



Christiane Krieger-Boden

Ziele und Aufgaben einer künftigen EU-Kohäsionspolitik

Vortrag beim Jahreskolloquium 2019
des Arbeitskreises Europäische Integration e.V.

Darmstadt, 28. Oktober 2019

Diplom-Volkswirtin
Christiane Krieger-Boden
Kiel/Hamburg
ChrKriegerBoden@aol.com



Wofür EU-Kohäsionspolitik? (bzw. Regionalpolitik)



Vertrag über die Arbeitsweise der EU (AEUV, 2007) Artikel 174

„Die Union entwickelt und verfolgt weiterhin ihre Politik zur Stärkung ihres wirtschaftlichen, sozialen und territorialen Zusammenhalts, um eine harmonische Entwicklung der Union als Ganzes zu fördern.

Die Union setzt sich insbesondere zum Ziel, die Unterschiede im Entwicklungsstand der verschiedenen Regionen und den Rückstand der am stärksten benachteiligten Gebiete zu verringern.“

→ Schrittweise Einrichtung der verschiedenen ESIF inkl. zugehöriger Richtlinien

ESF (1957), EFRE (1975), ELER (früher EAGFL Abt. Ausricht., 1962),
KF (1993), EMFF (1993), EHAP (2014)

Wofür EU-Kohäsionspolitik? (bzw. Regionalpolitik)



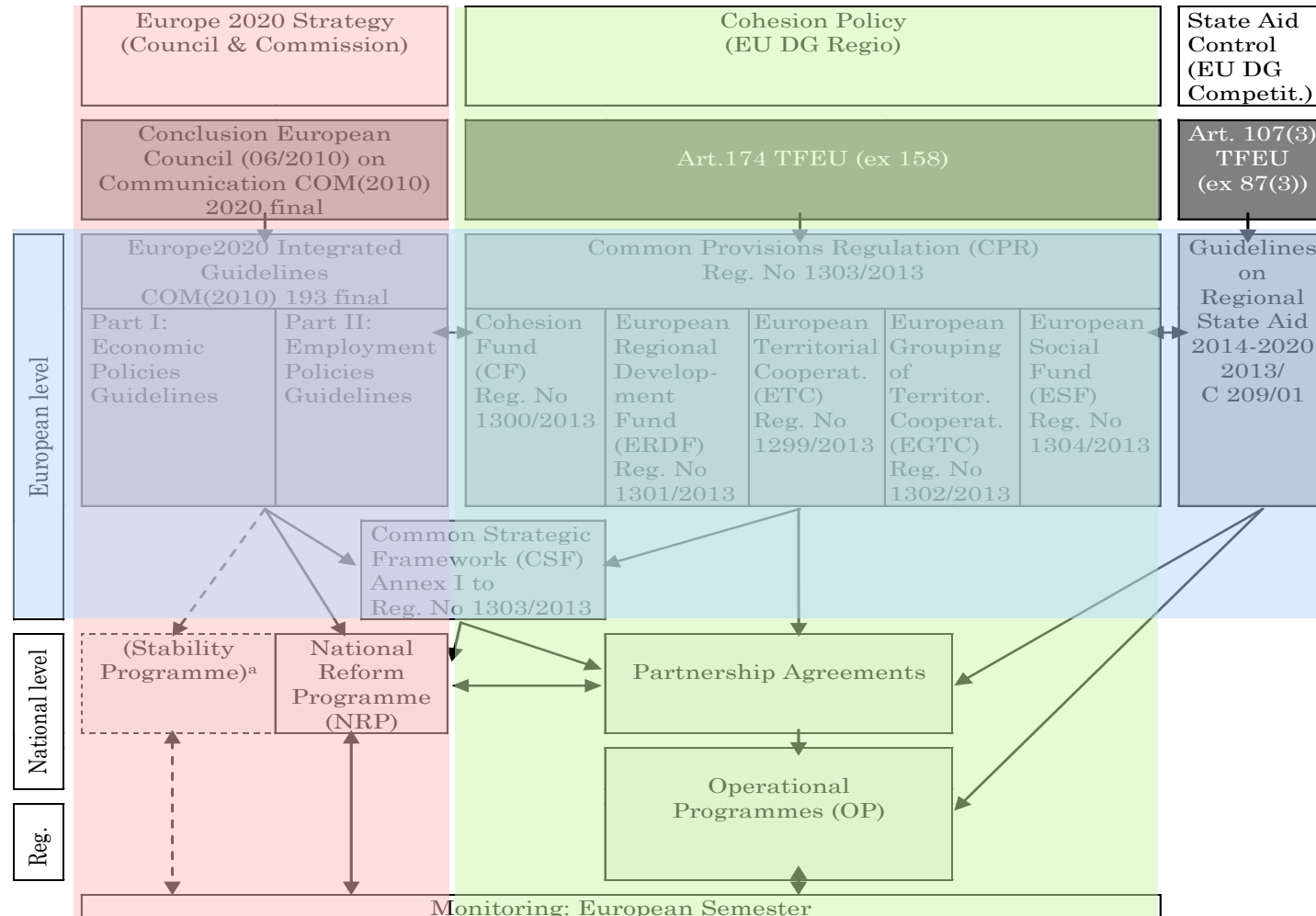
Einflussnahme über verschiedene **Politikfelder** / **Akteure**

- **Regionalpolitik i.e.S.** / **GD REGIO**
→ konvergenzorientierte Umverteilungspolitik
- **Wettbewerbspolitik (zu Staatshilfen)** / **GD Wettbewerb**
→ Regulierung, Koordinierung mit nationalen Regionalpolitiken
- **EU Strategische Agenden** / **EU-Rat und EU-Kommission**
(Lissabon-Agenda, Europa 2020-Agenda)
→ Wachstumsförderung und Industriepolitik
- **+ weitere Politikfelder** und **Akteure**:
Umwelt und Klima schützen, FuE stärken, IT-Infrastruktur ausbauen, KMUs unterstützen, grenzüberschreitende Beziehungen verbessern, Arbeitslosigkeit bekämpfen, soziale Inklusion fördern, das kulturelle Erbe bewahren, ...

Wofür EU-Kohäsionspolitik? (bzw. Regionalpolitik)



Einflussnahme über verschiedene Politikfelder / Akteure



Wofür EU-Kohäsionspolitik? (bzw. Regionalpolitik)



Abwägung zwischen

Konvergenzziel (Gleichheit) ↔ Wachstumsziel (Effizienz)

- EU-Kommission: **Zielharmonie**

Wachstum und Kohäsion unterstützen sich gegenseitig;
Wachstumsförderung → in unterentwickelten Regionen

- Wissenschaft (ök. Geographie, endogene Wa‘theorie): **Zielkonflikt**
Wachstum vollzieht sich häufig räumlich unausgeglichen;
Agglomerationen wachstumsfördernd, verschärfen Ungleichheit;

Wachstum → Agglomerationen fördern;

Konvergenz → rückständige Regionen fördern

Wofür EU-Kohäsionspolitik? (bzw. Regionalpolitik)



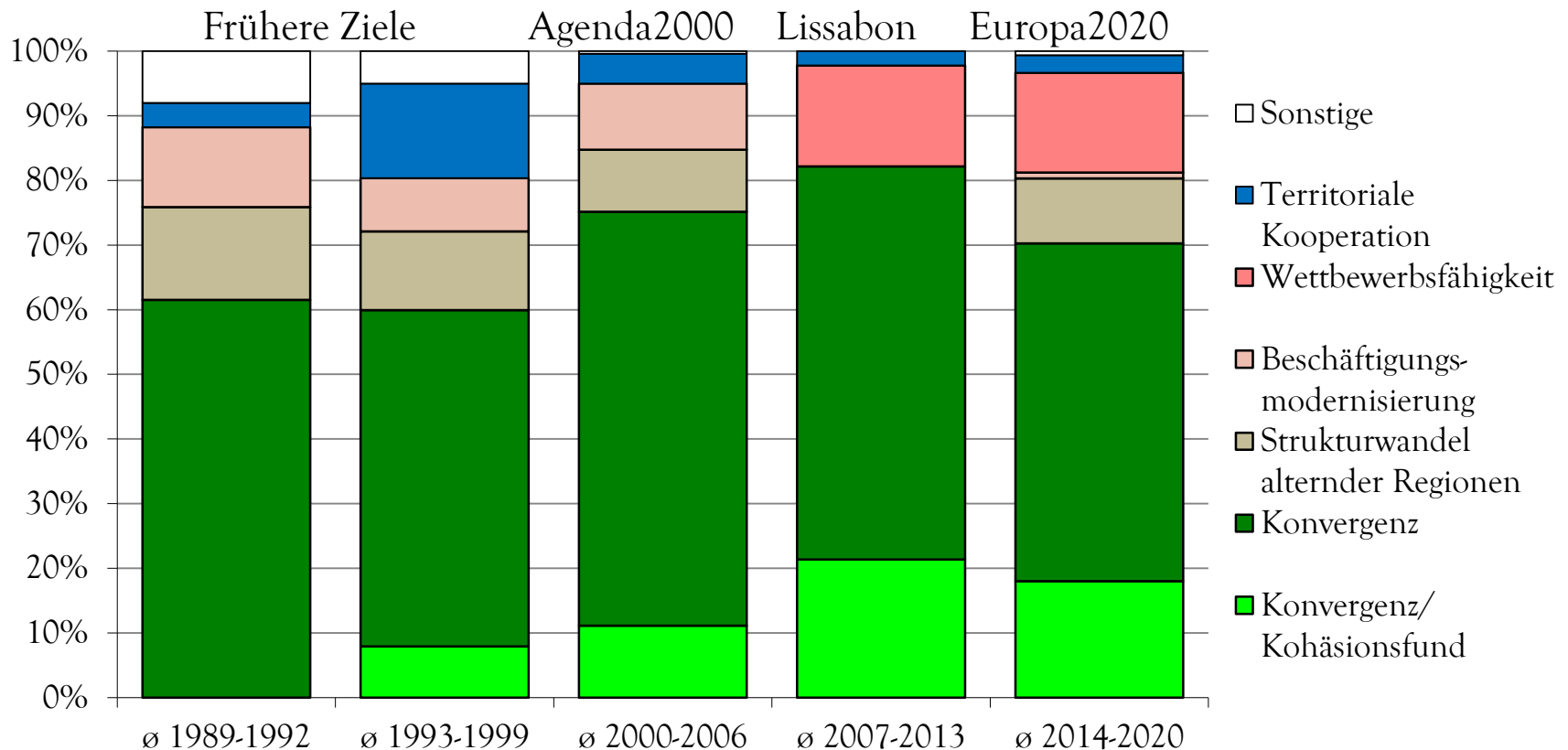
Personenorientierte Politik (PoP) ↔ standortorientierte Politik (SoP)

- *PoP* zielgerichtet für arme/bedürftige Personen, egal wo sie leben, statt generell an arme Regionen inkl. nicht-bedürftiger Personen
 - *PoP* effizient, verzerrt nicht
- Aber: *SoP* mobilisiert regionseigene Kräfte und wird (freiwillig- oder unfreiwillig-)immobilen Bürgern besser gerecht
 - Beugt „Rache“ der „zurückgelassenen“ Regionen vor, etwa in Form von populistischen Bewegungen
- *Bürgerpräferenzen* beachten!
 - Pull-Wanderung in Agglomerationen nicht behindern (keine Bekämpfung von „passiver Sanierung“)
 - Push-Wanderung aus armen Regionen vermeiden, durch Starthilfen für Eigenanstrengungen, keine Steine in Weg legen

Wofür EU-Kohäsionspolitik? (bzw. Regionalpolitik)



Tatsächliche Prioritäten der EU-Regionalpolitik (Verpflichtungsermächtigungen 1989-2020)



Quelle: EU-Berichte zu Strukturfonds, versch. Jgg. – Eigene Berechnungen.

Auf welcher Ebene Kohäsionspolitik? (bzw. Regionalpolitik)



Fiskalischer Föderalismus:

EU-, nationale oder lokale Ebene für öffentl. Güter?

- *Korrespondenz von Entscheidungs- und Ausgabenhoheit*
Bewohner eines Gebietes entscheiden über Bereitstellung öffentlicher Güter
- *Äquivalenz von Ausgaben- und Steuerhoheit (Olson 1969):*
Nutznießer sollen für öffentliche Güter zahlen
 - Abwägung aller Nutzen und Kosten
 - Keine Finanzierungssillusion
- *Dezentralisierungstheorem (Oates 1972):*
auf möglichst *niedrigem* Niveau bereitstellen
 - Kann heterogene Präferenzen der Konsumenten besser berücksichtigen
 - Fördert Subsidiarität

Auf welcher Ebene Kohäsionspolitik? (bzw. Regionalpolitik)



Fiskalischer Föderalismus:

EU-, nationale oder lokale Ebene für öffentl. Güter?

- Aufgaben auf *zentralerem* Niveau, *wenn*
 - Skalenerträge bei der Bereitstellung des öffentlichen Gutes
 - Starke regionsüberschreitende Externalitäten
 - Konsumentenpräferenzen der unteren Gebietseinheiten ziemlich homogen
 - Rechenschaftslegung und Kontrolle auf höherer Ebene besser gewährleistet als auf niedrigerer
- Analyse erschwert durch *asymmetrische Information* und *Eigeninteresse der Entscheidungsträger*
- Typische *Beispiele* für zentrale Aufgaben: Handels-, Wettbewerbs-, Verteidigungs-, Außen-, Migrationspolitik

Auf welcher Ebene Kohäsionspolitik? (bzw. Regionalpolitik)



Fiskalischer Föderalismus:

EU-, nationale oder lokale Ebene für Fall Kohäsionspolitik?

- Umverteilung
 - zentrale Aufgabe mit Skaleneffekten und Externalitäten
 - *innerhalb* von Mitgliedsländern dort zu organisieren
 - *zwischen* Mitgliedsländern auf EU-Ebene (Kompensation für integrationsbedingte Ungleichheit)
- Wachstum
 - zentrale Aufgabe Förderung von Wachstumszentren
- negative Spillover-Effekte
 - zentrale Aufgabe einheitl. Subventionen zur Internalisierung
- Built-in-flexibility
 - zentral zum Ausgleich asymmetrischer Schocks in Euroland

Auf welcher Ebene Kohäsionspolitik? (bzw. Regionalpolitik)



Fiskalischer Föderalismus:

EU-, nationale oder lokale Ebene für Fall Kohäsionspolitik?

- Selbst bei zentraler Aufgabe: Programmumsetzung auf lokaler Ebene?
 - Besser angepasst an heterogene Präferenzen auf lokaler Ebene
 - Bessere Kontrolle durch lokal engagiertere Wählerbürger
 - Lokal diversifiziertes Angebot → “Abstimmung mit Füßen”;
→ Homogenisierung von Präferenzen innerhalb Regionen
- Aber:
 - Gefahr lokaler “Klüngelwirtschaft”
 - Gefahr des “Trittbrettfahrens”
- Daher:
 - Zentral organisiertes Monitoring lokaler Ausgabenentscheidungen
 - Transparenz und Sanktionen
 - Striktes No-bail-out



Lösungsansätze

Politikfelder entzerren, Verantwortlichkeiten klären

- *Traditionelle Regionalpolitik*, Umverteilungspolitik, SoP,
 - für unterentwickelte Regionen,
 - finanziert durch EFRE,
 - koordiniert von GD REGIO
- Finanzierung für:
 - Öffentliche Infrastruktur zur Basissicherung und Schaffung von Chancengleichheit, vor allem für alle europäischen Kinder
Dementsprechend: Definition von Mindeststandards hinsichtlich Bildung, medizinischer Versorgung, Alten- und Behindertenpflege, Verkehrs- und Kommunikationsinfrastruktur
 - Verbesserung der lokalen öffentlichen Verwaltung
 - Bekämpfung von öffentlichem Betrug, Verschwendung und Korruption

Lösungsansätze



Politikfelder entzerren, Verantwortlichkeiten klären

- *Sozialpolitik*, Umverteilungspolitik, PoP,
 - zur Bekämpfung von Arbeitslosigkeit,
 - finanziert durch ESF und EHAP,
 - koordiniert von GD EMPL
- Finanzierung für:
 - Programme gegen Arbeitslosigkeit, insb. Jugendarbeitslosigkeit
 - Arbeitsmarktanpassungen im Strukturwandel, z.B. Digitalisierung
 - Unterstützung von grenzüberschreitendem Austausch für alle Arten von EU-Bürgern (Schüler, Studenten, Lehrlinge, Lehrer, Forscher, Verwaltungsangestellte, Handwerker usw.)

Lösungsansätze



Politikfelder entzerren, Verantwortlichkeiten klären

- *Wachstumspolitik*, Bildungs-, Forschungs-, Innovationsförderung,
→ Infrastruktur an geeigneten Standorten (Agglomerationszentren),
→ finanziert z.B. durch ERASMUS, Horizon 2020, EIB-IF,
→ koordiniert jeweils von GD EAC, GD RTD, GD GROW
- Finanzierung nicht im Rahmen von Kohäsionspolitik! Und:
 - Zurückhaltung bei Förderung von “Zukunftsindustrien” und “Wachstumsclustern”, keine “Steuerung” des Wachstums
 - Stattdessen Förderung von Bildung (insbesondere höherer Bildung) und (Grundlagen-)Forschung ...
 - ... an geeigneten Standorten, d.h. in wachstumsintensiven Agglomerationen, nicht in rückständigen Regionen
- Statt aus Strukturfonds: Finanzierung zulasten der Gemeinsamen Agrarpolitik (→ Kok Report, 2004)

Lösungsansätze



Programmumsetzung effizienter gestalten

- Erfolgt bereits weitgehend durch regionale/lokale Ebene
 - Aber: Planung und Genehmigungsverfahren vor Umsetzung zu aufwendig und nicht zielgerecht
 - Stattdessen: Definition von wenigen, kohärenten und präzisen Bedingungen, was erlaubt ist und was nicht;
 - Beachtung dieser Bedingungen strikt kontrollieren und sanktionieren



Fazit

Es gibt wenig, was die Europäische Union heute dringender braucht als Zusammenhalt - und Einheit und Solidarität. Aus dieser Sicht erscheint es fast wie ein Wunder, dass die Kohäsionspolitik (oder früher Regionalpolitik) seit mehr als 60 Jahren existiert, eine Solidaritätsübung, die auf den Finanzmitteln der EU-Strukturfonds aufbaut.

Das kleine Wunder einer solidarischen Kohäsionspolitik ist wertvoll in Zeiten einer EU, deren Mitglieder immer isolierter und sogar nationalistischer werden. Es muss bei den Haushaltsverhandlungen beibehalten werden. Gleichzeitig muss die Politik so umgesetzt werden, dass sie genau diese Solidarität nicht in Frage stellt.



Danke für Ihre Aufmerksamkeit!