

Inhaltsverzeichnis

Vorbemerkungen

A. Impressionen und Visionen der europäischen Integration.....	31
B. Europäischer Finanzausgleich im wissenschaftlichen Schrifttum.....	32
C. Untersuchungsgegenstand und Methodik der Analyse.....	34
I. Gegenstand der Untersuchung.....	34
II. Methodisches Vorgehen.....	35

1. Teil

Zur Notwendigkeit eines Europäischen Finanzausgleichs - Problemaufriß und Lösungsweg

1. Kapitel

Regionale Disparitäten in der Europäischen Union

A. Auswahl relevanter Vergleichsindikatoren	40
B. Sozioökonomisches Disparitätenmuster im Überblick.....	43
I. Disparitäten zwischen Mitgliedstaaten	43
II. Disparitäten zwischen Regionen.....	47
III. Anmerkungen zum Disparitätenmuster.....	49
C. Wirtschafts- und Wachstumszentren Europas	50

2. Kapitel

Rechtliche Grundlagen und europäisches Zielsystem

A. Paraphierung und Ratifizierung der Maastrichter Beschlüsse.....	52
--	----

I. Maastricht - ein europäischer Kompromiß.....	53
II. Ratifizierung der Verträge von Maastricht.....	55
III. Konsequenzen der Karlsruher Urteilsbegründung.....	56
B. Zielformulierungen der europäischen Union.....	57
I. Ziele der Präambeln.....	59
II. Zielvorgaben des Unionsvertrages.....	60
III. Aufgaben- und Tätigkeitsbereiche des EG-Vertrages.....	61
C. Ökonomische Essenz der Zielvorgaben.....	63
I. Einordnung der Zielformulierungen.....	64
II. Leitbild "soziale Marktwirtschaft" als ordnungspolitische Zielfunktion der Europäischen Union.....	65

3. Kapitel

Kohäsion, Konvergenz und Finanzausgleich

A. Europäische Kohäsion.....	68
I. Zur Bedeutung des Terminus "Kohäsion".....	69
II. Postulat der Kohäsion nach Maastricht.....	70
III. Strukturpolitische Maßnahmen.....	72
1. Strukturfonds.....	72
2. Kohäsionsfonds.....	75
3. Kritische Anmerkungen zur Fondswirtschaft.....	76
B. Konvergenz als Voraussetzung weiterer Entwicklungsschritte.....	79
I. Zum Begriff "Konvergenz".....	79
II. Implikationen der Europäischen Währungsunion.....	80
1. Konvergenzkriterien - Anspruch und Wirklichkeit.....	81
2. Ökonomische Folgen für die Mitgliedstaaten.....	84
C. Theoretische Begründung kohäsionspolitischer Maßnahmen.....	87
I. Gesichtspunkt der Kompensation.....	87
II. Wunsch nach Umverteilung.....	88
III. Aspekt der Entwicklung.....	89

Inhaltsverzeichnis

11

D. Europäischer Finanzausgleich als Lösungsweg	90
I. Argumente für einen Europäischen Finanzausgleich	91
1. Kritik am bisherigen Fondssystem	91
2. Integrationsstufe Europäische Währungsunion	92
3. Verfassungsauftrag des Europäischen Parlaments	93
4. Subsidiarität und Föderalismus in Europa	94
5. Theoretische Gesichtspunkte	95
II. Gegenposition zur Notwendigkeit eines Europäischen Finanzausgleichs ..	96
III. Fazit: Europäischer Finanzausgleich als Untersuchungsgegenstand	97

2. Teil

Theorie und Deduktion des Europäischen Finanzausgleichs

4. Kapitel

Elemente eines finanzföderalistischen Referenzsystems

A. Ökonomische Theorie des Föderalismus als Ausgangspunkt	100
I. Föderalismus als Struktur- und Organisationsprinzip	101
1. Synopse alternativer Föderalismuskonzepte	102
2. Finanzföderalismus aus theoretischer und pragmatischer Sicht	104
II. Multiple Theorie des öffentlichen Sektors im weiteren Sinne	105
1. Verfassungs- und Bereitstellungsfunktion im dualen System	105
2. Ressourcen- und Präferenzkosten bei Mehrheitsentscheidung	107
3. Erweiterung der Musgraveschen Begriffstrios	109
III. Wettbewerb als gemeinsames Organisationsprinzip	112
B. Das föderative Verbundprinzip als Referenzmaßstab	114
I. Prinzip des ökonomischen und politischen Verbundes nach Recktenwald ..	114
II. Das föderalistische Bezugssystem nach Biehl	117
III. Das erweiterte Verbundprinzip in seiner föderalen Ausprägung	119
C. Ökonomische Theorie des Finanzausgleichs als Argumentationsrahmen	120
I. Inhalt und Terminologie des Finanzausgleichs	120

II. Analyseebenen des Finanzausgleichs.....	123
1. Nationaler und internationaler Finanzausgleich	123
2. Europäischer Finanzausgleich	125

5. Kapitel

Aufgaben- und Ausgabenzuteilung im passiven Finanzausgleich

A. Allokationsfunktion des primären passiven Finanzausgleichs	130
I. Festlegung öffentlicher Aufgaben.....	131
1. Marktversagen als Begründung für Staatshandeln.....	131
a) Technische Unteilbarkeit als Ausgangspunkt	133
b) Internalisierung externer Effekte	134
c) Graduelle Entwicklung eines Kollektivgutschemas	135
2. Umfang und Grenzen öffentlicher Güter	137
3. 'Second-best' - Theorem staatlichen Handelns	138
4. Erklärungsbeitrag der Theorie des optimalen Budgets	139
II. Öffentliche Aufgabenträger in einer Multiföderation	141
1. Optimale Zahl von Aufgabenträgern.....	142
a) Berücksichtigung individueller Präferenzen.....	142
b) Zentralisierungsgrad und Anzahl der Körperschaften	145
2. Gruppierung von öffentlichen Aufgaben	147
a) Zum Problem der optimalen Kollektivgröße	148
b) Heterogenität und Mobilität	149
III. Kompetenzausstattung und Kompetenzdifferenzierung	150
1. Zuteilung der Entscheidungskompetenz.....	152
2. Zuordnung der Durchführungskompetenz	153
3. Verteilung der Finanzierungskompetenz.....	154
4. Horizontale und vertikale Kooperation im Föderalismus.....	155
IV. Subsidiarität - Handlungsmaxime für die Aufgabenverteilung	157
1. Gesellschaftliches Handlungs- und Ordnungsprinzip	157
2. Das Subsidiaritätsprinzip aus ökonomischer Sicht	159
B. Ergänzende Funktion des sekundären passiven Finanzausgleichs.....	160
I. Zuordnung distributionspolitischer Kompetenzen.....	160
II. Zuordnung der Stabilisierungsfunktion.....	162

III. Schlußfolgerungen für distributive und stabilisierende Aufgaben.....	163
C. Restümee zur Theorie des passiven Finanzausgleichs	164
D. Der passive Finanzausgleich in der Europäischen Union	165
I. Aufgabenbereiche und Ausgabenseite des EU-Budgets.....	166
1. "Finanzielle Vorausschau" der Aufgabenbereiche	166
2. Finanzmittel zur Förderung der Kohäsion.....	168
3. Exkurs "Norderweiterung"	170
4. Asymmetrie der Ausgaben.....	172
5. Relative Bedeutung des Ausgabenvolumens	173
II. Beurteilung der Aufgabenverteilung.....	174
1. Fehlende Konkretisierung des Subsidiaritätsprinzips	175
2. Europäische Kompetenz und Zentralität	176
3. Europäische Union als optimaler Integrationsraum	178
III. Ausgabenvolumen in Abhängigkeit vom Integrationsstand.....	178

6. Kapitel

**Primärer aktiver Finanzausgleich:
(Europäischer) Finanzausgleich im engeren Sinn**

A. Einnahmenezuteilung im primären aktiven Finanzausgleich.....	181
I. Bestimmung öffentlicher Einnahmenarten.....	181
II. Zuteilung der Einnahmen auf öffentliche Aufgabenträger.....	183
1. Entscheidungskompetenz	184
2. Durchführungskompetenz.....	185
3. Ertragskompetenz.....	186
III. Einnahmenautonomie bei alternativen Verteilungssystemen.....	186
1. Unkoordiniertes oder Konkurrenzsystem	188
2. Koordinierte Systeme.....	188
B. Restümee zum aktiven Finanzausgleich.....	190
C. Bewertung des aktiven Finanzausgleichs der Europäischen Union.....	191
I. Das aktuelle EU-Einnahmensystem.....	191
1. Retrospektive der Eigenmittelbeschlüsse.....	191

2. Die Eigenmittel der Europäischen Union.....	194
a) Traditionelle Eigenmittel	195
b) MwSt-Eigenmittel.....	197
c) BSP-Eigenmittel	199
d) Strukturelle Entwicklung der EU-Eigenmittel	201
3. Plafondierung als disziplinierendes Instrument.....	202
4. Korrekturmechanismen zum Ausgleich von Haushaltsungleichgewichten.....	203
a) Hintergrund der Implementierung.....	204
b) Korrekturmechanismen für Großbritannien	205
II. Kritische Würdigung des EU-Einnahmensystems	206

7. Kapitel

Sekundärer aktiver Finanzausgleich: (Europäischer) Finanzausgleich im engsten Sinn

A. Finanzzuweisungen im sekundären aktiven Finanzausgleich.....	213
I. Ökonomische Begriffsbestimmung	213
II. Arten von Finanzzuweisungen.....	213
III. Vertikale und horizontale Ausgestaltung	215
B. Modelltheoretische Implikationen ausgewählter Zuweisungsarten	216
I. Wirkungen allgemeiner Pauschalzuweisungen.....	217
II. Wirkungsanalyse einer zweckgebundenen Zuweisung	219
III. Reaktionen auf eine Mitfinanzierungspflicht	222
IV. Bewertung der Implikationen von Finanzzuweisungen.....	225
1. Unzureichende Indifferenzkurvenanalyse.....	225
2. Sickerverluste und flypaper-Effekt	226
3. Komplexität und Praktikabilität	227
4. Handlungsspielräume und Freiheitsgrade	228
C. Ökonomische Ziele von Finanzzuweisungen.....	229
I. Allokativer Korrekturbedarf.....	229
II. Distributiver Korrekturbedarf	230
III. Stabilisierung und Verstetigung der öffentlichen Einnahmen.....	231

D. 'Fiscal equity' als distributives Ziel einer föderativen Finanzwirtschaft	233
I. Fiskalische Gleichheit zwischen Körperschaften	234
1. Musgraves Konzepte im Überblick.....	235
a) Gleichheit der tatsächlichen Ausgaben	236
b) Gleiche Versorgung mit öffentlichen Leistungen.....	237
c) Gleiche Unterschiede zwischen Finanzbedarf und Finanzkraft	237
d) Ausgleich der Finanzkraft.....	239
e) Gleiche Versorgung pro Einheit eigener Steuereinnahmen.....	240
f) Gleiche Versorgung pro Einheit eigener Anstrengung	241
2. Ausgleichskonzepte des MacDougall-Berichtes	242
a) Allgemeines Modell zum Finanzausgleich.....	242
b) Finanzausgleich unter Berücksichtigung der tatsächlichen Steuerbelastung.....	243
c) Finanzausgleich nach dem Repartitionsprinzip	244
d) Verteilung eines fixen Betrages nach Maßgabe der Finanzkraft und der Finanzleistung	244
3. Fiskalische Gleichheit im Sinne gleichwertiger Lebensverhältnisse	246
II. Deckungsrelation von Finanzkraft und Finanzbedarf	248
1. Ermittlung der Finanzkraft	249
2. Bestimmung des Finanzbedarfs	251
III. Festlegung des Ausgleichs- bzw. Nivellierungsgrades	254
E. Restümee zum Finanzausgleich im engsten Sinn	256
F. Würdigung des sekundären aktiven Finanzausgleichs der Europäischen Union	257
I. Zuweisungen als Teilmenge europäischer Finanzströme.....	257
1. Analytische Differenzierung	257
2. Versuch einer Quantifizierung.....	260
3. Schlußfolgerungen aus der Differenzierung	261
II. Beurteilung des Europäischen Finanzausgleichs im engsten Sinn	262

8. Kapitel

**Politisch-institutionelle Dimension
des Europäischen Finanzausgleichs**

A. Akteure des europäischen Willensbildungs- und Entscheidungsprozesses	267
---	-----

I.	Methodik der Neuen Politischen Ökonomie	267
II.	Interdependenzmodell der beteiligten Akteure.....	269
III.	Politökonomische Akteure der Europäischen Union	272
	1. Formales Beziehungsgeflecht der europäischen Organe	273
	2. Erweitertes Beziehungsgeflecht mit Nebenorganen und Interessengruppen	281
	3. Totales Beziehungsgeflecht zwischen den europäischen Akteuren.....	284
B.	Tendenzielle Zentralisierung in der Europäischen Union.....	286
	I. Das Delors-II-Paket aus politökonomischer Sicht	287
	II. Demokratiedefizit und Zentralisierung	290
	III. Epigrammatische Zusammenfassung.....	292
C.	Verteilung der Finanzierungslasten zwischen den Mitgliedstaaten.....	293
	I. Prinzipien einer "gerechten" Lastenverteilung	293
	II. Einwände gegen das Konzept der Nettopositionen.....	295
	III. Sensitivitätsanalysen zur Lastenverteilung	301
	1. Formale Inzidenzanalyse der strukturpolitischen Maßnahmen.....	301
	2. Lastverschiebungen bei den Eigenmitteln.....	302
	IV. Abschließende Anmerkungen zur Lastenverteilung	303
D.	Der Europäische Finanzausgleich als 'Circulus vitiosus'.....	304

9. Kapitel

Modellanalyse: Determinanten und Dimensionen eines subsidiären Europäischen Finanzausgleichs

A.	Konsequenzen aus der theoretischen Grundlegung	306
	I. Kernprobleme der (prä)föderativen Ausgestaltung.....	306
	II. Restriktionen des Europäischen Finanzausgleichs	309
	III. Fiktiver Referenzpunkt der Modellanalyse	310
B.	Europäischer Finanzausgleich zwischen EU-Mitgliedstaaten	313
	I. Der Europäische Finanzausgleich aus horizontaler und vertikaler Sicht	313
	II. Zur Zielfunktion des Europäischen Finanzausgleichs	314
	III. Aspekte der Ausgestaltung.....	316
	1. Finanzkraft, Finanzbedarf und Ausgleichsintensität.....	316

Inhaltsverzeichnis	17
2. Horizontale Komponente des Finanzausgleichssystems.....	319
3. Vertikale Komponente des Finanzausgleichssystems	320
IV. Modellanalyse des europäischen Finanzausgleichsverfahrens	321
1. Konstitutive Kriterien für das Ausgleichsverfahren.....	322
2. Funktionaler Zusammenhang der Ausgangssituation.....	324
3. Das kombinierte Finanzausgleichsverfahren	325
4. Modellergebnis und finanzpolitische Gestaltungsfreiheit	326
V. Kritische Anmerkungen zum modellierten Finanzausgleichsverfahren	326
C. Ein europäisches Rechenexempel.....	328
I. Ermittlung der Ausgangsdaten	328
II. Vier-Varianten-Rechnung zum Europäischen Finanzausgleich.....	330
1. Variante A: Status quo der 'Juste Retour'	332
2. Variante B: Vertikaler Finanzausgleich mit Plafondierung.....	332
3. Variante C: Teilausgleich mit horizontalen und vertikalen Komponenten.....	333
4. Variante D: Ausgleichsintensität von 90 Prozent.....	334
III. Anmerkungen zu Variantenvariationen.....	334
D. Fazit der Modellanalyse	335

3. Teil

Reformen und Visionen im (prä)föderalen Finanzausgleich der Europäischen Union

10. Kapitel

Reformansätze im passiven und aktiven EU-Finanzausgleich

A. Finanzverfassung als Nukleus einer europäischen Gesamtverfassung.....	339
B. Passiver Finanzausgleich: Reformansätze in der Aufgaben- und Ausgabenstruktur.....	340
C. Aktiver Finanzausgleich: Alternative EU- Finanzierungsformen	342
I. Das heutige Eigenmittelsystem als Ausgangspunkt.....	342
II. Umgestaltung des Eigenmittelsystems.....	344
1. Anforderungsprofil einer Unionssteuer	344

2. Synopse alternativer EU-Steuern	346
3. Reformvorschlag: Regressives und progressives Eigenmittelmix	354

11. Kapitel

Europäische Visionen: Vertiefung, Erweiterung und Konstitution

A. Vertiefung: Chancen einer variablen Geometrie	356
I. Ein Kern integrationsorientierter EU-Mitgliedstaaten.....	357
II. Kreis oder Matrix der Integration.....	358
B. Erweiterung: Optionen und Voraussetzungen	359
I. Erweiterung um die Visegrad-Staaten	360
II. Wirtschaftliche Konvergenz als Voraussetzung	362
C. Flexibilität bei Vertiefung und Erweiterung	364
D. Konstitutionelle und institutionelle Aspekte einer europäischen Verfassung.....	365
I. Konstitutioneller Rahmen der Europäischen Union	367
II. Institutioneller Rahmen der Europäischen Union.....	370
III. Prinzipien eines föderalen Verfassungsrahmens	371
Resümee: Ein konstruktives Fazit.....	375
Tabellenanhang	379
Literaturverzeichnis	400

Tabellenverzeichnis

Tabelle	1:	Bruttosozialprodukt je Einwohner (1990-1992)	45
Tabelle	2:	Längsschnittanalyse der Disparitäten (1980-1993).....	47
Tabelle	3:	Konvergenzkriterien der EWU im Überblick (1992-1994)	82
Tabelle	4:	Veränderungen der einzelnen Ausgabenbereiche	170
Tabelle	5:	Kompensationszahlungen an die Beitrittsländer.....	171
Tabelle:	6:	Integrationsstand und Budgetvolumen	179
Tabelle	7:	Jährliche Obergrenzen für Eigenmittel.....	203
Tabelle	8:	Gerüst des aktiven Finanzausgleichs in der EU.....	211
Tabelle	9:	Stimmen- und Sitzverteilung im Europäischen Parlament	275
Tabelle	10:	Qualifizierte Mehrheiten im Ministerrat.....	277
Tabelle	11:	Nettopositionen der EU-Mitgliedstaaten (Haushaltsjahr 1993)	297
Tabelle	12:	Pro-Kopf-Betrachtung der Nettopositionen für das Jahr 1993..	300
Tabelle	13:	Beurteilung möglicher EU-Steuern.....	354
Tabelle	14:	Die Visegrad-Staaten im Vergleich (Jahr 1991).....	361
Tabelle	15:	Wachstumsraten als Voraussetzung für regionale Konvergenz	364

Tabellen im Anhang

Tabelle	A1:	Ursprüngliche Finanzielle Mittelvorausschau der Europäischen Union (1993-1999).....	379
Tabelle	A2:	Aktualisierte Finanzielle Vorausschau (1993-1999).....	380
Tabelle	A3:	Umfang und Struktur des EU-Budgets (1988-1995).....	381
Tabelle	A4:	Tatsächliche Nettozahlerpositionen (1992)	382
Tabelle	A5:	Tatsächliche Nettozahlerpositionen (1991)	383
Tabelle	A6:	Tatsächliche Nettozahlerpositionen (1990)	384
Tabelle	A7:	Tatsächliche Nettozahlerpositionen (1989).....	385

Tabelle	A8:	Tatsächliche Nettozahlerpositionen (1988)	386
Tabelle	A9:	Grundtabelle für die modifizierten Nettopositionen (1993)	387
Tabelle	A10:	Nettopositionen EAGFL-Garantie (1993)	388
Tabelle	A11:	Nettopositionen Strukturmaßnahmen (1993)	389
Tabelle	A12:	Simulation BSP-Bemessungsgrundlage: Grundtabelle mit Basisdaten für das Finanzausgleichsmodell (1993)	390
Tabelle	A13:	Variante A: Juste Retour	391
Tabelle	A14:	Variante B: Vertikaler Finanzausgleich mit plafondiertem Budgetvolumen	392
Tabelle	A15:	Variante C: Teilausgleich bei simultanem Einsatz von horizontalen und vertikalen Ausgleichskomponenten	393
Tabelle	A16:	Variante D: 90-Prozent-Ausgleich	394
Tabelle	A17:	Simulation MwSt-Bemessungsgrundlage: Grundtabelle mit Basisdaten für das Finanzausgleichsmodell (1993)	395
Tabelle	A18:	Variante A: Juste Retour	396
Tabelle	A19:	Variante B: Vertikaler Finanzausgleich mit plafondiertem Budgetvolumen	397
Tabelle	A20:	Variante C: Teilausgleich bei simultanem Einsatz von horizontalen und vertikalen Ausgleichskomponenten	398
Tabelle	A21:	Variante D: 90-Prozent-Ausgleich	399

Abbildungsverzeichnis

Abb. 1: Methodischer Aufbau der Analyse.....	36
Abb. 2: Erste Zielpyramide: Gesellschaftliche Wohlfahrt.....	59
Abb. 3: Zweite Zielpyramide: Solidarität und Föderalismus.....	60
Abb. 4: Dritte Zielpyramide: Kohäsion und Konvergenz.....	61
Abb. 5: Vierte Zielpyramide: EU-Politiken mit Instrumentalcharakter.....	62
Abb. 6: Ziel-Mittel-Funktion der Zielpyramiden.....	64
Abb. 7: Föderalismus zwischen Partikularismus und Zentralismus.....	103
Abb. 8: Ressourcen- und Präferenzkosten in Abhängigkeit der Entscheidungsregeln.....	108
Abb. 9: Das Verbundprinzip.....	115
Abb. 10: Das erweiterte Verbundprinzip in seiner föderalen Ausprägung.....	119
Abb. 11: Vademekum zum Europäischen Finanzausgleich im weiteren Sinn.....	127
Abb. 12: Vademekum zum Europäischen Finanzausgleich im engsten Sinn.....	128
Abb. 13: Kollektivgutschema.....	135
Abb. 14: Anpassung des Angebots öffentlicher Güter durch adäquate Aufgabenträger.....	144
Abb. 15: Optimaler Zentralisierungsgrad und Anzahl öffentlicher Körperschaften.....	146
Abb. 16: Ausgabenstruktur des EU-Budgets für 1995.....	173
Abb. 17: Formen des primären aktiven Finanzausgleichs.....	187
Abb. 18: Entwicklung der EU-Einnahmen in Millionen ECU(1988-1995).....	195
Abb. 19: Struktur der Eigenmittel (1988-1995).....	201
Abb. 20: Wirkungsanalyse einer Pauschalzuweisung.....	217
Abb. 21: Zweckgebundene versus pauschale Zuweisung.....	221
Abb. 22: Wirkung von Zweckzuweisung mit Eigenbeteiligung.....	223
Abb. 23: Abwägungsprozeß einer gebenden Körperschaft bei der Auswahl einer Zuweisungsart.....	224

Abb. 24: Budgetkonten in der Europäischen Union.....	258
Abb. 25: Konzeption des praktizierten Europäischen Finanzausgleichs	259
Abb. 26: Interdependenzmodell des Willensbildungs- und Entscheidungs- prozesses	271
Abb. 27: Synopse des totalen Beziehungsgeflechts.....	285
Abb. 28: Finanzkraft eines Landes bezogen auf dessen Ausgleichsmeßzahl.....	332