

Osterloh, Steffen

Article

Regionale Transfers der EU und die öffentliche Meinung

ZEW Wachstums- und Konjunkturanalysen

Provided in Cooperation with:

ZEW - Leibniz Centre for European Economic Research

Suggested Citation: Osterloh, Steffen (2010) : Regionale Transfers der EU und die öffentliche Meinung, ZEW Wachstums- und Konjunkturanalysen, Zentrum für Europäische Wirtschaftsforschung (ZEW), Mannheim, Vol. 13, Iss. 4, pp. 6-7

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/126028>

Standard-Nutzungsbedingungen:

Die Dokumente auf EconStor dürfen zu eigenen wissenschaftlichen Zwecken und zum Privatgebrauch gespeichert und kopiert werden.

Sie dürfen die Dokumente nicht für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, öffentlich zugänglich machen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Sofern die Verfasser die Dokumente unter Open-Content-Lizenzen (insbesondere CC-Lizenzen) zur Verfügung gestellt haben sollten, gelten abweichend von diesen Nutzungsbedingungen die in der dort genannten Lizenz gewährten Nutzungsrechte.

Terms of use:

Documents in EconStor may be saved and copied for your personal and scholarly purposes.

You are not to copy documents for public or commercial purposes, to exhibit the documents publicly, to make them publicly available on the internet, or to distribute or otherwise use the documents in public.

If the documents have been made available under an Open Content Licence (especially Creative Commons Licences), you may exercise further usage rights as specified in the indicated licence.

Regionale Transfers der EU und die öffentliche Meinung

Die Kohäsionspolitik der Europäischen Union (EU) dient vornehmlich dazu, regionale Disparitäten innerhalb der Union zu reduzieren. Neben den damit verbundenen Wachstumswirkungen in den geförderten Regionen lässt die politökonomische Theorie jedoch zusätzlich erwarten, dass derartige Regionaltransfers einen positiven Einfluss auf die öffentliche Meinung gegenüber der EU in den finanziell besonders begünstigten Regionen ausüben.

Regionale Transfers in einem föderalen System bedeuten, dass eine höhere Ebene des Systems, beispielsweise die Zentralregierung, über die Verteilung von Mitteln auf die unteren Ebenen entscheiden kann. Das Ziel dieser Transfers kann etwa darin bestehen, benachteiligte Regionen zu fördern oder große Investitionen, wie etwa Infrastrukturprojekte, zu unterstützen. Eine Reihe von theoretischen politökonomischen Modellen lassen jedoch erwarten, dass in Situationen, in denen eine obere politische Ebene einen gewissen Freiraum in der Verteilung von finanziellen Mitteln hat, eine politisch motivierte verzerrte Allokation der Mittel eintreten wird, um bestimmte Gebietskörperschaften aus wahlstrategischen Gründen zu begünstigen.

In der theoretischen Literatur lassen sich zwei Hauptanreize für eine Begünstigung bestimmter Regionen identifizieren. Eine erste Gruppe von Modellen lässt erwarten, dass insbesondere pivotale Wahlkreise begünstigt werden, also solche, die für den Ausgang von Wahlen entscheidend sind. Dieses sind beispielsweise in einem Mehrheitswahlrecht wie in den Vereinigten Staaten die besonders umkämpften Swing States, in einem Verhältniswahlrecht wie in Deutschland sind dies Wahlkreise mit vielen Wechselwählern. Die zweite Klasse von Modellen lässt dagegen insbesondere Transfers in Wahlkreise mit einer bereits bestehenden großen Mehrheit für den Amtsinhaber auf der höheren föderalen Ebene erwarten. Durch die gezielte Begünstigung seiner Kernwähler kann ein Politiker seine Wiederwahlchancen ebenfalls erhöhen, da dies die Wahlbeteiligung seiner Unterstützer steigert. Zahlreiche empirische Studien belegen den Erklärungsgehalt beider Modelle für die Transferallokation.

rische Studien belegen den Erklärungsgehalt beider Modelle für die Transferallokation.

Reaktion der Bürger

Die genannten politökonomischen Ansätze unterstellen jedoch, dass die Wähler in begünstigten Regionen derartige beabsichtigte Begünstigungen durch regionale Transfers automatisch zur Kenntnis nehmen und ihren „Wohltäter“ schließlich dafür belohnen, was sie in der Regel durch ihr Stimmverhalten bei der anschließenden Wahl zum Ausdruck bringen sollten. Im Gegensatz zu der strategischen Verteilung der Mittel ist die von der Theorie suggerierte Reaktion der Bürger in der empirischen Literatur bisher kaum untersucht worden. Ein Grund dafür dürfte sein, dass derartige Untersuchungen die Wissenschaftler vor schwer zu lösende methodische Probleme stellen. Da die Verteilung der Mittel nicht als zufällig angesehen werden kann, sondern durch die Wiederwahlinteressen des Amtsinhabers verzerrt wird, unterliegen einfache Untersuchungen einem ernsthaften Endogenitätsproblem. In diesem Fall ließe sich der Befund eines positiven Zusammenhangs zwischen Transfers und öffentlicher Unterstützung bei Wahlen durch die strategische Begünstigung derjenigen Regionen mit ohnehin starker Zustimmung erklären.

In diesem Beitrag liegt der Fokus auf der Regionalpolitik der EU als einem speziellen Fall von regionalen Transfers. In diesem Politikbereich treten die europäischen Institutionen, insbesondere die Kommission, gegenüber den Bürgern als Wohltäter auf. Das Hauptziel dieses Politikfeldes besteht zwar in der Verrin-

gerung der ökonomischen Disparitäten zwischen den europäischen Regionen. Jedoch haben die Institutionen in Brüssel augenscheinlich ebenfalls ein großes Interesse daran, die Unterstützung der Bürger für die europäische Integration zu erhöhen, da diese in der Vergangenheit häufig ein Hemmnis für den Integrationsprozess dargestellt hat.

Die europäischen Institutionen sind demnach sehr interessiert daran, die Sichtbarkeit ihres regionalen Engagements aktiv zu befördern. Ein besonders sichtbares Beispiel dafür stellen die strengen Vorschriften für die Kennzeichnung von unterstützten Projekten dar. Dies führt dazu, dass entsprechende Schilder mit den europäischen Symbolen sowie der erhaltenen Fördersumme zahlreich und gut sichtbar in den europäischen Regionen anzutreffen sind. Zudem wird eine aktive Medien- und Pressearbeit vorangetrieben, um die Bürger in den geförderten Regionen über die aus Brüssel erhaltenen Mittel zu informieren. In ihrem Interesse, die öffentliche Meinung zu beeinflussen, unterscheiden sich die europäischen Institutionen somit gar nicht so sehr von Regierungen einer höheren Ebene in einem nationalen Föderalsystem, die als Wohltäter von regionalen Transfers auftreten, um ihre Wiederwahlchancen zu verbessern.

Die EU-Regionalpolitik bietet noch aus weiteren Gründen einen besonders interessanten Untersuchungsgegenstand für die Analyse eines Popularitätseffekts von regionalen Transfers. Ihr Umfang ist nämlich beträchtlich und bedeutend größer als derjenige nationaler Programme. Im Jahr 2009 betrug ihr Volumen fast 50 Mrd. Euro. Dies entsprach etwa 0,4 v.H. des europäischen Bruttoinlandsproduktes. Die Mittel kamen hauptsächlich den ärmsten europäischen Regionen zu Gute. Insgesamt wurden aber sämtliche europäischen Regionen in unterschiedlicher Höhe an den Transfers beteiligt. Die vorliegende Untersuchung bietet zudem empirische

Tabelle: Informationsquellen

Informationsquelle	Anzahl der Befragten in v.H.	Marginaler Effekt in v.H. (z-Wert in Klammern)
Presse	21	+1,7 (0,86)
TV oder Radio	23	+3,7 (2,26)
Informationsschilder	5	+3,8 (1,34)
Befragter selber Begünstigter	2	+13,1 (2,69)
Befragter kennt Begünstigten	4	-5,3 (1,82)

Gesamte Beobachtungen: 13.607.

Quelle: Eurobarometer

Vorteile gegenüber der Untersuchung nationaler Systeme, da das erwähnte Endogenitätsproblem erheblich abgeschwächt wird. Der Großteil der Transfers wird entsprechend transparenter Kriterien verteilt und es gibt keine Verbindung zwischen der Mittelallokation und wahltaktischen Motiven.

Messung der öffentlichen Unterstützung

Zur Messung der Meinung der Bürger wird eine innovative Strategie gewählt. Das übliche Vorgehen besteht darin, die öffentliche Meinung mittels der Stimmanteile bei Wahlen auf regionaler Ebene zu untersuchen. Im Gegensatz dazu dient die individuelle Äußerung der Zustimmung zur EU aus Meinungsumfragen als abhängige Variable. Im Speziellen verwenden wir die regelmäßige Erhebung von Eurobarometer, bei der mindestens halbjährlich in den Mitgliedstaaten die Bevölkerung repräsentativ unter anderem hinsichtlich ihrer Zustimmung zur EU befragt wird. Diese Datenquelle bietet den Vorteil, für eine Vielzahl weiterer Einflussfaktoren auf die öffentliche Meinung auf der individuellen Ebene zu kontrollieren. Diese weiteren Einflussfaktoren umfassen insbesondere persönliche sozio-ökonomische Charakteristika, wie etwa Bildung, Einkommen, Beruf oder politische Präferenzen.

Empirie

Zudem wird regionalen Faktoren Rechnung getragen, die unter anderem die Arbeitslosenquote, Unterschiede zwischen städtischen und ländlichen Regionen sowie die grenznahe Lage umfassen. Die Untersuchung wird auf die Jahre 1995-99 beschränkt, da nur für

diesen Zeitraum konsistente Daten zu den Ausgaben der EU-Strukturpolitik verfügbar sind. In einem ersten Schritt wird der unmittelbare Einfluss der Förderhöhe auf regionaler Ebene auf die Einstellung der Bürger zur EU untersucht. Die durchschnittliche nationale Pro-Kopf-Förderung variierte im untersuchten Zeitraum zwischen 13 Euro in Dänemark und 244 Euro in Irland. Deutschland lag im Durchschnitt bei 63 Euro, die Transferhöhe unterschied sich jedoch sehr stark zwischen Ostdeutschland (bis zu 243 Euro) und Westdeutschland, wo die meisten Regionen nur minimale Transfers erhielten.

Insgesamt zeigen die Ordered Probit-Schätzungen¹ einen positiven und signifikanten Effekt der Höhe der Transferzahlungen auf die Zustimmung der Bürger zur EU. Quantitativ bedeutet dieser Effekt, dass eine Erhöhung der Pro-Kopf-Transfers in einer Region um 100 Euro pro Jahr die Wahrscheinlichkeit, dass die entsprechenden Bürger die EU positiv beurteilen, um etwa 9 bis 13 v.H. erhöht. Jedoch deuten die Resultate darauf hin, dass die regionalen Transfers eine Spill Over-Wirkung entfalten, also zusätzlich die Meinung der Bürger in den übrigen Regionen eines Landes zumindest teilweise beeinflussen.

In einem zweiten Schritt wird dieser Effekt detaillierter untersucht. Dazu greifen wir auf eine einmalig erhobene Sonderfrage des Eurobarometers zurück, ob sie über die Begünstigung ihres Landes durch die EU-Regionalpolitik informiert sind. Etwa ein Drittel der Befragten bestätigten dieses. Es zeigt sich, dass eine Erhöhung der Transfers um 100 Euro pro Kopf zu einer um etwa 13 v.H. höheren Wahrscheinlichkeit

führt, dass der Befragte über die Begünstigung seines Landes informiert ist. Des Weiteren lässt sich ein sehr heterogener Effekt für verschiedene Bildungsgruppen messen. Befragte mit höherer Schulbildung sind nicht nur generell besser informiert über die Arbeit der Strukturpolitik in ihrem Land, sondern ihr Informationsgrad reagiert zudem stärker auf die Höhe der Begünstigung ihrer Region.

Schließlich untersuchen wir, inwieweit die Einstellung zur EU unmittelbar von dem Wissen über eine Begünstigung durch die Regionalpolitik abhängt. Hier lässt sich ebenfalls ein positiver Zusammenhang bestätigen. Ein Befragter, der sich der Unterstützung seines Landes durch die EU bewusst ist, weist eine 4 v.H. höhere Wahrscheinlichkeit auf, positiv gegenüber der EU eingestellt zu sein. Jedoch zeigen sich deutliche Unterschiede dieses Effekts in Abhängigkeit von der Informationsquelle, welche den Bürger auf die Förderung aufmerksam gemacht hat: Den weitaus stärksten Zustimmungseffekt weisen Befragte auf, die selbst EU-Gelder erhalten (Tabelle), während der Effekt der anderen Informationsquellen quantitativ wesentlich geringer ist. Der negative Effekt für Befragte, die persönlich Empfänger von EU-Transfers kennen, deutet auf einen Missgunsteffekt hin für diejenigen Bürger, die den Eindruck gewinnen, dass lediglich ihre Mitmenschen von regionalen Transfers begünstigt werden.

Schlussfolgerung

Die Untersuchung hat gezeigt, dass sich die regionalen Transfers im Rahmen der EU-Kohäsionspolitik nicht nur auf ihre makroökonomischen Auswirkungen, also den von ihr erzeugten Wachstumseffekt in den europäischen Regionen, reduzieren lassen. Über diesen hinaus haben sie den aus der Sicht der europäischen Institutionen positiven Nebeneffekt, dass sie die Zustimmung der Bürger zur europäischen Integration erhöhen.

Steffen Osterloh, osterloh@zew.de

Literatur:

Osterloh, S. (2010), Can Regional Transfers Buy Public Support? Evidence from EU Structural Policy, unveröffentlichtes Manuskript, ZEW Mannheim.

¹ Die detaillierten Ergebnisse finden sich in Osterloh (2010).