

KIEL POLICY BRIEF

**Das Kern-Problem
der EU**



Nr. 106 März 2017

Jürgen Stehn

ZUSAMMENFASSUNG / ABSTRACT

Dieser Beitrag stellt die Frage, inwieweit das Weißbuch der EU-Kommission zur Zukunft der Europäischen Union erfolgversprechende Szenarien für eine künftige Ausgestaltung der europäischen Integration skizziert. Es wird gezeigt, dass die EU-Kommission bei dieser Aufgabe an einem Kern-Problem scheitert, nämlich der Definition und Begründung von Kernkompetenzen der EU anhand eines geeigneten Referenzsystems. Um dieses Kern-Problem zu lösen, werden auf Grundlage des ökonomischen Subsidiaritätsprinzips acht Kernkompetenzen und ein Sonderfall abgeleitet. Die Analyse verdeutlicht, dass die Handels-, Kapital- und Niederlassungsfreiheit, die Fusions- und Beihilfenaufsicht sowie die Asyl-, Sicherheits- und Umweltpolitik den thematischen Kern einer künftigen Ausgestaltung des europäischen Integrationsprozesses bilden sollten.

This paper asks, in how far the White Paper on the Future of Europe of the European Commission sketches promising scenarios for a future European integration process. It shows that the EU-Commission fails at the task to define and justify European core competencies on basis of an appropriate reference system. To solve this problem, eight nucleus competencies and a special case are derived on basis of the economic principle of subsidiarity. The analysis shows that the freedom of trade, capital and establishment, merger and aid monitoring as well as asylum, security and environmental policies should build the thematic core of the future European integration process.

Jürgen Stehn

Institut für Weltwirtschaft
Kiellinie 66
24105 Kiel
Tel.: +49-431-8814 331
E-Mail: juergen.stehn@ifw-kiel.de



The responsibility for the contents of this publication rests with the author, not the Institute. Since „Kiel Policy Brief“ is of a preliminary nature, it may be useful to contact the author of a particular issue about results or caveats before referring to, or quoting, a paper. Any comments should be sent directly to the author.

DAS KERN-PROBLEM DER EU

von Jürgen Stehn

1 FRAGESTELLUNG

Dieser Beitrag stellt die Frage, inwieweit das kürzlich erschienene Weißbuch der EU-Kommission zur Zukunft der Europäischen Union (Europäische Kommission 2017) erfolgversprechende Szenarien für eine künftige Ausgestaltung der europäischen Integration zeichnet. Es wird gezeigt, dass die EU-Kommission bei dieser Aufgabe an einem Kern-Problem scheitert, nämlich der Definition und Begründung von Kernkompetenzen der EU anhand eines geeigneten Referenzsystems. Um dieses Kern-Problem zu lösen, werden auf Grundlage des ökonomischen Subsidiaritätsprinzips acht Kernkompetenzen und ein Sonderfall abgeleitet, die im Mittelpunkt einer künftigen Ausgestaltung des europäischen Integrationsprozesses stehen sollten.

2 ZUKUNFT DER EU: DAS WEIßBUCH DER EU-KOMMISSION UND DAS KERN-PROBLEM

Im EU-Weißbuch zur Zukunft der EU werden fünf Szenarien für die künftige Zusammenarbeit in der EU zur Wahl gestellt: (1) Weiter so wie bisher, (2) Umfassende Erweiterung der Zusammenarbeit, (3) Reduzierung auf den Binnenmarkt, (4) Europa der konzentrischen Ringe und (5) Weniger, aber effizienter.

Bei einem „Weiter so wie bisher“ bleiben die Entscheidungskosten in der EU angesichts von 27 teils sehr heterogenen Mitgliedsländern und einer annähernd unüberschaubaren Regulierungsdichte auf einem extrem hohen Niveau. Enttäuschungen über vermeintlich „falsche“ Entscheidungen bleiben an der Tagesordnung und sorgen für ein weiteres Erstarken nationalistischer und rechtspopulistischer Bewegungen in der EU. Die EU dient wie bisher als Blitzableiter für nationale Politikfehler. Als Folge wird der Nationalismus in vielen Ländern mehr und mehr an Gewicht gewinnen und so zu weiteren Fliehkräften aus der Gemeinschaft führen. Der europäische Integrationsprozess wird sich letztlich auf eine EU der Beliebigkeit zubewegen, die für alles und nichts steht.

Eine „Umfassende Erweiterung der Zusammenarbeit“ ist die Standardantwort der EU auf Integrationsmüdigkeit und Sinnkrisen. Im Sportlerjargon würde diese Antwort lauten: „höher, schneller, weiter“. Im EU-Jargon lautet sie: „Vertiefung und Erweiterung“. Die Süderweiterung in den siebziger Jahren, die Vollendung des Europäischen Binnenmarktes in den achtziger und neunziger Jahren, die Osterweiterung, die Gründung der Europäischen Wirtschafts- und Wäh-

rungsunion und das Schengen-Abkommen in den 2000er Jahren waren stets auch eine Reaktion auf eine aufkommende „Europamüdigkeit“ und sollten als Leuchttürme den Integrationsgeist der Menschen in Europa neu erwecken. Diese Standardantwort der europäischen Politik kann die gegenwärtige Sinnkrise nicht lösen. Denn die Zweifel am Sinn und Zweck des europäischen Integrationsprozesses sind gerade aufgrund der hohen Regulierungsdichte und der Komplexität der Entscheidungsfindung entstanden. Eine umfassende Erweiterung der Zusammenarbeit potenziert daher letztlich nur die Probleme eines „Weiter wie bisher“.

Eine „Reduzierung auf den Binnenmarkt“ würde der Tatsache Rechnung tragen, dass der Binnenmarkt den Mitgliedsländern die größten Wohlstandsgewinne aller EU-Politiken verspricht. Die Handels-, Kapitalverkehrs- und Niederlassungsfreiheit ist, wie sich am Beispiel des Brexit erneut zeigt, das „Klebeband“ der europäischen Integration, das die Mitglieder zusammenhält. Daher ist es richtig, diese drei Freiheiten noch stärker als bisher ins Zentrum einer reformierten EU-Politik zu stellen. Allerdings ist eine strikte „Reduzierung auf den Binnenmarkt“ zu kurz gedacht, denn ein Binnenmarkt ohne europäische Fusions- und Beihilfenkontrolle wäre dauerhaft kaum überlebensfähig, da EU-weite marktbeherrschende Stellungen von Unternehmen sowie Steuer- und Subventionsoasen den grenzüberschreitenden Wettbewerb gefährden können. Zudem blieben zahlreiche Probleme in der Sicherheits-, Asyl- und Umweltpolitik, die effizient nur auf europäischer Ebene gelöst werden können, auf der Strecke.

Der auf das Schäuble/Lamers-Papier (Schäuble, Lamers 1994) aus dem Jahr 1994 zurückgehende Vorschlag einer „EU der konzentrischen Ringe“, der häufig auch unter dem Titel „Europa der verschiedenen Geschwindigkeiten“ firmiert, ist tendenziell geeignet, das Problem der gegenwärtigen Regelverletzungen zu lösen und gibt eine Teilantwort auf den aufkeimenden Nationalismus, da er ein Ventil installiert, das im Notfall Druck aus dem Kessel des europäischen Integrationsprozesses lässt. In einem Europa der verschiedenen Geschwindigkeiten können die Vorreiter im Idealfall für eine Integrationsdynamik sorgen, indem sie zeigen, auf welchen Politikfeldern eine weitergehende Integration Vorteile verspricht. Als eine Art Standortwettbewerb zwischen verschiedenen Integrationsclubs wird diese Lösung daher von vielen Ökonomen präferiert (vgl. u.a. Ohr 2017). Auch die Bundesregierung hat diesen Vorschlag aktuell wieder auf die europäische Reformagenda gesetzt (FAZ.NET 2017). Ein Europa der verschiedenen Geschwindigkeiten hat jedoch einen schwerwiegenden Konstruktionsfehler: Es ist ohne eine Festlegung von Kernkompetenzen der EU letztlich nicht funktionsfähig. Ohne Kernkompetenzen, die für alle (Kern-)Mitgliedstaaten gelten, verkommt die EU zu einem undefinierten Konglomerat von Staaten ohne Markenkern. Wenn nicht mehr deutlich wird, wofür die EU eigentlich steht, schwindet sehr schnell die Attraktivität, die sie trotz aller gegenwärtigen Probleme immer noch für die meisten Mitgliedsländer und nicht zuletzt auch für Investoren aus aller Welt ausstrahlt. Ohne Kernkompetenzen wird zudem das bestehende Demokratiedefizit der EU weiter verstärkt. Schon heute können die meisten Wähler in den Mitgliedsländern nicht mehr erkennen, welche Zuständigkeiten die EU eigentlich hat, geschweige denn abwägen, welche EU-Politik ihrer nationalen Regierung sie bevorzugen. Konzentrische Kreise um ein Kerneuropa, wie sie ein Europa der verschiedenen Geschwindigkei-

ten vorsieht, erfordern die Definition und Begründung eines thematischen Kerns. Genau dies leistet die EU-Kommission in ihrem Weißbuch nicht.

Dieses Kern-Problem zieht sich mehr oder minder durch alle Reformoptionen des EU-Zukunftsweißbuchs. Die EU-Kommission zählt bei der Vorstellung der einzelnen Szenarien zwar eine Vielzahl möglicher EU-Kompetenzen auf, vor einer begründeten Ableitung von Kernkompetenzen schreckt sie jedoch zurück. Am nächsten kommt sie einer Definition von Kernkompetenzen bei der Option „*Weniger, aber effizienter*“. Hier werden mögliche Kernkompetenzen angedeutet, aber nicht ausreichend begründet. Angesichts des aufkeimenden Nationalismus in der EU kann die Option „*Weniger, aber effizienter*“ einen Ausweg aus der aktuellen Integrationsmüdigkeit weisen. Dafür bedarf es aber – wie auch bei den anderen Optionen – einer Definition der Kernkompetenzen der EU, die begründet, warum es für die Mitgliedsländer vorteilhaft ist, diese Kompetenzen in die Hand der EU zu legen. Dies ist keine leichte Aufgabe, da sie erheblichen politischen Sprengstoff birgt. Dies ist wohl auch der Grund, warum das Kern-Problem bisher von der Europäischen Kommission weitgehend ausgeklammert wurde. Umso wichtiger ist es, einen Referenzmaßstab festzulegen, an dem sich die Ableitung von Kernkompetenzen orientiert.

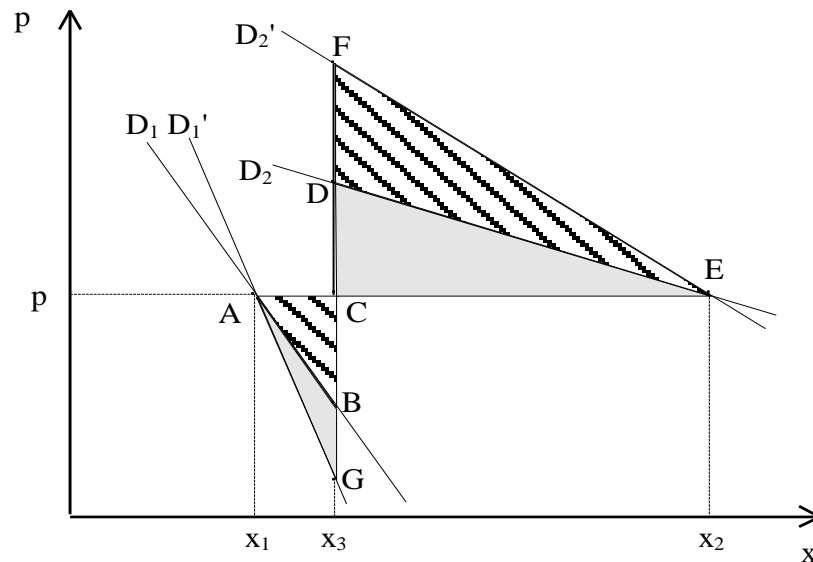
3 DAS ÖKONOMISCHE SUBSIDIARITÄTSPRINZIP ALS REFERENZMAßSTAB

Das auf dem Tiebout-Modell des ökonomischen Föderalismus (Tiebout 1956) basierende ökonomische Subsidiaritätsprinzip als einen Referenzmaßstab für die Definition europäischer Kernkompetenzen zu verwenden, ist keine neue Idee. Klodt, Stehn et al. (1992) haben auf dieser Grundlage eine effiziente Arbeitsteilung in der Strukturpolitik zwischen der EU und den Mitgliedsstaaten entworfen. Stehn (2002) hat diesen Ansatz verwendet, um Leitlinien einer ökonomischen Verfassung für Europa zu skizzieren. Der Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung hat in seinem letzten Hauptgutachten (Sachverständigenrat 2016) das Tiebout-Modell wieder zum Leben erweckt, um die Folgen des Brexit für die Aufgabenverteilung in der EU abzuleiten.

Die ökonomische Theorie des Föderalismus verdeutlicht, dass eine Verlagerung von Aufgaben (Kompetenzen) von einer untergeordneten auf eine übergeordnete politische Ebene stets zu einer Vernachlässigung individueller Präferenzen führt. Werden alle öffentlichen Leistungen ausschließlich von einer zentralen Gebietskörperschaft angeboten, so ist die Höhe und die Art des Angebots stets ein Kompromiss zwischen den unterschiedlichen Präferenzen verschiedener Gruppen der Bevölkerung. In einer supranationalen Gemeinschaft wie der EU dürfte die Nachfrage nach öffentlichen Gütern und Dienstleistungen sowohl zwischen den einzelnen Mitgliedsländern als auch innerhalb der nationalen Volkswirtschaften nach Regionen variieren. Eine Aufgabenverlagerung zugunsten des EU-Ministerrats und der EU-Kommission hat daher stets zur Folge, dass Teilgruppen der Bevölkerung entweder zu „forced riders“ werden, also größere Mengen der staatlichen Güter und Dienstleistungen konsumie-

ren müssen, als es ihren Präferenzen entspricht, oder Nutzeneinbußen aufgrund einer zu geringen Versorgung mit öffentlichen Leistungen erleiden. Die Wohlfahrtsverluste aufgrund einer Zentralisierung öffentlicher Leistungen lassen sich anhand einer einfachen Graphik veranschaulichen (Schaubild 1).

Schaubild 1:
Wohlfahrtsverluste durch Zentralisierung



Quelle: Klodt, Stehn et al. (1992) in Anlehnung an Oates (1972); eigene Darstellung.

Zur Vereinfachung der Darstellung sei unterstellt, dass sich die EU geographisch in zwei homogene Regionen unterteilen lässt, innerhalb derer die Nachfrage der Gruppenmitglieder nach einer bestimmten öffentlichen Leistung völlig identisch ist. Die Nachfrage der Region 1 sei durch D_1 , die der Region 2 durch D_2 gegeben. Ein zentrales Angebot einer spezifischen öffentlichen Leistung durch die EU bedingt einen politischen Kompromiss zwischen der nachgefragten Menge x_1 in Region 1 und der höheren Nachfrage x_2 in Region 2. Liegt die Kompromisslösung bei x_3 , so gibt das Dreieck ABC den Wohlfahrtsverlust pro Kopf der Bevölkerung in Region 1 an. Die Kosten einer über x_1 hinausgehenden zusätzlichen Produktion fallen aus der Sicht der Bewohner der Region 1 höher aus als der Nutzenszuwachs. Der Wohlfahrtsverlust pro Kopf der Bevölkerung in Region 2 entspricht dem Dreieck CDE , also der Reduzierung der Konsumentenrente durch die aus der Sicht der Region 2 bestehende Unterversorgung mit öffentlichen Leistungen. Schaubild 1 verdeutlicht, dass die Wohlfahrtsverluste durch eine Zentralisierung des staatlichen Leistungsangebots in der EU mit zunehmender Divergenz der regionalen Präferenzen ansteigen. Dies ist der wohlbekannt Oates-Effekt (Oates 1972).

Neben dem Oates-Effekt führt ein weiterer Effekt zu zusätzlichen Wohlfahrtsverlusten im Falle einer Zentralisierung ökonomischer Kompetenzen. Ökonometrische Studien zeigen, dass die Nachfrage nach lokalen öffentlichen Gütern in einem hohen Maße preisunelastisch ist

(vgl. u.a. Oates 1996). Dies lässt sich damit erklären, dass eine Reaktion der Konsumenten auf ein aus ihrer Sicht falsches öffentliches Güterbündel — wenn überhaupt — nur mit einer großen zeitlichen Verzögerung erfolgt. Denn die möglichen Reaktionsstrategien wie die Abwanderung aus der Region oder die Abwahl der politischen Entscheidungsträger verursachen entweder hohe Anpassungs- und Transaktionskosten oder sind nur zu weit auseinander klaffenden Zeitpunkten möglich. Die Reaktionsgeschwindigkeit wird bei einer Zentralisierung ökonomischer Kompetenzen weiter verringert, da eine Abstimmung mit den Füßen aufgrund des größeren Wirtschaftsraumes und der abnehmenden Zahl konkurrierender, geographisch naher Regionen erschwert wird. Ist zudem — wie im Falle der EU — eine Abwahl der zentralen Entscheidungsträger nur indirekt möglich und die Verantwortung für wirtschaftspolitische Entscheidungen kaum einzelnen politischen Parteien oder Entscheidungsträgern auf der zentralen Ebene zuzuordnen, da die politisch Verantwortlichen von den dezentralen nationalen Parlamenten gewählt werden, dürfte eine Zentralisierung von ökonomischen Zuständigkeiten die Elastizität der Nachfrage nach öffentlichen Gütern und Dienstleistungen deutlich verringern. Dieser Fall wird im Schaubild 1 durch die Nachfragekurven D_1' und D_2' illustriert. Der Elastizitätseffekt erhöht die Wohlfahrtsverluste infolge einer Zentralisierung auf AGC in Region 1 und CEF in Region 2.

Die hier skizzierten Überlegungen bilden die ökonomische Grundlage des viel zitierten „Subsidiaritätsprinzips“, das Eingang in Artikel 5 des EU-Vertrags gefunden hat und bestimmt, dass die EU nur tätig wird, „sofern und soweit die Ziele der in Betracht gezogenen Maßnahmen von den Mitgliedstaaten weder auf zentraler noch auf regionaler und lokaler Ebene ausreichend verwirklicht werden können“ (Aktion Europa, 2010). Das ökonomische Subsidiaritätsprinzip besagt, dass eine Kompetenzverlagerung von einer untergeordneten auf eine übergeordnete politische Ebene stets zu einer Vernachlässigung individueller Präferenzen führt und daher nur dann ökonomischen Effizienzkriterien genügt, wenn hierdurch Effizienzgewinne realisiert werden, die die Wohlfahrtsverluste infolge der Zentralisierung überkompensieren.

Effizienzgewinne aus einer Zentralisierung öffentlicher Aufgaben auf der EU-Ebene können vor allem dann realisiert werden, wenn öffentliche Leistungen grenzüberschreitende externe Effekte verursachen. Dies gilt insbesondere für den Extremfall supranationaler öffentlicher Güter. Eine dezentrale Kompetenzverteilung ist hier aufgrund der Möglichkeit zum Trittbrettfahrerverhalten und der daraus resultierenden Unterversorgung mit supranationalen öffentlichen Gütern suboptimal. Auch Skalenerträge aus einer gemeinschaftlichen Produktion öffentlicher Güter und Dienstleistungen versprechen Effizienzgewinne im Falle einer Zentralisierung öffentlicher Aufgaben. Denn mit zunehmender Zahl unabhängiger dezentraler Entscheidungseinheiten steigen in der Regel die Kosten der öffentlichen Leistungserstellung an.

4 KERNKOMPETENZEN DER EU

Der EU sollten nach dem strengen ökonomischen Subsidiaritätsprinzip nur Aufgaben übertragen werden, wenn durch eine Kompetenzverlagerung Effizienzgewinne zu realisieren sind, welche die Wohlfahrtseffekte infolge der Zentralisierung mehr als ausgleichen. Gute Argumente für eine Zentralisierung von einzelnen Aufgaben in der EU bestehen vor allem dann, wenn die von einem Mitgliedsland angebotenen und finanzierten öffentlichen Leistungen auch von anderen Mitgliedsländern ohne Gegenleistung in Anspruch genommen werden können: in diesem Fall fehlen die Anreize zu einem ausreichenden dezentralen Angebot. Auch wenn eine Verlagerung von Kompetenzen auf EU-Ebene Größenvorteile verspricht, könnten durch eine Zentralisierung Effizienzgewinne entstehen.

Im Folgenden werden zunächst die gegenwärtigen (Haupt-)Kompetenzen der EU dahin untersucht, inwieweit sie die Effizienzkriterien des ökonomischen Subsidiaritätsprinzips erfüllen. Anschließend werden mit der Sicherheits- und Asylpolitik zwei Politikbereiche identifiziert, in denen eine Ausweitung der EU-Kompetenzen Effizienzgewinne verspricht.

HANDELS-, KAPITAL- UND NIEDERLASSUNGSFREIHEIT

Die Aufgabe, die Freiheit des grenzüberschreitenden Handels zwischen den Mitgliedsländern der Gemeinschaft zu sichern, wird seit jeher als Kernaufgabe der europäischen Integrationspolitik angesehen. Die Abschaffung aller tarifären und nicht-tarifären Handelshemmnisse zwischen den Mitgliedstaaten verschafft der EU Größenvorteile in der internationalen Arbeitsteilung, die eine Verletzung individueller Präferenzen mehr als ausgleichen. Darüber hinaus gibt es weitere gute Gründe, die Verletzung individueller Präferenzen durch eine gemeinsame europäische Handelspolitik zu akzeptieren. Der wichtigste ist der immer noch ausgeprägte und durch den neuen amerikanischen Präsidenten Donald Trump aufgelebte Merkantilismus in den internationalen Handelsbeziehungen. Aus einer merkantilistischen Sichtweise wird das wirtschaftliche Handeln von Staaten fälschlicherweise mit dem von Unternehmen gleichgesetzt. Mit der Folge, dass Exporte (=Verkäufe) positiv und Importe (=Käufe) negativ bewertet und die Vorteile von Konsumenten und Unternehmen durch ein breiteres und billigeres Bündel importierter Güter und Dienstleistungen verleugnet werden. Mittels einer solchen falschen Gleichstellung lassen sich relativ leicht die Gunst und die Stimmen der (vermeintlich) durch Freihandel bedrohten Arbeitnehmer und Interessengruppen gewinnen. Da sich Konsumenten schwerer organisieren können und Ihnen aufgrund hoher Informationskosten vielfach die wahren Zusammenhänge gar nicht bewusst sind, fügt eine merkantilistische Handelspolitik den betroffenen Ländern einen hohen Schaden zu. Unter diesen Bedingungen ist die Handelsfreiheit ein quasi-öffentliches supranationales Gut und damit eine Kernkompetenz der EU. Als Spiegelbilder der Handelsfreiheit gehören dann auch die Freiheit des Kapitalverkehrs und die Niederlassungsfreiheit für Unternehmen zu den Kernkompetenzen einer supranationalen Gemeinschaft.

FUSIONS- UND KARTELLAUFSICHT

Eine grenzüberschreitende Liberalisierung des Handels kann durch eine marktbeherrschende Stellung von Unternehmen und durch eine Subventionierung einzelner Unternehmen auf nationaler Ebene ausgehöhlt werden. Obwohl die meisten EU-Mitgliedsländer nationale Wettbewerbsbehörden eingerichtet haben, gibt es aus der Sicht des ökonomischen Subsidiaritätsprinzips gute Gründe für eine Zentralisierung der Fusions- und Kartellaufsicht auf der supranationalen Ebene. Denn Investitionsentscheidungen von Unternehmen werden auch davon beeinflusst, wie restriktiv die Wettbewerbspolitik an den verschiedenen Standorten ist. Regierungen, die an der Ansiedlung von Unternehmen im eigenen Land interessiert sind, haben daher einen Anreiz, ihr Wettbewerbsrecht stärker aufzuweichen, als es im Interesse der Funktionsfähigkeit eines Binnenmarktes sinnvoll wäre.

BEIHILFENAUFICHT

Für die Kompetenzverteilung im Rahmen der Beihilfenaufsicht gelten ähnliche Argumente wie für die Zuständigkeiten in der Handelspolitik. Aus dem streng normativen Blickwinkel des ökonomischen Subsidiaritätsprinzips gibt es keine Gründe für eine Zentralisierung der Kompetenzen, da jedes einzelne Mitgliedsland Wohlfahrtsgewinne realisieren würde, wenn seine Politiker weitgehend Abstand von sektoralen und regionalen Subventionen nehmen würden. Der Einfluss starker Interessengruppen verhindert hier jedoch, dass sich die nationalen und regionalen wirtschaftspolitischen Entscheidungsträger an den Effizienzkriterien der normativen Wohlfahrtstheorie orientieren. Supranationale Regeln für eine Begrenzung sektoraler Subventionen sind unter diesen Bedingungen wohlfahrtserhöhend. Darüber hinaus laufen sehr weitgehende Finanzhilfen und Steuervergünstigungen dem Ziel eines freien Handels innerhalb der EU entgegen, da durch eine gezielte nationale Subventionierung einzelnen Unternehmen ein Größenvorteil im Wettbewerb auf dem Binnenmarkt verschafft werden kann.

PERSONENFREIZÜGIGKEIT

Neben der Handels-, Kapitalverkehrs- und Niederlassungsfreiheit zählt die Personenfreizügigkeit zu den vier Freiheiten des EU-Binnenmarkts. Spätestens seit der Osterweiterung der EU in den Jahren 2004 und 2007 wird die Personenfreizügigkeit in den Mitgliedsstaaten kontrovers diskutiert. Wie stark die nationalen Präferenzen mit Blick auf die Personenfreizügigkeit in der EU divergieren, ist aktuell durch den Brexit und die dadurch ausgelösten Diskussionen in den Mitgliedsstaaten erneut unterstrichen worden. Für die Befürworter des Brexit war die Zuwanderung aus anderen EU-Mitgliedsstaaten, insbesondere aus Mittel- und Osteuropa, einer der Hauptgründe, für einen Ausstieg aus der EU zu plädieren. Für die kommenden Austrittsverhandlungen hat die britische Regierung das Ziel ausgegeben, einen Zugang zum Binnenmarkt ohne Personenfreizügigkeit zu verhandeln. Auch in den Wahlkämpfen in Frankreich, Italien, und den Niederlanden gibt und gab es Stimmen, die eine solche Vereinbarung unterstützen. Es steht daher außer Frage, dass durch eine supranationale Kompetenz für die

Personenfreizügigkeit regionale und individuelle Präferenzen in größerem Ausmaß verletzt werden. Auch sind keine externen Effekte erkennbar, die bilaterale oder multilaterale Vereinbarungen zur Personenfreizügigkeit zwischen zwei oder mehreren Mitgliedsstaaten der EU verhindern. Das Schengen-Abkommen über den Abbau der Grenzkontrollen zwischen einigen EU-Mitgliedsländern, das in eine ähnliche Richtung wie die Personenfreizügigkeit zielt, verdeutlicht dies exemplarisch.

Darüber hinaus gefährdet die Verletzung individueller Präferenzen durch die EU-Zuständigkeit für den freien Personenverkehr die Wohlfahrtsgewinne aus der Handelsfreiheit innerhalb der Union. Besteht die Europäische Kommission bei den anstehenden Austrittsverhandlungen darauf, den Wunsch Großbritanniens nach einem freien Zugang zum Binnenmarkt nach dem Brexit nur im Paket mit einer Einwilligung in die Personenfreizügigkeit zu erfüllen, ist ein Rückzug Großbritanniens aus der Handelsfreiheit mehr als wahrscheinlich. Die Freihandelsgewinne in Europa würden in der Folge sinken. Angesichts der nationalistischen Tendenzen in mehreren Mitgliedsstaaten der EU ist nicht auszuschließen, dass sich andere (neue) Regierungen dem Vorbild Großbritanniens anschließen könnten, mit weitreichenden Folgen für die Handelsliberalisierung in Europa.

Es steht außer Frage, dass eine Personenfreizügigkeit an sich den beteiligten Staaten Vorteile verspricht. Die Zuwanderung komplementärer Arbeitskräfte einerseits und der Abbau nationaler Arbeitslosigkeit andererseits sind, wie auch die positiven Effekte einer kulturellen Vielfalt, erstrebenswerte Ziele, deren Erreichung die Wachstumsdynamik in Europa erhöhen kann. Diese Vorteile können zumindest teilweise aber auch durch multilaterale Vereinbarungen zwischen Mitgliedsländern – etwa in einer EU der konzentrischen Ringe – erreicht werden. Unter Abwägung aller Vor- und Nachteile spricht daher aus der Sicht des ökonomischen Subsidiaritätsprinzips vieles dafür, die Personenfreizügigkeit nicht als eine Kernkompetenz der EU zu definieren.

UMWELTPOLITIK

Es besteht kein Zweifel, dass die Verschmutzung der Umwelt negative externe Effekte verursacht und daher ein Eingreifen des Staates bedingt. Da das räumliche Ausmaß der Externalitäten jedoch von der Art des Umweltgutes abhängt, sollten die umweltpolitischen Entscheidungskompetenzen je nach Art der einzelnen Güter verteilt werden. Entscheidungen über Umweltschutzauflagen in Bezug auf stehende Gewässer, den Boden, regionale Ökosysteme oder Lärmbelastung sollten prinzipiell auf kommunaler oder regionaler Ebene getroffen werden, während Entscheidungen in Bezug auf den Klimaschutz oder die Belastung fließender Gewässer je nach den natürlichen Gegebenheiten auf, nationaler, bilateraler oder europaweiter Ebene getroffen werden sollten.

GEMEINSAME WÄHRUNGSPOLITIK

Mit Blick auf die Zukunft der EU standen in den letzten Jahren die gemeinsame Währungspolitik und der Euro im Zentrum der Diskussionen. Bei der Beurteilung der Frage, ob die

gemeinsame Währungs politik eine Kernkompetenz der EU darstellt, gerät das ökonomische Subsidiaritätsprinzip rasch an seine Grenzen. Da es auf einer mikroökonomisch orientierten Theorie – der Theorie des fiskalischen Föderalismus – basiert, eignet es sich kaum für die Beurteilung makroökonomischer Fragen. Es lässt sich zwar konstatieren, dass eine nationale Währungs politik kaum externe Effekte auf andere Länder ausübt und die europäische Währungs politik erkennbar individuelle Präferenzen einzelner Länder oder Ländergruppen verletzt, da die Europäische Zentralbank bei ihrer Steuerung der Geldpolitik unterschiedlich wirtschaftliche Rahmenbedingungen innerhalb der Union nicht berücksichtigen kann. Aber letztlich greift eine solche Argumentation zu kurz, da bei der Beurteilung auch makroökonomische Theorien wie etwa die Theorie des optimalen Währungsraums eine Rolle spielen. Die gemeinsame Währungs politik ist daher aus der Sicht des ökonomischen Subsidiaritätsprinzips ein Sonderfall, der nicht abschließend beurteilt werden kann. Unabhängig vom makroökonomischen Urteil über den Euro steht außer Frage, dass ein Ausstieg aus der gemeinsamen Währungs politik dem Euroraum erhebliche wirtschaftliche Kosten aufbürden würde. Der EU bleibt daher wohl kaum etwas anderes über, als den Euro als ein Teil der gemeinschaftlichen Politik mit in die Zukunft zu tragen.

GEMEINSAME AGRAR- UND REGIONALPOLITIK

Das Ziel der Gemeinsamen Agrarpolitik der EU ist es, die Einkommen der europäischen Landwirte durch ein Netzwerk von Garantiepreisen, direkten Kompensationszahlungen und Handelsbarrieren gegenüber Anbietern aus Drittländern zu sichern. Das strenge ökonomische Subsidiaritätsprinzip bietet keine Argumente für eine Zentralisierung von Landwirtschaftssubventionen auf der supranationalen Ebene. Falls grenzüberschreitende Externalitäten durch eine nationale Subventionierung des Agrarsektors ausgelöst werden, wäre es ausreichend, Agrarsubventionen in die allgemeine Beihilfenaufsicht der EU zu integrieren. Die grundsätzliche Verantwortung für die Förderung des Agrarsektors sollte daher auf die nationale Ebene verlagert werden. Aus der Sicht des ökonomischen Subsidiaritätsprinzips gibt es ebenfalls kaum ein Argument für supranationale Zuständigkeiten in der Regionalpolitik. Denn externe Effekte, die von der Politik einer Körperschaft auf das Wohlfahrtsniveau der Bewohner benachbarter Körperschaften ausgehen und die des Ausgleichs bedürfen, um die Allokation nicht zu verzerren, sind in ihrer Wirkung räumlich meist recht begrenzt. Spillover-Effekte sind vielleicht noch in den unmittelbaren Nachbarregionen (benachbarten regionalen Arbeitsmärkten) zu verzeichnen, keinesfalls aber in allen anderen Regionen der EU.

Die Agrar- und Regionalpolitik im Sinne des ökonomischen Subsidiaritätsprinzips auf mögliche supranationale externe Effekte hin abzuklopfen, ist jedoch in gewissem Maße reine Spiegelfechterei. Denn aus der Sicht der begünstigten Mitgliedsstaaten ist die europäische Agrar- und Regionalpolitik letztlich eine finanzielle Umverteilung mit Zweckbindung, die eine Mitgliedschaft in der EU besonders attraktiv erscheinen lässt. Mehr als 70 Prozent des EU-Budgets fließen in die Agrar-, Struktur- und Kohäsionsfonds, der überwiegende Teil davon in die ärmeren Länder der Gemeinschaft. Angesichts der neuen Herausforderungen, der sich die EU

in der Sicherheits- und Asylpolitik zu stellen hat, wäre es an der Zeit, die Zweckbindung dieser finanziellen Umverteilung auf eine neue Basis zu stellen.

SICHERHEITS- UND ASYLPOLITIK

In der Sicherheitspolitik spielt die Terrorismusabwehr eine immer größere Rolle. Der Binnenmarkt und die offenen Grenzen zwischen den Schengen-Staaten erschweren hier die nationalen Anstrengungen, die grenzüberschreitende Kriminalität zu bekämpfen. Durch eine verstärkte gemeinsame Sicherheitspolitik auf EU-Ebene könnten daher Skalenerträge erzielt werden (Sachverständigenrat 2016).

Die dramatischen Verhältnisse beim großen Flüchtlingszustrom 2015 haben verdeutlicht, dass die Asylpolitik der EU die administrativen und fiskalischen Lasten der Zuwanderung äußerst ungleichmäßig über die Mitgliedsländer verteilt (Ademmer et al. 2015). Dadurch entstehen erhebliche Anreize zum Trittbrettfahren, da die Belastung durch eine Zuwanderung in die EU auf wenige Mitgliedsländer abgewälzt werden kann. Diese negativen externen Effekte können nur durch eine zentrale Zuständigkeit der EU für die Administration, die Finanzierung sowie die Rückführung oder Integration der Asylbewerber effizient behoben werden (vgl. Hatton 2011).

Eine gemeinsame Sicherheits- und Asylpolitik der Mitgliedstaaten verursacht natürlich Kosten, die zu einem großen Teil in den Mitgliedsländern an der Außengrenze der EU anfallen. Ademmer et al. schätzen, dass die Kosten einer gemeinsamen Asylpolitik durchaus erheblich sind, aber deutlich geringer ausfallen als etwa die Kosten der gegenwärtigen Agrar- und Regionalförderung. Da die Agrar- und die Regionalpolitik keine Kernkompetenzen der EU darstellen, sollten die hierfür aufgewendeten (erheblichen) Budgetmittel schrittweise für eine gemeinsame Sicherheits- und Asylpolitik der EU umgewidmet werden. Auch eine solche Umwidmung hätte in gewissem Maße den Charakter einer finanziellen Umverteilung mit Zweckbindung, da hierdurch insbesondere die (ärmeren) Staaten an der Außengrenze der EU entlastet werden. Die Förderung der Landwirtschaft und weniger entwickelter Regionen sollte nach und nach zurück in die Hände der Nationalstaaten gelegt werden.

5 KERNKOMPETENZEN UND KONZENTRISCHE RINGE

Anhand der Effizienzkriterien des ökonomischen Subsidiaritätsprinzips lassen sich acht Kernkompetenzen der EU definieren: die Handels-, Kapital- und Niederlassungsfreiheit, die Fusions- und Beihilfenaufsicht sowie die Asyl-, Sicherheits- und Umweltpolitik. Die gemeinsame Währungspolitik stellt einen Sonderfall dar. Eine künftige thematische Ausrichtung der europäischen Integration entlang dieser Kernkompetenzen verspricht erhebliche Wohlfahrtsgewinne für die teilnehmenden Länder. Diese Gewinne fallen umso größer aus, je mehr Länder bereit sind, diese Kernkompetenzen in die Hände der EU zu legen. Daher sollte es das Ziel der europäischen Politik sein, möglichst alle der gegenwärtig (noch) 28 Mitgliedsstaaten für

dieses Kern-Projekt zu gewinnen. Die Lösung des Kern-Problems erlaubt jedoch auch die Bildung von konzentrischen Ringen um den thematischen Kern herum. Mit dem Kern im Blick können hier auch einzelne Szenarien des EU-Weißbuchs eine Rolle spielen. So könnte der äußerste Ring in einer EU der konzentrischen Ringe durch eine um die Fusions- und Beihilfenkontrolle ergänzte Handels-, Kapital- und Niederlassungsfreiheit gebildet werden. Mit zunehmender Nähe zum Kern könnten sukzessive die Asyl-, Sicherheits-, und Umweltpolitik als europäische Kernkompetenzen hinzukommen. Allerdings würden die Mitgliedsstaaten, die sich weiter entfernt vom Kern platzieren, auf mögliche Effizienzgewinne verzichten. Auch die EU insgesamt verliert bei einer Bildung konzentrischer Ringe gegenüber einem Europa an Effizienz, in dem alle Mitglieder bereit sind, die acht Kernkompetenzen der EU zu überlassen.

Eine Ausrichtung der künftigen europäischen Integration an ökonomischen Effizienzkriterien wird nicht ohne Widerspruch bleiben. Diejenigen, die zusätzliche Kompetenzen der EU einfordern, sollten jedoch sehr genau die damit verbundenen Effizienzverluste beachten und umreißen. Es ist ohnehin ein Charakteristikum des europäischen Integrationsprozesses, dass die EU-Ebene erfolgreich danach strebt, die ihr gewährten Kompetenzen eigenmächtig zu erweitern (Alesina et al. 2005). Zu viel Gelegenheit dazu sollte man ihr nicht geben.

LITERATUR

- Ademmer, E., T. Barsbai, M. Lücke und T. Stöhr (Ademmer et al. 2015). 30 Years of Schengen: Internal Blessing, external Curse? Kiel Policy Brief 88. Institut für Weltwirtschaft, Kiel.
- Aktion Europa (2010). *Der Vertrag von Lissabon*. Berlin.
- Alesina, A., I. Angeloni und L. Schuknecht (2005). What does the European Union do? *Public Choice* 123: 275–319.
- Europäische Kommission (2017). *Weissbuch zur Zukunft Europas*. Brüssel.
- FAZ.NET (2017). Merkel für Europa der verschiedenen Geschwindigkeiten. Via Internet (13.3.2017) <<http://www.faz.net/aktuell/politik/inland/zukunft-der-eu-merkel-fuer-europa-der-verschiedenen-geschwindigkeiten-14837016.html>>.
- Hatton, T.J. (2011). Seeking Asylum: Trends and Policies in the OECD. Centre for Economic Policy Research (CEPR), London.
- Klodt, H., und J. Stehn et al. (1992). Die Strukturpolitik der EU. *Kieler Studien* 249. Institut für Weltwirtschaft, Kiel.
- Oates, W. (1972). *Fiscal Federalism*. New York.
- Oates, W. (1996). Estimating the Demand of Public Goods: The Collective Choice and Contingent Valuation Approaches. In: D. Bjornstad und J. Kahn (Hrsg.), *The Contingent Valuation of Environment Resources*. Cheltenham.

Ohr, R. (2017). Europäische Union oder Disunion? *Wirtschaftsdienst* 2: 78–79.

Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung (Sachverständigenrat 2016). *Zeit für Reformen. Jahresgutachten 2016/17*. Wiesbaden.

Schäuble, W., K. Lamers (1994). Überlegungen zur europäischen Politik. Via Internet (13.3.2017) <<https://www.cducsu.de/upload/schaeublelamers94.pdf>>.

Stehn, J. (2002). Leitlinien einer ökonomischen Verfassung für Europa. *Die Weltwirtschaft* 3: 300–315.

Tiebout, C.M. (1956). A pure theory of local expenditures. *Journal of Political Economy* 64: 416–424.

IMPRESSUM

PROF. DR. HENNING KLODT

Leiter des Zentrums Wirtschaftspolitik
Head Economic Policy Center

> henning.klodt@ifw-kiel.de

DR. KLAUS SCHRADER

Stellvertretender Leiter des Zentrums Wirtschaftspolitik
Deputy Head Economic Policy Center

> klaus.schrader@ifw-kiel.de

Publisher:

Kiel Institute for the World Economy
Kiellinie 66, 24105 Kiel, Germany
Phone +49 (431) 8814-1
Fax +49 (431) 8814-500

Editorial team:

Prof. Dr. Henning Klodt (responsible for
content, pursuant to § 6 MDStV),
Dr. Klaus Schrader, Margitta Führmann.
The Kiel Institute for the World Economy is a
foundation under public law of the State of
Schleswig-Holstein, having legal capacity.

Value Added Tax Id.-Number:

DE 251899169

Authorised Representative:

Prof. Dennis Snower, Ph.D. (President)

Responsible Supervisory Authority:

Ministry of Social Affairs, Health, Science and
Equality of Land Schleswig-Holstein



© 2017 The Kiel Institute for the World Economy.
All rights reserved.

> <https://www.ifw-kiel.de/wirtschaftspolitik/zentrum-wirtschaftspolitik/kiel-policy-brief>