



Vision Europe | Februar 2021 | **Paper 4**

Öffentliche Güter im föderalen Europa

Öffentliche Güter im föderalen Europa

Michael Thöne und Helena Kreuter

Finanzwissenschaftliches Forschungsinstitut an der Universität zu Köln

Im Auftrag der und in Zusammenarbeit mit der Bertelsmann Stiftung

Februar 2021

Dr. Michael Thöne ist Geschäftsführender Direktor des Finanzwissenschaftlichen Forschungsinstituts; Helena Kreuter, PhD, ist Wissenschaftlerin am FiFo Köln, Kontakt: thoene@fiffo-koeln.de und kreuter@fiffo-koeln.de. Wir danken Dr. Katharina Gnath, Thomas Wieser, Prof. Dr. Christan Kastrop, den Mitgliedern der internationalen Reflection Group des Vorhabens und zahlreichen Kolleg:innen bei der Bertelsmann Stiftung und im FiFo Köln für Anregungen und Kritik. 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

Titelbild: Shutterstock / maradon 333
Abbildungen: Jürgen Schultheiß, Bielefeld

Inhalt

Zusammenfassung	4
A. Einleitung	5
B. Die aktuelle föderale Struktur der Europäischen Union	7
B.1. Supranationales Handlungssystem	8
B.2. Zwischenstaatliches Handlungssystem	16
C. Erste Analogie: Schafft die EU als Nebeneinander von Bundesstaat und Staatenbund ein „föderales Paradox“?	18
D. Zweite Analogie: Die EU als Vollzugsföderalismus	22
E. Möglichkeiten der Kompetenzenteilung bei europäischen öffentlichen Gütern	27
E.1. Taxonomie: Kriterien für die Verteilung der drei großen Kompetenzen	27
E.2. Wie kann eine zentrale Finanzierung realisiert werden?	31
E.3. Szenarien für die föderale Bereitstellung europäischer öffentlicher Güter	36
F. Fazit	40
Quellennachweis	44

Zusammenfassung

Europa soll durch die Bereitstellung von mehr und besseren europäischen öffentlichen Gütern (EÖG) stärker und souveräner werden. Die Europäische Union soll mehr von den Aufgaben übernehmen, die ihr nach Größe und Funktion zukommen sollten. Europa soll *europäischer* werden. Um diesen Anspruch in die Tat umzusetzen, wird die Union absehbar mehr Eigenschaften eines kooperativen Bundesstaats annehmen müssen.

Eine erfolgreiche Umsetzung des Konzepts der europäischen Gemeinschaftsgüter verlangt, den Weg dahin klarer auszuleuchten und zu wissen, wie diese EÖG dann in die Praxis umgesetzt werden können. Mit diesen Fragen beschäftigt sich das vorliegende Papier: Einerseits dem geeigneten institutionellen Rahmen für die Einführung und Umsetzung europäischer öffentlicher Güter; andererseits für die optimale gestufte Organisation ihrer Bereitstellung im europäischen Mehrebenensystem. Es nutzt dazu zwei Analogien.

Mit der ersten Analogie fragen wir, ob die EU als staatspolitisches Gebilde *sui generis* nicht besser verstanden werden kann, wenn sie explizit als Nebeneinander von Bundesstaat und Staatenbund betrachtet wird. Das bundesstaatliche supranationale System bietet einen demokratisch und fiskalisch angemessenen Governance-Rahmen für die Durchführung neuer europäischer öffentlicher Güter, aber stellt wesentliche Hindernisse für deren Einführung. Beim staatenbundähnlichen zwischenstaatlichen Handlungssystem ist es genau umgekehrt: Es ist für die Durchführung neuer europäischer öffentlicher Güter nur schlecht geeignet, aber bietet größere Chancen für deren Einführung. Diese Erwägungen könnten nahelegen, dass zusätzliche europäische öffentliche Güter vor ihrem eigenen „föderalen Paradox“ stehen. Dieses Problem ist nicht unüberwindbar, muss aber immer im Auge behalten werden.

Die zweite Analogie stellt die EU – vor allem ihr bundesstaatliches Element – dem deutschen Modell des kooperativen Föderalismus oder „Vollzugsföderalismus“ gegenüber. Dieser Vergleich veranschaulicht die Fragen und Aufgaben, die bei der Bereitstellung von EÖG entstehen, wenn die Gesetzgebungs-, Vollzugs- und Finanzierungs kompetenz unterschiedlich verteilt werden können. Diese Betrachtung hilft zu verstehen, dass viele EÖG nicht allein durch die EU erbracht werden sollten.

Wollte man europäischen Föderalismus auf das Muster eines nach US-amerikanischen Modell entworfenen Bundesstaats begrenzen, dürften nur wenige Gemeinschaftsgüter gestaltbar sein. In vertikal kooperativen Föderalstaaten werden hingegen Gesetzgebungs-, Durchführungs- und Finanzierungs kompetenz für bestimmte Leistungen nicht immer derselben Ebenen zugeordnet. Das kann Konnexitätsprobleme mit sich bringen. Es wird dennoch eine effiziente Aufgabenverteilung gerade für die häufigen Fälle geschaffen, in denen die EU über keine eigenen Vollzugsorgane vor Ort verfügt und nicht aufbauen sollte. Wir formulieren ein Kriterienraster als Anleitung für das maßgeschneiderte fiskalföderale Design unterschiedlichster EÖG.

Die wichtigsten Prototypen vertikaler Kompetenzenteilung werden mit vier Beispielszenarien illustriert. In der Feinarbeit dieses Designs widmen wir besondere Aufmerksamkeit der *zentralen* Finanzierung solcher Gemeinschaftsgüter, die von den Mitgliedstaaten vor Ort vollzogen werden. Dieses vielversprechende Modell ist in der föderalen Praxis noch recht jung – und innovativ.

Mit Blick auf die wiederauflebende Diskussion zur künftigen Finanzierung der EU erörtern wir zudem den traditionellen Streitpunkt des „Juste retour“. Es verkörpert symbolhaft und faktisch eine der zentralen Hürden, die das supranationale System der Europäischen Union noch von der „normalen“ oberen Ebene eines Bundesstaats unterscheidet. Konsistent gelöst wird es darum erst, wenn zentrale, der EU politisch zugerechnete Einnahmefinstrumente dazu eingesetzt werden, Leistungen mit einem sichtbaren europäischen Mehrwert – echte Gemeinschaftsgüter – zu finanzieren. Die mit „NextGenerationEU“ und dem EU-Wiederaufbau fonds in die Wege geleiteten Neuerungen bei EU-Steuern und -Verschuldung eröffnen hier Möglichkeiten, die sich ohne die große Corona-Krise als unfreiwilligen Katalysator europäischen Fortschritts kaum ergeben haben dürften.

A. Einleitung

Europa soll durch die Bereitstellung von mehr und besseren europäischen öffentlichen Gütern (EÖG) stärker und souveräner werden. Die Europäische Union, so die Prämisse des Projekts „Vision Europe“, soll mehr von den Aufgaben übernehmen, die ihr nach Größe und Funktion zukommen sollten. Mehr denn je ist es heute wichtig, dass sich in Europa jede staatliche Ebene auf die öffentlichen Aufgaben konzentriert, für die sie am besten geeignet ist. Für die EU heißt das, ein geringeres Gewicht auf die mit Struktur- und Agrarpolitik dominierenden regionalen oder gar lokalen öffentlichen Güter zu legen und mehr originär europäische und globale Verantwortung zu übernehmen. Die Notwendigkeit einer solchen Umorientierung, insbesondere die stärkere „Europäisierung der EU“ durch Politiken mit erkennbarem europäischem Mehrwert gegenüber einzelstaatlichen Maßnahmen, tritt mit und nach der Corona-Pandemie noch deutlicher hervor.¹

Die EU muss europäischer werden

Das Paradigma der europäischen öffentlichen Güter kann ein wichtiger Treiber für die weitere europäische Integration werden. Das gelingt allerdings nur, wenn das aus der ökonomischen Theorie stammende Konzept der „Öffentlichen Güter“ in mehreren Schritten mit den europäischen Realitäten konfrontiert wird. Das vorliegende Papier greift dabei einen zentralen Aspekt auf, der in der bisherigen Diskussion noch wenig Beachtung gefunden hat: Es muss geklärt werden, wie die Realisierung europäischer Aufgaben im Mehr-Ebenen-Kontext realistisch angegangen werden kann und welche Governance-Fragen dabei zu beantworten sind. Denn die Lehre von den öffentlichen Gütern, angewandt auf die Aufgabenverteilung im europäischen „Mehr-Ebenen-Staat“, orientiert sich unausgesprochen an einer klaren *Aufgabentrennung* nach Ebenen: Jede Ebene reguliert ihre Aufgaben selbst, finanziert sie aus eigenen Quellen und setzt sie auch selbst um. Dieses einem US-amerikanischen Verständnis eines „dualen Föderalismus“ entsprechende Design mit klarer Trennung der Ebenen kann für einige europäische Gemeinschaftsgüter durchaus die effizienteste Lösung bieten. Doch das dürfte nur für die Minderheit der interessierenden neuen Gemeinschaftsgüter zutreffen.

Öffentliche Güter im föderalen Europa: Gelegentlich wie im dualen Föderalismus US-amerikanischer Prägung,...

Da die EU aber in der Fläche über keine größere Verwaltung verfügt, dürften viele Gemeinschaftsgüter – ähnlich wie aktuelle Unionsleistungen – in Kooperation mit den Mitgliedstaaten oder deren subsouveränen Einheiten durchgeführt werden. Das heißt, die Gesetzgebungskompetenz, die Vollzugskompetenz und die Finanzierungskompetenz sind nicht auf derselben Ebene verortet. Dieses Modell mit dezentralem Vollzug ähnelt eher dem kooperativen „Verwaltungsföderalismus“, wie er in unterschiedlichen Ausformungen in Deutschland und Österreich praktiziert wird. Zwar lassen sich mit dem kooperativen Steuerungsmodell weit mehr europäische Gemeinschaftsgüter realisieren als mit dem Trennmodell des dualen Föderalismus. Aber es bringt auch eine Reihe von eigenen politischen, administrativen und finanziellen Herausforderungen mit sich, die durch vorausschauendes Policy-Design kanalisiert werden müssen.

...meistens wie im kooperativen Föderalismus deutscher und österreichischer Prägung

Die wichtigsten Koordinations- und Governancefragen, die im kooperativen Föderalismus zu beantworten sind, drehen sich um das „Konnexitätsprinzip“. Dessen zwei –

¹ Hier sei auf frühere Papiere, die im Rahmen des Projekts „Vision Europe“ veröffentlicht wurden, verwiesen: Vgl. Thöne und Kreuter (2020a); Thöne und Kreuter (2020b); Gnath, Thöne und Wieser (2020); Calliess (2021).

durchaus gegensätzliche – Ausprägungen werden auch hier zur Untersuchung der europäischen Umsetzung von mehr Gemeinschaftsgütern genutzt. Wenn öffentliche Leistungen in einem Mehr-Ebenen-System zentral gesetzgeberisch geregelt, aber von der dezentralen Ebene vollzogen werden, spricht die „Ausführungskonnexität“ dafür, auch die Finanzierungspflicht auf dieser dezentralen Ebene anzusiedeln. Der Grundgedanke ist hier, dass die vollziehende Ebene mit „eigenem Geld“ effizienter umgeht. Die „Veranlassungskonnexität“ hingegen fordert in solcher Konstellation, die Finanzierungspflicht auf der zentralen Ebene anzusiedeln. Das Motto „Wer bestellt, bezahlt“ soll hier einer Gesetzgebung auf Kosten der dezentralen Ebene vorbeugen. Beide Seiten des Prinzips müssen beachtet werden, wenn europäische Gemeinschaftsgüter kooperativ umgesetzt werden.

*Untersuchung
mithilfe des
Konnexitätsprinzips*

Das weitere Papier untersucht die EU im Lichte der Theorie des Fiskalföderalismus wie auch der gelebten Praxis des föderalen Mehr-Ebenen-Staats. Dazu nutzen wir zwei Analogien. Beide passen, wie es die Natur von Analogien ist, nicht genau. Dennoch – oder vielleicht auch deswegen – sind beide unseres Erachtens sehr lehrreich für die weitere Entwicklung der Union.

Mit der ersten Analogie fragen wir, ob die EU als staatspolitisches Gebilde *sui generis* – durchaus mit Entwicklungshemmnissen *sui generis* – nicht besser verstanden werden kann, wenn sie explizit als Kombination von Bundesstaat und Staatenbund betrachtet wird. Dazu beleuchten wir die Koexistenz von supranationalem und zwischenstaatlichem System in der EU und werfen einen Blick auf die aktuellen Innovationen, die mit dem Corona-Wiederaufbaufonds „NextGenerationEU“ entstehen können.

*Erste Analogie: Die
EU als Kombination
aus Bundesstaat
und Staatenbund*

Die zweite, daran anknüpfende Analogie stellt die EU – vor allem ihr bundesstaatliches Element – dem deutschen Modell des kooperativen Föderalismus oder „Vollzugsföderalismus“ gegenüber. Ein solcher Vergleich veranschaulicht die Fragen und Aufgaben, die bei der Bereitstellung von EÖG entstehen, wenn die Gesetzgebungs-, Vollzugs- und Finanzierungskompetenz nicht alle drei auf europäischer Ebene angesiedelt werden können bzw. sollten.

*Zweite Analogie:
Die EU als koopera-
tiver Föderalstaat*

Mithilfe der beiden Analogien untersuchen wir die Wege, wie im föderalen Europa mehr und bessere Gemeinschaftsleistungen eingeführt und dann auch umgesetzt werden können. Die erste Analogie hilft dabei, das Problem der Etablierung solcher EÖG besser zu verstehen. Dabei stoßen wir auf ein – nicht unüberwindbares – „föderales Paradox“: Die Charakterisierung des supranationalen Systems als Bundesstaat und des zwischenstaatlichen System als Staatenbund macht deutlich, dass neue europäische Gemeinschaftsgüter ihrer Natur nach besser im supranationalen System umgesetzt werden können, aber realistischer im zwischenstaatlichen System einzuführen sind.

*Ein „föderales
Paradox“?*

Die zweite Analogie konkretisiert die Frage nach getrennter oder kooperativer Aufgabenerfüllung im Mehr-Ebenen-System. Diese Perspektive hilft zu verstehen, dass viele EÖG nicht *allein* durch die EU erbracht werden sollten. Wollte man europäischen Föderalismus auf das Muster eines nach US-amerikanischen Modell entworfenen Bundesstaats begrenzen, dürften nur wenige Gemeinschaftsgüter gestaltbar sein. In vertikal kooperativen Föderalstaaten werden hingegen Gesetzgebungs-, Durchführungs- und Finanzierungskompetenz für bestimmte Leistungen nicht immer derselben Ebenen zu-

geordnet. Das wird Konnexitätsfragen aufwerfen. Es kann aber gleichwohl eine effiziente Aufgabenverteilung gerade für die häufigen Fälle schaffen, in denen die EU über keine eigenen Vollzugsorgane vor Ort verfügt und diese auch nicht aufbauen sollte. Auf Basis systematischer Überlegungen und umfangreicher Erfahrungen mit dem deutschen Vollzugsföderalismus formulieren wir ein Kriterienraster als Anleitung für das maßgeschneiderte fiskalföderale Design unterschiedlichster EÖG. Die wichtigsten Prototypen werden mit vier plastischen Beispielszenarien illustriert. In der „Feinarbeit“ dieses Designs widmen wir besondere Aufmerksamkeit der *zentralen* Finanzierung von Gemeinschaftsgütern, die von den Mitgliedstaaten durchgeführt werden. Dieses vielversprechende Modell ist in der föderalen Praxis noch recht jung – und innovativ.

Die Betrachtung der vertikalen Kooperation und darauf folgender Konnexitätsfragen wird für viele EÖG zu der Schlussfolgerung führen, dass die primäre Gesetzgebungs- und Finanzierungskompetenz bei der EU, die Vollzugskompetenz aber bei den Mitgliedstaaten liegen sollte. Mit der Ausnahme der Finanzierungskompetenz ähnelt dieses Muster durchaus der Kompetenzverteilung, die bereits heute die Bereitstellung vieler europäischer öffentlicher Güter durch die EU kennzeichnet. Wir stellen zur Diskussion, wie man vermeiden kann, dass der europäische Gemeinschaftsgeist, der durch die Bereitstellung neuer Gemeinschaftsgüter vertieft werden soll, durch den äußeren Eindruck eines „more of the same“ geschmälert wird.

B. Die aktuelle föderale Struktur der Europäischen Union

Um die Frage nach einer angemessenen vertikalen Organisation für die Bereitstellung von (neuen) europäischen öffentlichen Gütern im Mehrebenensystem anzugehen, ist es zunächst sinnvoll, die derzeitige föderale Struktur der EU zu rekapitulieren. Wir betrachten Europa im Folgenden vereinfachend als ein Nebeneinander des „supranationalen Handlungssystems“ (B.1) und des „zwischenstaatlichen Handlungssystems“ (B.2). Abstrahiert man von institutionellen Details und bestehenden Überlappungen, spiegelt diese Konstellation – so die erste Analogie dieses Papiers – ein Nebeneinander von Bundesstaat und Staatenbund wider (Abschnitt C). Wir nutzen diese Sichtweise, um ein klareres Verständnis der Herausforderungen bei der Einführung und – ganz anders – in der Durchführung europäischer Gemeinschaftsgüter zu gewinnen.

Supranationales neben zwischenstaatlichem Handlungssystem

Die Möglichkeit für die EU, selbst tätig zu werden, ist eingeschränkt durch das *Prinzip der begrenzten Einzelermächtigung*. Laut Artikel 5 des EU-Vertrags, 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“. Innerhalb dieses Rahmens hat der Vertrag von Lissabon (2009) zwei grundlegende und unterschiedliche Handlungssysteme institutionalisiert: Das supranationale Handlungssystem und das zwischenstaatliche Handlungssystem.²

² Wir folgen hier der Darstellung von Fabbrini (2019).

B.1. Supranationales Handlungssystem

Das supranationale Handlungssystem – häufig auch als „Gemeinschaftsmethode“ bezeichnet – hat sich seit der Gründung der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft bis zur Schaffung des europäischen Binnenmarktes kontinuierlich weiterentwickelt. Dabei ist ein institutioneller Rahmen entstanden, innerhalb dessen die Integration durch Rechtsakte vorangetrieben wird.

Das Initiativrecht liegt allein bei der Europäischen Kommission, die aus einer/m Kommissar:in pro Mitgliedstaat besteht. Die Vorschläge zu gesetzlichen EU-Regelungen bedürfen immer der Zustimmung des Rats der Europäischen Union („Ministerrat“), der sich aus den Fachminister:innen der Mitgliedstaaten zusammensetzt, und des Europäischen Parlaments, das direkt von den Bürger:innen der einzelnen Mitgliedstaaten gewählt wird. Dabei stimmt der Ministerrat in der Regel mit qualifizierter Mehrheit ab, in Ausnahmefällen einstimmig; das Europäische Parlament (EP) stimmt in der Regel mit einfacher Mehrheit, in Ausnahmefällen mit absoluter Mehrheit ab. Die Europäische Kommission trägt dann die Verantwortung für die Ausführung der beschlossenen Entscheidungen, und der Europäische Gerichtshof wacht über eine einheitliche Auslegung des EU-Rechts. Der Europäische Rat, der sich aus den Staats- und Regierungschefs zusammensetzt, gibt lediglich die allgemeinen politischen Leitlinien vor und fungiert als Vermittler in letzter Instanz.

Gemeinschaftsmethode: „Integration durch Recht“

Das supranationale Handlungssystem sieht somit horizontal auf EU-Ebene die – wenn auch nicht perfekte³ – Gewaltenteilung à la Montesquieu (Legislative, Exekutive und Judikative) vor und gewährleistet interinstitutionelle „checks and balances“. Dabei ist jedoch zu beachten, dass der Ministerrat und der Europäische Rat aufgrund ihrer Zusammensetzung aus Mitgliedern der nationalen Regierungen notgedrungen immer auch einzelstaatliche Interessen vertreten – oder zumindest als solche wahrgenommen werden. Zudem ist zu beachten, dass die Minister:innen der Mitgliedstaaten auf europäischer Ebene legislative Funktionen wahrnehmen, während sie auf nationaler Ebene Teile der Exekutive sind.

Gewaltenteilung (nahezu) à la Montesquieu

Andererseits ist vertikal die explizite Mitwirkung der niedrigeren Ebene, hier also der Mitgliedstaaten, vorgesehen. Die Regulierung der meisten Politikfelder unterliegt der geteilten Zuständigkeit zwischen der EU und den Mitgliedstaaten (Art. 4 AEUV). Wesentliche Konsequenz der geteilten Zuständigkeit ist, dass die Ausübung der ursprünglichen Zuständigkeiten der Mitgliedstaaten durch ein Tätigwerden der Union – im Einklang mit dem Subsidiaritätsprinzip – eingeschränkt wird. Dies gilt aber nicht für einen gesamten Sachbereich, sondern immer nur so weit, wie die Union tatsächlich konkrete Rechtsakte erlassen hat. Entsprechend kommt es oft vor, dass innerhalb eines Politikfelds nationale Regelungen und europäische Normen gleichzeitig wirken. Das kann ein

Geteilte Gesetzgebungszuständigkeit

³ Die Europäische Kommission ist formell die Exekutive, hat aber auch das Vorschlagsmonopol bei Gesetzesentwürfen (Legislative) sowie teilweise die Möglichkeit, Verstöße zu sanktionieren (Judikative). Der/die Präsident:in der Europäischen Kommission wird nach Nominierung durch den Europäischen Rat vom Europäischen Parlament gewählt, wobei 2014 die Nominierung selbst vom Europäischen Parlament mit der Strategie des Spitzenkandidaten/der Spitzenkandidatin beeinflusst wurde.

hierarchisches Verhältnis von europäischer Rahmensetzung und einzelstaatlicher Konkretisierung sein. Es können aber auch europäisch geregelte *neben* zentral nicht-geregelten Fragen stehen, die entsprechend nur der Mitgliedstaat normiert.

Weiterhin hat die EU – was im Kontext unserer Betrachtung von großer Bedeutung ist – nur begrenzte Befugnisse und Kapazitäten, um ihr Recht selbst zu vollziehen. Dieser „direkte Vollzug“ findet sich z.B. beim EU-Beamten- und Arbeitsrecht sowie im Kartell- und Monopolrecht. In den meisten Handlungsfeldern ist die Union dagegen auf den „indirekten Vollzug“ durch die Mitgliedstaaten angewiesen (Art. 4 EUV, Art. 197 AEUV, Art. 291 AUEV).

Dieser indirekte Vollzug kann zwei Formen annehmen. Im Falle von unmittelbar anwendbarem Unionsrecht (Verordnungen und Entscheidungen) sind die nationalen Behörden lediglich aufgefordert, es direkt durchzuführen und durchzusetzen („unmittelbarer indirekter Vollzug“). Dabei haben sie spezifische Vorschriften zu beachten; insbesondere müssen sie sich an das Effektivitäts- und Äquivalenzgebot halten.⁴ Nicht unmittelbar anwendbares Unionsrecht – insbesondere Richtlinien – müssen die Mitgliedstaaten erst in nationales Recht umsetzen, um volle Rechtswirksamkeit herzustellen, bevor sie es dann durchführen und durchsetzen können („mittelbarer indirekter Vollzug“).⁵ Obwohl die EU-Richtlinien hinsichtlich des zu erreichenden Zieles verbindlich sind und in der Praxis oft detaillierte Regeln für die Umsetzung enthalten, belassen sie gewisse Handlungsspielräume bei der Wahl der Form und der Mittel, sodass die Mitgliedstaaten den jeweiligen nationalen Bedingungen Rechnung tragen können.

*Indirekter Vollzug:
unmittelbar und
mittelbar*

Neben den klassischen Kategorien des direkten und indirekten Unionsrechtsvollzugs lassen sich zunehmend auch gewisse Kooperations- und Mischformen erkennen. Hierzu gehören u.a. der sogenannte „gestufte indirekte Vollzug“ (z.B. im Rahmen der Beihilfeaufsicht oder im Bereich der Arzneimittelzulassung), grenzüberschreitende Behördennetzwerke (z.B. das Behördennetzwerk im Kartellrecht) sowie transnationale Verwaltungsakte (z.B. die Ausstellung von Führerscheinen).

*Kooperations- und
Mischformen des
Vollzugs*

Die Abwälzung von Vollzugskompetenzen auf die Mitgliedstaaten erlaubt es der EU, auch die damit verbundenen administrativen Kosten zu externalisieren. Nationale Behörden können jedoch sowohl Instrumente zur Erreichung der EU-Ziele als auch ein immanentes Risiko für deren gleichmäßige Verwirklichung sein. So werden Verstöße gegen Gemeinschaftsvorschriften nur von Sanktionen begleitet, die vielfach als schwach kritisiert werden. Sehr pointiert wird das am zögerlichen Vorgehen der EU gegen die Justizreform in Polen deutlich – einer Reform, die mit den europäischen Grundwerten unvereinbar ist. Obwohl die EU-Kommission bereits im Dezember 2017 ein Verfahren nach Artikel 7 des EU-Vertrages eingeleitet hat, wurde Ende 2020 offensichtlich, dass der beabsichtigte Entzug des Stimmrechts für Polen im Ministerrat nicht beschlossen wird. Einem solchen Schritt müssten alle anderen EU-Staaten (außer Polen) zu-

*Schwache Sanktionen
gegen unkooperative
Mitgliedstaaten*

⁴ *Effektivitätsgebot*: Die Anwendung nationalen Rechts darf nicht dazu führen, dass die Wirksamkeit des Unionsrechts praktisch unmöglich gemacht oder wesentlich erschwert wird. *Äquivalenzgebot*: Die Anwendung nationalen Rechts darf nicht zu einer Diskriminierung von Sachverhalten mit Bezug auf das Unionsrecht führen gegenüber Sachverhalten, die rein innerstaatlichen Bezug aufweisen.

⁵ Siehe Stelkens (2019) bezüglich der drei Phasen zur Verwirklichung des Unionsrechtes durch die Mitgliedstaaten.

stimmen. Im konkreten Fall ist klassisches „Logrolling“ der aktuellen Regierungen Polens und Ungarns aufgetreten, die sich gegenüber drohenden Sanktionen der europäischen Wertegemeinschaft wechselseitig den Rücken freizuhalten suchten. Zusätzlich geschwächt werden kann die Sanktion durch ein „Interventionsparadox“ (Schlipphak und Treib, 2019) dergestalt, dass eigentlich sanktionswillige Regierungen vor diesem Schritt zurückscheuen, weil sie fürchten, dadurch populistische Strömungen in den sanktionierten Mitgliedstaaten zu stärken. Mit Blick auf die polnischen und ungarischen Verstöße gegen europäische Rechtsstaatlichkeitsprinzipien hat erst der große und knappe Kompromiss anlässlich der Auseinandersetzung um den Mehrjährigen Finanzrahmen Ende 2020 einen (vorläufigen) Ausweg eröffnet.⁶

Auch bei der Finanzierung der Gemeinschaftsaufgaben ist die EU stark von den Weichenstellungen der Mitgliedstaaten abhängig. Der Mehrjährige Finanzrahmen (MFR), den der Ministerrat einstimmig beschließen muss, legt für mindestens fünf (in der Regel sind es sieben) Jahre die jährlichen Höchstbeträge fest, die von der Union in den einzelnen Politikfeldern eingesetzt werden dürfen. Diese langfristige Festlegung der Handlungsspielräume erleichtert zwar die Haushaltsplanung und gewährleistet ausgeglichene Budgetsalden. Sie reduziert aber auch die Budgetflexibilität sowie die Fähigkeit, neue europäische Aufgaben aufzugreifen und diese durch Priorisierung von Haushaltsmitteln umzusetzen. Innerhalb der Vorgaben des MFR legt die Europäische Kommission einen jährlichen Haushaltsentwurf vor, der formal immer ausgeglichen sein muss. Mit etwa 148 Milliarden Euro (Mittel für Zahlungen) belief er sich im Jahr 2019 auf rund zwei Prozent der gesamten öffentlichen Ausgaben in der EU.

Begrenzte Finanzierungsspielräume für EÖG

Der Ausbruch der Coronavirus-Pandemie im Jahr 2020 hat die Grenzen des Budgetinstruments besonders deutlich werden lassen. Sehr schnell klar und in Europa kaum umstritten war, dass neben den und zur Unterstützung der Mitgliedstaaten auch die Europäische Union selbst massiv gegen Covid-19 und dessen makroökonomische Folgen angehen muss. Doch der eigentliche EU-Haushalt wird dafür nicht genutzt. Tatsächlich hat der Rat der EU nach Zustimmung des Europäischen Parlaments 2020 einen MFR für die Haushalte der Jahre 2021 bis 2027 angenommen, der die vielen Erneuerungswünsche enttäuscht, da er noch dem haushaltspolitischen Gestern der Union verhaftet ist. Damit ist auch in den kommenden Jahren kein signifikanter Anstieg des regulären Budgetvolumens zu erwarten; für europäische Gemeinschaftsgüter ist nahezu kein Raum. Für die große Aufgabe der Bekämpfung der Pandemie und ihrer wirtschaftlichen Folgen ist stattdessen mit dem Wiederaufbaufonds „NextGenerationEU“ (NGEU) ein temporärer Nebenhaushalt geschaffen worden. Damit erhält die EU einen behelfsmäßigen Stabilisierungsmechanismus. Dieser Fonds steht für Ausgaben jedoch nur für den Zeitraum von 2021 bis 2024 zur Verfügung. Nach dieser Planung verharrt die Finanzpolitik der EU ab 2025 wieder ausschließlich im engen und eher rückwärtsgewandten Korsett des Mehrjährigen Finanzrahmens. Dieser „Rückfall“ wird nach den NGEU-Jahren voraussichtlich sehr spürbar sein. Hier wäre größere Flexibilität im regulären Haushalt der Union und entsprechend im MFR besser, um die Union auf Dauer gegen Krisen

Rigides Budget und flexibler, aber zeitlich sehr begrenzter Nebenhaushalt

⁶ Dieser Kompromiss kann nicht als echter Durchbruch bei der Umsetzung von Rechtsstaatlichkeitsprinzipien gesehen werden. Vielfach wird diese recht eng umrissene Anti-Korruptions-Klausel gegen die Verschwendung von EU-Mitteln als sehr schwach kritisiert.

wappnen zu können und ihr über diesen Zeitraum zu ermöglichen, aktuelle und zukunftsgerichtete Prioritäten (um)setzen zu können.

Die geringe Flexibilität auf der Ausgabenseite des europäischen Haushalts wird durch ähnlich geringe Beweglichkeit bei den Einnahmen gespiegelt. Besonders deutlich wird das bei der *Zusammensetzung* der Einnahmen. Neben Zöllen und Mehrwertsteueranteilen finanziert sich die EU zu rund 70 Prozent aus Eigenmitteln, die anhand des jeweiligen Bruttonationaleinkommens (BNE) der Mitgliedstaaten berechnet werden. Im Grunde sind diese BNE-Eigenmittel sehr gute Instrumente, um eine faire und an der Leistungsfähigkeit der Mitgliedstaaten ausgerichtete Finanzierung der Union über Beiträge zu organisieren. Perspektivisch wären BNE-Eigenmittel womöglich auch ein anpassungsfähiges Finanzierungsmittel für eine differenzierte Integration mit unterschiedlichen Geschwindigkeiten bzw. für verschieden tief integrierte europäische „Clubs“. ⁷ In der Gegenwart allerdings fördert die Finanzierung über BNE-Mittel zugleich eine Wahrnehmung, dass Europa von den Mitgliedstaaten finanziert wird – nicht von seinen Bürger:innen und Unternehmen, den eigentlichen Steuerzahler:innen.

*BNE-Eigenmittel:
Licht und Schatten*

Eine Konsequenz dieses staatengebundenen Finanzierungsmodus ist das oft beklagte „Juste retour“-Denken. Dieser im Finanzwesen grundsätzlich positiv konnotierte Grundsatz eines angemessenen Mittelrückflusses für geleistete Einzahlungen wird mit Blick auf den EU-Haushalt schon seit langem als großes Problem – als das „Monster *Juste Retour*“ (Richter, 2008) – wahrgenommen. Es kennzeichnet ein Verhalten von Mitgliedstaaten und auch Europa-Parlamentarier:innen, die Europäische Union und ihren Haushalt primär als Quelle möglichst ergiebiger Finanzströme zurück an die Staaten, deren Regionen und EP-Wahlkreise zu betrachten. Durch die vermeintlich nationalen Beiträge der Eigenmittel einerseits und die mehrheitlich gut lokalisierbaren EU-Ausgaben andererseits werden Begriffe wie „Nettozahler“ und „Nettoempfänger“ erst möglich. Aus Sicht der einzelnen Mitgliedstaaten fällt die Gegenüberstellung leicht, was ein Land „einzahlt“ und was es „zurückbekommt“. Dabei gerät aus dem Blick, dass wichtige EU-Leistungen nicht oder nur sehr schwierig lokalisiert werden können, da sie originäre europäische Gemeinschaftsgüter sind. Beispielsweise ist der wirtschaftliche Nutzen des Gemeinsamen Marktes und der vier Grundfreiheiten nicht leicht den einzelnen Mitgliedstaaten zurechenbar. Die für Europa wichtigsten Gemeinschaftsgüter müssen nicht automatisch die meisten Haushaltsmittel kosten. Im hergebrachten Budget allerdings dominieren die Mittel für Agrarpolitik und Kohäsion – beides EU-Aufgaben, die primär regionale und lokale Nutzen generieren und sehr gut lokalisierbar sind. ⁸

*„Juste retour“ im
hergebrachten EU-
Haushalt*

⁷ Gäbe es Clubs von EU-Mitgliedstaaten, die in bestimmten Politikfeldern tiefer integriert sind als die gesamte EU-27, so müssten die damit einhergehenden zusätzlichen Kosten allein von den Clubmitgliedern finanziert werden (die dann in den betroffenen Politikfeldern aber auch geringere nationale Ausgaben haben sollten). Da das Bruttonationaleinkommen in der Tat ein objektiver Indikator für die Wirtschaftskraft jedes Mitgliedstaats darstellt, können hier gut proportionale (oder auch progressive) Finanzierungsbeiträge angekoppelt werden, die nur bei den jeweiligen Clubmitgliedern zusätzlich erhoben werden. Das schließt nicht aus, auch andere Indikatoren als Bemessungsgrundlage für solche „Mitgliedsbeiträge“ zu wählen, die dann aus den nationalen Haushalten bzw. – als Eigenmittel – zulasten der nationalen Steuereinnahmen finanziert werden würden. Zusätzliche europäische Gemeinschaftsgüter hingegen über spezifische Abgaben oder Steuern zu finanzieren, die so nur in den Club-Mitgliedstaaten erhoben würden, dürfte erheblich schwerer fallen. Denn das Feld möglicher EU-Steuern, die auch finanzpolitisch und -wissenschaftlich *gute* Abgaben wären, ist ohnehin sehr eingeschränkt. Eine Ausnahme könnten allenfalls solche Abgaben bilden, die unmittelbar aus dem Zweck des Clubs folgen und die zudem gute Politikinstrumente für diesen Zweck sind (z.B. Klimaschutzabgaben in einem „Decarbonisierungs-Club“). Zum Clubgedanken – ohne diese Überlegungen zu Einnahmen-Instrumenten – vgl. Demertzis, Pisany-Ferry, Sapir, Wieser und Wolff (2018). Zu möglichen EU-Abgaben vgl. HLGOR (2016); Büttner und Thöne (2016); Fuest und Pisany-Ferry (2020).

⁸ Vgl. ausführlich Thöne und Kreuter (2020b) mit weiteren Nachweisen.

Dabei ist zu unterscheiden: *Wäre* es die erklärte Aufgabe des supranationalen Systems und des EU-Haushalts, durch eine Kombination von wirtschaftskraftabhängigen Beiträgen mit bedarfsorientiert verteilten Zuschüssen eine Art *europäischen Finanzausgleich* zu schaffen, könnte gegen die auf Nettosalden und *Juste retour* fokussierte Perspektive wenig ins Feld geführt werden. Alle Finanzausgleiche in föderalen Systemen müssen sich einer solchen Betrachtung stellen können. Und tatsächlich: Obwohl die Betrachtung als finanzielle Drehscheibe für die EU, wie gesagt, deutlich zu kurz greift und obwohl der EU-Haushalt als *de facto* Finanzausgleich allenfalls partiell funktioniert (Thöne, 2017), zeigen die meisten Mitgliedstaaten in den Budgetverhandlungen das durchaus prototypische Verhalten von „Empfängern“ oder „Zahlern“ von Finanzausgleichstransfers.⁹ In einer solchen Konstellation dominieren die finanziellen Interessen der einzelnen Mitgliedstaaten und sie verhalten sich als (im eigennützigen Sinne) vollkommen rationale Akteure von Finanzausgleichsverhandlungen.

Feilschen wie in einem Finanzausgleich

Gemessen an ihrer Wirtschaftsleistung waren 2019 die fünf größten Nettozahler:innen im europäischen Haushalt Deutschland (0,41 Prozent vom BIP), die Niederlande (0,36 Prozent), Dänemark (0,32 Prozent), Österreich (0,31 Prozent) und Schweden (0,29 Prozent).¹⁰ Bis auf Deutschland waren dies die sogenannten „Sparsamen Vier“, die während des Ratsgipfels im Juli 2020 auf Kürzungen bei den jährlichen Ausgaben im MFR 2021-2027 und auf signifikante Änderungen auch beim Wiederaufbaufonds gedrängt haben.¹¹ Die umfangreichen Pauschalrabatte für diese fünf Länder, welche ebenfalls für den neuen MFR vereinbart wurden, kommen allerdings seiner Größe wegen Deutschland mit jährlich 3,7 Milliarden Euro am stärksten zugute. Im Mittelfeld dieses Ringens um einen für das eigene Land günstigen Saldo stehen kleine Nettozahler wie beispielsweise Italien. Obwohl es Nettozahler ist, kann die Frage nach der besten Verhandlungstaktik hier nicht mehr eindeutig beantwortet werden. Häufig ist das Bremsen bei den EU-Einnahmen die weniger zielführende Taktik im Vergleich zum Erhalten und Fördern zusätzlicher EU-Ausgaben in solchen Politikfeldern, die das eigene Land und den eigenen Nettosaldo tendenziell begünstigen. Das gilt umso mehr, je mehr Ansatzpunkte ein Mitgliedstaat für traditionelle EU-Ausgaben bietet, d.h. je stärker die Landwirtschaft ist und/oder je mehr wirtschaftlich besonders zurückliegende Regionen es gibt. Bei den *Nettoempfängern* des EU-Haushalts ist das die eindeutig überlegene Strategie. Bezogen auf die Wirtschaftskraft stehen die kleinen baltischen Staaten häufig an der Spitze dieser Rangliste; in absoluten Beträgen waren 2019 ausgerechnet Polen und Ungarn die größten Nettoempfänger. Diese auch im MFR 2021-2027 kaum veränderte Finanzposition kann die Kompromissbereitschaft der beiden Staaten im oben erwähnten Streit um den sog. Rechtsstaatsmechanismus mit erklären.

Verschiedene Taktiken des Juste retour

Ausgerechnet – und entsprechend unvorhergesehen – zeichnet sich nun mit dem zur Bekämpfung der wirtschaftlichen Folgen der Coronavirus-Pandemie geschaffenen Wiederaufbaufonds „NextGenerationEU“ (NGEU) ein Weg ab, das Juste-Retour-Problem zumindest auf der Einnahmenseite der europäischen Finanzen zu mildern. Dieser

⁹ Das trägt insofern eine kleine Ironie in sich, als gerade aus Sicht vieler Nettozahler der Begriff der „Transferunion“ – also einer Finanzausgleichsunion – als eines der großen europapolitischen Tabus behandelt wird.

¹⁰ Daten der Europäischen Kommission, zit. nach Bankenverband: „EU- Haushalt – Nettozahler und Nettoempfänger“, 21.09.2020; <https://bankenverband.de/blog/eu-nettozahler-und-nettoempfänger/>.

¹¹ Deutschland hatte zu der Zeit die EU-Ratspräsidentschaft inne und agierte in dieser Rolle „neutraler“.

Fonds funktioniert wie folgt: Zunächst werden Mittel in Höhe von 750 Milliarden Euro (in Preisen von 2018) als *eigene* Verschuldung der EU am Kapitalmarkt aufgenommen. Das aufgenommene Kapital wird nur für den Zeitraum von 2021 bis 2024 zur Verfügung stehen. 360 Milliarden Euro werden als Darlehen an schwächere Mitgliedstaaten weitergegeben und später von diesen wieder getilgt. Der etwas größere NGEU-Anteil von 390 Milliarden Euro dagegen soll als Zuschüsse gewährt werden. Diese gehen zu rund 80 Prozent im Rahmen der „Recovery and Resilience Facility“ (RRF) – über die auch die NGEU-Darlehen abgewickelt werden – an die Mitgliedstaaten. Zu knapp 20 Prozent werden damit unter dem Titel REACT-EU überwiegend schon bestehende Programme der Union stärker finanziert. Für die Darlehensanteile der NGEU-Mittel ist die *Juste-retour*-Symmetrie von Empfangen und Zahlen durch Kreditgewährung und Tilgung automatisch gewährleistet. Lediglich die Zinsvorteile gegenüber individueller Neuverschuldung der begünstigten Mitgliedstaaten vermitteln gewollte, aber auch klar zurechenbare Nettovorteile. Die „Logik“ des *Juste retour* wird hier nicht durchbrochen.

NGEU-Sonderhaushalt: Neuartige Eigenmittel durchbrechen Juste retour

Dies könnte aber bei der Tilgung der NGEU-Zuschüsse passieren. Deren Rückzahlung soll zwischen 2028 und 2058 erfolgen. Prinzipiell kann dies über die herkömmlichen Eigenmittel erfolgen. Die reguläre Eigenmittelgrenze wird ab dem MFR 2021-2027 von 1,22 Prozent auf 1,40 Prozent des BNE erhöht; bis 2058 kann zudem auf zusätzliche 0,6 Prozent des BNE zugegriffen werden. Damit wäre die Tilgung der NGEU-Zuschüsse zu leisten. Tatsächlich sind sie schon mit dieser zusätzlichen Marge mehrfach überdeckt (Heinemann, 2020). Doch die reguläre Eigenmittelerhöhung auf 1,4 Prozent dürfte leicht auch für andere Zwecke aufgebracht werden. Auf der anderen Seite dient die abschließende Zusatzmarge von 0,6 Prozent nur als Rückversicherung für den Fall, dass die eigentlich geplante Tilgungsfinanzierung nicht zustande kommt. Denn vordringlich sollen für die Tilgung der NGEU-Zuschussmittel neue Eigenmittel in Form von echten Steuern bzw. steuerähnlichen Einnahmen eingeführt werden. Damit ist ein Weg vorgezeichnet, auf dem das *Juste-Retour*-Problem durch weniger nationale Zurechenbarkeit der europäischen Einnahmen bekämpft wird. Den Anfang soll gemäß Ratsbeschluss von Juli 2020 eine Abgabe auf nicht-recycelte Kunststoffverpackungsabfälle machen, die schon ab 2021 partiell bisherige BNE-Eigenmittel ersetzen soll. Dieser „Plastiksteuer“ sollen dann in (für die EU) schneller Schlagfolge weitere konkrete Modelle folgen. Die Kommission ist beauftragt, bis Juni 2021 neue Eigenmittel-Vorschläge auf Grundlage eines CO₂-Grenzausgleichssystems, einer Digitalabgabe und des EU-Emissionshandelssystems vorzulegen. Bis Juni 2024 will die Kommission zudem weitere neue Einnahmequellen vorschlagen, wie z. B. eine Finanztransaktionssteuer, einen finanziellen Beitrag im Zusammenhang mit dem Unternehmenssektor und eine neue gemeinsame Körperschaftsteuer-Bemessungsgrundlage.

Diese Beschlüsse vom Sommer 2020 gehen weit über die unbestimmten Empfehlungen zur Überprüfung des Eigenmittelsystems hinaus, die seit 1988 routinemäßig mit jedem Eigenmittelbeschluss verabschiedet worden sind (Cipriani, 2016, FN 12). Dass damit womöglich nun doch *fiskalische* Innovationen einen vielversprechenden Weg vorzeichnen, das supranationale System der EU weiterzuentwickeln, war in den Jahren davor wieder unwahrscheinlicher geworden. Zwar hatte die nach dem vorigen Eigenmittelbeschluss im Februar 2014 eingesetzte „Hochrangige Gruppe Eigenmittel“ – die sog. *Monti-Gruppe* – Ende 2016 einen zukunftsweisenden Bericht zu steuerähnlichen Eigenmitteln vorgelegt (HLGOR, 2016). Doch diese Empfehlungen blieben – wie so häufig in

Versuche, das Juste-retour-Problem mit anderen Eigenmitteln über die Einnahmenseite zu lösen,...

einer Zeit *zwischen* den Eigenmittelbeschlüssen, d.h. ohne äußeren Handlungsdruck – ohne praktische europapolitische Konsequenz.

Zugleich verschob sich zur selben Zeit die Bewertung des „Juste Retour“-Problems weg von den europäischen *Einnahmen* und hin zu den *Ausgaben* der EU. Der Grundgedanke hier ist sehr plausibel (vgl. z.B. Schäuble, 2016): Wenn die Mitgliedstaaten – und damit auch deren Bürger:innen – den EU-Haushalt nicht mehr in erster Linie als einen kollektiven Subventionstopf betrachten sollen, aus dem jedes Land netto am meisten für sich herauszuholen gedenkt, so müssten auf dieser obersten Ebene mehr Güter mit europäischem Mehrwert geboten werden. Diese Idee liegt, wie oben skizziert, dem Konzept der europäischen öffentlichen Güter (EÖG) zugrunde. Solche Gemeinschaftsgüter wie Klimaschutz und äußere Sicherheit sind Leistungen einer oberen föderalen Ebene, die räumlich nicht oder allenfalls sehr ungenau zurechenbar sind.

... und der Ansatz, es durch mehr EÖG auf der Ausgaben-seite zu überwinden.

Letztlich ist das Juste-Retour-Problem so relevant, weil es auf *beiden* Seiten auftritt, auf der Ausgabenseite und auf der Einnahmenseite. Konsistent gelöst wird es darum erst, wenn zentrale, der EU politisch zugerechnete Einnahmenseite dazu eingesetzt werden, Leistungen mit einem sichtbaren europäischen Mehrwert¹² – echte Gemeinschaftsgüter – zu finanzieren. Erst in dieser doppelten Sicht wird auch deutlich, warum *Juste retour* als Konfliktpunkt eine so anhaltende politische Aufladung erfährt. Weit davon entfernt, ein finanzpolitisches Spezialproblem darzustellen, verkörpert *Juste retour* symbolhaft und zugleich faktisch eine der zentrale Hürden, die das supranationale System der Europäischen Union noch von der „normalen“ oberen Ebene eines Bundesstaats unterscheidet.

Juste retour als doppelseitiges Problem und zentrale Hürde auf dem Weg zum „normalen“ Bundesstaat

Diesen Vorzeichen von Innovationen auf der Einnahmenseite stehen im Rahmen des Wiederaufbaufonds NGEU auch auf der Ausgabenseite zusätzliche europäische Impulse gegenüber. Diese fließen allerdings größtenteils in die Finanzierung mitgliedstaatlicher Maßnahmen; kaum in originär europäische Vorhaben der EU selbst. Die krisenbedingte große Eile und der Wunsch, dass die Rettungsmaßnahmen trotz ihrer unvermeidlichen Umsetzungsverzögerung in der wirtschaftlichen Erholung nicht allzu prozyklisch wirken sollen, ließen kaum eine Alternative zu einem stark dem Status quo verhafteten, schnell implementierbaren Modus europäischer Ausgaben.

Für die regulären Ausgaben des EU-Haushalts und des MFR gilt das noch mehr. Dabei wird das Juste-retour -Problem nicht nur wegen der mit Struktur- und Agrarpolitik dominierenden regionalen und lokalen öffentlichen Güter verstärkt (Thöne und Kreuter, 2020b). Auch die Tatsache, dass europäische Politik primär über national ko-finanzierte Zuschüsse und Subventionen abgewickelt wird, erleichtert die Juste-retour-Betrachtung und verfestigt sie. Zugleich bindet diese *Politikverflechtung* die EU und die Mitgliedstaaten in einer Weise zusammen, die klare Steuerung erschwert und politische Verantwortlichkeiten verwischen kann. Denn die nationalen Haushalte der Mitgliedstaaten müssen zur Finanzierung vieler einzelner Gemeinschaftsaufgaben beitragen: Unter anderem ist für die aus dem Europäischen Sozialfonds oder dem Europäischen Fonds für regionale

Ko-Finanzierung von EU-Programmen verfestigt Juste retour

¹² Vgl. Weiss et al. (2017) zum europäischen Mehrwert.

Entwicklung finanzierten Projekte eine nationale Ko-Finanzierung als Beleg des Eigeninteresses vor Ort erforderlich. Zugleich hat die EU so in ihrem Haushalt nur sehr geringe eigenständige Handlungsspielräume.

Die Verantwortung für die Ausführung des EU-Haushalts liegt bei der Europäischen Kommission (Art. 317 AEUV). Der Hauptteil der EU-Ausgaben (über 76 Prozent¹³) wird jedoch in Zusammenarbeit mit den Mitgliedstaaten im Rahmen der geteilten Mittelverwaltung umgesetzt. Das heißt, dass letztlich die lokalen oder nationalen Verwaltungen der Mitgliedstaaten – unter Aufsicht der Europäischen Kommission – die Mittelverwendung entscheiden und verwalten. Hier treten zwei Arten von Problemen auf. Auf der einen Seite scheitert oft die tatsächliche Nutzung der zur Verfügung gestellten Ressourcen. Beispielsweise hatte Italien Ende 2018 nur 23 Prozent der 75 Milliarden EU-Mittel, auf die es für den Zeitraum 2014-2020 Anspruch hatte, schon abgerufen und eingesetzt. Auf der anderen Seite kann es an einer korrekten Nutzung der zur Verfügung gestellten Ressourcen mangeln, z.B. bei Korruption. Dieses Problem wird durch eine aktuelle Recherche der New York Times veranschaulicht, wonach 80 Prozent der Agrarmittel an die reichsten 20 Prozent der Betriebe gehen und dabei oft Filz und Vetternwirtschaft eine große Rolle spielen.¹⁴ Auch die Kohäsionspolitik hat in ihrer praktischen Umsetzung vor Ort vielfach mit Korruption zu kämpfen. Dabei ist zuweilen schon zu beobachten, dass sich die öffentliche, z.T. auch „populistische“ *Wahrnehmung* solcher Korruption zu einer eigenständigen Belastung für die europäische Integration entwickelt, die sich vom zugrundeliegenden Problem entkoppelt (Batory, 2020).

*Probleme der
gemeinsamen
Mittelverwaltung*

Die Ko-Finanzierung und gemeinsame Mittelverwaltung bei den subventionsartigen Ausgaben der EU können an dieser Stelle nicht detaillierter untersucht werden. Unsere Betrachtung reicht aus, sie als Symptome des bestehenden Haushalts- und Politikmodells zu charakterisieren.¹⁵ Als solche spiegeln sie auch die Belastungen wider, die das gegenwärtige, wenig auf europäische Gemeinschaftsgüter ausgerichtete Ausgabenprofil der EU für das supranationale Handlungssystem schafft. Denn dieses im Kern *bundesstaatliche* Handlungssystem sollte nicht untrennbar mit den Juste-retour-geplagten Aufgaben der heutigen Union gleichgesetzt werden. Das supranationale Handlungssystem – so die Argumentation im weiteren Papier – „kann mehr“.

¹³ Vgl. die offizielle Webseite zu EU-Finanzhilfen: https://europa.eu/european-union/about-eu/funding-grants_de.

¹⁴ Vgl. The New York Times Artikel "The Money Farmers: How Oligarchs and Populists Milk the EU for Millions": <https://www.nytimes.com/2019/11/03/world/europe/eu-farm-subsidy-hungary.html>.

¹⁵ Hier noch ein Verweis auf die weitere Argumentation: Die gerade geschilderten Probleme, die mit der gemeinsamen Finanzierung und Mittelverwaltung bestehender europäischer Aufgaben auftreten, können auf den ersten Blick den Herausforderungen ähneln, die unter dem Stichwort der „Konnexität“ in Abschnitt E für die Implementierung europäischer öffentlicher Güter mit und in den Mitgliedstaaten umrissen werden. Dabei ist allerdings zu beachten, dass äußerliche Ähnlichkeiten zwischen den verschiedenen Herausforderungen nicht zwingend für eine Verwandtschaft sprechen. Dennoch werden die Erfahrungen aus dem gemeinsamen Politikvollzug im Status quo wertvolle Hinweise für die Organisation von mehr europäischen Gemeinschaftsgütern in einer föderalen EU bieten können.

B.2. Zwischenstaatliches Handlungssystem

Bei der Weiterentwicklung der EU in Handlungsfeldern, die die Mitgliedstaaten in ihrer Souveränität strategisch betreffen, bzw. die politisch besonders sensibel sind, erfolgt die Entscheidungsfindung der Union in einem völlig anderen institutionellen Rahmen als dem supranationalen Handlungssystem. Betroffen sind hier unter anderem die Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik (GASP), der Bereich Justiz und Inneres (JI) und die Wirtschaftspolitik für die Eurozone. Hier im zwischenstaatlichen System werden Vereinbarungen vom Ministerrat und vom Europäischen Rat grundsätzlich einstimmig auf der Grundlage freiwilliger politischer Koordinierung getroffen.¹⁶ Die Europäische Kommission leistet technische Unterstützung bei der operativen Umsetzung der zwischenstaatlichen Beschlüsse. Das Europäische Parlament hingegen muss zumeist lediglich informiert werden; auch die Rolle des Gerichtshofs ist eingeschränkt.¹⁷

Intergouvernementales Modell: Integration auf Basis freiwilliger Politikkoordination

Im zwischenstaatlichen Handlungssystem liegt, kurzgefasst, mehr Macht bei den Institutionen, die die nationalen Regierungen vertreten. Wenn auch mit einigen Überschneidungen („confusion of powers“¹⁸) haben sich der Europäische Rat als wichtigstes Exekutivorgan und der Rat der EU („Ministerrat“) als wichtigstes Legislativorgan herausgebildet. Dieses hohe Gewicht der intergouvernementalen Institutionen schafft aus europäischer Sicht ein Legitimationsdefizit, da der Ministerrat und der Europäische Rat horizontal keiner Kontrolle und keinem Gegengewicht unterliegen und ihre Mitglieder vertikal nur gegenüber den nationalen Parlamenten rechenschaftspflichtig sind.

„Confusion of powers“

Darüber hinaus hat die Konzentration wichtiger Entscheidungen auf den Europäischen Rat bzw. den Ministerrat zwar eine Art Zentralisierung auf europäischer Ebene gefördert, zugleich aber die Unterscheidung zwischen nationaler und europäischer Politik in den betroffenen Politikfeldern verwischt. Entscheidungen – zumal unpopuläre – sind nicht eindeutig den einzelnen Mitgliedstaaten oder der EU zuzuordnen. Das erschwert es den Bürger:innen unter anderem, ihre (Billigung oder) Ablehnung konkreter politischer Beschlüsse zum Ausdruck zu bringen und könnte den Erfolg populistischer Parteien bei nationalen *und* europäischen Wahlen fördern.¹⁹ Auch ohne solche Komplikationen führen im zwischenstaatlichen System die Einstimmigkeit und das entsprechende allseitige Vetorecht zwangsläufig zu einem hohen Gewicht nationaler Interessen in den Entscheidungen. Diese sind damit oft von der Notwendigkeit geprägt, gute Ergebnisse „nach Hause zu bringen“, d.h. von *Juste-retour*-Denken. Zugleich untergraben sie originär europäische Politik und damit die politische Vermittlungsfähigkeit der europäischen Gremien.

¹⁶ In Bezug auf GASP, heißt es in Artikel 24 des EU-Vertrags ausdrücklich: „Der Erlass von Gesetzgebungsakten ist ausgeschlossen“.

¹⁷ Selbst wenn das ordentliche Gesetzgebungsverfahren zur Anwendung kommt – wie im Falle des sog. „Six-Packs“ und des „Two-Packs“ –, spielt das Europäische Parlament nur eine untergeordnete Rolle. Vgl. Bressanelli und Chelotti (2018).

¹⁸ Fabbrini (2019). Beispielsweise sind der ECOFIN-Rat und die Eurogruppe legislative Institutionen, die jedoch auch exekutive Funktionen wahrnehmen.

¹⁹ Fabbrini (2019) skizziert sogar den Extremfall, dass es so zu einer EU-feindlichen Mehrheit im Europäischen Rat kommen könnte.

Zudem ist das Einstimmigkeitskriterium angesichts der wachsenden Heterogenität der Mitgliedstaaten problematisch, da es einer Minderheit an nationalen Akteur:innen erlaubt, die gesamteuropäische Agenda zu bremsen oder auch zu blockieren. Die Lähmung der Entscheidungsfindung entsteht vor allem bei Krisenlösungen mit starken Umverteilungseffekten – mit der Folge, dass Interventionen des Europäischen Rats und des Ministerrats häufig zu kraftlos oder zu spät erfolgen. Das zwischenstaatliche Handlungssystem ist damit auf der Ebene der EU-27 strukturell schwach, wenn es darum geht, bestehende europäische Integration in sensiblen Politikbereichen weiter zu vertiefen und die dafür benötigten gemeinschaftlichen Verwaltungs- bzw. Finanzierungsstrukturen einzurichten und zu unterhalten. Auch flexiblere Integrationsmodelle im Rahmen der bestehenden EU-Verträge – wie z.B. die 2017 aktivierte Ständige Strukturierte Zusammenarbeit (Permanent Structured Cooperation, PESCO) in der Gemeinsamen Sicherheits- und Verteidigungspolitik (GSVP) – sind nicht automatisch erfolgreicher darin, weitreichende und ambitionierte Initiativen voranzubringen.²⁰

Einstimmigkeitsfalle

Um Sackgassen zu vermeiden, die sich aus der Einstimmigkeitsregel ergeben, haben Koalitionen von Mitgliedstaaten zunehmend Inter-se-Vereinbarungen (d.h. Vereinbarungen zwischen zwei oder mehr Parteien) außerhalb der EU-Rechtsordnung mit Ad-hoc-Regeln für deren Inkrafttreten abgeschlossen. Dies ist insbesondere im Zusammenhang mit der Bewältigung der Euro-Krise geschehen – z. B. beim europäischen Fiskalpakt. Für dessen Ratifizierung waren lediglich mindestens zwölf Euro-Länder erforderlich (Art. 14 des Vertrags über Stabilität, Koordinierung und Steuerung in der Wirtschafts- und Währungsunion, kurz SKS-Vertrag). Ähnlich sah es beim Vertrag über den Europäischen Stabilitätsmechanismus (ESM) aus, dessen Inkrafttreten von der Ratifizierung, Genehmigung oder Annahme durch Unterzeichner-Länder, die 90 Prozent des vereinbarten Kapitals repräsentierten, abhängig war (Art. 48 ESM-Vertrag).

*Inter-se-Vereinbarungen
außerhalb der EU-
Verträge*

Doch der Weg, die geringe Beweglichkeit des zwischenstaatlichen Systems der EU-27 durch ebenfalls zwischenstaatliche Lösungen in kleineren Gruppen außerhalb der EU-Verträge zu umgehen, hat auch seine Grenzen. Das ist in der Bekämpfung der Staatsschuldenkrise ab 2011 deutlich geworden. Der Vertrag von Lissabon sieht für die EU eine "No bail-out clause" vor (Art. 125 AEUV). Zudem macht das Vereinigte Königreich direkt unmissverständlich klar, dass es sich an einer auf die Gemeinschaftswährung bezogenen Hilfsaktion nicht beteiligen werde. Entsprechend wurde direkt ins Auge gefasst, dass die angesichts des drohenden Zusammenbruchs der Eurozone notwendige fiskalische Rettung der damaligen Krisenstaaten außerhalb der Verträge zu vollziehen. Die Hilfe zur Stützung der Wirtschaft der hochverschuldeten Staaten musste im Mantel des kollektiven Instruments ESM mittelbar von den wirtschaftlich stabileren Kreditgebern kommen. Es ist dann auch nicht verwunderlich, dass die Verknüpfung des Fiskalpakts mit dem Europäischen Stabilitätsmechanismus dazu geführt hat, dass sich die Staaten nicht völlig freiwillig für eine Beteiligung an ersterem entscheiden konnten: Finanzielle Unterstützungen aus dem Europäischen Stabilitätsmechanismus erhielten nur die Staaten, die gleichzeitig den Fiskalpakt ratifiziert hatten (vgl. Präambel ESM-Vertrag). Aus Sicht der Darlehensgebenden mochte das wie eine finanzmarktübliche Konditionalität zur Absicherung der Kredite erscheinen. Aus Sicht der Länder in finanziellen

*Grenzen flexibler
zwischenstaatlicher
Lösungen aus der
Krise ab 2011...*

²⁰ Für eine Übersicht der PESCO-Projekte vgl. Blockmans und Crosson (2019).

Schwierigkeiten war dies faktisch der äußere Druck, einem zusätzlichen zwischenstaatlichen Vertrag beizutreten. Dem Geist der Zwischenstaatlichkeit als einem Weg, „Koalitionen der Willigen“ zu organisieren, lief diese Konstruktion entgegen. Zudem verschärfte die nicht zu übersehende Unterscheidung zwischen Kreditgebenden und Kreditnehmenden im horizontalen Verhältnis zwischen den Mitgliedstaaten die wahrgenommene Dominanz und die (wechselseitigen) Ressentiments.

Zwar sind die im Zuge der Corona-Krise 2020 initiierten Rettungs- und Wiederaufbaumaßnahmen in vieler Hinsicht nicht mit der ESM-Zeit zu vergleichen. Dennoch wurde hier offensichtlich aus der vorherigen Krise eine Lehre gezogen: Ohne die Erfahrungen aus der Eurorettung – einschließlich der zahlreichen politischen Verwerfungen zwischen den Mitgliedstaaten – wäre der Beschluss des Frühsommers 2020, im Kampf gegen die Corona-Pandemie direkt auf sichtlich *gemeinschaftliche* Verschuldung zu setzen, nicht so schnell oder sogar überhaupt nicht gefallen.

... ebneten den Weg in supranationale Lösung in der Krise 2020

Auch in einer weiteren Hinsicht hat die Eurorettung über ESM und Fiskalpakt die Grenzen der Zwischenstaatlichkeit *neben* den EU-Verträgen sehr deutlich werden lassen: In der *Umsetzung* geht es nicht ohne die supranationalen Institutionen. Die Notwendigkeit, die Einhaltung der beschlossenen Regeln innerhalb einer Koalition von Mitgliedstaaten zu gewährleisten, hat beim Fiskalpakt und beim Vertrag über den Europäischen Stabilitätsmechanismus dazu geführt, dass doch wieder auf die supranationalen Institutionen des Lissabon-Vertrages, namentlich auf die Kommission und den Gerichtshof, zurückgegriffen werden musste. Dass die Zwischenstaatlichkeit in der EU letztlich das supranationale System dennoch braucht, ist mit Blick auf das im folgenden Abschnitt diskutierte „föderale Paradox“ ein sehr gutes Zeichen.

Zwischenstaatlichkeit braucht letztlich das supranationale System

C. Erste Analogie: Schafft die EU als Nebeneinander von Bundesstaat und Staatenbund ein „föderales Paradox“?

Häufig wird die Europäische Union als ein föderales Gebilde *sui generis* beschrieben – kein Staatenbund, aber auch kein Bundesstaat. Das deutsche Bundesverfassungsgericht (1993) hat dafür sogar einen eigenen Begriff erfunden, es spricht vom „Staatenverbund“. Das begriffliche Mittelding mag den Raum zwischen „Bundesstaat“ und „Staatenbund“ recht gut ausfüllen.²¹ Auch taugt es als Kompromissformel für alle, die die deutlicheren Randbegriffe als zu sensibel scheuen – ebenso wie die Implikationen des „nicht mehr Staatenbund“ sowie, ganz besonders, des „noch nicht Bundesstaat“. Auch im Sinne einer föderalen Taxonomie ist es vermutlich völlig angebracht, die Eigen- und Einzigartigkeit der EU mit einer spezifischen Definition zu würdigen. Wir weichen hier dennoch davon ab.

EU: Nicht mehr Staatenbund, noch nicht Bundesstaat

Konzentriert man sich zu sehr auf die Spezifikation der strukturellen Einzigartigkeit der EU, so gelingt es nicht, aus anderen, grob vergleichbaren föderalen Konstellationen zu lernen. Um das aber zu erreichen, treten wir bewusst vom europäischen Modell etwas zurück und werfen einen distanzierteren, leicht unscharfen Blick auf die föderale EU. Da-

Ein Nebeneinander von Staatenbund und Bundesstaat

²¹ Auch wenn es schwerfallen dürfte, diese feine Differenzierung in allen Sprachen der Union auszudrücken.

bei vereinfachen wir zunächst, in dem wir die föderale Struktur der Union als ein *Nebeneinander* des supranationalen Handlungssystems und des zwischenstaatlichen Handlungssystems charakterisieren. In der ersten Analogie setzen wir dann das supranationale Handlungssystem mit dem Modell des Bundesstaats und das zwischenstaatliche Handlungssystem mit dem Modell des Staatenbundes gleich. Abstrahiert man von institutionellen Feinheiten und bestehenden Überlappungen, spiegelt diese Konstellation ein simultanes Nebeneinander von Bundesstaat und Staatenbund wider.

Im Bundesstaat verbinden sich mehrere Gliedstaaten zu einem souveränen Gesamtstaat. Dieser hat eine gemeinsame Regierung und entscheidet über alle Fragen, die für die Einheit und den Bestand des Ganzen wesentlich sind, während die Gliedstaaten ihre Staatlichkeit behalten und an der Willensbildung des Ganzen beteiligt sind.

Inwiefern trifft diese Charakterisierung auf das supranationale Handlungssystem der EU zu? In der EU bleiben die Mitgliedstaaten die „Herren der Verträge“, d.h. die Union hat formal keine eigene Souveränität, und ihre fiskalische Autorität ist momentan noch sehr begrenzt. Andererseits wurden der EU bei den mit dem Binnenmarkt verbundenen Politiken umfangreiche Kompetenzen übertragen und dabei spielen auch die supranationalen Organe – die Europäische Kommission, das Europäische Parlament und der Europäische Gerichtshof – eine große Rolle. Zudem findet sich im supranationalen Handlungssystem der EU die für Bundesstaaten typische Zweiteilung der Legislative (*Zweikammersystem*) mit dem Europäischen Parlament und dem Ministerrat, die jeweils die Unionsbürger:innen und die Mitgliedstaaten repräsentieren (*duale Repräsentation*). Abstimmungen im Ministerrat beruhen hier zunehmend auf dem Prinzip der (qualifizierten) Mehrheit und europäische Gesetze gehen nationalem Recht vor.²²

*Zweikammersystem
und duale Repräsentation*

Der Staatenbund dagegen ist ein völkerrechtlicher Zusammenschluss souveräner Nationen zur Realisierung ausgewählter gemeinsamer Ziele. Dazu werden gemeinsame Organe gebildet, die Staatsgewalt lediglich nach außen hin ausüben. Nach innen bedürfen ihre Anordnungen immer der Umsetzung durch die teilnehmenden Staaten.

Inwiefern trifft diese Charakterisierung auf das zwischenstaatliche Handlungssystem der Union zu? Die EU als Völkerrechtssubjekt mit eigener Rechtspersönlichkeit ist unzweifelhaft mehr als ein konventioneller Staatenbund. Allerdings spielen die supranationalen Organe bei den für die Mitgliedstaaten sensiblen Politikfeldern nur eine untergeordnete Rolle. Die Willensbildung und Entscheidungsfindung liegen hier überwiegend in der Zuständigkeit des Ministerrats und des Europäischen Rats, die beide die Regierungen der

*Inter-se-Vereinbarungen schaffen
Flexibilität*

²² In gewisser Hinsicht bringt es die Analogie von supranationalem System und Bundesstaat auch mit sich, Handlungsfelder für zukünftige Entwicklungen zu identifizieren. Das wird beispielhaft beim Zweikammerprinzip und der dualen Repräsentation deutlich. Hier steht man einer historisch gut erklärbaren, aber dennoch eigentümlichen Über-Kreuz-Asymmetrie gegenüber: Zum einen bewirkt das Prinzip der qualifizierten Mehrheit, dass große Mitgliedstaaten weniger leicht überstimmt werden können als bei völliger Gleichgewichtung aller Gliedstaaten (wie bspw. im US-Senat). Auf der anderen Seite sind die Wahlen zum Europäischen Parlament weit davon entfernt, das demokratische Grundprinzip der Gleichwertigkeit der Stimmen zu realisieren. Nicht nur die in den 27 Mitgliedstaaten unterschiedlichen Regeln zu Wahllisten, Wahlzeiten und Sperrklauseln stehen dem entgegen. Vor allem bewirkt der Grundsatz der „degressiven Proportionalität“, dass kleine Mitgliedstaaten deutlich mehr EP-Sitze zugeordnet bekommen als große. Die Abstimmungsregeln beider Kammern passen nicht zum bundesstaatlichen Ideal (das implizit hinter der Analogie steht). Sie kompensieren sich gewissermaßen – und natürlich nur ungefähr – über Kreuz. Ob und in welcher Weise eine bundesstaatliche „Normalisierung“ des supranationalen Systems auch hier ansetzen sollte, kann heute noch nicht abgesehen werden. Für die weitere Vertiefung der Union über ein „Mehr“ an europäischen öffentlichen Gütern wird aber gerade bei differenzierter Integration über Clublösungen kaum ein Weg daran vorbeiführen, auch die Spielregeln des demokratischen Fundaments anzupassen. Ob, wenn beispielsweise Sonderstimmrechte für die EP-Abgeordneten eines EÖG-Clubs etabliert werden, die gleiche degressive Proportionalität wie im Voll-EP zur Anwendung kommen kann, ist nur eine der vielen offenen Gestaltungsfragen einer sich vertiefenden EU.

Mitgliedstaaten repräsentieren. Beschlüsse werden – wie in internationalen Organisationen üblich – nach dem Prinzip der Einstimmigkeit getroffen. Zudem ist die EU im zwischenstaatlichen Handlungssystem von den Kapazitäten der Mitgliedstaaten abhängig; dadurch werden ihr Grenzen gesetzt. Für einzelne Aufgaben können sich aber auch unterschiedliche Kreise von Mitgliedstaaten zu Inter-se-Vereinbarungen neben den EU-Verträge zusammenfinden, was mehr Flexibilität beim Erschließen neuer Politikfelder ermöglicht.

Es wird deutlich: Die Analogien zwischen dem supranationalen Handlungssystem und dem Modell des Bundesstaats sowie zwischen dem zwischenstaatlichen Handlungssystem und dem Modell des Staatenbundes sind nicht als stringente Gleichsetzungen zu verstehen. Doch ungeachtet ihrer Ungenauigkeit sind die Analogien sehr hilfreich, die Stärken und Schwächen der beiden Systeme für die Einführung und für die Durchführung europäischer öffentlicher Güter zu illustrieren.

Für die *Durchführung* von Europäischen Gemeinschaftsgütern bietet das supranationale Handlungssystem die besseren Voraussetzungen: Sein institutioneller Aufbau – mit Zweikammer-Legislative, Abstimmungen nach Mehrheitsprinzipien und eine von den Mitgliedstaaten weitgehend unabhängige Exekutive – entspricht den europäischen demokratischen Standards und der etablierte EU-Haushalt sichert die Finanzierung beschlossener Aufgaben. Die *Einführung* neuer Gemeinschaftsgüter jenseits der in den bestehenden EU-Verträgen vorgesehenen Zuständigkeiten setzt jedoch – mit der Ausnahme der Verstärkten Zusammenarbeit gemäß Art. 20 EUV²³ – eine Änderung dieser Verträge voraus. Dafür sind einstimmige Beschlüsse im Europäischen Rat sowie eine Ratifizierung in allen 27 Mitgliedstaaten notwendig. Diese Restriktion ragt gewissermaßen aus dem zwischenstaatlichen System in das supranationale System hinein – kein normaler Bundesstaat setzt das erforderliche Quorum für eine Verfassungsänderung auf 100 Prozent. In der Folge werden Vertragsänderungen heute in der praktischen EU-Politik gleichsam als unmöglich behandelt; schon darüber zu sprechen gilt schnell als naiv.

Supranationales System besser für Durchführung von EÖG

Diese scheinbar pragmatische Haltung gegen Vertragsänderungen zeugt bei näherer Betrachtung eher von Verzagttheit und ist vor allem unhistorisch. Denn es *gab* Vertragsveränderungen und es ist wahrscheinlich, dass es auch wieder Vertragsänderungen

Einstimmigkeit als doppeltes Relikt im supranationalen System

²³ Einen Impuls des Tindemans-Berichts (1976) aufgreifend, wurde erstmalig mit dem Vertrag von Amsterdam (1997) die verstärkte Zusammenarbeit (vZ) eingeführt, um als „Ultima Ratio“ eine differenzierte Kooperation von Gruppen von neun oder mehr Mitgliedstaaten zu ermöglichen, wo ein Schritt zur gesamthaften Vertiefung der Gemeinschaft (innerhalb der Vertragskompetenzen) zuvor gescheitert ist. Die vZ kann nur stattfinden, wenn das Europäische Parlament, der Rat (einstimmig) und faktisch auch die Kommission zugestimmt haben (vgl. Fischer-Lescano und Kommer, 2011). Ist diese Hürde des „wohlwollenden Desinteresses“ (Wessels, 1998, 205) der nicht teilnehmenden Mitgliedstaaten genommen, kann eine vZ nach innen durch Nutzung der „Sonder-Brückenklausel“ des Art 333 AEUV vom Konsens- zum qualifizierten Mehrheitsprinzip übergehen, sofern dies in dem betreffenden Rechtsbereich nicht schon vorgesehen war. Eine verstärkte Zusammenarbeit erfolgt immer auf dem Weg der Organleihe, eigene Institutionen werden nicht aufgebaut. Calliess (2020, 59f.) sieht in der vZ einen Ansatzpunkt, mit dem ein flexibles „Europa der Pioniergruppen“ auch zu einer Verwirklichung von mehr europäischen öffentlichen Gütern beitragen kann. Im Rahmen des rein zwischenstaatlichen Systems sind mithin bestimmte EÖG-Fortschritte auch *innerhalb* der bestehenden Verträge vorstellbar. Mit Blick auf das breiter angelegte Ziel, Europa durch (gewichtige) Gemeinschaftsgüter zu stärken und „europäischer“ zu machen, ist es aber auch wichtig: die Grenzen der vZ präsent zu halten: Mitgliedstaaten in vZ haben für ihr Vertiefungsvorhaben keinen Zugriff auf den EU-Haushalt; dürfen aber auch keine eigenen Institutionen etablieren (über die EÖG finanziert und umgesetzt werden könnten). Das generelle demokratische Defizit des zwischenstaatlichen Systems ist auch hier zu nennen; das Europäische Parlament ist nach der anfänglichen Zustimmung zur vZ nicht mehr effektiv involviert. Insofern kann vZ wahrscheinlich eher dort Integrationsimpulse setzen, wo es um eine differenzierte Vertiefung gemeinsamer Richtlinien und anderer Rahmengesetze geht, weniger bei ausgabenwirksamen gemeinschaftlichen Staatsleistungen von einer EÖG-Pioniergruppe.

gen geben *wird*. Dennoch ist die Notwendigkeit, im supranationalen System zur Einführung neuer europäischer Güter einstimmige Vertragsänderungen herbeizuführen, unstrittig ein wichtiges Hindernis für diese Form der vertieften Integration. Auch wenn diese Hürde nicht bestünde, würde das zweite „Relikt“ aus dem zwischenstaatlichen System hier eine ebenfalls hohe Barriere herstellen: Der einstimmige Beschluss, den alle Mitgliedstaaten für einen Mehrjährigen Finanzrahmen fassen müssen, schnürt die EU-Haushalte ein und entpolitisiert sie für die jeweils sieben Jahre seiner Gültigkeit weitgehend.²⁴ Die Einführung von neuen Gemeinschaftsgütern mit spürbarem finanziellem Profil fällt hier auch ohne Vertragsänderung recht schwer – erst recht, wenn keine große Krise als unfreiwilliger Katalysator des europäischen Zusammenhalts wirkt.

Beim zwischenstaatlichen Handlungssystem ist es genau umgekehrt. Für die *Durchführung* von europäischen öffentlichen Gütern (EÖG) sind die Voraussetzungen hier sehr viel ungünstiger. Die dominante Rolle der Regierungsvertreter:innen aus den Mitgliedstaaten sowohl auf exekutiver als auch auf legislativer Ebene schmälert die demokratische Legitimation. Auch müssen für jedes Projekt eigene Finanzierungsinstrumente genutzt werden. Schließlich kommt das zwischenstaatliche System, wie die Beispiele des ESM und Fiskalpakt gezeigt haben (Abschnitt B.2), in der Durchführung von europäischen Leistungen kaum ohne die Institutionen des supranationalen Systems aus. Auf der anderen Seite fällt die *Einführung* neuer Gemeinschaftsgüter mit dem zwischenstaatlichen System erheblich leichter. Das gilt, wie gezeigt, nicht primär für neue Gemeinschaftsgüter *innerhalb* der europäischen Verträge (mit der – allerdings begrenzten – Ausnahme der verstärkten Zusammenarbeit²⁵). Aber im zwischenstaatlichen System sind auch Inter-se-Vereinbarungen *neben* den bestehenden EU-Verträgen möglich. Hier kann die Möglichkeit zur Bildung von Pioniergruppen als „Koalitionen der Willigen“ die Einführung neuer Gemeinschaftsgüter erleichtern beziehungsweise überhaupt erst ermöglichen. Diese höhere Flexibilität in der Einführung kann entscheidend sein auch für solche EÖG, denen sich mittelfristig mitunter durchaus alle Mitglieder der EU-27 anschließen mögen. Denn so können Mitgliedstaaten, die von einer neuen Gemeinschaftsleistung nicht von Anfang an überzeugt sind, vor ihrer endgültigen Entscheidung zunächst die praktische Umsetzung bei den Mitgliedern des betreffenden „EÖG-Clubs“ bewerten. Wichtiger noch dürfte sein, dass es in diesen flexibleren Konstellationen keine Veto-Spieler geben kann.

Zwischenstaatliches System dagegen besser für Einführung von EÖG über Koalitionen der Willigen

Stehen zusätzliche europäische öffentliche Güter damit vor ihrem eigenen „föderalen Paradox“? In der Tat ist es nicht erstrebenswert, neue EÖG dort einzuführen, wo es an einem adäquaten demokratischen und fiskalischen Rahmen für deren Durchführung mangelt. Zugleich macht es wenig Sinn, die Durchführung neuer EÖG dort zu planen, wo kaum Chancen für deren Einführung bestehen.

Ein föderales Paradox?

Doch so wenig die erste Analogie als strikte Gleichsetzung gesehen werden darf, so wenig ist auch das föderale Paradox logisch zwingend. Es beschreibt relevante Hinder-

²⁴ Der Umstand, dass die Verhandlung eines neuen MFR selbst dagegen hoch politisiert ist, kann hier nicht als eine Art Ausgleich gelten. Zwar werden für diese großen Paketlösungen auch viele der Fragen betrachtet, die andernfalls in jährlichen Budgetverhandlungen geklärt werden müssten. Aber für einen Zeitraum von sieben Jahren in die Zukunft ist es naturgemäß *unmöglich*, die aktuellen Handlungsbedarfe der europäischen Ebene vorherzusehen.

²⁵ Vgl. Fußnote 23.

nisse; die Auflösung dieses Konflikts ist jedoch nicht undenkbar. Zum einen gilt der Königsweg von substanziellen Vertragsänderungen zwar als sehr schwierig, unmöglich sind sie aber nicht. Keine Verfassung kann in der wandelbaren Welt dauerhaft unverändert bleiben, besonders die europäische nicht. Zum anderen können neue Gemeinschaftsgüter, die im zwischenstaatlichen Handlungssystem eingeführt wurden, nachträglich immer noch ins supranationale Handlungssystem überführt werden. Dabei muss – dies dürfte entscheidend werden – das supranationale Handlungssystem, in dem neue EÖG durchgeführt werden, nicht zwingend das aktuelle der vollen EU-27 sein. Es wurde am Beispiel des ESM schon deutlich, dass zwischenstaatlich eingeführte Gemeinschaftsgüter letztlich auch auf primär supranationale Institutionen wie den Gerichtshof und die Kommission angewiesen sein werden. Perspektivisch wird entsprechend zu prüfen sein, wie das demokratische Fundament des supranationalen Systems darauf ausgerichtet werden kann, auch solche Gemeinschaftsleistungen mitrepräsentieren und mitentscheiden zu können, die (zunächst) von einer „Koalition der Willigen“ nur für diesen Club teilnehmender Staaten auf den Weg gebracht worden sind.

Das zwischenstaatliche System braucht das supranationale

Es würde den Rahmen unseres Papiers sprengen, wollten wir hier die demokratische Institutionalisierung von EÖG-Clubs diskutieren. Diese wichtige Zukunftsfrage zur Einführung zusätzlicher Gemeinschaftsgüter bedarf einer sorgfältigen und differenzierten Betrachtung. Gleichwohl leisten wir auch für die EÖG-Einführung eine Hilfestellung, wenn wir im Folgenden die praktische Durchführung europäischer öffentlicher Leistungen im föderalen Europa näher beleuchten. Denn ein durchdachtes Konzept für die *Durchführung* von Gemeinschaftsgütern wird, so unsere Überzeugung, auch helfen, die Hürden für die *Einführung* von neuen EÖG merklich zu senken.

D. Zweite Analogie: Die EU als Vollzugsföderalismus

Die bisherigen Überlegungen haben deutlich gemacht, dass sich die Europäische Union grundlegend von dem System des dualen Föderalismus unterscheidet, bei dem es eine klare Aufgabentrennung zwischen föderalen Regierungsebenen gibt, die mit parallelen und weitgehend autonomen Organen (Legislative, Exekutive und Judikative) ausgestattet sind. Vielmehr weist die EU Merkmale eines kooperativen Föderalismus bzw. „Vollzugsföderalismus“ auf, der sich durch enge vertikale Zusammenarbeit zwischen der zentralen europäischen und der „dezentralen“ mitgliedstaatlichen Ebene kennzeichnet. Im Folgenden stellen wir – als zweite Analogie des Papiers – die föderale Struktur der EU dem kooperativen Föderalismus nach deutschem und österreichischem Modell gegenüber. Dieser Vergleich hilft, die Gestaltungsfragen herauszuarbeiten, die bei der konkreten Bereitstellung von europäischen öffentlichen Gütern zu beantworten sind. Nicht weil es vorzuzugwürdig wäre, sondern weil wir es besser kennen, steht im Mittelpunkt der Analogie das deutsche Modell vertikaler Kooperation.

Vergleich des europäischen und des deutschen Föderalismusmodells

Die Geschichte des deutschen Föderalismus ist ebenso lang wie wechselhaft. Für unsere Betrachtung relevant sind die in den vergangenen 70 Jahren gewachsenen Erfahrungen mit der gemeinsamen Erfüllung von Staatsaufgaben durch Bund, Länder und Kommunen. Nach dem Zweiten Weltkrieg bestanden die westlichen Alliierten auf der föderalen Wieder- bzw. Neuordnung Deutschlands, um die Macht des Zentralstaats zu beschränken. Eine entsprechende Struktur wurde in der Verfassung als *Bundesstaatsprinzip* (Art. 20 Abs. 1 GG und Art. 79 Abs. 3 GG) verankert, wonach dem Bund die

Länder als „eigene Staaten“ gegenüberstehen: Sowohl der Bund als auch die Länder verfügen jeweils über unabhängige Organe und Institutionen in Legislative, Exekutive und Judikative, mit denen sie eigene Staatsgewalt ausüben können.

Im Hinblick auf die institutionelle Struktur des Bundes ist ein prägendes Merkmal des deutschen Föderalismus das *Modell des Bundesrats*. Der Bundesrat ist ein Bundesorgan, das bei der Gesetzgebung des Bundes mitwirkt (Art. 50 GG) – durch Initiativrecht, Stellungnahme zu Regierungsentwürfen, Anrufung des Vermittlungsausschusses, Einspruch gegen bzw. Zustimmung zu Gesetzesbeschlüssen – und aus Vertreter:innen der Landesregierungen besteht (Art. 51 Abs. 1 GG). Ähnlich wie die Europäische Union verfügt auch das gesetzgebende Organ in Deutschland über eine Zweite Kammer, deren Mitglieder nicht direkt vom Volk gewählt sind und eine Doppelfunktion ausüben, da sie zugleich auch Mitglieder ihrer jeweiligen Länderexekutive sind.

*Zweite Kammer mit
Doppelcharakter*

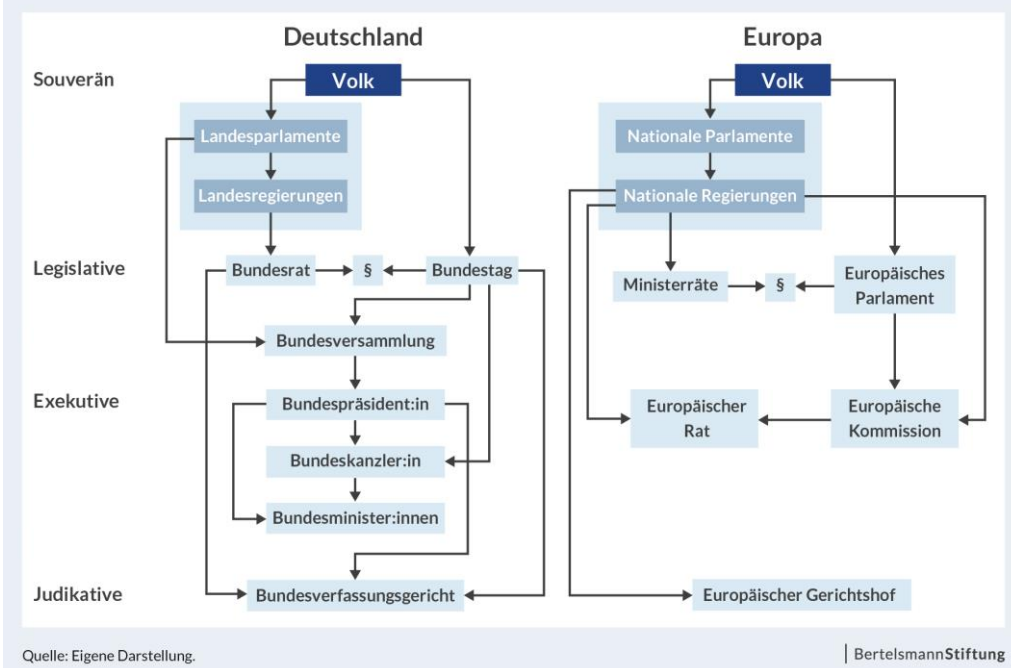
Im Interesse der *Einheitlichkeit* bzw. – seit der Zeit der deutschen Einheit – der *Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse* hat der Bund seinen Einfluss sowohl im Rahmen der ausschließlichen Gesetzgebung (Art. 73 GG) als auch im Rahmen der konkurrierenden Gesetzgebung (Art. 74 GG) im Laufe der Jahre stark erweitert, sodass heute tatsächlich – trotz des Subsidiaritätsprinzips (Art. 30 GG) – die meisten Gesetzgebungszuständigkeiten beim Bund liegen. Im Gegenzug für den Verlust an legislativer Autonomie verfügen die Länder (durch ihre Vertreter:innen im Bundesrat) über Mitwirkungsrechte in der Form von Zustimmung in immer mehr Politikfeldern der Gesetzgebung des Bundes.²⁶ Das Ergebnis ist eine oft enge *Politikverflechtung*, die eine kooperative Zentralisierung der Entscheidungen über Angelegenheiten von allgemeinem Interesse ermöglicht, auch wenn dadurch die Beschlussverfahren komplizierter und unübersichtlicher werden (Scharpf, 2009; Kropp, 2010).

*Kooperation schafft
Politikverflechtung*

Trotz der zunehmenden Integration der deutschen Länder in den zentralen Gesetzgebungsprozess, ist ihr Einfluss schwächer als jener der Regierungen der Mitgliedstaaten in der EU. In der Tat ist der Bundesrat dem Bundestag nachgeordnet: er kann nur – wenn auch in unterschiedlicher Form (Einspruch oder Zustimmung) – auf die vom Bundestag beschlossenen Gesetze reagieren. Zudem hat der Bundesrat keine Exekutivbefugnisse und neben der Bundesregierung gibt es in Deutschland kein weiteres oberes Exekutivorgan. Stattdessen steht zwar der EU-Ministerrat in den mit dem Binnenmarkt verbundenen Politiken (supranationales Handlungssystem) unter der legislativen Kontrolle des Europäischen Parlaments. Hier kann aber der Europäische Rat neben der Kommission bestimmte exekutive Funktionen ausüben (duale Exekutive). Darüber hinaus haben der Europäische Rat und der Ministerrat in sensiblen Politikbereichen (zwischenstaatliches Handlungssystem) nahezu alleinige Entscheidungsbefugnis und unterliegen nicht der Kontrolle durch das Europäische Parlament.

²⁶ Vor der Föderalismusreform von 2006 waren schätzungsweise mehr als 60 Prozent der Bundesgesetze zustimmungspflichtig (Sturm, 2013).

Abbildung 1: Gewaltenteilung in Deutschland und in Europa



Zusammenfassend zeigt die institutionelle Struktur des deutschen Föderalismus wichtige Ähnlichkeiten mit dem supranationalen Handlungssystem der EU. Die institutionelle Struktur des zwischenstaatlichen Handlungssystems ist hingegen in Deutschland – sowie in vergleichbaren föderalen Staaten – nicht wiederzufinden. Wie bereits in Abschnitt C diskutiert, wäre es angesichts der mit dem zwischenstaatlichen Handlungssystem verbundenen Legitimationsprobleme wünschenswert, europäische öffentliche Güter im supranationalen Handlungssystem bereitzustellen. Hier sind unstrittig noch große Hürden zu überwinden; gleichwohl gehen die folgenden Überlegungen in diese Richtung.

Im Hinblick auf die praktische Durchführung der Bundesaufgaben ist ein prägendes Merkmal des deutschen Föderalismus der *Vollzugsföderalismus*. Die Bundesebene ist für den Vollzug ihrer Gesetze in der Regel auf die Behörden der Länder angewiesen, die sie entweder als eigene Angelegenheit (Art. 83 GG) oder im Auftrag des Bundes (Art. 85 GG) ausführen. Nur in begrenzten bundesstaatlichen Zuständigkeitsbereichen darf der Bund seine Gesetze selbst durch bundeseigene Behörden umsetzen (Art. 87 GG). Das deutsche Grundgesetz sieht also prinzipiell eine Trennung vor zwischen Gesetzgebungs- und Vollzugskompetenz. Diese Trennung gründet im Anspruch, der zentralisierten Macht des Bundes bei der Gesetzgebung eine Dezentralisierung im Vollzug entgegenzusetzen. Außerdem entspricht sie dem ökonomischen Bedürfnis des Verzichts auf eine bundeseigene Verwaltung, wo der Bund auf die in den Ländern vorhandenen Verwaltungsstrukturen zurückgreifen kann. Das Ergebnis ist die Entstehung einer Politikverflechtung in vertikaler Hinsicht, in der eine Ebene ohne die andere nicht arbeiten kann.

*Deutschland:
Zentrale Normierung,
dezentraler
Vollzug*

Das Auseinanderfallen von Gesetzgebungs- und Vollzugskompetenz wirft zunächst die Frage auf nach der *Kontrolle* einer angemessenen Einhaltung der auf zentraler Ebene getroffenen Entscheidungen. Um einen effektiven und an den gesetzlichen Vorgaben orientierten Vollzug deutscher Gesetze sicherzustellen, kann laut Grundgesetz der

Kontrolle im Vollzugsföderalismus

Bund Einfluss auf die Länderverwaltung nehmen: Ihm steht im Rahmen der Bundesaufsichtsverwaltung die Rechtsaufsicht (Art. 84 GG) und im Rahmen der Auftragsverwaltung die Rechts- und Fachaufsicht (Art. 85 GG) zu. Diese sogenannten *Ingerenzrechte* bzw. Einwirkungsrechte ermöglichen eine einheitliche Interpretation und Umsetzung von Bundesgesetzen, können aber die Autonomie der Länder in deren Ausführung beschränken. Sie intensivieren zugleich die vertikale Politikverflechtung.

Eine zentrale Frage, die aus dem Auseinanderfallen von Gesetzgebungs- und Vollzugskompetenz folgt, ist die nach der Zuständigkeit für die *Finanzierung*. Wenn der zentrale Gesetzgeber neue Gemeinschaftsgüter begründet bzw. bestehende Aufgaben substantiell verändert, die auf der dezentralen Ebene der Länder oder ihrer Kommunen erbracht werden, so ist zu klären, welche Ebene diese Leistungen zu finanzieren hat. Diese für die Finanzverfassung elementare Frage wird in Deutschland mit Verweis auf das sogenannte *Konnexitätsprinzip* beantwortet. Mit diesem Prinzip werden zwei – durchaus gegensätzliche – Postulate formuliert, die „Ausführungskonnexität“ und die „Veranlassungskonnexität“. Im Sinne des ersten Postulats bestimmt Artikel 104a des Grundgesetzes: „[...] der Bund und die Länder tragen gesondert die Ausgaben, die sich aus der Wahrnehmung ihrer Aufgaben ergeben, soweit dieses Grundgesetz nichts anderes bestimmt [...]“. Die föderale Ebene, die eine Aufgabe umzusetzen hat, muss auch die damit verbundenen Aufwendungen tragen. Wegen der Verbindung zwischen dem Verwaltungsvollzug und der Ausgabenlast spricht man hier von „Vollzugskausalität“ beziehungsweise von Ausführungskonnexität. Einfacher ist dieser Gedanke mit dem Merksatz „Wer vollzieht, bezahlt“ erfasst.

Konnexitätsprinzip mit zwei gegensätzlichen Postulaten

Die Ausführungskonnexität bildet das traditionelle Fundament des deutschen Vollzugsföderalismus. Die Länder tragen die Ausgaben für weitestgehend bundesgesetzlich geregelte Staatsleistungen wie beispielsweise die Finanz- und Steuerbehörden, die meiste Rechtsprechung und den Justizvollzug. Auch trugen die Kommunen früher die Kosten für das Gros der lokalen Sozialleistungen, die vom Bund und zum Teil den Ländern reguliert werden. In verwaltungsökonomischer Sicht spricht eine einfache Anreizbetrachtung für die Ausführungskonnexität: Wenn die Ebene, die eine Aufgabe ausführt, auch die Aufwendungen hierfür trägt, besteht der beste Anreiz für sparsamen und effizienten Mitteleinsatz. Mit eigenem Geld wirtschaftet man, so die Standardannahme, besser als mit fremdem.

Ausführungskonnexität ist traditionelle Grundlage des Vollzugsföderalismus

Dennoch werden die vertikalen Finanzbeziehungen zwischen den Ebenen in Deutschland heutzutage nach dem entgegengesetzten Verständnis des Konnexitätsprinzips weiterentwickelt. Aus „Gesetzeskausalität“ folgt die „Veranlassungskonnexität“: „Wer bestellt, bezahlt“. Dieser Paradigmenwechsel erfolgte in den rund 15 Jahren nach 1992 nicht etwa, um den skizzierten Anreiz zum effizienten Aufgabenvollzug zu konterkarieren. Vielmehr hatte Erfahrung gelehrt, dass ein anderer, polit-ökonomischer Anreiz das vertikale Verhältnis dominierte: Herkömmliche Ausführungskonnexität ermöglicht es einem zentralen Gesetzgeber, dezentral erbrachte Staatsleistungen auszuweiten, ohne für die Mehrkosten aufkommen oder die Steuern erhöhen zu müssen. Das müssen dagegen die dezentralen Vollzugsebenen; sie müssen die finanziellen Konsequenzen dafür tragen, dass die zentrale Ebene dem Wahlvolk „Gutes tut“.

Diese „Gesetzgebung auf Kosten anderer“ wurde jahrzehntelang, wenn oft auch zähneknirschend, von den Ländern und vor allem ihren Kommunen mitgetragen. Der alte

Konsens zerbrach, als der Bund den Kommunen für den neugeschaffenen Rechtsanspruch auf Kita-Plätze keine finanzielle Kompensation für die erwarteten Mehrkosten von über 15 Milliarden DM anbot.²⁷ Mehrere Verfassungsgerichtsurteile und Anpassungen in den Länderverfassungen später, kann der Bund heute den Ländern keine neuen Aufgaben mehr ohne finanzielle Kompensation übertragen. Ebenso wenig dürfen die Länder ihren Kommunen höhere oder neue Leistungsstandards auferlegen, ohne ihnen eine konnexitätsgerechte Finanzierung zu bieten.²⁸ Zugleich ist der Anlass für die Forderung nach Ausführungskonnexität – d.h. die „alte“ Anreizproblematik zum drohenden ineffizienten Umgang mit fremdem Geld – aber nicht verschwunden. Wenn das „Wer bestellt, bezahlt“ der Veranlassungskonnexität umgesetzt wird, muss in einem weiteren Schritt ein *Modus* für diese zentrale Finanzierung gefunden werden, der möglichst viele Effizienz-Anreize enthält, die die Ausführungskonnexität kennzeichnen. Diese Frage wird auch für die Erbringung und Finanzierung neuer europäischer Gemeinschaftsgüter, wie sie im weiteren Papier betrachtet wird, eine wichtige Rolle spielen.

Veranlassungskonnexität als moderne Antwort auf Gesetzgebung auf Kosten Anderer

Ähnlich wie in Deutschland greift auch in der EU die zentrale Ebene grundsätzlich für den Vollzug ihrer Normen auf die bestehenden dezentralen Verwaltungsstrukturen der Mitgliedstaaten zurück. Die Kompetenz der europäischen Mitgliedstaaten beim Vollzug von Gemeinschaftsrecht kann sogar weiterreichen als die Kompetenz der deutschen Länder beim Vollzug von Bundesrecht. Im Falle von Richtlinien sowie bei zwischenstaatlichen völkerrechtlichen Abkommen umfasst sie auch die Überführung der gemeinsam beschlossenen Normen in das nationale Recht vor deren Durchführung und Durchsetzung.

Ähnlichkeiten und Unterschiede beim EU-Vollzugsföderalismus

In Europa haben jedoch die Gemeinschaftsorgane weniger Einfluss auf den mitgliedstaatlichen Vollzug als in Deutschland der Bund auf die Länderverwaltung. Die EU-Mitgliedstaaten müssen zwar bei der Verwirklichung von EU-Normen bestimmte Vorgaben berücksichtigen. Aber die Wirksamkeit dieser Vorgaben kann beschränkt sein angesichts der heterogenen Verwaltungsstrukturen in den verschiedenen Mitgliedstaaten und der oft schwachen Kontrollmöglichkeiten. In Reaktion darauf kommt es beim Vollzug von EU-Normen zunehmend zu Kooperations- und Mischformen – sowohl horizontal (zwischen mitgliedstaatlichen Behörden) als auch vertikal (zwischen mitgliedstaatlichen Behörden und EU-Eigenverwaltung).

Zusammenfassend entsteht daraus die zweite Analogie: Sowohl im supranationalen als auch im zwischenstaatlichen Handlungssystem zeichnet sich die EU durch eine ausgeprägte Trennung der zentralen Gesetzgebungskompetenz und dezentralem Vollzug aus. Der Vergleich zum deutschen kooperativen Föderalismus liegt hier nahe. Deutschland gilt – im Guten wie im Schlechten – als Paradebeispiel des kooperativen, vertikal verflochtenen Vollzugsföderalismus. An diesem Gegenstück zum dualen Föderalismus nach US-amerikanischen Muster kann für die Governance von europäischen Gemeinschaftsgütern viel gelernt werden. Weniger noch als in der ersten Analogie oben wird mit der zweiten Analogie aber eine „Vorbildfunktion“ oder ähnliches behauptet. Dass

Zweite Analogie als Ansatz, für mehr EÖG aus Erfahrungen und Fehlern des deutschen Vollzugsföderalismus zu lernen

²⁷ Vgl. Isensee (1995), zit. nach Oebbecke (2019), S. 383.

²⁸ Da der Paradigmenwechsel von der Ausführungs- zur Veranlassungskonnexität nur für neue oder wesentlich veränderte Bestimmungen vollzogen wurde (andernfalls hätte die deutsche Finanzverfassung komplett umgebaut werden müssen), muss in der deutschen Praxis sehr klar identifiziert werden, ob womöglich nur „Altgesetze“ betroffen sind, wenn die konnexitätsgerechte Finanzierung dezentral vollzogener Aufgaben betrachtet wird.

sich in Deutschland die Arbeitsteilung zwischen Bund und Ländern grob in ähnlicher Weise entwickelt hat wie zwischen Union und Mitgliedstaaten hat jeweils individuelle historische Gründe. Dennoch gilt: Da Deutschland in seiner föderalen Entwicklung, folgt man der Analogie, weiter fortgeschritten ist als die EU, kann man für die EÖG aus deutschen Erfahrungen lernen – auch aus den schlechten. Die EU ist in dieser Perspektive ein Föderalstaat im Werden. Im Vergleich zum deutschen Vollzugsföderalismus sind noch sehr viele Aspekte der Erbringung neuer Gemeinschaftsgüter ungeklärt. Daher erhält die Frage nach der angemessenen vertikalen Organisation der EÖG-Bereitstellung eine zentrale Bedeutung. Hiermit werden wir uns im folgenden Abschnitt befassen.

E. Möglichkeiten der Kompetenzenteilung bei europäischen öffentlichen Gütern

Wie aus dem vorherigen Kapitel hervorgeht, wirft – sowohl im supranationalen als auch im zwischenstaatlichen Handlungssystem – die Bereitstellung europäischer öffentlicher Güter die grundlegende Frage auf, wie sie im europäischen Mehrebenensystem im Hinblick auf Gesetzgebung, Vollzug und Finanzierung organisiert werden soll. Die traditionelle Theorie des Fiskalföderalismus beschreibt als Ideal die volle fiskalische Äquivalenz (Olson, 1969), wonach der Kreis derjenigen, die ein öffentliches Gut nutzen, mit dem Kreis derjenigen übereinstimmen soll, die darüber entscheiden und die Kosten dafür tragen.

Die Umsetzung dieses „Korrespondenzprinzips“ würde bedeuten, dass die zentrale Ebene – d.h. die Europäische Union oder ein „Club“ von Mitgliedstaaten – alle drei Kompetenzen selbst ausfüllen sollte. Solche für den „dualen Föderalismus“ prototypische fiskalische Äquivalenz kann aber absehbar nur für einen Bruchteil der möglichen EÖG erreicht werden.

An der Bereitstellung der meisten europäischen Gemeinschaftsgüter werden sich beide Ebenen beteiligen müssen, die EU und die Mitgliedstaaten. Mit anderen Worten: *Ohne* einen vertikal kooperativen europäischen Föderalismus kann es absehbar nur wenige zusätzliche Gemeinschaftsgüter geben. Mehr und bessere EÖG sind aber – das ist die Prämisse unseres Vorhabens – ein wichtiger Schlüssel für ein starkes und souveränes Europa. Entsprechend große Bedeutung hat deswegen eine taugliche und für die Beteiligten akzeptable Lösung für alle Herausforderungen, die mit der Konnexität zwischen den Kompetenzen einhergehen können.

*Mehr Gemein-
schaftsgüter durch
Kompetenzenteilung*

E.1. Taxonomie: Kriterien für die Verteilung der drei großen Kompetenzen

Bevor wir mögliche praktische Szenarien für die Bereitstellung europäischer öffentlicher Güter betrachten, ist es sinnvoll, Kriterien für die Zuordnung der einzelnen Kompetenzen auf zentraler oder dezentraler Ebene zu entwickeln.

Der Europäischen Union liegt die Idee einer Rechtsgemeinschaft zu Grunde. Die Entwicklung gemeinsamer Politiken innerhalb einer Gruppe von Staaten mit unterschiedli-

cher Prägung ist ohne die Setzung einheitlicher Spielregeln nur schwer vorstellbar. Naheliegender für ein europäisches öffentliches Gut ist daher die Ansiedlung der obersten Gesetzgebungskompetenz bei der zentralen Ebene.

Die *Gesetzgebungskompetenz* sollte der zentralen Ebene übertragen werden, wenn die Politik eines Mitgliedstaats umfangreiche positive oder negative grenzüberschreitende „Spillover“-Effekte bewirkt, also Nutzen oder Schaden bei Anderen mit sich bringt. Typischerweise werden solche räumlichen externen Effekte von der unteren Gebietskörperschaft, die sie auslöst, nicht mitberücksichtigt. Einer solchen Fehlentwicklung kann die Verlagerung der regulatorischen Kompetenz auf die übergeordnete Ebene entgegenwirken. Im Mehrebenensystem ist – nach Subsidiaritätsprinzip von unten kommend – dann die richtige Ebene gefunden, über deren Grenzen es für den betreffenden Regelungsgegenstand keine signifikanten „Spillover“-Effekte mehr gibt.²⁹

*Kriterien für zentrale
Gesetzgebung*

Bei Übernahme der Gesetzgebungskompetenz muss die zentrale Ebene nicht immer die Erreichung der Ziele bis in letztes Detail regeln. Je nachdem wie sehr sich die Präferenzen in den einzelnen Mitgliedstaaten unterscheiden, kann sie sich darauf beschränken, einen allgemeinen einheitlichen (mehr oder weniger breiten) Rechtsrahmen für die Mitgliedstaaten zu schaffen. Die inhaltliche Ausfüllung des vorgegebenen Rahmens bleibt dann den Mitgliedstaaten überlassen, die den jeweiligen Wünschen ihrer Bürger:innen Rechnung tragen.

Die bestmögliche Verortung der *Vollzugskompetenz* wird eher nach verwaltungsökonomischen – gewissermaßen „betriebswirtschaftlichen“ – Kriterien bewertet. Die *Durchführung* von europäischen Rechtsakten durch die zentrale EU-Ebene selbst ist immer dann gerechtfertigt, wenn damit signifikante positive Skalenerträge erzielt werden können. Größenvorteile durch eine bessere Auslastung der Infrastrukturen entstehen z.B., wenn der einzelstaatliche Vollzug zu unnötigen Verdopplungen in den Verwaltungsstrukturen, in den Projekten zur Verwirklichung der europäischen Ziele und in den damit verbundenen Ausgaben führt. Sehr große Vorhaben, die kleinere und mittelgroße Mitgliedstaaten wegen ihrer Unteilbarkeit für sich gar nicht ernsthaft erwägen würden, können überhaupt erst im gemeinsamen Vollzug realisiert werden. Auch gibt es symbolträchtige Gemeinschaftsgüter, bei denen nur die Durchführung durch die EU selbst erwarten lassen kann, dass ein angestrebter europäischer „esprit de corps“ entstehen kann. Das gilt analog für Leistungen, die nach innen (und ggf. außen) als europäische Identifikationsobjekte dienen können.

Zentraler Vollzug...

Andererseits ist der Vollzug von europäischen Rechtsakten durch die mitgliedstaatlichen Behörden angebracht, wenn schnell auf bestehende Verwaltungsstrukturen zurückgegriffen werden kann und die regionalen Rahmenbedingungen (z.B. institutionelle, geographische, sozio-ökonomische) sehr heterogen ausfallen. Zu letzterem gehört auch das Phänomen der negativen Skaleneffekte in Form von unterschiedlichen Lohnniveaus und sonstigen Kostenstrukturen. Der dezentrale Vollzug bewahrt mehr von der nationalen Souveränität der Mitgliedstaaten und ermöglicht so eine differenzierte Machtverteilung zwischen den föderalen Ebenen. Zudem kann es im dezentralen Vollzug leichter

*...und dezentraler
Vollzug*

²⁹ Bei globalen Gütern wie dem Klimaschutz sollte die Gesetzgebungskompetenz in Ermangelung eines durchsetzungsfähigen Weltgesetzgebers bei der nächsthöchsten *durchsetzungsfähigen* Ebene liegen, die die verbleibenden „Spillovers“ u.a. über internationale Verträge wie das Pariser Abkommen adressieren sollte.

fallen, Nähe zu Bürger:innen herzustellen. Letzteres ist allerdings keine Selbstverständlichkeit; die oberen Behörden der Mitgliedstaaten sind keineswegs automatisch partizipativ und nah an den Menschen gestaltet.

Parallele, nicht abgestimmte Vollzugsverfahren in den verschiedenen Mitgliedstaaten können aber die einheitliche Verwirklichung europäischer Rechtsakte gefährden. Zudem kann das Vollzugshandeln eines Landes mitunter grenzüberschreitende Wirkungen entfalten. Um dennoch einen korrekten und wirksamen Vollzug ihrer Rechtsakte zu erreichen, ist die Gemeinschaft auf die Zusammenarbeit zwischen den mitgliedstaatlichen Behörden untereinander und/oder mit der zentralen Verwaltung angewiesen. Diese Zusammenarbeit kann verschiedene Formen annehmen:

Steuerung des dezentralen Vollzugs

- Informations-, Mitteilungs- und Berichtspflichten der mitgliedstaatlichen Behörden;
- Kontrolle, Koordinierung und Unterstützung durch Unionsorgane;
- Gegenseitige Einbeziehung in Entscheidungen;
- Ständiger Austausch in gemeinsamen Ausschüssen oder Gremien;
- Bündelung der Vollzugsbefugnisse in einem einzigen Mitgliedstaat.

Die *Finanzierungskompetenz* als die Pflicht eines öffentlichen Haushalts, für die Bereitstellungskosten einer Gemeinschaftsleistung aufzukommen, sollte nach dem Konnexitätsprinzip entschieden werden. Einfach ist das im Fall fiskalischer Äquivalenz: Wo Gesetzgebungs- und Vollzugskompetenz, gemäß der genannten Kriterien, auf derselben Ebene angesiedelt werden sollten, liegt die Finanzierungskompetenz ebenfalls auf dieser Ebene. Für den bei europäischen Gemeinschaftsgütern wahrscheinlich häufigen Fall, dass die ersten beiden Kompetenzen nicht zusammenfallen, lohnt der Blick auf die Erfahrungen aus dem deutschen Föderalmodell (Abschnitt D). Hier stehen die verwaltungsökonomischen Argumente für Dezentralisierung und die polit-ökonomischen Argumente für Zentralisierung im Wettstreit.

Finanzierung gemäß Konnexität

Für die dezentrale Finanzierung durch die Mitgliedstaaten gemäß Ausführungskonnexität spricht der Anreiz für die Mitgliedstaaten zur Wirtschaftlichkeit, wenn sie die Ausgaben auch für solche Leistungen tragen, die die EU veranlasst hat. Diese Anreize zur effizienten und sparsamen Ausgestaltung der delegierten Aufgaben entstehen hier aus dem budgetären Eigeninteresse des vollziehenden Mitgliedstaats, der bei ineffizient hohen Ausgaben die eigenen Steuerzahler:innen mit Abgabenerhöhungen oder anderweitigen Leistungskürzungen belasten müsste. Für dezentrale Finanzierung spricht auch die größere Flexibilität und Mitverantwortung; insbesondere, wenn dem Mitgliedstaat schon bei der nationalen Konkretisierung im Vollzug der zentral veranlassten Leistung eigene Spielräume zukommen. Gerade bei europäischer Rahmengesetzgebung über noch in nationales Recht umzusetzende Richtlinien spielt dieser Aspekt eine sehr wichtige Rolle. Hier wird auch deutlich, dass diese Konstellation in vielen Politikfeldern heute gewissermaßen ein „Standardmodell“ föderaler Kompetenzverteilung in Europa ist.

Argumente für dezentrale Finanzierung

Zudem kann auch zugunsten der dezentralen Finanzierung mit der Einheit der Verwaltung argumentiert werden: Wenn die mitgliedstaatlichen Vollzugsorgane neben den europäischen auch eigene, fachlich verwandte Aufgaben erfüllen, beugt die integrierte de-

zentrale Finanzierung zudem Abgrenzungsproblemen vor, lässt keine Anreize zu verdeckten Quersubventionierungen o.ä. aufkommen und stärkt insofern die Budgettransparenz beim Mitgliedstaat.

Für eine zentrale Finanzierung dezentral umgesetzter Gemeinschaftsleistungen nach Veranlassungskonnexität sprechen dagegen Aspekte, die demgegenüber eher die politische Governance betreffen. An den Fehlentwicklungen des deutschen Vollzugsföderalismus ist deutlich geworden, dass zentrale Gesetzgebungskompetenz ohne zugehörige Pflicht, die veranlassten Leistungen auch zu finanzieren, eine ausgreifend „großzügige“ Politik zu Lasten anderer öffentlicher Haushalte ermöglicht. Die Pflicht, selbst veranlasste Leistungen auch aus dem eigenen Haushalt zu finanzieren, wird so zum wichtigen Regulativ politischer Verantwortung. In Deutschland hat die sehr ausführlich genutzte Möglichkeit, zentrale Politik zulasten dezentraler Finanzen zu treiben, im Ergebnis den Paradigmenwechsel hin zur Veranlassungskonnexität erzwungen. Die zentrale Finanzierung zentral veranlasster Gemeinschaftsgüter entkoppelt zudem den Umfang und die Qualität der vor Ort erbrachten Leistungen von der konkreten fiskalischen Leistungsfähigkeit der jeweiligen Mitgliedstaaten. Entsprechend kann die zentrale Finanzierung besser mit dem Anspruch solidarischer Lastenteilung vereinbart werden, wann immer die europäischen Ziele die einzelnen Mitgliedstaaten unterschiedlich stark belasten oder sie asymmetrischen Risiken ausgesetzt sind.

Argumente für zentrale Finanzierung

Tabelle 1 fasst die Kriterien für die Verteilung der drei großen Kompetenzen bei der Bereitstellung europäischer öffentlicher Güter als komprimierte Taxonomie zusammen. Auch wenn der Fokus in dieser „bundesstaatlichen Betrachtung“ auf dem supranationalen System liegt, können die Kriterien auch auf das zwischenstaatliche Handlungssystem angewandt werden.

Tabelle 1: Kriterien für die Verteilung der drei Kompetenzen bei Bereitstellung europäischer öffentlicher Güter

	Zentral (EU)	Dezentral (Mitgliedstaat)
Gesetzgebung	<ul style="list-style-type: none"> • Grenzüberschreitende „Spillover“-Effekte • Homogene Präferenzen für das Gemeinschaftsgut 	<ul style="list-style-type: none"> • Keine „Spillover“-Effekte • Heterogene Präferenzen für das Gemeinschaftsgut
Vollzug	<ul style="list-style-type: none"> • Positive Skalenerträge • Unteilbarkeiten • Europäisches Identifikationsobjekt • Aufsicht und Koordinierung des dezentralen Vollzugs 	<ul style="list-style-type: none"> • Rückgriff auf bestehenden Vollzugsstrukturen • Negative Skaleneffekte • Individuelle Konkretisierung in den Mitgliedstaaten
Finanzierung	<ul style="list-style-type: none"> • Politische Anreize für eigenverantwortliche Gesetzgebung • Solidarische Lastenteilung bzw. Lastenteilung gemäß Leistungsfähigkeit möglich 	<ul style="list-style-type: none"> • Verwaltungsökonomische Anreize für effizienten (dezentralen) Vollzug • Flexibilität bei Spielräumen im (dezentralen) Vollzug • Individuelle, fachlich oder politisch differenzierte Beiträge (bei zentralem Vollzug)

Quelle: Eigene Darstellung.

| BertelsmannStiftung

Die Kriterien der Taxonomie zeigen, dass die vertikale Kompetenzverteilung – zumindest jenseits des einfachen, aber für Europa vermutlich eher seltenen Falles voller fiskalischer Äquivalenz – nur selten eindeutig und ohne Abwägung gewichtiger Pro- und Contra-Argumente erfolgen kann. Entscheidungen werden im Einzelfall und mit Blick auf die empirischen Rahmenbedingungen gefällt werden müssen. Im übernächsten Abschnitt E.3 geben wir einen kurzen Überblick über beispielhafte Szenarien unterschiedlicher Konstellationen (de)zentraler Kompetenzzuordnung. Zuvor wird in Abschnitt E.2 noch ein vertiefender Blick auf die Veranlassungskonnexität im Kontext fortschreitender Europäisierung geworfen, da diese wichtige Option noch weiter konkretisiert werden muss.

E.2. Wie kann eine zentrale Finanzierung realisiert werden?

Von einer Finanzierung des Vollzuges europäischer Rechtsakte durch die zentrale Ebene spricht man, wenn die Europäische Union – bzw. ein Club von Mitgliedstaaten – nicht zweckgebundene Einnahmen in einem zentralen Haushalt sammelt und daraus den einzelnen Mitgliedstaaten eine aufgabenadäquate Mittelausstattung gewährt. Wie bei jeder Aufgabenerfüllung über einen öffentlichen Haushalt müssen dabei im Prinzip zwei fiskalische Designfragen beantwortet werden: Erstens, wie werden die Mittel aufgebracht? Und zweitens, wie werden die Mittel aus dem europäischen Budget an die Mitgliedstaaten bzw. deren Einrichtungen transferiert?

Die erste Frage allerdings wird – so wichtig sie ggf. für die *allgemeinen* Chancen der Einführung zusätzlicher europäischer Gemeinschaftsgüter sein mag – für die fiskalföderale Umsetzung *spezifischer* EÖG durch das Nonaffektationsprinzip, d.h. den Gesamtdeckungsgrundsatz, beantwortet: Alle öffentlichen Einnahmen einer staatlichen Ebene dienen zur unterschiedslosen Finanzierung aller ihrer Aufgaben. Dahinter steht das Prinzip der demokratischen Gleichwertigkeit der Staatsziele. Neue Staatsleistungen müssen sich nur aus ihrem Zweck heraus gegenüber den bestehenden Leistungen rechtfertigen lassen und in dieser Hinsicht bestehen können. Neue Staatsleistungen sollen in der demokratischen Ordnung aber nicht dadurch behindert werden, dass sie „eigenes Geld mitbringen“ müssen. Ebenso wenig sollen hergebrachte Staatsleistungen dadurch privilegiert werden, dass für sie bestimmte Budgetbestandteile reserviert wären.

Nonaffektationsprinzip als Maßstab

Angesichts der oben geschilderten Probleme mit Juste-retour-Denken, der Starrheit des mehrjährigen Finanzrahmens gerade im Verhältnis von hergebrachten zu neuen EU-Leistungen und den skizzierten Neuerungen auf der Einnahmenseite bei Verschuldung und neuen, steuernäheren Eigenmitteln liegt auf der Hand, dass die EU von den Zielen des Gesamtdeckungsgrundsatzes noch einige Reformschritte entfernt ist. Das ist eine große Aufgabe – aber eine *andere* Aufgabe. Ob es sich lohnt, diese große Aufgabe anzugehen, um die Union über mehr europäische Gemeinschaftsgüter zu stärken, hängt nicht zuletzt davon ab, wie deren jeweilige Bereitstellung im fiskalföderalen Kontext spezifisch organisiert werden kann. Für diese Frage ist es nachrangig, ob die benötigten zentralen Mittel hinter dem Schleier des Gesamtdeckungsprinzips über herkömmliche, beitragsähnliche EU-Eigenmittel, über andere Beiträge, über neue EU-Steuern oder gar

Reform des Einnahmensystems ist eine wichtige, aber andere Frage

über EU-Verschuldung in den Haushalt geflossen sind. Hier stehen die alternativen Wege der Mittelübertragung *aus* dem zentralen Haushalt im Mittelpunkt.³⁰

Wenn wir jetzt kurz die unterschiedlichen Designs zentraler Aufgabenfinanzierung betrachten, tauchen dabei öfter auch Elemente der *Mischfinanzierung* auf. Bei Mischfinanzierungen bringen die zentrale und die dezentrale Ebene jeweils einen Teil der Finanzmittel für die (rein dezentrale) Durchführung auf. In der Praxis der Finanzierung aktueller europäischer Maßnahmen, z.B. in der Strukturpolitik, spielen Eigenanteile der Mitgliedstaaten und Interessensquoten eine wichtige Rolle. Auch für die zentrale Finanzierung von europäischen Gemeinschaftsgütern stehen Mischmodelle mit im Spektrum legitimer und – je nach EÖG – auch wahrscheinlicher Lösungen. Dennoch werden sie hier nicht vertieft in die Betrachtung einbezogen. Zum einen, weil Mischfinanzierungen eben „anteilig“ die Vor- und Nachteile ihrer Komponenten zeigen. Sie werden also implizit mit betrachtet. Zum anderen, weil Mischfinanzierungen eigene Probleme mit sich bringen können, so dass sie in den meisten Fällen allenfalls als zweite oder dritte Wahl gelten sollten.

*Mischfinanzierung
nicht anstreben*

Insbesondere vertiefen Mischfinanzierungen die bei vertikaler Kooperation nie vermeidbare Politikverflechtung in einer zusätzlichen Dimension: Anteilsfinanzierung – nicht zuletzt die eigentlich faire paritätische Aufteilung – schädigt das politische Zuständigkeitsempfinden, die sog. „Ownership“. Staatliche Programme, die wegen Mischfinanzierung augenfällig „gemeinsam“ durchgeführt werden, werden häufig von allen Beteiligten etwas, aber von keiner Seite mehr richtig vertreten. Wenn eine Ebene nicht mehr die vollen Kosten vertreten muss, sinkt die Bereitschaft gerade für konflikträchtige Korrekturen von Fehlentwicklungen radikal ab. Denn die politischen Kosten solcher Konflikte trägt in der Regel die Ebene, die den Streitfall thematisiert hat. Die finanziellen Erträge einer daraus folgenden Korrektur kostspieliger Fehlentwicklungen fahren in der Mischfinanzierung aber alle Beteiligten ein. Umgekehrt hat bei positiven Entwicklungen der Erfolg sprichwörtlich „viele Väter bzw. Mütter“. Da auch die erfolgreiche Steuerung politischer Maßnahmen in aller Regel nicht ohne Aufwand und politische Kosten für die Initiator:innen einhergeht, sind auch hier die Anreize zu guter Regierungsführung bei geteilter „Ownership“ geschwächt. Im deutschen Föderalismus galten deshalb gerade die mischfinanzierten Gemeinschaftsaufgaben von Bund und Länder gemäß Art. 91a GG schon sehr früh als Paradebeispiel der lähmenden Seiten der Politikverflechtung.³¹

Vor diesem Hintergrund kommen für die Übertragung der europäischen Mittel an die Mitgliedstaaten bzw. deren Einrichtungen im Prinzip drei Grundmechanismen in Frage: Steueranteil, Zuweisung nach einem festzulegenden Schlüssel oder Erstattung von Ausgaben.

*Drei Mechanismen
für Mittelübertragung*

³⁰ Das gilt *im Prinzip* auch für EÖG, die nicht für die EU-27, sondern in Clublösungen nur für einen Teil der Mitgliedstaaten erbracht werden. Davon unbenommen steht aber die oben skizzierte Überlegung, dass Clubs in der Regel vermutlich am besten über *Beiträge* der beteiligten Mitgliedstaaten zu finanzieren wären (vgl. Fußnote 7).

³¹ Vgl. Scharpf, Reissert und Schnabel (1976). Dieser Mechanismus kann auch auf der Einnahmenseite identifiziert werden. Beispielsweise erklärt Thöne (2012) die notorisch schwache Reformierbarkeit unstrittig untauglicher Steuervergünstigungen in den deutschen Gemeinschaftsteuern mit deren Charakter als *versteckte Gemeinschaftsaufgaben* („hidden joint tasks“).

Ein *Steueranteil* würde den Mitgliedstaaten zur Refinanzierung der von ihnen implementierten Gemeinschaftsgüter einen bestimmten Anteil der von ihnen bzw. auf ihrem Gebiet erhobenen europäischen Steuern belassen.³²

*Anteile an
EU-Steuern...*

Die EU verfügt bis heute über keine nennenswerten eigenen Steuereinnahmen. Ihr stehen nur die sogenannten „traditionellen Eigenmittel“ (Zölle und Zuckerabgaben) und „Mehrwertsteuer-Eigenmittel“ zu, die in den Mitgliedstaaten erhoben werden und über das letzte Jahrzehnt stagniert bzw. zurückgegangen sind. Solange das Finanzierungssystem der EU nicht reformiert wird, stellt der Steueranteil daher in der unmittelbaren Zukunft keine echte Option zur Mittelübertragung an die Mitgliedstaaten dar. Allerdings soll, wie in Abschnitt B.1 kurz skizziert, schon in den kommenden Jahren zur Tilgung der Zuschussmittel des Corona-Wiederaufbaufonds das Eigenmittelsystem in Richtung eigener EU-Steuern weiterentwickelt werden.³³

*... wären in Zukunft
möglich...*

Dennoch sollten zunächst keine Anteile der Mitgliedstaaten an EU-Steuern ins Auge gefasst werden. Dem Aufbau eines – zunächst noch kleinen – europäischen Steuersystems wäre es nicht zuträglich, wenn Teile der neu gewonnenen eigenen Abgaben direkt (wieder) bei den Mitgliedstaaten verblieben. Auch dürfte nur selten ein akzeptables "Matching" der konnexitätsgerecht zu finanzierenden Kosten der Mitgliedstaaten mit den aufzuteilenden Bemessungsgrundlagen potenzieller EU-Steuern gelingen.³⁴ Für eine konnexitätsorientierte zentrale Finanzierung von EÖG sollten Anteile an europäischen Steuern entsprechend nur in Ausnahmefällen in Frage kommen. Aus der absehbar geringen Rolle von Steueranteilen folgt, dass Zuweisungen und Ausgabenerstattungen für die Implementierung von Veranlassungskonnexität wichtig werden.

*... aber nur in
Ausnahmefällen
konnexitätsgerecht
umsetzbar.*

Zuweisungen sind Finanztransfers an nationale Gebietskörperschaften, die sowohl zweckungebunden als auch zweckgebunden sein können. Unter zweckungebundenen Zuweisungen versteht man Transferzahlungen, die den Empfängerinnen ohne Auflagen gewährt werden, d.h. die Mittel stehen ihnen zur freien Verfügung. Zweckgebundene Zuweisungen Transfers gehen mit einer engeren oder weiteren Form der Zweckbindung einher. Im Haushaltsvollzug der Empfängerin ist die Unterscheidung häufig nicht ganz so streng, wenn zweckgebundene Zuweisungen der höheren Ebene die eigenen Ausgaben der durchführenden Ebene (partiell) ersetzen und es dadurch zu Substitutionseffekten innerhalb des dezentralen Haushalts kommt und dieser auch anderweitig mehr Spielräume gewinnt. Doch auch wenn zweckgebundene Zuweisungen nicht automatisch zu 100 Prozent bei dem Zielzweck ankommen, schafft die Bindung naturgemäß

*Zuweisungen mit
und ohne
Zweckbindung*

³² In Ausnahmefällen könnte auch auf den räumlichen Bezug auf den jeweiligen Mitgliedstaat verzichtet werden, wenn ein alternativer, auf den Steuergegenstand bezogener Aufteilungsschlüssel umgesetzt würde. In diesem Fall spräche man von der *Zerlegung* des mitgliedstaatlichen Steueranteils.

³³ Eigene EU-Steuern wären ein wichtiges Finanzierungsinstrument für solche europäischen Gemeinschaftsgüter, die auch von der Union selbst durchgeführt werden. Auch können EU-Steuern helfen, die Einnahmen des EU-Haushalts auszuweiten, um neue EÖG daraus zu finanzieren, die im Sinne der Veranlassungskonnexität von den Mitgliedstaaten umgesetzt werden. Das ist aber eine *andere* Frage als die hier interessierende, zentrale Finanzierung dezentral-mitgliedstaatlichen Vollzugs.

³⁴ Am wahrscheinlichsten ließe sich eine immerhin ungefähre Entsprechung von Umsetzungskosten und Steueranteil bewerkstelligen, wenn das zur Durchführung an die Mitgliedstaaten delegierte EÖG und die im Gegenzug aufgeteilte EU-Steuer in sachlichem Bezug stehen. Vorstellbar wäre dies zum Beispiel im Klimaschutz – mit lokalen Klimaschutzinvestitionen, die durch Beteiligung an einer EU-Energiesteuer refinanziert würden. Allerdings dürften solche sachlichen Übereinstimmungen zwischen Aufgabe und Steuer bei den meisten in Frage kommenden noch europäischen Gemeinschaftsgütern und potenziellen EU-Abgaben nur sehr selten auftreten.

ein Kontrollrecht für die Durchführung der Leistung. Bei nicht zweckgebundenen Zuweisungen sind zentrale Informations- und Kontrollrechte nicht von vornherein ausgeschlossen, müssen jedoch eigens vereinbart werden.

Zuweisungen können zusätzlich mit einer Mitfinanzierungspflicht verbunden werden, d.h. die nationalen Gebietskörperschaften erhalten den Betrag nur unter der Voraussetzung, dass sie selbst einen Anteil tragen. In kleinem Ausmaß und bei entsprechender Ausgestaltung kann dies ein Weg sein, das Eigeninteresse an einer effizienten Durchführung zu steigern. Große Eigenanteile werden allerdings schnell zur Mischfinanzierung; die dazu – wie auch zur Ausführungskonnexität – oben geäußerten Vorbehalte gerade bei EÖG trafen hier wieder zu.

Bei EÖG nur kleine Eigenanteile festlegen

Der Umfang und die Verteilung von Zuweisungen können auf verschiedene Weise festgelegt werden. Hier gibt es prinzipiell große Flexibilität, entweder sehr einfache und grobe Indikatoren zu nutzen oder die Finanzbedarfe mit differenzierten Sets von Indikatoren abzubilden, die sich der Aufgabenerfüllung durch die einzelnen Mitgliedstaaten besser annähern. Der Unterschied sei am fiktiven Beispiel des EÖG europäischer Streitkräfte skizziert: Beispielsweise könnte als grober, die Finanzbedarfe sehr pauschal überschirmender „Umbrella-Indikator“ die Zahl der Einwohner:innen eines Mitgliedstaats dienen. Ein differenzierteres Indikatorset würde zusätzlich beispielsweise Landesflächen, Länge der Grenzen, Küsten, die geografische Lage und die militärische Aufgabenverteilung berücksichtigen. Eine ebenfalls differenzierte Form der Zuweisung sind Fallpauschalen für solche europäische Aufgaben, die direkt „Endkund:innen“ (wie z.B. Studierende) haben.

Große Flexibilität bei Indikatoren für Zuweisungen

Je nach der Differenzierung solcher Indikatorsets oder Fallpauschalen scheint der Übergang zur *Erstattung von Ausgaben* nicht mehr sehr groß. Die Ausgabenerstattung ermöglicht es, konkrete Leistungen der Mitgliedstaaten im Interesse oder im Auftrag der EU zu entgelten. Dabei werden nur tatsächlich angefallene Kosten berücksichtigt. Bei längerfristigen Erstattungsanlässen passt sich der Betrag automatisch an die veränderten Bedürfnisse und Kostenstrukturen an. Allerdings schafft Kostenerstattung schnell einen hohen bürokratischen Aufwand für Festlegung, Übermittlung und Kontrolle der sog. „Spitzabrechnungen“. Weil sie bei den durchführenden Ebenen kein Kostenrisiko belassen, sind Erstattungslösungen in aller Regel politisch leicht zu vereinbaren. Zugleich bergen sie aber die in Abschnitt D skizzierten Probleme des „Wirtschaftens mit fremdem Geld“ quasi in Reinform: Der ineffizienten Mittelverwendung bei Ausgabenerstattung kann nur mit hohem Aufwand und meist auch nur begrenzt entgegengewirkt werden.

Erstattung von Ausgaben als Grenzfall

Welche Stärken und Schwächen die verschiedenen Finanzierungsinstrumente im Verhältnis der übergeordneten und der untergeordneten Ebene aufweisen, fasst Tabelle 2 für die EU komprimiert zusammen. Sie greift in Anlehnung an Thöne (2019) auf das breite Erfahrungsfeld zurück, das der deutsche Vollzugsföderalismus hier bietet: Neben dem Bund-Länder-Kontext können gerade für diese Frage auch die reichhaltigen Erfahrungen aus den Land-Kommunen-Verbindungen der 13 deutschen Flächenländer einbezogen werden.

Tabelle 2: Stärken-Schwächen-Profil alternativer Wege zentraler EÖG-Finanzierung

	Steuer- anteil	Zuweisung			Erstattung
		„Umbrella“- Indikator	Indikatoren- set	Fall- pauschalen	
Kriterien					
Angemessener Anfangsumfang möglich	+	+	+	+	+
Angemessenheit Anfangsverteilung	-	o	+	+	+
Dynamisierung Gesamtumfang	-	o	+	+	-
Dynamisierung Verteilungsänderungen	-	o	+	+	+
Zentraler Steuerungsanreiz	-	o	+(2)	o	o
Dezentraler Wirtschaftlichkeitsanreiz	+(1)	+(1)	+(2)	+(1)	-
Strategieresilienz	+	+	+	-	-
Politische Implementierbarkeit	-	o	-	o	+
Bürokratischer Aufwand	+	+	o	-	-

(1) Wirtschaftlichkeitsanreiz wirkt allein zugunsten der dezentralen Ebene, da sich diese Spielräume schafft.

(2) Positive Bewertung, wenn zentraler und dezentraler Anreiz so verlinkt sind, dass Effizienzgewinne geteilt werden.

Quelle: Eigene Darstellung in Anlehnung an Thöne (2019).

| BertelsmannStiftung

Ohne dass hier der Raum wäre, die Teilbewertungen für alle Instrumente ausführlich herzuleiten, seien Kriterien der Bewertung stichwortartig charakterisiert:

- *Angemessenheit Anfangsumfang*: Kann am Anfang einer vertikalen Finanzierung ein Betrag festgelegt werden, der insgesamt notwendig ist, um den mit der Aufgabe einhergehenden Finanzbedarf angemessen zu decken?
- *Angemessenheit Anfangsverteilung*: Wie gut kann am Anfang einer vertikalen Finanzierung festgelegt werden, wie der Startbetrag auf die einzelnen dezentralen Einheiten verteilt werden soll, um den mit der Aufgabe einhergehenden Finanzbedarf dezentral angemessen zu decken?
- *Dynamisierung Gesamtumfang*: Ist das Instrument geeignet, den sich im Zeitablauf in der Summe verändernden Finanzbedarf automatisch oder relativ leicht zu berücksichtigen?
- *Dynamisierung Verteilungsänderungen*: Ist das Instrument geeignet, die sich im Zeitablauf in ihrer dezentralen Verteilung verändernden Finanzbedarfe automatisch oder relativ leicht zu berücksichtigen?
- *Zentraler Steuerungsanreiz*: Vermittelt das Instrument einen transparenten und leicht aufgreifbaren Anreiz für die zentrale Ebene, Umfang, Verteilung und sonstige Instrumentenparameter im Sinne des Wirtschaftlichkeits- und Sparsamkeitsgebotes zu steuern?
- *Dezentraler Wirtschaftlichkeitsanreiz*: Vermittelt das Instrument einen klaren Anreiz für die dezentrale Ebene, Einsatz und Umsetzung der vertikalfinanzierten Leistung wirtschaftlich und sparsam zu implementieren?
- *Strategieresilienz*: Ist das Instrument immun gegen strategisches Verhalten der dezentralen Ebene?

*Design-Kriterien für
die zentrale EÖG-
Finanzierung*

- *Politische Implementierbarkeit:* Ist das Instrument politisch angesichts der einzubindenden Stakeholder leicht einzuführen?
- Wie groß ist der erwartete *bürokratische Aufwand*?

Zusammenfassend wird deutlich, dass sich viele Wege bieten, von den Mitgliedstaaten durchgeführte europäische Aufgaben von zentraler EU-Ebene zu finanzieren. In der Gesamtschau heben sich besonders die Gestaltungsoptionen verschiedener Zuweisungstypen hervor. Dennoch ist festzuhalten: Da kein Instrument in allen Fällen vorzugswürdig erscheint, muss die Wahl immer im konkreten Fall eines speziellen EÖG in Abhängigkeit vom Stärken-Schwächen-Profil der verschiedenen Wege zur Mittelübertragung getroffen werden.

Zuweisungen häufig am besten. Trotzdem entscheidet der Einzelfall

Der „Preis für den Fleiß“, dass auch auf der Finanzierungsseite von europäischen Gemeinschaftsleistungen noch differenzierte Designentscheidungen fallen müssen, sollte dabei aber nicht aus den Augen verloren werden: Die planhafte Nutzung der Erfahrungen aus dem vertikal kooperativen Vollzugsföderalismus eröffnet mehr und bessere Wege, die europäische Integration über EÖG voranzutreiben und zu vertiefen. Dieses Ziel lohnt es auch, sich mit den vermeintlich nur technischen, in der Konsequenz aber oft eminent politischen Details verschiedener Finanzierungswege auseinanderzusetzen und die aufkommenden Fragen in jedem Einzelfall belastbar zu beantworten.

Das Ziel, mehr EÖG umzusetzen, lohnt den Aufwand eines guten Finanzierungsdesigns

E.3. Szenarien für die föderale Bereitstellung europäischer öffentlicher Güter

Wie sehen nun die verschiedenen Konstellationen der föderalen Bereitstellung von Gemeinschaftsgütern in der Union aus, wenn man die Lehren aus der Theorie des Fiskalföderalismus, aus der ersten und zweiten Analogie des vorliegenden Papiers und damit aus den Erfahrungen vertikal-kooperativer Staatsleistungen aus einem föderal organisierten Mitgliedstaat wie Deutschland berücksichtigt?

Dazu stellen wir abschließend vier Szenarien vor, wie die EU solche EÖG im Mehrebenensystem bereitstellen kann und diskutieren sie anhand der zuvor entwickelten Kriterien. Jedes Szenario illustrieren wir zukunftsorientiert anhand einer öffentlichen Leistung, die aus sich heraus ein gutes europäisches Gemeinschaftsgut wäre, es aber heute noch nicht bzw. nicht genug ist.³⁵ Bei allen Szenarien gehen wir von der Prämisse aus, dass bei allen europäischen Gemeinschaftsgütern die zentrale Ebene für die prägende politische Gestaltung, d.h. für die Gesetzgebung, zuständig sein wird. Jenseits dieser aus den EÖG heraus offenkundigen Festlegung lassen sich in unterschiedlicher Kompetenzzuordnung vier Hauptszenarien vorstellen (Tabelle 3).

Vier föderale EÖG-Szenarien

³⁵ Vgl. dazu Gnath, Thöne und Wieser (2020), Thöne und Kreuter (2020b) und Calliess (2021) [alle mit weiteren Hinweisen].

Tabelle 3: Szenarien föderaler Bereitstellung von Gemeinschaftsgütern in Europa

Szenarien	Gesetzgebung	Vollzug	Finanzierung
1: Dualer Föderalismus	zentral	zentral	zentral
2: Zentral & beitragsfinanziert	zentral	zentral	dezentral
3: Ausführungskonnexität	zentral	dezentral	dezentral
4: Veranlassungskonnexität	zentral	dezentral	zentral

Anmerkung: Zentral: EU oder eine Gruppe von Mitgliedstaaten; dezentral: Mitgliedstaat.

Quelle: Eigene Darstellung. | BertelsmannStiftung

1. *Dualer Föderalismus*: Das erste Szenario geht davon aus, dass die EU eigene Einrichtungen schafft, mit denen sie ihr Recht selbst vollzieht und auch die dabei entstehenden Ausgaben finanziert. Es entspricht also zentralen Leistungen im Modell des „dualen Föderalismus“ nach US-amerikanischem Muster. Dieses Szenario einer vollständigen Zentralisierung kommt mit Blick auf die in Tabelle 1 skizzierten Kriterien in Frage, wenn grenzüberschreitende „Spillover“-Effekte der Gesetzgebung mit positiven Skalenerträgen der Durchführung zusammentreffen. Hier kommt der Wunsch nach einer Finanzierung dazu, die die solidarische Lastenverteilung reflektiert und großen Abstand vom Juste-Retour-Problem sucht.

Szenario 1: Alles zentral gemäß duallem Föderalismus

Als Beispiel kann die Asylpolitik der Europäischen Union herangezogen werden (Berger und Heinemann, 2016). Hier liegen klare räumliche „Spillover“-Effekte vor: Angesichts der humanitären Verpflichtungen der EU gegenüber Geflüchteten (Art. 78 AEUV) und der Chancen zur Stabilisierung von Krisenregionen profitieren alle Mitgliedstaaten von der Aufnahme Asylsuchender in einzelnen Staaten, die aufgrund ihrer geographischen Lage und aktueller Migrationsströme besonders belastet sind. Dies rechtfertigt eine zentrale Regelung zur Lastenteilung.

Beispiel: Europäische Asylpolitik

Die Zuständigkeit für Asylverfahren ist aktuell weiterhin in der Dublin-Verordnung geregelt, wonach derjenige Mitgliedstaat das Asylverfahren durchzuführen hat, in dem ein:e Asylbewerber:in erstmalig eingereist ist. Einige Mitgliedstaaten sind angesichts der zeitweilig enormen Zuwanderungsströme damit faktisch überfordert. Dadurch, dass sie nur mit vergleichsweise geringen Mitteln von der EU unterstützt werden und nur Mindeststandards bei den Verfahren (Asylverfahrensrichtlinie, Aufnahmerichtlinie, Qualifikationsrichtlinie) zu berücksichtigen haben, kommt es oft zu sehr unterschiedlicher Behandlung der Geflüchteten.

Sollte der Vollzug der gemeinsamen Asylpolitik trotzdem weiterhin in der Hand der Mitgliedstaaten bleiben? Der Aufbau einer europäischen Asyagentur (an Stelle des bzw. aufbauend auf dem Europäischen Unterstützungsbüro für Asylfragen, EASO), welche die Verantwortung für die Aufnahme von Geflüchteten und die Durchführung der Asylverfahren im Ankunftsland nach einheitlichen Standards übernimmt, würde die Erfüllung der europäischen Ziele wirksamer und wahrscheinlich kostengünstiger gestalten. Zudem würde der europäische Vollzug den anders schwer einzudämmenden, stillen Unterbietungswettbewerb zwischen den Mitgliedstaaten verhindern und so die Verwirklichung internationaler Menschenrechtsnormen besser gewährleisten. Um einseitige finanzielle Belastungen einzelner Mitgliedstaaten zu vermeiden, ist eine direkte Finanzierung durch die EU angemessen.

Vorteile der vollständigen Zentralisierung

2. Zentral & beitragsfinanziert. Das zweite Szenario unterstellt, dass neben der Gesetzgebung auch der Vollzug der europäischen Aufgaben durch die zentrale Ebene erfolgt, aber die Finanzierung bei den Mitgliedstaaten liegt. In der Terminologie der fiskalföderalen Theorie gehen hier regional homogene Präferenzen eine Verbindung mit positiven Skalenerträgen der Durchführung ein (Tabelle 1). Die dezentrale Finanzierung über nationale Beiträge lässt dieses ansonsten zentrale Szenario auf den ersten Blick ungewöhnlich erscheinen; sie wird auch nur selten sachlich wirklich zwingend sein. Dezentrale Beiträge können aber dort klare Vorteile haben, wo aus fachlichen oder auch politischen Gründen individuelle, zwischen den Mitgliedstaaten nicht unbedingt gleichmäßige Finanzierungsanteile den Weg zum EÖG ebnen. Auch können bei der Beitragsfinanzierung am leichtesten Nicht-EU-Mitglieder an Gemeinschaftsaufgaben beteiligt werden und/oder Leistungen nur für einen Teil der Mitgliedstaaten erbracht werden („EÖG-Clubs“). In diesen Fällen würde die zentrale Regulierung und Umsetzung der Aufgaben i.d.R. in einer eigenen europäischen Organisation erfolgen. Schließlich bietet die Beitragsfinanzierung bei solchen Leistungen eine pragmatische Übergangslösung, wo eine europäische Regulierung und auch der zentrale Vollzug gut auf den Weg gebracht werden können, aber nicht darauf gewartet werden soll, dass das Eigenmittelsystem hinsichtlich seiner Ergiebigkeit und Flexibilität schon ausreichend weiterentwickelt worden ist. In solchen Fällen ist Szenario 2 eine Vorstufe von Szenario 1.

*Szenario 2:
Wesentlich zentral,
aber (noch) beitragsfinanziert*

Ein gutes Beispiel für das zweite Szenario bietet die Förderung der gemeinsamen Verteidigungsfähigkeit. Die europäischen Staaten haben angesichts konventioneller und unkonventioneller Bedrohungen in einer latent gespannten geopolitischen Situation Interesse an zeitgemäßer und zukunftsgerichteter militärischer Ausrüstung. Ein gemeinsames Projekt zur Forschung und Entwicklung von innovativen militärischen Technologien in einer europäischen Organisation kann es jedem Mitgliedstaat erleichtern, seine Armee im harmonisierten Verbund zu unterhalten. So können positive Skalenerträge realisiert und Parallelausgaben vermieden werden; auch die Beschaffung kann effizienter werden. So kann der europäische Pfeiler in der NATO gestärkt werden.

*Beispiel:
Europäische
militärische
Forschung und Entwicklung*

Die Finanzierung aus den Haushalten der Mitgliedstaaten bietet Möglichkeiten der Flexibilisierung. Angesichts der unterschiedlichen strategischen Interessen und Bedrohungswahrnehmungen der Mitgliedstaaten, müssen sich nicht alle an dem gemeinsamen Projekt beteiligen und den beteiligten Staaten könnte zusätzlich die Auswahl zwischen obligatorischen und fakultativen Elementen überlassen bleiben. Die Beitragsfinanzierung der gemeinsamen Organisation bzw. einzelner ihrer Vorhaben eröffnete zudem einen leichten Weg, europäische NATO-Mitglieder ohne EU-Mitgliedschaft zu beteiligen. Diese Frage ist seit dem Brexit besonders virulent; war mit Blick auf Norwegen, Island und die NATO-Mitglieder des Balkans aber schon vorher relevant.

Die 2017 gegründete EU-Verteidigungsinitiative für die Ständige Strukturierte Zusammenarbeit PESCO („*Permanent Structured Cooperation*“), die inzwischen 46 Projekte umfasst, entspricht in vielen Elementen diesem Szenario. Aus Sicht der EÖG-Diskussion sind diese Verteidigungsinitiativen richtige, wenn auch vorsichtige Schritte in Richtung des großen Gemeinschaftsgutes einer integrierten europäischen Armee (nebst Marine und Luftwaffe) in der NATO.

*PESCO als ein
Schritt zu
EU-Streitkräften
in der NATO*

3. Ausführungskonnexität. Das dritte Szenario baut darauf auf, dass die zentrale EU-Ebene den Mitgliedstaaten die Rechtsnormen eines Gemeinschaftsgutes vorgibt und

sie zu adäquatem Vollzug und Finanzierung verpflichtet. Dieses Szenario liegt nach den Grundkriterien nahe, wenn regionale homogene Präferenzen bzw. grenzüberschreitende „Spillover“-Effekte im Zusammenhang mit relevanten, verbleibenden Unterschieden in den Rahmenbedingungen der Mitgliedstaaten auftreten. Die dezentrale Finanzierung nach Ausführungskonnexität verknüpft die einzelstaatliche Vollzugsverantwortung mit verwaltungsökonomischen Anreizen zur effizienten Mittelverwendung.

Szenario 3: Zentral geregelt; alles andere bei den Mitgliedstaaten

Als Beispiel für das dritte Szenario soll die Prävention von zukünftigen Epidemien betrachtet werden. Durch die Corona-Pandemie ist diese Aufgabe zu einer Priorität aufgestiegen. Als Raum mit offenen Grenzen und einem regen Austausch von Menschen und Gütern ist die Europäische Union anfällig für die schnelle Ausbreitung von Infektionskrankheiten und die Entstehung von Pandemien. Es bedarf daher einheitlicher Standards für die Früherkennung von Risiken, für die Versorgung des Gesundheitswesens (Material, Ausrüstung und Personal), für logistische Strukturen und verbindliche Handlungspläne im Falle eines Ausbruchs.

Beispiel: Prävention von künftigen Epidemien

Das Gesundheitswesen in Europa ist heute in komplexen nationalen Strukturen organisiert, die sehr unterschiedlich aufgebaut sind und jeweils auf jahrzehntelangen Erfahrungen aufbauen. Daraus folgt, dass europäische Normen der Pandemieprävention wahrscheinlich am besten auf nationaler Ebene vollzogen werden. Auch die Finanzierung, welche direkt durch den jeweiligen Mitgliedstaat oder indirekt durch die Bürger:innen bzw. deren Versicherungen erfolgen kann, sollte dezentral bleiben, da sich die Organisations- und Kostenstrukturen zwischen den Ländern stark unterscheiden.

4. Veranlassungskonnexität: Im abschließenden Szenario erlässt die zentrale Ebene Rechtsakte, überträgt deren Vollzug den Mitgliedstaaten (bzw. belässt ihn dort), trägt aber zentral die damit einhergehenden finanziellen Belastungen. In diesem Szenario gehen nach Maßgabe der grundsätzlichen Kriterien (Tabelle 1) „Spillover“-Effekte bzw. europaweit homogene Präferenzen mit unterschiedlichen Vollzugsbedingungen in den Mitgliedstaaten einher. Diese Konstellation entspricht dem dritten Szenario; die Finanzierung durch die zentrale europäische Ebene nach Veranlassungskonnexität setzt aber einen klaren Akzent, für eine solidarische Lastenteilung in der EU und eine Politik, die nicht auf Kosten der Mitgliedstaaten weiterentwickelt wird. Indem das EÖG auch aus dem EU-Haushalt finanziert wird, wird sehr augenfällig das Bekenntnis abgelegt, Europa durch echte Gemeinschaftsgüter stärker und in der Essenz „europäischer“ zu machen.

Szenario 4: EU-Gesetze und EU-Geld für dezentralen Vollzug

Als Beispiel für das vierte Szenario soll ein europäisches Programm zur Finanzierung von Kurzarbeit im Falle großer exogener Schocks dienen. Ein solches Programm würde dazu beitragen, die Produktionskapazitäten in den betroffenen Ländern aufrechtzuerhalten, die nationalen Systeme der Arbeitslosenversicherungen zu entlasten und die Einkommen der privaten Haushalte effizient abzusichern. Dies mildert einen möglichen Abschwung einzelner Volkswirtschaften, der im europäischen Binnenmarkt unweigerlich negative Auswirkungen auf andere Länder haben würde. Die Regelung der Unterstützung von Kurzarbeit zur Krisenbewältigung auf zentraler Ebene entspricht daher dem Interesse jedes Mitgliedstaats nach makroökonomischer Stabilität.³⁶

Beispiel: Europäisches Kurzarbeiter:innengeld

³⁶ Die makroökonomische Argumentation spiegelt die Vorschläge zu einer Europäischen Arbeitslosen(rück)versicherung. Vgl. EU-Kommission (2013) und Dolls (2018).

Die Notwendigkeit die Ansprüche vor Ort zu beantragen und zu kontrollieren sowie die breite Palette an bestehenden nationalen Organisationsformen sprechen für den dezentralen Vollzug eines solchen Programmes. Da jedes Land von exogenen Schocks betroffen sein könnte und die daraus entstehenden Belastungen nicht immer aus eigener Kraft bewältigen kann, ist die wechselseitige Absicherung durch solidarische Finanzierung der Gemeinschaft angemessen. Dafür kommen neben Zahlungen aus dem gemeinsamen laufenden Haushalt gerade bei breiter wirkenden Krisen auch gemeinsame Verschuldungsinstrumente in Betracht.

In diesem Sinne startete die EU-Kommission am 2. April 2020 eine zeitlich befristete Initiative zum Schutz von Arbeitsplätzen und Arbeitnehmer:innen in Zeiten von Corona – der „Support mitigating Unemployment Risks in Emergency“ (SURE). Angesichts der unvorhersehbaren Krisen, mit denen die Mitgliedstaaten immer konfrontiert sein können, erscheint es wichtig, ein System zu schaffen, das dauerhaft funktioniert und auf breiterer Basis finanziell gesichert ist.

Die vier skizzierten Szenarien stellen prototypische Konstellationen dar. Sie decken ein breites Spektrum föderal organisierter europäischer Gemeinschaftsgüter ab. Allerdings werden die Kriterien für zentrale oder dezentrale Verortung der Gesetzgebungs-, der Vollzugs- und der Finanzierungscompetenz bei der EÖG-Bereitstellung (Abschnitt E.1) wie auch die diskutierten Wege, zentrale Finanzierung konkret zu gestalten (Abschnitt E.2), nicht in allen realen Fällen eine eindeutige, unstrittige Zuordnung der Teilkompetenzen ermöglichen. Deshalb sind auch Szenarien nicht auszuschließen, bei denen sich Überschneidungen in Form von Rahmengesetzgebung, Mischverwaltung bzw. Mischfinanzierung ergeben. Mischlösungen *innerhalb* von Teilkompetenzen sind nie unproblematisch, denn solche intensiven Politikverfechtungen können schnell zum organisierten Verantwortungsverlust führen – zu den sprichwörtlich vielen Köchen, die den Brei verderben.

Vier Szenarien decken viele, aber nicht alle Konstellationen ab.

Dennoch werden auch in solchen Konstellationen die Vor- und Nachteile, die Chancen und Risiken der in Frage kommenden Optionen zur Kompetenzverteilung jeweils im Einzelfall eines geplanten Gemeinschaftsgutes bewertet werden müssen. Häufig genug wird sich die Mühe solcher Feinarbeit am föderalen Design auszahlen, weil es so gelingt, die europäische Integration mit der jeweils besten Organisationsform eines Gemeinschaftsgutes voranzubringen. Es wird aber auch Fälle geben, bei denen deutlich wird, dass der erhoffte europäische Mehrwert einer Gemeinschaftsleistung im praktischen Föderalismus der EU nicht umsetzbar ist. Auch in diesen Fällen helfen die skizzierten Kriterien und die Erfahrungen aus der Aufgabenerfüllung im Bundesstaat. Schließlich gelten sie für zentrale und dezentrale öffentliche Güter gleichermaßen.

Feinarbeit am föderalen Design wird mit EÖG und effizienter Dezentralisierung belohnt

F. Fazit

Unsere Betrachtung „Öffentliche Güter im föderalen Europa“ ist mit dem Anspruch angetreten, die aktuelle Europäische Union *wie* einen Bundestaat zu betrachten – mit der EU als dem Zentralstaat und den 27 EU-Mitgliedern als dessen Gliedstaaten. Wir behaupten nicht, die EU *sei* ein Bundesstaat. Das ist sie nicht. Ob sie es jemals wird, ist ungewiss.

Europa wie einen Bundesstaat betrachten (der es nicht ist)

Es gibt gute Gründe, die EU im 21. Jahrhundert nach innen und nach außen zu stärken und ihre Souveränität auszubauen. Der Weg zu dieser Stärkung verlangt es, dass die EU mehr von den Aufgaben übernimmt, die ihr nach Größe und Funktion zukommen. Europa soll durch die Bereitstellung von mehr und besseren europäischen öffentlichen Gütern stärker und souveräner werden. Europa soll *europäischer* werden. Das kann kaum gelingen, ohne die Union in Richtung eines Bundesstaats mit handlungsfähiger zentraler Ebene weiterzuentwickeln.

*„Europäischeres“
Europa ist föderales
Europa*

Europäische Stärke und Souveränität, europäische Gemeinschaftsgüter und europäischer Föderalismus sind also eng verzahnt. In diesem Sinne untersucht die Studie die föderalen Dimensionen Europas und seiner potenziellen Stärkung durch mehr Gemeinschaftsgüter, indem es unterschiedliche Aspekte dieses Mehrebenensystems beleuchtet. Manche Seiten des europäischen Föderalismus betrachten wir aus größerer Distanz, um seine Grundstrukturen besser zu erkennen. Andere, aus fiskalföderaler Sicht besonders virulente oder innovationsbedürftige Aspekte, kommen hingegen unter die Lupe. Sie werden im Detail betrachtet, um auszumachen, wie sie funktionieren und wo es hakt.

*Wechselspiel von
Vogel- und Frosch-
perspektive ermög-
licht Einsichten
jenseits der reinen
EU-Expertise*

Dieses Wechselspiel von Vogel- und Froschperspektive haben wir mit zwei zentralen Analogien strukturiert, beide mit etwas Abstand formuliert.³⁷ Mit den beiden Analogien formulieren wir entsprechend die These, dass die unzweifelhaft *einzigartige* Europäische Union in ihrer Weiterentwicklung mit Problemen und Aufgaben konfrontiert ist, die keineswegs *einmalig* sind. Zu viel Nähe in der Betrachtung, der Expert:innenblick allein auf das föderale Unikum EU, versperrt dagegen solche Perspektiven.

In der ersten Analogie betrachten wir die Union, ihr zwischenstaatliches und ihr supranationales Handlungssystem wie ein Nebeneinander von Staatenbund und Bundesstaat. Mit der zweiten Analogie stellen wir das Mehrebenensystem der EU neben einen Bundestaat nach dem Muster des deutschen kooperativen Föderalismus. Deutschland ist dabei nicht Vorbild, sondern vielmehr Fundus föderaler Probleme und Lösungen. Unser Interesse gilt bei beiden Analogien immer der Frage, wie und mit welchen Instrumenten die europäische Integration vertieft werden kann – primär durch europäische öffentliche Güter. Doch auch die mit „NextGenerationEU“ entstehenden Optionen zur Vertiefung über die fiskalische Seite kommen in den Blick.

*Zwei zentrale Analo-
gien als Hebel der
Untersuchung*

Das Fazit kann und soll die Untersuchung nicht zusammenfassen. Stattdessen ziehen wir schlaglichtartig die Einblicke und Einsichten zusammen, die uns am Ende wichtig erscheinen – gleich, ob es zentrale Befunde der Überlegungen oder Beobachtungen am Wegesrand sind:

- Ein starkes und souveränes Europa muss entschiedener und europäischer handeln können. Neben den richtigen Aufgaben – unter anderem EÖG – muss es dazu auch strukturell in der Lage sein. Nicht in allen, aber vielen Feldern wird die Vertiefung dabei an die Grenzen der europäischen Verträge stoßen. Auch die grundlegende föderale Weiterentwicklung der EU, für die hier die Instrumente skizziert worden

*Vertragsanpassun-
gen lieber früher als
später...*

³⁷ Dieser Abstand begründet sich nicht zuletzt aus der Perspektive und den Erfahrungen der Autor:innen nach (für einen Teil) einem Vierteljahrhundert der Forschung und Politikberatung zu fiskalföderalen Fragen auf *allen* Ebenen – von den einzelnen Gemeinden, über Regionen und Bundesländer, zu Nationalstaaten und supranationalen Organen, wie der EU und der WTO.

sind, wird meist nur mit Vertragsänderungen wirklich konsistent vorangetrieben werden können. Politisch gelten Vertragsänderungen vielfach als großes Tabu. Doch so aufreibend sie auch sein mögen; früher oder später wird die EU die Verträge weiterentwickeln. Besser früher – hier ist viel zu gewinnen.

- Öffentliche Güter in einem föderalen Europa sollten aber nicht zwingend auf Vertragsänderungen warten müssen, denn die europäischen Bürger:innen und Unternehmen können in einer dynamischen multipolaren Welt nicht auf Leistung verzichten. Wo also Vertragshindernisse und/oder Vetospieler:innen im Einstimmigkeitsprinzip das zeitige Vorankommen blockieren, sollten offensiv die Möglichkeiten für „EÖG-Clubs“ in oder neben den Verträgen entwickelt werden, so dass die (oftmals vermutlich recht großen) Koalitionen der Willigen schon voranschreiten können.
- Die mit der Untersuchung entwickelten Kriterien föderaler Kompetenzenteilung lassen sich in ihrer Gänze am besten auf die gesamte EU27 mit Europäischem Parlament und EU-Haushalt anwenden. Die meisten Kriterien sind allerdings ebenso auf die selektive Integration in Clublösungen o.ä. anwendbar.
- Die Charakterisierung des supranationalen Systems als Bundesstaat und des zwischenstaatlichen Systems als Staatenbund macht deutlich, dass neue europäische Gemeinschaftsgüter ihrer Natur nach besser in das supranationale System passen, aber realistischer – eben als Clublösungen – im zwischenstaatlichen System eingeführt werden können. Dieses „föderale Paradox“ ist nicht unüberwindbar, es muss in der weiteren Integration aber immer berücksichtigt werden.
- Im Übergang einmal eingeführter europäischer Gemeinschaftsgüter in das für die Durchführung besser geeignete, „bundesstaatlich“ supranationale System entsteht dabei bei selektiver Integration die besondere Herausforderung tauglicher demokratischer Governance.
- Die Betrachtung der vertikalen Kooperation und darauffolgender Konnexitätsfragen wird für viele EÖG zu der Schlussfolgerung führen, dass die primäre Gesetzgebungs- und Finanzierungskompetenz bei der EU, die Vollzugskompetenz aber bei den Mitgliedstaaten liegen sollte. Mit der Ausnahme der Finanzierungskompetenz ähnelt dieses Muster durchaus der Kompetenzverteilung, die bereits heute die Bereitstellung vieler europäischer öffentlicher Güter durch die EU kennzeichnet. Die zentrale Finanzierung dezentral vollzogener EÖG nach Veranlassungskonnexität ist in der föderalen Praxis noch recht jung und insofern innovativ. Sie meidet von vornherein die Fehlanreize zu einer Politik auf Kosten der Mitgliedstaaten, die sich bei dezentraler Finanzierung im herkömmlichen (deutschen) Modell des Vollzugsföderalismus ergeben.
- Wir haben für die zentrale europäische Finanzierung solcher EÖG, die die Mitgliedstaaten vor Ort erbringen, ein kriteriengestütztes Raster unterschiedlicher Transfermodelle entwickelt. Auf den ersten Blick erstaunlich, bei näherer Betrachtung aber sehr plausibel erweisen sich hier traditionelle Zuweisungen als das häufig tauglichste Instrument der innovativen zentralen Finanzierung.

...aber nicht auf Vertragsänderungen warten

Kriterien pro toto et pro parte

Bundesstaat, Staatenbund und das föderale Paradox

Demokratische Governance bei selektiver Integration

Deutsche Fehler vermeiden, Veranlassungskonnexität direkt umsetzen

Gutes Design für die zentrale Finanzierung

- Zentrale Finanzierung verlangt nach mehr und ggf. neuen Einnahmen für die europäische Ebene. Eigentlich wäre dies zwar ein „anderes Thema“, denn die optimale Mittelbeschaffung folgt (gemäß „Nonaffektationsprinzip“) anderen Kriterien als die in unserer Betrachtung zentralen fiskalischen Fragen auf der Ausgabenseite der EU-Finzen. Die mit dem „NextGenerationEU“-Paket in die Wege geleiteten, noch zu konkretisierenden Neuerungen bei EU-Steuern und EU-Verschuldung eröffnen hier zusätzliche Möglichkeiten, die sich ohne die große Corona-Krise als unfreiwilligen Katalysator europäischen Fortschritts kaum ergeben haben dürften.
- Mit Blick auf diese wiederauflebende Diskussion zur zukünftigen Finanzierung der Europäischen Union erörtern wir – anlässlich der Betrachtung des supranationalen Handlungssystems – den traditionellen Streitpunkt des *Juste retour*, also der mitgliedstaatlichen Haltung, immer möglichst viel für die eigenen Beiträge zurückgekommen zu wollen. Weit davon entfernt ein finanzpolitisches Spezialproblem darzustellen, verkörpert *Juste retour* symbolhaft und zugleich faktisch eine der zentralen Hürden, die das supranationale System der Europäischen Union noch von einer „normalen“ oberen Ebene eines Bundesstaats unterscheidet. Letztlich ist *Juste retour* so relevant, weil das Problem auf *beiden* Seiten auftritt, auf der Ausgabenseite und auf der Einnahmenseite. Konsistent gelöst wird es darum erst, wenn zentrale, der EU politisch zugerechnete Einnahmeninstrumente dazu eingesetzt werden, Leistungen mit einem sichtbaren europäischen Mehrwert – echte Gemeinschaftsgüter – zu finanzieren.
- Abschließend skizzieren wir vier Szenarien unterschiedlicher föderaler Umsetzung von Gemeinschaftsgütern in Europa. Die Szenarien stellen prototypische Konstellationen dar. Sie decken ein breites Spektrum föderal organisierter europäischer Gemeinschaftsgüter ab. Damit leistet die Methode unserer Untersuchung, Europa wie einen Bundestaat zu betrachten, insofern tatsächlich einen Beitrag dazu, die EU über mehr und bessere EÖG zu stärken, als nicht mehr nur „dual föderale“ Lösungen kompletter Zentralisierung betrachtet werden. Der Vorbehalt gegen europäische Gemeinschaftsgüter, dass in der Praxis kaum jemals *alles* von einer Staatsaufgabe europäisch zentralisiert werden könne, ist – das hat das ganze Papier gezeigt – sehr häufig zutreffend. Doch dieser Vorbehalt ist kein Abwehrgargument. Er ist, ganz im Gegenteil, ein *Designauftrag*.

NGEU als Katalysator fiskalischer Innovationen in der EU

Juste Retour, die symbolhafte und faktische Hürde zum normalen Bundessaat

Vielfalt ist kein Argument gegen EÖG, sondern ein Designauftrag für föderale Gemeinschaftsgüter

Dieser Designauftrag liegt nicht bei der Wissenschaft allein. Die Corona-Pandemie hat den Start der Konferenz zur Zukunft Europas verschoben, aber nicht aufgehoben. Eine kommende Konferenz zur gemeinsamen europäischen Zukunft wird anders aussehen als die ursprünglich geplante. Sie wird die Erfahrungen aus der Corona-Pandemie widerspiegeln. Sie wird das beschämende Versagen europäischer Solidarität am Anfang der Pandemie ebenso berücksichtigen wie die von manchen Beobachter:innen unerwartete Stärke und Einigkeit im weiteren Verlauf der Krise (und beim parallelen Abschluss des Brexit). Aus beiden Erfahrungen, den schlechten und den guten, kann Europa lernen, dass seine Zukunft entscheidend mit seiner Stärke und seiner Einigkeit verknüpft ist. Solche Einigkeit ist leicht gefordert, aber nur schwer erreicht. In Europa, dessen Vielfalt seine wichtigste Stärke und auch sein Stolz ist, gibt es zur Einigkeit nur einen einzigen Weg: Einen starken, gerechten und auch effizienten europäischen Föderalismus. Das vorliegende Papier versucht, hierzu einen Beitrag zu liefern.

Quellennachweis

- Batory, A. (2020), „A free lunch from the EU? Public perceptions of corruption in cohesion policy expenditure in post-communist EU member states“, in: *Journal of European Integration*, DOI: 10.1080/07036337.2020.1800681.
- Becker, P. (2018), „Der nächste mehrjährige Finanzrahmen der EU – die schwierige Balance von Einheitlichkeit und Flexibilität“, *Integration*, 41 (3), 179-193.
- Berger, M., F. Heinemann (2016), „Why and how there should be more Europe in asylum policies“, ZEW Policy Brief No. 1.
- Blockmans, S., D. M. Crosson (2019), „Differentiated integration within PESCO: Clusters and convergence in EU defence“, CEPS Research Report No. 4.
- Bordignon, M., S. Scabrosetti (2016), „The political economy of financing the EU budget“, in: T. Büttner, M. Thöne (eds.), *The Future of EU-Finances*, Mohr Siebeck, Tübingen, 63-94.
- Bressanelli, E., N. Chelotti (2018), „The European Parliament and Economic Governance: Explaining a Case of Limited Influence“, *The Journal of Legislative Studies*, 24 (1), 72–89.
- Büttner, T., M. Thöne (2016), „The Future of EU-Finances – Synopsis“, in: T. Büttner, M. Thöne (eds.), *The Future of EU-Finances*, Mohr Siebeck, Tübingen, 1-14.
- Calliess, C. (2021), „Öffentliche Güter im Recht der Europäischen Union“, Forschungsprojekt im Rahmen des Programms „Europas Zukunft“, Bertelsmann Stiftung, Gütersloh/Berlin.
- Cipriani, G. (2016), „Reforming the EU’s Budget Revenue. The case for a visible VAT-based resource“, CEPS Special Report No. 150 (November 2016), Brussels.
- Demertzis, M., J. Pisany-Ferry, A. Sapir, T. Wieser, G. Wolff (2018), „One size does not fit all: European integration by differentiation“, *Bruegel Policy Brief*, Issue 3.
- Dolls, M. (2018), „Stabilisierungs- und Verteilungseffekte einer Arbeitslosenrückversicherung für die Eurozone“, Bertelsmann Stiftung, Gütersloh.
- European Commission (2013), „Strengthening the Social Dimension of the Economic and Monetary Union“, COM(2013) 690 provisoire, 2. Oktober 2013.
- Fabbrini, S. (2019), „Between power and influence: the European parliament in a dual constitutional regime“, *Journal of European Integration*, 41 (3), 417-428.
- Fischer-Lescano, A, S. Kommer (2011), „EU in der Finanzkrise. Zur Leistungsfähigkeit des Verfahrens der verstärkten Zusammenarbeit für eine Intensivierung der Wirtschafts- und Sozialpolitik“, *Kritische Justiz*, 44 (4), 412–433.
- Fuest, C., J. Pisani-Ferry (2020), „Financing the European Union: new context, new responses“, *Policy Contribution 2020/16*, Bruegel.
- Gnath, K., M. Thöne, T. Wieser (2020), „The Rocky Road to Providing Public Goods in the European Union“, Bertelsmann Stiftung Vision Europe Paper, November 2020.
- Heinemann, F. (2020), „Die Überdeckung der Next Generation EU-Schulden im Entwurf des neuen EU-Eigenmittelbeschlusses: Ausmaß und Haftungskonsequenzen“. Deutscher Bundestag Ausschussdrucksache 19(21)112, Ausschuss für die Angelegenheiten der Europäischen Union, Anhörung am 26.10.2020.
- Isensee, J. (1995), „Der Rechtsanspruch auf einen Kindergartenplatz“, *Deutsches Verwaltungsblatt*, 110 Jg., 1-9.
- HLGOR – High Level Group on Own Resources (2016), „Future Financing of the EU. Final report and recommendations of the High Level Group on Own Resources“, December 2016, Brussels.
- Kops, M. (1997), „Regelungsinhalte und Gestaltungsprinzipien von Finanzverfassungen“, Institut für Rundfunkökonomie an der Universität zu Köln, Heft 82.
- Kropp, S. (2010), „Kooperativer Föderalismus und Politikverflechtung“, VS Verlag für Sozialwissenschaften, Wiesbaden.
- Oebbecke, J. (2019), „Konnexitätszuweisungen für übertragene Aufgaben – Einordnung, Rechtsprechung, Vorteile und Probleme“, in: T. Schweisfurth und W. Wallmann (Hrsg.) „Haushalts- und Finanzwirtschaft der Kommunen in der Bundesrepublik Deutschland“, Berliner Wissenschaftsverlag, Berlin, 381-400.

- Olson, M. C. (1969), „The principle of fiscal equivalence: The division of responsibilities among different levels of government“, *American Economic Review*, 59 (2), 479-487.
- Richter, S. (2008), „Facing the Monster ‘Juste Retour’: On the Net Financial Position of Member States vis-à-vis the EU Budget and a Proposal for Reform. wiiw Research Reports No. 348; Vienna Institute for International Economic Studies; Wien.
- Stelkens, U. (2019), „Europäisches Verwaltungsrecht I: Grundlagen, Rechtsquellen und Eigenverwaltungsrecht der EU“, Lehrveranstaltung V-104, Deutsche Universität für Verwaltungswissenschaften Speyer.
- Scharpf, F. (2009), „Föderalismusreform. Kein Ausweg aus der Politikverflechtungsfalle?“, Campus Verlag Frankfurt/New York.
- Scharpf, F., B. Reissert, F. Schnabel (1976), „Politikverflechtung: Theorie und Empirie des kooperativen Föderalismus in der Bundesrepublik“, Scriptor Verlag, Kronberg im Taunus.
- Schäuble, W. (2016), „Die Zukunft der EU-Finzen. Vortrag des Bundesministers der Finanzen“, in: T. Büttner, M. Thöne (eds.): *Die Zukunft der EU-Finzen*, FiFo-Berichte Nr. 22 (Juni 2016), Köln, 5-9.
- Schlipphak, B., O. Treib (2019), „Legitimiert eingreifen. Das Interventionsparadox der EU und wie man es vermeiden könnte“, *Aus Politik und Zeitgeschichte*, 4-5, 26-31.
- Sturm, R. (2013), „Zusammenarbeit im deutschen Föderalismus“, *Informationen zur politischen Bildung* Nr. 318.
- Thöne, M. (2012), „18 Billion at one Blow - Evaluating Germany's Twenty Biggest Tax Expenditures“. J. Bakija, J. Gravelle (eds), *Proceedings of the 104th Annual Conference on Taxation*, New Orleans, LA, November 17-19, 2011; National Tax Association, Washington, DC, 41-51.
- Thöne, M. (2017), „EU-Regionalpolitik und europäischer Finanzausgleich“. In: *Deutsches Forschungsinstitut für die öffentliche Verwaltung/BMF (ed.): Reform der EU-Finzen*, Speyer/Berlin, 69-82.
- Thöne, M. (2019), „Berlin hilft immer? – Irrwege und Auswege bei der Bundesfinanzierung kommunaler Leistungen“, in: T. Schweisfurth, W. Wallmann (Hrsg.) „Haushalts- und Finanzwirtschaft der Kommunen in der Bundesrepublik Deutschland“, Berliner Wissenschaftsverlag, Berlin, 1059-1082.
- Thöne, M., H. Kreuter (2020a), „Neue Modelle für Europas Zukunft. Scoping der Aufgaben und Ansätze“, *Vision Europe*, Bertelsmann Stiftung, Gütersloh/Berlin.
- Thöne, M., H. Kreuter (2020b), „Europäische öffentliche Güter. Beitrag des Konzepts zum starken Europa“, *Vision Europe*, Bertelsmann Stiftung, Gütersloh/Berlin.
- Tindemans, L. (1976), „European Union. Report by Mr. Leo Tindemans, Prime Minister of Belgium, to the European Council“ (Tindemans Report). *Bulletin of the European Communities*, Supplement 1/76.
- Weiss, S., F. Heinemann, M. Berger, C. Harendt, M. D. Moessinger, T. Schwab (2017), „How Europe can deliver: Optimising the division of competences among the EU and its member states“, Bertelsmann Stiftung, Gütersloh.
- Wessels, W (1998): „Verstärkte Zusammenarbeit: eine neue Variante flexibler Integration“, in: M. Jopp, A. Maurer, O. Schmuck (Hrsg.), *Die Europäische Union nach Amsterdam, Analyse und Stellungnahmen zum neuen EU-Vertrag*, Europa Union Verlag, Bonn, 187-218.
- Wieser, T. (2020), „What Role for the European Semester in the recovery plan?“ In-Depth Analysis requested by the ECON committee, European Parliament, October 2020.

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