

Neue Impulse durch den Lissabon-Vertrag?

Thesenvortrag

Anpassungsbedarf bei den Institutionen?

Gliederung

I. Die institutionellen Reformen des Vertrages von Lissabon

1. Der Vertrag von Lissabon als Abschluss des Post-Nizza-Prozesses
2. Der Auftrag von Laeken
3. Modifizierte Übernahme der institutionellen Reformen des gescheiterten Vertrags über eine Verfassung für Europa in den Vertrag von Lissabon
4. Die Abschaffung der Säulenstruktur - Sonderstellung der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik (GASP)

II. Probleme der Realisierung - Anpassungsbedarf

1. Umsetzungs- und Anpassungsbedarf auf Unionsebene und auf der Ebene der Mitgliedstaaten
2. Anpassungsbedarf auf Unionsebene
 - a) Bestimmung des Präsidenten des Europäischen Rates – Vermeidung von Kompetenzkonflikten
 - b) Reduktion der Kommission
 - c) Zusammensetzung des Europäischen Parlaments
 - d) Abstimmung im Rat
 - e) Reform des Gerichtshofs
3. Anpassungsbedarf auf der Ebene der Mitgliedstaaten: das Beispiel Deutschland
 - a) Beteiligung der nationalen Parlamente
 - aa) Generell
 - bb) Insbesondere in grundrechtlich relevanten Bereichen der bisherigen PJZS
 - b) Wahlen zum Europäischen Parlament
 - c) Besetzung der Richter und Generalanwälte am Gerichtshof der Europäischen Union (bislang EuGH und EuG)
 - d) Besetzung der Kommission
 - e) Vollzug des Unionsrechts - Rechtsschutz

III. Ausblick

Thesenreferat

I. Die institutionellen Reformen des Vertrags von Lissabon

1. Durch das unter deutscher Präsidentschaft vereinbarte konkrete „Mandat“ des Europäischen Rates vom Juni 2007 und die darauf basierende Regierungskonferenz unter portugiesischer Präsidentschaft wurde mit dem zunächst „Reformvertrag“ genannten, jetzt amtlich als „Vertrag von Lissabon“ bezeichneten „Vertrag zur Änderung des Vertrags über die Europäische Union und des Vertrags zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft“ die „Verfassungskrise“ der Europäischen Union überwunden. Sobald der Vertrag von Lissabon von allen 27 Mitgliedstaaten ratifiziert ist, wird der sog. Post-Nizza-Prozess zur Reform der Europäischen Union abgeschlossen sein. Der Vertrag wird auf absehbare Zeit die Basis der Arbeit der Europäischen Union darstellen, die sich gleichwohl fortentwickeln wird.
2. Nach dem Scheitern des Verfassungsvertrages in den Referenden in Frankreich und den Niederlanden wurde im Rahmen der „Reflexionsphase“ klar, dass die Substanz des Verfassungsvertrags nur durch Aufgabe des Verfassungskonzepts und des Begriffs (Terminus) „Verfassung“ gerettet werden konnte.
3. Daher wurden neben dem Begriff „Verfassung“ auch alle „staatsähnlichen“ oder als solche empfundenen Elemente nicht in den Vertrag von Lissabon übernommen. Dies betrifft die Symbole (Art. I-8 EVV), den „Außenminister der Union“ sowie die Rechtsakte „Europäisches Gesetz“ und „Europäisches Rahmengesetz“ (Art. I-33 EVV) statt Verordnung und Richtlinie (Art. 249 Abs. 2 und 3 EGV); nur die Entscheidung (Art. 249 Abs. 4 EGV) wird durch den „Beschluss“ ersetzt (Art. 288 AEUV). Ganz konsequent ging man dabei nicht vor, sieht doch auch der Vertrag von Lissabon für die Union einen „Gesetzgeber“ (Art. 14 Abs. 1 und Art. 16 Abs. 1 EUV n.F.) und ein „Gesetzgebungsverfahren“ (Art. 289 AEUV) vor. Bemerkenswert ist, dass in diesem Zusammenhang auch die ausdrückliche Bestimmung über den Vorrang des Rechts der Union (Art. I-6 EVV) genannt wurde, so dass es aufgrund einer Erklärung beim gegenwärtigen Rechtszustand (Vorrang kraft verfassungsrechtlicher Ermächtigung nach der in diesem Rahmen von den nationalen Verfassungen und Verfassungsgerichten akzeptierten Rechtsprechung des EuGH, Rs. 6/64 – Costa/ENEL, Slg. 1964, 1251) bleibt, allerdings unter Einbeziehung des gesamten Rechts der Union (also auch insbesondere der bisherigen polizeilichen und justiziellen Zusammenarbeit in Strafsachen – PJZS), soweit dieses dazu inhaltlich geeignet ist (was hinsichtlich der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik – GASP jedenfalls grundsätzlich nicht der Fall ist).
4. Das Verfassungskonzept, das darin bestand, die bestehenden Verträge in einem einheitlichen, „Verfassung“ genannten Dokument aufgehen zu lassen, wurde durch die Änderung des den Namen behaltenden Vertrags über die Europäische Union (EUV) und des in „Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union“ (AEUV) umbenannten EG-Vertrages aufgegeben. Da Basis dieser Veränderungen die Reformen der Regierungskonferenz 2004 sind, bleibt die Substanz des Verfassungsvertrags erhalten.
5. Die Änderungen gegenüber dem Verfassungsvertrag betreffen nicht die materielle Substanz, sondern die Terminologie und die Symbolik. Somit ist der Vertrag von Lissabon in der Tat „alter Wein“, nämlich der Verfassungsvertrag, in „neuen Schläuchen“. Allerdings ist der neue Rahmen durchaus von Bedeutung, zeigt er doch – berücksichtigt man auch die Begleiterscheinungen – ein realistischeres Verständnis der Europäischen Integration und damit auch der „Verfassung“ Europas.

6. Wie die Umbenennung des EG-Vertrages zeigt, wird die Europäische Gemeinschaft in die einheitliche Europäische Union („Union“ genannt) übernommen, die deren Rechtsnachfolgerin ist (Art. 1 UAbs. 3 Satz 3 EUV nF) und ausdrücklich Rechtspersönlichkeit erhält (Art. 47 EUV nF). Grundlage dieser Union sind der EUV nF und der AEUV, die rechtlich gleichrangig sind. Die Charta der Grundrechte wird in der am 12. Dezember 2007 angepassten Fassung durch Art. 6 Abs. 1 EUV nF den Verträgen rechtlich gleichgestellt und gehört damit zum Vertragswerk von Lissabon. Das Vereinigte Königreich und Polen haben Ausnahmen vom Wirkungsbereich der durch den EuGH ausgelegten Grundrechtecharta im jeweiligen nationalen Bereich erlangt.
7. Der Verfassungsvertrag vom 29. Oktober 2004 sah zur Verbesserung der Arbeitsfähigkeit der auf 25 (1. Mai 2004) bzw. 27 (1. Januar 2007) und eventuell weitere (Kroatien, Türkei) Mitgliedstaaten erweiterten Union institutionelle Reformen insbesondere hinsichtlich des Europäischen Rates, der Bestellung eines „Außenministers der Union“, der Kommission, der Abstimmungsregeln im Rat (doppelt qualifizierte Mehrheit mit demographischem Element als Regelfall) sowie der Einbeziehung der nationalen Parlamente in den europäischen Entscheidungsprozess vor. Diese Reformen wurden mit Modifikationen in den Vertrag von Lissabon übernommen. Hier ist insbesondere die Umbenennung (sprachliche Entschärfung) des hinsichtlich der Kompetenzen (Einbeziehung der bisherigen Funktionen des für die Außenpolitik zuständigen Kommissars) unverändert bleibenden „Außenministers der Union“ (Art. I-28 EVV) in „Hoher Vertreter der Union für Außen- und Sicherheitspolitik“ (Art. 27 EUV nF) zu nennen.
8. Mit der einheitlichen Union überwindet der Vertrag von Lissabon die durch den Vertrag von Maastricht begründete „Säulenstruktur“ der Union mit den unterschiedlichen Bauelementen. Bislang bestehen neben der „vergemeinschafteten“ Europäischen Gemeinschaft (der in EG umbenannten EWG) als Erste Säule die ungeachtet starker Integration intergouvernemental strukturierten operativen Felder der EU, nämlich die Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik (GASP) als Zweite Säule und die Zusammenarbeit im Bereich Justiz und Inneres (ZBJI), die nach der „Vergemeinschaftung“ der Asyl- und Einwanderungspolitik durch den Vertrag von Amsterdam auf polizeiliche und justizielle Zusammenarbeit in Strafsachen (PJZS) reduziert wurde (Dritte Säule). Während für die bisherige PJZS ungeachtet einzelner Sonderregelungen auch inhaltlich die bisherige „Gemeinschaftsmethode“ eingeführt wird, behält die GASP eine Sonderstellung. Diese kommt bereits optisch dadurch zum Ausdruck, dass dieses Tätigkeitsfeld im neuen EUV und nicht im AEUV geregelt wird, inhaltlich durch das grundsätzliche Einstimmigkeitsprinzip (vgl. Art. 31 EUV nF) sowie eine Reihe von Souveränitätsvorbehalten.
9. Europäisches Parlament, Rat und Kommission sowie der EuGH bilden nach wie vor den institutionellen Kern der Union. Dass der Europäische Rat jetzt ausdrücklich ein „Organ“ der Union ist, folgt aus der Verschmelzung der bisherigen Säulen zu einer einheitlichen Union. Ausdrücklich zu den Organen zählen auch der Rechnungshof und die Europäische Zentralbank, deren eigene Rechtspersönlichkeit und Unabhängigkeit davon unberührt bleibt. Der Ausschuss der Regionen und der Wirtschafts- und Sozialausschuss bleiben beratende Einrichtungen.
10. Der Europäische Rat wird in allen seinen Funktionen gestärkt. Rechtlich und politisch wird auch das Europäische Parlament gestärkt, was optisch durch die Nennung als erstes Organ, inhaltlich durch die völlige Gleichstellung als Gesetzgeber neben dem Rat zum Ausdruck kommt. Der Rat verliert durch die Stärkung des Europäischen Rates an Gewicht, die Stellung der Kommission bleibt im Wesentlichen unverändert.

II. Probleme der Realisierung - Anpassungsbedarf

Zur Realisierung der Reformen des Vertrags von Lissabon besteht Umsetzungs- und Anpassungsbedarf sowohl auf der Ebene der Union als auch auf der Ebene der Mitgliedstaaten. Auf Unionsebene kommt dies in einer Reihe von Erklärungen zur Schlussakte hinsichtlich der Umsetzung zum Ausdruck, auf nationaler Ebene in Begleitgesetzen zu den Zustimmungsgesetzen zur Ratifikation des Vertrages von Lissabon.

III. Realisierung und Anpassungsbedarf auf Unionsebene

1. Auf **Unionsebene** betrifft dies u.a. die Bestimmung des Präsidenten des Europäischen Rates, die Reduktion der Kommission, die Zusammensetzung des Europäischen Parlaments, die Abstimmung im Rat und die Reform des Gerichtshofs.
2. Abweichend vom bisherigen Rotationsverfahren führt den Vorsitz des **Europäischen Rates** ein vom Europäischen Rat mit qualifizierter Mehrheit für eine Amtszeit von zweieinhalb Jahren (einmalige Wiederwahl ist zulässig) gewählter Präsident. Dieser darf kein einzelstaatliches Amt ausüben. Dessen Kompetenzen bedürfen insbesondere zur Vermeidung von Konflikten mit den Zuständigkeiten des Hohen Vertreters der Union für Außen- und Sicherheitspolitik der Konkretisierung. Denn einerseits nimmt der Präsident des Europäischen Rates „auf seiner Ebene und in seiner Eigenschaft“, unbeschadet der Befugnisse des Hohen Vertreters für die GASP, die Außenvertretung der Union in Angelegenheiten der GASP wahr (Art. 15 Abs. 6 UAbs. 2 EUV nF). Andererseits „vertritt“ der Hohe Vertreter die Union in den Bereichen der GASP (Art. 27 Abs. 2 EUV nF). Die Stellung des Präsidenten des Europäischen Rates ist ambivalent. Zwar führt er den Vorsitz bei den Arbeiten des Europäischen Rates und gibt ihnen Impulse. An den Abstimmungen des Europäischen Rates, d.h. wenn dieser nicht im Konsens (d.h. Consensus) entscheidet (vgl. Art. 15 Abs. 4 AEUV), was in wichtigen Angelegenheiten ausdrücklich ausgeschlossen ist (vgl. Art. 31 EUV nF), nimmt er jedoch ebensowenig Teil wie der Präsident der Europäischen Kommission (Art. 235 Abs. 1 UAbs. 2 AEUV). Hauptaufgabe ist offenbar die Repräsentation der Union nach außen, wobei er jedoch in „Konkurrenz“ nicht nur zum Hohen Vertreter für die GASP tritt, sondern auch zum Präsidenten der Kommission sowie zum jeweiligen Inhaber des Vorsitzes im Rat, für den wie bisher ein Rotationsverfahren besteht (Art. 16 Abs. 9 EUV nF; Art. 236 AEUV). Die Präzisierung der tatsächlichen Stellung des Präsidenten des Europäischen Rates hängt mit der Auswahl der dafür vorgesehenen Persönlichkeit zusammen.
3. Angesichts der Erweiterung der Europäischen Union auf 27 Mitgliedstaaten, zu denen weitere hinzukommen sollen bzw. könnten (Beitrittsverhandlungen mit Kroatien und der Türkei, Kandidatenstatus für Makedonien, Perspektive für Balkanstaaten) bedarf die **Kommission**, um arbeitsfähig zu sein und den einzelnen Mitgliedern sinnvolle Aufgabenbereiche zuweisen zu können, einer Reduktion dahingehend, dass nicht mehr jeder Mitgliedstaat einen Kommissar stellt. Obwohl die Mitglieder der Kommission unabhängig und nicht etwa „Vertreter“ ihrer jeweiligen Heimatstaaten sind, fällt es den Mitgliedstaaten (gerade den kleineren und den neuen) schwer, auf „ihren“ Kommissar zu verzichten. Nachdem unpraktikable Kompromisslösungen wie z.B. Kommissare mit und ohne Stimmrecht abgelehnt wurden, einigte man sich in der Regierungskonferenz 2004 auf eine Reduktionslösung (vgl. Art. I-26 Abs. 5, 6 EVV). Diese hat jetzt in den Vertrag von Lissabon dahingehend Eingang gefunden hat, dass bis zum 31. Oktober 2014 die Kommission aus je einem Staatsangehörigen jedes

Mitgliedstaats besteht, ab dem 1. November 2014 aber aus einer Anzahl von Mitgliedern, die zwei Drittel der Zahl der Mitglieder entspricht, sofern der Europäische Rat nicht einstimmig eine Änderung dieser Anzahl beschließt (Art. 17 Abs. 4 EUV nF). Die dabei anzuwendenden Kriterien sind (inhaltlich mit dem Verfassungsvertrag übereinstimmend) in Art. 17 Abs. 5 UAbs. 2 EUV nF und Art. 244 AEUV aufgeführt. Es bleibt abzuwarten, ob und wie man dieser Aufgabe der Reduktion gerecht werden wird.

4. Das **Europäische Parlament** hat gemäß Art. 14 Abs. 2 Satz 2 EUV nF maximal 750 Abgeordnete. Davon musste bereits jetzt abgewichen werden, da Italien für die Zustimmung zum Vertrag von Lissabon einen Abgeordneten mehr verlangte und bekam. Technisch wurde dies dadurch bewerkstelligt, dass man den Präsidenten des Europäischen Parlaments zu den 750 Abgeordneten hinzuzählte, wobei sein Stimmrecht zunächst (zu Unrecht) bestritten wurde, was aber mittlerweile geklärt ist. Die Bürgerinnen und Bürger sind im Europäischen Parlament degressiv proportional vertreten, mindestens jedoch mit sechs Mitgliedern und maximal mit 96 Sitzen je Mitgliedstaat (Art. 14 Abs. 2 UAbs. 1 EUV nF). Damit bekennt sich der Unionsvertrag ausdrücklich zur Abweichung vom Grundsatz der Gleichheit der Wahl („one man one vote“), von dem bei einer Vertretung von 70.000 Luxemburgern bzw. 800.000 Deutschen durch einen Abgeordneten keine Rede sein kann. Diese Disproportionalität wird durch den Vertrag von Lissabon noch verschärft und kann sich bei dem Beitritt weiterer Mitgliedstaaten weiter verschärfen. Diese Durchbrechung der Wahlgleichheit der Stimmen lässt sich auch unter Berücksichtigung der Besonderheiten eines Staatenverbundes, den die Union – richtig verstanden – darstellt, nur dadurch rechtfertigen, dass nicht das Europäische Parlament allein, sondern dieses zusammen mit dem Rat der (künftig auch so bezeichnete) Gesetzgeber der Union ist (Art. 14 Abs. 1 bzw. Art. 16 Abs. 1 EUV nF) und die Anstimmung im Rat bei qualifizierter Mehrheit künftig das demographische Element obligatorisch berücksichtigt.
5. Die Einfügung dieses **demographischen Elements** bei Abstimmungen mit qualifizierter Mehrheit im **Rat**, das übrigens (auf Verlangen eines Mitgliedstaats) bereits im bestehenden EG-Vertrag enthalten ist (vgl. Art. 205 Abs. 4 EGV), bereitete von Anfang an Probleme und führte (neben anderen Punkten) zunächst zum Scheitern der Regierungskonferenz 2003. Spanien und Polen sind durch eine im Wege des „Kuhhandels“ zustande gekommene Regelung des Vertrages von Nizza in ihrem Stimmengewicht bei der Abstimmung mit qualifizierter Mehrheit überrepräsentiert (vgl. Art. 205 Abs. 2 EGV) und wollten darauf nicht verzichten. Erst nach dem Regierungswechsel in Spanien gelang unter irischer Präsidentschaft bei der Regierungskonferenz 2004 eine Einigung, die in den Verfassungsvertrag aufgenommen wurde (vgl. Art. I-25 EVV). Bei der Regierungskonferenz 2007 opponierte Polen erneut, und das Mandat für den Reformvertrag von Lissabon drohte daran zu scheitern. Durch Übergangsregelungen bis 31. Oktober 2014 bzw. 31. März 2017 sowie eine Stärkung der Sperrminorität (vier Mitgliedstaaten) durch die modifizierte Fortsetzung des sog. Kompromisses von Ioannina gelang eine Einigung. Die komplizierte Regelung (Art. 16 Abs. 4 und 5 EUV nF, Art. 238 Abs. 2, 3 AEUV sowie Protokolle und Erklärungen) ist ein Beispiel, warum der Vertrag von Lissabon kein „vereinfachter“, „übersichtlicher“ und damit „bürgerlicher“, „kurzer“ Vertrag ist (er hat insgesamt mehr Artikel als der Verfassungsvertrag und die bestehenden Verträge – ein „kurzer“ Vertrag wäre angesichts der erforderlichen Regelung des materiellen Rechts sinnvoll gar nicht möglich). Die doppelt qualifizierte Mehrheit fordert mindestens 55% der Mitglieder des Rates, gebildet aus mindestens 15 Mitgliedstaaten (damit hat nach Abschaffung der Ponderierung jeder Mitgliedstaat

insoweit eine Stimme), sofern die von diesen vertretenen Mitgliedstaaten zusammen mindestens 65% der Bevölkerung der Union ausmachen. Dieses demographische Element ist für die Gesetzgebung allein schon wegen der fehlenden Gleichheit der Wahl zum Europäischen Parlament erforderlich.

6. Der künftig **„Gerichtshof der Europäischen Union“** genannte EuGH umfasst den „Gerichtshof“ (bisheriger EuGH, weshalb die Abkürzung insoweit beibehalten werden kann), das „Gericht“ (bisheriger EuG) sowie „Fachgerichte“. Letztere sind (wie bereits bislang das Gericht für den öffentlichen Dienst der EU als „Kammer“ gemäß Art. 225a EGV) im ersten Rechtszug mit auf Rechtsfragen beschränktem Rechtsmittel zum „Gericht“ (EuG) für bestimmte Kategorien von Klagen zuständig, die auf besonderen Sachgebieten erhoben werden (Art. 257 AEUV). Zu denken ist hier insbesondere an die Materie des geistigen Eigentums, da hier eine große Arbeitsbelastung besteht und Art. 262 AEUV eine Kompetenzerweiterung des Gerichtshofs der EU vorsieht. Der Verbesserung des Auswahlverfahrens der Richter soll der in Art. 255 AEUV vorgesehene Ausschuss dienen, der auf Unionsebene eine Stellungnahme zur Eignung der von den Regierungen der Mitgliedstaaten benannten Bewerber abgibt.
7. Inhaltlich erfolgten hinsichtlich des **Rechtsschutzes** nur wenige Neuerungen. Insbesondere wurde die verbreitet geforderte Verbesserung des Individualrechtsschutzes nur marginal (vgl. Art. 263 Abs. 4 AEUV gegenüber Art. 230 Abs. 4 EGV) vorgenommen. Insoweit obliegt den Mitgliedstaaten die Gewährleistung effektiven Rechtsschutzes beim Vollzug des Rechts der Union (vgl. Art. 19 Abs. 1 UAbs. 2 EUV nF, der die bisherige Rechtsprechung des EuGH in den Urteilen Rs. C-263/02 P, *Jégo Quéré*, Slg. 2004, I-3425 und Rs. C-50/00 P, *Unión de Pequeños Agricultores*, Slg. 2002, I-6677 wiedergibt). Die von einigen vorgeschlagene „Chartabeschwerde“ bei Verstößen gegen die EU-Grundrechtecharta entsprechend dem Vorbild einer Verfassungsbeschwerde wurde gar nicht aufgenommen (weder in den Verfassungsvertrag noch in den Vertrag von Lissabon). Der Überwindung der Säulenstruktur entspricht die volle Erstreckung der Kompetenz des EuGH auf die Maßnahmen der Union im Bereich der PJZS. Ausgeschlossen ist insoweit allein die Überprüfung der Gültigkeit oder Verhältnismäßigkeit von Maßnahmen der Polizei oder anderer Strafverfolgungsbehörden eines Mitgliedstaats oder der Wahrnehmung der Zuständigkeiten der Mitgliedstaaten für die Aufrechterhaltung der öffentlichen Ordnung und den Schutz der inneren Sicherheit (Art. 276 AEUV). Dagegen ist der EuGH grundsätzlich generell nicht zuständig für die Bestimmungen hinsichtlich der GASP (Art. 275 UAbs. 1 AEUV), was deren Sonderstellung unterstreicht. Ausgenommen gemäß Art. 275 UAbs. 2 AEUV sind allein Klagen, die die Abgrenzung der Zuständigkeiten aufgrund der GASP zu anderen Unionszuständigkeiten betreffen (Verweis auf Art. 40 EUV nF, der insoweit an den bisherigen Art. 47 EUV anknüpft – auch dies bestätigt die Sonderstellung der GASP) sowie Nichtigkeitsklagen (Verweis auf Art. 263 Abs. 4 AEUV) im Zusammenhang mit der Überwachung der Rechtmäßigkeit von Beschlüssen über restriktive Maßnahmen gegenüber natürlichen oder juristischen Personen, die der Rat auf der Grundlage von Titel V, Kapitel 2 EUV nF erlassen hat (vgl. zur Umsetzung auf Unionsebene Art. 215 Abs. 2 AEUV). Dies betrifft vor allem Maßnahmen, die sog. gezielte Sanktionen („targeted sanctions“) gegenüber Individuen aufgrund von Beschlüssen des Sicherheitsrats der Vereinten Nationen umsetzen. Hier besteht derzeit (noch) ein rechtsstaatlich unerträgliches Rechtsschutzdefizit, wie zuletzt der Generalanwalt Poiares Maduro zutreffend moniert hat (Schlussanträge, Rs. C-402/05 P, *Kadi/Rat* und C-415/05 P, *Al Barakaat International Foundation/Rat* und Kommission, EuGRZ 2008, S. 103 ff. bzw. 113 ff.). Art. 215 Abs. 3 AEUV sieht vor,

dass in den betreffenden Rechtsakten die erforderlichen Bestimmungen über den Rechtsschutz vorgesehen sein müssen.

IV. Realisierung und Anpassungsbedarf auf der Ebene der Mitgliedstaaten – aufgezeigt am Beispiel Deutschlands

1. Auf der **Ebene der Mitgliedstaaten** besteht Anpassungsbedarf hinsichtlich der Beteiligung der nationalen Parlamente, der Wahlen zum Europäischen Parlament, der Besetzung der Organe sowie des Vollzugs des Rechts der Union, insbesondere hinsichtlich des Rechtsschutzes. Dies soll am Beispiel **Deutschlands** aufgezeigt werden.
2. Dem Auftrag des Europäischen Rates von Laeken entsprechend soll wie bereits im Verfassungsvertrag auch nach dem Vertrag von Lissabon das Recht der Union die **Rolle der nationalen Parlamente** durch deren Beteiligung am europäischen Entscheidungsprozess stärken (vgl. dazu Art. 12 EUV nF).
3. Art. 10 Abs. 2 UAbs. 2 EUV nF hebt hervor, dass die nationalen Parlamente ihre Regierungen und damit mittelbar den Rat demokratisch kontrollieren. Zwar hat diese Bestimmung allein deklaratorischen Charakter. Sie bestätigt aber den Ansatz der **zweigleisigen demokratischen Legitimation**, den das BVerfG im Maastricht-Urteil (BVerfGE 89, 155/182, 191) deutlich herausgestellt hat. Insoweit kommt es auf die **korrespondierende Ausgestaltung auf nationaler Ebene** an. In Deutschland ist dafür die Beteiligung des Bundestages gemäß Art. 23 Abs. 2, Abs. 3 GG sowie das auf Art. 23 Abs. 3 Satz 3 GG gestützte Gesetz über die Zusammenarbeit von Bundesregierung und Deutschem Bundestag in Angelegenheiten der Europäischen Union vorgesehen.
4. Dieses Verfahren wird ungeachtet spezieller Vorkehrungen wie der Einrichtung eines Ausschusses für Angelegenheiten der Europäischen Union, der ermächtigt werden kann, die Rechte des Bundestages gemäß Art. 23 GG gegenüber der Bundesregierung wahrzunehmen (Art. 45 GG), in seiner Effektivität noch skeptischer eingeschätzt als die Beteiligung des Bundesrates (der gemäß Art. 52 Abs. 3a GG eine Europakammer gebildet hat, deren Beschlüsse als Beschlüsse des Bundesrates gelten) gemäß Art. 23 Abs. 2, Abs. 4-6 GG und dem auf Art. 23 Abs. 7 GG gestützten Gesetz über die Zusammenarbeit von Bund und Ländern in Angelegenheiten der Europäischen Union. Die im Rahmen der Föderalismusreform hierzu gemachten Vorschläge wurden nur marginal verwirklicht (Änderung des Art. 23 Abs. 6 Satz 1 GG hinsichtlich der Vertretung Deutschlands im Rat durch einen vom Bundesrat benannten Vertreter der Länder). Wie bereits zum Verfassungsvertrag vorgesehen (und an dessen Inkrafttreten geknüpft und daher überholt) soll auch zum Vertrag von Lissabon ein **Gesetz über die Ausweitung und Stärkung der Rechte des Bundestages und des Bundesrates in Angelegenheiten der Europäischen Union** (BT-Drs. 16/8489) die Mitwirkungsmöglichkeiten dieser Organe verbessern (Behandlung von Unionsdokumenten, Europaausschuss, Regelung der Einzelheiten in einer Vereinbarung). Entscheidend ist die tatsächliche Umsetzung durch entsprechende organisatorische Maßnahmen, die eine fachgerechte Ausstattung (und entsprechende Mittel) erfordert.
5. Unmittelbare „**unionale**“ **Rechte der nationalen Parlamente** werden allgemein durch Art. 12 EUV nF und speziell durch das Protokoll über die Rolle der nationalen Parlamente in der Europäischen Union (**Parlamentsprotokoll**) und das Protokoll über die Anwendung der Grundsätze der Subsidiarität und der Verhältnismäßigkeit (**Subsidiaritätsprotokoll**) geschaffen. Die entsprechenden, bereits durch den Vertrag von Amsterdam (1997/1999) angefügten Protokolle werden durch den Vertrag von

Lissabon neu gefasst und weiten die Rechte der nationalen Parlamente aus. Sie sind Bestandteil der Verträge (Art. 51 EUV nF). Beide Protokolle verleihen den nationalen Parlamenten zwar keine Organstellung auf der Ebene der Union, ermöglichen ihnen aber beschränkte Kontrollfunktionen mit Durchgriff auf die Ebene der EU, insbesondere hinsichtlich der Rechtsetzung. Das Subsidiaritätsprotokoll richtet ein „Frühwarnsystem“ ein, um noch im Prozess der politischen Willensbildung unter dem Gesichtspunkt der Subsidiarität auf die Erforderlichkeit europäischer Gesetzgebung Einfluss nehmen zu können (was bisweilen durchaus erforderlich ist). Die inhaltliche Tragweite dieser Kontrolle bedarf der Präzisierung, insbesondere hinsichtlich der Frage der zutreffenden Kompetenzgrundlage für einen Rechtsakt. Soweit von der (trotz entsprechender Forderungen) nicht gestrichenen Generalermächtigung (bislang Art. 308 EGV, künftig Art. 352 AEUV) Gebrauch gemacht werden soll, besteht für die Kommission eine spezielle Informationspflicht gegenüber den nationalen Parlamenten (Art. 352 Abs. 2 AEUV). Der **Bundesrat** ist gemäß Art. 8 des Parlamentsprotokolls und Art. 7 des Subsidiaritätsprotokolls, die „Zweikammersysteme“ erfassen, einbezogen. Auch diese unionalen Regelungen bedürfen zu ihrer Effektivität **korrespondierender Vorschriften im jeweiligen nationalen Recht**. Zusammen mit dem vom Bundestag beschlossenen Zustimmungsgesetz zum Vertrag von Lissabon (BT-Drs. 16/8300) wird zur Anpassung an die betreffenden Vorschriften das **Grundgesetz** durch Einfügung des Art. 23 Abs. 1a GG (Klage zum EuGH wegen Verletzung des Subsidiaritätsprinzips), die Ergänzung des Art. 45 GG (Europaausschuss des Bundestags) sowie die Absenkung des Quorums für Normenkontrollanträge (Art. 93a Abs. 1 Nr. 2 GG) geändert (BT-Drs. 16/8488). Konkretisiert wird dies durch das **Gesetz über die Ausweitung und Stärkung der Rechte des Bundestages und des Bundesrates in Angelegenheiten der Europäischen Union** (BT-Drs. 16/8489), das neben der Behandlung der Unionsdokumente speziell die innerstaatliche Behandlung der unionsrechtlich eröffneten Instrumente der Subsidiaritätsrüge, der Subsidiaritätsklage, der entscheidenden Beteiligung an der sog. Brückenklause („Passerelle“, Art. 48 Abs. 7 EUV nF) regelt.

6. Wie das Urteil des BVerfG zum deutschen Gesetz zur „Umsetzung“ des Rahmenbeschlusses zum Europäischen Haftbefehl (BVerfGE 113, 273) gezeigt hat, sind die nationalen Parlamente insbesondere in den **grundrechtlich relevanten Bereichen der bisherigen PJZS** gefordert. Dies gilt umso mehr, als die Differenzierungen zwischen der ersten und der dritten Säule, auf die das BVerfG im Ansatz zu Recht, aber mit zu weit gehenden Folgerungen abgestellt hat, nach dem Vertrag von Lissabon entfallen und statt Rahmenbeschlüssen in diesem Bereich Richtlinien erlassen werden. Zwar sind diese durch die maßgebliche Beteiligung des Europäischen Parlaments in der justiziellen Zusammenarbeit künftig auch auf Unionsebene demokratisch legitimiert (vgl. Art. 86 Abs. 4 Satz 2 AEUV: Zustimmung des Europäischen Parlaments; anders bei der polizeilichen Zusammenarbeit, vgl. Art. 87 Abs. 3 UAbs. 1 Satz 2, Art. 89 Satz 2 AEUV: Anhörung des Europäischen Parlaments). Dies entbindet die nationalen Parlamente aber nicht von ihrer Verantwortung im Rahmen der zweigleisigen demokratischen Legitimation. Um Konflikte zwischen unionaler und verfassungsrechtlicher Bindung zu vermeiden, muss diese bereits im unionalen Rechtsetzungsprozess durch die Kontrolle des deutschen Vertreters im (insoweit einstimmig beschließenden, vgl. Art. 86 Abs. 4 Satz 2 AEUV) Rat erfolgen. Art. 69 AEUV betont daher speziell für die justizielle und die polizeiliche Zusammenarbeit in Strafsachen (Titel VI, Kapitel 4 und 5, Art. 82–89 AEUV) die Verantwortung der nationalen Parlamente nach Maßgabe des Subsidiaritätsprotokolls.

7. Die **Wahlen zum Europäischen Parlament** erfolgen nach wie vor nach den nationalen Europawahlgesetzen im Rahmen der gemeinschaftsrechtlichen und künftig unionalen Vorgaben, in Deutschland nach dem Europawahlgesetz. Wie bereits der EG-Vertrag (Art. 190 EGV) sieht auch der Vertrag von Lissabon (Art. 223 AEUV) vor, dass das Europäische Parlament einen Entwurf für die allgemeine unmittelbare Wahl seiner Mitglieder nach einem einheitlichen Verfahren in allen Mitgliedstaaten oder im Einklang mit den allen Mitgliedstaaten gemeinsamen Grundsätzen (mit Ausnahme der Gleichheit der Wahl) erstellt. Die erforderlichen Bestimmungen müssen vom Rat einstimmig nach Zustimmung des Europäischen Parlaments erlassen werden und bedürfen zu ihrem Inkrafttreten der Zustimmung der Mitgliedstaaten im Einklang mit ihren jeweiligen verfassungsrechtlichen Vorschriften, d.h. in Deutschland der Zustimmung von Bundestag und Bundesrat gemäß Art. 23 GG. Durch den Vertrag von Lissabon sinkt die Zahl der deutschen Abgeordneten im Europäischen Parlament von 99 auf 96, da dies die maximale Zahl der auf einen Mitgliedstaat entfallenden Abgeordneten ist (Art. 14 Abs. 2 UAbs. 1 Satz 4 EUV nF).
8. Die **Besetzung der Richter und Generalanwälte** am Gerichtshof der Europäischen Union (bislang EuGH und EuG) erfolgt wie bisher durch die Regierungen im gegenseitigen Einvernehmen (Art. 253 Abs. 1, Art. 254 Abs. 1 UAbs. 2 Satz 2 AEUV). Neu ist auf unionaler Ebene die Einholung einer Stellungnahme des in Art. 255 AEUV vorgesehenen Ausschusses zur Eignung der Bewerber für die Ausübung des Amtes. Der Vorschlag seitens **Deutschlands** erfolgt künftig durch die Bundesregierung im Einvernehmen, d.h. mit Zustimmung, des Richterwahlausschusses (§ 1 Abs. 3 Richterwahlgesetz i.d.F. von Art. 2 Abs. 4 des Gesetzes über die Ausweitung und Stärkung der Rechte des Bundestages und des Bundesrates in Angelegenheiten der Europäischen Union). Es bleibt abzuwarten, ob dies zur Entpolitisierung des Besetzungsverfahrens beiträgt. Parteipolitische Mechanismen haben bislang zwar hinsichtlich der Qualität der Kandidaten keine Probleme bereitet, aber eine (von anderen Mitgliedstaaten bewusst geförderte) personelle Kontinuität (mit Ausnahmen) behindert.
9. Die **Besetzung der Kommission** setzt sowohl nach dem bis 31. Oktober 2014 geltenden System je eines Mitglieds aus jedem Mitgliedstaat als auch nach dem danach vorgesehenen Rotationssystem Vorschläge der Mitgliedstaaten voraus (Art. 17 Abs. 7 UAbs. 2 Satz 2 EUV nF). Anders als bei den Richtern und Generalanwälten wird auf die „allgemeine Befähigung“ und den „Einsatz für Europa“ abgestellt, was eine rein politische Entscheidung ist. Hinsichtlich des Präsidenten der Kommission hat der Europäische Rat bei seinem Vorschlag an das Europäische Parlament das Ergebnis der Wahlen zum Europäischen Parlament zu berücksichtigen. Die Liste der anderen Persönlichkeiten, die der Rat als Mitglieder der Kommission auf der Grundlage der Vorschläge der Mitgliedstaaten vorschlägt, bedarf des Einvernehmens des vom Europäischen Parlament gewählten Präsidenten. Das Kollegium muss sich schließlich dem Zustimmungsvotum des Europäischen Parlaments stellen. Die Implikationen dieses etwas verwickelten Verfahrens müssen die Mitgliedstaaten bei ihren Vorschlägen berücksichtigen. Ansonsten könnten „ihre“ Kandidaten scheitern. Sobald das Rotationsverfahren greift, dürfte dies noch komplizierter werden.
10. Der **Vollzug des Rechts der Union** obliegt ungeachtet zunehmender Aktivitäten der Kommission und errichteter Agenturen nach wie vor in erster Linie den Mitgliedstaaten. Diese sind zum effektiven Vollzug unter Beachtung der unionalen Vorgaben (Äquivalenzprinzip; Effektivitätsgrundsatz) verpflichtet und müssen dafür die erforderlichen organisatorischen und personellen Voraussetzungen schaffen (vgl. Art. 4 Abs. 3 EUV nF, der ein wechselseitiges Loyalitätsverhältnis begründet). Gemäß Art. 291 Abs. 1 AEUV ergreifen die Mitgliedstaaten alle zur Durchführung der

verbindlichen Rechtsakte der Union erforderlichen Maßnahmen nach innerstaatlichem Recht.

11. Speziell hervorgehoben ist die Verpflichtung, die erforderlichen Rechtsbehelfe zu schaffen, damit ein **wirksamer Rechtsschutz** in den vom Unionsrecht erfassten Bereichen gewährleistet ist (Art. 19 Abs. 1 UAbs. 2 EUV nF). Gegebenenfalls muss die deutsche Rechtsordnung dem angepasst oder entsprechend ausgelegt werden. In diesem Rahmen ist, da anders als hinsichtlich des Vereinigten Königreichs und Polens kein Vorbehalt besteht, in ihrem Anwendungsbereich auch die Charta der Grundrechte zu beachten.

V. Ausblick

Das Inkrafttreten des Vertrages von Lissabon ist für den 1. Januar 2009 vorgesehen. Bisher liegen in 13 Mitgliedstaaten, darunter den als besonders problematisch angesehenen Fällen Frankreich und Polen, die innerstaatlichen Voraussetzungen für die Ratifikation vor. Dazu gehört auch Dänemark, da die Regierung trotz Verfehlers der Fünftelmehrheit im Folketing ein Referendum offenbar für entbehrlich hält. In Deutschland hat der Bundestag mit überwältigender Mehrheit (514 zu 58 Stimmen) am 24. April 2008 zugestimmt, der Bundesrat folgte am 23. Mai 2008. Wie schon hinsichtlich des Verfassungsvertrags können aber bereits angekündigte Verfassungsbeschwerden die Ratifikation verzögern, letztlich aber kaum verhindern. Obligatorisch ist eine Volksabstimmung allein in Irland. Sie ist für den 12. Juni 2008 vorgesehen. Im Vereinigten Königreich hat das House of Commons den Vertrag von Lissabon gebilligt und sich gegen ein Referendum ausgesprochen. Oppositionelle Kräfte fordern dies im Hinblick auf das Versprechen der Regierung, zum Verfassungsvertrag ein Referendum abzuhalten, da der Vertrag von Lissabon inhaltlich damit letztlich identisch sei. In der Tschechischen Republik ist ein Verfahren vor dem Verfassungsgericht anhängig. In Finnland droht die mit autonomen Rechten ausgestattete Regierung der Provinz Åland, den Vertrag abzulehnen, falls ihr nicht das Recht zugesprochen wird, ebenso wie in Schweden „Snus“, einen in der EU verbotenen Kautabak, zu verkaufen. Daran wird der Vertrag aber kaum scheitern. Insgesamt scheinen die Realisierungschancen des Vertrages von Lissabon aber gut zu sein. Werden seine Möglichkeiten im nationalen wie im unionalen Bereich genutzt, kann der Vertrag von Lissabon durchaus einen Fortschritt gegenüber den bestehenden Verträgen darstellen.