

Der Reformvertrag von Lissabon – mehr als ein Vertrag?

Platz 1 beim zweiten Bonner Rechtsjournal-Aufsatzwettbewerb

Golo Kahlert, Bielefeld

Mit dem Vertrag von Lissabon¹ ist am 1. Dezember 2009, dem Tag seines Inkrafttretens, eine neue Epoche in der Geschichte der Europäischen Union (EU) angebrochen. Der auch EU-Reformvertrag genannte Rechtsakt der Mitgliedsstaaten holt den Staatenbund auf die Höhe der Zeit und stärkt gleichzeitig seine Struktur. Fraglich ist dabei, wie hoch der Preis ist, den die einzelnen Staaten dafür zu zahlen haben. Insbesondere in Deutschland und Irland haben die nationalen Instanzen den Vollzug des Vertrags länger als beabsichtigt aufgehalten.² Nicht zuletzt enthält das Lissabon-Abkommen auch Elemente, die noch vor wenigen Jahren in weiteren Mitgliedsstaaten in anderer Gestalt zu Fall gebracht worden sind.

Der folgende Beitrag soll sich in durchaus nicht unkritischer Weise mit den wichtigen Reformen auseinandersetzen und die im Titel aufgeworfene Frage zu beantworten versuchen, ob dieses Abkommen „nur noch“ ein Vertrag ist oder möglicherweise bereits eine europäische Verfassung – und damit die EU nicht mehr ein Staatenverbund, sondern ein Bundesstaat.³

Aus Gründen der Übersichtlichkeit soll hier auf eine umfassende Darstellung der bisherigen europäischen Primärrechtsordnung verzichtet werden; es sei insoweit auf die vorhandene Literatur verwiesen.⁴ Lediglich im Rahmen der Erläuterungen zu einzelnen Reformpunkten wird auf die bisher bestehende Rechtslage eingegangen werden.

I. Verfassungsrechtliche Änderungen

1. Rechtsnatur des Änderungsvertrages

Wie die bereits bestehenden Gründungs- und Änderungsverträge über die Europäischen Gemeinschaften ist auch der Vertrag von Lissabon ein primärer europäischer Rechts-

akt und entfaltet als solcher über das nationale Recht und sogar das Verfassungsrecht der Mitgliedsstaaten in seinem Anwendungsbereich hinausgehende Bindungswirkung.⁵ Auf Grund seines Charakters als Änderungsvertrag, der die bestehenden Gründungsverträge über die Europäische Gemeinschaft in seiner letzten Fassung von 1992 und über die Europäische Union von 1992⁶ nicht ersetzt, sondern lediglich Teile ihres Wortlauts anpasst, kommt ihm allerdings keine eigenständige bzw. höherrangige Rechtsnatur, etwa als supranationale Verfassung, zu.⁷ Im Gegenteil wurde bewusst auf eine Ersetzung der Gründungsverträge verzichtet, nachdem der dies beabsichtigende EU-Verfassungsvertrag von 2004⁸ im Referendum zweier Mitgliedsstaaten gescheitert war.⁹ Während dieser auch noch die Staatlichkeit der EU etwa durch Symbole wie die Flagge (Art. I-9) zu unterstreichen versuchte, nimmt der Vertrag von Lissabon davon insoweit wieder Abstand, als er über diese Punkte schweigt.¹⁰ Lediglich in der Erklärung Nr. 52 im Anhang des Vertragswerks wird noch auf Symbole Bezug genommen, diesen aber nur ein unverbindlicher Charakter zugesprochen.

Weiterhin gegen die Klassifizierung des Vertrags von Lissabon als Verfassung und damit als ein „Mehr“ zu den bisherigen Verträgen spricht der Blick auf dessen Art. 50, der es Mitgliedsstaaten ausdrücklich erlaubt, die Zugehörigkeit zur EU zu beenden. Hiermit wurde ein seit Gründung der EU unklarer Rechtszustand¹¹ erstmals gelöst und zwar gerade nicht auf restriktive Weise, sondern zu Gunsten der einzelnen Mitgliedsstaaten. Der Vertrag von Lissabon signalisiert damit per se die Freiwilligkeit der Mitwirkung, was in einer Verfassung als Grundlage für eine funktionierende Staatsorganisation wohl undenkbar, zumindest aber schwer vorstellbar wäre.

¹ Amtsblatt der Europäischen Union, C 306 vom 17.12.2007.

² Geiger, in: Geiger/Khan/Kotzur, EUV/AEUV – Kommentar, 5. Aufl. 2010, Präambel EUV Rn. 17.

³ Zur verfassungstheoretischen Diskussion um die EU Geiger, aaO, Art. 1 EUV Rn. 5; vgl. auch Heidbreder, Deutsche EU-Kritik im Lissabon-Zeitalter, <http://www.euractiv.de/zukunft-und-reformen/artikel/eu-kritik-im-lissabon-zeitalter-003492> (Stand: 12.08.2010); Herdegen, Europarecht, 12. Aufl. 2010, § 5.

⁴ BVerfG 2 BvE 2/08 vom 30.06.2009, Rn. 4 ff.; Rossi, Entwicklung und Struktur der Europäischen Union – eine graphische Erläuterung, ZJS 2010, 49; Haratsch/Koenig/Pechstein, Europarecht, 7. Aufl. 2010, Rn. 7 ff.; Herdegen, aaO, § 4 u. § 8 Rn. 4 ff.; Hobe, Europarecht, 5. Aufl. 2010, § 2 Rn. 12 ff.

⁵ EuGH, Rechtssache 11/70, Slg. 1970, 1125 Rn. 3 – Internationale Handelsgesellschaft.

⁶ Vertrag von Maastricht, Amtsblatt der Europäischen Union, C 191 vom 29.07.1992.

⁷ BVerfG 2 BvE 2/08 vom 30.06.2009, Rn. 2; König/Nguyen, Der Vertrag von Lissabon – ausbildungsrelevante Reformen im Überblick, ZJS 2008, 140.

⁸ Amtsblatt der Europäischen Union, C 310 vom 16.12.2004.

⁹ Geiger, aaO, Präambel EUV Rn. 14; Herdegen, aaO, § 4 Rn. 29.

¹⁰ Vgl. Haratsch/Koenig/Pechstein, aaO, Rn. 37.

¹¹ Geiger, aaO, Art. 50 EUV Rn. 1; Herdegen, aaO, § 6 Rn. 9.

Auch begriffssystematisch lässt sich aus dem Reformvertrag kein anderer Charakter herleiten. Der Vertrag von Lissabon übernimmt den Titel „Vertrag über die Europäische Union“ (EUV) und weist dem bisherigen EG-Vertrag, in den er maßgeblich eingreift (dazu sogleich), den Titel „Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union“ (AEUV) zu.¹² Er ist also auch dem Wortlaut nach nicht „mehr als ein Vertrag“, sodass es sich der eingangs gestellten Frage nicht mehr über formale, sondern über inhaltliche Punkte weiter zu nähern gilt, um zu einer umfassenden Antwort zu kommen.

2. Strukturelle Reformen

An erster und gleichzeitig bedeutsamster Stelle stehen die verfassungsrechtlichen Neuerungen, die im Vertrag von Lissabon vereinbart worden sind. So ist der Vertrag von Lissabon gleichsam der „neue EU-Vertrag“, denn er verleiht erstmals der Europäischen Union als solcher Rechtspersönlichkeit¹³, dies auch wörtlich in Art. 47 EUV. Die Europäischen Gemeinschaften, insbesondere die legislativ und exekutiv bisher federführende EG, gehen nunmehr in der Europäischen Union auf. Um organisatorischen Mehraufwand zu vermeiden, bewirkt der Vertrag im neugefassten Art. 1 Abs. 3 EUV eine Übertragung sämtlicher, bereits in den vorherigen Verträgen vereinbarter Basiskompetenzen der EG auf die EU.¹⁴ Damit einher geht die Reform des bisherigen „Drei-Säulen-Modells“ der Europäischen Union. Die polizeiliche und justizielle Zusammenarbeit ist nun im einheitlichen Vertragswerk aufgegangen, während die Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik noch weitgehend auf der Grundlage zwischenstaatlicher Zusammenarbeit verbleibt, allerdings ebenfalls Eingang in die Neufassung des EUV gefunden hat.¹⁵ Lediglich die europäische Atomgemeinschaft von 1957 bleibt noch neben der jetzt rechtsfähigen EU bestehen.¹⁶

Art. 2 EUV setzt angepasste Ziele der EU fest und nimmt Bezug auf die im neu eingefügten Art. 1a EUV sowie in der geänderten Präambel festgelegten Werte, auf denen sich Politik und gesellschaftliches Zusammenleben gründen sollen. Technisch gesehen handelt es sich hierbei um eine Staatszielbestimmung entsprechend dem Art. 20 Abs. 1 des Grundgesetzes, unterstrichen durch die im Vertrag selbst

¹² Siehe zu deren konsolidierten Fassungen Amtsblatt der Europäischen Union, C 83 vom 30.03.2010.

¹³ BVerfG, 2 BvE 2/08 vom 30.06.2009, Rn. 34; Geiger, aaO, Art. 1 EUV Rn. 6.

¹⁴ Dazu klarstellend auch Art. 335 EUV zur Anpassung an nationales Recht der Mitgliedsstaaten.

¹⁵ Rossi, aaO, 59; differenzierend Geiger, aaO, Präambel EUV Rn. 21 u. Art. 1 EUV Rn. 7 ff.; weiter König/Nguyen, aaO, 140; Haratsch/Koenig/Pechstein, aaO, Rn. 1250.

¹⁶ BVerfG, 2 BvE 2/08 vom 30.06.2009, Rn. 34; Hatje/Kind, Der Vertrag von Lissabon – Europa endlich in guter Verfassung, NJW 2008, 1761; Haratsch/Koenig/Pechstein, aaO, Rn. 38.

und in der durch Art. 6 Abs. 1 EUV zu Vertragsrang erhobenen EU-Grundrechtecharta niedergelegten Normen. Da aber formal kein Staat durch den Reformvertrag zustande gekommen ist, sondern lediglich die Gründungsverträge geändert wurden, muss diese Zielbestimmung der EU freilich auf den Rahmen der ihr zugewiesenen Kompetenzen beschränkt bleiben.¹⁷ So erklärt sich auch die Tragbarkeit der sogenannten „Opt-out“-Klauseln, nach denen es Großbritannien und Polen per Protokoll¹⁸ freigestellt ist, die Anerkennung der Grundrechtecharta im Ganzen zu verweigern. Im deutschen Grundgesetz wäre eine solche Klausel „verfassungswidriges Verfassungsrecht“¹⁹ – niemand würde auf die Idee kommen, dass etwa Nordrhein-Westfalen die Geltung der Grundrechte ausschließen könnte.

Bedeutung erhalten die umfassenden Zielbestimmungen der EU im Hinblick auf beitriftswillige Drittstaaten. Art. 49 EUV bestimmt, dass diese Staaten die Werte der EU achten und fördern müssen. Dies stellt eine Erschwerung insoweit dar, als die aktive Förderung der europäischen Werte ursprünglich keine Beitrittsvoraussetzung war. Hier ist eine konsequente Linie der EU erkennbar, die klare Bekenntnisse von beitriftswilligen Staaten fordert, welche nach grundsätzlich anderen, einem von den Grundsätzen des römischen Rechtskreises geprägten Juristen fremden Wert- und Rechtsordnungen gestaltet sind, wie etwa die Türkei.²⁰

II. Organisatorische Änderungen

1. Institutionelle Reformen

Folge der strukturellen Reformen sind Änderungen im organisatorischen Aufbau der EU. Die Basisregelung zur Kompetenzverteilung blieb dabei unangetastet; Art. 5 EUV statuiert wie bisher den Grundsatz der Einzelermächtigung für das Handeln der EU-Organe. Danach muss jeder Tätigkeitsbereich der EU ausdrücklich durch Vertrag oder Ermächtigung zugewiesen werden, die Mitgliedsstaaten müssen also formal auf ihre Kompetenz verzichten.²¹

Wesentliche Änderungen ergeben sich nun allerdings im Adressatenkreis dieser Kompetenzen. Insbesondere das Europäische Parlament profitiert von umfangreichen Zuständigkeitserweiterungen. Ein parlamentarisches Mitspracherecht fehlt nun lediglich noch im Bereich der Außen- und Sicherheitspolitik; diese bleibt gem. Art. 22 EUV in der alleinigen Kompetenz des Rates der Europäischen Union (auch: Ministerrat). Das Parlament ist damit integraler Bestandteil des neuen „ordentlichen Gesetzgebungs-

¹⁷ König/Nguyen, aaO, 141.

¹⁸ Amtsblatt der Europäischen Union, C 83 vom 30.03.2010, S. 313.

¹⁹ Vgl. zu dieser Thematik Degenhart, Staatsrecht I – Staatsorganisationsrecht, 25. Aufl. 2009, Rn. 362; Schmidt, Staatsorganisationsrecht, 10. Aufl. 2010, Rn. 203 ff.

²⁰ Vgl. Geiger, aaO, Art. 49 EUV Rn. 4; Herdegen, aaO, § 4 Rn. 39.

²¹ Herdegen, aaO, § 8 Rn. 59; Hobe, aaO, § 7 Rn. 79.

verfahrens“ gem. Art. 224 i.V.m. Art. 294 AEUV und wird gleichberechtigt an der EU-Rechtsetzung beteiligt. Damit erhält die EU in weite(re)n Bereichen demokratische Legitimation und nähert sich ihrem Anspruch aus Art. 10 Abs. 1 EUV. Gleichzeitig jedoch profiliert sich eine immer stärkere Staatlichkeit des Staatenbundes: es entscheiden nun EU-Bürger²² im EU-Parlament über EU-Rechtsakte – und das in zunehmendem Umfang. Dies war denn auch einer der Gründe, die in Deutschland dazu geführt haben, den Lissabon-Vertrag im Wege der Verfassungsbeschwerde anzugreifen und die unverhältnismäßige Schwächung der nationalen Gesetzgebung zu rügen. In einem verbundenen Urteil hat das Bundesverfassungsgericht diese Rechtsmittel jedoch abschlägig beschieden²³ und die Gültigkeit des Vertrages für Deutschland bekräftigt, allerdings nicht ohne deutlich seinen Anspruch herauszustellen, dass eine Europäische Union die Gestaltungsrechte der nationalen Parlamente – also in erster Linie des deutschen – und den grundrechtlich geschützten Lebensbereich der Bürger nicht unkontrolliert einengen dürfe.²⁴

Mit dem Vertrag von Lissabon stößt die EU damit offensichtlich erneut an eine Grenze ihrer Kompetenzen, obgleich sie die Mitwirkungsrechte der Bürger in Gestalt des Parlaments erhöht. Der weit verbreiteten Angst in den Bevölkerungen der Mitgliedsstaaten, schleichend „europäisiert“ zu werden und diesem Prozess weitgehend passiv ausgeliefert zu sein, wird damit jedoch kein wirksames Mittel entgegengesetzt.²⁵

Auch der Ministerrat selbst, mittelbar von den neuen Kompetenzverteilungen bereits insofern betroffen, als die Mitwirkung des Parlaments nun zum Regelfall der Gesetzgebung geworden ist, hat Änderungen erfahren. Nach Art. 16 Abs. 3 EUV ist für eine Entscheidung eine qualifizierte Mehrheit erforderlich, so auch im ordentlichen Gesetzgebungsverfahren. Die Zusammensetzung dieser Mehrheit wurde in Art. 16 Abs. 4 EUV neu definiert, wodurch die Transparenz und Gleichbehandlung der Stimmabgabe erhöht wurde.

Gleichzeitig schafft der Reformvertrag jedoch auch fragwürdige Erleichterungen in Abstimmungsfragen. Art. 48 Abs. 7 EUV ermöglicht es nun dem Europäischen Rat, gem. Art. 15 Abs. 2 EUV dem Gremium der Regierungschefs der Mitgliedsstaaten – mithin einem Exekutivorgan –, den Ministerrat zu ermächtigen, an sich einstimmig zu erwirkende Beschlüsse durch qualifizierte Mehrheit herbeizuführen sowie ein besonderes durch ein ordentliches Gesetzgebungsverfahren zu ersetzen. Zwar ist diese Ermächtigung auflösend bedingt durch die Widerspruchs-

möglichkeit eines Mitgliedsstaats sowie begrenzt durch den Ausschluss bestimmter Sachbereiche, doch es bleibt die theoretische Möglichkeit, dass beim Zusammentreffen bestimmter Faktoren, etwa der bloßen Beteiligung des Parlaments gem. Art. 289 Abs. 2 AEUV a. E., die demokratische Legitimation von Entscheidungen wieder gemindert wird.²⁶ Gerade deren Erweiterung war jedoch einer der wesentlichen Punkte im Reformvertrag von Lissabon, weshalb sich an dieser Stelle bedauerlicherweise ein Widerspruch in den Absichten der Vertragsstaaten findet, der die Akzeptanz der EU-Organe in der Bevölkerung sicherlich nicht erhöhen wird.²⁷

Ähnlich gestaltet sich die Rechtslage nunmehr in Vertragsänderungsverfahren, die gem. Art. 48 EUV durchzuführen sind. Diese Norm ist im Reformvertrag komplett neu gefasst worden und ermöglicht der EU jetzt u.a. ein vereinfachtes Vertragsänderungsverfahren. Der bisher erforderliche Prozess eines Ratifikationsverfahrens in allen Mitgliedsstaaten und damit auch teilweise der direkten Beteiligung der Bevölkerung ist nicht mehr überall Voraussetzung für eine Änderung an den Primärverträgen, sodass ebenfalls – wenn auch nur in Teilbereichen – basisdemokratische Einflussmöglichkeiten zu Gunsten von supranationalen Organen verschwinden. Mit einem Blick auf die Länge der Legitimationskette, die im Vergleich zu Einzelstaaten eben noch das Gemeinschaftselement beinhaltet und beinhalten muss, muss man hiervon zumindest nicht überzeugt sein.²⁸

Weitere wichtige Neuerung im Institutionengeflecht der EU ist die Schaffung zweier repräsentativer Ämter. Insbesondere im Bereich der gemeinsamen Außenpolitik sollen künftig der Präsident des Europäischen Rates sowie der Hohe Vertreter der Union für Außen- und Sicherheitspolitik die EU repräsentieren und symbolisch für ihre Handlungen stehen. Gerade in Gestalt des Hohen Vertreters, über den Art. 18 EUV Regelungen trifft, spiegelt sich erneut die Staatlichkeit der EU wider. Noch im gescheiterten EU-Verfassungsvertrag von 2004 war ein EU-Außenminister vorgesehen, jetzt wird er de facto eingeführt.²⁹ Wollte man auch diesem Kind bloß einen anderen Namen geben, um es weniger abschreckend aussehen zu lassen?³⁰

2. Kompetenzverteilung

Wie oben bereits im Rahmen der Ausweitung der Parlamentsbeteiligung am europäischen Gesetzgebungsverfahren angedeutet, bringt der Reformvertrag von Lissabon eine Erleichterung für den Rechtsanwender mit sich. Erstmals werden alle der EU zustehenden Kompetenzen vergleichbar mit den Regelungen der Art. 70 ff. GG³¹ zusam-

²² Bemerkenswert hier die tatsächliche dahingehende Änderung des Wortlauts in Art. 14 Abs. 2 EUV; vgl. auch BVerfG, 2 BvE 2/08 vom 30.06.2009, Rn. 42.

²³ BVerfG, 2 BvE 2/08 vom 30.06.2009.

²⁴ BVerfG, 2 BvE 2/08 vom 30.06.2009, 3. Leitsatz.

²⁵ So auch *Heidbreder*, aaO.

²⁶ Diesbezüglich a.A. *König/Nguyen*, aaO, 141.

²⁷ Vgl. *König/Nguyen*, aaO, 143 u. 147.

²⁸ So i.E. auch *König/Nguyen*, aaO, 144 m.w.N.

²⁹ *König/Nguyen*, aaO, 141.

³⁰ Wohl ja, s. nur *Hatje/Kind*, aaO, 1764.

³¹ Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland in der im Bun-

menfassend dargestellt, wozu die neuen Art. 2 ff. AEUV geschaffen worden sind. Es lassen sich wie im deutschen Recht grundsätzlich ausschließliche und geteilte Rechtssetzungskompetenzen unterscheiden. Wesentlicher Unterschied dieses Kompetenzkataloges zur deutschen Regelung ist allerdings der, dass er nicht abschließend ist.³²

Im Rahmen der Neufassung der EU-Kompetenzen ist es auch zu Neuzuweisungen gekommen. Der Vertrag von Lissabon unterwirft das bisherige Drei-Säulen-System nun der vertraglich kodifizierten Zuständigkeit der EU. Demzufolge geben die Mitgliedsstaaten ihre bisherigen Kompetenzen insbesondere auf den Gebieten der polizeilichen und justiziellen Zusammenarbeit in Europa ab.³³ Gesetzgebung und Rechtsanwendung werden insoweit stark vereinheitlicht. In der Zukunft wird sich noch erweisen müssen, ob das neue Regelwerk auch zu einer Vereinfachung führt und sowohl die präventive als auch die repressive Tätigkeit der Strafverfolgungsorgane in Europa optimiert und damit zur Akzeptanz in der Bevölkerung beiträgt.

Auch militärisch trägt der Vertrag von Lissabon neue Kompetenzen in die bisher unzuständige EU. Art. 42 Abs. 7 EUV beinhaltet eine neue Beistandsklausel, mittels derer eine militärische Zusammenarbeit der Mitgliedsstaaten jenseits der parallel gültigen NATO-Verträge erreicht wird. Das bisher für diese Angelegenheiten zuständige Militärbündnis Westeuropäische Union (WEU) wurde in diesem Zusammenhang zu einer reinen Verwaltungsorganisation reduziert.³⁴

3. Rechtsprechung und Rechtsschutz

Auch die rechtsprechende Gewalt der EU in Gestalt des Europäischen Gerichtshofes (EuGH) ist von den Änderungen des Vertrags von Lissabon betroffen. Zunächst wird auch der EuGH durch Art. 13 Abs. 1, 19 Abs. 1 EUV formal der EU statt wie vorher den Europäischen Gemeinschaften zugeordnet. Inhaltlich ist in erster Linie festzuhalten, dass seine Zuständigkeit im Bereich der in gewissem Umfang autonomen Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik durch Art. 24 Abs. 1 EUV ausdrücklich ausgeschlossen wird.³⁵

Eine wichtige Reform im Bereich des Individualrechts-
desgesetzblatt Teil III, Gliederungsnummer 100-1, veröffentlichten bereinigten Fassung, zuletzt geändert durch Gesetz vom 21. Juli 2010 (BGBl. I S. 944).

³² BVerfG, 2 BvE 2/08 vom 30.06.2009, Rn. 58.

³³ Zur Kompetenzerweiterung ausführlich BVerfG, 2 BvE 2/08 vom 30.06.2009, Rn. 60 ff.; Herdegen, aaO, § 20 Rn. 10.

³⁴ Statement of the Presidency of the Permanent Council of the WEU: http://www.weu.int/Declaration_E.pdf (Stand: 10.08.2010); zur Geschichte der WEU Herdegen, aaO, § 29; Hobe, aaO, § 4 Rn. 92 ff.

³⁵ BVerfG 2 BvE 2/08 vom 30.06.2009, Rn. 50; Geiger, aaO, Art. 24 EUV Rn. 4.

schutzes erweitert dagegen den Zuständigkeitsbereich des EuGH. Art. 263 Abs. 4 AEUV ermöglicht nunmehr eine Individualklage vor dem EuGH, die die Vernichtung eines EU-Rechtsakts mit Verordnungscharakter zur Folge hat, der (noch) nicht zu einer die individuellen Rechte beeinträchtigenden Ausführung gekommen ist, d.h. eine abstrakte Nichtigkeitsklage. Es bestand insoweit bisher eine Regelungslücke, allerdings ist umstritten, ob die Neufassung des Art. 263 Abs. 4 AEUV tatsächlich eine Auslegung zulässt, die zur Auflösung dieses Problems führt.³⁶ Insbesondere wird angeführt, dass der Verordnungscharakter i.S.d. Art. 263 Abs. 4 AEUV nicht gleichzusetzen sei mit dem Sekundärrechtsakt der EU-Verordnung; dabei handele es sich nämlich gerade nach dem Vertrag von Lissabon ausdrücklich um einen Rechtsakt mit Gesetzescharakter. Art. 263 Abs. 4 AEUV sei daher ein redaktionelles Versehen und tatsächlich sei eine Erweiterung des Individualrechtsschutzes nicht gegeben.³⁷

Ungeachtet der Tatsache, dass diese Argumentation dogmatisch durchaus anerkennenswert ist, wird an dieser Stelle besonders deutlich, wie weit die EU noch von ihren Bürgern entfernt ist und offensichtlich auch bleiben soll: Eine vorteilhafte Auslegung für den Einzelnen wird mit einem Fehler im Vertragswerk – immerhin einem von verfassungsgleicher Bedeutung – „hinwegargumentiert“ und die Chance vertan, eine bestehende Rechtslücke durch restriktive Anwendung einer Norm zu Ungunsten der EU zu schließen und damit zu signalisieren, dass man die Festlegung und insbesondere Begrenzung ihrer Kompetenzen auch im Hinblick auf die Individualrechte respektiert.³⁸ Insoweit ist hier unbedingt der Ansicht zu folgen, die eine abstrakte Nichtigkeitsklage in diesem Sinne positiv aus Art. 263 Abs. 4 AEUV ableitet.³⁹

III. Zusammenfassung und Würdigung

Die vorstehenden Ausführungen haben gezeigt, dass es einer umfassenden Analyse des Reformvertrags von Lissabon bedarf, um seine Reichweite und Bedeutung angemessen beurteilen zu können.

Mit dem Vertrag von Lissabon wurden einschneidende Schritte unternommen, um die EU als Rechtspersönlichkeit zu stärken und handlungsfähig zu machen. Gleichzeitig fanden Veränderungen statt, welche die demokratische Legitimation der EU-Organe erhöhen und damit die öffentliche Diskussion beruhigen sollten. Bei genauer Betrachtung ergibt sich hier jedoch ein differenziertes und insoweit nach wie vor kritikwürdiges Bild. Deutlich festzuhalten bleibt in diesem Zusammenhang jedenfalls,

³⁶ König/Nguyen, aaO, 143 m.w.N.; Kotzur, in: Geiger/Khan/Kotzur, EUV/AEUV – Kommentar, 5. Aufl. 2010, Art. 263 AEUV Rn. 28 ff.; Herdegen, aaO, § 9 Rn. 20.

³⁷ König/Nguyen, aaO, 143 m.w.N.

³⁸ Vgl. Kotzur, aaO, Art. 263 AEUV Rn. 31.

³⁹ Hatje/Kind, aaO, 1767; Herdegen, aaO, §9 Rn. 20; Hobe, aaO, § 11 Rn. 149 f.

dass die Reformen des Lissabon-Vertrags nicht zu einem „Machtauswuchs“ der EU führen, sondern ihre Kompetenzen lediglich neu strukturieren und – jedenfalls für den Rechtsanwender – übersichtlicher gestalten.

All diese inhaltlichen Neuerungen werden in der bewährten Form eines europäischen Primärrechtsakts, nämlich eines völkerrechtlichen (Änderungs-)Vertrages verpackt. Gerade der Vergleich mit dem gescheiterten EU-Verfassungsvertrag entpuppt auffällige Änderungen in Bezug auf das Erscheinungsbildes der staatsorganisationsrechtlichen Reformen. So wurde jeder Wortlaut und jede Symbolik vermieden, die auf das Bestreben hindeuten könnte, die Staatlichkeit der EU zu manifestieren oder zu erweitern; insbesondere tauchen Begriffe wie „Verfassung“ oder „EU-Außenminister“ nicht mehr auf, tatsächlich wurden aber entsprechende Institute eingerichtet oder zumindest eine Tendenz vorgegeben.⁴⁰ Man könnte den Vertrag von Lissabon also durchaus „formal als Vertrag, funktional aber als Verfassung“⁴¹ klassifizieren. Diese Sichtweise wäre aber zu undifferenziert.

Wie die oben angestellten Vergleiche mit dem deutschen Grundgesetz zeigen, weist die Verfassungsstruktur des Vertrags von Lissabon noch deutliche Lücken, wenn nicht sogar Schlupflöcher, auf, die einer verfassungsgerichtlichen Rechtsprechung höchstwahrscheinlich nicht standhalten würden. Auch die demokratische Legitimation der EU und ihrer Organe bleibt kritikwürdig. Dies in Verbindung mit der Tatsache, dass der Vertrag von Lissabon nach außen gar nicht als Verfassung auftreten will, lässt seine rechtliche Bedeutung zumindest nicht vor die der eigentlichen europäischen Gründungsverträge treten: Auch der Reformvertrag von Lissabon ist „nur“ ein Vertrag.

⁴⁰ Hobe, aaO, § 3 Rn. 78.

⁴¹ Rossi, aaO, 49; vgl. auch Hatje/Kind, aaO, 1768: „Verfassung ohne Rhetorik“.