

Ragnitz, Joachim

Article

Strukturpolitik der Europäischen Union: Mehr Subsidiarität wagen!

ifo Schnelldienst

Provided in Cooperation with:

Ifo Institute – Leibniz Institute for Economic Research at the University of Munich

Suggested Citation: Ragnitz, Joachim (2019) : Strukturpolitik der Europäischen Union: Mehr Subsidiarität wagen!, ifo Schnelldienst, ISSN 0018-974X, ifo Institut – Leibniz-Institut für Wirtschaftsforschung an der Universität München, München, Vol. 72, Iss. 10, pp. 25-26

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/198759>

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.

Joachim Ragnitz*

Strukturpolitik der Europäischen Union: Mehr Subsidiarität wagen!

Basierend auf Art. 174 des Vertrages über die Arbeitsweise der Europäischen Union (AEUV), unterstützt die Europäische Union regionalpolitische Entwicklungsmaßnahmen in den einzelnen Mitgliedstaaten, um damit den »wirtschaftlichen, sozialen und territorialen Zusammenhalt« der EU zu fördern. Zwar steht dabei das Ziel im Vordergrund, »die Unterschiede im Entwicklungsstand der verschiedenen Regionen und den Rückstand der am stärksten benachteiligten Gebiete zu verringern«; seit 2007 werden Kohäsionsmittel aber verstärkt auch dafür eingesetzt, die allgemeinen Wachstumsziele der EU (»Europa 2020-Strategie für Beschäftigung und intelligentes, nachhaltiges und integratives Wachstum«) zu erreichen. Dies hatte zur Folge, dass Regionalfördermittel der EU seither grundsätzlich allen Regionen unabhängig von deren spezifischen regionalpolitischen Problemlagen zur Verfügung gestellt werden, wenn auch in unterschiedlicher Höhe und Intensität. Instrumentell geschieht dies über die sogenannten Struktur- und Investitionsfonds der Europäischen Union (ESI-Fonds), insbesondere dem Europäischen Fonds für Regionale Entwicklung (EFRE), dem Europäischen Sozialfonds (ESF), dem Kohäsionsfonds und dem Europäischen Landwirtschaftsfonds für die Entwicklung des ländlichen Raumes (ELER). Die insgesamt im EU-Haushalt veranschlagten ESI-Mittel belaufen sich in der laufenden EU-Förderperiode (2014–2020) auf 352 Mrd. Euro; davon entfallen auf Deutschland immerhin 19,2 Mrd. Euro. Deutschland profitiert insoweit in nicht unbedeutendem Maße von den ESI-Fonds, obwohl es zu den wohlhabenderen EU-Mitgliedsländern gehört.

Derzeit werden die ESI-Mittel in Deutschland in etwa hälftig auf sogenannte Übergangsregionen (BIP je Einwohner zwischen 75% und 90% des EU-Durchschnitts) und auf höher entwickelte Regionen (BIP je Einwohner größer als 90% des EU-Durchschnitts) verteilt. Wichtige Interventionsbereiche sind dabei Forschung und Entwicklung, die Stärkung der Wettbewerbsfähigkeit von Unternehmen, der Klima- und Ressourcenschutz sowie die Förderung der Beschäftigungsfähigkeit benachteiligter Personen. Durch den ELER werden darüber hinaus Infrastrukturen im ländlichen Raum unabhängig von der Wirtschaftskraft gefördert, um damit die Bemühungen um die Gleichwertigkeit von Lebensbedingungen zu unterstützen. Derzeit ist noch nicht klar, wie viel Geld in der kommenden Förderperiode (2021–2027) für die EU-Strukturpolitik zur Verfügung stehen wird und wie die Verteilung erfolgen soll; es ist jedoch absehbar, dass

eine Reihe von Regionen wegen einer im EU-Maßstab günstigen wirtschaftlichen Entwicklung ihren bisherigen Förderstatus verlieren dürften und deswegen mit weniger Geld »aus Brüssel« rechnen müssen.

Politisches Ziel aller deutschen Regionen ist es demgegenüber, auch künftig Gelder der EU in annähernd gleicher Größenordnung zu erhalten wie bisher, weil damit »eigenes« Fördergeld eingespart werden kann. Grundsätzlich stellt sich allerdings die Frage nach der Sinnhaftigkeit von EU-Kompetenzen in Bereichen staatlichen Handelns, die prinzipiell auch und im Zweifel besser auf der Ebene der Mitgliedsländer bzw. ihren untergeordneten föderalen Einheiten erfüllt werden könnten. Prinzipiell sollte die Zuweisung wirtschaftspolitischer Kompetenzen nämlich in Abhängigkeit von der Reichweite ihrer Wirkungen erfolgen. Dies ist der Kern des in Art. 5 Abs. 3 AEUV verankerten Subsidiaritätsprinzips, nach dem die EU in den nicht in ihre ausschließliche Zuständigkeit fallenden Bereichen nur dann tätig werden darf, wenn »die Ziele der in Betracht gezogenen Maßnahmen von den Mitgliedstaaten weder auf zentraler noch auf regionaler oder lokaler Ebene ausreichend verwirklicht werden können«. Zur Begründung wird zumeist auf die bessere Kenntnis der örtlichen Problemlagen verwiesen; aus ökonomischer Sicht überzeugender ist allerdings das Konzept der »externen Effekte«: Nur Maßnahmen, deren Wirkungen europaweit (oder zumindest in mehreren Mitgliedstaaten) anfallen, sollten demnach auf der EU-Ebene angesiedelt werden. Maßnahmen, deren Wirkungen national oder regional begrenzt bleiben, können hingegen im Zweifel besser von den einzelnen Mitgliedstaaten oder deren nachgelagerten Gebietskörperschaften erfüllt werden.

Die einschlägigen ESI-Verordnungen unterlaufen jedoch den Grundsatz der Subsidiarität, indem mit Verweis auf die »großen Unterschiede im Entwicklungsstand der verschiedenen Regionen« und die »begrenzten finanziellen Mittel der Mitgliedstaaten und Regionen« ausgeführt wird, dass das Ziel der Stärkung des wirtschaftlichen, sozialen und territorialen Zusammenhalts »von den Mitgliedstaaten nicht ausreichend verwirklicht werden kann, sondern vielmehr auf Unionsebene besser zu erreichen ist«.¹ Begründet werden Interventionen der EU also primär durch divergierende fiskalische Möglichkeiten, nicht aber durch allokatiospolitisch fundierte Argumente. Überzeugen kann die von der EU-Kommission angeführte Begründung jedoch nur bei der Förderung von Regionen in wirtschaftlich schwachen Mitgliedsländern; im Falle der ESI-Förderung für Regionen in wirtschaftsstarken Mitgliedstaaten stellt sich die Frage, weshalb dies nicht auch von den Nationalstaaten übernommen werden kann.

Problematisch erscheint es überdies, dass die EU mit ihrer Politik Ziele verfolgt, die nicht notwen-



Joachim Ragnitz

* Prof. Dr. Joachim Ragnitz ist Stellvertretender Leiter der Niederlassung Dresden des ifo Instituts.

¹ Vgl. Verordnung 1303/2013, Tz. 129.

digerweise mit den Prioritäten der Mitgliedsländer bzw. ihrer untergeordneten föderalen Ebenen übereinstimmen. Unproblematisch wäre dies nur, wenn im Rahmen der EU-Strukturpolitik ausschließlich EU-Mittel zum Einsatz kämen. Tatsächlich aber stellen die EU-Mittel lediglich eine Teilfinanzierung dar, die von den Empfängern mit eigenen Mitteln in teils erheblichem Umfang zu ergänzen sind. Somit werden durch die Inanspruchnahme von EU-Geldern auf Landesebene Mittel gebunden, die möglicherweise anderenfalls besser hätten verwendet werden können. Zwar besteht keine Verpflichtung, EU-Hilfsprogramme auch anzunehmen; im politischen Prozess ist es aber schwierig, EU-Gelder mit Verweis auf hohe Kofinanzierungskosten abzulehnen: Gelder werden nur deswegen ausgegeben, weil sie verfügbar sind. Die damit verbundene Einschränkung eigener Handlungsspielräume wird dabei in Kauf genommen und häufig nicht weiter hinterfragt.

EU-Kompetenzen im Bereich der Förderpolitik ließen sich (abweichend vom Subsidiaritätsprinzip) allerdings dann rechtfertigen, wenn damit die »Vertiefung« der Europäischen Union erreicht werden könnte – die durch die EU unterstützten Projekte und Programme also einen (politisch definierten) »europäischen Mehrwert« generieren würden. Bei den meisten durch EFRE, ESF und wohl auch ELER geförderten Projekten ist ein solcher europäischer Mehrwert allerdings nicht unmittelbar zu erkennen, da deren Wirksamkeit zumeist regional beschränkt bleibt. Ein wesentlicher Grund hierfür ist, dass ein »europäischer Mehrwert« seitens der EU-Kommission bereits dann als gegeben angenommen wird, wenn in den landesseitig formulierten Programmrichtlinien die von der EU-Kommission vorgegebenen Zielsetzungen (definiert durch die in Verordnung 1303/2013 definierten thematischen Prioritätsachsen) adressiert werden. Bei der konkreten Projektauswahl hingegen wird weder von der EU-Kommission noch von den nationalen Verwaltungsbehörden überprüft, ob damit ein europäischer Mehrwert erreicht wird. Nähere Betrachtung der durch die einzelnen Fonds finanzierten Projekte nährt zusätzliche Zweifel, ob damit überhaupt ein europäischer Mehrwert erreicht werden kann, da diese selbst bei formal investiver Verwendung der Mittel vielfach eher konsumtive Bedürfnisse der lokal ansässigen Bevölkerung befriedigen. Dies gilt insbesondere für die Vielzahl der über den ELER finanzierten Maßnahmen zugunsten des ländlichen Raumes, bei denen auch ein Wachstumseffekt nicht zu erkennen ist. Insofern rechtfertigt bei objektiver Betrachtungsweise wohl auch das Ziel einer verbesserten europäischen Integration nicht die weitreichenden Befugnisse der EU-Kommission im Bereich der Kohäsionspolitik.

Schließlich ist zu bedenken, dass Regionalpolitik grundsätzlich in einem Spannungsfeld zwischen »Ausgleichs- und Wachstumszielen« steht: Eine Umverteilung zugunsten der strukturschwächeren

Regionen benachteiligt die stärkeren Regionen und kann damit das gesamtwirtschaftliche Wachstum beeinträchtigen (sei es direkt über eine Umverteilung hin zu Regionen mit geringerer Grenzproduktivität oder indirekt über den auf die stärkeren Regionen entfallenden überproportionalen Finanzierungsanteil regionalpolitischer Maßnahmen). Bei der ESI-Förderung wird dieser Konflikt dadurch zu entschärfen versucht, dass alle Regionstypen in unterschiedlichem Umfang von der Förderung profitieren können – was jedoch das gewünschten Fördergefälle zwischen wohlhabenderen und weniger wohlhabenden Regionen wieder reduziert und letzten nur zu mehr, aber nicht unbedingt zu wirkungsvolleren Interventionen führt. Dies spricht dafür, eine stärkere Trennung zwischen regionalökonomischen Instrumente einerseits und wachstumspolitischen Instrumenten andererseits vorzunehmen und nicht, wie es bislang geschieht, regional- und wachstumspolitische Ziele mit dem gleichen kohäsionspolitischen Instrumentarium erreichen zu wollen.

Aus Sicht des ifo Instituts sollten deswegen die grundlegenden Mechanismen der EU-Kohäsionspolitik nochmals überprüft werden. Aus ordnungsökonomischer Sicht sollte dabei insbesondere dem Subsidiaritätsprinzip wieder mehr Nachdruck verliehen werden. Der Brexit bietet eine Chance dafür, hier eine grundlegende Neuorientierung vorzunehmen, weil mit dem Ausscheiden Großbritanniens als Nettozahler der EU das Gesamtvolumen des EU-Haushalts zurückgeht und deswegen neu über die Prioritäten der Ausgabenpolitik der EU nachgedacht werden muss. Bisher liegen nur Vorschläge der EU-Kommission über den künftigen Mehrjährigen Finanzrahmen (2021–2027) vor, so dass (trotz engen Zeitplans) noch Zeit besteht, entsprechende Anpassungen vorzunehmen.

Insbesondere ist es wenig überzeugend, wenn die EU unter dem Vorwand kohäsionspolitischer Argumente auch Maßnahmen in den stärker entwickelten Regionen der Mitgliedsländer finanziert. Hier scheint eine Rückübertragung in nationale Verantwortung sinnvoll – zumal bei vielen der von der EU finanzierten Maßnahmen der Verdacht naheliegt, dass diese ohnehin nur durchgeführt werden, weil hierfür Geld zur Verfügung steht. Budgetärer Druck könnte helfen, bei der Auswahl der Maßnahmen ihren Beitrag zur Erreichung nationaler oder regionaler Ziele stärker zu berücksichtigen. Die Effizienz der Regionalpolitik, aber auch ihre Wirksamkeit könnte dadurch deutlich erhöht werden. Allerdings setzt dies wohl auch eine Entlastung bei den Zahlungen der Mitgliedsländer an die EU voraus – dieser Spielraum wäre aber gegeben, wenn mit einer Konzentration auf die Aufgaben mit einem echten europäischen Mehrwert auch die Ausgaben der EU entsprechend reduziert würden.