



**WALTER HALLSTEIN-INSTITUT**  
FÜR EUROPÄISCHES VERFASSUNGSRECHT  
HUMBOLDT-UNIVERSITÄT ZU BERLIN

WHI – Paper 3/02

## **WELCHE VERFASSUNG BRAUCHT EUROPA ?**

PROF. DR. INGOLF PERNICE

THESEN ZUR EUROPÄISCHEN VERFASSUNG UNTER DEM LEITTHEMA:  
RECHT SCHAFFT ZUKUNFT. GEMEINSAME WERTE - GLOBALES RECHT?  
RECHTSPOLITISCHER KONGRESS DER  
FRIEDRICH-EBERT-STIFTUNG

26. - 28. APRIL 2002 IN KARLSRUHE.

## WELCHE VERFASSUNG BRAUCHT EUROPA ?

Zehn Thesen von Ingolf Pernice, Berlin \*

- 1) Die Einberufung eines Konvents zur Zukunft Europas am 15. Dezember 2001 durch dem Gipfel von Laeken bedeutet eine ungeheure Herausforderung für die Bürger Europas, ihre Parlamente und ihre Regierungen. Daß die Staats- und Regierungschefs der Europäischen Union jetzt erstmals offiziell die Frage „einer Verfassung für die europäischen Bürger“ stellen und die Antwort in die Hand dieses Konvents legen, ist ein beeindruckender Schritt in die Verfassungswirklichkeit der Europäischen Integration.
- 2) Die Europäische Union hat seit der Gründung der europäischen Gemeinschaften eine Verfassung. Die Verträge von Paris und Rom, von Maastricht, Amsterdam und Nizza konstituieren und entwickeln schrittweise eine legitime supranationale Hoheitsgewalt, die formal autonom, funktional aber eng mit den Trägern nationaler Hoheitsgewalt verschränkt ist und die nationalen Verfassungsordnungen im „Europäischen Verfassungsverbund“ um ein Instrument gemeinsamen politischen Wirkens ergänzt.
- 3) Verfassung ist die rechtliche Grundordnung des Gemeinwesens (*Konrad Hesse*). Entgegen einer hergebrachten Staatslehre ist ein „postnationaler“ Verfassungsbegriff nicht zwingend auf den Staat bezogen, sondern auf die Begründung, Organisation und Begrenzung legitimer öffentlicher Gewalt durch ein immer neues „Sich-Vertragen“ der Betroffenen. Zur Konkretisierung und Erfüllung jeweils bestimmter öffentlicher Aufgaben auf mehreren Ebenen: regional, national, supranational, konstituieren sie hiermit gestufte, komplementär einander zugeordnete Ordnungsrahmen und definieren sich damit zugleich als Landes-, Staats- und Unionsbürger.
- 4) In diesem System des „multilevel constitutionalism“ sind die Bürger der Mitgliedstaaten gemäß den Integrationsklauseln der nationalen Verfassungen (zB. Art. 23 GG) zugleich Adressaten und Legitimationssubjekt der europäischen Hoheitsgewalt, und sie sind es, die gemäß dem Vertragsänderungsverfahren und durch die Ratifikation jedes Änderungs- und Beitrittsvertrags letztlich den Fortschritt der Integration bestimmen und verantworten. Das jetzt beschlossene Konventsverfahren ist die längst überfällige Anerkennung der konstitutionellen Natur dieses immer wieder erneuerten und erweiterten europäischen Gesellschaftsvertrages.
- 5) Europa braucht daher nicht eine neue Verfassung, sondern eine Reform der die Union konstituierenden Verträge, ihre Zusammenfassung und Konzentration auf einen Vertragstext, der auch dem Vorstellungsbild einer Verfassung entspricht und es den Bürgern erleichtert, diese Union als ihre Union zu verstehen und anzunehmen. Es wäre nicht nur verwegen, sondern falsch, die Zielmarke 2004 dabei statisch als Endpunkt der Verfassungsgebung anzusehen. „Verfassung“ ist mit *Peter Häberle* immer als Prozeß zu verstehen. Erst recht wird die Europäische Verfassung als dynamisch sich entwickelnder Verbund komplementärer Verfassungsebenen immer nur vorläufig sein.
- 6) In der gegenwärtigen Krisensituation - Entfremdung der politischen Macht, Bedrohung durch Terrorismus, Umweltkatastrophen, Globalisierung - und am Vorabend der Erweiterung, die zu einer Doppelung der Zahl der Mitgliedstaaten und einer Union mit rund fünfhundert Millionen Menschen führt, muß der neue Schub im europäischen Verfassungsprozeß auch der Vergewisserung dieser Menschen darüber dienen,

\*

Thesen zur Europäischen Verfassung unter dem Leitthema: **RECHT SCHAFFT ZUKUNFT. GEMEINSAME WERTE - GLOBALES RECHT?** Rechtspolitischer Kongress der Friedrich-Ebert-Stiftung, 26. - 28. April 2002 in Karlsruhe.

- auf welche gemeinsamen Werte sich diese Union gründet, sowohl bei der politischen Gestaltung nach innen als auch in ihrem Verhältnis zu anderen Staaten und Regionen;
  - auf welche Ziele das Handeln der Union durch europäische Institutionen gerichtet sein soll und ob die zu ihrer Verwirklichung geschaffenen Zuständigkeiten und Verfahren dem adäquat sind;
  - auf welche Weise die Handlungsfähigkeit der Union auch nach der Erweiterung erhalten und verbessert und dabei die demokratische Verantwortlichkeit ihrer Organe gestärkt werden kann.
- 7) Der umfangreiche Fragenkatalog von Laeken stellt alle diese Themen zur Diskussion, fordert die europäische Öffentlichkeit der alten und neuen Mitgliedstaaten heraus, hierüber in einen breiten Diskurs zu treten. Die Vertreter der Parlamente und Regierungen im Konvent müssen diesem Diskurs beitreten und aus ihm einen Vorschlag für die Regierungskonferenz 2004 entwickeln. Dem Präsidenten Giscard d'Estaing fällt dabei nach der Erklärung von Laeken eine besondere Verantwortung zu: er hat die Ergebnisse der öffentlichen Debatte auszuwerten.
- 8) Leitlinie dieses Verfassungsprozesses muß das europäische Erfolgsrezept der Rechtsgemeinschaft im Sinne *Walter Hallsteins* sein: Das Recht hat die Macht, nicht die Macht das Recht. Darauf gründet sich die Attraktivität der Union als Friedensordnung. Wo Menschen miteinander kommunizieren, aufeinander treffen und einwirken, müssen die Achtung vor dem Anderen und die Beziehungen unter den Menschen einer rechtlichen Ordnung unterworfen werden, die Sicherheit verbürgt und Freiheiten abgrenzt. Was früher nur regional und national notwendig erschien - der äußeren Sicherheit sollte die Armee dienen - ist heute für Europa ebenso wahr, wie es auf globaler Ebene deutlich zu werden beginnt. Subsidiarität darf nicht dazu führen, daß der eine gegenüber der Macht des anderen rechtlos bleibt.
- 9) Die Verfassung Europas muß sich also als solche der Integration und der Abgrenzung, der Solidarität und der Autonomie, der sozialen Bindung und der individuellen Freiheit konsolidieren. Wo durch das Handeln der einen die anderen beeinträchtigt werden können, bedarf es gemeinsamer Regeln. Das gilt im Bereich der Lebensmittel, Hormone, Bioethik ebenso wie für Umwelt, Verkehr und Soziales. Innere und äußere Sicherheit sind keine getrennten Bereiche mehr, der Wohlstand in Europa hängt von den Lebensbedingungen in anderen Erdteilen ab - und diese von Art und Maß unseres Wohlstands. Die Verfassung Europas weist schon heute über sich selbst hinaus: Sie kann Modell und muß offen sein für eine globale Verfassung.
- 10) Die künftige Verfassung der Europäischen Union sollte nach allem in einem einheitlichen und vereinfachten Vertragstext verankert werden, in welchem
- a. die wesentlichen Ziele, Aufgaben und Grundsätze der Union als Union der Bürger und Staaten Europas mit eigener Rechtspersönlichkeit festgelegt werden;
  - b. die Charta der Grundrechte als Gewährleistung für den einzelnen sowie als gemeinsame Wertebasis und Orientierung der Politiken der Union rechtlich verbindlich gemacht wird;
  - c. die Kompetenzen der EU aufgeführt werden, systematisch geordnet nach ausschließlicher, konkurrierender, ergänzender und Koordinierungs-Zuständigkeit, ggf. ergänzt durch Negativabgrenzungen;
  - d. die Union entsprechend den Erwartungen der Bürger mit neuen Kompetenzen im Bereich u.a. der Steuer-, der Wirtschafts-, der Innen- sowie der Außen- und Sicherheitspolitik ausgestattet wird;

- e. die Kommission als vom Europäischen Parlament kontrolliertes Organ mit Vorschlagsmonopol, Kontroll- und begrenzten Durchführungskompetenzen (Budget, Wettbewerb, Beihilfenaufsicht) bestätigt wird;
- f. die Wahl des Kommissionspräsidenten in die Hand des Europäischen Parlaments gegeben wird, dessen Wahl (als Bürgerkammer) seinerseits aufgrund von Wahlkreisen und europäischen Listen erfolgt;
- g. das Europäische Parlament durchgängig die Mitentscheidung bei der Rechtsetzung erhält, allerdings im Fall von Blockaden auf Vorschlag der Kommission vom Rat aufgelöst werden kann;
- h. der Rat als Staatenkammer ausgestaltet wird, wobei er in seiner Funktion als Legislativrat öffentlich und unter dem Vorsitz eines für jede Ratsformation auf 2 Jahre gewählten Präsidenten tagt;
- i. dem Legislativrat ein Subsidiaritäts- und Kompetenzausschuß zur Seite gestellt wird, der aus Vertretern der nationalen Parlamente besteht und in grundsätzlich beratender Funktion die Tätigkeit des Rates überwacht;
- j. dem Rat in seiner Funktion als Exekutivrat die Koordinierung der Umsetzung und des Vollzugs des europäischen Rechts, der grundsätzlich den Mitgliedstaaten vorbehalten ist, zugewiesen wird;
- k. die Repräsentation der Union nach außen dem Präsidenten der Kommission übertragen wird, der im Bereich der GASP an Richtlinien gebunden ist, die der Rat mit qualifizierter Mehrheit beschließt;
- l. der wirtschaftliche und soziale Zusammenhalt durch einen verbindlichen Rahmen für die nationale Strukturförderung gewährleistet wird, verbunden mit einem horizontalen Finanzausgleich;
- m. die Finanzierung der EU durch eine in Gegenstand und Reichweite limitierte Steuerkompetenz ergänzt wird, die das Parlament gegenüber dem Bürger in stärkere Verantwortung zwingt.