

Busch, Berthold; Matthes, Jürgen

**Research Report**

## Neue Prioritäten für die Europäische Union: Normative Ableitung und Umschichtungspotenzial im neuen mehrjährigen Finanzrahmen

IW-Report, No. 17/2018

**Provided in Cooperation with:**

German Economic Institute (IW), Cologne

*Suggested Citation:* Busch, Berthold; Matthes, Jürgen (2018) : Neue Prioritäten für die Europäische Union: Normative Ableitung und Umschichtungspotenzial im neuen mehrjährigen Finanzrahmen, IW-Report, No. 17/2018, Institut der deutschen Wirtschaft (IW), Köln

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/178625>

**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.*



# **IW-Report 17/2018**

## **Neue Prioritäten für die Europäische Union**

Normative Ableitung und Umschichtungspotenzial im neuen Mehrjährigen Finanzrahmen  
Berthold Busch / Jürgen Matthes

Köln, 07.05.2018

## Inhaltsverzeichnis

<b>Zusammenfassung</b>	<b>3</b>
<b>1 Einleitung</b>	<b>4</b>
<b>2 Aktuelle politische Debatte zur Zukunft der EU</b>	<b>5</b>
<b>3 Zum neuen MFR ab 2021</b>	<b>9</b>
<b>4 Normative Maßgaben für EU-Aufgaben und neue Prioritäten</b>	<b>13</b>
4.1 Zieldimension 1: Aufgabenzuordnung zwischen EU und Mitgliedstaaten: Europäischer Mehrwert, öffentliche Güter und Subsidiarität	13
4.1.1 Entwicklung der Aufgabenverteilung im Zeitablauf	13
4.1.2 Prinzipien der Aufgabenzuordnung	14
4.1.3 Zukünftige Stärkung der EU bei öffentlichen Gütern in der Verteidigungs-, Sicherheits- und Migrationspolitik	15
4.2 Zieldimension 2: Funktionen der Finanzpolitik nach Musgrave	21
4.3 Normative Aufgabenkritik gemäß beider Zieldimensionen	22
4.3.1 Die Aufgabenkategorien im Überblick	22
4.3.2 Die Aufgabenkategorien im Einzelnen	22
4.3.3 Zwischenfazit	33
<b>5 Potenzial von Umschichtungen im EU-Haushalt</b>	<b>34</b>
5.1 Das politische Trilemma	34
5.2 Umschichtungspotenziale durch Einsparungen bei Agrar- und Kohäsionspolitik	35
<b>6 Zusammenfassung und Fazit</b>	<b>39</b>
<b>Anhang: Weißbuchprozess und ausgewählte Reflexionspapiere</b>	<b>41</b>
<b>Literatur</b>	<b>46</b>
<b>Tabellenverzeichnis</b>	<b>52</b>
<b>Abbildungsverzeichnis</b>	<b>52</b>

**JEL-Klassifikation:**

H61 – Öffentlicher Haushalt, Budgetsysteme

O52 – Europa

H41 – Öffentliche Güter

## Zusammenfassung

Neue Gefährdungen bei innerer und äußerer Sicherheit in Europa erfordern eine stärkere EU. Zudem reißt der Brexit eine Lücke in die EU-Finzen. Dieser Reformdruck muss in der Diskussion über den nächsten Mehrjährigen Finanzrahmen (MFR) 2021–2027 dazu genutzt werden, die Prioritäten im EU-Haushalt neu zu ordnen. Die EU-Kommission hat hierzu verschiedene Optionen in den Raum gestellt, die mit zwei Bewertungsmaßstäben normativ bewertet werden:

- Erstens wird erörtert, welche Politikbereiche von der EU und welche von den Mitgliedstaaten erfüllt werden sollen. Bei der Prüfung auf einen EU-Mehrwert auf Basis bestehender Kriterien und Studien spielen grenzüberschreitende Spillover, Skaleneffekte und Präferenzunterschiede sowie das Subsidiaritätsprinzip eine wichtige Rolle.
- Zweitens werden zahlreiche Politikbereiche daraufhin untersucht, ob und in welchem Maß sie die drei Musgraveschen Funktionen der Finanzpolitik erfüllen: Allokation/Wachstum, Distribution/Strukturwandelabfederung, makroökonomische Stabilisierung.

Dabei ergibt sich folgende ordnungspolitische Einordnung wichtiger Politikbereiche:

- Im Bereich **Sicherheit** – vor allem bei Verteidigungspolitik, Außengrenzensicherung und Terrorbekämpfung – sind EU-Kompetenzen klar begründbar, wenn die EU aus allokativer Sicht öffentliche Güter erbringen. Hier sind im EU-Haushalt deutlich mehr Mittel nötig.
- In den Bereichen **Forschung, Bildung, Infrastruktur** und **Digitalisierung** können gezielte staatliche Ausgaben zwar grundsätzlich das Wachstumspotenzial fördern. Jedoch ist dies primär Aufgabe der Mitgliedstaaten. Eine EU-Kompetenz ist aber begründbar, wenn hinreichende grenzüberschreitende Spillover bestehen. Diese zukunftsorientierten Aufgaben sollten im EU-Haushalt bei grenzüberschreitender Relevanz deutlich aufgestockt werden.
- Bei der Agrar- und Kohäsionspolitik fällt das Urteil überwiegend kritisch aus. Bei **Agrarsubventionen** hat die EU weder klar nachweisbare Kompetenzen noch lassen sie sich hinreichend mit den Musgrave-Funktionen rechtfertigen. Auch bei der **Kohäsionspolitik für wohlhabendere Regionen** ist eine Kompetenz der EU nicht stichhaltig begründbar.

Daher sollte die hochdotierte Agrar- und Kohäsionspolitik depriorisiert werden. Durch Umschichtungen sind große Hebel verfügbar. Mit einer rund 2-prozentigen Einsparung könnten alternativ das Programm Erasmus+ verdoppelt, die Ausgaben für grenzüberschreitende Infrastruktur um die Hälfte erhöht oder die von der EU-Kommission vorgeschlagenen zusätzliche Verteidigungsausgaben finanziert werden. Für eine Finanzierung aller hier als prioritär identifizierten Aufgabenposten wäre in einer moderaten Variante nur eine Kürzung der Agrar- und Kohäsionsausgaben von weniger als 12 Prozent im neuen MFR nötig, wenn man ein nominales Wirtschaftswachstum von gut 28 Prozent innerhalb von sieben Jahren annimmt. Die EU-Kommission sollte daher noch mutiger bei ihren Reformvorschlägen sein. Die Bundesregierung mindert den Reformdruck, indem sie schon frühzeitig höhere EU-Beiträge in Aussicht stellt, und ihr fehlt offensichtlich der Mut für eine grundlegende Reform der Agrar- und Kohäsionspolitik.

## 1 Einleitung

Gegenwärtig wird intensiv über die Weiterentwicklung und Neuausrichtung der Europäischen Union (EU) diskutiert. Dies geschieht vor dem Hintergrund neuer Herausforderungen und Aufgaben für die EU. Die aktuelle Debatte hat sich nicht nur aus den Erfahrungen mit der Euro-Schuldenkrise ergeben. Vielmehr spielen dabei auch weitere wirtschaftliche und politische Entwicklungen eine wichtige Rolle. Dazu zählen der Brexit – also der bevorstehende Austritt des Vereinigten Königreichs (UK) aus der EU –, die Flüchtlingskrise, wiederholte Terroranschläge, eine Erosion demokratischer Strukturen in einigen EU-Staaten, die weniger europafreundliche Politik der Trump-Administration in den USA sowie das aggressivere Auftreten von Russland, China und der Türkei, die zunehmend auf politische Prozesse in und um die EU (etwa im Balkan) Einfluss nehmen. Angesichts dieser Herausforderungen muss die EU Handlungsfähigkeit demonstrieren und neue Prioritäten setzen.

Doch liegt hier auch eine Chance, die EU in ihrer Substanz zu stärken und sie in eine gesicherte Zukunft zu führen:

- Das weniger kooperative geopolitische Umfeld und die Angriffe auf demokratische Institutionen in einigen Mitgliedstaaten zwingen die EU dazu, ihre Grundwerte mehr als dies in der Vergangenheit der Fall war zu verteidigen. Dies erhöht den Reform- und Einigungsdruck zumindest in den EU-Staaten, die die Grundwerte der EU verteidigen wollen. Somit steigen die Aussichten dafür, dass die EU auf eine solidere Basis gestellt werden kann.
- Der Austritt des UK macht den Weg frei für Reformen, die zuvor von der britischen Regierung blockiert wurden. Das trifft vor allem für die Verteidigungspolitik zu. Zudem macht der Brexit vielen EU-Bürgern deutlich, dass es in der EU-Integration auch Rückschritte geben kann.
- Wenn frühere Selbstverständlichkeiten wie die EU-Integration, die Einhaltung demokratischer Grundwerte und die friedliche Koexistenz im eurasischen Raum plötzlich hinterfragbar werden, dürfte das auch bei den Bürgern die Einsicht erhöhen, dass die EU unverzichtbar ist.
- Zudem lässt sich im geopolitischen Kontext – nach dem ebenfalls selbstverständlich gewordenen Friedens-Narrativ der Nachkriegsdekaden – ein neues Narrativ ableiten, mit dem die EU die Bürger besser davon überzeugen kann, dass die EU-Integration unverzichtbar ist. Denn nur gemeinsam und nicht allein können die EU-Mitgliedstaaten die neuen geopolitischen Herausforderungen erfolgreich meistern und sich in der Welt des 21. Jahrhunderts behaupten.
- Vor diesem Hintergrund hat das Vertrauen in die EU in den letzten Jahren wieder deutlich zugenommen. Im Jahr 2012 antworteten nur 31 Prozent der Befragten, dass sie der EU eher vertrauen, 2017 waren es immerhin 41 Prozent (Europäische Kommission, 2017a).

Angesichts populistischer EU-Kritik in vielen Mitgliedstaaten können die Krisen und Bedrohungen von außen jedoch nur dann als Chance genutzt werden, wenn überzeugende Argumente

für eine Stärkung der EU durch zielgerichtete Reformen vorgebracht werden. Zudem muss die Politik auch den Mut haben, bestehende Probleme und Ineffizienzen in der EU konsequent anzugehen.

Hier setzt dieser IW-Report an. Zunächst wird ein kurzer Überblick gegeben über die Reformdebatte (Kapitel 2) und die avisierte Neuausrichtung des EU-Haushalts ab 2021 (Kapitel 3). Im zentralen Kapitel 4 wird eine normative Aufgabenkritik vorgenommen, die zu einer Priorisierung von EU-Ausgaben dient. In Kapitel 5 wird dargelegt, wie die Fokussierung auf prioritäre EU-Aufgaben, die einen echten Mehrwert bilden, durch ordnungsökonomisch motivierte Einsparungen bei der Agrar- und Kohäsionspolitik im EU-Haushalt umgesetzt werden kann.

## 2 Aktuelle politische Debatte zur Zukunft der EU

### Bratislava-Roadmap und Weißbuch-Prozess

Bis 2015 war die Reformdebatte vor allem geprägt von dem Ziel, die Governance der Europäischen Währungsunion (EWU) zu verbessern. Zu diesem Zweck wurde im Juni 2015 der sogenannte Fünf-Präsidentenbericht publiziert. Vor allem die Flüchtlingskrise, die deutlich erhöhte Terrorgefahr und das Brexit-Referendum im Juni 2016 veränderten die politische Diskussion und drängten die EWU-Reformdebatte in den Hintergrund. Die EU sah sich gezwungen, Antwort auf die drängenden Fragen ihrer Bürger zu ihrer Sicherheit zu geben.

Das EU-Gipfeltreffen am 16. September 2016 in Bratislava und die dort abgegebene Erklärung spiegeln diese Prioritätenverschiebung wieder (Europäischer Rat, 2016). Im Mittelpunkt der beschlossenen **Bratislava-Roadmap** stehen die Migration und die Sicherung der Außengrenzen, innere und äußere Sicherheit sowie die Schaffung einer aussichtsreichen wirtschaftlichen Zukunft für alle Bürger und besonders für junge Menschen. Eine Wiederholung der unkontrollierten Migrationsströme soll ausgeschlossen und die vollständige Kontrolle über die Außengrenzen wiederhergestellt werden. Die EU soll die Mitgliedstaaten bei der Gewährleistung der inneren Sicherheit und der Terrorismusbekämpfung unterstützen. Die Zusammenarbeit der EU bei äußerer Sicherheit und Verteidigung soll verstärkt werden.

Eine breite Reformdebatte hat die EU-Kommission mit dem am 1. März 2017 veröffentlichten **Weißbuch zur Zukunft Europas** eröffnet. Anders als im Fünf-Präsidentenbericht avisiert, fokussiert das Weißbuch nicht mit konkreten Vorschlägen auf die EWU-Reform, sondern hat einen sehr viel breiteren Ansatz. Zudem zeigt es keine klare eigene Vision für die Zukunft der EU auf, sondern skizziert fünf Szenarien mit dem Zeithorizont 2025, die von einer deutlich stärkeren Betonung der Subsidiarität bis hin zu einer ehrgeizigen Vertiefung der Integration reichen (s. Anhang). Das breite Spektrum der ergänzend zum Weißbuch in den Folgemonaten publizierten fünf **Reflexionspapiere** verdeutlicht dies. Sie beziehen sich auf die Zukunft der EU-Finzen, die Zukunft der europäischen Verteidigung, die soziale Dimension Europas, die EWU-Vertiefung und auf die Gestaltung der Globalisierung (s. Anhang für einen Überblick über ausgewählte Reflexionspapiere).

### Macrons Sorbonne-Rede

Einen wichtigen Reformimpuls hat zudem der französische Staatspräsident Emmanuel Macron gegeben. In seiner Rede an der Sorbonne-Universität am 26. September 2017 hat er nicht weniger als eine „Neubegründung eines souveränen, geeinten und demokratischen Europas“ gefordert und dabei viele konkrete Vorschläge unterbreitet. Zu den wichtigen Elementen einer europäischen Souveränität zählt Macron die Sicherheit, sowohl nach innen als auch nach außen.

Zu den Bratislava-Themen unterbreitet Macron folgende Vorschläge:

- Im Bereich der Verteidigungspolitik soll Europa ergänzend zur Nato selbstständig handlungsfähig sein. Zu Beginn der 2020er Jahre sollte Europa über eine gemeinsame Einsatztruppe, einen gemeinsamen Verteidigungshaushalt und über eine gemeinsame Handlungsdoktrin verfügen.
- Ein weiteres Schlüsselement ist für Macron der Schutz der Grenzen Europas durch die Errichtung eines gemeinsamen Raums der Grenzen, des Asyls und der Zuwanderung: Dazu zählen die Errichtung einer europäischen Asylbehörde, vernetzte Datenbanken, biometrische Ausweise, eine europäische Grenzpolizei sowie ein solidarisch finanziertes Bildungs- und Integrationsprogramm für Flüchtlinge.
- Aus außenpolitischer Perspektive sollen die Ursachen für Flucht und Migration durch Stabilisierung und Entwicklung der Herkunftsländer bekämpft werden. Dazu gehören auch eine gemeinsame Politik im Mittelmeerraum und in Afrika sowie gemeinsame Entwicklungshilfenausgaben der EU, die durch eine europäische Finanztransaktionssteuer finanziert werden sollen.
- In den Bereichen Cybersicherheit und gemeinsamer Raum der Sicherheit und des Rechts soll unter anderem eine Europäische Staatsanwaltschaft zur Verfolgung des Terrorismus und der organisierten Kriminalität eingerichtet werden.

Mit Blick auf die Wirtschafts- und Sozialpolitik macht Macron ebenfalls zahlreiche Vorschläge:

- So fordert er eine für die Mitgliedstaaten verbindliche Bandbreite für die Unternehmenssteuersätze, die bis zum Anfang des nächsten Jahrzehnts festgelegt werden soll.
- Darüber hinaus sollen digitale Champions sowie die Forschung im Bereich künstlicher Intelligenz und Forschungsprojekte gefördert werden. Zudem sollen ein europäisches Industrieprogramm zur Förderung sauberer Fahrzeuge und zum Aufbau gemeinsamer Infrastrukturen sowie eine Europäische Agentur für radikal neuartige Innovationen eingeführt werden.
- Macron plädiert zudem für eine europäische Agrarpolitik, die dazu beitragen müsse, dass „Landwirte würdevoll von ihrem Einkommen leben können, indem sie vor unvorhergesehenen Marktentwicklungen und großen Krisen geschützt werden“.



- Ferner fordert er, dass sich die Mitgliedstaaten der EU auf eine „echte Sozialkonvergenz verständigen und schrittweise“ die „Sozialmodelle einander annähern“.

In einer Bewertung dieser Vorschläge ist zu würdigen, dass sich Macron schon im Rahmen des Präsidentschaftswahlkampfs mit Nachdruck für eine Stärkung der EU einsetzte und dies in seiner Sorbonne-Rede mit vielen konkreten Forderungen unterlegt hat. Auf der Basis seiner heimischen Reformagenda stärkt er damit auch die zwischenzeitlich geschwächte Rolle Frankreichs bei der Gestaltung der EU. Doch ist aus ordnungsökonomischer Sicht ein grundlegendes Misstrauen gegenüber der Funktionsweise freier Märkte zu kritisieren. So sind die Ausführungen zur Wirtschaftspolitik geprägt von dem traditionell interventionistischen Geist französischer Wirtschaftspolitik (Matthes/Busch, 2012). Otmar Issing hat dazu festgestellt: „Von der auf Versorgungsautonomie ausgerichteten Agrarpolitik, einer staatlich gelenkten Industriepolitik bis zur Arbeitsmarkt- und Sozialpolitik fehlt kein Element umfassender Planvorstellungen (Issing, 2018).

### **Juncker-Rede zur Lage der Union**

In seiner Rede zur Lage der Union vom 13. September 2017 hat auch Kommissionspräsident Juncker konkrete Vorschläge für die Neugestaltung der EU vorgelegt (Juncker, 2017, 25). Dabei hat er sich aber nur indirekt auf die fünf Weißbuchszzenarien bezogen (Schmuck, 2017, 277; s. Anhang). Stattdessen präferiert er ein Szenario 6, das Maßnahmen und Initiativen umfasst, die ehrgeiziger und weiter in die Zukunft gerichtet sind. Damit würden die Weißbuchszzenarien 3, 4 und/oder 5 kombiniert und das bisher ungenutzte Potenzial des Vertrags von Lissabon voll ausgeschöpft.

Folgende Aspekte seiner Rede sind hervorzuheben:

- Mit Blick auf die Bratislava-Erklärung fordert Juncker eine (vage bleibende) Europäische Verteidigungsunion und konkrete Initiativen zur Schaffung einer Europäischen Agentur für Cybersicherheit wie auch für eine Aufklärungseinheit zur Terrorbekämpfung.
- Bei der Sozialpolitik gelte es, das Sozialdumping in der EU zu beenden. Die nationalen Sozialsysteme würden zwar noch lange unterschiedlich und eigenständig bleiben, man solle sich aber auf eine EU der Sozialstandards einigen. Eine gemeinsame Arbeitsbehörde soll geschaffen werden, um für Fairness im Binnenmarkt zu sorgen.
- Im Bereich der EWU fordert Juncker die Überführung des ESM in einen Europäischen Währungsfonds, der im Regel- und Kompetenzwerk der EU verankert werden soll. Ein europäischer Wirtschafts- und Finanzminister soll alle Finanzinstrumente in der EU koordinieren, die in Krisenzeiten einem Mitgliedstaat helfen sollen. Idealerweise solle dies in Personalunion mit dem EU-Kommissar für Wirtschaft und Finanzen erfolgen, der außerdem noch Vorsitzender der Euro-Gruppe wäre. Anstelle eines eigenen Budgets für den Euroraum schlägt Juncker eine „starke Eurozonen-Budgetlinie“ im allgemeinen EU-Haushalt vor. Für EU-Länder, die den Euro übernehmen möchten, fordert Juncker ein Euro-Vorbereitungsinstrument zur technischen und manchmal auch finanziellen Heranführungshilfe.

- Zudem schlägt Juncker noch weitere institutionelle Änderungen vor. Im Bereich des Binnenmarktes sollen durch die Nutzung von Brückenklauseln mehr Entscheidungen mit qualifizierter Mehrheit getroffen werden, beispielsweise bei der Finanztransaktionssteuer. Auch im Bereich der Außenpolitik sollen Mehrheitsentscheidungen möglich werden. Überdies sollte nach Junckers Vorstellung das Amt des Präsidenten des Europäischen Rates mit dem des Präsidenten der EU-Kommission verschmolzen werden.

Eine einordnende Beurteilung dieser Vorschläge erfolgt bei der Aufgabenkritik in Kapitel 4.

### **Koalitionsvertrag der neuen Bundesregierung**

Die Europapolitik nimmt durch ihre Stellung am Anfang des Koalitionsvertrags eine prominente Rolle ein. Das Kapitel steht unter der Überschrift „Ein neuer Aufbruch für Europa“. Neben eher abstrakten Bekenntnissen zu einem starken und geeinten Europa finden sich auch konkrete Absichtserklärungen und Forderungen:

- Die gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik soll gestärkt werden, wobei besonders auf die Zusammenarbeit in der Sicherheits- und Verteidigungspolitik (PESCO) verwiesen wird (Kapitel 4.1.3).
- In der Flüchtlings- und Migrationspolitik will die deutsche Regierung neben der Bekämpfung der Fluchtursachen die Außengrenzen der EU wirksamer schützen. Außerdem wird an eine solidarische Verantwortungsteilung in der EU appelliert, offensichtlich mit Blick auf die Flüchtlingsverteilung.
- Im Bereich der EWU befürworten die Koalitionäre spezifische Haushaltsmittel für die Unterstützung von Strukturreformen sowie die wirtschaftliche Stabilisierung und soziale Konvergenz. Sie kommen damit den Forderungen nach einer finanziellen Kapazität zur Bekämpfung asymmetrischer Schocks entgegen. Im Euroraum wird am Stabilitäts- und Wachstumspakt als Kompass festgehalten. Der Europäische Stabilitätsmechanismus (ESM) soll zu einem parlamentarisch kontrollierten, im europäischen Unionsrecht verankerten Europäischen Währungsfonds weiterentwickelt werden. Gleichzeitig sollen die Rechte der nationalen Parlamente nicht beschnitten werden.
- Da viele der bisher genannten Punkte zusätzlichen Finanzierungsbedarf begründen, sagt der Koalitionsvertrag höhere deutsche Beiträge zum EU-Haushalt zu.
- In der Steuerpolitik setzen die Koalitionäre auf eine gemeinsame konsolidierte Bemessungsgrundlage mit Mindestsätzen für Unternehmenssteuern und die Einführung einer „substantiellen“ Finanztransaktionssteuer.
- Im Bereich der Sozialpolitik will die Koalition einen Sozialpakt, um die sozialen Grundrechte zu stärken. Dazu gehört auch die Revision der Entsenderichtlinie.

- Die Kohäsionspolitik, mit der die EU den wirtschaftlichen und sozialen Zusammenhalt fördern will, soll auch künftig in allen Regionen, also auch in den wirtschaftlich stärkeren Gebieten betrieben werden.
- Mit Blick auf die Gemeinsame Europäische Agrarpolitik (GAP) wird eine Haushaltsausstattung im bisherigen Volumen auf EU-Ebene angestrebt. Allerdings soll GAP weiterentwickelt und neu justiert werden. Mehr Zielgenauigkeit, Effizienz und weniger Bürokratie sowie ein größerer Fokus auf Nachhaltigkeit sind hier wichtige, aber nicht weiter konkretisierte Stichworte.

Manche dieser Vorschläge sind richtig und zukunftsgerichtet, andere ordnungswirtschaftlich hinterfragbar (Kapitel 4). Es ist jedoch fraglich, wie viele dieser oftmals recht vage gehaltenen Ankündigungen tatsächlich in die Realität umgesetzt werden. Denn das Europakapitel ist zweifellos so offensiv ausgefallen, weil die CDU/CSU der SPD und vor allem dem damaligen Parteivorsitzenden Martin Schulz entgegenkommen wollte, um die Zustimmung der SPD-Mitglieder zum Koalitionsvertrag zu ermöglichen.

### 3 Zum neuen MFR ab 2021

Die zukünftige Ausrichtung und Priorisierung der Aufgaben der EU ist eng verbunden mit der gerade begonnenen Debatte über den nächsten MFR ab 2021. Die EU-Kommission hat aber bereits erste Vorstellungen geäußert und Diskussionsgrundlagen geliefert (Europäische Kommission, 2018a; Oettinger, 2018).

Dabei stellt die EU-Kommission heraus, dass der zukünftige MFR von zwei Seiten unter Druck kommt, da im Vergleich zum aktuellen MFR sowohl auf der Einnahmen- als auch auf der Ausgabe-seite Probleme bestehen (Oettinger, 2018):

- Das Einnahmeproblem resultiert aus dem britischen Austritt aus der EU und dem damit wegfallenden britischen Nettobeitrag. Im Durchschnitt der Jahre 2014 bis 2016 zahlen die Briten netto 10,2 Milliarden Euro mehr in den EU-Haushalt ein, als von dort auf die Insel zurückfloss. Äußerungen der Kommission zufolge fehlen nach der Übergangszeit jährlich schätzungsweise sogar 13 bis 14 Milliarden Euro infolge des Brexits. Das britische OBR prognostiziert allerdings nur jährliche britische Nettobeiträge in der Größenordnung von etwa 10 Milliarden Euro (OBR, 2018). Hier wird die Brexit-Lücke in Anlehnung an Darvas und Wolff (2018) auf 73 Milliarden Euro über die MFR-Laufzeit von sieben Jahren beziffert. Nach den vorläufigen Überlegungen der EU-Kommission soll etwa die Hälfte des wegfallenden britischen Nettobeitrags durch Einsparungen ausgeglichen werden. Die andere Hälfte müsste von den Mitgliedstaaten der EU-27 finanziert werden.
- Zusätzliche Ausgaben werden nötig, weil die EU nicht zuletzt im Zuge der Bratislava-Roadmap vor neuen Aufgaben steht, die vor allem die äußere und innere Sicherheit stärken soll

(Oettinger, 2018). Nach ersten Vorstellungen der EU-Kommission sollen neue Aufgaben zu 20 Prozent durch Umschichtung und zu 80 Prozent durch neue Haushaltsmittel finanziert werden. Wie viel Geld die EU zukünftig mehr benötigt, hängt also vor allem davon ab, wie viel sie für die neuen Aufgaben ausgeben will.

Die EU-Kommission will daher den EU-Haushalt deutlich aufstocken. Aktuell bewegt sich der jährliche Haushalt der EU in einer Größenordnung von rund 1 Prozent des gemeinsamen Bruttonationaleinkommens (BNE). Der für das Jahr 2018 beschlossene Haushalt sieht Ausgaben in Höhe von 144,7 Milliarden Euro vor; bei einem im Haushaltsplan unterstellten BNE in Höhe von 15.748 Milliarden Euro. Nach den Vorschlägen der EU-Kommission vom 2. Mai 2018 (Europäische Kommission, 2018b) soll der EU-Haushalt in Zukunft mit Einnahmen von 1,11 Prozent des BNE ausgestattet werden. Berücksichtigt man nur die Ausgaben der 27 EU-Mitgliedstaaten (ohne VK) und legt den Durchschnitt der Jahre 2014 bis 2016 zugrunde, also die ersten drei Jahre des aktuellen MFR, würde dies eine Ausweitung um 13,4 Milliarden Euro jährlich bedeuten, wenn man das BNE der EU ohne das UK zum Maßstab nimmt.

Die Mittel zur Aufstockung sollen überwiegend aus neuen Eigenmitteln der EU aufgebracht werden. Dazu stellt die EU-Kommission (2018b) neue Abgaben zur Finanzierung des EU-Haushalts zur Diskussion, mit denen sie an Vorschläge der Highlevel-Group on own resources (HLGOR, 2016) anknüpft:

- eine Steuer auf Wegwerfprodukte aus Plastik in Höhe von 80 Eurocent pro Kilogramm, 20 Prozent der Einnahmen aus dem EU-Emissionshandelssystem,
- 3 Prozent einer noch zu schaffenden gemeinsamen konsolidierten Körperschaftsteuer-Bemessungsgrundlage sowie
- Einnahmen aus einer vereinfachten Mehrwertsteuer.

Doch verschiedene Gründe sprechen dafür, zunächst auf Möglichkeiten zur Umschichtung von Ausgaben im EU-Haushalt zu schauen, bevor die Einnahmen erhöht werden:

- Erhebliche politische Widerstände formieren sich gegen die Erhöhung des EU-Haushalts. Zwar hat die neue Bundesregierung im Koalitionsvertrag ihre grundsätzliche Bereitschaft zu einer Erhöhung ihrer EU-Beiträge signalisiert. Ähnliches scheint für Frankreich zu gelten. Doch einige andere Staaten wie die Niederlande, Österreich, Schweden, Dänemark und Finnland sind dazu nach derzeitigem Stand nicht bereit, teilweise fordern sie sogar den EU-Haushalt wegen der durch den Brexit verringerten Größe der EU zu kürzen (handelsblatt.de, 2018).
- Der Reformdruck muss genutzt werden. Die Effizienzspielräume im EU-Haushalt sind erheblich (Kapitel 4.3). Durch den Brexit und die Festlegung auf die Bratislava-Roadmap entsteht ein nützlicher Druck, hier endlich grundlegende Reformen umzusetzen. In Anbetracht des

zweifelhaften europäischen Mehrwerts der Gemeinsamen Agrarpolitik und der auf alle Mitgliedstaaten ausgerichteten Kohäsionspolitik (Kapitel 4.3) besteht erheblicher Spielraum für klarere Prioritäten und mehr Effizienz im EU-Haushalt.

Bevor über die Erhöhung der Eigenmittel der EU diskutiert wird, gehören erst einmal alle bestehenden Ausgaben auf den Prüfstand. Im Weiteren wird daher erörtert, inwieweit die Einnahmehausfälle durch den Brexit und sinnvolle neue Ausgaben im Rahmen der Bratislava-Roadmap oder auch für andere Zwecke durch Umschichtungen im bestehenden Haushaltsrahmen erreicht werden können. Dazu wird in Kapitel 4 aus normativer Perspektive eine Aufgabenkritik vorgenommen, um daraus Prioritäten für die zukünftigen EU-Aufgaben und EU-Ausgaben abzuleiten.

Tabelle 3-1 gibt einen Überblick auf die durch Umschichtungen zu finanzierenden Beträge im EU-Haushalt, sei es für die Einnahmehausfälle durch den Brexit oder für Mehrausgaben. Sie orientiert sich an einer Mitteilung, die die EU-Kommission am 14. Februar 2018 als Diskussionsgrundlage publiziert hat (Europäische Kommission, 2018a). Darin stellt die Kommission zu verschiedenen ausgewählten Ausgabenkategorien den aktuellen Stand dar und zeigt verschiedene Optionen für deren mögliche Aufstockung auf. Die Angaben in Tabelle 3-1 sind dabei weitgehend selbst erklärend. Für eine nähere Begründung sei auf die erwähnte Mitteilung und auf die Aufgabenkritik in Kapitel 4 verwiesen. Bei folgenden Aspekten ist eine kurze Erläuterung nötig:

- Unter die Rubrik „Europäische Verteidigung“ fallen verschiedene kleinere Elemente: 3,5 Milliarden Euro für Verteidigungsforschung, 7 Milliarden Euro für die Kofinanzierung der industriellen Entwicklung im Verteidigungsbereich sowie zusätzliche Ausgaben für EU-Tätigkeiten mit verteidigungspolitischem Bezug von 6,5 Milliarden Euro (Europäische Kommission, 2018a).
- Bei der Ausgabenkategorie EWU – mehr fiskalische Integration stellt die EU-Kommission rund 25 Milliarden Euro als Größenordnung für Budgetlinien im EU-Haushalt in den Raum, die zur Förderung von Strukturreformen und zur Konvergenz der Nicht-Euro-Staaten geschaffen werden könnten. Eine weitergehende mögliche Stabilisierungsfunktion ist dort nicht mit einem Betrag beziffert, wird aber in der normativen Aufgabenkritik des Kapitels 4.3 auch nicht als prioritär identifiziert.
- Zu den Vorschlägen der EU-Kommission haben die Autoren dieses Beitrags zwei Optionen zur Aufstockung der Ausgaben für grenzüberschreitende Infrastruktur ergänzt. Ausgehend von einem Volumen der Connecting-Europe-Fazilität von rund 30 Milliarden Euro (Europäische Kommission, 2018d) werden (wie bei der Kategorie Forschung und Entwicklung) eine 50-prozentige und eine 100-prozentige Aufstockung zur Diskussion gestellt.

**Tabelle 3-1: Finanzierungsbedarfe für die Brexit-Finanzierungslücke und für prioritäre zusätzliche Ausgaben**

	MFR 2014- 2020	Menü-Optionen der EU-Kommission	
	Angaben in Milliarden Euro		
		Zielbedarf	Aufstockungs- bedarf
Finanzierungslücke durch den EU-Austritt des UK		73	73
Europäische Verteidigung	0,6	17	16,4
Sicherung der EU-Außengrenzen (1): mittlere Lösung	4	25	21
Sicherung der EU-Außengrenzen (2): große Lösung	4	150	146
Erasmus+ (1): Verdoppelung	14,7	30	15,3
Erasmus+ (2): jeder Dritte	14,7	90	75,3
Digitale Investitionen – Verdoppelung	35	70	35
Forschung und Entwicklung (1): +50 %	80	120	40
Forschung und Entwicklung (2): Verdoppelung	80	160	80
Infrastruktur (1) – Connecting Europe F.: +50 %	30	45	15
Infrastruktur (2) – Connecting Europe F.: Verdoppelung	30	60	30
EWU: Budgetlinien für Reformhilfe und Konvergenz	0	25	25

Die Angaben beziehen sich auf den siebenjährigen Zeitraum des MFR.

Quellen: Darvas/Wolff, 2018; EU-Kommission, 2018a; Institut der deutschen Wirtschaft

Bei einigen Ausgabenkategorien werden zwei Optionen in den Raum gestellt. Damit lassen sich eine moderate und eine weitreichende Variante unterscheiden. In der moderaten Variante wird jeweils die kleinere Option gewählt (mit (1) bezeichnet). Dann wird die Summe dieser Kategorien gebildet und zur Summe der Ausgabenarten ohne Option addiert. Damit ergibt sich in der moderaten Variante insgesamt ein zusätzlicher Finanzbedarf von 240,7 Milliarden Euro. Unter Verwendung der jeweils größeren Option resultieren bei analogem Vorgehen in der weitreichenden Variante 480,7 Milliarden Euro.

Mit ihrer Mitteilung vom 2. Mai 2018 hat die Europäische Kommission (2018b) konkrete Vorschläge für einen Umbau des MFR gemacht, zeigt dabei aber zunächst lediglich grobe Konturen auf. Grundsätzlich bleibt sie im Zug einer Refokussierung der Prioritäten auf einen europäischen Mehrwert dabei, die Ausgaben für Verteidigung, Sicherheit, Forschung und für Erasmus+ deutlich ausbauen zu wollen. Die in der Mitteilung gemachten Angaben sind jedoch aufgrund diffe-

rierender Abgrenzungen der Ausgabenkategorien zumeist nicht direkt mit den Angaben in Tabelle 3-1 vergleichbar. Bemerkenswert ist zudem, dass die EU-Kommission vorschlägt, die Ausgaben für Agrar- und Kohäsionspolitik um 5 bis 7 Prozent zu kürzen.

## 4 Normative Maßgaben für EU-Aufgaben und neue Prioritäten

Eine normative Aufgabenkritik und Priorisierung lässt sich für die EU anhand von zwei Zielkategorien vornehmen: der Aufgabenzuordnung zwischen der EU und den Mitgliedstaaten sowie der finanzpolitischen Funktion der Ausgaben für die Zieldimensionen Allokation, Distribution und Stabilisierung (gemäß Musgrave, 1966).

### 4.1 Zieldimension 1: Aufgabenzuordnung zwischen EU und Mitgliedstaaten: Europäischer Mehrwert, öffentliche Güter und Subsidiarität

#### 4.1.1 Entwicklung der Aufgabenverteilung im Zeitablauf

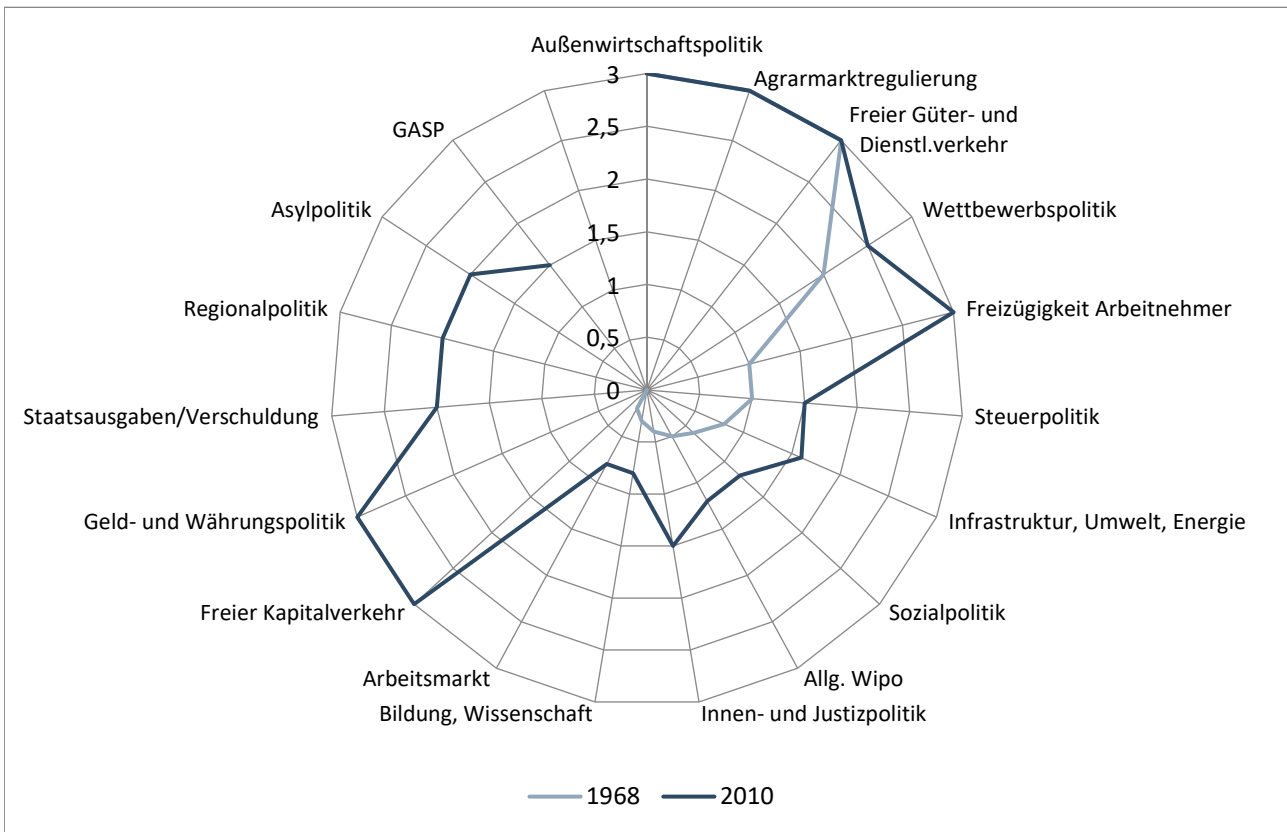
Zunächst wird zum besseren Verständnis die bestehende Kompetenzverteilung zwischen der EU und ihren Mitgliedstaaten kurz grafisch dargestellt. In Abbildung 4-1 wird, in Anlehnung an Schmidt (2005), die Aufgabenverteilung zwischen der EU und den Mitgliedstaaten im Jahr 1968 und im Jahr 2010 gegenübergestellt. Damit wird die Aufgabenverteilung, wie sie im EWG-Vertrag von 1957 geregelt war, mit jener nach dem Vertrag von Lissabon aus dem Jahr 2009 verglichen.

Die zwischenzeitlichen Veränderungen der Aufgabenzuordnung standen zumeist im Zusammenhang mit verschiedenen Änderungen im Primärrecht. Dazu zählen die Einheitliche Europäische Akte (1986) sowie die Verträge von Maastricht (1992), Amsterdam (1997) und Nizza (2001). Obwohl vielfach diskutiert und trotz einschlägiger Forderungen sind Kompetenzen bislang immer nur in eine Richtung, von unten nach oben, verlagert worden, eine Rückverlagerung hat (noch) nicht stattgefunden.



### Abbildung 4-1: Ausmaß und Entwicklung der Aufgabenverteilung in der EU

in den Jahren 1968 und 2010



0 = Alleinregelung durch Nationalstaat; 1 = Nationalstaat dominiert; 2 = EU-Ebene dominiert; 3 = vollständige Europäisierung.

Quellen: Schmidt, 2005; Institut der deutschen Wirtschaft

#### 4.1.2 Prinzipien der Aufgabenzuordnung

Die normative Frage nach der Kompetenzverteilung zwischen der EU und ihren Mitgliedstaaten sollte sich an der Frage orientieren, welche Ebene am besten geeignet ist, öffentliche Güter für die Bewohner dieser Einheiten bereitzustellen. Öffentliche Güter zeichnen sich im Gegensatz zu privaten Gütern durch Nichtrivalität im Konsum aus (Sohmen, 1976, 286). Zudem kann niemand von ihrer Nutzung ausgeschlossen werden.

Es existieren weitere Faktoren, die bei der normativen Begründung der Aufgabenzuordnung relevant sind:

- **Grenzüberschreitende externe Effekte oder Spillover** können eine zentrale Politik auf EU-Ebene rechtfertigen, da sie auf diese Weise (besser) internalisiert werden können (z. B. im Klimaschutz). Auch die Schaffung öffentlicher Güter und die Begrenzung von Trittbrettfahrerverhalten lassen sich auf diese Weise rechtfertigen.



- **Skaleneffekte** können ebenfalls eine Zentralisierung auf EU-Ebene rechtfertigen, wenn auf diese Weise in relevantem Ausmaß Größenvorteile, Kosteneinsparungen und Effizienzsteigerungen erzielt werden.
- Diesen integrationsbegründenden Effekten kann aber die Heterogenität der nationalen oder regionalen Präferenzen (etwa für öffentliche Güter) entgegenstehen. **Starke Präferenzunterschiede** können gegen eine Harmonisierung auf EU-Ebene oder eine zentrale Erbringung öffentlicher Güter sprechen.

Artikel 5 des Vertrags über die Europäische Union (EUV) regelt die Grundsätze der Kompetenzverteilung zwischen der EU und den Mitgliedstaaten sowie die Kompetenzausübung. Während die Kompetenzverteilung dem Prinzip der begrenzten Einzelermächtigung folgt, wird für die Ausübung der nicht in die ausschließliche Zuständigkeit der EU fallenden Bereiche auf das **Subsidiaritätsprinzip** verwiesen. Demzufolge soll die EU nur tätig werden, „sofern und soweit die Ziele der in Betracht gezogenen Maßnahmen von den Mitgliedstaaten weder auf zentraler noch auf regionaler oder lokaler Ebene ausreichend verwirklicht werden können, vielmehr wegen ihres Umfangs oder ihrer Wirkungen auf Unionsebene besser zu verwirklichen sind“. Umfang und Wirkung signalisierten den transnationalen Charakter der angestrebten Maßnahme (Lienbacher, 2012, 116). Gleichzeitig wird damit auch ein europäischer Mehrwert adressiert. In diesem Effizienzkriterium treffen sich die vertragliche Fundierung der Zuständigkeitsausübung mit den ökonomischen Kriterien aus dem vorigen Absatz.

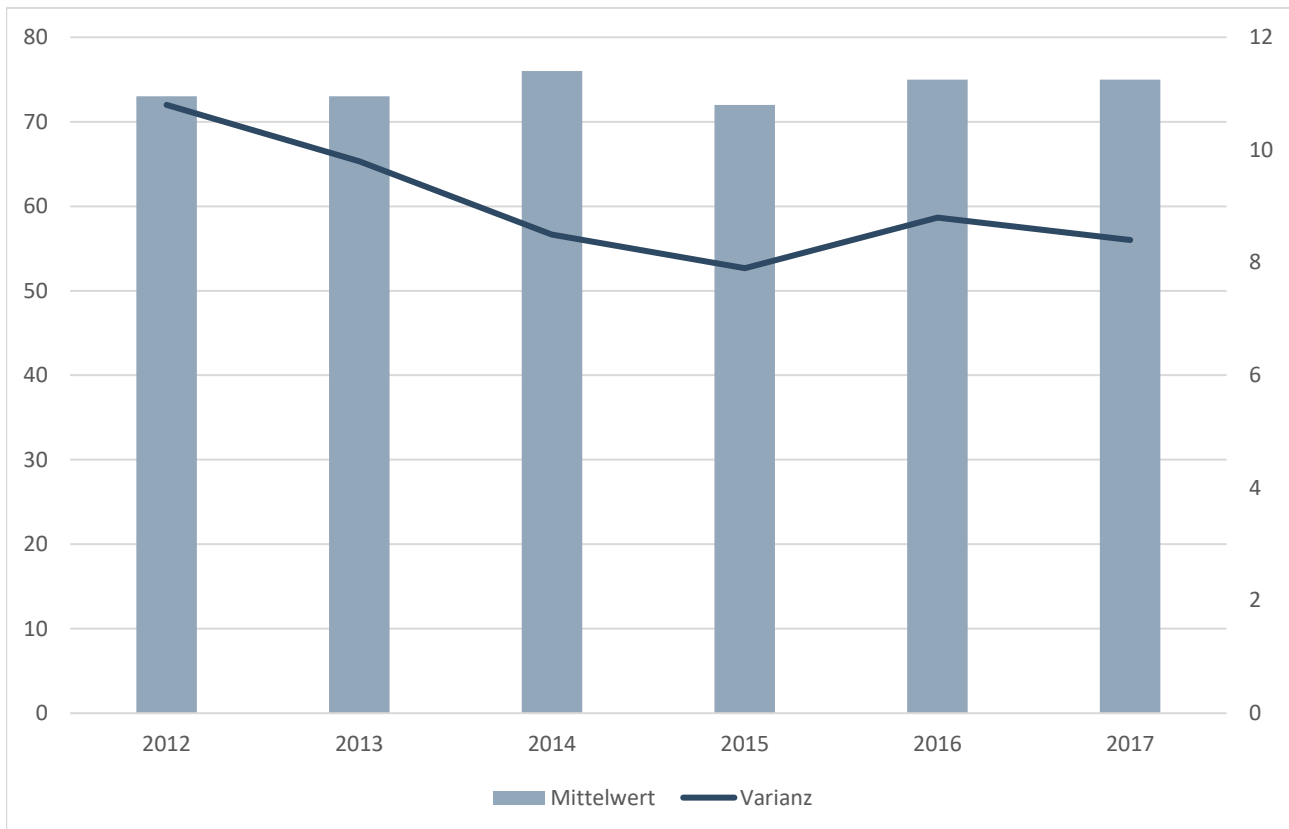
Auf Basis dieser normativen ökonomischen Vorgaben haben sich bereits zahlreiche Autoren zur Aufgabenzuordnung zwischen der EU und den Mitgliedstaaten geäußert (u. a. Alesina et al., 2005; Heinemann, 2005; SVR, 2016; Weiss et al., 2017; König, 2018). Beispielsweise kam die empirische Analyse von Alesina et al. (2005) zu dem Ergebnis, dass die Kompetenzverteilung zwischen der EU und ihren Mitgliedstaaten zum Teil inkonsistent ist, wenn man sie mit den normativen Kriterien für die Zuteilung von Aufgaben misst. Die EU ist demnach zu sehr in verschiedenen Bereichen tätig, wo Skaleneffekte gering sind und die Heterogenität der Präferenzen hoch ist. Alesina et al. zufolge (2005, 276 f.) ist die EU in der Sozialpolitik, aber auch in der Agrarpolitik zu stark engagiert, zu wenig dagegen bei supranationalen Umweltbelangen sowie in den Bereichen Verteidigung und auswärtige Beziehungen und der Bekämpfung internationaler Kriminalität und Migrationsfragen. Gerade in den zuletzt genannten Bereichen stehen aber möglicherweise deutliche Änderungen an.

#### 4.1.3 Zukünftige Stärkung der EU bei öffentlichen Gütern in der Verteidigungs-, Sicherheits- und Migrationspolitik

Aufgrund der in der Einleitung erwähnten jüngeren politischen Entwicklungen wird derzeit darüber diskutiert, die EU in der Verteidigungs-, Sicherheits- und Migrationspolitik zu stärken. In diesen Bereichen der äußeren und inneren Sicherheit kann und sollte die EU in der Tat aktiver werden, wie die folgenden Argumente zeigen, die sich an den im vorigen Kapitel aufgezeigten normativen Prüfaspekten orientieren:

- **Öffentliche Güter:** Äußere (und innere) Sicherheit sind typische öffentliche Güter, von deren Nutzung niemand im relevanten Bezugsbereich ausgeschlossen werden kann und bei denen keine Rivalität im Konsum besteht. Das gilt besonders für die Verteidigung gegen äußere militärische Bedrohungen.
- **Skalenerträge:** Durch eine engere Zusammenarbeit in der Verteidigungs-, Sicherheits- und Migrationspolitik können zudem Größenvorteile und Effizienzgewinne realisiert werden. Mit Blick auf die Verteidigungspolitik werden zum Beispiel rund 80 Prozent der Militärausrüstungen auf rein nationaler Basis beschafft, sodass es zu Doppelbeschaffungen und einer mangelnden Nutzung von Kostenvorteilen eines zentralen Einkaufs kommt (European Commission, 2016). Auch mehr als 90 Prozent der Forschungs- und Technologietätigkeiten sind auf nationaler Ebene angesiedelt (o. V., 2017). Zudem ist nach Auffassung der EU-Kommission gegenwärtig die Interoperabilität der Militärausrüstung in der EU eingeschränkt, was die Verteidigungsfähigkeit beeinträchtigen kann (Europäische Kommission, 2017e 690, 16). Während die USA im Jahr 2016 bei Kampfflugzeugen sechs verschiedene Militärsysteme im Einsatz hatten, kamen die Mitgliedstaaten der EU auf 20 verschiedene Systeme. Bei Kampfpanzern setzen die USA auf einen Typ, die EU-Staaten auf 17 (Handelsblatt, 2017). Die Kosten der mangelnden Kooperation zwischen den Mitgliedstaaten bei Sicherheit und Verteidigung werden auf 25 bis 100 Milliarden Euro jährlich geschätzt (European Commission, 2016)
- **Homogenität von Präferenzen:** Die Umfragen des Eurobarometers deuten überdies darauf hin, dass bei den europäischen Bürgern eine hohe Präferenz für eine **gemeinsame Verteidigungs- und Sicherheitspolitik** der EU-Mitgliedstaaten besteht. Zuletzt sprachen sich im EU-Durchschnitt 75 Prozent der Befragten dafür aus (Abbildung 4-2). In zehn Mitgliedstaaten lag die Zustimmung über 80 Prozent, in weiteren neun Mitgliedstaaten zwischen 70 und 80 Prozent. Auch in Österreich, dem Land mit der niedrigsten Zustimmung war immer noch die Mehrheit für eine gemeinsame Sicherheits- und Verteidigungspolitik (56 Prozent). Allerdings bestehen auf politischer Ebene traditionell merkbare Unterschiede in der Verteidigungs- und Außenpolitik, wenn man allein schon Frankreich und Deutschland betrachtet. Hier ist fraglich, wie weit sich diese Divergenzen durch einen größeren politischen Willen zu mehr Gemeinsamkeit verringern werden. In der **Migrationspolitik** herrschen allerdings erhebliche **Präferenzunterschiede**, wie die kontroverse Debatte über die Verteilung von Flüchtlingen auf die Mitgliedstaaten zeigt.

**Abbildung 4-2: Zustimmung zu einer gemeinsamen Verteidigungs- und Sicherheitspolitik in den EU-Staaten**



Quellen: Eurobarometer, versch. Ausgaben; Institut der deutschen Wirtschaft

Darüber hinaus hätte eine Stärkung der EU in der Verteidigungs-, Sicherheits- und Migrationspolitik weitere Vorteile:

- **Erhalt des Schengenraums** als Element des Binnenmarktes: Im Rahmen einer kontrollierten Migrationspolitik ist der Schutz der EU-Außengrenzen nicht nur ein öffentliches Gut. Zudem dient diese Maßnahme auch dem Erhalt des Schengenraums, also der Abwesenheit von Kontrollen an den Binnengrenzen der Union, die seit der Flüchtlingskrise teilweise wieder eingeführt wurden.
- **Milderung der Nettobeitragsdebatte**: Anders als bei Agrar- und Kohäsionspolitik wären Ausgaben für europaweite öffentliche Güter nicht mehr national zurechenbar. Gäbe es beispielsweise eine europäische Armee, würde es kaum Sinn machen, die Ausgaben dafür den Ländern zuzurechnen, in denen die Armee ihre Stützpunkte hat. Das Gleiche würde für eine europäische Asylbehörde oder eine Grenzschutzbehörde gelten. Das könnte dazu beitragen, die häufig kritisierte und politisch brisante Diskussion über Nettozahler und Nettoempfänger zu entschärfen.

### Bereits bestehende Entwicklungen

Tatsächlich gibt es in der Verteidigungs-, Sicherheits- und Migrationspolitik bereits erste Schritte zu einer Stärkung der EU. So ist die Bratislava-Roadmap (Kapitel 2) eine Antwort auf die Bedrohungen für die Sicherheit in der EU, die von instabilen Nachbarländern und Regionen im Osten und Süden der EU ausgehen, angefangen von Territorialkonflikten über Bürgerkriege, regionale Konflikte und internationalem Terrorismus bis hin zu gescheiterten Staaten (Göler/Zech, 2017, 354).

### Verteidigungs- und Sicherheitspolitik

Mit Blick auf die Verteidigungs- und Sicherheitspolitik ist zu bedenken, dass die nationalen Verteidigungsausgaben in der EU von 2005 bis 2015 um fast 11 Prozent auf rund 200 Milliarden Euro gesunken sind, was 1,4 Prozent des Bruttoinlandsprodukts (BIP) entspricht. Andere globale Akteure wie China, Russland und Saudi-Arabien geben sehr viel mehr für Verteidigung aus (Europäische Kommission, 2016, 950, 4; European Commission, 2016). Hinzu kommt, dass die Rüstungskoooperation zwischen den Mitgliedstaaten, die sich außerhalb der EU entwickelt hatte, in der EU meistens ad hoc stattfand (Mölling, 2010). Auch vor diesem Hintergrund ist eine Stärkung der EU-Verteidigung nötig.

Im November 2016 legte die Kommission einen Vorschlag für einen **Europäischen Verteidigungs-Aktionsplan** (Europäische Kommission, 2016, 950) vor, mit dem Forschung, Industrie und Fähigkeitsentwicklung gestärkt werden sollen (Wientzek, 2017). Diesen Aktionsplan hat der Europäische Rat im Dezember 2016 explizit begrüßt und unterstützt. Die EU-Kommission nimmt dabei Bezug auf die „Globale Strategie für die Außen- und Sicherheitspolitik der Europäischen Union“ und schlägt folgende Elemente vor:

- In folgenden prioritären Bereichen der Verteidigungsfähigkeit sieht sie Investitionsbedarf: Nachrichtengewinnung, Überwachung und Aufklärung, ferngesteuerte Flugsysteme, Satellitenkommunikation und autonomer Zugang zum Weltall und zu dauernder Erdbeobachtung, Gewährleistung von Cybersicherheit und maritimer Sicherheit (Europäische Kommission, 2016, 2).
- Ein Europäischer Verteidigungsfonds (6) soll dazu beitragen, die gemeinsame Forschung zu innovativen Verteidigungstechnologien zu fördern (Forschungsfenster) und die Fragmentierung von Waffensystemen in der EU zu verringern. Die finanzielle Ausstattung des Fonds soll ab 2020 auf 500 Millionen Euro jährlich ansteigen. Dieser Fonds ist im Juni 2017 ins Leben gerufen worden (Europäische Kommission, 2018a, 8).
- Zudem sollen die Mitgliedstaaten aus einem sogenannten Fähigkeitsfenster die gemeinsame Beschaffung von Technologie und Ausrüstungen finanzieren können (o. V., 2017, 5). Hier wird angepeilt, jährlich 5 Milliarden Euro zu mobilisieren.

- Der Europäische Rat hat in seinen Beschlüssen vom Juni 2017 zudem dazu aufgerufen, zeitnah ein Europäisches Programm zur industriellen Entwicklung im Verteidigungsbereich auf den Weg zu bringen.

Neben dem Handlungsstrang im Rahmen des Aktionsplans der EU-Kommission für eine europäische Verteidigung hat der Europäische Rat im Dezember 2016 einen **Umsetzungsplan für Sicherheit und Verteidigung** gebilligt (Europäischer Rat, 2018a). Dazu gehören folgende Elemente:

- Eine koordinierte jährliche Überprüfung der Verteidigung soll mehr Transparenz erzeugen über die Ausgaben, Investitionen und Forschungsanstrengungen der Mitgliedstaaten – vor allem mit den Zielen, Mängel zu identifizieren und Ansatzpunkte zu liefern für mehr Kooperation und gemeinsame Planung der Verteidigungsanstrengungen.
- Die Schaffung eines militärischen Planungs- und Durchführungsstabs beim Militärstab der EU, der am 8. Juni 2017 gegründet wurde, dient der besseren Krisenbewältigung, indem er die strategische Verantwortung für die operative Planung und Durchführung militärischer Missionen im Rahmen der Gemeinsamen Sicherheits- und Verteidigungspolitik übernimmt (ohne Exekutivbefugnisse).
- Zur Verstärkung des EU-Krisenreaktionsinstrumentariums sollen vor allem die EU-Gefechtsverbände, die 2005 gegründet wurden, gestärkt werden, indem deren Einsatz zukünftig dauerhaft über die EU-Ebene finanziert wird. Dies hat der Europäische Rat am 22. Juni 2017 formell beschlossen.
- Ein weiterer konkreter und wichtiger Schritt zu mehr Gemeinsamkeit in der Verteidigungspolitik besteht in der Ständigen Strukturierten Zusammenarbeit (SSZ oder englisch: PESCO – Permanent Structured Cooperation). Mit der ursprünglich von Frankreich und Deutschland vorgeschlagenen PESCO wollen die teilnehmenden Staaten ihre Mittel für Sicherheit und Verteidigung effizienter einsetzen. Dazu wollen sie sich bei Entwicklung, Beschaffung und Einsatz militärischer Ausrüstung enger abstimmen und gemeinsam investieren (Rathke/Rohde, 2017). Am 11. Dezember 2017 hat der Rat die PESCO beschlossen. Daran beteiligten sich alle EU-Staaten außer Dänemark, Malta und das UK. Diese Form der engeren Zusammenarbeit wurde mit dem Vertrag von Lissabon ermöglicht und ist in den Artikeln 42, Absatz 6 und 46 des EU-Vertrags geregelt. Die Teilnehmerstaaten haben sich inzwischen auf eine Liste mit 17 Projekten geeinigt, darunter Maßnahmen im Bereich der Ausbildung, der Entwicklung (militärischer) Fähigkeiten und der operativen Einsatzbereitschaft auf dem Gebiet der Verteidigung oder bei der Schaffung von Logistikkreisläufen und einer besseren Überwachung des Seeraums. Diese ersten Projekte sind vom Rat am 6. März 2018 förmlich gebilligt worden. Am gleichen Tag hat der Rat einen Fahrplan für die Umsetzung der PESCO verabschiedet (Europäischer Rat, 2018b). Die meisten Projekte existierten als Initiativen bereits zuvor (Lazarou, 2017).

Es bleibt freilich abzuwarten, ob mit der SSZ der Grundstein für eine europäische Verteidigungsunion mit europäischer Armee gelegt wurde. Gemäß EU-Vertrag (Artikel 42, Absatz 2) kann die

gemeinsame Verteidigungspolitik der EU zu einer gemeinsamen Verteidigung führen, wenn der Europäische Rat dies einstimmig beschließt. Notwendig ist zusätzlich die Ratifikation in den Mitgliedstaaten. Das Projekt einer europäischen Armee spielt derzeit aber noch keine große Rolle. So heißt es im Zusammenhang mit dem Verteidigungs-Aktionsplan, dass damit weder eine EU-Armee geschaffen werden soll noch die Duplizierung militärischer Planungs- und Kommandostrukturen national oder der Nato intendiert ist (European Commission, 2016). Nach Auffassung der EU soll PESCO nicht in Konkurrenz zur Nato stehen (Helwig, 2017, 3).

Ein Hindernis für einen integrierten Beschaffungsmarkt von militärischen Produkten besteht in einer Ausnahme für Rüstungsgüter im EU-Vertrag. So ermöglicht Artikel 346 AEUV den Mitgliedstaaten die Erzeugung von Waffen, Munition und Kriegsmaterial oder den Handel damit wegen wesentlicher Sicherheitsinteressen von den Binnenmarktregeln (Subventionen, Investitions- und Fusionsverbote, Ausschluss der Freizügigkeitsregeln) auszunehmen (Karpenstein, 2012, 2570). Anscheinend werden aber auch EU-Regeln nicht korrekt angewendet. Die Kommission verweist auf die Richtlinie über die Vergabe öffentlicher Aufträge und die Richtlinie über die Verbringung von Verteidigungsgütern innerhalb der EU (Europäische Kommission, 2016, 950, 16)

### **Migrationspolitik und Sicherung der EU-Außengrenzen**

Im Rahmen der Migrationspolitik hat die Migrationskrise in den Jahren 2015 und 2016 für neue Aktivitäten in der EU gesorgt (Europäische Kommission, 2017b). Wichtige Stichworte sind hier die Einrichtung von „Hotspots“ für ankommende Flüchtlinge, die Rettung Schiffbrüchiger sowie Versuche zur Angleichung der Asylsysteme, zur Umverteilung von Flüchtlingen innerhalb der EU und zur Rückführung nicht anerkannter Flüchtlinge. Zudem geht es um die Einschränkung irregulärer Migration durch Vereinbarungen mit der Türkei und anderen Mittelmeerstaaten sowie durch die Bekämpfung von Schleuseraktivitäten und Fluchtursachen. Vieles davon erweist sich als schwierig und langwierig.

Eine wichtige Funktion im Rahmen der Migrationspolitik ist die bessere Sicherung der EU-Außengrenzen. Im Jahr 2005 nahm die Gemeinschaftsagentur für die operative Zusammenarbeit an den Außengrenzen der Mitgliedstaaten Frontex (Frontières extérieures) ihre Tätigkeit auf. Hauptaufgabe war die Koordination der Zusammenarbeit des Grenzschutzes der Mitgliedstaaten und die Harmonisierung der Aus- und Fortbildung für nationale Grenzschutzbeamte. Dass Frontex nur unterstützend tätig war (Pache, 2014, 1115 f.), wurde mit dem sprunghaften Anstieg der Migrationsbewegungen und den damit verbundenen Schleuseraktivitäten und illegalen Einwanderungen zu einem Problem.

Daher wurde Frontex im Jahr 2016 in die Europäische Agentur für die Grenz- und Küstenwache überführt (Europäisches Parlament und Rat, 2016). Die Hauptaufgabe der Agentur ist es nun, eine technische und operative Strategie zur Einführung einer integrierten Grenzverwaltung auf Unionsebene auszuarbeiten. Sie soll die Kontrollen an den Außengrenzen beaufsichtigen, die Mitgliedstaaten bei der Grenzsicherung durch gemeinsame Aktionen und Soforteinsätze unterstützen und Maßnahmen durchführen, wenn dringendes Handeln an den Außengrenzen nötig ist. Dabei geht es besonders um gemeinsame Aktionen an den wichtigsten Migrationsrouten im Mittelmeerraum und entlang der Westbalkanroute (Europäische Kommission, 2017c, 2). Sie soll

ferner Such- und Rettungsoperationen für Menschen in Seenot technisch und operativ unterstützen sowie Rückkehraktionen und Rückkehrereinsätze koordinieren, organisieren und durchführen (Europäisches Parlament und Rat, 2016). Der Kommissionsvorschlag, dass die Agentur auch gegen den Willen eines Mitgliedstaates direkt in dem betreffenden Land intervenieren können sollte, war politisch nicht durchsetzbar (Müller-Graff/Repasi, 2016, 209).

Für Frontex sind im Rahmen eines Soforteinsatzpools 1.500 Grenzschutzbeamte verfügbar und von den Mitgliedstaaten zugesichert, allerdings mangelt es noch an deren Ausrüstung (Europäische Kommission, 2017d). Zudem wird an den Aufstockungsoptionen der Europäischen Kommission (2018a) in Tabelle 3-1 deutlich, dass ein effektiver Außengrenzenschutz deutlich teurer ist. Daher sind für diesen prioritären Ausgabenbereich deutlich höhere EU-Ausgaben nötig.

## 4.2 Zieldimension 2: Funktionen der Finanzpolitik nach Musgrave

Neben der Aufgabenzuordnung zwischen den Mitgliedstaaten und der EU wird hier zusätzlich eine zweite Zieldimension eingeführt. Als Beurteilungsgrundlage dafür dienen die in der Finanzwissenschaft in Anlehnung an Musgrave (1966) unterschiedenen drei Funktionen der Budgetpolitik: Allokation, Distribution und Stabilisierung, die teilweise noch um verwandte Zieldimensionen ergänzt werden:

- Erstens wird die Finanzpolitik zu Zwecken der **Allokation** eingesetzt. Dabei geht es vor allem um die Finanzierung öffentlicher Güter, die der Natur der Sache nach nicht privatwirtschaftlich bereitgestellt werden können, weil zwar alle davon profitieren und von der Nutzung niemand ausgeschlossen werden kann, es aber keine hinreichende Zahlungsbereitschaft der Nutzer vorliegt. Zum Beispiel sind Ausgaben für die bessere Sicherung der Außengrenzen und für die europäische Verteidigung nicht nur im erläuterten engeren Sinn öffentliche Güter. Sie tragen zudem auch in einem weiteren Sinn dazu bei, den Bestand europäischer Werte und der Demokratie zu sichern, etwa weil eine ungesteuerte Einwanderung populistische Parteien stärken kann. Darüber hinaus lässt sich aus allokativer Perspektive auch prüfen, inwieweit staatliche Ausgaben zur Förderung von Produktivitäts- und Wirtschaftswachstum dienen, was angesichts der absehbaren demografischen Entwicklung wichtig ist, um den zukünftigen Wohlstand zu sichern.
- Zweitens geht es beim **Distributionsziel** der Budgetpolitik darum, die Einkommens- und Vermögensverteilung, wie sie der Marktprozess hervorgebracht hat, aus Gründen der Sozialpolitik, aus Gerechtigkeitsüberlegungen oder anderen politischen Erwägungen zu korrigieren. Dazu wird in erster Linie das staatliche Steuer- und Transfersystem eingesetzt, vor allem aber eine progressive Einkommensteuer. Die angestrebte oder gewünschte Verteilung ist dabei Ergebnis eines politischen Abstimmungsprozesses. Musgrave (1966, 21) verweist darauf, dass dies in einer Art erfolgen soll, „die das rationelle Funktionieren der Wirtschaft am wenigsten beeinträchtigt“. Darüber hinaus wird in dieser Zielkategorie auch beurteilt, inwiefern staatliche Ausgaben dazu dienen, Anpassungslasten des Strukturwandels abzufedern, der beispielsweise durch Globalisierung und technischen Fortschritt forciert wird.



- Drittens hat die **Stabilisierungsfunktion** des öffentlichen Budgets zur Aufgabe, die wirtschaftlichen und sozialen Auswirkungen von Einbrüchen der wirtschaftlichen Aktivität abzumildern und idealerweise wirtschaftliche Ausschläge sowohl nach unten als auch nach oben zu glätten. Man spricht daher auch von einer kompensatorischen oder antizyklischen Finanzpolitik. Dazu zählen zum einen die sogenannten automatischen Stabilisatoren, zum anderen auch diskretionäre Eingriffe über den Staatshaushalt.

### 4.3 Normative Aufgabenkritik gemäß beider Zieldimensionen

#### 4.3.1 Die Aufgabenkategorien im Überblick

In diesem Kapitel werden beide Zieldimensionen zusammengeführt und eine breit angelegte Aufgabenkritik für die EU vorgenommen. Die normative Aufgabenzuordnung gemäß der ersten Zieldimension orientiert sich dabei an den schon in Kapitel 4.1.2 erwähnten einschlägigen Studien (u. a. Alesina et al., 2005; Heinemann, 2005; SVR, 2016; Weiss et al., 2017; König, 2018). Der Schwerpunkt der Bewertung liegt auf der zweiten zusätzlich eingeführten Zieldimension, den Musgrave-Funktionen zur Rechtfertigung von staatlicher Finanzpolitik. Tabelle 4-1 gibt einen Überblick über die Ergebnisse dieser normativen Bewertung der Ausgabenkategorien, die im Folgenden gegliedert nach der Reihung in Tabelle 4-1 erläutert wird. Darin signalisiert die Farbgebung in den Spalten der Musgrave-Funktionen, wie sehr einzelne Politikbereiche dazu beitragen. Die farbliche Abstufung ist dabei wie folgt: kräftiges Grün bedeutet voll erfüllt, schwaches Grün teilweise erfüllt und Gelb eine gemischte und teils kritische Bewertung.

Im Weiteren werden die Bewertungen in Tabelle 4-1 für die einzelnen Ausgabenkategorien begründet.

#### 4.3.2 Die Aufgabenkategorien im Einzelnen

Mit Blick auf die **Verteidigungs- und Sicherheitspolitik** sowie die Sicherung der EU-Außengrenzen wurde in Kapitel 4.1.3 bereits ausführlich begründet, dass die EU mit diesen Aufgaben betretet werden sollte und damit das öffentliche Gut Sicherheit erbracht wird. Mit Blick auf dieses Potenzial ist dies gemäß der Musgraveschen Kategorisierung positiv zu werten (Farbmarkierung; durchweg kräftiges Grün in der ersten Musgrave-Funktion, keine Relevanz in den anderen Musgrave-Funktionen).

Bei den folgenden Aufgabenkategorien wird unterschieden zwischen allgemeinen Aufgaben und Teilen davon, die grenzüberschreitende Relevanz haben. Diese Differenzierung dient dazu, klarer unterscheiden zu können, wo genau die Übertragung von Aufgaben auf die EU sinnvoll ist und wo eher dem Subsidiaritätsprinzip zu folgen ist und die Aufgabe bei den Mitgliedstaaten angesiedelt werden sollte.



**Tabelle 4-1: Aufgabenkritik im Überblick**

	Aufgaben- benzu- ordnung	Musgrave-Funktionen der Finanzpolitik		
		Allokation/ Wachstum	Distribution/Ab- federung Struktur- wandel	Makro- ökono- mische Stabili- sierung
Verteidigungs- und Sicherheitspolitik (u. a. PESCO)	EU	kräftig grün		
Sicherung der EU-Außengrenzen	EU	kräftig grün		
Innen- und Justizpolitik allgemein	MS	kräftig grün		
Innen- und Justizpolitik (insb. Terrorbekämpfung)	EU	kräftig grün		
Forschung/Innovation allgemein	Eher MS	kräftig grün	schwach grün	
Forschung/Innovation grenzüberschreitend (Horizon)	EU	kräftig grün	schwach grün	
Bildung allgemein	MS	kräftig grün	kräftig grün	
Bildung/Wissenschaft grenzüberschreitend (Erasmus+)	EU	kräftig grün	schwach grün	
Infrastruktur allgemein	MS	kräftig grün	schwach grün	
Infrastruktur grenzüberschreitend (Connecting Europe Facility)	EU	kräftig grün	schwach grün	
Digitalisierung: Investitionen (u. a. Breitbandnetz)	Eher MS	kräftig grün	schwach grün	
Digitalisierung: Ordnungsrahmen in der EU/grenzüberschreitende Investitionen	EU	kräftig grün	schwach grün	
Kohäsionspolitik für arme und strukturschwache EU-Regionen	EU	gelb	schwach grün	
Regionalpolitik in EU-Ländern ohne arme Regionen (im EU-Vergleich)	Eher MS	gelb	schwach grün	
Agrarsubventionen	MS	gelb	gelb	
EWU: mehr fiskalische Integration (Fokus: Stabilisierungsfunktion)	Eher MS	gelb	gelb	schwach grün
Binnenmarkt (vier Freiheiten und Wettbewerbspolitik)	EU	kräftig grün	gelb	
Außenhandelspolitik	EU	kräftig grün	gelb	
Umwelt-/Klimapolitik	Eher EU	schwach grün		
Sozialpolitik/Arbeitsrecht allgemein	MS	gelb	kräftig grün	
Sozialpolitik/Arbeitsrecht mit Bezug auf Freizügigkeit und Benchmarking	EU	kräftig grün		
Steuerpolitik allgemein	MS	gelb	schwach grün	schwach grün
Steuerpolitik - Bekämpfung von aggressiver Steuerplanung international	Eher EU	kräftig grün	schwach grün	

MS: Mitgliedstaat; Musgrave-Funktionen der Finanzpolitik: Farbgebung bei den Aufgabenkategorien: kräftig grün: Funktion voll erfüllt; schwach grün: Funktion teilweise erfüllt; gelb: gemischte, teils kritische Bewertung; Bewertungserläuterung in Kapitel 4.3.2

Lesehilfen: 1. Bei der Verteidigungs- und Sicherheitspolitik wird ein EU-weites öffentliches Gut erstellt, daher ist die Allokationsbewertung kräftig grün. 2. Agrarsubventionen tragen in der gegenwärtigen Form kaum zur Erstellung eines EU-weiten öffentlichen Gutes bei und fördern auch nicht nennenswert das Wachstum, der ist die Bewertung in der Kategorie „Allokation und Wachstum“ gelb.

Quelle: Institut der deutschen Wirtschaft

Die allgemeine **Innen- und Justizpolitik** trägt in einer wichtigen Facette zwar auch zur Schaffung des öffentlichen Guts Sicherheit bei (kräftiges Grün in der ersten Musgrave-Funktion (Allokation), keine Relevanz in den anderen Musgrave-Funktionen). Doch sind dabei in der Regel keine grenzüberschreitenden Spillover vorhanden, sondern es handelt sich um regional begrenzte öffentliche Güter. Zudem werden (jenseits des gemeinsamen Wunschs nach Sicherheit in der EU) regional heterogene Präferenzen nicht zuletzt an den unterschiedlichen Justizsystemen deutlich. Diese Argumente sprechen gegen eine generelle Harmonisierung oder Zentralisierung der innen- und justizpolitischen Kompetenzen auf EU-Ebene. Doch wenn es um die Terrorbekämpfung oder andere grenzüberschreitende Verbrechenarten geht, sind einzelne Mitgliedstaaten häufig überfordert. Vor allem der EU-weite Austausch von Informationen über diese Verbrechenarten und die Kooperation der zuständigen nationalen Behörden sind dabei sinnvoll und teils unverzichtbar. Daher ist hier eine Stärkung der EU-Funktionen gerechtfertigt und nötig.

Die Unterscheidung zwischen allgemeinen und grenzüberschreitenden Aspekten ist auch relevant bei den Ausgabenarten **Forschung, Bildung, Infrastruktur, Digitalisierung**. So werden in diesen Bereichen zwar zumeist öffentliche Güter erbracht, etwa in der Grundlagenforschung oder der Bereitstellung von Schulbildung (einschließlich Schulpflicht). Aus allokativer Perspektive fördern Ausgaben für Forschung, Bildung, Infrastruktur und Digitalisierung zudem grundsätzlich das Wirtschaftswachstum (kräftiges Grün in der ersten Musgrave-Funktion Allokation/Wachstum). Auch wenn nicht jede Ausgabe für diese Zwecke in der Praxis effektiv eingesetzt wird, lässt sich doch theoretisch zeigen und empirisch belegen, dass Ausgaben für Forschung, Bildung und Infrastruktur mit höherem Wachstum und Wohlstand einhergehen (IW/IW Consult, 2016). Zudem trägt ein höheres Wirtschaftswachstum als Nebeneffekt dazu bei, dass über höhere Steuereinnahmen auch die Distributionsfähigkeit des Staates gestärkt wird (schwaches Grün in der zweiten Musgrave-Funktion). Gezielte nationale Bildungsausgaben können ferner dazu dienen, den Strukturwandel besser abzufedern (kräftiges Grün in der zweiten Musgrave-Funktion).

Bei der Frage, ob die EU in diesen Bereichen aktiv werden sollte, ist eine Differenzierung nötig. In der Regel sind hier mögliche Spillover lokal, regional oder national begrenzt. Daher besteht keine generelle Rechtfertigung für die EU, in diesen Bereichen aktiv zu werden. Doch wenn relevante grenzüberschreitende Aspekte existieren, lassen sich EU-Kompetenzen begründen:

- Bei der Forschungsförderung bestehen am ehesten (auch) grenzüberschreitende Spillovers. Dies liefert im Rahmen von Horizon 2020 eine Begründung für eine EU-weite Projektförderung, bei der Spitzenforscher aus unterschiedlichen EU-Ländern kooperieren.
- Bildungssysteme unterscheiden sich stark zwischen den Mitgliedstaaten, so dass zu Recht nationale und teils regionale Zuständigkeiten bestehen (Weiss et al., 2017). Doch existieren auch im Bildungsbereich begrenzte Ansatzpunkte für EU-Kompetenzen, wenn Studium oder

Ausbildung auch im EU-Ausland erfolgen. Hier liegt die Rechtfertigung für das EU-Programm Erasmus+. Es bietet finanzielle Unterstützung für junge Menschen beim Studieren oder Arbeiten in anderen EU-Ländern, was zugleich die Verständigung zwischen den Menschen in der EU verbessern hilft.

- Bei lokalen oder regionalen Investitionen in Infrastruktur und digitalen Netze gilt ebenfalls der nationale Subsidiaritätsvorbehalt. EU-Aktivitäten wie die Connecting Europe Fazilität lassen sich dagegen rechtfertigen, wenn es sich um grenzüberschreitende Investitionen handelt. Bei der Digitalisierung hat die EU zudem die wichtige Rolle, den rechtlichen Rahmen für den digitalen Binnenmarkt zu schaffen, weil nationale Divergenzen hier unnötige Handelshemmnisse darstellen können.

Diese zukunftsorientierten Aufgabenbereiche sind im bisherigen EU-Haushalt deutlich unterrepräsentiert. Daher ist eine zielgerichtete Aufstockung in Teilbereichen mit hinreichender grenzüberschreitender Relevanz sinnvoll und prioritär.

Die **Kohäsionspolitik** der EU – auch oft auch als Regionalpolitik oder Strukturpolitik bezeichnet – verfolgt mit Blick auf die Musgrave-Funktionen primär das Distributionsziel. Wenn Finanzmittel nur von reicheren EU-Regionen oder Mitgliedstaaten zugunsten ärmerer EU-Regionen oder Mitgliedstaaten umverteilt würden, läge dies klar in der Aufgabe der EU als Koordinator dieser Umschichtung. Wenn zudem die Gelder in den ärmeren Ländern effektiv eingesetzt würden, wäre auch das Ziel Allokation/Wachstum erfüllt. Doch diese Anforderungen sind in der Praxis nur teilweise erfüllt, was in der Bewertung in Tabelle 4-1 mitberücksichtigt wird.

So hat die Kohäsionspolitik im Zeitverlauf zunehmend ihren Zielfokus verloren (schwach grüne Markierung bei der Musgrave-Funktion Distribution). Zwar verpflichten die EU-Verträge die EU zu einer Politik des wirtschaftlichen, sozialen und territorialen Zusammenhalts. Dabei gilt das besondere Ziel, die Unterschiede im Entwicklungsstand der Regionen zu verringern und den Rückstand besonders benachteiligter Gebiete abzubauen. Die Kohäsionspolitik ist dafür prinzipiell das geeignete Instrument. Doch wurden die Kohäsionsausgaben im Zeitverlauf zunehmend zweckentfremdet (Busch, 2018):

- Bei Erweiterungen und Vertiefungen der EU erhielten manche Mitgliedstaaten im Rahmen von politischen Deals zusätzliche Kohäsionsausgaben, um ihre Zustimmung zur Weiterentwicklung der EU zu erreichen.
- Die Strukturpolitik wurde immer mehr zu einer Politik der allgemeinen Investitionsförderung umgebaut – mit dem Lissabon-Prozess und der Europa-2020-Strategie wurden im Prinzip alle Regionen förderfähig.
- Im Ergebnis kamen im Durchschnitt der vergangenen Jahre rund 45 Prozent der Kohäsionsausgaben nicht den ärmeren Mitgliedstaaten zugute, sondern wurden innerhalb der Gruppen der wohlhabenderen und der ärmeren Länder verschoben.

Zudem ist nicht nur umstritten, ob die Kohäsionspolitik der EU die Einkommenskonvergenz zwischen den EU-Regionen fördert, sondern auch, wie sie auf wirtschaftliche Indikatoren wie Wachstum und Beschäftigung wirkt (gelbe Markierung bei der ersten Musgrave-Funktion Allokation/Wachstum). Empirische Untersuchungen kommen hier zu sehr unterschiedlichen Ergebnissen (Bachtler et al., 2017, 11; für einen kurzen Überblick siehe Busch, 2018 und Darvas/Wolff, 2018). Die empirische Evidenz zu den Wirkungen der EU-Kohäsionspolitik ist unklar, allerdings begünstigen effiziente Verwaltungsstrukturen vielen Studien zufolge einen wirksamen Einsatz.

Vor dem Hintergrund dieser kritischen Ausführungen ist eine Fallunterscheidung zu treffen. Eine Kohäsionspolitik, die arme Regionen in der EU fördert, liegt in der Kompetenz der EU und sollte stärker fokussiert und effektiver auch mit Blick auf das Ziel Allokation/Wachstum betrieben werden. Eine Regional- und Strukturpolitik in wohlhabenderen EU-Ländern, in denen es im EU-Vergleich keine oder nur wenige arme Regionen gibt, obliegt im Sinn des Subsidiaritätsprinzips in erster Linie diesen Mitgliedstaaten selbst, die auch für deren Effektivität mit Blick auf Allokation/Wachstum und Distribution zuständig sind. In relativ ärmeren Regionen wirtschaftlich stärkerer Länder könnte die EU die nationale Regionalförderung möglicherweise mit Krediten und Bürgschaften unterstützen. Wenn die Kohäsionsausgaben des EU-Haushalts auf die wirtschaftlich schwächsten Mitgliedstaaten konzentriert würden, wäre damit ein Einsparpotenzial von schätzungsweise rund 150 Milliarden über die sieben Jahre des MFR erreichbar.

**Agrarsubventionen** (als Kernelement der europäischen Gemeinsamen Agrarpolitik) sollten statt auf EU-Ebene auf nationaler Ebene angesiedelt und deutlich gekürzt werden. Auch wenn Präferenzen für Agrarförderung in den Mitgliedstaaten nicht deutlich unterschiedlich ausfallen, besteht keine Rechtfertigung für eine EU-Kompetenz, weil kaum Skalenerträge und grenzüberschreitende Spillover existieren; wenn öffentliche Güter wie Umweltschutz oder Landschaftspflege erbracht werden, sind sie in aller Regel lokaler Natur (Weiss et al., 2017; Heinemann, 2005). Dies gilt auch für das Argument der Versorgungssicherheit. Lediglich mit Blick auf regulative Aspekte – zum Beispiel die Agrar-Außenhandelspolitik und Fragen der Beihilfekontrolle – sind EU-Kompetenzen gerechtfertigt.

Auch beim Blick auf die Musgrave-Funktionen fällt das Urteil zu den Agrarsubventionen ökonomisch überwiegend negativ aus (Farbgebung gelb in der ersten und zweiten Musgrave-Funktion). Bei der ersten Funktion (Allokation/Wachstum) mag das Argument der Versorgungssicherheit zwar eine gewisse Berechtigung haben, doch stellt sich die Frage, ob landwirtschaftliche Großbetriebe nicht auch ohne Subventionen wettbewerbsfähig sind. Die Erbringung zumeist lokaler öffentlicher Güter (wie Landschaftspflege, Umweltschutz, Tiergesundheit, Biodiversität) als Rechtfertigung für Subventionen ist demgegenüber kritisch zu hinterfragen. Auch wenn Subventionen grundsätzlich ein Instrument der Umweltpolitik sind, erscheint es wenig nachvollziehbar, dass die Landwirtschaft für die Erreichung dieser Ziele finanziell unterstützt werden soll, während in anderen Wirtschaftsbereichen Nachhaltigkeitsziele überwiegend mittels kosten trächtiger Regulierungen und Steuern angestrebt werden. Agrarsubventionen mit Nachhaltigkeitszielen zu rechtfertigen, ist nicht viel mehr als eine leicht durchschaubare politische Immunsierungsstrategie (Cramon-Taubadel/Heinemann, 2017).

Bei der zweiten Musgrave-Funktion (Distribution und Abfederung Strukturwandel) lässt sich auf das EU-Vertragsziel rekurrieren, dass für Bauern ein faires Auskommen („fair standard of living“) ermöglicht werden soll. So benennt Artikel 39 AEUV als ein Ziel der Agrarpolitik, der landwirtschaftlichen Bevölkerung eine angemessene Lebenshaltung zu gewährleisten. Auch wenn diese Formulierung Interpretationsspielräume eröffnet, spricht doch wenig für die derzeitige Art der Subventionierung (Cramon-Taubadel/Heinemann, 2017): So geht es bei einer Interpretation des genannten EU-Ziels in sozialstaatlicher Tradition in erster Linie um eine temporäre Unterstützung bedürftiger bäuerlicher Betriebe. Die EU-Agrarsubventionen kommen jedoch überwiegend Großbetrieben zugute: 18 Prozent der Betriebe erhielten im Jahr 2015 rund 80 Prozent der Direktzahlungen (Cramon-Taubadel/Heinemann, 2017). Zudem findet keine Bedürftigkeitsprüfung statt, die bei den Subventionsempfängern auch andere Einkommensquellen miteinbezieht; dies wird auch vom Europäischen Rechnungshof kritisiert (Cramon-Taubadel/Heinemann, 2017). Auch die Nutzung von Agrarsubventionen zur Abfederung des Strukturwandels kann nicht pauschal als Rechtfertigung dienen. Denn nur in wenigen EU-Staaten (vor allem in der östlichen EU) ist der Anteil der Beschäftigten, die in der Landwirtschaft arbeiten, noch so hoch, dass bei einer Reduktion deutliche gesamtwirtschaftliche Anpassungslasten erzeugt würden. Und selbst hier ist die Abfederung des Wandels in erster Linie nationale Aufgabe.

Gegenwärtig wird mit Blick auf die Governance der **Europäischen Währungsunion** (EWU) kontrovers darüber debattiert, ob ein fiskalisches makroökonomisches Stabilisierungsinstrument auf zentraler EWU-Ebene eingeführt werden soll (Kapitel 2 und 3). Es wird dabei in der Regel im Rahmen der Theorie des Optimalen Währungsraums (OWR-Theorie) diskutiert und weniger im Rahmen der Public Choice Theorie, wie es bislang in diesem Beitrag geschehen ist. Mit Blick auf die OWR-Theorie geht es den Befürwortern darum, dass mit einem zentralen Stabilisierungsmechanismus vor allem asymmetrische Schocks besser abgefedert werden können. Aus Sicht der Autoren dieses IW-Reports ist dies aber vor allem eine nationale Aufgabe, sei es über flexible Märkte oder über die Nutzung nationaler automatischer Fiskalstabilisatoren. Die Effektivität dieser Anpassungsmechanismen wird gerade in den Staaten Südeuropas deutlich unterschätzt (Matthes et al., 2016; Matthes/Iara, 2017). Zudem ist nicht einzusehen, dass manche Euroländer, die ein Stabilisierungsinstrument befürworten, nicht bereit sind, ihren Staatshaushalt in guten Zeiten auszugleichen und so für die nächste Krise vorzusorgen. Hinzu kommt dass der Stabilitäts- und Wachstumspakt mit der fiskalischen Spannweite zwischen einem ausgeglichenen Haushalt und einer Neuverschuldung von 3 Prozent des BIP durchaus einen Spielraum für eine nationale Konjunkturpolitik ermöglicht.

Die Befürworter (etwa einer gemeinsamen Arbeitslosenversicherung) argumentieren teilweise auch im Rahmen der Public Choice Theorie (u. a. Weiss et al., 2017). Demnach seien zwar Skalenerträge weniger relevant, dafür aber grenzüberschreitende Spillover: Da expansive Effekte nationaler Fiskalpolitik auch außerhalb des betreffenden Landes wirksam werden, habe ein solches Land weniger Anreize, die eigene Fiskalpolitik antizyklisch einzusetzen. Dieses Argument lässt sich relativieren, da derartige fiskalische Spillover in der Regel gering ausfallen (s. Matthes et al., 2016 für einen kurzen Literaturüberblick); allenfalls für kleine offene Volkswirtschaften können sie eine nennenswerte politikrelevante Rolle spielen. Doch steht dem Spillover-Argument eine erhebliche Heterogenität der Präferenzen mit Blick auf die Fiskalpolitik entgegen, sei es in allgemeiner Hinsicht (Busch, 2015) oder auch konkret mit Blick auf die Bereitschaft für eine

zentrale Stabilisierungsfunktion, die vor allem nordeuropäische Staaten vehement ablehnen. Insgesamt gesehen spricht auch diese Bestandsaufnahme eher für eine Verortung der Stabilisierungsaufgabe auf der nationalen Ebene.

Auch mit Blick auf die Musgrave-Funktionen lassen sich Zweifel an der grundsätzlichen Sinnhaftigkeit eines Stabilisierungsmechanismus auf EWU-Ebene äußern, wenngleich die Bewertungsspielräume hier groß sind. Hauptziel ist die makroökonomische Stabilisierung (dritte Musgrave-Funktion), wobei allerdings wie zuvor erläutert die Notwendigkeit dazu hinterfragt werden kann (schwach grüne Farbmarkierung). Kritischer ist die Bewertung bei der zweiten Musgrave-Funktion (gelbe Farbmarkierung): Hier ist nicht ausgeschlossen, dass ein Stabilisierungsinstrument zu ungewollten Transferzahlungen (dauerhaften Umverteilungen) zwischen den Mitgliedstaaten führt, selbst wenn dies eigentlich nicht intendiert sein mag. Auch bei der ersten Musgrave-Funktion (Allokation/Wachstum) überwiegt die Skepsis (gelbe Farbmarkierung): Zwar kann eine tiefe Wirtschaftskrise abgemildert und mögliche Hysterese-Effekte können begrenzt werden, die auch nach der Krise noch das Produktionspotenzial mindern können. Auch kann mehr makroökonomische Stabilität die Allokationsbedingungen etwas verbessern helfen. Doch gehören Konjunkturschwankungen zur Normalität in modernen Volkswirtschaften. Schwerer wiegt nach Ansicht der Autoren dieses IW-Reports die Moral-Hazard-Gefahr: Wenn Staaten auf einen Stabilisierungsmechanismus zurückgreifen können, verzichten sie auf notwendige Strukturreformen und können eine weniger wachstums- und allokatonsförderliche Politik betreiben.

Allerdings kann es sinnvoll sein, Strukturreformen der Euroländer und eine Konvergenz der Nicht-Euro-Staaten mit begrenzten EU-Geldern zu unterstützen, wie es die EU-Kommission und auch der Koalitionsvertrag der Bundesregierung avisieren (s. letzte Ausgabenkategorie in Tabelle 3-1). Anfang der 1990er Jahre war mit dem Kohäsionsfonds ein Instrument geschaffen worden, um den wirtschaftlich schwächeren Ländern der damaligen Gemeinschaft (Griechenland, Irland, Portugal und Spanien) die Vorbereitung auf die gemeinsame Währung zu erleichtern. Der Kohäsionsfonds wurde freilich nicht abgeschafft, nachdem die Währungsunion in Kraft getreten war und die vier Länder den Euro eingeführt hatten. Insofern wäre ein neues Instrument zur Vorbereitung auf die gemeinsame Währung aus ordnungspolitischer Sicht nicht unbedingt erforderlich. Aufgrund des erklärten politischen Willens, ein Konvergenzinstrument zu schaffen, ist es berücksichtigt worden.

Aufgaben und Ausgaben bezogen auf den **Binnenmarkt und die Außenhandelspolitik** liegen eindeutig in der Kompetenz der EU. Eine Zentralisierung von Binnenmarktregeln ist wichtig, um Wettbewerbsverzerrungen zwischen den Mitgliedstaaten zu vermeiden, und eine teilweise Harmonisierung von produktbezogenen Standards gilt als Vorbedingung für den freien Warenverkehr. Auch in der **Außenhandelspolitik** ist eine EU-Kompetenz ratsam, vor allem weil auf diese Weise erhebliche Skaleneffekte realisierbar sind, da die EU bei Freihandelsabkommen mit Drittstaaten eine deutlich größere Verhandlungsmacht hat als Einzelstaaten. Mit Blick auf die Funktionen von Musgrave schaffen die Kompetenzen der EU bei Binnenmarkt und Außenhandelspolitik nicht nur öffentliche Güter im weiteren Sinn (Farbmarkierung: kräftiges Grün in der ersten Musgrave-Funktion). Zudem fördert freierer Handel durch den Abbau von internen und externen Handelsbarrieren die Faktorallokation und damit Wohlstand und Wachstum (IW/IW Con-



sult, 2016). Allerdings verursacht Handelsöffnung auch höheren internationalen Wettbewerbsdruck und führt zu Anpassungslasten (gelbe Farbmarkierung in der zweiten Musgrave-Funktion). Der induzierte Strukturwandel ist freilich Voraussetzung für die Wohlstandsvorteile des Handels und daher letztlich unverzichtbar. Er muss durch eine zeitlich gestreckte Handelsöffnung sowie durch Bildungs- und Sozialpolitik abgefedert werden.

Im Binnenmarkt gibt es trotz großer Errungenschaften noch gewisse Einschränkungen beim freien Waren- und Dienstleistungsverkehr, die die EU-Kommission zu Recht verringern will. Umfangreiche Melde- und Dokumentationspflichten machen die grenzüberschreitende Erbringung von Dienstleistungen häufig wenig attraktiv. Dazu zählen Nachweise über Entlohnung, Sozialversicherung, Arbeitszeit, Arbeitsvertrag, Umsatz des Arbeitgebers und arbeitsmedizinische Bescheinigungen. Zudem stellen einige Mitgliedstaaten nach Ansicht der EU-Kommission gerade bei den Unternehmensdienstleistungen, Immobilien, beim Tourismus und in der Bauwirtschaft unverhältnismäßig hohe Anforderungen (Europäische Kommission, 2017e, 14). Doch auch im Warenverkehr gibt es noch Probleme. Hier setzt die EU-Kommission mit dem sogenannten Warenpaket (Europäische Kommission, 2017f, 787) mit zwei Initiativen an:

- So will sie den Grundsatz der gegenseitigen Anerkennung nationaler Regeln stärken. Besonders kleine und mittlere Unternehmen klagen hier häufig darüber, dass Behörden in anderen Mitgliedstaaten mitunter besondere Nachweise und Unterlagen über das rechtmäßige In-den-Verkehr-bringen verlangen, die Zulassung verweigern oder zusätzliche Tests verlangen (Europäische Kommission, 2015, 23; Europäische Kommission, 2017g, 796;). In Zukunft sollen die Unternehmen auf freiwilliger Basis eine Erklärung zur gegenseitigen Anerkennung abgeben können (Europäische Kommission 2017f, 796). Außerdem sollen Unternehmen künftig schneller erfahren, ob ihre Produkte in einem anderen Mitgliedstaat verkauft werden dürfen, und ein Problemlösungsverfahren soll die schnellere Schlichtung von Streitigkeiten zwischen Unternehmen und nationalen Behörden ermöglichen (Europäische Kommission, 2017h).
- Eine zweite Initiative des Warenpakets zielt darauf ab, durch bessere Zusammenarbeit zwischen den nationalen Marktüberwachungsbehörden für mehr Produktsicherheit im Binnenmarkt zu sorgen (Europäische Kommission, 2017i, 795).

Man sollte sich jedoch von der Vorstellung lösen, dass die grenzüberschreitenden Märkte in der EU einmal genauso integriert sein könnten wie die nationalen Märkte. Insofern kann man die Vollendung des europäischen Binnenmarktes durchaus als eine fortlaufende Anstrengung interpretieren, die ihr Ziel niemals erreichen wird.

Bei der **Umwelt- und Klimapolitik** hat die EU vor allem bei grenzüberschreitenden Umweltbelastungen (vor allem bei klimaschädlichen Gasen) eine wichtige Funktion, weil hier Spillover- und Trittbrettfahrereffekte eine Rolle spielen und somit Umwelt- und Klimaschutz ein internationales öffentliches Gut ist. Zudem kann die EU die Verhandlungsmacht der Mitgliedstaaten bündeln und so (politische) Skaleneffekte ermöglichen. Bei eher lokalen und nationalen Schadstoffen sind die externen Effekte zwar regional begrenzt, doch da deren Minderung in der Regel

kostspielig ist, kann es im internationalen und europäischen Wettbewerb zu nennenswerten Verzerrungen kommen. Auch hier spricht einiges dafür, dass die EU anhand von wissenschaftlich objektivierbaren Daten einheitliche Schutzstandards etabliert.

Mit Blick auf die Musgrave-Funktionen ist nur der Bereich Allokation/Wachstum relevant. Umwelt- und Klimapolitik kann zwar allokativ grundsätzlich zu einer Internalisierung externer Effekte beitragen. Und eine Vorreiterfunktion der EU kann (zumindest vorübergehend) neue Exportmöglichkeiten schaffen. Doch gerade bei globalen Schadstoffen wie im Klimaschutz führen hohe Schutzstandards zu Wettbewerbsverzerrungen, die im Rahmen von Produktionsverlagerung in Länder mit niedrigeren Standards (Carbon Leakage) dem globalen Klimaschutzziel sogar abträglich sein können. Insgesamt gesehen ergibt sich damit eine schwach grüne Farbmarkierung bei der der ersten Musgrave-Funktion.

Die **Sozialpolitik** sollte vorwiegend den Mitgliedstaaten vorbehalten sein. Es bestehen hier so gut wie keine grenzüberschreitenden Spillover und auch keine nennenswerten Skaleneffekte (Heinemann, 2005). Zudem existieren im Bereich der Sozialpolitik heterogene Präferenzen, die auch auf unterschiedliche Wohlstands- und Leistungsniveaus der europäischen Volkswirtschaften zurückzuführen sind. Dies verdeutlicht ein Blick auf die Ausgaben für den Sozialschutz, die nur mit zeitlicher Verzögerung verfügbar sind, sich aber kurzfristig nur wenig ändern (Tabelle 4-2). Am geringsten fielen die Sozialschutzquoten in Rumänien und den baltischen Staaten mit rund 15 Prozent des BIP aus, am höchsten in Frankreich mit rund 34 Prozent des BIP.

Weitere Gründe sprechen für den grundsätzlichen Vorrang der Mitgliedstaaten. So würde eine EU-weite Zentralisierung sozialpolitischer Kompetenzen leicht in Konflikt mit einem fein austarierten nationalen Gleichgewicht von Arbeitnehmer- und Arbeitgeberrechten geraten (Thüsing, 2017). Vor allem würde eine überzogene Harmonisierung einem versteckten Protektionismus Vorschub leisten. Denn mit Blick auf den ökonomischen Grundsatz, dass alles, was verteilt werden kann, zuerst erwirtschaftet werden muss, würde ein solcher Schritt die ärmeren Mitgliedstaaten überfordern. Überzogen hohe soziale Mindeststandards würden ihre Wettbewerbsfähigkeit beeinträchtigen und ihnen die Möglichkeit nehmen, ihre komparativen Vorteile beim wirtschaftlichen Austausch in der EU (und mit Drittländern) zu nutzen. Es verwundert daher auch nicht, dass gerade mittel- und osteuropäische Länder die avisierte Verschärfung der Entsenderichtlinie stark kritisieren.



**Tabelle 4-2: Ausgaben für den Sozialschutz in den Mitgliedsländern der EU**

in Prozent des BIP

	2015	JD 2000-2015
Rumänien	14,6	14,3
Lettland	14,9	14,1
Litauen	15,6	15,4
Estland	16,4	14,4
Irland	16,7	19,4
Malta	17,5	18,1
Bulgarien	17,9	16,1
Slowakische Republik	18,3	17,7
Tschechische Republik	19,1	18,9
Polen	19,1	19,8
Ungarn	20,2	21,1
Kroatien	21,3	21,0
Zypern	22,0	18,3
Luxemburg	22,0	21,7
Slowenien	23,9	23,4
Spanien	24,7	22,2
Portugal	25,7	24,3
Griechenland	26,5	22,7
Vereinigtes Königreich	28,8	26,5
Deutschland	29,2	28,8
Schweden	29,3	29,1
Italien	30,0	26,9
Niederlande	30,2	27,8
Österreich	30,2	28,8
Belgien	30,4	28,0
Finnland	31,6	27,3
Dänemark	32,3	30,5
Frankreich	33,9	31,5

Quelle: Eurostat, Polen

Eine begrenzte EU-Kompetenz ist allerdings sinnvoll in solchen Bereichen der Sozialpolitik (und der Arbeitsmarktpolitik), die mit der Freizügigkeit von Arbeitnehmern und Selbstständigen in der EU zusammenhängen. Eine begrenzte Koordinierung der nationalen Sozialversicherungssysteme (etwa mit Blick auf die Übertragbarkeit von Rentenansprüchen) dient dazu, die Mobilität von Arbeitnehmern in der EU zu fördern. Zudem kann die EU durch einen Prozess des Benchmarkings im Rahmen des Europäischen Semesters in der Sozialpolitik (und der Arbeitsmarktpolitik) dazu beitragen, dass die Mitgliedstaaten Best Practices übernehmen und so ein effizientes Sozialsystem mit niedrigerer Arbeitslosigkeit kombinieren können. Bei all diesen Bereichen sollte die EU die Mitgliedstaaten im Bereich der Sozialpolitik aber nur unterstützen und ergänzen.

Diese hier normativ abgeleitete Aufgabenzuordnung findet sich auch in Artikel 153 des Vertrags über die Arbeitsweise der EU (AEUV), wonach die Gestaltung der sozialen Sicherungssysteme grundsätzlich in nationaler Verantwortung liegt. Diesen grundsätzlichen Kompetenzvorrang der Mitgliedstaaten muss im Übrigen auch die Initiative zur Europäischen Säule Sozialer Rechte (Europäische Kommission, 2018c) in Anbetracht der oben beschriebenen Gründe berücksichtigen.

Mit Blick auf die Musgrave-Funktionen liegt die Hauptfunktion der Sozialpolitik in der Distribution und bei der Abfederung des Strukturwandels (kräftig grüne Farbmarkierung). Das gilt aber nur für die nationale Ebene und nicht für die begrenzten Aufgaben, die auf EU-Ebene wahrgenommen werden. Auch mit Blick auf die Funktion Allokation/Wachstum muss zwischen den beiden Ebenen unterschieden werden. Umverteilende und absichernde Sozialpolitik (und Arbeitsmarktpolitik) kann zwar die Humankapitalbildung und den sozialen Frieden fördern, aber sie kann je nach Ausgestaltung auch Arbeitsanreize mindern, zu rigiden Märkten beitragen und über die Kostenbelastung des Faktors Arbeit Wachstum und Beschäftigung mindern (gelbe Farbmarkierung). Die der EU zugeordneten sozialpolitischen Aufgaben fördern hingegen Allokation und Wachstum, wenn sie zu einer besseren Allokation des Faktors Arbeit beitragen oder über einen Benchmarkingprozess Strukturreformen für mehr Wachstum, Wettbewerbsfähigkeit und flexible Märkte begünstigen (kräftig grüne Farbmarkierung der ersten Musgrave-Funktion, die anderen Funktionen sind nicht relevant).

Eine ähnliche Differenzierung ist bei der **Steuerpolitik** angebracht. Auch hier liegt eine vorwiegend nationale Kompetenz vor, vor allem weil kaum Skalenerträge existieren und deutliche Präferenzunterschiede bestehen, die durch die unterschiedliche Gestaltung der Steuersysteme der Mitgliedstaaten deutlich werden (Heinemann, 2005). Soweit Steuerarten mit weitgehend immobilen Bemessungsgrundlagen betrachtet werden, bestehen auch keine nennenswerten grenzüberschreitenden Spillover. Wenn allerdings Steuerarten auf mobilen Bemessungsgrundlagen (u. a. Kapital, Unternehmensgewinne und besonders Lizenzen und Patente) basieren, kann auch eine EU-Kompetenz abgeleitet werden. Denn es sind steuerpolitische nationale Strategien möglich, die Unternehmen zu aggressiver Steuerplanung einladen. Dabei kann es dazu kommen, dass Steuern nicht in den Mitgliedstaaten gezahlt werden, wo die eigentliche Wertschöpfung erfolgt. Bei solchen Trittbrettfahrerstrategien im weiteren Sinn (Weiss et al., 2017) sollte die EU einen Rahmen vorgeben, um dies zu vermeiden, auch wenn EU-Niedrigsteuerländer hier nicht leicht ins Boot zu holen sind. Eine EU-Kompetenz besteht auch, wenn Steuern von Mitgliedstaaten als Beihilfepolitik genutzt werden sollte.

Hinsichtlich der Musgrave-Funktionen führen nationale Steuern zur Aufkommenserzielung in der Regel zu allokativen Verzerrungen, die es zu minimieren gilt (gelbe Farbmarkierung in der ersten Musgrave-Funktion Allokation/Wachstum). Das gilt vor allem für Einkommen- und spezifische Verbrauchsteuern (aber weniger für die Mehrwertsteuer und nicht für gezielte Umweltsteuern, mit denen externe Effekte internalisiert werden). Auf EU-Ebene kann bei Steuerarten mit grenzüberschreitenden Spillover eine Verbesserung der Allokation im weiteren Sinn erzielt werden, wenn es gelingt, dass Besteuerung und Wertschöpfung besser Hand in Hand gehen. Eine gemeinsame Bemessungsgrundlage für die Körperschaftsteuer zum Beispiel würde auch administrative Kosten bei den Unternehmen einsparen helfen (kräftig grüne Farbmarkierung in der ersten Musgrave-Funktion). Allerdings darf es nicht zu einer überzogenen Harmonisierung von Steuersätzen kommen, weil dann der internationale Steuerwettbewerb um ein möglichst gutes Kosten-Nutzen-Verhältnis der Finanzpolitik (Balance von Angebot und Kosten staatlicher Leistungen) vermindert würde. In der zweiten Musgrave-Funktion (Distribution und Abfederung des Strukturwandels) geht es bei den nationalen Kompetenzen darum, dass die Steuerpolitik (und vor allem eine progressive Einkommensteuer) zu Recht ein zentrales Element der Umverteilung ist. Allerdings können Verbrauchsteuern auch degressiv wirken und niedrige Einkommen stärker belasten (insgesamt schwach grün in der zweiten Musgrave-Funktion). Nationale Steuerpolitik kann außerdem eine wichtige Rolle bei der antizyklischen Konjunkturpolitik und damit der makroökonomischen Stabilisierung spielen (kräftig grün in der dritten Musgrave-Funktion). Eine Bekämpfung aggressiver Steuerplanungsstrategien durch die EU kann zwischen den Mitgliedstaaten zu mehr Steuergerechtigkeit beitragen, wenngleich dieser Begriff nicht leicht zu definieren ist (schwach grüne Farbmarkierung in der zweiten Musgrave-Funktion).

### 4.3.3 Zwischenfazit

Als wichtigste Ergebnisse dieser umfangreichen Ausgabenkritik kann festgehalten werden:

- Im Bereich **Sicherheit** – vor allem bei Verteidigungspolitik, Außengrenzensicherung und Terrorbekämpfung – sind EU-Kompetenzen klar begründbar, wenn die EU aus allokativer Sicht öffentliche Güter erbringt. Hier sind im EU-Haushalt deutlich mehr Mittel nötig.
- In den Bereichen **Forschung, Bildung, Infrastruktur und Digitalisierung** können gezielte staatliche Ausgaben zwar grundsätzlich das Wachstumspotenzial fördern. Jedoch ist dies primär Aufgabe der Mitgliedstaaten. Eine EU-Kompetenz ist aber gerechtfertigt, wenn hinreichende grenzüberschreitende Spillover bestehen. Bisher sind diese zukunftsorientierten Aufgaben mit zu wenig Mitteln dotiert worden und sollten bei grenzüberschreitender Relevanz aufgestockt werden.
- Das Gros des EU-Haushalts entfällt auf die Agrar- und Kohäsionspolitik. Bei **Agrarsubventionen** lassen sich weder EU-Kompetenzen begründen noch lassen sich diese Ausgaben mit den Musgrave-Funktionen hinreichend rechtfertigen. Auch bei der **Kohäsionspolitik für wohlhabendere Regionen** ist eine Kompetenz der EU nicht stichhaltig begründbar. Daher sollten diese Bereiche im neuen MFR mit Konsequenz depriorisiert werden.

## 5 Potenzial von Umschichtungen im EU-Haushalt

### 5.1 Das politische Trilemma

Die beginnenden Verhandlungen über den neuen MFR gleichen dem sprichwörtlichen Versuch, einen Kreis zu quadrieren:

- Der Brexit und die gut begründeten neuen Ausgabenprioritäten in der Kategorie Sicherheit und zukunftsorientiertes Wachstum erhöhen den Finanzierungsbedarf.
- Eine Reihe von Staaten stellen sich einer Erhöhung des EU-Budgets entschieden entgegen, fordern teilweise sogar eine Kürzung wegen des Brexits (NZZ, 2018).
- Umschichtungen im EU-Haushalt zugunsten der neuen Ausgabenprioritäten und zulasten der Agrar- und Kohäsionspolitik stoßen auf politische Widerstände bei den Profiteuren dieser Ausgaben. Das verdeutlicht nicht zuletzt der Koalitionsvertrag der neuen Bundesregierung (Kapitel 2). Ebenso hat sich das Europäische Parlament bereits dafür ausgesprochen, die Kohäsionspolitik auch in den wohlhabenden Regionen fortzusetzen und eine Reform der Gemeinsamen Agrarpolitik auf das Jahr 2024 zu verschieben, wenn der Reformdruck durch den Brexit deutlich abgeflaut sein dürfte.

Die EU-Kommission muss einen Ausweg aus diesem Trilemma suchen. In der Mitteilung vom 14. Februar 2018 hat sie zahlreiche Optionen aufgezeigt und mit der Mitteilung am 2. Mai 2018 konkretere Vorschläge unterbreitet (EU-Kommission, 2018a; 2018b; Kapitel 3). Demnach fordert sie eine begrenzte Umschichtung im MFR zugunsten von prioritären Aufgaben wie vor allem Verteidigung, Sicherheit, Forschung und Bildung (Erasmus+) und zulasten der Agrar- und Kohäsionspolitik. Doch hier fallen die vorgeschlagenen Kürzungen mit 5 bis 7 Prozent nur gering aus. Damit lässt sich das aufgezeigte Trilemma nicht lösen. Denn die nötigen Finanzierungsbedarfe für die Brexit-Finanzlücke und die zusätzlichen Ausgaben für prioritäre Aufgaben mit EU-Mehrwert lassen sich so nicht aufbringen. Stattdessen müssten die Beiträge der Mitgliedstaaten erhöht und neue Einnahmequellen für die EU eröffnet werden (Kapitel 3). Die Vorschläge der EU-Kommission gehen zwar in die richtige Richtung, greifen letztlich aber deutlich zu kurz, weil sie das bestehende Umschichtungspotenzial zu wenig nutzen.

Die EU-Kommission sollte hier noch mehr ordnungspolitische Gradlinigkeit zeigen und darf nicht gegenüber den vielfältigen Lobbyinteressen in der Agrar- und Kohäsionspolitik einknicken. Der Brexit und die veränderte geopolitische Lage müssen dazu genutzt werden, den MFR endlich auf eine ökonomisch sinnvollere Basis zu stellen.

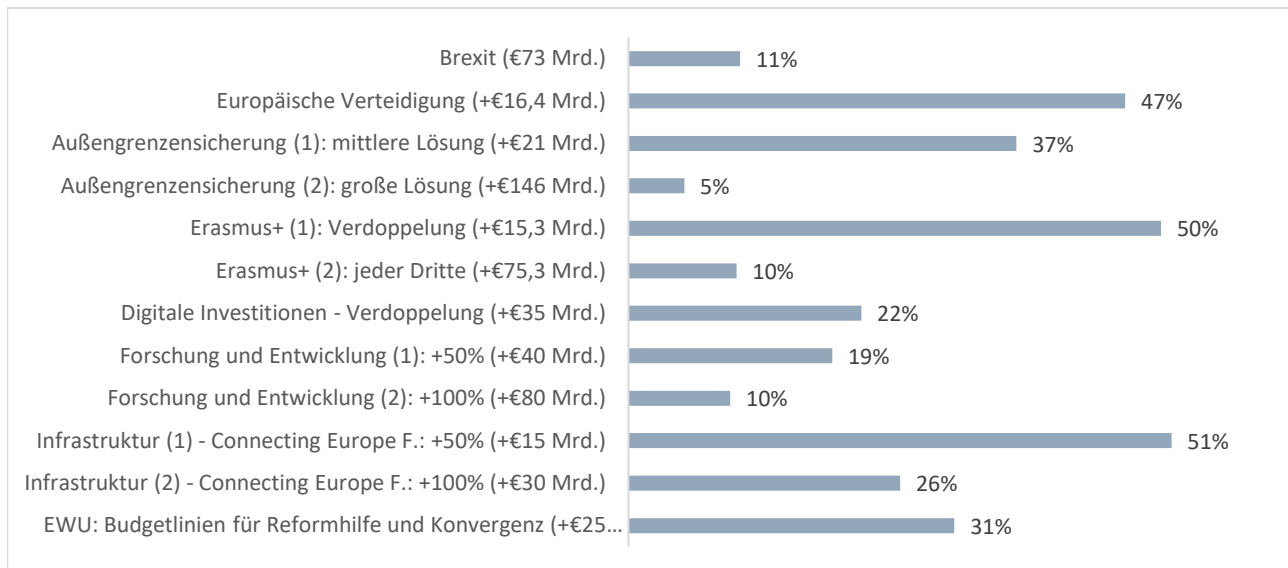
## 5.2 Umschichtungspotenziale durch Einsparungen bei Agrar- und Kohäsionspolitik

Im Weiteren wird aufgezeigt, welche enormen Finanzierungspotenziale für die prioritären EU-Aufgaben allein durch Umschichtungen im bestehenden EU-Haushaltsrahmen existieren, ohne dass dieser erhöht wird oder neue Finanzquellen erschlossen werden. Gemäß Angaben der EU-Kommission (2018a) summieren sich die Ausgaben für die Gemeinsame Agrarpolitik auf rund 400 Milliarden Euro und für die Kohäsionspolitik auf rund 370 Milliarden Euro im aktuellen MFR (unter Einbeziehung des UK). Zusammen sind dies rund 770 Milliarden Euro. Dieser Wert wird nicht um die Agrar- und Kohäsionsausgaben im UK bereinigt, da hier auch die volle Finanzierungslücke des Brexits berücksichtigt wird.

Im Folgenden wird dargestellt, in welchem Ausmaß eine Kürzung bei diesen Posten die möglichen zusätzlichen Ausgaben für die prioritären Aufgabenbereiche finanziert werden können, wie sie von der EU-Kommission als Optionen in den Raum gestellt wurden (Tabelle 3-1). Durch Umschichtungen finanzierbar wäre auch die Finanzierungslücke durch den Brexit in Höhe von rund 73 Milliarden Euro. Damit wird verdeutlicht, welche hohe Opportunitätskosten der Agrar- und Kohäsionspolitik drohen, wenn erneut auf Einsparungen zugunsten prioritärer Ausgabenbereiche verzichtet würde. Die Gegenüberstellung erfolgt zunächst basierend auf den Status-quo-Daten. Eine zeitlich dynamisierte Betrachtung, die auch das nominale Wachstum berücksichtigt und damit höhere Ausgabenspielräume im MFR ab 2021 ermöglicht, wird im weiteren Argumentationsverlauf ergänzt.

In einem ersten Schritt wird veranschaulicht, zu welchen Teilen die prioritären Ausgabenbereiche jeweils durch eine Kürzung der Agrar- und Kohäsionsausgaben um lediglich 1 Prozent finanziert werden könnten (Abbildung 5-1). Einer solchen Einsparung würden rund 7,7 Milliarden Euro entsprechen. Allein damit ließen sich zum Beispiel knapp 11 Prozent der Brexit-Finanzierungslücke von 73 Milliarden Euro schließen oder alternativ sogar knapp die Hälfte der von der EU-Kommission vorgeschlagenen zusätzlichen Ausgaben für die gemeinsame Verteidigung von 16,4 Milliarden Euro. Ähnlich hohe hälftige Quoten wären durch eine solche marginale Kürzung der Agrar- und Kohäsionsausgaben auch bei einer Verdoppelung von Erasmus+ oder einer 50-prozentigen Erhöhung der Connecting Europe Fazilität zu erreichen. Anders formuliert: Mit einer 2-prozentigen Einsparung bei den Agrar- und Kohäsionsausgaben könnten alternativ das Programm Erasmus+ verdoppelt, die Ausgaben für grenzüberschreitende Infrastruktur um die Hälfte erhöht oder die von der EU-Kommission vorgeschlagenen zusätzliche Verteidigungsausgaben fast voll finanziert werden.

**Abbildung 5-1: Ausgaben-Potenzial durch Kürzung der EU-Ausgaben für Agrar- und Kohäsionspolitik**



Lesehilfe: Mit einer Kürzung der Agrar- und Kohäsionspolitikausgaben um 1 Prozent ließen sich x Prozent der aufgeführten Beträge finanzieren.

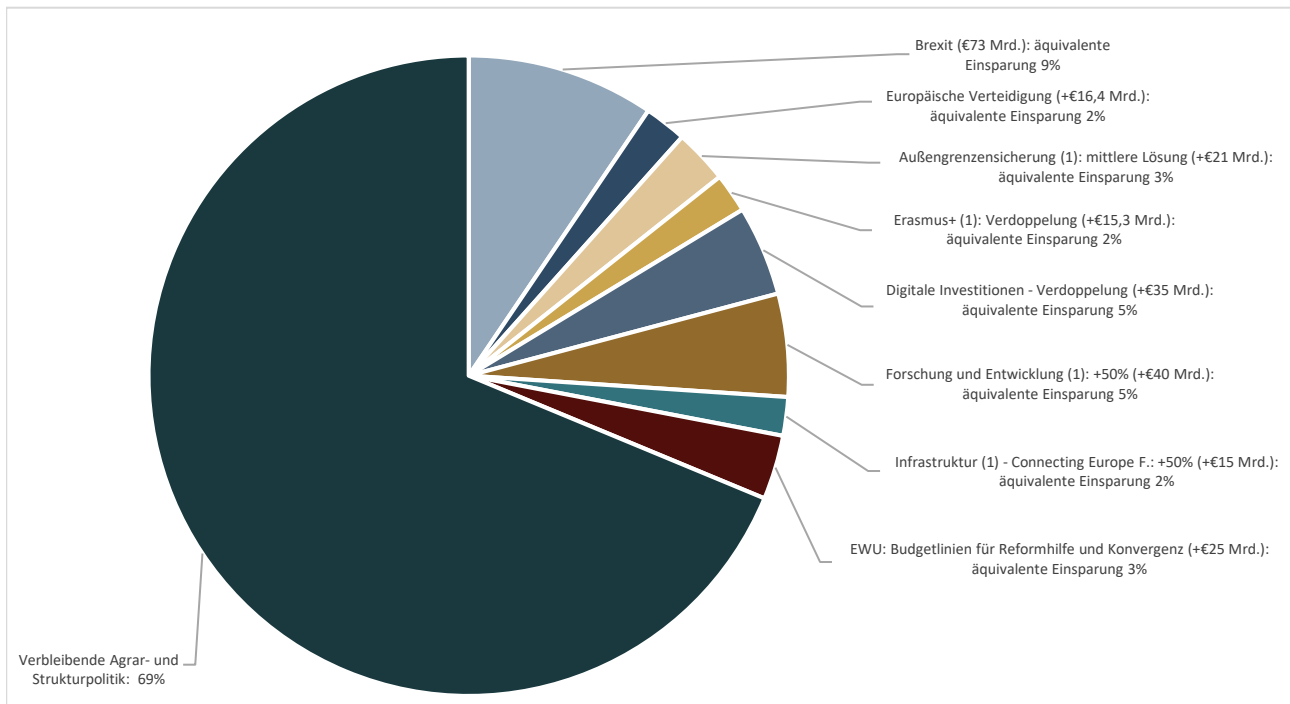
Die Angaben beziehen sich auf den siebenjährigen Zeitraum des MFR.

Quellen: EU-Kommission, 2018a; Institut der deutschen Wirtschaft

Die hohen anteiligen Finanzierungsquoten, die allein durch sehr geringe Kürzungen möglich sind, legen einen zweiten Schritt nahe. So lässt sich darüber hinaus berechnen, wie hoch die Einsparungen bei Agrar- und Kohäsionspolitik ausfallen müssten, wenn alle prioritären zusätzlichen Ausgaben zusammen finanziert werden sollen. Hier werden die beiden Varianten analysiert, die in Tabelle 3-1 auf Basis von Daten der Europäischen Kommission (2018a) vorgestellt wurden.

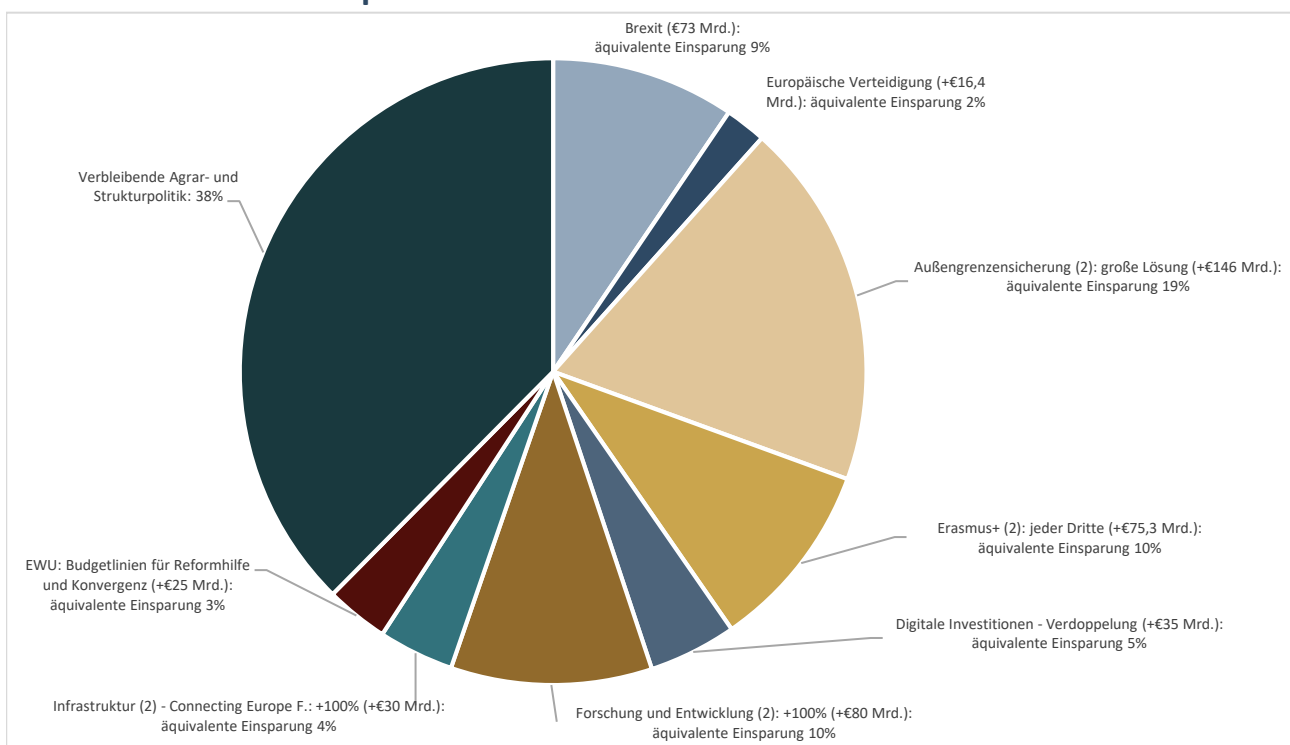
Abbildung 5-2 veranschaulicht die **moderate Variante**, bei der sich der Finanzbedarf für alle prioritären Zusatzaufgaben und die Brexit-Lücke insgesamt auf rund 240 Milliarden Euro beläuft (Tabelle 3-1). Diese Summe ließe sich finanzieren, wenn die Ausgaben für Agrar- und Kohäsionspolitik um 31 Prozent gekürzt würden. Dies liegt innerhalb des Rahmens, den die EU-Kommission in ihrem Optionspapier (EU-Kommission, 2018a) eröffnet hat. Auch eine IW-Analyse hat mit Blick auf die Kohäsionspolitik gezeigt, dass sich Einsparungen in einer Größenordnung von mindestens einem Drittel erreichen ließen, wenn die EU-Förderung auf arme Regionen konzentriert würde und die wohlhabenderen Mitgliedstaaten im Sinn des Subsidiaritätsprinzips selbst für die Regionalförderung einstehen würden (Busch, 2018). Abbildung 5-3 zeigt, dass bei der **weitreichenden Variante** ein Finanzbedarf für prioritäre Zusatzausgaben und die Brexit-Lücke von rund 480 Milliarden Euro aufgebracht werden muss. Dafür wären die Agrar- und Kohäsionsausgaben um 62 Prozent zu kürzen.

**Abbildung 5-2: Bedarf an prozentualer Einsparung bei Ausgaben für Agrar- und Kohäsionspolitik – moderate Variante**



Quelle: EU-Kommission, 2018a; Institut der deutschen Wirtschaft

**Abbildung 5-3: Bedarf an prozentualer Einsparung bei Ausgaben für Agrar- und Kohäsionspolitik – weitreichende Variante**



Quellen: EU-Kommission, 2018a; Institut der deutschen Wirtschaft



Die Einsparnotwendigkeiten fallen in einer zeitlich dynamisierten Betrachtung deutlich geringer aus. Denn durch die Bindung des EU-Haushalts an das Bruttonationaleinkommen nehmen die Finanzierungsspielräume mit dem (nominalen) Wirtschaftswachstum zu. Mit einer Fortschreibung von Prognosen der EU-Kommission und des IWF (vom Oktober 2017) lässt sich schätzen, dass innerhalb der sieben Jahre zwischen 2020 und 2027 das nominale Bruttonationaleinkommen um gut 28 Prozent zunehmen dürfte (Darvas/Wolff, 2018). Dieses Ergebnis ändert sich nur wenig, wenn man die aktualisierte Prognose des IWF vom April 2018 als Basis verwendet.

Damit ergibt sich für die **moderate Variante** folgende grob gerundete Schätzung: Zuvor wurde gezeigt, dass im statischen Szenario die Agrar- und Kohäsionsausgaben um gut 31 Prozent gekürzt werden müssen, wenn rund 240 Milliarden Euro an zusätzlichen prioritären Ausgaben in der moderaten durch eine Umschichtung finanziert werden sollen. Unterstellt man die BNE-basierte Ausgabensteigerung von gut 28 Prozent für die Fortschreibung um sieben Jahre, wird aus dem Kürzungsbedarf von 240 Milliarden Euro ein Kürzungsbedarf von knapp 310 Milliarden Euro. Gleichzeitig entspräche eine Steigerung der Agrar- und Kohäsionsausgaben um gut 28 Prozent einem Betrag von knapp 220 Milliarden Euro, sodass diese sich auf knapp 990 Milliarden Euro belaufen würden. Von diesem Niveau aus müssten die Agrar- und Kohäsionsausgaben um 310 Milliarden (gut 31 Prozent) auf rund 680 Milliarden Euro gekürzt werden. Wenn die Ausgaben stattdessen auf dem aktuellen nominalen Niveau von 770 Milliarden Euro konstant gehalten würden (was in sieben Jahren eine reale Kürzung bedeuten würde), würde durch den Verzicht auf das Ausgabenwachstum ein Zuwachspuffer von 220 Milliarden Euro für die Umschichtung zur Verfügung stehen. Damit wäre in sieben Jahren lediglich noch eine Kürzung der Agrar- und Kohäsionsausgaben um 90 Milliarden Euro nötig (von 770 Milliarden Euro auf rund 680 Milliarden Euro). Ein Betrag von 90 Milliarden entspricht nur noch einer Kürzung der Agrar- und Kohäsionsausgaben um rund 9 Prozent im Vergleich zu den (potenziellen) 990 Milliarden Euro respektive einer Kürzung von knapp 12 Prozent im Vergleich zu dem aktuellen Niveau von 770 Milliarden Euro. Durch das BNE-Wachstum innerhalb von sieben Jahren verringert sich der Einsparbedarf von rund 31 Prozent folglich sehr deutlich. Aus politischer Perspektive dürfte dies deutlich leichter kommunizierbar sein.

Für die **weitreichende Variante** verringert sich der Kürzungsbedarf bei den Agrar- und Kohäsionsausgaben durch die Nutzung des wachstumsbedingten Zusatzpuffers von 220 Milliarden Euro von rund 62 Prozent auf rund 40 Prozent gegenüber den (potenziellen) 990 Milliarden Euro respektive auf rund knapp 52 Prozent im Vergleich zu dem aktuellen Niveau von 770 Milliarden Euro. Mit einer Halbierung gegenüber dem aktuellen Niveau wäre im neuen MFR zum Beispiel auch eine massive Aufstockung der Sicherung der Außengrenzen auf 150 Milliarden sowie eine Verdoppelung der Ausgaben für Forschung und Entwicklung und für die Connecting Europe Facility möglich.



## 6 Zusammenfassung und Fazit

Die Debatte über die Zukunft der EU und den nächsten Mehrjährigen Finanzrahmen findet statt vor dem Hintergrund neuer Gefährdungen bei innerer und äußerer Sicherheit in Europa sowie der Brexit-Finanzlücke im EU-Haushalt. Dieser Reformdruck muss in der Diskussion über den (MFR) 2021–2027 dazu genutzt werden, die Prioritäten im EU-Haushalt neu zu ordnen. Die EU-Kommission hat dazu am 14. Februar 2018 verschiedene Optionen in den Raum gestellt, die als Ausgangspunkt für diese Studie dienen. Dabei werden unterschiedliche Ausgabenkategorien identifiziert, die jeweils zu priorisieren und zu depriorisieren sind. Dies geschieht mit einer zweidimensionalen normativen Aufgabenkritik. Erstens wird erörtert, welche Politikbereiche von der EU und welche von den Mitgliedstaaten erfüllt werden sollen. Zweitens werden zahlreiche Politikbereiche daraufhin untersucht, ob und in welchem Maß sie die drei Musgraveschen Funktionen der Finanzpolitik erfüllen: Allokation/Wachstum, Distribution/Strukturwandelabfederung, makroökonomische Stabilisierung.

Als prioritäre Aufgaben der EU werden dabei der Bereich äußere und innere Sicherheit (vor allem Verteidigungspolitik, Sicherung der Außengrenzen und Terrorbekämpfung) sowie die zukunftsorientierten und wachstumsförderlichen Bereiche Forschung, Bildung, Infrastruktur und Digitalisierung angesehen, allerdings nur, wenn hier hinreichende grenzüberschreitende Spillover bestehen. Die Finanzmittel im EU-Haushalt für diese prioritären Bereiche sollten deutlich aufgestockt werden. Bei der Agrar- und Kohäsionspolitik fällt das Urteil überwiegend kritisch aus. Bei Agrarsubventionen hat die EU weder klar nachweisbare Kompetenzen noch lassen sie sich hinreichend mit den Musgrave-Funktionen rechtfertigen. Auch bei der Kohäsionspolitik für wohlhabendere Regionen ist eine Kompetenz der EU nicht stichhaltig begründbar. Daher sollten die im EU-Haushalt hochdotierten Aufgabenbereiche Agrar- und Kohäsionspolitik depriorisiert werden.

Durch Umschichtungen zugunsten der prioritären Aufgaben sind große Hebel verfügbar. Mit einer rund 2-prozentigen Einsparung bei den Agrarsubventionen und den Kohäsionsausgaben könnten zum Beispiel alternativ das Programm Erasmus+ verdoppelt, die Ausgaben für grenzüberschreitende Infrastruktur um die Hälfte erhöht oder die von der EU-Kommission vorgeschlagenen zusätzlichen Verteidigungsausgaben finanziert werden. Für eine Finanzierung aller als prioritär identifizierten Aufgabenposten wäre in einer moderaten Variante nur eine Kürzung der nominalen Agrar- und Kohäsionsausgaben von weniger als 12 Prozent im neuen MFR nötig, wenn man ein nominales Wirtschaftswachstum von gut 28 Prozent innerhalb von sieben Jahren annimmt.

Der Brexit und die veränderte geopolitische Lage müssen dazu genutzt werden, den MFR endlich auf eine ökonomisch sinnvollere Basis zu stellen. Die Vorschläge der Europäischen Kommission (2018b) vom 2. Mai 2018 (Kapitel 3) gehen dabei in die richtige Richtung und sehen eine begrenzte Umschichtung zugunsten vor allem von Verteidigung, Sicherheit, Forschung und Bildung (Erasmus+) und zulasten der Agrar- und Kohäsionspolitik vor. Doch sollte sie trotz der bereits laut gewordenen Proteste und der üblichen politischen Widerstände noch mutiger bei ihren Reformvorschlägen sein. Sie muss ordnungspolitische Gradlinigkeit zeigen. Die Positionierung

der deutschen Bundesregierung ist in zweierlei Hinsicht zu kritisieren. Erstens mindert sie den Reformdruck, indem sie schon frühzeitig höhere EU-Beiträge in Aussicht stellt. Zweitens fehlt ihr angesichts der vielfältigen Lobbyinteressen in der Agrar- und Kohäsionspolitik offensichtlich selbst der Mut für eine grundlegende Reform der Agrar- und Kohäsionspolitik. Auch hier ist mehr ökonomische Ratio und Reformambition nötig.

## Anhang: Weißbuchprozess und ausgewählte Reflexionspapiere

### Der Weißbuchprozess

Mit dem am 1. März 2017 veröffentlichten Weißbuch zur Zukunft Europas sollte eine Debatte über die Zukunft Europas mit dem Zeithorizont 2025 ausgelöst werden. Das Weißbuch machte keinen klaren und eindeutigen Vorschlag für die künftige Gestalt der EU, sondern skizzierte fünf Szenarien mit dem Zeithorizont 2025. Nach den Autoren des Weißbuchs könnte die Zukunft der EU aus einer Kombination aus den Elementen der fünf Szenarien bestehen (BMW, 2017; Europäische Kommission, 2017o, 15)

**Weiter wie bisher:** In diesem Szenario wird der Binnenmarkt weiter ausgebaut, besonders bei Energie und Digitalem. Es werden weiter fortschrittliche Handelsabkommen abgeschlossen. Die Wirtschafts- und Währungsunion wird verbessert. Die Zusammenarbeit zur Sicherung der Außengrenze wird schrittweise intensiviert, die Koordinierung in Sicherheitsfragen wird verbessert, Fortschritte zu einem gemeinsamen Asylsystem werden angestrebt. In der Außenpolitik wird vermehrt mit einer Stimme gesprochen, die Zusammenarbeit bei der Verteidigung verbessert. Bei diesem Szenario sieht die Kommission den Nachteil, dass die Einheit der EU-27 zwar gewahrt bleibe, bei ernsthaften Differenzen aber wieder auf dem Spiel stehen könnte.

Im Szenario **Schwerpunkt Binnenmarkt** ist die Zusammenarbeit in der Währungsunion begrenzt, der grenzüberschreitende Waren- und Kapitalverkehr wird gestärkt. Freizügigkeit und freier Dienstleistungsverkehr sind nicht vollständig gewährleistet (was eigentlich ein Widerspruch ist). Es bleibt bei Binnengrenzkontrollen im Schengenraum, eine einheitliche Migrations- und Asylpolitik kommt nicht zustande. Fragen der inneren Sicherheit und bestimmte außenpolitische Fragen werden bilateral geregelt. Es bleibt bei der heutigen Verteidigungszusammenarbeit. Der EU-Haushalt wird zur Finanzierung von Basisfunktionen des Binnenmarktes neu ausgerichtet. Die Fähigkeit zum gemeinsamen Handeln auf Ebene der EU ist begrenzt; neue Herausforderungen werden oft bilateral geregelt. Das Szenario resultiert aus einem Unvermögen der EU, sich in vielen Bereichen darauf zu einigen, mehr zu tun.

Das Szenario **Wer mehr will, tut mehr** setzt auf dem Szenario Weiter wie bisher auf. Zusätzlich kommt es zu einer engeren Zusammenarbeit von einer Gruppe von Ländern in der Wirtschafts- und Währungsunion, beim Schengenraum, der Migration und Sicherheit in der Außen- und Verteidigungspolitik sowie beim EU-Haushalt. Einzelne Länder – sogenannte Koalitionen der Willigen – vertiefen die Zusammenarbeit bei der Besteuerung und bei den Sozialstandards, in den Bereichen innere Sicherheit und Justiz, der Verteidigungszusammenarbeit vor allem bei der militärischen Koordinierung und der gemeinsamen Ausrüstung. Die enger zusammenarbeitenden Länder stellen für die einschlägigen Bereiche zusätzliche Haushaltsmittel bereit.

Im Szenario **Weniger, aber effizienter** konzentriert die EU ihre Aktivitäten auf ausgewählte Bereiche: Innovation, Handel, Sicherheit, Migration, Grenzmanagement und Verteidigung. Unterstützung von Dekarbonisierung und Digitalisierung. Neue Regulierungen und Standards werden auf ein Mindestmaß beschränkt. Das Euro-Währungsgebiet wird weiter konsolidiert und die Sta-

bilität der gemeinsamen Währung verbessert. Eine europäische Agentur für Terrorismusbekämpfung und eine europäische Verteidigungsunion werden errichtet. Eine europäische Grenz- und Küstenwache übernehmen das Management der Außengrenzen. Auf anderen Gebieten will die EU nicht mehr oder nur noch in einem geringeren Umfang tätig werden, weil dort der Zusatznutzen als gering angesehen wird. Hierzu zählen zum Beispiel die Regionalpolitik, öffentliche Gesundheit und Teile der Beschäftigungs- und Sozialpolitik, soweit sie für den Binnenmarkt nicht relevant sind. Die Beihilfenkontrolle soll von den nationalen Behörden durchgeführt werden. Die EU wird auf einige wenige Kernaufgaben reduziert (Schmuck, 2017, 282) Die Kommission sieht ein Problem darin, eine Einigung darüber zu finden, welche Aufgaben vorrangig zu erfüllen und welche aufzugeben sind.

Im Szenario **Viel mehr gemeinsames Handeln** arbeiten die Mitgliedstaaten auf allen Gebieten künftig enger zusammen. Die Eurostaaten koordinieren wesentlich stärker fiskalische, soziale und steuerliche Belange sowie die Aufsicht über Finanzdienstleistungen und verwirklichen die im Fünf-Präsidenten-Bericht von 2015 vorgeschlagene Wirtschafts-, Finanz- und Fiskalunion. Die EU wird mit zusätzlichen Finanzmitteln zur Absorption von Schocks und zur Unterstützung der wirtschaftlichen Entwicklung ausgestattet. Der Binnenmarkt bei Energie, Digitalisierung und Dienstleistungen wird vollendet. Standards im Binnenmarkt werden harmonisiert. Die Kapitalmärkte sind vollständig integriert. Eine weitreichende Außenpolitik umfasst auch ein gemeinsames Migrationskonzept. Eine europäische Verteidigungsunion wird geschaffen. Das Europäische Parlament trifft bei internationalen Handelsabkommen die letzte Entscheidung. Die Autoren des Weißbuchs weisen allerdings auf die Gefahr hin, dass sich in diesem Szenario Teile der Gesellschaft von der EU abwenden, weil sie mit der Kompetenzverteilung nicht einverstanden sind.

Ergänzend zum Weißbuch hat die Kommission fünf Reflexionspapiere veröffentlicht, die sich mit der sozialen Dimension Europas [Europäische Kommission, 2017j]), der Gestaltung der Globalisierung (Europäische Kommission, 2017k)], der Vertiefung der Wirtschafts- und Währungsunion (Europäische Kommission, 2017l), der Zukunft der Europäischen Verteidigung (Europäische Kommission, 2017m) und der Zukunft der EU-Finzen (Europäische Kommission, 2017n) befassen. Im Folgenden werden drei Reflexionspapiere kurz vorgestellt.

### **Reflexionspapier zur Zukunft der EU-Finzen**

Auch im Reflexionspapier zur künftigen EU-Finanzierung werden die oben beschriebenen Basis-Szenarien des Weißbuchs aufgegriffen und ihre Wirkungen auf den EU-Haushalt beschrieben. Im ersten Szenario (Weiter wie bisher) kommt es zu einer anteilmäßigen Kürzung bei Agrar- und Kohäsionspolitik, um neue Prioritäten zu finanzieren: innere und äußere Sicherheit, Migration und Grenzkontrollen sowie Verteidigung. Auf der Einnahmenseite wird am bisherigen System festgehalten, Rabatte fallen weg. In der Kohäsionspolitik wird die nationale Kofinanzierung erhöht und es werden vermehrt Finanzierungsinstrumente eingesetzt.

Im zweiten Szenario (Weniger gemeinsames Handeln) wird der EU-Haushalt deutlich reduziert; besonders bei der Agrar- und Kohäsionspolitik. Letztere unterstützt nur noch Kohäsionsländer und die grenzüberschreitende Zusammenarbeit. Die oben genannten neuen Prioritäten werden

nicht finanziert. Binnenmarktprogramme werden beibehalten, andere Programme wie Erasmus+, Forschung, Gesundheit, Kultur, Unionsbürgerschaft werden gestoppt. Bei der Finanzierung bleibt es beim derzeitigen System, Rabatte fallen weg.

Beim dritten Szenario (Einige tun mehr) bleibt der Haushalt in der Tendenz stabil mit einem Ausweitungsspielraum für gemeinsame Aktionsbereiche. Auf der Ausgabenseite entspricht dieses Szenario dem ersten Szenario. Für das Euro-Währungsgebiet wird eine Fazilität zur makroökonomischen Stabilisierung eingerichtet. Für einige Ausgaben werden Nebenhaushalte geschaffen: Treuhandfonds, zweckgebundene Einnahmen. Auf der Einnahmenseite wird eine neue Eigenmittelkategorie wie die Finanztransaktionssteuer geschaffen.

Im vierten Szenario (Weniger, aber effizienter oder radikaler Umbau) wird der Umfang des Haushalts reduziert und der Anteil der Ausgaben für Kohäsionspolitik (nur noch ärmere Regionen und grenzüberschreitende Zusammenarbeit) und Agrarpolitik (Kürzung der Direktzahlungen) wird deutlich verringert. Ein Schwerpunkt im Haushalt wird auf Prioritäten mit sehr hohem Mehrwert für die EU gelegt. Dazu gehören Sicherheit und Verteidigung als neue Prioritäten sowie bestehende Prioritäten wie intelligente Verkehrs- und Energienetze, Hochleistungsrechen-technik, Forschung und Entwicklung. Finanzierungsinstrumente und Garantien kommen deutlich verstärkt zum Einsatz. Für Strukturreformen beim Europäischen Semester sollen positive finanzielle Anreize geschaffen werden. Auf der Einnahmenseite wird das Eigenmittelsystem durch Reform oder Abschaffung der MwSt-Eigenmittel sowie durch die Streichung aller Rabatte vereinfacht. Neue Eigenmittel werden kreiert in Form von Steuern zum EU-Haushalt: Ökosteuer, Finanztransaktionssteuer, gemeinsame Bemessungsgrundlage der Körperschaftsteuer.

Das fünfte Szenario (Erheblich mehr gemeinsames Handeln) erfordert eine Anhebung der Eigenmittelobergrenze und eine deutliche Ausweitung des Haushalts. Die Ausgaben für die Agrarpolitik werden angehoben, bei der Kohäsionspolitik werden die soziale Dimension, die territoriale Zusammenarbeit und die urbane Dimension verstärkt. Neue Prioritäten und solche mit hohem Mehrwert wie im vierten Szenario werden vermehrt gefördert. Das Eurowährungsgebiet und der Europäische Währungsfonds erhalten einen eigenen Haushalt; der Europäische Entwicklungsfonds wird in den EU-Haushalt überführt. In der Gemeinsamen Sicherheits- und Verteidigungspolitik erfolgt eine gemeinsame Finanzierung und Beschaffung. Hier wird der EU-Haushalt um einen außerbudgetären Fonds ergänzt. Die Reformen auf der Einnahmenseite gehen über das vierte Szenario hinaus und es werden neue Eigenmittel zur Finanzierung eines Großteils der Ausgaben generiert.

### **Reflexionspapier Zukunft der Europäischen Verteidigung**

Unterschieden werden hier abweichend zum Weißbuch und anderen Reflexionspapieren drei Szenarien, die im Ausmaß der gemeinsamen Aufgabenwahrnehmung differenzieren:

Szenario A: Zusammenarbeit im Bereich Sicherheit und Verteidigung. Hier ergänzt die EU die Anstrengungen der Mitgliedstaaten und über konkrete Maßnahmen wird ad hoc entschieden. Zu den Maßnahmen zählt das Papier Kapazitätsaufbaumaßnahmen und Krisenbewältigungsopera-

tionen, verstärkter Austausch nachrichtendienstlicher Erkenntnisse. Ausgewählte Schlüsseltechnologien werden auf EU-Ebene entwickelt. Der Europäische Verteidigungsfonds wird begrenzt genutzt. In diesem Szenario können erste Größenvorteile entwickelt werden.

Szenario B: Geteilte Verantwortung für Sicherheit und Verteidigung. Hier können erhebliche Größenvorteile im Verteidigungsmarkt der EU erzielt werden, die Finanzierungsbedingungen entlang der Lieferkette im Verteidigungsbereich sind günstig. Die EU ergänzt hier wie in Szenario A die Bemühungen der Mitgliedstaaten; operative und finanzielle Solidarität zwischen den Mitgliedstaaten wird in diesem Szenario zur Regel. Zu den Maßnahmen zählt der Schutz der Außengrenzen durch die Europäische Grenz- und Küstenwache, die Mitgliedstaaten tauschen nachrichtendienstliche Erkenntnisse aus und unterstützen einander im Bereich der Cybersicherheit. Gemeinsame Finanzierung und gemeinsame Beschaffung von Fähigkeiten („capabilities“) mit Unterstützung des Europäischen Verteidigungsfonds.

Szenario C: Gemeinsame Verteidigung und Sicherheit. Hier kommt es zur gemeinsamen Verteidigung wie im Vertrag vorgesehen. Zu den Maßnahmen gehören von der EU geführte exekutive Operationen, die gemeinsame Überwachung von Bedrohungen und Notfallplanung. Die Grenz- und Küstenwache greift auf ständige Seestreitkräfte und europäische Intelligence-Plattformen wie Drohnen und Satelliten zurück. Ergänzung der NATO. Aus dem EU-Haushalt werden Fähigkeiten beschafft und finanziert. Verstärkte Größenvorteile erhöhen die Effizienz bei den Verteidigungsausgaben. Die Spezialisierung und gemeinsame Nutzung teurer militärischer Mittel hat zum Ziel, die Verteidigungskosten zu senken und Europas Position im internationalen Wettbewerb zu stärken.

### **Reflexionspapier Soziale Dimension**

Die oben beschriebenen Basis-Szenarien des Weißbuchs werden im Reflexionspapier zur künftigen Sozialpolitik aufgegriffen und ihre Wirkungen auf die sogenannte Soziale Dimension der EU beschrieben.

Im ersten Szenario bleibt es beim bisherigen Stand der aus dem Unionsrecht abgeleiteten Bürgerrechte in der gesamten Union. Im zweiten Szenario (Schwerpunkt Binnenmarkt) könnten die EU-Bürgerrechte mit der Zeit Einschränkungen erfahren. Es bleiben Unterschiede bei Verbraucher-, Sozial- und Umweltstandards, Steuern und staatlichen Subventionen. Daraus folgt das Risiko eines Wettlaufs nach unten. Die Freizügigkeit der Arbeitskräfte ist nicht gewährleistet. In Szenario drei (Wer mehr will, tut mehr) kommt es zu einer Ausdifferenzierung der EU-Bürgerrechte, je nachdem in welchem Land sie ausgeübt werden. Eine Gruppe von EU-Staaten harmonisiert Steuervorschriften oder Sozialstandards, was die Rechtsbefolgungskosten senkt, die Arbeitsbedingungen verbessert und die Steuerhinterziehung erschwert. Im vierten Szenario (Weniger, aber effizienter) kommt es sowohl zu einem Abbau von EU-Bürgerrechten als auch zu einer Stärkung in den Bereichen wo mehr getan werden soll. Die Harmonisierung neuer Standards für den Verbraucher-, Umwelt- und Arbeitsschutz wird auf ein striktes Mindestmaß begrenzt. Erhebliche Unterschiede gibt es bei Gehältern, der Sozialgesetzgebung und dem Steuerniveau in der EU. Beim fünften Szenario (Viel mehr gemeinsames Handeln) werden die EU-Bürgerrechte erweitert. Die Mitgliedstaaten des Euroraums koordinieren fiskalische, steuerliche

und soziale Fragen wesentlich stärker. Zusätzliche Finanzmittel werden von der EU zur Verfügung gestellt, um auf regionaler, sektoraler und nationaler Ebene auf Schocks reagieren zu können und um die wirtschaftliche Entwicklung zu befördern.

Das Reflexionspapier zur sozialen Dimension kann nicht losgelöst von der europäischen Säule sozialer Rechte gesehen werden, zur der das Europäische Parlament, der Rat und die Kommission eine Erklärung am 17. November 2017 angenommen haben (Europäisches Parlament et al., 2017). In drei Kapiteln werden unter den Titeln Chancengleichheit und Arbeitsmarktzugang, faire Arbeitsbedingungen sowie Sozialschutz und soziale Inklusion 20 Grundsätze und Rechte subsumiert. Hierzu zählen die Gleichstellung der Geschlechter, die aktive Unterstützung für Beschäftigung, das Recht auf eine gerechte Entlohnung und angemessene Mindestlöhne, auf Gesundheitsversorgung und eine gesundes, sicheres und geeignetes Arbeitsumfeld, aber auch das Recht auf Zugang zu essenziellen Dienstleistungen wie Wasser-, Sanitär- und Energieversorgung, Verkehr, Finanzdienste und digitale Kommunikation. Umstritten ist, ob mit dieser Erklärung nur bereits erreichte und bewährte Standards bekräftigt werden oder ob hier die Grundlagen für den Einstieg in eine Sozialunion gelegt werden. In der Präambel der Proklamation heißt es dazu, dass zum einen Rechte bekräftigt werden, die schon zum Besitzstand der EU gehören, zum anderen wird aber auch auf neue Grundsätze verwiesen, die auf die Herausforderungen abzielen, die sich aus gesellschaftlichen, technischen und wirtschaftlichen Entwicklungen ergeben. In diesem Zusammenhang wird ausgeführt, dass rechtliche Änderungen notwendig sind, damit diese Rechte auch durchgesetzt und eingeklagt werden können. Dafür, dass die Kommission hier aktiv werden will, spricht, dass soziale Überlegungen verstärkt in das Europäische Semester einfließen (Europäische Kommission, 2017p). Sozialpolitische Trends und Leistungen in der EU sollen überdies in einem Online-Scoreboard<sup>1</sup> erfasst werden.

---

<sup>1</sup> <https://composite-indicators.jrc.ec.europa.eu/social-scoreboard/> [2.5.2018].



## Literatur

Alesina, Alberto / Angeloni, Ignazio / Schuknecht, Ludger, 2005, What Does the European Union Do?, in: Public Choice, 123. Jg., S. 275–319

Bachtler, John / Begg, Iain / Charles, David / Polverari, Laura, 2017, The long-term effectiveness of EU-Cohesion Policy: assessing the achievements of the ERDF, 1989–2012, in: Bachtler, John / Berkowitz, Peter / Hardy, Sally / Muravska, Tatjana (Hrsg.), EU Cohesion Policy, London, S. 11–20

BMWi – Bundesministerium für Wirtschaft, 2017, Zukunft der Europäischen Union – Von der Diskussion zu konkreten Handlungsempfehlungen, in: Monatsbericht, Nr. 10, S. 19–24

Busch, Berthold, 2015, Fiskalpolitische Präferenzunterschiede in der EWWU, in: IW-Trends, 42. Jg., Nr. 4, S. 21–36

Busch, Berthold, 2018, Kohäsionspolitik in der Europäischen Union – Bestandsaufnahme und Neuorientierung, IW-Analysen, Nr. 121, Köln

Cramon-Taubadel, Stephan von / Heinemann, Friedrich, 2017, The EU's Common Agricultural Policy. Why reform is overdue, Policy Brief, Nr. 6, Bertelsmann Stiftung, Gütersloh

Darvas, Zsolt / Wolff, Guntram, 2018, Rethinking the European Union's Post-Brexit Budget Priorities, Bruegel Policy Brief, Nr. 1, Brüssel

Europäische Kommission, 2015, Mitteilung, Den Binnenmarkt weiter ausbauen: mehr Chancen für die Menschen und die Unternehmen, COM(2015) 550, 28.10.2015

Europäische Kommission, 2016, Mitteilung, Europäischer Verteidigungs-Aktionsplan, COM(2016) 950 final, 30.11.2016

Europäische Kommission, 2017a, Standard-Eurobarometer 88, Herbst 2017, Umfrage von der Europäischen Kommission, Erste Ergebnisse, <http://ec.europa.eu/commfrontoffice/publicopinion/index.cfm/ResultDoc/download/DocumentKy/81149> [2.5.2018]

Europäische Kommission, 2017b, Die EU und die Migrationskrise, <http://publications.europa.eu/webpub/com/factsheets/migration-crisis/de/> [2.5.2018]

Europäische Kommission, 2017c, Vierter Bericht der Kommission an das Europäische Parlament, den Europäischen Rat und den Rat über die Einsatzfähigkeit der Europäischen Grenz- und Küstenwache, COM(2017) 325 final, Straßburg

Europäische Kommission, 2017d, Europäische Grenz- und Küstenwache, Faktenblatt, [https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/what-we-do/policies/european-agenda-migration/20171114\\_ebcg\\_de.pdf](https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/what-we-do/policies/european-agenda-migration/20171114_ebcg_de.pdf) [2.5.2018]

Europäische Kommission, 2017e, Jahreswachstumsbericht 2018, COM(2017) 690 final

Europäische Kommission, 2017f, Mitteilung, Das Waren-Paket: das Vertrauen in den Binnenmarkt stärken Brüssel, den 19.12.2017 COM(2017) 787 final

Europäische Kommission, 2017g, Waren-Paket, Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates über die gegenseitige Anerkennung von Waren, die in einem anderen Mitgliedstaat rechtmäßig in Verkehr gebracht worden sind, Brüssel, 19.12.2017 COM(2017) 796 final

Europäische Kommission, 2017h, Pressemitteilung: Sichere Produkte auf dem EU-Binnenmarkt: Kommission handelt, um Vertrauen zu stärken, Brüssel, 19. Dezember 2017

Europäische Kommission, 2017i, Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates zur Festlegung von Bestimmungen und Verfahren für die Konformität mit und die Durchsetzung von Harmonisierungsrechtsvorschriften der Union für Produkte und zur Änderung der Verordnungen (EU) Nr. 305/2011, (EU) Nr. 528/2012, (EU) 2016/424, 2016/425, (EU) 2016/426 und (EU) 2017/1369 des Europäischen Parlaments und des Rates sowie der Richtlinien 2004/42/EG, 2009/48/EG, 2010/35/EU, 2013/29/EU, 2013/53/EU, 2014/28/EU, 2014/29/EU, 2014/30/EU, 2014/31/EU, 2014/32/EU, 2014/33/EU, 2014/34/EU, 2014/35/EU, 2014/53/EU, 2014/68/EU und 2014/90/EU des Europäischen Parlaments und des Rates Brüssel, den 19.12.2017 COM(2017) 795 final

Europäische Kommission, 2017j, Reflexionspapier der Kommission zur sozialen Dimension Europas, COM(2017) 206 final

Europäische Kommission, 2017k, Reflexionspapier der Kommission: Die Globalisierung meistern, COM(2017) 240 final

Europäische Kommission, 2017l, Reflexionspapier der Kommission zur Vertiefung der Wirtschafts- und Währungsunion, COM(2017) 291 final

Europäische Kommission, 2017m, Reflexionspapier der Kommission über die Zukunft der europäischen Verteidigung, COM(2017) 315 final

Europäische Kommission, 2017n, Reflexionspapier der Kommission über die Zukunft der EU-Finanzen, COM(2017) 358 final

Europäische Kommission, 2017o, Weißbuch zur Zukunft Europas, [https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/weissbuch\\_zur\\_zukunft\\_europas\\_de.pdf](https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/weissbuch_zur_zukunft_europas_de.pdf) [2.5.2018]

Europäische Kommission, 2017p, Sozialgipfel für faire Arbeitsplätze und Wachstum, Göteborg,

Europäische Kommission, 2018a, Ein neuer, moderner mehrjähriger Finanzrahmen für die Europäische Union, die ihre Prioritäten nach 2020 effizient erfüllt, Mitteilung der Kommission vom 14. 2., COM(2018) 98 final, Brüssel

Europäische Kommission, 2018b, Mitteilung v. 2.5.2018

Europäische Kommission, 2018c, Die Europäische Säule sozialer Rechte, [https://ec.europa.eu/commission/priorities/deeper-and-fairer-economic-and-monetary-union/european-pillar-social-rights\\_de\\_\[20-04-2018\]](https://ec.europa.eu/commission/priorities/deeper-and-fairer-economic-and-monetary-union/european-pillar-social-rights_de_[20-04-2018])

Europäische Kommission, 2018d, Connecting Europe Facility, <https://ec.europa.eu/inea/en/connecting-europe-facility> [20.4.2018]

Europäisches Parlament und Rat, 2016, Verordnung (EU) 2016/1624 vom 14. September 2016 über die Europäische Grenz- und Küstenwache und zur Änderung der Verordnung (EU) 2016/399 des Europäischen Parlaments und des Rates sowie zur Aufhebung der Verordnung (EG) Nr. 863/2007 des Europäischen Parlaments und des Rates, der Verordnung (EG) Nr. 2007/2004 des Rates und der Entscheidung des Rates 2005/267/EG, in: Amtsblatt der EU, Nr. L 251 vom 16. September 2016, S. 1–76

Europäisches Parlament / Rat der EU / Europäische Kommission, Europäische Säule sozialer Rechte, 2017, [https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/social-summit-european-pillar-social-rights-booklet\\_de.pdf](https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/social-summit-european-pillar-social-rights-booklet_de.pdf) [2.5.2018]

Europäischer Rat, 2016, Bratislava Erklärung und Roadmap, <http://www.consilium.europa.eu/media/21232/160916-bratislava-declaration-and-roadmap-de.pdf> [2.5.2018]

Europäischer Rat, 2018a, Zusammenarbeit der EU im Bereich der Sicherheit und Verteidigung, <http://www.consilium.europa.eu/de/policies/defence-security/> [5.4.2018]

Europäischer Rat, 2018b, Zeitleiste: Zusammenarbeit der EU im Bereich der Sicherheit und Verteidigung, <http://www.consilium.europa.eu/de/policies/defence-security/defence-security-timeline/> [5.4.2018]

European Commission, 2016, The European Defence Action Plan – FAQs, [http://europa.eu/rapid/press-release\\_MEMO-16-4101\\_en.htm](http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-16-4101_en.htm) [2.5.2018]

Göler, Daniel / Zech, Lukas, 2017, Gemeinsame Sicherheits- und Verteidigungspolitik, in: Wolfgang Wessels / Werner Weidenfeld (Hrsg.), Jahrbuch der Europäischen Integration 2017, S. 353–358

Handelsblatt, 2017, Eine Armee für Europa, v. 6.12.2017, Nr. 235, S. 28

handelsblatt.de, 2018, Fünf Staaten nehmen bei EU-Haushalt harte Position ein, Artikel vom 23.2.2018, <http://www.handelsblatt.com/politik/international/eu-gipfel-fuenf-staaten-nehmen-bei-eu-haushalt-harte-position-ein/20997380.html> [25.3.2018]

Heinemann, Friedrich, 2005, EU-Finanzplanung 2007-2013, Haushaltsoptionen, Verteilungswirkungen und europäischer Mehrwert, Bertelsmann-Stiftung

Helwig, Niklas, 2017, Neue Aufgaben für die Zusammenarbeit zwischen EU und Nato, SWP-Aktuell, Nr. 80, Berlin

HLGOR – High Level Group on Own Resources, 2016, Future Financing of the EU, Final report and recommendations, [http://ec.europa.eu/budget/mff/hlgor/library/reports-communication/hlgor-report\\_20170104.pdf](http://ec.europa.eu/budget/mff/hlgor/library/reports-communication/hlgor-report_20170104.pdf) [2.5.2018]

Issing, Otmar, 2018, Deutschland und Europa, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung, Nr. 22, v. 26.1.2018, S. 18

IW / IW Consult (Hrsg.), 2016, Wohlstand in der digitalen Welt – Erster IW-Strukturbericht, IW-Studien, Köln

Juncker, Jean-Claude, 2017, Rede zur Lage der Union, [https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/state-union-2017-brochure\\_de.pdf](https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/state-union-2017-brochure_de.pdf) [28.12.2017]

Karpenstein, 2012, Kommentierung Artikel 346 AEUV, in: Jürgen Schwarze, (Hrsg.), EU-Kommentar, Baden-Baden, S. 2566–2572

König, Jörg, 2018, Mehr Transfers als Stabilität? – Bewertung aktueller Reformvorschläge für die Eurozone, Argumente zu Marktwirtschaft und Politik, Nr. 140, Stiftung Marktwirtschaft, Berlin

Lazarou, Elena, 2017, Permanent structured cooperation (PESCO): From notification to establishment, European Parliament, At a glance, PE 614.632

Lienbacher, Georg, 2012, Kommentierung Artikel 5 EUV, in: Schwarze, Jürgen (Hrsg.), EU-Kommentar, Baden-Baden, S. 100–129

Macron, Emanuel, 2017, Rede von Staatspräsident Macron an der Sorbonne, Initiative für Europa, 26. September, <https://de.ambafrance.org/Initiative-fur-Europa-Die-Rede-von-Staatsprasident-Macron-im-Wortlaut>

Matthes, Jürgen / Busch, Berthold, 2012, Governance-Reformen im Euroraum, IW-Positionen, Nr. 55, Köln

Matthes, Jürgen / Iara, Anna / Busch, Berthold, 2016, Die Zukunft der Europäischen Währungsunion – Ist mehr fiskalische Integration unverzichtbar?, IW-Analysen, Nr. 110, Köln

Matthes, Jürgen / Iara, Anna, 2017, On the future of the EMU: Is more fiscal integration, indispensable?, in: European View, 16. Jg., Nr. 1, S. 3–22

Mölling, Christian, 2010, Ständige Strukturierte Zusammenarbeit in der EU-Sicherheitspolitik, SWP-Aktuell, Nr. 13, Berlin

Müller-Graff, Peter / Repasi, René, 2016, Asyl-, Einwanderungs- und Visapolitik, in: Wolfgang Wessels / Werner Weidenfeld (Hrsg.), Jahrbuch der Europäischen Integration 2016, S. 199–2012

Musgrave, Richard A., 1966, Finanztheorie, Tübingen

NZZ – Neue Zürcher Zeitung, 2018, Braucht eine kleinere EU weniger Geld?, v. 23.2.2018, S. 27 (hier Genios liefert keine Infos zu Ausgaben-Nummer der Zeitung)

OBR, Economic and Fiscal Outlook, März 2018, Anhang B, [http://cdn.obr.uk/EFO-MaRch\\_2018.pdf](http://cdn.obr.uk/EFO-MaRch_2018.pdf) [2.5.2018]

Oettinger, Günter, 2018, "EU-Budget mit Europäischem Mehrwert", Rede auf der Konferenz "Shaping our Future" (8.1.2018), [https://ec.europa.eu/commission/commissioners/node/463086\\_de](https://ec.europa.eu/commission/commissioners/node/463086_de) [2.5.2018]

Ohne Verfasser, 2017, Aktuelle Fortschritte bei der europäischen Zusammenarbeit in ausgewählten Bereichen der Sicherheits- und Verteidigungspolitik, Sachstand, WD 2 -3000 – 69/17, Wissenschaftliche Dienste des Deutschen Bundestags, <https://www.bundestag.de/blob/525944/69cccfc49df56f4bf594e1d90b6c2760/wd-2-069-17-pdf-data.pdf> [2.5.2018]

Pache, Eckhard, 2014, Die Union als Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts, in: Niedobitek, Matthias (Hrsg.), Europarecht – Politiken der Union, Berlin und Boston, S. 1065–1205

Rathke, Hannes / Rohde, Florian, 2017, Begründung einer Ständigen Strukturierten Zusammenarbeit im Rahmen der Gemeinsamen Sicherheits- und Verteidigungspolitik, Aktueller Begriff Europa, Nr. 06/17, Wissenschaftliche Dienste des Deutschen Bundestags, [https://www.bundestag.de/blob/532392/c9f23a222bfb83eb1b0af2de827c87db/kw47\\_de\\_militarisierung\\_eu\\_aktueller\\_begriff-data.pdf](https://www.bundestag.de/blob/532392/c9f23a222bfb83eb1b0af2de827c87db/kw47_de_militarisierung_eu_aktueller_begriff-data.pdf) [2.5.2018] und <https://www.bundestag.de/blob/532272/71bf12b51312b15ddf42abe78d863d48/begrue-ndung-einer-zusammenarbeit-data.pdf> [2.5.2018]

SVR – Sachverständigenrat, 2016, Jahresgutachten 2016/2017, Zeit für Reformen, Paderborn

Schmidt, Manfred G., 2005, Aufgabeneuropäisierung, in: Schuppert, Gunnar F. / Pernice, Ingolf / Haltern, Ulrich (Hrsg.), in: Europawissenschaft, Baden-Baden, S. 129–145

Schmuck, Otto, 2017, Das Weißbuch der Kommission zur Zukunft Europas – integrationspolitische Einordnung und Reaktionen, in: Integration, 40. Jg., Nr. 4, S. 276–294

Sohmen, Egon, 1976, Allokationstheorie und Wirtschaftspolitik, Tübingen

Thüsing, Gregor, 2017, Die soziale Dimension Europas, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung Nr. 71, v. 24.3.2017, S. 18

Weiss, Stefani et al., 2017, How Europe Can Deliver - Optimising the Division of Competences among the EU and Its Member States, Bertelsmann Stiftung, Gütersloh

Wientzek, Olaf, 2017, Hoffnungsschimmer für die Gemeinsame Sicherheits- und Verteidigungspolitik, Konrad Adenauer Stiftung, Analysen & Argumente, Perspektiven Deutscher Außenpolitik, Ausgabe 236

## Tabellenverzeichnis

Tabelle 3-1: Finanzierungsbedarfe für die Brexit-Finanzierungslücke und für prioritäre zusätzliche Ausgaben.....	12
Tabelle 4-1: Aufgabenkritik im Überblick.....	23
Tabelle 4-2: Ausgaben für den Sozialschutz in den Mitgliedsländern der EU.....	31

## Abbildungsverzeichnis

Abbildung 4-1: Ausmaß und Entwicklung der Aufgabenverteilung in der EU .....	14
Abbildung 4-2: Zustimmung zu einer gemeinsamen Verteidigungs- und Sicherheitspolitik in den EU-Staaten .....	17
Abbildung 5-1: Ausgaben-Potenzial durch Kürzung der EU-Ausgaben für Agrar- und Kohäsionspolitik.....	36
Abbildung 5-2: Bedarf an prozentualer Einsparung bei Ausgaben für Agrar- und Kohäsionspolitik – moderate Variante .....	37
Abbildung 5-3: Bedarf an prozentualer Einsparung bei Ausgaben für Agrar- und Kohäsionspolitik – weitreichende Variante.....	37