

Prof. Dr. Christian Calliess, LL.M.Eur

Lehrstuhl für Öffentliches Recht und Europarecht
Geschäftsführender Direktor des Instituts für Öffentliches Recht

Freie Universität Berlin
Boltzmannstr. 3, 14195 Berlin
Telefon: +49 (0)30 838 51456
E-Mail: europarecht@fu-berlin.de

Thesepapier zum Vortrag

„Europäische öffentliche Güter: Begriff, Verwirklichung und Durchsetzung im Recht der Europäischen Union“

im Bundesministerium der Finanzen am 13. Februar 2020

1. Europäische öffentliche Güter spiegeln sich in rechtlicher Perspektive in den der EU von den Mitgliedstaaten übertragenen Zielen und Aufgaben (allgemein Art. 3 EUV). Die Kompetenzordnung der EU (Art. 5 EUV i.V.m. Art. 2 ff. AEUV) macht deutlich, dass sich die europäischen öffentlichen Güter zwar von den jeweiligen nationalen öffentlichen Gütern emanzipiert haben, im europäischen Staaten- und Verfassungsverbund der EU gleichwohl aber eng mit diesen verflochten bleiben.
2. Daher bedarf es im europäischen Verbund einer Brücke, mit deren Hilfe beide Ebenen zueinander in Bezug gesetzt werden und zum europäischen öffentlichen Gut zusammengeführt und gebündelt werden können. Insoweit kann an das unionsrechtliche **Solidaritätsprinzip in seiner prozeduralen Dimension** (= loyale Zusammenarbeit der Mitgliedstaaten im Hinblick auf Ziele und Aufgaben der EU) angeknüpft werden (vgl. Art. 4 Abs. 3 EUV).
3. Das **im Sinne wechselseitiger Verantwortung** zu verstehende prozedurale Solidaritätsprinzip gründet sich auf die gemeinsame Zielbezogenheit (Gemeinwohl als Oberbegriff öffentlicher Güter) der verschiedenen Handlungsebenen und begünstigt insoweit eine Aufgabenerledigung auf der europäischen Ebene. In der Folge wird die Verwirklichung europäischer öffentlicher Güter zu einem Kompetenzproblem, das sich im europäischen Staaten- und Verfassungsverbund in Vorrang und Sperrwirkung des Unionsrechts manifestiert. Insoweit steht das Solidaritätsprinzip in einem latenten Spannungsverhältnis zum rechtlichen **Subsidiaritätsprinzip** des Art. 5 EUV. Dessen Prüfkriterien weisen wiederum vielfältige **Schnittpunkte zur ökonomischen Debatte** um die Verwirklichung europäischer öffentlicher Güter auf. Insoweit geht es vor allem um die Kriterien des Spill Overs und des europäischen Mehrwerts (European added value).
4. In der Theorie finden Subsidiaritäts- und Solidaritätsprinzip ihre Entfaltung im Begriff des **Gemeinwohls (öffentlichen Interesses)**, den man im Hinblick auf die öffentlichen Güter als Oberbegriff verstehen kann. Das Gemeinwohl wiederum lässt sich als Ziel, auf dessen Verwirklichung eine Gemeinschaft (hier die EU) hin angelegt ist, und dem die Glieder der Gemeinschaft (hier die Mitgliedstaaten) verpflichtet sind, definieren.
5. **Praktisch** bedeutet dies: Im Rahmen der Kompetenzzusübung (vor allem bei der europäischen

Gesetzgebung) schützt das Subsidiaritätsprinzip die Zuständigkeiten der Mitgliedstaaten bei der Verwirklichung der in den Zielen der EU zum Ausdruck gekommenen öffentlichen Güter. Gleichzeitig wird das Solidaritätsprinzip bei der Verwirklichung der jeweiligen europäischen öffentlichen Güter zum Korrektiv des Subsidiaritätsprinzips. Vor diesem Hintergrund ist das europäische Gemeinwohl im europäischen Staaten- und Verfassungsverbund weitgehend **arbeitsteilig** zu verwirklichen (EU als Gemeinwohlverbund).

6. Diese **Arbeitsteilung kann hinsichtlich der Verwirklichung europäischer öffentlicher Güter** rechtspolitisch wie folgt weiter konkretisiert werden:

- a) Zunächst ist der Diskurs um europäische öffentliche Güter mit der Debatte um die Reform der EU im Rahmen der 2020 beginnenden Konferenz zur Zukunft Europas zu verknüpfen. Für diese Debatte bleibt das von der Europäischen Kommission 2017 vorgelegte „Weißbuch zur Zukunft Europas“ mit seinen 5 Szenarien ein zentraler Anknüpfungspunkt. Insoweit gibt es interessante Bezugspunkte für die Verwirklichung europäischer öffentlicher Güter: Vor allem Szenario 4 des Weißbuchs „Weniger, aber effizienter“ setzt auf **Prioritäten, im Bereich derer die EU gestärkt werden muss**. Diese Prioritäten können über das Konzept der europäischen öffentlichen Güter definiert werden. Auf diese Weise entstehen ein umfassendes Narrativ und ein rationaler Maßstab für die politische Bestimmung europäischer Prioritäten. Diese bilden den Ausgangspunkt für eine neue Arbeitsmethode der EU.¹
- b) Diese Überlegungen lassen sich am Beispiel des Schengenraums und hier vor allem des Managements der europäischen **Außengrenzen** illustrieren.
- c) Fehlt es insoweit an einer europäischen Kompetenz (wie z.B. im Bereich der WWU), so stellt sich die Frage nach einer **Ergänzung der europäischen Kompetenzordnung** durch Vertragsänderung. Eine solche ist vor allem dann geboten, wenn zwischen vertraglichen Zielen (und damit bereits vertraglich anerkannten europäischen öffentlichen Gütern) und der EU insoweit zustehenden Kompetenzen eine Diskrepanz besteht, die EU also entweder gar nicht oder nicht hinreichend effizient zur Verwirklichung des europäischen öffentlichen Guts handeln kann.
- d) Wenn **kein politischer Konsens** zwischen den Mitgliedstaaten der EU über die Verwirklichung eines europäischen öffentlichen Guts hergestellt werden kann, weist Szenario 3 des Weißbuchs einen Weg, indem es unter dem Begriff der „Koalition der Willigen“ den Weg für verschiedene Formen differenzierter Integration bereitet. Im Ergebnis sollten Pioniergruppen zur effizienten Verwirklichung europäischer öffentlicher Güter mit gutem Beispiel vorangehen können („leading by example“), so dass zögernde Mitgliedstaaten vom europäischen Mehrwert überzeugt werden und sich anschließen.²

¹ Ausführlich Calliess, Zukunftsszenarien und Reformoptionen für die EU: vom Weißbuch der Kommission zu einer flexibleren Arbeitsmethode, in: *Integration* 2/2019, S. 97, 106 ff.

² Ausführlich Calliess, ebenda, S. 97, 114 ff.