



Abschlussarbeiten am Institut für Europäische Studien (AIES-online)

Nr. 2

## **Die Neukonstituierung der EU im Licht der Vertragssystematik**

von

Marcel Bäck

Juli 2010



TECHNISCHE UNIVERSITÄT  
CHEMNITZ

Marcel Bäck ist Absolvent des Studienganges Europa-Studien mit sozialwissenschaftlicher Ausrichtung. Der hier vorliegende Text stellt die gekürzte Fassung seiner Bachelorarbeit dar, die an der Professur für Europäische Integration erarbeitet und von Prof. Dr. Matthias Niedobitek betreut wurde.

## **Impressum**

Herausgeber: Institut für Europäische Studien

Anschrift: TU Chemnitz, Institut für Europäische Studien, Thüringer Weg 9, 09126 Chemnitz

Erscheinungsort: Chemnitz

## Inhaltsverzeichnis

I. Einleitung.....	2
II. Vertragssystematik als Untersuchungsgegenstand .....	3
III. Die Vertragssystematik vor der Lissabonner Reform und ihre Merkmale .....	4
1. Subsidiarisierungen zwischen den Verträgen.....	5
a) Subsidiarisierungen im EU-Vertrag a. F. ....	6
b) Subsidiarisierungen im EG-Vertrag .....	6
2. Funktionale Querverweise in den Verträgen .....	7
a) Funktionale Verweise im EU-Vertrag a. F. ....	8
b) Funktionale Verweise im EG-Vertrag .....	9
3. Zwei Verträge – eine Rechtspersönlichkeit.....	10
4. Zwei-Vertragsstruktur statt funktionale Einheit.....	12
IV. Die neue Vertragssystematik .....	13
1. Lissabon als Bruch mit der Tradition von Amsterdam und Nizza .....	13
2. Aufhebung der Subsidiarisierungen .....	14
3. Funktionale Querverweise als Indiz der Vertragseinheit .....	16
a) Funktionale Verweise im EU-Vertrag.....	16
b) Funktionale Verweise im AEU-Vertrag .....	17
4. Die Rechtspersönlichkeit der neuen Union als Zielvorgabe der Vertragsreform .....	18
5. Funktionale Einheit der Verträge.....	19
V. Neukonstituierung der EU durch die Änderung der Vertragssystematik .....	21
VI. Schluss .....	22
VII. Literaturverzeichnis .....	24

**Der Vertrag über die Europäische Union und der EG-Vertrag wurden durch den Vertrag von Lissabon nicht aufgehoben, sondern als Ausgangspunkt einer Fortentwicklung des Unionsrechts verwendet. Auf diese Weise verschleiert der Änderungsvertrag, dass er die beiden Gründungsverträge in ein völlig neues Verhältnis zueinander gesetzt hat. Der Vertrag von Lissabon spiegelt damit nicht die durch ihn bewirkte Neukonstituierung der Europäischen Union wider. Eine detaillierte Analyse der Vertragssystematik vor und nach Lissabon zeigt die einschneidende Wirkung auf die vertraglichen Grundlagen der Union, gipfelnd in einer funktionalen Verschmelzung des EU-Vertrags mit dem jetzigen AEU-Vertrag. Es ist zu erwarten, dass dieser funktionalen Einheit der Verträge eine formale folgen wird.**

## **I. Einleitung**

Der Vertrag von Lissabon (VvL) ist am 1. Dezember 2009 in Kraft getreten und mit ihm eine Zusammenfassung der bisherigen Vertragssubstanz in einem einzigen Werk ausgeblieben. Entgegen dem politisch gescheiterten Verfassungsvertrag (VVE), der die Inhalte der beiden Hauptverträge – des EU- und des ehemaligen EG-Vertrags – zusammenfassen sollte, hat die Lissabonner Vertragsreform nun kaum zu einer besseren Übersichtlichkeit des Primärrechts beigetragen.

Die Neuordnung der Verträge beschäftigt die Rechtswissenschaft nicht erst seit Nizza.<sup>1</sup> Dies hängt mit der unterschiedlichen Ausgestaltung der Verträge und ihrer funktionalen Verflechtung untereinander zusammen. Insbesondere seit dem Hinzutreten des Vertrags von Maastricht 1992 versucht die Rechtswissenschaft die Verträge zu systematisieren, während in diesem Zusammenhang der Begriff der Vertragssystematik zunehmend Verwendung findet.<sup>2</sup> Dabei hat sich vor allem die Beziehung zwischen der Europäischen Union (EU) und der Europäischen Gemeinschaft (EG) zum Forschungsschwerpunkt entwickelt. Die Betrachtung löste sich damit jedoch zunehmend von den Verträgen selbst. Die

---

1 Vgl. *Jörg Philipp Terhechte*, Der Vertrag von Lissabon. Grundlegende Verfassungsurkunde der europäischen Rechtsgemeinschaft oder technischer Änderungsvertrag?, in: EuR 43 (2008) 2, S. 148 f.

2 So auch das BVerfG, 2 BvE 2/08 vom 30.06.2009, Abs.-Nr. 2, [http://www.bverfg.de/entscheidungen/es20090630\\_2bve000208.html](http://www.bverfg.de/entscheidungen/es20090630_2bve000208.html).

Organisationsformen (also Gemeinschaften und Union), nicht die Verträge, waren es, die zur Beschreibung der Vertragssystematik herangezogen worden.

Das Fortbestehen der Grundlagenverträge<sup>3</sup> wirft die Frage nach der durch den VvL neu begründeten Vertragssystematik auf, denn obwohl die Fusion der Verträge als logische Folge der Verschmelzung von Union und Gemeinschaft zu verstehen gewesen wäre,<sup>4</sup> bestehen der EU-Vertrag und der EG-Vertrag – letzterer unter neuer Bezeichnung – formal fort. Dafür ist jedoch kein sachlicher Grund ersichtlich. Die Trennung dient lediglich der formalen Abgrenzung gegenüber dem Einheitskonzept des Verfassungsvertrags.<sup>5</sup>

In wie fern wurde die EU allein durch die Änderung in der Vertragssystematik neu konstituiert und welche Merkmale lassen sich für die Bestimmung der Vertragssystematik ausmachen?

## II. Vertragssystematik als Untersuchungsgegenstand

Die Entwicklung des europäischen Primärrechts ist wechselvoll. Meist gingen die Entwicklungsstufen der europäischen Integration auch mit einer Umgestaltung der vertraglichen Systematik einher. Jedoch herrscht in der Literatur Unklarheit über den Gehalt des Begriffs der Vertragssystematik. Er kann demnach einerseits den Aufbau *innerhalb* eines Gründungsvertrags meinen,<sup>6</sup> andererseits aber auch das Wesen der Beziehungen *zwischen* den Verträgen beschreiben.<sup>7</sup> Natürlich könnte man nun beide Auffassungen unter der Bezeichnung der Systematik der Verträge zusammenfassen. Jedoch ist es sinnvoll, zwischen ihnen eine klare Unterscheidung zu treffen.

Beschreibt die innere Vertragssystematisierung den Aufbau und die Ordnung eines Vertrags, aus denen sich etwa Rückschlüsse auf Normenhierarchien ziehen lassen,<sup>8</sup> so umfasst die

---

3 Vgl. Josef Franz Lindner, Der Vertrag von Lissabon zur Reform der Europäischen Union, in: BayVBl. 139 (2008) 14, S. 423.

4 Siehe dazu Europäischer Konvent, Schlussbericht der Gruppe III „Rechtspersönlichkeit“. CONV 305/02, 1. Oktober 2002, Ziffer 14.

5 Vgl. Armin Hatje/Anne Kindt, Der Vertrag von Lissabon. Europa endlich in guter Verfassung?, in: NJW 61 (2008) 25, S. 1761.

6 So bspw. Peter-Christian Müller-Graff, Der Vertrag von Lissabon auf der Systemspur des Europäischen Primärrechts, in: Integration 31 (2008) 2, S. 133.

7 So bspw. Lindner (Fn. 3), S. 423.

8 Vgl. Andreas Arnould, Normenhierarchien innerhalb des primären Gemeinschaftsrechts. Gedanken im Prozess der Konstitutionalisierung Europas, in: EuR 38 (2003) 2, S. 200 ff.

Systematisierung zwischen den Verträgen die technisch-funktionale Verflechtung zweier oder mehrerer nebeneinander existierender Grundlagenverträge und lässt damit Rückschlüsse auf die rechtliche Gestalt der gegründeten Körperschaften und, noch interessanter, ihre Rechtsbeziehungen untereinander zu. Die Vertragssystematik als das Wesen der Vertragsbeziehungen und -verflechtungen zu verstehen, entspricht demnach eher einer „Systematisierung“ im eigentlichen Sinn.

Die Eigentümlichkeit der Verträge und ihre teils irrationale Entwicklung – denkt man beispielsweise an die Tempelkonstruktionsversuche nach dem Vertrag von Maastricht – sind wohl ein Grund dafür, dass die Forschung im Bereich der Vertragssystematik insgesamt überschaubar bleibt und die Systematik der Verträge bislang keinen abgegrenzten Untersuchungsgegenstand innerhalb des Europarechts bildet. Die Wissenschaft widmete sich bisher insbesondere der unionalen Rechtspersönlichkeit, den institutionellen Beziehungen zwischen den Gemeinschaften sowie der Abgrenzung zwischen Supranationalität und Intergouvernementalität, Probleme also, die die Frage nach der Systematik der Gründungsverträge eher umreißen denn direkt berühren. Gesamtbetrachtungen über die technisch-funktionale Ausgestaltung der Verträge aufgrund ihrer gegenseitigen Verweise liegen bisher nicht vor.

### **III. Die Vertragssystematik vor der Lissabonner Reform und ihre Merkmale**

Der Begriff der Vertragssystematik wird in der Literatur häufig verwendet, aber nie definiert. Folglich gibt es bisher auch keine klaren Kategorien für die Systematisierung der Verträge. Ein Grund dafür ist, dass die Verträge voller „Inkonsequenzen, Widersprüche und Unklarheiten“<sup>9</sup> sind und ihnen kein geschlossenes Konzept zu Grunde liegt. Diese Mängel lassen sich nur schwer durch juristische Interpretation überwinden, die zu einer widerspruchsfreien Dogmatik gelangt. Als größte Herausforderung galt dabei bisher, den Unions- und die Gemeinschaftsverträge gleichen Kriterien zu unterwerfen. In der Rechtswissenschaft hat sich der Diskurs allerdings zunehmend vom rein technischen Wortlaut der Verträge weg entwickelt. Dies war in Bezug auf andere Fragestellungen, wie beispielsweise die Rechtsnatur

---

<sup>9</sup> Vgl. *Gert Nicolaysen*, Europarecht I. Die Europäische Integrationsverfassung, 2. Aufl., Baden-Baden 2002, S. 58.

der EU vor der jüngsten Reform, sicher auch zielführender, doch geben die Grundlagenverträge selbst, ohne interpretatorisch aufgebläht zu werden, am besten Aufschluss über die zwischen ihnen zu treffende Systematisierung.

Für die Betrachtung sind daher die Querverweise zwischen EU- und ehemaligem EG-Vertrag von größter Bedeutung. Sie lassen sich in zwei Kategorien unterscheiden: Bestimmungen, die die Verträge zueinander in ein Subsidiaritätsverhältnis setzen („Subsidiarisierungen“) sowie Bestimmungen, in denen sich ein Vertrag der Inhalte des anderen bedient und damit eine unmittelbare, funktionale Verflechtung oder gar Abhängigkeit herstellt („funktionale Querverweise“).

## **1. Subsidiarisierungen zwischen den Verträgen**

Der bis zuletzt enthaltene Querverweis des Artikel 305 EG-Vertrag stellte seit 1957 eine Abgrenzung zu den beiden anderen Gründungsverträgen her und bekräftigte ferner ein Subsidiaritätsverhältnis zwischen ihnen.<sup>10</sup> Eine ausdrückliche Subsidiarisierung in dieser Form gibt Aufschluss über das Ordnungsverhältnis zwischen zwei Verträgen. Das war seit dem Vertrag von Maastricht weniger unter den Gemeinschaftsverträgen als vielmehr zwischen EU- und EG-Vertrag von Bedeutung. Eine allumfassende Vertragshierarchie sollte daraus aber aufgrund der unterschiedlich kodifizierten Zuständigkeiten nicht abgeleitet werden.

Im EU-Vertrag a. F. fand sich in Artikel 47 eine entsprechende generelle Bestimmung über das Verhältnis zu den Gemeinschaftsverträgen. Danach ließ der Unionsvertrag die Gemeinschaftsverträge unberührt. Der EG-Vertrag hatte folglich Vorrang vor dem EU-Vertrag.<sup>11</sup> Dies entsprach dem tiefer gehenden Integrationsgrad und Regelungsgehalt des Vertrags. Bestimmungen mit subsidiarisierendem Charakter ließen sich – wenn auch sehr eingeschränkt – auch auf Seiten des EG-Vertrags finden. Dieser enthielt jedoch keine dem Artikel 47 EU-Vertrag a. F. entsprechende allgemeine Bestimmung, da sonst auch ein offener Widerspruch in der gegenseitigen Abgrenzung beider Verträge vorgelegen hätte.

---

<sup>10</sup> Vgl. *Jan Bergmann*, Recht und Politik der Europäischen Union. Der Integrationsverband vor der Osterweiterung, Grevenbroich 2001, S. 116.

<sup>11</sup> Vgl. *Roland Bieber u. a.*, Die Europäische Union. Rechtsordnung und Politik, 5. Aufl., Baden-Baden u. a. 2001,

a) *Subsidiarisierungen im EU-Vertrag a. F.*

Neben dem bereits erwähnten Artikel 47 konnte auch Artikel 1 Absatz 3 als Subsidiarisierung des Unionsvertrages gegenüber dem EG-Vertrag verstanden werden. Dieser bestimmte, dass die Europäischen Gemeinschaften „Grundlage der Union“ waren. Mehr noch: Dieses Bekenntnis zum Gehalt des EG-Vertrags legte das hohe Abhängigkeitsverhältnis des EU-Vertrags offen, das durch die Bestimmung zur Wahrung des gemeinsamen Besitzstandes noch untermauert wurde.<sup>12</sup> Auch die durch den Unionsvertrag eingeführten Politiken unterlagen ausdrücklich den Einschränkungen speziellerer Bestimmungen des EG-Vertrags. Im Bereich der Polizeilichen und Justiziellen Zusammenarbeit in Strafsachen (PJZS) existierte in Form des Artikel 29 eine allgemeine Klausel, die die gesamte „Dritte Säule“ umfasste, während für die Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik (GASP) speziellere Verweise auf die Zuständigkeiten im EG-Vertrag zu finden waren.<sup>13</sup>

Obwohl sich also für die beiden intergouvernementalen Bereiche unterschiedlich starke Ausformungen für die Subsidiarisierung finden ließen, waren sie aufgrund des allgemeineren Artikel 47 ohnehin den Schranken des EG-Vertrags unterworfen. Des Weiteren war die „Wahrung und Weiterentwicklung des gemeinschaftlichen Besitzstandes“ in Artikel 3 Absatz 1 als zusätzliche Schutzklausel für das Primär- und Sekundärrecht der Gemeinschaft zu werten und bekräftigte damit das Subsidiaritätsverhältnis gegenüber dem EG-Vertrag.

b) *Subsidiarisierungen im EG-Vertrag*

Obwohl anzunehmen gewesen wäre, dass der EG-Vertrag aufgrund des in eine Richtung gewandten Subsidiaritätsverhältnisses, begründet durch Artikel 47 EU-Vertrag a. F., keine Bestimmungen enthielt, die dem EU-Vertrag Vorrang zugestanden, führt eine genauere Betrachtung doch zur Erkenntnis, dass der EG-Vertrag eine – wenn auch marginale – Bestimmung dieser Art besaß. Diese betraf jedoch nicht den materiellen Gehalt, also die Politikbereiche, sondern lediglich operative Abläufe: Da das Verfahren zur Änderung der Verträge im EU-Vertrag (ex-Artikel 48) geregelt war, verwies Artikel 300 Absatz 5 und 6 EG-

---

S. 68. Weniger deutlich spätere Auflagen.  
12 Art. 2 Abs. 1 Spiegelstrich 5 EUV a. F.

Vertrag ausdrücklich auf diese Bestimmung. Der Unionsvertrag besaß hier also, wie auch im Regelungsgehalt des Beitritts laut Artikel 49 EU-Vertrag a. F., vertragsübergreifende Bedeutung. Entsprechend wurden alle, vor der Maastrichter Reform enthaltenen, Bestimmungen in den Gemeinschaftsverträgen gestrichen,<sup>14</sup> was zu einem technischen Abhängigkeitsverhältnis des EG-Vertrags vom EU-Vertrag geführt hat.

Das Subsidiaritätsverhältnis zwischen dem EU- und dem EG-Vertrag war, abgesehen von vertragsübergreifenden operativen Bestimmungen über den Beitritt zur Union und der Änderung der Verträge, also in eine Richtung gewandt: Dem materiell spezieller gefassten und supranational konzipierten EG-Vertrag wurde gegenüber seinem Unionspendant der Vorrang in Bereichen zugestanden, in denen sich Zuständigkeiten überschneiden. Dies stellte keine Hierarchie zwischen den beiden wichtigsten Verträgen her, untermauerte jedoch die Bedeutung des EG-Vertrags als Kern der rechtlichen Integration.

## 2. Funktionale Querverweise in den Verträgen

Ein weiteres zentrales Kriterium für die Bewertung des Beziehungsverhältnisses zwischen den beiden Grundlagenverträgen waren und sind die funktionalen Verweise zwischen ihnen. Das in der Literatur oft kontrovers behandelte Verhältnis zwischen der EU und EG war an diesen wörtlichen Verweisen unmittelbar ablesbar, ohne jedoch umfassende Aussagekraft beanspruchen zu können, da diese Verweise auch einer dogmatischen Einordnung im Kontext bedürfen.<sup>15</sup> Bestimmte Strömungen in der Literatur, die die Union und Gemeinschaft nur in einen losen Beziehungsrahmen setzten,<sup>16</sup> griffen zweifelsohne zu kurz.

Wie bereits dargestellt, baute der EU-Vertrag auf dem EG-Vertrag auf, konnte ohne ihn gar nicht funktionieren.<sup>17</sup> So bediente er sich zum Beispiel der Organe der Gemeinschaften.

---

13 Art. 25 Abs. 1 und Art. 27 a Nr. 1 EUV a. F.

14 Vgl. *Hans-Holger Herrfeld*, in: Jürgen Schwarze (Hrsg.), EU-Kommentar, 2. Aufl., Baden-Baden 2009, Art. 48 EUV, Rn. 1.

15 Zur Dogmatik im Kontext *Ulrich Haltern*, Europarecht. Dogmatik im Kontext, 2. Aufl., Tübingen 2007, S. 2 ff.

16 Vgl. *Werner Schroeder*, Verfassungsrechtliche Beziehungen zwischen Europäischer Union und Europäischen Gemeinschaften, in: Armin von Bogdandy, Europäisches Verfassungsrecht. Theoretische und dogmatische Grundzüge, 1. Aufl., Berlin/Heidelberg 2003, S. 379.

17 Vgl. *Clive Church/David Phinnemore*: Understanding the European Constitution. An introduction to the EU Constitutional Treaty, London 2005, S. 78, 82.

Umgekehrt verwies auch der EG-Vertrag auf den Unionsvertrag, ohne jedoch institutionell oder materiell in seinem Funktionieren derart abhängig zu sein.

a) *Funktionale Verweise im EU-Vertrag a. F.*

Der EU-Vertrag bediente sich in hohem Ausmaß der bereits vorhandenen Bestimmungen des EG-Vertrags, indem er auf die dort festgelegten Verfahren, Prinzipien und Politiken verwies. Auf diese Weise entstand eine funktionale Abhängigkeit des Unionsvertrags. In erster Linie geschah dies durch die institutionelle Verflechtung beider Verträge in Artikel 3 und 5 des EU-Vertrags a. F. Soweit die Entscheidungsverfahren der Organe auf die Politik der Union anzuwenden waren, enthielt der EU-Vertrag keine doppelt formulierten Bestimmung, sondern berief sich auf die einschlägigen Artikel des ehemaligen EG-Vertrags.<sup>18</sup> Dies entsprach einer konsequenten Linie des gemeinsamen institutionellen Rahmens und spiegelte die funktionale Abhängigkeit des EU-Vertrags wider. Die Vertragsparteien haben offensichtlich darauf verzichtet, Bestimmungen im Unionsvertrag zweifach wiederzugeben, wie es bei den Gemeinschaftsverträgen bis dato der Fall war. Folglich war auch auf die Haushalts- und Finanzbestimmungen,<sup>19</sup> denen der Unionsvertrag vollständig unterlag, sowie das Subsidiaritätsprinzip,<sup>20</sup> das auf seine Politiken uneingeschränkt Anwendung fand, im EG-Vertrag verwiesen.

Differenzierter hingegen zeigt sich das Bild bei anderen funktionalen Querverweisen. Dazu gehörte vor allem die eingeschränkte Zuständigkeit des Europäischen Gerichtshofs (EuGH). Die Bereiche in denen er im Rahmen des EU-Vertrags zuständig war, wurden ausdrücklich ausgewiesen.<sup>21</sup> Die funktionale Verflechtung war jedoch nicht in vollem Umfang gegeben, da die Unterzeichner des Unionsvertrags diesen weitgehend den Zuständigkeiten des EuGH zu entziehen versuchten.

Im Bezug auf das in ex-Artikel 48 geregelte Verfahren über die Änderung der Verträge und den Beitritt laut ex-Artikel 49 sind die entsprechenden Bestimmungen im EG-Vertrag

---

18 Art. 23 Nr. 1 Abs. 2 und Nr. 2 Abs. 3, Art. 34 Nr. 3, Art. 40 a Nr. 2, Art. 41, Art. 42, Art. 43, Art. 43 b, Art. 44 Nr. 1 EUV a. F.

19 Art. 28 Nr. 2, 3, 4, Art. 41 Nr. 2, 3, 4 EUV a. F.

20 Art. 2 Abs. 2 EUV a. F.

21 Art. 40 Nr. 3, Art. 46 EUV a. F.

zugunsten der EU-Vertragsbestimmungen ausdrücklich aufgehoben worden.<sup>22</sup> Hieraus eröffnete sich eine Abhängigkeit des EG-Vertrags, der zwar nicht in seiner Funktionalität beeinträchtigt, wohl aber auch nicht in seiner Funktionalität, ohne den „Umweg“ über die Bestimmungen des Unionsvertrags, geändert werden konnte.

Eine besondere Rolle, was die funktionale Verflechtung der Verträge angeht, nahm Artikel 42 EU-Vertrag a. F. ein. Er wurde mit der Verlagerung der Bereiche Visa, Asyl und Einwanderung in den EG-Vertrag im Zuge der Amsterdamer Reform ergänzt. Der Artikel schaffte damit eine direkte Brücke, die sekundärrechtlich eine Verlagerung der PJZS-Materien in die Zuständigkeit des EG-Vertrags bewirken konnte, und begründete damit eine Durchlässigkeit zwischen den Verträgen (in diese eine Richtung).

#### *b) Funktionale Verweise im EG-Vertrag*

Im funktionalen Beziehungsverhältnis auf Seiten des EG-Vertrags in Richtung EU-Vertrag ergab sich ein mit dem erörterten Subsidiaritätsverhältnis kohärentes Bild. Der EG-Vertrag war weniger vom Unionsvertrag abhängig als umgekehrt, da er selbst die zentralen institutionellen, verfahrenstechnischen und materiellen Bestimmungen des europäischen Primärrechts enthielt. Unmittelbare Querverweise auf den Unionsvertrag bildeten die Ausnahme. Im Fall der Verstärkten Zusammenarbeit, der Haushalts- und Finanzvorschriften sowie der PJZS spezifizierten diese lediglich die EU-Vertragsbestimmungen, die ihnen als formale Rückkoppelung dienten.

Von größerer Bedeutung waren hingegen die Bestimmungen über die Einschränkung der Wirtschaftsbeziehungen in Folge einer Entscheidung im Rahmen der im Unionsvertrag festgehaltenen GASP<sup>23</sup> sowie die Einschränkung von Stimmrechten und bestimmten anderen Rechten, die sich aus der Unionsmitgliedschaft ergaben.<sup>24</sup> Die Bestimmungen stellten eine beidseitige Abhängigkeit her, da der Unionsvertrag auf die konkreteren Sanktionsmittel des EG-Vertrags angewiesen war.

Insgesamt sind die funktionalen Querverweise im alten EG-Vertrag als wenig bedeutend einzuschätzen und bestärken die These, dass er praktisch unabhängig vom EU-Vertrag

---

22 Vgl. *Herrnfeld* (Fn. 14), Art. 48 EUV, Rn. 1.

23 Art. 301 EGV.

24 Art. 309 Nr. 1 und 2 EGV.

selbstständige Geltung entfaltet werden konnte. Damit stellt sich die Frage, welche Bedeutung dies für die Vertragssystematik vor der Lissabonner Reform hat.

Da der VvL die beiden Verträge in ein völlig neuartiges Verhältnis gesetzt hat, ist es wichtig, die vertragsrechtlichen Beziehungen vor der Reform konkret zu erfassen. Die Betrachtung hat gezeigt, dass konkrete primärrechtliche Brücken zwischen den Verträgen bereits geschlagen waren, sich aber in einem überschaubaren Ausmaß bewegten. Der Umfang und Gehalt dieser Querverweise bestätigt die Ansicht, dass der EG-Vertrag Kern der Grundlagenverträge war.<sup>25</sup> Das Beziehungsgeflecht griff derweil nicht in die „Souveränität“ des EG-Vertrags ein, war vielmehr um ihn herum aufgebaut. Der Unionsvertrag war in Richtung des EG-Vertrags durchlässig und, wie das Beispiel der Bereiche Visa, Asyl und Einwanderung zeigt, als Vorstufe zur sogenannten „Vergemeinschaftung“ zu verstehen.

Verschmelzungsthesen in der Literatur, sowohl horizontaler Art, zwischen den Gemeinschaftsverträgen,<sup>26</sup> als auch vertikaler Art, zwischen EU- und EG-Vertrag,<sup>27</sup> muss klar entgegengestellt werden, dass die Verträge aufgrund ihrer deutlichen materiellen Abgrenzbarkeit keinen Rückschluss darauf zulassen.<sup>28</sup> Die Frage nach einer funktionalen Einheit muss daher verneint, und im Sinne eines „Miteinander“<sup>29</sup> zweier getrennter Verträge beantwortet werden.

### **3. Zwei Verträge – eine Rechtspersönlichkeit**

Für die Bewertung der Vertragssystematik spielt auch die Rechtspersönlichkeit eine wichtige Rolle. Der vertragssystematische Kern der Diskussion über die Rechtspersönlichkeit der Maastrichter Union war bisher die Einordnung des bis dato unbekanntes Wesens eines Grundlagenvertrags, der keine Rechtsperson begründete. Wenngleich gerade die Rechtspersönlichkeit nicht immer ausdrücklich in den Gründungsverträgen ausgewiesen sein

---

25 Vgl. *Bieber u. a.* (Fn. 11), S. 54. Weniger deutlich spätere Auflagen.

26 Vgl. *Armin von Bogdandy/Martin Nettesheim*, Die Verschmelzung der Europäischen Gemeinschaften in der Europäischen Union, in: NJW 48 (1995) 36.

27 Vgl. *Margot Horspool/Matthew Humphreys*, European Union Law, aus: Core Text Series. Fifth Edition, Oxford 2008, S. 20.

28 Zusammenfassend *Bergmann* (Fn. 10), S. 115.

29 Vgl. *Oliver Dörr*, Noch einmal: Die Europäische Union und die Europäischen Gemeinschaften, in: NJW 48

muss,<sup>30</sup> sondern auch aus der Anerkennung durch andere Völkerrechtssubjekte abgeleitet werden kann, ist es notwendig herauszustellen, dass es dem EU-Vertrag nicht bloß an einer Bestimmung der Rechtspersönlichkeit fehlte. Vielmehr ging dieses Fehlen mit dem Hinwenden zum EG-Vertrag einher, der mit Art. 281 eine entsprechende Klausel enthielt. Artikel 301 EG-Vertrag war für das Verhältnis zwischen der Organisation mit und der Organisation ohne dem Prädikat „Rechtsperson“ bezeichnend, denn er lässt den Rückschluss darauf zu, dass Standpunkten und Aktionen im Rahmen des EU-Vertrags erst durch den EG-Vertrag zur effektiven Wirkung verholphen werden konnte. Der EU-Vertrag „delegierte“ also an die mit Rechtspersönlichkeit ausgestattete EG. Schließlich wäre es bei der Gründung der EU auch möglich gewesen, die Rechtsperson EG zu ihren Gunsten aufzulösen, was ausdrücklich nicht geschah.<sup>31</sup>

Das Fehlen der unionalen Rechtspersönlichkeit fügte sich in das Bild der subsidiären und funktionalen Verflechtung mit dem EG-Vertrag ein. Der Gehalt des EU-Vertrags war in seiner Eigenschaft als intergouvernementale Vorstufe zur späteren „Vergemeinschaftung“ keine Rechtspersönlichkeit wert. Es war vielmehr Teil des Maastrichter Vertragskonzepts, keine weitere Rechtsperson zu begründen. Die Mitgliedstaaten haben dies durch mehrfache Ablehnung auf späteren Regierungskonferenzen bekräftigt.<sup>32</sup>

Während über die Rechtsnatur der Maastrichter Union weiterhin Unklarheit herrscht, kann dem sie begründenden Vertrag insofern Geschlossenheit bescheinigt werden, als er einen umfassenden Neugründungsakt darstellte, wenngleich die Union eng an die bereits gegründeten Gemeinschaften, funktionell wie materiell, gekoppelt war. Der EU-Vertrag war zwar vom EG-Vertrag abhängig, aber unter der Annahme, dass diese Verflechtungen zur Natur des Europäischen Verfassungsrechts gehören, in sich konzeptionell geschlossen. Sein eigener materieller Gehalt im Bereich der intergouvernementalen Zusammenarbeit bewahrte den EU-Vertrag davor, zu einem bloßen Hilfsvertrag herabgestuft zu werden.

---

(1995) 48, S. 3164.

30 Vgl. *Christian von Buttlar/Torsten Stein: Völkerrecht*, 12. Aufl., Köln u. a. 2009, S. 121.

31 Vgl. *Dörr* (Fn. 29), S. 3163.

32 Vgl. *Nicolaysen* (Fn. 9), S. 68.

#### 4. Zwei-Vertragsstruktur statt funktionale Einheit

Wie lässt sich die Systematik der bis 30. November 2009 geltenden Verträge nun anhand der getroffenen Aussagen prägnant charakterisieren?

Die materiell sowie institutionell unterschiedliche Ausgestaltung des alten EU-Vertrags darf nicht zu dessen vorschneller Abstufung zu einem Vertrag zweiter Klasse führen. Vielmehr müssen die Abhängigkeiten vom EG-Vertrag als Mittel zur bewussten Verbundsicherung der Verträge verstanden werden, welche auch durch das Kohärenzgebot in Artikel 3 EU-Vertrag a. F. unterstrichen wurde.<sup>33</sup> Eine funktionale Einheit kann im Nachhinein hingegen nicht festgestellt werden, da beide Verträge unterschiedliche Integrationsmodelle begründeten und ihre Regelungsgegenstände scharf zu unterscheiden waren.<sup>34</sup> Gegen eine funktionale Einheit sprachen darüber hinaus die beidseitigen Subsidiarisierungen.

Keineswegs sollten diese Feststellungen zu einer Hierarchisierung führen. Das würde den bewusst unterschiedlichen Konzeptionen nicht gerecht und ist auch nicht zwingend Teil der Bewertung der Vertragssystematik. In diesem Zusammenhang ist auch die nur im EG-Vertrag verankerte Rechtspersönlichkeit nicht als vollständiges Qualitätskriterium, sondern als folgerichtiger Unterschied beider Integrationsentwürfe zu verstehen. Der EU- und der EG-Vertrag waren daher bereits vor der Lissabonner Reform rechtlich gleichrangig und bildeten einen einheitlichen Rahmen, ohne jedoch die Verschmelzung zu einer einzigen Organisation zu bewirken.<sup>35</sup> Unter diesen Umständen war auch keine uneingeschränkte intervertragliche Auslegung und Anwendung möglich.

Das Verhältnis der Verträge vor der Lissabonner Reform lässt sich damit am besten, sowohl in formaler als auch materieller Hinsicht, mit einer Zwei-Vertragsstruktur beschreiben. Die Trennung überwog gegenüber den schwach und vornehmlich einseitig ausgerichteten Vertragsbrücken.

---

33 Vgl. *Andreas Haratsch/Christian Koenig/Matthias Pechstein*: Europarecht, 6. Aufl., Tübingen 2009, S. 50 f.

34 Vgl. *Michael Pachinger*: Die Völkerrechtspersönlichkeit der Europäischen Union, Frankfurt am Main 2003, S. 48.

35 Ebd., S. 50.

#### **IV. Die neue Vertragssystematik**

Der „Vertrag von Lissabon zur Änderung des Vertrags über die Europäische Union und des Vertrags zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft“ hat – im Gegensatz zum gescheiterten Verfassungsvertrag – nun wieder die Gestalt eines Änderungsvertrags,<sup>36</sup> was jedoch nicht automatisch bedeutet, dass er sich damit auch in die Tradition der klassischen Änderungsverträge einreicht. Allein die Quantität des Werks erweckt diesen Verdacht. Mit dem umfangreichen Änderungspaket findet, wenn man es so will, eine Entwicklung des europäischen Primärrechts ihren Abschluss, die bereits mit der EEA 1986 begonnen und seither durch die Verträge von Maastricht, Amsterdam und Nizza in Form von stetigen „leftovers“ unvollkommen geblieben war.<sup>37</sup>

##### **1. Lissabon als Bruch mit der Tradition von Amsterdam und Nizza**

Der VvL trat nicht, wie es der VVE sollte, an die Stelle der bestehenden Verträge sondern ließ diese nach den durch ihn bestimmten Änderungen fortbestehen. Förmlich steht er damit in der Tradition der Änderungsverträge von Amsterdam und Nizza. Von einem klassischen Änderungsvertrag kann jedoch kaum die Rede sein, denn anders als nur die institutionelle Zusammensetzung und politische Materie zu erweitern, schuf der VvL neue grundlegende Verfassungsurkunden.<sup>38</sup> Allein der Umfang der Änderungsbestimmungen des Lissabon-Vertrags unterscheidet sich erheblich von dem seiner beiden Vorgänger. Enthielten der Vertrag von Amsterdam nur 16 und der Vertrag von Nizza gerade einmal 15 Änderungsbestimmungen für den EU-Vertrag, beläuft sich die Zahl der im VvL getroffenen Modifizierungen auf 61. Das sind mehr Änderungsbestimmungen als der EU-Vertrag Artikel hatte. Ähnlich ausufernd sind die Bestimmungen für den EG-Vertrag. Der VvL enthält mit 295 Änderungsabsätzen fast so viele, wie der alte Grundlagenvertrag Artikel besaß (Amsterdam: 59, Nizza: 47).

---

36 Vgl. *Matthias Niedobitek*, Die europäische Verwaltung der Europäischen Union, in: Siegfried Magiera/Karl-Peter Sommermann/Jaques Ziller, *Verwaltungswissenschaft und Verwaltungspraxis in nationaler und transnationaler Perspektive*. Festschrift für Heinrich Siedentopf zum 70. Geburtstag, Berlin 2008, S. 89.

37 Vgl. *Mattias Ruffert*, Institutionen, Organe und Kompetenzen. Der Abschluss eines Reformprozesses als Gegenstand der Europarechtswissenschaft, in: Armin Hatje/Jürgen Schwarze, *EuR Beiheft 1/2009*, S. 31.

38 Vgl. *Terhechte* (Fn. 1), S. 183.

Über die reine Quantität der Änderungsbestimmungen hinaus erreicht auch deren Qualität im VvL ein neues Ausmaß. Ein kompliziertes Geflecht aus Ergänzungen, Streichungen, neuen Artikeln, Zusammenführungen, Verschiebungen und terminologischen Anpassungen griff tief in die Grundlagenverträge ein. Eine Reihe der eigentlich im VVE durch den Abschluss eines neuen Grundlagenvertrags vorgesehenen Bestimmungen wurde so in ein schwer überschaubares, technisches Änderungskonstrukt gefasst. Dazu zählen vor allem auch die horizontalen Änderungen der Ziffern 2 bis 9 des Artikel 2 im VvL. Durch sie wurden regelmäßig wiederkehrende „horizontale“ Änderungen in einem Schritt vorgenommen. Diese, in der Regel als Mittel redaktioneller Anpassung vorgesehenen, Änderungen<sup>39</sup> fanden im jüngsten Änderungsvertrag aber eher als Methode der systematischen Vereinheitlichung Anwendung. Die Bezeichnungen „Gemeinschaft“ und „Europäische Gemeinschaft“ etwa wurden durch das Wort „Union“ ersetzt. Hinter dieser reinen wörtlichen Änderung verbirgt sich das Ersetzen einer Organisationsform (EG) durch das gleichzeitige Ausweiten der anderen (EU) auf beide Verträge.

## **2. Aufhebung der Subsidiarisierungen**

Ein zentrales Merkmal der Beziehungen zwischen dem EU- und dem EG-Vertrag waren die bereits erörterten Subsidiarisierungsbestimmungen. Der neue EU-Vertrag und der Vertrag über die Arbeitsweise der Union (AEUV) erscheinen diesbezüglich in einem völlig neuen Licht, da die bisherigen Artikel, aus denen sich Subsidiarisierungen ableiten ließen, aufgehoben oder insoweit geändert wurden, dass ihr Subsidiarisierungsgehalt verloren gegangen ist.

Dies betrifft zunächst vor allem Artikel 47 EU-Vertrag a. F., der bisher bestimmte, dass der EU-Vertrag die Gemeinschaftsverträge unberührt gelassen hat. Er wurde insofern an die neue Vertragslage angepasst, als er nun nur die spezifischeren Verfahren und Organbefugnisse außerhalb des Rahmens der GASP unberührt lässt.<sup>40</sup> Die betroffenen Verfahren sind zwar im AEU-Vertrag geregelt. Aus dem neuen Artikel 40 lassen sich aber keine den gesamten Gehalt des EU-Vertrags umfassende Subsidiarisierungen gegenüber

---

39 Vgl. *Lindner* (Fn. 3), S. 423.

40 Art. 40 Abs. 1 EUV sowie Art. 2 Nr. 4 AEUV.

seinem Pendant ableiten. Vielmehr ist der Artikel Ausdruck der neuen Sonderstellung, die der GASP jetzt zu Teil wird. Sie wird als intergouvernementale Politik nicht mehr durch ihre Position im Vertrag, sondern u. a. durch ihre besonderen institutionellen Verfahrensregeln abgegrenzt werden müssen.<sup>41</sup> Diese Sonderrolle der GAPS findet so auch in den Verweisen der beiden neuen Artikel 39 EU-Vertrag und Artikel 16 Nummer 2 AEU-Vertrag ihren Ausdruck. Aus der Formulierung des AEU-Vertrags, dass „die spezifischeren Bestimmungen des Artikels 39 des Vertrags über die Europäische Union unberührt [bleiben]“<sup>42</sup> darf daher – anders als bisher – kein Subsidiaritätsverhältnis zwischen den Verträgen abgeleitet werden. Vollständig in seinem Gehalt ersetzt wurde Artikel 29 EU-Vertrag a. F.,<sup>43</sup> der bestimmte, dass entsprechende Befugnisse der Gemeinschaft durch die PJZS der Union unberührt blieben. Dieser Verweis auf den spezielleren Regelungsgehalt des EG-Vertrags bildete bisher eine die PJZS gesondert betreffende Subsidiarisierung gegenüber dem EG-Vertrag und ist aufgrund der Überführung dieser bisher „Dritten Säule“ in die supranationalen Strukturen<sup>44</sup> hinfällig. Im jetzigen Artikel 1 EU-Vertrag lässt sich ein weiterer Beweis dafür finden, dass die umfassende Subsidiarisierung des EU-Vertrags aufgehoben worden ist. Grundlage der Union sind nicht mehr die „Europäischen Gemeinschaften, ergänzt durch die mit diesem Vertrag eingeführten Politiken und Formen der Zusammenarbeit“<sup>45</sup> sondern „dieser [EU-] Vertrag und der Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union“.<sup>46</sup> Damit wurde die „Ergänzung“ des EU-Vertrags durch den EG-Vertrag zu Gunsten eines gegenseitigen Verweises gleichen Ranges ersetzt.

Die ausdrückliche wechselseitige Gleichrangigkeit der Verträge<sup>47</sup> darf nicht darüber hinweg täuschen, dass beide auch vorher rechtlich gleichrangig – weil materiell unterschiedlich ausgestaltet – waren. Die Notwendigkeit für diese Bestimmung ist daher in Frage zu stellen.

---

41 Dazu ausführlich *Jens-Daniel Braun u. a.*, Die Ausübung der Zuständigkeiten der Union, in: Marcus Höreth/Cordula Janowski/Ludger Kühnhardt (Hrsg.), Die Europäische Verfassung. Analyse und Bewertung ihrer Strukturentscheidungen, Baden-Baden 2005, S. 191 ff. sowie *Elfriede Regelsberger*, Mehr Sicherheit, Kohärenz und Effizienz für die GASP. Chancen und Risiken im neuen Verfassungsvertrag, in: Mathias Jopp/Saskia Matl (Hrsg.), Der Vertrag über eine Verfassung für Europa. Analysen zur Konstitutionalisierung der EU, Baden-Baden 2005, S. 326 ff. Wenngleich anzumerken bleibt, dass nach der Lissabonner Reform die Einordnung der GASP als intergouvernementale Politik in der Wissenschaft nicht unumstritten ist.

42 Art. 16 Nr. 2 AEUV.

43 Art. 67 AEUV.

44 Vgl. *Rudolf Streinz/Christoph Ohler/Christoph Herrmann*, Der Vertrag von Lissabon zur Reform der EU. Einführung mit Synopse, 3. Aufl., München 2010, S. 157 f.

45 Art. 1 Abs. 3 EUV a. F.

46 Art. 1 S. 3 EUV.

47 Art. 1 S. 3 EUV und Art. 1 Abs. 2 AEUV.

Grund für die Gleichrangigkeitsklauseln dürfte die etwas unübersichtliche Sonderstellung der GASP sein, in deren Rahmen aufgrund ihres exklusiven Charakters<sup>48</sup> auch weiterhin keine Gesetzgebungsakte vorgesehen sind.<sup>49</sup>

### **3. Funktionale Querverweise als Indiz der Vertragseinheit**

Die neue Bezeichnung des EG-Vertrags „Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union“ bringt das funktionale Beziehungsverhältnis beider Verträge bereits auf den Punkt. Der bisherige Gemeinschaftsvertrag regelt nun das Funktionieren der EU. Dazu wurden die funktionalen Querverweise in beiden Verträgen erheblich ausgebaut und legen dabei auch eine der Hauptschwächen der neuen Vertragssystematik offen, denn der Erhalt beider Verträge verursacht viele vermeidbare Doppelungen. Die meisten Querverweise in den Verträgen betreffen die Institutionen und Rechtsetzungsverfahren. Darüber hinaus wurden die im EU-Vertrag verankerte GASP und das im AEU-Vertrag bestimmte auswärtige Handeln der Union funktionell eng miteinander verbunden.

#### *a) Funktionale Verweise im EU-Vertrag*

Anders als bisher bedient sich der EU-Vertrag nicht mehr vollständig der institutionellen Bestimmungen des AEU-Vertrags. Vielmehr teilen nun beide die notwendigen Ausführungen. Der EU-Vertrag führt die grundsätzlichen Bestimmungen über die Aufgaben und Zusammensetzungen der Organe auf,<sup>50</sup> während sich der AEU-Vertrag gemäß seiner Bezeichnung den operativen Details widmet.<sup>51</sup> Im Rahmen des EU-Vertrags wird seit seiner Reform nicht nur bezüglich der GASP, sondern auch in allgemeinen Angelegenheiten auf die Abstimmungsmodalitäten verwiesen, wie sie der AEU-Vertrag detailliert regelt.<sup>52</sup> Dies gilt beispielsweise auch für die in Artikel 11 EU-Vertrag eingeführte Bürgerinitiative, dessen

---

48 Vgl. *Daniel Thym*, Außenverfassungsrecht nach dem Lissaboner Vertrag, in: Ingolf Pernice (Hrsg.), *Der Vertrag von Lissabon: Reform der EU ohne Verfassung? Kolloquium zum 10. Geburtstag des WHI*, Baden-Baden 2008, S. 174.

49 Art. 24 Abs. 1 S. 3 EUV, Art. 31 Abs. 1 EUV.

50 Art. 13 bis 19 EUV.

51 Art. 223 bis 287 AEUV.

52 Art. 7 Nr. 5, Art. 46 Nr. 3 Abs. 3 und Nr. 4 Abs. 3, Art. 50 Nr. 2 und Nr. 4 Abs. 2 AEUV.

Verfahren und Bedingungen in Bestimmungen des AEU-Vertrags näher definiert sind.<sup>53</sup> Der Lissabon-Vertrag hat darüber hinaus die Instrumentarien der Verstärkten Zusammenarbeit erweitert und weitet sie auf die GASP aus.<sup>54</sup> Die allgemeinen Bestimmungen sind weiterhin im EU-Vertrag aufgeführt,<sup>55</sup> der nun auf die Detailregelungen des Arbeitsvertrags verweist.<sup>56</sup> Damit wurde der Bereich der Verstärkten Zusammenarbeit auf beide Verträge nahezu gleichwertig verteilt.

Technische Abhängigkeiten, wie sie der EU-Vertrag gegenüber dem EG-Vertrag durch die Regelungen der Vertragsänderung und des Beitritts enthielt,<sup>57</sup> bleiben zwar in ihrem vertragsübergreifenden Charakter erhalten. Dies ist aber eher als zwangsläufige Folge der Zusammenführung von Union und Gemeinschaften, denn als einseitige Vertragsabhängigkeit, wie bisher, zu interpretieren.

#### *b) Funktionale Verweise im AEU-Vertrag*

Auch auf Seiten des AEU-Vertrags wurden die funktionalen Querverweise ausgebaut. Die bereits bestehenden Verknüpfungen sind teilweise aufgehoben oder modifiziert. Insgesamt spiegelt sich der Charakter des Arbeitsvertrags darin wider, dass die Mehrheit seiner Verweise die vorherigen Referenzen des EU-Vertrags aufgreift und näher ausführt beziehungsweise in entsprechende Bestimmungen umsetzt. Dazu gehören die Finanzierung politischer Parteien auf europäischer Ebene,<sup>58</sup> die Zuständigkeiten des EuGH für Entscheidungen basierend auf dem EU-Vertrag,<sup>59</sup> die Aussetzung bestimmter Mitgliedschaftsrechte,<sup>60</sup> Einschränkungen im räumlichen Geltungsbereich der Verträge<sup>61</sup> sowie die Durchführungsbefugnisse des Rates in Angelegenheiten der GASP.<sup>62</sup> Das Aufgreifen von Bestimmungen des EU-Vertrags und deren Ergänzung sind auch wesentlicher Bestandteil der Verweise betreffend die Organe der Union.<sup>63</sup> Für die Bereiche der PJZS wurden explizite

---

53 Verweis auf Art. 24 AEUV.

54 Vgl. Lindner (Fn. 3), S. 426.

55 Art. 20 EUV.

56 Art. 326 bis 334 AEUV.

57 Insb. die Änderung der Verträge laut Art. 48 EUV und der Beitritt zur Union laut Art. 49 EUV.

58 Art. Art. 224 AEUV.

59 Art. Art. 269 sowie Art. 275 AEUV.

60 Art. 354 AEUV.

61 Art. 355 AEUV.

62 Art. 291 Nr. 2 AEUV.

63 Art. 234 Abs. 2, Art. 235 Nr. 1 Abs. 2, Art. 236, Art. 238 Nr. 2, Art. 244, Art. 246 Abs. 1, Abs. 3, Abs. 4 und Abs.

Verweise auf die Verstärkte Zusammenarbeit im EU-Vertrag eingeführt.<sup>64</sup>

Die Ausnahme bilden hingegen echte, vom AEU-Vertrag ausgehende Rückgriffe auf funktionale Verfahren, Ziele oder Grundsätze des EU-Vertrags. Dabei handelt es sich im Einzelnen um den Verweis auf das einstimmige Beschlussverfahren des Rates, sollte die Gemeinsame Verteidigung berührt werden,<sup>65</sup> den für das auswärtige Handeln geltenden Zielen der GASP<sup>66</sup> sowie um vertragsübergreifende Bestimmungen allgemeinen Charakters, wie das Subsidiaritätsprinzip,<sup>67</sup> die Verbindlichkeit der Sprachen<sup>68</sup> und die Ziele der Union.<sup>69</sup>

Die bisher überschaubaren funktionalen Querverweise zwischen dem EU- und dem EG-Vertrag wurden durch die Änderungen des VvL wesentlich ausgebaut und qualitativ auf eine neue Stufe gehoben. Sie sind Indiz für die Einheit, die beide Verträge nun bilden, denn die funktionale Eigenständigkeit des ehemaligen EG-Vertrags wurde aufgrund der Verschiebung elementarer Bestimmungen in den EU-Vertrag, vor allem im institutionellen Bereich, aufgehoben. Anders als bisher kann der AEUV nun nicht mehr ohne sein Pendant funktionieren. Insofern wurde die Zwei-Vertragssystematik, bei der noch klare Konturen beider Verträge erkennbar waren, aufgrund der Öffnung des EG- beziehungsweise des AEU-Vertrags in eine funktionale Einheit umgestaltet.

#### **4. Die Rechtspersönlichkeit der neuen Union als Zielvorgabe der Vertragsreform**

Der VvL hat der EU ausdrücklich Rechtspersönlichkeit zuerkannt, wobei die eigenständige Rechtspersönlichkeit der EG erloschen ist und ihre Rechte und Pflichten auf die neue EU übergegangen sind.<sup>70</sup> Während die Literatur oft von einer Verschmelzung von EU und EG spricht, lässt sich die Neustrukturierung änderungstechnisch in drei Aspekte gliedern: Erstens, wurde Artikel 281 EG-Vertrag, der bisher die Rechtspersönlichkeit der Gemeinschaft bestimmte, aufgehoben; zweitens begründet der neue Artikel 47 EU-Vertrag die

---

5 AEUV.

64 Art. 82 Nr. 3 Abs. 2, Art. 83 Nr. 3 Abs. 2, Art. 86 Nr. 1 Abs. 2, Art. 87 Nr. 3 Abs. 3 AEUV.

65 Art. 222 Nr. 3 Abs. 1 AEUV.

66 Art. 205, Art. 209 Nr. 2 Abs. 1, Art. 214 Nr. 4 AEUV.

67 So ausdrücklich Art. 352 Nr. 2 AEUV.

68 Art. 24 Nr. 1 Abs. 4 sowie Art. 358 AEUV.

69 So ausdrücklich Art. 119 Nr. 1, Art. 120, Art. 127 Nr. 1 sowie Art. 145 AEUV.

Rechtspersönlichkeit der Union; drittens bestimmt der geänderte Artikel 1 Absatz 3 EU-Vertrag die Rechtsnachfolge der EG durch die EU, womit die EU nahtlos in die bisherige Rechtsstellung der Gemeinschaft getreten ist.<sup>71</sup>

Tatsächlich ist die Umgestaltung der Verträge nur im Licht der Zusammenführung von EU und EG nachvollziehbar, denn fortan begründen beide Vertragswerke die eine Rechtsperson EU. Vertragssystematik und Rechtspersönlichkeit wurden durch den VvL in einen unmittelbaren Zusammenhang gebracht. Regelten die bisherigen Verträge die Inhalte zweier unterschiedlicher Organisationsformen und standen lediglich in einem gegenseitigen Austauschverhältnis, sind die engeren funktionalen Beziehungen zwischen den neuen Verträgen und der Wegfall gegenseitiger Subsidiarisierungen zwangsläufige Folge der *einen*, unionalen Rechtspersönlichkeit. Die EU braucht diese vertragliche Unterfütterung sogar, denn die Bestimmung über die Rechtspersönlichkeit findet sich nur im neuen EU-Vertrag. Damit ist die Rechtspersönlichkeit in dem Maße gewandert, wie sich das Beziehungsverhältnis beider Verträge zueinander geändert hat. Die Problematik der einheitlichen, vertragsübergreifenden Rechtspersönlichkeit legt den großen Widerspruch des formalen Erhalts beider Grundlagenverträge nach Lissabon offen. Die Gemeinschaft existiert nach dem Änderungsvertrag nicht mehr, die Unterscheidung beider Verträge schon.

## **5. Funktionale Einheit der Verträge**

Der VvL hat zu einer grundlegenden Änderung der Systematik der Verträge geführt. Diese Erkenntnis ist nicht völlig neu. Sie wurde bereits in einigen Aufsätzen angedeutet,<sup>72</sup> ohne jedoch an konkreteren Kriterien als der unionalen Rechtspersönlichkeit und der Aufhebung des „Säulen-Modells“ fest gemacht zu werden. Tatsächlich ist die Zuerkennung der Rechtspersönlichkeit Ursache für die Änderung der Vertragssystematik, aber kein Kriterium, an dem diese allein gemessen werden kann. Vielmehr ist die einheitliche Rechtsperson EU als Zielvorgabe für die vertragstechnische Ausgestaltung anzusehen. Die Vertragssystematik ist, ohne selbst als solche im Lissabon-Vertrag ausgewiesen zu sein, Hauptregelungsmaterie,

---

70 Vgl. *Streinz/Ohler/Herrmann* (Fn. 44), S. 51.

71 Vgl. etwa *Müller-Graff* (Fn. 6), S. 124 f.

72 Vgl. *Lindner* (Fn. 3), S. 423, 433 als auch *Terhechte* (Fn. 1), S. 148 ff.

da das Einheitspostulat überragendes Motiv des Änderungsvertrags ist.<sup>73</sup>

Durch den tiefgründigen und vertragsübergreifenden Änderungscharakter geht die Neujustierung weit über eine bloße Akzentverschiebung in der Vertragssystematik, wie noch in den Verträgen von Amsterdam und Nizza, hinaus. Die bisherige Zwei-Vertragsstruktur ist zu einer funktionalen Einheit umgestaltet worden, da beide Verträge nun den Gehalt ein und derselben Union begründen. Merkmal dieser funktionalen Einheit ist zunächst die materielle Symbiose der Verträge. Hinzu kommt ihre vertiefte gegenseitige Bezugnahme in institutionellen und verfahrenstechnischen Bestimmungen, die als Klammer funktioniert (im Gegensatz dazu war bisher vom EU-Vertrag als Klammer für die Gemeinschaftsverträge die Rede). Damit hat der VvL eine „systematisch übersichtlich durchkomponierte Gesamtkodifikation des zentralen Primärrechts“ erreicht.<sup>74</sup>

Die weiterhin vorhandene formale Trennung beider Verträge ist sachlich allerdings nicht zu begründen. Der Europäische Konvent hat dazu einst angemerkt, dass in dem Maße, in dem die EG an Rechtspersönlichkeit einbüßt, die Unterscheidung zwischen EU- und EG-Vertrag ihre Existenzberechtigung verlieren würde.<sup>75</sup> Die Frage ist also, wie das Fortbestehen beider Verträge trotz der einen unionalen Rechtspersönlichkeit gerechtfertigt werden kann.

Es handelt sich dabei um eine politisch gewollte, formale Abgrenzung gegenüber dem gescheiterten VVE<sup>76</sup> und insofern auch um eine Verschleierung wesentlicher Regelungsgehalte. Der Erhalt beider Grundlagenverträge wirkt an vielen Stellen gezwungen und führt zu Doppelungen. All zu oft wurde die Materie – wie etwa die institutionellen Bestimmungen oder die Verstärkte Zusammenarbeit – auf die neuen Unionsverträge so verteilt, dass kaum von einer Vereinfachung im Sinne einer besseren Lesbarkeit die Rede sein kann. Sämtliche funktionalen Querverweise wären durch die bloße Zusammenfassung der Verträge überflüssig gewesen. Sie unterscheiden sich insoweit auch von den Querverweisen der bisherigen Verträge, die das Wechselverhältnis zweier unterschiedlicher Organisationsformen regelten.

Letztendlich wurde die bisherige Praxis des europäischen Primärrechts, eine Organisation mit einem Vertrag zu würdigen, aufgegeben. Damit reduziert sich die Zahl der Verträge zwar

---

73 Vgl. *Terhechte* (Fn. 1), S. 187.

74 Vgl. *Müller-Graff* (Fn. 6), S. 132.

75 Europäischer Konvent (Fn. 4), Ziffer 14.

76 Vgl. *Hatje/Kindt* (Fn. 5), S. 1761.

nicht nominell, aber funktionell. Außerdem löst sich durch die Überwindung der EG das kongruente Verhältnis zur Europäischen Atomgemeinschaft auf. Der EAG-Vertrag wurde aus der Union ausgegliedert<sup>77</sup> und kreist nun als Satellit<sup>78</sup> um die neuen Unionsverträge. Institutionell bleibt die EAG aber mit der neuen Union verbunden.<sup>79</sup>

## V. Neukonstituierung der EU durch die Änderung der Vertragssystematik

Die Neukonstituierung der EU durch den VvL kann zwar nicht als „spezifische Leistung“<sup>80</sup> angesehen werden, juristisch wurde aber der gleiche Fortschritt erbracht, wie ihn der VVE vorsah.<sup>81</sup> Die Union selbst ist Gegenstand vieler Lissabonner Änderungsbestimmungen. Die grundlegende Umgestaltung der Vertragssystematik ist mit den Neukonstituierungsakten der Römischen Verträge und des Vertrags von Maastricht auf eine Stufe zu setzen.<sup>82</sup> Der Umfang und die Qualität der Änderungsbestimmungen im VvL sind in diesem Zusammenhang nötig gewesen, um die Neukonstituierung „durch die Hintertür“ überhaupt stemmen zu können. Damit ist der VvL kein reiner Änderungsvertrag, sondern selbst „grundlegende Verfassungsurkunde der europäischen Rechtsgemeinschaft“.<sup>83</sup>

Aus vertragssystematischer Sicht erfüllt der Lissabon-Vertrag wesentliche Merkmale einer Neukonstituierung, was vor allem mit der Verschmelzung von EG und EU zusammenhängt. Das Fortbestehen zweier Verträge ändert demnach nichts an deren neu konstituierender Einheit, denn die EU, die sich bisher lediglich auf die Inhalte des Unionsvertrags gründete, ist um den gesamten Vertragsgehalt der EG erweitert und so in ihrer Gestalt geändert worden. Konkret umgesetzt wurde diese Übernahme des gemeinschaftlichen Besitzstandes durch die Union aufgrund der materiellen, institutionellen und terminologischen Harmonisierung beider Verträge sowie der Auflösung ihres Subsidiarisierungsverhältnisses, untermauert

---

77 Vgl. *Hatje/Kindt* (Fn. 5), S. 1761.

78 Vgl. *Terhechte* (Fn. 1), S. 149.

79 Siehe Protokoll Nr. 2 zur Änderung des Vertrags zur Gründung der Europäischen Atomgemeinschaft, ABl. 2007, Nr. C 306.

80 Vgl. *Streinz/Ohler/Herrmann* (Fn. 44), S. 46.

81 Vgl. *Christian Calliess*, Mitverantwortung der Rechtswissenschaft für die Verwendung des Verfassungstopos. Die Europäische Verfassung als Opfer der symbolischen Tragweite des Begriffes, in: Ingolf Pernice (Hrsg.), *Der Vertrag von Lissabon. Reform der EU ohne Verfassung? Kolloquium zum 10. Geburtstag des WHI*, Baden-Baden 2008, S. 78.

82 So auch das BVerfG, 2 BvE 2/08 vom 30.06.2009, Abs.-Nr. 2, [http://www.bverfg.de/entscheidungen/es20090630\\_2bve000208.html](http://www.bverfg.de/entscheidungen/es20090630_2bve000208.html).

durch das Herstellen einer beidseitigen Existenzabhängigkeit. Praktisch äußert sich die funktionale Einheit der Verträge nun darin, dass sie uneingeschränkt einheitlich angewendet und ausgelegt werden.

Der Lissabon-Vertrag entspricht insofern eher der pragmatischen Entwicklung des europäischen Primärrechts, indem er beweist, dass ein ausdrücklicher Neukonstituierungsakt nicht zwingend den Abschluss eines neuen Vertrags erfordert. Die Konsolidierung der bestehenden Verträge war vielleicht von vornherein realistischer,<sup>84</sup> denn der VvL hat den gleichen Fortschritt erbracht, ohne jedoch mit Verfassungselementen aufgebläht zu sein. In dieser Hinsicht hat er im Vergleich zum gescheiterten VVE den ersten Schritt vor dem zweiten getan und dadurch bewiesen, dass nicht hierin der Schwindel lag, sondern vielmehr im Verfassungstopos des gescheiterten Vertrags.

## VI. Schluss

Die Systematik der Verträge lässt sich als eigener Untersuchungsgegenstand aus dem Europarecht ableiten. Die genaue Begriffsbildung, vor allem die Bestimmung von relevanten Merkmalen, fällt jedoch schwer.

Die Gestalt nunmehr beider Unionsverträge unterscheidet sich erheblich von der der bisherigen Grundlagenverträge. Der EU-Vertrag war bei seinem Abschluss sicher nicht dafür vorgesehen, jemals mit dem EG-Vertrag verschmolzen zu werden. Das belegen Art und Umfang der nötigen Änderungsbestimmungen im VvL, die dennoch nicht über den technisch gezwungenen Charakter der funktionalen Einheit von EU- und AEU-Vertrag hinweg täuschen können. Gleichwohl war der EU-Vertrag in seiner bisherigen Form nur für eine Übergangsphase vorgesehen,<sup>85</sup> die mit der Ratifizierung des VvL ihr Ende gefunden hat. Technisch ließen sich durch die Freiheit, die ein Änderungsvertrag bietet, derweil alle Arten

---

83 Vgl. *Terhechte* (Fn. 1), S. 189.

84 Vgl. *José María Beneyto-Pérez*, Für oder wider die Europäische Verfassung? Die Zukunft der Europäischen Union und die Schaffung einer gemeinschaftlichen Gemeinschaftsordnung, in: Peter-Christian Müller-Graff (Hrsg.), *Europäisches Integrationsrecht im Querschnitt. Europäische Verfassung*, Nizza, Europäischer Wirtschaftsraum, Unionsbürgerschaft, Referenden, Gemeinschaftsprivatrecht, Baden-Baden 2003, S. 21 f. Vgl. auch *Dieter Grimm*, Vertrag oder Verfassung? Die Rechtsgrundlage der Europäischen Union im Reformprozeß Maastricht II, in: Dieter Grimm u. a. (Hrsg.), *Zur Neuordnung der Europäischen Union. Die Regierungskonferenz 1996/97*, Baden-Baden 1996/97, S. 27.

85 Vgl. *Waltraud Hakenberg*, *Europarecht*, 4. Aufl., München 2007, S. 16. Vgl. auch *Roland Bieber u. a.*, *Die*

von Verträgen zusammenfassen, ob nun funktionell oder auch formell. Jedoch sprach für die neue Vertragssystematik die bereits vorhandene Verflechtung. Insofern lag die Zusammenführung der EU und EG nahe. Hierin ist auch der rechtswissenschaftliche Wert festzumachen: Die Analyse der Systematik der Verträge ist immer auch eine Analyse von Übergängen. Entwicklungen im europäischen Primärrecht können so frühzeitig erkannt werden. Denkt man dies aufgrund der Erkenntnisse über die Systematik der Verträge nach Lissabon konsequent zu Ende, darf erwartet werden, dass auf die funktionale Einheit der Unionsverträge auch eine formale folgen wird.

## VII. Literaturverzeichnis

*Andreas Arnould*, Normenhierarchien innerhalb des primären Gemeinschaftsrechts. Gedanken im Prozess der Konstitutionalisierung Europas, in: EuR 38 (2003) 2.

*José María Beneyto-Pérez*, Für oder wider die Europäische Verfassung? Die Zukunft der Europäischen Union und die Schaffung einer gemeinschaftlichen Gemeinschaftsordnung, in: Peter-Christian Müller-Graff (Hrsg.), Europäisches Integrationsrecht im Querschnitt. Europäische Verfassung, Nizza, Europäischer Wirtschaftsraum, Unionsbürgerschaft, Referenden, Gemeinschaftsprivatrecht, Baden-Baden 2003.

*Jan Bergmann*, Recht und Politik der Europäischen Union. Der Integrationsverband vor der Osterweiterung, Grevenbroich 2001.

*Roland Bieber u. a.*, Die Europäische Union. Rechtsordnung und Politik, 5. Aufl., Baden-Baden u. a. 2001.

*Armin von Bogdandy/Martin Nettesheim*, Die Verschmelzung der Europäischen Gemeinschaften in der Europäischen Union, in: NJW 48 (1995) 36.

Bundesverfassungsgericht, 2 BvE 2/08 vom 30.06.2009, Abs.-Nr. 2, [http://www.bverfg.de/entscheidungen/es20090630\\_2bve000208.html](http://www.bverfg.de/entscheidungen/es20090630_2bve000208.html).

*Jens-Daniel Braun u. a.*, Die Ausübung der Zuständigkeiten der Union, in: Marcus Höreth/Cordula Janowski/Ludger Kühnhardt (Hrsg.), Die Europäische Verfassung. Analyse und Bewertung ihrer Strukturentscheidungen, Baden-Baden 2005.

*Christian von Buttlar/Torsten Stein*: Völkerrecht, 12. Aufl., Köln u. a. 2009.

*Christian Calliess*, Mitverantwortung der Rechtswissenschaft für die Verwendung des Verfassungstopos. Die Europäische Verfassung als Opfer der symbolischen Tragweite des Begriffes, in: Ingolf Pernice (Hrsg.), Der Vertrag von Lissabon. Reform der EU ohne Verfassung? Kolloquium zum 10. Geburtstag des WHI, Baden-Baden 2008.

*Clive Church/David Phinnemore*: Understanding the European Constitution. An introduction to the EU Constitutional Treaty, London 2005.

*Oliver Dörr*, Noch einmal: Die Europäische Union und die Europäischen Gemeinschaften, in: NJW 48 (1995) 48.

Europäischer Konvent, Schlussbericht der Gruppe III „Rechtspersönlichkeit“. CONV 305/02, 1. Oktober 2002.

*Dieter Grimm*, Vertrag oder Verfassung? Die Rechtsgrundlage der Europäischen Union im Reformprozeß Maastricht II, in: Dieter Grimm u. a. (Hrsg.), Zur Neuordnung der Europäischen Union. Die Regierungskonferenz 1996/97, Baden-Baden 1996/97.

*Ulrich Haltern*, Europarecht. Dogmatik im Kontext, 2. Aufl., Tübingen 2007.

*Andreas Haratsch/Christian Koenig/Matthias Pechstein*: Europarecht, 6. Aufl., Tübingen 2009  
*Michael Pachinger*: Die Völkerrechtspersönlichkeit der Europäischen Union, Frankfurt am Main 2003.

*Hans-Holger Herrfeld*, in: Jürgen Schwarze (Hrsg.), EU-Kommentar, 2. Aufl., Baden-Baden 2009.

*Margot Horspool/Matthew Humphreys*, European Union Law, aus: Core Text Series. Fifth Edition, Oxford 2008.

*Peter-Christian Müller-Graff*, Der Vertrag von Lissabon auf der Systemspur des Europäischen Primärrechts, in: Integration 31 (2008) 2.

*Gert Nicolaysen*, Europarecht I. Die Europäische Integrationsverfassung, 2. Aufl., Baden-Baden 2002.

*Matthias Niedobitek*, Die europäische Verwaltung der Europäischen Union, in: Siegfried Magiera/Karl-Peter Sommermann/Jaques Ziller, Verwaltungswissenschaft und Verwaltungspraxis in nationaler und transnationaler Perspektive. Festschrift für Heinrich Siedentopf zum 70. Geburtstag, Berlin 2008.

*Armin Hatje/Anne Kindt*, Der Vertrag von Lissabon. Europa endlich in guter Verfassung?, in: NJW 61 (2008) 25.

*Josef Franz Lindner*, Der Vertrag von Lissabon zur Reform der Europäischen Union, in: BayVBl. 139 (2008) 14.

*Elfriede Regelsberger*, Mehr Sicherheit, Kohärenz und Effizienz für die GASP. Chancen und Risiken im neuen Verfassungsvertrag, in: Mathias Jopp/Saskia Matl (Hrsg.), Der Vertrag über eine Verfassung für Europa. Analysen zur Konstitutionalisierung der EU, Baden-Baden 2005.

*Mattias Ruffert*, Institutionen, Organe und Kompetenzen. Der Abschluss eines Reformprozesses als Gegenstand der Europarechtswissenschaft, in: Armin Hatje/Jürgen Schwarze, EuR Beiheft 1/2009.

*Werner Schroeder*, Verfassungsrechtliche Beziehungen zwischen Europäischer Union und Europäischen Gemeinschaften, in: Armin von Bogdandy, Europäisches Verfassungsrecht. Theoretische und dogmatische Grundzüge, 1. Aufl., Berlin/Heidelberg 2003.

*Rudolf Streinz/Christoph Ohler/Christoph Herrmann*, Der Vertrag von Lissabon zur Reform der EU. Einführung mit Synopse, 3. Aufl., München 2010.

*Jörg Philipp Terhechte*, Der Vertrag von Lissabon. Grundlegende Verfassungsurkunde der europäischen Rechtsgemeinschaft oder technischer Änderungsvertrag?, in: EuR 43 (2008) 2.

*Daniel Thym*, Außenverfassungsrecht nach dem Lissaboner Vertrag, in: Ingolf Pernice (Hrsg.), Der Vertrag von Lissabon: Reform der EU ohne Verfassung? Kolloquium zum 10. Geburtstag des WHI, Baden-Baden 2008.