

---

/// Nationalstaat versus Union

## DIE ZUKÜNFTIGE STRUKTUR DER EU – ZWEI „PERSPEKTIVEN“\*

---

**HANS-JÜRGEN PAPIER** /// Nach Art. 4 Abs. 2 des Vertrages über die Europäische Union (EUV) achtet die Union die jeweilige nationale Identität der Mitgliedstaaten, also auch deren demokratische Ordnung. Die Union darf nur innerhalb der Grenzen ihrer Zuständigkeiten tätig werden, die die Mitgliedstaaten ihr in den Verträgen übertragen haben (Art. 5 Abs. 2 EUV). Die Mitgliedstaaten bestimmen also als Herren der Verträge die Kompetenzen der Union, die überdies nur unter Beachtung des Grundsatzes der Subsidiarität ausgeübt werden dürfen (Art. 5 Abs. 3 EUV). Zugleich aber wird schon in der Präambel des Unionsvertrages das Prozesshafte der Union angesprochen. Es ist dort von einem „Prozess der Schaffung einer immer engeren Union der Völker Europas“ die Rede und davon, dass „Demokratie und Effizienz in der Arbeit der Organe der Union“ zu stärken seien.

### Perspektive 1

Im Zusammenhang mit der Europäischen Integration wird seit einiger Zeit von einem Eintritt in ein „postdemokratisches Zeitalter“ gesprochen. Man verweist auf die „Entmachtung“ der demokratisch legitimierten Parlamente und Regierungen der Einzelstaaten. In der Tat ist die Feststellung unabweisbar: Wenn die gewählte Vertretung des Volkes, also das nationale Parlament, nichts mehr zu entscheiden hat, weil alle wesentlichen Kompetenzen letztlich auf die Europäische Union verlagert sind, dann ist die demokratische Ordnung auf einzelstaatlicher Ebene ent-

leert. Für die Apologeten postdemokratischer Verhältnisse sind offensichtlich die hier angesprochenen Grenzen überschritten oder drohen, unmittelbar überschritten zu werden. Auf jeden Fall bewegen wir uns schon jetzt in einer Grauzone, sodass Überlegungen zu Strategien der Revitalisierung der demokratischen Ordnung in Europa durchaus angezeigt sind.

Als Königsweg erscheint hier der institutionelle Ausbau der Union selbst zu einer parlamentarischen Demokratie nach nationalstaatlichem Muster, und zwar nach der Devise: Wenn nach dem gegenwärtigen Stand der Europäischen



### Entscheidet zukünftig das Europäische Parlament als demokratiestaatliches Kompensationsmodell über die Mitgliedstaaten?

Integration und wegen ihres unvermeidlichen weiteren Ausbaus, etwa im Sinne einer Fiskal- oder gar politischen Union, die parlamentarische Demokratie auf nationalstaatlicher Ebene kraft innerer

mokratie, den wir etwa in Deutschland und in den anderen Mitgliedstaaten der Union von Verfassungen wegen verankert sehen. Eine „staatsanaloge“ demokratische Ordnung auf Unionsebene kann es derzeit auch gar nicht geben, solange die Union nicht als Bundesstaat, sondern als Staatenbund organisiert ist. Für viele folgt daraus der Schluss: Die Union müsse dann eben zu einem parlamentarisch-demokratischen Bundesstaat ausgebaut werden, um das Abgleiten der europäischen Gesellschaften in ein post-demokratisches Zeitalter aufzuhalten oder zu beenden. In der Sache verfügte eine solche zum Staat gewordene Union nicht mehr nur über die von den Mitgliedstaaten übertragenen Einzelkompetenzen, sondern über das Recht, ihre Kompetenzen selbst zu bestimmen, was man ge-

### Den demokratisch legitimierten Parlamenten und Regierungen der Mitgliedstaaten könnte die **ENTMACHTUNG** durch die Europäische Union drohen.

Auszehung sich dem Ende zuneigt, muss diese demokratische Ordnung auf die Ebene der Union verlagert, Europa als demokratiestaatliches Kompensationsmodell ausgebaut werden.

Gegenwärtig haben wir in der Union nicht den Grad an parlamentarischer De-

mein hin als „Kompetenz-Kompetenz“ bezeichnet.

Soll ein solcher europäischer Bundesstaat gegründet werden und will sich Deutschland in diesen eingliedern, müsste sich das deutsche Volk eine gänzlich neue Verfassung geben. Das ist sicherlich rechtlich möglich: Nach Art. 146 GG verliert das Grundgesetz seine Gültigkeit an dem Tage, an dem eine Verfassung in Kraft tritt, die vom deutschen Volk in freier Entscheidung beschlossen worden ist. Darüber hinaus müssten auch die anderen Völker Europas bereit und willens sein, einen europäischen Bundesstaat zu gründen und sich in ihn einzugliedern. Dafür besteht aber offenbar nirgendwo eine Bereitschaft. In diesem Zusammenhang ist Folgendes zu bedenken: Demokratie nach staatlichem Vorbild kann auf europäischer Ebene erst wirklich funktionieren, wenn bestimmte – vor allem tatsächliche – Voraussetzungen gegeben sind. Beispielhaft seien hier nur die Existenz eines gemeinsamen europäischen Staatsvolkes und eines identitätsstiftenden gesamteuropäischen Nationalbewusstseins, ein hinreichendes Maß an Homogenität in Sprache, Tradition, Wertorientierung, Wertebewusstsein und Kultur, also die Entwicklung einer gesamteuropäischen Zivilgesellschaft mit einer gewissen solidarischen Verbundenheit, erwähnt. Für eine transparente politische Willensbildung, die nicht allein in abgeschlossenen und abgehobenen institutionellen Sphären stattfindet, sondern von einer gesellschaftlichen Öffentlichkeit begleitet und kontrolliert wird, sind eine gesamteuropäische Medienöffentlichkeit und eine gesamteuropäische Parteienlandschaft unerlässlich. All diese Grundbedingungen einer wirksamen Demokratie fehlen auf gesamteuropäischer Ebene derzeit.

Es erscheint daher in jedem Fall momentan viel zu früh, nach einem europäischen Bundesstaat zu rufen.

**Voraussetzung für einen europäischen Bundesstaat sind eine VERFASSUNGS-ÄNDERUNG sowie identitätsstiftende Grundbedingungen.**

### Perspektive 2

Auf absehbare Zeit wird man daher die künftige Grundstruktur der Europäischen Union nicht in einer überdimensionierten Staatlichkeit sehen können. Abgesehen von den verfassungsrechtlichen Implikationen auf mitgliedstaatlicher Ebene wäre eine solche Bundesstaatlichkeit notwendigerweise demokratisch defizitär. Die im Unionsvertrag verankerten Grundwerte wie Demokratie und Subsidiarität können nach den gegenwärtigen verfassungsrechtlichen Grundlagen längerfristig nur gewahrt werden, wenn nicht immer die permanente Vertiefung der Integration, die weitere Unitarisierung und Zentralisierung zum politischen Hauptziel Europas erklärt wird. Es sollte daher mittelfristig nicht um den permanenten Ausbau der europäischen Integration, sondern um deren sinnvollen Umbau gehen. Auf bestimmten politischen Feldern mag der weitere Kompetenzzuwachs der Union unerlässlich sein, etwa im fiskalpolitischen Bereich. Auf anderen Feldern muss an einen angemessenen Kompetenzrückbau gedacht werden. Auf bestimmten Gebieten kann mit an-

deren Worten eine Erweiterung der Zuständigkeiten der Union sinnvoll und unerlässlich sein. Beispielsweise muss nach der Etablierung einer Währungsunion für ein angemessenes fiskalpolitisches Instrumentarium der Union gesorgt werden, das zur Sicherung der Währung erforderlich und unerlässlich ist. Auf anderen Feldern der Politik dagegen könnten Kompetenzen wieder von Brüssel auf die Mitgliedstaaten zurückverlagert werden. Auf jeden Fall bedarf der Subsidiaritätsgedanke der verstärkten juristischen Durchsetzung, vor allem aber auch der realpolitischen Verteidigung und Handhabung. Es besteht im Gegensatz zu immer wieder

schaft auszubauen. Man darf nicht einen europäischen Bundesstaat gewissermaßen auf dem Reißbrett kreieren, ein Europa ohne Europäer. Ein solcher Versuch würde von europafeindlichen Populisten ausgeschlachtet und die gesamte europäische Idee desavouiert werden. ///



c/o: LMU, München

**/// PROF. EM., DR. DRES. H. C. HANS-JÜRGEN PAPIER**

ist ehemaliger Präsident des Bundesverfassungsgerichts und entpflichteter Professor an der Ludwig-Maximilians-Universität München.

**Anmerkung**

\*Siehe auch Papier, Hans-Jürgen: Verfassungsfragen der europäischen Integration, in: Rechtsstaatlichkeit, Freiheit und soziale Rechte in der Europäischen Union, hrsg. von Christian Callies, Wolfgang Kahl und Kirsten Schmalenbach, Berlin 2014, S. 11 ff.

**REALPOLITISCH** gesehen sollte weiterhin das Subsidiaritätsprinzip gelten, mancherorts aber auch eine Kompetenzverlagerung zugunsten der Union als Verbund erfolgen.

vorgetragenen Behauptungen nicht nur die Alternative: entweder Ausbau der Europäischen Union zum Bundesstaat oder der Verfall der Union. An der Erhaltung der gegenwärtigen grundlegenden Struktur der Europäischen Union als Staatenverbund sui generis führt kein Weg vorbei, anders gesprochen: Europa darf nicht an einer Überdimensionierung seiner Staatlichkeiten scheitern. Es erscheint in meinen Augen wenig diskutabel, die Europäische Union zu einem von oben oktroyierten Superstaat ohne Staatsvolk und damit ohne wirkliche Volksherr-