C/2024/1572

5.3.2024

Stellungnahme des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses zum Thema „Wichtigste Herausforderungen für Inseln, Berggebiete und dünn besiedelte Gebiete in der EU“

(Initiativstellungnahme)

(C/2024/1572)

Berichterstatter: **Ioannis VARDAKASTANIS**

Beschluss des Plenums	25.1.2023
Rechtsgrundlage	Artikel 52 Absatz 2 der Geschäftsordnung
	Initiativstellungnahme
Zuständiges Arbeitsorgan	Fachgruppe Wirtschafts- und Währungsunion, wirtschaftlicher und sozialer Zusammenhalt
Annahme im Arbeitsorgan	15.11.2023
Verabschiedung im Plenum	14.12.2023
Plenartagung Nr.	583
Ergebnis der Abstimmung	
(Ja-Stimmen/Nein-Stimmen/Enthaltungen)	185/0/4

1. Schlussfolgerungen und Empfehlungen

1.1. Unter Bezugnahme auf die derzeitigen Bestimmungen des EU-Primärrechts (Artikel 174 und Artikel 175 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union (AEUV)) und ihre Auslegung **vertritt der Europäische Wirtschafts- und Sozialausschuss (EWSA) die Ansicht**, dass eine solide Rechtsgrundlage gegeben ist, die eine Verpflichtung der EU umfasst, im Rahmen der EU-Kohäsionspolitik Maßnahmen zur Unterstützung ihrer Inseln, Berggebiete und dünn besiedelten Gebiete zu ergreifen. Die Einzelheiten sollten in Zusammenarbeit mit den betreffenden Mitgliedstaaten festgelegt und umgesetzt werden, da für kohäsionspolitische Maßnahmen in der EU die geteilte Zuständigkeit gilt (Artikel 4 Absatz 2 AEUV).

1.2. **Der EWSA fordert** die Organe, Einrichtungen und sonstigen Stellen der EU sowie die Mitgliedstaaten daher **auf**, in diesem Sinne tätig zu werden und auf der Grundlage eines koordinierten Erfahrungs- und Wissensaustauschs festgelegte gemeinsame Prioritäten und Maßnahmen in die einschlägigen kohäsionspolitischen Dokumente der EU (z. B. nationale und regionale Strategiepapiere, strategische Dokumente, Programme, Projekte usw.) aufzunehmen und dabei allen in Artikel 174 AEUV genannten Arten von Regionen Rechnung zu tragen.

1.3. **Der EWSA dringt darauf**, dass die o. g. Bestimmungen gezielt in Gänze angewandt werden, um strukturellen und geografischen Zwängen und spezifischen Bedürfnissen Rechnung zu tragen, die die Entwicklung dieser Regionen behindern. Hier ist Maßarbeit erforderlich, damit keine Region zurückgelassen und die territoriale Solidarität gefördert wird. Bedauerlich ist in dieser Hinsicht nicht nur das Fehlen einer Politik zur umfassenden Bewältigung der Probleme von Gebieten mit dauerhaften geografischen Nachteilen, sondern auch die Tatsache, dass die besonderen Merkmale dieser Regionen in mehreren aufeinanderfolgenden Kohäsionsberichten systematisch vernachlässigt wurden.

1.4. **Der EWSA befürwortet** maßgeschneiderte ortsbezogene Möglichkeiten, Lösungen und politische Maßnahmen sowie eine Zweckbindung der entsprechenden Mittel für die Inseln, Berggebiete und dünn besiedelten Gebiete der EU. Solche Initiativen sollten es diesen Gebieten ermöglichen, ihre „Nachteile“ in Vorteile zu verwandeln und ihr Potenzial optimal zu nutzen, indem ihre einzigartigen Landschaften, ihr Kulturerbe und ihre alteingesessenen Gemeinwesen herausgestellt werden.

1.5. **Der EWSA hält es für äußerst wichtig**, alle Akteure sowohl auf EU-Ebene als auch auf nationaler Ebene dazu anzuhalten, die Inseln, Berggebiete und dünn besiedelten Gebiete in der EU bei der Bewältigung ihrer Herausforderungen zu unterstützen. Dies könnte in Form eines Pakts (z. B. eines Inselpakts, eines Berggebietepakts, eines Pakts für dünn besiedelte Gebiete usw.) nach dem Vorbild des Städtepakts oder des Pakts für den ländlichen Raum erfolgen. Dabei könnte für die verschiedenen Arten von Regionen jeweils eine EU-Strategie unter Berücksichtigung ihrer jeweiligen Besonderheiten konzipiert werden.

1.6. **Nach Ansicht des EWSA** sollte in den EU-Strategien für alle drei Arten von Gebieten in erster Linie auf deren „Abgeschnittenheit“ vom Festland und von den Wirtschaftszentren der jeweiligen Länder abgestellt werden. Es gilt deshalb, die dauerhaften, für jedes Gebiet einzigartigen Bedingungen anzuerkennen und zu berücksichtigen.

1.7. Für jede dieser Kategorien von Regionen bedarf es eines maßgeschneiderten Ansatzes. **Der EWSA schlägt vor**, zur Ausarbeitung und Umsetzung der einschlägigen Strategien unter Einbeziehung von Interessenträgern aus verschiedenen Politikbereichen und Regierungs- und Verwaltungsebenen eine koordinierte und interaktive Methode einzusetzen. Ein solcher Ansatz würde es ermöglichen, einschlägige Erfahrungen, bewährte Verfahren sowie verfügbares Know-how und vorhandene Erkenntnisse, einschließlich der Ergebnisse von Forschung und Analysen, auszutauschen und zu nutzen. Dabei sollten gemeinsame Herausforderungen ermittelt, Ziele festgelegt sowie Maßnahmen und die Bedingungen für eine Bewertung der Ergebnisse der Strategien vorgeschlagen werden.

1.8. Für die vorgeschlagene Methode bedarf es zuverlässiger Daten, um die erwarteten Ergebnisse zeitnah und effizient liefern zu können. **Der EWSA weist darauf hin**, dass es in Bezug auf alle drei Arten von Gebieten (Inseln, Berggebiete und dünn besiedelte Gebiete) an statistischen Daten und Folgenabschätzungen zu den sektorspezifischen Maßnahmen der EU mangelt. Dies könnte die Fähigkeit einschränken, wirksame und gezielte Analysen durchzuführen, die wichtigsten Mängel in diesen Bereichen korrekt zu ermitteln und die für deren Behebung erforderlichen Bestimmungen und Maßnahmen festzulegen.

1.9. Als weitere Ausarbeitung seines Vorschlags **empfiehlt der EWSA**, für jede Kategorie von Gebieten drei vorläufige Themenkomplexe in die einschlägigen Strategien aufzunehmen — wirtschaftliche, soziale und ökologische Fragen, die starke territoriale Auswirkungen auf die verschiedenen Arten von Gebieten haben.

1.10. Die Bemühungen zur Lösung **wirtschaftlicher Probleme** sollten sich darauf konzentrieren, die Wettbewerbsfähigkeit und Attraktivität der betreffenden Gebiete zu gewährleisten, wobei sowohl etwaige zusätzliche Betriebskosten zu berücksichtigen sind, die sich aus den „Nachteilen" der Gebiete (Insellage, bergiges Gelände, geringe Bevölkerungsdichte usw.) ergeben, als auch die Notwendigkeit einer größeren Flexibilität bei der Verwendung staatlicher Beihilfen in diesen Gebieten. Außerdem sollte die Anbindung der Gebiete verbessert werden, indem das Angebot an (nachhaltigen) Verkehrsträgern ausgebaut wird. Die Unterschiede zwischen den Volkswirtschaften dieser Gebiete — nicht nur zwischen den verschiedenen Arten von Gebieten, sondern auch zwischen Gebieten derselben Kategorie — sollten nicht als Nachteil, sondern als Chance begriffen werden, wirtschaftliche Impulse für Unternehmen zu schaffen und Investitionen in Forschung, Innovation und Digitalisierung anzuziehen.

1.11. Zur Bewältigung **sozialer Probleme** sollten die verantwortungsvolle Staatsführung gestärkt und der soziale Zusammenhalt und das Wohlergehen in den Gemeinwesen dieser Gebiete gefördert werden, indem Probleme wie demografische Herausforderungen, der damit zusammenhängende Bedarf an Infrastruktur, Dienstleistungen und Wohnraum sowie ein mangelndes Angebot an Arbeitsplätzen und Möglichkeiten der Kompetenzentwicklung angegangen werden, denn diese erschweren die Anwerbung und Bindung von Fachkräften. Auch die unternehmerische Initiative vor Ort sollte gestärkt werden, ohne die unterschiedlichen Traditionen der Gebiete und ihr einzigartiges kulturelles und sprachliches Erbe zu gefährden.

1.12. Die Bemühungen zur Bewältigung von **Umweltproblemen** sollten sich auf die Beseitigung der Unsicherheit bei der Energieversorgung konzentrieren, um so die diesbezügliche Anfälligkeit der betreffenden Gebiete zu verringern. Gleichzeitig sollten diese Unterstützung erhalten, damit sie die Ziele des ökologischen Wandels sowie die Dekarbonisierungsziele erreichen können. Priorität sollte der Erhaltung und/oder Wiederherstellung von biologischer Vielfalt und fragilen Ökosysteme in diesen Gebieten sowie der Unterstützung für einen gerechten Übergang zur Klimaneutralität eingeräumt werden. Dabei spielen die nachhaltige Bewirtschaftung der natürlichen Ressourcen (Land, Wasser, Rohstoffe usw.) in diesen Gebieten sowie die Förderung von kreislauforientierten Lösungen eine wesentliche Rolle.

1.13. **Der EWSA ist der Auffassung**, dass der nachhaltige Kapazitätsaufbau in allen oben genannten Bereichen für alle drei Arten von Gebieten relevant ist. Durch den nachhaltigen Aufbau von Kapazitäten könnte das gemeinsame Ziel erreicht werden, die Herausforderungen zu ermitteln, mit denen Inseln, Berggebiete und dünn besiedelte Gebiete in der EU konfrontiert sind. Dabei könnten ortsbezogene Ansätze und maßgeschneiderte Lösungen umgesetzt werden, um auf die unterschiedlichen, wenn auch miteinander verknüpften Dimensionen dieser Herausforderungen einzugehen.

1.14. Als institutionelles Forum, in dem die Sozialpartner und die Zivilgesellschaft ihre Standpunkte vertreten können, **ist der EWSA der festen Überzeugung und spricht sich dafür aus**, dass im Zuge dieses gesamten Prozesses ein direkter und offener Dialog geführt werden sollte, in den alle relevanten Interessenträger (Mitgliedstaaten, regionale und lokale Behörden, Sozialpartner und Bevölkerung) auf der Grundlage ihrer jeweiligen Zuständigkeiten und Tätigkeitsbereiche gegebenenfalls eingebunden werden sollten, um eine stärkere gemeinsame Verantwortung und aktive Beteiligung zu erreichen.

2. **Allgemeine Bemerkungen**

2.1. Der EWSA weist darauf hin, dass es im EU-Primärrecht eine klare Rechtsgrundlage für Maßnahmen der EU gibt, die auf die Verwirklichung des wirtschaftlichen, sozialen und territorialen Zusammenhalts zwischen den verschiedenen Regionen der Union abzielen. In Artikel 174 AEUV sind als Ziele der Union der Abbau a) der Unterschiede im Entwicklungsstand der Regionen der EU und zwischen den Regionen und b) des Rückstands der am stärksten benachteiligten Gebiete festgelegt. Zudem wird auf Regionen verwiesen, die als „Gebiete mit schweren und dauerhaften natürlichen oder demografischen Nachteilen" bezeichnet werden, darunter die dünn besiedelten nördlichsten Regionen, Inseln, Grenzregionen und Berggebiete.

2.2. Das Gericht der Europäischen Union ([1]) und der Gerichtshof der Europäischen Union ([2]) haben den Wortlaut dieser Bestimmungen als allgemeinsprachliche Formulierung ausgelegt, die der Union mit Blick auf die darin angeführte nicht erschöpfende Aufzählung von Gebieten einen weiten Ermessensspielraum hinsichtlich der Maßnahmen einräumt, die sie in den einschlägigen Politikbereichen ergreifen kann. In Bezug auf den Begriff „schwere und dauerhafte natürliche oder demografische Nachteile" wird jedoch von einer spezifischen Bedeutung ausgegangen, die sich auf die Insellage, den grenzübergreifenden Charakter, das Gelände, die Abgelegenheit oder die geringe bzw. sehr geringe Bevölkerungsdichte dieser Gebiete bezieht, und nicht auf andere Aspekte wie ihre ethnischen, kulturellen, religiösen oder sprachlichen Merkmale. Letztere können zwar zu gewissen höheren Transaktionskosten oder einer schwierigen Arbeitsmarktlage führen, stellen aber gleichzeitig komparative Vorteile in Form von Mehrsprachigkeit oder Attraktivität als Reiseziel dar.

2.3. Diese rechtlichen Überlegungen geben nach Ansicht des EWSA einen soliden institutionellen Impuls, um für jede der drei in der vorliegenden Stellungnahme genannten Arten von Gebieten effiziente und wirksame Maßnahmen auf EU-Ebene zu konzipieren, auszuarbeiten, anzunehmen und umzusetzen.

2.4. Konkret ist der EWSA der Auffassung, dass die Bestimmungen von Artikel 174 AEUV nicht nur rein deklaratorischen Charakter haben, sondern eine erhebliche normative Dichte aufweisen, die die Union verpflichtet, geeignete Maßnahmen zur Unterstützung der betreffenden Gebiete zu ergreifen.

2.5. Allerdings ist der EWSA zu dem Schluss gelangt ([3]), dass die im Rahmen der EU-Kohäsionspolitik beschlossenen und umgesetzten Programme bislang bedauerlicherweise noch immer keine umfassenden Lösungen für die Herausforderungen bieten, mit denen diese Regionen konfrontiert sind.

2.6. Da die EU-Kohäsionspolitik eine „geteilte Zuständigkeit" ist (Artikel 4 Absatz 2 AEUV), die gemäß dem Subsidiaritätsprinzip (Artikel 5 Absatz 3 AEUV) ausgeübt wird, und die Maßnahmen der Mitgliedstaaten bislang nicht erfolgreich waren, schlägt der EWSA vor, einen neuen, spezifischen Mechanismus in Form von Pakten für die verschiedenen Gebiete als übergreifenden Rahmen für die einschlägige Arbeit der EU-Organe zu entwickeln. Diese Pakte sollten Strategien, Instrumente, Vorschriften und eine finanzielle Förderung umfassen, um die Gebiete bei ihren Bemühungen zur wirksamen Bewältigung ihrer jeweiligen komplexen Herausforderungen zu unterstützen.

2.7. Ein wichtiger Schritt in diese Richtung besteht darin, die wichtigsten Herausforderungen zu ermitteln, mit denen diese Gebiete konfrontiert sind. Auch wenn alle diese Gebiete innerhalb eines Mitgliedstaats oder in unterschiedlichen Mitgliedstaaten dieselben strukturellen Nachteile aufweisen, was für einen integrierten Ansatz für alle einschlägigen Maßnahmen spräche, erachtet es der EWSA dennoch für entscheidend, Herausforderungen mit spezifischen Auswirkungen auf die einzelnen Kategorien von Gebieten zu ermitteln, um eigenständige Bezugspunkte festzulegen, auf die sich die Politik für diese Gebiete stützen und auf deren Grundlage sie entwickelt werden kann. Die unterschiedliche demografische Entwicklung in den einzelnen Gebieten verdeutlicht die Notwendigkeit einer differenzierten Vorgehensweise.

2.8. Während beispielsweise die meisten Bergregionen der EU (wo 13 % der EU-Bevölkerung leben) von Entvölkerung betroffen sind (bzw. bald betroffen sein werden), sind in einigen Gebieten breite und vielfältige Bevölkerungstrends und -dichten zu beobachten (z. B. Bevölkerungsrückgang in Südosteuropa, Zuwächse in Südwesteuropa und Mitteleuropa).

2.9. In Bezug auf die Inseln der EU (auf denen nur 4,6 % der Gesamtbevölkerung der EU leben) wurde festgestellt, dass ihre Bevölkerung im Zeitraum 2016–2020 leicht um knapp 2 % gewachsen ist. Allerdings fehlen einschlägige statistische Daten ([4]).

([1]) Urteil des Gerichts vom 10. Mai 2016, *Izsák und Dabis gegen Europäische Kommission*, Rechtssache T-529/13, ECLI:EU:T:2016:282, Rn. 86-87.

([2]) Urteil des Gerichtshofs vom 7. März 2019, *Izsák und Dabis gegen Europäische Kommission*, Rechtssache C-420/16 P, ECLI:EU:C:2019:177, Rn. 65-71.

([3]) Sondierungsstellungnahme des EWSA „Die Zukunft der Kohäsionspolitik für die Zeit nach 2020" (ABl. C 228 vom 5.7.2019, S. 50).

([4]) Haase, Diána und Maier, Andreas, 2021, Studie für den REGI-Ausschuss — *Inseln der Europäischen Union: Ausgangslage und Herausforderungen für die Zukunft*, Europäisches Parlament, Fachabteilung Struktur- und Kohäsionspolitik, Brüssel.

2.10. Den dünn besiedelten Gebieten der EU erwächst naturgemäß ein Nachteil aus den niedrigen Bevölkerungszahlen, werden sie doch als Regionen mit weniger als 8 Einwohnern pro km² (auf NUTS-2-Ebene) und mit weniger als 12,5 Einwohnern je km² (auf NUTS-3-Ebene) definiert ([5]). Solche Gebiete befinden sich in der Regel in den nördlichsten Regionen Schwedens und Finnlands (den sogenannten nördlichen dünn besiedelten Gebieten), doch wurden in den letzten Jahren auch im Mittelmeerraum einige Gebiete mit verringerter Bevölkerungsdichte ([6]) verzeichnet.

2.11. Diese unterschiedlichen demografischen Trends erfordern einen flexibleren Ansatz für die einzelnen Arten von Regionen, zugleich muss aber auch weiterhin der in Artikel 174 AEUV festgeschriebene integrierte Ansatz zum Tragen kommen.

3. **EU-Inseln**

3.1. Eurostat definiert Inseln als Gebiete mit einer Mindestfläche von 1 km², die mindestens 1 km entfernt vom Festland liegen, eine Wohnbevölkerung von mehr als 50 Einwohnern und keine feste physische Verbindung zum Festland haben. Darüber hinaus werden Inseln als Inselregionen der NUTS-3-Ebene eingestuft, die nicht nur aus einem einzelnen Inselgebiet, sondern aus mehreren Inseln bestehen können ([7]).

3.2. Diese Gebiete weisen jeweils Besonderheiten in Bezug auf ihre wirtschaftliche und soziale Entwicklung, Bevölkerung, Größe, Verwaltungsorganisation, natürliche Umwelt usw. auf, und diese Vielfalt ist nicht nur zwischen Inselgruppen, sondern auch zwischen Inseln innerhalb derselben Gruppe festzustellen. Deshalb sind differenzierte Ansätze erforderlich, gleichzeitig muss aber auch berücksichtigen werden, dass die Insellage für alle Inseln gemeinsame Herausforderungen mit sich bringt ([8]).

3.3. In der Strategieplanung wird die Insellage üblicherweise als ein dauerhaftes und unveränderliches geografisches Merkmal angesehen, das mit zusätzlichen Kosten (Verkehr, Energie, Abfallbewirtschaftung, öffentliche Dienstleistungen, Güter und Dienstleistungen des täglichen Bedarfs) einhergeht, die die Entwicklung und Wettbewerbsfähigkeit der Inseln behindern und sie besonders stark dem Verlust an biologischer Vielfalt und dem Klimawandel aussetzt ([9]).

3.4. Der EWSA hat in der Vergangenheit bereits drei Charakteristika zur Definierung des Begriffs „Insel" ermittelt: geringe Größe, Abgelegenheit und Schutzbedürftigkeit. Laut einer einschlägigen SWOT-Analyse (von Englisch „**S**trengths" (Stärken), „**W**eaknesses" (Schwächen), „**O**pportunities" (Chancen)," **T**hreats" (Bedrohungen)) lässt sich der aktuelle Kontext der EU-Inseln wie folgt beschreiben: *Stärken*: Lebensqualität, reiches Natur- und Kulturerbe mit einer starken kulturellen Identität als potenzielle Quellen neuen Wohlstands und Beschäftigung auf den Inseln; *Schwächen*: eingeschränkte Erreichbarkeit, begrenztes Angebot an öffentlichen Dienstleistungen, begrenztes Angebot an privaten Dienstleistungen und Netzen, fehlende Skaleneffekte und mangelnde Marktorganisation; *Chancen*: Nachfrage nach Lebensqualität sowie hochwertigen und sicheren Lebensmitteln, Themenreisen und haushaltsnahen Dienstleistungen; *Bedrohungen*: Klimawandel, Globalisierung, Wirtschaftskrisen, steigende Energiepreise, Wasserknappheit, Verschlechterung der Bodenqualität und Erschöpfung der Fischbestände ([10]).

3.5. In diesem Zusammenhang wurden mehrere Herausforderungen für die EU-Inseln ermittelt, die in verschiedene Kategorien aufgegliedert wurden (siehe unten). Dabei können diese einzelnen Bereiche durchaus miteinander verknüpft sein.

3.6. Zu den wirtschaftlichen Herausforderungen gehören die Notwendigkeit, einen Ausgleich zwischen der begrenzten Verfügbarkeit der Landressourcen und ihrer wirtschaftlichen Nutzung zu finden, der höhere Investitionsbedarf sowie die höheren Produktionskosten in den durch die Insellage beeinträchtigten Industriezweigen, das Fehlen finanzieller Spillover-Effekte durch Städte, die Schwierigkeit einer Diversifizierung der Wirtschaft, was die Wettbewerbsfähigkeit der ortsansässigen Unternehmen (insbesondere KMU) schwächt, die bislang begrenzte Nutzung von IKT und die geringere Kompetenz in diesem Bereich, die Konzentration auf einen einzigen Wirtschaftszweig (in der Regel Tourismus, Landwirtschaft oder Fischerei), die zu Abhängigkeit führt, saisonale Beschäftigung, wodurch der jährliche Durchschnittsverdienst geringer ausfällt, sowie der begrenzte Ausbau nachhaltigerer Sektoren, obwohl Inseln über ein großes Potenzial als Versuchsfelder für Innovation verfügen (z. B. erneuerbare Meeresenergie, Aquakultur usw.) ([11]).

([5]) Margaras, Vasileios, 2016, Briefing des Wissenschaftlichen Dienstes des Europäischen Parlaments: *Sparsely populated and under–populated areas*, PE 586.632.

([6]) Carbone, Gilda, 2018, *Expert Analysis on Geographical Specificities: Mountains, Islands and Sparsely Populated Areas — Cohesion policy 2014-2020, Final Report*.

([7]) Haase, Diána und Maier, Andreas, 2021, Studie für den REGI-Ausschuss — *Inseln der Europäischen Union: Ausgangslage und Herausforderungen für die Zukunft*, Europäisches Parlament, Fachabteilung Struktur- und Kohäsionspolitik, Brüssel.

([8]) Carbone, Gilda, 2018, *Expert Analysis on Geographical Specificities: Mountains, Islands and Sparsely Populated Areas — Cohesion policy 2014-2020, Final Report*.

([9]) AdR-Stellungnahme „Stärkung der kohäsionspolitischen Unterstützung für Regionen mit geografischen und demografischen Nachteilen" (Artikel 174 AEUV) (ABl. C 79 vom 2.3.2023, S. 36).

([10]) EWSA-Sondierungsstellungnahme „Inseln in der EU: vom strukturell benachteiligten zum integrativen Gebiet" (ABl. C 209 vom 30.6.2017, S. 9).

([11]) Haase, Diána und Maier, Andreas, 2021, Studie für den REGI-Ausschuss — *Inseln der Europäischen Union: Ausgangslage und Herausforderungen für die Zukunft*, Europäisches Parlament, Fachabteilung Struktur- und Kohäsionspolitik, Brüssel.

3.7. Die Herausforderungen in den Bereichen Netzanbindung und Erreichbarkeit beziehen sich auf die Notwendigkeit einer angemessenen Anbindung der Inseln durch nachhaltige, kostengünstige und eng getaktete Verkehrsträger, ihre abgelegene Lage in großer Entfernung zu den großen (europäischen und nationalen) Märkten und urbanen Zentren, die sich auf das Angebot an Waren und Dienstleistungen auswirkt und die Möglichkeit für Unternehmensentwicklung und Wachstum verringert, den doppelten bzw. Dreifach-Effekt der Insellage sowie das Stagnieren der lokalen Produktion, weswegen u. a. Güter wie Lebensmittel, Energie, Brennstoffe und Gesundheitsdienste importiert werden müssen, mit Folgen für die Lebensbedingungen auf den Inseln, ihre Autonomie und die Sicherheit ([12]).

3.8. Die blauen, grünen und ökologischen Herausforderungen umfassen die Fragilität der empfindlichen Ökosysteme von Inseln, die durch die Auswirkungen des Klimawandels wie Dürre, Wassererosion, Überschwemmungen, Bodenversalzung usw. noch weiter verstärkt werden, die Auswirkungen von Aktivitäten wie dem Tourismus auf das Natur- und Kulturerbe wie z. B. Umweltverschmutzung und Wasserverbrauch, die Notwendigkeit, etwas gegen die Wasserknappheit zu unternehmen, um eine angemessene Wasserversorgung sowohl hinsichtlich Quantität und Qualität (insbesondere bei Trinkwasser) sicherzustellen, die (sowohl in räumlicher als auch in prozessualer Hinsicht) begrenzte Kapazität der Inseln zur Bewirtschaftung größerer Abfallmengen sowie die vereinzelten und schwachen Energiequellen und -netze der Inseln, die deshalb auf Energieimporte und fossile Brennstoffe anstatt auf umweltfreundlichere und nachhaltigere Optionen setzen müssen ([13]).

3.9. Die sozialen Herausforderungen betreffen die Verwirklichung sozialer Gerechtigkeit, d. h. die Bereitstellung von erschwinglichem Wohnraum, grundlegenden öffentlichen Dienstleistungen (wie Bildung, Gesundheit, Sozialfürsorge und Kommunikation) für die Inselbewohner zu den gleichen Bedingungen wie für die Bewohner des Festlands, die Ausweitung des Angebots an Beschäftigungsmöglichkeiten für die Inselbevölkerung (insbesondere für junge Menschen, um zu verhindern, dass sie die Insel verlassen), die Schaffung von Weiterbildungsmöglichkeiten durch Hochschulbildungsangebote auf den Inseln, Maßnahmen gegen Schulabbruch und mehr Möglichkeiten für lebenslanges Lernen (für eine berufliche Diversifizierung) sowie die Aufnahme der vielen auf den Inseln angekommenen Migranten sowohl im Hinblick auf Wohnraum als auch die soziale Inklusion ([14]).

3.10. Die Herausforderungen in Bezug auf die Regierungsführung umfassen die Notwendigkeit einer effektiven Interaktion zwischen den verschiedenen Regierungsebenen auf den Inseln sowie das Erfordernis, die Einstufung der Inseln und das Ansetzen des BIP als einziges Kriterium für die Bestimmung des Entwicklungsstands zu überprüfen (mögliche zusätzliche Indikatoren sind der Kaufkraftstandard, der Index des sozialen Fortschritts und die Ergebnisse in Bezug auf die Nachhaltigkeitsziele), den Bedarf an speziellen operationellen Programmen auf den Inseln sowie den Mangel an genauer aufgeschlüsselten statistischen Daten für die Inseln, der eine diesbezügliche fundierte Entscheidungsfindung erschwert.

4. **EU-Berggebiete**

4.1. Es wurde schon mehrfach darauf hingewiesen, dass die Berggebiete in Europa sehr unterschiedlich sind. Daher ist es sehr schwierig, wenn nicht gar unmöglich, zu definieren, was eine typische Bergregion ist. Darüber hinaus weisen auch sehr große Massive sehr unterschiedliche Merkmale auf. Bei der Festlegung der Berggebiete auf NUTS-2-Ebene hat sich gezeigt, dass nur sehr wenige europäische Regionen vollständig gebirgig sind. Fast alle umfassen sowohl Tiefland- als auch Berggebiete, wobei die Berge in der Regel an einer Grenze zu einer oder mehreren angrenzenden Regionen liegen ([15]).

4.2. Die Berggebiete in der EU zeichnen sich durch ihr äußerst reiches Natur- und Kulturerbe aus (vieles davon wurde in die Unesco-Liste des Welterbes aufgenommen), und die meisten sind Schutzgebiete. Sie weisen zudem eine große biologische Vielfalt auf und verfügen über zahlreiche natürliche Ressourcen. Daher und wegen der Attraktivität ihres Natur- und Kulturerbes verfügen Berggebiete über ein großes Entwicklungspotenzial, insbesondere im Tourismussektor ([16]).

([12]) Haase, Diána und Maier, Andreas, 2021, Studie für den REGI-Ausschuss — *Inseln der Europäischen Union: Ausgangslage und Herausforderungen für die Zukunft*, Europäisches Parlament, Fachabteilung Struktur- und Kohäsionspolitik, Brüssel.

([13]) Carbone, Gilda, 2018, *Expert Analysis on Geographical Specificities: Mountains, Islands and Sparsely Populated Areas — Cohesion policy 2014-2020, Final Report*.

([14]) Haase, Diána und Maier, Andreas, 2021, Studie für den REGI-Ausschuss — *Inseln der Europäischen Union: Ausgangslage und Herausforderungen für die Zukunft*, Europäisches Parlament, Fachabteilung Struktur- und Kohäsionspolitik, Brüssel.

([15]) *Cohesion in Mountainous Regions of the EU*).

([16]) Carbone, Gilda, 2018, *Expert Analysis on Geographical Specificities: Mountains, Islands and Sparsely Populated Areas — Cohesion policy 2014-2020, Final Report*.

4.3. Dennoch sind die Berggebiete in der EU natürlichen Bedrohungen und Herausforderungen ausgesetzt, die vor allem mit den klimatischen Veränderungen und den sich daraus ergebenden Risiken für die Umwelt (Gletscherschwund, Dürre, Wassererosion, Überschwemmungen, Bodenversalzung, Bodenerosion, steiles Gelände usw.) zusammenhängen ([17]). Ihr Klima hat sich verändert, wie der Anstieg der Durchschnittstemperatur und der Schneefallgrenze (selbst im Winter) zeigen. Es wird davon ausgegangen, dass sich die Winterniederschläge in vielen Berggebieten (z. B. in Skandinavien oder den Alpen) von Schnee in Regen ändern werden, im Sommer wird die Windgeschwindigkeit zunehmen, wodurch die Wahrscheinlichkeit von Erdrutschen und Felsstürzen steigt ([18]).

4.4. Die Auswirkungen dieser Veränderungen sind beträchtlich. Die Zuverlässigkeit und Sicherheit des Verkehrs in und aus diesen Gebieten sowie innerhalb dieser Gebiete stellen nicht nur für die lokale Bevölkerung, sondern auch für Besucher/Touristen und die dortigen Wirtschaftsaktivitäten (Tourismus, Freizeit, Güterverkehr usw.) große Herausforderungen dar. Ein angemessener Schutz von Straßen, Schienen und Siedlungen vor allen Arten von Gefahren (Überschwemmungen, Brände usw.) trägt dazu bei, diese Gefahren in Entwicklungschancen umzuwandeln, indem Strukturen und Versorgungsleistungen (Gebäude, Wasser, Energie usw.) bereitgestellt werden, die nachhaltiges Wachstum fördern ([19]).

4.5. Die Forstwirtschaft ist von besonderem Interesse für die EU-Berggebiete, denn Wälder in gutem Zustand schützen vor natürlichen Risiken und Bedrohungen wie Schädlingen und Krankheiten und können zudem als Biomasse-Brennstoffe und Baumaterialien genutzt werden. Bergwälder bieten einen besonderen Lebensraum für seltene Pflanzen und Tiere, die sowohl Besucher anziehen als auch Rohstoffe für Produkte zur Stärkung der regionalen Wirtschaft liefern. Die meisten relevanten Gebiete genießen einen Schutzstatus, der ihre Umwelt und Landschaft unterstützt und andere Aktivitäten mit einem Mehrwert wie Freizeitaktivitäten, Bildungsangebote im Tourismusbereich, Forschung zu relevanten Themen, Schaffung von Arbeitsplätzen usw. ermöglicht ([20]).

4.6. Die wirtschaftlichen Profile der Berggebiete in der EU unterscheiden sich in ihrem Entwicklungsstand deutlich. Die Beschäftigungsverteilung auf den primären, sekundären und tertiären Wirtschaftssektors lässt einen sehr großen Anteil der Landwirtschaft an der Beschäftigung in einigen Regionen erkennen, während in anderen Arbeitsplätze vor allem in der Industrie und im Dienstleistungssektor angesiedelt sind. Diese Unterschiede sind entweder auf eine Präferenz für Tourismus und öffentliche Dienstleistungen oder auf begrenzte Alternativen zu traditionellen landwirtschaftlichen Tätigkeiten zurückzuführen ([21]).

4.7. Ohnehin wird die Wirtschaftstätigkeit in den Berggebieten der EU durch den Klimawandel und die begrenzte Verfügbarkeit von Land beeinträchtigt. Insbesondere gewährleistet der in erster Linie saisonale Tourismus kein kontinuierliches Einkommen, während der Ganzjahrestourismus (z. B. ländlicher Tourismus, Agrotourismus, Ökotourismus, gemeinschaftsbasierter Tourismus, Kulturtourismus, Sporttourismus, Freizeittourismus) auch der ökologischen Nachhaltigkeit dieser Gebiete schaden kann ([22]).

4.8. Die Topografie der Berggebiete in der EU ist ein standortspezifischer Vorteil, der durch naturbasierte Ressourcen und klimatische Besonderheiten noch verstärkt wird und auf dem die Tourismuswirtschaft ausgebaut werden kann. Die räumliche Konzentration des Tourismus auf einige Berggebiete führt jedoch zu einer intensiven Nutzung der natürlichen Ressourcen, was die Chancen auf eine nachhaltige Entwicklung dieser Gebiete beeinträchtigt. Außerdem werden die Bemühungen um die Förderung des Bergtourismus unter ökologischen, sozialen, kulturellen und wirtschaftlichen Gesichtspunkten durch eine zu geringe Öffentlichkeitsarbeit, Sensibilisierung und Beteiligung der Interessenträger konterkariert ([23]).

4.9. Die allgemeinen Entwicklungsmaßnahmen in Berggebieten umfassen auch „harte“ Infrastruktur für Verkehrs- und Telekommunikationsinvestitionen, die als Option zur Bewältigung der inhärenten Nachteile und der Herausforderungen, vor denen diese Gebiete stehen, auf der Hand liegen.

([17]) Carbone, Gilda, 2018, *Expert Analysis on Geographical Specificities: Mountains, Islands and Sparsely Populated Areas — Cohesion policy 2014-2020, Final Report*.
([18]) *Cohesion in Mountainous Regions of the EU*.
([19]) *Cohesion in Mountainous Regions of the EU*.
([20]) *Cohesion in Mountainous Regions of the EU*.
([21]) *Cohesion in Mountainous Regions of the EU*.
([22]) Carbone, Gilda, 2018, *Expert Analysis on Geographical Specificities: Mountains, Islands and Sparsely Populated Areas — Cohesion policy 2014-2020, Final Report*.
([23]) *Cohesion in Mountainous Regions of the EU*.

4.10. Eine bessere Verkehrsinfrastruktur kann die Anbindung stärken und den Export erleichtern, aber auch lokale Märkte für mehr Wettbewerb öffnen. Der Breitbandzugang ist von entscheidender Bedeutung für Effizienzsteigerungen in vielen Bereichen, wie z. B. Tourismus, Bildung, Erbringung von Dienstleistungen von allgemeinem Interesse, elektronische Behördendienste usw. Stärkere Anreize für potenzielle private Investoren zu setzen (insbesondere Rentabilität) sowie die Kosten für die öffentliche Bereitstellung solcher Programme (durch Skaleneffekte) zu senken, stellt nicht nur für Berggebiete sondern auch für Inseln und dünn besiedelte Gebiete eine Herausforderung dar ([24]).

5. **Dünn besiedelte Gebiete in der EU**

5.1. Diese Kategorie von EU-Gebieten ist im Allgemeinen durch eine geringe Bevölkerungsdichte und ihre abgeschiedene Lage oder auch durch Schwierigkeiten bei der territorialen Integration mit anderen Regionen gekennzeichnet. Die Wirtschaft dieser Regionen ist in der Regel überwiegend landwirtschaftlich geprägt, und das Einkommensniveau liegt unter dem nationalen bzw. dem EU-Durchschnitt. Diese Gebiete benötigen wirtschaftliche Unterstützung, eine „Neubelebung" oder einen Strukturwandel, um sie bei der Überwindung ihrer Schwierigkeiten zu unterstützen ([25]).

5.2. Hinsichtlich der Demografie zeigen sie einen kontinuierlichen Bevölkerungsrückgang, der in Regionen im Landesinneren jedoch stärker ausfällt als in Küstengebieten, wo der Tourismus zur Stabilisierung der Bevölkerungszahlen beiträgt ([26]).

5.3. Dennoch zieht es die junge Bevölkerung dieser Gebiete auf der Suche nach besseren Beschäftigungsmöglichkeiten in der Regel in wirtschaftlich dynamischere Regionen und Städte. Dadurch dass die älteren Menschen in der Region zurückbleiben, entsteht ein zusätzlicher Bedarf an Gesundheits- und Sozialdienstleistungen, was weitere Kosten verursacht ([27]).

5.4. Die demografische Entwicklung wird in den dünn besiedelten Gebieten der EU durch ihre abgelegene Lage weiter verschärft, was sich negativ auf das Verkehrsangebot und die Erreichbarkeit dieser Gebiete auswirkt. Die nördlichen dünn besiedelten Gebiete sind mit ihrer sehr begrenzten Straßeninfrastruktur die unzugänglichsten Gebiete Europas. Sie setzen hauptsächlich auf die häufig kostenintensiven Optionen See- und Luftverkehr ([28]). Es gibt weder effiziente Verbindungen zwischen den dünn besiedelten EU-Gebieten und den städtischen Zentren Europas noch innerhalb der einzelnen abgelegen Gebiete, was die überproportionalen Auswirkungen ihrer schlechten Erreichbarkeit weiter verstärkt ([29]).

5.5. Die nördlichen dünn besiedelten Gebiete sind weit von den Zentren des EU-Binnenmarkts und seinen Unternehmen entfernt und haben daher aufgrund der schlechteren Erreichbarkeit und der gestiegenen Kosten für den Transport von Rohstoffen und Fertigerzeugnissen Probleme mit ihrer Wettbewerbsfähigkeit. Daher ist die Verbesserung der physischen und der digitalen Erreichbarkeit, die dazu beiträgt, die physische Distanz zu überbrücken und die Wettbewerbsfähigkeit der örtlichen Unternehmen auf dem Markt zu steigern, für diese Gebiete von größter Bedeutung ([30]).

5.6. Die Zusammenarbeit bei der Gewährleistung der Interoperabilität der verschiedenen Verkehrssysteme — insbesondere im Rahmen der EU-Maßnahmen zur Sicherung der territorialen Kontinuität der nördlichen Gebiete Europas — ist dabei von entscheidender Bedeutung. Diese lässt sich auch durch die Förderung von IKT erreichen. Digitale Technologien tragen dazu bei, Entfernungen sowohl in physischer, wirtschaftlicher als auch sozialer Hinsicht zu überbrükken ([31]).

([24]) *Cohesion in Mountainous Regions of the EU*.
([25]) Margaras, Vasileios, 2016, Briefing des Wissenschaftlichen Dienstes des Europäischen Parlaments: *Sparsely populated and under–populated areas*, PE 586.632.
([26]) Gløersen, Erik, 2022, Studie für den REGI-Ausschuss — *Kohäsionspolitik in den nördlichsten Regionen der EU*, Europäisches Parlament, Fachabteilung Struktur- und Kohäsionspolitik, Brüssel.
([27]) Margaras, Vasileios, 2016, Briefing des Wissenschaftlichen Dienstes des Europäischen Parlaments: *Sparsely populated and under–populated areas*, PE 586.632.
([28]) Carbone, Gilda, 2018, *Expert Analysis on Geographical Specificities: Mountains, Islands and Sparsely Populated Areas — Cohesion policy 2014-2020, Final Report*.
([29]) Margaras, Vasileios, 2016, Briefing des Wissenschaftlichen Dienstes des Europäischen Parlaments: *Sparsely populated and under–populated areas*, PE 586.632.
([30]) Carbone, Gilda, 2018, *Expert Analysis on Geographical Specificities: Mountains, Islands and Sparsely Populated Areas — Cohesion policy 2014-2020, Final Report*.
([31]) Carbone, Gilda, 2018, *Expert Analysis on Geographical Specificities: Mountains, Islands and Sparsely Populated Areas — Cohesion policy 2014-2020, Final Report*.

5.7. Wirtschaftlich überwiegen in den dünn besiedelten EU-Gebieten in der Regel der Primärsektor (Landwirtschaft, Forstwirtschaft, Fischerei und Bergbau), die Energieerzeugung, das verarbeitende Gewerbe und das Beherbergungsgewerbe (Hotels und Restaurants) ([32]). In den nördlichen Teilen Europas war in den letzten Jahren eine Wirtschaftsentwicklung zu beobachten, die auf die Beschleunigung umfangreicher industrieller Investitionen zurückzuführen ist, die aufgrund des Zugangs zu Wasserkraft, der großen verfügbaren Flächen und der etablierten industriellen Traditionen getätigt wurden. Dies hat in den Gebieten, in denen die neuen Produktionsanlagen angesiedelt wurden, eine Wende eingeleitet, da davon ausgegangen wird, dass neue Arbeitsplätze entstehen. Die größte Herausforderung wird jedoch darin bestehen, Fachkräfte für diese Arbeitsplätze zu finden. Es müssen Maßnahmen ergriffen werden, um qualifizierte Bewerberinnen und Bewerber aus anderen Regionen und Ländern anzuziehen und die einheimischen Arbeitskräfte aus- und weiterzubilden ([33]).

5.8. Zwar wird die Arbeit in bestimmten Wirtschaftszweigen (z. B. im Bergbau und in der industriellen Verarbeitung) gut bezahlt, doch macht sie ihre Einseitigkeit anfällig für externe Faktoren wie Preisschwankungen oder Finanzkrisen, was die Fragilität und Vulnerabilität der Wirtschaften dieser Gebiete erhöht. Daher stellen die Diversifizierung der Wirtschaft und die Schaffung neuer bzw. die Modernisierung bestehender Geschäftsmodelle weitere Optionen dar ([34]).

5.9. Innovation und Know-how sind entscheidende Faktoren für die Diversifizierung der Wirtschaft in den dünn besiedelten EU-Gebieten. Grundlegend ist hier die Förderung der Zusammenarbeit und der Verbindungen zwischen Unternehmen und Hochschulen in jenen wissenschaftlichen Bereichen, die zu einer Diversifizierung der Wirtschaft beitragen können. Darüber hinaus eignen sich die nördlichen dünn besiedelten Gebiete aufgrund ihrer geografischen und extremen klimatischen Bedingungen insbesondere als Versuchsfelder, indem sie die Grundlage für die Umsetzung vieler Geschäftsideen bieten, die sich die natürlichen Ressourcen, das kalte Klima und die arktischen Bedingungen zunutze machen. Außerdem sind die natürlichen Ressourcen dieser Gebiete auch im Hinblick auf die stärkere Nutzung erneuerbarer Energien wichtig ([35]).

5.10. Ein stärkeres Wirtschaftswachstum wird die Beschäftigungslage in den dünn besiedelten Gebieten der EU verbessern. Diese Regionen, insbesondere jene in Nordeuropa, haben sich als bemerkenswert anpassungsfähig erwiesen, sind ihre Arbeitslosenzahlen doch in den letzten Jahren nach den durch die Wirtschaftskrise 2008/2009 verursachten Spitzen zurückgegangen. Es besteht jedoch ein erheblicher Fachkräftemangel. Um diesbezüglich Abhilfe zu schaffen, bedarf es eines ganzheitlichen Ansatzes, bei dem Akteure aus verschiedenen Bereichen und von verschiedenen geografischen Ebenen (z. B. Behörden, private Unternehmen und Vertreter der Zivilgesellschaft) einbezogen werden, um regionale Investitionen zu fördern, arbeitsmarktpolitische Maßnahmen umzusetzen und maßgeschneiderte Systeme der allgemeinen und beruflichen Bildung einzuführen ([36]).

Brüssel, den 14. Dezember 2023

Der Präsident
des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses

Oliver RÖPKE

([32]) Margaras, Vasileios, 2016, Briefing des Wissenschaftlichen Dienstes des Europäischen Parlaments: *Sparsely populated and under–populated areas*, PE 586.632.

([33]) Gløersen, Erik, 2022, Studie für den REGI-Ausschuss — *Kohäsionspolitik in den nördlichsten Regionen der EU*, Europäisches Parlament, Fachabteilung Struktur- und Kohäsionspolitik, Brüssel.

([34]) Margaras, Vasileios, 2016, Briefing des Wissenschaftlichen Dienstes des Europäischen Parlaments: *Sparsely populated and under–populated areas*, PE 586.632.

([35]) Carbone, Gilda, 2018, *Expert Analysis on Geographical Specificities: Mountains, Islands and Sparsely Populated Areas — Cohesion policy 2014-2020, Final Report*.

([36]) Gløersen, Erik, 2022, Studie für den REGI-Ausschuss — *Kohäsionspolitik in den nördlichsten Regionen der EU*, Europäisches Parlament, Fachabteilung Struktur- und Kohäsionspolitik, Brüssel.