

An das
Bundesverfassungsgericht
2. Senat
Schlossbezirk 3
76131 Karlsruhe

Berlin, den 16.09.2009

VERFASSUNGSBESCHWERDE
UND
ANTRAG AUF EINSTWEILIGE ANORDNUNG

Beschwerdeführer:

Prof. Dr. jur. Dr. Ing. e. h. Dieter Spethmann

Verfahrensbevollmächtigter: Prof. Dr. Markus C. Kerber,
Hackescher Markt 4, 10178 Berlin

g e g e n

1. das Zustimmungsgesetz vom 8. Oktober 2008 zum Vertrag von Lissabon vom 13. Dezember 2007 (Bundesgesetzblatt 2008 II Seite 1038)
2. das Gesetz zur Umsetzung der Grundgesetzänderungen für die Ratifizierung des Vertrags von Lissabon (BT-Drs. 16/863)
3. die dazu ergangenen Begleitgesetze:
 - das Gesetz über die Ausweitung und Stärkung der Rechte des Bundestages und des Bundesrates in Angelegenheiten der Europäischen Union (Integrationsverantwortungsgesetz - IntVG – BT - Drs. 16/862)

- das Gesetz zur Änderung des Gesetzes über die Zusammenarbeit von Bundesregierung und Deutschem Bundestag in Angelegenheiten der Europäischen Union (EuZBBG - BT-Drs. 16/864)

- und das Gesetz zur Änderung des Gesetzes über die Zusammenarbeit von Bund und Ländern in Angelegenheiten der Europäischen Union (EuZBLG - BT-Drs. 16/865)

Namens und kraft Vollmacht des Beschwerdeführers (**Anlage 1:** Verfahrensvollmacht) beantrage ich, folgende Feststellung zu treffen:

I. Verfassungsbeschwerde

1. Die Ratifikation des Lissabon-Vertrages ohne den Vorbehalt, dass der Vertrag von Lissabon nach Maßgabe der vom Bundesverfassungsgericht bestimmten Interpretation gilt, wäre verfassungswidrig und verletzt die Rechte des Beschwerdeführers gem. Art. 38 I, II GG. Aus diesem Grund ist die Bundesregierung verpflichtet, die Ratifikation des Lissabon-Vertrages mit einem völkerrechtlichen Vorbehalt dergestalt zu verbinden, dass der Vertrag nur nach Maßgabe der vom Bundesverfassungsgericht bestimmten Interpretation Anwendung finden darf.

2. Das Gesetz über die Ausweitung und Stärkung der Rechte des Bundestages und des Bundesrates in Angelegenheiten der Europäischen Union (Integrationsverantwortungsgesetz- IntVG – BT-Drs. 16/862) verstößt gegen Art. 38 I, II GG; es verletzt den Beschwerdeführer in seinen Grundrechten und ist mithin nichtig. Dieses Begleitgesetz dient der Umsetzung der seitens des Bundesverfassungsgerichts aufgestellten Anforderungen für die Verfassungsmäßigkeit des Zustimmungsgesetzes

zum Vertrag von Lissabon vom 8. Oktober 2008 (Zustimmungsgesetz – BT-Drs. 16/8300). Da es diese Anforderungen nicht erfüllt, verstößt das Zustimmungsgesetz seinerseits gegen die Grundrechte aus Art. 38 I, II GG, Art. 20 II, III i. V. m. Art. 79 III GG. Das Zustimmungsgesetz verletzt den Beschwerdeführer in diesen Grundrechten und ist daher ebenso nichtig.

3. Das Gesetz zur Änderung des Gesetzes über die Zusammenarbeit von Bundesregierung und Deutschem Bundestag in Angelegenheiten der Europäischen Union (EuZBBG- BT-Drs. 16/864) und das Gesetz zur Änderung des Gesetzes über die Zusammenarbeit von Bund und Ländern in Angelegenheiten der Europäischen Union (EuZBLG – BT-Drs. 16/865) reichen nicht aus, um die verfassungsrechtlich gebotenen Beteiligungsrechte der gesetzgebenden Körperschaften am europäischen Integrationsprozess im nationalen Recht auf der Ebene des einfachen oder verfassungsändernden Gesetzes abzubilden und zu konkretisieren. Aus diesem Grund genügen sie nicht den vom Bundesverfassungsgericht aufgestellten Postulaten.
4. Das Gesetz zur Umsetzung der Grundgesetzänderungen für die Ratifizierung des Vertrags von Lissabon (16/863) verstößt gegen die Grundrechte aus Art. 38 I II GG, Art. 20 II, III i. V. m. Art. 79 III GG und verletzt den Beschwerdeführer in diesen Grundrechten und ist nichtig.
5. Gemäß § 32 BVerfGG möge die folgende einstweilige Anordnung ergehen: Dem Bundespräsidenten wird auferlegt, bis zur Entscheidung in der Hauptsache über die vom Antragsteller gegen die vorgenannten Gesetze eingelegte Verfassungsbeschwerde, das Zustimmungsgesetz zum Vertrag von Lissabon sowie die dazu ergangenen Begleitgesetze weder auszufertigen noch zu verkünden oder gar die Ratifikation des Vertrages von Lissabon vom 13. Dezember 2007 vorzunehmen.

II. Kosten

Die Bundesrepublik Deutschland hat dem Beschwerdeführer die notwendigen Auslagen zu erstatten.

Der Vertrag von Lissabon umfasst den Vertrag über die Europäische Union (EUV) sowie den Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union. Da Letzterer in Form und Inhalt an den Vertrag über die Gründung der Europäischen Gemeinschaft (EGV) von 1957 anknüpft, soll hierauf im Folgenden mit EGV-Lissabon Bezug genommen werden. Ebenso soll der EUV in der Fassung des Vertrags von Lissabon als EUV-Lissabon bezeichnet werden. Demgegenüber bezeichnen EUV und EGV den Vertrag über die Europäische Union sowie den Vertrag über die Gründung der Europäischen Gemeinschaft in der Fassung der in Kraft befindlichen Verträge von Nizza.

Prof. Dr. jur. Dr. Ing. e. h. Dieter Spethmann macht seine Rechte als Staatsbürger im Verfassungsbeschwerdeverfahren gem. § 90 BVerfGG und im Wege der einstweiligen Anordnung gem. § 32 BVerfGG geltend. Im Folgenden wird er als Beschwerdeführer bezeichnet.

Gliederung

A.	Das Anliegen des Beschwerdeführers: Das Bundesverfassungsgericht möge in europarechtlichen Fragen das letzte Wort behalten.....	7
B.	Verfassungsbeschwerde und einstweilige Anordnung.....	11
I.	Verfassungsbeschwerde	11
(A.)	Zulässigkeit der Verfassungsbeschwerde	11
1.	Beteiligtenfähigkeit	11
2.	Beschwerdegegenstand	11
3.	Beschwerdebefugnis	12
a)	Art. 38 GG - Möglichkeit der Grundrechtsverletzung.....	20
b)	Unmittelbarkeit und Gegenwärtigkeit der Grundrechtsverletzung	24
4.	Rechtswegerschöpfung gem. § 90 Abs. 2 S. 1 BVerfGG, Grundsatz der Subsidiarität sowie Form und Frist gem. §§ 23, 92, 93 Abs.1 BVerfGG	25
(B.)	Begründetheit der Verfassungsbeschwerde	26
1.	Die fatale Rolle des Europa-Ausschusses: Die Verfehlung des Telos von Art.45 GG	26
2.	Die durchgreifenden verfassungsrechtlichen Bedenken	31
II.	Antrag auf einstweilige Anordnung.....	38
(A.)	Zulässigkeit des Antrags auf Erlass einer einstweiligen Anordnung	38
1.	Antragsberechtigung	38
2.	Keine offenkundige Unzulässigkeit der Anträge in der Hauptsache	39
3.	Vorläufig regeln	39
4.	Ordnungsgemäßer Antrag und Rechtsschutzbedürfnis	39
(B.)	Begründetheit des Antrags auf Erlass einer einstweiligen Anordnung....	40
C.	Anlagen.....	44

A. Das Anliegen des Beschwerdeführers: Das Bundesverfassungsgericht möge in europarechtlichen Fragen das letzte Wort behalten

Das Bundesverfassungsgericht hat in seinem Urteil vom 30.06.2009¹ in besonderem Maße den Bundestag an seine Integrationsverantwortung als eine verfassungsrechtliche Obliegenheit erinnert und damit entgegen einzelner Befürchtungen im Schrifttum² seine Fähigkeit zur Dogmatik bekräftigt. Das Bundesverfassungsgericht judizierte³, dass das Gesetz über die Ausweitung und Stärkung der Rechte des Bundestags und des Bundesrats in Angelegenheiten der Europäischen Union deshalb gegen Art. 38 GG i. V. m. Art. 23 GG verstoße, weil die Beteiligungsrechte des Bundestags und des Bundesrats nicht den verfassungsrechtlich erforderlichen Minimalumfang hätten.

Dieser Urteilsspruch war besonders für die Mitglieder des Ausschusses für europäische Angelegenheiten peinlich, weil sie - ausweislich der Ausführungen des Ausschussvorsitzenden in der mündlichen Verhandlung am 10./11.02.2009 - genau die gegenteilige Meinung vertreten hatten. Das Bundesverfassungsgericht setzt also dieser verfassungsrechtlichen Unbelehrbarkeit der Mitglieder des Ausschusses für europäische Angelegenheiten ein deutliches verfassungsrechtliches Monitum, was für sich genommen nicht Gegenstand von Diskussionen sein kann, entgegen. Dennoch hat der Deutsche Bundestag die Aufforderung zur Neugestaltung der Begleitgesetzgebung nicht mit der nötigen Ernsthaftigkeit befolgt. Denn mit Datum von 20.08.2009 wurden den Fraktionen des Deutschen Bundestags vier Gesetzentwürfe der Fraktion der CDU/CSU und SPD zugeleitet (es handelt sich hierbei um die streitgegenständlichen Begleitgesetze), und bereits für den 26.08.2009 wurde eine erste Lesung samt Anhörung im Deutschen Bundestag angesetzt.

¹ Urteil v. 30.06.2009, BVerfG, 2 BvE 2/08, 2 BvE 5/08, 2 BvR 1010/08, 2 BvR 1022/08, 2 BvR 1259/08, 2 BvR 182/09; im Folgenden: Lissabon-Urteil

² Schlink, Abschied von der Dogmatik. Verfassungsrechtsprechung und Verfassungsrechtswissenschaft im Wandel, JZ 2007, S. 157 (160)

³ Lissabon-Urteil, Rz. 406 ff.

Am 02.09.2009 erfolgte bereits die zweite Lesung. Im Europaausschuss waren nur zwei Stunden zur Beratung angesetzt. Tatsächlich wurde ca. vier Stunden beraten. Die einzigen kritischen Abgeordneten, MdB Silberhorn und MdB Dr. Gauweiler, verließen noch vor Ende der Beratung die Sitzung. Die begleitende Beratung durch alle anderen Ausschüsse des Deutschen Bundestages war rein fiktiv.⁴

Nur von einem Ausschuss, dem Europaausschuss, wurden die Gesetzentwürfe beraten. Die „Beratung“ in anderen Ausschüssen war lediglich „begleitend“. Abgeordnete, die nicht in dem Europaausschuss Mitglied sind, hatten auf Grund der Kürze der Übermittlungsfrist gar keine Möglichkeit, sich mit den komplexen Gesetzentwürfen vertraut zu machen.

Selbst solche Sachverständige, die sich durch ihre Eigenschaft als Verfahrensbevollmächtigte in dem Verfahren zum Lissabonvertrag⁵ seit Jahren mit den streitgegenständlichen Sachverhalten befassten, konnten bzw. mussten in der Anhörung am 26./27.08.2009 den Vorbehalt geltend machen, nicht alle Probleme gesehen zu haben.

So heißt es in der Stellungnahme von Prof. Dr. Dietrich Murswiek:

„Wegen sehr kurzfristiger Einladung zu der Anhörung der Europaausschüsse von Bundestag und Bundesrat standen mir für die Anfertigung einer schriftlichen Stellungnahme keine drei Tage zur Verfügung. Eine gründliche wissenschaftliche Durchdringung aller Fragen, die durch die neue Begleitgesetzgebung aufgeworfen werden, erfordert – auch unter Berücksichtigung des Umstandes, dass ich auf Vorarbeiten zurückgreifen konnte – sehr viel mehr Zeit. Deshalb steht die hier abgegebene Stellungnahme unter dem Vorbehalt, dass manche Aspekte nur sehr flüchtig geprüft werden konnten und daher möglicherweise nicht alle verfassungsrechtlichen Probleme gesehen wurden.“

Die flüchtige Beratung, die es weder den fachlich versierten Abgeordneten noch den übrigen Abgeordneten ermöglichte, eine echte Meinungsbildung

⁴ Siehe dazu Ausführungen auf S. 29 f.

⁵ Lissabon-Urteil

herbeizuführen, war anscheinend politisch gewollt. Die Mehrheitsfraktionen im Deutschen Bundestag wollten aus übergeordneten politischen Gründen die verfassungsrechtlich inkriminierte Begleitgesetzgebung noch vor Ende der Legislatur in der 16. Wahlperiode durch den Deutschen Bundestag und Bundesrat „schleusen“ (vgl. Schreiben des Bundesforschungsministers a.D., Herrn Prof. Dr. Heinz Riesenhuber vom 19.08.2009, **Anlage 3**). Es spricht für sich, dass die Mehrheitsfraktionen im 16. Deutschen Bundestag ihre Erwägung der politischen Opportunität höher stellten als die Postulate und Monita des Bundesverfassungsgerichts im Urteil vom 30.06.2009.

Es ist durch nichts zu rechtfertigen, dass bei der begleitgesetzlichen Ausgestaltung der Integrationsverantwortung von Bundestag und Bundesrat – also einem Vorhaben von Verfassungsrang - die Mehrheitsfraktionen im Bundestag die gesetzliche Beratung so organisierten, dass eine ernsthafte Auseinandersetzung mit den nachhaltig wichtigen, institutionellen Fragen faktisch ausgeschlossen war.

Wenn man ferner bedenkt, dass die „Beratung“ inmitten des Wahlkampfes stattfand, stellt sich die Frage, ob von einer wirklichen Beratung der Gesetze im parlamentsrechtlichen Sinne durch den Deutschen Bundestag überhaupt die Rede sein kann. Jedenfalls beleuchtet das legislative Verfahren zur Begleitgesetzgebung vom Vertrag von Lissabon die organisierte Selbstentmündigung des deutschen Parlaments durch die Regierungsfaktionen und ihre Helfershelfer, die Fraktionen der Grünen und der F.D.P.

Verfassungsrechtlich wirft diese Selbstentmündigung einen Schatten auf die gesamte Begleitgesetzgebung und verstärkt die Zweifel am Willen und an der Fähigkeit des Bundestags, die Integrationsverantwortung überhaupt wahrzunehmen.

Diese Selbstentmündigung des Parlaments geht einher mit den organisierten, politisch motivierten Versuchen, die Wirkungen des Urteils vom 30.06.2009 (§ 31 BVerfGG) dadurch auszuhebeln, dass die vom Bundesverfassungsgericht

in Anspruch genommene Spruchgewalt als Hüter des Grundgesetzes durch eine Änderung des Gesetzes über das Bundesverfassungsgericht in Gestalt einer Vorlagepflicht gegenüber dem Europäischen Gerichtshof aufgehoben wird (**Anlage 4A**: Petition „Das Lissabon-Urteil des Bundesverfassungsgerichts: Auswege aus dem drohenden Justizkonflikt“; **Anlage 4B**: Brief von Dr. Ulrich Karpenstein an Dietmar Hipp; Text in der FAZ vom 27.08.2009 von Prof. Dr. Christian Callies; **Anlage 5**: Kerber, Das Verfassungsgericht und seine Feinde, 25.08.2009, www.europolis-online.org).

Dem Beschwerdeführer liegt an der Abwehr einer Verletzung seines Rechtes aus Art. 38 GG durch eine vorbehaltlose Ratifikation des Lissabon-Vertrages sowie durch eine Begleitgesetzgebung, die nicht den Postulaten des Bundesverfassungsgerichtes entspricht. Er wendet sich implizit gegen die inzipienten rechtspolitischen Bestrebungen, die Spruchgewalt des Bundesverfassungsgerichts bei Messung von Europarecht am Maßstab des Grundgesetzes einfachgesetzlich zu beschneiden.

B. Verfassungsbeschwerde und einstweilige Anordnung

I. Verfassungsbeschwerde

(A.) Zulässigkeit der Verfassungsbeschwerde

Das Bundesverfassungsgericht ist gem. Art. 93 I Nr. 4 a GG, § 13 Nr. 8a, §§ 90, 92 ff. BVerfGG für Individualverfassungsbeschwerden zuständig.

1. Beteiligtenfähigkeit

Gem. § 90 BVerfGG ist jedermann, der Träger von Grundrechten oder grundrechtsgleichen Rechten ist, beteiligtenfähig.

2. Beschwerdegegenstand

Beschwerdegegenstände sind:

- a) das Gesetz vom 8. Oktober 2008 zum Vertrag von Lissabon vom 13. Dezember 2007 (Zustimmungsgesetz- Bundesgesetzblatt 2008 II Seite 1038)
- b) das Gesetz über die Ausweitung und Stärkung der Rechte des Bundestages und des Bundesrates in Angelegenheiten der Europäischen Union (Integrationsverantwortungsgesetz- IntVG- BT-Drs. 16/862)
- c) das Gesetz zur Umsetzung der Grundgesetzänderungen für die Ratifizierung des Vertrags von Lissabon (BT-Drs. 16/863)
- d) das Gesetz zur Änderung des Gesetzes über die Zusammenarbeit von Bundesregierung und Deutschem Bundestag in Angelegenheiten der Europäischen Union (EuZBBG- BT-Drs. 16/684) und

- e) das Gesetz zur Änderung des Gesetzes über die Zusammenarbeit von Bund und Ländern in Angelegenheiten der Europäischen Union (EuZBLG- BT-Drs.16/685)

3. Beschwerdebefugnis

Der Beschwerdeführer ist beschwerdebefugt. Denn er macht geltend, durch die mit der Verfassungsbeschwerde angegriffenen Gesetze in einem seiner Grundrechte oder grundrechtsgleichen Rechte verletzt zu sein. Er macht insbesondere geltend, der Lissabon-Vertrag verstoße gegen das Demokratieprinzip und die Begleitgesetze seien mit dem Demokratieprinzip sowie den Vorgaben des Urteils des Bundesverfassungsgerichts vom 30.06.2009⁶ unvereinbar. Das Bundesverfassungsgericht hat entschieden, dass zwar gegenüber dem Zustimmungsgesetz zum Vertrag von Lissabon und das Gesetz zur Änderung des Grundgesetzes (Artikel 23, 45 und 93) nach Maßgabe der Gründe keine durchgreifenden verfassungsrechtlichen Bedenken bestehen.⁷ Die Rechtssicherheit, dass der Lissabon-Vertrag tatsächlich nur in der Weise angewandt wird, wie ihn das Bundesverfassungsgericht ausgelegt hat, ist indessen nur gewährleistet, wenn die Ratifikation des Lissabon-Vertrags mit einem völkerrechtlichen Vorbehalt versehen wird. Ohne einen solchen völkerrechtlichen Vorbehalt bestände folgende Gefahrenlage: Das Bundesverfassungsgericht hat einen völkerrechtlichen Vertrag ausgelegt und das betreffende Zustimmungsgesetz nach Maßgabe seiner Postulate für verfassungsgemäß erklärt. Währenddessen wäre die Bundesrepublik Deutschland sowohl an die Postulate dieses Urteils des Bundesverfassungsgerichts einerseits als auch an die völkerrechtliche Erfüllung des Lissabon-Vertrages in texto andererseits gebunden. Dieser Gefahrenlage durch die potentielle Inkongruenz von deutschem Verfassungsrecht (Innenverhältnis) und Lissabon-Vertrag (Außenverhältnis) kann nur ein völkerrechtlicher Vorbehalt begegnen. Dieser ermöglicht zum einen die effektive Durchsetzung der vom Bundesverfassungsgericht postulierten

⁶ Lissabon-Urteil, Rz. 406 ff.

⁷ Lissabon-Urteil, Rz. 207 ff.

Anforderungen. Er verhindert zum anderen, dass sich die Bundesrepublik Deutschland europarechtlich zu etwas verpflichtet, was sie verfassungsrechtlich nicht einhalten kann bzw. was bei mangelnder verfassungsrechtlicher Absicherung einem Verstoß gegen Art. 38 GG darstellt.

Die „Maßgaben“ des Bundesverfassungsgerichtes sind zu umfangreich und zu qualifiziert, als dass auf einen Vorbehalt verzichtet werden darf. Im Gegenteil - sie erschließen erst die Reichweite seines Verdikts. Denn sie betreffen neben den Zustimmungsvorbehalten von Bundestag und Bundesrat konstitutive Gegenstände des Vertrags:

- Hinsichtlich der Art. 10 Abs. 1 und Art. 14 Abs. 2 EUV- Lissabon stellt das Bundesverfassungsgericht klar, dass das EU-Parlament kein Repräsentationsorgan eines souveränen europäischen Volkes sei, sondern die Vertretung der Völker Europas in einem Staatenbund darstelle, innerhalb dessen die Demokratie nicht staatsanalog ausgestaltet sein müsse.⁸
- Für die Inanspruchnahme der allgemeinen Brückenklausel gem. Art. 48 Abs. 7 EUV-Lissabon und der speziellen Brückenklausel des Art. 81 Abs. 2 und 3 EGV-Lissabon (Maßnahmen zum Familienrecht mit grenzüberschreitendem Bezug) stellt das Bundesverfassungsgericht klar, dass ein Gesetz gem. Art. 23 Abs. 1 S. 2 ggf. S. 3 GG erforderlich sei und dass das Ablehnungsrecht der nationalen Parlamente (Art. 48 Abs. 7 und Abs. 3 EUV-Lissabon) kein ausreichendes Äquivalent zum Ratifikationsvorbehalt darstelle.⁹
- Die Inanspruchnahme sonstiger spezieller Brückenklauseln kann nach Klarstellung des Bundesverfassungsgerichts nur bei entsprechender vorheriger Zustimmung von Bundestag und Bundesrat erfolgen.¹⁰
- Die Vorschriften über Eigenmittel der Union (Art. 311 Abs. 1 EGV-Lissabon) sind nach Klarstellung des Bundesverfassungsgerichts lediglich als eine politisch-programmatische Absichtserklärung zu verstehen, die keine Zuständigkeit der EU und damit keine Kompetenz-Kompetenz zu

⁸ Lissabon-Urteil, Rz. 276 ff., insb. Rz. 280 und 286.

⁹ Lissabon-Urteil, Rz. 319 und 366.

¹⁰ Lissabon-Urteil, Rz. 320 ff.

begründen vermögen. Vielmehr könne die Ausstattung der EU mit den zur Erreichung ihrer Ziele und der Durchführung ihrer Politiken erforderlichen Mitteln nur im Rahmen der vorhandenen Zuständigkeiten erfolgen.¹¹

- Der Rekurs auf die Flexibilitätsklausel gem. Art. 352 EGV-Lissabon sei nur aufgrund eines Gesetzes gem. Art. 23 Abs. 1 S. 2 und 3 GG zulässig. Demgegenüber genüge die Information durch die Kommission zwecks Kontrolle des Subsidiaritätsprinzips gem. Art. 352 Abs. 2 EGV-Lissabon nicht.¹²
- Die Unionsbürgerschaft gründe sich lediglich im europäischen Vertragsrecht und werde allein vom Willen der Mitgliedstaaten abgeleitet, ohne indessen ein Unionsvolk zu konstituieren. Der abgeleitete Status der Unionsbürgerschaft und die Wahrung der mitgliedstaatlichen Staatsangehörigkeiten bilden die Grenze für die in Art. 25 Abs. 2 EGV-Lissabon angelegte Entwicklung der Unionsbürgerrechte.¹³
- Bei der Zusammenarbeit in Strafsachen gem. Art. 84 ff. EGV-Lissabon seien wegen der besonders intensiven Berührung der demokratischen Selbstbestimmung durch Straf- und Strafverfahrensformen die vertraglichen Kompetenzgrundlagen für derartige Schritte eng – also keinesfalls extensiv – auszulegen. Danach sei die Entscheidung für die Ausübung der mitgliedstaatlichen Rechte im sogenannten Notbremseverfahren gem. Art. 83 Abs. 3 EGV-Lissabon nur nach Weisung von Bundestag ggf. von Bundesrat zulässig.¹⁴
- Trotz der in Art. 83 EGV-Lissabon angelegten Zusammenarbeit in Zivilsachen bleibe die Zuständigkeit der Mitgliedstaaten für die Organisation des Gerichtswesens sowie seine Personal- und Finanzausstattung hiervon unberührt. Auch die Garantie des effektiven Rechtsschutzes gem. Art. 19 Abs. 4 GG und der im Rechtsstaatsprinzip

¹¹ Lissabon-Urteil, Rz. 323 ff.

¹² Lissabon-Urteil Rz. 325 ff.

¹³ Lissabon-Urteil Rz. 346 ff.

¹⁴ Lissabon-Urteil Rz. 352 ff., insb. Rz. 358 und 365.

verwurzelte Justizgewährungsanspruch werden durch den Rechtsgedanken des Art. 351 Abs. 1 EGV-Lissabon nicht tangiert.¹⁵

- Die Rechtsangleichungen im Strafrecht in Fällen grenzüberschreitender schwerer Kriminalität gem. Art. 83 Abs. 1 EGV-Lissabon setzen nicht nur einen entsprechenden politischen Willen voraus, sondern die besondere Notwendigkeit, Straftaten auf gemeinsamer Grundlage zu bekämpfen. Zulässig sei hier nur der Erlass von Mindestvorschriften, die den Mitgliedstaaten substantielle Ausgestaltungsspielräume lassen müssten.¹⁶
- Die kollektive Beistandspflicht gem. Art. 42 Abs. 7 und Abs. 1 S. 1 EUV-Lissabon umfasse nicht zwingend den Einsatz militärischer Mittel und stehe zudem unter dem Vorbehalt prinzipieller nationaler Einwände, insbesondere gem. Art. 42 Abs. 7 und Abs. 1 S. 2 EUV-Lissabon.¹⁷ Ferner unterliege der deutsche Vertreter im Rat in seinem Abstimmungsverhalten über militärische Mittel im Sinne des Art. 42 und 43 EUV-Lissabon dem verfassungsrechtlichen Parlamentsvorbehalt des Grundgesetzes.¹⁸

Ferner vermag nur der völkerrechtliche Vorbehalt a priori einen Konflikt zwischen dem Bundesverfassungsgericht und dem Europäischen Gerichtshof hinsichtlich der Auslegung des Lissabon-Vertrages zu vermeiden. Das ursprünglich durch die Solange-Rechtsprechung¹⁹ entwickelte Kooperationsverhältnis stellt sich nach dem Lissabon-Urteil als ein Spannungsverhältnis zwischen der verfassungsgerichtlichen und der europagerichtlichen Jurisdiktion dar. Sofort nach Verkündung des Urteils vom 30.06.2009 haben zahlreiche Rechtswissenschaftler²⁰, zu denen sogar die Prozessbevollmächtigten von Bundesregierung und Bundestag im Lissabon-Verfahren zählen, gefordert, dass dieses Spannungsverhältnis zu Lasten der Spruchgewalt des Bundesverfassungsgerichts aufzulösen sei. Sie haben dazu

¹⁵ Lissabon-Urteil Rz. 367.

¹⁶ Lissabon-Urteil Rz. 359 und Rz. 363.

¹⁷ Lissabon-Urteil Rz. 384 ff.

¹⁸ Lissabon-Urteil Rz. 387 und Rz. 391.

¹⁹ Urteil v. 29.05.1974, BVerfGE 37, Rz. 271 ff. (sog. Solange I); Urteil v. 22.10.1986, BVerfGE 73, Rz. 339 ff. (sog. Solange II)

²⁰ **Anlage 4 A:** Petition „Das Lissabon-Urteil des Bundesverfassungsgerichts: Auswege aus dem drohenden Justizkonflikt“

rechtspolitische Vorschläge gemacht, die auf die Unterwerfung des Bundesverfassungsgerichts unter den Europäischen Gerichtshof hinauslaufen.

Dieser Angriff ist nicht etwa eine akademische Fingerübung, sondern findet seine besondere politische Relevanz dadurch, dass er in die öffentliche Anhörung des federführenden Europaausschusses am 26. und 27. August vorgedrungen ist.

So führt der Sachverständige von *Bogdandy* (Direktor des Max Planck Instituts für Ausländisches Öffentliches Recht und Völkerrecht) aus:

“Das Bundesverfassungsgericht hat nicht das letzte Wort. Wenn das Bundesverfassungsgericht entscheidet, dass ein bestimmter Akt kompetenzwidrig ist, kann die EU-Kommission und natürlich auch jeder Mitgliedstaat vor dem EuGH klagen und ein Verfahren gegen die Bundesrepublik Deutschland anstrengen. Wenn die Bundesrepublik Deutschland dann immer noch nicht handelt – sie darf aufgrund der Entscheidung aus Karlsruhe nicht handeln –, kann es zu schwersten Konflikten und zu Sanktionen kommen, was möglicherweise sehr teuer wird. Man muss die Dinge mit sehr viel Augenmaß betrachten. Es gibt den Vorschlag – er wird auch aus diesem Kreis unterstützt –, dass man zwingend ein Verfahren nach Art. 234 EGV durchführt, dass also noch einmal ein Dialog stattfindet. Das wäre das wichtigste Instrument, um mit einem solchen Problem fertig zu werden.“²¹

Der Sachverständige *Calliess*:

“Das Bundesverfassungsgerichtsurteil enthält nun einmal einige Passagen, die eine Rechtsänderung bedeuten, nämlich wenn die Europäische Union samt EuGH durch Ultra-vires-Kontrolle und

²¹ Deutscher Bundestag 16. Wahlperiode Ausschuss für die Angelegenheiten der Europäischen Union Protokoll Nr. 90 der 90. Sitzung des Ausschusses für die Angelegenheiten der Europäischen Union Seite 61

Identitätskontrolle, salopp formuliert, unter die Aufsicht des Bundesverfassungsgerichts gestellt werden soll.

Die Identitätskontrolle ist besonders problematisch, weil sie im Urteil sehr unbestimmt bleibt. Im Urteil finden sich ganz versteckt Andeutungen, die darauf hindeuten, dass die Identitätskontrolle mit den nationalen Reservaten – so nenne ich das jetzt einmal –, die das Bundesverfassungsgericht reklamiert, gekoppelt werden soll. Dann haben wir in der Tat eine sehr weitreichende Identitätskontrolle, die mit der Zuständigkeit des EuGH kollidiert.“²²

Gegen diesen Angriff auf das Bundesverfassungsgericht als Hüter²³ der Verfassung²⁴ hat sich postwendend aber isoliert Widerspruch erhoben.²⁵ Erst wenn hingegen die Auslegung des Bundesverfassungsgerichts in Gestalt eines völkerrechtlichen Vorbehalts abgesichert ist, bleibt die Auslegung, wie sie das Bundesverfassungsgericht in dem Urteil vom 30.06.2009 vorgenommen hat, gem. § 31 BVerfGG allein verbindlicher Maßstab bei etwaigen Streitigkeiten der Bundesrepublik Deutschland aus dem Lissabon-Vertrag.

Die Bemühungen des Parlaments um die Integration eines völkerrechtlich wirksamen Vorbehalts in das Zustimmungsgesetz zum Lissabon-Vertrag²⁶ wurden von der Bundesregierung in der Sache abgelehnt. Die Bundeskanzlerin hat verlauten lassen, sich damit zu begnügen, bei einem der nächsten EU-Gipfel den Partnerländern die deutsche Position zum Lissabon-Vertrag zu erläutern.²⁷

²² Deutscher Bundestag stenografischer Dienst Protokoll der 90. Sitzung des Ausschusses für die Angelegenheiten der Europäischen Union am 01. September 2009 Seite 69

²³ Papier, Das Bundesverfassungsgericht als Hüter der Grundrechte, Der Staat des Grundgesetzes-Kontinuität und Wandel, FS für Peter Badura zum siebzigsten Geburtstag, Brenner/Huber/Möstl (Hrsg.), 2004.Tübingen, S.411

²⁴ Bethge, Bundesverfassungsgerichtsgesetz, Maunz/Schmidt-Bleibtreu/Klein/Bethge (Hrsg.), 29. Auflage 2009, § 1 BVerfGG Rz.52.

²⁵ **Anlage 5:** Kerber, Das Bundesverfassungsgericht und seine Feinde

²⁶ Die CSU-Fraktion forderte mehrfach und ausdrücklich einen solchen Vorbehalt: **Anlage 6:** Positionspapier der CSU, Leitlinien für die Stärkung der Rechte des Bundestags und des Bundesrats in EU-Angelegenheiten; CSU will Ratifizierung des Lissabon-Vertrags nur noch „unter völkerrechtlichen Vorbehalt“/Streit in der Unionsfraktion, FAZ vom 2.7.2009.

²⁷ Vgl. „Bundestag stimmt Lissabon-Begleitgesetz zu“, FAZ vom 9.9.2009, S. 1.

Aufgrund der durch das Bundesverfassungsgericht in seinem Urteil zum Lissabon-Vertrag vorgenommenen einschränkenden Auslegung desselben ist dieser nur „nach Maßgabe der Gründe“ des Urteils mit dem Grundgesetz vereinbar und darf nur dementsprechend in Deutschland angewendet werden.²⁸

Das Bundesverfassungsgericht ist der Wächter dieser einschränkenden Auslegung. Der Europäische Gerichtshof, als das nach dem Vertrag für die Auslegung von EUV und EGV zuständige Organ, kann jedoch zu einer anderen Auslegung des Vertrages kommen als das Bundesverfassungsgericht. Daraus ergibt sich die Gefahr, dass künftige Verpflichtungen Deutschlands, die sich aus dem Lissabon-Vertrag – so wie er vom Europäischen Gerichtshof ausgelegt wird – ergeben, im Widerspruch zu bestehenden verfassungsrechtlichen Verpflichtungen aufgrund der Bindung an das Grundgesetz stehen.

Der verfassungsrechtliche Grundsatz der Europafreundlichkeit verbietet es der Bundesrepublik indes, sich gegenüber der Europäischen Union und ihren Vertragsstaaten vertragswidrig zu verhalten. Dies wäre jedoch die zwingende Konsequenz, weil der Vertrag von Lissabon nur gemäß einer einseitig vom Bundesverfassungsgericht bestimmten Auslegung, welcher nicht von den anderen Mitgliedstaaten zugestimmt wurde, Anwendung fände. Europarechtlich ist die Bundesrepublik verpflichtet, einen Vertrag nicht zu ratifizieren, den sie aus Gründen seines Verfassungsrechts nicht so einhalten kann, wie das Europarecht in der Auslegung des dafür zuständigen Europäischen Gerichtshof es verlangt.

Da nur ein völkerrechtlicher Vorbehalt den Gleichklang von europarechtlichem Müssen und völkerrechtlichem Dürfen sicherstellen kann, ergibt sich sowohl eine europarechtliche als auch eine verfassungsrechtliche Verpflichtung der Bundesregierung, die Ratifikation dergestalt mit einem völkerrechtlichen Vorbehalt zu verbinden, dass der Vertrag von Lissabon nur nach Maßgabe der verfassungskonformierenden Auslegung des Bundesverfassungsgerichts gilt.

Anders als eine Dispensierung von ausdrücklichen Verpflichtungen – wie bspw. die Vorbehalte Englands und Dänemarks gegenüber dem Beitritt zur

²⁸ Lissabon-Urteil Rz. 240.

Währungsunion²⁹ - würde sich der oben genannte Vorbehalt Deutschlands nur darauf beziehen, dass der Vertrag von Lissabon lediglich nach strenger Maßgabe der verfassungskonformierenden Auslegung des Bundesverfassungsgerichts gilt.

Ein derart von der Bundesrepublik erklärter Vorbehalt ist völkerrechtlich zulässig. Denn nach dem Wiener Übereinkommen über das Recht der Verträge (WVK) kann ein Staat bei der Unterzeichnung, Ratifikation, Annahme oder Genehmigung eines Vertrages sogar den Vorbehalt anbringen, dass er die Rechtswirkung einzelner Vertragsbestimmungen in der Anwendung auf sich ausschließen oder abändern will (Art. 2 Abs. 1 lit. d und Art. 19 WVK).³⁰ Der Vorbehalt kann auch als Interpretationsvorbehalt ausgestaltet sein und zum Inhalt haben, dass der Staat eine oder mehrere Vertragsbestimmungen nur in einer bestimmten Auslegung annimmt.³¹

Die WVK ihrerseits hat in Art. 19 WVK die Frage der Zulässigkeit von Vorbehalten geregelt. Danach sind Vorbehalte unzulässig, wenn die Anbringung von Vorbehalten von den Vertragsparteien ausdrücklich ausgeschlossen wird (Art. 19 lit. a WVK). Unzulässig sind Vorbehalte aber auch dann, wenn der Vertrag zwar bestimmte, im einzelnen bezeichnete Vorbehalte erlaubt, aber der in Rede stehende Vorbehalt nicht zu den erlaubten Vorbehalten zählt (Art. 19 lit. b WVK). Und schließlich ist ein Vorbehalt unzulässig, wenn er gegen Ziel und Zweck des Vertrages, zu dem er angemeldet wird, verstößt (Art. 19 lit. c WVK).³² Der Vertrag von Lissabon verbietet weder bestimmte Vorbehalte ausdrücklich, noch listet er einen abschließenden Katalog von zulässigen Vorbehalten auf, sodass sich eine Unzulässigkeit nur subsidiär aus einem Verstoß gegen Sinn und Zweck des gesamten Vertrages ergeben könnte (Kompatibilitätskriterium).³³ Ein im Begleitgesetz zum Vertrag von Lissabon enthaltener völkerrechtlicher Vorbehalt, wonach der Vertrag nur in dem vom Bundesverfassungsgericht festgelegten Rahmen gilt, soll jedoch die verfassungs- und vertragskonforme

²⁹ Gem. Art. 122 EGV.

³⁰ Vgl. auch Ipsen, Völkerrecht, 5. Auflage 2004, § 14 Rz. 2.

³¹ Richtlinie 1.4.3 der International Law Commission; vgl. auch Ipsen, Völkerrecht, 5. Auflage 2004, § 14 Rz. 4.

³² Delbrück/ Wolfrum, Völkerrecht, Band I/3, 2002, S. 566.

³³ Graf Vitzthum, Völkerrecht, 4. Auflage 2007, S. 60 Rz.120.

Anwendung des Vertrages garantieren. Begriffslogisch kann dieser daher nicht gegen den *telos* des Vertrages verstoßen und ist im Sinne des Art. 19 WVK zulässig.³⁴

Gem. Art. 20 Abs. 4 lit. a in Verbindung mit Art. 21 Abs. 1 WVK verändert der Vorbehalt das Vertragsverhältnis zwischen der den Vorbehalt erklärenden und der ihn annehmenden Partei inhaltlich in der Weise, wie es in dem Vorbehalt vorgesehen ist. Das Vertragsverhältnis der anderen Vertragsparteien untereinander bleibt indes gem. Art. 21 Abs. 2 WVK von dem Vorbehalt unberührt.³⁵

Aus alledem ergibt sich, dass die Auslegung des Vertrages durch das Bundesverfassungsgericht für Deutschland gegenüber allen 27 Mitgliedstaaten verbindlich wäre, jedoch nicht die Verbindlichkeit der Auslegung des Bundesverfassungsgerichts für alle 27 Mitgliedstaaten.

Da es bei den Prinzipien, deren Verletzung geltend gemacht wird, um die Konkretisierung der aus Art. 38, 20 GG folgende Postulate geht, ist eine subjektive Beschwer des Beschwerdeführers gegeben. Denn der Beschwerdeführer macht geltend, selbst in einem seiner Grundrechte dadurch verletzt zu sein, dass weder der erforderliche Vorbehalt bei der Ratifikation vorgenommen wird, noch die verfassungsrechtlich geforderten Begleitgesetze beschlossen wurden.

a) Art. 38 GG - Möglichkeit der Grundrechtsverletzung

Wie das Bundesverfassungsgericht in seinem Lissabon-Urteil³⁶ unter Bezugnahme auf das Maastricht-Urteil³⁷ vom 12. Oktober 1993³⁸ entschieden hat, wird das Demokratieprinzip - soweit es um die demokratische Legitimation im

³⁴ Es sei ebenfalls auf die rechtsverbindlichen Zusicherungen verwiesen, die Irland sogar schon vor der Ratifikation gegeben worden.

³⁵ Ein Widerspruch gegen einen Vorbehalt bewirkt grundsätzlich den Ausschluss der Vertragsbestimmungen, auf die sich der Vorbehalt bezieht, mithin entfällt nicht der gesamte Vertrag, sondern nur diejenigen Vorschriften, auf die sich der Vorbehalt bezieht (Art. 20 Abs. 4 lit. b i.V.m Art. 21 Abs. 3 WVK); vgl. auch Graf Vitzthum, Völkerrecht, 4. Auflage 2007, S. 60 Rz. 121.

³⁶ Lissabon-Urteil, Rz. 174 f.

³⁷ Urt. v. 12. 10.1993, BVerfGE 89, 155.

³⁸ So auch Urt. v. 15.02.1978, BVerfGE 47, 253.

Prozess der europäischen Integration geht - durch Art. 38 GG subjektiviert: „Art. 38 Abs. 1 und Abs. 2 GG gewährleistet das subjektive Recht, an der Wahl der Abgeordneten des Deutschen Bundestages teilzunehmen.“³⁹ Dieser individualisierte Gewährleistungsinhalt verbürgt, dass dem Bürger das Wahlrecht zum Deutschen Bundestag zusteht und bei der Wahl die verfassungsrechtlichen Wahlrechtsgrundsätze eingehalten werden. Die Verbürgung erstreckt sich auch auf den grundlegenden demokratischen Gehalt dieses Rechts.⁴⁰ Mit der Wahl wird die Staatsgewalt auf Bundesebene nicht nur nach Art. 20 Abs. 1 und Abs. 2 GG legitimiert, sondern zudem auch dirigierender Einfluss genommen, wie diese ausgeübt wird.⁴¹ Denn die Wahlberechtigten können zwischen konkurrierenden Kandidaten und Parteien auswählen, die sich mit unterschiedlichen politischen Vorschlägen und Konzepten zur Wahl stellen. Der Wahlakt verlöre seinen Sinn, wenn das gewählte Staatsorgan nicht über ein hinreichendes Maß an Aufgaben und Befugnissen verfügte, in denen die legitimierte Handlungsmacht wirken kann. Das Parlament trägt mit anderen Worten nicht nur eine abstrakte „Gewährleistungsverantwortung“ für das hoheitliche Handeln anderer Herrschaftsverbände, sondern die konkrete Verantwortung für das Handeln des Staatsverbandes. Das Grundgesetz hat diesen legitimatorischen Zusammenhang zwischen dem Wahlberechtigten und der Staatsgewalt durch Art. 23 Abs. 1 Satz 3 in Verbindung mit Art. 79 Abs. 3 und Art. 20 Abs. 1 und Abs. 2 GG für unantastbar erklärt. Art. 38 Abs. 1 Satz 1 GG schließt es im Anwendungsbereich des Art. 23 GG aus, die durch die Wahl bewirkte Legitimation von Staatsgewalt und Einflussnahme auf deren Ausübung durch die Verlagerung von Aufgaben und Befugnissen des Bundestages auf die europäische Ebene so zu entleeren, dass das Demokratieprinzip verletzt wird.⁴²

aa) Der geltend gemachte Verstoß des Zustimmungsgesetzes gegen Art. 38 GG

Nachdem der Vertrag von Maastricht bereits die Europäische Währungsunion begründet und nahezu bis an die Grenze des verfassungsrechtlich hinnehmbaren

³⁹ BVerfGE 47, 253 (269); 89, 155 (71).

⁴⁰ BVerfGE 89, 155 (171).

⁴¹ BVerfGE 89, 155 (172).

⁴² BVerfGE 89, 155 (172).

Kompetenzen an die Europäische Gemeinschaft übertragen hatte, werden durch den Vertrag von Lissabon nun weitere Kompetenzen in erheblichem Umfang an die Europäische Union übertragen. Der Beschwerdeführer macht geltend, dass dies zu einer Aushöhlung des Demokratieprinzips führt, welche die Grenze des Art. 79 Abs. 3 GG deshalb überschreitet, weil die begleitenden Rechte des Bundestages und des Bundesrates in den streitgegenständlichen Gesetzen unzureichend ausgestaltet seien. Indem das Bundesverfassungsgericht entschieden hat, dass gegen das Zustimmungsgesetz zum Vertrag von Lissabon und das Gesetz zur Änderung des Grundgesetzes (Artikel 23, 45 und 93) nach Maßgabe der Gründe keine durchgreifenden verfassungsrechtlichen Bedenken bestehen, hat es dem gesetzgebenden Organ und dem am Vertragsschluss beteiligten Organen auferlegt, diese verfassungskonformierende Auslegung des Bundesverfassungsgerichts effektiv umzusetzen. Diese Umsetzung verlangt sowohl eine inhaltliche Adaption als auch eine Garantie der Einhaltung dieser Anforderungen in nationalen und erst Recht in internationalen Rechtsbeziehungen. Ausschließlich ein völkerrechtlicher Vorbehalt erfüllt die effektive Durchsetzbarkeit der Anforderungen im Lissabon-Urteil. Legt die Bundesrepublik Deutschland keinen völkerrechtlichen Vorbehalt der Ratifikation zugrunde, dann bestünde keine umfassende Gewährleistung dafür, dass die verfassungskonformierende Auslegung des Vertragstextes, die der 2. Senat des Bundesverfassungsgerichts vorgenommen hat, als bindender Auslegungsmaßstab entsprechend § 31 BVerfGG herangezogen wird. Diese fehlende Absicherung der völkerrechtlichen Verbindlichkeit dieser verfassungsgerichtlichen Interpretation des Zustimmungsgesetzes zum Lissabon-Vertrag lässt es als möglich erscheinen, dass der Beschwerdeführer durch den Vertrag von Lissabon in seinem Grundrecht aus Art. 38 GG verletzt ist.

bb) Der geltend gemachte Verstoß der Begleitgesetzgebung gegen Art. 38 GG

Die vorstehende Argumentation ist auch auf die Begleitgesetze anzuwenden. Das Bundesverfassungsgericht hat in dem Urteil zum Lissabon-Vertrag festgestellt⁴³, dass eine Verletzung von Art. 38 Abs. 1 Satz 1 GG auch durch die

⁴³ Lissabon-Urteil, Rz. 193.

Begleitgesetzgebung möglich ist. Denn die Beschwerdebefugnis aus Art. 38 Abs. 1 Satz 1 GG kann sich auch auf Gesetze erstrecken, die in unmittelbarem Zusammenhang mit dem Zustimmungsgesetz gem. Art. 23 Abs. 1 Satz 2 GG stehen. Das Zustimmungsgesetz zum Vertrag von Lissabon und die Begleitgesetzgebung bilden eine verfassungsprozessuale Einheit. Ohne das Zustimmungsgesetz entfällt der Sinn der Begleitgesetzgebung. Die Beschwerdebefugnis für die Begleitgesetzgebung ergibt sich somit kraft Sachzusammenhang. Art. 38 GG garantiert das Recht auf Teilhabe an der demokratischen Legitimation der Staatsgewalt und dieses Recht ist mittelbar betroffen. Die Regelungen der Begleitgesetzgebung schaffen innerstaatlich keine ausreichenden Voraussetzungen für die Gewährleistung der Beteiligungsrechte, die dem Deutschen Bundestag und dem Bundesrat durch den Vertrag von Lissabon eingeräumt werden.

Erstens wird das Prinzip der demokratischen Repräsentation dadurch verletzt, dass weitreichende Entscheidungsbefugnisse auf einen Ausschuss übertragen werden.

Zweitens wird das Entscheidungsrecht des Bundestages und damit sein Recht, das Staatsvolk zu repräsentieren und die Staatsgewalt in seinem Namen auszuüben, verletzt. Damit ist der demokratische Gehalt des Art. 38 Abs. 1 GG tangiert. Im Hinblick auf das Änderungsgesetz ist der besondere Prüfungsmaßstab für verfassungsändernde Gesetze aus Art. 79 Abs. 3 in Verbindung mit Art. 20 Abs. 1 und Abs. 2 GG einzuhalten.

Die Verletzung des Prinzips der repräsentativen Demokratie i.S. von Art. 79 Abs. 3 i.V.m. Art. 20 Abs. 1 und 2 GG führt dazu, dass die Staatsgewalt, die aus den nach Art. 38 GG durchgeführten Wahlen hervorgeht, nicht demokratisch legitimiert ist. Dadurch ist das Recht auf Teilhabe am demokratischen Willensbildungsprozess des Staatsvolkes gem. Art. 38 GG betroffen. Somit ist auch im Hinblick auf die geltend gemachte Verfassungswidrigkeit der Begleitgesetzgebung die Beschwerdebefugnis gegeben.

b) Unmittelbarkeit und Gegenwärtigkeit der Grundrechtsverletzung

Da die mit der Verfassungsbeschwerde angegriffenen Rechtswirkungen mit dem Inkrafttreten des Reformvertrages und der Begleitgesetze sofort eintreten, ohne dass es irgendwelcher Vollzugsakte bedarf, ist eine unmittelbare Beschwerde gegeben.

Gegenwärtig ist die Beschwer, sobald die Gesetze im Sinne von Art. 78 GG zustande gekommen sind. Ab diesem Zeitpunkt ist eine Verfassungsbeschwerde zulässig. Zwar sind die angegriffenen Gesetze vor Ausfertigung und Verkündung noch nicht in Kraft getreten. Nach ständiger Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts können Zustimmungsgesetze zu völkerrechtlichen Verträgen im Verfassungsprozess nach ihrem Zustandekommen aber bereits vor Ausfertigung und Verkündung angegriffen werden, weil nur so sich verhindern lässt, dass eine völkerrechtliche Bindung eintritt, bevor das Bundesverfassungsgericht entschieden hat.⁴⁴

Dieser Gesichtspunkt gilt auch für die Begleitgesetze. Denn ohne den Lissabon-Vertrag entfällt der Sinn der Begleitgesetze. Deshalb wäre es sachwidrig, die Verfassungsmäßigkeit nicht im Zusammenhang mit dem Zustimmungsgesetz zum Lissabonvertrag zu überprüfen. Im übrigen kann die Beurteilung der Verfassungsmäßigkeit des Zustimmungsgesetzes zum Reformvertrag davon abhängen, ob die Ausfüllung des Vertrages durch die deutsche Begleitgesetzgebung den Anforderungen des Grundgesetzes entspricht. Deshalb müssen alle diese Gesetze auch verfassungsprozessual als Einheit betrachtet werden. Somit müssen auch das verfassungsändernde und das einfache Begleitgesetz im Zusammenhang mit dem Lissabonvertrag bereits vor Ausfertigung und Verkündung verfassungsgerichtlich überprüfbar sein.

Die Beschwerdebefugnis ist daher spätestens gegeben, sobald die Gesetze von Bundestag und Bundesrat beschlossen sind.

⁴⁴ Std. Rspr., vgl. BVerfGE 1, 396 (411 ff.); 24, 33 (53 f.); Bethge, Bundesverfassungsgerichtsgesetz, Maunz/Schmidt-Bleibtreu/Klein/Bethge (Hrsg.), 29. Auflage 2009, § 90 Rz.368.

4. Rechtswegerschöpfung gem. § 90 Abs. 2 S. 1 BVerfGG, Grundsatz der Subsidiarität sowie Form und Frist gem. §§ 23, 92, 93 Abs.1 BVerfGG

Ein Rechtsweg ist nicht gegeben und der Verfassungsbeschwerde steht auch der Grundsatz der Subsidiarität nicht entgegen.

Die Anträge werden entsprechend § 23 I BVerfGG schriftlich beim Bundesverfassungsgericht eingereicht und gem. §92 BVerfGG wird das verletzte Recht ausführlich begründet.

Die Verfassungsbeschwerde wird auch fristgemäß gem. §93 III BVerfGG, d.h. binnen eines Jahres seit Inkrafttreten des Gesetzes, erhoben.

(B.) Begründetheit der Verfassungsbeschwerde

Die Verfassungsbeschwerde ist begründet, weil die vorgenannten Gesetze sowie die Unterlassung des vorgenannten Vorbehalts den Beschwerdeführer in einem seiner Grundrechte oder grundrechtsgleichen Rechte verletzt. Denn die Streitgegenständlichen Gesetze greifen in dessen Schutzbereich ein, ohne dass dieser Eingriff verfassungsrechtlich gerechtfertigt werden kann.

1. Die fatale Rolle des Europa-Ausschusses: Die Verfehlung des Telos von Art.45 GG

Das legislative Verfahren zur Verabschiedung der Begleitgesetze zum Lissabon-Vertrag in der Zeit vom 20.8. bis 8.9.2009 veranschaulicht nicht nur das Gebaren der Fraktionsführungen der Regierungsparteien und ihrer parlamentarischen Mitläufer bei der Fraktion "Die Grünen/Bündnis 90" sowie der F.D.P. und belegt eindrucksvoll das Desinteresse an einer inhaltlichen Auseinandersetzung mit einer Gesetzgebung, die für die Gewährleistung der Integrationsverantwortung des Bundestags von weitreichender Bedeutung sein wird. Vielmehr beweist die Beratung der Begleitgesetze durch den Ausschuss für Angelegenheiten der Europäischen Union (im folgenden: Europa-Ausschuss) die Fehlentwicklung, die dieser Ausschuss seit seiner Schaffung infolge des Maastrichtvertrags genommen hat und den Beitrag den er – sozusagen contra legem - dazu leistet, dass tragende legislative Vorhaben im Zusammenhang mit der europäischen Integration am Prozess der parlamentarischen Willensbildung vorbeigelenkt werden.

Zu den tatsächlichen Einzelheiten, die bei der Beratung der Begleitgesetze durch den Europa-Ausschuss - sämtliche MdB, die nicht diesem Ausschuss angehörten, waren faktisch von der Beratung ausgeschlossen - wird auf den schriftsätzlichen Vortrag zu A. verwiesen.

Die Schaffung des Ausschusses gem. Art. 45 GG war unter dem Gesichtspunkt institutioneller Ökonomie ohnehin problematisch. Dass durch seine Bestellung

und die fachliche Kompetenz seiner Mitglieder die parlamentarische Begleitung der europäischen Integration verstärkt werden würde, war deshalb kaum zu erwarten, weil nahezu sämtliche Mitglieder stets eine integrationsfreundliche bis integrationistische Grundeinstellung hegen. Der Hinweis von *Vaubel*, dass Europa-Politiker in der Regel stets Integrationsanhänger seien,⁴⁵ ist insofern zwar nicht originell aber doch zutreffend. Er erleichtert das Verständnis dafür, dass beispielsweise in der mündlichen Verhandlung des Bundesverfassungsgerichts am 10./11.2.2009 sämtliche Mitglieder des Europa-Ausschusses (außer den Abgeordneten Dr. Gauweiler und Sillberhorn) nicht nur den Lissabon-Vertrag in toto bejahten, sondern die parlamentarische Begleitgesetzgebung, die sodann vom BVerfG als verfassungswidrig eingestuft wurde, nahezu euphorisch beurteilten. Es ist in diesem Zusammenhang nicht vermessen, von der verfassungsrechtlichen Blindheit der Europa-Ausschuss-Mitglieder zu sprechen. Bei den seit 20.8.2009 beratenen Begleitgesetzen konnte deshalb auch kein Funke aus dem Europa-Ausschuss auf das Gesamt-Parlament überspringen, weil die überwältigende Mehrheit des Ausschusses sich weniger der nachhaltigen und bohrenden Beratung der Legislativvorhaben, sondern ihrem schnellen parlamentarischen Durchschleusen – im Namen des höheren Interesses der Europäischen Integration⁴⁶ - verpflichtet fühlte.

Der Europa-Ausschuss kann also eo ipso seine Funktion einer fachlichen Verstärkung der parlamentarischen Begleitung geschweige denn der Verstärkung der parlamentarischen Kontrolle der Europäischen Integration nicht ausüben. Im Gegenteil: Seine fachliche Versiertheit und seine natürliche Federführung bei europasensiblen Sachverhalten durch Ausschussmitglieder, die der Integration vorbehaltlos positiv gegenüber stehen, führt notwendigerweise dazu, dass die Europa-Kompetenz aus dem Gesamtberatungsraum des Bundestages in das Nebenzimmer des Europa-Ausschusses weggleitet.

⁴⁵ Vaubel, Das Kartell der Europa-Politiker, FAZ v. 01.09.2009

⁴⁶ Bezeichnend ist in diesem Zusammenhang der Beitrag des MdB Oppermann, der Europa zur deutschen Staatsräson erhob.

So ist es bei der Beratung des Begleitgesetzes geschehen und so wird es – dies ist realistischerweise zu befürchten – im Rahmen der Integrationsverantwortung des Bundestages ganz allgemein in Zukunft geschehen. Daher vermag der Europa – Ausschuss auch nicht – wie es doch Art. 45 S. 2 GG vorsieht – die Rechte des Bundestages gem. 23 GG gegenüber dem Bundestag zu vertreten – jedenfalls nicht im Sinne des Norm-telos. Im Gegenteil: In der gegenwärtigen Konstellation verstärkt Art. 45 GG die institutionelle Kollusion von Mitgliedern des EU-Ausschusses und der Bundesregierung zu Lasten des “Gesamt-Bundestages” und macht die Ausübung der Integrationsverantwortung durch den Bundestag unmöglich. Denn er steht tendenziell in europapolitischen Fragen – wie auch in der Frage der Begleitgesetzgebung – stets auf der Seite der Bundesregierung. Anders formuliert: Er ist der faktische Treuhänder der Bundesregierung für europapolitische Fragen innerhalb des Bundestages.

Daraus folgt, dass erst mit einer Beseitigung oder Reform von Art. 45 GG jedwede Begleitgesetzgebung den Postulaten des BVerfG-Urteils vom 30.6.2009 über das Ausmaß und die Qualität parlamentarischer Beteiligung an der Europäischen Integration zu entsprechen vermag: Anderenfalls könnte ein Gremium, das nach der Geschäftsordnung des Bundestages nicht verpflichtet ist, öffentlich zu tagen, anstelle des Plenums und unter Ausschluss der Öffentlichkeit weitreichende Beschlüsse im Zusammenhang mit der Integrationsverantwortung des Deutschen Bundestages vornehmen. Zu recht ist in der Literatur die Befugnis des Europa-Ausschusses, nicht öffentlich zu tagen und zu beschließen, kritisiert worden.⁴⁷ Hier wird insbesondere darauf hingewiesen, dass die Geschäftsordnung des Bundestages in den §§ 93 und 93 a für den Fall, dass der Europa-Ausschuss Plenarbefugnisse ersetzt, im Gegensatz zu dem Grundsatz der Öffentlichkeit der Sitzungen des Bundestages gem. Art. 42 I S. 1 GG steht.⁴⁸ Besonders deutlich wird diese Gefahr bei *Maunz/Dürig*⁴⁹ formuliert: „Dies bedeutet insbesondere, dass vor allem Bundestag und Bundesrat selbst darauf

⁴⁷ Achterberg/Schulte, Grundgesetzkommentar, Bd. 2, Art. 20-82, v. Mangoldt/Klein/Stack (Hrsg.), 5. Aufl. 2005 München, Art. 45 Rz 19 f.

⁴⁸ Hierzu kritisch: Kretschmer, Grundgesetz Kommentar, Schmidt-Bleibtreu/Hofmann/Hopfauf (Hrsg.), 11. Aufl. 2008 Köln/München, Art. 45 Rz. 18; Magiera, Grundgesetz Kommentar, Sachs (Hrsg), 3.Auflage 2007 München 4. Aufl., Art. 45 Rz. 7.

⁴⁹ Scholz, Grundgesetz Kommentar, Maunz/Dürig (Hrsg.), Lfg.32 Oktober 1996 München, Art. 45 Rz. 3.

Bedacht nehmen müssen, dass ihre Grundzuständigkeiten sich nicht völlig in entsprechenden Delegationen auf Unionsausschuss bzw. Europakammer verflüchtigen“.⁵⁰

Die gravierende Beeinträchtigung der parlamentarischen Willensbildung bei einer verfassungsorganisatorischen Strukturgesetzgebung, die das Gesamtparlament betrifft, so wie sie durch den Europaausschuss bei den EU-Begleitgesetzen organisiert wurde, wird eindrucksvoll bestätigt durch Zeitpunkt, Umfang und Qualität der Stellungnahmen der mitberatenden Ausschüsse.

Abgesehen vom Rechtsausschuss, der die vorliegenden Gesetzesentwürfe in der 149. Sitzung am 26. August beraten und dann mit den Stimmen der Fraktion von CDU/CSU SPD/FDP eine Annahme - wenn auch unter Vorbehalt - empfohlen hat, haben alle anderen "mitberatenden" Ausschüsse überwiegend im Wege der schriftlichen Abstimmung und ohne Beratung für das gesamte Gesetzespaket die Empfehlung zur Annahme ausgesprochen:

- der Auswärtige Ausschuss in seiner 95. Sitzung am 2. September 2009
- der Innenausschuss am 1. September 2009 sogar im Wege schriftlicher Abstimmung
- der Finanzausschuss in seiner 138. Sitzung am 26. August 2009
- der Haushaltsausschuss am 1. September 2009 im Wege schriftlicher Abstimmung
- der Ausschuss für Wirtschaft und Technologie in seiner 100. Sitzung am 26. August 2005
- der Ausschuss für Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz in seiner 111. Sitzung am 26. August 2009
- der Ausschuss für Arbeit und Soziales in seiner 131. Sitzung am 26. August 2009
- der Ausschuss für Familie, Senioren, Frauen und Jugend in Bezug auf Drucksache 16/13926 in seiner 94. Sitzung am 26. August
- der Ausschuss für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit bzgl. der Drucksache 16/13926 in seiner 95. Sitzung am 26. August

⁵⁰ Unterstreichung durch Verfasser.

- der Ausschuss für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung in Bezug auf die Drucksache 16/13926 in seiner 94. Sitzung am 26. August 2009⁵¹

Demnach steht fest, dass insbesondere die maßgeblichen Ausschüsse für Auswärtiges, Wirtschaft, Finanzen und Innenpolitik weder in eine inhaltliche Auseinandersetzung mit den seit 20. August vorliegenden Gesetzesentwürfen eingetreten sind, noch über die in ihrem Gehalt vom federführenden Ausschuss geänderten Gesetzesvorhaben abgestimmt haben. Die Abstimmung wurde überwiegend im Wege schriftlichen Verfahrens gemäß § 72 GOBT getroffen. Sie betraf Gegenstände, die den entscheidenden Ausschüssen im Zeitpunkt ihrer Beschlussfassung in ihrer finalen Form gar nicht vorlagen.

Mit anderen Worten: Die maßgeblichen Ausschüsse des Deutschen Bundestages haben über die Begleitgesetzgebung - also einen das Gesamtparlament betreffenden, komplexen gesetzlichen Sachverhalt mit verfassungsrechtlichen Pflichten – entschieden, ohne diesen in vollem Umfang zu kennen.

Die Zweifel, die *Murswiek* an der verfassungsrechtlichen Zulässigkeit der Delegation von Kompetenzen an den Europa-Ausschuss geäußert hatte⁵², werden also durch die institutionelle Praxis in einer Weise verstärkt, die zu durchgreifenden verfassungsrechtlichen Bedenken gegen die Begleitgesetze führt.

Diese Bedenken werden nicht etwa durch den Umstand entkräftet, dass die neuen Begleitgesetze – insbesondere das Integrationsgesetz (trotz des weiter unten stehenden Vorbehalts) und das Gesetz zur Änderung des Gesetzes über die Zusammenarbeit von Bundesregierung und Deutschem Bundestag in Angelegenheiten der Europäischen Union - Bundestag und Bundesrat viele Rechte gibt, die diese Organe nach der bisherigen Begleitgesetzgebung nicht hatten. Diese prima facie nahezu vollständige Umsetzung der vom

⁵¹ Die letzten drei genannten Ausschüsse haben indessen die Gesetzesvorlage beraten.

⁵² Murswiek, Gutachten zum Vertrag von Lissabon, Freiburg 2008, S. 117.

Bundesverfassungsgericht im Lissabon - Urteil⁵³ verlangten legislativen Postulate an die Begleitgesetzgebung bleibt indessen nur in formaler Hinsicht kaum zu beanstanden.

Materiell-rechtlich ist die legislative Ausgestaltung der Integrationsverantwortung so mangelhaft, dass unter keinen Umständen zu erwarten ist, Bundestag und Bundesrat seien nunmehr institutionell in die Lage versetzt, nachhaltig ihre verfassungsrechtliche Obliegenheit der Integrationsverantwortung verantwortlich wahrzunehmen. Der Hergang des Zustandekommens der Begleitgesetze und ihrer parlamentarischen "Beratung" ist ein Sittengemälde des deutschen Parlaments, welches ahnen lässt, wie gering die Chancen einer Bewährung des Bundestags in der operativen Integrationsverantwortung sein werden, wenn das deutsche Parlament bereits beim Zustandekommen der strategisch so wichtigen Begleitgesetzgebung so verfährt, als handele es sich um die Änderung der Verjährungsfristen beim Viehkauf.

Die Verfassungsmäßigkeit der Begleitgesetze bemisst sich ausschließlich daran, ob ihre institutionelle Ökonomie in toto hinreichende Garantie dafür ist, dass der *telos* der Integrationsverantwortung durch Bundestag und Bundesrat auf Dauer gewahrt werden kann. Dies wäre dann der Fall, wenn die mitgestaltende Wächterfunktion des deutschen Parlaments bei Inhalt, Zweck und Ausmaß der Integration unter Beachtung der verfassungsrechtlichen Substanz des GG zu erwarten ist.

Dagegen spricht aus den vorgenannten Gründen bereits die Konzentration der europasensiblen Beratung im Europa-Ausschuss.⁵⁴ Davon abgesehen begegnen folgende Ausgestaltungen durchgreifenden verfassungsrechtlichen Bedenken:

2. Die durchgreifenden verfassungsrechtlichen Bedenken

- a) Die Unterrichtung des Bundestages und seiner Abgeordneten ist gerade bei jenen integrationsdynamischen Politikfeldern relativiert, wo die Wachsamkeit des Bundestags besonders gefordert ist. So

⁵³ Lissabon-Urteil, Rz. 406 ff.

⁵⁴ Vgl. diesen Schriftsatz S. 26 ff.

wird über die für Zukunft der EWU wichtigen Sitzungen der Euro-Gruppe und des Wirtschafts- und Finanzausschusses von der Bundesregierung an die zuständigen Ausschüsse des Bundestages nur mündlich berichtet (§ 5 IV EuZBBG⁵⁵). Ebenso erfolgt die Unterrichtung des Bundestag auf dem Gebiet der GASP nur “ in der Regel schriftlich” (§ 8 I EuZBBG). **Die Euro-Gruppe ist mit dem Lissabon-Vertrag formal institutionalisiert worden (Protokoll 14 zum Lissabon-Vertrag). Ihre Beratungen entscheiden über das Schicksal der Währungsunion. Wie konnte der Begleitgesetzgeber allen Ernstes nur eine mündliche Beratungspflicht vorsehen, obwohl Deutschland regelmäßig gerade in diesem Gremium eingekesselt wurde, wenn es um die kardinale Frage der Stabilitätspolitik ging?**

- b) Die Inflation von unterrichtungspflichtigen Vorhaben (§ 3 EuZBBG) sowie von vorlagepflichtigen Dokumenten (§ 5 EuZBBG) legt die Vermutung nahe, der Gesetzgeber wolle die Ausübung der Integrationsverantwortung durch Bundestag und Bundesrat torpedieren. Denn er hat nunmehr unter den Vorhabenbegriff auch solche Projekte genannt, die einerseits von untergeordneter Bedeutung sind und zum anderen unschwer von jedem Mitglied des Deutschen Parlaments über die Internetseite der Europäischen Kommission in Erfahrung gebracht werden können. So liegt der Fall bei 9 von insgesamt 14 genannten Vorhaben (vgl. § 3 I Ziff. 6 – 14 EuZBBG).

Jedweder Abgeordnete des Deutschen Bundestages, der sich aus diesem Grunde über die programmatischen oder legislativen Aktivitäten der Europäischen Kommission informieren will, bekommt – wenn auch mit einer gewissen zeitlichen Verzögerung – die in § 3 I Ziff. 6 – 14 EuZBBG genannten Dokumente durch Eigeninitiative unter seine Informationsgewalt.

⁵⁵ Gesetz über die Änderung des Gesetzes zur Zusammenarbeit von Bundesregierung und Deutschem Bundestag

Die inflatorische Tendenz gem. § 5 des vorgenannten Gesetzes hält auch bei der Übersendung von Dokumenten und Berichtspflichten an. Die in § 5 I Nr. 1 EuZBBG genannten Dokumente sind entweder öffentlich zugänglich oder stellen eine solche Informationsflut dar, dass weder vom Bundestag in toto, noch vom Ausschuss für Europaangelegenheiten erwartet werden kann, der Informationsbearbeitung Herr zu werden.

- c) Besonders unrealistisch ist die Unterrichtung des Bundestags durch die Übersendung der Berichte der Ständigen Vertretung der Bundesrepublik Deutschland bei der Europäischen Union, weil diese Berichte entweder schöngefärbt sind, um die eigentliche Einschätzung eines Politikfelds oder politischen Sachverhalts im Geheimen zu halten, oder die politisch relevanten Berichte in sogenannten Nichtberichten stehen.⁵⁶ Dass auf Anforderung durch den Bundestag die Bundesregierung gem. § 5 III EuZBBG sogenannte Non-papers zur Verfügung stellen muss, betrifft nur solche Dokumente der Europäischen Kommission, nicht dagegen die wichtigen Entscheidungsvorlagen aus der Ständigen Vertretung.

Wie schwierig die Ermittlung der relevanten Dokumente in diesem Zusammenhang ist, zeigt einmal mehr die gegenwärtige Diskussion um die Klimapolitik: Es ist nicht einmal dem Bundesministerium für Wirtschaft gelungen, über die Ständige Vertretung der Bundesrepublik Deutschland in Brüssel über die Vorhaben der Europäischen Kommission bei der legislativen Umsetzung der CO²-Richtlinie vom 18.12.2008 zu informieren, geschweige denn hierauf Einfluss zu nehmen.

Für diese Behauptung wird Beweis angetreten durch Vernehmung des Ministerialrats Plessing, stellvertretender Leiter der Europaabteilung im Bundeswirtschaftsministeriums sowie der

⁵⁶ In der mündlichen Verhandlung wird hierzu ein Dokument zur EU-Klimapolitik überreicht.

zuständigen Mitarbeiterin für die Klimapolitik, Frau Regierungsdirektorin Tiemann. (Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie, Scharnhorststraße 34-37, 10115 Berlin, Postanschrift: 11019)

- d) Der Begleitgesetzgeber streut der Öffentlichkeit und den eigenen Abgeordneten Sand in die Augen, wenn er behauptet, dass durch die Übersendung von Berichten gem. § 5 EuZBBG der Deutsche Bundestag in die Lage versetzt wird, seine Integrationsverantwortung auszuüben. Daran ändert noch viel weniger die förmliche allgemeine Zuleitung gem. § 6 EuZBBG sowie die umfassende Bewertung der jeweiligen Vorhaben durch die Bundesregierung. Das dem Gesetzesentwurf beiliegende Formular mit Vorlagen zur europapolitischen Fragestellungen lässt auf den Irrtum schließen, man könne die europapolitischen Sachverhalte im Wege eines Multiple-Choice-Verfahrens einer Bewertung unterwerfen.
- e) Von besonderer Bedeutung in diesem Zusammenhang sind die für die Zuleitung von Dokumenten und Einschätzungsberichten erforderlichen Fristen. Hier ist weniger wichtig die Bestimmung, wonach gem. § 7 I EuZBBG die Bundesregierung binnen zwei Wochen nach förmlicher Zuleitung eines Vorhabens einen Bericht zuleitet als vielmehr die Ausnahmebestimmung des § 7 III EuZBBG, wonach bei eilbedürftigen Vorhaben die Fristen so verkürzt werden können, dass eine rechtzeitige Unterrichtung und die Gelegenheit zur Stellungnahme gewährleistet sind. Es ist nicht ersichtlich, wie die ohnehin knapp bemessene Frist von 14 Tagen noch einmal verkürzt werden kann, ohne dass dies zu Lasten der Beratungsintensität geht.

- f) Verfassungsrechtlichen Bedenken begegnet auch die Vorschrift des § 12 IV IntVG⁵⁷. Im Lichte der Erfahrungen beim Zustandekommen der Begleitgesetzgebung müsste die Gefahr deutlich werden, dass die gem. § 12 IV IntVG für die Wahrnehmung der Integrationsverantwortung angemessene Behandlung in Bundestag und Bundesrat auch dann nach Meinung des Gesetzgebers gewährleistet sein sollte, wenn Vorhaben wie gehabt durch die parlamentarischen Instanzen „gepeitscht“ werden.
- g) Die bisher in § 3 des Gesetzes über die Ausweitung und Stärkung der Rechte des Bundestages und des Bundesrates in Angelegenheiten der Europäischen Union (BT Drs. 16/8489) geregelte Subsidiaritätsklage findet nunmehr eine Neuregelung in § 12 IntVG. Die Regelung entspricht bei geringfügigen Änderungen im Wortlaut der Regelung des bisherigen Begleitgesetzes. Diese war als solche vom Bundesverfassungsgericht nicht beanstandet worden. Das Bundesverfassungsgericht verlangt aber, dass das Klagerecht des Bundestages und des Bundesrates auf die der Überprüfung des Subsidiaritätsgrundsatzes vorgelagerte Frage erstreckt wird, ob die Europäische Union überhaupt über eine Kompetenz für das konkrete Rechtsetzungsvorhaben verfügt.⁵⁸ Deshalb reicht es nicht aus, dass § 12 Abs. 1 IntVG das Recht zur Erhebung einer Klage „gem. Art. 8 des Protokolls über die Anwendung der Grundsätze der Subsidiarität und der Verhältnismäßigkeit“ regelt. Ob unter Berufung auf Art. 8 des Subsidiaritätsprotokolls auch geltend gemacht werden kann, dass die EU nicht über die Rechtssetzungskompetenz des streitigen Rechtssatzes verfügt, würde erst die Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofes klären. Ließe der Europäische

⁵⁷ Gesetz über die Ausweitung und Stärkung der Rechte des Bundestages und des Bundesrates in Angelegenheiten der Europäischen Union

⁵⁸ Lissabon-Urteil, Rz. 305.

Gerichtshof derartige Klagen zu, würde § 12 IntVG den Anforderungen des Verfassungsgerichts entsprechen. Lässt er sie nicht zu, bestände aber eine wesentliche Lücke. In diesem letzteren Fall könnten Bundestag und Bundesrat ihre Integrationsverantwortung nicht in dem verfassungsrechtlich gebotenen Umfang ausüben.

h) In § 4 V EuZBBG unter der Überschrift „Grundsätze der Unterrichtung“ hat der Bundestag das Recht, auf die Unterrichtung zu einzelnen oder Gruppen von Vorhaben zu verzichten, es sei denn, dass eine Fraktion oder 5 von 100 der Mitglieder des Bundestages widersprechen. Diese Regelung ist mit der Integrationsverantwortung, die das Bundesverfassungsgericht neben der Bundesregierung auf den Deutschen Bundestag und, soweit es die Regeln über die Gesetzgebung erfordern, auf den Bundesrat überwiesen hat, unvereinbar. Denn diese Integrationsverantwortung begründet für den Deutschen Bundestag eine unverzichtbare Wahrnehmungspflicht. Dieser darf er sich nicht entziehen. Nur eine umfassende Unterrichtung über alle Vorhaben auf europäischer Ebene versetzt den Deutschen Bundestag in die Lage, sich über deren Bedeutung für den Fortgang des Europäischen Integrationsprozesses Klarheit zu verschaffen und die ihm zugewiesene Integrationsverantwortung sachgerecht wahrzunehmen.

i) Durch § 4 V des vorgenannten Gesetzes werden die Mitwirkungsrechte der einzelnen Abgeordneten des Deutschen Bundestages und damit ihr verfassungsrechtlicher Status gem. Art. 38 I S. 1 GG verletzt.

Jeder einzelne Abgeordnete ist Vertreter des gesamten Volkes (Art. 38 I S. 2 GG). Demgemäß ist jeder einzelne Abgeordnete kraft seiner Stellung als Repräsentant des Volkes berufen, an den

Verhandlungen und Entscheidungen des Bundestages mitzuwirken. Ihm kommt ein eigenes und gleiches Recht auf diese Mitwirkung zu. Nur so ist er in der Lage, das Amt, zu dem er durch seine Wahl berufen wurde, und die damit verbundene Verantwortung wahrzunehmen. Das gilt auch insbesondere für die ihm wie allen anderen Bundestagsabgeordneten obliegende Integrationsverantwortung. Ohne umfassende Unterrichtung durch die Bundesregierung über alle Vorhaben der Europäischen Union ist sie nicht ausübbar. Daher muss jeder einzelne Abgeordnete ein Recht auf Unterrichtung haben und nicht nur jede Fraktion und jede Abgeordnetengruppe in Fraktionsstärke.

§ 4 V des vorgenannten Gesetzes ist eine verfassungswidrige Ausgestaltung der Integrationsverantwortung und daher nichtig.

Summa summarum gilt: In materiell-rechtlicher Hinsicht leisten die Begleitgesetze in toto keine Gewähr dafür, dass der Bundestag bei den europapolitisch sensiblen Projekten in die Lage versetzt wird, seine Integrationsverantwortung wahrzunehmen. Vielmehr ist zu befürchten, dass gerade und auch durch eine Konzentration der Beratung im Ausschuss für europapolitische Angelegenheiten der Bundestag Opfer der aufgrund der Begleitgesetze verursachten Papierflut wird.

II. Antrag auf einstweilige Anordnung

Durch die völkerrechtliche Ratifikation des Vertrages von Lissabon würde die Bundesrepublik Deutschland an diesen Vertrag definitiv und irreversibel gebunden. Würde die Ratifikation vor der Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts über die Verfassungsmäßigkeit dieses Vertrages samt Begleitgesetzen erfolgen, entstünde die Gefahr, dass sich die Bundesrepublik Deutschland aus dieser gegebenenfalls verfassungswidrigen Bindung nicht mehr lösen könnte - es sei denn durch Austritt aus der Europäischen Union, was praktisch nicht in Betracht käme. Daher besteht Bedarf für vorläufigen Rechtsschutz, um die Entscheidungsoffenheit für das Bundesverfassungsgericht zu wahren und die Schaffung vollendeter Tatsachen zu verhindern. Ohne den Erlass einer einstweiligen Anordnung würde der Erfolg der in der Hauptsache eingelegten Rechtsbehelfe vereitelt. Um dies sicherzustellen, stellen wir folgenden Antrag:

- Dem Bundespräsidenten wird auferlegt, bis zur Entscheidung in der Hauptsache über die vom Antragsteller gegen die Gesetze eingelegte Verfassungsbeschwerde, weder das Zustimmungsgesetz zum Vertrag von Lissabon sowie die dazu ergangenen Begleitgesetze weder auszufertigen noch zu verkünden noch den Vertrag von Lissabon vom 13. Dezember 2007 gem. Art.59 Abs.1 Satz 2 GG zu ratifizieren. (**Anlage 2:** Schreiben des Beschwerdeführers an den Bundespräsidenten).

(A.) Zulässigkeit des Antrags auf Erlass einer einstweiligen Anordnung

1. Antragsberechtigung

Der Antragsteller ist im Verfahren des einstweiligen Rechtsschutzes antragsberechtigt. Er ist Beschwerdeführer im Hauptsacheverfahren der Verfassungsbeschwerde, deren Ziel durch die beantragte einstweilige Anordnung offengehalten werden soll.

2. Keine offenkundige Unzulässigkeit der Anträge in der Hauptsache

Die Verfassungsbeschwerde, deren Zulässigkeit in diesem Schriftsatz ausführlich begründet worden ist, ist in der Hauptsache nicht offenkundig unzulässig.⁵⁹

Der Antrag auf Erlass der einstweiligen Anordnung nimmt die Hauptsache⁶⁰ auch nicht vorweg. Vielmehr richtet er sich lediglich darauf, die materielle Streitfrage bis zur Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts in der Hauptsache offen zu halten.

3. Vorläufig regeln

“Vorläufig regeln” im Sinne des § 32 Abs.1 BVerfGG beschränkt das vorläufige Rechtsschutzverfahren darauf, dass grundsätzlich nur vorläufige Regelungen getroffen werden dürfen. Ein Antrag, der die Hauptsache vorwegnimmt, ist daher in der Regel unzulässig.⁶¹ Der o.g. Antrag beschränkt sich darauf, dass dem Bundespräsidenten lediglich bis zur Entscheidung in der Hauptsache auferlegt wird, die aufgeführten Gesetze nicht auszufertigen und zu verkünden, sowie den Lissabon-Vertrag zu ratifizieren. Dieser Antrag nimmt die Hauptsacheentscheidung nicht vorweg.

4. Ordnungsgemäßer Antrag und Rechtsschutzbedürfnis

Der Beschwerdeführer der Verfassungsbeschwerde in der Hauptsache stellt gem. § 23 BVerfGG einen ordnungsgemäßen Antrag auf Erlass einer einstweiligen Anordnung.

Das Rechtsschutzbedürfnis besteht ebenfalls. Der Bundespräsident hat sich gegenüber dem Bundesverfassungsgericht nicht dazu verpflichtet, vor der

⁵⁹ Die Zulässigkeit des Hauptsacheverfahrens muss noch nicht umfassend geklärt sein, um die Zulässigkeit des Verfahrens über die einstweilige Anordnung zu bejahen; BVerfGE 12, 36 (39); 16, 220 (226); Benda/Klein, Verfassungsprozessrecht, 2. Aufl. 2002 Heidelberg, Rz.1204.

⁶⁰ Durch den Antrag auf einstweilige Anordnung darf die Hauptsache nicht vorweggenommen werden; Benda/Klein, Verfassungsprozessrecht, 2. Aufl. 2002 Heidelberg, Rz.1205.

⁶¹ Eine Ausnahme von diesem Grundsatz besteht allerdings dann, wenn andernfalls eine endgültige Rechtsverletzung, insbesondere wegen zeitlicher Erledigung, eintritt.

Entscheidung des Bundesverfassungsgerichtes in der Hauptsache das Zustimmungsgesetz zum Vertrag von Lissabon weder auszufertigen noch zu verkünden.

(B.) Begründetheit des Antrags auf Erlass einer einstweiligen Anordnung

Die einstweilige Anordnung gem. § 32 BVerfGG hat zu ergehen, da dies zur Abwehr schwerer Nachteile, zur Verhinderung drohender Gewalt bzw. aus einem anderen wichtigen Grund zum gemeinen Wohl dringend geboten ist. Im Rahmen des § 32 BVerfGG müssen die Folgen, die eintreten, wenn die einstweilige Anordnung nicht ergeht, die angegriffene Maßnahme in dem Hauptsacheverfahren jedoch später für verfassungswidrig erklärt wird, gegen die Nachteile abgewogen werden, die entstanden, wenn die angegriffene Regelung vorläufig außer Anwendung gesetzt würde, sie sich aber später als verfassungsmäßig erwiese.⁶² Der Antrag in der Hauptsache ist weder unzulässig noch offensichtlich unbegründet. Dieser Antrag ist daher nicht wegen mangelnder Erfolgsaussichten in der Hauptsache abzulehnen.⁶³

Die innerhalb des § 32 BVerfGG vorzunehmende Abwägung ergibt folgendes: Unterbleibt die beantragte einstweilige Anordnung und stellt das Bundesverfassungsgericht die Begründetheit der Verfassungsbeschwerde fest, dann führt das zu sehr schwerwiegenden, nicht mehr revidierbaren Nachteilen für den Beschwerdeführer und zugleich für die Bundesrepublik Deutschland. Ohne die einstweilige Anordnung werden das Zustimmungsgesetz zum Lissabon-Vertrag und die Begleitgesetze durch den Bundespräsidenten sofort ausgefertigt und verkündet. Die Hinterlegung der Ratifikationsurkunde führte dann die völkerrechtliche Bindung der Bundesrepublik Deutschland an diesen Vertrag herbei. Zwar ergeben sich die Rechtsfolgen aus dem Lissabon-Vertrag erst mit dem Inkrafttreten des Vertrages, d.h. am ersten Tag des auf die Hinterlegung der

⁶² BVerfGE 3, 41(44); 34, 341(342); 71, 158 (161); 71, 350 (352); 80, 74 (79)

⁶³ BVerfGE 66, 39 (56 ff.); 77, 121(124); 94, 334 (347); Benda/Klein, Verfassungsprozessrecht, 2. Aufl. 2002 Heidelberg, Rz.1216

letzten Ratifikationsurkunde folgenden Monats. Allerdings folgt daraus nicht, dass die Bundesrepublik bis zu diesem Zeitpunkt noch nicht völkerrechtlich gebunden wäre und im Falle einer zwischenzeitlichen Feststellung der Verfassungswidrigkeit des Zustimmungsgesetzes durch das Bundesverfassungsgericht noch die Möglichkeit hätte, die Ratifikation zurückzuziehen. Im Gegenteil: Die Ratifikation bewirkt sofort – und zwar bereits vor Inkrafttreten des Vertrages - die definitive völkerrechtliche Bindung der Bundesrepublik Deutschland an diesen Vertrag. Deutschland obliegt die Verpflichtung, diesen Vertrag von seinem Inkrafttreten an zu erfüllen. Eine zwischenzeitlich ergehende Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts in der Hauptsache kann heran nichts mehr ändern.

Mit anderen Worten bedeutet das: Wenn die einstweiligen Anordnung nicht ergeht und das Bundesverfassungsgericht in der Hauptsache die Verfassungsbeschwerde ebenfalls als begründet ansieht, dass die Bundesrepublik Deutschland völkerrechtlich an einen verfassungswidrigen Vertrag gebunden wäre. Sie wäre gegenüber der Europäischen Union verpflichtet, diesen Vertrag trotz seiner Verfassungswidrigkeit zu erfüllen.

Dies hätte zur Folge, dass die Grundrechtsverletzungen des Beschwerdeführers nicht mehr korrigiert werden könnten, sondern dauerhaft aufrechterhalten werden müssten. Bei diesen Rechtsverletzungen geht es um Beeinträchtigungen, die die Verfassung in ihrem Kernbereich berühren. Zwar ist der Antragsteller von den Grundrechtsverletzungen nicht anders betroffen als andere Staatsbürger auch. Dieser Umstand kann aber die Bedeutung dieser Grundrechtsverletzungen keinesfalls relativieren. Bei den Rechten aus Art. 38 II i.V.m. 20 I, II GG handelt es sich um fundamentale Staatsbürgerrechte, deren Verletzung für jeden einzelnen ein außerordentlich großes Gewicht hat.

Wenn andererseits die einstweilige Anordnung ergeht und sich dann im Hauptsacheverfahren herausstellt, dass die Verfassungsbeschwerde unbegründet ist, dann sind überhaupt keine oder - je nach zeitlichem Ablauf des verfassungsgerichtlichen Verfahrens - jedenfalls keine weitreichenden Nachteile erkennbar. Zwar wird gewiss von der Bundesregierung ein Ansehensverlust durch jedes weitere Hinausschieben der Ratifikation

angeführt werden. Allerdings ist dem entgegenzusetzen, dass der Vertrag von Lissabon ohnehin frühestens nach der Ratifikation durch die Republik Irland in Kraft treten kann. Die irische Ratifikation ihrerseits setzt jedoch einen positiven Ausgang des zweiten Referendums, das am 2.10.2009⁶⁴ stattfinden soll, voraus. Nach den Erfahrungen mit der Ratifikation früherer Verträge, insbesondere des Vertrages von Maastricht, ist durchaus damit zu rechnen, dass sich die Hinterlegung der letzten Vertragsurkunde hinziehen wird. Eine Ratifikationsverzögerung durch die Bundesrepublik Deutschland bis zu einer Entscheidung in der Hauptsache stellt daher nicht per se einen gravierenden Nachteil dar, sofern das Bundesverfassungsgericht in der Hauptsache zügig entscheidet. Der Vertrag ist fertig ausgehandelt, so dass auch die Verhandlungsposition der Bundesrepublik Deutschland durch die einstweilige Anordnung in keiner Weise geschmälert würde.

Der drohende Ansehensverlust, der von der Bundesregierung und insbesondere der Kanzlerin pauschal vorgetragen wird, ist zurückzuweisen. Denn es handelt sich keinesfalls um einen deutschen Sonderweg. Im Gegenteil: Auch in anderen Mitgliedstaaten gibt es verfassungsrechtliche Bedenken, die vom jeweiligen Verfassungsgericht überprüft werden.⁶⁵ Die Kontrolle eines Vertrages auf seine Verfassungsmäßigkeit stellt eine Handlung dar, die das internationale Ansehen eines Verfassungsstaates keinesfalls schädigen kann. Vielmehr manifestiert diese verfassungsrechtliche Kontrolle - sowohl nach innen als auch nach außen - welche Stellung das Grundgesetz in Deutschland hat. Das Ansehen Deutschlands in Europa kann dadurch nur wachsen. Ein Vertragspartner, der seine Verfassung achtet und sie nicht tagespolitischer Opportunität opfert, schafft eine Vertrauensgrundlage und das auch in Bezug auf die Verlässlichkeit der Wahrung fundamentaler Wertstrukturen als Fundament der verfassungsstaatlichen „Wertegemeinschaft“. Der umgekehrte Fall der fehlenden verfassungsrechtlichen Überprüfung mündete vielmehr in der zwangsläufigen Frage, um was für eine „Wertegemeinschaft“ es sich handelte, wenn die

⁶⁴ Europabericht der Vertretung des Freistaates Bayern bei der EU, Nr.13/2009 v. 10.07.2009, Seite 2;

⁶⁵ So ist z.B. beim tschechischen Verfassungsgericht eine Klage gegen das tschechische Begleitgesetz eingereicht worden. www.dradio.de/dlf/sendungen/europahaute/1031091 v. 09.09.2009

Kontrolle der Verfassungsmäßigkeit außenpolitischen Schaden verursachen kann. Insgesamt entstehen der Bundesrepublik Deutschland durch die Aufschiebung der Ratifikation keine gravierenden außenpolitischen Nachteile, wenn diese Aufschiebung aus Gründen der verfassungsgerichtlichen Kontrolle geschieht und das Inkrafttreten des Vertrages dadurch nicht oder jedenfalls nicht wesentlich verzögert wird.

Im Gegenteil: Unterbleibt die beantragte einstweilige Anordnung, dann erleidet neben dem Beschwerdeführer vor allem die Bundesrepublik Deutschland selbst schwerwiegende und nicht wieder gutzumachende Nachteile. Die Bundesrepublik Deutschland würde sich an einen Vertrag völkerrechtlich binden, den sie verfassungsrechtlich nicht erfüllen kann. Diese ausweglose Konfliktsituation stellt dann den eigentlichen Ansehensverlust dar.

Der Erlass der beantragten einstweiligen Anordnung ist somit zur Abwehr schwerer Nachteile dringend geboten.

C. Anlagen

- Anlage 1** Verfahrensvollmacht
- Anlage 2** Schreiben des Beschwerdeführers und Antragstellers an den
Herrn Bundespräsidenten
- Anlage 3** Schreiben des Bundesforschungsministers a. D., Herrn Prof.
Dr. Heinz Riesenhuber vom 19.8.2009
- Anlage 4 A** Petition „Das Lissabon-
Urteil des Bundesverfassungsgerichts: Auswege aus dem
drohenden Justizkonflikt“
- Anlage 4 B** Brief von Dr. Ulrich Karpenstein an Dietmar Hipp; Text in der
FAZ von Prof. Dr. Christian Callies vom 27.8.2009
- Anlage 5** Kerber, Das Bundesverfassungsgericht und seine Feinde,
www.europolis-online.org vom 25.8.2009
- Anlage 6** Leitlinien für die Stärkung der Rechte des Bundestags und
des Bundesrats in EU- Angelegenheiten