



Walter Hallstein-Institut
für Europäisches Verfassungsrecht

Humboldt-Universität zu Berlin

WHI - Paper 11/04

PERNICE/THYM:

INTERVIEWS ZUR GRUNDRECHTECHARTA UND DEM INKRAFTTRETEN DES VERFASSUNGSVERTRAGS

Prof. Dr. Ingolf Pernice
Dr. Daniel Thym, LL.M.

Interviews geführt von David Vašák

Veröffentlicht in Kooperation mit dem Projekt INTEGRACE des Instituts EUROPEM (www.integrace.cz)

Die Europäische Verfassung gestaltet die Entscheidungen auf europäischer Ebene einfacher und transparenter

8.9.2004

Zpět Verze pro tisk

Interview mit Dr. Daniel Thym LL.M.. Er ist wissenschaftlicher Mitarbeiter am Walter-Hallstein-Institut für europäisches Verfassungsrecht an der Humboldt-Universität zu Berlin. Er begleitete die europäische Verfassungsdebatte mit wissenschaftlichen Analysen. Die Schwerpunkte seiner Arbeit bilden die abgestufte Integration eines Europa der verschiedenen Geschwindigkeiten, die Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik sowie die europäische Zusammenarbeit in der Justiz- und Innenpolitik.

Integrace: Warum brauchen wir - als Bürgerinnen und Bürger Europas - eine Verfassung?

Thym: Europa ist schwer zu verstehen. Die geringe Wahlbeteiligung bei den Europawahlen hat erneut gezeigt, dass viele Bürgerinnen und Bürgern die Geschehnisse auf europäischer Ebene nicht nachvollziehen können und nicht zur Wahl gehen. Es ist daher notwendig, die Europäische Union für die Bürger verständlicher zu gestalten. Die Verfassung allein kann dies zwar nicht erreichen. Ihre einfacheren und verständlicheren Regeln können aber die Voraussetzung dafür schaffen, dass die Bürgerinnen und Bürger die Europäische Union besser verstehen. Schon der Begriff der „Verfassung“ ist hier ein wichtiger Fortschritt. Er zeigt den Bürgerinnen und Bürgern, dass es in Europa um die Kontrolle politischer Entscheidungen geht, die sie ebenso beeinflussen können wie in den Mitgliedstaaten. Es geht darum, dass die Bürger erkennen, dass die Europäische Union letztlich auf ihrem Willen beruht.

Integrace: Was sind die drei konkreten Hauptvorteile der Europäischen Verfassung für die Bürgerinnen und Bürger der Europäischen Union?

Thym: Erstens gestaltet die Verfassung die Entscheidungen auf europäischer Ebene einfacher und transparenter. Dies verbessert die Verständlichkeit der Europäischen Union. Zweitens wird die Charta der Grundrechte ein rechtsverbindlicher Bestandteil der Verfassung. Hierdurch wird klargestellt, dass auch die Europäische Union auf den Rechten der Bürger beruht und diese zu achten und zu schützen hat. Drittens stärkt die Verfassung die Union in zentralen Politikfeldern, in welchen die Bürger in Meinungsumfragen regelmäßig eine stärkere europäische Zusammenarbeit befürworten. Dies gilt insbesondere für die Justiz- und Innenpolitik sowie die Außen- und Sicherheitspolitik – ich erinnere nur an den künftigen Außenminister. Wenn die Europäische Union in diesen Bereichen handlungsfähiger wird, entspricht dies den Wünschen der Bürgerinnen und Bürger. Sie profitieren von der besseren Politik in ihrem Namen.

Integrace: Wie stehen Sie zur Frage der Annahme der Europäischen Verfassung in Deutschland durch ein Referendum?

Thym: Ich persönlich bin für ein Referendum, weil ich der Überzeugung bin, dass das Volk als Souverän über die Annahme der Verfassung entscheiden sollte. Dies gilt im Übrigen nicht nur für die Europäische Verfassung: ich bin allgemein für die Einführung plebiszitärer Elemente in Deutschland. Allerdings ist mir bewusst, dass es in der deutschen Geschichte negative Erfahrungen mit dem Instrument des Referendums in der Weimarer Republik und dem Dritten Reich gab. Aus diesem Grund gibt es keine Mehrheit für die notwendige Verfassungsänderung. Dies respektiere ich. Zugleich bedeutet dies jedoch nicht, dass die Annahme der Verfassung in Deutschland nicht vom Volk legitimiert wäre. Die Entscheidung wichtiger Fragen durch gewählte Volksvertreter ist deutsche Verfassungstradition seit dem zweiten Weltkrieg. Auch das Grundgesetz wurde nicht durch ein Referendum angenommen, sondern von gewählten Volksvertretern in den Länderparlamenten.

Integrace: Was halten Sie von der Idee eines europaweiten Referendums?

Thym: Die Debatte um ein europaweites Referendum ist weitgehend eine akademische Kunstdebatte, welche die politischen Realitäten verfehlt. Die Europäische Union ist kein gewachsener Bundesstaat wie die Vereinigten Staaten von Amerika oder die Bundesrepublik Deutschland. Soweit die Europäische Union Kompetenzen hat, kann sie diese nach Maßgabe der Verträge gegebenenfalls auch gegen den Willen der Mitgliedstaaten ausüben – die Mitgliedstaaten sind insofern nicht mehr „souverän“. Der Umfang der Kompetenzen und die Spielregeln ihrer Ausübung müssen aber von allen konsentiert werden. Alles andere wäre derzeit schlichtweg nicht durchsetzbar. Die Mitgliedstaaten sind zum gegenwärtigen Zeitpunkt nicht bereit, ohne ihre Zustimmung die Grundregeln der europäischen Integration zu ändern. Dies mag sich in dreißig Jahren geändert haben. Bis dahin wird es jedoch bei der Einstimmigkeit für Vertragsänderungen bleiben und damit kein europaweites Referendum geben. Höchstens könnte man nationale Referenden in einigen Mitgliedstaaten parallel an demselben Tag abhalten.

Integrace: Der EU-Gipfel Mitte Juni einigte sich auf einen Verfassungstext. Dieser bedarf nun der Ratifikation durch alle Mitgliedstaaten. Nicht nur im Vereinigten Königreich wird hierzu ein Referendum abgehalten werden. Welche Konsequenzen würde Ihre Meinung nach ein klares Nein der Briten haben?

Thym: Zuerst habe ich die Hoffnung, dass das Referendum im Vereinigten Königreich eine Mehrheit für die Verfassung ergibt. Es ist überfällig, dass die Briten ihr Verhältnis zu Europa grundsätzlich klären. Seit den 50er-

Jahren als die Briten sich gegen die Europäische Wirtschaftsgemeinschaft und für die EFTA entschieden, besteht hier eine Zwiespältigkeit, die nicht ewig fortgesetzt werden kann. Ich bin überzeugt, dass eine sachliche Debatte zu einem „Ja“ führen kann. Wenn gleichwohl ein klares „Nein“ herauskommt, wird die Verfassung in den nächsten fünf bis zehn Jahren nicht in Kraft treten. Erst danach könnte man einen neuen Versuch starten. Eine Alternative ist meines Erachtens weder ein britischer Austritt noch eine „ungleichzeitige“ Inkraftsetzung der Verfassung mit Wirkung für einige Mitgliedstaaten – auch wenn diese immer wieder genannt werden. Warum? Tony Blair wird zwar mit dem Argument „Verfassung oder Austritt“ vor dem Referendum werben, falls es negativ ausgeht aber nicht austreten. Das Vereinigte Königreich wird nicht freiwillig auf seine Mitwirkungsrechte bei der Gestaltung europäischer Politik verzichten – und zum Austritt zwingen kann man nicht. Auch eine Inkraftsetzung in den anderen Mitgliedstaaten kommt nicht in Betracht. Die Verfassung betrifft vor allem allgemeine institutionelle Fragen, die aus rechtlichen und tatsächlichen Gründen für alle gleichermaßen gelten müssen. Der Rat stimmt entweder nach der doppelten Mehrheit des Verfassungsvertrags ab oder der Stimmengewichtung des Vertrags von Nizza; ein Mischsystem gibt es hier nicht.

Integrace: Was halten Sie von der Idee eines Europas mehrerer Geschwindigkeiten?

Thym: Die Erfahrung des letzten Jahrzehnts zeigt, dass ein Europa der ungleichzeitigen Integration mit mehreren Geschwindigkeiten gut funktioniert, wenn es klaren Regeln folgt und auf dem einheitlichen rechtlichen und institutionellen Rahmen der Europäischen Union gründet. Ich erinnere an Schengen, die Währungsunion oder die dänische Ausnahme von der Verteidigungspolitik. Nach deren Vorbild könnte die Union in weiteren Politikfeldern ungleichzeitig voranschreiten, wenn nicht alle Mitgliedstaaten sich beteiligen möchten. Der Vertrag von Nizza bietet hierfür mit dem Mechanismus der verstärkten Zusammenarbeit ein Instrument. Dies könnte gerade dann sehr wichtig werden, wenn der Verfassungsvertrag nicht in Kraft tritt. Allerdings würde die Annahme der Verfassung nicht das Ende der verschiedenen Geschwindigkeiten bedeuten. Im Gegenteil: in zahlreichen Fällen sieht auch die Verfassung eine ungleichzeitige Integrationsmöglichkeit vor, etwa bei der europäischen Staatsanwaltschaft oder in der Verteidigungspolitik. Vor allem aber erlaubt die Verfassung einigen Mitgliedstaaten den Übergang zu qualifizierten Mehrheitsentscheidungen, wo sonst Einstimmigkeit gilt, etwa in der Sozial- oder Steuerpolitik. In welchem Umfang sich mit oder ohne Verfassung ein ungleichzeitiges Europa der verschiedenen Geschwindigkeiten bildet, steht aber nicht fest. Dies hängt im Wesentlichen vom politischen Willen der Mitgliedstaaten ab.

Integrace: Ende des Jahres wird über die Aufnahme der Beitrittsverhandlungen mit der Türkei entschieden. Würden Sie den türkischen EU-Beitritt befürworten oder ablehnen? Und mit welcher Begründung?

Thym: Sicher bin ich nur, dass für die Türkei dieselben Kriterien gelten müssen wie für alle anderen Beitrittskandidaten und dass die religiöse Überzeugung der Bevölkerung kein Ausschlussgrund ist. Darüber hinaus fällt es mir schwer mich zwischen den Argumenten für und gegen den Beitritt zu entscheiden. Meine Hauptsorge ist, dass Europa sich übernimmt. Schon nach der letzten Erweiterung wurde die Union sehr viel größer und vielfältiger. Dies macht es schwieriger, das Ziel der politischen Union Europas zu verwirklichen – und je größer und vielfältiger die Union ist desto schwieriger wird die politische Einigung der Bürger und Mitgliedstaaten. Der Erfolg der letzten Erweiterung zeigt aber auch, dass auch eine größere Union gut funktionieren kann. Warum sollte das mit der Türkei anders sein? Dies führt uns zurück zur Verfassung. Wenn die Europäische Union mit ihr einen großen Schritt voran kommt und handlungsfähiger wird, ist meine Sorge im Hinblick auf den Beitritt der Türkei weniger groß. Dies macht es aber besonders wichtig, dass wir uns in den kommenden Monaten aktiv für die Ratifikation der Verfassung in allen Mitgliedstaaten einsetzen.

Integrace: Vielen Dank für das Gespräch!

David Vašák

Online: <http://www.integrace.cz/integrace/clanek.asp?id=822>

Ich halte die Kombination von Regierungskonferenz und Referendum auch für die Charta für notwendig

27.10.2003

Zpět Verze pro tisk

Interview mit Prof. Dr. Ingolf Pernice

Prof. Dr. Pernice ist geschäftsführender Direktor des Walter Hallstein-Instituts für Europäisches Verfassungsrecht an der Humboldt-Universität zu Berlin; Er lehrt Verfassungsrecht, allgemeines Verwaltungsrecht, Europarecht und Völkerrecht. Er ist Mitglied des European Consultative Forum on the Environment and Sustainable Development; in dieser Funktion berät er die Generaldirektion XI der Europäischen Kommission.

Integrace: Herr Professor Pernice, Integrace möchte das Gespräch mit dem ersten Satz der Präambel der Charta der Grundrechte der Europäischen Union beginnen. Der Satz fängt mit den Worten „Die Völker Europas“ an und Integrace fragt sich, warum hier eigentlich nicht „die Bürgerinnen und Bürger Europas“ steht? In Mittel- und Osteuropa wird das Volk im allgemeinem Verständnis ethnisch definiert und das könnte zu einem Missverständnis führen. Mit dem Präambelsatz sind die Staatsvölker gemeint, warum steht hier also nicht direkt „die Bürgerinnen und Bürger Europas“, oder „die Unionsbürgerinnen und Unionsbürger“.

Pernice: Ich erkläre mir das aus der Tradition und aus einer Bindung der Beteiligten im Grundrechtekonvent an traditionelle Vorstellungen. Würde man sagen der Bürger Europas oder die Bürger Europas, dann würde man möglicherweise ein Schritt weiterdenken als es viele bisher wagen, nämlich die Europäische Union ist ja definiert auch in der Präambel des Unionvertrages als Union der Völker Europas und damit sich sicherlich die Staatsvölker der Mitgliedstaaten gemeint. Und ich denke, um Irritationen und Streitigkeiten um diese Formulierungen zu vermeiden, hat man sich einfach an der Diktion des Unionsvertrags orientiert und wollte ja jetzt nicht einen wesentlichen Schritt forangehen sondern gemäss dem Mandat von Köln und Tampere, wollte man das, was an gemeinsamen Werten vorhanden ist, sichtbarer machen, aber erstmal nichts Neues hinzufügen. Ich glaube die Diktion ist diejenige der bestehenden Verträge an die man anknüpft und darin muss man die Erklärung sehen.

Integrace: Gilt das Gleiche für die Formulierung „indem sie sich zu einer immer engeren Union verbinden“? Die Formulierung „immer engere Union“ ist doch sehr wage gehalten.

Pernice: Das ist ein Zeichen für die in der Integration liegende Dynamik, die man jetzt auch nicht durch die Grundrechtecharta aufgeben will. Die Dynamik, die die Völker zusammenschliessen soll mit einem bisher nicht definierten offenen Ende. Das heisst ein Ende, die Finalität der Europäischen Integration ist bewusst offengelassen worden. Meine Vorstellung ist, dass das Formulierungen sind, die eben durch die Tradition bedingt sind, aber nicht ausschliessen, dass letztendlich es tatsächlich die Bürger sind, die zu einer Union sich Schritt für Schritt zusammenschliessen. Und ich spreche in anderen Zusammenhängen dann auch schon von einem Europäischen Gesellschaftsvertrag, wo es letztlich tatsächlich die Bürger sind, die sich diese Institutionen für Europäische Union, für ihre Zwecke schaffen. Das ist aber ein grosser Schritt und man kann von den gegenwärtigen Politikern verlangen, dass sie diesen Schritt schon in einer Präambel zu Grundrechtecharta vorwegnehmen. Da muss man einfach sehen, dass der Bürger noch immer teilweise jedenfalls in der Vorstellung der Politiker mediatisiert wird durch seinen Staat, aber wir sehen, dass die immer enger werdende Union der Völker Europas zugleich auch meint in meinen Augen, dass die Bedeutung des Bürgers als Legitimationssubjekt dieser Union immer stärker hervortritt, daher auch war es wichtig in Maastricht die Unionsbürgerschaft, Status des Bürgers zum ersten Mal auf einen Begriff gebracht hat.

Integrace: Kommen wir zum zweiten Absatz der Präambel. Es ist gerade die Solidarität, die hier stark betont wird. Ist Solidarität eine der Hauptquellen der europäischen Identität? Die Werte, die diese Charta beinhaltet, sind nahezu deckungsgleich mit den Werten der US-Amerikaner. Die starke Betonung der Solidarität könnte doch eine spezifisch europäische Identität begründen.

Pernice: Ich denke ja! Ich habe gerade vorbereitet die Antworten auf die Fragen zu der öffentlichen Anhörung des Bundestages, da ging es auch darum, gibt es ein politisches Ziel, eine politische Neuigkeit, die man mit der Europäischen Verfassung verbinden könnte und da sehe ich gerade die Solidarität als das entscheidende, was man jetzt der Wirtschaftsgemeinschaft noch als neues Element hinzufügen muss, wenn es eine politische Union werden soll. Die Solidarität ist ja ein Stichwort für das, was sich nachher in den sozialen Grundrechten ausdrückt und da meine ich schon, da wird eine Art Gegenmodell vermittelt zu dem amerikanischen Modell, was stärker auf Liberalismus und die Freiheitsrechte gegründet ist. Und aus französischer aber auch italienischer und früherer deutscher Tradition, neuerer deutscher Tradition wird man sagen müssen, die soziale Dimension der Europäischen Union jetzt etwas stärker zum Ausdruck kommen muss. Für mich ist das also, Solidarität könnte Ausdruck sein für das, was die Franzosen das Europäische Sozialmodell nennen. Und, wie das jetzt konkret ausgestaltet sein wird, bedingt durch die sozialen Grundrechte, muss man sehen. Ein Beispiel für mich

wäre, die europäische Finanzverfassung entsprechend anzupassen an das Prinzip der Solidarität, was bedeutet, dass die horizontalen Finanztransfers transparenter und demokratisch besser kontrollierbar sein müssen.

Integrace: Mit dem Ziel eines Europäischen Finanzausgleichs?

Pernice: Statt der bisherigen Struktur der Kohesionspolitik, ja!

Integrace: Damit schliessen wir das Kapitel Präambel und öffnen das Kapitel Motive für diese Charta. Die proeuropäische Idee, eine Europäische Charta der Grundrechte zu schaffen - denn es ist zweifellos eine grossartige proeuropäische Idee - kommt ursprünglich vom Europäischen Rat. Und das obwohl sich der Europäischen Rates in der Vergangenheit nicht gerade durch grosse proeuropäische Ideen ausgezeichnet hat! Überrascht es Sie, dass diese Idee gerade vom Europäischen Rat kam? Viele hat es doch sehr erstaunt. Was war Ihre Einstellung dazu, selbst wenn Sie gewusst haben, dass es die deutsche (proeuropäische) Ratspräsidentschaft war, die diese Idee als Thema durchgesetzt hat?

Pernice: Das ist ein interessanter Punkt. Ich erinnere mich an den Vortrag von Herrn Voggenhuber, wo er ähnliches gesagt hat. Es kann eigentlich nicht sein, dass die Regierungen gegen die die Grundrechte gerichtet sind, diejenigen sind, die dann der Europäischen Union diese Charta geben. Provokativ ist das meines Erachtens, doch ist auch etwas wahres dran. Nur glaube ich, dass wir eben nicht jetzt im Absolutismus leben, sondern in der Demokratie und wenn nach langjährigen Vorarbeiten in den Parteien (ich denke an eine Anhörung der SPD-Bundestagsfraktion von 1995, die das Thema aufgegriffen hat). Wenn also nach langjährigen innerstaatlichen Debatten dann eine Ministerin ein solches Konzept dem Rat auf den Tisch legt und der Rat das akzeptiert, dann sicherlich vor allem deswegen, weil nicht die Selbstherrlichkeit der Regierungen, sondern ein gewisser demokratischer Druck der Völker der Mitgliedstaaten in diese Richtung ging. Also, meine ich, Frau Däubler-Gmelin das ausgedrückt und weitergegeben hat, was seit Jahren schon in Deutschland in der Diskussion war. Das ist ein gutes Zeichen für ein demokratisches System und es ist auch schön, dass die anderen Mitgliedstaaten, vertreten durch die Regierungschefs, diese Idee aufgegriffen haben.

Integrace: Viele Experten vertreten die Meinung, dass der grösste Beitrag der Charta eigentlich das offene Konventverfahren ist. Dieses transparente Verfahren könnte „Schule machen“ und helfen, die Bürgerinnen und Bürger für die europäische Integration stärker zu gewinnen.

Pernice: Nein, ich glaube nicht. Nicht der grösste, es ist ein zweiter Effekt, der ursprünglich überhaupt nicht geplant war. Vielleicht in manchen Hinterköpfen. Es wird diskutiert, ob man das Konventverfahren auch für den Post-Nizza-Prozess übernehmen soll. Dieses Konventsmodell hat sich nicht nur bewährt, sondern wird auch als eine besonders sinnvolle Art der Vorbereitung einer weiteren Regierungskonferenz angesehen. Und ich selber habe jetzt kürzlich schon in Prag bei einem Vortrag, auf Grund dieses Konventsmodells und der Erfahrungen der Grundrechtecharta mal über das nachgedacht, was ihr Ministerpräsident im Tagesspiegel, oder in einer anderen Zeitung im letzten November geschrieben hat. Man muss ein Szenario für den Beitritt entwickeln. Und für mich ist der Konvent der Schlüssel für ein Szenario, der schrittweisen und parallelen Vorbeireitung von Beitritt und Reform der Verträge bis 2004.

Integrace: Wir kommen zu der Zusammensetzung des Konvents. Es wird immer wieder gesagt, dass drei Viertel der Mitglieder des Konvents Parlamentarier waren. Aus der Sicht unserer Zeitschrift gibt es hier ein grosses Ungleichgewicht, denn nur 16 von 62 Mitgliedern waren Abgeordnete des Europäischen Parlaments. Hinzu kommt noch ein Vertreter der Europäischen Kommission, der gehört auch der europäischen Ebene an. Aber die 15 Beauftragten der Staats- und Regierungschefs und die 30 Abgeordneten der nationalen Parlamente haben die Nationalstaaten vertreten und nicht die europäische Ebene. Empfinden Sie das auch als ein gewisses Ungleichgewicht? Können Sie sich ein Konvent ohne die Beauftragten der Staats- und Regierungschefs vorstellen?

Pernice: Sie sollten die Mitglieder des Konvents nach ihren Erfahrungen fragen. Mein Eindruck ist, dass das relative Gewicht der Mitglieder des Europaparlaments erheblich grösser war, als das relative Gewicht der Vertreter der nationalen Parlamente. Warum? Weil die einen koordiniert waren und die anderen nicht. Für mich ist nicht evident, dass die Legitimation für solche Arbeiten an einer europäischen Verfassung jetzt schon über das Europäische Parlament läuft. Sehen Sie, bisher war jede Vertragsänderung vollkommen nur von nationalen Regierungen vorbereitet und beschlossen worden und nur im Ja-oder-nein-Verfahren nachher von den Parlamenten ratifiziert worden oder im Volksentscheid. Es ging also ausschliesslich aus den Mitgliedstaaten und das ist die völkerrechtliche oder traditionelle Sicht. Mit gleichem Stimmengewicht von allen Mitgliedstaaten. Dass jetzt das Europäische Parlament in einem solchen Umfang überhaupt einbezogen wird, ist fast revolutionär, weil es ein Schritt Verfassungsgebung ist. Da muss man meines Erachtens vorsichtig und langsam vorgehen. Die Legitimation der Europäischen Union beruht parallel auf den zwei Stützen. Einmal der Legitimation durch die nationalen Parlamente und zweitens direkt durch das Europäische Parlament. Wie die Machtverteilung im Einzelnen ist, muss man jetzt nicht unbedingt sagen, aber diese Doppelabstützung der Legitimation muss weiterhin auch in solchen Konventsverfahren berücksichtigt bleiben und ich sehe letztendlich keinen Schaden darin, wenn die Vertreter der mitgliedstaatlichen Parlamente eine grössere Gruppe bilden, weil letztendlich diese neuen Verträge oder der neue konsolidierte Vertrag durch die nationalen Parlamente ratifiziert werden muss. Das heisst, wir kommen gar nicht darum herum diese Kontaktstelle, diese Kommunikation zwischen Konvent und nationalen Parlamenten sehr intensiv zu gestalten.

Integrace: Waren die Vertreter der Staats- und Regierungschefs die „gleicheren unter gleichen“ (Hilf), also eine Art harter Kern des Konvents? Welche Rolle haben ihre Weisungen gespielt? Roman Herzog hat erkennbar nicht nach Weisungen gehandelt, andere Vertreter (z. B. der britische und französische Vertreter) haben aber gar mit

Weisungen argumentiert und zahlreiche Weisungen auch durchgesetzt. Sehen Sie nicht die Gefahr, dass in einer wahren Machtfrage, strikte Weisungen der Vertreter der Staats- und Regierungschefs einen schnellen Fortschritt verhindern?

Pernice: Man könnte sich natürlich das Bild einer verfassungsgebenden Versammlung vorstellen, die von den Völkern Europas demokratisch gewählt ist und eine Europäische Verfassung ausarbeitet. Das Modell ist ja nicht neu und man könnte es probieren, ich halte es aber für unrealistisch. So weit sind die Staaten nicht und, was ich jetzt höre, auch gegenüber der Idee des Konvents für eine europäische Vertragsreform auf dem Wege zu einer Europäischen Verfassung ist häufig die Gefahr, dass die Staaten, die Regierungen merken, oder fürchten, dass ihnen sozusagen die Sache aus den Händen gleitet, wenn man sie an Konvent übergibt. Die klassische Form der Regierungskonferenz bedeutet, die Regierungen haben die Sache unter Kontrolle. Der Konvent heisst, so ganz unter Kontrolle haben sie es nicht mehr. Das zeigt, wie vorsichtig und wie realistisch man für die nächsten Schritte vorgehen muss, wenn man Erfolg haben will. Ich glaube, dass Regierungen auch für den Prozess der Integration nachwievor eine zentrale Verantwortung tragen. An den Regierungen kommen wir nicht bei der Regierungskonferenz vorbei, das heisst, was immer der Konvent macht, die Regierungskonferenz wird nachher über den Vertragsinhalt entscheiden und nachher wird es noch ratifiziert. Wenn die Regierungen ein wesentliches Wort in dem Konvent nicht mitzusagen haben, können wir vielleicht nachher einen schönen Text haben, aber der wird nicht angenommen. Die Frage ist, was man will, ich persönlich war nicht im Konvent und habe mir nicht die Hintergründebatten angehört, aber meine Wahrnehmung ist, dass, wie auch immer die Weisungen von den Regierungen im Konvent aussehen, dass sich ein Konvent, der sich trifft und wesentlich Fragen zu besprechen hat, ein Stückchen Eigendynamik entwickelt. Persönliche Beziehungen, persönliche Gegnerschaften entwickeln sich, und dieser Gruppendynamischer Prozess, der verursacht die Chance, dass nachher die Regierungen eine Weisung geben und ein Feedback bekommen und wieder neue Weisungen geben zwischen Regierung und Konventsmitglied. Anpassungsprozesse und Kompromissmöglichkeiten entwickelt werden, die in Regierungskonferenzen ausgeschlossen sind. Das ist für mich die Chance. Beispiel Lord Goldsmith war Vertreter der britischen Regierung, kam mit sehr festen Vorstellungen nach Brüssel zu dem Konvent und trotzdem ist die Charta zustande gekommen in einer Art, wie sich wahrscheinlich weder die britische Regierung vorher vorgestellt hat noch irgendjemand sonst. Aber es ist in meinen Augen etwas vorgegangen aus dem Konvent, was sich sehen lässt. Auch dank der sehr geschickten Führung durch Roman Herzog, aber meines Erachtens auch wegen dieser Gruppendynamik, die viel mit Roman Herzog zu tun hatte. Und man kann hoffen, man weiss es nie sicher, ob eine Wiederholung dieses Modells zum gleichen Erfolg wird. Es gibt dann andere Aufgaben. Aber jetzt zu sagen, weil Regierungen Weisungen geben, kann das nicht funktionieren, halte ich für zu kurzsichtig.

Integrace: Sie haben Roman Herzog genannt und er wird in diesem Zusammenhang zitiert: „Verfassung regelt Machtfragen, Charta regelt die Rechte der Bürger.“ Im Rahmen des Post-Nizza-Prozesses stehen Machtfragen an der Tagesordnung. Das Konventverfahren wird möglicherweise der kommenden Regierungskonferenz vorgeschaltet. Die Regierungskonferenz wird höchstwahrscheinlich das Recht haben, in das vereinbarte Werk einzugreifen. Sehen Sie nicht die Gefahr, dass die Arbeit des Konventes während der Tagung der Regierungskonferenz „in Stücke zerrissen“ wird und das nationale Interessen wieder die Oberhand gewinnen?

Pernice: Die Gefahr ist da. Diese Gefahr kennen wir bei jedem Legislativprozess in der EG heute. Kommission macht ein Vorschlag und der Rat debatiert darüber mit dem Ergebnis, dass der Vorschlag angenommen wird, geändert wird, oder nicht angenommen wird. Das ist normal. Ich glaube, dass man, um die Regierungskonferenz auf absehbarer Zeit im Verfassungsprozess der Europäischen Union nicht herumkommt. Aber die Funktion der Regierungskonferenz kann schrittweise geändert werden und sich ändern. Im Ergebnis glaube ich auch nicht, dass es eine Vertragsänderung mit Mehrheitsbeschluss gibt, oder geben kann. So schön, wie das wäre für manche Idealisten, aber stellen sie sich die Lage ihres Landes vor, sie treten bei, dann kommt die nächste Vertragsänderung in der was steht, was den Bürgern in ihrem Land überhaupt nicht passt und der Regierung auch nicht, dann wäre das ein Stück Verfassung, woran sie gebunden sind. In einem Staat ist das denkbar, wo die Integration, das Einheitsgefühl der Bürger viel stärker ist. In der Europäischen Union ist es, glaube ich, noch nicht denkbar. Mit anderen Worten, ich sehe in der Arbeit des Konvents im Ergebnis das, was die Kommission im normalen Gesetzgebungsverfahren macht. Sie macht eine Art vorformulierten Kompromiss, wo alle Interessen integriert werden als Vorschlag für den Rat, wo die Regierungen dann kontrollieren können, ob in diesem Vorschlag irgendwas drin steht, was absolut für das eine oder andere Land nicht geht und das kann korrigiert werden. Aber die Regierungen wissen, dass der Konvent gearbeitet hat mit Mitgliedern der nationalen Parlamente, wenn sie ganz was anderes machen, haben sie keine Chance, dass es ratifiziert wird. Wenn sie genau das machen, was der Konvent gemacht hat, wird es leichter sein. Wenn sie leichte Modifikationen einführen, um ein Konsens herzustellen, werden die Parlamente das diskutieren müssen, ob es ihnen gefällt, oder nicht. Aber ich denke, je grösser die Abweichung ist, desto grösser ist das Risiko des Scheiterns des Ganzen und das wissen die Regierungen in der Regierungskonferenz genauso, wie die Mitglieder des Konvents, wenn sie das vorher vorbereiten. Also letztendes ist der Konvent eine Art Katalysator der Interessen im Vorfeld der Konferenz und der Vorteil gegenüber dem normalen Vorbereitungssystem der Regierungskonferenz liegt meines Erachtens daran, dass jetzt hier Parlamentaria mit mehr Gelassenheit und Distanz zu irgendwelchen feinen technischen Detailregelungen mal in der Lage sind, das Globale bürgernäher zu überdenken, was kann ich dem Bürger vorsetzen am neuen Text in einem neuen Vertrag. Was kann er noch verstehen und was nicht. Das können, glaube ich, Parlamentaria besser beurteilen als Diplomaten, die eine solche Konferenz vorbereiten. Das ist für mich der Vorteil, plus die zusätzliche Legitimation. Aber ersetzen wird der Konvent keine Regierungskonferenz, bis auf weiteres, denke ich.

Integrace: Der Konvent hatte 62 Mitglieder und auch vier Beobachter. Die Vertreter des Europäischen Gerichtshofs (EuGH) haben sich, als später vielleicht zuständige Richter, sehr zurückhaltend verhalten. Die zwei Beobachter seitens des Europäischen Gerichtshofes für Menschenrechte haben umgekehrt jedes Wort und jede

Silbe der Europäischen Menschenrechtskonvention mit unglaublicher Energie und Kraft verteidigt und das alles mit dem Status als Beobachter. Hat der Europäische Gerichtshof für Menschenrechte Ihrer Meinung nach etwas zu befürchten?

Pernice: Das ist wieder eine Frage der Psychologie. Ich habe in der Tat ein wenig Angst, dass der Europäische Gerichtshof für Menschenrechte befürchtet, marginalisiert zu werden. Ich glaube, dass diese Angst nicht berechtigt ist. Im Gegenteil! Die Idee eines effektiven Grund- und Menschenrechtsschutzes wird durch die neue Charta gefördert. Nur so kann die Europäische Union und ihre Mitgliedstaaten in dieser Europäischen Menschenrechtskonvention glaubwürdig sein. Die Grundrechtecharta erlaubt den Mitgliedstaaten, das zu tun, wozu sie nach der Menschenrechtskonvention verpflichtet sind, nämlich, sicherzustellen, dass die Europäische Union einem ebenso effektiven Menschenrechtsschutz unterworfen ist in ihren Hoheitsakten, wie die Mitgliedstaaten, für die ja auch die Menschenrechtskonvention nur als eine zusätzliche Ultima-ratio-Kontrolle gilt. Eine solche Ultima-ratio-Kontrolle hat die EG gegenwärtig nicht, mein Vorschlag war deswegen, die Charta zu machen und anzunehmen und zur Menschenrechtskonvention eizutreten. Das heisst, die EU sollte zusammen mit dem Europarat Überlegungen anstellen, dass die EU auch beitrifft. Sozusagen, was den Staaten recht ist, sollte der Union billig sein.

Integrace: Frau Jutta Limbach lehnt den Beitritt zur EMRK mit Argumenten (Rechtsmittel gegen Urteile des EuGH und Identität als autonomes Rechtsprechungssystem) ab. Halten Sie diese Argumente für ausreichend?

Pernice: Auch gegenüber von Frau Limbach fällt es mir schwer, eine andere Meinung zu äussern. Ich sehe nicht, dass eine grosse Welle von Beschwerden einzelner Bürger gegen Urteile des EuGH nach Strassburg gelangen werden, die zusätzliche Belastung des Gerichtshofes für Menschenrechte schätze ich als absolut marginal ein. Ich halte es aber für einen grossen Vorteil für die EU, wenn dieses Mittel auch diesen von den Mitgliedstaaten gemeinsam, eigentlich von ihren Bürgern gemeinsam, begründeten Hoheitsgewalt gegeben ist, das ist nicht nur konsequent, weil auch die nationale Hoheitsgewalt dem europäischen System unterworfen ist, sondern es berührt eigentlich auch nicht die Zuständigkeiten dieses europäischen eigenständigen Rechtsschutzsystems. Wir haben auch in Deutschland ein eigenständiges Rechtsschutzsystem, wir haben ein Bundesverfassungsgericht, das sehr sehr stolz ist und stolz sein kann auf seine Leistung und es gibt immer Fälle, wo Menschen meinen, dass ihre Rechte nicht ausreichend respektiert wurden, auch durch das Bundesverfassungsgericht nicht. Und genau dafür hat man, die Menschenrechtskonvention geschaffen. Und warum das für nationale Rechtsschutzsysteme gelten soll und für ein EU-Rechtsschutzsystem nicht?

Integrace: Roman Herzog hat sich von einem eher Skeptiker zu einem vorsichtigen Befürworter entwickelt. Ist das aus Ihrer Sicht eine Bestätigung der Gruppendynamik im Konvent?

Pernice: Ich würde es gerne als Bestätigung nehmen. Vielleicht gibt es aber viele andere gute Gründe, warum Roman Herzog jetzt etwas weniger skeptisch gegenüber einer Europäischen Verfassung ist. Mein Gefühl ist, dass dieser Konvent gezeigt hat, dass eine intensive Beschäftigung mit diesem Thema Ängste beseitigen kann und darum geht es. Deswegen ist es so wichtig mit einem Konvent einen öffentlichen Prozess unter Einbeziehung der Bürger mit etwas längeren Fristen als dieser Konvent hatte. Einen Öffentlichen Prozess, wo Dinge besprochen werden und verständlich werden und damit der Bürger das, was nachher entsteht leichter als sein Eigenes akzeptieren kann.

Integrace: Wir kommen zu dem sog. „Als-ob-Modell“. Der Konvent formulierte den Text der Charta so, als ob sie verbindlich werden würde. Ein Zitat von Roman Herzog: „Der Konvent muss einen Text zustande bringen, der es den Regierungen jederzeit möglich macht, ihn verbindlich zu machen, und es muss ihnen schwer fallen, dies nicht zu tun. Trotzdem verlangen manche Wissenschaftler eine Nachbesserung. Selbst die, die die Charta unterstützen. Würden Sie als Wissenschaftler auch eine Nachbesserung verlangen, oder halten Sie jegliche Nachbesserung für äußerst gefährlich?

Pernice: Wenn ich mich als Wissenschaftler ernst nehmen will, und als Jurist der zu Grundrechten forscht, dann wird es mir immer schwerfallen eine Charta und einen Text als brillant und perfekt zu betrachten, der von anderen als von mir selber geschrieben worden ist. Wenn ich auf der anderen Seite meine, dass das Integrationswerk vorankommt, dann werde ich sagen, die Charta ist so, wie sie da steht, mit Fehlern behaftet, nachbesserungswürdig, aber ich werde die Büchse der Pandora nicht nochmal öffnen, sondern ich werde die Charta so nehmen, wie sie ist und praxisnah und vernünftig auslegen und anwenden und dann wird das schon gut werden. Mein Tipp, mein Ratschlag wäre, diese Charta zu übernehmen, möglicherweise, wenn sie in den Vertrag integriert wird, gewisse Widersprüche und Überschneidungen zu anderen Normen des dann bestehenden Vertrages auszuschließen. Und auch die Frage der doppelten Präambel muss irgendwie gelöst werden. Man wird schon noch dran gehen müssen, aber ich glaube die Chartaartikel in ihrer Substanz sollte man so lassen, wie sie sind, um nicht neue unnötige Debatten zu eröffnen.

Integrace: Manche Ihre Kollegen bezeichnen die Charta als Soft-law. Ist diese Bezeichnung Ihrer Meinung nach zutreffend?

Pernice: Ich halte die Charta nicht für Soft law. Es kommt immer darauf an, was Soft law sein soll. Das besondere dieser Charta ist für mich, dass sie - vom Anspruch her aber auch vom Ergebnis her - das wiedergibt, was bereits für die Europäische Union verbindliches Recht ist und damit Standard. Mit anderen Worten, es gibt inzwischen eine Entscheidung des spanischen Verfassungsgerichts und zwei Schlussanträge vor dem EuGH, die auf die Charta bezug nehmen. Und das ist das Wichtige, Wirksame der Charta, die Charta drückt aus, was der Gerichtshof oder die Gerichte sonst in mühsamer Arbeit als Ergebnis rechtsvergleichender Arbeiten in juristischen Studien herausarbeiten müssen. Sie hilft also, die Orientierung für die Gerichte, zu dem,

was verbindliches Recht ist. Sie ist insofern, weil sie nichts Neues hinzufügen wollte und will, eigentlich zwar Soft law also Erklärung und nicht formal verbindliches Recht, aber Ausdruck vom verbindlichen Recht und kommt so dem, was eine verbindliche Grundrechtscharta wäre, ziemlich nahe.

Integrace: Die letzte Frage betrifft die Annahme der Charta.

Pernice: Ich halte die Kombination von Regierungskonferenz und Referendum auch für die Charta für notwendig. Das Referendum kann nur abstützend wirken. Und damit ist sichergestellt, dass auch für die Charta, oder einen späteren Gesamtvertrag die Legitimation auf der doppelten Weise zustandekommt, ich glaube nicht, dass es möglich ist irgendeinen Rechtstext dieser Verfassungsdimension für irgendeinen Mitgliedstaat verbindlich zu machen, der dagegen ist. Ich glaube, dass der Witz und der Vorteil des europäischen Referendums gerade darin liegt, dass es ein Europäisches ist, wo die Franzosen mit den Italienern, Deutschen und Engländern die Schweden überstimmen können. Das allein aber könnte dann nicht die Legitimation für Verbindlichkeit auch für Schweden schaffen, sondern nur zusätzlich die Regierungskonferenz und die Ratifikation dieses Vertrages durch jedes der nationalen Parlamente, oder wie jeder Mitgliedstaat sich das für sich entscheidet. Manche haben Referendum, manche haben optionelles Referendum, manche haben nur ein Zustimmungsgesetz, manche mit Mehrheit, manche mit qualifizierter Mehrheit. Jeder soll das für sich machen und – wenn sie so wollen – würde dann die Idee eines europäischen Referendums eine zusätzliche Hürde, für der Charta oder des Vertrages, aber ich glaube, die Hürde wäre heilsam, um den schon angesprochenen edukatorischen Effekt, dass nämlich die Politiker den Bürgern vermitteln müssen, warum das was da gemacht wird, gut ist. Und wenn sie wissen, dass sie am Ende das vermitteln müssen, sonst werden die Bürger nicht zustimmen, dann werden sie von Anfang an daran denken. Der ganze Prozess wird viel stärker an dem Willen der Bürger orientiert sein und den Bürger miteinbeziehen, mitnehmen sozusagen, als wenn man es nur Regierungskonferenzen und nachher parlamentarischen Mehrheitsentscheidungen überlässt. Und darin sehe ich den Vorteil auch in bezug auf die Bürger der neuen Mitgliedstaaten, dass die merken, sie sind Mitträger dieses ganzen Systems in Europa und das ist ihr Europa. Das ist keine Fremdherrschaft, sondern das ist mein Instrument für meine Angelegenheiten, damit die effektiv in Dingen geregelt werden, wo ich als Einzelner oder als Staat nicht mehr effektiv machen kann. Das gibt der Union die Legitimation, denn die kommt vom Bürger vom Niemand sonst.

Integrace: Herr Pernice, vielen Dank für ihre Zeit und für das Gespräch!

David Vašák

Online: <http://www.integrace.cz/integrace/clanek.asp?id=717>