



**Walter Hallstein-Institut**  
für Europäisches Verfassungsrecht

**Humboldt-Universität zu Berlin**

WHI - Paper 3/07

# **Wettbewerb der Kontinente - Deutschland und Europa gestalten Zukunft**

**Wirtschaftstag 2007:**

**Podium I: 50 Jahre Integration – Stillstand oder Durchbruch  
Thesenpapier**

Ingolf Pernice

Juni 2007

# Wettbewerb der Kontinente - Deutschland und Europa gestalten Zukunft

## Wirtschaftstag 2007:

### Podium I: 50 Jahre Integration – Stillstand oder Durchbruch

#### Thesenpapier

#### Prof. Dr. Dr. h.c. Ingolf Pernice

Professor für öffentliches Recht, Völker- und Europarecht, Direktor des Walter Hallstein Institutes für Europäisches Verfassungsrecht der Humboldt-Universität zu Berlin (näheres: [www.whi-berlin.de](http://www.whi-berlin.de))

1. Das Thema unseres Podiums I ist die Antwort auf die Fragestellungen der Podien II und III: Der neue Nationalismus, der Kampf um Ressourcen und die mit ihnen begründete Gefahr für die Globalisierung sind das, wofür die Europäische Union das Gegenmodell und das Instrumentarium bietet: Integration unter der Herrschaft des Rechts, Solidarität zwischen Menschen und Völkern, proaktive Steuerung und Gestaltung der Globalisierung im Rahmen eines rechtlich verfassten globalen Mehrebenensystems. Die globale Wirtschaft ist ein Angriff auf den sozialen Zusammenhalt nur, wenn wir unsere Chancen und Möglichkeiten aktiver Gestaltung nicht nutzen.
2. Walter Hallstein – Vater des Konzepts Europa als „Rechtsgemeinschaft“ - sagte: „Wer in europäischen Dingen nicht an Wunder glaubt, ist kein Realist.“ In seiner Tradition will ich Realist sein, mit meiner These 1; eine Alternative gibt es nicht. 50 Jahre Integration in Europa waren eine ungeheure Anstrengung und Erfolgsgeschichte, getrieben von der Erfahrung zweier Weltkriege und des Nationalsozialismus. Dies war der „constitutional moment“ für Europa. Wer heute den Prozess der schrittweisen Verfassung Europas als supranationaler Union (v. Bogdandy) hintertreibt, wendet sich gegen das bislang einzige tragfähige Konzept dauerhafter Sicherung von Frieden, Freiheit und Wohlstand in Europa - und vielleicht weltweit.
3. Das westfälische Modell der völkerrechtlichen Kooperation und Koordination souveräner Nationalstaaten hat als Friedensmodell versagt. Das zeigt die europäische Geschichte bis 1945. Die Gegenbewegung nahm ihren Anfang 1948 mit der internationalen Anerkennung unveräußerlicher Menschenrechte, der Rechtsstaatlichkeit, der Demokratie und der Solidarität. Die Arroganz der Macht sowie verzweifelte Versuche, Sicherheit zu erzwingen, führten in jüngster Zeit zu unüberlegten Kurzschlussreaktionen: Guantanamo und die geheimen US-Gefängnisse in einigen europäischen Ländern sind ein Verrat an den wichtigsten zivilisatorischen Errungenschaften unserer Zeit, Verrat auch an dem Modell Amerika, an das wir seit 1945 zu glauben gelernt hatten. Europa gründet Vertrauen auf die Verlässlichkeit des Rechts und verbindet Freiheit und Menschenwürde mit der sozialen Verpflichtung der Solidarität.
4. Ein „Durchbruch“ in den nächsten Monaten zu einem demokratischer, bürgernäher und effizienter verfassten Europa – ob wir das künftige Vertragswerk Verfassung nennen oder nicht – gibt uns die Strukturen, die Kraft, aber auch die Glaubwürdigkeit, die nötig sind, um unsere gemeinsamen Werte weltweit wirk-

sam zu vertreten. Unser Beispiel der freiwilligen, vertraglich und damit rechtlich verbürgten Konstituierung überstaatlicher Organe, Zuständigkeiten und Verfahren demokratisch verantworteter Politik im gemeinsamen Interesse der Bürgerinnen und Bürger Europas nach innen und nach außen findet weltweit mehr Aufmerksamkeit und Interesse, als wir uns vorstellen – bis hin nach China und Australien. Die Welt wartet gespannt, ob wir den „Durchbruch“ schaffen. Es liegt an uns.

5. Dass der Vertrag über eine Verfassung für Europa im Oktober 2004 von allen Mitgliedstaaten unterzeichnet und bis jetzt von mehr als 18 Mitgliedstaaten, einschließlich Bulgariens und Rumäniens angenommen wurde, war bereits ein Durchbruch. Seine Ablehnung durch die Referenden in Frankreich und den Niederlanden kann man auch als Chance verstehen: Sie hat zu einem intensiven europaweiten Diskurs geführt, zu einer Vergewisserung darüber, was uns an bzw. in der EU wichtig ist und was nicht. Erst mit der Krise erlangt ein politisches Projekt Aufmerksamkeit: Europa wird zur Sache der Bürger, mit allen Risiken und Nebenwirkungen. Regierungen und ihre diplomatischen Vertreter allein hätten ein solches Vertragswerk nicht zustande gebracht, bei allem Respekt. Schlüssel des Erfolgs war das Konzept des Konvents, die Mitwirkung der Parlamentarier, der Beginn der Verfassung Europas als wirklich „öffentlicher Prozess“ (Häberle).
6. Der Durchbruch besteht nicht darin, dass aus völkerrechtlichen Verträgen eine „Verfassung“ gemacht wird. Dies so darzustellen, war vielleicht der größte politische Fehler. Denn das vertraglich vereinbarte Primärrecht der EU erfüllt sachlich und funktional bereits das, was Verfassung auf supranationaler Ebene sein kann. Der Durchbruch besteht – neben der Bewältigung der „left overs“ von Amsterdam – vielmehr darin, dass erstmals die Dinge systematisch geordnet und beim Namen genannt werden: Das Primärrecht als Verfassung, die Verordnungen als Gesetze, die Richtlinien als Rahmengesetze, die Kompetenzen in ihren Kategorien als exklusive, parallele Zuständigkeiten etc., die Abgeordneten im Europäischen Parlament als Vertreter der Bürgerinnen und Bürger, die nationalen Parlamente als politische Kontrollinstanz für die Minister im Rat und die Grundrechte in der Charta sichtbar als explizite Rechtsgarantien statt nur von Experten aus der Rechtsprechung des EuGH erkennbarer Prinzipien.
7. Wenn es jetzt darum geht, die „Verfassung“ in ihrem Kern zu retten und zu ratifizieren, mag es für einen Kompromiss hinnehmbar sein, auf den Begriff zu verzichten und von einer Charta oder einem Grundvertrag zu sprechen. Verzichten kann man auch auf die rechtliche Verankerung von Hymne, Flagge und Wahlspruch. Unverzichtbar sind die institutionellen Reformen, die Demokratisierung, die Vereinfachung. Notfalls könnten Teil 1 zusammen mit Teil 4 als Verfassungs- oder Grundvertrag von Teil 3 getrennt, dessen Neuerungen als Änderung des EG-Vertrags formuliert dem Grundvertrag als Protokoll angefügt und so der Prozess zu einem akzeptablen Abschluss gebracht werden. Selbst die Grundrechte-Charta könnte notfalls – wegen der Probleme der Briten – durch einen Verweis rechtsverbindlich gemacht werden, wobei ihnen sogar ein opt-out zugestanden werden könnte. Mit der Zeit würde sich freilich herausstellen, dass den britischen Bürgern damit ein Bärendienst erwiesen worden wäre.
8. Den Durchbruch zu versuchen, muss den politisch Verantwortlichen unbedingt ans Herz gelegt werden. Die Herausforderungen, denen Europa sich stellen muss, sind nur zu bewältigen, wenn seine Handlungsinstrumente funktionsfähig und

wirksam sind. Die im Verfassungsvertrag vereinbarten Reformen sind das Minimum dessen, was diese Bedingung in der erweiterten Union erfüllen kann.