

Der Vertrag von Lissabon – ausbildungsrelevante Reformen im Überblick

Von Prof. Dr. Doris König, Alexander Nguyen, Hamburg

I. Einleitung

Nach der Einigung der Staats- und Regierungschefs am 18./19. Oktober 2007 in Lissabon und der Unterzeichnung des neuen Vertragswerks am 13. Dezember 2007 gilt nunmehr als wahrscheinlich, dass die EU bis zu den Wahlen zum Europäischen Parlament (EP) im Jahr 2009 auf eine neue Grundlage gestellt wird. Obwohl der neue Vertrag¹ im Vergleich zu dem bereits breit diskutierten Verfassungsentwurf vom 29. Oktober 2004 keine grundlegenden inhaltlichen Änderungen bringt, erhält der Vertrag von Lissabon gegenüber den bestehenden Verträgen und auch gegenüber dem Verfassungsvertrag strukturell ein neues Gesicht. Deshalb nimmt dieser Beitrag die Reform zum Anlass, die ausbildungsrelevanten Teile der Reform im Überblick vorzustellen. Die Reformen betreffen vor allem das institutionelle Recht, insbesondere strukturelle Änderungen, die Zusammensetzung der Organe sowie die Rechtsetzungs- und Vertragsänderungsverfahren. Zudem wird die Rolle der nationalen Parlamente gestärkt und die Europäische Grundrechtecharta erhält Rechtsverbindlichkeit.

II. Strukturelle Änderungen

Durch den Reformvertrag erhält die EU kein einheitliches Grundlagendokument, wie noch vom Verfassungsvertrag vorgesehen, was von ersten Stimmen im juristischen Schrifttum kritisiert wird.² Vielmehr wird es neben dem Euratom-Vertrag weiterhin zum einen den EU-Vertrag geben. Zum anderen wird der Vertrag über die Arbeitsweise der EU (VAEU) geschaffen, der aus einer Vertragsänderung des EG-Vertrags hervorgeht. Allerdings werden die beiden reformierten Verträge zur Grundlage einer einheitlichen Europäischen Union, der als Rechtsnachfolgerin der Europäischen Gemeinschaft Rechtspersönlichkeit zuerkannt wird (Art. 1 [1] Abs. 3 und Art. 46a [47] EU n.F.³) Damit tritt sie vollständig in die Rechtsposition der bisherigen Europäischen Gemeinschaft ein. Dies gilt insbesondere für die völkerrechtlichen Verträge, die die EG geschlossen hat. Der Begriff „EG“ wird aus allen Verträgen entfernt. Inhaltlich wird jedoch nur die bisherige PJZS (in Grenzen) vergemeinschaftet und geht im „Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts“ auf. Die GASP bleibt eigenständig und ist auch weiterhin der Jurisdiktion des

¹ Der deutsche Text und die erläuternde Denkschrift sind abgedruckt in BR-Drs. 928/07 v. 20.12.2007; vgl. zur Vorgeschichte die Denkschrift zum Vertrag von Lissabon, ebenda, Abschn. A, S. 133 f. Die in diesem Bericht angegebenen Artikelnummern beziehen sich auf den dem Entwurf des Zustimmungsgesetzes beigefügten Text.

² *Terhechte*, EuZW 2007, 521; *Richter*, EuZW 2007, 631, der einen Transparenzverlust befürchtet; a.A. *Rabe*, NJW 2007, 3153 (3157), der den VVE für überladen hielt.

³ Die Artikelnummern in Klammern beziehen sich jeweils auf die endgültige Nummerierung in den Verträgen entsprechend der Übereinstimmungstabelle in Art. 5 des Vertrags von Lissabon.

EuGH nahezu vollständig entzogen (Art 240a [275] VAEU).⁴ Zudem kann innerhalb der GASP kein für den Bürger unmittelbar geltendes Recht gesetzt werden (vgl. Art. 11 [24] Abs. 1 UAbs. 2 EU n.F.). Wenn man so will, bleiben daher zwei Säulen weiterhin erhalten.

III. Die Zusammensetzung der Organe

Zum einen wird die Abgeordnetenzahl im Europäischen Parlament verkleinert. Die maximale Anzahl von Abgeordneten des Europäischen Parlaments (EP) wird auf 750 zuzüglich des Präsidenten festgesetzt (Art. 9a [14] Abs. 2 EU n.F.). Dabei erhält kein Mitgliedstaat mehr als 96 Sitze. Dies bedeutet, dass Deutschland drei Abgeordnetensitze verlieren wird.

Zum anderen werden die Bestimmungen über die Präsidentschaft im Rat und im Europäischen Rat geändert. Während der Europäische Rat einen ständigen, auf zweieinhalb Jahre gewählten Präsidenten erhält, der für eine weitere Amtsperiode wiedergewählt werden kann (Art. 9b [15] Abs. 5 EU n.F.), sollen die Bestimmungen über die Präsidentschaft im Rat flexibel ausgestaltet werden, so dass eine Verlängerung der Vorsitzperiode von derzeit einem halben Jahr ermöglicht wird, um so mehr Kontinuität zu erlangen. Die näheren Einzelheiten werden in einem Beschluss des Europäischen Rates festgelegt (Art. 9c [16] Abs. 9 EU n.F. i.V.m. Art. 201b [236] lit. b VAEU).

Die Bestimmungen über die Ernennung des Kommissionspräsidenten werden ebenfalls geändert. Bislang wurde dieser vom Rat (in der Zusammensetzung der Staats- und Regierungschefs) ernannt, wobei die Ernennung der Zustimmung des Parlaments bedurfte (Art. 214 Abs. 2 UAbs. 1 EG). Nach Art. 9d (17) Abs. 7 EU n.F. muss nunmehr der Europäische Rat dem Parlament einen Kandidaten vorschlagen, welchen dieses mit der Mehrheit seiner Mitglieder wählt. Allerdings stellt diese Regelung, genau genommen, keine weitreichende Neuerung dar, weil das Parlament weiterhin keinen eigenen Kandidaten wählen kann. Immerhin bestimmt Art. 9d (17) Abs. 7 EU n.F. aber, dass der Europäische Rat bei seinem Vorschlag das Ergebnis der Wahlen zum Europäischen Parlament berücksichtigen muss, so dass es zumindest in Ansätzen zu einer Parlamentarisierung der Wahl des Kommissionspräsidenten kommt. Wird der Kommissionspräsident von einer breiten parlamentarischen Mehrheit gewählt, so verstärkt sich mit dem Rückhalt im Parlament auch sein politisches Gewicht. Im Hinblick auf das (vermeintliche) Demokratiedefizit der EU wird allerdings kritisiert, dass die übrigen Kommissare nach wie vor nicht vom Parlament gewählt werden.⁵

Die EU erhält einen neuen Hohen Vertreter für die Außen- und Sicherheitspolitik, der den bisherigen Hohen Vertreter für die GASP und Generalsekretär des Rates ablösen soll. Das Amt des neuen Hohen Vertreters ist weitgehend dem Amt des noch durch den Verfassungsvertrag vorgesehenen

⁴ Siehe unten VI.

⁵ *Fisahn/Viotto*, ZRP 2007, 198 (200 f.).

europäischen Außenministers nachempfunden. So soll auch der neue Hohe Vertreter den ständigen Vorsitz im Rat „Auswärtige Angelegenheiten“ führen (Art. 13a [27] Abs. 1 EU n.F.) und gleichzeitig Vizepräsident der Kommission sein (Art. 9d [17] Abs. 4 EU n.F.). Damit soll eine enge Koordination der außenpolitischen Aktivitäten von Rat und Kommission sichergestellt werden. Darüber hinaus nimmt er an den Sitzungen des Europäischen Rates teil (Art. 9b [15] Abs. 2 EU n.F.), hat aber kein Stimmrecht. Zudem wird der Hohe Vertreter durch einen neu zu schaffenden Europäischen Auswärtigen Dienst unterstützt, der eng mit den diplomatischen Diensten der Mitgliedstaaten zusammenarbeiten soll (Art. 13a [27] Abs. 3 EU n.F.).

Reformiert wird ebenfalls das Verfahren zur Ernennung der Richter. Art. 224a (255) VAEU (der Art III-357 VVE entspricht) führt einen Eignungsprüfungsausschuss, bestehend aus sieben fachlich hervorragenden Persönlichkeiten, ein, der künftig eine Stellungnahme über die Eignung der Bewerber um eine Stelle als Richter oder Generalanwalt abgeben soll. Damit soll das Verfahren objektiver und transparenter werden. Die letzte Entscheidung verbleibt jedoch nach wie vor bei den Mitgliedstaaten, welche die Richter und Generalanwälte nach Anhörung des Ausschusses in gegenseitigem Einvernehmen ernennen.

IV. Die Rechtsetzungsverfahren

Auf die noch im Verfassungsvertrag vorgesehenen Umbenennungen der Verordnung und der Richtlinie in „europäisches Gesetz“ bzw. „Rahmengesetz“ wird verzichtet. Es bleibt also bei der bisherigen Terminologie, wobei in den nachfolgenden Artikeln dennoch von „Gesetzgebungsverfahren“ die Rede ist (vgl. etwa Art. 249a [289] VAEU). Einzig die „Entscheidung“ wird, allerdings ohne rechtliche Konsequenzen, in „Beschluss“ umbenannt (vgl. Art. 249 [288] Abs. 1 VAEU). Die in Art. 249 (288) VAEU aufgeführten Rechtsaktformen ersetzen sämtliche besonderen Handlungsformen, die es bisher in der Zweiten und Dritten Säule gibt. Damit wird eine Vereinheitlichung und Reduzierung der Handlungsformen der Unionsorgane erreicht.

Das Zusammenwirken der Organe bei der Rechtsetzung wird zu Gunsten des EPs neu gestaltet. So wird das Mitentscheidungsverfahren, das jetzt als „ordentliches Gesetzgebungsverfahren“ bezeichnet wird, zum Regelfall, so dass der Einfluss des Parlaments insgesamt gestärkt wird (vgl. Art. 249a [289] Abs. 1 VAEU). Zum Teil wird jedoch in diesem Zusammenhang kritisiert, dass das bestehende strukturelle Demokratiedefizit auf Unionsebene dadurch nicht ausreichend beseitigt werde, weil das EP als Ort der politischen Auseinandersetzung im Vergleich zum Rat, in dem nationale Sonderinteressen vertreten würden, immer noch zu schwach sei. So werde das EP jedenfalls nicht zum zentralen Rechtsetzungsorgan der EU. Insbesondere wird bemängelt, dass dem EP auch im ordentlichen Gesetzgebungsverfahren noch immer kein eigenes Initiativrecht zusteht. Zudem sei die Anzahl der Fälle, in denen das ordentliche Gesetzgebungsverfahren einschlägig sei, nur unzureichend erhöht worden. Die Fälle, in denen lediglich eine Anhörung des Parlaments vorgesehen

sei, seien kaum verringert worden.⁶ Auch wenn diese Kritik berechtigt sein mag, so ist doch zu bedenken, dass die Anforderungen an die demokratische Legitimation der Rechtssetzung in einer supranationalen Organisation nicht mit derjenigen auf staatlicher Ebene gleichgestellt werden können. Denn die Mitgliedstaaten sind darauf bedacht, ihren maßgeblichen Einfluss auf das Gesetzgebungsverfahren nicht zu verlieren. Zudem beruht die demokratische Legitimation der EU/EG auf zwei Legitimationssträngen. Neben dem direkt gewählten EP vermitteln vorrangig die Regierungsvertreter im Rat als Repräsentanten der Staatsvölker der Mitgliedstaaten den Rechtsetzungsakten der EU/EG die erforderliche Legitimation.⁷ Hinzu kommt, dass im Reformvertrag die Rolle der nationalen Parlamente als Vermittler demokratischer Legitimation insgesamt gestärkt wird.

V. Die Grundrechtecharta

Die Grundrechtecharta wird nicht, wie noch im Verfassungsvertrag vorgesehen, ausdrücklich in den Text des Vertrags von Lissabon aufgenommen. Stattdessen wurde aus Gründen politischer Rücksichtnahme beschlossen, dass die Charta durch einen Verweis in Art. 6 (6) Abs. 1 EU n.F. Rechtsverbindlichkeit erhalten soll. Dabei wurde jedoch für Großbritannien und Polen eine Ausnahme vereinbart.⁸ In beiden Mitgliedstaaten erhält die Grundrechtecharta zunächst keine Rechtsverbindlichkeit. Zudem wird die Union, wie schon im Verfassungsvertrag, ermächtigt, der Europäischen Menschenrechtskonvention (EMRK) beizutreten (Art. 6 [6] Abs. 6 EU n.F.).

Ziel der Überführung der Grundrechtecharta in verbindliches Primärrecht ist hauptsächlich, rechtsstaatliche Defizite auszuräumen, die dem ungeschriebenen Grundrechtsschutz anhaften.⁹ Die Grundrechtecharta¹⁰ stellt einen modernen Grundrechtekatalog dar; sie ist wesentlich ausdifferenzierter als die bisherigen EU-Grundrechte, die aus der EMRK und den gemeinsamen Verfassungsüberlieferungen der Mitgliedstaaten hergeleitet werden (Art. 6 Abs. 2 EU). Ebenso verhält es sich im Vergleich zum deutschen Grundgesetz. Trotzdem ist noch unklar, inwieweit dadurch auch tatsächlich ein höheres Schutzniveau für die Bürger geschaffen wird. Dies wird im Wesentlichen davon abhängen, wie der EuGH die Grundrechte der Charta interpretiert. Dabei ist zu berücksichtigen, dass die Mitgliedstaaten zum einen klargestellt haben, dass die Bestimmungen der Charta keinesfalls die Zuständigkeiten der Union erweitern (vgl. Art. 6 [6] Abs. 1 UAbs. 2 EU n.F.). Zum anderen haben sie eine „Versteinerungsklausel“ eingefügt, der zufolge die Charta gemäß den allgemeinen Bestimmungen (Art. 51 bis 54 GrCh) sowie unter gebührender Berücksichtigung der ihr angefügten Erläuterungen zu interpretieren ist (vgl. Art. 6 [6] Abs. 1 UAbs. 3 EU n.F.). Damit könnten die Mitgliedstaaten den Versuch unternommen ha-

⁶ *Fisahn/Viotto*, ZRP 2007, 198 (200 f.).

⁷ BVerfGE 89, 155 (186).

⁸ CIG 2/1/07, Protokoll Nr. 7.

⁹ *Calliess*, in: Ehlers (Hrsg.), Europäische Grundrechte und Grundfreiheiten, 2. Aufl. 2005, § 20 Rn. 1 f.

¹⁰ Abl. der EU, Nr. C 364/1 v. 18.12.2000.

ben, eine extensive Auslegung der Grundrechtecharta durch den EuGH und die übrigen Unionsorgane zu verhindern. Selbst wenn diese Klausel in Bezug auf Letztere zu einer eher restriktiven Interpretation der Charta führen mag, ist zu bezweifeln, dass sich der EuGH als zur Rechtsfortbildung befugtes Rechtsprechungsorgan auf diese Weise davon abhalten lässt, die Grundrechte der Charta zukünftig im Lichte moderner Entwicklungen in der Grundrechtsdogmatik und ggf. veränderter Gefährdungspotentiale auszulegen.¹¹ Eine solche dynamische Interpretation, die auch der Europäische Gerichtshof für Menschenrechte in Straßburg für sich in Anspruch nimmt, ist vom EuGH gefordert, wenn er seiner Aufgabe gerecht werden soll, und lässt sich nicht durch eine „Versteinerungsklausel“ unterbinden.

Umstritten ist auch, ob und inwieweit sich der Anwendungsbereich der bisherigen EU-Grundrechte durch die Rechtsverbindlichkeit der Grundrechtecharta verändern wird. Art. 51 GrCh bestimmt ausdrücklich, dass die Charta primär die Organe und Einrichtungen der EU bindet. Die Mitgliedstaaten werden nur gebunden, soweit sie Unionsrecht durchführen. Nach der Rechtsprechung des EuGH sind die EU-Grundrechte von den Mitgliedstaaten aber auch dann zu beachten, wenn sie im Rahmen der Ausnahmeregelungen Grundfreiheiten einschränken wollen.¹² Wird Art. 51 Abs. 1 S. 1 GrCh unter Berufung auf seinen Wortlaut („ausschließlich bei der Durchführung des Rechts der Union“) restriktiv interpretiert, könnte man darin – in Abkehr von der genannten Rechtsprechung des EuGH – eine Einschränkung des Anwendungsbereichs sehen.¹³ Es wäre denkbar, dass die Mitgliedstaaten den vom EuGH auf Kosten des nationalen Grundrechtsschutzes weitgefassten Anwendungsbereich der EU-Grundrechte durch diese Formulierung einschränken wollten. Gegen eine solche restriktive Auslegung des Art. 51 Abs. 1 GrCh spricht allerdings, dass die Rechtsprechung des EuGH in der Grundrechtecharta festgeschrieben werden sollte.¹⁴ Diese Absicht wird dadurch bestätigt, dass Art. 6 Abs. 2 EU auch nach der Reform als Art. 6 (6) Abs. 3 EU n.F. erhalten bleibt. Der bisherige Grundrechtsschutz wird danach weiterhin unverändert gewährleistet.¹⁵ Dies gilt uneingeschränkt auch für Großbritannien und Polen. Deshalb ist die Beibehaltung des jetzigen Art. 6 Abs. 2 EU aus Klarstellungsgründen für sinnvoll zu erachten.¹⁶

¹¹ Fischer, Der Vertrag von Lissabon, Text und Kommentar zum Europäischen Reformvertrag, 2008, Art. 6 EU Rn. 5.

¹² EuGH, Slg. 1997, I-3709 (Familiapress); Calliess (Fn. 9), § 20 Rn. 26 m.w.N.

¹³ So Cremer, NVwZ 2003, 1452 (1457), und Kingreen, EuGRZ 2004, 570 (573).

¹⁴ Vgl. die Erläuterung zu Art. 51 Abs. 1 GrCh.

¹⁵ Calliess (Fn. 9), § 20 Rn. 27.

¹⁶ A.A. Epping, JZ 2003, 821 (826 f.) und Schmitz, EUR 2004, 691 (697 f.), die die Beibehaltung des Art. 6 Abs. 2 EU für überflüssig erachten, da die Einführung zusätzlicher neuer Grundrechte im Wege der richterlichen Rechtsfortbildung auch ohne den Verweis möglich sei. Zudem bestehe die Gefahr, dass der EuGH sich so über verfassungspolitische Entscheidungen der Charta hinwegsetzen könne.

VI. Änderungen beim Rechtsschutz

Die Vorschriften über die EU-Gerichtbarkeit bleiben im Vergleich zum Vertrag von Nizza weitgehend erhalten. Schon der Verfassungsvertrag sah keine weitreichenden Änderungen auf diesem Gebiet vor. Der EuGH bleibt weiterhin grundsätzlich unzuständig für die GASP. Allerdings ist hier – maßgeblich auf deutsches Betreiben – eine bedeutsame Ausnahme gemacht worden: Der EuGH ist zuständig für Individualklagen, die sich gegen die Rechtmäßigkeit von Beschlüssen über restriktive Maßnahmen gegen Einzelne, wie z.B. die Aufnahme in Listen von Terrorverdächtigen, richten (Art. 11 [24] Abs. 1 UAbs. 2 EU n.F. und Art. 240a [275] Abs. 2 VAEU). Bezüglich des Raums der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts ist der Gerichtshof nur eingeschränkt zuständig. Nicht zuständig ist er vor allem für die Überprüfung von Maßnahmen der Polizei, der Strafverfolgungsbehörden und anderer zur Aufrechterhaltung der öffentlichen Ordnung und zum Schutz der inneren Sicherheit zuständiger Stellen der Mitgliedstaaten (Art. 240b [276] VAEU). Auch eine allgemeine grundrechtsbezogene Individualklage (ähnlich der deutschen Verfassungsbeschwerde) wird es weiterhin nicht geben.

Neu ist, dass Art. 230 (263) Abs. 4 VAEU zukünftig (entsprechend Art. III-365 Abs. 4 VVE) natürlichen und juristischen Personen über die bisherige Klagebefugnis hinaus ausdrücklich die Nichtigkeitsklage auch gegen „Rechtsakte mit Verordnungscharakter, die sie unmittelbar betreffen und keine Durchführungsmaßnahmen nach sich ziehen“ eröffnet. Nach der Rechtsprechung des EuGH kann zurzeit gegen Maßnahmen, die in der Form von Verordnungen ergangen sind und bei denen es sich nicht um „Scheinverordnungen“ handelt, nur dann geklagt werden, wenn der Kläger eine unmittelbare *und individuelle* Betroffenheit geltend machen kann. Das ist der Fall, wenn der Kläger „wegen bestimmter persönlicher Eigenschaften oder besonderer, ihn aus dem Kreis aller übrigen Personen heraushebender Umstände berührt und [...] daher in ähnlicher Weise individualisiert“ ist wie der Adressat einer Entscheidung (sog. Plaumann-Formel).¹⁷ Das Merkmal der individuellen Betroffenheit und die enge Auslegung der Klagebefugnis durch den EuGH anhand der Plaumann-Formel waren bisher schon umstritten. Kritisiert wird, dass eine Rechtsschutzlücke bestehe, und zwar in den Fällen, in denen ein Einzelner z.B. durch eine Bestimmungsbestimmung unmittelbar belastet wird oder – im Falle einer Richtlinie oder einer an einen Mitgliedstaat gerichteten Entscheidung – mangels innerstaatlicher Umsetzung eine ihn belastende Maßnahme nicht unmittelbar wirksam wird und damit vor nationalen Gerichten angegriffen werden kann. Daher wurde schon seit längerer Zeit eine Änderung des Art. 230 Abs. 4 EG gefordert.¹⁸

¹⁷ Ständige Rechtsprechung seit EuGH, Slg. 1963, 211, 238 f.

¹⁸ Calliess, NJW 2002, 3577 (3582); Braun/Kettner, DÖV 2003, 58 (66); Nettesheim, JZ 2002, 928 (934); Schwarze, DVBl. 2002, 1297 (1313 f.). Diese Frage wurde auch im Verfassungskonvent diskutiert, CONV 350/02, S. 2, abrufbar unter: <http://register.consilium.eu.int/pdf/de/02/cv00/00350d2.pdf>.

Inwieweit die jetzige Änderung in Art. 230 (263) Abs. 4 VAEU diesen Bedenken Rechnung trägt, ist noch ungeklärt. Betrachtet man ausschließlich den Wortlaut der Vorschrift („Rechtsakte mit Verordnungscharakter“), drängt sich der Schluss auf, dass zukünftig auch gegen Verordnungen i.S.v. Art. 249 (288) Abs. 2 VAEU geklagt werden könne, die den Kläger unmittelbar betreffen und keine Durchführungsmaßnahmen nach sich ziehen (ohne dass es einer individuellen Betroffenheit bedürfte). Damit würde die angeführte Rechtsschutzlücke beseitigt werden. Allerdings ist mit Blick auf die Entstehungsgeschichte der Änderung eine andere Auslegung vorzugswürdig. Die o.a. Formulierung in Art. 230 (263) Abs. 4 VAEU wurde aus dem Verfassungsvertrag unverändert übernommen (Art. III-365 Abs. 4 VVE), ohne dass dabei mit Blick auf die damals geplante, in den Reformvertrag aber nicht eingegangene Umbenennung der Rechtsinstrumente eine Anpassung vorgenommen worden wäre. Die Formulierung „Rechtsakte mit Verordnungscharakter“ wurde bislang im Schrifttum überwiegend dahingehend interpretiert, dass „Verordnungscharakter“ in Abgrenzung zu „Gesetzescharakter“ zu verstehen sei. Damit wäre nach dem Verfassungsvertrag eine Klage gegen Europäische Gesetze und Rahmengesetze (i.S.v. Art. 33 Abs. 1 UAbs. 2 und 3 VVE) ausgeschlossen gewesen. Vielmehr wäre nach der damaligen Diktion eine Klage nur gegen exekutive Rechtsakte wie die „Europäische Verordnung“ und den „Europäischen Beschluss“ (i.S.v. Art. I-33 Abs. 1 UAbs. 4 und 5 VVE) möglich gewesen.¹⁹ Vor diesem Hintergrund sprechen gute Gründe dafür, dass es sich bei der Beibehaltung der ursprünglichen Formulierung aufgrund des engen Zeitplans zur Ausarbeitung des Reformvertrags um ein Redaktionsversehen handelt, so dass auch zukünftig eine Individualklage gegen Verordnungen gemäß Art. 249 (288) Abs. 2 VAEU nur bei unmittelbarer und individueller Betroffenheit i.S.d. Plaumann-Formel nach Art. 230 (263) Abs. 4 2. Var. VAEU möglich ist. Von dem Begriff „Rechtsakte mit Verordnungscharakter“ sind, wie im Verfassungsvertrag vorgesehen, nur exekutive Rechtsakte wie Durchführungsverordnungen umfasst. Zudem spricht für dieses Ergebnis auch die Systematik des neuen Vertrags. An allen anderen Stellen, an denen Verordnungen (i.S.v. Art. 249 [288] Abs. 2 VAEU) und Richtlinien gemeint sind, spricht der Reformvertrag nunmehr von „Gesetzgebungsakten“. Somit ist es nur ansatzweise zu einer Erweiterung der Klagebefugnis in Art. 230 (263) Abs. 4 VAEU gekommen: Klagebefugt ist künftig auch derjenige, der sich gegen Rechtsakte ohne Gesetzescharakter, also insbesondere Durchführungsverordnungen, wehrt, von denen er lediglich unmittelbar, aber nicht individuell betroffen ist.²⁰ In Bezug auf Verord-

nungen i.S.v. Art. 249 (288) Abs. 2 VAEU bleiben die im Schrifttum geäußerten Bedenken daher bestehen.

VII. Reform des Verfahrens zur Vertragsänderung

Im Vertrag von Lissabon werden die Vorschriften zur Vertragsänderung entsprechend dem Verfassungsvertrag geändert. Art. 48 (48) EU n.F. enthält sowohl das *ordentliche Änderungsverfahren*²¹ (Abs. 2 bis 5) als auch das *spezielle vereinfachte Änderungsverfahren betreffend die internen Politikbereiche der Union*²² (Abs. 6) und das bei Passerelle-Klauseln anwendbare *vereinfachte Änderungsverfahren*²³ (Abs. 7).

Die ersten beiden Änderungsverfahren haben gemeinsam, dass sie stets der mitgliedstaatlichen Zustimmung und der Ratifikation gemäß der jeweiligen verfassungsrechtlichen Bestimmungen jedes einzelnen Mitgliedstaats bedürfen. Das ordentliche Änderungsverfahren betrifft alle Fälle, die nicht den vereinfachten Änderungsverfahren unterliegen. Hervorzuheben ist, dass der Reformvertrag in Art. 48 (48) Abs. 2 S. 2 EU n.F. – im Gegensatz zu der entsprechenden Bestimmung im Verfassungsvertrag (Art. IV-443 VVE) – neben einer Erweiterung der Unionskompetenzen ausdrücklich auch die Renationalisierung von Kompetenzen, d.h. die Rückverlagerung von Kompetenzen der Union auf die Mitgliedstaaten, vorsieht. Darin liegt allerdings keine Rechtsänderung begründet, da sich wegen seiner neutralen Formulierung dem Art. 48 EU auch schon bisher kein „Rückschrittsverbot“ entnehmen ließ.²⁴ Damit hat die Hinzufügung dieser Formulierung ausschließlich klarstellenden Charakter und eine politische Bedeutung, da sie die Stellung der Mitgliedstaaten als „Herren der Verträge“ nochmals betont.²⁵ Hat der Europäische Rat nach Anhörung von Parlament und Kommission beschlossen, die Änderungsvorschläge zu überprüfen, muss im ordentlichen Änderungsverfahren ein Konvent von Vertretern der nationalen Parlamente, der Staats- und Regierungschefs, des EPs und der Kommission einberufen werden (Art. 48 [48] Abs. 3 EU n.F.). Damit wird das Konventsverfahren erstmals primärrechtlich verankert. Dieses aufwändige Verfahren trägt zwar einerseits zu einer stärkeren Legitimation künftiger Vertragsänderungen bei, gewährleistet andererseits aber, wie die Erfahrungen bei den Referenden in Frankreich und den Niederlanden gezeigt haben, nicht eine bessere Akzeptanz bei den Unionsbürgern. Das spezielle, in Art. 48 (48) Abs. 6 EU n.F. geregelte vereinfachte Verfahren erfasst dagegen nur Änderungen, die den dritten Teil des VAEU

¹⁹ Mit ausführlicher Begründung Cremer, EuGRZ 2004, 577 (579 ff.); so auch Pache, in: Veddet/Heintschel von Heinegg (Hrsg.), Europäischer Verfassungsvertrag, 2007, Art. III-365, Rn. 32 ff.; Borowski, EuR 2004, 879; Lenz/Staeglich, NVwZ 2004, 1421.

²⁰ Eine solche Konstellation war im Fall „Jégo-Quéré“ gegeben, in dem das EuG im Wege der Rechtsfortbildung die Klagebefugnis bejahte (Urteil vom 3.5.2002 – Rs. T-177/01, EuZW 2002, 412), der EuGH sie aber in restriktiver Aus-

legung des Art. 230 Abs. 4 EG verneinte und auf das Erfordernis einer Vertragsänderung durch die Mitgliedstaaten verwies (Urteil vom 1.4.2004 – Rs. C-263/02, EuZW 2004, 343).

²¹ Im Verfassungsvertrag: Art. IV-443.

²² Im Verfassungsvertrag: Art. IV-445.

²³ Im Verfassungsvertrag: Art. IV-444.

²⁴ Pechstein, in: Streinz (Hrsg.), EUV/EGV, Kurzkommentar, 2006, Art. 48 EU Rn. 2 m.w.N.

²⁵ Fischer (Fn. 11), Art. 48 EU Rn. 6.

betreffen (Art. 22a-176d [26-197] VAEU²⁶). Wegen der geringeren Reichweite dieser Änderungen bedarf es hierbei weder der Einberufung eines Konvents noch des Zusammentritts einer Regierungskonferenz. Es genügt ein einstimmiger Beschluss des Europäischen Rates.

Neu gegenüber der jetzigen Rechtslage ist neben der Einberufung des Konvents, dass bei beiden – dem ordentlichen und dem vereinfachten – Verfahren dem EP, neben den Mitgliedstaaten und der Kommission, ein Initiativrecht zu Vertragsänderungen eingeräumt wird. Im weiteren Verfahren muss das EP allerdings lediglich angehört werden. Will der Europäische Rat im ordentlichen Änderungsverfahren jedoch auf die Einberufung eines Konvents verzichten, braucht er hierzu die Zustimmung des Parlaments (Art. 48 [48] Abs. 3 UAbs. 2 EU n.F.).

Das vereinfachte Änderungsverfahren nach Art. 48 (48) Abs. 7 EU n.F. betrifft die Änderung von Verfahrensvorschriften im Bereich des VAEU und des Titels V²⁷ EU n.F. Die sogenannte Passerelle-Klausel ermöglicht in den genannten Bereichen, die EU-Zuständigkeiten, für die das Erfordernis der Einstimmigkeit gilt, in Zuständigkeiten mit Mehrheitsentscheidungen umzuwandeln sowie vom besonderen zum ordentlichen Gesetzgebungsverfahren überzugehen. Letzteres betrifft vor allem den neu „vergemeinschafteten“ Bereich der polizeilichen und justiziellen Zusammenarbeit, in dem sich die Mitgliedstaaten die Rechtsetzung im besonderen Gesetzgebungsverfahren, d.h. durch einstimmigen Beschluss des Rates nach Anhörung des EPs, vorbehalten haben. Durch solche Änderungen verlieren die Mitgliedstaaten an Einfluss. Im Unterschied zu den beiden anderen Verfahren nach Art. 48 (48) Abs. 1 bis 6 EU n.F. kann das vereinfachte Änderungsverfahren – ohne Ratifikation in den Mitgliedstaaten – allein durch Unionsorgane durchgeführt werden, wobei allerdings Einstimmigkeit im Europäischen Rat und die Zustimmung des EPs erforderlich sind. Zudem hat jedes mitgliedstaatliche Parlament ein Vetorecht, kann mithin einen entsprechenden Beschluss auf der Unionsebene verhindern.

Diese Vorschrift war schon im Verlauf des Verfassungskonvents umstritten, da sie eine vereinfachte Vertragsänderung ohne die Einberufung einer Regierungskonferenz und ohne das Erfordernis mitgliedstaatlicher Ratifikation ermöglicht.²⁸ Daher wird in der aktuellen Debatte gefordert, dass jedwede Vertragsänderung von den Mitgliedstaaten nach ihren verfassungsrechtlichen Vorschriften ratifiziert werden müsse.²⁹ Auch das Vetorecht der nationalen Parlamente könne das Fehlen mitgliedstaatlicher Ratifikation nicht kompen-

sieren, da diese von einem nachträglichem Ablehnungsrecht kaum Gebrauch machen würden, weil ein solches Vorgehen einem Misstrauensvotum gegen die eigene Regierung gleichkäme.³⁰ Dem wird zu Recht entgegengehalten, dass es sich vorliegend nicht um ein nachträgliches Ablehnungsrecht handelt.³¹ Vielmehr muss das Vorhaben den Parlamenten zunächst übermittelt werden, woraufhin diese innerhalb einer Frist von sechs Monaten von ihrem Vetorecht Gebrauch machen können. Erst danach darf der Europäische Rat den entsprechenden Beschluss fassen (Art. 48 [48] Abs. 7 UAbs. 3 EU n.F.).

In Deutschland könnte diese Bestimmung auch deshalb zu Kontroversen führen, weil die Passerelle-Klausel im Gegensatz zu den Änderungsverfahren nach Art. 48 (48) Abs. 1 bis 6 EU n.F. keine korrespondierende Bestimmung im Grundgesetz hat.³² Der Europaartikel sieht vor, dass jede Übertragung von Hoheitsrechten an die EU nur durch ein Gesetz erfolgen darf (Art. 23 Abs. 1 S. 2 GG). Dabei liegt eine „Übertragung von Hoheitsrechten“ unstrittig dann vor, wenn der Union Durchgriffsbefugnisse gegenüber dem Einzelnen ermöglicht werden, wie etwa bei der Einräumung neuer Kompetenzen.³³ Ob eine Hoheitsrechtsübertragung darüber hinaus auch bei Änderungen des primären Organisations- und Verfahrensrechts erfolgt, welche die Stellung und das Gewicht Deutschlands in der EU verringern, ist noch ungeklärt.³⁴ Sollte dies der Fall sein, müsste auch einer im vereinfachten Änderungsverfahren gemäß Art. 48 (48) Abs. 7 EU n.F. ergangenen Vertragsänderung durch ein Parlamentsgesetz zugestimmt werden, um den verfassungsrechtlichen Anforderungen zu genügen.

Selbst wenn man dieser Auffassung folgt, darf jedoch nicht übersehen werden, dass im vereinfachten Änderungsverfahren gemäß Art. 48 (48) Abs. 7 EU n.F. inhaltlich nur ein begrenzte Anzahl von Verfahrensvorschriften geändert werden kann. Denn es betrifft nur zwei Fälle: Zum einen den Übergang von der Einstimmigkeit zur qualifizierten Mehrheit bei Abstimmungen im Rat (Art. 48 [48] Abs. 7 UAbs. 1 EU

³⁰ Herzog/Gerken (Fn. 29), S. 4.

³¹ Hänsch, Die Welt v. 27.1.2007; Puttler, EUR 2004, 669 (682).

³² Pernice, in: Dreier (Hrsg.), Grundgesetz, Kommentar, Bd. 2, 2. Aufl. 2006, Art. 23 Rn. 86.

³³ Rojahn, in: v. Münch/Kunig (Hrsg.), Grundgesetz, Kommentar, Bd. 2, 5. Aufl. 2001, Art. 24 Rn. 20 ff.; Streinz, in: Sachs (Hrsg.), Grundgesetz, Kommentar, 4. Aufl. 2007, Art. 23 Rn. 52; Randelzhofer, in: Maunz/Dürig (Hrsg.), Grundgesetz, Kommentar, Bd. 3, 1996, Art. 24 Rn. 30.

³⁴ So aber Jarass, in: ders./Pieroth (Hrsg.), Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland, 9. Aufl. 2007, Art. 23 Rn. 20; a.A. Bundesregierung in der Denkschrift (Fn. 1), Abschn. E, S. 167, Nr. 56; Pernice (Fn. 32), Art. 23 Rn. 82 u. 86, der aber Art. 23 Abs. 1 S. 2 GG analog anwendet; das BVerfG hat die Frage bislang ausdrücklich offen gelassen und festgestellt, dass eine Hoheitsrechtsübertragung u.U. auch in Fällen angenommen werden könne, in denen der zwischenstaatlichen Einrichtung keine unmittelbare Durchgriffsbefugnis gegenüber dem Einzelnen eingeräumt werde, BVerfGE 68, 1 (94).

²⁶ U.a. die wichtigen Bereiche Binnenmarkt, Grundfreiheiten, Wirtschafts- und Währungsunion, Sozialpolitik, Landwirtschaft und Verbraucherschutz.

²⁷ Allgemeine Bestimmungen über das auswärtige Handeln der Union und die besonderen Bestimmungen über die Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik.

²⁸ Heintschel von Heinegg, in: Vedder/Heintschel von Heinegg (Fn. 19), Art. IV-444 Rn. 1.

²⁹ Herzog/Gerken, Von roten Karten und stumpfen Schwertern, Centrum für Europäische Politik, www.cep.eu/435.html, S. 4.

n.F.) und zum anderen den Übergang vom besonderen Gesetzgebungsverfahren zum ordentlichen Gesetzgebungsverfahren (Art. 48 [48] Abs. 7 UAbs. 2 EU n.F.). Auch wenn beide Änderungen geeignet sind, den Einfluss der Bundesrepublik Deutschland in den Entscheidungsverfahren der EU zu verringern, kann bei späteren Vertragsänderungen, die in dem Gründungsvertrag voraussehbar angelegt und hinreichend bestimmbar sind, die Erforderlichkeit einer erneuten Zustimmung durch das Parlament entfallen, wenn es sich dabei nicht um eine wesentliche Änderung des Vertrags handelt.³⁵ Im Fall des vereinfachten Änderungsverfahrens kann das Zustimmungsgesetz zu dem Vertrag von Lissabon als antizipierte Zustimmung zu einer später gemäß Art. 48 (48) Abs. 7 EU n.F. vorgenommenen Vertragsänderung angesehen werden. Eines weiteren Zustimmungsgesetzes bedarf es dann nicht mehr. Eine erneute Zustimmung ist auch deshalb nicht notwendig, weil dem Bundestag ein Vetorecht zusteht, mit dem er die Vertragsänderung von vornherein verhindern kann.

VIII. Verhältnis der EU zu ihren Mitgliedstaaten

Die gerade in Deutschland viel diskutierte³⁶ Kompetenzabgrenzung zwischen der EU und ihren Mitgliedstaaten ist nur teilweise verändert worden. Der neue VAEU erhält zwar ähnlich dem deutschen Grundgesetz drei Kompetenzkategorien (Art. 2a [2] ff. VAEU): ausschließliche Zuständigkeit der EU, geteilte Zuständigkeit sowie Unterstützungs-, Koordinierungs- und Ergänzungsmaßnahmen der EU. Allerdings sind in Art. 2c (4) Abs. 2 VAEU (geteilte Zuständigkeit) nur Hauptbereiche aufgeführt, die nicht abschließend geregelt sind. Die Forderung nach einem Kompetenzkatalog, wie er zum Beispiel im Grundgesetz zur Abgrenzung der Bundes- und Länderkompetenzen besteht, konnte sich schon im Verfassungsvertrag nicht durchsetzen. Ein solcher Katalog wäre auch schwierig zu erstellen, da die EU/EG kaum über sachlich definierte Kompetenzgebiete verfügt, sondern vorrangig final ausgerichtete Kompetenzen hat.³⁷ Dennoch werden die neuen Kompetenzvorschriften im Ergebnis als „erheblicher Gewinn an Klarheit über die Zuständigkeitsverteilung“ angesehen.³⁸ Damit werde ein wesentlicher Auftrag der Erklärungen von Laeken und Nizza erfüllt, die eine bessere Aufteilung und Festlegung der Zuständigkeiten in der EU gefordert hatten.³⁹ Auch die Forderung nach einem parlamentarischen Streitschlichtungsausschuss oder einem eigenständigen Kompetenzgericht⁴⁰ konnte sich wie schon im Verfassungsvertrag

nicht durchsetzen. Ob Letzteres sinnvoll gewesen wäre, ist ohnehin zweifelhaft, da ein weiteres europäisches Gericht die Gefahr birgt, Zuständigkeitsprobleme zu verursachen und damit das bestehende Rechtssystem zu gefährden, zumal die politische Handlungsfähigkeit der EU dadurch eingeschränkt werden würde.⁴¹

Stattdessen haben sich die Mitgliedstaaten entschieden, zur Kontrolle der Kompetenzabgrenzung und insbesondere des Subsidiaritätsprinzips die nationalen Parlamente stärker in die Entscheidungsprozesse einzubinden, da diese als ideale Wächter über die Kompetenzverteilung zwischen der EU und ihren Mitgliedstaaten angesehen werden. Denn die EU-Organe übernehmen legislative Befugnisse, die ursprünglich den nationalen Parlamenten vorbehalten waren und jetzt, etwa bei der Umsetzung von Richtlinien, von diesen mit den Gesetzgebungsorganen der EU geteilt werden müssen. Insbesondere wurde in der Vergangenheit der Bundesregierung vorgeworfen, sie würde „über die Bande spielen“,⁴² d.h. unpopuläre Gesetzgebungsakte in Brüssel vorantreiben, um sie nicht durch das heimische Parlament bringen zu müssen, was auch dem Ansehen der EU geschadet habe. Bislang hatten die nationalen Parlamente auf europäischer Ebene kaum Möglichkeiten, die Wahrung der Kompetenzverteilung zwischen EU/EG und nationalem Gesetzgeber zu überprüfen.

Die Einbindung der nationalen Parlamente erfolgt im Wesentlichen über drei Maßnahmen: Erstens durch Unterrichtungs- und Informationspflichten, die im Wesentlichen unverändert im Protokoll Nr. 1⁴³ zu den europäischen Grundgesetzen geregelt sind, zweitens durch das neue Subsidiaritätsprotokoll⁴⁴, welches das sog. „Frühwarnsystem“ etabliert, und drittens durch die Einräumung eines Klagerechts der nationalen Parlamente.

Das neue „Frühwarnsystem“ soll eine frühzeitige Kontrolle der Einhaltung des Subsidiaritäts- und des Verhältnismäßigkeitsprinzips garantieren. Danach können die nationalen Parlamente das Organ, welches den Gesetzentwurf eingebracht hat, dazu zwingen, seinen Vorschlag zu überprüfen (Art. 7 Abs. 2 des Protokolls). Dazu ist ein Quorum von mindestens einem Drittel der Stimmen erforderlich, wobei jedes mitgliedstaatliche parlamentarische System zwei Stimmen erhält, die bei Zweikammersystemen unter den Kammern aufgeteilt werden (Art. 7 Abs. 1 UAbs. 2 des Protokolls). Soweit die geplante Regelung den politisch sensiblen Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts (Art. 61i [76] VAEU) betrifft, genügt ein Viertel der Stimmen (Art. 7 Abs. 2 S. 2 des Protokolls). Rechtsfolge der Intervention durch die nationalen Parlamente ist eine obligatorische Prüfung durch

³⁵ BVerfGE 89, 155 (187 f.), 68, 1 (98 f.), 58, 1 (37); *König*, Die Übertragung von Hoheitsrechten im Rahmen des europäischen Integrationsprozesses – Anwendungsbereich und Schranken des Art. 23 des Grundgesetzes, 2000, S. 102 f.

³⁶ Vgl. Denkschrift (Fn. 1), Abschn. B, S. 140, Ziff. 7.

³⁷ *Vedder*, in: ders./Heintschel von Heinegg (Fn. 19), Art. I-12, Rn. 1 f.; *Goll/Kenntner*, EuZW 2002, 101 (103); *Hänsch*, Die Welt v. 27.1.2007.

³⁸ *Oppermann*, DVBl. 2003, 1165 (1172).

³⁹ Denkschrift (Fn. 1), Abschn. D, S. 168, Ziff. 12.

⁴⁰ *Faßbender*, FAZ vom 15.6.2007, S. 8; v. *Arnim*, NJW 2007, 2531 (2534); *Herzog/Gerken* (Fn. 29), S. 4; *Schwarze*,

EuR 2003, 535 (546 f.), *Goll/Kenntner*, EuZW 2002, 101 (105 f.).

⁴¹ *Everling*, EuZW 2002, 357 (364); *Colneric*, EuZW 2002, 709 (714), *Hänsch*, Die Welt v. 27.1.2007.

⁴² *Herzog/Gerken* (Fn. 29), S. 5; v. *Arnim*, NJW 2007, 2531 (2534).

⁴³ Protokoll (Nr. 1) über die Rolle der nationalen Parlamente in der europäischen Union n.F.

⁴⁴ Protokoll (Nr. 2) über die Anwendung der Grundsätze der Subsidiarität und der Verhältnismäßigkeit n.F.

das betreffende Organ (i.d.R. die Kommission). Dieses kann jedoch weiter an seinem Vorschlag festhalten, sofern es seinen Beschluss hinreichend begründet (Art. 7 Abs. 2 UAbs. 2 des Protokolls).

Im Rahmen des ordentlichen Gesetzgebungsverfahrens lösen die Stellungnahmen der nationalen Parlamente darüber hinaus ein besonderes Verfahren aus, wenn die einfache Mehrheit der Gesamtzahl der den nationalen Parlamenten zugewiesenen Stimmen erreicht wird (Art. 7 Abs. 3 des Protokolls). Hält die Kommission an ihrem Vorschlag fest, so müssen EP und Rat den vorgeschlagenen Rechtsakt schon vor der ersten Lesung am Maßstab des Subsidiaritätsprinzips überprüfen. Sind dabei 55% der Mitglieder des Rates oder das EP mit einer Mehrheit der abgegebenen Stimmen der Auffassung, der Vorschlag stehe nicht mit dem Subsidiaritätsprinzip im Einklang, so darf dieser nicht weiterverfolgt werden. Diese Sonderregelung für das ordentliche Gesetzgebungsverfahren war im Verfassungsvertrag noch nicht enthalten und hat eine weitere Stärkung der nationalen Parlamente zur Folge. Es kann jedoch bezweifelt werden, dass das Frühwarnsystem zu einem scharfen Schwert der Parlamente werden wird. Schon jetzt wird zu Recht kritisiert, dass der formale Aufwand für eine Subsidiaritätsrüge kaum zu bewältigen und sie in der Sache substanzlos sei, da sich die europäischen Gesetzgebungsorgane darüber hinwegsetzen könnten.⁴⁵

Durch den Vertrag von Lissabon wird den nationalen Parlamenten zudem ein Klagerecht vor dem EuGH eingeräumt, soweit diese geltend machen, ein Gesetzgebungsakt verstoße gegen das Subsidiaritätsprinzip (Art. 8 Abs. 1 des Protokolls). Allerdings sind die nationalen Parlamente dabei von ihren Regierungen abhängig, die die Klagen dem Gerichtshof entsprechend der jeweiligen innerstaatlichen Rechtsordnung übermitteln. Ein ähnliches Klagerecht erhält auch der Ausschuss der Regionen. Dieser muss ebenfalls geltend machen, dass ein Rechtsakt das Subsidiaritätsprinzip verletzt. Allerdings hat er ein direktes Klagerecht, soweit er in dem betreffenden Gesetzgebungsverfahren hätte angehört werden müssen (Art. 8 Abs. 2 Prot. Nr. 2).

IX. Ausblick: Änderungen zum 1. November 2014

Einige der wichtigsten Neuerungen des Vertrags von Lissabon wie die Einführung der doppelten Mehrheit bei den Abstimmungen im Rat und die Neustrukturierung der Kommission werden erst zum 1. November 2014 eingeführt.

So wird die Stimmengewichtung im Rat reformiert, um diese an die Bevölkerungszahlen der einzelnen Mitgliedstaaten anzugleichen (Art. 9c [16] Abs. 4 und 5 EU n.F.). Damit kommt es zur Einführung der sog. doppelten Mehrheit. Bis dahin bleibt es bei den bisherigen Regelungen, die im Protokoll über die Übergangsbestimmungen in Art. 3 zu finden sind. Danach gilt folgendes: Die einfache Mehrheit besteht auch weiterhin aus der Mehrheit der Mitglieder im Rat. Bei der qualifizierten Mehrheit werden zwei Fälle unterschieden. Beschließt der Rat wie im Normalfall auf Vorschlag der Kommission (oder des Hohen Vertreters für Außen- und Sicherheitspolitik), dann ist die qualifizierte Mehrheit er-

reicht, wenn 55% der Mitglieder des Rats für den Gesetzgebungsakt stimmen und die Bevölkerung dieser Mitgliedstaaten 65% der EU-Gesamtbevölkerung ausmacht. Für eine Sperrminorität ist eine Mindestzahl von Staaten erforderlich, die 35% der EU-Bevölkerung repräsentieren. Zusätzlich wurde in letzter Sekunde der sog. Kompromiss von Ioannina, dessen Rechtsverbindlichkeit bisher umstritten war, im Primärrecht verankert.⁴⁶ Danach gilt vom 1. November 2014 bis zum 31. März 2017 Folgendes: Wenn mindestens drei Viertel der Bevölkerung oder drei Viertel der Anzahl der Mitgliedstaaten, die für die angesprochene Sperrminorität erforderlich sind, sich gegen den Rechtsakt aussprechen, muss weiterverhandelt werden. Ab dem 1. März 2017 genügen sogar 55% der EU-Bevölkerung oder der Mitgliedstaaten, um Weiterverhandlungen zu erzwingen. Dabei vertritt die Bundesregierung die Auffassung, dass, falls während dieser Weiterverhandlung innerhalb der einschlägigen Fristen kein Ergebnis erzielt wird, der Rechtsakt angenommen werde, sodass im Ergebnis Rechtsakte nicht verhindert, sondern nur verzögert werden können.⁴⁷ Diese Auffassung steht jedoch im Widerspruch zu der bisher wohl überwiegenden Interpretation des Kompromisses von Ioannina, der zufolge das Zustandekommen eines Beschlusses verhindert werden konnte.⁴⁸

Wie schon im Verfassungsvertrag vorgesehen, wird der Anwendungsbereich der Beschlussfassung im Rat mit qualifizierter Mehrheit in den betreffenden Kompetenznormen erweitert.⁴⁹ Als problematisch angesehen wird jedoch, dass die doppelte Mehrheit nicht zeitgleich mit der Ausweitung eingeführt wird. Dies sei verfassungsrechtlich problematisch, da bis zur Einführung der doppelten Mehrheit die deutsche Bevölkerung bei einer größeren Anzahl von Abstimmungen unterrepräsentiert sei. Im Hinblick auf die nach dem Grundgesetz erforderliche demokratische Legitimation bestehe die Möglichkeit, dass aufgrund der Ausweitung der Mehrheitsentscheidungen im Rat ohne gleichzeitige Einführung der doppelten Mehrheit ein verfassungswidriger Zustand herbeigeführt werde.⁵⁰ Die Ausweitung der Mehrheitsentscheidungen habe zur Folge, dass Deutschland bei einer höheren Anzahl von Entscheidungen überstimmt werden könne. Es gebe also mehr Entscheidungen, in denen die Legitimationskette zwischen dem deutschen Bürger und der europäischen Maß-

⁴⁶ Abgedruckt in BR-Drs. 928/07, S. 119.

⁴⁷ Denkschrift (Fn. 1), Abschnitt B, S. 135 f. Ziff 2; so auch *Everling*, in: Gaitanides/Kadelbach/Rodriguez Iglesias (Hrsg.), *Europa und seine Verfassung*, Festschrift für Manfred Zuleeg, 2005, S. 158 ff. (172).

⁴⁸ *Streinz*, *Europarecht*, 7. Aufl. 2005, Rn. 308; *Breier*, in: *Lenz/Borhardt* (Hrsg.), *EU- und EG-Vertrag*, 4. Aufl. 2006, Art. 205 Rn. 10; *Wichard*, in: *Callies/Ruffert* (Hrsg.), *EUV/EGV: Das Verfassungsrecht der Europäischen Union mit Europäischer Grundrechtecharta – Kommentar*, 3. Aufl. 2007, Art. 205 EG Rn. 6; a.A. *Hummer/Obwexer*, in: *Streinz* (Fn. 24), Art. 205 EG Rn. 14; *Herdegen*, *Europarecht*, 9. Aufl. 2007, § 8 Rn. 31.

⁴⁹ Mandat an die RK 2007, Ziff. 18, Rat der Europäischen Union, Dokument 11218/07 vom 26.6.2007.

⁵⁰ *Müller-Graff*, *integration 2007*, 223 (229, 235).

⁴⁵ *Epping*, *JZ* 2003, 821 (827) (zum VVE).

nahme unterbrochen werden könne. Die doppelte Mehrheit dagegen erhöhe das Gewicht der einzelnen Stimme der deutschen EU-Bürger und damit den Einfluss Deutschlands bei Entscheidungen auf europäischer Ebene und stelle so ein Gleichgewicht her. Da die doppelte Mehrheit später eingeführt werde, verbleibe ein Übergangszustand, dessen Vereinbarkeit mit dem Demokratieprinzip zweifelhaft sei. Letztlich sind diese Zweifel jedoch unbegründet. Erstens kann mittels des EPs durch die gleichzeitige Ausweitung des Mitentscheidungsverfahrens ein mögliches Demokratiedefizit kompensiert werden (s.o.). Zweitens hat ein großer Mitgliedstaat wie Deutschland auch bei Mehrheitsentscheidungen leichter die Möglichkeit, zusammen mit wenigen anderen Mitgliedstaaten einen nicht befürworteten Rechtsakt nach Art. 205 Abs. 4 EG (Art. 3 Abs. 3 UAbs. 4 Prot. Nr. 10) zu blockieren.⁵¹ Und drittens hat das Bundesverfassungsgericht im Maastricht-Urteil Mehrheitsbeschlüsse im Rat für mit dem Demokratieprinzip vereinbar erklärt.⁵²

Ebenfalls zum 1. November 2014 wird die Kommission auf zwei Drittel der Anzahl der Mitgliedstaaten verkleinert. Zugleich wird ein System der strikt gleichberechtigten Rotation eingeführt (Art. 9d [17] Abs. 5 EU n.F.). Im Vergleich zum Verfassungsvertrag (Art. I-26 Abs. 6 VVE) ist durch den Reformvertrag die Formulierung um das Wort „strikt“ ergänzt worden. Allerdings wurde auf eine Kodifikation der Merkmale, welche die „gleichberechtigte Rotation“ ausmachen, verzichtet. Der Verfassungsvertrag legte fest, dass die Mitgliedstaaten bzgl. der Reihenfolge und Dauer der Amtszeit ihrer Kommissare vollkommen gleich behandelt werden müssten (Art. I-26 lit. a VVE). Außerdem sollte unbeschadet dessen das demografische und geografische Spektrum der Gesamtheit der Mitgliedstaaten auf zufriedenstellende Weise zum Ausdruck kommen (Art. I-26 lit. b VVE). Aus der Ergänzung durch das Wort „strikt“ lässt sich folgern, dass zumindest an den Prinzipien des Art. I-26 Abs. 6 lit. a VVE festgehalten werden soll. Eine Rotation mit einer bestimmten Anzahl ständiger Mitglieder und einem anderen Teil rotierender Mitglieder, wie dies gegenwärtig bei den Generalanwälten der Fall ist, scheint damit ausgeschlossen. Das Fehlen konkreter Kriterien für die Zusammensetzung der Kommission ist nicht unproblematisch, da schon die Formulierung des Verfassungsvertrags als Zugeständnis an die kleineren Mitgliedstaaten empfunden und ein Akzeptanzverlust der Kommission in großen Mitgliedstaaten, die keinen Kommissar stellen, befürchtet wurde.⁵³ Diese Problematik könnte sich dadurch verschärfen, dass darauf verzichtet wurde, die Zusammensetzung der Kommission nach den demografischen und geografischen Gegebenheiten in der EU auszurichten. Trotzdem ist die Verkleinerung der Kommission als sinnvoll zu erachten, da eine zu große Kommission handlungsunfähig erscheint, zumal ein anderes Rotationssystem politisch wohl nicht durchsetzbar war.

X. Bewertung

Insgesamt ist die vorliegende Vertragsreform dringend notwendig, da sie längst überfällige Reformen entsprechend dem Verfassungsvertrag umsetzt und damit die „Verfassungskrise“ der EU beendet. Insbesondere stellt der Vertrag von Lissabon einen wichtigen Schritt zur Verbesserung der Handlungsfähigkeit der EU dar. Damit wird das Primärrecht den gestiegenen Ansprüchen an die Effizienz der Entscheidungsfindung einer EU mit zurzeit 27 Mitgliedstaaten angenähert. Zu bedauern ist allerdings, dass die Einführung der doppelten Mehrheit in das Jahr 2014 verschoben worden ist. Als Fortschritt kann darüber hinaus die weitere Stärkung des Einflusses des EPs bei der Rechtsetzung hervorgehoben werden. Ob damit jedoch die Kritik am Demokratiedefizit der EU verstummen wird, kann bezweifelt werden. Noch ist das EP weit davon entfernt, zum Hauptrechtsetzungsorgan der EU erhoben zu werden. Diese Stellung behält weiterhin der Rat. Ebenso ist fraglich, ob die politischen und juristischen Meinungsverschiedenheiten um die Reichweite der Kompetenzen der EU mit der Reform tatsächlich beigelegt werden können. Immerhin wurden die rechtlichen Voraussetzungen dafür geschaffen, dass die nationalen Parlamente ihre diesbezüglichen Bedenken besser zur Geltung bringen können. Positiv ist sicherlich hervorzuheben, dass die Grundrechtecharta Rechtsverbindlichkeit erlangt, wenn auch nicht in allen Mitgliedstaaten. Trotz dieser Wermutstropfen ist die Reform unter den gegebenen Voraussetzungen und angesichts der politischen Widerstände in manchen Mitgliedstaaten als Erfolg zu bewerten, da auf der Grundlage des Vertrags von Nizza die EU 27 langfristig weder handlungs- noch erweiterungsfähig gewesen wäre.

⁵¹ Müller-Graff, integration 2007, 223 (235).

⁵² BVerfGE 89, 155 (183 f.).

⁵³ Epping, in: Vedder/Heintschel von Heinegg (Fn. 19), Art. I-26, Rn. 13 m.w.N.; Müller-Graff, integration 2004, 186 (199); v. Arnim, NJW 2007, 2531.