

Buchrezension

Christian Calliess, Die neue Europäische Union nach dem Vertrag von Lissabon, Mohr Siebeck, Tübingen 2010, XXII und 512 S., € 74,-

Schon vor über zwei Jahren trat der Vertrag von Lissabon in Kraft und kleidete die Europäische Union in ein neues Gewand. Um nur einige wichtige Neuerungen des Vertrags von Lissabon zu nennen: Durch den Vertrag erhielt die EU eine eigene Rechtspersönlichkeit und trat an die Stelle der EG, deren Rechtsnachfolger die EU nunmehr ist, die vertraglichen Grundlagen der EU (ihre „Verfassung“) findet sich seit dem Inkrafttreten des Vertrages im EUV und im AEUV und das europäische Primärrecht bekam mit der Grundrechtecharta erstmals einen geschriebenen und verbindlichen Grundrechtekatalog. Durch weitere zahlreiche Änderungen sollte der Vertrag von Lissabon vor allem die Entscheidungsfähigkeit der EU-Organe verbessern, das institutionelle Gefüge übersichtlicher gestalten und die demokratische Legitimation der EU erhöhen.

Auch wenn der Vertrag von Lissabon zweifellos ein Meilenstein in der Geschichte der europäischen Integration ist, so ist er doch keinesfalls ihr Schlussstein. Seit dem Inkrafttreten des Vertrags von Lissabon sieht sich die EU durch die andauernde weltweite Finanzkrise und die auch damit zusammenhängenden Defizite in den öffentlichen Haushalten mit Problemen konfrontiert, deren Auswirkungen auf die EU und die Mitgliedstaaten derzeit noch gar nicht vollständig überblickt werden können. Auch dürften insbesondere die nach 2009 ergangenen europarechtsbezogenen Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts (Honeywell-, Rettungsschirm-, EFSF-Entscheidung) sowie eine Fülle von rechtswissenschaftlichen Stellungnahmen zu Zustand und Perspektive der EU für den künftigen Fortgang der europäischen Integration nicht ohne Bedeutung sein.

Angesichts dessen stellt sich freilich die Frage, ob das im Jahr 2010 erschienene und von *Christian Calliess* unter Mitarbeit von *Kathrin Dingemann*, *Sophie Méndez Escobar* und *Elena Schulte-Herbrüggen* verfasste Buch zur „neuen“ Europäischen Union nicht (teilweise) überholt ist und eine Europäische Union beschreibt und bewertet, die mittlerweile – jedenfalls was die politische Entwicklung angeht – schon längst wieder eine ganz andere ist.

Der erste Blick ins Inhaltsverzeichnis zeigt: Das in sechs Teile gegliederte Buch befasst sich mit allen institutionellen und inhaltlichen Neuerungen die der Vertrag von Lissabon gebracht hat. Die *Autoren* beschränken sich dabei nicht auf die Beschreibung und Bewertung der Auswirkungen der Vertragsänderungen auf das Europarecht, sondern gehen unter Berücksichtigung des Lissabon-Urteils des Bundesverfassungsgerichts auch auf die Folgen des Vertrages für das deutsche (Verfassungs-)Recht und die deutsche Europapolitik ein. Sie untersuchen dabei die durch den Vertrag von Lissabon bedingten Neuerungen unter „Schlüsselthemen“, die die Diskussion im Vorfeld des Vertrags von Lissabon begleitet hat: Verbesserung der Handlungsfähigkeit der EU, Verbesserung

der demokratischen Legitimation und Verbesserung der Rechtsstaatlichkeit.

In Teil 1 des Buches findet sich eine lesenswerte und nach wie vor gültige Analyse zum Hauptproblem der EU, welches *Calliess* zu Recht in der – auch aus der „Angst der Bürger vor einem europäischen Superstaat“ resultierenden – kritischen Distanz der Bürger zur EU und der fehlenden Identifizierung mit der Europäischen Union erkennt. *Calliess* vermutet, dass die Europaskepsis in einem Erklärungsdefizit und in fehlenden Kenntnissen über die EU begründet liege; das Buch sei deshalb ein Beitrag zum besseren Verständnis der EU und des Vertrages von Lissabon.

Teil 2 des Buches ist mit „Grundlagen“ überschrieben. Darin finden sich eine „kleine Europarechtsgeschichte“ („A. Wo wir herkommen: Von der EGKS zum Vertrag von Lissabon“, S. 15-43), Überlegungen zum Status der EU im Zeitpunkt des Inkrafttretens des Vertrags von Lissabon unter Bezugnahme auf die nunmehr seit Jahren schwelende Verfassungsdebatte („B. Wo wir sind“, S. 43-79) sowie eine Darstellung und Bewertung der durch den Vertrag von Lissabon bedingten strukturellen Änderungen der EU (z.B. Aufgabe der Säulenstruktur, Rechtspersönlichkeit und Rechtsnachfolge, Einführung von Vertragsänderungsverfahren, Austrittsklausel, Solidaritätsklausel, S. 80-116). Leider nimmt *Calliess* keine Stellung zu der Frage, ob die Regelungen zu den Vertragsänderungsverfahren noch eine Modifizierung des Primärrechts außerhalb dieser Verfahren – d.h. durch völkerrechtlichen Vertrag – erlauben.

In dem darauf folgenden Teil 3 des Buches werden alle mit dem Ziel der Verbesserung der Handlungsfähigkeit in der EU zusammenhängenden Vertragsänderungen dargestellt und einer kritischen Analyse unterzogen. Abschnitt A behandelt die Neuordnung der Organe der EU sowie deren Zusammensetzung und Entscheidungsverfahren nach dem Vertrag von Lissabon (S. 117-154). Abschnitt B (S. 154 f.) behandelt den nunmehr ausdrücklich in Art. 13 Abs. 2 S. 2 EUV festgeschriebenen und auch als Grundsatz der Organtreue zu bezeichnenden Grundsatz der loyalen Zusammenarbeit. In Abschnitt C geht es um die Verbesserung der Handlungsfähigkeit durch verstärkte Zusammenarbeit der Mitgliedstaaten (S. 155-162), welche nunmehr gebündelt in Art. 20 EUV i.V.m. Art. 326-334 AEUV geregelt ist. Nahezu alle Änderungen werden von *Calliess* weitgehend positiv, jedenfalls aber als Schritt in die richtige Richtung bewertet. Kritisch sieht *Calliess* aber etwa, dass die Beschlussfassung im Rat der EU bis 2014 nach dem alten „Nizza“-Recht möglich bleibt (S. 138 f.) oder dass der Individualrechtsschutz vor dem Gerichtshof der EU trotz der Ausweitung der Klagebefugnis bei der Nichtigkeitsklage nach Art. 263 AEUV nur beschränkt möglich ist (S. 152 ff.).

Teil 4 des Buches befasst sich mit der demokratischen Legitimation und Kompetenzausübung in der EU nach dem Inkrafttreten des Vertrags von Lissabon. In Abschnitt A stellt *Calliess* ein unionsspezifisches Demokratiekonzept vor, welches auf zwei einander ergänzenden Legitimationssträngen beruhe: „einerseits auf dem des Europäischen Parlaments, andererseits – vermittelt über die nationalen Parlamente – auf dem des Ministerrates“ (S. 167). Die Vermittlung demokra-

tischer Legitimation durch das Europäische Parlament wird in Abschnitt B behandelt (S. 170-181). Laut *Calliess* führten die Änderungen (insbesondere stärkere Mitwirkungsbefugnisse des Europäischen Parlaments im Gesetzgebungs- und Haushaltsverfahren, Recht zur Wahl des Kommissionspräsidenten) zu einer Stärkung der demokratischen Legitimation der EU.

Abschnitt C des 4. Teils des Buches widmet sich der Vermittlung demokratischer Legitimation durch die neue Rolle der mitgliedstaatlichen Parlamente als Hüter der Subsidiarität (S. 182-219). Hier geht es weniger um die Wahrung des Demokratieprinzips durch Handeln der mitgliedstaatlichen Parlamente auf nationaler Ebene – etwa durch Kontrolle der im Rat der EU handelnden Regierungsvertreter – sondern vielmehr um Handlungen der mitgliedstaatlichen Parlamente auf EU-Ebene im Rahmen der neu geschaffenen Instrumente der Subsidiaritätsrüge und der Subsidiaritätsklage. Dies wird zunächst zum Anlass genommen, die neuen Regelungen zur vertikalen Kompetenzverteilung (s. Art. 2 ff. AEUV) darzustellen (S. 186-194). Anschließend beschreibt *Calliess* das neue System der Subsidiaritätskontrolle. Bemerkenswert ist in Bezug auf den Umfang der Kontrollrechte der mitgliedstaatlichen Parlamente die Befürwortung einer umfassenden Überprüfbarkeit der Schrankentrias des Art. 5 EUV (S. 205 f.). Das neue Kontrollsystem bewertet *Calliess* im Ansatz als positiv, gibt allerdings auch zu bedenken, dass dessen Effektivität stark von der Initiative der Parlamente abhängt (S. 212 ff.). Insgesamt begrüßt *Calliess* im Hinblick auf die demokratische Legitimation der EU die stärkere Einbindung der mitgliedstaatlichen Parlamente (S. 218).

Der letzte Abschnitt von Teil 4 enthält eine sehr lesenswerte und umfassende Darstellung und Einordnung der bundesverfassungsgerichtlichen Lissabon-Entscheidung v. 30.6.2009 sowie eine Darstellung und Bewertung der gesetzlichen Umsetzung der bundesverfassungsgerichtlichen Vorgaben zur Integrationsverantwortung (S. 219-287). An der Entscheidung kritisiert *Calliess*, dass das Bundesverfassungsgericht versuche, die Dynamik des europäischen Integrationsprozesses mit den Mitteln des Rechts aufzuhalten und dass es den Bürger durch die weitere Etablierung eines „Rechts auf Demokratie“ gegen die europäische Integration mobilisiere (S. 272). Die Umsetzung der Vorgaben des Bundesverfassungsgerichts insbesondere durch das Integrationsverantwortungsgesetz (IntVG) hält *Calliess* für weitgehend gelungen, bemängelt aber die übertrieben hohen Anforderungen an Form und Verfahren der konkreten Zustimmung beim Handeln im Rahmen der Flexibilitätsklausel des Art. 352 AEUV (S. 286 f.). Bedauerlich ist, dass *Calliess* nicht zu den Folgen des Umstandes Stellung bezieht, dass vom Gesetzgeber hinsichtlich der Zustimmung des Bundestags zum Handeln des Vertreters im Europäischen Rat oder im Rat offen gelassen wurde, ob ein Zustimmungsgesetz stets einer qualifizierten Mehrheit gemäß Art. 23 Abs. 1 S. 3 i.V.m. Art. 79 Abs. 2 GG bedarf. Hier besteht nach wie vor Klärungsbedarf.

In Teil 5 des Buches befassen sich die *Autoren* mit der Rechtsstaatlichkeit der EU nach dem Vertrag von Lissabon (S. 288-385). Als Element der formellen Rechtsstaatlichkeit wird vor allem die nunmehr eingeführte Differenzierung zwischen Gesetzgebungsakten und Rechtsakten ohne Gesetzes-

charakter (Art. 289 Abs. 3, 290 Abs. 1 u. 2 AEUV) ausführlich dargestellt und weitgehend positiv bewertet (S. 295-300). Als Element der materiellen Rechtsstaatlichkeit wird dann das grundlegend neu geregelte Grundrechtsschutzsystem einer umfassenden Analyse unterzogen (S. 308-359). Laut *Calliess* behebte die Festschreibung von drei unterschiedlichen Grundrechtsquellen in Art. 6 EUV (Grundrechtecharta, Grundrechte als allgemeine Rechtsgrundsätze, Beitritt der EU zur EMRK) rechtsstaatliche Defizite. Solche hätten unter dem Aspekt der Rechtssicherheit und unter dem Aspekt der Effektivität des Rechtsschutzes bestanden (S. 308). *Calliess* begrüßt das neue umfassende Grundrechtsschutzsystem, weil die Grundrechte „durch die Kodifikation der Grundrechtecharta für den Einzelnen besser sichtbar und damit auch leichter durchsetzbar“ würden (S. 359). Er bedauert indessen das Fehlen eines Verfahrens, mit dem die Bürger Verletzungen der Grundrechte vor dem Gerichtshof der EU geltend machen könnten (S. 320 f.). Der durch Art. 6 Abs. 3 EUV vorgeschriebenen Beitritt der EU zur EMRK verleihe dem unionalen Grundrechtsschutz Flexibilität, ermögliche es, über die Charta hinausgehende Grundrechte anzuerkennen oder entstehende Schutzlücken zu füllen und schaffe Kohärenz zwischen dem Grundrechtsschutz auf mitgliedstaatlicher und supranationaler Ebene (S. 359).

In Abschnitt C von Teil 5 wird das Verhältnis des aus Art. 6 EUV folgenden dreifachen Grundrechtsschutzes zu den sonstigen im Unionsrecht verankerten Rechten (z.B. in Art. 20 ff., 34 ff., 45 ff., 56 ff., 63 ff. AEUV) beleuchtet (S. 359-385). Laut *Calliess* könne diese „Häufung von Bürgerrechten im europäischen Mehrebenensystem [...] mit ihren Doppelungen unvermeidbar zu dogmatischen Unklarheiten im Bereich der subjektiv-öffentlichen Rechte und damit zu einem Verlust an Rechtssicherheit führen.“ (S. 382). *Calliess* fordert deshalb zwar eine „in sich konsistente und schlüssige Theorie und Dogmatik der europäischen Bürgerrechte“, sein Vorschlag für eine entsprechende Theorie beschränkt sich jedoch letztlich auf das, was man auch in europarechtlichen Lehrbüchern hierzu liest (vgl. S. 383 ff.): Die Grundfreiheiten seien in erster Linie Diskriminierungsverbote, die Grundrechte dagegen Freiheitsrechte. Die Grundfreiheiten verpflichten primär die Mitgliedstaaten, während die Grundrechte vorrangig die EU binden.

In Teil 6 des Buches werden die Auswirkungen des Vertrags von Lissabon auf das Handeln in bestimmten strategischen Handlungsfeldern der EU analysiert. Abschnitt A befasst sich mit den Neuerungen im Bereich der EU-Außenpolitik, insbesondere mit der Schaffung des Amtes eines Präsidenten des Europäischen Rates, des Amtes eines Hohen Vertreters der Union für Außen- und Sicherheitspolitik sowie des Europäischen Auswärtigen Dienstes (S. 386-422). *Calliess* bleibt hier skeptisch oder diese Neuerungen tatsächlich wie erhofft zu einem kohärenten außenpolitischen Handeln der EU führen könnte. Er bemängelt zudem, dass das Übergewicht der Staats- und Regierungschefs nicht ausreichend abgebaut worden sei (S. 421). Das Amt des Hohen Vertreters der Union für Außen- und Sicherheitspolitik bewertet er hingegen positiv, auch weil der Hohe Vertreter nicht nur den Vorsitz im Rat hat, wenn dieser in der Besetzung der Außen-

minister zusammen tritt, sondern zudem auch Vizepräsident der Kommission ist (S. 398 ff., 421). Abschnitt B behandelt Neuerungen in Bezug auf die Justiz- und Innenpolitik der EU (S. 422-473). Laut *Dingemann*, die *Autorin* dieses Abschnitts ist, komme es etwa zu einer Vereinheitlichung der Handlungsformen und als Regelentscheidungsverfahren werde das ordentliche Gesetzgebungsverfahren eingeführt. Außerdem würden Europol und Eurojust in ihrer institutionellen Rolle gestärkt. Die Frage, ob nach dem Inkrafttreten des Vertrags von Lissabon ein Europäisches Strafgesetzbuch erlassen werden könnte, wird ausführlich erörtert und letztlich verneint (S. 452-473). In Abschnitt C geht *Calliess* auf Neuerungen im Bereich der europäischen Energie- und Klimaschutzpolitik, insbesondere auf die neue Regelung des Art. 194 AEUV ein (S. 474-503). Laut *Calliess* sei die mit der Regelung verbundene Kompetenzerweiterung eine erfreuliche Neuerung, gleichwohl dürfe gerade im Bereich der Energiepolitik aber auch der Schutz der Umwelt nicht aus den Augen verloren werden (S. 501 f.). Gleichzeitig kritisiert der *Autor* die Regelung des Art. 194 Abs. 2 UAbs. 2 AEUV als zu vage, in dieser Form lade die Vorschrift vielmehr zu Kompetenzgerangel ein. Insgesamt aber könne „die neue Energiekompetenz eine stabile Grundlage für eine ausgewogene, den Belangen des Umweltschutzes hinreichend Rechnung tragende, gemeinschaftliche Energiepolitik bilden“ (S. 503).

Abgesehen von einigen wenigen Details (s.o.) enthält das Buch also eine umfassende Darstellung und Bewertung aller durch den Vertrag von Lissabon eingeführten Regelungen und der „neuen“ EU als Ganzes. Der Umstand, dass seit dem Erscheinen des Buches knapp zwei Jahre vergangen sind, ändert nichts an seinem umfassenden Informationsgehalt und seiner nicht zu unterschätzenden Bedeutung für die Rezeption des Vertrags von Lissabon in der deutschen Rechtswissenschaft. Zur guten Verständlichkeit des Buches tragen dabei nicht nur die klaren Formulierungen, sondern auch einige Schaubilder (etwa zum Ablauf des ordentlichen Gesetzgebungsverfahrens oder des Subsidiaritätsrügeverfahrens) bei. Der Handhabbarkeit des Buches dient das umfangreiche Stichwortregister. Bedauerlich ist lediglich, dass das Buch – anders als etwas das Buch von *Streinz/Ohler/Herrmann*, *Der Vertrag von Lissabon zur Reform der EU*, 3. Aufl. 2010 – keine Synopse enthält.

Insgesamt aber sei die Lektüre dieses Buches allen europarechtlich Interessierten wärmstens empfohlen. Einzig Europarechtsnovizen sollten aufgrund der Tatsache, dass das Buch in einigen Passagen Vorkenntnisse im Europarecht voraussetzt, jedoch vielleicht zunächst ein gewöhnliches Europarechtslehrbuch zur Hand nehmen.

Rechtsreferendar Dr. David Bruch, Berlin