

Schriften zum Öffentlichen Recht

Band 1314

**Staatsreform für ein besseres Europa
State Reform for a Better Europe**

Herausgegeben von

Georgios Dimitropoulos

Athanasios Gromitsaris

Martin Schulte



Duncker & Humblot · Berlin

GEORGIOS DMITROPOULOS /
ATHANASIOS GROMITSARIS / MARTIN SCHULTE (Hrsg.)

Staatsreform für ein besseres Europa
State Reform for a Better Europe

Schriften zum Öffentlichen Recht

Band 1314

Staatsreform für ein besseres Europa State Reform for a Better Europe

Herausgegeben von

Georgios Dimitropoulos

Athanasios Gromitsaris

Martin Schulte



Duncker & Humblot · Berlin

Gedruckt mit Unterstützung
der Alexander von Humboldt-Stiftung, Bonn

Bibliografische Information der Deutschen Nationalbibliothek

Die Deutsche Nationalbibliothek verzeichnet diese Publikation in
der Deutschen Nationalbibliografie; detaillierte bibliografische Daten
sind im Internet über <http://dnb.d-nb.de> abrufbar.

Alle Rechte, auch die des auszugsweisen Nachdrucks, der fotomechanischen
Wiedergabe und der Übersetzung, für sämtliche Beiträge vorbehalten

© 2016 Duncker & Humblot GmbH, Berlin

Fremddatenübernahme: Konrad Tritsch GmbH, Ochsenfurt

Druck: Meta Systems Publishing & Printservices GmbH, Wustermark
Printed in Germany

ISSN 0582-0200

ISBN 978-3-428-14858-5 (Print)

ISBN 978-3-428-54858-3 (E-Book)

ISBN 978-3-428-84858-4 (Print & E-Book)

Gedruckt auf alterungsbeständigem (säurefreiem) Papier
entsprechend ISO 9706 ☼

Internet: <http://www.duncker-humblot.de>

Vorwort

Die Beiträge dieses Bandes stellen die aktualisierte Dokumentation des in Athen und Sounion am 30./31. Mai 2013 stattgefundenen „Humboldt-Kollegs“ zum Thema „Staatsreform für ein besseres Europa“ dar. Sie befassen sich mit zwei einander bedingenden Aspekten der Euro- und Verschuldungskrise. Einerseits gibt es reformbedürftige Defizite im europäischen Integrationswerk. Andererseits gibt es einen Reformstau in den Mitgliedstaaten. Beide Aspekte verstärken sich gegenseitig und behindern nachhaltig die europäische Integration, die zusätzlich dadurch erschwert wird, dass alles Handeln in diesem Kontext schon sehr früh auf den Gesichtspunkt nationaler Divergenz gebracht wurde.

Die Tagungsbeiträge wollen zu adäquaten Problemstellungen führen. Diese können allerdings angesichts der Komplexität der Zusammenhänge nicht rein juristischer bzw. öffentlich-rechtlicher Natur sein. Vielmehr sollen komplexe Zusammenhänge durch wissenschaftlich kontrollierbare Begriffe und Instrumente und nicht allein mit Alltagstheorien und Erfahrungswissen erfasst werden: denn der öffentliche Sektor selbst erlebt seinen Alltag als eine Aufgabe im Spannungsfeld von Politisierung, Wirtschaftlichkeit und Stabilität. Vor dem Hintergrund der Mehrdimensionalität der Sachverhalte bewegt sich somit die Fragestellung im Überschneidungsbereich verschiedener Fachrichtungen. Erst eine Fachkombination von Verwaltungsrecht und Verwaltungswissenschaften kann die den verschiedenen Mitgliedstaaten der Europäischen Union zugrundeliegenden Verwaltungskulturen in ihrer öffentlich-rechtlichen Relevanz erfassen und rechtliche Fragestellungen entwickeln, die nicht lebensfremd sind.

Das Recht spielt bei der Staatsreform eine Doppelrolle. Einerseits verlangt das Verfassungs- und Verwaltungsrecht, dass sich ein Rechtsstaat nur mit rechtsstaatlichen Mitteln reformieren darf. Nicht alle Reformansätze sind daher rechtlich zulässig. Andererseits sind Rechtsdurchsetzung und Verfahrenseffizienz unverzichtbare Reformressourcen, die Vertrauen generieren und ein Land zu einem attraktiven Investitionsstandort machen können. Im Europa der Verschuldungskrise entwickeln sich ferner alle Lösungsansätze im Geltungsbereich der Schuldner/Gläubiger-Differenz. Den damit einhergehenden gegensätzlichen Strategien der Mitgliedstaaten und dem damit verbundenen moralischen Risiko versucht man mit der Entpolitisierung wichtiger Entscheidungen und Institutionen zu begegnen. Dies kann zwar dazu führen, dass politische und administrative Reformwiderstände erfolgreich überwunden werden. Die Schaffung entpolitisierter Instanzen erhöht aber zugleich das Demokratiedefizit. Gibt es Ersatzmechanismen, die hier juristisch, demokratietheoretisch und legitimatorisch einen Ausgleich schaffen können? Umgekehrt: Sind die Reformen

selbst reformierbar? Sind sie imstande, von den ungewollten Nebenwirkungen ihres Handelns und den Rückbetroffenheiten, die sie selbst verursachen, zu lernen? Die Europa- und Staatsverschuldungskrise muss somit auch als eine Krise des Reformbegriffs thematisiert werden. Das bedeutet zugleich, dass ohne die Unterstützung der institutionellen Änderungen durch die jeweils betroffene Bevölkerung keinerlei Reformkonzept Aussicht auf Erfolg hat.

Die Realisierung des Humboldt-Kollegs verdankt sich der großzügigen Unterstützung der Alexander von Humboldt-Stiftung und des Deutschen Akademischen Austauschdienstes. Für die generöse Förderung der Veröffentlichung des Tagungsbandes sind wir der Alexander von Humboldt-Stiftung zu tiefem Dank verpflichtet. Herrn Prof. Spyridon Flogaitis und dem erfahrenen Verwaltungsstab der Organisation, die er leitet, der European Public Law Organisation (EPLO) danken wir für die tatkräftige Unterstützung in Athen und für die Zurverfügungstellung der Tagungsräume in Athen und Sounion. Dem geschäftsführenden Gesellschafter des Verlags Duncker & Humblot Herrn Dr. Florian R. Simon danken wir sehr herzlich für die Aufnahme des Bandes in das Veröffentlichungsprogramm des Verlags.

Dresden und Luxemburg, im November 2015

*Georgios Dimitropoulos,
Athanasios Gromitsaris, Martin Schulte*

Inhaltsverzeichnis

Begrüßung	9
-----------------	---

Erster Teil

Zur gegenseitigen Bedingtheit von Europäischer Integration und nationalen Reformen / On the Mutual Conditionality of the European Integration and National Reforms

<i>Matthias Ruffert</i> What Kind of State Does the EU Require?	13
<i>Georgios Dimitropoulos</i> Horizontalisierung von Governance und Reform in der Europäischen Union. Reform in der EU zwischen internationalen und supranationalen Governance- Strukturen	21
<i>Karl-Peter Sommermann</i> Gemeineuropäische Verwaltungskultur als Gelingensbedingung europäischer Integration?	63
<i>Antonis Chanos</i> Transnationalisierung juristischer Methodik in Europa	75
<i>Massimo La Torre</i> A Weberian Moment for Europe?	93

Zweiter Teil

Krisenbewältigung und Gegenstand der Reform: Zur Reform als Krisenausweg / Crisis Management and Reform Agenda: On Reform as a Way Out of the Crisis

<i>Martin Schulte</i> Res Publica semper reformanda est. Zur Funktion des Rechts im Rahmen einer Staatsreform. Eine Skizze in 15 Thesen	107
---	-----

Panagiotis Karkatsoulis

- Administrative Reform in Greece: Public administration evolves through self-reflection – not borrowed identities 113

Spyridon Vlachopoulos

- Die Gesetzesqualität als Faktor der Rechts(un)sicherheit insbesondere in Krisenzeiten 161

Stavros Brekoulakis

- The Role of Private Arbitral Tribunals in State Reform: Can we trust Private Justice? 167

Dritter Teil

**Der Staat im Spannungsfeld von Politisierung,
Wirtschaftlichkeit und Stabilität /
Facing the Challenges of the Public Sector:
Party-Political Influence,
Cost-Effectiveness and Stability**

Werner Meng

- Souveränität und Solidarität in der EU-Finanzkrise – der Fall Griechenland ... 187

Heinrich Amadeus Wolff

- Das öffentliche Dienstrecht im Spannungsfeld von Politisierung, Wirtschaftlichkeit und Stabilität 215

Stylianos-Ioannis G. Koutnatzis

- Auf dem Weg zu einer semi-autonomen Steuerverwaltung? Bestandsaufnahme und Perspektiven aus verfassungsrechtlicher Sicht 227

Ekkehard Hofmann

- Renewable Energy: Structural Challenges for Administrative and Constitutional Law 247

Athanasios Gromitsaris

- Privatisierung als Reformkonzept 259

Begrüßung

Sehr geehrter Herr Botschafter der Bundesrepublik Deutschland,

Sehr geehrte Damen und Herren,

Ich heiße Sie an der European Public Law Organization willkommen, der internationalen Organisation, die unser Land der internationalen Gemeinschaft vorgestellt hat, mit dem Ziel, Forschung, Bildung, Ausbildung und den Aufbau von Institutionen in Griechenland, Europa und der ganzen Welt zu fördern.

Der heutige Tag ist sehr wichtig für uns, da die European Public Law Organization im Rahmen eines Humboldt-Kollegs zum ersten Mal eine institutionelle Partnerschaft mit zwei sehr wichtigen deutschen wissenschaftlichen Initiativen von internationaler Relevanz, der Alexander von Humboldt Stiftung und dem Deutschen Akademischen Austausch Dienst (DAAD), schafft. Die EPLO ist sehr stolz auf diese Kooperation und ich bin persönlich berührt. Ich bin mehrmals vom DAAD für die Vollendung meiner Promotion finanziell unterstützt worden, wobei ich auf der Grundlage der Unterstützung der Alexander von Humboldt Stiftung die Chance gehabt habe, drei unvergessliche Jahre in Heidelberg zu verbringen, wo ich die Monographie geschrieben habe, der ich meine (Voll-)Professur an der Universität von Athen verdanke, der Bildungseinrichtung, die die Tradition von Platon, Aristotelis, Libanios und so vielen anderen neu belebt hat.

Der griechische Staat wurde eigentlich von den Bayern errichtet, insbesondere vom Professor des französischen Öffentlichen Rechts an der Universität München und Mitglied der deutschen Verfassungsbewegung, Georg Ludwig von Maurer, mit der Unterstützung des stellvertretenden Mitglieds des Regenschaftsrates, Carl August von Abel. Maurer musste nach vierzehn Monaten unermüdlicher Versuche der Schaffung von Institutionen, die für die internationale Praxis seiner Zeit unvergleichbar gewesen sind, das Land verlassen und zurück nach München gehen. Nach vielen Jahren und kurz vor der Entthronung Ottos verfasste er ein zweites Buch mit seinen Erinnerungen und Beobachtungen; dieses Buch, das lange Zeit unbekannt und unveröffentlicht geblieben war, haben Frau Vassiliki Roustopani und ich herausgegeben. Die Wirklichkeit hat den anderen Geheimrat von König Ludwig, Friedrich von Tiersch, bestätigt, der die späteren Ereignisse in einem ebenfalls bis vor kurzem unbekanntem Buch mit dem Titel „De la régence en Grece“ vorhergesehen hatte, das Heinrich Scholler, Professor an der Universität München, und ich mitveröffentlicht haben.

Die bayerische Verwaltung des griechischen Staates mag zu einem Ende gekommen sein; die fruchtbare Beziehung zwischen der griechischen und der deutschen

Wissenschaft ist jedoch nie zu einem Ende gekommen, und auch heute noch ist die deutsche Sprache die am häufigsten gesprochene Sprache an der Juristischen Fakultät der Universität Athen. Diese Beziehung, die tief in den beiden Ländern verwurzelt ist, bringt uns heute alle zusammen, Deutsche und Griechen, um uns an Maurer und alle diejenigen zu erinnern, die sich mit Philhellenismus um dieses Land verdient gemacht haben, und um erneut den Grundstein für diese gute Beziehung im größeren Rahmen der Europäischen Union zu legen.

Sehr geehrter Herr Botschafter,

ich möchte noch einmal mein Gefühl der Ehre für Ihre heutige Präsenz unter uns zum Ausdruck bringen. Erlauben Sie mir gleichzeitig, die Gelegenheit nicht zu verpassen, Sie an den von der European Public Law Organization seit Jahren wiederholten Wunsch zu erinnern, dass Deutschland dem internationalen Gründungsvertrag der Organisation beitrifft und in diesem Rahmen die entsprechende Rolle spielt.

Ich bedanke mich ganz herzlich bei Ihnen

Prof. Dr. Dr. Dr.h.c. Dr.h.c. *Spyridon Flogaitis*
Direktor der European Public Law Organization

Erster Teil

Zur gegenseitigen Bedingtheit von Europäischer Integration und nationalen Reformen / On the Mutual Conditionality of the European Integration and National Reforms

What Kind of State Does the EU Require?

By Matthias Ruffert

Initially, the European integration process does not formulate requirements for the internal structure and functioning of Member States, and all relevant theoretical approaches – federalism, constitutionalism, republicanism – about the (future) shape of the EU do not focus upon statehood. However, these theoretical foundations contain core concepts for governance within the Member States which are backed by positive obligations within the Treaties. The foundation of power in the Member States is interrelated to the law of the European Union by the concept of the common good developed in the idea of the office and in the values and aims of the EU, and so is the limitation of power by fundamental rights, the rule of law and democracy. This has also impacts on economic governance.

I. Introduction: The EU and the State

To ask for the requirements that the EU formulates for a (Member) State implies a paradox. Initially, the European integration process is not about States, but about overcoming their negative impact in the historical shape of nation States. Although the border-sweeping enthusiasm of the early 1950s is apparently gone, the conservation of nation States as they were shaped in the 19th century is certainly not viable within the European Union.

The same applies to the political and legal concept of the State as coined before the beginning of the integration process. European integration theory is therefore in continuous search for alternative approaches. Just three of them – which are closely interlinked with each other – may be recalled:

- *Federalist* theories of European integration¹ are less searching for ways to build a European federal State in the sense of *Walter Hallstein's* “unvollendeter Bundesstaat” (unaccomplished federation)², but for a construction of Europe which underlines the federative elements in an environment of diversity. The “Staatenverbund” (“association of sovereign States”)³ created by the Bundesverfassungsge-

¹ Cf. only the seminal work by *R. Schütze*, *From dual to cooperative federalism: the changing structure of European Law* (OUP, 2009).

² *W. Hallstein*, *Der unvollendete Bundesstaat* (Econ, 1969).

³ The concept is explained in the Court's English translation (highlighting by the Court) of its Lisbon judgment, (available at: http://www.bundesverfassungsgericht.de/entscheidungen/es20090630_2bve000208en.html) para 229.

richt in its Maastricht and Lisbon judgments belongs to these theoretical approaches as does the “Verfassungsverbund”, a specific interpretation of multilevel constitutionalism established by *Ingolf Pernice*.⁴

- *Constitutionalism* generally is a theoretical perspective to analyse the European integration process.⁵ The Treaties are seen as a constitution without a State, closely interlinked with constitutional provisions of the Member States. Again, we are faced with a concept for which statehood is of secondary importance, if important at all.
- More recently, some authors – whether lawyers or from other disciplines – are conceiving the European Union as a *Republic*.⁶ The application of the republican idea which might appear somehow redundant at domestic level where democracy, the rule of law and the welfare State provide for many of the elements in what is deemed to be properly republican⁷, at the supranational level brings along a series of traditional institutions for the well-being of the *res publica*. We shall see later that these institutions are very important to formulate and categorize the requirements that are at the core of this short contribution.

II. The (Re-)Discovery of the State

1. Reasons

If we are faced with a retreat of the State in theory – and also in practice if only the de-regulatory force of the internal market with its clear orientation towards private economic activity is considered⁸ – it might appear confusing (or paradoxical) to look at requirements for States and their reform processes. However, in many fields of European Union law, the need for efficient Member States’ governments has become apparent most recently: Can the EU operate an effective refugee policy respecting fundamental human rights without proper protection of its external borders and decent treatment of alien citizens within the Member States? How can a common eco-

⁴ *I. Pernice*, ‘The Treaty of Lisbon. Multilevel Constitutionalism in Action’, (2009) 15 *Columbia Journal of European Law* 349–407.

⁵ Cf. only: *A. von Bogdandy/J. Bast* (eds.), *Principles of European Constitutional Law*, 2nd edition (Hart, 2010).

⁶ See most recently *R. Menasse*, *Der Europäische Landbote: Die Wut der Bürger und der Friede Europas oder Warum die geschenkte Demokratie einer erkämpften weichen muß* (Zsolnay, 1012), short version (‘Es lebe die europäische Republik’) in: *Frankfurter Allgemeine Sonntagszeitung* 24 March 2013, p. 24; and earlier *A. von Bogdandy*, ‘Konstitutionalisierung des europäischen öffentlichen Rechts in der europäischen Republik’ (2005) 60 *Juristenzeitung* 529–540 at 533–537.

⁷ Seminal contribution: *R. Gröschner*, ‘Die Republik’, in: *J. Isensee/P. Kirchhof* (eds.), *Handbuch des Staatsrechts*, Band II, *Verfassungsstaat*, 3rd ed. 2004, § 23.

⁸ Overview: *M. Ruffert*, ‘Zur Leistungsfähigkeit der Wirtschaftsverfassung’ (2009), 134 *Archiv des öffentlichen Rechts* 197–239 at 229–233.

conomic policy be established in a currency union without well-working economic and fiscal institutions in the Member States? Is it not impossible to establish transnational governance if mutual trust into administrative structures of the Member States is disturbed?

The reason why we ask these questions today is not a legal, but a historical-political one. The Treaties are built around a reality of statehood and State governance which is rooted in the tradition of many of the Member States and which is so dominant that deviances might often have been overlooked. The questions just enumerated, however, show that a reflection of what kind of State the Union requires to build a federal, constitutional or republican superstructure on that basis is absolutely necessary. In doing so, we should try our best to avoid the transfer of particular domestic models to the Union as such but to take up the supranational theoretical approaches, to develop requirements out of them – and to show their realisation in positive EU law. This leads to a twofold analysis.

2. Core Concepts and Positive Obligations

a) Foundation of Power: The Common Good

aa) *The Common Good*

Taking up the European traditions of federalism, constitutionalism and republicanism, public power is first of all and above all founded to realise the common good. Politics in the European Union is ideally not to serve particular interests, a clientele or a class. This broad formulation might appear nearer to political philosophy than to constitutional law, but it has been moulded into clear and concrete legal institutions that may serve as tools and instruments to its fulfilment. The two most important of them shall be expounded here: the office ('Amt') and the values/aims of the Union.

bb) *Office ('Amt')*

The *office* ('Amt') is a neutral, though not un-political micro entity created for the common good and separate of its holder⁹.

There is of course no explicit passage on this concept in the Treaties, but the idea of the office is virtually existent in European law. This is not only shown in the requirements for the holders of offices in the EU: The independence of the Commissioners, confirmed in the prohibition to "... engage in any other occupation, whether gainful or not." and in their duty to "... refrain from any action incompatible with their duties or the performance of their tasks.", all underlined by a respective solemn undertaking (Articles 17 (3) sub-section 3 sentence TEU, Article 245 TFEU)¹⁰, can

⁹ In detail: *Gröschner* (supra note 7), paras 62–68.

¹⁰ Cf. also the Code of conduct for Commissioners, Doc. C (2011) 2904.