

Policy Brief

Mai 2020

Policy Brief Nr. 16/2020

# Aufgabenverteilung zwischen EU und Mitgliedstaaten

Klaus Weyerstraß



INSTITUT FÜR HÖHERE STUDIEN  
INSTITUTE FOR ADVANCED STUDIES  
Vienna

---

**Autor**

Klaus Weyerstraß

**Titel**

Aufgabenverteilung zwischen EU und Mitgliedstaaten

**Kontakt**

T +43 1 59991-233

E weyerstr@ihs.ac.at

**Institut für Höhere Studien – Institute for Advanced Studies (IHS)**

Josefstädter Straße 39, A-1080 Vienna

T +43 1 59991-0

F +43 1 59991-555

[www.ihs.ac.at](http://www.ihs.ac.at)

ZVR: 066207973

**Lizenz**



Aufgabenverteilung zwischen EU und Mitgliedstaaten

von Klaus Weyerstrass ist lizenziert unter einer [Creative Commons Namensnennung 4.0 International](https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/) <https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/>.

*Alle Inhalte sind ohne Gewähr. Jegliche Haftung der Mitwirkenden oder des IHS aus dem Inhalt dieses Werkes ist ausgeschlossen. Dieser Policy Briefs erscheint auch als Working Paper WP1/2020 der Querdenkerplattform Wien – Europa ([www.querdenkereuropa.at](http://www.querdenkereuropa.at)). Der Autor dankt Karl Aiginger für hilfreiche Kommentare und Anmerkungen.*



Alle IHS Policy Briefs sind online verfügbar: [http://irihs.ihs.ac.at/view/ihs\\_series/ser=5Fpol.html](http://irihs.ihs.ac.at/view/ihs_series/ser=5Fpol.html)

Dieser Policy Brief kann kostenlos heruntergeladen werden: <http://irihs.ihs.ac.at/5333/>

## Abstract

This policy brief analyses the allocation of tasks between the EU and the Member States against the background of the theory of fiscal federalism. It is shown that the Common Agricultural Policy is the largest single item in the EU budget, but from a theoretical point of view it should fall within the competence of the Member States. The negotiations on the multiannual financial framework 2021 – 2027 should be used to reorganise the responsibilities between the EU and the Member States more than is provided for in the current proposal.

**Key words:** Federalism, European Union, Multiannual Financial Framework, Common Agricultural Policy

## Zusammenfassung

Dieser Beitrag analysiert die Verteilung der Aufgaben zwischen der EU und den Mitgliedstaaten vor dem Hintergrund der Theorie des fiskalischen Föderalismus. Es zeigt sich, dass die Gemeinsame Agrarpolitik den größten Einzelposten des EU-Budgets darstellt, aber aus theoretischer Sicht in die Kompetenz der Mitgliedstaaten fallen sollte. Die Verhandlungen zum mehrjährigen Finanzrahmen 2021 – 2027 sollten dazu genutzt werden, stärker als im bisherigen Vorschlag vorgesehen die Aufgabenzuständigkeiten zwischen der EU und den Mitgliedstaaten neu zu ordnen.

**Schlagwörter:** Föderalismus, Europäische Union, Mehrjähriger Finanzrahmen, Gemeinsame Agrarpolitik

# 1 Theorie des fiskalischen Föderalismus

Zunächst soll aus der Theorie des fiskalischen Föderalismus abgeleitet werden, wie aus theoretischen Überlegungen die optimale Aufgabenallokation aussehen würde. Hier können die ältere und die neuere Literatur unterschieden werden. Die **erste Generation der Theorie des fiskalischen Föderalismus** analysiert die optimale Aufgabenverteilung unter der Annahme, dass Regierungen als wohlwollende Sozialplaner handeln. Nach dieser Theorie sollte die oberste Ebene, im vorliegenden Fall also die EU, vor allem jene öffentlichen Güter bereitstellen,

- die eine hohe Zustimmung der Bevölkerung aller untergeordneten staatlichen Einheiten besitzen, d.h. wenn die Präferenzen für die Ausgestaltung der öffentlichen Aufgabe keine stark regional-korrelierten Schwankungen aufweisen
- die Skalenvorteile in der Bereitstellung des öffentlichen Gutes aufweisen, d.h. dass die Bereitstellung mit der Größe des Bereitstellungskollektivs pro Kopf kostengünstiger wird
- bei deren Bereitstellung auf dezentraler Ebene negative Externalitäten zwischen den Gebietskörperschaften auftreten
- bei denen es keine Vorteile eines zwischenstaatlichen Wettbewerbs gibt
- bei denen es wichtig ist, Konsistenz mit den Regeln des Gemeinsamen Marktes sicherzustellen.

Auf den dezentralen Ebenen wiederum sollen öffentliche Güter bereitgestellt werden, die hauptsächlich deren jeweiliger Bevölkerung Nutzen stiften (Oates, 1999). Eine solche Zuordnung gewährleistet, dass eine Verteilung staatlicher Aufgaben auf verschiedene föderale Ebenen regional unterschiedliche Präferenzen berücksichtigt und somit eine höhere Wohlfahrt generiert als eine alleinige Bereitstellung öffentlicher Güter auf der zentralen Ebene.

In der **neueren Literatur des fiskalischen Föderalismus** (z.B. Oates, 2005) wird darüber hinaus angemerkt, dass eine dezentrale Bereitstellung öffentlicher Güter die finanzielle Rechenschaftspflicht staatlicher Einheiten verbessert und dazu beitragen kann, Informationsasymmetrien zu überwinden. Diese Grundüberlegungen finden ihre rechtliche Umsetzung im Prinzip der Subsidiarität, das seit dem Maastrichter Vertrag die Kompetenzaufteilung innerhalb der EU normiert. Der Vertrag über die Europäische Union (EU-Vertrag, EUV) bestimmt in Artikel 5 Absatz 3 EUV, dass für ein Tätigwerden der Organe der EU unter Anwendung des Subsidiaritätsprinzips drei Voraussetzungen erfüllt sein müssen: a) der betreffende Bereich fällt nicht in die ausschließliche Zuständigkeit der EU („nicht-ausschließliche Zuständigkeit“); b) die Ziele der

vorgeschlagenen Maßnahmen können durch die Mitgliedstaaten nicht ausreichend verwirklicht werden („Notwendigkeit“); c) die Maßnahme kann wegen ihres Umfangs oder wegen ihrer Wirkungen besser durch ein Tätigwerden seitens der EU verwirklicht werden („Mehrwert“). Allerdings spielte das Prinzip der Subsidiarität bisher nur eine untergeordnete Rolle bei der tatsächlichen Aufgabenverteilung zwischen der EU und den Mitgliedstaaten.

**Politökonomische Ansätze** und Theorien aus der Neuen Politischen Ökonomie (Public Choice) sind deskriptiv überzeugender. Diese übertragen die Annahme des Rationalverhaltens der Akteure aus den Wirtschaftswissenschaften auf die Politikwissenschaft. Es wird also nicht länger davon ausgegangen, dass politische Entscheidungsträger oder Beschäftigte im öffentlichen Dienst ausschließlich das Gemeinwohl im Blick haben. Stattdessen wird unterstellt, dass die Akteure im politischen System Eigeninteressen verfolgen, etwa indem sie danach streben, durch die Bevorzugung einzelner Interessengruppen ihre Wiederwahlchancen zu verbessern, möglichst viel Macht auszuüben oder über ein großes Budget an öffentlichen Mitteln verfügen zu können. Im Ergebnis orientiert sich die Aufgabenverteilung nicht immer an der ökonomischen Effizienz oder dem Subsidiaritätsprinzip, sondern ist das Ergebnis eines politischen Wettbewerbs. Dies zeigt sich nicht nur bei der Aufgabenallokation zwischen der EU-Ebene und den Mitgliedstaaten, sondern auch innerhalb föderaler Staaten wie Österreich und Deutschland. Vor allem bei den in Österreich in der Regel alle sechs Jahre anstehenden Verhandlungen über Anpassungen des Finanzausgleichs führen Lobbyismus und Bestrebungen des Machterhalts oft dazu, dass eine untere Ebene erhebliche Entscheidungsbefugnisse durchsetzt, die aus allokativen Gesichtspunkten besser auf der oberen Ebene angesiedelt werden.

## 2 Aufgabenverteilung in der EU

### 2.1 Tatsächliche Verteilung

Der Vertrag über die Europäische Union (EUV) regelt, in welchen Bereichen die EU bzw. ihre Institutionen, also die Europäische Kommission, der Europäische Rat (Gremium der Staats- und Regierungschefs der Mitgliedstaaten), der Rat der Europäischen Union (Gremium der Fachminister der Mitgliedstaaten) sowie das Europäische Parlament zuständig sind. Drei Grundsätze bestimmen, wie und in welchen Bereichen die EU tätig werden kann:<sup>1</sup>

---

<sup>1</sup> Vgl. [https://ec.europa.eu/info/about-european-commission/what-european-commission-does/law/areas-eu-action\\_de](https://ec.europa.eu/info/about-european-commission/what-european-commission-does/law/areas-eu-action_de). Abgerufen am 19.5.2020

1. **Begrenzte Einzelermächtigung:** Die EU verfügt nur über die Zuständigkeiten, die ihr durch die von allen Mitgliedstaaten ratifizierten EU-Verträge verliehen wurden.
2. **Verhältnismäßigkeit:** Die EU-Maßnahmen beschränken sich darauf, was zum Erreichen der Ziele der EU-Verträge erforderlich ist.
3. **Subsidiarität:** In Bereichen, in denen entweder die EU oder nationale Regierungen tätig werden können, darf die EU nur eingreifen, wenn sie ein Problem wirksamer lösen kann.

Es kann zwischen ausschließlicher, geteilter, unterstützender und besonderer Zuständigkeit der EU unterschieden werden. In den Bereichen mit **ausschließlicher EU-Zuständigkeit** ist nur die EU befugt, Rechtsvorschriften zu erlassen. Die Mitgliedsländer dürfen diese lediglich anwenden, es sei denn, die EU räumt ihnen die Möglichkeit ein, bestimmte Rechtsvorschriften selbst zu verabschieden. In den Bereichen mit **geteilter Zuständigkeit** können sowohl die EU als auch die Mitgliedsländer Rechtsvorschriften erlassen. Die Mitgliedsländer können dies jedoch nur dann tun, wenn die EU noch keine Vorschriften auf diesen Gebieten erlassen hat und dies nicht beabsichtigt. In den Bereichen mit **unterstützender Zuständigkeit** der EU kann die EU Maßnahmen der Mitgliedstaaten lediglich unterstützen, koordinieren oder ergänzen. Sie kann dort weder Rechtsvorschriften erlassen noch in die legislativen Maßnahmen der Mitgliedsländer eingreifen. In einigen Bereichen hat die EU **besondere Zuständigkeiten**, die ihr eine Sonderstellung einräumen oder ihr erlauben, über das hinauszugehen, was im Rahmen der Verträge zulässig ist.

Die Übersicht in Tabelle 1 zeigt auf dieser Basis die Aufteilung der Zuständigkeit zwischen der EU und den Mitgliedsländern für die Bereiche, die in den EU-Verträgen geregelt sind.

**Tabelle 1: Aufgabenallokation zwischen EU und Mitgliedstaaten**

Politikbereich	Ausschließlich EU	Geteilt	Unterstützende EU-Zust.	Besondere EU-Zust.
Zollunion	x			
Wettbewerb	x			
Währungspolitik	x (Euroraum)			
Handel	x			
Binnenmarkt		x		
Beschäftigung, Soziales		x		
Wirtschaftlicher, sozialer, territorialer Zusammenhalt		x		
Landwirtschaft		x		
Fischerei		x		
Umwelt		x		
Verbraucherschutz		x		
Transport, transeuropäische Netze		x		
Energie		x		
Sicherheit, Recht		x		
Forschung		x		
Entwicklung, humanitäre Hilfe		x		
Öffentliche Gesundheit			x	
Industrie			x	
Kultur			x	
Tourismus			x	
Bildung			x	
Koordinierung d. Wirtschafts- u. Beschäftigungspolitik				x
Außen- und Sicherheitspolitik				x

Quelle: Webseite der Europäischen Kommission: [https://ec.europa.eu/info/about-european-commission/what-european-commission-does/law/areas-eu-action\\_de](https://ec.europa.eu/info/about-european-commission/what-european-commission-does/law/areas-eu-action_de).

## 2.2 Optimale Aufgabenallokation in der EU auf Basis der Föderalismustheorie

Ungeachtet der Macht des Faktischen sollten bei der Zuordnung der Aufgaben an die EU bzw. die Mitgliedstaaten die Aspekte des Fiskalföderalismus ebenso wie die Ansätze der Neuen Politischen Ökonomie und das Subsidiaritätsprinzip berücksichtigt werden. Versuche einer solchen Zuordnung finden sich z.B. in Alesina et al (2005) oder ECORYS et al (2008). In Berger et al (2017) sowie Harendt et al. (2018) wird eine optimale Verteilung der Aufgaben zwischen Nationalstaaten und der EU, basierend auf den fünf oben genannten Kriterien des Föderalismus, anhand einer gewichteten Nutzwertanalyse vorgenommen. Für jedes Kriterium und jeden Politikbereich werden Punkte auf einer Skala von 1 bis 5 vergeben, wobei der mittlere Wert 3 eine indifferente Position anzeigt. Bewertungen unter 3 Punkten werden bei einer nationalen Zuständigkeit vergeben (eine Punktzahl von 2 zeigt eine schwache nationale Präferenz an, während eine Punktzahl von 1 auf eine eindeutig nationale Zuordnung hinweist). Werte über 3 zeigen an, dass das Politikfeld auf europäischer Ebene angesiedelt sein sollte (hier weist ein Wert von 4 auf eine schwach europäische Präferenz hin, während ein Wert von 5 Punkten auf eine eindeutig europäische Kompetenzzuweisung hinweist). Für jedes Politikfeld wird dann ein gewichteter Durchschnitt ermittelt. Tabelle 2 zeigt die aus diesen Überlegungen und Berechnungen resultierende optimale Aufgabenallokation zwischen EU und Mitgliedstaaten.

**Tabelle 2: Optimale Aufgabenallokation zwischen EU und Mitgliedstaaten**

Asyl- und Flüchtlingspolitik	EU
Verteidigungspolitik	EU
Unternehmensbesteuerung (Bemessungsgrundlage)	Eher EU
Entwicklungshilfe	Eher EU
Arbeitslosenversicherung	Eher EU
Schienenfrachtverkehr	Indifferent
Post-sekundäre und tertiäre Bildung	National
Landwirtschaft	National

Quelle: In Anlehnung an: Harendt et al. (2018). Dort beruht die Zuordnung zur EU- oder nationalen Ebene auf gewichteten Nutzenwerten auf Basis von fünf Kriterien (siehe Haupttext).

## 2.3 Präferenzen der Bürger

Auf Basis von Daten aus den Eurobarometer-Umfragen aus dem Zeitraum 1995 bis 2003 analysieren Cerniglia und Pagani (2009) die Präferenzen der Bürgerinnen und Bürger der damaligen EU-Mitgliedstaaten für die Zentralisierung bzw. Dezentralisierung der Zuständigkeit in wichtigen Politikbereichen. Die Autoren konstruieren einen Index, der Werte zwischen +100 (übereinstimmende Präferenz in allen Staaten für Zentralisierung) bis -100 (starke Präferenz für nationale Zuständigkeit) annehmen kann. Für einige Bereiche haben die Bürger aller Mitgliedstaaten eine klare Präferenz für eine Zuständigkeit der EU. Hierzu zählen z.B. Forschung, Außenpolitik, Drogenbekämpfung, Regionalpolitik, Kampf gegen Armut und soziale Ausgrenzung, Informationen über die EU, ihre Politiken und Institutionen, Umwelt (mit Ausnahme der Bürger in Finnland und Schweden), die Währung (mit Ausnahme der Nicht-Euro-Länder Großbritannien und Schweden) sowie den Kampf gegen den Terrorismus. So nimmt der Index für die Terrorbekämpfung den Wert +68 an.

Bei vielen dieser Themen könnte die Präferenz für eine Zentralisierung auf die Überzeugung der EU-Bürger zurückzuführen sein, dass eine Koordinierung auf EU-Ebene dazu beitragen kann, den raschen Veränderungen durch den Globalisierungsprozess zu begegnen. Dies gilt zum Beispiel für die Bekämpfung des internationalen Terrorismus und der organisierten Kriminalität. Andererseits sind sich für einige Politikbereiche, wie Justiz, Polizei, Gesundheit und Sozialhilfe (mit Ausnahme von Griechenland), Medien (mit Ausnahme von Finnland und Italien), Kulturpolitik und Bildung (mit Ausnahme von Italien) die Bürger in allen Mitgliedstaaten einig, die entsprechenden Kompetenzen der nationalen Ebene zuzuweisen. Für Bildung wird ein Indexwert von -33 errechnet.

Diese Umfragedaten zeigen, dass die Präferenzen der Bürger in vielen Bereichen den Empfehlungen aus der Theorie des Föderalismus hinsichtlich der Aufgabenallokation entsprechen. Dies trifft etwa dann zu, wenn Skaleneffekte oder Externalitäten für eine Zentralisierung der Kompetenzen sprechen. In Bereichen hingegen, in denen die Heterogenität der Präferenzen eine bedeutende Rolle spielt, bedingt etwa durch die nationale Identität des Landes, sollten die Mitgliedstaaten zuständig sein.

Schließlich gibt es einige Politikbereiche, in denen das Ergebnis nicht so eindeutig ist. Dies betrifft etwa die Bereiche Verteidigung, Einwanderung, Flüchtlingspolitik, Asyl, Arbeitslosenversicherung und Landwirtschaft. In diesen Bereichen haben die Bürger in einigen Mitgliedstaaten eine starke Präferenz für eine Zentralisierung, in anderen Ländern hingegen für eine Ansiedlung auf der Ebene der Mitgliedstaaten. Im Ergebnis hat der Index Werte nahe null. Unabhängig davon, wie sich die Politik hinsichtlich der Aufgabenallokation auf diesen Feldern also entscheidet, handelt sie damit in einigen Mitgliedstaaten den Präferenzen der Bürger zuwider, was dort zu einer

Politikverdrossenheit beitragen kann. Aus diesem Dilemma gibt es aber kaum einen Ausweg, außer man definiert etwa Bereiche, in denen es den einzelnen Staaten freisteht, die Kompetenzen auf die EU-Ebene zu verlagern oder sie bei den nationalen Regierungen und Parlamenten zu belassen. Dieses Vorgehen wurde etwa gewählt, als dem Vereinigten Königreich und Dänemark das Recht eingeräumt wurde, nicht dem Euroraum beizutreten. Seit dem Vertrag von Amsterdam (1999) ist eine verstärkte Zusammenarbeit als Konzept der „flexiblen Integration“ vorgesehen, das integrationsfreudigeren EU-Staaten in bestimmten Bereichen eine engere Kooperation ermöglicht, auch wenn nicht alle Staaten einen solchen Schritt der Vertiefung und Integration mitgehen wollen. Die verstärkte Zusammenarbeit ist die vertragsrechtliche Konkretisierung eines Europas der unterschiedlichen Geschwindigkeiten.

Problematisch wird es, wenn es in einzelnen Mitgliedstaaten Widerstand gegen Mehrheitsbeschlüsse gibt, wie dies in der Frage der Aufteilung von Flüchtlingen auf die EU-Staaten der Fall war. In Bereichen, in denen die Zuständigkeit auf die EU-Ebene übertragen wurde, ist es angemessen und folgerichtig, ein Vertragsverletzungsverfahren einzuleiten, wenn einzelne Mitgliedstaaten Entscheidungen nicht umsetzen. In Bereichen, in denen die Zuständigkeit nicht eindeutig der EU zugewiesen wurde, erscheint die Gewährung positiver Anreize, etwa höhere Zahlungen aus dem EU-Budget für jene Staaten, die Mehrheitsbeschlüsse mittragen, zielführender.

In einer Umfrage der Österreichischen Gesellschaft für Europapolitik (ÖGfE) sprachen sich 87% der Befragten dafür aus, dass sich die EU „im wirtschaftlichen Bereich“ global stärker engagiert (ÖGfE, 2020). 69% der Teilnehmenden an der Umfrage wünschen sich zusätzliches europäisches Engagement im „humanitären Bereich“, und 58% sprachen sich dafür aus, dass die EU „politisch“ vermehrt in den Vordergrund tritt. 67% der Befragten halten es für sinnvoll, dass sich die EU künftig weltweit stärker für Klimaschutz engagiert, und 61% unterstützen den Vorschlag, auf EU-Ebene bei Verstößen gegen die Rechtsstaatlichkeit wirksamere Sanktionen gegen Mitgliedstaaten verhängen zu können. Einem intensivierten militärischen Auftreten der EU steht eine große Mehrheit (66%) der Befragten hingegen skeptisch gegenüber.

## 2.4 Vergleich der optimalen mit der tatsächlichen Aufgabenverteilung in der EU

Ein Vergleich der Tabellen 1 und 2 macht deutlich, dass oft die tatsächliche Aufgabenallokation von der optimalen abweicht. Im Folgenden wird die Übereinstimmung zwischen der optimalen und der tatsächlichen Aufgabenverteilung exemplarisch für die Bereiche Landwirtschaft, Schienengüterverkehr, Klima- und Umweltschutz, Gesundheitspolitik sowie Arbeitslosenversicherung betrachtet. Diese

machen entweder einen sehr großen Teil der EU-Budgets aus (Landwirtschaft), sind aus allokativer Sicht besonders relevant (Schienenverkehr), werden sehr kontrovers diskutiert (Arbeitslosenversicherung) oder sind gegenwärtig (Gesundheitspolitik) bzw. künftig besonders wichtig (Klima- und Umweltpolitik).

### 2.4.1 Landwirtschaft

Gegenwärtig macht die Gemeinsamen Agrarpolitik (GAP) den größten Teil des EU-Budgets aus. Die Zahlungen an die Landwirtschaft aus dem EU-Budget bestehen aus zwei Säulen. Die erste Säule besteht aus direkten Einkommensunterstützungen, die zweite Säule umfasst Zahlungen zur Entwicklung des ländlichen Raums. Während die erste Säule zur Gänze aus dem EU-Budget finanziert wird, wird die zweite Säule aus dem EU-Budget und den nationalen Budgets kofinanziert. Diese Aufgabenverteilung, d.h. dass sowohl die EU als auch die Mitgliedstaaten für die Agrarpolitik zuständig sind, impliziert doppelte Bürokratie. Zudem sorgt diese doppelte Zuständigkeit im Verein mit der unterschiedlichen Verhandlungsstärke der Mitgliedsstaaten für zahlreiche Sonderregelungen, für die der Rabatt des Vereinigten Königreichs nur ein Beispiel war bzw. ist (Cantore et al., 2011).

Eine Studie von Berger et al. (2017) konzentriert sich auf die erste Säule, also auf die Direktzahlungen an die landwirtschaftlichen Betriebe. Diese verfolgt zwei Ziele. Erstens dienen die Zahlungen der Stützung der bäuerlichen Einkommen, was in den Bereich der Sozialpolitik fällt. Zweitens dienen sie den Landwirten als Vergütung für die Bereitstellung agrarbezogener lokaler öffentlicher Güter wie Landschaftspflege oder die Verbesserung der Biodiversität. Berger et al. (2017) vergleichen den derzeitigen Zustand mit einer kontrafaktischen nationalen Zuständigkeit, wobei die Einkommensunterstützung in die Zuständigkeit der nationalen Transfersysteme der Mitgliedstaaten fallen würde. Wie oben beschrieben, erfolgt die Analyse anhand von fünf Kriterien: Präferenzen der Bevölkerung, Skalenvorteile (Größenvorteile) bei zentraler Bereitstellung, interregionale Externalitäten, zwischenstaatlicher Wettbewerbs sowie Konsistenz mit den Regeln des Gemeinsamen Marktes. Hinsichtlich der Präferenzen untersuchen die Autoren die Meinung der Bürger über eine Erhöhung der finanziellen Unterstützung für Landwirte in den nächsten 10 Jahren auf Basis einer Eurobarometerumfrage vom Oktober 2015 zur Gemeinsamen Agrarpolitik.<sup>1</sup> Die Meinungen gehen zwischen den Mitgliedstaaten auseinander, weshalb Berger et al. (2017) feststellen, dass dieses Kriterium keine eindeutige Aussage darüber erlaubt, ob die Landwirtschaftspolitik besser zentral oder dezentral angesiedelt wäre. Für das Kriterium eventueller Größenvorteile vergleichen Berger et al. (2017) die Stundenlöhne der Landwirte mit dem jeweiligen Durchschnittslohn im Niedriglohnbereich in jedem

<sup>1</sup> [https://data.europa.eu/euodp/en/data/dataset/S2087\\_84\\_2\\_440\\_ENG](https://data.europa.eu/euodp/en/data/dataset/S2087_84_2_440_ENG).

Mitgliedstaat. Größenvorteile liegen in dieser Hinsicht dann vor, wenn die Direktzahlungen bei einer Zahlung aus dem EU-Budget mit gleicher Treffsicherheit, aber zu geringeren Kosten als bei einer dezentralen Zuständigkeit gewährt werden können. Treffsicher wären die Direktzahlungen dann, wenn sie geeignet wären, Unterschiede zwischen den Einkommen in der Landwirtschaft und dem vergleichbaren Durchschnittseinkommen, das in diesem Fall das Einkommen im Niedriglohnbereich darstellt, auszugleichen. Die Autoren finden eher Größennachteile als Größenvorteile, denn das derzeitige System der Direktzahlungen aus dem EU-Budget ist nicht in der Lage, die Lohnlücke der Landwirte zu schließen. Eine nationale Abwicklung der Direktzahlungen würde die Effizienz in Bezug auf die Treffsicherheit erhöhen. Größeneffekte sprechen also klar für eine nationale und keine EU-Zuständigkeit für die Einkommensstützungen für die Landwirtschaft. Die Direktzahlungen an die Landwirtschaft sollen neben der Einkommensstützung auch eine Kompensation für die Bereitstellung öffentlicher Güter wie eine intakte Umwelt und eine große Biodiversität gewähren. Dabei handelt es sich eher um lokale als um internationale öffentliche Güter. Eine intakte Umwelt kommt beispielsweise insbesondere dem Tourismus und der Gesundheit der lokalen Bevölkerung zugute. Berger et al. (2017) zeigen, dass durch die Ansiedlung der Zuständigkeit für die Kompensation für diese eher lokalen öffentlichen Güter auf der EU-Ebene einige Mitgliedstaaten wesentlich mehr in das EU-budget einzahlen, als sie an Kompensation für die lokalen öffentlichen Güter erhalten, während für andere Staaten das Gegenteil zutrifft. Eine Verlagerung der Zuständigkeit für die Kompensation für lokale öffentliche Güter auf die Ebene der Mitgliedstaaten würde mithin zu einer deutlichen allokativen Verbesserung führen, da dann die Nutzen der Bereitstellung dieser öffentlichen Güter und die Kosten auf derselben Ebene anfallen würden. Hinsichtlich der Konsistenz mit den Regeln des Binnenmarktes ist es unerheblich, ob die Zuständigkeit für die Direktzahlungen auf der Ebene der EU oder der Mitgliedstaaten angesiedelt ist. Hier wurden die größten Wettbewerbsverzerrungen bereits durch die weitgehende Abschaffung der direkten Marktinterventionen zur Stützung der Preise für landwirtschaftliche Produkte beseitigt. Hinsichtlich des zwischenstaatlichen Wettbewerbs besteht gegenwärtig vor allem Wettbewerb darum, einen möglichst großen Anteil aus dem EU-Landwirtschaftsbudget zu erhalten. Bei einer Verlagerung auf die Ebene der Mitgliedstaaten würde es mehr Wettbewerb zwischen der Agrarpolitik und anderen Bereichen der Sozialpolitik in den einzelnen Mitgliedstaaten geben, was in einem effizienteren Policy-Mix in den einzelnen Ländern münden würde (Berger et al, 2017). Zusammenfassend ergibt die theoretische Analyse, dass die Agrarpolitik, vor allem hinsichtlich der Direktzahlungen, eindeutig besser auf der Ebene der Mitgliedstaaten angesiedelt wäre, während tatsächlich gerade dieser Bereich den größten Einzelposten im EU-Budget darstellt.

## 2.4.2 Schienenfrachtverkehr

Der Schienengüterverkehr zählt zu den Bereichen mit geteilter Zuständigkeit. Sowohl die EU als auch die Mitgliedstaaten sind also für die Finanzierung und die rechtlichen Regelungen zuständig. Bei einer Untersuchung der Frage, ob die EU die ausschließliche Zuständigkeit für den Schienenfrachtverkehr haben sollte, gilt es zu bedenken, dass es sich nicht um ein reines öffentliches Gut handelt. Beide Charakteristika öffentlicher Güter, Nicht-Rivalität im Konsum und Nicht-Ausschließbarkeit, treffen nicht oder nur teilweise zu. Die Nutzung der Schieneninfrastruktur durch einen Anbieter beeinflusst zumindest zum Teil die Nutzungsmöglichkeiten der Konkurrenten, sodass teilweise Rivalität in der Nutzung besteht. Auch ist ein Ausschluss vom Konsum, also von der Nutzung der Infrastruktur, möglich, wenn ein Unternehmen das Entgelt nicht zahlt. Der Schienengüterverkehr muss also überhaupt nicht in öffentlicher Zuständigkeit liegen, sei es auf der EU-Ebene oder auf der Ebene der Mitgliedstaaten, sondern könnte auch privatwirtschaftlich organisiert sein. Dies berücksichtigen Berger et al. (2017) bei ihrer Analyse. Eine alleinige EU-Zuständigkeit würde technische Standardisierung und einen diskriminierungsfreien, europaweiten Zugang zur Schieneninfrastruktur ohne fehlende Verbindungen an den Grenzen implizieren. Größenvorteile sprechen eindeutig für eine EU-Zuständigkeit. Schieneninfrastruktur, wie alle Bereiche der leitungsgebundenen Infrastruktur, weisen eine starke Fixkostendegression auf, d.h. Kosten je Kilometer für den Aufbau und den Erhalt der Infrastruktur fallen stark mit der Erweiterung des Schienennetzes. Zudem entstehen im gegenwärtigen System Kosten durch die unterschiedlichen technischen Normen. Eine Harmonisierung würde demnach zu erheblichen Kosteneinsparungen führen. Für die Vollendung des europäischen Binnenmarkts wäre eine EU-Zuständigkeit für den Schienengüterverkehr förderlich. Im gegenwärtigen System gibt es mehrere Beispiele für Ausnahmen von Binnenmarktstandards sowie nationale Normen, die die Vollendung des Binnenmarktes behindern. So ist der Inlandsverkehr in vielen Mitgliedstaaten nicht dem Wettbewerb unterworfen, und der Eisenbahngüterverkehr ist von öffentlichen Ausschreibungen ausgeschlossen. Unterschiedliche technische Standards (z.B. unterschiedliche Spurweiten und Elektrifizierungssysteme) sowie national organisierte Fahrzeugzulassungen wirken als Barrieren für grenzüberschreitende Eisenbahnunternehmen. Um die Auswirkungen des Wettbewerbs abzuschätzen, vergleichen Berger et al. (2017) die potenziellen Vorteile von Politikinnovationen mit der Gefahr der Erosion von Standards („Wettlauf nach unten“). Es mag zwar einige Beispiele für politische Innovationen zwischen den Mitgliedstaaten geben, d.h. Beispiele für Liberalisierungen des Schienenverkehrs in manchen Mitgliedstaaten, aber Beispiele innerhalb der Systeme sind eher selten und in den meisten Fällen durch enorme versunkene Kosten begrenzt. Falls etwa ein Mitgliedstaat ein neues Elektrifizierungssystem oder eine andere Spurweite erfinden würde, würden die

anderen Mitgliedstaaten diese Innovationen kaum übernehmen, da dann die Kosten der Investitionen in die bisherigen Systeme verloren wären. Diese Innovationen deshalb die Vollendung des Binnenmarktes behindern. Das Risiko eines „Wettlaufs nach unten“ beispielsweise bei Umwelt- oder Sicherheitsstandards bei einer rein nationalen Zuständigkeit scheint aber eher gering zu sein, da diese Standards bereits stark EU-weit reguliert sind. Alles in allem spricht die ökonomische Analyse für eine stärkere EU-weite Rolle bei der Organisation des Schienengüterverkehrs. Zumindest sollten die technischen Standards EU-weit gleich sein. Nur wenn es nicht zu einem erheblichen Zeitverlust an den Grenzen kommt, etwa weil Lokomotiven gewechselt oder Waggons auf andere Spurweiten umgerüstet werden müssen, kann die Schiene beim Güterverkehr dem Wettbewerb mit der Straße standhalten, was Staus auf den Straßen und insbesondere Emissionen reduzieren würde.

### 2.4.3 Europäische Arbeitslosenversicherung

Hinsichtlich der Vorschläge einer EU-weiten Arbeitslosenversicherung sprechen Argumente, die aus der Theorie der optimalen Währungsräume abgeleitet werden, für eine Zentralisierung zumindest im Euroraum, wo keine nationale Geldpolitik zur Abfederung von Schocks zur Verfügung steht. Es gibt aber erhebliche Widerstände gegen eine Zentralisierung, da derzeit die Mitgliedstaaten sehr unterschiedlich von Arbeitslosigkeit betroffen ist. Dieses Problem ließe sich aber lösen, indem etwa die Abweichung der tatsächlichen von der strukturellen Arbeitslosenquote für die Ermittlung von Ansprüchen aus einer europäischen Arbeitslosenversicherung herangezogen wird. Wegen der Probleme bei der Schätzung der strukturellen Arbeitslosenquote könnte alternativ auch die Veränderung der Arbeitslosenquote innerhalb eines bestimmten Zeitraums verwendet werden. Ansprüche auf Zahlungen aus einer europäischen Arbeitslosenversicherung würden dann erwachsen, wenn diese Zunahme der Arbeitslosenquote einen vorab festgelegten Grenzwert überschreitet. Dieses System könnte auch für einzelne Segmente des Arbeitsmarkts, etwa die Jugendarbeitslosigkeit, angewendet werden. In der politischen Diskussion stehen derzeit im Prinzip zwei Modelle einer europäischen Arbeitslosenversicherung. Zum einen eine originäre Arbeitslosenversicherung, die zumindest einen Teil des Arbeitslosengeldes übernimmt, und zum anderen eine Rückversicherung, die im Krisenfall dem Arbeitslosensystem des betroffenen Mitgliedstaats zur Seite springt. Die letztere Variante dürfte politisch eher durchsetzbar sein. In den USA existiert eine solche Arbeitslosenrückversicherung, während die eigentliche Arbeitslosenversicherung in die Kompetenz der Bundesstaaten fällt. Die bundesweite Rückversicherung ist daher vor allem für schwere Rezessionen und extreme Ausschläge der Arbeitslosenzahlen vorgesehen.

Dolls (2019) analysiert eine europäische Arbeitslosenrückversicherung, bei der die Mitgliedstaaten in das System einzahlen, wenn die Arbeitslosigkeit unter ihrem langfristigen Durchschnitt liegt und sinkt. Umgekehrt erhalten die Mitgliedsstaaten Transfers aus dem System, wenn die Arbeitslosigkeit über ihrem langfristigen Durchschnitt liegt und der jährliche Anstieg der Arbeitslosenquote eine bestimmte Schwelle überschreitet. Die Studie kommt zu dem Ergebnis, dass mit einem solchen System durchschnittlich 15% bis 25% der Einkommensverluste aufgrund steigender Arbeitslosigkeit in tiefen Rezessionen durch interregionale Glättungseffekte aufgefangen worden wären. Die Ergebnisse legen nahe, dass dieser interregionale Glättungskanal des Rückversicherungssystems ebenso wichtig ist wie der intertemporale Glättungseffekt eines durchschnittlichen nationalen Arbeitslosenversicherungssystems im Euroraum. Letzteres hätte zu einem Abfederungseffekt von 16% bis 27% im Falle eines großen Arbeitslosigkeitsschocks geführt. Das simulierte Rückversicherungssystem wäre für den Euroraum als Ganzes aufkommensneutral gewesen, nicht aber für jeden einzelnen Mitgliedstaat. Die durchschnittlichen jährlichen Nettobeiträge hätten sich aber lediglich auf -0,1% bis +0,1% des jeweiligen Bruttoinlandsprodukts belaufen. Kein Mitgliedstaat wäre im untersuchten Zeitraum 2000 bis 2016 ständig Nettozahler oder Nettoempfänger gewesen.

#### 2.4.4 Gesundheitspolitik

Tabelle 1 zeigt, dass die EU im Bereich der Gesundheitspolitik nur die Befugnis hat, die Mitgliedstaaten zu unterstützen. Konkret bedeutet dies, dass die EU weder die Gesundheitspolitik noch die Organisation und Bereitstellung von Gesundheitsdiensten und medizinischer Versorgung definiert. Stattdessen ergänzt sie die nationaler Politiken und unterstützt die Zusammenarbeit zwischen den Mitgliedsländern im Bereich der öffentlichen Gesundheit. Die SARS-Cov-2-Pandemie hat jedoch gezeigt, dass eine EU-weite Koordination in der Gesundheitspolitik sowie bei der Versorgung mit Medikamenten und anderen Gesundheitsmaterialien wichtig wäre. Bei der Eindämmung der Pandemie haben die Mitgliedstaaten unkoordiniert unterschiedliche Maßnahmen zu verschiedenen Zeitpunkten beschlossen. Auch wurden zeitweise Exportbeschränkungen von Schutzausrüstung verhängt. All dies läuft den Ideen eines gemeinsamen Marktes zuwider. Auch hätte ein koordiniertes Vorgehen bei der Bekämpfung der Pandemie möglicherweise dazu beigetragen, die Ausbreitung früher zu begrenzen. Im Vertrag von Amsterdam ist ausdrücklich festgelegt, dass in der EU die Mitgliedstaaten die volle Verantwortung für die Organisation des nationalen Gesundheitswesens und der medizinischen Versorgung tragen. Die EU verfügt bisher nur über Kompetenzen, um die Mitgliedstaaten zu unterstützen und ihre Zusammenarbeit auf dem Gebiet des Gesundheitswesens zu fördern. Gleichwohl hat in den vergangenen Jahren die EU eine wachsende Bedeutung in der Gesundheitspolitik erlangt. So weist der im Jahr 2000

ausgehandelte Vertrag von Nizza eine stärkere Rolle bei der Verbesserung der Gesundheit der Bevölkerung, der Verhütung von Humankrankheiten, der Beseitigung von Ursachen für die Gefährdung der menschlichen Gesundheit und der Bekämpfung weit verbreiteter schwerer Krankheiten zu. Auch bei der Förderung von Gesundheitsinformation und -erziehung hat die EU Kompetenzen. Um diese Ziele zu erreichen, kann der Ministerrat Maßnahmen zur Prävention und Gesundheitsförderung beschließen. Allerdings bleibt es jedem Mitgliedstaat überlassen, wie er diese Maßnahmen auf seinem Territorium gestaltet. Die EU-Beschlüsse dürfen darüber keine bindenden Bestimmungen enthalten. Weitergehende Kompetenzen hat die EU beim Gesundheitsschutz am Arbeitsplatz und beim Verbraucherschutz, der den Gesundheitsschutz und die Sicherheit der Verbraucher einschließt. Hier kann die EU durch Richtlinien Mindeststandards setzen, die für die Mitgliedstaaten verbindlich sind. In diesem Zusammenhang könnte im Gefolge der Coronavirus-Pandemie eine verpflichtende Bevorratung von Medikamenten, Schutzausrüstung und Gesichtsmasken diskutiert werden. Auch ist zu vermeiden, dass es erneut, wie zu Beginn der SARS-CoV-2-Pandemie, zu Verboten des Exports von Schutzkleidung innerhalb der EU kommt.

Zur Bekämpfung der Coronavirus-Pandemie haben die Staats- und Regierungschefs der 27 EU-Staaten am 23. April 2020 ein von den Euro-Finanzministern beschlossenes Hilfspaket von 540 Milliarden Euro beschlossen. Dieses Hilfspaket umfasst Hilfen im Umfang von 240 Mrd. Euro aus dem Europäischen Stabilitätsmechanismus (ESM). 200 Mrd. Euro sollen als Kredite über die Europäische Investitionsbank (EIB) kommen und 100 Mrd. Euro über das EU-Kurzarbeitsprogramm SURE. Am 27. Mai 2020 hat die Europäische Kommission ein Wiederaufbauprogramm mit einem Volumen von 750 Mrd. Euro vorgeschlagen, wovon 500 Mrd. Euro als Zuschüsse und 250 Mrd. Euro als langfristige Kredite fließen sollen (Europäische Kommission, 2020).

#### 2.4.5 Klima- und Umweltpolitik

Auf dem Gebiet der Umweltpolitik haben sowohl die EU als auch die Mitgliedstaaten Kompetenzen. Wie Tabelle 1 zeigt, fällt dieser Bereich somit in die geteilte Zuständigkeit der EU. Zur Bekämpfung des Klimawandels formuliert und implementiert die EU Klimapolitiken und -strategien und beteiligt sich an internationalen Klimaverhandlungen. Sie engagiert sich bei der Umsetzung des Pariser Abkommens und der Umsetzung des EU-Emissionshandelssystems (EU-ETS). In diesem Zusammenhang haben die EU-Länder vereinbart, in den kommenden Jahren verschiedene Ziele zu erfüllen. Die EU versucht sicherzustellen, dass Klimabelange auch in anderen Politikbereichen (z.B. Verkehr und Energie) berücksichtigt werden, und fördert zudem kohlenstoffarme Technologien und Anpassungsmaßnahmen. Dies zeigt, dass bei der Aufgabenallokation auch zwischen der zentralen Festlegung von Zielen und der dezentralen Festlegung und Überwachung konkreter Maßnahmen zur Erreichung der

Ziele differenziert werden kann. Die konkreten Maßnahmen zur Erreichung der innerhalb globaler Abkommen getroffenen Zielvereinbarungen werden nicht von der EU, sondern von den Mitgliedstaaten festgelegt. Der EU kommt die koordinierende Rolle zu, denn es muss sichergestellt werden, dass keine Externalitäten auftreten, etwa durch einseitige Festlegung von CO<sub>2</sub>-Steuern. Die Überwachung der Einhaltung von Zusagen und der Erreichung gemeinsamer Ziele könnte, ähnlich wie beim Europäischen Semester auf dem Gebiet der Fiskalpolitik, dezentral erfolgen. Die Mitgliedstaaten melden, welche Maßnahmen sie gesetzt haben, die Europäische Kommission prüft und beurteilt diese nationalen Maßnahmen und empfiehlt gegebenenfalls Korrekturen und in letzter Konsequenz Strafen, die vom Rat der Staats- und Regierungschefs beschlossen werden. Jedenfalls sollte der zurzeit diskutierte Wiederaufbaufonds zur Wiederbelebung der Wirtschaft in der EU nach der Coronavirus-Pandemie dazu genutzt werden, Investitionen in den Klima- und Umweltschutz voranzutreiben.

### 3 Der Mehrjährige Finanzrahmen 2021 – 2027

Gegenwärtig laufen die Verhandlungen über die Finanzierung des EU-Haushalts ab dem Jahr 2021. Im Mai 2018 hat die EU-Kommission einen Vorschlag für diesen Mehrjährigen Finanzrahmen (MFR) 2021 – 2027 vorgelegt (EU-Kommission, 2018). Der Vorschlag sieht vor, das Volumen des EU-Haushalts bei 1,11% des Bruttonationaleinkommens (BNE) der EU27 zu begrenzen. Damit bleibt das Finanzierungsvolumen real im Vergleich zum MFR 2014 – 2020, inklusive dem Europäischen Entwicklungsfonds, in etwa gleich. Weitere Aufgabenzuweisungen an die EU sind somit bis zum Jahr 2027 nur insofern möglich, als andere Aufgabenbereiche aus der EU-Zuständigkeit auf die Ebene der Mitgliedstaaten verlagert werden oder eine Umschichtung innerhalb der bisherigen EU-Aufgaben erfolgt. Diese Umschichtungen müssten, um substantiell Mittel freizusetzen, vor allem in den beiden größten bisherigen Ausgabeblöcken, also der Gemeinsamen Agrarpolitik und der Regionalentwicklung (Kohäsionsfonds) stattfinden. Wie oben dargelegt, ist die GAP der Bereich, in dem die größte Diskrepanz zwischen der optimalen Aufgabenverteilung (primär national) und der tatsächlichen Aufteilung innerhalb der EU (größter Einzelposten des EU-Budgets) zu beobachten ist. Ein Vergleich des MFR 2014 – 2020 mit dem Vorschlag zum MFR 2021 – 2027 zeigt, dass kaum Verschiebungen in der Aufgabenstruktur vorgesehen sind. Real sind für die Bereiche „Binnenmarkt, Innovation und Digitales“ und „Natürliche Ressourcen und Umwelt“ Kürzungen vorgesehen. Demgegenüber sind für die Programme „Migration und Grenzmanagement“ sowie „Sicherheit und Verteidigung“ die größten Ausweitungen geplant. Es zeigt sich somit, dass eine Rückführung von Aufgabenbereichen, die auf der EU-Ebene kaum den Kriterien einer optimalen Allokation gerecht werden, kaum vorgesehen sind. Die

Strategie der EU-Kommission scheint hierbei ein Abschmelzen der Geldbeträge mittels Inflation zu sein, statt tatsächliche Ausgabekürzungen vorzuschlagen (Becker, 2018). Dieser Ansatz ist pragmatisch, allerdings verhindert er bei nahezu gleichbleibenden Gesamtmitteln allokativen Effizienzgewinne mittels Umschichtungen, die einen europäischen Mehrwert generieren könnten. Insbesondere für den Bereich der GAP ist es hinsichtlich der Theorie des Föderalismus bedenklich, dass gerade die Direktzahlungen an die landwirtschaftlichen Betriebe real nur sehr zaghafte gekürzt werden sollen. Wie oben diskutiert, gibt es gerade für die Direktzahlungen kaum Argumente, dass diese einen europäischen Mehrwert generieren. Im Bereich der Kohäsionspolitik fallen die vorgeschlagenen Kürzungen gerade bei solchen Fonds an, die sich auf die Förderung einkommensschwacher Regionen konzentrieren (Südekum, 2018). Generell gilt es zu bedenken, dass es bisher keine wissenschaftliche Evidenz über die Wirksamkeit der Kohäsionspolitik gibt. Die Ausweitung der Programme „Migration und Grenzmanagement“ sowie „Sicherheit und Verteidigung“ ist allokationstheoretisch sinnvoll. Allerdings handelt es sich um einen relativ kleinen Schritt, und er ist zudem kaum mit einem Abbau nationalstaatlicher Zuständigkeiten verbunden, wodurch möglicherweise neue Ineffizienzen durch eine doppelte Zuständigkeit entstehen können. Insgesamt kann die vorgeschlagene Ausgabenstruktur des MFR als pragmatisch bezeichnet werden (Bitschi et al., 2018). Der große Schritt hin zu einer starken Bereinigung der Aufgabenallokation zwischen der EU und den Mitgliedstaaten bleibt aber aus.

Gemeinsam mit dem Programm zum Wiederaufbau nach der SARS-CoV-2-Pandemie hat die Europäische Kommission am 27. Mai 2020 Ergänzungen zum MFR 2021 – 2027 vorgeschlagen (Europäische Kommission, 2020). Der MFR 2021 – 2027 soll ein Volumen von 1,1 Billionen Euro umfassen. Um schnell auf die SARS-CoV-2-Krise reagieren zu können, soll auch der bestehende MFR 2014 – 2020 so modifiziert werden, dass im Jahr 2020 11,5 Mrd. Euro bereitgestellt werden. Der Vorschlag der EU-Kommission enthält Bekenntnisse zur Förderung der Digitalisierung und des Umweltschutzes. Inwiefern diesen Ankündigungen Taten folgen werden, bleibt freilich abzuwarten. Umstritten ist der gesamte Wiederaufbauplan einschließlich der Modifizierung des MFR jedenfalls, weil der Plan vorsieht, dass der EU eine Schuldenaufnahme ermöglicht wird, was in einigen Mitgliedstaaten bisher auf Widerstand stößt.

## 4 Zusammenfassung und Ausblick

Gemäß der Theorie des fiskalischen Föderalismus sollte in einem föderalen System wie der Europäischen Union die oberste Ebene in jenen Bereichen zuständig sein, bei denen die Präferenzen für die Ausgestaltung der öffentlichen Aufgabe keine stark regional-korrelierten Schwankungen aufweisen; die Skalenvorteile in der Bereitstellung des

öffentlichen Gutes aufweisen; bei deren Bereitstellung auf dezentraler Ebene negative Externalitäten zwischen den Gebietskörperschaften auftreten; bei denen es keine Vorteile eines zwischenstaatlichen Wettbewerbs gibt; und bei denen es wichtig ist, Konsistenz mit den Regeln des Gemeinsamen Marktes sicherzustellen.

Wenn man auf Basis dieser theoretischen Überlegungen eine optimale Verteilung der Aufgaben zwischen der EU und den Mitgliedstaaten ableitet und diese optimale mit der tatsächlichen Aufgabenallokation vergleicht, zeigen sich teils erhebliche Diskrepanzen. So ist der größte Einzelposten des EU-Budgets, die Gemeinsame Agrarpolitik, gerade jener Bereich mit dem geringsten europäischen Mehrwert. Bei den Verhandlungen über den mehrjährigen Finanzrahmen, der die Finanzierung und damit die Prioritäten des EU-Budgets im Zeitraum 2021 bis 2027 regelt, zeichnet sich ab, dass die Chance auf eine grundlegende Neuordnung der Aufgabenverteilung verpasst wird. Die Corona-Krise hat deutlich die Probleme im föderalen Gefüge der EU vor Augen geführt, als es vor allem am Beginn der Pandemie zu unkoordinierten Grenzsicherungen und teilweise sogar zu einem Exportverbot medizinischer Produkte kam. Die Solidarität innerhalb der Staatengemeinschaft sollte künftig gestärkt werden. Dies sollte aber keine gemeinsame Schuldenaufnahme wie etwa die viel diskutierten Eurobonds beinhalten. Das Ergebnis einer solchen Vergemeinschaftung der Schulden eines Landes könnte das Ende der EU bzw., wenn sie nur innerhalb des Euroraums praktiziert würde, der Währungsunion als guter Schuldner bedeuten. Im Ergebnis würden wohl die Zinsen für alle Länder steigen. Dies könnte dazu führen, dass sich die Bürger der ursprünglichen Niedrigschuldenländer dies nicht gefallen lassen, was den Fortbestand der Union gefährden würde. Gleichwohl gibt es Bereiche, in denen eine vertiefte Zusammenarbeit sinnvoll wäre. Zweifellos zählt die Klima- und Umweltpolitik angesichts der globalen Dimension des Klimawandels hierzu.

## 5 Literaturverzeichnis

Alesina, A., Angeloni, I., Schuknecht, L. (2005), What Does the European Union Do? *Public Choice* 123, 275–319.

Becker, P. (2018), Pragmatismus und Flexibilität: der Fokus der EU-Kommission bei ihrem Vorschlag für den neuen Finanzrahmen. *Wirtschaftsdienst* 98, 387–391.

Berger, M., Harendt, C., Heinemann, F., Moessinger, M.-D., Schwab, T., Weiss, S. (2017), *How Europe Can Deliver: Optimizing the Division of Competences among the EU and Its Member States*, Bertelsmann Stiftung, Gütersloh.

Bitschi, B., Kocher, M.G., Weyerstraß, K. (2018), Finanzierung der EU nach dem Brexit: Eine Analyse des Mehrjährigen Finanzrahmens 2021–2027. *Wirtschaftspolitische Blätter* 3/2018, 397–411.

Cantore, N., Kennan, J., Page, S. (2011), CAP reform and development – Introduction, reform options and suggestions for further research. Overseas Development Institute. London.

Cerniglia, F., Pagani, L. (2009), The European Union and the Member States: An Empirical Analysis of European Preferences for Competences Allocation, CESifo Economic Studies 55, 197–232.

Dolls, M. (2019), An Unemployment Re-Insurance Scheme for the Eurozone? Stabilizing and Redistributive Effects. EconPol Policy Report 10.

ECORYS/CPB/IFO (2008), A Study on EU Spending, Rotterdam.

Europäische Kommission (2020), The EU budget powering the recovery plan for Europe. Communication from the Commission to the European Parliament, the European Council, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions. COM(2020) 442 final. Brüssel.

Europäische Kommission (2018), Ein EU-Haushalt für die Zukunft. Vorschlag der Kommission für den mehrjährigen Finanzrahmen 2021-2027. Band 20. [https://op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/d18f9ef4-8321-11e8-ac6a-01aa75ed71a1/language-en?WT.mc\\_id=Selectedpublications&WT.ria\\_c=677&WT.ria\\_f=2790&WT.ria\\_ev=search](https://op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/d18f9ef4-8321-11e8-ac6a-01aa75ed71a1/language-en?WT.mc_id=Selectedpublications&WT.ria_c=677&WT.ria_f=2790&WT.ria_ev=search).

Harendt, C., Heinemann, F., Weiss, S. (2018), EU Budget Reforms: Where Can Europe Really Add Value? EconPol Policy Brief 5. [https://www.econpol.eu/sites/default/files/2018-03/EconPol\\_Policy\\_Brief\\_5\\_2017\\_EU\\_Budget\\_Reforms.pdf](https://www.econpol.eu/sites/default/files/2018-03/EconPol_Policy_Brief_5_2017_EU_Budget_Reforms.pdf)

Oates, W. E. (1999), An Essay on Fiscal Federalism, Journal of Economic Literature 37, 1120–1149.

Oates, W. E. (2005), Toward a Second-Generation Theory of Fiscal Federalism, International Tax and Public Finance 12, 349–373.

Österreichische Gesellschaft für Europapolitik (ÖGfE) (2020), ÖGfE-Umfrage zum Europatag: ÖsterreicherInnen wünschen sich mehr EU-Engagement bei Wirtschaft, Klimaschutz und Rechtsstaatlichkeit. Presseausendung vom 9.5.2020. [https://oegfe.at/2020/05/09\\_umfrage\\_eu\\_zukunft/](https://oegfe.at/2020/05/09_umfrage_eu_zukunft/) (abgerufen am 12.5.2020).

Südekum, J. (2018), Ein Budget im Geiste Macrons? Wirtschaftsdienst 98, 383–387.