

*Die Stärkung der Regionen
durch einen europäischen
Finanzausgleich*

von

Susanne Becker

A 238037

Tectum Verlag
Marburg 2003

INHALTSVERZEICHNIS

Tabellenverzeichnis	XI
Abbildungsverzeichnis	XII
Abkürzungsverzeichnis	XIII
Zusammenfassung	XV
Abstract.....	XIX
Einleitung: Problemstellung und Aufbau der Arbeit	1
Erster Teil: Die Regionen in der Europäischen Union.....	9
Erstes Kapitel: Die Entwicklung der Stellung der Regionen innerhalb der EU.....	9
I. Gründe für den zunehmenden Stellenwert der Regionen	9
II. Die Etablierung der Regionen auf EU-Ebene.....	11
1. Der Prozeß der Einbeziehung der Regionen bis zur Regierungskonferenz von Maastricht	13
1.1 Die ersten Kontakte und Vertretungen der regionalen Ebene.....	13
1.2 Die Versammlung der Regionen Europas.....	14
1.3 Der Beirat der Regionen und lokalen Gebietskörperschaften.....	15
1.4 Die Gemeinschaftscharta der Regionalisierung	16
1.5 Länder- und Informationsbüros.....	17
1.6 Die rechtliche Einbindung der Regionen in die Struktur- und Regionalpolitik	18
1.7 Interregionale Zusammenarbeit.....	19
1.8 Die Konferenzen "Europa der Regionen"	20
1.9 Vor der Regierungskonferenz von Maastricht	21
2. Die regionenrelevanten Regelungen des Maastrichter Vertrags	22
2.1 Das Subsidiaritätsprinzip.....	23
2.1.1 Die rechtlichen Regelungen des Subsidiaritätsprinzips	24
2.1.2 Kritik an der Anwendung des Subsidiaritätsprinzips.....	26
2.2 Der Ausschuß der Regionen.....	28
2.2.1 Die rechtliche Ausgestaltung des Ausschusses der Regionen	28
2.2.2 Beurteilung der Stellung des Ausschusses der Regionen	30
2.2.3 Die Weiterentwicklung des Ausschusses der Regionen durch die Verträge von Amsterdam und Nizza.....	33
III. Beurteilung der Interessenvertretungsmöglichkeiten der Regionen und Perspektiven für deren zukünftige Entwicklung	35

**Zweites Kapitel: Die Regionen als eigenständige dritte Ebene
in der Europäischen Union?38**

I. Argumente für einen föderalen Aufbau..... 39

- 1. Politische Gründe für die Einbindung der Regionen..... 39
- 2. Ökonomische Begründung für die Einbindung der Regionen..... 40
 - 2.1 Erfüllung der Allokationsfunktion 41
 - 2.2 Erfüllung der (Re-)Distributionsfunktion..... 48
 - 2.3 Erfüllung der Stabilisierungsfunktion 50

II. Notwendigkeit einer dritten Ebene innerhalb der
Europäischen Union? 52

**Drittes Kapitel: Das Konzept eines "Europa der Regionen" und
die Entwicklung eines Regionenbegriffs 54**

I. Die Idee eines "Europa der Regionen" 55

- 1. Begriff und Ziele eines "Europa der Regionen" 55
- 2. Die Umsetzung eines "Europa der Regionen" – Konsequenzen für die
Europäische Union 57

II. Der Begriff der Region..... 58

- 1. Verschiedene Definitionsmöglichkeiten von Regionen 59
 - 1.1 Merkmale zur Kennzeichnung und Abgrenzung von Regionen 59
 - 1.2 Der Regionenbegriff innerhalb der Europäischen Union und innerhalb
regionaler Interessenvertretungen auf europäischer Ebene 61
- 2. Ableitung eines Regionenbegriffs mit Hilfe der "Functional, Overlapping,
Competing Jurisdiction" 65
 - 2.1 Das Konzept der Functional, Overlapping, Competing Jurisdiction 66
 - 2.2 Der Regionenbegriff für eine eigenständige regionale Ebene
in der Europäischen Union..... 71

**Zweiter Teil: Der Finanzausgleich – theoretische Grundlagen,
regionenrelevante Kriterien und seine Umsetzung
in föderalen Staaten 75**

Erstes Kapitel: Theoretische Grundlagen des Finanzausgleichs 75

I. Begriff und Formen des Finanzausgleichs 76

II. Der nationale Finanzausgleich 80

- 1. Der passive Finanzausgleich 80
 - 1.1. Der originäre passive Finanzausgleich..... 80
 - 1.1.1 Festlegung der öffentlichen Aufgaben..... 80
 - 1.1.2 Bildung öffentlicher Aufgabenträger 82
 - 1.1.3 Kriterien der Aufgabenverteilung 83
 - 1.1.4 Die Verteilung der öffentlichen Aufgaben auf die Aufgabenträger 83
 - 1.1.4.1 Die Zuordnung der Entscheidungskompetenz..... 84

1.1.4.2 Die Zuordnung der Durchführungskompetenz.....	84
1.1.4.3 Die Zuordnung der Finanzierungskompetenz	85
1.2 Der ergänzende passive Finanzausgleich	86
2. Der aktive Finanzausgleich	87
2.1 Der originäre aktive Finanzausgleich.....	88
2.1.1 Die Verteilung der Einnahmenhoheit auf die Aufgabenträger	89
2.1.1.1 Die Zuordnung der Entscheidungskompetenz.....	90
2.1.1.2 Die Zuordnung der Durchführungskompetenz.....	91
2.1.1.3 Die Zuordnung der Ertragskompetenz	91
2.1.2 Verschiedene Verteilungsverfahren der einzelnen Teilkompetenzen.....	92
2.2 Der ergänzende aktive Finanzausgleich.....	96
2.2.1 Formen und Ausgestaltungsmöglichkeiten von Zuweisungen	97
2.2.2 Vertikaler Ausgleich	98
2.2.3 Horizontaler Ausgleich	100
III. Der internationale Finanzausgleich	104
Zweites Kapitel: Regionenrelevante Kriterien für die Ausgestaltung eines Finanzausgleichs	108
I. Die allokatonsrelevanten Kriterien: Autonomie, Konnexität, fiskalische Äquivalenz und Wettbewerb.....	109
II. Die distributionsrelevanten Kriterien: Gerechtigkeit und Solidarität	112
III. Das politökonomisch relevante Kriterium: Transparenz.....	113
Drittes Kapitel: Finanzausgleichssysteme für Europa.....	114
I. Der Länderfinanzausgleich in Deutschland	114
1. Verfahrensweise des deutschen Finanzausgleichs	114
1.1 Die Regelungen des passiven Finanzausgleichs	115
1.2 Die Regelungen des aktiven Finanzausgleichs	115
2. Beurteilung des deutschen Finanzausgleichs im weiten Sinne	118
II. Der Finanzausgleich in der Schweiz.....	126
1. Verfahrensweise des schweizerischen Finanzausgleichs	126
1.1 Aufgaben-, Ausgaben- und Einnahmenverteilung	127
1.2 Der Finanzausgleich im engen Sinne	129
2. Beurteilung des schweizerischen Finanzausgleichs im weiten Sinne	132
III. Der Finanzausgleich in den Vereinigten Staaten von Amerika.....	137
1. Verfahrensweise des amerikanischen Finanzausgleichs	137
2. Beurteilung des amerikanischen Finanzausgleichs im weiten Sinne	141
IV. Vergleich der Finanzausgleichssysteme.....	143

Dritter Teil: Der gegenwärtige Finanzausgleich der Europäischen Union und seine regionenspezifischen Schwächen 146

Erstes Kapitel: Das derzeitige Finanzausgleichssystem in der Europäischen Union..... 146

I. Der passive Finanzausgleich in der Europäischen Union	147
1. Die Aufgaben der Europäischen Union – Träger, Aufgabenbereiche und Kompetenzen.....	147
1.1 Der Aufgabenträger.....	147
1.2 Die Aufgabenbereiche.....	154
1.2.1 Die Aufgaben der Europäischen Gemeinschaft für Kohle und Stahl	154
1.2.2 Die Aufgaben der Europäischen Atomgemeinschaft.....	156
1.2.3 Die Aufgaben der Europäischen (Wirtschafts-)Gemeinschaft und der Europäischen Union.....	157
1.3 Die Aufgabenkompetenzen der Europäischen Union	161
2. Die Ausgabenbereiche und die Ausgabenkompetenz der Europäischen Union.....	164
II. Der aktive Finanzausgleich in der Europäischen Union.....	171
1. Die Einnahmen der Europäischen Union	171
1.1 Finanzierung durch Eigenmittel.....	172
1.2 Die Einnahmenkompetenzen.....	176
2. Vertikaler Ausgleich.....	178
3. Horizontaler Ausgleich.....	178
3.1 Ausgleichswirkungen aufgrund der Einnahmenfinanzierung.....	179
3.2 Ausgleichswirkungen aufgrund der Ausgabenverwendung.....	181
3.2.1 Die Strukturfonds.....	182
3.2.2 Der Kohäsionsfonds.....	187
3.3 Horizontale Ausgleichseffekte in der EU.....	188

Zweites Kapitel: Mangelnde Berücksichtigung der regionenrelevanten Kriterien – eine Schwachstellenanalyse..... 191

I. Prüfung der Aufgaben- und Ausgabenautonomie und der Konnexität....	191
II. Prüfung der Einnahmenautonomie.....	195
III. Prüfung der Fiskalischen Äquivalenz.....	197
IV. Prüfung des Wettbewerbs.....	198
V. Prüfung der Vorstellungen von Gerechtigkeit und Solidarität	199
VI. Prüfung der Transparenz	202

Drittes Kapitel: Schlußfolgerungen für eine regionenbezogene Neuordnung des europäischen Finanzausgleichs202

**Vierter Teil: Regionenbezogene Neuordnung des europäischen
Finanzausgleichs..... 205**

**Erstes Kapitel: Neuordnung des europäischen passiven
Finanzausgleichs..... 205**

I. Neuordnung der Aufgabenverteilung	206
1. Langfristige Neuorganisation der Kompetenzverteilung	207
1.1 Neuzuweisung der Aufgaben und der Teilkompetenzen	207
1.2 Zeitliche Befristung der Aufgabenzuordnung	208
2. Die Übertragung einer Aufgabenkompetenz auf die Regionen als kurzfristige Lösung	210
II. Die Aufgabenerfüllung durch die Regionen als Grundlage für ihre Entstehung	212
1. Die Entstehung von Regionen	213
2. Die funktionale Aufgabenerfüllung als Bestimmungsfaktor der geographischen Lage und Größe einer Region	216

**Zweites Kapitel: Neuordnung des europäischen aktiven
Finanzausgleichs..... 219**

I. Neuregelung der Einnahmenverteilung.....	219
1. Einnahmenhoheit für die Regionen	219
1.1 Prüfung einer Ausweitung des derzeitigen Finanzierungssystems auf die Regionen	219
1.2 Die Implementierung eines Trennsystems als Voraussetzung einer regionalen Einnahmenautonomie	221
1.3 Gebühren und Beiträge als Einnahmen der regionalen Ebene zur Finanzierung ihrer Leistungsbereitstellung	223
2. Steuer(n) der Europäischen Union als Folge einer Einnahmenautonomie der Regionen?	226
2.1 Argumente für eine eigene Steuer	226
2.2 Argumente gegen eine eigene Steuer	227
2.3 Bedingungen und Ausgestaltung der Einnahmenhoheit	228
II. Korrektur der Einnahmenverteilung	230
1. Kein vertikaler Ausgleich zwischen den Ebenen	230
2. Analyse der Notwendigkeit eines horizontalen Ausgleichs auf regionaler Ebene	231
2.1 Voraussetzungen für die Durchführung eines horizontalen Ausgleichs	231
2.2 Kein Erfordernis für einen horizontalen Ausgleich	234
III. Das Konzept eines regionenbezogenen europäischen Finanzausgleichs – kurzgefaßt	237

Drittes Kapitel: Beurteilung des regionenbezogenen europäischen Finanzausgleichs.....	239
I. Berücksichtigung des Regionenbegriffs und der regionen- relevanten Kriterien	239
II. Praktische Umsetzungsschwierigkeiten und ihre Lösbarkeit	243
III. Politische Widerstände	245
IV. Eignung des Finanzausgleichskonzepts hinsichtlich der Erweiterung, der Europäischen Union	249
V. Fazit.....	251
Fünfter Teil: Schlußbetrachtung	253
Literaturverzeichnis	XXIII