

Viktor J. Vanberg

Demokratie, Bürgersouveränität und Subsidiarität

Abstract:

The paper addresses the issue of how the notion of common or public weal can be specified for a democratic polity as a „cooperative venture for mutual advantage“ (Rawls). It is argued that common weal in democratic politics is to be understood as its capacity to produce mutual advantages for the citizenry and that the measuring rod for this capacity is citizen sovereignty, i.e. the responsiveness of democratic politics to citizens' common interests. Subsidiarity is analyzed as an organizational principle in politics that can serve as an instrument for advancing citizen sovereignty.

1. Einleitung

Es ist eine häufig zu hörende Formel, dass das Allgemeinwohl oder das Gemeininteresse die Richtschnur für politisches Handeln im demokratischen Staat vorgibt. Doch haben sich die Begriffe ‚Allgemeinwohl‘ und ‚Gemeininteresse‘ als äußerst interpretationsfähig und missbrauchs anfällig erwiesen. Gerade die Formel, Gemeinwohl gehe vor Eigennutz, ist nicht selten zur Rechtfertigung von Politiken missbraucht worden, die sich über das Wohl der betroffenen Personen rücksichtslos hinweggesetzt oder gar in totalitären Systemen das Leben von Millionen von Menschen zerstört haben.

Die Gefahr des Missbrauchs hat Liberale dazu veranlasst, den Begriff des Allgemeinwohls zu meiden und stattdessen zu betonen, dass es ein von den Interessen der einzelnen betroffenen Menschen unterscheidbares Gemeininteresse nicht geben kann. So berechtigt die Sorge um die missbräuchliche Rede vom Gemeinwohl aber auch ist, so unklug wäre es jedoch, den Begriff einfach aufzugeben und damit anderen die Interpretationshoheit dafür überlassen, wie er zu verstehen ist. Man sollte stattdessen darauf bestehen, dass der Begriff des Allgemeinwohls im wörtlichen Sinne nichts anderes bedeuten kann als das, was allen betroffenen Personen zum Wohl gereicht, ebenso wie der Begriff des Gemeininteresses im strengen Sinne des Wortes nichts anderes bedeuten kann als das Interesse, das alle betroffenen Personen gemeinsam haben.

Diese Interpretation von Gemeinwohl bzw. Gemeininteresse ist jedenfalls die einzige, die für ein demokratisches Gemeinwesen angemessen ist. Ein demokratisches Gemeinwesen kann man am treffendsten als eine Genossenschaft im ‚ge-

nerischen⁴ und ursprünglichen Sinn des Wortes beschreiben, also als einen Verband gleichberechtigter Mitglieder, die ihre gemeinsamen Angelegenheiten in Selbstverwaltung regeln. In diesem generischen Sinn schließt der Begriff nicht nur jenen besonderen Unternehmenstypus ein, den man im gesellschaftsrechtlichen Sinne als Genossenschaft bezeichnet, sondern er schließt jeglichen freiwilligen Verband gleichberechtigter Mitglieder ein, den Tennisclub ebenso wie eine Aktiengesellschaft oder eine Gewerkschaft, und eben auch ein demokratisches politisches Gemeinwesen. Und so wie für jeden genossenschaftlichen Verband gilt, dass unter dem Gemeinwohl des Verbandes nur das verstanden werden kann, was dem Wohle aller Mitglieder dient, so gilt auch für den demokratischen Staat als Bürgergenossenschaft, dass er dem Gemeinwohl im Sinne der gemeinsamen Interessen aller Mitglieder, eben seiner Bürger, zu dienen hat. Dies ist die Grund- und Ausgangsannahme, auf der die Überlegungen, die ich im Folgenden ausführen werde, aufbauen. Man kann diese Ausgangsannahme auch so formulieren, dass die Leistungsqualität demokratischer Gemeinwesen daran zu messen ist, inwieweit sie *Bürgersouveränität* gewährleisten, wenn man unter Bürgersouveränität die wirksame Steuerung der Politik durch die gemeinsamen Interessen der Bürger versteht.

2. Der demokratische Staat als Territorial- und Intergenerationenverband

Nun ist der demokratische Staat freilich eine Genossenschaft besonderer Art, und zwar insbesondere in zweierlei Hinsicht. Er ist zum einen eine territorial definierte Genossenschaft, ein *Territorialverband* oder eine Gebietskörperschaft. Und er ist zum anderen ein *Intergenerationenverband* in dem Sinne, dass die Nachkommen seiner jeweiligen Mitglieder bei Geburt, ohne eigenes Zutun den Mitgliedschaftsstatus erwerben, im Unterschied zu privatrechtlichen Verbänden, deren Mitglieder sich durch eigenen freiwilligen Beitritt dem Verband angeschlossen haben.

Die beiden genannten Charakteristika, ihre Eigenschaft als Territorial- und als Intergenerationenverbände, bedeuten zwar, dass demokratische Gemeinwesen sich in vielerlei Hinsicht von privatrechtlichen freiwilligen Verbänden unterscheiden. Dies ist aber kein Grund, sie von den normativen Grundanforderungen zu dispensieren, denen alle Genossenschaften unterliegen, nämlich dass ihre Leistung daran zu messen ist, wie gut sie den Mitgliedern zum wechselseitigen Vorteil gereichen, also ihren gemeinsamen Interessen dienen. Es bedeutet lediglich, dass diese Besonderheiten bei der Frage zu berücksichtigen sind, wie diese normative Grundanforderung im Falle demokratischer Gemeinwesen angemessen zu interpretieren ist.

Was zunächst ihre Eigenschaft als Intergenerationenverbände anbelangt, so liegt eine folgenschwere Konsequenz dieser Besonderheit darin, dass der weitaus überwiegende Teil der Bürger demokratischer Gemeinwesen in den Verband hineingeboren worden ist und nie aufgefordert war, durch eigene Entschei-

derung die Mitgliedschaft anzunehmen. Aufgrund dieser Tatsache ist häufig das Bewusstsein für den genossenschaftlichen Charakter des Gemeinwesens ebenso wie für den Umstand unterentwickelt, dass das, was im Gemeinwesen geschieht, letztendlich nur aus der Zustimmung aller legitimiert werden kann. Jedem Mitglied eines privatrechtlichen Vereins wird bewusst sein, oder man wird ihm zumindest bewusst machen können, dass es durch seinen freiwilligen Beitritt zum und Verbleib im Verein seine Zustimmung zur Satzung, also der Verfassung des Vereins erklärt und damit das legitimiert, was im Verein satzungs- oder verfassungsgemäß geschieht. Obschon dies strukturell im demokratischen Staat als Bürgergenossenschaft in entsprechender Weise gilt, bleibt das Bewusstsein dafür im Intergenerationenverband Staat aufgrund der Beitrittsmodalitäten typischerweise unterentwickelt. Wenn, wofür einiges spricht, das Bewusstsein der Bürger vom genossenschaftlichen Charakter des demokratischen Gemeinwesens für die politische Kultur bedeutsam ist, dann wäre es einer Überlegung wert, ob man nicht einen zumindest symbolischen Akt des Beitritts zum Gemeinwesen vorsehen sollte, durch den eine Person bei Erreichung der Volljährigkeit und Rechtsfähigkeit die ihr bei Geburt verliehene Mitgliedschaft ausdrücklich annimmt. – Die Bürger der Schweiz haben sich ein stärkeres Bewusstsein vom genossenschaftlichen Charakter ihres Gemeinwesens nicht nur dadurch bewahrt, dass sie von ihm als ‚Eidgenossenschaft‘ sprechen, sondern ohne Zweifel auch aufgrund der besonderen Rolle, die direktdemokratische Entscheidungsprozesse auf allen Ebenen, der Gemeinde-, Kantons- und Bundesebene, spielen.

Was die zweite Besonderheit des demokratischen Gemeinwesens, nämlich seine Eigenschaft als Territorialverband, anbelangt, so hat sie die im vorliegenden Zusammenhang zentrale Implikation, dass die gemeinsamen Mitgliederinteressen, denen die Bürgergenossenschaft dienen soll, in der Regel einen Territorialbezug haben werden. Politische Gemeinwesen haben als Gebietskörperschaften für bestimmte territorial abgegrenzte Gebiete Gestaltungsautorität bezüglich der Regeln, denen alle in dem betreffenden Gebiet lebenden oder tätigen Personen unterworfen sind, sowie für Projekte, die als Gemeinschaftsvorhaben der jeweiligen Bürgerschaft durchgeführt werden. Die gemeinsamen Interessen, an denen die von einer solchen Gebietskörperschaft erlassenen Regeln und durchgeführten Projekte zu messen sind, sind, so kann man in erster Annäherung sagen, die Interessen, die den in dem betreffenden Gebiet lebenden Menschen gemeinsam sind. Ich sage ‚in erster Annäherung‘, weil, worauf ich noch zurückkommen werde, die Mitglieder einer Bürgergenossenschaft, um deren gemeinsame Interessen es geht, nicht unbedingt alle im zugehörigen Territorium leben müssen, während umgekehrt dort Menschen leben mögen, die keine Bürgerrechte haben.

Nun ist es aber offensichtlich, dass es von der Abgrenzung und der Ausdehnung eines politischen Hoheitsgebietes abhängen wird, welche Interessen die dort lebenden Menschen in der Tat gemeinsam haben. So wird man etwa davon ausgehen können, dass die Interessengemeinsamkeiten von Menschen, die in einem kulturell homogenen, geographisch eng begrenzten Gebiet zusammen

leben, stärker sind, dass sie sich aber zunehmend verdünnen, je mehr die Heterogenität und die räumliche Ausdehnung der Jurisdiktion zunehmen. In diesem Sinne kann man aus dem Leistungskriterium der Bürgersouveränität die allgemeine Regel ableiten, dass die politischen Entscheidungsstrukturen, also die Zuordnung von Entscheidungskompetenzen zu verschiedenen, sich in ihrer territorialen Ausdehnung unterscheidenden Gebietskörperschaften möglichst gut dem entsprechen sollte, was man als die Geographie der gemeinsamen Interessen bezeichnen kann. Es ist dieser Gesichtspunkt der Geographie der gemeinsamen Interessen, der für die im Folgenden zu behandelnde Frage bedeutsam ist, wie Bürgersouveränität, also die Chance der Berücksichtigung gemeinsamer Bürgerinteressen, in einem politischen Mehrebenensystem wie etwa der Europäischen Union gestärkt werden kann.

3. Gemeininteresse und Mehrheitsdemokratie

Die gemeinsamen Bürgerinteressen zum Maßstab demokratischer Gemeinwesen zu machen, mag angesichts der in solchen Gemeinwesen üblichen Praxis von Mehrheitsentscheidungen befremdlich erscheinen. Man muss nicht nur an alltägliche politische Entscheidungsprozesse denken, in denen es stets überstimmte Minderheiten gibt, deren Interessen offenkundig nicht zur Geltung kommen, um den Eindruck zu gewinnen, dass es völlig realitätsfremd ist, demokratisch Politik an der Forderung zu messen, dass sie den gemeinsamen Interessen aller Bürger zu dienen habe. Um diesen Eindruck zu gewinnen, reicht es in der Tat bereits, sich die normalen Entscheidungsprozesse im einfachsten Dorfverein vor Augen zu halten. Auch dort gehört es zu den Alltagserfahrungen, dass durch Vereinsvorstände oder in Mitgliederversammlungen Entscheidungen gegen den expliziten Widerspruch einzelner Mitglieder gefällt werden, die ihre Interessen dadurch offenkundig nicht gefördert sehen. In dem Sinne, dass *jede einzelne* Maßnahme, die in einer Genossenschaft – sei es eine Bürgergenossenschaft oder ein privatrechtlicher Verein – getroffen wird, den Interessen aller Mitglieder gerecht wird, ist das Kriterium der Förderung gemeinsamer Interessen ganz offensichtlich unrealistisch, und so kann es sinnvoll auch nicht gemeint sein. Das sich hier scheinbar auftuende Paradox lässt sich jedoch durch einen recht einfachen Gedankengang auflösen.

Wenn Menschen sich zu gemeinsamen Unternehmen zusammentun, von denen sich alle Beteiligten Vorteile versprechen, dann stehen sie vor der Frage, wie sie die notwendigen kollektiven Entscheidungen treffen wollen. Die größte Garantie, dass in dem Verband, den sie bilden, nichts geschehen kann, was ihren Interessen entgegenläuft, hätten sie offenkundig dann, wenn alle Entscheidungen einstimmig getroffen werden müssten, wenn als nichts ohne ihre ausdrückliche Zustimmung geschehen könnte. Der offenkundige Nachteil einer solchen Regelung läge freilich darin, dass die Fähigkeit des Verbandes, überhaupt zu irgendwelchen Entscheidungen zu kommen, äußerst beschränkt wäre,

wenn in der Tat bei jeder anstehenden Frage die Zustimmung jedes einzelnen Mitglieds erforderlich wäre.

Personen, die sich mit dem Ziel der Realisierung gemeinsamer Vorteile zu einem genossenschaftlichen Verband zusammenschließen, müssen bei der Wahl der im Verband geltenden Entscheidungsverfahren, also der Verbandsverfassung, grundsätzlich zwischen zwei Risiken abwägen (Buchanan und Tullock 1962). Einerseits dem Risiko, dass Entscheidungen getroffen werden, die ihren Interessen zuwiderlaufen, und andererseits dem Risiko, dass die Fähigkeit des Verbandes, im Interesse der Mitglieder tätig zu werden, zu stark eingeschränkt ist. Die Wahl der Einstimmigkeitsregel für alle Entscheidungen würde dem ersten Risiko vollkommen Rechnung tragen, allerdings unter völliger Vernachlässigung des zweiten Risikos. Die üblichen Entscheidungsprozeduren, die wir in demokratischen Verbänden – in privatrechtlichen Vereinen ebenso wie in demokratischen Gemeinwesen – beobachten, sind Ausdruck eines Kompromisses zwischen den beiden Risiken.

Mehrheitsentscheidungen ebenso wie die Delegation von Entscheidungsmacht an Repräsentanten erhöhen die Handlungsfähigkeit des Verbandes haben aber unvermeidlich zur Folge, dass Entscheidungen auch gegen die Interessen einer mehr oder minder großen Anzahl von Mitgliedern getroffen werden können. Mit diesem Zugeständnis an die Restriktionen realweltlicher Kollektiventscheidungen wird jedoch nicht das normative Prinzip aufgekündigt, dass das demokratische Gemeinwesen ein – in den Worten des Philosophen John Rawls (1975, 105) – „Unternehmen der Zusammenarbeit zum wechselseitigen Vorteil“ aller Beteiligten ist. Darin kommt lediglich zum Ausdruck, dass die Genossen bereit sind, gewisse Risiken der Interessenverletzung in Kauf zu nehmen, wenn dadurch die Chance der Realisierung gewichtiger Vorteile aus der Verbandstätigkeit ausreichend erhöht wird. Der Maßstab der gemeinsamen Interessen kommt in dem Sinne weiterhin zur Geltung, dass die Verfahren, aus denen Interessen verletzende Ergebnisse hervorgehen können, selbst wiederum aus gemeinsamen Interessen aller begründet werden müssen. Das bedeutet, dass man auch den Verbandsmitgliedern, die in einem bestimmten Entscheidungsfall zur überstimmten Minderheit gehören, Gründe nennen können muss, warum es auch in ihrem Interesse ist, dass im allgemeinen Entscheidungen der in Frage stehenden Art nach dem in diesem Fall angewandten Verfahren getroffen werden.

Perfekter Interessenschutz und genossenschaftliches Verbandshandeln gehen nicht zusammen. Realistischerweise kann es bei der Bürgergenossenschaft des demokratischen Gemeinwesens wie bei jedem anderen genossenschaftlichen Verband nur darum gehen, die Regelordnung oder die Verfassung des Verbandes so zu gestalten, dass die Chancen der wechselseitigen Vorteilsrealisierung möglichst erhöht und die Gefahren der Interessenverletzung möglichst reduziert werden. Eine gute Verfassung wird dabei nicht nur eine angemessene Abwägung zwischen den beiden bereits genannten gegenläufigen Risiken vornehmen müssen. Sie wird ihre Eignung auch dadurch erweisen müssen, dass sie Vorkehrungen gegen zwei grundlegende Probleme einschließt, die die Realisierung

gemeinsamer Interessen in der Bürgergenossenschaft gefährden. Diese beiden Probleme kann man als Wissensproblem einerseits und als Anreiz- oder Privilegienproblem andererseits bezeichnen.

4. Wissensproblem und Privilegienproblem

Beim Wissensproblem geht es darum, dass ja keineswegs immer offensichtlich ist, welche Regelungen oder Maßnahmen den Bürgern zum wechselseitigen Vorteil gereichen. Daher besteht die Gefahr, dass aus mangelnder Kenntnis oder Fehleinschätzungen heraus politische Entscheidungen getroffen werden, deren tatsächliche Auswirkungen vielen oder gar allen Bürgern Nachteile bringen. Die Aufgabe einer politischen Regelordnung oder Verfassung, die Bürgersouveränität sichern soll, wird es daher sein, dem Wissensproblem Rechnung zu tragen und Vorkehrungen zu treffen, die die Gefahr mindern, dass aus mangelnder Kenntnis der tatsächlichen Auswirkungen Entscheidungen getroffen werden, die den Bürgern nicht zum wechselseitigen Vorteil sondern zum Nachteil gereichen.

Das Anreiz- oder Privilegienproblem besteht darin, dass der einzig legitime Auftrag der Bürgergenossenschaft zwar darin liegt, Dinge zu tun, die den gemeinsamen Interessen der Mitglieder dienen, dass für alle Beteiligten aber auch immer die Versuchung besteht, den politischen Prozess zu nutzen, um eigene Sonderinteressen durchzusetzen. Bei der Verfolgung solcher Interessen geht es darum, dass einzelne Gruppen von Regierung oder Gesetzgeber Privilegien – sei es in Form von Subventionen, protektionistischen Regelungen, Steuervergünstigungen oder sonstigem – zu erwirken suchen, deren Lasten anderen Mitgliedern der Bürgergenossenschaft in Form höherer Steuern, höherer Preise oder sonstiger erhöhter Belastungen aufgebürdet werden. Je größere Möglichkeiten der politische Prozess für die erfolgreiche Verfolgung solcher Privilegieninteressen bietet, umso mehr werden Anstrengungen in diese Richtung gelenkt werden, und umso weniger Energien werden dem Bemühen um Regelungen und Projekte gewidmet werden, die den gemeinsamen Interessen aller dienen (Buchanan, Tollison und Tullock 1980). Die Aufgabe einer demokratischen Verfassung, die Bürgersouveränität sichern soll, wird es daher sein, dem Anreiz- oder Privilegienproblem durch Vorkehrungen Rechnung zu tragen, die die politischen Durchsetzungschancen von Sonderinteressen wirksam einschränken und Anreize für die Identifizierung und Durchsetzung gemeinsamer Interessen stärken.

Zu der Frage, wie Verfassungen gestaltet sein sollten, um angesichts der angesprochenen Probleme Bürgersouveränität zu sichern, finden sich in der reichen Literatur zur westlichen Verfassungstradition eine Fülle von bedenkenswerten, erfahrungsgetränkten Argumenten. Hier soll das Augenmerk lediglich auf einen Aspekt gelenkt werden, der oben mit dem Verweis auf die Geographie der gemeinsamen Interessen bereits angesprochen wurde.

Welche Charakteristika eines Gemeinwesens auch immer die Aussichten dafür beeinflussen mögen, dass sich die gemeinsamen Bürgerinteressen im politi-

schen Prozess durchsetzen können, mit Gewissheit wird man davon ausgehen können, dass die schiere Größe der Jurisdiktion ein in dieser Hinsicht bedeutender Faktor ist. Es gibt gute Gründe für die Annahme, dass unter sonst gleichen Bedingungen die Schwierigkeiten der wirksamen Sicherung von Bürgersouveränität wachsen werden, je größer ein Gemeinwesen ist und je mehr Entscheidungskompetenzen dort gebündelt sind. So wird mit zunehmender Größe nicht nur das Problem der Abwägung der beiden vorhin diskutierten Risiken an Gewicht gewinnen, auch das Wissensproblem und das Anreiz- oder Privilegienproblem werden sich in einer umfassenderen Jurisdiktion mit größerer Schärfe stellen als in einem kleinräumigen Gemeinwesen. Daraus lässt sich eine grundsätzliche Präferenz für kleine politische Einheiten begründen, doch wäre es offenkundig kurzschlüssig daraus zu folgern, dass die Beschränkung auf kleine politische Einheiten das Patentrezept zur Sicherung von Bürgersouveränität ist. Denn Interessengemeinsamkeiten kann es natürlich auf verschiedenen Ebenen möglicher politischer Organisation und über räumlich unterschiedlich ausgedehnte Jurisdiktionen geben, und eine gegenüber den gemeinsamen Bürgerinteressen reagible politische Struktur muss diesen verschiedenen Ebenen oder Dimensionen gemeinsamer Interessen Rechnung tragen. Anders gesagt, bei der Zuordnung politischer Kompetenzen kann es nicht darum gehen, generell kleineren Einheiten den Vorzug zu geben, es geht vielmehr darum, dass die politische Entscheidungsstruktur möglichst gut der Geographie der gemeinsamen Interessen angepasst ist. Erst nachgeordnet nach diesem Kriterium hat das Größenargument eigenständiges Gewicht.

5. Die Geographie der gemeinsamen Interessen

In der politischen Ökonomie ist das Prinzip der Angemessenheit der politischen Entscheidungsstrukturen an die Geographie der gemeinsamen Interessen seit langem unter verschiedenen Begriffen und mit verschiedenen Akzentsetzungen als *Maxime* politischer Organisation diskutiert worden. In der ökonomischen Theorie des Föderalismus ist es etwa von Wallace Oates (1999) als Korrespondenzprinzip erörtert worden, Mancur Olson (1969) hat es als Prinzip der fiskalischen Äquivalenz thematisiert und Charles Blankart (2005) hat dafür den prägnanten Begriff der institutionellen Kongruenz geprägt.

Institutionelle Kongruenz definiert Blankart als einen Zustand, bei dem räumlich die Kreise der Nutznießer, der Entscheidungsträger und der Steuerzahler zusammenfallen. In die hier benutzte Terminologie übersetzt liegt also institutionelle Kongruenz vor, wenn der räumlich abgegrenzte Personenkreis, der ein gemeinsames Interesse an einer politischen Maßnahme hat, auch den Kreis bildet, bei dem die Entscheidungskompetenz für die betreffende Maßnahme liegt und der für ihre Finanzierung aufzukommen hat. So einsichtig dieses Prinzip in seiner Allgemeinheit erscheinen mag, so vielfältig wird es doch in der konkreten politischen Realität verletzt, in der wir institutionelle Inkongruenz in mannigfachen Varianten beobachten können, in der Form von Entschei-

dungsverflechtungen und Mischfinanzierung im Verhältnis zwischen verschiedenen Gebietskörperschaften oder schlicht in der Form übermäßiger Zentralisierung von Entscheidungskompetenzen. Institutionelle Inkongruenz liegt etwa vor, wenn rein lokale Projekte wie der Bau eines Konzerthauses durch Landes- oder Bundesmittel mitfinanziert werden oder wenn die Europäische Kommission Richtlinien für die Wasserqualität in öffentlichen Schwimmbädern erlässt, deren Einhaltungskosten von den die Bäder betreibenden Kommunen zu tragen sind.

Legt man den Maßstab der Bürgersouveränität an, so liegt das grundlegende Problem institutioneller Inkongruenz darin, dass sie die Rückkoppelung zwischen den Interessen der Bürger und den politischen Entscheidungen schwächt, und dass mit zunehmendem Grad der Inkongruenz die Gefahr des Auseinanderklaffens der gemeinsamen Bürgerinteressen einerseits und der Politikmaßnahmen andererseits wächst. Es wächst die Gefahr, dass Maßnahmen getroffen werden, die der Heterogenität in der räumlichen Verteilung der Bürgerinteressen nicht gerecht werden, und es wächst die Versuchung leichtfertigen Ausgabeverhaltens, wenn diejenigen, die über ein Projekt entscheiden, nicht die vollen Kosten zu tragen haben.

Sind im Sinne des Prinzips der institutionellen Kongruenz die politischen Entscheidungsstrukturen an die Geographie der gemeinsamen Interessen angepasst, so ergibt sich eine differenzierte föderale Struktur, in der auf den verschiedenen Jurisdiktionsebenen funktional spezialisierte Aufgaben auf der Grundlage eigener Steuerquellen wahrgenommen werden. Eine derartige politische Ordnung steht in deutlichem Kontrast zum Typus des neuzeitlichen Nationalstaates, der – in zum Teil aggressiver Weise – darauf angelegt war, seine Gestaltungskompetenz über ein möglichst großes Territorium auszudehnen, begleitet von einer zunehmenden Konzentration politischer Kompetenzen auf der zentralstaatlichen Ebene. Eine zwangsläufige Folge dieser Konzentration war eine wachsende institutionelle Inkongruenz und damit eine zunehmende Diskrepanz zwischen praktizierter Politik und der Heterogenität der Bürgerinteressen.

Die nationalstaatliche Bündelung von Kompetenzen auf zentraler Ebene schwächt Bürgersouveränität in zweierlei Hinsicht: einerseits, weil mit zunehmender Jurisdiktionsgröße und zunehmender Kompetenzbündelung die Kontrollmöglichkeiten der Bürger im normalen demokratischen Prozess abnehmen, während – im vorhin erläuterten Sinne – das Risiko der Interessenverletzung steigt; andererseits, weil die Möglichkeiten, sich einer unerwünschten Politik durch Abwanderung in eine andere Jurisdiktion zu entziehen, mit wachsender Jurisdiktionsgröße und wachsender Kompetenzbündelung zunehmend eingeschränkt sind. Mit der Größe der Jurisdiktion wachsen aus verschiedenen, leicht erkennbaren Ursachen die Kosten der Abwanderung.

6. Subsidiarität und Jurisdiktionswettbewerb

Eine an der Geographie der gemeinsamen Interessen und dem Prinzip der institutionellen Kongruenz orientierte Zuordnung politischer Entscheidungskompetenzen führt zu mehr Transparenz der Steuer-Leistungspakete, die die jeweiligen Gebietskörperschaften anbieten, und erleichtert somit die demokratische Kontrolle der politischen Repräsentanten durch die Bürger, und sie führt dazu, dass mit den Leistungen einer Gebietskörperschaft unzufriedene Bürger zumindest auf den unteren Jurisdiktionsebenen leichter zu effizienteren Anbietern abwandern können. Dieser Aspekt der Abwanderungsoption und des dadurch induzierten Wettbewerbs zwischen Jurisdiktionen soll im Folgenden im Hinblick auf die Europäische Union etwas näher betrachtet werden, und zwar speziell unter Bezug auf die Rolle, die das Subsidiaritätsprinzip in der politischen Verfassung Europas spielt bzw. spielen sollte.

Das Subsidiaritätsprinzip kommt in seinem Geiste – wenn auch nicht in seiner bisherigen praktischen Umsetzung – dem sehr nahe, was hier als Forderung nach einer Korrespondenz zwischen politischen Entscheidungsstrukturen und der Geographie der gemeinsamen Interessen thematisiert worden ist. In Artikel 3b des Lissaboner Reformvertrages, dem früheren Artikel 5 des Vertrages zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft, heißt es: „Nach dem Subsidiaritätsprinzip wird die Union in den Bereichen, die nicht in ihre ausschließliche Zuständigkeit fallen, nur tätig, sofern und soweit die Ziele der in Betracht gezogenen Maßnahmen von den Mitgliedsstaaten weder auf zentraler noch auf regionaler oder lokaler Ebene ausreichend verwirklicht werden können, sondern vielmehr wegen ihres Umfangs oder ihrer Wirkungen auf Unionsebene besser zu verwirklichen sind.“ In einem zugehörigen Protokoll „Über die Anwendung der Grundsätze der Subsidiarität und der Verhältnismäßigkeit“ werden Verfahren spezifiziert die, wie es in der Einleitung des Protokolls heißt, „die hohen Vertragsparteien“ beschlossen haben „in dem Wunsch, dass die Entscheidungen der Union so bürgernah wie möglich getroffen werden“.

Nun gibt es sicherlich wenige Leitprinzipien der Europäischen Union, für die so häufig die Diskrepanz zwischen politischer Realität und normativem Anspruch angemahnt wird, wie das Subsidiaritätsprinzip. So hat, um nur ein Beispiel zu nennen, der Präsident des Bundesverfassungsgerichts, Hans-Jürgen Papier, in einem Interview mit der Frankfurter Allgemeinen Zeitung (FAZ, 24. Juli 2007, Nr. 169, 5) kritisch vermerkt: „Das Subsidiaritätsprinzip ist zwar geltendes Recht, spielt aber in der Praxis kaum eine Rolle. Das muss sich ändern.“ Ein Bereich, in dem die Rolle des Subsidiaritätsprinzips immer wieder auf dem Prüfstand steht, ist das sich in verschiedenen Kontexten auftuende Spannungsverhältnis zwischen Harmonisierung, also der Konzentration von Regelungskompetenz auf der Unionsebene, und einem föderalen Wettbewerb, der sich bei dezentraler Zuordnung von Entscheidungskompetenzen ergibt. Dieses Spannungsverhältnis sei hier – unter Beschränkung auf einige grundsätzliche Aspekte – am Beispiel der Diskussion um den Steuerwettbewerb in der Europäischen Union illustriert.

In die Vielfalt der Argumente, die in der Diskussion zum Steuerwettbewerb aufeinandertreffen, kann man eine gewisse Struktur bringen, wenn man sie im Lichte zweier grundlegend verschiedener Besteuerungsphilosophien betrachtet, die in der ökonomischen Theorie der öffentlichen Finanzen vertreten worden sind. Der schwedische Ökonom Knut Wicksell hat in einer 1896 veröffentlichten Arbeit, in der er sich mit der Frage eines gerechten System der Besteuerung befasst, zwei Steuer-Paradigmen gegenübergestellt, nämlich einerseits das Prinzip der „Besteuerung nach der Leistungsfähigkeit“ und andererseits das Prinzip der „Besteuerung nach Interesse“ (Wicksell 1896). Dem Prinzip der Besteuerung nach der Leistungsfähigkeit liegt der Gedanke zugrunde, dass die Bürger eines Gemeinwesens im Maße ihrer Belastbarkeit zur Finanzierung der Staatstätigkeit beitragen sollten, völlig unabhängig davon, ob und in welchem Maße die von ihnen finanzierten Projekte oder Maßnahmen ihren Interessen dienen. Hinter einer solchen Sicht der Besteuerung scheint die Vorstellung vom politischen Gemeinwesen als einer abgeschlossenen Gemeinschaft zu stehen, in der man Menschen beliebig Lasten aufbürden kann, ohne befürchten zu müssen, dass sie ihre Solidarität aufkündigen. Für eine Welt durch hohe Mobilitätsbarrieren gegeneinander abgeschotteter, homogener Nationalstaaten mag dies zumindest in gewisser Annäherung zutreffen, räumen die hohen Abwanderungskosten in einer solchen Welt dem Staat doch in der Tat einen relative großen Spielraum bei der steuerlichen und sonstigen Belastung seiner Bürger ein. Die Durchsetzungschancen einer solchen Besteuerungsphilosophie müssen aber in dem Maße schwinden, in dem die Mobilitätsbarrieren und Wanderungskosten sinken und die Möglichkeiten der Menschen wachsen, für sich selbst und für den Einsatz ihrer wirtschaftlichen Ressourcen zwischen verschiedenen Jurisdiktionen zu wählen. Dies ist aber genau das, was weltweit den Prozess ausmacht, den wir als Globalisierung bezeichnen, und was in besonderem Maße die Bedingungen in der Europäischen Union kennzeichnet. Ein Großteil der Kritik am Steuerwettbewerb und der Forderungen nach Steuerharmonisierung lässt sich als Ausdruck der Probleme interpretieren, in die das Paradigma der Besteuerung nach Belastbarkeit in einer Welt mobiler Menschen und mobiler Faktoren geraten muss.

Knut Wicksell hat das Paradigma der Besteuerung nach Leistungsfähigkeit oder Belastbarkeit nicht wegen der hier betonten mangelnden Überlebensfähigkeit in einer wettbewerblichen Umwelt kritisiert, sondern wegen seiner Ungerechtigkeit. Es sei, so Wicksells Argument, schlicht ungerecht, Menschen zur Finanzierung von Vorhaben heranzuziehen, die ihren Interessen in keiner Weise dienen oder ihren Interessen gar direkt zuwiderlaufen. Gerechtigkeit erfordere, dass der Beitragsleistung auch ein Vorteil gegenüberstehe, im Sinne einer „Besteuerung nach Interesse“. Bei dem Gerechtigkeitskriterium, das er zugrunde legte, ging Wicksell, so kann man vermuten, von der Vorstellung aus, dass ein demokratisches Gemeinwesen ein Verband ist, dessen Mitglieder als gleich freie und gleichberechtigte Personen zwar durchaus Solidaritätspflichten übernehmen, die ihnen zum wechselseitigen Vorteil gereichen, in dem es aber keine legitime Grundlage dafür gibt, von Mitgliedern Opfer zu verlangen, die keiner-

lei Bezug zu den Vorteilen haben, die ihnen aus der Mitgliedschaft erwachsen. Wicksell hat versucht, politische Entscheidungsverfahren zu finden, die die Förderung gemeinsamer Interessen und den Schutz von Interessenverletzung sogar für jedes einzelne öffentliche Projekt sicherstellen können, ein Vorhaben, das wegen der oben erläuterten Nachteile der Einstimmigkeitsregel als alltäglicher Entscheidungsregel scheitern muss. Das bedeutet aber nicht, dass damit das von ihm favorisierte Paradigma der Besteuerung nach Interesse als normatives Referenzmodell seine Bedeutung verliert.

Das Paradigma der Besteuerung nach Interesse passt zum Verständnis des demokratischen Gemeinwesens als einer Bürgergenossenschaft, und es zielt auf eine Besteuerungspraxis, die sich in einer Welt von selbst durchsetzen würde, in der institutionelle Kongruenz gegeben ist, in der also die politischen Entscheidungsstrukturen der Geographie der gemeinsamen Interessen angepasst sind. In der Welt, in der wir leben, kann aber gerade der Steuerwettbewerb in dieser Hinsicht einen heilsamen Druck ausüben, da er die Mängel aufzudecken tendiert, die sich aus institutionellen Inkongruenzen ergeben. Nun wird der These von den heilsamen Wirkungen des Steuerwettbewerbs nicht selten das Argument entgegengehalten, dass der Wettbewerb um mobile Faktoren, insbesondere um mobiles Kapital, Regierungen in einen ruinösen Unterbietungswettbewerb – ein ‚race to the bottom‘ – treibe und dadurch der Fähigkeit beraube, ihren demokratischen Auftrag als Sachwalterin der Interessen der Bürger gerecht zu werden. Wenn dem so wäre, dann würde dies bedeuten, dass der Steuerwettbewerb demokratische Regierungen daran hindern würde, den gemeinsamen Bürgerinteressen zu dienen, dass er also mit dem Kriterium der Bürgersouveränität in Konflikt geraten würde, das hier als Maßstab für die Leistungsqualität demokratischer Gemeinwesen unterstellt wird. Um die Stichhaltigkeit dieses wettbewerbskritischen Einwandes zu prüfen, ist eine Differenzierung hilfreich, die an früherer Stelle schon einmal angedeutet wurde, bislang aber vernachlässigt worden ist.

7. Privatrechtsgesellschaft und Bürgergenossenschaft

Wenn man das Verhältnis zwischen Bürgersouveränität und Standortwettbewerb klären will, so ist zu beachten, dass in einem freiheitlichen demokratischen Gemeinwesen Individuen dem Staat in zwei unterschiedlichen Eigenschaften gegenüberstehen. Einerseits sind sie als Bürger Mitglieder des staatlichen Verbandes, der Bürgergenossenschaft, und als solche der Verbandsordnung oder -verfassung unterworfen, die die internen Verhältnisse, die Rechte und Pflichten, unter den Mitgliedern-Bürgern regelt. Andererseits sind sie als Privatrechtssubjekte der allgemeinen (Privat-)Rechtsordnung und den Regulierungen unterworfen, die der Staat als Gebietskörperschaft in seinem Hoheitsgebiet gegenüber allen sich dort Aufhaltenden durchsetzt, wobei es ihnen im Rahmen dieser allgemeinen Rechts- und Regulierungsordnung freisteht, ihre privatautonomen Rechte für ihre eigenen Zwecke auszuüben. Entsprechend diesen bei-

den Beziehungsarten kann man zwei Funktionen unterscheiden, in denen der Staat tätig wird. Er ist zum einen ein Gemeinschaftsunternehmen der Bürger, ein Verband, der für seine Mitglieder die kollektiven Angelegenheiten regelt, die der Verbandsautorität unterworfen sind. Und er ist zum anderen ein Territorial- oder Standortunternehmen, das die Regeln und sonstigen Bedingungen definiert und durchsetzt, unter denen Privatrechtssubjekte – seien es seine eigenen Bürger oder Bürger anderer Staaten – berechtigt sind, in seinem Hoheitsgebiet für ihre Zwecke tätig zu werden.

In ihrer Eigenschaft als Bürger sind Individuen Mitglieder der Bürgergenossenschaft, sie sind diejenigen, in deren gemeinsamen Interesse das politische Unternehmen betrieben wird und gegenüber denen politisches Handeln zu rechtfertigen ist. In ihre Eigenschaft als Privatrechtssubjekte sind Individuen ‚Standortnutzer‘ in dem Sinne, dass sie die im Hoheitsgebiet eines Gemeinwesens allgemein zugänglichen Anlagen und Leistungen für ihre eigenen wirtschaftlichen oder sonstigen Zwecke nutzen können. Während die Beziehung zwischen Bürgern und Gemeinwesen eine mitgliedschaftliche ist, kann man die Beziehung zwischen Standortnutzern und einem Gemeinwesen mit der Beziehung zwischen einem Unternehmen und seinen Kunden vergleichen. Die Gebietskörperschaften sind aus dieser Sicht als Unternehmen zu betrachten, die Standortnutzern als Kunden das Recht zur Nutzung des betreffenden Hoheitsgebietes gegen Zahlung eines Beitrages einräumen.

Im Sinne der Unterscheidung zwischen Bürgern als Mitgliedern des staatlichen Verbandes und Privatrechtssubjekten als Standortnutzern kann man das, was üblicherweise unter dem Begriff Steuern subsumiert wird, in zwei Kategorien unterteilen. Dies sind zum einen die Mitgliedsbeiträge, die die Bürger als Mitglieder der Bürgerschaft an das Gemeinwesen zahlen, um daraus die Projekte und Vorhaben zu finanzieren, die sie zu ihrem wechselseitigen Vorteil durchführen wollen. Und dies sind zum anderen die Nutzungsentgelte, die Privatrechtssubjekte als Standortnutzer dafür zu entrichten haben, dass ihnen das Recht eingeräumt wird, das Territorium der Gebietskörperschaft für ihre wirtschaftlichen oder sonstigen Zwecke zu nutzen.

Für die Frage des Jurisdiktionswettbewerbs hat der Umstand große Bedeutung, dass auch die Bürger eines Staates in ihrer Eigenschaft als Privatrechtssubjekte das Hoheitsgebiet des Gemeinwesens aus der Perspektive ihrer Standortnutzungsinteressen betrachten werden. In ihren Entscheidungen, wo sie etwa ihr Kapital einsetzen oder unternehmerisch tätig werden wollen, und wo sie eine Beschäftigung suchen oder wo sie ihren Wohnsitz einrichten möchten, werden sie genauso wie andere Standortnutzer die Vor- und Nachteile abwägen können, die ihre Heimatjurisdiktion im Hinblick auf die verschiedenen Nutzungen und im Vergleich zu Alternativjurisdiktionen aufweist. Der Umstand, dass Bürger immer auch Standortnutzer sind, macht den Sachverhalt, um den es hier geht, um einiges komplexer, ändert jedoch nichts an der Bedeutung der grundlegenden Unterscheidung zwischen Steuern als Mitgliedsbeiträgen zur Bürgergenossenschaft und Steuern als Entgelten für Rechte zur Standortnutzung. Er weist lediglich darauf hin, dass auch bei der Besteuerung der Bürger zwischen

diesen beiden Kategorien zu unterscheiden ist, also zwischen den Steuerbeiträgen, die man ihnen abfordern kann, weil sie als Mitglieder der Bürgergenossenschaft aus Gemeinschaftsleistungen Vorteile ziehen können, und den Steuerbeiträgen, die man ihnen abverlangen kann, weil sie, wie andere Standortnutzer auch, die Angebote der Jurisdiktion als eines Standortunternehmens für wirtschaftliche oder andere Zwecke nutzen.

Wenn etwa beklagt wird, dass mobiles Kapital sich gerade wegen seiner hohen Mobilität steuerlichen Belastungen leichter durch Abwanderung entziehen und daher angeblich nur ‚unzureichend‘ zur Finanzierung der öffentlichen Aufgaben herangezogen werden kann, dann scheint dabei stillschweigend unterstellt zu werden, dass dies einer illegitimen Verschiebung der öffentlichen Finanzierungslasten auf andere Schultern gleichkommt. Der Sachverhalt erscheint jedoch in einem anderen Licht, wenn man zwischen der Frage, mit welchen öffentlichen Leistungen sich die Bürger eines Gemeinwesens zu ihrem wechselseitigen Vorteil versorgen wollen, und der Frage unterscheidet, welche Vorteile ihr Gemeinwesen Standortnutzern zu bieten hat, die über den Einsatz ihres Kapitals entscheiden. Die Mobilität von Kapital schränkt in keiner Weise die Mitglieder einer Bürgergenossenschaft in ihren Möglichkeiten ein, sich auf die öffentlichen Leistungen zu einigen, die sie gemeinschaftlich zu finanzieren bereit sind. Sie schränkt nur ihre Möglichkeiten ein, mit den Kosten andere zu belasten, die an diesen Leistungen kein Interesse haben und sie auch nicht in Anspruch nehmen. Genauer gesagt, sie schränkt ihre Möglichkeiten ein, Kapitalanleger und andere Standortnutzer über das hinaus mit Abgaben zu belasten, was diese für das Recht zur Nutzung des Standorts zu zahlen bereit sind. In einer globalisierten Welt, die mobilen Ressourcen vielfältige Alternativoptionen bietet, wird man Standortnutzer nicht zur Finanzierung von Projekten heranziehen können, die nur Bürgern als Genossenschaftsmitgliedern Vorteile bringen aber nicht die Attraktivität des Standorts für die sie interessierenden Nutzungszwecke erhöhen. So wird man etwa, um ein Beispiel zu nennen, mobiles Kapital schwerlich zur Finanzierung von Deckungslücken im Rentensystem oder in der Pflegeversicherung heranziehen können. Andererseits wird man Standortnutzer aber durchaus in dem Maße an der Finanzierung öffentlicher Leistungen beteiligen können, in dem diese den Standort attraktiver machen, wie etwa Rechtssicherheit, Infrastruktur, eine korrekte und effiziente öffentliche Verwaltung u.ä..

8. Schluss

Welche Folgerungen lassen sich aus dem oben Gesagten für die Einwände ziehen, die von den Kritikern des Steuerwettbewerbs vorgebracht werden? Zunächst kann man festhalten, dass es wohl kaum Gründe gibt, einen ruinösen Wettbewerb, ein ‚race to the bottom‘ zu befürchten – und es gibt auch in der Tat keinerlei empirische Hinweise, dass ein solcher ruinöser Wettbewerb im Gange wäre. Ebenso wenig wie Menschen üblicherweise die Entscheidung, in wel-

ches Speiselokal sie gehen wollen, allein vom Preis sondern von ihrer Einschätzung des Preis-Leistungsverhältnisses bestimmen lassen, ebenso wenig wird man Kapitalanlegern und Investoren unterstellen können, dass sie sich bei ihren Standortentscheidungen allein an den Steuersätzen orientieren werden. In diesem Sinne wettbewerben Jurisdiktionen nicht nur mit der Höhe ihrer Steuern, sondern mit den Steuer-Leistungspaketen, die sie Standortnutzern zu bieten haben. Ebenso wenig wie bei der Besteuerung der Standortnutzer ein ‚race to the bottom‘ zu erwarten ist, wird man dies auch bei den Steuern befürchten müssen, die die Bürger als Mitgliedsbeiträge an die Gemeinwesen, denen sie angehören, entrichten. Denn auch hier wird nicht der Wunsch nach möglichst niedrigen Steuern die Entscheidung dominieren, sondern es werden die Präferenzen zum Tragen kommen, die Bürger für Steuer-Leistungskombinationen haben, Präferenzen, die in verschiedenen Jurisdiktionen durchaus unterschiedlich ausgeprägt sein mögen. – Ein ‚race to the bottom‘ wird es allenfalls in dem Sinne geben, dass der Steuerwettbewerb die Möglichkeiten reduzieren und im Grenzfall gänzlich beseitigen wird, Standortnutzer zur Finanzierung öffentlicher Leistungen heranzuziehen, die ihnen bei der Nutzung des Standorts keinerlei Vorteile bieten. Aber es ist schwerlich ein triftiger Grund auszumachen, warum dies zu beklagen wäre. Vielmehr ist dies ein Faktum, auf das demokratische Staaten sich bei der Gestaltung der internen Angelegenheiten der Bürgergenossenschaft einstellen müssen.

Im Übrigen geht es hier um einen Tatbestand, der in unserer globalisierten Welt zwar besonders augenfällig wird, der aber keineswegs neu ist. Bereits 1776 stellte Adam Smith (2005, 808) in seinem Werk über die Natur und die Ursachen des Wohlstands der Nationen folgendes fest:

„Der Grundeigentümer ist notwendigerweise Bürger des Landes, in dem sein Grundbesitz liegt. Der Eigentümer beweglichen Vermögens ist eigentlich Weltbürger und nicht notwendigerweise an ein bestimmtes Land gebunden. Er wäre imstande, das Land zu verlassen, in dem er einer lästigen Untersuchung unterzogen wird, um zu einer drückenden Steuer veranlagt zu werden, und würde sein Vermögen in ein anderes Land schaffen, in dem er ungestörter seine Geschäfte betreiben oder seinen Reichtum genießen könnte. Durch die Entfernung seines Vermögens würde er in dem Land, das er verlässt, der gesamten Erwerbstätigkeit ein Ende machen, die er damit dort unterhalten hätte. Vermögen bebaut den Boden; Vermögen beschäftigt Arbeitskräfte. Eine Steuer, die über kurz oder lang das Vermögen aus einem Land vertriebe, würde insoweit über kurz oder lang jede Einkommensquelle sowohl für den Herrscher wie für das Volk versiegen lassen.“

Dem ist nichts hinzuzufügen.

Literatur

- Blankart, Ch. B. (2005), „Reformen des föderalen Systems“, in: M. Wohlgemuth (Hrsg.), *Spielregeln für eine bessere Politik*, Freiburg: Herder, 134–158.
- Buchanan, J. M. und G. Tullock (1962), *The Calculus of Consent: Logical Foundations of Constitutional Democracy*, Ann Arbor: The University of Michigan Press.
- , R. D. Tollison und G. Tullock (1980) (Hrsg.), *Toward a Theory of the Rent-Seeking Society*, College Station: Texas A&M University Press.
- Oates, W. E. (1999), „An Essay in Fiscal Federalism“, *Journal of Economic Literature* 37, 1120–1149.
- Olson, M. (1969), „The Principle of ‚Fiscal Equivalence‘: The Division of Responsibilities Among Different Levels of Government“, *American Economic Review* 59, 479–487.
- Smith, A. (2005), *Untersuchung über Wesen und Ursachen des Reichtums der Völker*, Tübingen: Mohr Siebeck.
- Rawls, J. (1975), *Eine Theorie der Gerechtigkeit*, Frankfurt a.M.: Suhrkamp.
- Wicksell, K. (1896), *Finanztheoretische Untersuchungen*, Jena: Fischer.