

# Die Rückkehr der Europäischen Verfassung? Ein Leitfaden zum Vertrag von Lissabon

Franz C. Mayer\*

Einleitung	1142
I. Vorgeschichte	1142
II. Umstrittene und bedeutsame Punkte im Mandat der Regierungskonferenz	1147
1. Reformvertrag statt Verfassungsvertrag – strukturelle Umschichtungen	1148
2. Vorrangdilatatorik	1152
3. Restsymbolik	1153
4. Schutz vor der Grundrechte-Charta statt durch die Grundrechte-Charta	1154
a. Rechtsverbindlichkeit der Charta	1155
b. Erklärungen zur Charta	1156
c. Ein Protokoll zur Charta mit Übersetzungsfehlern	1157
d. Ein grundrechtlicher Sonderweg für Großbritannien und Polen?	1159
e. Fortbestand des Richterrechts (Grundrechte als allgemeine Rechtsgrundsätze)	1160
f. Motivsuche	1161
g. Weitere grundrechtsskeptische Mitgliedstaaten	1161
h. Die Grenzen der Wertegemeinschaft	1162
5. Kompetenzangst	1163
a. Kompetenzen und Ziele	1164
b. Leitmotiv Kompetenzangst	1165
c. Klarstellungen und Tautologien	1167
d. Redaktionelle Umschichtungen	1168
e. Kompetenzen und Einstimmigkeit	1168
f. Sensible Themenfelder: Daseinsvorsorge und Justiz/Inneres	1169
g. Materielle Ergänzungen: Energiesicherheit und Klimawandel	1170
h. Kompetenzabrundung	1171
6. Handlungsformen	1172
7. Mehr Parlamentarismus wagen?	1173
8. Organe – die Gretchenfrage nach dem Abstimmungsmodus im Rat	1175
9. Europäische Außenpolitik unter Aufsicht der Mitgliedstaaten	1179
10. Erweiterung	1181
III. Arbeit und Ergebnis der Regierungskonferenz 2007	1182
IV. Einordnung und Ausblick	1184
1. Formelle, aber nicht inhaltliche Beerdigung des Verfassungsvertrages	1184
2. Une constitution longe et obscure?	1185
3. Ist nach der Regierungskonferenz vor der Regierungskonferenz?	1187
4. Braucht Europa einen Reformvertrag wirklich?	1188
5. Schlussbetrachtung: Hat die EU denn nun eine Verfassung oder nicht?	1189
Anhang	1192

---

\* Professor, Dr. *iur.*, LL.M. (Yale), Lehrstuhl für Öffentliches Recht, Europarecht, Völkerrecht, Rechtsvergleichung und Rechtspolitik, Universität Bielefeld. Der Beitrag beruht auf einem Vortrag auf der Tagung der Autoren der Bände "Europäisches Verfassungsrecht" bzw. "Principles of European Constitutional Law" am 29. Juni 2007 am Max Planck-Institut für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht in Heidelberg. Die Vortragsform wurde weitgehend beibehalten. Er ist auf dem Stand von Januar 2008.

## Einleitung

Nach dem Scheitern der Referenden zum Vertrag über eine Verfassung für Europa in Frankreich und in den Niederlanden im Jahre 2005 soll nun mit einem Reformvertrag ein erneuter Versuch unternommen werden, die rechtlichen Grundlagen der europäischen Integration zu reformieren. Der Reformvertrag ist auf dem informellen Gipfel von Lissabon am 18. und 19. Oktober 2007 nach einer letzten harten Verhandlungsrunde der Regierungskonferenz durch die Staats- und Regierungschefs der EU gebilligt worden.<sup>1</sup> Er ist am 13. Dezember 2007 in Lissabon unterzeichnet worden. Die Ratifikation des Vertrags von Lissabon soll so zügig erfolgen, dass er Anfang 2009 in Kraft tritt und die Wahlen zum Europäischen Parlament 2009 bereits auf die neuen rechtlichen Grundlagen gestützt abgehalten werden können.<sup>2</sup>

Nach einem kurzen Blick auf die Vorgeschichte (dazu I.) gibt die Analyse des Mandats (dazu II.), auf dessen Grundlage der Reformvertrag durch eine kurze Regierungskonferenz von Juli bis Oktober 2007 (dazu III.) ausgearbeitet wurde, Aufschluss darüber, welche Unterschiede und Kontinuitäten im Vergleich zum Verfassungsvertrag, aber auch zum geltenden Primärrecht dieser neue Vertrag aufweist. Daraus lassen sich ausblickend (dazu IV.) einige Überlegungen zur künftigen Entwicklung ableiten (dazu V.).

### I. Vorgeschichte<sup>3</sup>

Die Reform der rechtlichen Grundlagen der europäischen Integration hat in den vergangenen 15 Jahren alles andere als einen geradlinigen Verlauf genommen.

---

<sup>1</sup> Zu den letzten Streitpunkten, die auf diesem Gipfel beigelegt worden sind, s. die Dokumente DS 865/07 (Vorbereitungsarbeiten zur Ernennung des Hohen Vertreters der Union für Außen- und Sicherheitspolitik), 866/07 (ständiger Generalanwalt beim EuGH für Polen), 869/07 (zusätzlicher EP-Sitz für Italien), 870/07 (Rückübertragung von Kompetenzen), 871/07 und 878/07 (Kompromissformel zum Abstimmungsmodus im Rat insbesondere für Polen).

<sup>2</sup> Der Text des Vertrags von Lissabon zur Änderung des Vertrags über die Europäische Union und des Vertrags zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft, unterzeichnet in Lissabon am 13. Dezember 2007, findet sich mit 13 Protokollen und einer Übereinstimmungstabelle zur Ummummerierung der Vertragsartikel in Dokument CIG 14/07, die Schlussakte der Regierungskonferenz mit 65 Erklärungen in Dokument CIG 15/07, s. für beides auch ABl. EU Nr. C 306 v. 17.12.2007. Die am 12. Dezember 2007 neu verkündete Charta der Grundrechte findet sich mit Erläuterungen in ABl. EU Nr. C 303 v. 14.12.2007. Für den Gesetzentwurf der Bundesregierung für das Zustimmungsgesetz zum Vertrag von Lissabon s. BR-Drs. 928/07 v. 20.12.2007. Dort finden sich neben der Denkschrift der Bundesregierung eine Zusammenfassung des Vertragsinhaltes (S. 133-141), Übersichts- und Konkordanztabellen sowie Erläuterungen der einzelnen Vertragsartikel. Der EU-Vertrag in der Fassung des Vertrags von Lissabon wird im Folgenden mit "EUV-Liss." abgekürzt, der Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union – der frühere EG-Vertrag – mit "AEUV".

<sup>3</sup> S. hierzu auch den insbesondere die Beiträge in dem den Verfassungsvertrag an zahlreichen Stellen entschlüsselnden Sammelband von G. A m a t o / H. B r i b o s i a / B. D e W i t t e (Hrsg.), *Genèse et destinée de la Constitution européenne. Commentaire du Traité établissant une Constitution pour l'Europe à la lumière des travaux préparatoires et perspectives d'avenir*, 2007.

Ab den historischen Umwälzungen der Jahre 1989/90 war absehbar, dass es nicht bei einer Europäischen Gemeinschaft der zwölf Mitgliedstaaten bleiben würde. Der Wegfall des Eisernen Vorhangs bedeutete mittel- bis langfristig die Erweiterung der Europäischen Gemeinschaft um eine Reihe weiterer Staaten aus Mittel- und Osteuropa.

Die in den Folgejahren einsetzenden Bemühungen um die Reform der rechtlichen Grundlagen zwecks Anpassung der rechtlichen Architektur an die neuen Gegebenheiten verbinden sich mit Städtenamen, die den jeweiligen Änderungsverträgen zu den Gründungsverträgen aus den 50er Jahren ihre Namen gaben: zu nennen sind die Verträge von Maastricht (1991/1992), Amsterdam (1997) und Nizza (2000/2001).

Der Gipfel der Staats- und Regierungschefs (Europäische Rat) von Nizza im Dezember 2000 markiert einen Wendepunkt in der Kaskade von ab 1986 immer schneller aufeinander folgenden Regierungskonferenzen zur Änderung der Verträge.

Nachdem man zuvor große Hoffnungen auf die in zeitlicher Nähe zueinander liegenden Präsidentschaften Deutschlands und Frankreichs gesetzt hatte, um die so genannten *left-overs* von Amsterdam, die durch den Vertrag von Amsterdam nicht gelösten Fragen, zu klären, brachen auf dem Gipfel von Nizza im Dezember 2000 Interessenkonflikte offen auf, wobei manche der Positionen aus der heutigen Sicht zurückblickend erstaunen. So wehrte sich Frankreichs Staatspräsident Chirac vehement gegen ein Abstimmungsprinzip der doppelten Mehrheit im Ministerrat, weil dadurch Deutschland gegenüber Frankreich mehr Gewicht erlangt hätte. Deutschland wiederum setzte sich für eine angemessene Gewichtung des damals noch Demnächst-Mitgliedstaats Polen im Ministerrat ein. Letztlich kam mit dem im Frühjahr 2001 – wieder in Nizza – unterzeichneten Vertrag von Nizza lediglich ein Minimalkompromiss zustande.

Die Perspektive einer tragfähigen Reform mit Blick auf die Erweiterung der EU um die Staaten Mittel- und Osteuropas wurde immerhin durch eine Erklärung im Anhang des Vertrags von Nizza aufrecht erhalten, die Erklärung 23 “zur Zukunft der Europäischen Union”. Auf dieser Grundlage führte der “Post-Nizza-Prozess” auf dem Europäischen Rat von Laeken (Brüssel) im Dezember 2001 zu einem Mandat für einen Europäischen Konvent, ein in den Gründungsverträgen bisher – siehe nun Art. 48 EUV-Liss. – nicht vorgesehenes Gremium, das aus der Sackgasse führen sollte, in die das Konzept Regierungskonferenz mit dem Gipfel von Nizza geraten war.

Der Konvent erarbeitete 2002/2003 den Entwurf eines Vertrags über eine Verfassung für Europa,<sup>4</sup> der wegen der formalen Vorgaben zur Änderung des europäischen Primärrechts in Art. 48 EU anschließend durch eine – kurze – Regierungskonferenz gebilligt werden musste. Ein erster Anlauf zu dieser abschließenden Einigung unter den Regierungen der Mitgliedstaaten scheiterte unter italienischer Präsidentschaft, nicht zuletzt an der Verhandlungsführung des italienischen Pre-

<sup>4</sup> ABl. EU Nr. C 310 v. 16.12.2004. S. auch BR-Drs. 983/04, 227.

mierministers Berlusconi auf dem Gipfeltreffen in Brüssel im Dezember 2003, medial überlagert durch die am selben Tage bekannt gegebene Festnahme Saddam Husseins.

Erst unter irischer Präsidentschaft und insbesondere durch das Verhandlungsgeschick des irischen Premierministers Ahern gelang im Juni 2004 die abschließende politische Einigung über den Verfassungsvertrag. Im Oktober 2004 erfolgte die feierliche Unterzeichnung in Rom.

Folgende Neuerungen des Verfassungsvertrages verdienen Erwähnung:<sup>5</sup>

- Bündelung der rechtlichen Grundlagen in einem neuen, einheitlichen Text, dem Vertrag über eine Verfassung für Europa, unter Einführung einer neuen Begrifflichkeit für die europäischen Rechtsakte (z.B. Gesetz statt Verordnung).

- Einführung von Kompetenzkategorien und entsprechenden Auflistungen für die Zuständigkeiten der Union, daneben weitere Verdeutlichung des Subsidiaritätsprinzips in einem eigenen Protokoll.

- Direkte Einbeziehung der nationalen Parlamente in das europäische Gesetzgebungsverfahren durch einen Subsidiaritäts-Kontrollmechanismus.

- Der Europäische Rat, der nunmehr ein Organ der EU ist, erhält einen Präsidenten, der vom Europäischen Rat für zweieinhalb Jahre gewählt wird. Daneben Einführung eines Außenministers der Union, der gleichzeitig den Hohen Vertreter für die Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik ersetzt, dem Rat für Auswärtige Angelegenheiten vorsitzt, Vizepräsident der Kommission ist und durch einen Europäischen Auswärtigen Dienst unterstützt wird.

- Einführung von 18-monatigen Teampräsidentschaften aus jeweils drei Mitgliedstaaten, die den Vorsitz in allen Ratsformationen mit Ausnahme von "Auswärtige Angelegenheiten" für je sechs Monate übernehmen.

- Es erfolgt eine Begrenzung der Höchstzahl der Kommissare und der Mitglieder des Europäischen Parlamentes.

- Einführung des Mitentscheidungsverfahrens als Regelverfahren bei der Normsetzung. Dies bedeutet zum einen die Ausweitung der qualifizierten Mehrheitsabstimmung – anstatt einstimmiger Entscheidung – auf über 40 Politikbereiche, insbesondere solche, die in Zusammenhang mit Asyl, Einwanderung, polizeilicher Zusammenarbeit und justizieller Kooperation in strafrechtlichen Angelegenheiten stehen. Zum anderen bedeutet dies die volle Mitentscheidungsbefugnis des Europäischen Parlamentes – anstatt bloßer Anhörungsrechte oder Ähnlichem. In diesen Kontext gehört die Möglichkeit, dort, wo noch immer Einstimmigkeit besteht, einstimmig den Übergang in die qualifizierte Mehrheit zu beschließen (Brückenklausel, "Passerelle").

- Bei Mehrheitsentscheidung im Rat Einführung des Prinzips der doppelten Mehrheit (Mehrheit der Staaten und Mehrheit der vertretenen Bevölkerung) anstatt der bisherigen Stimmengewichtung.

- Rechtsverbindlichkeit der Grundrechte-Charta von 2000 und Beitritt der EU zur Europäischen Menschenrechtskonvention.

---

<sup>5</sup> S. für eine erschöpfende Zusammenfassung der Neuerungen die Denkschrift der Bundesregierung im innerstaatlichen Ratifikationsverfahren, BR-Drs. 983/04, 227.

- Unmittelbare Mitwirkungsrechte der Unionsbürger im Rahmen einer europäischen Bürgerinitiative.
- Aus Sicht der Europarechtler besonders bemerkenswert war die Kodifizierung des Vorrangs von Europarecht vor nationalem Recht.

Das ursprüngliche Ziel, vor einer Erweiterung die Vertiefung oder zumindest Reform der EU zu leisten, war im Oktober 2004 bereits verfehlt worden: im Mai 2004 traten zehn Staaten der EU bei, die meisten von ihnen aus dem früheren Machtbereich der Sowjetunion.

Nachdem im Mai/Juni 2005 in Referenden in Frankreich und in den Niederlanden der Verfassungsvertrag abgelehnt wurde, drohte eine tiefgehende Spaltung der EU: In 18 Mitgliedstaaten war die Ratifikation bereits erfolgt, weitere vier Mitgliedstaaten sahen sich als Freunde der Verfassung.<sup>6</sup> Dem standen neben Frankreich und den Niederlanden eine Reihe von Staaten gegenüber, die die Ratifikation trotz der Unterzeichnung des Vertrages nicht weiter verfolgen wollten. Neben Großbritannien, Dänemark, Irland waren dies auch zwei Mitgliedstaaten aus dem Kreise der gerade erst zur Union gestoßenen Staaten: Polen und Tschechien.

Die auf die Ratifikationsprobleme in gleich zwei Mitgliedstaaten der ersten Stunde folgende allgemeine Ratlosigkeit wurde als Reflexionsphase ausgewiesen<sup>7</sup> und erst nach einem Jahr, in 2006, durch einen Vorstoß der österreichischen Präsidentschaft durchbrochen, aufgrund dessen die Staats- und Regierungschefs auf ihrem Gipfel vom 15. und 16. Juni 2006 die Bundesregierung beauftragten, während der deutschen Präsidentschaft einen Bericht vorzulegen, der "eine Bewertung des Stands der Beratungen über den Verfassungsvertrag enthalten und mögliche künftige Entwicklungen aufzeigen" sollte.<sup>8</sup>

Die deutsche Präsidentschaft hatte von Anfang an deutlich gemacht, dass aus ihrer Sicht jeder Ausweg aus der Blockade die Substanz des Verfassungsvertrages so weit wie möglich erhalten müsse.<sup>9</sup> Über persönliche Beauftragte der Staats- und Regierungschefs ("Focal Points") wurden ab Anfang 2007 in mehreren Runden durch Konsultationen Konsens- und Dissenspunkte ausgelotet, um sich so immer dichter an die auf höchster politischer Ebene zu entscheidenden letzten Fragen und Kompromisslösungen zu diesen Fragen heranzuarbeiten. Eine Zwischenstation auf diesem Weg stellte die Berliner Erklärung vom 25. März 2007 anlässlich des fünf-

---

<sup>6</sup> S. dazu Die "EU-Verfassungs-Freunde" sammeln sich, NZZ v. 27.1.2007.

<sup>7</sup> In den Schlussfolgerungen des Vorsitzes der Tagung des Europäischen Rates in Brüssel am 21. und 22. Juni 2007, Rats-Dokument 11177/07 (CONCL 2), Randnr. 8, findet sich die mehrdeutige Formulierung, die Reflexionsphase habe Gelegenheit zu einer breiten öffentlichen Diskussion gegeben (Hervorhebung hinzugefügt).

<sup>8</sup> Zu diesem Auftrag unter österreichischer Ratspräsidentschaft s. Ratsdokument 10633/06 REV 1.

<sup>9</sup> S. bereits die Festlegung im Koalitionsvertrag vom November 2005 zwischen SPD, CDU und CSU, derzufolge der Ratifikationsprozess fortgesetzt werden solle; s. ferner das Präsidentschaftsprogramm 1.1. bis 30.6.2007 der Bundesregierung "Europa gelingt gemeinsam" sowie die Regierungserklärung der Bundeskanzlerin zur Doppelpräsidentschaft EU und G8 vom 14.12.2006, <<http://www.bundesregierung.de>>. Zu möglichen Auswegen s. F. C. Mayer, Wege aus der Verfassungskrise – Zur Zukunft des Vertrags über eine Verfassung für Europa, JZ 2007, 593.

zigjährigen Bestehens der Römischen Verträge dar,<sup>10</sup> in der die verfassungsskeptischen Staaten sich immerhin auf eine Fortsetzung der Reformbemühungen verpflichten ließen.

Über einen Fragenkatalog von zwölf Fragen,<sup>11</sup> der Dissenspunkte eingrenzte und mögliche Lösungsrichtungen aufzeigte, führten in der Folge die Vorarbeiten der *Focal Points* zu dem von der deutschen Präsidentschaft zu erstattenden Bericht an den Europäischen Rat.<sup>12</sup> Auf diesen Bericht fußte der von der Bundesregierung vorgelegte Entwurf<sup>13</sup> eines sehr engmaschigen Mandates für eine neue Regierungskonferenz.

Am 21. und 22. Juni 2007, auf dem Europäischen Rat von Brüssel am Ende der deutschen Präsidentschaft, wurde dieser Entwurf mit einigen Änderungen und Zusätzen versehen und schließlich am Ende einer langen Verhandlungsnacht verabschiedet, verbunden mit der Übereinkunft, eine Regierungskonferenz nach Artikel 48 EU einzuberufen, die noch vor Ende Juli 2007 beginnen sollte.<sup>14</sup>

Wörtlich heißt es in den Schlussfolgerungen:

*“Die Regierungskonferenz wird ihre Arbeit gemäß dem in Anlage I dieser Schlussfolgerungen enthaltenen Mandat durchführen. Der Europäische Rat ersucht den künftigen Vorsitz, gemäß dem Mandat einen Vertragsentwurf zu erstellen und diesen Entwurf der*

<sup>10</sup> Verfügbar etwa unter <<http://www.eu2007.de>>.

<sup>11</sup> Gefragt wurde nach Zustimmung oder Ablehnung zu folgenden Vorschlägen: Rückkehr zu einem Änderungsvertrag; Beibehaltung von Teil I des VVE nebst Änderungsvertrag; terminologische Änderungen ohne materielle Abstriche für die Bezeichnung des Vertragswerkes, die Rechtsakte und den europäischen Außenminister; Streichung des VVE-Artikels zu den Symbolen der Union; Streichung des Artikels zum Vorrang des Unionsrechts; Austausch des Volltextes der Grundrechte-Charta durch einen Verweis auf den Charta-Text; Beibehaltung der institutionellen Bestimmungen des VVE als ausgewogenes Kompromisspaket; Änderungen und Ergänzungen betreffend neue Herausforderungen im Bereich Energie und Klima oder illegale Einwanderung; Betonung der Kopenhagen-Kriterien im Artikel betreffend den Beitritt zur EU; die Thematisierung der sozialen Dimension der EU in geeigneter Form; *Opt in-* bzw. *Opt out-*Möglichkeiten zu den im VVE neu enthaltenen Politiken. Daneben wurde allgemein nach Elementen gefragt, die als unabdingbare Elemente des seinerzeitigen Gesamtkompromisses über den VVE angesehen werden. Dazu Merkel Seeks Short and Sharp Talks on Treaty, *European Voice* v. 19.4.2007; s. auch EU auf dem Weg zum “Kleinvertrag”, *Handelsblatt* v. 10.5.2007, 3; *Berliner Bergungsversuche*, *FAZ* v. 18.5.2007, 12.

<sup>12</sup> Ratsdokument 10659/07.

<sup>13</sup> Dokument SN 3116/2/07 REV 2.

<sup>14</sup> Der förmliche Vorschlag zur Vertragsänderung gemäß Art. 48 EU findet sich in einem Schreiben der Bundesregierung, zugleich Ratspräsidentschaft, an den Rat vom 26. Juni 2007, Ratsdokument 11222/07, dem das auf dem Europäischen Rat vereinbarte Mandat beigefügt ist. Die in den Schlussfolgerungen des Europäischen Rates (Ratsdokument 11177/07) enthaltene Version des Mandates ist in der deutschen Sprachfassung in der Folge immer wieder sprachlich nachbearbeitet worden. In der deutschen Sprachfassung von Ratsdokument 11222/07 finden sich jedoch sowohl sprachliche Unebenheiten wie auch (wieder) echte Übersetzungsfehler im Kontext des Protokolls zur Grundrechte-Charta (s. unten). Eine fehlerfreie und sprachlich überarbeitete Fassung findet sich in dem ebenfalls auf den 26. Juni 2007 datierten Ratsdokument 11218/07, im Wesentlichen wird diese Fassung im Folgenden für den Wortlaut des Mandatstextes zugrunde gelegt. Im Vertrag von Lissabon sind dann einige bereits vom Wortlaut im Mandat vorgegebene Passagen wiederum sprachlich leicht modifiziert worden, um die Kohärenz des Gesamtextes herzustellen. Auf solche Abweichungen zwischen Ratsdokument 11218/07 und dem Vertrag von Lissabon wird im Folgenden nicht gesondert hingewiesen.

*Regierungskonferenz gleich zu Beginn ihrer Arbeiten zu unterbreiten. Die Regierungskonferenz wird ihre Arbeit so schnell wie möglich, auf jeden Fall jedoch vor Ende des Jahres 2007 abschließen, damit genügend Zeit bleibt, um den hieraus hervorgehenden Vertrag vor den Wahlen zum Europäischen Parlament im Juni 2009 zu ratifizieren.“*

Ferner wird in den Schlussfolgerungen die Gesamtverantwortung für die Regierungskonferenz den Staats- und Regierungschefs zugewiesen, die von den Mitgliedern des Rates (Allgemeine Angelegenheiten und Außenbeziehungen) unterstützt werden sollen. Auch ein Vertreter der Kommission soll an der Konferenz teilnehmen, wie auch das Europäische Parlament “eng in die Arbeit der Konferenz einbezogen und daran beteiligt” werden soll. Dem Generalsekretariat des Rates werden die Sekretariatsaufgaben für die Konferenz zugewiesen.

Der Sache nach gibt das Mandat von Ende Juni 2007 Gestalt und Inhalt des neuen Textes, der an die Stelle des Verfassungsvertrages treten soll, nahezu durchgehend, teilweise gar im Wortlaut, bereits vor. Bemerkenswert an diesem Vorgang ist, dass hier die politische Einigung sogar auf Detailformulierungen bei Streitigsten Fragen vor einer Regierungskonferenz erfolgt, um dann die konkrete technische Ausgestaltung der Beamtenebene zu übergeben. Dies erscheint zunächst als Abkehr von den Regierungskonferenzen der 90er Jahre, in denen erst eine Vorbereitung und Vorklärung der offenen Fragen auf Beamtenebene erfolgte und ganz am Ende dann die streitigen Fragen auf der politischen Ebene der Staats- und Regierungschefs entschieden werden mussten. Genau diese Abfolge hatte zuletzt auch zum Scheitern des Gipfels von Nizza beigetragen, weil mittlerweile für die Schlussgipfel schlicht zu viele politische Fragen offen gelassen wurden, um in der begrenzten Zeitspanne von zwei oder drei Gipfeltagen alle Fragen einer Lösung zuführen zu können.

Freilich lässt sich auch ein anderer, auf die beiden letzten Jahrzehnte insgesamt gerichteter Blickwinkel einnehmen, der bereits oben angedeutet worden ist. Demzufolge kommt gegenwärtig ein Reformprozess zu Ende, der schon mit der Einheitlichen Europäischen Akte 1986 bzw. den historischen Vorgängen um den Wegfall des Ost-West-Konfliktes seinen Anfang genommen hatte. In dieser zeitlich gestreckten Perspektive steht in einer Gesamtschau dann doch die politische Entscheidung der kontroversen Fragen auf politischer Ebene am Ende des Prozesses, und nicht die technische Arbeit der Beamten.

## **II. Umstrittene und bedeutsame Punkte im Mandat der Regierungskonferenz**

In den frühen Morgenstunden des 23. Juni 2007, nachdem der Gipfel insbesondere wegen der kompromissfernen Haltung der polnischen Regierung bereits kurz

vor dem Scheitern gestanden hatte, einigten sich die Staats- und Regierungschefs im Europäischen Rat auf das Mandat für die Regierungskonferenz.<sup>15</sup>

Aufschlussreich ist der Abgleich des Mandatsentwurfs, den die deutsche Präsidentschaft den Staats- und Regierungschefs unterbreitet hatte,<sup>16</sup> mit dem Text des letztlich beschlossenen Mandats,<sup>17</sup> weil sich so erkennen lässt, um welche Fragen so intensiv in den Schlussverhandlungen im Juni 2007 und letztlich auch in den Jahren zuvor gerungen wurde.

Methodisch sind hier allerdings zwei Hinweise zu geben. Erstens: Der Abgleich zwischen Entwurf und Endfassung des Mandates ignoriert die Neuerungen, die bereits vor dem Junigipfel allgemein konsentiert waren. Zweitens: Was sich dem Ergebnis der Verhandlungsnacht nicht ansehen lässt, ist das, was an Änderungsansinnen abgewehrt wurde.<sup>18</sup>

Das 16 Druckseiten umfassende Mandat ist im Anhang zu diesem Beitrag abgedruckt. Es enthält zunächst einen allgemeinen Teil, in dem in 24 Randnummern die Änderungen am geltenden Recht in allgemeiner Form erläutert werden. Daran schließen zwei Anhänge an, die zum einen die beabsichtigten Änderungen am EU-Vertrag, zum anderen die Änderungen am EG-Vertrag in ausformulierten Vertragsartikeln niederlegen.

Die zentralen Themen des Mandates sind die semantische und strukturelle Abkehr vom Verfassungskonzept (1.), der Vorrang des Europarechts (2.), Symbolgehalte (3.), die Grundrechte-Charta (4.), die Kompetenzfrage (5.), die Handlungsformen (6.), die Beteiligung der nationalen Parlamente (7.), der Abstimmungsmodus im Rat (8.), die Kontrolle der europäischen Außenpolitik durch die Mitgliedstaaten (9.). Daneben verdienen einige kleinere Punkte Erwähnung (10.).

## 1. Reformvertrag statt Verfassungsvertrag – strukturelle Umschichtungen

Das Mandat macht zunächst klare Vorgaben zur Struktur der neuen Texte, die sich an den bestehenden Verträgen orientieren, und ordnet unmissverständlich die Abstandnahme von der Verfassungsrhetorik an:

<sup>15</sup> Schlussfolgerungen des Vorsitzes der Tagung des Europäischen Rates in Brüssel am 21. und 22. Juni 2007, Ratsdokument 11177/07 (CONCL 2). S. auch Ratsdokumente 11218/07 und 11222/07. Eine weitere lange Verhandlungsnacht würde die Nacht vom 18. auf den 19. Oktober 2007 werden, in der die Endfassung des Vertragstextes vereinbart wurde, s. Anm. 1.

<sup>16</sup> Dokument SN 3116/2/07 REV 2. Der Entwurf wurde trotz Sperrvermerks innerhalb kürzester Zeit durch Europaaktivisten mit Hinweis auf das Erfordernis einer transparenten Debatte im Internet verfügbar gemacht.

<sup>17</sup> Ratsdokumente 11218/07 und 11222/07.

<sup>18</sup> Hier ist teilweise über die Medien bekannt geworden, dass beispielsweise ein Rückschritt bei der Ausdehnung der Mehrheitsentscheidungen oder der Wegfall des Europäischen Präsidenten oder eine Blockademöglichkeit für nationale Parlamente sich als Forderung nicht durchsetzen konnten.

(Rdnr. 1) Die RK<sup>19</sup> wird gebeten, einen Vertrag (nachstehend "Reformvertrag" genannt) zur Änderung der bestehenden Verträge auszuarbeiten, damit die Effizienz und die demokratische Legitimität der erweiterten Union sowie die Kohärenz ihres auswärtigen Handelns erhöht werden können. Das Verfassungskonzept, das darin bestand, alle bestehenden Verträge aufzuheben und durch einen einheitlichen Text mit der Bezeichnung "Verfassung" zu ersetzen, wird aufgegeben. Mit dem Reformvertrag sollen in die bestehenden Verträge, die weiterhin in Kraft bleiben, die auf die RK 2004<sup>20</sup> zurückgehenden Neuerungen in der nachstehend im Einzelnen beschriebenen Weise eingearbeitet werden.

(Rdnr. 2) Der Reformvertrag wird zwei wesentliche Artikel enthalten, mit denen der Vertrag über die Europäische Union (EUV) bzw. der Vertrag zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft (EGV) geändert werden. Der EUV wird seine derzeitige Bezeichnung behalten und der EGV wird Vertrag über die Arbeitsweise der Union genannt werden; die Union erhält eine einheitliche Rechtspersönlichkeit. Der Ausdruck "Gemeinschaft" wird durchgängig durch den Ausdruck "Union" ersetzt; es wird festgehalten, dass die beiden Verträge die Verträge bilden, auf denen die Union beruht, und dass die Union an die Stelle der Gemeinschaft tritt, deren Nachfolgerin sie ist. Weitere Artikel werden die üblichen Vorschriften über die Ratifikation und das Inkrafttreten sowie Übergangsregelungen enthalten. Die auf der RK 2004 vereinbarten technischen Änderungen am Euratom-Vertrag und an den bestehenden Protokollen werden im Wege von Protokollen vorgenommen, die dem Reformvertrag beigelegt werden.

(Rdnr. 3) Der EUV und der Vertrag über die Arbeitsweise der Union werden keinen Verfassungscharakter haben. Die in den Verträgen insgesamt verwendete Begrifflichkeit wird diese Änderung widerspiegeln: der Ausdruck "Verfassung" wird nicht verwendet, der "Außenminister der Union" wird <"Hoher Vertreter der Union für Außen- und Sicherheitspolitik"><sup>21</sup> genannt und die Bezeichnungen "Gesetz" und "Rahmengesetz" werden aufgegeben, wobei die bestehenden Bezeichnungen "Verordnung", "Richtlinie" und "Entscheidung" (bzw. "Beschluss") beibehalten werden. Ebenso werden die geänderten Verträge keinen Artikel enthalten, in dem die Symbole der EU wie Flagge, Hymne und Leitspruch erwähnt werden. [...]<sup>22</sup>

Dass im Grundsatz keine inhaltliche Änderung gegenüber dem Verfassungsvertrag erfolgen soll, wird deutlich ausgesprochen:

(Rdnr. 4) Was die inhaltlichen Änderungen an den bestehenden Verträgen anbelangt, so werden die auf die RK 2004 zurückgehenden Neuerungen so, wie es in diesem Mandat angegeben ist, in den EUV und den Vertrag über die Arbeitsweise der Union eingearbeitet. Änderungen an diesen Neuerungen, die sich aufgrund der in den vergangenen sechs Monaten mit den Mitgliedstaaten geführten Konsultationen ergeben, sind nachstehend eindeutig angegeben. Sie betreffen insbesondere die jeweiligen Zuständigkeiten der EU

---

<sup>19</sup> Regierungskonferenz.

<sup>20</sup> Damit ist die Regierungskonferenz im Anschluss an die Arbeiten des Verfassungskonventes gemeint, Hinweise beziehen sich also auf den Vertrag über eine Verfassung für Europa.

<sup>21</sup> Einfügung in den Schlussverhandlungen. Die Änderungen am Mandatsentwurf der Bundesregierung werden im Folgenden mit <...> gekennzeichnet. An dieser Stelle ließ der Entwurf der Bundesregierung die Bezeichnung einfach offen.

<sup>22</sup> An dieser Stelle findet sich ferner die Passage zum Vorrangprinzip, dazu gesondert sogleich.

*und der Mitgliedstaaten und deren Abgrenzung, die Besonderheiten der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik, die verstärkte Rolle der nationalen Parlamente, die Behandlung der Charta der Grundrechte und einen Mechanismus im Bereich der polizeilichen und justiziellen Zusammenarbeit in Strafsachen, der es ermöglicht, dass Mitgliedstaaten bei einem bestimmten Rechtsakt voranschreiten, während andere sich nicht beteiligen.*

Die Strukturen des Reformvertrages wie des neuen Primärrechts werden detailliert vorgegeben:

*(Rdnr. 5) Artikel 1 des Reformvertrags wird die Änderungen des derzeitigen EUV enthalten. Sofern in diesem Mandat nichts anderes angegeben ist, bleibt der Text des bestehenden Vertrags unverändert.*

*(Rdnr. 7) Der EUV wird in 6 Titel untergliedert: Gemeinsame Bestimmungen (I), Bestimmungen über demokratische Grundsätze (II), Bestimmungen über die Organe (III), Bestimmungen über eine verstärkte Zusammenarbeit (IV), Allgemeine Bestimmungen über das auswärtige Handeln der Union und besondere Bestimmungen über die Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik (V) und Schlussbestimmungen (VI). Die Titel I, IV (derzeit VII), V und VI (derzeit VIII) folgen dem Aufbau des bestehenden EUV, wobei die auf der RK 2004 vereinbarten Änderungen vorgenommen werden.*

*(Rdnr. 17) Artikel 2 des Reformvertrags wird die Änderungen am derzeitigen EGV enthalten, der der Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union wird.*

*(Rdnr. 18) Die auf der RK 2004 vereinbarten Neuerungen werden durch spezifische Änderungen in der üblichen Weise in den Vertrag<sup>23</sup> eingefügt. Sie betreffen die Zuständigkeitsarten und -bereiche, den Anwendungsbereich der Beschlussfassung mit qualifizierter Mehrheit und der Beschlussfassung im Mitentscheidungsverfahren, die Unterscheidung zwischen Gesetzgebungsakten und Rechtsakten ohne Gesetzescharakter, unter anderem Bestimmungen über den Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts, die Solidaritätsklausel, die Verbesserungen hinsichtlich der Steuerung des Euro, horizontale Bestimmungen wie die Sozialklausel, spezifische Bestimmungen wie zu öffentlichen Dienstleistungen, Raumfahrt, Energie, Katastrophenschutz, humanitärer Hilfe, öffentlicher Gesundheit, Sport und Tourismus, Regionen in äußerster Randlage, Verwaltungszusammenarbeit sowie Finanzbestimmungen (Eigenmittel, mehrjähriger Finanzrahmen, neues Haushaltsverfahren).*

*(Rdnr. 19) Folgende Änderungen gegenüber den Ergebnissen der RK 2004 werden vorgenommen (siehe Anlage 2):*

*a) In einem neuen Artikel 1 wird der Zweck des Vertrags über die Arbeitsweise der Union und sein Verhältnis zum EU-Vertrag festgehalten. <Darin wird ausgeführt, dass beide Verträge den gleichen rechtlichen Stellenwert haben.><sup>24</sup>*

Die Umschichtungen betreffen naturgemäß weniger die bereits im Verfassungsvertrag ausgelagerten Texte, die als Protokolle oder Erklärungen dem Verfassungsvertrag beigefügt waren.

*(Rdnr. 21) Die auf der RK 2004 vereinbarten neuen Protokolle*

<sup>23</sup> Gemeint sind an dieser Stelle Änderungen des EG-Vertrags.

<sup>24</sup> Einfügung in den Schlussverhandlungen.

[Fußnote:<sup>25</sup> Einige dieser Protokolle sind insofern nicht erforderlich, als die geltenden Verträge nicht aufgehoben werden, und werden daher nicht aufgeführt. Es ist zu betonen, dass alle geltenden Verträge, einschließlich der Beitrittsakten, in Kraft bleiben.]

werden den bestehenden Verträgen beigelegt (d.h. Protokoll über die Rolle der nationalen Parlamente in der Europäischen Union, Protokoll über die Anwendung der Grundsätze der Subsidiarität und der Verhältnismäßigkeit, Protokoll betreffend die Euro-Gruppe, Protokoll über die ständige Strukturierte Zusammenarbeit im Verteidigungsbereich und Protokoll über den Beitritt der Union zur EMRK).

(Rdnr. 22) Mit einem dem Reformvertrag beigelegten Protokoll werden die derzeitigen Protokolle – wie auf der RK 2004 vereinbart – geändert (einschließlich der Streichung von 10 dieser Protokolle).

(Rdnr. 23) Mit einem dem Reformvertrag beigelegten Protokoll werden – wie auf der RK 2004 vereinbart – die erforderlichen technischen Änderungen am Euratom-Vertrag vorgenommen.

(Rdnr. 24) Außer den in diesem Mandat genannten Erklärungen werden die auf der RK 2004 vereinbarten Erklärungen von der jetzigen RK übernommen, soweit sie Bestimmungen oder Protokolle betreffen, mit denen sich die jetzige RK befasst.

Ganz am Ende des Mandates werden in Anlage 2 in einer Aufzählung unter dem Titel “Präzisierung, an welcher Stelle bestimmte Bestimmungen aufgenommen werden” Vorgaben zur Verortung bestimmter Themen gemacht.

(Anlage 2 Rdnr. 6) Status der Kirchen und weltanschaulichen Gemeinschaften (Ende von Titel II über allgemein anwendbare Bestimmungen);

(Anlage 2 Rdnr. 7) Unionsbürgerschaft (Zweiter Teil);

(Anlage 2 Rdnr. 8) Rechtsgrundlage für den Erlass der Regelungen für die Einbringung einer Bürgerinitiative [Artikel I-47 Absatz 4] (am Anfang von Artikel 27 [24 AEUV]);

(Anlage 2 Rdnr. 9) Transparenz der Arbeit der Organe, Einrichtungen und sonstigen Stellen der Union (Artikel 255 [15 AEUV], in den Zweiten Teil übernommen);

(Anlage 2 Rdnr. 10) Die Sozialpartner und der soziale Dialog (Anfang des Kapitels über Sozialpolitik);

(Anlage 2 Rdnr. 11) Solidaritätsklausel (neuer Titel VII im Teil über das auswärtige Handeln);

(Anlage 2 Rdnr. 12) Der Europäische Bürgerbeauftragte (in Artikel 195 [228 AEUV]);

(Anlage 2 Rdnr. 13) Bestimmung, wonach die Regeln für die Beschlussfassung mit qualifizierter Mehrheit auch für den Europäischen Rat gelten ([Artikel I-25 Absatz 3] in dem neuen Abschnitt 1a über den Europäischen Rat [jetzt Art. 235 Absatz 2 AEUV]);

(Anlage 2 Rdnr. 14) Rechtsgrundlagen für die Festlegung der Liste der Ratszusammensetzungen [Artikel I-24 Absatz 4] und den Beschluss über den Vorsitz in diesen Zusammensetzungen [Artikel I-24 Absatz 7] [Art. 236 AEUV] sowie Ersetzung des Artikels 205 Absatz 2 [238 AEUV] durch die Regel der Beschlussfassung mit qualifizierter Mehrheit, die anwendbar ist, wenn der Rat nicht auf Vorschlag der Kommission beschließt [Artikel I-25 Absatz 2] (in Abschnitt 2 über den Rat).

---

<sup>25</sup> Zwecks besserer Lesbarkeit sind die Fußnoten des Mandatstextes im Folgenden in den Text eingefügt.

(Anlage 2 Rdnr. 15) Rechtsgrundlage für die Festlegung des Rotationssystems im Hinblick auf die Zusammensetzung der Kommission [Artikel I-26 Absatz 6 Buchstaben a und b] (Abschnitt 3 über die Kommission) [jetzt Art. 244 AEUV];

(Anlage 2 Rdnr. 16) Europäische Zentralbank (in Abschnitt 4a im Fünften Teil);

(Anlage 2 Rdnr. 17) Rechnungshof (in Abschnitt 5 im Fünften Teil);

(Anlage 2 Rdnr. 18) Die beratenden Einrichtungen der Union (in den Kapiteln 3 und 4 im Fünften Teil);

(Anlage 2 Rdnr. 19) Spezifischer Titel II über Finanzbestimmungen (Kapitel über die Eigenmittel der Union, den mehrjährigen Finanzrahmen, den jährlichen Haushaltsplan der Union, die Ausführung des Haushalts und die Entlastung, gemeinsame Bestimmungen und Betrugsbekämpfung);

(Anlage 2 Rdnr. 20) Ein Titel III sowie Bestimmungen über eine verstärkte Zusammenarbeit, einschließlich der Übernahme der Artikel 27a bis 27e und der Artikel 40 bis 40b EUV und der Einzelheiten zu den Abstimmungsmodalitäten [Artikel I-44 Absatz 3] [jetzt Art. 326 AEUV];

(Anlage 2 Rdnr. 21) Änderung von Artikel 309 mit Einzelheiten zum Abstimmungsmodus im Falle der Aussetzung bestimmter mit der Zugehörigkeit zur Union verbundener Rechte [Artikel I-59 Absätze 5 und 6] [jetzt Art. 354 AEUV];

(Anlage 2 Rdnr. 22) Einfügung der Einzelheiten bezüglich des räumlichen Geltungsbereichs in den Teil "Allgemeine und Schlussbestimmungen" [Artikel IV-440 Absätze 2 bis 7] [jetzt Art. 355 AEUV].

Diese Vorgaben haben zum Teil sicherlich eher praktische Gründe, zum Teil mag aber auch die Frage der symbolischen Platzierungen eine Rolle gespielt haben, wenn hier beispielsweise sichergestellt wird, dass die Unionsbürgerschaft nicht in den grundlegenden und sichtbareren neuen EU-Vertrag aufgenommen wird.<sup>26</sup> Auch die gegenüber dem Verfassungsvertrag weniger sichtbare Verortung der Bestimmungen über die Sozialpartner und den sozialen Dialog wird teilweise nicht als rein technische Vorgabe wahrgenommen, sondern als Zurückstufung gedeutet,<sup>27</sup> auch wenn es auf einer formalen Ebene wegen der Gleichrangigkeit des Primärrechts unerheblich ist, in welchem der Verträge eine Bestimmung angesiedelt ist.

## 2. Vorrangdilatorik

Der Verfassungsvertrag hatte erstmals eine ausdrückliche Erwähnung des Vorrangs von Europarecht vor nationalem Recht vorgesehen. Dieser Artikel fällt weg:

(Rdnr. 3) [...] Was den Vorrang des EU-Rechts anbelangt, so wird die RK eine Erklärung verabschieden, in der auf die bestehende Rechtsprechung des Gerichtshofs der EU verwiesen wird.

[Fußnote: Zwar wird der Artikel über den Vorrang des Unionsrechts im EUV nicht wieder aufgegriffen, aber die RK wird die folgende Erklärung vereinbaren: "Die Konfe-

<sup>26</sup> Dies ist u.a. vom Europäischen Parlament beanstandet worden.

<sup>27</sup> Im Verfassungsvertrag waren die entsprechenden Bestimmungen weit vorne im Text platziert. S. jetzt Art. 20 ff. AEUV.

*renz weist darauf hin, dass die Verträge und das von der Union auf der Grundlage der Verträge gesetzte Recht im Einklang mit der ständigen Rechtsprechung des Gerichtshofs der EU unter den in dieser Rechtsprechung festgelegten Bedingungen Vorrang vor dem Recht der Mitgliedstaaten haben.“ <Darüber hinaus wird das Gutachten des Juristischen Dienstes des Rates (Dok. 11197/07) der Schlussakte der Konferenz beigefügt.>*<sup>28</sup>

Diese Fußnote zum Vorrangprinzip ist ebenso bemerkenswert wie das dort in Bezug genommene Gutachten des Juristischen Dienstes:<sup>29</sup> Der Vertragsartikel fällt zwar weg, der Vorrang nach der Rechtsprechung des EuGH bleibt aber bestehen. Das Gutachten des Juristischen Dienstes ist so knapp, dass es hier im Wortlaut wiedergegeben werden kann:

*Nach der Rechtsprechung des Gerichtshofs ist der Vorrang des EG-Rechts einer der Grundpfeiler des Gemeinschaftsrechts. Dem Gerichtshof zufolge ergibt sich dieser Grundsatz aus der Besonderheit der Europäischen Gemeinschaft. Zum Zeitpunkt des ersten Urteils im Rahmen dieser ständigen Rechtsprechung (Rechtssache 6/64, Costa gegen ENEL, 15. Juli 1964) war dieser Vorrang im Vertrag nicht erwähnt. Dies ist auch heute noch der Fall. Die Tatsache, dass der Grundsatz dieses Vorrangs nicht in den künftigen Vertrag aufgenommen wird, ändert nichts an seiner Existenz und an der bestehenden Rechtsprechung des Gerichtshofs.*

*(Fußnote zur Rechtssache 6/64: “Aus (...) folgt, dass dem vom Vertrag geschaffenen, somit aus einer autonomen Rechtsquelle fließenden Recht wegen dieser seiner Eigenständigkeit keine wie immer gearteten innerstaatlichen Rechtsvorschriften vorgehen können, wenn ihm nicht sein Charakter als Gemeinschaftsrecht aberkannt und wenn nicht die Rechtsgrundlage der Gemeinschaft selbst in Frage gestellt werden soll.”)*

Der Sache nach wird damit schlicht auf die EuGH-Rechtsprechung verwiesen. Dies führt zu der Frage, ob damit auch der durch den EuGH in der Rs. *Internationale Handelsgesellschaft*<sup>30</sup> postulierte Vorrang des Europarechts vor dem nationalen Verfassungsrecht primärrechtlich bestätigt wird. Deutlich wird jedenfalls, dass keine Einschränkung vorgesehen ist.<sup>31</sup>

### 3. Restsymbolik

Die Verfassungssymbolik wird vom Wort “Verfassung” bis zur Flagge und Hymne getilgt, wobei freilich europäische Flagge und Hymne fortbestehen. In Erklärung Nr. 52 zum Vertrag von Lissabon betonen 15 der 27 Mitgliedstaaten, nämlich Belgien, Bulgarien, Deutschland, Griechenland, Spanien, Italien, Zypern, Litauen, Luxemburg, Ungarn, Malta, Österreich, Rumänien, Slowenien und die Slo-

---

<sup>28</sup> Einfügung in den Schlussverhandlungen, zunächst war für das Gutachten die Dokumentennummer 580/07 angegeben, zum Korrigendum s. Ratsdokument 11177/07 COR 1 REV 2. S. jetzt Erklärung Nr. 17 Vertrag von Lissabon.

<sup>29</sup> Dokument 11197/07.

<sup>30</sup> EuGH Rs. 11/70, *Internationale Handelsgesellschaft*, Slg. 1970, 1125.

<sup>31</sup> S. in diesem Kontext F. C. Mayer, *Supremacy – Lost?*, in: M. Rynkowski/P. Dann (Hrsg.), *The Unity of the European Constitution*, 2006, 87.

wakei, dass Europaflagge, Europahymne, den Leitspruch "In Vielfalt geeint", den Euro sowie den Europatag am 9. Mai "für sie auch künftig als Symbole die Zusammengehörigkeit der Menschen in der Europäischen Union und ihre Verbundenheit mit dieser zum Ausdruck bringen". Vereinzelt finden sich Restbestände an Bestimmungen von überwiegend symbolischem Gehalt noch im Vertrag. Der naheliegendste Ort für solche symbolischen Gehalte ist die Präambel. Folgerichtig findet sich eine Passage im Mandat, die sicherstellt, dass der aus der Diskussion um die *Invocatio dei*, den Gottesbezug, entstandene Kompromiss – Erwähnung des (auch) religiösen Erbes – Aufnahme findet.

(Rdnr. 6) *Der Text des auf der RK 2004 vereinbarten ersten Erwägungsgrunds wird als zweiter Erwägungsgrund in die Präambel eingefügt.*

(Anlage 1 Rdnr. 1) "SCHÖPFEND aus dem kulturellen, religiösen und humanistischen Erbe Europas, aus dem sich die unverletzlichen und unveräußerlichen Rechte des Menschen sowie Freiheit, Demokratie, Gleichheit und Rechtsstaatlichkeit als universelle Werte entwickelt haben"

Das Festhalten an dieser Passage dürfte mit Blick auf diejenigen Staaten erfolgt sein, in denen die Frage der *Invocatio dei* eine intensivere Diskussion ausgelöst hat.<sup>32</sup> In der Präambel der Grundrechte-Charta war ein solcher Bezug auf das religiöse Erbe noch am französischen Einspruch gescheitert – jedenfalls für die französische Sprachfassung.<sup>33</sup>

#### 4. Schutz vor der Grundrechte-Charta statt durch die Grundrechte-Charta

Das Schicksal des Grundrechtsschutzes und namentlich der Grundrechte-Charta, die im Dezember 2000 als politische Erklärung ohne rechtliche Bindungswirkung am Rande des Gipfels von Nizza durch das Europäische Parlament, den Rat und die Kommission – nicht durch die Mitgliedstaaten – verkündet wurde,<sup>34</sup> ist aus deutscher Sicht von besonderem Interesse. Dies nicht nur, weil die deutsche Sicht auf Verfassungsrecht nach 1945 außerordentlich grundrechtszentriert ist, sondern auch weil die Entwicklung eines europäischen Grundrechtsschutzes das Verhältnis von nationaler Verfassung zu europäischem Recht in Deutschland stark geprägt hat.<sup>35</sup> Zudem war die Grundrechte-Charta ein deutsches Vorhaben.<sup>36</sup> Eine

<sup>32</sup> Zu nennen ist hier insbesondere Polen.

<sup>33</sup> Die deutsche Sprachfassung spricht vom "geistig-religiösen" Erbe, die französische vom "*patrimoine spirituel et moral*". Die englische Fassung lautet: "*Conscious of its spiritual and moral heritage ...*". Begründet wurde die kategorische Weigerung der französischen Mitglieder des Konvents, der mit der Ausarbeitung der Charta betraut war, jedweden Bezug auf Religion in der Präambel zu akzeptieren, mit dem französischen Verfassungsprinzip der *laïcité*. S. für Einzelheiten G. B r a i b a n t, *La Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne*, 2001, 72.

<sup>34</sup> Amtsblatt Nr. C 364 v. 18.12.2000.

<sup>35</sup> Zu erinnern ist an die *Solange I-* und *II-*Entscheidungen des BVerfG, BVerfGE 37, 271 und 73, 339.

Rechtsverbindlichkeit in der Form, wie sie der Verfassungsvertrag durch Eingliederung der Grundrechte-Charta als Teil II des Verfassungsvertrages gebracht hätte, ist insbesondere von britischer Seite kontinuierlich und intensiv bekämpft worden.

Es überrascht daher kaum, dass die in den Schlussverhandlungen Ende Juni 2007 eingebrachten Änderungen am Mandat hier besonders umfangreich ausfallen.

#### a. Rechtsverbindlichkeit der Charta

Die Rechtsverbindlichkeit der Charta wird indessen wie im Verfassungsvertrag vorgesehen eingeführt. Allerdings wird der Text der Charta gleichsam ausgegliedert und mit einem Verweis auf diesen Text gearbeitet. Da die Charta von 2000 insbesondere auf britisches Drängen hin im Konvent bzw. der Regierungskonferenz 2003/2004 verändert wurde, ist die Charta in dieser Fassung des Verfassungsvertrages erneut verkündet worden.<sup>37</sup>

*(Rdnr. 9) Der Artikel über die Grundrechte wird einen Querverweis*

*<[Fußnote: Daher wird der Text der Charta der Grundrechte nicht in den Verträgen enthalten sein.]><sup>38</sup>*

*auf die <im Rahmen der RK 2004 vereinbarte Fassung der><sup>39</sup> Charta der Grundrechte enthalten, dieser damit Rechtsverbindlichkeit verleihen und ihren Geltungsbereich festlegen.*

*(Anlage I Nr. 5) Artikel 6 über die Grundrechte erhält folgende Fassung:*

*“(1) Die Union erkennt die Rechte, Freiheiten und Grundsätze an, die in der Charta der Grundrechte vom 7. Dezember 2000 in der am [... 2007]*

*<[Fußnote: D.h. die im Rahmen der Regierungskonferenz von 2004 vereinbarte Fassung der Charta wird von den drei Organen im Jahr [2007] wieder in Kraft gesetzt. Sie wird im Amtsblatt der Europäischen Union veröffentlicht.]><sup>40</sup>*

*angepassten Fassung niedergelegt sind; die Charta der Grundrechte hat dieselbe Rechtsverbindlichkeit wie die Verträge. Durch die Bestimmungen der Charta werden die in den Verträgen festgelegten Zuständigkeiten der Union in keiner Weise erweitert.*

*<Die in der Charta enthaltenen Rechte werden gemäß den allgemeinen Bestimmungen von Titel VII der Charta, in dem ihre Auslegung und Anwendung geregelt wird, und un-*

---

<sup>36</sup> Schlussfolgerungen des Vorsitzes, Europäischer Rat in Köln am 15. und 16. Oktober 1999, Dokument 150/1/99 REV 1; s. auch Aufbruch und Erneuerung – Deutschlands Weg ins 21. Jahrhundert. Koalitionsvereinbarung zwischen der Sozialdemokratischen Partei Deutschlands und Bündnis 90 / Die Grünen v. 20.10.1998.

<sup>37</sup> Dies geschah am 12. Dezember 2007, einen Tag vor der Unterzeichnung des Vertrags von Lissabon (Anm. 2).

<sup>38</sup> Einfügung in den Schlussverhandlungen.

<sup>39</sup> Einfügung in den Schlussverhandlungen.

<sup>40</sup> Einfügung in den Schlussverhandlungen.

ter gebührender Beachtung der in der Charta angeführten Erläuterungen, in denen die Quellen dieser Bestimmungen angegeben sind, ausgelegt.<sup>41</sup>

(2) Die Union tritt der Europäischen Konvention zum Schutz der Menschenrechte und Grundfreiheiten bei. Dieser Beitritt ändert nicht die in den Verträgen festgelegten Zuständigkeiten der Union.

(3) Die Grundrechte, wie sie in der Europäischen Konvention zum Schutze der Menschenrechte und Grundfreiheiten gewährleistet sind und wie sie sich aus den gemeinsamen Verfassungsüberlieferungen der Mitgliedstaaten ergeben, sind als allgemeine Grundsätze Teil des Unionsrechts.“

## b. Erklärungen zur Charta

Zu dieser Bestimmung sind während der Schlussverhandlungen im Juni 2007 nicht weniger als vier allgemeine Fußnoten eingefügt worden.

<[Fußnote: Die Regierungskonferenz wird die folgende Erklärung vereinbaren: “Die Konferenz erklärt Folgendes:

1. Die Charta der Grundrechte, die rechtsverbindlich ist, bekräftigt die Grundrechte, die durch die Europäische Konvention zum Schutze der Menschenrechte und Grundfreiheiten garantiert werden und die sich aus den gemeinsamen Verfassungstraditionen der Mitgliedstaaten ergeben.

2. Die Charta dehnt den Anwendungsbereich des Unionsrechts nicht über die Zuständigkeiten der Union hinaus aus, schafft keine neuen Zuständigkeiten oder Aufgaben für die Union und ändert nicht die in den Verträgen festgelegten Zuständigkeiten und Aufgaben.”><sup>42</sup>

Aus dieser Erklärung wird eine Kompetenzangst deutlich, die sich auch an anderen Stellen manifestiert (dazu im Einzelnen unten).

<[Fußnote: Einseitige Erklärung Polens:

“Die Charta berührt in keiner Weise das Recht der Mitgliedstaaten, in den Bereichen der öffentlichen Sittlichkeit, des Familienrechts sowie des Schutzes der Menschenwürde und der Achtung der körperlichen und moralischen Unversehrtheit Recht zu setzen.”><sup>43</sup>

Diese einseitige Erklärung spiegelt polnische Befindlichkeiten im Bereich von Ehe und Familie wider. Polen hat später eine weitere einseitige Erklärung abgegeben:<sup>44</sup>

*Erklärung der Republik Polen zu dem Protokoll über die Anwendung der Charta der Grundrechte auf Polen und das Vereinigte Königreich:*

*Die Republik Polen erklärt, dass sie in Anbetracht der Tradition der sozialen Bewegung der “Solidarność” und ihres bedeutenden Beitrags zur Erkämpfung von Sozial- und Arbeitnehmerrechten die im Recht der Europäischen Union niedergelegten Sozial- und*

<sup>41</sup> Die Erläuterungen sind im Zuge der Arbeiten am Verfassungsvertrag im Vergleich zur Ausgangsfassung von 2000 leicht überarbeitet worden und wurden mit der Charta-Fassung 2007 neu veröffentlicht, ABl. EU Nr. C 303 v. 14.12.2007.

<sup>42</sup> Einfügung in den Schlussverhandlungen. S. Erklärung Nr. 1.

<sup>43</sup> Einfügung in den Schlussverhandlungen. S. Erklärung Nr. 61.

<sup>44</sup> Erklärung Nr. 62.

*Arbeitnehmerrechte und insbesondere die in Titel IV der Charta der Grundrechte der Europäischen Union bekräftigten Sozial- und Arbeitnehmerrechte uneingeschränkt achtet.*

### c. Ein Protokoll zur Charta mit Übersetzungsfehlern

Insbesondere der britischen Seite ging die Ausgliederung der Charta nicht weit genug. Die britische Regierung setzte daher ein Protokoll durch, das für Großbritannien Sonderregeln enthält, denen sich im Verlaufe des Sommers Polen anschloss. Hier noch der Wortlaut ohne die Einbeziehung Polens:<sup>45</sup>

*<[Fußnote: Den Verträgen wird das folgende Protokoll beigelegt:*

*“Die Hohen Vertragsparteien –*

*in der Erwägung, dass die Union in Artikel [xx] des Vertrags über die Europäische Union die in der Charta der Grundrechte enthaltenen Rechte, Freiheiten und Grundsätze anerkennt;*

*in der Erwägung, dass die Charta streng in Einklang mit den Bestimmungen des vorstehend genannten Artikels [xx] und mit Titel VII der Charta anzuwenden ist;*

*in der Erwägung, dass der vorstehend genannte Artikel [xx] vorsieht, dass die Charta von den Gerichten des Vereinigten Königreichs streng in Einklang mit den in diesem Artikel erwähnten Erläuterungen anzuwenden und auszulegen ist;*

*in der Erwägung, dass die Charta sowohl Rechte als auch Grundsätze enthält;*

*in der Erwägung, dass die Charta sowohl Bestimmungen staatsbürgerlicher und politischer Art als auch Bestimmungen wirtschaftlicher und sozialer Art enthält;*

*in der Erwägung, dass die Charta die in der Union anerkannten Rechte, Freiheiten und Grundsätze bekräftigt und diese Rechte besser sichtbar macht, aber keine neuen Rechte oder Grundsätze schafft;*

*eingedenk der Verpflichtungen des Vereinigten Königreichs aufgrund des Vertrags über die Europäische Union, des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union und des Unionsrechts im Allgemeinen;*

*in Kenntnis des Wunsches des Vereinigten Königreichs, bestimmte Aspekte der Anwendung der Charta zu klären;*

*demzufolge in dem Wunsch, die Anwendung der Charta in Bezug auf die Gesetze und das Verwaltungshandeln des Vereinigten Königreichs und die Frage der Einklagbarkeit im Vereinigten Königreich zu klären;*

*unter Bekräftigung, dass in diesem Protokoll enthaltene Bezugnahmen auf die Funktionsweise spezifischer Bestimmungen der Charta auf keinen Fall die Funktionsweise anderer Bestimmungen der Charta berühren:*

*unter Bekräftigung, dass dieses Protokoll die Anwendung der Charta in anderen Mitgliedstaaten nicht berührt;*

*unter Bekräftigung, dass dieses Protokoll andere Verpflichtungen des Vereinigten Königreichs aufgrund des Vertrags über die Europäische Union, des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union und des Unionsrechts im Allgemeinen nicht berührt –*

---

<sup>45</sup> Nunmehr Protokoll Nr. 7 über die Anwendung der Charta der Grundrechte auf Polen und das Vereinigte Königreich.

*sind über folgende Bestimmungen übereingekommen, die dem Vertrag über die Europäische Union beigefügt sind:*

*Artikel 1*

*(1) Die Charta bewirkt keine Ausweitung der Befugnis des Gerichtshofes oder eines Gerichts des Vereinigten Königreichs zur Feststellung, dass die Rechts- und Verwaltungsvorschriften, die Gepflogenheiten oder das Handeln des Vereinigten Königreichs nicht mit den durch die Charta bekräftigten Grundrechten, Freiheiten und Grundsätzen in Einklang stehen.*

*(2) Insbesondere – und um Zweifel auszuräumen – werden mit [Titel IV]<sup>46</sup> der Charta keine für das Vereinigte Königreich geltenden einklagbaren Rechte geschaffen, soweit das Vereinigte Königreich solche Rechte nicht in seinem nationalen Recht vorgesehen hat.*

*Artikel 2*

*Wird in einer Bestimmung der Charta auf das nationale Recht und die nationalen Gepflogenheiten Bezug genommen, so findet diese Bestimmung auf das Vereinigte Königreich nur in dem Maße Anwendung, in dem die darin enthaltenen Rechte oder Grundsätze in den Rechtsvorschriften oder Gepflogenheiten des Vereinigten Königreichs anerkannt sind.”<sup>47</sup>*

Zu diesem Protokoll ist zunächst festzuhalten, dass die deutsche Fassung als einzige Sprachfassung an einer nicht unerheblichen Stelle anfänglich von der englischen Sprachfassung abwich. Anfangs hieß es in der veröffentlichten deutschen Version:<sup>48</sup>

*Artikel 1*

*(1) Durch die Charta wird die Befugnis eines Gerichts des Vereinigten Königreichs nicht in der Weise ausgedehnt, dass ein Gericht des Vereinigten Königreichs feststellen könnte, dass die Rechts- und Verwaltungsvorschriften, die Praktiken oder das Handeln des Vereinigten Königreichs nicht mit den in der Charta enthaltenen Grundrechten, Freiheiten und Grundsätzen in Einklang stehen.*

Erst in Ratsdokument 11218/07 wird wie in der englischen und allen anderen Sprachfassungen auch auf Deutsch die Befugnis des EuGH eingeschränkt:

*Artikel 1*

*(1) Die Charta bewirkt keine Ausweitung der Befugnis des Gerichtshofes oder eines Gerichts des Vereinigten Königreichs zur Feststellung, dass die Rechts- und Verwaltungsvorschriften, die Gepflogenheiten oder das Handeln des Vereinigten Königreichs nicht mit den durch die Charta bekräftigten Grundrechten, Freiheiten und Grundsätzen in Einklang stehen.<sup>49</sup>*

<sup>46</sup> Dieser Titel “Solidarität” betrifft insbesondere Arbeitnehmerrechte und soziale Sicherheit.

<sup>47</sup> Einfügung in den Schlussverhandlungen.

<sup>48</sup> S. die Schlussfolgerungen des Vorsitzes der Tagung des Europäischen Rates in Brüssel am 21. und 22. Juni 2007, Ratsdokument 11177/07 (CONCL 2). S. auch das Ratsdokument 11222/07 in der deutschen Fassung, bei dem noch die nicht korrigierte Sprachfassung verwendet wurde. Zur unübersichtlichen Versionsgeschichte der deutschen Sprachfassung s. Anm. 14.

<sup>49</sup> Hervorhebung hinzugefügt. Wiederum leicht sprachlich verändert die deutsche Fassung in Protokoll Nr. 7 über die Anwendung der Charta der Grundrechte auf Polen und das Vereinigte Königreich, CIG 2/1/07 REV 1 v. 5.10.2007, 22:

Ob nur die britischen (bzw. polnischen) Gerichte oder auch der EuGH in Bezug genommen werden, ist nicht völlig gleichgültig. Allerdings scheint es, dass dieser Übersetzungsfehler auf die Verhandlungen keinen Einfluss gehabt hat, weil dort die englischen Texte die Grundlage bildeten. Misslich bleibt, dass die ersten politischen Reaktionen in Deutschland auf dieses Protokoll auf der Grundlage eines harmloseren Textes als tatsächlich vereinbart erfolgten.

#### d. Ein grundrechtlicher Sonderweg für Großbritannien und Polen?

Insbesondere die britische Regierung hatte in Konvent und anschließender Regierungskonferenz bereits Änderungen an Art. 51 GRCh (2000) bzw. Art. II-111 VVE veranlasst (Bindung der Mitgliedstaaten). Es ist nun nicht recht plausibel, warum diese Zugeständnisse an Großbritannien trotz des weiteren Zugeständnisse für Großbritannien enthaltenden Protokolls noch Bestand haben sollen.

In der Sache erscheint es zunächst als hochproblematisch, dass sich ein Mitgliedstaat von Bindungen an die europäischen Grundrechte losmachen können soll. Zwar richten sich die europäischen Grundrechte vorrangig an die europäischen Einrichtungen und Organe.<sup>50</sup> Jedoch haben sich im Laufe der Zeit in der Rechtsprechung des EuGH bestimmte Fallgruppen entwickelt, in denen ausnahmsweise auch einmal die Mitgliedstaaten durch europäische Grundrechte gebunden sind. Dies ist einmal bei der Durchführung und Umsetzung des Europarechts der Fall, zum anderen dann, wenn sich die Mitgliedstaaten im Anwendungsbereich des Europarechts betätigen. Letzteres betrifft typischerweise Konstellationen, in denen Mitgliedstaaten Ausnahmen von den Verpflichtungen auf die Grundfreiheiten geltend machen, beispielsweise aus Gründen der öffentlichen Ordnung, Gesundheit und Sicherheit keine Niederlassungsfreiheit gewähren wollen.<sup>51</sup> Zwar sind öffentliche Ordnung, Gesundheit und Sicherheit in den Mitgliedstaaten eben gerade keine positiven Kompetenzbereiche der EU, aber Ausnahmen zu den Grundfreiheiten müssen einheitlich gehandhabt werden, so dass diese Rechtsprechung des EuGH Zustimmung verdient.

---

##### Artikel 1

1. Die Charta bewirkt keine Ausweitung der Befugnis des Gerichtshofs der Europäischen Union oder eines Gerichts Polens oder des Vereinigten Königreichs zur Feststellung, dass die Rechts- und Verwaltungsvorschriften, die Gepflogenheiten oder das Handeln Polens oder des Vereinigten Königreichs nicht mit den durch die Charta bekräftigten Grundrechten, Freiheiten und Grundsätzen in Einklang stehen.

2. Insbesondere – und um jeden Zweifel auszuräumen – werden mit Titel IV der Charta keine für Polen oder das Vereinigte Königreich geltenden einklagbaren Rechte geschaffen, soweit Polen bzw. das Vereinigte Königreich solche Rechte nicht in seinem nationalen Recht vorgesehen hat.

<sup>50</sup> S. hier im einzelnen I. Pernice/F. C. Mayer, Nach Art. 6 EUV (Grundrechtsschutz und rechtsstaatliche Grundsätze), in: E. Grabitz/M. Hilf (Hrsg.), Das Recht der Europäischen Union, 2003 (Erscheinungsdatum), Loseblatt, Rn. 29 ff. m.w.N.

<sup>51</sup> EuGH Rs. C-260/89, ERT, Slg. 1991, I-2925.

Aus Mitgliedstaatsicht mag man das anders sehen wollen. Genauer betrachtet wird jedoch deutlich, dass ein britisches bzw. polnisches Sonderregime in Sachen europäischer Grundrechtsschutz vor allem die ausländischen Unionsbürger und Unternehmen erfasst, die sich in Großbritannien oder Polen auf europäische Grundrechte berufen wollen, nicht die Einheimischen. Britische bzw. polnische Unionsbürger und britische bzw. polnische Unternehmen dagegen können sich in den anderen Mitgliedstaaten weiterhin auf die Grundrechte-Charta berufen. In einer grundsätzlich auf gleiche Rechte ausgerichteten Rechtsgemeinschaft ist ein solcher Zustand eigentlich nicht haltbar. Und auch wenn Reziprozität sogar im völkerrechtlichen Menschenrechtsschutz keine Rolle mehr spielt, so stellt sich doch gerade in der gemeinschaftsrechtlichen Konstellation die Frage, wie beispielsweise ein Mitgliedstaat Frankreich, der Hoheitsrechte an die EU nur unter dem Vorbehalt der Gegenseitigkeit abtritt (Art. 88-1 französische Verfassung), mit einer solchen Rechtsungleichheit umgehen wird.<sup>52</sup>

#### e. Fortbestand des Richterrechts (Grundrechte als allgemeine Rechtsgrundsätze)

Der Widerstand Großbritanniens bzw. Polens gegen eine Bindung der Mitgliedstaaten im Anwendungsbereich des Europarechts dürfte jedoch weitgehend ins Leere gehen. Denn jedenfalls gilt, dass die Verpflichtung auch der Mitgliedstaaten auf die Grundrechte nach Art. 6 Absatz 1 EU bestehen bleibt.

Vor allem aber geht der Kampf gegen die Reichweite der Grundrechte-Charta deswegen ins Leere, weil der europäische Grundrechtsschutz, wie bereits im Verfassungsvertrag vorgesehen, auch nach dem Reformvertrag zweierlei Gestalt haben wird: Neben die Charta-Grundrechte treten die europäischen Grundrechte als allgemeine Rechtsgrundsätze, wie sie der EuGH richterrechtlich entwickelt hat.<sup>53</sup> Und an diese allgemeinen Rechtsgrundsätze sind die Mitgliedstaaten im Anwendungsbereich des Europarechts gebunden. Die Grundrechtsrechtsprechung des EuGH, der die Grundrechte als Teil der allgemeinen Rechtsgrundsätze konzeptualisiert, wäre selbst durch ein echtes *Opt-out* aus der Grundrechte-Charta nicht betroffen. Dass der Wortlaut des Protokolls entgegen der vielfach verwendeten Formel vom "*Opt-out* aus der Charta" ein solches gar nicht hergibt, ist bereits im Oktober 2007 auch im britischen Parlament festgestellt worden, und zwar in einem Bericht des House of Commons European Scrutiny Committee (HC 1014 Ziffer 58).

---

<sup>52</sup> In der Entscheidung des Conseil constitutionnel vom 20. Dezember 2007 zu den durch den Reformvertrag erforderlichen und am 4. Februar 2008 beschlossenen Änderungen der französischen Verfassung kommt dieser Gesichtspunkt allerdings nicht zur Sprache, Conseil constitutionnel, Entscheidung 2007-560 DC, *Traité modifiant le traité sur l'Union européenne et le traité instituant la Communauté européenne*, Journal Officiel No. 302 v. 29.12.2007, 21813 (deutsche Übersetzung unter <<http://www.conseil-constitutionnel.fr/decision/2007/2007560/index.htm>>). Art. 23 GG sieht Reziprozität nicht ausdrücklich vor.

<sup>53</sup> Vgl. auch weiterhin Art. 6 Abs. 3 EUV-Liss.

Ohnehin lässt auch der Wortlaut des Protokolls eine Reihe von Auslegungsspielräumen, die britische und polnische Gerichte möglicherweise nutzen werden. Beispielsweise ist die Rede davon, dass Befugnisse nicht ausgeweitet werden – dies impliziert einen Status quo, in dem bereits Befugnisse bestehen.

#### f. Motivsuche

Zu den Motiven für den britischen Widerstand gegen die Charta, über die aus einer Regierungslogik wahrscheinlich stets ungünstige Einengung bei der Berufung auf öffentliche Ordnung, Sicherheit, Gesundheit (siehe oben) hinaus, gibt es eine Reihe von möglichen Erklärungen. Am wenigsten überzeugt dabei die Behauptung, das britische Common Law sei besonders schwer mit den Vorgaben einer Charta zu vereinbaren.<sup>54</sup> Plausibler erscheint vielmehr die Vermutung, dass regierungsseitig mit Blick auf die intergouvernementale Zusammenarbeit ein geringes Interesse an mehr Berechtigungen für den Einzelnen besteht, und dass außerdem Interessengruppen, namentlich der Industrie und der Juristen,<sup>55</sup> ihren Einfluss geltend machen. Für den Einzelnen in Großbritannien sollte es eigentlich nicht nachvollziehbar sein, warum die eigene Regierung den Grundrechtsschutz verkürzt, zumal wenn sich dieser Grundrechtsschutz im Grundsatz gegen die in Großbritannien doch weithin eher skeptisch beäugte europäische Hoheitsgewalt richtet.

Die polnische Motivation für die Beteiligung an diesem Protokoll entzieht sich einer rationalen Rekonstruktion. Insbesondere finden sich in der Charta keine Verpflichtungen für die Mitgliedstaaten, gleichgeschlechtliche Verbindungen als Ehe anerkennen zu müssen, und die Wiedereinführung der Todesstrafe wäre auch ohne die Charta mit der Mitgliedschaft in der EU nicht vereinbar. Diese beiden Punkte scheinen bei einigen Akteuren in Polen eine Rolle gespielt zu haben.

#### g. Weitere grundrechts skeptische Mitgliedstaaten

*<[Fußnote 20: Zwei Delegationen behielten sich das Recht vor, sich dem [...] Protokoll anzuschließen.]><sup>56</sup>*

Welche beiden Staaten sich Großbritannien im Widerstand gegen die Charta anschließen wollten, war zunächst nicht öffentlich gemacht worden. In Medienberichten wurden alsbald Polen und anfänglich auch Irland genannt.<sup>57</sup> In jenen Mitgliedstaaten sind die jeweiligen Regierungen in dieser Frage zum Teil heftig kriti-

---

<sup>54</sup> Implizit bestätigt ein solches Argument eigentlich, dass der Grundrechtsschutz in Großbritannien nicht dem europäischen Standard entspricht.

<sup>55</sup> Hier kommt die Problematik der wirtschaftlichen und sozialen Rechte sowie der Gewerkschaftsrechte in den Blick.

<sup>56</sup> Einfügung in den Schlussverhandlungen.

<sup>57</sup> State Gets Opt-out Clause in EU Rights Charter, Irish Times v. 26.6.2007; Ireland and Poland Get “opt-out” Option on EU Rights Charter, EU Observer v. 26.6.2007.

siert worden.<sup>58</sup> Polen hat sich gleichwohl dem Protokoll angeschlossen, immerhin mit einer Erklärung zur Bedeutung der wirtschaftlichen und sozialen Rechte der Charta vor dem Hintergrund “der sozialen Bewegung der ‘Solidarność’ und ihres bedeutenden Beitrags zur Erkämpfung von Sozial- und Arbeitnehmerrechten”.<sup>59</sup>

Die im November 2007 ins Amt gelangte Regierung Tusk erklärte entgegen anderslautender Ankündigungen vor der Wahl wohl mit Blick auf die Ratifikationsmehrheiten, dass sie die durch die Vorgängerregierung Kaczyński beschlossene Beteiligung Polens an dem Protokoll bis auf weiteres nicht rückgängig machen werde.

#### h. Die Grenzen der Wertegemeinschaft

Insgesamt bleibt fraglich, ob man nicht ohne Ausnahmeregelung für Großbritannien und Polen durch das Verharren auf dem Status quo der lediglich als politische Erklärung verkündeten Charta von 2000 einen umfassenderen Grundrechtsschutz in der EU sichergestellt und ein positiveres politisches Signal gesendet hätte: Schließlich ist auf einer rechtlichen Ebene festzuhalten, dass die Charta schon heute – als politische Erklärung – im Wege der Selbstbindung von EP, Rat und Kommission,<sup>60</sup> durch nationale Gerichte (etwa das BVerfG<sup>61</sup>), das EuG und die Generalanwälte beim EuGH,<sup>62</sup> sogar den EGMR<sup>63</sup> und nun seit kurzem auch durch den EuGH herangezogen wird.<sup>64</sup> Sie ist ferner Gegenstand etlicher Kommentierungen und wissenschaftlicher Diskussion.<sup>65</sup> Sie entfaltet damit schon heute normative

<sup>58</sup> S. etwa Cicha *furtka w sprawie praw człowieka*, *Gazeta Wyborcza* v. 27.6.2007.

<sup>59</sup> Erklärung Nr. 62 (Erklärung der Republik Polen zu dem Protokoll über die Anwendung der Charta der Grundrechte auf Polen und das Vereinigte Königreich).

<sup>60</sup> S. zur Beachtung der Charta durch das EP insbesondere Art. 58 GeschO EP (s. auch die Hinweise im Duff-Bericht über die Wirkung der GRCh, EP-Dok. A5-332/2002); zur Selbstbindung der Kommission die Mitteilung der Kommission SEK(2001)380/3 v. 13.3.2001; zur Selbstbindung des Rates Beschlüsse und Entschlüsse, in denen auf die Charta verwiesen wird, etwa die Beschlüsse 2001/903/EG (Behinderungen); 2002/187/JI (Eurojust); 2002/475/JI (Terrorismus); 2002/584/JI (Haftbefehl) oder die Entschlüsse 2002/C50/01 (Sprachen); 2002/C163/01 (Lernen); zu Hinweisen des Gesetzgebers bei im Mitentscheidungsverfahren durch Rat und EP angenommenen Rechtsakten die VO Nr. 1049/2001, den Beschluss 50/2002/EG, die Richtlinie 2002/47/EG; zur Berufung auf die Charta durch Mitgliedstaaten das Beispiel der Niederlande in EuGH Rs. C-377/98, *Biopatentrichtlinie*, Slg. 2001, I-7079.

<sup>61</sup> BVerfG, *NPD-Verbot*, 2 BvB 1-3/01, Beschluss v. 22. November 2001.

<sup>62</sup> S. EuG Rs. T-54/99, *max.mobil*, Slg. 2000, II-1335 Rdnr. 57; GA Alber, Rs. C-340/99, *Traco*, Slg. 2001, I-4109, zu Art. 36 GRCh; GA Mischo, Rs. C-122/99 *P u.a.*, *Schweden/Rat u. Kom.*, Slg. 2001, I-4319, zu Art. 9 GRCh; GA Tizzano, Rs. C-173/99, *BECTU*, Slg. 2001, I-4881, zu Art. 31 Abs. 2 GRCh; GA Jacobs, Rs. C-377/98, *Biopatentrichtlinie*, Slg. 2001, I-7079 Rdnr. 197, 210, zu Art. 1 u. 3 Abs. 2.

<sup>63</sup> EGMR Urte. v. 11.7.2002, 25680/94, *I / Großbritannien*, Rdnr. 80 a.E.; Urte. v. 11.7.2002, 28957/95, *Goodwin / Großbritannien*, Rdnr. 100 a.E., jeweils für Art. 9 GRCh.

<sup>64</sup> EuGH Rs. C-540/03, *EP / Rat*, Urte. vom 27.6.2006, Rn. 38.

<sup>65</sup> Pernice/Mayer (Anm. 50); J. Meyer (Hrsg.), *Charta der Grundrechte der Europäischen Union*. Kommentar, 2. Aufl., 2005; H.-W. Rengeling/P. Szczekalla, *Grundrechte in der Euro-*

Wirkung, so dass es auf eine wirksame Ratifikation als Primärrecht möglicherweise gar nicht mehr ankommt. Das Protokoll dagegen ist nicht nur eine Einladung dazu, grundrechtliche Sonderwege zu beschreiten. Es ist auch ein hässliches Signal zur Frage der gemeinsamen Wertebasis der Mitgliedstaaten. Letztlich wird es vor allem auf die britischen Gerichte ankommen, das gemeinsame Wertefundament zu bekräftigen und hinreichenden Grundrechtsschutz zu gewährleisten.

## 5. Kompetenzangst

Neben den Grundrechten kehrt ein anderes Dauerthema des europäischen Verfassungsrechts auch im Reformvertrag wieder, das Thema der Kompetenzabgrenzung.

Kompetenzen sind Gegenstand der Beratungen diverser Arbeitsgruppen im Konvent gewesen.<sup>66</sup> In deren Verlauf ist die Einsicht gereift, dass in föderalen und quasi-föderalen Mehrebenensystemen, in denen bestimmte Akteure auf verschiedenen Ebenen im politischen Prozess agieren können, wie es für die im Ministerrat und im Europäischen Rat unter einem europäischen Etikett agierenden Regierungen der Mitgliedstaaten der Fall ist, die Kompetenzeinhaltung der übergreifenden Ebene weniger von Texten als von Verfahren und einer bestimmten Kompetenzkultur abhängt. Anders formuliert: Europäische Kompetenzprobleme sind nicht selten gar keine vertikalen Probleme (EU versus Mitgliedstaaten<sup>67</sup>), sondern horizontale Konflikte der mitgliedstaatlichen Regierungen untereinander oder der Regierungen mit den supranationalen Akteuren.<sup>68</sup>

In Anbetracht dieser komplexeren Wirklichkeit der Kompetenzgegensätze bleiben die für den Reformvertrag vorgesehenen Änderungen und Ergänzungen formelhafte Wiederholungen bereits gesicherter verfassungsrechtlicher Zustände, etwa wenn es zum längst bekannten Prinzip der begrenzten Ermächtigung heißt:

*(Rdnr. 10) In dem Artikel über die Grundsätze in Bezug auf die Zuständigkeiten wird angegeben, dass die Union ausschließlich innerhalb der Grenzen der Zuständigkeiten tätig wird, die die Mitgliedstaaten ihr in den Verträgen übertragen haben.*

---

päischen Union, 2005; P. Tettinger/K. Stern, Kölner Gemeinschaftskommentar zur Europäischen Grundrechte-Charta, 2006; C. Vedder/W. Heintschel von Heinegg (Hrsg.), Europäischer Verfassungsvertrag, 2007; L. Burgogue-Larsen u.a. (Hrsg.), *Traité établissant une Constitution pour l'Europe. Commentaire article par article, Tome 2: La Charte des droits fondamentaux de l'Union*, 2005.

<sup>66</sup> Institutionelle Fragen sind dagegen in gar keiner Arbeitsgruppe behandelt worden.

<sup>67</sup> So lange Zeit die Sicht insbesondere der größeren deutschen Bundesländer.

<sup>68</sup> S. dazu A. v. Bogdandy/J. Bast, Die vertikale Kompetenzordnung der Europäischen Union, EuGRZ 2001, 441; s. auch F. C. Mayer, Die drei Dimensionen der europäischen Kompetenzdebatte, ZaöRV 61 (2001), 577; ders., Competences – Reloaded? The Vertical Division of Powers in the EU after the New European Constitution, I-CON 2005, 493.

### a. Kompetenzen und Ziele

Der Zusammenhang zwischen Zielen der Union und Kompetenzreichweite wird bei der folgenden Änderung bedeutsam:

*(Anlage 1 Änderungen des EU-Vertrags Rdnr. 3)*

*Artikel 2 über die Ziele der Union wird zu Artikel 3 und erhält folgende Fassung:*

*“(1) Ziel der Union ist es, den Frieden, ihre Werte und das Wohlergehen ihrer Völker zu fördern.*

*(2) Die Union bietet ihren Bürgerinnen und Bürgern einen Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts ohne Binnengrenzen, in dem in Verbindung mit geeigneten Maßnahmen in Bezug auf die Kontrollen an den Außengrenzen, das Asyl, die Einwanderung sowie die Verhütung und Bekämpfung der Kriminalität der freie Personenverkehr gewährleistet ist.*

*(3) Die Union errichtet einen Binnenmarkt. Sie wirkt auf die nachhaltige Entwicklung Europas auf der Grundlage eines ausgewogenen Wirtschaftswachstums und von Preisstabilität, eine in hohem Maße wettbewerbsfähige soziale Marktwirtschaft, die auf Vollbeschäftigung und sozialen Fortschritt abzielt, sowie ein hohes Maß an Umweltschutz und Verbesserung der Umweltqualität hin. Sie fördert den wissenschaftlichen und technischen Fortschritt.*

*Sie bekämpft soziale Ausgrenzung und Diskriminierungen und fördert soziale Gerechtigkeit und sozialen Schutz, die Gleichstellung von Frauen und Männern, die Solidarität zwischen den Generationen und den Schutz der Rechte des Kindes.*

*Sie fördert den wirtschaftlichen, sozialen und territorialen Zusammenhalt und die Solidarität zwischen den Mitgliedstaaten.*

*Sie wahrt den Reichtum ihrer kulturellen und sprachlichen Vielfalt und sorgt für den Schutz und die Entwicklung des kulturellen Erbes Europas.*

*<(3 a) Die Union errichtet eine Wirtschafts- und Währungsunion, deren Währung der Euro ist.>*

*(4) In ihren Beziehungen zur übrigen Welt schützt und fördert die Union ihre Werte und Interessen und trägt zum Schutz ihrer Bürgerinnen und Bürger bei. Sie leistet einen Beitrag zu Frieden, Sicherheit, globaler nachhaltiger Entwicklung, Solidarität und gegenseitiger Achtung unter den Völkern, zu freiem und rechtem Handel, zur Beseitigung der Armut und zum Schutz der Menschenrechte, insbesondere der Rechte des Kindes, sowie zur strikten Einhaltung und Weiterentwicklung des Völkerrechts, insbesondere zur Wahrung der Grundsätze der Charta der Vereinten Nationen.*

*(5) Die Union verfolgt ihre Ziele mit geeigneten Mitteln entsprechend den Zuständigkeiten, die ihr in den Verträgen übertragen sind.”*

Was sich im Vergleich zum Verfassungsvertrag ändert, wird erst deutlich, wenn man feststellt, dass plötzlich nicht mehr wie bisher in Art. I-3 VVE der freie und unverfälschte Wettbewerb unter den Zielen der Union genannt wird.<sup>69</sup> Dies kann als politisches Signal nach der insbesondere in Frankreich und den Niederlanden in den Referendumsdebatten geäußerten Kritik an einer einseitigen Orientierung der

<sup>69</sup> Art. 4 EG wird zu Art. 119 AEUV.

EU am Markt gedeutet werden und geht offenbar auf einen Vorstoß des neuen französischen Staatspräsidenten Sarkozy zurück.<sup>70</sup>

Das primärrechtliche Wettbewerbsrecht bleibt von dieser Änderung unberührt. Auf einer rechtlichen Ebene hätte das Fehlen einer Zielbestimmung "freier Wettbewerb" allerdings durchaus Folgen für die Reichweite der Kompetenzabrundungsvorschrift des Art. 308 EG (Art. 352 AEUV) haben können, die bekanntlich an die Ziele der EG anknüpft. Eine so bedeutsame Gesetzgebung wie die Fusionskontrollverordnung<sup>71</sup> wäre dann nicht mehr auf Art. 308 EG (Art. 352 AEUV) zu stützen gewesen.

Diese Lücke wird allerdings noch im Mandat durch eine auf dem Abschlussgipfel eingefügte Fußnote aufgefangen:

*<[Fußnote: Den Verträgen wird das folgende Protokoll beigelegt:*

*"Protokoll über den Binnenmarkt und den Wettbewerb*

*Die Hohen Vertragsparteien sind in der Erwägung, dass zu dem Binnenmarkt, wie er in Artikel 3 des Vertrags über die Europäische Union beschrieben wird, ein System gehört, das den Wettbewerb vor Verfälschungen schützt, übereingekommen, dass die Union zu diesem Zweck erforderlichenfalls nach den Vertragsbestimmungen, einschließlich des Artikels 308 [352 AEUV] des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union, tätig wird."><sup>72</sup>*

In der Summe ergeben sich damit keine rechtlichen Verluste, weil Protokolle bekanntlich auf der Stufe des Primärrechts stehen und nicht etwa mit Sitzungsprotokollen oder bloßen Erklärungen verwechselt werden dürfen. Verluste ergeben sich durch solche Umschichtungen von Norminhalten aber auf der Ebene der Transparenz und Verständlichkeit des Europarechts.

## b. Leitmotiv Kompetenzangst

Die meisten kompetenzrelevanten Passagen im Mandat lassen sich unter dem Aspekt der Kompetenzangst erklären. Damit ist die symbolische Überkompensation aus vorgeblicher oder echter Sorge um den Verlust mitgliedstaatlicher Zuständigkeiten gemeint, unter Ausblendung der horizontalen Dimension der Kompetenzfrage und der Mitverantwortung der Mitgliedstaaten im Ministerrat für EU-Handeln. Kompetenzangst erklärt beispielsweise die folgende Einfügung in den derzeitigen Art. 6 EU, der schon heute die Achtung der Identität der Mitgliedstaaten festschreibt. Die im Verfassungsvertrag – sinnvollerweise – vorgenommene Konkretisierung mit Blick auf die grundlegenden verfassungsmäßigen Strukturen der Mitgliedstaaten wird weiter ergänzt:

---

<sup>70</sup> S. etwa La France veut en finir avec la "concurrence libre et non faussée", Le Monde v. 22.6.2007.

<sup>71</sup> Verordnung (EG) Nr. 139/2004 des Rates vom 20. Januar 2004 über die Kontrolle von Unternehmenszusammenschlüssen ("EG-Fusionskontrollverordnung"), ABl. L 24 vom 29.1.2004, 1.

<sup>72</sup> Einfügung in den Schlussverhandlungen. Die Endfassung des Protokolls ist sprachlich leicht modifiziert.

*(Anlage 1 Änderungen des EU-Vertrags Rdnr. 4)*

*Artikel 3 wird durch einen Artikel 4 über die Beziehungen zwischen der Union und den Mitgliedstaaten ersetzt und am Anfang durch folgenden Zusatz und am Ende des gegenwärtigen Absatzes 1 durch einen Satz ergänzt, der zu Absatz 2 wird:*

*“(1) Alle der Union nicht in den Verträgen übertragenen Zuständigkeiten verbleiben gemäß Artikel [5] bei den Mitgliedstaaten.”*

*<(2) Die Union achtet die Gleichheit der Mitgliedstaaten vor den Verträgen und ihre jeweilige nationale Identität, die in ihren grundlegenden politischen und verfassungsmäßigen Strukturen einschließlich der regionalen und lokalen Selbstverwaltung zum Ausdruck kommt. Sie achtet die wesentlichen staatlichen Funktionen der Mitgliedstaaten, darunter die Wahrung der territorialen Integrität des Staates, die Aufrechterhaltung von Recht und Ordnung und die Wahrung der nationalen Sicherheit. Insbesondere die nationale Sicherheit fällt weiterhin in die alleinige Zuständigkeit der einzelnen Mitgliedstaaten (der gegenwärtige Absatz 2 wird zu Absatz 3).><sup>73</sup>*

Absatz 1 postuliert eine Selbstverständlichkeit, die bereits heute gilt. Die im letzten Satz des Absatzes 2 vorgenommene wiederholende Betonung der nationalen Sicherheit grenzt an eine rechtliche Tautologie.

Kompetenzangst wird auch in dem mit “Schlussbestimmungen” überschriebenen Passus des Mandats deutlich, in dem es eigentlich nur um die ziemlich technische Frage der Rechtspersönlichkeit geht.<sup>74</sup> Eine in den Schlussverhandlungen eingefügte Fußnote wiederholt längst Bekanntes:

*(Rdnr. 16) Der Titel VI (früher Titel VIII des bestehenden EUV) wird wie auf der RK 2004 vereinbart geändert. Es wird insbesondere ein Artikel betreffend die Rechtspersönlichkeit*

*<[Fußnote: Die RK wird die folgende Erklärung vereinbaren: “Die Konferenz bestätigt, dass der Umstand, dass die Europäische Union Rechtspersönlichkeit hat, die Union keinesfalls ermächtigt, über die ihr von den Mitgliedstaaten in den Verträgen übertragenen Zuständigkeiten hinaus Gesetze zu erlassen oder tätig zu werden.”]><sup>75</sup>*

*der Union und ein Artikel betreffend einen freiwilligen Austritt aus der Union vorgesehen; Artikel 48 wird dahingehend geändert, dass die Verfahren für die Änderung der Verträge (das ordentliche Verfahren und die beiden vereinfachten Verfahren) zusammengeführt werden. In <dem Absatz dieses Artikels, in dem es um das ordentliche Verfahren für die Änderung der Verträge geht,><sup>76</sup> wird eindeutig festgehalten, dass die Verträge mit dem Ziel geändert werden können, die der Union übertragenen Zuständigkeiten auszuweiten oder zu verringern. [...]*

<sup>73</sup> Einfügung in den Schlussverhandlungen. Die Endfassung dieses Textes, Art. 4 EUV-Liss., ist demgegenüber geringfügig sprachlich verändert (z.B. “Schutz” statt “Wahrung” der nationalen Sicherheit).

<sup>74</sup> Die Frage der Rechtspersönlichkeit der EU ist mittlerweile in der Praxis ohnehin bereits entschieden, weil die EU eigenständige Verträge schließt. S. jetzt Erklärung Nr. 24.

<sup>75</sup> Einfügung in den Schlussverhandlungen.

<sup>76</sup> Änderung in den Schlussverhandlungen (im Entwurf heißt es “In diesem Artikel”).

### c. Klarstellungen und Tautologien

Weitere konkrete Vorgaben werden mit Blick auf die Kompetenzfrage gemacht, die zu einem großen Teil klarstellenden Charakter am Rande der Tautologie haben und die gegenwärtige Rechtslage nicht wirklich ändern:

*(Rdnr. 19 b) In dem Artikel betreffend die Arten von Zuständigkeiten, der an den Anfang des EGV gesetzt wird, wird eindeutig angegeben, dass die Mitgliedstaaten ihre Zuständigkeit wieder wahrnehmen, sofern und soweit die Union entschieden hat, ihre Zuständigkeit nicht mehr auszuüben.*

*[Fußnote: a) Die RK wird sich ferner auf eine Erklärung zur Abgrenzung der Zuständigkeiten einigen:*

*“Die Konferenz unterstreicht, dass gemäß dem in dem Vertrag über die Europäische Union vorgesehenen System der Aufteilung der Zuständigkeiten zwischen der Union und den Mitgliedstaaten alle der Union nicht in den Verträgen übertragenen Zuständigkeiten bei den Mitgliedstaaten verbleiben.*

*Übertragen die Verträge der Union für einen bestimmten Bereich eine mit den Mitgliedstaaten geteilte Zuständigkeit, nehmen die Mitgliedstaaten ihre Zuständigkeit wahr, sofern und soweit die Union ihre Zuständigkeit nicht ausgeübt hat oder entschieden hat, diese nicht mehr auszuüben. Der letztgenannte Fall ist gegeben, wenn die betreffenden Organe der EU beschließen, einen Gesetzgebungsakt aufzuheben, <insbesondere um die ständige Einhaltung der Grundsätze der Subsidiarität und der Verhältnismäßigkeit besser sicherzustellen. Der Rat kann die Kommission auf Initiative eines oder mehrerer seiner Mitglieder (Vertreter der Mitgliedstaaten) gemäß Artikel 208 [241 AEUV] auffordern, Vorschläge für die Aufhebung eines Rechtsakts zu unterbreiten>.”<sup>77</sup>*

*Ebenso können die Vertreter der Regierungen der Mitgliedstaaten im Rahmen einer Regierungskonferenz gemäß dem ordentlichen Änderungsverfahren nach Artikel [48 EUV-Liss.] des Vertrags über die Europäische Union eine Änderung der Verträge, auf denen die Union beruht, einschließlich einer Ausweitung oder Verringerung der der Union in diesen Verträgen übertragenen Zuständigkeiten beschließen.”*

*<b) Das folgende Protokoll wird dem Vertrag beigefügt:*

*“Ist die Union in einem bestimmten Bereich tätig geworden, so gilt unter Bezugnahme auf Artikel [Absatz 2 AEUV] über die geteilte Zuständigkeit, dass sich die Ausübung von Zuständigkeiten nur auf die durch den betreffenden Rechtsakt der Union geregelten Elemente und nicht auf den gesamten Bereich erstreckt.”<sup>78</sup>*

*(Rdnr. 19 c) In dem Artikel betreffend Unterstützungs-, Koordinierungs- und Ergänzungsmaßnahmen wird der Einleitungssatz geändert und hervorgehoben, dass die Union Maßnahmen zur Unterstützung, Koordinierung oder Ergänzung der Maßnahmen der Mitgliedstaaten durchführt.*

Immerhin wird hier deutlich, dass der Reformvertrag die im Verfassungsvertrag vorgesehenen Kategorien von Kompetenzen und entsprechenden Aufzählungen übernimmt: sie stehen am Beginn des Vertrags über die Arbeitsweise der Union.<sup>79</sup>

<sup>77</sup> Einfügung in den Schlussverhandlungen. S. jetzt Erklärung Nr. 18.

<sup>78</sup> Einfügung in den Schlussverhandlungen.

<sup>79</sup> Art. 2 ff. AEUV.

#### d. Redaktionelle Umschichtungen

Schließlich finden sich in Rdnr. 19 des Mandates Vorgaben zu konkreten Kompetenzbestimmungen, die teilweise nur den redaktionellen Standort betreffen (Rdnr. 19 d), teilweise einmal mehr die bereits erwähnte Kompetenzangst ausstrahlen (etwa Rdnr. 19 f, kein Eindringen des Datenschutzes in die intergouvernemental bestimmte GASP) und letztlich klarstellender Natur sind:

*(Rdnr. 19 d) In dem auf der RK 2004 geänderten Artikel 18 Absatz 3 wird der Satz über die Annahme von Maßnahmen betreffend Pässe, Personalausweise, Aufenthaltstitel und diesen gleichgestellte Dokumente herausgenommen und in eine ähnliche Rechtsgrundlage zu diesem Thema übernommen, die in den Artikel zu Grenzkontrollen im Titel betreffend den Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts aufgenommen wird [jetzt Art. 77 Absatz 3 AEUV].*

*(Rdnr. 19 e) In dem auf der RK 2004 geänderten Artikel 20 (diplomatischer und konsularischer Schutz) [23 AEUV] wird die Rechtsgrundlage dahingehend geändert, dass in diesem Bereich Richtlinien zur Festlegung von Koordinierungs- und Kooperationsmaßnahmen erlassen werden können.*

*(Rdnr. 19 f) In den auf der RK 2004 geänderten Artikel 286 (Schutz personenbezogener Daten) [16 AEUV] wird ein Absatz eingefügt, wonach die auf der Grundlage dieses Artikels erlassenen Vorschriften nicht diejenigen Vorschriften berühren, die auf der spezifischen Rechtsgrundlage erlassen werden, die in den Titel betreffend die GASP aufgenommen wird (die RK wird ferner eine Erklärung zum Schutz personenbezogener Daten in den Bereichen polizeiliche und justizielle Zusammenarbeit in Strafsachen abgeben und erforderlichenfalls spezifische Einträge in die jeweiligen Protokolle über die Position einzelner Mitgliedstaaten vereinbaren, um deren diesbezügliche Anwendbarkeit zu klären).*

*[...]*

*(Rdnr. 19 r) Am Anfang des Teils betreffend das auswärtige Handeln der Union wird ein Artikel eingefügt, in dem festgehalten wird, dass das Handeln der Union auf internationaler Ebene von den Grundsätzen bestimmt, von den Zielen geleitet und an den allgemeinen Bestimmungen über das auswärtige Handeln der Union ausgerichtet sein wird, die in Kapitel 1 des Titels V des EUV niedergelegt sind.*

*(Rdnr. 19 s) In dem Artikel betreffend das Verfahren für den Abschluss internationaler Abkommen wird hinzugefügt, dass die Übereinkunft über den Beitritt der Union zur EMRK vom Rat geschlossen wird, der einstimmig beschließt; die Ratifikation erfolgt durch die Mitgliedstaaten.*

*(Rdnr. 19 t) Artikel 229 a (Ausdehnung der Zuständigkeit des EuGH auf Streitigkeiten im Zusammenhang mit europäischen Rechtstiteln für das geistige Eigentum) [262 AEUV] bleibt unverändert.*

#### e. Kompetenzen und Einstimmigkeit

Manche Vorgaben stehen im Schnittpunkt zwischen Kompetenzproblematik und Entscheidungsmodus im Rat, was einmal mehr die These von der Horizontalität der europäischen Kompetenzproblematik belegt. So wird beispielsweise in Rdnr. 19 g für ein bestimmtes Themenfeld Einstimmigkeit angeordnet:

(Rdnr. 19 g) In Artikel 42 (Zusammenrechnung von Versicherungszeiten und Ausfuhr von Leistungen der sozialen Sicherheit) [48 AEUV] wird ein Zusatz eingefügt, um zu unterstreichen, dass das Verfahren zum Stillstand kommt, wenn der Europäische Rat nicht binnen 4 Monaten tätig wird (siehe Anlage 2 Nummer 1).

[Fußnote: Die RK wird ferner eine Erklärung zu diesem Artikel vereinbaren: "Die Konferenz verweist darauf, dass der Europäische Rat in diesem Fall nach Artikel [15 Absatz 4 EUV-Liss.] einvernehmlich tätig wird."]

## f. Sensible Themenfelder: Daseinsvorsorge und Justiz/Inneres

In Rdnr. 19 und insbesondere aus den dort in den Schlussverhandlungen eingefügten Passagen wird auch deutlich, welche Kompetenz- und Themenfelder nach wie vor aus Sicht der Mitgliedstaaten besonders sensibel sind, nämlich der gesamte Bereich der dritten Säule (Zusammenarbeit in den Bereichen Justiz und Inneres) sowie – einmal mehr – die Dienste von allgemeinem wirtschaftlichem Interesse im Kontext der Daseinsvorsorge:

(Rdnr. 19 h) Der auf der RK 2004 geänderte Artikel 60 (Einfrieren von Vermögenswerten im Zusammenhang mit der Bekämpfung des Terrorismus) wird an das Ende des Kapitels betreffend allgemeine Bestimmungen im Titel über den Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts gestellt [jetzt Art. 75 AEUV].

<(Rdnr. 19 i) Zum Thema der Dienste von allgemeinem wirtschaftlichem Interesse (vgl. den auf der RK 2004 geänderten Artikel 16 [14 AEUV]) wird den Verträgen ein Protokoll beigefügt.

[Fußnote: Den Verträgen wird das folgende Protokoll beigefügt:

"Protokoll über Dienste von allgemeinem Interesse"

Die Hohen Vertragsparteien – in dem Wunsch, die Bedeutung der Dienste von allgemeinem Interesse hervorzuheben,

sind über folgende auslegende Bestimmungen übereingekommen, die dem Vertrag über die Europäische Union und dem Vertrag über die Arbeitsweise der Union beigefügt sind:

Artikel 1

Zu den gemeinsamen Werten der Union in Bezug auf Dienste von allgemeinem wirtschaftlichem Interesse im Sinne von Artikel 16 des EG-Vertrags [14 AEUV] zählen insbesondere:

- die wichtige Rolle und der weite Ermessensspielraum der nationalen, regionalen und lokalen Behörden in der Frage, wie Dienste von allgemeinem wirtschaftlichem Interesse auf eine den Bedürfnissen der Nutzer so gut wie möglich entsprechende Weise zu erbringen, in Auftrag zu geben und zu organisieren sind;

- die Verschiedenartigkeit der jeweiligen Dienstleistungen von allgemeinem wirtschaftlichem Interesse und die Unterschiede bei den Bedürfnissen und Präferenzen der Nutzer, die aus unterschiedlichen geografischen, sozialen oder kulturellen Gegebenheiten folgen können;

- ein hohes Niveau in Bezug auf Qualität, Sicherheit und Bezahlbarkeit, Gleichbehandlung und Förderung des universellen Zugangs und der Nutzerrechte.

Artikel 2

*Die Bestimmungen der Verträge berühren in keiner Weise die Zuständigkeit der Mitgliedstaaten, nichtwirtschaftliche Dienste von allgemeinem Interesse zu erbringen, in Auftrag zu geben und zu organisieren.]>*

*<(Rdnr. 19 j) In dem Kapitel mit allgemeinen Bestimmungen über den Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts wird eine Bestimmung über die Zusammenarbeit und die Koordinierung unter den Mitgliedstaaten auf dem Gebiet der nationalen Sicherheit eingefügt (siehe Anlage 2 Nummer 2 Buchstabe a).><sup>80</sup>*

*<(Rdnr. 19 k) In dem Abschnitt über die justizielle Zusammenarbeit in Zivilsachen wird der auf der RK 2004 vereinbarte Absatz 3 des Artikels über diese Zusammenarbeit dahingehend geändert, dass den nationalen Parlamenten bei der Überleitungsklausel für das Familienrecht eine Rolle eingeräumt wird (siehe Anlage 2 Nummer 2 Buchstabe b) [jetzt Art. 81 Absatz 3 AEUV].><sup>81</sup>*

*(Rdnr. 19 l) In den auf der RK 2004 geänderten Abschnitten betreffend die justizielle Zusammenarbeit in Strafsachen und die polizeiliche Zusammenarbeit wird in den Artikeln betreffend die gegenseitige Anerkennung gerichtlicher Urteile und Entscheidungen, Mindestvorschriften zur Festlegung von Straftaten und Strafen, die Europäische Staatsanwaltschaft und die polizeiliche Zusammenarbeit ein neuer Mechanismus eingeführt, der es ermöglicht, dass Mitgliedstaaten bei einem Thema mit Maßnahmen voranschreiten und andere sich nicht beteiligen (siehe Anlage 2 Nummer 2 Buchstaben c und d). <Zudem wird der Geltungsbereich des Protokolls betreffend die Position des Vereinigten Königreichs und Irlands (1997) dahingehend ausgeweitet, dass in Bezug auf das VK nach denselben Modalitäten die Abschnitte über die justizielle Zusammenarbeit in Strafsachen und über die polizeiliche Zusammenarbeit miteinbezogen werden. Es kann auch die Anwendung des Protokolls in Bezug auf die auf dem Schengen-Besitzstand aufbauenden Maßnahmen und Änderungen bestehender Maßnahmen behandeln. Mit dieser Ausweitung wird der Position des VK im Rahmen des zuvor bestehenden Besitzstands der Union in diesen Bereichen Rechnung getragen. Irland wird seine Position zu dieser Ausweitung zu gegebener Zeit festlegen.><sup>82</sup>*

## **g. Materielle Ergänzungen: Energiesicherheit und Klimawandel**

Etliche Vorgaben lassen sich aus politischen Entwicklungen erklären, die erst nach der Unterzeichnung des Verfassungsvertrages deutlicher geworden sind, etwa im Bereich Energiesicherheit (Polen) oder Klimawandel:

*<(Rdnr. 19 m) In Artikel 100 (Maßnahmen im Falle von gravierenden Schwierigkeiten in der Versorgung mit bestimmten Waren) [122 AEUV] wird eine Bezugnahme auf den Geist der Solidarität zwischen den Mitgliedstaaten und auf den besonderen Fall der Energie bei Schwierigkeiten in der Versorgung mit bestimmten Produkten eingefügt (siehe Anlage 2 Nummer 2).><sup>83</sup>*

<sup>80</sup> Einfügung in den Schlussverhandlungen.

<sup>81</sup> Einfügung in den Schlussverhandlungen.

<sup>82</sup> Einfügung in den Schlussverhandlungen.

<sup>83</sup> Einfügung in den Schlussverhandlungen.

*(Rdnr. 19 n) In dem auf der RK 2004 geänderten Artikel 152 (öffentliche Gesundheit) [168 AEUV] wird Buchstabe d betreffend Maßnahmen zur Beobachtung, frühzeitigen Meldung und Bekämpfung schwerwiegender grenzüberschreitender Gesundheitsgefahren in den Absatz betreffend die Festlegung von Fördermaßnahmen übernommen (die RK wird ferner eine Erklärung abgeben, um den Binnenmarktaspekt von Maßnahmen zu den Qualitäts- und Sicherheitsstandards für Arzneimittel und Medizinprodukte zu klären).*

*(Rdnr. 19 o) In dem auf der RK 2004 vereinbarten Artikel betreffend die europäische Raumfahrtspolitik wird angegeben, dass die festgelegten Maßnahmen keine Harmonisierung der Rechtsvorschriften der Mitgliedstaaten beinhalten dürfen [jetzt Art. 189 AEUV].*

*<(Rdnr. 19 p) In dem auf der RK 2004 geänderten Artikel 174 (Umwelt) [191 AEUV] wird das besondere Erfordernis der Bekämpfung des Klimawandels im Rahmen von Maßnahmen auf internationaler Ebene erläutert (siehe Anlage 2 Nummer 4).><sup>84</sup>*

*<(Rdnr. 19 q) In den auf der RK 2004 vereinbarten Artikel über Energie wird eine Bezugnahme auf den Geist der Solidarität zwischen den Mitgliedstaaten (siehe Anlage 2 Nummer 5) sowie ein neuer Buchstabe d über die Förderung der Interkonnektion der Energienetze eingefügt. [jetzt Art. 194 AEUV]><sup>85</sup>*

## **h. Kompetenzabrundung**

Ein letztes Beispiel für von Kompetenzangst angeleitete Mandatsbestimmungen betrifft ein in der Kompetenzdiskussion auf europäischer Ebene kontinuierlich wiederkehrendes Thema, die Kompetenzabrundungsbestimmung des Art. 308 EG [jetzt Art. 352 AEUV]:

*(Rdnr. 19 w) In dem auf der RK 2004 geänderten Artikel 308 (Flexibilitätsklausel) [352 AEUV] wird ein Absatz hinzugefügt, wonach dieser Artikel nicht als Grundlage für die Verwirklichung von Zielen der GASP dienen kann und dass Rechtsakte, die gemäß diesem Artikel erlassen werden, innerhalb der in Artikel [40 Absatz 2 EUV-Liss.] festgelegten Grenzen bleiben müssen.*

*[Fußnote: Die RK wird ferner zwei Erklärungen zu diesem Artikel vereinbaren:*

*1. Die Konferenz erklärt, dass die in Artikel 308 [352 AEUV] enthaltene Bezugnahme auf die Ziele der Union die in Artikel [3 Absätze 2 und 3 EUV-Liss.] festgelegten Ziele und die Ziele des Artikels [3 Absatz 4 EUV-Liss.] hinsichtlich des auswärtigen Handelns nach Teil III Titel V des Vertrags betrifft. Es ist daher ausgeschlossen, dass auf Artikel 308 [352 AEUV] gestützte Maßnahmen ausschließlich Ziele nach Artikel [3 Absatz 1 EUV-Liss.] verfolgen.*

*In diesem Zusammenhang stellt die Regierungskonferenz fest, dass gemäß Artikel [3 Absatz 1 EUV-Liss.] im Bereich der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik keine Gesetzgebungsakte erlassen werden dürfen.*

*2. "Die Konferenz unterstreicht, dass nach der ständigen Rechtsprechung des Gerichtshofs der Europäischen Union Artikel 308 [352 AEUV] integrierender Bestandteil einer*

---

<sup>84</sup> Einfügung in den Schlussverhandlungen.

<sup>85</sup> Einfügung in den Schlussverhandlungen.

*auf dem Grundsatz der begrenzten Ermächtigung beruhenden institutionellen Ordnung ist und daher keine Grundlage dafür bieten kann, den Bereich der Unionsbefugnisse über den allgemeinen Rahmen hinaus auszudehnen, der sich aus der Gesamtheit der Bestimmungen der Verträge und insbesondere der Bestimmungen ergibt, die die Aufgaben und Tätigkeiten der Union festlegen. Artikel 308 [352 AEUV] kann jedenfalls nicht als Rechtsgrundlage für den Erlass von Bestimmungen dienen, die der Sache nach, gemessen an ihren Folgen, auf eine Änderung der Verträge ohne Einhaltung des hierzu in den Verträgen vorgesehenen Verfahrens hinauslaufen.“]*

*(Rdnr. 19 x) Nach Artikel 308 [352 AEUV] wird ein Artikel eingefügt, in dem festgelegt wird, dass sich das vereinfachte Änderungsverfahren nicht auf diejenigen Rechtsgrundlagen erstreckt, die nach den auf der RK 2004 vereinbarten Texten nicht von diesem Verfahren abgedeckt wurden.*

## 6. Handlungsformen

Die Handlungsformthematik bewegt sich in einem sensiblen Feld zwischen Verfassungssymbolik und Rechtstechnik.<sup>86</sup>

Die Dinge werden hier zusätzlich verkompliziert, weil die Übernahme der Begrifflichkeiten aus dem Mitgliedstaat (Gesetz, Verordnung) im Verfassungsvertrag nicht so abgebildet worden waren, wie man es aus dem Nationalstaat erwartet hätte: So waren beispielsweise die Gesetze nach dem VVE nicht zwangsläufig gegenüber den Verordnungen nach dem VVE vorrangig. Und es war im VVE auch keineswegs so, dass das “Wesentliche” im Sinne des besonders Wichtigen stets im Gesetz niederzulegen war. Vielmehr gab es sehr wichtige Themen, für die die Handlungsform der Verordnung vorgesehen war.<sup>87</sup>

Die Rückkehr zu den eigentümlichen, aber vertrauten Bezeichnungen der Römischen Verträge, ergänzt um die Kodifizierung einer Handlungsform “Beschluss”, bietet aus juristischer Sicht daher den Vorteil vertrauten Terrains.<sup>88</sup>

*(Rdnr. 19 u) In Artikel 249 (Begriffsbestimmung für Rechtsakte der EU: Verordnung, Richtlinie und Entscheidung) [288 AEUV] wird in einem neuen Abschnitt 1 betreffend die Rechtsakte der Union die Definition einer Entscheidung an die auf der RK 2004 vereinbarte Definition eines Beschlusses angeglichen.*

<sup>86</sup> Allgemein dazu J. Bast, Handlungsformen, in: A. v. Bogdandy (Hrsg.), Europäisches Verfassungsrecht, 2003, 480.

<sup>87</sup> S. etwa die Verordnungen im Bereich des Wettbewerbsrechts, Art. 101 ff. AEUV.

<sup>88</sup> Die Handlungsformenfrage ist eng mit der Rechtsschutzfrage verbunden, insofern kann man beim Individualrechtsschutz nach Art. 230 Abs. 4 EG besonders deutlich sehen, wie die Beibehaltung der überkommenen Kategorien es ermöglicht, Änderungen am geltenden Recht nachzuvollziehen. Art. 230 Abs. 4 erhält folgende Fassung: “Jede natürliche oder juristische Person kann unter den Bedingungen nach den Absätzen 1 und 2 gegen die an sie gerichteten oder sie unmittelbar und individuell betreffenden Handlungen sowie gegen Rechtsakte mit Ordnungscharakter, die sie unmittelbar betreffen und keine Durchführungsmaßnahmen nach sich ziehen, Klage erheben.”, Art. 263 Abs. 4 AEUV.

(Rdnr. 19 v) <Da die Bezeichnungen "Gesetz" und "Rahmengesetz" nicht mehr verwendet werden, werden die auf der RK 2004 vereinbarten Neuerungen angepasst, wobei die Unterscheidung zwischen Gesetzgebungsakten und Rechtsakten ohne Gesetzescharakter und die Folgen daraus beibehalten werden. Dementsprechend werden<sup>89</sup> nach Artikel 249 [ 288 AEUV] drei Artikel betreffend Rechtsakte, die nach einem Gesetzgebungsverfahren angenommen werden, delegierte Rechtsakte bzw. Durchführungsrechtsakte eingefügt. In dem Artikel über Gesetzgebungsakte wird festgehalten, dass es sich bei Rechtsakten (Verordnungen, Richtlinien oder Beschlüssen), die im Rahmen eines Gesetzgebungsverfahrens (ordentliches Verfahren oder besonderes Verfahren) erlassen werden, um Gesetzgebungsakte handelt. <Die in den Artikeln über delegierte Rechtsakte und Durchführungsrechtsakte auf der RK 2004 vereinbarte Terminologie wird entsprechend angepasst.><sup>90</sup>

## 7. Mehr Parlamentarismus wagen?

Eine der wenigen substantiellen Neuerungen gegenüber dem Verfassungsvertrag findet sich im Hinblick auf die Rolle der nationalen Parlamente – so scheint es jedenfalls.

(Rdnr. 11, am Ende) Ein neuer allgemeiner Artikel wird die Rolle der nationalen Parlamente widerspiegeln.

Dieser Artikel lautet wie folgt:

(Anlage 1 Änderungen des EU-Vertrags Rdnr. 7)

"Die nationalen Parlamente tragen aktiv zur reibungslosen Funktionsweise der Union bei, indem sie

a) von den Organen der Union unterrichtet werden und ihnen die Entwürfe von Europäischen Gesetzgebungsakten gemäß dem Protokoll über die Rolle der nationalen Parlamente in der Europäischen Union zugeleitet werden;

b) dafür sorgen, dass der Grundsatz der Subsidiarität gemäß den Verfahren nach dem Protokoll über die Anwendung der Grundsätze der Subsidiarität und der Verhältnismäßigkeit beachtet wird;

c) sich im Rahmen des Raums der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts an den Mechanismen zur Bewertung der Durchführung der Unionspolitiken in diesem Bereich nach Artikel [70 AEUV] beteiligen und in die politische Kontrolle von Europol und die Bewertung der Tätigkeit von Eurojust nach den Artikeln [88 und 85 AEUV] einbezogen werden;

d) sich an den Verfahren zur Änderung der Verträge nach Artikel [48 EUV-Liss.] beteiligen;

e) über Anträge auf Beitritt zur Union nach Artikel [49 EUV-Liss.] unterrichtet werden;

---

<sup>89</sup> Änderung in den Schlussverhandlungen (sprachliche Begründung des Entwurfstextes).

<sup>90</sup> Einfügung in den Schlussverhandlungen.

*f) sich an der interparlamentarischen Zusammenarbeit zwischen den nationalen Parlamenten und mit dem Europäischen Parlament gemäß dem Protokoll über die Rolle der nationalen Parlamente in der Europäischen Union beteiligen.“*

Die Substanz dieses Artikels 12 EUV-Liss. erweist sich als eher mager. Natürlich werden beispielsweise auch heute schon nationale Parlamente über Anträge auf Beitritt zur Union unterrichtet.

Bei näherem Hinsehen müssen die Bestimmungen, bei denen die nationalen Parlamente eine nennenswerte Rolle spielen, dem bereits angesprochenen Komplex der "Kompetenzangst" zugeschlagen werden.

Die Mitwirkung der nationalen Parlamente am europäischen politischen Prozess wird nämlich weniger im Sinne konstruktiver und proaktiver Mitwirkung, sondern zuvörderst unter dem Aspekt der Blockadeinstrumente konzipiert. Stellt man in Rechnung, dass die Mitgliedstaaten sich bereits durch ihre Regierungen im Ministerrat artikulieren können, andererseits in fast allen Mitgliedstaaten Regierungen von einer entsprechenden Parlamentsmehrheit getragen werden und es höchst unwahrscheinlich erscheint, dass eine nationale Parlamentsmehrheit eine andere Position als die eigene Regierung im Ministerrat bezieht, wird deutlich, dass die Mitwirkung der nationalen Parlamente weniger auf eine verbesserte demokratische Abstützung europäischer Politik gerichtet ist, als vielmehr unter der Überschrift "Bestimmungen über demokratische Grundsätze (II)" eine zusätzliche Blockademöglichkeit eingerichtet wird:

*(Rdnr. 11) Dieser neue Titel II wird die auf der RK 2004 vereinbarten Bestimmungen betreffend die demokratische Gleichheit, die repräsentative Demokratie, die partizipative Demokratie und Bürgerinitiativen enthalten. Was die nationalen Parlamente anbelangt, so wird deren Rolle im Vergleich zu den auf der RK 2004 vereinbarten Bestimmungen weiter gestärkt werden (siehe Anlage 1, Titel II):*

*Der Zeitraum, der den nationalen Parlamenten zur Prüfung von Entwürfen für Gesetzgebungstexte und zur Vorlage einer begründeten Stellungnahme betreffend die Subsidiarität zur Verfügung steht, wird von 6 auf 8 Wochen verlängert (die Protokolle betreffend die nationalen Parlamente und die Grundsätze der Subsidiarität und der Verhältnismäßigkeit werden entsprechend geändert werden).*

Ob die weiteren zwei Wochen einen entscheidenden Vorteil darstellen, ist freilich offen. Vieles spricht dafür, dass es auch in acht Wochen schwierig sein wird, eine begründete Stellungnahme vorzulegen. Das Blockadeinstrument der Instrumentalisierung nationaler Parlamente könnte sich daher als reichlich stumpf erweisen.

Vielleicht bringt der Reformvertrag deswegen ein in den Schlussverhandlungen erst eingefügtes weiteres Verfahren, mit dem sich vorgeblich nationale Parlamente artikulieren können sollen, bei dem genau besehen aber schlicht ein weiteres Blockadeinstrument etabliert wird – ein Untaugliches noch dazu:

(noch Rdnr. 11)

*Es wird ein verstärkter <Subsidiaritäts><sup>91</sup> kontrollmechanismus in dem Sinne vorgesehen, dass bei Anfechtung des Entwurfs eines Gesetzgebungsakts mit <einfacher Mehrheit><sup>92</sup> der Stimmen der nationalen Parlamente die Kommission eine Überprüfung des betreffenden Entwurfs vornimmt, wobei sie beschließen kann, ihn beizubehalten, zu ändern oder zurückzuziehen. Entscheidet sich die Kommission für die Beibehaltung des Entwurfs, so hat sie in einer begründeten Stellungnahme zu rechtfertigen, warum der Entwurf ihres Erachtens im Einklang mit dem Subsidiaritätsprinzip steht. Diese begründete Stellungnahme wird zusammen mit den begründeten Stellungnahmen der nationalen Parlamente dem EU-Gesetzgeber zur Berücksichtigung im Gesetzgebungsverfahren übermittelt.*

*<Hierdurch wird ein besonderes Verfahren ausgelöst:*

*Vor Abschluss der ersten Lesung im Rahmen des normalen Gesetzgebungsverfahrens prüft der Gesetzgeber (Rat und Parlament), ob die Gesetzgebungsvorschläge mit dem Subsidiaritätsprinzip im Einklang stehen; hierbei berücksichtigt er insbesondere die angeführten Begründungen, die von einer Mehrheit der nationalen Parlamente unterstützt werden, sowie die begründete Stellungnahme der Kommission.*

*Ist der Gesetzgeber mit einer Mehrheit von 55 % der Mitglieder des Rates oder einer Mehrheit der abgegebenen Stimmen im Europäischen Parlament der Ansicht, dass der Vorschlag nicht mit dem Subsidiaritätsprinzip im Einklang steht, wird der Gesetzgebungsvorschlag nicht weitergeprüft (das Protokoll betreffend die Subsidiarität und die Verhältnismäßigkeit wird entsprechend geändert).<sup>93</sup>*

Diese letzte Einfügung aus der Schlussverhandlungsnacht erscheint als weiteres Beispiel für symbolische Normsetzung: Ist eine Mehrheit im Rat und im EP gegen ein Gesetzgebungsvorhaben, dann wird dies mangels Mehrheit ohnehin nie verabschiedet werden.

## 8. Organe – die Gretchenfrage nach dem Abstimmungsmodus im Rat

Die im Verfassungsvertrag vorgesehenen Bestimmungen zu den Organen werden im Wesentlichen übernommen. Der europäische Außenminister wird allerdings nicht so heißen dürfen:

*(Rdnr. 12) Die auf der RK 2004 vereinbarten institutionellen Änderungen werden zum Teil in den EUV und zum Teil in den Vertrag über die Arbeitsweise der Union eingearbeitet. Der neue Titel III wird einen Überblick über das institutionelle System geben und die folgenden institutionellen Änderungen am bestehenden System beinhalten, d.h. die Artikel betreffend die Organe der Union, das Europäische Parlament (neue Zusammensetzung), den Europäischen Rat (Umwandlung in ein Organ*

*[Fußnote: Einschließlich der Abstimmungsmodalitäten.]*

---

<sup>91</sup> Einfügung in den Schlussverhandlungen.

<sup>92</sup> Änderung in den Schlussverhandlungen.

<sup>93</sup> Einfügung in den Schlussverhandlungen.

*und Schaffung des Amtes eines Präsidenten), den Rat (Einführung des Systems der Abstimmung mit doppelter Mehrheit und Änderungen beim System des halbjährlich wechselnden Vorsitzes im Rat, wobei die Möglichkeit vorgesehen ist, dieses zu ändern), die Europäische Kommission (neue Zusammensetzung und Stärkung der Rolle des Kommissionspräsidenten), den Außen[minister] der Union (Schaffung des neuen Amtes, wobei der Titel in <“Hoher Vertreter der Union für Außen- und Sicherheitspolitik”><sup>94</sup> geändert wird) und den Gerichtshof der Europäischen Union.*

Etwas Diskussionsbedarf hat die Einordnung der EZB in die Reihe der Organe (Art. 13 EUV-Liss.) erzeugt, weil hier die Unabhängigkeit der EZB aus Sicht einiger geschmälert zu werden droht, wenn die EZB sich auch an den Zielen der EU orientieren müsste.<sup>95</sup>

Viel brisanter als diese Frage erscheint aber im Bereich der Organe die Frage nach den Reformen beim Abstimmungsmodus im Rat. Dies war die entscheidende Hürde, an der bis zuletzt ein Konsens zu scheitern drohte. Eigentlich ist diese Frage seit Jahren die Kernfrage aller Reformbemühungen: Die Frage nach einstimmiger oder mehrheitlicher Entscheidung im Rat wird mit steigender Zahl von Mitgliedstaaten die zentrale Weichenstellung für die Handlungsfähigkeit der Europäischen Union. Mehrheit bedeutet im Rat freilich keine einfache Mehrheit, sondern meist eine qualifizierte Mehrheit. Wie man im Einzelnen die Mitgliedstaaten für diese qualifizierte Mehrheit berücksichtigt, ist seit Jahren streitig. War die sehr anschauliche doppelte Mehrheit – Mehrheit der Staaten plus Mehrheit der repräsentierten Unionsbürger – in Nizza noch nicht konsensfähig, sah der Verfassungsvertrag eine Art doppelte Mehrheit vor, allerdings nicht mit 50 % der Mitgliedstaaten/Bevölkerung, sondern in 55 % der Mitgliedstaaten mit 65 % der Bevölkerung.<sup>96</sup>

Gegen diese Neuerung stemmte sich insbesondere Polen, das unter dem gegenwärtigen System – wie übrigens auch Spanien – mehr Gewicht hat als unter der doppelten Mehrheit.<sup>97</sup> Die in dem Kontext gemachten Kompromissvorschläge Polens für ein völlig anderes Verfahren, u.a. der Vorschlag, über eine Quadratwurzelformel die Mitgliedstaaten zu gewichten, konnten sich nicht durchsetzen.<sup>98</sup>

Der im Juni vereinbarte Kompromiss liegt im Wesentlichen auf der Zeitschiene und arbeitet mit Übergangszeiträumen. Er ist aus dem Text des Mandates nicht ohne weiteres zu entschlüsseln und war in seinen Einzelheiten bis in die letzte

<sup>94</sup> Einfügung in den Schlussverhandlungen.

<sup>95</sup> Die Unabhängigkeit der EZB hier zu wahren ist insbesondere ein deutsches Anliegen.

<sup>96</sup> Art. I-25 VVE. Danach bedurfte ein Beschluss der Unterstützung von 55 % und mindestens 15 Mitgliedstaaten und diese Mehrheit muss gleichzeitig mindestens 65 % der Bevölkerung der Union repräsentieren. Sobald die Union 26 Mitgliedstaaten zählt, entspricht ein Anteil von 55 % mathematisch mindestens 15 Mitgliedstaaten, so dass mit dem Beitritt von Bulgarien und Rumänien 2007 die 15 Mitgliedstaaten-Regel obsolet wurde.

<sup>97</sup> Diese günstige Lage verdankt Polen nicht zuletzt der deutschen Hartnäckigkeit bei der Vertretung der Interessen der damaligen Beitrittskandidaten auf dem Gipfel von Nizza 2000.

<sup>98</sup> Vergleiche der verschiedenen Vorschläge erfordern mittlerweile Rechenprogramme. Dabei ist vor allem von Interesse, ab wann eine Blockademinderheit erreicht ist, um die Gestaltungsmehrheit geht es den Akteuren weniger.

Verhandlungsnacht vom 18./19. Oktober 2007 streitig.<sup>99</sup> In der Sache bedeuten die folgenden Passagen eine Abschtung von drei Phasen:

1. bis 2014 gilt der Modus aus dem Vertrag von Nizza, der beispielsweise Polen günstiger stellt als die doppelte Mehrheit;

2. von 2014 bis 2017 gilt bereits die doppelte Mehrheit, auf Antrag besteht aber die Möglichkeit der Rückkehr zum Modus von Nizza, daneben soll der Kompromiss von Ioannina berücksichtigt werden;<sup>100</sup>

3. ab 2017 gilt die doppelte Mehrheit wie im Verfassungsvertrag vorgesehen, daneben aber besteht weiter die Möglichkeit, den Kompromiss von Ioannina einzufordern.

*<(Rdnr. 13) Das auf der RK 2004 vereinbarte Verfahren der Beschlussfassung mit doppelter Mehrheit wird am 1. November 2014 in Kraft treten; bis zu diesem Zeitpunkt wird weiterhin das derzeitige Verfahren der Beschlussfassung mit qualifizierter Mehrheit (Artikel 205 Absatz 2 EG-Vertrag [238 AEUV]) gelten. Danach kann während eines Übergangszeitraums bis zum 31. März 2017 ein Mitglied des Rates bei der Annahme eines Beschlusses mit qualifizierter Mehrheit beantragen, dass der Beschluss mit der qualifizierten Mehrheit gemäß Artikel 205 Absatz 2 des geltenden EG-Vertrags [238 AEUV] angenommen wird.*

*Zudem wird bis zum 31. März 2017 der Mechanismus gelten, der in dem in der Erklärung Nr. 5 zur Schlussakte der RK 2004 enthaltenen Entwurf eines Beschlusses vorgese-*

<sup>99</sup> Im Reformvertrag ist diese Frage noch schwieriger nachzuvollziehen: In Art. 16 Abs. 4 EUV-Liss. (zwischenzeitlich Art. 9c EUV) ist die doppelte Mehrheit niedergelegt. Für die Einzelheiten wird aber auf Art. 238 Abs. 2 AEUV (zwischenzeitlich Art. 205 AEUV) verwiesen. Daneben sind die Übergangsbestimmungen für die Definition der qualifizierten Mehrheit, die bis zum 31. Oktober 2014 gelten, sowie die Übergangsbestimmungen, die zwischen dem 1. November 2014 und dem 31. März 2017 gelten, im Protokoll über die Übergangsbestimmungen, dort in Art. 3 ff., festgelegt. Der Ioannina-Mechanismus bis 2017 sowie die zeitlich unbefristete Regelung ab 2017 findet sich als "Entwurf eines Beschlusses des Rates über die Anwendung des Artikels 9c Absatz 4 des Vertrags über die Europäische Union und des Artikels 205 Absatz 2 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union" zwischen dem 1. November 2014 und dem 31. März 2017 einerseits und ab dem 1. April 2017 andererseits" in Erklärung Nr. 7 zu Artikel 9c Absatz 4 des Vertrags über die Europäische Union und zu Artikel 205 Absatz 2 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union. Es steht außer Frage, dass eine solche Erklärung über einen beabsichtigten Beschluss weniger rechtliche Validität hat als ein Protokoll oder eine Änderung an einem der Vertragsartikel. Polen versuchte bis zur letzten Verhandlungsnacht am 18./19. Oktober 2007, diese Erklärung in den Bereich des Protokolle zu bringen, erreichte dann letzten Endes ein Protokoll über den Beschluss des Rates über die Anwendung des Artikels 9c Absatz 4 [...], in dem im Kern festgeschrieben wird, dass dieser Beschluss nur einstimmig geändert werden kann (Dokument DS 878/07).

<sup>100</sup> Der Kompromiss von Ioannina (s. dazu den Eintrag unter [http://europa.eu/scadplus/glossary/ioannina\\_compromise\\_de.htm](http://europa.eu/scadplus/glossary/ioannina_compromise_de.htm)) steht für eine Absprache ohne rechtliche Bindungswirkung, bei der für den Fall einer bestimmten Konstellation eine an sich bestehende qualifizierte Mehrheit nicht umstandslos aktiviert wird. Bei Ioannina ging es um die Konstellation einer Minderheit, die unter vorherigen Regeln als Sperrminorität ausgereicht hätte, nach den neuen Abstimmungsregeln aber nicht. Falls diese "qualifizierte Minderheit" signalisierte, dass sie eine Mehrheitsentscheidung des Rates ablehnte, vereinbarte man, dass der Rat alles daran setzen würde, um innerhalb einer angemessenen Frist zu einer zufriedenstellenden Lösung zu gelangen. Mit den Neuerungen des Vertrags von Nizza wurde der Kompromiss von Ioannina in seiner konkreten Gestalt gegenstandslos, er steht aber nach wie vor für eine politische Absprache, bestimmte qualifizierte Minderheiten nicht ohne weiteres der Mehrheitsentscheidung auszusetzen.

*ben ist, falls Mitglieder des Rates, die mindestens 75 % der Bevölkerung oder mindestens 75 % der Anzahl der Mitgliedstaaten vertreten, die für die Bildung einer Sperrminorität erforderlich sind, wie sie sich aus der Anwendung von Artikel [16 Absatz 4 EUV-Liss.] oder Artikel [238 Absatz 2 AEUV] ergibt, erklären, dass sie die Annahme eines Rechtsakts durch den Rat mit qualifizierter Mehrheit ablehnen. Ab 1. April 2017 wird der gleiche Mechanismus gelten, wobei die jeweiligen Prozentsätze mindestens 55 % der Bevölkerung oder mindestens 55 % der Anzahl der Mitgliedstaaten betragen, die für die Bildung einer Sperrminorität erforderlich sind, wie sie sich aus der Anwendung von Artikel [16 Absatz 4 EUV-Liss.] oder Artikel [238 Absatz 2 AEUV] ergibt.><sup>101</sup>*

Der im Mandat erwähnte und bereits im Verfassungsvertrag vorgesehene Entwurf eines Europäischen Beschlusses des Rates über die Anwendung des Artikels I-25 VVE (jetzt Art. 16 EUV-Liss.) lautet wie folgt:<sup>102</sup>

*Artikel 1: Wenn Mitglieder des Rates, die a) mindestens drei Viertel der Bevölkerung oder b) mindestens drei Viertel der Anzahl der Mitgliedstaaten vertreten, die für die Bildung einer Sperrminorität erforderlich sind, wie sie sich aus der Anwendung von Artikel I-25 Absatz 1 Unterabsatz 1 oder Absatz 2 ergibt, erklären, dass sie die Annahme eines Rechtsakts durch den Rat mit qualifizierter Mehrheit ablehnen, wird die Frage vom Rat erörtert.*

*Artikel 2: Der Rat wird im Verlauf dieser Erörterungen alles in seiner Macht Stehende tun, um innerhalb einer angemessenen Zeit und unbeschadet der zwingenden Fristen, die durch das Recht der Union vorgeschrieben sind, eine zufrieden stellende Lösung für die von den Mitgliedern des Rates nach Artikel 1 vorgebrachten Anliegen zu finden.*

*Artikel 3: Zu diesem Zweck unternimmt der Präsident des Rates mit Unterstützung der Kommission unter Einhaltung der Geschäftsordnung des Rates alle erforderlichen Schritte, um im Rat eine breitere Einigungsgrundlage zu ermöglichen. Die Mitglieder des Rates unterstützen ihn hierbei.*

*Artikel 4: Dieser Beschluss wird am 1. November 2009 wirksam. Er bleibt mindestens bis 2014 in Kraft. Danach kann der Rat einen Europäischen Beschluss zu seiner Aufhebung erlassen.*

Die Einigung auf das Mandat drohte an der Position Polens in der Verhandlungsnacht im Juni 2007 zu scheitern. Die deutsche Präsidentschaft war offenbar bereits im Begriff, die Verhandlungen ergebnislos zu beenden, als doch noch eine Einigung erfolgte.

Allerdings hat Polen in der Folge beständig versucht, den vereinbarten Kompromiss in Frage zu stellen. Insbesondere wird von polnischer Seite behauptet, eine Entscheidung könne auf unbeschränkte Zeit aufgeschoben werden.<sup>103</sup> Dem widerspricht der Wortlaut des Beschlussentwurfs ebenso wie der Hinweis auf die Geschäftsordnung des Rates.<sup>104</sup> Vereinbart ist ein Mechanismus, mit dem eine qualifizierte Minderheit die Beschlussfassung verzögern kann, nicht aber verhindern. Bis

<sup>101</sup> Einfügung in den Schlussverhandlungen.

<sup>102</sup> S. Dokument CIG 87/04 ADD 2.

<sup>103</sup> Polsko-portugalska wojna o Joaniņę?, Gazeta Wyborcza v. 29.6.2007.

<sup>104</sup> S. auch Art. 240 Abs. 3 EUV-Liss.: Der Rat beschließt mit einfacher Mehrheit über Verfahrensfragen.

zuletzt wurde von polnischer Seite versucht, zumindest eine primärrechtliche Verankerung der Ioannina-Formel (s.o.) zu erreichen.<sup>105</sup>

Ob der Einsatz gerechtfertigt war, mit dem von verschiedenen Seiten um den Übergang zur doppelten Mehrheit, eine Quadratwurzellösung oder die Beibehaltung von Nizza ("Nizza oder der Tod") gerungen wurde, lässt sich diskutieren. Manches spricht dafür, dass es im Rat letztlich vor allem darauf ankommt, dass keine Einstimmigkeit vorgeschrieben ist, weil sich mit 27 und mehr Mitgliedstaaten dann immer schwerer Kompromisse finden lassen. Das ist die entscheidende Weiche, so dass man notfalls sogar mit der Stimmengewichtung nach dem Vertrag von Nizza hätte einverstanden sein können. Die Verrechtlichung eines modifizierten Ioannina-Konzeptes im Sinne einer dauerhaften Blockade von Entscheidungen durch eine qualifizierte Minderheit wäre demgegenüber ein Rückschritt.

## 9. Europäische Außenpolitik unter Aufsicht der Mitgliedstaaten

Die Umbenennung des Außenministers der Union in "Hoher Vertreter der Union für Außen- und Sicherheitspolitik" ist bereits erwähnt worden. Ansonsten werden die Bestimmungen des Verfassungsvertrages übernommen, wobei an verschiedenen Stellen das Misstrauen zumindest einzelner Mitgliedstaaten gegen eine allzu dominante Europäische Außenpolitik Niederschlag in Änderungen gefunden hat, die am Schluss der Verhandlungen über das Mandat aufgenommen worden sind:

*(Rdnr. 15) In Titel V des bestehenden EUV wird ein erstes neues Kapitel betreffend die allgemeinen Bestimmungen über das auswärtige Handeln der Union aufgenommen, das die beiden auf der RK 2004 vereinbarten Artikel über die Grundsätze und Ziele des auswärtigen Handelns der Union und über die Rolle des Europäischen Rates bei der Bestimmung der strategischen Interessen und Ziele dieses Handelns enthält. Das zweite Kapitel enthält die auf der RK 2004 geänderten Bestimmungen des Titels V*

*<[Fußnote: Die RK wird die folgende Erklärung vereinbaren:*

*"Die Konferenz unterstreicht, dass die Bestimmungen des Vertrags über die Europäische Union betreffend die Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik, einschließlich der Schaffung des Amtes des Hohen Vertreters der Union für die Außen- und Sicherheitspolitik und der Errichtung eines Auswärtigen Dienstes, weder die derzeit bestehenden Zuständigkeiten der Mitgliedstaaten für die Formulierung und Umsetzung ihrer Außenpolitik noch ihre nationale Vertretung in Drittländern und internationalen Organisationen berühren.*

*Die Konferenz weist auch darauf hin, dass die Bestimmungen über die Gemeinsame Sicherheits- und Verteidigungspolitik den besonderen Charakter der Sicherheits- und Verteidigungspolitik der Mitgliedstaaten unberührt lassen.*

*Sie hebt hervor, dass die EU und ihre Mitgliedstaaten nach wie vor durch die Bestimmungen der Charta der Vereinten Nationen und insbesondere durch die übergeordnete*

---

<sup>105</sup> S. oben Anm. 99.

*Verantwortung des Sicherheitsrats und seiner Mitglieder für die Wahrung von Frieden und Sicherheit in der Welt gebunden sind.”<sup>106</sup>*

*des bestehenden EUV (einschließlich des Europäischen Auswärtigen Dienstes und der Ständigen Strukturierten Zusammenarbeit im Verteidigungsbereich). <In dieses Kapitel wird ein neuer erster Artikel aufgenommen, demzufolge das Handeln der Union auf internationaler Ebene sich an den Grundsätzen orientieren wird, die Ziele verfolgen wird und im Einklang mit den allgemeinen Bestimmungen des auswärtigen Handelns der Union stehen wird, die in Kapitel I festgelegt sind.><sup>107</sup> In diesem Kapitel wird eindeutig angegeben werden, dass für die GASP besondere Verfahren und Vorschriften gelten. Ferner wird eine besondere Rechtsgrundlage für den Schutz personenbezogener Daten im GASP-Bereich vorgesehen.*

*[Fußnote: Hinsichtlich der Verarbeitung solcher Daten durch die Mitgliedstaaten im Rahmen der Ausübung von Tätigkeiten, die in den Bereich der GASP und der ESVP fallen, und des entsprechenden Datenverkehrs.]*

Konkret sind die Bestimmungen dann wie folgt formuliert:

*Anlage 1 Änderungen des EU-Vertrags Nr. 8:*

*In Artikel 11 [24 EUV-Liss.] wird ein Absatz 1 aufgenommen, der wie folgt lautet <(zugleich wird der gegenwärtige Absatz 1 gestrichen)><sup>108</sup>:*

*<[Fußnote: Die Regierungskonferenz wird die folgende Erklärung vereinbaren: “Zusätzlich zu den in [Artikel 11 Absatz 1] genannten besonderen Verfahren betont die Konferenz, dass die Bestimmungen zur GASP, einschließlich zum Hohen Vertreter der Union für Außen- und Sicherheitspolitik und zum Auswärtigen Dienst, die bestehenden Rechtsgrundlagen, Zuständigkeiten und Befugnisse der einzelnen Mitgliedstaaten in Bezug auf die Formulierung und die Durchführung ihrer Außenpolitik, ihre nationalen diplomatischen Dienste, ihre Beziehungen zu Drittländern und ihre Beteiligung an internationalen Organisationen, einschließlich der Mitgliedschaft eines Mitgliedstaats im Sicherheitsrat der VN, nicht berühren.*

*Die Konferenz stellt ferner fest, dass die Bestimmungen zur GASP der Kommission keine neuen Befugnisse zur Einleitung von Beschlüssen übertragen oder die Rolle des Europäischen Parlaments erweitern.*

*Die Konferenz erinnert außerdem daran, dass die Bestimmungen zur Gemeinsamen Sicherheits- und Verteidigungspolitik nicht den besonderen Charakter der Sicherheits- und Verteidigungspolitik der Mitgliedstaaten berühren.”<sup>109</sup>*

*“(1) Die Zuständigkeit der Union in der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik erstreckt sich auf alle Bereiche der Außenpolitik sowie auf sämtliche Fragen im Zusammenhang mit der Sicherheit der Union, einschließlich der schrittweisen Festlegung einer gemeinsamen Verteidigungspolitik, die zu einer gemeinsamen Verteidigung führen kann.*

*Für die Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik gelten besondere Verfahren. Sie wird vom Europäischen Rat und vom Rat einstimmig festgelegt und durchgeführt, soweit in den Verträgen nichts anderes festgelegt ist. Der Erlass von Gesetzgebungsakten ist ausgeschlossen. Die Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik wird vom Hohen Vertreter*

<sup>106</sup> Einfügung in den Schlussverhandlungen. S. Erklärung Nr. 13.

<sup>107</sup> Einfügung in den Schlussverhandlungen.

<sup>108</sup> Einfügung in den Schlussverhandlungen.

<sup>109</sup> Einfügung in den Schlussverhandlungen. S. Erklärung Nr. 14.

*der Union für Außen- und Sicherheitspolitik und von den Mitgliedstaaten gemäß den Verträgen durchgeführt. Die spezifische Rolle des Europäischen Parlaments und der Kommission in diesem Bereich ist in den Verträgen festgelegt. Der Gerichtshof der Europäischen Union ist in Bezug auf diese Bestimmungen nicht zuständig; hiervon ausgenommen ist <die Kontrolle der Einhaltung von Artikel [40 EUV-Liss.] und><sup>110</sup> die Überwachung der Rechtmäßigkeit bestimmter Beschlüsse nach Artikel [275 Absatz 2 AEUV].”*

## 10. Erweiterung

Bei der Frage der Erweiterung der Union ist die im Vorfeld diskutierte Aufnahme der Kopenhagener Kriterien für die Erweiterung der EU in den Vertragstext nicht explizit erfolgt.<sup>111</sup> Vielmehr verweist der Text nun auf etwas, das eigentlich selbstverständlich sein sollte:

*(Rdnr. 16) [...] In Artikel 49 betreffend die Kriterien und Verfahren für den Beitritt zur Union wird die Bezugnahme auf die Grundsätze ersetzt durch eine Bezugnahme auf die Werte der Union und die Hinzufügung der Verpflichtung, ihnen<sup>112</sup> Geltung zu verschaffen; ferner wird darin vorgesehen, dass das Europäische Parlament und die nationalen Parlamente über einen Antrag auf Beitritt zur Union zu unterrichten sind <und dass die vom Europäischen Rat vereinbarten Kriterien für den Beitritt (siehe Anlage I Titel VI) zu berücksichtigen sind><sup>113</sup>. Ferner wird auch die übliche Schlussbestimmung angepasst (räumlicher Geltungsbereich, Geltungsdauer, Ratifikation und verbindliche Fassungen und Übersetzungen).*

Die in Bezug genommene Anlage I Titel VI lautet wie folgt:

*Anlage 1 Änderungen des EU-Vertrags Nr. 9:*

*<In Artikel 49 Absatz 1 wird ein neuer letzter Satz aufgenommen, der wie folgt lautet (Absatz 2 bleibt unverändert)*

*“Artikel 49 Kriterien und Verfahren für den Beitritt zur EU”*

*Jeder europäische Staat, der die in Artikel 2 genannten Werte achtet und sich für ihre Förderung einsetzt, kann beantragen, Mitglied der Union zu werden. Das Europäische Parlament und die nationalen Parlamente werden über diesen Antrag unterrichtet. Der antragstellende Staat richtet seinen Antrag an den Rat; dieser beschließt einstimmig nach Anhörung der Kommission und nach Zustimmung des Europäischen Parlaments, das mit der absoluten Mehrheit seiner Mitglieder beschließt. Die vom Europäischen Rat vereinbarten Kriterien werden berücksichtigt.><sup>114</sup>*

---

<sup>110</sup> Einfügung in den Schlussverhandlungen.

<sup>111</sup> Siehe aber auch Anlage 1 Änderungen des EU-Vertrags Nr. 6: “Ein Artikel 7a betreffend die Union und ihre Nachbarn wird eingefügt”.

<sup>112</sup> Streichung in den Schlussverhandlungen von “gemeinsam” an dieser Stelle.

<sup>113</sup> Einfügung in den Schlussverhandlungen.

<sup>114</sup> Einfügung in den Schlussverhandlungen.

### III. Arbeit und Ergebnis der Regierungskonferenz 2007

Die Regierungskonferenz hat am 23. Juli 2007 unter portugiesischer Präsidentschaft ihre Arbeit begonnen. Am selben Tage wurde der Entwurf für den Reformvertrag vorgelegt.<sup>115</sup> Es kann vermutet werden, dass die Vorarbeiten an diesem Text parallel zur Ausarbeitung des Mandates stattgefunden haben.

Am 24. Juli hat die Gruppe der Rechtsexperten ihre Beratungen aufgenommen und begonnen, den Vertragsentwurf durchzusehen. Die portugiesische Präsidentschaft hat den Vorsitz in dieser Gruppe an den Rechtsberater und Generaldirektor des Juristischen Dienstes des Rates, Jean-Claude P i r i s, übertragen.

Die Struktur des Reformvertrages, der die bestehenden Verträge EU-Vertrag und EG-Vertrag ändern soll, entspricht den Vorgaben des Mandates: Artikel 1 des Änderungsvertrags enthält die Änderungen der Artikel des bisherigen EU-Vertrags. In Artikel 2 sind die Änderungen am bisherigen EG-Vertrag niedergelegt, der im Übrigen umbenannt wird in "Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union". Die Artikel 3 bis 7 enthalten Schlussbestimmungen.

Dieser Änderungsvertrag wird ergänzt durch Protokolle<sup>116</sup> und durch Erklärungen.<sup>117</sup>

Die Rechtsexperten haben auf einer Reihe von Treffen im Juli, August und September den Vertragsentwurf detailliert geprüft und ihre Beratungen am 5. Oktober 2007 abgeschlossen.<sup>118</sup>

Über die Einzelheiten der Beratungen ist wenig öffentlich geworden. Vergleicht man den ersten Entwurf CIG 1/07 mit dem dann von den Außenministern auf ihrer Ratstagung Mitte Oktober und von den Staats- und Regierungschefs auf dem informellen Gipfel am 18. und 19. Oktober konsentierten Text,<sup>119</sup> wird deutlich, dass diese Regierungskonferenz auf der Ebene der Rechtsexperten sich sehr eng an das Mandat gehalten hat und es gelungen ist, Sonderwünsche abzuwehren.<sup>120</sup>

Die dabei handelnden Personen sind wenig öffentlich in Erscheinung getreten. Der Generaldirektor des Juristischen Dienstes des Rates, P i r i s, ist indessen keine völlig unbekannte Figur. Er ist in der Vergangenheit beispielsweise als Mitautor beim Tr u m p f - P i r i s -Bericht, einem Bericht über die Arbeitsweise des Rates in einer erweiterten Union,<sup>121</sup> in Erscheinung getreten. Ferner hat er sich verschiedentlich zum Thema Europäische Verfassung geäußert, unter Pseudonym,<sup>122</sup> aber

<sup>115</sup> Dokument CIG 1/07 v. 23. Juli 2007.

<sup>116</sup> Dokument CIG 2/07 v. 23. Juli 2007.

<sup>117</sup> Dokument CIG 3/07 v. 23. Juli 2007.

<sup>118</sup> CIG 1/1/07 REV 1; CIG 2/1/07 REV 1; CIG 3/1/07 REV 1, jeweils v. 5. Oktober 2007.

<sup>119</sup> S. oben Anm. 2.

<sup>120</sup> Dies gilt für sämtliche außerhalb des Mandats liegenden Wünsche.

<sup>121</sup> J. Tr u m p f / M. P i r i s, Die Arbeitsweise des Rates in einer erweiterten Union – Bericht der vom Generalsekretär des Rates eingesetzten Arbeitsgruppe v. 10.3.1999, SN 300/99.

<sup>122</sup> "Justus Lipsius" (nach der Bezeichnung des Ratsgebäudes), u.a. J. L i p s i u s, The 1996 Intergovernmental Conference, *European Law Review* 1995, 235. S. in diesem Kontext D. B e a c h, The

auch unter seinem eigenen Namen,<sup>123</sup> und dabei erkennen lassen, dass er das Europarecht auch ohne als Verfassung bezeichnetes Grunddokument in verfassungsrechtlichen Kategorien betrachtet.<sup>124</sup> Man kann daher davon ausgehen, dass es sich hier durchaus um einen Beamten mit Gestaltungswillen handelt. Dieser Gestaltungswille ist in den Arbeiten der Gruppe der Rechtsexperten aber nicht als kreative Weiterentwicklung des Mandates sichtbar geworden. Die Gestaltung lag in gewissem Sinne wahrscheinlich in dieser Konstellation eher darin, so eng wie möglich das Mandat einzuhalten.

Von deutscher Seite aus sind diese Treffen als Arbeitstreffen auf Beamtenebene begleitet worden, allerdings noch unterhalb der Ebene der Beamtenebene der *Focal Points*, die bei den Vorarbeiten im ersten Halbjahr 2007 die Konsens- und Dissenspunkte ausgelotet hatten. Es sind dabei keine Europarechtsspezialisten eingesetzt worden, sondern die für die Regierungskonferenz zuständigen Beamten im Auswärtigen Amt.

Trotz der politischen Vorgaben und der Einigung auf ein detailliertes Mandat ist es während der Regierungskonferenz zu Meinungsverschiedenheiten gekommen.<sup>125</sup> So ist bis zuletzt die Frage des Entscheidungsmodus im Rat durch die polnische Regierung thematisiert worden.<sup>126</sup> Die Frage der Sitzverteilung im Europäischen Parlament wurde von polnischer und spanischer Seite angesprochen.<sup>127</sup>

Auf britischer Seite hat es offenbar bis zuletzt Vorbehalte im Bereich der Zusammenarbeit in Justiz und Inneres gegeben, der derzeitigen dritten Säule. Im Kern geht es dabei wohl darum, einerseits die *Opt-out*-Möglichkeiten zu behalten, sich also von Bindungen lösen zu können, zugleich aber am Entscheidungsprozess in diesem Politikfeld so lange wie möglich mitwirken zu können.<sup>128</sup>

Die Lösung von der Grundrechte-Charta hat die britische Regierung zunehmend in eine schwierige Spagatlage gebracht, weil in Großbritannien insbesondere von Gewerkschaftsseite das Ausscheren aus der Grundrechte-Charta beanstandet

---

Unseen Hand In Treaty Reform Negotiations: The Role and Influence of the Council Secretariat, *Journal of European Public Policy* 2004, 408.

<sup>123</sup> J.-C. PIRIS, Hat die Europäische Union eine Verfassung – Braucht sie eine?, *Europarecht* 2000, 31; ders., *The Constitution for Europe, A Legal Analysis*, 2006.

<sup>124</sup> Es versteht sich ferner, dass ein solcher Akteur die Interessen der eigenen Institution, hier des Rates, besonders im Blick hat.

<sup>125</sup> S. dazu FAZ v. 1.9.2007, 6.

<sup>126</sup> S.o.

<sup>127</sup> Die Frage der EP-Sitze ist mit Blick auf kommende Erweiterungen von Bedeutung. Ab 2009 soll die Mandatszahl von derzeit 785 wieder auf 750 Mandate absinken. Das Europäische Parlament hat im Oktober 2007 auf Anfrage des Europäischen Rates einen Vorschlag zu den Einzelheiten unterbreitet. Jeder Mitgliedstaat soll mindestens sechs Abgeordnete haben (degressive Proportionalität), für Deutschland als größten Mitgliedstaat wird die Zahl der Mandate von 99 auf 96 reduziert. S. im Einzelnen EP-Dokument 20071001IPR11035. In der allerletzten Verhandlungsnacht am 18./19. Oktober 2007 gelang es Italien, einen zusätzlichen EP-Sitz zu erlangen, Dokument DS 869/07. Der 751. Abgeordnete ist der Präsident: Nach Art. 14 Abs 2 EUV-Liss. darf die Zahl der Abgeordneten 750 nicht überschreiten – zuzüglich des Präsidenten.

<sup>128</sup> Diese Zurückhaltung im Bereich Justiz/Inneres reicht zurück bis zum Vertrag von Maastricht.

wird.<sup>129</sup> Dass die regierungsseitig zuhause verbreitete Deutung, Großbritannien sei nicht an die europäischen Grundrechte gebunden, so nicht ganz stimmt, kann aber auch nicht offen gesagt werden, um sich nicht der Kritik der mächtigen Boulevardpresse auszusetzen.<sup>130</sup>

Insgesamt kann die Regierungskonferenz jedoch als erfolgreich eingeordnet werden, soweit es darum ging, das Mandat umzusetzen, das geschnürte Kompromisspaket geschlossen zu halten und offene oder verdeckte Nachverhandlungen zu unterbinden.

## IV. Einordnung und Ausblick

### 1. Formelle, aber nicht inhaltliche Beerdigung des Verfassungsvertrages

Der Vertrag über eine Verfassung für Europa hat mehr als zwei Jahre lang einen Konvent und eine Regierungskonferenz beschäftigt. Er ist dann in 18 Mitgliedstaaten durch teilweise aufwändige innerstaatliche Ratifikationsverfahren gebilligt worden. Er ist Gegenstand einer Reihe von Verfassungsgerichtsverfahren gewesen.<sup>131</sup> Er wird nach alledem gleichwohl niemals in Kraft treten, sondern als Europarechtsgeschichte abgelegt werden. Dies gilt jedoch nur für das konkrete Dokument. An die Stelle des Verfassungsvertrages tritt ein Reformvertrag, der anstatt eines neuen Gesamttextes Änderungen an den bestehenden Verträgen vornimmt. Diese Änderungen entsprechen in ihrem normativen Gehalt nahezu vollständig dem Verfassungsvertrag. Man könnte fast von einer ausschließlich redaktionellen Umarbeitung sprechen, wären da nicht eine Reihe von materiellen Änderungen beispielsweise bei den Themen Klima und Energiesicherheit.

Ob man all dies als trickreiche Umetikettierung oder als konsequente Fortentwicklung des Primärrechts einordnet, wird sicherlich auch von der Grundeinstellung zum Gesamtvorhaben europäische Integration abhängen. Der Reformvertrag muss allerdings in allen Mitgliedstaaten ratifiziert werden, dabei wird auch das Urteil sowohl über die Plausibilität als auch über die Legitimität des gewählten Vor-

<sup>129</sup> Vgl. die von der polnischen Regierung abgegebene Erklärung Nr. 53, CIG 3/1/07 REV 1 v. 5.10.2007, s. oben Anm. 44.

<sup>130</sup> Hier spielen weitere innenpolitische Faktoren wie der Wechsel von Blair zu Brown im Amt des Regierungschefs eine Rolle. S. in diesem Kontext den Bericht des House of Commons European Scrutiny Committee, HC 1014, Ziffer 58, wo dann doch zugegeben wird, dass es nicht gelungen ist, der Charta jegliche Rechtswirkung in Großbritannien zu nehmen.

<sup>131</sup> S. insbesondere das spanische Tribunal Constitucional 6603/2004, Entscheidung 1/2004, sowie den französischen Conseil constitutionnel, Entscheidung 2004/505 DC, *Traité établissant une Constitution pour l'Europe*, Journal Officiel No. 273 v. 24.11.2004, 1985. Näher dazu F. C. Mayer, *Europarecht als französisches Verfassungsrecht*, EuR 2004, 925; zu der spanischen Entscheidung A. Becker, *Vorrang versus Vorherrschaft*, Anmerkung zum Urteil des spanischen Tribunal Constitucional DTC 1/2004, EuR 2005, 353.

gehens gesprochen werden. Insofern lässt sich der gewählte Ausweg aus der Verfassungskrise nicht beanstanden.

Eine echte Gefahr für die Rechtskultur und die Konzeption einer Rechtsgemeinschaft stellt demgegenüber der Umgang einiger Regierungen mit dem Verfassungsvertrag nach der Unterzeichnung im Oktober 2004 dar. Schon die Wiener Vertragsrechtskonvention misst bereits der Vertragsunterzeichnung einen rechtlichen Bindungsgehalt zu.<sup>132</sup> Dies spiegelt, dass in der Unterzeichnung jedenfalls eine politische Willenserklärung zum Ausdruck kommt, einen Vertrag ernsthaft ratifizieren zu wollen. Es handelt sich bei einer solchen Unterzeichnung also nicht um eine völlig beliebige Handlung. Die insbesondere aus Großbritannien und aus Polen nach der Unterzeichnung des Verfassungsvertrages und nach den negativen Referenden zum Ausdruck gebrachte Haltung nährt jedoch Zweifel an der Ernsthaftigkeit des Bindungswillens dieser Mitgliedstaaten. Insbesondere die im Reformvertrag durch ein Protokoll erzwungene Abstandnahme von einer im Oktober 2004 ja bereits unterzeichneten Grundrechte-Charta, bei der von Anfang an – im ersten Konvent, im zweiten Konvent, in der Regierungskonferenz 2003/2004 – insbesondere auf britische Einwände hin immer wieder Kompromisse eingegangen wurden, um Großbritannien die Unterzeichnung des Vertrages zu ermöglichen, ist weniger von den materiellen Folgen<sup>133</sup> als von der Vorgehensweise her problematisch: Auch wenn aus Sicht der jeweiligen Mitgliedstaaten auf kurze Sicht der Vorteil einer Verteidigung tatsächlicher oder empfundener eigener Interessen gelingt, so wird doch die Verlässlichkeit von zwischen den Mitgliedstaaten ausgehandelten Kompromissen, seien sie politischer oder rechtlicher Natur, durch solches Verhalten ganz grundsätzlich in Frage gestellt und solche Kompromisse wertlos gemacht.

## 2. Une constitution longue et obscure?

Aus Sicht der Bürger liegt der Einwand nahe, dass der Reformvertrag ein hohes Maß an Intransparenz aufweist, noch unübersichtlicher und unklarer als der Verfassungsvertrag erscheint und für den Nichtexperten schlicht nicht verständlich ist, zumal die im Verfassungsvertrag vorgesehenen Überschriften zu jedem Artikel wegfallen.

Befragt man dagegen Europarechtler, so ergibt sich, dass aus Sicht der Experten der Reformvertrag eher besser zugänglich ist als der Verfassungsvertrag – eben weil er an den bestehenden Texten ansetzt und die Änderungen für die Eingeweihten auf dieser Grundlage gut nachvollziehbar sind. Die Frage der Nummerierung spielt hier sicherlich eine Rolle. Durch eine Neunummerierung nach Vertragsänderung

---

<sup>132</sup> Art. 18 WVRK, Frustrationsverbot. S. dazu aus jüngerer Zeit die Diskussion um die Unterzeichnung des Römischen Statuts (Internationaler Strafgerichtshof) durch die USA, von der sich die US-Regierung nach einiger Zeit distanzierte, C. A. Bradley, U.S. Announces Intent Not to Ratify International Criminal Court Treaty, ASIL Insights May 2002.

<sup>133</sup> S. bereits oben dazu, dass Großbritannien der europaverfassungsrechtlichen Verpflichtung auf und der Bindung an Grundrechte nicht enttrinnen kann.

werden Kontinuitätslinien naturgemäß schwieriger zu verfolgen, wie sich bereits 1997 mit dem Vertrag von Amsterdam gezeigt hat.<sup>134</sup> Der Vertrag von Lissabon ist als Änderungsvertrag angelegt, der in die bestehende Artikelnummerierung Artikel einfügt (9b, 9c usw.). Dies ist im Abgleich mit dem geltenden Recht noch gut nachverfolgbar. Allerdings wird durch Art. 5 des Vertrags von Lissabon gleichsam an diese Änderungen anschließend eine neue kontinuierliche Nummerierung angeordnet. Dadurch wird die Nachvollziehbarkeit der Änderungen am bisherigen Recht wieder erheblich erschwert, weil nun in den Vertragstexten ein Nebeneinander von Nummerierungen besteht: es findet sich die Nummerierung des EU-Vertrags bzw. EG-Vertrags in der Fassung des Vertrages von Nizza, im Vertragstext des Vertrags von Lissabon die Nummerierung nach Änderung durch Einfügungen und Modifikationen mit zahlreichen Buchstabenzusätzen, und schließlich die neue durchlaufende Nummerierung, die Artikel 5 des Vertrags von Lissabon anordnet. Daneben wird gelegentlich auf die Artikelnummern des Verfassungsvertrages Bezug genommen. Immerhin wird durch Konkordanztabellen, wie sie u.a. auch dem Zustimmungsgeszentwurf der Bundesregierung beigelegt sind, der Zugang zu den Änderungen möglich.

Zwar gebietet das Rechtsstaatsprinzip ein Minimum an Normtransparenz und Zugänglichkeit. Aber auch das deutsche Bürgerliche Gesetzbuch ist ohne sachkundige Anleitung nicht aus sich heraus verständlich. Nun lässt sich für Verfassungstexte ein besonderes Maß an Zugänglichkeit fordern, aber auch hier wird man beispielsweise beim Grundgesetz sofort feststellen können, dass auch Verfassungen als Rechtstexte für Nichtjuristen nie vollständig erfassbar sein können und damit verschiedene Ebenen an Komplexität und Zugänglichkeit aufweisen. So verhält es sich auch mit dem europäischen Verfassungsrecht.

“*Courte et obscure*”, kurz und dunkel, wird als Maßstab für eine gelungene Verfassung gelegentlich vorgeschlagen.<sup>135</sup> Europäisches Verfassungsrecht kann nicht kurz sein. Verfassungsvertrag wie Reformvertrag haben deswegen einen erheblichen Umfang, weil nur so die vielfältigen Interessen der an der europäischen Integration Beteiligten gewahrt sind. Man mag daher die Europäische Verfassung mit dem Reformvertrag als “*longe et obscure*” bezeichnen. Die Obskürität ist aber wohl doch zuvörderst abhängig von der Vertrautheit mit dem europäischen Recht.

<sup>134</sup> Die Neunummerierung der Vertragsartikel des Primärrechts mag als technische Einzelheit erscheinen. Tatsächlich werden mit einer solchen Neunummerierung zwangsläufig ältere Schichten des Schrifttums faktisch in den Hintergrund gedrängt.

<sup>135</sup> “Il faut qu’une constitution soit courte et obscure. Elle doit être faite de manière à ne pas gêner l’action du gouvernement.” (Napoléon I, <<http://www.proverbes-citations.com/napoleon.htm>>). Dass eine Verfassung möglichst “*courte et obscure*” oder “*brève et obscure*” (kurz und dunkel) sein möge, soll neben Napoleon auch Charles de Gaulle gesagt haben, dieser Ausspruch versinnbildlicht ein bestimmtes Verfassungsverständnis, das weniger auf Recht als auf Politik setzt.

### 3. Ist nach der Regierungskonferenz vor der Regierungskonferenz?

Die politische Einigung über den Reformvertrag und seine Unterzeichnung sind keine Gewähr für dessen Bestand. Sowohl der EVG-Vertrag von 1954 wie auch 60 Jahre später der Vertrag über eine Verfassung für Europa sind nicht über die Ratifikationshürde gelangt, letzterer ist an Referenden gescheitert.

Der Reformvertrag jedenfalls wird schon deswegen nicht an einem Referendum in Frankreich oder den Niederlanden scheitern, weil dort keine Referenden mehr vorgesehen sind.<sup>136</sup> Ein Referendum wird es nach derzeitigem Stand nur in Irland geben müssen, weil dies durch die Verfassung zwingend vorgesehen ist.<sup>137</sup>

Die parlamentarischen Ratifikationen scheinen aus derzeitiger Sicht kalkulierbarer. Gleichwohl: Was an dem Reformvertrag zu beanstanden ist, ist der Umstand, dass keinerlei Reserveplan für den Fall des Scheiterns auch dieses Vertrages in der Ratifikation in einem oder mehreren Mitgliedstaaten vorgesehen ist. Eine politische Übereinkunft, die eine neuerliche Hängepartie verhindern würde, indem für den Fall des (erneuten) Scheiterns der Ratifikation der jeweilige Mitgliedstaat den Austritt aus der EU als Konsequenz annähme, gibt es nicht.<sup>138</sup>

Nicht zu unterschätzen sind im Übrigen – einmal mehr – die möglicherweise vor dem ein oder anderen mitgliedstaatlichen Verfassungsgericht zu überstehenden Scharmützel.<sup>139</sup> Die weichste Stelle des Reformvertrages dürfte dabei die Frage des Vorrangs sein. Zwar ist der Vertragsartikel zum Vorrang aus dem Verfassungsvertrag im Vertrag von Lissabon nicht mehr enthalten. Die bereits dem Verfassungsvertrag beigefügte auslegende Erklärung zum Vorrangprinzip hat indessen als Erklärung Nr. 17 überlebt, und damals wie heute scheinen die Mitgliedstaaten sich in dieser Erklärung die Vorrangrechtsprechung des EuGH zu eigen zu machen – ohne jede Einschränkung.

Freilich wird hier stets argumentiert werden können, dass der Reformvertrag nicht über den Status quo hinausreicht. Und für diesen Status quo hat das Europäische Verfassungsrecht mit den Figuren des Anwendungs- gegenüber dem Geltungsvorrang bzw. der Unterscheidung von hierarchischer Suprematie (*supremacy*) gegenüber Primat (*primacy*) des Europarechts tragfähige Konzepte entwickelt.<sup>140</sup>

<sup>136</sup> Siehe dazu die Mitteilung der niederländischen Regierung auf ein Gutachten des Staatsrates hin, Kamerbrief inzake nader rapport m.b.t. het advies van de Raad van State inzake herziening Europese Verdragen, 21.9. 2007.

<sup>137</sup> Insbesondere in Großbritannien ist anders als für den Verfassungsvertrag derzeit mit dem Argument, es gehe nun nicht mehr um Verfassung, kein Referendum mehr vorgesehen.

<sup>138</sup> Durchaus denkbar wäre die Einführung einer Vertragsänderung mit Mehrheit der Mitgliedstaaten, wie man sie von großen multilateralen Vertragswerken im Völkerrecht durchaus kennt, s. nur Art. 108 ff. UN-Charta – einen Austritt ermöglicht nun aber auch der Reformvertrag (Art. 50 EUV-Liss.). Als Ausgleich können "überstimmte" Staaten die UNO verlassen.

<sup>139</sup> Zu erinnern ist daran, dass etwa in Deutschland der Bundestagsabgeordnete Gauweiler gegen das Zustimmungsgesetz zum VVE Verfassungsbeschwerde und Organklage u.a. mit dem Argument der "Staatswidrigkeit" des VVE erhoben hatte (2 BvR 839/05 und 2 BvE 2/05).

<sup>140</sup> S. dazu beispielsweise die Entscheidungen des spanischen Tribunal Constitucional und des französischen Conseil constitutionnel, weitere Nachweise bei Mayer (Anm. 31), 87.

#### 4. Braucht Europa einen Reformvertrag wirklich?

Nicht nur weil Ratifikationsprobleme nicht ausgeschlossen und auch nicht auszuschließen sind, lässt sich fragen, worin genau eigentlich der Mehrwert des Reformvertrags gegenüber dem geltenden Recht liegt. Auf das Verfassungsetikett des Verfassungsvertrages konnte man offenbar ohne weiteres verzichten, auf die Grundrechte-Charta kommt es wohl auch nicht entscheidend an, wie der polnische und britische Sonderweg suggeriert. Sogar die Frage, ob die doppelte Mehrheit oder die Gewichtung der Mitgliedstaaten nach dem Vertrag von Nizza gilt, scheint weniger existenziell, als die Auseinandersetzungen mit Polen vermuten lassen.<sup>141</sup> Zudem ist 2004/2007 eine Erweiterung um zwölf Mitgliedstaaten ohne umfassende Reform auf der Grundlage des geltenden Primärrechts erfolgt und die Union ist nicht sofort abgestürzt.<sup>142</sup>

Hier ist jedoch an die ursprüngliche Motivation für den Verfassungsvertrag zu erinnern und an die Zielsetzung, die Voraussetzungen für eine erweiterte Union zu schaffen: Funktions- und Handlungsfähigkeit. Aus den Institutionen wird durchaus von einer schleichenden Verschlechterung der Handlungsfähigkeit berichtet (Sinkflug). Es kann also davon ausgegangen werden, dass sich an der dringenden Erforderlichkeit einer Reform der rechtlichen Grundlagen der europäischen Integration nichts verändert hat.

Im Kern betrifft dies den Übergang von der Einstimmigkeit zur (qualifizierten) Mehrheitsentscheidung im Rat, unter voller Mitentscheidung des Europäischen Parlamentes. In der Festlegung dieses Verfahrens als Regelverfahren bei der Gesetzgebung und der Ausdehnung des Anwendungsbereichs der Mehrheitsentscheidung liegt, bei allen fortbestehenden Ausnahmeregelungen und Schwächen des Reformvertrags, der eigentliche Mehrwert des Reformvertrages.

Die Preisgabe der Einstimmigkeit und damit der Blockademöglichkeit ist es, die den mitgliedstaatlichen Regierungen so schwer fällt, und die sich seit nunmehr über 20 Jahren als zentrales Problem des Reformprozesses darstellt. Und hier bringt der Reformvertrag entscheidende Fortschritte.<sup>143</sup>

<sup>141</sup> S. dazu oben Text bei Anm. 104.

<sup>142</sup> Erkenntnisse der empirischen Sozialwissenschaften zur Handlungsfähigkeit unter den Bedingungen der 25 bzw. 27 Mitgliedstaaten liegen kaum vor. S. aber aus jüngerer Zeit für den Rat etwa F. Hayes-Renshaw/W. van Aken/H. Wallace, When and Why the EU Council of Ministers Votes Explicitly, JCMS 2006, 161. Studien zur Handlungsfähigkeit des EuGH oder des EP unter den Bedingungen von 27 Mitgliedstaaten bestehen nicht.

<sup>143</sup> Die Dauer des gewissermaßen auf Einstimmigkeit angewiesenen Reformprozesses – alle Mitgliedstaaten müssen einer Vertragsänderung zustimmen – zeigt sehr deutlich, wie mühsam an der Grenze zur Paralyse Gestaltungsvorhaben mit 27 und mehr Mitgliedstaaten sind.

## 5. Schlussbetrachtung: Hat die EU denn nun eine Verfassung oder nicht?

Aus Sicht der Europarechtswissenschaft hat die europäische Integration schon heute Verfassungsdimensionen erreicht. Dass sich das Europarecht in vielerlei Hinsicht besser mit den Werkzeugen und Methoden des Verfassungsrechts erschließt als mit denen des Völkerrechts, begegnet immer weniger Einwänden. So gesehen kam es auf die Bezeichnung "Verfassungsvertrag" nicht entscheidend an. Schon heute lässt sich von Europäischem Verfassungsrecht sprechen,<sup>144</sup> durch den Reformvertrag würde das Europäische Verfassungsrecht fortgeschrieben.

Auf einer anderen Ebene ist die Frage der gefühlten Verfassung angesiedelt: Fragt man außerhalb des Fachdiskurses nach der europäischen Verfassung, werden sehr schnell Dinge wie europäischer Zentralstaat, Ende der Nationalstaatlichkeit usw. ins Spiel gebracht.

Die differenzierte Konzeption einer europäischen Verfassung ohne europäischen Staat ist nicht ohne weiteres populisierbar. Dies war sicherlich eines der Defizite im Ringen um den Verfassungsvertrag in Frankreich und den Niederlanden. Konkret bedeutet dies, dass der Reformvertrag die Schere zwischen gefühlter und rechtlicher Verfassungsbetrachtung wieder auseinander bringt. Dies ist aber deswegen unproblematisch, weil das populäre Verfassungsbild sich am nationalstaatlichen Verfassungsbild orientiert, und um dieses Verfassungskonzept geht es im Europäischen Verfassungsrecht gerade nicht.<sup>145</sup>

Auch die verfassungsrechtliche Sichtweise kann freilich den Umstand nicht völlig ausblenden, dass im Verlaufe der letzten Jahre und immer wieder bei den konkreten Weichenstellungen im Reformprozess sehr unterschiedliche Zielvorstellungen im Hinblick darauf, was die europäische Integration ausmacht, offenkundig geworden sind. Allerdings wäre es eine Verkürzung, aus der Europaskepsis in einzelnen Mitgliedstaaten eine breite und grundsätzliche Ablehnung der rechtlichen Verfassungsbetrachtung ableiten zu wollen. Hier geht es letztlich um Mehrheitskonstellationen, und dass die Mehrheit der Mitgliedstaaten und auch Mehrheiten in den Mitgliedstaaten an einer vertieften, eigengearteten, den klassischen Nationalstaat einhegenden und auffangenden, zugleich ihn transformierenden und in Zeiten der Globalisierung erst wieder handlungsfähig machenden europäischen Integration festhalten will, hat der Ratifizierungsversuch zum Verfassungsvertrag durchaus

---

<sup>144</sup> Europäisches Verfassungsrecht, Europäische Mehrebenenverfassung und Verfassungsverbund (s. dazu I. Pernice, *Europäisches und nationales Verfassungsrecht*, VVDStRL 60 (2001), 163) sind heute weithin etablierte Begriffe. S. dazu auch F. C. Mayer, *Europäische Verfassungsgerichtsbarkeit. Gerichtliche Letztentscheidung im europäischen Mehrebenensystem*, in: A. v. Bogdandy (Hrsg.), *Europäisches Verfassungsrecht*, 2003, 229.

<sup>145</sup> Die Mahnung, das europäische Konstrukt, welches gerade zur Überwindung der Auswüchse und Defekte des Nationalstaates, wie sie im 20. Jahrhundert offenbar geworden sind, geschaffen wurde, nicht in den Schablonen eben dieses Nationalstaates zu denken, ist einer der roten Fäden in den Arbeiten J.H.H. Weilers, s. etwa J.H.H. Weiler, *Federalism Without Constitutionalism: Europe's Sonderweg*, in: K. Nicolaidis/R. Howse (Hrsg.), *The Federal Vision*, 2001, 54.

belegt. Diejenigen, die dazu anderer Ansicht sind, sind weder gezwungen, in der EU zu verbleiben noch ihr beizutreten.

Auf einer konkreten Ebene unterhalb der großen Fragen von Austritt oder Beitritt teilen zahlreiche Beobachter die Einschätzung, dass – sollte der Reformvertrag in Kraft treten – dies für lange Zeit die letzte große Vertragsänderung war, die in einem Konsensverfahren von 27 oder gar mehr Mitgliedstaaten möglich ist. Sicherlich wird bei etwaigen Erweiterungen die Gelegenheit entstehen, neben den beitriffsbedingten Änderungen auch kleinere Begrädnungen am Primärrecht vorzunehmen. Eine umfassende Reform des Primärrechts ist aber auf absehbare Zeit nicht realistisch. Dabei wäre eine kritische Durchsicht des derzeit geltenden Primärrechts, das in Teilen noch aus den 50er Jahren stammt und durchaus reformbedürftig ist, tatsächlich notwendig. Sie hat im Verfassungsprozess, der auf institutionelle und strukturelle Fragen ausgerichtet war, nicht stattgefunden.<sup>146</sup>

Es wird für die Reform an diesen Stellen damit entscheidend auf die Rechtsanwendung ankommen.<sup>147</sup> Dies rückt den EuGH in eine noch wichtigere Position. Ob er dabei weiter seine Rolle als Hüter und als Motor der Integration spielen kann wie bisher, ist offen.

Einerseits macht sich auch im EuGH bemerkbar, dass es viel schwieriger ist, mit mehr als zwei Dutzend Richtern in einem Plenum einen Konsens zu organisieren als mit einigen wenigen Richtern.<sup>148</sup> Neuausrichtungen der Rechtsprechung dürften unter diesen Bedingungen immer seltener gelingen.

Zum anderen steht der EuGH mittlerweile im hellen Rampenlicht, ist längst nicht mehr nach dem berühmten Ausspruch von Eric Stein *“Tucked away in the fairyland Duchy of Luxembourg and blessed ... with benign neglect by the powers that be and the mass media”*.<sup>149</sup> Er ist als Akteur in der europäischen Integration identifiziert und steht unter immer intensiverer politischer Beobachtung. Dies hat sich jüngst unter österreichischer Präsidentschaft gezeigt, sicherlich mit veranlasst durch das EuGH-Urteil zum Hochschulzugang in Österreich.<sup>150</sup>

<sup>146</sup> Etliche dogmatische Figuren des Europarechts, von der unmittelbaren Geltung des Europarechts über dessen Vorrang bis zur unmittelbaren Anwendbarkeit von Richtlinien ebenso wie die Konzeption der Grundfreiheiten als Diskriminierungs- und Beschränkungsverbote oder die ungeschriebenen Rechtfertigungsgründe für Beeinträchtigungen der Grundfreiheiten sind durch den EuGH richterrechtlich entwickelt worden. S. für ein besonders anschauliches Beispiel von dogmatisch inkonsistenter Rechtsprechung etwa die Entscheidung EuGH Rs. C-379/98, *Preussen Elektra*, Slg. 2001 I-2099, soweit dort die Rechtfertigung einer den Warenverkehr beeinträchtigenden diskriminierenden Maßnahme durch Gründe des Umweltschutzes erfolgt.

<sup>147</sup> S. in diesem Kontext die teilweise weitreichenden Vorschläge der Kommission in ihrer Mitteilung *“Ein Europa der Ergebnisse/Anwendung des Gemeinschaftsrechts”*, KOM(2007) 502 endgültig v. 5.9.2007.

<sup>148</sup> Aus dem Kreise der Richter und Generalanwälte wird geschildert, wie der entscheidende qualitative Sprung für die eingeschränkte soziale Interaktion in der Diskussion untereinander ab einer bestimmten zahlenmäßigen Größe der Runde das Erfordernis der Einführung von Mikrofonen war.

<sup>149</sup> E. Stein, *Lawyers, Judges and the Making of a Transnational Constitution*, 75 AJIL 1981, 1.

<sup>150</sup> EuGH Rs. C-147/03, *Kommission gegen Österreich*, Slg. 2005, I-5969, eine Kammerentscheidung, die sicherlich nicht zu den glücklichsten Entscheidungen des EuGH gehört. Sie ignoriert nämlich im Ergebnis die zwischen Deutschland und Österreich bestehende Besonderheit einer weitgehend

Die europäische Integration wird sich als Rechtsgemeinschaft in Anbetracht dieser Entwicklungen unter den Bedingungen einer Union mit 27 und mehr Mitgliedstaaten also mit oder ohne Reformvertrag neu bewähren müssen.

---

ähnlichen soziokulturellen Textur (insbesondere Sprache) aneinander angrenzender sehr unterschiedlich großer Staaten, was die tatsächliche Mobilität deutscher Unionsbürger in Richtung Österreich in einem Maße ermöglicht, dass ein unbeschränktes Diskriminierungsverbot beim Hochschulzugang für Österreich bedrohlich wirken muss. Möglicherweise zeigt sich hier das Problem, dass die soziale Akzeptanz der Grundidee des europarechtlichen Verbotes der Diskriminierung aufgrund der Staatsangehörigkeit in einem Mitgliedstaat noch immer davon abhängt, dass nicht faktisch in einem bestimmten Bereich Einheimische gar keine Zugangs- oder Betätigungschance mehr haben.

ZaöRV 67 (2007)

## Anhang

### Dokumentation: Schlussfolgerungen des Vorsitzes der Tagung des Europäischen Rates in Brüssel am 21. und 22. Juni 2007 (Auszüge), Mandat für die Regierungskonferenz 2007\*

[...]

6. Mit dem zweifachen Ziel, einen Beitrag zum Alltagsleben der Bürger zu leisten und die künftige Handlungsfähigkeit der Europäischen Union zu sichern, hat der Europäische Rat heute die folgenden Schlussfolgerungen angenommen.

7. Der Europäische Rat betont, dass es von entscheidender Bedeutung ist, die Kommunikation mit den europäischen Bürgern zu verstärken, indem sie uneingeschränkt und umfassend über die Europäische Union informiert und in einen ständigen Dialog einbezogen werden. Dies wird während der bevorstehenden Regierungskonferenz und des Ratifizierungsprozesses besonders wichtig sein.

#### I. Prozess der Vertragsreform

8. Der Europäische Rat ist sich darin einig, dass nun, nachdem in der Union zwei Jahre lang Ungewissheit über den Fortgang der Verfassungsreform geherrscht hat, der Zeitpunkt gekommen ist, diese Frage zu klären und die Union weiter voranzubringen. Die Reflexionsphase hat in der Zwischenzeit Gelegenheit zu einer

---

\* Ratsdokument 11177/07 (CONCL 2). Die Schlussfolgerungen enthalten als Anlage I lediglich den "Entwurf" des Mandats für die Regierungskonferenz, weil Änderungsvorschläge nach dem Vertragsänderungsverfahren des Art. 48 EU von einem Mitgliedstaat oder der Kommission vorgelegt werden müssen (s. unten). Der hier wiedergegebene Text des Mandats beruht auf der fehlerbereinigten Fassung des Mandats in Ratsdokument 11218/07. Änderungen im Vergleich zum Mandatsentwurf der Bundesregierung (Dokument SN 3116/2/07 REV 2), die in den Schlussverhandlungen um das Mandat eingefügt worden sind und dementsprechend Hinweise auf besonders umstrittene Punkte geben, sind mit <...> gekennzeichnet und hervorgehoben, soweit es sich nicht um offenkundige Fehlerkorrekturen oder technische Anpassungen handelt. Der Entwurf wurde trotz Sperrvermerks innerhalb kürzester Zeit durch Europaaktivisten mit Hinweis auf das Erfordernis einer transparenten Debatte im Internet verfügbar gemacht. Verweise im Text des Mandats beziehen sich entweder noch auf den Verfassungsvertrag (Art. I-..., III-...) meist im Original in eckige Klammern gesetzt) oder auf die noch nicht neu durchnummerierten Verträge. Konkordanztabellen, denen sich insbesondere die Artikel nach Neunummerierung entnehmen lassen, finden sich in ABl. EU Nr. C 306 v. 17.12.2007 oder BR-Drs. 928/07 v. 20.12.2007. Für die Endfassungen der Verträge ist verschiedentlich die deutsche Sprachfassung geringfügig geglättet worden, so dass sich geringfügige Abweichungen zwischen dem hier abgedruckten Mandatstext und dem am 13. Dezember 2007 unterzeichneten Vertragstext ergeben haben. S. zur unübersichtlichen Versionsgeschichte der deutschen Sprachfassung auch Anm. 14. Insbesondere enthält der förmliche Vorschlag zur Vertragsänderung, Ratsdokument 11222/07, in der deutschen Fassung Übersetzungsfehler beim Protokoll zur Grundrechte-Charta (s. oben Text bei Anm. 48).

breiten öffentlichen Diskussion gegeben und dazu beigetragen, die Voraussetzungen für eine Lösung zu schaffen.

9. Vor diesem Hintergrund begrüßt der Europäische Rat den Bericht, den der Vorsitz entsprechend dem ihm im Juni 2006 erteilten Mandat erstellt hat (Dok. 10659/07), und stimmt darin überein, dass eine zügige Lösung dieser Frage eine Priorität darstellt.

10. Der Europäische Rat kommt überein, zu diesem Zweck eine Regierungskonferenz einzuberufen, und ersucht den Vorsitz, unverzüglich die dazu erforderlichen Schritte nach Artikel 48 EUV einzuleiten, damit die Regierungskonferenz vor Ende Juli beginnen kann, sobald die rechtlichen Voraussetzungen erfüllt sind.

11. Die Regierungskonferenz wird ihre Arbeit gemäß dem in Anlage I dieser Schlussfolgerungen enthaltenen Mandat durchführen. Der Europäische Rat ersucht den künftigen Vorsitz, gemäß dem Mandat einen Vertragsentwurf zu erstellen und diesen Entwurf der Regierungskonferenz gleich zu Beginn ihrer Arbeiten zu unterbreiten. Die Regierungskonferenz wird ihre Arbeit so schnell wie möglich, auf jeden Fall jedoch vor Ende des Jahres 2007 abschließen, damit genügend Zeit bleibt, um den hieraus hervorgehenden Vertrag vor den Wahlen zum Europäischen Parlament im Juni 2009 zu ratifizieren.

12. Die Gesamtverantwortung für die Regierungskonferenz wird bei den Staats- und Regierungschefs liegen, die von den Mitgliedern des Rates (Allgemeine Angelegenheiten und Außenbeziehungen) unterstützt werden. Der Vertreter der Kommission wird an der Konferenz teilnehmen. Das Europäische Parlament wird eng in die Arbeit der Konferenz einbezogen und daran beteiligt. Das Generalsekretariat des Rates wird die Sekretariatsaufgaben für die Konferenz wahrnehmen.

13. Nach Anhörung des Präsidenten des Europäischen Parlaments ersucht der Europäische Rat das Europäische Parlament, bis Oktober 2007 einen Entwurf der in dem auf der RK 2004 vereinbarten Protokoll 34 vorgesehenen Initiative vorzulegen, um rechtzeitig vor den Wahlen im Jahr 2009 den Weg für eine Regelung der Frage der künftigen Zusammensetzung des Europäischen Parlaments zu ebnen.

14. Der kommende Vorsitz wird ersucht, dafür Sorge zu tragen, dass die Bewerberländer während der gesamten Dauer der Regierungskonferenz umfassend und regelmäßig unterrichtet werden.

[...]

## Anlage I: Entwurf des Mandats für die Regierungskonferenz

Das vorliegende Mandat wird die ausschließliche Grundlage und den ausschließlichen Rahmen für die Arbeit der Regierungskonferenz (RK) darstellen, die gemäß Nummer 10 der Schlussfolgerungen des Europäischen Rates einberufen wird.

### I. Allgemeine Bemerkungen

1. Die RK wird gebeten, einen Vertrag (nachstehend "Reformvertrag" genannt) zur Änderung der bestehenden Verträge auszuarbeiten, damit die Effizienz und die demokratische Legitimität der erweiterten Union sowie die Kohärenz ihres auswärtigen Handelns erhöht werden können. Das Verfassungskonzept, das darin bestand, alle bestehenden Verträge aufzuheben und durch einen einheitlichen Text mit der Bezeichnung "Verfassung" zu ersetzen, wird aufgegeben. Mit dem Reformvertrag sollen in die bestehenden Verträge, die weiterhin in Kraft bleiben, die auf die RK 2004 zurückgehenden Neuerungen in der nachstehend im Einzelnen beschriebenen Weise eingearbeitet werden.

2. Der Reformvertrag wird zwei wesentliche Artikel enthalten, mit denen der Vertrag über die Europäische Union (EUV) bzw. der Vertrag zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft (EGV) geändert werden. Der EUV wird seine derzeitige Bezeichnung behalten und der EGV wird Vertrag über die Arbeitsweise der Union genannt werden; die Union erhält eine einheitliche Rechtspersönlichkeit. Der Ausdruck "Gemeinschaft" wird durchgängig durch den Ausdruck "Union" ersetzt; es wird festgehalten, dass die beiden Verträge die Verträge bilden, auf denen die Union beruht, und dass die Union an die Stelle der Gemeinschaft tritt, deren Nachfolgerin sie ist. Weitere Artikel werden die üblichen Vorschriften über die Ratifikation und das Inkrafttreten sowie Übergangsregelungen enthalten. Die auf der RK 2004 vereinbarten technischen Änderungen am Euratom-Vertrag und an den bestehenden Protokollen werden im Wege von Protokollen vorgenommen, die dem Reformvertrag beigelegt werden.

3. Der EUV und der Vertrag über die Arbeitsweise der Union werden keinen Verfassungscharakter haben. Die in den Verträgen insgesamt verwendete Begrifflichkeit wird diese Änderung widerspiegeln: der Ausdruck "Verfassung" wird nicht verwendet, der "Außenminister der Union" wird <"Hoher Vertreter der Union für Außen- und Sicherheitspolitik"><sup>151</sup> genannt und die Bezeichnungen "Gesetz" und "Rahmengesetz" werden aufgegeben, wobei die bestehenden Bezeichnungen "Verordnung", "Richtlinie" und "Entscheidung" (bzw. "Beschluss") beibehalten werden. Ebenso werden die geänderten Verträge keinen Artikel enthalten,

---

<sup>151</sup> Einfügung in den Schlussverhandlungen.

in dem die Symbole der EU wie Flagge, Hymne und Leitspruch erwähnt werden. Was den Vorrang des EU-Rechts anbelangt, so wird die RK eine Erklärung verabschieden, in der auf die bestehende Rechtsprechung des Gerichtshofs der EU verwiesen wird.

[Fußnote: Zwar wird der Artikel über den Vorrang des Unionsrechts im EUV nicht wieder aufgegriffen, aber die RK wird die folgende Erklärung vereinbaren: "Die Konferenz weist darauf hin, dass die Verträge und das von der Union auf der Grundlage der Verträge gesetzte Recht im Einklang mit der ständigen Rechtsprechung des Gerichtshofs der EU unter den in dieser Rechtsprechung festgelegten Bedingungen Vorrang vor dem Recht der Mitgliedstaaten haben." <Darüber hinaus wird das Gutachten des Juristischen Dienstes des Rates (Dok. 11197/07) der Schlussakte der Konferenz beigefügt.><sup>152</sup>

4. Was die inhaltlichen Änderungen an den bestehenden Verträgen anbelangt, so werden die auf die RK 2004 zurückgehenden Neuerungen so, wie es in diesem Mandat angegeben ist, in den EUV und den Vertrag über die Arbeitsweise der Union eingearbeitet. Änderungen an diesen Neuerungen, die sich aufgrund der in den vergangenen sechs Monaten mit den Mitgliedstaaten geführten Konsultationen ergeben, sind nachstehend eindeutig angegeben. Sie betreffen insbesondere die jeweiligen Zuständigkeiten der EU und der Mitgliedstaaten und deren Abgrenzung, die Besonderheiten der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik, die verstärkte Rolle der nationalen Parlamente, die Behandlung der Charta der Grundrechte und einen Mechanismus im Bereich der polizeilichen und justiziellen Zusammenarbeit in Strafsachen, der es ermöglicht, dass Mitgliedstaaten bei einem bestimmten Rechtsakt voranschreiten, während andere sich nicht beteiligen.

## II. Änderungen des EU-Vertrags

5. Artikel 1 des Reformvertrags wird die Änderungen des derzeitigen EUV enthalten.

Sofern in diesem Mandat nichts anderes angegeben ist, bleibt der Text des bestehenden Vertrags unverändert.

6. Der Text des auf der RK 2004 vereinbarten ersten Erwägungsgrunds wird als zweiter Erwägungsgrund in die Präambel eingefügt.

7. Der EUV wird in 6 Titel untergliedert: Gemeinsame Bestimmungen (I), Bestimmungen über demokratische Grundsätze (II), Bestimmungen über die Organe (III), Bestimmungen über eine verstärkte Zusammenarbeit (IV), Allgemeine Bestimmungen über das auswärtige Handeln der Union und besondere Bestimmungen über die Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik (V) und Schlussbestim-

<sup>152</sup> Einfügung in den Schlussverhandlungen. S. jetzt Erklärung Nr. 17.

mungen (VI). Die Titel I, IV (derzeit VII), V und VI (derzeit VIII) folgen dem Aufbau des bestehenden EUV, wobei die auf der RK 2004 vereinbarten Änderungen vorgenommen werden.

[Fußnote: Der Inhalt des Titels VI betreffend die polizeiliche und justizielle Zusammenarbeit in Strafsachen wird in den Titel betreffend den Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts im Vertrag über die Arbeitsweise der Union (AEUV) übernommen; siehe weiter unten Abschnitt "Änderungen des EG-Vertrags".]

Die beiden übrigen Titel (II und III) sind neu und berücksichtigen die auf der RK 2004 vereinbarten Neuerungen.

#### Gemeinsame Bestimmungen (I)

8. Titel I des bestehenden EUV, der unter anderem Artikel betreffend die Werte und Ziele der Union, die Beziehungen zwischen der Union und den Mitgliedstaaten und die Aussetzung von Rechten der Mitgliedstaaten enthält, wird entsprechend den auf der RK 2004 vereinbarten Neuerungen geändert (siehe Anlage 1, Titel I).

9. Der Artikel über die Grundrechte wird einen Querverweis

*<[Fußnote: Daher wird der Text der Charta der Grundrechte nicht in den Verträgen enthalten sein.]>*<sup>153</sup>

auf die *<im Rahmen der RK 2004 vereinbarte Fassung der>*<sup>154</sup> Charta der Grundrechte enthalten, dieser damit Rechtsverbindlichkeit verleihen und ihren Geltungsbereich festlegen.

10. In dem Artikel über die Grundsätze in Bezug auf die Zuständigkeiten wird angegeben, dass die Union ausschließlich innerhalb der Grenzen der Zuständigkeiten tätig wird, die die Mitgliedstaaten ihr in den Verträgen übertragen haben.

#### Bestimmungen über demokratische Grundsätze (II)

11. Dieser neue Titel II wird die auf der RK 2004 vereinbarten Bestimmungen betreffend die demokratische Gleichheit, die repräsentative Demokratie, die partizipative Demokratie und Bürgerinitiativen enthalten. Was die nationalen Parlamente anbelangt, so wird deren Rolle im Vergleich zu den auf der RK 2004 vereinbarten Bestimmungen weiter gestärkt werden (siehe Anlage 1, Titel II):

<sup>153</sup> Einfügung in den Schlussverhandlungen.

<sup>154</sup> Einfügung in den Schlussverhandlungen.

Der Zeitraum, der den nationalen Parlamenten zur Prüfung von Entwürfen für Gesetzgebungstexte und zur Vorlage einer begründeten Stellungnahme betreffend die Subsidiarität zur Verfügung steht, wird von 6 auf 8 Wochen verlängert (die Protokolle betreffend die nationalen Parlamente und die Grundsätze der Subsidiarität und der Verhältnismäßigkeit werden entsprechend geändert werden).

Es wird ein verstärkter <Subsidiaritäts><sup>155</sup> kontrollmechanismus in dem Sinne vorgesehen, dass bei Anfechtung des Entwurfs eines Gesetzgebungsakts mit <einfacher Mehrheit><sup>156</sup> der Stimmen der nationalen Parlamente die Kommission eine Überprüfung des betreffenden Entwurfs vornimmt, wobei sie beschließen kann, ihn beizubehalten, zu ändern oder zurückzuziehen. Entscheidet sich die Kommission für die Beibehaltung des Entwurfs, so hat sie in einer begründeten Stellungnahme zu rechtfertigen, warum der Entwurf ihres Erachtens im Einklang mit dem Subsidiaritätsprinzip steht. Diese begründete Stellungnahme wird zusammen mit den begründeten Stellungnahmen der nationalen Parlamente dem EU-Gesetzgeber zur Berücksichtigung im Gesetzgebungsverfahren übermittelt.

*<Hierdurch wird ein besonderes Verfahren ausgelöst:*

*Vor Abschluss der ersten Lesung im Rahmen des normalen Gesetzgebungsverfahrens prüft der Gesetzgeber (Rat und Parlament), ob die Gesetzgebungsvorschläge mit dem Subsidiaritätsprinzip im Einklang stehen; hierbei berücksichtigt er insbesondere die angeführten Begründungen, die von einer Mehrheit der nationalen Parlamente unterstützt werden, sowie die begründete Stellungnahme der Kommission.*

*Ist der Gesetzgeber mit einer Mehrheit von 55 % der Mitglieder des Rates oder einer Mehrheit der abgegebenen Stimmen im Europäischen Parlament der Ansicht, dass der Vorschlag nicht mit dem Subsidiaritätsprinzip im Einklang steht, wird der Gesetzgebungsvorschlag nicht weitergeprüft (das Protokoll betreffend die Subsidiarität und die Verhältnismäßigkeit wird entsprechend geändert).><sup>157</sup>*

Ein neuer allgemeiner Artikel wird die Rolle der nationalen Parlamente widerspiegeln.

### Bestimmungen über die Organe (III)

12. Die auf der RK 2004 vereinbarten institutionellen Änderungen werden zum Teil in den EUV und zum Teil in den Vertrag über die Arbeitsweise der Union eingearbeitet. Der neue Titel III wird einen Überblick über das institutionelle System geben und die folgenden institutionellen Änderungen am bestehenden System beinhalten, d.h. die Artikel betreffend die Organe der Union, das Europäische Parlament (neue Zusammensetzung), den Europäischen Rat (Umwandlung in ein Organ

[Fußnote: Einschließlich der Abstimmungsmodalitäten.]

<sup>155</sup> Einfügung in den Schlussverhandlungen.

<sup>156</sup> Änderung in den Schlussverhandlungen (Entwurf: ein Drittel).

<sup>157</sup> Einfügung in den Schlussverhandlungen.

und Schaffung des Amtes eines Präsidenten), den Rat (Einführung des Systems der Abstimmung mit doppelter Mehrheit und Änderungen beim System des halbjährlich wechselnden Vorsitzes im Rat, wobei die Möglichkeit vorgesehen ist, dieses zu ändern), die Europäische Kommission (neue Zusammensetzung und Stärkung der Rolle des Kommissionspräsidenten), den Außen[minister] der Union (Schaffung des neuen Amtes, wobei der Titel in <“Hoher Vertreter der Union für Außen- und Sicherheitspolitik”><sup>158</sup> geändert wird) und den Gerichtshof der Europäischen Union.

[Fußnote: Auf Grund der Zusammenlegung einiger Bestimmungen müssten bestimmte Formulierungen angepasst werden.]

*<13. Das auf der RK 2004 vereinbarte Verfahren der Beschlussfassung mit doppelter Mehrheit wird am 1. November 2014 in Kraft treten; bis zu diesem Zeitpunkt wird weiterhin das derzeitige Verfahren der Beschlussfassung mit qualifizierter Mehrheit (Artikel 205 Absatz 2 EG-Vertrag) gelten. Danach kann während eines Übergangszeitraums bis zum 31. März 2017 ein Mitglied des Rates bei der Annahme eines Beschlusses mit qualifizierter Mehrheit beantragen, dass der Beschluss mit der qualifizierten Mehrheit gemäß Artikel 205 Absatz 2 des geltenden EG-Vertrags angenommen wird*

*Zudem wird bis zum 31. März 2017 der Mechanismus gelten, der in dem in der Erklärung Nr. 5 zur Schlussakte der RK 2004 enthaltenen Entwurf eines Beschlusses vorgesehen ist, falls Mitglieder des Rates, die mindestens 75 % der Bevölkerung oder mindestens 75 % der Anzahl der Mitgliedstaaten vertreten, die für die Bildung einer Sperrminorität erforderlich sind, wie sie sich aus der Anwendung von Artikel [I-25 Absatz 1 Unterabsatz 1] oder Artikel [I-25 Absatz 2] ergibt, erklären, dass sie die Annahme eines Rechtsakts durch den Rat mit qualifizierter Mehrheit ablehnen. Ab 1. April 2017 wird der gleiche Mechanismus gelten, wobei die jeweiligen Prozentsätze mindestens 55 % der Bevölkerung oder mindestens 55 % der Anzahl der Mitgliedstaaten betragen, die für die Bildung einer Sperrminorität erforderlich sind, wie sie sich aus der Anwendung von Artikel [I-25 Absatz 1 Unterabsatz 1] oder Artikel [I-25 Absatz 2] ergibt.><sup>159</sup>*

Bestimmungen über eine verstärkte Zusammenarbeit (IV)

14. Der Titel IV (früher Titel VII des bestehenden EUV) wird wie auf der RK 2004 vereinbart geändert. Zur Einleitung der verstärkten Zusammenarbeit bedarf es einer Mindestanzahl von neun Mitgliedstaaten.

<sup>158</sup> Einfügung in den Schlussverhandlungen.

<sup>159</sup> Einfügung in den Schlussverhandlungen. Dies ist die zentrale Passage zur sog. doppelten Mehrheit, wogegen insbesondere Polen erhebliche Vorbehalte hatte. Im Reformvertrag ist die Umsetzung dieses Mandatsaspekts nicht ohne weiteres nachzuvollziehen. S. dazu oben Anm. 99.

Allgemeine Bestimmungen über das auswärtige Handeln der Union und besondere Bestimmungen über die Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik (V)

15. In Titel V des bestehenden EUV wird ein erstes neues Kapitel betreffend die allgemeinen Bestimmungen über das auswärtige Handeln der Union aufgenommen, das die beiden auf der RK 2004 vereinbarten Artikel über die Grundsätze und Ziele des auswärtigen Handelns der Union und über die Rolle des Europäischen Rates bei der Bestimmung der strategischen Interessen und Ziele dieses Handelns enthält. Das zweite Kapitel enthält die auf der RK 2004 geänderten Bestimmungen des Titels V

*<[Fußnote: Die RK wird die folgende Erklärung vereinbaren: "Die Konferenz unterstreicht, dass die Bestimmungen des Vertrags über die Europäische Union betreffend die Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik, einschließlich der Schaffung des Amtes des Hohen Vertreters der Union für die Außen- und Sicherheitspolitik und der Errichtung eines Auswärtigen Dienstes, weder die derzeit bestehenden Zuständigkeiten der Mitgliedstaaten für die Formulierung und Umsetzung ihrer Außenpolitik noch ihre nationale Vertretung in Drittländern und internationalen Organisationen berühren.*

*Die Konferenz weist auch darauf hin, dass die Bestimmungen über die Gemeinsame Sicherheits- und Verteidigungspolitik den besonderen Charakter der Sicherheits- und Verteidigungspolitik der Mitgliedstaaten unberührt lassen.*

*Sie hebt hervor, dass die EU und ihre Mitgliedstaaten nach wie vor durch die Bestimmungen der Charta der Vereinten Nationen und insbesondere durch die übergeordnete Verantwortung des Sicherheitsrats und seiner Mitglieder für die Wahrung von Frieden und Sicherheit in der Welt gebunden sind."}]><sup>160</sup>*

des bestehenden EUV (einschließlich des Europäischen Auswärtigen Dienstes und der Ständigen Strukturierten Zusammenarbeit im Verteidigungsbereich). *<In dieses Kapitel wird ein neuer erster Artikel aufgenommen, demzufolge das Handeln der Union auf internationaler Ebene sich an den Grundsätzen orientieren wird, die Ziele verfolgen wird und im Einklang mit den allgemeinen Bestimmungen des auswärtigen Handelns der Union stehen wird, die in Kapitel I festgelegt sind.><sup>161</sup>* In diesem Kapitel wird eindeutig angegeben werden, dass für die GASP besondere Verfahren und Vorschriften gelten. Ferner wird eine besondere Rechtsgrundlage für den Schutz personenbezogener Daten im GASP-Bereich vorgesehen.

[Fußnote: Hinsichtlich der Verarbeitung solcher Daten durch die Mitgliedstaaten im Rahmen der Ausübung von Tätigkeiten, die in den Bereich der GASP und der ESVP fallen, und des entsprechenden Datenverkehrs.]

---

<sup>160</sup> Einfügung in den Schlussverhandlungen.

<sup>161</sup> Einfügung in den Schlussverhandlungen.

## Schlussbestimmungen (VI)

16. Der Titel VI (früher Titel VIII des bestehenden EUV) wird wie auf der RK 2004 vereinbart geändert. Es wird insbesondere ein Artikel betreffend die Rechtspersönlichkeit

*<[Fußnote: Die RK wird die folgende Erklärung vereinbaren: "Die Konferenz bestätigt, dass der Umstand, dass die Europäische Union Rechtspersönlichkeit hat, die Union keinesfalls ermächtigt, über die ihr von den Mitgliedstaaten in den Verträgen übertragenen Zuständigkeiten hinaus Gesetze zu erlassen oder tätig zu werden." ]><sup>162</sup>*

der Union und ein Artikel betreffend einen freiwilligen Austritt aus der Union vorgesehen; Artikel 48 wird dahin gehend geändert, dass die Verfahren für die Änderung der Verträge (das ordentliche Verfahren und die beiden vereinfachten Verfahren) zusammengeführt werden. In *<dem Absatz dieses Artikels, in dem es um das ordentliche Verfahren für die Änderung der Verträge geht,><sup>163</sup>* wird eindeutig festgehalten, dass die Verträge mit dem Ziel geändert werden können, die der Union übertragenen Zuständigkeiten auszuweiten oder zu verringern. In Artikel 49 betreffend die Kriterien und Verfahren für den Beitritt zur Union wird die Bezugnahme auf die Grundsätze ersetzt durch eine Bezugnahme auf die Werte der Union und die Hinzufügung der Verpflichtung, ihnen<sup>164</sup> Geltung zu verschaffen; ferner wird darin vorgesehen, dass Europäisches Parlament und die nationalen Parlamente über einen Antrag auf Beitritt zur Union zu unterrichten sind *<und dass die vom Europäischen Rat vereinbarten Kriterien für den Beitritt (siehe Anlage I Titel VI) zu berücksichtigen sind><sup>165</sup>*. Ferner wird auch die übliche Schlussbestimmung angepasst (räumlicher Geltungsbereich, Geltungsdauer, Ratifikation und verbindliche Fassungen und Übersetzungen).

[Fußnote: Die Artikel 41, 42, 46 und 50 des EUV werden gestrichen; der auf der RK 2004 geänderte Artikel 47 wird in das Kapitel betreffend die GASP übernommen.]

### III. Änderungen des EG-Vertrags

17. Artikel 2 des Reformvertrags wird die Änderungen am derzeitigen EGV enthalten, der der Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union wird.

18. Die auf der RK 2004 vereinbarten Neuerungen werden durch spezifische Änderungen in der üblichen Weise in den Vertrag eingefügt. Sie betreffen die Zuständigkeitsarten und -bereiche, den Anwendungsbereich der Beschlussfassung mit

<sup>162</sup> Einfügung in den Schlussverhandlungen.

<sup>163</sup> Änderung in den Schlussverhandlungen (Entwurf: "In diesem Artikel").

<sup>164</sup> Streichung in den Schlussverhandlungen von "gemeinsam" an dieser Stelle.

<sup>165</sup> Einfügung in den Schlussverhandlungen.

qualifizierter Mehrheit und der Beschlussfassung im Mitentscheidungsverfahren, die Unterscheidung zwischen Gesetzgebungsakten und Rechtsakten ohne Gesetzescharakter, unter anderem Bestimmungen über den Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts, die Solidaritätsklausel, die Verbesserungen hinsichtlich der Steuerung des Euro, horizontale Bestimmungen wie die Sozialklausel, spezifische Bestimmungen wie zu öffentlichen Dienstleistungen, Raumfahrt, Energie, Katastrophenschutz, humanitärer Hilfe, öffentlicher Gesundheit, Sport und Tourismus, Regionen in äußerster Randlage, Verwaltungszusammenarbeit sowie Finanzbestimmungen (Eigenmittel, mehrjähriger Finanzrahmen, neues Haushaltsverfahren).

19. Folgende Änderungen gegenüber den Ergebnissen der RK 2004 werden vorgenommen (siehe Anlage 2):

a) In einem neuen Artikel 1 wird der Zweck des Vertrags über die Arbeitsweise der Union und sein Verhältnis zum EU-Vertrag festgehalten. *<Darin wird ausgeführt, dass beide Verträge den gleichen rechtlichen Stellenwert haben.>*<sup>166</sup>

b) In dem Artikel betreffend die Arten von Zuständigkeiten, der an den Anfang des EGV gesetzt wird, wird eindeutig angegeben, dass die Mitgliedstaaten ihre Zuständigkeit wieder wahrnehmen, sofern und soweit die Union entschieden hat, ihre Zuständigkeit nicht mehr auszuüben.

[Fußnote: a) Die RK wird sich ferner auf eine Erklärung zur Abgrenzung der Zuständigkeiten einigen:

“Die Konferenz unterstreicht, dass gemäß dem in dem Vertrag über die Europäische Union vorgesehenen System der Aufteilung der Zuständigkeiten zwischen der Union und den Mitgliedstaaten alle der Union nicht in den Verträgen übertragenen Zuständigkeiten bei den Mitgliedstaaten verbleiben.

Übertragen die Verträge der Union für einen bestimmten Bereich eine mit den Mitgliedstaaten geteilte Zuständigkeit, nehmen die Mitgliedstaaten ihre Zuständigkeit wahr, sofern und soweit die Union ihre Zuständigkeit nicht ausgeübt hat oder entschieden hat, diese nicht mehr auszuüben. Der letztgenannte Fall ist gegeben, wenn die betreffenden Organe der EU beschließen, einen Gesetzgebungsakt aufzuheben, *<insbesondere um die ständige Einhaltung der Grundsätze der Subsidiarität und der Verhältnismäßigkeit besser sicherzustellen. Der Rat kann die Kommission auf Initiative eines oder mehrerer seiner Mitglieder (Vertreter der Mitgliedstaaten) gemäß Artikel 208 auffordern, Vorschläge für die Aufhebung eines Rechtsakts zu unterbreiten.>*<sup>167</sup>

Ebenso können die Vertreter der Regierungen der Mitgliedstaaten im Rahmen einer Regierungskonferenz gemäß dem ordentlichen Änderungsverfahren nach Artikel [IV-443] des Vertrags über die Europäische Union eine Änderung der Verträge, auf denen die Union beruht, einschließlich einer Ausweitung oder Verringerung der der Union in diesen Verträgen übertragenen Zuständigkeiten beschließen.”

*<b) Das folgende Protokoll wird dem Vertrag beigefügt:*

<sup>166</sup> Einfügung in den Schlussverhandlungen.

<sup>167</sup> Einfügung in den Schlussverhandlungen.

“Ist die Union in einem bestimmten Bereich tätig geworden, so gilt unter Bezugnahme auf Artikel [I-12 Absatz 2] über die geteilte Zuständigkeit, dass sich die Ausübung von Zuständigkeiten nur auf die durch den betreffenden Rechtsakt der Union geregelten Elemente und nicht auf den gesamten Bereich erstreckt.”<sup>168</sup>

c) In dem Artikel betreffend Unterstützungs-, Koordinierungs- und Ergänzungsmaßnahmen wird der Einleitungssatz geändert und hervorgehoben, dass die Union Maßnahmen zur Unterstützung, Koordinierung oder Ergänzung der Maßnahmen der Mitgliedstaaten durchführt.

d) In dem auf der RK 2004 geänderten Artikel 18 Absatz 3 wird der Satz über die Annahme von Maßnahmen betreffend Pässe, Personalausweise, Aufenthaltstitel und diesen gleichgestellte Dokumente herausgenommen und in eine ähnliche Rechtsgrundlage zu diesem Thema übernommen, die in den Artikel zu Grenzkontrollen im Titel betreffend den Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts aufgenommen wird.

e) In dem auf der RK 2004 geänderten Artikel 20 (diplomatischer und konsularischer Schutz) wird die Rechtsgrundlage dahin gehend geändert, dass in diesem Bereich Richtlinien zur Festlegung von Koordinierungs- und Kooperationsmaßnahmen erlassen werden können.

f) In den auf der RK 2004 geänderten Artikel 286 (Schutz personenbezogener Daten) wird ein Absatz eingefügt, wonach die auf der Grundlage dieses Artikels erlassenen Vorschriften nicht diejenigen Vorschriften berühren, die auf der spezifischen Rechtsgrundlage erlassen werden, die in den Titel betreffend die GASP aufgenommen wird (die RK wird ferner eine Erklärung zum Schutz personenbezogener Daten in den Bereichen polizeiliche und justizielle Zusammenarbeit in Strafsachen abgeben und erforderlichenfalls spezifische Einträge in die jeweiligen Protokolle über die Position einzelner Mitgliedstaaten vereinbaren, um deren diesbezügliche Anwendbarkeit zu klären).

g) In Artikel 42 (Zusammenrechnung von Versicherungszeiten und Ausfuhr von Leistungen der sozialen Sicherheit) wird ein Zusatz eingefügt, um zu unterstreichen, dass das Verfahren zum Stillstand kommt, wenn der Europäische Rat nicht binnen 4 Monaten tätig wird (siehe Anlage 2 Nummer 1).

[Fußnote: Die RK wird ferner eine Erklärung zu diesem Artikel vereinbaren: “Die Konferenz verweist darauf, dass der Europäische Rat in diesem Fall nach Artikel [I-21 Absatz 4] einvernehmlich tätig wird.”]

h) Der auf der RK 2004 geänderte Artikel 60 (Einfrieren von Vermögenswerten im Zusammenhang mit der Bekämpfung des Terrorismus) wird an das Ende des Kapitels betreffend allgemeine Bestimmungen im Titel über den Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts gestellt.

i) Zum Thema der Dienste von allgemeinem wirtschaftlichem Interesse (vgl. den auf der RK 2004 geänderten Artikel 16) wird den Verträgen ein Protokoll beigefügt.

*<Fußnote: Den Verträgen wird das folgende Protokoll beigefügt:*

*“Protokoll über Dienste von allgemeinem Interesse”*

*Die Hohen Vertragsparteien – in dem Wunsch, die Bedeutung der Dienste von allgemeinem Interesse hervorzuheben,*

<sup>168</sup> Einfügung in den Schlussverhandlungen.

*sind über folgende auslegende Bestimmungen übereingekommen, die dem Vertrag über die Europäische Union und dem Vertrag über die Arbeitsweise der Union beigefügt sind:*

*Artikel 1 Zu den gemeinsamen Werten der Union in Bezug auf Dienste von allgemeinem wirtschaftlichem Interesse im Sinne von Artikel 16 des EG-Vertrags zählen insbesondere:*

*die wichtige Rolle und der weite Ermessensspielraum der nationalen, regionalen und lokalen Behörden in der Frage, wie Dienste von allgemeinem wirtschaftlichem Interesse auf eine den Bedürfnissen der Nutzer so gut wie möglich entsprechende Weise zu erbringen, in Auftrag zu geben und zu organisieren sind;*

*die Verschiedenartigkeit der jeweiligen Dienstleistungen von allgemeinem wirtschaftlichem Interesse und die Unterschiede bei den Bedürfnissen und Präferenzen der Nutzer, die aus unterschiedlichen geografischen, sozialen oder kulturellen Gegebenheiten folgen können;*

*ein hohes Niveau in Bezug auf Qualität, Sicherheit und Bezahlbarkeit, Gleichbehandlung und Förderung des universellen Zugangs und der Nutzerrechte.*

*Artikel 2 Die Bestimmungen der Verträge berühren in keiner Weise die Zuständigkeit der Mitgliedstaaten, nichtwirtschaftliche Dienste von allgemeinem Interesse zu erbringen, in Auftrag zu geben und zu organisieren.>*

*<j) In dem Kapitel mit allgemeinen Bestimmungen über den Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts wird eine Bestimmung über die Zusammenarbeit und die Koordinierung unter den Mitgliedstaaten auf dem Gebiet der nationalen Sicherheit eingefügt (siehe Anlage 2 Nummer 2 Buchstabe a).><sup>169</sup>*

*<k) In dem Abschnitt über die justizielle Zusammenarbeit in Zivilsachen wird der auf der RK 2004 vereinbarte Absatz 3 des Artikels über diese Zusammenarbeit dahin gehend geändert, dass den nationalen Parlamenten bei der Überleitungsklausel für das Familienrecht eine Rolle eingeräumt wird (siehe Anlage 2 Nummer 2 Buchstabe b).><sup>170</sup>*

*l) In den auf der RK 2004 geänderten Abschnitten betreffend die justizielle Zusammenarbeit in Strafsachen und die polizeiliche Zusammenarbeit wird in den Artikeln betreffend die gegenseitige Anerkennung gerichtlicher Urteile und Entscheidungen, Mindestvorschriften zur Festlegung von Straftaten und Strafen, die Europäische Staatsanwaltschaft und die polizeiliche Zusammenarbeit ein neuer Mechanismus eingeführt, der es ermöglicht, dass Mitgliedstaaten bei einem Thema mit Maßnahmen voranschreiten und andere sich nicht beteiligen (siehe Anlage 2 Nummer 2 Buchstaben c und d). <Zudem wird der Geltungsbereich des Protokolls betreffend die Position des Vereinigten Königreichs und Irlands (1997) dahin gehend ausgeweitet, dass in Bezug auf das VK nach denselben Modalitäten die Abschnitte über die justizielle Zusammenarbeit in Strafsachen und über die polizeiliche Zusammenarbeit miteinbezogen werden. Es kann auch die Anwendung des Protokolls in Bezug auf die auf dem Schengen-Besitzstand aufbauenden Maßnahmen und Änderungen bestehender Maßnahmen behandeln. Mit dieser Ausweitung wird der Position des VK im Rahmen des zuvor bestehenden Besitzstands der Union*

<sup>169</sup> Einfügung in den Schlussverhandlungen.

<sup>170</sup> Einfügung in den Schlussverhandlungen.

*in diesen Bereichen Rechnung getragen. Irland wird seine Position zu dieser Ausweitung zu gegebener Zeit festlegen.*<sup>171</sup>

*<m) In Artikel 100 (Maßnahmen im Falle von gravierenden Schwierigkeiten in der Versorgung mit bestimmten Waren) wird eine Bezugnahme auf den Geist der Solidarität zwischen den Mitgliedstaaten und auf den besonderen Fall der Energie bei Schwierigkeiten in der Versorgung mit bestimmten Produkten eingefügt (siehe Anlage 2 Nummer 2).*<sup>172</sup>

n) In dem auf der RK 2004 geänderten Artikel 152 (öffentliche Gesundheit) wird Buchstabe d betreffend Maßnahmen zur Beobachtung, frühzeitigen Meldung und Bekämpfung schwerwiegender grenzüberschreitender Gesundheitsgefahren in den Absatz betreffend die Festlegung von Fördermaßnahmen übernommen (die RK wird ferner eine Erklärung abgeben, um den Binnenmarktaspekt von Maßnahmen zu den Qualitäts- und Sicherheitsstandards für Arzneimittel und Medizinprodukte zu klären).

o) In dem auf der RK 2004 vereinbarten Artikel betreffend die europäische Raumfahrtspolitik wird angegeben, dass die festgelegten Maßnahmen keine Harmonisierung der Rechtsvorschriften der Mitgliedstaaten beinhalten dürfen.

*<p) In dem auf der RK 2004 geänderten Artikel 174 (Umwelt) wird das besondere Erfordernis der Bekämpfung des Klimawandels im Rahmen von Maßnahmen auf internationaler Ebene erläutert (siehe Anlage 2 Nummer 4).*<sup>173</sup>

*<q) In dem auf der RK 2004 vereinbarten Artikel über Energie wird eine Bezugnahme auf den Geist der Solidarität zwischen den Mitgliedstaaten (siehe Anlage 2 Nummer 5) sowie ein neuer Buchstabe d über die Förderung der Interkonnektion der Energienetze eingefügt.*<sup>174</sup>

r) Am Anfang des Teils betreffend das auswärtige Handeln der Union wird ein Artikel eingefügt, in dem festgehalten wird, dass das Handeln der Union auf internationaler Ebene von den Grundsätzen bestimmt, von den Zielen geleitet und an den allgemeinen Bestimmungen über das auswärtige Handeln der Union ausgerichtet sein wird, die in Kapitel 1 des Titels V des EUV niedergelegt sind.

s) In dem Artikel betreffend das Verfahren für den Abschluss internationaler Abkommen wird hinzugefügt, dass die Übereinkunft über den Beitritt der Union zur EMRK vom Rat geschlossen wird, der einstimmig beschließt; die Ratifikation erfolgt durch die Mitgliedstaaten.

t) Artikel 229a (Ausdehnung der Zuständigkeit des EuGH auf Streitigkeiten im Zusammenhang mit europäischen Rechtstiteln für das geistige Eigentum) bleibt unverändert.

u) In Artikel 249 (Begriffsbestimmung für Rechtsakte der EU: Verordnung, Richtlinie und Entscheidung) wird in einem neuen Abschnitt 1 betreffend die Rechtsakte der Union die Definition einer Entscheidung an die auf der RK 2004 vereinbarte Definition eines Beschlusses angeglichen.

*v) <Da die Bezeichnungen "Gesetz" und "Rahmengesetz" nicht mehr verwendet werden, werden die auf der RK 2004 vereinbarten Neuerungen angepasst, wobei die Unter-*

<sup>171</sup> Einfügung in den Schlussverhandlungen.

<sup>172</sup> Einfügung in den Schlussverhandlungen.

<sup>173</sup> Einfügung in den Schlussverhandlungen.

<sup>174</sup> Einfügung in den Schlussverhandlungen.

*scheidung zwischen Gesetzgebungsakten und Rechtsakten ohne Gesetzescharakter und die Folgen daraus beibehalten werden. Dementsprechend werden*<sup>175</sup> nach Artikel 249 drei Artikel betreffend Rechtsakte, die nach einem Gesetzgebungsverfahren angenommen werden, delegierte Rechtsakte bzw. Durchführungsrechtsakte eingefügt. In dem Artikel über Gesetzgebungsakte wird festgehalten, dass es sich bei Rechtsakten (Verordnungen, Richtlinien oder Beschlüssen), die im Rahmen eines Gesetzgebungsverfahrens (ordentliches Verfahren oder besonderes Verfahren) erlassen werden, um Gesetzgebungsakte handelt. *<Die in den Artikeln über delegierte Rechtsakte und Durchführungsrechtsakte auf der RK 2004 vereinbarte Terminologie wird entsprechend angepasst.>*<sup>176</sup>

w) In dem auf der RK 2004 geänderten Artikel 308 (Flexibilitätsklausel) wird ein Absatz hinzugefügt, wonach dieser Artikel nicht als Grundlage für die Verwirklichung von Zielen der GASP dienen kann und dass Rechtsakte, die gemäß diesem Artikel erlassen werden, innerhalb der in Artikel [III-308 Absatz 2] festgelegten Grenzen bleiben müssen.

[Fußnote: Die RK wird ferner zwei Erklärungen zu diesem Artikel vereinbaren:

1. "Die Konferenz erklärt, dass die in Artikel 308 enthaltene Bezugnahme auf die Ziele der Union die in Artikel [I-3 Absätze 2 und 3] festgelegten Ziele und die Ziele des Artikels [I-3 Absatz 4] hinsichtlich des auswärtigen Handelns nach Teil III Titel V des Vertrags betrifft. Es ist daher ausgeschlossen, dass auf Artikel 308 gestützte Maßnahmen ausschließlich Ziele nach Artikel [I-3 Absatz 1] verfolgen.

In diesem Zusammenhang stellt die Regierungskonferenz fest, dass gemäß Artikel [I-40 Absatz 6] im Bereich der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik keine Gesetzgebungsakte erlassen werden dürfen."

2. "Die Konferenz unterstreicht, dass nach der ständigen Rechtsprechung des Gerichtshofs der Europäischen Union Artikel 308 integrierender Bestandteil einer auf dem Grundsatz der begrenzten Ermächtigung beruhenden institutionellen Ordnung ist und daher keine Grundlage dafür bieten kann, den Bereich der Unionsbefugnisse über den allgemeinen Rahmen hinaus auszudehnen, der sich aus der Gesamtheit der Bestimmungen der Verträge und insbesondere der Bestimmungen ergibt, die die Aufgaben und Tätigkeiten der Union festlegen. Artikel 308 kann jedenfalls nicht als Rechtsgrundlage für den Erlass von Bestimmungen dienen, die der Sache nach, gemessen an ihren Folgen, auf eine Änderung der Verträge ohne Einhaltung des hierzu in den Verträgen vorgesehenen Verfahrens hinauslaufen."

x) Nach Artikel 308 wird ein Artikel eingefügt, in dem festgelegt wird, dass sich das vereinfachte Änderungsverfahren nicht auf diejenigen Rechtsgrundlagen erstreckt, die nach den auf der RK 2004 vereinbarten Texten nicht von diesem Verfahren abgedeckt wurden.

20. Außerdem werden verschiedene auf der RK 2004 vereinbarte Bestimmungen im Vertrag über die Arbeitsweise der Union platziert sein (siehe Liste in Teil B von Anlage 2).

---

<sup>175</sup> Änderung in den Schlussverhandlungen (sprachliche Begründung gegenüber Entwurf).

<sup>176</sup> Einfügung in den Schlussverhandlungen.

#### IV. Protokolle und Euratom-Vertrag

##### 21. Die auf der RK 2004 vereinbarten neuen Protokolle

[Fußnote: Einige dieser Protokolle sind insofern nicht erforderlich, als die geltenden Verträge nicht aufgehoben werden, und werden daher nicht aufgeführt. Es ist zu betonen, dass alle geltenden Verträge, einschließlich der Beitrittsakten, in Kraft bleiben.]

werden den bestehenden Verträgen beigelegt (d.h. Protokoll über die Rolle der nationalen Parlamente in der Europäischen Union, Protokoll über die Anwendung der Grundsätze der Subsidiarität und der Verhältnismäßigkeit, Protokoll betreffend die Euro-Gruppe, Protokoll über die ständige Strukturierte Zusammenarbeit im Verteidigungsbereich und Protokoll über den Beitritt der Union zur EMRK).

22. Mit einem dem Reformvertrag beigelegten Protokoll werden die derzeitigen Protokolle – wie auf der RK 2004 vereinbart – geändert (einschließlich der Streichung von 10 dieser Protokolle).

23. Mit einem dem Reformvertrag beigelegten Protokoll werden – wie auf der RK 2004 vereinbart – die erforderlichen technischen Änderungen am Euratom-Vertrag vorgenommen.

#### V. Erklärungen

24. Außer den in diesem Mandat genannten Erklärungen werden die auf der RK 2004 vereinbarten Erklärungen von der jetzigen RK übernommen, soweit sie Bestimmungen oder Protokolle betreffen, mit denen sich die jetzige RK befasst.

### Anlage 1: Änderungen des EU-Vertrags

#### Titel I – Gemeinsame Bestimmungen

Zweck dieser Anlage ist es, die genaue Abfassung, soweit erforderlich, zu verdeutlichen.

1. In die Präambel des EU-Vertrags wird der folgende Erwägungsgrund als zweiter Erwägungsgrund aufgenommen\*:

[Fußnote: In dieser Anlage wird mit dem Zeichen (\*) angegeben, dass es sich bei den einzufügenden Neuerungen um dieselben handelt, die auf der RK 2004 vereinbart wurden.]

“SCHÖPFEND aus dem kulturellen, religiösen und humanistischen Erbe Europas, aus dem sich die unverletzlichen und unveräußerlichen Rechte des Menschen sowie Freiheit, Demokratie, Gleichheit und Rechtsstaatlichkeit als universelle Werte entwickelt haben,”

2. In Artikel 1 werden die folgenden Sätze aufgenommen:

Am Ende von Absatz 1: “..., der die Mitgliedstaaten Zuständigkeiten zur Verwirklichung ihrer gemeinsamen Ziele übertragen.”

An Stelle des derzeitigen Absatzes 3: “Grundlage der Union sind der vorliegende Vertrag und der Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union. Die Union tritt an die Stelle der Europäischen Gemeinschaft, deren Nachfolgerin sie ist.”

<2a. Einfügung eines Artikels 2 über die Werte der Union\*.><sup>177</sup>

3. Artikel 2 über die Ziele der Union wird zu Artikel 3 und erhält folgende Fassung:

<[Fußnote: Den Verträgen wird das folgende Protokoll beigefügt:

“Protokoll über den Binnenmarkt und den Wettbewerb Die Hohen Vertragsparteien sind in der Erwägung, dass zu dem Binnenmarkt, wie er in Artikel 3 des Vertrags über die Europäische Union beschrieben wird, ein System gehört, das den Wettbewerb vor Verfälschungen schützt, übereingekommen, dass die Union zu diesem Zweck erforderlichenfalls nach den Vertragsbestimmungen, einschließlich des Artikels 308 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union, tätig wird.”><sup>178</sup>

“(1) Ziel der Union ist es, den Frieden, ihre Werte und das Wohlergehen ihrer Völker zu fördern.

(2) Die Union bietet ihren Bürgerinnen und Bürgern einen Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts ohne Binnengrenzen, in dem in Verbindung mit geeigneten Maßnahmen in Bezug auf die Kontrollen an den Außengrenzen, das Asyl, die Einwanderung sowie die Verhütung und Bekämpfung der Kriminalität der freie Personenverkehr gewährleistet ist.

(3) Die Union errichtet einen Binnenmarkt. Sie wirkt auf die nachhaltige Entwicklung Europas auf der Grundlage eines ausgewogenen Wirtschaftswachstums und von Preisstabilität, eine in hohem Maße wettbewerbsfähige soziale Marktwirtschaft, die auf Vollbeschäftigung und sozialen Fortschritt abzielt, sowie ein hohes Maß an Umweltschutz und Verbesserung der Umweltqualität hin. Sie fördert den wissenschaftlichen und technischen Fortschritt.

Sie bekämpft soziale Ausgrenzung und Diskriminierungen und fördert soziale Gerechtigkeit und sozialen Schutz, die Gleichstellung von Frauen und Männern, die Solidarität zwischen den Generationen und den Schutz der Rechte des Kindes.

---

<sup>177</sup> Einfügung in den Schlussverhandlungen.

<sup>178</sup> Einfügung in den Schlussverhandlungen.

Sie fördert den wirtschaftlichen, sozialen und territorialen Zusammenhalt und die Solidarität zwischen den Mitgliedstaaten.

Sie wahrt den Reichtum ihrer kulturellen und sprachlichen Vielfalt und sorgt für den Schutz und die Entwicklung des kulturellen Erbes Europas.

*<(3a) Die Union errichtet eine Wirtschafts- und Währungsunion, deren Währung der Euro ist.>*

(4) In ihren Beziehungen zur übrigen Welt schützt und fördert die Union ihre Werte und Interessen und trägt zum Schutz ihrer Bürgerinnen und Bürger bei. Sie leistet einen Beitrag zu Frieden, Sicherheit, globaler nachhaltiger Entwicklung, Solidarität und gegenseitiger Achtung unter den Völkern, zu freiem und gerechtem Handel, zur Beseitigung der Armut und zum Schutz der Menschenrechte, insbesondere der Rechte des Kindes, sowie zur strikten Einhaltung und Weiterentwicklung des Völkerrechts, insbesondere zur Wahrung der Grundsätze der Charta der Vereinten Nationen.

(5) Die Union verfolgt ihre Ziele mit geeigneten Mitteln entsprechend den Zuständigkeiten, die ihr in den Verträgen übertragen sind.”

4. Artikel 3 wird durch einen Artikel 4 über die Beziehungen zwischen der Union und den Mitgliedstaaten\* ersetzt und am Anfang durch folgenden Zusatz und am Ende des gegenwärtigen Absatzes 1 durch einen Satz ergänzt, der zu Absatz 2 wird:

“(1) Alle der Union nicht in den Verträgen übertragenen Zuständigkeiten verbleiben gemäß Artikel [I-11] bei den Mitgliedstaaten.”

*<(2) Die Union achtet die Gleichheit der Mitgliedstaaten vor den Verträgen und ihre jeweilige nationale Identität, die in ihren grundlegenden politischen und verfassungsmäßigen Strukturen einschließlich der regionalen und lokalen Selbstverwaltung zum Ausdruck kommt. Sie achtet die wesentlichen staatlichen Funktionen der Mitgliedstaaten, darunter die Wahrung der territorialen Integrität des Staates, die Aufrechterhaltung von Recht und Ordnung und die Wahrung der nationalen Sicherheit. Insbesondere die nationale Sicherheit fällt weiterhin in die alleinige Zuständigkeit der einzelnen Mitgliedstaaten. (der gegenwärtige Absatz 2 wird zu Absatz 3).><sup>179</sup>*

5. Artikel 6 über die Grundrechte erhält folgende Fassung:

*<[Fußnote: Die Regierungskonferenz wird die folgende Erklärung vereinbaren: “Die Konferenz erklärt Folgendes:*

*1. Die Charta der Grundrechte, die rechtsverbindlich ist, bekräftigt die Grundrechte, die durch die Europäische Konvention zum Schutze der Menschenrechte und Grundfreiheiten garantiert werden und die sich aus den gemeinsamen Verfassungstraditionen der Mitgliedstaaten ergeben.*

*2. Die Charta dehnt den Anwendungsbereich des Unionsrechts nicht über die Zuständigkeiten der Union hinaus aus, schafft keine neuen Zuständigkeiten oder Aufgaben für*

<sup>179</sup> Einfügung in den Schlussverhandlungen.

die Union und ändert nicht die in den Verträgen festgelegten Zuständigkeiten und Aufgaben.“

Zwei Delegationen behielten sich das Recht vor, zu prüfen, ob sie sich diesem Protokoll anschließen.}]><sup>180</sup>

<[Fußnote: Einseitige Erklärung Polens:

“Die Charta berührt in keiner Weise das Recht der Mitgliedstaaten, in den Bereichen der öffentlichen Sittlichkeit, des Familienrechts sowie des Schutzes der Menschenwürde und der Achtung der körperlichen und moralischen Unversehrtheit Recht zu setzen.”]><sup>181</sup>

<[Fußnote: Den Verträgen wird das folgende Protokoll beigelegt:

“Die Hohen Vertragsparteien –

in der Erwägung, dass die Union in Artikel [xx] des Vertrags über die Europäische Union die in der Charta der Grundrechte enthaltenen Rechte, Freiheiten und Grundsätze anerkennt;

in der Erwägung, dass die Charta streng in Einklang mit den Bestimmungen des vorstehend genannten Artikels [xx] und mit Titel VII der Charta anzuwenden ist;

in der Erwägung, dass der vorstehend genannte Artikel [xx] vorsieht, dass die Charta von den Gerichten des Vereinigten Königreichs streng in Einklang mit den in diesem Artikel erwähnten Erläuterungen anzuwenden und auszulegen ist;

in der Erwägung, dass die Charta sowohl Rechte als auch Grundsätze enthält,

in der Erwägung, dass die Charta sowohl Bestimmungen ziviler und politischer Art als auch Bestimmungen wirtschaftlicher und sozialer Art enthält;

in der Erwägung, dass die Charta die in der Union anerkannten Rechte, Freiheiten und Grundsätze bekräftigt und diese Rechte besser sichtbar macht, aber keine neuen Rechte oder Grundsätze schafft;

eingedenk der Verpflichtungen des Vereinigten Königreichs aufgrund des Vertrags über die Europäische Union, des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union und des Unionsrechts im Allgemeinen;

in Kenntnis des Wunsches des Vereinigten Königreichs, bestimmte Aspekte der Anwendung der Charta zu klären;

demzufolge in dem Wunsch, die Anwendung der Charta in Bezug auf die Gesetze und das Verwaltungshandeln des Vereinigten Königreichs und die Frage der Einklagbarkeit im Vereinigten Königreich zu klären;

---

<sup>180</sup> Einfügung in den Schlussverhandlungen.

<sup>181</sup> Einfügung in den Schlussverhandlungen. S. jetzt Erklärung Nr. 61. Eine weitere einseitige Erklärung hat Polen abgegeben: Erklärung Nr. 62. CIG 3/1/07 REV 1:

Erklärung der Republik Polen zu dem Protokoll über die Anwendung der Charta der Grundrechte auf Polen und das Vereinigte Königreich:

Die Republik Polen erklärt, dass sie in Anbetracht der Tradition der sozialen Bewegung der “Solidarność” und ihres bedeutenden Beitrags zur Erkämpfung von Sozial- und Arbeitnehmerrechten die im Recht der Europäischen Union niedergelegten Sozial- und Arbeitnehmerrechte und insbesondere die in Titel IV der Charta der Grundrechte der Europäischen Union bekräftigten Sozial- und Arbeitnehmerrechte uneingeschränkt achtet.

*unter Bekräftigung, dass in diesem Protokoll enthaltene Bezugnahmen auf die Funktionsweise spezifischer Bestimmungen der Charta auf keinen Fall die Funktionsweise anderer Bestimmungen der Charta berühren:*

*unter Bekräftigung, dass dieses Protokoll die Anwendung der Charta in anderen Mitgliedstaaten nicht berührt;*

*unter Bekräftigung, dass dieses Protokoll andere Verpflichtungen des Vereinigten Königreichs aufgrund des Vertrags über die Europäische Union, des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union und des Unionsrechts im Allgemeinen nicht berührt – sind über folgende Bestimmungen übereingekommen, die dem Vertrag über die Europäische Union beigefügt sind:*

*Artikel 1*

*(1) Die Charta bewirkt keine Ausweitung der Befugnis des Gerichtshofes oder eines Gerichts des Vereinigten Königreichs zur Feststellung, dass die Rechts- und Verwaltungsvorschriften, die Gepflogenheiten oder das Handeln des Vereinigten Königreichs nicht mit den durch die Charta bekräftigten Grundrechten, Freiheiten und Grundsätzen in Einklang stehen.*

*(2) Insbesondere – und um Zweifel auszuräumen – werden mit [Titel IV] der Charta keine für das Vereinigte Königreich geltenden einklagbaren Rechte geschaffen, es sei denn, das Vereinigte Königreich hat solche Rechte nicht in seinem nationalen Recht vorgesehen.*

*Artikel 2*

*Wird in einer Bestimmung der Charta auf das nationale Recht und die nationalen Gepflogenheiten Bezug genommen, so findet diese Bestimmung auf das Vereinigte Königreich nur in dem Maße Anwendung, in dem die darin enthaltenen Rechte oder Grundsätze in den Rechtsvorschriften oder Praktiken des Vereinigten Königreichs anerkannt sind.”<sup>182</sup>*

*<[Fußnote: Zwei Delegationen behielten sich das Recht vor, sich diesem Protokoll anzuschließen.]<sup>183</sup>*

*“(1) Die Union erkennt die Rechte, Freiheiten und Grundsätze an, die in der Charta der Grundrechte vom 7. Dezember 2000 in der am [...2007]*

*<[Fußnote: Die im Rahmen der Regierungskonferenz von 2004 vereinbarte Fassung der Charta wird von den drei Organen im Jahr [2007] wieder in Kraft gesetzt. Sie wird im Amtsblatt der Europäischen Union veröffentlicht.]<sup>184</sup>*

*angepassten Fassung niedergelegt sind; die Charta der Grundrechte hat dieselbe Rechtsverbindlichkeit wie die Verträge.*

*Durch die Bestimmungen der Charta werden die in den Verträgen festgelegten Zuständigkeiten der Union in keiner Weise erweitert.”*

<sup>182</sup> Einfügung in den Schlussverhandlungen.

<sup>183</sup> Einfügung in den Schlussverhandlungen.

<sup>184</sup> Einfügung in den Schlussverhandlungen. Diese Verkündung hat am 12. Dezember 2007 in Straßburg stattgefunden, siehe ABL. EU Nr. C 303 v. 14.12.2007.

*<Die in der Charta enthaltenen Rechte werden gemäß den allgemeinen Bestimmungen von Titel VII der Charta, in dem ihre Auslegung und Anwendung geregelt wird, und unter gebührender Beachtung der in der Charta angeführten Erläuterungen, in denen die Quellen dieser Bestimmungen angegeben sind, ausgelegt.><sup>185</sup>*

(2) Die Union tritt der Europäischen Konvention zum Schutz der Menschenrechte und Grundfreiheiten bei. Dieser Beitritt ändert nicht die in den Verträgen festgelegten Zuständigkeiten der Union.

(3) Die Grundrechte, wie sie in der Europäischen Konvention zum Schutze der Menschenrechte und Grundfreiheiten gewährleistet sind und wie sie sich aus den gemeinsamen Verfassungsüberlieferungen der Mitgliedstaaten ergeben, sind als allgemeine Grundsätze Teil des Unionsrechts.

6. Ein Artikel 7a betreffend die Union und ihre Nachbarn\* wird eingefügt.

## **Titel II – Bestimmungen über die demokratischen Grundsätze**

7. Ein neuer Artikel über die Rolle der nationalen Parlamente in der Union wird eingefügt, der folgenden Wortlaut hat:

“Die nationalen Parlamente tragen aktiv zur reibungslosen Funktionsweise der Union bei, indem sie

a) von den Organen der Union unterrichtet werden und ihnen die Entwürfe von Europäischen Gesetzgebungsakten gemäß dem Protokoll über die Rolle der nationalen Parlamente in der Europäischen Union zugeleitet werden;

b) dafür sorgen, dass der Grundsatz der Subsidiarität gemäß den Verfahren nach dem Protokoll über die Anwendung der Grundsätze der Subsidiarität und der Verhältnismäßigkeit beachtet wird;

c) sich im Rahmen des Raums der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts an den Mechanismen zur Bewertung der Durchführung der Unionspolitiken in diesem Bereich nach Artikel [III-260] beteiligen und in die politische Kontrolle von Europol und die Bewertung der Tätigkeit von Eurojust nach den Artikeln [III-276 und III-273] einbezogen werden;

d) sich an den Verfahren zur Änderung der Verträge nach Artikel [IV-443 und IV-444] beteiligen;

e) über Anträge auf Beitritt zur Union nach Artikel [49] unterrichtet werden;

f) sich an der interparlamentarischen Zusammenarbeit zwischen den nationalen Parlamenten und mit dem Europäischen Parlament gemäß dem Protokoll über die Rolle der nationalen Parlamente in der Europäischen Union beteiligen.”

---

<sup>185</sup> Einfügung in den Schlussverhandlungen.

## Titel V – Allgemeine Bestimmungen über das auswärtige Handeln der Union und besondere Bestimmungen über die Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik

8. In Artikel 11 wird ein Absatz 1 aufgenommen, der wie folgt lautet <(zugleich wird der gegenwärtige Absatz 1 gestrichen)>:<sup>186</sup>

*<[Fußnote: Die Regierungskonferenz wird die folgende Erklärung vereinbaren: “Zusätzlich zu den in [Artikel 11 Absatz 1] genannten besonderen Verfahren betont die Konferenz, dass die Bestimmungen zur GASP, einschließlich zum [Hohen Vertreter der Union für Außen- und Sicherheitspolitik] und zum Auswärtigen Dienst, die bestehenden Rechtsgrundlagen, Zuständigkeiten und Befugnisse der einzelnen Mitgliedstaaten in Bezug auf die Formulierung und die Durchführung ihrer Außenpolitik, ihre nationalen diplomatischen Dienste, ihre Beziehungen zu Drittländern und ihre Beteiligung an internationalen Organisationen, einschließlich der Mitgliedschaft eines Mitgliedstaats im Sicherheitsrat der VN, nicht berühren.*

*Die Konferenz stellt ferner fest, dass die Bestimmungen zur GASP der Kommission keine neuen Befugnisse zur Einleitung von Beschlüssen übertragen oder die Rolle des Europäischen Parlaments erweitern.*

*Die Konferenz erinnert außerdem daran, dass die Bestimmungen zur Gemeinsamen Sicherheits- und Verteidigungspolitik nicht den besonderen Charakter der Sicherheits- und Verteidigungspolitik der Mitgliedstaaten berühren.”]><sup>187</sup>*

“(1) Die Zuständigkeit der Union in der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik erstreckt sich auf alle Bereiche der Außenpolitik sowie auf sämtliche Fragen im Zusammenhang mit der Sicherheit der Union, einschließlich der schrittweisen Festlegung einer gemeinsamen Verteidigungspolitik, die zu einer gemeinsamen Verteidigung führen kann.

Für die Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik gelten besondere Verfahren. Sie wird vom Europäischen Rat und vom Rat einstimmig festgelegt und durchgeführt, soweit in den Verträgen nichts anderes festgelegt ist. Der Erlass von Gesetzgebungsakten ist ausgeschlossen. Die Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik wird vom Hohen Vertreter der Union für Außen- und Sicherheitspolitik und von den Mitgliedstaaten gemäß den Verträgen durchgeführt. Die spezifische Rolle des Europäischen Parlaments und der Kommission in diesem Bereich ist in den Verträgen festgelegt. Der Gerichtshof der Europäischen Union ist in Bezug auf diese Bestimmungen nicht zuständig; hiervon ausgenommen ist <die Kontrolle der Einhaltung von Artikel [III-308] und><sup>188</sup> die Überwachung der Rechtmäßigkeit bestimmter Beschlüsse nach Artikel [III-376 Absatz 2].”

<sup>186</sup> Einfügung in den Schlussverhandlungen.

<sup>187</sup> Einfügung in den Schlussverhandlungen.

<sup>188</sup> Einfügung in den Schlussverhandlungen.

## Titel VI - Schlussbestimmungen

<9. In Artikel 49 Absatz 1 wird ein neuer letzter Satz aufgenommen, der wie folgt lautet (Absatz 2 bleibt unverändert):

*“Artikel 49 Kriterien und Verfahren für den Beitritt zur EU”*

*Jeder europäische Staat, der die in Artikel 2 genannten Werte achtet und sich für ihre Förderung einsetzt, kann beantragen, Mitglied der Union zu werden. Das Europäische Parlament und die nationalen Parlamente werden über diesen Antrag unterrichtet. Der antragstellende Staat richtet seinen Antrag an den Rat; dieser beschließt einstimmig nach Anhörung der Kommission und nach Zustimmung des Europäischen Parlaments, das mit der absoluten Mehrheit seiner Mitglieder beschließt. Die vom Europäischen Rat vereinbarten Kriterien werden berücksichtigt.]><sup>189</sup>*

### Anlage 2: Änderungen des EG-Vertrags\*

[Fußnote: In dieser Anlage wird mit dem Zeichen \* angegeben, dass es sich bei den einzufügenden Neuerungen um dieselben handelt, die auf der RK 2004 vereinbart wurden.]

#### A. Änderungen gegenüber den auf der RK 2004 vereinbarten Ergebnissen

Zweck dieser Anlage ist es, die genaue Abfassung, soweit erforderlich, zu verdeutlichen (A) und anzugeben, an welcher Stelle bestimmte Bestimmungen aufgenommen werden (B)

1. In Artikel 42 werden die auf der RK 2004 vereinbarten Änderungen mit folgendem Zusatz am Ende aufgenommen:

“Erklärt ein Mitglied des Rates, dass ein Entwurf eines Gesetzgebungsaktes nach Absatz 1 wichtige Aspekte seines Systems der sozialen Sicherheit wie dessen Geltungsbereich, Kosten oder Finanzstruktur verletzen oder dessen finanzielles Gleichgewicht beeinträchtigen würde, so kann es beantragen, dass der Europäische Rat mit der Angelegenheit befasst wird. In diesem Fall wird das ordentliche Gesetzgebungsverfahren ausgesetzt. Nach einer Aussprache kann der Europäische Rat binnen vier Monaten nach Aussetzung des Verfahrens

a) entweder den Entwurf an den Rat zurückverweisen, wodurch die Aussetzung des ordentlichen Gesetzgebungsverfahrens beendet wird,

b) oder aber von einem Tätigwerden absehen oder die Kommission um Vorlage eines neuen Vorschlags ersuchen; in diesem Fall gilt der ursprünglich vorgeschlagene Rechtsakt als nicht erlassen.”

---

<sup>189</sup> Einfügung in den Schlussverhandlungen.

2. Titel IV wird – wie auf der RK 2004 vereinbart – durch die Bestimmungen eines neuen Titels über den Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts \* ersetzt; dieser besteht aus Abschnitt 1 (Allgemeine Bestimmungen), Abschnitt 2 (Politik im Bereich Grenzkontrollen, Asyl und Einwanderung), Abschnitt 3 (Justizielle Zusammenarbeit in Zivilsachen), Abschnitt 4 (Justizielle Zusammenarbeit in Strafsachen) und Abschnitt 5 (Polizeiliche Zusammenarbeit).

*<a) In Abschnitt 1 (Allgemeine Bestimmungen) wird in [Artikel III-262] folgender neuer Absatz 2 eingefügt:<sup>190</sup>*

*“Es steht den Mitgliedstaaten offen, untereinander und unter ihrer Verantwortung Formen der Zusammenarbeit und Koordinierung zwischen den zuständigen Abteilungen ihrer für den Schutz der nationalen Sicherheit verantwortlichen Verwaltungen einzurichten, die sie für geeignet halten.”>*

*<b) In Abschnitt 3 (Justizielle Zusammenarbeit in Zivilsachen) erhält Absatz 3 von [Artikel III-269] folgende Fassung:*

*“(3) Ungeachtet des Absatzes 2 werden Maßnahmen zum Familienrecht mit grenzüberschreitenden Bezügen vom Rat, der in einem besonderen Gesetzgebungsverfahren beschließt, festgelegt. Der Rat beschließt einstimmig nach Anhörung des Europäischen Parlaments.*

*Der Rat kann auf Vorschlag der Kommission einen Beschluss erlassen, durch den die Aspekte des Familienrechts mit grenzüberschreitenden Bezügen bestimmt werden, die Gegenstand von Rechtsakten sein können, welche nach dem ordentlichen Gesetzgebungsverfahren erlassen werden. Der Rat beschließt einstimmig nach Anhörung des Europäischen Parlaments.*

*Der in Unterabsatz 2 genannte Vorschlag wird den nationalen Parlamenten übermittelt. Wird dieser Vorschlag innerhalb von sechs Monaten nach der Übermittlung von einem nationalen Parlament abgelehnt, so wird der Beschluss nach Unterabsatz 2 nicht erlassen. Wird der Vorschlag nicht abgelehnt, so kann der Rat den Beschluss erlassen.”><sup>191</sup>*

*c) In Abschnitt 4 (justizielle Zusammenarbeit in Strafsachen) werden Absatz 3 in [Artikel III-270] und Absatz 4 in [Artikel III-271] durch folgenden Text ersetzt:*

*“(3) Ist ein Mitglied des Rates der Auffassung, dass ein Entwurf einer Richtlinie nach [Artikel III-270 Absatz 2] [Artikel III-271 Absätze 1 oder 2] grundlegende Aspekte seiner Strafrechtsordnung berühren würde, so kann es beantragen, dass der Europäische Rat mit dem Entwurf einer Richtlinie befasst wird. In diesem Fall wird das ordentliche Gesetzgebungsverfahren ausgesetzt. Nach einer Aussprache und im Falle eines Einver-*

<sup>190</sup> Einfügung in den Schlussverhandlungen.

<sup>191</sup> Einfügung in den Schlussverhandlungen.

nehmens kann der Europäische Rat den Entwurf binnen vier Monaten nach Aussetzung des Verfahrens an den Rat zurückverweisen, wodurch die Aussetzung des ordentlichen Gesetzgebungsverfahrens beendet wird.

Sofern kein Einvernehmen besteht, mindestens ein Drittel der Mitgliedstaaten aber eine verstärkte Zusammenarbeit auf der Grundlage des betreffenden Entwurfs einer Richtlinie begründen möchte, teilen diese Mitgliedstaaten dies binnen derselben Frist dem Europäischen Parlament, dem Rat und der Kommission mit. In einem solchen Falle gilt die Ermächtigung zur Einleitung einer verstärkten Zusammenarbeit nach [Artikel I-44 Absatz 2] und [Artikel III-419 Absatz 1] als gewährt und es finden die Bestimmungen über die verstärkte Zusammenarbeit Anwendung.”

d) In Abschnitt 4 (Justizielle Zusammenarbeit in Strafsachen) und in Kapitel 5 (Polizeiliche Zusammenarbeit) werden folgende neue Unterabsätze am Ende von [Artikel III-274] Absatz 1 und [Artikel III-275] Absatz 3 aufgenommen:

“Sofern im Rat keine Einstimmigkeit besteht, kann eine Gruppe von mindestens einem Drittel der Mitgliedstaaten beantragen, dass der Europäische Rat mit dem Entwurf einer [Verordnung/Maßnahme] befasst wird. In diesem Fall wird das ordentliche Gesetzgebungsverfahren ausgesetzt. Nach einer Aussprache und im Falle eines Einvernehmens kann der Europäische Rat den Entwurf binnen vier Monaten nach Aussetzung des Verfahrens an den Rat zur Annahme zurückverweisen.

Sofern kein Einvernehmen besteht, mindestens ein Drittel der Mitgliedstaaten aber eine verstärkte Zusammenarbeit auf der Grundlage des betreffenden Entwurfs einer [Verordnung/Maßnahme] begründen möchte, teilen diese Mitgliedstaaten dies binnen derselben Frist dem Europäischen Parlament, dem Rat und der Kommission mit. In einem solchen Falle gilt die Ermächtigung zur Einleitung einer verstärkten Zusammenarbeit nach [Artikel I-44 Absatz 2] und [Artikel III-419 Absatz 1] als gewährt und es finden die Bestimmungen über die verstärkte Zusammenarbeit Anwendung.”

[nur in [Artikel III-275] Absatz 3: “Das Sonderverfahren nach den Unterabsätzen 2 und 3 gilt nicht für Rechtsakte, die eine Weiterentwicklung des Schengen-Besitzstands darstellen.”]

<3. In Artikel 100 erhält Absatz 1 folgende Fassung:

*“(1) Der Rat kann auf Vorschlag der Kommission unbeschadet der sonstigen in diesem Vertrag vorgesehenen Verfahren im Geiste der Solidarität zwischen den Mitgliedstaaten über die der Wirtschaftslage angemessenen Maßnahmen entscheiden, insbesondere falls gravierende Schwierigkeiten in der Versorgung mit bestimmten Waren, vor allem im Energiebereich, auftreten.”<sup>192</sup>*

---

<sup>192</sup> Einfügung in den Schlussverhandlungen.

<4. In Titel XIX (Umwelt) werden die auf der RK 2004 vereinbarten Änderungen aufgenommen, wobei der letzte Gedankenstrich von Artikel 174 folgende Fassung erhält:

“– Förderung von Maßnahmen auf internationaler Ebene zur Bewältigung regionaler oder globaler Umweltprobleme und insbesondere zur Bekämpfung des Klimawandels.”<sup>193</sup>

<5. Es wird ein neuer Titel über Energie – wie auf der RK 2004 vereinbart – aufgenommen; der einleitende Satz von Artikel [III-256] Absatz 1 erhält hierbei folgende Fassung:

“(1) Die Energiepolitik der Union im Geiste der Solidarität zwischen den Mitgliedstaaten hat im Rahmen der Verwirklichung oder des Funktionierens des Binnenmarkts und unter Berücksichtigung der Erfordernisse der Erhaltung und der Verbesserung der Umwelt folgende Ziele: (...).”<sup>194</sup>

## **B. Präzisierung, an welcher Stelle bestimmte Bestimmungen aufgenommen werden\***

6. Status der Kirchen und weltanschaulichen Gemeinschaften (Ende von Titel II über allgemein anwendbare Bestimmungen);

7. Unionsbürgerschaft (Zweiter Teil);

8. Rechtsgrundlage für den Erlass der Regelungen für die Einbringung einer Bürgerinitiative [Artikel I-47 Absatz 4] (am Anfang von Artikel 27);

9. Transparenz der Arbeit der Organe, Einrichtungen und sonstigen Stellen der Union (Artikel 255, in den Zweiten Teil übernommen);

10. Die Sozialpartner und der soziale Dialog (Anfang des Kapitels über Sozialpolitik);

11. Solidaritätsklausel (neuer Titel VII im Teil über das auswärtige Handeln);

12. Der Europäische Bürgerbeauftragte (in Artikel 195);

13. Bestimmung, wonach die Regeln für die Beschlussfassung mit qualifizierter Mehrheit auch für den Europäischen Rat gelten ([Artikel I-25 Absatz 3] in dem neuen Abschnitt 1a über den Europäischen Rat);

<sup>193</sup> Einfügung in den Schlussverhandlungen.

<sup>194</sup> Einfügung in den Schlussverhandlungen.

14. Rechtsgrundlagen für die Festlegung der Liste der Ratszusammensetzungen [Artikel I-24 Absatz 4] und den Beschluss über den Vorsitz in diesen Zusammensetzungen [Artikel I-24 Absatz 7] sowie Ersetzung des Artikels 205 Absatz 2 durch die Regel der Beschlussfassung mit qualifizierter Mehrheit, die anwendbar ist, wenn der Rat nicht auf Vorschlag der Kommission beschließt [Artikel I-25 Absatz 2] (in Abschnitt 2 über den Rat);

15. Rechtsgrundlage für die Festlegung des Rotationssystems im Hinblick auf die Zusammensetzung der Kommission [Artikel I-26 Absatz 6 Buchstaben a und b] (Abschnitt 3 über die Kommission);

16. Europäische Zentralbank (in Abschnitt 4a im Fünften Teil);

17. Rechnungshof (in Abschnitt 5 im Fünften Teil);

18. Die beratenden Einrichtungen der Union (in den Kapiteln 3 und 4 im Fünften Teil);

19. Spezifischer Titel II über Finanzbestimmungen (Kapitel über die Eigenmittel der Union, den mehrjährigen Finanzrahmen, den jährlichen Haushaltsplan der Union, die Ausführung des Haushalts und die Entlastung, gemeinsame Bestimmungen und Betrugsbekämpfung);

20. Ein Titel III sowie Bestimmungen über eine verstärkte Zusammenarbeit, einschließlich der Übernahme der Artikel 27a bis 27e und der Artikel 40 bis 40b EUV und der Einzelheiten zu den Abstimmungsmodalitäten [Artikel I-44 Absatz 3];

21. Änderung von Artikel 309 mit Einzelheiten zum Abstimmungsmodus im Falle der Aussetzung bestimmter mit der Zugehörigkeit zur Union verbundener Rechte [Artikel I-59 Absätze 5 und 6];

22. Einfügung der Einzelheiten bezüglich des räumlichen Geltungsbereichs in den Teil "Allgemeine und Schlussbestimmungen" [Artikel IV-440 Absätze 2 bis 7].

ZaöRV 67 (2007)