

Die Europäische Union von Lissabon

Von Professor Dr. iur. Dres h.c. *Thomas Oppermann*[◊]

Mit dem am 13.12.2007 in Lissabon unterzeichneten „Reformvertrag“ unternimmt die Europäische Union den zweiten Anlauf, die in Nizza 2001 begonnene grundlegende Erneuerung ihrer Strukturen abzuschließen. Sie ist wegen der Vergrößerung der Mitgliederzahl von 15 auf 27 EU-Staaten durch die Osterweiterung 2004/2007 notwendig geworden. Der erste Versuch, diesen „Verfassungsprozeß“ erfolgreich abzuschließen, scheiterte nach hoffnungsvollem Beginn (Verfassungskonvent 2002-2003, Unterzeichnung eines Verfassungsvertrages in Rom 2004) mit der Ablehnung des Vertrages durch die französische und niederländische Bevölkerung in zwei Referenden 2005. Mit der „Berliner Erklärung“ vom 25.3.2007 wurden die Verhandlungen um eine reformierte Union wieder aufgenommen und schließlich gegen manchen „euroskeptischen“ Widerstand in Lissabon erfolgreich abgeschlossen. Gemäß dem Reformvertrag soll die Europäische Union von Lissabon als einheitliche Rechtspersönlichkeit auf zwei Verträgen beruhen: dem erneuerten Vertrag über die Europäische Union (EUV) und dem Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union (AEUV = fortentwickelter EG-Vertrag). In beide Verträge ist in unübersichtlicher Form weithin der Inhalt des zunächst gescheiterten Verfassungsvertrages 2004 aufgenommen worden („verschleierte EU-Verfassung“), jedoch mit einer stärkeren Betonung der Souveränität der Mitgliedstaaten. Der Lissabon-Vertrag soll bis 2009 in den EU-Staaten ratifiziert werden und in Kraft treten. Gelingt dies nicht, besteht die Gefahr, dass die Handlungsfähigkeit der Europäischen Union dauerhaft in Mitleidenschaft gezogen wird und sie in eine unsichere Zukunft geht.

Die Staats- und Regierungschefs der EU haben am 13. Dezember 2007 in Lissabon den „Vertrag zur Änderung des Vertrags über die Europäische Union und des Vertrags zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft unterzeichnet.¹ Er wird oftmals als „**Reformvertrag**“ bezeichnet, seit der Unterzeichnung zunehmend als „**Vertrag von Lissabon**“ (LV).

Mit dem Akt in der portugiesischen Hauptstadt hat der europäische Reform- oder Verfassungsprozeß erst einmal ein Ende gefunden. Er wurde 2001 nach der beinahe gescheiterten Konferenz von Nizza eingeläutet. Voraussetzung ist allerdings, dass die Ratifikation des Reformvertrages in allen 27 EU-Staaten wie geplant vor den nächsten Wahlen zum Europäischen Parlament Mitte 2009 erfolgreich abgeschlossen wird.

[◊] Prof. Dr. iur. Dres h.c. Thomas Oppermann, Juristische Fakultät der Eberhard-Karls-Universität Tübingen.

¹ Text des Lissaboner Vertrags bei *K.-H. Fischer*, Der Vertrag von Lissabon, 2008, S.91 ff.

I. Der Weg der Reform von Nizza 2001 bis Lissabon 2007

Ein Urteil über den Lissabon- Vertrag bedarf eines **kurzen Rückblicks** auf den Reform(„Verfassungs“)prozeß der letzten sechs Jahre.

Nizza 2001

Die **Nizza-Konferenz 2001** sollte eigentlich die Umwandlung der Europäischen Gemeinschaft in eine Europäische Union abschließen, die mit den Verträgen von Maastricht 1992 und Amsterdam 1997 begonnen hatte. Ziel war, der EU mit der Vollendung der Wirtschaftsunion sowie der Einführung der Währungs- und der Politischen Union eine zukunftsfähige Gestalt für das neue Jahrhundert zu geben. Akuter Anlaß, die Reform zu vollenden, war die Herausforderung der vor der Tür stehenden großen **EU-Osterweiterung**. Die Nizza-Konferenz scheiterte jedoch beinahe und konnte ihr hauptsächliches Ziel einer umfassenden institutionellen Neuregelung für die künftige Union von 25 und mehr Mitgliedern nur in schwachen Ansätzen erreichen.²

Die Staats- und Regierungschefs erkannten ihren Fehlschlag an, indem sie in Gestalt einer dem Nizza-Vertrag beigefügten „Erklärung zur Zukunft der Union“ die Notwendigkeit weiterer Initiativen feststellten.³ Damit begann der zunächst so genannte **„Post-Nizza-Prozeß“**.⁴ Ihm wurde bald die Dignität einer europäischen „Verfassungsgebung“ zuerkannt. Seit dem Scheitern des EU-Verfassungsvertrages 2005 spricht man wieder bescheidener von einer „Vertragsreform“.

Konvent zur Zukunft Europas 2002-2003

Als Erstes wurde auf dem Europäischen Rat von Laeken Ende 2001 die Einsetzung eines gemischt parlamentarisch-gouvernemental organisierten **„Konvents zur Zukunft Europas“** beschlossen.⁵ Dieser „Verfassungskonvent“ tagte von Februar 2002 bis Juli 2003 und legte unter der weitsichtigen und energischen Leitung seines Präsidenten *Giscard d'Estaing* den Regierungen den **Entwurf eines „Vertrages über eine Verfassung für Europa“** vor.⁶ Er stellte die EU in 466 Artikeln – unter weitgehender Inkorporation des EG-Vertrages in seinen Teil III – auf neue institutionelle Grundlagen und suchte mittels Verbesserungen der demokratischen Legitimation und des Grundrechtsschutzes sowie einer Effektivierung des Subsidiaritätsprinzips die durch Erweiterungen und Kompetenzzuwächse

² *Griller/Hummer* (Hrsg.), Die EU nach Nizza, 2002.

³ Die Erklärung bei *K.-H. Fischer*, Der Vertrag von Nizza 2001, S. 254 ff.

⁴ *Müller-Graff*, Der Post-Nizza-Prozeß, Integr. 2001, S. 208 ff.; *Zervakis/Cullen*, The Post-Nice-Process, 2002.

⁵ *R. Wägenbaur*, Die Erklärung von Laeken zur Zukunft der EU, EuZW 2002, S. 65

⁶ *Classen*, The Draft Treaty establishing a Constitution for Europe, GYBIL 2003, S. 323 ff.; *Oppermann*, Valéry Giscard d'Estaing – Vater der Europäischen Verfassung, FS Delbrück, 2005, S. 519 ff. *Beyer*, Der Konvent zur Zukunft Europas, 2007 - Text des Konventsentwurfes bei *K.-H. Fischer*, Konvent zur Zukunft Europas, 2003, S. 107 ff.

immer tiefer gewordene Kluft zwischen den Unionsbürgern und dem „fernen Brüssel“ zu verringern.

Verfassungsvertrag 2004

Der Erfolg des Konvents zeigte sich rasch daran, dass 25 EU-Regierungen nach einer verhältnismäßig kurzen Konferenz am 25. Oktober 2004 in Rom einen „**Vertrag über eine Verfassung für Europa**“ (VV) unterzeichneten. Er übernahm zu ungefähr 90 % den Entwurf des Konvents. Die sogenannte „**Konventsmethode**“, der abschließenden Regierungskonferenz eine Art „verfassunggebende Versammlung“ aus Parlamentariern und Regierungsvertretern vorzuschalten, hatte mit dem „Grundrechte-Konvent“ 1999-2000 unter Leitung von *Roman Herzog*⁷ und dem Verfassungskonvent zweimal die Feuerprobe bestanden, den anschließenden Regierungskonferenzen fertige Texte vorzulegen, in denen sich parlamentarisch-politische Sicht und die Auffassungen der nationalen Regierungen zum Kompromiß fanden.⁸

Der Text des Verfassungsvertrages 2004 erfüllte bei objektiver Betrachtung in hohem Maße die politischen Erwartungen, die an den „Post-Nizza-Prozeß“ gerichtet wurden.⁹

An die Stelle des „Dickichtes“ der alten, seit 1958 immer wieder geänderten Integrationsverträge sollte ein geschlossener, lesbarer Text treten.¹⁰ Die „**eigentliche Verfassung**“ der Teile I, II, IV definierte die Union ähnlich wie das deutsche Bundesverfassungsgericht als begrenzt supranationale und im übrigen intergouvernementale Organisation („Staatenverbund“).¹¹ Sie definierte die Ziele der Union, die klarer als bisher von deren Kompetenzen abgegrenzt wurden. Der Verfassungsvertrag schuf eine dem deutschen Grundgesetz ähnelnde Kompetenzordnung, deren Leitprinzip die begrenzte Einzelzuständigkeit der Union blieb. Eine verbesserte Kontrolle des Subsidiaritätsprinzips durch die nationalen Parlamente und den Gerichtshof sollte die Bürgernähe der EU stärken. Die **Grundrechte-Charta** des „*Herzog-Konvents*“ wurde Teil II des Verfassungsvertrages.

⁷ Text und Kommentierung der von diesem Konvent 2000 verabschiedeten „Charta der Grundrechte der EU“ bei *Jürgen Meyer* (Hrsg.), Charta der Grundrechte der EU, 2. Aufl. 2006.

⁸ *Einem*, Die Konventsmethode – Schlussfolgerungen nach zwei Erfahrungen, FS J. Meyer, 2006, S. 27 ff. *Oppermann*, Konventsmethode und „gemischte“ Entstehung der Unionsverfassung, in: Beckmann/Dieringer/Hufeld (Hrsg.), Eine Verfassung für Europa, 2005, S. 59 ff.

⁹ Text in ABl. EU 2004, C 310/1 ; *K.-H. Fischer*, Der Europäische Verfassungsvertrag, 2005; *Schwarze*, Der Europäische Verfassungsvertrag, JZ 2005, S. 1130 ff.; Kommentierungen bei : *Calliess/Ruffert* (Hrsg.), Verfassung der EU , 2006; *Hummer/Obwexer* (Hrsg.), Der Vertrag über eine Verfassung für Europa, 2007; *Vedder/Hentschel von Heinegg* (Hrsg.), Europäischer Verfassungsvertrag, 2007.

¹⁰ Die „eigentliche Verfassung“ der Teile I, II, IV war mit 132 Artikeln kürzer als das deutsche Grundgesetz. Unglücklich war die vom Konventsentwurf übernommene Inkorporation der operativen Politiken in den Teil III des Verfassungsvertrages. Er schwoll auf 448 Artikel an und bot damit Anlaß zu mancher Kritik.

¹¹ Art. I-1 VV und ähnlich BVerfGE 89, 155 ff. „Maastricht“

Institutionell suchte der Verfassungsvertrag die Handlungsfähigkeit und gleichzeitig die demokratische Legitimation der EU zu verbessern, durch eine gleichzeitige Stärkung des Europäischen Rates der Staats- und Regierungschefs und der Befugnisse des Europäischen Parlaments im Gesetzgebungsverfahren sowie durch die Wahl des Kommissionspräsidenten durch das Parlament. Der Rat sollte vermehrt mit qualifizierter Mehrheit entscheiden, wobei diese in einer wichtigen Neudefinition künftig 55 % der Mitgliedstaaten aus mindestens 15 Mitgliedern sowie 65 % der Unionsbevölkerung umfasste. Auf diese Weise sollte auch eine Union von 25 und mehr Mitgliedern handlungsfähig bleiben.

Eine weitere wichtige Neuerung war die Auflösung der „Pfeilerstruktur“ des alten Unionsvertrages mittels einer Einbeziehung des Raumes der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts in die allgemeinen EU-Politikbereiche sowie – in einer überkomplizierten Sonderregelung – des Auswärtigen Handelns der Union.

Die **operativen Politiken des EG-Vertrages** sollten im Wesentlichen unverändert als **Teil III** Bestandteil der EU-Verfassung werden.

Auch wenn der Verfassungsvertrag 2004 nicht alle Reformhoffnungen erfüllen mochte, versprach er doch im Sinne von Nizza spürbare Fortschritte gegenüber dem Status Quo, was die **Handlungsfähigkeit und demokratische Legitimation der reformierten EU** anbelangte. Die in den französischen und niederländischen Referenden 2005 übliche Denunzierung des neuen Rom-Vertrages als Schritt zum europäischen „Superstaat“ in Antastung der nationalen Souveränitäten beruhte bestenfalls auf Unkenntnis, häufiger auf Böswilligkeit euroskeptischer EU-Gegner. Art. I-60 VV hatte erstmals die Möglichkeit eines freiwilligen Austritts aus der Union ausdrücklich anerkannt. Deutlicher konnte die Abwendung von einer bundesstaatlichen oder gar „superstaatlichen“ Option der Union nicht zum Ausdruck gebracht werden.

2005-2007: Verfassungskrise und Berliner Erklärung

Der Verfassungsvertrag, auf den sich 2004 25 Regierungen geeinigt hatten, geriet ungeachtet seiner Meriten 2005 rasch in **Misskredit**, nachdem ihn Franzosen und Holländer in zwei Referenden verwarfen, obwohl bereits er in 18 Mitgliedstaaten ratifiziert worden war. Die Ablehnung galt kaum dem – innerhalb der Bevölkerung weithin unbekanntem – Inhalt des Vertrages, sondern kam aufgrund populistischer innenpolitischer Kampagnen zustande.¹² Nach dem Scheitern in Frankreich und den Niederlanden drehte sich der politische Wind.

¹² Näher *Oppermann*, Der Europäische Verfassungsvertrag – Legenden und Tatsachen, FS J.Meyer, 2006, S. 281 ff. *Cuntz*, Zur Verfassungsfrage nach den gescheiterten Referenden in Frankreich und den Niederlanden, FS H.-P.Schneider, 2008, S. 457 ff.

Überall krochen die Euroskeptiker wieder aus ihren Löchern. Das freudig begrüßte Verfassungsprojekt wurde zur belächelten Utopie unverbesserlicher Europa-Optimisten. Der Verfassungsbegriff geriet für die EU-Ebene zum Unwort.¹³

Die Regierungen suchten die Reformkrise 2005 zunächst durch Ausrufung einer „**Denkpause**“ zu entschärfen, in der nach Wegen zu ihrer Überwindung gesucht werden sollte.¹⁴ Nachdem trotz einiger weiterer Ratifikationen in kleineren Mitgliedstaaten und mancher publizistischer Ratschläge während der britischen, finnischen und österreichischen Ratspräsidentschaft bis Ende 2006 nicht viel geschehen war,¹⁵ meinten Spötter bereits, die Regierungen verstünden die Denkpause nicht als Gelegenheit zum Nachdenken, sondern als „Pause des Denkens“. Schlimmer noch : vor allem das Polen der Zwillingbrüder *Kaczynski* benutzte die Pause zur wiederholten Ablehnung des Verfassungsprojektes, insbesondere der darin vorgesehenen „doppelten Mehrheit“ für qualifizierte Mehrheitsentscheidungen im Rat.

Es gereicht der Europapolitik unter Bundeskanzlerin *Angela Merkel* und Außenminister *Frank Walter Steinmeier* zur Ehre, die deutsche Ratspräsidentschaft in der ersten Jahreshälfte 2007 zur entschlossenen Wiederaufnahme des Reformprozesses genutzt zu haben. Als Probelauf diente die Einigung auf eine „**Berliner Erklärung**“, die anlässlich der Fünfzigjahrfeier der Römischen Verträge am 25. März 2007 feierlich verabschiedet wurde.¹⁶ Ihr Kern bestand in der Einigung der EU-Regierungen auf das Ziel, „die Europäische Union bis zu den Wahlen zum Europäischen Parlament auf eine erneuerte gemeinsame Grundlage zu stellen“. Der politische Preis hierfür war die sorgsame Vermeidung aller Reizwörter aus der Krise wie „Verfassung“, „Integration“ oder „immer engere Union“, die als Sympathie für einen Europäischen Bundesstaat oder „Superstaat“ gedeutet werden konnten.

Mit der Berliner Erklärung war der Reformprozeß neu angestoßen. Der Europäische Rat am 21.-23. Juni 2007 brachte anschließend den entscheidenden Durchbruch. Nach dramatischem Ringen mit den Euroskeptikern polnischer und anderer Herkunft **wurde das Mandat für eine**

¹³ Kritisch *Heinig*, Europäisches Verfassungsrecht ohne Verfassungsvertrag ? JZ 2007, S. 905 ff.; *Oppermann*, Europäische Verfassung – ein Unwort ? FS G. Hirsch, 2008, S. 293 ff.

¹⁴ *F.C. Mayer*, Wege aus der Verfassungskrise, JZ 2007, S. 593 ff. *Walter Hallstein-Institut* (Hrsg.), Europäische Verfassung in der Krise, 2007.

¹⁵ *Göler/Jopp*, Die europäische Verfassungskrise und die Strategie des „langen Atems“, Integr. 2006, S. 91 ff. – Ein „Aktionskomitee für die europäische Demokratie“ aus 16 Europapolitikern unter Leitung des Vizepräsidenten und „Kronjuristen“ des Verfassungskonvents *Giuliano Amato* erarbeitete seit 2005 eine umfassende Revision des Verfassungsvertrages in Gestalt eines „Neuen Vertrages“ mit nur 71 Artikeln. Mit ihm sollte die Substanz des Verfassungsvertrages gerettet werden. Die am 23.7.2007 zur Formulierung des Reformvertrages eingesetzte Regierungskonferenz ging jedoch andere Wege.

¹⁶ *Goosmann*, Die „Berliner Erklärung“, Integr. 2007, S. 251 ff.; *Oppermann*, Die Berliner Erklärung vom 25. März 2007 – Instrument zur „Erneuerung der politischen Gestalt Europas“, FS Rengeling, 2008, S. 609 ff.

neue Regierungskonferenz erteilt.¹⁷ Sie sollte einen „Reformvertrag“ so zügig verabschieden, dass die Frist bis zu den Europawahlen 2009 eingehalten werden könnte. Diese zunächst utopisch anmutende Terminsetzung wurde realistisch, weil im Stillen während der deutschen Ratspräsidentschaft bereits ein vollständiger Text für die künftige Union in Gestalt von Revisionen des „alten“ EU- und EG-Vertrags erarbeitet worden war. Er wurde dem Europäischen Rat als Grundlage für die Regierungskonferenz vorgelegt.¹⁸ Im Drang der Geschäfte wurde wenig bemerkt oder bewusst übersehen, dass dieses vom Rat verabschiedete „Grundlagendokument“ nur durch umfangreichen Rückgriff auf die Formulierungen des verfeimten Verfassungsvertrages 2004 zustande gekommen war. Tatsächlich gelang auf diese Weise nach Überwindung letzter Dissense im Oktober und Dezember 2007 die **politische Einigung**. Der Weg war frei für die Unterzeichnung des Reformvertrages in Lissabon am 13. Dezember.

II. Die Lissaboner Europäische Union

Der Titel des Lissabon-Vertrages (LV) lautet **„Vertrag zur Änderung des Vertrags über die Europäische Union und des Vertrags zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft“**.¹⁹ Der LV schafft keine neue vertragliche Grundlage der Union, sondern ändert den bestehenden EU-Vertrag sowie den EG-Vertrag. Der EU-Vertrag (EUV) behält seinen bisherigen Namen, während der EG-Vertrag nunmehr in „Vertrag über die Arbeitsweise der Union“ (AEUV) umbenannt wird. Die Titulatur lässt bereits erkennen, dass sich die Europäische Union künftig als eine **einheitliche und einzige Rechtspersönlichkeit** darstellt, die auf zwei gleichrangigen Verträgen beruht. Die Rechtspersönlichkeit der EU wird in Art 47 (ex 46a) EUV ausdrücklich festgehalten. Die Union wird Rechtsnachfolgerin der bisherigen Europäischen Gemeinschaft (Art. 1 (ex 1) EUV).²⁰ In seiner konsolidierten Fassung durch den LV enthält der neue EUV 53 Artikel, der AEUV 358 Artikel. Das Vertragswerk der Lissaboner Union steht mit zusammen 411 Artikeln in der Länge nur wenig hinter den vielkritisierten 448 Artikeln des Verfassungsvertrages 2004 zurück. Hinzu treten Protokolle und zahlreiche gemeinsame und nationale Erklärungen.

¹⁷ *Hrbek*, Klarere Sicht nach dem EU-Gipfel, WiD 2007, S. 418 ff.; *Kammholz/Mülle*, Was in der Nacht von Brüssel wirklich geschah, WELT-Online, 24.7.2007

¹⁸ Papiere CIG I-4/07 vom 23./24.7.2007 – Hieru *Maurer*, Verhandlungen zum Reformvertrag unter deutschem Vorsitz, Aus Politik und Zeitgeschichte 43/2007, S. 3 ff.; *Müller-Graff*, Die Zukunft des europäischen Verfassungstopos und Primärrechts nach der deutschen Ratspräsidentschaft, Integr. 2007, S. 223 ff.; *Rabe*, Zur Metamorphose des Europäischen Verfassungsvertrages, NJW 2007, S. 3153ff.

¹⁹ Text in : *K.-H. Fischer*, Der Vertrag von Lissabon, 2008, S. 91 ff.

²⁰ Artikelnummern nach der neuen Zählweise, die nach Inkrafttreten des LV für den neuen EUV und den AEUV gilt. „Ex“-Artikel = bisherige Artikelnummern.

Der Lissabon-Vertrag – ein unlesbares Monstrum

Der eigentliche Lissabon-Vertrag, der in den Mitgliedstaaten zur Ratifikation vorgelegt wird, ist ein reiner „**Artikel-Vertrag**“, der die jeweiligen Änderungen am EUV und am AEUV (ex-EGV) enthält. Es handelt sich damit um einen auch für Spezialisten, geschweige denn für den Bürger, **völlig unlesbaren Text**. Die Fülle der oft rein „technischen“ Änderungsartikel wird erst im Zusammenhang der hiermit revidierten Altverträge („konsolidierter Text“) verständlich.²¹

Der Gedanke liegt nahe, dass auf diese Weise zwei politische Ziele verfolgt werden. Zum einen wird der Charakter des Lissaboner Vertrages (und damit zugleich des neuen EUV und des AEUV) als **völkerrechtliches Dokument ohne „Verfassungsambitionen** verdeutlicht. Damit möchte man der Kritik am angeblich „superstaatsfreundlichen“ Verfassungsvertrag 2004 den Wind aus den Segeln nehmen. Zweitens sollen **Referenden** über den Lissabon-Vertrag angesichts seiner „Unverständlichkeit“ für den Bürger **sinnlos erscheinen**. Man möchte „Betriebsunfälle“ wie in Frankreich und Holland 2005 vermeiden. Konnte man schon beim Verfassungsvertrag 2004 kaum annehmen, dass sich eine relevante Zahl von Unionsbürgern mit seinen 448 Artikeln befasst hatte, erscheint eine solche Vermutung gegenüber dem „Artikelvertrag“ von Lissabon geradezu absurd.²² Die EU-Regierungen haben sich folgerichtig – mit Ausnahme von Irland, wo ein Referendum verfassungsmäßig vorgeschrieben ist – für die parlamentarische Ratifikation entschieden. Auch bei ihr darf man füglich bezweifeln, dass die Abgeordneten über eine Handvoll EU-Spezialisten hinaus begreifen, worüber sie bei der Ratifikation des Lissabon-Vertrages abstimmen.

Die „verschleierte EU-Verfassung“ von Lissabon

Wer sich der Mühe unterzieht, die Regelungen des Reformvertrages mit den entsprechenden Entscheidungen im Verfassungsvertrag 2004 zu vergleichen, erkennt rasch das Grundmuster von Lissabon. Es soll so viel wie möglich von der **Substanz des Verfassungsvertrags (und damit indirekt vom Entwurf des Verfassungskonvents) gerettet werden**, jedoch in einer so schwer erkennbaren Weise, dass Euroskeptikern kein Anlaß zur nochmaligen Ablehnung

²¹ Die konsolidierten Vertragstexte bei : *M. Walther*, Die Verträge der EU in der Fassung des Vertrages von Lissabon, 2007 (Private Bearbeitung , 109 S. www.reformvertrag2007.eu); *K.-H. Fischer* (Anm. 1), S. 103 ff., mit Kommentar. – *Richter*, Die EU-Verfassung ist tot , es lebe der Reformvertrag, *EuZW* 2007, S. 631; *M. Walther*, Die Europäische Union nach Lissabon, *Der kleine Advokat* 2007, S. 33 ff.; *Hofmann-Wessels*, Der Vertrag von Lissabon – eine tragfähige und abschließende Antwort auf konstitutionelle Grundfragen ? *Integr.* 2008, S. 3 ff.

²² *Hänsch*, Ende gut – alles gut ? Anmerkungen zum Reformvertrag, *Integr.* 2007, S. 499 ff. meint, die Reformen des Verfassungsvertrages seien im Änderungsvertrag „bis zur Unauffindbarkeit versteckt worden“. Selbst Bundeskanzlerin *Merkel*, die „Retterin“ der Reform, sprach kurz vor der Unterzeichnung in Lissabon von einem „Maximum an Unverständlichkeit“ des Vertrages.

einer „Verfassung“ gegeben wird. Der Vertrag von Lissabon enthält kaum irgendwo eigene weiterführende Konzepte, sondern gießt – abgesehen von einigen, oft fragwürdigen Neuerungen - den neuen Wein des Verfassungsvertrags 2004 in die alten Schläuche des EU- und EG-Vertrags. Obwohl das Wort „Verfassung“ aus den erwähnten Gründen sorgfältig vermieden wird, stellen der erneuerte EUV gemeinsam mit dem AEUV in der Sache nichts Anderes dar als die verfassungsmäßige Grundordnung der Union.²³

Das Vertragswerk der Lissaboner EU stellt entgegen den Forderungen von Nizza keine transparente („lesbare“) Verfassung dar, sondern ist in der Verteilung der Regelungen auf EUV und AEUV ein **unübersichtliches Mixtum compositum** geworden. Die eigentlich „verfassungsmäßigen“ Entscheidungen (insbesondere Werte und Ziele der Union, Unionsbürgerschaft, Kompetenzverhältnis zu den Mitgliedstaaten, demokratische Grundsätze, Institutionen, Gesetzgebung, Finanzordnung) sind über EUV und AEUV verstreut. Der AEUV übernimmt aus dem EGV weithin die Bestimmungen über operativen Politiken und bezieht in partieller Auflösung der „Pfeilerstruktur“ des alten EUV den Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts in sich ein. Dagegen verbleiben in Übernahme des VV die allgemeinen Bestimmungen über das Auswärtige Handeln der Union und die Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik als ihr Kern größtenteils als „Pfeiler“ im neuen EUV, während die „integrierten“ Teile des auswärtigen Handelns (Gemeinsame Handelspolitik usf.) im AEUV ihren Platz finden.

Eine für den Bürger verständliche Grundordnung der Union sähe anders aus.

Allgemeine Bestimmungen

Gemäß der Präambel des EUV (2. Absatz) stützt sich die Union wie im VV 2004 auf das „kulturelle, religiöse und humanistische Erbe Europas“. Die in Verfassungskonvent und VV geführte Kontroverse um eine Erwähnung der christlichen Wurzeln des Kontinents und einen Gottesbezug wird nicht wieder aufgegriffen. Art. 17 (ex 16c) AEUV übernimmt an entlegener Stelle den Kirchenartikel des VV.²⁴

Art. 1 (ex 1) EUV verzichtet anders als der VV auf eine vollständige Definition der Union. Er begnügt sich mit dem Hinweis, dass die Mitgliedstaaten der Union „Zuständigkeiten zur Verwirklichung ihrer gemeinsamen Ziele übertragen haben“ und betont damit die nationale

²³ Bekanntlich haben der Gerichtshof (EuGH 1991, 6079 – Gutachten 1/91 „EWR“) und auch das deutsche Bundesverfassungsgericht (BVerfGE 22, 292 ff. (296) bereits den früheren Integrationsverträgen bescheinigt, dass sie über den Charakter als völkerrechtliche Verträge hinaus Gründungsakte und Verfassungsurkunde der Gemeinschaft und Union seien.

²⁴ *Triebel*, Der Kirchenartikel im Verfassungsentwurf des Europäischen Konvents, ZevKR 2004, S. 644 ff. ; *H. Schneider*, Die EU, Kirchen und Religionen : Rückblicke auf eine Kontroverse, Integr. 2008, S. 37 ff.

Vorherrschaft über die Verträge. Insgesamt ändert der Lissabon-Vertrag nichts am Charakter der EU als **ein besonderer, gleichzeitig über- und zwischenstaatlicher „Staatenverbund“**, der für unbegrenzte Zeit gilt (Art. 51 (ex 53) EUV und Art. 356 (ex 312) AEUV).²⁵ Die Möglichkeit des **freiwilligen Austritts aus der Union** (Art. 35 EUV) schließt bundes(„super“)staatliche Entwicklungen aus. Zur Beruhigung euroskeptischer Besorgnisse über eine „Staatlichkeit“ der EU ist darüber hinaus die seinerzeitige Aufzählung von „Symbolen der Union“ in Art. I-8 VV ersatzlos entfallen. Sechzehn Mitgliedstaaten, darunter Deutschland, haben in der einseitigen Erklärung Nr. 52 zum LV bekundet, dass sie wie bisher an den EU-Symbolen festhalten.

Anders als 2004 ist die Lissaboner Union nicht mehr eine Gemeinschaft der Bürger und Staaten, sondern erwähnt in Art. 1 (ex 1) EUV nur noch die „Hohen Vertragsparteien“, welche die Union gründen. Dem entspricht die weitgehende Verweisung der (unveränderten) Regelungen über die **Unionsbürgerschaft** in Art. 20 (ex 17) ff. des nachgeordneten AEUV.

Die **Werte der Union** werden in Art. 2 (ex 1a) EUV rechtstaatlich-demokratisch definiert. Auch bei der Aufzählung der **Ziele** in Art. 3 (ex 2) EUV übernimmt der LV weithin den VV. Allerdings wird auf die Erwähnung des „freien und unverfälschten Wettbewerbs“ als Bestandteil des Binnenmarktes verzichtet. Diese gemäß einer französischen Forderung vorgenommene Herabstufung einer Kernpolitik der EU wird im „Protokoll über den Binnenmarkt und den Wettbewerb“ zum EUV notdürftig korrigiert.²⁶

Ziele und Zuständigkeiten der Union bleiben wie bisher in dem Sinne eindeutig **unterschieden** (Art. 3 (ex 2) Abs. 6 EUV und Art. 7 (ex 2f) AEUV), dass die Union ihre Ziele nur insoweit verfolgen darf, als ihr Zuständigkeiten verliehen worden sind.

Wie im VV ergänzen Art. 9 (ex 5a) ff. AEUV die allgemeinen Zielsetzungen durch zusätzliche Akzentuierungen zugunsten der Beseitigung von Ungleichheiten und Diskriminierungen (insbesondere zwischen Männern und Frauen), verschiedener sozialpolitischer Forderungen, sowie des Umwelt-, Verbraucher- und Tierschutzes. Ebenso übernimmt Art. 222 (ex 188r) AEUV die sog. Solidaritätsklausel, nach der sich Union und Mitgliedstaaten bei Terroranschlägen und Katastrophen gemeinsames Handeln im Geiste der Solidarität versprechen.

²⁵ P. Kirchhof, Die rechtliche Struktur der EU als Staatenverbund, in : v.Bogdandy (Hrsg.), Europäisches Verfassungsrecht, 2003, S. 893 ff.; Oppermann, Wesen der EU, in : Oppermann, Jus Europaeum (Hrsg. Classen/Nettesheim/Graf Vitzthum), 2006, S. 187 ff.

²⁶ Kritisch Basedow, Der Wettbewerb spielt keine herausragende Rolle mehr, FAZ 30.8.2007, S. 14.

Kompetenzordnung

Die Lissaboner EU übernimmt grundsätzlich die auf dem Konventsentwurf beruhenden **Zuständigkeitsregelungen des VV**, verschärft jedoch die Vorbehalte zugunsten der mitgliedstaatlichen Souveränität.²⁷ Während die nationale Identität der Mitgliedstaaten sowie die Prinzipien der **begrenzten Einzelermächtigung, der Subsidiarität und Verhältnismäßigkeit** in Art. 4-5 (ex 3a-3b) EUV in Verbindung mit den (durch großzügigere Prüfungsfristen und Abstimmungsregeln weiter gestärkten) Protokollen über die Rolle der nationalen Parlamente und die Grundsätze von Subsidiarität und Verhältnismäßigkeit so gut wie unverändert bleiben, betont Art. 4 (ex 3a) EUV nunmehr eingangs ausdrücklich, dass alle der Union nicht in den Verträgen übertragenen Zuständigkeiten bei den Mitgliedstaaten verbleiben. Art. 12 (ex 8c) EUV weist den **nationalen Parlamenten** die wortreich umschriebene Aufgabe zu, „aktiv zur guten Arbeitsweise der Union beizutragen“.

Der **Vorrang des Gemeinschafts(Unions)rechts** wird im EUV nicht mehr (wie im VV) ausdrücklich erwähnt, sondern in eine „17. Erklärung zu den Bestimmungen der Verträge“ versteckt. Das Protokoll über die Ausübung der geteilten Zuständigkeit sowie andere Erklärungen (Nr. 18 und 24) zum LV betonen in einer geradezu kleinlichen Weise die Notwendigkeit eines **engen Verständnisses der Unionszuständigkeiten**. Nach Art. 6 (ex 6) EUV erweitert die zur Lissaboner EU gehörende Grundrechte-Charta die Zuständigkeiten der Union „in keiner Weise“.²⁸

Die frühere „**Kompetenzabrundungsklausel**“ des alten Art. 308 (ex 235) EGV wird grundsätzlich in der strikteren Fassung des VV übernommen, dabei jedoch als Art. 352 (ex 308) AEUV sowie im Sinne der Erklärungen 41 und 42 zu den Verträgen noch einmal etwas enger gefasst.

Die im VV an die Kompetenzgrundsätze organisch angeschlossene Gliederung der EU-Kompetenzen in **ausschließliche, geteilte und ergänzende Zuständigkeiten** wird in der

²⁷ Calliess, Binnenmarkt, europäische Kompetenzordnung und Subsidiaritätsprinzip, FS Fischer, 2004, S. 3 ff.; Nettesheim, Die Kompetenzordnung im Vertrag über eine Verfassung für Europa, EuR 2004, S. 511 ff.; Rengeling, Kompetenzen der EU, FS Badura, 2004, S. 1135 ff.; - Die Kompetenzordnung wurde im Verfassungskonvent wesentlich durch MP *Erwin Teufel* (Mitglied für den deutschen Bundesrat) mitgestaltet, *Oppermann*, MP Erwin Teufel im Europäischen Verfassungskonvent, in C.-E. Palmer (Hrsg.), Europa in guter Verfassung, 2004, S. 25 ff. - Kritisch zur Wirksamkeit der neuen Subsidiaritätsregelungen *Papier*, Subsidiaritätsprinzip. Von Zentralismus in Europa, 2007.

²⁸ Das nationale Misstrauen gegenüber Erweiterungen der EU-Zuständigkeiten erklärt sich freilich aus mancher „Regulierungswut“ der EG in der Vergangenheit, *Oppermann*, „Regulierungswut“ der EU ?, in : Kitagawa u.a. (Hrsg.), Regulierung – Deregulierung- Liberalisierung, 2001, S. 337 ff.

Lissabon-Reform übernommen, aber nunmehr aus unerfindlichen Gründen an den Beginn des AEUV gestellt (Art. 2 (ex 2a) ff. AEUV).

Insgesamt scheint die Lissaboner Kompetenzordnung unter das Motto „Warum einfach, wenn es auch kompliziert geht“ gestellt worden zu sein.

Grundrechte – Beitritt zur EMRK

Der Verfassungsvertrag 2004 hatte die vom „Herzog-Konvent“ 2000 verabschiedete **EU-Grundrechte-Charta** als Teil II inkorporiert.²⁹ Angesichts britischer und polnischer Vorbehalte ist die Charta nach Art. 6 (ex 6) EUV nunmehr kein unmittelbarer Bestandteil des EUV/AEUV-Systems. Die Union erkennt ihre Grundrechte jedoch als **geltendes Recht** an. Die Grundrechte-Charta und EUV/AEUV sind rechtlich gleichrangig. Polen und das Vereinigte Königreich werden in einem komplizierten Protokoll praktisch von der Anwendung der Charta ausgenommen. In der 1. Erklärung zur Grundrechte-Charta wird ein weiteres Mal betont, dass sich aus ihr für die Union keine Erweiterungen von Zuständigkeiten ergeben.

Das bereits im EGV enthaltene Diskriminierungsverbot aus Gründen der Staatsangehörigkeit sowie der Gesetzgebungsauftrag zur Bekämpfung weiterer spezifischer Diskriminierungen werden in Art. 18-19 (ex 16d-16e) AEUV übernommen.

Wie schon im VV vorgesehen, **wird die Union der EMRK beitreten**, deren Grundrechte zusammen mit den gemeinsamen Verfassungsüberlieferungen der Mitgliedstaaten bereits als allgemeine Grundsätze Teil des Unionsrechts sind (Art. 6 (ex 6) Abs. 2-3 EUV).³⁰ Die EU-Grundrechte-Charta „bekräftigt“ ihrerseits die EMRK-Grundrechte (1. Erklärung zur EU-Grundrechte-Charta). In diesem Zusammenhang soll der Dialog zwischen dem Luxemburger EuGH und dem Straßburger EGMR intensiviert werden (2. Erklärung zu Art. 6 (ex 6) Abs. 2 EUV).

Insgesamt dürfte der Lissabon-Vertrag den „Dschungel“ des Verhältnisses der verschiedenen europäischen Grundrechte zueinander kaum gelichtet haben. Der EU-Praxis und der europäischen Gerichtsbarkeit in Luxemburg und Strassburg verbleiben gewichtige Aufgaben.

Demokratische Grundsätze

Zur Stärkung des demokratischen Charakters der Union gehören die **„Bestimmungen über die demokratischen Grundsätze“**, insbesondere in Art. 9-11 (ex 8-8b) EUV. Sie sind dem

²⁹ Näher *Rengeling/Szczekalla*, Grundrechte in der EU, 2004, bes. S.285 ff.; *J.Meyer* (Hrsg.), Charta der Grundrechte der EU, 2. Aufl. 2006;

³⁰ Zu den Problemen *Winkler*, Der Beitritt der Europäischen Gemeinschaften zur EMRK, 2000; *Brummer*, Konkurrenz um Menschenrechte in Europa : die EU und der Europarat, Integr. 2008, S. 65 ff.; u.a. bedarf es einer Vertragsänderung, EuGHE 1996, I-1759 ff. Gutachten 2/94. Der LV sieht sie nunmehr vor.

VV entnommen, wo sie als „das demokratische Leben der Union“ titulierte worden waren.³¹ Achtung der **Gleichheit** der Bürgerinnen und Bürger sowie das **Bekenntnis zur repräsentativen Demokratie** als Fundament der Union unter gleichzeitiger Beifügung einiger **direkt-demokratischer Elemente**, vor allem des Gesetzesbegehrens von mindestens einer Million Unionsbürger aus einer erheblichen Anzahl von Mitgliedstaaten bilden den Kern der demokratischen Grundsätze. Auch wenn sie lediglich deklaratorischen Charakter haben, stellen die Grundsätze die offizielle Antwort der Verträge auf die oftmals gestellte Frage nach der demokratischen Legitimation der EU dar.

Institutionen

Der **neue „institutionelle Rahmen“**, welchen der Lissabon-Vertrag weitgehend dem Verfassungsvertrag 2004 entnimmt (Art. 13-19 (ex 9-9f) EUV mit näherer Ausführung in Art. 223-287 (ex 190-248) AEUV), ist zentraler Bestandteil der EU-Verfassungsreform seit Nizza.³² Die wesentlichen Neuerungen gehen bereits auf den Verfassungskonvent 2002-2003 zurück. Trotz einiger „Verwässerungen“ aufgrund von Forderungen der Euroskeptiker insbesondere aus Polen, besteht Hoffnung, dass die Lissaboner Union der 27 Mitgliedstaaten **Handlungsfähigkeit zurückgewinnt** und dass ihre Rechtsakte gleichzeitig stärker demokratisch legitimiert werden als bisher.

Als wichtigste Reformschritte sind hervorzuheben :

Art. 13 (ex 9) EUV benennt nunmehr **sieben Organe der Union** :

(1) **Europäisches Parlament** (Art. 14 (ex 9a) EUV; Art. 223-234 (ex 190-201) AEUV):³³ Stärkung seiner Rechte vor allem durch das „ordentliche Gesetzgebungsverfahren“ (bisherige Mitentscheidung) als Regelverfahren sowie bei den Haushaltsbefugnissen. Das Parlament steht nunmehr weitgehend „auf Augenhöhe“ mit dem Rat. Beide Organe sind aufeinander angewiesen. Die Größe des Parlaments sinkt von 785 auf 750 Abgeordnete.³⁴ Dies geht im Sinne der „degressiven Proportionalität“ ein weiteres Mal zu Lasten der größeren Mitgliedstaaten. Deutschland wird künftig im Europäischen Parlament über 96 statt 99 Abgeordnete verfügen.

³¹ Calliess, Das Demokratieprinzip im europäischen Staaten- und Verfassungsverbund, FS Ress, 2005, S. 399 ff.; Crum, Tailoring Representative Democracy to the EU, ELJ 2005, S.453 ff.

³² Blumann, Les institutions de l'Union dans le cadre du Traité établissant une Constitution pour l'Europe, RTDE 2005, S. 345 ff. ; Ausführlich Bradley, A Handbook of EU Institutional Law, 2005.

³³ Corbett/Jacobs/Shackleton, The European Parliament, 5. Aufl. 2003; Maurer/Wessels, Das Europäische Parlament nach Amsterdam und Nizza, 2003.

³⁴ In Wahrheit wird das Parlament 751 Abgeordnete umfassen. Auf der Regierungskonferenz 2007 wurde Italien in letzter Minute ein zusätzlicher Sitz zugeteilt. Um die „Fiktion“ der 750 Abgeordneten aufrechtzuerhalten, formuliert Art. 14 (ex 9a) EUV : „Ihre Anzahl darf 750 nicht überschreiten, zuzüglich des Präsidenten.“ Dieser ist voll berechtigtes Mitglied wie alle Abgeordneten.

(2) **Europäischer Rat der Staats- und Regierungschefs** (Art. 15 (ex 9b) EUV; Art. 235-236 (ex 201a-201b) AEUV):³⁵ Der ER wird als Führungsgremium der EU aufgewertet. Er besitzt nunmehr Organqualität und wird von einem zweieinhalb bis fünf Jahre amtierenden hauptamtlichen Präsidenten geleitet.

(3) **Rat** (Art. 16 (ex 9c) EUV; Art. 237-243 (ex 204-210) AEUV; Titel II des Protokolls über die Übergangsbestimmungen (Qualifizierte Mehrheit); Sog. „Ioannina-Protokoll“; 7. und 8. Gemeinsame Erklärung zu den Verträgen):³⁶ Die allgemeinen Regelungen über den (Minister)Rat sind im Vergleich mit den Nizza-Bestimmungen weithin unverändert geblieben, insbesondere die gleichberechtigte Rotation zwischen den Mitgliedstaaten. Der Hohe Vertreter der Union für Außen- und Sicherheitspolitik wird ständiger Vorsitzender des Rates „Auswärtige Angelegenheiten“. Bei Beratungen über Gesetzgebungsakte tagt der Rat künftig öffentlich. Der Rat entscheidet häufiger als bisher mit einfacher oder qualifizierter Mehrheit. Hauptsächlicher Streitpunkt der Regierungskonferenz 2007 war infolge des erbitterten polnischen Widerstandes die Übernahme der in Art. I-25 VV vorgesehenen **neuartigen qualifizierten Mehrheit als „Doppelte Mehrheit“** von 55% der Mitgliedstaaten aus mindestens 15 EU-Staaten sowie 65 % der EU-Bevölkerung in die Lissabon-Regelung. Der schließlich gefundene überaus komplizierte Kompromiß verschiebt diese Reform mit zusätzlichen Kautelen auf 2014 und unter bestimmten Voraussetzungen spätestens auf 2017. Selbst dann ermöglicht die sog. „Ioannina-Formel“ evtl. erhebliche Verzögerungen der Entscheidungsfindung.

(4) **Europäische Kommission** (Art. 17-18 (ex 9d-9e) EUV; Art.244-250 (ex 213-219) AEUV):³⁷ Die Kommission wird durch die künftige Wahl des Kommissionspräsidenten durch das Parlament unter Berücksichtigung der Wahlen zum EP demokratisch gestärkt. Ein Vizepräsident der Kommission ist der vom Europäischen Rat ernannte „Hohe Vertreter der Union für Außen- und Sicherheitspolitik“ (im VV noch „Außenminister der Union“ genannt), der die Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik leitet (Art. 18 (ex 9e) EUV) Er soll von einem „Europäischen Auswärtigen Dienst“ unterstützt werden (15. Erklärung zu den Bestimmungen der Verträge).

³⁵ *Oppermann*, Ein Präsident für Europa ? FS Badura, 2004, S.1113 ff. *Ludlow*, Die Führung der EU durch den Europäischen Rat, Integr. 2005, S. 3 ff.; *Kietz/Maurer*, Bilanz und Zukunft der Präsidentschaft im System des Rates der EU, Integr. 2008, S. 21 ff.

³⁶ *K.Fischer*, Ratsreform, EU-Magazin 9/2002, S.24 f. ; *Everling*, Mehrheitsabstimmung im Rat der EU nach dem Verfassungsvertrag, FS Zuleeg 2005, S. 176 ff.; zu dem Kompromiß des LV zur qualifizierten Mehrheit einschließlich „Ioannina“ näher *K.-H. Fischer* (Anm.1), S. 129 ff.

³⁷ *Nass*, Eine Institution im Wandel : Die Europäische Kommission, FS Mestmäcker, 1996, S. 411 ff.; *Tsakatika*, Claims to Legitimacy : The European Commission between continuity and change, JCMS 2005, S. 193 ff.; zum Hohen Vertreter der Union für Außen- und Sicherheitspolitik („Außenminister“) *Calliess/Ruffert*, Verfassung der EU (Komm.), 2006, S. 342 ff.

Bis 2014 bleibt es beim problematischen Umfang der Kommission mit je einem Mitglied für jeden EU-Staat. Anschließend wird die Zahl mittels „gleichberechtigter Rotation“ auf 2/3 der EU-Mitglieder gekürzt. Auch diese Regelung begünstigt die kleineren Mitgliedstaaten.

(5) **Gerichtshof der Europäischen Union** (Art. 19 (ex 9f) EUV; Art. 251-281 (ex 221-245 AEUV):³⁸ Der LV übernimmt im Wesentlichen die -geringen- Neuerungen des VV (Insbesondere „Gerichtshof der EU“= neue Bezeichnung als Oberbegriff für den Gerichtshof (bisher Gericht der EGen), das Gericht (bisher Gericht erster Instanz) und die Fachgerichte (bisher Gerichtliche Kammern); evtl. Erhöhung der Zahl der Generalanwälte mit einem ständigen Generalanwalt für Polen; Bildung eines Ausschusses von „Sieben Weisen“, die vor der Ernennung von Richtern und Generalanwälten Stellungnahmen abgeben; mögliche Bildung von Fachgerichten im ersten Rechtszug; evtl. neue Zuständigkeiten im Bereich des Geistigen Eigentums)

(6) **Europäische Zentralbank** (Art. 13 (ex 9) Abs. 3 EUV; Art. 282-284 (ex 245a-245 b) AEUV).³⁹ Die EZB geht wie im VV ihrer „solitären“ Stellung außerhalb der sonstigen Organe (Art. 8 EGV) verlustig und wird unter die Organe eingereiht. Ansonsten bleibt es bei der früheren Regelung des EGV einschließlich der Unabhängigkeit der EZB.

(7) **Rechnungshof** (Art. 13 (ex 9) Abs. 3 EUV) Art. 285-287 (ex 246-248) AEUV : Hier gilt so gut wie unverändert die frühere Regelung des EGV.

- Europäisches Parlament, Rat und Kommission werden wie schon bisher vom **Wirtschafts- und Sozialausschuß** (WSA-Art. 300-304 (ex 256a-262) AEUV) sowie vom **Ausschuß der Regionen** (AdR – Art. 305-307 (ex 263-265) AEUV)) als „Beratende Einrichtungen der Union“ unterstützt (Art. 13 (ex 9) Abs. 4 EUV).⁴⁰ Beide Gremien unterliegen den Regelungen des VV, welche den EGV nur geringfügig änderten. Der AdR verfügt nunmehr über ein Klagerecht beim EuGH in Subsidiaritätsfragen gemäß dem Subsidiaritätsprotokoll. Die im VV vorgesehene protokollarische Voranstellung des AdR gegenüber dem WSA ist im LV wieder aufgehoben worden.

Auch die Einrichtung und Aufgabenstellung der **Europäischen Investitionsbank** (EIB) als besondere Rechtspersönlichkeit „neben“ den Organen und Beratenden Einrichtungen sind in Art. 308-309 (ex 266-267) AEUV gegenüber EGV und VV nahezu unverändert geblieben.

³⁸*Barents*, The Court of Justice in the Draft Constitution, Maastricht Journal of European and Comparative Law 2004, S. 121 ff.; *Dony/Bribosia*, (Hrsg.), L'avenir du système juridictionnel de l'UE, 2004.

³⁹ *M. Seidel*, Die Stellung der EZB nach dem Verfassungsvertrag, 2004; *Gaitanides*, Die Verfassung für Europa und das Europäische System der Zentralbanken, FS Zuleeg, 2005, S. 550 ff.

⁴⁰ *Hrbek*, Die Regionen im Verfassungsvertrag, in : Jopp/Matl, Verfassungsvertrag, 2004, S. 169 ff.; *Wiegner*, Die Funktion des Wirtschafts- und Sozialausschusses als demokratisches Element in der EG, 2004; *Hoffschulte*, Kommunale Selbstverwaltung im Entwurf des EU-Verfassungsvertrages, DVBl. 2005, S. 202 ff.

Rechtsakte und Gesetzgebungsverfahren

Eine ziemlich überflüssige Rücksichtnahme auf die „Staatlichkeitsphobie“ der Euroskeptiker liegt im Verzicht des Lissabon-Vertrages auf die in Art. I-33 VV vorgesehene zeitgemäße Neubenennung der EU-Rechtsakte (Gesetz, Rahmengesetz, Verordnung usw.). Stattdessen kehrt Art. 288 (ex 249) AEUV zu den antiquierten Bezeichnungen von 1958 (Verordnung, Richtlinie usw.) zurück. Andererseits werden Europäisches Parlament und Rat weiterhin als die „Gesetzgeber“ der Union bezeichnet (Art. 14 (ex 9a) und Art. 16 (ex 9c) EUV) und es wird vom „Gesetzgebungsverfahren“ gesprochen !

Bei der EU-Gesetzgebung (Art. 289-299 (ex 249a-256) AEUV) steht wie bereits im VV das **„ordentliche Gesetzgebungsverfahren“** im Vordergrund.⁴¹ Es entspricht mit gewissen Abwandlungen des VV und LV dem Mitentscheidungs(Kodezions)verfahren des EGV. Parlament und Rat sind hier gleichberechtigte Beteiligte, die grundsätzlich auf Vorschlag der Kommission tätig werden. Wie bisher kann der Rat, von wenigen Ausnahmen abgesehen, den Kommissionsvorschlag nur einstimmig ändern (Art. 293 (ex 250) AEUV). Ebenso bleibt dem Parlament das Gesetzgebungsinitiativrecht weiter versagt. Diese Kernpunkte des sog. **Gemeinschaftsverfahrens** („Methode *Monnet*“) bleiben damit erhalten.

Neben dem ordentlichen steht in einigen von den Verträgen besonders bestimmten Fällen ein **„besonderes Gesetzgebungsverfahren“**.⁴² Unter dieser Bezeichnung verbergen sich die bisherigen Anhörungs- oder Zustimmungsverfahren, bei denen entweder der Rat oder Parlament in der Vorhand sind. Ferner gibt es Gesetzgebungsakte auf Initiative einer Gruppe von Mitgliedstaaten, des Parlaments oder in einigen anderen Fällen. Hier (z.B. bei Gesetzgebung im Bereich des Raumes der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts) entfällt das Vorschlagsmonopol der Kommission.

Im Großen und Ganzen sind die Grundstrukturen der EU-Gesetzgebung erhalten geblieben. Wesentlich ist vor allem die **Stärkung des Parlaments** durch vielfältigen Übergang zum ordentlichen Gesetzgebungsverfahren innerhalb der Lissaboner Union.

Finanzen und Haushalt

Bei den Finanzvorschriften und dem Haushaltsgebaren der Union (Art. 310-325 (ex 268-280) AEUV) übernimmt der LV mit verschiedenen Verbesserungen die bereits vom VV

⁴¹Näher *Calliess/Ruffert* (Anm. 37), S. 434 ff.

⁴² Aufzählung der Fälle bei *Calliess-Ruffert* (Anm. 37), S.436.

vorgesehenen Reformen.⁴³ Obwohl auch hier gewisse Stärkungen der Parlamentsrechte vorgesehen werden, bleibt die Position des Rates in diesem neuralgischen Bereich stärker als im allgemeinen Gesetzgebungsverfahren.

Die Union finanziert sich wie bisher grundsätzlich vollständig aus Eigenmitteln. **Das System der Eigenmittel** wird nach einem besonderen Gesetzgebungsverfahren vom Rat einstimmig festgelegt, wobei der Rat das Parlament lediglich anhört. Dagegen wird der in EURO aufgestellte **mehrfährige Finanzrahmen**, der die Entwicklung der Eigenmittel bestimmt, vom Rat zwar ebenfalls einstimmig beschlossen, bedarf jedoch der Zustimmung des Parlaments mit der Mehrheit seiner Mitglieder. Damit wird die bisherige mehrjährige finanzielle Vorausschau auf der Grundlage einer interinstitutionellen Vereinbarung von Parlament, Rat und Kommission durch eine klare Regelung abgelöst.

Der **Jahreshaushaltsplan der Union** wird im Wesentlichen nach den bisherigen Regeln aufgestellt, beschlossen und „geföhrt“. Auch die Betrugsbekämpfung soll sich nach den bereits im EGV entworfenen Bestimmungen vollziehen.

Vertragsänderung

Der LV übernimmt für künftige Änderungen des EUV und des AEUV in Art. 48 (ex 48) EUV grundsätzlich die Unterscheidung zwischen einem ordentlichen und einem vereinfachten Änderungsverfahren. Bei beiden Verfahren handelt es sich im Kern um ein klassisch-völkerrechtliches *Procedere*, an dessen Ende zum Inkrafttreten der Änderungen das Ratifikationsverfahren nach den nationalen verfassungsrechtlichen Vorschriften steht.

Im Falle des **ordentlichen Änderungsverfahrens** beschließt der Europäische Rat bei gewichtigen Änderungen die **Einberufung eines Konvents** nach dem Vorbild des Verfassungskonvents 2002-2003. Der Konvent richtet Empfehlungen über die in Frage stehenden Änderungen an die anschließend entscheidende Regierungskonferenz. Mit dem ordentlichen Änderungsverfahren scheint die „Konventsmethode“ endgültig zum Bestandteil der Fortentwicklung des EU-Primärrechts geworden zu sein – eine Reverenz an den „Post-Nizza-Prozeß“.⁴⁴

Das **vereinfachte Änderungsverfahren** kann auf die operativen EU-Politiken im Dritten Teil des AEUV Anwendung finden. Hier ersetzt ein einstimmiger Beschluß des Europäischen

⁴³ *Heinemann*, Perspektiven einer künftigen EU-Finanzverfassung, Integr. 2003, S. 228 ff.; *Magiera*, Die Finanzordnung im Verfassungsvertrag der EU, FS Ress, 2005, S. 623 ff.; *Ohler*, Die Finanzverfassung der Union, in: Streinz/Ohler/Herrmann, Die neue Verfassung für Europa, 2005, § 7.

⁴⁴ *Einem* (Anm. 8).

Rates über die in das Ratifikationsverfahren zu überführenden Änderungen die Einberufung einer Regierungskonferenz. Unter bestimmten – unwahrscheinlichen – Voraussetzungen kann der Europäische Rat mittels einer sog. „Passerelle“ mit qualifizierter Mehrheit entscheiden.

Das generelle Misstrauen des Lissabon-Vertrages gegen zu weitgehende EU-Befugnisse findet auch bei der Vertragsänderung Ausdruck. Erstmals wird in Art. 48 (ex 48) Abs. 2 EUV ausdrücklich festgehalten, dass Änderungen nicht nur die Ausdehnung, sondern auch eine **Verringerung der Unionskompetenzen** zum Ziel haben können („Renationalisierung von Unionskompetenzen“).⁴⁵ Im vereinfachten Änderungsverfahren dürfen der Union keine zusätzlichen Zuständigkeiten übertragen werden (Art. 48 (ex 48) Abs. 6 EUV).

Beitritt zur Union und Nachbarschaftspolitik

Die Lissaboner Union bleibt wie bisher für „jeden europäischen Staat“ beitriffs offen (Art. 49 (ex 49) EUV). Im Lichte der Entwicklung zur „Mega-Union“ von bereits 27 Mitgliedern, die nach ihren Grenzen sucht, **ist der Beitrittsartikel jedoch etwas vorsichtiger formuliert worden.** Während der Beitrittskandidat nach dem alten Art. 49 EUV die „Grundsätze des Art. 6 achten“ muß, soll er nunmehr die in Art. 2 (ex 1a) EUV weitergehend ausformulierten „Werte“ der Union achten und sich für ihre Förderung einsetzen. Außerdem berücksichtigt der Rat gemäß dem neuen 4. Satz des Art 49 (ex 49) EUV bei seinem Urteil über den jeweiligen Beitritt „die vom Europäischen Rat vereinbarten Kriterien“. Dieser von Österreich in der Regierungskonferenz 2007 durchgesetzte Zusatz zielt auf die sog. **„Kopenhagen-Kriterien“ von 1993.** Unter ihnen befindet sich „die Fähigkeit der Union, neue Mitglieder aufzunehmen und zugleich die Stoßkraft der europäischen Integration zu erhalten“.⁴⁶ Bei künftigen Beitritten ist nicht mehr nur die „EU-Fähigkeit“ des Beitrittskandidaten relevantes Vertragskriterium, sondern ebenso das objektive Merkmal der Absorptionsfähigkeit der Union.

Als positive Alternative zur zurückhaltenderen Ausgestaltung der Beitrittsklausel will die Union mittels spezieller Übereinkünfte „besondere Beziehungen zu den Ländern in ihrer Nachbarschaft entwickeln“ (Art. 8 (ex 7a) EUV).⁴⁷ Diese bereits im VV vorgesehene

⁴⁵ Auch hier handelt es sich um eine Reaktion auf die öfters extrem „ausdehnende“ Handhabung von EG-Kompetenzen in der Vergangenheit, z.B. bei der Inanspruchnahme des Art. 308 (ex 235) EG-Vertrag. Die Möglichkeit der Rückübertragung von EU-Zuständigkeiten auf die Mitgliedstaaten, z.B. durch eine „Verfallklausel“ (Sunset Clause), war bereits im Verfassungskonvent vergeblich eingefordert worden, vgl. *Oppermann*, Eine Verfassung für die EU, DVBl. 2003, S. 1165 ff. (1173).

⁴⁶ *Oppermann*, Die Grenzen der EU oder das Vierte Kopenhagener Kriterium, FS Zuleeg, 2005, S. 72 ff.

⁴⁷ Die Idee der Nachbarschaftspolitik ging von einer Initiative der Kommission aus : *Wider Europe – Neighbourhood. A new Framework for Relations with our Eastern and Southern Neighbours*, KOM (2003) 104 vom 11.3.2003 ; *Hummer*, Nachbarschaftspolitik vor und nach dem Verfassungsvertrag, Integr. 2005, S. 233 ff.

„**Nachbarschaftspolitik**“ der EU hat zum Ziel einen „Raum des Wohlstands und der guten Nachbarschaft, der auf den Werten der Union aufbaut und sich durch enge, friedliche Beziehungen auf der Grundlage der Zusammenarbeit auszeichnet“.

Operative EU-Politiken

Der größte Teil des AEUV dient - wie schon Teil III des VV - der meist wörtlichen und gelegentlich ergänzten **Übernahme der operativen EU-Politiken aus dem EGV**. Sie können hier nur gestreift werden.⁴⁸ Weitgehend **unverändert** bleiben die Regeln zu Binnenmarkt, Freizügigkeit, Kapital- und Zahlungsverkehr, Verkehr, Wettbewerb, Steuern, Rechtsangleichung (mit einer zusätzlichen Kompetenz zum Schutz der Rechte des geistigen Eigentums), Wirtschafts- und Währungspolitik, Beschäftigungspolitik, Sozialpolitik, Berufliche Bildung/Jugend (mit neuer Einfügung des Sports), Kultur, Gesundheit, Verbraucherschutz, Transeuropäische Netze, Industrie, Wirtschaftlicher, Sozialer (und nunmehr auch Territorialer) Zusammenhalt, Forschung, Technologische Entwicklung (nunmehr einschließlich der Raumfahrt), Umwelt (nunmehr unter Einschluß der Bekämpfung des Klimawandels), Assoziierung der Überseeischen Länder und Hoheitsgebiete.

Dem VV wurden die **neuen Titel** zu Energie (Art. 194 (ex 176a) AEUV (einschließlich der Betonung europäischer Energiesolidarität (Art. 122 (ex 100) AEUV), zu Tourismus (Art. 195 (ex 176b) AEUV), Katastrophenschutz (Art. 196 (ex 176c) AEUV) und zur Verwaltungszusammenarbeit (Art. 197 (ex 176 d) AEUV) entnommen.

Die beiden wichtigsten Neuerungen im Bereich der Politiken – auch sie schon im VV vorgesehen – sind zum einen die Überführung der Regelung zum Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts (RFSR) aus dem alten EUV unter die Politiken des AEUV (Art. 67-89 (ex 61-69h) AEUV. Diese „**Auflösung des dritten Pfeilers**“ der alten EU erfolgt mit mancherlei Sonderregelungen.⁴⁹

Sehr zaghaft und unübersichtlich ist dagegen der wortreiche Versuch einer Zusammenfassung des „**Auswärtigen Handelns der Union**“ geraten (Einerseits Art.21-46 (ex 10a-28e) EUV, andererseits Art. 205-221 (ex 188a-188q) AEUV).⁵⁰ Gemeinsam sind lediglich einige allgemeine Grundsätze, von denen sich die EU bei ihrem Handeln auf internationaler Ebene leiten lässt. Im übrigen enthält der EUV eine vorsichtige

⁴⁸ Kommentierung der operativen Politiken bei *K.-H.Fischer* (Anm.1)

⁴⁹ *Müller-Graff*, Der „Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts“ im neuen Verfassungsvertrag für Europa, FS Zuleeg, 2005, S. 605 ff.

⁵⁰ *Gordillo*, The Draft EU Constitution and the World Order ERPL 2004, S. 281 ff.; *Hallstein-Institut* (Hrsg.), Die europäische Verfassung im globalen Kontext, 2004; *Yataganas*, Un cadre institutionnel intégré pour une politique extérieure commune de l'UE, ERPL 2004, S. 263 ff.

Fortentwicklung der Regeln zur Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik (GASP) sowie der Anfänge einer Gemeinsamen Verteidigungspolitik. Es verbleibt insoweit bei dem überkommenen **intergouvernementalen, einstimmigem Vorgehen**.

Der AEUV enthält andererseits die schon unter dem EGV und dem VV **integrierten Teile des auswärtigen Handelns** (Gemeinsame Handelspolitik, Entwicklungszusammenarbeit, Wirtschaftliche, finanzielle und technische Zusammenarbeit mit Drittländern, Humanitäre Hilfe, sowie die allgemeinen Regeln über Internationale Übereinkünfte der Union und ihre Beziehungen zu Internationalen Organisationen und Drittländern einschließlich der Delegationen der Union).

Bei Lichte betrachtet behält die Lissaboner EU im Auswärtigen Bereich dieselbe Teilung zwischen einem zwischen- und einem überstaatlichen Sektor bei, wie sie seit dem Maastricht-Vertrag 1992 festgelegt worden ist. Die EU-Staaten - mit Großbritannien an der Spitze - betrachten die klassische Außenpolitik weiterhin als ihren *Domaine réservé* und beschränken die Integration auf die Außenwirtschaftspolitik.

Gesamteindruck

Wie bereits eingangs bemerkt, bleibt der Gesamteindruck vom Vertrag von Lissabon **zwiespältig**, wenn man von seinem verschachtelten Inhalt Kenntnis genommen hat. Die Regierungskonferenz 2007 hat unter dem Stichwort „**Erhaltung der Substanz des Verfassungsvertrages**“ von ihm zu retten gesucht, was zu retten war, ohne in nennenswertem Umfang eigene Konzepte an seine Stelle zu setzen. Stattdessen ist das Gehäuse der EU von Nizza in Gestalt des früheren EU- und des EG-Vertrages erhalten geblieben und - neben manchen Verschlimmbesserungen - weithin mit wenig veränderten Artikeln des Verfassungsvertrages 2004 gefüllt worden.

Freunde der Integration mögen damit in der EU von Lissabon eine Art „**verschleierte EU-Verfassung**“ sehen, die ihren Namen nicht nennen darf, um die Ratifikation des unverständlichen „Artikel-Vertrages“ vom 13.12. 2007 in euroskeptisch orientierten Mitgliedstaaten nicht zu gefährden. Versteht man unter einer Verfassung die wohlgeordnete und für den Bürger lesbare und verständliche Grundordnung eines nationalen oder transnationalen Gemeinwesens, zögert man jedoch, sich an solcher Begriffsjurisprudenz zu beteiligen. Selbst für den Kenner des europäischen Rechts ist es ein mühevolleres Geschäft, die Rechtsgestalt der Lissaboner EU in dem komplizierten Zusammenspiel des neuen EU-Vertrages mit dem zum Vertrag über die Arbeitsweise der Union mutierten EG-Vertrag zu

begreifen. **Anstatt mehr Bürgernähe auszustrahlen, wird das Europarecht noch stärker als bisher Spezialistenmaterie.**⁵¹

Politisch bleibt am wichtigsten die Abschätzung, ob mit Lissabon wenigstens das andere Ziel der seit 2001 unternommenen EU-Reform erreicht worden ist, nämlich die Union der 27 für ihre künftigen Herausforderungen im 21. Jahrhundert durch die Neuordnung der Institutionen **handlungsfähig zu erhalten.**

III. „Lissabon oder der Tod ?“

Polen hatte im Kampf um sein Stimmgewicht bei der qualifizierten Mehrheitsentscheidung im Rat seit der ersten Regierungskonferenz 2003-2004 mehrfach den Schlachtruf „Nizza oder der Tod“ geprägt, um sein Beharren auf den für Polen günstigen Regelungen der Nizza-Konferenz 2001 theatralisch zu manifestieren. Ist die heutige Lage der EU derart, dass vom Inkrafttreten des Reformvertrages 2009 die **Zukunft der Union** abhängt („Lissabon oder der Tod“)?

Man soll gewiß nicht übertreiben. Viele der Entscheidungen des Lissabon-Vertrages bleiben hinter den berechtigten Erwartungen zurück, welche an eine überzeugende Reform der EU mit Blick auf ihren qualitativen Sprung in die Osterweiterung 2004/2007 geknüpft wurden. Gleichwohl geht **das vorherrschende politische Urteil über den Lissabon-Vertrag** mit guten Gründen davon aus, dass die „Groß-EU“ der bisher 27 Mitgliedstaaten durch die weitgehenden Übernahmen aus dem Verfassungsvertrag und damit indirekt aus dem Konventsentwurf wieder hinreichend handlungsfähig werden könnte, um für geraume Zeit ihre Aufgaben zu bewältigen.⁵²

Das Inkrafttreten des Reformvertrages bedeutet eine **wichtige Weichenstellung für die Zukunft der Union.**⁵³ Wenn nicht Vieles täuscht, steht die EU nach ihrem Übergang in die „Mega-Union“ am Scheidewege. Wenn sie in reformiertem Gewande der **integrierte**

⁵¹ Berechtigte Kritik bei v.Arnim, Wohin treibt Europa ? NJW 2007, S.2531 ff.; Scheerer, Grundlagenvertrag der EU : Bürgernähe und Stil auf der Strecke geblieben, Handelsblatt, 19.10.2007.

⁵² Statt vieler : Konventspräsident *Giscard d'Estaing* („Die vorgeschlagenen Werkzeuge sind intakt. Die EU wird besser funktionieren können“); Ministerpräsident *Socrates* („Neuer Moment im Aufbau Europas, das moderner, effizienter und demokratischer wird“). - Scharfe Kritik kam erwartungsgemäß von den liberalen Ökonomen der European Constitutional Group (*Roland Vaubel* u.a. : „...wird die Zentralisierung in Europa nicht korrigieren“).

⁵³ *Oppermann*, Von der Gründungsgemeinschaft zur Mega-Union – Eine europäische Erfolgsgeschichte ? DVBl. 2007, S. 329 ff.; *Purini*, Die Europäische Union der Zukunft. Zwischen Binnenmarkt, Verfassung und Kerneuropa, in: Calliess (Hrsg.), Verfassungswandel im europäischen Staaten- und Verfassungsverbund, 2007, S.3 ff.

Staatenverbund und die Wertegemeinschaft bleiben will, als die sie vor gut 50 Jahren mit den Römischen Verträgen angetreten ist, bedeuten die institutionellen Reformen von Lissabon ein unerlässliches Minimum. Die Erfahrungen mit den unterschiedlich ausgestalteten „drei Säulen“ der von Maastricht 1992 bis Nizza 2001 geschaffenen Strukturen haben mehr und mehr zu Immobilismus und wieder aufkeimender Renationalisierung geführt. Seit dem Inkrafttreten der Osterweiterung ist kaum noch nennenswerte neue EU-Rechtsetzung verabschiedet worden. Dienstleistungs- und Chemie-Richtlinie (REACH) waren noch Werk der früheren *Prodi*-Kommission.

Ein Ausbleiben der Lissabon-Reform würde zwar nicht den „Tod“ der Union bedeuten, begünstigte aber wahrscheinlich ihre langsame Transformation in ein **lockeres Freihandelszonenähnliches Wirtschaftsgebilde**. Juristisch träte allmählich zwischenstaatliche Zusammenarbeit völkerrechtlichen Gepräges an die Stelle der normativen Verbindlichkeit des klassischen Europarechts. Den Mitgliedstaaten eröffneten sich Spielräume, eigene Wege zu gehen. Großbritannien und einige andere Mitglieder würden eine solche „Family of Nations“ (*Margaret Thatcher*) wohl der Disziplin der Integrationsgemeinschaft vorziehen.

Der **Rückschritt** wäre jedoch unübersehbar, wenn die in Rom vor einem Halbjahrhundert begonnene Schaffung einer europäischen Friedens- und Wirtschaftsmacht auf der Grundlage gemeinsamer Werte und eines von den Staaten und Bürgern akzeptierten *Jus commune europaeum* sich mittelfristig wieder in das **alte Europa der nationalstaatlichen Souveränitäten** auflöste.⁵⁴ Der Traum vom Europäischen Bundesstaat ist in der Mega-Union von 27 und demnächst noch mehr Mitgliedern endgültig ausgeträumt. Jedoch bietet nur die modernisierte Fortführung der von den EU-Gründerstaaten in den fünfziger Jahren genial ersonnenen **engen Staatenunion** für Europa die Chance, zu Hause und in der globalisierten Welt die Rolle zu spielen, in der die Kräfte des alten Kontinents sich voll zu entfalten vermögen. Bei dem in Lissabon Ende 2007 eingeleiteten **zweiten Anlauf**, der heutigen Union ihr angemessene Rechtsgrundlagen zu geben, steht mehr auf dem Spiel als eine neue Urkunde, mag man sie als Verfassung oder Vertrag bezeichnen.⁵⁵

⁵⁴ Ungeachtet aller Probleme betrug die Zustimmung der deutschen Bevölkerung zur Mitgliedschaft ihres Landes in der EU nach der „Eurobarometer“-Umfrage der Kommission vom Herbst 2007 67 Prozent. – Ein britisches Plädoyer für die Integrationsgemeinschaft bei *Leonard*, Warum Europa die Zukunft gehört, 2007.

⁵⁵ Bis Mitte Februar 2008 haben bereits 5 Mitgliedsländer den Lissabon-Vertrag parlamentarisch ratifiziert, darunter der „Neinsager“ von 2005 Frankreich.

