

II. Theoretischer und methodischer Analyserahmen zur Bewertung europäischer Einnahmestrukturen

Der im Folgenden dargelegte theoretische und methodische Analyserahmen soll dazu dienen, den Umfang einer *europäischen Einnahmeautonomie* zu verschiedenen Zeitpunkten der Integrationsentwicklung fassbar und qualitativ *messbar* zu machen. Dazu gilt es, verschiedene Grade an Einnahmeautonomie sowie die ihre Substanz bildenden Elemente zu identifizieren und zu unterscheiden. So wird europäische Einnahmeautonomie als Unterkategorie institutionell verankerter europäischer Autonomie insgesamt verstanden. Dadurch können bestehende integrationstheoretische Analysewerkzeuge und Erklärungen für den vorliegenden Gegenstand nutzbar gemacht werden.

Gemeinhin wird institutionell vermittelte europäische Autonomie unter den Begriff der *Supranationalität* gefasst.²²⁵ Dieser bezieht sich auf über eine intergouvernementale Zusammenarbeit hinausgehende Arrangements. Diese sind durch eine besondere Unabhängigkeit in der ‚überstaatlichen‘ Kompetenzausübung gekennzeichnet sowie durch eine Wirkung und Bindungen der ‚überstaatlichen‘ Maßnahmen direkt in den innerstaatlichen Raum hinein, sodass sie der überstaatlichen Ebene eine staatsähnliche Qualität verleihen. Im Rahmen der *EU-Polity* stehen solchen supranationalen Strukturmerkmalen jedoch die *intergouvernementalen* Arrangements gegenüber, die der Gestalt herkömmlicher internationaler Organisationen entsprechen.²²⁶ Diese statten die europäische Ebe-

225 Für den Begriff der *Supranationalität* hat sich bisher keine einheitliche Definition herausgebildet, doch sind die in den folgenden Abschnitten genannten Merkmale weitgehend konsensfähig (vgl. Capotorti 2000: 737, auch zitiert bei Schermers/ Blokker 2011: 56; zur Diskussion um die rechtswissenschaftliche ‚Brauchbarkeit‘ des Begriffs der Supranationalität und diese letztlich bejahend Fremuth 2010: 23ff.; verneinend z.B. Lecheler 1974; zur Problematik der Begriffsdefinition der Supranationalität bereits Haas 1958: 32f.; ferner Zuleeg 1988).

226 Die Bezeichnung *internationale Organisation* wird auch im Folgenden im Sinne einer intergouvernementalen, d.h. zwischenstaatlichen Organisation verwandt. Diese ist abzugrenzen von Nichtregierungsorganisationen (Non-governmental Organization, NGO), die als nicht-profit-orientierte Zusammenschlüsse von Individuen, privatrechtlichen Vereinigungen oder Verbänden gegründet werden (vgl. Ipsen 2004: 92ff.; Seidl-Hohenveldern/ Loibl 2000: 1ff.). Eine klare, einheitliche völkerrechtliche Definition einer *internationalen Organisation* ist jedoch nicht vorhanden (vgl. dazu Wesel 2012: 87ff.; Koch 2008: 29ff.; zur Definition einer internationalen Organisation auch Peters/ Freistein/ Leininger 2012: 8; Schaffner 1993: 16; zur Geschichte, Bedeutung, Kennzeichen und Kategorisierungen von internationalen Organisationen aus dem Bereich der Politik-

ne nicht mit einer Autonomie aus, sondern konstituieren stattdessen ein Abhängigkeitsverhältnis gegenüber den Mitgliedstaaten.

In der folgenden Abbildung ist die dem Analyserahmen zugrundeliegende methodische Untersuchungsperspektive dargestellt. Dabei wird eine Hierarchisierung der betrachteten Elemente anhand ihres Abstraktionsniveaus im Sinne Sartoris vorgenommen. Dementsprechend werden die Entwicklung der europäischen Integration insgesamt und jene des europäischen Finanzierungssystems als zwei verschiedene Stufen auf Sartoris „Abstraktionsleiter“ betrachtet, nach der ein Konzept, je höher es auf der Abstraktionsleiter anzuordnen ist, desto niedrigere spezifischere Definitionsanforderungen besitzt und damit desto mehr Fälle umfasst.²²⁷ Demnach wird institutionelle europäische Integration als das die beiden Unterkategorien²²⁸ der intergouvernementalen Arrangements einerseits und der supranationalen institutionellen Strukturen andererseits umfassende, auf der *Abstraktionsleiter* höher anzuordnende Konzept verwendet.²²⁹

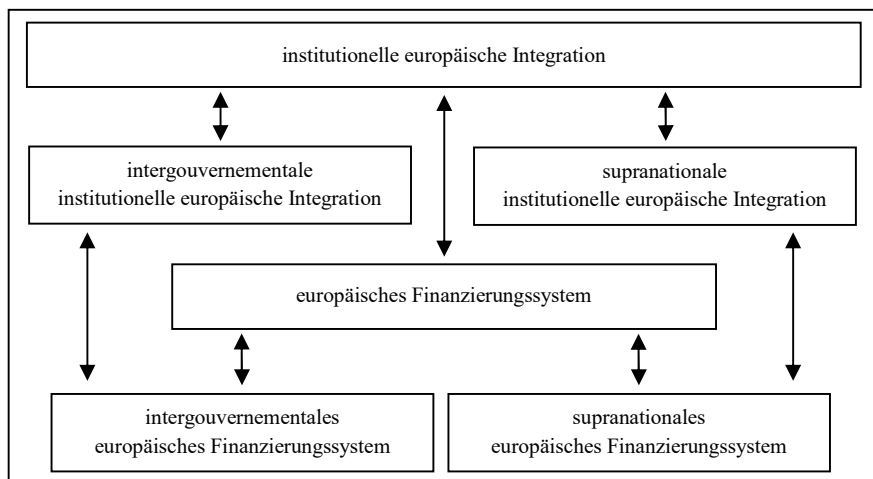
wissenschaft z.B. Freistein/ Leininger 2012; Pease 2012; Wesel 2012; Hurd 2011; Muldoon u.a. 2010; Rittberger/ Zangl 2003; ferner aus historischer Perspektive Herren 2009; aus dem Bereich der Rechtswissenschaft z.B. Schermers/ Blokker 2011; Ruffert/ Walter 2009; Weiß 2009; Seidl-Hohenveldern/ Loibl 2000; sowie bereits Reuter 1958).

227 Vgl. Sartori 1970: 1040ff. Sartori bezeichnet dabei den Umfang jener Phänomene, auf die ein Konzept Anwendung findet als *Extension*. Unter *Intension* fasst er hingegen die Eigenschaften, die die Dinge aufweisen müssen, um von der *Extension* erfasst zu werden. Eine Erhöhung der Stufe auf der *Leiter der Abstraktion* erfolgt demnach durch eine geringere *Intension* und eine größere *Extension* (siehe bereits FN 20; vgl. Sartori 1991: 248; sowie dazu auch Mair 2008: 178; Collier/ Mahon 1993: 846).

228 Sartori spricht statt von Unterkategorien auch von *Klassen*. Hingegen verwenden z.B. Collier und Mahon (vgl. 1993: 845 (EN 1)) die Begriffe Konzept und Kategorie identisch.

229 Zu den klassischen Regeln der Konzeptbildung vgl. Sartori 1991; 1984; 1970; sowie dazu Gerring 2012; 1999; Mair 2008.

Abb. 1: Die Hierarchie der verwendeten Konzepte angelehnt an die Abstraktionsleiter Sartoris



Quelle: eigene Darstellung.

Aufgrund der dualen Struktur der europäischen Architektur aus Supranationalität und Intergouvernementalismus besitzt die EU sowohl Merkmale einer internationalen Organisation als auch eines europäischen Föderalstaats und bewegt sich damit in einem Spannungsfeld aus *Zwischen-* und *Überstaatlichkeit*. Diese *Wesensunklarheit* und Janusköpfigkeit der EU hat, wie im Weiteren deutlich werden wird, für die Konzipierung eines europäischen Finanzierungssystems grundlegende Bedeutung. Darüber hinaus berührt sie den Kern der Differenz zwischen den integrationstheoretischen Ansätzen des Intergouvernementalismus einerseits und des Supranationalismus andererseits. Daher wird im nachstehenden Abschnitt zunächst die hybride Gestalt der EU kompakt dargestellt. Im Anschluss daran folgt die genauere Klärung der Konzepte des Analyserahmens, bevor über die Annahmen politikwissenschaftlicher Integrationstheorien institutionelle Merkmale *intergouvernementaler* und *supranationaler* (sowie gemischter, im Folgenden: fusionierter) Integration erarbeitet werden. Dabei handelt es sich um *Ideale* der verschiedenen Integrationsformen, die nicht empirisch (wie *Realtypen*), sondern wie soeben dargelegt, heuristisch, auf der Grundlage der Integrationstheorien entwickelt werden und die aus den Theorien abgeleiteten Merkmale

in *Reinform* erfüllen.²³⁰ Somit stellen *Idealtypen* mit Max Weber eine nicht real existierende „Steigerung“²³¹ von empirisch feststellbaren oder auch nicht festzustellenden Eigenschaften dar.²³²

Im nächsten Schritt werden darauf aufbauend und unter Ausschöpfung bestehender Kategorisierungen öffentlicher Finanzbeschaffung Eigenschaften und Kennzeichen ebenfalls *idealtypischer* intergouvernementaler (abhängiger) und supranationaler (autonomer) europäischer Finanzierungsformen sowie die Möglichkeit fusionierter (gemeinsamer) Finanzierung als Bewertungsmaßstab für real auftretende Strukturen und die durch sie vermittelte europäische Einnahmeautonomie benannt. Die gewonnenen Ergebnisse werden im vierten Unterabschnitt zu einer Typologie europäischer Finanzierungssysteme weiterentwickelt. Das Kapitel schließt mit den die empirische Analyse leitenden und auf den dargelegten theoretischen Annahmen basierenden Hypothesen der vorliegenden Arbeit.

1. Die Europäische Union – ein „liebenswertes Monstrum“²³³

1.1 Merkmale einer intergouvernementalen Organisation

Die EU und ihre Vorgängerorganisationen basieren auf zwischenstaatlichen Übereinkünften in Form völkerrechtlicher Gründungsverträge,²³⁴ womit sie ein klassisches Merkmal internationaler Organisationen erfüllen.²³⁵ Die Gründungsverträge

230 Vgl. dazu Kluge 1999: 58ff.

231 Weber 1904 [1968]: 191.

232 Vgl. ebd.: 190; Kluge 1999: 60ff./ insb. 62; kritisch zur Verwendung des Begriffs des Idealtypus Beyme 2006: 160f.

233 Griller 2005: 202/ 265, in Anlehnung an Pufendorfs (1667: 157 (Kapitel 6, § 9)) Charakterisierung des Heiligen Römischen Reiches Deutscher Nation als „irregulare aliquod corpus, & monstro simile“ („irregulärer und einem Monster ähnlicher Körper“).

234 Zu den Gründungsverträgen der EU und ihrer Vorgängerorganisationen zählen der „Vertrag über die Gründung der Europäischen Gemeinschaft für Kohle und Stahl“ (1951), der „Vertrag zur Gründung der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft“ (1957), der „Vertrag zur Gründung der Europäischen Atomgemeinschaft“ (1957) sowie der „Vertrag über die Europäische Union“ (1992). Die europäischen Institutionen wurden inzwischen zudem neben den Gründungsdokumenten u.a. durch zahlreiche Beitrittsabkommen und Änderungsverträge geprägt, wie zuletzt der „Vertrag von Lissabon“ (2007). Diese machen gemeinsam den Hauptteil des sogenannten *Primärrechts* aus, zu dem darüber hinaus auch ungeschriebenes Gewohnheitsrecht und allgemeine Rechtsgrundsätze der europäischen Regeln zählen. Währenddessen wird als *sekundäres Europarecht* jenes von den EU-Organen geschaffene Recht bezeichnet (vgl. Nettesheim 2011a: 109ff.; Hakenberg 2010: 57ff.).

235 Vgl. Ruffert/ Walter 2009: 3; Schaffner 1993: 16. Eine völkerrechtliche Übereinkunft kann grundsätzlich zwischen mindestens zwei souveränen Staaten (und/ oder anderen Völkerrechtssubjekten) erfolgen. Völkerrechtssubjektivität meint dabei „Rechtspersönlichkeit im Völkerrecht (...) [und damit, d. Verf.] die Fähigkeit, völkerrechtliche Rechte und Pflichten innezuhaben“ (Herdegen

ge legen den Kreis der Teilnehmer der Organisation, hier der EU fest, der sowohl – wie z.B. im Rahmen der UNO (United Nations Organisation) – universell oder durch bestimmte Voraussetzungen beschränkt sein kann, z.B. geographisch, wie es auf die regional ausgerichtete EU zutrifft.²³⁶ Auch enthalten die Gründungsverträge die Vorgaben für die institutionelle Architektur der Organisation und legen somit die Grundlagen für die Gestalt und die Aufgaben der EU-Organe (was ebenso wie die Festlegung des Teilnehmerkreises jedoch neben einer Parallele zu anderen internationalen Organisationen auch einem Vergleich mit einer nationalen Verfassung offen steht).

Eine internationale Organisation wird als Instrument einer kollektiven Interessenverfolgung und Problembearbeitung gegründet. Die Gründungsmitglieder legen daher die Aufgaben und Zielsetzungen der Organisation vertraglich fest. Das vorgegebene Tätigkeitsfeld kann sowohl eine generelle politische Kooperation und Koordination umfassen als auch auf eine funktionelle Problemlösungsabsicht eng begrenzt sein – beispielsweise auf den Bereich Sicherheit oder auf einen bestimmten Wirtschaftssektor.²³⁷ Entsprechend nennen auch heute die europäischen Gründungsverträge die Ziele der institutionalisierten europäischen Zusammenarbeit. Der materielle Gehalt der Zielsetzungen, die der EU heute aufgegeben sind, hat allerdings inzwischen einen Umfang und eine Dichte erreicht, die die EU von ihren intergouvernementalen Wurzeln abheben, wie in dem der Supranationalität gewidmeten Abschnitt näher ausgeführt wird.

Dies steht zugleich dem weiterhin gegebenen intergouvernementalen Charakter der Kompetenzordnung der EU nicht entgegen. Das zugrundeliegende Prinzip der *begrenzten Einzelermächtigung*²³⁸ besagt, dass eine internationale Organisation nur im Rahmen der ihr durch die Mitgliedstaaten in Form eines Rechtsakts zugeschriebenen Kompetenzen handeln darf.²³⁹ So gilt allein der souveräne Staat

2007: 61). Völkerrechtssubjektivität kommt neben Staaten – den „originären Völkerrechtssubjekten“ – z.B. dem Heiligen Stuhl oder dem Internationalen Komitee des Roten Kreuzes und in partieller Form auch internationalen Organisationen zu, wird ihr diese durch die Mitgliedstaaten übertragen (vgl. dazu ebd.: 61ff.).

236 Ferner kann eine regionale Beschränkung auch aus einer sicherheits- oder wirtschaftspolitischen Kongruenz erwachsen (vgl. Walter/ Ruffert 2009: 5; zur Problematik um die Festlegung der Erweiterungsgrenzen der EU statt vieler Theisen 2006).

237 Vgl. Ruffert/ Walter 2009: 4; Meng 1978: 48f.

238 Vgl. Klein/ Schmahl 2013: 317ff./ 346; Streinz 2008: 51; zur Abgrenzung der europäischen von einer bundesstaatlichen Kompetenzordnung auch Fischer/ Schley 1999: 41, die jedoch eine andere Argumentationsgrundlage nutzen (Ausrichtung der Kompetenzzuteilung an den Organisationszielen, verbleiben traditionell zentraler Aufgaben bei den Mitgliedstaaten).

239 Hinzu treten implizite Kompetenzen (*implied powers*), die sich aus der Auslegung des diese Kompetenzen (lediglich) nicht ausdrücklich enthaltenden Vertragstexts ergeben und die zur Erfüllung der Aufgaben der Organisation notwendig sind. Eine weitere Aufweichung bildet das Prinzip des *effet utile* (der effektiven Wirkung), das besagt, dass die Vertragsnormen so auszulegen seien,

als genuiner Träger von Hoheitsrechten, die einer Kompetenzausübung zugrundeliegen, und nur er kann über die Zuordnung von Kompetenzen auf der Basis seiner *Kompetenz-Kompetenz* verfügen.²⁴⁰ Die Mitgliedstaaten bilden damit die unverzichtbaren rechtlichen und politischen Träger der Organisation.²⁴¹ Demnach bedarf eine Erweiterung der internationalen bzw. europäischen Handlungskompetenzen grundsätzlich einer Vertragsänderung, die nur bei einstimmiger Zustimmung aller Mitgliedsstaaten und nach einer ihren nationalen verfassungsrechtlichen Vorgaben entsprechenden Ratifikation möglich ist.²⁴² Fehlt eine solche durch die Mitgliedstaaten geschaffene primärrechtliche Grundlage, handelt es sich um einen Rechtsakt *ultra vires*, dem die Rechtswirksamkeit abzusprechen ist.²⁴³

Darüber hinaus liegt ein Unterschied zwischen der EU und einem staatlichen Gemeinwesen in einem zu beobachtenden Mangel an einer europäischen demokratischen Öffentlichkeit und einem Zusammengehörigkeitsgefühl der Bürger zu einer gemeinsamen Union,²⁴⁴ das aus demokratischer Perspektive einem Staatsvolk gemein sein sollte. Die Verbindung zwischen europäischer Ebene und Bürger wird weiterhin zwar rechtlich durch eine Rechte und Pflichten vermittelnde

dass sie den Vertragszweck am besten fördern. Die Annahme *immanenter Kompetenzen*, die der Verfolgung des Organisationszwecks dienen, jedoch vom Vertrag lediglich nicht verboten werden, wird nach herrschender Lehre abgelehnt (vgl. Weiß 2009: 358; Ipsen 2004: 85ff.; siehe auch FN 243).

240 Vgl. so Kirchhof 2009: 1034f.; ähnlich Everling 2003: 864. Das Bundesverfassungsgericht (vgl. 2009: 343; 350f.; 381f.) nennt im Lissabon-Urteil das Prinzip der begrenzten Einzelermächtigung als Schutzvorkehrung für die nationale Demokratie und Staatlichkeit (vgl. a.A. bei Lerche 1995, der die Zuordnung der Kompetenz-Kompetenz als von der Staatlichkeit und Souveränität losgelöst betrachtet; dazu Becker 2009: 5; zur Problematik der Souveränitätsfrage in der EU z.B. Höreth 2013a (insbesondere: 41ff.); Höpner u.a. 2010; Grimm 2009; Schmitz 2001: 237ff.; Denning 2000; Mayer 2000: 44ff.). Im staatsrechtlich organisierten Bundesstaat wird die Kompetenz-Kompetenz grundsätzlich auf zentraler Ebene (unter Beteiligung der Gliedstaaten) ausgeübt (vgl. Bogdandy 2012a: 48f.; Maurer 2010: 120f.).

241 Vgl. Oppermann 2011a: 21ff.; Zuleeg 1988: 108.

242 Vgl. Nettesheim 2009a: 400.

243 Vgl. so auch Bundesverfassungsgericht 2009: 353ff.; 1993: 188, damals unter der Bezeichnung „ausbrechender Rechtsakt“; zur Problematik um das Prinzip der begrenzten Einzelermächtigung und seiner „dynamisch[en]“ Interpretation (Höreth 2009a: 79) insbesondere durch die Prinzipien der inhärenten Zuständigkeit (*implied powers*), der effektiven, nützlichen Wirkung (*effet utile*) sowie die Vertragsabrundungsklausel des Art. 352 AEUV z.B. Schäfer 2013b; Nettesheim 2011b: 164ff.; 2009a; Streinz 2011; Höreth 2008: 65ff.

244 Vgl. Decker 2007: 181f.; zum Zusammenhang zwischen der hybriden Gestalt der EU und deren Defizit an demokratischer Legitimation Decker 2001: 34; zum europäischen Demokratiedefizit und der Diskussion um Reformmöglichkeiten Decker 2014; 2003; 2002a; 2002b; 2000; Sonnicksen 2014; Höreth 2013b; 2009b; 1999; Höreth/ Mann 2013; Smismans 2013; T. Mayer 2011: 145f.; Decker/ Sonnicksen 2009; Kielmansegg 2009; Huget 2007; Mair 2007.

Unionsbürgerschaft geknüpft,²⁴⁵ doch wird letztere über die nationale Staatsangehörigkeit vermittelt, statt in einer direkten Beziehung begründet zu sein. Zudem besitzt die EU keine Zwangsgewalt; das Gewaltmonopol, das gemeinsam mit dem staatlichen Steuermonopol die zentrale Handlungsressource des modernen Staates und die größte Eingriffsmöglichkeit in die Lebenswelt des Bürgers bietet,²⁴⁶ verbleibt auf nationaler Ebene.²⁴⁷

1.2 Merkmale europäischer Supranationalität

Die Eigenschaften der EU, die die traditionellen intergouvernementalen Strukturen einer internationalen Organisation sprengen, beginnen bei den bereits angesprochenen, der EU von den Mitgliedstaaten übertragenen Aufgaben und Zielen, die trotz ihrer vertraglichen Fixierung heute die Breite einer „staatsähnlichen Agenda“²⁴⁸ erreicht haben und neben der Förderung des „Frieden[s], ihrer Werte und das Wohlergehen ihrer Völker“, u.a. die Schaffung eines Raums der Freiheit, Sicherheit und des Rechts, eines Binnenmarktes unter Wahrnehmung auch sozialer Aufgaben sowie die Errichtung einer Wirtschafts- und Währungsunion umfassen.²⁴⁹ Entsprechend greifen die Zuständigkeiten der EU weit in die staatlichen (Kern-)Aufgaben hinein. „[A]ddiert man [alle im EU-Rahmen behandelten, d. Verf.] Politikfelder, so fehlt auf der EU-Ebene kein zentraler Bereich der nationalen Politik.“²⁵⁰

Der erreichte Integrationsgrad kommt darüber hinaus insbesondere in der europäischen Fähigkeit zu einer von den Mitgliedstaaten unabhängigen, eigenständigen – supranationalen – Willensbildung zum Ausdruck. Im Rahmen einer klassischen intergouvernementalen Organisation wird die Entscheidungsgewalt jenem Organisationsorgan überantwortet, durch welches die Mitgliedstaaten vertreten sind, die zudem jeweils ein Vetorecht besitzen. Auf diese Weise sollen der Einfluss und die Lenkungsmacht der Mitgliedstaaten gesichert werden.²⁵¹ Allein auf die Gemeinschaft ausgerichteten Institutionen kommt lediglich eine beraten-

245 Art. 9 EUV i.d.F. von Lissabon; Art. 18ff. AEUV; vgl. Kadelbach 2009.

246 Vgl. Jachtenfuchs/ Kohler-Koch 2003: 20.

247 Vgl. Oppermann 2011a: 24f.; Maurer 2010: 2f.; kritisch dazu Griller 2005: 220ff.

248 Hofmann/ Wessels 2008: 8.

249 Art. 3 EUV i.d.F. von Lissabon.

250 Hofmann/ Wessels 2009: 77; 2008: 8; vgl. Möstl 2010: 17; Heckel 1998: 40; zur Frage der Kompatibilität der Aufgabenübertragung auf die europäische Ebene mit der nationalen Staatlichkeit siehe Bundesverfassungsgericht 2009: 384f.; 1993: 186; vgl. dazu Nettesheim 2009b: 2868; Pehle 2009: 506f.

251 Vgl. Weiß 2009: 374.

de Funktion zu.²⁵² Die EU gestattet hingegen auch weisungsungebundenen, nur dem Gemeinschaftsinteresse verpflichteten Organen wie der Europäischen Kommission, dem Europäischen Parlament, dem Europäischen Gerichtshof (EuGH) oder der Europäischen Zentralbank (EZB) substantielle Entscheidungsrechte. Zudem findet das Mehrheitsprinzip im grundsätzlich als Interessenvertretung der Mitgliedstaaten auf der europäischen Ebene fungierenden Rat Anwendung, sodass die Mitgliedstaaten gegen ihren Willen bzw. ohne ihr explizites Zutun durch europäisches Recht gebunden werden können.²⁵³ Allerdings gilt dies nicht für alle Bereiche innerhalb der EU-Agenda gleichermaßen, sodass eine Abstufung bezüglich des Umfangs an europäischer Zu- und Selbstständigkeit existiert und auch klassische intergouvernementale Entscheidungsverfahren Anwendung finden.

Die europäische Supranationalität ist schließlich durch eine besondere Wirkung und Durchsetzungskraft der europäischen Rechtsetzung gekennzeichnet, die auf der Übertragung von staatlichen Hoheitsrechten auf die Union basieren.²⁵⁴ Während die Aktivitäten traditioneller internationaler Organisationen als Geschöpfe des Völkerrechts in ihrer Wirkung primär auf den internationalen, zwischenstaatlichen Bereich beschränkt bleiben,²⁵⁵ kann die EU auf der Grundlage der ihr zur Ausübung zugesprochenen Hoheitsrechte Recht schaffen, das auch innerhalb der nationalen Rechtsordnung direkte Gültigkeit erlangt und unmittelbar Rechte und Pflichten für den Einzelnen begründet.²⁵⁶ Diese europarechtliche Durchgriffswirkung in den inneren Rechtsbereich des Staates bedeutet eine bemerkenswerte Durchbrechung des nationalen „Souveränitätspanzers“²⁵⁷, wenn auch zur Durchsetzung des Europarechts auf nationale Institutionen wie

252 Vgl. Schermers/ Blokker 2011: 55.

253 Vgl. Oppermann 2011a: 23; Hörnlein 2000: 195; Bleckmann 1985: 10; Ipsen 1973: 216. Falkner (vgl. 1994 (insbesondere: 73)) hat sich zudem zur Aufgabe gesetzt, zu zeigen, dass auch einstimmige Entscheidungen der Mitgliedstaaten in der EU einen supranationalen Charakter im Sinne einer Einschränkung der nationalen Gestaltungsmacht besitzen können (vgl. zur Entscheidungsfindung im Rat z.B. Wedemeyer 2008; Hayes-Renshaw/ Wallace 2006).

254 In der Bundesrepublik Deutschland beruht dieser Vorgang auf der verfassungsrechtlichen Ermächtigung des Art. 23 Grundgesetz, der dem Bund gewährt, im Rahmen der verfassungsmäßigen Grenzen „durch Gesetz mit Zustimmung des Bundesrates Hoheitsrechte [auf die EU zu, d. Verf.] übertragen“, um eine Mitwirkung der Bundesrepublik an einem „vereinten Europa“ zu ermöglichen. Vor der Einführung des Art. 23 ins Grundgesetz durch das Gesetz zur Änderung des Grundgesetzes vom 21.12.1992 basierte die deutsche Beteiligung am Integrationsprojekt auf dem weniger konkreten Art. 24 Grundgesetz (vgl. zum Art. 23 Grundgesetz König 2000; Di Fabio 1993).

255 In begrenztem Umfang kennt auch das klassische Völkerrecht Durchgriffe in den innerstaatlichen Rechtsraum (vgl. Seidl-Hohenveldern/ Loibl 2000: 8).

256 Zur Durchgriffswirkung des Europarechts vgl. z.B. Nettesheim 2011a: 107f.; Höreth 2008: 52ff.; Jarass 1990.

257 Bleckmann 1975: 272, zitiert auch bei Ipsen 2004: 90. Die Formulierung wird jedoch vielfach verwendet (siehe z.B. auch bei Pechstein/ König 2000: 5).

die nationalen Gerichte und Verwaltungen zurückgegriffen wird.²⁵⁸ Darüber hinaus wird die direkte Wirkung durch einen grundsätzlichen Vorrang des europäischen gegenüber dem nationalen Recht ergänzt, gemäß dem sich im Kollisionsfall das europäische Recht gegenüber nationalem Recht durchsetzt, sodass letzteres zurückzutreten hat.²⁵⁹ Insofern kann, auch wenn die Gemeinschaft insgesamt auf den politisch souveränen Mitgliedstaaten beruht, von einer an bundesstaatliche Ordnungen erinnernden Hierarchisierung der Rechtsordnungen gesprochen werden.²⁶⁰ Besondere Brisanz erhalten diese Grundsätze der Durchgriffswirkung und des Vorrangs des Europarechts zudem dadurch, dass sie nicht in den Gründungsverträgen der EU niedergelegt sind, sondern stattdessen vom EuGH im Rahmen seiner Aufgabe der „Wahrung des Rechts bei der Auslegung und Anwendung der Verträge“²⁶¹ entwickelt wurden, was die Verselbstständigung der europäischen Ebene gegenüber den sie tragenden Mitgliedstaaten sichtbar macht.²⁶²

258 Vgl. Schermers/ Blokker 2011: 56f.

259 Vgl. Herdegen 2012: 73f.; Höreth 2009c: 166ff.; Skouris 2007. Dabei handelt es sich nach herrschender Meinung um einen *Anwendungsvorrang*, d.h., dass das nationale Recht zwar unangewendet bleibt, aber nicht ungültig wird. Letzteres trifft stattdessen auf die im innerdeutschen Verhältnis geltende und in Art. 31 Grundgesetz niedergelegte Kollisionsregel für Konflikte zwischen Bundes- und Landesrecht zu, die einen *Geltungsvorrang* des Bundesrechts festschreibt („Bundesrecht bricht Landesrecht“; vgl. Koriath 2007: 10; Grabitz 1966). Der EuGH sieht den Vorrang des Europarechts darin begründet, dass dieses eine autonome, aus einem eigenen Geltungsgrund fließende Rechtsordnung darstelle (siehe Europäischer Gerichtshof 1964: 1269; 1963: 25; vgl. dazu auch Pernice 1995: 524). Das Bundesverfassungsgericht vertritt hingegen die Position, dass das Europarecht letztlich auf den nationalen Verfassungen fuße und lediglich über die *Brücke* des nationalen Zustimmungsgesetzes zu den primärrechtlichen Verträgen in die nationale Rechtsordnung eingelassen werde (so die sogenannte Brückentheorie; siehe Bundesverfassungsgericht 1993: 190; vgl. dazu Kirchhof 1998: 965ff.).

260 Vgl. Hay 1966: 300f.

261 Art. 19 EUV i.d.F. von Lissabon.

262 Die Grundsätze des Vorrangs und der Durchgriffswirkung des europäischen Rechts werden als Grundelemente einer vom EuGH betriebenen *Konstitutionalisierung* der EU-Gründungsverträge eingeordnet. Für den primär rechtswissenschaftlichen Untersuchungsansatz, der die Rolle des Rechts bei der Fortentwicklung der Integration betrachtet, hat sich der Ausdruck *Integration durch Recht* (*integration through law*) herausgebildet (vgl. z.B. Haltern 2005a: 280ff.; zur politik- und rechtswissenschaftlichen Beschäftigung mit dieser Entwicklung und insbesondere der Rolle des EuGH z.B. Höreth 2014: 101ff.; 2013a; 2008; Ketelhut 2013; Lhotta/ Ketelhut 2009; 2006a; Frerichs 2008; Alter 2001; 2000; 1996; Mattli/ Slaughter 1998; 1995; Garrett 1995; Weiler 1994; 1991; Burley/ Mattli 1993).

1.3 Der europäische Hybrid

Eine Zuweisung von dem internationalen Bereich ursprünglich fremden, supranationalen Elementen an eine internationale Organisation ist im europäischen Rahmen nicht völlig neu konzipiert worden. Doch treten supranationale Eigenschaften hier in einer zuvor nicht dagewesenen Dichte und Intensität auf und erzeugen dadurch einen „höheren Grad an Integration“²⁶³, der den Mitgliedstaaten für ihre Teilnahme am Integrationsprozess ein deutlich „größeres Souveränitätsopfer“²⁶⁴ abverlangt als bei klassischen Formen internationaler Zusammenarbeit.²⁶⁵ Zugleich hat sich die EU jedoch nicht vollständig von ihren internationalen Grundlagen gelöst und die Schwelle zu einer bundesstaatlichen Organisation nicht überschritten. Stattdessen ist sie ein „Fremdling“²⁶⁶ im bisherigen System aus Staaten und Staatenverbindungen²⁶⁷, sodass die Einordnung dieses *Zwitterwesens* in die klassischen Kategorien des Staats- und Völkerrechts nicht ohne weiteres möglich ist.²⁶⁸ Infolgedessen mangelt es auch für das europäische Finanzierungssystem an direkten empirischen Vergleichsfällen, die zur Bewertung der Einnahmestrukturen herangezogen werden könnten. So hat sich als Reaktion auf die europäische Wesensunklarheit neben der etwas ratlosen Bezeichnung des EU-Systems als einem Gebilde *sui generis* die vom Bundesverfassungsgericht entwickelte Begrifflichkeit des europäischen „Staatenverbundes“²⁶⁹ als neue

263 Schreuer 1983: 157, auch zitiert bei Falkner 1994: 71; vgl. auch Peters/ Freistein/ Leininger 2012: 8.

264 Seidl-Hohenveldern/ Loibl 2000: 8.

265 Vgl. z.B. Oppermann 2011a: 24; Capotorti 2000: 739; Jaenicke 1962: 424f.; ähnlich auch Leibholz 1968: 815ff. (insbesondere: 819); ferner Chapius 1993: 2/ 8ff.

266 Bernhardt 1983: 201.

267 Der Begriff der Staatenverbindung stammt aus der Lehre Jellineks (vgl. 1882) und besitzt keine einheitliche rechtswissenschaftliche Definition. Gemeinhin werden unter Staatenverbindungen sowohl staatsrechtliche als auch völkerrechtliche Zusammenschlüsse von Staaten gefasst, d.h. sowohl Bundesstaaten als auch internationale Organisation (vgl. Thiele 2008: 12f., der auch auf die ausführliche Betrachtung verweist bei Herzog 1971: 396ff.; vgl. ferner Herdegen 2007: 77ff.; Schweisfurth 2006: 36ff.; Fröschl 1994; Forsyth 1981).

268 Vgl. Bogdandy 2012b, der die EU auf der Grundlage dieser Diagnose als „supranationale Föderation“ („supranational federation“) bezeichnet (dazu auch Bogdandy 1999).

269 Bundesverfassungsgericht 1993: 188; vgl. zum Konzept des Staatenverbundes Möstl 2012; Kirchhof 2009; Beutler 1995: 109ff. Weitere Konzepte der Rechtswissenschaft zur Erfassung des Wesens der EU bilden z.B. der auf Ipsen (1972: 196) zurückgehende „Zweckverband funktionaler Integration“ oder jenes des „Verfassungsverbunds“, dessen Fokus auf dem Zusammenwachsen der Verfassungen liegt und die Verbindung zwischen Unionsbürger und europäischer Ebene stärker betont (vgl. zu letzterem Pernice 2007; 2001; 2000; Haltern 2005b: 416f.; Weiler/ Wind 2003; Weiler 1999; allgemein Bieber/ Epiney/ Haag 2013: 50; Oppermann 2011a; Bogdandy 2001; Zuleeg 2001).

Form der Organisation zwischen Staatenbund und Bundesstaat etabliert, sowie das politikwissenschaftliche Konzept der „Mehrebenenverflechtung“.²⁷⁰

Dabei ist zudem nicht nur die EU insgesamt durch eine Dualität intergouvernementaler sowie supranationaler Elemente gekennzeichnet. Diese „bizephal“²⁷¹ oder „hybride“²⁷² Struktur setzt sich darüber hinaus bis in die einzelnen Institutionen und Politikbereiche der EU fort, sodass zwar Institutionen und Verfahren häufig als eindeutig einem der Leitbilder entsprechend erscheinen, jedoch zugleich abweichende Charakteristika aufweisen.²⁷³ Vor diesem Hintergrund wird deutlich, dass Supranationalität und Intergouvernementalität nicht als absolute Merkmale, sondern stets als *relative* oder *graduelle* Charakteristika der EU bzw. ihrer Institutionen oder Verfahren zu verstehen sind, wobei es sich nicht um quantifizierbare Größen, sondern um nur qualitativ zu erfassende Eigenschaften handelt.²⁷⁴ Der sich daraus ergebenden Frage, wie und warum eine entsprechende Institutionalisierung auf europäischer Ebene in ihren jeweiligen Ausprägungen stattfindet, und wie der jeweilige institutionelle Integrationsgrad im Sinne von einem Mehr oder Weniger an Supranationalität erfasst werden kann, widmen sich die folgenden Abschnitte, die dazu zunächst die Annahmen politikwissenschaftlicher Integrationstheorien heranziehen.

2. Erklärungsansätze der politikwissenschaftlichen Integrationsforschung zur europäischen Institutionenbildung

Innerhalb der Literatur hat sich bisher keine klare Definition für den Schlüssel Ausdruck der *europäischen Integration* herausgebildet. Trotz oder gerade aufgrund der überaus umfangreichen und vielfältigen (politik-)wissenschaftlichen Beschäftigung mit der europäischen Integrationsentwicklung besteht nicht viel mehr als der Grundkonsens, dass dieser Begriff eine Bewegung der europäischen Staaten und/ oder Völker beschreibt, die auf die Schaffung neuer Gemeinsamkeit durch Zusammenschluss gerichtet ist.

270 Benz 2003; vgl. dazu Bieher/ Epiney/ Haag 2013: 50; Hooghe/ Marks 2008; Scharpf 2002; für eine Darstellung des Konzepts im Rahmen von Überblickswerken zur theoretisch geleiteten Analyse der EU z.B. Knodt/ Corcaci 2012: 105ff.; Rosamond 2007: 128f.; Pollack 2005: 39ff.

271 Tömmel 2008: 265.

272 Benz 2003: 317.

273 Vgl. ähnlich Missiroli 2011: 248.

274 Vgl. so auch Schermers/ Blokker 2011: 56f.; Griller 1997: 59.

Die Auffüllung des Ausdrucks *europäische Integration* erfolgt jeweils abhängig von der konkreten Perspektive und dem gewählten Analysefokus auf das „multidimensionale“²⁷⁵ Integrationsgeschehen.²⁷⁶ Zu diesem können u.a. Entwicklungen sowohl auf der politisch-staatsrechtlichen Ebene der Schaffung gemeinsamer Institutionen, jene der gesellschaftlich-wirtschaftlichen Verflechtung oder auch der auf sozialpsychologischer Ebene stattfindenden gemeinsamen Identitätsbildung gezählt werden.²⁷⁷ So stellt Haas, Urvater der europäischen Integrationsforschung, zur damit verbundenen Problematik für den wissenschaftlichen Diskurs und die Verwendung als theoretische Analysekatgorie fest: „A giant step (...) would be taken if we could clarify the matter of what we propose to explain (...).“²⁷⁸ Da eine klare Definition die Voraussetzung zur Bildung eines brauchbaren theoretischen Konzepts als „Basiseinheit“²⁷⁹ einer theoretisch geleiteten Analyse darstellt, muss demzufolge auch im Rahmen der vorliegenden Studie mit einem auf den Untersuchungsgegenstand fokussierten Integrationsverständnis vorliebgenommen werden. Entsprechend wird europäische Integration als *institutionelle* Integration im Sinne des „Polity-Making“²⁸⁰ verstanden. Betrachtet wird demnach...

... die Entstehung sowie das Vorhandensein gemeinsamer Institutionen und Verfahren in ihren intergouvernementalen und supranationalen Ausprägungen, die auf eine gemeinsame Problemlösung und den koordinierten oder gemeinsamen Einsatz staatlicher Handlungsinstrumente ausgerichtet sind, sowie der Umfang der dort akkumulierten Kompetenzen bzw. Politikbereiche.²⁸¹

275 Lindberg 1971: 45, im Original „political integration as a multidimensional phenomenon“.

276 Vgl. Weidenfeld 2010: 15.

277 Vgl. Frei 1985: 113ff., unter Bezugnahme auf Hurwitz 1980 und Etzioni 1977; für einen Überblick über verschiedene Versuche der Systematisierung der Bereiche, die von der europäischen Integrationsentwicklung berührt werden sowie Definitionen des Begriffs z.B. Giering 1997: 17ff.; zur Problematik des Konzepts *Integration* auch O'Neill 1996: 11ff.; Holeschovsky u.a. 1988: 29; Teune 1984.

278 Haas 1971: 26. Aufgrund unterschiedlicher Perspektiven und theoretischer Ansätze seien ferner auch die angelegten Indikatoren zur Messung von Integration ebenso uneinheitlich (vgl. Häckel 1973: 18).

279 Sartori 1984: 74, im Original: „the basic unit of thinking“; zitiert auch bei (und vgl.) Mair 2008: 178.

280 Jachtenfuchs 2001: 246.

281 In Anlehnung an Wessels (vgl. 1994a: 301; 1992: 36), als auch an Frei (vgl. 1985), der sich wiederum auf die bei Lindberg und Scheingold (vgl. 1970: 64ff.) entwickelten und viel zitierten Kriterien zur Analyse der Stärke des Politischen Systems der Europäischen Gemeinschaften bezieht. Diese Kriterien institutioneller Integration sind erstens der *functional scope*, d.h. der Umfang der auf europäischer Ebene behandelten Politikbereiche, und zweitens der *locus of decision-making*, d.h. die Verteilung der Entscheidungskompetenzen zwischen der nationalen und der europäischen Ebene (vgl. korrespondierend die Definition von (europäischer) Integration aus der rechtswissenschaftlichen Literatur z.B. Scharf 2006: 8; Ipsen 1972: 66f. (Integration als Verfassungsprinzip); ähnlich Isensee 1983: 33).

Diese Formulierung impliziert, dass innerhalb des gewählten institutionellen Fokus sowohl der *Prozess*- als auch der *Zustands*charakter von Integration im Rahmen dieser Arbeit berührt werden. Die Entscheidung für dieses Verständnis basiert auf der Notwendigkeit, zusätzlich zu der Analyse des zu einem bestimmten historischen Zeitpunkt erreichten Integrationszustands im Bereich der Finanzierungsregelung und dem Vergleich der jeweiligen Ergebnisse eine erklärende Unterfütterung der Prozessperspektive einzubeziehen, um verallgemeinerungsfähige Aussagen über die Entwicklung des EU-Finanzierungssystems zu ermöglichen.²⁸²

Zudem wird Integration im Sinne eines Zustands als *graduelles Merkmal* angesehen, sodass ein Mehr und ein Weniger an Integration möglich ist. Dabei ist ein Mehr an Integration, d.h. eine größere Integrationstiefe und -dichte im Sinne einer größeren Unabhängigkeit und Selbstständigkeit der europäischen Ebene gegenüber den nationalen Regierungen am *supranationalen Pol* zu verorten, während eine geringere Integrationsintensität, d.h. eine europäische Abhängigkeit ohne ein unabhängiges politisches Eigenleben dem *intergouvernementalen Pol* entspricht.²⁸³ Damit wird auch insofern ein weites Verständnis institutioneller Integration adaptiert, als sowohl intergouvernementale als auch supranationale institutionelle Strukturen erfasst werden. Statt intergouvernementale Zusammenarbeit aus der Definition der *Integration* auszuklammern (wie es gelegentlich aufgrund der diese beiden Ausprägungen unterscheidenden Abstufung in Bezug auf die Integrationstiefe gehandhabt wird), dient das intergouvernementale Charakteristikum hier gerade als eine der beiden betrachteten Idealausprägungen.²⁸⁴

In Bezug auf die europäischen Integrationstheorien, die sich der Erklärung des Entstehens und der Entwicklung der europäischen Integration widmen, stehen die alternativen Strukturtypen (intergouvernementale vs. supranationale

282 Zur Unterscheidung des Prozess- und Zustandscharakters von Integration vgl. Bieling/ Lerch 2012b: 11ff.; Rosamond 2000: 12; ferner auch z.B. Keohane/ Nye 1975: 366f.

283 Eine abweichende Begriffsverwendung von Supranationalität findet sich z.B. bei Keohane und Hoffmann (vgl. 1991: 15f.; 1990: 280, jeweils unter Zitierung von Haas), die betonen, dass Supranationalität gerade nicht das Gegenteil von intergouvernemental sei, sondern lediglich ein anderer Weg der gemeinsamen Entscheidungsfindung bzw. des politischen Verhaltens zugunsten des gemeinsamen Vorgehens ohne eine Unterstellung der nationalen Regierungen unter europäische Institutionen.

284 Vgl. Weidenfeld 2010: 15. In der politikwissenschaftlichen Literatur zur europäischen Integration finden sich trotz der Problematik der Mehrdimensionalität und jener der Kriterienbildung (vgl. Schaffner 1993: 12) vielfältige Versuche, den Grad an Supranationalität bzw. den Grad an Integration in der EU insgesamt oder in Bezug auf einzelne Bereiche zu ‚messen‘ und Entwicklung darzustellen (vgl. z.B. die einflussreichen Ausführungen bei Lindberg/ Scheingold 1970; in Bezugnahme auf diese z.B. Schmitter 1996 oder Frei 1985; sowie Hix/ Høyland 2011: 10; Stone Sweet/ Sandholtz 1997; ferner Schmitter 1991).

institutionelle Integration) stellvertretend für die institutionellen Leitbilder²⁸⁵ der „Großtheorien“ bzw. integrationstheoretischen Ansätze²⁸⁶: der europäische Staatenbund bzw. die internationale Organisation als Leitbild des *Intergouvernementalismus* sowie ein europäischer Bundesstaat als Leitbild des *Neofunktionalismus* bzw. des *Föderalismus*. Dabei errangen die zugrundeliegenden Finalitätsvorstellungen im Verlauf der Integrationsgeschichte zeitlich versetzte praktische und in deren Folge auch wissenschaftsdiskursinterne Dominanz, wodurch ihre Brückenfunktion zwischen Wissenschaft und Praxis deutlich wird. So ist über die Jahrzehnte hinweg weniger eine stetige Entwicklung in Übereinstimmung mit einem der großen theoretischen Zweige zu beobachten, sondern vielmehr ein Wechsel von Phasen, in denen der Integrationsprozess eher funktional, föderal oder intergouvernemental vorangetrieben zu werden schien. Dies wurde wiederum als Bestätigung jeweils des einen oder anderen Ansatzes als Deutungs- und Erklärungsfolie des Integrationsprozesses angesehen.²⁸⁷ Doch ist dabei nicht nur eine wechselnde Vorherrschaft, sondern zugleich – in den Worten Wessels’ – eine wenn zum Teil auch verdeckte „Gleichzeitigkeit“ der Leitbilder zu beobachten, da

285 Die Umsetzung institutioneller Leitbilder wird als Ausdruck allgemeiner europapolitischer Leitbilder verstanden, zu denen die institutionellen Leitbilder als Teilmenge zu zählen sind. Diese europapolitischen Leitbilder gelten als die Grundlage, Triebkraft und Voraussetzung europäischer Politik im Sinne einer Handlungs- und Zielorientierung sowie Legitimitätsstiftung (vgl. Janning 1994; Wessels 1994a: 307ff.; ausführlich zu europapolitischen Leitbildern im Integrationsprozess Schneider 1992; 1986; 1977; auch z.B. Brincker/ Jopp/ Rovná 2011; Leibfried/ Gaines/ Frisina 2009).

286 Faber 2005: 15. In der Literatur besteht Uneinigkeit, ob von *Theorien* europäischer Integration oder lediglich von integrationstheoretischen *Ansätzen* gesprochen werden kann, wobei insbesondere der Begriff des Ansatzes umstritten ist (vgl. dazu sowie zu der Bedeutung von Theorien beispielsweise ebd.: 37; Rosamond 2000: 4ff.; Giering 1997: 12ff.). Eine *Theorie* wird hier in Anlehnung an die Definition eines „empirisch-analytischen Theorieverständnisses“ bei Nohlen und Schulze (1995: 652) verstanden als System von Hypothesen über Ursachen und Akteure zur Erklärung und Voraussage von Prozessen. Unter einem *Ansatz* wird hingegen in Anlehnung an Sartori (vgl. 1984: 72) stattdessen ein Blickwinkel und Ausgangspunkt einer Untersuchung begriffen und damit eine Vorstufe einer Theoriebildung. In der vorliegenden Untersuchung werden Intergouvernementalismus und Supranationalismus als integrationstheoretische Ansätze bezeichnet, da sie stellvertretend für eine größere Gruppe von mehreren, durch gemeinsame Annahmen verbundene Theorien verwendet werden. O’Neill (vgl. 1996: 5f.) identifiziert Intergouvernementalismus und Supranationalismus währenddessen als die zwei zentralen *Paradigmen* der Integrationsforschung im Sinne von die vorrangige Deutungshoheit beanspruchenden Erklärungen (vgl. zum Begriff des Paradigmas Kuhn 1976: 25ff.; zur Begriffsverwendung im Zusammenhang mit der Systematisierung integrationstheoretischer Überlegungen Höreth 1999: 102ff.).

287 Vgl. Stone Sweet/ Sandholtz 1997: 302; ähnlich Wallace 2003: 255. Während z.B. in den Anfangsjahren mit ihren großen Integrationsschritten die funktionalistische Perspektive nicht nur bei führenden Akteuren, sondern auch in der Wissenschaft dominant war, trat mit dem Erlahmen des Integrationsprozesses in der *Gaullistischen* Phase und der Perspektive des *Europas der Vaterländer* die intergouvernementale Interpretation der Integration hervor (vgl. Wessels 1994a: 308f.; Schneider 1992; Zellentin 1992: 63f.).

auch in Phasen der Dominanz der intergouvernementalen oder supranationalen Integrationsstrategien jeweils eine parallele Verwirklichung stattgefunden hat, die ihren Ausdruck im dualistischen europäischen Institutionengefüge findet.²⁸⁸ Die dauernde Veränderung und Variabilität der institutionellen Entwicklung brachten dieser auch die Bezeichnung als „dynamisch“ ein.²⁸⁹ Damit erscheint Puchalas Methapher vom europäischen Elefanten, dessen Körperteile jeweils isoliert betrachtet zu völlig unterschiedlichen Rückschlüssen auf das Gesamtwesen des untersuchten Tieres verleiten,²⁹⁰ für die europäischen Integrationstheorien weiterhin äußerst treffend, da sie jeweils andere Strukturmerkmale des Integrationsprozesses erfassen und erklären. Insofern wirft deren Anwendung auf das Integrationswerk in seiner Gesamtheit Probleme auf, während eine an ihnen orientierte Analyse einzelner Elemente hingegen umso sinnvoller erscheint.²⁹¹ Da gerade die Identifizierung der Strukturideale im Rahmen des europäischen Finanzierungssystems den Kern der hier vorgenommenen Studie darstellt, dienen im Folgenden die widerstreitenden integrationstheoretischen Ansätze als theoretische Orientierung und als erklärender Unterbau bei der Entwicklung der Konzepte *institutioneller Intergouvernementalismus* und *institutioneller Supranationalismus*.²⁹²

Dazu ist anzumerken, dass sowohl der Ansatz des Intergouvernementalismus als auch des Supranationalismus die parallele Existenz supranationaler und intergouvernementaler Integrationsstrukturen anerkennen und einbeziehen, wobei sie die von ihrem Strukturideal abweichenden Elemente jedoch als zweitrangig oder als Vorstufe der Entwicklung ansehen.²⁹³ Im Rahmen der hier vorgenommenen Erarbeitung eines Analyserahmens wird lediglich selektiver Gebrauch von den Annahmen der Integrationstheorien gemacht, indem der Versuch unternommen wird, die ihnen inhärenten Leitbilder zu Idealtypen institutioneller Integration zu steigern bzw. diese zu isolieren. Zudem haben die verschiedenen Richtungen im Laufe der Jahrzehnte unterschiedliche Ausprägungen und Weiterentwicklungen erfahren, sodass von *dem* Intergouvernementalismus oder *dem* Supranationalismus (sowie Föderalismus) grundsätzlich schwer gesprochen werden kann. Zu Gunsten der Übersichtlichkeit und Anwendbarkeit des theoretischen Analyserahmens wird sich die folgende Darstellung auf die Kernaussagen der Ansätze fo-

288 Vgl. Wessels 1996a: 19. Tömmel (2008: 264f.) sieht – wie auch Wessels – in der Doppelstruktur keinen Makel, sondern gerade ein typisches „konstitutives Charakteristikum des EU-Systems“ (vgl. zum Verhältnis der beiden *Leitbilder* auch Schumann 1997).

289 Wallace 2003: 255.

290 Vgl. Puchala 1972.

291 Vgl. Tömmel 2008: 7.

292 Vgl. dazu Cini 2010: 88; Faber 2005: 24.

293 Vgl. Weidenfeld 2010: 15ff.; Faber 2005: 23; Moravcsik/ Nicolaïdis 1999; Wessels 1994a.

kussieren und auf eine tiefgehende Aufarbeitung der ansatzinternen Diskussionen verzichten.²⁹⁴

Um dem Dualcharakter der EU gerecht zu werden, wird schließlich zusätzlich eine dritte theoretische Perspektive herangezogen, nämlich die Fusionsthese von *Wessels*. Diese widmet sich explizit der Mischung beider Integrationsmuster und entwirft auf dieser Grundlage ein drittes, *fusioniertes* institutionelles Leitbild, das jene des intergouvernementalen und des supranationalen Ansatzes ergänzen soll.

2.1 Intergouvernementalismus: Integration zwischenstaatlichen Charakters

Der integrationstheoretische Ansatz des Intergouvernementalismus, als deren bedeutendste Vertreter insbesondere Hoffmann in den 1960er Jahren sowie Moravcsik mit seiner Weiterentwicklung zum *Liberalen Intergouvernementalismus* seit den 1990er Jahren zu nennen sind,²⁹⁵ baut auf den Annahmen des aus dem Bereich der Internationalen Beziehungen stammenden (Neo-)Realismus²⁹⁶ auf und stellt den Nationalstaat bzw. die nationalen Regierungen in den Mittelpunkt seiner Konzeption.²⁹⁷ Diese werden auch vor dem Hintergrund der allgemeinen Globalisierungsentwicklung als primärer Identifikations- und Orientierungspunkt der Bevölkerung gesehen, d.h. die Nationalstaaten fungieren als die

294 Für einen Einblick in die Vielfalt des intergouvernementalistischen und des funktionalistischen Ansatzes vgl. Faber 2005.

295 Zum klassischen Intergouvernementalismus Hoffmann 1995; 1966; zum Liberalen Intergouvernementalismus Moravcsik 1998; 1997; 1993; 1991a. Moravcsik betont, dass die europäische Integration kein einmaliger Prozess, sondern einen Fall internationaler Kooperation darstelle und mit Hilfe allgemeiner Theorien internationaler Kooperation analysiert werden sollte (vgl. Moravcsik 1998: 19). Damit legt Moravcsik mehr Wert auf eine breite Theoriebildung, während Hoffmann primär die Erklärung des Integrationsprozesses anstrebt (vgl. dazu Faber 2005: 102f.; auch Schimmelfennig 2008: 293f.).

296 Der Realismus sieht Internationale Politik als Interaktion zwischen macht- und interessenmaximierenden Staaten in einem anarchischen Umfeld, fußend auf der machtorientierten Natur des Menschen, während der Neo-Realismus seine Prämissen auf der Struktur des internationalen Systems und dem Fehlen einer übergeordneten Ordnungsmacht aufbaut. Internationale Organisationen werden aus realistischer Perspektive lediglich als machtsstaatliche Instrumente angesehen, die nicht eine dauerhafte Veränderung des internationalen Umfeldes bewirken können, sondern nur funktionieren, wenn sie die Interessen der beteiligten Staaten fördern. Darüber hinaus wird die Notwendigkeit der Teilnahme eines die Kosten der Kooperation überproportional tragenden Hegemons betont (vgl. zu Theorien der Internationalen Beziehungen einschließlich des (Neo-)Realismus z.B. Krell 2012; Lemke 2012: 1ff.; Gu 2010; Jacobs 2010; Schneider/ Spindler 2010; Rittberger/ Zangl 2003: 33ff.; Bellers/ Häckel 1990; Haftendorn 1975).

297 So Tranholm-Mikkelsen 1991: 8: „Intergovernmentalism is essentially an application of the realist image of international relations to the analysis of the European Community“, zitiert auch bei Faber 2005: 87.

„politischen Primärräume“²⁹⁸ und bilden damit als die zentralen Träger von politischer Macht und Legitimation die entscheidenden politischen Organisations- und Problemlösungseinheiten.²⁹⁹

Auf dieser Grundlage verfolgen in der Perspektive des Intergouvernementalismus die nationalen Regierungen jeweils eine durch innen- und außenpolitische Kontextfaktoren beeinflusste Strategie,³⁰⁰ die auf die Erfüllung der nationalen Eigeninteressen und den bestmöglichen Erhalt des staatlichen Einfluss- und Handlungsraums ausgerichtet ist. Die europäische Integration dient dabei als Werkzeug dieser nationalen Politik und stellt eine „Weiterentwicklung intergouvernementaler Diplomatie“³⁰¹ instrumentellen Charakters dar. Damit ist europäische Integration nicht Selbstzweck, sondern Mittel zum Zweck der nationalen Interessenverfolgung.³⁰² Der Entschluss zur Teilnahme am Integrationsprozess basiert primär auf der Erwartung, im nationalen Rahmen schwer lösbare Probleme auf europäischer Ebene gemeinsam wirksamer bearbeiten zu können. Eine gewisse Institutionalisierung der Zusammenarbeit, deren konkrete Ausgestaltung stets Ausdruck der nationalen Interessen und Machtpositionen ist,³⁰³ verspricht dabei eine höhere Sicherheit und geringere Transaktionskosten³⁰⁴ der zwischenstaatlichen Vereinbarungen und Kooperation, u.a. durch die Schaffung eines

298 Bundesverfassungsgericht 2009: 382 (im Original im Singular „verfasster politischer Primärraum“), an anderer Stelle auch „demokratischer Primärraum“ (ebd.: 411). Entsprechend verfolgt das Bundesverfassungsgericht in seiner Rechtsprechung eine völkerrechtliche Perspektive auf die Integrationsentwicklung und sieht die Anwendbarkeit europäischen Rechts im deutschen Rechtsraum auf der nationalen Verfassung fußen (vgl. zur Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts zur europäischen Integration z.B. Lhotta/ Ketelhut/ Schöne 2013; F. Mayer 2011; Lhotta/ Ketelhut 2006b; Sturm/ Pehle 2006: 311ff.; Höreth 1999: 129ff.).

299 Vgl. Bulmer 1983: 349.

300 Vgl. zur Erweiterung des klassischen intergouvernementalistischen Forschungsprogramms um ein liberales Element der innenpolitischen Präferenzbildung Pollack 2012: 10; Grimm/ Jakobeit 2009: 192; Faber 2005: 131.

301 Ebd.: 93; vgl. so auch Webb 1977: 18.

302 Vgl. Schimmelfennig 2012: 397; Faber 2005: 93.

303 Vgl. Garrett 1992: 560; Keohane 1988: 386. Dies steht im Gegensatz zu klassischen realistischen Annahmen der Verneinung einer längerfristigen zwischenstaatlichen Kooperationsfähigkeit und hat entsprechende Kritik hervorgerufen (vgl. z.B. Grieco 1988; ein Überblick bei Bieling 2012, der unter Bezugnahme auf Hoffmann (vgl. 1962: 174ff.) aufgrund dieser Abweichung vom „historisch-soziologischen Realismus“ (Bieling 2012: 79) spricht). Nur bei übereinstimmenden Interessen werde die Vereinbarung gemeinsamer Regeln erreicht und bei einem Wandel der Interessen- und Machtverhältnisse käme es entsprechend zu einem Wandel des internationalen *Regimes* (vgl. dazu ferner Moravcsik 1991b: 48, der vom *Intergovernmental Institutionalism* spricht und auf der Regimetheorie bzw. dem *Neoliberalen Institutionalismus* Keohanes aufbaut (vgl. Keohane 1989; 1984; auch Keohane/ Nye 2007: 49f.)).

304 Diese Transaktionskosten entstehen durch die Verhandlung sowie die Koordinierung, Kontrolle und Durchsetzung der Inhalte der zwischen den Staaten geschlossenen Vereinbarungen (vgl. Zangl 2010: 139).

Rahmens für Verhandlungsmöglichkeiten, bessere Informationswege und effektivere Kontrollmöglichkeiten zur Einhaltung von Verständigungen.³⁰⁵ Die intergouvernementale Zusammenarbeit dient damit der Stärkung und angesichts wachsender Probleme transnationalen Charakters letztlich dem Erhalt (und nicht der Überwindung) des Nationalstaats.³⁰⁶

Dementsprechend sind die nationalen Vertreter nicht an einer Aushöhlung oder *Erosion* des nationalen Staats durch eine Verlagerung auf bzw. Überlagerung durch die europäische Ebene interessiert.³⁰⁷ So wird eine große Verselbstständigung des Integrationsprozesses abgelehnt, stattdessen eine klare nationale Steuerung und Kontrolle präferiert. Daher wird im Rahmen intergouvernementaler Institutionen lediglich eine gemeinsame Wahrnehmung souveräner Kompetenzen angestrebt, nicht jedoch eine Delegation oder Übertragung politischer Entscheidungen auf supranationale Organe.³⁰⁸ Letztere werden lediglich als Ausführungsorgane akzeptiert, da nicht nur eine zu starke Einschränkung der nationalen Freiheiten gefürchtet, sondern auch eine mangelnde Legitimationsgrundlage als Hindernis für einen weiteren Kompetenzrahmen angenommen wird.³⁰⁹ Stattdessen bleiben die Nationalstaaten als „Herren der Verträge“³¹⁰ die Träger, Formgeber und entscheidenden Akteure der Entwicklung. Nur sie sind zum Treffen wichtiger Entscheidungen und der Gestaltung des Integrationsprozesses fähig und legitimiert.³¹¹

Führt man diesen Gedankengang fort, muss eine Verselbstständigung der europäischen Ebene auch dahingehend verwehrt bleiben, als die nationale Ebene als *Gate-Keeper*³¹² nicht nur der großen Entwicklungsschritte der EU und deren Kompetenzausweitung fungiert, sondern auch einen Mittler zwischen der europäischen Ebene und dem innerstaatlichen Raum darstellt. Dies betrifft die rechtliche Notwendigkeit der nationalen Umsetzung europäischen Rechts für eine

305 Vgl. Rosamond 2000: 142f.; Moravcsik 1991b: 48; Keohane 1988: 386. Grundsätzlich gilt dies auch für die Errichtung supranationaler Institutionen und die Delegation von Kompetenzen (vgl. Moravcsik/ Schimmelfennig 2007: 72; Garrett 1992; siehe auch Abschnitt 2.2 in diesem Kapitel).

306 Vgl. Hoffmann 1982; ferner Moravcsik 1994, mit Fokus auf den Machtgewinn nationaler Exekutiven gegenüber innenpolitischen staatlichen und gesellschaftlichen Akteuren; aus historischer Perspektive Milward 2000 (insbesondere: 162); 1992; 1984.

307 Vgl. Hoffmann 1979: 2; 1963: 546; ferner auch Moravcsik 1991b: 47f.; ähnliche Zitierung bei Faber 2005: 93.

308 Vgl. Bieling 2012: 85.

309 Vgl. Cini 2010: 89f.; Faber 2005: 131.

310 Ipsen 1972: 211; Bundesverfassungsgericht 1993: 190/ 199; als „Herren der Gemeinschaftsverträge“ bei Bundesverfassungsgericht 1987: 242.

311 Vgl. entsprechend auch zur Korrekturfähigkeit der Mitgliedstaaten bezüglich ungewollter Integrationsentwicklungen z.B. Garrett/ Weingast 1995: 178.

312 Bei Webb 1977: 18 „(...) the governments [are] holding the gates between the Commission and their domestic politics.“

innerstaatliche Wirkung sowie auch die politische Interessenvermittlung und Beteiligung privater, gesellschaftlicher oder subnationaler Akteure, die nur über die nationalen Regierungen indirekt auf den europäischen Prozess einwirken können.³¹³

Die frühen Intergouvernementalisten gingen zudem von einer variierenden Integrationseignung verschiedener Politikfelder aus. Diese teilten sie in *high politics* und *low politics* ein. Geringe Widerstände gegen Integrationsschritte seien in den *low politics* zu erwarten, die im Bereich der wirtschaftlichen Integration verortet wurden. Angesichts der Zielsetzung, den allgemeinen Wohlstand zu fördern, sei Integration auf diesem Gebiet für alle Teilnehmer vorteilhaft.³¹⁴ Eine Integration von *high politics* gefährde hingegen existentielle (immaterielle und uneinheitliche) nationale Interessen, da diese Politikbereiche den Kern staatlicher Souveränität berührten. Daher ständen die *high politics* nicht im gleichen Maße einer Integration offen, wie es für die *low politics* der Fall sei.³¹⁵ Wurde zu den *high politics* grundsätzlich die Außen- und Sicherheitspolitik gezählt, erscheint vor dem Hintergrund der bereits dargelegten Relevanz der staatlichen Einnahmenpolitik für eine unabhängige, souveräne Handlungsfähigkeit³¹⁶ ihre Zuordnung zur gleichen Kategorie folgerichtig.³¹⁷ Neben dieser Einteilung sind darüber hinaus in Bezug auf eine Vergemeinschaftung staatlicher Finanz- (aber auch Wirtschafts-)politik die damit besonders verbundenen inner- bzw. zwischenstaatlichen redistributiven Effekte und die entsprechenden Konfliktlinien zu bedenken. Während Hoffmann primär Vorbehalte der politischen Spitzenakteure in den Blick nahm, sind die durch Redistribution entstehenden Spannungen nicht zuletzt auf der Ebene der Bevölkerung zu erwarten.³¹⁸ Aus diesen theoretischen Argumentationslinien ergeben sich folgende für das zugespitzte intergou-

313 Vgl. so auch die aus supranationaler Perspektive arbeitenden Stone Sweet/ Sandholtz 1997: 305; Webb 1977: 18.

314 „[I]t is possible to maximize wealth either without requiring crippling sacrifices from anyone, or by offsetting sacrifices made by someone in one area so that the overall result is still a gain for each“ (Hoffmann 1964: 1275).

315 Vgl. Hoffmann 1966: 881f.; 1964: 1274f.; 1963: 530f.; dazu Young 2010a: 51f.; Merkel 1999: 308f.; Wessels 1994a: 312f.; Hansen 1969: 247f.

316 Siehe Kapitel I Abschnitt 1.

317 So sieht etwa Merkel (vgl. 1999: 309 (FN 25)) auch die Währungspolitik im Bereich der *high politics* zu verorten. Hoffmann wandte sich allerdings später selbst gegen eine starre, hierarchische Einteilung der Politikfelder. Stattdessen könne die Integrationsfähigkeit von Politikfeldern über den Zeitverlauf variieren. Dies hänge davon ab, wie viel Bedeutung die Regierungen der jeweiligen Politik zuwiesen (vgl. Hoffmann 1982: 29f.). Nach Wessels (1994a: 312f.) „war diese Art sektorieller Abstufung [bereist in den sechziger Jahren] (...) fragwürdig.“

318 Vgl. dazu Decker 2011a: 309; zur Integrationsfähigkeit von Politikbereichen auch Young 2010a: 50ff.; zur Kategorisierung von Politikbereichen Lowi 1972; 1964.

vernementalistische Integrationskonzept charakteristische institutionelle Strukturmerkmale:³¹⁹

- Da nach der intergouvernementalen Integrationsstrategie die nationalen Regierungen auch auf europäischer Ebene die zentralen Entscheidungsträger bleiben, bilden im Rahmen des intergouvernementalen Institutionendesigns der Rat der Europäischen Union sowie der Europäische Rat (ER) die bestimmenden Zentren politischer Entscheidungsmacht. Diese sind aus den nationalen Fachministern bzw. den Staats- und Regierungschefs zusammengesetzt und mit aus dem nationalen Bereich vermittelter demokratischer Legitimität ausgestattet.³²⁰
- Diese Institutionen bieten Räume, um nationale Interessen auf europäischer Ebene einzubringen und zwischen diesen zu verhandeln. Dabei werden zwar grundsätzlich *europäische* Politik- bzw. Richtungsentscheidungen getroffen, doch sind die Vertreter der national legitimierten Regierungen primär an der Durchsetzung ihrer nationalen Interessen orientiert.³²¹
- Entsprechend ist das Prinzip der Einstimmigkeit zu wahren. Andernfalls würde die (nationale) Legitimationsgrundlage beschädigt und die Funktion der Vetomöglichkeit eines jeden Mitgliedstaates als Schutz für die Wahrung seiner nationalen Interessen und Souveränität verletzt.³²²
- Da die Regierungen im ER und im Rat eine Vermittlungsfunktion zwischen nationaler und europäischer Ebene erfüllen, findet eine direkte Einbindung privater oder subnationaler Akteure auf europäischer Ebene nicht statt, sondern sie wirken lediglich auf die innerstaatliche Interessenbildung ein.³²³

319 Da in den Kapiteln III bis VI genauer auf die jeweiligen historischen Ausprägungen des europäischen Institutionengefüges eingegangen wird, bleiben die folgenden Ausführungen auf allgemeine und abstrakte Punkte beschränkt.

320 Vgl. so auch die Supranationalisten Stone Sweet/ Sandholtz 1997: 303; sowie Schorkopf 2010: 137f. Auch Mayntz (vgl. 1999: 105f.) und in Anlehnung an diese Tömmel (vgl. 2008: 263) stimmen dem grundsätzlich zu, doch weisen sie auf die Schwierigkeit einer eindeutigen pauschalen Zuordnung der Institutionen in die Kategorien supranational und intergouvernemental hin aufgrund der bis in die Institutionen hineinreichenden EU-Mischstruktur.

321 Vgl. Wallace 2010: 79; Vahlpahl 2008: 60.

322 Vgl. Moravcsik 1991b: 47f.; auch Scharpf 2002: 74; Wessels 1994a: 312.

323 Vgl. übereinstimmend die Ausführungen bei Saurugger 2009: 117ff. König (vgl. 1994 (insbesondere: 155/ 168f.)) argumentiert, dass sich eine Einbindung nationaler privater Interessensverbände auf europäischer Ebene aus europäischen statt nationalen Konfliktlinien in Politikfeldern ergibt, die wiederum detaillierte europäische Regulierungen ermöglichen (sowie eine europäische Organisation der Interessenverbände; vgl. so Héritier 1993: 436, zitiert auch bei König). König bezeichnet Formen intergouvernementaler Konfliktlinien bei Nicht-Einbindung privater Verbände im EU-Entscheidungsprozess als *föderale Politikregulierung* in dem Sinne, dass die Mitgliedstaaten umfangreiche Ausgestaltungsspielräume haben. Daher erzeugt im vorliegenden Gebrauch die Begriffswahl zwar Verwirrung, inhaltlich ist jedoch kein Widerspruch festzustellen. Diese Überlegungen entsprechen ferner der Konzeption des *Two-Level-Games* (Putnam 1988), gemäß dem sich nationale Regierungen

Auch ist aus intergouvernementaler Perspektive eine Aktivität auf nationaler Ebene für Interessengruppen attraktiver als auf europäischer Ebene, da es die nationalen Regierungen sind, die die Entscheidungen treffen.³²⁴

- Darüber hinaus wirken die auf europäischer Ebene getroffenen Entscheidungen nicht direkt auf die Lebenswirklichkeit der Bürger ein, sondern bedürfen grundsätzlich der politischen und rechtlichen Vermittlung nationaler Instanzen. So hat die europäische Ebene keinen direkten Zugriff auf den innenpolitischen Raum.³²⁵
- Die Europäische Kommission, der EuGH sowie das EP besitzen als supranationale Organe lediglich ausführende Kompetenzen ohne bedeutenden Entscheidungsspielraum und können keine Autorität über die nationale Ebene ausüben, da dies die nationale Souveränität untergraben und einen Mangel an Legitimation erzeugen würde. So sind ihre Entscheidungs-, Kontroll- und Sanktionsmöglichkeiten gegenüber den Mitgliedstaaten stark eingeschränkt bzw. ausgeschlossen.³²⁶

2.2 *Supranationalismus: Integration überstaatlichen Charakters*

Das supranationale Integrationskonzept geht auf den Neofunktionalismus zurück. Dieser wurde in den 1950er Jahren von Haas als die erste umfangreiche Theorie zur europäischen Integration entwickelt und korrespondiert eng mit dem realen Prozess der Anfangsjahre sowie den Konzeptionen der *Gründungseuropäer*.³²⁷ In jüngerer Zeit stellt insbesondere die Weiterentwicklung durch Sandholtz und Stone Sweet zum supranationalen Institutionalismus den Gegenspieler des modernen Ansatzes des (Liberalen) Intergouvernementalismus dar.³²⁸ Im hier verwendeten Verständnis einer supranationalen Integrationsform als über intergouvernementale Zusammenarbeit hinausgehende Vergemeinschaftung und Verselbstständigung der europäischen Ebene entspricht dieses Integrationskonzept trotz abweichender begrifflicher Konnotation zwischen supranational und föderal³²⁹ zum Teil dem integrationstheoretischen Ansatz des Föderalismus³³⁰,

sowohl auf der nationalen als auch der internationalen Ebene bewegen und durchzusetzen versuchen (vgl. dazu Überblickshaft Rosamond 2000: 135f.).

324 Vgl. Greenwood 2007: 26f.

325 Vgl. so zur Charakterisierung des ER als intergouvernementale Institution Vahlpahl 2008: 56.

326 Vgl. Lepsius 1991: 19f.

327 Vgl. Faber 2005: 38.

328 Vgl. Nölke 2012: 122; Faber 2005: 39; Holzinger u.a. 2005: 22.

329 Als *föderal* wird eine Verbindung von mehreren mit staatlichen Kompetenzen ausgestatteten Gliedern zu einem politischen Ganzen bezeichnet, das jedoch keinen Staat bilden muss. Die Bundesstaatlichkeit stellt vielmehr die „staatsrechtliche Konkretisierung“ (Hertel 2000: 14) einer föderalen

der – ebenso wie die Vorgängertheorien des Neofunktionalismus³³¹ – seine Wurzeln in theoretischen (und politischen) Bewegungen der (Nach-)Kriegsjahre hat. Diese strebten nach den Katastrophen der Weltkriege eine Überwindung des nach Macht und Einfluss strebenden, konkurrierenden Nationalstaates durch überstaatliche Ordnung zur langfristigen Sicherung von Frieden und Wohlstand an.³³² Der – im Vergleich zum älteren Funktionalismus – weniger normativ, sondern mehr auf die Erklärung des Beobachteten angelegte Neofunktionalismus sah den Nationalstaat deshalb als überholt an, weil er unfähig sei, Probleme der Gegenwart zu lösen und die Wohlfahrt seiner Bevölkerungen im engen staatli-

Ordnung dar. Das Kernmerkmal ist die Schaffung einer Einheit unter Beibehaltung von Vielfalt. Dabei findet in institutioneller Perspektive eine Kompetenz- und Ressourcenteilung zwischen den verschiedenen (der zentralen und den dezentralen) politischen Ebenen des Gesamtsystems statt. Die Beziehungen zwischen Zentrale und Gliedern im Sinne der gegenseitigen Einflussnahme bzw. Zusammenarbeit einerseits und Autonomie andererseits können unterschiedlich ausgestaltet sein (vgl. dazu die Klassiker Elazar 1991; Deuerlein 1972: 12, auch zitiert bei Braun 2004: 130ff.; vgl. ferner Hüttmann/ Fischer 2012: 36f.; 2009: 158f.; Decker 2011b: 217ff.; Kilper/ Lhotta 1996: 23; Burgess 1990: 4).

Auch der Begriff *supranational* beschreibt eine Kompetenz- und Ressourcenverteilung zwischen verschiedenen Ebenen im Rahmen eines gemeinsamen Systems. Zwar ist der Begriff der Supranationalität primär auf die Ausgestaltung zentraler Autonomie und Handlungsmöglichkeiten fokussiert, doch ist das Vorhandensein der mitgliedstaatlichen, weiterhin kompetenten Ebene insofern konstitutiv, als andernfalls ein europäischer Zentralstaat bestehen und der Begriff der Supranationalität keine Anwendung mehr finden würde. Dies träfe auch auf einen europäischen Bundesstaat zu, da es sich dann nicht mehr um über-, sondern innerstaatliche Beziehungen zwischen Gliedern und Zentrale handelt (vgl. zu letzterem Sandholtz/ Stone Sweet 1997: 303; etwas abweichende Verwendung des Begriffs z.B. bei Hertel 2000; Giering 1997: 232f.; siehe zum Begriff der Supranationalität auch FN 225). Monnet (1955: 57f.) fügt an seine Darstellung des besonderen Charakters der Institutionen der EGKS an: „Ce qui ne sera pas remis en question, c'est que'elles sont des institutions *supranationales*, et disons le mot, *fédérales* [Hervorhebungen d. Verf.]“.

330 Dieser steht jedoch in klassischer Ausprägung dem Intergouvernementalismus insofern nahe, als er den Mitgliedstaaten für die Entwicklung des Integrationsprozesses im Sinne von Verhandlungen und Vertragsschlüssen entscheidende Bedeutung zuspricht (vgl. Hüttmann/ Fischer 2012: 46).

331 Der Neofunktionalismus von Haas baut insbesondere auf dem Funktionalismus Mitrany's (vgl. 1943) auf, der mit dem Ziel der Friedenssicherung und Einhegung nationaler Souveränität ein globales Kooperationssystem technischen und apolitischen Charakters konzipiert. Der Neofunktionalismus verwirft jedoch u.a. dessen grundsätzliche Abneigung gegen jede staatliche Organisationsform sowie die globale und die starke normative Ausrichtung (vgl. Wolf 2012: 56; Höreth 1999: 116f.). Eine weitere bedeutende Quelle des Neofunktionalismus stellt der Transaktionalismus von Deutsch dar (vgl. Faber 2005: 39; zu Funktionalismus und Transaktionalismus z.B. Rosamond 2000: 31ff./ 42ff.).

332 Vgl. Leiß 2009: 8; O'Neill 1996: 21; Pinder 1991: 2; Pentland 1973: 81; a.A. z.B. bei Oeter 2009: 74, nach dem eine föderale Ordnung der Stärkung des Nationalstaates statt dessen Überwindung diene.

chen Rahmen zu sichern.³³³ Beide – sowohl der Neofunktionalismus³³⁴ als auch der Föderalismus – sind daher letztlich auf die Übertragung staatlicher Macht auf eine neue politische Gemeinschaft ausgerichtet.³³⁵ Dabei geht der Neofunktionalismus im Gegensatz zu dem von den Föderalisten angestrebten Gründungsakt einer Verfassungsgebung³³⁶ von einer schrittweisen Integration aus, da er aufgrund des Widerstandes gegen die Marginalisierung nationalstaatlicher Machtgrundlagen nur diesen Weg als praktisch realisierbar ansieht.³³⁷ So werden Integrationschritte zunächst nur in jenen begrenzten Bereichen bzw. Sektoren erwartet, in denen eine supranationale Integration im klaren Interesse der gesellschaftlichen Gruppen sowie der nationalen Regierungen liegt. Ein einmal angestoßener Prozess entwickle daraufhin jedoch eine Eigendynamik. Diese entstehe durch bereits erreichte Integrationserfolge und die Reaktion der in die europäischen Prozesse eingebundenen gesellschaftlichen und politischen Eliten. Diese übertrügen zunehmend ihre Erwartungen, Aktivitäten und Loyalität auf die europäische Ebene, da diese ihre Interessen besser befriedige.³³⁸ Diese Entwicklung

333 Vgl. O'Neill 1996: 37. Der Funktionalismus Mitrans war zudem nicht regional, sondern global angelegt, strebte keinen europäischen Bundesstaat, sondern eine rein technokratische, entpolitisierte internationale Kooperation an.

334 Vgl. O'Neill 1996: 38; kritische Nebenbemerkung dazu bei Zellentin 1992: 63.

335 Damit wird eine Veränderbarkeit der Struktur des internationalen Umfelds angenommen, was den Annahmen des dem Intergouvernementalismus zugrundeliegenden Realismus widerspricht (vgl. Holzinger u.a. 2005: 31; Busch 2001: 249f.; siehe FN 296). Der Neofunktionalismus ist stattdessen in die Tradition des Idealismus bzw. Liberalismus einzuordnen. Dieser besitzt die (normative) Intention, eine Weltordnung der Friedenssicherung in Form einer Rechtsgemeinschaft zu schaffen und universelle Werte zu verwirklichen. Als zentrale Akteure werden die an Werten und Normen orientierten Gesellschaften identifiziert (vgl. Gu 2010: 31ff.; Kegley 2009: 32ff.; Faber 2005: 23; zu Literaturhinweisen zu Theorien der internationalen Beziehungen siehe FN 296). Inwiefern im Neofunktionalismus ein europäischer Bundesstaat angestrebt wird, bleibt offen und wird von einigen in Abgrenzung zum Föderalismus abgelehnt.

336 Dazu sollte nach demokratischen Vorgaben eine verfassungsgebende Versammlung eingesetzt und so ein Strukturwandel *von unten* vollzogen werden als Voraussetzung einer Sicherung von Frieden und Demokratie. Durch die legitimierende Wirkung der formalen Verfassung könnten dezentrale Machtansprüche überwunden und gegebenenfalls gegen diese vorgegangen werden (vgl. O'Neill 1996: 22ff.; Bellers/ Häckel 1990: 293). Ein anderes Verständnis z.B. bei Friedrich (vgl. 1964) oder auch Hallstein (vgl. 1969: 39ff.), die wie der Neofunktionalismus von einer schrittweisen Entwicklung ausgehen (vgl. dazu Oeter 2009: 76f./ 95).

337 Vgl. Faber 2005: 23; Merkel 1999: 305; Wessels 1994a: 316. Mehrfach findet sich entsprechend in der Literatur der Hinweis, dass z.B. im Gründungsvertrag der EGKS die Bezeichnung *supranational* statt *föderal* verwendet wurde, um nationale Abwehrreaktionen gegen die Perspektive eines europäischen Bundesstaates zu vermeiden (vgl. Wagner 1965: 81f.; ähnlich Tomuschat 1996: 1076).

338 Dies entspricht dem Verständnis von *politischer Integration* bei Haas (vgl. 1964: 49f.; dazu Lindberg 1963: 6f./ 9f.). Insofern findet eine *Arbeitsteilung* zwischen Intergouvernementalismus und Supranationalismus statt, in deren Rahmen ersterer die großen Vertragsrevisionen und damit verbundenen Integrationssprünge untersucht, während letzterer sich mit der dazwischenliegenden Entwicklung befasse (vgl. Schimmelfennig 2010: 40).

gehe bis zur Schaffung einer neuen politischen Gemeinschaft,³³⁹ was impliziert, dass Integration auch in jenen Bereichen erwartet wird, die den Kern der nationalen Souveränität betreffen.³⁴⁰

Konkret weist der supranationale Ansatz den gesellschaftlichen, wirtschaftlichen und politischen Eliten die entscheidende Bedeutung für den Integrationsprozess zu. Dabei geht er von rationalen Akteuren aus, die an der Verwirklichung des eigenen Nutzens und Gewinns orientiert sind. So liege die Triebfeder der Integrationsentwicklung in den umfangreichen transnationalen sozialen und wirtschaftlichen (privaten) Beziehungen und internationalen Interdependenzen.³⁴¹ So drängten die betroffenen Interessengruppen auf überstaatliche Regulierung, da diese eine Voraussetzung für Prosperität darstelle. Damit gefährdet die Abwesenheit entsprechender überstaatlicher Politik langfristig auch die Sicherung des gesellschaftlichen Wohlstandes und die Erfüllung kollektiver Be-

339 Diesen inkrementellen, der *Methode Monnet* entsprechenden Charakter der Integrationsentwicklung und ihre Eigendynamik fängt der Neofunktionalismus insbesondere mit dem Konzept des funktionalen *spill-overs* ein, der ein Übergreifen der sektoralen Integration auf benachbarte Bereiche beschreibt (vgl. Lindberg 1963: 11f.; Haas 1961: 372; sowie dazu Donahue/ Pollack 2001: 99; Wolf 1999: 39ff.; Caporaso/ Keeler 1995: 33f.). Diese scheinbar lineare pro-integrative Entwicklungsthese des Neofunktionalismus wurde angesichts des Mitte der 1960er Jahre ins Stocken geratenen Integrationsprozesses zunehmend kritisiert und durch Vertreter des Theoriestranges entsprechend weiterentwickelt (vgl. so bei Schmitter 1971; Lindberg/ Scheingold 1970; Nye 1970; Haas 1967). Haas selbst (vgl. 1976; 1975) erklärte aber schließlich die Beschäftigung mit Theorien regionaler Integration angesichts veränderter Gegebenheiten für veraltet (vgl. dazu überblickend Faber 2005: 51ff.; Rosamond 2000: 63ff.; Caporaso/ Keeler 1995: 36ff.). Sandholtz und Stone Sweet (vgl. 2012: 21; Stone Sweet/ Sandholtz 1998: 11ff.) heben währenddessen die Bedeutung des Ausmaßes von grenzüberschreitenden Aktivitäten im Sinne der Transaktionskostentheorie hervor. Zudem beziehen sie zur Erklärung der *Institutionalisierungsprozesse* Annahmen des historischen Institutionalismus zur Pfadabhängigkeit ein (vgl. Nölke 2012: 127ff.; Strøby Jensen 2007: 96; eine Anwendung des historischen Institutionalismus auf den Integrationsprozess z.B. auch bei Pierson 1996). In diesem Rahmen wird kein Widerstand der nationalen Regierungen gegen weitere Integration angenommen, weil diese im Sinne der Problemlösung zum einen auch in ihrem Interesse liege (vgl. z.B. Sandholtz/ Zysman 1989: 128), zum anderen wird ein gewisser Kontrollverlust über die Entwicklung konstatiert (vgl. Pierson 1996).

340 Die Entwicklung starte demnach in den mehr *technisch-administrativ* geprägten Bereichen der *low politics* und dehne sich mit der Zeit auf die *high politics* aus (vgl. Giering 1997: 234f.).

341 Vgl. Stone Sweet/ Brunell 1998: 64f.; Stone Sweet/ Sandholtz 1998: 11. Dabei wird von einer pluralistischen Gesellschaftsstruktur ausgegangen. Durch zunehmende transnationale Interaktion kommt es zu einer entsprechenden Organisation der eigennutzenorientierten Akteure und Interessengruppen und einer Verlagerung der Konfliktlinien sowie dem Versuch der Einflussnahme auf politische Prozesse der überstaatlichen Ebene (vgl. Rosamond 2000: 56; ähnliche Annahmen zur Entstehung von Föderalisierungsprozessen bei Friedrich 1972: 68; 1964: 166; dazu Hüttmann/ Fischer 2012: 42). Im Gegensatz zu dieser sozialistischen sieht die konstruktivistische Variante des Supranationalismus eine europäische *Sozialisation* und das Bestehen einer europäischen Identität und Legitimität als Triebfeder von Integration (vgl. überblickshaft Schimmelfennig 2008: 299ff.; ferner dazu Checkel/ Katzenstein 2009).

dürfnisse insgesamt.³⁴² Nationale Akteure, die aus Furcht vor (individuellen) Integrationskosten einer Supranationalisierung staatlicher Aufgaben entgegenstehen, werden daher zunehmend mit dem Preis für ihre Ablehnung konfrontiert. Aus diesem Grund seien auch die nationalen politischen Eliten letztlich zum (zunächst begrenzten) Transfer staatlicher Aufgaben auf europäische Institutionen bereit.³⁴³

Dabei wird über die Integrationsintensität eines intergouvernementalen Institutionendesigns hinausgegangen und den europäischen Institutionen werden „autonome, direkt wirkende politische Entscheidungskompetenzen [zugemessen], die sich nicht durch ein nationales Veto blockieren lassen.“³⁴⁴ Integration wird als Positivsummenspiel gesehen,³⁴⁵ da durch ein gemeinsames Vorgehen das die Mitgliedstaaten verbindende gemeinsame europäische Interesse – das im Gegensatz zum Intergouvernementalismus durchaus als existent angesehen wird – besser verwirklicht werden kann als durch dezentrales nationales Agieren. Daher wird die Übertragung auf allein dem gesamteuropäischen Interesse verpflichtete supranationale Institutionen vorgenommen, die möglichst weisungs- sowie personell unabhängig und damit von eigennutzenorientierten Störungen durch nationale Akteure abgeschirmt sein sollen. Letztere könnten die Erreichung des gemeinsamen Ziels konterkarieren.³⁴⁶ Der administrative und expertisengeprägte Charakter europäischer Institutionen entspricht dem funktionalen Integrationsentwurf, wobei der Neofunktionalismus – im Gegensatz zum Funktionalismus – die Integrationsentwicklung durchaus als *politischen* Prozess betrachtet.³⁴⁷ Die nationalen Regierungen sind zwar durch den Ministerrat in die europäische Politikgestaltung eingebunden, folgen jedoch einem gemeinsamen europäischen Interesse. Zudem sollen sie entgegen dem intergouvernementalen Entwurf zugunsten des gemeinsamen Interesses gegebenenfalls auch gegen ihren Willen gebunden sowie umgangen werden können.³⁴⁸ Dies gilt auch für die

342 Vgl. Stone Sweet/ Sandholtz 1998: 11.

343 Vgl. Ströby Jensen 2007: 97; Stone Sweet/ Sandholtz 1998: 4; O'Neill 1996: 37.

344 Wolf 2012: 60, unter Bezug auf Haas 1958; vgl. auch Rosamond 2000: 58.

345 Vgl. Ströby Jensen 2007: 89.

346 Vgl. Moravcsik/ Schimmelfennig 2007: 72. So heißt es bei Ipsen (1983: 17): „Das Supranationalitätsprinzip muss, weil aufs intensivste dem Integrationsziel verpflichtet, als wichtiges, wenn nicht wichtigstes Instrument der Integration erkannt werden (...)“.

347 Vgl. Haas 1967: 322; 1964: 9; dazu ferner Mutimer 1992: 26f. Damit bewegte sich Haas (vgl. 1964: 47f.) auf die Annahmen des Föderalismus zu (vgl. Bellers/ Häckel 1990: 294). In Weiterentwicklung der apolitischen Konzeption im Sinne Mitransys (siehe FN 331 und FN 333), implizierte Haas hiermit zugleich, dass aufgrund der Bedeutungsverschiebung innerhalb staatlicher Ziele weg vom klassischen Ziel des Machterhalts hin zur Befriedigung materieller Bedürfnisse der Bevölkerung, die grundsätzlich eher administrativ geprägten wirtschaftlichen und sozialen Staatstätigkeiten zunehmend in den Bereich der Politik einbezogen würden (vgl. Faber 2005: 44).

348 Vgl. Stone Sweet/ Sandholtz 1998: 8.

Vermittlung der um Einfluss auf den Politikprozess bemühten Interessengruppen, die aus eigenem rationalen Antrieb den Zugang zur supranationalen Politikformulierung suchen und diesen auch gewährt bekommen, weil sie zugleich Quelle der zu erfüllenden Bedürfnisse sind.³⁴⁹

Da nach funktionalistischer Grundkonzeption Integration weitgehend als Elitenprojekt verstanden wird, misst sie einer (direkten) demokratischen Rückkopplung der europäischen Ebene geringe Bedeutung zu. Stattdessen wird die elitengetriebene Integration als durch einen *permissive consensus* der Bevölkerung begleitet und als insbesondere durch die erreichte Output-Legitimation hinreichend gestützt betrachtet.³⁵⁰ Gleichzeitig bildet im Rahmen der föderalen Integrationskonzeption die Existenz und der Einfluss unmittelbar demokratisch legitimierter Institutionen auf europäischer Ebene ein wichtiges Kriterium für die Qualität der supranationalen Ebene als föderal und letztlich autonom, da sie durch eigene demokratische Legitimationsquellen von über die Regierungen vermittelter Legitimität unabhängig werden kann.³⁵¹ Hier kommt die unterschiedliche Stoßrichtung der funktionalistischen und der föderativen Perspektive zum Ausdruck. Aus den vorangegangenen integrationstheoretischen Annahmen ergeben sich folgende Merkmale eines supranationalen Institutionendesigns:

- Die Europäische Kommission, das EP, der EuGH sowie die EZB entsprechen dem Bild der auf das europäische Wohl ausgerichteten supranationalen Institution.³⁵² Sie sind personell von der nationalen Ebene unabhängig und keinen Weisungen unterworfen. Die im Rechtsetzungsprozess involvierten Organe können allgemein verbindliche (auch politische) Entscheidungen treffen, da die Mitgliedstaaten Kompetenzen auf die supranationale Ebene „delegiert“³⁵³ haben.³⁵⁴
- Im Ministerrat werden Entscheidungen mit (qualifizierter) Mehrheit gefasst.³⁵⁵ Dadurch werden zum einen Effizienzverluste durch die Betonung nationaler Individualinteressen verringert sowie die Fokussierung auf das gemeinsame Wohl gefördert. Mitgliedstaaten können im Falle des auf diese

349 Vgl. Haas 1961: 368; dazu auch Rosamond 2000: 56.

350 Vgl. Ströby Jensen 2007: 87; Höreth 1999: 121f.

351 Vgl. Oeter 2009: 94f.; auch Enderlein/ Lindner 2006: 190; zur demokratischen Legitimation der EU siehe FN 244.

352 Vgl. Vahlpahl 2008: 86; Tsebelis/ Garrett 2001: 357; Stone Sweet/ Sandholtz 1997: 304.

353 Moravcsik/ Nicolaidis 1999: 76.

354 Vgl. Stone Sweet/ Sandholtz 1997: 304.

355 Einschränkung ist anzumerken, dass es sich beim Ministerrat um einen überschaubaren Mitgliederkreis handelt und Kampfabstimmungen aufgrund ihrer politischen Auswirkungen sowie auch der Notwendigkeit der nationalen Umsetzung europäischer Rechtsakte als unwahrscheinlich gelten. Stattdessen wird von Mehrheitsregelungen vielfach lediglich eine kompromissfördernde Wirkung erwartet (vgl. dazu Tsebelis 2013: 1084f.; Mattila/ Lane 2001; Ophüls 1966: 210ff.).

Weise stattfindenden „pooling“³⁵⁶, d.h. des Zusammenlegens von staatlichen Ressourcen und Kompetenzen gegen ihren Willen gebunden werden.

- Gesellschaftliche und wirtschaftliche Interessengruppen haben direkten Zugang zur europäischen Entscheidungsebene und sind in die dortigen Prozesse fest eingebunden.³⁵⁷ Damit wird eine unmittelbare Beziehung zum privaten und wirtschaftlichen Raum geschaffen.
- Im Gegenzug kann europäisch gesetztes Recht direkt, ohne die Notwendigkeit eines nationalen Umsetzungsakts nicht nur für die nationalen Regierungen, sondern auch im innerstaatlichen Raum Bindungswirkung entfalten. So können die Politik- und Rechtsinhalte unmittelbar für den Bürger spürbar sein und seine Lebenswelt bedeutend beeinflussen.³⁵⁸
- Bezüglich der Einhaltung europäischer Vorgaben besitzen die supranationalen Institutionen – primär die Kommission und der EuGH – umfassende Kontroll- und Sanktionsmöglichkeiten. Dies entspricht der in einem föderalen System bestehenden Notwendigkeit einer Schlichtungsinstanz für Konflikte zwischen den Ebenen bzw. zwischen den Gliedern des gemeinsamen Systems³⁵⁹ und fördert die Durchsetzung der dem europäischen Wohl dienenden Maßnahmen.³⁶⁰

2.3 Die Fusionsthese: Integration als Fusionsprozess

Den Ausgangspunkt der von Wessels in den 1990er Jahren als Theorie mittlerer Reichweite³⁶¹ und unter Synthese und Weiterentwicklung bestehender Theorieansätze formulierten Fusionsthese bildet die Beobachtung, dass die EU gerade nicht durch ein rein intergouvernementales oder supranationales Institutionendesign, sondern stattdessen durch eine Mischstruktur und „Gleichzeitigkeit“³⁶² von

356 Moravcsik/ Nikolaidis 1999: 76; vgl. so auch Keohane/ Hoffmann 1990: 277.

357 Vgl. Greenwood 2007: 30ff.

358 Vgl. Giering 1997: 232.

359 Vgl. Kelemen 2003: 185; Friedrich 1964: 179.

360 Vgl. Vahlpahl 2008: 75.

361 Im Gegensatz zu einer *universellen* Theorie besitzt eine Theorie *mittlerer Reichweite* einen geringeren Abstraktionsgrad, d.h., sie ist geografisch, temporär und auf einen bestimmten Untersuchungsgegenstand beschränkt. So ist die Fusionsthese auf die Integrationsentwicklung in Westeuropa nach dem Zweiten Weltkrieg und – wenn so auch nicht explizit geäußert – auf die EU konzentriert (vgl. Pennings/ Keman/ Kleinijenhuis 2006: 31f.; Merton 1968: 39ff.). Wessels betont zudem, den Prozesscharakter der Integration zu untersuchen, um auch Prognosen entwickeln zu können (vgl. Giering/ Metz 2006: 290; Höreth 1999: 150). Einige sehen dieses Ziel mit der Fusionsthese jedoch nicht erreicht (vgl. Giering 1997: 172).

362 Wessels 2005a: 49.

Elementen beider Integrationsstrategien gekennzeichnet ist.³⁶³ Die Fusionsthese geht trotz – bzw. gerade aufgrund – der zwischen den intergouvernementalen und supranationalen Integrationselementen herrschenden Spannung von deren wechselseitiger Bedingtheit und damit der konstitutiven Bedeutung ihrer Dualität für den europäischen Integrationsprozess aus.³⁶⁴ Durch die Einbeziehung sowohl intergouvernementaler als auch supranationaler Elemente hebt Wessels die Gegensätzlichkeit der Integrationspfade auf und nutzt ihre Kombination für eine „erkenntnissteigernde“ Weiterentwicklung der politikwissenschaftlichen integrationstheoretischen Erklärungsansätze.³⁶⁵

Als institutionelles Leitbild benennt Wessels den „fusionierten Föderalstaat“.³⁶⁶ Diese Begriffsschöpfung soll sowohl den staatsähnlichen Zügen der EU (Föderalstaat), der Existenz verschiedener mit der Ausübung staatlicher Aufgaben betrauter politischer Ebenen (föderal), als auch der Verflechtung und gegenseitigen Beteiligung der Ebenen bei der Anwendung staatlicher Handlungs- und Steuerungselemente (fusioniert) Rechnung tragen.³⁶⁷ Durch die Kombination dieser widerstreitenden Elemente zeige der fusionierte Föderalstaat einen *dritten Weg* zwischen Intergouvernementalismus und Supranationalismus bzw. Föderalismus auf, die jeder für sich keine zustimmungsfähige, adäquate Zukunftsperspektive und Lösung der Probleme der europäischen Integration und ihrer Mitgliedstaaten lieferten.³⁶⁸

So betrachtet Wessels den europäischen Integrationsprozess als evolutionäre, historische Entwicklungsstufe des (west-)europäischen Staates. Dabei werde dieser jedoch im Gegensatz zum neofunktionalistischen oder föderalen Verständnis

363 Vgl. Mittag 2011: 120f. Aus dem Bereich der Internationalen Beziehungen sind insbesondere der Neofunktionalismus, die Interdependenz- und Regimetheorie sowie der (liberale) Intergouvernementalismus als *theoretische Steinbrüche* der Fusionsthese zu nennen, aus dem Bereich der Vergleichenden Regierungslehre der Institutionalismus sowie der kooperative Föderalismus und die Politikverflechtungsthese Scharpfs (vgl. Giering 1997: 172; Schuman 1996: 48ff.). Bezüglich der theoriegeschichtlichen Einordnung bezeichnet Wessels (vgl. 1994a: 320) die Fusionsthese in Anlehnung an Meyers (vgl. 1990: 59) als Teil einer Theorieverzweigung, die insbesondere als Reaktion auf äußere Einflüsse und Entwicklungen erfolge, statt eines Versuchs, bestehende Theorien durch eine neue zu verdrängen. Eine etwas abweichende Sichtweise auf die Fusionsthese findet sich bei Schneider (vgl. 2011a: 47).

364 Vgl. Wessels 2005a: 14/ 49.

365 Wessels 2001: 28; vgl. Schmidt/ Schünemann 2013: 399f.; Schneider 2011a: 49; Faber 2005: 270.

366 Wessels 1992: 40.

367 Vgl. Wessels 1994b: 60ff.; 1992: 41. Wessels selbst (vgl. 1997a: 274) bezieht sich bei der Verwendung des Begriffs *Fusion* auf dessen Gebrauch bei Jean Monnet, der jedoch eine weniger tiefe Integration beschreibe.

368 Vgl. Miles 2005: 35, auf den sich Wessels (vgl. 2005b: 27) selbst bezieht. Der *fusionierte Föderalstaat* sei jedoch weder als ideale Form europäischer Integration, noch als konkreter Endpunkt des fortlaufend dynamischen Integrationsprozesses zu begreifen (vgl. Wessels 1992: 41).

nicht überwunden und auch nicht gemäß dem intergouvernementalen Verständnis lediglich erhalten, sondern gehe sogar gestärkt aus der Integrationsentwicklung hervor, wobei der Staat sich durch den Integrationsprozess selbst bis in seine Grundlagen wandle.³⁶⁹ Den Ausgangspunkt des Integrationsprozesses vertortet die Fusionsthese in der Entfaltung des modernen Wohlfahrts- und Dienstleistungsstaates. Die damit verbundene staatliche Regulierung und Abfederung der wirtschaftlichen Entwicklung habe zur Stabilität des demokratischen Nationalstaates geführt. Um die so geschürten Erwartungen der Bürger an die staatliche Sicherung ihres Wohlstandes zu erfüllen, bedürfe es jedoch einer weiterhin positiven wirtschaftlichen Entwicklung („magisches Dreieck“).³⁷⁰ Da aufgrund der entstandenen wirtschaftlichen und gesellschaftlichen internationalen Interdependenzen rein nationale staatliche Steuerungsmittel an Effektivität einbüßen, stehe die Stabilität des parlamentarischen Verfassungsstaates auf dem Spiel. Die nationalen Regierungen und Verwaltungen, die als die zentralen und zweckrational, pragmatisch handelnden Akteure betrachtet werden,³⁷¹ versuchten daher durch den – zunächst sektoriell begrenzten – Einsatz staatlicher Steuerungsinstrumente auf europäischer Ebene und unter Inkaufnahme der Öffnung des nationalen Regelungsbereichs Einfluss auf die Faktoren wirtschaftlicher Entwicklungen zurückzugewinnen.³⁷² Diesen ersten Schritt bezeichnet Wessels als das sogenannte „Ebenendilemma“, dem das sogenannte „Entscheidungs-dilemma“ folge³⁷³, da eine intergouvernementale, souveränitätsschonende Zusammenarbeit nicht ausreichend effizient sei, um die Stabilität des parlamentarischen Staates zu sichern und keinen hinreichenden Schutz gegenüber der Übervorteilung durch andere Staaten biete.³⁷⁴ Eine Übertragung staatlicher Kompetenzen auf supranationale Institutionen liegt demnach im Interesse des am Eigenerhalt interessierten Staates, nicht jedoch – den Annahmen des Intergouvernementalismus entsprechend – die damit drohende Aushöhlung und Untergrabung der Grundlagen

369 Wessels (vgl. 1998: 217; 1997a: 289) baut dabei auf die Entwicklungsstufen des westeuropäischen Staates von Rokkan (vgl. 1975: 570ff.) und damit verbundene Überlegungen von Tilly (vgl. 1975) auf (vgl. dazu auch Diederichs u.a. 2011: 12; Maurer/ Mittag/ Wessels 2003: 55; in diesem Sinne auch Kronenberg 2007: 66f.; ähnlich ferner Isensee 1987: 630, auch zitiert bei Wessels 1992: 45; Everling 1973: 86).

370 Vgl. Wessels 2000: 124ff.; 1997b: 56f. Später verwendet Wessels (vgl. 2013: 400f.; 2011: 103) den Ausdruck *magisches Dreieck* hingegen für drei später im vorliegenden Text aufgezeigte Dilemmata und zwar die Dilemmata der Wahl der Ebene, der Entscheidungsmodi und des Legitimationsproblems.

371 Europäische Integration bildet damit ein Mittel zur Förderung der nationalen Interessen und stellt keinen Selbstzweck dar (vgl. Schneider 2011a: 30).

372 Vgl. Wessels 2000: 124ff.; 1997b: 56ff.; 1992: 42f.; ferner Schumann 1996: 49.

373 Wessels 1992: 42f.; auch bei Wessels/ Schäfer 2007: 7.

374 Vgl. Wessels 1992: 44.

staatlicher Souveränität.³⁷⁵ Daher solle parallel zur Kompetenzübertragung und in Anlehnung an Erfahrungen aus dem kooperativen Föderalismus³⁷⁶ die Mitwirkung der nationalen Akteure auf europäischer Ebene gestärkt werden, um den Autonomieverlust zu kompensieren.³⁷⁷ In diesem Sinne kommt es nicht primär zu einer Übertragung staatlicher Kompetenzen auf die europäische Ebene, sondern zu ihrer *Transformation*; auch geht es weniger um ein Abhängigkeitsverhältnis zwischen der nationalen und der europäischen Ebene, sondern vielmehr um eine Verschmelzung, eine Fusion, eine gemeinsame Ausübung von (zumindest de jure) der einen oder anderen Ebene zugeordneten Kompetenzen und Instrumenten.³⁷⁸ In dem auf diese Weise entstehenden „dynamischen Mehrebenensystem“³⁷⁹ sind...

...,staatliche Akteure mehrerer Ebenen gemeinsam und in variierenden Graden von Intensität an der Vorbereitung, Herstellung, Durchführung und Kontrolle allgemein verbindlicher Entscheidungen zum Einsatz legislativer und budgetärer Handlungs- und Steuerungsinstrumente beteiligt und entwickeln dabei spezifische Verfahren gemeinsamer Problemverarbeitung.“³⁸⁰

Daher werden nationale Akteure durch den quantitativen und qualitativen Bedeutungszuwachs der EU nicht verdrängt, sondern stattdessen immer stärker auf der europäischen Ebene eingebunden, parallel zum wachsenden Einfluss europäischer Akteure und Prozesse auf den nationalen Bereich.³⁸¹ Eine klare Zuweisung von Verantwortlichkeiten ist zugleich nicht mehr möglich,³⁸² eine Entflechtung „unter ‚normalen‘ Umständen (...) nicht mehr oder nur unter erschwerten Bedingungen“ durchführbar und kaum zu erwarten.³⁸³

375 Vgl. Wessels 1997a: 274; ferner Höreth 1999: 151.

376 Während im dualen Föderalismus jede Ebene autonom eigene Handlungskompetenzen wahrnimmt und die materielle Gesetzgebungszuständigkeit den funktionalen Zuständigkeiten in den Bereichen Verwaltung und Justiz entsprechen, findet im kooperativen Föderalismus eine Verflechtung und gemeinsame Ausübung statt (vgl. Kilper/ Lhotta 1996: 61ff.).

377 Vgl. Wessels 1997a: 274; 1992: 45.

378 Vgl. Wessels 2000: 134; so auch Everling 1973: 39.

379 Vgl. Wessels 1996a: 43. Wessels übernimmt diesen Begriff von Jachtenfuchs und Kohler-Koch (vgl. 1996: 15) und bezieht sich zudem inhaltlich auf Scharpf (vgl. 1985; zur Komplexität des europäischen Mehrebenensystems und der notwendigen Differenziertheit der (politikwissenschaftlichen) Betrachtung Grande 2000).

380 Wessels 1994b: 61; vgl. ferner Wessels 1997b: 54; 1994a: 301; 1992: 36, unter Bezug auf Göhler 1990; vgl. hier Göhler 1994: 22; 1990: 12f. So finde die Fusion staatlicher Instrumente sowohl horizontal zwischen den Mitgliedstaaten als auch vertikal zwischen der nationalen und der europäischen Ebene statt. Als Konsequenz werden sowohl nationale als auch europäische Akteure zu Spielern auf beiden Ebenen (vgl. Wessel 2003: 378; Wessels/ Maurer/ Mittag 2003: 14).

381 Vgl. Wessels/ Linsenmann 2002: 65; Wessels 1997a: 280.

382 Hier bezieht sich Wessels (vgl. 1997a: 274) explizit auf die Politikverflechtungsthese von Scharpf (vgl. 1988; 1985; 1976).

383 Wessels 2000: 123; vgl. Wessels/ Rometsch 1996: 365.

Durch dieses Vorgehen versuchen die Mitgliedstaaten einerseits ihrem „Problemlösungsinstinkt“ zu folgen, geben aber andererseits aufgrund ihres zugleich wirkenden „Souveränitätsreflexes“ die letzte Kontrolle über den Integrationsprozess nicht aus der Hand.³⁸⁴ Demnach sieht die Fusionsthese die Mitgliedstaaten in Übereinstimmung mit dem Intergouvernementalismus weiterhin als die Herren der Verträge und des letzten Wortes.³⁸⁵ Konstitutionelle Grundentscheidungen sowie Regelungen in „einigen als besonders sensitiv eingestuften Bereichen der Gesetzgebung“³⁸⁶ bleiben dem Einstimmigkeitsprinzip unterworfen, wenn auch darüber hinaus die Anwendung supranationaler Verfahrensregeln aus Effizienzgründen Akzeptanz findet.³⁸⁷ Insofern wird die Einbeziehung selbst traditioneller Kernbereiche staatlicher Problembearbeitung in europäische Verfahren von der Fusionsthese ausdrücklich erwartet, sollte dies den Interessen der Mitgliedstaaten entsprechen.³⁸⁸ Zudem sieht Wessels zwar den Integrationsprozess als nicht automatisch, sondern vielmehr von der aktiven Entscheidung der Mitgliedstaaten abhängig, doch erkennt er zugleich die gemäß dem Supranationalismus entstehende „funktionelle und institutionelle Eigendynamik“³⁸⁹ des Integrationsprozesses an. So werde die im Rahmen der Integration betriebene weitere Öffnung des Staates die bereits existierenden Verflechtungen der nationalen Wirtschaften und Gesellschaften vorantreiben und damit auch die Notwendigkeit gemeinsamer europäischer Regelungen erhöhen. So geht die Fusionsthese von einer zunehmenden „Zentralisierung staatlicher Aufgaben auf der obersten Ebene“³⁹⁰ aus. Zudem erkennt Wessels den Beitrag der supranationalen Institutionen

384 Wessels 2010: 7f.; Hofmann/ Wessels 2008: 6.

385 Vgl. Wessels 1997a: 287; 1996b: 23; dazu auch Miles 2005: 33; Giering 1997.

386 Wessels 2011: 116.

387 Vgl. Wessels 1992: 46; dazu auch Schumann 1996: 50.

388 Vgl. Wessels 1996b: 34. Wessels (vgl. 1994b: 66) geht z.B. davon aus, dass bei der Existenz entsprechender sozialer Interdependenzen auch Forderungen z.B. nach einer europäischen Wohlfahrtspolitik möglich sind. In Ablehnung der intergouvernementalen Perspektive sieht Wessels die Verhandlungen zwischen den Mitgliedstaaten als ein *Positivsummenspiel*, da jeder Staat einen Nutzen aus dem Integrationsprozess ziehen kann (vgl. Mittag/ Wessels 2003: 417; Wessels 1992: 47).

389 Ebd.: 49.

390 Ebd.: 50. Dabei lehnt sich Wessels an die These des „unitarischen Bundesstaates“ von Hesse (vgl. 1962) an, der die Bundesstaatlichkeit des Grundgesetzes im Vergleich zu früheren Konzeptionen stärker auf die Aspekte der Willensbildung als Gesamtstaat fokussiert sieht und in Ergänzung zu Demokratie und Rechtsstaat primär als horizontales Gewaltenteilungselement betrachtet. Einen weiteren theoretischen Steinbruch bilden das aus den Finanzwissenschaften stammende *Wagnersche* und das *Popitzsche Gesetz*. Ersteres formuliert zunächst die Annahme wachsender staatlicher Ausgaben und des Finanzbedarfs aufgrund wachsender Staatstätigkeit, die auf der historischen Zunahme von staatlichen Aufgaben in den Bereichen Kultur und Wohlfahrt bei gleichzeitiger Beibehaltung der ‚alten‘ Regelungsbereiche Recht und Macht beruht. Das Popitzsche Gesetz beschreibt hingegen eine Tendenz der Zentralisierung von öffentlichen Aufgaben in einem föderalen

zur Entwicklung des Integrationsprozesses an, die ihnen aus Effizienzgründen zugestandene Kompetenzen und Freiräume zugunsten des Voranbringens des Integrationsprozesses nutzen.³⁹¹

Die Haupttriebfeder der Integrationsentwicklung bildet aus Fusionsperspektive ein dauernder Reformbedarf. Diesem liegt das unauflösbare Gegenüber einerseits einer intergouvernementalen, souveränitätsschonenden und andererseits einer supranationalen, effizienzorientierten Integrationsstrategie der Mitgliedstaaten sowie das stete Bemühen um nationale Beteiligungsmöglichkeiten zugrunde, die sich im institutionellen Design niederschlagen.³⁹² So sei nur eine gleichzeitige Stärkung eines intergouvernementalen und eines supranationalen Elements durchsetzbar, da ansonsten die Balance zwischen den Integrationsstrategien gestört werde. Daraus resultiert eine zunehmende institutionelle Komplexität und Differenzierung, die durch eine Einbindung von immer mehr Teilnehmern an den europäischen Verfahren noch verstärkt wird. So finde durch den Erfolg der europäischen Aktivitäten eine *Europäisierung* der Erwartungen und der Aufmerksamkeit von immer mehr nationalen Akteuren des staatlichen wie privaten Bereichs statt.³⁹³ Die EU wird als für sie bedeutende Problemlösungsebene anerkannt, sodass die Akteure sich bemühen, auch dort zu partizipieren, um die eigene Macht- und Einflussstellung zu sichern bzw. entsprechende Bedeutungsverluste von Positionen im nationalen Rahmen zu kompensieren.³⁹⁴

Staat, die darauf beruhe, dass u.a. neue Aufgaben der Stabilisierung und Verteilung zentral besser zu lösen seien (vgl. Scherf 2011: 117ff.).

391 Dies erfolge auf dem Weg der positiven wie negativen Integration, wobei die Institutionen die europäischen Kompetenzen weit auslegten (vgl. Wessels 1992: 49ff.; dazu auch Giering 1997: 170; Schumann 1996: 250f.). Die Langzeittrends der Verbreiterung der auf europäischer Ebene behandelten Politikbereiche und der Übertragung weiterer Kompetenzen finde jedoch ihre Grenzen durch „die Abgrenzbarkeit staatlicher Wohlfahrtsansprüche, alternative internationale Regime sowie vom Fusionsprozess selbstinduzierte Widerstände seitens nicht-beteiligter Akteursgruppen“ (Wessels 1992: 50). Der Integrations- und Fusionsprozess verlaufe zudem nicht linear, sondern im Rahmen zyklischer Abfolgen stärkerer und schwächerer proeuropäischer Phasen (vgl. Wessels 1997a: 273).

392 Vgl. Wessels 2000: 123f.; Schumann 1996: 50. Als Beispiel nennt Wessels die Etablierung des Europäischen Rates und die Einführung der Direktwahl des EP in den 1970er Jahren (vgl. Wessels 1994a: 319).

393 Wessels lehnt sich bei dieser Begriffsverwendung von *Europäisierung* an Ladrech (vgl. 1994) an (vgl. Wessels/ Linsenmann 2002: 62; Wessels 1996b: 36; Wessels/ Rometsch 1996: 328).

394 Wessels geht jedoch im Gegensatz zum Neofunktionalismus nicht von einer Übertragung von Loyalitäten auf die europäische Ebene aus, sondern von der Bildung „multipler Loyalitäten“ (Wessels 1997a: 291: „multiple loyalties“), was der Doppelstruktur des fusionierten Föderalstaates entspricht. Zudem finde eine Anpassung der nationalen Strukturen an die europäischen Anforderungen statt (vgl. Miles 2005: 45; Wessels/ Maurer/ Mittag 2003: 14). So führe eine einflussreiche Position auf europäischer Ebene auch zu einer Stärkung innerhalb des nationalen Systems im Sinne einer Ausdehnung der Handlungsmöglichkeiten sowie einer Emanzipation von nationalen Handlungsbeschränkungen und -kontrollen. Diejenigen Akteure mit bedeutendem Einfluss auf beiden Ebenen verfügten daher über einen Wettbewerbsvorteil gegenüber denjenigen, die allein auf natio-

Schließlich erfasst die Fusionsthese noch ein drittes aus der Dualität zwischen Intergouvernementalität und Supranationalität, zwischen Souveränitätsreflex und Problemlösungsinstinkt erwachsendes Dilemma der Integration, nämlich jenes ihrer *Legitimation*.³⁹⁵ So seien die Mitgliedstaaten den vorangehenden Dilemmata entsprechend hin und her gerissen zwischen der Betonung einer nationalen abgeleiteten und damit die Abhängigkeit der europäischen von der nationalen Ebene beibehaltenden intergouvernementalen Legitimationsform einerseits und einer der supranationalen effizienten Problemlösung entsprechenden direkten europäischen Legitimation andererseits.³⁹⁶ Auf der Grundlage dieses Spannungsfelds, des Zusammenwirkens und der Fusion der verschiedenen Ebenen entstehe darüber schließlich eine Fusion auch der verschiedenen Legitimitätsquellen, die sich gegenseitig „durchdringen und verstärken.“³⁹⁷ Zudem könne sich der Integrationsprozess auf eine funktionelle Legitimation stützen, die sich zum einen aus den großen Teilnahmemöglichkeiten für die verschiedenen Akteursgruppen und in Form von *Akzeptanz durch Beteiligung* der die Integration vorantreibenden Eliten ergebe.³⁹⁸ Zum anderen werde die Integrationsentwicklung durch einen output-orientierten *permissive consensus* und eine „diffuse Zustimmung“ in der Bevölkerung begleitet.³⁹⁹ Aus diesen vorangegangenen Ausführungen ergeben sich folgende Merkmale eines an der Fusionsthese orientierten Institutionendesigns:

- Die im ER vertretenen nationalen Regierungen bleiben die zentralen Akteure konstitutioneller Grundentscheidungen und maßgeblicher Integrationsschritte. Dementsprechend folgen diese primär dem Ausgleich nationaler Interessen in Form von Verhandlungspaketen.⁴⁰⁰ Auch wird die Notwendigkeit einer

naler Ebene agieren (vgl. Wessels 1998: 217). Diese verlören einerseits durch die fortlaufende Ausdehnung der durch europäische Regelungen beeinflussten Bereiche zunehmend an Bedeutung und seien andererseits einem steigenden Anpassungsdruck ausgesetzt (vgl. Wessels/ Linsenmann 2002: 61f.). So entstehe ein Wettbewerb um den Zugang zu und Einfluss auf die europäischen Verfahren, der immer mehr Akteure und Institutionen erfasse.

395 In älteren Aufsätzen benennt Wessels das „doppelte Entscheidungs- und Ebenendilemma“ (z.B. 1992: 49), später wird dies zum „dreifachen Dilemma“ (Hofmann/ Wessels 2008: 6) oder „magischen Dreieck“ (Wessels 2011: 103; siehe auch FN 370) weiterentwickelt.

396 Für den europäischen Legitimationsstrang schließt Wessels sowohl eine föderale, als auch eine funktionale Legitimation ein. So verfügten die europäischen Akteure über eine „fachliche, politische oder rechtliche Legitimationsbasis“ (Wessels 1992: 51).

397 Ebd.: 51; vgl. zur Schwierigkeit des Begriffs *Legitimität* bzw. *Legitimation* und seiner Verwendung bei Wessels Schneider 2011b: 145.

398 Vgl. Wessels 1992: 51f.

399 Wessels 2000: 136.; vgl. Wessels 1993: 69; 1992: 52; kritisch dazu Höreth 1999: 152; zur Thematik auch Mair 2007).

400 Vgl. Wessels 2000: 129.

einstimmigen Beschlussfassung im Rat in für die nationalen Interessen besonders sensiblen Bereichen beibehalten.

- Grundsätzlich werden in dem so vorgegebenen Rahmen alle wichtigen materiellen Politikentscheidungen gemeinsam von intergouvernementalen und am gesamteuropäischen Interesse ausgerichteten, unabhängigen supranationalen Institutionen getroffen.⁴⁰¹ D.h. die Beschlussfassung erfolgt auf der Grundlage einer von der Kommission erarbeiteten Initiative, unter Mitwirkung des EP und des Rats, wobei in letzterem das Mehrheitsprinzip zur Steigerung der Effizienz in vielen Fällen Anwendung findet. Dabei arbeiten nationale und supranationale Akteure in allen Phasen des *Policy*-Zyklus – von der Vorbereitung, Entscheidung, über die Umsetzung bis zur Kontrolle beschlossener Politiken – eng zusammen. Zugleich besteht gemäß der von der Fusionsthese angenommenen fortlaufenden prozessualen Differenzierung eine große Variation an Beteiligungsformen.
- Auf diesem Wege kann durch den gemeinsamen Einsatz staatlicher Steuerungs- und Handlungsinstrumente direkt auf die Lebenswelt des Bürgers Einfluss genommen werden.⁴⁰²
- Interessengruppen sind sowohl auf nationaler als auch auf europäischer Ebene aktiv, da sie auf beiden Ebenen einflussreichen Akteuren gegenüberstehen. Ihnen werden – ebenso wie den (subnationalen, regionalen und auch nationalen nicht-exekutivischen) Akteuren – umfangreiche Mitwirkungs- und Beteiligungsmöglichkeiten in den europäischen Prozessen gewährt, um deren fachliche und legitimatorische Basis zu stärken.⁴⁰³
- Auf europäischer Ebene sind umfassende Kontroll- und Sanktionsmöglichkeiten institutionalisiert. Der EuGH übt in Zusammenarbeit mit den nationalen Gerichten eine umfassende Kontrolle über die Anwendung und Auslegung europäischen Rechts sowohl durch europäische wie nationale Akteure aus. Dadurch wird einem Risiko der Nichteinhaltung der vereinbarten Regeln durch einen *Mitspieler* auf Kosten der anderen entgegengewirkt.⁴⁰⁴

401 Vgl. Wessels 1996b: 27.

402 Vgl. Wessels 1997a: 278.

403 Vgl. Maurer/ Mittag/ Wessels 2003: 54; Wessels 2000: 135.

404 Vgl. Wessels 1992: 48.

3. Einnahmeformen als Ursache sowie Ausdruck europäischer Abhängigkeit oder autonomer Handlungsfreiheit

Aufbauend auf den institutionellen Idealtypen europäischer Integration werden im folgenden Abschnitt Merkmale *idealer* intergouvernementaler, supranationaler sowie fusionierter europäischer Finanzierung herausgearbeitet. Diese stellen potentielle Wege einer europäischen Finanzierung dar, die hinsichtlich des Grads der durch sie vermittelten Einnahmeautonomie für die europäische Ebene variieren. Dazu wird auf die Strukturen klassischer, intergouvernementaler Einnahmeformen von internationalen Organisationen einerseits sowie (bundes-)staatlicher Finanzierungssysteme andererseits als Vorbilder öffentlicher Finanzbeschaffung zurückgegriffen. Zudem bieten die im Rahmen föderaler Finanzverfassungen und für den föderalen Finanzausgleich entwickelten Kategorien der vertikalen Verteilung von Einnahmekompetenzen zwischen verschiedenen Ebenen eines Systems⁴⁰⁵ nicht nur eine systematische Einordnung, sondern auch eine Bewertung der Arrangements bezüglich der jeweils gewährten (Finanz-)Autonomie.⁴⁰⁶ Die Anwendung der Überlegungen und Konzepte des *Finanzausgleichs* sowohl auf den bundesstaatlichen als auch den zwischenstaatlichen Bereich (als internationaler oder auch supranationaler Finanzausgleich) stützt sich dabei – wenn auch unter Vornahme gewisser Modifikationen – auf die strukturelle Parallelität des Zusammenwirkens verschiedener mit hoheitlichen Aufgaben betrauter und damit der Ausstattung mit hinreichenden Finanzmitteln bedürftiger administrativer Ebenen.⁴⁰⁷

405 Vgl. Anderson/ Scheller 2012: 18. Nach Bickel (vgl. 1956: 743) seien die gängigen Begriffe für die verschiedenen Finanzausgleichssysteme in der deutschen (finanz-)wissenschaftlichen Literatur insbesondere auf die Arbeit von Hensel (vgl. 1922) zurückzuführen.

406 Vgl. Wartha 2007: 57. In der finanzwissenschaftlichen Literatur finden sich unterschiedliche Kategorisierungen der verschiedenen Systeme. So schlägt beispielsweise Peffekoven (vgl. 1983a: 251; so auch Vollerthun 1968: 10ff.) das Zuweisungssystem den Verbundsystemen zu (siehe zu den einzelnen Systemen weiter unten im Text), während er es selbst an anderer Stelle von diesem abgrenzt (vgl. Peffekoven 1983b: 620). Die Vermittlung finanzieller Autonomie durch das Einnahmesystem stellt zudem nur ein Kriterium finanzföderaler Betrachtung der vertikalen Verteilung staatlicher Einnahmequellen dar, neben insbesondere der Nicht-Beeinträchtigung des gemeinsamen Marktes, Gleichheit der Verhältnisse im Staatsgebiet sowie administrativen und *Compliance*-Kosten (vgl. Boadway/ Shah 2009: 157ff.).

407 Vgl. Lienemeyer 2002: 338; allgemeiner Hesse 2000; zur deutschen Diskussion ferner Rüttgers 2010: 59f. So sei zwischen nationalem Finanzausgleich innerhalb einer nationalen Volkswirtschaft und einem internationalen Finanzausgleich zu unterscheiden, der wiederum in einen zwischenstaatlichen und einen supranationalen Finanzausgleich aufgeteilt werden könne (vgl. Peffekoven 1983b: 609). Die dieser Unterscheidung zugrundeliegende Abgrenzung entspricht dem zuvor dargelegten Antagonismus von intergouvernemental und supranational im Sinne der (Nicht-)Gewährung eigenständiger supranationaler Kompetenzen.

Der Terminus Finanzausgleich entzieht sich einer allgemeingültigen Definition.⁴⁰⁸ In der Rechtswissenschaft umfasst er lediglich die Finanzmittelverteilung, zum Teil sogar nur die der primären Einnahmenverteilung folgende finanzielle Umverteilung zwischen den Ebenen. Im Verständnis der Finanzwissenschaft bezieht sich der Begriff hingegen auf „die Aufgaben-, die Ausgaben- und die Einnahmenverteilung zwischen den einzelnen Körperschaften.“⁴⁰⁹ Insofern geht es zwar auch hier um die Anordnung oder Verteilung von Ressourcen in nationalen wie internationalen Mehrebenensystemen, aber eben auch um die Zuordnung jener Kompetenzen, zu dessen Ausübung die Einnahmen verlangt werden. Unter dem Teilaspekt des *vertikalen* Finanzausgleichs wird dabei die Aufgaben-, Ausgaben-, und Einnahmenverteilung zwischen unter- und übergeordneten Ebenen erfasst, der *horizontale* Finanzausgleich bezieht sich hingegen auf die Beziehungen sowie einen Ausgleich zwischen Gebietskörperschaften der gleichen Ebene. Darüber hinaus meint *passiver* Finanzausgleich die Zuordnung von Aufgaben und Ausgaben, *aktiver* Finanzausgleich die Verteilung der Einnahmen.⁴¹⁰ Im Rahmen der vorliegenden Untersuchung steht demnach – unter Heranziehung der finanzwissenschaftlichen Kategorien – der vertikale aktive Finanzausgleich zwischen der nationalen und der europäischen Ebene im Mittelpunkt.

Allgemein können öffentliche Einnahmen aus verschiedenen Quellen fließen, wobei es sich stets um Geldleistungen an den öffentlichen Haushalt handelt.⁴¹¹ Die wichtigste öffentliche Finanzquelle bilden in der Regel die *Steuereinnahmen*, wobei (im deutschen Recht) unter einer Steuer nach der Legaldefinition des § 3 I Abgabenordnung (AO) eine *Zwangsabgabe ohne konkrete staatliche Gegenleistung zur Erzielung öffentlicher Einnahmen* zu verstehen ist.⁴¹² Neben der Funktion der Einnahmengenerierung haben Steuern zudem Lenkungseffekte durch die ihrer konkreten Ausgestaltung zugrundeliegenden Belastungs- und Verteilungsentscheidungen. Dies verleiht der Zuordnung von Besteuerungsrech-

408 Zur Begriffsbestimmung vgl. z.B. auch Koriath 1997: 21ff.; Häde 1996: 4ff.; Walther 1996: 120ff.; Hackenbroch 1983: 12ff.; Milow 1968: 10f.; Dahms 1960: 1ff.; sowie Popitz 1927. Die Herkunft des Begriffs Finanzausgleich verortet Bickel (vgl. 1956: 731) in der Schweizer Wissenschaftsliteratur.

409 Peffekoven 1983b: 608.

410 Vgl. Zimmermann/ Henke/ Broer 2012: 205ff.; Wendt 2008: 917; Heinemann 2004: 54ff.; Peffekoven 1983b: 608; Keller 1961: 541ff.; ferner Koriath 1997: 21ff.; Häde 1996: 4ff.

411 Vgl. Heinemann 2004: 92.

412 Vgl. Seer 2013: 37ff. § 3 I AO: „Steuern sind Geldleistungen, die nicht eine Gegenleistung für eine besondere Leistung darstellen und von einem öffentlich-rechtlichen Gemeinwesen zur Erzielung von Einnahmen allen auferlegt werden, bei denen der Tatbestand zutrifft, an den das Gesetz die Leistungspflicht knüpft; die Erzielung von Einnahmen kann Nebenzweck sein. Zölle und Abschöpfungen sind Steuern.“

ten zusätzliche Bedeutung.⁴¹³ Neben den Steuereinnahmen zählen zur Kategorie der *öffentlichen Abgaben* zudem *Beiträge* und *Gebühren*, deren Erhebung ebenfalls durch den Einsatz staatlicher Hoheitsgewalt gekennzeichnet, jedoch im Gegensatz zum Bereich der Steuern mit einer konkreten staatlichen Gegenleistung verbunden ist. Dies betrifft z.B. Ansprüche auf Rentenzahlungen oder die bei der Erstellung eines Reisepasses anfallenden Kosten.⁴¹⁴ Hinzu treten *Sonderabgaben*, die von einer klar umgrenzten Personengruppe für einen bestimmten, der Gruppe dienlichen Zweck erhoben werden. Sie werden nicht zur Deckung des allgemeinen Finanzbedarfs verwendet, sondern sind zweckgebunden.⁴¹⁵ Eine weitere mögliche staatliche Einnahmequelle stellen *Erwerbseinkünfte* dar, die sich aus einer staatlichen Betätigung im Wirtschaftsprozess ergeben,⁴¹⁶ oder auch sonstige (einmalige) Einnahmen wie Geschenke oder die Zuweisung von Eigenkapital.⁴¹⁷ Eine quantitativ große Bedeutung können darüber hinaus *Transfers* finanzieller Mittel von anderen öffentlichen Haushalten spielen. In diesem Fall liegt jedoch die verantwortliche Beschaffungsaufgabe nicht mehr in der Hand der empfangenden Regierungsebene, sondern stattdessen beim überweisenden Haushaltsträger. Daher sind Transfermittel in der Regel nicht zur Kategorie der als Grundlage von Handlungsfreiheit wirkenden Einnahmen eines öffentlichen Haushaltes zu zählen.⁴¹⁸

Neben diesen „*endgültigen*“ oder *ordentlichen Einnahmen*⁴¹⁹ bildet eine weitere gewichtige Komponente der öffentlichen Finanzbeschaffung die *öffentliche Kreditaufnahme* (Verschuldung)⁴²⁰, die jedoch zugleich Ausgabenverpflichtungen für die Zukunft impliziert und daher auch als „*vorläufige*“, *außerordentliche*⁴²¹ oder *unechte Einnahme* bezeichnet wird.⁴²² Ein weiterer qualitativer Unterschied liegt darin, dass der Staat im Rahmen der Kreditaufnahme bzw.

413 Vgl. Heinemann 2004: 94.

414 Vgl. Scherf 2011: 18.

415 Vgl. Homburg 2010: 2f.; Maurer 2010: 698f.

416 Vgl. Reimer 2013: 986; Scherf 2011: 18ff.

417 Vgl. so Vollerthun 1968: 9.

418 Anderson und Scheller (vgl. 2012: 42) betonen, dass eigene originäre Einnahmen im eigentlichen Sinne nur jene seien, die tatsächlich in eigener Verantwortung generiert werden.

419 (Vgl.) Scheibe 1988: 195.

420 Dies bedeutet „das Eingehen von Verbindlichkeiten seitens eines Haushaltsträgers während eines bestimmten Zeitraumes“ (Neidhardt 2010: 15). Nach Sturm (1993: 75ff.) kann staatliche Verschuldungspolitik eine „stabilitätspolitische“, im Falle von struktureller Stagnation „kompensatorische“ Funktion haben, eine „finanzpolitische Notmaßnahme“ darstellen, eine „intergenerationelle Lastenverteilung“ oder einen „Umverteilungshebel“ anstreben oder eine Maßnahme zum „politischen Machterhalt“ bilden.

421 Das deutsche Grundgesetz erlaubte ursprünglich nur im Falle eines „außerordentlichen Bedarfs“ (Art. 115 Grundgesetz) eine Kreditaufnahme. Diese Regelung wurde im Zuge der Finanzreform 1969 geändert (vgl. Dönnbrink u.a. 2010: 23; Patzig 1985: 294f.).

422 Vgl. dazu Scherf 2011: 397f.; Knop 2008: 26f.; Scheibe 1988: 195f.; Vollerthun 1968: 14.

Anleiheausgabe⁴²³ in der Regel keine Zwangsgewalt ausübt,⁴²⁴ sondern sich zur Beschaffung der notwendigen Finanzmittel den allgemeinen Prozessen und Bedingungen am Kapitalmarkt unterwerfen muss.⁴²⁵ Darüber hinaus ist ergänzend auch auf die Bedeutung *öffentlicher Gewährleistungen* hinzuweisen. Diese können z.B. für an private Unternehmen gewährte (private) Kredite ausgesprochen werden und wirken so als Instrument der staatlichen Wirtschaftspolitik und ermöglichen eine Erweiterung des Handlungsspielraums.⁴²⁶ Im Rahmen intergouvernementaler, supranationaler sowie fusionierter Finanzierungsstrukturen sind im Folgenden unterschiedliche Ausprägungen der genannten Finanzierungsmöglichkeiten zu erwarten.

3.1 *Die intergouvernementale Lösung: klassische Einnahmestrukturen internationaler Organisationen*

Gemäß der intergouvernementalen Integrationsstrategie, nach der die Mitgliedstaaten zwar die Effektivität ihrer staatlichen Instrumente durch gemeinsamen Einsatz erhöhen, diese aber nicht aus der Hand geben, geschweige denn sich einer gemeinsamen mit selbstständigen Kompetenzen ausgestatteten Problemlösungsinstanz unterstellen wollen, verbleibt die Verfügungsgewalt über die finanziellen öffentlichen Ressourcen als bedeutende Grundlage staatlicher Handlungsfähigkeit auf nationaler Ebene.⁴²⁷ Eine dieser Perspektive folgende Ausgestaltung des europäischen Finanzierungssystems ist demnach durch eine konsequente Ausrichtung auf die Sicherung mitgliedschaftlicher Entscheidungsgewalt und Kontrolle über die Finanzen der Organisation charakterisiert. Die EU wird lediglich als Instrument der Mitgliedstaaten betrachtet, die von diesen geschaffen, getragen und finanziert wird. Dies gilt sowohl für ihre anfallenden Verwaltungsausgaben, als auch die zu finanzierenden gemeinsamen *Policies*, d.h. die opera-

423 „[Als Anleihe wird] eine festverzinsliche, langfristige Schuldverschreibung [bezeichnet], durch deren Verkauf sich Kreditnehmer am Kapitalmarkt Geld beschaffen können“ (Happe/ Horn/ Otto 2009: 32).

424 Eine Ausnahme bildet die sogenannte Zwanganleihe, die wie eine Steuer hoheitlich auferlegt, jedoch wie eine Anleihe zurückgezahlt wird (vgl. Scherf 2011: 18; Ipsen 1985: 30).

425 Vgl. Heinemann 2004: 95f.; Gesmann-Nuissl 1999: 12. Da Krediteinnahmen keine Einnahmen an sich, sondern zurückzuzahlende Mittel sind, werden sie im Rahmen der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung (VGR), die der Darstellung und Erklärung des Wirtschaftsgeschehens in einer Volkswirtschaft dient, nicht zu den Einnahmen gezählt (vgl. Brümmerhoff 2011: 17; allgemein zur VGR z.B. Engelkamp/ Sell 2011: 179ff.).

426 Ein bekanntes Beispiel bilden die sogenannten *Hermes-Bürgschaften*, die Garantien der Bundesregierung für mögliche Ausfälle im Rahmen von Exportgeschäften darstellen (vgl. Scherf 2011: 21; auch Sturm 1993: 11f.; Patzig 1985: 302).

427 Vgl. Buchanan 1960: 502.

tionellen Leistungsausgaben.⁴²⁸ So verstanden erscheint die EU lediglich als Fortsetzung der nationalen Strukturen zur Lenkung von Zahlungsströmen bzw. als zentrale Verteilerstelle von Geldern.

Mitgliedstaatliche Beiträge bilden die klassische Finanzierungsquelle einer internationalen Organisation.⁴²⁹ Deren Ausgestaltung wird gemeinhin in den Gründungsverträgen festgelegt (wie es den vorangegangenen Ausführungen entsprechend für die meisten grundlegenden Entscheidungen rund um die Organisation zutrifft) und unterliegt damit der Konsensnotwendigkeit zwischen den Mitgliedstaaten.⁴³⁰ Im Rahmen des vertikalen Finanzausgleichs fallen mitgliedstaatliche Finanzbeiträge in die Kategorie der sogenannten *Zuweisungssysteme*. In deren Rahmen besitzt nur eine, – im vorliegenden Fall sowie in der Regel auch im Rahmen einer bundesstaatlichen Ordnung – die *nationale* Ebene des föderalen Systems die Kompetenz zur autonomen Einnahmenbeschaffung und leitet einen Teil dieser Mittel (als Ausgabe) an die Organisation weiter. Daraus folgt, dass die europäische Ebene von der zur Steuererhebung berechtigten nationalen Ebene finanziell abhängig ist.⁴³¹ So bildet ein Zuweisungssystem jene Ausgestaltungsform vertikaler Einnahmenverteilung innerhalb eines föderalen Mehrebenensystems, die der die Mittel empfangenden Ebene die geringste Finanzautonomie gewährt⁴³² und damit der intergouvernementalen Integrationsstrategie am treffendsten entspricht.

428 Verwaltungsausgaben umfassen Kosten für Personal, Gebäude, Ausstattung, Veröffentlichungen etc. In der Regel stellen die administrativen Ausgaben den Großteil des Gesamthaushaltes einer internationalen Organisation dar. Die EU weicht hier mit einem sehr geringen administrativen Kostenteil von der Norm ab. Dieser lag im Jahr 2013 bei sechs Prozent der Gesamtausgaben (siehe Europäische Kommission 2014a: 45; vgl. Schermers/ Blokker 2011: 617f.; Seidl-Hohenveldern/ Loibl 2000: 276).

429 Vgl. z.B. Schermers/ Blokker 2011: 630; Penning 1978: Schaubild Nr. 5; Dodsworth 1974: 137; Olmi 1971: 379; Vollerthun 1968: 17.

430 Von Bedeutung ist, dass diese Regelungen in der intergouvernementalen Perspektive allein von den Mitgliedstaaten getroffen werden und so grundsätzlich eine entsprechende Entscheidung auch durch das einstimmig abstimmende Plenarorgan möglich ist (vgl. Schermers/ Blokker 2011: 651; auch Szawlowski 1965: 314).

431 Vgl. Zimmermann/ Henke/ Broer 2012: 225; Peffekoven 1983b: 620; Ritschl 1964: 245; zur Parallelität des finanziellen Abhängigkeitsverhältnisses der supranationalen wie subnationalen von der nationalen Ebene, wonach die nationale Ebene zwar nicht die *weiteste*, wohl aber weiterhin die gemäß ihrer fiskalischen Kompetenzen die *höchste* ist und der damit verbundenen Problematiken Scherf 2011: 463; Ackrill 2004: 104.

432 Handelt es sich um ein Zuweisungssystem *von unten nach oben*, wird von *Umlagen* gesprochen, in der entgegengesetzten Richtung, d.h. von *oben nach unten*, findet sich hingegen der Begriff der *Zu- oder Überweisungen* (vgl. Zimmermann/ Henke/ Broer 2012: 225; Peffekoven 1983b: 620; Ritschl 1964: 246; Buchanan 1960: 502; auch Popitz 1927: 358ff./ 372ff.). Als Beispiel für ein Zuweisungssystem *von unten nach oben* kann das System der *Martikularbeiträge* im Deutschen Bund von 1815 angeführt werden, während der Schwerpunkt der finanziellen Kompetenzen in der Weimarer Republik bei der Zentralebene lag, sodass die Länder von deren Zuweisungen abhängig

Die Aufteilung der Finanzierungslasten auf die Mitglieder kann dabei unterschiedlich ausgestaltet sein.⁴³³ Weitgehend folgt dem Prinzip der souveränen Gleichheit und damit dem Intergouvernementalismus die Finanzierung durch *gleiche Beiträge*, d.h. jeder Mitgliedstaat zahlt einen in absoluten Zahlen gleich hohen Betrag.⁴³⁴ Dadurch werden Variationen in der subjektiven Belastung je Mitgliedstaat – d.h. in der Relation zu den ihnen zur Verfügung stehenden finanziellen Ressourcen – in Kauf genommen. Eine weitere Form souveränitätsschonender und administrativ unkomplizierter Lastenverteilung stellt die *freie Einordnung* in eine Beitragsklasse dar. Dabei entscheidet der Mitgliedstaat selbst, wie viel er zur Finanzierung der internationalen Organisation beitragen möchte bzw. kann. Im Rahmen älterer Zusammenschlüsse baute dieses Finanzierungskonzept insbesondere auf die Bedeutung nationalen Stolzes und Ansehens, die eine Einordnung in eine hohe Beitragsklasse für die großen Mächte attraktiv machte. Für große, kostspielige Organisationen wie die EU und bei stets um Haushaltsdefizite besorgten Mitgliedstaaten erscheint diese Finanzierungsform jedoch schwer realisierbar.⁴³⁵ Eine weitere Ausgestaltungsmöglichkeit besteht darin, Finanzlasten im Sinne des finanzwissenschaftlichen *Äquivalenzprinzips*⁴³⁶ danach zu verteilen, inwieweit die betreffende Organisation im Interesse des jeweiligen Staates liegt und er diese für sich in Anspruch nimmt. Die praktische Durchführbarkeit dieser Finanzierungsstruktur hängt von der klaren Definierbarkeit der genannten Parameter und einer Einigung auf die Berechnungsbedingungen ab. Für eine mit einer singulären, eng umrissenen Aufgabe betraute Organisation scheint diese Vorgehensweise praktikabel. Je komplexer und umfassender die Organisationsaufgaben jedoch ausgestaltet sind, desto schwieriger wird die

waren (vgl. Blankart 2012: 248ff.; Buscher 2010: 51ff.; Wendt 2008: 882ff.; Becker 1980; Patzig 1971: 17; Neukamm 1966; Gerhard 1965: 40ff.; für eine ausführliche Diskussion zur Frage, ob es sich in der Weimarer Republik um ein Zuweisungs- oder ein Verbundsystem handelte Koriath 1997: 379ff.).

433 Vgl. aus der finanzwissenschaftlichen Diskussion z.B. Price 1967.

434 So z.B. im Rahmen der Organisation Erdöllexportierender Länder (OPEC) (vgl. Schermers/ Blokker 2011: 631; Ruffert/ Walter 2009: 125; Szawloski 1965: 326).

435 Dieses System zur Aufteilung der Finanzierungslasten wurde z.B. im Internationalen Fernmeldeverein oder im Weltpostverein realisiert (vgl. Schermers/ Blokker 2011: 632; Seidl-Hohenveldern/ Loibl 2000: 272f.; Szawloski 1965: 327f.).

436 Auch „Vorteils- oder Nutzenprinzip“ (Scherf 2011: 191). Dies meint die Übereinstimmung von Kostenträgern und Nutzern sowie den über die Ausgaben und Einnahmen Entscheidenden, wodurch eine adäquate Abwägung von Kosten und Nutzen erzeugt werde (zurückgehend auf Olson 1969: 483, in deutscher Übersetzung Olson 1977: 71; vgl. dazu Brümmerhoff 2011: 689; Osterloh/ Heinemann/ Mohl 2008: 452).

Zurechenbarkeit konkreten Nutzens aus der internationalen Zusammenarbeit für die einzelnen Mitgliedstaaten.⁴³⁷

Die gängigste Verteilung der Beitragslasten in internationalen Organisationen und damit die wahrscheinlichste Variante einer intergouvernementalen europäischen Beitragsfinanzierung orientiert sich hingegen an der Beitragsberechnung in Relation zu der jeweiligen *nationalen Leistungsfähigkeit* der Mitgliedstaaten.⁴³⁸ Als abstraktes Berechnungskriterium dient in der Regel der Vergleich der wirtschaftlichen Kennziffern des Bruttonationaleinkommens (BNE).⁴³⁹ Damit findet gegenüber gleichen Beiträgen aller Mitgliedstaaten eine gewisse Abwendung vom rein intergouvernementalen Prinzip der souveränen Gleichheit statt, was z.B. die Frage nach entsprechender Gewichtung von Stimmrechten innerhalb der Organisation sowie der Besetzung von Posten nach nationalen Kontingenten nach sich zieht.⁴⁴⁰ Nicht zu überschreitende Ober- und Untergrenzen zur anteiligen Finanzierung des Organisationshaushalts, die wiederum eine Abweichung von der grundsätzlichen an nationaler Leistungsfähigkeit orientierten Beitragsverteilung und damit stärkeren relativen Ungleichgewichten der finanziellen Lasten führen, können jedoch zumindest eine begrenzte Wiederannäherung an das intergouvernementale Ideal bewirken.⁴⁴¹

437 Vgl. Peffekoven 1983a: 253; Vollerthun 1968: 17f.; in Bezug auf die Anwendung dieses Prinzips auf die EU Huber 2001: 53. Ferner werde eine solche Beitragsaufteilung zum Teil explizit abgelehnt (vgl. so Peffekoven 1984: 316f.). Dennoch findet das Äquivalenzprinzip in Form der sogenannten Nettozahlerdebatte auch in den EU-Kontext Eingang (vgl. Peffekoven 1983a: 254).

438 Vgl. Schreuer 1983: 180f. Diese Form der Lastenverteilung findet sich z.B. im Rahmen der UNO, des Internationalen Währungsfonds (IWF) oder der NATO (vgl. Schermers/ Blokker 2011: 634ff.; Kellermann 2006: 84ff.).

439 Das Nationaleinkommen erfasst „die Summe aller wirtschaftlichen Leistungen einer Volkswirtschaft in einem bestimmten Zeitabschnitt“ (Happe/ Horn/ Otto 2009: 214). Die Berechnung des BNE erfolgt dadurch, dass vom Bruttoinlandsprodukt (BIP) – das seinerseits die Summe der in einem Jahr innerhalb eines Landes erwirtschafteten Güter angibt – ins Ausland geflossene Einkommen abgezogen sowie die von Inländern aus dem Ausland bezogenen Einkommen hinzuaddiert werden. Daher stellt diese Kennziffer eher auf das nationale Einkommen, d.h., das von Inländern erzielte Einkommen ab. Seit 1999 wird in amtlichen Statistiken der Begriff Bruttonationaleinkommen statt des früheren Begriffs des Bruttosozialprodukts (BSP) verwendet (vgl. Happe/ Horn/ Otto 2009: 214; Rittershofer 2005: 906ff.; Pollert/ Kirchner/ Polzin 2004: 13f.; zur Problematik der Verwendung des BNE (bzw. BSP) als Grundlage der Beitragsberechnung bezüglich seiner Vergleichbarkeit oder Eindimensionalität Peffekoven 1983a: 254ff.; zur Grundlage einer Beitragsverteilung anhand des Leistungsfähigkeitsprinzips und dabei zu treffende Entscheidungen hinsichtlich der Ausgestaltung der Verteilung auch Vollerthun 1968: 17ff.).

440 Vgl. Schermers/ Blokker 2011: 634ff.; dieser Zusammenhang auch bei Ginderachter 1960: 387, zitiert auch bei Lindberg 1963: 34.

441 Dies entspreche zudem der gemeinsamen finanziellen Verantwortlichkeit der Mitgliedstaaten für die Organisation. Ferner verhindere dies eine zu starke Abhängigkeit von z.B. nur einem wirtschaftlich sehr starken Mitgliedstaat, der seinen großen Beitragsanteil als Druckmittel einsetzen kann – was wiederum für eine dem supranationalen Ideal entsprechende größere Autonomie der internationalen

Den genannten Beitragsarten ist gemeinsam, dass die konkrete Ausgestaltung rechtlich vereinbart und niedergelegt wird und es sich damit um *verbindliche* Beiträge handelt, zu deren Zahlung sich die Mitgliedstaaten im Rahmen ihrer Zusage zur Teilnahme an der gemeinsamen Organisation vertraglich verpflichten. Diese verbindlichen Beiträge sind abzugrenzen von sogenannten *freiwilligen* Beiträgen, die ein Mitgliedstaat z.B. aufgrund eines besonderen Interesses an Aktivitäten der Organisation überweist.⁴⁴² Im Unterschied zur ebenfalls möglichen Kategorie der *Geschenke* von Mitgliedstaaten (oder anderen Organisationen) stellen freiwillige Beiträge kontinuierliche, wenn auch in der Höhe gegebenenfalls schwankende, nicht nur einmalige Zuwendungen dar.⁴⁴³ In der Regel gehen freiwillige Beiträge jedoch im Sinne einer Zweckbindung an spezielle Programme statt an den Gesamthaushalt, was dem intergouvernementalen Prinzip entgegenkommt, da der Mitgliedstaat seine Ressourcen gezielt seinen Interessen entsprechend einsetzen kann, statt für ein gemeinsames Gesamtinteresse – das aus intergouvernementaler Perspektive ohnehin hinterfragt wird – aufkommen zu müssen.⁴⁴⁴ Systematisch werden die freiwilligen Beiträge als sogenannte *zweckgebundene (spezielle)* Zuweisungen bezeichnet, während die verbindlichen Beiträge, die in den allgemeinen Haushalt fließen, sogenannte *ungebundene* (auch *freie* oder *allgemeine*) Zuweisungen (auch *Schlüsselzuweisungen*) bilden.⁴⁴⁵

Organisation spricht (vgl. Schermers/ Blokker 2011: 644f.; Ruffert/ Walter 2009: 126). Die Obergrenze der anteiligen Finanzierung des UNO-Haushaltes liegt beispielsweise bei 22 Prozent, die Untergrenze bei 0,001 Prozent (vgl. Unser 2004: 180f.; Gareis/ Varwick 2003: 69).

442 Ferner unterscheidet obligatorische von freiwilligen Beiträgen ihre grundlegende Bedeutung für die Funktions- und Lebensfähigkeit der internationalen Organisation (vgl. Szawloski 1970: 105).

443 Vgl. Schermers/ Blokker 2011: 663.

444 Dem Vorteil der daraus entstehenden Kongruenz finanzieller und konkreter politischer Unterstützung für ein Projekt stehen aus supranationaler Perspektive neben der Gefahr desintegrierender Tendenzen jene der zu starken finanziellen Abhängigkeit von einem oder wenigen reichen Staaten und damit eine Behinderung der unabhängigen Verfolgung der allgemeinen Ziele der Organisation entgegen (vgl. Schermers/ Blokker 2011: 663f.; Klabbers 2009: 126; Ruffert/ Walter 2009: 127; Klein 2001: 360).

445 Vgl. Scherf 2011: 463f.; zu gebundenen und ungebundenen Zuweisungen allgemein Shah 2007: 25f.; Ter-Minassian 1997: 13ff. Eine weitere Autonomieeinschränkung kann ferner in bestimmten Auflagen bestehen, die von der empfangenden Ebene umgesetzt werden müssen, damit die Zuweisungen an sie ausbezahlt werden (vgl. Hizyeter 1992: 34ff.).

Schließlich ist als dem intergouvernementalen Ideal zuzuordnende weitere Finanzierungsquelle die Kategorie der *rückzahlbaren Vorschüsse* zu nennen, d.h. Zahlungen der Mitgliedstaaten an die internationale Organisation, die dieser jedoch nur vorübergehend gewährt werden, da sie von der Organisation an die Mitgliedstaaten im Verlauf einer festgelegten Zeitspanne zurückgezahlt werden müssen. Damit liegt ein Kredit der nationalen an die europäische Ebene vor (d.h. eine Internverschuldung im Sinne einer Verschuldung innerhalb des öffentlichen bzw. staatlichen Sektors). Im intergouvernementalen Sinne werden diese rückzahlbaren Vorschüsse allein durch einstimmigen mitgliedstaatlichen Beschluss gewährt und dessen Bedingungen von den Mitgliedstaaten diktiert. Für die Verteilung der Aufbringungsleistungen gelten die gleichen Überlegungen wie für die (nichtrückzahlbaren) Beiträge. Diese Form der Kreditfinanzierung entspricht im Rahmen der von Ter-Minassian und Craig entwickelten Einordnung verschiedener Ausformungen von Verschuldungsrechten in föderal organisierten Staaten (bzw. Formen der Kontrolle der Verschuldung von Gliedstaaten) jener Kategorie, in der die nachgeordnete Ebene die geringste Autonomie besitzt. Diese Kategorie bezeichnen die Autoren als Modell der *direkten Kontrolle der Zentralregierung*⁴⁴⁶, wobei im Falle der EU die Mittel nicht von oben nach unten, sondern von der nationalen auf die europäische Ebene übertragen würden.⁴⁴⁷ An anderer Stelle findet sich für die Konstellation einer vollständigen Kontrolle der Zentrale über Finanzen der nachgeordneten Ebenen im Bundesstaat und einer alleinigen Verschuldungskompetenz der Zentrale der Begriff des *Verwaltungsmodells*.⁴⁴⁸ In Anlehnung an diese beiden Kategorisierungsformen wird im weiteren Verlauf für die Einnahmequelle der rückzahlbaren Vorschüsse vom *Verwaltungsmodell mit Internverschuldung* gesprochen. Sollte eine eigene Verschuldung der europäischen Ebene am Kapitalmarkt stattfinden, die Entscheidung darüber und die Haftung dafür jedoch weiterhin vollständig bei den Mitgliedstaaten liegen,⁴⁴⁹

446 Ter-Minassian/ Craig 1997: 167, im Original: „direct controls of the central government over subnational borrowing“.

447 Vgl. ebd.: 167ff.; dazu und zu dieser Konstellation Singh/ Plekhanov 2005: 6f.; Braun 2002: 343f.

448 Vgl. Blankart 2007: 169; Jochimsen 2007: 136; Blankart/ Klaiber 2004: 138. Dieser Begriff kann sich auch auf eine allgemeine Kontrolle der Zentrale über die nachgeordneten Einheiten und ihre Finanzen (nicht nur die Verschuldung) beziehen (siehe eine Diskussion ferner bei Williams (vgl. 1964: 273f.) zum Konzept der „administrative tutelage“ als Organisationsform zwischen Zentralisierung und Dezentralisierung).

449 Vgl. abweichend, da eine Haftung der Mitgliedstaaten für Verschuldungsinstrumente einer internationalen Organisation grundsätzlich ablehnend Hartwig 1993: 202ff./ 208ff.; kritisch Wenckstern 1997.

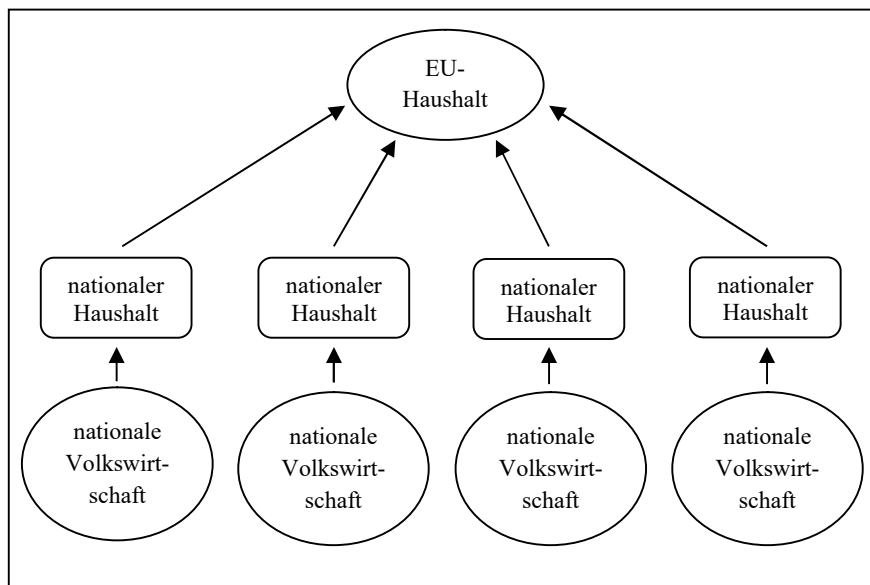
wird dafür die Kategorie *Verwaltungsmodell mit Externverschuldung* verwendet.⁴⁵⁰

In allen genannten Fällen liegt somit die Entscheidung über die Aufbringung der Mittel und der Zugriff auf den privaten wirtschaftlichen Bereich allein in der Hand der Mitgliedstaaten.⁴⁵¹ Der Staat fungiert der intergouvernementalen Integrationsstrategie entsprechend als Mittler und *Gate-Keeper* zwischen der europäischen Ebene und den privaten Wirtschaftssubjekten. Mit Blick auf die in diesem Bereich herrschenden besonderen Anforderungen an die legitimatorischen Grundlagen staatlichen Handelns wird nur den nationalen Regierungen und Parlamenten die Entscheidungsgewalt über die finanzielle Belastung der Bürger und deren Verteilung zwischen den Bürgern gewährt. Die intergouvernemental arrangierte EU hat hingegen keinen Zugriff auf die konkrete Lebenswelt und das private Eigentum der Bürger und zugleich auch nicht auf ansonsten dem Staat vorbehaltenen Finanzierungsquellen.⁴⁵²

450 Vgl. zu dieser Konstellation Ter-Minassian/ Craig 1997: 167ff. Damit entfernt sich die Verwendung des Begriffs von seinem ursprünglichen Inhalt, gemäß dem der nachgeordneten Ebene die Externverschuldung vollständig versagt ist. Aus Gründen der Übersichtlichkeit wird diese Modifikation jedoch in Kauf genommen.

451 Zu den verschiedenen staatlichen Einnahmearten vgl. z.B. Scherf 2011: 18f.; Kirchhof 1990.

452 Dies ist allerdings durch europäische Vorgaben zur *nationalen* Besteuerung dennoch möglich, auch wenn die Steuererhebung nicht durch die internationale Organisation erfolgt bzw. dieser keine direkten Mittel zustehen. Allerdings würde dies eine Regelung in einem sensiblen Politikbereich bedeuten und ist daher nach der intergouvernementalen Integrationsstrategie ohnehin abzulehnen (vgl. zur europäischen Steuerpolitik Genschel 2009; 2002).

Abb. 2: Schematische Darstellung des Zuweisungssystems

Quelle: eigene Darstellung.

Die so beschafften Einnahmen und die Ausgaben einer internationalen Organisation werden gemeinhin dem Vorgehen im nationalen Rahmen entsprechend in einem rechtsförmig beschlossenen Haushaltsplan festgelegt. Dabei präjudizieren die veranschlagten Ausgaben die Höhe der zu beschaffenden Einnahmen, sodass die Festsetzung ersterer als Basis für die Entscheidungen auf der Einnahmenseite fungiert. Einer intergouvernementalen Integrationsform entsprechend bleibt es daher den Mitgliedstaaten vorbehalten, den Haushalt einstimmig in dem sie repräsentierenden Plenarorgan der Organisation, d.h. im Falle der EU im Rat, zu beschließen. Damit erfolgt die Ausgabenfestlegung im Ausgleich zwischen den nationalen Interessen.⁴⁵³ Darüber hinaus kann eine vertraglich fixierte grundsätzliche Deckelung der Gesamtausgaben einen weiteren Sicherungsmechanismus

⁴⁵³ Dadurch besteht zugleich nur eine schwache parlamentarische (Nach-)Kontrolle über den europäischen Haushalt durch die nationalen Parlamente (vgl. Ruffert/ Walter 2009: 124/ 128; Seidel-Hohenveldern/ Loibl 2000: 275; auch Klabbers 2009: 116).

zugunsten der mitgliedstaatlichen Verfügung und Kontrolle über die Kosten für die Teilnahme am Integrationsprozess darstellen.⁴⁵⁴

Ferner ist eine ausgabenbezogene Einschränkung der europäischen Einnahmeautonomie durch eine sogenannte *Zweckbindung* von Einnahmemitteln möglich. Diese weist im Gegensatz zum Grundsatz der Gesamtdeckung⁴⁵⁵, der besagt, dass *alle* Einnahmen der Finanzierung *allen* Ausgaben zugewiesen werden, die Einnahmen aus einer bestimmten Quelle einer *speziellen* Verwendung zu, sodass z.B. gegebenenfalls anfallende Überschüsse aus einer Finanzquelle nicht zur Deckung anderer Ausgabenposten umgeschichtet werden können.⁴⁵⁶ Dies soll sicherstellen, dass die zu einem bestimmten Zweck gewährten Finanzmittel auch im ihnen von den Mitgliedstaaten zgedachten Sinne verwendet werden und keine Divergenz zwischen mitgliedstaatlichen Interessen und den europäischen Aktivitäten entsteht. Dem entspricht auch der Grundsatz, dass nicht verwendete Haushaltsüberschüsse von internationalen Organisationen an die Mitgliedstaaten zurücküberwiesen werden, da die nationalen Beiträge aus intergouvernementaler Perspektive nicht der Organisation an sich zugesprochen, sondern zur Erfüllung ihrer Aufgaben bereitgestellt werden.⁴⁵⁷ Daraus folgt, dass einer intergouvernemental finanzierten EU keine Möglichkeit zum Sparen von Geldern für spätere Zwecke oder zur Schaffung von Vermögen gewährt wird.⁴⁵⁸

Als politische Konsequenz behalten die Mitgliedstaaten zugleich eine Kontroll- oder ‚Notfallsicherung‘ gegenüber von ihren Interessen abweichenden Aktivitäten der Organisation und den in diesem Rahmen zu tätigenden Ausgaben. Unter Abwesenheit eigener Einnahmemöglichkeiten drohen der internationalen Organisation beim Ausbleiben mitgliedstaatlicher Beiträge – die neben nationalen Finanzproblemen aus politischen Gründen zurückgehalten werden könnten – finanzielle Engpässe bis hin zur Gefährdung ihrer grundsätzlichen Funktionsfähigkeit.⁴⁵⁹ Da die EU nach der Grundkonzeption der intergouvernementalen Integrationsstrategie ‚nur‘ der Förderung der nationalen Interessen dient, ist eine Beitragsverweigerung auf dieser theoretischen bzw. hypothetischen Ebene im Falle

454 Vgl. Schermers/ Blokker 2011: 644f.

455 Dies wird auch als *Non-Affektationsprinzip* oder *Zweckbindungsverbot* bezeichnet.

456 Vgl. Wiesner/ Leibinger/ Müller 2008: 137; zur rechtswissenschaftlichen Diskussion um die Zweckbindung eines Steueraufkommens bezüglich der Vereinbarkeit mit der Definition einer Steuer als Zwangsabgabe ohne spezifische Gegenleistung zur Erzielung (allgemeiner) öffentlicher Einnahmen sowie mit den deutschen Verfassungsvorgaben Wernsmann 2005: 424ff.

457 Dies entspricht auch insofern dem Haushaltssatz der Jährlichkeit im (innerstaatlichen) Haushaltsverfahren, als die Mittel nur für den festgesetzten Zeitraum bewilligt wurden. Eine Verwendung nach Ablauf dieses Zeitraumes bedarf grundsätzlich einer erneuten parlamentarischen Genehmigung (vgl. dazu Popenda 2007: 53ff.).

458 Vgl. Schermers 1996: 17.

459 Vgl. Schreuer 1983: 181. So sind z.B. die übrigen Mitgliedstaaten auch nicht verpflichtet, für Ausfälle durch zahlungsunwillige Mitglieder einzuspringen (vgl. Schermers 1996: 17).

eines den mitgliedstaatlichen Erwartungen entgegenlaufenden Verhaltens der Organisation folgerichtig.⁴⁶⁰ Verschärft wird die Gefahr der Beitragsverweigerung dadurch, dass nach dem intergouvernementalen Integrationskonzept keine effektiven Zwangs- und Sanktionsmittel gegen die Mitgliedstaaten im Falle eines Verstoßes gegen die festgelegten Regelungen einschließlich der Finanzierungsvereinbarungen zugestanden werden. Hier kommt die Abhängigkeit vom politischen Willen der Mitgliedstaaten zur institutionalisierten Zusammenarbeit besonders deutlich zum Ausdruck.⁴⁶¹ Tomuschat bezeichnet dementsprechend Konflikte über ausbleibende Beitragszahlungen als „im Regelfall (...) politische Auseinandersetzungen, (...) deren Ausgang (...) überwiegend nicht von Rechtserwägungen, sondern von der politischen Kräftekonstellation“⁴⁶² abhängt.

3.2 Die supranationale Lösung: eigene Einnahmen auf überstaatlicher Ebene

Im Gegensatz zu der auf den Primat der nationalstaatlichen Kontrolle ausgerichteten intergouvernementalen Perspektive entspricht der supranationalen Integrationsstrategie eine eigenverantwortliche internationale Finanzbeschaffung in Form von *eigenen Mitteln*. Diese *Eigenfinanzierung* zeichnet sich durch supranationale Entscheidungsverfahren über die Beschaffung der Einnahmen unter Verfügung eines gestalterischen Handlungsspielraums bei der Ausgestaltung der Finanzierungsquellen durch die europäischen Organe aus. Diese können ihre Finanzmittel damit eigenverantwortlich an ihren ebenfalls selbstständigen Politik- und damit Ausgabeentscheidungen ausrichten.⁴⁶³ Die durch entsprechende Entscheidungskompetenzen gewährte Unabhängigkeit wird dabei unterfüttert durch die Beschaffung der Einnahmen in Unabhängigkeit von den nationalen Haushalten und durch einen unmittelbaren Bezug zu den Bürgern bzw. Wirtschaftsteilnehmern. Die Mittel werden direkt den nationalen Volkswirtschaften bzw. der europäischen Volkswirtschaft entnommen. Dies entspricht dem zuvor dargelegten supranationalen Integrationskonzept, das sich neben einer europäischen Handlungsfreiheit durch eine direkte Verbindung zwischen der EU und den *Bürgern* der Mitgliedstaaten und ein europäisches Hineinwirken in den innerstaatlichen Raum auszeichnet. Die nationalen Haushalte bilden im Gegensatz zur Beitragsfinanzierung keinen Intermediär zwischen den Bürgern und der in-

460 Vgl. Lienemeyer 2002: 29.

461 Sind keine speziellen Regelungen in den Gründungsverträgen vorgesehen, ist einer Nichtbegehung der Beiträge nach den generellen Regeln für einen Vertragsbruchs zu begegnen (vgl. Seidel-Hohenveldern/ Loibl 2000: 277).

462 Tomuschat 1977: 461.

463 Vgl. Schermers/ Blokker 2011: 719; dazu und in Bezug auf die EU Raddatz 2005: 61ff.

ternationalen Organisation, sondern es existiert eine klare Trennung zwischen den nationalen Haushalten und jenen der zwischenstaatlichen Einrichtung.⁴⁶⁴

Eine solche autonome europäische Finanzierung wäre zur Kategorie fiskalischer föderaler *Trennsysteme* zu zählen, die gegenüber den zuvor erwähnten Zuweisungssystemen das andere Extrem auf der Skala vertikaler föderaler Finanzbeziehungen bilden, da es die betrachteten Ebenen vollständig voneinander löst und keine gegenseitigen Abhängigkeitsverhältnisse bestehen.⁴⁶⁵ Dies ist am stärksten ausgeprägt im sogenannten *freien* oder *ungebundenen* Trennsystem (auch Konkurrenzsystem), in dessen Rahmen jede Ebene im Bereich der Steuererhebung eine eigene *Objekthoheit* (auch Gesetzgebungshoheit) besitzt, d.h. im Bereich der Steuererhebung kann neben der Höhe des *Steuersatzes* auch das zu besteuernde *Objekt* frei gewählt werden.⁴⁶⁶ Demnach besäße die EU im Rahmen des freien Steuertrennsystems ein eigenes ‚Steuerfindungsrecht‘ und die Kompetenz zur selbstständigen Einführung sowie Abschaffung einer europäischen Steuer. Allerdings müsste aufgrund des trotz aller Supranationalität weiterhin nicht-staatlichen Charakters der EU – der hier als Ausgangsbefund einzubeziehen ist – und dem daraus ableitbaren Prinzip der begrenzten Einzelermächtigung auch dies jeweils auf einer vertraglichen Grundlage beruhen, in der die Mitgliedsstaaten ein Steuerfindungsrecht gewähren.⁴⁶⁷ Im Rahmen eines freien Trennsystems werden ferner die weiteren Elemente der grundsätzlich dreigliedrigen Steuerhoheit, die *Ertragshoheit* zur Verfügung über die generierten Einnahmen⁴⁶⁸ sowie die *Verwaltungshoheit* zur Einziehung der Steuern⁴⁶⁹, äquivalent zugewiesen und so eine durchgehende Eigenverantwortlichkeit der Ebenen erzeugt.⁴⁷⁰ Dies impliziert, dass jede Ebene nicht nur über eine hinreichend ertragreiche und stabile Steuerquelle, sondern auch über einen funktionierenden Verwaltungsap-

464 Eine direkte Finanzierung bildet im Rahmen der Finanzierungssysteme internationaler Organisationen die deutliche Ausnahme. Verwirklicht wurde eine solche z.B. im Rahmen der 1967 gegründeten Ostafrikanischen Kooperation, die jedoch in ihrer heutigen Form kein Besteuerungsrecht mehr besitzt (vgl. Schermers/ Blokker 2011: 691; Ruffert/ Walter 2009: 127).

465 Vgl. Hizyeter 1992: 27.

466 Vgl. Hackenbroch 1983: 61f.; Vollerthun 1968: 10ff.

467 Zur Frage einer Kompetenz-Kompetenz der EU zur Einführung neuer Einnahmequellen siehe Kapitel VI Abschnitt 3.1; vgl. zur Diskussion um die Zuweisung des Steuerfindungsrechts zwischen Bund und Ländern im deutschen Bundesstaat Maurer 2010: 702; Häde 1996: 160ff.

468 Die Ertragshoheit, die das Recht auf die Einnahmen aus einer Steuer beschreibt, ist unabhängig von der Frage, durch welche Ebene die Steuer erhoben wird (vgl. so Hensel 1922: 20).

469 Vgl. zu den drei Elementen der Steuerhoheit (Objekt-, Ertrags- und Verwaltungshoheit) Tipke 1993: 1074ff.

470 Vgl. Brümmerhoff 2011: 707; Scherf 2011: 462; Pikullik 1966: 26f. Verwirklichung findet dieses System z.B. in den USA im Bereich der Erbschaftsteuer. Der Vorteil eines solchen Systems liege darin, dass jede Ebene ein Interesse an der guten Entwicklung der Steuerobjekte habe (vgl. Zimmermann/ Henke/ Broer 2012: 220; Ritschl 1964: 240f.).

parat zur Erhebung der Steuer verfügen muss.⁴⁷¹ Bei einer Trennung von Ertrags- und Verwaltungshoheit wird ein Unterlaufen ersterer durch eine unvollständige Durchsetzung der Erhebung befürchtet.⁴⁷² Da die EU jedoch bisher zur Umsetzung europäischer Beschlüsse grundsätzlich auf die nationalen Verwaltungsbehörden und Gerichte zurückgreift, erscheint ein entsprechendes Vorgehen zwar für die Erhebung einer potentiellen EU-Steuer naheliegend.⁴⁷³ Dies ist aber nicht zwingend.⁴⁷⁴ Probleme können im Rahmen des freien Trennsystems insbesondere durch eine mehrfache Besteuerung und damit gegebenenfalls zu starke Nutzung einer Steuerquelle (durch mehrere Ebenen) und hohe Verwaltungskosten (durch Doppelstrukturen) auftreten.⁴⁷⁵

Im sogenannten *gebundenen Trennsystem*, in dessen Rahmen eine weitgehend autonome Mittelbeschaffung der Ebenen ebenfalls möglich ist, besitzt hingegen nur eine – in der Regel die *nationale* – Ebene die Kompetenz zur Zuweisung der Steuerarten. Dadurch werden einige Nachteile des freien Trennsystems ausgeglichen.⁴⁷⁶ Allerdings kann aufgrund der potentiell schwankenden Ertragsfähigkeit der verschiedenen Steuerarten die Notwendigkeit regelmäßiger Anpassungen entstehen, die je nach Mitentscheidungskompetenzen eine Hürde für das reibungslose Funktionieren des Systems darstellen können.⁴⁷⁷ Die der nachgeordneten Ebene verbleibenden Gestaltungsspielräume zur näheren Ausgestaltung der zugewiesenen Steuerquelle, z.B. bezüglich des Steuersatzes innerhalb eines vorgegebenen Rahmens oder der konkreten Steuerbemessungsgrundlage be-

471 Zudem ist für eine supranationale Steuer eine einheitliche europaweite Steuer-Bemessungsgrundlage zu schaffen (vgl. Schermers/ Blokker 2011: 689).

472 Vgl. Vollerthun 1968: 10.

473 So wird in der Diskussion um eine durch eine europäische Steuer vermittelte finanzielle Autonomie dieser Umstand regelmäßig als Gegenargument einer Einführung einer EU-Steuer angeführt, da eine nationale Verantwortung für die Einziehung der Steuer diese konterkarieren bzw. erneut der mitgliedstaatlichen interessengeleiteten Einflussnahme aussetzen könnte (vgl. so Heinemann/ Mohl/ Osterloh 2008: 83; Raddatz/ Schick 2003: 9f.; Peffekoven 1984: 322; siehe zu dieser Diskussion Kapitel I Abschnitt 2.2.4).

474 So besaß die EGKS auch die Verwaltungshoheit für die Erhebung der Montanumlage (siehe Kapitel III Abschnitt 3.1.1).

475 In Bezug auf gliedstaatliche Autonomie kommt zudem die Gefahr einer ungleichmäßigen Steuererhebung im Gesamtgebiet hinzu (vgl. Boadway/ Shah 2009: 204; Heinemann 2004: 101ff.; Peffekoven 1983b: 619; Nittka 1979: 188).

476 Vgl. Hackenbroch 1983: 62; Bickel 1956: 744f.

477 Ein gebundenes Trennsystem fand sich z.B. im Deutschen Kaiserreich von 1871 (neben jenem der Finanzbeiträge an das Reich, das letzteres zum *Kostgänger* der Länder machte); vgl. Nittka 1979: 190; Rensch 1991: 20; sowie Koriath 1997: 306ff., gemäß dem der Begriff des „Kostgängers“ auf eine Rede Bismarcks von 1879 zur Finanzverfassung des Deutschen Kaiserreiches zurückzuführen sei (vgl. ebd.: 316).

stimmen dabei über den vermittelten Grad an finanzieller Autonomie.⁴⁷⁸ Im Falle der EU verbliebe das grundsätzliche Steuerfindungsrecht somit bei den Mitgliedstaaten,⁴⁷⁹ die beispielsweise der europäischen Ebene zur Finanzierung ihres Haushalts die Erhebung einer europäischen Finanztransaktionssteuer gewähren könnten, wobei die Festlegung des Hebesatzes innerhalb eines bestimmten prozentualen Spielraums den europäischen Institutionen überlassen würde. Wird der nachgeordneten Instanz jedoch keinerlei gestalterische Entscheidungsfreiheit gewährt, handelt es sich um ein *Trennsystem ohne Mitspracherechte*. In dessen Rahmen bestehen zwar weiterhin getrennte Steuerbasen, jedoch allein eine Ebene nimmt deren Ausgestaltung vor und nur die Ertrags- und Verwaltungskompetenzen sind geteilt.⁴⁸⁰ Im Rahmen des genannten Beispiels erhielte die EU zwar Mittel aus einer europäischen Finanztransaktionssteuer, könnte über deren Gestaltung jedoch nicht selbst entscheiden. In diesem Fall hätte die EU kaum an finanzieller Handlungsfreiheit gegenüber einem Zuweisungssystem gewonnen, sodass hier statt von einer supranationalen, von einer Unterform intergouvernementaler Finanzierung zu sprechen ist.

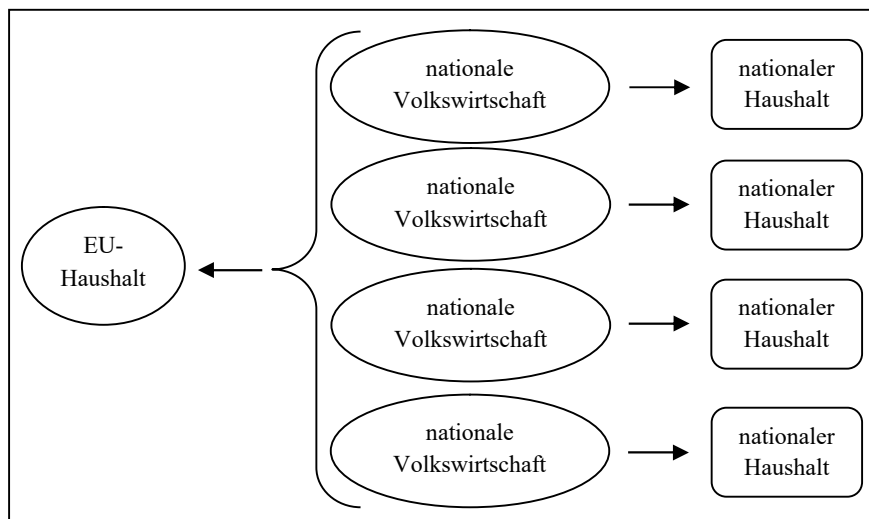
Im Rahmen einer dem supranationalen Integrationskonzept entsprechenden europäischen Steuererhebung entfallen die Mitgliedstaaten zudem als Bezugspunkte zur Aufteilung der Finanzierungslasten. Diese knüpft stattdessen direkt an die *Bürger* an.⁴⁸¹ Dementsprechend wird eine mögliche ungleichmäßige Allokation der Steuerbasen unter den Mitgliedstaaten und ein daraus resultierendes zwischenstaatliches Ungleichgewicht in Bezug auf die Finanzierungsanteile in Kauf genommen bzw. nicht als Problem betrachtet. Eine Orientierung an einer Balance zwischen den Mitgliedstaaten würde stattdessen gerade einen Einbruch ins supranationale System hin zur intergouvernementalen Gestaltung bedeuten.

478 Dabei kann entweder die Steuerkompetenz für eine bestimmte Gruppe von Steuern oder aber eine spezielle Steuer zugewiesen werden (vgl. Zimmermann/ Henke/ Broer 2012: 220).

479 Vgl. Werndl 2000: 103f.

480 Vgl. Heinemann 2004: 103; ähnlich Bickel 1956: 744.

481 Vgl. Homburg 2010: 5; ähnlich Steinberg/ Yager/ Brannon 1978: 201; eine entsprechende Diskussion z.B. bei Begg u.a. 2008; Osterloh/ Heinemann/ Mohl 2008; Le Cacheux 2007b; Wartha 2007.

Abb. 3: Schematische Darstellung des Trennsystems

Quelle: eigene Darstellung.

Die unmittelbare Entnahme von Finanzmitteln aus den nationalen Volkswirtschaften bzw. der europäischen Volkswirtschaft im Rahmen eines Trennsystems und die daraus resultierende direkte Beziehung der europäischen Ebene zu den (privaten) Wirtschaftssubjekten lassen in föderaler Perspektive zugleich die Entstehung eines gesteigerten öffentlichen Interesses erwarten. Damit verbunden wäre ein erhöhter Rechtfertigungsbedarf der supranationalen Akteure für ihre finanziellen Aktivitäten und im Sinne der fiskalischen Äquivalenz ein höherer Effizienz- und Effektivitätsdruck.⁴⁸² Demnach bedarf es in *föderaler* Konsequenz im Gegenzug zu einer supranationalen Eigenfinanzierung einer direkten demokratischen Rückkopplung der europäischen Ebene und umfassender (Mit-)Entscheidungsrechte des Europäischen Parlaments bei europäischen Einnahme- wie Ausgabenentscheidungen. Im *funktionalistischen* Sinne vermitteln die Kompetenz und Fähigkeiten der supranationalen Akteure und die Einbindung entsprechender Interessengruppen eine hinreichende Output-Legitimation. Der Beschluss über einen der supranationalen Integrationsstrategie entsprechenden europäischen Haushalt würde jedenfalls den supranationalen Organen – in föde-

482 Vgl. in Bezug auf die EU Osterloh/ Heinemann/ Mohl 2008: 452; Boss u.a. 2004; Biehl 1996: 37/ 45f.; Druker 1975: 26; zu diesem Argument allgemein Norregaard 1997: 50f.

raler Integrationsperspektive dem Europäischen Parlament, in funktionalistischer Perspektive der Kommission – gegebenenfalls gemeinsam mit dem mehrheitlich entscheidenden Ministerrat obliegen.

In der Praxis bleibt eine Besteuerungskompetenz bisher zwar weitgehend ein staatliches Vorrecht, doch bildet die Besteuerung der Bezüge der bei einer internationalen Organisation beschäftigten eigenen Bediensteten eine häufige Ausnahme. Die Besteuerung durch die Organisation selbst soll eine Gleichbehandlung ihrer Bediensteten unabhängig von ihrer Nationalität und ihrem Ursprungsland einerseits sowie mit anderen Steuerzahlern andererseits in dem Sinne bewirken, dass auch internationale Bedienstete Steuern zahlen und nicht von diesen gänzlich befreit sind.⁴⁸³ Da die Bezüge jedoch von der Organisation selbst gezahlt werden, sind die darauf erhobenen Steuern lediglich Rückläufe und damit nicht als echte eigene Einnahmen zu charakterisieren.⁴⁸⁴

Da in einem supranational ausgerichteten Einnahmensystem nicht nur die Abhängigkeit von der nationalen Ebene, sondern auch die Absicherung möglicher finanzieller Schwierigkeiten durch das mitgliedstaatliche Entstehen für die finanziellen Bedürfnisse der gemeinsamen Organisation entfällt, steht eine supranational finanzierte Organisation den gleichen konjunkturellen Unsicherheiten gegenüber wie die nationalen Regierungen. Die Gewährung eines europäischen *Verschuldungsrechts*⁴⁸⁵ kann daher – wie auch im nationalen Rahmen – als Ergänzung zur Finanzbeschaffung durch Steuererhebung der Stabilität der Gemeinschaftsfinanzen sowie als Mittel zur Finanzierung langfristiger großer Projekte und zur Überbrückung vorübergehender finanzieller Engpässe gerechtfertigt werden.⁴⁸⁶ Eine Haftung der Mitgliedstaaten für eine europäische Verschuldung ist dabei entsprechend der supranationalen Eigenständigkeit grundsätzlich nicht anzunehmen.⁴⁸⁷ So ist die Möglichkeit zur Geldaufnahme primär neben den Bedingungen am Kapitalmarkt von der Kreditwürdigkeit der sich verschuldenden Ebene selbst abhängig.⁴⁸⁸ Für eine solche autonome Verschuldungskompetenz *subnationaler* Ebenen innerhalb eines Föderalstaates, die dem Einfluss des Oberverbandes entzogen sind, findet sich in der Literatur der Begriff des „Markt-

483 Vgl. Reimer 2013: 985f.; Schermers/ Blokker 2011: 686ff.

484 Vgl. Ruffert/ Walter 2009: 127; Seidl-Hohenveldern/ Loibl 2000: 275.

485 Im Gegensatz zu einem Besteuerungsrecht ist eine Verschuldung internationaler Organisationen in der Praxis weit häufiger anzutreffen (vgl. Ruffert/ Walter 2009: 126).

486 Vgl. Schermers/ Blokker 2011: 719; Seidl-Hohenveldern/ Loibl 2000: 274; zur öffentlichen Verschuldung allgemein Keuschnigg 2005: 18; ferner Sturm 1993: 75ff.

487 Vgl. Seidl-Hohenveldern/ Loibl 2000: 274; allgemein Herdegen 2014: 55; zu dieser Haftungskonstellation mit übereinstimmendem Ergebnis (allerdings gleich der Finanzierungsform, wohl aber allgemein in Haftungsfragen nach Finanzierungsform unterscheidend) Hartwig 1993: 204ff./ 268; dazu kritisch und abweichend Wenckstern 1997.

488 Zur Begrenzung staatlicher Verschuldung durch den Markt vgl. Lewinski 2012b: 472f.

*modells“.*⁴⁸⁹ Eine abgeschwächte Form sub- wie supranationaler Verschuldung ist parallel zum *gebundenen* Steuertrennsystem durch vertraglich festgelegte Vorgaben für die Ausübung der Kompetenz charakterisiert. Dies kann ebenfalls in Anlehnung an den bundesstaatlichen Kontext als „*regelbasiertes System*“ bezeichnet werden.⁴⁹⁰ Derartige Vorgaben können sich beispielsweise auf die Nutzungsmöglichkeiten, der durch Verschuldung verfügbaren Mittel, oder eine quantitative Begrenzung beziehen.⁴⁹¹

Weiterhin können neben den durch Besteuerung oder Verschuldung zur Verfügung stehenden Mitteln beispielsweise auch Spenden und Geschenke Privater,⁴⁹² Einnahmen aus einer eigenen wirtschaftlichen Betätigung wie z.B. dem Verkauf von Publikationen oder Souvenirs, aus der Erbringung von Dienstleistungen gegenüber Staaten oder Privatpersonen sowie Zinseinnahmen aus Geldanlagen als supranationale *eigene Einnahmen* einer internationalen Organisation bezeichnet werden. In der Regel besitzen diese Einnahmekategorien jedoch geringe quantitative Bedeutung.⁴⁹³

Neben eigenen Einnahmen steht der EU aus supranationaler Perspektive die Einbehaltung der nicht ausgegebenen Mittel zu, da die Mittelbeschaffung in der eigenen Verantwortlichkeit der Organisation liegt und, statt auf einer Vermittlung über die nationalen Haushalte, auf einer direkten Beziehung zur privaten Wirtschaft beruht. Im Gegensatz zum intergouvernementalen System besitzt die supranationale Organisation somit die Möglichkeit zur Schaffung von Reserven sowie der Umwidmung von Finanzmitteln. Schließlich entspricht einer der sup-

489 Braun 2002: 342, in Anlehnung an Ter-Minassian/ Craig 1997, die insgesamt vier Formen von Kontrollmöglichkeiten über die Verschuldung dezentraler Gebietskörperschaften benennen (Marktmodell, Kooperationsmodell, regelbasiertes Modell, administrative Kontrolle; vgl. hier Ter-Minassian/ Craig 1997: 157ff.). Für eine solche Konstellation des Marktmodells findet sich zudem in Arbeiten zur Haftungsregelung innerhalb von Föderalstaaten der Begriff des „Autonomieprinzips“ (vgl. Blankart 2007: 169; Jochimsen 2007: 136; Blankart/ Klaiber 2004: 138; ähnlich Blankart/ Fasten 2009: 44f.).

490 Braun 2002: 343, in Anlehnung an Ter-Minassian/ Craig 1997; vgl. hier Ter-Minassian/ Craig 1997: 165ff.

491 Vgl. Druker 1975: 18.

492 Hier stellt sich parallel zur Problematik um Geschenke oder freiwillige Beiträge von Mitgliedstaaten die Frage der Abhängigkeit und Beeinflussung über finanzielle Zuwendungen, die eine freie unabhängige Ausübung der Organisationsausgaben gefährden könnte (vgl. Schermers/ Blokker 2011: 663f.; Ruffert/ Walter 2009: 127; Seidl-Hohenveldern/ Loibl 2000: 275).

493 Beispiele für eine eigene Mittlerwirtschaftung sogar mit großer finanzieller Bedeutung bilden hingegen z.B. der Verkauf von UNICEF-Grußkarten (United Nations International Children's Emergency Fund) oder die Gebührenfinanzierung der Weltorganisation für geistiges Eigentum (World Intellectual Property Organization, WIPO) oder des Europäischen Patentamtes. Ferner kann z.B. der IWF eigene Einnahmen durch seine Aktivitäten verzeichnen, sodass auch eine Auszahlung von Gewinnen an die Mitgliedstaaten möglich ist (vgl. Schermers/ Blokker 2011: 682f.; Ruffert/ Walter 2009: 127; Seidl-Hohenveldern/ Loibl 2000: 274; Vollerthun 1968: 17).

ranationalen Integrationsstrategie folgenden europäischen Finanzierungsform eine eigene gerichtliche Durchsetzbarkeit ihrer Ansprüche durch eine europäische gerichtliche Kontrolle, Streitbeilegung oder Sanktionsverhängung im Falle von Verstößen gegen europäische Regeln. Dadurch können Zahlungsrückstände zumindest rechtlich geahndet werden.⁴⁹⁴

3.3 *Fusionierte Finanzierung von nationaler und supranationaler Ebene*

Neben den aufgezeigten idealtypischen intergouvernementalen und supranationalen Finanzierungssystemen existieren weitere Modelle, die sich in einer Zwitterstellung zwischen den zuvor aufgezeigten Finanzierungsidealen befinden und somit in Übereinstimmung mit den Annahmen der Fusionsthese stehen. Als ein solches Mischsystem ist zum einen das sogenannte *Verbundsystem* (oder *Quotensystem*) zu charakterisieren. In dessen Rahmen wird der Ertrag (und damit die Ertragshoheit) aus dem gesamten Steueraufkommen (*Gesamtverbundsystem*) oder einer bestimmten Steuer (*Einzelverbundsystem*) nach einem festgelegten Anteil zwischen den Ebenen aufgeteilt, wobei die Erhebung (d.h. die Verwaltungshoheit) grundsätzlich nur einer, in der Regel der nationalen Ebene obliegt.⁴⁹⁵ Die der sub- bzw. hier der supranationalen Ebene gestattete Fähigkeit zur eigenen finanziellen Gestaltung kann dabei in einem breiten Spektrum und in Abhängigkeit der ihr zugestandenen Beteiligung an der Gesetzgebungshoheit zur Festsetzung des Steuerobjekts sowie des Steuersatzes und der Aufteilungsquote variieren.⁴⁹⁶ Sollte die Entscheidungskompetenz beispielsweise allein auf der nationalen Ebene verortet sein, würde dies für die europäische Ebene eine minimale einnahmenbezogene Entscheidungsfreiheit bedeuten und damit faktisch der

494 Steinberg, Yager und Brannon (vgl. 1978: 25ff.) argumentieren (im UNO-Kontext), ein unmittelbares Finanzierungssystem wäre zwar weiterhin von der Kooperationsbereitschaft der nationalen Regierungen abhängig, doch würden diese Sanktionen gegen Individuen eher zustimmen als gegen zahlungssäumige andere Mitgliedstaaten, sodass eine höhere Durchsetzbarkeit der Forderungen zu erwarten sei.

495 Durch letzteres Vorgehen sollen Erhebungskosten gespart werden. Als Beispiele für Einzelverbundsteuern lassen sich die deutschen Gemeinschaftssteuern gemäß Art. 106 III Grundgesetz anführen (vgl. Zimmermann/ Henke/ Broer 2012: 222; Brümmerhoff 2011: 707; Scherf 2011: 464). Als Vorteile eines Verbundsystems im nationalen Raum kann die im Bundesgebiet einheitliche Koordination der Steuer- und Finanzpolitik angeführt werden, als Nachteile die gegebenenfalls geringe Autonomie der jeweiligen Ebenen, eine der Zusammenfassung von Einnahmekompetenzen folgende allgemeine, auch andere Bereiche erfassende Zentralisierungstendenz sowie die Entkopplung von Ausgaben- und Einnahmeverantwortung (vgl. Heinemann 2004: 106f.).

496 Vgl. Peffekoven 1983b: 620; weniger differenziert und Autonomie für die ‚nachgelagerte‘ Ebene verneinend Vollerthun 1968: 11f.

durch das Zuweisungssystem vermittelten weitgehend entsprechen.⁴⁹⁷ Bei einer gleichberechtigten gemeinsamen Ausübung der Gesetzgebungshoheit wäre dagegen zwar ein deutlicher Einflussgewinn für die europäische Ebene zu verbuchen, doch ist in diesem Fall zugleich die Flexibilität in der Gestaltung und Höhe der Einnahmen für die europäische, wie zugleich auch für die nationale Ebene eingeschränkt, da für eine gegebenenfalls notwendige Anpassung zunächst ein Konsens über eine Änderung herbeigeführt werden muss.⁴⁹⁸ Zugleich würde die theoretisch denkbare dritte Extremausgestaltung, d.h. die Allokation der Gesetzgebungskompetenz primär auf der europäischen Ebene, zu einer supranationalen finanziellen Gestaltungsfreiheit ähnlich jener im Trennsystem führen und stattdessen die nationale Ebene in ein Abhängigkeitsverhältnis versetzen.

Eine weitere Form der Aufteilung von Steuereinnahmen innerhalb eines föderalen Mehrebenensystems bietet das sogenannte *Zuschlagsystem* (auch *Huckepackverfahren*).⁴⁹⁹ Dabei besitzt nur eine Ebene die Gesetzgebungshoheit bezüglich der Wahl des Steuerobjekts, während die andere – im vorliegenden Fall die supranationale Ebene – einen eigenen Zuschlag erheben kann, sodass die jeweiligen Steuersätze und damit die Steuereinnahmen flexibler sind als im Verbundsystem.⁵⁰⁰ Die Wahl der Ausgestaltung des Zuschlages ist im *ungebundenen* Zuschlagsystem frei, weshalb Peffekoven hier eine Annäherung an das Trennsystem attestiert, während sie im *gebundenen* Zuschlagsystem gewissen Einschränkungen unterliegen kann und sich so eher in Richtung Verbundsystem bewege.⁵⁰¹ Zudem ist wie im Verbundsystem eine gemeinsame Erhebung der Steuer durch die nationale Verwaltung aus der Perspektive der administrativen Kosten und Effizienz naheliegend.⁵⁰²

Beide Systeme, das Verbund- und das Zuschlagsystem, entsprechen der von der Fusionsthese beschriebenen gemeinsamen Ausübung legislativer und budgetärer staatlicher Handlungsinstrumente, in deren Rahmen die konkreten Beteili-

497 Vgl. Scherf 2011: 464; ähnlich Boadway/ Shah 2009: 199.

498 Weiterhin tragen beide Ebenen gemeinsam das Risiko konjunktureller Schwankungen der Steuereinnahmen. Ferner wird ein geringeres Interesse der Ebenen an der Pflege der Steuerbasis erwartet (vgl. Zimmermann/ Henke/ Broer 2012: 224; Brümmerhoff 2011: 706; Peffekoven 1983b: 620; Senf 1964: 42f.). Raddatz und Schick (vgl. 2003: 9) schließen dieses System für die EU aufgrund der Notwendigkeit eines europaweit einheitlichen Steuertarifs und einer einheitlichen Bemessungsgrundlage kategorisch aus.

499 Heinemann (vgl. 2004: 103) zählt die Zuschlagsysteme zu den Trennsystemen.

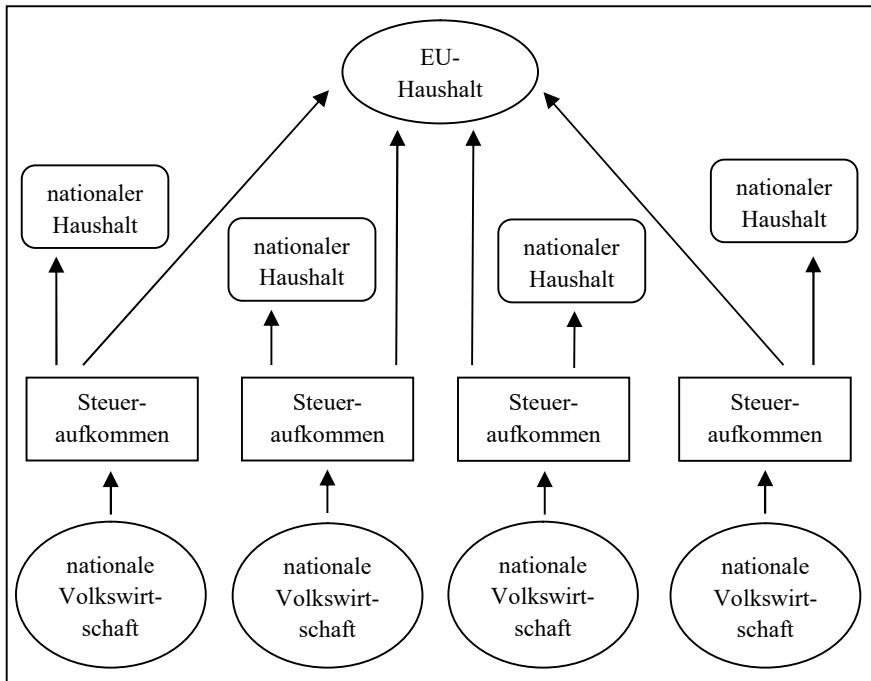
500 Als Nachteil wird die doppelte Belastung der gleichen Steuerquelle angeführt (vgl. Brümmerhoff 2011: 708; Scherf 2011: 464). Auch hier besteht die Notwendigkeit einer europaweit harmonisierten Bemessungsgrundlage.

501 Vgl. Peffekoven 1983b: 620. Ein Beispiel bildet die in den USA realisierte Form der Mehrwertsteuer, in deren Rahmen die Bundesstaaten einen eigenen Steuersatz auf jenen des Bundes aufschlagen (vgl. Raddatz/ Schick 2003: 9).

502 Vgl. Boadway/ Shah 2009: 200f.

gungsformen nationaler und supranationaler Akteure variabel sind. Sowohl beim Steuerverbund-, als auch beim Zuschlagsystem findet eine Kooperation zur Einnahmenbeschaffung auf der Grundlage einer gemeinsamen Steuerquelle statt, sodass eine Zusammenarbeit der nationalen und der europäischen Ebene – je nach Ausgestaltung mehr oder weniger ausgeprägt – konstitutiv ist. Je nach Verteilung der Kompetenzen nähert sich das Arrangement stärker einer intergouvernementalen oder einer supranationalen Lösung an.

Abb. 4: Schematische Darstellung des Verbundsystems



Quelle: eigene Darstellung.

Ähnliche Strukturen sind auch für den Bereich der Kreditaufnahme vorstellbar. Wie bereits dargelegt, ist zum einen die Reduzierung der Autonomie gegenüber jener des Marktmodells durch begrenzende Regeln der Verschuldungskompetenz bezüglich deren Volumens oder dem Zweck, für den diese Mittel verwendet werden können, vorstellbar. Für diese Form wurde der Begriff des *regelbasierten*

Modells eingeführt.⁵⁰³ Diese Begrenzungen können entweder von den Mitgliedstaaten in den Gründungsverträgen oder anderweitig vorgegeben werden. Sollte eine Mitsprache der supranationalen Organe bzw. ein supranationales Entscheidungsverfahren für diese Festlegung bestehen, kann von einem *Kooperationsmodell* gesprochen werden.⁵⁰⁴ Darüber hinaus stellt sich die Frage nach der Ausgestaltung der Haftung für die Schulden der Organisation und ob die Mitgliedstaaten subsidiär für diese einstehen.⁵⁰⁵ Trifft letzteres zu, findet eine Verknüpfung zu den nationalen Haushalten statt, wodurch der eigenständige Charakter der Finanzierungsquelle gemindert wird.

Da eine Finanzierung aus mehr als einer Einnahmequelle die Regel ist,⁵⁰⁶ sind ferner auch *anteilige* Mischsysteme möglich und bekannt. In deren Rahmen werden Einnahmen z.B. einerseits nach der Systematik eines Trennsystems autonom generiert, während weitere Einnahmen entsprechend dem Verbund- oder gar dem Zuweisungssystem bezogen werden.⁵⁰⁷ So ist eine anteilige Finanzierung sowohl im Bereich der Steuer- oder Beitragssysteme sowie z.B. auch eine Zusammensetzung von Beitrags- und Kreditfinanzierung denkbar. Demnach findet eine Kombination intergouvernementaler und supranationaler Elemente im Sinne der Fusionsthese statt. Deren Annahme der gegenseitigen Bedingtheit der grundsätzlich widerstreitenden intergouvernementalen und supranationalen Elemente innerhalb der europäischen *Polity* entspricht dem der Existenz von Mischsystemen häufig zugrundeliegenden Versuch, deren jeweilige Vor- und Nachteile durch ihre Kombination gegenseitig auszugleichen.⁵⁰⁸

Geht die Fusionsthese weiterhin von einer Unterscheidung zwischen konstitutionellen Grundentscheidungen, die in der Hand der Mitgliedstaaten verbleiben und materiellen, supranationaler Bearbeitung überlassenem Alltagsgeschäft aus, würde dies mit der Festlegung und Zuordnung der jeweiligen europäischen Finanzierungsquellen durch die alleinige Entscheidungskompetenz der einstimmig beschließenden Mitgliedstaaten im ER oder Rat übereinstimmen. Schließlich tangiert insbesondere die Gewährung einer Besteuerungshoheit einen Bereich hoher staatlicher Sensibilität. Für die nähere Ausgestaltung der Finanzierungswege sowie den Beschluss über den europäischen Haushalt erscheint hingegen aufgrund von Effektivitäts- und Effizienzaspekten eine Verhandlung zwischen

503 Siehe Abschnitt 3.2 in diesem Kapitel.

504 Vgl. Ter-Minassian/ Craig 1997: 165ff.; dazu Singh/ Plekhanov 2005: 7f.; Braun 2002: 342ff.

505 Vgl. zum „Haftungsverbund des Bundesstaates“ Blankart/ Fasten 2009: 45.

506 Vgl. in Bezug auf die Finanzierung von (deutschen) Gliedstaaten Behnke 2013: 105.

507 Vgl. zu dieser Verwendung des Begriffs *Mischsystem* z.B. Peffekoven 1983a: 251f.; 1983b: 621; Pikullik 1966: 34f.; Rath 1953: 20. Für diesen Begriff besteht keine einheitliche Definition. So bezeichnet z.B. Scherf (vgl. 2011: 464) Verbund- und Zuschlagsysteme als Mischsysteme (vgl. so auch Patzig 1971: 17 oder Popitz 1927: 355).

508 Vgl. Heinemann 2004: 107; Peffekoven 1983b: 621.

EP und mehrheitlich entscheidendem Rat unter Einbindung vielfältiger Akteure, wie insbesondere nationaler und supranationaler Interessengruppen, adäquat. Darüber hinaus sind nach der Fusionsthese starke Kontroll- und Sanktionsmöglichkeiten der supranationalen Organe gegenüber sich nicht an Vereinbarungen haltenden Mitgliedstaaten zu erwarten. So könnte beispielsweise bei Nicht-Zahlung von Beiträgen oder mangelhafter oder gar ausbleibender Durchsetzung europäischer, über nationale Verwaltungen erhobener Steueransprüche dem Mitgliedstaat eine Anklage vor dem EuGH drohen. Um gegen säumige Mitglieder vorzugehen, sind neben der Berechnung von Zinsen für die ausstehenden und daher von der Organisation vorzustreckenden Mittel Maßnahmen wie der Entzug von Stimmrechten bis hin zur einseitigen Kündigung der Mitgliedschaft denkbar.⁵⁰⁹ Dadurch gewinnt die Organisation eine größere finanzielle Sicherheit gegenüber dem intergouvernementalen System, während die Mitgliedstaaten weiterhin eine gestaltende Rolle einnehmen.

4. Die Analyse und Beurteilung europäischer Finanzierungsarrangements

Wie angedeutet, stellen real existierende Finanzierungsstrukturen in der Regel komplexe, sich aus verschiedenen Einzelementen zusammensetzende Systeme dar. Darüber hinaus weisen die jeweiligen Einzelemente selbst diverse Facetten auf. Um den Charakter eines Gesamtsystems den vorangehend entwickelten Idealtypen entsprechend als intergouvernemental, supranational oder fusioniert einordnen zu können, müssen zum einen die Bedeutung der verschiedenen Bestandteile eines Elements für *dessen* Charakter, zum anderen die Beziehung zwischen den verschiedenen betrachteten Systemelementen sowie deren Gewicht innerhalb der Einnahmenstruktur insgesamt bestimmt werden. Um diesen Anforderungen gerecht zu werden, wird im folgenden Abschnitt, aufbauend auf der Grundlage der bereits herausgearbeiteten Idealtypen abhängiger, autonomer oder fusionierter europäischer Einnahmewege, eine *Typologie* möglicher Finanzierungssysteme des EU-Haushalts entwickelt.

509 Vgl. Schermers/ Blokker 2011: 658.

„Unter einer Typologie wird die Zuordnung von mindestens zwei Merkmalen, die zwei oder mehr Ausprägungen aufweisen, auf eine spezifische Kombination der einzelnen Merkmalsausprägungen verstanden.“⁵¹⁰ Die „Gruppen“, die den jeweiligen Merkmalskombinationen⁵¹¹ zugeordnet werden, bilden dabei verschiedene *Typen*.⁵¹² So dienen Typologien dazu, jene Objekte, die aufgrund einer bestimmten Gemeinsamkeit von der Typologie erfasst werden, anhand der zwischen den Objekten herrschenden Unterschiede (und damit nach den verschiedenen Typen) zu ordnen.⁵¹³ Im vorliegenden Fall besteht das die Untersuchungsobjekte *verbindende* Merkmal, aufgrund dessen sie in die Analyse einbezogen werden, darin, dass sie alle eine Struktur zur Mittelbeschaffung auf europäischer Ebene darstellen. Der Grad der vermittelten europäischen Einnahmeautonomie fungiert als jene Eigenschaft, die die Objekte *unterscheidet*.

Neben dieser reinen Ordnungsfunktion einer Typologie betont Mair zudem ihr Erklärungspotential: „It should also be noted that in building typologies we are moving from simple classification towards explanation.“⁵¹⁴ Die erklärende Funktion der im Folgenden entwickelten Typologie möglicher EU-Finanzierungssysteme basiert auf der bereits behandelten heuristischen, deduktiven Herleitung der verschiedenen Idealtypen über die Annahmen der Integrationstheorien. Die Typologie soll über diese Ergebnisse hinaus eine Gewichtung der den Integrationstheorien entnommenen institutionellen Merkmale und damit eine Bestimmung jener Elemente bieten, die für das Entstehen einer europäischen Einnahmeautonomie konstitutiv sind, während andere vernachlässigt werden können, bzw. im Umkehrschluss erklären, warum ein bestimmtes empirisch vorliegendes Finanzierungssystem als einen hohen bzw. niedrigen Grad an Einnahmeautonomie vermittelnd bezeichnet werden kann. Die im Anschluss formulierten Hypothesen greifen die integrationstheoretischen Annahmen sowie die in der Typologie hergestellten Zusammenhänge zwischen den verschiedenen Merkmalen einer supranationalen, intergouvernementalen oder fusionierten Finanzierung auf und formulieren innerhalb dieses Rahmens auf ihre Gültigkeit zu prü-

510 Lauth/ Pickel/ Pickel 2009: 44. Bei nur einem Merkmal liegt stattdessen eine Klassifikation vor (vgl. ebd.; Abromeit/ Stoiber 2006: 27f.). A.A. bei Kelle und Kluge (vgl. 2010: 87), die stattdessen zwischen ein- und mehrdimensionalen Typologien unterscheiden (vgl. eine Abgrenzung von Klassifikationen und Typologien auch bei Barton/ Lazarsfeld 1984: 53ff.).

511 Die Begriffe Merkmal und Variable werden im Folgenden synonym verwendet.

512 Kluge 1999: 26, vgl. auch 25ff.; Kelle/ Kluge 2010: 85.

513 Vgl. Mair 2008: 182f.

514 Ebd.: 183; zum Zweck der Verwendung von Typologien auch Kluge 1999: 43ff., die das Ziel der „Strukturierung des Untersuchungsbereiches“ von der „heuristische[n] und theoriebildende[n] Funktion“ unterscheidet (vgl. ähnlich Krumm 2009: 313; Peters 1998: 95).

fende Erwartungen und Prognosen für die Untersuchungsergebnisse des empirischen Teils.⁵¹⁵

4.1 Typologie europäischer Finanzierungssysteme

Als Ausgangspunkt der Typologiebildung dienen die zwei sich konträr gegenüberstehenden Ideal- bzw. Extremtypen⁵¹⁶ intergouvernementaler und supranationaler Finanzierungssysteme. Auf der Grundlage der Fusionsthese wird angenommen, dass zwischen den Polen der Idealtypen eine Vielfalt von Mischformen zu verorten ist, die sich auf einem Kontinuum zwischen intergouvernementalem und supranationalem Institutionendesign bewegen.⁵¹⁷ So liegt der Typologiebildung eine „graduelle Realitätsannahme“⁵¹⁸ zu Grunde. Daher wird die Form einer sogenannten *polythetischen* Typologie gewählt,⁵¹⁹ die im Gegensatz zu einer *monothetischen* Typologie die Existenz von Sub- und Mischtypen erlaubt.⁵²⁰

Dabei ist zwischen *unechten* und *echten* Mischtypen⁵²¹ zu unterscheiden. Unechte Mischtypen stellen „*abgeschwächte Subtypen*“⁵²² der „reinen“ Idealtypen

515 Zum Zusammenhang von Idealtypen und Hypothesenbildung vgl. Lauth/ Pickel/ Pickel 2009: 47.

516 Vgl. Lauth 2009: 154; Kluge 1999: 79.

517 Vgl. zur Bildung *polarer Idealtypen* Lauth/ Pickel/ Pickel 2009: 49.

518 Lauth 2009: 156.

519 Vgl. Kailitz 2010: 52.

520 Vgl. zur Unterscheidung zwischen den Typologieformen Sodeur 1974: 17ff.

521 Die Begriffe werden verwendet in Anlehnung an Decker (vgl. 2009: 193ff.; auch Decker 2010; kritisch dazu Kailitz 2010: 67f.). Decker verwendet den Begriff des unechten Mischtyps im Zusammenhang mit einer Typologie, die auf nur einem binären Merkmal beruht, sodass alle Fälle entweder dem einen oder anderen von der Typologie umfassten Typ zugeordnet werden können. So ist auch ein zunächst als abweichend erscheinender Fall aufgrund des binären Merkmals letztlich einem der Typen zuzuordnen und stellt keinen echten (also einen unechten) Mischtyp dar. Die Möglichkeit der Existenz eines echten Mischtyps sieht Decker hingegen im Rahmen einer Typologie mit zwei (dichotomen) Merkmalen, da nun verschiedene Kombinationen möglich sind.

Die Verwendung der Begriffe im Rahmen der vorliegenden Arbeit stimmt mit der Verwendung bei Decker in der Bezeichnung von Fällen, die Merkmale beider Grundtypen realisieren, als echte Mischtypen überein. Eine Abweichung findet sich jedoch bezüglich der unechten Mischtypen, die hier im Sinne reduzierter Subtypen (siehe die weiteren Ausführungen) verstanden werden. Der Grund für diese Abweichung liegt darin, dass mit der Frage nach der Supranationalität eines Finanzierungssystems keine nominale, sondern eine ordinale Skala (mit der Möglichkeit einer Anordnung der verschiedenen Systeme in der Reihenfolge zunehmender Supranationalität) zugrundegelegt wird (siehe weiter unten im Text).

522 Collier/ Levitsky 1997: 437. Die Bildung von reduzierten Subtypen (*diminished subtypes*) sei als neue Art der Bildung von Subtypen von jener abgegrenzt, die Subtypen statt durch Reduktion der

der intergouvernementalen oder der supranationalen Finanzierungsform dar, da sie die jeweiligen Merkmale nicht vollständig erfüllen. Echte Mischtypen, auch *Hybride*⁵²³ genannt, verwirklichen währenddessen Charakteristika beider Finanzierungsformen und können daher weder der einen noch der anderen Idealform klar zugeordnet werden. Dem entspricht die Finanzierung öffentlicher Haushalte aus mehreren Quellen sowie eine anteilige, gleichzeitige europäische Mittelbeschaffung über intergouvernementale wie supranationale Finanzierungswege. Die folgende Abbildung 5 zeigt die Merkmalsausprägungen idealer intergouvernementaler sowie supranationaler Einnahmesysteme, die in Anlehnung an die Fusionsthese in verschiedenen Mischungsverhältnissen echte und unechte Mischtypen bilden.

Merkmalsausprägung durch Hinzufügen neuer, konkretisierender Merkmale bildet (vgl. dazu Gerring 2012: 728; Lauth 2009: 154ff.; Lauth/ Pickel/ Pickel 2009: 51ff.; Goertz 2006: 80ff.).

523 Vgl. Lauth/ Pickel/ Pickel 2009: 55.

Abb. 5: Kontinuum europäischer Finanzierungssysteme

| | intergouvernemental | fusioniert | supranational |
|---|---|--|--|
| grundsätzliche Objekthoheit und Verschuldungskompetenz | Mitgliedstaaten; ER/ Rat mit Einstimmigkeit | ↔ echte und unechte | Kommission; EP; Rat mit Mehrheit |
| Ausgestaltung innerhalb der Vorgaben | Mitgliedstaaten; ER/ Rat mit Einstimmigkeit | Mischsysteme (Hybride/ abgeschwächte Subtypen) | Kommission; EP; Rat mit Mehrheit |
| Zweckbindung der Mittel | erfüllt | intergouvernementaler oder supranationaler Prägung | nicht erfüllt |
| Einnahmenobergrenze/ -höhe | ER/ Rat mit Einstimmigkeit | ↔ | Kommission; EP; Rat mit Mehrheit bzw. je nach Bedarf oder Aufkommen |
| Finanzierungsgrundlage | nationale Haushalte | | Bürger/ Markt |
| Haftung | nationale Haushalte | | EU-Haushalt |
| Überschüsse | Rücküberweisung an Mitgliedstaaten | | Reservenbildung/ Umwidmung |
| Kontrolle/ Sanktionen | national; ER/ Rat mit Einstimmigkeit | ↔ | EuGH; ERH; Kommission; EP; Rat mit Mehrheit |
| Verwaltungshoheit | national | | europäisch |
| Finanzausgleichssystem | Zuweisungssystem ohne Mitspracherechte/ Verwaltungsmodell mit Internverschuldung | | freies Trennsystem/ Marktsystem |

Quelle: eigene Darstellung, Kriterienkatalog in teilweiser Anlehnung an Caesar 1992: 129.

Eine Vielzahl von Merkmalen, wie sie in der vorstehenden Abbildung aufgeführt ist, fördert die Genauigkeit der Untersuchung und Zuordnung empirischer Fälle zu den jeweiligen Typen und wird daher der empirischen Analyse als Grundlage dienen. Zugleich hindert die Einbeziehung einer großen Zahl von Merkmalen und die daraus resultierende Möglichkeit vieler verschiedener Merkmalskombinationen die Realisierung des mit einer Typologiebildung besonders verbundenen Ziels der Übersichtlichkeit. Daher wird zusätzlich im empirischen Teil nach der Ermittlung der jeweiligen Merkmalsausprägungen eine (gegebenenfalls zusammenfassende) Reduzierung der Variablen auf zwei Dimensionen, eine primäre und eine sekundäre vorgenommen, sodass eine Charakterisierung europäischer Finanzierungssysteme auf dem Kontinuum zwischen Intergouvernementalismus und Supranationalität an Klarheit gewinnt.⁵²⁴ Dabei werden zunächst nur die Ideal- und ihre Subtypen, nicht jedoch die anteiligen echten Mischtypen einbezogen.

Als primäre Variable dient die *Supranationalität politischer Entscheidungsverfahren*.⁵²⁵ In Anlehnung an die Überlegungen von Lindberg und Scheingold zur Erfassung des historischen Integrationsgrades im Rahmen der damaligen EG⁵²⁶ beschreibt diese Variable den Umfang europäischer Entscheidungskompe-

524 Vgl. zu einem solchen Vorgehen mit dem Ziel der Reduktion der Kombinationsmöglichkeiten Kluge 1999: 100ff. (insbesondere: 101); zu verschiedenen Reduktionsmöglichkeiten auch Elman 2005.

525 Dies erfolgt in Anlehnung an Lindberg und Scheingold (vgl. insbesondere 1970: 69), die unter der Bezeichnung „locus of decision-making“ ein Kontinuum zwischen niedrigem und hohem Integrationsgrad anhand nationaler bzw. europäischer Entscheidungskompetenzen bilden (siehe FN 281). Entsprechende Überlegungen finden sich z.B. auch bei Schuppert (vgl. 1994: 41) oder Meng (vgl. 1978: 106). Auch Dehousse und Weiler (vgl. 1990: 250) bezeichnen die Ausgestaltung der Entscheidungsverfahren als wichtigste Variable, um den Integrationsstand zu messen. Eine ähnliche Bewertung europäischer Einnahmeautonomie und der diesbezüglichen Bedeutung von Entscheidungsquoren im Rat findet sich auch bei Euler (vgl. 2005: 141f.). Kritik an einer Verwendung des Begriffs Supranationalität nur auf eine Dimension der eine supranationale Organisation ausmachenden Merkmale äußert Capotorti (vgl. 2000: 741), der den Begriff dadurch verwässert sieht. Die Bezeichnung hier wird trotz dieser Kritik verwandt, da aufgrund der in Abschnitt 1 dieses Kapitels vorgenommenen Charakterisierung einer supranationalen Organisation die Bedeutung des Zusammenspiels ihrer verschiedenen Merkmale dargelegt wurde, sodass entsprechenden Missverständnissen damit vorgebeugt sein sollte.

526 Lindberg und Scheingold (vgl. 1970) trennen grundsätzlich zwei Dimensionen: die Zustimmung zur Integration auf der einen Seite und die Effektivität des politischen Systems auf der anderen Seite, wobei letztere aus den Komponenten der Breite der Kompetenzen und der Entscheidungsallokation auf europäischer Ebene besteht. Da sich die vorliegende Arbeit auf die institutionelle Dimension konzentriert, wird die zuvor genannte soziologische Dimension der Zustimmung, die neben dem Grad gesellschaftlicher Verflechtungen (vgl. z.B. bei Stone Sweet/ Sandholtz 1997; Frei 1985) auch in anderen Versuchen zur Ermittlung des allgemeinen europäischen Integrationsgrades meist eine Rolle spielt, vernachlässigt (vgl. aus dem Bereich der Rechtswissenschaft ferner Dehousse/ Weiler 1990).

tenzen (also den Umfang jener Entscheidungen, die auf europäischer Ebene getroffen werden), ergänzt durch das Kriterium der eigenständigen Entscheidungsfähigkeit der europäischen Ebene (d.h. der Frage nach dem Entscheidungsspielraum, der Form des europäischen Entscheidungsverfahrens und den entscheidenden Akteuren). Damit werden die Variablen bezüglich der Gesetzgebungs- sowie der Ausgabenhoheit vereint. Die Festlegung der Supranationalität der Entscheidungsverfahren als *primäre Variable* und die Vereinigung der genannten Merkmalskategorien beruhen darauf, dass Einnahmeautonomie letztlich nicht Selbstzweck ist, sondern als Vehikel zu einem Entscheidungsspielraum im Bereich der Ausgaben, d.h. bei der Gestaltung der eigenen Politik, fungiert. Die eigene Entscheidungsmöglichkeit über die Höhe und die Verwendung der Einnahmen ist für letzteren Punkt grundlegende Voraussetzung.

Als *sekundäre Variable* tritt die *Unmittelbarkeit der Einnahmequelle* im Sinne einer direkten Verbindung zu den innerhalb der nationalen Volkswirtschaften agierenden Wirtschaftssubjekten hinzu.⁵²⁷ Die Erfüllung dieses Kriteriums erweitert die durch die supranationalen Entscheidungsverfahren bereits geschaffene Autonomie zu einer Unabhängigkeit nicht nur von den auf europäischer Ebene agierenden nationalen Regierungen im Sinne von individuellen Vetospielern, sondern auch von den durch die nationalen Parlamente verabschiedeten nationalen Haushalten und lässt die EU finanziell ‚auf eigenen Beinen stehen‘. Als neue politische Einheit tritt die europäische Ebene so den Bürgern und dem Markt direkt gegenüber.⁵²⁸ Die Finanzierung über eine unmittelbare Einnahmequelle ist insofern anderen *Charakters*. Dennoch kann darin nur ein sekundäres Kriterium zur Bestimmung der durch ein Finanzierungssystem vermittelten Autonomie (bzw. seiner Supranationalität insgesamt) gesehen werden, da für eine finanziell abgesicherte politische Entscheidungsfreiheit zunächst nicht die Quelle der Finanzmittel entscheidend ist, sondern dass letztere in ausreichender Höhe herangezogen werden können. So könnte z.B. eine freie (supranationale) europäische Entscheidungsfähigkeit über eine Besteuerung der *Mitgliedstaaten* (im Folgenden *intergouvernementales Besteuerungssystem*),⁵²⁹ d.h. ein supranationales Ent-

527 Die Begriffe „direkt“ und „unmittelbar“ werden dabei im Folgenden synonym verwendet. Buergenthal u.a. (vgl. 1985: 48) bezeichnen währenddessen aus völkerrechtlicher Perspektive die unmittelbare Wirkung und Anwendbarkeit des europäischen Rechts als Kern der Supranationalität. Diese Divergenz entspricht dem juristischen Verständnis von Einnahmeautonomie (siehe dazu Kapitel I Abschnitt 2.3).

528 Entsprechend bildet, wie zu Anfang dargelegt, neben der Fähigkeit zur freien Willensbildung der unmittelbare Zugriff einer internationalen Ebene auf die Bürger das bestimmende Unterscheidungskriterium zwischen einer supranationalen und einer klassischen intergouvernementalen Organisation (siehe Abschnitt I dieses Kapitels).

529 Steinberg, Yager und Brannon (1978: 19; vgl. ebd.: 45) verwenden hingegen den Begriff „Schattensteuer“ (*shadow tax*) und sehen die Möglichkeit einer Verschiebung der Aufmerksamkeit

scheidungsverfahren, kombiniert mit einer nicht-unmittelbaren Einnahmequelle, gegebenenfalls für die EU die gleichen finanziellen Spielräume schaffen wie eine Besteuerung der *Bürger*.⁵³⁰ Gegen diese Überlegungen könnte eingewandt werden, dass aus den nationalen Haushalten zu entnehmende Mittel stets der Zustimmung der nationalen Parlamente im Rahmen ihres Budgetrechts bedürfen. Daraus könnte eine erhebliche Einschränkung der durch ein intergouvernementales Besteuerungsrecht vermittelten europäischen Entscheidungsautonomie erwachsen. Dem steht jedoch der Charakter der EU als Rechtsgemeinschaft entgegen, der die Durchsetzung europäischer Beschlüsse sichert, soweit die Rechtsvorschriften eingehalten und keine unverhältnismäßigen Forderungen gestellt werden. Demnach bedürfte es einer stabilen rechtlichen Grundlage für eine Verpflichtung der Mitgliedstaaten zur Zahlung der festgesetzten Beträge, die mit den nationalen Verfassungen in Einklang steht, sodass letztere nicht als Rückzugsposten für eine etwaige Zahlungsverweigerung genutzt werden können. Die alternative Kombination (unmittelbare Finanzierungsquelle mit intergouvernementalen Entscheidungsverfahren) in Form einer an der Ebene der Bürger anknüpfenden europaweiten und der EU zufließenden Steuer ohne supranationale Entscheidungsfreiheiten liefe in Hinblick auf die vermittelte Autonomie faktisch auf ein klassisches Beitragssystem mit anderer Form der Festsetzung der nationalen Anteile hinaus.⁵³¹

Die folgende Tabelle stellt die durch verschiedene Kombinationen der primären und sekundären Variablen gebildeten Typen europäischer Finanzierungssysteme dar. Dabei wurde eine drei-mal-zwei Aufgliederung gewählt. So wird für das primäre Merkmal zwischen einer schwachen, mittleren und starken Ausprägung unterschieden, um die Vielfalt der Subtypen zum Ausdruck zu bringen. Für das sekundäre Merkmal findet sich keine mittlere Ausprägung, da der Bezug zu den privaten Wirtschaftsobjekten entweder besteht oder nicht besteht, sodass

weg von den jeweiligen nationalen Haushaltsbelastungen hin zu der Notwendigkeit einer hinreichenden internationalen Mittelausstattung, widersprechen dieser Annahme jedoch später sogleich (vgl. Steinberg/ Yager/ Brannon 1978: 202). Währenddessen betont Vollerthun (vgl. 1968: 12), dass eine solche Konstruktion nicht als *Abgabe* bezeichnet werden könne, da die Mittel lediglich innerhalb des öffentlichen Sektors verschoben werden.

530 In Übereinstimmung steht Hensel (vgl. 1922: 24f./ 120), der eine Gestaltungsfreiheit des Oberverbandes über Matrikularbeiträge der Unterverbände mit einer großen Gestaltungsfreiheit verbunden sieht, wobei einer Staatlichkeit des Bundes der Mangel einer direkten Beziehung zu den Rechtsunterworfenen entgegenstehe. Dies widerspricht der ebenfalls auf europäische Autonomie gerichteten, überwiegenden Verwendung des Begriffs der eigenen Mittel in Abgrenzung von mitgliedstaatlichen Beiträgen, die als Unterscheidungskriterium u.a. die (Nicht-)Einsetzung der Mittel in die nationalen Haushalte betrachtet (vgl. z.B. Meermagen 2002: 91; Ehlermann 1982: 588f.; siehe näher zur rechtlichen Definition des Ausdrucks der „eigenen Mittel“ des ursprünglichen Art. 201 EWGV Kapitel V Abschnitt 3.1).

531 Vgl. Steinberg/ Yager/ Brannon 1978: 20.

hier im Gegensatz zur *ordinalen* Skalierung der Supranationalität der Entscheidungsverfahren ein *nominales Skalenniveau* verwendet wird.⁵³² Innerhalb der unmittelbaren und nicht-unmittelbaren Finanzierungsquellen könnte zudem zwischen einer Finanzierung mit oder ohne Zwangscharakter unterschieden werden. So wäre dieses Merkmal beispielsweise im Rahmen einer supranationalen oder auch intergouvernementalen Besteuerung, aber auch im Falle eines Beitragssystems erfüllt, da hier die Zahlung der jeweiligen Beträge rechtlich verpflichtend festgesetzt und durchsetzbar ist. Nicht gegeben wäre ein solcher Zwangscharakter z.B. bei einem Recht der EU, sich an den privaten Kapitalmärkten nach den dort geltenden Bedingungen und Regeln zu verschulden⁵³³, im Falle von Einnahmen aus eigener wirtschaftlicher Tätigkeit sowie durch freiwillige Beiträge oder Geschenke. Dabei kann dem Vorhandensein oder Nichtvorhandensein eines Zwangscharakters große Bedeutung zwar für die Fühlbarkeit und Akzeptanz der europäischen Finanzierung zukommen, jedoch nicht direkt für die Fähigkeit der EU, über ihre Finanzierung autonom zu entscheiden. Zudem können Einnahmequellen ohne Zwangscharakter in der Regel nur ergänzend hinzutreten, da es einer sicheren Finanzierung bedarf, die auf freiwilliger Basis nicht möglich erscheint. Daher wird der Zwangscharakter einer Einnahmequelle trotz ihrer potentiell großen Bedeutung für die Entwicklung des europäischen Finanzierungssystems *nicht als tertiäres Merkmal* in die Typologie aufgenommen, die eine Anordnung der verschiedenen Finanzierungssysteme anhand der durch sie vermittelten europäischen Einnahmeautonomie bietet.

Ferner erscheint bei einer Finanzierung durch Verschuldungsinstrumente für die Bewertung des Charakters der jeweiligen Finanzierungsquelle die Frage der Haftung von besonderer Bedeutung. Wie bereits dargelegt, bewirkt eine Haftung durch die Mitgliedstaaten eine Verknüpfung der eigentlich direkten Finanzierungsquelle mit den nationalen Haushalten, da im Falle einer Inanspruchnahme dieser Haftung die Mittel letztlich doch aus den nationalen Haushalten entnommen werden. Diese Verbindung lässt zudem positive Auswirkungen auf die Finanzierungsbedingungen der Organisation an den Kapitalmärkten gegebenenfalls auf Kosten der Mitgliedstaaten erwarten, auf deren Schuldentragfähigkeit sich die zusätzlichen Verbindlichkeiten potentiell auswirken können. Dies verstärkt die Bindung zwischen dem europäischen und den nationalen Haushalten einerseits, gibt der europäischen Ebene aber andererseits größere Handlungsfreiräume. Darüber hinaus besitzt die Haftungsfrage zwar im Rahmen einer Kreditfinanzierung besondere Relevanz, da hier unmittelbare Verbindlichkeiten der Organisation entstehen, deren Begleichung in die Zukunft verschoben wird. Die

532 Vgl. Collier/ Laporte/ Seawright 2008: 156f.; ferner eine einführende Darstellung bei Kühnel/ Krebs 2004: 28ff.


533 Siehe dazu Abschnitt 3.2 in diesem Kapitel.

Haftungsfrage kann jedoch auch durch anderweitig eingegangene Verpflichtungen auf der Ausgabenseite Bedeutung gewinnen.⁵³⁴ Deshalb wird auf eine Differenzierung der gebildeten Typen durch ein tertiäres Merkmal bzw. eine zusätzliche Untergliederung des sekundären Merkmals (Unmittelbarkeit der Einnahmequelle) verzichtet. Die folgende Tabelle enthält neben den Typenbezeichnungen (fett) die Zuweisung der besprochenen Formen des internationalen Finanzausgleichs zu den jeweiligen Typen (kursiv).⁵³⁵

534 Vgl. dazu Hartwig 1993: 199.

535 Die im Rahmen dieser Typologie trotz entsprechender Bemühungen bestehende Heterogenität innerhalb der jeweiligen Typengruppen ergibt sich als Folge der jeder Typologie zugrundeliegenden Abstraktion (vgl. dazu Collier/ Laporte/ Seawright 2008: 162).

Tab. 1: Typologie europäischer Finanzierungssysteme

| Einnahme- autonomie | Typen | primäres Merkmal | sekundäres Merkmal |
|---|---|---|--|
| | | Supra- nationalität der Entscheidungs- verfahren | Unmittelbar- keit der Ein- nahmequelle |
|  + | supranationale Eigenfinanzierung (Idealtyp 2) <i>freies Trennsystem Marktmodell</i> | starke Ausprägung | erfüllt |
| | supranationale Fremdfinanzierung <i>supranationale Internbesteuerung supranationale Internverschuldung</i> | | nicht erfüllt |
| | fusionierte Eigenfinanzierung <i>Verbundsystem, Zuschlagsystem, gebundenes Trennsystem Kooperations- und regelbasiertes Modell</i> | mittlere Ausprägung | erfüllt |
| | fusionierte Fremdfinanzierung <i>Zuweisungssystem mit Mitspracherechten Internverschuldung mit Mitspracherechten</i> | | nicht erfüllt |
| | intergouvernementale Eigenfinanzierung <i>Trenn-, Verbund-, Zuschlagsystem ohne Mitsprache Verwaltungsmodell mit eigener Externverschuldung</i> | schwache Ausprägung | erfüllt |
| | intergouvernementale Fremdfinanzierung (Idealtyp 1) <i>Zuweisungssystem ohne Mitspracherechte Verwaltungsmodell mit Internverschuldung</i> | | nicht erfüllt |
| - | | | |

Quelle: eigene Darstellung, in teilweiser Anlehnung an Peffekoven 1983b: 620.⁵³⁶

Eine Erweiterung der vorangegangenen Typologie, die sich bisher allein auf die möglichen Idealtypen europäischer Finanzierungssysteme sowie die abgeschwächten Subtypen einer intergouvernementalen (intergouvernementale Eigenfinanzierung, fusionierte Fremdfinanzierung) oder supranationalen Finanzie-

⁵³⁶ Ein abweichender Systematisierungsversuch von EG-Finanzierungsformen und der damit vermittelten europäischen Autonomie findet sich auch bei Nittka (vgl. 1979: 198).

rung (fusionierte Eigenfinanzierung, supranationale Fremdfinanzierung) konzentrierte, wird im Folgenden in Bezug auf die bereits in die Diskussion eingeführten *Hybride* vorgenommen. Da Hybride aus mehreren Einnahmequellen und damit verschiedenen Typen zusammengesetzte Finanzierungssysteme darstellen, kann der durch sie insgesamt vermittelte europäische Entscheidungsfreiraum bezüglich der zu generierenden Einnahmen nicht unmittelbar bestimmt und auf dem Kontinuum zwischen intergouvernemental und supranational eingeordnet werden. Stattdessen gilt es zunächst, den jeweiligen Anteil der verschiedenen Finanzierungsquellen an den Gesamteinnahmen zu ermitteln. Zugunsten der Klarheit und Übersichtlichkeit werden dazu in der empirischen Untersuchung *quantitativ wenig bedeutsame* Finanzierungs-kategorien (wie die Rubrik ‚sonstige Einnahmen‘) aus der weiteren Analyse ausgenommen. Gleiches gilt für ‚nebenbei‘ anfallende Einnahmen, die nicht mit der Entscheidung über den Charakter der Einnahmenbeschaffung in Zusammenhang stehen.⁵³⁷ Zudem ist zu klären, ob gegebenenfalls vorzufindende *vorübergehende* Einnahmen für die Gesamtkonzeption des Finanzierungssystems von Bedeutung sind bzw. waren oder ebenfalls aus der Analyse ausgeklammert werden sollten.

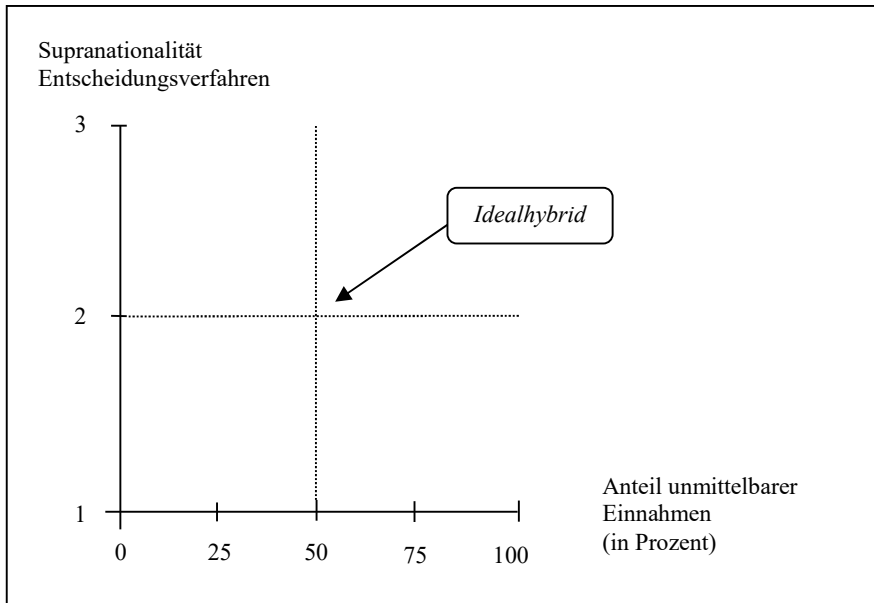
Des Weiteren muss bei der Bestimmung der Hybride, die auf der zuvor entwickelten Typologie der Ideal- und Subtypen europäischer Finanzierungssysteme aufbaut, zwischen den ihr zugrundeliegenden *zwei* Merkmalen differenziert werden. Diese können sich wie gesehen zwar gegenseitig verstärken, sind jedoch grundsätzlich unabhängig voneinander zu ermitteln und zudem im Sinne des primären und sekundären Merkmals zu gewichten. Für das primäre, graduelle Merkmal der Supranationalität der Entscheidungsverfahren kann eine Punktwertvergabe von 1 bis 3 (schwach, mittel, stark) vorgenommen werden. Der einer Finanzierungsquelle zugewiesene Wert ist im Anschluss entsprechend der quantitativen Bedeutung, d.h. gemäß dem Anteil der Einnahmekategorie an den Gesamteinnahmen zu multiplizieren. Aus der Addition der so erhaltenen Werte ergibt sich das vorläufige Ergebnis für die Ausprägung des primären Merkmals des Hybrids. Um für das sekundäre, *binäre* Merkmal ebenfalls einen entsprechenden Wert zu ermitteln, muss dieses ebenfalls in eine ordinale Skala überführt werden. Dazu wird der prozentuale Anteil der Einnahmen aus unmittelbaren Quellen herangezogen.

Der sich aus diesen Überlegungen ergebende Merkmalsraum, d.h. die in diesem Rahmen möglichen Merkmalskombinationen, werden im folgenden Koordinatensystem grafisch dargestellt (Abbildung 6). Die jeweilige Positionierung innerhalb des Merkmalsraums erfolgt in Abhängigkeit des durchschnittlichen

537 Sollte dies ausnahmsweise doch der Fall sein, sollte die zugrundeliegende qualitative Analyse-methode einem ungerechtfertigten Ausschluss der Einnahmequelle aus der weiteren Analyse vorbeugen.

Grads an Supranationalität der Entscheidungsverfahren der verschiedenen Finanzquellen (vertikale Achse) sowie des Anteils der Einnahmen aus unmittelbaren Finanzierungsquellen (horizontale Achse). Die so ermittelte Position gibt Auskunft über den Umfang der Supranationalität des Finanzierungssystems insgesamt und somit über die auf diesem Wege gewährte europäische Einnahmeautonomie.⁵³⁸ Ein im Mittelpunkt des Koordinatenkreuzes positioniertes hybrides Finanzierungssystem besäße demnach eine 50-prozentige Finanzierung über supranationale, direkte Einnahmen und eine mittlere (fusionierte) Supranationalität der Entscheidungsverfahren. In vertikaler Perspektive unterhalb dieser idealhybriden Linie platzierte Finanzierungssysteme wären hingegen überwiegend durch intergouvernementale Entscheidungsverfahren geprägt, jene über der idealhybriden Linie durch eine Dominanz supranationaler Entscheidungsstrukturen. Zugleich drückt eine Positionierung in der linken Hälfte des Merkmalsraums eine mehrheitlich indirekte Finanzierung aus, während Einnahmesysteme, die primär über direkte Einnahmen verfügen, auf der rechten Seite des Koordinatensystems abzutragen sind.

538 Vgl. zum Konzept des Merkmalsraums und dessen grafischer Abbildung Kluge 1999: 36/93ff.

Abb. 6: Merkmalsraum europäischer Finanzierungssysteme

Quelle: eigene Darstellung.

4.2 Hypothesen zur europäischen Einnahmeautonomie

Die Analysegrundlagen liefern neben der Strukturierung der folgenden empirischen Untersuchung bestimmte Erwartungen an deren Ergebnisse. Dies gilt sowohl in Bezug auf die punktuelle Ausgestaltung eines europäischen Finanzierungssystems (Hypothesen 1 und 2) als auch hinsichtlich seiner langfristigen Entwicklung (Hypothesen 3 und 4).

So erscheint angesichts des unklaren Wesens der EU, die sich einer Einordnung in die bekannten Kategorien des Staats- und Völkerrechts entzieht und deren hybride Struktur sich bis in die einzelnen Institutionen und Verfahren fortsetzt, eine einheitliche Gestaltung des Finanzierungssystems in intergouvernementaler oder supranationaler Form unwahrscheinlich. Im Rahmen der gängigen Behandlung des europäischen Finanzierungssystems in der Literatur wird auf eine potentielle Heterogenität innerhalb des Systems selten eingegangen, was zu Fehlschlüssen führen kann. Gestützt wird die Erwartung, dass das europäische

Finanzierungssystem eine ebenso duale Struktur aufweist wie die EU insgesamt, durch die Annahmen der Fusionsthese, die die Dualität der EU-Architektur erklärt und als konstitutives Merkmal begreift. Aus dieser Perspektive wäre eine einheitliche Finanzstruktur lediglich als Ausgleichsmoment zu einem anderen, gegenteilig konzipierten Element der europäischen *Polity* vorstellbar (siehe dazu Hypothese 4). Somit wird erwartet, dass das europäische Finanzierungssystem zu keinem Zeitpunkt einem der entwickelten Idealtypen vollständig entspricht, sondern sich stattdessen im Spektrum der Subtypen und Hybride auf der Skala der Supranationalität bewegt.

Hypothese 1: Das europäische Finanzierungssystem kann zu keinem Zeitpunkt als klar intergouvernemental oder supranational, die europäische Finanzierung nicht als klar abhängig oder autonom bezeichnet werden. Stattdessen ist die Einnahmenstruktur lediglich graduell bestimmbar.

Bildet eine solche Gesamtstruktur des Finanzierungssystems den Ausgangspunkt, lässt sich die Existenz supranationaler Merkmale in seinem Rahmen, aufbauend auf den Annahmen des Neofunktionalismus, insbesondere mit output-orientierten Argumenten begründen. Der Neofunktionalismus geht von der Vorstellung der Integrationsentwicklung als einem von den Eliten getriebenen Projekt aus, dass durch einen in der Bevölkerung verbreiteten *permissive consensus* begleitet wird. Daraus folgt, dass bei der Gewährung europäischer Einnahmefreiheit eine Einbeziehung der Bevölkerung nicht beabsichtigt bzw. gerne vermieden wird. Die Erwartung einer solchen ‚versteckten‘ europäischen Finanzierungsautonomie kann zudem Rückhalt in den Annahmen der Fusionsthese finden. Diese sieht die nationalen Regierungen im Ebenen- und Entscheidungsdiilemma gefangen, gemäß dem sich die Spannung zwischen der Suche nach effizienten Lösungen und der Zurückhaltung gegenüber Kompetenzabgaben nicht auflösen lässt. Eine entsprechend zerrissene Haltung der Regierungen ist bezüglich der Ausgestaltung des Finanzierungssystems und seiner einzelnen Elemente zu erwarten. Aufgrund der eigenen Vorbehalte sowie der Sorge vor möglichen Ressentiments der Bevölkerung gegenüber einer europäischen Einnahmeautonomie, die in einer gewissen Situation als sinnvoll anmuten mag, erscheint eine primär verdeckte Gewährung einer solchen europäischen Kompetenz wahrscheinlich.⁵³⁹ Dem käme eine Finanzierung über eine europäische Verschuldung auf den Kapitalmärkten entgegen. Diese ermöglicht eine unabhängige europäische Mittelbeschaffung, sei diese aus Effizienzgründen angestrebt, trifft den Bürger jedoch nicht in gleicher Weise wie etwa eine europäische Einkommen-

539 Vgl. ähnliche Überlegungen bei Caesar 1992: 158; ferner Dickertmann 1976: 336.

steuer, da eine klassische Verschuldungskompetenz am Kapitalmarkt weder mit einem Zwangscharakter versehen ist, noch die Breite der Bürger berührt.⁵⁴⁰ Aus diesen Annahmen ergibt sich die zweite Hypothese:

Hypothese 2: Eine europäische Einnahmeautonomie wird insbesondere im Rahmen von Verschuldungsinstrumenten gestattet, da diese Vorgänge mit geringeren politischen Kosten für die nationalen Entscheidungsträger verbunden sind.

Da die Fusionsthese ferner davon ausgeht, dass sich das grundlegende Ebenen- und Entscheidungsdilemma zwischen Souveränitätsreflex und Problemlösungsinstinkt im Falle von Reformen bestehender Strukturen in einem Anstieg ihrer Komplexität und einer weiter zunehmenden Fusion intergouvernementaler und supranationaler Elemente niederschlägt, sind für eine geplante Veränderung des europäischen Finanzierungssystems grundsätzlich zwei Wege denkbar. Dies gilt sowohl bezüglich des Umfangs der zur Verfügung stehenden Mittel, der durch Veränderungen des Integrationskontextes, eine Reform der EU-Institutionen und Kompetenzen oder Erfahrungen mit bestehenden europäischen Finanzierungsstrukturen unter Druck geraten kann, als auch hinsichtlich der Adäquatheit der Finanzierungswege. So ist zu erwarten, dass entweder bestehende einzelne Finanzierungsquellen durch neue ersetzt oder zusätzliche Finanzquellen zum bestehenden System hinzugefügt werden. Eine vollständige Erneuerung der gesamten Finanzierungsstrukturen nach einem einheitlichen Plan in Richtung intergouvernementaler oder supranationaler Ausprägung ist nicht zu erwarten. Stattdessen wird der Charakter des Gesamtsystems durch die Reformbemühungen immer differenzierter und undurchsichtiger. Diese Überlegung entspricht den Grundannahmen des historischen Institutionalismus und dem Konzept der Pfadabhängigkeit. Eine grundlegende Abweichung von den bisherigen Bahnen ist aufgrund dadurch entstehender hoher Anpassungskosten in der Regel nicht zu erwarten bzw. nur schwer durchsetzbar.⁵⁴¹ Angesichts der grundlegenden Bedeutung finanzieller Ressourcen für das Funktionieren des gesamten EU-Systems lässt sich zudem ein starkes Beharrungsvermögen bestehender Strukturen und eine hohe Risikoscheu der Akteure erwarten. Demnach sind eine Umgestaltung des Finanzierungssystems nur in kleinen Schritten und substanzielle Veränderungen lediglich über einen längeren Zeitraum hinweg zu erwarten:

540 Demnach sind mit ihrer Einführung weniger ‚politische Kosten‘ für die entscheidenden Politiker verbunden (vgl. Patzig 1985: 299).

541 So bedürfe es für eine grundlegende Reform im Sinne eines Pfadsprunges eines *externen Schocks* (vgl. zum historischen Institutionalismus Abschnitt 3.1 des Kapitels I).

Hypothese 3: Eine Entwicklung der europäischen Finanzierungsstruktur findet in der Regel durch Variationen ihrer verschiedenen Elemente statt. Einzelne Finanzierungsquellen werden ausgetauscht oder ergänzt, womit sich der Charakter des Gesamtsystems graduell verändert.

Wird schließlich eine europäische Finanzierungsautonomie und ihre Entwicklung als ein Baustein der gesamten europäischen Architektur betrachtet und auch hier die *Wesselsche* These zugrundegelegt, erscheint ein Auseinanderfallen von Aufgaben-, Einnahmen- und Ausgabenkompetenzen wahrscheinlich. So geht die Fusionsthese zwar von der Notwendigkeit einer effizienten supranationalen Problemlösung aus, trägt aber zugleich dem intergouvernementalen Einwand Rechnung, dass besonders sensible, die staatliche Souveränität betreffende Bereiche unter nationaler Kontrolle verbleiben sollen. Zudem ist aus der Fusionsperspektive zu erwarten, dass angesichts des Dilemmas der Regierungen zwischen Problemlösung und nationaler Souveränitätssicherung die Balance zu halten, die Notwendigkeit eines Korrektivs gegenüber europäischer Verselbstständigung mit steigender Integrationsbreite und -dichte zunimmt. Aufgrund der existenziellen Bedeutung finanzieller Mittel für jedes politische System könnte die Ausgestaltung der Finanzierungswege als ein solches Korrektiv genutzt werden. Damit ist insbesondere das primäre Typologiemerkmal angesprochen, d.h. die Frage nach der Ausgestaltung der die europäischen Finanzen betreffenden Entscheidungsverfahren. In deren Rahmen wäre im Falle großer Integrationsschritte im EU-Policy-Bereich eine verstärkte Gewichtung nationaler Akteure zu erwarten. Dem entspräche auch die Etablierung einer strengen Zweckbindung für (unmittelbare) Einnahmequellen, um auf diesem Wege eine nationale Einflussnahme und die Ausrichtung der europäischen Aktivitäten am intergouvernementalen Interessenausgleich auch im Falle eines beträchtlichen europäischen Kompetenzzuwachses und neuer, eine hohe Integrationstiefe besitzender Ausgabenbereiche zu sichern. Aus diesen Überlegungen ergibt sich die vierte, abschließende Hypothese:

Hypothese 4: Die Finanzautonomie nimmt ab, während die EU auf anderen Gebieten an Kompetenzen gewinnt.

Die Einnahmen der Europäischen Union
Zwischen supranationaler Autonomie und
intergouvernementaler Kontrolle

Wenz-Temming, A.

2017, XX, 482 S. 38 Abb., Softcover

ISBN: 978-3-658-18292-2