

# **Zentralisation und Dezentralisation – das kleine Gespenst Subsidiarität**

Stellungnahme

für den Rechtsausschuß des Deutschen Bundestages

- Unterausschuss Europarecht -

zum Thema

„Prüfung des unionsrechtlichen Subsidiaritätsprinzips“

Vorgelegt von Prof. Dr. Andreas Fisahn, Universität Bielefeld

„So treiben sich auch rivalisierende Staaten unter dem Spannungsdruck des ganzen Gewebes, das sie bilden, im Wirbel der Konkurrenzschraube gegenseitig weiter und weiter voran. Viele einzelne Menschen mögen wünschen, dieser Schraubenbewegung ... Einhalt zu gebieten. Im Laufe der bisherigen Geschichte haben sich Verflechtungszwänge dieser Art auf die Dauer noch immer als stärker erwiesen als die Macht dieser Wünsche. Und so drängen auch heute wieder die zwischenstaatlichen Beziehungen, die noch nicht durch ein übergreifendes Gewaltmonopol reguliert werden, zur Bildung solcher Gewaltmonopole und damit zur Bildung von Herrschaftseinheiten einer neuen Größenordnung.“ (Norbert Elias, Der Prozess der Zivilisation, 1939)

## INHALT:

<b>ZENTRALISATION UND DEZENTRALISATION – DAS KLEINE GESPENST</b>	
<b>SUBSIDIARITÄT .....</b>	<b>3</b>
<b>I. Subsidiarität – Beschäftigungsstrategie für nationale Parlamente .....</b>	<b>3</b>
1. Der Inhalt: Generalklausel statt Kompetenzfestlegungen .....	3
2. Der „Fortschritt“: Subsidiaritätsrüge und –klage.....	4
a) Die Rüge .....	4
b) Die Klage.....	6
3. Subsidiaritätsklage: kein Risiko für den europäischen Gesetzgeber .....	7
<b>II. Zentralisation und Zentrifugalkräfte – was steht an? .....</b>	<b>9</b>
1. Integration und Struktur .....	9
2. Europäische Gesellschaft.....	11
3. Integrationsmechanismen .....	12
4. Zentrifugale Mechanismen .....	15
5. Stunde der Zentralgewalt .....	18

## **Zentralisation und Dezentralisation – das kleine Gespenst Subsidiarität**

### **I. Subsidiarität – Beschäftigungsstrategie für nationale Parlamente**

#### **1. Der Inhalt: Generalklausel statt Kompetenzfestlegungen**

Keime des Subsidiaritätsprinzips enthielt bereits der EGKS-Vertrag von 1951 (Art. 5), es fand sich mehr oder eher weniger implizit im EWG-Vertrag von Rom (1957) und ausdrücklich in den Bestimmungen der Einheitlichen Europäischen Akte (EEA) zur Umweltpolitik (Art. 130 r). Mit dem Vertrag von Maastricht wurde das Subsidiaritätsprinzip im allgemeinen Teil der Europäischen Verträge verankert. Die Details regelte das "Protokoll über die Anwendung der Grundsätze der Subsidiarität und der Verhältnismäßigkeit", das mit dem Lissabonner Vertrag geändert wurde und nun die nationalen Parlamente in die Subsidiaritätskontrolle einbezieht.

Art. 5 III EUV formuliert als Inhalt des Subsidiaritätsprinzips zwei kumulative Anforderungen für ein Tätigwerden der Gemeinschaft: nämlich erstens, dass die Ziele der in Betracht gezogenen Maßnahmen auf Ebene der Mitgliedstaaten nicht ausreichend erreicht werden können (so genanntes Negativkriterium), zweitens, dass sie wegen ihres Umfangs oder ihrer Wirkungen besser auf Gemeinschaftsebene erreicht werden können (so genanntes Positivkriterium).

Den Versuch einer Präzisierung dieses unbestimmten Rechtsbegriffs unternahm das Protokoll über die Anwendung der Grundsätze der Subsidiarität und der Verhältnismäßigkeit von 1997. Danach sollten Maßnahmen der Gemeinschaft nur gerechtfertigt sein, wenn beide Bedingungen des Subsidiaritätsprinzips erfüllt sind. Das heißt, dass die Ziele der in Betracht gezogenen Gesetzgebung nicht ausreichend durch Maßnahmen der Mitgliedstaaten im Rahmen ihrer Verfassungsordnung erreicht werden und daher besser durch Maßnahmen der Gemeinschaft erreicht werden können. „Folgende Leitlinien sollten bei der Prüfung der Frage, ob die genannte Voraussetzung erfüllt ist, befolgt werden:

- ⇒ Der betreffende Bereich weist transnationale Aspekte auf, die durch Maßnahmen der Mitgliedstaaten nicht ausreichend geregelt werden können,
- ⇒ alleinige Maßnahmen der Mitgliedstaaten oder das Fehlen von Gemeinschaftsmaßnahmen würden gegen die Anforderungen des Vertrags (beispielsweise Erfordernis der Korrektur von Wettbewerbsverzerrungen, der Vermeidung verschleierter Handelsbeschränkungen oder der Stärkung des

wirtschaftlichen und sozialen Zusammenhalts) verstoßen oder auf sonstige Weise die Interessen der Mitgliedstaaten erheblich beeinträchtigen,

⇒ Maßnahmen auf Gemeinschaftsebene würden wegen ihres Umfangs oder ihrer Wirkungen im Vergleich zu Maßnahmen auf der Ebene der Mitgliedstaaten deutliche Vorteile mit sich bringen.“

Trotz des Versuchs der Konkretisierung bleibt das Subsidiaritätsprinzip eine Generalklausel, die immer ein Einfallstor für Machtverhältnisse und hegemoniale Sichtweisen in das Recht darstellt. Welche Präzisierung die Generalklausel tatsächlich im Rahmen der europäischen Kräfteverhältnisse erhielt, wird weiter unten betrachtet.

## **2. Der „Fortschritt“: Subsidiaritätsrüge und –klage**

### **a) Die Rüge**

Mit dem Lissabonner Vertrag wurde das "Protokoll über die Anwendung der Grundsätze der Subsidiarität und der Verhältnismäßigkeit" geändert. Ziel dieser Änderung war nach offizieller Lesart die Stärkung der Subsidiaritätskontrolle durch Verfahrensinstrumente für die nationalen Parlamente.

Die Subsidiaritätsrüge normiert ein Recht der nationalen Parlamente, binnen acht Wochen nach der Übermittlung des Entwurfs eines EU Gesetzgebungsaktes eine Stellungnahme zur Frage abzugeben, ob der avisierte Gesetzgebungsakt mit dem Subsidiaritätsprinzip vereinbar ist, bzw. zu erklären, dass eine solche Vereinbarkeit nicht zu erkennen ist. Der Initiator des Gesetzentwurfs muss die Subsidiaritätsrüge zunächst berücksichtigen. Wenn ein Drittel, im Bereich der „Freiheit der Sicherheit und des Rechts“ ein Viertel der den nationalen Parlamenten zugewiesenen Stimmen die Einhaltung des Subsidiaritätsprinzips begründet bezweifelt, muss der Initiator den Entwurf überprüfen. Im Anschluss kann er den zu begründenden Beschluss fassen, den Entwurf zu ändern, zurückzuziehen oder an ihm festzuhalten.

Wenn die Kommission im Rahmen des ordentlichen Gesetzgebungsverfahrens beschließt am Gesetzentwurf festzuhalten, muss der europäische Gesetzgeber, also Rat und EP prüfen, ob das Subsidiaritätsprinzip verletzt ist. Wenn 55 % der Mitglieder des Rates oder eine Mehrheit im EP beschließen, dass das Prinzip verletzt ist, wird der Vorschlag nicht weiter verfolgt. Das bringt nur eine marginale Änderung: im Rat entfällt das Prinzip der doppelten Mehrheit, d.h. die kleineren Mitgliedstaaten können über die Subsidiaritätsrüge unter einfacheren Bedingungen einen Rechtsakt zu Fall bringen als im normalen Abstimmungsverfahren. Allerdings greift das eben nur nach der

aufwendigen Abstimmung zwischen den nationalen Parlamenten, von denen ein Drittel/ ein Viertel die Verletzung des Subsidiaritätsprinzips rügen müssten. Für Deutschland als Profiteur der doppelten Mehrheit ist das weitgehend irrelevant.

Die Bundesregierung ist nach dem IntVG und dem EUZBBG verpflichtet, den Bundestag umfassend, und zum „frühestmöglichen Zeitpunkt“, fortlaufend und in der Regel schriftlich über alle Vorhaben auf der Ebene der EU zu unterrichten. Die Bundesregierung übermittelt binnen zwei Wochen nach Überweisung von Entwürfen für Rechtsakte der EU an die Ausschüsse des Bundestages, spätestens jedoch zu Beginn der Beratungen in den Ratsgremien eine umfassende Bewertung zur Fragen der europäischen Kompetenz, der Subsidiarität und Verhältnismäßigkeit. (§ 13 VI IntVG) Eine entsprechende Bewertung muss die Bundesregierung nach Abschluss des Gesetzgebungsaktes vornehmen und dem Bundestag übermitteln (§ 13 VII IntVG).

„Bei der Bewertung der Subsidiaritätsrüge fällt zunächst auf,“ urteilt ein Abgeordneter des Bundestages über dieses Verfahren richtig, „dass der formale Aufwand für ihre Geltendmachung sehr hoch ist und in keinem Verhältnis zur weitgehenden Substanzlosigkeit dieses Verfahrens in der Sache steht. Wenn die Subsidiaritätsrüge nur berücksichtigt, aber nicht beachtet werden muss, wenn nur bei Erreichen eines Quorums überhaupt eine Überprüfung stattfindet, und wenn nicht einmal die Verpflichtung besteht, die nationalen Parlamente über das Ergebnis dieser Überprüfung zu unterrichten, dann ist für einen Abgeordneten ein Telefonat mit dem zuständigen Bediensteten der Europäischen Kommission wohl effizienter, als ein sehr formalisiertes Verfahren mit Quoren und Sechs-Wochen-Frist einzuleiten.“

Das Instrument sei dennoch nicht völlig irrelevant, weil es „öffentliche Aufmerksamkeit auf Verstöße gegen das Subsidiaritätsprinzip“ lenke und möglicherweise eine „präventive Wirkung dahingehend erzielt werden kann, dass die Einhaltung des Subsidiaritätsprinzips schon im Vorhinein bedacht wird.“ Vor allem werde der Deutsche Bundestag „motiviert“, sich mit der Europäischen Rechtsprechung auseinander zu setzen.<sup>1</sup> Die Subsidiaritätsrüge wird zum Motivationstraining für das Parlament – der Insider hält es offenbar für notwendig.

---

<sup>1</sup>

Silberhorn, Thomas: Das Subsidiaritätsprinzip in der EU und die Rolle der nationalen Parlamente, <http://www.thomas-silberhorn.de/fileadmin/pdf/publikationen/070914.pdf>.

## b) Die Klage

Das „Protokoll über die Anwendung der Grundsätze der Subsidiarität und der Verhältnismäßigkeit“ von 2007 führt neben der Subsidiaritätsrüge auch die Subsidiaritätsklage für die nationalen Parlamente ein. Diese scheint auf den ersten Blick ein schärferes Schwert darzustellen. Die Subsidiaritätsklage kann gemäß Art. 8 des Protokolls wegen eines Verstoßes eines Europäischen Gesetzgebungsaktes gegen das Subsidiaritätsprinzip von einem Mitgliedstaat oder den nationalen Parlamenten oder Kammern erhoben werden. Die Frist beträgt zwei Monate. Der jeweilige Mitgliedstaat „übermittelt“ die Klage im Namen seines Parlaments oder einer Kammer dieses Parlaments.

Die Voraussetzungen einer Klageerhebung sind wiederum im Integrationsverantwortungsgesetz geregelt. Zunächst gilt auch hier auf der Grundlage des EuZBBG, dass der Bundestag zum „frühestmöglichen Zeitpunkt“ zu informieren ist - es gilt das oben ausgeführte. Die Klage wird gemäß §12 IntVG im Namen des Bundestages erhoben, wenn ein Viertel seiner Mitglieder einen entsprechenden Antrag stellt. Das heißt die Subsidiaritätsklage ist im Gleichklang mit der abstrakten Normenkontrolle vor dem BVerfG ausgestaltet. Da im Verfahren vor dem EuGH die mögliche Mehrheitsfraktion nicht vertreten ist, muss auf Antrag eines Viertels der Mitglieder des Bundestages, die die Erhebung der Klage nicht stützen, deren Auffassung in der Klageschrift deutlich gemacht werden, so dass ihre Position in das Verfahren einfließt. Die Subsidiaritätsklage ist grundsätzlich als Minderheitenrecht ausgestaltet.

Inhaltlich betrifft die Klage die Fragen, ob erstens das Subsidiaritätsprinzip oder zweitens das Verhältnismäßigkeitsprinzip eingehalten wurden. Da die Frage der Subsidiarität logisch als Teil der Frage nach der Kompetenz der Gemeinschaft zu bewerten ist, erstreckt sich das Klagerecht drittens auch auf die Frage nach dem Vorliegen einer Europäischen Kompetenznorm für den Gesetzesakt. Die Klage muss dem EuGH unverzüglich von der Bundesregierung übermittelt werden.

Im Unterschied zur Subsidiaritätsrüge scheint die Subsidiaritätsklage ein scharfes Schwert in der Hand der nationalen Parlamente werden zu können. So urteilt der oben zitierte Abgeordnete an gleicher Stelle: „Die Subsidiaritätsklage bietet erstmals die Möglichkeit, dass in einem Verfahren auf Antrag eines nationalen Parlaments ein EU-Rechtsakt verworfen werden kann. ... Dass die nationalen Parlamente einen solchen Eingriff künftig schon auf EU-Ebene abwehren können, ist ein beachtlicher Fortschritt,

der wiederum eine Vorwirkung auf das Rechtsetzungsverfahren selbst erzielen kann.“ Um die Wirksamkeit des neuen Instruments zu beurteilen, muss der Inhalt des Verfahrens, also die Subsidiarität genauer betrachtet werden.

### **3. Subsidiaritätsklage: kein Risiko für den europäischen Gesetzgeber**

Auch nach bisherigem Recht war das Subsidiaritätsprinzip als geltendes EU Recht möglicher Gegenstand eines Verfahrens vor dem EuGH, das allerdings nicht von den nationalen Parlamenten eingeleitet werden konnte. Die grundsätzliche gerichtliche Überprüfbarkeit des Subsidiaritätsprinzips war vor der Änderung des Protokolls über die Anwendung der Grundsätze der Subsidiarität und der Verhältnismäßigkeit im Jahre 2007 grundsätzlich anerkannt.<sup>2</sup> So gibt es Rechtsprechung des EuGH zum Subsidiaritätsprinzip. Er sieht es grundsätzlich als justizierbar an, räumt aber in seiner Rechtsprechung den Rechtsetzungsorganen eine umfassende Einschätzungsprärogative ein und zieht sich auf eine bloße Evidenzkontrolle zurück.<sup>3</sup>

In der Konsequenz hat der EuGH – das ist das wichtigste Ergebnis - noch nie einen Rechtsakt der Gemeinschaft unter Berufung auf das Subsidiaritätsprinzip aufgehoben. Die Judikate zu Art. EGV Artikel 5 EGV Artikel 5 Absatz II EG sind rar gesät. Sie beschränken sich - soweit ersichtlich - auf weniger als 10 Urteilen, in denen sich das Gericht etwas eingehender mit der Wahrung des Subsidiaritätsprinzips befasst.<sup>4</sup> Darüber hinaus existieren weitere Urteile ohne eine intensive Auseinandersetzung mit dem Prinzip, wenn der EuGH beispielsweise einfach nur die Einhaltung des Subsidiaritätsprinzips feststellt, ohne dies näher zu erörtern.

---

<sup>2</sup> Vgl. Lambers, EuR 1993, EUR Jahr 1993 Seite 229 (EUR Jahr 1993 Seite 239ff.); Pipkorn, EuZW 1992, EUZW Jahr 1992 Seite 697 (EUZW Jahr 1992 Seite 700). Delors, Le Principe de Subsidiarité, Rede zu einem Colloquium des Europäischen Instituts für öffentliche Verwaltung vom 21. 3. 1991; Schmidhuber/Hitzler, NVwZ 1992, NVWZ Jahr 1992 Seite 720 (NVWZ Jahr 1992 Seite 724). Vgl. auch BVerfGE 89, BVERFGE Jahr 89 Seite 155 = NJW 1993, NJW Jahr 1993 Seite 3047 = NVwZ 1994, NVWZ Jahr 1994 Seite 53 L = EuR 1993, EUR Jahr 1993 Seite 294. Vgl. zur h.M. auch v. Borries, EuR 1994, EUR Jahr 1994 Seite 263 (EUR Jahr 1994 Seite 282)

<sup>3</sup> Vgl. Zum Verhältnismäßigkeitsprinzips EuGH, Rs. C-280/93, Slg. 1994 I, S. 4973 Rdnr. 89 ff. (Bananenmarktordnung).

<sup>4</sup> Berücksichtigt wurden Verfahren, in denen der EuGH sich mit dem Subsidiaritätsprinzip im engeren Sinne, auseinandersetzte. Vgl.: Rs. C-84/94 zur Arbeitszeitrichtlinie 93/104/EG; Rs. C-233/94 zur Einlagensicherungs-Richtlinie 94/19/EG; Rs. C-377/98 zur Biopatentrichtlinie 98/44/EG; Rs. C-242/99 zur Verordnung (EWG) Nr. 1408/71; Rs. C-491/01 zur Tabakrichtlinie 2001/37/EG; Rs. C-103/01 zur Richtlinie 89/686/EWG über die Schutzausrüstung für Feuerwehrleute; Rs. C-103/01; Rs. C-154/04 und 155/04.

Soweit der EuGH sich in einzelnen Urteilen eingehender mit dem Subsidiaritätsprinzip auseinandergesetzt hat, wurde der Rechtsgrundsatz weitgehend ausgehöhlt. So schloss das Gericht aus dem Harmonisierungsauftrag der Kompetenznorm darauf, dass eine Regelung auf Gemeinschaftsebene erforderlich sei, um die dahinter liegenden Ziele, nämlich Handelshemmnisse abzubauen, zu erreichen. Der EuGH schließt aus der Kompetenznorm zur Harmonisierung auf die Notwendigkeit gemeinschaftsweiten Vorgehens. Denn die Harmonisierung setze, so der EuGH, „durch das Setzen von Mindestvorschriften unvermeidlich ein gemeinschaftsweites Vorgehen voraus“.<sup>5</sup>

Eine gemeinschaftliche Regelung ist nach Auffassung des Gerichtshofs außerdem erforderlich, wenn eine Kompetenznorm ein hohes Schutzniveau in einem bestimmten Politikbereich - etwa im Bereich der Gesundheit, der Umwelt oder des Verbraucherschutzes - bezweckt. Auch dann ist eine Regelung auf Ebene der Mitgliedstaaten unzureichend, denn ein hohes Schutzniveau könne nur durch eine gemeinschaftsrechtliche Regulierung erreicht werden.<sup>6</sup> Gleichzeitig senkte das Gericht die Anforderungen an die Begründungspflicht für den Gesetzgeber.<sup>7</sup>

Diese Rechtsprechung des Gerichtshofs schwächt, so eine weit verbreitete Schlussfolgerung in der rechtswissenschaftlichen Literatur, im Ergebnis das Subsidiaritätsprinzip und seine Durchsetzung in der Rechtswirklichkeit.“ Die Rechtsprechung des Gerichtshofs sei „im Ergebnis unbefriedigend und führt den Subsidiaritätsgrundsatz in weiten Bereichen des Gemeinschaftsrechts ad absurdum.“<sup>8</sup> Das Schwert wird stumpf, wo seine Klinge Wunden schlagen soll.

So ziehen sich viele Stellungnahmen als letzte Hoffnung auf das Drohpotenzial zurück. Allein die neue Bewaffnung der nationalen Parlamente, lässt sich argumentieren, wird dazu führen, dass das Subsidiaritätsprinzip bei der Gesetzgebung und in den Verhandlungen im Rat berücksichtigt wird. Das wird man – entgegen einer üblichen Floskel – nicht abwarten müssen. Natürlich nutz(t)en die unterschiedlichen Akteure und

---

<sup>5</sup> Rs. C-84/94; Rs. C-242/99; Rs. C-491/01

<sup>6</sup> EuGH, Slg. 2001, I-1453.

<sup>7</sup> Rs. C-233/94, Rs. C-377/98.

<sup>8</sup> Albin, Silke: Das Subsidiaritätsprinzip in der EU - Anspruch und Rechtswirklichkeit, in: NVwZ 2006, 629; Karpenstein, Praxis des EG-Rechts, 2006, Rdnr. 229; Streinz, in: ders., EUV/EGV, 2003, Art. 5. Rdnr. 42.

Kräfte im Gesetzgebungsverfahren das Subsidiaritätsprinzip als Argumentationshilfe, um ihren Interessen, Wertungen, politischen Grundsätze usw. möglicherweise ein größeres Gewicht zu verleihen – das ist es dann aber auch.

Wirkliche Veränderungen im Gefüge von zentralisierenden und zentrifugalen Kräften auf der Ebene der Europäischen Union wird es durch die Subsidiaritätsklage nicht geben.<sup>9</sup>

Erst recht kann die Subsidiaritätsklage nicht als Ersatz für eine demokratische Kontrolle europäische Politik herhalten. Die nationalen Parlamente können über sie allenfalls die mangelnde Kompetenz der Union, nicht aber eine falsche Richtung der europäischen Politik anmahnen. Die politische Richtung hätte der deutsche Bundestag über Weisungsrechte gegenüber seiner der Bundesregierung einfordern können, darauf hat er aber im EuZBBG und IntVG für die Politik in ungewohnter Bescheidenheit verzichtet. Wenn das Subsidiaritätsprinzip und damit auch dessen Rüge und Klage auch in Zukunft voraussichtlich weitgehend wirkungslos bleiben wird, dann lässt sich das Prinzip nur als Trostpflaster für national orientierte Politiker verstehen oder eben als Beschäftigungsstrategie für überforderte Parlamente, die auf eine Inhaltskontrolle europäischer Politik verzichten. Das Subsidiaritätsprinzip ist nett, stiftet unbeabsichtigt Verwirrung, aber niemand muss es wirklich fürchten – so ist die Subsidiarität das kleine Gespenst des Europarechts.

## **II. Zentralisation und Zentrifugalkräfte – was steht an?**

### **1. Integration und Struktur**

Vor dem Hintergrund der – zumindest außerhalb des Bundestages – offensichtlichen Krise der Europäischen Union, die mit der Gefahr des Auseinanderfallens der Währungsunion oder gar der EU insgesamt verbunden ist, stellt sich nicht die Frage, nach der Kompetenz- und Machtverteilung über das Vehikel Subsidiaritätsklausel. Auf die Agenda müssten eher Überlegungen gesetzt werden, welche Mechanismen die Integration der EU Mitgliedstaaten weiter vorantreiben und welche Mechanismen – insbesondere bei schweren Krisen – desintegrierend wirken. Die Einigung Europas, die Zusammenarbeit der Staaten in der Europäischen Union lässt sich in einen Gesamtkontext der europäischen Geschichte einordnen, der von der weitgehenden Desintegration über die Herausbildung immer größerer Herrschafts- und

---

<sup>9</sup>

Genauso wenig wie die Änderung des Art. 72 GG die Kompetenzen des Bundes mit Blick auf die einheitlichen Lebensverhältnisse auch nur minimal zugunsten der Länder verrückt hätte.

Verwaltungseinheiten schließlich den vorläufigen Höhepunkt in der Bildung der Europäischen Union als Antwort auf die Unterjochung und Ausplünderung der europäischen Nachbarstaaten durch Nazi-Deutschland fand. Norbert Elias beschrieb diesen Prozess als Prozess der Zivilisation: „Die Bildung von besonders stabilen und spezialisierten Zentralorganen für größere Gebiete ist eine der hervorstechendsten Erscheinungen der abendländischen Geschichte.“<sup>10</sup> Als Prozess der Zivilisierung lässt sich dieser Prozess der Herausbildung größerer Einheiten mit einem Gewalt- und Steuermonopol beschreiben, weil er notwendig mit einer Pazifizierung nach innen verbunden ist, die das gesellschaftliche Zusammenleben insgesamt veränderte, die Sitten verfeinerte und zur Kontrolle des Triebhaushaltes führte.<sup>11</sup> Die Zentralisierung und Monopolbildung in größer werdenden territorialen Einheiten ist nach den historischen Erfahrungen in Europa kein Zufall oder abhängig von historischen, geografischen, klimatischen oder rechtlichen Zufälligkeiten. Dieser gesellschaftliche Prozess ergibt sich – den Untersuchungen Elias folgend – aus strukturellen Bedingungen.<sup>12</sup>

Der Integrationsprozess der europäischen Union lässt sich also möglicherweise als Fortschreibung dieses abendländischen Prozesses der Staatenbildung verstehen. Dabei kann „Abendland“ in diesem Fall sehr weit gefasst werden. Die nach dem Kolonialkrieg unabhängigen Staaten der heutigen USA hatten keineswegs die Absicht einen gemeinsamen Bundesstaat zu bilden. Die „Articles of Confederation and Perpetual Union“<sup>13</sup>, die vom Kontinentalkongress im November 1777 angenommen und 1781 rechtswirksam wurden, sahen keinen Bundesstaat vor. Der Zentralregierung fehlte die Kompetenz, Tarife und Steuern festzusetzen oder den Handel zu regulieren. Sie hatte keine alleinige Kontrolle über die internationalen Beziehungen. Einige Staaten hatten ein eigenes Militär oder eine eigene Flotte, d.h. es bestand auch kein Gewaltmonopol der „Zentralregierung“.<sup>14</sup> Im alten Europa wie in den USA bildeten sich mit historischen Abständen überall Nationalstaaten, die somit offenbar die adäquate Form einer bestimmten gesellschaftlichen Entwicklung darstellen.

---

<sup>10</sup> Elias, N.: Über den Prozess der Zivilisation Bd.2, (Frankfurt 1976) S. 226.

<sup>11</sup> Elias, N.: Über den Prozess der Zivilisation Bd.2, (Frankfurt 1976) S. 86 f.

<sup>12</sup> Elias, N.: Über den Prozess der Zivilisation Bd.2, (Frankfurt 1976) S. 134 f.

<sup>13</sup> <http://memory.loc.gov/cgi-bin/query/r?ammem/rbpebib:@OR%28@field%28AUTHOR+@3%28U++S++Articles+of+confederation++%29%29+@field%28OTHER+@3%28U++S++Articles+of+confederation++%29%29%29>.

<sup>14</sup> Dies können Kriterien sein, um zu entscheiden, ob eine Institutionenordnung aus juristischer Sicht einen Staat bilden, kaum dagegen die Frage des Staatsbildungswillens.

## 2. Europäische Gesellschaft

Um die strukturellen Mechanismen zu verstehen, welche die Staatenbildung, d.h. die territoriale Integration und die Bildung von Steuer- und Gewaltmonopolen vorantrieben, ist es unzureichend Gesellschaft als Ansammlung von Individuen zu begreifen und nach ethnischen, sprachlichen oder ähnlichen Gemeinsamkeiten als Grundlage und Voraussetzung der Integration zu suchen, wie es der juristische Diskurs in schöner Naivität immer noch versucht. Bei Hegel existiert das Verhältnis noch in der richtigen Reihenfolge. Nation und Nationalbewusstsein oder Patriotismus folgen dem Staat und gehen ihm nicht voran<sup>15</sup>: Nationen werden durch staatliche Macht konstruiert und über Schule, Militär, Amtssprache u.ä. gebildet<sup>16</sup>. Erst durch diese Konstruktion werden sie zu wirkmächtigen geschichtlichen Faktoren. In den Worten Pilsudskis, des Führers des seit 1918 unabhängigen Polens: "Der Staat macht die Nation, nicht die Nation den Staat."<sup>17</sup> Ähnlich intoniert der berühmte Ausspruch des italienischen Nationalisten Massimo d'Azeglio, welcher in der ersten Parlamentssitzung des gerade vereinigten Italiens die Beziehung von Staat und Nation auf den Punkt brachte: „Wir haben Italien geschaffen, jetzt müssen wir Italiener schaffen“<sup>18</sup>

Norbert Elias hat auf die tatsächlichen Bedingungen hingewiesen, über die Gesellschaften geformt werden, die sich auf den Weg der institutionellen Integration begeben. „In den Beziehungen einzelner Menschen sowohl, wie in denen verschiedener Funktionsschichten zeigt sich eine spezifische Zwiespältigkeit oder gar eine Vielspältigkeit der Interessen um so stärker, je weiter und reicher gegliedert das Netz der Interdependenzen wird, in das eine einzelne, soziale Existenz oder eine ganze Funktionsklasse verflochten ist. Hier sind alle Menschen, alle Gruppen, Stände oder Klassen, in irgendeiner Form aufeinander angewiesen; sie sind potenzielle Freunde, Verbündete oder Aktionspartner; und sie sind zugleich potenzielle Interessengegner, Konkurrenten und Feinde.“<sup>19</sup> Die Europäische Union lässt sich in diesem Sinne als institutionelles Arrangement einer in unterschiedlicher Weise

---

<sup>15</sup> Vgl. Hobsbawm, E. J., Das imperiale Zeitalter, Frankfurt 1995 Kap. 6; eine ausführliche Beschreibung der Mechanismen der Nationenbildung in Italien, in ders., Die Blütezeit des Kapitals, Kap. 5 II.

<sup>16</sup> Vgl. Anderson, B., Die Erfindung der Nation, Frankfurt/ New York 1996, passim, S. 44 ff.

<sup>17</sup> Zitiert n. Roos, H., A History of Modern Poland, London 1966, S. 48.

<sup>18</sup> Zit. nach Hobsbawm, E., a.a.O., S. 58.

<sup>19</sup> Elias, N.: Über den Prozess der Zivilisation Bd.2, (Frankfurt 1976) S. 231.

verflochtenen Gesellschaft verstehen, in der in einem Netz von funktionalen, strukturellen, kommunikativen, usw. Interdependenzen unterschiedliche Interessen sowohl miteinander wie gegeneinander arbeiten. Im Zustand der äußersten „Desintegration des Abendlandes beginnen,“ resümiert Elias seine Untersuchungen, „bestimmte Verflechtungsmechanismen zu spielen, die zu einer Integration immer größerer Verbände hindrängen.“<sup>20</sup> Zu diesen Verflechtungsmechanismen zählen – höchst aktuell – eine (internationale) Arbeitsteilung, die Verbesserung und Beschleunigung der Verkehrs- und Kommunikationsmittel, Vereinfachungen im und durch das Geldwesen, Bevölkerungswachstum und -wanderung sowie die Veränderung der Produktivkräfte. Die Relevanz dieser verschiedenen Mechanismen müssen an dieser Stelle in Abgrenzung zu frühen Integrationsschüben nicht nachgezeichnet werden. Sie überziehen gegenwärtig die europäische Gesellschaft mit einem dichten Netz von Kommunikationsprozessen auf unterschiedlichen Ebenen. Das führt allerdings nicht harmonisch zu einem Gleichlauf integrativer Prozesse.

Die unterschiedlichen sozialen Gruppen „pendeln zwischen dem Verlangen, dem sozialen Gegner mehr oder weniger große Vorteile abzugewinnen, und der Angst davor, im Kampf gegen ihn zugleich den ganzen Gesellschaftsapparat zu ruinieren, von dessen Funktionieren ihre aktuelle, soziale Existenz selbst abhängt.“<sup>21</sup> Dies liest sich nicht nur wie eine wunderbare Beschreibung der Situation in der Europäischen Union. Die so analysierte gesellschaftliche Verflechtung weist auf die Dialektik von zentralisierenden und zentrifugalen Tendenzen oder Kräfteverhältnissen hin. Die widersprüchlichen und doch miteinander verflochtenen Interessen erzeugen eine Dialektik von Integration, die zur Bildung von Monopolen und größeren Einheiten neigt, und gleichzeitig von Desintegration.

### **3. Integrationsmechanismen**

Die ersten Integrationsschübe der abendländischen Gesellschaft erklärt Elias mit einem Modell, das für die Europäische Union nur beschränkt anwendbar erscheint: „Zwei große Phasen also lassen sich in dem Ablauf eines Monopolmechanismus unterscheiden ...: Erstens die Phase der freien Konkurrenz oder der Ausscheidungskämpfe mit der Tendenz zur Akkumulation von Chancen in immer weniger und schließlich in einer Hand, die Phase der Bildung des Monopols; zweitens

---

<sup>20</sup> Elias, N.: Über den Prozess der Zivilisation Bd.2, (Frankfurt 1976) S. 435.

<sup>21</sup> Elias, N.: Über den Prozess der Zivilisation Bd.2, (Frankfurt 1976) S. 234.

die Phase, in der die Verfügungsgewalt über die zentralisierten und monopolisierten Chancen dazu tendiert, aus den Händen eines Einzelnen in die einer immer größeren Anzahl überzugehen und schließlich zu einer Funktion des interdependenten Menschengeflechts als eines Ganzen zu werden, also die Phase, in der aus dem relativ ‚privaten‘ ein ‚öffentliches‘ Monopol wird.“<sup>22</sup> Tendenziell, meint Elias, werden staatliche wie ökonomische Monopolstellungen öffentlich und demokratisiert.<sup>23</sup> Grundlage der Integrationsmechanismen sind danach Ausscheidungskämpfe ungefähr gleich starker Konkurrenten, die im Wettbewerb expandieren müssen oder untergehen und auf diese Weise zu einer – mehr oder weniger gewaltsamen – Integration durch Einverleibung schwächerer Konkurrenten führen; das heißt im Prozess der Staatenbildung auch die Aneignung fremder Territorien.

Die europäische Integration hat eine andere Verlaufsform, auch wenn der Konkurrenz- und Marktmechanismus eine zentrale Rolle spielt. Die Konkurrenzsituation innerhalb Europas lässt sich nicht als Konkurrenz gleichberechtigter Spieler beschreiben, in der ein Spieler in der Lage wäre, sich die anderen einzuverleiben. Der europäische Integrationsprozess ist gleichsam das Ergebnis des Scheiterns einer imperialen oder monopolistischen Lösung der europäischen Wettbewerbssituation – konkret des Scheiterns der deutschen Aggressionspolitik in zwei Weltkriegen. Was nicht heißt, dass die Staaten es ausschließen, Vormachtstellungen zu erringen oder umgekehrt die Dominanz bestimmter Spieler einzudämmen. Das ergibt sich schon aus der oben diskutierten Form der widersprüchlichen Verflechtung. Dennoch erhält der europäische Integrationsprozess seine Prägung durch den Versuch die innere Wettbewerbssituation durch Kooperation und Kompetenzverteilung und –verzicht in einer größeren institutionellen Einheit aufzulösen, nachdem der gewaltsame Versuch, die Konkurrenz einseitig aufzulösen, gescheitert ist.

Die Wettbewerbssituation wird im Prozess der Integration gleichsam dialektisch aufgehoben. Sie existiert als Dominanz der Marktordnung und der Marktintegration vor anderen Mechanismen der Verflechtung wie politische oder kulturelle. Diesem Konzept liegt gleichsam die Hoffnung zu Grunde, dass diese anderen Formen der Verflechtung der ökonomischen Verflechtung über die Marktintegration folgen. Der Wettbewerb ist dann aber erstens einer, der Regeln unterworfen ist, d.h. Regulierungen, die den Wettbewerb freisetzen. Das geschieht durch die dem Wettbewerb verschriebene

---

<sup>22</sup> Elias, N.: Über den Prozess der Zivilisation Bd.2, (Frankfurt 1976) S. 157.

<sup>23</sup> Elias, N.: Über den Prozess der Zivilisation Bd.2, (Frankfurt 1976) S. 439.

Einführung eines Binnenmarktes als Wettbewerbs-Ordnung mit harmonisierten Standards, die vordringlich der Herstellung von Vergleichbarkeit also dem transparenten Wettbewerb dienen sollen. Zweitens ist der Wettbewerb dann ein ökonomischer, der zwar nicht nur zwischen den Unternehmen ausgetragen wird, sondern auch zwischen den Staaten, dadurch aber den geostrategischen oder territorialen Wettbewerb innerhalb Europas zurückdrängt. Der wettbewerbsorientierte Binnenmarkt schafft Verflechtungen, die weitere Stufen der Integration nach sich ziehen, wie an den kontinuierlichen Kompetenzerweiterungen der EU abzulesen ist.

Gleichzeitig positioniert sich die EU als Ganzes in einem Wettbewerb nach außen, mit dem gleichzeitig vermessenem wie imperialen Ziel der Lissabon Strategie: zum „wettbewerbsfähigsten Wirtschaftsraum der Welt“ zu werden<sup>24</sup>, was in der Strategie Europa 2020 nur in seiner superlativen Form zurückgenommen wurde.<sup>25</sup> Das heißt, die Integration nach innen ist auch zu verstehen als Antwort auf die Wettbewerbssituation nach außen. Die Bildung einer größeren territorialen und ökonomischen Einheit ist eine neuartige Antwort auch auf die internationalen Verflechtungen und die internationale Konkurrenzsituation zwischen den industriellen Zentren, wobei sich die Gewichte in der Krise möglicherweise rasant verschieben etwa zugunsten von China.

Diese Form der Aufhebung der Wettbewerbssituation zwischen den Staaten zugunsten eines durch Regeln erzeugten ökonomischen Wettbewerbs zwischen territorialen und funktionalen Einheiten, zwischen den Staaten, den Unternehmen und den Menschen in Europa hat zwingend zur Voraussetzung, dass ein ungefähres Gleichgewicht der Kräfte existiert, eine Dominanz einer Kraft oder eines Wettbewerbs ausgeschlossen ist. Die Wettbewerbs-Ordnung kann nur funktionieren, wenn sich ungefähr gleich starke Einheiten begegnen. Deshalb wurde die Europäische Union sehr bald – entgegen der anderslautenden Ideologie – auch eine Transferunion. Die gesamte Agrarpolitik ist stärker als die Struktur- und Entwicklungsfonds nichts anderes als die Ausprägung einer Transferunion, über die Ungleichgewichte in der ökonomischen Bilanz ausgeglichen wurden. Die Subsidiaritätsklausel erscheint im Vergleich als rhetorisches Beiwerk, das der Übermacht der Zentrale Einhalt gebieten soll, das aber gleichzeitig dem zentralen Integrationsmechanismus, d.h. der Marktordnung – insofern ist die

---

<sup>24</sup> Kommission der Europäischen Gemeinschaft: Mitteilung der Kommission an den Rat, das Europäische Parlament, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuß und den Ausschuß der Regionen: Ein wettbewerbsfähiges Europa in einer Globalisierten Welt. Ein Beitrag zur EU-Strategie für Wachstum und Beschäftigung. Brüssel, den 4. Oktober 2006.

<sup>25</sup> [http://ec.europa.eu/eu2020/pdf/COMM\\_PDF\\_SEC\\_2010\\_0488\\_F\\_DE\\_RECOMMANDATION.pdf](http://ec.europa.eu/eu2020/pdf/COMM_PDF_SEC_2010_0488_F_DE_RECOMMANDATION.pdf).

Rechtsprechung des EuGH konsequent – weichen muss. Die Dominanz des Marktmechanismus als zentraler Mechanismus der Integration ist gleichzeitig die Stärke wie die Schwäche der europäischen Integration. Weil der Markt seine eigenen Voraussetzungen nicht schaffen kann, produziert er in der Krise zentrifugale Tendenzen, welche die Integration insgesamt gefährden.

#### **4. Zentrifugale Mechanismen**

Die zentrifugalen Tendenzen, die innerhalb der Europäischen Union in der Krise sichtbar werden, lassen sich, folgt man den Analysen Elias, als Folgen einer mangelhaften oder einseitigen Marktintegration begreifen. Der zentrale Mechanismus der territorialen Integration zu größeren Einheiten lässt sich in der Geschichte der Staatenbildung als Herausbildung des Gewalt- und des Steuermonopols beschreiben: „Die Gesellschaft, die wir die Gesellschaft der neueren Zeit nennen, ist vor allem im Abendland, durch einen ganz bestimmten Stand der Monopolbildung charakterisiert. Die freie Verfügung über militärische Machtmittel ist dem Einzelnen genommen und einer Zentralgewalt vorbehalten, welche Gestalt immer sie haben mag, und ebenso ist die Erhebung der Steuerabgaben vom Besitz oder vom Einkommen der einzelnen Menschen in den Händen einer gesellschaftlichen Zentralgewalt konzentriert. Die finanziellen Mittel, die so zur Verfügung dieser Zentralgewalt zusammenströmen, halten das Gewaltmonopol aufrecht., das Gewaltmonopol hält das Abgabenmonopol aufrecht.“<sup>26</sup> Das führt dann umgekehrt zu dem möglichen Schluss, dass eine misslungene Monopolbildung in den genannten Bereichen in krisenhaften Situationen die zentrifugalen Kräfte stärkt, was bis zur Desintegration der politischen Einheit führen kann. Elias schreibt: „Erst mit der Herausbildung dieses beständigen Monopols der Zentralgewalt und dieser spezialisierten Herrschaftsapparatur nehmen die Herrschaftseinheiten den Charakter von ‚Staaten‘ an. In ihnen kristallisieren sich gewiss an die beiden genannten Monopole eine Reihe von anderen an. Aber diese beiden sind und bleiben die Schlüsselmonopole. Wenn sie verfallen, verfallen alle anderen, verfällt der ‚Staat‘.“<sup>27</sup>

Nun ist bei der Konstruktion der Europäische Union bewusst und absichtsvoll auf ein Steuermonopol der Union verzichtet worden, dieses bleibt bei den Nationalstaaten. Das hat nicht nur zur Folge, dass sich diese in krisenhaften Situationen, wie wir sie

---

<sup>26</sup> Elias, N.: Über den Prozess der Zivilisation Bd.2, (Frankfurt 1976) S. 142.

<sup>27</sup> Elias, N.: Über den Prozess der Zivilisation Bd.2, (Frankfurt 1976) S. 143.

jetzt erleben, auf ihre eigenen Ressourcen zurück besinnen (können). Die chauvinistischen Ausfälle gegenüber Griechenland, die den deutschen Boulevard bestimmten, waren Ausdruck eines solchen Rückzugs auf die eigenen Ressourcen. Die Krise führt zum Rückzug auf die Kompetenzen und Potenzen der kleineren Einheit. Das zeigt auch das Gerangel um die Opel-Rettung, bei dem zeitweilig deutlich die deutschen Standorte mit regierungsamtlicher Unterstützung gegen Antwerpen in Stellung gebracht wurden. Die Bankenrettung blieb in ganz Europa eine nationalstaatliche Angelegenheit und die Konjunkturprogramme<sup>28</sup> wurden eher zur Wahrung des guten Scheins europäisch koordiniert.

„Die Stärke der zentrifugalen Kräfte ... entspricht dem Grad der lokalen, ökonomischen Autarkie.“<sup>29</sup> Das fehlende Steuermonopol der Europäischen Union führt in der Konsequenz zu einer ökonomischen „Autarkie“ der Nationalstaaten, die folglich abwägen, ob es für sie günstiger ist solidarisch zu bleiben oder sich abzukoppeln, ob es sich lohnt auszusteigen oder ob es günstiger ist, sich von der Gemeinschaft stützen zu lassen. Entsprechende Überlegungen fanden sich auf den unterschiedlichen Seiten angesichts der Griechenland Krise. Während Deutschland sich zunächst nicht in der Verantwortung fühlte, wurde öffentlich diskutiert, ob es für Griechenland (oder die anderen „gefährdeten“ Staaten) nicht günstiger wäre, aus dem Euro auszusteigen und eine Abwertung einer nationalen Währung in Kauf zu nehmen oder sich für zahlungsunfähig zu erklären. Der Ausstieg könnte auch politisch günstiger werden als – in der Krise idiotische – Sparprogramme. Auch die zentrifugalen Kräfte bleiben selbstverständlich nicht ohne Gegentendenzen. Die Verflechtung wird hier sichtbar: Ein Ausfall der griechischen Schulden hätte möglicherweise wiederum den Interbankenverkehr erheblich in Mitleidenschaft gezogen, was den Europäischen Rettungsschirm erheblich befördert haben dürfte.

Der Verzicht auf das Steuermonopol auf der höheren Stufe der politischen Einheiten führt nicht nur dazu, dass die Mitgliedstaaten sich in der Krise tendenziell auf „ihre“ Steuern und „ihre“ Wirtschaft zurückziehen (können). Der Verzicht selbst auf eine gemeinsame Steuergesetzgebung macht dieses Feld zu einem zentralen für den Wettbewerb der regionalen Einheiten untereinander. So gilt was Elias für den Staat beobachtet nicht in der EU: „Man stößt in dieser Schilderung zugleich auf eine der

---

<sup>28</sup> Vgl. MITTEILUNG DER KOMMISSION AN DEN EUROPÄISCHEN RAT, Europäisches Konjunkturprogramm, vom 26.11.2008.

<sup>29</sup> Elias, N.: Über den Prozess der Zivilisation Bd.2, (Frankfurt 1976) S. 35.

wichtigsten Struktureigentümlichkeiten, auf eine der Schlüsselstellungen im Aufbau des Absolutismus und – bis zu einem gewissen Grade – des ‚Staates‘ überhaupt: Die Ausgaben haben das Primat vor den Einnahmen.“<sup>30</sup> Der absichtsvoll herbeigeführte Wettbewerb um die niedrigsten Steuersätze zumindest auf Kapitaleinkünfte i.w.S. führt seinerseits zu einer Beschränkung der Handlungsfähigkeit nicht nur der Zentrale, sondern auch der Mitgliedsstaaten, die zentrifugale Tendenzen spätestens dann befördert, wenn sich herumspricht, dass weitere Drehungen der Schuldenspirale durch Sparen nicht mehr zu vermeiden sind. Die Krise der Staatsverschuldung ist auch eine Krise der Wettbewerbsmodells als Grundlage des europäischen Steuersystems. Die Krise der Staatsverschuldung ist diejenige, die die Europäische Union auf die schwierigste Bewährungsprobe in ihrer Geschichte stellt.

Inzwischen ist es zur Binsenweisheit geworden, dass eine gemeinsame Währung nicht funktionieren kann, wenn die Teilnehmer der Währungsunion eine unterschiedliche Produktivität besitzen, die sich in einer Divergenz der Leistungsbilanzen ausdrückt. Das wird verschärft durch die europäische Wettbewerbs- und Marktordnung, die nicht auf Angleichung der Lebensverhältnisse und ökonomischen Situation ausgerichtet ist, sondern auf Wettbewerb, in der Konkurrenz das vorrangige Prinzip sieht und solidarische Kooperation das nachrangige. Wenn in einer solchen Situation ungleicher Ausgangsbedingungen der Konkurrenzmechanismus die stärkeren Staaten – in der Logik völlig konsequent – dazu veranlasst, ihre Ökonomie auf Export auszurichten, wie es bekanntlich Deutschland betreibt, und die Binnennachfrage zu vernachlässigen, verschärfen sich die Ungleichgewichte, die sich schließlich in einer Steuer- und Währungskrise entladen. Diese ist damit auch eine Krise der unzureichenden Umverteilung, der mangelnden wirtschaftspolitischen Koordination und Marktordnung insgesamt. Eine Ordnung, die bei ungleichen Ausgangssituationen, Integration über Wettbewerb im Bereich der Exporte führen will, verschärft die Ungleichgewichte bei einer gemeinsamen Währung und führt schließlich zu Verhältnissen von Dominanz und Subalternität, die im Kontext der spezifischen europäischen Integration die zentrifugalen Kräfte verstärken müssen. Die Krise lässt diesen Konstruktionsfehler ungeschminkt sichtbar werden.

Schließlich scheint ein Spezifikum der europäischen Integration, das es vom bisherigen Prozess der Bildung größerer politischer Einheiten unterscheidet, die Tatsache zu sein,

---

<sup>30</sup> Elias, N.: Über den Prozess der Zivilisation Bd.2, (Frankfurt 1976) S. 302.

dass sie sich auf das Recht und nicht das Gewaltmonopol stützt. Allerdings haben die zentrifugalen Kräfte längst das Recht als Integrationsfaktor in Mitleidenschaft gezogen, indem in der Krise unpassende Bestimmungen einfach nicht mehr befolgt werden, wenn etwa die EZB gegen Art. 123 Abs. 1 AEUV direkt Staatsanleihen erwirbt oder der „Stabilitäts- und Wachstumspakt“ kurzerhand um den zweiten Teil gekürzt werden muss, weil er auf absehbare Zeit nicht einzuhalten ist. Die 60 % des BIP als Obergrenze der Gesamtverschuldung sind Makulatur geworden und spielt in den Defizitverfahren der Kommission auch keine Rolle mehr.<sup>31</sup>

## 5. Stunde der Zentralgewalt

Die Krise fördert – auch das kann sehen wer die Augen öffnet – die Konflikte und macht die Interessenunterschiede nicht nur sichtbar, sondern verschärft sie offensichtlich. Norbert Elias entwickelt das Bonapartismustheorem weiter und sieht in einer solchen Situation die Stunde der Zentralgewalt kommen: „Wenn die Kooperation der mächtigsten Funktionsklassen keine besonderen Schwierigkeiten macht, wenn ihre Interessengegensätze nicht groß genug sind, um ihre wechselseitige Angewiesenheit zu überdecken und das Funktionieren des ganzen gesellschaftlichen Apparats zu bedrohen, dann ist der Entscheidungsspielraum der Zentrale mehr oder weniger beschränkt; er neigt dazu, größer zu werden, wenn im Trend der Prozesse die Spaltung zwischen bestimmten Hauptgruppen der Gesellschaft wächst. ... Die verschiedenen Interessengruppen können weder auseinander noch zueinander; das macht sie zur Erhaltung ihrer aktuellen, sozialen Existenz auf die oberste Koordinierungszentrale in ganz anderem Maße angewiesen, es macht sie von deren Inhaber in ganz anderem Maße abhängig, als es in Situationen der Fall ist, in denen die interdependenten Interessen weniger disparat und direkte Vereinbarungen zwischen ihren Vertretern leichter sind.“<sup>32</sup> Und an anderer Stelle: „Die Stunde der starken Zentralgewalt innerhalb einer reich differenzierten Gesellschaft rückt heran, wenn die Interessenambivalenz der wichtigsten Funktionsgruppen so groß wird und die Gewichte zwischen ihnen sich so gleichmäßig verteilen, dass es weder zu einem entschiedenen Kompromiss, noch zu einem entschiedenen Kampf und Sieg zwischen ihnen kommt.“<sup>33</sup>

---

<sup>31</sup> Vgl. etwa: [http://ec.europa.eu/economy\\_finance/sgp/pdf/30\\_edps/104-09\\_commission/2010-02-03\\_el\\_126-9\\_commission\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/economy_finance/sgp/pdf/30_edps/104-09_commission/2010-02-03_el_126-9_commission_en.pdf).

<sup>32</sup> Elias, N.: Über den Prozess der Zivilisation Bd.2, (Frankfurt 1976) S. 234 f.

<sup>33</sup> Elias, N.: Über den Prozess der Zivilisation Bd.2, (Frankfurt 1976) S. 236.

Gegen alle Unkenrufe könnte die Krise also die Stunde der Kommission sein. Offenbar stimmt das mit der Empirie nicht überein. Die Kommission bemüht sich eher nicht völlig ins Abseits zu geraten, als dass sie aktiv das Krisenmanagement in die Hand nähme und damit ihre Stellung stärken würde. Die Ursache dürfte zum einen darin liegen, dass der Verlierer der Strukturreformen des Lissaboner Vertrages die Kommission war. Sie hat verloren durch unklare Kompetenzzuweisungen an den „hohen Vertreter“ und den neu geschaffenen Ratspräsidenten. Sie hat aber vor allem verloren durch eine Stärkung der großen Mitgliedstaaten über das Prinzip der doppelten Mehrheit im Rat. So gibt es auch kein wirkliches Gleichgewicht der Kräfte, das zu einer Stärkung der Zentrale führen könnte, sondern es ist eher eine sich in der Krise verstärkende Dominanz der großen und finanzstarken Mitgliedsstaaten zu diagnostizieren. Spielen diese ihre Dominanz aus, und gegenwärtig ist dies zu befürchten, dürften sich die zentrifugalen Tendenzen eher verschärfen als abnehmen. Das Subsidiaritätsprinzip spielt bei dieser Konstellation allerdings keine Rolle. Die Krise der EU lässt sich nur durch eine Weiterdenken und neue Perspektiven überwinden, eine Umstrukturierung von einer wettbewerbsorientierten Marktordnung zu einer solidarischen, politischen Ordnung der Kooperation.