

Bundesverfassungsgericht

2. Senat

Schlossbezirk 3

76131 Karlsruhe

Berlin, 22. September 2009

**In der Verfassungsbeschwerde**

**-2 BvR 2134/09-**

erlaube ich mir aufgrund der extremen zeitlichen Enge sowie der späten Verfügbarkeit der streitgegenständlichen Gesetzesmaterialien namens und im Auftrag des Beschwerdeführers ergänzend folgendes vorzutragen:

**A. Ergänzungen:**

**I. Weitere durchgreifende verfassungsrechtliche Bedenken gegen die aktualisierten Begleitgesetze**

Das Bundesverfassungsgericht hat in seinem Lissabon-Urteil festgestellt, dass das Vertrauen in die konstruktive Kraft des Integrationsmechanismus von Verfassungs wegen nicht unbegrenzt sein könne.<sup>1</sup> Es sei deshalb von Verfassungs wegen gefordert, entweder dynamische Vertragsvorschriften mit Blankettcharakter nicht zu vereinbaren oder, wenn sie noch in einer Weise ausgelegt werden können, die die nationale Integrationsverantwortung wahrt,

---

<sup>1</sup> Lissabon-Urteil, Rz. 238.

jedenfalls geeignete innerstaatliche Sicherungen zur effektiven Wahrnehmung dieser Verantwortung zu treffen.<sup>2</sup>

Das Zustimmungsgesetz und die innerstaatliche Begleitgesetzgebung müssen demnach so beschaffen sein, dass die europäische Integration weiter nach dem Prinzip der begrenzten Einzelermächtigung erfolgt, ohne dass für die Europäische Union die Möglichkeit besteht, sich der Kompetenz-Kompetenz zu bemächtigen oder die integrationsfeste Verfassungsidentität der Mitgliedstaaten, hier des Grundgesetzes, zu verletzen. Für Grenzfälle des noch verfassungsrechtlich Zulässigen muss der deutsche Gesetzgeber gegebenenfalls mit seinen die Zustimmung begleitenden Gesetzen wirksame Vorkehrungen dafür treffen, dass die Integrationsverantwortung der Gesetzgebungsorgane sich hinreichend entfalten kann.<sup>3</sup>

Um diese Anforderungen zu erfüllen, sind die Vorkehrungen in der Begleitgesetzgebung jedoch nicht ausreichend.

1. § 10 Abs.2 EuZBBG sieht vor, dass die Bundesregierung vor der abschließenden Entscheidung im Rat über so kardinale Fragen wie Beitritt oder Vertragsrevision Einvernehmen mit dem Bundestag herstellen soll. Das Recht der Bundesregierung, in Kenntnis der Stellungnahme des Bundestages aus wichtigen außen- oder integrationspolitischen Gründen abweichende Entscheidungen zu treffen, bleibt allerdings völlig unberührt. Was außenpolitische Gründe sind, mag noch eingrenzbar sein. Was jedoch integrationspolitische Gründe sein sollen, ist bereits semantisch unklar. Denn es geht beim

---

<sup>2</sup> Unterstreichung durch Verfasser.

<sup>3</sup> Lissabon-Urteil, Rz. 239.

Ablehnungsrecht des Bundestages gerade um integrationspolitisch motivierte Ablehnungen in Ausübung der verfassungsrechtlichen Obliegenheit der Integrationsverantwortung. Dass die Bundesregierung sich um Einvernehmen mit dem Bundestag bemühen muss, gibt dem Bundestag nicht jenes Vetorecht, auf das er - jedenfalls in Fragen des Beitritts und der Vertragsrevision - einen verfassungsrechtlichen Anspruch hat.

Gegen dieses Abweichungsrecht der Bundesregierung bestehen daher durchgreifende verfassungsrechtliche Bedenken. Denn dieses diskretionäre Abweichungsrecht verstößt auch gegen den ungeschriebenen Grundsatz der Verfassungsorgantreue.

Die Pflicht der Bundesregierung, sich um die Herstellung des Einvernehmens mit dem Bundestag vor der abschließenden Entscheidung auf europäischer Ebene zu bemühen, reicht nicht aus, um die parlamentarische Ratifikation, die für den Beitritt eines Mitgliedstaates und für ein ordentliches Vertragsveränderungsverfahren Voraussetzung ist, zu gewährleisten.

Kommt es jedoch zu einer Abweichung des Abstimmungsverhaltens des Vertreters der Bundesregierung im Europäischen Gremium, dann wird damit einzig der verfassungsrechtlich unzulässige Zweck verfolgt, den Deutschen Bundestag unter massiven politischen Druck zu setzen, und sein negatives Votum zugunsten der Position der Bundesregierung abzuändern.

Damit das abschließende Entscheidungsrecht des Deutschen Bundestages, das explizit in Art.23 Abs.1 S.2 und S.3 GG vorgesehen ist, nicht torpediert wird, muss eine abweichende Abstimmung seitens der Bundesregierung unterbleiben, solange keine Einigung mit dem Bundestag vorliegt.

2. § 9 Abs.1 EuZBBG regelt, dass die Bundesregierung vor ihrer Mitwirkung an Vorhaben dem Bundestag Gelegenheit zur Stellungnahme gibt und dass die Bundesregierung sich zu bemühen hat vor der abschließenden Entscheidung- im Rat Einvernehmen mit dem Bundestag herzustellen. Da es gem. § 9 Abs.4 S.4 EuZBBG schon ausreicht, wenn sich die Bundesregierung lediglich bemüht, erwächst daraus keine rechtliche Verpflichtung für die Bundesregierung. Die Berücksichtigung des parlamentarischen Willens ist somit nicht in dem verfassungsrechtlich gem. Art. 38 Abs.1 GG gebotenen Sinne abgesichert.

Vergleicht man ferner die Rechtspositionen des Bundestages mit denen des Bundesrates, fällt auf, dass aufgrund Art.23 Abs.5 GG und § 5 EuZBLG die Rechte des Bundestages sowohl verfassungs- als auch einfachgesetzlich hinter den Rechten des Bundesrates zurückbleiben. Denn gem. Art.23 Abs.5 GG sind, wenn im Schwerpunkt Gesetzgebungsbefugnisse der Länder, die Einrichtung ihrer Behörden oder ihre Verwaltungsverfahren betroffen sind, bei der Willensbildung des Bundes insoweit die Auffassung des Bundesrates maßgeblich zu berücksichtigen. § 5 EuZBLG sichert diese Mitwirkungsrechte einfachgesetzlich ab, indem das Einvernehmen gegebenenfalls unter den Vorbehalt einer Beschlussfassung des Bundesrates gestellt werden kann.

Diese den Bundesrat bevorzugende Absicherung spiegelt zwar das Umschlagen des Machtpendels der bundesrepublikanischen Legislative zu Gunsten des Bundesrates im Bereich der europäischen Angelegenheiten wieder. Allerdings ist diese tendenzielle Benachteiligung des Bundestages gegenüber dem Bundesrat

verfassungsrechtlich deshalb nicht gerechtfertigt, weil der Bundestag im Unterschied zum Bundesrat ein demokratisch unmittelbar legitimiertes Organ ist. Die Vorschriften des Gesetzgebungsverfahrens gem. Art.76 ff. GG rechtfertigen eine derartige verfassungs- und einfachgesetzliche Diskrepanz zu Lasten des Bundestages nicht.

Aus diesem Grund müssen entsprechend der Intention des Grundgesetzgebers die Mitwirkungsrechte identisch ausgestaltet sein. Es ist daher verfassungsrechtlich unerlässlich, das Mitwirkungsrecht des Bundestages - als unmittelbar gewählter Volksvertretung - mindestens gleichwertig abzusichern.

Der Vorbehalt eines integrationspolitischen Letztentscheidungsrechts ist somit ebenfalls für den Bundestag als adäquate Gewährleistung der parlamentarischen Gestaltungsrechte normativ zu fixieren.

## II. Gravierende Mängel des Gesetzgebungsverfahrens, die zur Verfassungswidrigkeit der Begleitgesetze führen

Das Bundesverfassungsgericht hat zwar in seinem Lissabon-Urteil<sup>4</sup> festgestellt, dass die Einräumung der Delegationsbefugnis nach Art.45 Satz 3 GG n.F. als solche nicht gegen demokratische Grundsätze im Sinne des Art.79 Abs.3 GG verstoße. Der Bundestag könne einen Ausschuss für die Angelegenheiten der Europäischen Union bestellen. Der Bundestag könne ihn auch ermächtigen, die Rechte des Bundestages gemäß Art. 23 GG gegenüber der Bundesregierung bzw. die Rechte, die dem Bundestag in den vertraglichen Grundlagen der Europäischen Union eingeräumt sind, wahrzunehmen.

Indessen macht das Bundesverfassungsgericht einen wichtigen Vorbehalt:

**„Nicht die Einräumung dieser Befugnisse, sondern allein ihre Ausübung kann im Einzelfall verfassungsrechtlichen Bedenken ausgesetzt sein.“<sup>5</sup>**

So liegt der Fall hier: Denn der Europa-Ausschuss darf bei verfassungsorganisatorischer Gesetzgebung, die den Bundestag in toto betrifft, diesen nicht substituieren. Delegation bedeutet nicht Substitution. Dies hat der Europa-Ausschuss aber bei der Begleitgesetzgebung faktisch getan.

1. Der Stenografische Bericht der 233. Sitzung des Bundestages<sup>6</sup> enthält eine Erklärung des Abgeordneten Dr. Hermann Scheer (SPD) gem. §31 GO-BT zur namentlichen Abstimmung über den Entwurf eines Gesetzes

---

<sup>4</sup> Lissabon-Urteil, Rz. 405.

<sup>5</sup> Lissabon-Urteil, Rz. 405.

<sup>6</sup> <http://www.bundestag.de/dokumente/protokolle/plenarprotokolle/16233.pdf>.

über die Ausweitung und Stärkung der Rechte des Bundestages und des Bundesrates in Angelegenheiten der Europäischen Union. In dieser Erklärung schildert der Abgeordnete seine Behinderung während der Begleitgesetzgebung. Konkret heißt es:

*„ Das Bundesverfassungsgericht hat mit seiner Entscheidung vom 30. Juni 2009 aus prinzipiellen verfassungsrechtlichen Gründen der Sicherung der demokratischen Grundordnung die Zustimmung zum Lissabon-Vertrag der EU konditioniert. Es sei im Rahmen der Integrationsverantwortung aller Verfassungsorgane zu gewährleisten, dass legislative Vorhaben der EU nicht am Prozess der gesetzgeberischen Willensbildung des Bundestages vorbeigeschleust werden, um die demokratische Kernsubstanz der Bundesrepublik Deutschland aufrechterhalten zu können.*

*Diese Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts ist eine Aufforderung an den Bundestag und an den Bundesrat, einer schleichenden Entdemokratisierung auf einzelstaatlicher Ebene durch Gesetzgebungsakte der EU entgegenzuwirken und den in den EU-Verträgen festgehaltenen Subsidiaritätsgedanken dauernd mit demokratischem Leben füllen zu können. Diese Grundsatzentscheidung hat für die repräsentative parlamentarische*

*Demokratie einen substanziellen Stellenwert – nicht nur direkt für die Bundesrepublik Deutschland, sondern indirekt auch für alle Mitgliedstaaten der EU. Der Lissabon-Vertrag bekennt sich ausdrücklich zur repräsentativen Demokratie. Eine diesem Prinzip folgende rechtsstaatliche Verfassung ist Voraussetzung einer Mitgliedschaft in der EU. Es geht im Kern um die Frage, die der Philosoph Otfried Höffe in seinem Werk „Demokratie im Zeitalter der Globalisierung“ folgendermaßen formuliert hat: „Weder darf die einzelstaatliche Demokratie bei der Bildung einer großregionalen Union, noch darf deren demokratisches Niveau bei der Bildung der Weltrepublik gefährdet werden.*

*Bezogen auf den politischen Integrationsprozess der EU bedeutet das: so viel dezentrale (das heißt einzelstaatliche, regionale, kommunale) demokratische*

*Entscheidungen wie möglich, so viel zentrale – in der EU: gemeinschaftlich Gesetzesakte – wie tatsächlich nötig*

*Es geht also nicht um einen Gegensatz von nationalen und europäischen Entscheidungskompetenzen, von Nationalstaat oder EU, sondern um prinzipielle Fragen der Demokratie, die möglichste Transparenz, Überschaubarkeit, Unmittelbarkeit und Nähe der gewählten Repräsentanten verlangt. In den Vertragswerken bis zur heutigen EU (Maastricht, Amsterdam, Nizza, Lissabon) sind die Kompetenzen des seit 1979 direkt gewählten Europäischen Parlaments Zug um Zug ausgeweitet worden. Indem aber gleichzeitig die Gesetzgebungs- und Verordnungskompetenzen der EU-Organen ebenfalls Zug um Zug erweitert worden sind, steht dem Gewinn an repräsentativer Demokratie auf dieser Ebene ein Verlust an demokratischer Entscheidungskompetenz auf einzelstaatlicher, regionaler und kommunaler Ebene gegenüber. Dies hat mit dazu beigetragen, dass es eine zunehmende Entfremdung zwischen Repräsentanten und Repräsentierten in den Demokratien der EU gibt, die auch im Verhältnis zu den EU-Organen festzustellen ist. Volksabstimmungen gegen EU-Verträge – Dänemark, Frankreich, Niederlande, Irland – dokumentieren das ebenso wie die durchgehend geringer werdenden Wahlbeteiligungen an den Europawahlen trotz erheblichen Kompetenzzuwachses der EU-Organen. Es ist eine weit verbreitete Fehlinterpretation dieser Entwicklungen, diese als „anti-europäisch“ zu bewerten, weil sie eine Inflationierung der Kompetenzverlagerung auf die EU-Ebene zulasten der demokratischen Gestaltungskompetenzen auf einzelstaatlicher, regionaler oder kommunaler Ebene befürchten. Dass sich die Europaskepsis nicht trotz, sondern offensichtlich wegen der mangelnden demokratischen Sensibilität des europäischen Integrationsprozesses entwickelt, hat vor allem hier seinen Grund.*

*Was die EU-Integration vorantreiben soll, gefährdet sie damit.*

***Um dem unvermeidlichen Spannungsverhältnis zwischen Dezentralität und Zentralität politischer Entscheidungsprozesse besser als bisher gerecht zu werden und den offenkundigen Entfremdungen zwischen Repräsentierten und***

*Repräsentanten entgegenzuwirken, und um den vom Bundesverfassungsgericht gestellten diesbezüglichen Anforderungen gerecht zu werden, ist eine ausführliche Beratung des gesamten Bundestages über die Begleitgesetze zum Lissabon-Vertrag geboten. Bei einer derart grundlegenden, das eigene Selbstverständnis des Bundestages unmittelbar betreffenden Entscheidung sollte dies Vorrang vor der Geschwindigkeit eines Gesetzgebungsverfahrens haben. Eine gründliche Erörterung war jedoch nicht möglich: Das Bundesverfassungsgericht entschied am 30. Juni 2009. Die Gesetzesvorlage für die Begleitgesetze wurde dem Bundestag am 21. August 2009 zugeleitet, zu einem Zeitpunkt, in dem sich die Mitglieder des Bundestages großenteils im Bundestagswahlkampf befanden. Am 26. August erfolgte die erste Lesung im Parlament. Die Protokolle der zwischenzeitlich erfolgten staatsrechtlichen Sachverständigenanhörungen vom 26./27. August liegen den Abgeordneten nicht vor. An dieser Anhörung konnte ich nicht teilnehmen, weil zum Zeitpunkt der Einladung hierzu bereits angekündigte Wahlkampftermine anstanden, die nicht mehr storniert werden konnten.*

*Selbst eingeladene Sachverständige erklärten sich außerstande, innerhalb dieses kurzen Zeitraums die Wirkung dieser Gesetze im Hinblick auf die vom Bundesverfassungsgericht gestellten Anforderungen ausreichend zu erfassen.*

*Auch ich sehe mich dazu außerstande, eine ausreichende verantwortliche Bewertung nach bestem Ermessen vorzunehmen.<sup>7</sup> Die Erörterung der Gesetzesentwürfe im Europa-Ausschuss ist dafür kein Substitut. Obwohl der vorliegende Entwurf dem Bundestag und Bundesrat wesentlich mehr Rechte in Form parlamentarischer Zustimmungsgesetze bei den Gesetzgebungsakten der EU gibt, was positiv hervorgehoben werden muss, bleibt die Frage offen, ob den materiell-rechtlichen Postulaten des Bundesverfassungsgerichts mit den im Entwurf vorgesehenen Regelungen tatsächlich entsprochen werden kann. Deshalb werde ich mich bei der Abstimmung über diesen Entwurf enthalten.“*

Dieses parlamentarische Zeugnis belegt die Ausführungen auf Seite 28 und auf Seite 30 im Schriftsatz vom 16.9.2009.

2. Bei den Sachverständigenanhörungen am 26/27.8.2009 handelt es sich offenbar nicht um eine ergebnisoffene Heranziehung von Sachverstand sondern um eine Farce.

a) Es ist bereits auffällig, dass, obwohl die Gesetzesentwürfe erst vom 21.8.2009 stammen, u.a. Frau Prof. Dr. Aedlheid Puttler bzw. Herr Prof. Dr. Franz C. Mayer, Herr Prof. Dr. Dr. h.c. Ingolf Pernice und Herr Prof. Dr. Christian Calliess bereits am 24.8.2009 bzw. am 25.8.2009 in der Lage gewesen sind, detaillierte schriftliche Stellungnahmen zu dem extrem komplexen und komplizierten Inhalt der Begleitgesetze, die immerhin aus vier Gesetzen bestehen und materielles Verfassungsrecht zum Gegenstand haben, abzugeben. Es sei darauf hingewiesen, dass Prof. Dr. Murswiek, trotz Vorverständnisses und intensivster Bemühungen, dieser Zeitraum von drei bzw. vier Tagen keinesfalls ausgereicht hat, eine abschließende Stellungnahme zu verfassen.

Dieser Umstand begründet den Verdacht, dass einige der geladenen Sachverständige bereits vor den Abgeordneten über die Gesetzesentwürfe Kenntnis erlangt haben müssen.

b) Bereits die Auswahl der geladenen Sachverständigen, die bis auf Herrn Prof. Dr. Dietrich Murswiek keine Kritiker der ehemaligen

---

<sup>7</sup> Fettschrift durch Verfasser.

Begleitgesetzgebung und des Lissabon-Vertrages waren, zeigt den organisierten Mangel an wissenschaftlicher Pluralität.

Der Umstand, dass es sich bei den geladenen Sachverständigen zum Teil um ehemalige Prozessbevollmächtigte des Bundestages<sup>8</sup> handelt, gibt dieser Anhörung eindeutig den Beigeschmack der Parteilichkeit.

- c) Bestätigt wird dieser Verdacht auch durch die Durchführung der Sachverständigenanhörung. Ausgangspunkt der Anhörung, die eigentlich „interessante und fruchtbare Diskussionen mit guten Ergebnissen“ zum Ziel haben sollte,<sup>9</sup> bildet eine ausführliche und zum Teil überaus kollegiale -fast freundschaftliche- Vorstellung der Sachverständigen und deren beeindruckende akademische *vita*.<sup>10</sup> So ist u.a. der Herr Prof. Dr. Calliess „natürlich bestens bekannt“,<sup>11</sup> der Herr Prof. Dr. Pernice stellt „ebenfalls ein bekanntes Gesicht“<sup>12</sup> dar und der Herr Prof. Maurer ist „ebenfalls häufiger bei uns“.<sup>13</sup>
- d) Während der Vorsitzende Prof. Dr. Wolfgang Reinhart bereits eingangs auf die zeitliche Enge und die damit verbundene Unvollständigkeit der inhaltlichen Sachfragen der Anhörung hinweist, besteht hinreichend Zeit für ausführliche Hinweise auf die Dissertationen der Sachverständigen:

---

<sup>8</sup> Prof. Dr. Franz Mayer und Prof. Dr. Dr. h.c. Ingolf Pernice.

<sup>9</sup> Protokoll Nr.90 der 90. Sitzung des Ausschusses für die Angelegenheiten der Europäischen Union, S. 42.

<sup>10</sup> Protokoll Nr.90 der 90. Sitzung des Ausschusses für die Angelegenheiten der Europäischen Union, S. 42 u. S. 43.

<sup>11</sup> Protokoll Nr.90 der 90. Sitzung des Ausschusses für die Angelegenheiten der Europäischen Union, S. 43.

<sup>12</sup> Protokoll Nr.90 der 90. Sitzung des Ausschusses für die Angelegenheiten der Europäischen Union, S. 43.

<sup>13</sup> Protokoll Nr.90 der 90. Sitzung des Ausschusses für die Angelegenheiten der Europäischen Union, S. 43.

*„Ich weiß, dass sich der eine oder andere gefreut hätte, hier umfangreicher zu Wort zu kommen. Herr Kollege Krichbaum hat aber schon darauf hingewiesen, dass wir diese Thematik aus Zeitgründen nicht noch breiter aufbereiten können.“<sup>14</sup>*

Der Vorsitzende Gunther Krichbaum benutzt die angeblich bestehende zeitliche Enge aber nicht nur dazu, den Umfang der Thematik zu reduzieren. Auch die Quantität der Antworten und die Auswahl der Antwortgeber wird beschränkt:

*„Wenn jeder von Ihnen jetzt an alle zwölf Sachverständigen eine Frage richtete, würden wir mit Sicherheit heute Nacht um drei noch sehr engagiert diskutieren. Deswegen darf ich alle Fragesteller nochmals darum bitten, auch kurz zu sagen, an wen sie ihre Frage richten...“<sup>15</sup>*

Dieser *modus operandi* wird dem eigentlichen Mittelpunkt der Sitzung, nämlich der Vereinbarkeit der Begleitgesetzgebung mit den Postulaten des Urteils des Bundesverfassungsgerichts zum Lissabon-Vertrag keinesfalls gerecht. Geht es u.a. um klare Kompetenzverteilungen zwischen den Mitgliedstaaten und der Europäischen Union, die Einhaltung des Subsidiaritätsprinzips und die Stärkung der nationalen Parlamente,<sup>16</sup> dann kann eine umfassende parlamentarische Debatte- als Fundament jeder parlamentarisch-demokratischen Entscheidung- über diese

---

<sup>14</sup> Protokoll Nr. 90 der 90. Sitzung des Ausschusses für die Angelegenheiten der Europäischen Union S. 42.

<sup>15</sup> Protokoll Nr. 90 der 90. Sitzung des Ausschusses für die Angelegenheiten der Europäischen Union S. 44.

<sup>16</sup> Protokoll Nr. 90 der 90. Sitzung des Ausschusses für die Angelegenheiten der Europäischen Union S. 41.

verfassungsrechtlichen Kernthemen nicht vorgeschobenen Zeitgründen zum Opfer fallen.

Die Zahl der Abgeordneten, an denen wie bei dem Abgeordneten Dr. Hermann Scheer das Gesetzgebungsverfahren zu der Begleitgesetzgebung faktisch vorbeigegangen ist und die sich außerstande gesehen haben müssen, eine verantwortliche Bewertung nach bestem Ermessen vorzunehmen, ist zweifelsohne höher. Allerdings verleihen diese – anders als es der Abgeordnete Dr. Scheer getan hat – den verfassungsrechtlichen Bedenken an der Durchführung des Begleitgesetzgebungsverfahrens aus fraktionsdisziplinären und parteipolitischen Gründen nicht öffentlich Ausdruck.

Diese Anhörung verfehlt das anvisierte Ziel, eine Beratung hinter verschlossenen Türen zu vermeiden<sup>17</sup> und dem ganzen Parlament externen Sachverstand zur Verfügung zu stellen.

---

<sup>17</sup> Protokoll Nr. 90 der 90. Sitzung des Ausschusses für die Angelegenheiten der Europäischen Union S. 42.