

Hans Pitlik

## Ausgabenprioritäten im EU-Budget 2007-2013: Die Perspektive des Fiskalföderalismus

**Der neue Finanzrahmen der Europäischen Union für die Jahre 2007 bis 2013 weist Gesamtverpflichtungen von 864 Mrd. € aus. Das Budgetvolumen beträgt damit nur knapp über 1% des Bruttonationaleinkommens der dann 27 Mitgliedsländer. Die Ausgabenstruktur ist allerdings nur bedingt mit Vorstellungen der ökonomischen Föderalistentheorie zu einer optimalen wirtschaftspolitischen Aufgabenverteilung zwischen Union und Mitgliedsländern vereinbar. Aus normativer Sicht wäre eine Umwidmung der Finanzmittel auf Politikbereiche (z. B. Grundlagenforschung) anzustreben, für die eine europäische Kompetenz besser zu rechtfertigen ist.**

Begutachtung: Fritz Breuss • Wissenschaftliche Assistenz: Martha Steiner • E-Mail-Adresse: [Hans.Pitlik@wifo.ac.at](mailto:Hans.Pitlik@wifo.ac.at)

Nach langwierigen und konfliktreich geführten Etatverhandlungen wurde im Mai 2006 der neue Finanzrahmen der Europäischen Union für die Jahre 2007 bis 2013 durch die förmliche Zustimmung von Europäischem Parlament, Europäischer Kommission und Europäischem Rat zur Interinstitutionellen Vereinbarung verabschiedet. Der Finanzrahmen (früher "Finanzielle Vorausschau") fixiert verbindliche Obergrenzen für die Gemeinschaftsausgaben und ist maßgebliche Grundlage für das jährliche Budgetverfahren. Durch strikt abgegrenzte Rubriken wird auch die Zusammensetzung der EU-Ausgaben für die kommenden Jahre festgeschrieben. Im Finanzrahmen spiegeln sich daher Prioritäten und strategische Ziele der EU-Politik, soweit sie sich in budgetären Größen niederschlagen.

Der noch unter österreichischem Ratsvorsitz ausgehandelte Kompromiss scheint die Beteiligten jedoch nur bedingt zufrieden zu stellen: In einer Zusatzklärung wird die Kommission jedenfalls aufgefordert, eine "vollständige, weit reichende Überprüfung sämtlicher Aspekte der EU-Ausgaben, einschließlich der Gemeinsamen Agrarpolitik, und der Eigenmittel, einschließlich der Ausgleichszahlung an Großbritannien, vorzunehmen und darüber 2008/09 Bericht zu erstatten" (*Europäische Union, 2006*). Überlegungen zur Reform der Ausgabenstruktur des Budgets müssten freilich die Grundsatfrage einschließen, welche Aufgaben die Union wahrnehmen und welche Politikfelder im Sinne des Subsidiaritätsprinzips den Mitgliedsländern überlassen bleiben sollten.

Die ökonomische Literatur behandelt das Problem der adäquaten vertikalen Zuordnung wirtschaftspolitischer Kompetenzen auf politische Entscheidungsebenen vorwiegend im Rahmen der Theorie des Fiskalföderalismus. Vor diesem Hintergrund werden im vorliegenden Beitrag Ausgabenprioritäten der EU, wie sie im Finanzrahmen 2007-2013 und im Haushaltsvorentwurf der Kommission für 2007 aufscheinen, untersucht. Die Einnahmenseite des Budgets bleibt ausgeklammert.

Die jährliche Budgetplanung der EU wird seit dem "Delors-Paket I" von 1988 durch einen mehrjährigen Finanzrahmen begrenzt, in dem Plafonds für das Gesamtniveau und die Zusammensetzung der Ausgaben festgelegt werden. In Jahresbudgets und Finanzrahmen wird dabei technisch zwischen Mitteln für "Verpflichtungen" und "Zahlungen" unterschieden. Verpflichtungsermächtigungen decken die finanziellen Verbindlichkeiten, die im Haushaltsjahr höchstens eingegangen werden dürfen. Die daraus folgenden budgetären Belastungen fallen aber möglicherweise erst in Folge-

---

**EU-Finanzrahmen  
2007-2013 und  
Budgetentwurf 2007**

jahren an. Die effektiv veranschlagten Ausgaben im Planjahr werden als Mittel für Zahlungen bezeichnet. Verpflichtungs- und Zahlungsermächtigungen stimmen nicht immer überein, da EU-Programme oft auf mehrere Jahre angelegt sind und bereitgestellte Mittel von den Adressaten nicht immer in voller Höhe im Planjahr abgerufen werden.

**Budgetvolumen des Finanzrahmens 2007-2013**

Der neue Finanzrahmen sieht für sieben Planjahre Verpflichtungsmittel von 864,3 Mrd. € und Mittel für Zahlungen von 820,8 Mrd. € vor (jeweils zu Preisen von 2004; Übersicht 1). Im Durchschnitt sind Verpflichtungsmittel von rund 123,5 Mrd. € und Mittel für Zahlungen von 117,3 Mrd. € pro Jahr veranschlagt. Im Verhältnis zu dem für 2007 bis 2013 geschätzten Bruttonationaleinkommen (BNE) der EU erreichen die Verpflichtungsmittel 1,05% und die Mittel für Zahlungen 1%. Über die Jahre 2007 bis 2013 ist ein relativer Rückgang der Verpflichtungsmittel von 1,1% auf 1,01% und der Zahlungsmittel von 1,06% auf 0,94% des BNE geplant. Die unverändert festgelegte Eigenmittelobergrenze von 1,24% des BNE wird wie in den Vorjahren nicht vollständig ausgeschöpft, um Spielraum für unvorhergesehene Ausgaben zu bewahren.

Übersicht 1: Finanzrahmen der EU 2007-2013

	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2007-2013 insgesamt
Mio. €, zu Preisen von 2004								
<i>Mittel für Verpflichtungen</i>								
1. Nachhaltiges Wachstum	51.267	52.415	53.616	54.294	55.368	56.876	58.303	382.139
1a. Wettbewerbsfähigkeit für Wachstum und Beschäftigung	8.404	9.097	9.754	10.434	11.295	12.153	12.961	74.098
1b. Kohäsion für Wachstum und Beschäftigung	42.863	43.318	43.862	43.860	44.073	44.723	45.342	308.041
2. Bewahrung und Bewirtschaftung der natürlichen Ressourcen	54.985	54.322	53.666	53.035	52.400	51.775	51.161	371.344
Marktbezogene Ausgaben und Direktzahlungen	43.120	42.697	42.279	41.864	41.453	41.047	40.645	293.105
3. Unionsbürgerschaft, Freiheit, Sicherheit und Recht	1.199	1.258	1.380	1.503	1.645	1.797	1.988	10.770
3a. Freiheit, Sicherheit und Recht	600	690	790	910	1.050	1.200	1.390	6.630
3b. Unionsbürgerschaft	599	568	590	593	595	597	598	4.140
4. Die EU als globaler Partner	6.199	6.469	6.739	7.009	7.339	7.679	8.029	49.463
5. Verwaltung <sup>1)</sup>	6.633	6.818	6.973	7.111	7.255	7.400	7.610	49.800
6. Ausgleichszahlungen	419	191	190					800
<b>Mittel für Verpflichtungen insgesamt</b>	<b>120.702</b>	<b>121.473</b>	<b>122.564</b>	<b>122.952</b>	<b>124.007</b>	<b>125.527</b>	<b>127.091</b>	<b>864.316</b>
<i>In % des BNE</i>	<i>1,10</i>	<i>1,08</i>	<i>1,07</i>	<i>1,04</i>	<i>1,03</i>	<i>1,02</i>	<i>1,01</i>	<i>1,05</i>
<b>Zahlungsmittel insgesamt</b>	<b>116.650</b>	<b>119.620</b>	<b>111.990</b>	<b>118.280</b>	<b>115.860</b>	<b>119.410</b>	<b>118.970</b>	<b>820.780</b>
<i>In % des BNE</i>								
Zahlungsmittel insgesamt	1,06	1,06	0,97	1,00	0,96	0,97	0,94	1,00
Eigenmittelobergrenze	1,24	1,24	1,24	1,24	1,24	1,24	1,24	1,24
Spielraum	0,18	0,18	0,27	0,24	0,28	0,27	0,30	0,24
Anteile an den gesamten Mitteln für Verpflichtungen in %								
<i>Mittel für Verpflichtungen</i>								
1. Nachhaltiges Wachstum	42,5	43,1	43,7	44,2	44,6	45,3	45,9	44,2
1a. Wettbewerbsfähigkeit für Wachstum und Beschäftigung	7,0	7,5	8,0	8,5	9,1	9,7	10,2	8,6
1b. Kohäsion für Wachstum und Beschäftigung	35,5	35,7	35,8	35,7	35,5	35,6	35,7	35,6
2. Bewahrung und Bewirtschaftung der natürlichen Ressourcen	45,6	44,7	43,8	43,1	42,3	41,2	40,3	43,0
Marktbezogene Ausgaben und Direktzahlungen	35,7	35,1	34,5	34,0	33,4	32,7	32,0	33,9
3. Unionsbürgerschaft, Freiheit, Sicherheit und Recht	1,0	1,0	1,1	1,2	1,3	1,4	1,6	1,2
3a. Freiheit, Sicherheit und Recht	0,5	0,6	0,6	0,7	0,8	1,0	1,1	0,8
3b. Unionsbürgerschaft	0,5	0,5	0,5	0,5	0,5	0,5	0,5	0,5
4. Die EU als globaler Partner	5,1	5,3	5,5	5,7	5,9	6,1	6,3	5,7
5. Verwaltung <sup>1)</sup>	5,5	5,6	5,7	5,8	5,9	5,9	6,0	5,8
6. Ausgleichszahlungen	0,3	0,2	0,2					0,1
<b>Mittel für Verpflichtungen insgesamt</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>

Q: Europäische Union. – <sup>1)</sup> Die hier berücksichtigten Ausgaben für Ruhegehälter sind Nettobeträge und enthalten nicht die jeweiligen Beiträge des Personals zur Versorgungsordnung bis zu einer Höhe von 500 Mio. € (2007-2013, zu Preisen von 2004).

Im Finanzrahmen 2007 bis 2013 wurde die Budgetstruktur gegenüber der Planungsperiode 2000 bis 2006 verändert. Nach der Neugliederung sind sechs (vormals acht) große Rubriken vorgesehen, die die politischen Ausgabenprioritäten der EU widerspiegeln sollen. Zur Vereinfachung beschränkt sich die folgende Darstellung auf die ausgewiesenen Verpflichtungsmittel zu Preisen von 2004.

Relativ größte Posten sind, mit einem Gesamtvolumen von 382,1 Mrd. € (44,2% der Verpflichtungen), die in Rubrik 1 aufgelisteten Mittel für "Nachhaltiges Wachstum". Im Durchschnitt sind über die siebenjährige Geltungsdauer pro Jahr rund 54,6 Mrd. € angesetzt, jedoch mit steigender Tendenz von 51,3 Mrd. € (2007) auf 58,3 Mrd. € (2013). Das entspricht einem Zuwachs von 13,6%. Der Anteil am Gesamtbudget nimmt von 42,5% (2007) auf 45,9% (2013) zu.

Die Rubrik 1 umfasst zum einen Budgetmittel für Struktur- und Kohäsionspolitik (Teilrubrik 1b) mit insgesamt 308 Mrd. € (35,6% der Verpflichtungsmittel), zum anderen in Teilrubrik 1a Mittel für "Wettbewerbsfähigkeit für Wachstum und Beschäftigung" (74,1 Mrd. €, 8,6% der Verpflichtungen). Innerhalb der Rubrik sind im Planungszeitraum Strukturverschiebungen vorgesehen: Während der Anteil der "Wettbewerbsausgaben" an den Verpflichtungsmitteln zwischen 2007 und 2013 von 7% auf 10,2% wächst, bleibt der Anteil der Struktur- und Kohäsionsfonds, trotz leichter Zunahme der absoluten Mittel, fast konstant.

Die zweitgrößte Budgetrubrik ist mit "Bewahrung und Bewirtschaftung der natürlichen Ressourcen" überschrieben. Mit geplanten Verpflichtungen von 371,3 Mrd. € liegt ihr Anteil am Siebenjahresbudget bei 43%. Diese Rubrik 2 umfasst im Wesentlichen die Mittel für die Gemeinsame Agrarpolitik (einschließlich Fischereiwesen). Marktbezogene Ausgaben und Direktzahlungen stellen mit etwa 33,9% des Budgets einen deutlich größeren Teil der Agrarmittel als die Förderprogramme zur Ländlichen Entwicklung. Insgesamt ist zwischen 2007 und 2013 eine Ausgabenverringerung von knapp 55 Mrd. € auf 51,1 Mrd. € vorgesehen. Der Anteil an den Verpflichtungen wird damit von 45,6% auf 40,3% reduziert. Im Vergleich zu früheren Ansätzen, in denen die Ausgaben teilweise über 80% des EU-Budgets ausmachten, hat das Gewicht der Agrarausgaben deutlich abgenommen.

Von erheblich geringerer quantitativer Bedeutung sind die anderen vier Hauptkategorien des Finanzrahmens. Mit 49,8 Mrd. € (5,8% des Gesamthaushalts) sind die nicht zurechenbaren Verwaltungsausgaben (einschließlich der Versorgungsbezüge) für die EU-Organe angesetzt. Für 2007 bis 2013 ist ein Anstieg um fast 15% von 6,6 auf 7,6 Mrd. € vorgesehen, der vor allem mit erweiterungsbedingten Mehrausgaben begründet wird. Rund 5,7% der Verpflichtungen macht die Rubrik 4 "EU als globaler Partner" aus. Sie umfasst primär Mittel für Entwicklungshilfe sowie für die Unterstützung von Beitrittskandidatenländern ("Heranführungshilfe") und Nicht-Beitrittskandidaten ("Europäische Nachbarschaftspolitik"). Ferner finden sich unter dieser Rubrik Budgetansätze für humanitäre Hilfsaktionen und für die Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik (GASP). Das Gesamtvolumen der Verpflichtungen in der Planperiode beträgt 49,5 Mrd. €.

Etwa 1,2% der Mittel (10,8 Mrd. €) sind in Rubrik 3 veranschlagt. Wichtige Positionen sind die Steuerung der Migrationsströme im Rahmen eines Europäischen Flüchtlingsfonds und eines Fonds für die Integration von Drittstaatsangehörigen sowie neue Programme zum Schutz der Freiheitsrechte und der Terrorismusbekämpfung in der Teilrubrik "Freiheit, Sicherheit und Recht". Mittel für Kultur-, Jugend-, Gesundheits- und Medienpolitik sind unter der Teilrubrik "Unionsbürgerschaft" ausgewiesen. Die Rubrik 6 ("Ausgleichszahlungen") enthält Sondermittel für Rumänien und Bulgarien im Hinblick auf ihren EU-Beitritt und ist für die Jahre 2007 bis 2009 mit insgesamt 800 Mio. € dotiert.

Fast zeitgleich mit der Verabschiedung des neuen Finanzrahmens brachte die Kommission ihren Haushaltsvorentwurf in das Budgetverfahren 2007 ein. Er ist detaillierter als der grob strukturierte Finanzrahmen nach den Politikbereichen (Haushaltstiteln) untergliedert, in denen die Union aktiv ist. Dadurch ist erkennbar, durch welche Mittel die EU versucht, die in der Rubrikengliederung bezeichneten strategischen Ziele zu erreichen. Der Vorentwurf der Kommission (Übersicht 2) dient als erste Vorlage,

## Strategische Ausgaben- schwerpunkte des Finanzrahmens 2007-2013

## Haushaltsvorentwurf 2007 der Europäischen Kommission

ist jedoch noch kein endgültiger Budgetbeschluss. Im Haushaltsverfahren nehmen Ministerrat und Parlament oft noch Detailänderungen vor.

Zu laufenden Preisen summieren sich die im Vorentwurf 2007 vorgeschlagenen Verpflichtungsmittel auf rund 126,8 Mrd. €, knapp über 1% der Wirtschaftsleistung der EU. Mit einem Ansatz der Zahlungsmittel von 116,4 Mrd. € bleibt der Kommissionsvorschlag mit 0,99% des Bruttonationaleinkommens der Mitgliedsländer sogar unter der 1%-Marke. Damit betragen die im Haushaltsvorentwurf vorgesehenen Mittel in einer auf 27 Länder erweiterten EU 239 € pro Kopf.

Übersicht 2: Politikbereiche im Haushalt 2006 und Haushaltsentwurf 2007

	Verpflichtungen				Laut EG-Vertrag	Aufgabe der Union Laut Theorie des Fiskalföderalismus	
	2006 Mio. €	2007 Mio. €	2006/07 Veränderung in %	2007 Anteile in %			
Wirtschaft und Finanzen	455,4	516,3	+ 13,4	0,4			Querschnittsaufgabe
Unternehmen	371,7	524,1	+ 41,0	0,4	U-K-E	Eher nein	Industriepolitik
Wettbewerb	68,4	71,8	+ 4,9	0,1	Ausschließlich	Ja	Binnenmarktrelevant
Beschäftigung und Soziales	11.906,8	11.426,1	- 4,0	9,0	U-K-E, geteilt	Eher nein	Eventuell in Zukunft
Landwirtschaft und Entwicklung des ländlichen Raumes	55.407,4	55.880,1	+ 0,9	44,1	Geteilt	Sehr begrenzt	Agrarumwelt
Energie und Verkehr	1.433,2	1.795,9	+ 25,3	1,4	Geteilt	Eher ja	Transeuropäische Netze
Umwelt	326,3	350,5	+ 7,4	0,3	Geteilt	Eher ja	EU-weite Umweltprobleme
Forschung	3.497,1	3.564,7	+ 1,9	2,8	Geteilt	Nur geteilt	
Informationsgesellschaft und Medien	1.405,8	1.427,1	+ 1,5	1,1	U-K-E	Umstritten	Industriepolitik
Direkte Forschung	329,6	348,5	+ 5,7	0,3	Geteilt	Nur geteilt	Grundlagenforschung
Fischerei und maritime Angelegenheiten	1.062,0	955,2	- 10,1	0,8	Geteilt	Sehr begrenzt	Umweltschutz
Binnenmarkt	56,5	56,4	- 0,3	0,0	Geteilt	Ja	
Regionalpolitik	28.720,6	34.679,3	+ 20,7	27,3	Geteilt	Eher ja	Europäischer Finanzausgleich
Steuern und Zollunion	107,1	108,9	+ 1,6	0,1	Ausschließlich	(Eher) ja	Wettbewerbsregeln
Bildung und Kultur	989,5	1.209,1	+ 22,2	1,0	U-K-E	Umstritten	Eventuell in Zukunft
Kommunikation	179,9	186,4	+ 3,6	0,1			Querschnittsaufgabe
Gesundheit und Verbraucherschutz	529,6	544,7	+ 2,9	0,4	Geteilt, zum Teil U-K-E	Begrenzt	
Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts	588,2	619,0	+ 5,2	0,5	Geteilt	Ja	
Außenbeziehungen	3.439,6	3.415,0	- 0,7	2,7	Gemeinsam	Eher ja	
Handel	64,8	70,0	+ 8,1	0,1	Ausschließlich	Ja	
Entwicklung und Beziehungen zu den AKP-Staaten	1.081,9	1.234,0	+ 14,1	1,0	Geteilt	Eher ja	
Erweiterung	2.198,0	1.056,6	- 51,9	0,8	Ausschließlich	Ja	
Humanitäre Hilfe	719,0	749,7	+ 4,3	0,6	Geteilt	Ja	Außenbeziehungen
Betrugsbekämpfung	63,6	66,5	+ 4,5	0,1			Querschnittsaufgabe
Koordinierung der Politiken und rechtliche Beratung der Kommission	159,7	168,8	+ 5,7	0,1			Querschnittsaufgabe
Verwaltung	886,5	922,9	+ 4,1	0,7			Querschnittsaufgabe
Haushalt	1.141,9	512,6	- 55,1	0,4			Querschnittsaufgabe
Audit	9,7	9,2	- 5,4	0,0			Querschnittsaufgabe
Statistik	117,2	121,4	+ 3,6	0,1			Querschnittsaufgabe
Versorgungsbezüge	945,2	997,5	+ 5,5	0,8			Querschnittsaufgabe
Sprachendienste	346,6	359,0	+ 3,6	0,3			Querschnittsaufgabe
Reserven	229,0	234,5	+ 2,4	0,2		Unklar	
Kommission insgesamt	118.837,8	124.181,4	+ 4,5	97,9			
Anderer Organe <sup>1)</sup>	2.459,5	2.642,7		2,1			Querschnittsaufgabe
Insgesamt	121.297,3	126.824,1	+ 4,6	100,0			

Q: Europäische Kommission. U-K-E . . . Unterstützungs-, Koordinations- und Ergänzungsmaßnahmen. - <sup>1)</sup> Ohne Versorgungsbezüge.

Insgesamt sieht der Vorentwurf der Kommission einen Anstieg der Verpflichtungsmittel gegenüber dem Haushaltsplan 2006 um 4,6% vor. Die mit Abstand größten Haushaltstitel sind die Landwirtschaftspolitik mit 55,9 Mrd. € und die Regionalpolitik mit 34,7 Mrd. €. Gemeinsam umfassen sie 71,4% der geplanten Verpflichtungsmittel 2007, einschließlich der Mittel für die Fischerei sogar 72,2%. Gegenüber 2006 steigen die Agrarmittel nominell mit +0,9% nur wenig, die Mittel für regionalpolitische Maßnahmen mit +21% dagegen weit überdurchschnittlich. Drittgrößter Haushaltstitel ist der Politikbereich "Beschäftigung und Soziales" mit 11,4 Mrd. € (9% der Gesamtmittel). Im Vergleich zu 2006 ist hier allerdings ein Rückgang um 4% festzustellen.

Wesentlich niedriger sind die geplanten Mittel für die anderen Budgettitel. 2007 sind für Forschungsförderung und direkte Forschung insgesamt rund 3,9 Mrd. € angesetzt (2006 3,8 Mrd. €). Für die externen Politikbereiche "Außenbeziehungen", "Entwicklung und Beziehungen zu den AKP-Staaten" und "Humanitäre Hilfe" sind zusammen 5,4 Mrd. € oder 4,3% der Verpflichtungsmittel vorgesehen. Alle anderen Haushaltstitel sind mit weniger als 2% der Gesamtmittel veranschlagt. Die neben der Regionalpolitik höchsten Zuwachsraten gegenüber 2006 ergeben sich in den Bereichen "Unternehmen" (+41%), "Energie und Verkehr" (+25%) sowie "Bildung und Kultur" (+22%).

Zur Analyse der Frage, welche Aufgaben der Union übertragen werden und welche Kompetenzen bei den Mitgliedsländern verbleiben sollten, wird in der Finanzwissenschaft oft auf die Theorie des Fiskalföderalismus zurückgegriffen (vgl. z. B. *Tabellini*, 2003, *Breuss – Eller*, 2004, *Caesar*, 2004, *Heinemann*, 2005). Im Rahmen des Ansatzes, der auf Vorarbeiten von *Musgrave* (1959) und *Oates* (1972) beruht, wird mit einer Kosten-Nutzen-Überlegung für jeden Politikbereich die "optimale" politische Entscheidungsebene gesucht. Dahinter steht die Idee, dass sowohl Zentralisierung als auch Dezentralisierung spezifische Vor- und Nachteile aufweisen, die sich für einzelne staatliche Funktionen unterscheiden können. Durch die Abwägung von Nutzen und Kosten einer (De-)Zentralisierung von Verantwortlichkeiten wird im Sinne des Subsidiaritätsprinzips eine zweckmäßige Kompetenzaufteilung auf gebietskörperschaftliche Ebenen abgeleitet. Im Kern geht es also um die Suche nach einer effizienten Mehrebenen-Governance-Struktur des öffentlichen Sektors.

Ausgangspunkt des Ansatzes ist die Überlegung, dass öffentliche Leistungen unterschiedliche räumliche Nutzenregionen haben. So wird nach Nutzenreichweiten zwischen lokalen, regionalen, nationalen und supranationalen Kollektivgütern differenziert. Nach dem "Prinzip fiskalischer Äquivalenz" (*Olson*, 1969) sollte im Grundsatz immer jene hoheitliche Ebene für die Bereitstellung zuständig sein, bei der die Nutznießer der Leistung und der Kreis der Steuerzahler, die die Bereitstellung finanzieren, übereinstimmen. Profitieren vom Kollektivgutangebot eines Landes auch die Bewohner benachbarter Länder, ohne sich an den Bereitstellungskosten zu beteiligen, so fällt durch diese räumlichen Spill-over-Effekte das gesamtwirtschaftliche Angebot öffentlicher Güter zu gering aus.

Durch Zentralisierung der Verantwortlichkeit können die externen Effekte internalisiert und ein wohlfahrtsoptimales Kollektivgutangebot realisiert werden. Zentralisierung bedeutet jedoch nicht notwendigerweise ungeteilte Verantwortung der übergeordneten Einheit. Vorstellbar ist auch, dass die Zentrale den unteren Gebietskörperschaften durch Finanztransfers Anreize zur Berücksichtigung der Spill-overs von wirtschaftspolitischen Entscheidungen gibt (*Oates*, 1972). Die Ko-Finanzierung öffentlicher Aufgaben und geteilte Verantwortlichkeit mehrerer Ebenen im Föderalstaat können als Vorstufe zur vollständigen Zentralisierung interpretiert werden. Zentrale Kompetenzen können weiters für öffentliche Leistungen sinnvoll sein, die erhebliche Skalenvorteile im Konsum aufweisen. Dahinter steht die Überlegung, dass bestimmte Güter aufgrund von Unteilbarkeiten in großen Kollektiven günstiger bereitgestellt werden können als in kleineren Einheiten<sup>1)</sup>.

Den Vorzügen einer zentralen Bereitstellungsverantwortung stehen gewichtige Nachteile gegenüber. Ein grundlegender Vorteil dezentraler wirtschaftspolitischer Kompetenzen wird darin gesehen, dass das Politikangebot interregionalen Präferenzunterschieden besser angepasst werden kann. Vor allem wenn die Präferenzen der Bevölkerung hinsichtlich Menge und Qualität der Kollektivgüter zwischen den Ländern sehr heterogen sind, sprechen Bürgernähe und geringere Informations- und Frustrationskosten für dezentrale Verantwortlichkeiten (*Oates*, 1972). Die Vorstellung ist, dass zentrale Kompetenzen tendenziell eine Politikvereinheitlichung begünstigen.

<sup>1)</sup> Das Konzept der Skalenvorteile im Konsum stellt auf sinkende Kosten je Nutzer eines öffentlichen Gutes bei steigender Kollektivgröße ab. Davon zu unterscheiden sind Skalenerträge, die sich auf produktionstechnische Größenvorteile beziehen, d. h. sinkende Durchschnittskosten bei zunehmender Outputmenge. Beide Konzepte sind strikt voneinander zu trennen (*Musgrave*, 1959). Nur wenn Bereitstellung und Produktionsprozess untrennbar verbunden sind, liefern Skalenvorteile in der Produktion eine Begründung für die Zentralisierung von Kompetenzen.

---

## Das EU-Budget im Lichte der ökonomischen Föderalistentheorie

---

### Zentralisierung versus Dezentralisierung: Die Theorie des Fiskalföderalismus

Mit Blick auf die geeignete Kompetenzzuordnung besteht damit ein Zielkonflikt zwischen einer präferenzadäquaten Bereitstellung und der Internalisierung räumlicher externer Effekte bzw. der Ausschöpfung von Größenvorteilen (*Alesina – Angeloni – Etro, 2005*)<sup>2)</sup>.

Folgt man diesen Gedanken, so eignen sich als potentielle Aufgabengebiete der EU Politikfelder mit EU-weiter Nutzenreichweite oder mit erheblichen Economies-of-Scale im Konsum, die nur auf europäischer Ebene realisiert werden können. Sind diese Voraussetzungen nicht gegeben, dann sollten die Nationalstaaten (bzw. gegebenenfalls regionale oder lokale Gebietskörperschaften) eigenverantwortlich für das Kollektivgutangebot zuständig sein. Bei Vorliegen von Spill-overs und Größenvorteilen unterhalb der EU-Ebene könnte auch eine Kooperation beteiligter Länder angezeigt sein, um die Konnexität zwischen Nutzern, Entscheidungs- und Kostenträgern der Leistung zu erreichen.

Für die rationale Kompetenzaufteilung auf EU und Mitgliedsländer spielt auch eine Rolle, wieweit ein Wettbewerb der Länder um international mobile Unternehmen und Steuerzahler wohlfahrtssteigernd ist. Nach Ansicht der Befürworter einer kompetitiven Lösung können bei dezentralisierten Politikkompetenzen Bevölkerung und Unternehmen durch die Wahl von Wohnsitz oder Standort ihre Präferenzen für unterschiedliche Abgaben-Leistungspakete offenbaren (*Tiebout, 1956*). Die Konkurrenz zwischen Gebietskörperschaften begünstigt auch die Entwicklung innovativer Politikkonzepte ("laboratory federalism", *Oates, 1999*), und die Regierungen der Mitgliedsländer haben stärkere Anreize, ihre Politikangebote an den Bürgerpräferenzen auszurichten. Damit trägt der Wettbewerb dezentraler Einheiten zu einer aus polit-ökonomischer Sicht sinnvollen "Begrenzung der Ausbeutungsmacht des staatlichen Leviathan" bei (*Brennan – Buchanan, 1980*).

Dieser positiven Sicht zwischenstaatlichen Wettbewerbs wird die Auffassung entgegengestellt, dass eine Konkurrenz um mobile Faktoren eine Deregulierungsspirale in wichtigen Politikfeldern in Gang setze. So wird die Gefahr eines "race to the bottom" besonders in der Kapitalbesteuerung gesehen, mit der möglichen Folge, dass die Finanzierung des öffentlichen Leistungsangebotes der Länder gefährdet ist (z. B. *Wildasin – Wilson, 2004*). Der Wettbewerb forciert dann potentiell eine Erosion des Sozialstaates und gefährdet wünschenswerte Regulierungen auf nationalstaatlicher Ebene, etwa im Arbeits- und Umweltschutz oder im Wettbewerbsrecht (*Sinn, 1997*).

Aufbauend auf diesen allgemeinen Kriterien erarbeiten einige Autoren (z. B. *Breuss – Eller, 2004, Caesar, 2004, Alesina – Angeloni – Schuknecht, 2005, Feld, 2005*) Kataloge möglicher Politikkompetenzen der EU. Dabei herrscht Einigkeit darüber, dass die Kernaufgaben der Gemeinschaft in Politikfeldern anzusiedeln sind, in denen signifikante Skalenvorteile oder Nutzen-Spill-overs auf europäischer Ebene vorliegen und eine hohe Präferenzhomogenität besteht. Wenngleich sich die Einschätzungen für einzelne Politikfelder im Detail unterscheiden, sind EU-Kompetenzen relativ unstrittig in den Bereichen

- Sicherung der Grundfreiheiten,
- Wettbewerbskontrolle, einschließlich Kontrolle der Beihilfenpolitik der Mitgliedstaaten,
- gemeinsame Außenhandelspolitik.

Hinsichtlich der Wettbewerbspolitik ist diese Einschätzung nicht unproblematisch, da die ordnungspolitischen Vorstellungen durchaus variieren und insofern von einheitlichen Präferenzen nur bedingt ausgegangen werden kann. Auch betreffen nicht alle wettbewerbspolitischen Probleme die Funktionsfähigkeit des Binnenmarktes. Die zwischen EU und Mitgliedsländern geteilte Verantwortung erscheint daher sinnvoll. Generell sind in diesen Politikbereichen vor allem regulative und koordinierende Ak-

<sup>2)</sup> Jüngere Arbeiten verwerfen die A-priori-Annahme einer "One-size-fits-all"-Politik der Zentralebene. Nach *Besley – Coate (2003)* besteht der genannte Zielkonflikt allerdings weiter, selbst wenn die Zentralebene grundsätzlich Kollektivgüter räumlich differenziert bereitstellen kann.

---

## Welche Ausgabenkompetenzen für die EU?

---

### Regulative Politikfelder zur Sicherung des Gemeinsamen Marktes

tivitäten zur Sicherung der Funktionsfähigkeit des Gemeinsamen Marktes gefragt, von denen nur geringe Budgetwirkungen ausgehen<sup>3</sup>).

Summiert man vor diesem Hintergrund die im Budgetvorentwurf 2007 bezifferten Mittel der Haushaltstitel "Wettbewerb", "Binnenmarkt", "Handel" sowie "Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts" als Kernaufgaben der Gemeinschaft, so ergibt sich ein Betrag von etwa 800 Mio. €. Hinzu kommt mit etwas über 100 Mio. € der Titel "Steuern und Zollunion", der ebenfalls dem Kernbereich zugerechnet werden kann. Während gemeinschaftliche Zölle Teil der Außenhandelspolitik sind, ist eine steuerpolitische Kompetenz der Union aber nur eindeutig zu bejahen, wenn sie sich auf die Beseitigung von steuerbedingten Hindernissen für das Funktionieren des Binnenmarktes bezieht. Insgesamt beanspruchen diese Aufgaben rund 0,8% der Gesamtmittel.

In einer Reihe von Politikfeldern ist eine Verantwortlichkeit der EU umstritten, weil zum Teil deutliche zwischenstaatliche Präferenzunterschiede mögliche Vorteile einer EU-Kompetenz bei der Ausschöpfung von steigenden Skalenerträgen und bei der Internalisierung räumlicher externer Effekte begrenzen oder gar überkompensieren können. Präferenzunterschiede liegen vor allem im Wohlstandsgefälle der EU-Volkswirtschaften und in differierenden Normen und Wertvorstellungen begründet. Im Einzelnen geht es um die Politikbereiche

- Außen- und Sicherheitspolitik,
- Erweiterungs- und Entwicklungshilfepolitik,
- internationale und globale (im Gegensatz zu regionaler und lokaler) Umweltpolitik,
- transeuropäische Netze für Energie und Verkehr,
- Forschungspolitik,
- Bildungspolitik.

Grundsätzlich sind die äußere und die innere Sicherheit (nahezu) reine öffentliche Güter mit erheblichen Skalenvorteilen im Konsum (Samuelson, 1954). Angesichts des ausgeprägten Kollektivgutcharakters der Außen- und Sicherheitspolitik scheint zumindest eine koordinierende Funktion der EU angemessen (Tabellini, 2003). Koordinationsaufgaben können mit demselben Argument für grenzüberschreitende Fragen der inneren Sicherheit, z. B. die Bekämpfung von Terrorismusgefahren, abgeleitet werden. Unionskompetenzen lassen sich ferner in der Erweiterungs- und der Entwicklungshilfepolitik rechtfertigen. Dahinter steht die Überlegung, dass von erweiterungs- und entwicklungspolitischen Erfolgen – etwa einer Verringerung armutsbedingter Wanderungen oder einer Erschließung neuer Märkte – alle Mitgliedsländer profitieren. Nimmt man die Budgetansätze für humanitäre Hilfe und Soforthilfemaßnahmen hinzu, so sind für außen- und sicherheitsorientierte Politikfelder zusammen rund 6,7 Mrd. € vorgesehen (5,3% des Gesamtbudgets).

Mit 350 Mio. € ist im Budgetvorentwurf 2007 der Politikbereich "Umwelt" eingeplant. Eine Kompetenz der Union ist in diesem Politikfeld trotz sehr heterogener Präferenzen der Länder für internationale oder globale Umweltprobleme zu rechtfertigen (Alesina – Angeloni – Schuknecht, 2005). Nationale oder regionale Umweltprobleme sollten auf der Ebene der Mitgliedsländer oder auch darunter geregelt werden. EU-weite externe Effekte und Skalenvorteile liegen zweifellos im Zusammenhang mit transeuropäischen Netzen (TEN) für Energie und Verkehr vor. Ein Koordinationsbedarf durch die Union ist kaum von der Hand zu weisen. Insgesamt werden 2007 für Energie und Verkehr etwa 1,8 Mrd. € veranschlagt (1,4% der Gesamtverpflichtungen), davon rund 0,8 Mrd. € für die TEN.

Im Voranschlag 2007 sind für Forschungsförderung und direkte Forschung rund 3,9 Mrd. € und somit knapp über 3% des Budgets vorgesehen<sup>4</sup>). Dabei könnte vor

**Politikbereiche mit erheblichen zwischenstaatlichen Präferenzunterschieden**

<sup>3</sup>) In einer Währungsunion ist ferner die institutionelle Zentralisierung der Geldpolitik angezeigt, wie sie im Europäischen System der Zentralbanken realisiert ist. Der Frage, ob die Länder des Euro-Raumes einen optimalen Währungsraum bilden, soll an dieser Stelle nicht nachgegangen werden (siehe dazu z. B. Baldwin – Wyplosz, 2006).

<sup>4</sup>) Hinzu kommen Forschungsmittel von 1,9 Mrd. €, die in anderen Budgettiteln ausgewiesen sind.

allein die Schaffung eines Europäischen Forschungsraums in den Kompetenzkatalog der Union fallen, wenn supranationale externe Erträge und Skalenvorteile vorliegen (Gros – Micossi, 2005, Hölzl, 2006). Nach mehrheitlicher Auffassung trifft dies vorwiegend für die Grundlagenforschung und Großprojekte zu, deren Ergebnisse erst in ferner Zukunft kommerziell nutzbar sind (Schweickert, 2005). Als Mitanbieter von Fördermitteln kann die Union auch den Exzellenz-Wettbewerb intensivieren. Dies schließt aber eine alleinige EU-Kompetenz aus. Erforderlich können auch koordinierende Maßnahmen sein, um eine Behinderung des freien Informationsflusses durch die Mitgliedsländer zu unterbinden (Pelkmans – Casey, 2004).

Im Umfang von 1,2 Mrd. € stellt die EU 2007 Mittel für Bildungs- und Kulturpolitik bereit. Die Bildungspolitik erfordert gegenwärtig vorwiegend regulative Unionskompetenzen zur Förderung der Mobilität von Studierenden und Arbeitskräften durch gegenseitige Anerkennung von Bildungsabschlüssen. Ist mit dem Abbau von Barrieren eine hohe internationale Mobilität der Arbeitskräfte verbunden, so könnten der Union künftig größere finanzwirksame Verantwortlichkeiten entstehen, wenn die Länder mit Blick auf ihre bildungspolitischen Ausgaben als Trittbrettfahrer von finanziellen Anstrengungen anderer Mitgliedsländer profitieren. Derzeit spricht allerdings wenig für umfangreiche finanzwirksame EU-Zuständigkeiten, zumal die Unterschiede zwischen den Bildungssystemen Ausdruck heterogener Präferenzen sein dürften. Auch implizieren verschiedene bildungspolitische Ansätze einen wünschenswerten Wettbewerb um die besten Konzepte. EU-weite Skalenvorteile oder Nutzen-Spill-overs der Kulturpolitik sind schwer erkennbar.

Überwiegend wird die Auffassung vertreten, dass Industriepolitik eher nicht zu den Aufgaben der Union gezählt werden kann, da EU-weite Spill-over-Effekte kaum auszumachen sind und die Mitgliedstaaten erheblich differierende industriepolitische Präferenzen haben (Alesina – Angeloni – Schuknecht, 2005). Pelkmans (2001) führt als Rechtfertigung für EU-Kompetenzen an, dass wettbewerbsverzerrende Subventionen der Mitgliedsländer durch Fördermaßnahmen der supranationalen Ebene ersetzt werden. Bei effektiver Beihilfenkontrolle verliert jedoch dieses Argument an Relevanz. Ein Teil der Mittel für die EU-Industriepolitik wird im Haushaltstitel "Unternehmen" mit 524 Mio. € ausgewiesen. Industriepolitische Subventionen finden sich aber auch in den Titeln "Forschung", "Medien" und "Energie und Verkehr". Insgesamt sind die veranschlagten EU-Ausgaben jedoch gering, auch weil die Aufgaben der Gemeinschaft nur ergänzend zu nationalen Maßnahmen angelegt sind.

Der Budgettitel "Beschäftigung und Soziales" scheint 2007 mit 11,4 Mrd. € auf (9% der Verpflichtungsmittel)<sup>5)</sup>. Aus der Perspektive des Fiskalföderalismus erschließt sich aber kaum, weshalb die EU in diesen Feldern mit größerem finanziellen Mitteleinsatz tätig sein sollte. So spricht wenig dafür, Probleme der Strukturanpassung auf nationalen Arbeitsmärkten durch EU-weite beschäftigungspolitische Eingriffe abzufedern. In erster Linie sind die Mitgliedsländer gefragt, durch eine Arbeitsmarktpolitik, die nationalen Gegebenheiten besser entgegen kommt, die überwiegend hausgemachten Probleme zu lösen (Berthold – Fehn, 2002). Sehr heterogene Präferenzen implizieren auch, dass die Union in der Sozialpolitik kaum aktiv werden sollte. Zum einen besteht zwischen den Mitgliedsländern ein großes Wohlstandsgefälle, das divergierende Vorstellungen über die richtige Politik des sozialen Ausgleichs mit sich bringt. Zum anderen ist die Einstellung zu redistributiver Politik soziokulturell geprägt und unterscheidet sich stark zwischen den Mitgliedsländern.

Sozialpolitische Programme könnten aber gefährdet sein, wenn die Arbeitskräfte zwischen den Ländern mobil sind (z. B. Wildasin, 1998). Bei hoher Mobilität empfiehlt die Theorie des Fiskalföderalismus eine Zentralisierung der Umverteilungspolitik (Oates, 1972). Der EU könnten dann Kompetenzen zur Setzung von Mindeststandards zugewiesen werden, um einen Unterbietungswettlauf ("Sozialdumping") zu unterbinden. Freilich finden einschlägige Studien bislang keine überzeugende empirische Evidenz für ein "race to the bottom" der Sozialstaaten (z. B. Hines, 2006). Auch sollte im Auge behalten werden, dass hohe Mindeststandards weniger wohlhabenden Mitgliedsländern einen Vorteil im Standortwettbewerb nehmen.

<sup>5)</sup> Hauptfinanzierungsinstrument ist der Europäische Sozialfonds. Damit hat dieser Haushaltstitel zum Teil auch eine regionalpolitische Ausrichtung.

## Industrie-, Beschäftigungs- und Sozialpolitik



Für die Konvergenz- und Kohäsionszielen verpflichtete Regionalpolitik sind 2007 rund 35 Mrd. € vorgesehen (27,3% der Verpflichtungsmittel). Üblicherweise werden die EU-Maßnahmen mit einem Mix aus allokatons-, distributions- und stabilisierungspolitischen Argumenten begründet (z. B. *Pelkmans*, 2001). Allokationstheoretisch könnte eine Förderung rückständiger Regionen zur effizienteren räumlichen Verteilung der Produktionsfaktoren beitragen und das Wachstumspotential der EU insgesamt erhöhen. Aufgrund von Agglomerationseffekten können jedoch auch eine räumliche Konzentration und stärkere Divergenz der ökonomischen Aktivitäten das Wachstum stärken (*Krugman*, 1991). Die Förderung strukturschwächerer Regionen wäre dann kontraproduktiv. Dies spricht aber nicht prinzipiell gegen eine EU-Zuständigkeit, sondern vielmehr für eine Überprüfung der förderpolitischen Strategie. Generell implizieren freilich Informationsvorteile über regionale Wachstumspotentiale eher nationale Kompetenzen. Die Praxis geteilter Kompetenzen zwischen EU und Mitgliedsländern erscheint insofern begründet.

Die distributionspolitische Motivation der EU-Regionalpolitik beruht auf ökonomisch schwer zu beurteilenden Vorstellungen von einer gleichmäßigeren Versorgung mit Kollektivgütern. Sofern ein EU-Konsens über dieses Ziel vorliegt, könnte ein Argument für einen EU-Finanzausgleich vorliegen, der sich primär an der Wirtschaftskraft der Mitgliedsländer orientiert. Dies impliziert jedoch keine projektbezogene Förderung, sondern zweckungebundene Finanztransfers zwischen reichen und armen Ländern. Wieweit zwischen den Ländern Umverteilungssolidarität besteht, ist indes unklar. Erfahrungen mit interregionalen Finanztransfersystemen auf nationaler Ebene zeigen überdies, dass negative Anreizeffekte für Geber und Empfänger die Vorteile einer interregionalen Umverteilung beträchtlich schmälern können.

Aus stabilisierungspolitischer Sicht können Transferleistungen der EU an Länder und Regionen als "Versicherung" gegen asymmetrische Schocks begründet werden. Insbesondere wenn Faktormarktrigiditäten und geringe internationale Mobilität die Anpassungsprobleme auf der Ebene der Mitgliedsländer (oder auf regionaler Ebene) verschärfen, können temporäre Hilfen in einem quasi-automatisierten EU-Finanzausgleich sinnvoll sein. Dagegen wird vorgebracht, dass die regionale Ausgleichspolitik den Druck auf notwendige Reformen der nationalen Faktormärkte mindere. Außerdem ist das Budget mit einem Volumen von 1% der ökonomischen Leistung der EU vermutlich zu klein, um zur Bekämpfung stärkerer Schocks in den Mitgliedsländern spürbar beizutragen.

In der Gesamtschau der Argumente kann aus fiskalföderalistischer Sicht primär das regionale Umverteilungsziel überzeugen. Dahinter steht auch die Überlegung, dass eine zwischenstaatliche Redistribution zugunsten ökonomisch schwächerer Länder deren Bereitschaft zur Öffnung der Märkte fördert. Sofern man eine so definierte regionalpolitische Aufgabe bejaht, ist die Zuständigkeit der EU folgerichtig: Die Mitgliedsländer profitieren gemeinsam von den Wirkungen, während die Regierungen individuell vollkommen rational kaum bereit sind, die Transfers freiwillig zu leisten. Auf Ebene der Nationalstaaten haben die Maßnahmen den Charakter eines öffentlichen Gutes mit EU-weiter Nutzenstreuung, dessen Bereitstellung auf supranationaler Ebene anzusiedeln wäre.

Der im EU-Haushalt immer noch dominierende Ausgabenblock ist die Gemeinsame Agrarpolitik (GAP). Insgesamt sind für die Landwirtschaft (einschließlich Fischereiwesen) 2007 fast 57 Mrd. € veranschlagt. Dabei ist zu unterscheiden zwischen Marktinterventionen und Direktbeihilfen einerseits, die zusammen mit der Fischereipolitik etwa 44,5 Mrd. € beanspruchen, und der Politik zur Entwicklung des ländlichen Raums andererseits (rund 12,4 Mrd. €). Nach Auffassung vieler Ökonomen gibt es wenig überzeugende Gründe für eine landwirtschaftliche Subventionspolitik auf europäischer Ebene (z. B. *Hoeller – Louppe – Vergriete*, 1996, *Feld*, 2005). Hier scheint aber eine differenziertere Betrachtung erforderlich.

Ob durch politische Interventionen EU-weite Agrarmarktstabilität gewährleistet werden kann, ist fraglich. Angesichts der Möglichkeit, Agrarprodukte auf dem Weltmarkt zu beziehen, ist das Argument der Versorgungssicherheit wenig stichhaltig. Der Übergang von Marktinterventionen zu Direktbeihilfen ist deshalb ökonomisch zu begrüßen. Allerdings dient die erste Säule der GAP (marktbezogene Ausgaben und Di-

rektzahlungen) primär individuell distributiven Zwecken, für die eine Kompetenz der EU gegenwärtig kaum begründet werden kann. Weiters illustriert der in Etatverhandlungen regelmäßig offen auftretende Konflikt zwischen mehr und weniger agrarisch geprägten Mitgliedsländern, dass von EU-weit homogenen Präferenzen nicht ausgegangen werden kann. EU-weite Spill-over-Effekte oder Skalenvorteile von signifikantem Ausmaß sind ebenfalls nicht erkennbar. Aus fiskalföderalistischer Sicht spricht deshalb viel für eine Renationalisierung der ersten Säule der GAP. Erforderlich wäre dann aber eine strikte Agrarbeihilfenkontrolle, um einen Subventionswettbewerb zwischen den Mitgliedsländern zu unterbinden (Schweickert, 2005).

Günstiger fällt die Beurteilung für die Programme zur Entwicklung des ländlichen Raums aus. Zwar finden sich kaum ökonomische Argumente für dauerhafte Finanzhilfen an einen schrumpfenden Agrarsektor. Temporäre Maßnahmen zur Abfederung des Strukturwandels sind im Rahmen einer regionalen Entwicklungsstrategie vorstellbar (Sapir et al., 2003); sie sind jedoch wie die allgemeine Sozial- und Beschäftigungspolitik eher auf nationaler Ebene anzusiedeln. Allerdings könnte die Neuorientierung zu einer ökologischen Agrarpolitik EU-Zuständigkeiten rechtfertigen. So ist zwar der unmittelbare Nutzen der Agrarumweltpolitik zumeist regional begrenzt. Indes können die Maßnahmen supranationale positive Effekte entfalten, die bei Entscheidungen der nationalen Ebene nicht ausreichend berücksichtigt werden. EU-Hilfen ließen sich ferner begründen, wenn Hinweise auf ein "race to the bottom" in der nationalen Umweltpolitik erkennbar wären. Insgesamt könnte damit eine Unionskompetenz für einzelne Politikfelder der zweiten GAP-Säule sinnvoll sein.

#### *Agrarpolitik auf der Ebene der Union: Alternative Rechtfertigungsansätze*

Die Theorie des Fiskalföderalismus steht jeder sektorspezifischen und damit auch einer agrarpolitischen Kompetenz der Union skeptisch gegenüber. Dahinter steht die Überlegung, dass die Gemeinsame Agrarpolitik (GAP) historisch zwar allokativ ausgerichtet war, im Laufe der Zeit aber verstärkt den Charakter einer Einkommenstabilisierung der landwirtschaftlichen Produzenten erhalten hat. Nach dem Prinzip der fiskalischen Äquivalenz und dem Subsidiaritätsprinzip sollten für interpersonale Redistributionsmaßnahmen jedoch die Mitgliedsländer verantwortlich sein. Forderungen nach einer Renationalisierung der agrarpolitischen Verantwortlichkeiten sind indes zu relativieren.

Die ökonomische Theorie des Föderalismus baut auf der Annahme auf, dass sich die Regierungen der Nationalstaaten ausschließlich dem Ziel der Maximierung der nationalen Wohlfahrt verpflichtet sehen. Eine alternative Sichtweise vertreten jene politökonomischen Ansätze, welche die Eigeninteressen der politischen Akteure explizit einbeziehen. Das EU-Budget wird dabei als das Ergebnis von Kompromissen in Verhandlungen der nationalen Regierungen gedeutet, die im eigenen Wiederwahlinteresse handeln und daher die Belange einflussreicher Partikularinteressen berücksichtigen müssen. Politisch durchsetzungsfähige gesellschaftliche Interessengruppen, die durch weitere marktwirtschaftliche Liberalisierungsmaßnahmen in Europa Nachteile befürchten oder unsicher über die Entwicklung ihrer Marktchancen sind, könnten Integrationsfortschritte blockieren.

Die Verankerung einkommenstabilisierender Elemente im EU-Haushalt, die aus fiskalföderalistischer Perspektive kritisiert wird, dient nach diesen Vorstellungen deshalb dem Ziel einer Abfindung potentieller Verlierer (Bhagwati – Srinivasan, 1969) der fortschreitenden Marktintegration in den Mitgliedstaaten. So wird die Institutionalisierung der Agrarpolitik auf europäischer Ebene Anfang der sechziger Jahre aus politökonomischer Sicht als Resultat politischer Zugeständnisse an die starke französische Agrarwirtschaft gesehen, um deren Widerstand gegen eine Öffnung der Märkte zu verringern. Hohe Rückflüsse aus dem EU-Budget an die landwirtschaftlichen Produzenten, die traditionell über einflussreiche Interessenvertretungen auf der nationalen Ebene verfügen, sollen mithin (tatsächliche oder vermeintliche) Nachteile der Integrationsprozesse kompensieren.

Vor diesem Hintergrund kann die Zentralisierung der Agrarpolitik auf der Europäischen Ebene zwar aus einer isolierten ökonomischen Sicht kritisiert, zugleich aber als politische Voraussetzung (als "ein Preis") für Integrationsfortschritte gesehen werden. Ähnlich wird die Einrichtung der Struktur- und Kohäsionsfonds als Kompensationsgeschäft interpretiert. Somit ist auch zu erklären, dass Volkswirtschaften wie Österreich oder Deutschland, die von einer weiteren Marktliberalisierung insgesamt größere Vorteile erwarten, eher bereit sind, eine Nettozahlerposition zu akzeptieren.

Die Einrichtung einer europäischen Kompetenz hat möglicherweise auch zur Folge, dass die Landwirtschaftspolitik in jüngerer Zeit einem geringeren Druck der nationalen Status-quo-Interessen ausgesetzt ist. Seit Mitte der neunziger Jahre verfolgt die EU in der GAP einen Reformkurs, der zum einen die Preisbildung für Agrarprodukte liberalisiert und zum anderen Anreize für eine umweltfreundliche Produktionsweise im Agrarsektor stärker betont. Die allokativ ausgerichtete Agrarpolitik gewinnt damit wieder an Gewicht. Aus theoretischer Sicht ist nicht ganz klar, ob der Einfluss der Status-quo-Interessen auf der Ebene der Mitgliedsländer größer ist als auf der europäischen Ebene. Ob eine Durchsetzung dieser Reformen bei rein nationalen Kompetenzen möglich gewesen wäre, muss offen bleiben.

Die aus der ökonomischen Föderalismustheorie abgeleiteten Kernaufgaben der EU haben vorwiegend regulativen und koordinatorischen Charakter und sind kaum mit größeren finanziellen Konsequenzen verbunden. Ein Budget, dessen Volumen rund 1% des BNE erreicht, ist daher nicht zwingend als "zu klein" zu bewerten. Diskussionswürdig erscheint vor allem die Struktur des EU-Haushalts. Gegenwärtig werden etwa 10% der Haushaltsmittel Verwendungszwecken zugeteilt, für die aus der Perspektive des fiskalischen Föderalismus eine (geteilte) EU-Verantwortlichkeit prinzipiell bejaht wird (Übersicht 2). Einschließlich der notwendigen Querschnittsausgaben der Verwaltung sind die Kernbereiche mit rund 15% der Gesamtmittel ausgestattet. Die Regionalpolitik verfügt über rund 27% der Budgetmittel. Wenngleich Zweifel an der adäquaten Umsetzung angebracht sind, ist sie als Kohäsionspolitik auf der EU-Ebene wohl richtig angesiedelt. Hinzu kommen Teile der Ausgaben für die zweite Säule der GAP, die vor allem als Agrarumweltpolitik und zur Förderung des ländlichen Raums eventuell EU-Kompetenzen rechtfertigen könnte. Als Aufgaben der EU, die in Zukunft möglicherweise höheren finanziellen Mitteleinsatz erfordern, wurden die Sozial- und die Bildungspolitik qualifiziert. Fast die Hälfte der Verpflichtungen des Budgets 2007 sind aber für Politiken vorgesehen, für die eine EU-Kompetenz mit dem Gedanken der Subsidiarität schwer zu rechtfertigen ist. Insofern besteht sicher Anlass, über eine Revision der Ausgabenstruktur nachzudenken. Ergebnisse des eingeforderten Kommissionsberichts können freilich frühestens in die Verhandlungen des ab 2014 gültigen EU-Finanzrahmens einfließen.

Anlässlich des Gipfels von Lissabon im März 2000 beschloss der Europäische Rat einen ambitionierten und umfangreichen Katalog von Reformmaßnahmen für die Bereiche Wirtschaft, Soziales und Umwelt, mit dem ehrgeizigen Ziel, die EU bis 2010 "zum wettbewerbsfähigsten und dynamischsten wissensbasierten Wirtschaftsraum der Welt" zu machen. Im Rahmen einer Halbzeitbewertung konstatierte die eingesetzte Expertengruppe jedoch erhebliche Umsetzungsdefizite, die u. a. auf eine Überfrachtung der Lissabon-Initiative mit zu vielen Politikbereichen zurückzuführen seien (Kok *et al.*, 2004). Der Entwurf für einen "Lissabon-Neustart" stellt die Ziele nachhaltiges Wirtschaftswachstum und Arbeitsplatzschaffung in den Mittelpunkt. Die Kommission verweist zwar darauf, dass der Erfolg der Wachstums- und Beschäftigungsstrategie primär von der Entschlossenheit der Mitgliedstaaten in der Durchführung von Strukturereformen abhängt. Gleichzeitig anerkennt sie aber eine Mitverantwortung der Gemeinschaft in der Erreichung der angestrebten Ziele, wobei die nationale Politik durch Maßnahmen der EU unterstützt werden müsste (Europäische Kommission, 2005).

Die Fokussierung auf Wachstum und Beschäftigung als dominierende wirtschaftspolitische Ziele wird im Finanzrahmen 2007-2013 durch die Umgruppierung und Umbenennung großer Ausgabenkategorien zur Rubrik "Nachhaltiges Wachstum" allerdings vorwiegend verbal zum Ausdruck gebracht (Begg, 2004). Rund 80% der in dieser Rubrik veranschlagten Mittel entfallen auf Struktur- und Kohäsionsfonds, deren positive Effekte auf regionale Aufholprozesse umstritten sind (z. B. Boldrin – Canova, 2001). Lediglich 74 Mrd. € werden als Mittel zur Stärkung der Wettbewerbsfähigkeit ausgewiesen. Unstreitig haben die dort veranschlagten Ausgaben für Bildung und Forschung positive Wachstumseffekte. Darunter finden sich auch sozialpolitische Ausgaben, deren wachstumsfördernde Wirkung zwar oft in Zweifel gezogen wird, die bei adäquater Gestaltung aber auch die volkswirtschaftlichen Produktivkräfte steigern können.

Grundsätzlich dürfte vor allem die Verwirklichung des Gemeinsamen Marktes in einem stabilen institutionellen Rahmen wesentliche Antriebskraft für Wachstum und Beschäftigung in der Union sein. Die politischen Widerstände einzelner Mitgliedsländer gegen die von der Kommission angestrebte umfassende Liberalisierung der Finanz- und Dienstleistungsmärkte und der im November 2006 erzielte Kompromiss zur Dienstleistungsrichtlinie zeigen freilich, dass auch die regulative Kernkompetenz der EU begrenzt ist. Nur am Rande sei vermerkt, dass ausgerechnet die fraglos dem Wachstumsziel zuzurechnenden Haushaltstitel "Wettbewerb" und "Binnenmarkt" im

### Das EU-Budget im Lichte der Lissabon-Agenda

EU-Haushalt fast ganz den allgemeinen Verwaltungsausgaben zugeschlagen werden.

Diese eher skeptische Einschätzung der Wachstums- und Beschäftigungseffekte des neuen EU-Budgets wird dadurch verstärkt, dass marktbezogene Ausgaben und Direktbeihilfen an die Landwirtschaft zwar an Bedeutung verlieren, aber im Verhältnis zu den anderen Budgetmitteln immer noch eine herausragende Position einnehmen. Die tendenziell strukturkonservierende Wirkung dieses Teils der Agrarausgaben wird aber seit längerem als Hemmschuh für eine weitere Marktintegration angesehen (Alesina – Angeloni – Schuknecht, 2005). In Übereinstimmung mit dieser Argumentation empfahl der Sapir-Report (Sapir et al., 2003) eine Renationalisierung der Agrarpolitik und eine stärkere Fokussierung auf gemeinschaftliche Wachstumsziele, die durch neue Ausgabenprioritäten der EU zum Ausdruck kommen sollte. Bei unverändertem Ausgabenvolumen von rund 1% des BNE sollte nach den Vorstellungen des Expertengremiums

- ein Wachstumsfonds (mit 45% der Gesamtausgaben) vor allem Forschung und Entwicklung, Bildung und supranationale Infrastrukturmaßnahmen fördern,
- über einen Konvergenzfonds (35% der Gesamtausgaben) ein Finanzausgleich zwischen ärmeren und reicheren Mitgliedsländern institutionalisiert werden und
- ein Strukturanpassungsfonds (20% der Gesamtausgaben) eingerichtet werden, dessen Leistungsvergabe jedoch nicht "regional", sondern an Einzelpersonen orientiert wäre.

Offenbar spielten die Vorschläge der Expertengruppe in den Budgetverhandlungen 2005 keine bedeutende Rolle. Das neu beschlossene Budget hat jedenfalls inhaltlich nur wenig mit ihnen gemein.

## Zusammenfassung und Schlussfolgerungen

Die in der Interinstitutionellen Vereinbarung vom Frühjahr 2006 formulierte Revisionsklausel sieht für 2008/09 eine ergebnisoffene Überprüfung der finanzpolitischen Gestaltung der EU vor. Vor allem sollte hinterfragt werden, für welche Aufgabengebiete eine Union mit 27 heterogenen Mitgliedsländern Zuständigkeiten behalten, ausbauen, neu erhalten oder gegebenenfalls an die Mitglieder zurückgeben sollte. Folgt man dem Ansatz des Fiskalföderalismus, so liegt die primäre EU-Verantwortlichkeit in der Sicherung von Wettbewerb und den Grundfreiheiten im Binnenmarkt, die vergleichsweise geringe finanzielle Ressourcen beanspruchen. Ob andere Politikfelder, in denen die Union tätig ist, sinnvoll auf der EU-Ebene angesiedelt sind, wäre zu überprüfen. Fast die Hälfte des EU-Budgets wird für Ausgaben angesetzt, für die eine EU-Zuständigkeit im Lichte des Fiskalföderalismus nur schwer begründet werden kann. Aus normativer Sicht wäre eine Umwidmung der Finanzmittel auf Politikbereiche anzustreben, für die eine zentrale Kompetenz zu rechtfertigen ist.

Im Mittelpunkt von Etatverhandlungen stehen aber ohnehin meist nicht diese grundsätzlichen Erwägungen. Obwohl ein ökonomisch fragwürdiges Konzept zur Ermittlung des wirklichen Nettonutzens einer EU-Mitgliedschaft, ist zweifellos die finanzielle Nettoposition ein wichtiges, wenn nicht sogar das dominierende Kriterium im politischen Kalkül der Regierungen. Mag man die angestrebte Ergebnisoffenheit einer neuerlichen Überprüfung des EU-Budgets begrüßen, so ist doch eher zu erwarten, dass eine grundlegende Revision des EU-Haushalts auf dieselben politischen Hindernisse stoßen würde, die bei den jüngsten Verhandlungen zu Tage traten. Die weitgehende inhaltliche Nichtbeachtung des von der Kommission angeregten Sapir-Reports droht auch allen auf der Revisionsklausel beruhenden Reformvorschlägen.

Dies wirft die grundsätzliche Frage auf, wieweit der Fiskalföderalismus als "Reißbrettlösung" für die Kompetenzverteilung in einem zusammenwachsenden Europa relevant ist, da politisch bedeutsame Faktoren, wie z. B. ein Lobbying von Interessengruppen auf nationaler und EU-Ebene, nicht berücksichtigt werden. Politökonomische Ansätze (Caesar, 2004, Feld, 2005) erklären die Struktur des EU-Budgets als Ergebnis einer Kompensation der Integrationsverlierer durch die Integrationsgewinner. Umverteilung mittels Agrar- und Strukturpolitik dient danach nicht den im fiskalföderalistischen Ansatz betonten ökonomischen Zielen. Die Analysen der normativen Theorie des Fis-

kalföderalismus stellen mithin lediglich einen – allerdings sicher nicht unbedeutenden – Aspekt der Kompetenzzuordnung in den Mittelpunkt.

- Alesina, A., Angeloni, I., Etro, F., "International Unions", *American Economic Review*, 2005, 95, S. 602-615.
- Alesina, A., Angeloni, I., Schuknecht, L., "What Does the European Union Do?", *Public Choice*, 2005, 123, S. 275-319.
- Baldwin, R., Wyplosz, C., *The Economics of European Integration*, 2. Auflage, London, 2006.
- Begg, I., *The EU Budget: Common Future or Stuck in the Past?*, Centre for European Reform, Briefing Note, Februar 2004.
- Berthold, N., Fehn, R., "Arbeitsmarktpolitik in der Europäischen Währungsunion", *Perspektiven der Wirtschaftspolitik*, 2002, 3, S. 317-345.
- Besley, T., Coate, S., "Central versus Local Provision of Public Goods: A Political Economy Analysis", *Journal of Public Economics*, 2003, 87, S. 2611-2637.
- Bhagwati, J. N., Srinivasan, T. N., "Optimal Intervention to Achieve Non-Economic Objectives", *Review of Economic Studies*, 1969, 36, S. 27-38.
- Boldrin, M., Canova, F., "Inequality and Convergence: Reconsidering European Regional Policies", *Economic Policy*, 2001, 16, S. 207-253.
- Brennan, G., Buchanan, J. M., *The Power to Tax*, Cambridge, 1980.
- Bruss, F., Eller, M., "The Optimal Decentralisation of Government Activity: Normative Recommendations for the European Constitution", *Constitutional Political Economy*, 2004, 15, S. 27-76.
- Caesar, R., "Leitlinien für eine europäische Finanzverfassung", in Schäfer, W. (Hrsg.), *Zukunftsprobleme der europäischen Wirtschaftsverfassung*, Berlin, 2004, S. 149-179.
- Europäische Kommission, *Gemeinsame Maßnahmen für Wachstum und Beschäftigung: Das Lissabon-Programm der Gemeinschaft*, Mitteilungen der Kommission an den Rat und das Europäische Parlament, KOM330 endg., Brüssel, 2005.
- Europäische Union, "Interinstitutionelle Vereinbarung zwischen dem Europäischen Parlament, dem Rat und der Europäischen Kommission über die Haushaltsdisziplin und die wirtschaftliche Haushaltsführung vom 14. 6. 2006", *Amtsblatt der Europäischen Union*, 2006, (C 139/01).
- Feld, L., "Viel Lärm um nichts? Die Agenda 2007 der EU aus ökonomischer Sicht", *Integration*, 2005, 28, S. 55-67.
- Gros, D., Micossi, S., "A Better Budget for the European Union. More Value for Money, More Money for Value", *CEPS Policy Brief*, 2005, (66).
- Heinemann, F., "EU-Finanzplanung 2007-2013. Haushaltsoptionen, Verteilungswirkungen und europäischer Mehrwert", Bertelsmann-Stiftung, Schriftenreihe "Europa Vordenken", 2005.
- Hines, J. R., "Will Social Welfare Expenditures Survive Tax Competition?", *Oxford Review of Economic Policy*, 2006, 22, S. 330-348.
- Hoeller, P., Louppe, M. O., Vergriete, P., "Fiscal Relations within the European Union", *OECD, Economics Department Working Paper*, 1996, (163).
- Hölzl, W., *Cohesion and Excellence. Two Ways to a Better Europe?*, tip-Studie, WIFO, Wien, 2006.
- Kok, W., et al., *Die Herausforderung annehmen. Die Lissabon-Strategie für Wachstum und Beschäftigung*, Luxemburg, 2004.
- Krugman, P., "Increasing Returns and Economic Geography", *Journal of Political Economy*, 1991, 99, S. 483-499.
- Musgrave, R. A., *The Theory of Public Finance*, New York, 1959.
- Oates, W. E., *Fiscal Federalism*, New York, 1972.
- Oates, W. E., "An Essay on Fiscal Federalism", *Journal of Economic Literature*, 1999, 37, S. 1120-1149.
- Olson, M., "The Principle of Fiscal Equivalence: The Division of Responsibilities among Different Levels of Government", *American Economic Review, Papers and Proceedings*, 1969, 59(2), S. 479-487.
- Pelkmans, J., *European Integration*, 2. Auflage, Prentice Hall, 2001.
- Pelkmans, J., Casey, J.-P., "Can Europe Deliver Growth? The Sapir Report and Beyond", *BEEP Briefing*, 2004, (6).
- Samuelson, P. A., "The Pure Theory of Public Expenditure", *Review of Economics and Statistics*, 1954, 36, S. 387-389.
- Sapir, A., et al., *An Agenda for a Growing Europe: Making the EU System Deliver*, Oxford, 2003.
- Schweickert, R., "Vor der nächsten Erweiterung – Herausforderungen und Reformbedarf der EU", *Die Weltwirtschaft*, 2005, (2), S. 222-248.
- Sinn, H. W., "Das Selektionsprinzip und der Systemwettbewerb", in Oberhauser, A. (Hrsg.), *Fiskalföderalismus in Europa*, Berlin, 1997, S. 11-53.
- Tabellini, G., "Principles of Policymaking in the European Union: An Economic Perspective", *CESifo Economic Studies*, 2003, 49, S. 75-102.

## Literaturhinweise

Tiebout, C. M., "A Pure Theory of Local Expenditures", *Journal of Political Economy*, 1956, 64, S. 416-424.

Wildasin, D. E., "Factor Mobility and Redistributive Policy: Local and International Perspectives", in Sorensen, P. B. (Hrsg.), *Public Finance in a Changing World*, London, 1998, S. 151-192.

Wildasin, D. E., Wilson, J., "Capital Tax Competition: Bane or Boon?", *Journal of Public Economics*, 2004, 88, S. 1065-1091.

### *Expenditure Priorities in the EU Budget for 2007-2013: The Perspective of Fiscal Federalism – Summary*

Following difficult negotiations, the European institutions eventually, in May 2006, arrived at a consensus on a new Financial Framework for the European Union's budget over the years 2007 to 2013. In an additional declaration, the European Commission was invited to undertake a full review covering all aspects of EU spending until 2008-09. A mid-term review, however, should deal with the fundamental issue of which political tasks are best assigned to the EU and which tasks should be left to the responsibility of the member states. This problem is addressed by the economic theory of fiscal federalism.

According to the fiscal federalism approach assigning policy responsibilities to the EU is only appropriate if significant economies of scale are materialised at the European level and/or if European public goods will be provided. The scope of benefits derived from centralisation should compensate for the possible violation of heterogeneous policy preferences among member states. Consequently, fiscal federalism concludes that the EU should primarily hold responsibility for policies that guarantee proper functioning of the common market ("basic liberties"), international competition and external trade policy. Further policy domains which might be assigned to the EU in cooperation with the member states include foreign affairs, international environmental policy issues, infrastructures for international transports and energy, basic R&D policies and – with some qualifications – certain aspects of education policy. At present, fiscal federalism does not support EU competences as regards industrial policy, labour policy and social policies.

Regional policies should be assigned to the EU in order to facilitate cohesion among member states. This implies that the EU's current regional policy should change from project-orientation to unconditional transfers between rich and poor countries. From a theoretical point of view a Common Agricultural Policy (CAP) might be reasonably assigned to the EU level for environmental purposes and, with some qualifications, to support structural adjustment in rural areas. Following the principles of fiscal federalism, income support policies for agricultural producers should not remain in the domain of the EU, but should be assigned to member states instead. As the CAP also serves the goal of alleviating political opposition to further liberalisation and market integration, any call for renationalising agricultural policies may yet be premature.

According to the theory of fiscal federalism, at present almost half of the Union's financial resources are allocated to spending categories in which EU responsibilities are questionable. From a normative point of view these outlays should be re-directed towards policies in which EU competences are more sensible, e.g., promotion of basic research activities.