Kai Böhme, Christian Lüer

DIE AUSWIRKUNGEN VON COVID-19 AUF REGIONALENTWICKLUNG IN EUROPA

Covid-19 hat verschiedene räumliche Auswirkungen. Diese lassen sich durch mindestens drei Asymmetrien konkretisieren:

1. Zunächst gibt es Orte und Regionen mit vergleichsweise hohen Infektions- und Sterberaten sowie weniger betroffene Orte und Regionen. Als Antwort hierauf wurden Sofortmaßnahmen zur besseren Behandlung und Erfassung von Infizierten sowie zur Eindämmung des Infektionsgeschehens eingeführt, z. B. Lockdown-Maßnahmen.

2. Die Lockdown-Maßnahmen wirken sich räumlich anders aus als das Infektionsgeschehen. Obwohl die Lockdown-Maßnahmen in den europäischen Staaten meist flächendeckend eingeführt wurden, sind nicht alle Regionen gleichermaßen betroffen. Das räumliche Muster der Folgen des Lockdowns wird vielmehr durch regionale sozioökonomische Charakteristika geprägt.

3. Um die Wirtschaft nach den Lockdowns wieder anzukurbeln, wurden und werden auf europäischer, nationaler und regionaler Ebene eine Vielzahl von Maßnahmen eingeführt. Obwohl viele dieser Maßnahmen noch nicht ihre volle Wirkung entfaltet haben, zeichnen sich auch hier unterschiedliche räumliche Muster ab.

Um abzuschätzen, wie Covid-19 die Bedingungen der Wirtschaftsentwicklung in Europa beeinflusst hat und welche politischen Maßnahmen als Reaktion hierauf geeignet sind, müssen wir die räumliche Dimension der wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Auswirkungen besser verstehen.

Wir sind uns der Schwierigkeiten bewusst, die Auswirkungen von Covid-19 – oder vielmehr die Auswirkungen der politischen Reaktionen – nicht nur regionalisiert, sondern auch europaweit zu diskutieren. Erstens gibt es lediglich eine begrenzte Menge an vergleichbaren regionalen Daten, auf die zurückgegriffen werden kann. Zweitens ist es aufgrund der enormen räumlichen Vielfalt Europas nahezu unmöglich, den spezifischen Gegebenheiten aller Regionen gerecht zu werden. Dennoch sind wir überzeugt, dass ein europaweiter regionaler Ansatz notwendig ist, um Diskussionen über weitere sinnvolle Maßnahmen zu führen.

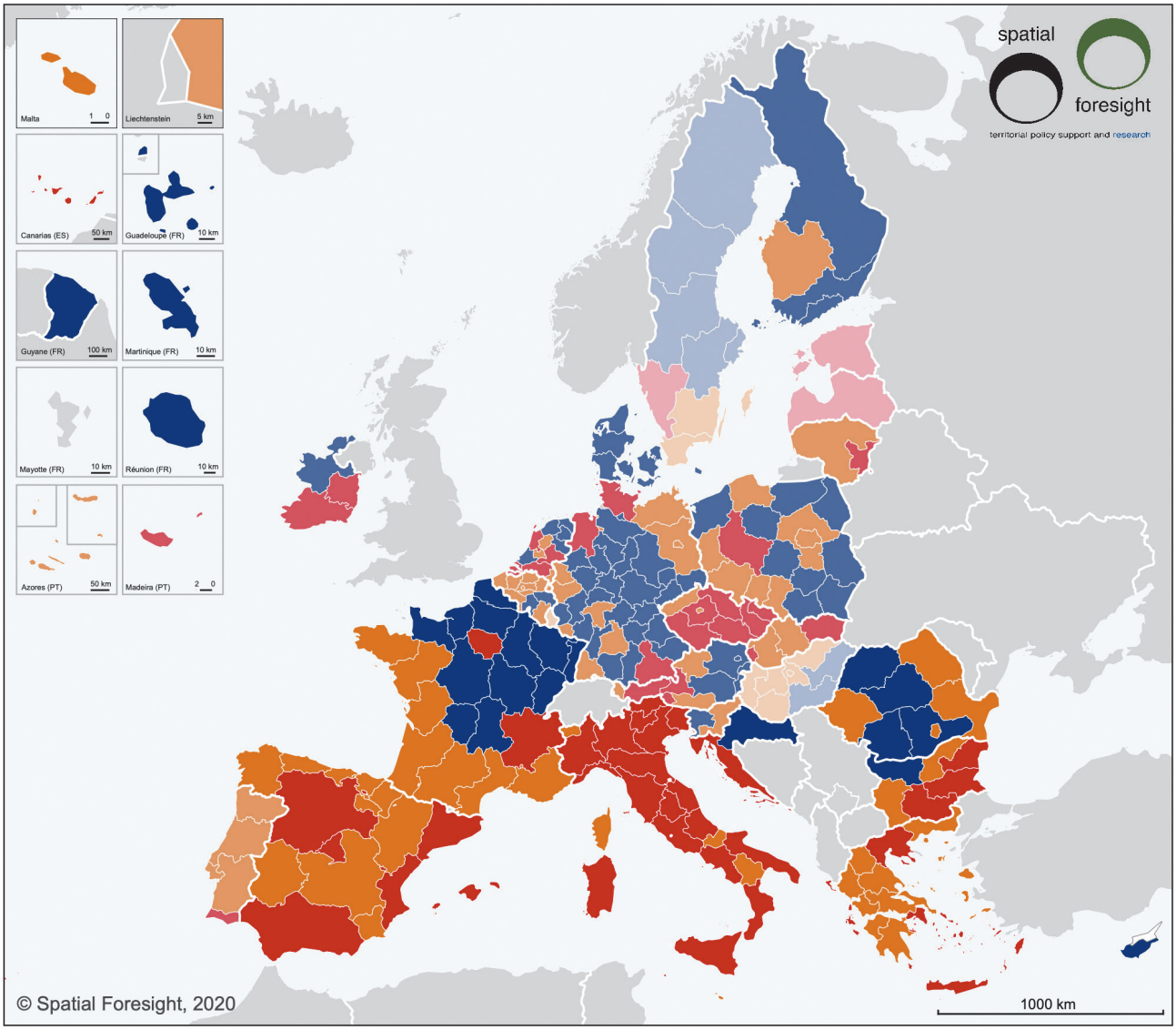
Im Folgenden teilen wir daher einige erste Reflektionen zu den räumlichen Auswirkungen von Covid-19 auf die wirtschaftliche Entwicklung in den Regionen der EU. Diese bauen auf Studien auf, die wir im Auftrag des Europäischen Ausschusses der Regionen (Böhme/Besana/Lüer et al. 2020) und des Europäischen Parlaments durchgeführt haben (Böhme/Lüer 2020). Die Karten in diesem Beitrag stammen aus der erstgenannten Studie.

Warum verschärft Covid-19 räumliche Disparitäten?

Um die räumlichen Auswirkungen der Einschränkungen des wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Lebens zu beschreiben, muss zwischen räumlicher Betroffenheit (exposure) und räumlicher Empfindlichkeit/Sensibilität (sensitivity) unterschieden werden. Während die Betroffenheit beschreibt, ob und inwieweit eine bestimmte Region einer politischen Maßnahme überhaupt ausgesetzt ist, stellt die Empfindlichkeit/Sensibilität die Frage in den Mittelpunkt, in welchem Ausmaß eine politische Maßnahme die Entwicklung der Region tatsächlich beeinflusst.

Damit wird letztlich angenommen, dass sich die Auswirkungen derselben politischen Maßnahme zwischen zwei Regionen unterscheiden können. Wie genau eine Region auf eine politische Maßnahme reagiert bzw. davon beeinflusst wird, hängt maßgeblich von ihren regionalen Charakteristika ab. Konsequenterweise müssen wir die zugrunde liegenden räumlichen Strukturen, Prozesse und Zusammenhänge für eine effektive Politikgestaltung besser verstehen und entsprechend berücksichtigen.

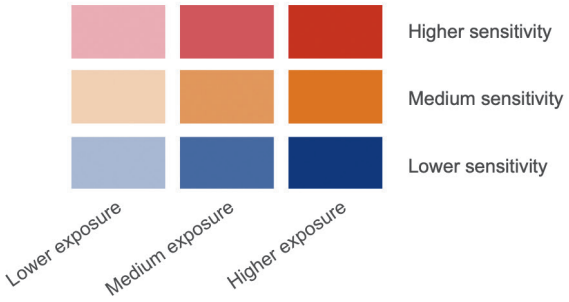
Im Hinblick auf die gesellschaftlichen und wirtschaftlichen Auswirkungen der Lockdown-Maßnahmen auf die europäischen Regionen ziehen wir zur Einschätzung der Betroffenheit die Dauer und Intensität des Lockdowns zwischen Februar und Mai 2020 heran. Die Empfindlichkeit/Sensibilität wird durch elf regionale Merkmale konkreti-



Administrative boundaries: Eurostat GISCO, NUTS 2 (2016)

Potential negative impacts of COVID-19 lockdowns, June 2020

Impacts in terms of exposure and sensitivity



Source: own elaboration based on the following data inputs

Sensitivity
Employment in risk sectors of the economy: share of persons employed over total population in the age group 15-64 (Eurostat); Tourism sector reliance: Capacity of collective tourist accommodation (Eurostat); Regional foreign trade: Export/Import to foreign countries as % of GDP (JRC); People at risk of poverty and social exclusion (Eurostat and ESPON 2020 Database); Youth unemployment (Eurostat); Regional GDP per capita (Eurostat); National debt (Eurostat); Quality of Government (University of Gothenburg); Employment in micro enterprises (ESPON); Self-employment level (Eurostat); Cross-border employment (Eurostat)

Exposure
Stringency and length of government restrictions (Oxford COVID-19 government response tracker - Blavatnik School of Government); Reduction in hours worked (Eurofund survey)

Quelle: Böhme/Besana/Lier et al. 2020

Karte 1: Mögliche regionale Auswirkungen der politischen Maßnahmen im Rahmen von Covid-19

siert, die im Hinblick auf Covid-19 als besonders relevant eingeschätzt werden. Sie decken verschiedene wirtschaftliche, demografische und verwaltungsbezogene Charakteristika ab, die sich zwischen den Regionen in der EU unterscheiden:

> Beschäftigung in Risikosektoren

> Abhängigkeit vom Tourismus

> Abhängigkeit vom internationalen Handel

> Anteil der von Armut bedrohten Menschen

> Anteil der Jugendarbeitslosigkeit

> Anteil der Beschäftigten in Kleinstunternehmen

> Anteil der Selbstständigen

> Anteil der Grenzgänger/innen

> regionales BIP

> Staatsverschuldung

> Qualität der Regierung

Das räumliche Muster der Betroffenheit und Empfindlichkeit/Sensibilität erlaubt ein erstes Verständnis der möglichen regionalen Auswirkungen der Lockdown-Maßnahmen. Das räumliche Muster der regionalen Auswirkungen ist vielschichtig und zeigt deutliche Unterschiede zwischen den Regionen (siehe Karte 1). Es entspricht dabei nicht dem räumlichen Muster des Infektionsgeschehens. Vielmehr werden einige Staaten wie Bulgarien, Italien oder Spanien fast flächendeckend vergleichsweise starke Auswirkungen spüren, während viele Regionen in Frankreich oder Rumänien trotz der umfassenden Lockdown-Maßnahmen vergleichsweise glimpflich davonkommen. Während die Hauptstadtregionen in einigen Staaten wie Frankreich, Spanien, der Slowakei oder den Niederlanden zu den am stärksten in Mitleidenschaft gezogenen Regionen gehören, werden sie in anderen Staaten wie Österreich, Schweden oder Finnland voraussichtlich nur vergleichsweise geringe Auswirkungen erleben.

Um Diskussionen in Richtung eines stärker ortsbezogenen Ansatzes zu ermöglichen, werden in Karte 2 einige der in Karte 3 zusammenfassend dargestellten Indikatoren zur Sensibilität/Empfindlichkeit dargestellt. Hier wird deutlich, ob sich die Sensibilität/Empfindlichkeit aus regionaler Sicht auf wenige Bereiche beschränkt oder breiter angelegt ist. Die Informationen werden in einer Rasterstruktur und nicht in den üblichen administrativen bzw. statistischen Regionen dargestellt, da Entscheidungen über politische Maßnahmen zwar innerhalb administrativer Grenzen getroffen werden, sich die Auswirkungen dieser Entscheidungen aber nicht an administrativen Grenzen orientieren. In groben Zügen zeigt Karte 2, wo in Europa welche Sensibilitäten vorherrschen. So wird in Karte 2 beispielsweise der vergleichsweise hohe Anteil von Kleinstunternehmen und Selbstständigen in Süd- und Osteuropa sichtbar, die hohe Abhängigkeit vom Tourismus in weiten Teilen des Mittelmeer- und Alpenraums, die Abhängigkeit vom internationalen Handel und von Lieferketten in vielen Teilen Mittel- und Osteuropas oder auch die hohe Beschäftigung in Risikosektoren in weiten Teilen Mittel- und Nordeuropas. Tendenziell besteht also die Gefahr, dass viele wirtschaftlich schwächere Regionen in Europa durch Covid-19 zusätzlich geschwächt werden.

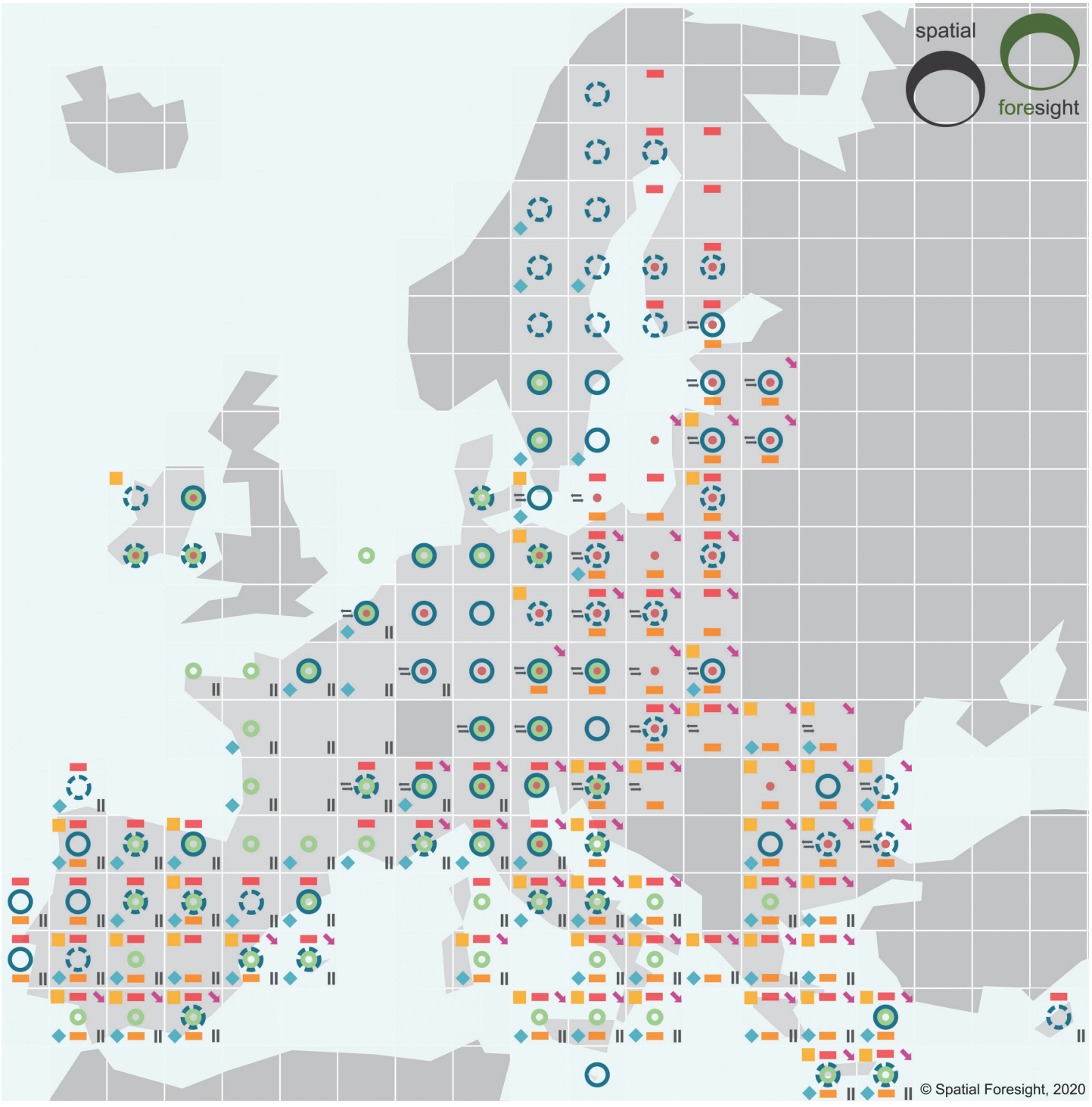
Das räumliche Muster, das aus den regionalen Empfindlichkeiten gegenüber den politischen Reaktionen auf Covid-19 folgt, ist nicht leicht zu erklären. Wenn man die zugrunde liegende Komplexität aufschlüsselt, ergeben sich allerdings einige erste Ansatzpunkte für ein besseres räumliches Verständnis:

> Metropolen – stark getroffen und schnell erholt: Die Auswirkungen der politischen Maßnahmen variieren zwischen den Metropolregionen. Bei den stark in Mitleidenschaft gezogenen Regionen besteht jedoch die Erwartung, dass sie sich aufgrund ihrer wirtschaftlichen Strukturen relativ schnell erholen können. Daher könnten diese Gebiete im Vergleich zu vielen nicht-metropolitanen Gebieten harte Auswirkungen, aber auch eine schnellere Erholung erleben.

> Isolierte Orte – abgeschnitten in jeglicher Hinsicht: Die Auswirkungen der Lockdown-Maßnahmen unterscheiden sich voraussichtlich zwischen gut angebundenen und zentral gelegenen Regionen und eher schlecht angebundenen und peripheren Regionen. Für Letztere führte der Lockdown in einigen Fällen zu erheblichen Einschnitten in der verkehrlichen Erreichbarkeit und der Versorgungssituation, beispielsweise aufgrund nicht betriebener Flugverbindungen zu Inseln. Sie waren abgeschnitten im Guten (weniger Infektionen) wie im Schlechten (Versorgungsschwierigkeiten). Sie werden daher auch in der wirtschaftlichen Erholung vermutlich sehr spezifischen Pfaden folgen.

> Tourismusregionen – langanhaltende Auswirkungen: Die touristischen Gebiete haben in den meisten Teilen Europas einen beträchtlichen Stillstand erlebt. Ihr Weg zur Erholung wird daher voraussichtlich sehr langwierig sein. Gerade der internationale Tourismus wird die Auswirkungen noch lange spüren. Demgegenüber haben Regionen mit hohen Anteilen einheimischer Touristinnen und Touristen vergleichsweise gute Aussichten. Auch die Art des Tourismus wird für den Aufschwung eine Rolle spielen, ebenso wie die verkehrliche Erreichbarkeit.

> Industrieregionen – Lieferketten und Rückverlagerungen: Unternehmen, die von der Einfuhr bestimmter Komponenten oder von Exporten in internationale Märkte abhängig sind, wurden durch die Unterbrechung von Verkehrsverbindungen und Lieferketten stark in



Regional sensitivity to COVID-19 policy responses

The map reflects the top or bottom 1/3 of European regions

- Very high share of employment in risk sectors
- High share of employment in risk sectors
- High reliance on tourism
- High reliance on foreign trade
- High share of self-employment / micro-enterprises
- High levels of youth unemployment
- High share of people at risk of poverty
- Low quality of government
- Low regional GDP
- High public debt
- High share of cross-border employment

Source: own elaboration based on the following data inputs

Employment in risk sectors of the economy: share of persons employed over total population in the age group 15-64 (Eurostat); Tourism sector reliance: Capacity of collective tourist accommodation (Eurostat); Regional foreign trade: Export/Import to foreign countries as % of GDP (JRC); People at risk of poverty and social exclusion (Eurostat and ESPON 2020 Database); Youth unemployment (Eurostat); Regional GDP per capita (Eurostat); National debt (Eurostat); Quality of Government (University of Gothenburg); Employment in micro enterprises (ESPON); Self-employment level (Eurostat); Cross-border employment (Eurostat).

Quelle: Böhme/Besana/Lüer et al. 2020

Karte 2: Mögliche regionale Empfindlichkeiten gegenüber politischen Reaktionen auf Covid-19

Mitleidenschaft gezogen. Darüber hinaus sind verstärkt Rückverlagerungen von Produktionsstandorten zu erwarten, um die Anfälligkeit von Versorgungsketten zu reduzieren.

> Klein(st)unternehmen – ungewisse Zukunft: Regionen mit einem hohen Anteil an Selbstständigen und KMU können besonders empfindlich reagieren. Dies hängt in erster Linie von den Sektoren ab, in denen sie tätig sind. So werden bestimmte Berufsgruppen wie Künstler oder Kulturschaffende voraussichtlich noch lange mit den Auswirkungen zu kämpfen haben.

> Fragmentierung – My country/region first!: Obwohl viel über Solidarität geredet wurde, waren viele politische Maßnahmen von regionalen und nationalen Egoismen geprägt. Beispiele dafür sind einseitige Schließungen von Landesgrenzen oder die Konkurrenz im Zugang zu medizinischem Material und Personal zwischen europäischen Ländern, Regionen und Städten. Teilweise schlug die Debatte, ob Gäste aus Gebieten mit hohen Infektionsraten beispielsweise in Tourismusregionen mit vielen Ferienhäusern noch willkommen geheißen werden sollen oder ein Gesundheitsrisiko darstellen, in offene Feindseligkeit um.

Die Krise als Chance für Wandel

Jede Krise birgt auch Chancen. Karte 3 veranschaulicht einen ersten Ansatz, die räumliche Vielfalt möglicher positiver Auswirkungen der Pandemie zu thematisieren. Sie skizziert, dass die Krise auch als Stimulans für notwendige Veränderungen sowie zukunftsorientierte Anpassungsprozesse und somit als Motor für Wandel gesehen werden kann.

Die Fähigkeit zur Anpassung an die sich verändernden wirtschaftlichen Bedingungen beruht in hohem Maße auf verschiedenen Voraussetzungen vor allem im Bereich der Digitalisierung. Dazu gehören der Zugang zur digitalen Infrastruktur, E-Governance und die Bereitschaft zu effektivem digitalem Arbeiten sowie die Beschäftigung im Informations- und Kommunikationssektor. Viele wirtschaftlich gut aufgestellte Regionen verfügen hier über bessere Ausgangsbedingungen. Infolgedessen sieht auch das räumliche Muster in Karte 3 vertraut aus: Die nordischen Länder, Teile des Baltikums und die Niederlande haben vergleichsweise gute Möglichkeiten. Dasselbe gilt für viele Ballungsräume und insbesondere für Hauptstädte wie Dublin, Madrid, Paris, Brüssel, Berlin, Prag, Wien oder Bukarest. Das Muster der Regionen mit geringerer Sensibilität, also einer weniger ausgeprägten Anpassungsfähigkeit, ähnelt stärker dem aus der Kohäsionspolitik der EU bekannten Muster mit Kohäsionsregionen in Süd- und Osteuropa.

Die Gebiete mit hoher Anpassungsfähigkeit haben besondere Vorteile, die sie auch für ihren Erholungsprozess nutzen werden. Gleichzeitig dürften die Regionen mit geringer Anpassungsfähigkeit im Erholungsprozess vor zusätzlichen strukturellen Herausforderungen stehen.

Die Karten zu den negativen und positiven Effekten von Covid-19 müssen unabhängig voneinander gelesen werden. Jede Karte wurde im Hinblick auf das behandelte Thema und die zugrunde liegenden Indikatoren kalibriert. Das Querlesen der beiden Karten ist somit irreführend. Insgesamt kann davon ausgegangen werden, dass die negativen wirtschaftlichen Auswirkungen der Pandemie die positiven deutlich übersteigen. Die positiven Auswirkungen betreffen nur eine sehr begrenzte Anzahl von Sektoren. So liegt der Anteil der Beschäftigten in den zur Abschätzung der Empfindlichkeit herangezogenen Sektoren in keiner Region bei mehr als 10 %, im Durchschnitt aller EU-Regionen sogar unter 2 %.

Was bedeutet das für Europa und künftige politische Maßnahmen?

Wenn Europa und die Mitgliedstaaten der EU nicht frühzeitig gegensteuern, werden die räumlichen und gesellschaftlichen Spaltungen in den nächsten Jahren zunehmen. Bestehende Disparitäten werden größer werden und neue Disparitäten zwischen Regionen in Europa sowie innerhalb einzelner Mitgliedstaaten werden auftreten.

Es muss aber nicht so kommen. Europa hat gezeigt, dass es in Krisenzeiten große Fortschritte erreichen kann. Die EU hat mit neuen Initiativen und frischem Geld schnell und schlagkräftig reagiert, um die Bewältigung der Gesundheitskrise und den wirtschaftlichen Erholungsprozess zu unterstützen. Es gilt jedoch, diese Mittel und Programme strategisch und zukunftsorientiert einzusetzen.

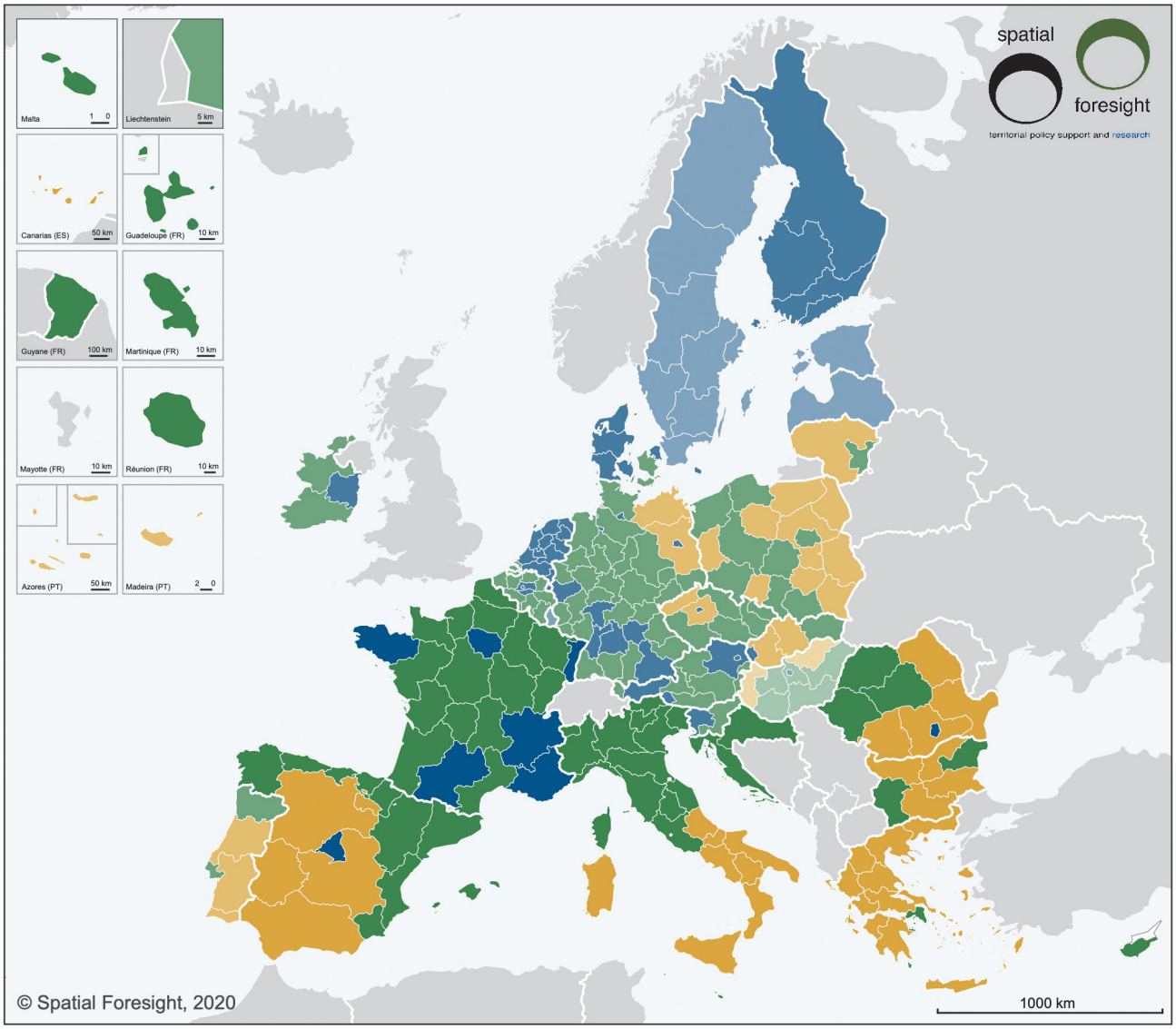
Abschließend einige Denkanstöße zur Politikgestaltung:

> **Strategische Ansätze statt „Weiter wie gehabt“**
Insbesondere bei den Konjunkturmaßnahmen der EU besteht die Gefahr, in erster Linie mehr von dem zu tun, was bereits in der Vergangenheit getan wurde. Die Lösungen von gestern helfen jedoch nicht bei den Herausforderungen von morgen.

> **Langfristige Investitionen nicht vernachlässigen**
Während die kurzfristigen Maßnahmen zur Krisenbewältigung dringend erforderlich sind, besteht das Risiko, dass die neue Flexibilität und die weiteren Vereinfachungen den Fokus von strategischen, langfristig ausgerichteten Investitionen auf eine an kurzfristigen Bedürfnissen und Partikularinteressen orientierte Mittelvergabe verlagern.

> **Starke Einbindung lokaler und regionaler Akteure**
Mehrebenensteuerung ist ein zentraler Eckpfeiler für eine räumlich differenzierte Politik, auch wenn sie die Entscheidungsfindung manchmal umständlicher macht. Als Reaktion auf die Krise wurde die Rolle lokaler und regionaler Vertreter in der Regionalpolitik der EU sowie in anderen Politiken geschwächt. Um den Erholungsprozess in allen Regionen anzustoßen, müssen lokale und regionale Vertreter einbezogen werden.

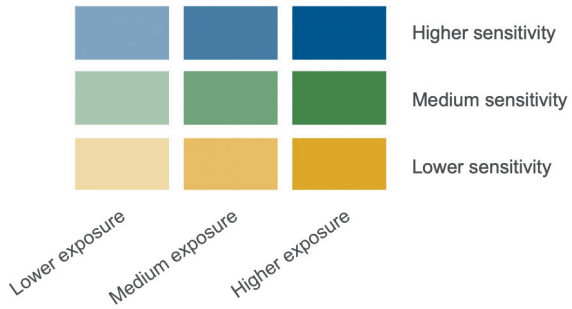
> **Klare Vision für die Zukunft Europas**
Um die Krise und die Finanzmittel als Beschleuniger für strukturelle Veränderungen in Richtung eines „besseren Europas“ zu nutzen, brauchen wir eine gemeinsame Vi-



Administrative boundaries: Eurostat GISCO, NUTS 2 (2016)

Potential positive impacts of COVID-19 lockdowns, June 2020

Impacts in terms of exposure and sensitivity



Source: own elaboration based on the following data inputs

Sensitivity
Employment in Information and Communication sector (Eurostat); Broadband access (Eurostat); Smart working preparedness (Eurostat); Online interactions with public administration (Eurostat)

Exposure
Stringency and length of government restrictions (Oxford COVID-19 government response tracker - Blavatnik School of Government); Reduction in working hours (Eurofund survey)

Quelle: Böhme/Besana/Lüer et al. 2020

Karte 3: Potenzielle Anpassungsfähigkeit der politischen Reaktionen auf Covid-19

sion davon, wie dieses „bessere Europa“ aussehen soll. Diese Vision muss bürgernah und vor Ort, das heißt in den Kommunen und Regionen verankert sein.

> **Lokale und regionale Experimente**
Trotz der Notwendigkeit eines strategischen Ansatzes gibt es keine Blaupause für eine nachhaltige Erholung. Daher ist es wichtig, lokale und regionale Akteure bei der Suche nach neuen Wegen, beim Testen und Experimentieren zu unterstützen, auch wenn es keine Erfolgsgarantie gibt.

> **Zusammenarbeit**
Die Covid-19-Pandemie hat gezeigt, dass die bevorstehenden Herausforderungen nicht im Alleingang angegangen werden können, sondern nur gemeinsam. Die Zusammenarbeit zwischen verschiedenen Politikbereichen, Verwaltungsebenen, Orten und Gesellschaftsgruppen ist unabdingbar.

Wir sollten die Umstellungen in der Folge der Covid-19-Pandemie als Chance begreifen. Europa hat gezeigt, dass es in Krisenzeiten Schritte mit Siebenmeilenstiefeln gehen kann. Jetzt geht es darum, in die richtige Richtung zu gehen.

Literatur

Böhme, K.; Besana, F.; Lüer, C.; Holstein, F.; Hans, S.; Valenza, A.; Caillaud, B.; Derszniak-Noirjean, M. (2020): Research for ECON Commission – Potential impacts of COVID-19 on regions and cities of the EU. European Committee of the Regions. Brussels.

Böhme; K.; Lüer, C. (2020): Research for REGI Committee – Cohesion Policy Measures in Response to the COVID-19 Pandemic. European Parliament, Policy Department for Structural and Cohesion Policies. Brussels (forthcoming).

DR. KAI BÖHME
ist Gründer und Direktor von Spatial Foresight. Er hat Raumplanung an der TU Dortmund studiert und wurde an der Universität Nimwegen promoviert. Er besitzt langjährige Forschungs- und Politikberatungsexpertise in der europäischen Regional- und Raumentwicklungspolitik und ist auf international vergleichende Studien in den Bereichen Regionalentwicklung, Raumplanung und räumliche Auswirkungen von Sektorpolitiken spezialisiert.

Tel.: +352 691 873249
kai.boehme@spatialforesight.eu

CHRISTIAN LÜER
ist Analyst und Berater bei Spatial Foresight. Er hat in Aachen und Münster studiert und ist Diplom-Geograph. Seine Arbeitsschwerpunkte sind die grenzüberschreitende und transnationale Zusammenarbeit sowie die Analyse der räumlichen Auswirkungen von verschiedenen Sektorpolitiken. Ein besonderer Schwerpunkt seiner Arbeit ist die Zusammenarbeit in europäischen Grenzregionen.

Tel.: +49 151 16533834
christian.lueer@spatiaforesight.eu