



Vision Europe | September 2020 | **Paper 3**

Europäische öffentliche Güter

Konzept für ein starkes Europa

Europäische öffentliche Güter

Konzept für ein starkes Europa

Michael Thöne und Helena Kreuter

Finanzwissenschaftliches Forschungsinstitut an der Universität zu Köln

Im Auftrag der und in Zusammenarbeit mit der Bertelsmann Stiftung

September 2020

Dr. Michael Thöne ist Geschäftsführender Direktor des Finanzwissenschaftlichen Forschungsinstituts; Helena Kreuter, PhD ist Researcherin am FiFo Köln, Kontakt: thoene@fif0-koeln.de und kreuter@fif0-koeln.de. Wir danken Thomas Wieser, Prof. Dr. Christan Kastrop, den Mitgliedern der internationalen Reflection Group des Vorhabens und zahlreichen Kolleginnen und Kollegen bei der Bertelsmann Stiftung und im FiFo Köln für Anregungen und Kritik. Wie immer gilt: Alle verbleibenden Fehler gehen zu Lasten der Autor*innen.

Kontakt

Katharina Gnath
Senior Project Manager
Programm Europas Zukunft
Bertelsmann Stiftung
Werderscher Markt 6, 10117 Berlin
Telefon +49 30 275788-128
katharina.gnath@bertelsmann-stiftung.de
www.bertelsmann-stiftung.de/europe

Inhalt

A. Einleitung	5
B. Zuständigkeiten der Europäischen Union.....	7
C. Öffentliche Güter und die Aufgaben des Staates	9
D. Kriterien für europäische öffentliche Güter	13
E. Die Ausgaben der Europäischen Union	20
F. Europäisierung und Dezentralisierung von Aufgaben im Lichte der europäischen öffentlichen Güter	23
G. Perspektiven und offene Fragen	26
Quellennachweis	32

Zusammenfassung

Im letzten Jahrzehnt wurde die Europäische Union von vielen Krisen unterschiedlicher Art heimgesucht. Obwohl die Corona-Pandemie mit ihren gesundheitlichen, sozialen und wirtschaftlichen Folgen zurzeit Wahrnehmung und Handeln der Politik in Europa dominiert, ist sie nur die jüngste in einer Reihe von Herausforderungen. Die begrenzte Möglichkeit der EU, auf solche Herausforderungen zu reagieren, hat die Notwendigkeit von Reformen deutlich hervorgehoben. Das Projektvorhaben „Ein starkes Europa in einer globalisierten Welt“ schlägt vor, den Reformprozess anhand des Konzepts der europäischen öffentlichen Güter voranzutreiben. In diesem Papier erläutern wir dieses Konzept näher und veranschaulichen dessen Potenzial in der Diskussion über Zukunftsmotive für ein stärkeres und souveräneres Europa.

Das Konzept der europäischen öffentlichen Güter greift auf den wohlfahrtsökonomischen Begriff der öffentlichen Güter (bzw. der Gemeinschaftsgüter) zurück. In Abgrenzung zu privaten Gütern rechtfertigen öffentliche Güter eine staatliche Leistungserbringung, wenn Marktversagen in zumindest einer der folgenden Formen vorliegt: keine Rivalität zwischen den Nachfragern, kein Ausschluss einzelner Konsumenten, natürliches Monopol.

Innerhalb eines föderalen Systems können öffentliche Güter von verschiedenen Ebenen bereitgestellt werden. Die Theorie des Fiskalföderalismus bietet einen ökonomischen Ansatz für die Verteilung von Aufgaben auf unterschiedliche Ebenen eines föderalen Staates. Angewandt auf die EU - die noch kein Bundesstaat ist, aber schon weit über den Staatenbund hinausgeht - bedeutet dies, dass ein öffentliches Gut von der zentralen Ebene bereitgestellt werden soll wenn folgende Kriterien erfüllt sind: europaweit streuender Nutzen, europaweite räumlich homogene Präferenzen bei den Einwohner/innen der Gemeinschaft und kostengünstigste Realisierung auf europäischer Ebene aufgrund von Skaleneffekten. In diesem Fall sprechen wir von europäischen öffentlichen Gütern.

Die oben genannten drei Kriterien könnten allerdings in gegensätzliche Richtungen weisen und somit kein klares Argument für oder gegen die Europäisierung einer öffentlichen Aufgabe liefern. Eine Abwägungsentscheidung ist dann notwendig. Diese könnte zum Beispiel durch eine Kosten-Nutzen-Analyse unterstützt werden, die den europäischen Mehrwert eines öffentlichen Gutes berechnet, indem zunächst für jedes Kriterium die Differenz zwischen dem Nutzen der europäischen und der nationalen Bereitstellung ermittelt wird und dann die resultierenden drei „Teil-Nettos“ zu einem „Gesamt-Nettonutzen“ zusammengezogen werden. Ein solches Verfahren entspricht nicht nur dem aus sich heraus wichtigen Anspruch, Kompetenzverlagerungen möglichst gut zu begründen, sondern auch dem Bedürfnis nach politischer Transparenz.

Das hier beschriebene Konzept der europäischen öffentlichen Güter geht davon aus, dass zur Erhöhung der Handlungsfähigkeit der Gemeinschaft zunächst die richtigen Aufgabenprioritäten für den jeweiligen Zeit- und Problemkontext festgelegt werden müssen. Mehr denn je ist es heute wichtig, dass in Europa jede staatliche Ebene sich auf die öffentlichen Aufgaben konzentriert, für die sie am besten geeignet ist. In den letzten Jahren wurde das aktuelle Tätigkeitsfeld der Union verstärkt im Lichte der Theorie des Fiskalföderalismus bewertet. Dabei ergibt sich, dass die finanziell ins Auge stechenden Handlungsschwerpunkte der EU zu sehr auf regionalen oder gar lokalen öffentlichen Gütern und zu wenig auf europäischen öffentlichen Gütern liegen.

Eine erfolgreiche Umsetzung des Konzepts verlangt darüber hinaus auch, sich mit Überlegungen zum Weg dahin auseinanderzusetzen. Aus heutiger Sicht sind vor allem drei Aspekte für die weitere Betrachtung wichtig: (i) die mit dem Schlagwort „Konnexität“ verbundenen Governance-Fragen bei der Bereitstellung von europäischen öffentlichen Gütern in einem Mehrebenensystem; (ii) die Schaffung neuer Finanzierungsspielräume für europäische öffentliche Güter bereits innerhalb des nächsten mehrjährigen Finanzrahmens 2021-2027; (iii) die Überwindung des vermeintlichen Tabus einer Vertragsänderungen.

A. Einleitung

Die europäische Integration ist derzeit mit mehreren Krisen konfrontiert, die zentrale Politikfelder betreffen. Seit dem Frühjahr 2020 dominieren die Corona-Pandemie und deren gesundheitliche, soziale und wirtschaftliche Folgen Wahrnehmung und Handeln der Politik in Europa. Die Dimension dieser Krise könnte die anderen Probleme vergessen machen. Doch Europas weitere Herausforderungen sind durch Covid-19 gewiss nicht verschwunden, allenfalls ruhen sie vorübergehend. Mancher Krisenfaktor verschärft sich aber auch, während sich die Kapazitäten zur Problemlösung auf die Pandemie konzentrieren müssen. Im Vordergrund stehen dabei die wieder hochkochende Brexit-Krise und die andauernde Rechtsstaatlichkeitskrise, letztere als Stellvertreter einer teils offenen, teils schwelenden Populismus-Krise. Jederzeit stärker wieder aufflammen können aber auch die weiteren latenten Krisen Europas – insbesondere die Flüchtlingskrise, die Terrorismuskrise, die Ukraine-Krise und nicht zuletzt die vor Corona nicht behobene Zins- und Eurokrise, die sich im Laufe der aktuellen Rezession wieder verschärft.¹ Diese Ereignisse mit ihren wirtschaftlichen und sozialen Auswirkungen haben zu einer weitempfundeneren Skepsis gegenüber den europäischen Institutionen oder zumindest ihrer Leistungsfähigkeit zu verstärken, was deren politische Legitimität *peu à peu* unterhöhlt.

Multiple Krisen...

Krisen sind im europäischen Integrationsprozess nichts Neues. Die Krisenballung unter dem Corona-Vorzeichen ist in ihrer Dimension gleichwohl einmalig. Die Europäische Union ist das Ergebnis eines Prozesses, in dem sie sich als Antwort auf die jeweils bestehenden wirtschaftlichen und politischen Herausforderungen geformt hat. Heute ist Europa wieder einmal gefordert, multiple Krisen zu bewältigen. Die Dringlichkeit der Diskussion wurde durch die Corona-Krise noch einmal erhöht. Obwohl Einigkeit darüber besteht, dass Europa reformbedürftig ist, gibt es jedoch wenig Einvernehmen über die einzuschlagende Richtung.

...und multiple Reformwünsche

Wie Thöne und Kreuter (2020) zeigen, ist der Lösungsraum schon mit einer Reihe von Modellen gefüllt. Häufig werden Reformvorschläge dabei als Alternative zwischen „mehr Europa“ oder „weniger Europa“ formuliert. Auf der einen Seite wird gefordert, weitere Zuständigkeiten auf die EU und ihre Institutionen zu übertragen. Auf der anderen Seite stehen diejenigen, die den Mitgliedstaaten deren Zuständigkeiten sichern wollen und sogar für eine Rückverlagerung von Kompetenzen plädieren.

Mehr oder weniger Europa?

Das zentrale Problem der EU in solchen Fragen liegt jedoch, wie Tabellini bereits 2002 betont hat, in der Definition der Aufgaben der Union im jeweiligen europäischen Rechtsrahmen und darüber hinaus. Der Zuschnitt der EU-Aufgaben muss von Zeit zu Zeit mit Blick auf den jeweiligen Zeit- und Problemkontext neu umrissen werden. Um durch hohe Problemlösungsfähigkeit breitere Akzeptanz für europäische Politik zu schaffen, sollten sich Neuzuschnitte der Aufgaben an den Kriterien einer effizienten Zentralisierung orientieren – die zugleich eine effiziente Dezentralisierung ist. Die Diskussion zur Neudefinition europäischer Aufgaben in Anlehnung an ökonomische Kriterien erhält viele neue Impulse unter dem Titel der *europäischen öffentlichen Güter*.

Neuer Zuschnitt für EU-Aufgaben

¹ Für einen Überblick der internen und externen Herausforderungen, mit denen die Europäische Union heute konfrontiert ist, sei auf Papier 2 dieser Reihe verwiesen: M. Thöne und H. Kreuter (2020), „Neue Modelle für Europas Zukunft. Scoping der Aufgaben und Ansätze“, Programm Europas Zukunft, Bertelsmann Stiftung, Gütersloh und Berlin.

Die auf der Theorie des Fiskalföderalismus aufbauende Forschung hat wiederholt gezeigt, dass die derzeitigen EU-Aufgaben und die daraus folgenden Ausgabenprioritäten zu diesen Kriterien im Widerspruch stehen. Verzerrte Anreize im Haushaltsprozess führen zu einer sub-optimalen Aufgabenverteilung zwischen der EU und den Mitgliedstaaten (Heinemann, 2016). In der Folge liegen die finanziell ins Auge stechenden Handlungsschwerpunkte der EU zu sehr auf regionalen oder gar lokalen öffentlichen Gütern und zu wenig auf europäischen öffentlichen Gütern.

*Mehr europäische,
weniger lokale
Güter*

Die Notwendigkeit einer Anpassung der Aufgaben- und Ausgabenprioritäten erscheint angesichts der durch den Brexit erwarteten strukturellen Haushaltslücke umso wichtiger. Diese Lücke, verursacht durch den Fortgang des nach Deutschland, Frankreich und Italien viertgrößten Beitragszahlers in den EU-Haushalt wird etwa 13 Milliarden Euro pro Jahr betragen. Zwar werden im Jahr 2020 solche fiskalischen Fragen durch die von Corona-Pandemie und -Rezession gerissenen Haushaltslöcher scheinbar relativiert. Faktisch aber addieren sich die mittelfristig entstehenden Konsolidierungsbedarfe und die Notwendigkeit zur strukturellen Erneuerung der europäischen Finanzierung.

*Corona und Brexit
reißen Haushalts-
löcher*

Gewissermaßen trotz und wegen Corona besteht heute eine echte Chance, diese Probleme anzugehen. Unter den europapolitischen Akteuren mehrerer Mitgliedstaaten ist schon vor der Pandemie das Streben nach einer Priorisierung europäischer öffentlicher Güter gewachsen, wie u.a. die deutsch-italienischen (Altmaier und Padoan, 2018) und deutsch-französischen (Lamy und Weizsäcker, 2018) Vorschläge zur Neugestaltung des EU-Haushaltsplans illustrieren. Mit der Pandemie und in der danach veränderten Welt werden die Union und ihre Mitgliedstaaten noch mehr darauf angewiesen sein, effizient und entschieden handeln zu können. Nur wenn alle Akteure leistungsfähiger als heute werden und wenn wechselseitigen Blockaden zurückgedrängt werden, kann Europa seine noch einmal gewachsenen Herausforderungen meistern. Es gilt, gemeinsam und gleichzeitig die schwerste wirtschaftliche Notlage seit Kriegsende zu überwinden, die notwendigen Transformationen in Digitalisierung sowie Klima- und Ressourcenschutz kraftvoller voranzutreiben und schließlich Europa als souveränen Akteur in der zunehmend multipolaren Welt zu wappnen (Ebert und Schmidt, 2020). Da Handlungsfähigkeit nach außen von Europa nur erreicht wird, wenn es auch innen stark ist, kommt neuen Modellen der Aufgabenverteilung nach den Kriterien der europäischen Gemeinschaftsgüter ein hohes Gewicht zu. Mehr denn je ist es heute wichtig, dass in Europa jede staatliche Ebene sich auf die Aufgaben konzentriert, für die sie am besten geeignet ist.

*Echte Chance,
die Probleme
anzugehen*

Einen wichtigen Ansatzpunkt für Reformen bieten hier die Verhandlungen über den neuen mehrjährigen Finanzrahmen (MFR) für die Jahre 2021 bis 2027. Ursprünglich hatte die Europäische Kommission 2018 hierfür einen Vorschlag vorgelegt, der zum Teil schon die Stärkung europäischer öffentlicher Güter aufgriff. Die Ende Mai 2020 unter Corona-Vorzeichen vorgelegten neuen MFR-Vorschläge gehen viel weiter. Obwohl die vom Rat im Juli 2020 erzielte Einigung demgegenüber wiederum Kürzungen in einigen Schlüsselbereichen (z.B. Horizon 2020, Digital Europe) vorsieht, stellt sie dennoch einen ersten Schritt hin zur Neuausrichtung der EU-Aufgaben dar. In der Gesamtschau muss gleichwohl konstatiert werden, dass die sich abzeichnende europäischen Weiterentwicklung hauptsächlich der Krisenbekämpfung über den großen und mit gemeinschaftlicher Verschuldung finanzierten Wiederaufbaufonds geschuldet ist.

Europa wandelt sich tatsächlich häufiger und gründlicher unter Krisenbedingungen als in guten Zeiten. Im weiteren Jahr 2020 und auch in 2021 muss umso mehr Aufmerksamkeit darauf gerichtet werden, dass die kommenden Anpassungen des europäischen Modells nicht *ausschließlich* von einer erfolgreichen Überwindung der Corona-Krise geprägt werden. Zugleich muss diese echte Chance genutzt werden, die strukturellen Probleme anzugehen und eine nach innen und außen handlungsfähigere und souveränere Union zu erreichen. Im Mittelpunkt dieser Agenda kann das Konzept der europäischen öffentlichen Güter stehen – als Konzept für ein starkes Europa.

Im Folgenden werden wir zunächst die Zuständigkeiten der EU gemäß den europäischen Verträgen umreißen. Dem schließt sich eine Darstellung der ökonomischen Grundbegriffe hinter den europäischen öffentlichen Gütern an; aufgeteilt in „öffentliche Güter“ (Abschnitt C) und „europäische Güter“ (Abschnitt D). Nach einem kurzen Blick auf den aktuellen Haushalt der EU (Abschnitt E) werden die Aufgabenfelder untersucht, die als erstes für eine Europäisierung ins Auge zu fassen sind (Abschnitt F). Das Papier schließt mit einige Anmerkungen, welche Fragen aus finanzpolitischer und –wissenschaftlicher Perspektive für die weitere Diskussion wesentlich werden dürften.

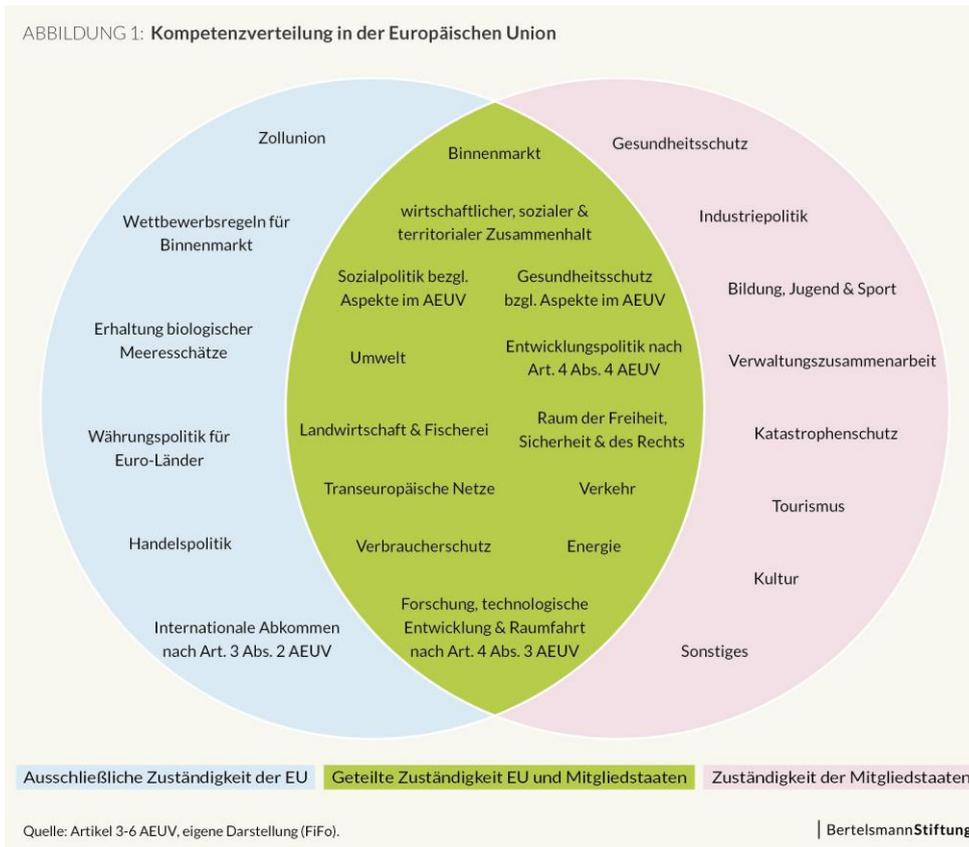
B. Zuständigkeiten der Europäischen Union

Gemäß dem in Artikel 5 des Vertrags über die Europäische Union (EUV) verankerten Grundsatz *der begrenzten Einzelermächtigung* darf „die Union nur innerhalb der Grenzen der Zuständigkeiten tätig“ werden, „die die Mitgliedstaaten ihr in den Verträgen zur Verwirklichung der darin niedergelegten Ziele übertragen haben“. Die EU kann also nicht eigenständig Kompetenzen identifizieren und wahrnehmen, es bedarf immer eines Mandats durch die Verträge.

Der Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union (AEUV) unterteilt die Zuständigkeiten der EU in drei Hauptkategorien:

- *Ausschließliche Zuständigkeiten*: Nur die EU ist zur Rechtssetzung befugt.
- *Geteilte Zuständigkeiten*: Die Mitgliedstaaten können rechtlich verbindliche Rechtsakte erlassen, falls die EU dies nicht getan hat.
- *Unterstützende Zuständigkeiten*: Die EU kann lediglich Maßnahmen der Mitgliedstaaten unterstützen, koordinieren oder ergänzen. Sie darf keine verbindlichen Rechtsakte annehmen, die die Mitgliedstaaten zwingen, ihre Rechtsvorschriften zu harmonisieren.

*Die drei
Zuständigkeiten*



Die EU verfügt nur in wenigen Bereichen über eine ausschließliche Rechtsetzungs-kompetenz (Artikel 3 AEUV): Das sind Zollunion, Festlegung von Wettbewerbsregeln für den Binnenmarkt, Währungspolitik für die Mitgliedstaaten des Euroraums, die Erhaltung der biologischen Meeresschätze im Rahmen der Gemeinsamen Fischerei-politik, die gemeinsame Handelspolitik und – unter bestimmten Bedingungen – der Abschluss internationaler Abkommen. Mehrheitlich sind dies Bereiche, die zuweilen als die „negativen Freiheiten“ im gemeinsamen Europa bezeichnet werden: Die Union erbringt europäische Leistungen, indem sie Einwohnerinnen und Unternehmen auf dem einheitlichen Markt vor einzelstaatlichen (Wettbewerbs-)Hindernissen bewahrt. Die ausschließlichen Kompetenzen der Union spielen bei Ausgaben des europäischen Haushalts eine untergeordnete Rolle, denn es kommen vor allem regulative Instrumen-te bzw. – im Falle der Zollunion – einnahmeseitige Instrumente zum Einsatz.

Negative Freiheiten

Die mit den Mitgliedstaaten geteilten Gesetzgebungsbefugnisse umfassen dagegen eine größere Zahl von Aufgabenfeldern (Artikel 4 AEUV), wie die Abbildung zeigt. Im Vergleich zu den ausschließlichen Rechtsetzungskompetenzen werden diese Politik-felder auch in starkem Maß fiskalisch über Ausgaben des EU-Haushalts instrumentiert.

Geteilte Befugnisse

Alles andere wird national geregelt, wenn auch eventuell mit Hilfe der EU (Artikel 6 AEUV). Eine Ausnahme bilden die Koordinierung der Wirtschafts-, Beschäftigungs- und Sozialpolitik sowie die gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik, für die eigene Verfahren gelten (Artikel 5 AEUV).

Nationale Kompetenzen

Die Ausübung der oben genannten Unionskompetenzen ist durch zwei komplementäre Prinzipien begrenzt. Für alle Arten von Zuständigkeiten gilt das *Verhältnismäßigkeitsprinzip*, nach dem die Maßnahmen der EU nicht über das zur Erreichung der Ziele der Verträge erforderliche Maß hinausgehen dürfen (Artikel 5 EUV).

Verhältnismäßigkeitsprinzip

Für nicht ausschließliche Zuständigkeiten sieht das *Subsidiaritätsprinzip* außerdem vor, dass die EU nur dann tätig werden darf, sofern und soweit die Ziele der in Betracht gezogenen Maßnahmen auf der Ebene der Mitgliedstaaten nicht ausreichend erreicht werden können und daher wegen ihres Umfangs oder ihrer Wirkungen besser auf Gemeinschaftsebene erreicht werden können (Artikel 5 EUV). Entscheidungen sollen somit auf der niedrigstmöglichen politischen Ebene getroffen werden. Die EU-Institutionen sollen erst dann einspringen, wenn sie versprechen, wirksamer oder effizienter handeln zu können.

Subsidiaritätsprinzip

C. Öffentliche Güter und die Aufgaben des Staates

Das Konzept der öffentlichen Güter bzw. der Gemeinschaftsgüter wird traditionell in der finanzwissenschaftlichen Wohlfahrtsökonomik genutzt, um in einem marktwirtschaftlichen System die Staatstätigkeit als solche zu rechtfertigen und die Bereiche zu identifizieren, in denen die kollektive Bereitstellung von Gütern und Leistungen der durch den Markt vorzuziehen ist. Darauf aufbauend hat die ökonomische Theorie des Fiskalföderalismus Kriterien entwickelt, welche staatliche Ebene am besten welche öffentlichen Leistungen erbringen sollte.

Ein neues Narrativ der Stärkung der Europäischen Union wie auch ihrer Mitgliedstaaten durch forcierte Bereitstellung europäischer Gemeinschaftsgüter stützt sich auf diese ökonomischen Grundbegriffe. Dabei ist es wichtig, die Stärken des Konzepts und die damit verbundenen demokratischen und ökonomischen Vorteile zu kennen. Gleichmaßen entscheidend wird es aber auch sein, die Grenzen dieses Konzepts mit Blick auf die europäische Weiterentwicklung abzustecken. In der demokratischen und sozialen Marktwirtschaft bietet die Bereitstellung öffentlicher Güter auch auf einzelstaatlicher Ebene ein gutes *Narrativ* für wohlfahrtsteigerndes staatliches Handeln. Allerdings lässt sich das Konzept dort nicht immer in trennscharf anwendbare *Kriterien* überführen, wann und wie genau tatsächliches Staatshandeln in diesem Sinne allokativ effizient ist. Diese Unterscheidung zwischen allgemeiner Rechtfertigung und belastbaren Kriterien wird auch bei den europäischen öffentlichen Gütern eine wichtige Rolle spielen.

Öffentliche Güter als Narrativ für staatliche Aufgaben

Als Ausfluss liberaler Ökonomik definieren sich öffentliche Güter lehrbuchmäßig als das Gegenteil von privaten Gütern. Letztere können gut über wettbewerbliche Märkte bereitgestellt werden. Wenn die marktlichen Voraussetzungen für Angebot und Nachfrage privater Güter nicht gewährleistet sind, fällt dem Staat die subsidiäre Pflicht zur Leistungserbringung zu. Güter können über dezentrale Märkte gut bereitgestellt werden, wenn sie (a) „rival“ im Konsum sind, wenn (b) andere von ihrem Konsum ausgeschlossen werden können und wenn (c) auf dem betreffenden Markt Wettbewerb mit mehreren Anbietern möglich ist. Sind diese Bedingungen teilweise oder gänzlich nicht erfüllt, tritt Marktversagen ein. Öffentliche Güter definieren sich *ex negativo* aus diesem Marktversagen. An der Stelle des Marktes ist die Bereitstellung dieser Güter durch die öffentliche Hand unverzichtbar oder zumindest effizienter.

Drei Bedingungen für öffentliche Güter

Ein reines öffentliches Gut zeichnet sich durch zwei Eigenschaften aus, die beide Marktversagen verursachen: Nicht-Rivalität im Konsum (Samuelson, 1954) und Nicht-Ausschließbarkeit im Konsum (Musgrave, 1959). Nicht-Ausschließbarkeit bedeutet, dass niemand von der Nutzung eines bereitgestellten öffentlichen Gutes abgehalten werden kann. Klassische Beispiele sind Straßenbeleuchtung oder auch eine saubere Umwelt. Der Umstand, dass niemand ausgeschlossen werden kann, veranlasst den eigennützigen ökonomischen Akteur dazu, auf die Bereitstellung durch andere zu warten, um dann kostenlos am öffentlichen Gut teilhaben zu können. Da aber jeder Akteur diesen Anreiz zum Trittbrettfahren hat und darum taktisch abwartet, kommt am Markt keine Nachfrage zustande, obwohl die Güter durchaus gewünscht wären.

*Nicht-
Ausschließbarkeit*

Nicht-Rivalität bedeutet hingegen, dass verschiedene Individuen gleichzeitig ein Gemeinschaftsgut konsumieren können, ohne den gegenseitigen Nutzen zu schmälern. Zusätzliche Nutzer mit aufzunehmen, verursacht keine zusätzlichen Kosten. Auch hier entstehen für die Nachfrager Anreize, taktisch ihr Interesse am Konsum des Gutes und ihre Zahlungsbereitschaft dafür herunterzuspielen. So kann der Preismechanismus nicht wirken und es kommt kein effizienter Markt zustande.

Nicht-Rivalität

Die meisten öffentlichen Güter sind nicht rein in dem Sinne, dass sie diese beiden Eigenschaften zugleich erfüllen: „Unreine“ öffentliche Güter sind entweder nicht-rival („Klubgüter“) oder nicht-ausschließbar („Allmendegüter“). Auch unreine öffentliche Güter oder „Mischgüter“ müssen entweder direkt staatlich bereitgestellt werden oder ihre Bereitstellung am Markt muss staatlich reguliert und ggf. unterstützt werden. Eine allgemeinere, für die praktische Staatstätigkeit sehr relevante Art, Mischgüter zu betrachten sind *externe Effekte*. Bei bestimmten Gütern tritt kein vollständiges, sondern partielles Marktversagen auf, weil sich die Nicht-Ausschließbarkeit und/oder die Nicht-Rivalität nur auf bestimmte Eigenschaften des Gutes bzw. seines Produktionsprozesses beziehen.

Mischgüter

Güter und Leistungen mit *positiven* externen Effekten schaffen Nutzen bei unbeteiligten Dritten. Solche Nutzen-„Spillovers“ auf Dritte sind erfreulich und steigern die gesamtgesellschaftliche Wohlfahrt. Da diese Externalitäten aber nebenher und unentgolten anfallen, werden sie im Kalkül von marktlichen Anbietern nicht berücksichtigt. Mit Blick auf die Gesamtgesellschaft würde eine rein marktliche Versorgung deshalb zu wenig der betreffenden Leistung hervorbringen. Gängige Beispiele für Aktivitäten mit positiven Externalitäten sind private Forschung und Entwicklung, da auch der beste Patentschutz nicht verhindern könnte, dass sich gute Ideen weiterverbreiten. Es wäre auch nicht sinnvoll, das Wirken solcher positiven Externalitäten zu unterbinden. Öffentliche Güter und positive externe Effekte gehören sehr eng zusammen: Je höher der Anteil externen Nutzens am gesellschaftlichen Gesamtnutzen einer Leistung, desto näher kommt diese Leistung dem öffentlichen Gut. Eine Leistung mit einhundert Prozent positiven externen Nutzen ist ein reines Gemeinschaftsgut. Umgekehrt ist nur ein Gut mit einhundert Prozent „internen“ Nutzen ein reines privates Gut. Das breite Spektrum zwischen diesen Reinformen verweist auf viele Anlässe für schwächere oder stärkere Interventionen in marktliche Prozesse aufgrund von Gemeinnutzerwägungen.

*Externe Effekte:
Positive Spillover*

Auch das partielle Marktversagen bei Gütern und Prozessen mit *negativen* Externalitäten ist für staatliches Handeln sehr praxisrelevant: Hier gehen vom marktlichen Austausch im Nebeneffekt Schadwirkungen für unbeteiligte Dritte aus. Klassisches Beispiel sind Umweltverschmutzungen und Klimaschäden, die von privaten Aktivitäten ausgehen, ohne dass die entstehenden Schadenwirkungen im Kostenkalkül und damit

*Negative
Externalitäten
und Ungüter*

im Marktpreis Niederschlag finden. Während bei positiven Externalitäten die reine marktliche Versorgung in gesamtgesellschaftlicher Perspektive zu wenig der betreffenden Leistung hervorbringt, bewirken negative Spillovers das Gegenteil. Das freie Zusammenspiel von Angebot und Nachfrage schafft eine marktliche Versorgung, die im Vergleich zum gesamtgesellschaftlichen Optimum zu hoch ist. Staatliche Aktivitäten gegen diese Form des Marktversagens gehen dahin, die marktliche Bereitstellung zu reduzieren, zu regulieren oder auch zu unterbinden. Auch bei negativen Spillover-Effekten sind ganz unterschiedliche Anteile externer Kosten zu den im Marktprozess berücksichtigten Kosten eines Gutes denkbar. Aktivitäten mit (nahezu) einhundert Prozent externen Kosten werden zuweilen als reines „Ungut“ bezeichnet. Es liegt allerdings näher, direkt von einer Last oder von einem Übel zu sprechen.

Der konzeptionelle Charme, die allokativen Tätigkeiten des Staates primär als den Umgang mit positiven und negativen Externalitäten zu betrachten, liegt auch darin, dass hier nicht nur ökonomisch konsistente Begründungen für staatliches Handeln gegeben bzw. gefordert werden. Die Betrachtung erlaubt auch eine Orientierung, welche Instrumente besser geeignet wären, das Marktversagen am effizientesten zu beheben. Bei positiven Externalitäten führt die rein marktliche Bereitstellung i.d.R. dazu, dass die Güter in zu geringem Umfang und damit mit zu hohen Stückkosten angeboten werden. Das optimale Instrument zur *Internalisierung* dieser Externalitäten sind häufig Subventionen, in deren Folge Erträge der Produzenten so stark steigen können, dass sie das betreffende Gut in der gesamtgesellschaftlichen „richtigen“, d.h. höheren Menge anbieten.

Internalisierung von Externalitäten

Umgekehrt verlangen negative Externalitäten nach internalisierenden Steuern, die die Preise der schädigenden Aktivitäten so weit in die Höhe treiben, bis deren Nutzen und Schaden in einem aus gesamtgesellschaftlicher Perspektive optimalen Verhältnis zu einander stehen. Aus dieser Sicht sind beispielsweise Umweltschutzsubventionen und Umweltsteuern keineswegs gleichwertige Instrumente des Ressourcenschutzes. Zwar verändern beide die *relativen* Preise zwischen umweltschädlichem und umweltfreundlichem Verhalten in Richtung einer Internalisierung externer Kosten. Doch nur die Umweltsteuern verteuern die wegen negativer Externalitäten „unnatürlich“ niedrigen Preise der Umweltschädigung und verändern damit die *absoluten* Preise in die richtige Richtung.

Das zu Ende gedachte Konzept der externen Effekte bietet schließlich auch den Brückenschlag zu den nicht-marktwirtschaftlichen Instrumenten zur Korrektur von Marktversagen. Wo beispielsweise die negativen Externalitäten einer Aktivität die am Markt relevanten Kosten und Preise haushoch übersteigen, ist die Internalisierungssteuer eine unsinnige Alternative des einfachen Verbots. Ein drastisches Beispiel illustriert dies am besten: Auch (oder gerade) für die Jagd auf unmittelbar vom Aussterben bedrohten Tierarten gibt es einem „Markt“. Hier wäre das marktkonforme Instrument einer (exorbitant) hohen Artenschutzsteuer zu Recht die schlechtere Wahl im Vergleich zu einem schlichten, mit harten Sanktionen bewehrten *Verbot*. Eine ähnliche Abwägung findet sich in der rechtlichen Betrachtung dieser Instrumentenwahl: Juristisch gelten Steuern, die der Erstickung einer Tätigkeit dienen sollen, als illegaler Rechtsformenmissbrauch. Ökonomisch sind sie ineffizient: Wer verbieten will, soll verbieten – und keine teuren Umwege gehen.

Verbote?

Die ordnungsrechtliche Regulierung ist natürlich nicht nur in Extremfällen eine stete Alternative zu ökonomischen Instrumenten, die als Subvention oder Steuer auf unmit-

Regulierung als ökonomisches Instrument

telbare Preiswirkungen abzielen. Indem Regulierungen als instrumentelle Alternativen eingeführt werden,² tritt automatisch auch eine zweite Dimension der Effizienzbetrachtung hinzu: Neben der auf die Korrektur des Marktversagens gerichteten *allokativen* Effizienz geht es nun auch um die unmittelbar *operative* Effizienz staatlichen Handelns.

Als dritte Form des Marktversagens gelten sog. „natürliche Monopole“: Aufgrund von Skaleneffekten in der Herstellung eines Gutes kann im relevanten Markt ein einziger Anbieter kostengünstiger produzieren als zwei oder mehrere. Das ungehinderte Zusammenspiel von Angebot und Nachfrage führt bei derartigen Märkten ins Anbietermonopol. Um die Nachfrager vor monopolistischer Ausbeutung mit überhöhten Preisen und schlechter Güterversorgung zu schützen, kann auch bei eigentlich privaten Gütern die staatliche Leistungserstellung – oder die strenge Regulierung der privatwirtschaftlichen Produktion – für die gesamtgesellschaftliche Wohlfahrt vorteilhaft sein.

*Natürliche
Monopole*

Skaleneffekte können auch über die Nachfrageseite entstehen; das ist häufig bei Netzwerkexternalitäten der Fall. Ein Netzwerk wird für jeden Beteiligten umso nützlicher, je mehr andere Akteure daran teilnehmen. So entstehen für die Anbieter „Winner takes it all“-Märkte. Monopoltendenzen bei z.B. sozialen Netzwerken oder Messenger-Diensten illustrieren diesen Effekt. In lange etablierten Netzwerken – z.B. Strom, Trinkwasser, Straßen – gibt es häufig ein staatliches Angebot. Mit dem technischen Fortschritt können solche Netze wiederum zuweilen in staatlich regulierte Wettbewerbsmärkte umgewandelt werden. Beispiele hierfür sind kabelgebundene Telefonnetzwerke, Strom- und Gasversorgung und der Schienenverkehr.

*Netzwerk-
externalitäten*

Diese einfache Taxonomie öffentlicher Güter und durch Externalitäten oder Monopole gerechtfertigter Staatstätigkeiten deckt nicht das ganze Spektrum öffentlicher Aktivitäten ab. In der klassischen, ebenfalls auf Richard Musgrave zurückgehenden Unterteilung kommen zu diesen allokativen Aufgaben noch die Stabilisierungspolitik und die Distributionspolitik hinzu. Beide richten sich ebenfalls auf Defizite dezentraler Märkte, wenn auch in ganz unterschiedlicher Perspektive. Stabilisierungspolitik soll konjunktureller Volatilität und deren Folgen für Beschäftigung und Investitionen entgegenwirken. Die Umverteilung von Einkommen zwischen Personen und privaten Haushalten hingegen betrifft eine Dimension, die Märkte und dezentrale Koordinierungsmechanismen von vornherein nicht erreichen können. Auch funktionierende Märkte müssen nicht zu Ergebnissen führen, die den gesellschaftlich vorherrschenden Zielen sozialer Gerechtigkeit entsprechen. Hier entsteht für den Staat auch im ökonomischen Paradigma die Pflicht, korrigierend in die Einkommens- und Vermögensverteilung einzugreifen. Da real existierende Märkte auch nicht automatisch zu diskriminierungsfreien Ergebnissen führen, gehört in diesen Bereich auch die Herstellung von Chancengerechtigkeit, indem Diskriminierungen wegen der Religion oder der Weltanschauung, einer Behinderung, des Alters oder der geschlechtlichen Identität unterbunden werden.

*Allokation und
Stabilisierung*

*Distribution und
Gerechtigkeit*

Öffentliche Güter und die Anlässe für staatliche Aufgaben rechtfertigen sich, wie oben kurz hervorgehoben, in der ökonomischen Betrachtung *ex negativo*: Überall, wo Märkte - oder auch andere Formen dezentraler Koordinierung in Familie, Freundeskreis,

*Staatsverständnis
ex negativo*

² Historisch gesehen sind Verbote, Gebote und deren zahlreiche regulatorische Zwischenstufen natürlich viel älter als marktorientierte Instrumente wie Subventionen oder Internalisierungssteuern.

Nachbarschaft, Religionsgemeinschaft und anderer freier Assoziation – nicht funktionieren oder zu sichtlich unbefriedigenden Ergebnissen führen, ist der Staat gefordert. Das gesamte Staatsverständnis ist *subsidiär*.

Aus diesem dadurch zugleich *residualen* Staatsverständnis folgt für die öffentliche Hand ein breites und auch sehr heterogenes Aufgabenfeld. Keine dieser Pflichten ist aus einer *positiven* Aufgabendefinition für den Staat erwachsen. Das heißt, die Versorgung mit Gemeinschaftsgütern und anderen öffentlichen Aufgaben ist dem Staat zugeschrieben, ohne dass a priori bekannt wäre, ob und wie gut er diese Leistungen auch erbringen kann. Die ökonomische Literatur ist reich an theoretischen und empirischen Belegen dafür, dass hierarchische und kollektive Entscheidungsmechanismen, wie sie für Demokratien typisch sind, keineswegs eine Gewähr dafür sind, dass öffentliche Leistungen immer in Qualität und Menge bestmöglich angeboten würden.³ Im residualen, heterogenen Aufgabenfeld des Staates ist ein „optimales Budget“ (Mack-scheidt, 1973) mit durchweg effizienter Bereitstellung aller öffentlichen Gütern kaum erreichbar.

Subsidiär und residual

Das heißt nicht, dass sich der Staat darauf zurückziehen könnte, nur solche Aufgaben zu erfüllen, die er gut beherrscht. Die zahlreichen Belege für seine nach ökonomischem Ideal oft unbefriedigende Leistungsfähigkeit, die vom berühmten Arrowschen Unmöglichkeitstheorem bis zu tagtäglichen Beobachtungen von „Staatsversagen“ reichen, ändern rein gar nichts am Aufgabenfeld des Staates. Marktteilnehmer können, wenn sie nicht weiterkommen, nach dem Staat rufen. Der subsidiäre Staat kann aber nicht nach dem Markt oder den einzelnen Menschen rufen, weil er nur dann tätig wird, wenn die dezentrale Koordination über Märkte oder Zivilgesellschaft an ihre Grenzen stößt. Der subsidiäre Staat ist damit zugleich zurückhaltend und latent allzuständig.

Der subsidiäre Staat ist zugleich zurückhaltend und latent allzuständig

Das Subsidiaritätsprinzip spiegelt nicht nur das Konzept der öffentlichen Güter wider. Neben der Frage, welche Güter und Leistungen der Staat erbringen sollte, hilft es auch weiter bei der Frage, welche staatliche Ebene in einem Mehrebenensystem über eine Leistung entscheiden und diese bereitstellen soll. Das Subsidiaritätsprinzip spielt damit auch für die Definition *europäischer* öffentlicher Güter eine wichtige Rolle.

Welche Ebene macht was?

D. Kriterien für europäische öffentliche Güter

Jedes öffentliche Gut streut seinen Nutzen im Raum unterschiedlich weit. Eine Straßenlaterne, das Lehrbuchbeispiel für lokale öffentliche Güter, leuchtet einige Dutzend Meter weit. Jede Tonne Treibhausgas, die eingespart wird, hat dagegen eine räumlich nicht abgrenzbare, globale Wirkung. Die räumliche Streuung des Nutzens öffentlicher Güter und öffentlich bereitgestellter Mischgüter liegt zwischen diesen beiden Polen. In Europa der vier Grundfreiheiten bilden Staatsgrenzen keine automatischen Grenzen mehr für die Wirkung und Nutzenstreuweite öffentlicher Infrastrukturen und anderer Leistungen. Auf räumliche Gegebenheiten angewandt, wird die Lehre von den öffentlichen Gütern zur Theorie des Fiskalföderalismus.

Lokale bis globale öffentliche Güter

³ Um keine Missverständnisse aufkommen zu lassen: Die Befundlage für Staatsleistungen, die unter nicht-demokratischen Rahmenbedingungen erbracht werden, ist noch deutlich schlechter. Das gilt insbesondere, wenn man die Bedürfnisse und Präferenzen der Menschen als Maßstab notwendiger und gewünschter Staatsleistungen nimmt. Ohne den Mechanismen freier, gleicher und regelmäßiger Wahlen fehlt das unverzichtbare Forum, auf dem sich die Nachfrage nach Kollektivgütern überhaupt entwickeln kann.

Diese Theorie bietet einen ökonomischen Ansatz für die Verteilung von Aufgaben auf unterschiedliche Ebenen eines föderalen Staats. Auch wenn die Europäische Union kein Staatenbund mehr, aber auch kein Bundesstaat ist – die Literatur spricht von einem „föderalen Gebilde“, das das deutsche Bundesverfassungsgericht (1993) von einem „Staatenverbund“ –, lässt sich die ins räumliche gewandte Lehre von den öffentlichen Gütern ohne weiteres auf sie anwenden.

Tatsächlich bietet die Theorie des Fiskalföderalismus nicht nur eine Orientierung, wie öffentliche Aufgaben auf die *existierenden* staatlichen Ebenen verteilt werden können. Ebenso gut – wenn nicht besser, weil präziser – kann sie genutzt werden, um für bestimmte öffentliche Güter die ideale räumliche Ausdehnung zu identifizieren und eine maßgeschneiderte öffentliche Leistungseinheit zu definieren.⁴ In der einfachen ökonomischen Betrachtung sind dies zwei Seiten derselben Medaille. Berücksichtigt man hingegen historische, politische und rechtliche Rahmenbedingungen, so gewinnt die Frage, ob vom Gemeinschaftsgut her oder von der existierenden staatlichen Ebene her gedacht wird, erheblich an Gewicht. Für europäische öffentliche Güter und die europäische Integration trifft dies, wie später deutlich werden wird, ganz besonders zu.

*Die richtige Ebene
für jedes öffentliche
Gut*

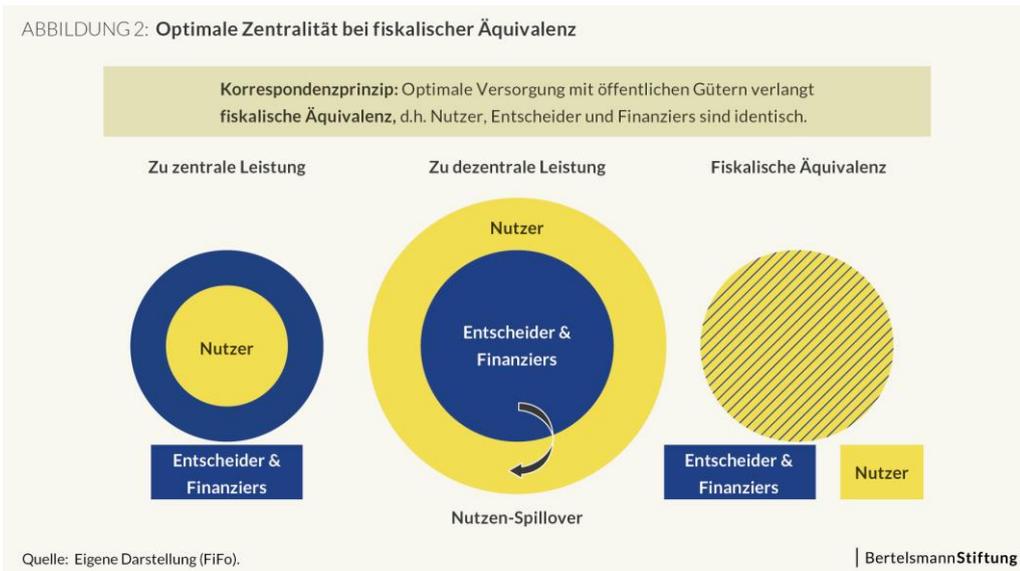
Auch im Mittelpunkt der fiskalföderalen Theorie stehen zunächst externe Effekte, die hier in ihrer räumlichen Wirkung betrachtet werden. Räumliche externe Effekte gelten dabei als ein Zeichen für Defizite in der Angebotsstruktur von öffentlichen Leistungen. Wird eine Leistung von einer Gebietskörperschaft angeboten, die deutlich kleiner ist als der öffentliche Nutzen der Leistung streut (vgl. Abbildung 2, Mitte), können diese „Nutzen-Spillovers“ in zweifacher Hinsicht zu Fehlsteuerungen führen. Auf der einen Seite berücksichtigt der „zu dezentrale“ öffentliche Anbieter den weiter streuenden Nutzen der Leistung nicht, so dass zu wenig von der Leistung angeboten wird. Es kann auch sein, dass die Qualität und Differenzierung der Leistung nicht den Bedürfnissen des in Wahrheit großen Nutzerkreises entspricht. Auf der anderen Seite werden für die steuerliche Finanzierung der öffentlichen Leistung nur die Angehörigen der „zu dezentralen“ Gebietskörperschaft herangezogen, was zu einer unfairen Lastenverteilung führt, die nicht die wirklichen Nutzverhältnisse widerspiegelt. In der Reaktion kommt es hier schnell zu einem Unterangebot der betreffenden öffentlichen Leistung.

*Spillover-Effekte
bestimmen die
richtigen Ebene*

Beispiele für in diesem Sinne zu dezentrale Leistungen sind subventionierte Kultureinrichtungen in Großstädten, wie Museen oder die Oper, die auch von den Bewohnern des jeweiligen Umlandes bzw. der Großregion besucht werden. Aber auch der Naturschutz in ländlichen Regionen, der durch den Verzicht auf intensive Landnutzung lokale (Opportunitäts-)Kosten verursacht, ist ein weiteres Beispiel für Nutzen-Spillovers. Hier kommt der Existenzwert und Erholungsnutzen der Natur mehr Menschen zugute als allein den direkten Bewohnern. Ein Naturschutz, der allein lokal entschieden würde, wäre absehbar schwächer und kompromissbereiter als ein auf höherer Ebene beschlossener. Bei den europäischen öffentlichen Gütern sind Nutzen-Spillovers von Leistungen, die auf zu dezentraler – hier nationaler – Ebene angeboten werden, der zentrale ökonomische Ansatzpunkt für eine stärkere Europäisierung.

*Europäisierung zu
dezentraler
Aufgaben*

⁴ In der politikwissenschaftlichen Theorie wird an dieser Abfolge die Unterscheidung zwischen „Föderalismus“ und „Funktionalismus“ festgemacht. Im Funktionalismus werden Leistungseinheiten für öffentliche Güter geschaffen, im idealtypischen Föderalismus werden öffentliche Güter den existierenden Gebietskörperschaften möglichst „passend“ zugeordnet. Vgl. Kreuter und Thöne (2020).



Das Gegenstück zur „zu dezentral“ angebotenen Leistung ist die „zu zentral“ angebotene Leistung. Hier ist der Nutzerkreis merklich kleiner als der Kreis derjenigen, die über die Leistung entscheiden und diese finanzieren (vgl. Abbildung 2, links). Dieser Verstoß gegen das Subsidiaritätsprinzip führt nicht nur zu ungerechter Lastenverteilung, weil Nichtnutzer eine Leistung mitfinanzieren müssen und darüber mitentscheiden dürfen. Allokativ ineffizient wird eine zu zentrale Entscheidung auch dadurch, dass nicht allein die Betroffenen über Menge und Qualität der öffentlichen Leistung entscheiden. Der mehrgliedrige Staatsaufbau mit föderaler, regionaler und lokaler Differenzierung kann seine Stärken dort besonders gut zeigen, wo sich die von den Bürgerinnen und Bürger nachgefragten Leistungen zwischen den lokalen Gebietskörperschaften unterscheiden. Solchen heterogenen Präferenzen kann besser entsprochen werden, wenn dezentrale Gebietskörperschaften eine solche Differenzierung ohne weiteres möglich machen.

Zu zentrale Aufgaben

Heterogene Präferenzen

Aus der Perspektive der räumlichen externen Effekte ist daher die ideale Ebene zum Angebot eines öffentlichen Gutes diejenige, die fiskalische Äquivalenz gewährleisten kann (vgl. Abbildung 2, rechts). Nach dem aus dieser fiskalischen Äquivalenz abgeleiteten Korrespondenzprinzip sollte die Bereitstellung eines öffentlichen Gutes im Idealfall auf der gebietskörperschaftlichen Ebene angesiedelt werden, auf der Entscheidungsträger, Nutzer und (Steuer-)Zahler zusammenfallen.

Korrespondenzprinzip

Neben dem Ansatz, im mehrstufigen Staatsaufbau diejenige Ebene zu finden, die der Struktur der Nachfrage nach öffentlichen Leistungen am besten entspricht, tritt jedoch auf der Angebotsseite noch die Betrachtung von Skaleneffekten hinzu. Die so genannten *economies of scale* können, wie oben dargestellt, ein staatliches Angebot rechtfertigen, um die Machtkonzentration eines „natürlichen Monopols“ in privaten Händen zu vermeiden. In der föderalen Sicht geht diese Beobachtung einen Schritt weiter: Die (ohnehin) öffentlichen Optionen, eine staatliche Leistung durch verschiedene Ebenen anzubieten, werden miteinander verglichen. Es geht nicht mehr um die Rechtfertigung des staatlichen Eingriffs als solchem, sondern um einen einfachen produktionstechnischen Vergleich. So wie eine große Fabrik für ein konventionelles Konsumgut durch Skaleneffekte geringere Stückkosten realisieren kann als viele kleine Herstellungsstätten, so kann auch eine zentrale staatliche Leistungseinheit bei *economies of scale* die gleiche Qualität und Menge zu geringeren Kosten anbieten. Skaleneffekte spielen im fiskalföderalen Kontext häufig auch dann eine Rolle, wenn die Kosten eines öffentli-

Skaleneffekte

chen Unterfanges so umfangreich werden, dass sie politisch gleichsam als natürliches Monopol wahrgenommen werden. Ein augenfälliges Beispiel bietet die Raumfahrt und deren in Europa gemeinsame, aber auch international kooperative Umsetzung.

Für das Konzept der europäischen Gemeinschaftsgüter spielen vor allem *positive* Skaleneffekte eine potenziell große Rolle. Aber auch negative Skaleneffekte sollten nicht von vornherein ausgeschlossen werden. So genannte *diseconomies of scale* treten auf, wenn die optimale Größe zur Umsetzung öffentlicher Leistungen überschritten wird und sich die Bewertung des „*Big is beautiful*“ ins Gegenteil wendet. Zu *diseconomies of scale* kommt es durch Komplexitätskosten: die Kommunikationskosten steigen überproportional, der staatliche Anbieter der Leistungen und deren Nutzer sind zu weit voneinander entfernt oder ein „bürokratischer Wasserkopf“ entsteht. In der fiskalföderalen Abwägung von Vor- und Nachteilen der Zentralisierung sollten beide Ausprägungen von Skaleneffekten – positive wie negative – berücksichtigt werden.

*Big or small
is beautiful*

Lässt sich nun aus diesen Maßstäben der Theorie des Fiskalföderalismus eine Art „Metrik“ skizzieren, mit der – zumindest theoretisch – klar identifiziert werden kann, (i) welche in Europa öffentlich bereitgestellten Güter auch von der EU angeboten werden sollten, und (ii) welche Leistungen eindeutig keine europäische Angebote (mehr) sein sollten? Nein, den hohen Anspruch, eine klare und theoretisch eindeutig fundierte Metrik zu erhalten, wird man nicht einlösen können. Deutlich bessere Maßstäbe aber als einfache Daumenregeln werden gefunden werden.

Eine Art Metrik...

Eine eindeutige und einfache Metrik ist nicht umzusetzen, weil die dargestellten Maßstäbe nicht in ein und derselben Dimension zur Anwendung kommen. Ein europäisches öffentliches Gut (EÖG) sollte gemäß der vorangegangenen Argumente:

*... und
Grundkriterien für
EÖG*

- *Europaweit streuenden Nutzen aufweisen.* Falls das nicht zutrifft, sollte für ein gleichwohl europäisch bereitgestelltes Gemeinschaftsgut die Mindestanforderung gelten, dass dessen Nutzen weit über die Grenzen einzelner Mitgliedstaaten hinausreicht. Bei öffentlichen Gütern, deren Nutzen weit über die Ausdehnung der EU hinaus reicht (z.B. Klimaschutz), ist aus europäischer Sicht die EU der bestmögliche Anbieter, solange mehr fiskalische Äquivalenz nicht erreichbar ist (z.B. im Rahmen einer wirksamen Klimapolitik eines durchsetzungsfähigen globalen Akteurs).
- *Europaweit räumlich homogene Präferenzen bei den Einwohnerinnen und Einwohnern der Union aufweisen.* Falls die Maximalanforderung nicht zu gewährleisten ist, sollten zumindest deutlich über die Grenzen einzelner Mitgliedstaaten hinweg räumlich homogene Präferenzen festgestellt werden.
- *Aufgrund von Skaleneffekten am kostengünstigsten auf der europäischen Ebene realisiert werden können.* Als Mindestanforderung für ein EÖG muss in dieser Hinsicht gelten, dass die gemeinschaftliche Bereitstellung nicht teurer sein darf als die Summe der einzelstaatlichen Kosten. Zudem sollten Leistungen, die am kostengünstigsten in noch weiterreichenden internationalen Kooperationen realisiert werden können, so lange als EÖG umgesetzt werden, wie die perfekten Kooperationen nicht erreichbar sind. Wo sie erreichbar sind oder schon praktiziert werden, ist die EU der gekorene Vertreter der europäischen Seite.

*Europaweiter
Nutzen*

*Europäische
Präferenzen*

*Skaleneffekte
europäischer
Realisierung*

In der Theorie des Fiskalföderalismus geht es aber nicht darum, diese drei Kriterien gleichzeitig zu erreichen. Die Kriterien sind nicht kumulativ. Sie sind aber auch nicht streng substitutiv. Mindestens eines der Kriterien sollte erfüllt sein, wenn ein öffentliches Gut auf europäischer Ebene angeboten wird. Mit anderen Worten: Die tatsächlichen europäischen Leistungen, für die *keines* dieser drei Kriterien zutrifft, sollten im Rahmen einer EÖG-Strategie an die Mitgliedstaaten abgegeben – d.h. dezentralisiert – werden.

*Kriterien sind
nicht kumulativ*

Zugleich ist die Erfüllung nur eines der drei Kriterien für EÖG eine recht schwache Anforderung, solange nicht bekannt ist, wie es sich mit den beiden anderen verhält. Die drei Kriterien betreffen drei unterschiedliche Dimensionen der ökonomischen Bewertung; sie sind inkommensurabel. Da die drei Kriterien nicht voneinander abhängen oder in keinem festen Gewichtungsverhältnis zueinander stehen, kann kein „objektiv“ bester Kompromiss berechnet werden. Wenn also bei einer bestimmten öffentlichen Leistung die drei Kriterien in entgegengesetzte Richtungen weisen und kein eindeutiges „Pro EÖG“ oder „Contra EÖG“ erkennbar ist, muss das getan werden, was bei multidimensionalen Entscheidungen letztlich immer den Ausschlag gibt: Es muss eine Abwägungsentscheidung getroffen werden.

*Abwägung
zwischen den drei
Dimensionen*

Wie hilft die ökonomische Perspektive bei derartigen Abwägungsentscheidungen? Gibt es noch einen Mehrwert des ökonomisch verstandenen Konzepts europäischer öffentlicher Güter, wo dieses keine eindeutigen Gestaltungsmaximen vorgeben kann? Zwei erdachte Beispiele sollen diese Frage bewerten helfen:

- Erstes Beispiel: Die europäische Raumfahrt dürfte aufgrund von Skaleneffekten und der Tatsache, dass ihr potenzieller Nutzen räumlich kaum auf einzelne Mitgliedstaaten *einzu-schränken* ist, bei zwei von drei Kriterien direkt als EÖG bestätigt werden. Was wäre aber, wenn die Präferenzen der Europäerinnen und Europäer räumlich so unterschiedlich streuten, dass Teile des Kontinents kein Interesse an einer gemeinschaftlich finanzierten Raumfahrt hätten? Handelt es sich um ein europäisches öffentliches Gut?
- Zweites Beispiel: Der Nutzen einer Absicherung der baltischen EU-Außengrenzen gegen einsickernde irreguläre Truppen, wie sie ab 2014 die Ostukraine destabilisiert haben, streut innerhalb Europas räumlich sehr unterschiedlich. Womöglich zeigen die Präferenzen der Menschen für die Sicherung dieser Grenzen ein ähnliches Ost-West-Muster.⁵ Allerdings sprechen die Skaleneffekte der verteidigungspolitischen Absicherung dieser Grenzen – insbesondere die Gewähr einer glaubhaften Abschreckung – eindeutig für eine geschlossene und gemeinsame Lösung, wie sie heute das transatlantische Bündnis bietet. Wie lange könnte man diese Sicherheitsleistung noch als europäisches (oder auch transatlantisches) Gemeinschaftsgut ansehen, wenn Erhebungen zum Nutzen sowie auch Umfragen zu Präferenzen ein abweichendes Bild ergeben würden?

*Wenn die Kriterien
in unterschiedliche
Richtungen
weisen...*

⁵ Tatsächlich illustriert eine aktuelle Umfrage des Pew Research Centers (Fagan und Poushter, 2020) sehr unterschiedliche Präferenzen der Bevölkerungen unter NATO-Staaten, zugunsten von Alliierten auf einen hypothetischen russischen Angriff militärisch zu reagieren. Räumliche Muster spielen hier allerdings nur eine untergeordnete Rolle. Neben den bemerkenswerten Unterschieden beim Einstandswillen für eigene Nachbarländer legt die Befragung zugleich einen Finger auf eine weitere Wunde der unausgewogenen Partnerschaft in der NATO: Bei allen europäischen Mitgliedern (einschließlich Türkei) liegt die Präferenz der jeweiligen Bevölkerung für militärischen Beistand für alliierte Nachbarstaaten spürbar unter der Erwartung, die USA würden diese Verteidigung wohl übernehmen. Diese Unterschiede sind bei vielen Ländern nur klein, bei einigen aber auch frappierend groß. In Deutschland beispielsweise plädiert nur ein Drittel der Befragten für einen Einsatz der eigenen Bundeswehr; zwei Drittel aber erwarten, dass die US-Streitkräfte den deutschen Nachbarn zur Hilfe kommen würden. In Italien, Griechenland und Spanien sind diese Differenzen noch größer.

Beide Beispiele illustrieren, dass eindeutige Entscheidungen „Pro EÖG“ oder „Contra EÖG“ ohne Einbußen bei mindestens einem Kriterium unwahrscheinlich sind. Derartige Konstellationen werden, so viel Prognose kann gewagt werden, bei europäischen öffentlichen Gütern häufig auftreten. Am Ende einer Überprüfung, ob eine öffentliche Leistung auf europäischer Ebenen erbracht werden soll, steht eine politische Entscheidung für oder wider ein EÖG als der Beschluss der demokratisch legitimierten Träger öffentlicher Verantwortung. Weisen die Kriterien nicht eindeutig in dieselbe Richtung, ist eine Abwägung notwendig.

Beide Beispiele illustrieren aber auch, dass eine solche Abwägung nicht am Anfang stehen sollte. Sie sollte am Ende der Betrachtung die Grundlage einer informierten Entscheidung bilden. Sobald sich abzeichnet, dass die fiskalföderalen Grundkriterien keine direkte Schlussfolgerung zulassen, kommen zunächst Fragen nach mehr und genaueren Informationen auf: Wie unterschiedlich sind die Präferenzen für die Raumfahrt genau? Wie ist der Verteidigungs-Nutzen operationalisiert, der im zweiten Beispiel hypothetisch von Ost nach West abnimmt? Solche Fragen sind oft nicht ohne weiteres zu beantworten. Sie verlangen nach analytischer und, wenn möglich auch empirischer Vertiefung. Im Idealfall sollte eine Kosten-Nutzen-Analyse den *europäischen Mehrwert* einer auf „Europäisierbarkeit“ geprüften öffentlichen Leistung darlegen.

...muss man noch tiefer bohren und genauer schauen

Eine Studie der Bertelsmann Stiftung hat 2013 eine solche Übung durchgeführt (Bassford et al., 2013). Zu diesem Zweck hat sie zwei Kriterien für öffentliche Ausgaben auf EU-Ebene festgelegt: „Zum einen sollten sie positive Nettonutzen mit sich bringen, d.h. der Nutzen sollte die Kosten der öffentlichen Ausgaben übersteigen.“ Das ist eine niedrigschwellige Anforderung, die den Gemeinschaftsgütern und öffentlich bereitgestellten Leistungen, wie sie oben in Abschnitt C erläutert wurden, gemeinsam ist. „Zweitens sollten sie einen *Europäischen Mehrwert* (EAV) der öffentlichen Ausgaben mit sich bringen, d.h. der Nettonutzen der öffentlichen Ausgaben auf europäischer Ebene sollte größer sein als der auf nationaler Ebene. Mit anderen Worten, der EAV vergleicht im Wesentlichen die Nettovorteile der Ausgaben der nationalen Regierungen mit denen, die sich aus Ausgaben in derselben Kategorie auf europäischer Ebene ergeben. In diesem Sinne ist der zusätzliche Wert technisch gesehen der Unterschied zwischen dem Nettonutzen der Ausgaben auf EU-Ebene und auf nationaler Ebene.“⁶ Der hier mit Bezug auf *Ausgaben* formulierte Begriff des europäischen Mehrwerts lässt sich in Analogie auch auf öffentliche Güter und Leistungen übertragen, die nicht fiskalisch, sondern primär regulatorisch realisiert werden.

Europäischer Mehrwert trifft...

Dieser Mehrwert als der größere Nettonutzen auf der EU-Ebene muss bei einem europäischen öffentlichen Gut als die Zusammenführung der Erkenntnisse zu den drei diskutierten Grundkriterien verstanden werden. Zu Ende gedacht muss die Leistungsfähigkeit einer europäischen Lösung hinsichtlich der Spillovers, hinsichtlich der Präferenzheterogenität und hinsichtlich der Skaleneffekte jeweils der mitgliedstaatlichen Lösung gegenübergestellt werden. Die resultierenden drei „Teil-Nettos“ werden dann zu einem „Gesamt-Nettonutzen“ zusammengezogen. Ist der positiv, liegt europäischer Mehrwert vor.⁷ Doch das ist recht theoretisch.

...die drei Grundkriterien

⁶ Im Original Englisch. Übers. d. Verfasser.

⁷ Dieser Ansatz unterscheidet sich von dem von Bassford et al. (2013). Indem wir den Gedanken von Bassford et al. (2013) auf die EÖG übertragen, weichen wir vom dort vorgestellten Verfahren ab. Dort wird vorgeschlagen, zunächst einen Gesamtnutzen

Das Zusammenziehen zu einem Gesamt-Nettonutzen wird oft nicht gelingen. Wie oben gezeigt, lassen sich die drei Grundkriterien für europäische öffentliche Güter nur sehr selten auf eine Dimension „eindampfen“ oder zusammenfassen, ohne dass eine wertende Entscheidung gefällt werden muss.

Der Mehrwert einer konzeptionellen Begründung für europäische öffentliche Güter und einer systematischen Abwägung von Kosten und Nutzen liegt nicht in erster Linie darin, objektive, rein wissenschaftliche Urteile zu finden. Der Mehrwert der konzeptionellen Betrachtung liegt darin, dass die wertende Abwägungsentscheidung nicht direkt, sondern eben erst *am Ende* gefällt wird – *nachdem* Pro und Contra anhand von konsistenten und für alle Beteiligten anschaulichen Kriterien diskutiert worden sind.

Der Mehrwert der Suche nach dem europäischen Mehrwert...

Die hier zunächst abstrakt vorgestellten Kriterien können dem Anspruch großer Anschaulichkeit selbstredend noch nicht immer genügen. Die abstrakten Maßstäbe für konkrete Aufgaben in die Praxis umzusetzen, ist eine der wichtigsten Aufgaben eines Prozesses, öffentliche Güter stärker in den Fokus europäischer Aktivitäten und der weiteren Integration zu stellen. Neben dem aus sich heraus wichtigen Anspruch, die Verlagerung öffentlicher Aufgaben auf die europäische Ebene möglichst gut zu begründen, sprechen vor allem politische Argumente dafür.

Denn Kompetenzverlagerungen sind naturgemäß auch Machtfragen. Die föderale Ebene, die Aufgaben abgeben soll, wird das als Machtverlust erleben – und sich tendenziell dagegen sträuben. Umgekehrt wird der Ebene, für die ein Aufgabenzuwachs erwogen wird, häufig eine primär machtpolitische Motivation unterstellt. Gerade bei der Diskussion von Aufgabenverlagerungen auf die europäische Ebene ist dieser Vorwurf eher die Regel als die Ausnahme. Dabei ist festzustellen: An sich ist die Konkurrenz verschiedener föderaler Ebenen um die Erfüllung bestimmter Aufgaben und um den damit verbundenen politischen Einfluss und die benötigten Ressourcen ein gesundes Zeichen gelebter demokratischer Verfassung. Doch konkurrierender Machtwille bietet aus sich heraus kein Kriterium, wie die Aufgabenverteilung vorgenommen werden soll. Werden Machtfragen rein machtpolitisch entschieden, werden in der Regel bestehende Strukturen konserviert. Auch wenn – zum Beispiel in einer großen Krise – Aufgaben nach rein politischem Kalkül neu verteilt werden können, ist das allein kein Garant dafür, dass die neue Machtverteilung mittel- und langfristig besser wäre als die alte. Hier bieten die für den jeweils konkreten Fall zu konkretisierenden fiskalföderalen Kriterien für oder gegen die Europäisierung von Gemeinschaftsgütern unabhängige Maßstäbe. Sie schaffen damit Transparenz in Situationen, die andernfalls als „Kompetenzgerangel“ wahrgenommen – und zu Unrecht als solche abgetan werden.

... liegt nicht immer in wasserfesten Befunden, sondern in der politischen Transparenz.

Die kriterienbasierte Überprüfung ist damit nicht allein wissenschaftlich interessant. Sie kann auch politisch ausschlaggebend sein, um relevante von nicht-relevanten Handlungsfeldern zu trennen und um in politischen Pattsituationen die wohlfahrtssteigernde Lösung zu identifizieren. Angesichts der diskutierten Notwendigkeit, am Ende gleichwohl wertenden Abwägungsentscheidungen zu treffen, falls die Kriterien keine ganz eindeutige Schlussfolgerung ermöglichen, muss dabei besonders auf die *Ausgewogenheit* des Prüfverfahrens geachtet werden. Es sollte vor allem vermieden werden,

Ausgewogenheit des Verfahrens ohne einseitige Beweislast

mitgliedstaatlicher Realisierung und einen Gesamtnutzen europäischer Realisierung zu ermitteln und diese beiden einander gegenüberzustellen, um den Netto-Nutzen zu erhalten. Das verlangt von der Wissenschaft eine Wertentscheidung, die sie eigentlich selbst nicht treffen soll. Wir gehen hingegen davon aus, dass ein „Gesamtnutzen“ angesichts der drei inkommensurablen Grundkriterien kaum jemals gemessen werden kann. Die notwendige Wertentscheidung wird hier transparenter gemacht und der dafür legitimierten Politik anheimgestellt.

die kriterienbasierte Überprüfung als einen einseitigen „Test auf Europäisierung“ einer Aufgabe durchzuführen. Wenn eine öffentliche Leistung womöglich auf europäischer Ebene besser oder effizienter erbracht werden kann, sollte nicht eine einseitige „Beweislast“ allein beim europäischen öffentlichen Gut gesehen werden. Denn Beweise, die über jeden vernünftigen Zweifel erhaben wären, sind bei den mehrschichtigen, nicht immer eindeutig messbaren Kriterien aus den geschilderten Gründen von vornherein nur selten zu erwarten. Die Messlatte allein für eine *Veränderung* der Aufgabenverteilung so hoch zu legen, begünstigt künstlich den Status quo. Das gilt natürlich für Zentralisierungsfragen ebenso wie für Fragen der Dezentralisierung. Eine solche Voreingenommenheit zugunsten des Status quo kann leicht vermeiden werden; es ist nur wichtig, dies als wichtige Maxime zu beherzigen: Die fiskalföderalen Kriterien für die beste Ebene zur Erfüllung einer bestimmten öffentlichen Leistung sind nicht vorrangig als objektive Maßstäbe zu nutzen; sie sind *relativ* zu verstehen. Das heißt, eine staatliche Aufgabe ist nicht erst dann als europäisches Gemeinschaftsgut anzusehen, wenn dies anhand der EÖG-Kriterien *bewiesen* wurde. Es reicht aus, wenn im Ebenenvergleich zwischen EU und Mitgliedstaaten die gleichen Kriterien hinreichend klar – aber eben nicht zwingend „eindeutig“ – zeigen, dass die zentrale Ebene *besser* als die einzelstaatliche Ebene geeignet ist, die in Frage stehende Aufgabe zu erfüllen.

E. Die Ausgaben der Europäischen Union

Der Deutsche Bundestag greift auf seiner Webseite zur Erläuterung des Bundeshaushaltes auf das alte Schlagwort zurück, der Haushaltsplan sei das „Regierungsprogramm in Zahlen“. Diese Perspektive aufgreifend könnte man sagen, die Aufgabenerfüllung der Europäischen Union spiegele sich auf der Ausgabenseite des EU-Budgets wider.

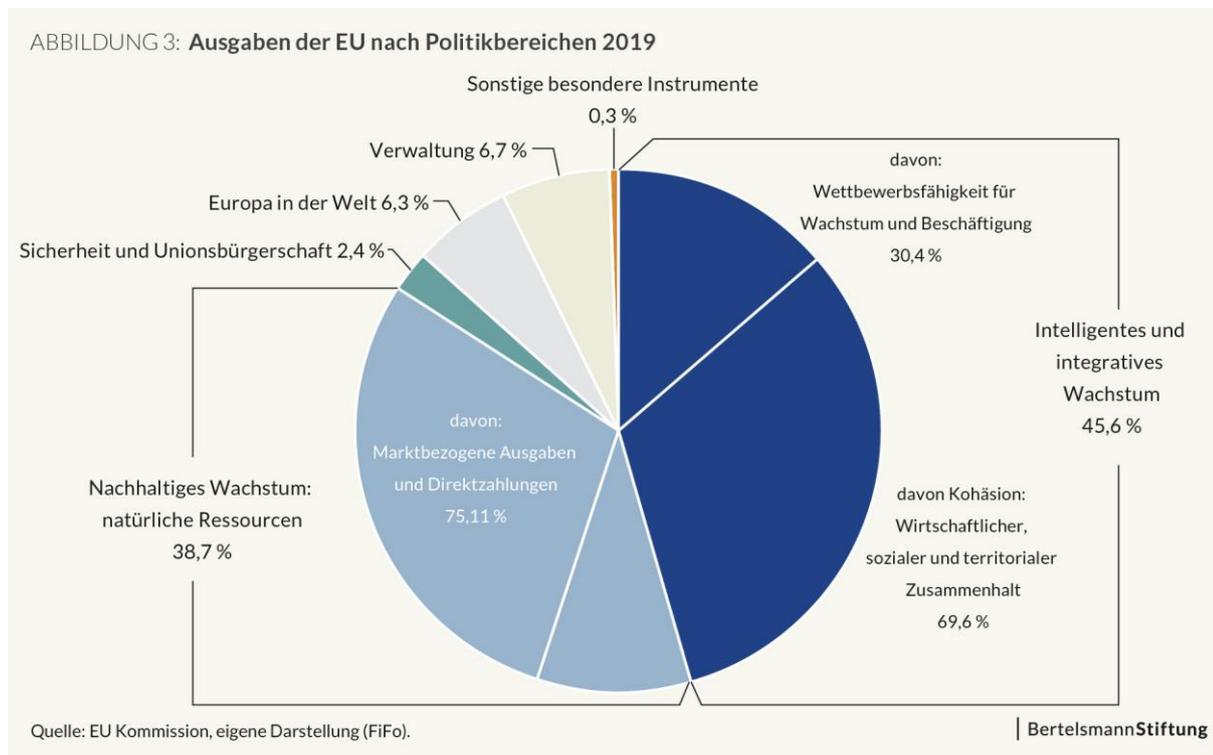
Der Haushaltsplan der Europäischen Union wird jährlich auf Vorschlag der Europäischen Kommission vom Europäischen Parlament und dem Rat der Europäischen Union gemeinsam beschlossen. Der Haushaltsplan ist jedoch in einen mehrjährigen Finanzrahmen (MFR) eingebunden, der die jährlichen Höchstbeträge festlegt, die von der EU in den einzelnen Politikfeldern ausgegeben werden dürfen. Der aktuelle MFR erstreckt sich auf die sieben Jahre von 2014 bis 2020. Ende Mai 2020 legte die Europäische Kommission einen ambitionierten Vorschlag für den Mittelfristrahmen von 2021 bis 2027 vor, in dem sich substantielle Veränderungen gegenüber bisherigen Mehrjahresrahmen abzeichneten. Zu einem Gutteil sind diese Änderungen der Corona-Pandemie, ihren Folgen und den Maßnahmen der Union dagegen geschuldet. Nichtsdestotrotz enthielt der Kommissionsvorschlag eine deutliche Steigerung der Ausgaben in Politikfeldern mit den Charakteristika europäischer öffentlicher Güter – zum Beispiel Digital Europe, Horizon Europe oder die InvestEU-Fazilität. Der politische Kompromiss im Europäischen Rat vom Juli 2020 hat gerade diese EÖG-Ausgaben wieder deutlich reduziert. Dem widerspricht das Europäische Parlament, das den MFR letztlich ebenfalls verabschieden muss. Ob und wie viel Stärkung europäischer Gemeinschaftsgüter der finale Mehrjahresrahmen für 2021 bis 2027 bringen wird, ist damit noch eine offene Frage

„Regierungsprogramm in Zahlen“

So bietet der Ist-Zustand des EU-Haushalts des letzten „Vor-Corona-Jahres“ (2019) weiterhin eine solide Basis unserer Betrachtung, um die etablierten Strukturen der europäischen Aufgabenerfüllung zu charakterisieren. Die Gesamtausgaben im EU-Haushalt von 2019 belaufen sich auf 148,2 Milliarden Euro, rund 0,9 Prozent des sta-

0,9 Prozent des BNE

tistischen Bruttonationaleinkommens der EU und etwa 2 Prozent der öffentlichen Ausgaben in der EU.⁸ Damit bleibt der EU-Haushalt deutlich unter seiner Obergrenze: Für die Finanzierung des EU-Haushalts dürfen die Eigenmittel insgesamt nicht mehr als 1,2 Prozent des aggregierten Bruttonationaleinkommens betragen.⁹ Abbildung 3 zeigt die Verteilung der EU-Ausgaben für 2019 auf die sechs Politikbereiche, die dem aktuellen MFR zugrunde liegen.



Die Agrarpolitik und die Politik des wirtschaftlichen, sozialen und territorialen Zusammenhangs machen zusammen 61 Prozent aller EU-Ausgaben aus. Obwohl die Mittel für die gemeinsame Agrarpolitik im Laufe der Jahre deutlich gekürzt wurden, liegt ihr Anteil immer noch bei gut 29 Prozent des Gesamthaushalts.¹⁰

*61 Prozent für
Agrarpolitik und
Kohäsion*

Rund 20,5 Milliarden Euro wurden für den Bereich „Wettbewerbsfähigkeit für Wachstum und Beschäftigung“ ausgegeben. Hierzu zählen unter anderem große Infrastrukturprojekte (2,1 Mrd. Euro), der gemeinsame strategische Rahmen für Forschung und Innovation (11,3 Mrd. Euro), das Programm Erasmus+ für Bildung, Jugend und Sport (2,6 Mrd. Euro) und die Infrastrukturfazilität „Connecting Europe“ (1,7 Mrd. Euro). Weitere 9,4 Milliarden Euro wurden zur Finanzierung von Maßnahmen im Außenbereich der EU verwendet, der euro-päischen Nachbarschaftspolitik und des Instruments der Entwicklungszusammenarbeit. Der Rest der Ausgaben entfällt auf die Bereiche „Verwaltung“, „Sicherheit und Unionsbürgerschaft“ und „Sonstiges“ (besondere Instrumente zur Reaktion auf unvorhergesehene Ereignisse).

⁸ EU-Jahreshaushalte sind doppelt gegliedert, neben den *Ausgaben* (Mittel, die im betreffenden Jahr ausgezahlt werden sollen) werden sie parallel als *Verpflichtungen* (Mittel, die im betreffenden Jahr vertraglich zugesagt werden können) dargestellt. Letztere liegen im Jahr 2019 über den Ausgaben. Für 2019 waren Verpflichtungen im EU-Haushalt von 165,6 Mrd. Euro (= 1,0% der BNE) vorgesehen.

⁹ Die Ausgaben der Union liegen auch weit unter den zentralstaatlichen Ausgaben von föderalen Staaten, die im Durchschnitt mehr als 50 Prozent der gesamtstaatlichen Ausgaben ausmachen (Cottarelli, 2016; Caiumi, 2019).

¹⁰ In Abbildung 3: 75,11 % von 38,7%.

Entsprechen diese Ausgabenposten europäischen öffentlichen Gütern? Für diese groben Unterscheidungen der Politikbereiche können nicht immer direkte Einschätzungen abgegeben werden. Die finanzwissenschaftliche Forschung identifiziert im EU-Haushalt, wie im kommenden Abschnitt erläutert wird, durchaus zu viele Leistungen, die eher den regionalen oder gar lokalen öffentlichen Gütern zuzuordnen wären.

Sind das EÖG?

Mit Blick auf die tatsächlichen Aufgabenprofile der Union muss jedoch zunächst die Tragfähigkeit der bei Finanzpolitikern und –wissenschaftlern populären Gleichsetzung des Haushalts mit dem Regierungsprogramm, d.h. mit den materiellen Gegenständen der europäischen Politik, geprüft werden. Denn das Schlagwort von „Regierungsprogramm in Zahlen“ ist zwar zutreffend, aber ist unvollständig. Politik – gerade auch europäische Politik – wird bei weitem nicht nur über fiskalische Instrumente realisiert. Wer nur auf Geld schaut, erhält lediglich ein partielles und entsprechend verzerrtes Bild.

Der Blick allein aufs Geld kann täuschen

Das wird in der europäischen Außenpolitik ebenso sichtbar wie bei der europäischen „Innenpolitik“. In der nach außen gerichteten europäischen Politik finden gemeinsame Initiativen in der Entwicklungs- und in der Sicherheitspolitik auch bei den EU-Ausgaben Niederschlag. Aber in der traditionellen Außenpolitik, die sich in diplomatischen Aktivitäten und internationalen Abkommen widerspiegelt, ist „mehr Europa“ nicht automatisch mit mehr europäischen Ausgaben verbunden – zumindest nicht mit proportional mehr Ausgaben. Die Intensität und letztlich auch der Erfolg einer gemeinsamen EU-Außenpolitik kann sich nur in geringem Maße daran ablesen lassen, wie viel Haushaltsmittel dafür aufgewendet werden.

Mehr Außenpolitik ohne mehr Geld

Mit der primär nach innen gerichteten Politik verhält es sich ganz ähnlich. Auch hier gibt es zentrale europäische Politiken, die ohne klare Ausgabenpendants umgesetzt werden. Das betrifft zunächst einmal den Bereich der so genannten „negativen Integration“, insbesondere die Gewährleistung der vier Grundfreiheiten des Binnenmarktes: Freier Warenverkehr, Personenfreizügigkeit, Dienstleistungsfreiheit sowie freier Kapital- und Zahlungsverkehr. Diese Freiheiten – ihrer Natur nach unstrittig europäische öffentliche Güter – sind eminent wichtig für die Funktion und das Selbstverständnis der Europäischen Union. Ihr Niederschlag im europäischen Haushalt ist aber allenfalls ein schwaches Echo dieser Bedeutung. Denn die Grundfreiheiten werden primär über Regulierung, nicht über Ausgaben umgesetzt.

Vier Grundfreiheiten als europäische Gemeinschaftsgüter

Doch auch im Bereich der „positiven Integration“ – dies ist der Bereich, für den der Ausbau europäischer öffentlicher Güter häufig empfohlen wird (vgl. dazu Abschnitt F) – wäre eine Gleichsetzung von Ausgabenbereiche mit den Tätigkeitsfeldern der EU unvollständig, mitunter sogar irreführend.

Positive Integration ohne Ausgaben...

Das kann am Beispiel des Klimaschutzes gut veranschaulicht werden. Klimaschutz ist, wie schon angesprochen, ein globales öffentliches Gut. Mangels eines durchsetzungsfähigen Weltparlaments ist er – gewissermaßen als zweitbeste Lösung – klar ein europäisches öffentliches Gut. Beim Klimaschutz soll, wie bei nahezu jedem Umweltschutz, das Verursacherprinzip (Art. 191 AEUV) zur Anwendung kommen. Politikinstrumente des Verursacherprinzips sind Steuern, Abgaben und der Zertifikatehandel auf der einen Seite, und Auflagen und Regulierungen auf der anderen Seite. Öffentliche Ausgaben zum Klimaschutz hingegen folgen dem Gemeinlastprinzip, dem Gegenteil des Verursacherprinzips. Zwar sind durchaus Konstellationen bekannt, in denen auch Klimaschutzsubventionen eine ökonomisch sinnvolle Instrumentenwahl darstel-

...am Beispiel des Klimaschutzes

len mögen. Doch sie bleiben die Ausnahme. Instrumente, die Klimaschutzlasten und –verpflichtungen verursachergerecht angehen, können regulär als überlegen angesehen werden. Diese überlegenen Instrumente des Gemeinschaftsgutes „Klimaschutz“ schlagen sich aber als Regulierungen gar nicht im EU-Haushalt nieder. Als Abgaben oder Zertifikate betreffen sie die Einnahmenseite des Haushalts. Wenn also die EU-Ausgaben für den Klimaschutz steigen – ist das aus Sicht der europäischen öffentlichen Güter eine gute oder eine schlechte Nachricht?

Das heißt nicht, dass eine haushaltsorientierte Betrachtung im EÖG-Kontext überflüssig wäre. In den Feldern, in denen Politik mit finanziellen Instrumenten umgesetzt wird, ist der EU-Haushalt ein Referenzpunkt. Diese Orientierungshilfe ist auch insofern wertvoll, als es im Bereich der legislativen und administrativen Regulierung eine vergleichbare Messbarkeit des europäischen Engagements nicht gibt. Dennoch ist es für eine konsistente und auf effizientem Instrumenteneinsatz basierende EÖG-Politik wichtig, sich der Grenzen der Aussagekraft des EU-Haushalts stets bewusst zu sein, um andernfalls naheliegenden Fehlschlüssen vorzubeugen.

EU-Haushalt bleibt wichtige Orientierung für EÖG-Entwicklung

F. Europäisierung und Dezentralisierung von Aufgaben im Lichte der europäischen öffentlichen Güter

Betrachtet man den derzeitigen Aufgabenkatalog der EU im Lichte der Theorie des Fiskalföderalismus, zeigt sich, dass seine Komponenten nur zum Teil ökonomisch zu rechtfertigen sind (Heinemann, 1999; Caesar, 2006).

Die im Haushalt wichtigsten Politikfeldern, die Gemeinsamen Agrarpolitik (GAP) und die Kohäsionspolitik, zeigen keine deutlich erkennbaren Eigenschaften eines europäischen öffentlichen Gutes (Fuest et al., 2015). Die GAP hält hohe Subventionen und Einfuhrzölle für eine Branche aufrecht, die längst nur noch sehr wenig zur gesamtwirtschaftlichen Bruttowertschöpfung der EU beiträgt (unter zwei Prozent). Ihre Akteure stellen aber in wichtigen Mitgliedstaaten eine politisch einflussreiche Interessengruppe dar. Die Kohäsionspolitik finanziert zahlreiche nicht grenzüberschreitende Projekte in Ländern, die keine EU-Unterstützung benötigen – wie z.B. in Deutschland die Sanierung von Trinkwasserspeichern in Brandenburg, die Umwandlung von Industriebrachen in Nürnberg oder die Unterstützung von IT-Investitionen kleiner und mittlerer Unternehmen in Baden-Württemberg (Fuest et al., 2015).

GAP und Kohäsion: Keine EÖG

Während die Förderung des wirtschaftlichen und sozialen Zusammenhalts in wirtschaftlich *starken* Ländern häufig als öffentliche Leistung gekennzeichnet wird, die besser auf nationaler oder regionaler Ebene umgesetzt werden sollte, die gleiche Politik in wirtschaftlich *schwachen* Ländern wird eher als Bereich europäischen Engagements betrachtet (vgl. auch Abbildung 4). Hier mischen sich zwei Perspektiven: Wenn Regional- und Strukturpolitik gemäß ihrer Guts-Charakteristika nicht als europäische Gemeinschaftsgüter gelten, dann gibt es keine ökonomische Unterscheidung nach arm oder reich. Denn das ist eine Umverteilungsfrage: Wenn ein öffentliches Gut am besten auf nationaler Ebene bereitgestellt werden kann, es dem Nationalstaat aber dazu an wirtschaftlicher bzw. Steuerstärke fehlt, ist die ökonomisch effiziente Lösung ein ursachengerechter Finanzausgleich. Eine effiziente Dezentralisierung der EU-Regional- und Strukturpolitik bezieht wirtschaftliche starke und schwache Mitgliedstaaten gleichermaßen ein, mit einem zentral organisierten Finanzausgleich (Thöne, 2017).

Regionalpolitik: Nationale Güter plus Finanzausgleich

Andererseits werden im Aufgabenkatalog der Union Komponenten mit einem klareren europäischen Charakter vernachlässigt (Heinemann, 2016). Zum Beispiel könnte Europa in der Verteidigungspolitik durch mehr Kooperation, eventuell auch gemeinsame Streitkräfte, Skalenerträge erzielen und so Verteidigungsfähigkeit zu niedrigeren Kosten gewährleisten. In der Migrationspolitik könnte eine Einbindung der EU Ineffizienzen korrigieren, die aus einer unkoordinierten nationalen Umsetzung in Kombination mit grenzüberschreitenden negativen/positiven Externalitäten resultieren. In der Außenpolitik sowie bei großen Investitionsvorhaben (z.B. transeuropäische Netze) könnte eine europäische Zuständigkeit überhaupt erst die Voraussetzung schaffen, die Aufgaben angemessen zu füllen. Aktuell gerät hier nach den ersten Erfahrungen mit den nationalen Reaktionen auf die Corona-Pandemie auch europäische Epidemievorsorge und -bekämpfung in den Fokus.

Viele Ansätze für mehr EÖG

ABBILDUNG 4: Ebenen-Zuordnung zentraler Politikbereiche in der Forschungsliteratur

Politikbereich	Literatur	Zuordnung
Agrarpolitik (Direktzahlungen)	Berger et al. (2017) Gros (2008) Bassford et al. (2013) ECORYS et al. (2008)	national
Asyl- und Flüchtlingspolitik, Zuwanderung	Berger et al. (2017) Fuest / Pisani-Ferry (2019)	Europa
Verteidigungspolitik	Gros (2008) Berger et al. (2017) ECORYS et al. (2008) Bassford et al. (2013) Fuest / Pisani-Ferry (2019)	Europa
Digitale Souveränität	Fuest / Pisani-Ferry (2019)	Europa
Förderung des wirtschaftlichen und sozialen Zusammenhalts in wirtschaftlich starken Ländern	ECORYS et al. (2008) Busch (2018) Fuest et al. (2015)	national
Förderung des wirtschaftlichen und sozialen Zusammenhalts in wirtschaftlich schwachen Ländern	ECORYS et al. (2008) Busch (2018) Fuest et al. (2015)	Europa
Transeuropäische Netze	ECORYS et al. (2008)	Europa
Schienengüterverkehr	Berger et al. (2017)	EU oder national
Unternehmensbesteuerung	Berger et al. (2017)	Europa
Entwicklungspolitik	Berger et al. (2017) Fuest / Pisani-Ferry (2019)	Europa
Forschung und Entwicklung (insbes. Großprojekte)	ECORYS et al. (2008) Gros (2008) Fuest / Pisani-Ferry (2019)	Europa
Arbeitslosenversicherung	Berger et al. (2017)	Europa
Außenpolitik	ECORYS et al. (2008) Bassford et al. (2013) Fuest / Pisani-Ferry (2019)	Europa
Umweltpolitik und Klimaschutz	ECORYS et al. (2008) Fuest / Pisani-Ferry (2019)	Europa
Epidemievorsorge und -bekämpfung	Kastrop/Wieser (2020) Jordana/ Triviño-Salazar (2020)	Europa

Quelle: Eigene Darstellung.

| BertelsmannStiftung

Abbildung 4 gibt einen Überblick der Befunde und Empfehlungen zentraler Studien und Beiträge zu beiden Seiten der Diskussion, die Europäisierung von Leistungen mit EÖG-Charakter und die Dezentralisierung von solchen auf europäischer Ebene angebotenen Leistungen, die nach ihrer Wirkung eher nationale oder auch regionale öffentliche Leistungen sind. Da die Diskussion um europäische öffentliche Güter seit 2019 – und jetzt noch einmal mit der Corona-Pandemie – deutlich an Schwung gewonnen hat, müssen diese Befunde als vorläufig gelten. Auch beruhen nicht alle hier wiedergegebenen Bewertungen auf einer differenziert kriterienbasierten Analyse, wie sie oben in Abschnitt B charakterisiert worden ist.

Aus Sicht der ökonomischen Theorie ist die EU zu sehr auf lokale oder regionale öffentliche Güter konzentriert. Eine stärkere Bereitstellung von europäischen öffentlichen Gütern durch die EU wäre wünschenswert. Als Ursache dieser Fehlstellung wird oft angeführt, dass lokale öffentliche Güter zu sichtbaren Vorteilen in einzelnen Mitgliedstaaten führen, während die Vorteile der Bereitstellung EU-weiter öffentlicher Güter weniger direkt sichtbar sind (z.B. Fuest et al., 2015). In der Tat werden Entscheidungen über den Haushalt im Rat von den nationalen Regierungen und von den direkt gewählten Mitgliedern des Europäischen Parlaments getragen. Diese politischen Akteure haben einen Anreiz, primär solche Programme durchzusetzen, die ihren Wählern zugutekommen. Lokale öffentliche Güter bieten ein attraktives politökonomisches "Preis-Leistungs-Verhältnis", da ihre Bereitstellung auf den entsprechenden Wahlkreis fokussiert ist, aber ihre Finanzierung über den „common pool“ des EU-Haushalts erfolgt. Dies ermöglicht es den Mitgliedstaaten, ihren Nettosaldo – die Differenz zwischen den zur Finanzierung des EU-Haushalts geleisteten Beiträgen und den aus dem Haushalt erhaltenen Transfers – gegenüber der EU zu verbessern (HLGOR, 2016).

Ursachen der Fehlentwicklungen

Die Aufgabenverteilung zwischen EU und Mitgliedstaaten ist historisch gewachsen. Obwohl die Kommission schon zu Beginn der 1990er Jahren empfohlen hat, den „europäischen Mehrwert“ als Maßstab für die Reform des EU-Haushalts zu verwenden, hat das Vetorecht der Entscheidungsträger, die einer „Juste retour“-Logik folgen, zu dieser problematischen Arbeitsteilung zwischen den Ebenen geführt.

„Juste retour“-Denken

Die Schlüsselfrage ist dann: Wie können die falschen Anreize neu justiert werden? Bordignon und Scabrosetti (2016) argumentieren, dass eine Reform des Einnahmesystems dazu beitragen kann, Fortschritte bei der Bereitstellung „echter“ europäischer öffentlicher Güter zu erzielen. Insbesondere plädieren sie für die Einführung einer EU-Steuer¹¹, die direkt von den Bürgern an den EU-Haushalt gezahlt wird. Eine solche Finanzierung des Haushalts könnte mehr Rechenschaftspflicht der EU-Institutionen erzwingen. Allerdings würde es eine politische dynamische Stärkung der Union gegenüber den Mitgliedstaaten mit sich bringen, was wiederum den Widerstand der Mitgliedstaaten hervorrufen könnte und damit den Wandel erschwert.

Helpen EU-Steuern?

Heinemann (2016) hingegen bezweifelt, dass neue Einnahmequellen die Anreize der haushaltsrechtlichen Entscheidungsträger in die gewünschte Richtung lenken können (siehe auch Osterloh et al. 2008). Um das Problem der zu lokal ausgerichteten Ausgabenprioritäten anzugehen, hält er Reformen für notwendig, die die relative Attraktivität der europäischen öffentlichen Güter gegenüber Projekten mit starker lokaler Wirkung

Oder kann man EÖG für die Politik direkt attraktiver machen?

¹¹ Mögliche Optionen einer EU-Steuer, die in der Literatur vorgeschlagen werden, sind: CO₂-Steuer (Europäische Kommission, 1992 und 2011; Macron, 2017), Kraftstoffsteuern (Thöne, 2016), Stromsteuer (Konrad, 2016), Digitalsteuer (Europäische Kommission, 2017), Finanztransaktionssteuer nach dem Modell der britischen Stempelsteuer (Macron, 2017).

direkt erhöhen. Dazu zählen Strategien, „die (a) direkt versuchen die Vorteile der europäischen öffentlichen Güter sichtbar zu gestalten, (b) die Kosten lokaler Güter relativ zu europäischen öffentlichen Gütern aus der nationalen Perspektive erhöhen oder (c) die Rolle derjenigen Akteure im Haushaltsverfahren stärken, die eine stärker europäische Perspektive und ein geringes Interesse an lokalen Gütern aufweisen“¹².

G. Perspektiven und offene Fragen

Das Konzept der europäischen öffentlichen Güter ist, wie deutlich geworden ist, ein eigentlich schon sehr alter Ansatz. Schon seit einigen Jahrzehnten wird die Theorie des Fiskalföderalismus immer wieder von Ökonominen und Ökonomen bemüht, wenn das Aufgabenprofil der Europäischen Union, wie auch das zuvor der Europäischen Gemeinschaft, auf seine Leistungsfähigkeit und Zukunftsorientierung überprüft wird. Vor diesem Hintergrund ist es umso erfreulicher, dass nun eine nicht mehr nur auf die Forschung beschränkte, eminent politische Diskussion auflebt. Sie sieht in der Umsetzung ausgerechnet von mehr europäischen Gemeinschaftsgütern den Weg, die zuweilen kraftlose europäische Integration zu revitalisieren. Anstelle von defensiven Reaktionsmustern in einer von Brexit und anderen Populismen gelähmten Debatte wird ein produktives Gegenbild für ein *europäisches Europa* erkennbar, das durch klugen Tausch von Aufgaben und Kompetenzen zwischen Mitgliedstaaten und Union im Idealfall beide Seiten stärken kann.

*Europäisches
Europa*

Doch mit dem neuen und großen Interesse an europäischen öffentlichen Gütern wird zugleich deutlich, dass viele offene Fragen noch beantwortet und viele Ansätze noch weitergedacht werden müssen, wenn die überzeugende Idee einer neuen Integration über europäische öffentliche Güter auch in eine wirksame Praxis umgesetzt werden soll. Auch braucht es an manchen Stellen die Bereitschaft, vielleicht liebgewonnene alte Zöpfe abzuschneiden und manche immer achtsam gemiedene Tabu doch offen anzusprechen und, wo nötig, zu überwinden. Mit der Corona-Pandemie und der in ihrer Folge auf allen Ebenen sprunghaft gestiegenen Notwendigkeit und Bereitschaft, mutige Entscheidungen zu fällen und umzusetzen, steigen auch für die strukturellen europäischen Fragen die Chancen auf echte Fortschritte.

*Neues Interesse,
offene Fragen,
alte Zöpfe und
ein Tabu*

Von den interessanten und für die weitere Diskussion relevanten Fragestellungen schneiden wir hier drei ausgewählte, aus heutiger Sicht wichtige Aspekte an: (1) Die mit dem Schlagwort „Konnexität“ verbundenen Governance-Fragen; (2) Ansatzpunkte für mehr europäische öffentliche Güter schon mit dem mehrjährigen Finanzrahmen 2021-2027 und (3) das vermeintliche Tabu einer Vertragsänderung. Ohne dabei die aktuelle Dominanz der vielfältigen Corona-Probleme zu leugnen, handelt es sich hier um Fragen, die schon ohne Corona zentral waren – und es „mit Corona“ erst recht sind.

*Drei Dimensionen
der kommenden
Diskussionen*

¹² In Bezug auf Punkt (c) haben Fuest et al. (2015) vorgeschlagen, dass der MFR nur den Gesamtbetrag des EU-Haushalts festlegen sollte. Die Entscheidungen über die Verwendung der Mittel (bis zur festen Obergrenze) werden vollständig dem jährlichen Haushaltsverfahren mit seiner gemeinsamen Beschlussfassung durch Rat und Parlament überlassen.

(1) Konnexität realisieren, indem europäische öffentliche Güter in und *mit* den Mitgliedstaaten umgesetzt werden. Das Paradigma der europäischen öffentlichen Güter kann, wie deutlich geworden ist, ein starker Treiber für die weitere europäische Integration werden. Das gelingt allerdings nur, wenn das aus der Theorie stammende Konzept der öffentlichen Güter in zwei Schritten mit den europäischen Realitäten konfrontiert wird. Zum einen muss das abstrakte Konzept mit Politikaufgaben gefüllt werden, die nachvollziehbar auf der europäischen Ebene besser wirken als bei den Mitgliedstaaten, also Politikfelder mit einem „europäischen Mehrwert“. Ansatzpunkte bieten die oben in Abschnitt F zusammengeführten Forschungsbefunde, die durch konkretisierende Fallstudien vertieft werden sollten. Zum anderen muss klargemacht werden, wie die Umsetzung europäischer Aufgaben im Mehr-Ebenen-Kontext realistisch angegangen werden kann und welche Governance-Fragen dabei aufkommen.

EÖG mit den Mitgliedstaaten umsetzen

Im ersten Bereich ist die wissenschaftliche und politische Diskussion heute schon produktiv, wie im vorliegenden Papier gezeigt wird. Hier geht es darum, wie – um es mit dem Titel der Studie der Bertelsmann Stiftung von Berger et al. (2017) zu sagen – „Europa liefern kann“, indem die Aufgaben im Sinne des EÖG-Konzepts optimiert werden. Doch genau die Frage, wie *Europa liefern kann*, ist mit diesem ersten Schritt noch nicht hinreichend beantwortet. Denn Lehre von den öffentlichen Gütern, angewandt auf die Aufgabenverteilung im europäischen Mehr-Ebenen-Staat, orientiert sich an der klaren Aufgabentrennung nach Ebenen, dem „dualen Föderalismus“: Jede Ebene reguliert ihre Aufgaben selbst, finanziert sie aus eigenen Quellen und setzt sie auch selbst um. Diese Vorstellung passt allerdings nicht gut zur europäischen Realität.

Bei einigen Gemeinschaftsgütern mag eine solche amerikanisch anmutende Trennung der Sphären langfristig die optimale Lösung sein. Bei vielen anderen europäischen öffentlichen Gütern hingegen ist es keine sinnvolle Lösung, die legislative, die ausführende und die Finanzierungsfunktion vollständig auf europäischer Ebene zu konzentrieren. Zum einen verfügt die Europäische Union über nahezu keine eigenen Leistungsverwaltungen vor Ort. Zum anderen muss auch gefragt werden, ob die Erbringung von EÖG immer erst in Erwägung gezogen werden darf, wenn auch eine originär europäische Finanzierungsoption zur Hand ist.

Dualer Föderalismus ist kein Leitbild für Europa

Auch in gewachsenen föderalen Staaten fehlt es oft an der lehrbuchmäßigen Trennung in den drei Dimensionen legislativ/regulativ, exekutiv und fiskalisch. An deren Stelle treten verschiedene Formen der vertikalen Zusammenarbeit. Teils sind diese kooperativ ausgerichtet, teils klar hierarchisch. Der zuweilen als sehr eng verflochten beschriebene deutsche Föderalismus gibt hier viel Anschauungsmaterial, wie öffentliche Güter im vertikalen Kompetenzgefüge reguliert, finanziert und erbracht werden.

Vertikale Kooperation ist typisch für Europa

Diese Fragestellung steht hier plakativ unter den Titel des *Konnexitätsprinzips*, das einen besonders wunden Punkt entstehender Konflikte in der Zusammenarbeit über die Ebenen hinweg markiert. Wo vertikal zusammengearbeitet wird, indem eine höhere Ebenen Aufgaben definiert und eine niedrigere Ebenen sie umsetzt, müssen Governance und Finanzierung so miteinander verknüpft werden, dass Aufgabengerechtigkeit und Anreizgerechtigkeit gleichzeitig berücksichtigt werden. Das gelingt nicht leicht. Im vertikal kooperativen Föderalstaat Deutschland ist die Einhaltung bzw. Verletzung des Konnexitätsprinzips ein stetiger Konfliktherd zwischen den Ebenen. Die fortdauernden Schwierigkeiten der Kontrolle von Kohäsionsfondsmitteln geben auch für Europa einen Vorgeschmack auf die notwendige Debatte.

Konnexität ist ein wunden Punkt

Im deutschen Föderalismus kulminieren diese Fragen in unterschiedlichen Sichtweisen auf das sog. Konnexitätsprinzip: Veranlassungskonnexität („Wer bestellt, bezahlt“) als das *politisch* anreizgerechte Prinzip steht hier im Konflikt mit der Ausführungskonnexität („Wer umsetzt, bezahlt“) als deren *administrativ* anreizgerechtes Gegenstück. Der Begriff der Konnexität mag dabei zuweilen nur Fachleuten bekannt sein. Die Probleme mit unzulänglich umgesetzter Konnexität können dagegen für ganze staatliche Ebenen schnell existenziell werden. Das gilt nicht nur für die administrative und finanzielle Kapazität, sondern auch für ihre demokratische Akzeptanz. Die europäische Flüchtlingskrise der Jahre 2015 und 2016 hat hier ein plastisches Beispiel gegeben.

Probleme fehlender Konnexität sind präserter als der Begriff

Die explizite Konnexitätsfrage und die damit verbundenen Gestaltungs- und Governancefragen sind dem Verhältnis zwischen Europäischer Union und Mitgliedstaaten noch recht fremd. Mit mehr europäischen öffentlichen Gütern wird sich das ändern müssen. Es gilt, diesen „*zweiten Gedanken*“, der sich der Diskussion europäischer öffentlicher Güter anschließt, ökonomisch, institutionell und unter Governance-Gesichtspunkten auszuleuchten.

Das Verständnis von EÖG kann sich im Lichte vertikaler Kooperation noch wandeln

Schließlich kann eine solche Betrachtung im Ergebnis auch eine neue Sichtweise auf die europäischen öffentlichen Güter als solche ermöglichen: Geht man davon aus, dass viele EÖG trotz aller Konnexitätsfragen sinnvoll nur durch partielle oder vollständige Delegation der administrativen Ausführung „nach unten“ realisiert werden können, zeigen sich womöglich manche der regulativen Aufgaben der heutigen Union in neuem Licht.

(2) Die Vorbereitungen und Verhandlungen zum mehrjährigen Finanzrahmen

2021-2027 liefen schon seit längerem eher zäh, als Anfang 2020 mit der Corona-Pandemie alle relevanten Prozesse zum Stillstand kamen. Doch schon sehr schnell wurde der Faden wieder aufgenommen. Ende Mai 2020 hat die Kommission die Leitplanken ihres neuen, unter Corona-Bedingungen äußerlich stark angewachsenen Vorschlags für einen mehrjährigen Finanzrahmen 2021-2027 vorgelegt. Am 21. Juli 2020 einigte sich der Europäische Rat auf einen mehrjährigen Finanzrahmen in Höhe von 1.074 Mrd. Euro, der weiterhin hauptsächlich aus BNE-Eigenmitteln der EU finanziert wird. Gleichzeitig einigten sich die EU-Staats- und Regierungschefs auch auf einen Wiederaufbaufond in Höhe von 750 Mrd. Euro, der von der Europäischen Kommission durch die Emission von Anleihen am Markt finanziert werden soll. Damit die Kommission die Kapitalmärkte in Anspruch nehmen kann, wird die Eigenmittelobergrenze vorübergehend von derzeit 1,2 Prozent auf 2 Prozent des BNE der EU-Mitglieder angehoben. Um das aufgenommene Kapital rasch zurückzuzahlen, plant der Rat neue Eigenmittel einzuführen.

Sehr viel des jetzt geplanten Ausgabenzuwachses steht im Zusammenhang mit der Bewältigung der Corona-Krise. Der finanzielle Spielraum für EU-Gemeinschaftsgüter ist gegenüber dem Kommissionsvorschlag vom Mai 2020 wieder erheblich geschrumpft. Und schon dieser Vorschlag war – ohne seine Stärken schmälern zu wollen – durchaus keine breit angelegte Agenda zur Umsetzung europäischer öffentlicher Güter. Umso größer ist die verbleibende Aufgabe jetzt: Eine Stärkung der europäischen Integration über mehr und bessere europäische öffentliche Güter sollte schon während der Geltungsdauer dieses kommenden MFR umgesetzt werden. Das ist nicht nur ein „Nice to have“-Desideratum; das ist eine zwingende Voraussetzung, um die

EÖG können nicht auf den MFR 2028-2035 warten

Stärkung Europas nach innen und nach außen in die Tat umsetzen zu können. Gemeinschaftsgut-Perspektiven, die erst im darauffolgenden Finanzrahmen ab 2028 ihren Reflex finden können, kommen weltpolitisch zu spät: Die multipolare Welt wartet nicht auf das Europa eines MFR 2028-2035.

Die bisherigen Entwicklungen hin zum MFR 2021-2027 sind zum einen so gewollt, zum anderen ein Problem. Öffentliche Haushalte entwickeln sich evolutionär. Sie sollen (und dürfen) keine radikalen Wendungen vollziehen, wenn sie ihre demokratischen und rechtsstaatlichen Funktionen erfüllen sollen. Aber normale Haushalte gelten für ein Jahr, der mehrjährige Finanzrahmen für sieben Jahre. Die gewollte Berechenbarkeit und die gewollte Disziplinierung, die vom MFR ausgeht, wird – bei allen Meriten des Mittelfristkonzepts – mit Blick auf die EÖG und deren tiefere europäische Ratio vor allem zum Hemmnis, Europa schneller und seinen Herausforderungen entsprechender weiterzuentwickeln als nur im Sieben-Jahres-Takt.

Vor diesem Hintergrund müssen die Optionen ausgelotet werden, den MFR 2021-27 im realistischen Rahmen „EÖG-tauglich“ zu machen. Kurz nach der Ratssitzung drohte das Europäische Parlament damit, gegen den Mittelfristrahmen in seiner jetzigen Form zu stimmen. Es kritisierte u.a. Kürzungen bei den zukunftsorientierten Programmen. Ob das Europäische Parlament allerdings in der derzeitigen Lage die Abstimmung über den Ratsbeschluss tatsächlich verzögern wird, erscheint fraglich. Wahrscheinlich sind nur noch kleine Veränderungen zu erwarten. Daher ist es eine der zentralen Aufgaben der Zukunft, auch Optionen zur *Flexibilisierung* des MFR auszuloten und zudem zu klären, in welchem Ausmaß europäische öffentliche Güter auch *neben* einem MFR implementiert werden können. Es wird zu diskutieren sein, inwiefern Flexibilisierung eine wesentliche Voraussetzung für eine EÖG-orientierte „Politisierung“ des europäischen Haushalts ist und welche Mechanismen genutzt werden können, um die Integrität des Europäischen Haushalts dennoch zu sichern.

*EÖG-tauglicher,
flexibler MFR?*

(3) Tabu Vertragsänderung: Ohne eine Änderung der europäischen Verträge kann eine Strategie zur konsequenten Stärkung europäischer öffentlicher Güter für die EU nicht verwirklicht werden. Sowohl die europäisch zu zentralisierenden Leistungen, als auch die von der europäischen Ebene wieder auf die Mitgliedstaaten zurück zu gebenden Aufgaben werden in ihrer großen Mehrheit ohne Vertragsänderungen kaum umsetzbar sein. Ein Vorhaben, das die europäische Gemeinschaftsgüter als zentrale europäische Perspektive betrachtet, ist damit unweigerlich ein Vorhaben, das auf eine grundlegende Überarbeitung der europäischen Verfassung hinausläuft.

*EÖG verlangen
Vertrags-
änderungen*

Diese Feststellung ist am Ende des vorliegenden Papiers ebenso offensichtlich, wie sie für den Prozess problematisch ist. Denn zugleich findet kaum eine Einschätzung breitere Zustimmung als die, dass Vertragsänderungen politisch völlig unvorstellbar seien. Das war unter der europapolitischen Konstellation des Jahres 2019 eine realistische Einschätzung. Ob sich das durch die Corona-Pandemie und ihre Folgen in den Jahren 2020 und 2021 ändert, ist nicht abzusehen. Weiterhin scheint es, dass die Vertragsänderung leicht zum „Elefanten im Zimmer“ werden kann, dessen Anwesenheit die Wahrnehmung aller dominiert, den aber keiner richtig thematisiert. Natürlich ist das keine Lösung. Zugleich verleitet diese Darstellung als „EÖG-Paradox“ zu übertriebenem Pessimismus.

*Der Elefant
im Zimmer*

Langfristig müssen tatsächlich die Verträge geändert werden. Kurz- und mittelfristig ist das schwierig, nach der Corona-Erfahrung aber nicht mehr unvorstellbar. Die Möglichkeiten zur Stärkung von europäischen öffentlichen Gütern *diesseits* einer Vertragsänderung liegen zum einen bei stärker rahmengebenden Funktionen für mitgliedstaatliche Aktivitäten (vgl. Calliess 2019). Hier wird abzuwägen sein, ob EÖG über die Regulierung der Mitgliedstaaten eher als Teil einer zukunftsgerichteten Union wahrgenommen wird – oder doch als Ausdruck des alten „Brüssel mischt sich überall ein“-Klischees. Zum anderen sind Optionen auszuloten, die mehr EÖG-Integration *neben* den europäischen Verträgen umsetzen statt darin, wie z.B. beim Europäischen Stabilitätsmechanismus (ESM) geschehen.

*Kurz- und Mittelfrist-
Optionen für mehr
EÖG gesucht*

So führt das Ziel, europäische öffentliche Güter zu stärken, schließlich auch zu der Frage, welche Maßnahmen realistisch für *alle* Unions-Mitglieder in Frage kommen und welche eher über flexible Integration, z.B. über ein „Europa der Clubs“, erreicht werden können. Zwar klingt es zunächst widersprüchlich, Europa stärken zu wollen, indem man es *nicht für alle* stärkt. Doch schon aus dem ökonomischen Konzept der europäischen öffentlichen Güter folgt nicht, dass der bestmögliche Rahmen für ein europäisches Gemeinschaftsgut immer die Post-Brexit EU 27 sein muss.

Politisch bleibt es immer wünschenswert, dass jede Integration eine wahrhaft gemeinschaftliche ist. Dies wäre umso mehr zu wünschen, als die Corona-Krise durch Grenzschließungen und teils sehr national orientierte Reaktionen dieses Europa nicht so viel enger zusammengeschweißt hat, wie man es von einer gemeinsam durchlebten Katastrophe vielleicht erwarten würde. Doch der Wunsch wird oft genug Wunsch bleiben. Pragmatisch gesehen ist es eher eine positive, weil realistischere Vision für Europa, mehr Integration auf diejenigen zu beschränken, die sie wollen, und diejenigen nicht mit hineinzuziehen, die das nicht wollen. In einer Europäischen Union, die ihre Lehren aus dem Brexit gezogen hat, fällt es heute leicht, dieses schlichte Faktum anzuerkennen. Das öffnet den Weg, europäische öffentliche Güter mit gestalterischem Optimismus zu denken, partizipativ zu diskutieren und schließlich für *möglichst viele* Unionsbürgerinnen und –bürger in deren Mitgliedstaaten umzusetzen.

*EÖG brauchen
flexible Integration*

Quellennachweis

- Altmaier, P., und P. C. Padoan (2018), „German-Italian proposal for redesigning the EU budget“, <https://www.bundesfinanzministerium.de/Content/EN/Standardartikel/Topics/Europe/Articles/2018-02-20-Redesigning-EU-Budget.html>.
- Bassford, M., S.-C. Brune, J. Gilbert, F. Heinemann, F. Misch, M.-D. Moessinger, S. Osterloh und S. Weiss (2013), „The European Added Value of EU Spending: Can the EU Help its Member States to Save Money?“, Exploratory Study, Bertelsmann Stiftung, Gütersloh.
- Berger, M., C. Harendt, F. Heinemann, M.-D. Moessinger, T. Schwab und S. Weiss (2017), „How Europe can deliver: Optimising the division of competences among the EU and its member states“, Bertelsmann Stiftung, Gütersloh.
- Bordignon, M., und S. Scabrosetti (2016), „The political economy of financing the EU budget“, in T. Büttner und M. Thöne (Hrsg.), *The Future of EU Finances*, Mohr Siebeck, Tübingen, S. 63-94.
- Busch, B., „Kohäsionspolitik in der Europäischen Union: Bestandsaufnahme und Neuorientierung“, *IW-Analysen*, No. 121.
- Caesar, R., (2006), „Die Finanzwirtschaft der EU – „Historisches Relikt“ oder solide Zukunftsbasis“, *Zeitschrift für Politik*, Vol. 53, No. 3., S. 333-352.
- Calliess, C. (2019), „Öffentliche Güter im Recht der Europäischen Union“, unveröffentlichtes Papier, November 2019, Bertelsmann Stiftung.
- Desai, M., (2003), „Public Goods: A Historical Perspective“, in I. Kaul, P. Conceicao, K. Le Goulven, R.U. Mandoza (eds.), *Providing Global Public Goods. Managing Globalization*, New York: Oxford University Press.
- Ebert, W., und S. Schmidt (2020), „In europäische öffentliche Güter investieren. Eine neue ökonomische Agenda für Europa in Zeiten der Corona-Krise“, in: M. Junkernheinrich et al. (Hrsg.): *Jahrbuch für öffentliche Finanzen 1-2020*, Berliner Wissenschafts-Verlag, Berlin.
- ECORYS, Netherlands Bureau for Economic Policy Analysis and Institute for Economic Research (2008), „A Study on EU Spending“, Final Report, Rotterdam.
- Europäische Kommission (1992), „Proposal for a council directive introducing a tax on carbon dioxide emissions and energy“, COM 226.
- Europäische Kommission (2011), „Proposal for a council directive amending Directive 2003/96/EC restructuring the Community framework for the taxation of energy products and electricity“, COM 169.
- Europäische Kommission (2017), „Fair and efficient tax system in the EU for the digital Single Market“, COM 547.
- Fagan, M. und J. Poushter (2020), „NATO Seen Favorably Across Member States“, Pew Research Center, February 2020.
- Fuest, C., F. Heinemann und M. Ungerer (2015), „Reforming the financing of the European Union: A proposal“, ZEW policy brief, No.2.
- Fuest, C. und J. Pisani-Ferry (2019), „A Primer on Developing European Public Goods. A report to Ministers Bruno Le Maire and Olaf Scholz“, Bruegel External Publication, Brussels (08.11.2019).
- Gros, D., (2008), „How to achieve a better budget for the European Union?“, CEPS.
- Heinemann, F., (1999), „Die Reformperspektive der EU-Finanzverfassung nach den Beschlüssen zur Agenda 2000“, ZEW Discussion Papers, No. 99-49.
- Heinemann, F., (2016), „Strategies for a European EU budget“, in T. Büttner und M. Thöne (Hrsg.), *The Future of EU Finances*, Mohr Siebeck, Tübingen, S. 95-112.
- HLGOR (2016), „Future Financing of the EU. Final report and recommendations of the High Level Group on Own Resources“, Brüssel.
- Jordana, J. und J.C. Triviño-Salazar (2020), „What role for the European Centre for Disease Control? Global Governance and the Missing Role of the EU in the COVID-19 Pandemic“, Project „Global Governance and the European Union: Future Trends and Scenarios (GLOBE)“, 08.04.2020. https://www.globe-project.eu/en/what-role-for-the-european-centre-for-disease-control-global-governance-and-the-missing-role-of-the-eu-in-the-covid-19-pandemic_8897.

- Kastrop, C. (2020), "European Sovereignty and Public Goods: An Action Manual", Vision Europe Paper 1, Bertelsmann Stiftung Gütersloh.
- Kastrop, C., und T. Wieser (2020), "Ein Akt der ökonomischen Vernunft", in: ZEIT-online vom 13.04.2020. <https://www.zeit.de/wirtschaft/2020-04/corona-krise-europaeische-union-solidaritaet-handlungsfahigkeit/komplettansicht>.
- Konrad, K., (2016), "Light for Europe – An electricity tax for the European Union budget", in T. Büttner und M. Thöne (Hrsg.), *The future of EU Finances*, Mohr Siebeck, Tübingen, S. 137-149.
- Lamy, P., und J. von Weizsäcker (2018), „Investing in European public goods“, https://jakob.weizsaecker.eu/sites/default/files/investing_in_european_public_goods.pdf.
- Mackscheidt, K. (1973), "Zur Theorie des optimalen Budgets", Tübingen, Mohr/Siebeck.
- Macron, E., (2017), "Initiative pour l'Europe. Discours d'Emmanuel Macron pour une Europe souveraine, unie, démocratique", <https://www.elysee.fr/emmanuel-macron/2017/09/26/initiative-pour-l-europe-discours-d-emmanuel-macron-pour-une-europe-souveraine-unie-democratique>.
- Musgrave, R. A. (1959), „The Theory of Public Finance“, New York, McGraw Hill.
- Oates, W., (1972), „Fiscal federalism“, New York: Harcourt.
- Osterloh, S., F. Heinemann und P. Mohl (2008), „EU budget reform options and the common pool problem“, ZEW, Paper prepared for the Conference on Public Finances in the EU.
- Samuelson, P. A., (1954), „The pure theory of public expenditure“, *Review of Economics and Statistics*, Vol. 36, No. 4, S. 387–389.
- Tabellini, G., (2002), "The assignment of tasks in an evolving European Union", CEPS Policy Brief No. 10.
- Thöne, M. (2016), "Transferring taxes to the Union: The case of European Road Transport Fuel Taxes", in T. Büttner und M. Thöne (Hrsg.), *The future of EU Finances*, Mohr Siebeck, Tübingen, S. 113-136.
- Thöne, M. (2017), "EU-Regionalpolitik und europäischer Finanzausgleich." In: Deutsches Forschungsinstitut für die öffentliche Verwaltung/BMF (Hrsg.): *Dokumentation europäischen Finanztage Speyer: Reform der EU-Finzen*, Speyer/Berlin, S. 69-82.
- Thöne, M. (2019), "Der Finanzrahmen für eine vielgestaltige Europäische Union". In: J. Lange und H. Uterwedde (Hrsg.): *Frankreich und Deutschland. Yin und Yang der EU-Reform?*, Nomos Verlagsgesellschaft, Baden-Baden, S. 131–154.
- Thöne, M. und H. Kreuter (2020), "New models for the future of Europe – Scoping the tasks and approaches." *Vision Europe Paper 2*, Bertelsmann Stiftung Gütersloh. [Auch auf Deutsch: "Neue Modelle für Europas Zukunft – Scoping der Aufgaben und Ansätze".].

Adresse | Kontakt

Bertelsmann Stiftung
Carl-Bertelsmann-Straße 256
33311 Gütersloh
Telefon +49 5241 81-0

Katharina Gnath
Senior Project Manager
Programm Europas Zukunft
Telefon +49 30 275788-128
katharina.gnath@bertelsmann-stiftung.de

www.bertelsmann-stiftung.de