



**Reformen der europäischen
Politikverflechtung**

Roland Vaubel
04/2

Freiburger
Diskussionspapiere
zur Ordnungsökonomik

Freiburg
Discussion Papers
on Constitutional Economics



Reformen der europäischen Politikverflechtung

Roland Vaubel
04/2

**Vortrag, gehalten im Rahmen des
"Freiburger Aufrufs Politikreform"
am 11. Februar 2004**

**Freiburger Diskussionspapiere zur Ordnungsökonomik
Freiburg Discussionpapers on Constitutional Economics**

04/2

ISSN 1437-1510

Walter Eucken Institut, Goethestr. 10, D-79100 Freiburg i. Br.
Tel.Nr.: +49 +761 / 79097 0; Fax.Nr.: +49 +761 / 79097 97
<http://www.walter-eucken-institut.de>

Institut für Allgemeine Wirtschaftsforschung; Abteilung für Wirtschaftspolitik;
Albert-Ludwigs-Universität Freiburg, D-79085 Freiburg i. Br.
Tel.Nr.: +49 +761 / 203 2317; Fax.Nr.: +49 +761 / 203 2322
<http://www.vwl.uni-freiburg.de/fakultaet/wipo/>

Reformen der europäischen Politikverflechtung

Roland Vaubel

Politikentflechtung ist Gewaltenteilung. Was spricht für den Grundsatz der Gewaltenteilung?

Erstens: Die Gewaltenteilung verhindert eine Anballung politischer Macht in der Hand einiger weniger – sie schützt daher die Bürger vor Übergriffen des Staates. Gewaltenteilung dient dem Freiheitsziel.

Zweitens: Die Gewaltenteilung schafft klare Verantwortlichkeiten und erleichtert damit die demokratische Kontrolle. Die Bürger und ihre Informationsmedien können besser erkennen, wer versagt hat und wo die Korrektur ansetzen muss. Gewaltenteilung dient dem Demokratieziel.

Drittens: Die Gewaltenteilung ermöglicht politische Arbeitsteilung und Spezialisierung. Die einzelnen staatlichen Institutionen können und müssen sich jede für sich auf die ihnen zugewiesenen Aufgaben konzentrieren. Gewaltenteilung dient insofern dem Effizienzziel.

Diese drei Begründungen der Gewaltenteilung machen zugleich deutlich, wie die Politik zu entflechten ist. Denn es genügt ja nicht, die Macht irgendwie auf bestimmte Institutionen oder Akteure zu verteilen.

Das Freiheitsziel erfordert eine gleichgewichtige Machtverteilung. Die Gewaltenteilung muss zu einer Machtbalance führen. Dafür ist es nicht nur wichtig, dass die Kompetenzen des Staates gleichmäßig auf verschiedene Institutionen verteilt werden. Es kommt auch darauf an, dass jede dieser Institutionen von den anderen möglichst unabhängig ist.

Aus dem Demokratieziel folgt, dass die Kompetenzen der verschiedenen Institutionen möglichst einfach und klar voneinander abgegrenzt werden sollten.

Dem Effizienzziel dient eine Aufteilung der Kompetenzen nach sachlichen Gesichtspunkten. Genauer: es kommt auf die Art der Instrumente und ihre Wir-

kungen an. Verschiedenartige Instrumente mit unterschiedlichen Wirkungsmechanismen sollten nicht in der Hand eines Akteurs vereint sein.

In der Theorie der Wirtschaftspolitik wird eine solche dezentrale Kompetenzverteilung seit Robert Mundell als "Assignment-Lösung" bezeichnet. Bei der Assignment-Lösung werden die verschiedenen wirtschaftspolitischen Instrumente verschiedenen wirtschaftspolitischen Institutionen übertragen – zum Beispiel die Wettbewerbspolitik einem unabhängigen Kartellamt, die Geldpolitik einer unabhängigen Zentralbank, die Haushaltspolitik dem Fiskus usw. Gleichzeitig wird jedem Instrument das Ziel zugeordnet, für das es einen "komparativen Vorteil" hat. Die Zahl der Ziele wird – wenn nötig – so lange reduziert, bis sie der Zahl der Instrumente entspricht; denn wenn die Politiker mehr Ziele als Instrumente haben, ist die Assignment-Lösung nicht realisierbar, bleibt die Gewaltenteilung auf der Strecke.

Eine solche dezentrale Lösung kommt ohne koordinierende Absprachen zwischen den verschiedenen Institutionen aus, selbst wenn sich viele der Instrumente auf mehr als ein Ziel auswirken, wenn also die Zielgrößen auch von Instrumenten beeinflusst werden, die gar nicht auf sie abzielen.¹ Daraus folgt zum Beispiel, dass das Ziel der Preisstabilität – wie im Europäischen Verfassungsvertrag vorgesehen – nur der Europäischen Zentralbank bzw. dem Europäischen System der Zentralbanken zugewiesen werden sollte und nicht auch den anderen Institutionen der Europäischen Union. Daraus ergibt sich weiterhin, dass es nicht notwendig oder sinnvoll ist, die Haushaltspolitik verschiedener Länder über Absprachen zu koordinieren. Die Interdependenz durch den Markt ist keine hinreichende Rechtfertigung für Politikverflechtung.² Politikverflechtung empfiehlt sich nur dort, wo nicht Spezialisierungsgewinne, sondern überragende instrumentelle Verbundvorteile winken, die alle anderen Vorzüge der Gewaltenteilung in den Schatten stellen.

Da die Gewaltenteilung mit drei verschiedenen Zielen – Freiheit, Demokratie und Effizienz – begründet wird und jedes Ziel andere Anforderungen an die Art

¹ Vgl. J.D. Patrick, "Establishing Convergent Decentralized Policy Assignment", *Journal of International Economics* 3, 1973, S. 37-51, und R. Vaubel, Comment on G. Oudiz, "Macroeconomic Policy Coordination: Where should we stand?" in: H. Giersch (Hg.), *Macro and Micro Policies for More Growth and Employment*, Tübingen 1988, S. 296-300.

² Sehr sinnvoll ist dagegen eine Regelbindung für die nationale Haushaltspolitik. Es spricht auch nichts dagegen, dass jedes einzelne Land eine internationale Organisation damit beauftragt, die Regel durchzusetzen.

der Gewaltenteilung stellt, ist klar, dass diese Anforderungen miteinander in Konflikt geraten können. Bei der Ausgestaltung der Gewaltenteilung kann es also zu Zielkonflikten kommen.

Die Gewaltenteilung hat eine horizontale und eine vertikale Dimension. Die horizontale Gewaltenteilung unterscheidet mit John Locke die Exekutive von der Legislative und mit Montesquieu beide von der Judikative. Die vertikale Gewaltenteilung bezieht sich auf das Verhältnis zwischen den verschiedenen staatlichen Ebenen: den Gemeinden, den Bundesländern, dem Bund und der Europäischen Union. Die neuzeitliche Theorie der vertikalen Gewaltenteilung geht auf einen Deutschen, Johannes Althusius (1557-1638), zurück.

Beginnen wir mit der horizontalen Gewaltenteilung und betrachten wir die Europäische Union. In wohl keinem anderen Regierungssystem der westlichen Welt wird das Prinzip der horizontalen Gewaltenteilung in so krasser Weise verletzt wie in der Europäischen Union. Das Hauptproblem ist dabei die Einmischung der Exekutive in die Gesetzgebung.

An erster Stelle ist dabei das Vorschlagsmonopol der Kommission zu nennen. Die Kommission entscheidet, zu welchen Themen Gesetzgebung stattfinden darf, denn wo sie nicht vorschlägt, haben Parlament und Rat ihr Recht verloren. Parlament und Rat dürfen zwar – seit dem Vertrag von Maastricht – die Kommission offiziell auffordern, zu diesem oder jenem Thema Gesetzgebungsvorschläge zu unterbreiten. Aber die Kommission hat schon klar gestellt, dass sie sich nicht verpflichtet fühlt, solchen Aufforderungen auch nachzukommen.³ Der vom Europäischen Konvent vorgeschlagene Verfassungsvertrag rüttelt daran nicht.

Die Kommission nimmt auch insofern Einfluss auf die Gesetzgebung, als Abänderungen ohne ihre Zustimmung vom Rat nur einstimmig beschlossen werden können. Stimmt die Kommission der Änderung ihres Vorschlags dagegen zu, so genügt im Rat in der Regel eine qualifizierte Mehrheit.

Die Mitglieder der Kommission werden nach dem Vertrag von Nizza vom Rat vorgeschlagen und nach Zustimmung des Parlaments vom Rat ernannt. Dabei hat der Präsident der Kommission ein Vetorecht. Das Vorschlagsmonopol liegt also hier beim Rat, dem Kollektiv der nationalen Exekutiven. Das Parlament darf nur ja oder nein sagen. Die Kommission ist daher von ihrer Entstehung her in ers-

³ Commission Report, SEL (95) 731, 14.

ter Linie ein Exekutivorgan und sie ähnelt eher einer Ministerialbürokratie als einer Regierung. Umso erstaunlicher ist es, dass sie das Recht hat, den europäischen Gesetzgebungsprozess zu kontrollieren.

Die Kommission sollte nicht nur kein Vorschlagsmonopol, sondern überhaupt kein Vorschlagsrecht für die Gesetzgebung besitzen. Dafür spricht nicht nur das Prinzip der Gewaltenteilung, sondern auch das Demokratieprinzip und das Subsidiaritätsprinzip. So sieht es übrigens auch die European Constitutional Group.⁴

Das Prinzip der Gewaltenteilung spricht natürlich auch gegen die Beteiligung des Rates an der Gesetzgebung. Der Rat besteht aus Mitgliedern der nationalen Exekutiven, die ihr Amt – mit Ausnahme des französischen Präsidenten – nicht der direkten Wahl durch die Bürger verdanken. Hier hat offensichtlich das deutsche Bundesratsmodell Pate gestanden, aber auch dieses ist ja nicht unumstritten. Es geht auf den Bundesrat – die Fürstenkammer – des wilhelminischen Kaiserreichs zurück, hat also, wie Blasius bemerkt, "prärepublikanischen Charakter".⁵ Die Paulskirchen-Verfassung vom März 1849, die ja nie in Kraft getreten ist, sah dagegen vor, dass die Mitglieder der zweiten Kammer, des "Staatenhauses", nur zur Hälfte Gesandte der Regierungen sein sollten und zur anderen Hälfte von den Volksvertretungen der Mitgliedstaaten ernannt werden sollten. Sind der Europäische (Minister-)Rat und der deutsche Bundesrat Relikte des preußischen Obrigkeitsstaates?

Betrachtet man die Zusammensetzung der zweiten Kammer in den heute existierenden Bundesstaaten,⁶ so findet man das deutsche und EU-Modell nur noch in den Vereinigten Arabischen Emiraten. In sechs Bundesstaaten (Österreich, Indien, Pakistan, Malaysia, Südafrika und auf den Komoren) werden die Mitglieder der zweiten Kammer von den Provinzparlamenten ausgewählt, in zehn Bundesstaaten – darunter die USA, die Schweiz, Australien und die südamerikanischen Bundesstaaten – handelt es sich um direkt gewählte Senatoren (in den USA erst seit 1914). Belgien und die Russische Föderation praktizieren Mischformen. Ein Einzelfall ist schließlich Kanada: dort werden die Mitglieder der zweiten Kammer – wie die meisten Mitglieder des britischen House of Lords – vom Premierminister ernannt.

⁴ "An Alternative Constitutional Treaty for the European Union", Public Choice, 2004.1.

⁵ Hans Blasius, "Gedanken zum Föderalismus – Teil 2", Verwaltung und Management 3, 1997, S. 220.

⁶ Roland Vaubel, "Constitutional Safeguards Against Centralization in Federal States: An International Cross-Section Analysis", Constitutional Political Economy 7, 1996, S. 79-102, Table 5.

Die legislative Funktion des EU-Rates verstößt zweifellos gegen die horizontale Gewaltenteilung, aber der Verstoß ist schwächer als im Fall der Kommission. Denn die Ratsmitglieder verdanken ihr Amt immerhin ausschließlich der Wahl durch vom Volk gewählte Abgeordnete – im Fall des französischen Präsidenten sogar direkt durch die Bürger. Die demokratische Legitimation der Kommission ist deutlich schwächer.

Das Spiegelbild zu der ungewöhnlichen legislativen Rolle von Rat und Kommission ist die Schwäche des Europäischen Parlaments. Es ist wohl das einzige Parlament in der Welt, das keine Gesetzgebungsvorschläge machen darf. Es entscheidet auch weder über den Umfang der Einnahmen noch über die sogenannten obligatorischen Ausgaben, die etwa die Hälfte des Haushalts ausmachen. Der Verfassungskonvent wollte dem Parlament die volle Ausgabensoveränität geben, aber die Regierungskonferenz hat dies schon abgelehnt.

Dem Europa-Parlament fehlt es nicht nur an Gesetzgebungskompetenzen, sondern auch an demokratischer Legitimation. Seine Abgeordneten werden nach nationalen Quoten gewählt, die nicht der Anzahl der Wähler entsprechen. Auch die sehr niedrige Wahlbeteiligung bei den Europa-Wahlen und die sehr geringe Präsenz der Abgeordneten bei den Sitzungen schwächen die Legitimation des Parlaments. Bei der Europa-Wahl von 1999 betrug die Wahlbeteiligung in Deutschland nur 45 Prozent – in Großbritannien sogar nur 24 Prozent. Die Abwesenheitsquote der Abgeordneten lag in der zweiten Hälfte der neunziger Jahre im Europa-Parlament im Durchschnitt bei 34 Prozent, im belgischen Parlament zum Beispiel aber unter 10 Prozent.⁷ Wegen des Sprachenproblems können die meisten Bürger den Parlamentsdebatten gar nicht folgen. Schließlich ist der Wettbewerb zwischen den Parteien im Europa-Parlament vergleichsweise schwach. Die Parlamentarier folgen ihrem Zentralisierungsinteresse, fast das ganze Parlament ist eine Partei – die "Europa-Partei". Fazit: Das Europa-Parlament ist de lege eine unvollständige Legislative und de facto eine schwache Legislative.

Besteht die Lösung nun darin, den Rat und das Vorschlagsmonopol der Kommission abzuschaffen und aus dem Europa-Parlament ein "normales" Parlament zu machen? Das Prinzip der horizontalen Gewaltenteilung spricht dafür. Dagegen spricht jedoch das Subsidiaritätsprinzip.

⁷ A.G. Noury, G. Roland, "More Power to the European Parliament?" *Economic Policy* 17, 2002, S. 281-319, Tabelle 6.

Das Subsidiaritätsprinzip besagt, dass im Zweifel dezentralen Lösungen Vorrang zu geben ist. "In dubio pro patria" könnte man sagen, wenn es um das Verhältnis zwischen Union und Mitgliedstaaten geht. Das Subsidiaritätsprinzip bezieht sich auf die vertikale Gewaltenteilung, es zielt aber nicht auf eine gleichgewichtige Gewaltenteilung zwischen den verschiedenen staatlichen Ebenen ab. Es impliziert genau genommen überhaupt keine vertikale Gewaltenteilung. Zum Beispiel wäre es logisch möglich, auf der Grundlage des Subsidiaritätsprinzips zu dem Schluss zu kommen, dass die Union, der Bund und die Bundesländer alle überflüssig sind. Dann gäbe es nur die Ebene der Gemeinden – also keine vertikale Gewaltenteilung. Diese Ansicht vertrete ich natürlich nicht.

Wo eine vertikale Gewaltenteilung existiert, spricht das Subsidiaritätsprinzip im Zweifel gegen zentrale Lösungen. Der Zentralstaat – hier die Union – darf nicht zu mächtig werden. Die Begründungen sind ganz ähnlich wie bei der Gewaltenteilung: vertikale Dezentralisierung verhindert die Anballung politischer Macht (Freiheitsziel), schafft Bürgernähe (Demokratieziel) und berücksichtigt die Unterschiede in den lokalen Angebotsbedingungen und Präferenzen (Effizienz durch Spezialisierung). Hinzu kommen all die Vorteile des politischen Wettbewerbs zwischen den Gebietskörperschaften – allerdings auch die Problematik grenzüberschreitender externer Wirkungen, die sich nicht über den Markt vollziehen.

Das Subsidiaritätsprinzip ist nicht nur eine Beweislastregel, sondern auch eine Entscheidungsregel. Es besagt nicht nur, dass der, der zentralisieren will, die Beweislast trägt. Es bedeutet auch, dass die Würdigung der Beweisführung nicht denen übertragen werden darf, die selbst aus eigennützigen Gründen an einer Zentralisierung des Staates interessiert sind. Die Entscheidung darf nicht bei den Zentralisierungsgewinnlern liegen. Das spricht gegen eine Stärkung des Europa-Parlaments.

Die Abgeordneten des Europa-Parlaments sind daran interessiert, dass die Kompetenzen der Europäischen Union erweitert und möglichst weit ausgelegt werden, weil sie selbst dadurch mehr Entscheidungsmacht erhalten. Sie wünschen mehr Unionskompetenzen als die Bürger. Das ist nicht nur eine plausible politisch-ökonomische Hypothese, sondern tatsächlich durch die European Representation Study, d.h. parallele Befragungen der Bürger und der Abgeordneten, be-

legt.⁸ Ebenso verhält es sich mit den Ausgaben der Europäischen Union. Das Europa-Parlament ist wahrscheinlich das einzige Parlament in der Welt, das nicht die Haushaltsansätze der Exekutive zu kürzen versucht, sondern stets höhere Ausgaben fordert. Wir haben hier also einen Konflikt zwischen dem Prinzip der horizontalen Gewaltenteilung und dem Subsidiaritätsprinzip.

Die einzige Möglichkeit, das Prinzip der Gewaltenteilung einzuhalten, ohne das Subsidiaritätsprinzip zu verletzen, ist, die Parlamente der Mitgliedstaaten an der Gesetzgebung der Union zu beteiligen. Eine solche Gewaltenteilung ist zugleich horizontal und vertikal – also gewissermaßen doppelt oder diagonal – und daher besonders wirksam.

Ein Protokoll zu dem geplanten Verfassungsvertrag sieht tatsächlich vor, dass die Parlamente der Mitgliedstaaten – innerhalb von sechs Wochen – bei der Kommission protestieren und, falls das nicht hilft, beim Europäischen Gerichtshof klagen dürfen, wenn sie der Meinung sind, dass eine europäische Gesetzesvorlage gegen das im Verfassungsvertrag definierte Subsidiaritätsprinzip verstößt. Das Problem ist natürlich, dass sowohl die Kommissare als auch die Richter des EuGH aus eigennützigen Gründen daran interessiert sind, die Kompetenzen der Union weit auszulegen. Der Vorschlag des Konvents widerspricht daher der Entscheidungsregel des Subsidiaritätsprinzips. Schon die Sechs-Wochen-Frist und die Tatsache, dass das Einspruchsrecht der nationalen Parlamente nicht im Verfassungsvertrag, sondern nur in einem nachgeordneten Protokoll eingeräumt wird, lassen eigentlich erkennen, dass der Konvent eine wirksame Mitsprache der nationalen Parlamente gar nicht gewollt hat.⁹

Die European Constitutional Group hat demgegenüber in ihren Verfassungsentwürfen von 1993 und 2003 die Schaffung einer zweiten Kammer vorgeschlagen, die aus Mitgliedern der Parlamente der Mitgliedstaaten besteht. Dies ist – wie gesagt – die österreichische Lösung. Bis 1979 wurden auch die Abgeordneten des Europa-Parlaments auf diese Weise bestimmt. Um Korruptionsprobleme und Verzerrungen durch Selbstselektion auszuschließen, empfiehlt die European Constitu-

⁸ Hermann Schmitt, Jacques Thomassen, Hg., *Political Representation and Legitimacy in the European Union*, Oxford 1999, Tabelle 3.1.

⁹ Eine umfassende Kritik des Konventsentwurfs bieten vor allem die folgenden Veröffentlichungen: European Constitutional Group, "The Constitutional Proposal of the European Convention: An Appraisal and Explanation", *Economic Affairs*, 2004.1; Roland Vaubel, "Der Vorschlag des Europäischen Verfassungskonvents unter dem Gesichtspunkt der Freiheit", *liberal* 45, November 2003, S. 11-13; Stefan Voigt, "Towards Ever More Confusion? The Convention's Proposal for a European Constitution", *Intereconomics* 38.4, S. 185-188.

tional Group, die Delegierten – wie in der athenischen und der venezianischen Republik – durch das Los zu bestimmen. Die zweite Kammer hätte jedoch nicht das Recht, die von der ersten Kammer verabschiedeten Gesetze zu ändern. Sie könnte sie nur annehmen oder unter Berufung auf das Subsidiaritätsprinzip ablehnen. Eine gerichtliche Überprüfung der Entscheidung wäre ausgeschlossen. Die zweite Kammer wäre natürlich nicht zuständig in den Bereichen, in denen die Union die ausschließliche Gesetzgebungskompetenz besitzt.

Wird dieser Vorschlag einer zweiten Kammer durch die historischen Erfahrungen der Bundesstaaten gestützt? Eine ökonometrische Untersuchung, die ich 1996 in der von Viktor Vanberg herausgegebenen Zeitschrift *Constitutional Political Economy* veröffentlicht habe, zeigt, dass die Existenz einer zweiten Kammer, deren Abgeordnete aus den Parlamenten der Gliedstaaten stammen, den Ausgabenanteil des Bundes an den gesamten Staatsausgaben signifikant – und zwar um etwa 11 Prozentpunkte – reduziert.¹⁰ Die Analyse ergab aber auch, dass eine zweite Kammer, die von den Regierungen der Gliedstaaten beschickt wird, den Ausgabenanteil des Zentralstaats noch stärker – nämlich um 16 Prozentpunkte – drückt.¹¹ Anscheinend verfügen die Regierungen der Gliedstaaten eher über die notwendigen Ressourcen, um den zentralstaatlichen Akteuren Paroli bieten zu können. Spricht das Subsidiaritätsprinzip also doch für das Ratsmodell und gegen die zweite Abgeordnetenversammlung, wie sie die European Constitutional Group vorgeschlagen hat?

Ich meine, dass wir auf die zweite Abgeordnetenversammlung nicht verzichten können – und zwar wegen des Subsidiaritätsprinzips. Denn der Europäische Rat kann – wie der deutsche Bundesrat – ein Interesse daran haben stärker zu zentralisieren, als es die Bürger wünschen. Dabei sind zwei Fälle zu unterscheiden.

Zum einen können die Regierungen versuchen, der parlamentarischen Kontrolle im eigenen Land – oder überhaupt! – zu entkommen, indem sie einer zentralstaatlichen Gesetzgebung zustimmen. Besonders gut funktioniert das in der Europäischen Union, weil das Europäische Parlament so schwach ist.

¹⁰ Roland Vaubel, "Constitutional Safeguards ..." (op. cit.), Table 2a. Es handelt sich um eine Querschnittsregression für 49 Länder, darunter 13 Bundesstaaten. Der Anteil des Bundes an den gesamten Staatsausgaben wird zusätzlich durch das Pro-Kopf-Einkommen, die Größe des Landes (Fläche), die Bevölkerungszahl und die Heterogenität der Bevölkerung erklärt. Der berichtete Abstand von fünf Prozentpunkten bleibt bestehen, wenn die Berechnung nur für die 24 Industrieländer durchgeführt wird.

¹¹ Der Unterschied ist allerdings selbst auf dem 10 Prozent-Niveau marginal insignifikant.

Ein Paradebeispiel war die Mehrwertsteuer-Richtlinie vom Oktober 1992, die einen Mindeststeuersatz von 15 Prozent festlegte. Die Richtlinie versetzte die deutsche Bundesregierung in die Lage, die Mehrwertsteuer-Erhöhung durchzusetzen, die ihr das deutsche Parlament (der SPD-kontrollierte Bundesrat) verweigerte. Der Mindeststeuersatz konnte von den Regierungen – dem Ministerrat – ohne Zustimmung irgendeines Parlaments beschlossen werden. Bundestag und Bundesrat konnten die Richtlinie nicht verhindern und waren sogar verpflichtet, sie in deutsches Recht umzusetzen. In der Geschichte der Demokratie hat die Besteuerungshoheit immer als das vornehmste Recht des Parlaments gegolten. Betrachtet man die Steuergesetzgebung der Europäischen Union, so kontrollieren jedoch nicht die Parlamente die Regierungen, sondern die im Rat vereinigten Regierungen die Parlamente. Ganz ähnlich verhält es sich mit vielen Regulierungen.¹²

Eine zweite Kammer, die von den Parlamenten der Mitgliedstaaten beschickt wird, kann hier Abhilfe schaffen. Denn anders als die Regierungen im Rat sind die nationalen Parlamentarier der zweiten Kammer kaum daran interessiert, dass die nationalen Parlamente – und damit sie selbst – entmachtet werden.

Zum anderen sind europäische Besteuerungs- und Regulierungskartelle¹³ in der zweiten Kammer nicht so leicht zu bewerkstelligen wie im Rat der Regierungen. Ein Anbieterkartell ist weniger wahrscheinlich, wenn die Zahl der Anbieter groß ist. Außerdem sind die nationalen Parlamentarier weniger stark an Besteuerungs- und Regulierungskartellen interessiert als die Regierungen, weil sie nicht an der exekutiven Machtausübung beteiligt sind.

Einen noch wirksameren Schutz vor Besteuerungs- und Regulierungskartellen bieten allerdings Volksabstimmungen. Denn der Bürger hat kein Interesse an zu hohen Steuern oder unnötigen Beschränkungen seiner Vertragsfreiheit. Genau wie Kartelle zwischen Unternehmen von unabhängigen Kartellämtern verfolgt und bestraft werden, sollten Besteuerungs- und Regulierungskartelle der Politiker von einer unabhängigen Institution aufgespürt und den Bürgern zur Abstimmung vorgelegt werden. Ich habe deshalb die Einrichtung eines "Europäischen Senats für Politischen Wettbewerb" vorgeschlagen, der diese – und nur diese – Rolle übernimmt und der von allen anderen europäischen Institutionen unabhängig ist,

¹² Vgl. dazu mein Buch "Europa-Chauvinismus", München 2001, Kap. 2.

¹³ Von einem Besteuerungskartell spricht man, wenn die Politiker verschiedener Länder gemeinsam die Steuern erhöhen, weil sich die Bürger einer solchen koordinierten Steuererhöhung nicht so leicht entziehen können wie einer einzelstaatlichen Steuererhöhung. Der Fall des Regulierungskartells ist strikt analog.

weil er direkt von den Bürgern gewählt wird.¹⁴ Daneben würde es natürlich auch einer hinreichend großen Zahl von Bürgern offen stehen, eine Volksabstimmung zu erzwingen, wenn die europäischen Gesetzgeber die Steuern erhöhen oder die Regulierungen verschärfen wollen. (In der Schweiz nennt man das eine "Volksinitiative".) Da jede Zentralisierung die staatliche Umverteilung erleichtert und der europäische Medianwähler wahrscheinlich – wie der deutsche¹⁵ – Umverteilungsgewinnler ist, wäre eine qualifizierte Mehrheit und/oder wie in der Schweiz eine doppelte Mehrheit, d.h. eine Mehrheit aller Wähler und eine Mehrheit der Gliedstaaten, notwendig. Auf jeden Fall helfen Volksabstimmungen noch besser gegen Regierungskartelle als eine zweite Kammer.

Wir halten also fest: die zweite Abgeordnetenversammlung ist der Ratslösung nicht nur unter dem Gesichtspunkt der Gewaltenteilung vorzuziehen. Es gibt auch Fälle, in denen das Subsidiaritätsprinzip für die zweite Kammer spricht. Außerdem spiegelt die zweite Kammer die politischen Mehrheitsverhältnisse in den nationalen Parlamenten besser wider als ein Rat der Regierungen. Aber: die Erfahrung der existierenden Bundesstaaten zeigt, dass die Ratslösung eine effektivere Zentralisierungsbremse ist als zweite Kammern, die von den Landtagen beschickt werden. Daraus folgt: unter dem Gesichtspunkt des Subsidiaritätsprinzips ist die Ratslösung zwar der zweiten Kammer überlegen, aber noch günstiger ist es, zusätzlich zum Rat eine zweite Abgeordnetenversammlung einzurichten. Es geht also nicht um ein Entweder-Oder. Sowohl-Als-Auch heißt die Lösung. Doppelt geprüft hält besser.

Die European Constitutional Group hat tatsächlich diese logische Konsequenz gezogen. Sie nimmt dem Rat jedoch das Recht, die vom Parlament verabschiedete Gesetzgebung abzuändern. Wie die zweite Kammer steht der Rat also vor einer Alles-oder-Nichts-Entscheidung. Gegenüber dem Status Quo ist dies eine Stärkung der horizontalen Gewaltenteilung, aber eine vollständige Gewaltenteilung zwischen Legislative und Exekutive unterbleibt. Diese Lösung erinnert an das Gesetzgebungsveto des amerikanischen Präsidenten. Das Gesetzgebungsveto

¹⁴ Roland Vaubel, "Internationaler Politischer Wettbewerb: Eine europäische Wettbewerbsaufsicht für Regierungen und die empirische Evidenz", Jahrbuch für Neue Politische Ökonomie 19, 2000, S. 280-309.

¹⁵ Jens Alber hat gezeigt, dass der Einkommensanteil des mittleren Einkommensquintils 1980 in der Bundesrepublik nach Umverteilung größer als vor Umverteilung war. Der Medianwähler verteilt also – wie zu erwarten war – auch zu seinen eigenen Gunsten um (Jens Alber, *Der Sozialstaat in der Bundesrepublik Deutschland 1950 bis 1983*, Frankfurt/Main 1986).

des EU-Rates wäre jedoch besser begründet – nämlich durch das Subsidiaritätsprinzip.

Der Verfassungsentwurf der European Constitutional Group sieht außerdem vor, dass Rat und zweite Kammer zusammen bereits in Kraft getretene Rechtsakte der Union annullieren dürfen, ohne dass die direkt gewählte erste Kammer zustimmen muss. Diese Regelung ist notwendig, damit zentralisierendes EU-Recht, das sich nicht bewährt hat, auf dem Wege der einfachen Gesetzgebung aufgehoben werden kann. Denn die Abgeordneten der ersten Kammer haben selbst in diesen Fällen kein Interesse daran, Dezentralisierungsmaßnahmen – zum Beispiel in der Agrarpolitik oder der Regionalpolitik – zuzustimmen.

Das Vetorecht des Rates wäre – wie das Vetorecht der zweiten Kammer – auf die konkurrierende Gesetzgebung der Union beschränkt. Das gleiche gilt natürlich für das gemeinsame Annullierungsrecht von Rat und zweiter Kammer. Diese Beschränkung ergibt sich aus der vertikalen Gewaltenteilung.

Wie groß sollte der Bereich der konkurrierenden Gesetzgebung sein? Für die vertikale Gewaltenteilung gilt nicht nur das Subsidiaritätsprinzip, sondern auch der Grundsatz, dass die Kompetenzen der verschiedenen staatlichen Ebenen möglichst klar zu trennen sind und dass daher der Bereich der konkurrierenden Gesetzgebung möglichst klein sein sollte. Das Ziel der Politikentflechtung würde jedoch missverstanden, wenn man dort, wo konkurrierende Gesetzgebung unvermeidlich ist, die Kontrollrechte der dezentraleren Gebietskörperschaften beschneiden würde. Ganz im Gegenteil, es ist darüber nachzudenken, ob und inwieweit hier nicht der Vorrang des Unionsrechts – eine Erfindung des Europäischen Gerichtshofs – durch den Vorrang des einzelstaatlichen Rechts ersetzt werden kann. Die aktuelle Entwicklung geht in diese Richtung. Das neueste und beste Beispiel ist die im Dezember 2003 verabschiedete Übernahmerichtlinie. Danach greift die europäische Regelung nur dann, wenn die Mitgliedstaaten nicht von ihrer konkurrierenden Gesetzgebungskompetenz Gebrauch machen.

Schließlich einige Überlegungen zur dritten Gewalt. Es ist offensichtlich wichtig, dass Streitigkeiten über den Umfang oder die Ausübung der konkurrierenden Gesetzgebungskompetenz nicht von einem Gericht entschieden werden, das selbst ein eigennütziges Interesse an der Zentralisierung Europas hat. Denn je mehr Kompetenzen die EU hat, desto wichtiger und interessanter sind die Fälle, über die der EuGH zu entscheiden hat. Die European Constitutional Group hat

deshalb schon 1993 vorgeschlagen, dass Kompetenzstreitigkeiten zwischen den Mitgliedstaaten und der Union nicht vom Europäischen Gerichtshof zu entscheiden sind, sondern von einem Subsidiaritätsgericht, dessen Mitglieder von den höchsten Gerichten der Mitgliedstaaten für eine einmalige Amtszeit von sechs Jahren delegiert werden. Ein schwacher Abglanz dieser Idee findet sich in dem Vorschlag des Verfassungskonvents, dass die Kandidaten, die die Regierungen als EuGH-Richter vorschlagen, von einem Gremium begutachtet werden sollen, zu dessen Mitgliedern auch ein Vertreter der höchsten Gerichte der Mitgliedstaaten zählt (Art. III-262).

Braucht man wirklich den EuGH und das Subsidiaritätsgericht? Genügt es nicht, die EuGH-Richter von den höchsten Gerichten der Mitgliedstaaten bestellen zu lassen? Leider nein. Selbst wenn der ganze EuGH nur aus Richtern der nationalen Verfassungsgerichte bestünde, hätte er ein Interesse daran, durch zentralisierende Rechtsprechung die Macht der Union und damit seine eigene Macht ungebührlich zu erweitern. Nur ein Subsidiaritätsgericht, das keine andere Aufgabe hat, als über die vertikale Gewaltenteilung zu entscheiden, teilt dieses Zentralisierungsinteresse nicht. Deshalb zwei Gerichte. Das erste Gebot des Europäischen Gerichtshofs – "Du sollst keine anderen Richter neben mir haben" – widerspricht einem noch höheren Gebot – dem Subsidiaritätsprinzip.

Der Vorschlag, ein Subsidiaritätsgericht einzurichten, entspricht auch der horizontalen Gewaltenteilung. Denn die horizontale Gewaltenteilung auf der Ebene der Union verlangt, dass Montesquieus dritte Gewalt – die Judikative – von der Exekutive und der Legislative möglichst unabhängig ist. Diese Bedingung ist verletzt, wenn die Richter des EuGH – wie zur Zeit – von den Regierungen der Mitgliedstaaten vorgeschlagen werden. Auch das europäische Subsidiaritätsgericht ist also ein Instrument der "diagonalen" Gewaltenteilung. Wie eine nähere Analyse zeigt,¹⁶ haben die meisten EuGH-Richter in ihrem Heimatland nie ein Richteramt ausgeübt. Stattdessen handelt es sich meist um besonders europabegeisterte Ministerialbeamte, Politiker oder Professoren, die sich weniger für die Auslegung als für die Fortbildung des Rechts interessieren und den Gerichtshof zum Motor der politischen Integration – also der Zentralisierung – machen.¹⁷ Für die Unabhän-

¹⁶ Britta Kuhn, *Sozialraum Europa: Zentralisierung oder Dezentralisierung?* Idstein 1993, S. 195.

¹⁷ Vgl. mein Buch "Europa-Chauvinismus", op. cit., Kapitel 6.

gigkeit und die fachliche Qualifikation der europäischen Judikative wäre es sicherlich besser, wenn auch die EuGH-"Richter" Richter wären und wenn die höchsten Gerichte der Mitgliedstaaten auch in geeigneter Weise an der Berufung der EuGH-Richter – zumindest in Form eines Vetorechts – mitwirken würden.

Ich denke, dass die Überlegungen und Vorschläge, die ich Ihnen heute vorgebracht habe, analog auch für die deutsche Föderalismus-Reform gelten. Der Fall Deutschland ist allerdings noch schwieriger, denn die deutschen Bundesländer sind ja noch nicht einmal in der Lage, ohne Zustimmung des Bundestages die Kompetenzverteilung des Grundgesetzes zu ändern. Die Staaten der Europäischen Union sind immerhin noch Herren der Verträge – ähnlich wie die Bundesstaaten der USA immer noch Herren der amerikanischen Verfassung sind. Die meisten Politiker – wahrscheinlich sogar eine Mehrheit der Deutschen und eine Mehrheit der Europäer – sind an Dezentralisierung eigentlich nicht interessiert. Aber die Globalisierung der Märkte könnte sie früher oder später dazu zwingen.

Wie kann man das Ergebnis dieses Vortrags auf einen einfachen Nenner bringen? Politikentflechtung – ja, aber nicht zu Lasten des Subsidiaritätsprinzips! Denn Dezentralisierung ist die Grundvoraussetzung für politischen Wettbewerb und die Berücksichtigung lokaler Präferenzunterschiede – in allerletzter Konsequenz sogar für die Freiheit des Einzelnen.

Freiburger **Diskussionspapiere** zur Ordnungsökonomik

Freiburg **Discussion Papers** on Constitutional Economics

- 98/1 Vanberg, Viktor J.:** Markets and Regulation – On the Contrast Between Free-Market Liberalism and Constitutional Liberalism. Published in: Constitutional Political Economy Vol. 10 No. 3, October 1999, p. 219-243.
- 98/2 Pejovich, Svetozar:** Toward a Theory of the Effects of the Interaction of Formal and Informal Institutions on Social Stability and Economic Development.
- 99/1 Vanberg, Viktor J.:** Standortwettbewerb und Demokratie. Veröffentlicht in: S. Frick, R. Penz, J. Weiß (Hrsg.): Der freundliche Staat. Kooperative Politik im institutionellen Wettbewerb, Marburg: Metropolis 2001, S. 15-75.
- 99/1A Vanberg, Viktor J.:** Globalization, Democracy and Citizens' Sovereignty: Can Competition Among Governments Enhance Democracy? Published in: Constitutional Political Economy, Vol. 11, No. 1, March 2000, p. 87-112.
- 99/2 Vanberg, Viktor J.:** Ordnungsökonomik und Ethik. Zur Interessenbegründung von Moral. Veröffentlicht in: B. Külp, V. J. Vanberg (Hrsg.): Freiheit und wettbewerbliche Ordnung, Haufe Verlagsgruppe: Freiburg, Berlin, München, 2000, S. 579-605.
- 99/2A Vanberg, Viktor J.:** Constitutional Economics and Ethics – On the Relation Between Self-Interest and Morality. Published in: G. Brennan, H. Kliemt, R. D. Tollison (eds.): Methods and Morals in Constitutional Economics – Essays in Honor of James M. Buchanan, Berlin, Heidelberg: Springer 2002, p. 485-503.
- 99/3 Cassel, Susanne:** Die Rolle von Think Tanks im US-amerikanischen Politikberatungsprozess. Veröffentlicht in: ORDO, Bd. 51, 2000, S. 203-230.
- 00/1 Sideras, Jörn:** Systems Competition and Public Goods Provision. Veröffentlicht in: Jahrbuch für Neue Politische Ökonomie, Band 19, Tübingen: Mohr Siebeck, 2000, S. 157-178.
- 00/2 Vanberg, Viktor J.:** Markets and the Law. Published in: N. J. Smelser, P. B. Baltes (eds.): International Encyclopedia of the Social and Behavioral Sciences, Vol. 14, Amsterdam et al.: Elsevier 2001, p. 9221-9227.
- 00/3 Vanberg, Viktor J.:** F.A. von Hayek. Published in: N. J. Smelser, P. B. Baltes (eds.): International Encyclopedia of the Social and Behavioral Sciences, Vol. 10, Amsterdam et al.: Elsevier 2001, p. 6482-6486.
- 00/4 Vanberg, Viktor J.:** Der konsensorientierte Ansatz der konstitutionellen Ökonomik. Veröffentlicht in: H. Leipold, I. Pies (Hrsg.): Ordnungstheorie und Ordnungspolitik - Konzeptionen und Entwicklungsperspektiven, Schriften zu Ordnungsfragen der Wirtschaft, Band 64, Stuttgart, 2000, S. 251-276.
- 00/5 Vanberg, Viktor J.:** Functional Federalism: Communal or Individual Rights? On B. S. Frey's and R. Eichenberger's Proposal for a "New Federalism". Published in: KYKLOS, Vol. 53, 2000, p. 363-386.
- 00/6 Zoll, Ingrid:** Zwischen öffentlicher Meinung und ökonomischer Vernunft: Individuelle Meinungen über Globalisierung und Wettbewerb. Veröffentlicht in: W. Ötsch, S. Panther (Hrsg.): Ökonomik und Sozialwissenschaft. Ansichten eines in Bewegung geratenen Verhältnisses, Marburg: Metropolis 2002, S. 179-210.

- 01/1 Sideras, Jörn:** Konstitutionelle Äquivalenz und Ordnungswahl. Veröffentlicht in: ORDO, Bd. 52, 2001, S. 103-129.
- 01/2 Märkt, Jörg:** Knut Wicksell: Begründer einer kritischen Vertragstheorie? Veröffentlicht in: ORDO, Bd. 52, 2001, S. 189-214.
- 01/3 Stamm, Hansueli:** Institutioneller Rahmen des Electronic Commerce: Eine ordnungsökonomische Analyse am Beispiel der digitalen Signatur.
- 01/3A Stamm, Hansueli:** Institutional Framework of Electronic Commerce: A Constitutional Economic Analysis of the Problems With Digital Signatures.
- 01/4 Vanberg, Viktor J.:** Evolutorische Ökonomik: Homo Oeconomicus, Markt und Institutionen. Veröffentlicht in: A. Diekmann, R. Moser (Hrsg.): Evolution in den Natur-, Sozial- und Geisteswissenschaften, Bern, Stuttgart, Wien: Haupt 2003, S. 117-137.
- 01/5 Vanberg, Viktor J.:** Rational Choice vs. Program-based Behavior: Alternative Theoretical Approaches and their Relevance for the Study of Institutions. Published in: Rationality & Society, Vol. 14, 2002, p. 7-53.
- 01/6 Vanberg, Viktor J.:** Citizens' Sovereignty and Constitutional Commitments: Original vs. Continuing Agreement. Published in: A. Breton, G. Galeotti, P. Salmon, R. Weintrobe (eds.): Rational Foundations of Democratic Politics, Cambridge: Cambridge University Press 2003, p. 198-221.
-
- 02/1 Vanberg, Viktor J.:** F. A. Hayek und die Freiburger Schule. Veröffentlicht in: ORDO, Bd. 54, 2003, S. 3-20.
- 02/2 Pelikan, Pavel:** Why Economic Policies Need Comprehensive Evolutionary Analysis.
- 02/3 Märkt, Jörg:** Armutsexternalitäten: Verfassungsökonomische Rechtfertigung einer kollektiven Grundsicherung. Veröffentlicht in: Analyse & Kritik 25, 2003, S. 80-100.
- 02/4 Märkt, Jörg:** Zur Methodik der Verfassungsökonomik Die Aufgabe eines vertragstheoretisch argumentierenden Ökonomen.
- 02/5 Vanberg, Viktor J.:** Rationalitätsprinzip und Rationalitätshypothesen: Zum methodologischen Status der Theorie rationalen Handelns.
- 02/6 Schnellenbach, Jan:** The Evolution of a Fiscal Constitution When Individuals are Theoretically Uncertain.
- 02/7 Wohlgemuth, Michael:** Schumpeterian Political Economy and Downsian Public Choice: Alternative economic theories of democracy.
- 02/8 Fischer, Christian:** Europäisierung der nationalen Zivilrechte – Renaissance des institutionellen Rechtsdenkens?
-
- 03/1 Vanberg, Viktor J.:** Die Verfassung der Freiheit: Zum Verhältnis von Liberalismus und Demokratie. Veröffentlicht in: N. Berthold, E. Gundel (Hrsg.): Theorie der sozialen Ordnungspolitik, Stuttgart: Lucius & Lucius 2003, S. 35-51.
- 03/2 Goldschmidt, Nils / Berndt, Arnold:** Leonhard Miksch (1901–1950) – A Forgotten Member of the Freiburg School.
- 03/3 Vanberg, Viktor J.:** The Rationality Postulate in Economics: Its Ambiguity, its Deficiency and its Evolutionary Alternative.
- 03/4 Nau, Heino Heinrich:** Reziprozität, Eliminierung oder Fixierung? Kulturkonzepte in den Wirtschaftswissenschaften im Wandel.

- 03/5 Pelikan, Pavel:** Bringing Institutions into Evolutionary Economics: Another View with Links to Changes in Physical and Social Technologies.
- 03/6 Vanberg, Viktor J.:** Bürgersouveränität und wettbewerblicher Föderalismus: Das Beispiel der EU. Veröffentlicht in: W. Schäfer (Hrsg.): Zukunftsprobleme der europäischen Wirtschaftsverfassung, Berlin: Duncker & Humblot 2004, S. 51-86.
- 03/7 Vanberg, Viktor J.:** The Status Quo in Contractarian Constitutionalist Perspective.
- 03/8 Dathe, Uwe / Goldschmidt, Nils:** Wie der Vater, so der Sohn? Neuere Erkenntnisse zu Walter Euckens Leben und Werk anhand des Nachlasses von Rudolf Eucken in Jena. Veröffentlicht in: ORDO, Bd. 54, 2003, S. 49-74.
- 03/9 Buchanan, James M:** Same Players, Different Game: How Better Rules Make Better Politics.
- 03/10 Goldschmidt, Nils:** Zur Theorie der Sozialpolitik. Implikationen aus ordnungsökonomischer Perspektive.
- 04/1 Wohlgemuth, Michael:** The Communicative Character of Capitalistic Competition. A Hayekian response to the Habermasian challenge.
- 04/2 Vaubel, Roland:** Reformen der europäischen Politikverflechtung.