

Friedlicher Austritt Braucht die Europäische Union ein Sezessionsrecht?¹

Detmar Doering

¹ Teile dieser Abhandlung wurden bereits veröffentlicht als: *Austritt erlaubt? Die Verfassung der Europäischen Union braucht ein Sezessionsrecht*; in: *Ordo. Jahrbuch für die Ordnung von Wirtschaft und Gesellschaft*, Band 51, 2000, S.383ff.

The Centre for the New Europe (CNE) is a pan-European policy research institute based in Brussels. It reflects and stimulates debate on economic, political and social issues.

Through its analysis and the solutions it proposes, CNE aims to encourage economic growth and entrepreneurial initiative in an ordered society based on personal liberty, creativity and responsibility. CNE firmly believes that economic liberty goes hand in hand with prosperity for all.

The Centre for the New Europe (CNE) ist ein pan-europäisches Politikinstitut mit Sitz in Brüssel und einem Büro in Trier. Es nimmt Stellung zu ökonomischen, politischen und sozialen Fragen.

Seine Untersuchungen und Lösungsvorschläge versteht CNE als Anregung zum ökonomischen Wachstum und zur unternehmerischen Initiative in einer Gesellschaft, die auf individueller Freiheit, Kreativität und Verantwortung basiert. CNE teilt die Überzeugung, daß ökonomische Freiheit und Wohlstand für alle Hand in Hand gehen.

June 2002

Printed in Germany

ISBN 75724-20-9

Inhalt

Sezession – ein vernachlässigtes Thema.....	7
Demokratisches Gedankenspiel	9
Exkurs: Individuelles und kollektives Sezessionsrecht.....	11
Ein Bund zum Nutzen aller?	18
Immanente Zentralisierungstendenzen in der EU.....	19
Sezession als verankertes Verfassungsrecht.....	23
Druckmittel für eine gerechte EU.....	27
Lohnt sich die Trennung überhaupt?	30
Einfache Bilanzen sind nicht möglich.	33
Sezession im Kleinen: Opting Out und Nullifikation.....	35
Mittel zur Schadensbegrenzung	41
Eine Frage der Ausgestaltung.....	42
Einseitig oder im gegenseitigen Einvernehmen?.....	48
Ein Europa des Wettbewerbs	52

Literaturverzeichnis	57
Der Autor.....	66

Sezession – ein vernachlässigtes Thema

Kurz nach der deutschen Wiedervereinigung machte der damalige Ministerpräsident eines „alten“ (südlichen!) Bundeslandes Schlagzeilen mit dem – anscheinend nie wirklich bestätigten – Gerücht, er habe eine Studie in Auftrag gegeben, in der die Möglichkeit der Sezession des Landes von der Bundesrepublik Deutschland juristisch untersucht werden solle. Er fürchtete offenbar die hohen Kosten der Wiedervereinigung, die – allen Versprechen des damaligen Bundeskanzlers und seiner Regierung (Stichwort: „Portokasse“) zum Trotz – auf die westlichen Bundesländer zukommen würden.

Mehr als einen Lacherfolg erntete die Idee damals nicht. Aber vielleicht hätte man doch noch einmal ein wenig darüber nachdenken sollen – nicht nur, weil sich die deutsche Bundesregierung tatsächlich in Sachen „Kosten der Wiedervereinigung“ grob verschätzt hatte. Es gibt schließlich einen Unterschied zwischen der abstrakten Anerkennung eines Sezessionsrechts und einer tatsächlichen Sezession (ein Recht auf Schutz des Eigentums besteht ja schließlich auch prinzipiell dann, wenn gerade zufällig keine Diebesbande in der Nähe ist). Natürlich bestand trotz der Kosten der Wiedervereinigung 1990 kein aktueller Bedarf an Sezession und auch kein irgendwie verbreiteter Wunsch danach. Im damaligen politischen Kontext betrachtet war eine derartige Idee tatsächlich lächerlich. Das tangiert aber nicht die Frage, ob und unter welchen Bedingungen Sezessionen grundsätzlich legitim sein können. Der politische Kontext kann sich schließlich ändern, und Rechte sind nicht von einer speziellen Situation abhängig, sondern sollten zeitlos gültig sein.

Die Tabuisierung des Themas „Sezession“, die ihre politischen Gründe auch darin haben mag, dass es im Bewusstsein vieler Menschen fälschlich mit Gewalt und Gesetzlosigkeit verbunden wird², hat zur Folge gehabt, dass sich auch

² Dies mag daran liegen, dass gewalttätig ausgetragene Konflikte aus psychologischen Gründen eher öffentlich wahrgenommen werden als friedlich gelöste. Sicher hat etwa der (erste) kriegerische Unabhängigkeitskampf der Tschetschenen gegen Russland 1994-96, der rund 40.000 Menschenleben forderte, eher das Denken über „Sezession“ geprägt, als der insgesamt erstaunlich friedliche Vorgang der Auflösung der übrigen Sowjetunion, die den wohl größten und umfassendsten Sezessionsvorgang der Geschichte darstellt, gegen den sich die Ereignisse in Tschechien in ihrem Umfang geradezu gering ausnehmen.

die Fachliteratur zu dieser wichtigen Frage äußerst spärlich ausnimmt.³ Auch haben sich nur wenige der großen „Klassiker“ des politischen Denkens dem Thema gewidmet.⁴ Dabei wird nicht nur die enorme reale Bedeutung des Phänomens vernachlässigt. Zu denken ist an die Auflösung der UdSSR nach dem Untergang des Sowjetkommunismus oder an den Zerfall Jugoslawiens. Man braucht sich nur in der gegenwärtigen Weltpolitik umzuschauen, um auf eine große Menge mehr oder weniger virulenter politischer Konflikte zu stoßen, die einen „sezeSSIONsträchtigen“ Hintergrund haben: Spanien und das Baskenland, Großbritannien und Nordirland, Dänemark und die Färöer Inseln, Indien/Pakistan und Kaschmir, die Philippinen und Mindanao, Sri Lanka und das Tamilengebiet, die Komoren und Anjouan, Namibia und der Caprivi-Streifen (San-Volk), Indonesien und Aceh, Indonesien und Iriyan Jaya, Sudan und der Südsudan, China und Tibet, Somalia und Somaliland, Türkei/Iran/Irak und Kurdistan, Kanada und Quebec, Marokko und die Westsahara, Jugoslawien und Montenegro, Senegal und Casamance, Großbritannien und Schottland, Russland und Tschetschenien, China und Xinjiang, Frankreich und Korsika und selbst die vergleichsweise skurrilen und naiven „SezeSSIONs-bestrebungen“ des norditalienischen „Padanien“ gegenüber Italien seien genannt. Diese Aufzählung beansprucht noch längst keine Vollständigkeit, zeigt aber die Bedeutung des Problems auf. Zudem gibt es noch ausgesprochen bedrohliche Potentiale für zukünftige Konflikte. Es gibt, so Schätzungen, mehr als 3000 verschiedene Völker auf der Erde, von denen nur eine verschwindende Minderheit einen eigenen Staat haben. Viele Staatsgrenzen sind – man denke nur an Afrika –

³ Daher zurecht: „The literature of moral, political, legal, and economic philosophy have surprisingly little to say about secession. Major figures in the history of political philosophy neglect it regardless of their orientation. Until recently, there was little reason for scholars other than specialized historians to study secession. Today, though, the topic is crying out for sustained philosophical attention.“ Steven Yates: *When is Political Divorce Justified?*; in: David Gordon (Hrsg.): *Secession, State and Liberty*, New Brunswick/London 1998, S.36.

⁴ Eine bemerkenswerte Ausnahme ist der große Emdener Jurist *Johannes Althusius*, der in seiner „Politica“ von 1603 wenigstens beiläufig TeiLgliederungen das Recht auf SezeSSION von einem tyrannischen Staat als natürliches Recht zugestand. Seine Konzeption vom SezeSSIONsrecht war allerdings dadurch beschränkt, dass er es ausschließlich als Subspezies des Widerstandsrechts sah. Johannes Althusius, *Politica*, engl. übers. und hrsg. von F.S. Carney, Indianapolis 1995, S.197.

recht „künstlich“ gezogen worden, etwa von Kolonialmächten, die keinerlei Rücksicht auf ethnische, religiöse oder kulturelle Besonderheiten nahmen, die sich vor Ort fanden. Wer weiß, was sich daraus dereinst einmal ergeben könnte?

Aber nicht nur die reale politische Bedeutung bleibt durch diese Vernachlässigung unberücksichtigt, sondern auch der eher normative Aspekt, dass ein Recht auf Sezession auch ein Mittel zur friedlichen Konfliktlösung und zur Wahrung individueller Freiheitsrechte und marktwirtschaftlicher Grundprinzipien sein kann – vor allem bei föderalen oder konföderalen Staaten oder Staatenverbindungen. Deshalb liegt es nahe, dass das Thema „Sezessionsrecht“ auch in der Debatte um den europäischen Einigungsprozess in Zukunft sinnvollerweise an Bedeutung zunehmen wird.

Demokratisches Gedankenspiel

Ein bloßes Gedankenspiel hilft weiter. Man stelle sich einen demokratischen Bundesstaat oder Staatenbund vor, innerhalb dessen sich ein Gliedstaat nach einer fairen, friedlichen und demokratischen Abstimmung mit 90% Mehrheit für eine Trennung vom Bund ausspricht. Wäre es legitim, dass die Zentralmacht etwa durch Armee-Einsatz die Einheit mit Gewalt wieder herstellt? Soll sie die 90% in Lagern internieren oder auf friedliche Stimmbürger schießen lassen? Dies wäre sowohl ein Verstoß gegen demokratische Prinzipien als auch eine Verletzung des Selbstbestimmungsrechts. Senkt man den Abstraktionsgrad des obengewählten Beispiels weiter, so wird das Ganze noch drastischer veranschaulicht. Sollte die EU in dem hypothetischen Fall, das niederländische Volk wählte den Austritt aus der Union, Bombenangriffe auf Den Haag und Rotterdam unter Beteiligung der deutschen Luftwaffe – ganz wie die Reichsluftwaffe 1940 – anordnen? Dass dies wohl ebenso abstrus wie gemeingefährlich wäre, leuchtet ein.

Andere denkbare Fälle – etwa eine gegen den Willen der Bevölkerung des Gliedstaates mit diktatorischen Mitteln betriebene Sezession – seien hier nicht ausführlich diskutiert (innerhalb einer demokratisch organisierten Union könnte

dann etwa auch das Recht auf „Ausschluss“⁵ erwogen werden). Was zählt, ist die Tatsache, dass innerhalb einer vollständig demokratisch-rechtsstaatlichen Logik ein Sezessionsrecht nicht lächerlich, sondern eigentlich selbstverständlich ist. Tschechien und die Slowakei haben dies bei ihrer friedlichen Trennung im Jahre 1992 in der Praxis vorbildlich gezeigt.

Es kann keinem Zweifel unterliegen, dass dies eine relevante Frage in Bezug auf das derzeit wagemutigste Projekt einer engeren Vereinigung von „Gliederstaaten“ ist, nämlich der Europäischen Union. In der Geschichte gibt es – aller gemeinsamen abendländischen Tradition zum Trotz – kaum ein Beispiel für einen funktionierenden engen Zusammenschluss von so vielen sprachlich, ökonomisch und kulturell verschiedenen Ländern wie ihn die Europäische Union anstrebt. Durch die anstehende Osterweiterung werden diese Divergenzen mit großer Wahrscheinlichkeit noch verschärft. Es besteht theoretisch die Möglichkeit der Entstehung hoher Konfliktpotentiale – eine Möglichkeit, die bei der Planung eines verfassungsrechtlichen Rahmens für den Vereinigungsprozess schon berücksichtigt sein muss. Eine Verfassung soll schließlich für mehrere Generationen – theoretisch sogar für die Ewigkeit⁶ – das Recht binden, um so das Handeln der Regierenden zu kontrollieren. Heute mag das Thema „Sezes-

⁵ Auch Ausschlüsse hat es immer wieder gegeben. Der Ausschluss Singapurs aus der erst zwei Jahre zuvor gegründeten Malaysischen Föderation 1965, der aus Sicht vieler Malaien die Probleme mit der in Singapur die Mehrheit stellenden chinesischen Minderheit entschärfen sollte, ist ein Beispiel.

Ein Ausschluss könnte sich etwa dadurch legitimieren, dass eine Teilsektion den Rest des Gemeinwesens mit politischen Mitteln diskriminiert oder ausbeutet. Der Übergang zwischen Sezession und Ausschluss ist hier bisweilen fließend. Im Grunde ist ein Ausschluss meist die Sezession des größeren Teiles von einem kleineren, wobei der größere Teil die Rechtsnachfolge des Ganzen beansprucht.

⁶ Nicht umsonst spricht einer der frühen Vertreter des modernen Verfassungsgedankens, der Engländer James Harrington, in seinem Werk „Oceana“ (1656) vom Ideal des „immortal commonwealth“. James Harrington: *The Political Works of James Harrington*; hrsg. v. J.G.A. Pocock, Cambridge 1977, S.229 Auch Edmund Burke spricht in diesem Zusammenhang 1791 von einem „permanent standing covenant“; Edmund Burke: *The Works. Twelve Volumes in Six* (Reprint der Ausgabe London 1887), Hildesheim 1975, IV 165.

Diese Idee geht auf die Antike zurück, etwa Ciceros „res publica immortalis“. Marcus Tullius Cicero: *Pro Marcello* (22); in: ders.: *Orationes*, hrsg. v. C. Orelli, 4 Bde., Zürich 1856, II.2, S.1190.

sion“ nicht auf der Agenda sein. Im Gegenteil: Noch wollen viele Länder „rein“ in die EU, aber keine „raus“. Aber wer garantiert, dass dies etwa in 50 Jahren noch genauso ist?

Exkurs: Individuelles und kollektives Sezessionsrecht

Jeder Staat verübt Eingriffe in Entscheidungsprozesse seiner Bürger. Selbst ein liberaler Minimalstaat, der sich nur um innere und äußere Sicherheit kümmert, kann, weil er letztlich auch über die Kollektivierung von Privateigentum durch Steuern finanziert werden muss, sich nie völlig neutral zum Marktgeschehen und zu den legitimen Präferenzen seiner Bürger verhalten. Diese Erkenntnis macht die geistige Durchdringung der Sezessionsproblematik zugleich leichter und schwerer.

Theoretisch wird sie dadurch leichter, dass eine solche fundamentale Staatskritik ein individuelles Sezessionsrecht erlauben würde. Greift der Staat in meine legitimen Rechte⁷ ein, so verlasse ich ihn. Dieses letztlich in einen liberalen Anarchismus mündende Argument, das auch in neuerer Zeit von manchen amerikanischen „Libertarians“ (z.B. Murray Rothbard⁸) verfochten wird, geht unter anderem auf den englischen Evolutionstheoretiker Herbert Spencer zurück, der 1851 in seinem Buch „Social Statics“ den Staat als per se „unmoralisch“ definierte und meinte, dass aufgrund des gleichen Rechtes auf Selbstbestimmung niemand gezwungen werden dürfe, einem Staat anzugehören, dem er nicht angehören will.⁹ Es gäbe ein individuelles „right to ignore the state“.¹⁰ Ein

⁷ Gemeint ist mit diesen Rechten das Recht auf „self-ownership“ im Lockeschen Sinne: Das Eigentum einer Person an sich selbst und das (Sach-)Eigentum, das sie ohne Verletzung dieses Rechtes schafft oder von anderen erwirbt. Es handelt sich hier um ein vorstaatliches Natur- oder Vernunftrecht.

⁸ Murray Rothbards auf libertär-individualanarchistischen Prämissen beruhendes Bekenntnis zur Legitimität von Sezession findet sich u.a. in: Murray Rothbard: *Nations by Consent – Decomposing the Nation-State*; in: David Gordon (Hrsg.): *Secession, State and Liberty*, New Brunswick/London 1998, S.79ff.

⁹ Eine ähnliche Theorie des sich aus dem individuellen Naturrecht ableitenden Sezessionsrechts verfocht etwa zur gleichen Zeit (unabhängig von Spencer) der Amerikaner Lysander Spooner (1808-1887), insbesondere in seiner Schrift „No Treas-

Trennungsbeschluss sei, so das logisch durchaus recht zwingende Argument, per se kein aggressiver Akt gegen andere Menschen, und daher nicht legitimerweise kriminalisierbar.

Diese Auffassung hat zum Vorteil, dass sie eine klare und elegante Definition der Legitimität von Sezessionen erlaubt. Dies liegt daran, dass sie die Formulierung einer von allen empirischen Erwägungen befreiten normativen Theorie ermöglicht. Diesem theoretischen Vorteil zum Trotz hat sie aber auch praktische Nachteile. Zwar kann man heute einen konkreten Staat in den meisten Fällen durch Auswanderung verlassen, doch kann man sich nur schwerlich von der Staatlichkeit an sich trennen, um (im Sinne von Spencers „voluntary out-lawry“¹¹) eine völlig eigenständige Souveränität zu erlangen. Moderne Staaten sind territoriale Monopolisten an Gewalt. Sie haben sich in verschiedensten Formen auf der ganzen Welt verbreitet. Einen staatsfreien Raum gibt es kaum noch. Der amerikanische Historiker Joseph R. Strayer hat einmal festgestellt, dass die Rechtsorganisation des Mittelalters, die sich kaum als „territorial“ begriff, der „Staatenlosigkeit“ durchaus noch einen legitimen Platz zuwies. Erst der moderne Staat habe dies verunmöglicht: „In der Welt von heute ist das schlimmste Schicksal, das einen Menschen treffen kann, staatenlos zu sein.... Die alten Formen sozialer Identifikation sind nicht länger unbedingt notwendig. Man kann ein einigermaßen erfülltes menschliches Leben ohne Familie, ohne festen Wohnsitz, ohne religiöse Bindungen führen, aber als Staatenloser ist man ein Nichts. Man hat keine Rechte, keine Sicherheit und wenig Gelegenheit zu einer sinnvollen beruflichen Laufbahn. Es gibt keine Rettung auf Erden außerhalb eines organisierten Staates.“¹²

Dieser Umstand hat in unserer „realen“ Welt zur Folge, dass primär die territoriale Kollektivsezession, in der sich aus einem Teil eines Staates ein neuer Staat

son – The Constitution of No Authority“ (1867). Siehe: Detmar Doering: *Lysander Spooner und die Freiheit ohne Staat*; in: liberal, Heft 1, Februar 1995, S.74ff.

¹⁰ Herbert Spencer: *Social Statics. The Conditions Essential to Human Happiness Specified, and the First of Them Developed*, New York 1995, S.185.

¹¹ Ebd.

¹² Joseph R. Strayer: *Die mittelalterlichen Grundlagen des modernen Staates*, hrsg. u. übers. von H. Vollrath, Köln/Wien 1975, S.1.

bildet, zum politisch relevanten Problemfall wird.¹³ Damit stellt sich zunächst einmal die ökonomische Seite des Problems ganz anders dar. Während innerhalb eines radikal-individualistischen bzw. anarchistischen Rahmens die Kosten des Ausstiegs (exit) gegen Null tendierten (ähnlich wie die Entscheidung, in einen anderen Supermarkt Lebensmittel einzukaufen als vorher), sind die Kosten eines staatlichen Kollektivaustrittes äußerst hoch. Die extrem individualistische naturrechtliche Position nehme ein unrealistisches „libertarian idyll“¹⁴ als Grundvoraussetzung an, meint daher nicht ohne Grund Nobelpreisträger James M. Buchanan.

Auch die normativen Aspekte der Sezessionstheorie verschieben sich durch die „Verstaatlichung“ des Problems. Die Legitimität ist nun auf einmal weit schwerer theoretisch zu begründen als es bei der individualanarchistischen Theorie im Sinne Spencers der Fall ist. Eine rein normative Position ist kaum noch formulierbar. Eine solche Formulierung könnte nur greifen, wenn ein vollständiger Konsens des die Sezession erklärenden Kollektivs vorläge (d.h. *alle* Individuen willigten persönlich explizit und ohne Zwang ein) und zugleich dieses Kollektiv ein definierbares Territorium exklusiv bewohnte. In diesem Falle wäre das kollektive Recht unter Berücksichtigung des staatlichen Territorialprinzips vollständig mit dem individuellen Sezessionsrecht rück-gekoppelt und identisch.

Dies wird in der Regel aber nicht der Fall sein. Es wird in einem solchen Territorium immer wieder Menschen (etwa die bezahlten Bundesbeamten, die im neuen Staat keinen Arbeitsplatz mehr erwarten können, ganz zu schweigen von bedrohten ethnischen Minderheiten) geben, die auch unter der Bedingung schlimmsten allgemeinen Unheils kein Interesse an einer Sezession haben. Das ist ein reales Problem: Was macht denn die sich trennende Minderheit mit den Minderheiten in ihren Reihen? Beim Auseinanderfallen des ehemaligen Jugoslawien sieht man die blutigen Konsequenzen, die sich aus diesem Problem ergeben.

¹³ „The seceding group must be capable of forming a viable state; the contractualist standard would allow anyone to reject an act of secession which would subject individuals to an inviable and thus useless state.“ Scott Boykin: *The Ethics of Secession*; in: David Gordon (Hrsg.): *Secession, State and Liberty*, New Brunswick/London 1998, S.72.

¹⁴ James M. Buchanan: *Secession and the Economic Constitution*, unveröffentlichtes Manuskript, 1999, S.1.

Idealtypisch lässt sich eine Sezession von staatlichen Einheiten nur daraus rechtfertigen, dass Individuen das Recht wahrnehmen, kollektiv zu handeln.¹⁵ Staatliche Kollektiventscheidungen, wozu die Sezession im Allgemeinen heute gehört, sind aber fast immer etwas anderes als die vollständige Summe expliziter Individualentscheidungen. Sowohl aus naturrechtlicher als auch aus marktwirtschaftlicher Sicht ergibt sich daraus die pragmatische Forderung, dass die Kollektiventscheidung immerhin wenigstens die Fähigkeit zur Ausübung individueller Entscheidungen maximieren solle.

Generell ist dies als Aufforderung zur Privatisierung bisher kollektiver Güter zu sehen. Dort wo es staatliche Kollektiventscheidungen noch gibt, sollten sie möglichst nah an den Präferenzen der Bürger liegen. Negativ schließt dies eine den eigenen Bürgern dekretierte Sezession durch ein totalitäres Regime aus. Positiv kann ein solches Recht nur bestehen, wenn innerhalb des sich trennenden Landesteils (1) die legale Möglichkeit für den einzelnen zur Artikulation von politischen Präferenzen („voice“), (2) die legale Möglichkeit, Gesetze zu ändern, (3) das Recht des „exit“ durch Auswanderung, (4) das Recht auf individuelle Verfügung über Privateigentum¹⁶ und (5) demokratische Prozeduren bestehen.

¹⁵ Eine solche Ableitung eines staatlich-kollektiven Sezessionismus aus dem individualrechtlichen Ansatz à la Spencer versucht Scott Boykin: *The Ethics of Secession*, op.cit., S.73. Das politische Sezessionsrecht sei demnach „an individual right to engage in collective action for the purpose of secession.“

Dieser Ansatz besticht durch seine theoretische Eleganz und Stringenz. Indes würde er die kollektive Sezession größerer Staatsteile selbst in so offenkundig gerechtfertigten Fällen wie der Sezession Ost-Pakistans (danach Bangladesh) von Pakistan 1971 verbieten. Obwohl sich hier ein Volk einem planmäßigen Genozid entzog, gab es sicher nie einhelligen Konsens über die Sezession. Bangladesh hätte sich also nie als sezessionistisches Land konstituieren können. Ob dies im Sinne Boykins ist, ist zu bezweifeln.

¹⁶ Auch demokratische Kollektiventscheidungen können letztlich keinen Ersatz für die individuelle Selbstbestimmung liefern. Wichtig ist auch hier, dass der Privatentscheidung Vorrang zukommt. Sie ist ohne Privateigentum völlig substanzlos. Der österreichische Ökonom Ludwig von Mises hat schon 1927 festgestellt, dass etwa ein Bildungssystem, das öffentlicher Besitz ist, für ethnische Minderheiten eine potentielle Unterdrückungsgefahr bietet. Entstaatlichung, d.h., die Herstellung einer auf Privateigentum basierenden Lösung, sei der einzige Ausweg: „In allen national gemischten Gebieten ist die Schule ein Politikum von höchster Bedeutung.“

Am wichtigsten ist aber das Recht von Minderheiten, sich wiederum von der „Sezession“ durch eigene Sezession zu trennen. Aufgrund der Kosten einer Sezession dürfte dies praktisch in der Regel dazu führen, dass am Ende zwar kein „liberales Utopia“ entstünde, aber zumindest von den Bürgern implizit akzeptierte Staatswesen in ihren „natürlichen“ Grenzen. Theoretisch lässt eine solche Auffassung einen unendlichen Regress zu, in dem sich eine Minderheit von der anderen trennt, bis entweder völlige Konsensgemeinschaften oder individuelle Sezessionen übrigbleiben.¹⁷ Extreme Libertäre, wie etwa Murray Rothbard, haben dies sogar positiv als eine mögliche Strategie zur Erreichung

Man kann sie nicht entpolitisieren, wenn man sie als öffentliche und Zwangseinrichtung beibehält. Es gibt da nur ein Mittel, der Staat, die Regierung, die Gesetze dürfen sich in keiner Weise um die Schule und um den Unterricht kümmern, öffentliche Gelder dürfen dafür nicht verwendet werden, Erziehung und Unterricht müssen ganz den Eltern und privaten Vereinigungen und Anstalten überlassen werden,“ Ludwig von Mises: *Liberalismus*, eingel. v. H.H. Hoppe, St. Augustin 1993, S.102.

¹⁷ Die Möglichkeit einer solchen durch permanente Sezession hervorgerufenen Auflösung des Staates ruft oft staatliche Gegenmaßnahmen hervor, die auf eine Beschränkung der potentiell zur Sezession Legitimierten hinauslaufen. Selbst die durch Sezession entstandenen Südstaaten in Amerika befürworteten trotz ihrer prinzipiellen Anerkennung des Sezessionsrechtes eine solche Beschränkung und zwar auf diejenigen Teile der Union, die explizit als Staaten der Union beigetreten waren. Als im Jahre 1863 der westliche Teil des Bundesstaates *Virginia*, der zuvor die Sezession von den Vereinigten Staaten erklärt hatte, sich wiederum von der Sezession trennt, d.h. wieder der Union anschließt, sieht das der Süden als eklatanten Verfassungsbruch. Nur die militärische Unterlegenheit des Südens verhindert eine zwangsweise Wiedereingliederung. Südstaatenpräsident *Jefferson Davis* argumentiert später, dass sich der Staat *Virginia* von der Union hätte lösen können, weil er ein souveräner Vertragspartner der Union gewesen sei. Eine souveräne Entität namens *West Virginia* (heute ein eigener Bundesstaat), die sich von *Virginia* lösen könne, hätte es aber nie gegeben. *Jefferson Davis: The Rise and Fall of the Confederate Government*, hrsg. v. J.M. McPherson, 2 Bde., New York 1990., II S. 255ff.

Eine solche ad hoc-Beschränkung, so plausibel sie im Kontext der amerikanischen Verfassungsdiskussion sein mag, hilft aber ansonsten kaum weiter. Was ist, wenn in einem zentralistischen, das heißt nicht aus (Teil-)Staaten zusammengesetzten, Staat eine Minorität mit berechtigten Gründen eine Sezession erklären will?

eines individual-anarchistischen Zustands gedeutet.¹⁸ Dass es so weit kommt, ist in der Praxis wegen der damit verbundenen Kosten aber wohl kaum anzunehmen. Die Sezessionsbereitschaft, die ja durch äußere Faktoren durchaus veränderbar ist, wird dramatisch sinken, wenn die geplante Trennung nicht lebensfähige Gemeinwesen zur Folge haben wird.

Diese Anforderungen an secessionistische Kollektiventscheidungen sind keineswegs auch nur annähernd so strikt naturrechtlich fundierbar wie das (durch die politischen Verhältnisse weitgehend verbaute) individuelle Sezessionsrecht.¹⁹ Sie sollten aber mit diesem individuellen Sezessionsrecht rückgekoppelt sein und eine Annäherung an die Berücksichtigung und Wahrung individueller Präferenzen zum Ziel haben. Im Grunde handelt es sich um die Forderung nach demokratisch-rechtsstaatlichen Verhältnissen.

Auch hier genügt allerdings nicht nur die bloße Zurkenntnisnahme eines abstrakten „Naturrechts“ auf Sezession. Da einem Sezessionsbeschluss meist heftige Konflikte vorausgehen, kann die Wahrnehmung eines solchen Rechtes in der Praxis auf enorme Schwierigkeiten stoßen – bis hin zu der Möglichkeit eines Krieges. Hier ist auch die Ökonomie gefragt, die Aufschluss über konkrete politische Anreizlagen und Interessen geben kann, die einem solchen

¹⁸ „For if one part of a country is allowed to secede, and this principle is established, then a subpart of that must be allowed to secede, and a subpart of *that*, breaking the government into ever smaller and less powerful fragments... until at last the principle is established that the individual may secede – and then we will have true freedom at last.“ Murray Rothbard: *Principles of Secession* (1967); zit. nach: Justin Raimondo: *An Enemy of the State. The Life of Murray N. Rothbard*, New York 2000, S.165.

¹⁹ Dies gilt auch für die demokratische Verfahrensweise. Ludwig von Mises meint 1927 zwar klar: „Der Liberalismus hat die Rechtsform geschaffen, in der der Wille des Volkes, einem bestimmten Staate anzugehören oder nicht anzugehören, zum Ausdruck gelangt: das Plebiszit.“ Ludwig von Mises: *Liberalismus*, op.cit., S.105. Er schränkt aber zurecht ein, es „bliebe noch ein ungelöster Rest zurück, der zu Reibungen zwischen den Völkern führen kann. Einem Staate angehören zu müssen, dem man nicht anzugehören wünscht, ist nicht weniger arg, wenn man in diese Lage durch das Ergebnis einer Abstimmung gelangt ist, als wenn man es als Folge einer militärischen Eroberung tragen muss.“ (ebd.)
Wenn innerhalb des ausgetretenen Landes wiederum auch die Sezession möglich ist, dann könnten die Folgen davon allerdings durch die richtigen Anreize gemildert werden.

krete politische Anreizlagen und Interessen geben kann, die einem solchen Trennungsprozess vorhergehen und folgen.

Ein Bund zum Nutzen aller?

Es sind letztlich nicht so sehr rein rechtliche Erwägungen, die meist am Beginn der Formierung einer bundesstaatlichen oder staatenbündischen Ordnung stehen, sondern wirtschaftliche Gründe im weitesten Sinne. Freiwillig entsteht eine solche Ordnung nur, wenn sich alle Teilnehmer einen Vorteil davon versprechen. Idealerweise ist die institutionelle Ordnung des Bundes darauf gerichtet, dass der Vorteil für alle dauerhaft und pareto-optimal gesichert wird. Erweist sich nach einiger Zeit die Ordnung als unvorteilhaft für die Teilnehmer, dann entfällt der eigentliche Grund für diese Ordnung.

In einer rechtsphilosophisch „idealen“ Verfassung dient das Recht natürlich per se dem Gemeinwohl, d.h. staatliches Handeln ist „neutral“ und dient nicht der Übervorteilung eines Teigliedes durch den anderen. Vertreter der Neuen Politischen Ökonomie (Public Choice²⁰), die sich mit den ökonomischen Grundlagen politischen Handelns befassen, haben schon lange darauf hingewiesen, dass eine solche Sicht des Staates realitätsfern sei. Die Akteure im politischen Spiel verfolgen – ganz wie die Akteure im privatwirtschaftlichen Bereich – das Ziel der eigenen Vorteilsnahme, sie sind im ökonomischen Sinne „Nutzenmaximierer“. So versuchen Politiker etwa Wählerstimmen zu häufen. Sie können dies z.B. dadurch, dass sie ihrem regionalen Elektorat Vorteile verschaffen und die Kosten auf andere Regionen abschieben.

Dies erklärt auch den meist mehr oder weniger schleichenden Trend zur permanenten Zentralisierung, der sich in den meisten föderalen Staatsstrukturen deutlich zeigt. Das Beispiel der Bundesrepublik zeigt, dass sogar oft die Gliedstaaten freiwillig Kompetenzen an den Bund abtreten, um so zusätzliche Umverteilungsgewinne einstreichen zu können.²¹ Damit nimmt auch die „ökonomische Diskriminierung“ einzelner Regionen durch den Zentralismus zu.

²⁰ Hierzu einführend: Detmar Doering: *Public Choice*; in: Hermann May, Lexikon der ökonomischen Bildung, München/Wien, 2.Aufl.,1997, S.395ff.

²¹ Als eine „Aushöhlung der politischen Ordnung“ des deutschen Föderalismus bezeichnen daher diese Tendenz zur Selbstaufgabe und Kompetenzabtretung nach oben: Adrian Ottnad/Edith Linnartz: *Föderaler Wettbewerb statt Verteilungsstreit. Vorschläge zur Neugliederung der Bundesländer und zur Reform des Finanzausgleichs*, Frankfurt/M. 1997, S.148.

Unter solchen Bedingungen nutzen bloße Appelle an das Subsidiaritätsprinzip nicht mehr. Stattdessen müssen die Verfassungsregeln so ausgerichtet werden, dass die Anreizstrukturen für die politischen Akteure derartig gestaltet sind, dass sie Zentralisierung nicht mehr systematisch begünstigen. Dort, wo staatliches Kollektivhandeln in die Sezessionsfrage hineinspielt (in der Praxis dürfte dies fast immer der Fall sein), genügt die normative Theorie der Sezession nicht mehr. Sie muss durch eine – weniger rigide – ökonomische Theorie ergänzt werden.

Immanente Zentralisierungstendenzen in der EU

Die ursprüngliche Vision eines vereinten Europas, wie sie etwa in den Römischen Verträgen von 1957 vorgesehen war, sah im wesentlichen eine einfache, auf freien Warenverkehr und freie Mobilität ausgerichtete liberale Ordnung vor. Seither wurde diese Vision von anderen Tendenzen immer mehr überlagert. Ein ungeheurer Zentralisierungsvorgang fand inzwischen statt, der die ursprünglich vorgesehenen wirtschaftlichen Liberalisierungsprozesse zunehmend gefährdet. Es ist anzunehmen, dass dieser Trend sich eher verstärken wird. Das ökonomische Gefälle zwischen den Mitgliedsländern begünstigt unter diesen Umständen das Anwachsen der staatlichen Umverteilungsquote und Regulierung auf höchster Ebene. Zwar wurde in dem grundlegenden Vertragswerk von Maastricht 1992 und dem Vertrag von Amsterdam 1997 das „Subsidiaritätsprinzip“, das den unteren Ebenen Vorrang einräumt, verankert, doch bleibt dieses Prinzip recht vage definiert.²² Es ist lediglich eine Ermes-

²² Im Vertragswerk von Maastricht (1992) heißt es in Art.3b: „Die Gemeinschaft wird innerhalb der Grenzen der ihr in diesem Vertrag zugewiesenen Befugnisse und gesetzten Ziele tätig. In den Bereichen, die nicht in ihre ausschließliche Zuständigkeit fallen, wird die Gemeinschaft nach dem Subsidiaritätsprinzip nur tätig, sofern und soweit die Ziele der in Betracht gezogenen Maßnahmen auf Ebene der Mitgliedstaaten nicht ausreichend erreicht werden können und daher wegen ihres Umfangs oder ihrer Wirkungen besser auf Gemeinschaftsebene erreicht werden können.“ Europäische Union/Europäische Gemeinschaft: *Die Vertragstexte von Maastricht*, eingel. v. T. Läufer, 5. Aufl., Bonn 1996, S.125.
Alleine Formulierungen wie „nicht ausreichend“ oder „besser ... erreicht werden“ lassen enorme Spielräume für eine zentralistische Orientierung der Europapolitik

sensfrage, welche Tätigkeit welcher Ebene zugewiesen wird. Eine klar festgeschriebene Kompetenzverteilung fehlt, bzw. sie folgt nicht ihrerseits dem „Subsidiaritätsprinzip“. Zudem muss das „Subsidiaritätsprinzip“ in dem ordnungspolitisch nicht immer sehr stringenten Vertragswerk, aus dem sich die EU zusammensetzt, mit anderen Verfassungsprinzipien konkurrieren, die ihm zum Teil klar widersprechen. Dazu gehören u.a. die Prinzipien der „Solidarität“ und der „Kohärenz“.²³ Last but not least, ist es fast ausschließlich die Europäische Ebene selbst, die den Ermessensspielraum über die Anwendung von Zuständigkeiten zugeteilt bekommen hat. Im Vertrag von Amsterdam wird dieser Spielraum, der die Subsidiarität allenfalls zur Verhandlungsmasse zwischen den Ebenen werden lässt, deshalb auch sehr unpräzise (aber entlarvend) als „dynamischer Prozess“ beschrieben.²⁴ Eine solche Formulierung erlaubte es nach Abschluss der Maastrichter Verträge sogar dem damaligen EU-

offen. Wenn ich z.B. will, dass möglichst nirgendwo für Tabak geworben wird, dann ist eine Unionsregelung natürlich sinnvoll. Wer sagt aber, dass dieses Ziel an sich überall den Präferenzen der Bürger entspricht? Die EU braucht gemäß Art. 3b indes diese Frage nicht zu stellen. Sie braucht ein solches Ziel nur „in Betracht“ zu ziehen, um sich zu legitimieren.

Im übrigen ist die Frage der Kompetenzverteilung und -abgrenzung zwischen den Ebenen zwar erwähnt, aber nicht präzisiert. Der Vertrag von Amsterdam von 1997 hat, obwohl er das Thema „Subsidiarität“ viel umfänglicher abhandelt, dieses Defizit nicht behoben. In dem entsprechenden Protokoll werden immerhin Begründungszwänge für Maßnahmen der EU-Gremien, insbesondere der Kommission, eingeführt. Siehe: Presse- und Informationsamt der Bundesregierung (Hrsg.): *Vertrag von Amsterdam. Texte des EU-Vertrages und des EG-Vertrages*, eingel. v. T. Läufer, Bonn 1998, S.300. Bei deren Überprüfung wird aber nicht selbst subsidiär verfahren, d.h. Unionsgremien entscheiden letztlich weiterhin selbst, was subsidiär ist und was nicht (sie haben die sog. Kompetenz-Kompetenz).

²³ „Das Subsidiaritätsprinzip relativiert sich schon juristisch dadurch, dass es sowohl auf der Ebene des überwölbenden Unionsvertrags (Art.A) wie des EG-Vertrags (Art.2) mit gegenläufigen Prinzipien konkurriert, nämlich dem der Kohärenz und dem der Solidarität innerhalb der Gemeinschaft“, Wernhard Möschel: *Zum Subsidiaritätsprinzip im Vertrag von Maastricht*; in: Lüder Gerken (Hrsg.): *Europa 200 – Perspektive wohin? Die europäische Integration nach Maastricht*; Freiburg 1993, S.101.

²⁴ Presse- und Informationsamt der Bundesregierung (Hrsg.): *Vertrag von Amsterdam*, op.cit., S.299.

Kommissionspräsident Jacques Delors, die (allerdings nicht unwidersprochene) These zu vertreten, dass das Subsidiaritätsprinzip in dem Vertragswerk die Kompetenzen der EU erweitere.²⁵ Der Trend zur Zentralisierung ist damit immanent, das heißt, es fehlt der Anreiz, Aufgaben nach unten abzugeben. Das von der EU vor einiger Zeit erlassene Werbeverbot für Tabak liefert dafür ein Beispiel. Unabhängig davon, wie man es mit dem Thema „Rauchen“ hält, kann es keine ernstzunehmende Theorie der Subsidiarität geben, die dies zu einer EU-Angelegenheit machen könnte. Die Zustimmung des Europäischen Parlaments zu diesem Beschluss zeigt auch, dass die in Parteiprogrammen so gerne als Gegenmittel zum Zentralismus in „Brüssel“ empfohlene Beseitigung des „Demokratiedefizits“ wirkungslos – wenn nicht gar kontraproduktiv – sein muss. Eine Stärkung des Europaparlaments würde den Zentralisierungsprozess wahrscheinlich sogar eher verstärken, da durch sie die nationalen Vetomöglichkeiten, die im Ministerrat noch bestehen, wegfielen.²⁶ Deshalb sollte ihm auch weiterhin vor allem auch auf Dauer eine eigene Steuerhoheit verweigert werden. Ähnliches würde für ein Verfassungsgericht nach amerikanischem Muster gelten, das mit einiger Sicherheit ein Motor für weitere Zentralisierung wäre.²⁷ Hierbei könnte die „Grundrechtserklärung“ des EU-Gipfels in Nizza

²⁵ Siehe: Frank Ronge: *Legitimität durch Subsidiarität. Der Beitrag des Subsidiaritätsprinzips zur Legitimation einer überstaatlichen politischen Ordnung in Europa*, Baden-Baden 1998, S.181f.

²⁶ Aus diesem Grund befürwortet daher auch Jacques Santer, der ehemalige Präsident der Europäischen Kommission, die Stärkung des Europäischen Parlaments, weil sie eben die Zentralisierung (er vermeidet natürlich dieses Wort, sondern benutzt den üblichen Euphemismus „Vertiefung“) stärke: „Wir brauchen auch weitere institutionelle Reformen, wenn wir der gemeinsamen Herausforderung von Vertiefung und Erweiterung gewachsen sein wollen. Die Entscheidungsprozesse in der Europäischen Union müssen weiter verbessert und erleichtert werden. Zugegebenermaßen haben wir in Amsterdam bereits wichtige Schritte eingeleitet, zum Beispiel mit der Stärkung der Rolle des Europäischen Parlamentes....“ Jacques Santer: *Agenda 2000. Drehbuch für Europa*; in: *Die politische Meinung*, 43. Jg., Nr.345, August 1998, S.56.

²⁷ Der Supreme Court ist in der Tat der hauptsächliche Initiator des Zentralisierungsprozesses in den USA. Die Letztinstanz bei Verfassungs- und Kompetenzstreitigkeiten liegt zunächst bei den Einzelstaaten. Erst in der Zeit um 1800 beginnt der *Supreme Court* damit, in der Praxis seine Interpretationshoheit bei der Frage der Verfassungsmäßigkeit von Gesetzen durchzusetzen. Als argumentative Unterfütte-

Ende 2000, die als häufig als Kern einer europäischen Verfassung gesehen wird, noch verstärkend wirken, falls sie in den Vertrag aufgenommen wird. Daran ändert auch die Tatsache nichts, dass hier (abermals!) sehr formell das Subsidiaritätsprinzip einbezogen ist.

Ein wirklich ernstzunehmendes „Subsidiaritätsprinzip“ müsste nicht nur explizit auf in einer abschließenden Auflistung der Kompetenzen der Unionsebene basieren, d.h. einer klaren Kompetenzverteilung in der EU.²⁸ Vielmehr müsste es darüber hinaus genuine Selbstbestimmungs- und -verteidigungsrechte der unteren Regierungsebenen geben, um die subsidiäre Selbstbeschränkung der Gemeinschaft überhaupt erst mit Substanz zu erfüllen. Dazu gehören u.a. Veto- und Austrittsrechte. Untere Ebenen würden in wesentlichen Politikbereichen Letztentscheidungs- und Verteidigungsrechte über die Aufgabenzuweisung bei den Untergliederungen beinhalten. Dies schlosse eine rein bundesstaatliche Verfassung aus, und müsste konföderale Elemente deutlich berücksichtigen.²⁹

rung dieser Praxis entwickelt der von den (zentralistisch orientierten) Föderalisten berufene Oberrichter John Marshall die Theorie der „judicial review“. Siehe: Robert K. Faulkner: *John Marshall*; in: Morton J. Frisch/Richard G. Stevens (Hrsg.), *American Political Thought. The Philosophical Dimension of American Statesmanship*, 2.Aufl., Dubuque 1976, S.71ff.

Schon früh polemisiert Thomas Jefferson gegen diese Gefahr. Der Supreme Court ist für ihn eine „antirepublican“ Institution, die genau jenen vielfältigen Lokalismus zerstöre, der die Demokratie zum Garanten der Freiheit mache. Thomas Jefferson (1816): *The Life and Selected Writings of Thomas Jefferson*, hrsg. v. A.Koch u. W.Peden, New York 1944, S.611.

Zur generellen Tendenz von Verfassungsgerichtshöfen, die Zentralisierung zu fördern – insbesondere in Bezug auf die EU – siehe: Roland Vaubel: *The Centralisation of Europe. The Common Market, Political Integration; and Democracy*, London 1995, S.36f.

²⁸ Dass dies in dem gegenwärtigen System nicht der Fall ist, argumentiert: Frank Ronge: *Legitimität durch Subsidiarität*, op.cit, S.181: „Insbesondere aber gestaltet das Subsidiaritätsprinzip zwar die Struktur der Ordnung auf der Freiheit beruhend, es regelt aber nicht, von wem und wie die Aufgaben ausgeführt werden und wie der einzelne dann auf der jeweils angemessenen Ebene darauf Einfluß hat.“

²⁹ Ähnliches sieht auch das grundlegende Urteil des deutschen Bundesverfassungsgerichts über den Vertrag von Maastricht vom 12. Oktober 1993 vor, dass Teile der im deutschen Grundgesetz vorgegebenen demokratischen Rechte für

Sezession als verankertes Verfassungsrecht

Es bedarf sicher noch einiges Nachdenkens über Verfassungsmechanismen, die dem Begriff „Subsidiarität“ auf Europäischer Ebene realen Gehalt zuweisen. Angesichts der enormen Zentralisierungsautomatismen in der EU ist sicher auch ein sehr großes Instrumentarium zur konstitutionellen Staatsbeschränkung nötig, wozu etwa das Verbot einer eigenen Steuererhebung (mit Ausnahme von Zöllen), die Einbeziehung der nationalen Parlamente in die Unionsgesetzgebung oder eine klare Kompetenzaufteilung gehören. Einfachere und klarere Strukturen sind nötig, um das System demokratisch kontrollierbar zu machen.³⁰

Ob das Anfang 2002 einberufene „Konvent“ zur Reform der EU-Rechtsordnung, wie es viele Vertreter des EU-Establishments gerne sähen, eine richtiggehende Verfassung analog zu den bestehenden nationalstaatlichen entworfen wird, oder ob die bisherige Lösung bestehen bleibt, konstitutionelle Fragen im Vertrag zu lösen, spielt dabei keine prinzipielle Rolle. Die Frage der Verwirklichung von Subsidiarität im allgemeinen und der Einführung eines formalen Austritts- oder Sezessionsrechts³¹ im speziellen ist dringlich und kann innerhalb beider Lösungsansätze realisiert werden. Im Folgenden wird der

durch die EU unaufhebbar erklärt. Es gebe kein europäisches Staatsvolk, folglich sei auch kein voll souveräner europäischer Bundesstaat legitim, heißt es dort. Es müsse ein Mittelweg zwischen Bundesstaat und Staatenbund (Konföderation) gefunden werden. Die EU solle ein politisches Gebilde *sui generis* sein, d.h. ein „Staatenverbund“ (2 BvR 2134/92; 2 BvR 2159/92). Siehe dazu: Manfred Brunner: *Euro(pa), Demokratie und Parlamentarismus*; in: Centre for the New Europe (Hrsg.), *Maastricht II – Democracy, Nations and Europe*, Brüssel 1997, S. B1ff

³⁰ Dazu: Frank Vibert: *Europe Simple, Europe Strong. The Future of European Governance*, Cambridge 2001, S. 159ff.

³¹ Die Begriffe „Sezession“ und „Austritt“ werden hier austauschbar verwendet. Normalerweise spricht man bei konföderalen Staatenzusammenschlüssen von „Austritt“ und bei Bundesstaaten bzw. unitarischen Staaten von „Sezession“. Da die EU zur Zeit eine „Mittelding“ *sui generis* ist (siehe Fußnote 29), hilft diese Unterscheidung aber wenig.

Begriff „Verfassung“³² hinreichend weit gefasst, um beide Möglichkeiten zu umfassen.

Obwohl es in diesem Kontext kaum diskutiert wird, gehört das konstitutionell verankerte Sezessionsrecht sicher zu den wichtigsten Instrumenten zur Verhinderung eines Übermaßes an Zentralisierung. Es stellt sich die Frage, warum man ein solches „natürliches“ Recht in einer Demokratie überhaupt als Verfassungsrecht festschreiben soll, wenn es doch eigentlich eine Selbstverständlichkeit ist. Dafür gibt es im wesentlichen zwei Gründe:

Erstens: Wo keine verfassungsrechtliche Klarheit geschaffen wird, ist die Gefahr groß, dass der Konflikt zwischen verschiedenen Rechtsstandpunkten mit offener oder verdeckter Gewalt gelöst wird – etwas, das schon dadurch wahrscheinlich wird, dass der Sezession meist Konflikte vorausgehen. So hätte wohl der amerikanische Sezessionskrieg 1861³³ vermieden werden können, wenn die Frage der Rechtmäßigkeit der Unabhängigkeitserklärung des Südens zuvor geklärt worden wäre. Da dies zumindest nicht explizit geschehen war, konnte sich der Süden auf sein Selbstbestimmungsrecht berufen und der Norden auf die Pflicht des Erhalts des Rechtsguts „Union“ pochen.

³² Mit „Verfassung“ ist daher im Folgenden nicht notwendigerweise eine formale, an nationalstaatlichem Muster angelehnte Verfassung gemeint, wie sie es etwa das deutsche Grundgesetz darstellt. Hier wird der Definition von Viktor Vanberg: *Wettbewerb in Markt und Politik – Anregungen für die Verfassung Europas* (Argumente der Freiheit), St. Augustin 1994, S.33 gefolgt: „Wenn ich von einer Europäischen Verfassung spreche, so beziehe ich mich nicht auf ein bestimmtes Dokument, sondern meine damit ganz allgemein die Grundregeln, die die Beziehungen und die Verteilung von Rechten zwischen den Bürgern und den verschiedenen Regierungsebenen eines vereinten Europa definieren.“

Das, was folglich im Kontext der EU „Verfassung“ heißen muss, ist in Wirklichkeit ein multilaterales Vertragswerk, das entsprechende Institutionen geschaffen hat. Zurecht spricht Rod Hunter: *Pollution of the Treaties*; in: Centre for the New Europe (Hrsg.), Maastricht II – Democracy, Nations and Europe, Brüssel 1997, S.C1 von „treaties as constituting documents“.

³³ Die in dem Krieg gegen die Unabhängigkeitsbestrebungen des Südens (1861-65) kulminierende Tendenz hin zu einem nationalstaatlichen Zentralismus in den USA, die sich in der sehr heftigen Verfassungsdiskussion vor 1860 zu zeigen begann, liefert durchaus interessante Vergleichsmöglichkeiten und Analogien zu dem Integrationsprozess der EU. Darauf weist hin: Clint Bolick: *European Federalism: Lessons From America*, London 1994, S.9ff.

Zweitens: Eine Verankerung in der Verfassung zwingt den Gesetzgeber nicht nur, die Bedingungen für eine legitime Sezession (z.B. eine qualifizierte Volksmehrheit) vorab zu klären, sondern auch den konkreten Ablauf. Hier kann es zum Beispiel Probleme bei Fragen des bisherigen Bundeseigentums geben. Wieder liefert der amerikanische Sezessionskrieg das Beispiel. Der konkrete Anlass ist die bundeseigene Hafenfestung „Fort Sumter“ im Hafen von Charleston. Als die Konföderierten die Festung für sich okkupieren, ist dies der Auslöser des blutigsten Krieges in der amerikanischen Geschichte.

Bleibt noch die Frage, ob nicht das Völkerrecht – konkret: die UNO – der Platz wäre, an dem ein Recht auf Sezession angesiedelt sein sollte. Als allgemeiner Grundsatz wäre ein solcher Schritt hin zu einem weltweiten Sezessionsrecht auf demokratischer Basis sicher mit guten normativen Gründen zu begrüßen. In etlichen UN-Deklarationen ist schließlich das „Selbstbestimmungsrecht der Völker“³⁴ postuliert. Gewichtige pragmatische Gründe sprechen aber dagegen. Erstens: Es fehlen (noch?) die rechtlichen Instrumente und Institutionen zur Bewertung der Legitimität von Sezessionsbestrebungen. Hingegen würde zumindest juristisch ein konstitutionell verankertes Sezessionsrecht als positives Recht sogar für diejenigen Legitimationsgründe bieten, die auf der abstrakten naturrechtlichen Argumentationsebene das Sezessionsrecht als Gefährdung des staatlichen Gewaltmonopols ablehnen.³⁵

³⁴ So zum Beispiel im „Internationalen Pakt über bürgerliche und politische Rechte“ vom 19. Dezember 1966, wo es in Teil I, Artikel 1(1) heißt: „Alle Völker haben das Recht auf Selbstbestimmung. Kraft dieses Rechts entscheiden sie frei über ihren politischen Status und gestalten in Freiheit ihre wirtschaftliche, soziale und kulturelle Entwicklung.“ Bundeszentrale für politische Bildung (Hrsg.): *Menschenrechte – Dokumente und Deklarationen*, hrsg. v. L. Watzal, 2. Aufl., Bonn 1995, S.53.

³⁵ So argumentierten etliche der mehr konservativ orientierten Sezessionsbefürworter bei der Unabhängigkeitserklärung der Südstaaten in Amerika 1861. So meint etwa Albert Taylor Bledsoe, ein ehemaliger Beamter der Konföderierten Regierung, der unmittelbar nach dem Krieg zwischen Staaten eine Rechtfertigung der Sezession schrieb, dass er nicht Sezession an sich billige. Dieses Recht sei nach dem Kriege und der Akzeptanz der Niederlage durch den Süden „extinguished“. Vielmehr ginge es nur um das Faktum, dass dieses Recht positiv in der Vergangenheit bestanden habe. Deshalb seien die Akteure im Süden nicht etwaiger „charges of treason and rebellion“ schuldig. Albert Taylor Bledsoe: *Is Davis a Traitor; or Was Secession a Constitutional Right Previous to the War of 1861?* Richmond 1907 (Reprint der Ausg. Baltimore 1866), S.VII.

Zweitens: Ein internationales Sezessionsrecht konkurrierte mit dem Rechtsgut der Anerkennung der nationalen Souveränität von Staaten und dem Prinzip der Nichteinmischung in innere Angelegenheiten³⁶ (ein Problem, das bei einem konstitutionellen Vertrag kraft Selbstbindung der betreffenden Länder lösbar wäre). Der Grund, warum das Nichteinmischungsprinzip meist erfolgreich gegen durchaus legitimierbare Sezessionsbestrebungen angeführt werden kann, ist polit-ökonomischer Natur. Die UN-Vollversammlung repräsentiert Staatsregierungen, nicht etwa unabhängige, dem Gewissen verpflichtete Individuen wie es in idealer Weise bei einem Parlament der Fall ist. Die Staaten haben natürlich kein Interesse, etwas zu beschließen, was ihre Existenz bedrohen könnte. Drittens: Da es kein internationales Gewaltmonopol gibt, wäre die Frage der Durchsetzung eine Frage der weltpolitischen Kräftekonstellation und daher willkürlich. Nur drei Beispiele: Panama trennte sich 1902 von Kolumbien aufgrund eines dort von einer äußeren Macht inszenierten Putsches³⁷, dessen Legitimität fragwürdig war, aber wegen der Vormachtsstellung der USA, die sich so den Panamakanal sicherte, sofort international akzeptiert wurde. Bei der Sezession Bangladeshs von Pakistan 1970 hingegen wurde eine offenkundig moralisch legitime Sezession (die Bengalen verteidigten sich gegen eine Völkermordkampagne der Pakistaner) nur durch das militärische Eingreifen Indiens durchgesetzt – ein Eingreifen, das aber zunächst keine Unterstützung der UNO fand. Erst als Indien militärisch gesiegt hatte, erfolgte die Anerkennung Bangladeshs.³⁸ Hingegen fand das Eingreifen der türkischen Armee in Zypern 1974/75 zur Rettung der dortigen türkischen Minderheit gegen das Gewaltregime der griechischen Militärs auch im nachhinein nie internationale Anerkennung. Der türkisch-zypriotische Staat, der als Folge der Intervention entstand, gilt völkerrechtlich immer noch als illegitim. Es ist schwer, hinter alledem ein

³⁶ Dies ist schon in der „Charta der Vereinten Nationen“ vom 26. Juni 1945 in Artikel 2 (7) so verankert.

³⁷ Über den im wesentlichen von dem französischen Ingenieur Philippe Bunau-Varilla im Interesse der USA inszenierten Putsch, der zur Sezession Panamas – und zur Abtretung der Kanalrechte ebendieses Panamas an die USA! – führte: Gustave Anguizola: *Philippe Bunau-Varilla. The Man Behind the Panama Canal*, Chicago 1980, S.203ff.

³⁸ Umfassend informiert hierzu: Richard Sisson/Leo E. Rose: *War and Secession: Pakistan, India, and the Creation of Bangladesh*, Berkeley 1990.

klares Prinzip zu entdecken. Von einer „Staatslotterie“ sprach daher vor einiger Zeit die deutsche Wochenzeitung „Die Woche“, wenn es um die internationale Anerkennung von Sezessionen geht.³⁹ Fazit: Das Völkerrecht ist (noch?) ein zu unsicheres Instrument, um legitime Sezessionsansprüche zu beurteilen oder durchzusetzen. Viertens: Sollte die internationale „Gemeinschaft“ tatsächlich Rechtsmechanismen zur Klärung der Legitimität von Sezessionen entwickeln, müsste sie auch Mittel zur exekutiven Durchsetzung finden. Dies würde zentralistische Gefahren unbekanntem Ausmaßes mit sich bringen.

Hingegen erweist sich ein konstitutionell verankertes Sezessionsrecht in bestimmten Fällen als ein wichtiges und vergleichsweise verlässliches Mittel zur Sicherung des Friedens und gewinnt schon dadurch Sinn. Das Sezessionsrecht sollte daher nicht im juristisch „luftleeren“ Raum angesiedelt werden, sondern ordnungspolitisch gebunden sein. Je mehr sich der europäische Einigungsprozess einer genuin bundesstaatlichen Ordnung annähert, um so mehr scheint dies vonnöten zu sein. Das Völkerrecht tendiert dazu, die Frage von Austritts- und Sezessionsrechten in dem Maße restriktiver zu behandeln, in dem eine Konsolidierung föderativer Gebilde im Sinne einer genuinen staatlichen Souveränität erfolgt ist. In einem – für Europa noch recht hypothetischen, wenn nicht gar rechtlich unmöglichen – echten Bundesstaat würde ein formell verankertes Sezessionsrecht jedenfalls staats- und völkerrechtlich Klarheit schaffen und wäre noch wünschenswerter als es dies schon im Falle eines losen Staatenbundes ist.⁴⁰

Druckmittel für eine gerechte EU

Die Friedenssicherung ist allerdings lediglich eine der positiven Funktionen des konstitutionell verankerten Sezessionsrechts. Sie ist eigentlich nur in seltenen

³⁹ Johannes Dieterich: *Staatslotterie*; in: Die Woche, 19. März 1999, S.26f. Dort heißt es zurecht: „Ob ein Volk einen eigenen Staat bekommt, ist ein Glücksspiel.“

⁴⁰ Da die erwünschte Rechtsnatur der EU in dieser Hinsicht noch umstritten ist, wird hier im folgenden die manchmal formelle gemachte juristische Unterscheidung zwischen „Austritt“ (aus Konföderationen oder Zweckgemeinschaften) und „Sezession“ (aus Einheits- oder Bundesstaaten) nicht mitvollzogen. Die beiden Begriffe werden hier synonym verwendet.

Ausnahmesituationen, dann wenn eben die Sezession als Folge unauflöslicher Konflikte akut wird, von Gewicht. Tatsächlich kann eine solche Verankerung aber auch für den politischen Alltag höchst relevant sein. Einer Sezession gehen in der Regel schwerwiegende ökonomische und/oder ethnische Diskriminierungen eines Teigliedes der Union voraus. Sie sind in der Regel nicht vorübergehender Natur, sondern werden zumindest als ein strukturelles, mit den innerhalb des Bundes zur Verfügung stehenden Mitteln nicht mehr lösbares Problem wahrgenommen.

Es müssten also eigentlich Instrumente bestehen, die diese Art von Diskriminierungen verhindern.

Hier kann die Verankerung des Sezessionsrechts in der Tat eine wichtige Funktion übernehmen. Da Diskriminierung heutzutage häufig ein Minoritätenproblem ist⁴¹, reicht aus ökonomischer Sicht normalerweise die Verhandlungsmacht der Betroffenen nicht aus, mehr als eine (meist auch nur in einem politischen "Kuhhandel" zu einem hohen Preis ausgehandelte) Lösung von Einzelaspekten des Problems zu erreichen. Dies ändert sich bei der Einführung eines verankerten und damit verbrieften Rechts auf Austritt aus der Union. Will die Union ihren Gliedstaat „behalten“, kann sie nun gezwungen werden, die ganze „Systemfrage“ zu diskutieren, d.h. das gesamte Strukturproblem aktiv anzupacken. Das Sezessionsrecht kann so zum Verteidigungs- und Druckmittel von Minoritäten verwendet werden.

Damit wird auch zugleich ein Anreiz für die Unionsebene gesetzt, das unkontrollierte Anwachsen ökonomischer und rechtlicher Diskriminierungen zu unterbinden. Dort weiß man nun, dass ein allzu großes Übergehen von Gerechtigkeitserwägungen mit der Gefahr realen Machtverlustes verbunden ist. Es mag paradox klingen, aber gerade die gesetzlich verankerte Möglichkeit, den Austritt aus der Union zu erklären, könnte dazu führen, dass die Einheit der Union gestärkt wird. Ein konstitutionelles Sezessionsrecht würde die Ursachen für eine tatsächliche Sezession, die meist in einem Zuviel an Zentralismus und Umverteilung zu suchen sind, an der Wurzel packen.

Es würde tendenziell eine größere institutionelle Kongruenz zwischen denjenigen politischen Akteuren/Subjekten entstehen, die von staatlichen Maßnahmen

⁴¹ Es kann natürlich auch die Diskriminierung einer Mehrheit vorkommen. Die Wahrscheinlichkeit, dass diese Mehrheit statt der Sezession die innere Veränderung des Staates suchen wird, ist hier aber größer als im Falle einer Minderheitenunterdrückung.

profitieren, die dafür zu zahlen haben und die darüber bestimmen. Kurz: Es würde eine größere Nähe des staatlichen Systems zu den Präferenzen der Bürger hergestellt. Es erfolgte eine Annäherung an das Ideal des auf Konsens basierenden Staates.⁴²

Eine Verankerung des Sezessionsrechts würde auch den Druck in diese Richtung dauerhaft verankern. Er wäre dann strukturell wirksam und nicht historisch „zufällig“ wie etwa im Fall von Kanada und Quebec, wo der Sezessionsdruck offenbar seit Jahrzehnten einen Trend zur Dezentralisierung bewirkt.

Das Beispiel Kanadas kann sehr gut als Bestätigung dieser These gelten. Von allen Bundesstaaten der Welt hat Kanada mit 49.4% den geringsten Anteil von bundesstaatlichen Ausgaben gemessen an der Gesamtheit der Staatsausgaben – es ist das einzige föderal konstituierte Land, wo dieser Anteil unter 50% liegt. Selbst in der Schweiz liegt dieser Anteil bei 53.8%, in Deutschland sogar bei 64.9%. Diese Zahlen, die für den Zeitraum 1989-91 gelten, werden noch eindrücklicher, wenn man sie mit den Zahlen von 1972-74 vergleicht. Damals hatte Kanada noch einen Bundesanteil an den Staatsausgaben von 55.0% zu vermelden. Bei der Schweiz waren es 51.0% und in Deutschland 60.2%. In Kanada sank also der Anteil, während in der Schweiz und in Deutschland markant anstieg. Im Falle Kanadas lässt sich dieser Trend zur Dezentralisierung bis ins 19. Jahrhundert zurückverfolgen.⁴³ Er lässt sich nur daraus erklären, dass die Provinz Quebec einen permanenten Sezessionsdruck ausübte und immer noch ausübt. Er scheint das einzige wirksame Mittel in modernen Bundesstaaten zu sein, Zentralisierungstendenzen effektiv zurückzunehmen. Es ist in diesem Kontext übrigens bezeichnend, dass das einstmals vollständig zentralistische Spanien, das sich besonders starken Autonomiebestrebungen in Katalonien und vor allem im Baskenland (dort mit erschreckender Gewalt verbunden) ausgesetzt sieht, innerhalb der westeuropäischen Länder mit Abstand am deutlichsten dezentralisierte. Von 94.7% auf 83.6% ging der Anteil der Zentralre-

⁴² „In short, every group, every nationality, should be allowed to secede from any nation-state and to join any other nation-state that agrees to have it. That simple reform would go a long way toward establishing nations by consent.“ Murray Rothbard: *Nations by Consent – Decomposing the Nation-State*, op.cit., S.83.

⁴³ Die Zahlen sind entnommen aus: Roland Vaubel: *Constitutional Safeguards Against Centralization in Federal States: An International Cross-Section Analysis*; in: *Constitutional Political Economy*, No.7, 1996, S.81.

gierung an den Gesamtstaatsausgaben im gleichen Zeitraum zurück. Das sind 0.65% per annum (Vergleich Kanada: 0.34% p.a.).⁴⁴

Derartiges lässt sich auch für die amerikanische Geschichte bestätigen. Die Umwandlung der zunächst noch recht lose als „compact“ organisierten Vereinigten Staaten in einen bundesstaatlich organisierten Nationalstaat erfolgt erst, nachdem durch die Niederlage der Südstaaten 1865 das Recht auf Sezession verfassungsrechtlich⁴⁵ und in der praktischen Politik aufhört, eine Rolle zu spielen. Es entsteht – nicht nur in den Augen der Besiegten – ein monströser „Yankee Leviathan“⁴⁶. Abgesehen von dem Elend, das die Niederlage von 1865 dem Süden beschert (einige Südstaaten erreichen ihr ökonomisches Niveau von 1861 erst wieder nach dem 1. Weltkrieg!), hat sich das gesamte politische Gefüge verändert. Dies bedeutet zugleich auch eine Umkehr in der Wirtschaftspolitik. Schutzzoll statt Freihandel, staatliche Förderung von Monopolen (besonders beim Bau der transkontinentalen Eisenbahnen) statt Wettbewerb, schließlich gegen Ende Jahrhunderts auch der Sieg des Imperialismus über den Isolationismus der frühen Republik.

Lohnt sich die Trennung überhaupt?

Es stellt sich hier die Frage, ob ein verbrieftes Sezessionsrecht tatsächlich ein hinreichendes Druckpotential aufbaut, um gegen zentralistische Tendenzen anzukommen. Oder anders: Lohnt sich die Trennung überhaupt? Wenn klar ist, dass die Sezession dem austretenden Land insgesamt mehr Nach- als Vorteile erbringt, dann wird jede Drohung schnell als Bluff entlarvt.

Die Frage lautet also: Wie groß ist die wirtschaftliche Spanne zwischen den Vorteilen der Unionsmitgliedschaft und den Nachteilen eines Austritts für das betreffende Land? Die Befürworter einer weiteren Zentralisierung der EU

⁴⁴ ebd.

⁴⁵ Die Zentralisierung von der Konföderation hin zum nationalen Bundesstaat wurde in den USA von 1865 bis 1870 formell durch die Einführung der sogenannten „Reconstruction“-Amendments (13-15) in der Verfassung auch formalrechtlich vollzogen.

⁴⁶ Siehe hierzu: Richard Franklin Bensel, *Yankee Leviathan. The Origins of Central State Authority in America 1859-1877*, Cambridge/New York 1990.

(meist verharmlosend „Vertiefung“ oder „Integration“ genannt) weisen immer auf die enormen wirtschaftlichen Gewinne, die den Mitgliedern durch die Union entstünden. Wäre dies so, würde die Sezessionsdrohung wenig Effekt zeigen, weil keine sezessionsrelevanten Missstände mehr vorlägen.

Es kann natürlich nicht bestritten werden, dass die EU seit ihrer Entstehung tatsächlich Vorteile erbracht hat. Zugegebenermaßen hat es aber auch Faktoren gegeben, die gegenläufig wirkten und schwere regionale Diskriminierungen mit sich brachten, etwa die gemeinsame Agrarpolitik. Die Senkung von Transaktionskosten durch großflächige Marktliberalisierungen und die Sicherung des (Rechts-) Friedens haben aber insgesamt mit Sicherheit positive Wirkungen gezeitigt.

Eine systematische Bilanzierung, die aufschlussreich sein könnte, wurde bisher nur in Großbritannien aufgestellt. In einer vom renommierten Londoner Institute of Economic Affairs 1996 herausgegebenen Studie unter dem Titel „Better Off Out?“ argumentieren die beiden Ökonomen Brian Hindley und Martin Howe, dass die Vorteile einer EU-Mitgliedschaft tatsächlich geringer seien als es die verbreitete Meinung des politischen „Euro-Establishments“ aussehen ließe. Insbesondere die europäische Agrarpolitik (der größte Posten des EU-Haushalts) verursache hohe Kosten. Ein Austritt aus dem gemeinsamen Binnenmarkt würde zwar England außerhalb der Zollschränken der EU stellen, was durchaus kostspielig sein könnte. Doch könnte dies durch die dadurch mögliche Erschließung anderer Auslandsmärkte teilweise aufgefangen werden. Zudem könnte die EU „Aussteiger“ nicht beliebig diskriminieren, da sie ja an GATT- und WTO-Regeln gebunden sei.⁴⁷ Die Nachteile auf dem Feld des Außenhandels könnten also durchaus minimal sein.⁴⁸ Sollte sich die Schere zwischen Marktliberalisierung in England und Interventionismus in der EU noch mehr weiten, so könnte die EU sogar als ökonomischer „Bremsklotz“ fungieren. Schon jetzt, so Hindley und Howe, sei etwa der besonders starke Zufluss ausländischer Direktinvestitionen in England nicht mehr, wie oft behauptet, eine

⁴⁷ Brian Hindley/Martin Howe: *Better Off Out? The Benefits or Costs of EU Membership*, Institute of Economic Affairs, London 1996, S.67ff.

⁴⁸ Um den durch ein Sezessionsrecht bestehenden Druck zur Marktliberalisierung zu verstärken, so haben Ökonomen vorgeschlagen, könnte man auch Vorkehrungen dafür treffen, dass die „Ausgetretenen“ nicht automatisch aus dem gemeinsamen EU-Markt ausgeschlossen werden. Siehe hierzu: Roland Vaubel: *The Centralisation of Europe*, op.cit., S.66.

Folge liberaler EU-Politik, sondern der überdurchschnittlich flexiblen Arbeitsmarktpolitik in England.⁴⁹

Sollten diese Berechnungen der „costs and benefits“ der britischen EU-Mitgliedschaft (die teilweise auch auf die Bundesrepublik übertragbar sind⁵⁰, zumindest was die Kosten der Agrarpolitik betrifft) stimmen, so könnten strukturelle Fehlentscheidungen der EU – etwa eine durch eine europaweite strikte Regulierung des Arbeitsmarktes und andere zentralisierende Folgen der Einführung der Währungsunion⁵¹ – sehr schnell die Sezession lukrativ machen. Schon jetzt, so meinen die Autoren, wären zumindest die Folgen eines solchen Schrittes für Großbritannien durchaus zu bewältigen.

Unterstützt wird eine solche Analyse dadurch, dass die Einführung des Euro (2002) und des Binnenmarktes (1992) keineswegs die wirtschaftliche Stärkung erbracht haben, die man sich seitens der EU versprochen hatte.⁵²

⁴⁹ Brian Hindley/Martin Howe: *Better Off Out?*, *op.cit.*, S.81ff.

⁵⁰ Schon 1990 meint der amerikanische Wirtschaftsnobelpreisträger James M. Buchanan über die theoretische (allerdings politisch kaum reale) Möglichkeit, dass Deutschland aus der EU austreten könne: „The costs of secession due to the shrinkage in market size would be relatively small for a sufficiently large nation-state.“ James M. Buchanan: *Europe's Constitutional Opportunity*; in: Frank Vibert (Hrsg.) *Europe's Constitutional Future*, London 1990, S.15.

⁵¹ Der „Euro“, so sagen seine maßgeblichen Architekten, sei in erster Linie ein politisches (nicht ökonomisches) Projekt, dass die weitere politische Integration (Klartext: Zentralisation) der EU vorantreiben soll. Zurecht meint der spanische Ökonom Pedro Schwartz dazu: „Doing away with competition in the monetary field is really an attempt to lock the door on Federal Europe hoping that Monetary Union will give a huge boost to centralisation.“ Pedro Schwartz: *Back From the Brink: An Appeal to Fellow Europeans Over Monetary Union*, London 1997, S.25.

Alleine im Bereich der Arbeitsmarktpolitik, wo bisher Dank des „Stoßdämpfers“ der Wechselkurse die enormen Einkommensgefälle zwischen den EU-Mitgliedsländern abgefedert wurden, wird durch den Euro höchstwahrscheinlich eine Tendenz zur Zentralisierung in diesem Bereich herausbilden – etwa in Form von Subventionen und Lohntarifharmonisierung. Siehe: Detmar Doering: *Falsche Kriterien, echte Kriterien*; in: Esslinger Zeitung/Untertürkheimer Zeitung/Cannstatter Zeitung, 19. April 1997, S.18.

⁵² Siehe: Patrick Ziltener: *Wandel dank dem EU-Binnenmarkt? Ernüchternde empirische Ergebnisse*; in: Neue Zürcher Zeitung, Nr.89, 18. April 2002, S.14.

Einfache Bilanzen sind nicht möglich.

Aber liefert eine solche Bilanz, wie sie Hindley und Howe vorgelegt haben, tatsächlich Aussagen über eine reale „sezessionssträchtige“ politische Situation? Zwar könnte die Verankerung des Sezessionsrechtes in der EU dazu führen, dass auf Unionsebene mehr darauf geachtet würde, dass nicht allzu viele Kostennachteile für einzelne Untergliederungen entstehen, doch stellt sich die Frage, ob der ausgeübte Druck nicht durch andere ökonomische Anreizstrukturen in der Politik unterlaufen werden könnte.

Ein Beispiel: In den Jahren von 1828 bis 1833 tobte in Amerika zwischen den Nord- und Südstaaten, allen voran South Carolina, die sogenannte „Nullifikationskrise“⁵³. Zölle, die den Interessen des industrialisierten Nordens dienten, und denen des agrarischen und industrieimportabhängigen Südens widersprachen, waren der Auslöser. Im Verlaufe dieser Krise wies der in South Carolinas Hauptstadt Charleston lehrende Ökonom Thomas Cooper nach, dass die Mitgliedschaft in der Union bereits erheblich kostspieliger sei als es die Folgekosten einer Nicht-Mitgliedschaft je sein könnten. Das Motto seiner Untersuchungen wurde zum politischen Slogan der radikalen Südstaatler der Zeit: „It is time to calculate the value of the Union.“⁵⁴ Dennoch dauerte es noch bis 1860 – als neben der Zollpolitik auch noch die Frage der Sklaverei virulent geworden war – bis dieser Schritt vollzogen wurde.

Wie lässt sich diese Verzögerung erklären? Sicherlich kann der immer noch bestehende Verfassungspatriotismus der meisten Südstaatenpolitiker der Zeit als Begründung herangezogen werden. Es gibt aber auch ökonomische Gründe. Bei einer realistischen Bilanzierung der Vor- und Nachteile einer Unionszugehörigkeit bzw. Sezession stehen diese nicht einfach monolithisch nebeneinander. Dies würde auf der methodologischen Ebene eine allzu holistische Konzeption von einem „Gesamtinteresse“ der jeweiligen staatlichen Gliederungen voraussetzen. Ob eine hinreichende ökonomische Diskriminierung vorliege, so

⁵³ Dazu informiert umfassend: William W. Freehling, *Prelude to Civil War: The Nullification Controversy in South Carolina, 1816-1836*, New York 1966.

⁵⁴ Zit. nach: Burton J. Hendrick, *Bulwark of the Republic. A Biography of the Constitution*, Boston 1937, S.222.

argumentiert daher zurecht der amerikanische Philosoph Allen Buchanan, dessen Buch „Secession“ von 1991 eines der wenigen wissenschaftlichen Werke zu diesem Thema ist, „könnte nicht einfach definitiv festgestellt werden, indem man bemerkt, dass es einen Netto-Abfluss (net revenue drain) von Staatseinnahmen ...“⁵⁵ gibt.

Tatsächlich kommt die bestehende Bilanz durch hochkomplexe ökonomische Prozesse zustande, die ebenso hochkomplexe Interdependenzen schaffen. Manche Nachteile werden z.B. durch Vorteile andernorts möglich und vice versa. Es gibt ständig „Kuhhandel“ in der Politik. Innerhalb einer „diskriminierten“ Region mögen wieder einzelne Akteure Vorteile aus dieser Diskriminierung ziehen.⁵⁶ So schädigt natürlich die gemeinsame Agrarpolitik die Mehrheit der Bürger der Bundesrepublik zugunsten der Bürger mehr agrarisch orientierter Volkswirtschaften, aber es gibt natürlich auch Bauernlobbies innerhalb der Bundesrepublik, die davon Vorteile erhalten. Hier kommt es auf den Organisationsgrad an, über den diese Lobbies in der politischen Maschinerie verfügen. Im Falle der deutschen Bauernlobby ist dieser Grad definitiv überproportional groß. Das heißt: Während die sich die Gesamtbilanz der Unionsmitgliedschaft ins Negative verschiebt, können immer noch mächtige Interessengruppen im politischen Prozess von dieser Mitgliedschaft profitieren und die Balance zugunsten der Zentralmacht verschieben, um eine reale Sezession zu verschieben oder gar zu verhindern. Das demokratische Majoritätsprinzip garantiert nicht per se, dass echte Majoritätsinteressen durchgesetzt werden. Oft sind es Minderheiteninteressenkoalitionen, die sich summieren.⁵⁷

Neben der Aufstellung von Kosten- und Nutzenanalysen kann im übrigen auch die Machtposition des betreffenden Landes innerhalb der Gemeinschaft ein wesentlicher Faktor bei der Entscheidung über eine Sezession sein. Bei der

⁵⁵ Allen Buchanan: *Secession. The Morality of Political Divorce from Fort Sumter to Lithuania and Quebec*, Boulder/San Francisco/Oxford 1991, S.157 (Übers. DD).

⁵⁶ Aus diesem Grund waren während der o.g. Nullifikationskrise in South Carolina 1828-32 auch die Kleinbauern im Hinterland und die Ex- und Importhändler in der Hafenstadt Charleston mehrheitlich Gegner der antiprotektionistischen Nullifikationspolitik.

⁵⁷ Das wohl erschreckendste Beispiel für die Richtigkeit dieser These ist die Tatsache, dass der „Euro“ in Deutschland gegen eine stabile Mehrheit von 70% der Bevölkerung durchgesetzt werden konnte.

Behebung von diskriminierenden Missständen muss schließlich zwischen den Optionen „voice“ und „exit“ abgewogen werden, das heißt, es kommt darauf an, ob nicht die Ausnutzung von Mitspracherechten erfolgreicher sein könnte. Bei Ländern mit hohem politischen und wirtschaftlichen Gewicht wird wahrscheinlich eher die „voice“-Option, das heißt, die Mitsprache, bevorzugen. Kleinere, politisch isolierte und wirtschaftlich schwache Länder würden vielleicht eher den „exit“, das heißt die Sezession, bevorzugen – selbst wenn in beiden Fällen der Diskriminierungsgrad der gleiche wäre.

Im übrigen können sich Länder auch selbst zusätzliche Hindernisse oder Erschwernisse in den Weg legen, wie etwa die Bundesrepublik Deutschland mit ihrer rechtlichen (und daher nur durch qualifizierte Mehrheiten veränderbare) Verankerung der EU-Mitgliedschaft im Grundgesetz. In der Tat definiert sich das Verhältnis der Mitgliedsstaaten zur EU in hohem Maße aus deren internen Verfassungsverhältnissen heraus. Diese fördern und begrenzen zugleich in vielfacher Weise die Integration.⁵⁸ So enthält fast jede Verfassung in Europa ein Bekenntnis zur europäischen Einigung, aber etliche verbieten durch „Ewigkeitsklauseln“ für bestimmte Rechtsgüter die Mitgliedschaft zu einem möglichen europäischen Bundesstaat im klassischen Sinne. Dies gestaltet die Lage einigermaßen komplex.

Dadurch wird auch erklärt, warum das Sezessionsrecht oft als Korrekturmechanismus nicht so recht greift. Es ist einfach zu „grob-schlächting“, um adäquat auf die Komplexität diskriminatorischer Prozesse reagieren zu können. Damit ein Sezessionsrecht angemessen „wirken“ kann, muss normalerweise ein Diskriminierungsgrad erreicht sein, der mehr als nur marginal ist. Es ist ein Notfallrecht für besonders „harte Fälle“. Die einfache Negativ-Bilanz der wirtschaftlichen Nachteile genügt nicht immer.

Sezession im Kleinen: Opting Out und Nullifikation

Der Grad an „Grob-schlächtingkeit“ kann indes durchaus vermindert werden. Es müssten dann konstitutionelle Arrangements gefunden werden, die sich nicht

⁵⁸ Eine kurze Analyse der EU-relevanten Teile des Verfassungsrechts in den einzelnen Ländern findet sich in: Arved Waltemathe: *Austritt aus der EU. Sind die Mitgliedstaaten noch souverän?*, Frankfurt/M. 2000, S.102ff.

auf eine „Vollsezeession“ eines Mitgliedslandes oder einer Region beziehen. Diese Sezessionen „im Kleinen“ würden dann nicht die gesamte Mitgliedschaft einer Teilgliederung in der Union betreffen, sondern Teilbereiche der Politik oder einzelne politische Maßnahmen. Auch hier liefert die amerikanische Geschichte vor dem Krieg zwischen den Staaten erste Beispiele. Die bereits erwähnte „Nullifikationskrise“ von 1828 bis 1832 war ein solcher Testfall. South Carolina erklärte im Februar 1832 die diskriminierenden Zölle, die die Union verabschiedet hatte, auf dem eigenen Gebiet für ungültig (d.h. die Zölle wurden „nullifiziert“) und verbot bei Strafe Bundesbeamten das Einsammeln der Zölle. Die Erfolgsbilanz dieser Maßnahme war zwiespältig.

Einerseits wurden die Zölle durch den Druck, der so bewirkt wurde, tatsächlich drastisch und dauerhaft gesenkt. Insofern bestätigt dies die These, dass sezessionistische Politikansätze enorme Druckmittel zugunsten von Marktliberalisierungen sein können. Dies entsprach auch den Erwartungen der Schöpfer der Nullifikationstheorie, vor allem denen des Senatsmitglieds und politischen Schriftsteller John C. Calhoun⁵⁹, der in seinen Schriften viele demokratietheoretische Analysen der Public Choice Theorie⁶⁰ vorwegnahm. Im Kern liefen diese Analysen auf eine Parallelität von wirtschaftlicher Freiheit und politischer Dezentralisierung hinaus, die nur gewahrt werden könne, wenn die Teilgliederungen sich gegen diskriminierende Redistribution anderer Teilgliederungen (die sich der Bundesgesetzgebung bedienen) mit Widerstandsrechten autonom zur Wehr setzen können.⁶¹

⁵⁹ Eine umfassende neuere Einführung in Leben und Werk John C. Calhouns (1792-1850), der wohl der wichtigste politische Theoretiker der Südstaaten vor dem Sezessionskrieg war, liefert: John Niven: *John C. Calhoun and the Price of Union. A Biography*, 2. Aufl., Baton Rouge/London 1993.

⁶⁰ Zu der Vorwegnahme moderner ökonomischer Ideen durch Calhoun, siehe: Alexander Tabarrok/Tyler Cowen: *The Public Choice Theory of John C. Calhoun*; in: *Journal of Institutional and Theoretical Economics*, Nr.148, Dec.1992, S.655ff. Zusammenfassend auch: Detmar Doering: *John C. Calhoun: Die politische Ökonomie von Demokratie und Föderalismus*; in: *Jahrbuch zur Liberalismus-Forschung*, 11. Jahrg., 1999, S.11ff.

⁶¹ Es handelt sich also im wesentlichen um eine demokratische Theorie der Minderheitsrechte, wie Arthur M. Schlesinger: *The Age of Jackson*, New York/Boston/Toronto/London 1945 (reprint), S.405, feststellt.

Andererseits wurde die Nullifikationsbewegung selbst durch die Drohung von US-Präsident Andrew Jackson, notfalls mit militärischer Gewalt den Bundesgesetzen zum Durchbruch zu verhelfen, weitgehend ausmanövriert. Das Nullifikationsprinzip fand keine rechtliche Anerkennung. Als politisches Prinzip hatte es nach 1833 mehr oder minder ausgedient.

Dafür gibt es zwei Gründe, die für die heutige Diskussion um die EU von Gewicht sein können.

Erstens: Das Nullifikationsrecht war nicht ausdrücklich in der Verfassung verankert, sondern allenfalls implizit. Dadurch gab es Interpretationsspielräume über die Auslegung dieses Rechtes. Wo solch ein Interpretationsspielraum vorliegt, wird im politischen Prozess normalerweise der ökonomisch und politisch mächtigere „Interpret“, d.h. in diesem Falle die Zentralmacht, begünstigt.

Zweitens: Innerhalb einer Union gibt es Kompetenzen, die tatsächlich nur der obersten Ebene zukommen. Dazu gehört der Außenhandel. Dies gilt nicht nur für die USA, wo der Außenhandel als exklusive Bundeszuständigkeit in der Verfassung verankert ist⁶² (was die Legitimität der Nullifikation South Carolinas von 1833 rechtlich in Frage stellt), sondern auch für die EU. Eine Zollunion könnte sonst neben dem Nullifikationsrecht nicht mehr bestehen.⁶³ Es würde sozusagen immer gleich für andere Teilmittglieder mitnullifiziert, was klar jenem Selbstbestimmungsrecht widerspräche, das die Nullifikation ja erst legitimieren könnte. Um ihrer Existenz willen könnte die Union nicht anders als hart eingreifen.⁶⁴

Während die Sezession die staatliche Souveränität des Landes, von dem die Trennung erfolgt, im Prinzip intakt lässt, kann die Nullifikation genau diese Souveränität unterminieren.⁶⁵ Nullifikation als politisches Prinzip lässt sich in dieser Form in einem funktionierenden Rechtssystem kaum lange aufrecht erhalten.

⁶² *The Declaration of Independence and the Constitution of the United States*, Harmondsworth 1995, S.20; (Section 8).

⁶³ Ein möglicher, wenngleich auch unwahrscheinlicher Weg aus diesem Dilemma wäre die punktuelle Wiedererrichtung von Zollschränken im Unionsgebiet.

⁶⁴ Wahrscheinlich wäre hier 1832 eine echte Vollsezession der logisch konsistentere Weg gewesen.

⁶⁵ Der durchaus konservative Südstaatenpräsident Jefferson Davis war sich dessen sehr bewusst, als er die Sezession des Südstaaten scharf von den früheren Nullifikationsbestrebungen John C. Calhouns abgrenzte. Im Gegensatz zur Nullifikation

Ähnliches gilt auch für die weitaus häufiger vorkommende „mildere“ Form der außerlegalen Nullifikation, die darin besteht, dass nicht etwa ein Gesetz innerhalb eines Teilterritoriums formell für ungültig erklärt wird, sondern dass lediglich die exekutive Ausführung – insofern sie Angelegenheit der Teilmemberschaft ist – unterbleibt. Dafür gibt es Beispiele. Als etwa in den USA 1919 die unselbige Alkoholprohibition bundesweit eingeführt wurde, weigerten sich etliche liberal regierte Bundesstaaten (z.B. New York und New Jersey), das Gesetz konkret auszuführen. Formal illegale Bars mit Alkoholausschank wurden schlichtweg von der Polizei nicht kontrolliert. De facto existierte die Prohibition dort also eine zeitlang so gut wie gar nicht.⁶⁶ Nach einigen Jahren hatte die Bundesregierung jedoch eine eigene schlagkräftige Bundespolizei aufgebaut, das FBI, das nun die Sache selbst in die Hand nahm. Dadurch wurde nicht nur die Prohibition in den betreffenden Bundesstaaten letztlich doch erzwungen, sondern es kam noch zu einem substantiellen und nachhaltigen Verlust der Eigenständigkeit der Staaten in polizeilichen Angelegenheiten. Eine anti-zentralistische Maßnahme hatte unbeabsichtigt zentralistische Wirkungen entfacht. Dies ist nicht das einzige Beispiel. Die Weigerung der Exekutive, eine Anordnung der Zentralregierung zu befolgen, setzt automatisch ein Eigeninteresse der Zentralregierung in Kraft, eigene Exekutivmacht an sich zu ziehen.⁶⁷

habe „the withdrawal of a state from a league ... no revolutionary or insurrectionary characteristic.“ Jefferson Davis: *The Rise and Fall of the Confederate Government*, op.cit., I S.156.

⁶⁶ Edward Behr: *Prohibition. The 13 Years That Changed America*, London 1997, S. 174f.

⁶⁷ Als ein Sonderfall, der allerdings nur im anglo-amerikanischen Recht relevant ist, stellt sich die ebenfalls auf Nichtanwendung von Gesetzen zielende „Jury Nullification“ dar. Sie besagt, dass die Geschworenen einer Jury ein bestehendes Gesetz in dem vorliegenden Fall schlichtweg nicht anwenden. In der auf systematische Gesetzesanwendung abzielenden römischen Rechtstradition würde dieses Verfahren ein Fremdkörper sein. Die amerikanische Rechtstradition, die stark auf dem englischen (zeitlich) vorstaatlichen „common law“ aufbaut, das noch keinen einheitlichen staatlichen Rechtssetzungswillen kannte, sondern Richter- bzw. Juryrecht war, hat der Jury Nullification stets eine große Bedeutung beigemessen. Der erste Oberrichter am US-Supreme Court, John Jay, sagte schon 1794: „The Jury has the right to judge both the law and the fact in controversy.“ Zitiert nach: Roger Koopman: *Jury Nullification – Cornerstone of Freedom*; in: *The Freeman*, Vol.44, No.2, February 1994, S.81.

Die moderne Politische Ökonomie (Constitutional Economics) hat sich diesen Problemen der außerlegalen „Nullifikation“ ausführlich gewidmet. Der theoretisch ausgeklügeltere Nachfahre des „Nullifikationsrechts“ heißt dort „opting out“. Das „opting out“ aus bestimmten Politikbereichen oder -maßnahmen erfolgt meist innerhalb des Rechtssystems durch spezielle Klauseln. Es ist also – im Gegensatz zur „Nullifikation“ South Carolinas – nicht nur ein vorstaatliches Recht, auf das im Widerstandsfalle zurückgegriffen wird. Auch hier gilt, was generell bei Sezessionsrechten gilt: die a priori bestehende Gültigkeit eines solchen Rechtes macht eine nochmals bestätigende Verankerung in der Verfassung aus praktischen Gründen weiterhin nicht sinnlos. Denen, die das „opting out“ praktizieren, wird durch eine Verankerung ein kaum noch durch die Unwägbarkeiten des politischen Prozesses interpretierbares (und damit abschwächbares) Recht auch positiv garantiert.

Im Kontext der EU wäre es auch noch sinnvoll, den zentralistischen Interpretationsraum dadurch zu begrenzen, dass die Definition der Politikfelder, in denen das Recht auf „opting out“ eingeräumt wird, ebenfalls aus dem politischen Entscheidungsprozess genommen wird. Ansonsten wird es nur im Einzelfall als ein schwer durch Verhandlungen erreichbares „Zugeständnis“ betrachtet, dass sich die Unionsebene abringen lässt – nicht ohne selbst dafür Zugeständnisse zu verlangen. Der inzwischen wieder obsolet gewordene Beschluss, Großbritannien ein „opting out“ aus der EU-Sozialcharta 1992 zu „gewähren“, ist ein Beispiel. Er wurde seitens der EU als ein „Ausrutscher“ betrachtet, nicht als die Ausübung eines Rechtes – ein „Ausrutscher“ der nötig gewesen sei, um

Eine gute Ausarbeitung zu diesem Thema aus aktueller Sicht ist: Clay S. Conrad: *Jury Nullification. The Evolution of a Doctrine*, Washington 2000.

Tatsächlich ist es in den USA durch die Jury Nullification öfters gelungen, zentralistische Gesetze wirkungslos zu machen. Ob dies aber im Rahmen ordnungspolitisch sinnvoller Zielsetzungen geschieht, bleibt umstritten. Die Bilanz ist zweifelhaft. So schafften es vor dem Sezessionskrieg Juries im großen Umfang, die Rückführung entlaufener Sklaven in den Süden zu verhindern, obwohl es strenge Bundesgesetze gab, die dies erzwingen sollten. Andererseits verhinderten bis in die späten 60er Jahre Juries in den Südstaaten, dass auch nur ein Weißer wegen eines Mordes an einem Schwarzen verurteilt wurde – ebenfalls entgegen der Gesetzeslage. Letzteres war allerdings nur möglich, weil die betroffenen Bundesstaaten den freien und gleichen (d.h. auch unabhängig von der Hautfarbe!) Zugang zu den Juries behinderten.

das restliche Zentralisierungsprojekt nicht zu gefährden. Ein generelles Recht auf „opting out“ wurde nicht gewährt, sondern vielmehr bewusst vermieden. Im Gegenteil: Während das generelle Austrittsrecht von Ländern unter Juristen immerhin noch umstritten ist, ist der Austritt aus bestimmten „Subsystemen“ teilweise recht klar und unzweifelhaft durch das europäische Vertragswerk und einige Urteile des Europäischen Gerichtshofs verboten.⁶⁸ Aus solchen Teilaustrittsverboten lässt sich allerdings nicht direkt das Verbot eines vollen Austritts eines Mitgliedslandes ableiten.⁶⁹ Dies gilt insbesondere für die Währungsunion (den Euro), der zwar einige Staaten nicht beigetreten sind, aus der aber die bereits beigetretenen Länder nicht einfach austreten können. Es würde sich wohl empfehlen, hier eine allgemeine Regel für die Definition der Gebiete zu finden, in denen „opting out“ für alle Teilmöglichkeiten möglich sein soll. Am besten wäre eine abschließende Aufzählung aller exklusiven Zuständigkeiten der EU, für die ein solches Recht aus sachlogischen Gründen *nicht* bestehen kann (etwa die Zollpolitik). Es bestünde dann die generelle – auch festschreibbare – Annahme, dass in allen anderen Bereichen ein „opting out“-Recht existiert.⁷⁰ Insbesondere in den verteilungsintensiven Bereichen (Sozial-, Arbeitsmarkt-, Agrarpolitik etc.) müsste es garantiert sein, weil bei Umverteilungsbeschlüssen die Diskriminierungsgefahr besonders hoch ist. Ein solches Vorgehen könnte sogar ausgesprochene Vorteile gegenüber dem „klassischen“ Selbstverteidigungsmechanismus für regionale Minderheiten, dem

⁶⁸ Dazu zählt etwa das EuGH-Urteil im Fall „Acciaiere san Michele gegen Hohe Behörde der EGKS“ aus dem Jahre 1965, in dem festgestellt wurde, dass es dem italienischen Verfassungsgericht nicht zukam, über bestimmte Klauseln der EG für Kohle und Stahl finale Rechtssprüche gegen die EG zu fällen, weil die Souveränität hierzu abgetreten worden sei. Siehe: Arved Waltemathe: *Austritt aus der EU*, op.cit., S.48f.

⁶⁹ „Unzulässig ist es, zu argumentieren, wenn eine teilweise Negierung des Vertrages ungültig ist, dann erst recht die völlige Loslösung von ihm. Zu grundlegend ist der Unterschied zwischen einer Gemeinschaft, deren Arbeit durch Vertragsbrecher erschwert wird, und einer Gemeinschaft, die um einen Mitgliedstaat reduziert ist.“ Arved Waltemathe: *Austritt aus der EU*, op.cit., S.49.

⁷⁰ Die Forderung nach einer generellen „opting out“-Klausel findet sich in: Arbeitsgemeinschaft Selbständiger Unternehmer (Hrsg.): *Für ein Europa des Wettbewerbs. Ein ordnungspolitisches Leitbild*, Bonn 1993, S. 64. Sie wird dort als „Chance der Differenzierung“ bezeichnet.

Vetorecht, haben. Beim Vetorecht wird gegenüber dem Willen der Majorität direkte Obstruktion betrieben. Dies ist nicht nur demokratietheoretisch bedenklich, sondern wirkt sich auch indirekt gefährdend auf die zu verteidigenden Minderheitenrechte aus. Es wird ein (auch noch demokratisch legitimierter) Anreiz für die zentralstaatliche Ebene gesetzt, die Obstruktion zu beseitigen ohne Konzessionen an den Minderheitenwillen zu machen. Der große Staatsrechtler Georg Jellinek hat daher schon 1904 in seiner grundlegenden Schrift „Das Recht der Minoritäten“ darauf hingewiesen, dass das Vetorecht als Obstruktionsmaßnahme selbst dann in der Regel „nur ganz ausnahmsweise“⁷¹ ausgeübt werde, wenn es institutionalisiert sei. Es handele sich also um ein per se recht instabiles Arrangement. Die in den letzten Jahren immer deutlicher gewordene Erosion der Vetorechte und Einstimmigkeitsklauseln in der EU bestätigt dies.

Mittel zur Schadensbegrenzung

Eine Verankerung des Sezessionsrechts, sowohl im Großen (Austritt eines Landes) als auch im Kleinen (opting out), scheint daher für die EU sinnvoll. Durch sie wird vor allem die Entscheidung über die jeweilige Anwendbarkeit des Subsidiaritätsprinzip nicht mehr (wie in den Maastrichter Verträgen) exklusiv derjenigen Ebene zugeschrieben, die von ihrer ökonomischen Interessenlage her stets auf Zentralisierung aus sein muss. Wer echte Subsidiarität will, muss hier auch Einspruchs- und Kontrollrechte der Teilgliederungen akzeptieren.⁷² Das konstitutionelle Recht auf Vollsezeession eines Landes sorgt dafür, dass in extremen Notsituationen ein Land sich einer anhaltenden systemstrukturellen Diskriminierung entziehen kann.

⁷¹ Georg Jellinek: *Das Recht der Minoritäten*, Schutterwald 1996.

⁷² Der Katalog dieser Einspruchs- und Kontrollmöglichkeiten „von unten“, die zum Erhalt echter Subsidiarität nötig sind, ist natürlich mit den „sezessionistischen“ Methoden, die hier abgehandelt werden, nicht erschöpft. Zu den anderen Möglichkeiten gehört z.B. das Vetorecht von Teilgliederungen. Siehe: Gordon Tullock: *The New Federalist*, Vancouver 1994, S.71f.

Das „opting out“ im Einzelfall kann – als weniger grobschlächtiges Instrument – den schrittweisen Akkumulationsprozess von vornherein unterbinden, der erst die Situation schafft, in der eine Vollsezeession zur realen Frage wird.

Als Ergänzung zur Vollsezeession hat die legale Teilsezeession durch „opting out“ auch noch einen Vorteil. Da hier nicht automatisch das staatliche Territorialprinzip existentiell tangiert wird (wie bei einer Vollsezeession), könnte es sich auch dann zu einem Instrument gegen die diskriminierenden Effekte zentralistischer Politik bewähren, wenn es nicht mehr um klar begrenzbare Gebietskörperschaften geht. Zum Beispiel können die durch die EU-Agrarpolitik Begünstigten und Diskriminierten im gleichen Ort, in der gleichen Straße oder gar im gleichen Miethaus wohnen. Auch ethnische Minderheiten können in „gemischten“ Lebensräumen leben. Hier wäre eine territoriale Vollsezeession entweder nicht machbar oder sie könnte im nun abgetrennten Landesteil zu neuen Diskriminierungsproblemen führen.⁷³ Auch hier wären sezeessionistische Teilelemente in der Politik ein Mittel zur Schadensbegrenzung.

Eine Frage der Ausgestaltung

Hier stellt sich natürlich die Frage der konkreten Ausgestaltung der Verankerung des Sezeessionsrechtes. Da es wohl kaum je irgendeinen ökonomisch völlig neutralen Staatseingriff in die Interaktion zwischen Menschen geben kann, ist die Überführung eines vorstaatlichen Grundrechts in ein positiv verankertes staatliches Rechtssystem immer zugleich eine Frage der potentiellen Einschränkung von Rechten.

Wie ein Sezeessionsrecht nun ausgestaltet wird, ist oft auch eine Frage der konkreten politischen Situation. Es kann hier keine a priori gültige Vorgabe geben.

⁷³ Hier könnte sich der von Bruno S. Frey: *Ein neuer Föderalismus für Europa. Die Idee der FOCJ*, Tübingen 1997, gemachte Vorschlag einer „Entterritorialisierung“ der EU als äußerst interessant erweisen. Der Schweizer Ökonom meint, dass sich in einem wirklich dezentralen Gemeinwesen öffentliche Aufgaben auch auf der Basis von Mitgliedschaft in „Clubs“ erledigen ließen, in denen sich Menschen nach ihren eigenen Präferenzen hin freiwillig organisierten. Mehrere könnten davon auf einem Territorium konkurrieren. Dies würde natürlich ein Sezeessionsrecht obsolet machen bzw. es würde durch die Möglichkeit des bloßen individuellen Austritts aus dem „Club“ stark vereinfacht.

Es beginnt bei der Frage, wer denn zur Sezession berechtigt ist, die nicht nur dadurch entschieden werden kann, dass demokratisch-rechtsstaatliche Verhältnisse vorliegen, sondern auch auf der territorialen Ebene gelöst werden muss. Bei einer nicht-territorialen Rechtsgemeinschaft (z.B. ein Stammesverband) könnte dies jeder – sogar das Individuum – sein. Bei einer Territorialkörperschaft wie dem modernen Staat müsste deren Rechtscharakter und -fähigkeit irgendwie festgestellt werden. Dies ist noch einigermaßen einfach (und sollte in jede entsprechende konstitutionelle Regelung durch die EU einfließen), wenn es sich um einen Mitgliedsstaat oder um eine der von der EU anerkannten Regionen handelt – etwa die deutschen Bundesländer. In den meisten Fällen sind es auch solche politisch bereits vordefinierten Einheiten, die die Sezession erklären.⁷⁴ Schließlich ist es in einem bestehenden politischen Gemeinwesen leichter, die entsprechende Kollektivmachtspotentiale zu organisieren. Dort wo sich Teilpopulationen als in irgendeiner Form „eigenständig“ empfinden, ohne dass dies sich in einer eigenen territorialen politischen Teilgliederung niederschlägt, entstehen häufig recht willkürliche Ermessensspielräume. Man kann hier das Problem entschärfen, indem man nicht territorial gebundene Mitspracherechte (Beispiel: die politische Sonderstellung der Dänen in Schleswig-Holstein) einführt. Dies schließt aber zunächst die Möglichkeit einer territorialen Eigenständigkeit aus. Die dem modernen Staat schon qua juristischer Definition zukommende Territorialität lässt hier keine „vollkommene“, dem natürlichen Selbstbestimmungsrecht entsprechende, Lösung mehr zu. Es bleibt, was Herbert Spencer bei seiner theoretischen Verteidigung des individuellen Sezessionsrechts einmal meinte, nämlich die „Nichtübereinstimmung von vollkommenem Recht und unvollkommenem Staat“.⁷⁵ Aber auch dieses Problem, das sich aus dem Spannungsfeld von Individualrecht und Staatlichkeit ergibt, könnte durch konstitutionelle oder institutionelle Regeln immerhin gemildert werden, etwa durch unabhängige Gremien, die über den Rechtscharakter von potentiellen „Körperschaften“ beschließen.

Es gibt natürlich noch andere Fragen, die durch ein konstitutionelles Rahmenwerk zu klären sind. Da ist vor allem einmal die von Allen Buchanan in seinem Buch „Secession“ aufgeworfene Frage zu klären, ob die Regeln für die Ausgestaltung dieses Rechtsanspruchs „prozedural“ (procedural) oder auch „sub-

⁷⁴ Siehe: Milica Zarkovic Bookman: *The Economics of Secession*, New York 1992, S.5.

⁷⁵ Herbert Spencer: *Social Statics*, op.cit., S.192 (übers. DD).

stantiell“ (substantive) sein sollen.⁷⁶ Das „prozedurale Modell“ besteht idealtypisch aus reinen Verfahrensregeln, die den Ablauf einer Sezession betreffen, etwa die Regel, ob eine qualifizierte Mehrheit nötig ist oder nicht, oder Regeln über die Klärung von Eigentumsansprüchen und der möglicherweise bestehenden Verantwortung für Staatsschulden. In ihrer grundlegenden Studie „The Economics of Secession“ hat Milica Zarkovic Bookman die ökonomischen Probleme aufgelistet, die sich aus der Entflechtung zweier bisher vereinten Staatswesen ergeben.⁷⁷

Auch die Frist, innerhalb derer eine Sezession nach der „Kündigung“ wirksam wird, sollte konstitutionell geregelt werden.⁷⁸ Das „substantielle Modell“ legt

⁷⁶ Allen Buchanan: *Secession*, op.cit., S.132.

⁷⁷ Milica Zarkovic Bookman: *The Economics of Secession*, op.cit., S.119. Zu den von ihr aufgezählten „internal issues“, die erfahrungsgemäß geklärt werden müssen, gehören u.a. die öffentlichen Schulden, die Auslandsschulden, das öffentliche (Bundes-) Eigentum, ausbleibende Steuerzahlungen, Banken- und Geldwesen, innerstaatliche Investitionen, Organisation von Subventionen, Verantwortung für Externalitäten (z.B. ein Staudamm in einem Landesteil, der aber nur den anderen mit Wasser versorgt), interne Territorialdispute, Teilung von Armeestrukturen, Wahl von Nationalsymbolen. Noch hinzugefügt werden sollte die von Bookman merkwürdigerweise nicht erwähnte Frage der Staatszugehörigkeit von Bürgern. Niemand sollte gezwungen werden, Bürger eines Landesteils zu werden, dem er nicht angehören möchte. Im Falle der Trennung von Tschechien und der Slowakei wurden daher z.B. großzügige Regelungen für in Tschechien lebende Slowaken im Sinne einer weitgehend uneingeschränkten Wahlfreiheit getroffen.

Es wäre sicher nicht sinnvoll, wenn die aufgezählten Probleme (die von Bookman nicht im konstitutionellen Kontext diskutiert werden) gleich selbst durch die Verfassung geregelt würden. Die Verfassung sollte lediglich den Gesetzgeber verpflichten, entsprechende Vorkehrungen zu treffen.

⁷⁸ Eine solche Frist wird gefordert in: European Constitutional Group (Hrsg.): *A Proposal For A European Constitution*, 1993, S.2a10. Sie hätte den Vorteil, dass der Druck auf die „Zentrale“ erhöht würde, den Trennungsvorgang auf frist- und sachgerecht abzuwickeln. Allerdings meinen die Autoren, dass innerhalb einer solchen – allerdings wohl unvermeidbaren, aber eben kurz zu haltenden – Frist die „Zentrale“ besondere Gelegenheit hat, den austretenden Landesteil zu diskriminieren, zumal die Sezession als Druckmittel dagegen nicht mehr taugt, wenn sie erklärt ist. Sie schlagen daher ein zusätzliches konstitutionelles Nichtdiskriminierungsgebot für diesen Fall vor.

auch noch die möglichen politischen Ziele fest. Anders ausgedrückt: Es wird dabei geklärt, welche politischen Gründe eine „politische Scheidung“ überhaupt moralisch legitim machen. So konzidiert Buchanan etwa, dass die bloße Beibehaltung der Union (als Selbstzweck) kein Grund sein dürfe, eine Sezession zu verweigern (wie es Lincoln primär gegenüber den Südstaaten getan hatte). Andererseits sei es nur dann für eine regionale ethnische Minderheit legitim, die Sezession zu erklären, wenn diese Minderheit wirklich existentiell bedroht sei. Daraus ergäbe sich, so Buchanan, die Notwendigkeit, bei der Aufsetzung eines Verfassungsrechts auf Sezession „alle und *nur* die soliden moralischen Rechtfertigungen“ zu spezifizieren.⁷⁹

Aus ordnungspolitischen Erwägungen heraus scheint der letzte Punkt bedenklich. Sinn einer Verankerung des Grundrechtes auf Sezession kann es aus ordnungspolitischer Sicht ja nicht sein, die Ausübung von Rechten zu behindern. Vielmehr sollten Rahmenbedingungen geschaffen werden, unter denen sich diese Rechte entfalten können, ohne dass es zu rechtswidrig ausgetragenen gewalttätigen Konflikten kommt, und mit deren Hilfe Frieden und ökonomische Effizienz gewährleistet werden.

Eine Festlegung von legitimen Kriterien käme einem Zwang zugunsten politischer Ziele und Ergebnisse nahe, was der ordnungspolitischen Idee eines offenen „Entdeckungsverfahrens“, das sich auch auf die Formierung neuer Staaten anwenden lässt, widerspräche. Auch in Bezug auf das Sezessionsrecht sollte die Europäische Verfassung einen offenen „Kosmos“ im Sinne Hayeks schaffen – und keine geschlossene „Taxis“.⁸⁰

Die Frist könnte sich an dem friedlichen Sezessionsvorgang zwischen Tschechien und der Slowakei orientieren. Gerade einmal 5 Monate vergingen zwischen dem Trennungsbeschluss (Ende Juli 1992) und dem Vollzug derselben (31.12.1992).

Wichtig wäre auch – zum Schutz legitimer Unionsinteressen – die möglich schnelle Einstellung aller Umverteilungsmaßnahmen (Subventionen etc.) zugunsten des sich trennenden Landesteils. Darauf machen aufmerksam: Frederick M.P. de Lisle/William Forrest: *The EuroOmega Project: Constitution* (Adam Smith Institute), London 1990, S.21.

⁷⁹ ebd.; ebenfalls eine „substantielle“ Begründungskriterien voraussetzende Theorie der Sezession vertritt: Harry Beran: *A Liberal Theory of Secession*; in: *Political Studies*, No.32, March 1984, S.21ff.

⁸⁰ Friedrich August von Hayek: *The Confusion of Language in Political Thought*, 2.Aufl., London 1976, S.10ff.

Konkret hieße dies, dass die Ausübung des Sezessionsrecht fairen Regeln unterworfen sein muss. Dies läuft im wesentlichen auf das „prozedurale Modell“ hinaus.

Dabei ist zu beachten, dass die Unterteilung in „prozedural“ und „substantiell“ in der Praxis eher recht künstlich ist. Das Bestehen auf einer demokratischen Vorgehensweise ist z.B. beides. Es schließt ganz „substantiell“ die Legitimität totalitärer Herrschaftsansprüche aus.

Leitet man, wie es sinnvoll erscheint, das Recht auf Sezession aus dem Selbstbestimmungsrecht ab, dann darf es keine „substantiellen“ Spezifikationen von Gründen geben, die den selbstbestimmten Eigenwillen der Austretenden einschränken – mit Ausnahme der „prozeduralen“ Friedenspflicht.⁸¹ Das Sezessionsrecht ist damit bedingungslos.⁸² Nicht nur die existentielle Bedrohung einer Minderheit kann der legitime Grund für eine Sezession sein, sondern auch leichteste Diskriminierung, ja letztlich der bloße demokratische Wille zur Sezession.⁸³

Die Risiken eines solchen weitgehenden Verzichts auf verankerte „substantielle“ Sezessionskriterien dürften gering sein. Leichtfertige, aus nichtigen Gründen geplante Sezessionen sind unwahrscheinlich. Solange eine Union auch nur mi-

⁸¹ Daher: „Indeed, the individualist conception of the value of political order and the ideal of the self-defined polity suggests that it would be unjust to hedge about a constitutional provision for secession with obstacles the purpose of which is to make the right difficult to exercise.“ Scott Boykin: *The Ethics of Secession*, op.cit., S.72.

⁸² Diese klassisch-libertäre Position zum uneingeschränkten Sezessionsrecht wird näher begründet in: Robert W. McGee, *Secession Reconsidered*; in: *Journal of Libertarian Studies*, No.11, 1994, S.11ff.

⁸³ Das heißt nicht, dass bei einer Sezession nicht doch substantielle Begründungen seitens der Austretenden hervorgebracht werden. Um überhaupt sich „nach innen“ legitimieren zu können – die Mehrheit muss schließlich erst gewonnen werden! – wird es sich kein austrittswilliges Land leisten können, darauf zu verzichten. Auch die Amerikaner hielten es 1776 in ihrer „Declaration of Independence“ für selbstverständlich, dies zu tun: „...a decent respect to the opinions of mankind requires that they should declare the causes which impel them to the separation.“ *Declaration of Independence*, op.cit., S.3.

Das bedeutet aber nicht, dass es per se solche substantiellen Gründe geben müsse, noch dass es eine allgemeingültige Interpretation über deren Gehalt gäbe.

nimalste Netto-Vorteile für jede Teilgliederung liefert, so lange werden die Kosten dafür zu hoch sein.⁸⁴

Dagegen sind die Risiken eines verankerten „substantiellen“ Kriteriumskatalogs durchaus von Gewicht: Erstens: Es ist unwahrscheinlich, dass die Aufzählung vollständig sein wird. Würde ein wichtiger Grund für Sezessionen übersehen, könnten Selbstbestimmungsrechte sogar mit gesetzlicher Sanktionierung verletzt werden.

Zweitens: Ob ein „substantielles“ Kriterium erreicht worden ist, ist viel mehr Interpretationserwägungen unterworfen als die Erreichung eines „prozeduralen“ Kriteriums, die sich z.B. durch einfache Stimmauszählung feststellen lässt. Ab wann ist denn eine ethnische und/oder ökonomische Diskriminierung wirklich hinreichend gravierend? Solche Frage müssten ja innerhalb des Unionsgebildes gelöst werden, von dem sich ein Teil trennen will – möglicherweise gegen den Willen der „Zentrale“. Es stellt sich die Frage, wie hier neutrale Schiedsrichterfunktionen wahrgenommen werden könnten. Dies könnte aufgrund der ökonomischen Stärkeverhältnisse zwischen „Zentrale“ und den Sezessionisten auf eine Zementierung der bestehenden Verhältnisse hinauslaufen.⁸⁵ Jedenfalls würde mit einiger Sicherheit die Hauptlast der Begründung auf den Austrittswilligen ruhen.⁸⁶

⁸⁴ Diese Kosten könnten in besonders sezessionsgefährdeten Regionen – zu denen die EU nicht gehört – auch durch rein prozedurale Mittel erhöht werden, etwa eine qualifizierte statt einer einfachen Mehrheit. Siehe: Roland Vaubel: *The Centralisation of Europe*, op.cit., S.65.

⁸⁵ Dies gesteht auch Allen Buchanan: *Secession*, op.cit., S.156, ein: „The use of substantive requirements reflects a presumption in favor of the political *status quo* and places the burden of justification on would-be-secessionists.“

⁸⁶ Eine solche, mit seinen auf individueller Autonomie basierenden liberalen Anschauungen nur schwer vereinbare Auffassung hatte schon 1862 John Stuart Mill in seiner Stellungnahme zum Sezessionskrieg in Amerika (*The Contest in America*; erschienen in *Fraser's Magazine*) vertreten. Sie setzte recht willkürlich einen einseitigen Begründungszwang seitens der Austretenden voraus. Dazu: Charles Adams: *Those Dirty Rotten Taxes. The Tax Revolts That Built America*, New York 1998, S. 91: „The right of secession, said Mill, may be laudable. But with the South, it would be an enormous crime. The South has no real grievance – no right to revolt against the North.“

Es sollte also – zumindest innerhalb der rechtsstaatlich-demokratischen Logik der Verfassungen der EU und ihrer Mitgliedsländer – zu einer Reformulierung der Sezessionskriterien kommen.⁸⁷ Nicht die in der Praxis sowieso kaum zu treffende Entscheidung zwischen „prozeduralen“ und „substantiellen“ sollte dabei im Mittelpunkt stehen, sondern die Frage, ob demokratische und rechtsstaatliche Werte und Verfahren (d.h. zugleich spezifisch prozedurale und substantielle Vorgaben) eingehalten wurden. Dies entspräche sowohl einer liberalen politischen Moral⁸⁸ als auch der polit-ökonomischen Vernunft, die der natürlichen Zentralisierungstendenz in der EU die angemessenen Anreize entgegenzusetzen will.

Einseitig oder im gegenseitigen Einvernehmen?

Innerhalb der Logik dieses demokratischen Rahmens müsste auch die Frage geklärt werden, ob denn eine einseitige Sezessionserklärung möglich sei, oder ob die Gesamtunion dem Austritt zustimmen muss, damit er wirksam wird. Natürlich dürfte es bei der Verabschiedung einer Verfassung schwierig sein, das Einseitigkeitsprinzip zu verankern. Bundesstaaten tendieren meistens dazu, dass die höchste Ebene das letzte Wort hat. Die Schweiz – eines der wenigen

⁸⁷ Die heutige Rechtslage scheint sowohl formale Kriterien (insbesondere Fristen) als auch substantielle Gründe vorzusehen. Siehe: Arved Waltemathe: *Austritt aus der EU*, op.cit., S.205.

⁸⁸ Anders ist der Fall, wenn totalitäre Regime ins Spiel kommen – ein Fall, der für die gegenwärtige EU-Diskussion aber (noch) nicht relevant ist. Trennung von einer totalitären Union ist natürlich legitim, wenngleich es unwahrscheinlich ist, dass dem austretenden Teil tatsächlich sein Recht auf Sezession friedlich zugestanden wird.

Im EU-Kontext interessanter wäre die Annahme, eine Teilgliederung würde totalitär und dann die Union verlassen wollen. Dies könnte z.B. im Falle der Aufnahme von noch recht instabilen Demokratien Osteuropas in die EU ein Problem sein. Hier bestünde sowohl das oben bereits erwähnte Ausschlussrecht (das logische Gegenstück zum Sezessionsrecht), aber auch die Absetzung des totalitären Regimes als Option. Wichtig ist, dass letzteres nur dann legitim ist, wenn ein strukturelles, mit legalen Mittel von „innen“ nicht mehr änderbares Unrechtsregime etabliert wurde, nicht aber wenn lediglich einzelne Missstände auftreten.

Länder, das ein gesetzlich geregeltes Sezessionsrecht immerhin für die Kantone kennt – hat z.B. die demokratische Zustimmung des austrittswilligen Kantonsteils, des Gesamtkantons und der Gesamtschweiz vorgeschrieben.⁸⁹

Auch das kanadische Verfassungsgericht hat 1998 beschlossen, dass eine einseitige Austrittserklärung Quebecs illegal sei. Immerhin bekannte es sich dazu, dass ein demokratisch zustande gekommenes Austrittsgesuch die Zentralregierung zur Aufnahme von Verhandlungen verpflichtete.

Auch in der Europäischen Union scheint der einseitige Austritt zur Zeit unter Juristen mehr umstritten zu sein⁹⁰ als der einvernehmliche Austritt. Vielen Absagen an das Prinzip der einseitigen Austrittserklärung liegen aber mit großer Wahrscheinlichkeit keine grundsätzlichen ordnungspolitischen Erwägungen zugrunde, sondern eher politische Interessenlagen. Eine Institution wie das kanadische Verfassungsgericht, das schließlich eine Bundesinstanz ist, kann kaum Interesse an einem solch weitgehenden Eigenrecht der Gliederungen haben. Hier liefert die Public Choice-Theorie schlüssige Erklärungen über das Verhalten der politischen Akteure.

Ordnungspolitisch würde im Falle der EU ein einseitiges Sezessionsrecht, solange es an das Demokratiekriterium gebunden ist, durchaus Sinn machen. Nur so kann es die obengenannte Funktion ausüben, als Druckmittel den Zentralisie-

⁸⁹ Derartiges geschah etwa im Jahre 1974 bei der insgesamt sehr unspektakulär abgelaufenen Separation des neugegründeten Kantons Jura von Bern. Siehe: Neue Zürcher Zeitung (fs): *Ein Jubiläum ohne Resonanz. Der Jura ein Vierteljahrhundert nach dem ersten Plebiszit*, 23. Juni 1999, S.27.

Ausführlicher über die Entwicklung dieses Sezessionsprozesses und seiner Nachwirkungen: Christian Ruch: *Struktur und Strukturwandel des jurassischen Separatismus zwischen 1974 und 1994*, Bern 2001.

⁹⁰ Zwei gegensätzliche juristische Meinungen seien erwähnt. Friedemann Götz: *Die Beendigung der Mitgliedschaft der Europäischen Union*, Baden Baden 2000, S.144 sieht den einseitigen Austritt für nicht machbar: „Ein einseitiger Austritt eines Mitgliedstaates aus der Europäischen Union ist rechtlich unzulässig.“

Hingegen argumentiert Arved Waltemathe: *Austritt aus der EU*, op.cit., S.191, dass ein solcher einseitiger Austritt im Rahmen des Völkerrechts vollzogen werden könne, wenn sich innerhalb von drei Monaten nach der Notifikation kein Einspruch anderer Mitgliedstaaten erhebe.

Beiden Auffassungen unterliegen wohl unterschiedliche Meinungen darüber, wie weit der Prozess der Konsolidierung in Richtung eines souveränen Bundesstaates fortgeschritten ist.

rungsprozess einzudämmen, der zu Diskriminierungen und Marktverzerrungen führt. Das Prinzip des „gegenseitigen Einvernehmens“⁹¹ würde dieses Druckmittel dadurch weitgehend neutralisieren, dass es der Gesamtunion oder einer Mehrheit darin de facto ein Vetorecht einräumte.⁹²

Ein besonderes Problem stellt in diesem Zusammenhang die „Teilsezession“ des opting out. Das Einseitigkeitsprinzip lässt sich hier allenfalls bedingt anwenden. Während die Einseitigkeit der Vollsezession eines Landesteils wenige technische Probleme bereitet, muss bei einem zwischen den Ebenen umstrittenen „opting out“-Verfahren geklärt werden, ob hier nicht legitime Kompetenzen der Unionsebene in ihrer Funktion gefährdet werden. Bei einer Vollsezession würde z.B. die Außenhandelskompetenz innerhalb der „Restunion“ ungefährdet sein, bei einer Teilsezession würde sie unterlaufen.

⁹¹ Anders liegt der Fall bei einer Aufnahme. Wenn etwa eine Teilgliederung eines Mitgliedslandes (z.B. ein deutsches Bundesland) aus diesem Mitgliedsland austritt, um einem anderen Mitgliedstaat bzw. einer seiner Teilgliederungen beizutreten, dann kann das entsprechende Land natürlich nicht zur Aufnahme gezwungen werden.

Der Beitritt ist in jedem Fall bilateral zustimmungspflichtig. Die entsprechende Regelung, die ebenfalls die Zustimmung aller Mitgliedsstaaten beinhaltet, hat daher auch in der Europäischen Union (vor allem wegen des geplanten Beitritts der osteuropäischen Transformationsländer) durch Art.49 des EU-Vertrages in den Vertrag von Amsterdam 1997 Eingang gefunden; s. Presse- und Informationsamt der Bundesregierung (Hrsg.): *Vertrag von Amsterdam. Texte des EU-Vertrages und des EG-Vertrages*, op.cit., S.45.

Ein Beispiel für die Verweigerung der Aufnahme des sezessionsbereiten Teils eines Nachbarlandes lieferte 1919 die Schweiz. In diesem Jahr wollte das Bundesland Vorarlberg seinen Austritt aus Österreich erklären, um der Schweiz als Kanton beizutreten. Die Schweiz lehnte den Beitritt ab. Vorarlberg ist bis heute ein Bundesland Österreichs.

⁹² Dies könnte nach Meinung vieler Beobachter auch die Folge des oben erwähnten Verfassungsgerichtsurteils in Kanada sein, das Quebec die einseitige Sezession verweigert. Gordon Gibson: *Persisting on the Road to Uncertainty*; in: Fraser Forum, November 1998, S.24, meint, dass dieses Urteil die Verfechter der kanadischen Einheit zu den „net winners“ im Konflikt mit Quebec mache. Sie könnten jetzt letztlich die Vorgehensweise wählen, „not to attempt to deal with grievances, but simply to say ... ‘You can’t do it’.“

Es muss also eine Letztinstanz für Zweifelsfälle geben. Im „Normalfall“ würde hier ein Verfassungsgericht oder ein analoges Gericht, etwa der Europäische Gerichtshof, entscheiden. Damit würde aber wieder die „höchste“ Ebene die Entscheidungsgewalt in einer das Subsidiaritätsprinzip betreffenden Frage in die Hände bekommen. Sowohl die Erfahrung in Kanada, den Vereinigten Staaten und anderen föderal regierten Ländern als auch die Erfahrung mit der bisherigen europäischen Gerichtsbarkeit zeigen, dass dies automatisch zu einer Begünstigung zentralistischer Politik führt. Dies erstaunt nicht, da es der ökonomischen Anreizlage entspricht. Das zuständige europäische Gericht würde ansonsten permanent seiner eigenen Entmachtung zustimmen.

Es bedürfte hier besonderer Mechanismen, die eine Wahrung des Subsidiaritätsprinzips möglich machen. Man könnte etwa an ein eigenes europäisches „Subsidiaritätsgericht“ denken, das ausschließlich Streitfälle beim „opting-out“ behandelt. Ein solches Gericht müsste nicht nur unabhängig sein, sondern auch den festgeschriebenen „Auftrag“ haben, den „unteren“ Ebenen Vorrang zu geben, wo dies möglich ist. Der gesetzliche Auftrag an die deutsche Bundesbank, für Geldwertstabilität zu sorgen, könnte hierbei Pate stehen. Außerdem könnte man ein solches Gericht mit Richtern aus den nationalen Verfassungsgerichten besetzen, die ein einmaliges und befristetes Mandat ohne Wiederwahlmöglichkeit bekämen. In einem solchen Falle wäre das ökonomische Interesse an Zentralisierung erheblich geringer als im Falle einer rein „europäischen“ Unionsgerichtsbarkeit.

Diese Effekt könnte noch verstärkt werden, wenn man dem – zugegebenermaßen nicht unriskanten – Vorschlag einer Studie des Adam Smith Institutes (London) folgte, dass Urteile eines solchen europäischen Gerichtes durch Volksreferendum in den Teilstaaten aufgehoben werden könnten.⁹³ Ähnliches ist heute in der Schweiz möglich. Obwohl den in den meisten europäischen Staaten fest verankerten Rechtstraditionen widersprechend, hätte dieser Vorschlag den Vorteil, dass er ordnungspolitisch gesehen eher der „Systemlogik“ eines echten Sezessions- und „opting out“-Rechts entspräche, die ja den Teigliederungen möglichst viele letztinstanzliche Kompetenzen und eine Stärkung der subsidiären Demokratie zukommen lassen soll.

⁹³ Frederick M.P. de Lisle/William Forrest: *The EuroOmega Project: Constitution*, op.cit., S.25f.

Ein Europa des Wettbewerbs

Keines der zahlreichen Vertragswerke von Rom 1957 über Maastricht 1992 hin zu Amsterdam 1997, die das heutige Europa definieren, sieht ein verankertes Sezessionsrecht für Mitgliedsländer vor. Ob es implizit in den Verträgen enthalten ist, ist unter Juristen umstritten. Der letzte „Ernstfall“ – nämlich das Referendum über den Verbleib Großbritanniens in der Europäischen Gemeinschaft 1975 – liegt zu lange zurück, als dass daraus ohne Einschränkung Schlüsse für die heutige Situation gezogen werden könnten. Damals gab es weder von Seiten der anderen Mitgliedsstaaten, noch aus den damaligen EG-Institutionen selbst prinzipielle Bedenken gegen die juristische Legitimität eines Austritts. Da die Stimmbürger Großbritanniens sich aber für den Verbleib in der EG entschieden, wurde diese Frage nie zu Ende diskutiert. Außerdem hat der inzwischen stattgefundene Konsolidierungsprozess der Gemeinschaft eine neue juristische Lage geschaffen. Inzwischen berufen sich Juristen in ihrer Argumentation zunehmend auf den Grundsatz der „Dauerhaftigkeit der Union“.⁹⁴ Ob dieses Permanenzprinzip in den Verträgen tatsächlich unausweichlich einen Austritt ausschließt, ist jedoch juristisch zweifelhaft, zumal es in Konkurrenz mit anderen höherwertigen Rechtsgütern – etwa den Menschenrechten – stünde.⁹⁵

Auch der „Austritt“ Grönlands, das sich zuvor von Dänemark getrennt hatte, taugt kaum als Präzedenzfall. Grönland war schließlich nicht direkt Mitglied der EG gewesen, weshalb der „Austritt“ aus europäischer Sicht formal kaum als ein solcher zu bewerten war.

⁹⁴ Daher meint zum Beispiel Friedemann Götting: *Die Beendigung der Mitgliedschaft der Europäischen Union*, op.cit., S.147, dass insbesondere das in den Verträgen seit „Maastricht“ 1992 enthaltene Prinzip der „Dauerhaftigkeit der Union“ einem verankerten Sezessionsrecht entgegenstehe.

⁹⁵ Die Permanenz der Union und ihrer Mitgliedschaft verbietet keinesfalls den Austritt per se und auch keinesfalls die prinzipielle Unauflösbarkeit der Union. Man hat bei den Römischen Verträgen 1957 sehr bewusst darauf verzichtet, die Unauflöslichkeit als Attribut einer quasi-nationalstaatlichen Souveränität explizit festzuschreiben, was der Wunsch mancher Unterzeichner gewesen war.

Trotzdem haben sich zahlreiche VerfassungsökonomInnen bei der Diskussion um die Verfassungsordnung in der EU für die explizite Aufnahme eines Austritts- bzw. Sezessionsrechtes ausgesprochen.⁹⁶ Sie tun dies mit gutem Grund.⁹⁷

⁹⁶ So etwa: James M. Buchanan: *Europe's Constitutional Opportunity*, op.cit., S.5f; ders.: *Secession and the Economic Constitution*, op.cit.; Roland Vaubel: *The Centralisation of Europe*; op.cit., S.65; Georgios Chatzimarkakis: *Europäischer Grundvertrag 2002*, Bonn 1996, S.220; Peter Bernholz: *Grundzüge einer europäischen Verfassung*, in: Detmar Doering/Fritz Fliszar (Hrsg.): *Freiheit – die unbequeme Idee. Argumente zur Trennung von Staat und Gesellschaft*; Stuttgart 1995, S.199; Arbeitsgemeinschaft Selbständiger Unternehmer (Hrsg.): *Für ein Europa des Wettbewerbs*, op.cit., S.5 u. 64; Klaus Stüwe: *Die Europäische Union – Realisierungschance von Bundesstaat und Staatenbund*; in: *Aus Politik und Zeitgeschichte*, H. B 12/99; Frederick M.P. de Lisle/William Forrest: *The EuroOmega Project: Constitution*, op.cit., S.21ff; Frank Vibert: *Europe: A Constitution for the Millennium*, Aldershot 1995, S.228; ders.: *How Not to Write a Constitution – The Maastricht/Amsterdam Treaties*; in: *Constitutional Political Economy*, No.10, 1999, S.163; Hartmut Kliemt: *Subsidiarity as a guiding principle of constitutional design and of constitutional adjudication*, in: E.G. Valdez et.al. (Hrsg.): *Normative Systems in Legal and Moral Theory. Festschrift for Carlos E. Alchourron and Eugenio Bulygin*, Berlin 1997, S.191, Roland Vaubel: *Europa-Chauvinismus. Der Hochmut der Institutionen*, München 2001, S.192ff, u.v.a.

Interessant ist in diesem Zusammenhang auch der Verfassungsentwurf, den eine Reihe renommierter Verfassungsexperten, die sich unter dem Titel „European Constitutional Group“ zusammengeschlossen haben, 1993 vorlegten. Hier wird in Art.XXX des Entwurfes das Sezessionsrecht festgeschrieben. Siehe: European Constitutional Group (Hrsg.): *A Proposal For A European Constitution*, 1993, S.380f.

Selbst im politischen Raum ist die Forderung nach konstitutioneller Verankerung des Sezessionsrechtes bereits erhoben worden, etwa durch den ehemaligen Bundeswirtschaftsminister Otto Graf Lambsdorff (F.D.P.). Siehe: Otto Graf Lambsdorff (Pressegespräch): *Die Europäische Union braucht eine Verfassung*; in: *Handelsblatt*, 31. Juli 1998.

Ebenfalls für ein Austrittsrecht hat sich der CDU-Politiker Wolfgang Schäuble ausgesprochen. Siehe: Wolfgang Schäuble: *Eine bessere Ordnung für Europa. Wettbewerb ist das leistungsfähige Gestaltungsprinzip, nicht Zentralismus*; in: *Frankfurter Allgemeine Zeitung*, 8. März 2001, S.14.

Sogar der ehemalige EU-Kommissionsvorsitzende Jacques Delors soll sich 1995 für angemessene Austrittsregeln ausgesprochen haben. Siehe: Roland Vaubel: *Europa-Chauvinismus*; op.cit., S.193.

Durch ein Sezessionsrecht, das noch durch generöse „opting out“-Möglichkeiten ergänzt wird, liegt es nicht mehr alleine im Ermessen der an Dezentralisierung nur selten interessierten „Zentrale“, ob zentralisiert wird oder nicht. Mehr noch: Es wird Teilgliederungen ein echtes Machtmittel in die Hand gegeben, um den Ansprüchen auf subsidiäre Kompetenzaufteilung Nachdruck zu verleihen. Die bisher einseitig „nach oben“ weisende Anreizstruktur für die politischen Akteure wird wenigstens teilweise umgekehrt. Ein Patentmittel, das für ewig das rechte Maß an Subsidiarität garantiert, ist dies sicher noch nicht. Kein einzelner Verfassungsmechanismus kann so etwas garantieren. Aber die Chancen, dass hier eine bessere Balance zwischen politischen Ebenen der EU erreicht wird, werden dadurch deutlich erhöht.

Was wäre die Folge? Die Fähigkeit von Teilgliederungen, in vielen Politikfeldern eigene Wege zu gehen, würde zweifellos erhöht. Europa, so hat einmal der Wirtschaftshistoriker Eric Lionel Jones bemerkt, verdanke seinen enormen, von anderen Kulturkreisen viel später oder gar nicht erreichten wirtschaftlichen Erfolg der Tatsache, dass es seit dem Altertum nie durch eine Zentralmacht organisiert worden war wie etwa China. Dem politischen Pluralismus sei das „Wunder Europas“ entsprungen.⁹⁸

Die Neue Politische Ökonomie hat diese Aussage klar untermauert. Dezentrale Gemeinwesen können – unter den richtigen ordnungspolitischen Bedingungen – in einem fruchtbaren Wettbewerb zu einander stehen, der u.a. Kapitalflüsse, Steuereinnahmen und die Wanderung von Humankapital betrifft. Dieser Wettbewerb, genauer: ein solcher „Wettbewerbsföderalismus“, erhöht auf allen betroffenen Ebenen den Druck hin zu einer Steigerung der Effizienz der Politik

⁹⁷ Diese Aussage ist inzwischen durch die reale Politik der EU bestätigt. Im Frühjahr 2000 lancierte die EU wegen der Regierungsbeteiligung einer als „rechtspopulistisch“ geltenden Partei anscheinend aus parteipolitischen Gründen Maßnahmen gegen Österreich, die einem Ausschlussprozess nahe kamen. Sie erwiesen sich deshalb als so prekär, weil sie keine klare gesetzliche Basis hatten. Ebenso machte sich das Fehlen von gesetzlichen Grundlagen schmerzlich bemerkbar, die den Abbruch solcher Maßnahmen regeln.

⁹⁸ Eric Lionel Jones, *The European Miracle*, Cambridge 1987.

und der politischen Institutionen. Indirekt kommt ein derartiger Wettbewerb in der Politik auch dem Wettbewerb in der Marktwirtschaft zu Gute.⁹⁹

Zentralismus hingegen kann nur die Überlagerung dieses effizienzsteigernden Wettbewerbs in der Politik durch eine nivellierende Interessenpolitik zur Folge haben, die an einem Abbau von Privilegien kaum Interesse hat. Jede Wirtschaftspolitik, die das Ziel einer liberalen Marktwirtschaft nicht gänzlich aus den Augen verlieren will, muss die von Walter Eucken einst beschworene „Interdependenz der Ordnungen“¹⁰⁰ zwischen Staat und Politik berücksichtigen. Ein Verfassungsrecht auf Sezession kann ein kleiner Beitrag dazu sein, dass die staatliche Ordnung der EU mit der vielbeschworenen marktliberalen Grundorientierung in der Wirtschaftspolitik in Einklang kommt.

Ohne vollständig zu bestreiten, dass Sezessionen immer mit schweren politischen Belastungen für alle Betroffenen einhergehen, spricht durchaus viel dafür, dass der „Sezessionismus als fortschrittliche Kraft“¹⁰¹ in Gemeinwesen fungieren kann. Das Thema „Sezessionsrecht“ mag vielen auf Harmonie bedachten Menschen als ein allzu „heißes“ Thema vorkommen, das Unfrieden verheißt. Das Gegenteil dürfte in Wirklichkeit der Fall sein – vor allem, wenn man das Sezessionsrecht den Unwägbarkeiten einer ungewissen internationalen Rechtslage entzieht, um es konstitutionell zu verankern. Gerade, wer eine auf Harmonie und Frieden zielende Union haben will, sollte sich den Satz des englischen Verfassungsökonomen Frank Vibert vor Augen halten: „The Union must always remain a voluntary one.“¹⁰²

Zu ergänzen wäre hier, dass auch in Hinsicht auf die bevorstehende Osterweiterung der EU ein verankertes Sezessions- oder Austrittsrecht keineswegs als ein desintegrierender, sondern sogar eher als ein stärkender Faktor betrachtet werden sollte. Gerade bei der Osterweiterung droht die Gefahr, dass aus überzogenen und anschließend enttäuschten wirtschaftlichen Erwartungen große

⁹⁹ Insbesondere stärkt eine dezentrale politische Struktur mit gleichzeitig freiem Binnenmarkt naturgemäß eine auf Freihandel basierende Außenhandelspolitik. Dazu: Jean-Luc Migué: *Federalism and Free Trade*; London 1993, S.27ff.

¹⁰⁰ Walter Eucken: *Grundsätze der Wirtschaftspolitik*, 5. Aufl., Tübingen 1975, S.304ff.

¹⁰¹ Hans-Hermann Hoppe: *Wirtschaftliche Kooperation statt politische Zentralisation*; in: Schweizer Monatshefte, Mai 1993, S.370.

¹⁰² Frank Vibert: *Europe: A Constitution for the Millennium*, op.cit., S.228.

Vorbehalte über den Sinn einer tieferen Integration der EU entstehen könnten. Ein Austrittsrecht würde daher sogar die Integrationsbereitschaft stärken, weil man den Folgen von Fehlentwicklungen letztlich noch entkommen könne. Ein wirtschaftlich erfolgreiches und bürgernah regiertes Europa wird allemal über mehr Stabilität und Akzeptanz verfügen als ein überzentralisiertes, überreguliertes und überbürokratisiertes Europa. Die Verankerung des Rechts auf Austritt kann dazu Entscheidendes beitragen.

Literaturverzeichnis

- Charles Adams: *Those Dirty Rotten Taxes. The Tax Revolts That Built America*, New York 1998
- Johannes Althusius: *Politica*, engl. übers. und hrsg. von F.S. Carney, Indianapolis 1995
- Gustave Anguizola: *Philippe Bunau-Varilla. The Man Behind the Panama Canal*, Chicago 1980
- ASU (Hrsg.): Arbeitsgemeinschaft Selbständiger Unternehmer (Hrsg.): *Für ein Europa des Wettbewerbs. Ein ordnungspolitisches Leitbild*, Bonn 1993
- Edward Behr: *Prohibition. The 13 Years That Changed America*, London 1997
- Richard Franklin Bensel: *Yankee Leviathan. The Origins of Central State Authority in America 1859-1877*, Cambridge/New York 1990
- Harry Beran: *A Liberal Theory of Secession*; in: *Political Studies*, No.32, March 1984, S.21ff
- Peter Bernholz: *Grundzüge einer europäischen Verfassung*, in: Detmar Doering/Fritz Fliszar (Hrsg.): *Freiheit – die unbequeme Idee. Argumente zur Trennung von Staat und Gesellschaft*; Stuttgart 1995, S.189ff
- Albert Taylor Bledsoe: *Is Davis a Traitor; or Was Secession a Constitutional Right Previous to the War of 1861?*, Richmond 1907 (Reprint der Ausg. Baltimore 1866)
- Clint Bolick: *European Federalism: Lessons From America*, London 1994
- Milica Zarkovic Bookman: *The Economics of Secession*, New York 1992

Scott Boykin:

The Ethics of Secession; in: David Gordon
(Hrsg.): *Secession, State and Liberty*, New
Brunswick/London 1998, S.65ff

- Manfred Brunner: *Euro(pa), Demokratie und Parlamentarismus*; in: Centre for the New Europe (Hrsg.), Maastricht II – Democracy, Nations and Europe, Brüssel 1997, S.1ff
- Allen Buchanan: *Secession. The Morality of Political Divorce from Fort Sumter to Lithuania and Quebec*, Boulder/San Francisco/Oxford 1991
- James M. Buchanan: *Europe's Constitutional Opportunity*; in: Frank Vibert (Hrsg.) *Europe's Constitutional Future*, London 1990, S.6ff
- ders.: *Secession and the Economic Constitution*, unveröffentlichtes Manuskript, 1999
- Bundeszentrale für politische Bildung (Hrsg.): *Menschenrechte – Dokumente und Deklarationen*, hrsg. v. L. Watzal, 2. Aufl., Bonn 1995
- Edmund Burke: *The Works. Twelve Volumes in Six* (Reprint der Ausgabe London 1887), Hildesheim 1975
- Georgios Chatzimarkakis: *Europäischer Grundvertrag 2002*, Bonn 1996
- Clay S. Conrad: *Jury Nullification. The Evolution of a Doctrine*, Washington 2000
- ders.: *The Declaration of Independence and the Constitution of the United States*, Harmondsworth 1995
- Jefferson Davis: *The Rise and Fall of the Confederate Government*, hrsg. v. J.M. McPherson, 2 Bde., New York 1990
- Detmar Doering: *Austritt erlaubt? Die Verfassung der Europäischen Union braucht ein Sezessionsrecht*; in: Ordo. Jahrbuch für die Ordnung von Wirtschaft und Gesellschaft, Band 51, 2000, S.383ff

- ders.: *Falsche Kriterien, echte Kriterien*; in: Esslinger Zeitung/Untertürkheimer Zeitung/Cannstatter Zeitung, 19. April 1997, S.18
- ders.: *John C. Calhoun: Die politische Ökonomie von Demokratie und Föderalismus*; in: Jahrbuch zur Liberalismus-Forschung, 11. Jahrg., 1999, S.11ff
- ders.: *Lysander Spooner und die Freiheit ohne Staat*; in: liberal, Heft 1, Februar 1995, S.74ff
- ders.: *Public Choice*; in: Hermann May: Lexikon der ökonomischen Bildung, München/Wien, 2.Aufl.,1997, S.395ff
- Johannes Dieterich: *Staatslotterie*; in: Die Woche, 19. März 1999, S.26f
- Walter Eucken: *Grundsätze der Wirtschaftspolitik*, 5. Aufl., Tübingen 1975
- Europäische Union/Europäische Gemeinschaft: *Die Vertragstexte von Maastricht*, eingel. v. T. Läufer, 5. Aufl., Bonn 1996
- European Constitutional Group (Hrsg.): *A Proposal For A European Constitution*, 1993
- Robert K. Faulkner: *John Marshall*; in: Morton J. Frisch/Richard G. Stevens (Hrsg.), *American Political Thought. The Philosophical Dimension of American Statesmanship*, 2.Aufl., Dubuque 1976, S.71ff
- William W. Freehling: *Prelude to Civil War: The Nullification Controversy in South Carolina, 1816-1836*, New York 1966
- Bruno S. Frey: *Ein neuer Föderalismus für Europa. Die Idee der FO CJ.*, Tübingen 1997
- Gordon Gibson: *Persisting on the Road to Uncertainty*; in: Fraser Forum, November 1998, S.24ff

- Friedemann Götting: *Die Beendigung der Mitgliedschaft der Europäischen Union*, Baden Baden 2000
- David Gordon (Hrsg.): *Secession, State and Liberty*, New Brunswick/London 1998
- James Harrington: *The Political Works of James Harrington*; hrsg. v. J.G.A. Pocock, Cambridge 1977
- Friedrich August von Hayek: *The Confusion of Language in Political Thought*, 2.Aufl., London 1976
- Burton J. Hendrick: *Bulwark of the Republic. A Biography of the Constitution*, Boston 1937
- Brian Hindley/Martin Howe: *Better Off Out? The Benefits or Costs of EU Membership*, Institute of Economic Affairs, London 1996
- Hans-Hermann Hoppe: *Wirtschaftliche Kooperation statt politische Zentralisation*; in: Schweizer Monatshefte, Mai 1993, S.365ff
- Rod Hunter: *Pollution of the Treaties*; in: Centre for the New Europe (Hrsg.), Maastricht II – Democracy, Nations and Europe, Brüssel 1997, S.C1ff
- Thomas Jefferson: *The Life and Selected Writings of Thomas Jefferson*, hrsg. v. A.Koch u. W.Peden, New York 1944
- Georg Jellinek: *Das Recht der Minoritäten*, Schutterwald 1996
- Eric Lionel Jones: *The European Miracle*, Cambridge 1987
- Hartmut Kliemt: *Subsidiarity as a guiding principle of constitutional design and of constitutional adjudication*, in: E.G. Valdez et.al. (Hrsg.): Normative Systems in Legal and Moral Theory. Festschrift for Carlos E. Alchourron and Eugenio Bulygin, Berlin 1997, S.183ff

- Roger Koopman: *Jury Nullification – Cornerstone of Freedom*; in: *The Freeman*, Vol.44, No.2, February 1994, S.81ff
- Otto Graf Lambsdorff: *Die Europäische Union braucht eine Verfassung*; in: *Handelsblatt*, 31. Juli 1998, S.6 (Pressegespräch)
- Frederick M.P. de Lisle/
William Forrest: *The EuroOmega Project: Constitution* (Adam Smith Institute), London 1990
- Robert W. McGee: *Secession Reconsidered*; in: *Journal of Libertarian Studies*, No.11, 1994, S.11ff
- Jean-Luc Migué: *Federalism and Free Trade*; London 1993
- Ludwig von Mises: *Liberalismus*, Reprint der Ausg. Jena 1927, eingel. v. H.H. Hoppe, St. Augustin 1993
- Wernhard Möschel: *Zum Subsidiaritätsprinzip im Vertrag von Maastricht*; in: Lüder Gerken (Hrsg.): *Europa 200 – Perspektive wohin? Die europäische Integration nach Maastricht*; Freiburg 1993, S.93ff
- Neue Zürcher Zeitung (fs): *Ein Jubiläum ohne Resonanz. Der Jura ein Vierteljahrhundert nach dem ersten Plebiszit*, 23. Juni 1999, S.27
- John Niven: *John C. Calhoun and the Price of Union. A Biography*, 2. Aufl., Baton Rouge/London 1993
- Adrian Ottnad/
Edith Linnartz: *Föderaler Wettbewerb statt Verteilungsstreit. Vorschläge zur Neugliederung der Bundesländer und zur Reform des Finanzausgleichs*, Frankfurt/M. 1997
- Presse- und Informations-
amt der Bundesregierung
(Hrsg.): *Vertrag von Amsterdam. Texte des EU-Vertrages und des EG-Vertrages*, eingel. v. T. Läufer, Bonn 1998

- Justin Raimondo: *An Enemy of the State. The Life of Murray N. Rothbard*, New York 2000
- Frank Ronge: *Legitimität durch Subsidiarität. Der Beitrag des Subsidiaritätsprinzips zur Legitimation einer überstaatlichen politischen Ordnung in Europa*, Baden-Baden 1998
- Murray Rothbard: *Nations by Consent – Decomposing the Nation-State*; in: David Gordon (Hrsg.): *Secession, State and Liberty*, New Brunswick/London 1998, S.79ff
- Christian Ruch: *Struktur und Strukturwandel des jurassischen Separatismus zwischen 1974 und 1994*, Bern 2001
- Jacques Santer: *Agenda 2000. Drehbuch für Europa*; in: *Die politische Meinung*, 43. Jg., Nr.345, August 1998, S.49ff
- Wolfgang Schäuble: *Eine bessere Ordnung für Europa. Wettbewerb ist das leistungsfähige Gestaltungsprinzip, nicht Zentralismus*; in: *Frankfurter Allgemeine Zeitung*, 8. März 2001, S.14
- Arthur M. Schlesinger: *The Age of Jackson*, New York/Boston/Toronto/London 1945 (Reprint o.D.)
- Pedro Schwartz: *Back From the Brink: An Appeal to Fellow Europeans Over Monetary Union*, London 1997
- Richard Sisson/Leo E. Rose: *War and Secession: Pakistan, India, and the Creation of Bangladesh*, Berkeley 1990
- Herbert Spencer: *Social Statics. The Conditions Essential to Human Happiness Specified, and the First of Them Developed*, New York 1995
- Joseph R. Strayer: *Die mittelalterlichen Grundlagen des modernen Staates*, hrsg. u. übers. von H. Vollrath, Köln/Wien 1975

- Klaus Stüwe: *Die Europäische Union – Realisierungschance von Bundesstaat und Staatenbund*; in: *Aus Politik und Zeitgeschichte*, H. B 1-2/99
- Alexander Tabarrok/
Tyler Cowen: *The Public Choice Theory of John C. Calhoun*; in: *Journal of Institutional and Theoretical Economics*, Nr.148, Dec.1992, S.655ff
- Marcus Tullius Cicero: *Pro Marcello* (22); in: ders.: *Orationes*, hrsg. v. C. Orelli, 4 Bde., Zürich 1856, II.2
- Gordon Tullock: *The New Federalist*, Vancouver 1994
- Viktor Vanberg: *Wettbewerb in Markt und Politik – Anregungen für die Verfassung Europas* (Argumente der Freiheit), St. Augustin 1994
- Roland Vaubel: *The Centralisation of Europe. The Common Market, Political Integration, and Democracy*, London 1995
- ders.: *Constitutional Safeguards Against Centralization in Federal States: An International Cross-Section Analysis*; in: *Constitutional Political Economy*, Nr.7, 1996, S.79ff
- ders.: *Europa-Chauvinismus. Der Hochmut der Institutionen*, München 2001
- Frank Vibert: *Europe: A Constitution for the Millennium*, Aldershot 1995
- ders.: *Europe Simple, Europe Strong. The Future of European Governance*, Cambridge 2001
- ders.: *How Not to Write a Constitution – The Maastricht/Amsterdam Treaties*; in: *Constitutional Political Economy*, No.10, 1999, S.149ff

- Arved Waltemathe: *Austritt aus der EU. Sind die Mitgliedstaaten noch souverän?*, Frankfurt/M. 2000
- Steven Yates: *When is Political Divorce Justified?*; in: David Gordon (Hrsg.): *Secession, State and Liberty*, New Brunswick/London 1998, S.35ff
- Patrick Ziltener: *Wandel dank dem EU-Binnenmarkt? Ernüchternde empirische Ergebnisse*; in: *Neue Zürcher Zeitung*, Nr.89, 18. April 2002, S.14

Der Autor

Dr. Detmar Doering

Jahrgang 1957, Stellvertretender Leiter des *Liberalen Instituts* der Friedrich-Naumann-Stiftung in Potsdam.

Studium der Fächer Philosophie und Geschichte (Dr.phil. 1990) in Köln und am University College London.

Mitglied der Mont Pelerin Society seit 1996.

Wohnhaft in Berlin, verheiratet, eine Tochter.

Zahlreiche Buchpublikationen, darunter:

Kräfte des Wandels? (mit Lieselotte Stockhausen-Doering) (1990)

Die Wiederkehr der Klugheit: Edmund Burke und das Augustan Age (1990)

Kleines Lesebuch über den Liberalismus (Hrsg., in 16 Sprachen übersetzt) (1992)

Liberalismus: Ein Versuch über Freiheit (1993)

Freiheit: Die unbequeme Idee (Hrsg. m. Fritz Fliszar) (1995)

Frédéric Bastiat: Denker der Freiheit (1997)

Fred E. Foldvary: Das Lexikon der Freien Marktwirtschaft (Hrsg. und ergänzt) (2000)

Geschützt oder gefangen? Der Konsument und seine Freiheit (Hrsg., m. Hardy Bouillon) (2002)

Darüber hinaus zahlreiche Artikel und Beiträge in Tageszeitungen und Fachjournalen.

Publications can be obtained from
CNE, 23 rue du Luxembourg, 1000 Brussels, Belgium.
Email: info@cne-network.org

The CNE-website can be visited at <http://www.centrefortheneweuropa.org>

Bank account:
KBC Bank: 424-5538361-69

Publications:

Introducing CNE, May 1994, sold out

A History of the EC/EU by a Federalist Eurosceptic
Paul Belien, May 1994, July 1995, € 8

Capitalism with Capital: The Recipe for Full Employment
Paul Fabra, November 1994, € 12,50

The Information Policy of the European Commission
Marcel van Meerhaeghe, April 1995, € 8

Drug Budgets: The hidden Costs of Control. Impact of European Drug
Payment Reform on Access, Quality and Innovation
William Looney, June 1995, April 1996, € 8

La maîtrise illusoire des dépenses de santé
William Looney, Février 1996, € 8

L'équimanagement, voie du libéralisme du plein emploi
Dominique Michaut, Mars 1996, € 12,50

The Health Care Dilemma
Paul Belien, Kevin Vigilante, September 1996, € 12,50

From Welfare State to Social State: Empowerment, Individual Responsibility,
and Effective Compassion
Wilfried Prewo, September 1996, € 12,50

The Dutch Welfare: A Case Apart
Arjo Klamer, February 1997, € 8

Maastricht II: Democracy, Nations and Europe
Paul Fabra, Manfred Brunner, Rod Hunter, Marie-Anne Frison-Roche,
Fernand Keuleneer, May 1997, € 8

Reimbursement of Medicinal Products. The German Reference Price System:
Law, Administration, Practice and Economics
Bernhard M. Maassen, February 1996, € 12,50

Euro-Globalism? How Environmental Accords Promote EU Priorities into
“Global Governance” — and Global Hazards
Jeremy Rabkin, September 1999, € 12,50

The Role and Responsibility of the Entrepreneur in the Future
Die Rolle und Verantwortung des Unternehmers in der Zukunft
Helmut Maucher, March 2000, € 8

Rights, Risk and Regulation.
Conference Anthology, June 2000, € 8

The European Unification and Its Impact on the EU Health Policy
Eckhard Knappe, Hans.joachim Jobelius, August 2000, € 8

Job Creation

Wilfried Prewo, August 2000, € 8

Arbeit ohne Ende. Irrlehren über das Ende der Arbeit
Mauricio Rojas, 1999, € 8

Les trompeurs du millénaire. Quelques idées fausses sur la fin du
travail
Mauricio Rojas, 1999, € 8

Le cas scientifique contre la convention sur les changements
climatiques
S. Fred Singer, November 2000, € 8

Gibt es eine wissenschaftliche Grundlage für die UN-Klimakonvention?
Eine kritische Analyse der Fakten
S. Fred Singer, November 2000, € 8

Do ideas matter?
Essays in H85
honour of Gerard Radnitzky
Edited by Hardy Bouillon, August 2001, € 12,50

Competitive Federalism: The Case of the European Union
Norman Barry, October 2001, € 8

Geschützt oder Gefangen. Der Konsument und seine Freiheit.
Edited by Detmar Doering, Hardy Bouillon, January 2002, € 8