



Vision Europe | März 2021 | Policy Brief

Öffentliche Güter im föderalen Europa

Michael Thöne und Helena Kreuter

Das föderale Europa gleicht nicht den Vereinigten Staaten von Amerika. Soll die EU mehr europäische Gemeinschaftsgüter erbringen, braucht es vertikale Kooperation und separate Maßstäbe für Entscheidungen sowie deren Vollzug und Finanzierung.

Europa soll durch die Bereitstellung von mehr und besseren europäischen öffentlichen Gütern (EÖG) stärker und souveräner werden. Beispiele hierfür können die gemeinsame europäische Asylpolitik, die Prävention zukünftiger Pandemien sowie ein europäisches Kurzarbeiter:innengeld sein. Die Europäische Union (EU) soll, so die Prämisse des Projekts „Vision Europe“, 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. Das wird nach der Corona-Krise noch deutlicher sein als zuvor schon.

Europäische Stärke und Souveränität, europäische Gemeinschaftsgüter und europäischer Föderalismus sind eng verzahnt. In diesem Sinne untersuchen wir die föderalen Dimensionen Europas und seiner potenziellen Stärkung durch mehr

Gemeinschaftsgüter, indem wir unterschiedliche Aspekte dieses Mehrebenensystems beleuchten. Eine erfolgreiche Umsetzung des EÖG-Konzepts verlangt, den Weg klarer auszuleuchten, wie diese Gemeinschaftsgüter in die europäische Praxis umgesetzt werden können. Mit zwei dabei zentralen Fragen beschäftigt sich dieser Policy Brief und das ihm zugrundeliegende Papier: Zunächst fragen wir nach dem geeigneten institutionellen Rahmen für die Einführung und für die Umsetzung europäischer öffentlicher Güter. Im Anschluss betrachten wir die unterschiedlich gestufte Organisation der EÖG-Bereitstellung.

Dazu nutzen wir zwei zentrale, vereinfachende Analogien. Zum einen betrachten wir die aktuelle verfassungsmäßige Struktur der EU als ein *Nebeneinander* von Bundesstaat und Staatenbund. Zum anderen betrachten wir die föderale Struktur Europas als einen vertikal kooperativen „Vollzugsföderalismus“ nach deutschem Modell. Aus

den Stärken und Schwächen dieses Modells kann viel gelernt werden für die Stärkung Europas durch mehr Gemeinschaftsgüter.

Erste Analogie: EU als Bundesstaat und Staatenbund zugleich

Die Europäische Union ist ein komplexes föderales Gebilde *sui generis*. Diese Charakterisierung ist angesichts der Einmaligkeit der EU zwar zutreffend, erschwert aber den Zugang. Wir betrachten Europa hier vereinfachend als ein Nebeneinander des „supranationalen Handlungssystems“ und des „zwischenstaatlichen Handlungssystems“. Abstrahiert man von institutionellen Feinheiten und bestehenden Überlappungen, spiegelt diese Konstellation ein Nebeneinander von Bundesstaat und Staatenbund wider. Für die Einführung und für die Durchführung europäischer Gemeinschaftsgüter zeigen beide Systeme gegenläufige Stärken und Schwächen.

EÖG-Durchführung besser im Bundesstaat

Für die *Durchführung* von EÖG bietet das „bundesstaatliche“ supranationale System der europäischen Verträge einen demokratisch und fiskalisch geeigneten Governance-Rahmen mit Zweikammer-Gesetzgebung (Europäisches Parlament und Rat), Exekutive (der Kommission) und dem etabliertem EU-Haushalt. Zugleich bietet dieses bundesstaatliche System nur schwache Chancen für die *Einführung* neuer EÖG jenseits der in den EU-Verträgen schon vorgesehenen Aufgaben. Da Vertragsänderungen als schwierig gelten und die EU-Haushalte durch mehrjährige Finanzrahmen stark eingeschnürt und entpolitisiert werden, können zusätzliche Gemeinschaftsgüter kaum direkt in diesem Rahmen etabliert werden.

EÖG-Einführung besser im Staatenbund

Beim „Staatenbund“ ist es umgekehrt. Für die *Durchführung* von EÖG ist das exekutiv dominierte zwischenstaatliche Handlungssystem demokratisch und fiskalisch nur schlecht geeignet. Das zwischenstaatliche Handlungssystem hat den großen Vorteil der Flexibilität bei der anfänglichen Beteiligung an neuen Aufgaben. Diese können auch *neben* den EU-Verträgen vereinbart werden. Da nicht alle Mitgliedstaaten mitmachen

müssen, können in diesem Handlungssystem zusätzliche Gemeinschaftsgüter von „Koalitionen der Willigen“ erheblich leichter eingeführt werden.

Ein föderales Paradox?

Neue europäische Gemeinschaftsgüter passen also besser in das supranationale System, können aber realistischer im zwischenstaatlichen System eingeführt werden. Stehen zusätzliche europäische öffentliche Güter damit vor einem „föderalen Paradox“? Der Widerspruch verlangt nach Auflösung. Die EÖG-Einführung lohnt nicht, wo es an der demokratischen Governance für deren Durchführung mangelt. Die Durchführung wiederum supranational zu planen, lohnt ebenso wenig, wenn kaum Chancen für die Einführung neuer Gemeinschaftsgüter bestehen.

Vertragsänderungen besser früher als später

Doch der Begriff vom „föderalen Paradox“ überzeichnet die Schärfe des Konflikts. Zum einen gilt der Königsweg von substanziellen Vertragsänderungen zwar als beschwerlich, unmöglich sind sie aber nicht. Keine Verfassung kann in der wandelbaren Welt dauerhaft unverändert bleiben. So aufreibend Neuverhandlungen sein mögen; früher oder später wird die EU die Verträge weiterentwickeln. Besser früher – hier ist viel zu gewinnen.

Zum anderen muss *eine* bundesstaatliche Governance für neue EÖG, die von zwischenstaatlichen Koalitionen der Willigen eingeführt werden, nicht zwingend genau das existierende supranationale Handlungssystem der EU-27 sein.

Selektive Integration für mehr EÖG

Öffentliche Güter in einem föderalen Europa dürfen nicht auf Vertragsänderungen warten müssen. Wo also Vertragshindernisse und/oder Veto-spieler:innen 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. Im Übergang einmal eingeführter europäischer Gemeinschaftsgüter in das für die Durchführung besser geeignete, „bundesstaatlich“ supranationale System entsteht bei selektiver Integration die besondere Herausforderung tauglicher *demokratischer* Governance.

Im Rahmen der ersten Analogie liegen Optionen zu bundesstaatlichen EÖG-Clubs, die Lösungen besonders für die legislativen und fiskalischen

Kompetenzen schaffen – z.B. als Sonderausschüsse des Europäischen Parlaments und über EU-Ergänzungshaushalte.

Für die Vollzugskompetenzen zusätzlicher Gemeinschaftsgüter bietet die *zweite* föderale Analogie neue Ansatzpunkte für Gestaltungsoptionen. Die dort entwickelten Kriterien föderaler Kompetenzenteilung lassen sich am besten auf die gesamte EU-27 anwenden. Die Kriterien sind allerdings ebenso auf die selektive Integration in Clublösungen o.ä. anwendbar.

Zweite Analogie: Europa als Vollzugsföderalismus

Die Lehre von den öffentlichen Gütern, angewandt auf die Aufgabenverteilung im europäischen Mehrebenensystem, 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 von dualem Föderalismus entsprechende Design kann auch für bestimmte europäische Gemeinschaftsgüter die beste Lösung bieten.

Da die EU aber in der Fläche über kaum eigene Verwaltung verfügt, dürften viele Gemeinschaftsgüter ähnlich wie aktuelle Unionsleistungen in Kooperation mit den Mitgliedstaaten umgesetzt werden. Das heißt,

- die Entscheidungskompetenz,
- die Vollzugskompetenz und
- die Finanzierungskompetenz

sind nicht automatisch zusammen auf derselben Ebene zu verorten. Wie diese Kompetenzen bei EÖG zwischen Union und Mitgliedstaaten verteilt oder auch kooperativ ausgefüllt werden können, wird im Rahmen der zweiten Analogie betrachtet.

Deutschland gilt – im Guten wie im Schlechten – als Paradebeispiel des kooperativen, vertikal verflochtenen „Vollzugsföderalismus“ (auch: „Verwaltungsföderalismus“). An diesem Gegenstück zum US-amerikanischen Föderalismus kann für die Governance von europäischen Gemeinschaftsgütern viel gelernt werden.

Weniger noch als in der ersten wird mit der zweiten Analogie eine Vorbildfunktion behauptet. Dass 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 Erfahrungen.

Korrespondenzprinzip

Zunächst betrachten wir die Vorteile der direkten Durchsetzung des Korrespondenzprinzips durch Bündelung aller drei Kompetenzen auf derselben Ebene. Wo das gelingt, wird volle „fiskalische Äquivalenz“ hergestellt. Hier sind die Voraussetzungen für eine effiziente und demokratisch kontrollierte Aufgabendurchführung oft sehr gut. Aber allokativen und auch finanzielle Gründe bei zahlreichen EÖG sprechen trotzdem klar für eine differenzierte Verortung der drei Teilkompetenzen.

Mehr Gemeinschaftsgüter durch Kompetenzenteilung

Die differenzierte Zuordnung der Kompetenzen an die EU und an die Mitgliedstaaten ist europapolitisch besonders wichtig. Denn diejenigen europäischen Gemeinschaftsgüter, für die alle drei Kompetenzen – einschließlich des Vollzugs durch die EU selbst – zusammen auf der zentralen Ebene implementiert werden können, machen absehbar *nur einen Bruchteil* der insgesamt umsetzbaren EÖG aus. Mit anderen Worten: Ohne einen vertikal kooperativen europäischen Föderalismus kann es nur wenige zusätzliche Gemeinschaftsgüter geben. Mehr und bessere EÖG sind aber, so die Prämisse, der Schlüssel für ein starkes und souveränes Europa.

Um diesen Schlüssel besser einsetzen zu können, formulieren wir ein kriteriengestütztes Raster als eine „föderale Taxonomie“, wie und unter welchen Bedingungen die drei Hauptkompetenzen zwischen zentraler europäischer und dezentraler Ebene der Mitgliedstaaten aufzuteilen sind.

Kriterien für die Entscheidungskompetenz

Für eine Einordnung als *europäisches* öffentliches Gut ist die Entscheidungs- bzw. legislative Kompetenz ausschlaggebend. Unter den ökonomischen EÖG-Begründungen entspricht sie der

Vermeidung von „Spillover“-Effekten rein nationaler Gesetzgebung über innereuropäische Grenzen hinweg. Fällt dies mit homogenen Präferenzen der europäischen Bürger:innen für die entsprechende Leistung zusammen, liegt eine rein europäische Entscheidungskompetenz nahe.

Wo „Spillover“-Effekte hingegen auf eher heterogene Präferenzen stoßen, liegt eine EU-Rahmensetzung nahe. Innerhalb des gemeinsamen Rahmens zollt dann individuelle Gesetzgebung der Mitgliedstaaten den unterschiedlichen Wünschen der Bürger:innen Rechnung. Viele Kernfunktionen der EU-Verträge – u.a. Freizügigkeit, Beihilfenverbot, Steuerharmonisierung – schaffen diesen elementaren Typ europäischer öffentlicher Güter, indem sie Spillovers durch „negative Freiheiten“ eindämmen, alle weiteren Kompetenzen aber bei den Mitgliedstaaten belassen.

Kriterien für die Vollzugskompetenz

Das andere wichtige ökonomische Argument für europäische Gemeinschaftsgüter, die Skaleneffekte gemeinsamer Aufgaben, ist dagegen „produktionstechnischer“ Natur. Es bezieht sich nicht auf die Gesetzgebungs-, sondern auf die Vollzugskompetenz. Dieser wichtige Unterschied wird in der Debatte oft übersehen. Ob die „Herstellung“ eines Gemeinschaftsguts auf zentraler oder dezentraler Ebenen effizienter ist, entscheidet sich nach Maßgabe ganz anderer Kriterien als die grundlegende Entscheidungskompetenz.

Objektive Unteilbarkeiten, wie z.B. bei der europäischen Raumfahrt, sprechen für positive Skaleneffekte (*economies of scale*) und einen zentralen Aufgabenvollzug. Doch es gibt auch Leistungen mit negativen Skaleneffekten (*diseconomies of scale*). In der Praxis können sie schnell relevant werden, wenn der dezentrale Vollzug die Ausnutzung der signifikanten Gehaltsunterschiede in der Union ermöglicht, während eine integrierte europäische Leistungsverwaltung einheitliche, d.h. deutlich höhere Bezüge veranschlagen müsste. Viele europäische Gemeinschaftsgüter werden gemäß ihrer ökonomischen Natur zwar auf zentraler Ebene entschieden werden, aber dezentral kosteneffizienter zu vollziehen sein.

Kriterien für die Finanzierungskompetenz

Bei der dritten Teilkompetenz, die Finanzierung, sprechen gute ökonomische Argumente für eine Zuordnung an die dezentrale Ebene, wenn dort auch der Vollzug liegt. Andere, nicht minder gute

Argumente lassen hingegen klar für eine Verortung auf der zentralen Ebene plädieren. Am Ende zeigt sich, dass die zentrale oder dezentrale Finanzierungskompetenz ein entscheidender Faktor sein kann, ob ein zusätzliches EÖG als echte Neuerung aufgenommen wird – oder doch als ein „More of the same“.

Im deutschen „Vollzugsföderalismus“ mit häufig zentraler Gesetzgebung aber dezentralem, manchmal sogar kommunalem Vollzug, kommt die Finanzierungsentscheidung in der langjährigen Debatte um das Konnexitätsprinzip zum Ausdruck.

Zentrale Finanzierung mit Veranlassungskonnexität

Bei Ausführungskonnexität ist die vollziehende Ebene auch für die Finanzierung einer Aufgabe aus eigenen Einnahmen verantwortlich. Dahinter steht die Überlegung, dass Leistungsverwaltungen nur mit „eigenem“ Geld effizient umgehen. Bei Veranlassungskonnexität hingegen ist die gesetzgebende, nicht die vollziehende Ebene, für die Finanzierung verantwortlich („Wer bestellt, bezahlt“). Dahinter steht in Deutschland die Erfahrung, dass zentrale Gesetzgebung zur besonderen „Großzügigkeit“ neigt, wenn *andere* Ebenen die Kosten für stete Leistungsausweitungen zu tragen haben. Von der Ausführungskonnexität kommend hat sich im deutschen Föderalismus langsam die klare Überlegenheit der Veranlassungskonnexität als Governance-Modell für den dezentralen Vollzug zentral beschlossener Aufgaben durchgesetzt.

Hier empfehlen wir, im Gegensatz zu Deutschland, von vornherein auf *zentrale* Finanzierung europäischer Gemeinschaftsgüter zu setzen, die zur Durchführung aus Effizienzgründen an die Mitgliedstaaten delegiert werden. Neben Anreizüberlegungen ist hier auch wichtig, dass durch die Finanzierung über EU-Haushalte eine Politisierung der EÖG und stärkere demokratische Verankerung auf europäischer Ebene entsteht.

In der Folge diskutiert die Langversion des Papiers die Stärken und Schwächen verschiedener zentraler Finanzierungsmechanismen dezentraler Leistungserbringung. Da Kostenerstattungen einerseits und Steueranteile andererseits eher Randlösungen bieten, erweisen sich – auf den ersten Blick erstaunlich, bei näherer Betrachtung aber sehr plausibel – traditionelle Zuweisungen

als das häufig tauglichste Instrument der innovativen zentralen Finanzierung.

Föderale Aufgabenerfüllung als europäischer Designauftrag

Ungeachtet dieses Schwerpunkts werden in der Langfassung *alle* für EÖG vorstellbaren Kombinationen von Zentralität und Dezentralität der drei Kompetenzen betrachtet. Hier 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 Abwehrargument. Er ist, ganz im Gegenteil, ein *Designauftrag*.

NextGenerationEU als Startpunkt für EU-Innovationen?

Das primäre Interesse der Untersuchung richtet sich auf öffentliche Aufgaben, auf die Vertiefung der europäischen Integration durch europäische öffentliche Güter. Doch auch die mit dem Corona-Wiederaufbaufonds „NextGenerationEU“ entstehenden Optionen zur Vertiefung über die fiskalische Seite kommen in den Blick.

Die mit dem Paket in die Wege geleiteten, noch zu konkretisierenden Neuerungen bei EU-Steuern und EU-Verschuldung eröffnen Möglichkeiten, die sich ohne die große Corona-Krise als unfreiwilligen Katalysator europäischen Fortschritts kaum ergeben haben dürften.

Mit Blick auf die Diskussion zur zukünftigen Finanzierung der EU erörtern wir den traditionellen Streitpunkt des *Juste retour*, also der mitgliedstaatlichen Haltung, immer möglichst viel für die eigenen Beiträge zurückbekommen zu wollen. Weit davon entfernt ein finanzpolitisches Spezialproblem darzustellen, verkörpert *Juste retour* 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 Einnahmensegmente dazu eingesetzt werden, Leistungen mit einem sichtbaren europäischen Mehrwert – echte Gemeinschaftsgüter – zu finanzieren.

Konferenz zur Zukunft Europas

Der Designauftrag für ein europäischeres, föderaleres Europa liegt nicht allein bei der Wissenschaft. Die Corona-Pandemie hat den Start der Konferenz zur Zukunft Europas verschoben, aber nicht aufgehoben. Die kommende Konferenz zur gemeinsamen Zukunft wird anders aussehen als die ursprünglich geplante. Sie wird die Erfahrungen aus der Pandemie widerspiegeln. Sie wird das 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.

Über das Projekt

Im Projekt *Vision Europe* des Programms „Europas Zukunft“ erarbeiten wir zusammen mit Partner:innen und hochrangigen Expert:innen aus ganz Europa innovative Vorschläge, um die Europäische Union neu zu denken. Zugleich konzipieren wir neuartige Produkte, um Europa besser zu kommunizieren.

Dieser Policy Brief wurde im Rahmen der Reflektionsgruppe zu Europäischen Öffentlichen Gütern verfasst und beruht auf der Langstudie „Öffentliche Güter im föderalen Europa“. Sie ist [hier](#) abrufbar.

Titelbild:

© Shutterstock / maradon 333

Autor:innen | Kontakt

Michael Thöne

Geschäftsführender Direktor, Finanzwissenschaftliches Forschungsinstitut (FiFo) Köln
Postfach 13 01 36, 50495 Köln
Telefon +49 221 13 97 51 0
thoene@fif-koeln.de

Helena Kreuter

Wissenschaftlerin, FiFo Köln
Telefon +49 221 13 97 51 23
kreuter@fif-koeln.de

Stiftung | 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/europa