

umgesetzt werden sollte, sind weiterhin nur zwei (UK-Irland sowie Denmark-Sweden) der insgesamt neun FAB einsatzbereit.

Das Arbeitsprogramm zum TEN-V bildet die Grundlage für die umzusetzenden Maßnahmen zur Einrichtung eines voll funktionsfähigen EU-weiten multimodalen TEN-V Kernnetzes bis 2030. Dazu sind rund 700 Mrd. Euro an Investitionen in die Infrastruktur notwendig, wodurch u.a. 15.000 km Bahnstrecke auf Hochgeschwindigkeit ausgebaut sowie 35 grenzüberschreitende Projekte zur Reduzierung von Verkehrsengpässen gefördert werden sollen.

Ausblick: Herausforderungen für die EU-Verkehrspolitik

Neben den umweltpolitischen Zielsetzungen und der z.T. damit einhergehenden Notwendigkeit der Verbesserung der Intermodalität, insb. durch die zunehmende Verstädterung, liegt eine der großen Herausforderungen der EU-Verkehrspolitik für die kommenden Jahre in der Erhöhung der Verkehrssicherheit. Dazu gehört neben dem immer noch umstrittenen Fluggastdatenabkommen auch die Verbesserung der Sicherheit im Straßenverkehr. Zwar ist die Zahl der Verkehrstoten im Vergleich zu 1991 um 44 % zurückgegangen – die Vorgabe der Kommission, die Anzahl zu halbieren, konnte jedoch noch nicht erreicht werden. Bes. im Bereich der Verkehrssicherheit für Motorräder besteht weiter Handlungsbedarf. 2016 wird eine Zwischenbilanz des Weißbuchs vorgelegt.

Sebastian Schäffer

Vertrag von Lissabon

Vertrag von Lissabon: Vertrag zur Gründung der Europäischen Union (EUV) und Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union (AEUV), in: Abl. Nr. C 326, 26.10.2012, S. 1-390; Charta der Grundrechte der Europäischen Union, in: Abl. Nr. C 326, 26.10.2012, S. 391-407.

Literatur: Eberhard Grabitz u. a.: Das Recht der Europäischen Union: EUV und AEUV, München 2015 • Wilfried Loth: Europas Einigung. Eine unvollendete Geschichte, Frankfurt am Main 2014 • David Phinnemore: The Treaty of Lisbon. Origins and Negotiation, Basingstoke 2013.

Internet: Verträge: <http://eur-lex.europa.eu/collection/eu-law/treaties.html> • Rat/Europäischer Rat: <http://www.consilium.europa.eu>

Der am 1. Dezember 2009 in Kraft getretene Vertrag von Lissabon bildet die aktuelle rechtliche Grundlage für die Entwicklung der europäischen Integration. Als weiterer historischer Meilenstein markiert er den vorläufigen Endpunkt einer Reihe von vertragsrechtlichen Anläufen zur Reform der institutionellen Architektur der → Europäischen Union. Vorläufer waren der EGKS-Vertrag (1952), die Römischen Verträge (1958), die Einheitliche Europäische Akte (1987) sowie die Verträge von Maastricht (1993), Amsterdam (1999) und Nizza (2003). Der Vertrag von Lissabon bildet darüber hinaus den Abschluss der konstitutionellen Dekade 1999-2009, die durch folgende wichtige Etappen charakterisiert wird:

- Bei ihrem Gipfeltreffen 1999 in Köln beschlossen die Staats- und Regierungschefs eine gemeinsame → Charta der Grundrechte zu schaffen.
- Mit Blick auf die 2004 anstehende → Erweiterung der EU wurden im Zuge der Regierungskonferenz von Nizza 2001 bereits einige institutionelle Änderungen in den Vertrag von Nizza übernommen.
- Den Willen, die EU im Vorfeld der Erweiterung umfassend zu reformieren, bekräftigte der → Europäische Rat in (ER) seiner „Erklärung von Laeken“ (2001). Die darin formulierte Aufgabe, die EU „demokratischer, transparenter und effizienter“ zu gestalten, übertrug er an den „Konvent zur Zukunft Europas“.
- Das Ergebnis des Konvents wurde in einer Regierungskonferenz im begrenzten Umfang überarbeitet und dann vom ER im Oktober 2004 in Rom als „Vertrag über eine Verfassung für Europa“ unterzeichnet. Nach der Ablehnung des Verfassungsvertrags durch Referenden in Frankreich und den Niederlanden 2005 war die Konstitutionalisierungsphase zunächst blockiert.
- Die deutsche Ratspräsidentschaft im ersten Halbjahr 2007 gab den Anstoß zur Ausarbeitung des EU-Reformvertrags und dessen feierlichen Unterzeichnung in Lissabon im Dezember 2007.
- Das Referendum, in dem die irische Bevölkerung im Juni 2008 gegen den Vertrag von Lissabon stimmte, sowie u.a. deutsche Verfassungsbeschwerden verzögerten den Ratifizierungsprozess. Das sog. Lissabon-Urteil des Bundesverfassungsgerichts vom Juni 2009 bestätigte, dass der Vertrag mit dem Grundgesetz vereinbar ist, allerdings wurde die Überarbeitung der deutschen Begleitgesetze zur Bedingung für die deutsche Ratifizierung (→ Deutschland in der EU).

- Nach dem zweiten Referendum der irischen Bevölkerung, die im Oktober 2009 schließlich für das Vertragswerk stimmte, konnte der Ratifizierungsprozess erfolgreich abgeschlossen und somit der Weg für das Inkrafttreten des Vertrags von Lissabon frei gemacht werden.

Die Struktur des Vertrags von Lissabon

Die vertragsrechtliche Grundlage der EU besteht seit dem 1. Dezember 2009 aus zwei Verträgen: dem „Vertrag über die Europäische Union“ (EUV) und dem „Vertrag über die Arbeitsweise der Union“ (AEUV), wobei letzterer weitgehend den bestehenden „Vertrag zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft“ (EGV) ablöst (siehe die Abb. 8). Der Begriff „Gemeinschaft“ wurde daher im neuen Vertragswerk durchgängig durch den Ausdruck „Union“ ersetzt. Gleichzeitig hat der Vertrag von Lissabon auch die mit dem Vertrag von Maastricht (1993) eingeführte Tempelkonstruktion aufgelöst und die bisher nur für die vormals erste Säule (EG-Säule) geltende Rechtspersönlichkeit auf die gesamte EU ausgeweitet (Art. 47 EUV). Sie kann somit erstmals als Völkerrechtssubjekt in eigenem Namen internationale Verträge schließen und internationalen Organisationen beitreten.

Ebenfalls Bestandteil des EU-Primärrechts sind die den Verträgen zugeordneten zwei Anhänge und 37 Protokolle (Art. 51 EUV). Diese enthalten jeweils Ausführungen zur Umsetzung der Vertragsbestimmungen oder sehen Ausnahmeregelungen für bestimmte Mitgliedstaaten (MS) vor. Eine Sonderstellung nimmt ebenfalls die Grundrechtecharta ein, die mit dem Vertrag von Lissabon nunmehr rechtlich gleichrangig neben EUV und AEUV steht (Art. 6(1) EUV). Keine rechtliche Bindungswirkung entfalten hingegen die im Vertrag von Lissabon aufgeführten 65 Erklärungen, die sich auf Bestimmungen der Verträge oder der beigefügten Protokolle beziehen oder Standpunkte der MS enthalten.

Abgrenzung von Zuständigkeiten: Fortentwicklung zu einer „staatsähnlichen Agenda“

Inhaltlich ergänzen sich EUV und AEUV: Während der EUV die grundlegenden Bestimmungen der EU beinhaltet, finden sich im AEUV oftmals die Präzisierungen dieser Bestimmungen und ihrer Anwendungsbereiche. Die Aufteilung und Abgrenzung der Zuständigkeiten zwischen MS und EU, ein zentrales Thema bei der Reform des Vertragswerks, wurde in grundsätzlicher Weise im EUV (Art. 4(1), 5 EUV) verankert; die Arten

Abb. 8: Der Aufbau des Vertrags von Lissabon

Vertrag von Lissabon		
EUV	AEUV	Charta der Grund- rechte der EU
Titel I Gemeinsame Bestimmungen	Erster Teil Grundsätze	
Titel II Bestimmungen über die demokratischen Grundsätze	Zweiter Teil Nicht-Diskriminierung und Unionsbürgerschaft	
Titel III Bestimmungen über die Organe	Dritter Teil Die internen Politiken und Maßnahmen der Union	
Titel IV Bestimmungen über eine verstärkte Zusammenarbeit	Vierter Teil Die Assoziierung der Überseeischen Länder und Hoheitsgebiete	
Titel V Allgemeine Bestimmungen über das auswärtige Handeln der Union und bes. Bestimmungen über die GASP	Fünfter Teil Das Auswärtige Handeln der Union	
Titel VI Schlussbestimmungen	Sechster Teil Institutionelle Vorschriften und Finanzbestimmungen Siebter Teil Allgemeine und Schlussbestimmungen	
Protokolle	Anhänge	
Erklärungen		

Quelle: Eigene Darstellung.

und Bereiche der Zuständigkeit der Union für die jeweiligen Politikfelder werden hingegen im AEUV ausgeführt (Art. 2-6 AEUV, → Zuständigkeiten: Kompetenzen und Instrumente). Der AEUV sieht drei Kategorien von Kompetenzen vor und nennt zwei weitere Politikfelder:

- *Ausschließliche Zuständigkeiten* der EU (Art. 2(1) AEUV), die u.a. für die Bereiche Zollunion, Währungspolitik und gemeinsame Handelspolitik (Art. 3 AEUV) gelten;
- *Geteilte Zuständigkeiten*, die es den MS nach wie vor ermöglichen, gesetzgeberisch tätig zu werden, sofern und soweit die EU ihre Zuständigkeit nicht ausgeübt hat (Art. 2(2) AEUV). Diese Art der Zuständigkeit betrifft bspw. die Bereiche → Binnenmarkt, → Umweltpolitik sowie zentrale Fragen der Innen- und Justizpolitik im sog. → Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts (Art. 4 AEUV);
- Zuständigkeiten, die es der EU erlauben, zur *Unterstützung, Koordination und Ergänzung* mitgliedstaatlichen Handelns, Maßnahmen mit europäischer Zielsetzung zu ergreifen (Art. 2(5) AEUV). Diese Maßnahmen sind an verschiedene Bedingungen geknüpft und gelten u.a. für Bereiche wie → Sport-, → Tourismus-, → Gesundheitspolitik,

Verwaltungszusammenarbeit und → Katastrophenschutz (Art. 6 AEUV).

- Zudem bietet der Vertrag von Lissabon der EU die Möglichkeit, Maßnahmen zur Koordinierung der → *Wirtschafts-*, → *Sozial-* und → *Beschäftigungspolitik* zu erlassen (Art. 5 AEUV).
- Ebenfalls außerhalb dieses systematischen Zuständigkeitskatalogs steht die → *Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik*, die vormals zweite Säule der durch den Vertrag von Lissabon aufgelösten Tempelkonstruktion. Ihre starke intergouvernementale Prägung wurde sowohl in Titel V (Art. 23-46) des EUV verankert als auch mit den Erklärungen 13 und 14 betont.
- Fasst man diese Aufgabenzuweisungen zusammen, so kommen der EU mittlerweile Zuständigkeiten – wenn auch in unterschiedlicher Art und Umfang – in nahezu allen Bereichen öffentlicher Politik zu. Durch die Übertragung neuer Kompetenzen setzt der Lissabonner Vertrag den Trend zu einer „staatsähnlichen Agenda“ der EU fort.

Schaffung und Ausbau von Führungspositionen in der institutionellen Architektur

Zu den zentralen Neuerungen des Vertrags gehört insb. eine Reihe von Veränderungen in der institutionellen Architektur. Diese sind von den Bestrebungen der MS geprägt, die EU demokratischer, effizienter und transparenter zu gestalten, aber auch nationalstaatliche Einflussmöglichkeiten zu wahren.

Der ER, der als Gremium der Staats- und Regierungschefs der MS und des Präsidenten der → Europäischen Kommission bisher außer- bzw. oberhalb der institutionellen Architektur angesiedelt war, wurde in die Liste der EU-Organe aufgenommen (Art. 13(1) EUV): Die Handlungen dieses zentralen Gremiums mit „Rechtswirkung gegenüber Dritten“ werden somit erstmals der Kontrolle des → Gerichtshofs der Europäischen Union unterstellt (Art. 263 AEUV). Eine wesentliche Neuerung besteht darin, dass der Vertrag einen hauptamtlichen → Präsidenten des Europäischen Rates vorsieht, der von den Staats- und Regierungschefs der MS für zweieinhalb Jahre gewählt wird und einmal im Amt bestätigt werden kann (Art. 15(5) EUV).

Daneben führte der Vertrag von Lissabon die Position des → Hohen Vertreters der Union für Außen- und Sicherheitspolitik (Art. 18 EUV) ein,

der der EU mit Unterstützung eines → Europäischen Auswärtigen Dienstes (Art. 27(3) EUV) in der internationalen Politik „Gesicht“ und „Stimme“ verleihen soll.

Der Vertrag von Lissabon stärkt auch die Rechte des Präsidenten der Kommission gegenüber seinen Kollegen (Art. 17(6) EUV); zudem erhöht er dessen Legitimation, da der Kommissionspräsident, wie erstmals im Juli 2014 erfolgt, von der Mehrheit des → Europäischen Parlaments (EP) „gewählt“ wird (Art. 14(1), 17(7) EUV).

Ausbau parlamentarischer Rechte auf mehreren Ebenen

Von bes. Bedeutung ist, dass der Vertrag von Lissabon abermals die Funktionen des EP und damit die durch die Direktwahl seitens der Unionsbürger angelegte Legitimitätsgrundlage der EU als „repräsentative Demokratie“ (Art. 10 EUV) stärkt. Deutlich erkennbar wird dies durch die vertragsrechtliche Aufwertung des früheren Mitentscheidungsverfahrens zum „ordentlichen Gesetzgebungsverfahren“ (Art. 294 AEUV, → Entscheidungsverfahren). Dieses Verfahren, das dem → Rat und dem EP jeweils gleichwertige Beteiligungsmöglichkeiten einräumt, wurde auf mehrere zentrale Politikbereiche, wie etwa auf die Innen- und Justizpolitik sowie – geringfügig variiert – auf das jährliche Haushaltsverfahren (Art. 310(1), 314 AEUV) ausgeweitet.

Neben dem Ausbau der Beteiligungsrechte des EP stärkt der Vertrag von Lissabon auch die Mitwirkung → nationaler Parlamente (Art. 12 EUV), die insb. bei der Anwendung des Subsidiaritätsprinzips vorgesehen ist (Protokolle Nr. 1 und 2). Ein weiteres Ergebnis der Bestrebungen, die EU demokratischer und transparenter zu gestalten, ist die Einführung einer → Europäischen Bürgerinitiative (Art. 11(4) EUV). In der Vertragspraxis des ersten institutionellen Zyklus bis 2014 wurden beide Instrumente nur sehr begrenzt genutzt.

Neuregelung der qualifizierten Mehrheit im Rat

Hinsichtlich der Entscheidungsmodalitäten im Rat hat der Vertrag von Lissabon die Anwendungsbereiche für die qualifizierte Mehrheit auf weitere Politikfelder ausgedehnt. Die Reform der Vertragsartikel zur Erreichung einer qualifizierten Mehrheit war umstritten, da dieses Regelwerk die relative Machtgewichtung zwischen den MS geringfügig verändert. Die im Vertrag verankerte Kompromisslösung sieht vor, dass die neu eingeführte doppelte Mehrheit seit 1. November 2014 Anwendung findet

und auf Antrag eines MS in bestimmten Fällen auch noch bis zum 31. März 2017 zugunsten der früheren Regelungen des Vertrags von Nizza außer Kraft gesetzt werden kann (Art. 16(4, 5) EUV).

Nach dem Vertrag von Lissabon: Die Krisenperiode löst die Verfassungsdekade ab

Wie gezeigt werden konnte, hat der Vertrag von Lissabon zentrale Reformanliegen durchgesetzt. Obwohl die EU durch diesen neuen rechtlichen Rahmen grundsätzlich handlungsfähiger, effizienter und transparenter gestaltet wurde, steht sie in der aktuellen Wirtschafts- Finanz- und Staatsschuldenkrise (→ Krise in der Eurozone) doch vor bes. politischen Herausforderungen. Als Lösungswege wurden in der Vergangenheit Vorschläge für partielle Vertragsänderungen gemacht. Daneben wird die politische und wissenschaftliche Debatte insb. von Forderungen für ein Vorgehen von Teilgruppen von MS innerhalb, aber auch außerhalb des vertragsrechtlichen Rahmens geprägt. Tatsächlich haben eine Mehrzahl von MS 2012 mit der Unterzeichnung des „Vertrags zur Einrichtung des Europäischen Stabilitätsmechanismus“ und des → Fiskalvertrags entsprechend pragmatische Wege eingeschlagen, die über die gemeinsamen Vereinbarungen des Lissabonner Vertrags hinausgehen. Neu sind zudem konkrete Forderungen, die nicht von einer partiellen Fortentwicklung des Integrationsstands ausgehen, sondern einen Teilaustritt einzelner MS aus der Eurozone oder gar der EU betreffen, welche mit den Begriffen „Grexit“ und → „Brexit“ verbunden werden können. Die aktuelle Grundsatzdebatte um die Zukunft der EU verdeutlicht schließlich in bes. Weise das dem Integrationsprozess zugrundeliegende Spannungsverhältnis, das von der Suche der MS nach geeigneten Lösungsmöglichkeiten für die Herausforderungen des Nationalstaates einerseits und der Verteidigung nationaler Souveränität andererseits geprägt wird. Da dieses Spannungsverhältnis die Fortentwicklung der EU bestimmt, stellt der Lissabonner Vertrag, ebenso wie die vorherigen Regelwerke, nur einen vorläufigen konstitutionellen Endpunkt dar.

Verena Schäfer-Nerlich / Wolfgang Wessels