zwischen weniger entwickelten Regionen und anderen Regionen sind zwischen 2013 und 2022 zurückgegangen,** was auf einen stärkeren Rückgang in weniger entwickelten Regionen und in den südlichen EU-Ländern zurückzuführen ist. Dennoch sind die Unterschiede nach wie vor groß, wobei die Jugendarbeitslosenquote mit 22 % in weniger entwickelten Regionen fast doppelt so hoch ist wie in stärker entwickelten Regionen. Die Unterschiede bei der NEET-Quote zwischen weniger entwickelten Regionen und anderen Regionen gingen zwischen 2013 und 2022 ebenfalls zurück. Dennoch bleibt die NEET-Quote in weniger entwickelten Regionen bei 16 % und ist damit fast doppelt so hoch wie in stärker entwickelten Regionen.

**Die niedrige Arbeitslosigkeit und die hohe Nachfrage nach Arbeitskräften setzen die Arbeitsmärkte zunehmend unter Druck.** Der Arbeitskräfte- und Fachkräftemangel nimmt zu und ist in einer Vielzahl von Berufen und Sektoren auf allen Qualifikationsebenen, insbesondere in einigen Regionen, zu einer großen Herausforderung geworden. Verschärft werden diese Engpässe noch durch die gleichzeitige Nachfrage nach spezifischen Qualifikationen zur Bewältigung des digitalen und grünen Wandels, des industriellen Strukturwandels und des starken Rückgangs der Bevölkerung im erwerbsfähigen Alter, die bis 2050 voraussichtlich um 50 Millionen Menschen schrumpfen wird. In diesem Zusammenhang spielt die inklusive Beteiligung unterrepräsentierter Gruppen am Arbeitsmarkt eine Schlüsselrolle, wenn es darum geht, Konvergenz zu erreichen und den Arbeitskräftemangel in der EU zu beheben. Auch die Förderung lebenslangen Lernens und der Bildungspolitik sowie die Unterstützung von Arbeitsmarktreformen sind hier von Bedeutung. Der Anteil

Karte 5 Bevölkerungsveränderung insgesamt, natürliches Wachstum und Nettomigration nach NUTS-3 (2010–2021)



Bevölkerungsveränderung

Natürlicher Zuwachs

Nettomigration

Durchschnittliche jährliche Veränderung je 1 000 Einwohner



EU-27 = -0,7

EU-27 = 2,2

Quelle: Berechnungen der GD REGIO auf der Grundlage von Daten von Eurostat (demo\_r\_gind3) und der JRC (ARDECO).

0 1 000 km

© EuroGeographics Verband für Verwaltungsgrenzen

der weiblichen Erwerbstätigen steigt weiter, was auf das Erreichen eines höheren Bildungsniveaus, verbesserten Zugang zu Kinderbetreuungseinrichtungen und flexiblere Arbeitszeitregelungen zurückzuführen ist, und die Beschäftigungsquote von Drittstaatsangehörigen zog nach einem Rückgang im Jahr 2020 wieder an.

**Trotz eines sichtbaren Rückgangs der Unterschiede auf dem Arbeitsmarkt schneiden einige Regionen unterdurchschnittlich ab** – die zentralen nördlichen Regionen der EU verfügen über stärkere Arbeitsmärkte (und allgemein eine bessere soziale Lage) als die südlichen und südöstlichen Regionen. Die Fortschritte beim Abbau des geschlechtsspezifischen Gefälles bei der Beteiligung am Arbeitsmarkt haben sich in den letzten Jahren verlangsamt oder sind stagniert: Für die EU insgesamt liegt das geschlechtsspezifische Gefälle nach wie vor bei 11 Prozentpunkten, was weiterhin zu den Unterschieden auf dem Arbeitsmarkt beiträgt.

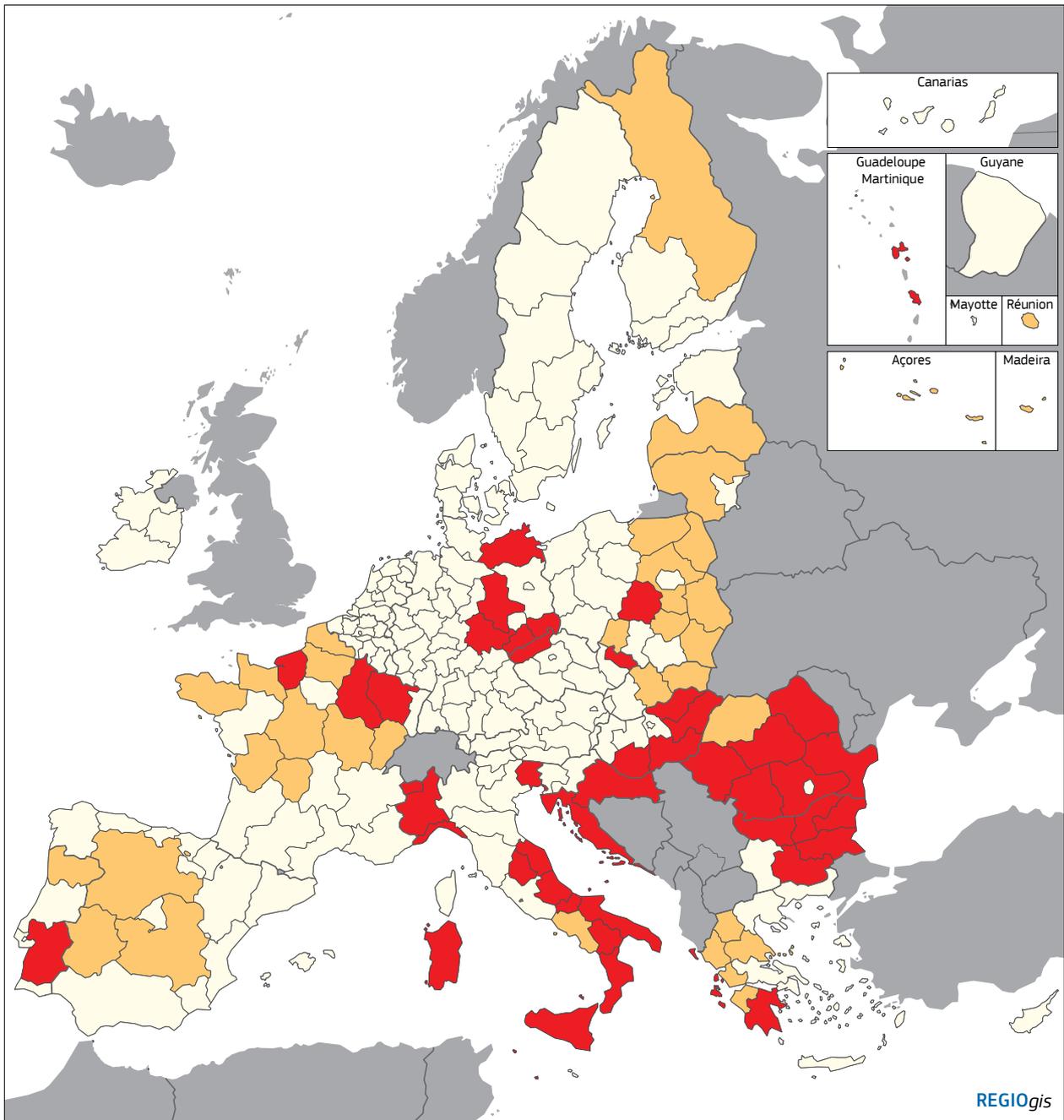
**Das Bildungsniveau hat sich allgemein erhöht.** Der Anteil der Schulabbrecher ist in der gesamten EU zurückgegangen, insbesondere in den weniger entwickelten Regionen. Der positive Trend bei den tertiären Bildungsabschlüssen hat sich in allen Regionen fortgesetzt, wobei die Gesamtquote 2022 bei 34 % lag. Im Gegensatz dazu ging die Teilnahme Erwachsener an allgemeinen und beruflichen Bildungsangeboten zurück, als die COVID-19-Pandemie begann, ist aber mittlerweile, insbesondere in weniger entwickelten Regionen und den östlichen EU-Mitgliedstaaten, wieder angestiegen.

**Das Qualifikationsniveau und die Innovation spielen eine entscheidende Rolle, wenn es darum geht, das langfristige Produktivitätswachstum und die Wettbewerbsfähigkeit voranzutreiben.** Qualifiziertere und kreative Arbeitskräfte sind für Innovation sowie für die Schaffung neuer und wettbewerbsfähiger Produkte und Dienstleistungen von entscheidender Bedeutung. Im Jahr 2022 nahm die Teilnahme Erwachsener an Aus- und Weiterbildungsmaßnahmen stark zu und übertraf damit das Tempo aus der Zeit vor der COVID-19-Pandemie. Es bedarf jedoch erheblicher Fortschritte, um das Ziel der europäischen Säule sozialer Rechte zu erreichen, wonach 60 % der Erwachsenen jedes Jahr an Aus- und Weiterbildungsmaßnahmen teilnehmen sollen. Die Erfahrungen mit individuellen Lernkonten<sup>10</sup> in einigen Mitgliedstaaten weisen den Weg in die richtige Richtung.

**Es bestehen nach wie vor Unterschiede in der Aus- und Weiterbildung,** insbesondere aufgrund der starken Konzentration von Hochschulabsolventen in Städten (in denen sich die meisten Angebote zum Erwerb einer tertiären Bildung konzentrieren). Diese führen zu Ungleichgewichten, die durch die Abwanderung von Hochschulabsolventen aus den Regionen, in denen sie ihren Abschluss gemacht haben, teilweise noch verstärkt werden. Diese Abwanderung hochqualifizierter Arbeitskräfte stellt eine ernsthafte Herausforderung für die künftige Nachhaltigkeit der regionalen Wirtschaft und des sozialen Gefüges dar. Das Ungleichgewicht bei der Verfügbarkeit von Talenten in den Regionen ist auf unzureichende hochwertige Beschäftigungsmöglichkeiten und andere Faktoren wie die schlechtere Infrastrukturausstattung, den Zugang zu Kinderbetreuungsangeboten, Aus- und Weiterbildung, Gesundheitsdiensten und -einrichtungen und andere Dienstleistungen zurückzuführen.

**Es ist davon auszugehen, dass der demografische Wandel den Arbeitskräftemangel weiter verschärft und den Druck auf die öffentlichen Haushalte erhöht.** Nach jahrzehntelangem Wachstum ist die Bevölkerung der EU seit 2020 rückläufig, da die Nettomigration das negative natürliche Wachstum nicht mehr kompensiert.

<sup>10</sup> Über individuelle Lernkonten werden Menschen im erwerbsfähigen Alter Mittel für hochwertige Ausbildungsmaßnahmen zur Verbesserung ihrer Kompetenzen und ihrer Beschäftigungsfähigkeit zur Verfügung gestellt.



**Karte 6 Regionen in einer Talententwicklungsblockade und Regionen, die Gefahr laufen, in eine solche zu geraten**

**Kategorie**

- Schrumpfende Bevölkerung im erwerbsfähigen Alter und geringere Hochschulbildung
- Nettoabwanderung von 15- bis 39-Jährigen
- Andere Regionen

Eine Region befindet sich in einer Talententwicklungsblockade, wenn sie  
 a) eine schrumpfende Bevölkerung im erwerbsfähigen Alter,  
 b) eine unterdurchschnittliche und stagnierende Hochschulbildung und/oder  
 c) eine Nettoabwanderung 15- bis 39-Jähriger verzeichnet.

Quelle: GD REGIO auf der Grundlage von Eurostat-Daten (demo\_r\_d2jan, demo\_r\_magec, lfst\_r\_lfsd2pop).



© EuroGeographics Verband für Verwaltungsgrenzen

Auf Ebene der EU-27 sind der natürliche Bevölkerungswandel und die Nettomigration in städtischen Regionen am höchsten und in ländlichen Regionen am niedrigsten (und oft negativ). Darüber hinaus erleben entlegene Regionen insgesamt eine negative Nettomigration, die mit einem Mangel an wirtschaftlichen und Beschäftigungsmöglichkeiten sowie dem fehlenden Zugang zu wichtigen Dienstleistungen (einschließlich Bildung, Kinderbetreuung und Gesundheitsversorgung) zusammenhängt, was sie weniger attraktiv macht und Menschen zum Wegzug veranlassen kann.

**Der Rückgang der Bevölkerung im erwerbsfähigen Alter erfordert raschere Produktivitätszuwächse, um den Lebensstandard aufrechtzuerhalten und die Beschäftigungsquoten zu erhöhen,** insbesondere für Menschen, die noch nicht auf dem Arbeitsmarkt aktiv sind. In dieser Hinsicht sind die Regionen unterschiedlich ausgestattet. Regionen, in denen ein geringer Anteil hochqualifizierter Menschen und eine Abwanderung junger und ausgebildeter Menschen ins Ausland bestehen, können in eine Talententwicklungsblockade geraten, wodurch ihre Fähigkeit zum Aufbau einer nachhaltigen, wettbewerbsfähigen und wissensbasierten Wirtschaft eingeschränkt wird. Wie in den Mitteilungen „Talentschließung in den Regionen Europas“<sup>11</sup> und „Demografischer Wandel in Europa: ein Instrumentarium zur Bewältigung der Herausforderungen“<sup>12</sup> beschrieben, braucht es eine Mischung politischer Vorgehensweisen aus Reformen und Investitionen, um eine Umkehr zu bewirken oder sich an diese Realität anzupassen.

**Der demografische Wandel erfordert Anpassungen auf Ebene der Regionen und Städte.** Hier geht es beispielsweise um die Integration demografischer Prognosen in die Raumentwicklungspolitik, die Anpassung der Erbringung öffentlicher Dienstleistungen, die Anpassung der öffentlichen Verwaltung, die Erhöhung der Beschäftigungsquoten und die Förderung der Produktivität. Die berufliche Aus- und Weiterbildung verfügt über ein hohes Potenzial, den Arbeitskräftemangel zu beheben und den ökologischen und den digitalen Wandel zu vollziehen und spielt darüber hinaus eine wichtige Rolle in Bezug auf Strategien für intelligente Spezialisierung: Unterstützung der Bindung und Anwerbung von Talenten, Schaffung von Absorptionsfähigkeit in den Gesellschaften und Volkswirtschaften, in denen sie angesiedelt sind, und Beitrag zum Aufbau nachhaltiger (und gerechterer) Gemeinschaften.

### **..und nicht alle Regionen profitieren von derselben Wachstumsdynamik**

**Die wirtschaftlichen Unterschiede auf dem Kontinent sind nach wie vor groß.** Mehr als jeder vierte Mensch in der EU (28 %) lebt in einer Region mit einem BIP pro Kopf von unter 75 % des EU-Durchschnitts. Die meisten von ihnen leben in östlichen Mitgliedstaaten, aber auch in Griechenland, Portugal, Spanien, Süditalien und Gebieten in äußerster Randlage. Seit 2001 ist das reale BIP-Wachstum pro Kopf in mehreren Regionen, insbesondere in Griechenland und Italien, negativ, wenngleich es in jüngster Zeit gestiegen ist.

**Veränderungen der subnationalen Unterschiede zeigen unterschiedliche Muster in den einzelnen Mitgliedstaaten.** In vielen östlichen Mitgliedstaaten (wie der Slowakei, Bulgarien und Rumänien) ist die Zunahme der Unterschiede auf sehr hohe Wachstumsraten in den am weitesten entwickelten Regionen (in der Regel die Hauptstadtregion) zurückzuführen. In Frankreich und Griechenland haben die inneren Unterschiede zugenommen, da das BIP pro Kopf in den ärmeren Regionen besonders niedrig war. In einigen anderen Mitgliedstaaten wie Portugal ist der

11 COM(2023) 32 final vom 17.1.2023.

12 COM(2023) 577 final vom 11.10.2023.

Rückgang der regionalen Unterschiede auf die relativ schlechte Leistung einiger entwickelter, zuvor dynamischer Regionen zurückzuführen.

**In vielen Mitgliedstaaten wird die wirtschaftliche Entwicklung durch die Wettbewerbsfähigkeit der Hauptstadtregionen und der großen Ballungsräume vorangetrieben. Da andere Regionen diesen Vorsprung nicht aufholen können, führt dies zu inneren Divergenzen.** Diese räumliche Polarisierung kann zu negativen externen Effekten (Spannungen auf den Arbeits- und Wohnungsmärkten, Staus, Umweltverschmutzung) und zur unzureichenden Ausschöpfung des wirtschaftlichen Potenzials des gesamten Landes führen. Dies wiederum kann die Wettbewerbsfähigkeit der Mitgliedstaaten und damit die langfristige Tragfähigkeit ihres Wachstumsmodells beeinträchtigen.

**Ländliche Gebiete, Bergregionen, Inselregionen und dünn besiedelte Gebiete stehen weiterhin vor besonderen Herausforderungen, die das Wirtschaftswachstum und die Entwicklung behindern,** was auf eine geringere physische und digitale Konnektivität oder begrenzte Aus- und Weiterbildungsmöglichkeiten zurückzuführen ist. Das Durchschnittseinkommen in ländlichen Gebieten beträgt 87,5 % des Durchschnittseinkommens in städtischen Gebieten.<sup>13</sup> Im Zeitraum 2001-2021 verzeichneten jedoch nichtstädtische Regionen (durchschnittlich) ein deutlich höheres Wachstum des BIP pro Kopf als städtische Regionen: 1,5 % im Vergleich zu 0,8 %. In den östlichen Mitgliedstaaten zeichnet sich allerdings ein anderer Trend ab: Hier wird das Wachstum stärker von großen Ballungsräumen und Hauptstädten getragen. Der öffentliche Bericht mit dem Titel „The long-term vision for the EU’s rural areas: key achievements and ways forward“ bereitet den Boden für eine Debatte über die Zukunft ländlicher Gebiete.

**Diese territorialen Unterschiede verschärfen eine Situation, in der eine Reihe von Regionen mit wirtschaftlicher Stagnation oder wirtschaftlichem Niedergang konfrontiert sind,** wobei die Gefahr besteht, in eine Entwicklungsfalle zu geraten (d. h. sie fallen unter die durchschnittlichen Wachstumsraten der EU und der Mitgliedstaaten sowie unter das Niveau ihrer eigenen Leistung aus der Vergangenheit). Dazu gehören einige größere ehemalige Industriezentren in stärker entwickelten Regionen. Politische Entscheidungsträger in solchen Regionen haben oft Schwierigkeiten, Lösungen zu finden, um die wirtschaftliche Dynamik der Vergangenheit wiederherzustellen. Diese Situation führt zu Frustration, die wiederum zunehmend zu politischer Unzufriedenheit wird.

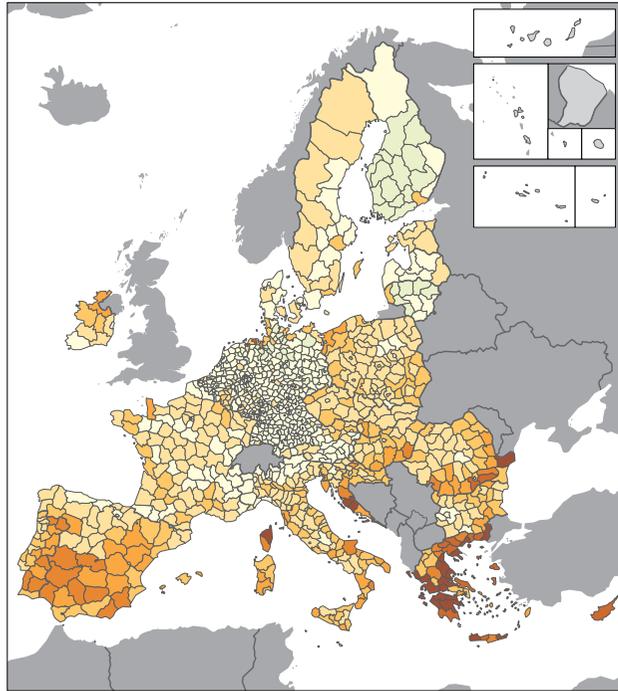
**Die Ursachen von Entwicklungsfallen sind von Region zu Region unterschiedlich.** Hier ist eine individuelle Diagnose erforderlich, die gegebenenfalls verschiedene miteinander verknüpfte Faktoren umfasst, wie z. B. unzureichende Spezialisierung, schwache öffentliche Verwaltung, ineffizientes Innovationsökosystem, Mangel an bestimmten Dienstleistungen oder Qualifikationsungleichgewichte. Diese Faktoren erfordern eine gezielte Analyse für jede Region und anschließend maßgeschneiderte politische Maßnahmen durch gezielte Investitionen und Reformen.

### **3. Wenn strukturelle und sich abzeichnende Herausforderungen nicht angegangen werden, können sie die territorialen Unterschiede vergrößern**

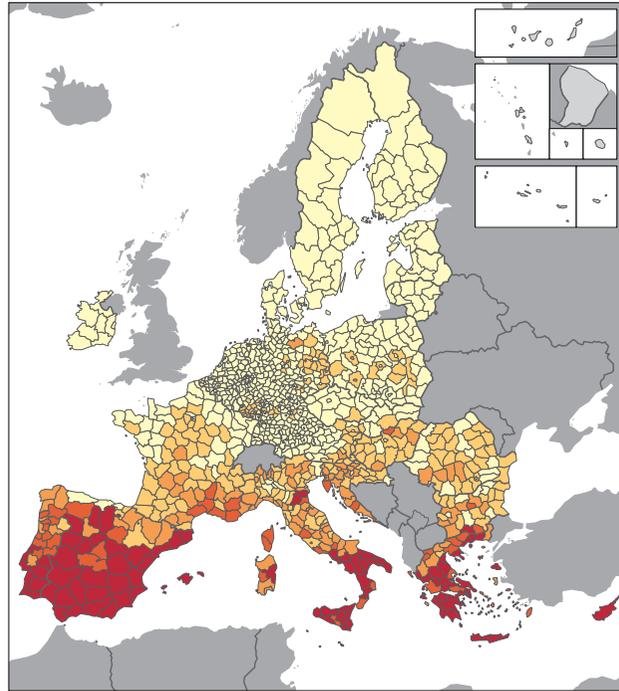
**Der ökologische und der digitale Wandel eröffnen neue Chancen und sind notwendig, um die Wettbewerbsfähigkeit der EU in Zukunft zu erhalten und so eine gute Lebensqualität für die Bürgerinnen und Bürger zu gewährleisten.**

<sup>13</sup> Urban-rural Europe - income and living conditions – Statistics Explained (europa.eu).

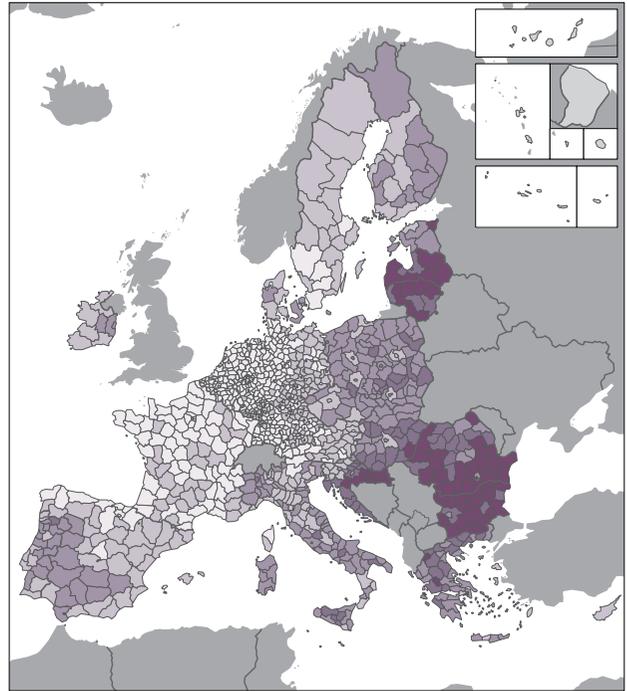
### Karte 7 Auswirkungen des Klimawandels auf NUTS-3-Regionen im Rahmen eines Szenarios einer Erderwärmung von 2° C bis 2050



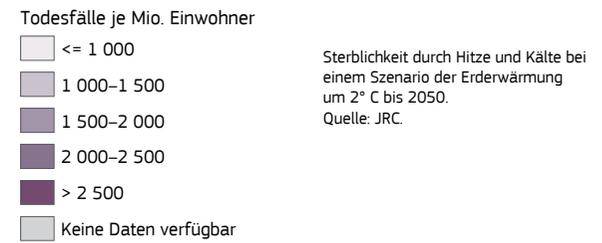
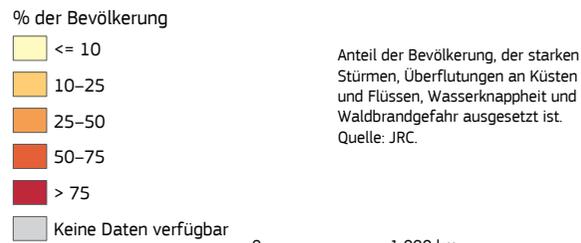
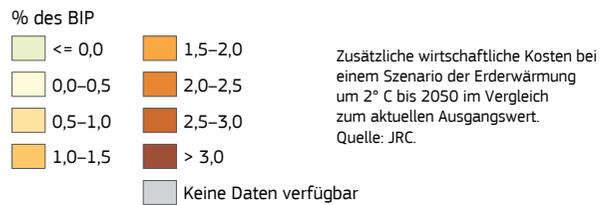
Zusätzliche wirtschaftliche Kosten



Exposition des Menschen gegenüber schädlichen Klimaauswirkungen



Sterblichkeit durch sub-optimale Temperaturen



0 1 000 km

© EuroGeographics Verband für Verwaltungsgrenzen

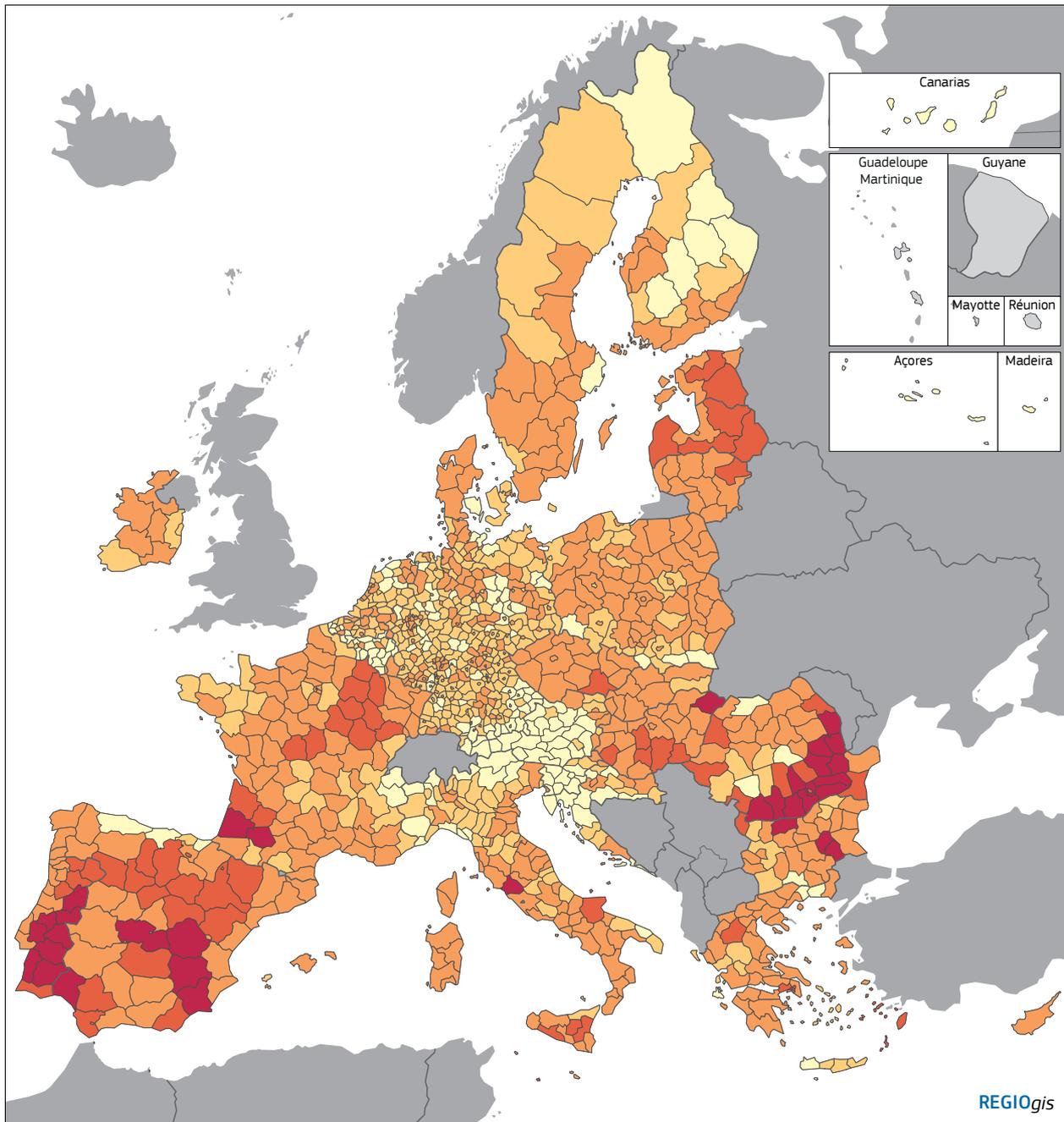
**Sie erfordern aber auch strukturelle Veränderungen, die mit unterstützenden Maßnahmen einhergehen müssen**, insbesondere für Menschen, Unternehmen und Regionen, die am stärksten gefährdet und besonders exponiert sind, da ansonsten die Gefahr besteht, dass die regionalen und sozialen Ungleichheiten zunehmen. Die EU-Klimapolitik zielt darauf ab, Fairness zu gewährleisten, insbesondere indem die Ziele für die Verringerung von Treibhausgasemissionen für wohlhabendere Mitgliedstaaten verschärft werden, während diejenigen mit niedrigerem BIP pro Kopf einen größeren Anteil der Versteigerungseinnahmen aus dem Emissionshandelssystem erhalten. Neben bereichsübergreifenden EU-Fonds wie der Kohäsionspolitik und der ARF werden auch eine Reihe spezieller Finanzierungsinstrumente eingesetzt, um die sozialen und wirtschaftlichen Auswirkungen des Klimawandels abzumildern, insbesondere durch den Mechanismus für einen gerechten Übergang und den künftigen Klima-Sozialfonds.

**Der Klimawandel birgt die Gefahr einer Zunahme der regionalen Ungleichheiten.** Die Häufigkeit und Schwere wetterbedingter Katastrophen wie extreme Temperaturen, Stürme, Binnen- und Küstenüberflutungen, Dürren und Waldbrände nehmen zu. So haben die Überschwemmungen in den Regionen an der deutsch-belgischen Grenze im Jahr 2021 unmittelbare Schäden in Höhe von schätzungsweise 34,5 Mrd. EUR verursacht. Die hitzebedingte Mortalität hat zugenommen, insbesondere unter der alternden Bevölkerung. Diese Ereignisse und ihre Auswirkungen auf die Menschen und die Wirtschaft sowie die Fähigkeit zur Bewältigung derselben sind in Europa ungleich verteilt. Küsten-, Mittelmeer- und östliche Regionen, die bereits ärmer als der EU-Durchschnitt sind, sind anfälliger und unverhältnismäßig stark betroffen und stehen vor jährlichen wirtschaftlichen Verlusten von mindestens 1 % des BIP und einer größeren Exposition der Menschen gegenüber klimabedingten Schäden.

**Die Luftverschmutzung in der EU ist nach wie vor durch sozioökonomische Unterschiede gekennzeichnet.** In Städten ist die Luftverschmutzung im Allgemeinen höher als in ländlichen Gebieten, was vor allem auf die Auswirkungen des Verkehrs zurückzuführen ist. Obwohl sich die Luftqualität sowohl in den reichsten als auch in den ärmsten Regionen der EU im Zeitraum 2007-2020 verbessert hat, bestehen nach wie vor Ungleichheiten, da die Konzentration feiner inhalierbarer Partikel in den ärmsten Regionen, die stärker von festen Brennstoffen als Heizstoff abhängig sind, durchweg um ein Drittel höher ist.

**Die Eindämmung des Klimawandels und die Verbesserung der Umweltqualität erfordern eine rasche Verringerung der Treibhausgas- und Luftschadstoffemissionen** in allen Sektoren, auch durch die Kreislaufwirtschaft und die Wiederherstellung von Ökosystemen. Dies erfordert Maßnahmen auf allen Regierungsebenen, da diese Herausforderungen in der Regel starke territoriale und soziale Auswirkungen haben. Natürliche, geografische und sozioökonomische Unterschiede zwischen den Regionen führen auch zu unterschiedlichen Emissionsminderungskapazitäten.

**Der Übergang zu einer klimaneutralen Wirtschaft muss auf gerechte und faire Weise erreicht werden.** Die ungleiche Fähigkeit der Regionen, die Vorteile dieses Übergangs zu nutzen, kann die territorialen Unterschiede verschärfen. Der mit diesem Übergang verbundene wirtschaftliche Wandel kommt tendenziell den Regionen zugute, die besser in der Lage sind, Investitionen anzuziehen und qualifizierte Arbeitskräfte zu mobilisieren. Gleichzeitig verfügen viele ländliche und weniger entwickelte Regionen über ein hohes Potenzial für die Erzeugung erneuerbarer Energien aus Wind- und Solarenergie oder für die CO<sub>2</sub>-Abscheidung und -Speicherung in natürlichen Ökosystemen. Die Erschließung dieses Potenzials würde der Energiesicherheit nicht nur in den Regionen selbst, sondern auch in Europa insgesamt dienen.



**Karte 8 Ungenutztes Potenzial für Solar-, Wind- und Wasserkraft, nach NUTS-3-Region**

- MWh/km<sup>2</sup>/Jahr
- <= 500
  - 500–1 000
  - 1 000–5 000
  - 5 000–10 000
  - > 10 000
  - Keine Daten verfügbar

Potenzielle Jahresproduktion pro Flächeneinheit.  
Quelle: JRC.

0 500 km

© EuroGeographics Verband für Verwaltungsgrenzen

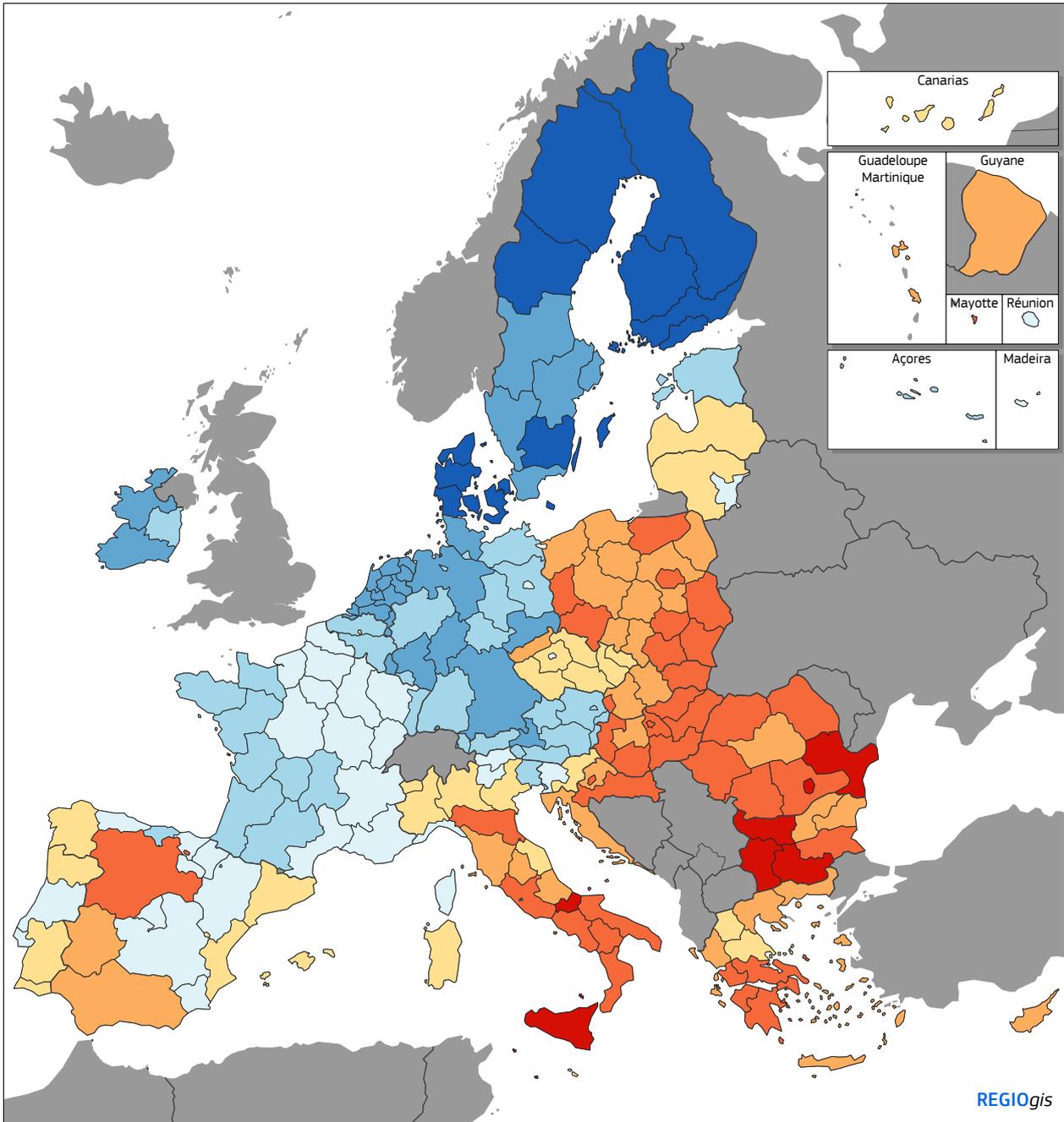
**Der Klimawandel bringt sowohl Chancen als auch Herausforderungen für die Beschäftigung und die Haushalte mit sich.** Bestimmte Sektoren, die stark von fossilen Brennstoffen abhängig sind, werden voraussichtlich von Arbeitsplatzverlusten oder Umstrukturierungen betroffen sein. Gleichzeitig stellt der Klimawandel eine Herausforderung für traditionelle Sektoren wie Landwirtschaft, Tourismus, Industrie oder sogar Energieerzeugung dar, insbesondere in Gebieten, in denen Wasserknappheit zur Regel wird. Arbeitnehmer in Wirtschaftszweigen, in denen die Auswirkungen des Klimawandels stärker sind – insbesondere solche mit spezifischen Qualifikationen oder begrenzten Möglichkeiten, in andere Branchen zu wechseln –, können Schwierigkeiten haben, neue Arbeitsplätze zu finden, was zu Arbeitslosigkeit und Druck auf die Einkommen der Haushalte führt. Bei Sektoren, die in der regionalen und lokalen Wirtschaft dominieren, werden die Auswirkungen breiter angelegt sein, so dass sich die Volkswirtschaften dieser Regionen anpassen müssen, um wettbewerbsfähig zu bleiben. Darüber hinaus erfordert die Umsetzung klimafreundlicher Technologien und Maßnahmen zusätzliche Investitionen, was zu Schwierigkeiten für einkommensschwache Haushalte führt.

**Es bedarf eines umfassenden Ansatzes, um Arbeitsplätze und Chancen in allen Regionen zu fördern, die asymmetrischen Kosten des Klimawandels zu bewältigen und den Klimawandel und den ökologischen Wandel umzusetzen,** einschließlich einer beschleunigten Verringerung der Treibhausgas- und Luftschadstoffemissionen, der notwendigen Investitionen in die Klimaresilienz, der Verbesserung der Bewirtschaftung natürlicher Ressourcen und der Wiederherstellung der Natur, der Schaffung gesunder Ökosysteme und naturbasierter Lösungen, der Unterstützung der Anpassung an den Klimawandel und des Katastrophenrisikomanagements, gegebenenfalls Investitionen in Wassereffizienz und Abwasserbehandlung, in die Kreislaufwirtschaft und in die Energieeffizienz von Wohngebäuden und des Übergangs zu klimafreundlichen Verkehrsträgern.

**Der digitale Wandel bietet Chancen für alle Regionen in Bezug auf höhere Produktivität der Unternehmen, Innovation, Resilienz und Zugang zu Dienstleistungen sowie eine Chance insbesondere für ländliche und entlegene Gebiete.** Der digitale Wandel kann jedoch auch Risiken für den Zusammenhalt mit sich bringen, da die Gebiete und die Menschen nicht einheitlich in der Lage sind, digitale Technologien zu übernehmen und zu nutzen – dies gilt auch für Menschen in benachteiligten Situationen und marginalisierten Gemeinschaften. Ohne angemessene öffentliche Maßnahmen können sich die Lücken bei der digitalen Kompetenz vergrößern und die soziale und regionale Kluft innerhalb Europas möglicherweise noch vertiefen. Darüber hinaus können fehlende Investitionen in die digitale Vernetzungsinfrastruktur und den Einsatz digitaler Technologien das langfristige Wachstum und die Wettbewerbsfähigkeit der betroffenen Regionen beeinträchtigen. Dies kann sich negativ auf die sozioökonomische Attraktivität dieser Regionen auswirken und es erschweren, qualifizierte Arbeitskräfte und innovative Unternehmen zu halten.

**Die Regionen, insbesondere die am wenigsten vorbereiteten Regionen, und vor allem in ländlichen und abgelegenen Gebieten, müssen kontinuierlich unterstützt werden, um sicherzustellen, dass sie die Vorteile des digitalen Wandels nutzen können.** Eine solche Unterstützung ist insbesondere für Investitionen in den Aufbau fortgeschrittener digitaler Netzinfrastrukturen und -dienste, den Erwerb grundlegender und fortgeschrittener digitaler Kompetenzen sowie die Übernahme digitaler Technologien durch Unternehmen, Bürgerinnen und Bürger und öffentliche Verwaltungen erforderlich.

**Die neue geopolitische Landschaft kann auch schwerwiegende Auswirkungen auf zahlreiche Regionen der EU haben.** Der Angriffskrieg Russlands gegen die Ukraine führte dazu, dass in einigen Regionen Investitionen, Handelsströme und



**Karte 9 Europäischer Index für Regierungsqualität (2024)**

Standardabweichung, Werte reichen von schlechter Qualität (negativ) bis hohe Qualität (positiv)

- |   |  |   |
|---|--|---|
| <span style="color: red;">■</span> $\leq -1,5$  | <span style="color: lightblue;">■</span> 0,0–0,5 | <span style="color: gray;">■</span> Keine Daten verfügbar |
| <span style="color: orange;">■</span> -1,5–-1,0 | <span style="color: cyan;">■</span> 0,5–1,0      |   |
| <span style="color: yellow;">■</span> -1,0–-0,5 | <span style="color: blue;">■</span> 1,0–1,5      |   |
| <span style="color: gold;">■</span> -0,5–0,0    | <span style="color: darkblue;">■</span> $> 1,5$  |   |

EU = 0

Anmerkung: Angaben in Z-Scores, der EU-Durchschnittswert ist folglich gleich 0. Positive Werte entsprechen einer im Vergleich zum EU-Durchschnitt besseren, negative einer im Vergleich zum EU-Durchschnitt schlechteren Qualität der Regierungsführung.

Alle Länder sind auf der NUTS-2-Ebene erfasst, mit Ausnahme von Belgien und Deutschland (NUTS-1-Ebene).

Quelle: Quality of Government Institute, Universität Göteborg.

0 500 km

© EuroGeographics Verband für Verwaltungsgrenzen

Wirtschaftstätigkeiten (einschließlich Tourismus) drastisch zurückgingen und neue wirtschaftliche Hindernisse und Arbeitsplatzverluste zu verzeichnen waren. Der Krieg führte auch zu einer noch nie dagewesenen Zahl von Menschen, die in der EU Zuflucht benötigen. Mit einer Kombination aus rechtlicher, operativer und finanzieller Unterstützung hat die EU dazu beigetragen, dass sowohl die Menschen, die in die EU fliehen, als auch die Mitgliedstaaten, die sie aufnehmen, gut unterstützt werden. In einigen Regionen ist jedoch eine besonders hohe Zahl von Neuankömmlingen zu verzeichnen, was die lokalen Integrationsysteme unter Druck setzt. Auch die an Russland und Belarus angrenzenden Regionen stehen vor sicherheitspolitischen Herausforderungen und der drohenden oder bereits vorhandenen Instrumentalisierung der Migration.

Auch einige südliche Randgebiete und Gebiete in äußerster Randlage, die einem besonderen Migrationsdruck an den Außengrenzen ausgesetzt sind oder einen Anstieg der irregulären Einreisen verzeichnen, müssen kontinuierlich unterstützt werden.

**Zunehmende Spannungen und ein intensiverer internationaler Wettbewerb erfordern stärker diversifizierte Wertschöpfungsketten.** Vor dem Hintergrund einer offenen strategischen Autonomie sind die Vielfalt der EU-Regionen sowie ihre bestehenden und potenziellen Wettbewerbsvorteile auf der Habenseite zu verbuchen. Regionale Vielfalt kann den Binnenmarkt und die Wertschöpfungsketten in ganz Europa stärken. Um dies zu erreichen, müssen die Regionen jedoch mit den richtigen materiellen, personellen und innovativen Ressourcen ausgestattet werden und in der Lage sein, ihr Potenzial und ihren Mehrwert freizusetzen.

### Bedeutung der Governance

**Mangelnde öffentliche Governance und Verwaltungskapazität beeinträchtigen das Entwicklungspotenzial und stellen in mehreren Regionen und Mitgliedstaaten nach wie vor eine strukturelle Herausforderung dar.** Die Qualität der Institutionen – einschließlich der Achtung der Rechtsstaatlichkeit und der Verwaltungskapazität – ist für die Rendite öffentlicher und privater Investitionen von entscheidender Bedeutung. Es besteht ein enger Zusammenhang zwischen der Qualität der Governance und den Auswirkungen der kohäsionspolitischen Investitionen. Dies erfordert eine Stärkung der Verwaltungskapazität in den europäischen Regionen, auch im Hinblick auf künftige EU-Erweiterungen, da eine Verbesserung der Qualität der Governance auf nationaler, regionaler und lokaler Ebene die Wirksamkeit der nationalen und europäischen Richtlinien und Investitionen erhöhen kann.

Das Entwicklungspotenzial vieler Regionen kann auch durch die mangelnde Diversifizierung der Finanzierungsquellen auf regionaler und lokaler Ebene beeinträchtigt werden, wenn sie sich weitgehend auf Mittelübertragungen aus den einzelstaatlichen Haushalten stützen. Subnationale Gebietskörperschaften sind im Durchschnitt für mehr als die Hälfte der öffentlichen Investitionen verantwortlich. Dieser Anteil ist in den weniger entwickelten Mitgliedstaaten niedriger, steigt aber an. Diese Art der Abhängigkeit untergräbt die Widerstandsfähigkeit der betroffenen Länder gegenüber unerwarteten Ereignissen. Eine höhere und diversifizierte Finanzierungskapazität der regionalen und lokalen Gebietskörperschaften, insbesondere die Möglichkeit, private Investitionen zu mobilisieren, und die Stärkung ihrer institutionellen Kapazitäten und Verwaltungskompetenzen würden daher die Nachhaltigkeit ihrer Entwicklungsstrategien stärken.

## 4. Bilanz der Erfolge der Kohäsionspolitik und Lehren für die Zukunft

Wie vorstehend dargelegt, hat die Kohäsionspolitik zwar erfolgreich zur Konvergenz zwischen den Mitgliedstaaten beigetragen, jedoch zeichnet sich auf subnationaler Ebene ein differenzierteres Bild ab. Dieser nationale Konvergenzprozess wird zuweilen durch zunehmende Unterschiede auf subnationaler Ebene überschattet, insbesondere zwischen großen Ballungsgebieten und anderen Regionen, sowie durch Regionen mit Entwicklungsrückstand, die oft in eine „Entwicklungsblockade“ geraten.

Der Start der Programme für den Zeitraum 2021-2027 wurde aufgrund der Auswirkungen der Pandemie und in einigen Mitgliedstaaten aufgrund anderer Faktoren wie der Notwendigkeit, gleichzeitig Aufbau- und Resilienzpläne auszuarbeiten, verzögert. Die Verwaltungsbehörden in den Mitgliedstaaten und Regionen mussten sich parallel mit unterschiedlichen Verwaltungssystemen und Zeitrahmen auseinandersetzen. Weniger entwickelte Mitgliedstaaten und Regionen, die besonders auf kohäsionspolitische Investitionen angewiesen sind, haben oft erhebliche Schwierigkeiten bei der Planung und Umsetzung sowie begrenzte administrative Mittel. Trotz der mit dem Rechtsrahmen 2021-2027 eingeführten Maßnahmen zur Vereinfachung der Kohäsionspolitik und der Unterstützung der Verwaltungskapazitäten in den letzten Jahrzehnten ist eine weitere Vereinfachung der Vorgaben erforderlich.

Um die Ziele des Vertrags wirksamer zu erreichen, insbesondere angesichts der Herausforderungen, **müssen Überlegungen dazu angestellt werden, wie die Gestaltung der Kohäsionspolitik weiter verbessert werden könnte.**

### Verwirklichung des Vertragsziels: Verringerung der Unterschiede in der wirtschaftlichen Entwicklung

Die Kohäsionspolitik hat sich in den vergangenen Jahren **ständig weiterentwickelt, um sich an neue Gegebenheiten anzupassen und die Prioritäten der EU zu unterstützen.** Dies hat Änderungen in Bezug auf die geförderten Investitionen, die geografische Abdeckung, die Art der Durchführung, die Anwendung von Konditionalitäten und die Verknüpfung mit dem Verfahren des Europäischen Semesters mit sich gebracht. Gleichzeitig wurden die Grundwerte und Grundsätze der Politik im Laufe der Zeit erhalten und sogar gestärkt: ein langfristiger Rahmen für die Programmplanung, die Partnerschaft mit Interessenträgern und der Zivilgesellschaft, die Mehrebenen-Governance, die Evaluierung und Datenerhebung und vor allem der ortsbezogene Ansatz, bei dem die Unterstützung auf die spezifischen regionalen Bedürfnisse und Chancen zugeschnitten ist.

**Im Einklang mit den Zielen des Vertrags wurden die Mittel der Kohäsionspolitik auf die weniger entwickelten Regionen und Mitgliedstaaten der EU konzentriert:** 70 % der Mittel aus dem Europäischen Fonds für regionale Entwicklung und dem Europäischen Sozialfonds Plus werden diesen Regionen im Rahmen der Programme 2021-2027 zugewiesen. Der Kohäsionsfonds wird vollständig Mitgliedstaaten zugewiesen, deren Pro-Kopf-BNE unter 90 % des EU-Durchschnitts liegt. Obwohl alle Regionen Mittel aus der Kohäsionspolitik erhalten, ist die Beihilfeintensität im Zeitraum 2014-2020 in den weniger entwickelten Regionen höher: Ihnen werden im Durchschnitt rund 297 EUR pro Einwohner und Jahr zugewiesen, gegenüber 117 EUR im EU-Durchschnitt.

Auch wenn der Hauptschwerpunkt weiterhin auf weniger entwickelten Regionen liegt, sollte auch der Entwicklungsdynamik und den langfristigen Trends Rechnung

getragen werden, indem Probleme angegangen werden, bevor sie tiefe Wurzeln schlagen, und Regionen, die in Entwicklungsfallen gefangen sind (oder Gefahr laufen, in eine solche Falle zu geraten), Unterstützung erhalten. Kurz gesagt, ist ein proaktiverer Ansatz zur Verwirklichung des Vertragsziels der Förderung einer harmonischen Entwicklung vonnöten.

### **Verschiedene Regionen haben unterschiedliche Ausgangspunkte – und folgen unterschiedlichen Entwicklungspfaden**

**Die Regionen haben unterschiedliche Ausgangspunkte, Bedürfnisse und Kapazitäten in Bezug auf die Entwicklung.** Außerdem sind sie aufgrund ihrer unterschiedlichen administrativen und finanziellen Kapazitäten ungleich ausgestattet, um neue Herausforderungen zu bewältigen. **Daher werden sie auch unterschiedliche Entwicklungspfade im Umgang mit aktuellen und zukünftigen Veränderungen einschlagen.**

Die EU sollte im Rahmen der Kohäsionspolitik (aber nicht nur in diesem Bereich) gezielte, ortsbezogene Unterstützung bereitstellen, die auf die spezifischen Bedürfnisse der einzelnen Regionen ausgerichtet ist, mit den Prioritäten der EU im Einklang steht und die Herausforderungen, Rahmenbedingungen und Richtlinien in jedem Mitgliedstaat angemessen berücksichtigt.

Regionale Entwicklungsprogramme sind seit langem die tragende Säule der Kohäsionspolitik, doch der Fonds für einen gerechten Übergang hat gezeigt, wie die Unterstützung weiter auf die Entwicklungsbedürfnisse bestimmter Gebiete zugeschnitten werden kann, um vorab ermittelte Herausforderungen im Zusammenhang mit dem Klimawandel zu bewältigen. Auch Strategien für intelligente Spezialisierung haben sich bei der Stärkung regionaler Innovationsökosysteme als hilfreich erwiesen: auf der Grundlage lokaler Kapazitäten und Ressourcen, auf Basis eines Netzes lokaler und regionaler Interessenträger und zur Überwindung der Innovationskluft.

Der ökologische und der digitale Wandel, der demografische Wandel, die sich verändernden globalen Wirtschaftstrends und der Klimawandel werden sich auf alle regionalen Volkswirtschaften auswirken. Das Ausmaß und die Art dieser Herausforderungen werden jedoch von Region zu Region unterschiedlich sein – ebenso wie die jeweilige Fähigkeit, ihnen zu begegnen.

**Daher sind eingehende Überlegungen darüber anzustellen, wie die Politik am besten auf die unterschiedlichen wirtschaftlichen Profile und geografischen Merkmale der Regionen zugeschnitten werden kann, um Investitionen strategisch auszurichten.** Es besteht zunehmend die Notwendigkeit, den vielfältigen Entwicklungsherausforderungen, Reformbedürfnissen und den unterschiedlichen sozialen und beschäftigungspolitischen Gegebenheiten besser Rechnung zu tragen, um eine effizientere Programmplanung der EU-Mittel in Gebieten in äußerster Randlage, dünn besiedelten Gebieten, Inseln, Bergregionen, Grenzregionen, ländlichen Gebieten und Gebieten, die vom industriellen Wandel betroffen sind, und darüber hinaus zu erleichtern.

### **Förderung einer ausgewogeneren territorialen Entwicklung**

Die wirtschaftliche Entwicklung auf subnationaler Ebene ist oft durch eine starke Polarisierung zwischen Hauptstadtregionen und Großstädten einerseits und Regionen mit geringerer Bevölkerungsdichte andererseits gekennzeichnet.

Die ungleiche Verteilung der Wachstumsmotoren führt dazu, dass stärker entwickelte Regionen in Bezug auf Innovation und Wettbewerbsfähigkeit, Qualität der öffentlichen Governance und Verwaltung sowie Bildungsniveau besser abschneiden. Dies kann auch bedeuten, dass in weniger entwickelten ländlichen und intermediären Regionen nach wie vor erhebliches wirtschaftliches und hochwertiges Potenzial zur Schaffung von Arbeitsplätzen ausgeschöpft werden muss.

**Metropolregionen, Städte und ihre Umgebung spielen eine zentrale Rolle bei der regionalen Entwicklung.** Auf sie konzentriert sich das Humankapital (einschließlich Universitäten, Berufsbildungszentren und FuE-Zentren) und sie stellen eine hohe Konnektivität sowie hochwertige Dienstleistungen sicher. Aus diesem Grund ziehen sie Investitionen auf natürliche Weise an. Ihre Attraktivität hat jedoch ihren Preis: höhere Überlastung, soziale Herausforderungen und Wohnkosten, die in Verbindung mit höheren Lohnkosten ihre Wettbewerbsfähigkeit beeinträchtigen können.

**Auch Kleinstädte und mittelgroße Städte spielen eine zentrale Rolle bei der territorialen Entwicklung, indem sie das Wachstum ihrer umliegenden Gebiete fördern.** Sie sind von entscheidender Bedeutung für die Bereitstellung öffentlicher und privater Dienstleistungen und bieten den umliegenden Gebieten Beschäftigungs- und Bildungsmöglichkeiten.

Eine bessere Zusammenarbeit zwischen den Regionen der EU kann auch zu einer ausgewogeneren territorialen Entwicklung beitragen. Die Kohäsionspolitik hat insbesondere durch Interreg-Programme dazu beigetragen, die interregionale Zusammenarbeit durch grenzüberschreitende und transnationale Zusammenarbeit, auch durch makroregionale Strategien, zu unterstützen. Diese Programme fördern Innovation, Entwicklung und bessere Governance. Dennoch besteht angesichts des Mehrwerts der Unterstützung grenzüberschreitender Investitionen aus dem EU-Haushalt Spielraum für eine Stärkung der regionalen Zusammenarbeit auf verschiedenen Ebenen, insbesondere bei der grenzüberschreitenden Bereitstellung gemeinsamer öffentlicher Güter.

Territoriale Ungleichgewichte könnten durch ein stärker polyzentrisch gestaltetes Entwicklungsmodell ausgeglichen werden: auf kleinen und mittleren Städten aufbauen und die Zugänglichkeit öffentlicher Dienstleistungen in weit von großen städtischen Zentren entfernten Gebieten fördern. Die regionale Zusammenarbeit könnte durch den Aufbau der Kapazitäten der zuständigen Behörden und Interessenträger gestärkt werden.

### **Partnerschaft, Mehrebenen-Governance und Stärkung der Rolle der Interessenträger**

**Die Menschen vor Ort wissen besser, was ihre Region braucht.** Sie müssen daher in die Entscheidungsfindung und Politikgestaltung einbezogen werden. Diese Einbeziehung und Befähigung können auch dazu dienen, der zunehmenden politischen Unzufriedenheit<sup>14</sup> und dem Misstrauen gegenüber den Behörden entgegenzuwirken.

Der Rahmen 2021-2027 stärkte die Partnerschaft und die Einbeziehung regionaler und lokaler Akteure, der Zivilgesellschaft und der Sozialpartner. Die Maßnahmen umfassten die Förderung territorialer Umsetzungsmodelle wie von der örtlichen Bevölkerung betriebene lokale Entwicklung (CCLD) oder integrierte territoriale Investitionen. Dabei werden Finanzmittel aus mehreren Quellen kombiniert, um eine territorial ausgerichtete Strategie umzusetzen, die lokale Partnerschaften, Bottom-

<sup>14</sup> A. Rodriguez-Posé, L. Dijkstra und H. Poelman: The Geography of EU Discontent and the Regional Development Trap, Regional Policy Working Papers 03/2023.

up-Ansätze und territoriale Governance umfasst. Es bedarf weiterer Überlegungen dazu, wie subnationale Behörden und andere relevante Interessenträger am besten einbezogen und die Mechanismen der territorialen Mehrebenen-Governance verbessert werden können. Ziel ist es, im Einklang mit den Prioritäten der EU besser auf die Bedürfnisse der Wirtschafts- und Sozialpartner sowie der Bürgerinnen und Bürger einzugehen. Diese Stärkung der Rolle der lokalen Partner erfordert den Ausbau ihrer Verwaltungskapazitäten. Die Frage, wie dies am besten geschehen kann, sollte Teil der Debatte sein.

### **Förderung der institutionellen Konvergenz durch Behebung bestehender Defizite bei der öffentlichen Governance und den Verwaltungskapazitäten**

**Gute Governance, starke Institutionen, die Achtung der Rechtsstaatlichkeit und eine starke Verwaltungskapazität sind Voraussetzung für eine wirksame und effiziente Gestaltung und Umsetzung jeder Entwicklungsstrategie sowie für den wirtschaftlichen und sozialen Fortschritt im Allgemeinen.** Schwachpunkte in Bezug auf die Verwaltung und Governance hindern einige Mitgliedstaaten und Regionen daran, die Vorteile der Kohäsionspolitik in vollem Umfang zu nutzen, insbesondere aufgrund ihrer Schwierigkeiten bei der Vorbereitung und Durchführung von Investitionen.

Schwächen in den Bereichen Governance und Kapazität sind nach wie vor weit verbreitet. Die derzeitige Unterstützung durch die Kohäsionspolitik in Form von fachlicher Hilfe füllt vor allem Kapazitätslücken bei der Fondsverwaltung und bei den Modalitäten für die Bereitstellung von Mitteln, auch wenn sie sich auf die Bekämpfung von Betrug und Korruption beziehen.

Andere EU-Instrumente haben ebenfalls zur Stärkung der Verwaltungskapazität beigetragen, vor allem das Instrument für technische Unterstützung, mit dem die regionalen und lokalen Gebietskörperschaften zunehmend unterstützt werden. Reformen der öffentlichen Verwaltungen, die durch die ARF unterstützt werden (z. B. bei Genehmigungsverfahren oder bei der Vergabe öffentlicher Aufträge), kommen Investitionen zugute, die sowohl mit der ARF als auch der Kohäsionspolitik finanziert werden.

Um Schwächen in den nationalen und regionalen Verwaltungen sowie bei den Begünstigten und Partnern zu beheben, ist ein ehrgeizigerer und umfassenderer Ansatz erforderlich. Ein solcher strategischer Ansatz könnte maßgeschneiderte technische Unterstützung mit Reformfordernissen in bestimmten Bereichen kombinieren.

Die Behebung administrativer Mängel würde nicht nur die Wirksamkeit der Kohäsionspolitik verbessern, sondern auch dazu beitragen, Investitionen und den Austausch innerhalb des Binnenmarkts zu fördern, die Attraktivität der betroffenen Regionen und Mitgliedstaaten zu erhöhen und ihre Fähigkeit zur Umsetzung des EU-Besitzstands zu verbessern.

### **Steigerung der Wirksamkeit von kohäsionspolitischen Investitionen und Förderung von Reformen**

Investitionen sind eine notwendige Voraussetzung, reichen jedoch allein nicht aus, um die wirtschaftliche Entwicklung zu gewährleisten. Einige Regionen erhalten zwar seit vielen Jahren Unterstützung im Rahmen der Kohäsionspolitik,

**weisen aber nach wie vor eine schwache Wirtschaftsleistung auf. Reformen sind erforderlich, um Hindernisse für die regionale Entwicklung zu beseitigen** – seien es spezifische Investitionshemmnisse, regulatorische Hindernisse oder Maßnahmen zur Verbesserung der Funktionsweise des Arbeitsmarktes und des Geschäftsumfeldes.

Die Kohäsionspolitik im Rahmen 2021-2027 hat stärkere Verbindungen zwischen Investitionen und Reformen durch grundlegende Voraussetzungen und die Angleichung an das Europäische Semester gefördert. Durch die Beseitigung von Hindernissen für regionales Wachstum und regionale Entwicklung können sich solche Verbindungen positiv auf den Binnenmarkt auswirken.

**Die grundlegenden Voraussetzungen schaffen einen einheitlichen Rahmen, um die Wirksamkeit der kohäsionspolitischen Investitionen zu erhöhen**, indem beispielsweise die wirtschaftliche Relevanz und finanzielle Nachhaltigkeit der Planung von Verkehrsinvestitionen oder die Kohärenz der Wasserbewirtschaftung mit den Prioritäten und Anforderungen der EU sichergestellt wird. Die Schaffung dieser Voraussetzungen durch ein gemeinsames Bündel von Anforderungen, die im Rechtsrahmen festgelegt sind, kann jedoch die Fähigkeit der Mitgliedstaaten einschränken, den spezifischen Schwierigkeiten, Bedürfnissen und Herausforderungen Rechnung zu tragen, die sich im Laufe der Zeit ergeben.

**Außerdem wurde eine bessere Koordinierung zwischen dem Europäischen Semester und den kohäsionspolitischen Investitionen eingeführt.** Während der Schwerpunkt des Europäischen Semesters auf nationalen Reformen liegt, hat die gestärkte territoriale und soziale Dimension im Semester seit 2018 ihre Rolle als Richtschnur für die Mitgliedstaaten bei der Nutzung des wirtschaftlichen Potenzials ihres gesamten Hoheitsgebiets und beim Abbau von Ungleichheiten gestärkt. In der Tat steuerten die investitionsbezogenen länderspezifischen Empfehlungen die kohäsionspolitischen Programme 2021-2027 und die Nutzung des Fonds für einen gerechten Übergang. Die Empfehlungen für 2024 werden bei der Halbzeitüberprüfung und der Anpassung der Programme im Jahr 2025 eine Schlüsselrolle spielen, wobei der Schwerpunkt verstärkt auf regionalen Besonderheiten und Herausforderungen liegen wird.

Um das regionale Wachstum und die regionale Konvergenz weiter zu fördern, **muss geprüft werden, wie der Zusammenhang zwischen Investitionen und Reformen weiter gestärkt werden könnte, um die Wirkung der Kohäsionspolitik zu maximieren.** Bei diesen Überlegungen sollten die Erfahrungen mit anderen EU-Instrumenten berücksichtigt werden, insbesondere mit der ARF, die zu einer stärkeren Komplementarität der Investitionspolitik und der Reformen in den Mitgliedstaaten geführt hat. Die Überlegungen sollten sich auf den Umfang der erforderlichen Reformen, die Rolle des Europäischen Semesters und die Koordinierung der europäischen sowie der nationalen und regionalen Politik erstrecken.

### **Bessere Koordinierung und Kohärenz mit der nationalen Politik**

**Die Förderung des Zusammenhalts fällt nicht allein in die Zuständigkeit der Kohäsionspolitik.** Die Nutzung des wirtschaftlichen Potenzials aller EU-Regionen bei gleichzeitiger Verringerung der sozioökonomischen Ungleichheiten erfordert gemeinsame Anstrengungen – und sollte ein gemeinsames Ziel der Investitionspolitik auf EU- und nationaler Ebene sein. Dies war nicht immer in ausreichendem Maße der Fall. Daher muss weiter darüber nachgedacht werden, wie die Maßnahmen der EU und der Mitgliedstaaten zur Beseitigung von Ungleichheiten und zur Förderung des im Vertrag verankerten Ziels des wirtschaftlichen, sozialen und territorialen

Zusammenhalts Hand in Hand gehen sollten, um sich gegenseitig zu stärken und die Unterstützung auf verschiedene Arten von Gebieten abzustimmen.

**So könnte beispielsweise durch die zweckgebundene Einbeziehung der territorialen Dimension in die Politikgestaltung die Kohärenz zwischen regionalspezifischen Bedürfnissen und horizontalen (europäischen und nationalen) Maßnahmen gestärkt werden.**

### Mehr Effizienz bei der Umsetzung

Verzögerungen bei der Planung und Umsetzung der kohäsionspolitischen Programme (die zum Teil auf das Backloading der finanziellen Durchführung in Verbindung mit administrativen Mängeln in einigen Mitgliedstaaten und Regionen zurückzuführen sind) deuten darauf hin, dass die Modalitäten der Umsetzung der Politik verbessert werden können. Dies kann insbesondere durch weitere Vereinfachungen für Verwaltungen und Begünstigte erreicht werden.

**Im Rahmen 2021-2027 wurden wichtige Vereinfachungsmaßnahmen eingeführt** – darunter eine reduzierte Liste politischer Ziele, eine klarere Interventionslogik durch Indikatoren, eine einfachere Berichterstattung und Regelungen für die Einzige Prüfung. Darüber hinaus wurden die Möglichkeiten erweitert, alternative Zahlungsmöglichkeiten zu nutzen, die über die Rechnungskosten hinausgehen, d. h. nicht an Kosten geknüpfte Finanzierungen oder vereinfachte Kostenoptionen. Dies hat den Weg für eine einfachere Umsetzung mit schnelleren Zahlungsmöglichkeiten geebnet. Die Mitgliedstaaten nutzen diese Optionen jedoch noch nicht in vollem Umfang.

**Die positiven Erfahrungen, die bei der Umsetzung des ESF und des ESF+ in Richtung eines leistungsorientierten Umsetzungsmodells gesammelt wurden, können dazu beitragen, Lehren für die Zukunft zu ziehen.** Es ist wichtig, zu bewerten, ob dieses Umsetzungsmodell, bei dem Zahlungen an das Erzielen von Ergebnissen (anstelle der Erstattung angefallener Kosten) geknüpft sind, den Verwaltungsaufwand für die Programmbehörden und die Begünstigten verringern, die finanzielle Durchführung beschleunigen und die Ergebnisorientierung der Politik verbessern könnte.

**Die Halbzeitevaluierung der ARF<sup>15</sup> beinhaltet auch einige wichtige Überlegungen** für die künftige Gestaltung der EU-Finanzierungsinstrumente. Die entsprechenden Konsultationen zeigen, dass leistungsorientierte Finanzierungsinstrumente auf EU-Ebene breite Unterstützung finden. Die Mittel im Rahmen der ARF werden ausgezahlt, sobald Etappenziele und Zielwerte erreicht werden, die konkrete Schritte bei der Umsetzung von Reformen und Investitionen durch die Mitgliedstaaten darstellen, wodurch Fortschritte auf dem Weg belohnt werden.

Die Halbzeitevaluierung hat ferner ergeben, dass eine integrierte Kombination von Reformen und Investitionen wirksame Anreize bietet, um den seit Langem bestehenden Reformbedarf zu decken, und zu einer kohärenteren und effizienteren Umsetzung führen kann. Die Aufbau- und Resilienzpläne fördern eine ganzheitliche Politikgestaltung, indem sie den Mitgliedstaaten Anreize bieten, ein kohärentes Paket von Reformen und Investitionen mit klaren Ergebnissen zu konzipieren, mit denen sowohl die politischen Prioritäten der EU als auch die länderspezifischen Herausforderungen angegangen werden. Gleichzeitig zeigt die Evaluierung, dass die lokalen und regionalen Gebietskörperschaften, die Interessenträger und die Sozialpartner auf ihre unzureichende Beteiligung hingewiesen haben, und erinnert daran, wie wichtig ihre wirksame Einbeziehung nicht nur in die Konzeption, sondern

<sup>15</sup> COM(2024) 82 final vom 21.2.2024.

auch in die Durchführung und Überwachung der sie betreffenden Maßnahmen ist. Schließlich werden in der Evaluierung auch mögliche Bereiche für eine künftige Vereinfachung hervorgehoben, um ausreichende Flexibilität bei der Gestaltung und Umsetzung der Pläne zu gewährleisten, insbesondere in Bezug auf ihr Überarbeitungsverfahren, die Formulierung von Etappenzielen und Zielwerten sowie den derzeitigen Prüfungs- und Kontrollrahmen.

Jede künftige Änderung der Kohäsionspolitik oder jedes neue Umsetzungsmodell muss mit dem im Vertrag verankerten Ziel des wirtschaftlichen, sozialen und territorialen Zusammenhalts in Einklang gebracht werden und die Erfahrungen mit der Programmplanung der Kohäsionspolitik und ihrem regionalen und ortsbezogenen Ansatz sowie den aus der ARF gewonnenen Erkenntnissen berücksichtigen. Es gibt auch praktische Fragen, die berücksichtigt werden müssten, z. B. Auswirkungen auf das Prüfungs- und Kontrollsystem.

### **Verwirklichung langfristiger Ziele – jedoch mit integrierter Flexibilität für unvorhergesehene Umstände**

Die kohäsionspolitischen Programme verfolgen langfristige Entwicklungsziele mit einem Umsetzungszeitraum von mehr als einem Jahrzehnt.

Die bestehende Möglichkeit, kohäsionspolitische Programme zu ändern, lässt bereits eine flexible Anpassung zu, um sich ändernden Umständen Rechnung zu tragen. Diese Flexibilität hat sich im Laufe der Zeit erhöht. Sie wurde als Reaktion auf Wirtschaftskrisen und unerwartete Ereignisse, insbesondere in den Bereichen Notfallmanagement, Wiederaufbau und Prävention, eingesetzt. Der Rechtsrahmen umfasst Optionen für eine rasche Mittelumschichtung zwischen den Programmen sowie innerhalb der Programme, die Halbzeitüberprüfung und spezifische Bestimmungen für befristete Ausnahmeregelungen als Reaktion auf außergewöhnliche oder ungewöhnliche Umstände.

Zwar war es für die Kohäsionspolitik von entscheidender Bedeutung, einen Beitrag zur Reaktion der EU auf die sozioökonomischen Folgen der COVID-19-Pandemie und des Angriffskriegs Russlands gegen die Ukraine zu leisten, doch muss ihr Schwerpunkt weiterhin auf der Verwirklichung langfristiger struktureller Ziele liegen. Wirtschaftliche Resilienz kann nur durch langfristige Investitionen erreicht werden, insbesondere in die Diversifizierung der regionalen Wirtschaft, die Anpassungsfähigkeit an den technologischen und demografischen Wandel und die Weiterbildung der Arbeitskräfte.

## **5. Fazit**

Im neunten Kohäsionsbericht werden bedeutende Erfolge bei der Förderung der wirtschaftlichen und sozialen Konvergenz in der Union hervorgehoben. Herausforderungen bleiben insbesondere auf regionaler Ebene bestehen; hier zeigen sich auch weiterhin die Auswirkungen des Strukturwandels. Die Lehren aus vergangenen Durchführungszeiträumen und aus dem Zusammenspiel mit anderen Instrumenten machen deutlich, dass die Gestaltung der Kohäsionspolitik weiter verbessert werden muss. Eine stärkere und modernisierte Politik ist von entscheidender Bedeutung, um das europäische Wachstumsmodell zu stärken, eine inklusive Union aufzubauen und die Verwirklichung des im Vertrag verankerten Ziels des wirtschaftlichen, sozialen und territorialen Zusammenhalts zu erreichen.



## IN VERBINDUNG BLEIBEN



[ec.europa.eu/info/region](https://ec.europa.eu/info/region)



#CohesionPolicy  
@EUinmyRegion



EUinmyRegion



EUinmyRegion



EUinmyRegion



Code einlesen,  
um Webseite zum  
Kohäsionsbericht  
zu öffnen

