

**AG Europa des
Arbeitskreises Internationale Politik
Leitung: Diether Dehm**

11. August 2009

Forderungen der Fraktion DIE LINKE zur Umsetzung des Urteils des Bundesverfassungsgerichts vom 30. Juni 2009

DIE LINKE. bejaht die europäische Integration. Sie erstrebt eine Verfassung für eine demokratische und soziale, für eine den Frieden sichernde und ökologische europäische Union. (Memorandum von Gregor Gysi und Oskar Lafontaine, Januar 2007)

Das Urteil des Bundesverfassungsgerichts vom 30. Juni zum Vertrag von Lissabon ist ein bedeutender Schritt auf dem Weg zur Demokratisierung und Parlamentarisierung der deutschen EU-Politik. DIE LINKE. hat als einzige Bundestagsfraktion ebenso wie alle ihre Abgeordneten das Bundesverfassungsgericht angerufen. Das Urteil ist ein wichtiger Erfolg. Gegen die große Mehrheit aller anderen Fraktionen hat das Gericht der demokratischen Integrationsverantwortung des Parlaments zum Durchbruch verholfen. Eine parlamentarische Minderheit hat die Rechte des Bundestages gegen die Mehrheit der Abgeordneten durchgesetzt.

Das Bundesverfassungsgericht ist unserer Auffassung nicht gefolgt, dass der Vertrag von Lissabon verfassungswidrig ist. Vor allem hat das Gericht die Einwände gegen die Militarisierung der EU und die Verpflichtung auf eine sozialstaatswidrige und marktradikale Wirtschaftspolitik nicht hinreichend gewürdigt: Der Vertrag wird weder der schwersten Wirtschafts- und Finanzkrise seit 80 Jahren noch den demokratischen Anforderungen an die zukunfts offene Gestaltung des Staatenverbunds EU gerecht. DIE LINKE. lehnt den Vertrag von Lissabon ab und unterstützt die fortschrittliche Bewegung für das „NO“ in Irland.

DIE LINKE. fordert die vollständige Umsetzung der Vorgaben des Bundesverfassungsgerichts. Sie beteiligt sich aktiv an der parlamentarischen Arbeit. Wir sind den Prinzipien der Gründlichkeit und der Rechtssicherheit verpflichtet. Es geht um die demokratische Integrationsverantwortung des Parlaments, um die parlamentarische Demokratie insgesamt. Eine hastige Ratifizierung, die nur der Beeinflussung der souveränen Entscheidung der irischen Bevölkerung dient, wird der Größe der Aufgabe nicht gerecht. Sie beschädigt die Demokratie und das Ansehen des Deutschen Bundestags: Statt sich mit Macht um das Ergebnis von Volksabstimmungen in anderen Ländern zu kümmern, sollte die Mehrheit im Bundestag endlich Volksentscheide in Deutschland ermöglichen, was nach dem Urteil des Verfassungsgerichts dem Grundgesetz entspricht.

Anpassungen sind nicht nur am „Begleitgesetz“ erforderlich. Ebenso muss der restriktiven Interpretation des Vertrages durch das Bundesverfassungsgericht gegen die Überdehnung von Hoheitsrechten der EU entsprochen werden. Die maßgeblichen Entscheidungen müssen durchgängig nach dem Prinzip der demokratischen Integrationsverantwortung von Bundestag und Bundesrat gestaltet werden. Zur Stärkung der demokratischen Funktion des Parlaments gehört auch die Verbesserung der Rechte der parlamentarischen Opposition und parlamentarischer Minderheiten.

Das Urteil des Bundesverfassungsgerichts hat Bedeutung für die gesamte Europäische Union. Es gehört zu den Geboten der Vertragstreue und der Europafreundlichkeit, den Vertragspartnern das Urteil und seine Konsequenzen offen zur Kenntnis zu geben.

Der Bundestag muss sich bei der Umsetzung des Urteils seiner Aufgaben als das zentrale Organ der Gesetzgebung gerecht werden: Es muss damit Schluss sein, wesentliche Fragen offen zu lassen und das oberste Gericht als Ersatzgesetzgeber zu missbrauchen. Das schafft keine demokratische Legitimation - weder für die EU noch für den Bundestag.

Die LINKE. ist Partei des Grundgesetzes. Sie verteidigt die Verfassung gegen alle Versuche, wesentliche ihrer Errungenschaften unter dem Vorwand von Handlungsfähigkeit und Effizienz zurückzunehmen. DIE LINKE. stellt für die begonnenen Umsetzungsarbeiten die nachfolgenden Forderungen auf, die sich als Konsequenzen aus dem verfassungsgerichtlichen Urteil ergeben:

1. Die Ausweitung der Kompetenzen der Europäischen Union im „einfachen Vertragsänderungsverfahren“ wird nur wirksam, wenn der Bundestag ihr durch Zustimmungsvertrag nach Artikel 23 Absatz 1 Satz 2 und - soweit das Grundgesetz „seinem Inhalt nach geändert oder ergänzt wird“ - Satz 3 des Grundgesetzes nachträglich zustimmt.
2. Ein solches nachträgliches Zustimmungsgesetz reicht im Fall der „Einführung einer gemeinsamen Verteidigung“ nicht aus. Dieser darf im Europäischen Rat nur zugestimmt werden, wenn dieser Schritt zuvor durch Zustimmungsgesetz gemäß Artikel 23 Absatz 1 Satz 3 gebilligt wurde.
3. Soweit der Vertrag in anderen Bestimmungen die Ausweitung der Kompetenzen der Europäischen Union vorsieht, bedarf es vor der Zustimmung der Bundesregierung im Rat ebenfalls eines Gesetzes nach Artikel 23 Absatz 1 Satz 2 und ggf. Satz 3 des Grundgesetzes.
4. Der Aufgabe des Einstimmigkeitserfordernisses bei Abstimmungen im Rat durch Nutzung der allgemeinen und der speziellen Brückenkláuseln darf nicht ohne vorherige Billigung durch Gesetz zugestimmt werden.
5. Das soll auch für Fälle gelten, in den das Bundesverfassungsgericht einen zustimmenden Beschluss für erforderlich hält.
6. Soweit im Vertrag sogenannte Notbremsverfahren vorgesehen sind, darf die Bundesregierung nur nach Weisung durch ausdrücklichen Beschluss des Bundestags und teilweise des Bundesrats handeln. Das bedeutet, dass die Bundesregierung in einem Fall, in dem bis zur Abstimmung im Rat noch keine anderweitige Weisung vorliegt, „die Notbremse ziehen“ muss.
7. Rechtsetzungsakten, die auf die Flexibilitätsklausel gestützt werden, darf die Bundesregierung nur zustimmen, wenn der zur Abstimmung stehende Entwurf zuvor durch Zustimmungsgesetz gebilligt wurde.
8. Für den Fall, dass der Lissabon-Vertrag nicht in Kraft tritt, ist vorsorglich eine Vorschrift des Inhalts zu schaffen, dass dann die für Artikel 352 AEUV vorgesehene Regelung für Rechtssetzungsakte gilt, die auf Artikel 308 EGV gestützt werden.
9. Die Bundesregierung wird ausdrücklich verpflichtet, die Rechte, die sich auf der Mitgliedschaft in der WTO ergeben und nicht auf die EU übertragen werden, in vollem Umfang auszuüben. Das gilt auch im Zusammenhang mit ausländischen Direktinvestitionen, die nicht dem Kontrollerwerb von Unternehmen dienen und im Hinblick auf Verhandlungen über multilaterale Handelsbeziehungen im Sinne des Art. III Abs. 2 WTO-Übereinkommens. Die Bundesregierung hat den Bundestag frühzeitig und umfassend über alle Vorgänge im Bereich der Handelspolitik (WTO, GATS, TRIPS sowie Investitionsschutzabkommen) zu unterrichten. Der Bundestag muss Zugang zu den Beratungen des Ausschusses nach Artikel 207 Absatz 3 AEUV erhalten.
10. Die Inhalte der auf der Grundlage des § 6 des „Zusammenarbeitsgesetzes“ von Bundestag und Bundesregierung geschlossene „Vereinbarung zwischen dem Deutschen Bundestag und der Bundesregierung über die Zusammenarbeit in Angelegenheiten der Europäischen Union (BBV)“ ist in ein Gesetz zu überführen, Dabei sind die in der praktischen Anwendung zutage getretenen Lücken zu schließen und Mängel zu beheben.
11. Stellungnahmen des Bundestags zu Rechtssetzungsakten sind von der Bundesregierung gemäß Artikel 23 Absatz 3 des Grundgesetzes zu berücksichtigen. Das bedeutet, dass die Bundesregierung ausnahmslos an den Inhalt der Stellungnahmen des Bundestags gebunden ist. Das Gleiche gilt, wenn der Bundestag im Rahmen des Artikels 23 Absatz 2 eine Stellungnahme abgibt und sie ausdrücklich für

verbindlich erklärt. Da nach der überwiegenden Auffassung unter „Berücksichtigung“ nicht die Beachtung als verbindlich verstanden wird, erscheint insofern eine klarstellende Änderung des Artikels 23 des Grundgesetzes geboten.

12. Die Bundesregierung hat Stellungnahmen des Bundestages zu Rechtsetzungsakten einzuholen, sobald ihr entsprechende Entwürfe vorliegen. Dasselbe gilt im Hinblick auf Entwürfe von Mandaten für einzuberufende Regierungskonferenzen und für die Aushandlung völkerrechtlicher Verträge sowie für wichtige Änderungen der Mandate und abschlussreife Fassungen von Vertragsentwürfen. Davon unbeschadet kann sich der Bundestag mit allen Vorhaben auf der Ebene der Europäischen Union befassen und zu ihnen Stellungnahmen nach Artikel 23 Absatz 2 abgeben.
13. Die Informationsrechte des Bundestags werden entsprechend den Inhalten der Vereinbarung zwischen Bundestag und Bundesregierung (BBV) konkretisiert und erweitert. Sie werden zugleich nach den Erkenntnissen der Monitoring-Berichte des Bundestags überarbeitet und ergänzt.
14. Der Bundestag muss zukünftig an internen Beratungen und in Beratungsgremien von Kommission und Rat beteiligt werden, wie das § 4 des „Gesetzes über die Zusammenarbeit von Bund und Ländern“ für die Länder vorsieht.
15. Gestärkt werden muss - für den Bereich seiner Zuständigkeiten - auch die Integrationsverantwortung des Bundesrats.
16. Sämtliche Regelungen, die die Mitwirkung des Deutschen Bundestages und des Bundesrats an Angelegenheiten der Europäischen Union betreffen, sind in einem einheitlichen Mitwirkungsgesetz zusammenzufassen.
17. Die neuen oder geänderten Vorschriften treten am Tag nach ihrer Veröffentlichung im Gesetzblatt in Kraft. Soweit sich Vorschriften auf Bestimmungen des EU-Vertragsrechts beziehen, die durch den Vertrag von Lissabon neu eingeführt werden sollen, hängt ihr Inkrafttreten von der Wirksamkeit des Vertrages ab.
18. Die Möglichkeit, das Bundesverfassungsgericht in EU-Sachen anrufen zu können, ist durch Ergänzung des Grundgesetzes und des Bundesverfassungsgerichtsgesetzes ausdrücklich zu regeln. Antragsberechtigt in einem solchen Verfahren zur Überprüfung von Entscheidungen der EU müssen in ihren Grundrechten verletzte Bürgerinnen und Bürger, die Bundesregierung, eine Landesregierung, ein Viertel der Mitglieder des Bundestags und eine Fraktion des Deutschen Bundestags sein.
19. Die Bundesregierung soll bei der Hinterlegung der Ratifizierungsurkunde einen schriftlichen völkerrechtlichen Vorbehalt erklären, aus dem sich ausdrücklich ergibt, dass der Vertrag von Lissabon in Deutschland in dem Umfang Anwendung findet, den das Verfassungsgericht umrissen hat. Ferner soll der Vorbehalt erklärt werden, dass die Verträge und das von der Union auf der Grundlage der Verträge gesetzte Recht keinen unbedingten Geltungsvorrang vor dem Recht der Bundesrepublik Deutschland haben, sondern nach Maßgabe der Gründe des Verfassungsgerichtsurteils allein Anwendungsvorrang kraft verfassungsrechtlicher Ermächtigung. Schließlich solle der Vorbehalt erklärt werden, dass der Einsatz deutscher Streitkräfte - auch im Rahmen von militärischen Missionen der EU - uneingeschränkt von der Zustimmung des Deutschen Bundestags abhängt.
20. Die Veränderung der vertraglichen Grundlagen der EU soll zukünftig von einer Billigung durch Volksabstimmung abhängig gemacht werden. Dazu ist Artikel 23 des Grundgesetzes zu ergänzen.

Erläuterungen

- Zu 1. In Artikel 48 Absatz 6 UAbs. 2 Satz 3 heißt es zum **vereinfachten Vertragsveränderungsverfahren** ausdrücklich: „Dieser Beschluss tritt erst **nach Zustimmung** der Mitgliedstaaten im Einklang mit ihren jeweiligen verfassungsrechtlichen Vorschriften in Kraft.“ Das BVerfG führt dazu aus: „Während das ordentliche Vertragsänderungsverfahren (Art. 48 Abs. 2 bis Abs. 5 EUV-Lissabon) unter dem klassischen Ratifikationsvorbehalt für völkerrechtliche Verträge steht, bedürfen von Verfassungen wegen auch primärrechtliche Änderungen im vereinfachten Verfahren (Art. 48 Abs. 6 EUV-Lissabon) eines **Zustimmungsgesetzes nach Art. 23 Abs. 1 Satz 2 und gegebenenfalls Satz 3 GG**. Dieselbe Voraussetzung gilt für die Art. 48 Abs. 6 EUV-Lissabon entsprechenden Änderungsvorschriften (Art. 42 Abs. 2 UAbs. 1 EUV-Lissabon; Art. 25 Abs. 2, Art. 218 Abs. 8 UAbs. 2 Satz 2, Art. 223 Abs. 1 UAbs. 2, Art. 262 und Art. 311 Abs. 3 AEUV).^[412]¹
- Zu 2. Aus den obigen Erläuterungen ergibt sich, dass das Bundesverfassungsgericht den **Übergang zu einer gemeinsamen Verteidigung** (Artikel 42 Abs. 2 UAbs. 1) auch zu den Varianten der vereinfachten Vertragsänderung zählt. Die genannte Vertragsvorschrift lautet wörtlich: „Die Gemeinsame Sicherheits- und Verteidigungspolitik umfasst die schrittweise Festlegung einer gemeinsamen Verteidigungspolitik der Union. Diese führt zu einer gemeinsamen Verteidigung, **sobald der Europäische Rat dies einstimmig beschlossen** hat. Er empfiehlt in diesem Fall den Mitgliedstaaten, einen Beschluss in diesem Sinne im Einklang mit ihren verfassungsrechtlichen Vorschriften zu erlassen.“ Danach hängt der Übergang zur Gemeinsamen Verteidigung nicht konstitutiv von der verfassungsgemäßen Zustimmung durch die Mitgliedstaaten ab. Dementsprechend ist innerstaatlich zu regeln, dass die Bundesregierung erst nach einem Zustimmungsgesetz dem Übergang zur Gemeinsamen Verteidigung zustimmen darf.
- Zu 3. Dazu gehören Artikel 83 Absatz 1 UAbs. 3 AEUV (Mindestvorschriften zum materiellen Strafrecht), 86 Absatz 4 AEUV (Befugnisse der Europäischen Staatsanwaltschaft), 308 Absatz 3 AEUV (Satzung der Europäischen Investitionsbank, 82 Absatz 2 UAbs. 2 Buchstabe 2 AEUV (Mindestvorschriften in Strafsachen).²
- Zu 4. Die einzelnen Vorschriften werden bei Schröder / Last aufgeführt.³
- Zu 5. Das Bundesverfassungsgericht führt in diesem Zusammenhang aus: „Ein Gesetz im Sinne des Art. 23 Abs. 1 Satz 2 GG ist nicht erforderlich, soweit spezielle Brückenklauseln sich auf Sachbereiche beschränken, die durch den Vertrag von Lissabon bereits hinreichend bestimmt sind. Auch in diesen Fällen obliegt es allerdings dem Bundestag und, soweit die Gesetzgebungsbefugnisse der Länder betroffen sind, dem Bundesrat die Integrationsverantwortung in anderer geeigneter Weise wahrzunehmen.“ [329] Auch wenn ein anderes Verfahren zulässig ist, empfiehlt es sich, aus Gründen der Übersichtlichkeit der gesetzlichen Regelungen einheitlich die Integrationsverantwortung jeweils durch Gesetz wahrzunehmen.
- Zu 6. Im Hinblick auf Entscheidungen auf europäischer Ebene in Zeiten, in den Entscheidungen des Bundestages und seiner Gremien schwierig zu erlangen sind (z. B. in der parlamentarischen Sommerpause), reicht das Abwarten auf eine Weisung nicht aus. Deshalb ist nicht nur auf ausdrückliche Weisung von der „**Notbremse**“ Gebrauch zu machen, sondern auch dann, wenn eine anderslautende Weisung fehlt.
- Zu 7. Zur **Flexibilitätsklausel** hat das Bundesverfassungsgericht unmissverständlich formuliert: „In Anbetracht der Unbestimmtheit möglicher Anwendungsfälle der Flexibilitätsklausel setzt ihre Inanspruchnahme verfassungsrechtlich die Ratifikation durch den Deutschen Bundestag und den Bundesrat auf der Grundlage von Art. 23 Abs. 1 Satz 2 und Satz 3 GG voraus. Der deut-

¹ Die in [...] eingefügten Ziffern geben die Absätze des Verfassungsgerichts Urteils wieder.

² Birgit Schröder / Christina Last Das Urteil des Bundesverfassungsgerichts zum Vertrag von Lissabon - Handlungsanforderungen an den Deutschen Bundestag, WD 3 - 3000 - 247/09, WD 11 - 3000 - 83/09, S. 3

³ a. a. O., S. 9ff.

sche Vertreter im Rat darf die förmliche Zustimmung zu einem entsprechenden Rechtssetzungsvorschlag der Kommission für die Bundesrepublik Deutschland nicht erklären, solange diese verfassungsrechtlich gebotenen Voraussetzungen nicht erfüllt sind.“

- Zu 8. Die Gründe, die vom Bundesverfassungsgericht zu Artikel 352 AEUV dargelegt werden (s. Erl. 7.), müssen auf Grund der Vielzahl von Rechtsakten, die bisher schon am unmittelbaren Wortlaut der Verträge vorbei erlassen werden, zukünftig auch für den Artikel 308 EGV gelten, der in Kraft bleibt, falls der Vertrag von Lissabon nicht in Kraft tritt.
- Zu 9. Zur Mitgliedschaft in der WTO hat das Bundesverfassungsgericht ausgeführt: „Es kann offenbleiben, ob und inwieweit die Mitgliedschaft der Mitgliedstaaten der Europäischen Union nicht mehr nur substantiell-materiell, sondern nur noch institutionell-formell bestehen würde. Jedenfalls kann der Vertrag von Lissabon die Mitgliedstaaten nicht zur Aufgabe ihres Mitgliedsstatus zwingen. Dies gilt insbesondere für die Verhandlungen über multilaterale Handelsbeziehungen im Sinne des Art. III Abs. 2 WTO-Abkommen, deren möglicher zukünftiger Inhalt durch das Recht der Europäischen Union nicht bestimmt wird und für die sich daher in Zukunft – je nach dem Verlauf künftiger Handelsrunden – eine Zuständigkeit der Mitgliedstaaten ergeben kann.“ [375] Zu den ausländischen Direktinvestitionen hat es darauf hingewiesen: „Mit der Erweiterung der gemeinsamen Handelspolitik auf „ausländische Direktinvestitionen“ (Art. 207 Abs. 1 AEUV), wird der Europäischen Union auch für diesen Bereich eine ausschließliche Kompetenz zugewiesen. Allerdings spricht vieles dafür, dass der Begriff „ausländische Direktinvestitionen“ nur diejenigen Investitionen umfasst, die dem Kontrollerwerb eines Unternehmens dienen (vgl. Tietge, Die Außenwirtschaftsverfassung der EU nach dem Vertrag von Lissabon, 2009, S. 15f). Dies hätte zur Folge, dass die ausschließliche Kompetenz nur für Investitionen dieses Typs besteht, während darüber hinausgehende Investitionsschutzverträge als gemischte Abkommen geschlossen werden müssten.“ [379]

Angesichts der nach dem Vertrag von Lissabon im Übrigen bestehenden ausschließlichen Zuständigkeit der EU für die Handelspolitik hat das Bundesverfassungsgericht klar gestellt: „Wenn die Bundesregierung den Deutschen Bundestag und den Bundesrat über die Themen der Welthandelsrunden und die vom Rat festgelegten Verhandlungsrichtlinien (Art. 218 Abs. 2 AEUV) unterrichtet und ihm dadurch die Prüfung der Einhaltung des Integrationsprogramms durch die Europäische Union und die Kontrolle der Tätigkeit der Bundesregierung ermöglicht, handelt es sich nicht nur um die selbstverständliche Wahrnehmung ihrer allgemeinen Informationsaufgabe (vgl. BVerfGE 57, 1 <5>; 70, 324 <355>; 105, 279 <301 ff.>; 110, 199 <215>); sie ist hierzu angesichts der gemeinsamen Integrationsverantwortung und der gewaltenteilenden Aufgabendifferenzierung unter den Verfassungsorganen auch verfassungsrechtlich verpflichtet.“ [375]

Wenn die genannte Prüfung der Einhaltung des Integrationsprogramms und die verfassungsmäßige Kontrolle der Bundesregierung wirksam sein sollen, ist die unmittelbare Information aus dem die Außenhandelsverhandlungen begleitenden Sonderausschuss nach Artikel 207 Absatz 2 UAbs. 3 unabdingbar.

- Zu 10. Zur **BBV** hat das Bundesverfassungsgericht ausgeführt: „Das Ausweitungsgesetz hat die Funktion, die verfassungsrechtlich gebotenen Beteiligungsrechte der gesetzgebenden Körperschaften am europäischen Integrationsprozess im nationalen Recht auf der Ebene des einfachen Gesetzes abzubilden und zu konkretisieren. Hierzu ist die **Vereinbarung zwischen dem Deutschen Bundestag und der Bundesregierung** über die Zusammenarbeit in Angelegenheiten der Europäischen Union vom 28. September 2006 (BGBl I S. 2177) weder ihrer nicht eindeutigen Rechtsnatur (vgl. Hoppe, Drum prüfe, wer sich niemals bindet – Die Vereinbarung zwischen Bundesregierung und Bundestag in Angelegenheiten der Europäischen Union, DVBl 2007, S. 1540 <1540 f.>) noch ihrem Inhalt nach (vgl. unter anderem die Begleitresolution des Deutschen Bundestages vom 24. April 2008 zum Vertrag von Lissabon <BTDrucks 16/8917, S. 6, BTPlenprot 16/157, S. 16482 B>) ausreichend. **Der Bundestag und der Bundesrat müssen daher die Gelegenheit haben, nach Maßgabe der Gründe dieser Entscheidung erneut über Verfahren und Formen ihrer Beteiligung zu entscheiden.**“ Dieser klare Hinweis

des Gerichts lässt keine Möglichkeit diese Frage beliebig lange „auszusitzen“. Unter Ziffer 4. b) des Entscheidungstenors heißt es unmissverständlich: „Vor Inkrafttreten der **von Verfassung wegen erforderlichen gesetzlichen Ausgestaltung der Beteiligungsrechte** darf die Ratifikationsurkunde der Bundesrepublik Deutschland zum Vertrag von Lissabon zur Änderung des Vertrags über die Europäische Union und des Vertrags zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft vom 13. Dezember 2007 (Bundesgesetzblatt 2008 II Seite 1039) nicht hinterlegt werden.“

- Zu 11. Nach § 5 des Zusammenarbeitsgesetzes muss die Bundesregierung eine Stellungnahme des Bundestags „zugrunde legen“. Nach II. 4. der BBV bemüht sich die Bundesregierung „Einvernehmen mit dem Deutschen Bundestag herzustellen.“ Ihr wird aber ausdrücklich das Recht zugestanden, von den Voten des Bundestags abweichende Entscheidungen zu treffen und zwar „aus wichtigen außen- und integrationspolitischen Gründen.“

Das ist besonders nach den Ausführungen des Bundesverfassungsgerichts zum Demokratieprinzip und zur parlamentarischen Integrationsverantwortung nicht akzeptabel. Das Bundesverfassungsgesetz hat prinzipiell festgestellt: „Das demokratische Prinzip ist nicht abwägungsfähig; es ist unantastbar.“ [216] Es hat zugleich auf die Bedeutung der parlamentarischen Entscheidung und Kontrolle im Sinne von Integrationsverantwortung durch den Bundestag in wesentlichen Fragen hingewiesen. Daraus muss die Konsequenz gezogen werden, dass wesentliche Entscheidungen generell von einer vorherigen Billigung durch den Bundestag abhängen müssen.

Es ist in einer parlamentarischen Demokratie keineswegs verfassungsgemäß, die gesamte Außenpolitik undifferenziert der parlamentarischen Kontrolle und Entscheidung zu entziehen. Nach dem Urteil vom 30. Juni gilt vor allem: Auf gar keinen Fall kann sich die Bundesregierung auf eine höhere Integrationsverantwortung berufen, als sie dem Bundestag zusteht.

Dabei sollte sich auch niemand durch den Hinweis irritieren lassen, die Regierung würde durch ein umfassendes Entscheidungsrecht des Bundestags handlungsunfähig. Die jeweilige Bundesregierung wird getragen von der Mehrheit im Bundestag und wird in fast allen Fällen mit Hilfe der Koalitionsfraktionen ihre Auffassung im Parlament durchsetzen können. Auch in anderen Ländern wie Finnland, Dänemark und Österreich behindern die stärkeren Mitentscheidungsrechte nicht die Handlungsfähigkeit auf EU-Ebene. Eine Entscheidung durch den Bundestag ermöglicht öffentliche Debatten, die nicht unerheblich zur demokratischen Willensbildung des Volkes beitragen können.

- Zu 12. Nur eine Verpflichtung der Bundesregierung, vor wichtigen Entscheidungen eine Stellungnahme des Bundestags einzuholen und diese Stellungnahme abzuwarten, ermöglicht eine wirksame Wahrnehmung der Integrationsverantwortung des Bundestags im Sinne des Urteils des Bundesverfassungsgerichts.
- Zu 13. Die Ausarbeitung des WD - III - 3000 - 277/09 - 107/09⁴ bietet in der Sache geeignete Ausgangspunkte zur Formulierung der erforderlichen gesetzlichen Regelungen.
- Zu 14. Wichtige Entscheidungen werden in Beratungen vorbereitet und vorentschieden, zu denen der Bundestag im Gegensatz zum Bundesrat keinen Zugang hat. Das entspricht in keiner Weise der von Bundesverfassungsgericht herausgehobenen Integrationsverantwortung des Bundestags.
- Zu 15. Die Vorschläge von Seiten der Länder und des Bundesrats sollten weitestgehend Berücksichtigung finden. Eine ausführliche Prüfung nach ihrer Veröffentlichung muss gewährleistet werden.
- Zu 16. Das Bundesverfassungsgericht beklagt die mangelnde Transparenz im „Mehrebenensystem“

⁴ Sven Hölscheid / Steffi Menzenbach / Birgit Schröder / Christina Last, Entwurf eines Begleitgesetzes zum Vertrag von Lissabon - 3. Variante: Entwurf eines Begleitgesetzes und eines Unterrichtsgesetzes

der EU: „Die Zuordnung von Entscheidungen zu bestimmten verantwortlich Handelnden verliert an Transparenz mit der Folge, dass die Bürger sich bei ihrem Votum kaum an greifbaren Verantwortungsbeziehungen orientieren können“. [247] In dieser Situation ist es schwer erträglich, dass die Rechte des Deutschen Bundestags weiterhin in verschiedenen Gesetzen geregelt werden sollen. Am besten wäre es dagegen, in einem Gesetz auch die Befugnisse des Bundesrats aufzunehmen.

- Zu 17. Unabhängig von der jeweiligen politischen Haltung zum Vertrag von Lissabon kann niemand ausschließen, dass der Vertrag nicht in Kraft treten wird. Für diesen Fall muss aber gewährleistet sein, dass neue bzw. veränderte gesetzliche Vorschriften, die nicht unmittelbar auf neuen Regelungen des Lissabon-Vertrags Bezug nehmen, gleichwohl frühestmöglich in Kraft treten.
- Zu 18. Das Bundesverfassungsgericht behält sich in seinem Urteil ausdrücklich vor, unter bestimmten Gesichtspunkten EU-Recht zu überprüfen: Zum einen wird es dann einschreiten, wenn sich Entscheidungen der EU nicht in den Grenzen der nach dem Grundsatz der begrenzten Einzelermächtigung übertragenen Kompetenzen (Ultra-vires-Kontrolle) halten. Zum anderen will es etwaige Verletzungen der gemäß Artikel 79 Absatz 3 des Grundgesetzes unveränderlichen Verfassungsprinzipien nicht hinnehmen. (Identitätskontrolle) Das Bundesverfassungsgericht hat dazu ergänzend ausgeführt: „Sowohl die Ultra-vires- als auch die Identitätskontrolle können dazu führen, dass Gemeinschafts- oder künftig Unionsrecht in Deutschland für unanwendbar erklärt wird. Zum Schutz der Funktionsfähigkeit der Gemeinschaftsrechtsordnung verlangt die europarechtsfreundliche Anwendung von Verfassungsrecht bei Beachtung des in Art. 100 Abs. 1 GG zum Ausdruck gebrachten Rechtsgedankens, dass sowohl eine Ultra-vires- Feststellung wie auch die Feststellung einer Verletzung der Verfassungsidentität nur dem Bundesverfassungsgericht obliegt. In welchen Verfahren das Bundesverfassungsgericht im Einzelnen mit dieser Kontrolle befasst werden kann, braucht an dieser Stelle nicht entschieden zu werden. In Betracht kommt die Inanspruchnahme bereits jetzt vorgesehener Verfahren, mithin die abstrakte (Art. 93 Abs. 1 Nr. 2 GG) und konkrete (Art. 100 Abs. 1 GG) Normenkontrolle, der Organstreit (Art. 93 Abs. 1 Nr. 1 GG), der Bund-Länder-Streit (Art. 93 Abs. 1 Nr. 3 GG) und die Verfassungsbeschwerde (Art. 93 Abs. 1 Nr. 4a GG). **Denkbar ist aber auch die Schaffung eines zusätzlichen, speziell auf die Ultra-vires- und die Identitätskontrolle zugeschnittenen verfassungsgerichtlichen Verfahrens durch den Gesetzgeber zur Absicherung der Verpflichtung deutscher Organe, kompetenzüberschreitende oder identitätsverletzende Unionsrechtsakte im Einzelfall in Deutschland unangewendet zu lassen.**“

Im Rahmen der Gewaltenteilung in einer parlamentarischen Demokratie kann es nicht angehen, dass die Art der Ausgestaltung des Rechtsschutzes von der Judikative als gleichsam Ersatzgesetzgeber ausgestaltet wird. Hier ist der Bundestag in seiner essenziellen Aufgabe gefordert, Recht zu setzen.

- Zu 19. Das Bundesverfassungsgericht hat den Vertrag von Lissabon vielfach - und teilweise für Außenstehende überraschend - restriktiv interpretiert. Da aber der Vertrag nur nach Maßgabe des Urteils und seiner Gründe in Deutschland angewandt werden kann, gebietet es das Prinzip der Vertrags- und Europafreundlichkeit, die Vertragspartner und die Organe der EU davon in angemessener Form und verbindlich in Kenntnis zu setzen. Ein solcher Vorbehalt knüpft ausdrücklich an Artikel 4 Absatz des EU-Vertrages, in dem es heißt: „Die Union achtet die Gleichheit der Mitgliedstaaten vor den Verträgen und ihre jeweilige nationale Identität, die in ihren grundlegenden politischen und verfassungsmäßigen Strukturen einschließlich der regionalen und lokalen Selbstverwaltung zum Ausdruck kommt. Sie achtet die grundlegenden Funktionen des Staates, insbesondere die Wahrung der territorialen Unversehrtheit, die Aufrechterhaltung der öffentlichen Ordnung und den Schutz der nationalen Sicherheit. Insbesondere die nationale Sicherheit fällt weiterhin in die alleinige Verantwortung der einzelnen Mitgliedstaaten.“

Das Bundesverfassungsgericht hat ausdrücklich und verbindlich erklärt: „Gegen das Zustimmungsgesetz zum Vertrag von Lissabon und das Gesetz zur Änderung des Grundgesetzes (Artikel 23, 45 und 93) bestehen nach Maßgabe der Gründe keine durchgreifenden verfassungsrechtlichen Bedenken.“ [207] Damit hat es die Wirksamkeit des Vertrags unter den Vorbehalt

seiner Urteilgründe gestellt. - Zur Erklärung Nr. 17 heißt es: „Mit der dem Vertrag von Lissabon beigefügten Erklärung Nr. 17 zum Vorrang erkennt die Bundesrepublik Deutschland keinen verfassungsrechtlich bedenklichen unbedingten Geltungsvorrang des Unionsrechts an.“ [331] Weiter wird ausgeführt: „Da es beim Vorrang kraft verfassungsrechtlicher Ermächtigung verbleibt, können auch die in Art. 2 EUV-Lissabon normierten Werte, deren Rechtscharakter hier keiner Klärung bedarf, im Kollisionsfall keinen Vorrang gegenüber der von Art. 4 Abs. 2 Satz 1 EUV-Lissabon geschützten und verfassungsrechtlich über die Identitätskontrolle nach Art. 23 Abs. 1 Satz 3 in Verbindung mit Art. 79 Abs. 3 GG abgesicherten Verfassungsidentität der Mitgliedstaaten beanspruchen.“ [332] - Zur Problematik des Einsatzes deutscher Streitkräfte hat es darauf hingewiesen: „Der wehrverfassungsrechtliche Parlamentsvorbehalt kann auch nicht aufgrund von sekundärrechtlich begründeten Handlungspflichten der Mitgliedstaaten umgangen werden.“ [387]

Die Organe der Europäischen Union müssen diese Vorbehalte kennen und in ihrem Handeln berücksichtigen, wenn keine erheblichen und unzuträglichen Diskrepanzen entstehen sollen.

- Zu 20. Das Bundesverfassungsgericht hat sich ausdrücklich zu Volksentscheiden als einer demokratischen Form staatlicher Willensbildung bekannt: „In einer Demokratie muss das Volk Regierung und Gesetzgebung in freier und gleicher Wahl bestimmen können. Dieser Kernbestand kann ergänzt sein durch plebiszitäre Abstimmungen in Sachfragen, die auch in Deutschland durch Änderung des Grundgesetzes ermöglicht werden könnten. Im Zentrum politischer Machtbildung und Machtbehauptung steht in der Demokratie die Entscheidung des Volkes.“ [270] Es hat aber dargelegt, dass die Übertragung von Hoheitsrechten auf die Europäische Union zwar schon sehr weit fortgeschritten ist, dass aber noch nicht ein Grad erreicht ist, der die Volksabstimmung über eine neue Verfassung gemäß Artikel 146 des Grundgesetzes erforderte: „Wenn dagegen die Schwelle zum Bundesstaat und zum nationalen Souveränitätsverzicht überschritten wäre, was in Deutschland eine freie Entscheidung des Volkes jenseits der gegenwärtigen Geltungskraft des Grundgesetzes voraussetzt, müssten demokratische Anforderungen auf einem Niveau eingehalten werden, das den Anforderungen an die demokratische Legitimation eines staatlich organisierten Herrschaftsverbandes vollständig entspräche. Dieses Legitimationsniveau könnte dann nicht mehr von nationalen Verfassungsordnungen vorgeschrieben sein.“ [263] Bei dem Maß, in dem die Übertragung von Hoheitsrechten bereits jetzt fortgeschritten ist, scheint es geboten, die Wirksamkeit von Vertragsänderungen auch dann von Volksentscheiden abhängig zu machen, wenn sie noch nicht die Schwelle des Artikels 146 des Grundgesetzes erreichen.