



SCHWERPUNKT EUROPA

// ZEWS NEWS NOVEMBER 2019



HERAUSGEBER

ZEW – Leibniz-Zentrum für Europäische Wirtschaftsforschung GmbH Mannheim

L 7,1 · 68161 Mannheim · www.zew.de

Präsident: Prof. Achim Wambach, Ph.D. · Kaufmännischer Direktor: Thomas Kohl

Redaktion:

Gunter Grittmann · Telefon +49 621 1235-132 · gunter.grittmann@zew.de

Felix Kretz · Telefon +49 621 1235-103 · felix.kretz@zew.de

Sabine Elbert · Telefon +49 621 1235-133 · sabine.elbert@zew.de

Nachdruck und sonstige Verbreitung (auch auszugsweise):

mit Quellenangabe und Zusendung eines Belegexemplars

© ZEW – Leibniz-Zentrum für Europäische Wirtschaftsforschung GmbH Mannheim



Schwerpunkt EUROPA

Im EU-Haushalt kommt es auf den europäischen Mehrwert an

Mit Blick auf vielfältige neue Herausforderungen sollte die EU ihren Haushalt im Mehrjährigen Finanzrahmen (MFR) für die Jahre 2021 bis 2027 neu ausrichten. Denn der bisherige Haushalt hat die falschen Finanzierungsschwerpunkte gesetzt. Da Großbritannien bald als Beitragszahler wegfällt und auf die verbleibenden Mitgliedsstaaten Zusatzlasten zukommen, ist es umso wichtiger, jetzt die Weichen für eine Umstrukturierung des europäischen Haushalts zu stellen.

Allein die Agrar- und die Kohäsionspolitik absorbiert zwei Drittel des Haushaltsvolumens. Der europäische Nutzen ist dabei jedoch höchst fragwürdig. Ziel muss es sein, den europäischen Haushalt viel konsequenter als bisher auf einen europäischen Mehrwert hin auszurichten: Die EU sollte nur noch solche Politikfelder finanzieren, die sie nachweisbar gewinnbringender bereitstellen kann als die nationale Ebene.

In der Agrarpolitik droht ein Wettlauf nach unten

Vor allem die Gemeinsame Agrarpolitik (GAP) bedarf für den nächsten MFR umfassender Reformen. Im Jahr 2018 war sie immer noch der dominierende Posten im EU-Haushalt. Mit 56 Milliarden Euro entfielen knapp 40 Prozent des Gesamtbudgets auf die GAP. Auf 100 Euro, die an die Landwirte fließen, kamen gerade einmal zehn Euro für Migration und Sicherheit und ein einziger Euro für die europäische Verteidigungspolitik. Die traditionellen Legitimierungsversuche für dieses hohe Gewicht der Agrarzahungen können nicht überzeugen. Häufig wird die Ansicht vertreten, dass die Direktzahlungen die Landwirte dafür kompensieren, dass sie öffentliche Güter in den Bereichen Tier-, Klima- oder Umweltschutz bereitstellen. Die bisherigen Öko-Regeln der EU – „Cross Compliance“ und „Greening“ – stellen allerdings keinen substanziellen Zusammenhang zwischen den Direktzahlungen und den ökologischen Bemühungen der Landwirte her: Entweder fordern sie lediglich die Einhaltung gesetzlicher Vorschriften, oder sie sind so vage und wenig ambitioniert, dass sie weitgehend unwirksam bleiben.

Für den kommenden MFR plant die Europäische Kommission, die Verantwortung für die Verwendung der Agrarmittel den Mitgliedsstaaten zu übergeben. Diese sollen selbst festlegen, welcher Anteil der Direktzahlungen an Öko-Regelungen gebunden sein soll. Diese Entscheidung darf aber gerade nicht den einzelnen Staaten überlassen werden. Mit der Flexibilisierung besteht die Gefahr eines Abwärts-Wettlaufs beim Umweltschutz. In diesem Wettbewerb wären die Bauern in Ländern mit geringen Umweltauflagen die Gewinner. Für sie wären die Zahlungen aus Brüssel ein Pauschaltransfer ohne Gegenleistung. Die ambitionierten Staaten dagegen müssten letztlich ihre Standards absenken. Daher bleiben zwei sinnvolle Strategien für die Reform der GAP: Entweder sollten die Direktzahlungen in eine wirklich effektive Finanzierung öffentlicher Güter mit Agrarbezug transformiert werden. Oder aber sie sollten kurzfristig abgeschmolzen und langfristig eliminiert werden.

Wohlhabende Regionen sollten Förderansprüche zurückschrauben

Ein weiterer reformbedürftiger Haushaltsposten ist die Kohäsionspolitik. Die Förderung des sozialen, regionalen und territorialen Zusammenhalts gehört mit Recht zu den bedeutendsten Zielen der EU. Fraglich ist jedoch, ob die Kohäsionspolitik in ihrer heutigen Form wirklich noch auf dieses Ziel hin ausgerichtet ist. Nicht nur die wenig entwickelten, auch die wohlhabendsten Regionen und Staaten Europas sind heute förderfähig. Das trägt zwar dem politischen Bedürfnis Rechnung, möglichst alle EU-Regionen zu begünstigen. Es bewirkt aber, dass sich die Ausgaben für die Kohäsionspolitik verstemmen. Deshalb sollte die EU wieder ausschließlich schwach entwickelte Regionen fördern. Das wäre nicht als Absage an die europäische Solidarität zu werten, sondern ganz im Gegenteil als konsequente Umsetzung des Solidaritätsgedankens. Im Erfolgsfall würde sich die Kohäsionspolitik auf diese Weise selbst erledigen und damit Ressourcen für andere Politikfelder frei machen.

Eine von der Europäischen Kommission vorgeschlagene Kopplung der Kohäsionsmittel an die Einhaltung rechtsstaatlicher Standards in den Empfängerländern ist zu begrüßen. Kohäsionspolitische Transfers können nur in einem Umfeld der Rechtssicherheit und der Transparenz erfolgreich sein.

Um auf wohlhabende Mitgliedstaaten Rücksicht zu nehmen, gibt es geeignetere Möglichkeiten als die Agrar- und Kohäsionspolitik: Oberhalb einer gewissen Schwelle könnten EU-Staaten einen Rabatt auf ihre Einzahlungen erhalten. Der Vorteil eines solchen Systems wäre, dass diese Staaten dann nicht mehr auf Rückflüsse aus den Transferpolitiken Agrar und Kohäsion ange-

wiesen wären. Die MFR-Verhandlungen könnten sich somit auf den europäischen Mehrwert der Ausgaben statt auf Verteilungsfragen konzentrieren. Aktuell beträgt das Budgetvolumen der EU etwa ein Prozent des Bruttonationaleinkommens (BNE) der Union. Für die Mehrausgaben zugunsten von Politikfeldern mit europäischem Mehrwert sollte das Budget jedoch vorerst nicht erhöht werden. Stattdessen sollte die neue EU-Kommission zunächst interne Finanzierungsspielräume nutzen, um die Ausgaben von den traditionellen Transferpolitiken hin zu Politikfeldern mit eindeutiger europäischer Mehrwert zu verlagern.

Prof. Dr. Friedrich Heinemann, friedrich.heinemann@zew.de

Europa nur als Win-Win-Projekt erfolgreich

In Zeiten des Brexits, der andauernden Eurokrise und des politischen Aufstiegs europakritischer Kräfte steht die Europäische Union vor großen Herausforderungen. Während sich in Brüssel die EU-Kommission neu zusammensetzt, wurden am ZEW in Mannheim beim ersten „Europäischen Abend“ die Zukunft der EU und die Chancen einer Neuausrichtung diskutiert.

„Wir feiern in diesem Jahr den 20. Geburtstag des Euro, doch die Feierstimmung bleibt aus“, eröffnete ZEW-Ökonom Prof. Dr. Friedrich Heinemann nach der Begrüßung der rund 110 Gäste durch den Kaufmännischen Direktor des ZEW, Thomas Kohl, sein Impulsreferat zu den Herausforderungen der EU im Licht der ZEW-Forschung. Am Beispiel des Euro-Skeptizismus veranschaulichte der Leiter des Forschungsbereichs „Unternehmensbesteuerung und Öffentliche Finanzwirtschaft“, wie nationale Interessen der EU-Mitgliedsstaaten immer wieder europäische Interessen verdrängen. Die Auseinandersetzung mit Herausforderungen wie diesen stehe mithin auf der Europa-Agenda des ZEW. Der EU riet Heinemann zu Reformpaketen, die die Interessen der Mitgliedsstaaten ernst nehmen: „Europa kann nur als Win-Win-

Projekt funktionieren. Reformen sollten dabei nicht isoliert, sondern im Zusammenspiel betrachtet werden.“

Im Anschluss skizzierte Guido Wolf, Baden-Württembergs Justiz- und Europaminister, das Europaleitbild der Landesregierung. Dabei stellte er große Überschneidungen mit der Agenda der neuen EU-Kommissionspräsidentin Ursula von der Leyen fest. Sein Bundesland, eine „bärenstarke“ europäische Region, habe dieselben globalen Themen im Visier, darunter Digitalisierung, Klimaschutz und Migration. Für die nächsten Jahre wünscht sich der Minister eine stärkere Einbeziehung der Regionalvertretungen: „Die EU muss ihren Regionen mehr zutrauen. Der Dialog zwischen Politikern und Bürgern gelingt vor Ort am besten und ist nicht auf regionale Probleme beschränkt.“

Es folgte eine abwechslungsreiche Podiumsdiskussion über die Zukunft der EU, die mit Rednern/-innen aus der Europa- und Landespolitik sowie der Wirtschafts- und Politikwissenschaft hochkarätig besetzt war und dank der Moderation von FAZ-Wirtschaftsjournalistin Heike Göbel kein EU-Streitthema ausließ. Joachim Menze, Leiter der Regionalvertretung der EU-Kommission in München, würdigte das Vizepräsidentenprinzip der EU-Kommission und lobte die Aufstellung für die kommenden fünf Jahre: „Ursula von der Leyen hat wichtige Positionen mit starken Personen besetzt, die in gemeinsamen Projekten und weniger in Zuständigkeiten und administrativen Säulen denken.“

ZEW-Ökonomin Annika Havlik brachte ein Erasmus-Programm für Rentner, Arbeitnehmer und sozial Schwächere ins Gespräch: „Damit hätten alle EU-Bürger die Möglichkeit, die Errungenschaften der Union zu erleben.“ Prof. Dr. Thomas König, Lehrstuhlinhaber für Politikwissenschaft und Europäische Politik an der Universität Mannheim, spitzte die Debatte auf zwei Zukunftsalternativen zu: „Zum einen besteht die Möglichkeit der Einführung eines europäischen Parteiensystems, also die Stärkung des EU-Parlaments. Ein extremer Gegenschritt wäre der komplette Verzicht, Entscheidungen bei konfliktreichen Themen zu treffen, sprich die Rückkehr zur reinen Wirtschaftsunion.“

Eine Bildergalerie sowie ein Video zur Veranstaltung finden sich unter: www.zew.de/AM6814



Bei der Debatte auf dem Podium (v.l.): ZEW-Ökonomin Annika Havlik, Joachim Menze, Guido Wolf, Heike Göbel, ZEW-Ökonom Friedrich Heinemann und Thomas König.



Spezialisierung schützt vor Automatisierung

Die dritte ZEW Lunch Debate im Jahr 2019, die am 23. Oktober in der Brüsseler Vertretung des Landes Baden-Württemberg bei der Europäischen Union stattfand, begann mit einer Entwarnung: Nicht die Zahl, sondern die Art der Jobs wird sich im Zuge der Digitalisierung verändern, versicherte Dr. Ulrich Zierahn, Senior Researcher im ZEW-Forschungsbereich „Arbeitsmärkte und Personalmanagement“. Der ZEW-Ökonom skizzierte in einem Impulsvortrag vor rund 80 Fachleuten aus Verbänden, Unternehmen, Zivilgesellschaft und dem Brüsseler Politbetrieb die Folgen der Digitalisierung für den Arbeitsmarkt. Dabei ging er auf die Ergebnisse einer aktuellen ZEW-Studie ein: „Die Untersuchung der Jahre 1999 bis 2010 hat gezeigt, dass Automatisierungsprozesse bisher mehr Jobs geschaffen als zerstört haben.“ Allerdings seien nicht alle Tätigkeitsfelder gleichermaßen von den Folgen der Digitalisierung betroffen. „Während interaktive und analytische Tätigkeiten dem Wandel standhalten, sind vor allem Routinetätigkeiten gefährdet. Damit steigt die Gefahr einer wachsenden Ungleichheit“, so Zierahn. Aufgabe von Politik und Unternehmen müsse es sein, Erwerbstätige durch Training und gezielte Unterstützung auf die Transformation der Arbeitswelt vorzubereiten. Diskussionsgegenstand dürfe weniger der Verlust von Arbeitsplätzen sein, sondern eher die Frage, wie man den technologischen Wandel bewältigt.

Genau darum ging es in der anschließenden Podiumsdiskussion, moderiert von Ralph Sina, Leiter des WDR-Hörfunkstudios in Brüssel. Ignacio Doreste vom Europäischen Gewerkschaftsbund schloss sich den Ergebnissen der Studie an und stritt die Chancen des technologischen Wandels nicht ab. Tatsächlich überwiege unter Arbeitnehmern/-innen jedoch die Angst. „Wir befürchten eine zunehmende Polarisierung des europäischen Arbeitsmarktes in Bezug auf Löhne und Fähigkeiten mit Geringqualifizierten auf der Verlierer- sowie mittel- und hochqualifizierten Erwerbstätigen auf der Gewinnerseite“, erklärte Doreste. Andrea Glorioso von der Generaldirektion CONNECT bei der EU-Kommission räumte ein, dass die Behörde diese Sorgen ernst nehmen müsse, betonte aber auch, dass sich die EU-Mitgliedsstaaten nicht der Verantwortung entziehen dürften: „Die Bewältigung des digitalen Wandels gelingt am besten, wenn wir die Aufgaben der Arbeitsmarkttransformation unter den Mitgliedsstaaten aufteilen. Auf europäischer Ebene müssen wir uns um die Koordination und Weitergabe von Wissen kümmern.“

Mensch und Maschine arbeiten Hand in Hand

Für Prof. Dr. Melanie Arntz, stellvertretende Leiterin des ZEW-Forschungsbereichs „Arbeitsmärkte und Personalmanagement“, kommt es auf die Flexibilität der Arbeitnehmer/innen an: „Digitale Transformation bedeutet nicht, dass wir alle plötzlich lernen müssen zu programmieren. Vielmehr geht es darum, sich dort interdisziplinär zu qualifizieren, wo Technologie nicht weiterkommt.“ Vor allem soziale und kommunikative Fähigkeiten seien in der heutigen Arbeitswelt durch Algorithmen und Roboter kaum

zu ersetzen. Die Politik müsse darauf achten, die Menschen bei der Transformation über alle Altersgrenzen und Qualifikationsniveaus hinweg mitzunehmen: „Auch die besten Talente und langjährige Beschäftigte müssen sich neu ausrichten. Wir lernen nie aus.“ Patrick Schwarzkopf, Vorstandsmitglied der International Federation of Robotics (IFR) und Direktor der in Brüssel ansässigen EUnited Robotics – the European Engineering Industries Association, sieht Lösungen in der hybriden Arbeitsteilung: „Die Talente von Mensch und Maschine verhalten sich komplementär zueinander und können sich gegenseitig ergänzen. Sie sollten Hand in Hand arbeiten, statt in Konkurrenz zueinander zu stehen.“ Roboter seien etwa bei körperlich anstrengenden Aufgaben unschlagbar, der Mensch wiederum bei feinmotorischen, sozialen und kommunikativen Tätigkeiten. Ein idealer Anwendungsbereich sei die Pflege. Dort mangle es derzeit an Personal, aber Fürsorge und persönlicher Umgang spielten eine enorme Rolle.

Soziale Sicherung im hochtechnisierten Arbeitsumfeld

Durch zahlreiche interessante Lösungsansätze und Nachfragen brachte sich auch das Publikum in die Diskussion ein. So wurde unter anderem eine Steuer auf Roboter angesprochen, durch die Weiterbildungsprogramme sowie Umschulungen finanziert und soziale Sicherungssysteme für Erwerbstätige verbessert werden könnten. Eine technologische Transformation sei nur sozial verträglich, wenn Arbeitnehmerrechte gestärkt würden. Zudem wurden ein bedingungsloses Grundeinkommen und die Einführung der 30-Stunden-Woche thematisiert. Für welche Konzepte sich Politik und Arbeitgeber in Europa schließlich entscheiden, werden die kommenden Jahre zeigen.

Felix Kretz, felix.kretz@zew.de
Adam Aach, adam.aach@zew.de



Auf dem Podium bei der ZEW Lunch Debate in Brüssel (v.l.): Ignacio Doreste, ZEW-Ökonomin Melanie Arntz, Moderator Ralph Sina, Andrea Glorioso und Patrick Schwarzkopf.

Foto: © FKPH