



**Prof. Dr. Christian Calliess, LL.M.**

**Direktor des Instituts für Völker- und Europarecht  
Juristische Fakultät Georg-August-Universität Göttingen  
Lehrstuhl für öffentliches Recht und Europarecht**

Berlin, 10. März 2008

**Einführender Überblick über den Reformvertrag / Vertrag von Lissabon  
und Bewertung  
unter den Aspekten der Handlungsfähigkeit, Transparenz und Demokratie  
zum Gespräch des Europaausschusses des Bundestages mit den Sachverständigen am  
10. März 2008**

**A. Vom Verfassungsvertrag zum Reformvertrag / Vertrag von Lissabon**

Bereits in der Schlussakte zur Regierungskonferenz von Nizza hatte der Europäische Rat, im Jahr 2004 eine erneute Regierungskonferenz einzuberufen, um die „demokratische Legitimation und Transparenz der Union und ihrer Organe zu verbessern und dauerhaft zu sichern.“ Zur Vorbereitung dieser Regierungskonferenz hat der Europäische Rat in Laeken ein Jahr darauf den „Konvent zur Zukunft Europas“ eingesetzt; die vom Konvent zu erarbeitende Verfassung sollte zu einer demokratischeren, transparenteren und effizienteren Union führen.

Nach dem Scheitern des Verfassungsvertrags im Ratifizierungsprozess hat der Europäische Rat in Brüssel eine Regierungskonferenz beauftragt, einen Reformvertrag – die Bezeichnung als Verfassung oder Verfassungsvertrag wurde explizit aufgegeben – auszuarbeiten, um die Effizienz und die demokratische Legitimation der Europäischen Union sowie die Kohärenz ihres auswärtigen Handelns zu erhöhen. Die Regierungskonferenz hat bei ihren Arbeiten in

großem Umfang auf den Verfassungsvertrag zurückgegriffen; der von ihr erarbeitete Reformvertrag wurde am 13. Dezember 2007 in Lissabon unterzeichnet.

Um den Vertrag von Lissabon zu verstehen, muss man den Verfassungsvertrag und die Gründe für sein Scheitern verstehen.

Auch wenn die nationalen Debatten über den gescheiterten Verfassungsvertrag stark von innenpolitischen Aspekten geprägt waren, so wird doch deutlich, dass auch über die Europäische Union und ihre Entwicklung diskutiert bzw. in den Referenden abgestimmt wurde. In der Debatte und den Referenden über den Verfassungsvertrag drückt sich ein unbestimmtes Unbehagen über die Entwicklung der europäischen Integration aus. Dieses machte sich dann symbolhaft am Verfassungsvertrag, befördert durch die verkürzende Rede von einer europäischen Verfassung, fest. Diese verkürzende Rede begann schon mit der Vorlage des Konventsentwurfs: Auf der von den europäischen Institutionen verbreiteten Textausgabe des „Vertrages über eine Verfassung für die Europäische Union“ war der Begriff „Vertrag“ ganz klein geschrieben, hingegen derjenige der Verfassung ganz groß. Diese Hervorhebung des Verfassungsbegriffs war ganz entscheidend motiviert durch das Bestreben, die europäischen Bürger für das Projekt der europäischen Integration wiederzugewinnen. Gerade die Verwendung des Verfassungsbegriffs war es aber auch, die manchen Bürgern in manchen Mitgliedstaaten das Gefühl verlieh, es entstehe mit dem Verfassungsvertrag ein europäischer Superstaat, der die Mitgliedstaaten entmachte und die nationale Identität in Frage stelle. Diese Angst der Bürger vor einem europäischen Superstaat die sich in der Debatte über den Verfassungsvertrag und den Referenden intuitiv am Verfassungstopos festmachte, resultierte aus verschiedenen Defiziten.

1. Das erste Defizit resultiert aus der Unkenntnis des Verfassungsvertrages und seiner Hintergründe. Der Verfassungsvertrag wollte verschiedene, immer wieder kritisierte Schwächen der Europäischen Union beseitigen. Er wollte das immer wieder behauptete Demokratiedefizit der Europäischen Union mit einem Kapitel über das „demokratische Leben in der Europäischen Union“ beseitigen. Er wollte mit der Grundrechtecharta die Rechte und Freiheiten der Bürger gegenüber der Europäischen Union stärken. Ferner wollte er durch eine Auflistung der der Europäischen Union zugewiesenen Kompetenzen den Bürgern gerade die Angst vor einem allmächtigen Superstaat Europa nehmen und schließlich wollte er durch eine

stärker sichtbar gemachte sozial- und umweltpolitische Flankierung des europäischen Binnenmarktes deutlich machen, dass die Europäische Union nicht mehr nur eine reine Wirtschaftsgemeinschaft, sondern auch eine politische Gemeinschaft ist, die nicht der reinen Ökonomisierung der Lebensverhältnisse verpflichtet ist. Und schließlich wollte der Verfassungsvertrag für Transparenz sorgen, indem er die komplizierte Tempelkonstruktion der Europäischen Union aufhob und bestimmte in der Rechtsprechung entwickelte Grundprinzipien des Gemeinschaftsrechts, wie etwa den Vorrang, erstmals explizit regelte.

Aber gerade diese Motivation, diese „Ehrlichkeit“ des Verfassungsvertrages schien sich kontraproduktiv zu wenden, indem Selbstverständlichkeiten des geltenden Europarechts plötzlich in Frage gestellt wurden.

Als Beispiel mag die „Entdeckung“ des Vorrangs des Gemeinschaftsrechts durch manche Stimmen in der Öffentlichkeit gelten. In manchen Medien und politischen Debatten wurde den Bürgern suggeriert, der Verfassungsvertrag etabliere in Art. I-6 VVE nun erstmals einen Vorrang des europäischen Rechts vor dem nationalen Recht. Mit Staunen registrierten manche Bürger in der Folge erstmals, dass das Europarecht ihr nationales Recht verdrängen kann. Dass dieses bereits seit dem grundlegenden Urteil des EuGH Costa/ENEL aus dem Jahre 1964 der Fall ist<sup>1</sup> und bislang allgemein akzeptiert war, geriet in dieser fehlgeleiteten Debatte aus dem Blickfeld. Man muss es schon als fast tragisch bezeichnen, wenn der Verfassungsvertrag den allgemein akzeptierten Vorrang des Europarechts nunmehr erstmals im Verfassungsvertrag nachlesbar und damit transparent machte, aber mitunter an solcher Form der Transparenz scheiterte.

Der Vorrang ist aber nur ein Beispiel, die Grundrechtecharta wäre ein weiteres: Eigentlich zur Stärkung der Rechte der Bürger, die sich bislang nur auf ungeschriebene allgemeine Rechtsgrundsätze (vgl. Art. 6 Abs. 2 EUV), die der EuGH in seiner Rechtsprechung erst einmal entwickeln muss, berufen konnten, gedacht, schien die Grundrechtecharta nunmehr die Wahrnehmung der Europäischen Union durch die Bürger als Superstaat zu bestätigen.

---

EuGH, Rs. 6/64, Urt. v. 15.7.1964, Slg. 1964, S. 1141 ff.

Aber auch die umstrittene Regelung der Symbole der Europäischen Union (Art. I-8 VVE), die man für verzichtbar halten mag, regelte eigentlich nichts Neues: Die Fahne der Europäischen Union hängt längst in vielen nationalen Behörden neben der jeweiligen nationalen Flagge, Beethovens Ode an die Freude ist schon lange als Europahymne in der Praxis akzeptiert. Und wer wollte etwas gegen den Leitspruch der EU, „In Vielfalt geeint“ oder den Europatag einwenden?

Die Angst der Bürger vor dem Superstaat kann vor diesem Hintergrund also nicht durch den Inhalt des Verfassungsvertrags motiviert gewesen sein. Gerade wenn man die Angst vor einem europäischen Superstaat ernst nimmt, so wäre der Verfassungsvertrag als Antwort auf jene Ängste der Bürger zu verstehen gewesen.

2. Vor diesem Hintergrund muss es also ein Erklärungsdefizit geben. Und in der Tat haben die Staats- und Regierungschefs, die den Verfassungsvertrag in Rom unterzeichneten, für seine Ratifizierung zu wenig getan. Die Politik in den Mitgliedstaaten versäumt es immer wieder, den Bürgern die Vorteile der europäischen Integration nahezubringen, vielmehr werden ihre Erfolge gern als Ergebnisse nationaler Politik reklamiert. Umgekehrt verhält es sich mit den durchaus kritikwürdigen Schwächen europäischer Politik, die – auch wenn sie nationale Ursprünge haben – gerne den europäischen Institutionen bzw. ganz pauschal der Europäischen Union angelastet werden.

Nachdem die nationalen Regierungen ihren Bürgern über Jahrzehnte den Eindruck vermittelt hatten, dass es bei der europäischen Integration um ein primär ökonomisches Projekt gehe, das mit ihrem Alltag nicht viel zu tun habe, konfrontierte sie der Verfassungsvertrag mit der geballten politischen Realität. Dieses Informationsdefizit hätte durch eine langfristig und auf umfassende Information über die Inhalte des Verfassungsvertrages angelegte Debatte kompensiert werden können und müssen. Genau dies wurde aber in vielen Mitgliedstaaten versäumt. Vielmehr distanzieren sich in Frankreich und den Niederlanden die Politiker von dem durch sie unterzeichneten Verfassungsvertrag oder versäumten es zumindest rechtzeitig für ihn zu werben.

3. Vor dem Hintergrund dieses Informationsdefizits konnte der aus politischen Notwendigkeiten geborene Widerspruch der europäischen Integration nach dem Fall des

Eisernen Vorhangs seine Negativwirkungen voll entfalten. Dieser besteht in der von der Europapolitik ganz überwiegend verbreiteten Formel von der gleichzeitigen Erweiterung und Vertiefung. Ihr fehlt jedoch in den Augen der Bürger – nicht ohne Grund – die Glaubwürdigkeit: Die Bürger empfinden jene auf 27 Mitgliedstaaten erweiterte Europäische Union als zu heterogen für eine gemeinsame Verfassung (um die es mit dem Verfassungsvertrag nicht ging). Hieraus resultiert ein ganz maßgebliches Unbehagen, das in der Widersprüchlichkeit der europäischen Politik wurzelt. Denn die Erweiterung, zuletzt um Bulgarien und Rumänien, künftig vielleicht um die Türkei, macht die Europäische Union in politischer und ökonomischer Hinsicht immer heterogener. Demgegenüber setzt das Projekt einer gemeinsamen Verfassung – im gefühlten Empfinden der Bürger – eine gewisse Homogenität voraus, die sie in der erweiterten Europäischen Union zunehmend vermissen. Die Debatte um die Dienstleistungsrichtlinie, mit ihren Bedrohungen durch günstigere, unter anderen Wettbewerbsbedingungen arbeitende Anbieter, und die im Kontext der Globalisierung allgegenwärtige Angst vor einem Abstieg und Verlust an Besitzständen vermittelt den europäischen Bürgern ein Gefühl des „Ungeschütztseins“. Nachdem die Europäische Union über den nach Mittel- und Osteuropa erweiterten Binnenmarkt den Wettbewerbsdruck auf das westeuropäische Sozialmodell verstärkte, trauen die Bürger der Europäischen Union eine solche Schutzaufgabe nicht zu, sondern wenden sich an „ihren“ Staat. Indem die Formel von der Erweiterung und gleichzeitigen Vertiefung die Europäische Union politisch überfordert, wird sie in den Augen der Bürger unglaubwürdiger. Intuitiv spüren die Bürger jenen Widerspruch zwischen Erweiterung und Vertiefung. Das Unbehagen über diesen Widerspruch schlug sich in der Debatte und in den Referenden über den Verfassungsvertrag nieder.

Vor diesem Hintergrund gelang es der Politik nicht, den Bürgern den Mehrwert des Verfassungsvertrages, gerade angesichts eines längst erfolgten Verlustes der staatlichen Autonomie, zu vermitteln. Die ursprünglich erhoffte positive Sogwirkung des Verfassungsbegriffs sowie die Mobilisierung der Bürger für und durch eine Verfassung sind ausgeblieben, dies belegen die Befunde zur öffentlichen Meinung, die in der Tat auf einen geringen Grad an Kenntnis und Aufmerksamkeit hindeuten.

## **B. Überblick über den Reformvertrag / Vertrag von Lissabon**

Der Reformvertrag (Vertrag von Lissabon) wurde vor diesem Hintergrund auf der Grundlage eines detaillierten Mandats der Regierungskonferenz in Brüssel vom 21./22. 6. 2007 erarbeitet und am 13. Dezember 2007 von den Staats- und Regierungschefs der Europäischen Mitgliedstaaten unterzeichnet. Im Gegensatz zum vorgesehenen Verfassungsvertrag ersetzt er die bestehenden Verträge der Europäischen Union und der Europäischen Gemeinschaft nicht, sondern ändert lediglich die existierenden Verträge, vergleichbar mit den Verträgen von Amsterdam und Nizza.

Der Verfassungsvertrag sollte die bestehenden Verträge nicht nur ändern, sondern aufheben und durch einen einheitlichen Vertrag ersetzen. Dieser einheitliche Vertrag war Teil des neuen Verfassungskonzepts und sollte das Zusammengehörigkeitsgefühl der Mitgliedstaaten unterstreichen. Nach den negativen Referenden in Frankreich und den Niederlanden sahen sich die Staats- und Regierungschefs der Mitgliedstaaten nicht mehr dazu in der Lage, diesen Verfassungscharakter auch in den neuen Änderungsvertrag zu übernehmen. Während es nach dem Verfassungsvertrag nur noch einen Vertragstext, aufgeteilt in vier Teile, geben sollte, wurde mit dem Reformvertrag an der bisherigen Vertragsstruktur festgehalten. Teil I des Verfassungsvertrages (die Grundlagen der Europäischen Union) ist insofern inhaltlich zum Teil mit dem konsolidierten EUV vergleichbar. Der zweite Teil des Verfassungsvertrages (die Charta der Grundrechte der Union) ist nicht mehr in die Vertragstexte inkorporiert, sondern wird durch einen Verweis in Art. 6 Abs. 1 EUV rechtsverbindlich. Dem Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union sind die Teile III und IV des Verfassungsvertrages gegenüber zu stellen.

Anders als im Verfassungsvertrag bleiben im Reformvertrag zwei nebeneinander stehende Verträge mit demselben rechtlichen Rang erhalten. Der Vertrag zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft (EGV) wird jedoch in Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union (AEUV) umbenannt. Diese Umbenennung des EGV ist eine Konsequenz aus der Verschmelzung von Union und Gemeinschaft zu einer einzigen Organisation mit einheitlicher Rechtspersönlichkeit und einheitlichem Namen (Europäische Union) durch den Reformvertrag.

## I. Der neue Vertrag über die Europäische Union – ein Überblick

### 1. Zur Struktur

Der neue Vertrag über die Europäische Union<sup>2</sup> stellt eine Kombination aus dem bislang geltenden Vertrag über die Europäische Union und verschiedenen Normen und Bereichen aus Teil I und Teil II des Verfassungsvertrages dar. Er beginnt weiterhin mit einer Präambel, worauf in Titel I die gemeinsamen Bestimmungen, in Titel II die Bestimmungen über die demokratischen Grundsätze, in Titel III die Bestimmungen über die Organe, in Titel IV die Bestimmungen über die verstärkte Zusammenarbeit, in Titel V die allgemeinen Bestimmungen über das auswärtige Handeln der Union und die besonderen Bestimmungen über die Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik und in Titel VI die Schlussbestimmungen folgen. Titel V (allgemeine Bestimmungen über das auswärtige Handeln der Union und die besonderen Bestimmungen über die Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik) ist in zwei Kapitel gegliedert: die allgemeinen Bestimmungen über das auswärtige Handeln der Union und die besonderen Bestimmungen über die Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik. Kapitel 2 wird weiter unterteilt in Abschnitt 1 - Gemeinsame Bestimmungen und Abschnitt 2 - Bestimmungen über die gemeinsame Sicherheits- und Verteidigungspolitik. Ein Titel jeweils zu gemeinsamen Bestimmungen, zur verstärkten Zusammenarbeit und zu den Schlussbestimmungen bleibt wie bisher erhalten. Teilweise verändert wurden die Titel über die Organe und die allgemeinen Bestimmungen über das auswärtige Handeln der Union. Ganz neu wird durch den Reformvertrag ein Titel zum demokratischen Leben eingeführt, welcher die Verankerung demokratischer Grundsätze in der Union hervorhebt.

Im Aufbau unterscheidet sich der neue EUV damit von Teil I VerfEU: Teil I VerfEU beginnt in Titel I mit der Definition und den Zielen der Union. Er geht dann über in Titel II zu den Grundrechten und der Unionsbürgerschaft. Im EUV ist lediglich die Rede von gemeinsamen Bestimmungen und Bestimmungen über die demokratischen Grundsätze. Titel, wie „die Union und ihre Nachbarn“ und „Zugehörigkeit zur Union“, sind im EUV nicht wieder zu

---

Mit dem Vertrag über die Europäische Union (EUV) ist im Folgenden die konsolidierte Fassung nach dem Vertrag von Lissabon gemeint. In dem Zusammenhang werden die zukünftigen Artikelnummern verwendet. Bezieht sich die Abkürzung auf die Fassung des Vertrages von Nizza wird im Text ausdrücklich darauf hingewiesen.

finden. Die verstärkte Zusammenarbeit und die besonderen Bestimmungen über die gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik werden dafür im Aufbau des EUV hervorgehoben.

## **2. Unterschiede zum Verfassungsvertrag**

Die Abkehr vom noch im Verfassungsvertrag vorherrschenden Verfassungskonzept hat im Reformvertrag dazu geführt, dass sämtliche Begrifflichkeiten, die an staatlichen Verfassungen angelehnt waren, bzw. staatstypische Symbole, wie eine Hymne oder Flagge, nicht mehr auftauchen. Aus dem Verfassungsvertrag bekannte Formulierungen, wie der „Außenminister der Union“ oder „Gesetze“ bzw. „Rahmengesetze“, finden sich in den konsolidierten Verträgen nicht wieder.

Gleich zu Beginn des Vertrages wird im EUV deutlich, dass die Europäische Union nicht am staatlichen Modell orientiert sein soll. Der völkerrechtliche Ursprung der Verträge und die fortbestehende Souveränität der Mitgliedstaaten werden betont, indem in Art. 1 EUV weiterhin von den „hohen Vertragsparteien“ die Rede ist, welche die Europäische Union gründen. Im Verfassungsvertrag wird dagegen in Art. I-1 VerfEU davon gesprochen, dass die Verfassung die Europäische Union begründet.

Ein weiterer Vergleich der beiden Verträge zeigt jedoch, dass sich der Vertrag von Lissabon trotz der Abkehr vom Verfassungskonzept stark am Verfassungsvertrag orientiert und wesentliche Errungenschaften, zum Beispiel hinsichtlich der Rechtspersönlichkeit der Union und der Verschmelzung von Union und Gemeinschaft, übernimmt.

Die konkreten Unterschiede zwischen dem nach dem Reformvertrag konsolidierten EUV und dem Verfassungsvertrag lassen sich wie folgt skizzieren:

Der Zielkatalog in Art. 3 EUV hat sich leicht verändert im Gegensatz zum Zielkatalog in Art. I-3 VerfEU. Es ist im EUV nur noch vom Binnenmarkt die Rede und nicht mehr vom Binnenmarkt „mit freiem und unverfälschten Wettbewerb“. Dieser Zusatz wurde auf Wunsch Frankreichs weggelassen. Außerdem wird im EUV in Art. 3 Abs. 4 EUV betont, dass der Euro die Währung der Wirtschafts- und Währungsunion ist.



In Art. 4 Abs. 2 a.E. EUV wird im Gegensatz zum Verfassungsvertrag explizit aufgeführt, dass die nationale Sicherheit weiterhin in die alleinige Verantwortung der einzelnen Mitgliedstaaten fällt. Eine Kompetenz der Union in dem Bereich wird damit ausgeschlossen. Die Charta der Grundrechte ist nicht mehr Teil des Vertragstextes. Sie bleibt ein eigenständiges Dokument, auf welches Art. 6 Abs. 1 EUV verweist. Dieser Verweis stellt die Charta der Grundrechte gegenüber den europäischen Verträgen rechtlich gleich. Sie wird damit über diesen Umweg zum europäischen Primärrecht. Art. 6 Abs. 1 EUV a.E. stellt noch einmal klar, dass die Union keine neuen Zuständigkeiten aus der Charta ableiten kann. Eine solche Klausel ist auch im Verfassungsvertrag in Art. II-111 Abs. 2 VerfEU zu finden. Nach der Einführung des Art. 6 Abs. 1 und 3 EUV bleibt es weiter problematisch, inwieweit eine dynamische Interpretation der Grundrechtecharta durch den EuGH zulässig ist.

Im neuen Art. 9 EUV zur Unionsbürgerschaft wird im Gegensatz zum Verfassungsvertrag der Passus beibehalten, dass die Unionsbürgerschaft zur nationalen Staatsangehörigkeit hinzutritt, ohne diese zu ersetzen.

Eine Neuerung mit unmittelbar rechtlichen Auswirkungen ergibt sich bezogen auf die Rolle der nationalen Parlamente in der Union. In Art. 12 EUV werden die Rechte und Pflichten der nationalen Parlamente in der Union erstmals normiert. Zu den Rechten der nationalen Parlamente gehören: die allgemeine Unterrichtung durch die Organe, die Zuleitung von Entwürfen für EU-Gesetzgebungsakte, die Einbeziehung in bestimmte Tätigkeiten im Rahmen des Raums der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts und die Unterrichtung über Anträge von Drittstaaten, EU-Mitglied zu werden. Als Pflichten der nationalen Parlamente werden die Sorge für die verfahrensmäßige Einhaltung des Grundsatzes der Subsidiarität und die Beteiligung an der interparlamentarischen Zusammenarbeit genannt.

Im Unterschied zum Verfassungsvertrag sind in der Liste der Organe der Union in Art. 13 EUV auch die Europäische Zentralbank und der Rechnungshof aufgeführt sowie der Wirtschafts- und Sozialausschuss und der Ausschuss der Regionen als beratende Ausschüsse erwähnt. Bezogen auf die Institutionen ändert sich jedoch sonst kaum etwas. Art. 14 EUV zum Europäischen Parlament ist Art. I-20 VerfEU nachempfunden. Lediglich die Anzahl von 750 Mitgliedern ist faktisch auf 751 erhöht worden, indem die Anzahl von 750 zuzüglich des

Präsidenten normiert wurde. Grund dafür war der Vorbehalt Italiens gegenüber der Verringerung ihrer Sitzanzahl. Auch wurde an der Verringerung der Kommissionsmitglieder auf nunmehr zwei Drittel der Zahl der Mitgliedstaaten festgehalten, jedoch mit einer Übergangsfrist bis zum 1.11.2014.

Wichtige Änderungen im Vergleich zum Verfassungsvertrag birgt der EUV in Bezug auf die Einführung des Systems der doppelten Mehrheit. Zwar hält auch der EUV an dieser neuen Bestimmung der qualifizierten Mehrheit im Rat fest, jedoch mit langen Übergangsfristen. Diese laufen darauf hinaus, dass das System der doppelten Mehrheit erst ab dem 1.11.2014 zur Anwendung kommt. Des Weiteren besteht bis zum 31.03.2017 die Möglichkeit für die Mitgliedstaaten, auf das alte System vom Nizzavertrag zurückzugreifen. Darüber hinaus wird das System der doppelten Mehrheit im Gegensatz zur Verankerung im Verfassungsvertrag dauerhaft durch die Beibehaltung der Ioannina-Klausel eingeschränkt. Diese gilt je nach Zeitraum (bis zum 31.10.2014 und bis zum 31.03.2017) mit unterschiedlichen Prozentzahlen der für die Sperrminorität nötigen Bevölkerungs- oder Staatenanzahl.

Im Vergleich zum Verfassungsvertrag wird im neuen EUV verstärkt betont, dass besondere Bestimmungen und Verfahren für die GASP vorgesehen sind (zum Beispiel in Art. 24 EUV). Ähnlich wie in Art. 48 Abs. 2 S. 2 EUV jetzt ausdrücklich darauf hingewiesen wird, dass die Rückführung europäischer Kompetenzen im Rahmen des Änderungsverfahrens der Verträge auf mitgliedstaatliche Ebene möglich ist. In Art. 49 EUV wird bezogen auf den Aufnahmeantrag von Drittstaaten erwähnt, dass die vom Europäischen Rat vereinbarten Kriterien Berücksichtigung finden. Diese Neuerungen bewirken zwar keine unmittelbaren rechtlichen Veränderungen im Vergleich zum Verfassungsvertrag. Sie haben jedoch politische Bedeutung im Hinblick auf die zukünftige Ausgestaltung der Europäischen Union und untermauern noch einmal die Stellung der Mitgliedstaaten als „Herren der Verträge“.

## **II. Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union**

### **1. Zur Struktur**

Der Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union beginnt ebenfalls mit einer Präambel und wird in sieben Teile aufgegliedert: erster Teil - Grundsätze, zweiter Teil -

Nichtdiskriminierung und Unionsbürgerschaft, dritter Teil - die internen Politiken und Maßnahmen der Union, vierter Teil - die Assoziierung der überseeischen Länder und Hoheitsgebiete, fünfter Teil - das auswärtige Handeln der Union, sechster Teil - institutionelle Bestimmungen und Finanzvorschriften, siebter Teil - Allgemeine und Schlussbestimmungen. Diese sieben Teile werden jeweils in Titel untergliedert.

Der erste Teil des AEUV wird im Unterschied zum EGV in zwei Titel aufgegliedert. Dies liegt an dem neuen Titel über „Arten und Bereiche der Zuständigkeiten der Union“, der aus Teil I des Verfassungsvertrages stammt und vom Lissaboner Vertrag im AEUV „versteckt“ wurde. Dies ist insoweit unverständlich, als doch gerade die transparentere Kompetenzverteilung zwischen EU und Mitgliedstaaten nicht nur ein besonderes Anliegen des Verfassungsvertrages, sondern auch des Reformvertrages war. Der zweite Teil des AEUV erfährt dagegen keine neue Unterteilung in Titel. Er nimmt aber die Nichtdiskriminierung in seine Überschrift mit auf und verleiht diesem Thema damit im AEUV eine besondere Betonung. Im dritten Teil (die internen Politiken und Maßnahmen der Union) wird der Begriff „intern“ in Abgrenzung zum fünften Teil (das auswärtige Handeln der Union) in der Überschrift ergänzt. Außerdem bekommt der Bereich des Binnenmarktes einen eigenen Titel im dritten Teil. Die weiteren Titel im dritten Teil bleiben im Vergleich zum Vertrag von Nizza im Wesentlichen erhalten. Hervorzuheben ist die Änderung des Titel IV (zukünftig Titel V) in „der Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts“ sowie die neuen Titel zur Energie, zum Tourismus, zum Katastrophenschutz und zur Verwaltungszusammenarbeit. Die im Vertrag von Nizza im dritten Teil aufgeführten Titel zur Entwicklungszusammenarbeit und zur wirtschaftlichen, finanziellen und technischen Zusammenarbeit mit Drittländern finden sich aufgrund der Beschränkung des dritten Teils auf interne Politiken im fünften Teil (das auswärtige Handeln der Union) unter Titel III (Zusammenarbeit mit Drittländern und humanitäre Hilfe) als Kapitel I und II wieder.

Während der vierte Teil nach dem Reformvertrag im Wesentlichen gleich bleibt, wird der fünfte Teil betreffend das auswärtige Handeln der Union neu in den Vertragstext eingefügt. Dieser neue fünfte Teil umfasst sieben Titel (Allgemeine Bestimmungen über das auswärtige Handeln der Union, gemeinsame Handelspolitik, Zusammenarbeit mit Drittländern und humanitäre Hilfe, restriktive Maßnahmen, internationale Übereinkünfte, Beziehungen der Union zu internationalen Organisationen und Drittländern sowie Delegationen der Union und

Solidaritätsklausel). Dieser fünfte Teil bedeutet strukturell eine wichtige Neuerung. Erstmals wird das auswärtige Handeln der Union in einem Teil des Vertrages zusammengefasst und übersichtlich dargestellt. Substanziell allerdings werden die bisher bereits vorgesehenen Bereiche lediglich durch die Solidaritätsklausel und die humanitäre Hilfe ergänzt.

Der neue sechste Teil tritt an die Stelle des bisherigen fünften Teils betreffend die Organe der Gemeinschaft. Strukturell unterscheidet er sich nicht wesentlich vom ehemaligen fünften Teil des EGV. Er wird weiterhin in Titel, Kapitel und Abschnitte unterteilt. Bedingt durch die substanziellen Änderungen im Hinblick auf das institutionelle Gefüge, wie zum Beispiel die Aufnahme des Europäischen Rates und der Europäischen Zentralbank in den Vertrag aufgrund der Zusammenlegung von Union und Gemeinschaft zu einer einheitlichen Organisation, wurden für diese Organe neue Abschnitte in Kapitel 1 eingeführt. Kapitel 2 wird in Rechtsakte der Union, Annahmeverfahren und sonstige Vorschriften umbenannt und in zwei Abschnitte aufgeteilt. Deutlich wird aus der generellen Formulierung der Überschrift, dass in Kapitel 2 die Rechtsakte für alle Bereiche zusammengefasst werden. Nach der Auflösung der Drei-Säulen-Struktur gibt es keine speziellen Rechtsaktformen mehr für die Bereiche der ehemaligen zweiten und dritten Säule (von besonderen Verfahren bezüglich der GASP abgesehen). Sie werden abschließend in Abschnitt 1 vorgestellt. Abschnitt 2 befasst sich mit dem Annahmeverfahren und sonstigen Vorschriften. In diesem Abschnitt wird unter anderem das neue ordentliche Gesetzgebungsverfahren eingeführt.

Im Aufbau unterscheidet sich der AEUV von Teil III des VerFEU somit dadurch, dass er in sieben Teile gegliedert ist. Im VerFEU wird dagegen von sieben Titeln ausgegangen. Das hängt mit der übergeordneten Einteilung des VerFEU in vier Teile zusammen. Ein Vergleich der jeweiligen sich auf einer Stufe befindlichen Teile im AEUV und Titel im VerFEU ergibt jedoch, dass diese sich kaum voneinander unterscheiden. Lediglich die allgemein anwendbaren Bestimmungen im VerFEU wurden zu Grundsätzen abgewandelt und die Formulierung „Arbeitsweise der Union“ in Titel VI VerFEU zu „Institutionellen Bestimmungen und Finanzvorschriften“ im AEUV verändert. Anders als im VerFEU werden im AEUV unter dem Punkt „interne Politiken und Maßnahmen der Union“ die internen Politiken nicht mehr in Abschnitte und Unterabschnitte aufgeteilt. Im AEUV wird ein gröberes Raster gewählt. „Der Binnenmarkt“ ist zwar weiterhin im Gegensatz zum EGV als eigenständige Überschrift vorangestellt. Die im VerFEU vorgesehene Einteilung der

Grundfreiheiten unter diese Überschrift wurde jedoch nicht übernommen. Im AEUV wird vielmehr jeder Grundfreiheit und anderen internen Politik ein eigener Titel gewidmet.

## **2. Unterschiede zum Verfassungsvertrag**

Die Unterschiede zwischen dem Vertrag über die Arbeitsweise der europäischen Union und dem Verfassungsvertrag lassen sich wie folgt skizzieren:

Trotz der grundsätzlichen Auflösung der Drei-Säulen-Struktur wird im AEUV im Gegensatz zum Verfassungsvertrag in Art. 73 AEUV im besonderen Bereich der nationalen Sicherheit die Möglichkeit der bilateralen Vereinbarung zwischen den Mitgliedstaaten normiert.

Außerdem wird den nationalen Parlamenten im Rahmen der justiziellen Zusammenarbeit in Zivilsachen speziell bezogen auf Maßnahmen zum Familienrecht mit grenzüberschreitenden Bezug ein absolutes Vetorecht (der Einspruch eines einzigen nationalen Parlaments ist ausreichend) eingeräumt (Art. 81 Abs. 3 U.Abs. 3 AEUV).

Des Weiteren erleichtert der AEUV den Mitgliedstaaten die Möglichkeit der verstärkten Zusammenarbeit in verschiedenen Bereichen. In dem Zusammenhang ist zum einen die justizielle Zusammenarbeit in Strafsachen gemäß Art. 86 AEUV zu nennen und zum anderen die polizeiliche Zusammenarbeit gemäß Art. 87 AEUV. Im Bereich der polizeilichen Zusammenarbeit geht es speziell um den Fall, wenn es zu keiner Einigung durch Verordnung kommt, eine europäische Staatsanwaltschaft einzusetzen.

Im Zuge des AEUV kam es außerdem zur Einfügung weiterer Ziele: die Bekämpfung des Klimawandels (Art. 191 Abs. 1 AEUV) und die Förderung der Interkonnektion der Energienetze (Art. 194 Abs. 1 (d) AEUV).

Des Weiteren ist es bezogen auf internationale Übereinkünfte zu substantiellen Änderungen im AEUV im Vergleich zum Verfassungsvertrag gekommen. Grundsätzlich wird auch im AEUV normiert, dass der Rat im Beschlussverfahren zu internationalen Übereinkünften mit qualifizierter Mehrheit entscheidet. Die bereits im Verfassungsvertrag aufgeführten Ausnahmen, bei denen weiterhin Einstimmigkeit im Rat notwendig ist, wurden ebenfalls übernommen. Zu diesen Ausnahmen kommt jetzt gemäß Art. 218 Abs. 8 AEUV der Beitritt

zur EMRK dazu. Außerdem wird ergänzend für das Beitrittsübereinkommen zur EMRK festgelegt, dass dieser Beschluss erst in Kraft tritt, nachdem alle Mitgliedstaaten im Einklang mit ihren jeweiligen verfassungsrechtlichen Vorschriften zugestimmt haben. Demnach führt die neue Normierung des EMRK-Beitritts zu keiner Kompetenzübertragung auf die europäische Ebene. In Art. I-9 Abs. 2 VerfEU war dagegen vorgesehen, dass die Union der EMRK beitrifft. Der Union würde damit nach dem Verfassungsvertrag die Kompetenz für den Beitritt übertragen werden.

Gemäß Art. 352 Abs. 4 AEUV ersetzt eine Flexibilitätsklausel die ergänzende Rechtssetzungsbefugnis genau wie in Art. I-18 VerfEU, allerdings kommt im AEUV als besonderes Gesetzgebungsverfahren jetzt das Zustimmungsverfahren zur Anwendung. Damit wird das Parlament in diesem Bereich gestärkt. Außerdem stellt Abs. 4 klar, dass diese Klausel nicht im GASP-Bereich angewendet werden kann.

Des Weiteren werden in Art. 353 AEUV Ausnahmen aufgezählt, wonach in diesen Bereichen die Möglichkeit ausgeschlossen wird, zum Abstimmungsverfahren mit qualifizierter Mehrheit überzugehen. Zu diesen Ausnahmen gehören die Flexibilitätsklausel, die Abstimmung beim Sanktionsverfahren, der mehrjährige Finanzrahmen und die Eigenmittel der Union.

Zusammenfassend ist demnach festzustellen, dass im AEUV wenig substantielle Unterschiede von weit reichender rechtlicher Konsequenz im Vergleich zum Verfassungsvertrag vorhanden sind.

### **III. Protokolle und Erklärungen**

Des Weiteren werden dem Vertrag über die Europäische Union und dem Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union diverse Protokolle und Erklärungen zu den Bestimmungen der Verträge beigelegt bzw. vorhandene Protokolle geändert oder aufgehoben. Diese gelten gem. Art. 51 EUV – ebenso wie neuerdings „Anhänge des Vertrages“ – als Bestandteil der Verträge im Range von Primärrecht. (Beigelegte Protokolle: Protokoll über die Rolle der nationalen Parlamente in der Europäischen Union, Protokoll über die Anwendung der Grundsätze der Subsidiarität und der Verhältnismäßigkeit der hohen Vertragsparteien, Protokoll betreffend die Euro-Gruppe, Protokoll über die ständige strukturierte Zusammenarbeit nach Art. 28a des EUV, Protokoll zu Art. 6 Abs. 2 des EUV

über den Beitritt der Union zur Europäischen Konvention zum Schutz der Menschenrechte und Grundfreiheiten, Protokoll über den Binnenmarkt und den Wettbewerb, Protokoll über die Anwendung der Charta der Grundrechte der Europäischen Union auf Polen und das Vereinigte Königreich, Protokoll über die Ausübung der geteilten Zuständigkeit, Protokoll über Dienste von allgemeinem Interesse, Protokoll über den Beschluss des Rates über die Anwendung des Art. 9c Abs. 4 des EUV und des Art. 205 Abs. 2 des AEUV zwischen dem 1. November 2014 und dem 31. März 2017 einerseits und ab dem 1. April 2017 andererseits, Protokoll über die Übergangsbestimmungen)

### **C. Aufgabe der Säulenstruktur des Vertrages von Nizza unter Beibehaltung besonderer Verfahren**

Im Vertrag von Nizza wurde an dem komplizierten „Drei-Säulen-Modell“ des Europäischen Gesamtgefüges festgehalten. Danach bilden die Europäische Gemeinschaft, die gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik (GASP) und die polizeiliche und justizielle Zusammenarbeit in Strafsachen (PJZS) jeweils eine Säule mit einem gemeinsamen Dach, der Europäischen Union (so genannte Tempelkonstruktion). Strittig sind in diesem Modell vor allem die Rechtspersönlichkeit der Union und das Verhältnis der Union zur EG, insbesondere im Hinblick auf die Gemeinschaftsorgane und die Sonderstellung des Europäischen Rates. Im Gegensatz zur supranationalen Ausrichtung der ersten Säule haben die GASP und die PJZS intergouvernementalen Charakter. In diesen Bereichen wollten die Mitgliedstaaten demnach keine Kompetenzen aus der Hand geben. Sie sind geprägt von den gemeinsamen Zielvorgaben der Mitgliedstaaten. Außerdem verpflichtet das Kohärenzgebot in Art. 3 EUV in der Fassung von Nizza zu einer säulenübergreifenden Abstimmung.

Der Vertrag von Lissabon hält erfreulicherweise nicht an dieser unübersichtlichen Konstruktion fest. Die bisherige europäische Gemeinschaft und die bisherige Union verschmelzen zu einer Europäischen Union. Demnach entfällt die Teilung des Europäischen Gesamtgefüges in zwei Organisationen und die daraus resultierende intransparente „Tempelkonstruktion“. Zukünftig ist nur noch von einer Organisation, der Europäischen Union, in den Verträgen die Rede, was zu einer erheblich größeren Übersichtlichkeit führt. In diesem neuen Gefüge wird die bisher nur in der ersten Säule vorherrschende Gemeinschaftsmethode zum Grundmodell. Supranationale Elemente, wie das ordentliche

Gesetzgebungsverfahren, der Vorrang des europäischen Rechts, die Kompetenzübertragung auf die europäische Ebene und die gerichtliche Kontrolle durch den EuGH werden zum „Normalfall“ in den Verträgen. Die vormaligen Unionspolitiken gliedern sich in die Rechtsordnung der neuen Union ein.

Demnach wird durch die Aufhebung der Säulenstruktur und die Etablierung einer Europäischen Union mit Rechtspersönlichkeit ein einheitlicher Rahmen geschaffen. Handlungen in der GASP und in der PJZS werden nicht mehr den Mitgliedstaaten zugerechnet, sondern der Europäischen Union selbst. Institutionelle Neuerungen, wie der hohe Vertreter für die Außen- und Sicherheitspolitik (ehemaliger Außenminister des Verfassungsvertrages), verstärken den Eindruck einer einheitlichen Union nach außen. Die Verschmelzung zu einer einzigen Europäischen Union suggeriert eine personelle Einheitlichkeit innerhalb aller Politikbereiche. Bei genauerem Hinsehen wird jedoch deutlich, dass je nach Unionspolitik den einzelnen Personen bzw. Institutionen andere Kompetenzen zuteil werden. Zum Beispiel hat der Präsident des Europäischen Rates als Vorsitzender des am weitestgehend intergouvernemental geprägten Unionsorgan, mehr Funktionen im Bereich der GASP als sonst im vorgesehenen Grundmodell nach der Gemeinschaftsmethode.

Im Bereich der GASP ist es zu keiner wesentlichen Kompetenzübertragung auf die europäische Ebene gekommen. Das wird schon an der Verortung der GASP in den Verträgen deutlich. Sie ist weiterhin, im Gegensatz zu den anderen Politiken, im EUV und nicht im AEUV zu finden. Auch wird in der Erklärung der Konferenz zur Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik betont, dass die bestehenden Rechtsgrundlagen, die Zuständigkeiten und Befugnisse der Mitgliedstaaten durch die Vertragsänderungen nicht berührt werden. Des Weiteren wird in der Erklärung festgehalten, dass durch die Bestimmungen zur GASP keine neuen Befugnisse zur Einleitung von Beschlüssen auf die Kommission übertragen werden und die Rolle des Europäischen Parlaments in der GASP nicht erweitert wird. Der Inhalt dieser Erklärung spiegelt sich normativ in Art. 24 Abs.1 EUV wieder und zeigt wie wenig sich in diesem Bereich durch die Auflösung der Säulenstruktur faktisch ändert. Die bisherigen Handlungsformen in der GASP werden zwar an die allgemeine Bezeichnung der Rechtsakte angepasst. Der Rat erlässt demnach keine gemeinsamen Standpunkte oder Aktionen mehr, sondern nur noch Beschlüsse. Hinter dieser Beschlussbezeichnung verbirgt sich jedoch keine neue Handlungsform mit Durchgriffswirkung auf die mitgliedstaatliche Ebene. Vielmehr



werden diese Beschlüsse nach dem gleichen Verfahren wie vormals die gemeinsamen Aktionen, Strategien oder Standpunkte gefasst. Lediglich die Möglichkeit, den Hohen Vertreter für die Außen- und Sicherheitspolitik als Vermittler in das Verfahren mit einzubeziehen, ist neu. Außerdem bestimmt der Europäische Rat weiterhin die allgemeinen Leitlinien der gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik. Lediglich eine Formulierung dazu ändert sich im zukünftigen Art. 26 Abs. 1 EUV. Statt wie vorher von „Grundsätzen“ der Außen- und Sicherheitspolitik auszugehen, bestimmt der Europäische Rat jetzt die „strategischen Interessen der Union“ und legt die „Ziele“ fest. Die Frage, ob der Austausch dieser Begrifflichkeiten rechtliche Konsequenzen nach sich zieht, ist aufgrund der jeweiligen Weite der Begriffe zu verneinen. Folglich hat die Umbezeichnung der Handlungsformen in der GASP zu keiner grundsätzlichen Veränderung des Beschlussverfahrens geführt. In Art. 24 Abs. 1 EUV wird in dem Zusammenhang noch einmal ausdrücklich der Erlass von Gesetzgebungsakten im Bereich der GASP ausgeschlossen. Des Weiteren bringt Art. 329 Abs. 2 AEUV die besondere Stellung der GASP in der neuen Union zum Ausdruck. Danach wird für die verstärkte Zusammenarbeit im Rahmen der GASP ein gesondertes Verfahren normiert. Die GASP unterliegt damit weiterhin einem besonderen Beschlussverfahren, bei dem größtenteils am Einstimmigkeitsprinzip festgehalten wird und „supranationale“ Organe, wie das Europäische Parlament und die Kommission, nur eine marginale Rolle spielen. Auch sind die Bestimmungen hinsichtlich der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik und die auf der Grundlage dieser Bestimmungen erlassenen Rechtsakte gemäß Art. 275 AEUV ausdrücklich nicht der Kontrolle des EuGH unterworfen. Der intergouvernementale Charakter der GASP wird damit bewahrt, trotz der Auflösung der Säulenstruktur.

Etwas anders gestaltet sich die Einbeziehung der dritten Säule. Die PJZS wird mit einigen Besonderheiten weitgehend der Gemeinschaftsmethode unterworfen. Zum Beispiel werden die unter dem Titel „Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts“ zusammengefassten Politiken der ehemals dritten Säule der Kontrolle des EuGH unterworfen. Allerdings gibt es Ausnahmen: Gemäß Art. 276 AEUV ist der EuGH nicht für die Überprüfung der Gültigkeit oder Verhältnismäßigkeit von Maßnahmen der Polizei oder anderen Strafverfolgungsbehörden eines Mitgliedstaates zuständig. Die speziellen Handlungsformen in der dritten Säule, wie zum Beispiel die Rahmenbeschlüsse, werden zugunsten der allgemeinen Rechtsakte aufgegeben. Vereinzelt werden jedoch Ausnahmen zum Mehrheitsbeschluss des Rates und damit zum ordentlichen Gesetzgebungsverfahren normiert.

Zum Beispiel muss der Rat einstimmig bezogen auf die Einsetzung einer Europäischen Staatsanwaltschaft (gemäß Art. 86 AEUV) oder bezogen auf die operative polizeiliche Zusammenarbeit zwischen den zuständigen Behörden der Mitgliedstaaten entscheiden (gemäß Art. 87 Abs. 3 AEUV).

Zusammenfassend ist demnach festzuhalten, dass es durch den Reformvertrag zumindest zu einer formellen, in Bezug auf die dritte Säule auch zu einer materiellen, Vereinheitlichung der Säulen gekommen ist. Der supranationale Charakter der am Gemeinschaftsmodell orientierten neuen Union konnte zwar im Bereich der GASP nicht durchgesetzt werden. Die neue Vereinheitlichung im Vergleich zum „Drei-Säulen-Modell“ schafft jedoch einfachere Strukturen und eine direkte Rückkopplung der Politiken an die Union, was sich integrativ auf sämtliche Bereiche auswirken wird.

#### **D. Zwischenergebnis**

Die oben aufgezeigten Unterschiede der beiden zukünftigen europäischen Verträge zum Verfassungsvertrag verdeutlichen, dass an einem Großteil der Neuerungen im Verfassungsvertrag festgehalten werden konnte. Dies ist ein großer Erfolg der deutschen Ratspräsidentschaft, der im Ergebnis zu begrüßen ist.

Insbesondere wurde an der Ausweitung der Beschlussfassung im Rat mit qualifizierter Mehrheit insbesondere in Bereichen wie der polizeilichen und justiziellen Zusammenarbeit und dem Asyl festgehalten. Auch ist es bei der neuen Stimmgewichtung im Rat und bei der Aufwertung des Europäischen Parlaments geblieben – die doppelte Mehrheit und das Mitentscheidungsrecht des Parlaments werden zum Regelfall. Institutionelle Neuerungen wie die Einführung eines Präsidenten des Europäischen Rates, welcher für zweieinhalb Jahre gewählt wird und den Europäischen Rat als Vorsitzender leitet, bleiben erhalten. Zwar wurde die Begrifflichkeit „europäischer Außenminister“ nicht übernommen, eine ihm gleichzusetzende Position in Form des „Hohen Vertreters für die Außen- und Sicherheitspolitik“ jedoch eingeführt. Weiterhin soll es einen europäischen auswärtigen Dienst geben. Vor allem die substantiellen Unterschiede sind insofern als marginal zu bezeichnen.

Bedeutsame rechtliche Auswirkungen vermag alleine das Festhalten an der Ioannina-Klausel als schwerwiegende Beschränkung des Systems der doppelten Mehrheit zu haben. Inwieweit die vereinbarten Ausnahmeregelungen bezüglich der Charta der Grundrechte für Polen und Großbritannien Auswirkungen auf ihre Durchsetzungsfähigkeit haben werden, bleibt abzuwarten. Aufgrund der Tatsache, dass die Charta der Grundrechte auch nach den neuen Verträgen rechtsverbindlich wird und damit grundsätzlich eine bessere Stellung im Europäischen Rechtsraum bekommt, ist diese Ausnahmeregelung jedoch eher unterzugewichten. Dem Beitritt der Union zur EMRK ist durch die neuen Verträge ein weiterer „Stolperstein“ mit auf den Weg gegeben worden, indem eine Ratifikation des Beitrittübereinkommens in den Mitgliedstaaten notwendig wird. Diese Änderung ist jedoch ebenfalls nicht zu überschätzen. Dieser Unsicherheitsfaktor auf dem Weg zum Beitritt der Union zur EMRK ist nicht sehr hoch, zumal alle europäischen Mitgliedstaaten sich bereits der EMRK verpflichtet haben.

## **E. Bewertung unter den Aspekten der Handlungsfähigkeit, der Transparenz und der demokratischen Legitimation – Werden diese Ziele durch den Vertrag von Lissabon erreicht?**

### **I. Handlungsfähigkeit**

Das Problem der Handlungsfähigkeit stellt sich vor dem Hintergrund der – vergangenen und zukünftigen – Erweiterungsrunden der Union in besonderer Dringlichkeit: Die Institutionen sind seit den Anfangsjahren des Europas der Sechs weitgehend unverändert geblieben, obwohl die stark gestiegene Mitgliederzahl eine Anpassung unumgänglich macht.

Handlungsfähigkeit oder – synonym – Effizienz ist die Fähigkeit, die vertraglichen Aufgaben mit angemessenen Mitteln und vertretbarem Aufwand in angemessener Zeit zu verwirklichen. Drei Komponenten bestimmen die Handlungsfähigkeit der Union: Die Entscheidungsfähigkeit der einzelnen Organe, die Fähigkeit des Zusammenwirkens untereinander und die Verhandlungsfähigkeit im Bereich des auswärtigen Handelns.

## 1. Der Europäische Rat

Große Bedeutung für die Effizienz des – nunmehr als Organ anerkannten – Europäischen Rates hat die Neuregelung der Präsidentschaft (Art. 15 Abs. 5 EUV). Der für zweieinhalb Jahre gewählte Vorsitzende darf kein einzelstaatliches Amt ausüben (Art. 15 Abs. 6 UAbs. 3 EUV); er ist daher „Vollzeit-Präsident“ des Europäischen Rates.

Die Verlängerung der Amtsperiode kann sich dabei auf die Handlungsfähigkeit nur positiv auswirken. Nicht eindeutig zu beurteilen ist dagegen die Loslösung von einem einzelstaatlichen Amt: Der Präsident ist zwar einerseits nicht mehr der Doppelbelastung von nationalem und europäischem Amt ausgesetzt, die – gerade in der erweiterten Union – schnell zur Überlastung führen kann. Andererseits verfügt ein hauptamtlicher Präsident weder über die institutionalisierte Machtbasis eines Staats- oder Regierungschefs noch über einen Verwaltungsapparat wie der Kommissionspräsident und steht zudem nicht selbstverständlich auf einer Gleich-zu-Gleich-Ebene mit den Staats- und Regierungschefs der Mitgliedstaaten; beides kann die Autorität des Amtes schwächen. Der erste Entwurf des Präsidiums sah wohl aus diesem Grund vor, dass nur ein ehemaliger Staats- oder Regierungschef oder ein ehemaliger Inhaber eines hohen europäischen Amtes gewählt werden könne. Die Persönlichkeiten, die bisher ins Spiel gebracht wurden, erfüllen im übrigen allesamt das erste dieser beiden Kriterien.

Letztlich hängt die Durchsetzungskraft in hohem Maße von der Persönlichkeit des Amtsinhabers ab. Anders stellt sich die Lage für den Fall dar, dass die Ämter des Präsidenten des Europäischen Rates und des Kommissionspräsidenten in Personalunion wahrgenommen werden; ein solcher sog. „großer Doppelhut“ ist möglich, gilt aber als politisch wenig wahrscheinlich.

Die Zusammensetzung des Europäischen Rates weicht von der gegenwärtigen insofern ab, als die Außenminister der Mitgliedstaaten nicht mehr (Art. 4 Abs. 2 S. 2 EUV) de jure Teilnehmer der Tagungen sind (Art. 15 Abs. 2 EUV); anstelle der Außenminister können nun fakultativ – sachnähere – Fachminister hinzugezogen werden (Art. 15 Abs. 3 S. 2 EUV). Gleichzeitig vergrößert sich der Europäische Rat um den ständigen Präsidenten. In der erweiterten Union beständen die Treffen nach der Regelung im Vertrag in der Fassung von Nizza aus mehr als fünfzig Personen; die Verhandlungen eines solchen Gremium wären

schwierig zu organisieren und verlören dazu ihren Charakter als intime Treffen („Kamingespräche“); die Verkleinerung ist daher der Arbeits- und Entscheidungsfähigkeit zuträglich. Anders als nach dem Verfassungsvertrag (Art. I-21 Abs. 3 S. 1 VerfEU: vierteljährlich) trifft der Europäische Rat weiterhin halbjährlich zusammen (Art. 15 Abs. 3 S. 1 EUV übereinstimmend mit Art. 4 Abs. 4 EUV).

## **2. Ministerrat**

Art. 16 Abs. 3 EUV legt die qualifizierte Mehrheit als Regelfall der Entscheidungsfindung fest und findet auch tatsächlich in vielen Fällen Anwendung – im Gegensatz zu Art. 205 EGV, der die Abstimmung mit einfacher Mehrheit nur auf dem Papier als Regelfall vorsieht. Daher kann hier nicht von einem Rückschritt gesprochen werden; vielmehr wird die Aufgabenerfüllung deutlich erleichtert.

Der Vorsitz wird nunmehr – außer im Rat für Auswärtige Angelegenheiten – nach einem Prinzip der gleichberechtigten Rotation wahrgenommen werden (Art. 16 Abs. 9 EUV). Dieses sehr allgemein gehaltene Regelung eröffnet verschiedene Optionen: Es könnte – ähnlich dem gegenwärtigen System – ein Mitgliedstaat den Vorsitz für alle übrigen Ratsformationen übernehmen. Möglich ist aber auch, dass mehrere Mitgliedstaaten den Vorsitz für je eine Ratsformation übernehmen. Denkbar ist zuletzt, dass der Vorsitz durch mehrere Mitgliedstaaten in Form einer „Team-Präsidentschaft“ wahrgenommen wird. Das System wird durch eine Entscheidung des Europäischen Rates festgelegt (Art. 236 lit. b) AEUV).

Für die Koordinierung der einzelnen Ratsformationen ist eine neue Ratsformation „Allgemeine Angelegenheiten“ geschaffen worden (Art. 16 Abs. 6 UAbs. 2 S. 1 EUV). Der Entschluß, eine Ratsformation ausschließlich mit der Koordinierung zu befassen, ist sinnvoll. Denn der Rat für Auswärtige Angelegenheiten, der diese Aufgabe wahrnimmt, zeigt sich damit aufgrund der zunehmenden Aufgabenfülle im Bereich außenpolitischer Themen überfordert. Angesichts dessen kann der Einwand nicht überzeugen, die Wahrnehmung dieser Aufgabe durch den Rat für Auswärtige Angelegenheiten sei besser geeignet, die Kohärenz zwischen Innen- und Außenpolitik zu sichern.

### **3. Kommission**

Die augenfälligste Veränderung der Kommission ist die Verkleinerung des Kollegiums: Ab dem 1. November 2014 entspricht ihre Anzahl zwei Dritteln der Zahl der Mitgliedstaaten (Art. 17 Abs. 5 EUV). Damit wird zum einen die Entscheidungsfindung in der Kommission als Kollegialorgan vereinfacht. Zum anderen vermeidet die Verkleinerung eine Zersplitterung der Ressorts der einzelnen Kommissare, die einer sinnvollen Aufgabenteilung zuwiderliefe.

Handlungsfähiger wird die Kommission auch durch die Stärkung ihres Präsidenten:

Dieser kann nunmehr das Recht, Kommissare zum Rücktritt aufzufordern, ohne Zustimmung des Kollegiums ausüben kann (Art. 17 Abs. 6 UAbs. 2 EUV). Darüber hinaus legt er Leitlinien fest, nach denen die Kommission ihre Arbeit ausübt (Art. 17 Abs. 6 UAbs. 1 lit. a) EUV). Dieser Zuwachs an Befugnissen geht einher mit der besseren demokratischen Legitimation bei seiner Wahl, die nunmehr in den Händen des Europäischen Parlaments liegt – dazu mehr im Kapitel über die Stärkung der demokratischen Legitimation.

### **4. Handlungsfähigkeit als Kooperationsfähigkeit**

Für das Verhältnis der Organe schreibt Art. 13 Abs. 2 S. 2 EUV nunmehr ausdrücklich den Grundsatz der loyalen Zusammenarbeit fest, der bislang als ungeschriebener Grundsatz des Gemeinschaftsrechts anerkannt war. In Art. 13 Abs. 2 EUV wird er als Ausprägung des unionsspezifischen Gewaltenteilungsgrundsatzes des institutionellen Gleichgewichts aufgefaßt. Art. 295 AEUV konkretisiert diesen Grundsatz durch die Verpflichtung des Europäischen Parlaments, des Rates und der Kommission, sich gegenseitig zu beraten und Einzelheiten ihrer Zusammenarbeit zu regeln; eine solche Verpflichtung sah Art. 218 EGV nur für Rat und Kommission vor. Zu diesem Zweck können sie nach Art. 295 S. 2 AEUV interinstitutionelle Vereinbarungen treffen; für die programmbezogene Zusammenarbeit kommt neuerdings gem. Art. 17 Abs. 1 S. 7 EUV der Kommission die Rolle zu, die jährliche und mehrjährige Planung der Union zu leiten und diese in interinstitutionellen Vereinbarungen abzusichern. Art. 295 S. 2 AEUV enthält zudem eine Positivierung der – bereits vom EuGH festgestellten – potentiellen Bindungswirkung solcher Vereinbarungen (Art. 295 S. 2 AEUV), die im Wege der Auslegung zu ermitteln ist.

Aus institutioneller Sicht verringert die Trennung des Vorsitzes von Rat und Europäischem Rat die Kohärenz dieser Organe. Dies versucht die neue Ratsformation für Allgemeine Angelegenheiten auszugleichen: Sie ist in Verbindung mit dem Präsidenten und der Kommission mit der Vorbereitung der Tagungen des Europäischen Rates beauftragt und sorgt für die Umsetzung seiner Beschlüsse (Art. 16 Abs. 6 UAbs. 2 EUV) und trägt so zu einem einheitlichen Vorgehen bei.

## **5. Handlungsfähigkeit als Verhandlungsfähigkeit**

Erklärtes Ziel der Vertragsreform ist es, eine kohärente und wirkungsvolle Außenvertretung der Union zu ermöglichen.

Die Zentralfigur des auswärtigen Handelns nach dem Vertrag von Lissabon ist der Hohe Vertreter für die GASP, der nunmehr in Personalunion auch das Amt des Kommissars für Außenbeziehungen innehat (Art. 18 Abs. 4 S. 2 EUV) und die Leitung des Rates für Auswärtige Angelegenheiten übernimmt (Art. 18 Abs. 3 EUV); unter diesem „Doppelhut“ sorgt er für ein kohärentes Vorgehen von Rat und Kommission. Der noch im Verfassungsvertrag – etwas mißverständlich – „Außenminister“ genannte Hohe Vertreter leitet die GASP (Art. 18 Abs. 2 EUV) und vertritt die Union in diesem Bereich (Art. 27 Abs. 2 EUV). Diesbezüglich ist die Kompetenzabgrenzung zum Präsidenten des Europäischen Rates unklar, der die Außenvertretung der Union in Angelegenheiten der GASP „auf seiner Ebene“ unbeschadet der Befugnisse des Hohen Vertreters wahrnimmt (Art. 15 Abs. 6 UAbs. 2 EUV). Ins Leere führt der Ansatz, die Tätigkeit des Präsidenten auf repräsentative, die des Außenministers auf exekutive Aufgaben beschränkt zu sehen. Man wird „auf seiner Ebene“ so verstehen müssen, dass der Präsident des Europäischen Rates die Union auf Ebene der Staats- und Regierungschefs vertritt (obwohl der Präsident selbst keinen Staat leitet), während der Hohe Vertreter auf niedrigerer Ebene tätig wird.

In den Bereichen außerhalb der GASP wird die Union weiterhin von der Kommission vertreten.

Bisher wurde die Union im Bereich der GASP von der Troika aus Hohem Vertreter für die GASP, dem Kommissionspräsidenten und dem Ratsvorsitzenden vertreten (vgl. Art. 18

EUV), in sonstigen Bereichen von der Kommission. Der Vertrag von Lissabon ersetzt diese Vielfalt an Akteuren zwar nicht durch einen alleinigen Ansprechpartner; dennoch ist das neue Amt sicherlich ein Gewinn für kohärentes und effizientes Handeln im außenpolitischen Bereich.

## **II. Transparenz**

Hoheitliches Handeln ist transparent, wenn es wahrnehmbar, verständlich und nachvollziehbar ist und eine Entscheidung ihrem Träger zugeordnet werden kann, so dass deutlich wird, wer sie zu verantworten hat.

Ein enger Zusammenhang besteht zwischen Transparenzprinzip und Demokratieprinzip: Transparenz ermöglicht die Kontrolle hoheitlichen Handelns und stellt somit eine Grundlage des demokratischen Prozesses dar. Diese Kontrollierbarkeit ist in der Union umso wichtiger, als andere gesellschaftliche Voraussetzungen tauglicher demokratischer Strukturen – wie z. B. das Maß an sozialer Homogenität und das Bestehen einer europäischen Öffentlichkeit – schwächer ausgeprägt sind als im nationalen Bereich.

Art. 15 AEUV verankert jetzt den Grundsatz der Offenheit, der bisher in Art. 1 Abs. 2 EUV und den Art. 253, 254, 255 EGV Ausprägungen fand und im Vertrag von Lissabon noch ausgeweitet wird. Abs. 1 ist nicht nur (wie Art. 255 EGV) an die Organe, sondern auch die Einrichtungen und sonstigen Stellen der Union adressiert. Sie haben die (passive) Pflicht, allen Berechtigten nach Art. 15 Abs. 3 AEUV voraussetzungslos und „weitestgehend“ (Abs. 1) unbeschränkten Zugang zu den Informationsbeständen zu gewähren und die (aktive) Pflicht, die Informationsbestände von sich aus offenzulegen. Das korrespondierende Recht der Bürger auf Zugang zu den Dokumenten der Organe (Abs. 3) ist schon zuvor durch den EuGH anerkannt worden. Einschränkungen dieses Rechts können durch die Schranke des Funktionierens der Union, die Effizienz der Entscheidungsfindung und den Schutz personenbezogener Daten gerechtfertigt sein. Einzelheiten werden nach Abs. 3 UAbs. 2 durch eine Verordnung geregelt; spezielle Bestimmungen für die einzelnen Organe erlassen diese in ihren Geschäftsordnungen (Abs. 3 UAbs. 3). Die sich aus Abs. 1 ergebenden Rechtsfolgen entsprechen denen der im geltenden Sekundärrecht.



Im Bereich der Rechtsetzung hingegen trägt die geltende Rechtslage dem Grundsatz der Offenheit nicht hinreichend Rechnung. Besonders schwer wiegt, dass selbst der Rat hinter verschlossenen Türen verhandelt und beschließt: Im gemeinschaftlichen Demokratiekonzept der sog. doppelten Legitimation verläuft ein Weg über die von den nationalen Parlamenten kontrollierten Regierungsmitglieder im Rat – dieser Weg wird durch die geschlossenen Sitzungen verschmälert, wenn nicht versperrt. Durch die überragende Rolle des Rates im Rechtsetzungsprozeß weitet sich dieses Problem auf die gesamte gemeinschaftliche Gesetzgebung aus. Dieses Defizit – und darin liegt wohl die für das Transparenzprinzip wichtigste Veränderung – behebt der Vertrag von Lissabon, indem er die Öffentlichkeit der Ratstagungen vorschreibt, wenn dieser in seiner Rolle als Gesetzgeber tätig wird (Art. 15 Abs. 2 AEUV). Der Vertrag von Lissabon kommt damit einer Forderung des Europäischen Rats in Laeken nach, der dem Verfassungskonvent diese Rechtslage zur Überprüfung aufgegeben hat.

Die Öffentlichkeit der Verhandlungen, Abstimmungen und Dokumente sind aber nicht die einzige Voraussetzung transparenten Handelns: Hinzukommen muss die Verständlichkeit der Verträge und speziell des institutionellen Systems, ohne die es schwer fällt, einzelne Entscheidungen ihrem Träger zuzuordnen.

In dieser Hinsicht bietet der Vertrag von Lissabon erfreuliche – wenn auch gegenüber dem Verfassungsvertrag reduzierte Neuerungen:

Die exponierte Stellung des Europäischen Rates ist durch die Verleihung des Organstatus deutlicher zu erkennen; gleichzeitig lässt die Trennung des Vorsitzes des Europäischen Rates vom Vorsitz des Ministerrates erwarten, dass der Europäische Rat als eigenständiges Organ erkannt wird und somit die Transparenz erhöht wird.. Zudem war die Rolle des Europäischen Rats vorher zweideutig: Es war umstritten, ob er auch als Gemeinschaftsorgan in Form einer besonderen Zusammensetzung des Rates handelt oder nicht. Die Beseitigung dieser Unklarheit ist zu begrüßen.

Die Bezeichnung des Rates als Ministerrat leistet einen Beitrag zum besseren Verständnis des „Rätegewirrs“ im Europarecht, ebenso wie der ausdrückliche Hinweis, dass er in verschiedenen Zusammensetzungen tagt. Schließlich ist auch das System der doppelten Mehrheit potentiell durchsichtiger, als das bisherige auf Stimmengewichtung basierende

System des Art. 205 EGV – würde es nicht durch die diversen Kompromisse teilweise eingeschränkt.

### **III. Demokratische Legitimation**

#### **1. Allgemeines**

Die Klage über das europäische Demokratiedefizit – und damit der Ruf nach einer Stärkung der demokratischen Legitimation – ertönt schon lange. Dabei geht es zum einen um die Organisationsstruktur der Union (das institutionelle Demokratiedefizit), der eine zu starke Exekutivlastigkeit bzw. ein Parlamentsdefizit vorgeworfen wird. Zum anderen geht um den Mangel an Identifikation, die für die legitimatorische Akzeptanz von Mehrheitsentscheidungen vonnöten ist, seitens der Bürger mit der Union (das gesellschaftliche Demokratiedefizit) – hier ist vom geringen Interesse der Bürger für das europäische Projekt, der geringen Ausbildung eines europäischen Parteiensystems und vom Fehlen eines grenzüberschreitenden politischen Diskurses und des für taugliche demokratische Strukturen notwendigen Maßes an sozialer Homogenität die Rede.

Der Vertrag von Lissabon versucht beide Ausprägungen dieses Defizits zu beheben:

Das strukturelle Demokratiedefizit soll durch mehrere Änderungen verringert werden: Der Vertrag von Lissabon enthält einen eigenen Titel mit Bestimmungen über demokratische Prinzipien (Art. 9 bis 12 EUV), die das europäische Legitimationskonzept konkretisieren; daneben werden hier verschiedene Maßnahmen eingeführt, um die Zivilgesellschaft am politischen Prozeß zu beteiligen. In die gleiche Richtung deuten auch die soeben dargestellten Bestrebungen nach mehr Transparenz.

Der Abbau des institutionellen Demokratiedefizits setzt an den beiden Säulen der demokratischen Legitimation an: Die unmittelbare demokratische Legitimation soll gestärkt werden, indem dem Europäischen Parlament hinsichtlich vieler seiner Funktionen mehr Befugnisse eingeräumt werden. Die mittelbare demokratische Legitimation über die ihrerseits durch die nationalen Parlamente legitimierten Regierungsmitglieder im Rat soll durch eine stärkere Beteiligung und Mitwirkung der nationalen Parlamente eine Aufwertung erfahren. Bei all dem darf nicht außer acht gelassen werden, dass die Stärkung dieser

Vermittlungsinstanzen demokratischer Legitimation nicht isoliert betrachtet werden darf, sondern im Zusammenspiel mit der Reform des institutionellen Systems im Ganzen: Verschiebungen des institutionellen Gleichgewichts können die Wirksamkeit einzelner Reformen stark beeinträchtigen.

Schließlich können institutionelle Reformen auch dazu beitragen, das strukturelle Demokratiedefizit zu verringern, indem sie z. B. gemeinsame Identifikationspersonen schaffen oder Verfahren einrichten, die das Interesse der gesamten europäischen Öffentlichkeit auf sich ziehen.

Im folgenden werden die materiellen und institutionellen Reformen dargestellt, um im Anschluß die Auswirkungen ihrer Gesamtheit auf die demokratische Legitimation der Union zu untersuchen.

## **2. Die Bestimmungen über demokratische Prinzipien**

Titel II des EUV mit „Bestimmungen über demokratische Prinzipien“ enthält einen Teil der Vorschriften aus Titel VI des ersten Teils des VerfEU über „Das demokratische Leben in der Union“, so den Grundsatz der demokratischen Gleichheit (Art. 9 EUV) und die Grundsätze der repräsentativen (Art. 10 EUV) und partizipativen Demokratie (Art.11 EUV).

Bemerkenswert als eine der seltenen Vorschriften, die kein direktes Vorbild im Verfassungsvertrag finden, ist der Artikel über die Rolle der nationalen Parlamente (Art. 12 EUV) – auf ihn wird später zurückzukommen sein.

## **3. Der Grundsatz der demokratischen Gleichheit**

Art. 9 EUV bestimmt, dass die Union die Gleichheit der Bürger achtet, denen ein gleiches Maß an Aufmerksamkeit von Seiten der Organe zuteil wird. Man könnte von einer gutgemeinten symbolischen Leerformel sprechen. Die Vorschrift wird wegen ihres „paternalistischen“ Beiklangs („Aufmerksamkeit“) aber auch noch negativer beurteilt.

## **4. Der Grundsatz der repräsentativen Demokratie**

Art. 10 EUV ist eine Konkretisierung des Demokratieprinzips, auf das bereits Art. 6 Abs. 1 EUV verweist. Abs. 1 verankert das Konzept der repräsentativen Demokratie verfassungsrechtlich, Abs. 2 greift das unionspezifische Demokratieprinzip der doppelten Legitimation – unmittelbar über das Europäische Parlament (UAbs. 1), mittelbar über die demokratisch gewählten und kontrollierten Regierungsmitglieder im Rat (UAbs. 2) – auf. Damit ist erstmals das für den Staaten- und Verfassungsverbund der Europäischen Union charakteristische Legitimationsmodell primärrechtlich verankert.

## 5. Der Grundsatz der partizipativen Demokratie

Die Abs. 1 bis 3 des Art. 11 EUV zeigen viel guten Willen, aber wenig Gehalt: Sie betreffen den Austausch zwischen der Zivilgesellschaft und den Unionsorganen, sind aber angesichts ihrer Unbestimmtheit nicht geeignet, subjektive Rechte zu erzeugen. Zumindest ergibt sich aus Art. 11 Abs. 3 EUV die Pflicht der Kommission, das Anhörungsverfahren in einer die Chancengleichheit wahren Weise zu organisieren.

Abs. 4 führt ein Europäisches Bürgerbegehren ein, das jedoch kein Initiativrecht darstellt, sondern lediglich in einer Aufforderung an die Kommission einmündet, geeignete Vorschläge zu *unterbreiten*; eine Pflicht der Kommission zur *Vorlage* dieser Vorschläge besteht nicht. Dennoch ist die Möglichkeit direktdemokratischer Beteiligung rechtspolitisch zu begrüßen. Das genaue Verfahren der Bürgerinitiative wird gem. Art. 24 Abs. 1 AEUV durch eine Verordnung näher ausgestaltet.

## 6. Die Vermittlung demokratischer Legitimation durch das Europäische Parlament

### a) Die Mitwirkung im Gesetzgebungsprozess

Nach Art. 14 Abs. 1 EUV wird das Europäische Parlament gemeinsam mit dem Rat als Gesetzgeber tätig. Tatsächlich erklären die Art. 289 Abs. 1, 294 AEUV nunmehr das in ordentliches Gesetzgebungsverfahren umbenannte Mitentscheidungsverfahren zum Regelfall, das auch in den meisten Fällen zur Anwendung kommt. In Ausnahmefällen können Vorschriften ein besonderes Gesetzgebungsverfahren vorsehen (Art. 289 Abs. 2 AEUV), das

entweder im Erlaß eines Rechtsakts durch das Parlament unter Beteiligung des Rates oder im Erlass durch den Rat unter Beteiligung des Parlaments (Anhörung oder Zustimmung) besteht. Das Verfahren der Zusammenarbeit ist vollständig abgeschafft. Damit wird das Europäische Parlament zum (nahezu) gleichberechtigten Partner des Rates im Gesetzgebungsprozess.

Mit der Beibehaltung des Initiativmonopols der Kommission bleibt dem Europäischen Parlament eine wesentliche parlamentarische Befugnis jedoch weiterhin verwehrt. Von der einzigen Vorschrift des Verfassungsvertrags – dem Erlass einer unionsweit einheitlichen Regelung zur Wahl der Mitglieder des Europäischen Parlaments (Art. I-330 Abs. 1 UAbs. 2 VerfEU) –, die dem Europäischen Parlament ein Initiativrecht einräumte, ist der Vertrag von Lissabon wieder abgerückt (Art. 225 Abs. 1 AEUV). Das Recht, die Kommission zu einem Vorschlag aufzufordern (Art. 225 S. 1 AEUV; vorher Art. 192 EGV), wird allerdings durch die Begründungspflicht der Kommission für den Fall der Ablehnung gestärkt (Art. 225 S. 2 AEUV). Umstritten ist, ob diese Begründung durch formellen Beschluss zu erfolgen hat; der Wortlaut spricht eher für eine formlose Ablehnung.

#### **b) Die Mitwirkung im Haushaltsverfahren**

Innerhalb des Haushaltsverfahrens hebt Art. 314 AEUV die Unterscheidung zwischen zwingenden und nicht-zwingenden Ausgaben auf (Art. 272 Abs. 4 UAbs. 2 EGV). Das Europäische Parlament gewinnt damit das Letztentscheidungsrecht über sämtliche Ausgaben (Art. 314 Abs. 7 lit. d) AEUV). Damit ist es jedoch nur „Herr über der Ausgaben“; die Entscheidung über die Einnahmen obliegt weiterhin dem Rat und den Mitgliedstaaten.

#### **c) Die Rechte gegenüber der Kommission**

Art. 17 Abs. 7 EUV sieht folgendes Verfahren zur Wahl des Kommissionspräsidenten vor: Der Europäische Rat schlägt dem Europäischen Parlament nach entsprechenden Konsultationen mit qualifizierter Mehrheit einen Kandidaten vor, wobei er die Ergebnisse der Europawahlen berücksichtigt. Dieser muss die Zustimmung der Mehrheit der Mitglieder des Europäischen Parlaments erlangen; andernfalls schlägt der Europäische Rat einen neuen Kandidaten vor. Dieses Verfahren ähnelt auf den ersten Blick dem Verfahren nach Art. 214 Abs. 2 UAbs. 1 EGV: Der Rat in der Zusammensetzung der Staats- und Regierungschefs

benennt den Präsidenten der Kommission; diese Benennung bedarf der Zustimmung des Europäischen Parlaments. Auf den zweiten Blick entsprechen sich die Verfahren mitnichten: Entscheidender Unterschied ist, dass der Europäische Rat bei Ablehnung seines Vorschlags einen *neuen* Kandidaten vorschlagen muss. Im Gegensatz zum „Abwink-Verfahren“ nach Art. 214 EGV, das für den Fall der Ablehnung durch das Europäische Parlament keine Regelung vorsah, hat das Europäische Parlament also wirklich eine Wahl. Das Europäische Parlament kann diesen Einfluß umso stärker gelten machen, als es seine Vorstellungen schon bei den vorhergehenden Konsultationen (Art. 17 Abs. 7 UAbs. 1 EUV) vorbringen kann.

Darüber hinaus gewinnt das Europäische Parlament keine neuen Rechte gegenüber der Kommission hinzu.

#### **d) Die Zusammensetzung des Europäischen Parlaments**

Die Zusammensetzung des Parlaments wird nach eine degressiv-proportionalen Verhältnis (Art. 14 Abs. 2 UAbs. 1 S. 3 EUV) nach Maßgabe eines Beschlusses des Europäischen Rates (UAbs. 2) bestimmt.

Insofern mag man die Formulierung in Art. 10 Abs. 2 EUV, dass die Bürger unmittelbar im Europäischen Parlament vertreten werden, für ungenauer halten als die in Art. 189 EGV, wonach die Völker der Mitgliedstaaten repräsentiert werden.

#### **e) Zusammenfassung**

Für sich genommen hat das Europäische Parlament durch die Reform an Einfluß gewonnen, zum einen durch die Ausweitung der Mitwirkungsbefugnisse im Gesetzgebungs- und Haushaltsverfahren, zum anderen durch das Recht zur Wahl des Kommissionspräsidenten.

### **7. Die Rolle der nationalen Parlamente (siehe dazu auch die gesonderte Teile der schriftlichen Stellungnahme)**

Der Vertrag von Lissabon schreibt erstmals den nationalen Parlamenten eine Rolle zu; bisher waren sie lediglich als Vermittler demokratischer Legitimation an die Regierungsmitglieder

im Rat bzw. über die Ratifizierung der Verträge beteiligt. Art. 12 EUV weist jetzt auf Primärrechtsebene auf den wesentlichen Inhalt der einschlägigen Protokolle über die Rolle der nationalen Parlamente hin. Die nationalen Parlamente werden über alle „Entwürfe eines Europäischen Gesetzgebungsaktes“ informiert und können beim initiierten Organ Einspruch einlegen; legen ein Drittel bzw. ein Viertel aller Parlamente Einspruch ein, ist das initiierte Organ zur Prüfung verpflichtet. Außerdem räumt Art. 8 Abs. 1 des Subsidiaritätsprotokolls den Parlamenten das Recht ein, für ihre Mitgliedstaat Nichtigkeitsklage beim EuGH wegen Verstoßes gegen das Subsidiaritätsprinzip erheben.

Den nationalen Parlamenten kommt daher für die Einhaltung der Kompetenzordnung zwischen der Union und den Mitgliedstaaten eine entscheidende Bedeutung zu. Dies dient gleichzeitig der demokratischen Legitimation, indem Gestaltungsspielräume des nationalen Gesetzgebers gewahrt werden.

## **8. Zusammenfassung: Die Stärkung der demokratischen Legitimation**

Eine Stärkung der demokratischen Legitimation erfolgt zunächst durch eine Stärkung des Europäischen Parlaments. Zugleich erlangt die Kommission durch die Wahl ihres Präsidenten bei gleichzeitiger Ausweitung seiner Befugnisse eine größere demokratische Legitimation. Auch die Entscheidungsfindung im Rat wird durch die – nun obligatorische, vgl. Art. 205 Abs. 4 EGV – Berücksichtigung der Bevölkerungsmehrheit demokratisiert.

Problematisch ist jedoch die Stärkung des neuen Organs des Europäischen Rates. Er wird zwar nicht gesetzgeberisch tätig (Art. 15 Abs. 1 S. 2 EUV), jedoch gewinnt er zahlreiche Befugnisse hinzu, die ihm eine quasi-legislatorische Rolle zuweisen. Die Stellung des Europäischen Rates wird zusätzlich dadurch verstärkt, dass er keinerlei politischen oder rechtlichen Kontrolle unterliegt. Die Bewertung der institutionellen Stärkung der demokratischen Legitimation muss daher zwiespalten ausfallen.

Zugleich bieten die institutionellen Reformen aber Chancen, die das gesellschaftliche Demokratiedefizit zu verringern. An erster Stelle sei hier die Wahl der Kommissionspräsidenten genannt, die zu einer Politisierung und führen und damit das staatsübergreifende Interesse der europaweiten Öffentlichkeit auf sich ziehen kann. Daneben

kann auch der Präsident des Europäischen Rates dazu beitragen, Europa ein Gesicht zu verleihen und damit die Identifikation der europäischen Bürger mit der Europäischen Union zu verstärken.

## **F. Abschließendes Ergebnis**

Zusammenfassend ist demnach festzuhalten, dass die wesentliche inhaltliche „Substanz“ des Verfassungsvertrages im Vertrag von Lissabon erfreulicherweise erhalten bleibt. Letzterer verzichtet jedoch auf sämtliche Verfassungssymbolik und damit auf eine Anlehnung an staatliche Verfassungen.

Bedenkt man ferner, dass die EU bereits heute – und damit auch nach dem Reformvertrag - zumindest aus juristischer Perspektive eine Verfassung im materiellen Sinne besitzt, so schadet es auch nicht, dass der Verfassungstopos nunmehr durch den so genannten Reformvertrag bzw. Lissabonner Vertrag ganz bewusst vermieden wird.

Im Ergebnis könnte man daher sagen: „Falsa demonstratio non nocet...“. Doch damit geht auch ein Stück der viel beschworenen Transparenz und Bürgernähe verloren. Indem der Verfassungstopos künftig vermieden wird, wird der Bürger über die Bedeutung der Europäischen Union weiterhin im Unklaren gelassen, die skizzierte Verbundstruktur, in der Mitgliedstaaten und EU samt ihre Verfassungen miteinander verzahnt sind, wird nicht transparenter. Das kann nur als Realitätsverweigerung bezeichnet werden, jedenfalls dann, wenn man den erreichten Integrationsstand nicht in Frage stellen will.

Politisch ist es richtig, dass der Reformvertrag die Ängste der Bürger vor einem vermeintlichen „Superstaat Europa“, die in den Referenden aufschienen, ernst genommen hat, indem er die Verfassungssymbolik entfernte und den Verfassungstopos bewusst mied. Rechtlich entscheidend ist, dass der für die Zukunftsfähigkeit der EU notwendige Verfassungsvertrag in der Form eines unpräventösen Reformvertrages in seiner wesentlichen Grundstruktur erhalten bleibt. Inhaltlich bildet der Reformvertrag den in institutioneller, demokratischer und rechtstaatlicher Perspektive für die Zukunft der EU notwendigen Zugewinn des Verfassungsvertrages ab.