

## Die Europäische Union als Republik

Stefan Collignon<sup>i</sup>

Der Prozess der politischen Vereinigung Europas war von Anbeginn durch seinen methodischen Doppelcharakter geprägt: einerseits das Ziel eines europäischen Bundesstaates, andererseits die konkrete Verwirklichung durch praktische Schritte des Intergouvernementalismus. Diese Methode ist jetzt in der Krise. Ihr Resultat war ein zunehmend breiteres Angebot an europäischen öffentlichen Gütern, von der Kohl- und Stahlgemeinschaft zum Binnenmarkt mit seiner gemeinsamen Währung, von der Gemeinsamen Agrarpolitik zu Regionalpolitik und Strukturfonds, von der Wettbewerbspolitik zu Vorformen einer einheitlichen Finanzaufsicht, von den vier Freiheiten zu Schengen, Europa und Eurojust, vom Außenhandel zur gemeinsamen Sicherheits- und Verteidigungspolitik. Die Europäische Union hat beständig die Zahl ihrer Mitgliedsstaaten erweitert und die Verfahren zur Verwaltung dieser öffentlichen Güter reformiert. Dabei wurde die *governance* der Union zunehmend komplexer, und für die Bürger undurchsichtiger. Wie *Fischer* in seiner berühmten Rede 2000 bemerkte, sind eine Vielzahl von Regelungen auf EU-Ebene das Ergebnis der induktiven Vergemeinschaftung nach der Monnet Methode und Ausdruck zwischenstaatlicher Kompromisse im Staatenverbund der EU. Eine immer stärkere Differenzierung der zwischenstaatlichen Zusammenarbeit führt dabei zu neuen Problemen, nämlich „einem Verlust von europäischer Identität, an innerer Kohärenz sowie der Gefahr einer inneren Erosion der EU, wenn nämlich neben die Klammer der Integration immer größere Bereiche intergouvernementaler Zusammenarbeit treten sollten“.<sup>1</sup> Der von Fischer gewünschte „Übergang vom Staatenverbund der Union hin zur vollen Parlamentarisierung in einer Europäischen Föderation“ hat nicht stattgefunden. Die „konstitutionelle Neugründung“ durch den Verfassungsvertrag ist missglückt, auch wenn sich materiell ein Großteil des Verfassungsentwurfs im Vertrag von Lissabon wiederfindet. Allerdings hat der Lissabonner Vertrag auch keine Lösung des von Fischer beklagten Demokratieproblems gebracht. Im Schatten der Anhänger der auf Monnet zurückgehenden Gemeinschaftsmethode und des von de Gaulles intergouvernemental geprägten Souveränismus hat sich ein demokratisches Defizit entwickelt, das sich immer virulenter in Euroskeptizismus und chauvinistischem Populismus manifestiert. Wenn Europa nicht länger überzeugt, bleibt der Rückzug in den Nationalstaat die einzige Alternative.

Das Dilemma zwischen Europäischer Demokratie und demokratischen Nationalstaat zeigt sich deutlich in der Klage gegen den Lissaboner Vertrag vor dem Bundesverfassungsgericht. Die Kläger argumentierten, dass der Vertrag das Demokratieprinzip und die souveräne Staatlichkeit der Bundesrepublik Deutschland verletze. „Der Rat könne nicht mehr von den Staatsvölkern der Mitgliedstaaten abgeleitete demokratische Legitimität vermitteln. Die Legitimitätskette zu den nationalen Parlamenten werde insbesondere durch das als Regelfall zur Anwendung kommende Mehrheitsprinzip unterbrochen. Auch die Anwendung des Einstimmigkeitsprinzips sei nicht mehr zu rechtfertigen. Einmal beschlossene Rechtsakte könnten nicht mehr aufgehoben werden, solange nur ein

---

<sup>1</sup> *J. Fischer, Vom Staatenverbund zur Föderation – Gedanken über die Finalität der europäischen Integration. Rede am 12. Mai 2000 in der Humboldt-Universität in Berlin, in:* <<http://www.auswaertiges-amt.de/www/de/infoservice/download/pdf/reden/2000/r000512a.pdf>> (09.11.2004).

einzigem Staat an dem Rechtsakt festhalten wolle.“<sup>2</sup> In dieser Argumentation zeigt sich das Problem, die Verwaltung öffentlicher Güter demokratisch zu legitimieren, wenn ihre Reichweite, bzw. die zu lösenden Problemzusammenhänge, nicht mit ihrer Legitimationsbasis übereinstimmen, d.h. mit der Zuständigkeit einer über die entsprechende Regelungsreichweite verfügbaren Handlungsebene.<sup>3</sup> Das Problem ist die Interiorisierung von Politikexternalitäten: wenn Entscheidungen eines Akteurs Auswirkungen auf andere haben, und die demokratisch legitimierten Entscheidungspräferenzen dieses Akteurs im Widerspruch mit denen eines anderen stehen, so führt dies unvermeidlich zu Wohlfahrtsverlusten. Verhandlungskompromisse können dieses Dilemma nicht aufheben, sondern lediglich über die Verteilung der Verluste entscheiden. Statt Wohlfahrtsmaximierung wird Verlustminimierung zur obersten Maxime der Politik. Statt zu suchen, wie größtmögliche Integrationsgewinne erzielt werden können, weigern sich Regierungen „für andere zu zahlen“. Das Problem ist alt, erscheint aber in der EU in neuem Gewand.

Im traditionellen Nationalstaat ist das Problem dadurch gelöst, dass öffentliche Güter national sind und alle Staatsgewalt vom Volke ausgeht, mithin die Politikentscheidungen des Staates von den Betroffenen legitimiert sind. In dem Maße, in dem europäische Integration jedoch eine Vielzahl von öffentlichen Gütern mit europäischer Reichweite geschaffen hat, wird diese Kongruenz zunehmend unschärfer. Euroskeptiker suchen die Schärfe dadurch wiederherzustellen, dass sie das Rad der Integration zurückdrehen versuchen. Allerdings ist dies nur um den Preis geringerer Wohlfahrt möglich. Euroföderalisten haben dagegen argumentiert, dass der Konflikt in einem europäischen Bundesstaat zu lösen wäre. Sie stoßen jedoch auf den Widerstand derer, die fürchten, dadurch ihre nationalen Eigenarten und Identitäten zu verlieren. Diese Furcht drückt sich in dem kategorischen Spruch aus, dass es kein europäisches Volk gäbe und deshalb auch keine europäische Demokratie möglich sei.

Aus diesem Dilemma gibt es keinen Ausweg. Der Intergouvernementalismus bietet keine Lösung, sondern maskiert das Problem nur, indem er auf output-Legitimität baut und input-Legitimität ignoriert.<sup>4</sup> Nun zeigt es sich aber, dass insbesondere die Schaffung der gemeinsamen Währung die Politikanreize verschoben hat und die effiziente, output-legitimierende Bereitstellung öffentlicher Güter auf intergouvernementaler Basis schwierig, wenn nicht unmöglich, geworden ist. Dies hat sich gerade in der griechisch-irischen Schuldenkrise gezeigt. Somit ist die Lösung des Legitimations- und Demokratieproblems noch immer die große unvollendete Aufgabe der europäischen Politik. Nachdem Monnets schrittweise Integration ihre Grenzen erreicht hat, und sowohl Intergouvernementalismus als

---

<sup>2</sup> BVerfG, 2 BvE 2/08 vom 30.6.2009, Absatz-Nr. (101),

[http://www.bverfg.de/entscheidungen/es20090630\\_2bve000208.html](http://www.bverfg.de/entscheidungen/es20090630_2bve000208.html)

<sup>3</sup> T. Fischer and N. Schley, 1999. Europa föderal organisieren. Europa Union Verlag, Bonn

<sup>4</sup> Die Unterscheidung zwischen input und output Legitimität geht zurück auf: F. Scharpf, 1999. Governing in Europe: effective and democratic? Oxford University Press, Oxford. Ein gutes Beispiel für output Diskurs ist Tony Blair's Rede vor dem Europäischen Parlament (23 June 2005): „If we set out that clear direction; if we then combined it with the Commission - as this one under Jose Manuel Barroso's leadership is fully capable of doing - that is prepared to send back some of the unnecessary regulation, peel back some of the bureaucracy and become a champion of a global, outward-looking, competitive Europe, then it will not be hard to capture the imagination and support of the people of Europe. (...) The people of Europe are speaking to us. They are posing the questions. They are wanting our leadership. It is time we gave it to them.“

[http://newsvote.bbc.co.uk/mpapps/pagetools/print/news.bbc.co.uk/2/hi/uk\\_news/politics/4122288.stm](http://newsvote.bbc.co.uk/mpapps/pagetools/print/news.bbc.co.uk/2/hi/uk_news/politics/4122288.stm)

auch das Verfassungsprojekt einer Föderation gescheitert sind, sind neue Ideen gefragt. Ich schlage vor, die europäische Vereinigung aus dem Blickwinkel eines europäischen Republikanismus neu zu überdenken.<sup>5</sup>

## Der Begriff der Republik

„Der deutschen Staatsrechtslehre fällt heute zur ‚Republik‘ nichts ein“<sup>6</sup> - zumindest nicht viel. In anderen Ländern ist dies anders. In Frankreich ist die Republik seit ihrer ersten Verkündung 1792 untrennbar mit Geschichte und Menschen verbunden.<sup>7</sup> In Irland ist Republikanismus das definierende Merkmal nationaler Identität zumindest seit dem Osteraufstand 1916, in Italien steht die Republik für die Befreiung vom Faschismus. Man mag dem entgegenhalten, dass 7 Mitgliedstaaten der Europäischen Union Monarchien sind. Allerdings muss man nicht erst auf Rousseau<sup>8</sup> zurückgreifen, um zu verstehen, dass die Republik so wenig ein Gegensatz zur konstitutionellen Monarchie sein muss wie die parlamentarische Demokratie.

Von allen politischen Traditionen in Europa ist die Republik die älteste. Sie wurzelt in *Aristoteles* Politeia und in der römischen Republik, die den italienischen Stadtstaaten der Renaissance und den deutschen Hansestädten als Modell dienten. *Pocock* hat beschrieben, wie das Konzept republikanischer Freiheit von *Machiavelli* über *Harrington* zu den Gründungsvätern der Vereinigten Staaten Amerikas kam, und *Israel* hat untersucht, wie das republikanische Gleichheitsideal der holländischen Republik zu einer Grundnorm der französischen Republik wurde.<sup>9</sup>

---

<sup>5</sup> Siehe meine eigenen Arbeiten: *S. Collignon*, *The European Republic. Reflections on the Political of a Future Constitution*. London: The Federal Trust/Kogan Press. 2003. Downloadable:

<http://www.stefancollignon.de/PDF/The%20European%20Republic-text1.pdf>

"Is Europe Going Far Enough? Reflections on the Stability and Growth Pact, the Lisbon Strategy and the EU's Economic Governance" in : *European Political Economy Review*, 2003a, Vol. 1, No. 2 (Autumn), pp. 222-247; *Vive la République européenne*; Éditions de La Martinière, Paris, 2004 ; *Fiscal Policy and Democracy in Europe*. Österreichische National Bank, Wien, 5 November 2004a; *Bundesrepublik Europa ? Die demokratische Herausforderung und Europas Krise*. Vorwärts Verlag, Berlin, 2007 ; *Three Sources of Legitimacy for European Fiscal Policy*; in: *International Political Science Review*, 28.2: 155-184, 2007a; *Viva la Repubblica Europea!*, Editore Marsilio, Venezia, 2008; *S. Collignon et Ch. Paul*, *Pour la République européenne*; Odile Jacob, Paris ; 2008. Siehe auch: *A.v. Bogdandy*: *Die europäische Republik*, *APuZ* 36/2005, S. 21-27; *Konstitutionalisierung des europäischen öffentlichen Rechts in der europäischen Republik*, *JZ* 2005, 529 [534]; *Europäische Verfassung und europäische Identität*, 59 *JURISTENZEITUNG* 53, 56 (2004),

<sup>6</sup> So *Isensee*, *Republik- Sinnpotential eines Begriffs*; *JZ*, Nr. 1, 9. Januar 1981. Daran hat sich auch nach 30 Jahren wenig geändert. Dagegen hält *Henke* (*Zum Verfassungsprinzip der Republik*, *JZ*. Nr. 8, 24. April 1981): "Das Verfassungsprinzip der Republik sollte nach alledem weder in unserer politischen Tradition noch in unserer gegenwärtigen Staatsauffassung und weder in der Verfassungsgeschichte noch im geltenden Staatsrecht länger vernachlässigt werden. Es kann gerade in der gegenwärtigen Lage helfen, das gemeine Wesen zu festigen ohne den Weg des Rechts und der Gerechtigkeit zu verlassen".

<sup>7</sup> Siehe *V. Duclert et C. Prochasson*, *Dictionnaire critique de la république*, Flammarion, Paris 2002

<sup>8</sup> *J.J. Rousseau*, *Du Contrat Social*. II.6.; Edition Garnier, Paris 1975

<sup>9</sup> *J.G.A. Pocock*, *The Machiavellian Moment*. Princeton, N.J. 1975; *J. Israel*, 2004. *The Intellectual Origins of Modern Democratic Republicanism (1660–1720)*; *European Journal of Political Theory* 3(1): 7–36

Das moderne Konzept der Republik<sup>10</sup> kann sich noch immer auf *Ciceros* Definition berufen: „*res publica res populi*“. Sinnvoller Weise übersetzen wir dies als „öffentliche Güter sind die Güter des Volkes“, wobei Cicero sofort erklärt: „das Volk ist aber nicht der Verein aller Menschen, die irgendwie zusammen kommen, sondern der Verein einer Menschenmenge unter dem Konsens des Rechts und der Nützlichkeit einer gemeinsamen Partnerschaft.“<sup>11</sup> Die Republik wird also von Anbeginn als eine Rechtsgemeinschaft im nutzenorientierten Interesse (*utilitas*) von Individuen begriffen. Aus diesem Grund beinhaltet Republikanismus immer die Norm der Freiheit, die im Widerspruch zur Unterwerfung unter die Herrschaft (*sub potestate*) eines Königs oder Despoten stand. In der Renaissance wird die Republik der freien und gleichen Bürger das Gegenkonzept zur „*regnum*“ des Kaisers. Die republikanische Freiheit besteht darin, dass die Gemeinschaft der Bürger die letzte Souveränität behält und die Regierenden nicht mehr als Agenten sind, die mit der Verwaltung öffentlicher Güter beauftragt sind.<sup>12</sup> *Macchiavelli* betont dass die „Städte niemals ihren Besitzstand und Reichtum erweitert haben, es sei denn sie seien in einem Zustand der Freiheit“.<sup>13</sup> Allerdings sind die Renaissancerepubliken von harten fraktionellen Konflikten geprägt, so dass die Republik durch die „*civitas*“, den Bürgersinn, und republikanische Tugenden ergänzt werden muss. Diese Orientierung auf das Gemeinwohl war nicht nur für *Macchiavelli* der Grund für Wohlfahrtsgewinne.<sup>14</sup> *Isensee*<sup>15</sup> resümiert, es komme in der Republik „nicht darauf an, wer regiert, sondern darauf, welches Ziel die Regierung leitet“.

---

<sup>10</sup> *R. Gräschner* (Die Republik; in: *Isensee/Kirchhof* (Hg). Handbuch des Staatsrechts, 3. Auflage, Bd. II; CF Müller Verlag, Heidelberg, 2004) hat sich bemüht, eine Kontinuität des Republikanismus von *Aristoteles* zu *Cicero* nachzuweisen. Allerdings hat *U. Wesel* (Geschichte des Rechts in Europa. Von den Griechen bis zum Vertrag von Lissabon. C.H. Beck, München 2010, S. 99) betont, dass die Ähnlichkeit zwischen Athen und Rom nur äußerlich war: „die Griechen haben den wissenschaftlichen Philosophen erfunden, der die Grundlage geschaffen hat für europäische Geistes- und Naturwissenschaften. Die Römer haben den Juristen erfunden, der im Recht das geleistet hat, was die Griechen nicht konnten wegen der Volksabstimmungen in ihren Gerichten.“ Der Unterschied zwischen *Aristoteles* und *Cicero* ist aber noch aus einem anderen Grund wichtig. *B. Constant* hat in seinem berühmten Discours von 1819 zwischen antiken und modernen Formen der Freiheit unterschieden. ([http://catallaxia.net/Benjamin\\_Constant,\\_De\\_la\\_Liberté\\_des\\_Anciens\\_comparée\\_à\\_celle\\_des\\_Modernes](http://catallaxia.net/Benjamin_Constant,_De_la_Liberté_des_Anciens_comparée_à_celle_des_Modernes)). Die moderne Freiheit mit individuellen Rechten ist aber eine Entwicklung der Renaissance, die sich gegen *Aristoteles* auf *Cicero* berief. Siehe *R. Tuck*, Philosophy and Government, 1572-1651; Cambridge University Press, 1993. Es ist diese moderne Konzeption der Republik, auf die sich *Bogdandy* (APuZ 36/2005, S. 26) beruft, wenn er schreibt, dass „ein republikanisches Verständnis der Europäischen Union nicht auf jenen republikanischen Theorien aufbauen kann, die Konzeptionen ‚starker‘ und ‚enger‘ Gemeinschaft verfolgen. Die europäische Republik kann ein liberaldemokratisches, gewiss aber kein kommunitaristisches Gemeinwesen bilden.“

<sup>11</sup> „Est igitur, ..., res publica res populi, populus autem non omnis hominum coetus quomodo congregatus, sed coetus multitudinis iuris consensu et utilitatis communionem sociatus“, *Cicero*, De re publica ; Loeb Classical Library Harvard University Press 1928 (reprint 2006); meine Übersetzung ins Deutsche.

<sup>12</sup> *Q. Skinner*, From the State of Princes to the Person of the State; in: *Q. Skinner*, Visions of Politics, Vo. II. Cambridge University Press, 2002, S. 380: “The community must retain ultimate sovereignty, assigning its rulers and magistrates a status no higher than that of elected functionaries. These officials must in turn recognize that they are mere agents or *ministeri* of justice, charged with the duty of ensuring that the laws established by the community for the promotion of its own good are equitably enforced.”

<sup>13</sup> „perché si vede per esperienza le cittadi non avere mai ampliato né di dominio né di ricchezza, se non mentre sono state in libertà“, *N. Macchiavelli*, Discorsi sopra la prima deca di Tito Livio; ed. Einaudi, Torino, 2000, S. 139

<sup>14</sup> „non il bene particolare, ma il bene comune è quello che fa grandi le città. E senza dubbio questo bene comune non è osservato se non nelle repubbliche“; *ibidem*

<sup>15</sup> Siehe FN 6

Heutzutage wird der Begriff „*res publica*“ oftmals als „Staat“ übersetzt; allerdings handelt es sich dabei um einen Anachronismus. Weder die Antike noch das Mittelalter kannten „den Staat“ als „Machtmittel“, dessen Existenz davon unberührt bleibt, wer ihn zu einem gegebenen Zeitraum gerade kontrolliert“,<sup>16</sup> bzw. als „Anstaltsbetrieb“, in dem ein „Verwaltungsstab erfolgreich das Monopol legitimen physischen Zwangs für die Durchführung der Ordnung in Anspruch nimmt“.<sup>17</sup> Während der Republikbegriff individuelle Freiheit und Gleichheit der Bürger als normative Substanz enthält, baut der Staatsbegriff, zum Teil auch noch im demokratischen Verfassungsstaat, auf holistisch-hierarchischer<sup>18</sup> Herrschaft des Souveräns über Untertanen auf.<sup>19</sup> Die republikanische Theorie gewinnt ihre Eigenart gerade daraus, dass sie die Gemeinschaft der Bürger und nicht den Staat zum Träger der Souveränität erklärt.<sup>20</sup> Wenn aber Staat und Republik verschmelzen, dann kann der Informationsgehalt des Republikbegriffes nur darin bestehen, dass es sich bei der Republik um eine besondere Staatsform handelt.

Die mit dieser Verschmelzung verbundene Reduzierung des Republikbegriffes zur Staatsform führt zu einer doppelten Verarmung. Zum einen verliert sich der Sinn dafür, dass die Republik öffentliche Güter zum Gegenstand hat, dass mithin die öffentlichen Güter das Objekt der kollektiven Intentionalität sind, aus der heraus ihre Institutionen gebildet werden.<sup>21</sup> Zum anderen konzentriert sich der Begriff des Staates auf den Besitz der Macht und nicht, wie der der Republik, auf das Eigentum der Bürger. Aus dieser doppelten Verkürzung ergeben sich weitreichende Folgen für die *governance* der Europäischen Union. Wollen wir den Republikbegriff für die Europäische Union mobilisieren, ist es notwendig ihn

---

<sup>16</sup> Q. Skinner, loc. cit. FN 12, S. 378

<sup>17</sup> So M. Weber, *Wirtschaft und Gesellschaft*, J.C.B Mohr (Paul Siebeck), Tübingen, 1972, S. 29. Q. Skinner zeigt, dass der Begriff „Staat“ in der Renaissance aus dem Begriff des Besitzstandes entsteht: „It was by a relatively simple process, however, that the word *state* came to be inserted into this lexicon. One of the questions addressed in the Renaissance genre of advice-books for princes had always been how rulers should act to maintain their state, that is, to uphold their status or standing as princes. Machiavelli was only the most celebrated of numerous political thinkers who had emphasised the importance of being able *mantenere lo stato*, and when Edward Dacres published his translation of *Il principe* in 1640 he duly made Machiavelli speak about how a prince must act ‘for the maintenance of his State’, how a prudent prince must ‘take the surest courses he can to maintain his life and State’ and how rulers in general can ‘safely keep their State’.” (Siehe: *A Genealogy of the modern state*; <http://www.princeton.edu/politics/events/repository/public/faculty/SkinnerPaper10.21.09.pdf>)

<sup>18</sup> Zur Diskussion von Holismus, Hierarchie und Individualismus, siehe: K. Popper, *1995/1945. The Open Society and Its Enemies*. Golden Jubilee Edition, Routledge, London; L. Dumont, *1986. Essays on Individualism*. University of Chicago Press, Chicago.

<sup>19</sup> Das Völkerrecht definiert den „Staat“ nach G. Jellinek's „Drei-Element-Lehre“ von Staatsgebiet-Staatsvolk-Staatsgewalt. Von der Staatsgewalt sagt Isensee (*Staat und Verfassung*, in: *Isensee/Kirchhof* (Hg). *Handbuch des Staatsrechts*, 3. Auflage, Bd. II; CF Müller Verlag, Heidelberg, 2004) sie habe „zwei Gesichter: nach innen gewandt effektive und organisierte Herrschaftsgewalt, innere Souveränität; nach außen gewandt rechtliche Unabhängigkeit, äußere Souveränität“. Nach dieser Interpretation sind Staaten souverän und nicht Bürger. Siehe auch D. Grimm, *Souveränität. Herkunft und Zukunft eines Schlüsselbegriffs*; Berlin University Press, 2009. Die Unvereinbarkeit des staatlichen Souveränitätsprinzips mit dem der Republik werde ich im Folgenden diskutieren.

<sup>20</sup> [Republican writers] make no (...) distinction between the powers of states and the powers of communities over which they rule. On the contrary, the whole thrust of republican theory is towards an ultimate equation between the two. This undoubtedly yields a recognizable concept of the state, one that many Marxists and exponents of direct democracy continue to espouse. But it involves a repudiation of the most distinctive element in the mainstream theory of the modern state: the claim that it is the state itself, rather than the community over which it holds sway, that constitutes the seat of sovereignty.” Q. Skinner, FN 12, S. 386.

<sup>21</sup> Zum Begriff der collective intentionality, siehe: J. Searle, *1995, The Construction of Social Reality*; Penguin, London

inhaltlich wieder anzureichen ohne die Tradition des Republikanismus zu verletzen. Dies geschieht, indem wir die *res publica* in den Kontext der modernen Theorie der öffentlichen Güter stellen und Autorität und Macht im Rahmen der *principal-agent* Theorie artikulieren.

## Die Definition öffentlicher Güter

### *Begriffsbestimmung*

Öffentliche Güter hat es immer schon gegeben, auch wenn der Sprachgebrauch oft konfus war. So hat die holistische Tradition seit Aristoteles öffentliche Güter aus dem Gemeinwohl abgeleitet. Gut war was der Gemeinschaft mit ihren konventionellen Vorstellungen diente.<sup>22</sup> Im römischen Recht wurde zwischen *res publica* und *res privata* unterschieden und diese Unterscheidung wird in der modernen Theorie der öffentlichen Güter (*public goods vs. private goods*) wieder aufgegriffen. Die erste klare Begriffsbestimmung wurde allerdings erst von *Samuelson*<sup>23</sup> geliefert, der ein öffentliches Gut als eines definiert, das von Allen gemeinsam benützt wird, so dass "der Verbrauch eines solchen Gutes durch jedes Individuum nichts vom Verbrauch eines anderen Individuums wegnimmt". Wenn beispielsweise zwei Menschen in der Nacht über eine Straße gehen, scheint das Licht für beide gemeinsam; es wird nicht dadurch schwächer, dass es von mehreren Menschen benutzt wird. Die neuere ökonomische Theorie diskutiert die gemeinschaftlichen Nutzen- und Schadenseffekte von öffentlichen Gütern unter dem Namen von *Externalitäten*, welche – wie ich weiter unten diskutieren werde – die Anreize für ihre Bereitstellung strukturieren. Der Verbrauch öffentlicher Güter ist, ebenso wie das Eigentum daran, gemeinschaftlich in dem einfachen Sinne, dass jedes Individuum einer gegebenen Verbrauchergruppe in den Genuss oder Schaden dieses Gutes kommen kann. Im Gegensatz zu öffentlichen Gütern stehen die privaten Güter, die in einzelne Stücke aufgeteilt und an Individuen verteilt werden können. Ihr Eigentum ist privat, und ihr Verbrauch ist exklusiv und konkurrierend in dem Sinne, dass der Verbrauch des Einen den des Anderen unmöglich macht. Wenn beispielsweise eine Person einen Apfel isst, kann ein anderer dies nicht tun.

Man kann die Menge der privaten Konsumenten dadurch bestimmen, dass man die Güter aufzählt, die von einzelnen Personen verbraucht werden. So definieren sich beispielsweise Auto- und Fahrradfahrer danach, welches Transportmittel sie benutzen. Wie eine solche Gruppierung von Individuen definiert ist, ist dabei relativ willkürlich, da diese Definition lediglich das Gesamtaggregat bestimmt. Bei öffentlichen Gütern ist das anders. Sie sind dadurch charakterisiert, dass alle Individuen gemeinsam ein und dasselbe Gut konsumieren. So sind die Mitglieder eines Tennisclubs durch ihr Benutzungsrecht an den Clubanlagen definiert. In diesem Fall ist die Gruppe der Verbraucher durch die Reichweite des Nutzens, bzw. der Externalitäten, des öffentlichen Gutes bestimmt.<sup>24</sup> Mit anderen Worten, es ist die *utilitas* der

---

<sup>22</sup> J. Rawls (*Political Liberalism*; Columbia University Press, New York, 1996, S. 37) definiert Gemeinschaft im Gegensatz zu Gesellschaft aus *comprehensive doctrines*, welche nur durch den Gebrauch von unterdrückender Staatsgewalt („*by the opporessive use of state power*“) aufrecht erhalten werden können. Aus der holistischen Gemeinschaftssicht ist Sokrates Tod mithin Wohlfahrt steigernd, aus moderner individualistischer Sicht dagegen pareto-suboptimal.

<sup>23</sup> P. A. Samuelson, 1954. *The Pure Theory of Public Expenditure*, in: *Review of Economics and Statistics*, 36, 387-389.

<sup>24</sup> Logisch bedeutet dies, dass die Beziehung zwischen privaten Gütern und Verbrauchern eins-zu-eins ist, wohingegen sie für öffentliche Güter eins-zu-vielen ist.

*res publica*, um Ciceros Formulierung aufzunehmen, welche die Rechtsgemeinschaft der republikanischen Bürger determiniert und nicht die „kulturellen, historischen und sprachlichen Vorverständnisse“ einer Gemeinschaft, wie dies durch den Begriff eines Staatsvolks impliziert wird.<sup>25</sup> Aus diesen Überlegungen folgt, dass *europäische* öffentliche Güter definiert sind als diejenigen Güter, die von allen Bürgern der Europäischen Union gemeinsam genutzt werden. Sie sind mithin das Eigentum der Bürger an der Europäischen Union.<sup>26</sup>

Wenn Ökonomen zwischen privaten und öffentlichen Gütern unterscheiden, so beziehen sie sich nicht nur auf die Konkurrenz von Konsum, sondern auch auf das sogenannte Ausschlussprinzip.<sup>27</sup> Es findet Anwendung wenn der Verbrauch einer Person davon abhängig, ob diese zum Erwerb einen Preis bezahlt hat und ob Eigentumsrechte existieren, welche es erlauben Person auszuschließen, die den Preis nicht zahlen wollen. Für öffentliche Güter im engen Sinne ist dies nicht möglich, wie *John Stuart Mills* berühmtes Leuchtturmbeispiel deutlich macht.<sup>28</sup> Im Hinblick auf europäische öffentliche Güter ist das Ausschlussprinzip durch die Definition der Unionsbürgerschaft im Lissabon Vertrag geregelt. Danach ist „Unionsbürger (...), wer die Staatsangehörigkeit eines Mitgliedstaats besitzt“<sup>29</sup>, woraus sich ein Katalog von „Rechten und Pflichten“ ergibt,<sup>30</sup> welcher die Unionsbürger in den „Konsens des Rechts“ (*Cicero*) stellt. Der *populus* der Europäischen Republik ist also die Menge der Unionsbürger. Die Unionsbürgerschaft ist somit inhaltsärmer als die Staatsbürgerschaft, da sie lediglich interessengebunden ist, während Staatsbürgerschaft durch Zugehörigkeitsgefühle und Identitätsvorstellungen angereichert ist; die Unionsbürgerschaft ist aber ausreichend zur Konstituierung der Europäischen Republik.

Wenn ein Gut gleichzeitig konkurrierend und ausschussfähig ist, wird es privat genannt. Wenn es nicht konkurrierend und nicht ausschussfähig ist, ist es ein reines öffentliches Gut.<sup>31</sup> Private Güter werden effizient von Märkten bereitgestellt, aber für öffentliche Güter gilt dies nicht. Märkte sind effektiv weil Verbraucher auf Preissignale reagieren, indem sie unterschiedliche Verbrauchsmengen wählen und ihre Präferenzen durch Bezahlung offenlegen. Die Nachfrage nach öffentlichen Gütern hängt dagegen davon ab, wie viel alle Verbraucher gemeinsam bereit sind, für ihre Bereitstellung zu bezahlen. Die Märkte bedienen somit alle Verbraucher, die bereit sind die Grenzkosten zu bezahlen und schließen diejenigen

---

<sup>25</sup> Dazu *R. Grawert*, Staatsvolk und Staatsangehörigkeit, in: *Isensee/Kirchhof* (Hg). Handbuch des Staatsrechts, 3. Auflage, Bd. II; CF Müller Verlag, Heidelberg, 2004

<sup>26</sup> Interessanterweise erkennt sogar das deutsche Grundgesetz die Existenz europäischer öffentlicher Güter in Form von „Frieden in der Welt“ (GG, Präambel) oder Preisstabilität in der Währungsunion (Art. 88) an. Siehe *M. Anderheiden*, Gemeinwohl in Republik und Union; Mohr Siebeck, 2006.

<sup>27</sup> *R. Musgrave and P. Musgrave*, 1973. Public Finance in Theory and Practice; McGraw-Hill, New York

<sup>28</sup> “It is a proper office of government to build and maintain lighthouses, establish buoys, &c. for the security of navigation: for since it is impossible that the ships at sea which are benefited by a lighthouse, should be made to pay a toll on the occasion of its use, no one would build lighthouses from motives of personal interest, unless indemnified and rewarded from a compulsory levy made by the state.” *J. S. Mill: Principles of Political Economy*, Book 5, Chapter 11, par 15, Longmans, Green, 1848.

<sup>29</sup> Art. 20 Abs. 1 AEUV

<sup>30</sup> Art. 20. Abs. 2 AEUV und *A. Haratsch, C. Koenig, M. Pechstein*, Europarecht, 7. Auflage, Mohr Siebeck Tübingen 2010, S. 330, Rn 725.

<sup>31</sup> In der mikroökonomischen Theorie bedeutet dies, dass in einem zweidimensionalen Raum von Preis und Quantität die Nachfragekurven für private Güter horizontal auf der Mengen-Achse addiert werden, wohingegen die öffentlichen Güter vertikal auf der Preis-Achse addiert werden. Siehe Samuelson, FN 23.

aus, die dazu nicht Willens sind. Bei öffentlichen Gütern ist dies nicht möglich, da die Verbraucher nicht ausschließbar sind und deswegen erfordert die Bereitstellung öffentlicher Güter öffentliche Entscheidungen und kollektives Handeln.

Das Ausschlussprinzip ist die Grundlage von Eigentumsrechten und Markteffizienz. Es steht allerdings oft im Widerspruch zu Ideen distributiver Gerechtigkeit, da der Verbrauch privater Güter nur dem zusteht, der im Besitz von Geld ist. Weil sie nicht durch Preise rationiert werden können, werden öffentliche Güter häufig als Mittel zur Wiederherstellung von Gerechtigkeit betrachtet. Diese Überlegung rechtfertigt oftmals die Ausweitung des Bereichs öffentlicher Güter und des Wohlfahrtsstaates, der in Europa durch die demokratischen Institutionen der Mitgliedsstaaten ausgebaut wurde. In dem Maße, in dem Gerechtigkeitsfragen neuerdings aber auch europäische Dimensionen annehmen, stellt sich allerdings zunehmend auch auf der europäischen Ebene die Frage nach dem Gut der sozialen Gerechtigkeit und der Bereitstellung und effektiven Verwaltung öffentlicher Güter.

### *Anreizstruktur*

Obwohl öffentliche Güter von allen Verbrauchern in Anspruch genommen werden können, unabhängig davon, ob sie dafür bezahlt haben oder nicht, werden diese Güter doch nur bereitgestellt, wenn eine hinreichende Zahl von Individuen kooperiert und zu ihrer Produktion beiträgt. Die Summe aller individuellen Beiträge muss die Grenzkosten zur Herstellung eines öffentlichen Gutes abdecken. Allerdings sind Verbraucher oft nur bereit für ihren unmittelbaren persönlichen Nutzen zu zahlen und nicht für die Nutzeneffekte, die andere betreffen (Externalitäten); wenn die Summe der individuellen Beiträge die Grenzkosten nicht abdeckt, werden die öffentlichen Güter nicht oder nicht in ausreichendem Maße produziert. Koordiniertes kollektives Handeln ist somit notwendig um sicher zu stellen, dass die Kosten gedeckt werden. Solange die Verbraucher jedoch davon ausgehen können, dass ihr eigener Beitrag zu gering ist, aber der von allen anderen hinreichend ist, um die Bereitstellung der öffentlichen Güter zu garantieren, werden sie versucht sein, auf Kosten anderer „Trittbrett zu fahren“. Wenn aber alle Verbraucher diese Haltung einnehmen, wird die Versorgung mit öffentlichen Gütern insgesamt *suboptimal*.<sup>32</sup> Ihre optimale Bereitstellung ist deshalb davon abhängig, dass Individuen ihre Präferenzen ehrlich und korrekt offenlegen. Anderenfalls scheitert die freiwillige Kooperation von individuellen Akteuren. In der politischen Ökonomie wird dieses Dilemma zwischen Gemeinwohl und Eigennutz als *collective action problem* bezeichnet. Zwar hat *Olson* gezeigt, dass spezifischen Beihilfen (*partial inducements*) dazu beitragen können, Kooperationsversagen zu vermeiden, aber *Cooper und John* haben nachgewiesen, dass diese Form von Kooperationsanreizen nur für eine besondere Klassen von öffentlichen Gütern gilt.<sup>33</sup> Wenn freiwillige Kooperation scheitert, muss an die Stelle einer Vielzahl von Akteuren ein einheitlicher Agent treten, der die Interessen der Einzelnen am gemeinsamen Gut schützt. Dies ist die Aufgabe von Regierungen.<sup>34</sup>

---

<sup>32</sup> *R. Musgrave*, 1996. The Role of the State in Fiscal Theory. *International Tax and Public Finance*, 3; S. 247-58

<sup>33</sup> *M. Olson*, 1971. The Logic of Collective Action. Public Goods and the Theory of Groups. Cambridge, Mass: Harvard University Press. *R. Cooper and A. John*, 1988. 'Coordinating Coordination Failures in a Keynesian model'; in: Quarterly Journal of Economics 103, August 1988, p. 441-463. *Collignon*, 2003 (siehe FN 5).

<sup>34</sup> So schon bei *D. Hume* (A Treatise of Human Nature; 1740: Section vii. Of the Origin of Government): "Two neighbours may agree to drain a meadow, which they possess in common; because it is easy for them to know each



Die effiziente Bereitstellung öffentlicher Güter hängt somit davon ab, welche Anreize diese Güter zur freiwilligen Kooperation unabhängiger Akteure bieten. Es lassen sich zwei Gütergruppen unterscheiden. Sogenannte *inklusive* Clubgüter sind dadurch charakterisiert, dass man den Nutzen der öffentlichen Güter auf den Kreis von Mitgliedern beschränken kann, die bereit sind, ihren Beitrag zur Erstellung der Clubgüter zu leisten. Die Mitglieder haben hier einen Anreiz zu kooperieren, da sie anderenfalls nicht in den Genuss des öffentlichen Gutes kommen. Allerdings können Informationsasymmetrien verhindern, dass unabhängige Akteure zum gemeinsamen Nutzen kooperieren, wenn die einzelnen Akteure nicht wissen ob ihre Partner sich an die Abmachungen halten werden. Eine dem Gesamtwohl verpflichtete Gemeinschaftsinstitution, wie zum Beispiel die europäische Kommission, kann solche Asymmetrien überwinden indem sie sicherstellt, dass jeder Akteur sein Interesse erkennt und *deshalb* seinen Beitrag zum Gemeinwohl leistet.

Bei knappen Gemeinschaftsressourcen (*common resource goods*), ist dies anders. Hier kann einzelnen Akteuren der Zugang zu einem Gut nicht verwehrt werden, wenngleich die Ressource selbst knapp ist. Jeder einzelne Akteur hat somit ein Interesse, sich so viel an dieser Ressource anzueignen wie er kann, was allerdings auf Kosten der Anderen geht. Die Anreizstruktur dieser *exklusiv* genannten öffentlichen Güter ist also so, dass jeder einzelne Akteur das Gegenteil von dem tut, was im kollektiven Interesse wäre. Das Gemeinschaftsprojekt ist zum Scheitern verdammt, es sei denn die Eigentümer der öffentlichen Güter ernennen eine Regierung, die die Verwaltungsaufgabe übernimmt und das Gemeinschaftsinteresse wahrt. Sie muss als Agent der Gemeinschaft notfalls mit (legitimierter) Gewalt verhindern, dass einzelne Akteure ihren Vorteil auf Kosten aller anderen erhöhen. Damit verändert sich die Form der Verwaltung öffentlicher Güter fundamental. Bei inklusiven Clubgütern ist die Frage nach Subsidiarität und Dezentralisierung sinnvoll, da autonome Regierungen ein Interesse haben wohlfahrtsmaximierend zu kooperieren. Bei exklusiven *common resource goods* ist die Frage nur noch: *to be or not to be* – ob's edler fürs Gemüt autonom und „souverän“ zu bleiben, oder diesen Anspruch aufzugeben und die Bürger eine Europäische (Wirtschafts-)Regierung wählen zu lassen, die dann wie ein einheitlicher Akteur handelt. Aber, um es klar zu sagen, wenn die nationalen Regierungen die Macht usurpieren und nicht kooperieren, werden die einmal geschaffenen Gemeinschaftsgüter auch wieder verschwinden. Dieses Problem stellt sich nun in der Europäischen Währungsunion mit neuer Dringlichkeit.

### *Der Euro und die Republik*

Die Europäische Union war in ihrer frühen Phase durch die Schaffung inklusiver europäischer Gemeinschaftsgüter charakterisiert. Die Europäische Kommission hatte dabei die Aufgabe, als Wächter des Gemeinschaftsinteresses Informationsasymmetrien abzubauen und sicherzustellen, dass die einzelnen Regierungen der Mitgliedsstaaten ihr Gemeinschaftsinteresse an einer Kooperation klar erkannten und miteinander kooperierten. Diese Strategie der europäischen Integration war erfolgreich, die EU zu schaffen, da die Kooperationsgewinne deutlich die Koordinationskosten überstiegen. Aber in

---

other's mind; and each must perceive, that the immediate consequence of his failing in his part, is, the abandoning the whole project. But it is very difficult, and indeed impossible, that a thousand persons should agree in any such action; it being difficult for them to concert so complicated a design, and still more difficult for them to execute it."

dem Maße, in dem sich sektorale und funktionale Kooperation ausweitete,<sup>35</sup> stellte sich das Problem ihrer effizienten Verwaltung (*governance*) in neuen Formen. Während in einem kleinen überschaubaren Bereich mit wenigen Akteuren intergovernmentales *deal making* noch erfolgreich war,<sup>36</sup> verhindern in einem größeren und komplexeren Wirtschaftsraum nationale Vetos zunehmend häufiger die Maximierung des Gemeinwohls. So blieb beispielsweise die Europäische Wirtschaftsgemeinschaft der Römischen Verträge von 1957 unvollkommen bis die Einheitliche Europäische Akte 1986 neue Methoden zur Marktregulierung erfand. Nun ist gerade durch diesen neuen Schritt ein dichtes System von wirtschaftlichen und politischen Interdependenzen entstanden, in dem die Entscheidungen einzelner Mitgliedsstaaten externe Effekte in Partnerstaaten erzeugten, die einen neuen Politikansatz erfordern.

Insbesondere mit der Transformation nationaler Volkswirtschaften in eine europäische Geldwirtschaft und der Einführung des Euro haben sich die Politikanreize auf zahlreichen Gebieten fundamental geändert. Geld ist die wichtigste Gemeinschaftsressource einer Marktwirtschaft und damit sind viele Dinge, die Geld kosten, zu exklusiven *common resource goods* geworden. Die Europäische Währungsunion war unvermeidlich, da ein europäischer Binnenmarkt ohne einheitliche Währung auf Dauer nicht haltbar ist. Das Quartett von freiem Güterverkehr, freier Mobilität von Kapital und Arbeit, Wechselkursstabilität und nationaler Geldpolitik ist inkonsistent, und nur die Aufgabe der nationalen Geldpolitik kann auf Dauer den Binnenmarkt sichern.<sup>37</sup> In einem vollintegrierten Markt konkurrieren Firmen um Einkommen, d.h. um das Geld ihrer Kunden, indem sie bessere Produkte zu geringeren Kosten anbieten. Bei flexiblen Wechselkursen werden Kosten und Preise jedoch ständig durch Volatilität auf den Kapital- und Devisenmärkten verzerrt. Diese Volatilität kann durch regelgebundene Kooperation autonomer Zentralbanken nicht beigelegt werden, wie die Krise im Europäischen Währungssystem (EWS) 1992-3 klar belegt hat. Die vollständige Integration der Gütermärkte erfordert deshalb nicht nur feste Wechselkurse, sondern auch eine Geldpolitik aus einem Guss. Die Bereitstellung der gemeinsamen Währung musste an eine einheitliche Institution, die EZB, delegiert werden, da sonst *collective action* Probleme die Funktion von Geld als knapper Gemeinschaftsressource in Frage stellen würden.

Mit der Schaffung des Euro ist nun auch die Haushaltspolitik ein öffentliches Gut mit starken politischen Externalitäten geworden. Da Regierungen, ebenso wie private Firmen und Haushalte, Geld brauchen, und die Zentralbank dieses Geld knapp hält (was die Folge des Mandats zur Wahrung der Preisstabilität ist), ist der Euro ein *common resource good*. Der Zugang zum Kapitalmarkt, wo man diese Ressource erhält, muss für alle Akteure offen sein. Der Zins, als Knappheitspreis für Kapital, hängt somit vom der aggregierten Gesamtnachfrage nach Kredit in der Eurozone ab. Hohe Neuverschuldung aller Regierungen treibt die Zinsen nach oben und verdrängt private Kreditnachfrage. Da private Investitionen jedoch die Haupttriebkraft für Wirtschaftswachstum sind, liegt es im kollektiven Interesse aller Akteure in der

---

<sup>35</sup> Dies wurde von Neofunktionalisten von Anfang an vorhergesagt und auch gewünscht. Siehe *E. Haas*, 2004. *The Uniting of Europe. Political, Social and Economic Forces, 1950-1957*. University of Notre Dame Press, Indiana

<sup>36</sup> So wird beispielweise behauptet, Deutschland und Frankreich hätten sich in einem großen Deal darauf verständigt, französische Landwirtschaft protektionistisch zu schützen, während die deutsche Industrie die Freiheit des Binnenmarktes bekam.

<sup>37</sup> Zur Vertiefung dieser Argumentation und ihrer Bedeutung für die Schaffung der europäischen Währungsunion, siehe *S. Collignon and D. Schwarzer*. *Private Sector Involvement in the Euro. The Power of Ideas*, Routledge, London, England, 2002.

Eurozone, Staatsverschuldung niedrig zu halten.<sup>38</sup> As diesem Grund wurde der Stabilitäts- und Wachstumspakt geschaffen. Für die Mitgliedsstaaten stellt sich die Interessenlage jedoch anders dar: jede einzelne Regierung könnte billig Kredit aufnehmen, solange die anderen sich an den Stabilitäts- und Wachstumspakt hatten. Sie haben somit ein Anreizprogramm, den anderen zu sagen was sie tun sollen und zugleich nicht zu kooperieren, sondern auf Kosten der Partner die Wohlfahrt ihrer "eigenen" Bürger zu fördern, sprich Steuern niedrig zu halten. Für die Konjunkturpolitik in der Eurozone zählt allerdings nur die aggregierte Budgetposition, die sich aber lediglich als das Zufallsergebnis aller nationalen Haushaltspolitiken ergibt. Damit ist eine Haushaltspolitik für die Eurozone unmöglich und die gemeinsame Wohlfahrt suboptimal. Die finanzpolitische Praxis steht damit im Widerspruch von Art. 119 AEUV sowie Art. 3 Abs. 1 und 3 EUV.

Hinzu kommt, dass die Aktionen einzelner Mitgliedsstaaten die Finanzmärkte destabilisieren können, selbst wenn das Aggregat stabil ist. Die griechische Schuldenkrise hat deutlich gemacht, welche Verheerungen Externalitäten durch unkoordiniertes und autonomes Handeln der Mitgliedsstaaten anrichten können. Die Antwort der deutschen Bundesregierung auf die Krise auch. Die Regulierung der externen Effekte, die einzelne Regierungen verursachen, ist heute nicht länger durch freiwillige Kooperation von „souveränen“ Mitgliedsstaaten zu bewerkstelligen. Diese Situation ist unhaltbar. Die Lösung bestünde darin, eine zentrale Autorität mit der Formulierung einer gemeinsamen Haushaltspolitik zu beauftragen, was im übrigen nicht notwendigerweise bedeutet, dass die Ausführung dieser Politik auch an eine zentrale Regierung delegiert werden muss, wie dies in Bundesstaaten üblich ist.<sup>39</sup>

Das Beispiel einer europäischen Haushaltspolitik ist markant, seine Logik des Kooperationsversagens lässt sich jedoch auf zahlreiche andere Politikfelder, wie zum Beispiel Strukturreformen, Wettbewerbspolitik, die Vollendung der Marktintegration, einheitliche Finanzaufsicht etc., übertragen. Die politischen Konsequenzen sind allerdings weitreichend: die Natur der exklusiven öffentlichen Güter erfordert eine zentralisierte Verwaltung. Im Zeitalter der europäischen Währungsunion ist eine europäische Wirtschaftsregierung unumgänglich. Damit stellt sich die Frage, wie dieser ökonomische Imperativ mit dem Normengebäude des Staatsrechts in Einklang zu bringen ist.

## **Die Principal-Agent Beziehung**

### *Staat und Republik*

Es ist allgemeiner Konsensus, dass die Europäische Union kein Staat ist,<sup>40</sup> auch wenn sie „heute Züge eigener Staatlichkeit gewonnen“ hat und „immer mehr Lebensbereiche von europäischen

---

<sup>38</sup> In Krisensituationen, wenn private Investitionen zusammenbrechen, mag dies anders sein.

<sup>39</sup> S. Collignon, FN 5: 2004a; 2007a

<sup>40</sup> So das *Bundesverfassungsgericht* im Maastricht Urteil (BVerfGE 89, 155 vom 12. Oktober 1993, Az: 2 BvR 2134, 2159/92): „Der Unionsvertrag begründet einen Staatenverbund zur Verwirklichung einer immer engeren Union der - staatlich organisierten - Völker Europas, keinen sich auf ein europäisches Staatsvolk stützenden Staat“. Das Lissabon Urteil (FN 2) betrachtet dies von der anderen Seite: „Nicht nur aus der Sicht des Grundgesetzes handelt es sich bei der Beteiligung Deutschlands an der Europäischen Union indes nicht um die Übertragung eines Bundesstaatsmodells auf die europäische Ebene, sondern um die Erweiterung des verfassungsrechtlichen Föderalmodells um eine überstaatlich kooperative Dimension. Auch der Vertrag von Lissabon hat sich gegen das

Entscheidungen berührt werden“.<sup>41</sup> Aber auch wenn die EU kein Staat ist, wird sie doch von einer etatistischen Ideologie beherrscht, die die Mitgliedsstaaten zu den „Herren der Verträge“ macht und „die europäische Einigung auf die Grundlage einer Vertragsunion souveräner Staaten stellt“.<sup>42</sup> Damit wird der Staatsbegriff und nicht der Republikbegriff zum normativen Gehalt des Europarechts. Den Bürgern werden ihre Eigentumsrechte an den öffentlichen Gütern abgesprochen, wenn Staaten für sich beanspruchen, „Herren“ zu sein, die souverän über das öffentliche Interesse entscheiden. Eine solche normative Fundierung der EU muss zu einer Aporie des europäischen Vereinigungsprojekts führen. Das republikanische Paradigma bietet eine Alternative.

Staat und Republik sind nicht identisch. Der Begriff des Staates "bezieht sich auf die Herrschaft von Menschen über Menschen. Er ist entstanden in Ablösung von und als Gegenbegriff zu einem auf persönlichen Treueideen beruhendem Personenverband. Der Begriff des Staates ist damit das Ergebnis einer Versachlichung von Herrschaft".<sup>43</sup> Im Prinzip ist diese Herrschaft des Staates intentionsneutral. Absolute Herrscher konnten tun und lassen was sie wollten.<sup>44</sup> Theorien des Staates suchen zu erklären, wie Herrschaft legitimiert werden kann, also unter welchen "Umständen ein Befehl bestimmten Inhalts bei angebbaren Personen Gehorsam finden" kann.<sup>45</sup> Der Begriff der Republik bezieht sich dagegen nicht auf Herrschaft sondern auf Freiheit. Er ist nicht neutral. Die Republik schützt Bürger gegen die Herrschaft (*domination*) der Herren und Meister, indem sie den einzelnen Bürgern Rechte gibt.<sup>46</sup> Republikanische Regierung (Selfgovernment) ist die Freiheit der Bürger, über die Verwaltung ihres Eigentums an gemeinsamen öffentlichen Gütern selbst entscheiden zu können. Republikanische Theorien konzentrieren sich mithin darauf, das gemeinschaftliche Wohl durch Freiheitsrechte der Bürger

---

Konzept einer europäischen Bundesverfassung entschieden, in dem ein europäisches Parlament als Repräsentationsorgan eines damit konstitutionell verfassten neuen Bundesvolkes in den Mittelpunkt träte. Ein auf Staatsgründung zielender Wille ist nicht feststellbar. Auch gemessen an den Grundsätzen der freien und gleichen Wahl und den Erfordernissen einer gestaltungskräftigen Mehrheitsherrschaft entspricht die Europäische Union nicht der Bundesebene im Bundesstaat.“

<sup>41</sup> So die *Sozialdemokratische Partei Deutschlands*, Grundsatzprogramm, beschlossen auf dem Hamburger Parteitag am 28. Oktober 2007. *Isensee (FN 19, RN 53)* behauptet, die Union strebe nach einer Verfassung, „die im Duktus und weitest möglich auch im Inhalt dem Vorbild der klassischen Staatsverfassung nahe kommt und deren Nimbus erreicht. Sie bemüht sich um die Insignien der Staatlichkeit, ohne selbst Staat zu sein“.

<sup>42</sup> BVerfG, FN 2, §249

<sup>43</sup> I. v. *Münch* und *U. Mager*, Staatsrecht I. Staatsorganisationsrecht unter Berücksichtigung der Europarechtlichen Bezüge. 7. Auflage, Verlag W. Kohlhammer, Stuttgart 2009, RN 3.

<sup>44</sup> Wie *Hobbes* (*Leviathan*, ed. by R. Tuck, Cambridge University Press 1996: Chap. XX, S. 139) so schön beschreibt: "He cannot be Accused by any of his subjects, of Injury: He cannot be punished by them: He is Judge of what is necessary for Peace; and Judge of Doctrines: He is Sole Legislator; and Supreme Judge of Controversies; and of the times and Occasions of Warre and Peace: to Him belongeth to choose Magistrates, Councillors, Commanders, and all other officers, and Ministers; and to determine of Rewards, and Punishments, Honour and Order." Hobbes hätte sich im Europäischen Rat wohlgefühlt!

<sup>45</sup> So die Definition von Herrschaft bei *M. Weber*, FN 17, S.28

<sup>46</sup> Zur Diskussion von Republikanismus als Non-domination (im Gegensatz zu Liberalismus als Non-interference): *Ph. Pettit*, *Republicanism. A Theory of Freedom and Government*; Oxford University Press, 1997; Siehe auch *I. Kant*, (Über den Gemeinspruch: Das mag in der Theorie richtig sein, taugt aber nicht für die Praxis (II. Vom Verhältnis der Theorie zur Praxis im Staatsrecht. Gegen *Hobbes*); Werke in zwölf Bänden. Band 11, Frankfurt am Main 1977, S. 143-165) zum Gegensatz von republikanischem Rechtsstaat gegen despotische Herrschaftswilkür.

abzusichern.<sup>47</sup> Die Republik ist nicht eine versachlichte Herrschaft, sondern die Herrschaft der gemeinschaftlichen Sache.

Innerhalb der republikanischen Tradition lassen sich verschiedene Ansätze unterscheiden. Der erste zieht sich von Florenz und Venedig über *Rousseau* bis in die moderne Schweiz: er fordert direkte Demokratie in kleinen, überschaubaren Republiken. Die zweite Traditionslinie beginnt mit Kant und den *Federalist Papers No. 10* und sieht in einer großen Republik den Vorteil, dass Partialinteressen nicht das Gemeinwohl blockieren können.<sup>48</sup> In einer großen Republik ist das Gemeinwohl allerdings nur durch repräsentative Demokratie verwaltbar.<sup>49</sup> Die Bürger als Eigentümer der öffentlichen Güter setzen eine Regierung als Agenten und Verwalter für ihre gemeinsamen Interessen ein. Allerdings muss der Agent durch den Prinzipal kontrolliert werden.<sup>50</sup> Dies hat zur Folge, dass in einer Republik das zentrale Problem in der *principal-agent* Beziehung liegt. Seit Locke gilt für moderne Demokratie, dass der Agent der Bürger ist für begrenzte Zeit eingesetzt ist und dem Prinzipal Rechenschaft schuldet. Die Bürger haben ein Recht, ihre Regierungen zu wählen und ihnen das Vertrauen zu entziehen und andere zu ernennen.<sup>51</sup> In dieser Tradition konvergiert der demokratische Verfassungsstaat mit der Republik.

Gemessen an diesen Standards ist die Europäische Union noch weit von einer demokratischen Republik entfernt, wohingegen das intergouvernementale Prinzip der Staatlichkeit die Entrechtung der Unionsbürger als Eigentümer der *res publica* begründen kann.<sup>52</sup> Im Kontext des gescheiterten Verfassungsvertrages wurde allerdings die Frage der demokratischen Fundierung der EU neu diskutiert und die Übernahme zentraler Prinzipien in den Lissaboner Vertrag hat einer republikanischen Interpretation der EU neue Möglichkeiten eröffnet. Wie der Prinzipal seinen Agent am besten kontrolliert, ist eine Frage der konstitutionellen Arrangements. Obwohl dies von zentraler Bedeutung ist, kann es hier nicht weiter erörtert werden.<sup>53</sup> Vielmehr interessiert uns, welche Konsequenzen sich aus diesem republikanischen Ansatz für die Legitimierung einer Regierung der Europäischen Union ableiten.

---

<sup>47</sup> Zur Wiederbelebung dieses Republikanischen Prinzips in der amerikanischen Verfassungsdiskussion, siehe *F. I. Michelman*, Foreword: Traces of Self-Government; 100 *Harvard Law Review*. 4 (1986-1987); *F. I. Michelman*, Law's Republic; *The Yale Law Journal*, Vol. 97, No. 8, Symposium: The Republican Civic Tradition (Jul., 1988), pp. 1493-1537; *C. Sunstein*, 'Beyond the Republican Revival' (1988) 97 *Yale Law Journal*, S. 1539-1590

<sup>48</sup> *A. Hamilton, J. Madison, J. Jay*. [1788/2000]. *The Federalist Papers*. Liberty Fund, Indianapolis, USA. In der modernen politischen Ökonomie wird das Problem auch als *agency capture* bezeichnet.

<sup>49</sup> „Alle wahre Republik ... ist und kann nichts anderes sein als ein *repräsentatives System* des Volks, um im Namen desselben durch alle Staatsbürger vereinigt, vermittelst ihrer Abgeordneten ihre Rechte zu besorgen.“ *I. Kant, Metaphysik der Sitten, Rechtslehre*, 1785, § 52, III

<sup>50</sup> Wie *R. Price* (*Political Writings*; edited by *D. O. Thomas*; Cambridge University Press), ein radikaler Englischer Republikaner und Unterstützer der Amerikanischen Unabhängigkeit schrieb: if governments „are subject to no control from their constituents, the very idea of liberty will be lost and the power of choosing representatives becomes nothing but a power, lodged in a few, to choose at certain periods a body of masters for themselves and for the rest of the community“.

<sup>51</sup> *J. Locke* (*Two Treatises of Government*, edited by *P. Laslett*; Cambridge University Press, II.13, S. 367: „...yet, the Legislative being only a Fiduciary Power to act for certain ends, there remains still in the People a Supreme Power to remove or alter the Legislative, when they find the Legislative to act contrary to the trust reposed in them.“

<sup>52</sup> So geschehen in der Begründung des Urteils über Verträge von Maastricht und Lissabon durch das Bundesverfassungsgericht. Siehe FN 2 und FN 40.

<sup>53</sup> Zur Diskussion wie die Europäische Republik besser zu strukturieren wäre, siehe *S. Collignon et Ch. Paul*, 2008 (FN 5). *S. Besson and J. L. Martí* (*Legal Republicanism. National and International Perspectives*, Oxford University Press,

## *Souveränität der Bürger gegen Macht des Staates?*

Im Gegensatz zum Etatismus unterscheidet das republikanische Paradigma zwischen Autorität und Macht. Eine Regierung hat die Macht, im Namen und Auftrag des Prinzipals, also der Bürger, zu handeln, aber sie kann dies nur tun, weil sie vom Prinzipal dazu autorisiert wurde. Nicht-autorisierte Macht ist Tyrannei. Seit *Bodin* wird die letztendlich Quelle der Autorität und Gesetzgebung als *Souveränität* bezeichnet.<sup>54</sup> Dies bedeutet, dass die Souveränität niemals bei denen liegen kann, die die Macht ausüben. Weder Regierungen, die lediglich autorisierten Agenten sind, noch Staaten, die der Apparat zur Ausübung von Macht ist, haben letztendliche Autorität. Diese Unterscheidung von Autorität und Macht, von Bürgern als Prinzipal und Regierungen als Agenten, beschreibt den zentralen Beitrag, den die republikanische Tradition zum Verständnis der Europäischen Union leisten kann.

Fast alle Debatten über Macht und Recht der europäischen Union, über Zuständigkeiten und Kompetenzen (einschließlich Kompetenz-Kompetenz) beschränken sich darauf, wer wen wann und wie beherrschen darf. Europarecht ist, ebenso wie Staatsrecht, im Wesentlichen ein Regelwerk über die Verteilung von Macht. Dies schließt nicht aus, dass das Staatsrecht eine vorrechtliche Legitimationsquelle anerkennt („Alle Macht geht vom Volke aus“), aber ihre Bedeutung verschwindet sobald die Macht des Staates konstituiert ist. Im Europarecht ist die Verankerung der Macht in der Autorität des Prinzipals jedoch noch schwächer als im Staatsrecht, da die Macht der europäischen Institutionen sich aus der „Übertragung von Zuständigkeiten“ der Mitgliedsstaaten<sup>55</sup> und nicht aus dem Rekurs auf die Bürger ableitet. Aus diesem Grund haftet allen Debatten über Kompetenzen, Subsidiarität, Souveränitätsverlust etc. etwas Willkürliches an. Im 18. Jahrhundert hätte man diese Willkür „Tyrannei“ genannt; heute spricht man von einem „demokratischen Defizit“.

Das alternative, republikanische Paradigma geht davon aus, dass, erstens, alle Bürger Eigentümer öffentlicher Güter sind weil sie diese Güter konsumieren, bzw. von ihnen betroffen sind. Dieses Eigentumsrecht begründet ihre Souveränität und leitet sich aus der Unionsbürgerschaft ab. Die Unionsbürgerschaft wiederum ist durch den vertraglichen Anspruch der europäischen Bürger auf öffentliche Güter definiert. Zweitens, müssen die Bürger ein Kontrollrecht über den Agenten haben, der ihr Eigentum verwaltet. Dieses Recht begründet ihre republikanische Freiheit und Gleichheit als Bürger. Im Gegensatz zu einem un- oder vordemokratischen System in dem Institutionen "herrschen" und Bürger beherrschte Untertanen sind, ist die Republik radikal demokratisch.

---

2009, S. 28) unterscheiden zwischen *Republican Legal Theory and Jurisprudence* und *Republican Law*, welches sie weiter in *substantive* und *procedural Legal Republicanism* teilen. Ich konzentriere mich in diesem Papier auf die normative Grundlagen eines substantive legal republicanism, obwohl ich den Autoren beistimme, wenn sie schreiben: „Constitutional provisions are crucial from a republican point of view. (...) A republican lawyer is expected to endorse a strongly democratic theory of legal authority“ (S. 29-31)

<sup>54</sup> *Bodin*, J. 1993. *Les six livres de la République*; Paris, Librairie Générale de France. *Collignon*, 2003 (Fn. 5) formuliert: „*Sovereignty is the power to set the ground-rules and those who can do so legitimately are called 'the sovereign'*. Early political philosophers like *Bodin* and *Hobbes*, or at least their followers, did not always distinguish clearly the functional, epistemic aspect of sovereignty as rules of last resort from the individuals who were the ontological carriers of this function“. Siehe auch *Grimm*, FN 19, S.18.

<sup>55</sup> Art. 1 EUV

Die Europäische Union ist zwar staats- und verfassungsrechtlich legitimiert, weil demokratische Rechtsstaaten Kompetenzen auf sie übertragen haben,<sup>56</sup> aber sie kann kaum der Radikalität des republikanischen Paradigmas genügen, weil der Rekurs auf die machtautorisierenden Bürger nur schwach entwickelt ist. So ist den europäischen Bürgern Souveränität im Sinne von *pouvoir constituant* verwehrt, weil die Staaten sich zu den „Herren der Verträge“ machen und die Bürger nur in ihrer Gruppierung als Staatsvölker anerkennen.<sup>57</sup> Staatsvölker sind aber durch „kulturellen, historischen und sprachlichen Vorverständnisse“ definiert und nicht durch die Reichweite öffentlicher Güter. Die Aufteilung der Bürger in Staatsvölker, die allein demokratisch legitimierende Autorität haben, ist die *divide et impera* Strategie, mit der Staaten ihr Machtmonopol rechtfertigen. Das Scheitern des Verfassungsvertrags bedeutet jedoch nicht zwangsläufig das Scheitern der europäischen Republik,<sup>58</sup> da der Vertrag von Lissabon einen zweiten Weg zur Bürgersouveränität über das Sekundärrecht und das ordentliche Gesetzgebungsverfahren (Art. 294 AEUV) eröffnet hat.

Der Lissabon Vertrag erlaubt eine republikanische Autorisierung von Macht durch Wahlen zum Europäischen Parlament, die weitaus stärker ist als die eines einmaligen konstitutionellen Schöpfungsakts. Allerdings ist dieser Weg durch zahlreiche Ausnahmeregelungen eingeschränkt, die dem Rat der Mitgliedsstaaten weiterhin das Machtmonopol geben, insbesondere in der Haushalts-, Steuer- und Aussenpolitik. Es wird häufig argumentiert, die demokratische Legitimität der europäischen Ebene leite sich aus den demokratisch gewählten Regierungen der Mitgliedsländer ab, aber aus demokratischer und republikanischer Sicht ist dies irreführend. Politischen Richtungsentscheidungen über die Verwaltung europäischer öffentlicher Güter können nur von *allen* europäischen Bürgern *gemeinsam* autorisiert werden, da sie alle gemeinsame Eigentümer sind.

Solche Richtungsentscheidungen haben notwendigerweise eine stark kognitive Dimension, welche den Austausch von Argumenten und Informationen in öffentlichen Debatten und Deliberation erfordert. Die Öffentlichkeit wird institutionell durch Ausübung des allgemeinen und freien Wahlrechts hergestellt.<sup>59</sup> Wenn politische Entscheidungen jedoch von Regierungen gefällt werden, die nur in partiellen Wahlgebieten legitimiert sind, so ist es den Bürgern nicht möglich, den entscheidungstreffenden Prinzipal zu kontrollieren.<sup>60</sup> Potentiell wird eine Mehrheit von Bürgern durch eine Minderheit beherrscht. Dies gilt nicht nur für Vetorechte der Staaten, sondern auch für qualifizierte Mehrheitsentscheidungen, wenn der von Regierungen ausgehandelte Konsens nicht dem gesellschaftlichen Konsens in der Union entspricht. Wenn der Rat als Parlamentskammer fungiert, was häufig behauptet wird, so wäre er ein ewiges Parlament, das sich allein über Nachwahlen und niemals über allgemeine Wahlen erneuert.

---

<sup>56</sup> Siehe dazu A. v. Bogdandy and J. Bast, *The Federal Order of Competences*; in: Armin von Bogdandy and Jürgen Bast (ed.) *Principles of European Constitutional Law* (Second Revised Edition); Hart Publishing Ltd, Oxford 2009

<sup>57</sup> Anderenfalls wäre der Verfassungsvertrag von 2005 ratifiziert worden, der zwar von allen 25 Mitgliedsstaaten unterzeichnet wurde, aber dann an den Referenda in Frankreich und den Niederlanden scheiterte. In den vier Mitgliedsstaaten, die Referenda abhielten – Spanien, Frankreich, Niederlande, Luxemburg – ergab sich eine Mehrheit von 4 Millionen Stimmen für die Ratifizierung der Verfassung: 26.8 Millionen stimmten für die Ratifizierung, 22.6 Millionen dagegen. 18 Mitgliedsstaaten hatten bereits auf parlamentarischem Wege ratifiziert.

<sup>58</sup> So A. v. Bogdandy, *Die Konstitutionalisierung des europäischen öffentlichen Rechts in der europäischen Republik*; JZ 11, 3. Juni 2005, S. 529-540.

<sup>59</sup> Siehe meine Theorie des stochastischen Konsenses in *Collignon*, 2003, FN 5.

<sup>60</sup> Siehe dazu FN 50.

Zumindest im Kontext einer republikanischen Theorie kann ein solches System kaum als Demokratie bezeichnet werden. Hinzu kommt, dass die Bürger bei der Wahl zu nationalen Parlamenten immer nur zwischen Politikprogrammen wählen können, welche die europäischen öffentlichen Güter als eine geringwertige Komponente in national bestimmten Programmpaketen behandeln.

Aus diesen Gründen ist es unmöglich, die intergouvernementale Regierung europäischer öffentlicher Güter als demokratisch im republikanischen Sinn zu bezeichnen. Der Lissabon Vertrag eröffnet jedoch eine republikanische Perspektive, da anerkennt, dass die Arbeitsweise der Union auf der repräsentativen Demokratie beruht (Art. 10 Abs. 1 EUV), alle Bürgerinnen und Bürger das Recht haben, am demokratischen Leben der Union teilzunehmen (Art. 10 Abs. 3), die Unionsbürgerschaft existiert (Art. 20 Abs. 2 AEUV), und indem er sogar den Parteien eine Funktion bei der politischen Willensbildung einräumt (Art. 10 Abs. 4 EUV und Art. 224 AEUV). So gesehen ist das Potential zu einer europäischen Republik, die die Souveränität der Bürger als Eigentümer öffentlicher Güter und damit ihr Recht auf eine europäische Regierung anerkennt, im Lissabon Vertrag bereits angelegt. Der nächste Schritt wäre es nun, die potenzielle Republik zur europäischen Realität zu machen.

### *Die föderale Ordnung der Republik*

Der republikanische *principal-agent* Ansatz erlaubt es, die Kompetenzen einer europäischen Regierung normativ aus der Natur öffentlicher Güter abzuleiten und darin unterscheidet er sich von etatistischen Ansätzen. Sowohl die Theorie des Bundesstaats als auch die Theorie des Staatenbunds sind dagegen herrschaftsorientiert.<sup>61</sup> Beide haben Schwierigkeiten, das Phänomen der Europäischen Union adäquat zu fassen, da politische Herrschaft in staatlichen Sinn auf der europäischen Ebene nur schwach entwickelt ist. Anders dagegen der Begriff der Republik, der die Existenz öffentlicher Güter im Blick hat und daraus Zuständigkeiten für Regierungsebenen entwickelt. Während etatistische Ansätze Volksgemeinschaften zu größeren Einheiten zusammenfassen (*bottom up*), leitet sich die Zuständigkeit einer republikanischen Regierungsebene aus dem Charakter der öffentlichen Güter, d.h. konkret aus der Reichweite der Externalitäten der öffentlichen Güter (*top down*) ab.<sup>62</sup> Ein Mensch kann Eigentümer eines Fahrrads und eines Autos sein, und ebenso Eigentümer von öffentlichen Gütern mit lokaler, nationaler und internationaler Reichweite. Europäische Güter sind dadurch definiert, dass ihre Reichweite sich auf alle europäischen Bürger erstreckt, mit anderen Worten, dass alle Bürger der Union und nicht nur eine nationale Untermenge von ihren Externalitäten betroffen sind.

Wie zuvor diskutiert, haben Bürger das Recht als Eigentümer dieser öffentlichen Güter eine Regierung als ihren Agenten mit der Verwaltung dieser Güter zu beauftragen. Das heißt, dass sich die Kompetenzen einer gegebenen Jurisdiktion aus der Autorität der betroffenen Bürger über ihr öffentliches Eigentum ableiten. Nur wenn die Souveränität dem Staat, statt den Bürgern, zugeschrieben wird, kann ihnen dieses Recht streitig gemacht werden. Der republikanische Ansatz zur Kompetenzverteilung muss deshalb lauten: alle Bürger, die von einem öffentlichen Gut und den damit verbundenen Politikentscheidungen betroffen ist, haben ein Recht, eine Regierung, die für diese Güter zuständig ist, zu

---

<sup>61</sup> Siehe Ch. Schönberger, Die Europäische Union als Bund. Zugleich ein Beitrag zur Verabschiedung des Staatenbund-Bundesstaat-Schemas; Archiv des öffentlichen Rechts, Band 129 (2004) S. 81–120

<sup>62</sup> Dies ist eine Konsequenz der logischen Struktur öffentlicher Güter. Siehe FN 24.



ernennen oder abuberufen. Bei intergouvernementalen Entscheidungsprozessen ist dies eindeutig nicht der Fall, da nationale Wahlen nationale Parlamente oder Regierungen autorisieren, die für nationale Güter und Belange zuständig sind. Der Lissabon Vertrag öffnet jedoch die Europäische Union für eine republikanische Teilnahme der Bürger, indem er das ordentliche Gesetzgebungsverfahren in Art. 294 EUV zur Grundlage der europäischen Gesetzgebung macht. Dies stellt einen Fortschritt gegenüber früheren EU Verträgen dar, bleibt aber unvollständig, solange wichtige exklusive öffentliche Güter, wie z.B. die Haushalts- und Steuerpolitik, davon nachwievor ausgeschlossen sind.

Das republikanische Kompetenzkriterium gilt in erster Linie für exklusive öffentliche Güter (*common resource goods*). Für inklusive Güter hat es weniger Dringlichkeit, da die Perspektive von Wohlfahrtsgewinnen den nationalen Regierungen den Anreiz bietet, im Gesamtinteresse der Bürger zu kooperieren, vorausgesetzt die Informationsasymmetrien werden von der Europäischen Kommission beseitigt. Damit wird die föderale Ordnung der EU komplex. Der Vertrag von Lissabon hat die Kompetenzen der Union nach *ausschließlichen, geteilten, koordinierenden* und *unterstützenden Kompetenzen* gegliedert.<sup>63</sup> Aus einer republikanischen Perspektive sollten exklusive öffentliche Güter durch ausschließliche Kompetenz unter Anwendung des ordentlichen Gesetzgebungsverfahrens verwaltet werden. Für inklusive Güter reichen konkurrierende und koordinierende Kompetenzen aus.<sup>64</sup>

Europas *governance* wird aber noch komplizierter, wenn wir berücksichtigen, dass es öffentliche Güter gibt, die nur Bürger in einer Teilmenge von Mitgliedsstaaten betreffen. Die gemeinsame Geld- und Finanzpolitik, beispielsweise, betrifft heute 65,8 Prozent der EU Bevölkerung. Allerdings sind alle Mitgliedsstaaten, mit Ausnahme von Dänemark und dem Vereinten Königreich, verpflichtet der Eurozone beizutreten. Insofern ist die Zuständigkeit für die makroökonomische Politik in der Eurozone selbst wie ein europäisches *common resource good* zu behandeln, von der einzelne Mitgliedsstaaten eine vorübergehend Ausnahmeregelung in Anspruch nehmen. Ähnliches gilt für Schengen. In diesen Fällen müsste die wirtschaftliche *governance* der Eurozone als ausschließliche Kompetenz an eine europäische Institution wie die Kommission delegiert und zugleich vom Europäischen Parlament kontrolliert werden. Für das Parlament muss dann die gleiche beschränkte Stimmbeteiligung gelten, wie für den Rat gemäß Art. 126 Abs. 13 AEUV.

Es gibt aber auch öffentliche Güter, die in anderen Mitgliedsstaaten nur schwache externe Effekte bewirken. So betrifft z.B. die Mittelmeerkooperation oder Ostseekooperation die Anliegerstaaten stärker als jene am anderen Ende Europas. Solche Politikbereiche sind sinnvollerweise der geteilten Kompetenz der Union mit einer prioritär intergouvernementalen Prozedur unterstellt. Möglicherweise ist das "besondere Gesetzgebungsverfahren" (Art. 289 Abs.2 AEUV) geeignet, hier eine systematische Rolle zu spielen. Schließlich sollte aber auch berücksichtigt werden, dass Kompetenzen zur Unterstützung, Koordinierung oder Ergänzung von Mitgliedsstaaten ebenfalls eine Autorisierung aller Bürger durch das parlamentarische Repräsentationsprinzip erfordert, wenn europäische Solidarität gefordert wird.

Diese Zuordnung von Kompetenzen lässt sich vereinfacht in dem Venndiagramm der Abbildung 1 darstellen. Jeder Kreis steht für die Anzahl der Bürger eines Mitgliedsstaates, die von einer bestimmten

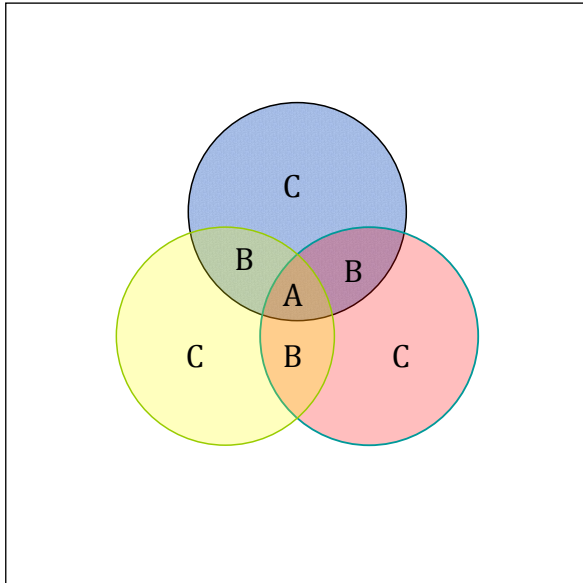
---

<sup>63</sup> Art. 3-6 AEUV

<sup>64</sup> Zur Klassifizierung, siehe auch Haratsch et al. FN 30, RN 149-155

Politikentscheidung betroffen sind. In dem von allen Kreisen überlappenden Bereich A finden wir die europäischen öffentlichen Güter, die alle Bürger gemeinsam betreffen und die deshalb von einer europäischen Regierung, mit ausschließlicher Zuständigkeit verwaltet werden müssen. Im Bereich B überlappen die Bedürfnisse von Teilgruppen der europäischen Bürger und hier ist der Spielraum für intergouvernementale Politik am größten. Im Bereich C sind die Mitgliedsstaaten weitgehend autonom und nationale Parlamente müssen hier die Souveränitätsrechte der Bürger repräsentieren.

**Abbildung 1**



### **Fazit**

Im Gefolge der Großen Finanzkrise von 2008 und der folgenden tsunamiartigen Verwüstungen der öffentlichen Haushalte sind die Grenzen des traditionellen europäischen Integrationsmodells klar zu Tage getreten. Souveräne Mitgliedsstaaten sind nicht in der Lage, die Gemeinschaftsgüter der europäischen Bürgereffizient zu verwalten. Damit ist das seit Jahren immer wieder diskutierte Thema einer europäischen Wirtschaftsregierung erneut aktuell geworden. Nach langem Zögern hat sich sogar die deutsche Bundeskanzlerin durchgerungen, eine solche Wirtschaftsregierung zu fordern, auch wenn sie - frei nach Louis XIV - sofort hinzufügte: "Die Wirtschaftsregierung sind wir" - die Regierungen der Mitgliedsländer. Diese Form von Intergouvernementalismus ist heute Politikkonsens und herrschende Meinung in Politik und Europarecht. Sie ist aber mit republikanischen Prinzipien von Demokratie, Freiheit, Gleichheit und Selbstbestimmung der Bürger unvereinbar. Eine paradigmatische Wende ist notwendig.

Regierungen sind da, um Bürgern zu dienen, und nicht umgekehrt. Dieses Prinzip muss die Möglichkeit beinhaltet, dass Bürger die Wahl zwischen verschiedenen Optionen haben, darüber wie sie ihre gemeinsamen öffentlichen Güter verwaltet sehen wollen. Der Intergouvernementalismus beraubt die Bürger dieses Rechts. Für das europäische Einigungsprojekt noch verheerender ist die Tatsache, dass der

Intergouvernementalismus einen neuen Chauvinismus<sup>65</sup> generiert: was Europa an gemeinsamen Gütern anbietet, wird durch den Focus auf nationale Güter entwertet. Statt ihre gemeinsamen Bürgerrechte wahrzunehmen, werden die Bürger zum Eigentum der Staaten reduziert und das Gemeinwohl wird zum Null-Summen Spiel, wo der eine verliert was der andere gewinnt. Die Stabilisierung der gemeinsamen Währung wird nicht als wohlfördernde Maßnahme im Gemeininteresse diskutiert, sondern als Strafe oder Belohnung für Unverantwortlichkeit oder Tugendhaftigkeit eingesetzt. Die Europäische Union wird eine solche Politik nicht überleben.

Das republikanische Paradigma erlaubt eine Wende im Denken, nicht nur in der Politik, sondern auch und vielleicht zuerst im Europarecht. Es betont das europäische Gemeinwohl, aber nicht als moralischen Imperativ à la Kant, sondern als konkretes Interesse freier Bürger, die ein Recht haben über ihr gemeinschaftliches Eigentum zu verfügen und Regierungen einsetzen, die ihre Interessen pflegen und verteidigen. Da die Wirtschaftsintegration über mehr als ein halbes Jahrhundert zahlreiche neue europäische öffentliche Güter geschaffen hat, ist die europäische Republik keine Utopie, sondern eine tag-tägliche Erfahrung für jeden Bürger. Was fehlt ist die demokratische Praxis bei ihrer Verwaltung. Dies zu ändern erfordert keine Revolution, sondern zunächst nur die volle Anwendung der demokratischen Möglichkeiten die der Vertrag von Lissabon bietet. Zu allererst bedeutet dies den umfassenden Gebrauch und wahrscheinlich die sukzessive Erweiterung des ordentlichen Gesetzgebungsverfahrens.<sup>66</sup> Statt die europäische Wirtschaftsregierung ausschließlich beim Rat anzusiedeln, müssten Regeln und Regulierungen, Gesetze und Direktiven immer vom Parlament mitverantwortet werden. Dies gäbe den Bürgern ein effektives Kontrollrecht als Eigentümer europäischer Güter. So gesehen ist der jüngst beschlossene „Pakt für den Euro“<sup>67</sup> ein Schritt in die falsche Richtung. Er ist nicht dafür zu kritisieren, dass er die Souveränität von Mitgliedsstaaten untergräbt, sondern dass er den europäischen Bürgern ihr Recht vorbehält, über die Wahl des Europäischen Parlaments die Richtung der Wirtschaftspolitik bestimmen zu dürfen.

Eine republikanische Politikpraxis würde unvermeidlich Europa politisieren. Aber dies ist genau der gewünschte Effekt, wenn Bürger die Wahl haben sollen, statt sich der *pensée unique* des intergouvernementalen Konsensus unterwerfen zu müssen. Wie sich diese republikanische Praxis im Detail auswirken wird, ist eine offene Frage. An ihr zu arbeiten ist die Herausforderung unserer Zeit.

---

<sup>i</sup> Stefan Collignon ist Professor für Wirtschaftspolitik an der Sant'Anna School for Advanced Studies in Pisa. Siehe: [www.stefanollignon.eu](http://www.stefanollignon.eu)

---

<sup>65</sup> I. Ravenscroft, (*Philosophy of Mind. A Beginner's Guide*, Oxford, Oxford University Press, 2005, S. 58.) hat Chauvinismus als ein 'bias in favour of the familiar' beschrieben.

<sup>66</sup> Siehe dazu ausführlicher, S. Collignon, *Europe's economic government or how to use the Treaty for more effective economic coordination in the euro area?*, June 2010; *Democratic Surveillance or Bureaucratic Suppression of National Sovereignty in the European Union?*, September 2010. Beide Papiere wurden online veröffentlicht von: European Parliament, Directorate General for Internal Policies Policy Department A: Economic and Scientific Policies (downloadable von [www.stefanollignon.eu](http://www.stefanollignon.eu)).

Economic and Monetary Affairs.

<sup>67</sup> [http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms\\_data/docs/pressdata/en/ec/119809.pdf](http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/ec/119809.pdf)