

Der Reformvertrag von Lissabon – mehr als ein Vertrag?

Platz 2 beim zweiten Bonner Rechtsjournal-Aufsatzwettbewerb

Stephan Schäfer, Bayreuth

Gliederung

- I. Vertrag von Lissabon – auf zu neuen Ufern?
- II. Stadien von Staatswerdung
 1. Konzeptionelles
 2. Der Reformvertrag von Lissabon als internationaler Vertrag
 3. Der Reformvertrag von Lissabon als Ausgestaltung des „Staatenverbunds“ EU
 4. Verfassung und Verfassungsgebung
- III. Kennzeichnende Merkmale des Reformvertrags von Lissabon
 1. Vorstellung der Organe
 2. Institutionelles Gleichgewicht als Äquivalent zur Gewaltenteilung?
 3. Wertungsverschiebungen wegen der konkreten Ausgestaltung des Vertrags von Lissabon
 4. Keine Verfassungsgebung in Gestalt des Vertrags von Lissabon
- IV. Vertrag von Lissabon – ein bisschen mehr Vertrag!

I. Vertrag von Lissabon – auf zu neuen Ufern?

Im Dezember 2007 versammeln sich die, bis zu diesem Zeitpunkt 25 Staats- und Regierungschefs der Mitgliedsstaaten der Europäischen Union in der portugiesischen Hauptstadt und unterzeichnen in einem feierlichen Akt vor den Augen der europäischen Öffentlichkeit den Reformvertrag der EU. Die Signatäre verbinden große Hoffnungen für die Entwicklung des europäischen Gemeinwesens damit. Auch die Öffentlichkeit, so scheint es, nahm an der Entwicklung dieses Vertrags größeren Anteil, als dies vielfach bei bedeutsamen Entwicklungen der Europäischen Gemeinschaften sowie später der europäischen Union der Fall war. Dazu mögen insbesondere die Rückschläge der jüngsten Zeit beigetragen haben: nach dem Vertrag von Nizza war die EU politisch und institutionell nur unzureichend auf die Herausforderung der „Osterweiterung“ eingestellt¹. Große Sprünge in der Weiterentwicklung des europäischen Vertragswerks waren seit dem Vertrag von Maastricht 1992 nicht mehr zu verzeichnen gewesen. Der Coup, im Rahmen des europäischen Verfassungskonvents

des Vertragsgepräges grundlegend zu ändern, misslang auch und nicht zuletzt deshalb, weil die Bürger dieses Europa nicht mehr recht verstehen wollten oder konnten. „Verfassung“, jedenfalls nein, danke!

Jetzt also Lissabon. Keine Verfassungssymbolik mehr und doch „mehr als ein Vertrag“? Pathos und Gestus der Ratifikation scheinen hierfür zu sprechen. Selten gelang eine stimmungsvollere Unterzeichnung eines internationalen Vertrags als im manuelinischen Kreuzgang des Jerónimos-Klosters im Lissabonner Stadtteil Belém. An dem Ort, von dem behauptet wird, hier habe einst Vasco da Gama die Nacht vor seiner Indienfahrt gewacht und gebetet, sollte das „Schiff Europa“ wieder seetauglich gemacht werden. In welcher Verfassung ist Europa nach dem Vertrag von Lissabon? Die Integrationskraft und faktische Wirkmacht des Vertrags hängt nicht zuletzt davon ab, ob hier noch ein herkömmlicher internationaler Vertrag vorliegt, der es dabei belässt, eine internationale Körperschaft zu organisieren und auszugestalten. Liegt es nicht vielmehr näher anzunehmen, dass wir die Grenze zur Verfassungsgebung überschritten haben und gerade Zeugen der Kreation eines neuen Staats wurden? Oder stellt sich die Frage ganz anders und wir begleiten gar die Schaffung eines neuen Typus von Gemeinwesens?

Nach einer kurzen Darstellung der verschiedenen hier in Betracht kommenden staats- und völkerrechtlichen Varianten (II.) steht die Analyse des Lissabon-Vertrags selbst im Mittelpunkt, insbesondere seine wesentlichen Zielsetzungen, Gegenstände und Inhalte, die den Mehrwert des Reformvertrags im Vergleich zu einem überkommenen internationalen Vertrag und den bis dato gültigen Gründungsverträgen der EU/EG ausmachen können (III.).

II. Stadien von Staatswerdung

1. Konzeptionelles

Staatswerdung lässt sich aus völkerrechtlicher Sicht als letzter Schritt eines Einigungsprozesses darstellen. Dies steht ohne weiteres im Einklang mit der Theorie der Staatswerdung durch Verfassungsgebung und der konstituierenden Elemente „Volk“, „Gebiet“ und „Gewalt“².

¹ Oppermann, Die Europäische Union von Lissabon, DVBl 2008, 473 (474).

² Jellineks 3-Elemente-Lehre wird dargestellt bei Zippelius/Würtenberger, Deutsches Staatsrecht, 31. Auflage, 2005, § 1 III 1.

Denn das „Verfassen“ eines Gemeinwesens vollzieht sich in konkretisierenden Rechtsakten, die ohne weiteres völkerrechtlicher Natur, mithin internationale Übereinkünfte sein können³. Dass die Grundlagen der EU zweifelsohne völkerrechtlich sind, hindert nicht zwangsläufig die Möglichkeit hier einen *pouvoir constituant* am Werke zu sehen. Damit ist noch nichts darüber gesagt, wie aus staatsrechtlicher Sicht die Legitimität dieser Verfassungsgebung zu beurteilen sein mag⁴. Sieht man als Leitprinzip der Staatswerdung die Volkssouveränität im Rousseau'schen Sinn, so mag Verfassungsgebung durch internationalen Vertrag zwar nicht legitim sein, wohl aber effektiv⁵. Im Fall der europäischen Einigung kann man weiterhin überlegen, ob nicht hier Volksbeteiligung gar in einem weit stärkeren Maße verwirklicht ist, als in einigen Beispielen in der Geschichte: Die Gründung des Deutschen Reiches von 1871 bildet ein eindrucksvolles Beispiel für eine Verfassungsgebung von „oben“. Völkerrechtlich handelte es sich wohl um eine Staatsgründung durch Vertrag⁶. Auch die Gründung der Bundesrepublik Deutschland 1949 stellt keineswegs eine idealtypische Verfassungsgebung dar, ohne dass dies Einfluss auf Ihre Akzeptanz gehabt hätte. Tatsächlich waren es doch hier die einzelnen, neu- und wiedergeschaffenen Länder, die im Zusammenwirken die BRD gründeten.

2. Der Reformvertrag von Lissabon als internationaler Vertrag

Die Römischen Verträge von 1957 konstituierten die Europäischen Gemeinschaften (EWG, EURATOM), nachdem bereits vorher die EGKS (Montan-Union) eine europäische Wirtschaftsorganisation mit beschränktem Gestaltungsauftrag, aber mit politischer Perspektive geschaffen worden war⁷. 1992 kam durch den Vertrag von Maastricht gleichsam als Dach der bisherigen Gemeinschaften die Europäische Union hinzu (EU). Diese ersetzt nun mit dem Lissabon-Vertrag die EG, was letztlich zur systematischen und kosmetisch wirksamen Vereinfachung der Verträge beiträgt, jedoch in der Sache nichts ändert. Relevant ist: Die Verträge, die die Europäischen Gemeinschaften und die Europäische Union schaffen, ausgestalten und ändern, sind internationale Verträge. Ein internationaler Vertrag zeichnet sich dadurch aus, dass er eine zwischen Völkerrechtssubjekten getroffene Abrede darstellt, die einen völkerrechtlichen Gegenstand zum Inhalt hat.⁸ Die Vertragsschließenden Akteure sind hier die (europäischen) Staaten, geborene Völkerrechtssubjekte. Gegenstand ist die Schaffung einer internationalen Organisation (IO) sowie die Ausgestaltung ihrer Grundsätze, Organisation und Kompetenzen (Primär-

recht). Nicht erst seit dem Vertrag von Lissabon ist klar, dass ein internationaler Vertrag über die Gründung einer IO mit großem politischem Wirkungskreis besondere Bedeutung hat. Das Primärrecht konstituiert gleichsam die „Verfassung“ der internationalen Organisation. Die Staatssouveränität als tragender Grundsatz des Völkerrechts (Artikel 2 I UN-Charta) garantiert, dass eine internationale Organisation nicht ohne weiteres unabhängig vom Willen der Vertragsparteien Handlungsfähigkeit erlangt⁹.

3. Der Reformvertrag von Lissabon als Ausgestaltung des „Staatenverbunds“ EU

Das Bundesverfassungsgericht prägte in seinem Maastricht-Urteil die Charakterisierung der EU als „Staatenverbund“¹⁰. Seitdem herrscht Streit, was damit gemeint sein soll. In der Staatsrechtswissenschaft existieren die anerkannten Konzepte eines Staatenbundes sowie eines Bundesstaates. Die Rede vom Staatenverbund kann die EU zumindest als etwas charakterisieren, was sich der überkommenen Terminologie entzieht und zwischen diesen beiden Stadien von Staatsverwirklichung steht¹¹. Staatenverbund beschreibt konkret einen Typus von Staatenverbindung, die der EU erweiterte Kompetenzen zuweist und von den Mitgliedsstaaten eine erhöhte Bereitschaft zum europarechtsfreundlichen Verhalten verlangt, ohne dass sie formal oder auch nur faktisch auf die Kernkompetenzen ihrer Staatlichkeit verzichten müssten, wie dies zum Beispiel im Bundesstaat der Fall wäre. Engt man die Diskussion auf diesen Bereich ein, so kann man den Staatenverbund der EU als sog. supranationale Organisation (SO) verstehen¹². Das ist eine internationale Organisation, der von den Mitgliedsstaaten die Macht übertragen wurde, im eigenen Hoheitsbereich Kompetenzen auszuüben. Von der Tranche „Staatsgewalt“ als konstituierendes Staatselement gibt der Staat also einen Teil an die internationale Organisation ab¹³. Darauf folgt in der Regel zwangsläufig ein erhöhter Organisationsgrad der SO, der sich zum Beispiel in einem ausdifferenzierten Rechtsschutzsystem äußern kann oder in verschiedenen Modi der Handlungsformen und Entscheidungsfindung.

Die EU ist seit ihrer Gründung als SO konzipiert. Interessant ist dabei, dass die Mitgliedsstaaten ihr immer weitreichendere Kompetenzen übertragen haben, so dass sich die Frage nach einer möglichen Verfassungsverdichtung unvermindert stellt.

4. Verfassung und Verfassungsgebung

Verfassung kann definiert werden als Grundordnung eines

³ Zippelius/Würtenberger a.a.O. (Fn. 2) § 1.

⁴ Zippelius/Würtenberger a.a.O. (Fn. 2) § 6 I 1.

⁵ Ebd.

⁶ Willoweit, Deutsche Verfassungsgeschichte, 5. Auflage, 2005, § 42 II 4.

⁷ Streinz, Europarecht, 8. Auflage, 2008, Rn. 17f.

⁸ Graf Vitzthum in Graf Vitzthum (Hrsg.), Völkerrecht, 4. Auflage, Rn. 113ff.

⁹ Hailbronner in Graf Vitzthum (Hrsg.), Völkerrecht, 4. Auflage, Rn. 8; Graf Vitzthum a.a.O. (Fn. 8) Rn. 45.

¹⁰ BVerfGE 89, 155, 181, 184.

¹¹ Zippelius/Würtenberger a.a.O. (Fn. 2) § 14 I 1.

¹² Streinz a.a.O. (Fn. 7) Rn. 126; Hailbronner a.a.O. (Fn. 9) Rn. 159f.

¹³ Aus europarechtlicher Perspektive grundlegend EuGH C-26/62 – van Gend & Loos.

Gemeinwesens¹⁴. Sie ist das Gewebe, das Volk, Staat und Gewalt aneinander bindet.

Verfassung beruht auf Verfassunggebung, die oftmals revolutionär eingeleitet wird. Bekanntestes Beispiel eines solchen Prozesses bildet die Französische Verfassung im Zuge der Französischen Revolution von 1789. Kein Zweifel, auch das Grundgesetz ist populär – und verlässlich¹⁵. Nicht einmal die Wiedervereinigung hatte genug Sprengkraft, um die Frage nach seiner weiteren Existenzberechtigung ernsthaft aufzuwerfen.

Verfassunggebung ist nichtsdestotrotz meist symbolhaft und symbolbehaftet und trägt unabhängig vom zeitgeschichtlichen Kontext stets den Zug des Revolutionären in sich. Warum? Schlicht und einfach: Friktion. Anders als eine Verfassungsreform, von denen auch das Grundgesetz schon einige gesehen hat (so z.B. die Reform der Wehrverfassung, die Finanzreform oder jüngst die Föderalismusreform) und die stets an das bestehende Recht anknüpft, lässt eine Verfassunggebung das bestehende Recht zwangsläufig hinter sich. Bestandteile der neuen Verfassung mögen sich zwar auch in der alten Verfassung gefunden haben, sie stammen gleichsam von dort, lassen sich aber nicht mehr auf sie zurückführen, sondern finden ihren Geltungsgrund jetzt ausschließlich in dem, insofern tatsächlich revolutionären Akt des *pouvoir constituant*, der verfassunggebenden Gewalt¹⁶. Im Staat hat sie nur einmal Platz und Existenzberechtigung: genaugenommen vor seiner Gründung. Sobald der Staat zu existieren beginnt, verliert die verfassunggebende Gewalt ihren Sinn.

Man kann diese staatsrechtlichen Termini durchaus bei der Beschreibung der Einigung der Europäischen Union zur Anwendung bringen. Zu suchen ist anfangs nach demjenigen, der auf europäischer Ebene den *pouvoir constituant* darstellen könnte. Idealtypisch sieht man ihn im Volk selbst¹⁷. Ein europäisches Volk kann man nicht ohne weiteres annehmen. Hier kommt es weniger auf das Konzept eines kulturgeschichtlichen Volksbegriffs an, sondern auf eine Gruppe von Personen, die durch die zu schaffende Verfassung zum Staatsvolk werden könnten. Bestimmungskriterium könnte die Staatsangehörigkeit eines der Mitgliedsstaaten der EU sein.

Eine derartige Konstituierung findet sich noch nicht einmal in Ansätzen. Das bedeutet andererseits nicht, dass die Frage nach der realen Existenz einer europäischen Verfassung damit schon beantwortet wäre. Hier kommt es nicht auf Symbole an, auch nicht auf die Frage nach dem legitimen *pouvoir constituant*, sondern einzig auf die Frage, ob effektiv eine europäische Verfassung existiert. Der Unterschied

zwischen Legitimität und Effektivität wird relevant¹⁸.

III. Kennzeichnende Merkmale des Reformvertrags von Lissabon

Damit kommt es entscheidend auf den Inhalt des Reformvertrags von Lissabon selbst an, da der Rechtscharakter auch aus den geregelten Gegenständen und der Regelungsreichweite geschlossen werden darf. Hier sollen insbesondere die institutionellen Verflechtungen analysiert werden, die gleichsam Grundlage eines unionsrechtlichen „Staatsorganisationsrechts“ sein könnten (1) sowie das im neuen Vertragsgefüge zu Tage tretende grundsätzliche Kompetenzgefüge (2).

I. Vorstellung der Organe

Die Organe der europäischen Union arbeiten nicht in streng abgetrennten Zuständigkeitsbereichen, sondern sind durch das Vertragswerk verknüpft.

Die Kommission fördert nach Art. 17 EUV die Interessen der europäischen Union. Was das heißt sieht man beispielsweise in Artikel 258 AEUV, der das Vertragsverletzungsverfahren vor dem EuGH regelt, das von der Kommission eingeleitet werden kann. Diese ist damit von den Mitgliedsstaaten unabhängige Hüterin der Verträge. Nicht zufällig hat sie den größten Arbeitsanfall und gibt der Idee einer einheitlichen und unabhängigen europäischen Union symbolhaft Ausdruck, indem die Spitzenpositionen der einzelnen Zuständigkeitsbereich mit Kommissaren verschiedener Mitgliedsstaaten besetzt werden, ab 2014 im Rotationsprinzip, Art. 17 V EUV. Eine ihrer wichtigsten Funktionen im Vertragsgefüge von Lissabon ist die Initiierung von europäischen Gesetzgebungsakten, Art. 17 II 1 EUV, die ihr exklusiv zusteht. Die Kommission gibt der programmatischen Konzeption der europäischen Politik ein eigenes Gesicht.

Das Europäische Parlament hat durch den Vertrag von Lissabon eine weitere Aufwertung erfahren. Es ist nun in den meisten der Fälle neben dem Rat der europäischen Union wirklicher Mitgesetzgeber, Art. 14 I 1 EUV. Charakteristisch für das Parlament ist, dass seine Mitglieder von den europäischen Bürgern in allgemeiner, unmittelbarer, freier und geheimer Wahl gewählt werden. Das aus Art. 38 I GG bekannte Merkmal der „Gleichheit“ der Wahl muss naturgemäß fehlen, da die Stimmen der Angehörigen der verschiedenen Mitgliedsstaaten einen unterschiedlichen Erfolgswert haben. Da die gesamte Zahl der auf die Abgeordneten eines Mitgliedsstaats entfallenden Sitze nicht proportional zur Bevölkerungsgröße ansteigt, sondern degressiv verläuft, hat beispielsweise der Stimmwert eines Wählers aus Luxemburg ein wesentlich größeres Gewicht als der eines deutschen Wählers.

Das Parlament ist Mitgesetzgeber neben dem Rat der Eu-

¹⁴ Zippelius/Würtenberger a.a.O. (Fn. 2) § 5 I.

¹⁵ Willoweit a.a.O. (Fn. 6) § 42 II 4.

¹⁶ Zippelius/Würtenberger a.a.O. (Fn. 2) § 6 I 1.

¹⁷ Ebd.

¹⁸ Zippelius/Würtenberger a.a.O. (Fn. 2) § 6 I 1 und § 6 II 1.

ropäischen Union, der nicht mit dem Europäischen Rat verwechselt werden darf. Letzterer ist das intergouvernementale Gremium der Zusammenarbeit, in dem die Staats- und Regierungschefs die allgemeinen Ziele der Union formulieren. Der Vertrag von Lissabon bringt als entscheidende Neuerung die Wahl eines Präsidenten des Europäischen Rats, der als Symbolfigur Europa repräsentieren soll. Daneben wurde als weiteres hochrepräsentatives Amt das eines „Hohen Vertreters für Außen- und Sicherheitspolitik“ geschaffen, was anschaulich verdeutlicht, auf welchen Feldern die Europäische Integration fortschreiten soll.

Der Rat der Europäischen Union schließlich ist das Organ in dem die Mitgliedsstaaten in der Regel durch die im Kontext zuständigen Fachminister vertreten werden, Art. 16 EUV. Er ist Taktgeber der europäischen Integration. Ohne den Rat steht die Union still. Im Rat erkennt man am ehesten, dass die Wurzeln der Europäischen Union (früher der europäischen [Wirtschafts-]gemeinschaft) doch im Völkerrecht liegen. Internationale Organisationen besitzen, um Handlungsfähigkeit herzustellen, in aller Regel mindestens zwei Organe: eine Vertreterversammlung der Mitgliedsstaaten und ein Sekretariat. Während im Idealtypus der völkerrechtlichen Vertreterversammlung als Ausdruck des dort herrschenden Prinzips der souveränen Staatengleichheit bei Abstimmungen das Einstimmigkeitsprinzip überwiegt, gibt es im Rat der Europäischen Union ein Prinzip doppelt qualifizierter Mehrheiten, Art. 16 IV EUV, dessen Ausgestaltung ein Kernstreitpunkt der Vertragsverhandlungen war¹⁹.

Weiteres Hauptorgan, dessen schiere Existenz bereits den erhöhten Integrationsstand der Europäischen Union verdeutlicht, ist der Gerichtshof der Europäischen Union, der die Auslegung des Europäischen Rechts letztgültig vornimmt und dessen Anwendung überwacht. Nicht zuletzt das Verhältnis der deutschen Verfassungsgerichtsbarkeit zum Gerichtshof hat über die letzten Jahrzehnte immer wieder zu spektakulären Entscheidungen geführt, die das grundsätzliche Verhältnis des Europarechts zu den nationalen Rechtsordnungen berührten und an denen man die Frage nach dem qualitativen Mehr des Vertrags von Lissabon auch festmachen könnte.

2. Institutionelles Gleichgewicht als Äquivalent zur Gewaltenteilung?

Auch die EU ist rechtsstaatlichen Grundsätzen verpflichtet. Dies wird an vielen Bestimmungen in EUV und AEUV deutlich: Subsidiarität und Verhältnismäßigkeitsprinzip, Art. 5 EUV, oder die Notwendigkeit einer Begründung von Rechtsakten, Art. 296 AEUV, sind plakative Beispiele, die wir auch aus nationaler Perspektive nachvollziehen können.

Als weiterer und vielleicht bedeutendster Ausdruck des

¹⁹ *Oppermann* a.a.O. (Fn. 1) S. 479.

Rechtsstaatsprinzips gilt die Gewaltenteilung²⁰, d.h. die funktionale Trennung zwischen Legislative, Judikative und Exekutive mit dem Ziel Machtkonzentration und damit Machtmissbrauch durch ein System von „checks“ und „balances“ zu verhindern.

Fraglich ist nun, ob die Organe der europäischen Union derart klassifiziert werden können, dass tatsächlich ein Bild von funktionaler Trennung der Staatsaufgaben vorliegt²¹. Tatsächlich entspricht aber kaum eine Verfassungsmodell der Welt der „reinen Lehre“ von Gewaltenteilung, sondern vorherrschend sind interinstitutionelle Verschränkungen, die als „Transmissionsriemen“ effektiver und kontrollierter Aufgabenteilung dienen. Das europäische Vertragswerk entzieht sich auch nach dem Vertrag von Lissabon einer eindeutigen funktionellen Festlegung. Natürlich nimmt das Parlament legislative Aufgaben wahr, allerdings nicht exklusiv sondern im Zusammenwirken mit dem Rat, der seinerseits kein Äquivalent im Staatswesen hat, sondern zwischen exekutiv-gubernativen und legislativen Aufgaben oszilliert. Die Kommission wiederum ist vorwiegend exekutiv tätig, allerdings entzieht sich ihre Bedeutung einer (vertikalen) Gewaltenteilung von gubernativen und exekutiven Aufgaben. Die Kommission und ihr Präsident werden vielmehr auch als gewichtige politische Stimme wahrgenommen. Einzig der Gerichtshof der Europäischen Union kann als klassisch judikatives Organ angesehen werden.

Es existiert demnach keine Gewaltenteilung im tradierten Sinn, wohl aber eine Form institutionellen Gleichgewichts und gegenseitiger Kontrollmechanismen. Diese trägt insbesondere der Tatsache Rechnung, dass die Union eine supranationale Organisation ist. Supranational ja, das heißt mit Hoheitsrechten durch die Mitgliedsstaaten versehen, aber doch stets Körperschaft des Völkerrechts, und als solche Vertretung der europäischen Völker nicht eines europäischen Volkes. Der Vertrag von Lissabon hat an dieser grundlegenden Konzeption zumindest vordergründig nichts geändert. Die Existenz des europäischen Parlaments dient als weiterer Legitimationsstrang für die Hoheitsübertragungen und garantiert, dass die Rechte der europäischen Bürger vertreten werden. Integrativer Motor der Union bleibt der Rat. Ohne das Zusammenwirken der Mitgliedsstaaten ist eine Fortentwicklung der europäischen Union nicht denkbar.

3. Wertungsverschiebungen wegen der konkreten Ausgestaltung des Vertrags von Lissabon

Die Frage nach der Qualität des Vertrags ist noch nicht vollständig beantwortet. Zwar bleibt die grundsätzliche Konzeption gleich, allerdings sehen einzelne Regeln des Lissabonner Vertrags Änderungen vor, die nicht nur den

²⁰ Montesquieu „L'esprit des lois“, hierzu *Zippelius/Würtenberger* a.a.O. (Fn. 2) § 1 I 1.

²¹ *Hakenberg*, Grundzüge des Europäischen Gemeinschaftsrechts, 3. Auflage, 2003, III Rn. 90.

Charakter sondern die Identität dieses Abkommens zu einer wirklichen Verfassungsgebung hin ändern könnten.

Zum einen ist anzumerken, dass das System der doppelten qualifizierten Mehrheit bei Abstimmungen im Rat eine Abkehr vom traditionellen völkerrechtlichen Konsensprinzip darstellt. Das bedeutet, eine politische Entscheidung auf europäischer Ebene kann gegen den Willen eines einzelnen Staats zu Stande kommen. Es drängt sich einem sofort die Analogie zur Abstimmung im Bundesrat auf, bei der einzelne Länder auch überstimmt werden können. Man könnte argumentieren, dass mit dieser Abwertung der Staatensouveränität zugleich eine Aufwertung des europäischen Parlaments verbunden wäre. Allerdings stellt sich hier tatsächlich das Problem, dass das Parlament nicht vollständig demokratischen Grundsätzen genügt, als es selbst nicht einheitlicher Ausdruck eines europäischen Volkswillens ist.

Für eine Konstituierung von Staatlichkeit in der Europäischen Union könnten schließlich die Möglichkeiten der vereinfachten Vertragsänderung sprechen, die beispielweise in Art. 48 VI und VII EUV vorgesehen sind. Denn es besteht keine Garantie mehr, dass einzelne Staaten mit den dort geregelten vereinfachten Vertragsänderungen einverstanden sind. Der konstitutive Grundsatz der Staatengleichheit droht damit seine Gültigkeit für die EU zu verlieren und diese müsste auf ganz neue Beine gestellt werden.

Dabei wird aber übersehen, dass der Grundsatz der begrenzten Einzelermächtigung weiterhin gilt und die Möglichkeiten der Union zu handeln begrenzt. Zu beachten ist insbesondere, dass für die sog. Vertragsergänzungsklausel in Art. 352 AEUV gem. Art. 353 AEUV gerade kein Übergang zu einem vereinfachten Abstimmungsmodus möglich ist, so dass ein Fortschreiben der Verträge ohne „Notbremse“ für Mitgliedsstaaten gerade nicht in Betracht kommt. Übrigens haben die Mitgliedstaaten neben der Notbremse mittlerweile auch einen „Notausgang“ zur Verfügung. Artikel 50 EUV stellt es den Mitgliedsstaaten frei, aus der Union auszuschcheiden. An dieser Vorschrift wird der internationale Charakter des Vertrags von Lissabon mehr als deutlich.

4. Keine Verfassungsgebung in Gestalt des Vertrags von Lissabon

Bei genauem Besehen ergibt sich, dass der Vertrag von Lissabon ein weiteres Mal bedeutende Änderungen zugunsten einer handlungsfähigeren Europäischen Union bringt, allerdings auf die Frage nach dem „Mehrwert“ im Vergleich zu einem herkömmlichen Vertrag juristisch keine eindeutig einzuordnende Antwort gibt. Die Europäischen Verträge sind stets mehr als reine internationale Übereinkünfte schon wegen ihres supranationalen Charakters und der besonderen Bedeutung, die die Union unmittelbar für das Leben der europäischen Bevölkerungen hat.

Andererseits sind letztlich die Staaten weiterhin Herren der Verträge und haben auf den Kern von Staatlichkeit noch keineswegs verzichtet. Man darf insoweit die faktische Bedeutung des europäischen Primärrechts für und in den Mitgliedsstaaten mit seiner völkerrechtlichen Grundlegung nicht verwechseln und die Auswirkungen auch nicht überbetonen.

Der Vertrag von Lissabon legte größten Wert darauf nicht mit Verfassungsattributen zu hantieren, die möglicherweise seine Akzeptanz beeinträchtigt hätten²².

Ein weiteres Argument dagegen im Vertrag von Lissabon eine Staatsverfassung Europas zu sehen liegt in einem Wertungswiderspruch, der folgen würde, wenn man einmal hypothetisch annähme, die Transition der EU zum Staat sei abgeschlossen. Dann würden nämlich die Organe und Aktionen der EU nur unzureichend demokratisch legitimiert sein. Die EU ist heute schon dem Demokratieprinzip verpflichtet, Artikel 9-11 EUV²³, verwirklicht es aber nicht vollumfänglich in den Verträgen. Ein weiterer Legitimationsstrang fließt aus dem souveränen Zusammenwirken der Mitgliedsstaaten. Fiele dieser aber weg und aus den Mitgliedsstaaten würden Länder, flösse die Legitimation jedenfalls nicht mehr rechtlich aus den „Ländern“ sondern nur mehr historisch. Für den Bestand des Bundesstaates wäre aber die Existenz einzelner Länder nicht mehr notwendig. Das heißt, der hauptsächliche Legitimationsstrang fiel weg, auch wenn die Souveränität der einzelnen Länder weiter gegeben ist. Die direkte Legitimation durch ein europäisches Volk ist aber auch nicht gegeben, da die Wahl zum europäischen Parlament keine legitimatorische Kraft aufweist, insofern sie selbst dem Demokratieprinzip nur unzureichend Ausdruck gibt. Ergo würde die Annahme, der Lissabonvertrag sei Verfassung eines neuen europäischen Bundesstaates in ein wertungssystematisches Vakuum führen, aus dem nur der Ausweg zu finden ist, indem man den Staaten doch weiterhin nach außen, d.h. völkerrechtlich, Souveränität zuerkennt. Damit sind wir aber im Wege eines Zirkelschlusses am Beginn der Erwägung angelangt. Damit ist die Idee eines europäischen Verfassungsstaates unter der derzeitigen Ausgestaltung der Verträge nicht tragfähig.

IV. Vertrag von Lissabon – ein bisschen mehr Vertrag!

Die Darstellung der staats- und völkerrechtlichen Grundlagen sowie daran anschließend die knappe Analyse der Europäischen Union und der wesentlichen Bestimmungen des Vertrags von Lissabon ergeben, dass hier kein qualitatives Aliud zu einem völkerrechtlichen Vertrag vorliegt – noch nicht. Die Vereinigung eines Europäischen Bundesstaates ist Zukunftsmusik – und bleibt es wohl auch noch eine Weile. Dennoch bietet der Lissabonvertrag ein Mehr

²² Oppermann a.a.O. (Fn. 1) S.476.

²³ Vgl. hierzu auch Oppermann a.a.O. (Fn. 1) S. 479.

– einen Mehrwert und Gewinn für das Wesen internationaler Verträge trotz seiner teilweisen Unübersichtlichkeit und Zerrissenheit²⁴. Die gesteigerte internationale Integration und letztlich Supranationalität ist absolut anerkannt und eines der tragenden Prinzipien des Vertragswerks. Diesen eingeschlagenen Weg hat auch der Lissabonvertrag bekräftigt und zeugt somit davon, dass der grundsätzliche Fortgang der Europäischen Integration nicht in Frage gestellt wird. Die Rede vom Staatenverbund, die seit 1992 die Diskussion prägt, muss als Ansporn verstanden werden, eine möglichst große Integration auf europäischer Ebene zu erreichen, bei der mitgliedersstaatliche Interessen angemessen berücksichtigt werden. Der große Sprung zum europäischen Bundesstaat muss und wird unter anderen Voraussetzungen fallen. Wichtigste *conditio sine qua non* ist die Bildung eines europäischen Volksbewusstseins. Bis dies erreicht ist, heißt es warten. Mit dem verbesserten Vertrag von Lissabon ist jedenfalls zunächst einmal die Zukunft eines wirklich handlungsfähigen, Sicherheit und Wohlstand spendenden Verbunds europäischer Staaten gewährleistet.

²⁴ Dies betont stark *Oppermann* a.a.O. (Fn. 1) S. 482.