



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

WHI – Paper 3/03

VERFASSUNG DER EUROPÄISCHEN UNION

Bemerkungen zu den Artikel-Entwürfen des Präsidiums des Verfassungskonvents

PROF. DR. INGOLF PERNICE

MÄRZ 2003

VERFASSUNG DER EUROPÄISCHEN UNION

Bemerkungen zu den Artikel-Entwürfen des Präsidiums des Verfassungskonvents

von Ingolf Pernice *

A. Vorbemerkungen

Die Erklärung von Laeken vom 15. Dez. 2001 hat den Verfassungskonvent geschaffen und das Mandat des Konvents mit rund 60 Fragen definiert. Die Fragen münden in diejenige nach "einer Verfassung für die europäischen Bürger". Die Unübersichtlichkeit der geltenden Regelungen in vier Verträgen wird gerügt: "Im Interesse einer größeren Transparenz", so heißt es, "ist eine Vereinfachung unerlässlich".

Über die Notwendigkeit der Neuordnung der Verträge in einem Verfassungsvertrag besteht seit dem vom Präsidium vorgelegten Vorentwurf einer Verfassung weitgehend Einigkeit, ebenso sind die einheitliche Rechtspersönlichkeit der Union und die Rechtsverbindlichkeit der Grundrechte-Charta praktisch beschlossene Sache. Weitgehend konsentiert ist auch, dass die Kompetenzen in eine systematischere und damit übersichtlichere Ordnung gebracht werden und der Rat, soweit er legislative Funktionen ausübt, öffentlich tagen soll. Insofern zeigen sowohl der Vorentwurf des Präsidiums und die nachfolgende Debatte als auch die ersten Artikelentwürfe, dass über einige wichtige Punkte bereits breite Übereinstimmung bestehen.

Die Entwürfe lassen jedoch schon jetzt eine grundsätzliche **gravierende Schwachstelle** erkennen: die Teilung der Verfassung in einen Teil der Grundsätze und allgemeinen Bestimmungen und in einen zweiten Teil, in dem die konkreten Normen der Verfassung Aufnahme finden sollen. Dies führt zu unnötigen Wiederholungen, Längen und rechtlich zu Unsicherheiten. Für eine Verfassung der Europäischen Union, die vom Unionsbürger verstanden und angenommen werden soll, ist dieser Aufbau kontraproduktiv. Noch schlimmer ist die Übernahme zahlreicher konkretisierender Vorschriften und Verfahren in Protokolle. Protokolle sind typische Instrumente völkerrechtlicher Verträge, für Verfassungen nicht der angemessene Weg.

Im Konvent sollte daher dringend darauf hingewirkt werden, dass auf die Zweiteilung und die Technik der Protokolle verzichtet wird. Statt dessen sollte:

- Die **Verfassung systematisch nach Kapiteln** gegliedert werden, mit der Gründung der Union und den Identitätsklauseln an der Spitze, gefolgt von der Charta der Grundrechte, den allgemeinen und besonderen Bestimmungen über die Handlungsformen und Kompetenzen, den Regeln über Institutionen und Entscheidungsverfahren, der Finanzverfassung und den Schlussbestimmungen, in denen insbesondere das Verfahren der Annahme und Änderung der Verfassung festgelegt werden muss.¹
- Die **Handlungsform des Organgesetzes** eingeführt werden, das mit besonders qualifizierten Mehrheiten und mit Zustimmung des Europäischen Parlaments sowie des Parla-

* Prof. Dr. Ingolf Pernice, managing director of the Walter Hallstein-Institute for European Constitutional Law of the Humboldt-University of Berlin www.whi-berlin.de.

¹ S. näher: Ingolf Pernice, Elements and Structures of the European Constitution, www.whi-berlin.de/pernice-structures.htm.

mentarischen (Subsidiaritäts-) Ausschusses² Einzelheiten zu den Verfassungsbestimmungen festlegt, soweit dies zur Klarstellung erforderlich erscheint. In einem solchen Organ-gesetz könnten etwa die Bestimmungen enthalten sein, die nach den Vorschlägen des Präsidiums jetzt Inhalt der Protokolle über die nationalen Parlamente oder die Anwendung des Subsidiaritätsprinzips werden sollen.

Vorteil einer solchen Lösung wäre es, dass alle wesentlichen Verfassungsbestimmungen in der Verfassung selbst enthalten und damit dem normalen Verfahren der Annahme und Änderung der Verfassung unterworfen sind - auf absehbare Zeit wird auf die Zustimmung aller Mitgliedstaaten gemäss ihren verfassungsrechtlichen Bestimmungen nicht verzichtet werden können. Die für die Dynamik der Entwicklung der Union unerlässliche Flexibilität ergibt sich dann aus der vereinfachten Annahme und Änderung der Organgesetze. In der Form des Organgesetzes könnte dann auch jede **Ergänzung iSd. Art. 308 EGV** (jetzt 16 des Entwurfs) beschlossen werden.

B. Zu den Artikelvorschlägen im einzelnen

Änderungsvorschläge zu den Artikeln 1-16 sind bereits von vielen Seiten vorgelegt worden, einzelne Punkte wurden von mir in verschiedenen Gremien schon vorgetragen und die Diskussion im Konvent ist in vollem Gange. Daher sollen hier nur einige grundsätzliche Bemerkungen nachgereicht werden. Von grosser Bedeutung ist eine eingehende Prüfung der Vorschläge zu Art. 24-33 der Verfassung. Hier zeigt sich in besonderer Schärfe, dass die oben erwähnte Zweiteilung der Verfassung zu großer Verwirrung führt.

I. Art. 1 - 16 Gründung, Werte und Ziele der Union

Wie verbreitet hervorgehoben, kann der Eingangartikel die **Bürger der Union** als Träger ihrer Legitimation nicht auslassen. Von Staaten und Völkern zu sprechen ist eine irreführende Doppelung, entscheidend ist, dass die Verankerung der Gründung im Willen der Unionsbürger deutlich zum Ausdruck kommt. Sonst werden sie die Verfassung nicht annehmen.

Ein zweiter zentraler Punkt ist, dass die in der **Charta der Grundrechte** enthaltenen Grundrechte am Anfang der Verfassung vollständig übernommen werden. Gewisse Anpassungen und die Eingliederung der eher als Ziel formulierten Normen in den Abschnitt über die Ziele der Union werden dabei erforderlich sein. Die Präambel der Charta sollte - um einige Bestimmungen aus den Präambeln von EGV und EUV ergänzt - als Präambel der Verfassung insgesamt übernommen werden.³

Wichtig sind die Bestimmungen über die Unionsbürgerschaft (Art. 7). Doch zeigt sich schon hier die **Problematik der Doppelungen**: Es werden Bestimmungen schon hier aufgeführt, die gegenüber dem geltenden Recht sowie der Grundrechte-Charta - wo immer sie Aufnahme in den Text findet - verkürzt oder verändert wiederholt werden, ohne dass klar ist, in welchem Verhältnis die verschiedenen Formulierungen zueinander stehen.

Die Grundsätze der **Zusammenarbeit, Loyalität und Rücksichtnahme** auf die nationale Identität (Art. 9 Abs. 4-6) sollten nicht im Kapitel über die Kompetenzen stehen, denn sie haben

² Vgl. dazu näher: Ingolf Pernice, Der Parlamentarische Subsidiaritätsausschuss, WHI-paper 11/02, auf www.whi-berlin.de ; sowie ders., "Eine neue Kompetenzordnung für die Europäische Union" - WHI Paper 15/02, www.whi-berlin.de/pernice-kompetenzordnung.htm.

³ Einzelheiten: Ingolf Pernice, "The Charter of Fundamental Rights in the Constitution of the European Union" - WHI Paper 14/02 , www.whi-berlin.de/pernice-fundamental-rights.htm .

allgemeine Bedeutung für die Identität und Struktur der EU insgesamt. Daher sollten sie in Art. 1 Abs. 2 in verkürzter Form niedergelegt werden.

Die Problematik der Doppelungen und ein Mangel an systematischer Stringenz wird insbesondere sichtbar an Art. 10 mit Art. 13 und 14 des Entwurfs. Unter dem Titel "Arten der Zuständigkeiten" werden in Abs. 3 und 4 die **Zuständigkeiten** zur Koordinierung der Wirtschaftspolitik und für die GASP schon ausdrücklich der Union zugewiesen, wobei Artikel 13 und 14 dies in anderen Worten wiederholen bzw. relativieren und zusätzlich erneut die Loyalitätspflicht der Mitgliedstaaten aufführen (Art. 14). Speziellere Bestimmungen, die hierzu Konkretisierungen bringen, werden zusätzlich im Teil II der Verfassung zu finden sein. So zeichnet sich schon hier ab, dass die Themen **Wirtschaftspolitik und Außen- und Sicherheitspolitik mindestens an drei Stellen im Vertrag** - unterschiedlich - behandelt werden. Die **Beschäftigungspolitik**, die eng mit der Wirtschaftspolitik verbunden ist, findet lediglich in Art. 15 Abs. 3 bei den unterstützenden Maßnahmen Erwähnung. Ob diese Gewichtung den Unionsbürger überzeugen wird, ist eine inhaltliche Frage, die wenigstens zu bedenken wäre.

Die **Listen der Zuständigkeiten** in Art. 11, 12 und 15 schließlich sind als solche nichtssagend, wenn in einem Teil II des Vertrages ausführlichere Bestimmungen zu Umfang und Grenzen der einzelnen Kompetenzzuweisungen aufgenommen werden sollen. Die Listen vermitteln den Eindruck, dass in den betreffenden Bereichen Kompetenzen bestehen und lassen infolge der Kategorien bereits erkennen, um welche Art von Kompetenz es im einzelnen geht. Um Unklarheiten und Wiederholungen zu vermeiden, sollten die Kompetenzzuweisungen schon hier vollständig aufgeführt werden, ohne dass es weiterer Bestimmungen im zweiten Teil bedarf. Details könnten dann durch Organgesetz festgelegt oder in dieser Form gleich mit der Verfassung zusammen verabschiedet werden.⁴

2. Art. 24 - 33 Ausübung der Zuständigkeiten der Union

Dieses Kapitel von Artikel-Vorschlägen vermischt in unglücklicher Form Bestimmungen über Formen des Unionshandelns, Kompetenzregeln und Verfahren. Es bedarf einer gründlichen Überarbeitung, wobei eine Reihe von Bestimmungen einfach gestrichen werden sollten.

a. Allgemeine Bemerkungen

- (1) Die auch in Art. 24 I angelegte Aufteilung in **Teil I und Teil II** der Verfassung ist unübersichtlich und führt zu Rechtsunsicherheit. Sie entspricht nicht dem Anliegen der Transparenz, Klarheit und Kürze der neuen Verfassung. Es sollte nicht auf Teil II verwiesen werden, sondern auf das Kapitel über die konkreten Kompetenzzuweisungen in der Verfassung.
- (2) Für die Gesetze und Verordnungen ist entscheidend, dass sie unmittelbare Geltung haben. Wenn zu sehr auf die Geltung "**in jedem Mitgliedstaat**" Wert gelegt wird, kann es Probleme geben hinsichtlich der extraterritorialen Wirkung etwa der Wettbewerbsregeln (vgl. Woodpulp-Rechtsprechung des EuGH). Daher sollte allein darauf abgestellt werden, dass das Gesetz unmittelbare Geltung hat.

⁴ Mit Beispielen hierzu vgl. Vlad Constantinesco/Ingolf Pernice, "La Question des Compétences Communautaires : Vues d'Allemagne et de France" - WHI Paper 6/02 www.whi-berlin.de/constantinesco-ernice.htm.

- (3) Es empfiehlt sich schon aus Gründen der Einfachheit und Kürze, von vornherein den **Katalog der Rechtsakte als abschließend** zu formulieren. Dann erübrigt sich die unklare Bestimmung des Art. 24 Abs. 2.
- (4) Verordnungen sind nach unseren Vorstellungen in Deutschland durchaus Gesetze im materiellen Sinne, wenn auch nicht "formelles Gesetz". Wenn der **Verordnung Gesetzgebungscharakter** abgesprochen wird, so stiftet das zumindest in Deutschland Verwirrung.
- (5) Die Terminologie für **Entscheidungen** ist ungeschickt und umständlich. Entscheidungen sollten der Regelung von Einzelfällen vorbehalten werden, um sie von der Verordnung zu unterscheiden. Dann können sie auch nur für die genannten Adressaten verbindlich sein, ohne dass damit Rückwirkungen gegenüber Dritten ausgeschlossen wären. Dies ist eine Frage von Rechtssicherheit und Rechtsschutz. Darüber hinaus gibt es einen eindeutigen Bedarf für **Beschlüsse**, die rechtsverbindlich und von allgemeiner Geltung sind, wie etwa im Fall der Annahme eines internationalen Abkommens durch die Union. Da es in französischer und englischer Sprache keine Äquivalent für Beschluss gibt, sollte darüber nachgedacht werden, die Entscheidung entsprechend deutscher Terminologie als "**Verwaltungsakt**" (acte administratif) zu bezeichnen, im übrigen bei Beschluss (decision) zu bleiben.
- (6) Art. 25 nimmt vieles voraus, was nachher ohnehin Inhalt der Vorschriften über das **Rechtsetzungsverfahren** sein muss. Erneut zeigt sich, dass in der Zweiteilung Doppelungen angelegt sind, die vermieden werden können und müssen. Ähnlich zeigt die detaillierte Norm des Art. 27 Abs. 2, dass das Prinzip der Einfachheit allgemeiner Bestimmungen im Teil I nicht durchzuhalten ist.
- (7) Wenn es in Art. 25 ff. darum geht, **Gesetzgebungsakte von Verordnungen** zu unterscheiden, dann genügt in Art. 25 Abs. 1 der erste Satz, wobei ein Verweis auf das Mitentscheidungsverfahren genügt. Abs. 1 Satz 2 ist zu streichen, weil er eine Banalität betont. Ebenso sollte Art. 25 Abs. 2 gestrichen werden; der Rat sollte zum Erlass von Gesetzen (Art. 25 Abs. 2) nicht ermächtigt werden. Die Verfassung muss in der Verteilung der Funktionen klar und konsequent sein: Gesetzgebung ist die gemeinsame Aufgabe von Rat und Parlament.
- (8) **Art. 26** klingt wie eine Kompetenzvorschrift und hat neben der Definition von Verordnung und Entscheidung in Art. 24 keinen eigenen Regelungsgehalt. Er **sollte gestrichen werden**. Dass Rat, Kommission und EZB Verordnungen erlassen dürfen, sollte in Art. 27 Abs. 1 hinzugefügt werden, in welchen Fällen dies konkret möglich ist, gehört systematisch nicht in Art. 27 und 28, sondern in die Kompetenzvorschriften des Vertrages. Art. 27 und 28 klären einige Bedingungen für den Erlass von Verordnungen und sollten in einer Norm zusammengefasst werden.
- (9) Art. 27 II ist ein typisches Beispiel, wie Verfassungsgebung nicht erfolgen sollte: er ist völlig unverständlich. Das **Rückholrecht** bedarf einer Ergänzung hinsichtlich der Aufhebung der aufgrund der Ermächtigung ergangenen Verordnungen, die Möglichkeit der Verhinderung des Inkrafttretens von Verordnungen durch Einwände innerhalb einer im Gesetz festgelegten Frist gehört zu den **Bedingungen**, die im Gesetz für die Verordnungsermächtigung vorgesehen werden können.
- (10) Die **Unterscheidung** von "delegierten Verordnungen" in Art. 27 und "Durchführungsverordnungen" in Art. 28 ist künstlich und nicht nachvollziehbar. Sowohl das Rückholrecht als auch die Festlegung von "Kontrollmodalitäten" (also Comitologie?) können in beiden Fällen gleichermaßen notwendig sein. Beide Artikel sollten daher in einem zusammengefasst werden.
- (11) Dass die Mitgliedstaaten primär zur Durchführung des europäischen Rechts zuständig sind, gehört zu den Vorschriften über die Kompetenzverteilung nicht in das Kapitel über "die

Ausübung der Zuständigkeiten". Damit bleibt für den bisherigen Art. 28 keine eigener Regelungsgehalt, er kann gestrichen werden (s. jetzt Art. 26 neu).

- (12) Welche Bedeutung die besonderen Bestimmungen der Art. 29 bis 31 an dieser Stelle haben sollen, ist nicht ersichtlich. Das Prinzip der begrenzten Formen von Rechtsakten ist zentral und sollte auch für die **Bereiche der Säulen 2 und 3** nicht aufgegeben werden, wenn nicht die alte Säulenstruktur durch die Hintertür doch wieder aufleben soll. Diese Artikel sollten daher gleich gestrichen werden.
- (13) Art. 33 berücksichtigt nicht die notwendige Repräsentationsfunktion eines Präsidenten der Union gegenüber dem Bürger:⁵ Die Befugnis zur Unterzeichnung und Ausfertigung von Gesetzen sollte dem Präsidenten der Union übertragen werden. Die Unterzeichnung von Verordnungen und Entscheidungen sollte dem Präsidenten desjenigen Organs übertragen werden, das diese Rechtsakte erlässt.

b. Änderungsvorschläge:

Entsprechend den allgemeinen Bemerkungen wird vorgeschlagen, die Art. 24 bis 33 wie folgt neu zu fassen:

Artikel 24: Die Rechtsakte der Union

- (1) Die Union übt die Zuständigkeiten, die ihr in dieser Verfassung übertragen werden, gemäß den Bestimmungen der Artikel ... ausschließlich im Wege der folgenden Rechtsakte aus: europäisches Gesetz, europäisches Rahmengesetz, europäische Verordnung, europäische Entscheidung, Empfehlungen und Stellungnahmen.
- (2) Das europäische Organgesetz dient der Regelung von Einzelheiten nach den Vorschriften dieser Verfassung und der Anwendung des Art. 16 (308 EGV). Es ist in allen seinen Teilen verbindlich, gilt allgemein und unmittelbar. Es geht dem Gesetz, dem Rahmengesetz und der Verordnung vor.
- (3) Das europäische Gesetz hat allgemeine und unmittelbare Geltung. Es ist in allen ihren Teilen verbindlich.
- (4) Das europäische Rahmengesetz ist ein Gesetzgebungsakt, der für jeden Mitgliedstaat, an den es gerichtet wird, hinsichtlich des zu erreichenden Ziels verbindlich ist, jedoch den innerstaatlichen Stellen die Wahl der Form und der Mittel überlässt.
- (5) Die europäische Verordnung dient der Durchführung der Gesetzgebungsakte und bestimmter Einzelvorschriften der Verfassung. Sie ist in allen ihren Teilen verbindlich und hat unmittelbare Geltung.
- (6) Der europäische Verwaltungsakt ist ein Rechtsakt zur Regelung von Einzelfällen, der an bestimmte Adressaten gerichtet und für diese in allen seinen Teilen verbindlich ist. Der europäische Beschluss ist ein Rechtsakt, der in allen seinen Teilen verbindlich ist.

⁵ Näher dazu Ingolf Pernice, "Democratic Leadership in Europe: The European Council and the President of the Union" - WHI Paper 1/03 www.whi-berlin.de/pernice-leadership.htm.

(7) Empfehlungen und Stellungnahmen, die von den Organen angenommen werden, sind rechtlich nicht bindend.

Artikel 25: Gesetzgebung

(1) Organgesetze, Gesetze und Rahmengesetze werden auf Vorschlag der Kommission vom Europäischen Parlament und vom Legislativ-Rat gemeinsam nach den in dieser Verfassung festgelegten Modalitäten des Gesetzgebungsverfahrens erlassen.

(2) Organgesetze bedürfen der besonders qualifizierten Mehrheit im Legislativ-Rat und im Europäischen Parlament sowie der Zustimmung des Parlamentarischen Ausschusses.

(3) Im Rahmen eines Verfahrens zur Annahme eines Organgesetzes, eines Gesetzes oder eines Rahmengesetzes tagen das Europäische Parlament und der Rat öffentlich.

Artikel 26 (neu): Verordnungen

(1) Verordnungen dienen der näheren Ausführung eines Gesetzes oder eines Rahmengesetzes, der Änderung bestimmter nicht wesentlicher Vorschriften eines Gesetzes oder eines Rahmengesetzes durch den Rat, die Kommission oder die Europäische Zentralbank. Durch Verordnungen können auch einheitliche Bedingungen für die Durchführung der Rechtsakte der Union durch die Mitgliedstaaten festgelegt werden.

(2) Verordnungen bedürfen der gesetzlichen Ermächtigung durch Gesetzen oder Rahmengesetz, in denen Bedingungen, Ziele, Inhalt, Tragweite und Geltungsdauer der Übertragung ausdrücklich festgelegt werden. Die Ermächtigung kann Kontrollmöglichkeiten vorsehen, deren Grundsätze und Regeln durch Gesetz (Organgesetz ?) allgemein festgelegt werden.

(3) Das Europäische Parlament und der Legislativrat können im Mitentscheidungsverfahren beschließen, dass eine gesetzliche Ermächtigung zum Erlass von Verordnungen aufgehoben oder geändert wird oder eine Verordnung vor Ablauf ihrer Geltungsdauer ihre Wirksamkeit verliert.

Artikel 32: Grundsätze für das Rechtshandeln der Union

(1) Wird die Art des Rechtsakts von der Verfassung nicht ausdrücklich vorgegeben, so beschließen die Organe unter Einhaltung der geltenden Verfahren von Fall zu Fall nach dem in Artikel 8 genannten Verhältnismäßigkeitsgrundsatz, welche Art von Rechtsakt anzunehmen ist.

(2) Verbindliche Rechtsakte der Union nach Art. 24 sind zu begründen und nehmen auf die in dieser Verfassung vorgesehenen Rechtsgrundlagen sowie auf die erforderlichen Vorschläge oder Stellungnahmen Bezug.

Artikel 33: Veröffentlichung und Inkrafttreten

(1) Europäische Organgesetze, Gesetze und Rahmengesetze werden vom Präsidenten der Union unterzeichnet. Sie werden im Amtsblatt der Europäischen Union veröffentlicht und treten zu dem in ihnen festgelegten Zeitpunkt oder anderenfalls am zwanzigsten Tag nach ihrer Veröffentlichung in Kraft.

(2) Verordnungen, Beschlüsse und Verwaltungsakte werden vom Präsidenten des Organs unterzeichnet, das zu ihrem Erlass ermächtigt ist. Verordnungen und Beschlüsse der Organe werden im Amtsblatt der Europäischen Union veröffentlicht und treten zu dem in ihnen festgelegten Zeitpunkt oder anderenfalls am zwanzigsten Tag nach ihrer Veröffentlichung in Kraft.

(3) Verwaltungsakte der Organe werden denjenigen, für die sie bestimmt sind, zugestellt und durch diese Zustellung wirksam.

3. Protokolle über Nationale Parlamente und Subsidiarität

Die Protokolle sollten **als Organgesetz** formuliert und in einem Rechtsakt zusammengefasst werden, um unnötige Wiederholungen zu vermeiden. Die entscheidende Regelung ist die Verpflichtung der Kommission, den nationalen Parlamenten alle Legislativ-Vorschläge direkt zu übermitteln und das Recht der Parlamente, der Kommission innerhalb einer bestimmten Frist Bedenken hinsichtlich der Subsidiarität zu übermitteln (Ziff. 2 und 3 des Protokolls über die Parlamente und Ziff. 3-5 des Protokolls Subsidiarität). Hiermit wird dem Informationsbedarf der nationalen Parlamente in jeder Hinsicht Genüge getan. Vorschriften im Organgesetz hierüber könnten dann diejenigen über das Frühwarnsystem folgen, soweit die oben genannte Lösung des **Parlamentarischen Subsidiaritätsausschusses** nicht vorgezogen wird.

Im einzelnen ist insbesondere zum Protokoll über die Subsidiarität zu bemerken:

- a. Die **Kriterien der Subsidiarität** sind hier noch weniger griffig, als im Subsidiaritätsprotokoll zum Amsterdamer Vertrag. Das mag im Interesse der Kürzung sinnvoll sein, führt aber zu der Frage, ob es überhaupt lohnt, einen Versuch der genaueren Definition von Kriterien zu unternehmen.
- b. In Ziff. 5 wird es den nationalen Parlamenten überlassen, **interne Regelungen** über die Konsultationen der Ausschüsse etc. zu erlassen. Wie sich nationale Parlamente intern organisieren, kann aber nicht Gegenstand der Verfassung der Union oder von Protokollen dazu sein.
- c. Dasselbe gilt für die Voraussetzungen, unter denen ein Mitgliedstaat **Klage vor dem EuGH** erhebt (Ziff. 8). Entweder man gibt den nationalen Parlamenten ein eigenes Klagerecht - was höchst problematisch wäre - oder man überläßt es jedem Mitgliedstaat, ob und unter welchen Bedingungen das Parlament die Regierung zwingen kann, Klage zu erheben.
- d. Ein Klagerecht des **Ausschusses der Regionen** (Ziff. 8 Satz 2) sollte, wenn überhaupt, in den Bestimmungen über den Gerichtshof festgelegt werden. Der AdR ist im übrigen eine zu wenig homogene Institution, als dass von ihm sinnvoll Klage in Sachen Subsidiarität erhoben werden könnte.
- e. Die bessere Lösung ist, dass Mitgliedstaaten intern festlegen, dass die Regierung Klage vor dem EuGH wegen Verletzung des Subsidiaritätsprinzips erhebt, wenn ein Land oder eine Region dies fordern. Das **nationale Recht** könnte sogar vorsehen, dass in diesem Fall die Regierung des betreffenden Landes oder der Region diesen Prozess für den Mitgliedstaat führt. Jedenfalls bedarf es hierfür keiner (Neu-)Regelung in der Verfassung der Union.
- f. Das Subsidiaritätsprotokoll sollte den Fall der **Anwendung des Art. 16** (bisher 308 EGV) als besonderen Fall erwähnen. Hier geht es um einen Fall der "positiven Subsidiarität" quasi nach oben, wo nationale Parlamente ein besonderes Interesse haben könnten, nachzuweisen, dass ein Handeln auf europäischer Ebene nicht erforderlich ist. Besser wäre es, auch als Kompromiss, hierfür eine Mitwirkung der nationalen Parlamente über den Parlamentarischen Subsidiaritätsausschuss vorzusehen (s.o.).

C. Schluss

Es ist beachtlich, was das Präsidium intern bereits als Konsens zu formulieren imstande ist. Die in den Artikeln zum Ausdruck kommende Abwehr gegen zu pointierte Formulierungen im Sinne der Vergemeinschaftung und die Hervorhebung nationaler Zuständigkeiten sollte strategisch als notwendiges Mittel verstanden werden, eine tragfähige gemeinsame Lösung schrittweise zu erarbeiten. Insofern kann auch die Zweiteilung der Vorschriften als Zwischenstadium im Prozess der Verhandlung einer konsistenten, systematisch gegliederten Verfassung angesehen werden.

Es sollte indessen klargemacht werden, dass das Ziel ein konsistenter, klarer und kurzer Text sein muss, der Wiederholungen vermeidet und für den Bürger als Verfassung der Union verständlich und annehmbar ist. Nur dann hat das gesamte Werk des Konvents eine Chance.