

# Regionalpolitik

Kathleen Toepel

Die aktuellen Programme der Kohäsionspolitik (2007-2013) befinden sich mitten in der Umsetzungsphase, die jedoch zunehmend von der weltweiten Wirtschafts- und Finanzkrise überlagert und beeinträchtigt wird. Da die Kohäsionspolitik zu den wichtigsten Instrumenten der EU gehört, die öffentliche und private Investitionen in den Mitgliedstaaten direkt fördern, kommt ihr eine große Bedeutung zur Bewältigung der Krise zu.

Die Debatte über die Kohäsionspolitik nach 2013 ist bereits angelaufen. Dazu sind im Berichtsjahr einige Dokumente erschienen, die die Debatte bereichern sollen. Die offene Konsultation 2007 nach dem Vierten Bericht über den wirtschaftlichen und sozialen Zusammenhalt kennzeichnete den Beginn des Reflexionsprozesses über die Zukunft der Politik. Die ersten Ergebnisse wurden im Fünften Zwischenbericht über den wirtschaftlichen und sozialen Zusammenhalt 2008 zusammengefasst.<sup>1</sup> Mittlerweile erschien im Oktober 2008 das lang erwartete Grünbuch zum territorialen Zusammenhalt. Die Ergebnisse der dazugehörigen Debatte wurden im Sechsten Zwischenbericht über den wirtschaftlichen und sozialen Zusammenhalt im Juni 2009 zusammengefasst. Im November 2008 veröffentlichte die Kommission den Bericht Regionen 2020. Demnach ist eine Anpassung des politischen Rahmens erforderlich, um den Regionen dabei zu helfen, die Globalisierung, demografische Probleme, den Klimawandel sowie die Herausforderungen im Bereich Energie besser zu bewältigen.

## Reaktionen auf die Wirtschafts- und Finanzkrise

Die Wirtschaftskrise wirkt sich unterschiedlich auf die Mitgliedstaaten und Regionen aus. Im Zusammenhang mit der weltweiten Wirtschafts- und Finanzkrise leistet die europäische Kohäsionspolitik einen wichtigen Beitrag zum Europäischen Konjunkturprogramm<sup>2</sup>. In einigen Mitgliedstaaten beträgt der Anteil der Strukturfonds an den gesamten öffentlichen Investitionen mehr als die Hälfte. Die Kommission legte im Dezember 2008 eine Mitteilung vor, in der aufgezeigt wird, wie die Kohäsionspolitik zur Ankurbelung der Wirtschaft in Europa beitragen kann<sup>3</sup>. Sie ist schließlich die wichtigste Quelle der Gemeinschaft für Investitionen in die reale Wirtschaft und eine verlässliche Finanzierungsquelle. Allerdings besteht die Gefahr, dass der Druck auf die nationalen Haushalte die geplanten Investitionen verlangsamt und den Mittelabfluss der Strukturfonds beeinträchtigt. Die Mitteilung enthält eine Reihe von Vorschlägen für die Mitgliedstaaten, damit diese die von der Kohäsionspolitik gebotenen Möglichkeiten optimal und rasch ausschöpfen. Dazu gehört auch die Umstellung von der Zuschussförderung auf mehr rückzahlbare Instrumente. Sie stellt

- 
- 1 Vgl. Toepel, Kathleen: Regionalpolitik, in: Weidenfeld, Werner / Wessels, Wolfgang (Hrsg.): Jahrbuch der Europäischen Integration 2008, S. 195-197.
  - 2 Mitteilung der Kommission: Europäisches Konjunkturprogramm. KOM (2008) 800, Brüssel 26.11.2008. S. 15-16.
  - 3 Mitteilung der Kommission: Kohäsionspolitik: In die Realwirtschaft investieren. KOM (2008) 876, Brüssel 16.12.2008.

außerdem neue Maßnahmen vor, die eine schnellere Umsetzung der operationellen Programme ermöglichen:<sup>4</sup>

- Verbesserung der Liquidität der für die Umsetzung der Programme zuständigen Behörden
- Klarstellung der Bestimmungen zur Einführung von Finanzierungsinstrumenten
- Anwendung von Pauschalsätzen und Pauschalbeträgen, damit die Behörden Projekte und Maßnahmen schneller bearbeiten können.

Die Kommission widmet den Kleinstunternehmen und auf deren Bedarf abgestimmten Finanzierungsformen<sup>5</sup> zunehmende Aufmerksamkeit. Im September 2008 haben die Kommission und die EIB-Gruppe die Initiative JASMINE (Joint Action to Support Micro-Finance Institutions in Europe – Gemeinsame Aktion zur Förderung von Kleinstkreditinstituten in Europa) eingeleitet, die verschiedene Formen der technischen und finanziellen Hilfe bündeln soll.<sup>6</sup> Damit soll Kleinstkreditgebern außerhalb des Bankensektors geholfen werden, die Qualität ihrer Dienstleistungen zu verbessern, zu expandieren und tragfähig zu werden. Das Projekt umfasst eine dreijährige Vorbereitungsphase von 2009-2011 mit einem voraussichtlichen Gesamtetat von rund 50 Mio. Euro.

Im Dezember 2008 nahm die Kommission darüber hinaus einen Vorschlag<sup>7</sup> an, der es allen Mitgliedstaaten ermöglicht, Investitionen in Energieeffizienz und erneuerbare Energieträger im Wohnungsbestand zugunsten von Haushalten mit niedrigem Einkommen zu tätigen.<sup>8</sup> Bisher waren Investitionen im Wohnungsbau generell auf die Mitgliedstaaten beschränkt, die nach dem 1. Mai 2004 beigetreten sind. Die Mitgliedstaaten wurden aufgefordert, die operationellen Programme ggf. zu verändern, um einen größeren Teil der Mittel für solche Investitionen zu verwenden. Die Beschleunigung von Energieinvestitionen in Gebäude trägt dazu bei, Europas nachhaltiges Wachstumspotenzial zu stärken, die Wettbewerbsfähigkeit zu fördern und das Know-how im Bereich Energieeffizienz und erneuerbare Energien zu verbessern. Beide Bereiche bilden das Kernstück der Europäischen Strategie hinsichtlich Energie und Klimawandel und stellen vorrangige Einsatzgebiete des EFRE dar.

### **Grünbuch zum territorialen Zusammenhalt**

Am 6. Oktober 2008 nahm die Kommission das Grünbuch zum territorialen Zusammenhalt „Territoriale Vielfalt als Stärke“<sup>9</sup> an und gab damit den Startschuss für eine umfangreiche

---

4 Inzwischen auch in der Verordnung umgesetzt vgl. Verordnung (EG) Nr. 284/2009 des Rates vom 7. April 2009 zur Änderung der Verordnung (EG) Nr. 1083/2006 mit allgemeinen Bestimmungen über den Europäischen Fonds für regionale Entwicklung, den Europäischen Sozialfonds und den Kohäsionsfonds in Bezug auf bestimmte Vorschriften zur finanziellen Abwicklung, in: Abl. der EU L 94 vom 8.4.2009.

5 Mitteilung der Kommission: Eine europäische Initiative zur Entwicklung von Kleinstkrediten für mehr Wachstum und Beschäftigung. KOM (2007) 708, Brüssel 13.11.2007.

6 [http://ec.europa.eu/regional\\_policy/funds/2007/jjj/micro\\_en.htm](http://ec.europa.eu/regional_policy/funds/2007/jjj/micro_en.htm)

7 Europäische Kommission: Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates zur Änderung der Verordnung (EG) Nr. 1080/2006 über den Europäischen Fonds für regionale Entwicklung in Bezug auf die Förderfähigkeit der Ausgaben für Investitionen in Energieeffizienz und erneuerbare Energien im Bereich Wohnungsbau. KOM (2008) 838, Brüssel 3.12.2008.

8 Inzwischen umgesetzt in der EFRE-Verordnung: Verordnung (EG) Nr. 397/2009 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 6. Mai 2009 zur Änderung der Verordnung (EG) Nr. 1080/2006 über den Europäischen Fonds für regionale Entwicklung in Bezug auf die Förderfähigkeit der Ausgaben für Investitionen in Energieeffizienz und erneuerbare Energien im Bereich Wohnungsbau, in: Abl. der EU L 126 vom 21.05.2009.

Konsultation, die eine einheitliche Auffassung des territorialen Zusammenhalts und seiner Auswirkungen auf die Regionalpolitik der Union fördern soll.

Das Siedlungsmuster der EU ist einzigartig. Das relativ dichte städtische Netz mit ca. 5.000 Städten und 1.000 Großstädten umfasst nur wenige Millionenstädte. Dieses Siedlungsmuster trägt zur Lebensqualität in der EU bei, da negative Folgen sehr großer Ballungsräume und der für Zersiedelung typische hohe Energie- und Flächenverbrauch vermieden werden. Die Struktur wirtschaftlicher Aktivitäten in der EU ist jedoch viel ungleichmäßiger. Es gibt weiterhin stark überlastete Ballungsgebiete einerseits und ländliche Gebiete mit ungenutztem Potenzial andererseits. Einige innerstädtische Gebiete haben mit akuten Problemen wie Verfall und sozialer Ausgrenzung zu kämpfen.

Ziel des territorialen Zusammenhalts ist es, die harmonische Entwicklung aller Gebiete sicherzustellen und dafür zu sorgen, dass die Bürger die jeweiligen Gegebenheiten dieser Gebiete optimal nutzen können. Die Kommission betont, dass die große territoriale Vielfalt der EU ein wesentliches Merkmal der wirtschaftlichen und sozialen Identität Europas ist. Eine Debatte über den territorialen Zusammenhalt – ein Konzept, das seit Anfang der 1990er Jahre Gegenstand eines Dialogs auf gemeinschaftlicher Ebene ist – ist notwendig, um festzustellen, wie diese Vielfalt als Vorteil begriffen werden kann. Dies gilt insbesondere unter Berücksichtigung der Herausforderungen, denen die europäischen Gebiete in den kommenden Jahrzehnten gegenüberstehen werden. Eine einheitliche Auffassung könnte dazu beitragen, die Durchführung der Kohäsionspolitik zu verbessern und sie flexibler zu machen. Dazu gehört auch, sie besser auf die jeweils geeignete territoriale Ebene und mit anderen Politikfeldern abzustimmen und an lokale Gegebenheiten und Bedürfnisse anzupassen. Dabei soll das Subsidiaritätsprinzip auf allen Ebenen gewahrt bleiben.

In einer globalen und eng verflochtenen Weltwirtschaft hängt die Wettbewerbsfähigkeit jedoch auch davon ab, dass Verbindungen mit anderen Gebieten geknüpft werden, um sicherzustellen, dass gemeinsame Vorteile auf koordinierte und nachhaltige Weise genutzt werden. Die Zusammenarbeit wird neben dem Strom von Technologien und Ideen, Gütern, Dienstleistungen und Kapital zu einem immer wichtigeren Aspekt der territorialen Entwicklung und zu einem Schlüsselfaktor für das langfristige und nachhaltige Wachstum der EU als Ganzes.

Viele der Probleme, mit denen die Gebiete konfrontiert sind, sind sektorübergreifend. Effiziente Lösungen erfordern daher eine integrierte Vorgehensweise und die Zusammenarbeit der verschiedenen beteiligten Behörden und Akteure. Das Konzept des territorialen Zusammenhalts schlägt eine Brücke zwischen wirtschaftlicher Effizienz, sozialem Zusammenhalt und ökologischem Gleichgewicht, indem sie bei der Ausgestaltung politischer Maßnahmen die nachhaltige Entwicklung in den Mittelpunkt stellt. Bei den Strukturfonds wird überwiegend auf regionaler Ebene über die Förderfähigkeit entschieden. Hier wächst das Bewusstsein, dass Entwicklungsstrategien auf die besonderen Vorteile der Regionen, ihr physisches, menschliches und soziales Kapital sowie auf die natürlichen Ressourcen abgestimmt werden müssen.

Der territoriale Zusammenhalt ist in der EU seit Mitte der 90er Jahre Gegenstand des zwischenstaatlichen Dialogs, hauptsächlich der für Raumplanung zuständigen Minister. Dieser Dialog führte 1999 zur Annahme des Europäischen Raumentwicklungskonzepts

---

9 Mitteilung der Kommission: Grünbuch zum territorialen Zusammenhalt. Territoriale Vielfalt als Stärke. KOM(2008) 616, Brüssel 6.10.2008.

(EUREK), das wiederum eine Reihe wichtiger Initiativen nach sich zog. Dazu gehören die transnationalen INTERREG-Programme und die Einrichtung des Beobachtungsnetzes für die Europäische Raumordnung (ESPON).

Die Debatte um den territorialen Zusammenhalt ging allerdings bis vor kurzem eher schleppend voran. Die Mitgliedstaaten befürchteten wohl zum Teil, dass nationale oder regionale Befugnisse in Fragen der Raumordnung und Regionalentwicklung zur Diskussion gestellt würden. Auf der informellen Tagung der für Raumplanung und regionale Entwicklung zuständigen EU-Minister im Mai 2007 in Leipzig erhielt die Diskussion mit der Territorialen Agenda<sup>10</sup> neuen Schwung. Die Kommission wurde aufgefordert, bis 2008 einen Bericht über den territorialen Zusammenhalt auszuarbeiten.

Das nun erstellte Grünbuch zielt darauf ab, eine öffentliche Debatte über den territorialen Zusammenhalt und seine möglichen Auswirkungen auf die Ausgestaltung politischer Maßnahmen einzuleiten. Ausdrücklich wird betont, dass keinesfalls die Absicht besteht, nationale und regionale Befugnisse in diesem Bereich in Frage zu stellen, wenn sie nicht im Zuge der mit diesem Grünbuch eingeleiteten Debatte aufgeworfen werden. Bis Februar 2009 wurden Stellungnahmen von allen interessierten Akteuren aus den Mitgliedstaaten eingesammelt.

### **Regionen 2020: Bewertung der künftigen regionalen Herausforderungen**

Im November 2009 veröffentlichte die Europäische Kommission den Bericht „Regionen 2020“<sup>11</sup>. Der Bericht analysiert die regionalen Auswirkungen der vier wichtigsten Herausforderungen, mit denen Europa konfrontiert ist: Globalisierung, demographischer Wandel, Klimawandel und Energieversorgung. Diese großen Herausforderungen werden Europas Regionen in verschiedener Weise und in unterschiedlichem Ausmaß betreffen. Der Bericht Regionen 2020 bietet einen ersten Einblick in die möglichen Disparitätsmuster. Anhand einer Reihe von Indikatoren entwirft der Bericht einen Verwundbarkeitsindex, der die regionalen Auswirkungen bis zum Jahr 2020 anzeigt.

Gestützt auf Schätzwerte etwa zu Produktivität, Erwerbsquote und Bildungsniveau lässt der Verwundbarkeitsindex für 2020 in Bezug auf die Globalisierung große Unterschiede erkennen. Regionen mit einer wettbewerbsfähigen, innovativen Wirtschaft werden von der Globalisierung profitieren, während Regionen, die nicht in der Lage sind, eine wissensbasierte Wirtschaft aufzubauen, wahrscheinlich mit größeren Schwierigkeiten rechnen müssen. So werden sich viele Regionen im südlichen und östlichen Teil der EU von Lettland bis Südportugal in der ungünstigsten Lage befinden. Im Bericht wird jedoch auch darauf hingewiesen, dass Regionen mit städtischen Ballungsräumen, in denen sich sehr gut ausgebildete Menschen und Hochtechnologiebetriebe ansiedeln, recht gute Chancen haben, ihren Wohlstand zu erweitern.

Rund ein Drittel der europäischen Regionen haben mit einem Rückgang ihrer Bevölkerung bis 2020 zu rechnen. Die Mehrzahl dieser Regionen liegt in den neuen Mitgliedstaaten in Mittel- und Osteuropa, in Ostdeutschland, Süditalien und im Nordwesten Spaniens.

---

10 Territoriale Agenda der Europäischen Union: Für ein wettbewerbsfähiges, nachhaltiges Europa der vielfältigen Regionen. Angenommen anlässlich des Informellen Ministertreffens für Stadtentwicklung und territorialen Zusammenhalt in Leipzig am 24./25.05.2007.

11 Regionen 2020: Bewertung der künftigen Herausforderungen für die EU-Regionen. Arbeitspapier der Kommission. SEK(2008) 2868. November 2008. [http://ec.europa.eu/regional\\_policy/sources/docoffic/working/sf2000\\_de.htm](http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docoffic/working/sf2000_de.htm)

Jedoch werden viele mittel- und osteuropäische Länder erst zu einem späteren Zeitpunkt mit demographischen Problemen konfrontiert werden. Es wird daher angeregt, dass sie diese Zeit nutzen, um ihre Wirtschaft und ihre Sozialsysteme auf die Folgen einer alternierenden Bevölkerung vorzubereiten.

Laut Bericht dürfte sich der Klimawandel für die meisten europäischen Regionen mehr oder weniger nachteilig auswirken. Gleichfalls wird angenommen, dass einige Wirtschaftsbereiche, allen voran Tourismus, Energieversorgung, Landwirtschaft und Fischerei mit besonderen Belastungen zu rechnen haben. Mehr als ein Drittel der Bevölkerung der EU leben in Regionen, die am stärksten unter Druck geraten. Süd- und Osteuropa werden veränderten Niederschlagsmustern und einem Anstieg der Temperatur ausgesetzt sein, während Regionen im Norden und Westen stärker von Küstenerosion und extremen Wetterereignissen (z.B. Stürme) betroffen sein werden.

Alle Regionen in der EU unterliegen zunehmend Veränderungen an den Energiemärkten, was Fragen im Zusammenhang mit der Versorgung und einschlägigen Maßnahmen zur energieeffizienten und umweltpolitischen Nachhaltigkeit aufwirft. Die Energieabhängigkeit richtet sich weitgehend nach nationalen Gegebenheiten, wobei ein klares Ost-West- bzw. Nord-Süd-Gefälle nicht erkennbar ist. Nach der Analyse sind die Regionen in Nord- und Westeuropa in den kommenden Jahren offenbar besser auf diese Herausforderungen vorbereitet. Randgebiete erscheinen insbesondere in den westlichen und südlichen Mitgliedstaaten jedoch als besonders verwundbar.

Sieht man sich die regionale Kombination der Herausforderungen an, dann scheinen bestimmte Regionen zwar besser in der Lage zu sein, von der Globalisierung zu profitieren, sind aber gleichzeitig auch der Gefahr eines Bevölkerungsschwunds ausgesetzt. Diese Regionen befinden sich in Zentralfrankreich, Ostdeutschland, Teilen Schwedens und Finnlands sowie in einigen neuen Mitgliedstaaten. Einige Regionen – insbesondere in Südeuropa – sind gegenüber beiden Herausforderungen anfällig. Der Klimawandel und die Energieproblematik wird alle Regionen betreffen. Allerdings scheinen die Regionen im europäischen Mittelmeerraum stärker exponiert, wohingegen nord- und westeuropäische Regionen weniger gefährdet sind.

Der Bericht kommt zu dem Schluss, dass der strategische Rahmen der EU angepasst werden muss, um den Regionen bei der Bewältigung der Herausforderungen im Jahr 2020 zu helfen; gleichzeitig müssten alle Regionen auf die jeweilige Situation zugeschnittene Lösungsmodelle entwickeln, um die vielfältigen Aufgaben zu meistern. Die Schlussfolgerungen des Berichts fließen in den weiteren Reflexionsprozess über die künftige europäische Kohäsionspolitik ein.

### **Barca-Bericht: Anregungen für die Reform der Kohäsionspolitik**

Als Beitrag zur Debatte über die künftige Kohäsionspolitik hat die GD Regionalpolitik Dr. Fabrizio Barca vom Wirtschafts- und Finanzministerium Italiens gebeten, einen unabhängigen Bericht<sup>12</sup> zu erstellen, der die Wirksamkeit der Kohäsionspolitik untersucht sowie eine Reihe von Vorschlägen enthält, wie die Kohäsionspolitik für den Zeitraum nach 2013 reformiert werden soll. In diesem Zusammenhang hat Herr Barca im Jahr 2008 mehrere

---

12 Barca, Fabrizio: An Agenda for a Reformed Cohesion Policy. A place-based approach to meeting European Union challenges and expectations. April 2009. [http://ec.europa.eu/regional\\_policy/policy/future/barca\\_en.htm](http://ec.europa.eu/regional_policy/policy/future/barca_en.htm).

Seminare mit Akademikern und politischen Entscheidungsträgern durchgeführt, deren Ergebnisse als Basis für den Bericht dienen.

Der Bericht diskutiert die politischen und wirtschaftlichen Grundlagen und nimmt eine Bewertung der bisher erzielten Ergebnisse der EU-Kohäsionspolitik vor. Darüber hinaus benennt er eine begrenzte Anzahl von Kernprioritäten, auf die sich die Kohäsionspolitik (mit bis zu zwei Dritteln der Mittel) konzentrieren soll. Vorgeschlagen werden der Klimawandel, Innovation, Migration, Kinderarmut, alternde Bevölkerung und Bildung. Schließlich legt er Empfehlungen zur Reform des Umsetzungssystems der Kohäsionspolitik vor. Der Bericht enthält viele interessante Ideen, die die laufende Debatte über die künftige Kohäsionspolitik bereichern sollen. Der Bericht schlägt u.a. folgende Kernelemente vor:

- verbesserter strategischer Dialog zwischen der Kommission und den Mitgliedstaaten (Regionen)
- neuer Typ von Vereinbarung zwischen der Kommission und Mitgliedstaat mit einem strategischen Bericht über die Ergebnisse und Analyse der Umsetzung
- Festlegung von institutionellen Voraussetzungen für die Kernprioritäten
- Stärkung des Additionalitätsprinzips
- mehr Unterstützung für innovative Maßnahmen und Modellversuche lokaler Akteure
- Stärkung der Evaluation für Lernprozesse, insbesondere durch anspruchsvolle Wirkungsanalysen
- Verbesserte Organisationsstrukturen, Kompetenzaufbau in der GD Regionalpolitik und verbesserte Kooperation zwischen den Generaldirektionen der Kommission

Aus der langfristigen Perspektive auf die Entwicklung der europäischen Kohäsionspolitik ist insbesondere das heutige Ziel „Wettbewerbsfähigkeit und Beschäftigung“ signifikanten Änderungen unterworfen gewesen. Während das Ziel 2 in der Förderperiode 2000 bis 2006 noch die „wirtschaftliche und soziale Umstellung der Gebiete mit Strukturproblemen“ zum Gegenstand hatte, ist das Ziel nun die „Stärkung der Wettbewerbsfähigkeit und Attraktivität der Regionen sowie der Beschäftigung“ in der Förderperiode 2007 – 2013. Dieser Wandel wurde unterstützt durch die Anlehnung der Kohäsionspolitik an die makropolitischen Zielsetzungen der Lissabon-Strategie.

In diesem Wandel der Zielformulierungen spiegelt sich ein Paradigmenwechsel, der wie in den politischen Konzepten auch in den wissenschaftlichen Debatten seinen Niederschlag findet. Während früher in der klassischen Regionalpolitik der Schwerpunkt der Instrumente auf der Förderung von Infrastrukturen, Unternehmensförderung und der Förderung benachteiligter Gebiete lag, verfolgen die Strategien nun eher einen Ansatz, der auf Innovation, Wettbewerbsfähigkeit und Wachstum gerichtet ist. Der Barca-Bericht beschreibt das Spannungsfeld zwischen beiden Ansätzen als Spannung zwischen dem Ausgleichs- und dem Effizienzparadigma. Während das Effizienzparadigma gestützt auf die neue ökonomische Geografie insbesondere die Wachstumspotenziale von Agglomerationen und die Innovation in den Blick nimmt, richtet der Blick aus der Perspektive des Ausgleichsparadigmas sich eher auf benachteiligte Regionen und das Beheben von sozialer Ungleichheit und Strukturproblemen. Der Barca-Bericht plädiert dafür, politische Interventionen für beide Dimensionen klar zu unterscheiden und trägt dem durch die vorgeschlagenen Kernprioritäten Rechnung.

## Sechster Zwischenbericht über den wirtschaftlichen und sozialen Zusammenhalt

Kreative und innovative Regionen sind das Thema des sechsten Zwischenberichts über den wirtschaftlichen und sozialen Zusammenhalt, den die Kommission im Juni 2009 angenommen hat. Die Europäische Kommission ist lt. Art. 159 EGV verpflichtet, alle drei Jahre einen Bericht über den wirtschaftlichen und sozialen Zusammenhalt<sup>13</sup> vorzulegen. In den anderen Jahren werden Zwischenberichte<sup>14</sup> zur Aktualisierung veröffentlicht. Nun hat die Kommission im Juni 2009 den sechsten Zwischenbericht über die wirtschaftliche und soziale Kohäsion<sup>15</sup> vorgelegt.

Dieser Bericht untersucht, wie Kreativität und Innovation regionale Entwicklung fördern. Die Themenwahl wurde sicher auch durch das Europäische Jahr der Kreativität und Innovation in 2009 beeinflusst. Die besser entwickelten EU-Regionen schneiden tendenziell bei den meisten Kreativitäts- und Innovationsindikatoren gut ab, etwa hinsichtlich der Intensität von FuE und des Humankapitals. Die Humankapitalintensität ist zwischen 2000 und 2007 überall in der EU deutlich gestiegen. Allerdings schneiden fast alle Regionen in Portugal, Italien, Griechenland und Südspanien schlecht ab. Die Differenz zwischen den Konvergenzregionen und den Regionen des Ziels Regionale Wettbewerbsfähigkeit und Beschäftigung beträgt neun Prozentpunkte. Dank steigender Sekundarschulabschlüsse in den Konvergenzregionen verringert sich jedoch der Abstand tendenziell.

Die Kerngruppe der Kreativen (so genannte Core Creative Class)<sup>16</sup> wird aus Ingenieuren, Schriftstellern, Architekten, Wissenschaftlern, Professoren, Künstlern und anderen Berufsangehörigen gebildet, die sich mit der Schaffung von neuen sinnvollen Produkten, Verfahren oder Dienstleistungen befassen. In der EU ist die Core Creative Class vor allem in und um die Hauptstadtregionen sowie in den Benelux-Staaten, den nordischen Ländern, Irland und Großbritannien angesiedelt. Die betreffenden Regionen sind oft große Städte und verfügen über einen hohen Anteil an ausländischen Hochschulabsolventen. Außerdem sind sie infrastrukturell besser ausgestattet, zum Beispiel mit Breitbandanschlüssen. Der Anteil der Breitbandanschlüsse in Konvergenzregionen blieb mit 32% im Jahr 2008 weit hinter den 57% der Regionen des Ziels „Regionale Wettbewerbsfähigkeit und Beschäftigung“ zurück. Er war allerdings viel höher als 2004, als er nur 8% betrug. Die Ballungsräume gelten zunehmend als Antriebsmotoren der Innovation. Viele Städte bemühen sich, ihre Kreativität zu steigern, indem sie hochqualifizierte, kreative Menschen anziehen und günstige Rahmenbedingungen für innovative Arbeitsplätze und für die Verwirklichung von Ideen bieten.<sup>17</sup> Konvergenzregionen haben einen niedrigeren Anteil an Angehörigen der Core Creative Class. Dagegen sind das Produktivitätswachstum und die Direktinvestitionen in den weniger entwickelten Regionen besonders hoch.

Der Bericht enthält außerdem eine kurze Zusammenfassung der Antworten auf das bereits erwähnte Grünbuch zum territorialen Zusammenhalt. Die Europäische Kommission

13 Zuletzt im Jahr 2007 vgl. Mitteilung der Kommission: Wachsende Regionen, wachsendes Europa. Vierter Bericht über den wirtschaftlichen und sozialen Zusammenhalt, KOM (2007) 273, Brüssel 30.5.2007.

14 Zuletzt im Jahr 2008 vgl. Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament und den Rat: Fünfter Zwischenbericht über den wirtschaftlichen und sozialen Zusammenhalt – Wachsende Regionen, wachsendes Europa. KOM (2008) 371. Brüssel 18.6.2008.

15 Mitteilung der Kommission: Sechster Zwischenbericht über den wirtschaftlichen und sozialen Zusammenhalt. KOM (2009) 295 endg. Brüssel 25.6.2009

16 R.A. Boschma & M. Fritsch: Creative class and regional growth, 2007.

17 Competitiveness of European Metropolitan Regions: [www.acre.socsci.uva.nl/](http://www.acre.socsci.uva.nl/)

hat insgesamt 391 Antworten erhalten. Darunter sind Meinungen von allen Mitgliedstaaten, von fast 100 regionalen Behörden, von über 150 regionalen und lokalen Vereinigungen sowie von Städten, Wirtschafts- und Sozialpartnern, zivilgesellschaftlichen Organisationen, Forschungsinstituten und einzelnen Bürgern. Auch das Europäische Parlament, der Ausschuss der Regionen und der Europäische Wirtschafts- und Sozialausschuss haben ihre Stellungnahmen zu dem Grünbuch abgegeben.

In der Debatte wurde ein breiter Konsens über das Ziel und die grundlegenden Elemente des territorialen Zusammenhalts erreicht. Das Ziel des territorialen Zusammenhalts besteht darin, die harmonische und nachhaltige Entwicklung aller Gebiete, aufbauend auf den territorialen Besonderheiten und Ressourcen, zu fördern. Die vorgeschlagenen drei Basiselemente zur Erreichung dieses Ziels fanden in der Diskussion breite Zustimmung:

- Konzentration (Bildung einer kritischen Masse bei gleichzeitiger Eindämmung negativer externer Effekte);
- Anbindung (Schwerpunktsetzung auf die effiziente Verbindung rückständiger Gebiete mit Wachstumszentren durch Infrastrukturen und Zugang zu Diensten);
- Zusammenarbeit (Überwindung der administrativen Grenzen, um Synergien zu schaffen).

Ein klarer Konsens zeigte sich dahingehend, dass öffentliche Maßnahmen auf verschiedenen Ebenen die territorialen Auswirkungen berücksichtigen müssen, um gegensätzliche Effekte zu vermeiden. Dies gilt insbesondere für europäische Politikbereiche mit territorialer Auswirkung, wie z. B. Kohäsions-, Verkehrs-, Energie-, Landwirtschafts-, Umwelt-, Beschäftigungs-, Wettbewerbs- und Forschungspolitik. In zahlreichen Beiträgen wurde eine bessere Koordination und Kohärenz der verschiedenen EU-Instrumente und Fonds gefordert. Aus diesem Grund sei ein besseres Verständnis der territorialen Folgen der öffentlichen Politik erforderlich. Die meisten Beiträge forderten, die EU möge hier eine Schlüsselrolle spielen, z. B. indem sie Möglichkeiten untersucht, wie der territorialen Dimension in bereits vorliegenden Folgenabschätzungen mehr Gewicht verliehen werden kann.

Die wichtige Rolle der regionalen und lokalen Akteure – einschließlich Vertretern der Städte, des Privatsektors und der Zivilgesellschaft – bei der Gestaltung, Umsetzung und Evaluierung politischer Maßnahmen wurde in vielen Antworten betont. Ferner wurde der EU empfohlen, die territoriale Governance über die Grenzen hinweg zu erleichtern (z. B. Stadt-Land-Partnerschaften, städtische Regionen, Städtenetze), um eine kritische Masse für die Bereitstellung öffentlicher Dienste zu erreichen oder um Projekte gemeinsamen Interesses zu entwickeln. Es wurde nachdrücklich gefordert, die territoriale Zusammenarbeit zu stärken, indem sie strategischer, aber gleichzeitig auch flexibler und einfacher gestaltet wird. Die EU sollte den Austausch von Erfahrungen und vorbildlichen Praktiken erleichtern. In einigen Beiträgen wurde darauf verwiesen, dass die Kohäsionspolitik der EU die institutionellen Kapazitäten auf verschiedenen räumlichen Ebenen unterstützen sollte, wodurch auch die Wirksamkeit von nicht EU-geförderten Maßnahmen verbessert würde.

Dieser Bericht ist einer der Bausteine in der breiteren Debatte über die zukünftige Kohäsionspolitik und wird in den Fünften Bericht über den wirtschaftlichen und sozialen Zusammenhalt einfließen, dessen Veröffentlichung für Herbst 2010 vorgesehen ist. Eine Vielzahl anderer Veranstaltungen und Diskussionen wird helfen, den Vorschlag für die Politikreform auszugestalten, den die Kommission nach der Reform des EU-Haushalts vorlegen wird.