ifo INSTITUT
Niederlassung Dresden

GEFRA

Endbericht

zum Forschungsvorhaben

„Optionen einer Weiterentwicklung der Indikatorik für die von der EU abgegrenzten Regionalfördergebiete nach 2020“

Studie im Auftrag
des Bundesministeriums für Wirtschaft und Energie (BMWi)

Prof. Dr. Joachim Ragnitz
Prof. Dr. Gerhard Untiedt

unter Mitarbeit von Dr. Michael Weber

Dresden/Münster, Juli 2017

Inhaltsverzeichnis

Inhaltsverzeichnis I

Abbildungsverzeichnis III

Kartenverzeichnis III

Tabellenverzeichnis IV

Abkürzungsverzeichnis VIII

1 Einführung 1

2 Regionale Disparitäten in Deutschland und Europa 4

2.1 Regionale Disparitäten in Europa 4

2.1.1 Stand in der Ausgangssituation der Förderperiode 2014-2020 4

2.2 Entwicklung der deutschen Arbeitsmarktregionen seit 2010 19

3 Bestimmung des Bevölkerungsplafonds für Fördergebiete in der EU 28

3.1 Allgemeine Vorgehensweise 28

3.2 Ermittlung des Bevölkerungsplafonds für nicht prädefinierte C-Fördergebiete 34

3.3 Ableitung nationaler Fördergebiete im Rahmen des Bevölkerungsplafonds 44

4 Exkurs: Auswirkungen des BREXIT 47

5 Projektion der wirtschaftlichen Entwicklung in den Regionen Europas bis 2020 53

6 Ermittlung des Bevölkerungsplafonds für die Förderperiode 2021-2027 58

7 Alternativen zur Bestimmung des Bevölkerungsplafonds 65

7.1 Modifikationen der Berechnungsweise des Bevölkerungsplafonds 65

7.2 Verwendung alternativer Indikatoren zur Ermittlung des Bevölkerungsplafonds 79

7.2.1 BIP je Erwerbstätigen 79
7.2.2 Demographische Indikatoren 83
7.2.3 Verwendung von NUTS-2-Regionen bei der Ermittlung von nicht prädefinierten C-Fördergebieten 92
7.2.4 Berücksichtigung intraregionaler Differenzierung der Arbeitslosenquote 94

8 Zusammenfassende Schlussfolgerungen 96

9 Anhang 106

Literaturverzeichnis 114

Abbildungsverzeichnis

Abbildung 1: Prozentuale Veränderung des BIP je Einwohner in KKS 2014 gegenüber 2010 in Relation zum Ausgangsniveau 2010, EU-28=100 15

Abbildung 2: Prozentuale Veränderung der Arbeitslosenquote zwischen 2010 und 2015 in Relation zum Ausgangsniveau 2010 19

Abbildung 3: Zusammenhang zwischen der Veränderung der Erwerbstätigkeit und der Entwicklung der Arbeitslosigkeit in den Arbeitsmarktregionen 2014 gegenüber 2010, in % 27

Abbildung 4: Anwendbarkeit von Kriterium 2a und 2b zur Bestimmung des Bevölkerungsplafonds in nicht prädefinierten C-Förderregionen 38

Abbildung 5: Anwendbarkeit von Kriterium 1 und Kriterium 3 zur Bestimmung des Bevölkerungsplafonds in nicht prädefinierten C-Förderregionen[a] 42

Abbildung 6: Veränderungsraten von Einwohnern und erwerbsfähiger Bevölkerung 2007-2016 in % 85

Abbildung 7: Veränderung der Bevölkerungszahl 2010-2020 in den NUTS-2-Regionen der EU[a] 89

Abbildung 8: Veränderung der Bevölkerungszahl 2010-2020 in den NUTS-3-Regionen der EU[a] 89

Kartenverzeichnis

Karte 1: BIP je Einwohner in KKS (2008-2010) nach NUTS-2-Regionen, EU-28=100 11

Karte 2: Arbeitslosenquote (2008-2010) nach NUTS-2-Regionen, EU-28=100 12

Karte 3: BIP je Einwohner in KKS (2014) nach NUTS-2-Regionen, EU-28=100 13

Karte 4: Veränderung des BIP je Einwohner in KKS 2014 gegenüber 2010 nach NUTS-2-Regionen in Indexpunkten, EU-28=100 14

Karte 5: Arbeitslosenquote im Jahr 2015 in den NUTS-2-Regionen in % ... 17

Karte 6: Veränderung der Arbeitslosenquote 2015 gegenüber 2010 in den NUTS-2-Regionen in Prozentpunkten 18

Karte 7: BIP je Einwohner in den Jahren 2010 und 2014 in den Arbeitsmarktregionen Deutschlands (Deutschland =100)..... 23

Karte 8: Veränderung des BIP je Einwohner 2014 gegenüber 2010 in den Arbeitsmarktregionen Deutschlands in Indexpunkten (Deutschland =100) 24

Karte 9: Arbeitslosigkeit in den Jahren 2010 und 2014 in den Arbeitsmarktregionen Deutschlands, in % 25

Karte 10: Veränderung der Arbeitslosigkeit 2014 gegenüber 2010 in den Arbeitsmarktregionen Deutschlands in Prozentpunkten, (Deutschland =100) 25

Karte 11: A-Fördergebiete und prädefinierte C-Fördergebiete 2014-2020.... 32

Karte 12: Nicht prädefinierte C-Fördergebiete 2014-2020..... 33

Karte 13: NUTS-3-Regionen, die Kriterium 1 für nicht prädefinierte C-Fördergebiete erfüllen (Förderperiode 2014-2020)..... 36

Karte 14: NUTS-3-Regionen, die Kriterium 2 für nicht prädefinierte C-Fördergebiete erfüllen (Förderperiode 2014-2020)..... 39

Karte 15: NUTS-3-Regionen, die Kriterium 3 für nicht prädefinierte C-Fördergebiete erfüllen (Förderperiode 2014-2020)..... 41

Karte 16: NUTS-3-Regionen, die Kriterium 4 für nicht prädefinierte C-Fördergebiete erfüllen (Förderperiode 2014-2020)..... 43

Karte 17: GRW-Fördergebiete 2014-2020 46

Karte 18: A-Fördergebiete und prädefinierte C-Fördergebiete ab 2021 63

Karte 19: Nicht prädefinierte C-Fördergebiete ab 2021..... 64

Karte 20: Bevölkerungsentwicklung 2010-2020 nach NUTS-2-Regionen 86

Karte 21: Bevölkerungsentwicklung 2010-2020 nach NUTS-3-Regionen 88

Tabellenverzeichnis

Tabelle 1: BIP je Einwohner (in KKS) in den Mitgliedsländern der Europäischen Union in Prozent des EU-28-Durchschnitts..... 6

Tabelle 2: Variationskoeffizient des BIP je Einwohner (in KKS) in den Mitgliedsländern der Europäischen Union (Basis: NUTS-2-Regionen), Durchschnitt 2008-2010[a] 7

Tabelle 3: Arbeitslosenquoten in den Mitgliedstaaten der Europäischen Union..... 9

Tabelle 4: Variationskoeffizient der Arbeitslosenquoten innerhalb der EU-Mitgliedstaaten (Basis: NUTS-2-Regionen) 2010-2012[a] 9

Tabelle 5: Basisdaten zur Entwicklung der Arbeitsmarktregionen (AMR) im Zeitraum 2010-2014..... 22

Tabelle 6: Bevölkerungsanteile für A-/C-Fördergebiete nach Ländern bei Anwendung der Vorschriften der Regionalleitlinien in der Förderperiode 2014-2020[a, b] 31

Tabelle 7: Auswirkungen des BREXIT: Bevölkerungsplafond (in Prozent der nationalen Bevölkerung) nach EU-Regionalleitlinien 2014 51

Tabelle 8: BIP je Einwohner in Kaufkraftstandards (EU-28=100) 56

Tabelle 9: Nationale Arbeitslosenquoten in %, ILO-Definition 57

Tabelle 10: Veränderung der Bevölkerung in den EU-Mitgliedsländern 2010-2020 in %..... 59

Tabelle 11: Bevölkerungsplafond für Fördergebiete in den EU-Mitgliedsländern ab 2021 (Basis 2015-2017 bzw. 2017-2019; ohne UK)..... 62

Tabelle 12: Änderung des Bevölkerungsplafonds bei Anpassung der Gesamtbevölkerungsobergrenze, Zeitraum 2015-2017 (2017-2019), ohne UK..... 67

Tabelle 13: Bevölkerungsplafond für Fördergebiete bei Verzicht auf eine Bevölkerungsobergrenze, 2015-2017 (2017-2019); ohne UK. 69

Tabelle 14: Bevölkerungsplafond bei Vorab-Festlegung einer Bevölkerungsobergrenze für nicht prädefinierte C-Fördergebiete, 2015-2017 (2017-2019); ohne UK 71

Tabelle 15: Auswirkungen veränderter Parametersetzungen bei der Ermittlung nicht prädefinierter C-Fördergebiete in Deutschland nach Kriterium 1, 2015-2017 (2017-2019); ohne UK 73

Tabelle 16: Auswirkungen veränderter Parametersetzungen bei der Ermittlung nicht prädefinierter C-Fördergebiete in Deutschland nach Kriterium 2a, 2015-2017 (2017-2019); ohne UK 74

Tabelle 17: Bevölkerungsplafond für Deutschland bei gleichzeitiger Anpassung des Gewichtungsfaktors nationaler Größen bei Kriterium 1/2a, 2015-2017 (2017-2019), ohne UK 75

Tabelle 18: Veränderung des Bevölkerungsplafonds bei ausschließlicher Verwendung nationaler Werte für BIP je Einwohner (Kriterium 1) und Arbeitslosenquote (Kriterium 2a); nationale Schwellenwerte auf Basis der Standardabweichungen; 2015-2017 (2017-2019), ohne UK 76

Tabelle 19: Veränderung des Bevölkerungsplafonds bei Anpassung des Schwellenwertes für die Abweichungen der Arbeitslosenquote vom nationalen Mittelwert zur Bestimmung nicht prädefinierter C-Fördergebiete (Kriterium 2b), 2015-2017 (2017-2019), ohne UK 78

Tabelle 20: BIP je Einwohner und BIP je Erwerbstätigen (in KKS) in den Ländern der Europäischen Union, in Prozent des EU-28-Durchschnitts, 2008-2010 80

Tabelle 21: Variationskoeffizient des BIP je Erwerbstätigen und des BIP je Einwohner (in KKS) in den Mitgliedsländern der Europäischen Union (Basis: NUTS-2-Regionen), Durchschnitt 2008-2010, ungewichtet 81

Tabelle 22: Bevölkerungsplafonds für A-/C-Fördergebiete bei Verwendung unterschiedlicher Indikatoren für die Wirtschaftskraft in Prozent, Basisperiode 2008-2010 (2010-2012) 83

Tabelle 23: Veränderung der Einwohnerzahl (Jahresdurchschnitte) in NUTS-2-Regionen[a] 2010-2020 in % (Top 30) 87

Tabelle 24: Auswirkungen der Einführung eines Demographiefaktors bei der Ermittlung prädefinierter C-Fördergebiete, 2015-2017 (2017-2019), ohne UK 91

Tabelle 25: Auswirkungen der Einführung eines Demographiefaktors bei der Ermittlung nicht prädefinierter C-Fördergebiete, 2015-2017 (2017-2019), ohne UK 92

Tabelle 26: Bevölkerungsplafonds bei Verwendung von NUTS-2-Regionen bei der Ermittlung von nicht prädefinierten C-Fördergebieten, 2015-2017 (2017-2019), ohne UK 93

Tabelle 27: Auswirkungen des BREXIT auf die Bevölkerung in Fördergebieten (Basisjahr 2010) 106

Tabelle 28: Bevölkerungsplafond für EU (mit UK) und EU (ohne UK), Zeitraum 2015-2017 (2017-2019) 106

Tabelle 29: Auswirkungen einer Variation des Gewichtungsfaktors „nationales BIP“ (Kriterium 1 zur Ermittlung nicht prädefinierter C-Fördergebiete) auf den nationalen Fördergebietsplafond (Änderung in Prozentpunkten), Zeitraum 2015-2017 (ohne UK) 108

Tabelle 30: Auswirkungen einer Variation des Gewichtungsfaktors „nationale Arbeitslosenquote“ (Kriterium 2a zur Ermittlung nicht prädefinierter C-Fördergebiete) auf den nationalen Fördergebietsplafond (Änderung in Prozentpunkten), Zeitraum 2017-2019 (ohne UK) 110

Tabelle 31: Wachstumsraten des realen Bruttoinlandsprodukts 2011-2020 für die EU-28, Fortschreibung für 2019 und 2020 (in %) 112

Tabelle 32: Gesamtwirtschaftliche Entwicklung in Deutschland 2010-2016 113

Abkürzungsverzeichnis

Abs.	Absatz
AEUV	Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union
ALQ	Arbeitslosenquote
Art.	Artikel
BIP	Bruttoinlandsprodukt
DE	Deutschland
EFRE	Europäischer Fonds für Regionale Entwicklung
EFSF	European Financial Stability Facility, Europäische Finanzstabilisierungsfazilität
EFSM	European Financial Stabilisation Mechanism, Europäischer Finanzstabilisierungsmechanismus
EFTA	European Free Trade Association, Europäische Freihandelsassoziation
ESM	European Stability Mechanism, Europäischer Stabilitätsmechanismus
EU	Europäische Union
EWR	Europäischer Wirtschaftsraum
ILO	International Labour Organization
KKS	Kaufkraftstandards
NUTS	Nomenclature des unités territoriales statistiques, Klassifizierung der räumlichen Bezugseinheiten der amtlichen Statistik in den Mitgliedstaaten der Europäischen Union
Tz.	Textziffer
vgl.	vergleiche

1 Einführung

Die Europäische Union (EU) ist durch erhebliche regionale Disparitäten gekennzeichnet. Diese finden sich einerseits zwischen den Mitgliedstaaten, andererseits aber auch – wenn auch gemeinhin weniger stark ausgeprägt – innerhalb der einzelnen Länder. Aus diesem Grund sind in Art.107 Abs. 3 im Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union (AEUV) für bestimmte Fälle Ausnahmen vom allgemeinen Beihilfeverbot (Art. 107 Abs. 1 AEUV) formuliert, nämlich zum einen „Beihilfen zur Förderung der wirtschaftlichen Entwicklung von Gebieten, in denen die Lebenshaltung außergewöhnlich niedrig ist oder eine erhebliche Unterbeschäftigung herrscht“ (Buchstabe a), und zum anderen „Beihilfen zur Förderung der Entwicklung gewisser Wirtschaftszweige oder Wirtschaftsgebiete, soweit sie die Handelsbedingungen nicht in einer Weise verändern, die dem gemeinsamen Interesse zuwiderläuft“ (Buchstabe c). Die Mitgliedstaaten können auf dieser Grundlage für wirtschaftlich weniger weit entwickelte Regionen auf ihrem Gebiet nationale Fördermaßnahmen einführen, mit denen die regionale Konvergenz unterstützt werden soll.

Außerdem stellt die EU über den Europäischen Fonds für Regionale Entwicklung (EFRE) finanzielle Hilfen für Regionen mit Entwicklungsrückstand und Strukturproblemen bereit und trägt so zum Ausgleich regionaler Ungleichgewichte in der Union bei.[1] Nach Art. 90 der Verordnung (EU) 1303/2013 werden die EFRE-Mittel dabei nach vorab definierten Schlüsseln auf Regionen verteilt, die bestimmte Anforderungen hinsichtlich ihres BIP je Einwohner erfüllen.[2]

---

[1] Die rechtlichen Voraussetzungen hierfür sind in den Verordnungen 1303/2013 (Verordnung (EU) Nr. 1303/2013 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 17. Dezember 2013 mit gemeinsamen Bestimmungen über den Europäischen Fonds für regionale Entwicklung, den Europäischen Sozialfonds, den Kohäsionsfonds, den Europäischen Landwirtschaftsfonds für die Entwicklung des ländlichen Raums und den Europäischen Meeres- und Fischereifonds sowie mit allgemeinen Bestimmungen über den Europäischen Fonds für regionale Entwicklung, den Europäischen Sozialfonds, den Kohäsionsfonds und den Europäischen Meeres- und Fischereifonds und zur Aufhebung der Verordnung (EG) Nr. 1083/2006 des Rates) sowie 1301/2013 (Verordnung (EU) Nr. 1301/2013 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 17. Dezember 2013 über den Europäischen Fonds für regionale Entwicklung und mit besonderen Bestimmungen hinsichtlich des Ziels "Investitionen in Wachstum und Beschäftigung" und zur Aufhebung der Verordnung (EG) Nr. 1080/2006) niedergelegt.

[2] Unterschieden wird dabei nach „weniger entwickelte(n) Regionen“ mit einem BIP je Einwohner unter 75 % des durchschnittlichen BIP der EU-27, „Übergangsregionen“ mit einem BIP je Einwohner zwischen 75 % und 90 % des durchschnittlichen BIP der EU-27, und stärker entwickelten Regionen mit einem BIP größer als 90 % des durchschnittlichen BIP der EU-27.

In welchen Regionen *nationale* regionalpolitische Maßnahmen zulässig sind, wird von den Mitgliedstaaten festgelegt; sie müssen dabei jedoch bestimmte von der Europäischen Kommission festgelegte Kriterien beachten. Die EU-Kommission legt überdies indikatorgestützt fest, wie hoch der Anteil der Fördergebiete (bezogen auf die Bevölkerung) in den einzelnen Mitgliedstaaten maximal sein darf. Diese Festlegung gilt dabei grundsätzlich für einen 7-Jahres-Zeitraum (derzeit: 2014-2020). Zurzeit laufen die Vorbereitungen für die Festlegung des Fördergebietsplafonds für die kommende Förderperiode (voraussichtlich: 2021-2027).

Es stellt sich daher die Frage, wie sich der auf Deutschland entfallende Bevölkerungsanteil vor dem Hintergrund der unterschiedlichen wirtschaftlichen Entwicklungen in der Europäischen Union und dem Austritt Großbritanniens (BREXIT) zukünftig entwickeln wird und welche Konsequenzen dies für den Ausweis von nationalen Fördergebieten hat. Ausgangspunkt der Untersuchungen ist eine Darstellung der regionalen Disparitäten in Europa (Kapitel 2); auf dieser Basis wird zunächst das in den Leitlinien für Regionalbeihilfen 2014-2020 dargelegte Verfahren zur Berechnung der Fördergebietsbevölkerung vorgestellt (Kapitel 3).[3] Dieser Abschnitt dient dazu, eine genaue Vorstellung über die Mechanik der in den Regionalleitlinien festgelegten Methode zur Bestimmung der nationalen Bevölkerungsplafonds zu entwickeln. Im Anschluss daran werden die voraussichtlichen Plafonds für die nächste Förderperiode (2021-2027) vor dem Hintergrund der zukünftigen wirtschaftlichen Entwicklung ermittelt (Kapitel 4 bis 5). Anschließend wird untersucht, wie sich Änderungen in den zentralen Annahmen des Berechnungssystems auf den Bevölkerungsplafonds auswirken (Kapitel 7). Dabei werden u.a. Variationen innerhalb des Systems derart durchgeführt, dass die Gewichtung der nationalen Disparitäten gegenüber den europäischen Disparitäten erhöht wird. In einer extremen Form wird der Bevölkerungsplafond allein auf Grund der nationalen Disparitäten ermittelt, so dass auch im Rahmen der aktuellen Berechnungsmethoden ein Systemwechsel vollzogen werden kann und nur noch die nationalen regionalen Disparitäten entscheidend für den Ausweis des nationalen Bevölkerungsplafonds sind. Daneben werden Alternativen zu den aktuell genutzten Indikatoren wie beispielsweise das BIP je Erwerbstätigen oder demographische Größen betrachtet, mit denen die Wohlfahrt und die Arbeitsmarktsituation in den Regionen gemessen werden können. Zur Bewertung der Alternativen wird davon ausgegangen, dass diese ökonomisch plausibel sind und

[3] Vgl. Europäische Kommission (2013), Leitlinien für die Regionalbeihilfen 2014-2020. Amtsblatt der Europäischen Union 2013/C 209/01.

für alle Regionen der Europäischen Union in einheitlicher Definition vorliegen sowie möglichst nicht ausgeprägten Revisionen und damit Datenänderungen unterliegen. Schließlich ist darauf hinzuweisen, dass alle Berechnungen zu den regionalen Unterschieden auf der Basis von administrativen Gebietsabgrenzungen vorgenommen werden und funktionale Wirtschaftsregionen, wie beispielsweise die deutschen Arbeitsmarktregionen, im europäischen Maßstab nicht vorliegen. Dieses Problem wird in den abschließenden Schlussfolgerungen (Kapitel 8) wieder aufgenommen.

2 Regionale Disparitäten in Deutschland und Europa[4]

2.1 Regionale Disparitäten in Europa

2.1.1 Stand in der Ausgangssituation der Förderperiode 2014-2020

Regionale Unterschiede im Wohlstandsniveau werden durch die Europäische Kommission in erster Linie anhand des Bruttoinlandsprodukts (BIP) je Einwohner[5] gemessen. Um Unterschiede in den regionalen Preisniveaus zu berücksichtigen, erfolgt dabei ein Ausweis in Kaufkraftstandards (KKS), einer künstlichen Währungseinheit, die sich durch Division der in nationaler Währung ausgedrückten Größen durch einen Index der Kaufkraftparitäten ergibt. Letztere wiederum ergeben sich durch Ermittlung der absoluten Preise für einen Warenkorb, der vergleichbare und für das Verbrauchsverhalten der einzelnen Länder repräsentative Waren und Dienstleistungen enthält.[6] Kaufkraftparitäten und damit Kaufkraftstandards liegen allerdings nur für die Ebene der Nationalstaaten vor und sind insoweit nur eingeschränkt verwendbar, um regionale Wohlfahrtsunterschiede zu messen.

Schon auf der Ebene der einzelnen Staaten sind die am BIP je Einwohner gemessenen Wohlstandsunterschiede in der Europäischen Union (EU-28) erheblich: In dem der Klassifizierung in der laufenden Förderperiode zugrundeliegenden Basiszeitraum 2008-2010 wird der niedrigste Wert mit 44,6 % des EU-Durchschnitts in Bulgarien erzielt, der höchste Wert mit 252,1 % in Luxemburg (vgl. Tabelle 1). Dies zeigt die große Spannweite der Wohlstandsunterschiede in der Europäischen Union an.

---

[4] Die Darstellung in Kapitel 2 bis 4 beruht auf dem Datenstand von März 2017. Inzwischen hat das Statistische Amt der Europäischen Union (Eurostat) revidierte Angaben für das Bruttoinlandsprodukt je Einwohner sowie die Bevölkerungszahl in den Regionen veröffentlicht. Diese Revisionen betreffen auch frühere Zeiträume. Insoweit kommt es zu leichten Abweichungen zwischen den hier verwendeten Angaben und den aktuell von Eurostat veröffentlichten Rechenergebnissen.

[5] Insbesondere auf kleinräumiger Ebene erscheint es sinnvoller, das BIP je Erwerbstätigen zu verwenden, da dies nicht durch Pendelbewegungen zwischen Regionen verzerrt ist. Auch ist das BIP je Erwerbstätigen besser als das BIP je Einwohner geeignet, Unterschiede in der regionalen Wirtschaftskraft (anstelle von Unterschieden im Wohlstandsniveau) zu messen. Dies wird in Abschnitt 7.2.1 erneut aufgegriffen.

[6] Vgl. hierzu die entsprechenden Begriffserklärungen bei Eurostat, http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/Thematic_glossaries/de.

Unter Verwendung der beobachteten Zeitreihen für die Entwicklung des BIP je Einwohner in Kaufkraftparitäten für den Zeitraum von 2004 bis 2015 wurden mit einem autoregressiven Zeitreihenmodell, ergänzt um die Differenz in den Wachstumsraten der EU-28 und dem jeweiligen Mitgliedstaat eine Projektion des BIP je Einwohner für den Zeitraum von 2016-2020 vorgenommen (vgl. zur Methodik und für die Einzelergebnisse für die Mitgliedstaaten Kapitel 5). In Tabelle 1 sind die durchschnittlichen Werte des BIP je Einwohner für den Zeitraum 2015-2017 ausgewiesen, die aller Voraussicht nach für die Bestimmung von potenziellen Fördergebieten in der kommenden Förderperiode ab 2021 maßgeblich sein werden. Demnach hat sich die Spannweite der Beobachtungswerte kaum verändert. Am unteren Ende liegt weiterhin Bulgarien mit einem leicht höheren Wert von 47,5 % des EU-28-Durchschnitts und am oberen Rand weiterhin Luxemburg mit einem Wert von 262,7 %. Zwischen diesen beiden Extremen zeigen sich einige deutliche Positionsveränderungen. Insbesondere die mittel- und osteuropäischen Mitgliedstaaten aus den EU-Erweiterungsrunden 2004 und 2007 konnten den Abstand zum EU-28-Durchschnitt reduzieren, während die südeuropäischen Länder, insbesondere Griechenland, Zypern, Italien und Spanien größere Wohlfahrtsverluste aufweisen. Die deutsche Position hat sich bei einem Vergleich der Perioden von 2008-2010 mit 2015-2017 leicht verbessert. Der Indexwert steigt von 118,3 % auf 124,0 %. Eine ähnliche Entwicklung zeigt sich auch für Österreich, Dänemark und Irland, während Frankreich, Finnland, die Niederlande und Großbritannien relative Rückgänge im Wohlfahrtsniveau hinnehmen müssen.

Tabelle 1: BIP je Einwohner (in KKS) in den Mitgliedsländern der Europäischen Union in Prozent des EU-28-Durchschnitts

Land	2008-2010	2015-2017	Land	2008-2010	2015-2017
Österreich	124,9	128,9	Irland	130,2	137,8
Belgien	116,2	117,9	Italien	104,2	94,3
Bulgarien	44,6	47,5	Litauen	59,8	76,2
Zypern	104,2	86,3	Luxemburg	252,1	262,7
Tschechische Republik	81,7	86,8	Lettland	54,9	64,4
Deutschland	118,3	124,0	Malta	83,4	86,9
Dänemark	123,5	126,2	Niederlande	136,8	131,1
Estland	64,5	75,4	Polen	58,3	69,9
Griechenland	91,7	69,6	Portugal	79,9	78,6
Spanien	99,9	92,4	Rumänien	48,8	59,0
Finnland	116,6	108,3	Schweden	124,4	124,8
Frankreich	107,0	105,9	Slowenien	85,6	83,9
Kroatien	61,1	59,4	Slowakei	71,8	77,9
Ungarn	64,0	67,9	Großbritannien	111,2	107,0

Quelle: Eurostat; eigene Berechnungen und Schätzungen.

In Tabelle 2 ist angegeben, wie stark das BIP je Einwohner in den einzelnen Regionen (NUTS-2-Ebene) vom jeweiligen nationalen Durchschnitt abweicht.[7] Die Angaben beziehen sich dabei auf die Basisperiode 2008-2010, die auch die EU-Kommission bei der Ermittlung des Bevölkerungsplafonds für Fördergebiete in der laufenden Förderperiode anwendet.[8] Erkennbar ist, dass einzelne Länder gemessen am Variationskoeffizienten[9] sehr hohe regionale Disparitäten aufweisen – so Großbritannien, die Slowakei, Rumänien oder auch die Tschechische Republik. In allen diesen Fällen ist dies vornehmlich darauf zurückzuführen, dass die jeweilige Hauptstadtregion eine sehr hohe Wirtschaftskraft aufweist, während

[7] Die Republik Zypern wird von der EU vollständig als Bestandteil der EU angesehen, da die Besetzung des Nordteils der Insel durch die Türkei im Jahre 1974 nicht anerkannt wird. Da die Republik Zypern nur aus einer einzigen NUTS-Region besteht (dies gilt sowohl für die NUTS-2- als auch für die NUTS-3-Ebene) beinhalten die von Eurostat veröffentlichten statistischen Angaben strenggenommen auch den Nordteil der Insel; tatsächliche regionale Differenzierungen werden insoweit nicht erfasst. Dieser Vorgehensweise wird hier gefolgt, so dass in den nachfolgenden Karten Zypern jeweils als einheitliches Gebiet ausgewiesen wird.

[8] Da die BIP-Schätzungen für die Periode 2015-2017 aus den nationalen Werten abgeleitet werden, ändern sich die Streuungsparameter für die einzelnen Mitgliedsländer in unserer Schätzung nicht.

[9] Der Variationskoeffizient setzt die Standardabweichung in Relation zum jeweiligen Mittelwert und ist insoweit besser geeignet, regionale Abweichungen vom nationalen Durchschnitt anzuzeigen als die Standardabweichung allein.

andere, insbesondere eher peripher gelegene Regionen deutlich zurückliegen. Aber auch in den übrigen Mitgliedsländern ist die Streuung des Bruttoinlandsprodukts je Einwohner teilweise erheblich. In den meisten Fällen – nämlich dann, wenn auf die wirtschaftlich starken Regionen auch ein hoher Einwohneranteil entfällt – ist die Streuung des BIP je Einwohner zudem noch höher, wenn man einwohnergewichtete Werte ermittelt.

Wenn man das Ziel verfolgt, regionale Disparitäten innerhalb eines Landes abzubauen, erscheinen insoweit auch nationale Maßnahmen zu deren Abbau nahezu überall gerechtfertigt. Dies gilt in noch stärkerem Maße, wenn man die Betrachtungsweise auf NUTS-3-Regionen ausweitet.

Tabelle 2: Variationskoeffizient des BIP je Einwohner (in KKS) in den Mitgliedsländern der Europäischen Union (Basis: NUTS-2-Regionen), Durchschnitt 2008-2010[a]

Land	ungewichtet	gewichtet[b]	Land	ungewichtet	gewichtet[b]
Österreich	18,2	18,5	Irland	22,3	19,8
Belgien	32,8	33,2	Italien	24,5	25,8
Bulgarien	36,3	43,2	Litauen	-	-
Zypern	-	-	Luxemburg	-	-
Tschechische Republik	44,0	42,9	Lettland	-	-
Deutschland	21,9	22,7	Malta	-	-
Dänemark	17,8	19,5	Niederlande	20,1	17,3
Estland	-	-	Polen	20,8	25,7
Griechenland	17,5	27,2	Portugal	19,2	25,9
Spanien	18,0	20,8	Rumänien	54,8	51,7
Finnland	20,9	22,7	Schweden	17,5	21,4
Frankreich	21,8	31,6	Slowenien	19,8	19,7
Kroatien	2,5	2,3	Slowakei	69,4	51,4
Ungarn	34,6	44,0	Großbritannien	65,5	55,8

[a] keine Angaben für Länder mit nur einer NUTS-2-Region. – [b] gewichtet mit Einwohnerzahlen 2008-2010
Quelle: Eurostat; eigene Berechnungen.

Ein weiterer Indikator, der von der EU bei der Abgrenzung von förderberechtigten Regionen herangezogen wird, ist die regionale Arbeitslosenquote (ermittelt auf NUTS-2-Ebene).[10] Diese wird, um nationale Unterschiede in der Erfassung der Arbeitslosenquote auszuschalten, nach dem ILO-Konzept erhoben. Auch bei diesem Indikator[11] zeigt sich eine erhebliche Streuung zwischen den einzelnen Ländern (Tabelle 3) sowie innerhalb der verschiedenen Länder (Tabelle 4). Vor allem die von der Wirtschaftskrise ab 2008 stark betroffenen südeuropäischen Länder sowie allgemein die mittel- und osteuropäischen Länder weisen hohe Arbeitslosenquoten auf, während die zentraleuropäischen Länder verhältnismäßig wenig von Arbeitslosigkeit betroffen sind. Innerhalb der einzelnen EU-Mitgliedstaaten sind die (gewichteten) regionalen Unterschiede der Arbeitslosenquoten in Belgien, Italien und Deutschland am stärksten ausgeprägt.

Ähnlich zur Vorgehensweise bei der Ermittlung des BIP je Einwohner für den Prognosezeitraum wurde auch für die Projektion der nationalen Arbeitslosenquote bis zum Ende der laufenden Förderperiode ein autoregressives Zeitreihenmodell gewählt; als zusätzliche erklärende Variable wurde zudem die kontemporäre Wachstumsrate des nationalen BIP herangezogen. Die nationalen Durchschnittswerte für die Periode 2016-2018 sind in Tabelle 3 angegeben. Insgesamt reduziert sich in der EU-28 die Arbeitslosigkeit von 9,9 % (2010-2012) auf 8,1 % (2016-2018). Die nationalen Entwicklungen verlaufen dabei sehr unterschiedlich. Während in den meisten südeuropäischen Ländern die prognostizierten Arbeitslosenquoten nochmals höher sind als in der Vergleichsperiode 2010-2012, so sind sie in den mittel- und osteuropäischen Ländern durchgängig niedriger. Auch für Deutschland ist die Arbeitslosenquote im Prognosezeitraum deutlich niedriger als in der Periode 2010-2012 und ist gemeinsam mit der Arbeitslosenquote in Tschechien die niedrigste innerhalb der EU.

---

[10] Basiszeitraum für die laufende Förderperiode ist hierbei der Durchschnitt der Jahre 2010-2012. Eurostat weist für das Jahr 2011 einen Bruch in der Zeitreihe für Deutschland; dieser führt dazu, dass für die Jahre ab 2011 deutlich niedrigere Arbeitslosenquoten ausgewiesen werden als in den Jahren zuvor. Ungeachtet dessen wird hier der Vorgehensweise der EU-Kommission gefolgt, für die Ermittlung arbeitsmarktbezogener Indikatoren für die laufende Förderperiode 2014-2020 die durchschnittlichen Angaben der Jahre 2010-2012 zu verwenden.

[11] Eurostat weist Arbeitslosenquoten für Personen zwischen 20 und 64 Jahren sowie für Personen im Alter von 15 Jahren und älter aus. In dieser Arbeit wird einheitlich die letztgenannte Angabe verwendet.

Tabelle 3: Arbeitslosenquoten in den Mitgliedstaaten der Europäischen Union

Land	2010-2012	2016-2018	Land	2010-2012	2016-2018
EU-28	9,9	8,1			
Österreich	4,8	5,1	Irland	14,4	7,2
Belgien	7,6	7,2	Italien	9,2	11,6
Bulgarien	11,3	7,2	Litauen	15,5	7,5
Zypern	8,7	12,1	Luxemburg	4,8	6,2
Tschechische Republik	7,0	3,9	Lettland	16,9	9,4
Deutschland	6,1	4,1	Malta	6,5	4,9
Dänemark	7,5	5,9	Niederlande	5,1	5,3
Estland	13,0	7,8	Polen	9,8	5,5
Griechenland	18,3	21,9	Portugal	13,0	10,2
Spanien	22,0	17,8	Rumänien	7,0	5,8
Finnland	8,0	8,6	Schweden	8,1	6,6
Frankreich	9,4	9,8	Slowenien	8,1	7,0
Kroatien	13,7	11,0	Slowakei	14,0	8,9
Ungarn	11,1	4,8	Großbritannien	7,9	5,2

Quelle: Eurostat und EU KOM (2017); eigene Berechnungen und Schätzungen.

Tabelle 4: Variationskoeffizient der Arbeitslosenquoten innerhalb der EU-Mitgliedstaaten (Basis: NUTS-2-Regionen) 2010-2012[a]

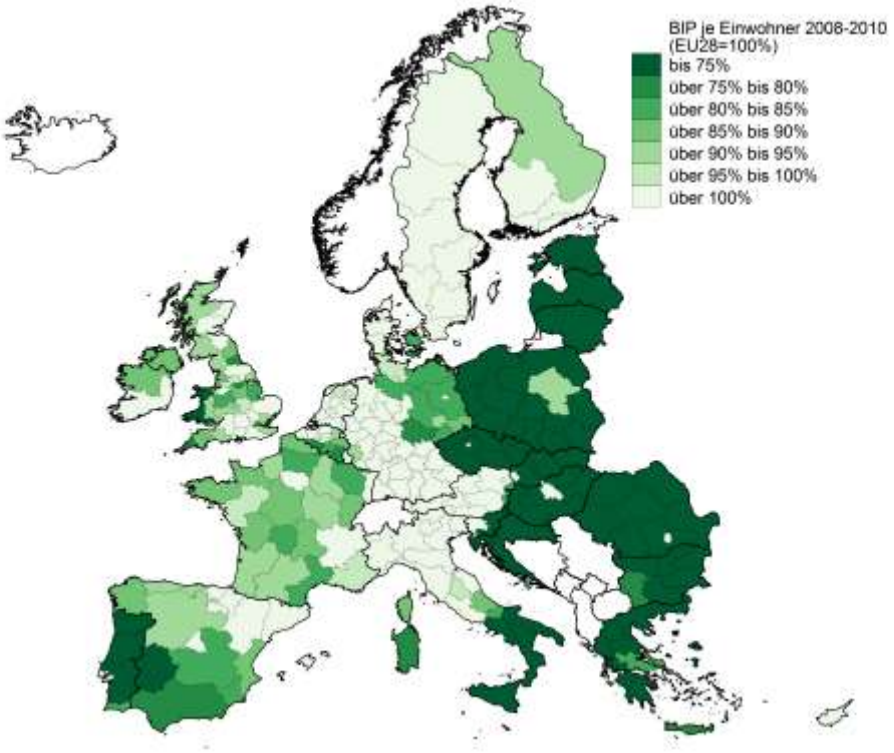
Land	ungewichtet	gewichtet[b]	Land	ungewichtet	gewichtet[a]
Österreich	32,2	39,5	Irland	5,8	5,0
Belgien	52,2	56,4	Italien	42,3	42,1
Bulgarien	22,3	25,5	Litauen	-	-
Zypern	-	-	Luxemburg	-	-
Tschechische Republik	31,6	30,6	Lettland	-	-
Deutschland	38,5	38,5	Malta	-	-
Dänemark	6,7	6,9	Niederlande	15,9	12,0
Estland	-	-	Polen	13,3	13,9
Griechenland	13,1	9,4	Portugal	13,9	14,1
Spanien	24,8	25,4	Rumänien	27,8	28,1
Finnland	14,2	16,7	Schweden	9,7	10,6
Frankreich	64,7	32,9	Slowenien	4,8	4,7
Kroatien	3,8	3,5	Slowakei	34,9	30,0
Ungarn	24,8	23,9	Großbritannien	22,5	22,7

[a] keine Angaben für Länder mit nur einer NUTS-2-Region. – [b] gewichtet mit regionalen Erwerbspersonen 2010-2012.
Quelle: Eurostat; eigene Berechnungen.

Ergänzend werden in den beiden folgenden Karten (Karte 1 und Karte 2) die beiden Indikatoren (BIP je Einwohner in KKS und Arbeitslosenquote) nach NUTS-2-Regionen in der Europäischen Union[12] für den Zeitraum 2008-2010, der der aktuellen Fördergebietsabgrenzung zu Grunde liegt, dargestellt. Die Darstellung ist dabei so gewählt, dass die gemessen am Durchschnitt der EU-28 strukturschwächeren Regionen hervorgehoben werden. Erkennbar ist, dass insbesondere beim BIP je Einwohner die mittel- und osteuropäischen Länder nur unterdurchschnittliche Werte aufweisen; auch Portugal und Griechenland können nahezu flächendeckend als strukturschwach gelten. In Deutschland erreichen hingegen selbst die im nationalen Vergleich als wirtschaftsschwach eingestuften ostdeutschen Bundesländer Werte des BIP je Einwohner zwischen 80 % und 90 % des EU-Durchschnitts. Hinsichtlich der Arbeitslosenquote ist das Bild demgegenüber nicht ganz so eindeutig. Überdurchschnittlich hohe Arbeitslosenquoten finden sich außer in den baltischen Staaten auch in Spanien, in Süditalien und in Irland. Auch Ostdeutschland weist im EU-Vergleich weit überdurchschnittlich hohe Arbeitslosenquoten auf.

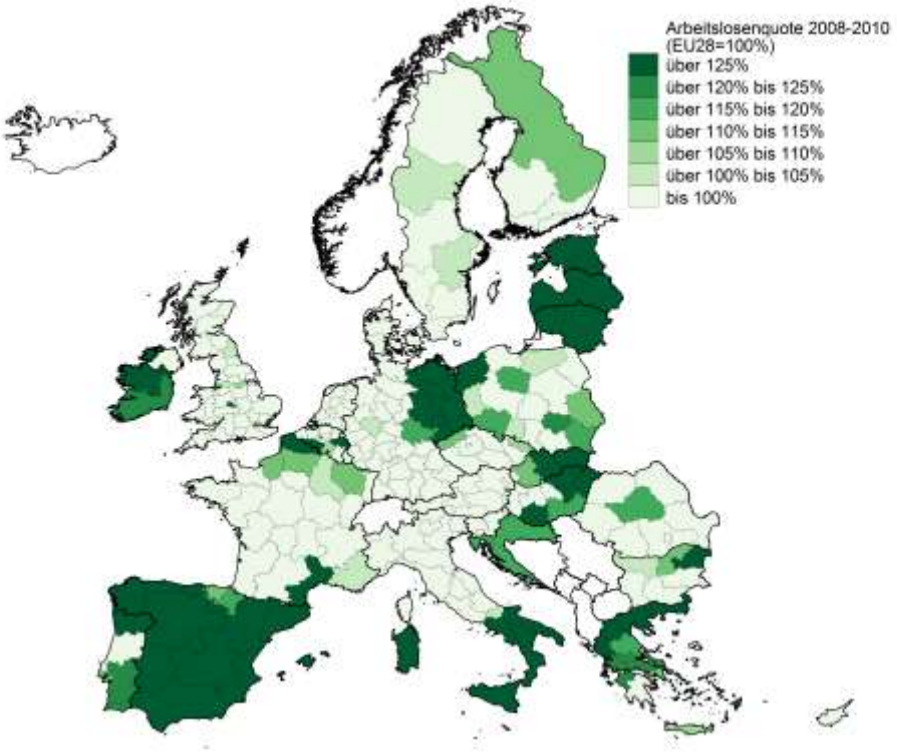
[12] Ohne französische Überseegebiete, Kanarische Inseln und Azoren.

Karte 1: BIP je Einwohner in KKS (2008-2010) nach NUTS-2-Regionen, EU-28=100



Quelle: Eurostat; GISCO - Eurostat (European Commission) Verwaltungsgrenzen: © EuroGeographics © UN-FAO (Daten angepasst); eigene Berechnungen.

Karte 2: Arbeitslosenquote (2008-2010) nach NUTS-2-Regionen, EU-28=100

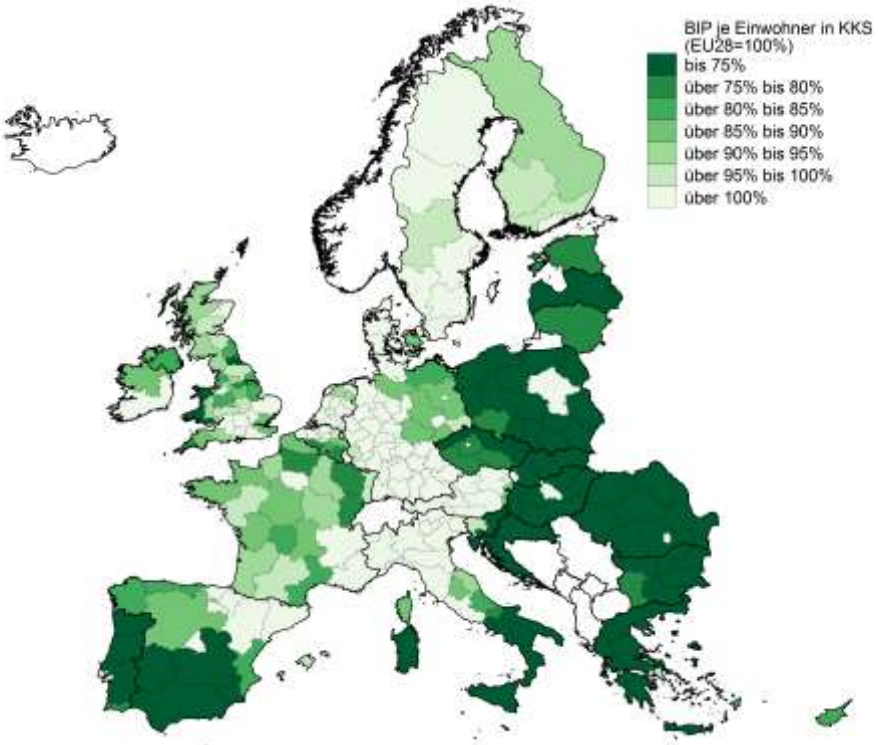


Quelle: Eurostat; GISCO - Eurostat (European Commission) Verwaltungsgrenzen: © EuroGeographics © UN-FAO (Daten angepasst); eigene Berechnungen.

Seit der Bestimmung des Bevölkerungsplafonds und der Fördergebiete für die Förderperiode von 2014-2020 hat sich die wirtschaftliche Entwicklung in den Mitgliedstaaten der Europäischen Union recht unterschiedlich entwickelt. Die wirtschaftliche Entwicklung in den Jahren 2010 bis 2012 war noch geprägt durch die Nachwirkungen der schweren konjunkturellen Krise in den Jahren 2008 und 2009. In den Jahren danach hat die Staatschulden- und Bankenkrise die wirtschaftliche Entwicklung in der Europäischen Union regional unterschiedlich beeinflusst. Insbesondere die südeuropäischen Länder sowie Irland waren durch die Staatsschulden- und Bankenkrise stark betroffen und hatten deshalb negative wirtschaftliche Entwicklungen in den Folgejahren hinzunehmen. In Karte 3 und Karte 4 wird das BIP je Einwohner in den NUTS-2-Regionen für das Jahr 2014 und die Entwicklung zwischen 2010 und 2014 dargestellt. Auf den ersten Blick zeigt sich zwischen den Karten Karte 1 und Karte 3 kaum ein großer Unterschied. Auch im Jahr 2014 sind es die mittel- und osteuropäischen Mitgliedstaaten sowie die südeuropäischen Länder, die die geringsten Werte des BIP je Einwohner vorweisen. In nahezu allen Regionen liegen die Werte weiterhin unter 75 % des europäischen Durchschnitts. In den übrigen Mitgliedstaaten sind nur vereinzelt

NUTS-2-Regionen in dieser Gruppe zu finden. Auch hinsichtlich der wirtschaftlich stärksten Regionen lässt sich keine signifikante Änderung des allgemeinen Entwicklungsstandes feststellen.

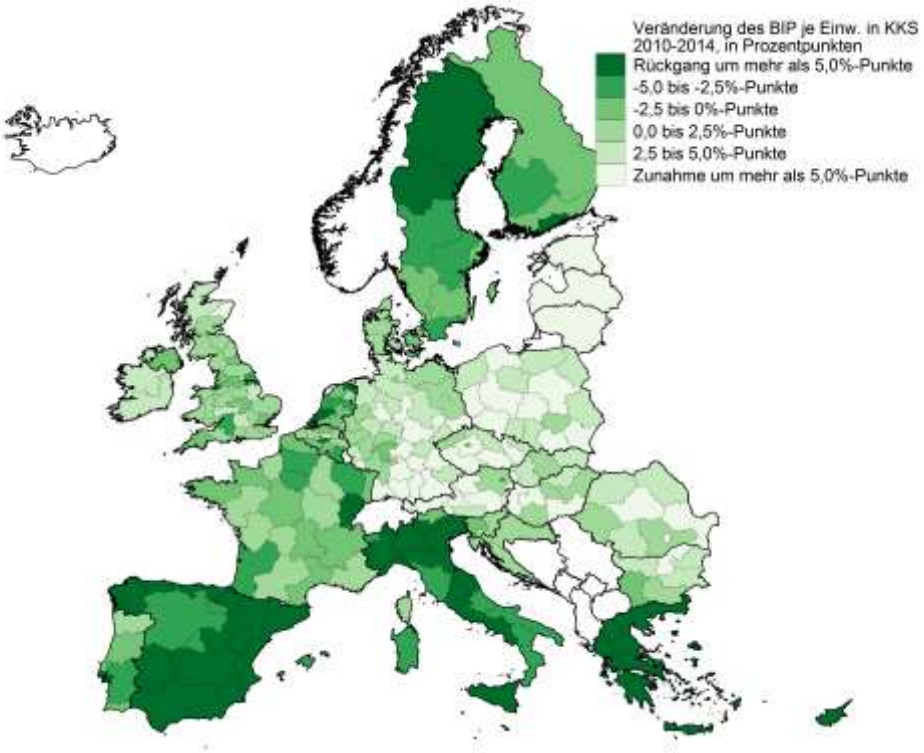
Karte 3: BIP je Einwohner in KKS (2014) nach NUTS-2-Regionen, EU-28=100



Quelle: Eurostat; GISCO - Eurostat (European Commission) Verwaltungsgrenzen: © EuroGeographics © UN-FAO (Daten angepasst); eigene Berechnungen.

Auch wenn es keine grundlegende Änderung der Situation in den NUTS-2-Regionen gegeben hat, so zeigen sich doch einige markante systematische Entwicklungen, wenn die Veränderung des BIP je Einwohner zwischen 2014 und 2010 betrachtet wird (vgl. Karte 4). Die mittel- und osteuropäischen Mitgliedstaaten, Deutschland und auch Österreich sowie Irland und einige Regionen in Großbritannien konnten ihre Wohlfahrtsposition verbessern und weiter zum europäischen Durchschnitt aufholen oder ihre ohnehin schon starke Position weiter verbessern. Für Deutschland gilt dies für alle west- und ostdeutschen Regionen. Wohlfahrtsverluste hatten vor allem die südeuropäischen Länder Griechenland, Italien, Spanien und Portugal hinzunehmen. Aber auch für weite Teile Frankreichs, für Belgien, die Niederlande sowie Schweden und Finnland ist ein Rückgang des relativen BIP je Einwohner zu beobachten. Diese Veränderungen werden bei der zukünftigen Ermittlung der Strukturschwäche und der Bestimmung des Bevölkerungsplafonds eine wichtige Rolle spielen.

Karte 4: Veränderung des BIP je Einwohner in KKS 2014 gegenüber 2010 nach NUTS-2-Regionen in Indexpunkten, EU-28=100

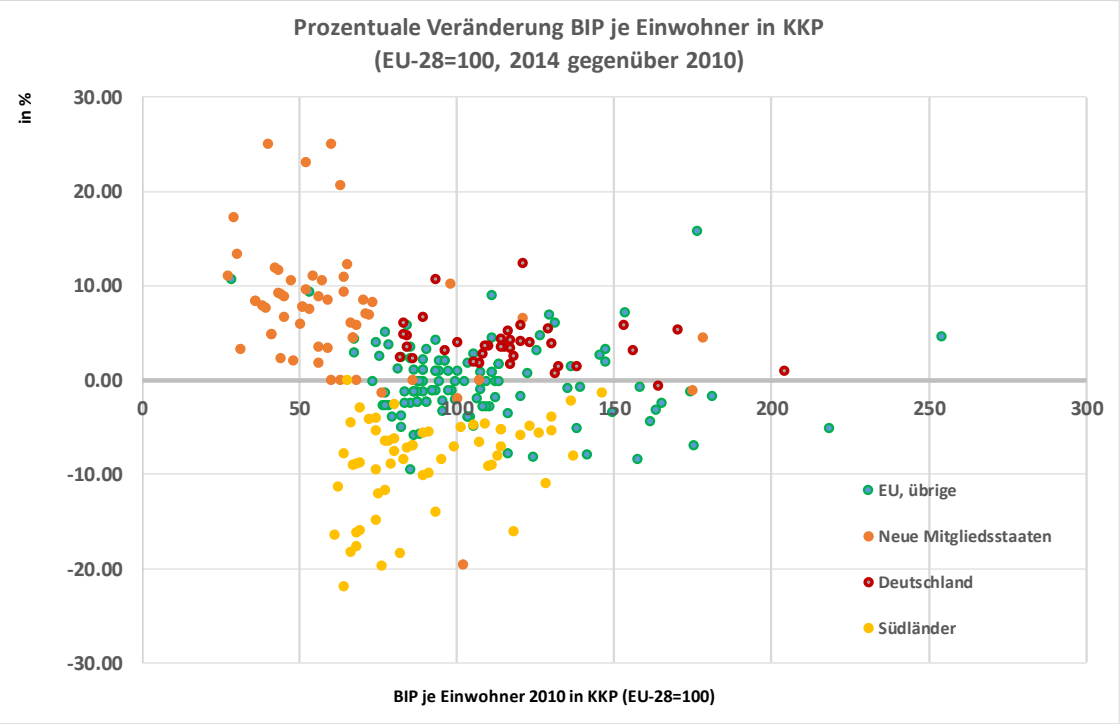


Quelle: Eurostat; GISCO - Eurostat (European Commission) Verwaltungsgrenzen: © EuroGeographics © UN-FAO (Daten angepasst); eigene Berechnungen.

Die unterschiedlichen Entwicklungen in den Regionen der EU-28 treten deutlicher hervor, wenn die prozentuale Veränderung des BIP je Einwohner für den Zeitraum von 2010 bis 2014 dem Ausgangsniveau im Jahr 2010 gegenübergestellt wird (vgl. Abbildung 1). In der Darstellung sind die neuen Mitgliedstaaten (orange), die südeuropäischen Länder (gelb), Deutschland (rot) und die übrige EU (grün) als einzelne Gruppen dargestellt. Es zeigt sich, dass die neuen Mitgliedstaaten, die in 2010 die niedrigsten BIP-Werte aufweisen, in den nachfolgenden Jahren die höchsten Wohlfahrtsgewinne aufweisen, während für die südeuropäischen Länder im gleichen Ausmaß Wohlfahrtsverluste zu beobachten waren.

Keine der südeuropäischen NUTS-2-Regionen konnte zwischen 2010 und 2014 Wohlfahrtsgewinne realisieren, unabhängig davon, ob sie in der Ausgangssituation über oder unter dem EU-28-Durchschnitt lag. Die deutschen NUTS-2-Regionen konnten hingegen mit einer Ausnahme (NUTS-2-Region Darmstadt) ihre Wohlfahrtsposition verbessern. Dies gilt auch für alle ostdeutschen Regionen, die sich dem EU-Durchschnitt weiter angenähert haben. Insgesamt zeigt Abbildung 1 die divergenten Entwicklungen innerhalb der EU-28, wobei die unterschiedlichen „Clubs“ (die neuen Mitgliedstaaten, die südeuropäischen Staaten und Deutschland) sich in unterschiedliche Richtungen entwickeln.

Abbildung 1: Prozentuale Veränderung des BIP je Einwohner in KKS 2014 gegenüber 2010 in Relation zum Ausgangsniveau 2010, EU-28=100



Südländer: Griechenland, Italien, Spanien, Portugal; Neue Mitgliedstaaten: Estland, Litauen, Lettland, Polen, Slowakei, Tschechien, Ungarn, Bulgarien, Rumänien Malta, Zypern, Slowenien, Kroatien; EU, übrige: Finnland, Schweden, Dänemark, Niederlande, Belgien, Luxemburg, Frankreich, Österreich Großbritannien, Irland

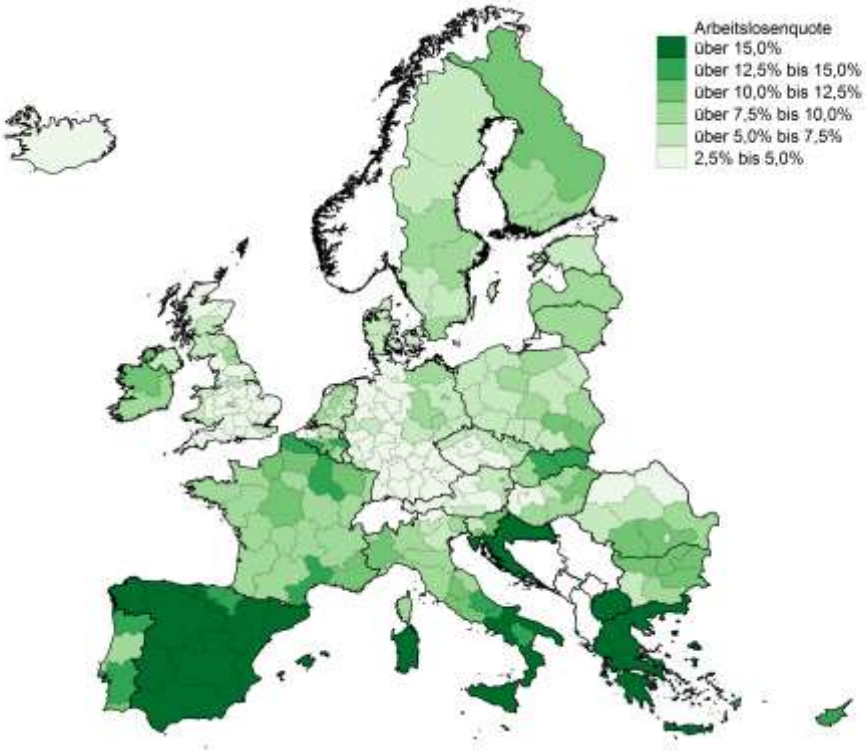
Quelle: Eurostat, eigene Berechnungen.

Spiegelbildlich zur Entwicklung des BIP je Einwohner entwickelt sich die Arbeitslosigkeit in den NUTS-2-Regionen. Im Jahr 2015 sind die höchsten Arbeitslosenquoten in den südeuropäischen Ländern, aber auch in Frankreich und Finnland zu finden. Für Deutschland, Österreich, England sowie einige mittel- und osteuropäische Länder sind die Arbeitslosenquoten hingegen gering (vgl. Karte 5). Es

zeigt sich überdies, dass in den Regionen, die eine Verbesserung der regionalen Wohlfahrtsposition beobachtet wird, auch der Rückgang der Arbeitslosigkeit am höchsten ausfällt. Somit ist es in auch in den zurückliegenden Regionen der neuen Mitgliedstaaten zu einem deutlichen Rückgang der Arbeitslosigkeit gekommen (vgl. Karte 6). Auch für Deutschland ist ein allgemeiner Rückgang der Arbeitslosigkeit für den Zeitraum von 2010 bis 2015 festzustellen. Das Ausmaß der Veränderungen der Arbeitslosigkeit innerhalb der Europäischen Union in dem betrachteten Sechsjahreszeitraum wird sichtbar, wenn die prozentuale Veränderung der Arbeitslosigkeit betrachtet wird (vgl. Abbildung 2). Die in den südeuropäischen Ländern bereits im Jahr 2010 hohe Arbeitslosigkeit hat sich sehr stark erhöht; in einigen Regionen hat sich die Arbeitslosenquote mehr als verdoppelt und beläuft sich vereinzelt auf mehr als 30 %. Für Deutschland lässt sich hingegen feststellen, dass die im europäischen Vergleich ohnehin eher niedrige Arbeitslosenquote zwischen 2010 und 2015 weiter gesunken ist und im Schnitt um rund ein Viertel zurückgegangen ist.

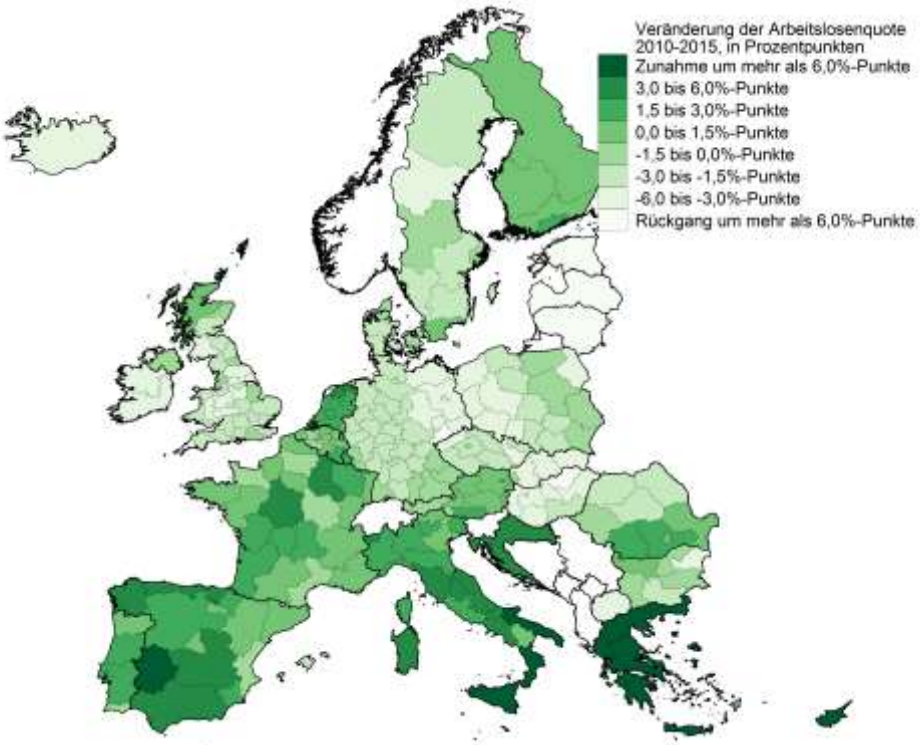
Zusammenfassend lässt sich festhalten, dass die Entwicklung des BIP je Einwohner und der Arbeitslosigkeit in den Regionen Europas in den vergangenen Jahren sehr unterschiedlich verlaufen sind, mit Wohlfahrtsgewinnen in den neuen Mitgliedstaaten und auch in Deutschland sowie Österreich und zum Teil sehr deutlichen Wohlfahrtsverlusten insbesondere in den südeuropäischen Ländern. Auch die Arbeitslosigkeit hat sich entsprechend diesem Muster entwickelt. Ein Abbau der Arbeitslosigkeit kann für die mittel- und osteuropäischen Staaten und auch Großbritannien sowie Deutschland festgestellt werden. Insgesamt hat sich die deutsche Position innerhalb der Europäischen Union signifikant verbessert und dies gilt sowohl für die Wohlfahrtsposition als auch für die Arbeitsmarktentwicklung.

Karte 5: Arbeitslosenquote im Jahr 2015 in den NUTS-2-Regionen in %



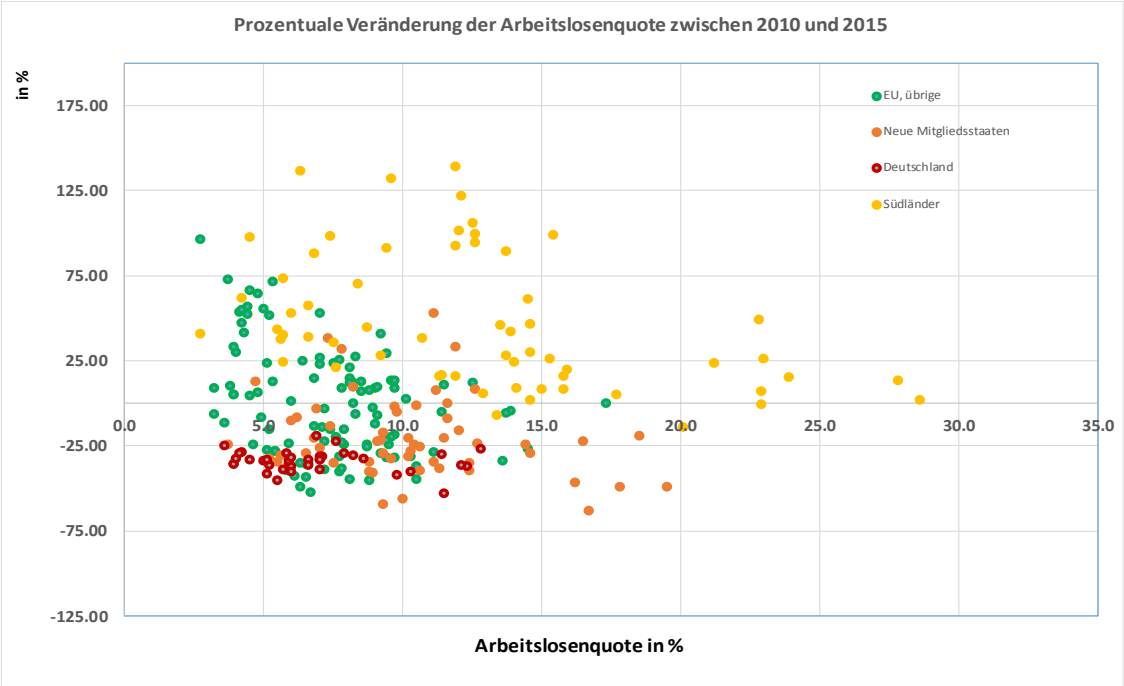
Quelle: Eurostat; GISCO - Eurostat (European Commission) Verwaltungsgrenzen: © EuroGeographics © UN-FAO (Daten angepasst); eigene Berechnungen.

Karte 6: Veränderung der Arbeitslosenquote 2015 gegenüber 2010 in den NUTS-2-Regionen in Prozentpunkten



Quelle: Eurostat; GISCO - Eurostat (European Commission) Verwaltungsgrenzen: © EuroGeographics © UN-FAO (Daten angepasst); eigene Berechnungen.

Abbildung 2: Prozentuale Veränderung der Arbeitslosenquote zwischen 2010 und 2015 in Relation zum Ausgangsniveau 2010, EU-28=100



Anmerkung: Südländer: Griechenland, Italien, Spanien, Portugal; Neue Mitgliedstaaten: Estland, Litauen, Lettland, Polen, Slowakei, Tschechien, Ungarn, Bulgarien, Rumänien Malta, Zypern, Slowenien, Kroatien; EU, übrige: Finnland, Schweden, Dänemark, Niederlande, Belgien, Luxemburg, Frankreich, Österreich Großbritannien, Irland

Quelle: Eurostat, eigene Berechnungen.

2.2 Entwicklung der deutschen Arbeitsmarktregionen seit 2010[13]

Die gesamtwirtschaftliche Entwicklung in Deutschland ist seit dem Jahr 2010 überaus positiv verlaufen (vgl. Tabelle 32 im Anhang für den Zeitraum von 2010 bis 2016). Sowohl das BIP und auch die Erwerbstätigkeit sind deutlich gestiegen, und die Arbeitslosigkeit hat sich stark reduziert. Während aus gesamtwirtschaftlicher Perspektive eine erfreuliche Entwicklung zu beobachten war und auch die regionale Entwicklung in europäischer Perspektive positiv verlaufen ist, besteht dessen ungeachtet ein besonderes nationales Interesse an einer gleichmäßigen Partizipation der einzelnen Regionen im nationalen Vergleich, um regionale Disparitäten abzubauen.

[13] Alle nachfolgenden Daten stammen aus der VGR der Länder, dem Statistisches Bundesamt und dem GRW-Koordinierungsrahmen (2016). Die Daten wurden auf die Ebene der Arbeitsmarktregionen zusammengefasst. Die Arbeitslosigkeit wird dabei abweichend von der im Rahmen der Regionalleitlinien herangezogenen ILO-Definition definiert als Arbeitslose/(Sozialversicherungspflichtig Beschäftigte + Arbeitslose) in %.

Grundsätzlich sind im Einklang mit der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung auch die Entwicklungstendenzen in den deutschen Arbeitsmarktregionen allgemein positiv.[14] Tabelle 5 zeigt für die Arbeitsmarktregionen, dass in den Jahren 2010 und 2014 rund 33 % des deutschen BIP auf die GRW-Fördergebiete (C- und D-Gebiete) entfällt; korrespondiert dazu beträgt der Anteil der Nichtfördergebiete gut 67 %. Der Anteil der GRW-Gebiete an den Einwohnern liegt bei etwa 40 %, bezogen auf die Zahl der Erwerbstätigen sind es gut 37 %. Hieraus lässt sich ableiten, dass das BIP je Einwohner im Jahr 2010 mit 26.000 Euro in den Fördergebieten um etwa 19 % niedriger lag als im deutschen Durchschnitt und 28 % niedriger war als in den Nichtfördergebieten. Bis zum Jahre 2014 ist das BIP je Einwohner in den Fördergebieten auf 29.160 Euro angestiegen. Der relative Abstand zum deutschen Durchschnitt bzw. zu den Nichtfördergebieten bleibt jedoch unverändert bei 19 % bzw. 28 %.

Mit Blick auf die Arbeitsmarktsituation lag der Anteil der Arbeitslosen an allen Arbeitslosen in den GRW-Gebieten in 2010 mit 55 % weit über dem Bevölkerungsanteil. Bis zum Jahr 2014 reduzierte sich der Anteil nur leicht, nämlich um gut einen Prozentpunkt auf 53,8 %. Zurückzuführen ist dies vornehmlich auf den Rückgang der Arbeitslosigkeit in Ostdeutschland. Der Anteil Ostdeutschlands an allen Arbeitslosen in GRW-Fördergebieten reduzierte sich von knapp 57 % auf rund 53 %, während der Anteil Westdeutschlands von 43 % auf gut 47 % angestiegen ist. Diese Anteilsverschiebung ist darauf zurückzuführen, dass die Arbeitslosigkeit in Ostdeutschland zwischen 2010 und 2014 um 18,5 % zurückgegangen ist, während der Rückgang in den westdeutschen GRW-Gebieten mit 4,4 % relativ klein ausgefallen ist.

Mit Blick auf die Veränderungsrate des BIP je Einwohner gibt es kaum Abweichungen zwischen den verschiedenen Regionen. Für Deutschland beträgt der Anstieg 12 %, für die Nichtfördergebiete sind es 11,7 % und für die GRW-Fördergebiete 12,2 %. Somit hat sich insgesamt kaum eine Veränderung der relativen Positionen für die Förder- bzw. Nichtfördergebiete ergeben.

---

[14] Im Folgenden wird auf die Entwicklung der Arbeitsmarktregionen in Deutschland für den Zeitraum von 2010 bis 2014 eingegangen. Die Daten stammen aus der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung der Länder, Berechnungsstand November 2016 und der Regionaldatenbank des Statistischen Bundesamtes und der Länder. Für Juli 2017 ist eine Ergänzung und Überarbeitung der Zeitreihen der VGR der Länder angekündigt. Es werden dann voraussichtlich Daten für das Jahr 2015 für alle Kreise Deutschlands vorliegen, so dass aktuell keine über das Jahr 2014 hinaus gehenden Beobachtungswerte vorliegen. Anzunehmen ist, dass die grundlegenden Aussagen sich mit hoher Wahrscheinlichkeit nicht ändern, sondern die regionalen Entwicklungen sich so fortsetzen, wie sie für den Zeitraum von 2010 bis 2014 vorliegen.

Deutliche Unterschiede gibt es jedoch bei der Entwicklung der Erwerbstätigkeit. Im Zeitraum von 2010 bis 2014 stieg die Zahl der Erwerbstätigen in Deutschland um 4,1 %. In den Nichtfördergebieten nahm die Zahl der Erwerbstätigen um 5,2 % zu, in den GRW-Fördergebieten stieg die Erwerbstätigkeit hingegen nur um 2,3 %. Innerhalb der GRW-Fördergebiete zeigt sich ebenfalls ein deutlicher Unterschied; während in Ostdeutschland die Erwerbstätigkeit lediglich um 1,8 % zunahm, stieg sie in den westdeutschen Fördergebieten um 2,8 %. Hervorzuheben ist dies insbesondere, weil die ostdeutschen Regionen gleichzeitig den höchsten prozentualen Rückgang bei der Arbeitslosigkeit aufweisen. Hierauf wird weiter unten (S. 27 f.) näher eingegangen.

Tabelle 5: Basisdaten zur Entwicklung der Arbeitsmarktregionen (AMR) im Zeitraum 2010-2014

	Deutschland	Nicht GRW-geförderte AMR	GRW-AMR insgesamt	GRW-AMR, Ostdeutschland	GRW-AMR, Westdeutschland
Arbeitslose 2010	3.239.198	1.457.427	1.781.771	*1.011.329*	*770.442*
Arbeitslose 2014	2.898.407	1.338.103	1.560.304	*823.839*	*736.465*
Zahl der Personen					
Einwohner 2010	80.284	47.972	32.312	*15.951*	*16.361*
Einwohner 2014	80.983	48.762	32.220	*15.947*	*16.273*
in 1.000 Personen					
BIP 2010,	2.580.060	1.740.010	840.050	*388.922*	*451.128*
BIP 2014	2.915.650	1.976.211	939.439	*437.163*	*502.276*
in Mio. Euro					
Erwerbstätige 2010	41.020	25.680	15.340	*7.571*	*7.769*
Erwerbstätige 2014	42.703	27.010	15.693	*7.705*	*7.987*
in 1.000 Personen					
BIP je Einwohner 2010	32,14	36,27	26,00	24,38	27,57
BIP je Einwohner 2014	36,00	40,53	29,16	27,41	30,86
BIP je Erwerbstätigen 2010	62,90	67,76	54,76	51,37	58,07
BIP je Erwerbstätigen 2014	68,28	73,17	59,86	56,73	62,88
in 1.000 Euro					
Anteile, in %	Deutschland	*darunter: Nicht GRW-geförderte AMR*	*GRW-AMR insgesamt*	*davon: GRW-AMR, Ostdeutschland*	*GRW-AMR, Westdeutschland*
Arbeitslose 2010	100	44,99	55,01	*56,76*	*43,24*
Arbeitslose 2014	100	46,17	53,83	*52,80*	*47,20*
Einwohner 2010	100	59,75	40,25	*49,37*	*50,63*
Einwohner 2014	100	60,21	39,79	*49,49*	*50,51*
BIP 2010	100	67,44	32,56	*46,30*	*53,70*
BIP 2014	100	67,78	32,22	*46,53*	*53,47*
Erwerbstätige 2010	100	62,60	37,40	*49,35*	*50,65*
Erwerbstätige 2014	100	63,25	36,75	*49,10*	*50,90*
Veränderung 2014 gegenüber 2010, in %	Deutschland	*darunter: Nicht GRW-geförderte AMR*	*GRW-AMR insgesamt*	*davon: GRW-AMR, Ostdeutschland*	*GRW-AMR, Westdeutschland*
Arbeitslosigkeit	-10,52	-8,19	-12,43	*-18,54*	*-4,41*
Einwohner	0,87	1,65	-0,28	*-0,02*	*-0,53*
BIP, nominal	13,01	13,57	11,83	*12,40*	*11,34*
BIP je Einwohner	12,03	11,73	12,15	12,43	11,94
BIP je Erwerbstätigen	8,55	7,98	9,32	10,44	8,30
Erwerbstätige	4,10	5,18	2,30	*1,78*	*2,81*

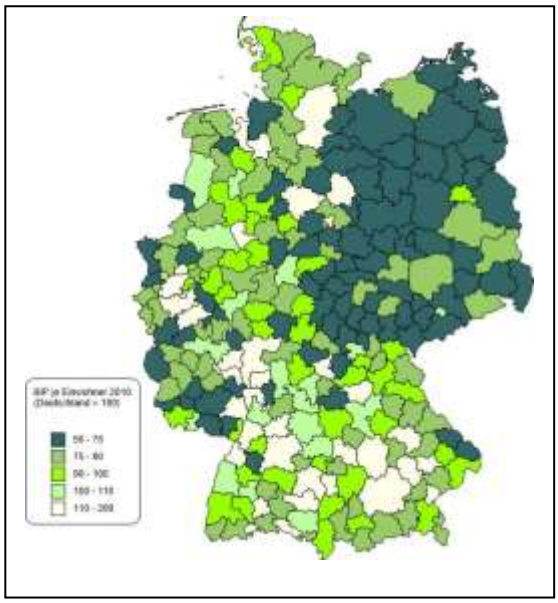
*Quelle: VGR der Länder, Statistisches Bundesamt, GRW-Koordinierungsrahmen (2016), eigene Berechnungen. * Arbeitslosigkeit ist definiert als: Arbeitslose/(Sozialversicherungspflichtig Beschäftigte + Arbeitslose) in %.*

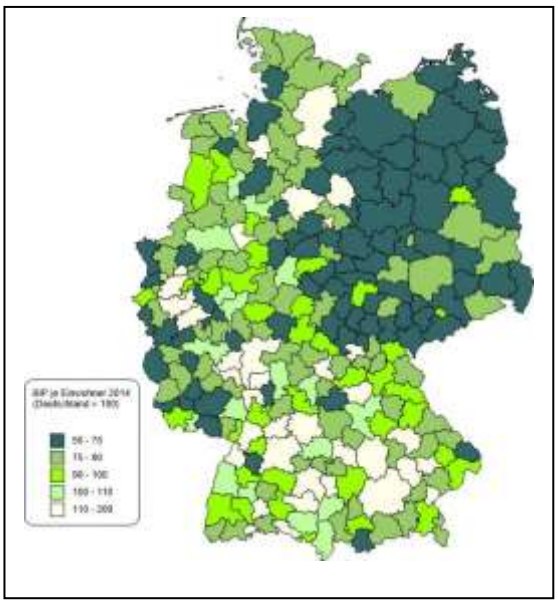
Zusätzlich zu den aggregierten Zahlen sind in den folgenden Karten der Stand der wirtschaftlichen Entwicklung in den Jahren 2010 und 2014 in den Arbeitsmarktregionen für das BIP je Einwohner (Karte 7 und Karte 8) sowie für die Arbeitslosigkeit (Karte 9 und Karte 10) abgebildet.

In Hinblick auf das BIP je Einwohner wurde eine identische Klassifikation wie bei den europäischen NUTS-2-Regionen zugrunde gelegt. Karte 8 zeigt, dass es auch innerhalb Deutschlands eine Vielzahl von Regionen gibt, die weniger als 75 % des deutschen Durchschnitts aufweisen. Dabei handelt es sich vornehmlich um Arbeitsmarktregionen in Ostdeutschland. Aber auch in Westdeutschland gibt es eine ganze Reihe von Regionen mit einem solch niedrigen BIP je Einwohnerwert; dies sind vor allem ländliche Regionen und Gebiete in Grenzlage, aber auch Regionen entlang der ehemaligen innerdeutschen Grenze. Gegenüber 2010 ändert sich bis 2014 wenig an diesem Befund, auch wenn Karte 8 zeigt, dass es vor allem ländliche Regionen sind, die eine relative Verbesserung der Position beim BIP je Einwohner aufweisen. Dieses ist nicht nur auf die Verbesserung der Wettbewerbssituation und der Produktivität zurückzuführen, sondern kann auch auf den Bevölkerungsrückgang in peripheren Räumen in Ost- und Westdeutschland zurückgeführt werden.

Karte 7: BIP je Einwohner in den Jahren 2010 und 2014 in den Arbeitsmarktregionen Deutschlands (Deutschland=100)

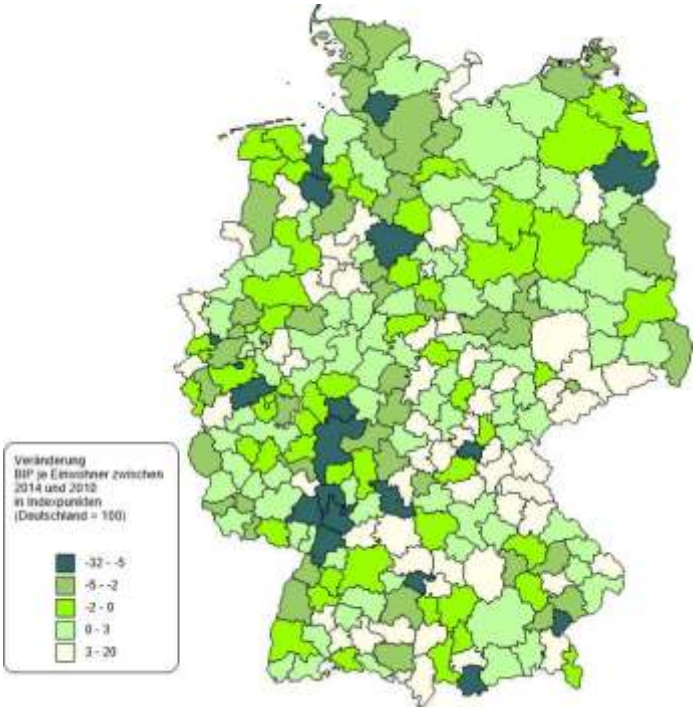
a) 2010 b) 2014





Quelle: Eurostat; eigene Berechnungen.

Karte 8: Veränderung des BIP je Einwohner 2014 gegenüber 2010 in den Arbeitsmarktregionen Deutschlands in Indexpunkten (Deutschland=100)

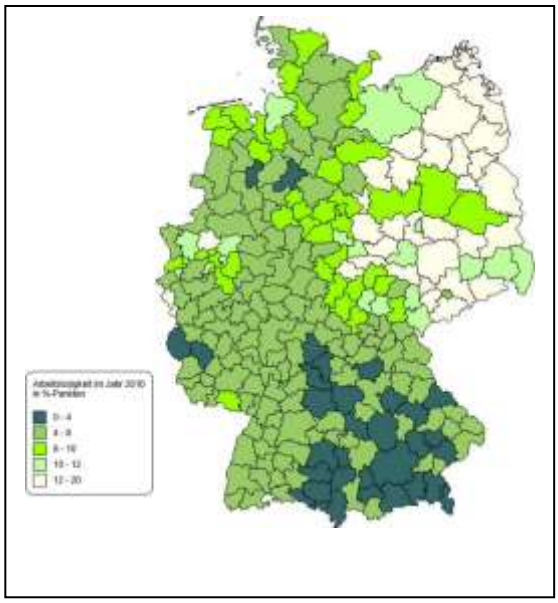


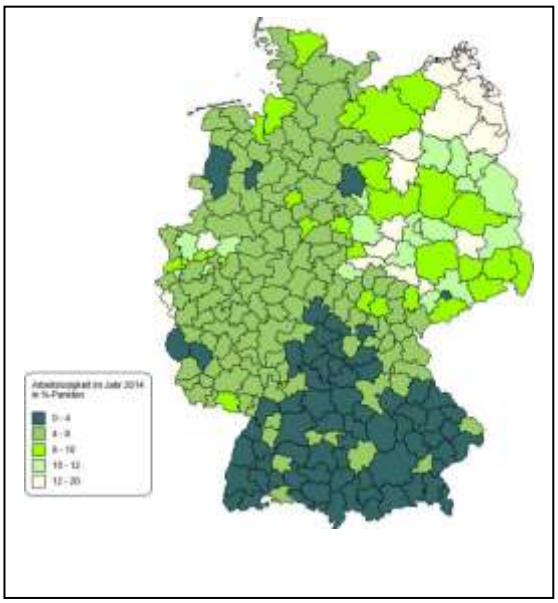
Quelle: Eurostat; eigene Berechnungen.

Mit Blick auf die Arbeitslosigkeit zeigen die Karte 9 und Karte 10 das bekannte Ost-Westgefälle, weniger stark ausgeprägt aber auch ein Nord-Südgefälle. Zwischen 2010 und 2014 ist die Arbeitslosigkeit dabei in fast allen Arbeitsmarktregionen deutlich zurückgegangen, so dass inzwischen insbesondere in Süddeutschland sehr niedrige Arbeitslosenquoten zu beobachten sind. Auch in Ostdeutschland ist es zu einem deutlichen Rückgang der Arbeitslosigkeit gekommen, allerdings sind es dort noch einige periphere ländliche Regionen, die weiterhin eine hohe Arbeitslosigkeit aufweisen In Westdeutschland ist vor allem das Ruhrgebiet von persistent hoher Arbeitslosigkeit betroffen.

Karte 9: Arbeitslosigkeit in den Jahren 2010 und 2014 in den Arbeitsmarktregionen Deutschlands, in %

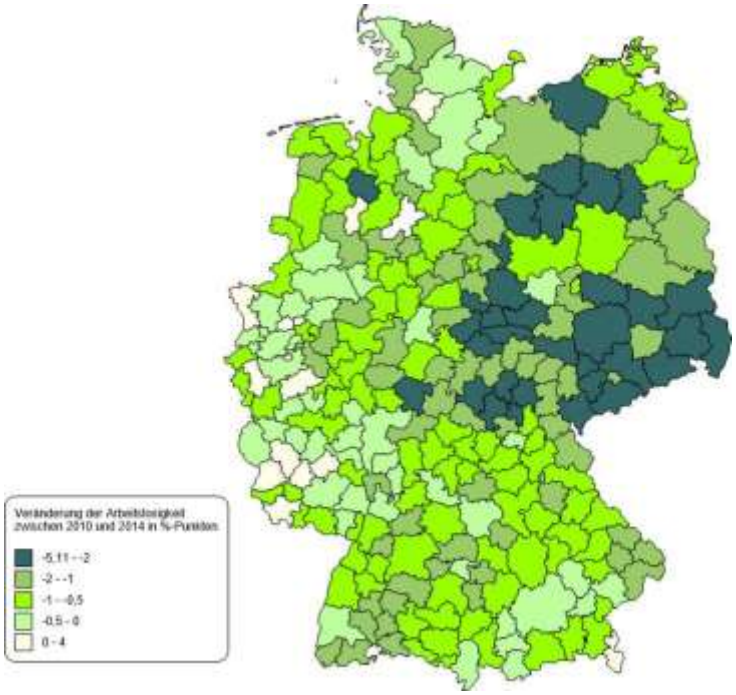
a) 2010 b) 2014





Quelle: Eurostat; eigene Berechnungen.

Karte 10: Veränderung der Arbeitslosigkeit 2014 gegenüber 2010 in den Arbeitsmarktregionen Deutschlands in Prozentpunkten (Deutschland =100)



Quelle: Eurostat; eigene Berechnungen.

In diesem Zusammenhang ist von besonderem Interesse, wie der Zusammenhang zwischen dem Rückgang der Arbeitslosenquote und dem Aufbau der Erwerbstätigkeit ausfällt. Abbildung 3 verdeutlicht diesen Zusammenhang für den Zeitraum 2010 bis 2014 auf Ebene der Arbeitsmarktregionen. Dabei fällt auf, dass die Positionen der ostdeutschen und der westdeutschen Arbeitsmarktregionen in dem Streudiagramm deutlich voneinander abweichen. In den meisten westdeutschen Arbeitsmarktregionen (grüne Punkte für die Nichtfördergebiete und schwarze Punkte für die GRW-Fördergebiete) hat die Erwerbstätigkeit mehr oder weniger deutlich zugenommen und die Arbeitslosigkeit ist leicht gesunken oder weitgehend stabil. Lediglich in wenigen Arbeitsmarktregionen hat es eine leicht steigende Arbeitslosigkeit gegeben. In den ostdeutschen Regionen (rote Punkte) wird ein erheblicher Rückgang der Arbeitslosenquoten (um bis zu fünf Prozentpunkte) begleitet von einer in den meisten Fällen nur leicht steigenden oder sogar sinkenden Erwerbstätigkeit. In vielen Arbeitsmarktregionen Ostdeutschlands gehen also die Arbeitslosigkeit und die Zahl der Erwerbstätigen gleichzeitig zurück.

Ausschlaggebend für den Rückgang der Arbeitslosenquote in Ostdeutschland ist somit im Wesentlichen die Veränderung des Arbeitsangebots zwischen 2010 und 2014. In den westdeutschen Arbeitsmarktregionen (einschließlich der GRW-Arbeitsmarktregionen) war der Rückgang der Arbeitslosigkeit wesentlich geringer, obwohl die Erwerbstätigenentwicklung in der Regel deutlich dynamischer war. Die differenzierte Entwicklung der Arbeitslosigkeit kann also auf entsprechende Unterschiede in der Veränderung des Arbeitsangebots und somit auf demografische Entwicklungen zurückgeführt werden.

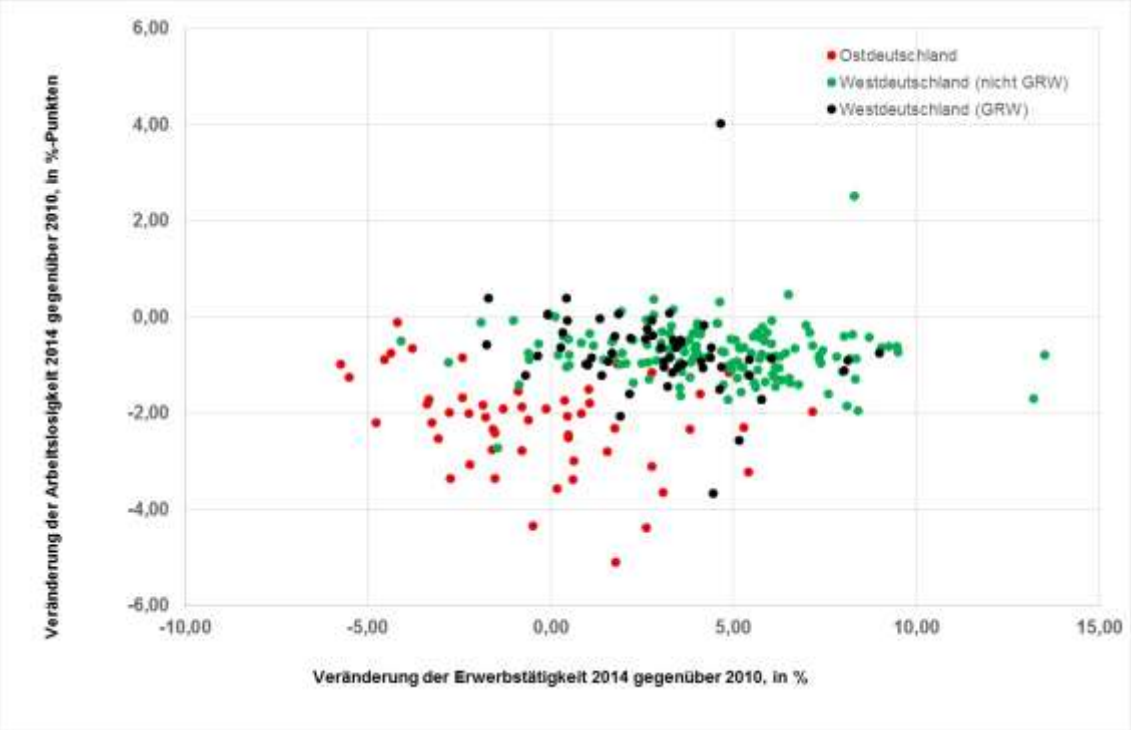
Die Veränderung des Erwerbspersonenpotenzials[15] in Ost- und Westdeutschland bestätigt diesen Befund. Berechnungen von BRAUTZSCH ET AL. (2014) zufolge ging das Erwerbspersonenpotenzial in Ostdeutschland im Zeitraum zwischen 2005 und 2013 infolge der demografischen Entwicklung um mehr als 400.000 Personen bzw. 5,6 % zurück, während zeitgleich in Westdeutschland eine Zunahme um rund 4 % festzustellen ist. Auch BRENKE (2014) betont in diesem Zusammenhang, dass der Rückgang des Arbeitsangebots in Ostdeutschland allein auf die sinkende Zahl junger Erwerbspersonen zurückzuführen ist, Folge der geringen Besatzziffern (und der Abwanderung) nachrückender Erwerbskohorten.

[15] Das Erwerbspersonenpotential ist ein Maß für das Arbeitskräfteangebot. Es wird berechnet als Summe aus Erwerbstätigen, Arbeitslosen und der sogenannten Stillen Reserve.

Die deutliche Reduzierung der Arbeitslosigkeit in den ostdeutschen Arbeitsmarktregionen ist zweifellos positiv zu beurteilen. Es ist allerdings in Rechnung zu stellen, dass diese Veränderungen weniger durch eine hohe wirtschaftliche Dynamik als vielmehr durch ein abnehmendes Arbeitsangebot in Ostdeutschland verursacht werden.

Insgesamt hat sich die wirtschaftliche Entwicklung seit 2010 positiv entwickelt und es ist in beinahe allen deutschen Arbeitsmarktregionen zu einem signifikanten Rückgang der Arbeitslosigkeit gekommen. Weiterhin hat sich aber auch gezeigt, dass die regionalen Disparitäten, gemessen über die Streuung der regionalen BIP je Einwohnerwerte, unverändert hoch geblieben sind und es zu keiner weiteren regionalen Konvergenz der Einkommen gekommen ist und nach wie vor Handlungsbedarf bezüglich regionaler Hilfen besteht.

Abbildung 3: Zusammenhang zwischen der Veränderung der Erwerbstätigkeit und der Entwicklung der Arbeitslosigkeit in den Arbeitsmarktregionen 2014 gegenüber 2010, in %



Quelle: AK VGR der Länder (2017), Statistisches Bundesamt (2017)

3 Bestimmung des Bevölkerungsplafonds für Fördergebiete in der EU

3.1 Allgemeine Vorgehensweise

Staatliche Beihilfen mit regionaler Zielsetzung sind vom allgemeinen Beihilfeverbot nach Art. 107 Abs. 1 AEUV ausgenommen, wenn sie bestimmten von der EU-Kommission festgelegten Kriterien („Leitlinien für Regionalbeihilfen“, kurz Regionalleitlinien[16]) entsprechen. Um den Ausnahmecharakter zu bestärken, wird insbesondere der Anteil der förderberechtigten Regionen beschränkt. Nach Festlegung der EU-Kommission ist diese Bedingung erfüllt, wenn auf die Regionalfördergebiete in der Europäischen Union weniger als die Hälfte der EU-Bevölkerung entfällt. Diese „Gesamtbevölkerungsobergrenze“ war in der Förderperiode 2007-2013 auf 45,5 % der Bevölkerungszahl in der EU-27 festgelegt, wurde aufgrund der schwierigen Wirtschaftslage in vielen Mitgliedstaaten jedoch in der laufenden Förderperiode auf 47 % der EU-28 erhöht.[17]

Bei der Bestimmung des Bevölkerungsplafonds für die einzelnen Mitgliedstaaten wird ein mehrstufiges Verfahren angewandt. Zunächst werden die Gebiete (abgegrenzt auf der NUTS-2-Ebene) bestimmt, in denen die wirtschaftliche Situation im Vergleich zur EU insgesamt äußerst ungünstig ist und die deswegen die Ausnahmeregelung nach Art. 107 Abs. 3 Nr. a AEUV in Anspruch nehmen können („A-Fördergebiete“). Entsprechend Tz. 151 Regionalleitlinien trifft dies auf Regionen zu, in denen das Bruttoinlandsprodukt je Einwohner, gemessen in Kaufkraftstandards (KKS) weniger als 75 % des EU-Durchschnitts beträgt. Weiterhin werden – unabhängig von ihrer wirtschaftlichen Leistungskraft – Gebiete in äußerster Randlage als A-Fördergebiete eingestuft.[18]

Im zweiten Schritt werden diejenigen Regionen bestimmt, die nach Art. 107 Abs. 3 Nr. c AEUV als förderberechtigt angesehen werden können. Hierbei wird unterschieden zwischen Gebieten, die bestimmte vorab festgelegte Kriterien erfüllen („prädefinierte C-Fördergebiete“) und Gebieten, die ein Land als Fördergebiet ausweisen kann, wenn dort bestimmte sozioökonomische Kriterien erfüllt sind

---

[16] Vgl. Europäische Kommission, Leitlinien für Regionalbeihilfen 2014-2020, Amtsblatt der Europäischen Union 2013/C 209/01 vom 23.07.2013.

[17] Vgl. Regionalleitlinien, Tz. 147f. Die Bevölkerungsobergrenze war bei der Abfassung der Leitlinien auf 46,53 % der EU-27-Bevölkerung festgelegt; mit dem EU-Beitritt Kroatiens erhöhte sich dieser Grenzwert auf die genannten 47 % der EU-28-Bevölkerung.

[18] Dies betrifft die französischen Überseegebiete, die Kanarischen Inseln (Spanien) sowie die Azoren und Madeira (Portugal).

(„nicht prädefinierte C-Fördergebiete“; vgl. hierzu genauer Abschnitt 3.2). Der Bevölkerungsanteil dieser nicht prädefinierten Fördergebiete ist allerdings limitiert durch die EU-weit festgelegte Gesamtbevölkerungsobergrenze abzüglich des Bevölkerungsanteils von A-Fördergebieten und prädefinierten C-Fördergebieten. Regelmäßig werden daher nicht alle Regionen als nicht prädefiniertes Fördergebiet ausgewiesen, die die angesprochenen sozioökonomischen Kriterien erfüllen.

Zu den prädefinierten C-Fördergebieten zählen einerseits alle Regionen, die in der vorangehenden Förderperiode als A-Fördergebiete ausgewiesen waren und diesen Status aufgrund einer günstigen wirtschaftlichen Entwicklung verloren haben. In Deutschland werden derzeit noch die meisten ostdeutschen Regionen aus diesem Grund als prädefiniertes C-Fördergebiet ausgewiesen; allerdings ist absehbar, dass dies in der kommenden Förderperiode (2021-2028) nicht mehr der Fall sein wird. Andererseits werden hierzu auch solche Regionen gerechnet (auf NUTS-2- oder NUTS-3-Ebene), die eine außergewöhnlich geringe Bevölkerungsdichte (NUTS-3-Regionen mit weniger als 12,5 Einwohner je Quadratkilometer bzw. NUTS-2-Regionen mit weniger als 8 Einwohner je Quadratkilometer) aufweisen.[19]

Die sozioökonomischen Kriterien, die grundsätzlich einen Ausweis als nicht prädefiniertes C-Fördergebiet (Basis: NUTS-3-Ebene) rechtfertigen, sind in Anhang II der Regionalleitlinien aufgeführt, wobei lediglich eine der genannten Bedingungen erfüllt sein muss. Zwei der Kriterien beziehen sich dabei auf das innerstaatliche Gefälle bei BIP je Einwohner und Arbeitslosigkeit, jeweils gemessen an einem länderspezifisch festgelegten Grenzwert, die beiden übrigen Kriterien stellen hingegen auf die regionale wirtschaftliche Situation im Vergleich zum EU-Durchschnitt ab (zu einer genaueren Darstellung vgl. Abschnitt 3.2 dieser Arbeit). Der insgesamt für die nicht prädefinierten C-Fördergebiete zur Verfügung stehende Bevölkerungsanteil wird anschließend proportional so auf die einzelnen Mitgliedsländer aufgeteilt, dass der vorgegebene Plafond für die gesamte EU-Fördergebietsbevölkerung nicht überschritten wird (Anhang II, Tz. 3 Regionalleitlinien).[20]

---

[19] Hierzu gehören weite Teile Schwedens und Finnlands, aber auch einzelne Gebiete in Großbritannien, Griechenland und Spanien.

[20] Die konkrete Auswahl der zu fördernden nicht prädefinierten C-Fördergebiete bleibt den Mitgliedstaaten überlassen; hierbei sind lediglich die Kriterien der Tz 168 der Regionalleitlinien zu beachten. Solange die jedem Mitgliedsland zugewiesene Bevölkerungsobergrenze für nicht prädefinierte C-Fördergebiete nicht überschritten wird, können also auch Regionen zum

Für die Förderperiode 2014-2020 beläuft sich der Anteil der A-Fördergebiete (einschließlich Kroatien) auf 26 % und der Anteil der prädefinierten C-Fördergebiete auf 7 % an der Bevölkerung der EU-28 (Basis 2010). Somit verbleibt ein Bevölkerungsanteil von 14 %, der auf die nicht prädefinierten C-Fördergebiete entfällt. Die Aufteilung auf die einzelnen Länder ist dabei Tabelle 6 zu entnehmen.[21] Ergänzend wird in Karte 11 dargestellt, welche Regionen in der EU-28 bei Anwendung der BIP-Kriterien als A-Fördergebiete bzw. als prädefinierte C-Fördergebiete eingestuft werden. Die Verteilung der (potentiellen)[22] nicht prädefinierten C-Fördergebiete in der EU-28 ist Karte 12 zu entnehmen.

Fördergebiet erklärt werden, die nicht die in Anhang II genannten Bedingungen erfüllen (vgl. auch Abschnitt 3.3).

[21] Die Angaben in Tabelle 6 unterscheiden sich leicht von den Angaben in Anhang I der Regionalleitlinien; Grund hierfür sind Revisionen der amtlichen Statistik (u.a. hinsichtlich Bevölkerungszahl und BIP je Einwohner) sowie die hier vorgenommene Umstellung auf die Basis EU-28; letzteres führt u.a. dazu, dass der BIP-Maßstab für die Definition von Fördergebieten niedriger ausfällt als bei Berechnung auf der Basis EU-27. Für Deutschland wird deshalb ein Bevölkerungsplafonds von 26,0 % ermittelt (Regionalleitlinien: 25,85%).

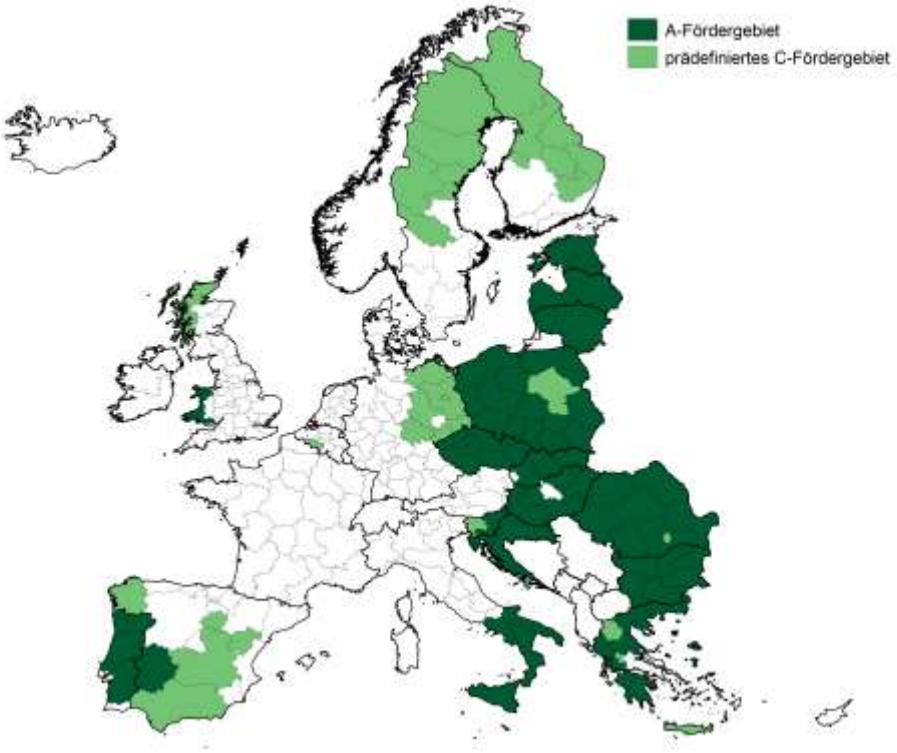
[22] Ausgewiesen sind alle Regionen, die die Kriterien für ein nicht prädefiniertes C-Fördergebiet erfüllen (potentielle Fördergebiete). Welche Regionen tatsächlich zu (nationalen) Fördergebieten erklärt werden können, hängt jedoch von der Höhe des auf die einzelnen Mitgliedsländer entfallenden Bevölkerungsplafonds für nicht prädefinierte C-Fördergebiete ab.

Tabelle 6: Bevölkerungsanteile für A-/C-Fördergebiete nach Ländern bei Anwendung der Vorschriften der Regionalleitlinien in der Förderperiode 2014-2020[a, b]

	A-Fördergebiete	prädefinierte C-Fördergebiete	nicht prädefinierte C-Fördergebiete	zusammen
EU-28	25,6 %	7,3 %	14,1 %	47,0 %
Österreich	0,0 %	0,0 %	25,6 %	25,6 %
Belgien	0,0 %	12,1 %	17,6 %	29,6 %
Bulgarien	100,0 %	0,0 %	0,0 %	100,0 %
Zypern	0,0 %	0,0 %	0,0 %	0,0 %
Tschechische Republik	88,1 %	0,0 %	0,0 %	88,1 %
Deutschland	0,0 %	11,9 %	14,0 %	26,0 %
Dänemark	0,0 %	0,0 %	7,8 %	7,8 %
Estland	100,0 %	0,0 %	0,0 %	100,0 %
Griechenland	45,9 %	10,3 %	22,1 %	78,3 %
Spanien	6,8 %	28,8 %	32,5 %	68,0 %
Finnland	0,0 %	24,2 %	3,7 %	27,9 %
Frankreich	3,2 %	0,0 %	23,0 %	26,2 %
Kroatien	100,0 %	0,0 %	0,0 %	100,0 %
Ungarn	70,4 %	0,0 %	6,2 %	76,6 %
Irland	0,0 %	0,0 %	50,4 %	50,4 %
Italien	29,3 %	0,0 %	4,5 %	33,7 %
Litauen	100,0 %	0,0 %	0,0 %	100,0 %
Luxemburg	0,0 %	0,0 %	0,0 %	0,0 %
Lettland	100,0 %	0,0 %	0,0 %	100,0 %
Malta	0,0 %	100,0 %	0,0 %	100,0 %
Niederlande	0,0 %	0,0 %	6,3 %	6,3 %
Polen	86,4 %	13,6 %	0,0 %	100,0 %
Portugal	69,1 %	0,0 %	15,6 %	84,7 %
Rumänien	89,4 %	10,6 %	0,0 %	100,0 %
Schweden	0,0 %	12,3 %	0,3 %	12,6 %
Slowenien	53,6 %	46,4 %	0,0 %	100,0 %
Slowakei	88,5 %	0,0 %	0,0 %	88,5 %
Großbritannien	3,1 %	0,4 %	22,4 %	25,9 %

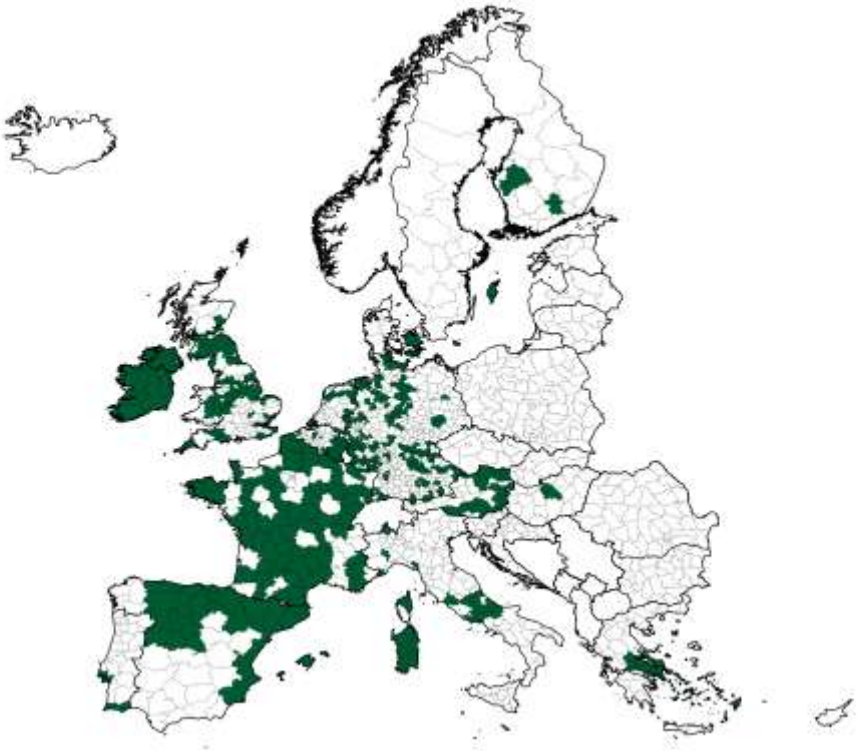
[a] ohne Ausnahmeregeln nach Tz. 165 Regionalleitlinien. - [b] Abweichend von der Vorgehensweise in den Regionalleitlinien wird hier die Basis EU-28 (Regionalleitlinien: EU-27) zugrunde gelegt. - [c] Infolge der Einbeziehung Kroatiens liegt das BIP je Einwohner in der Region BG41 knapp über dem Niveau der EU-28 (jedoch knapp unter EU-27); entsprechend der Vorgehensweise in den Regionalleitlinien wurde daher BG41 als A-Fördergebiet klassifiziert.
Quelle: Eurostat; eigene Berechnungen.

Karte 11: A-Fördergebiete und prädefinierte C-Fördergebiete 2014-2020



Quelle: Eurostat; GISCO - Eurostat (European Commission) Verwaltungsgrenzen: © EuroGeographics © UN-FAO (Daten angepasst); eigene Berechnungen.

Karte 12: Potentielle nicht prädefinierte C-Fördergebiete 2014-2020



Quelle: Eurostat; GISCO - Eurostat (European Commission) Verwaltungsgrenzen: © EuroGeographics © UN-FAO (Daten angepasst); eigene Berechnungen.

Über diese Berechnungsvorschriften hinaus gibt es einige Sonderregelungen, die in Tz. 165 der Regionalleitlinien festgelegt sind und außerhalb des vorab bestimmten Bevölkerungsplafonds (wie in Tabelle 6 dargestellt) zur Anwendung kommen. Hier geht es zum einen darum, allen Ländern einen Bevölkerungsanteil in Fördergebieten von wenigstens 7,5 % der nationalen Bevölkerung zu gewährleisten (Tz. 165 Buchstabe c)[23], zum anderen darum, eine etwaige Abnahme der Fördergebietsbevölkerung gegenüber der vorangehenden Förderperiode auf höchstens 50 % zu begrenzen („Sicherheitsnetz“ nach Tz. 165 Buchstabe b)[24]. Zum anderen sollten Mitgliedsländer, die durch die Wirtschafts- und Staatsschuldenkrise in Europa besonders stark in Mitleidenschaft gezogen wurden, dadurch unterstützt werden, dass sie einen gegenüber der vorangehenden Förderperiode unverändert hohen Bevölkerungsplafonds für A- und C-Fördergebiete zugesprochen bekamen (Tz. 165 Buchstabe a). Dies wurde institutionell an die Zusage

[23] Diese Bedingung ist in der gegenwärtigen Förderperiode ausschließlich für die Niederlande relevant.

[24] Diese Bedingung kommt in der gegenwärtigen Förderperiode im Falle Zyperns und Luxemburgs zum Tragen.

von Hilfsleistungen aus EFSF, EFSM oder ESM (für Mitgliedsländer der Eurozone) bzw. der Fazilität für die Gewährung eines mittelfristigen finanziellen Beistands für Mitgliedstaaten außerhalb des Eurogebiets (für sonstige EU-Mitgliedsländer) gekoppelt; in der laufenden Förderperiode gilt dies für Griechenland, Irland und Portugal. Der tatsächliche Anteil der Fördergebietsbevölkerung liegt aufgrund dieser drei Ausnahmebestimmungen der Tz. 165 daher nicht bei 47 % der EU-Bevölkerung, wie in Tz. 148 (Fußnote 2) festgelegt, sondern bei 47,6 %.

Eine weitere Sonderregelung gilt für Deutschland, wo ab 2010 die NUTS-2-Regionen „Brandenburg“ und „Sachsen-Anhalt“ neu gebildet wurden. Die Fördergebietsabgrenzung in der Förderperiode 2007-2013 beruhte hingegen auf der NUTS-Einteilung von 2003. Da in dieser Förderperiode Teile Brandenburgs (die ehemalige NUTS-2-Region Brandenburg-Südwest) und Sachsen-Anhalts (die ehemalige NUTS-2-Region Halle) nicht mehr als Höchstfördergebiet ausgewiesen wurden, wurde der auf diese beiden Teilregionen entfallende Bevölkerungsanteil bei der Neuabgrenzung der Fördergebiete für 2014-2020 nicht länger als prädefiniertes C-Fördergebiet berücksichtigt.[25] Hier wird also von der Regel abgewichen, nur vollständige NUTS-2-Regionen als prädefiniertes C-Fördergebiet auszuweisen; Deutschland wurde allerdings das Recht zugestanden, die NUTS-2-Regionen Brandenburg und Sachsen-Anhalt komplett als prädefiniertes C-Fördergebiet auszuweisen, wenn dafür der Bevölkerungsanteil für nicht prädefinierte C-Fördergebiete entsprechend reduziert würde.[26]

3.2 Ermittlung des Bevölkerungsplafonds für nicht prädefinierte C-Fördergebiete

Für die Bestimmung des Bevölkerungsplafonds für nicht prädefinierte C-Fördergebiete (bezogen auf NUTS-3-Regionen) sehen die Regionalleitlinien vier unterschiedliche Kriterien vor: Die regionale Streuung des BIP je Einwohner, die regionale Streuung der Arbeitslosenquote, der Abstand zwischen regionalem BIP je Einwohner und durchschnittlichem BIP je Einwohner in der EU und der Höhe der

---

[25] Vgl. Fußnote zu Anhang I der Regionalleitlinien, Teil „Deutschland“.

[26] Tabelle 6 stellt die Werte für Deutschland ohne Nutzung dieser Ausnahmeerlaubnis dar und ist damit vergleichbar mit Anhang I Regionalleitlinien. Allerdings wurde durch die EU-Kommission nicht berücksichtigt, dass auf die ehemaligen NUTS-2-Regionen Brandenburg-Südwest und Halle entfallende Bevölkerung bei der Ermittlung der nicht prädefinierten C-Fördergebiete hätte einbezogen werden müssen. Insoweit fällt der von der EU-Kommission ausgewiesene Bevölkerungsplafonds für nicht prädefinierte C-Fördergebiete in Deutschland um einen Prozentpunkt zu niedrig aus.

regionalen Arbeitslosenquote in Relation zum EU-Durchschnitt. Die konkreten Berechnungsschritte und die relevanten Grenzwerte sind dabei in Anhang II der Regionalleitlinien festgelegt.

Nach **Kriterium 1** werden Regionen dann bei der Ermittlung des Bevölkerungsplafonds für nicht prädefinierte C-Fördergebiete einbezogen, wenn ihr regionales BIP je Einwohner unter einem länderweise festgestellten Schwellenwert liegt. Formelmäßig lautet die entsprechende Bedingung

(1) $\frac{BIP_i}{BIP_{nat}} \leq 0{,}85 \cdot \left[(1 + \frac{BIP_{EU}}{BIP_{nat}})/2\right]$

Mit $BIP_i/BIP_{nat}/BIP_{EU}$ =BIP je Einwohner in Region i bzw. im jeweiligen Mitgliedstaat/der EU insgesamt (Anhang II Nr. 2, Spiegelstrich 1 der Regionalleitlinien). Umformulierung führt zu

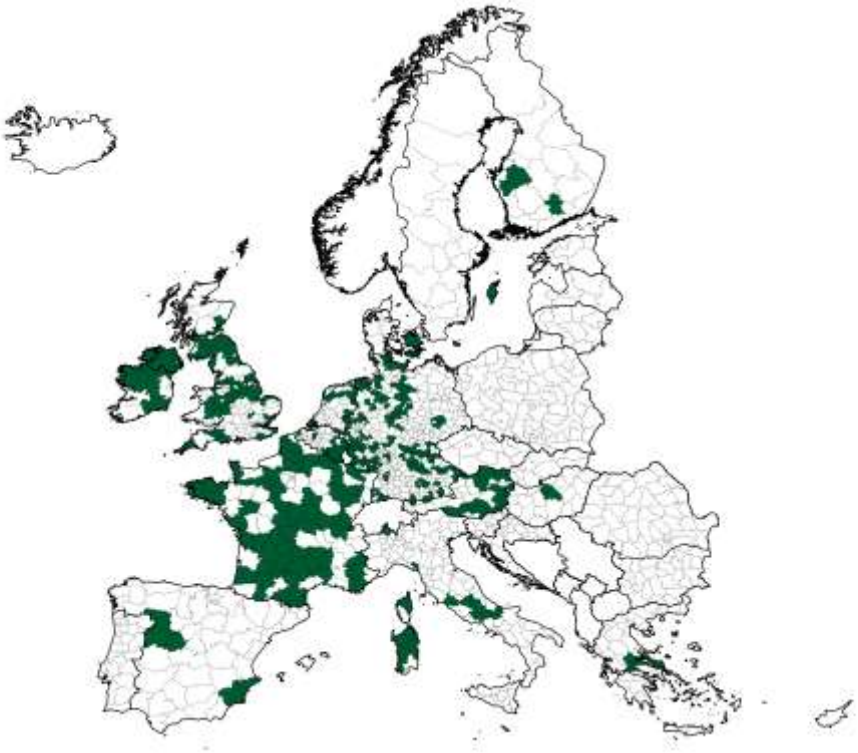
(2) $BIP_i \leq 0{,}85 \cdot (BIP_{nat} + BIP_{EU})/2$

Das BIP je Einwohner der betreffenden Region wird also mit dem ungewichteten Durchschnitt aus nationalem und EU-weitem BIP je Einwohner verglichen, um Förderwürdigkeit festzustellen.[27]

EU-weit erfüllen derzeit 705 NUTS-3-Regionen Kriterium 1, davon sind allerdings rund 55 % bereits als A-Fördergebiet oder als prädefiniertes C-Fördergebiet eingestuft (vgl. Karte 13). In Deutschland können aktuell 169 NUTS-3-Regionen nach diesem Kriterium als potentielle C-Fördergebiete eingestuft werden; die tatsächliche Anzahl liegt allerdings nur bei 113 Regionen, da die übrigen in Frage kommenden Regionen bereits als prädefiniertes C-Fördergebiet berücksichtigt sind. Da Deutschland in der kommenden Förderperiode allerdings voraussichtlich keine prädefinierten Fördergebiete mehr aufweisen wird, kommt diesem Kriterium dann erhöhte Bedeutung zu (vgl. zur Ermittlung der C-Fördergebiete in der kommenden Förderperiode Abschnitt 5).

[27] Nach der Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs ist es für die Berücksichtigung als nicht prädefiniertes C-Fördergebiet hingegen lediglich erforderlich, dass das BIP je Einwohner in einer Region unterhalb des nationalen Durchschnitts liegt; vgl. Tz. 153 Regionalleitlinien.

Karte 13: NUTS-3-Regionen, die Kriterium 1 für nicht prädefinierte C-Fördergebiete erfüllen (Förderperiode 2014-2020)



Quelle: Eurostat; GISCO - Eurostat (European Commission) Verwaltungsgrenzen: © EuroGeographics © UN-FAO (Daten angepasst); eigene Berechnungen.

Kriterium 2 bezieht sich auf die regionale Arbeitslosenquote, wobei aufgrund fehlender Daten für die NUTS-3-Ebene die Arbeitslosenquote der jeweils übergeordneten NUTS-2-Ebene herangezogen wird.[28] Eine Region wird dann bei der Berechnung des Bevölkerungsplafonds für nicht prädefinierte C-Fördergebiete einbezogen, wenn die regionale Arbeitslosenquote (ALQ_i) um wenigstens 15 % über dem länderweise festgesetzten Grenzwert (Kriterium 2a) oder um wenigstens 50 % über dem nationalen Durchschnitt (Kriterium 2b) liegt. Die entsprechende Formel für Kriterium 2a lautet

(3) $\frac{ALQ_i}{ALQ_{nat}} \geq 1{,}15 \cdot \left[(1 + \frac{ALQ_{EU}}{ALQ_{nat}})/2\right],$

[28] Diese Vorgehensweise scheint gerechtfertigt, wenn eine hohe Pendlermobilität besteht, da in diesem Fall die NUTS-2-Ebene eher dem theoretisch sinnvolleren Konzept der Arbeitsmarktregionen entsprechen dürfte. Allerdings erfolgt der Zuschnitt von NUTS-2-Regionen nach administrativen Erwägungen und stimmt insoweit im Regelfall nur zufällig mit ökonomisch abgegrenzten Arbeitsmarktregionen überein. Zum Teil ist der Zuschnitt der NUTS-2-Regionen auch so groß, dass diese mehrere Arbeitsmarktregionen umfassen dürften (z.B. die Bundesländer Thüringen und Sachsen-Anhalt)

was sich umformulieren lässt zu

(4) $ALQ_i \geq 1{,}15 \cdot (ALQ_{nat} + ALQ_{EU})/2$

(mit ALQ_{EU}/ALQ_{nat}=Arbeitslosenquote im EU-Durchschnitt bzw. im Durchschnitt des jeweiligen Mitgliedstaates). Auch hier gilt also, dass die Höhe der regionalen Arbeitslosenquote verglichen wird mit dem ungewichteten Durchschnitt aus nationaler und EU-weiter Arbeitslosenquote.

Kriterium 2b ($ALQ_i \geq 1{,}5 \cdot ALQ_{nat}$) kommt nur dann zum Tragen, wenn Kriterium 2a nicht erfüllt ist. Es muss also gelten

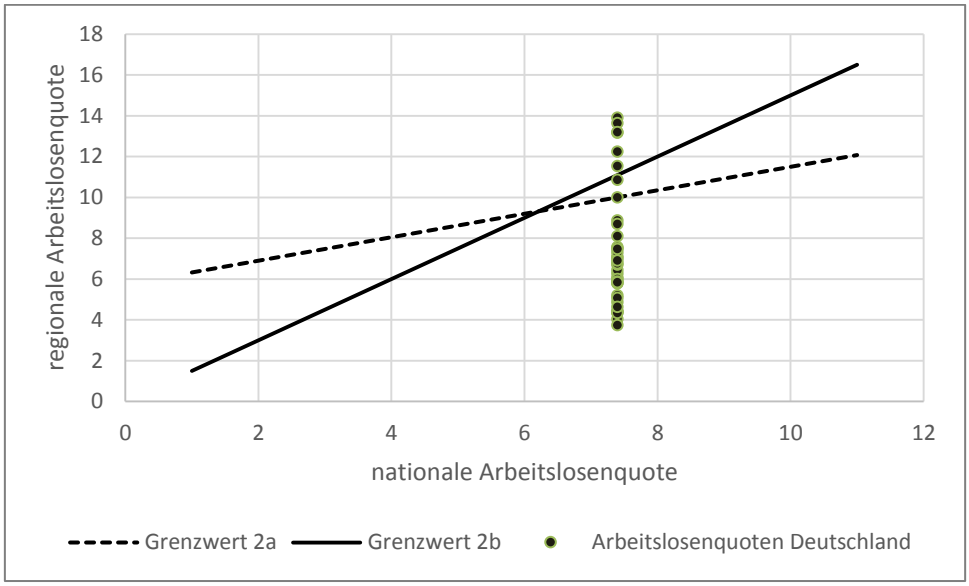
(5) $1{,}5 \cdot ALQ_{nat} \leq ALQ_i < 1{,}15 \cdot (ALQ_{nat} + ALQ_{EU})/2.$

Diese Bedingung kann nur erfüllt sein, wenn gilt

(6) $ALQ_{nat} < 0{,}622 \cdot ALQ_{EU},$

denn anderenfalls greift bei einer um mehr als 50 % über dem nationalen Durchschnitt liegenden regionalen Arbeitslosenquote bereits Kriterium 2a. Abbildung 4 stellt dies graphisch dar: Kriterium 2a ist immer dann erfüllt, wenn die regionale Arbeitslosenquote über der unterbrochenen Linie liegt; Kriterium 2b hingegen dann, wenn die regionale Arbeitslosenquote höher ist als der durch die durchgezogene Linie angegebene Wert. Rechts vom Schnittpunkt der beiden Linien, der durch den Wert ALQ_{nat}=0,622*ALQ_{EU} definiert ist, kommt daher grundsätzlich nur Kriterium 2a zur Anwendung. Für Deutschland spielt Kriterium 2b deswegen aktuell keine Rolle.

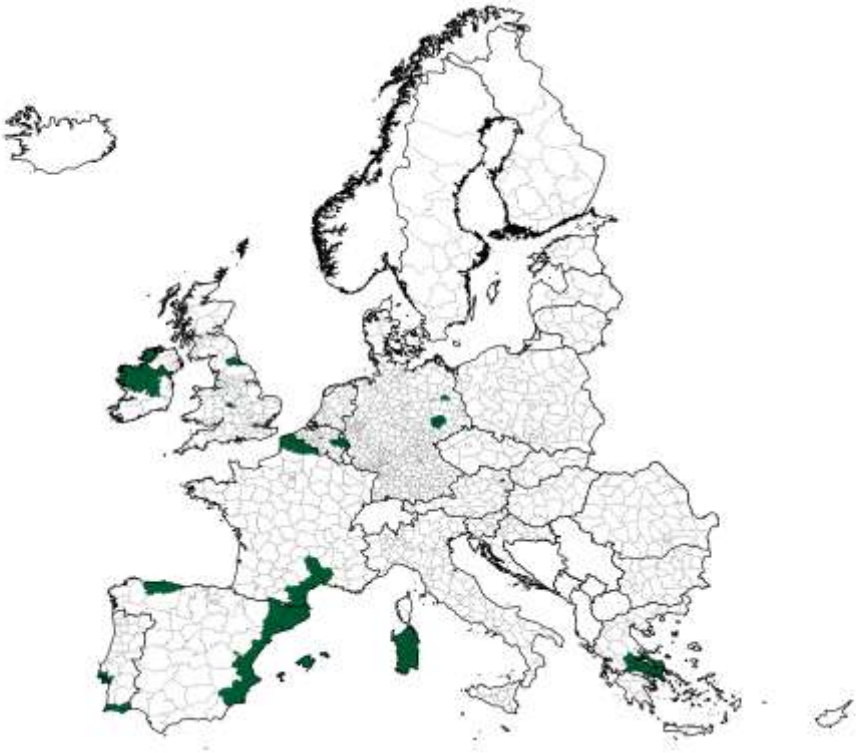
Abbildung 4: Anwendbarkeit von Kriterium 2a und 2b zur Bestimmung des Bevölkerungsplafonds in nicht prädefinierten C-Förderregionen



Quelle: eigene Darstellung.

In Deutschland erfüllen in der laufenden Förderperiode 31 NUTS-3-Regionen das Kriterium 2a (Kriterium 2b kommt in ganz Europa nur in einer einzigen Region (AT130) zur Anwendung); nur 4 davon sind aber nicht gleichzeitig auch als prädefinierte C-Fördergebiete eingestuft (vgl. Karte 14). Zudem ist nur für zwei dieser Regionen das Kriterium 2a ausschlaggebend für die Einstufung als nicht prädefiniertes C-Fördergebiet (DE300 und DED51); die beiden anderen Regionen sind bereits nach Kriterium 1 förderfähig.

Karte 14: NUTS-3-Regionen, die Kriterium 2 für nicht prädefinierte C-Fördergebiete erfüllen (Förderperiode 2014-2020)



Quelle: Eurostat; GISCO - Eurostat (European Commission) Verwaltungsgrenzen: © EuroGeographics © UN-FAO (Daten angepasst); eigene Berechnungen.

Nach **Kriterium 3** kann eine NUTS-3-Region dann bei der Ermittlung des Bevölkerungsplafonds für nicht prädefinierte C-Fördergebiete berücksichtigt werden, wenn ihr BIP je Einwohner höchstens 90 % des EU-Durchschnitts beträgt. Dies trifft nach aktuellem Stand europaweit auf 713 Regionen zu (von denen allerdings 414 bereits als A-Fördergebiet oder als prädefiniertes C-Fördergebiet eingestuft sind). In Deutschland weisen 148 NUTS-3-Regionen ein BIP je Einwohner unter 90 % des EU-Durchschnitts auf; davon sind allerdings nur 93 nicht bereits als prädefiniertes C-Fördergebiet klassifiziert (vgl. Karte 15).

Tatsächlich ist dieses Kriterium jedoch in den meisten Fällen redundant gegenüber Kriterium 1, in das neben dem nationalen BIP eben auch das durchschnittliche BIP in der EU eingeht, denn eine Region ist nur dann förderfähig nach Kriterium 3 wenn gilt

(7) $0{,}85 \cdot (BIP_{EU} + BIP_{nat})/2 < BIP_i \leq 0{,}9 \cdot BIP_{EU}$.

Dies lässt sich umformen zu

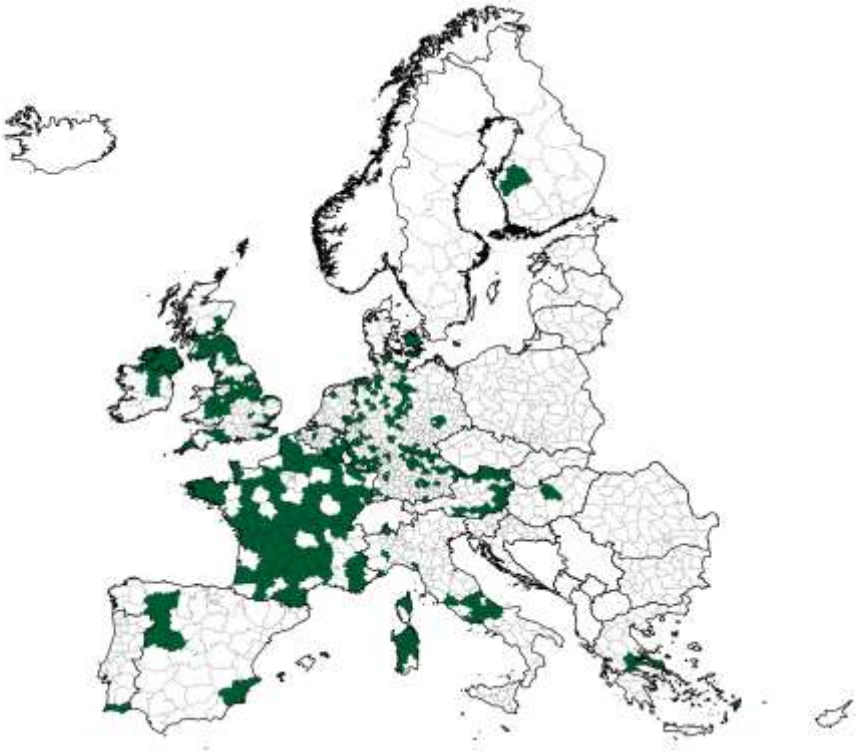
(8) $0{,}85 \cdot (1 + \frac{BIP_{nat}}{BIP_{EU}})/2 < \frac{BIP_i}{BIP_{EU}} \leq 0{,}9$.

Ob eine Region mit einem unter 90 % des EU-Durchschnitts liegenden regionalen BIP je Einwohner nach Kriterium 3 überhaupt förderfähig ist, hängt demnach allein davon ab, wie hoch der nationale Durchschnitt des BIP je Einwohner in Relation zum EU-Durchschnitt ist. Tatsächlich ist die genannte Bedingung nur dann erfüllt, wenn $\frac{BIP_{nat}}{BIP_{EU}} \leq \frac{1{,}8}{0{,}85} - 1 = 1{,}1176$. Das nationale BIP je Einwohner darf also höchstens um 11,76 % über dem EU-Durchschnitt liegen, damit Kriterium 3 überhaupt zum Tragen kommen kann. Unter den fortgeschrittenen EU-Ländern trifft dies lediglich für Italien, Frankreich und Großbritannien zu.[29] Regionen in Deutschland mit einem BIP je Einwohner von weniger als 90 % des EU-Durchschnitts werden daher nicht als Fördergebiet nach Kriterium 3, sondern vollständig bereits als Fördergebiet nach Kriterium 1 berücksichtigt.[30]

[29] Die EU-Länder mit einem geringeren BIP je Einwohner erfüllen zwar die genannte Bedingung; allerdings sind die meisten Regionen hier bereits als A-Fördergebiete klassifiziert, so dass Kriterium 3 ohnehin nicht anwendbar ist. Einzige Ausnahme ist Zypern, für das aber die Sonderregel der Tz. 165b Regionalleitlinien gilt.

[30] Die Grenze von 90 % des durchschnittlichen BIP je Einwohner in der EU ist allerdings für die Inanspruchnahme von EFRE-Mitteln relevant; vgl. hierzu Fußnote 1 und 2.

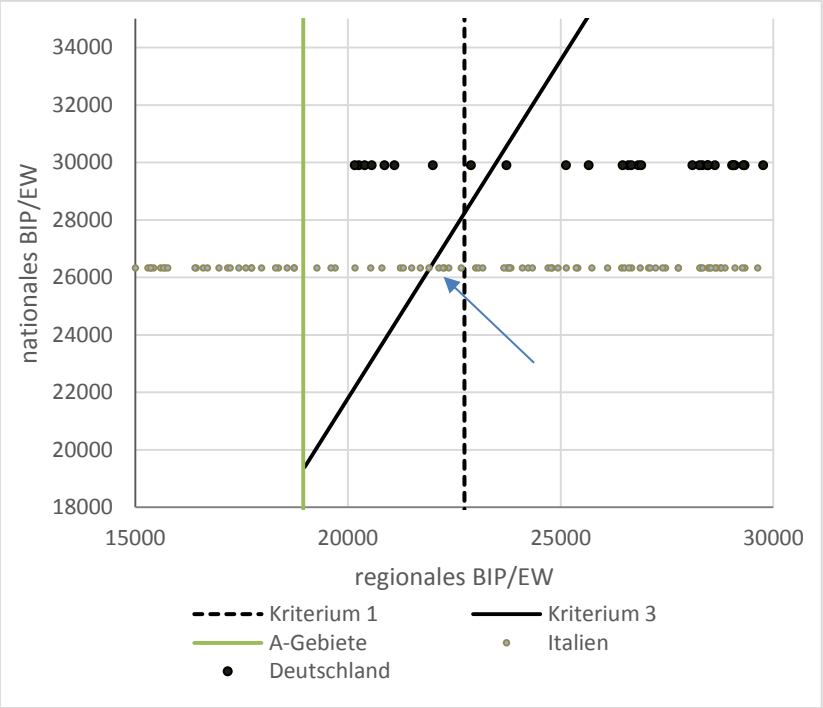
Karte 15: NUTS-3-Regionen, die Kriterium 3 für nicht prädefinierte C-Fördergebiete erfüllen (Förderperiode 2014-2020)



Quelle: Eurostat; GISCO - Eurostat (European Commission) Verwaltungsgrenzen: © EuroGeographics © UN-FAO (Daten angepasst); eigene Berechnungen.

Die Möglichkeit, dass eine Region zwar ein über dem Schwellenwert nach Kriterium 1 (85 % des Durchschnitts aus nationalem und EU-BIP je Einwohner) liegendes BIP je Einwohner aufweist, aber unter dem Schwellenwert nach Kriterium 3 (90 % des EU-Durchschnitts) liegt, wird in Abbildung 5 veranschaulicht, die das regionale BIP (X-Achse) dem nationalen BIP (Y-Achse) gegenüberstellt: C-Fördergebiet nach Kriterium 1 sind dann alle Regionen links der geneigten (durchgezogenen) Linie; C-Fördergebiet nach Kriterium 3 alle Regionen links der unterbrochenen vertikalen Linie. Kriterium 3 kommt nur dann zur Anwendung, wenn das regionale BIP je Einwohner genau zwischen diesen beiden Linien liegt. Im Falle Italiens (grau eingezeichnete Punkte) trifft dies für einige wenige Regionen (mit einem Pfeil gekennzeichnet) zu, im Falle Deutschlands (schwarz eingezeichnete Punkte) hingegen wegen des ohnehin schon höheren nationalen BIP je Einwohner für keine einzige Region.

Abbildung 5: Anwendbarkeit von Kriterium 1 und Kriterium 3 zur Bestimmung des Bevölkerungsplafonds in nicht prädefinierten C-Förderregionen[a]



[a] *Die für die Graphik verwendeten Angaben für Deutschland beziehen sich aus Gründen der Anschaulichkeit auf NUTS-2-Regionen, die Angaben für Italien hingegen auf NUTS-3-Regionen. Quelle: Eurostat; eigene Berechnungen*

Kriterium 4 schließlich bezieht sich auf die Höhe der regionalen Arbeitslosenquote in Relation zum EU-Durchschnitt; eine Region kann dann als nicht prädefiniertes Fördergebiet eingestuft werden, wenn die Arbeitslosenquote in dieser Region[31] den Durchschnittswert für die EU insgesamt um wenigstens 25 % übersteigt. Dies trifft für die EU-28 auf insgesamt 265 Regionen zu, die überwiegende Zahl davon allerdings in Ländern, die ohnehin als A-Fördergebiet oder als prädefiniertes C-Fördergebiet eingestuft werden (vgl. Karte 16). In Deutschland gibt es derzeit keine Regionen auf der NUTS-2-Ebene, für die dieses Kriterium zutrifft.

Kriterium 4 steht in Konkurrenz zu Kriterium 2, denn Voraussetzung für Förderfähigkeit nach Kriterium 4 ist es, dass gilt

(9) $1{,}15 \cdot (ALQ_{EU} + ALQ_{nat})/2 > ALQ_i \geq 1{,}25 \cdot ALQ_{EU}.$

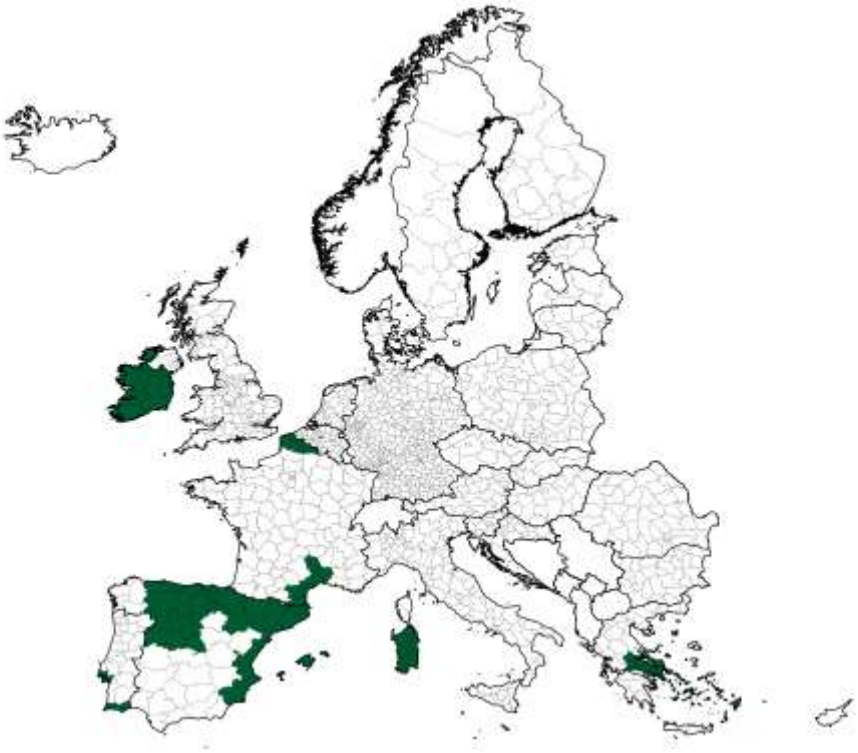
[31] Mangels Daten auf NUTS-3-Ebene wird hierbei durch die EU-Kommission die Arbeitslosenquote in der jeweils übergeordneten NUTS-2-Region herangezogen.

Diese Bedingung kann nur erfüllt sein, wenn die nationale Arbeitslosenquote in einem Staat um wenigstens 17,39 % über dem EU-Durchschnitt liegt. Für den unteren Grenzwert der Arbeitslosenquote gilt nämlich die Bedingung

$$(10) \qquad 1{,}15 \cdot (1 + \frac{ALQ_{nat}}{ALQ_{EU}})/2 \geq 1{,}25 \Leftrightarrow \frac{ALQ_{nat}}{ALQ_{EU}} \geq 1{,}1739$$

Unter den fortgeschrittenen Mitgliedstaaten der EU erfüllen im Basisjahr für die laufende Förderperiode nur Griechenland, Spanien, Irland und Portugal diese Bedingung. Für Deutschland ist Kriterium 4 daher auch aus diesem Grunde derzeit[32] irrelevant. Insgesamt können in der EU nur 24 NUTS-3-Regionen außerhalb von A-Fördergebieten und prädefinierten C-Fördergebieten aufgrund von Kriterium 4 als förderberechtigt eingestuft werden, davon der überwiegende Teil in Spanien.

Karte 16: NUTS-3-Regionen, die Kriterium 4 für nicht prädefinierte C-Fördergebiete erfüllen (Förderperiode 2014-2020)



Quelle: Eurostat; GISCO - Eurostat (European Commission) Verwaltungsgrenzen: © EuroGeographics © UN-FAO (Daten angepasst); eigene Berechnungen.

[32] In der kommenden Förderperiode werden voraussichtlich die in der NUTS-2-Region Leipzig liegenden NUTS-3-Regionen dieses Kriterium erfüllen, vgl. Kapitel 5.

Fasst man die vorangehenden Ausführungen zusammen, so ist für Deutschland derzeit insbesondere Kriterium 1 von Anhang II Tz. 2 der Regionalleitlinien für die Bestimmung des Bevölkerungsplafonds für nicht prädefinierte C-Fördergebiete relevant. Nahezu alle als C-Fördergebiete dieser Kategorie berücksichtigten Regionen sind nach diesem Kriterium entsprechend klassifiziert. Allerdings ist auch Kriterium 2 für Deutschland nicht unerheblich, weil zwei besonders bevölkerungsreiche Regionen (Berlin und Leipzig) aufgrund ihrer stark vom nationalen Schwellenwert abweichenden Arbeitslosenquote als Fördergebiete eingestuft werden. Beide Kriterien sind jedoch in erheblichem Maße abhängig von der Ermittlung des nationalen Schwellenwerts – die zugrundeliegenden Berechnungsvorschriften sind dabei nicht unkritisch zu sehen und könnten gegebenenfalls modifiziert werden. Hierauf wird später (vgl. Kapitel 7.1) näher eingegangen.

3.3 Ableitung nationaler Fördergebiete im Rahmen des Bevölkerungsplafonds

Die in den vorangehenden Abschnitten beschriebene Vorgehensweise zur Bestimmung des Bevölkerungsplafonds führt zu einer Obergrenze für die von den jeweiligen Mitgliedstaaten ausweisbare Bevölkerung in Fördergebieten. Tatsächlich liegt der Bevölkerungsanteil derjenigen Regionen, die die Kriterien für nicht prädefinierte C-Fördergebiete erfüllen, regelmäßig deutlich höher als der Bevölkerungsanteil, der nach den Vorgaben von Tz. 162 Regionalleitlinien zulässig ist. Durch die Berechnungsvorgaben in Anhang II Nr. 3 Regionalleitlinien wird deshalb sichergestellt, dass die EU-weit festgelegte Gesamtbevölkerungsobergrenze nicht überschritten wird.[33]

Welche Regionen von den einzelnen Mitgliedsländern tatsächlich als nicht prädefiniertes C-Fördergebiet ausgewiesen werden, obliegt jedoch allein deren Entscheidung. Es müssen dabei lediglich die Vorgaben der Tz. 168 Regionalleitlinien eingehalten werden, die aber einen weiten Ermessensspielraum beinhalten: Als Fördergebiet können zum einen Regionen ausgewiesen werden, deren BIP je Einwohner unterhalb des EU-Durchschnitts liegt oder deren Arbeitslosenquote den nationalen Durchschnitt um wenigstens 15 % übersteigt (Tz. 168 Nr. a-c Regionalleitlinien), zum anderen aber auch Regionen, die an A-Fördergebiete grenzen bzw. eine Landgrenze zu einem nicht dem EWR oder der EFTA gehörenden

[33] Der Bevölkerungsanteil von Regionen, die die Kriterien für den Ausweis als nicht prädefiniertes C-Fördergebiet erfüllen, liegt beispielsweise in Deutschland mehr als doppelt so hoch wie der zulässige Bevölkerungsanteil für Regionen dieser Kategorie.

Staat aufweisen (Tz. 168 Nr. d), sowie Regionen, in denen sich ein „tiefgreifender Strukturwandel“ (Tz. 168 Nr. e) vollzieht. Hierbei können zudem auch Teile von bestehenden NUTS-3- bzw. NUTS-2-Regionen berücksichtigt werden. Unter bestimmten Bedingungen (Tz. 180-185 Regionalleitlinien) kann der Ausweis von nicht prädefinierten C-Fördergebieten dabei auch innerhalb einer laufenden Förderperiode noch an veränderte soziostrukturelle Rahmenbedingungen in den einzelnen Regionen angepasst werden, solange die jeweilige nationale Bevölkerungsobergrenze für Fördergebiete nicht überschritten wird.

In Deutschland erfolgt die konkrete Verteilung des Bevölkerungsplafonds auf Fördergebiete grundsätzlich entsprechend der Vorgaben des GRW-Koordinierungsrahmens.[34] Anders als bei der Herangehensweise der Europäischen Union bezieht sich die GRW-Fördergebietsabgrenzung jedoch auf Arbeitsmarktregionen (anstatt auf administrativ abgegrenzte Regionen der NUTS-Klassifikation); dies erscheint sinnvoll, weil innerhalb von Arbeitsmarktregionen Pendelbewegungen möglich sind, die regionale Ungleichgewichte am Arbeitsmarkt ausgleichen können. Zur Bestimmung der förderfähigen Gebiete wird dabei ein kombinierter Indikator herangezogen, in den mit unterschiedlichem Gewicht die Höhe der regionalen Arbeitslosenquote, die Höhe der regionalen Arbeitseinkommen, ein Infrastrukturindikator und eine Prognose der regionalen Beschäftigungsentwicklung eingehen.[35]

Ostdeutschland, das von der EU-Kommission mit Ausnahme der NUTS-2-Regionen Leipzig und Berlin als prädefiniertes C-Fördergebiet eingestuft wird, gilt dabei in Gänze als GRW-Fördergebiet.[36] Die Verteilung des verbleibenden Bevölkerungsplafonds erfolgt dann entsprechend der GRW-Indikatorik unter Berücksichtigung der Vorgaben der Tz. 168 Regionalleitlinien, so dass auch Regionen als C-Fördergebiete von der GRW-Förderung profitieren, die nicht zu den nicht prädefinierten Fördergebieten gemäß Regionalleitlinien gehören; hiervon profitieren insbesondere einige Ruhrgebietsstädte und –kreise (vgl. Karte 17). Abschließend erfolgt eine weitere Adjustierung von Fördergebieten, so dass in

---

[34] Vgl. Koordinierungsrahmen der Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur“ ab 1. Juli 2014, BT-Drs. 18/2200.

[35] Vgl. z.B. SCHWENGLER, B./BENNEWITZ, E. (2013), Arbeitsmarkt- und Einkommensindikatoren für die Neuabgrenzung des GRW-Regionalfördergebietes ab 2014, IAB-Forschungsbericht Nr. 13, Nürnberg.

[36] In Berlin sind eine Reihe von „Verkehrszellen“ als D-Fördergebiet außerhalb des von den Regionalleitlinen abgesteckten Rahmens klassifiziert; vgl. http://www.businesslocationcenter.de/foerdergebietskarte.

Deutschland in erheblichem Umfang auch lediglich Teile von NUTS-3-Regionen (bzw. Arbeitsmarktregionen) als C-Fördergebiet ausgewiesen werden. Dies trifft insbesondere auf eine Reihe von kleinräumigen Gebiete im bayrischen Grenzgebiet zu Tschechien zu. Darüber hinaus werden in Deutschland auch sogenannte D-Fördergebiete ausgewiesen, mit denen besonderen regionalen Problemlagen Rechnung getragen werden sollen; deren Festlegung erfolgt außerhalb des Bevölkerungsplafonds für regionale Fördermaßnahmen und unterliegt ausschließlich horizontalen beihilferechtlichen Vorgaben.

Karte 17: GRW-Fördergebiete 2014-2020

Quelle: BBSR

4 Exkurs: Auswirkungen des BREXIT

In einem Referendum am 23.06.2016 hat sich die Bevölkerung Großbritanniens mit knapper Mehrheit für einen Austritt des Landes aus der Europäischen Union ausgesprochen. Das formelle Austrittsgesuch nach Art. 50 EU-Vertrag soll bis zum Frühjahr 2017 beim Europäischen Rat eingereicht werden, so dass mit dem Abschluss der auf zwei Jahre angesetzten Austrittsverhandlungen bis zum Jahr 2019 gerechnet werden kann. In der kommenden EU-Förderperiode wird Großbritannien damit aller Voraussicht nach nicht mehr Mitglied der EU sein.

Derzeit ist noch offen, welche Nachfolgeregelungen für die Beziehungen zwischen der EU und Großbritannien getroffen werden. Ebenso wenig lässt es sich abschätzen, wie sich ein EU-Austritt des Landes auf die wirtschaftliche Entwicklung in der Rest-EU auswirkt – denkbar sind sowohl negative Effekte aufgrund einer Einschränkung des bilateralen Handels als auch positive Auswirkungen aufgrund von Produktionsverlagerungen von Großbritannien in die EU hinein. Unabhängig davon beeinflusst ein Ausscheiden Großbritanniens aus der EU aber auch schon allein wegen statistischer Effekte die dem Ausweis von EU-Fördergebieten zugrundeliegenden Daten. Die sich hieraus ergebenden Auswirkungen auf den für Fördergebiete zur Verfügung stehende Bevölkerungsplafonds für die einzelnen Mitgliedsländer werden im Folgenden näher untersucht. Da es an dieser Stelle allein um die Ableitung der grundlegenden Zusammenhänge geht, wird hierfür der für die Bestimmung des aktuellen Bevölkerungsplafonds (Förderperiode 2014-2020) geltende Datenset zugrunde gelegt.

Großbritannien wies in der Basisperiode 2008-2010 ein um 11,2 % über dem EU-28-Durchschnitt liegendes BIP je Einwohner (gemessen in KKS) auf. Durch den EU-Austritt des Landes kommt es also für sich genommen zu einem Rückgang des für die Bestimmung des Bevölkerungsplafonds maßgeblichen Durchschnittswerts des BIP je Einwohner für die Rest-EU (im Folgenden: EU-28 ohne Großbritannien). Dieser sinkt von 25.267 KKS je Einwohner auf 24.857 KKS je Einwohner (2008-2010), also um 1,6 %. Auch wenn dieser Effekt rein quantitativ wenig gravierend erscheint, führt dies dazu, dass sich alle übrigen Gebiete in der EU-28 ohne Großbritannien statistisch besserstellen, obwohl sich an deren absoluter Wirtschaftskraft nichts verändert hat.[37]

[37] Im Zeitraum 2015-2017, der voraussichtlich für die folgende Förderperiode maßgeblich sein wird, beläuft sich dieser statistische Effekt auf 1,1%.

Dies führt in einigen wenigen Fällen (BG41 und CZ02) dazu, dass bisherige A-Fördergebiete diesen Status verlieren und daher ohne Anpassungen des Rechtsrahmens nur noch als nicht prädefinierte C-Fördergebiete eingestuft werden können. Dies hat zur Folge, dass entsprechend Anhang II Tz. 3 die Bevölkerung dieser Gebiete nur noch anteilig – nämlich zu 43,5 % – bei der Ermittlung des Bevölkerungsplafonds der betreffenden Länder berücksichtigt wird. In allen anderen Fällen war der Abstand zum Grenzwert hingegen schon vorher ausreichend groß, so dass sich an der Einstufung als A-Fördergebiet hier nichts ändert.

Auf die Klassifikation der bislang bereits existierenden prädefinierten C-Fördergebiete hat der BREXIT demgegenüber keine Auswirkungen, da diese unabhängig von Wirtschaftskraftindikatoren festgelegt werden. Größere Effekte sind demgegenüber bei den nicht prädefinierten Fördergebieten festzustellen.

Hierbei handelt es sich zum einen um Regionen, deren Wirtschaftskraft stark von einem länderweise festgelegten Schwellenwert abweicht. Bei der Ableitung dieses Schwellenwerts wird nach Anhang II Regionalleitlinien (Nr. 2 Spiegelstrich 1) auch der EU-Durchschnitt einbezogen. Zum anderen können nach Anhang II Regionalleitlinien (Nr. 2 Spiegelstrich 3) auch solche Regionen als nicht prädefinierte Fördergebiete definiert werden, deren BIP je Einwohner weniger als 90 % des EU-Durchschnitts beträgt; hier kommt der gleiche Effekt zum Tragen. Die Veränderung des EU-Durchschnitts aufgrund eines EU-Austritts Großbritanniens beeinflusst insoweit unmittelbar die Berechnungsgrundlagen für die Ermittlung des Bevölkerungsplafonds in den nicht prädefinierten C-Fördergebieten – da der Durchschnitt des BIP je Einwohner aufgrund des BREXIT sinkt, werden auch weniger Regionen als nicht prädefinierte C-Fördergebiete eingestuft.

Analoges gilt für die Kriterien, die auf die Höhe der relativen nationalen Arbeitslosenquote abstellen (Anhang II Regionalleitlinien, Nr. 2 Spiegelstrich 2 und 4). Die Arbeitslosenquote liegt in Großbritannien mit 7,9% (Durchschnitt 2010-2012) deutlich niedriger als in der EU28 insgesamt (9,9%). Durch das Ausscheiden Großbritanniens aus der Europäischen Union würde die durchschnittliche Arbeitslosenquote in den EU-Ländern (ohne UK) auf 10,2% steigen. Damit können weniger Regionen als im status quo als potentielle C-Fördergebiete ausgewiesen werden.[38]

[38] Auch im Zeitraum 2017-2019 (relevant für die folgende Förderperiode) liegt die Arbeitslosenquote in der EU ohne UK mit 8,2 % um 0,4 Prozentpunkte höher als in der EU28.

Tatsächlich verlieren EU-weit 17 Regionen (NUTS 3-Ebene) allein aufgrund der genannten statistischen Effekte ihre Klassifikation als nicht prädefinierte C-Fördergebiete, davon allein fünf in Deutschland (Waldshut, Rosenheim, Unna, Mayen-Koblenz und Vulkaneifel). Ausschlaggebend ist dabei in allen fünf Fällen, dass das relative BIP je Einwohner nunmehr über dem nationalen Schwellenwert für die Wirtschaftskraft liegt. Der Bevölkerungsplafonds für Deutschland reduziert sich allein dadurch um 1,1 Mio. Personen (5,2 % der gegenwärtigen Fördergebietsbevölkerung). Naheliegende Gegenmaßnahme zur Ausschaltung dieses statistischen Effekts wäre die Korrektur der relevanten Grenz- und Schwellenwerte; alternativ wäre es auch denkbar, außerhalb des geltenden Bevölkerungsplafonds die betroffenen Regionen diskretionär zu Fördergebieten zu erklären.

Es kommt allerdings ein weiterer Effekt hinzu, da die Höhe des maximalen Bevölkerungsplafonds für nicht prädefinierte C-Fördergebiete nach Anhang II Nr. 1 Regionalleitlinien auch davon abhängig ist, wie hoch der Anteil der EU-Bevölkerung in A-Fördergebieten und in prädefinierten C-Fördergebieten ist. Dieser Anteil steigt infolge eines BREXIT an, weil Großbritannien verhältnismäßig wenige Fördergebiete dieser beiden Kategorien aufweist (Anteil UK an der Gesamtbevölkerung der EU-28 in A-/prädefinierten C-Fördergebieten 1,6 %), jedoch mit 12,5 % einen nicht unerheblichen Teil der EU-28-Bevölkerung auf sich vereinigt. Ein EU-Austritt Großbritanniens reduziert insoweit die zahlenmäßige Fördergebietsbevölkerung der genannten Kategorien nur wenig, den für die EU insgesamt zur Verfügung stehenden Bevölkerungsplafond hingegen deutlich stärker. In der Folge verringert sich der Bevölkerungsanteil, der EU-weit für nicht prädefinierte C-Fördergebiete zur Verfügung steht. Hiervon sind alle Länder betroffen, die nicht prädefinierte C-Fördergebiete aufweisen. Dieser zusätzliche, rein statistisch verursachte Effekt ließe sich jedoch relativ leicht dadurch ausschalten, indem der Bevölkerungsplafond in der EU auf 48,9 % angehoben werden würde.[39]

Insgesamt reduziert sich durch den BREXIT für Deutschland der Bevölkerungsplafond für potentielle EU-Fördergebiete um 2,5 Prozentpunkte auf 23,5 % (vgl. Tabelle 7). Ähnlich stark betroffen wären auch andere Länder wie Österreich, Spanien oder Frankreich. Keine oder nur schwache Auswirkungen ergäben sich hingegen für Länder, die nur einen geringen Anteil nicht prädefinierter C-Fördergebiete aufweisen.

---

[39] Eine detaillierte Darstellung der direkten und indirekten Effekte des BREXIT auf die Ermittlung des Bevölkerungsplafonds findet sich in Tabelle 27 im Anhang.

Die Berechnungen in den nachfolgenden Kapiteln (Bevölkerungsplafond in der Förderperiode 2021-2027) beziehen sich grundsätzlich auf die EU ohne UK. Insoweit beinhalten die dortigen Ausführungen sowohl den Effekt des BREXIT als auch die Auswirkungen teilweise divergierender wirtschaftlicher Entwicklungen in den übrigen EU-Mitgliedsländern. Aus diesem Grund wurde ergänzend auch der Bevölkerungsplafond für die einzelnen Mitgliedsländer unter der Annahme eines Verbleibs Großbritanniens in der EU ermittelt; die entsprechenden Angaben finden sich in Tabelle 28 im Anhang.

Tabelle 7: Auswirkungen des BREXIT: Bevölkerungsplafond (in Prozent der nationalen Bevölkerung) nach EU-Regionalleitlinien 2014

	vor BREXIT				nach BREXIT			
	A-Förderge-biete	prädefin. C-Fördergebiete	nicht-prädefin. C-Förderge-biete	zusammen	A-Förderge-biete	prädefin. C-Fördergebiete	nicht-prädefin. C-Förderge-biete	zusammen
EU-28	25,7 %	7,4 %	13,9 %	47,0 %	.	.	.	.
EU ohne UK	.	.	.	.	28,1%	8,3%	10,6%	47,0%
Österreich	0,0 %	0,0 %	25,6 %	25,6 %	0,0%	0,0%	22,1%	22,1%
Belgien	0,0 %	12,1 %	17,6 %	29,6 %	0,0%	12,1%	15,2%	27,2%
Bulgarien	100,0 %	0,0 %	0,0 %	100,0 %	72,0%	0,0%	5,0%	76,9%
Zypern	0,0 %	0,0 %	0,0 %	0,0 %	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%
Tschechische Republik	88,1 %	0,0 %	0,0 %	88,1 %	76,2%	0,0%	5,2%	81,4%
Deutschland	0,0 %	11,9 %	14,0 %	26,0 %	0,0%	11,9%	11,5%	23,5%
Dänemark	0,0 %	0,0 %	7,8 %	7,8 %	0,0%	0,0%	6,8%	6,8%
Estland	100,0 %	0,0 %	0,0 %	100,0 %	100,0%	0,0%	0,0%	100,0%
Griechenland	45,9 %	10,3 %	22,1 %	78,3 %	45,9%	10,3%	19,1%	75,3%
Spanien	6,8 %	28,8 %	32,5 %	68,0 %	6,8%	28,8%	26,0%	61,6%
Finnland	0,0 %	24,2 %	3,7 %	27,9 %	0,0%	24,2%	1,6%	25,8%
Frankreich	3,2 %	0,0 %	23,0 %	26,2 %	3,2%	0,0%	17,6%	20,7%
Kroatien	100,0 %	0,0 %	0,0 %	100,0 %	100,0%	0,0%	0,0%	100,0%
Ungarn	70,4 %	0,0 %	6,2 %	76,6 %	70,4%	0,0%	5,4%	75,8%
Irland	0,0 %	0,0 %	50,4 %	50,4 %	0,0%	0,0%	43,5%	43,5%
Italien	29,3 %	0,0 %	4,5 %	33,7 %	29,3%	0,0%	3,7%	33,0%
Litauen	100,0 %	0,0 %	0,0 %	100,0 %	100,0%	0,0%	0,0%	100,0%
Luxemburg	0,0 %	0,0 %	0,0 %	0,0 %	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%
Lettland	100,0 %	0,0 %	0,0 %	100,0 %	100,0%	0,0%	0,0%	100,0%

	vor BREXIT				nach BREXIT			
	A-Förderge-biete	prädefin. C-Fördergebiete	nicht-prädefin. C-Förderge-biete	zusammen	A-Förderge-biete	prädefin. C-Fördergebiete	nicht-prädefin. C-Förderge-biete	zusammen
Malta	0,0 %	100,0 %	0,0 %	100,0 %	0,0%	100,0%	0,0%	100,0%
Niederlande	0,0 %	0,0 %	6,3 %	6,3 %	0,0%	0,0%	5,5%	5,5%
Polen	86,4 %	13,6 %	0,0 %	100,0 %	86,4%	13,6%	0,0%	100,0%
Portugal	69,1 %	0,0 %	15,6 %	84,7 %	69,1%	0,0%	13,4%	82,6%
Rumänien	89,4 %	10,6 %	0,0 %	100,0 %	89,4%	10,6%	0,0%	100,0%
Schweden	0,0 %	12,3 %	0,3 %	12,6 %	0,0%	12,3%	0,3%	12,6%
Slowenien	53,6 %	46,4 %	0,0 %	100,0 %	53,6%	46,4%	0,0%	100,0%
Slowakei	88,5 %	0,0 %	0,0 %	88,5 %	88,5%	0,0%	0,0%	88,5%
Großbritannien	3,1 %	0,4 %	22,4 %	25,9 %	.	.	.	.

Quelle: Eurostat; eigene Berechnungen.

5 Projektion der wirtschaftlichen Entwicklung in den Regionen Europas bis 2020

Zur Einordnung der Regionen nach ihrer wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit und ihrer Förderwürdigkeit werden für die Förderperiode ab 2021 aller Voraussicht der Zeitraum von 2015-2017 für das BIP je Einwohner und der Zeitraum 2017-2019 für die Höhe der Arbeitslosigkeit herangezogen. Aktuell hat Eurostat die BIP-Werte in KKS für den Zeitraum bis 2015 auf der Ebene der NUTS-2-Regionen veröffentlicht; die Arbeitslosenquoten sind für den Zeitraum bis einschließlich 2016 publiziert.

Für die Ebene der Nationalstaaten erstellt die Europäische Kommission zweimal im Jahr kurz- und mittelfristige Prognosen für die wichtigsten Aggregate der volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung. In der Frühjahrsprognose (Februar 2017) sind für die Arbeitslosigkeit und die realen Wachstumsraten des nationalen Sozialprodukts vorläufige Werte für 2016 und Projektionen für die Jahre 2017 und 2018 aufgeführt. Diese können herangezogen werden, die relevanten Größen auch für die einzelnen Regionen abzuleiten.

Vor diesem Hintergrund wurden Projektionen für die voraussichtliche wirtschaftliche Entwicklung der NUTS-2- und NUTS-3-Regionen erarbeitet. Neben den Bevölkerungsdaten (deren Fortschreibung in Kapitel näher 5 erläutert wird) sind als wirtschaftliche Kennziffern folgende Größen relevant:

- BIP je Einwohner in KKS für die Mitgliedstaaten der EU-28
- BIP je Einwohner in KKS für die NUTS-2 Regionen
- BIP je Einwohner in KKS für die NUTS-3 Regionen
- Arbeitslosenquoten für die Mitgliedstaaten der EU-28
- Arbeitslosenquoten für die NUTS-2-Regionen.

Zur Projektion des Zeitraums von 2016 bis 2020 wurde für die für die verschiedenen Zeitreihen und Regionseinheiten von einem autoregressiven Modell mit zusätzlichen erklärenden Größen ausgegangen. Als einzige exogene Größe wurde dabei aus den Kurzfristprognosen der EU-Kommission die Wachstumsrate des realen Bruttoinlandsprodukts für die Mitgliedstaaten und die EU-28 verwendet; für die Jahre 2019 und 2020 wurden die nationalen Wachstumsraten des Jahres 2018 übernommen. Alle übrigen Kennziffern wurden endogen bestimmt.

Zur Ermittlung der nationalen Werte des BIP je Einwohner wird ein Regressionsmodell geschätzt, dass als „erklärende“ Variablen den entsprechenden Vorjah-

reswert und die kontemporäre, d.h. die zeitgleiche Differenz in den Wachstumsraten zwischen dem Mitgliedstaat und der EU-28 enthält. Für den Vorjahreswert wird ein positiver Zusammenhang erwartet, und für die Wachstumsratendifferenz wird ebenfalls ein positives Vorzeichen erwartet, d.h. wächst ein Mitgliedstaat schneller als die EU-28, dann verbessert sich seine BIP-Position, fällt die Wachstumsrate kleiner aus, so reduziert sich das relative BIP je Einwohner in KKS.

Auf ähnliche Weise wird das BIP je Einwohner in KKS für die NUTS-2-Regionen bestimmt, wobei als erklärende Variable neben dem Vorjahreswert des regionalen BIP je Einwohner die Differenz zwischen der regionalen und der jeweiligen nationalen Wachstumsrate herangezogen wird. Für jede NUTS-2-Region wird so ein entsprechendes Modell formuliert.

Für die kleinräumigeren NUTS-3-Regionen wird hingegen ein leicht abgewandeltes Verfahren eingesetzt. Für alle NUTS-3-Regionen einer NUTS-2-Region wird unterstellt, dass sie mit der Wachstumsrate der übergeordneten NUTS-2-Region wachsen. Ausgehend von den beobachteten Werten für die jeweilige NUTS-3-Region wird dann eine vollständige Projektionsreihe für jede NUTS-3-Region geschätzt.

Zur Ermittlung der nationalen und regionalen Arbeitslosenquoten wurde wie für das BIP je Einwohner auf der nationalen und der NUTS-2-Ebene vorgegangen. Abhängige Größe ist die jeweilige nationale bzw. regionale Arbeitslosenquote. Diese Größe wird „erklärt“ durch ihren Vorjahreswert und der kontemporären Wachstumsrate des BIP, hier aber nicht in Differenz zur EU-28. Für den Vorjahreswert wird ein positiver Zusammenhang erwartet, der die Persistenz der regionalen Arbeitslosigkeit erfasst und ihre Pfadabhängigkeit dokumentiert und für das Wachstum des realen BIP wird ein negatives Vorzeichen erwartet, d.h. ein höheres Wachstum reduziert die Arbeitslosenquote und ein niedrigeres Wachstum erhöht die Arbeitslosigkeit im Mitgliedstaat oder in der NUTS-2-Regionen.

Für alle 28 Mitgliedstaaten und alle 276 NUTS-2-Regionen wurden für das BIP je Einwohner in KKS und die Arbeitslosenquoten zugehörige Regressionen berechnet; für das BIP je Einwohner für die 1.324 NUTS-3-Regionen wurde dann wie vorher beschrieben eine Projektion erstellt. Die Darstellung aller Ergebnisse ist hier nicht möglich, sämtliche Regressionsergebnisse und Projektionen können dem Auftraggeber jedoch bei Bedarf elektronisch zur Verfügung gestellt werden.

Die empirischen Modelle weisen innerhalb des Beobachtungszeitraums eine hohe Anpassungsgüte auf und die geschätzten Regressionskoeffizienten ent-

sprechen den erwarteten Vorzeichen, die Anpassungsgüte (das Bestimmtheitsmaß) liegt von einzelnen Ausnahmen abgesehen über 80 %. Auf Grund des kurzen Prognosezeitraums kann unter den Rahmenbedingungen ebenfalls von einer guten Prognose- oder Projektionsgenauigkeit ausgegangen werden.

Die nachfolgenden Tabelle 8 und Tabelle 9 zeigen die Beobachtungswerte für das BIP je Einwohner in KKS und die nationalen Arbeitslosenquoten bis 2015 bzw. 2016 und die Projektionen bis zum Jahre 2020. Hinsichtlich der Entwicklung der Pro-Kopf Werte des BIP zeigt sich eine hohe Stabilität in den Entwicklungen. Es sind weiterhin die mittel- und osteuropäischen Länder, die aufholen, und in den südeuropäischen Ländern setzt eine langsame Erholung ein. Bei den wohlhabenderen Mitgliedstaaten lassen sich nur geringfügige Veränderungen ausmachen. Mit Blick auf die Entwicklung der Arbeitslosenquoten kommt es in der Projektion durchgängig zu einem Rückgang in den EU-Mitgliedsländern. Insgesamt sind Ergebnisse unter den getroffenen Annahmen plausibel.

Tabelle 8: BIP je Einwohner in Kaufkraftstandards (EU-28=100)

	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2015-2017
Österreich	126,0	128,0	131,0	131,0	130,0	128,0	129,4	129,2	129,0	129,1	129,2	**128,9**
Belgien	121,0	120,0	121,0	120,0	120,0	119,0	117,9	116,8	116,0	115,5	114,9	**117,9**
Bulgarien	45,0	45,0	46,0	46,0	46,0	47,0	47,5	48,0	48,3	48,4	48,5	**47,5**
Zypern	100,0	96,0	91,0	84,0	81,0	82,0	87,2	89,7	91,3	91,8	92,2	**59,4**
Tschech. Republik	83,0	83,0	83,0	84,0	86,0	87,0	86,6	86,9	87,1	87,3	87,4	**86,3**
Deutschland	120,0	123,0	124,0	124,0	125,0	124,0	124,0	123,9	123,9	123,9	124,0	**124,0**
Dänemark	129,0	128,0	127,0	128,0	127,0	127,0	126,0	126,2	126,5	126,7	126,7	**126,4**
Estland	65,0	71,0	74,0	75,0	76,0	75,0	75,3	76,0	76,7	77,0	77,2	**75,4**
Griechenland	85,0	75,0	72,0	72,0	70,0	68,0	69,1	71,8	74,6	75,9	77,0	**69,6**
Spanien	96,0	93,0	91,0	90,0	90,0	90,0	93,2	94,0	94,4	94,4	94,4	**92,4**
Finnland	116,0	117,0	115,0	113,0	111,0	109,0	108,4	107,6	107,1	106,9	106,7	**108,3**
Frankreich	108,0	108,0	107,0	109,0	107,0	106,0	105,9	105,8	105,9	106,1	106,2	**105,9**
Kroatien	59,0	60,0	60,0	59,0	59,0	58,0	59,3	60,9	62,2	63,0	63,8	**59,4**
Ungarn	64,0	66,0	65,0	67,0	68,0	68,0	67,6	68,2	68,7	68,7	68,7	**67,9**
Irland	130,0	131,0	132,0	133,0	137,0	137,0	137,7	136,7	135,9	135,0	134,3	**137,1**
Italien	104,0	104,0	102,0	99,0	97,0	96,0	94,2	92,6	91,0	89,6	88,2	**94,3**
Litauen	60,0	66,0	70,0	73,0	75,0	75,0	76,0	77,7	79,2	80,1	81,0	**76,2**
Luxemburg	256,0	263,0	259,0	261,0	267,0	264,0	261,9	262,3	262,3	259,6	258,2	**262,7**
Lettland	53,0	57,0	60,0	62,0	64,0	64,0	64,0	65,1	66,1	66,6	67,0	**64,4**
Malta	84,0	83,0	84,0	86,0	86,0	88,0	86,7	86,0	85,5	84,2	83,2	**86,9**
Niederlande	134,0	133,0	133,0	134,0	131,0	128,0	132,4	133,1	133,0	133,0	133,0	**131,1**
Polen	62,0	65,0	67,0	67,0	68,0	69,0	69,7	71,0	72,3	72,5	72,8	**69,9**
Portugal	82,0	77,0	75,0	77,0	77,0	77,0	79,0	79,8	80,2	80,8	81,1	**78,6**
Rumänien	52,0	52,0	54,0	55,0	55,0	57,0	59,1	60,8	62,1	62,6	63,1	**59,0**
Schweden	125,0	126,0	127,0	125,0	124,0	124,0	125,1	125,3	125,4	125,5	125,5	**124,8**
Slowenien	83,0	83,0	82,0	81,0	83,0	83,0	83,6	84,4	84,9	84,4	84,0	**83,7**
Slowakei	74,0	75,0	76,0	77,0	77,0	77,0	78,0	78,6	79,5	79,5	79,5	**77,9**
Großbritannien	107,0	105,0	107,0	107,0	109,0	108,0	107,0	106,1	104,9	104,6	104,6	**107,0**

Quelle: Eurostat, eigene Projektionen 2016-2020.

Tabelle 9: Nationale Arbeitslosenquoten in %, ILO-Definition

	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2015-2017
EU-28	9,6	9,7	10,5	10,9	10,2	9,4	8,5	8,1	7,8	7,6	7,4	8,1
Österreich	4,8	4,6	4,9	5,4	5,6	5,7	6,0	5,8	5,8	5,8	5,7	5,9
Belgien	8,3	7,2	7,6	8,4	8,5	8,5	8,0	7,8	7,6	7,6	7,6	7,8
Bulgarien	10,3	11,3	12,3	13,0	11,4	9,2	7,7	7,1	6,8	6,6	6,7	7,2
Kroatien	11,7	13,7	16	17,3	17,3	16,3	12,8	10,8	9,3	8,9	8,5	11,0
Zypern	6,3	7,9	11,9	15,9	16,1	15,0	13,3	12,0	11,0	10,6	10,2	12,1
Tschech. Republik	7,3	6,7	7,0	7,0	6,1	5,1	4,0	3,9	3,8	3,3	2,7	3,9
Deutschland	7,0	5,8	5,4	5,2	5,0	4,6	4,1	4,1	4,1	3,5	3,1	4,1
Dänemark	7,5	7,6	7,5	7,0	6,6	6,2	6,2	5,9	5,7	5,5	5,3	5,9
Estland	16,7	12,3	10,0	8,6	7,4	6,2	6,9	7,9	8,7	8,6	8,5	7,8
Griechenland	12,7	17,9	24,5	27,5	26,5	24,9	23,4	22	20,3	19	17,8	21,9
Spanien	19,9	21,4	24,8	26,1	24,5	22,1	19,6	17,7	16,0	15,5	15,1	17,8
Finnland	8,4	7,8	7,7	8,2	8,7	9,4	8,8	8,6	8,3	8,2	8,1	8,6
Frankreich	9,3	9,2	9,8	10,3	10,3	10,4	9,9	9,9	9,6	9,4	9,3	9,8
Ungarn	11,2	11,0	11,0	10,2	7,7	6,8	5,2	4,8	4,5	4,3	4,1	4,8
Irland	13,9	14,7	14,7	13,1	11,3	9,4	8,0	7,0	6,7	7,0	7,3	7,2
Italien	8,4	8,4	10,7	12,1	12,7	11,9	11,7	11,6	11,4	11,2	11,0	11,6
Litauen	17,8	15,4	13,4	11,8	10,7	9,1	8,0	7,5	7,1	7,2	7,2	7,5
Luxemburg	4,6	4,8	5,1	5,9	6,0	6,5	6,3	6,2	6,2	6,2	6,2	6,2
Lettland	19,5	16,2	15,0	11,9	10,8	9,9	9,7	9,5	9,0	8,8	8,6	9,4
Malta	6,9	6,4	6,3	6,4	5,8	5,4	4,8	4,9	4,9	4,9	4,9	4,9
Niederlande	5,0	5,0	5,8	7,3	7,4	6,9	6,0	5,2	4,7	4,6	4,6	5,3
Polen	9,7	9,7	10,1	10,3	9,0	7,5	6,3	5,6	4,7	4,3	3,9	5,5
Portugal	12,0	12,9	15,8	16,4	14,1	12,6	11,2	10,1	9,4	9,0	8,7	10,2
Rumänien	7,0	7,2	6,8	7,1	6,8	6,8	6,0	5,7	5,6	5,6	5,6	5,8
Schweden	8,6	7,8	8,0	8,0	7,9	7,4	6,9	6,5	6,4	6,4	6,5	6,6
Slowenien	7,3	8,2	8,9	10,1	9,7	9,0	7,9	7,0	6,2	6,0	5,8	7,0
Slowakei	14,5	13,7	14,0	14,2	13,2	11,5	9,7	9,0	7,9	7,3	6,7	8,9
Großbritannien	7,8	8,1	7,9	7,6	6,1	5,3	4,9	5,2	5,6	5,7	5,9	5,2

Quelle: Eurostat, eigene Projektionen 2016-2020.

6 Ermittlung des Bevölkerungsplafonds für die Förderperiode 2021-2027

Für die Ermittlung des Bevölkerungsplafonds in der Förderperiode 2021-2028 werden aller Voraussicht nach die Daten der Jahre 2015-2017 (BIP je Einwohner) bzw. 2017-2019 (Arbeitslosenquoten) herangezogen. Mit den im vorangehenden Kapitel 5 dargestellten Schätzungen lässt sich nun ermitteln, wie hoch der Anteil der Fördergebiete in den einzelnen Mitgliedstaaten voraussichtlich sein wird. Dabei wird im Folgenden grundsätzlich davon ausgegangen, dass Großbritannien in der kommenden Förderperiode nicht mehr Mitglied der EU sein wird.[40]

Die Höhe des Bevölkerungsplafonds für die einzelnen EU-Mitgliedsländer hängt dabei außer von den genannten Indikatoren der wirtschaftlichen Entwicklung auch von der regional unterschiedlichen Veränderung der Bevölkerungszahl ab. Hier kommen unterschiedliche Effekte zum Tragen: Zum einen hat sich insbesondere infolge der starken Flüchtlingsmigration in die EU in den Jahren 2015 und 2016 die absolute Bevölkerungszahl der EU deutlich erhöht. Bei Konstanz des Gesamtbevölkerungsplafonds von 47 % der EU-Bevölkerung erhöht sich damit rechnerisch die Zahl der Einwohner, die für die Ermittlung der nationalen Bevölkerungsplafonds für nicht prädefinierte C-Fördergebiete zur Verfügung steht. Für sich genommen sollte damit die Zahl der förderberechtigten Regionen zunehmen.[41] Zum anderen sind gerade die strukturschwächeren Regionen Europas auch von einer starken Abwanderung in die wirtschaftlich leistungsfähigeren Zentren betroffen; da damit die Zahl der Einwohner in A-Fördergebieten (und ggf. auch in prädefinierten C-Fördergebieten) sinkt, können bei gegebenem Gesamtbevölkerungsplafonds ebenfalls mehr Regionen als nicht prädefiniertes C-Fördergebiet ausgewiesen werden.

Nach NUTS-Regionen disaggregierte Prognosedaten für die Bevölkerungsentwicklung werden von Eurostat nicht mehr veröffentlicht.[42] In diesem Gutachten wird daher eine eigene Projektion der Bevölkerungsentwicklung bis zum Jahr 2020 vorgenommen, indem die aktuelle Bevölkerungszahl (2016) mit der prozen-

---

[40] Die Höhe des Bevölkerungsplafonds für die einzelnen Mitgliedsländer unter der Annahme eines Verbleibs Großbritanniens in der EU ist in Tabelle 28 im Anhang dargestellt.

[41] Anders wäre es nur, wenn der Bevölkerungszuwachs sich auf die wirtschaftlich schwächeren Gebiete konzentrieren würde.

[42] Die entsprechende Web-Site von Eurostat (http://ec.europa.eu/eurostat/product?code=proj_13rpms3&language=en&mode=view) wurde am 1.3.2017 vom Netz genommen. Nationale kleinräumige Bevölkerungsvorausberechnungen liegen ebenfalls nicht für alle Mitgliedstaaten vor und wären vermutlich auch nicht aufeinander abgestimmt.

tualen Veränderungsrate der Zahl der Einwohner in der jeweiligen Region in einem an den aktuellen Rand heranreichenden Dreijahreszeitraum fortgeschrieben wird. Hierbei stellt sich das Problem, dass die Bevölkerungszahlen der Jahre 2015 und 2016 in vielen europäischen Ländern stark durch die aktuelle Flüchtlingsmigration beeinflusst sind. Eine Fortschreibung der Bevölkerungszahlen mit der trendmäßigen Veränderungsrate 2014-2016 erscheint insoweit nicht sachgerecht; vielmehr ist damit zu rechnen, dass die in den Jahren davor zu beobachtenden Trends der Bevölkerungsentwicklung sich auch künftig durchsetzen werden. Für die Fortschreibung der Einwohnerzahlen bis zum Jahr 2020 wird daher hier auf die Veränderungsrate der Bevölkerung zwischen 2012 und 2014 zurückgegriffen.[43] Die Ergebnisse sind für die einzelnen Mitgliedsländer in Tabelle 10 dokumentiert: Während die EU insgesamt in beiden Teilperioden (2010-2015 und 2015-2020) Bevölkerungsgewinne in einer Größenordnung von rund 1 % verbuchen kann, ist die Entwicklung in den einzelnen Mitgliedsländern höchst unterschiedlich. In den bisherigen Fördergebieten ist die Bevölkerungsentwicklung dabei deutlich ungünstiger als in den wirtschaftsstärkeren Regionen.

Tabelle 10: Veränderung der Bevölkerung in den EU-Mitgliedsländern 2010-2020 in %

Land	2010-2015		2015-2020
	insgesamt	darunter: Fördergebiete	insgesamt
EU ohne UK	0,9	-0,7	1,1
Österreich	3,2	3,3	3,0
Belgien	3,2	3,4	2,8
Bulgarien	-2,9	-2,9	-2,8
Zypern	2,2	-	3,4
Tschech. Republik	0,7	0,4	0,4
Deutschland	0,8	-0,3	1,6
Dänemark	2,4	0,2	2,2
Estland	-1,2	-1,2	-1,5
Griechenland	-2,7	-2,6	-3,0
Spanien	-0,3	-0,3	-0,5
Finnland	2,2	-0,1	2,3
Frankreich	2,8	1,8	2,4
Kroatien	-2,1	-2,1	-1,9
Ungarn	-1,6	-2,3	-1,7

[43] Bei Verwendung des aktuelleren Zeitraums (2014-2016) ergibt sich für Deutschland ein Zuwachs der Bevölkerung von 3,2 % für die Jahre 2010-2020, während es bei Verwendung der Veränderungsraten 2012-2014 nur 1,4 % sind. In den meisten anderen europäischen Ländern unterscheiden sich die projizierten Zuwachsraten der Bevölkerung in 2010-2020 demgegenüber weniger stark.

Land	2010-2015		2015-2020
Irland	2,6	2,5	2,2
Italien	2,5	1,3	3,5
Litauen	-6,2	-6,2	-5,8
Luxemburg	12,4	-	12,6
Lettland	-5,7	-5,7	-5,7
Malta	4,2	4,2	4,4
Niederlande	2,0	-0,2	1,8
Polen	-0,1	-0,1	-0,2
Portugal	-2,0	-2,0	-2,2
Rumänien	-2,1	-7,6	-2,1
Schweden	4,5	0,1	4,2
Slowenien	0,7	0,6	0,8
Slowakei	0,6	0,0	0,7

Quelle: Eurostat; eigene Berechnungen.

Unter Verwendung der in Abschnitt 5 ermittelten Werte für die in den Regionalleitlinien herangezogenen Indikatoren ergeben sich deutliche Verschiebungen gegenüber der gegenwärtigen Förderperiode (vgl. Tabelle 11).[44] Zum einen verlieren viele Länder (insbesondere in Mittel- und Osteuropa) aufgrund einer günstigen Wirtschaftsentwicklung ihre bisherigen A-Fördergebiete; diese werden stattdessen als prädefinierte C-Fördergebiete eingestuft. Gleichzeitig erhöht sich aber die Zahl (und damit der Bevölkerungsanteil) der A-Fördergebiete in den südeuropäischen Krisenländern Spanien und Griechenland, so dass der Bevölkerungsanteil der A-Fördergebiete auf der Ebene der EU (ohne UK) insgesamt nahezu unverändert bleibt. Deutschland, Belgien und Slowenien verlieren ihre bisherigen prädefinierten C-Fördergebiete; diese können damit nur noch anteilig als nicht prädefinierte C-Fördergebiete berücksichtigt werden. Alles in allem gewinnen vor allem Zypern und Italien Bevölkerungsanteile in Fördergebieten hinzu, während insbesondere Slowenien und Irland verlieren. In Deutschland reduziert sich der Bevölkerungsplafonds für Regionalfördergebiete nach diesen Berechnungen um mehr als 7 Prozentpunkte und beläuft sich nur noch auf 18,8 % der Bevölkerung insgesamt. Wie ein Vergleich der Karte 19 mit Karte 11 und Karte 12 zeigt, ist der Verlust an Fördergebietsbevölkerung dabei vor allem auf die Höherstufung von Regionen im südlichen Umland von Berlin, in Bayern und Baden-

[44] Dabei wurde unterstellt, dass künftig auch solche Regionen als prädefinierte C-Fördergebiete eingestuft werden, die ihren Charakter als A-Fördergebiet nur wegen des statistischen Effekts des BREXIT verlieren.

Württemberg sowie Nordrhein-Westfalen zurückzuführen. Die Fördergebietskulisse für die GRW-Förderung müsste dementsprechend in Deutschland ab 2021 deutlich verringert werden; zudem sind in den derzeit noch als prädefinierten C-Fördergebieten eingestuften Gebieten geringere Fördersätze als bisher anzuwenden.

Eine weitere Einschränkung des Bevölkerungsplafonds wäre hinzunehmen, wenn die Höhe der Bevölkerungsobergrenze in der EU wegen des Ausnahmecharakters der geltenden Regelung nach unten angepasst würde. Bei einem Gesamtbevölkerungsplafond von 45 % beliefe sich die zulässige Fördergebietsbevölkerung in Deutschland auf nur noch 16,3 % der Bevölkerung insgesamt. Umgekehrt würde eine Anhebung des Fördergebietsbevölkerungsplafonds in der EU auf beispielsweise 49 % dazu führen, dass Deutschland immerhin 21,2 % seiner Bevölkerung in Fördergebieten ausweisen dürfte. Auch dies wäre aber deutlich weniger als bislang.

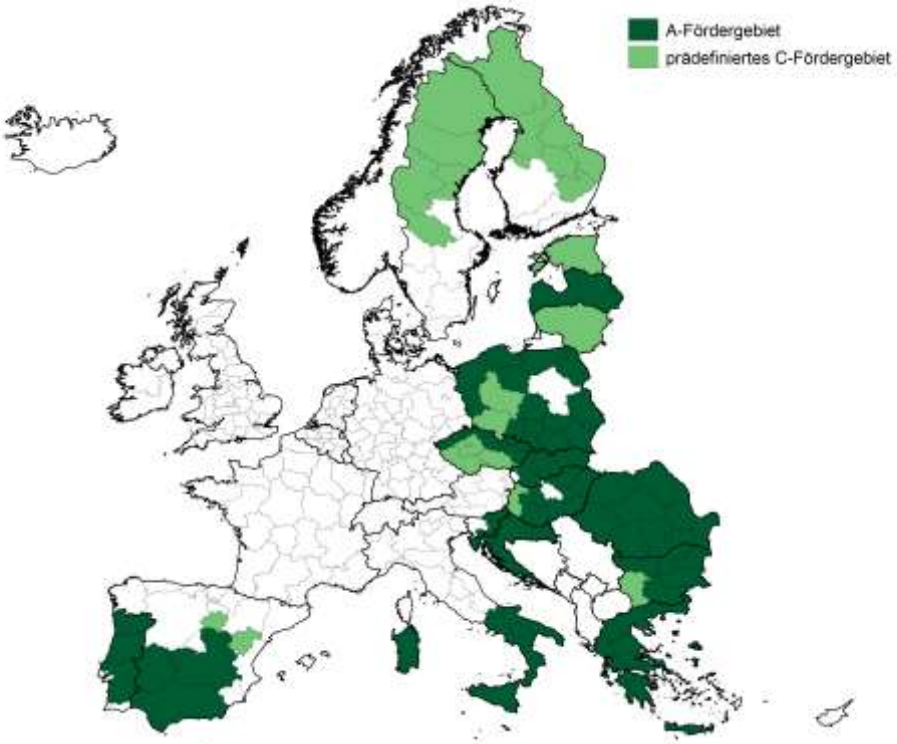
Tabelle 11: Bevölkerungsplafond für Fördergebiete in den EU-Mitgliedsländern ab 2021 (Basis 2015-2017 bzw. 2017-2019; ohne UK)

	A-Förder-gebiete	prädefi-nierte C-Förderge-biete	nicht präde-finierte C-Förderge-biete	zusammen	nachr.: 2014-2020
EU ohne UK[a]	27,0 %	4,6 %	15,3 %	47,0 %	47,0 %
Österreich	0,0 %	0,0 %	24,4 %	24,4 %	25,6 %
Belgien	0,0 %	0,0 %	24,3 %	24,3 %	29,6 %
Bulgarien	70,1 %	29,9 %	0,0 %	100,0 %	100,0 %
Zypern[a]	0,0 %	0,0 %	51,8 %	51,8 %	0,0 %
Tschechische Republik	47,8 %	40,2 %	0,0 %	88,0 %	88,1 %
Deutschland	0,0 %	0,0 %	18,8 %	18,8 %	26,0 %
Dänemark	0,0 %	0,0 %	7,8 %	7,8 %	7,8 %
Estland	0,0 %	100,0 %	0,0 %	100,0 %	100,0 %
Griechenland	62,1 %	0,0 %	19,6 %	81,7 %	78,3 %
Spanien	29,8 %	0,5 %	36,1 %	66,4 %	68,0 %
Finnland	0,5 %	23,5 %	4,4 %	28,5 %	27,9 %
Frankreich	3,3 %	0,0 %	24,6 %	27,9 %	26,2 %
Kroatien	100,0 %	0,0 %	0,0 %	100,0 %	100,0 %
Ungarn	59,4 %	10,0 %	6,5 %	75,9 %	76,6 %
Irland	0,0 %	0,0 %	20,6 %	20,6 %	50,4 %
Italien	32,0 %	0,0 %	9,5 %	41,5 %	33,7 %
Litauen	0,0 %	100,0 %	0,0 %	100,0 %	100,0 %
Luxemburg	0,0 %	0,0 %	0,0 %	0,0 %	0,0 %
Lettland	100,0 %	0,0 %	0,0 %	100,0 %	100,0 %
Malta[a]	0,0 %	0,0 %	3,8 %	3,8 %	100,0 %
Niederlande	0,0 %	0,0 %	9,3 %	9,3 %	6,3 %
Polen	69,4 %	16,6 %	4,4 %	90,4 %	100,0 %
Portugal	68,4 %	0,0 %	2,2 %	70,6 %	84,7 %
Rumänien	87,9 %	0,0 %	1,3 %	89,2 %	100,0 %
Schweden	0,0 %	11,7 %	1,5 %	13,2 %	12,6 %
Slowenien	52,7 %	0,0 %	10,9 %	63,6 %	100,0 %
Slowakei	88,2 %	0,0 %	0,0 %	88,2 %	88,5 %

[a] *Der tatsächliche Bevölkerungsanteil in nicht prädefinierten C-Fördergebieten wird leicht angehoben werden müssen, weil Zypern und Malta aus nur einer NUTS-3-Region bestehen, insoweit hier der Bevölkerungsplafonds auf 100% angehoben werden dürfte.*

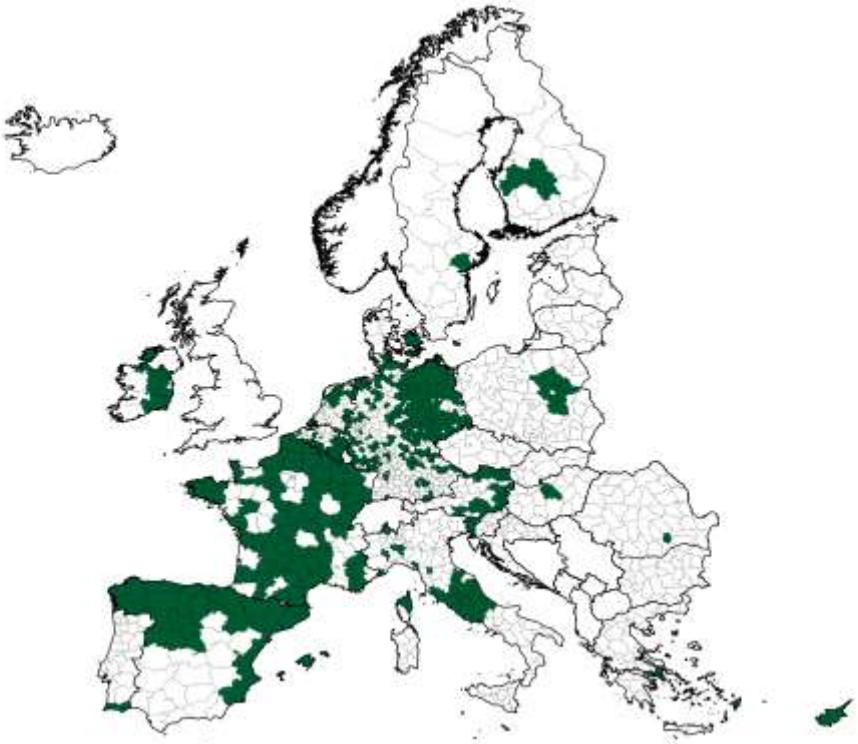
Quelle: Eurostat; eigene Berechnungen und Schätzungen.

Karte 18: A-Fördergebiete und prädefinierte C-Fördergebiete ab 2021



Quelle: Eurostat; GISCO - Eurostat (European Commission) Verwaltungsgrenzen: © EuroGeographics © UN-FAO (Daten angepasst); eigene Berechnungen und Schätzungen.

Karte 19: Potentielle nicht prädefinierte C-Fördergebiete ab 2021



Quelle: Eurostat; GISCO - Eurostat (European Commission) Verwaltungsgrenzen: © EuroGeographics © UN-FAO (Daten angepasst); eigene Berechnungen und Schätzungen.

7 Alternativen zur Bestimmung des Bevölkerungsplafonds

In diesem Abschnitt soll untersucht werden, wie sich Modifikationen der Berechnungsweise (Abschnitt 7.1) oder die Verwendung alternativer Indikatoren (Abschnitt 7.2) bei grundsätzlicher Beibehaltung der in den Regionalleitlinien beschriebenen Vorgehensweise auf die Höhe des Bevölkerungsplafonds für Regionalfördergebiete auswirken würden. Dabei wird (mit Ausnahme von Abschnitt 7.2.1, da für den dort verwendeten Indikator „BIP je Erwerbstätigen“ keine Prognosewerte vorliegen) auf die im Rahmen dieses Gutachtens geschätzten Werte der Bezugsjahre 2015-2017 (bzw. 2017-2019) zurückgegriffen; zudem wird grundsätzlich unterstellt, dass Großbritannien in der kommenden Förderperiode nicht länger Mitglied der Europäischen Union ist.

7.1 Modifikationen der Berechnungsweise des Bevölkerungsplafonds

Die in Abschnitt 3 beschriebene Vorgehensweise zur Bestimmung des Bevölkerungsplafonds für Fördergebiete in der EU beruht in mehrfacher Weise auf diskretionären Festlegungen seitens der EU-Kommission. Eine Änderung der jeweiligen Berechnungsvorschriften für die Ableitung des Bevölkerungsplafonds in künftigen Förderperioden ist insoweit nicht ausgeschlossen. Im Folgenden soll daher untersucht werden, wie sich die Höhe des Bevölkerungsplafonds für die einzelnen Länder bei Modifikation der in den Regionalleitlinien genannten Berechnungsvorschriften verändert. Solange an den Kriterien für A-Fördergebiete (BIP je Einwohner höchstens 75 % des EU-Durchschnitts sowie Gebiete in äußerster Randlage)[45] und für prädefinierte C-Fördergebiete (ehemalige A-Fördergebiete sowie Gebiete mit geringer Bevölkerungsdichte) festgehalten wird, ist davon naturgemäß nur die Höhe des Bevölkerungsanteils in den nicht prädefinierten C-Fördergebieten betroffen – Änderungen können sich daher auch nur für jene Länder ergeben, die überhaupt Regionen dieser Kategorie aufweisen.

Nach Tz. 146 Regionalleitlinien ist der Ausnahmecharakter von staatlichen Beihilfen mit regionaler Zielsetzung nur gewährleistet, wenn die Bevölkerung in A- und C-Fördergebieten weniger als 50 % der Gesamtbevölkerung der EU ausmacht. Dies wurde in Tz. 148 Regionalleitlinien dahingehend konkretisiert, dass der Anteil der Fördergebietsbevölkerung bei 47 % der Unionsbevölkerung liegen

[45] Die Festlegung des Grenzwertes für den Ausweis als A-Fördergebiet (BIP je Einwohner kleiner als 75 % des EU-Durchschnitts) wurde bereits im Jahr 1988 festgelegt und erscheint insoweit als nicht disponibel.

solle.[46] Bei der Festlegung dieses Wertes spielte dabei auch die schwierige Wirtschaftslage in vielen Mitgliedstaaten der EU eine Rolle (Tz. 147 Regionalleitlinien); in der vorangehenden Förderperiode war der Bevölkerungsplafonds auf lediglich 45,5 % der EU-27-Bevölkerung festgelegt worden.

Eine Veränderung der Bevölkerungsobergrenze für Fördergebiete wirkt sich in allen Ländern in prozentual gleichem Ausmaß auf den landesspezifischen Bevölkerungsplafonds für nicht prädefinierte C-Fördergebiete aus; dies folgt unmittelbar aus der in Abschnitt 3.1 dargestellten Berechnungsweise des Gesamtplafonds für nicht prädefinierte C-Fördergebiete.[47] Dennoch unterscheiden sich die konkreten Anpassungen des landesspezifischen Bevölkerungsplafonds, da die einzelnen Länder einen jeweils unterschiedlich hohen Anteil nicht prädefinierter C-Fördergebiete aufweisen. Mit einer Anhebung (Reduktion) des EU-Gesamtbevölkerungsplafonds um einen Prozentpunkt würde sich der Bevölkerungsanteil für nicht prädefinierte C-Fördergebiete in Deutschland um 1,2 Prozentpunkte erhöhen (verringern) (vgl. Tabelle 12). Deutlich stärker sind die Auswirkungen hingegen beispielsweise in Spanien und Zypern, da diese einen weitaus höheren Bevölkerungsanteil für nicht prädefinierte C-Fördergebiete aufweisen als Deutschland.

Denkbar wäre es zwar, die derzeitige Bevölkerungsobergrenze für Fördergebiete zugunsten einer „BIP-Obergrenze“ aufzugeben (in dem Sinne: „Der Anteil des auf Fördergebiete entfallenden BIP darf x % des Gesamt-BIP in der EU nicht überschreiten“). Bei einem für die Ermittlung der Fördergebiete als gegeben angenommenen BIP je Einwohner kann dieser Indikator jedoch unmittelbar auch in eine Bevölkerungsobergrenze überführt werden, so dass sich an der grundlegenden Berechnungsmethodik nichts ändern würde. Auf eine nähere Darstellung kann daher verzichtet werden.

---

[46] Bezogen auf EU-28.

[47] Dies gilt auch, wenn die Bevölkerungsobergrenze angepasst wird und zusätzlich weitere Modifikationen bei der Ermittlung der Bevölkerungsplafonds für nicht prädefinierte C-Fördergebiete vorgenommen werden. Da Änderungen der Methodik (bzw. der Indikatorik) nur zu einer Umverteilung der Fördergebietsbevölkerung zwischen den Mitgliedsländern führen können, solange die Bevölkerungsobergrenze bestehen bleibt, erscheint es aus Gründen der politischen Durchsetzbarkeit sinnvoll, bei Modifikationen der Berechnungsweise immer auch eine Anpassung des Gesamtbevölkerungsplafonds ins Auge zu fassen.

Tabelle 12: Änderung des Bevölkerungsplafonds bei Anpassung der Gesamtbevölkerungsobergrenze, Zeitraum 2015-2017 (2017-2019), ohne UK

Bevölkerungsplafond	44,0 %	45,0 %	46,0 %	47,0 %	48,0 %	49,0 %	50,0 %
Österreich	19,6 %	21,2 %	22,8 %	24,4 %	26,0 %	27,6 %	29,2 %
Belgien	19,6 %	21,2 %	22,7 %	24,3 %	25,9 %	27,5 %	29,1 %
Bulgarien	100,0 %	100,0 %	100,0 %	100,0 %	100,0 %	100,0 %	100,0 %
Zypern	41,6 %	45,0 %	48,4 %	51,8 %	55,1 %	58,5 %	61,9 %
Tschechische Republik	88,0 %	88,0 %	88,0 %	88,0 %	88,0 %	88,0 %	88,0 %
Deutschland	**15,1 %**	**16,3 %**	**17,5 %**	**18,8 %**	**20,0 %**	**21,2 %**	**22,4 %**
Dänemark	6,3 %	6,8 %	7,3 %	7,8 %	8,3 %	8,8 %	9,3 %
Estland	100,0 %	100,0 %	100,0 %	100,0 %	100,0 %	100,0 %	100,0 %
Griechenland	77,9 %	79,1 %	80,4 %	81,7 %	83,0 %	84,3 %	85,5 %
Spanien	59,3 %	61,6 %	64,0 %	66,4 %	68,7 %	71,1 %	73,4 %
Finnland	27,6 %	27,9 %	28,2 %	28,5 %	28,8 %	29,0 %	29,3 %
Frankreich	23,1 %	24,7 %	26,3 %	27,9 %	29,5 %	31,1 %	32,7 %
Kroatien	100,0 %	100,0 %	100,0 %	100,0 %	100,0 %	100,0 %	100,0 %
Ungarn	74,6 %	75,1 %	75,5 %	75,9 %	76,3 %	76,7 %	77,2 %
Irland	16,6 %	17,9 %	19,2 %	20,6 %	21,9 %	23,3 %	24,6 %
Italien	39,7 %	40,3 %	40,9 %	41,5 %	42,1 %	42,7 %	43,4 %
Litauen	100,0 %	100,0 %	100,0 %	100,0 %	100,0 %	100,0 %	100,0 %
Luxemburg	0,0 %	0,0 %	0,0 %	0,0 %	0,0 %	0,0 %	0,0 %
Lettland	100,0 %	100,0 %	100,0 %	100,0 %	100,0 %	100,0 %	100,0 %
Malta	3,0 %	3,3 %	3,5 %	3,8 %	4,0 %	4,3 %	4,5 %
Niederlande	7,5 %	8,1 %	8,7 %	9,3 %	9,9 %	10,5 %	11,1 %
Polen	89,6 %	89,9 %	90,2 %	90,4 %	90,7 %	91,0 %	91,3 %
Portugal	70,2 %	70,3 %	70,5 %	70,6 %	70,8 %	70,9 %	71,1 %
Rumänien	89,0 %	89,1 %	89,2 %	89,2 %	89,3 %	89,4 %	89,5 %
Schweden	12,9 %	13,0 %	13,1 %	13,2 %	13,3 %	13,4 %	13,5 %
Slowenien	61,5 %	62,2 %	62,9 %	63,6 %	64,3 %	65,0 %	65,7 %
Slowakei	88,2 %	88,2 %	88,2 %	88,2 %	88,2 %	88,2 %	88,2 %

Quelle: Eurostat; eigene Berechnungen und Schätzungen.

Die radikalste Lösung wäre es indes, auf die Festlegung einer Bevölkerungsobergrenze gänzlich zu verzichten und in allen Regionen der EU, die die Kriterien für die Einstufung als Fördergebiet erfüllen, eine (nationale) Förderung zuzulassen. Für eine solche Vorgehensweise spricht, dass es nicht überzeugend scheint, Regionen, die selbst nach den Kriterien der EU als strukturschwach gelten, nur deswegen nicht als Fördergebiet auszuweisen, weil damit die ökonomisch nicht zu begründende Gesamtbevölkerungsobergrenze überschritten würde. Bei einer solchen Reform würde sich der Anteil der Bevölkerung in nicht prädefinierten C-

Fördergebieten gegenüber dem Fall einer unveränderten Anwendung des geltenden Indikatorensystems in allen Mitgliedstaaten nahezu verdoppeln; in der EU insgesamt würde die Fördergebietsbevölkerung damit von 47 % im status quo auf 61,3 % steigen. Deutschland könnte in diesem Fall 36,3 % seiner Bevölkerung (statt nur 18,8%) in C-Fördergebieten ausweisen (vgl. Tabelle 13).[48]

[48] Wäre diese Modifikation bereits in der laufenden Förderperiode zur Geltung gekommen, hätte sich eine gesamteuropäische Fördergebietsbevölkerung von 60,1 % ergeben; der Bevölkerungsplafond für Deutschland hätte in diesem Fall sogar 40,4% betragen.

Tabelle 13: Bevölkerungsplafond für Fördergebiete bei Verzicht auf eine Bevölkerungsobergrenze, 2015-2017 (2017-2019); ohne UK

	A-Förder-gebiete	prädef. C-Förderge-biete	nicht prä-def. C-Fördergebiete	zusammen	nachr.: status quo
EU ohne UK	27,0 %	4,6 %	29,7 %	61,3 %	47,0 %
Österreich	0,0 %	0,0 %	47,2 %	47,2 %	24,4 %
Belgien	0,0 %	0,0 %	47,0 %	47,0 %	24,3 %
Bulgarien	70,1 %	29,9 %	0,0 %	100,0 %	100,0 %
Zypern	0,0 %	0,0 %	100,0 %	100,0 %	51,8 %
Tschechische Republik	47,8 %	40,2 %	0,0 %	88,0 %	88,0 %
Deutschland	0,0 %	0,0 %	36,3 %	36,3 %	18,8 %
Dänemark	0,0 %	0,0 %	15,1 %	15,1 %	7,8 %
Estland	0,0 %	100,0 %	0,0 %	100,0 %	100,0 %
Griechenland	62,1 %	0,0 %	37,9 %	100,0 %	81,7 %
Spanien	29,8 %	0,5 %	69,7 %	100,0 %	66,4 %
Finnland	0,0 %	23,5 %	8,5 %	32,0 %	27,9 %
Frankreich	3,3 %	0,0 %	47,5 %	50,8 %	27,9 %
Kroatien	100,0 %	0,0 %	0,0 %	100,0 %	100,0 %
Ungarn	59,4 %	10,0 %	12,5 %	81,9 %	75,9 %
Irland	0,0 %	0,0 %	39,7 %	39,7 %	20,6 %
Italien	32,0 %	0,0 %	18,4 %	50,4 %	41,5 %
Litauen	0,0 %	100,0 %	0,0 %	100,0 %	100,0 %
Luxemburg	0,0 %	0,0 %	0,0 %	0,0 %	0,0 %
Lettland	100,0 %	0,0 %	0,0 %	100,0 %	100,0 %
Malta	0,0 %	0,0 %	7,3 %	7,3 %	3,8 %
Niederlande	0,0 %	0,0 %	17,9 %	17,9 %	9,3 %
Polen	69,4 %	16,6 %	8,6 %	94,6 %	90,4 %
Portugal	68,4 %	0,0 %	4,3 %	72,7 %	70,6 %
Rumänien	87,9 %	0,0 %	2,5 %	90,5 %	89,2 %
Schweden	0,0 %	11,7 %	2,9 %	14,6 %	13,2 %
Slowenien	52,7 %	0,0 %	21,1 %	73,8 %	63,6 %
Slowakei	88,2 %	0,0 %	0,0 %	88,2 %	88,2 %

Quelle: Eurostat; eigene Berechnungen und Schätzungen.

Die Festlegung einer Bevölkerungsobergrenze für Fördergebiete insgesamt ist mit dem (derzeit nur theoretischen) Risiko verbunden, dass der zur Verfügung stehende Gesamtbevölkerungsplafond vollständig (oder zumindest weitgehend) durch Fördergebiete der Kategorien „A“ bzw. „prädefiniert C“ ausgeschöpft wird, so dass die wohlhabenderen Mitgliedstaaten im ungünstigsten Fall gar keine nicht prädefinierten C-Fördergebiete mehr ausweisen dürften.[49] Um dies zu vermeiden, erscheint es sinnvoll, nicht den Gesamtbevölkerungsplafond vorab festzulegen, sondern vielmehr einen fixen Bevölkerungsplafond für nicht prädefinierte C-Fördergebiete zu bestimmen. Dies würde bedeuten, dass die Gesamtbevölkerungsobergrenze (derzeit 47 % der EU-Bevölkerung) sich endogen aus den indikatorbestimmten Bevölkerungsanteilen in A-/prädefinierten C-Fördergebieten und dem exogen bestimmtem Bevölkerungsanteil der nicht prädefinierten C-Fördergebiete ergeben würde und deshalb unter Umständen auch über 50 % steigen könnte.

Entsprechend der hier vorgenommenen Projektionsrechnungen würde der Bevölkerungsanteil für nicht prädefinierte C-Fördergebiete in der EU insgesamt (ohne UK) in der kommenden Förderperiode 15,3 % betragen. Würde der Bevölkerungsanteil für nicht prädefinierte C-Fördergebiete vorab hingegen auf 17,5 % der EU-Bevölkerung festgelegt, so würden hiervon alle Länder profitieren, die nicht prädefinierte C-Fördergebiete aufweisen (Tabelle 14). Für Deutschland würde der Bevölkerungsanteil in Fördergebieten von derzeit 18,8 % auf 21,4 % zunehmen. Gleichzeitig würde die Gesamtbevölkerungsobergrenze in der EU auf 49,2 % steigen. Bei Fixierung des Bevölkerungsanteils für nicht prädefinierte Fördergebiete auf 20 % ergäbe sich für Deutschland sogar ein Bevölkerungsplafond von 24,5 % (bei einem Anstieg der Fördergebietsbevölkerung in der EU insgesamt auf 51,7 %).

[49] Es würde dann lediglich der Mindestbevölkerungsanteil von derzeit 7,5 % (Tz. 165 Nr. b Regionalleitlinien) gelten.

Tabelle 14: Bevölkerungsplafond bei Vorab-Festlegung einer Bevölkerungsobergrenze für nicht prädefinierte C-Fördergebiete, 2015-2017 (2017-2019); ohne UK

	Bevölkerungsplafond für nicht prädefinierte C-Fördergebiete		
	Status quo (15,3 %)	17,5 %	20,0 %
EU ohne UK	47,0 %	49,2 %	51,7 %
Österreich	24,4 %	27,8 %	31,8 %
Belgien	24,3 %	27,7 %	31,7 %
Bulgarien	100,0 %	100,0 %	100,0 %
Zypern	51,8 %	59,0 %	67,5 %
Tschechische Republik	88,0 %	88,0 %	88,0 %
Deutschland	18,8 %	21,4 %	24,5 %
Dänemark	7,8 %	8,9 %	10,2 %
Estland	100,0 %	100,0 %	100,0 %
Griechenland	81,7 %	84,5 %	87,7 %
Spanien	66,4 %	71,4 %	77,3 %
Finnland	28,5 %	29,1 %	29,8 %
Frankreich	27,9 %	31,3 %	35,3 %
Kroatien	100,0 %	100,0 %	100,0 %
Ungarn	75,9 %	76,8 %	77,9 %
Irland	20,6 %	23,5 %	26,8 %
Italien	41,5 %	42,8 %	44,4 %
Litauen	100,0 %	100,0 %	100,0 %
Luxemburg	0,0 %	0,0 %	0,0 %
Lettland	100,0 %	100,0 %	100,0 %
Malta	3,8 %	4,3 %	4,9 %
Niederlande	9,3 %	10,6 %	12,1 %
Polen	90,4 %	91,1 %	91,8 %
Portugal	70,6 %	70,9 %	71,3 %
Rumänien	89,2 %	89,4 %	89,6 %
Schweden	13,2 %	13,4 %	13,7 %
Slowenien	63,6 %	65,1 %	66,9 %
Slowakei	88,2 %	88,2 %	88,2 %

Quelle: Eurostat; eigene Berechnungen und Schätzungen.

Zusätzliche Anpassungsmöglichkeiten bestehen bei der Anwendung der Berechnungsmodalitäten für nicht prädefinierte C-Fördergebiete laut Anhang II Regionalleitlinien. Wie beschrieben, werden dabei vier unterschiedliche Kriterien angewandt; für Deutschland sind dabei unmittelbar lediglich die Kriterien 1 und 2 relevant.

Nach Kriterium 1 kann eine Region (NUTS-3-Ebene) dann als nicht prädefiniertes C-Fördergebiet eingestuft werden, wenn ihr BIP je Einwohner um wenigstens 85 % unter dem ungewichteten Durchschnitt des BIP je Einwohner in der EU insgesamt und im betreffenden Mitgliedstaat liegt (vgl. Formel (2)). Hier stellt sich zum einen die Frage, warum überhaupt auch der EU-Durchschnitt bei der Ermittlung des nationalen Schwellenwertes berücksichtigt wird, wenn es darum geht, ein regionales Wohlstandsgefälle *innerhalb* eines Mitgliedstaates festzustellen (vgl. Tz. 153 Regionalleitlinien). Doch selbst wenn man diese Vorgehensweise akzeptiert, bleibt offen, ob eine Gleichgewichtung von nationalem und EU-BIP bei der Berechnung des jeweiligen Schwellenwertes sinnvoll ist. Zum anderen ist auch nicht erkennbar, aus welchem Grund der Schwellenwert für Förderwürdigkeit gerade bei 85 % des Durchschnitts festgeschrieben wurde.

Um die Sensitivität des nationalen Fördergebietsplafonds hinsichtlich alternativer Parameterwerte zu ermitteln, wurde deshalb in Formel (2) zum einen der Gewichtungsfaktor für das nationale BIP zwischen 0,1 und 1,0 variiert, zum anderen der Schwellenwert für Förderwürdigkeit alternativ auf 85 % bzw. auf 95 % festgesetzt. Tabelle 15 zeigt, wie sich eine solche Veränderung der Berechnungsvorschrift auf die Zahl der potentiellen Fördergebiete in Deutschland nach Kriterium 1 sowie auf den tatsächlichen Bevölkerungsplafonds[50] für nicht prädefinierte Fördergebiete (Datenbasis 2015-2017; ohne UK) auswirkt.[51] Es zeigt sich, dass die Zahl der potentiellen C-Fördergebiete in Deutschland[52] deutlich steigen würde, wenn es zu einer höheren Gewichtung des nationalen BIP je Einwohner in Formel (2) käme; der höchste Anteil an Fördergebietsbevölkerung (22,5 %),würde erreicht, wenn tatsächlich nur das nationale BIP je Einwohner bei der Ermittlung

[50] Dieser hängt von der Zahl der förderfähigen Regionen in Deutschland wie auch in anderen Ländern sowie von deren jeweiligen Bevölkerungsgröße ab. Insoweit kann von der Zahl der potentiellen C-Fördergebiete in Deutschland nicht ohne weiteres auf den resultierenden Bevölkerungsplafonds geschlossen werden.

[51] Die Berechnungen müssen dabei für alle EU-Länder durchgeführt werden, da modifizierte Parametersetzungen auch dort zu einer Veränderung der Fördergebietseinstufung führen können; das wiederum hat auch Rückwirkungen auf Deutschland.

[52] Die Auswirkungen auf andere Länder sind in Tabelle 29 (Anhang) dokumentiert.

des Schwellenwertes herangezogen würde (also nur Wirtschaftskraftunterschiede innerhalb eines Staates berücksichtigt würden). Ein höherer Grenzwert für die Streuung des regionalen BIP (95 % anstelle von 85 %) würde ebenfalls zu einem höheren Bevölkerungsplafond für nicht prädefinierte C-Fördergebiete für Deutschland führen.

Tabelle 15: Auswirkungen veränderter Parametersetzungen bei der Ermittlung nicht prädefinierter C-Fördergebiete in Deutschland nach Kriterium 1, 2015-2017 (2017-2019); ohne UK

	Gewichtungsfaktor nationales BIP je Einwohner									
	0,1	0,2	0,3	0,4	**0,5**	0,6	0,7	0,8	0,9	1,0
	Schwellenwert 85 % (status quo)									
Bevölkerungsanteil DE in %	16,2%	16,2%	16,7%	17,8%	**18,8%**	20,0%	21,0%	21,7%	22,0%	22,5%
	Schwellenwert 75%									
Bevölkerungsanteil DE in %	16,2%	16,2%	16,2%	16,2%	16,2%	16,2%	16,0%	15,8%	17,3%	17,5%
	Schwellenwert 95%									
Bevölkerungsanteil DE in %	18,9%	20,2%	20,7%	20,7%	21,4%	22,2%	22,8%	23,1%	23,3%	24,2%

Anmerkung: Status quo (Gewichtungsfaktor nationales BIP=0,5) in Fettdruck hervorgehoben.
Quelle: Eurostat; eigene Berechnungen.

Nach Kriterium 2a wird eine Region dann bei der Berechnung des Bevölkerungsplafonds für nicht prädefinierte C-Fördergebiete berücksichtigt, wenn ihre Arbeitslosenquote um wenigstens 15 % über dem (ungewichteten) arithmetischen Mittelwert aus nationaler und EU-28-weiter Arbeitslosenquote liegt. Auch hier lässt sich ermitteln, wie veränderte Gewichtungsfaktoren für nationale und EU-weite Arbeitslosenquote den Ausweis von Förderregionen beeinflussen (vgl. Tabelle 16).[53] Erkennbar ist, dass der Bevölkerungsplafond für C-Fördergebiete in Deutschland nur dann spürbar ansteigt, wenn die nationale Arbeitslosenquote in Formel (4) sehr hoch gewichtet wird, da angesichts der zunehmend günstigeren Beschäftigungssituation (Arbeitslosenquote 2017-2019: 3,9 %) dieses Kriterium ohnehin nur noch eine geringe Bedeutung für den Ausweis von Fördergebieten in Deutschland spielt. Der höchste Bevölkerungsplafond für nicht prädefinierte C-Fördergebiete würde erreicht, wenn ausschließlich die nationale Arbeitslosenquote bei der Ermittlung des relevanten Schwellenwertes herangezogen würde.

[53] Die Auswirkungen für alle EU-Länder sind in Tabelle 30 (Anhang) dokumentiert.

Ein niedrigerer Grenzwert für die Streuung der regionalen Arbeitslosenquote würde sich nur dann positiv für Deutschland auswirken, wenn gleichzeitig auch die Gewichtung der Arbeitslosenquote zugunsten des nationalen Wertes verschoben wird.

Tabelle 16: Auswirkungen veränderter Parametersetzungen bei der Ermittlung nicht prädefinierter C-Fördergebiete in Deutschland nach Kriterium 2a, 2015-2017 (2017-2019); ohne UK

	Gewichtung nationale Arbeitslosenquote									
	0,1	0,2	0,3	0,4	**0,5**	0,6	0,7	0,8	0,9	1,0
	Schwellenwert 115 % (status quo)									
Bevölkerungsanteil DE in %	18,3%	18,3%	18,3%	18,3%	**18,8%**	18,8%	18,8%	18,8%	21,8%	22,7%
	Schwellenwert 105%									
Bevölkerungsanteil DE in %	15,1%	17,1%	17,2%	18,1%	17,9%	17,9%	17,9%	21,0%	21,9%	24,2%
	Schwellenwert 125%									
Bevölkerungsanteil DE in %	18,8%	18,8%	18,8%	18,8%	18,8%	18,8%	18,8%	18,8%	18,8%	22,3%

Status quo (Gewichtungsfaktor nationale Arbeitslosenquote=0,5) in Fettdruck hervorgehoben.
Quelle: Eurostat; eigene Berechnungen.

Wie oben bereits erwähnt, gibt es keinen sachlich überzeugenden Grund dafür, den EU-Wert überhaupt in die Berechnung des Bevölkerungsplafonds für nicht prädefinierte C-Fördergebiete nach Kriterium 1 und 2a aufzunehmen, wenn damit regionale Disparitäten innerhalb der Nationalstaaten abgebildet werden sollen. Es wurde daher in einem weiteren Schritt ermittelt, wie sich der Bevölkerungsplafonds für Deutschland in der nächsten Förderperiode verändern würde, wenn bei beiden Kriterien der nationale Wert höher gewichtet wird als im status quo.[54] Es zeigt sich, dass Deutschland einen deutlich höheren Anteil an Bevölkerung in Fördergebieten ausweisen könnte, wenn bei beiden Kriterien der Gewichtungsfaktor für die jeweiligen nationalen Größen erhöht würde; im günstigsten Fall (ausschließlich nationale Indikatoren) würde ein gegenüber der gegenwärtigen

[54] Die in den Regionalleitlinien festgeschriebenen Schwellenwerte wurden hingegen nicht angepasst.

Förderperiode nur leicht abgesenkter Bevölkerungsplafonds (25,5 %) erreicht (vgl.Tabelle 17).

Tabelle 17: Bevölkerungsplafond für Deutschland bei gleichzeitiger Anpassung des Gewichtungsfaktors nationaler Größen bei Kriterium 1/2a, 2015-2017 (2017-2019), ohne UK

		Kriterium 1					
		0,5	0,6	0,7	0,8	0,9	1,0
Kriterium 2a	**0,5**	**18,8 %**	20,0 %	21,0 %	21,7 %	22,0 %	22,5 %
	0,6	18,8 %	20,0 %	21,0 %	21,7 %	22,0 %	22,5 %
	0,7	18,8 %	20,0 %	21,0 %	21,7 %	22,0 %	22,5 %
	0,8	18,8 %	19,8 %	20,9 %	21,5 %	21,8 %	22,5 %
	0,9	21,8 %	22,7 %	23,4 %	24,1 %	24,2 %	24,8 %
	1,0	22,7 %	23,6 %	24,3 %	24,8 %	25,0 %	25,5 %

Status quo in Fettdruck hervorgehoben.
Quelle: Eurostat; eigene Berechnungen und Schätzungen.

Wenn man allerdings die Vorstellung aufgibt, dass der EU-Durchschnitt bei der Ermittlung des Bevölkerungsplafonds auf der Basis regionaler Disparitäten innerhalb der Nationalstaaten überhaupt eine Rolle spielt, wäre zu überlegen, auch von der Festsetzung eines für alle EU-Mitgliedsländer identischen Schwellenwerts (aktuell: 85 % des Mittelwerts des BIP je Einwohner bzw. 115 % der Arbeitslosenquoten) abzusehen. Stattdessen wäre es denkbar, für jeden Mitgliedstaat national angepasste Schwellenwerte zu verwenden, die das Ausmaß der regionalen Disparitäten bezogen auf den jeweiligen nationalen Mittelwert widerspiegeln. Hiervon würden Länder profitieren, die vergleichsweise schwache Unterschiede der relevanten Indikatoren zwischen den einzelnen Regionen aufweisen. In einer weiteren Rechnung wurde daher unterstellt, dass die nationalen Schwellenwerte durch die Standardabweichung des BIP je Einwohner bzw. der Arbeitslosenquote bestimmt werden; als förderfähig ließen sich dann beispielsweise all jene Regionen definieren, deren BIP je Einwohner um eine Standardabweichung unter bzw. deren Arbeitslosenquote um eine Standardabweichung über dem nationalen Mittelwert läge. Auch die Gewichtung der jeweiligen Standardabweichungen ließe sich variieren (vgl. Tabelle 18).

Tabelle 18: Veränderung des Bevölkerungsplafonds bei ausschließlicher Verwendung nationaler Werte für BIP je Einwohner (Kriterium 1) und Arbeitslosenquote (Kriterium 2a); nationale Schwellenwerte auf Basis der Standardabweichungen; 2015-2017 (2017-2019), ohne UK

	Gewichtungsfaktor BIP/Einwohner (1. Wert) bzw. Arbeitslosenquote (2. Wert)				
	0,5/0,5	1/0,5	0,5/1	1/1	Status quo
EU ohne UK	47,0 %	47,0 %	47,0 %	47,0 %	47,0 %
Österreich	23,9 %	24,0 %	24,8 %	25,3 %	24,4 %
Belgien	21,4 %	21,4 %	22,2 %	22,6 %	24,3 %
Bulgarien	100,0 %	100,0 %	100,0 %	100,0 %	100,0 %
Zypern	42,1 %	47,4 %	43,6 %	50,1 %	51,8 %
Tschechische Republik	88,0 %	88,0 %	88,0 %	88,0 %	88,0 %
Deutschland	22,9 %	20,0 %	21,2 %	17,5 %	18,8 %
Dänemark	27,2 %	26,6 %	23,8 %	23,1 %	7,8 %
Estland	100,0 %	100,0 %	100,0 %	100,0 %	100,0 %
Griechenland	78,0 %	80,0 %	78,6 %	81,1 %	81,7 %
Spanien	59,6 %	63,3 %	60,7 %	65,2 %	66,4 %
Finnland	38,8 %	30,8 %	39,4 %	31,2 %	27,9 %
Frankreich	23,3 %	25,8 %	24,0 %	27,1 %	27,9 %
Kroatien	100,0 %	100,0 %	100,0 %	100,0 %	100,0 %
Ungarn	74,7 %	75,4 %	74,9 %	75,7 %	75,9 %
Irland	24,1 %	17,6 %	25,0 %	18,6 %	20,6 %
Italien	39,7 %	40,7 %	40,0 %	41,2 %	41,5 %
Litauen	100,0 %	100,0 %	100,0 %	100,0 %	100,0 %
Luxemburg	0,0 %	0,0 %	0,0 %	0,0 %	0,0 %
Lettland	100,0 %	100,0 %	100,0 %	100,0 %	100,0 %
Malta	3,1 %	3,5 %	3,2 %	3,7 %	3,8 %
Niederlande	18,7 %	10,0 %	19,4 %	10,6 %	9,3 %
Polen	89,6 %	90,1 %	89,7 %	90,3 %	90,4 %
Portugal	70,2 %	70,4 %	70,3 %	70,6 %	70,6 %
Rumänien	89,0 %	89,1 %	89,0 %	89,2 %	89,2 %
Schweden	32,2 %	32,2 %	31,3 %	27,8 %	13,2 %
Slowenien	61,6 %	62,7 %	61,9 %	63,3 %	63,6 %
Slowakei	88,2 %	88,2 %	88,2 %	88,2 %	88,2 %

Quelle: Eurostat; eigene Berechnungen und Schätzungen.

Gegenüber dem Status quo ergeben sich bei einer solchen Herangehensweise teils sehr deutliche Veränderungen, was die politische Durchsetzbarkeit erschweren dürfte – einige Länder verlieren, andere gewinnen. Deutschland kann am ehesten dann von einer solchen Modifikation der Berechnungsweise profitieren, wenn die zulässigen Abweichungen vom Mittelwert eher gering (in der Größen-

ordnung von einer halben Standardabweichung bei beiden Indikatoren) festgelegt werden; im günstigsten Fall würde der nationale Bevölkerungsplafond auf 22,9 % steigen. Gegenüber einer Vorgehensweise, die bei alleiniger Verwendung nationaler Indikatoren die bisherigen Grenzwerte beibehält, ist die beschriebene Modifikation der Berechnungsweise für Deutschland damit nachteilig, da die derzeit noch starken regionalen Disparitäten zwischen Ost- und Westdeutschland in diesem Fall weniger stark berücksichtigt werden. Dies könnte sich jedoch langfristig ändern, wenn die Konvergenz zwischen Ost- und Westdeutschland weiter vorankommen sollte.

Anders als in der laufenden Förderperiode kann Deutschland zukünftig auch von Kriterium 2b (regionale Arbeitslosenquote um 50 % über dem nationalen Durchschnitt) profitieren. Bei Beibehaltung des gegenwärtigen Grenzwertes erfüllen immerhin 25 deutsche Regionen dieses Kriterium (wobei allerdings nur für 3 Regionen[55] Kriterium 2b tatsächlich auch ausschlaggebend für die Klassifikation als C-Fördergebiet ist). Eine Reduktion des relevanten Grenzwerts auf beispielsweise 125 % des nationalen Durchschnitts der Arbeitslosenquote würde die Zahl der begünstigten NUTS-3-Regionen in Deutschland auf 57 erhöhen; andere Länder könnten hiervon hingegen nicht profitieren. In der Folge käme es zu einem Anstieg des Bevölkerungsplafonds für Deutschland auf immerhin 22,3 %; dies ginge allerdings zu Lasten aller anderen Länder mit nicht prädefinierten C-Fördergebieten, da Kriterium 2b für kein anderes Land relevant ist (vgl. Tabelle 19).

[55] NUTS-3-Regionen Leipzig, Magdeburg und Saalekreis.

Tabelle 19: Veränderung des Bevölkerungsplafonds bei Anpassung des Schwellenwertes für die Abweichungen der Arbeitslosenquote vom nationalen Mittelwert zur Bestimmung nicht prädefinierter C-Fördergebiete (Kriterium 2b), 2015-2017 (2017-2019), ohne UK

	Grenzwert 125 %	Grenzwert 150 % (status quo)
EU ohne UK	47,0 %	47,0 %
Österreich	23,1 %	24,4 %
Belgien	23,0 %	24,3 %
Bulgarien	100,0 %	100,0 %
Zypern	48,9 %	51,8 %
Tschechische Republik	88,0 %	88,0 %
Deutschland	22,3 %	18,8 %
Dänemark	7,4 %	7,8 %
Estland	100,0 %	100,0 %
Griechenland	80,6 %	81,7 %
Spanien	64,4 %	66,4 %
Finnland	28,2 %	28,5 %
Frankreich	26,5 %	27,9 %
Kroatien	100,0 %	100,0 %
Ungarn	75,5 %	75,9 %
Irland	19,4 %	20,6 %
Italien	41,0 %	41,5 %
Litauen	100,0 %	100,0 %
Luxemburg	0,0 %	0,0 %
Lettland	100,0 %	100,0 %
Malta	3,6 %	3,8 %
Niederlande	8,8 %	9,3 %
Polen	90,2 %	90,4 %
Portugal	70,5 %	70,6 %
Rumänien	89,2 %	89,2 %
Schweden	13,1 %	13,2 %
Slowenien	63,0 %	63,6 %
Slowakei	88,2 %	88,2 %

Quelle: Eurostat; eigene Berechnungen und Schätzungen.

Die Kriterien 3 (BIP je Einwohner unterhalb von 90 % des EU-Durchschnitts) und 4 (Arbeitslosenquote höher als 125 % des EU-Durchschnitts) sind für Deutschland wegen der Konkurrenz zu Kriterium 1 bzw. 2a (vgl. Abschnitt 3.2) zwar nicht unmittelbar von Belang; gleichwohl würden Anpassungen der von der EU definierten Grenzwerte zu leichten Veränderungen des auf Deutschland entfallenden Bevölkerungsplafonds für nicht prädefinierte C-Fördergebiete führen, weil es auf-

grund von Veränderungen der Fördergebiete in anderen Ländern zu einer Neuaufteilung des insgesamt zur Verfügung stehenden Bevölkerungsplafonds käme. So würde eine Absenkung des BIP-Grenzwertes auf 85 % des EU-Durchschnitts den Bevölkerungsplafonds für Deutschland auf immerhin 19,6 % erhöhen.[56] Veränderungen beim Grenzwert für Kriterium 4 hätten hingegen keine positiven Auswirkungen auf Deutschland, so dass auf eine nähere Darstellung hier verzichtet wird.[57]

7.2 Verwendung alternativer Indikatoren zur Ermittlung des Bevölkerungsplafonds

7.2.1 BIP je Erwerbstätigen

Die EU-Kommission verwendet zur Ermittlung regionaler Unterschiede im Wohlstandsniveau das BIP je Einwohner. Dieses ergibt sich definitorisch als Produkt aus dem BIP je Erwerbstätigen (als Indikator der Wirtschaftskraft) und der Zahl der Erwerbstätigen je Einwohner. Das BIP je Einwohner (als Wohlstandsindikator) fällt deswegen umso höher (niedriger) aus, je höher (niedriger) der Anteil der Erwerbstätigen an der regionalen Bevölkerung insgesamt ist. Gebiete mit einer hohen Arbeitslosigkeit oder einem geringen Anteil der Bevölkerung im erwerbsfähigen Alter weisen daher typischerweise auch ein niedriges BIP je Einwohner auf, selbst wenn ihre Wirtschaftskraft (gemessen am BIP je Erwerbstätigen) hoch ist. Solange Förderpolitiken darauf abzielen, wirtschafts- und strukturschwache Regionen besonders zu unterstützen, kann es daher sinnvoll sein, anstelle des BIP je Einwohner das BIP je Erwerbstätigen zur Abgrenzung von förderberechtigten Gebieten zu verwenden.

Hinzu kommt, dass das BIP je Einwohner insbesondere auf einer sehr kleinräumigen Ebene (z.B. NUTS-3-Regionen) durch Pendelbewegungen verzerrt sein kann (vgl. auch Fußnote 5). So weisen Kernstädte, die einen hohen Anteil an Einpendlern ausweisen, im Regelfall ein hohes BIP je Einwohner aus, obwohl die zugrundeliegende Wirtschaftsleistung in erheblichem Maße durch Beschäftigte

---

[56] Nach Gleichung (8) würden nur noch Regionen in Mitgliedsländern von Kriterium 3 profitieren können, deren nationales BIP je Einwohner unterhalb des EU-Durchschnitts liegt.

[57] Bei einer Anhebung des Grenzwerts bei Kriterium 4 von derzeit 125 % des EU-Durchschnitts bleibt der Bevölkerungsplafond für Deutschland über alle plausiblen Parameterwerte konstant; eine Senkung des Grenzwerts hingegen hätte eine Reduktion des Bevölkerungsplafonds für Deutschland zur Folge.

mit einem Wohnort außerhalb der Kernstadt erzielt wird. Auch die dabei erzielten Einkommen fließen dann in erheblichem Umfang anderen Regionen zu. Das Wohlstandsniveau würde also bei Verwendung des BIP je Einwohner zu hoch ausgewiesen. Der umgekehrte Effekt kommt in Regionen mit einem hohen Anteil an Auspendlern zum Tragen. Auch dies spricht dafür, das BIP je Erwerbstätigen zur Messung von regionalen Disparitäten heranzuziehen.

Wie Tabelle 20 zeigt, ist die Streuung des BIP je Erwerbstätigen zwischen den Mitgliedsländern der EU-28 deutlich geringer als die Streuung des BIP je Einwohner. Insbesondere einige mittel- und osteuropäische Länder können ihre Position im Ranking der einzelnen Länder deutlich verbessern. Auch innerhalb der Länder fällt die Streuung (gemessen auf NUTS-2-Ebene) deutlich geringer aus als beim BIP je Einwohner (vgl. Tabelle 21).

Tabelle 20: BIP je Einwohner und BIP je Erwerbstätigen (in KKS) in den Ländern der Europäischen Union, in Prozent des EU-28-Durchschnitts, 2008-2010

Land	BIP je Einwohner	BIP je Erwerbstätigen	Land	BIP je Einwohner	BIP je Erwerbstätigen
Österreich	124,9	109,6	Irland	130,2	134,1
Belgien	116,2	127,2	Italien	104,2	112,1
Bulgarien	44,6	41,0	Litauen	59,8	64,1
Zypern	104,2	95,4	Luxemburg	252,1	160,4
Tschechische Republik	81,7	75,4	Lettland	54,9	56,9
Deutschland	118,3	105,2	Malta	83,4	95,8
Dänemark	123,5	108,9	Niederlande	136,8	115,4
Estland	64,5	66,1	Polen	58,3	64,6
Griechenland	91,7	95,9	Portugal	79,9	-[a]
Spanien	99,9	102,9	Rumänien	48,8	48,7
Finnland	116,6	111,9	Schweden	124,4	116,1
Frankreich	107,0	116,6	Slowenien	85,6	80,2
Kroatien	61,1	78,0	Slowakei	71,8	79,7
Ungarn	64,0	71,5	Großbritannien	111,2	108,0

[a] *keine Werte verfügbar.*
Quelle: Eurostat; eigene Berechnungen.

Tabelle 21: Variationskoeffizient des BIP je Erwerbstätigen und des BIP je Einwohner (in KKS) in den Mitgliedsländern der Europäischen Union (Basis: NUTS-2-Regionen), Durchschnitt 2008-2010, ungewichtet

Land	BIP je Erwerbstätigen	BIP je Einwohner	Land	BIP je Erwerbstätigen	BIP je Einwohner
Österreich	9,9	18,2	Irland	16,6	22,3
Belgien	14,4	32,8	Italien	11,4	24,5
Bulgarien	21,4	36,3	Litauen	0,0	0,0
Zypern	0,0	0,0	Luxemburg	0,0	0,0
Tschechische Republik	17,8	44,0	Lettland	0,0	0,0
Deutschland	13,8	21,9	Malta	0,0	0,0
Dänemark	7,6	17,8	Niederlande	17,1	20,1
Estland	0,0	0,0	Polen	20,4	20,8
Griechenland	13,4	17,5	Portugal	12,8	-[a]
Spanien	7,4	18,0	Rumänien	45,3	54,8
Finnland	11,2	20,9	Schweden	9,6	17,5
Frankreich	11,1	21,8	Slowenien	9,7	19,8
Kroatien	0,1	2,5	Slowakei	22,5	69,4
Ungarn	10,7	34,6	Großbritannien	58,7	65,5

[a] *keine Werte verfügbar.*
Quelle: Eurostat; eigene Berechnungen.

Ein Ersatz des Indikators „BIP je Einwohner“ durch das BIP je Erwerbstätigen hätte erhebliche Auswirkungen auf die Ermittlung des Bevölkerungsplafonds.[58] Dies betrifft zum einen eine Reihe von Regionen, die derzeit noch als A-Fördergebiete eingeschätzt werden,[59] zum anderen aber auch viele Regionen, die aktuell als nicht prädefinierte C-Fördergebiete[60] klassifiziert sind – dies vor allem deshalb, weil die nicht prädefinierten C-Fördergebiete auf NUTS-3-Ebene bestimmt werden, auf der die oben beschriebenen verzerrenden Effekte durch Pendelbewegungen stark ins Gewicht fallen.

Europaweit würden 221 Regionen bei Verwendung des BIP je Erwerbstätigen als Indikator nicht länger das oben beschriebene Kriterium 1 zur Berücksichtigung als nicht prädefiniertes C-Fördergebiete erfüllen (vgl. Abschnitt 3.2); allerdings

[58] Mangels Prognosewerten für das BIP je Erwerbstätigen wird der Bevölkerungsplafond hier lediglich auf der Basis des Zeitraums 2008-2010 berechnet.

[59] Betroffen hiervon sind insbesondere Italien und Griechenland sowie Kroatien.

[60] Auswirkungen auf ehemalige A-Fördergebiete (=prädefinierte C-Fördergebiete) wurden nicht betrachtet.

kämen demgegenüber auch 81 NUTS-3-Regionen hinzu, die den in den Regionalleitlinien festgelegten Schwellenwert unterschritten. Insgesamt würde sich damit die Zahl der nach Kriterium 1 potentiell als nicht prädefiniertes Fördergebieten[61] in Frage kommenden NUTS-3-Regionen von aktuell 414 auf 274 reduzieren. Ähnlich sieht es auch bei Kriterium 3 aus – bei Verwendung des BIP je Erwerbstätigen unterschreiten insgesamt 243 NUTS-3-Regionen außerhalb von A-Fördergebieten in den EU-Mitgliedsländern den von der EU festgelegten Schwellenwert, während es derzeit 403 Regionen sind. Auch hier kommt es zu erheblichen Verschiebungen: 267 Regionen verlören ihren gegenwärtigen Status als potentielles C-Fördergebiet nach Kriterium 3, während 107 Regionen neu hinzukämen.

In Deutschland würden, über alle Kriterien des Anhang II der Regionalleitlinien gerechnet, nur 48 (von derzeit 115) nicht prädefinierten C-Fördergebieten bei Übergang zu einem wirtschaftskraftbezogenen Indikator ihren Fördergebietsstatus behalten – 67 Regionen würden ihren bisherigen Status verlieren; 22 Regionen würden hingegen neu aufgenommen. Der Deutschland zugesprochene Bevölkerungsplafond für C-Fördergebiete würde sich infolgedessen von 26 % im status quo auf 23 % verringern (vgl. Tabelle 22).

[61] außerhalb von A-Fördergebieten.

Tabelle 22: Bevölkerungsplafonds für A-/C-Fördergebiete bei Verwendung unterschiedlicher Indikatoren für die Wirtschaftskraft in Prozent, Basisperiode 2008-2010 (2010-2012)

	mit BIP je Erwerbstätigen		mit BIP je Einwohner	
Land	A-Fördergebiete	C-Fördergebiete	A-Fördergebiete	C-Fördergebiete
Österreich	0,0	25,9	0,0	25,6
Belgien	0,0	27,0	0,0	29,6
Bulgarien	100,0	0,0	100,0	0,0
Zypern	0,0	0,0	0,0	0,0
Tschechische Republik	76,2	9,0	88,1	0,0
Deutschland	0,0	22,9	0,0	26,0
Dänemark	0,0	0,6	0,0	7,8
Estland	100,0	0,0	100,0	0,0
Griechenland	9,8	70,2	45,9	32,3
Spanien	4,4	78,9	6,8	61,3
Finnland	0,0	26,9	0,0	27,9
Frankreich	3,2	10,2	3,2	23,0
Kroatien	0,0	75,3	100,0	0,0
Ungarn	70,4	22,2	70,4	6,2
Irland	0,0	75,0	0,0	50,4
Italien	0,0	24,1	29,3	4,5
Litauen	100,0	0,0	100,0	0,0
Luxemburg	0,0	0,0	0,0	0,0
Lettland	100,0	0,0	100,0	0,0
Malta	0,0	100,0	0,0	100,0
Niederlande	0,0	6,2	0,0	6,3
Polen	86,4	13,6	86,4	13,6
Portugal	-[a]	-[a]	69,1	15,6
Rumänien	89,4	10,6	89,4	10,6
Schweden	0,0	12,8	0,0	12,6
Slowenien	53,6	46,4	53,6	46,4
Slowakei	54,1	25,8	88,5	0,0
Großbritannien	3,1	37,1	3,1	22,8

[a] *nicht verfügbar.*
Quelle: Eurostat; eigene Berechnungen.

7.2.2 Demographische Indikatoren

Eine der wesentlichen Herausforderungen für die Regionalpolitik stellt der demographische Wandel dar: Schrumpfung (und Alterung) der Bevölkerung wirken sich tendenziell negativ auf die wirtschaftliche Entwicklung in den betroffenen Regionen aus, weil damit zum einen die Zahl der verfügbaren Arbeitskräfte zurückgeht und zum anderen auch die Produktivitätsentwicklung gedämpft werden

kann. Vorliegende Berechnungen beispielsweise des Sachverständigenrates zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung oder der Bundesbank zeigen, dass in den kommenden Jahren allein schon aus demographischen Gründen das Potentialwachstum in Deutschland weniger stark ausfallen wird als in der Vergangenheit;[62] dies wiederum wird sich auch negativ auf die Entwicklung des Bruttoinlandsprodukts je Einwohner[63] als maßgeblichem Indikator für die Abgrenzung von Regionalfördergebieten auswirken.[64] Bei regional unterschiedlich starker Betroffenheit durch den demographischen Wandel dürften die regionalen Disparitäten in Europa also zunehmen. Zudem erfordert die Bewältigung der Folgen des demographischen Wandels den Einsatz zusätzlicher Mittel, weil der Umbau von Infrastrukturen oder die Verstärkung von Aus- und Weiterbildung zur Sicherung des Fachkräftebedarfs erhebliche Investitionsbedarfe auslöst, die regelmäßig die fiskalischen Möglichkeiten der betreffenden Regionen übersteigen dürften.[65]

Als mögliche Indikatoren demographisch bedingter Problemlagen bieten sich dabei die Veränderungsrate der Bevölkerung insgesamt, die Veränderungsrate der erwerbsfähigen Bevölkerung (15-64 Jahre) und als kombinierter Indikator die Veränderung der Erwerbsfähigenquote (erwerbsfähige Bevölkerung in Relation zur Bevölkerung insgesamt) an.

Um zu klären, welche Indikatoren zur Beschreibung demographischer Problemlagen sinnvollerweise herangezogen werden sollten, ist in Abbildung 6 die Veränderungsrate der Zahl der Einwohner der Veränderungsrate der erwerbsfähigen Bevölkerung im Zeitraum 2007-2016 auf der NUTS-2-Ebene gegenübergestellt. Dabei gilt für alle Punkte unterhalb der 45°-Linie, dass hier die Erwerbsfähigenquote gesunken ist – es zeigt sich, dass dies zum Teil auch in Regionen mit hohem Bevölkerungswachstum der Fall ist. Da demographische Problemlagen aber

---

[62] Vgl. SACHVERSTÄNDIGENRAT ZUR BEGUTACHTUNG DER GESAMTWIRTSCHAFTLICHEN ENTWICKLUNG, Herausforderungen des demografischen Wandels, Expertise im Auftrag der Bundesregierung, Wiesbaden 2011; DEUTSCHE BUNDESBANK, Demografischer Wandel, Zuwanderung und das Produktionspotenzial der deutschen Wirtschaft, in: Monatsbericht der Deutschen Bundesbank 4/2017, S. 37-50

[63] Hierzu kommt es, weil der negative Einfluss der Verringerung des Erwerbspersonenpotentials stärker ist als der rechnerisch positive Effekt der Schrumpfung der Bevölkerung.

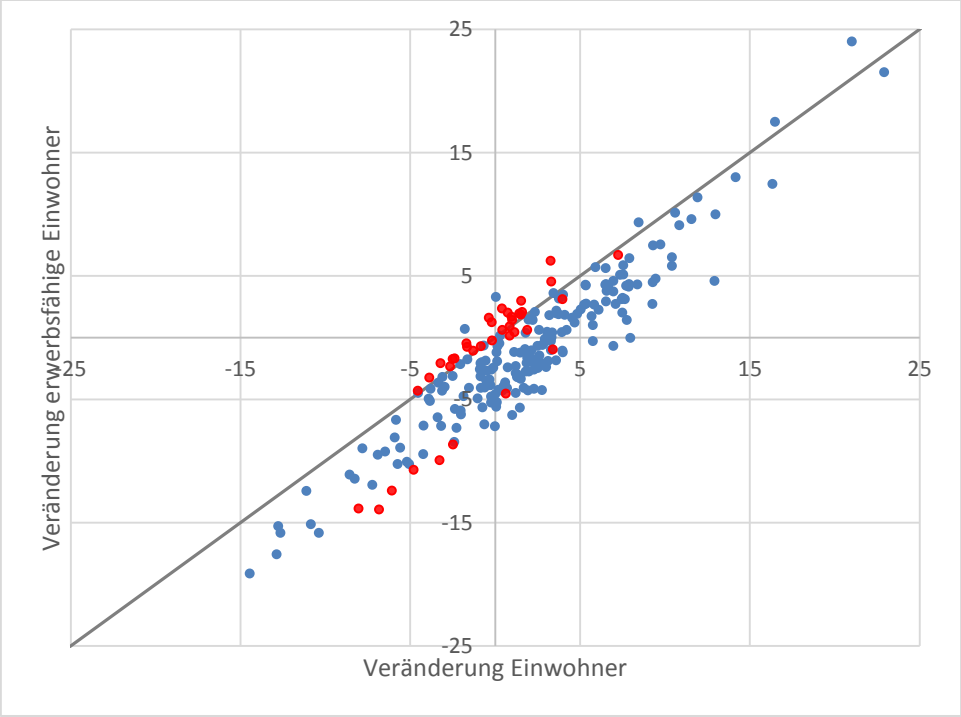
[64] Die Einbeziehung von demographischen Variablen aus der Vergangenheit in den relevanten Indikatorenset ist deshalb nur eingeschränkt sinnvoll, wenn gleichzeitig auch weiterhin das BIP je Einwohner berücksichtigt wird, da beide Variablen nicht unabhängig voneinander sind.

[65] Schrumpfung (und Alterung) der Bevölkerung führt im Regelfall zu einer Verschlechterung der Steuerkraft in den betroffenen Regionen.

eher in schrumpfenden Regionen (in Abbildung 6 sind dies Punkte links von der Ordinate) zu erwarten sind, scheint es nicht sinnvoll, Veränderungen der Erwerbsfähigenquote als demographischen Indikator heranzuziehen.

Zwar ist eine rückläufige Bevölkerung allein noch kein Indikator für ein sinkendes BIP je Einwohner (nämlich dann nicht, wenn zeitgleich die Erwerbstätigenquote oder das Produktivitätsniveau steigt); wie Abbildung 6 zeigt, sind Veränderungen der Einwohnerzahl und der Zahl der Erwerbsfähigen jedoch stark miteinander korreliert, so dass es wenig Unterschied macht, welcher dieser beiden Indikatoren herangezogen wird. Praktische Erwägungen[66] sprechen dafür, sich auf die Veränderung der Bevölkerung insgesamt als möglichem zusätzlichen Indikator zu konzentrieren.

Abbildung 6: Veränderungsraten von Einwohnern und erwerbsfähiger Bevölkerung 2007-2016 in %

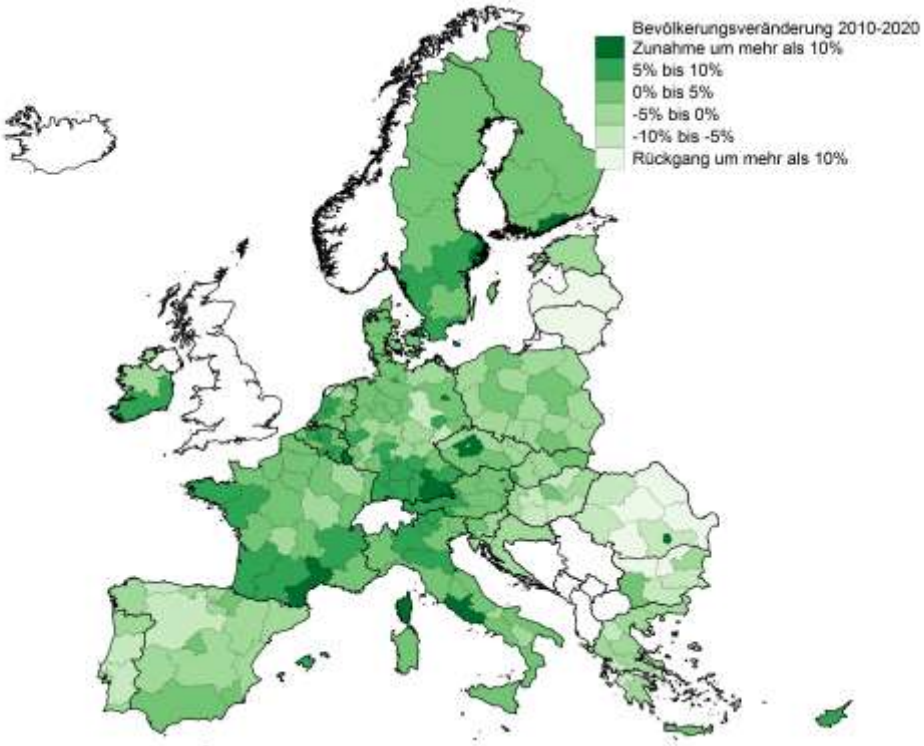


Deutschland hervorgehoben. Punkte unterhalb der durchgezogenen 45°-Linie stellen Regionen mit rückläufigem Anteil der Erwerbsfähigen an der Gesamtbevölkerung dar; ohne UK.
Quelle: Eurostat; eigene Berechnungen.

[66] Die Zahl der erwerbsfähigen Einwohner kann auf regionaler Ebene teilweise nur auf der Basis von Stichprobenerhebungen geschätzt werden, während die Zahl der Einwohner insgesamt aus der amtlichen Bevölkerungsfortschreibung vorliegt.

Legt man die in dieser Arbeit verwendeten Bevölkerungsfortschreibungen bis zum Jahr 2020 zugrunde, so wird erkennbar, dass sich unter den 30 europäischen NUTS-2-Regionen mit dem stärksten Bevölkerungsrückgang in 2010-2020 nur zwei deutsche Regionen (die NUTS-2-Regionen Sachsen-Anhalt und Chemnitz) befinden (Karte 20 und Tabelle 23). In anderen Mitgliedsländern der EU (insbesondere in Mittel- und Osteuropa) ist die demographische Betroffenheit demgegenüber deutlich stärker ausgeprägt. Das Bild ändert sich auch nicht grundlegend, wenn man NUTS-3-Gebiete betrachtet; unter den 100 NUTS-3-Regionen mit der stärksten Schrumpfung der Bevölkerungszahl befinden sich lediglich 12 Regionen aus Deutschland (beginnend auf Rang 66); diese liegen ausschließlich in Ostdeutschland (vgl. auch Karte 21).

Karte 20: Bevölkerungsentwicklung 2010-2020 nach NUTS-2-Regionen[a]



[a] *ohne UK.*
Quelle: Eurostat; GISCO - Eurostat (European Commission) Verwaltungsgrenzen: © EuroGeographics © UN-FAO (Daten angepasst); eigene Berechnungen und Schätzungen.

Tabelle 23: Veränderung der Einwohnerzahl (Jahresdurchschnitte) in NUTS-2-Regionen[a] 2010-2020 in % (Top 30)

NUTS-2-Region	Land	Veränderung Einwohnerzahl
Nord-Est	Rumänien	-22,4
Sud-Est	Rumänien	-20,8
Sud-Vest Oltenia	Rumänien	-18,0
Severozapaden	Bulgarien	-16,2
Severen tsentralen	Bulgarien	-12,6
Lietuva	Litauen	-11,6
Centru	Rumänien	-11,3
Latvija	Lettland	-11,0
Attiki	Griechenland	-9,3
Sud - Muntenia	Rumänien	-9,0
Dél-Dunántúl	Ungarn	-8,1
Dytiki Makedonia	Griechenland	-7,5
Alentejo	Portugal	-7,5
Madeira	Portugal	-7,4
Vest	Rumänien	-7,2
Dél-Alföld	Ungarn	-7,1
Martinique	Frankreich	-6,9
Chemnitz	**Deutschland**	**-6,6**
Közép-Dunántúl	Ungarn	-6,6
Centro	Portugal	-6,6
Castilla y León	Spanien	-6,4
Nord-Vest	Rumänien	-6,2
Észak-Magyarország	Ungarn	-6,2
Yuzhen tsentralen	Bulgarien	-6,1
Sachsen-Anhalt	**Deutschland**	**-6,0**
Dytiki Ellada	Griechenland	-5,7
Principado de Asturias	Spanien	-5,7
Yugoiztochen	Bulgarien	-5,3
La Rioja	Spanien	-4,9
Ipeiros	Griechenland	-4,6

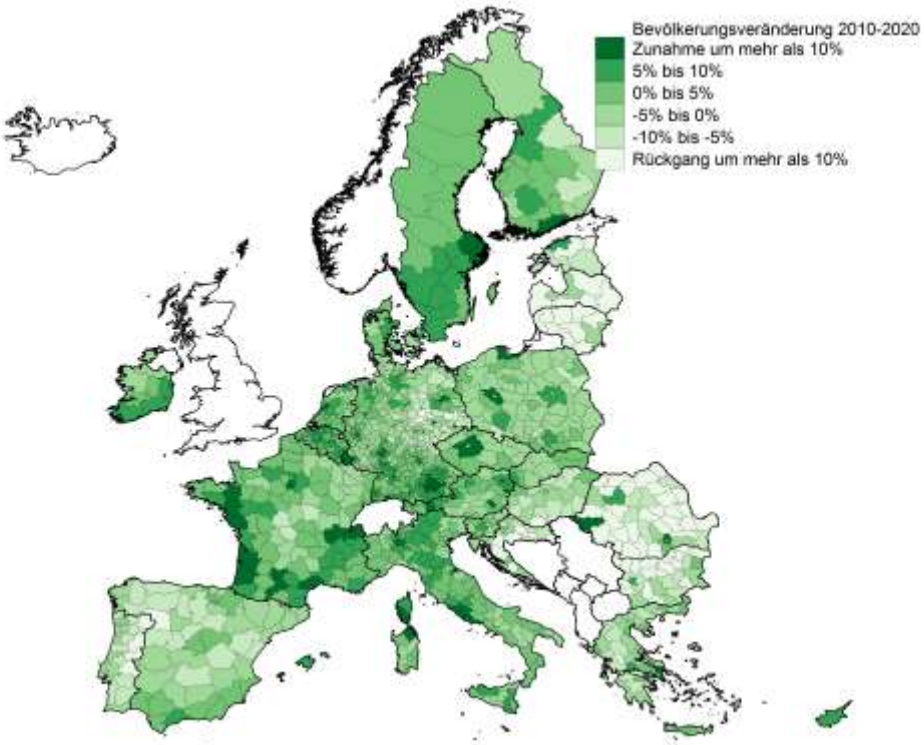
[a] *ohne UK.*

Quelle: Eurostat; eigene Berechnungen und Schätzungen.

Abbildung 7 zeigt die Veränderungsraten der Bevölkerungszahl in den schrumpfenden NUTS-2-Regionen der Europäischen Union (ohne UK). Deutlich wird,

dass die meisten Regionen mit starkem Bevölkerungsrückgang in der kommenden Förderperiode ohnehin bereits als Fördergebiet eingestuft sein dürften.[67] Insoweit würde die Einbeziehung eines Bevölkerungsindikators in die Fördergebietsabgrenzung für die allermeisten Regionen keine direkten Auswirkungen haben. Ähnlich sieht das Bild auch auf der NUTS-3-Ebene aus (Abbildung 8).

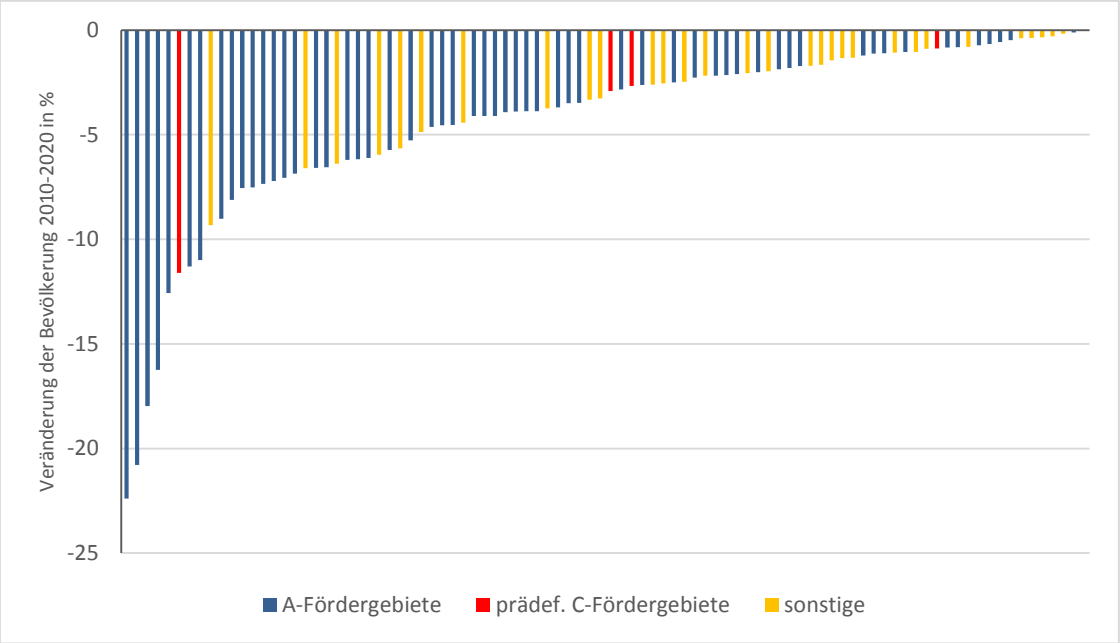
Karte 21: Bevölkerungsentwicklung 2010-2020 nach NUTS-3-Regionen[a]



[a] *ohne UK.*
Quelle: Eurostat; eigene Berechnungen und Schätzungen.

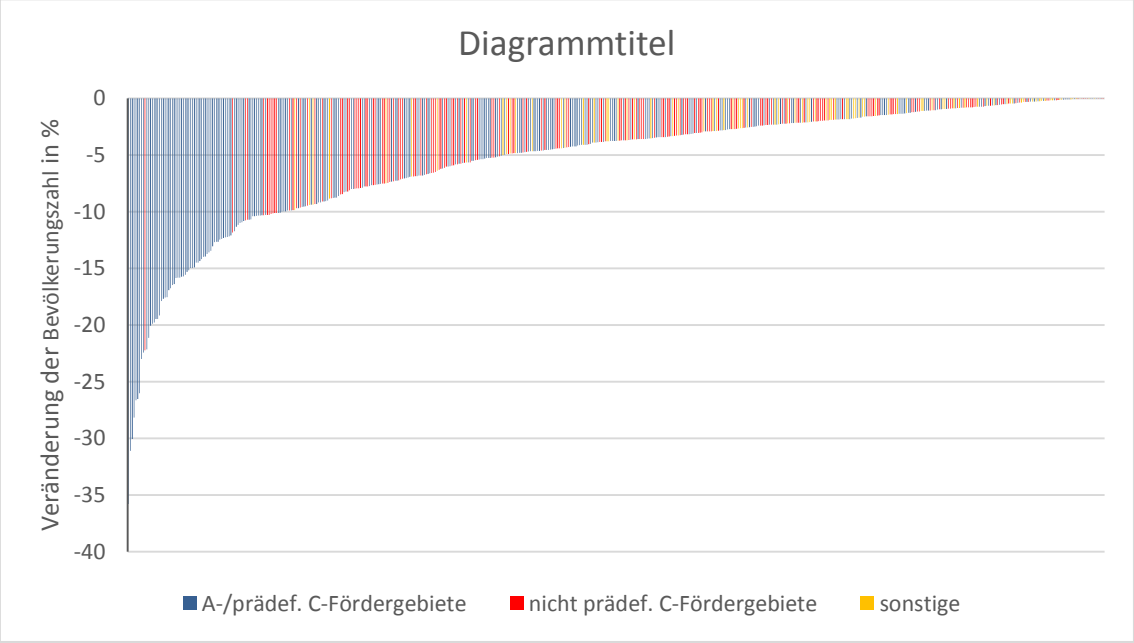
[67] Dies gilt auch für die beiden deutschen Regionen (Sachsen-Anhalt und Chemnitz).

Abbildung 7: Veränderung der Bevölkerungszahl 2010-2020 in den NUTS-2-Regionen der EU[a]



[a] *nur schrumpfende Regionen; ohne UK.*
Quelle: Eurostat; eigene Berechnungen und Schätzungen.

Abbildung 8: Veränderung der Bevölkerungszahl 2010-2020 in den NUTS-3-Regionen der EU[a]



[a] *nur schrumpfende Regionen; ohne UK.*

Quelle: Eurostat; eigene Berechnungen und Schätzungen.

Denkbar wäre es, die Bevölkerungsdynamik als Indikator bei der Ermittlung prädefinierter C-Fördergebiete heranzuziehen; diese werden bislang auf der NUTS-2-Ebene ermittelt. Es müsste dann ausgehend von einem festzulegenden Grenzwert festgestellt werden, wie hoch der jeweils zusätzliche Bevölkerungsanteil in den einzelnen Mitgliedstaaten ist, der für prädefinierte C-Fördergebiete in Frage kommt. Solange der Bevölkerungsplafond für Fördergebiete insgesamt unverändert bleibt, reduziert dies die Bevölkerungsanteile für nicht prädefinierte C-Fördergebiete, es kommt also lediglich zu einer Umverteilung innerhalb Europas.

Wie die nachfolgende Tabelle 24 zeigt, würde die Einführung eines Demographiefaktors nur dann zu spürbaren Verschiebungen im Bevölkerungsplafond für prädefinierte C-Fördergebiete führen, wenn dieser vergleichsweise niedrig festgelegt wird. Bei einem Grenzwert von -5 % (Veränderung der Bevölkerungszahl von 2010-2020) würden beispielsweise 5 Regionen zusätzlich als prädefiniertes C-Fördergebiet eingestuft, der Bevölkerungsanteil dieser Kategorie würde sich von 4,6 % auf 7,0 % erhöhen, der Bevölkerungsanteil in nicht prädefinierten C-Fördergebieten entsprechend verringern. In Deutschland würden 2 Regionen (NUTS-2-Regionen Chemnitz und Sachsen-Anhalt) hiervon profitieren, so dass der Bevölkerungsanteil für C-Fördergebiete insgesamt von 18,8 % auf 19,6 % steigen würde.[68] Selbst bei einem geringeren Grenzwert von 2,5 % Bevölkerungsrückgang wäre der Effekt für Deutschland[69] nur relativ schwach ausgeprägt (Zunahme des anwendbaren Bevölkerungsplafonds auf 19,9 %). Der Grund für diese doch eher geringen Auswirkungen ist zum einen, dass andere Länder teilweise noch stärker profitieren, zum anderen aber auch, dass der Ausweis zusätzlicher prädefinierter C-Fördergebiete zu einem Rückgang des verbleibenden Bevölkerungsplafonds für nicht prädefinierte C-Fördergebiete führt. Erst wenn sämtliche NUTS-2-Regionen mit schrumpfender Bevölkerung als prädefinierte Zielgebiete angesehen würden, würde sich der Fördergebietsbevölkerungsanteil Deutschlands auf 24,3 % erhöhen.

---

[68] Beide deutsche Regionen würden zwar unter status-quo-Bedingungen als (potentielles) nicht prädefiniertes C-Fördergebiet ausgewiesen; da bei gegebenem Gesamtbevölkerungsplafond (47% der EU-Bevölkerung) die Bevölkerung in nicht prädefinierten C-Fördergebieten jedoch nur anteilig berücksichtigt wird, würde sich die Fördergebietsbevölkerung für Deutschland insgesamt erhöhen, wenn Regionen als prädefinierte C-Fördergebiete klassifiziert werden.

[69] Neben den bereits genannten NUTS-2-Regionen Chemnitz und Sachsen-Anhalt würden auch die Regionen Saarland und Thüringen zusätzlich als prädefinierte C-Fördergebiete ausgewiesen.

Tabelle 24: Auswirkungen der Einführung eines Demographiefaktors bei der Ermittlung prädefinierter C-Fördergebiete, 2015-2017 (2017-2019), ohne UK

Grenzwert		begünstigte NUTS-2-Regionen	prädefinierte C-Fördergebiete	nicht prädefinierte C-Fördergebiete	Bevölkerungsplafond insgesamt
-7,5 %	EU	1	5,4 %	14,5 %	47,0 %
	Deutschland	0	0,0 %	18,3 %	18,3 %
-5,0 %	EU	5	7,0 %	12,9 %	47,0 %
	Deutschland	2	4,4 %	15,2 %	19,6 %
-2,5 %	EU	12	10,5 %	9,5 %	47,0 %
	Deutschland	4	8,3 %	11,7 %	19,9 %
0 %	EU	30	17,0 %	2,9 %	47,0 %
	Deutschland	10	20,7 %	3,7 %	24,3 %
ohne Demographiefaktor	EU	-	4,6 %	15,3 %	47,0 %
	Deutschland	-	0,0 %	18,8 %	18,8 %

Quelle: Eurostat; eigene Berechnungen und Schätzungen.

Alternativ wäre es auch denkbar, Bevölkerungsindikatoren als Bestimmungsgröße für nicht prädefinierte C-Fördergebiete heranzuziehen; diese wären in diesem Fall auf der NUTS-3-Ebene zu ermitteln. Da der Bevölkerungsanteil der A-Fördergebiete und der prädefinierten C-Fördergebiete vorab festgelegt sind, kommt es in diesem Fall lediglich zu einer Umverteilung des Bevölkerungsplafonds für nicht prädefinierte C-Fördergebiete zwischen den Ländern.

Da die stark schrumpfenden Regionen zumeist ohnehin schon Fördergebiet sind, können nur wenige Regionen überhaupt von der Einführung eines demographischen Indikators bei der Ermittlung des Bevölkerungsplafonds für nicht prädefinierten C-Fördergebiete profitieren. Dies gilt auch für Deutschland, wo die meisten stark schrumpfenden Regionen bereits die sonstigen Kriterien für die Einstufung als (potentielles) C-Fördergebiet erfüllen. Wie Tabelle 25 zeigt, würden bei einem Grenzwert von beispielsweise 5 % in Deutschland 8 Regionen zusätzlich als nicht prädefiniertes C-Fördergebiet eingestuft.[70] Da jedoch andere Länder von der Einführung eines Demographiefaktors noch stärker begünstigt werden, ist der resultierende Effekt mit Blick auf den für Deutschland verbleibenden Bevölkerungsplafonds sogar negativ.

[70] Dies betrifft insbesondere Regionen in Nordbayern.

Tabelle 25: Auswirkungen der Einführung eines Demographiefaktors bei der Ermittlung nicht prädefinierter C-Fördergebiete, 2015-2017 (2017-2019), ohne UK

Grenzwert		begünstigte NUTS-3-Regionen	nicht prädefinierte C-Fördergebiete	Bevölkerungsplafond insgesamt
-7,5 %	EU	108	15,3 %	47,0 %
	Deutschland	4	15,8 %	15,8 %
-5,0 %	EU	145	15,3 %	47,0 %
	Deutschland	8	15,0 %	15,0 %
-2,5 %	EU	233	15,3 %	47,0 %
	Deutschland	25	13,6 %	13,6 %
0 %	EU	356	15,3 %	47,0 %
	Deutschland	63	13,6 %	13,6 %
ohne Demographiefaktor	EU	-	15,3 %	47,0 %
	Deutschland	-	18,8 %	18,8 %

Quelle: Eurostat; eigene Berechnungen und Schätzungen.

7.2.3 Verwendung von NUTS-2-Regionen bei der Ermittlung von nicht prädefinierten C-Fördergebieten

Die Berechnung des Bevölkerungsplafonds für nicht prädefinierte C-Fördergebiete erfolgt entsprechend den Vorgaben der Regionalleitlinien auf der Basis von NUTS-3-Regionen. Problematisch ist dies zum einen, weil das Bruttoinlandsprodukt je Einwohner als Indikator der Lebensverhältnisse auf dieser Regionenebene durch Pendlerbewegungen verzerrt sein kann und zum anderen, weil auch die regionale Arbeitslosenquote die Arbeitsmarktsituation auf dieser Ebene nicht ausreichend beschreiben kann, wenn Beschäftigungsmöglichkeiten in anderen Regionen existieren. Sinnvoller erscheint daher die Verwendung von Arbeitsmarktregionen, die jedoch von Eurostat in ausreichender Disaggregationstiefe nicht vorliegen.

Hilfsweise bietet sich daher an, den Bevölkerungsplafonds für nicht prädefinierte C-Fördergebiete auf der Basis von NUTS-2-Regionen zu ermitteln, da davon ausgegangen werden kann, dass diese größer abgegrenzten Regionen zusammenhängende Arbeitsmärkte umfassen, insoweit also die Verzerrung durch Pendlerbewegungen ausgeschaltet wird. Kleinräumige Disparitäten können auf diese Weise allerdings dann nicht mehr erfasst werden, obwohl es ein Ziel der Regionalpolitik ist, gerade diese abzubauen. Zudem sind die NUTS-2-Regionen in Europa teilweise so groß abgegrenzt (z.B. einzelne flächenmäßig durchaus große Bundesländer in Deutschland wie Sachsen-Anhalt und Mecklenburg-Vorpommern oder auch „Regionen“ wie Bretagne oder Normandie in Frankreich),

dass diese eher mehrere Arbeitsmarktregionen umfassen dürften. Der Übergang zur statistischen Ebene der NUTS-2-Regionen würde insoweit einen unter Umständen problematischen Kompromiss darstellen.

Auch hier gilt, dass der Ausweis von A-Fördergebieten und prädefinierten C-Fördergebieten durch die Modifikation des Indikatorensets nicht beeinflusst wird, da diese ohnehin bereits auf der Ebene der NUTS-2-Regionen abgegrenzt sind. Auch in diesem Fall kommt es also lediglich zu einer Umverteilung des Bevölkerungsplafonds für nicht prädefinierte C-Fördergebiete zwischen den Mitgliedsländern. Hiervon sollten Staaten profitieren, die in einer wirtschaftlich schwachen NUTS-2-Region bevölkerungsstarke Teilräume mit hoher Wirtschaftskraft aufweisen.

Es zeigt sich, dass vor allem die südeuropäischen Länder (insbesondere Zypern, Spanien und Griechenland) durch eine solche Veränderung der Berechnungsweise des Bevölkerungsplafonds bevorteilt werden (vgl. Tabelle 26). Verlierer wären insbesondere Slowenien, Österreich und Ungarn. Deutschland würde sich in diesem Fall ebenfalls schlechter stellen; der Bevölkerungsplafonds für Fördergebiete ginge von 18,8 % der Bevölkerung auf 15,2 % zurück.

Tabelle 26: Bevölkerungsplafonds bei Verwendung von NUTS-2-Regionen bei der Ermittlung von nicht prädefinierten C-Fördergebieten, 2015-2017 (2017-2019), ohne UK

	bei Verwendung NUTS-2-Ebene		bei Verwendung NUTS-3-Ebene (status quo)	
	nicht prädef. C-Gebiete	insgesamt	nicht prädef. C-Gebiete	insgesamt
EU ohne UK	15,3 %	47,0 %	15,3 %	47,0 %
Österreich	16,9 %	16,9 %	24,4 %	24,4 %
Belgien	26,7 %	26,7 %	24,3 %	24,3 %
Bulgarien	0,0 %	100,0 %	0,0 %	100,0 %
Zypern	68,4 %	68,4 %	51,8 %	51,8 %
Tschechische Republik	0,0 %	88,0 %	0,0 %	88,0 %
Deutschland	15,2 %	15,2 %	18,8 %	18,8 %
Dänemark	9,8 %	9,8 %	7,8 %	7,8 %
Estland	0,0 %	100,0 %	0,0 %	100,0 %
Griechenland	25,9 %	88,0 %	19,6 %	81,7 %
Spanien	47,7 %	77,9 %	36,1 %	66,4 %
Finnland	0,0 %	24,1 %	4,4 %	28,5 %
Frankreich	26,0 %	29,3 %	24,6 %	27,9 %
Kroatien	0,0 %	100,0 %	0,0 %	100,0 %
Ungarn	0,0 %	69,4 %	6,5 %	75,9 %

	bei Verwendung NUTS-2-Ebene		bei Verwendung NUTS-3-Ebene (status quo)	
	nicht prädef. C-Gebiete	insgesamt	nicht prädef. C-Gebiete	insgesamt
Irland	17,9 %	17,9 %	20,6 %	20,6 %
Italien	9,3 %	41,3 %	9,5 %	41,5 %
Litauen	0,0 %	100,0 %	0,0 %	100,0 %
Luxemburg	0,0 %	0,0 %	0,0 %	0,0 %
Lettland	0,0 %	100,0 %	0,0 %	100,0 %
Malta	0,0 %	0,0 %	3,8 %	3,8 %
Niederlande	6,2 %	6,2 %	9,3 %	9,3 %
Polen	0,0 %	86,0 %	4,4 %	90,4 %
Portugal	2,9 %	71,3 %	2,2 %	70,6 %
Rumänien	0,0 %	87,9 %	1,3 %	89,2 %
Schweden	0,0 %	11,7 %	1,5 %	13,2 %
Slowenien	0,0 %	52,7 %	10,9 %	63,6 %
Slowakei	0,0 %	88,2 %	0,0 %	88,2 %

Quelle: Eurostat; eigene Berechnungen und Schätzungen.

7.2.4 Berücksichtigung intraregionaler Differenzierung der Arbeitslosenquote

Eines der Kriterien für die Bestimmung nicht prädefinierter C-Fördergebiete ist die regionale Arbeitslosenquote (Kriterium 2 und 4 nach Anhang II Regionalleitlinien; vgl. Kapitel 3.2). Als Fördergebiet können Regionen klassifiziert werden, deren Arbeitslosigkeit entweder um 15 % über dem (ungewichteten) Durchschnitt der nationalen Arbeitslosenquote und der EU-weiten Arbeitslosenquote (Kriterium 2a) oder deren Arbeitslosenquote um wenigstens 50 % über dem nationalen Durchschnitt liegt (Kriterium 2b); in Ländern, deren nationale Arbeitslosenquote das EU-Niveau um wenigstens 17,4 % übersteigt, reicht es aus, dass die regionale Arbeitslosigkeit um 25 % über dem europäischen Durchschnitt liegt (Kriterium 4). In der aktuellen Förderperiode ist für Deutschland lediglich Kriterium 2a relevant; in der kommenden Förderperiode dürfte aber auch Kriterium 2b zur Anwendung kommen.

Nach den hier verwendeten Projektionen kommt in der kommenden Förderperiode allerdings für Deutschland auch Kriterium 2b in Betracht. Bedingung hierfür ist nach Gleichung (6) (vgl. S. 37), dass die nationale Arbeitslosenquote niedriger ist als 62,2 % des entsprechenden EU-Wertes; in dem für die Ermittlung der Förderfähigkeit in der kommenden Förderperiode relevanten Zeitraum 2017-2019 dürfte die Arbeitslosenquote in Deutschland bei 3,9 % liegen und damit nur noch

47,5 % des EU-Durchschnittswertes (8,2 %) betragen. Regionen, deren Arbeitslosenquote zwischen 5,85 und 6,96 % liegt und die nicht bereits aufgrund einer Einkommensschwäche als Fördergebiet eingestuft sind, können daher von Kriterium 2b profitieren.[71]

Die in den Regionalleitlinien festgeschriebene Vorgehensweise kann indes zu Verzerrungen führen, weil die Arbeitslosenquote von Eurostat nur für die NUTS-2-Ebene ausgewiesen wird. Intraregionale Unterschiede in der Arbeitslosigkeit werden insoweit nicht berücksichtigt, obwohl diese teilweise erheblich sein können; so sind insbesondere in einigen Großstädten im altindustriellen Problemregionen Westdeutschlands die Arbeitslosenquoten deutlich höher als im jeweiligen Umland. Würden Daten für die NUTS-3-Ebene herangezogen, sollten somit insgesamt mehr Regionen in Deutschland Kriterium 2b erfüllen können.

Ein Übergang zur NUTS-3-Ebene bei den arbeitsmarktbezogenen Indikatoren scheitert aktuell jedoch daran, dass keine entsprechend disaggregierten Daten für die übrigen EU-Länder vorliegen; insoweit lässt sich im Rahmen dieser Studie auch nicht abschätzen, welche quantitativen Effekte eine solche Modifikation auf die Verteilung der (nicht prädefinierten) C-Fördergebiete in Europa hätte.

[71] Das trifft nach den hier angestellten Rechnungen nur für die kreisfreien Städte Leipzig und Magdeburg sowie den Saalekreis zu, die deswegen als Fördergebiet eingestuft werden. Würde die nationale Arbeitslosenquote in Deutschland bei zunehmender Streuung noch stärker zurückgehen als hier unterstellt, so würde der untere Grenzwert stärker sinken als der obere Grenzwert. In diesem Fall würden voraussichtlich weitere Regionen als förderfähig nach Kriterium 2b eingestuft werden.

8 Zusammenfassende Schlussfolgerungen

In Deutschland ist die Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse ein wichtiges Ziel des politischen Handelns von Bund und Ländern. Im Rahmen der nationalen Wirtschaftspolitik werden dabei die strukturschwachen und wirtschaftlich zurückliegenden Regionen durch die Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur“ (GRW) unterstützt.

Die Bestimmung der aktuellen GRW-Fördergebietskulisse erfolgt auf der Grundlage der in den Regionalleitlinien 2014-2020 der Europäischen Union festgelegten Regeln zur Ermittlung der Fördergebietsbevölkerung für Deutschland. Aktuell sind 25,85 % der deutschen Bevölkerung nach den europäischen Leitlinien für Regionalbeihilfen förderfähig. Ergänzt wird diese Fördergebietsbevölkerung durch eine nationale Ausweitung der Fördergebiete in sogenannten D-Gebieten, in denen die beihilferechtliche Grundlage die allgemeine Gruppenfreistellungsverordnung ist, so dass insgesamt 40 % der deutschen Bevölkerung mit der GRW erreicht wird.

Zur Bestimmung der Fördergebietsbevölkerung geht die Europäische Kommission mehrstufig vor. Ausgehend von einer normativ festgelegten Bevölkerungsobergrenze in Fördergebieten der Europäischen Union, die für die EU-28 bei 47 % der EU-Bevölkerung in der Förderperiode 2014-2020 festgelegt wurde, werden zunächst die wirtschaftlich schwächsten Gebiete identifiziert. Dies sind NUTS-2-Regionen mit einem BIP je Einwohner von weniger als 75 % des EU-Durchschnitts in Kaufkraftstandards (KKS) und Gebiete in äußerster Randlage. Sie werden als sogenannte A-Fördergebiete klassifiziert.

In einem weiteren Schritt werden die sogenannten C-Fördergebiete bestimmt. Hierbei wird zwischen „prädefinierten“ und nach Ermessen des Mitgliedstaats ausgewiesenen „nicht prädefinierten“ C-Gebieten unterschieden. Als prädefinierte C-Fördergebiete werden im Rahmen der Leitlinien ehemalige A-Fördergebiete der Förderperiode von 2007 bis 2013 und NUTS-2- und NUTS-3-Regionen mit einer sehr geringen Bevölkerungsdichte klassifiziert. Jeder Mitgliedstaat kann diese Regionen als C-Fördergebiete ausweisen. Für die Bestimmung des Bevölkerungsplafonds für die nicht prädefinierten C-Fördergebiete wird ein regelgebundenes Verfahren angewandt, bei dem als Indikatoren das BIP je Einwohner bzw. die regionale Arbeitslosenquote auf der NUTS-3-Ebene herangezogen werden. Darüber hinaus gelten einige Sonderregelungen (Mindestbevölkerungsanteil; Sicherungsnetz), die die vorgegebene Bevölkerungsobergrenze von 47 % der EU-Bevölkerung nochmals leicht anheben.

Der deutsche Bevölkerungsplafond für den Zeitraum 2014-2020 setzt sich aus den prädefinierten C-Fördergebieten (den ehemaligen A-Fördergebieten in Ostdeutschland und der Region Lüneburg) und den nicht prädefinierten C-Fördergebieten zusammen. Auf die prädefinierten C-Fördergebiete entfällt laut Leitlinien ein Bevölkerungsanteil von 11,90 % und auf die nicht prädefinierten Fördergebiete ein Anteil von 13,95 %.

Vor dem Hintergrund der positiven gesamtwirtschaftlichen Entwicklung in Deutschland im Vergleich zur Mehrheit der EU-Mitgliedstaaten weisen auch viele Regionen Deutschlands positive wirtschaftliche Entwicklungen auf, so dass bei Fortgeltung der Kriterien der Leitlinien für Regionalentwicklung 2014-2020 eine Absenkung des Bevölkerungsplafonds für die Förderperiode ab 2021 wahrscheinlich wäre. Dieses wird noch verstärkt durch den für 2019 absehbaren EU-Austritt Großbritanniens. Dieser führt zu einer Absenkung des EU-Durchschnittswerts für das BIP je Einwohner, und weitere deutsche Regionen würden aufgrund dieses „statistischen Effekts“ als relativ besser ausgewiesen werden, obwohl sich ihre Position nicht verändert hat. Weiterhin ist auch festzustellen, dass die regionalen Disparitäten innerhalb Deutschlands beim Einkommen und bei der Arbeitslosigkeit erheblich und im internationalen Vergleich relativ groß sind und nur geringe Fortschritte beim Abbau der regionalen Disparitäten zu beobachten sind. Gleichzeitig sind es die strukturschwachen deutschen Regionen, die besonders stark vom demografischen Wandel, d.h. einem Bevölkerungsrückgang und der Alterung der regionalen Bevölkerung betroffen sind und deshalb vor großen Herausforderungen stehen, um regionale Wohlfahrt und Beschäftigung zu sichern.

Ausgehend von dieser Situation zielt die vorliegende Arbeit darauf ab, zunächst im Status-Quo darzustellen, wie hoch das deutsche Bevölkerungsplafonds ab 2021 voraussichtlich sein würde und mögliche Optionen für eine Weiterentwicklung der Indikatorik für die Bestimmung des Bevölkerungsplafonds für zulässige Regionalfördergebiete nach 2020 abzuleiten. Da die Europäische Union bei der Festlegung von Fördergebieten primär auf einen Abbau von regionalen Disparitäten innerhalb der Europäischen Union als Ganzes abzielt, Deutschland aber durch die Regionalförderung den Abbau nationaler regionaler Entwicklungsunterschiede im Zentrum sieht, sind die Interessen beider Ebenen nicht notwendigerweise deckungsgleich. Da Deutschland sich in den letzten Jahren insgesamt besser entwickelt hat als die meisten anderen Länder der Europäischen Union, haben die regionalen Disparitäten auf der Europäischen Ebene eher zugenommen, während sie in Deutschland auf hohem Niveau im Großen und Ganzen

gleichgeblieben sind. Im Status-Quo dürfte Deutschland in der kommenden Förderperiode also voraussichtlich weniger Fördergebiete ausweisen als bisher, obwohl die regionalwirtschaftlichen Förderbedarfe aus binnenwirtschaftlicher Sicht nach wie vor hoch sind. Hinzu kommt, dass mit einer (weiteren) Einschränkung der Fördermöglichkeiten auch das Risiko besteht, dass die günstige Entwicklung in den bisherigen Fördergebieten gehemmt wird.

Es stellt sich somit die Frage, ob und inwieweit durch eine Modifikation der Indikatorik, d.h. der für die Berechnung verwendeten Gleichungen oder der Berücksichtigung alternativer Indikatoren oder der Schaffung von Ausnahmeregeln (z.B. für den statistischen Effekt) die besonderen Problemlagen der deutschen Regionen berücksichtigt werden können und der Bevölkerungsplafond für Fördergebiete in Deutschland positiv beeinflusst werden kann. Im Rahmen der Diskussion um eine geänderte Indikatorik ist aber zu beachten, dass die zu diskutierenden alternativen Indikatoren plausibel im Hinblick auf die Messung von wirtschaftlichen und sozialen Entwicklungen (Erfolgen wie Misserfolgen) sind, wie dies – mit allen methodischen Einschränkungen – bei den heute verwendeten Indikatoren BIP je Einwohner in Kaufkraftparitäten und der Arbeitslosigkeit der Fall ist. Zum Zweiten müssen für alle europäischen Regionen diese Indikatoren auch in identischer Weise verfügbar sein und von allen Mitgliedstaaten auch als relevant angesehen werden. Zudem sind sämtliche europäischen räumliche Daten für administrative Einheiten und nicht für funktionale regionale Regionen gegeben, so dass auch aus der administrativen Abgrenzung Fehleinschätzungen über die wirtschaftliche Leistungsfähigkeit von Regionen folgen können, wenn wirtschaftlich zusammengehörende Regionen administrativ getrennt sind und beispielsweise die Pendlerverflechtungen nicht adäquat berücksichtigt werden. Ein letzter Punkt betrifft das von der EU Kommission in den Regionalleitlinien verwendete System zum Ausweis des Bevölkerungsplafonds. Es eröffnet die Möglichkeit, durch die unterschiedliche Gewichtung der nationalen und europäischen Komponente auch einen vollständigen „Regimewechsel“ bei der Berechnung des Bevölkerungsplafonds zu betrachten. Als Extremwerte ergeben sich dabei eine „europäische“ und eine „nationale“ Variante. In der erstgenannten Situation wird ausschließlich auf europäischer Ebene der Bevölkerungsplafonds ermittelt, nationale Besonderheiten spielen keine Rolle. Im zweiten Fall sind nur die nationalen Gegebenheiten für die Höhe des Bevölkerungsplafonds entscheidend. Auch diese Möglichkeiten werden im Rahmen der vorliegenden Untersuchung betrachtet.

Wie die Untersuchung zeigt, wird Deutschland im Status-Quo in der kommenden Förderperiode voraussichtlich nur noch einen Bevölkerungsanteil von 18,8 % in

Fördergebieten ausweisen dürfen. Dies sind mehr als 7 Prozentpunkte weniger als derzeit und bedeutet einen Rückgang um nahezu 25 % des bisherigen Bevölkerungsplafonds. Deutschland könnte damit allerdings noch nicht von den in Abschnitt 5.3.3.2 der Regionalleitlinien genannten Sonderregelungen („Sicherheitsnetz und Mindestbevölkerungsanteil“) profitieren.

Änderungen der Berechnungsmethodik[72], die sich für Deutschland positiv auswirken würden, wären

- eine Anhebung des Bevölkerungsplafonds für EU-Fördergebiete (derzeit 47 % der EU-Bevölkerung). Würde die Bevölkerungsobergrenze beispielsweise auf 49 % festgelegt, nähme der Anteil der Fördergebietsbevölkerung in Deutschland von 18,8 % auf 21,2 % zu. Bei vollständigem Verzicht auf eine Bevölkerungsobergrenze – was sich damit begründen ließe, dass nach EU-Indikatorik als strukturschwach eingestufte Regionen grundsätzlich auch förderberechtigt sein sollten – würde sich der Bevölkerungsplafond für Deutschland sogar auf 36,3 % erhöhen.
- eine gegenüber dem Status-Quo stärkere Gewichtung des nationalen BIP je Einwohner bei der Ermittlung von Förderwürdigkeit nach Kriterium 1. Würden – im Extremfall – ausschließlich die nationalen Werte des BIP je Einwohner bei diesem Kriterium berücksichtigt, ergäbe sich für Deutschland ein Bevölkerungsplafond von 22,5 %.
- eine gegenüber dem Status-Quo stärkere Gewichtung der nationalen Arbeitslosenquote bei der Ermittlung von Förderwürdigkeit nach Kriterium 2a. Die Auswirkungen sind jedoch für Deutschland nur dann quantitativ bedeutsam, wenn die nationalen Größen ein hohes Gewicht erhalten. Würden ausschließlich nationale Disparitäten berücksichtigt, beliefe sich der Bevölkerungsplafond für Deutschland auf 22,7 %.
- Bei simultaner Anpassung der Gewichtungsfaktoren in Kriterium 1 und 2a würden sich noch stärkere Effekte ergeben; würden bei beiden Kriterien ausschließlich nationale Disparitäten berücksichtigt, ergäbe sich für Deutschland ein Bevölkerungsplafond von 25,5 %.
- Wenn die Einbeziehung des EU-Durchschnitts bei der Ermittlung der nicht prädefinierter C-Fördergebiete nach den Kriterien 1 bzw. 2a aufgegeben wird, ließen sich auch national unterschiedliche Schwellenwerte in Abhängigkeit

[72] Vgl. genauer Abschnitt 7.1.

von den nationalen regionalen Disparitäten definieren. Deutschland würde hiervon profitieren, wenn die entsprechenden Grenzwerte eher niedrig festgelegt würden (in der Größenordnung einer halben Standardabweichung beim BIP je Einwohner bzw. bei der Arbeitslosenquote); in diesem Fall könnte der Bevölkerungsplafond für Deutschland auf bis zu 22,9 % steigen.

Eine zweite Möglichkeit bestünde darin, bei der Europäischen Union auf eine Änderung der geltenden Grenzwerte für die Bestimmung von A- und C-Fördergebieten hinzuwirken:

- So würde, bezogen auf die Förderperiode 2021-2027, eine Absenkung des Grenzwertes für A-Fördergebiete von derzeit 75 % des EU-Durchschnitts auf 70 % des EU-Durchschnitts den Bevölkerungsanteil von A-Fördergebieten in der EU von 27 % auf 23,7 % verringern. Würden die betroffenen Regionen zum Ausgleich als prädefinierte C-Fördergebiete eingestuft, käme es lediglich zu einer Umverteilung zwischen A-Fördergebieten und prädefinierten C-Fördergebieten; auf den Bevölkerungsplafond für nicht prädefinierte C-Fördergebiete hätte dies keinen Einfluss. Nur wenn man hierauf verzichten würde, käme es zu einem leichten Anstieg des Bevölkerungsanteils für nicht prädefinierte C-Fördergebiete; der Bevölkerungsplafond für Deutschland würde sich jedoch lediglich von 18,8 % auf 19,0 % erhöhen.
- Begünstigt würde Deutschland auch durch eine Anhebung des Grenzwertes für die „akzeptable“ Streuung bei der Ermittlung des Bevölkerungsplafonds in Abhängigkeit vom regionalen BIP je Einwohner (Kriterium 1). Würden beispielsweise alle Regionen als förderfähig eingestuft, die ein BIP je Einwohner von weniger als 90 % des relevanten Grenzwerts (aktuell: 85 %) aufweisen, so würde sich der Bevölkerungsplafond für Deutschland von 18,8 % auf 21,5 % erhöhen. Ein noch höherer Grenzwert hätte hingegen keine weiteren Verbesserungen für Deutschland zur Folge, da in diesem Fall andere Länder stärker profitieren könnten (bei 95 %: 21,4 %).
- Bei einer Anhebung des Grenzwertes für die die Abweichungen der regionalen Arbeitslosenquote vom relevanten Schwellenwert (Kriterium 2a) ergeben sich keine Änderungen zugunsten Deutschlands, da dieses Kriterium nur in wenigen Fällen überhaupt ausschlaggebend für die Feststellung von Förderwürdigkeit ist.
- Günstig würde es sich hingegen auswirken, wenn Kriterium 2b (Abweichung der Arbeitslosenquote vom nationalen Durchschnitt) gelockert würde. Bei einer Verringerung des relevanten Grenzwerts (derzeit: 150 %) auf 125 %

würde der Anteil der Bevölkerung in Fördergebieten in Deutschland von 18,8 % auf 22,3 % zunehmen; kleinere Änderungen hätten allerdings deutlich schwächere Effekte.[73]

- Durch eine Verringerung des geltenden Grenzwerts für die Abweichung des regionalen BIP vom EU-Durchschnitt (Kriterium 3) würde sich die Zahl der Fördergebiete in der EU verringern, die hiervon profitieren. Damit erhöht sich für Deutschland, das hiervon nicht direkt betroffen ist, der Anteil am gesamten für nicht prädefinierte C-Fördergebiete zur Verfügung stehenden Bevölkerungsplafond. Würden nur solche Regionen als C-Fördergebiet berücksichtigt, deren BIP je Einwohner niedriger als 85 % des EU-Durchschnitts liegt (derzeit: 90 %), würde sich die Fördergebietsbevölkerung in Deutschland von 18,8 % auf 19,5 % erhöhen.
- Eine Anhebung des Grenzwerts für Kriterium 4 (Höhe der Arbeitslosenquote in Relation zum EU-Durchschnitt) in überschaubarer Größenordnung hat keine Auswirkungen auf den Bevölkerungsplafond für Deutschland.

Ein Ersatz einzelner Indikatoren (konkret: des BIP je Einwohner durch das BIP je Erwerbstätigen[74]) oder die Umstellung der Ermittlung des Bevölkerungsplafonds auf der Basis größer abgegrenzter Regionen[75] ist aus deutscher Sicht nicht zu empfehlen, da dies sogar zu einer (weiteren) Verringerung der Fördergebietsbevölkerung führen würde. Auch bei der Aufnahme demographischer Indikatoren[76] in die Indikatorik ist Vorsicht geboten; ein spürbarer positiver Effekt wäre nur festzustellen, wenn Regionen mit starker Bevölkerungsschrumpfung als prädefinierte C-Fördergebiete auf der Basis von NUTS-2-Regionen berücksichtigt würden und gleichzeitig der relevante Grenzwert nicht zu niedrig angesetzt würde. Bei einer Berücksichtigung demographischer Faktoren für die Ermittlung von nicht prädefinierten C-Fördergebieten auf der NUTS-3-Ebene würde sich Deutschland gegenüber dem Status-Quo sogar schlechter stellen. Grund dafür ist, dass andere Länder deutlich stärker hiervon profitieren würden.

Denkbar wäre auch eine Verbesserung der statistischen Grundlagen, so insbesondere mit Blick auf Ermittlung der Arbeitslosenquote auf der Basis von NUTS-

---

[73] Bei einem Grenzwert von 140 % bliebe der Bevölkerungsplafond für Deutschland konstant, bei einem Grenzwert von 130 % würde er sich auf 20,6 % erhöhen.

[74] Vgl. Abschnitt 7.2.1.

[75] Vgl. Abschnitt 7.2.3.

[76] Vgl. Abschnitt 7.2.2.

3-Regionen.[77] Mangels vergleichbarer europäischer Daten lässt sich aber nicht ermitteln, welche Konsequenzen sich hieraus für Deutschland ergeben würden.

Über die bereits genannten Veränderungen der bestehenden Methodik bzw. der Indikatorik hinaus gibt es weitere Möglichkeiten, den identifizierten Herausforderungen Deutschlands mit Blick auf den künftigen Ausweis von Fördergebieten zu verbessern:

- Eine Option wäre, den Bevölkerungsplafond für nicht prädefinierte C-Fördergebiete unabhängig von der vorangehenden Bestimmung des Bevölkerungsanteils von A-Fördergebieten bzw. prädefinierten C-Fördergebieten festzulegen.[78] Auf diese Weise würde verhindert, dass die *nationalen* Fördermöglichkeiten durch den Stand der Konvergenz auf der EU-Ebene restringiert werden – ansonsten könnte der Fall eintreten, dass der Gesamtbevölkerungsplafonds bereits durch A- bzw. prädefinierte C-Fördergebiete „aufgebraucht" würde, so dass die wohlhabenderen Mitgliedstaaten überhaupt keine regulären Fördergebiete für die nationale regionale Strukturpolitik mehr ausweisen dürften.

  Würde der Bevölkerungsanteil für nicht prädefinierte C-Fördergebiete vorab zum Beispiel auf 17,5 % der EU-Bevölkerung festgelegt[79], so ergäbe sich für Deutschland ein Bevölkerungsanteil in Fördergebieten von 21,4 %, also deutlich mehr als im Status-Quo (18,8 %). Gleichzeitig würde die Gesamtbevölkerungsobergrenze in der EU auf 49,2 % steigen. Bei Fixierung des Bevölkerungsanteils für nicht prädefinierte Fördergebiete auf 20 % ergäbe sich für Deutschland sogar ein Bevölkerungsplafond von 24,5 % (bei einem Anstieg der Fördergebietsbevölkerung in der EU insgesamt auf 51,7 %).

- Die NUTS-3-Ebene ist in Deutschland sehr viel kleinteiliger abgegrenzt als in den übrigen EU-Mitgliedstaaten; Grund dafür ist, dass die NUTS-3-Ebene in Deutschland auf der Ebene von Landkreisen/kreisfreien Städten definiert ist, während es beispielsweise in Frankreich Departements sind, die im Regelfall eine deutlich größere Bevölkerung aufweisen als die Landkreise in Deutschland. Dies kann zu einer strukturellen Benachteiligung Deutschlands führen,

---

[77] Vgl. Abschnitt 7.2.4

[78] Dies würde bedeuten, dass nicht mehr die Gesamtbevölkerungsobergrenze (derzeit 47 % der EU-Bevölkerung) exogen festgelegt würde; diese würde sich vielmehr endogen aus den indikatorbestimmten Bevölkerungsanteilen in A-/prädefinierten C-Fördergebieten und dem exogen bestimmtem Bevölkerungsanteil der nicht prädefinierten C-Fördergebiete ergeben.

[79] Derzeit ergibt sich endogen ein Bevölkerungsanteil in nicht prädefinierten C-Fördergebieten von 15,3 %.

wenn wirtschaftsschwache Landkreise als Fördergebiet eingestuft werden, eine wirtschaftlich mit ihnen verflochtene kreisfreie Stadt (mit einem typischerweise höheren Bruttoinlandsprodukt je Einwohner) aber nicht. Würde man die NUTS-3-Ebene beispielsweise auf der Ebene von „Kreisregionen“ (in der Abgrenzung des BBSR[80]) oder auf der Ebene von Arbeitsmarktregionen (in der Abgrenzung der GRW[81]) definieren, würde sich der Bevölkerungsanteil strukturschwacher Regionen in Deutschland tendenziell erhöhen, so dass ein höherer Bevölkerungsplafond ausgewiesen werden könnte.

- Bei Anwendung der bisherigen Regeln für die Bestimmung von Fördergebieten werden eine Reihe von Regionen in Deutschland nicht länger als C-Fördergebiet eingestuft, die an A-Förderregionen bzw. an prädefinierte C-Förderregionen im Ausland grenzen. Zwar wäre es zur Vermeidung eines starken Fördergefälles möglich, diese Gebiete auf Basis nationaler Bestimmungen ebenfalls als Fördergebiet auszuweisen, dies aber nur im Rahmen des bestehenden Bevölkerungsplafonds und damit zu Lasten anderer Regionen.[82] Ein möglicher Ansatz wäre es daher, durch eine Ergänzung der Ausnahmeregelungen in Abschnitt 5.3.2.2. der Regionalleitlinien zu ermöglichen, NUTS-3-Regionen, die an ein A-Fördergebiet bzw. ein prädefiniertes C-Fördergebiet im benachbarten Ausland grenzen, als zusätzliche Fördergebiete auszuweisen und hierfür die C-Obergrenze für jeden betroffenen Mitgliedstaat diskretionär anzuheben (vgl. die Formulierungen in Tz. 165 Regionalleitlinien).

  Eine gemeinsame Grenze zu A-Fördergebieten haben in Deutschland alle ostdeutschen Landkreise entlang der Grenzen zu Polen und Tschechien sowie die Landkreise Hof, Wunsiedel und Tirschenreuth in Bayern. Mit Ausnahme der Kreisfreien Stadt Frankfurt/Oder, des Landkreises Spree-Neiße und der drei bayrischen Landkreise können diese aber bereits bei Anwendung der geltenden Regelungen als nicht prädefinierte C-Fördergebiete eingestuft werden; der Vorteil einer solchen Neuregelung beschränkt sich also auf die

---

80 Das BBSR fasst kleinere kreisfreie Städte (Einwohnerzahl kleiner als 100.000) mit den ihnen zugeordneten Landkreisen zu Kreisregionen zusammen; vgl. http://www.bbsr.bund.de/BBSR/DE/Raumbeobachtung/Raumabgrenzungen/Kreise_Kreisregionen/kreise_node.html.

81 Hierbei werden Regionen auf der Basis von Berufspendlerverflechtungen (unter Beachtung von Nebenbedingungen) zusammengefasst; vgl. http://www.bbsr.bund.de/BBSR/DE/Raumbeobachtung/Raumabgrenzungen/AMR/Arbeitsmarktregionen.html?nn=443270.

82 Vgl. Tz. 168 Regionalleitlinien.

fünf genannten Kreise (zusätzlicher Bevölkerungsanteil[83] für Fördergebiete: 0,5 %). Würden darüber hinaus auch Gebiete einbezogen, die an prädefinierte C-Fördergebiete grenzen, so könnten zusätzlich die übrigen Landkreise an der deutsch-tschechischen Grenze einbezogen werden, der Bevölkerungsanteil für C-Fördergebiete würde damit um weitere 0,6 Prozentpunkte steigen. Insgesamt könnte Deutschland damit um einen um 1,15 Prozentpunkte höheren Bevölkerungsanteil für C-Fördergebiete verfügen.

- Eine weitere Möglichkeit besteht darin, den statistischen Effekt des Austritts der Großbritanniens aus der EU als weitere Ausnahmeregel anzustreben, um den Bevölkerungsanteil, der nur durch den Austritt Großbritanniens entfällt, als zusätzliche Fördergebietsbevölkerung zu berücksichtigen. Dies könnte am ehesten durch eine Korrektur der jeweiligen Grenz- und Schwellenwerte geschehen.

Zusammenfassend kann festgestellt werden, dass für die kommende Förderperiode ab 2021 mit einem geringeren Bevölkerungsplafond für Deutschland aufgrund der relativ günstigeren gesamtwirtschaftlichen Entwicklung in Relation zu den EU-Mitgliedstaaten zu rechnen ist. Verstärkt wird dieser Effekt noch durch den durch den BREXIT ausgelösten statistischen Effekt, da sich dadurch das BIP je Einwohner in der EU-27 verringern dürfte. Zur Überwindung der entstehenden Nachteile für die nationale Regional- und Strukturpolitik zu Gunsten der entwicklungsschwächeren deutschen Regionen wurden einige Vorschläge unterbreitet, die sowohl innerhalb des bestehenden Systems als auch außerhalb unter Berücksichtigung der ökonomischen Plausibilität und Angemessenheit dazu beitragen können, die im Status-Quo absehbare Reduktion des Plafonds zu mildern und darüber die nationalen regionalen Besonderheiten auch weiterhin im Rahmen einer nationalen Regionalpolitik angehen zu können.

Grundsätzlich wird jede Veränderung der Methodik bzw. der Indikatorik bei Bestimmung der Bevölkerungsplafonds für die einzelnen Mitgliedsländer dann Verlierer und Gewinner hervorbringen, wenn die Bevölkerungsobergrenze insgesamt nicht angepasst wird. Anpassungen bei der Berechnungsweise führen bei gegebenem Bevölkerungsplafonds lediglich zu einer Umverteilung der Bevölkerungsanteile für nicht prädefinierte C-Fördergebiete zwischen den Mitgliedslän-

[83] Unter der Annahme, dass die bei Anwendung der geltenden Regeln als C-Fördergebiete klassifizierten Landkreise tatsächlich vollständig als Fördergebiet ausgewiesen würden.

dern. Es wird daher im politischen Prozess schwierig werden, Änderungen durchzusetzen. Dies spricht dafür, vor Anpassungen der Methodik (so sinnvoll diese im Einzelfall auch sein mögen) insbesondere eine Überprüfung der (ohnehin nur normativ festgesetzten) Gesamtbevölkerungsobergrenze (von derzeit 47% der EU-Bevölkerung) in Erwägung zu ziehen, da hiervon alle Mitgliedsländer mit nicht prädefinierten C-Fördergebieten profitieren können.

9 Anhang

Tabelle 27: Auswirkungen des BREXIT auf die Bevölkerungzahl in EU-Fördergebieten (Basisjahr 2010)

	A-Fördergebiete	prädefinierte C-Fördergebiete	nicht prädefinierte C-Fördergebiete	Zusammen	Bevölkerung insgesamt
EU28	129.011	36.881	70.836	236.728	503.677
EU ohne UK	123.714	36.656	46.861	207.231	440.918
Differenz	-5.297	-225	-23.975	-29.497	-62.759
davon:					
direkter Effekt des BREXIT	-1.927	-225	-14.072	-16.224	-62.759
Veränderung A-Fördergebiete (CZ02 und BG41)	-3.370	-	1.467	-1.903	-
Veränderung C-Fördergebiete (direkter statistischer Effekt)	-	-	-3.098	-3.098	-
Veränderung Bevölkerungsplafonds (indirekter statistischer Effekt)	-	-	-8.272	-8.272	-

Quelle: Eurostat, eigene Berechnungen und Schätzungen.

Tabelle 28: Bevölkerungsplafond für EU (mit UK) und EU (ohne UK), Zeitraum 2015-2017 (2017-2019)

	mit Großbritannien				ohne Großbritannien			
	A-Fördergebiete	prädef. C-Fördergebiete	nicht-prädef. C-Fördergebiete	zusammen	A-Fördergebiete	prädef. C-Fördergebiete	nicht-prädef. C-Fördergebiete	zusammen
EU	24,7%	4,1%	18,2%	47,0%	27,0%	4,6%	15,4%	47,0%
Österreich	0,0%	0,0%	26,2%	26,2%	0,0%	0,0%	24,4%	24,4%
Belgien	0,0%	0,0%	27,7%	27,7%	0,0%	0,0%	24,3%	24,3%
Bulgarien	70,1%	29,9%	0,0%	100,0%	70,1%	29,9%	0,0%	100,0%
Zypern	0,0%	0,0%	55,6%	55,6%	0,0%	0,0%	51,8%	51,8%
Tschechische Republik	47,8%	40,2%	0,0%	88,0%	47,8%	40,2%	0,0%	88,0%

	mit Großbritannien				ohne Großbritannien			
	A-Förderge-biete	prädef. C-Förderge-biete	nicht-prädef. C-Förderge-biete	zusammen	A-Förderge-biete	prädef. C-Förderge-biete	nicht-prädef. C-Förderge-biete	zusammen
Deutschland	0,0%	0,0%	21,0%	21,0%	0,0%	0,0%	18,8%	18,8%
Dänemark	0,0%	0,0%	8,4%	8,4%	0,0%	0,0%	7,8%	7,8%
Estland	0,0%	100,0%	0,0%	100,0%	0,0%	100,0%	0,0%	100,0%
Griechenland	62,1%	0,0%	21,1%	83,1%	62,1%	0,0%	19,6%	81,7%
Spanien	33,1%	0,5%	36,9%	70,5%	29,8%	0,5%	36,1%	66,4%
Finnland	0,0%	23,5%	4,7%	28,3%	0,0%	23,5%	4,4%	27,9%
Frankreich	3,3%	0,0%	29,5%	32,7%	3,3%	0,0%	24,6%	27,9%
Kroatien	100,0%	0,0%	0,0%	100,0%	100,0%	0,0%	0,0%	100,0%
Ungarn	59,4%	10,0%	7,0%	76,4%	59,4%	10,0%	6,5%	75,9%
Irland	0,0%	0,0%	22,1%	22,1%	0,0%	0,0%	20,6%	20,6%
Italien	32,0%	0,0%	10,9%	42,9%	32,0%	0,0%	9,5%	41,5%
Litauen	0,0%	100,0%	0,0%	100,0%	0,0%	100,0%	0,0%	100,0%
Luxemburg	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%
Lettland	100,0%	0,0%	0,0%	100,0%	100,0%	0,0%	0,0%	100,0%
Malta	0,0%	0,0%	4,1%	4,1%	0,0%	0,0%	3,8%	3,8%
Niederlande	0,0%	0,0%	10,0%	10,0%	0,0%	0,0%	9,3%	9,3%
Polen	69,4%	16,6%	4,8%	90,8%	69,4%	16,6%	4,4%	90,4%
Portugal	68,4%	0,0%	2,4%	70,8%	68,4%	0,0%	2,2%	70,6%
Rumänien	87,9%	0,0%	1,4%	89,3%	87,9%	0,0%	1,3%	89,2%
Schweden	0,0%	11,7%	1,6%	13,3%	0,0%	11,7%	1,5%	13,2%
Slowenien	52,7%	0,0%	11,7%	64,4%	52,7%	0,0%	10,9%	63,6%
Slowakei	88,2%	0,0%	0,0%	88,2%	88,2%	0,0%	0,0%	88,2%
Vereinigtes Königreich	6,9%	0,3%	26,1%	33,3%	-	-	-	-

Quelle: Eurostat, eigene Berechnungen und Schätzungen.

Tabelle 29: Auswirkungen einer Variation des Gewichtungsfaktors „nationales BIP“ (Kriterium 1 zur Ermittlung nicht prädefinierter C-Fördergebiete) auf den nationalen Fördergebietsplafond (Änderung in Prozentpunkten), Zeitraum 2015-2017 (ohne UK)

	Gewichtungsfaktor nationales BIP									
	0,1	0,2	0,3	0,4	0,5	0,6	0,7	0,8	0,9	1,0
EU (ohne UK)	0,0 %	0,0 %	0,0 %	0,0 %	**0,0 %**	0,0 %	0,0 %	0,0 %	0,0 %	0,0 %
Österreich	-5,8 %	-5,8 %	-2,5 %	-1,7 %	**0,0 %**	0,5 %	-0,2 %	-0,6 %	-0,8 %	-1,6 %
Belgien	1,2 %	1,2 %	0,7 %	-0,2 %	**0,0 %**	0,5 %	0,0 %	-0,5 %	-0,7 %	-1,5 %
Bulgarien	0,0 %	0,0 %	0,0 %	0,0 %	**0,0 %**	0,0 %	0,0 %	0,0 %	0,0 %	0,0 %
Zypern	4,9 %	4,9 %	3,6 %	1,7 %	**0,0 %**	-1,8 %	-3,9 %	-4,9 %	-5,3 %	-6,9 %
Tschechische Republik	0,0 %	0,0 %	0,0 %	0,0 %	**0,0 %**	0,0 %	0,0 %	0,0 %	0,0 %	0,0 %
Deutschland	-2,6 %	-2,6 %	-2,0 %	-1,0 %	**0,0 %**	1,2 %	2,3 %	3,0 %	3,2 %	3,7 %
Dänemark	0,7 %	0,7 %	0,5 %	0,3 %	**0,0 %**	4,0 %	7,3 %	7,0 %	6,9 %	6,4 %
Estland	0,0 %	0,0 %	0,0 %	0,0 %	**0,0 %**	0,0 %	0,0 %	0,0 %	0,0 %	0,0 %
Griechenland	1,9 %	1,9 %	1,4 %	0,7 %	**0,0 %**	-0,7 %	-1,5 %	-1,8 %	-2,0 %	-2,6 %
Spanien	3,4 %	3,4 %	2,5 %	1,2 %	**0,0 %**	-1,3 %	-2,7 %	-3,4 %	-3,7 %	-4,8 %
Finnland	0,4 %	0,4 %	0,3 %	0,1 %	**0,0 %**	-0,2 %	-0,3 %	1,3 %	1,3 %	2,5 %
Frankreich	2,3 %	2,3 %	1,7 %	0,8 %	**0,0 %**	-0,9 %	-1,9 %	-2,3 %	-2,5 %	-3,3 %
Kroatien	0,0 %	0,0 %	0,0 %	0,0 %	**0,0 %**	0,0 %	0,0 %	0,0 %	0,0 %	0,0 %
Ungarn	0,6 %	0,6 %	0,5 %	0,2 %	**0,0 %**	-0,2 %	-0,5 %	-0,6 %	-0,7 %	-0,9 %
Irland	-11,0 %	-11,0 %	-11,2 %	-5,7 %	**0,0 %**	3,9 %	6,9 %	6,3 %	6,1 %	5,2 %
Italien	0,9 %	0,9 %	0,7 %	0,3 %	**0,0 %**	-0,3 %	-0,7 %	-0,9 %	-1,0 %	-1,3 %
Litauen	0,0 %	0,0 %	0,0 %	0,0 %	**0,0 %**	0,0 %	0,0 %	0,0 %	0,0 %	0,0 %
Luxemburg	0,0 %	0,0 %	0,0 %	0,0 %	**0,0 %**	0,0 %	0,0 %	0,0 %	0,0 %	0,0 %
Lettland	0,0 %	0,0 %	0,0 %	0,0 %	**0,0 %**	0,0 %	0,0 %	0,0 %	0,0 %	0,0 %
Malta	0,4 %	0,4 %	0,3 %	0,1 %	**0,0 %**	-0,1 %	-0,3 %	-0,4 %	-0,4 %	-0,5 %
Niederlande	-6,6 %	-6,6 %	-4,1 %	-1,6 %	**0,0 %**	0,1 %	1,8 %	3,5 %	3,4 %	6,7 %
Polen	0,4 %	0,4 %	0,3 %	0,1 %	**0,0 %**	-0,2 %	-0,3 %	-0,4 %	-0,4 %	-0,6 %
Portugal	0,2 %	0,2 %	0,2 %	0,1 %	**0,0 %**	-0,1 %	-0,2 %	-0,2 %	-0,2 %	-0,3 %

	Gewichtungsfaktor nationales BIP									
	0,1	0,2	0,3	0,4	0,5	0,6	0,7	0,8	0,9	1,0
Rumänien	0,1 %	0,1 %	0,1 %	0,0 %	**0,0 %**	0,0 %	-0,1 %	-0,1 %	-0,1 %	-0,2 %
Schweden	-1,5 %	-1,5 %	-1,5 %	0,1 %	**0,0 %**	0,2 %	4,9 %	4,8 %	7,3 %	12,9 %
Slowenien	1,0 %	1,0 %	0,8 %	0,4 %	**0,0 %**	-0,4 %	-0,8 %	-1,0 %	-1,1 %	-1,4 %
Slowakei	0,0 %	0,0 %	0,0 %	0,0 %	**0,0 %**	0,0 %	0,0 %	0,0 %	0,0 %	0,0 %

Quelle: Eurostat, eigene Berechnungen und Schätzungen.

Tabelle 30: Auswirkungen einer Variation des Gewichtungsfaktors „nationale Arbeitslosenquote“ (Kriterium 2a zur Ermittlung nicht prädefinierter C-Fördergebiete) auf den nationalen Fördergebietsplafond (Änderung in Prozentpunkten), Zeitraum 2017-2019 (ohne UK)

	Gewichtungsfaktor nationale Arbeitslosenquote									
	0,1	0,2	0,3	0,4	0,5	0,6	0,7	0,8	0,9	1,0
EU (ohne UK)	0,0 %	0,0 %	0,0 %	0,0 %	**0,0 %**	0,0 %	0,0 %	0,0 %	0,0 %	0,0 %
Österreich	-0,7 %	-0,7 %	-0,7 %	-0,7 %	**0,0 %**	0,0 %	0,0 %	-0,3 %	-1,5 %	-2,0 %
Belgien	-0,7 %	-0,7 %	-0,7 %	-0,7 %	**0,0 %**	0,0 %	0,0 %	-0,3 %	-0,2 %	-0,6 %
Bulgarien	0,0 %	0,0 %	0,0 %	0,0 %	**0,0 %**	0,0 %	0,0 %	0,0 %	0,0 %	0,0 %
Zypern	-1,4 %	-1,4 %	-1,4 %	-1,4 %	**0,0 %**	0,0 %	0,0 %	-0,6 %	-3,3 %	-4,2 %
Tschechische Republik	0,0 %	0,0 %	0,0 %	0,0 %	**0,0 %**	0,0 %	0,0 %	0,0 %	0,0 %	0,0 %
Deutschland	-0,5 %	-0,5 %	-0,5 %	-0,5 %	**0,0 %**	0,0 %	0,0 %	-0,2 %	3,0 %	3,9 %
Dänemark	-0,2 %	-0,2 %	-0,2 %	-0,2 %	**0,0 %**	0,0 %	0,0 %	-0,1 %	-0,5 %	-0,6 %
Estland	0,0 %	0,0 %	0,0 %	0,0 %	**0,0 %**	0,0 %	0,0 %	0,0 %	0,0 %	0,0 %
Griechenland	-0,5 %	-0,5 %	-0,5 %	-0,5 %	**0,0 %**	0,0 %	0,0 %	-0,2 %	-1,2 %	-1,6 %
Spanien	-1,0 %	-1,0 %	-1,0 %	-1,0 %	**0,0 %**	0,0 %	0,0 %	-0,4 %	-2,3 %	-2,9 %
Finnland	-0,1 %	-0,1 %	-0,1 %	-0,1 %	**0,0 %**	0,0 %	0,0 %	0,0 %	-0,3 %	-0,4 %
Frankreich	2,1 %	2,1 %	2,1 %	2,1 %	**0,0 %**	0,0 %	0,0 %	-0,3 %	-1,6 %	-2,0 %
Kroatien	0,0 %	0,0 %	0,0 %	0,0 %	**0,0 %**	0,0 %	0,0 %	0,0 %	0,0 %	0,0 %
Ungarn	-0,2 %	-0,2 %	-0,2 %	-0,2 %	**0,0 %**	0,0 %	0,0 %	-0,1 %	-0,4 %	-0,5 %
Irland	-0,6 %	-0,6 %	-0,6 %	-0,6 %	**0,0 %**	0,0 %	0,0 %	-0,2 %	-1,3 %	-1,7 %
Italien	-0,3 %	-0,3 %	-0,3 %	-0,3 %	**0,0 %**	0,0 %	0,0 %	-0,1 %	-0,6 %	-0,8 %
Litauen	0,0 %	0,0 %	0,0 %	0,0 %	**0,0 %**	0,0 %	0,0 %	0,0 %	0,0 %	0,0 %
Luxemburg	0,0 %	0,0 %	0,0 %	0,0 %	**0,0 %**	0,0 %	0,0 %	0,0 %	0,0 %	0,0 %
Lettland	0,0 %	0,0 %	0,0 %	0,0 %	**0,0 %**	0,0 %	0,0 %	0,0 %	0,0 %	0,0 %
Malta	-0,1 %	-0,1 %	-0,1 %	-0,1 %	**0,0 %**	0,0 %	0,0 %	0,0 %	-0,2 %	-0,3 %
Niederlande	-0,3 %	-0,3 %	-0,3 %	-0,3 %	**0,0 %**	0,0 %	0,0 %	-0,1 %	-0,6 %	0,3 %
Polen	-0,1 %	-0,1 %	-0,1 %	-0,1 %	**0,0 %**	0,0 %	0,0 %	0,0 %	-0,3 %	-0,4 %

	Gewichtungsfaktor nationale Arbeitslosenquote									
	0,1	0,2	0,3	0,4	0,5	0,6	0,7	0,8	0,9	1,0
Portugal	-0,1 %	-0,1 %	-0,1 %	-0,1 %	**0,0 %**	0,0 %	0,0 %	0,0 %	-0,1 %	-0,2 %
Rumänien	0,0 %	0,0 %	0,0 %	0,0 %	**0,0 %**	0,0 %	0,0 %	0,0 %	-0,1 %	-0,1 %
Schweden	0,0 %	0,0 %	0,0 %	0,0 %	**0,0 %**	0,0 %	0,0 %	7,5 %	7,1 %	6,9 %
Slowenien	-0,3 %	-0,3 %	-0,3 %	-0,3 %	**0,0 %**	0,0 %	0,0 %	-0,1 %	-0,7 %	-0,9 %
Slowakei	0,0 %	0,0 %	0,0 %	0,0 %	**0,0 %**	0,0 %	0,0 %	0,0 %	0,0 %	0,0 %

Quelle: Eurostat, eigene Berechnungen und Schätzungen.

Tabelle 31: Wachstumsraten des realen Bruttoinlandsprodukts 2011-2020 für die EU-28, Fortschreibung für 2019 und 2020 (in %)

	Reale Wachstumsraten des nationalen Bruttoinlandsprodukts in %									
	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
EU28	1,7	-0,5	0,2	1,6	2,2	1,9	1,8	1,8	1,8	1,8
Österreich	2,8	0,7	0,1	0,6	1,0	1,5	1,6	1,6	1,6	1,6
Belgien	1,8	0,1	-0,1	1,7	1,5	1,2	1,4	1,6	1,6	1,6
Bulgarien	1,9	0,0	0,9	1,3	3,6	3,3	2,9	2,8	2,8	2,8
Zypern	0,3	-3,2	-6,0	-1,5	1,7	2,8	2,5	2,3	2,3	2,3
Tschechische Republik	2,0	-0,8	-0,5	2,7	4,5	2,4	2,6	2,7	2,7	2,7
Deutschland	3,7	0,5	0,5	1,6	1,7	1,9	1,6	1,8	1,8	1,8
Dänemark	1,3	0,2	0,9	1,7	1,6	1,0	1,5	1,8	1,8	1,8
Estland	7,6	4,3	1,4	2,8	1,4	1,1	2,2	2,6	2,6	2,6
Griechenland	-9,1	-7,3	-3,2	0,4	-0,2	0,3	2,7	3,1	3,1	3,1
Spanien	-1,0	-2,9	-1,7	1,4	3,2	3,2	2,3	2,1	2,1	2,1
Finnland	2,6	-1,4	-0,8	-0,6	0,3	1,5	1,2	1,5	1,5	1,5
Frankreich	2,1	0,2	0,6	0,6	1,3	1,2	1,4	1,7	1,7	1,7
Kroatien	-0,3	-2,2	-1,1	-0,5	1,6	2,8	3,1	2,5	2,5	2,5
Ungarn	1,7	-1,6	2,1	4,0	3,1	1,9	3,5	3,2	3,2	3,2
Irland	0,0	-1,1	1,1	8,5	6,3	4,3	3,4	3,3	3,3	3,3
Italien	0,6	-2,8	-1,7	0,1	0,7	0,9	0,9	1,1	1,1	1,1
Litauen	6,0	3,8	3,5	3,5	1,8	2,2	2,9	2,8	2,8	2,8
Luxemburg	2,0	0,0	4,2	4,7	3,5	3,8	4,0	3,9	3,9	3,9
Lettland	6,2	4,0	2,9	2,1	2,7	1,6	2,8	3,0	3,0	3,0
Malta	1,4	2,7	4,6	8,4	7,4	4,0	3,7	3,7	3,7	3,7
Niederlande	1,7	-1,1	-0,2	1,4	2,0	2,1	2,0	1,8	1,8	1,8
Polen	5,0	1,6	1,4	3,3	3,9	2,8	3,2	3,1	3,1	3,1
Portugal	-1,8	-4,0	-1,1	0,9	1,6	1,3	1,6	1,5	1,5	1,5
Rumänien	1,1	0,6	3,5	3,1	3,9	4,9	4,4	3,7	3,7	3,7
Schweden	2,7	-0,3	1,2	2,6	4,1	3,3	2,4	2,1	2,1	2,1
Slowenien	0,6	-2,7	-1,1	3,1	2,3	2,5	3,0	3,0	3,0	3,0
Slowakei	2,8	1,7	1,5	2,6	3,8	3,3	2,9	3,6	3,6	3,6
Großbritannien	1,5	1,3	1,9	3,1	2,2	2,0	1,5	1,2	1,2	1,2

Quelle: Eurostat, AMECO-Datenbank, eigene Berechnungen und Schätzungen.

Tabelle 32: Gesamtwirtschaftliche Entwicklung in Deutschland 2010-2016

	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
BIP, in Mio. Euro, nominal	2.580.060	2.703.120	2.754.860	2.820.820	2.915.650	3.032.820	3.132.670
Einwohner, in 1.000 Personen	80.284	80.275	80.426	80.646	80.983	82.175	
Arbeitslose, in 1.000 Personen	3.239	2.967	2.897	2.950	2.898	2.795	2.691
Erwerbstätige, in 1.000 Personen	41.020	41.577	42.060	42.328	42.703	43.057	43.486
BIP je Einwohner, in 1.000 Euro	32,14	33,67	34,25	34,98	36,00	36,91	
BIP je Erwerbstätigen in 1.000 Euro	62,90	65,01	65,50	66,64	68,28	70,44	72,04
Arbeitslosenquote in %	7,32	6,66	6,44	6,52	6,36		
Wachstumsrate der Bevölkerung, in %		-0,01	0,19	0,27	0,42	1,47	
Wachstumsrate der Erwerbstätigen, in %		1,36	1,16	0,64	0,89	0,83	1,00

Quelle: VGR der Länder, Statistisches Bundesamt, Regionaldatenbank des Bundes und der Länder, eigene Berechnungen.
*Anmerkung: Die Arbeitslosenquote ist definiert als: Arbeitslosenquote in %=(Arbeitslose/(Erwerbstätige+Arbeitslose))*100.*

Literaturverzeichnis

SCHWENGLER, B. und BENNEWITZ, E. (2013): Arbeitsmarkt- und Einkommensindikatoren für die Neuabgrenzung des GRW-Regionalfördergebietes ab 2014, IAB-Forschungsbericht Nr. 13, Nürnberg.

SACHVERSTÄNDIGENRAT ZUR BEGUTACHTUNG DER GESAMTWIRTSCHAFTLICHEN ENTWICKLUNG, Herausforderungen des demografischen Wandels, Expertise im Auftrag der Bundesregierung, Wiesbaden 2011.

DEUTSCHE BUNDESBANK, Demografischer Wandel, Zuwanderung und das Produktionspotenzial der deutschen Wirtschaft, in: Monatsbericht der Deutschen Bundesbank 4/2017, S. 37-50.

SACHVERSTÄNDIGENRAT ZUR BEGUTACHTUNG DER GESAMTWIRTSCHAFTLICHEN ENTWICKLUNG (Hrsg.) (2011): Herausforderungen des demografischen Wandels. Expertise im Auftrag der Bundesregierung.

BRAUTZSCH, H.-U.; HEIMPOLD, G.; HYLL, W.; IRREK, M.; LANG, C. (2014): 25 Jahre nach dem Mauerfall: Weiterhin strukturelle Unterschiede auf dem Arbeitsmarkt zwischen Ost und West. Wirtschaft im Wandel 20: 82-85

BRENKE, K. (2014): Ostdeutschland – ein langer Weg des wirtschaftlichen Aufholens. DIW Wochenbericht Nr. 40/2014.