

## Forschungsarbeiten für den REGI - Ausschuss EU-Regionen mit Entwicklungsrückstand: Aktueller Stand und künftige Herausforderungen

### WICHTIGSTE ERKENNTNISSE

- ) Aktuelle Ansätze zur Ermittlung von Regionen mit Entwicklungsrückstand weisen Mängel auf. Diese Studie schlägt eine überarbeitete Typologie vor, die zwischen Regionen mit internem Entwicklungsrückstand, divergierenden Regionen und Regionen mit außergewöhnlich niedrigem Wachstum unterscheidet.
- ) Die EU-Transitionsagenda für den ökologischen, digitalen und industriellen Wandel sowie die COVID-19-Pandemie führen zu besonderen Herausforderungen für Regionen mit Entwicklungsrückstand. Dadurch könnten sich bestehende regionale Unterschiede noch verschärfen.
- ) Die EU sollte Regionen mit Entwicklungsrückstand umfassende und gezielte Unterstützung anbieten und gewährleisten, dass Corona-Konjunkturmaßnahmen auf die schwächsten Regionen der EU abzielen sowie die räumliche Sensibilität verbessern.

EU-Regionen mit Entwicklungsrückstand stehen vor erheblichen Herausforderungen, wenn es darum geht, ihre schwache Wirtschaftsleistung zu verbessern. Die aktuellen Transitionsprozesse, wie zum Beispiel die Digitalisierung und der Übergang zu einer nachhaltigen Gesellschaft sowie die COVID-19-Pandemie, akzentuieren diese Herausforderungen. Dies verschärft die bereits existierenden und schafft neue Divergenzen innerhalb der EU.



### Ziele der Studie

Die wichtigsten Ziele dieser Studie sind: (i) die Herausforderungen zu analysieren, vor denen EU-Regionen mit Entwicklungsrückstand stehen, (ii) festzustellen, wie Regionen mit Entwicklungsrückstand ermittelt werden können, (iii) eine überarbeitete Kategorisierung von EU-Regionen mit Entwicklungsrückstand zu erstellen, (iv) EU-Initiativen, die sich speziell an Regionen mit Entwicklungsrückstand richten, zu analysieren und zu bewerten, (v)

Das vorliegende Dokument ist die Zusammenfassung der Studie „EU-Regionen mit Entwicklungsrückstand: Aktueller Stand und künftige Herausforderungen“. Die Studie ist in englischer Sprache unter folgendem Link abrufbar: <https://bit.ly/34pGFPV>

festzustellen, in welchem Maße Regionen mit Entwicklungsrückstand an bestehenden EU-Politiken teilhaben, und (vi) konkrete Empfehlungen zu formulieren, wie die Unterstützung für EU-Regionen mit Entwicklungsrückstand verbessert werden kann.

## Ermittlung und Analyse von Regionen mit Entwicklungsrückstand

Die derzeitigen Ansätze zur Ermittlung von Regionen mit *Entwicklungsrückstand* sind fehlerhaft, was dazu führt, dass einige Regionen mit Entwicklungsrückstand nicht als solche erkannt werden, während *aufholende* Regionen fälschlicherweise in dieselbe Kategorie wie Regionen mit Entwicklungsrückstand eingestuft werden. Sowohl die Methode zur Ermittlung von Regionen mit Entwicklungsrückstand als auch die Frequenz, mit der dieses Phänomen in der EU beobachtet wird, müssen verbessert werden.

Die vorliegende Studie schlägt eine neue Typologie für Regionen mit Entwicklungsrückstand vor. Sie unterscheidet zwischen:

- ) Regionen mit *internem Entwicklungsrückstand*, die sich dem Pro-Kopf-BIP der EU annähern, aber von ihrem jeweiligen nationalen Durchschnitt abweichen
- ) *divergierenden* Regionen, d. h. verhältnismäßig ärmere Regionen, die sich nicht dem EU-Durchschnitt annähern, und
- ) Regionen mit *außergewöhnlich niedrigem Wachstum*, deren Wachstum seit dem Jahr 2000 weniger als die Hälfte des Durchschnittswachstums der EU beträgt.

Die Gruppe der *einkommensschwachen* Regionen, d. h. Regionen, die stärker wachsen als der EU-Durchschnitt und daher aufholen, wurde aus dieser Kategorisierung herausgenommen, weil es sich um *konvergierende* Regionen handelt (es sei denn, sie weisen einen internen Entwicklungsrückstand auf).

Die Übernahme dieser neuen Typologie wird vielfältige Vorteile und Mehrwert generieren, wenn die Ergebnisse regelmäßig überprüft, überwacht und kommuniziert werden. Erforderlich ist auch eine Anpassung an und Einflussnahme auf die künftige EU-Politikgestaltung. Einer von vielen Vorteilen besteht darin, dass die Typologie einen neuen Beitrag zu einer fakten gesicherten Grundlage der EU im Umgang mit Abweichungen und Unterschieden leistet, ausgehend von einer Entwicklungsanalyse der EU-Regionen mit Entwicklungsrückstand. Zweitens erfordert sie auch ein stärkeres und nachhaltigeres Engagement von Seiten der Mitgliedstaaten bei der Bewältigung der Herausforderungen, mit denen sich die bedürftigsten Regionen konfrontiert sehen. Drittens bietet sie eine ehrlichere und realistischere Darstellung, wie diejenigen Regionen mit dem größten Aufholbedarf ihre Transitionsagenda angehen sollten, um sicherzustellen, dass Regionen mit Entwicklungsrückstand nicht einem ständigen Wachstumsproblem ausgesetzt sind.

Die vorgeschlagene überarbeitete Typologie hebt auch die Vielfalt der Regionen der EU in puncto Wachstumsleistung hervor. Sie verlangt auch die gezielte Aufmerksamkeit der Politik, da diese Frage bisher eher weniger im Blickfeld der allgemeinen EU-Politikgestaltung stand. Das muss im Zusammenhang mit der drastischen Erhöhung der EU-Investitionen zur Unterstützung der wirtschaftlichen Erholung nach der COVID-19-Krise und dem mehrjährigen Finanzrahmen für die Zeit nach 2020 unbedingt angegangen werden. Viele Regionen mit Entwicklungsrückstand sollten bei zukünftigen, gezielten Investitionen und Unterstützungsmaßnahmen Vorrang genießen, insbesondere auch deshalb weil sie durch die negativen Auswirkungen der COVID-19-Krise am stärksten gefährdet sind. Angesichts der Geschwindigkeit, mit der aktuell über die Zuweisung, Umsetzung und Verwaltung von Mitteln entschieden wird, könnten diese neuen Erkenntnisse in der gegenwärtigen EU-Debatte eine wichtige Rolle spielen.

## Die Initiative für strukturschwache Regionen

Die Initiative für strukturschwache Regionen (oder Initiative zur Unterstützung von Regionen mit Entwicklungsrückstand) wurde 2015 eingeführt, um EU-Regionen mit Entwicklungsrückstand zu ermitteln und zu unterstützen. Obwohl mit der Initiative eine Möglichkeit geschaffen wurde, diese Herausforderung sichtbarer zu machen, ist die Initiative durch eine gewisse Verwirrung in Bezug auf die Terminologie gekennzeichnet, mit der die schwächsten Regionen ermittelt wurden. In der Initiative wurde auch nicht scharf genug zwischen gezielten Maßnahmen und allgemeiner Unterstützung für die verschiedenen ermittelten Typen von Regionen (z. B. Regionen mit „niedrigem Wachstum“ und „einkommensschwache“ Regionen) unterschieden. Im Allgemeinen erhielten Regionen mit niedrigem Wachstum eine nur minimale Unterstützung,

obwohl aufgrund der Fakten erkennbar ist, dass diese Gruppe im Mittelpunkt steht, wenn es um die Herausforderungen geht, vor denen Regionen mit Entwicklungsrückstand stehen. Der Fokus der Initiative lag ausschließlich auf ausgewählten Regionen mit Entwicklungsrückstand in Mittel- und Osteuropa.

Obwohl die Initiative eng mit der Weltbank und dem Europäischen Parlament verknüpft ist, lassen sich die Ergebnisse und Auswirkungen dieser Maßnahmen nur schwer nachverfolgen, da es keine zentrale Datenbank gibt. Deshalb ist es auch nur schwer nachzuvollziehen, wie sich diese Beziehungen gestalten und wie sie sich entwickelt haben, was zu der verhältnismäßig geringen Sichtbarkeit der Initiative beiträgt.

## Regionen mit Entwicklungsrückstand und EU-Politiken

Die EU-Agenda der Strategie zur intelligenten Spezialisierung (S3) wurde sehr weitgehend auf die Initiative angewendet und hat zu wichtigen, relevanten Erkenntnissen geführt. Obwohl die Strategie zur intelligenten Spezialisierung Regionen mit Entwicklungsrückstand eine stärkere „horizontale“ politische Unterstützung ermöglicht, sollte sie nicht als das einzige und/oder Hauptinstrument angesehen werden. Tatsächlich sollten die Komplexität und die Beständigkeit der Herausforderungen, mit denen die Regionen mit Entwicklungsrückstand konfrontiert sind, nicht unterschätzt werden. Regionen mit niedrigem Wachstum haben keine wesentlichen Fortschritte bei der Verbesserung ihrer Leistungsfähigkeit gemacht. Sie brauchen eine umfassende und langfristige Unterstützung, die zum Beispiel mit Arbeitsmarktreformen, Qualifikationsbedarf und Lücken in der Digitalisierung zusammenhängt.

Diese Studie hat ergeben, dass der Begriff *Regionen mit Entwicklungsrückstand* in EU-Dokumentationen sowie in der wissenschaftlichen Literatur als vager Sammelbegriff verwendet wird, was zu einem bestimmten Grad an Mehrdeutigkeit in Bezug auf die damit gemeinten Regionen und die Herausforderungen, mit denen diese konfrontiert sind, führt. Damit hängt zusammen, dass der Initiative für strukturschwache Regionen bei den EU-weiten politischen Entwicklungen eine klare Sichtbarkeit gefehlt hat und dass ihr Einfluss dementsprechend nur relativ begrenzt war. Dies hat ein Niveau an Trägheit und Untätigkeit in Bezug auf Ausmaß und Natur dieser EU-weiten regionalen Herausforderung hervorgerufen, die dazu geführt haben, dass spezifische und gezielte politische Reaktionen der EU ausgeblieben sind.

Die Politikgestaltung der EU ist weiterhin durch einen starken Top-down-Ansatz geprägt, auch in Bezug darauf, wie Unterstützung und Investitionen zielgerichtet geplant und umgesetzt werden. Es besteht die Gefahr, dass die Herausforderungen und Bedürfnisse spezifischer EU-Gebiete, insbesondere derjenigen, die größere Schwierigkeiten haben – wie EU-Regionen mit Entwicklungsrückstand –, übersehen werden. Eine größere räumliche Sensibilität, unter anderem in der EU-Agenda für Strukturreformen, könnte zu einer besseren Ausrichtung und Umsetzung der Unterstützung der EU für die bedürftigsten Regionen beitragen.

Die EU-Transitionsagenda (d. h. die Energiewende sowie der digitale und industrielle Wandel) führt zu besonderen Herausforderungen für Regionen mit Entwicklungsrückstand, da ein erfolgreicher Übergang voraussetzt, dass bestimmte Kapazitäten wie zum Beispiel Fähigkeiten und Know-how, Investitionen und Governance vorhanden sind. In Regionen, in denen diese Kapazitäten fehlen oder knapp sind, was in Regionen mit Entwicklungsrückstand allgemein der Fall ist, ist es unwahrscheinlich, dass ein erfolgreicher Übergang gelingt. Dadurch werden die Schwächen dieser Regionen noch verstärkt und ihre Stabilität weiter gefährdet. Darüber hinaus wird diese Instabilität durch die COVID-19-Krise noch verschärft.

Während Maßnahmen und Mechanismen der EU intensiviert werden, um damit die Transition zu unterstützen, verfügt – zumindest bisher – keine davon über explizite Elemente, mit denen die vielfältigen Bedürfnisse der Regionen mit Entwicklungsrückstand unterstützt werden. Es ist sorgfältig zu beobachten, wie sich die Regionen im Lauf der Zeit entwickeln, um sicherzustellen, dass die besonderen Bedürfnisse der Regionen mit Entwicklungsrückstand nicht übersehen werden.

## Schlussfolgerungen und Empfehlungen

Die vorliegende Studie gibt mehrere wichtige Empfehlungen. Hierzu gehören:

- 1) Eine neue Typologie von Regionen mit Entwicklungsrückstand anzuwenden, die von dem Grundgedanken getragen wird, strukturschwache Regionen besser zu ermitteln und zu unterstützen.

- ) Eine neue Initiative aufzulegen, die den Schwerpunkt auf Regionen mit niedrigem Wachstum legt, die der (überarbeiteten) Definition des größten Entwicklungsrückstands entsprechen und die derzeit nicht spezifisch von einem EU-Unterstützungsprogramm erfasst werden.
- ) Die Verfügbarkeit von und den Zugang zu Daten auf regionaler Ebene zu verbessern, um Erkenntnisse zu den Entwicklungsbedürfnissen von Regionen mit Entwicklungsrückstand zu verbessern und zu ermitteln, wo Engpässe bestehen.
- ) Eine zentrale Datenbank mit Informationen zur Initiative für strukturschwache Regionen aufzubauen, in der derzeitige und frühere Aktivitäten und Erfolge miteinander verknüpft sind.
- ) Die Initiative für strukturschwache Regionen umfassend zu evaluieren, um ihre Sichtbarkeit und die zukünftige Entwicklung der Politik zu verbessern.
- ) Den Schwerpunkt stärker auf die Qualität der Governance in der Kohäsionspolitik und das Europäische Semester zu legen, um die Zielgerichtetheit der Unterstützung, insbesondere bei Regionen mit Entwicklungsrückstand, zu verbessern.
- ) Sicherzustellen, dass Strukturreformen eine verbesserte räumliche Sensibilität aufweisen, indem auf die jüngste Einbeziehung von Anhang D in die Länderberichte des Europäischen Semesters aufgebaut und dadurch die Sensibilisierung des Europäischen Semesters gegenüber territorialen Herausforderungen gestärkt wird.
- ) Sicherzustellen, dass Regionen mit Entwicklungsrückstand, die mit vielfältigen und komplexen Herausforderungen in Sachen Energiewende sowie dem digitalen und industriellen Wandel konfrontiert sind, umfassende und gezielte, direkte Unterstützung erhalten.
- ) Zu gewährleisten, dass Corona-Konjunkturmaßnahmen auf die schwächsten Regionen der EU ausgerichtet werden; die Tendenz zu Daten und Fokus auf nationaler Ebene sollte überwunden werden, da sie das Risiko birgt, dass die Unterstützung für die schwächsten Regionen der EU übersehen wird.

## Weitere Informationen

Diese Zusammenfassung ist in den folgenden Sprachen verfügbar: Deutsch, Englisch, Französisch, Italienisch und Spanisch. Die Studie – in englischer Sprache – und die Zusammenfassungen können abgerufen werden unter: <https://bit.ly/34pGFPV>

Weitere Informationen zu Forschungsarbeiten der Fachabteilung für den REGI-Ausschuss: <https://research4committees.blog/regi/>



**Haftungsausschluss und Urheberrechtsschutz:** Die hier vertretenen Auffassungen geben die Meinung der Autorinnen wieder und entsprechen nicht unbedingt dem Standpunkt des Europäischen Parlaments. Nachdruck und Übersetzung – außer zu kommerziellen Zwecken – mit Quellenangabe sind gestattet, sofern das Europäische Parlament vorab unterrichtet und ihm ein Exemplar übermittelt wird. © Europäische Union, 2020.

© Bild auf Seite 1 unter Lizenz von Adobe Stock verwendet.

Forschungsleiter: Stephan DIETZEN      Editionsassistentin: Jeanette BELL

Kontakt: [Poldep-cohesion@ep.europa.eu](mailto:Poldep-cohesion@ep.europa.eu)

Dieses Dokument ist im Internet unter folgender Adresse abrufbar: <https://www.europarl.europa.eu/committees/de/supporting-analyses-search.html>