

**Schriften zur wirtschaftswissenschaftlichen
Analyse des Rechts**

Band 10

**Rationale Kompetenzverteilung
im Rahmen der europäischen Integration**

Ein Beitrag zur finanzwirtschaftlichen Ordnungspolitik

Von

Dr. Manfred Teutemann



Duncker & Humblot · Berlin

MANFRED TEUTEMANN

**Rationale Kompetenzverteilung
im Rahmen der europäischen Integration**

Schriften zur wirtschaftswissenschaftlichen Analyse des Rechts

herausgegeben von

**Heinz Grossekettler, Münster · Bernhard Großfeld, Münster
Klaus J. Hopt, München · Christian Kirchner, Hannover
Dieter Rückle, Trier · Reinhard H. Schmidt, Trier**

Band 10

Rationale Kompetenzverteilung im Rahmen der europäischen Integration

Ein Beitrag zur finanzwirtschaftlichen Ordnungspolitik

Von

Dr. Manfred Teutemann



Duncker & Humblot · Berlin

Die Deutsche Bibliothek – CIP-Einheitsaufnahme

Teutemann, Manfred:

Rationale Kompetenzverteilung im Rahmen der europäischen
Integration : ein Beitrag zur finanzwirtschaftlichen
Ordnungspolitik / von Manfred Teutemann. – Berlin :
Duncker und Humblot, 1992

(Schriften zur wirtschaftswissenschaftlichen Analyse
des Rechts ; Bd. 10)

Zugl.: Münster (Westfalen), Univ., Diss., 1991

ISBN 3-428-07324-X

NE: GT

Alle Rechte vorbehalten

© 1992 Duncker & Humblot GmbH, Berlin 41

Fotoprint: Werner Hildebrand, Berlin 65

Printed in Germany

ISSN 0935-5065

ISBN 3-428-07324-X

Vorwort

Ende der 80er und Anfang der 90er Jahre werden wir Zeugen teils dramatischer politischer Umwälzungen in Europa. Insbesondere der die weltpolitische Landkarte verändernde osteuropäische Desintegrationsprozeß vollzieht sich in atemberaubendem Tempo. Dagegen nimmt sich die westeuropäische Integration als ein eher gemächlich voranschreitender Prozeß aus, obwohl sie seit Verabschiedung des Binnenmarktprogramms Mitte der 80er Jahre durchaus an Dynamik gewonnen hat. Darüber hinaus steht sie derzeit mit den beiden Regierungskonferenzen zur Schaffung einer Europäischen Wirtschafts- und Währungsunion und einer Europäischen Politischen Union wieder einmal vor bedeutenden Weichenstellungen.

Angesichts westeuropäischer *Integration* und osteuropäischer *Desintegration* stellt sich die Frage, ob es vielleicht eine Art allgemeingültig ableitbaren optimalen Zentralisationsgrad oder rationale Integrationsstrukturen für die Kompetenzverteilung zwischen verschiedenen staatlichen Verbänden gibt, und wie diese Kompetenz- und Integrationsstrukturen aussehen könnten. Mit dieser Fragestellung beschäftigt sich die vorliegende Arbeit. Obwohl vor dem Hintergrund westeuropäischer Integration entstanden, lassen sich ihre Ergebnisse ohne weiteres auf den politischen Desintegrationsprozeß in Osteuropa oder auf andere Prozesse übertragen, in denen bestehende Kompetenzverteilungsregeln zur Disposition stehen.

Die vorliegende Arbeit ist der Versuch, eine aus ökonomischer Sicht rationale Kompetenzverteilung und Finanzverfassung für die grenzüberschreitende staatliche Zusammenarbeit in Europa abzuleiten und den gegenwärtigen Stand und existierende Reformvorschläge im Lichte dieses gedanklichen Referenzsystems zu bewerten. Überlegungen in bezug auf die Europäischen Gemeinschaften stehen im Mittelpunkt der Analyse. Doch im Laufe der Arbeit zeigte sich recht bald, daß sich die hier entwickelten Überlegungen zu einer Kritik des gegenwärtigen demokratischen und staatlichen Bereitstellungsprozesses verdichteten. Denn *Referenzmodell* für normative Vorgaben waren nicht so sehr Regelungen anderer Föderationen, sondern *die Wesensmerkmale des marktwirtschaftlichen Bereitstellungsprozesses*. Demgemäß lassen sich die Ergebnisse und Schlußfolgerungen dieser Studie ohne weiteres auf andere staatliche Ebenen und Kooperationsformen übertragen, läuft doch der Bereitstellungsprozeß in allen Demokratien nach annähernd gleichen Mustern ab.

In ihren Grundzügen ist die vorliegende Arbeit während meiner Zeit als Wissenschaftlicher Mitarbeiter am Institut für Finanzwissenschaft der Westfälischen Wilhelms-Universität Münster bis Anfang 1988 entstanden. Die nun vorliegende stark überarbeitete Version wurde im Mai 1991 von der Wirtschaftswissenschaftlichen Fakultät der Universität Münster als Dissertation angenommen.

Die Fertigstellung des Projekts wäre nicht möglich gewesen ohne die fruchtbaren Diskussionen am Institut für Finanzwissenschaft und das Durchhaltevermögen meines Doktorvaters, Herrn Prof. Dr. Heinz Grosse-kettler. Seine Anregungen und seine positive Kritik haben mich immer wieder in die Realität zurückgeholt und mich davon abgehalten, "das Rad neu zu erfinden" oder zunächst einmal "Tabula rasa"-Situationen zu schaffen. Auch meine Ansätze, sein Weltbild über Doktoranden ins Wanken zu bringen, hat er mit Langmut ertragen. Hierfür bin ich ihm zu großem Dank verpflichtet.

Danken möchte ich jedoch nicht nur meinem Doktorvater, sondern auch Herrn Prof. Dr. Georg Milbradt, der sich trotz seiner beruflichen Belastung als Finanzminister des Freistaates Sachsen in der Aufbauzeit nach der deutschen Vereinigung bereit gefunden hat, die Zweitberichterstattung zu übernehmen. Auch die gute, kollegiale Zusammenarbeit am Institut für Finanzwissenschaft und die wertvollen Diskussionen mit den Herren Dr. Manfred Koch, Dr. Ludger Sander, Dr. Gerhard Schwarzner, Dr. Johannes Scheube und Dr. Gerd Wendland haben entscheidend zum Gelingen der Arbeit beigetragen. Frau Astrid Jungmann hat sich schließlich kurzfristig zur Anfertigung der in dieser Arbeit enthaltenen Übersichten bereit erklärt; auch dafür gebührt ihr mein Dank.

Die Erstellung einer (unveröffentlichten) Vorstudie zu dieser Arbeit unter dem Titel "Struktur und Haushaltsrecht der EG" profitierte von einem Forschungsstipendium der Kommission der Europäischen Gemeinschaften und wertvollen Hinweisen von Herrn Gerhard Hipp von der Generaldirektion "Haushalt" der EG-Kommission. Die Drucklegung der vorliegenden Arbeit wurde mit einem Druckkostenzuschuß der Universität Münster gefördert.

Die Anfertigung einer Arbeit wie dieser erfordert auch in der heutigen Zeit eine gewisse Entbehrungsbereitschaft bei den direkt Betroffenen. Dies gilt insbesondere für die Familie, profitiert sie doch kaum direkt von den Früchten des mehr oder weniger gelungenen Werkes. Zugegebenermaßen mußten die Bedürfnisse meiner Familie phasenweise über Gebühr zurücktreten. Dies gilt insbesondere für meine beiden Kinder Lukas und Laura, denen ich in den ersten, wichtigen Jahren ihres Lebens zu oft nur ein arbeitender Vater war. Ihnen widme ich dieses Buch.

Inhaltsverzeichnis

Teil I

Einführung und Grundlagen

A. Einleitung	15
B. Grundlagen	20
I. Prämissen	20
II. Marktfunktionen und Marktmängel	23
1. Marktversagen im Allokationsbereich	24
a) Kriterien zur Identifizierung von Marktversagen	25
b) Zur Operationalisierung der theoretischen Kriterien	30
2. Marktversagen im Distributions- und im Stabilisierungsbereich	36
III. Staatsfunktionen und Staatsversagen	38
1. Staatsversagen: Kriterien zu seiner Identifizierung	38
2. Die Klassifizierung von "oberen" und "unteren" Verbänden	43
IV. Finanzierungsregeln für den marktwirtschaftlichen und den staatlichen Bereitstellungsprozeß	46
1. Finanzierungsregeln für den Allokationsbereich	47
2. Finanzierungsregeln für den Distributions- und Stabilisierungsbereich	52

Teil II

Ableitung einer Soll-Struktur für grenzüberschreitende staatliche Zusammenarbeit in Europa

C. Staatliche Allokationspolitik: Normative Überlegungen zur Kompetenzverteilung	55
I. Vorbemerkungen	55
II. Außen- und Außenwirtschaftspolitik	57
1. Analyse der Bereitstellungssituation	57
2. Anwendung der Finanzierungsregeln	62
3. Staatsversagen	65
4. Ableitung eines angemessenen Verbandsniveaus	68
5. Allokative Entwicklungshilfepolitik	70
III. Verteidigungs- und Sicherheitspolitik	72
IV. Innenpolitik	80
1. Öffentliche Sicherheit	81

	2. Rechtsordnung	83
V.	Bildungswesen	86
	1. Elementarbildung	87
	2. Aufbau- und Weiterbildung	92
VI.	Wissenschaft und Forschung	95
VII.	Kulturelle Angelegenheiten	100
VIII.	Gesundheitswesen, Abfallbeseitigung, Hygiene	106
IX.	Wirtschaftsordnung und -aufsicht	114
	1. Wettbewerbspolitik	114
	2. Arbeitsschutz	117
	3. Verbraucherschutz	118
	4. Umweltschutz	123
	5. Wirtschafts- und Gewerbeaufsicht	128
X.	Strukturpolitik	129
XI.	Geld-, Währungs- und Bankwesen	134
XII.	Zusammenfassung	139
D.	Staatliche Distributionspolitik: Redistribution und Finanzausgleich	147
	I. Die Korrektur der primären Einkommensverteilung	148
	1. Analyse der Bereitstellungssituation	148
	2. Finanzierungsregeln für die Umverteilung	150
	3. Ableitung des angemessenen Verbandsniveaus	151
	4. Fehlende Gleichverteilung der Risiken und Staatsversagen	155
	II. Realtransfers, Zweckzuweisungen und Finanzausgleich	158
	1. Realtransfers und zweckgebundene Zuweisungen	158
	2. Horizontaler und vertikaler Finanzausgleich	159
	III. Konsequenzen für die internationale Redistributionspolitik	162
E.	Staatliche Stabilisierung der Märkte: Die Geld- und Fiskalpolitik	165
	I. Glättung konjunktureller Schwankungen -- eine Staatsaufgabe?	165
	II. Stabilitätspolitische Instrumente und Probleme ihres Einsatzes	169
	1. Fiskalpolitik	170
	2. Geld- und Wechselkurspolitik	173
	III. Die Koordinierung der Geld- und der Fiskalpolitik	176
	1. Zur Verzahnung von Geld- und Fiskalpolitik	176
	2. Zur "intrainstrumentellen" Koordination in Föderationen	177
F.	Institutionelle Struktur und Finanzverfassung für eine europäische Ebene	180
	I. Ökonomische Determinanten institutioneller Strukturen	181
	1. Verbundvorteile und Skalenerträge im politischen Entscheidungspro- zeß	182
	2. Intra- und interkollektive Willensbildungskosten	185
	II. Die Macht des Konsumenten und die Ohnmacht des Wählers	190
	III. Konsequenzen für die Europäische Integration	193
	IV. Die Finanzierung der Europäischen Gemeinschaften	199

Teil III
Grenzüberschreitende staatliche Zusammenarbeit in Europa:
Ein Soll-Ist-Vergleich

G. Grenzüberschreitende Allokationspolitik	207
I. Außen- und Sicherheitspolitik	208
1. Diplomatie und Sicherheitspolitik	208
2. Außenwirtschaftspolitik	217
3. Entwicklungspolitik	219
II. Öffentliche Sicherheit und Ordnung, Rechtsschutz	221
III. Bildung und Kultur, Wissenschaft und Forschung	224
1. Bildungs- und Kulturpolitik	225
2. Wissenschaft und Forschung	229
IV. Wirtschaftsordnung und -aufsicht	236
1. Spielregeln I: Die Wettbewerbsordnung	236
2. Spielregeln II: Umwelt-, Arbeits-, Verbraucherschutz	239
V. Strukturpolitik	246
1. Regionale Wirtschaftsförderung	246
2. Sektorbezogene Aktivitäten	251
H. Grenzüberschreitende Redistributions- und Stabilisierungspolitik	257
I. Redistributionspolitik	257
II. Stabilisierungspolitik	260
1. Geldpolitische Zusammenarbeit	260
2. Fiskalpolitische Zusammenarbeit	264
I. Finanzpolitische Willensbildung in Europa	266
I. Finanzierungsregeln außerhalb der Europäischen Gemeinschaften	266
II. Finanzierungsregeln für die Europäischen Gemeinschaften	268
III. Der Budgetierungsprozeß für den EG-Haushalt	272
1. Finanzplanung und Aufstellung des Budgets	273
2. Vollzug des Budgets und Haushaltskontrolle	279
IV. Ökonomische Bewertung des Status quo	280
V. Zusammenfassung: Die institutionelle Struktur der europäischen Finanz-	283
verfassung	283

Teil IV
Reformvorschläge und Perspektiven für die
Europäische Integration

J. Allokation, Distribution und Stabilisierung in Europa	289
I. Allokationspolitik	290
1. Außen- und Sicherheitspolitik	290
2. Umwelt- und Verbraucherschutz	293
3. Sektorspezifische Interventionen	294

II.	Distributionspolitik	296
1.	Perspektiven für eine europäische Sozialversicherung	297
2.	Internationaler Finanzausgleich	298
III.	Stabilisierungspolitik	300
1.	Europäische und deutsche Wirtschafts- und Währungsunion: Ein Vergleich	300
2.	Geldpolitik: Eine Zentralbank für Europa?	304
3.	Koordinierung der Fiskalpolitik	308
K.	Institutionelle Aspekte der zukünftigen Europäischen Integration	313
I.	Kooperation, Integration, Union: Quo vadis, Europa?	313
II.	Zur Reform der europäischen Finanzverfassung i. e. S.	316
III.	Demokratische Legitimation und europäische Entscheidungsfindung ...	323
IV.	Die Europäische Union: Ein System Europäischer Gemeinschaften? ...	326
L.	Zusammenfassende Schlußbetrachtungen	333
M.	Summary	338
	Literaturverzeichnis	343

Übersichtsverzeichnis

Übersicht 1: Schema zur Ex-ante-Prüfung von Eingriffen	27
Übersicht 2: Schema zur Ex-post-Prüfung von bereits existierenden Regelungen	39
Übersicht 3: Auswahl internationaler Wassereinzugsgebiete im (west)europäischen Raum	125
Übersicht 4: Bereitstellungsempfehlungen für den Allokationsbereich	143
Übersicht 5: Getrennte Abstimmung über getrennte Politiken: Fiktiver Stimmzettel zur Wahl von sieben Kommunalparlamenten	189
Übersicht 6: Die Soll-Struktur einer grenzüberschreitenden staatlichen Zusammenarbeit in Europa. Ein gedankliches Referenzsystem	196
Übersicht 7: Die Finanzierung der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit in Europa (Soll-Struktur)	202
Übersicht 8: Haushaltsverfahren gemäß Art. 177 EAGV und 203 EWGV (ursprüngliche Version)	276
Übersicht 9: Haushaltsverfahren gemäß Art. 177 EAGV und 203 EWGV (Stand 1990)	277
Übersicht 10: Die Struktur der Europäischen Finanzverfassung – ein Ausschnitt	284
Übersicht 11: Fiskalpolitik in einer Währungsunion: Die Bundesrepublik Deutschland und die Europäische Gemeinschaft - ein schematischer Vergleich	310
Übersicht 12: Die institutionelle Struktur der Europäischen Integration: Gedankliches Referenzsystem und reale Perspektiven	330

Abkürzungsverzeichnis

ABI. C	Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften, Reihe C (Mitteilungen und Bekanntmachungen)
ABI. EG	Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften (bis 1967)
ABI. L	Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften, Reihe L (Rechtsvorschriften)
AER	American Economic Review
AKP-Staaten	Mit der EG assoziierte Staaten Afrikas, der Karibik und des Pazifiks
BGBI. II	Bundesgesetzblatt, Teil II
BIP / BSP	Bruttoinlandsprodukt / Bruttosozialprodukt
Bq	Bequerell
BT-Drucksache	Bundestags-Drucksache
Bull. EG	Bulletin der EG
COST	Coopération européenne dans le domaine de la Recherche Scientifique et Technique
DDR	Deutsche Demokratische Republik
Diss.	Dissertation
EA	Europaarchiv
EAG	Europäische Atomgemeinschaft
EAGFL	Europäischer Ausrichtungs- und Garantiefonds für die Landwirtschaft
EAGV	Vertrag zur Gründung der Europäischen Atomgemeinschaft
ECU	European Currency Unit
EEA	Einheitliche Europäische Akte
EEF	Europäischer Entwicklungsfonds
EFRE	Europäischer Fonds für regionale Entwicklung
EFTA	European Free Trade Association
EG	Europäische Gemeinschaft(en)
EGfMR	Europäischer Gerichtshof für Menschenrechte
EGKS	Europäische Gemeinschaft für Kohle und Stahl
EGKSV	Vertrag zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft für Kohle und Stahl
EIB	Europäische Investitionsbank
EKfMR	Europäische Kommission für Menschenrechte
EKMR	Europäische Konvention zum Schutz der Menschenrechte und Grundfreiheiten
EPG	Europäische Politische Gemeinschaft
EPZ	Europäische Politische Zusammenarbeit
ESA	European Space Agency
ESF	Europäischer Sozialfonds
ESO	European Southern Observatory
EuGH	Europäischer Gerichtshof

EVG	Europäische Verteidigungsgemeinschaft
EWG	Europäische Wirtschaftsgemeinschaft
EWGV	Vertrag zur Gründung der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft
EWS	Europäisches Währungssystem
F	Freiwilligkeit
FAZ	Frankfurter Allgemeine Zeitung
GATT	General Agreement on Trade and Tariffs
GZT	Gemeinsamer Zolltarif
HdWW	Handwörterbuch der Wirtschaftswissenschaften
HER	Handbuch für Europäisches Recht (Loseblattsammlung)
HIZ	Handbuch für Internationale Zusammenarbeit (Loseblattsammlung)
HKL	Handelsklasse
IAEA	International Atomic Energy Agency
IGH	Internationaler Gerichtshof
INTERPOL	International Criminal Police Organization
IWF	Internationaler Währungsfonds
KSZE	Konferenz für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa
KWG	Kreditwesengesetz
MBFR	Mutual Balanced Force Reduction
NATO	North Atlantic Treaty Organization
N. F.	Neue Folge
OECD	Organization for Economic Cooperation and Development
OPEC	Organization of Petroleum Exporting Countries
r	Rivalitätsgrad
STABEX-System	System zur Stabilisierung der Exporterlöse
UNCTAD	United Nations Conference on Trade and Development
UNESCO	United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization
UNICEF	United Nations International Children's Emergency Fund
UN / UNO	United Nations (Organization)
v	Verbandsniveau
VAG	Versicherungsaufsichtsgesetz
WEU	Westeuropäische Union
WHO	World Health Organization
WIPO	World Intellectual Property Organization
WiSt	Wirtschaftswissenschaftliches Studium
wisu	das wirtschaftsstudium
Z	Zwang
ZMT-Regel	Ziel-Mittel-Träger-Regel

Teil I Einführung und Grundlagen

A. Einleitung

Die Schaffung eines Europäischen Binnenmarktes bis 1992 nahm Ende der 80er Jahre erstaunlich konkrete Züge an. Getragen von einer an die Gründungsphase erinnernde Euphorie wurden seit Mitte der 80er Jahre im Ministerrat zukunftsweisende Beschlüsse gefaßt, die die vorangegangene über 10jährige Stagnation fast vergessen machen können. Selbst die Schaffung einer Europäischen Zentralbank wird ernsthaft vorbereitet, und Gedankenspiele in bezug auf die Errichtung einer Europäischen Verteidigungsgemeinschaft sind kein Tabu mehr. Vor diesem Hintergrund ist es nicht erstaunlich, daß die Europäischen Gemeinschaften an Attraktivität gewinnen und neben der Türkei, Österreich und Schweden, die bereits einen Beitrittsantrag gestellt haben, auch die meisten Staaten der Rest-EFTA und die (neuen) Staaten Osteuropas einen Beitritt zu den Europäischen Gemeinschaften anstreben oder doch zumindest erwägen. Darüber hinaus eröffnen die Umwälzungen in Mittel- und Osteuropa weitere, bisher nicht für möglich gehaltene Perspektiven grenzüberschreitender Zusammenarbeit in Europa. Zu fragen ist, ob die bisherigen Strukturen grenzüberschreitender staatlicher Zusammenarbeit dieser neuen Dynamik und diesen großen Herausforderungen auf Dauer gewachsen sind.

Denn die wiedergewonnene Dynamik der Europäischen Integration sollte nicht den Blick darauf verstellen, daß die Europäischen Gemeinschaften unzweifelhaft seit Jahrzehnten in einer *institutionellen* Krise stecken -- Finanzierungsprobleme, Agrarüberschüsse, Handlungs- und Reformunfähigkeit in wichtigen Bereichen sowie tagelange Marathonsitzungen des Rates der EG führen sie der Öffentlichkeit tagtäglich vor Augen. Die Tatsache, daß diese Krise bereits Ende der sechziger Jahre ins Bewußtsein der Öffentlichkeit gedrungen ist und seit über zwanzig Jahren virulent bleibt, ist ein Indiz dafür, daß sie nicht nur auf temporäre äußere und widrige Umstände zurückzuführen ist, sondern daß sie zum großen Teil gemeinschaftsimmanent sein muß.

An Versuchen, über Jahrzehnte hinweg entstandene Verkrustungen und in die falsche Richtung führende Weichenstellungen zu korrigieren, hat es

nicht gefehlt.¹ Die Erfolglosigkeit dieser Bemühungen wirft jedoch die Vermutung auf, daß sich der Gesetzgeber bei der Gesetzesformulierung oder -ausführung im Rahmen des europäischen Rechts nicht vorrangig an aus der ökonomischen Theorie abgeleiteten Kriterien, sondern an anderen Erfordernissen, z.B. tagespolitischen Opportunitäten, orientierte. Es stellt sich deshalb schon seit geraumer Zeit die Frage, ob die Europäischen Gemeinschaften andere, stärker an ökonomischen Notwendigkeiten orientierte Gesetze, vielleicht sogar eine neue Verfassung brauchen, oder ob es im Rahmen der Römischen Verträge und im Rahmen des sekundären europäischen Rechts möglich ist, zu einer Reform der Europäischen Gemeinschaften derart zu kommen, daß den ökonomischen Notwendigkeiten und Spielregeln hinreichend Rechnung getragen wird.

Da die Notwendigkeit zur Reform des Rechts der EG immer stärker auch von den Institutionen der EG selbst gesehen und auch in Angriff genommen wird -- es sei nur hingewiesen auf den *Entwurf eines Vertrages zur Gründung der Europäischen Union* des Europäischen Parlaments vom 14. Februar 1984 (ABL C 77 v. 13.3.84), die *Einheitliche Europäische Akte* vom 17. und 28. Februar 1986 (*Kommission* 1986) und die gegenwärtigen zwei Regierungskonferenzen zur Änderung der Römischen Verträge --, ist es unerlässlich, daß bei den anstehenden und auch bei den bereits in Angriff genommenen Reformen verstärkt darauf geachtet wird, das Recht zukunfts offen, revisionsfähig und im Einklang mit den ökonomischen Spielregeln zu gestalten.

Dabei ist es natürlich illusorisch anzunehmen, daß eine "Reform aus einem Guß" gelingen könnte. Vielmehr sollte nach einer inkrementalistischen Politik gesucht werden, die sich als ein rationaler Mechanismus zur Evolution von Strukturen versteht. Notwendig dafür wäre aber -- und hier setzt die vorliegende Arbeit an -- die Anwendung einiger materieller *Grundsätze für eine Kompetenzverteilung* zwischen Privaten und der Öffentlichen Hand und zwischen den verschiedenen staatlichen Ebenen selbst. Diese Grundsätze müßten aus der ökonomischen Theorie abgeleitet und operationalisiert werden.

Die vorliegende Arbeit möchte einen Beitrag dazu leisten, daß in Richtung auf einen solchen inkrementalistischen und rationalen Mechanismus zur Evolution der Struktur der grenzüberschreitenden staatlichen Zusammenarbeit in Europa gedacht wird. Deshalb soll zunächst untersucht werden, für welche aus dem Marktversagen resultierenden Staatsaufgaben heute eine Kompetenzzuweisung an eine europäische Ebene zur Zielerreichung geeignet, notwendig und verhältnismäßig erscheint, und welche Aufgaben aus ökonomischer Sicht besser auf anderen Ebenen (weltumfassend, national, subnational) anzusiedeln wären. Hierbei wird auch die Frage einer Europäischen Zentralbank und einer Europäischen Verteidi-

¹ Vgl. dazu z.B. die im Teil IV dieser Arbeit angeführten Beispiele.

gungsgemeinschaft diskutiert. Kriterien zur Beantwortung dieser Fragestellung werden aus der Literatur zur *Kollektivgüter- und Föderalismustheorie* entnommen. Darüber hinaus soll auch auf die Erkenntnisse der *Neuen Politischen Ökonomie* zurückgegriffen werden, um ebenfalls ein Referenzsystem für eine rationalere Struktur des demokratischen Wahl- und des bürokratischen Entscheidungsfindungsprozesses abzuleiten.

Es sei aber schon an dieser Stelle darauf hingewiesen, daß die Empfehlung für eine grenzüberschreitende Zusammenarbeit in Europa nicht *automatisch* bedeutet, daß entsprechende Kompetenzen auf die existierenden Europäischen Gemeinschaften übertragen werden sollten. Betrachtet man nämlich einmal die Realität, so stellt man fest, daß viele Mitgliedstaaten der EG in einer Unzahl von internationalen Organisationen sind; seien es auf weltweiter Ebene die *UNO* oder die *OECD*, oder seien es auf europäischer Ebene der *Europarat*, die *ESA* oder der *KSZE*-Prozeß von Helsinki. Von daher ist auch der Frage nachzugehen, ob der Weg der europäischen Integration *automatisch* "vom Zweckverband zur Europäischen Union" (*Everling, 1977, S. 595*) führen muß, und somit die *regionale* Weite das strukturbestimmende Ordnungsmerkmal ist. Dies wäre dann der Fall, wenn die folgende Analyse ergäbe, daß zur befriedigenden Aufgabenerfüllung auf europäischer Ebene notwendigerweise langfristig *nur eine einzige* Europäische Gemeinschaft (die "Vereinigten Staaten von Europa") installiert werden sollte. Allerdings kann vielleicht auch die Existenz eines Systems *mehrerer* Europäischer Gemeinschaften -- z.B. für Außen- und Verteidigungspolitik, für Innenpolitik und für Wirtschaftspolitik -- legitimiert werden. Dadurch würde die *funktionale* Trennung ein strukturbestimmendes Ordnungsmerkmal, die Europäischen Gemeinschaften blieben "Zweckverbände funktionaler Integration".²

In der Geschichte war das *Regionalprinzip* dominierend, weil es regional abgrenzbaren Herrschaftsbereichen entsprach. Deshalb hat man das *Funktional- oder Verbandsprinzip* kaum ernsthaft diskutiert. In dieser Arbeit -- und hier insbesondere im Kapitel F -- soll darum im Zuge eines Gedankenspiels untersucht werden, ob das *Funktionalprinzip in Verbindung mit einer Äquivalenzfinanzierung* nicht vielleicht Vorteile aufzuweisen hätte. Somit wird hier auch eine "vergessene" Diskussion³ nachgeholt und ein Bezugssystem abgeleitet, das als Sollsystem für die Beurteilung des Status quo der Kompetenzverteilung und der Finanzierungsregeln geeignet sein könnte.

² Vgl. dazu *Ipsen (1972, S. 196ff)*.

³ Zwar gibt es in der Integrationsliteratur eine Vielzahl von Beiträgen, die sich mit den zwei Integrationswegen "Funktionalismus" vs. "Institutionalismus" auseinandersetzen. Vgl. dazu z.B. *Küsters (1982, S. 79ff)* und *Schneider/Hrbek (1980, S. 227ff)*. Doch wird in dieser Diskussion nur darüber gestritten, ob der funktionalistische oder der institutionalistische Ansatz der bessere Weg zum Ziel der "Vereinigten Staaten von Europa" ist; das Ziel "Vereinigten Staaten von Europa" an sich wird kaum problematisiert.