

Barbara Seidel

Die Einbindung der
Bundesrepublik Deutschland
in die Europäischen
Gemeinschaften als Problem
des Finanzausgleichs



PETER LANG

Frankfurt am Main · Berlin · Bern · New York · Paris · Wien

Inhaltsverzeichnis

Vorwort.....	5
Inhaltsverzeichnis.....	7
Verzeichnis der Tabellen.....	13
Verzeichnis der Abbildungen.....	17
Verzeichnis der Abkürzungen.....	19
A. Problemstellung.....	21
B. Elemente einer sinnvollen Gestaltung des Finanzausgleichs.....	27
I. Vorteile eines föderativen Aufbaus.....	27
1. Die Berücksichtigung unterschiedlicher regionaler Präferenzen..	28
a) Wohlfahrtsgewinne durch eine regional angepasste Versorgung mit öffentlichen Leistungen.....	28
b) Bessere Information und Kontrolle auf dezentraler Ebene....	31
2. Wohlfahrtsgewinne durch Mobilität.....	32
3. Wohlfahrtsgewinne durch Wettbewerb zwischen den Gebiets- körperschaften.....	33
4. Integrationskosten bei zentraler Aufgabenwahrnehmung.....	33
II. Bedingungen für einen föderativen Aufbau.....	38
1. Das Prinzip der fiskalischen Äquivalenz.....	38
a) Die Vermeidung von Spillover-Effekten.....	39
aa) Allokative Aspekte.....	39
bb) Aspekte der Stabilisierung.....	43
cc) Aspekte der Verteilung.....	46
b) Grenzen des Prinzips der fiskalischen Äquivalenz.....	48
2. Die Notwendigkeit einer klaren Zuordnung der Aufgaben.....	49
3. Das Konnexitätsprinzip.....	50
4. Die Einnahmenautonomie.....	52
5. Ansätze zu einer "gerechten" Verteilung der Finanzierungs- lasten.....	57
6. Zur Notwendigkeit eines Finanzausgleichs im engeren Sinne.....	59
C. Die Regelungen des Finanzausgleichs in den Europäischen Gemein- schaften und ihre Auswirkungen auf die Bundesrepublik Deutschland....	61
I. Rechtliche und institutionelle Grundlagen der Europäischen Gemeinschaften.....	61
1. Die Verträge.....	61



8 Inhaltsverzeichnis

2. Die Zusammensetzung der Organe der Europäischen Gemeinschaften	62
3. Der Rechtsetzungsprozeß der Europäischen Gemeinschaften.....	63
a) Das Zusammenwirken der Organe beim Rechtsetzungsprozeß.....	63
b) Die Instrumente der Rechtsetzung.....	66
4. Die Durchführung von Rechtsakten der Europäischen Gemeinschaften	68
II. Die Aufgabenverteilung	69
1. Die Aufgaben der Europäischen Gemeinschaft für Kohle und Stahl.....	69
2. Die Aufgaben der Europäischen Atomgemeinschaft.....	70
3. Die Aufgaben der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft.....	72
a) Errichtung eines Gemeinsamen Marktes	74
b) Gemeinsame Landwirtschaftspolitik	78
c) Gemeinsame Verkehrspolitik	79
d) Koordinierung der Wirtschaftspolitik	81
e) Wirtschaftlicher und sozialer Zusammenhalt.....	84
f) Forschung und technologische Entwicklung.....	88
g) Umweltpolitik.....	91
4. Die Aufgaben der Gemeinschaften und die nationalen Ebenen Bund, Länder und Gemeinden	92
a) Die Auswirkungen von Regelungen der Europäischen Gemeinschaften auf Bund, Länder und Gemeinden	93
aa) Auswirkungen auf den Bund.....	93
bb) Auswirkungen auf die Länder	94
cc) Auswirkungen auf die Gemeinden.....	95
b) Der Einfluß von Bund und Ländern auf die gemeinschaftliche Rechtsetzung.....	96
III. Der Haushalt der Europäischen Gemeinschaften	102
1. Die Haushaltsinstrumente der Europäischen Gemeinschaften.....	102
2. Das Haushaltsverfahren für den Gesamthaushalt der Europäischen Gemeinschaften.....	104
IV. Die Ausgabenverteilung	107
1. Die Ausgaben der Europäischen Gemeinschaften	107
a) Überblick.....	107
b) Die Ausgaben für die Garantie der Agrarmärkte	110

c)	Die Ausgaben für die Strukturpolitik der Gemeinschaft.....	112
aa)	Die Ausgaben der Strukturfonds.....	112
bb)	Sonstige Ausgaben mit struktureller Zweckbestimmung	114
d)	Ausgaben in den Bereichen Energie, Industrie, Technologie und Forschung	115
e)	Erstattungen an Mitgliedstaaten.....	116
f)	Ausgaben für die Zusammenarbeit mit Entwicklungsländern und Drittländern	117
2.	Die Ausgaben der Europäischen Gemeinschaften und die Haushalte von Bund und Ländern	118
V.	Die Einnahmenverteilung	123
1.	Das Einnahmensystem der Europäischen Gemeinschaften	123
a)	Die Entwicklung des Einnahmensystems.....	123
aa)	Das System der Umlagen und der Finanzbeiträge.....	123
bb)	Der Eigenmittelbeschluß von 1970.....	124
cc)	Der Eigenmittelbeschluß von 1985.....	128
b)	Das derzeitige Einnahmensystem.....	129
aa)	Änderungen bei den "originären" Eigenmitteln durch den Eigenmittelbeschluß von 1988	129
bb)	Mehrwertsteuer-Eigenmittel und Bruttosozialprodukt-Eigenmittel	130
cc)	Einführung einer Obergrenze für die Einnahmen insgesamt.....	130
dd)	Die Anpassung der Ausgleichsregelung für Großbritannien.....	131
ee)	Die Berechnung der Anteile an den Mehrwertsteuer-Eigenmitteln und den Bruttosozialprodukt-Eigenmitteln der Mitgliedstaaten für das Haushaltsjahr 1991.....	133
c)	Zur Bedeutung der einzelnen Einnahmenarten.....	137
2.	Der Einfluß der Europäischen Gemeinschaften auf die nationalen Einnahmensysteme am Beispiel der Bundesrepublik Deutschland.....	139
a)	Einschränkungen der Objekthoheit von Bund und Ländern	139

b)	Einschränkungen der Ertragshoheit von Bund und Ländern	146
D.	Kritische Würdigung der Finanzausgleichsregelungen in den Euro- päischen Gemeinschaften unter Berücksichtigung der Situation der Bundesrepublik Deutschland	151
I.	Die mangelnde Berücksichtigung der Vorteile eines föderativen Aufbaus	151
1.	Beachtung des Subsidiaritätsprinzips auf der Gemein- schaftsebene?	151
2.	Die Problematik der unterschiedlichen Präferenzen in den Europäischen Gemeinschaften	154
a)	Grundsätzliches zur Berücksichtigung unterschied- licher regionaler Präferenzen	154
b)	Konsensfindungskosten	154
c)	Institutionelle Mängel	156
3.	Überlegungen zu einzelnen Aufgabenbereichen	157
a)	Die Umweltpolitik	158
b)	Die Schaffung des Binnenmarktes	161
c)	Die Technologiepolitik	164
d)	Die Regionalpolitik	166
e)	Die Agrarpolitik	172
f)	Die Stabilisierungspolitik	177
II.	Das Problem der unklaren Aufgabenzuordnung	187
1.	Die fehlende Transparenz	188
2.	Zielkonflikte - das Beispiel der Agrarpolitik	189
3.	Koordinierungsprobleme - das Beispiel der Regional- politik	191
III.	Probleme der Ausgabenverteilung	193
1.	Die Einteilung in obligatorische und nicht-obligatorische Ausgaben	193
2.	Die Dominanz der Agrarausgaben	194
a)	Die grundsätzliche Problematik	194
b)	Ansätze zur Reform der Agrarmarktpolitik	197
3.	Entlastungen von Bund und Ländern durch die Agrar- marktausgaben der Europäischen Gemeinschaften?	203
4.	Zusätzliche Ausgaben bei Bund und Ländern durch Beschlüsse der Europäischen Gemeinschaften	206

5. Die Problematik der Mischfinanzierung - das Beispiel der Strukturfonds	208
IV. Die Einnahmenautonomie	212
1. Die Einnahmenautonomie von Bund und Ländern	212
a) Die Anpassung der nationalen Haushalte an den Finanz- bedarf der Europäischen Gemeinschaften	212
b) Wirkungen auf die nationale Föderalismusstruktur in der Bundesrepublik Deutschland	213
c) Nicht-fiskalische Anpassungsprobleme	215
2. Die Einnahmenautonomie der Gemeinschaft	216
a) Die begrenzten Einnahmenkompetenzen der Euro- päischen Gemeinschaften	216
aa) Die Einnahmenkompetenzen bei den "originären" Eigenmitteln	216
bb) Die Einnahmenkompetenzen bei den Mehrwertsteuer- Eigenmitteln	217
cc) Die Einnahmenkompetenzen bei den Bruttonet- produkt-Eigenmitteln	218
b) Die Schwierigkeiten bei der Deckung der Gemein- schaftsausgaben	218
c) Fehlende Rückkopplungseffekte zwischen der Belastung der Bürger mit Abgaben und den Ausgaben der Euro- päischen Gemeinschaft	220
aa) Die fehlende Merklichkeit	220
bb) Sicherung der Rückkopplungseffekte durch eine verstärkte Haushaltsautonomie des Euro- päischen Parlaments	223
V. Die Diskussion um einen angemessenen Finanzierungsanteil	225
1. Die Forderung nach "juste retour"	225
2. Die Kappung der Mehrwertsteuer-Bemessungsgrundlage	235
3. Zur Regressivität der Mehrwertsteuer-Eigenmittel	240
VI. Zum Finanzausgleich im engeren Sinne	243
E. Schlußbetrachtung	251
Literaturverzeichnis	261