

Leitsätze

zum Beschluss des Zweiten Senats vom 13. Februar 2020

- 2 BvR 739/17 -

- 1. Der Schutz von Art. 38 Abs. 1 Satz 1 GG erstreckt sich auch auf die Wahrung der Anforderungen des Art. 23 Abs. 1 GG an eine wirksame Übertragung von Hoheitsrechten. Bürgerinnen und Bürger haben zur Sicherung ihrer demokratischen Einflussmöglichkeiten im Prozess der europäischen Integration grundsätzlich ein Recht darauf, dass eine Übertragung von Hoheitsrechten nur in den vom Grundgesetz dafür vorgesehenen Formen der Art. 23 Abs. 1 Satz 2 und Satz 3, Art. 79 Abs. 2 GG erfolgt (formelle Übertragungskontrolle).**
- 2. Zustimmungsgesetze zu völkerrechtlichen Verträgen, die in einem Ergänzungs- oder sonstigen besonderen Näheverhältnis zum Integrationsprogramm der Europäischen Union stehen, sind an Art. 23 Abs. 1 GG zu messen.**
- 3. Ein Zustimmungsgesetz zu einem völkerrechtlichen Vertrag, das unter Verstoß gegen Art. 23 Abs. 1 Satz 3 in Verbindung mit Art. 79 Abs. 2 GG ergangen ist, vermag die Ausübung öffentlicher Gewalt durch Organe, Einrichtungen und sonstige Stellen der Europäischen Union oder eine mit ihr in einem Ergänzungs- oder sonstigen besonderen Näheverhältnis stehende zwischen-staatliche Einrichtung nicht zu legitimieren und verletzt deshalb die Bürgerinnen und Bürger in ihrem grundrechtsgleichen Recht aus Art. 38 Abs. 1 Satz 1, Art. 20 Abs. 1 und Abs. 2 in Verbindung mit Art. 79 Abs. 3 GG.**

BUNDESVERFASSUNGSGERICHT

- 2 BvR 739/17 -



IM NAMEN DES VOLKES

In dem Verfahren über die Verfassungsbeschwerde

des Herrn Dr. S...,

gegen das Gesetz zu dem Übereinkommen vom 19. Februar 2013 über ein Einheitliches Patentgericht in Verbindung mit dem Übereinkommen über ein Einheitliches Patentgericht

und Antrag auf Erlass einer einstweiligen Anordnung

hat das Bundesverfassungsgericht - Zweiter Senat -

unter Mitwirkung der Richterinnen und Richter

Präsident Voßkuhle,

Huber,

Hermanns,

Müller,

Kessal-Wulf,

König,

Maidowski,

Langenfeld

am 13. Februar 2020 beschlossen:

1. **Artikel 1 Absatz 1 Satz 1 des Gesetzes zu dem Übereinkommen vom 19. Februar 2013 über ein Einheitliches Patentgericht (Beschluss des Bundestages vom 10. März 2017, Plenarprotokoll 18/221, S. 22262, Bundestagsdrucksache 18/11137) verletzt den Beschwerdeführer in seinem grundrechtsgleichen Recht aus Artikel 38 Absatz 1 Satz 1 in Verbindung mit Artikel 20 Absatz 1 und Absatz 2 in Verbindung mit Artikel 79 Absatz 3 des Grundgesetzes.**
2. **Artikel 1 Absatz 1 Satz 1 des Gesetzes zu dem Übereinkommen vom 19. Februar 2013 über ein Einheitliches Patentgericht (Bundestagsdrucksache 18/11137, Beschluss des Bundestages vom 10. März 2017, Plenarprotokoll 18/221, S. 22262) ist mit Artikel 23 Absatz 1 Satz 3 in Verbindung mit Artikel 79 Absatz 2 des Grundgesetzes unvereinbar und nichtig.**
3. **Damit erledigt sich der Antrag auf Erlass einer einstweiligen Anordnung.**
4. **Die Bundesrepublik Deutschland hat dem Beschwerdeführer seine notwendigen Auslagen zu erstatten.**

G r ü n d e :

A.

I.

Die Verfassungsbeschwerde richtet sich gegen das von Bundestag und Bundesrat beschlossene Gesetz zu dem Übereinkommen vom 19. Februar 2013 über ein Einheitliches Patentgericht (im Folgenden: EPGÜ-ZustG), mit dem die Voraussetzungen für die Ratifikation des genannten Übereinkommens (ABI EU Nr. C 175 vom 20. Juni 2013, S. 1 ff.) geschaffen werden sollen (BTDrucks 18/11137; BRDrucks 202/17). 1

Das Übereinkommen über ein Einheitliches Patentgericht (im Folgenden: EPGÜ) ist ein völkerrechtlicher Vertrag, der ausschließlich Mitgliedstaaten der Europäischen Union offensteht (vgl. Art. 84 Abs. 1 und Abs. 4 i.V.m. Art. 2 Buchstabe b EPGÜ). Mit ihm soll ein von der Mehrheit der Mitgliedstaaten getragenes Einheitliches Patentgericht errichtet werden. Es ist Teil eines umfassenderen europäischen Regelungspakets zum Patentrecht, dessen Kern die Einführung eines europäischen Patents mit einheitlicher Wirkung als neues Schutzrecht auf der Ebene der Europäischen Union im Wege einer Verstärkten Zusammenarbeit gemäß Art. 20 EUV, Art. 326 ff. AEUV (vgl. BTDrucks 18/8827, S. 1) ist. Zu dem Regelungspaket gehören auch die Verordnung (EU) Nr. 1257/2012 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 17. Dezember 2012 über die Umsetzung der Verstärkten Zusammenarbeit im Bereich der Schaffung eines einheitlichen Patentschutzes (ABI EU Nr. L 361 vom 31. Dezember 2012, S. 1; Nr. L 307 vom 28. Oktober 2014, S. 83) sowie die Verordnung (EU) Nr. 1260/2012 des Rates vom 17. Dezember 2012 über die Umsetzung der Verstärk- 2

ten Zusammenarbeit im Bereich der Schaffung eines einheitlichen Patentschutzes im Hinblick auf die anzuwendenden Übersetzungsregelungen (ABI EU Nr. L 361 vom 31. Dezember 2012, S. 89). Diese sind nicht Gegenstand der vorliegenden Verfassungsbeschwerde.

1. a) Patente sind nach überkommenem (deutschem) Verständnis staatlich gewährte subjektive Ausschlussrechte (vgl. Ann, in: Kraßer/Ann, Patentrecht, 7. Aufl. 2016, § 1 Rn. 1 ff.; Bacher, in: Benkard, Patentgesetz, 11. Aufl. 2015, § 1 Rn. 2) für neue technische Erfindungen, die auf einer erfinderischen Tätigkeit beruhen und gewerblich anwendbar sind (vgl. § 1 Abs. 1 PatG). Sie werden in einem Verwaltungsverfahren durch Verwaltungsakt erteilt und stellen nach ihrer Erteilung mit dem Eigentum vergleichbare absolute Rechte dar (vgl. Bacher, in: Benkard, Patentgesetz, 11. Aufl. 2015, § 1 Rn. 2a ff.), die Dritten gegenüber vor den Zivilgerichten durchgesetzt werden können.

3

Der Patentschutz unterliegt dem Grundsatz der Territorialität, wonach ein für ein bestimmtes Hoheitsgebiet erteiltes Patent nur dort Wirkung entfaltet (vgl. BGHZ 49, 331 <333 f.>).

4

b) Neben den nationalen Patenten gibt es seit mehreren Jahrzehnten ein europäisches Patent, das auf dem Europäischen Patentübereinkommen vom 5. Oktober 1973 – EPÜ (vgl. BGBl 1976 II S. 826, geändert durch Beschluss des Verwaltungsrates vom 21. Dezember 1978 <BGBl 1979 II S. 349> sowie durch die Akte zur Revision von Art. 63 EPÜ vom 17. Dezember 1991 <BGBl 1993 II S. 242> und zur Revision des Übereinkommens über die Erteilung Europäischer Patente vom 29. November 2000 <BGBl 2007 II S. 1083>) beruht und vom Europäischen Patentamt erteilt wird. Dessen Träger, die Europäische Patentorganisation, ist eine von der Europäischen Union zu unterscheidende zwischenstaatliche Einrichtung im Sinne von Art. 24 Abs. 1 GG, deren Aufgabe die Unterhaltung eines eigenständigen und autonomen Patentrechtssystems ist (vgl. Haedicke, in: Schulze/Zuleeg/Kadelbach, Europarecht – Handbuch für die deutsche Rechtspraxis, 3. Aufl. 2015, § 21 Rn. 79). Das Europäische Patentamt verleiht jedoch kein einheitliches Schutzrecht, sondern stellt ein einheitliches Erteilungsverfahren für die beteiligten Vertragsstaaten zur Verfügung. Rechtswirkungen und Verletzungsfolgen eines europäischen Patents richten sich im Wesentlichen nach dem Recht der Vertragsstaaten, für die es erteilt wird (vgl. Art. 64 EPÜ; Kollé, in: Benkard, Europäisches Patentübereinkommen, 3. Aufl. 2019, Art. 2 Rn. 2 f., 15). Das europäische Patent wird insoweit auch als „Bündelpatent“ bezeichnet (vgl. etwa Ullmann/Tochtermann, in: Benkard, Patentgesetz, 11. Aufl. 2015, Internationaler Teil Rn. 104; Arntz, EuZW 2015, S. 544 <544>). Für bestimmte Erzeugnisse, die zu einem bereits erteilten Patent akzessorisch sind, kann der Patentschutz mit „ergänzenden Schutzzertifikaten“ zeitlich erweitert werden (vgl. Verordnung <EG> Nr. 469/2009 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 6. Mai 2009 über das ergänzende Schutzzertifikat für Arzneimittel, ABI EU Nr. L 152 vom 16. Juni 2009, S. 1; Verordnung <EG> Nr. 1610/96 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 23. Juli 1996 über die Schaffung eines ergänzenden

5

Schutzzertifikats für Pflanzenschutzmittel, ABI EG Nr. L 198 vom 8. August 1996, S. 30).

2. Das EPGÜ bildet aus der Sicht der Bundesregierung den Schlussstein einer seit den 1960er Jahren angestrebten Reform des europäischen Patentsystems (vgl. BT-Drucks 18/11137, S. 79; geschichtlicher Überblick bei Augenstein/Haertel/Kiefer, in: Fitzner/Lutz/Bodewig, BeckOK PatR, EPGÜ, Rn. 9 ff. <15. Januar 2020>; Jaeger, IIC 2017, S. 254 <255 ff.>).

a) Schon nach Verabschiedung des EPÜ gab es Versuche, durch Übereinkommen auf Ebene der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft einen einheitlichen Patentschutztitel zu schaffen, unter anderem mit einer ab dem Jahr 2000 verfolgten Initiative der Europäischen Kommission zur sekundärrechtlichen Einführung eines Gemeinschaftspatents (vgl. Vorschlag für eine Verordnung des Rates über das Gemeinschaftspatent, KOM<2000> 412 endg.; vgl. Ann, in: Kraßer/Ann, Patentrecht, 7. Aufl. 2016, § 7 Rn. 90 ff.; Adam/Grabinski, in: Benkard, Europäisches Patentübereinkommen, 3. Aufl. 2019, Vor Präambel Rn. 33 ff.). Der Vorschlag sah die Errichtung einer gerichtlichen Kammer (Art. 225a EGV <Fachgericht im Sinne von Art. 257 AEUV>) für Patentstreitigkeiten vor, führte jedoch nicht zum Erfolg (vgl. Tochtermann, in: Benkard, Patentgesetz, 11. Aufl. 2015, Internationaler Teil Rn. 154).

Parallel hierzu gab es Anläufe zur Schaffung einer einheitlichen Patentgerichtsbarkeit sowohl auf Gemeinschaftsebene als auch durch eine Arbeitsgruppe der Mitgliedstaaten der Europäischen Patentorganisation, die ein Übereinkommen der Vertragsstaaten des EPÜ (European Patent Litigation Agreement – EPLA) anstrebte (vgl. Adam/Grabinski, in: Benkard, Europäisches Patentübereinkommen, 3. Aufl. 2019, Vor Präambel Rn. 36, 39 ff.).

b) Im Herbst 2007 gab es sodann neue Entwürfe für ein Übereinkommen für eine europäische Patentgerichtsbarkeit (vgl. Gaster, EuZW 2011, S. 394 <398 f.>; ferner Augenstein/Haertel/Kiefer, in: Fitzner/Lutz/Bodewig, BeckOK PatR, EPGÜ, Rn. 27 <15. Januar 2020>). Am 20. März 2009 empfahl die Europäische Kommission dem Rat auf der Grundlage der bis dahin geführten Diskussionen, sie zu Verhandlungen über den Abschluss eines Übereinkommens zur Schaffung eines einheitlichen Patentgerichtssystems zu ermächtigen (vgl. SEK<2009> 330 endg.). Angestrebt wurde insoweit der Abschluss eines mit dem EPÜ verknüpften gemischten Übereinkommens von Mitgliedstaaten, Europäischer Union und Drittstaaten über eine Patentgerichtsbarkeit (vgl. Ratsdokument 7928/09 vom 23. März 2009, S. 2).

Gleichzeitig wurde auch das Vorhaben eines Gemeinschaftspatents – nunmehr Patent der Europäischen Union – weiterverfolgt (vgl. Vorschlag für eine Verordnung des Rates über das Patent der Europäischen Union, Ratsdokument 16113/09 Add. 1 vom 27. November 2009). Auf politischer Ebene wurden beide Projekte zu einem einheitlichen „Gesetzgebungspaket“ verknüpft, das zusammenfassend als „Europäische Patentreform“ (vgl. BTDrucks 18/8827, S. 15) oder „Europäisches Patentpaket“ (vgl. Augenstein/Haertel/Kiefer, in: Fitzner/Lutz/Bodewig, BeckOK PatR, EPGÜ, Rn. 5

<15. Januar 2020>) bezeichnet wird.

c) Der Entwurf eines internationalen Übereinkommens zur Schaffung eines Gerichts für europäische Patente und Gemeinschaftspatente (GEPEUP) wurde dem Gerichtshof der Europäischen Union (EuGH) zur Begutachtung vorgelegt (ABl EU Nr. C 220 vom 12. September 2009, S. 15). In seinem Gutachten vom 8. März 2011 stellte der Gerichtshof fest, dass das geplante Abkommen mit den europäischen Verträgen nicht vereinbar sei (vgl. EuGH, Gutachten vom 8. März 2011, Gutachten 1/09, EU:C:2011:123, Rn. 89). Zwar stünden Art. 262 und Art. 344 AEUV der Übertragung von Zuständigkeiten auf das zu errichtende Gericht nicht entgegen, so dass die Schaffung einer einheitlichen Patentgerichtsbarkeit auch außerhalb von Art. 262 AEUV möglich sei (vgl. EuGH, a.a.O., Rn. 61 ff.). Die Bildung einer neuen gerichtlichen Struktur scheitere jedoch an den grundlegenden Elementen der Rechtsordnung und des Gerichtssystems der Europäischen Union. Auch wenn das betreffende Gericht außerhalb des Gerichtssystems der Europäischen Union angesiedelt werden solle (vgl. EuGH, a.a.O., Rn. 71), sehe das in Aussicht genommene Übereinkommen vor, dass es Unionsrecht auszulegen habe und an die Stelle der nationalen Gerichte der Mitgliedstaaten trete, wodurch diesen die Möglichkeit der Vorlage genommen werde (vgl. EuGH, a.a.O., Rn. 72 ff.). Es handele sich auch nicht um ein dem Benelux-Gerichtshof vergleichbares gemeinsames Gericht mehrerer Mitgliedstaaten, das zur Auslegung des Übereinkommens geschaffen sei, durch das es errichtet werde, und das in das Gerichtssystem der Mitgliedstaaten eingebunden sei (vgl. EuGH, a.a.O., Rn. 82). Zudem gebe es keine Möglichkeit, eine Verletzung des Unionsrechts durch das Gericht zur Grundlage einer vermögensrechtlichen Haftung der Mitgliedstaaten oder zum Gegenstand eines Vertragsverletzungsverfahrens zu machen (vgl. EuGH, a.a.O., Rn. 82 ff.). Zusammenfassend stellte der Gerichtshof fest, dass das geplante Übereinkommen einem außerhalb des institutionellen und gerichtlichen Rahmens der Union stehenden internationalen Gericht eine ausschließliche Zuständigkeit für die Entscheidung über eine beträchtliche Zahl von Klagen Einzelner im Zusammenhang mit dem Gemeinschaftspatent und zur Auslegung und Anwendung des Unionsrechts in diesem Bereich übertragen würde. Dadurch würden den Gerichten der Mitgliedstaaten ihre Zuständigkeiten zur Auslegung und Anwendung des Unionsrechts sowie dem Gerichtshof seine Zuständigkeit, auf die von diesen Gerichten zur Vorabentscheidung vorgelegten Fragen zu antworten, genommen und damit die Zuständigkeiten verfälscht, die die Verträge den Unionsorganen und den Mitgliedstaaten zuwiesen und die für die Wahrung der Natur des Unionsrechts wesentlich seien (vgl. EuGH, a.a.O., Rn. 89).

d) Als Reaktion auf das Gutachten des Gerichtshofs wurde das Patentpaket dahingehend geändert, dass Vertragsstaaten des EPGÜ nur noch Mitgliedstaaten der Europäischen Union werden sollten, nicht hingegen die Europäische Union selbst oder sonstige Vertragsstaaten des EPÜ. Zur Sicherung der Autonomie des Unionsrechts und zur Ermöglichung eines Zusammenwirkens des Einheitlichen Patentgerichts mit dem Gerichtshof wurden weitere Regelungen in die Entwürfe aufgenommen, insbe-

11

12

sondere eine Regelung, nach der es sich ausdrücklich um ein gemeinsames Gericht der Mitgliedstaaten handle, Art. 1 Abs. 1 und Art. 2 Buchstabe b EPGÜ (vgl. Tochtermann, in: Benkard, Patentgesetz, 11. Aufl. 2015, Internationaler Teil Rn. 155).

Im parallel dazu durchgeführten Rechtsetzungsverfahren für das einheitliche Patent konnte aufgrund von Einwänden gegen die Sprachen- beziehungsweise Übersetzungsregelung seitens Italiens und Spaniens keine Einigung erzielt werden. Daher wurde das Verfahren im Rahmen einer Verstärkten Zusammenarbeit fortgeführt (vgl. Beschluss 2011/167/EU über die Ermächtigung zu einer Verstärkten Zusammenarbeit im Bereich der Schaffung eines einheitlichen Patentschutzes, ABl EU Nr. L 76 vom 22. März 2011, S. 53). Nachdem man sich Ende 2012 politisch geeinigt hatte, wurden die Verordnung (EU) Nr. 1257/2012 und die Verordnung (EU) Nr. 1260/2012 im Dezember 2012 vom Europäischen Parlament und Rat beschlossen. Das Europäische Parlament rief die Vertragsstaaten am 11. Dezember 2012 zum Abschluss des internationalen Übereinkommens über ein Einheitliches Patentgericht auf (vgl. Entschließung des Europäischen Parlaments vom 11. Dezember 2012, 2011/2176<INI>).

13

e) Das Übereinkommen über ein Einheitliches Patentgericht einschließlich der dazugehörigen Satzung wurde am 19. Februar 2013 von 25 Mitgliedstaaten – nicht allerdings von Spanien, Polen und Kroatien – unterzeichnet (vgl. Ratsdokument 6572/13).

14

Gemäß seinem Art. 89 Abs. 1 tritt das Übereinkommen in Kraft, wenn es mindestens 13 der 25 Vertragsstaaten ratifiziert und die Ratifikationsurkunde hinterlegt haben. Zwingend erforderlich ist eine Ratifikation der Mitgliedstaaten (im Sinne des Art. 2 Buchstabe b EPGÜ), in denen es im Jahr vor dem Jahr der Unterzeichnung die meisten europäischen Patente gab. Dies sind Deutschland, Frankreich und das Vereinigte Königreich (vgl. BTDrucks 18/11137, S. 94).

15

Aktuell ist das EPGÜ durch insgesamt 16 Staaten ratifiziert (Belgien, Bulgarien, Dänemark, Estland, Finnland, Frankreich, Italien, Lettland, Litauen, Luxemburg, Malta, die Niederlande, Österreich, Portugal, Schweden und das Vereinigte Königreich; vgl. die Auflistung unter <http://www.consilium.europa.eu/de/documents-publications/agreements-conventions/agreement/?aid=2013001> <zuletzt abgerufen am 29. Januar 2020>).

16

Das Ungarische Verfassungsgericht erklärte das Ungarische Zustimmungsgesetz mit Entscheidung vom 26. Juni 2018 für verfassungswidrig, weil es in den Verträgen über die Europäische Union keine Grundlage habe (vgl. Ungarisches Verfassungsgericht, Entscheidung 9/2018 <VII. 9.> vom 26. Juni 2018, offizielle englische Übersetzung: <https://hunconcourt.hu/uploads/sites/3/2018/07/dec-on-unified-patent-court.pdf>). Die Integrationsermächtigung in Art. E Abs. 2 und Abs. 4 Ungarische Verfassung finde auf Rechtsakte der Verstärkten Zusammenarbeit nur Anwendung, wenn sie ihre Grundlage in den Gründungsverträgen hätten; ob dies der Fall sei, sei von der Entscheidungskompetenz des Verfassungsgerichts nicht umfasst, sondern

17

von der Regierung im Rahmen der Ratifikation zu klären (vgl. Ungarisches Verfassungsgericht, Entscheidung 9/2018, Rn. 32). Ein Zustimmungsgesetz nach den allgemeinen Regeln der Verfassung über völkerrechtliche Verpflichtungen Ungarns verstoße gegen die Vorschriften der ungarischen Verfassung über die Gerichtsverfassung, die einer exklusiven Übertragung der Anwendung ungarischen Rechts ab der Eingangsinstanz für bestimmte privatrechtliche Streitigkeiten auf internationale Gerichte unter Ausschluss nationaler Gerichte sowie der vorgesehenen verfassungsgerichtlichen Überprüfung entgegenstünden (vgl. Ungarisches Verfassungsgericht, Entscheidung 9/2018, Rn. 49 ff.).

3. Die Verordnung (EU) Nr. 1257/2012 schafft die rechtlichen Voraussetzungen, um einem vom Europäischen Patentamt erteilten europäischen Patent einheitliche Wirkung zukommen zu lassen (vgl. BTDrucks 18/8827, S. 11). Das „europäische Patent mit einheitlicher Wirkung“ bietet in allen teilnehmenden Mitgliedstaaten einheitlichen Schutz und hat dort die gleiche Wirkung (Art. 3 Abs. 2 Verordnung <EU> Nr. 1257/2012). Grundlage hierfür ist ein vom Europäischen Patentamt erteiltes europäisches Patent, das mit den gleichen Ansprüchen für alle teilnehmenden Mitgliedstaaten vergeben und im Register für den einheitlichen Patentschutz eingetragen wird (Art. 3 Abs. 1 Verordnung <EU> Nr. 1257/2012). Dies beruht auf Art. 142 Abs. 1 EPÜ, wonach eine Gruppe von Vertragsstaaten dieses Übereinkommens, die in einem „besonderen Übereinkommen“ bestimmt haben, dass europäische Patente für ihre Hoheitsgebiete einheitlich sind, vorsehen kann, dass diese nur für alle Staaten gemeinsam erteilt werden können. Die Verordnung wird als „besonderes Übereinkommen“ in diesem Sinne verstanden (Art. 1 Abs. 2 Verordnung <EU> Nr. 1257/2012). Nach dem IX. Teil des EPÜ können dem Europäischen Patentamt gemeinsame Verwaltungsaufgaben übertragen werden, das damit in der Sache als erteilende Stelle für die europäischen Patente mit einheitlicher Wirkung tätig wird.

18

Die für die Umsetzung des einheitlichen Patentschutzes erforderlichen Übersetzungsregelungen enthält die Verordnung (EU) Nr. 1260/2012 (vgl. BTDrucks 18/8827, S. 11). Sie stützt sich auf die Sprachenregelung des Europäischen Patentamts (vgl. 6. und 15. Erwägungsgrund) mit den Amtssprachen Deutsch, Englisch und Französisch. Zusätzliche Übersetzungen sind in der Regel nicht erforderlich (Art. 3 Abs. 1 Verordnung <EU> Nr. 1260/2012), für den Fall von Rechtsstreitigkeiten sowie für einen Übergangszeitraum aber vorgesehen (Art. 4 und Art. 6 Verordnung <EU> Nr. 1260/2012). Künftig sollen Anmeldungen in den Amtssprachen der Europäischen Union möglich sein (vgl. 10. und 11. Erwägungsgrund) und ein „Kompensationssystem“ für die Erstattung von Übersetzungskosten aus Amtssprachen der Europäischen Union vorgesehen werden, die nicht Amtssprachen des Europäischen Patentamts sind (Art. 5 Verordnung <EU> Nr. 1260/2012).

19

Die Wirksamkeit beider Verordnungen hängt von der Errichtung des Einheitlichen Patentgerichts ab. Nach Art. 18 Abs. 2 UAbs. 1 Verordnung (EU) Nr. 1257/2012 beziehungsweise Art. 7 Abs. 2 Verordnung (EU) Nr. 1260/2012 tritt die jeweilige Verordnung am 1. Januar 2014 oder dem Tag des Inkrafttretens des Übereinkommens

20

über ein Einheitliches Patentgericht in Kraft, je nachdem, welcher der spätere Zeitpunkt ist.

Beide Verordnungen waren bereits Gegenstand von Nichtigkeitsklagen vor dem Gerichtshof. Mit diesen hatte Spanien neben Kompetenzfragen auch Verstöße gegen rechtsstaatliche Grundsätze und Rechtsschutzanforderungen geltend gemacht, insbesondere gegen die Prinzipien der Einheit und Autonomie des Unionsrechts. Der Gerichtshof wies beide Klagen ab (vgl. EuGH, Urteile vom 5. Mai 2015, Spanien/Parlament und Rat, C-146/13 und C-147/13, EU:C:2015:298 und EU:C:2015:299). Im Hinblick auf die Verordnung (EU) Nr. 1257/2012 zur Errichtung des Patents mit einheitlicher Wirkung verneinte er einen Verstoß gegen rechtsstaatliche Grundsätze durch die Anknüpfung des Einheitspatents an die Patenterteilung durch das Europäische Patentamt, auch wenn dieses keinem Rechtsschutz durch Unionsgerichte unterliege. Denn die Erteilung der europäischen Patente werde nicht durch die angefochtene Verordnung geregelt und das Erteilungsverfahren auch nicht durch die akzessorische Anknüpfung in das Unionsrecht integriert (vgl. EuGH, Urteil vom 5. Mai 2015, Spanien/Parlament und Rat, C-146/13, EU:C:2015:298, Rn. 28 ff.). Die Verordnung könne trotz der Verweisung auf das EPGÜ für wesentliche Fragen des materiellen Rechts auf Art. 118 Abs. 1 AEUV gestützt werden, da dieser keine Vollharmonisierung erfordere. Sie sei nicht ermessensmissbräuchlich und stelle auch keinen Verstoß gegen die Voraussetzungen zur Delegation von Kompetenzen auf selbständige Agenturen oder Mitgliedstaaten dar (vgl. EuGH, a.a.O., Rn. 33 ff., 54 ff., 60 ff.). Die Verordnung verstoße ferner nicht gegen die Autonomie des Unionsrechts. Der Gerichtshof sei für die Entscheidung über die Rechtmäßigkeit des EPGÜ oder seiner Ratifizierung durch die Mitgliedstaaten im Wege der Nichtigkeitsklage im Übrigen nicht zuständig; die Verknüpfung der Verordnung mit dem EPGÜ sei nicht zu beanstanden, da der Unionsgesetzgeber den Mitgliedstaaten die Umsetzung durch Maßnahmen im Rahmen des EPÜ überlassen habe (vgl. EuGH, a.a.O., Rn. 89 ff., 101, 106). Im Urteil zur Verordnung (EU) Nr. 1260/2012 verneinte der Gerichtshof darüber hinaus eine Diskriminierung aufgrund der Sprachenregelung sowie einen Verstoß gegen den Grundsatz der Rechtssicherheit wegen nicht hinreichender Übersetzungen in alle Amtssprachen (vgl. EuGH, Urteil vom 5. Mai 2015, Spanien/Parlament und Rat, C-147/13, EU:C:2015:299, Rn. 22 ff., 76 ff.).

4. a) Das EPGÜ sieht die Errichtung eines Einheitlichen Patentgerichts als gemeinsames Gericht der Mitgliedstaaten für Streitigkeiten über europäische Patente und europäische Patente mit einheitlicher Wirkung vor (Art. 1 EPGÜ). Es soll in jedem Vertragsmitgliedstaat (vgl. Art. 2 Buchstaben b und c EPGÜ) eigene Rechtspersönlichkeit besitzen (Art. 4 Abs. 1 EPGÜ). Nach Art. 32 Abs. 1 EPGÜ soll es in Bezug auf die Patente im Sinne des Art. 2 Buchstabe g EPGÜ – europäische Patente und europäische Patente mit einheitlicher Wirkung – die ausschließliche Zuständigkeit für einen umfangreichen Katalog von Streitigkeiten übertragen erhalten. Dieser umfasst insbesondere Klagen wegen Patentverletzung, Streitigkeiten über den Bestand von Patenten und Klagen gegen Entscheidungen des Europäischen Patentamts in Aus-

21

22

Das EPGÜ bestimmt hierzu – auszugsweise – Folgendes:

Teil I

Allgemeine und institutionelle Bestimmungen

KAPITEL I

Allgemeine Bestimmungen

Artikel 1

Einheitliches Patentgericht

Es wird ein Einheitliches Patentgericht für die Regelung von Streitigkeiten über europäische Patente und europäische Patente mit einheitlicher Wirkung errichtet.

Das Einheitliche Patentgericht ist ein gemeinsames Gericht der Vertragsmitgliedstaaten und unterliegt somit denselben Verpflichtungen nach dem Unionsrecht wie jedes nationale Gericht der Vertragsmitgliedstaaten.

Artikel 2

Begriffsbestimmungen

Für die Zwecke dieses Übereinkommens bezeichnet der Ausdruck

- a) „Gericht“ das Einheitliche Patentgericht, das mit diesem Übereinkommen errichtet wird,
- b) „Mitgliedstaat“ einen Mitgliedstaat der Europäischen Union,
- c) „Vertragsmitgliedstaat“ einen Mitgliedstaat, der Vertragspartei dieses Übereinkommens ist,
- d) „EPÜ“ das Übereinkommen über die Erteilung europäischer Patente vom 5. Oktober 1973 mit allen nachfolgenden Änderungen,
- e) „europäisches Patent“ ein nach dem EPÜ erteiltes Patent, das keine einheitliche Wirkung aufgrund der Verordnung (EU) Nr. 1257/2012 hat,
- f) „europäisches Patent mit einheitlicher Wirkung“ ein nach dem EPÜ erteiltes Patent, das aufgrund der Verordnung (EU) Nr. 1257/2012 einheitliche Wirkung hat,
- g) „Patent“ ein europäisches Patent und/oder ein europäisches Patent mit einheitlicher Wirkung,
- h) „ergänzendes Schutzzertifikat“ ein nach der Verordnung (EG)

Nr. 469/2009 ⁽¹⁾ oder der Verordnung (EG) Nr. 1610/96 ⁽²⁾ erteiltes ergänzendes Schutzzertifikat,

i) „Satzung“ die als Anhang I beigefügte Satzung des Gerichts, die Bestandteil dieses Übereinkommens ist,

j) „Verfahrensordnung“ die gemäß Artikel 41 festgelegte Verfahrensordnung des Gerichts.

⁽¹⁾ Verordnung (EG) Nr. 469/2009 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 6. Mai 2009 über das ergänzende Schutzzertifikat für Arzneimittel (ABl. L 152 vom 16.6.2009, S. 1) mit allen nachfolgenden Änderungen.

⁽²⁾ Verordnung (EG) Nr. 1610/96 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 23. Juli 1996 über die Schaffung eines ergänzenden Schutzzertifikats für Pflanzenschutzmittel (ABl. L 198 vom 8.8.1996, S. 30) mit allen nachfolgenden Änderungen.

Artikel 3

Geltungsbereich

Dieses Übereinkommen gilt

- a) für alle europäischen Patente mit einheitlicher Wirkung,
- b) für alle ergänzenden Schutzzertifikate, die zu einem durch ein Patent geschützten Erzeugnis erteilt worden sind,
- c) unbeschadet des Artikels 83 für alle europäischen Patente, die zum Zeitpunkt des Inkrafttretens dieses Übereinkommens noch nicht erloschen sind oder die nach diesem Zeitpunkt erteilt werden und
- d) unbeschadet des Artikels 83 für alle europäischen Patentanmeldungen, die zum Zeitpunkt des Inkrafttretens dieses Übereinkommens anhängig sind oder die nach diesem Zeitpunkt eingereicht werden.

Artikel 4

Rechtsstellung

(1) Das Gericht besitzt in jedem Vertragsmitgliedstaat Rechtspersönlichkeit und die weitestgehende Rechts- und Geschäftsfähigkeit, die juristischen Personen nach dessen Rechtsvorschriften zuerkannt wird.

(2) Das Gericht wird vom Präsidenten des Berufungsgerichts vertreten, der im Einklang mit der Satzung gewählt wird.

KAPITEL II

Institutionelle Bestimmungen

Artikel 6

Gericht

(1) Das Gericht besteht aus einem Gericht erster Instanz, einem Berufungsgericht und einer Kanzlei.

(2) Das Gericht nimmt die ihm mit diesem Übereinkommen übertragenen Aufgaben wahr.

Artikel 8

Zusammensetzung der Spruchkörper des Gerichts erster Instanz

(1) Alle Spruchkörper des Gerichts erster Instanz sind multinational zusammengesetzt. Unbeschadet des Absatzes 5 und des Artikels 33 Absatz 3 Buchstabe a bestehen sie aus drei Richtern.

(2) Jeder Spruchkörper einer Lokalkammer in einem Vertragsmitgliedstaat, in dem vor oder nach dem Inkrafttreten dieses Übereinkommens in drei aufeinanderfolgenden Jahren durchschnittlich weniger als fünfzig Patentverfahren je Kalenderjahr eingeleitet worden sind, besteht aus einem rechtlich qualifizierten Richter, der Staatsangehöriger des Vertragsmitgliedstaats ist, in dessen Gebiet die betreffende Lokalkammer errichtet worden ist, und zwei rechtlich qualifizierten Richtern, die nicht Staatsangehörige dieses Vertragsmitgliedstaats sind und ihm gemäß Artikel 18 Absatz 3 von Fall zu Fall aus dem Richterpool zugewiesen werden.

(3) Ungeachtet des Absatzes 2 besteht jeder Spruchkörper einer Lokalkammer in einem Vertragsmitgliedstaat, in dem vor oder nach dem Inkrafttreten dieses Übereinkommens in drei aufeinanderfolgenden Jahren durchschnittlich mindestens fünfzig Patentverfahren je Kalenderjahr eingeleitet worden sind, aus zwei rechtlich qualifizierten Richtern, die Staatsangehörige des Vertragsmitgliedstaats sind, in dessen Gebiet die betreffende Lokalkammer errichtet worden ist, und einem rechtlich qualifizierten Richter, der nicht Staatsangehöriger dieses Vertragsmitgliedstaats ist und der ihm gemäß Artikel 18 Absatz 3 aus dem Richterpool zugewiesen wird. Dieser dritte Richter ist langfristig in der Lokalkammer tätig, wo dies für eine effiziente Arbeit von Kammern mit hoher Arbeitsbelastung notwendig ist.

(4) Jeder Spruchkörper einer Regionalkammer besteht aus zwei rechtlich qualifizierten Richtern, die aus einer regionalen Liste mit

Richtern ausgewählt werden und Staatsangehörige eines der betreffenden Vertragsmitgliedstaaten sind, und einem rechtlich qualifizierten Richter, der nicht Staatsangehöriger eines der betreffenden Vertragsmitgliedstaaten ist und ihm gemäß Artikel 18 Absatz 3 aus dem Richterpool zugewiesen wird.

(5) Auf Antrag einer der Parteien ersucht jeder Spruchkörper einer Lokal- oder Regionalkammer den Präsidenten des Gerichts erster Instanz, ihm gemäß Artikel 18 Absatz 3 aus dem Richterpool einen zusätzlichen technisch qualifizierten Richter zuzuweisen, der über eine entsprechende Qualifikation und Erfahrung auf dem betreffenden Gebiet der Technik verfügt. Überdies kann jeder Spruchkörper einer Lokal- oder Regionalkammer nach Anhörung der Parteien auf eigene Initiative ein solches Ersuchen unterbreiten, wenn er dies für angezeigt hält.

Wird ihm ein solcher technisch qualifizierter Richter zugewiesen, so darf ihm kein weiterer technisch qualifizierter Richter nach Artikel 33 Absatz 3 Buchstabe a zugewiesen werden.

(6) Jeder Spruchkörper der Zentralkammer besteht aus zwei rechtlich qualifizierten Richtern, die Staatsangehörige unterschiedlicher Vertragsmitgliedstaaten sind, und einem technisch qualifizierten Richter, der ihm gemäß Artikel 18 Absatz 3 aus dem Richterpool zugewiesen wird und über eine entsprechende Qualifikation und Erfahrung auf dem betreffenden Gebiet der Technik verfügt. Jeder Spruchkörper der Zentralkammer, der mit Klagen nach Artikel 32 Absatz 1 Buchstabe i befasst ist, besteht jedoch aus drei rechtlich qualifizierten Richtern, die Staatsangehörige unterschiedlicher Vertragsmitgliedstaaten sind.

(7) Ungeachtet der Absätze 1 bis 6 und im Einklang mit der Verfahrensordnung können die Parteien vereinbaren, dass ihre Rechtsstreitigkeit von einem rechtlich qualifizierten Richter als Einzelrichter entschieden wird.

(8) Den Vorsitz in jedem Spruchkörper des Gerichts erster Instanz führt ein rechtlich qualifizierter Richter.

Artikel 9

Berufungsgericht

(1) Jeder Spruchkörper des Berufungsgerichts tagt in einer multinationalen Zusammensetzung aus fünf Richtern. Er besteht aus drei rechtlich qualifizierten Richtern, die Staatsangehörige unterschiedlicher Vertragsmitgliedstaaten sind, und zwei technisch qualifizierten

Richtern, die über eine entsprechende Qualifikation und Erfahrung auf dem betreffenden Gebiet der Technik verfügen. Die technisch qualifizierten Richter werden dem Spruchkörper vom Präsidenten des Berufungsgerichts aus dem Richterpool gemäß Artikel 18 zugewiesen.

(2) Ungeachtet des Absatzes 1 besteht ein Spruchkörper, der mit Klagen nach Artikel 32 Absatz 1 Buchstabe i befasst ist, aus drei rechtlich qualifizierten Richtern, die Staatsangehörige unterschiedlicher Vertragsmitgliedstaaten sind.

(3) Den Vorsitz in jedem Spruchkörper des Berufungsgerichts führt ein rechtlich qualifizierter Richter.

(4) Die Spruchkörper des Berufungsgerichts werden im Einklang mit der Satzung gebildet.

(5) Das Berufungsgericht hat seinen Sitz in Luxemburg.

Artikel 11

Ausschüsse

Zur Sicherstellung einer effektiven Durchführung und Funktionsweise dieses Übereinkommens werden ein Verwaltungsausschuss, ein Haushaltsausschuss und ein Beratender Ausschuss eingesetzt. Diese nehmen insbesondere die in diesem Übereinkommen und in der Satzung vorgesehenen Aufgaben wahr.

Artikel 12

Verwaltungsausschuss

(1) Der Verwaltungsausschuss setzt sich aus je einem Vertreter der Vertragsmitgliedstaaten zusammen. Die Europäische Kommission ist bei den Sitzungen des Verwaltungsausschusses als Beobachter vertreten.

(2) Jeder Vertragsmitgliedstaat verfügt über eine Stimme.

(3) Der Verwaltungsausschuss fasst seine Beschlüsse mit Dreiviertelmehrheit der vertretenen Vertragsmitgliedstaaten, die eine Stimme abgeben, sofern in diesem Übereinkommen oder der Satzung nicht etwas anderes bestimmt ist.

(4) Der Verwaltungsausschuss gibt sich eine Geschäftsordnung.

(5) Der Verwaltungsausschuss wählt aus seiner Mitte einen Vorsitzenden für eine Amtszeit von drei Jahren. Die Wiederwahl ist zulässig.

Artikel 13

Haushaltsausschuss

(1) Der Haushaltsausschuss setzt sich aus je einem Vertreter der Vertragsmitgliedstaaten zusammen.

(2) Jeder Vertragsmitgliedstaat verfügt über eine Stimme.

Artikel 14

Beratender Ausschuss

(1) Der Beratende Ausschuss

a) unterstützt den Verwaltungsausschuss bei der Vorbereitung der Ernennung der Richter des Gerichts,

b) unterbreitet dem in Artikel 15 der Satzung genannten Präsidium Vorschläge zu den Leitlinien für den in Artikel 19 genannten Schulungsrahmen für Richter und

c) übermittelt dem Verwaltungsausschuss Stellungnahmen zu den Anforderungen an die in Artikel 48 Absatz 2 genannte Qualifikation.

(2) Dem Beratenden Ausschuss gehören Patentrichter und auf dem Gebiet des Patentrechts und der Patentstreitigkeiten tätige Angehörige der Rechtsberufe mit der höchsten anerkannten Qualifikation an. Sie werden gemäß dem in der Satzung festgelegten Verfahren für eine Amtszeit von sechs Jahren ernannt. Die Wiederernennung ist zulässig.

(3) Die Zusammensetzung des Beratenden Ausschusses muss ein breites Spektrum an einschlägigem Sachverstand und die Vertretung eines jeden Vertragsmitgliedstaats gewährleisten. Die Mitglieder des Beratenden Ausschusses üben ihre Tätigkeit in völliger Unabhängigkeit aus und sind an keine Weisungen gebunden.

(4) Der Beratende Ausschuss gibt sich eine Geschäftsordnung.

(5) Der Beratende Ausschuss wählt aus seiner Mitte einen Vorsitzenden für eine Amtszeit von drei Jahren. Die Wiederwahl ist zulässig.

KAPITEL III

Richter des Gerichts

Artikel 15

Auswahlkriterien für die Ernennung der Richter

(1) Das Gericht setzt sich sowohl aus rechtlich qualifizierten als

auch aus technisch qualifizierten Richtern zusammen. Die Richter müssen die Gewähr für höchste fachliche Qualifikation bieten und über nachgewiesene Erfahrung auf dem Gebiet der Patentstreitigkeiten verfügen.

(2) Die rechtlich qualifizierten Richter müssen die für die Berufung in ein richterliches Amt in einem Vertragsmitgliedstaat erforderliche Qualifikation haben.

(3) Die technisch qualifizierten Richter müssen über einen Hochschulabschluss und nachgewiesenen Sachverstand auf einem Gebiet der Technik verfügen. Sie müssen auch über nachgewiesene Kenntnisse des für Patentstreitigkeiten relevanten Zivil- und Zivilverfahrensrechts verfügen.

Artikel 16

Ernennungsverfahren

(1) Der Beratende Ausschuss erstellt im Einklang mit der Satzung eine Liste der Kandidaten, die am besten geeignet sind, um zu Richtern des Gerichts ernannt zu werden.

(2) Der Verwaltungsausschuss ernennt auf Grundlage dieser Liste einvernehmlich die Richter des Gerichts.

(3) Die Durchführungsbestimmungen für die Ernennung der Richter werden in der Satzung festgelegt.

Artikel 17

Richterliche Unabhängigkeit und Unparteilichkeit

(1) Das Gericht, seine Richter und der Kanzler genießen richterliche Unabhängigkeit. Bei der Ausübung ihrer Amtstätigkeit sind die Richter an keine Weisungen gebunden.

(2) Rechtlich qualifizierte Richter und technisch qualifizierte Richter, die Vollzeitrichter des Gerichts sind, dürfen keine andere entgeltliche oder unentgeltliche Berufstätigkeit ausüben, es sei denn, der Verwaltungsausschuss hat eine Ausnahme von dieser Vorschrift zugelassen.

(3) Ungeachtet des Absatzes 2 schließt die Ausübung des Richteramtes die Ausübung einer anderen richterlichen Tätigkeit auf nationaler Ebene nicht aus.

(4) Die Ausübung des Amtes eines technisch qualifizierten Richters, bei dem es sich um einen Teilzeitrichter des Gerichts handelt, schließt die Ausübung anderer Aufgaben nicht aus, sofern kein In-

teressenkonflikt besteht.

(5) Im Fall eines Interessenkonflikts nimmt der betreffende Richter nicht am Verfahren teil. Die Vorschriften für die Behandlung von Interessenkonflikten werden in der Satzung festgelegt.

Artikel 18

Richterpool

(1) Nach Maßgabe der Satzung wird ein Richterpool eingerichtet.

(2) Dem Richterpool gehören alle rechtlich qualifizierten Richter und alle technisch qualifizierten Richter des Gerichts erster Instanz an, die Vollzeitrichter oder Teilzeitrichter des Gerichts sind. Dem Richterpool gehört für jedes Gebiet der Technik mindestens ein technisch qualifizierter Richter mit einschlägiger Qualifikation und Erfahrung an. Die technisch qualifizierten Richter des Richterpools stehen auch dem Berufungsgericht zur Verfügung.

(3) Wenn in diesem Übereinkommen oder in der Satzung vorgesehen, werden die Richter aus dem Richterpool vom Präsidenten des Gerichts erster Instanz der betreffenden Kammer zugewiesen. Die Zuweisung der Richter erfolgt auf der Grundlage ihres jeweiligen rechtlichen oder technischen Sachverstands, ihrer Sprachkenntnisse und ihrer einschlägigen Erfahrung. Die Zuweisung von Richtern gewährleistet, dass sämtliche Spruchkörper des Gerichts erster Instanz mit derselben hohen Qualität arbeiten und über dasselbe hohe Niveau an rechtlichem und technischem Sachverstand verfügen.

KAPITEL IV

Vorrang des Unionsrechts sowie Haftung und Verantwortlichkeit der Vertragsmitgliedstaaten

Artikel 20

Vorrang und Achtung des Unionsrechts

Das Gericht wendet das Unionsrecht in vollem Umfang an und achtet seinen Vorrang.

Artikel 21

Vorabentscheidungsersuchen

Als gemeinsames Gericht der Vertragsmitgliedstaaten und Teil ihres Gerichtssystems arbeitet das Gericht – wie jedes nationale Gericht – mit dem Gerichtshof der Europäischen Union zur Gewährleistung der korrekten Anwendung und einheitlichen Auslegung des Unionsrechts insbesondere im Einklang mit Artikel 267 AEUV zu-

sammen. Entscheidungen des Gerichtshofs der Europäischen Union sind für das Gericht bindend.

KAPITEL V

Rechtsquellen und materielles Recht

Artikel 24

Rechtsquellen

(1) Unter uneingeschränkter Beachtung des Artikels 20 stützt das Gericht seine Entscheidungen in Rechtsstreitigkeiten, in denen es nach diesem Übereinkommen angerufen wird, auf

a) das Unionsrecht einschließlich der Verordnung (EU) Nr. 1257/2012 und der Verordnung (EU) Nr. 1260/2012 ⁽¹⁾,

b) dieses Übereinkommen,

c) das EPÜ,

d) andere internationale Übereinkünfte, die für Patente gelten und für alle Vertragsmitgliedstaaten bindend sind, und

e) das nationale Recht.

⁽¹⁾ Verordnung (EU) Nr. 1260/2012 des Rates vom 17. Dezember 2012 über die Umsetzung der verstärkten Zusammenarbeit im Bereich der Schaffung eines einheitlichen Patentschutzes im Hinblick auf die anzuwendenden Übersetzungsregelungen (ABl. L 361 vom 31.12.2012, S. 89) mit allen nachfolgenden Änderungen.

Artikel 25

Recht auf Verbot der unmittelbaren Benutzung der Erfindung

Ein Patent gewährt seinem Inhaber das Recht, Dritten zu verbieten, ohne seine Zustimmung

a) ein Erzeugnis, das Gegenstand des Patents ist, herzustellen, anzubieten, in Verkehr zu bringen, zu gebrauchen oder zu den genannten Zwecken einzuführen oder zu besitzen;

b) ein Verfahren, das Gegenstand des Patents ist, anzuwenden, oder, falls der Dritte weiß oder hätte wissen müssen, dass die Anwendung des Verfahrens ohne Zustimmung des Patentinhabers verboten ist, zur Anwendung im Hoheitsgebiet der Vertragsmitgliedstaaten, in denen dieses Patent Wirkung hat, anzubieten;

c) ein durch ein Verfahren, das Gegenstand des Patents ist, unmittelbar hergestelltes Erzeugnis anzubieten, in Verkehr zu bringen, zu

gebrauchen oder zu den genannten Zwecken einzuführen oder zu besitzen.

Artikel 26

Recht auf Verbot der mittelbaren Benutzung der Erfindung

(1) Ein Patent gewährt seinem Inhaber das Recht, Dritten zu verbieten, ohne seine Zustimmung im Hoheitsgebiet der Vertragsmitgliedstaaten, in denen dieses Patent Wirkung hat, anderen als zur Benutzung der patentierten Erfindung berechtigten Personen Mittel, die sich auf ein wesentliches Element der Erfindung beziehen, zur Benutzung der Erfindung in diesem Gebiet anzubieten oder zu liefern, wenn der Dritte weiß oder hätte wissen müssen, dass diese Mittel dazu geeignet und bestimmt sind, für die Benutzung der Erfindung verwendet zu werden.

(2) Absatz 1 gilt nicht, wenn es sich bei den Mitteln um allgemein im Handel erhältliche Erzeugnisse handelt, es sei denn, dass der Dritte den Belieferten bewusst veranlasst, in einer nach Artikel 25 verbotenen Weise zu handeln.

(3) Personen, die die in Artikel 27 Buchstaben a bis e genannten Handlungen vornehmen, gelten nicht als zur Benutzung der Erfindung berechnete Personen im Sinne des Absatzes 1.

Artikel 27

Beschränkungen der Wirkungen des Patents

Die Rechte aus einem Patent erstrecken sich nicht auf

a) Handlungen, die im privaten Bereich zu nichtgewerblichen Zwecken vorgenommen werden;

b) Handlungen zu Versuchszwecken, die sich auf den Gegenstand der patentierten Erfindung beziehen;

c) die Verwendung biologischen Materials zum Zwecke der Züchtung, Entdeckung oder Entwicklung anderer Pflanzensorten;

d) erlaubte Handlungen nach Artikel 13 Absatz 6 der Richtlinie 2001/82/EG ⁽¹⁾ oder Artikel 10 Absatz 6 der Richtlinie 2001/83/EG ⁽²⁾, im Hinblick auf alle Patente, die das Erzeugnis im Sinne einer dieser Richtlinien erfassen;

e) die unmittelbare Einzelzubereitung von Arzneimitteln in Apotheken aufgrund ärztlicher Verordnung und auf Handlungen, welche die auf diese Weise zubereiteten Arzneimittel betreffen;

f) den Gebrauch des Gegenstands der patentierten Erfindung an

Bord von Schiffen derjenigen Länder des Internationalen Verbands zum Schutz des gewerblichen Eigentums (Pariser Verband) oder Mitglieder der Welthandelsorganisation, die nicht zu den Vertragsmitgliedstaaten gehören, in denen das Patent Wirkung hat, im Schiffskörper, in den Maschinen, im Takelwerk, an den Geräten und sonstigem Zubehör, wenn die Schiffe vorübergehend oder zufällig in die Gewässer eines Vertragsmitgliedstaats gelangen, in dem das Patent Wirkung hat, vorausgesetzt, dieser Gegenstand wird dort ausschließlich für die Bedürfnisse des Schiffs verwendet;

g) den Gebrauch des Gegenstands der patentierten Erfindung in der Bauausführung oder für den Betrieb von Luft- oder Landfahrzeugen oder sonstigen Transportmitteln derjenigen Länder des Internationalen Verbands zum Schutz des gewerblichen Eigentums (Pariser Verband) oder Mitglieder der Welthandelsorganisation, die nicht zu den Vertragsmitgliedstaaten gehören, in denen das Patent Wirkung hat, oder des Zubehörs solcher Luft- oder Landfahrzeuge, wenn diese vorübergehend oder zufällig in das Hoheitsgebiet eines Vertragsmitgliedstaats gelangen, in dem das Patent Wirkung hat;

h) die in Artikel 27 des Abkommens vom 7. Dezember 1944 über die Internationale Zivilluftfahrt ⁽¹⁾ genannten Handlungen, wenn diese Handlungen ein Luftfahrzeug eines Vertragsstaats jenes Abkommens betreffen, der nicht zu den Vertragsmitgliedstaaten gehört, in denen das Patent Wirkung hat;

i) die Verwendung seines Ernteguts durch einen Landwirt zur generativen oder vegetativen Vermehrung durch ihn selbst im eigenen Betrieb, sofern das pflanzliche Vermehrungsmaterial vom Patentinhaber oder mit dessen Zustimmung zum landwirtschaftlichen Anbau an den Landwirt verkauft oder auf andere Weise in Verkehr gebracht wurde. Das Ausmaß und die Modalitäten dieser Verwendung entsprechen denjenigen des Artikels 14 der Verordnung (EG) Nr. 2100/94 ⁽²⁾;

j) die Verwendung von geschützten landwirtschaftlichen Nutztieren durch einen Landwirt zu landwirtschaftlichen Zwecken, sofern die Zuchttiere oder anderes tierisches Vermehrungsmaterial vom Patentinhaber oder mit dessen Zustimmung an den Landwirt verkauft oder auf andere Weise in Verkehr gebracht wurden. Diese Verwendung erstreckt sich auch auf die Überlassung der landwirtschaftlichen Nutztiere oder des anderen tierischen Vermehrungsmaterials zur Ausübung der landwirtschaftlichen Tätigkeit des Landwirts, jedoch nicht auf seinen Verkauf mit dem Ziel oder im Rahmen einer Vermehrung zu Erwerbszwecken;

k) Handlungen und die Verwendung von Informationen, die gemäß den Artikeln 5 und 6 der Richtlinie 2009/24/EG ⁽³⁾, insbesondere den Bestimmungen betreffend Dekompilierung und Interoperabilität, erlaubt sind und

l) Handlungen, die gemäß Artikel 10 der Richtlinie 98/44/EG ⁽⁴⁾ erlaubt sind.

(¹) Richtlinie 2001/82/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 6. November 2001 zur Schaffung eines Gemeinschaftskodexes für Tierarzneimittel (ABl. L 311 vom 28.11.2001, S. 1) mit allen nachfolgenden Änderungen.

(²) Richtlinie 2001/83/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 6. November 2001 zur Schaffung eines Gemeinschaftskodexes für Humanarzneimittel (ABl. L 311 vom 28.11.2001, S. 67) mit allen nachfolgenden Änderungen.

(¹) Internationale Zivillufffahrt-Organisation (ICAO), „Abkommen von Chicago“, Dokument 7300/9 (9. Ausgabe, 2006).

(²) Verordnung (EG) Nr. 2100/94 des Rates vom 27. Juli 1994 über den gemeinschaftlichen Sortenschutz (ABl. L 227 vom 1.9.1994, S. 1) mit allen nachfolgenden Änderungen.

(³) Richtlinie 2009/24/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 23. April 2009 über den Rechtsschutz von Computerprogrammen (ABl. L 111 vom 5.5.2009, S. 16) mit allen nachfolgenden Änderungen.

(⁴) Richtlinie 98/44/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 6. Juli 1998 über den rechtlichen Schutz biotechnologischer Erfindungen (ABl. L 213 vom 30.7.1998, S. 13) mit allen nachfolgenden Änderungen.

Artikel 28

Recht des Vorbenutzers der Erfindung

Wer in einem Vertragsmitgliedstaat ein Vorbenutzungsrecht oder ein persönliches Besitzrecht an einer Erfindung erworben hätte, wenn ein nationales Patent für diese Erfindung erteilt worden wäre, hat in diesem Vertragsmitgliedstaat die gleichen Rechte auch in Bezug auf ein Patent, das diese Erfindung zum Gegenstand hat.

Artikel 30

Wirkung von ergänzenden Schutzzertifikaten

Das ergänzende Schutzzertifikat gewährt die gleichen Rechte wie

das Patent und unterliegt den gleichen Beschränkungen und Verpflichtungen.

KAPITEL VI

Internationale und sonstige Zuständigkeit des Gerichts

Artikel 31

Internationale Zuständigkeit

Die internationale Zuständigkeit des Gerichts wird im Einklang mit der Verordnung (EU) Nr. 1215/2012 oder gegebenenfalls auf Grundlage des Übereinkommens über die gerichtliche Zuständigkeit und die Anerkennung und Vollstreckung von Entscheidungen in Zivil- und Handelssachen (Lugano-Übereinkommen) ⁽⁵⁾ bestimmt.

⁽⁵⁾ Übereinkommen über die gerichtliche Zuständigkeit und die Anerkennung und Vollstreckung von Entscheidungen in Zivil- und Handelssachen, beschlossen am 30. Oktober 2007 in Lugano, mit allen nachfolgenden Änderungen.

Artikel 32

Zuständigkeit des Gerichts

(1) Das Gericht besitzt die ausschließliche Zuständigkeit für

a) Klagen wegen tatsächlicher oder drohender Verletzung von Patenten und ergänzenden Schutzzertifikaten und zugehörige Klagerwiderrungen, einschließlich Widerklagen in Bezug auf Lizenzen,

b) Klagen auf Feststellung der Nichtverletzung von Patenten und ergänzenden Schutzzertifikaten,

c) Klagen auf Erlass von einstweiligen Maßnahmen und Sicherungsmaßnahmen und einstweiligen Verfügungen,

d) Klagen auf Nichtigerklärung von Patenten und Nichtigerklärung der ergänzenden Schutzzertifikate,

e) Widerklagen auf Nichtigerklärung von Patenten und Nichtigerklärung der ergänzenden Schutzzertifikate,

f) Klagen auf Schadensersatz oder auf Entschädigung aufgrund des vorläufigen Schutzes, den eine veröffentlichte Anmeldung eines europäischen Patents gewährt,

g) Klagen im Zusammenhang mit der Benutzung einer Erfindung vor der Erteilung eines Patents oder mit einem Vorbenutzungsrecht,

h) Klagen auf Zahlung einer Lizenzvergütung aufgrund von Artikel

8 der Verordnung (EU) Nr. 1257/2012 und

i) Klagen gegen Entscheidungen, die das Europäische Patentamt in Ausübung der in Artikel 9 der Verordnung (EU) Nr. 1257/2012 genannten Aufgaben getroffen hat.

(2) Für Klagen im Zusammenhang mit Patenten und ergänzenden Schutzzertifikaten, die nicht in die ausschließliche Zuständigkeit des Gerichts fallen, sind weiterhin die nationalen Gerichte der Vertragsmitgliedstaaten zuständig.

Artikel 34

Räumlicher Geltungsbereich von Entscheidungen

Die Entscheidungen des Gerichts gelten im Falle eines europäischen Patents für das Hoheitsgebiet derjenigen Vertragsmitgliedstaaten, für die das europäische Patent Wirkung hat.

Teil III

Organisation und Verfahrensvorschriften

KAPITEL I

Allgemeine Bestimmungen

Artikel 40

Satzung

(1) In der Satzung werden die Einzelheiten der Organisation und der Arbeitsweise des Gerichts geregelt.

(2) Die Satzung ist diesem Übereinkommen als Anhang beigefügt. Die Satzung kann auf Vorschlag des Gerichts oder auf Vorschlag eines Vertragsmitgliedstaats nach Konsultation des Gerichts durch einen Beschluss des Verwaltungsausschusses geändert werden. Diese Änderungen dürfen jedoch weder im Widerspruch zu diesem Übereinkommen stehen, noch zu seiner Änderung führen.

(3) Die Satzung gewährleistet, dass die Arbeitsweise des Gerichts so effizient und kostenwirksam wie möglich organisiert wird und dass ein fairer Zugang zum Recht sichergestellt ist.

Artikel 41

Verfahrensordnung

(1) Die Verfahrensordnung regelt die Einzelheiten der Verfahren vor dem Gericht. Sie steht mit diesem Übereinkommen und der Satzung im Einklang.

(2) Die Verfahrensordnung wird nach eingehender Konsultation der Beteiligten vom Verwaltungsausschuss angenommen. Zuvor ist eine Stellungnahme der Europäischen Kommission zur Vereinbarkeit der Verfahrensordnung mit dem Unionsrecht einzuholen.

Die Verfahrensordnung kann auf Vorschlag des Gerichts und nach Konsultation der Europäischen Kommission durch einen Beschluss des Verwaltungsausschusses geändert werden. Diese Änderungen dürfen jedoch weder im Widerspruch zu diesem Übereinkommen oder der Satzung stehen, noch zur Änderung dieses Übereinkommens oder der Satzung führen.

(3) Die Verfahrensordnung gewährleistet, dass die Entscheidungen des Gerichts höchsten Qualitätsansprüchen genügen und dass die Verfahren so effizient und kostenwirksam wie möglich durchgeführt werden. Sie gewährleistet einen fairen Ausgleich zwischen den berechtigten Interessen aller Parteien. Sie verschafft den Richtern den erforderlichen Ermessensspielraum, ohne die Vorhersagbarkeit des Verfahrens für die Parteien zu beeinträchtigen.

Artikel 42

Verhältnismäßigkeit und Fairness

(1) Das Gericht führt die Verfahren auf eine ihrer Bedeutung und Komplexität angemessene Art und Weise durch.

(2) Das Gericht gewährleistet, dass die in diesem Übereinkommen und in der Satzung vorgesehenen Vorschriften, Verfahren und Rechtsbehelfe auf faire und ausgewogene Weise angewandt werden und den Wettbewerb nicht verzerren.

Artikel 43

Fallbearbeitung

Das Gericht leitet die bei ihm anhängigen Verfahren aktiv nach Maßgabe der Verfahrensordnung, ohne das Recht der Parteien zu beeinträchtigen, den Gegenstand und die ihren Vortrag stützenden Beweismittel ihrer Rechtsstreitigkeit zu bestimmen.

Artikel 45

Öffentlichkeit der Verhandlungen

Die Verhandlungen sind öffentlich, es sei denn, das Gericht beschließt, soweit erforderlich, sie im Interesse einer der Parteien oder sonstiger Betroffener oder im allgemeinen Interesse der Justiz oder der öffentlichen Ordnung unter Ausschluss der Öffentlichkeit zu führen.

KAPITEL III

Verfahren vor dem Gericht

Artikel 52

Schriftliches Verfahren, Zwischenverfahren und mündliches Verfahren

(1) Das Verfahren vor dem Gericht umfasst nach Maßgabe der Verfahrensordnung ein schriftliches Verfahren, ein Zwischenverfahren und ein mündliches Verfahren. Alle Verfahren werden auf flexible und ausgewogene Weise durchgeführt.

(2) Im Rahmen des sich an das schriftliche Verfahren anschließenden Zwischenverfahrens obliegt es gegebenenfalls und vorbehaltlich eines Mandats des gesamten Spruchkörpers dem als Berichterstatter tätigen Richter, eine Zwischenanhörung einzuberufen. Dieser Richter prüft zusammen mit den Parteien insbesondere die Möglichkeit eines Vergleichs, auch im Wege der Mediation, und/oder eines Schiedsverfahrens unter Inanspruchnahme der Dienste des in Artikel 35 genannten Zentrums.

(3) Im Rahmen des mündlichen Verfahrens erhalten die Parteien Gelegenheit zur ordnungsgemäßen Darlegung ihrer Argumente. Das Gericht kann mit Zustimmung der Parteien ohne mündliche Anhörung entscheiden.

Artikel 53

Beweismittel

(1) In den Verfahren vor dem Gericht sind insbesondere folgende Beweismittel zulässig:

- a) Anhörung der Parteien;
- b) Einholung von Auskünften;
- c) Vorlage von Urkunden;
- d) Vernehmung von Zeugen;
- e) Gutachten durch Sachverständige;
- f) Einnahme des Augenscheins;
- g) Vergleichstests oder Versuche;
- h) Abgabe einer schriftlichen eidesstattlichen Erklärung (Affidavit).

(2) Die Verfahrensordnung regelt das Verfahren zur Durchführung

der Beweisaufnahme. Die Vernehmung der Zeugen und Sachverständigen erfolgt unter der Aufsicht des Gerichts und beschränkt sich auf das notwendige Maß.

Artikel 54

Beweislast

Die Beweislast für Tatsachen trägt unbeschadet des Artikels 24 Absätze 2 und 3 die Partei, die sich auf diese Tatsachen beruft.

Artikel 55

Umkehr der Beweislast

(1) Ist der Gegenstand eines Patents ein Verfahren zur Herstellung eines neuen Erzeugnisses, so gilt unbeschadet des Artikels 24 Absätze 2 und 3 bis zum Beweis des Gegenteils jedes identische ohne Zustimmung des Patentinhabers hergestellte Erzeugnis als nach dem patentierten Verfahren hergestellt.

(2) Der Grundsatz des Absatzes 1 gilt auch, wenn mit erheblicher Wahrscheinlichkeit das identische Erzeugnis nach dem patentierten Verfahren hergestellt wurde und es dem Patentinhaber trotz angemessener Bemühungen nicht gelungen ist, das tatsächlich für solch ein identisches Erzeugnis angewandte Verfahren festzustellen.

(3) Bei der Führung des Beweises des Gegenteils werden die berechtigten Interessen des Beklagten an der Wahrung seiner Produktions- und Geschäftsgeheimnisse berücksichtigt.

KAPITEL IV

Befugnisse des Gerichts

Artikel 56

Allgemeine Befugnisse des Gerichts

(1) Das Gericht kann die in diesem Übereinkommen festgelegten Maßnahmen, Verfahren und Abhilfemaßnahmen anordnen und seine Anordnungen nach Maßgabe der Verfahrensordnung von Bedingungen abhängig machen.

(2) Das Gericht trägt den Interessen der Parteien gebührend Rechnung und gewährt den Parteien vor Erlass einer Anordnung rechtliches Gehör, es sei denn, dies ist mit der wirksamen Durchsetzung der Anordnung nicht vereinbar.

Artikel 60

Anordnung der Beweissicherung und der Inspektion von Räum-

lichkeiten

(1) Auf Ersuchen des Antragstellers, der alle vernünftigerweise verfügbaren Beweismittel zur Begründung der Behauptung, dass das Patent verletzt worden ist oder verletzt zu werden droht, vorgelegt hat, kann das Gericht selbst vor Einleitung eines Verfahrens in der Sache schnelle und wirksame einstweilige Maßnahmen zur Sicherung der rechtserheblichen Beweismittel hinsichtlich der behaupteten Verletzung anordnen, sofern der Schutz vertraulicher Informationen gewährleistet wird.

(2) Diese Maßnahmen können die ausführliche Beschreibung mit oder ohne Einbehaltung von Mustern oder die dingliche Beschlagnahme der verletzenden Erzeugnisse sowie gegebenenfalls der für die Herstellung und/oder den Vertrieb dieser Erzeugnisse verwendeten Materialien und Geräte und der zugehörigen Unterlagen umfassen.

(3) Das Gericht kann selbst vor Einleitung eines Verfahrens in der Sache auf Ersuchen des Antragstellers, der Beweismittel zur Begründung der Behauptung, dass das Patent verletzt worden ist oder verletzt zu werden droht, vorgelegt hat, die Inspektion von Räumlichkeiten anordnen. Eine Inspektion von Räumlichkeiten wird von einer vom Gericht nach Maßgabe der Verfahrensordnung bestellten Person vorgenommen.

(4) Der Antragsteller ist bei der Inspektion der Räumlichkeiten nicht zugegen; er kann sich jedoch von einem unabhängigen Fachmann vertreten lassen, der in der gerichtlichen Anordnung namentlich zu nennen ist.

(5) Die Maßnahmen werden nötigenfalls ohne Anhörung der anderen Partei angeordnet, insbesondere dann, wenn durch eine Verzögerung dem Inhaber des Patents wahrscheinlich ein nicht wiederzumachender Schaden entstünde, oder wenn nachweislich die Gefahr besteht, dass Beweise vernichtet werden.

(6) Werden Maßnahmen zur Beweissicherung oder Inspektion von Räumlichkeiten ohne Anhörung der anderen Partei angeordnet, so sind die betroffenen Parteien unverzüglich, spätestens jedoch unmittelbar nach Vollziehung der Maßnahmen davon in Kenntnis zu setzen. Auf Antrag der betroffenen Parteien findet eine Prüfung, die das Recht zur Stellungnahme einschließt, mit dem Ziel statt, innerhalb einer angemessenen Frist nach der Mitteilung der Maßnahmen zu entscheiden, ob diese abgeändert, aufgehoben oder bestätigt werden müssen.

(7) Die Maßnahmen zur Beweissicherung können davon abhängig gemacht werden, dass der Antragsteller eine angemessene Kaution stellt oder eine entsprechende Sicherheit leistet, um gemäß Absatz 9 eine Entschädigung des Antragsgegners für den von diesem erlittenen Schaden sicherzustellen.

(8) Das Gericht stellt sicher, dass die Maßnahmen zur Beweissicherung auf Antrag des Antragsgegners unbeschadet etwaiger Schadensersatzforderungen aufgehoben oder auf andere Weise außer Kraft gesetzt werden, wenn der Antragsteller nicht innerhalb einer Frist – die 31 Kalendertage oder 20 Arbeitstage nicht überschreitet, wobei der längere der beiden Zeiträume gilt – bei dem Gericht eine Klage anstrengt, die zu einer Sachentscheidung führt.

(9) Werden Maßnahmen zur Beweissicherung aufgehoben oder werden sie aufgrund einer Handlung oder Unterlassung des Antragstellers hinfällig, oder wird in der Folge festgestellt, dass keine Verletzung oder drohende Verletzung des Patents vorlag, so kann das Gericht auf Antrag des Antragsgegners anordnen, dass der Antragsteller dem Antragsgegner angemessen Ersatz für einen aufgrund dieser Maßnahmen entstandenen Schaden zu leisten hat.

Artikel 69

Kosten des Rechtsstreits

(1) Die Kosten des Rechtsstreits und sonstigen Kosten der obsiegenden Partei werden in der Regel, soweit sie zumutbar und angemessen sind, bis zu einer gemäß der Verfahrensordnung festgelegten Obergrenze von der unterlegenen Partei getragen, sofern Billigkeitsgründe dem nicht entgegenstehen.

(2) Obsiegt eine Partei nur teilweise oder liegen außergewöhnliche Umstände vor, so kann das Gericht anordnen, dass die Kosten nach Billigkeit verteilt werden oder die Parteien ihre Kosten selbst tragen.

(3) Eine Partei, die dem Gericht oder einer anderen Partei unnötige Kosten verursacht hat, soll diese tragen.

(4) Auf Antrag des Beklagten kann das Gericht anordnen, dass der Antragsteller für die Kosten des Rechtsstreits und sonstigen Kosten des Beklagten, die der Antragsteller möglicherweise tragen muss, angemessene Sicherheiten zu leisten hat, insbesondere in den in den Artikeln 59 bis 62 genannten Fällen.

KAPITEL VI

Entscheidungen

Artikel 82

Vollstreckung der Entscheidungen und Anordnungen

(1) Die Entscheidungen und Anordnungen des Gerichts sind in allen Vertragsmitgliedstaaten vollstreckbar. Eine Anordnung zur Vollstreckung einer Entscheidung wird der Entscheidung des Gerichts beigefügt.

(2) Gegebenenfalls kann die Vollstreckung einer Entscheidung davon abhängig gemacht werden, dass eine Sicherheit oder gleichwertige Garantien gestellt werden, die insbesondere im Falle von Verfügungen eine Entschädigung für erlittenen Schaden sicherstellen.

(3) Unbeschadet dieses Übereinkommens und der Satzung unterliegt das Vollstreckungsverfahren dem Recht des Vertragsmitgliedstaates, in dem die Vollstreckung erfolgt. Entscheidungen des Gerichts werden unter den gleichen Bedingungen vollstreckt wie Entscheidungen, die in dem Vertragsmitgliedstaat, in dem die Vollstreckung erfolgt, ergangen sind.

(4) Leistet eine Partei einer Anordnung des Gerichts nicht Folge, so kann sie mit an das Gericht zu zahlenden Zwangsgeldern belegt werden. Das einzelne Zwangsgeld muss im angemessenen Verhältnis zu der Bedeutung der zu vollstreckenden Anordnung stehen und lässt das Recht der Partei, Schadenersatz oder eine Sicherheit zu fordern, unberührt.

Teil IV

Übergangsbestimmungen

Artikel 83

Übergangsregelung

(1) Während einer Übergangszeit von sieben Jahren nach dem Inkrafttreten dieses Übereinkommens können Klagen wegen Verletzung bzw. auf Nichtigkeitklärung eines europäischen Patents oder Klagen wegen Verletzung bzw. auf Nichtigkeitklärung eines ergänzenden Schutzzertifikats, das zu einem durch ein europäisches Patent geschützten Erzeugnis ausgestellt worden ist, weiterhin bei nationalen Gerichten oder anderen zuständigen nationalen Behörden erhoben werden.

(2) Klagen, die am Ende der Übergangszeit vor einem nationalen Gericht anhängig sind, werden durch den Ablauf der Übergangszeit nicht berührt.

(3) Ist noch keine Klage vor dem Gericht erhoben worden, so kann ein Inhaber oder Anmelder eines europäischen Patents, das vor Ablauf der Übergangszeit nach Absatz 1 und gegebenenfalls Absatz 5 erteilt oder beantragt worden ist, sowie ein Inhaber eines ergänzenden Schutzzertifikats, das zu einem durch ein europäisches Patent geschützten Erzeugnis erteilt worden ist, die ausschließliche Zuständigkeit des Gerichts ausschließen. Zu diesem Zweck muss er der Kanzlei spätestens einen Monat vor Ablauf der Übergangszeit eine Mitteilung über die Inanspruchnahme dieser Ausnahmeregelung zukommen lassen. Die Inanspruchnahme der Ausnahmeregelung wird mit der Eintragung der entsprechenden Mitteilung in das Register wirksam.

(4) Sofern noch keine Klage vor einem nationalen Gericht erhoben worden ist, können Inhaber oder Anmelder europäischer Patente oder Inhaber ergänzender Schutzzertifikate, die zu einem durch ein europäisches Patent geschützten Erzeugnis erteilt worden sind, die die Ausnahmeregelung nach Absatz 3 in Anspruch genommen haben, jederzeit von dieser Ausnahmeregelung zurücktreten. In diesem Fall setzen sie die Kanzlei davon in Kenntnis. Der Verzicht auf die Inanspruchnahme der Ausnahmeregelung wird mit der Eintragung der entsprechenden Mitteilung in das Register wirksam.

(5) Fünf Jahre nach dem Inkrafttreten dieses Übereinkommens führt der Verwaltungsausschuss eine eingehende Konsultation der Nutzer des Patentsystems und eine Erhebung durch, um die Zahl der europäischen Patente und der ergänzenden Schutzzertifikate, die zu einem durch ein europäisches Patent geschützten Erzeugnis erteilt worden sind, derentwegen weiterhin nach Absatz 1 Klagen wegen Verletzung oder auf Nichtigerklärung bei den nationalen Gerichten erhoben werden, die Gründe dafür und die damit verbundenen Auswirkungen zu ermitteln. Auf Grundlage dieser Konsultation und einer Stellungnahme des Gerichts kann der Verwaltungsausschuss beschließen, die Übergangszeit um bis zu sieben Jahre zu verlängern.

Teil V

Schlussbestimmungen

Artikel 84

Unterzeichnung, Ratifikation und Beitritt

(1) Dieses Übereinkommen liegt für alle Mitgliedstaaten am 19. Februar 2013 zur Unterzeichnung auf.

(2) Dieses Übereinkommen bedarf der Ratifikation nach Maßgabe der jeweiligen verfassungsrechtlichen Erfordernisse der Mitgliedstaaten. Die Ratifikationsurkunden werden beim Generalsekretariat des Rates der Europäischen Union (im Folgenden „Verwahrer“) hinterlegt.

(3) Jeder Mitgliedstaat, der dieses Übereinkommen unterzeichnet hat, notifiziert der Europäischen Kommission seine Ratifikation des Übereinkommens zum Zeitpunkt der Hinterlegung seiner Ratifikationsurkunde gemäß Artikel 18 Absatz 3 der Verordnung (EU) Nr. 1257/2012.

(4) Dieses Übereinkommen steht allen Mitgliedstaaten zum Beitritt offen. Die Beitrittsurkunden werden beim Verwahrer hinterlegt.

Artikel 85

Aufgaben des Verwahrers

(1) Der Verwahrer erstellt beglaubigte Abschriften dieses Übereinkommens und übermittelt sie den Regierungen aller Mitgliedstaaten, die das Übereinkommen unterzeichnen oder ihm beitreten.

(2) Der Verwahrer notifiziert den Regierungen der Mitgliedstaaten, die das Übereinkommen unterzeichnen oder ihm beitreten,

- a) jede Unterzeichnung;
- b) die Hinterlegung jeder Ratifikations- oder Beitrittsurkunde;
- c) den Zeitpunkt des Inkrafttretens dieses Übereinkommens.

(3) Der Verwahrer lässt dieses Übereinkommen beim Sekretariat der Vereinten Nationen registrieren.

Artikel 86

Geltungsdauer des Übereinkommens

Dieses Übereinkommen wird auf unbegrenzte Zeit geschlossen.

Artikel 87

Revision des Übereinkommens

(1) Entweder sieben Jahre nach Inkrafttreten dieses Übereinkommens oder sobald 2000 Verletzungsverfahren vom Gericht entschieden worden sind – je nachdem, was später eintritt – und sofern erforderlich in der Folge in regelmäßigen Abständen, führt der Verwaltungsausschuss eine eingehende Konsultation der Nutzer des Patentsystems durch, die folgenden Aspekten gewidmet ist: Arbeitsweise, Effizienz und Kostenwirksamkeit des Gerichts sowie Vertrau-

en der Nutzer des Patentsystems in die Qualität der Entscheidungen des Gerichts. Auf Grundlage dieser Konsultation und einer Stellungnahme des Gerichts kann der Verwaltungsausschuss beschließen, dieses Übereinkommen zu überarbeiten, um die Arbeitsweise des Gerichts zu verbessern.

(2) Der Verwaltungsausschuss kann dieses Übereinkommen ändern, um es mit einem internationalen Vertrag auf dem Gebiet des Patentwesens oder mit dem Unionsrecht in Einklang zu bringen.

(3) Ein aufgrund der Absätze 1 und 2 gefasster Beschluss des Verwaltungsausschusses wird nicht wirksam, wenn ein Vertragsmitgliedstaat binnen zwölf Monaten ab dem Zeitpunkt des Beschlusses auf Grundlage seiner einschlägigen nationalen Entscheidungsverfahren erklärt, dass er nicht durch den Beschluss gebunden sein will. In diesem Fall wird eine Überprüfungskonferenz der Vertragsmitgliedstaaten einberufen.

Artikel 88

Sprachen des Übereinkommens

(1) Dieses Übereinkommen ist in einer Urschrift in deutscher, englischer und französischer Sprache abgefasst, wobei jeder Wortlaut gleichermaßen verbindlich ist.

(2) Die in anderen als den in Absatz 1 genannten Amtssprachen von Vertragsmitgliedstaaten erstellten Wortlaute dieses Übereinkommens werden als amtliche Fassungen betrachtet, wenn sie vom Verwaltungsausschuss genehmigt wurden. Bei Abweichungen zwischen den verschiedenen Wortlauten sind die in Absatz 1 genannten Wortlaute maßgebend.

Artikel 89

Inkrafttreten

(1) Dieses Übereinkommen tritt am 1. Januar 2014 in Kraft oder am ersten Tag des vierten Monats nach Hinterlegung der dreizehnten Ratifikations- oder Beitrittsurkunde gemäß Artikel 84, einschließlich der Hinterlegung durch die drei Mitgliedstaaten, in denen es im Jahr vor dem Jahr der Unterzeichnung des Übereinkommens die meisten geltenden europäischen Patente gab, oder am ersten Tag des vierten Monats nach dem Inkrafttreten der Änderungen der Verordnung (EU) Nr. 1215/2012, die das Verhältnis zwischen jener Verordnung und diesem Übereinkommen betreffen, je nachdem, welcher Zeitpunkt der späteste ist.

(2) Jede Ratifikation bzw. jeder Beitritt nach Inkrafttreten dieses

Übereinkommens wird am ersten Tag des vierten Monats nach Hinterlegung der Ratifikations- oder Beitrittsurkunde wirksam.

b) Die Satzung des Einheitlichen Patentgerichts ist gemäß Art. 2 Buchstabe i EPGÜ Bestandteil des Übereinkommens und diesem gemäß Art. 40 Abs. 2 Satz 1 EPGÜ als Anhang beigefügt. Sie enthält insbesondere Regelungen über die Ernennung und Rechtsstellung der Richter sowie über das Präsidium. 24

5. a) Am 20. Juni 2016 leitete die Bundesregierung das Ratifikationsverfahren zum EPGÜ ein und übermittelte dem Bundestag den „Entwurf eines Gesetzes zu dem Übereinkommen vom 19. Februar 2013 über ein Einheitliches Patentgericht“ (vgl. BT-Drucks 18/8826) sowie den „Entwurf eines Gesetzes zur Anpassung patentrechtlicher Vorschriften auf Grund der europäischen Patentreform“ (vgl. BTDrucks 18/8827). Beide Gesetzentwürfe waren zuvor dem Bundesrat als besonders eilbedürftig nach Art. 76 Abs. 2 Satz 4 GG zugeleitet worden (vgl. BRDrucks 280/16 und 282/16). 25

b) Der Gesetzentwurf zu dem angegriffenen Vertragsgesetz wurde am 9. Dezember 2016 – wie der Beschwerdeführer vorträgt, als Reaktion auf seinen Hinweis, dass aufgrund der Übertragung von Hoheitsrechten die Behandlung der Vorlage als besonders eilbedürftig gemäß Art. 76 Abs. 2 Satz 5 GG nicht zulässig sei – erneut dem Bundesrat zugeleitet (vgl. BRDrucks 751/16). Das Begleitschreiben der Bundeskanzlerin zu dem neu eingebrachten Entwurf enthielt nunmehr den Hinweis „Hier werden nach Artikel 23 Absatz 1 Satz 2 des Grundgesetzes Hoheitsrechte übertragen“. 26

Der Bundestag nahm den Entwurf des Zustimmungsgesetzes (BTDrucks 18/11137) am 10. März 2017 in dritter Lesung einstimmig an (vgl. PlenProt der 221. Sitzung der 18. Wahlperiode vom 9. März 2017, S. 22262). Anwesend waren, wie der Beschwerdeführer unter Hinweis auf eine Videoaufzeichnung unwidersprochen vorträgt, etwa 35 Abgeordnete. Nach der entsprechenden Videodatei lassen sich einschließlich der amtierenden Präsidentin und der Schriftführer bis zu 38 Abgeordnete identifizieren (vgl. die aus der Mediathek des Bundestages abrufbare Videodatei unter <http://www.bundestag.de/mediathekoverlay?videoid=7083109&mod=mod442356> <zuletzt abgerufen am 29. Januar 2020>). Eine Feststellung der Beschlussfähigkeit im Sinne von § 45 Abs. 2 GO-BT erfolgte ebenso wenig wie die Feststellung des Bundestagspräsidenten, dass das Zustimmungsgesetz mit qualifizierter Mehrheit beschlossen worden sei (§ 48 Abs. 3 GO-BT). 27

Der Bundesrat stimmte dem Gesetz in seiner Sitzung am 31. März 2017 einstimmig zu (vgl. BRDrucks 202/17; Protokoll der 956. Sitzung des Bundesrates vom 31. März 2017, S. 174). 28

c) Der „Entwurf eines Gesetzes zu dem Übereinkommen vom 19. Februar 2013 über ein Einheitliches Patentgericht“ (vgl. BTDrucks 18/11137, S. 7) enthält folgende Regelungen: 29

Artikel 1

(1) Dem in Brüssel am 19. Februar 2013 von der Bundesrepublik Deutschland unterzeichneten Übereinkommen über ein Einheitliches Patentgericht sowie dem in Luxemburg am 1. Oktober 2015 unterzeichneten Protokoll zum Übereinkommen über ein Einheitliches Patentgericht betreffend die vorläufige Anwendung wird zugestimmt. Das Übereinkommen und das Protokoll werden nachstehend veröffentlicht.

(2) Die Bundesregierung ist verpflichtet, einer Änderung des Übereinkommens durch Beschluss des Verwaltungsausschusses nach Artikel 87 Absatz 1 des Übereinkommens nach Artikel 87 Absatz 3 des Übereinkommens zu widersprechen, sofern sie nicht hinsichtlich der Änderung zuvor durch Gesetz zur Zustimmung ermächtigt wurde.

Artikel 2

Die Änderungen des Übereinkommens durch Beschluss des Verwaltungsausschusses nach Artikel 87 Absatz 2 des Übereinkommens sind vom Bundesministerium der Justiz und für Verbraucherschutz im Bundesgesetzblatt bekannt zu machen.

Artikel 3

(1) Dieses Gesetz tritt am Tag nach der Verkündung in Kraft.

(2) Der Tag, an dem das Übereinkommen nach seinem Artikel 89 Absatz 1 sowie das Protokoll nach seinem Artikel 3 für die Bundesrepublik Deutschland in Kraft treten, ist im Bundesgesetzblatt bekannt zu geben.

Der Text des Übereinkommens sowie seine Anhänge, eine Erklärung der „vertragsschließenden Mitgliedstaaten zu den Vorbereitungen für die Aufnahme der Tätigkeit des Einheitlichen Patentgerichts“ und ein Protokoll betreffend die vorläufige Anwendung sind dem Gesetz als Anlagen beigefügt. Das in Art. 1 Abs. 1 EPGÜ-ZustG in Bezug genommene Protokoll sieht die vorläufige Anwendung vorwiegend institutioneller und organisatorischer Vorschriften des EPGÜ und der Satzung (im Folgenden: EPG-Satzung) vor, wodurch der Aufbau des Einheitlichen Patentgerichts schon vor dem Inkrafttreten des Übereinkommens ermöglicht und seine Arbeitsfähigkeit ab dem Tag des Inkrafttretens gesichert werden soll (vgl. BTDrucks 18/11137, S. 1, 83 f.).

30

6. Die Vertragsmitgliedstaaten richteten im März 2013 zur Vorbereitung für die Aufnahme der Tätigkeit des Einheitlichen Patentgerichts (BTDrucks 18/11137, S. 70 f.) einen „Vorbereitenden Ausschuss“ ein, der im Rahmen der vorläufigen Anwendung des EPGÜ die für die Errichtung des Einheitlichen Patentgerichts notwendigen Arbeiten und Entscheidungen vorbereiten sollte (vgl. Tochtermann, in: Benkard, Patentge-

31

setz, 11. Aufl. 2015, Internationaler Teil, Rn. 187). Dazu gehörten unter anderem die Erarbeitung der Verfahrens-, Kanzlei-, Schieds- und Mediationsordnungen, die Geschäftsordnungen der Ausschüsse, Vertretungsregelungen für Patentanwälte, ein Personalstatut sowie die Ausschreibungen für die Besetzung der Richterstellen und die Koordination des Aufbaus der Kammern in den Vertragsmitgliedstaaten. Diese Arbeiten sind abgeschlossen.

Der „Vorbereitende Ausschuss“ erarbeitete einen Entwurf für die künftige Verfahrensordnung, der seit dem 15. Juli 2015 in einer „endgültigen“ (18.) Fassung vorliegt, die indes noch mehrfach, zuletzt am 15. März 2017, geändert worden ist (vgl. Entwurf der Verfahrensordnung vom 15. März 2017, <https://www.unified-patent-court.org/documents> <zuletzt abgerufen am 29. Januar 2020>). Sie soll schon während der vorläufigen Anwendung des EPGÜ durch den Verwaltungsausschuss beschlossen werden, ebenso sollten die für die Richterauswahl zuständigen Gremien besetzt werden, damit das Einheitliche Patentgericht mit dem Tag des Inkrafttretens des Übereinkommens arbeitsfähig sein wird (vgl. BTDrucks 18/11137, S. 94 ff.). Der Vorbereitende Ausschuss hat zudem Entwürfe für Beschlüsse des Verwaltungsausschusses in Bezug auf die Gerichtsgebühren und erstattungsfähige Kosten (vgl. Entwurf vom 25. Februar 2016, https://www.unified-patent-court.org/sites/default/files/agreed_and_final_r370_subject_to_legal_scrubbing_to_secretariat.pdf <zuletzt abgerufen am 29. Januar 2020>) sowie hinsichtlich der Höchstbeträge der Kostenerstattung (vgl. Entwurf vom 16. Juni 2016, https://www.unified-patent-court.org/sites/default/files/recoverable_costs_2016.06.pdf <zuletzt abgerufen am 29. Januar 2020>) erstellt.

7. Am 29. Juni 2016 wurde von den Vertragsmitgliedstaaten ergänzend ein „Protokoll über die Vorrechte und Immunitäten des Einheitlichen Patentgerichts“ unterzeichnet (vgl. die Mitteilung unter <https://www.unified-patent-court.org/news/protocol-privileges-and-immunities>), das die derzeit in Art. 8 EPG-Satzung enthaltene Regelung konkretisieren soll (vgl. BTDrucks 18/11238, S. 58, 82 f.).

Der Bundestag beschloss das Zustimmungsgesetz zu diesem Protokoll am 27. April 2017 (vgl. PlenProt der 231. Sitzung der 18. Wahlperiode vom 27. April 2017, S. 23229 f.).

II.

Mit seiner Verfassungsbeschwerde vom 31. März 2017 rügt der Beschwerdeführer die Verletzung seines grundrechtsgleichen Rechts aus Art. 38 Abs. 1 Satz 1 in Verbindung mit Art. 20 Abs. 1 und Abs. 2 in Verbindung mit Art. 79 Abs. 3 GG durch das Zustimmungsgesetz zum EPGÜ. Zudem hält er das EPGÜ für unionsrechtswidrig und regt die Einholung einer Vorabentscheidung des Gerichtshofs nach Art. 267 AEUV an.

1. Die Verfassungsbeschwerde sei zulässig.

a) Die Verfassungsbeschwerde richte sich gegen das Gesetz zu dem Übereinkommen vom 19. Februar 2013 über ein Einheitliches Patentgericht und sei zulässig; das Gesetzgebungsverfahren für das Zustimmungsgesetz sei bis auf Ausfertigung und Verkündung durch den Bundespräsidenten abgeschlossen. 37

b) Er sei auch beschwerdebefugt. Art. 38 Abs. 1 Satz 1, Art. 20 Abs. 1 und Abs. 2 in Verbindung mit Art. 79 Abs. 3 GG begründeten für den Bürger einen Anspruch auf demokratische Selbstbestimmung, der es ihm erlaube, sich gegen eine substantielle Minderung der Gestaltungsmacht des Bundestages ebenso zur Wehr zu setzen wie gegen hinreichend relevante Kompetenzüberschreitungen durch Organe der Europäischen Union. Internationale Übereinkommen, die eine Übertragung hoheitlicher Befugnisse vorsehen würden, habe das Bundesverfassungsgericht einer materiellrechtlichen Kontrolle unterworfen, wobei die Grenzen für die Übertragung von Hoheitsrechten durch die Verfassungsidentität des Grundgesetzes (Art. 23 Abs. 1 Satz 3 i.V.m. Art. 79 Abs. 3 GG) und durch das im Zustimmungsgesetz niedergelegte Integrationsprogramm markiert würden (Art. 23 Abs. 1 Satz 2 GG). Das Zustimmungsgesetz könne einen Rechtsanwendungsbefehl für das supranationale Recht daher nur in Übereinstimmung mit der Verfassung erteilen. Dies betreffe die Wahrung des Menschenwürdekerns der Grundrechte ebenso wie die in Art. 20 GG niedergelegten Grundsätze. Das Rechtsstaatsprinzip mit seinen Kernelementen wie beispielsweise der Gewährleistung effektiven Rechtsschutzes durch unabhängige Gerichte, der Gewährung rechtlichen Gehörs oder der Gesetzesbindung von Verwaltung und Rechtsprechung gehöre zu dieser Verfassungsidentität. Der Bürger habe insbesondere einen Anspruch darauf, dass die Übertragung von Hoheitsrechten nur in den vom Grundgesetz vorgesehenen Formen erfolge. 38

Mit den verfassungsrechtlichen Anforderungen an die Übertragung von Hoheitsrechten korrespondiere ein Anspruch des Bürgers gegenüber den Staatsorganen, die Integrität der Staatsgewalt zu wahren und zu schützen und der Beeinträchtigung der Verfassungsidentität beziehungsweise des änderungsfesten Kerns der Verfassung durch eine Übertragung von Hoheitsrechten vorzubeugen. Insoweit werde durch die Übertragung von Hoheitsrechten auf die Europäische Union oder andere supranationale Einrichtungen das Recht aus Art. 38 Abs. 1 Satz 1, Art. 20 Abs. 1 und Abs. 2 in Verbindung mit Art. 79 Abs. 3 GG berührt. 39

Die Verfassungsorgane seien infolge ihrer Integrationsverantwortung verpflichtet, bei der Übertragung von Hoheitsrechten für die Einhaltung der Vorgaben des Art. 23 GG Sorge zu tragen. 40

c) Diese Rechtsprechung müsse ebenfalls auf das EPGÜ Anwendung finden, da dieses auch nach Ansicht der Bundesregierung zu den Angelegenheiten der Europäischen Union gehöre. Zwar sei das EPGÜ kein Vertrag im Sinne des Art. 48 EUV und das Einheitliche Patentgericht formal keine Einrichtung der Europäischen Union, sondern eine supranationale Einrichtung mit eigener Rechtspersönlichkeit (vgl. Art. 4 Abs. 1 EPGÜ). Es sei jedoch eng mit der Europäischen Union verzahnt. Insoweit ha- 41

be das Bundesverfassungsgericht im Kontext der Informationspflichten nach Art. 23 Abs. 2 Satz 1 GG bereits entschieden, dass zu den Angelegenheiten der Europäischen Union auch völkerrechtliche Verträge gehörten, die in einem Ergänzungs- oder besonderen Näheverhältnis zum Unionsrecht stünden. Ein solches Näheverhältnis liege auch hier vor: Das Abkommen sei bewusst im Rahmen der Europäischen Union und als Bestandteil des „Gesetzespakets“ zur Europäischen Patentreform verhandelt worden, der Kreis der teilnahmeberechtigten Staaten sei auf Mitgliedstaaten der Europäischen Union beschränkt und das Einheitliche Patentgericht unterliege dem Unionsrecht.

2. Die Verfassungsbeschwerde sei auch begründet. Das EPGÜ verletze die Verfassungsidentität des Grundgesetzes, da bei seiner Ratifizierung das Erfordernis einer qualifizierten Mehrheit gemäß Art. 23 Abs. 1 Satz 3 in Verbindung mit Art. 79 Abs. 2 GG nicht eingehalten worden sei. Art. 23 Abs. 1 Satz 3 GG gebiete bei einer Übertragung von Hoheitsrechten im Kontext der Europäischen Union die Beachtung des dort niedergelegten prozeduralen Erfordernisses einer Zwei-Drittel-Mehrheit, während Art. 38 Abs. 1 Satz 1 GG dem einzelnen Bürger zur Sicherung demokratischer Einflussmöglichkeiten auch einen Anspruch auf Einhaltung dieser Verfahrensvorschriften vermittele. Diese Anforderungen zu achten, sei Gegenstand der Integrationsverantwortung.

42

a) Mit der Übertragung von Rechtsprechungszuständigkeiten liege eine Übertragung von Hoheitsrechten vor. Diese sei verfassungsrelevant, da eine vertragliche Grundlage für die Übertragung der Rechtsprechungshoheit insoweit nicht ersichtlich sei; materiell gehe es daher um eine Verfassungsänderung, die vom Bundestag ausweislich der Sitzungsaufzeichnung nicht mit der erforderlichen Mehrheit beschlossen worden sei.

43

b) Die Verfassungsidentität des Grundgesetzes werde ferner aufgrund der unzureichenden Rechtsstellung der Richter verletzt. Für deren Auswahl und Ernennung fehle es ebenso an einer Rechtsgrundlage wie für die Ermächtigung zur Vornahme von Grundrechtseingriffen durch die richterliche Tätigkeit. Das Auswahl- und Ernennungsverfahren sei unzureichend, da sich ein Näheverhältnis zu den im Beratenden Ausschuss vertretenen Patentpraktikern ergeben könne. Der Beratende Ausschuss stelle die Kandidatenliste auf, wobei nicht ausgeschlossen sei, dass Mitglieder des Ausschusses beziehungsweise deren Kanzleien als Rechts- und Patentanwälte vor den von ihnen ausgewählten Richtern aufträten. Die Unabhängigkeit der Richter werde zudem durch die Kürze der Amtszeit von nur sechs Jahren und die Möglichkeit der Wiederernennung sowie das Fehlen von Rechtsschutz gegen Eingriffe in ihre Stellung gefährdet. Der Beschwerdeführer sieht seine Ausführungen durch die Entscheidung des Zweiten Senats vom 22. März 2018 zum Richter auf Zeit (vgl. BVerfGE 148, 69 ff.) bestätigt.

44

c) Art. 38 Abs. 1 Satz 1 in Verbindung mit Art. 20 Abs. 1 und Abs. 2 in Verbindung mit Art. 79 Abs. 3 GG würden auch dadurch verletzt, dass das Übereinkommen

45

Grundrechtseingriffe ohne hinreichend bestimmte Ermächtigungsgrundlage ermöglichen. So werde die Verfahrensordnung durch den Verwaltungsausschuss erlassen, wobei Art. 41 EPGÜ als insoweit einschlägige Rechtsgrundlage keine parlamentarische Beteiligung vorsehe und keine ausdrückliche Ermächtigung zur Vornahme von Grundrechtseingriffen durch die Richter des Einheitlichen Patentgerichts enthalte. Art. 41 Abs. 2 EPGÜ sei jedenfalls zu unbestimmt. Es handele sich insoweit um eine nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts unzulässige Blankettermächtigung. Da es der Regelung auch an der erforderlichen Transformation in innerstaatliches Recht fehle, sei zudem der Grundsatz vom Vorbehalt des Gesetzes (Art. 20 Abs. 3 GG) berührt. Vergleichbares gelte für die unzureichende Regelung der maximalen Erstattungsbeträge für Vertretungskosten (Art. 69 Abs. 1 EPGÜ). Die Regelung sei willkürlich, nicht begründet und ihr Ausmaß für die Beteiligten nicht erkennbar.

Der Beschwerdeführer sei durch das Vertragsgesetz auch gegenwärtig, unmittelbar und selbst betroffen. Die Selbstbetroffenheit ergebe sich aus seiner Eigenschaft als Inhaber des grundrechtsgleichen Rechts aus Art. 38 Abs. 1 Satz 1, Art. 20 Abs. 1 und Abs. 2 in Verbindung mit Art. 79 Abs. 3 GG. Dass die vorstehend beschriebene Rechtsbetroffenheit mit Abschluss des Ratifikationsverfahrens eintreten werde, sei bereits ohne Weiteres abzusehen. Eines weiteren Umsetzungs- oder Vollzugsaktes bedürfe es dafür nicht. 46

3. Mit weiterem Schriftsatz vom 31. März 2017 hat der Beschwerdeführer einen Antrag auf Erlass einer einstweiligen Anordnung nach § 32 BVerfGG gestellt, mit der dem Bundespräsidenten aufgegeben werden sollte, das EPGÜ-ZustG bis zur Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts in der Hauptsache nicht auszufertigen und zu verkünden und das EPGÜ nicht zu ratifizieren. 47

4. Im Hinblick auf die Frage der Unionsrechtskonformität des EPGÜ regt der Beschwerdeführer zudem ein Vorabentscheidungsersuchen beim Gerichtshof an. Das EPGÜ verstoße gegen Unionsrecht und verletze damit zugleich die Verfassungsidentität des Grundgesetzes. Da der Grundsatz der loyalen Zusammenarbeit den Mitgliedstaaten die Ratifikation unionsrechtswidriger Abkommen verbiete, seien auch Hoheitsrechtsübertragungen nur im Rahmen von unionsrechtskonformen Übereinkommen zulässig. Dass sich nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts aus dem Unionsrecht keine verfassungsrechtlichen Anforderungen an nationale Gesetze ergäben, stehe dem nicht entgegen, weil es in den entschiedenen Fällen um die Frage des Anwendungs- oder Geltungsvorrangs des Unionsrechts gegangen sei, hier jedoch die Frage beantwortet werden müsse, ob die Übertragung von Hoheitsrechten durch unionsrechtswidrige Übereinkommen zugelassen werden dürfe. Dem stünden die Rechtsprechung des Gerichtshofs und der Grundsatz der Europarechtsfreundlichkeit des Grundgesetzes entgegen. 48

Nach der Rechtsprechung des Gerichtshofs setze die Übertragung von Rechtsprechungsgewalt auf ein internationales Gericht voraus, dass dieses auf die Anwendung 49

des Übereinkommens beschränkt sei, die nationalen Gerichte nicht ersetze und mit dem Gerichtshof interagiere. Das Einheitliche Patentgericht erfülle diese Voraussetzungen nicht, so dass das EPGÜ die Autonomie des Unionsrechts und das System der Rechtsbehelfe beeinträchtige.

Das EPGÜ verstoße darüber hinaus gegen Art. 3 Abs. 2 AEUV, das Rechtsstaatsprinzip (Art. 2 Satz 1 EUV) sowie das Recht auf effektive Verteidigung (Art. 47 Abs. 2, Art. 48 Abs. 2 GRCh). 50

III.

Die Verfassungsbeschwerde und der Antrag auf Erlass einer einstweiligen Anordnung sind der Bundesregierung, dem Deutschen Bundestag, dem Bundesrat und allen Landesregierungen unter Einräumung einer Gelegenheit zur Stellungnahme zugestellt worden. Zudem ist der Bundesrechtsanwaltskammer, dem Deutschen Anwaltverein, dem Präsidenten des Europäischen Patentamts, der Deutschen Vereinigung für gewerblichen Rechtsschutz und Urheberrecht (GRUR e.V.), der European Patent Lawyers Association, der European Patent Litigators Association und dem Bundesverband der Deutschen Industrie nach § 27a BVerfGG Gelegenheit zur Stellungnahme gegeben worden. Der Bundesrat, die Landesregierungen und der Bundesverband der Deutschen Industrie haben von der Gelegenheit zur Stellungnahme keinen Gebrauch gemacht. 51

1. Die Bundesregierung hat mit Schriftsatz vom 15. Dezember 2017 Stellung genommen. Sie hält die Verfassungsbeschwerde für unzulässig (a), jedenfalls aber für unbegründet (b). 52

a) Der Beschwerdeführer habe nicht hinreichend substantiiert dargelegt, dass eine Grundrechtsverletzung möglich erscheine. Die Gewährleistungsinhalte von Art. 38 GG könnten durch das Übereinkommen nicht verletzt werden. Diese umfassten den Schutz vor einer zu weitgehenden Hoheitsrechtsübertragung im Hinblick auf die demokratische Legitimation, die Sicherung von Verfassungsgehalten des Grundgesetzes unter dem Aspekt der Identitätskontrolle, die demokratiebedrohende Übernahme haushaltswirksamer Verpflichtungen sowie den Schutz vor einer kompetenzüberschreitenden Handhabung bereits übertragener Hoheitsrechte („ultra vires“). Insoweit sei zwischen den vor und nach einer Hoheitsrechtsübertragung anzuwendenden Maßstäben zu unterscheiden. Vor der Übertragung könne sich eine Kontrolle nur darauf beziehen, ob dem Bundestag Aufgaben von hinreichendem Gewicht verblieben oder änderungsfeste Verfassungsgehalte von der Hoheitsrechtsübertragung beeinträchtigt würden; letzteres sei mit Blick auf Art. 38 GG nur relevant, wenn die Übertragung der Hoheitsrechte einen Demokratiebezug aufweise. 53

Eine Beeinträchtigung der genannten Gewährleistungsgehalte komme unter keinem denkbaren Gesichtspunkt in Betracht. Eine Entleerung der demokratischen Substanz des Bundestages drohe nicht, da die im Lissabon-Urteil genannten Bereiche nicht berührt würden; eine Verselbständigung der durch das Übereinkommen zu er- 54

richtenden Einrichtungen sei nicht zu besorgen, da sichergestellt sei, dass Änderungen des Abkommens durch den Verwaltungsausschuss nicht ohne Zustimmung des Bundestages erfolgten und die Normsetzungsbefugnisse des Verwaltungsausschusses in Bezug auf Satzung und Verfahrensordnung thematisch definiert und begrenzt seien.

Die Verfassungsidentität werde ferner nicht durch die von dem Beschwerdeführer behauptete Unionsrechtswidrigkeit des Abkommens, durch Verfahrensfehler im Gesetzgebungsverfahren oder durch eine unzureichende Gewähr für die richterliche Unvoreingenommenheit und Unabhängigkeit im Anwendungsbereich des EPGÜ verletzt. Unabhängig davon, dass der Vorwurf der Unionsrechtswidrigkeit gegen das Einheitliche Patentgericht nicht zutreffe, verkenne die Behauptung, hierdurch werde gegen die Verfassungsidentität des Grundgesetzes verstoßen, dass die Wahrung des Unionsrechts selbst nicht Teil der Verfassungsidentität sei und Verstöße gegen das Unionsrecht mit der Verfassungsbeschwerde nicht unmittelbar gerügt werden könnten.

55

Auch in der Nichteinhaltung des qualifizierten Mehrheitserfordernisses liege kein Verstoß gegen die Verfassungsidentität des Grundgesetzes, da diese auf die Identifikation des Unübertragbaren gerichtet sei. Eine im Grundsatz zulässige Hoheitsrechtsübertragung könne die Verfassungsidentität des Grundgesetzes nicht verletzen. Anderes sei auch der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts nicht zu entnehmen. Art. 79 Abs. 2 GG vermittele als Regel objektiven Verfassungsrechts keine subjektiven Rechte, da die Substanz des Wahlrechts nicht von den Mehrheiten einer Beschlussfassung im Bundestag berührt werde. Soweit eine Verletzung des zur Verfassungsidentität gehörenden Grundsatzes der Volkssouveränität geltend gemacht werde, sei zu berücksichtigen, dass der Anspruch des Einzelnen auf demokratische Selbstbestimmung strikt auf den Menschenwürdekern des Demokratieprinzips beschränkt sei, ein genereller Anspruch auf eine allgemeine Verfassungsmäßigkeitskontrolle gesetzgeberischer Entscheidungen ausscheide und lediglich strukturelle Veränderungen im staatsorganisationsrechtlichen Gefüge überprüft werden könnten.

56

Soweit die Verfassungsbeschwerde schließlich als Teil des Rechtsstaatsprinzips die richterliche Unvoreingenommenheit und Unabhängigkeit sowie Kosten- und Verfahrensregelungen des Einheitlichen Patentgerichts zur Verfassungsidentität rechne, sei ihr ebenfalls nicht zu folgen. Auch hier lege sie den erforderlichen spezifischen Demokratiebezug nicht dar. Ließe man die von der Verfassungsbeschwerde über den Art. 38 GG hinaus mit Hilfe des Rechtsstaatsprinzips geschlagene Brücke zu anderen verfassungsrechtlichen Gehalten für die Beschwerdebefugnis ausreichen, könnten völkerrechtliche Vereinbarungen von Jedermann ohne eigene grundrechtliche Betroffenheit zur Überprüfung gestellt werden. Der Sache nach handele es sich dann um eine Normenkontrolle.

57

b) Die verfassungsrechtlichen Einwände des Beschwerdeführers erwiesen sich

58

auch als unbegründet. Das EPGÜ-ZustG sei kein Anwendungsfall des Art. 23 Abs. 1 Satz 3 GG. Zwar würden mit ihm Hoheitsrechte übertragen; aufgrund des unübersehbaren Näheverhältnisses zum Unionsrecht sei auch Art. 23 GG vorrangig anzuwenden. Art. 23 Abs. 1 Satz 3 GG erfordere jedoch eine qualifizierte Hoheitsrechtsübertragung mit struktureller Verfassungsrelevanz. Ausweislich der Begründung zu Art. 23 GG sei ein maßgeblicher Gesichtspunkt insbesondere, ob es um einen Vorgang gehe, der vom Gewicht her der Gründung der Europäischen Union vergleichbar sei und insoweit die Geschäftsgrundlage des Primärrechts betreffe. Der Vorgang müsse sich als materielle Verfassungsänderung darstellen, die an keinen weiteren Zustimmungsakt gebunden sei. Das sei beim EPGÜ-ZustG nicht der Fall. Dieses habe keine verfassungsändernde Qualität, da zwar Rechtsprechungs- wie auch Rechtsetzungsbefugnisse übertragen würden, es sich bei der Gerichtsbarkeit jedoch um eine punktuelle, thematisch eng abgegrenzte Übertragung von Hoheitsrechten handle, die Normsetzungsbefugnisse des Verwaltungsausschusses eng gefasst seien und daher weder in der Breite noch in der Qualität der übertragenen Befugnisse eine Bedeutung erreichten, die einer Änderung des Primärrechts vergleichbar sei. Etwas anderes folge auch nicht aus der Zuweisung der rechtsprechenden Gewalt an die Richter in Art. 92 GG. Diese regle nur die innerstaatliche Rechtsprechungsfunktion, nicht jedoch die Errichtung von Gerichten im internationalen Kontext. Das ergebe sich aus der Offenheit des Grundgesetzes für die internationale Zusammenarbeit und insbesondere aus Art. 24 Abs. 3 GG, der einen Beitritt Deutschlands zu einer allgemeinen internationalen Schiedsgerichtsbarkeit sogar ausdrücklich vorsehe. Bei keiner Beteiligung Deutschlands an bestehenden völkerrechtlichen Gerichten sei bislang der Gedanke einer Verfassungsdurchbrechung aufgekommen.

Die Regelungen über die Auswahl und Rechtsstellung der Richter begründeten im Übrigen auch keinen Verstoß gegen das Rechtsstaatsprinzip. Sie folgten etablierten und erprobten Verfahrensweisen, wie sie bei anderen europäischen Gerichten seit langem bestünden. Eine Gefährdung der Unabhängigkeit der Richterinnen und Richter durch die Beteiligung einzelner Juristen (wohl gemeint: Angehöriger der rechtsberatenden Berufe) im Beratenden Ausschuss erscheine in Anbetracht der Ausgestaltung des Verfahrens nicht nachvollziehbar. Die Prüfung der fachlichen Eignung folge dem beim Gericht für den Öffentlichen Dienst der Europäischen Union erprobten Ansatz. Die konkrete Auswahl der Kandidaten bleibe dem Verwaltungsausschuss vorbehalten. Die richterliche Unabhängigkeit sei gewährleistet, eine Lebenszeiternennung hierfür nicht erforderlich.

59

Die Voraussetzungen für eine Vorlage nach Art. 267 AEUV lägen nicht vor. Da die vom Beschwerdeführer gerügten Verstöße gegen das Unionsrecht verfassungsrechtlich unerheblich seien, seien die Auslegungsfragen nicht entscheidungserheblich und eine Vorlage daher unzulässig. Zudem seien die Fragen hinreichend geklärt und eine Verletzung des Unionsrechts nicht ersichtlich.

60

2. Der Deutsche Bundestag hat mit Schriftsatz vom 22. Januar 2018 zum Verfahren Stellung genommen. Er hält die Verfassungsbeschwerde mangels Beschwerdebe-

61

fugnis und hinreichend substantiierter Begründung ebenfalls für unzulässig (a), jedenfalls für unbegründet (b).

a) Es fehle schon an einer substantiierten Darlegung der Beschwerdebefugnis. Der Abschluss eines – unterstellt – unionsrechtswidrigen völkerrechtlichen Vertrags könne keine Verletzung von Art. 38 Abs. 1 Satz 1 GG darstellen, da Unionsrecht und innerstaatliches Verfassungsrecht unterschiedliche Maßstäbe darstellten; etwas anderes ergebe sich auch nicht aus dem Grundsatz der Unionsrechtsfreundlichkeit. Selbst wenn man dies anders sähe, sei damit kein Verstoß gegen die Verfassungsidentität des Grundgesetzes verbunden. Der Geltungs- und Vorranganspruch des Unionsrechts könne nicht einerseits Teil der Verfassungsidentität sein und andererseits zugleich die äußersten Grenzen des Unionsrechts im deutschen Verfassungsraum markieren. Dadurch entstünde eine identitätsinterne Kollisionslage, durch die Art. 79 Abs. 3 GG seine Absolutheit und die auf seine Verletzung gestützten Rügen ihre tatbestandliche Begrenzung verlören. Jedenfalls hätte eine solche Rüge mit dem Recht auf Demokratie aus Art. 38 Abs. 1 Satz 1 GG nichts mehr zu tun. Ein entsprechender Zusammenhang werde nicht plausibel behauptet, da jede Begründung für einen Bezug zur Durchbrechung des Legitimationszusammenhangs fehle. Die in der Rechtsprechung entwickelten Fallgruppen des „Rechts auf Demokratie“ seien nicht einschlägig; eine Fortentwicklung in Richtung eines Rechts auf allgemeine Rechtmäßigkeitskontrolle würde die Grenzen zwischen demokratischer Legitimation und Legalität auflösen und jeden beliebigen Rechtsverstoß über Art. 38 Abs. 1 GG rügefähig machen. Der Senat habe jedoch stets betont, dass es bei dem „Grundrecht auf Demokratie“ gerade nicht um eine allgemeine Rechtmäßigkeitskontrolle politischer Prozesse gehe. Insoweit bestehe keine vollständige Übereinstimmung zwischen den Integrationsgrenzen aus Art. 79 Abs. 3 GG und dem unter Berufung auf Art. 38 Abs. 1 Satz 1 GG rügefähigen Bereich. Ein Ausbau des Rechts auf Demokratie zu einem „Grundrecht auf Identitätsbewahrung“ sei fernliegend, da dann kein Zusammenhang zum Demokratieprinzip mehr hergestellt werden könne. Dieser Zusammenhang ergebe sich auch nicht aus der Rechtsprechung des Senats; eine entsprechende Rechtsfortbildung würde zudem die Gewaltenbalance zwischen dem Bundesverfassungsgericht und den anderen Verfassungsorganen verschieben. Im Übrigen bestehe für eine derartige Ausweitung der Rügemöglichkeiten kein Bedürfnis, da eine eventuelle Schutzlücke über Art. 2 Abs. 1 GG geschlossen werden könne.

62

Auch die Rüge, das für das EPGÜ-ZustG erforderliche Quorum sei verletzt, sei unzulässig. Zwar finde Art. 23 Abs. 1 Satz 2 GG auf den vorliegenden Fall Anwendung, da eine Übertragung von Hoheitsrechten auf das Einheitliche Patentgericht erfolge und das EPGÜ in einem besonderen Näheverhältnis zur Europäischen Union stehe. Art. 23 Abs. 1 Satz 3 GG sei auf die vorliegende Konstellation der Übertragung von Hoheitsrechten auf eine andere supranationale Einrichtung jedoch nicht anwendbar. Hierfür spreche die Entstehungsgeschichte, die allein auf Erweiterungen des Integrationsprogramms ohne förmliche Vertragsänderungen – insbesondere Evolutivklauseln – abstelle.

63

Die Anwendung von Art. 23 Abs. 1 Satz 2 GG auf völkerrechtliche Zusammenschlüsse wie den vorliegenden werde durch ein Verständnis von Art. 23 Abs. 2 GG nahegelegt, nach dem es sich bei einem völkerrechtlich und institutionell von der Europäischen Union getrennten Vorhaben trotzdem um eine Angelegenheit der Europäischen Union im Sinne von Art. 23 Abs. 2 GG handeln könne. Dieses Verständnis von Absatz 2 gehe auf ein spezielles Informations- und Mitwirkungsbedürfnis der gesetzgebenden Körperschaften zurück, sei in dem offenen Begriff der Angelegenheiten der Europäischen Union angelegt und decke sich mit historischen und systematischen Argumenten. Der Umstand, dass es zugleich die Anwendung von Art. 23 Abs. 1 Satz 2 GG als Zustimmunggrundlage nahelege, beruhe auf der Vorstellung, dass zwischen der informierten Mitwirkung des Bundestages im Vorfeld des Vertragschlusses und der materiellen Grundlage des Zustimmungsgesetzes ein Gleichlauf bestehen müsse, also ein einheitlicher Rechtsrahmen zur Wahrnehmung der Integrationsverantwortung des Bundestages. Vergleichbares gelte für die Mitwirkung des Bundesrates. Art. 23 Abs. 1 Satz 3 GG führe demgegenüber, verglichen mit Art. 24 Abs. 1 GG, zwar zu keinen zusätzlichen materiellen Anforderungen, wohl aber zu einer erheblichen Abweichung von der Entscheidung des Verfassungsgebers, Hoheitsrechte durch einfaches Gesetz übertragen zu können. Dies könne nicht allein deshalb umgangen und die Übertragung von Hoheitsrechten dem Erfordernis verfassungsändernder Mehrheiten unterworfen werden, weil eine spezifische Nähe zum Unionsrecht bestehe. In diesen Fällen würden keine zusätzlichen Hoheitsrechte der Europäischen Union begründet und ihre rechtlichen Grundlagen nicht verändert. Dies zeige sich besonders deutlich daran, dass in Art. 262 AEUV die Möglichkeit einer Hoheitsrechtsübertragung auf die Europäische Union bereits angelegt sei, man sich jedoch stattdessen dafür entschieden habe, ein Patentgericht auf völkerrechtlicher Grundlage zu errichten, das außerhalb des institutionellen Rahmens der Europäischen Union stehen werde. Vor diesem Hintergrund könne Art. 23 Abs. 1 Satz 3 GG als die im Verhältnis zu Art. 24 Abs. 1 GG speziellere Regelung auf völkerrechtliche Zusammenschlüsse in einem Näheverhältnis zur Europäischen Union keine Anwendung finden. Einem solchen Automatismus habe auch das Bundesverfassungsgericht in der Entscheidung zu Art. 23 Abs. 2 GG eine Absage erteilt (unter Hinweis auf BVerfGE 131, 152 <199>).

Jedenfalls sei das „Recht auf Demokratie“ des Beschwerdeführers durch die Verfehlung verfassungsrechtlicher Mehrheitsanforderungen nicht verletzt. Art. 38 Abs. 1 Satz 1 GG könne nicht dadurch beeinträchtigt werden, dass der Deutsche Bundestag eine in seiner Zuständigkeit liegende Entscheidung wie beim EPGÜ selbst treffe. Zwar habe die Frage der erforderlichen Mehrheit auch legitimatorischen Gehalt; dieser beziehe sich jedoch ausschließlich auf die repräsentative, binnenwirksame Legitimation, nicht auf die Rückbindung des Gesetzes an Bürgerinnen und Bürger. Dem entspreche die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts, die nicht nur eine allgemeine Rechtmäßigkeitskontrolle auf der Grundlage von Art. 38 Abs. 1 GG ausgeschlossen, sondern auch festgehalten habe, dass insoweit nicht geltend gemacht werden könne, dass eine bestimmte Entscheidung mit verfassungsändernder Mehr-

heit getroffen werden müsse. Im Urteil zum Europäischen Stabilitätsmechanismus – ESM (unter Hinweis auf BVerfGE 135, 317 <387 f.>) habe der Senat festgestellt, dass Art. 79 Abs. 2 GG generell – auch in Verbindung mit Art. 23 Abs. 1 Satz 3 GG – keine subjektiven Rechte vermittele, da die Substanz des Wahlrechts nicht von der Mehrheit abhängen, mit der der Bundestag seine Entschlüsse fasse. Der im Urteil zum OMT-Programm formulierte Anspruch auf Einhaltung der Formen des Art. 23 Abs. 1 Satz 2 und Satz 3 GG werde vom Beschwerdeführer unzulässig aus seinem Kontext gelöst. Der Senat habe insoweit Hoheitsrechtsübertragungen im von Art. 79 Abs. 3 GG geschützten Bereich und die Eröffnung einer Kompetenz-Kompetenz der Europäischen Union im Blick gehabt. Im Übrigen unterschreite die Begründung der Verfassungsbeschwerde die gesetzlichen Begründungsanforderungen.

Die Rüge, das Wahlrecht werde durch die Ausgestaltung der Rechtsverhältnisse und die Bestellung der Richter des Einheitlichen Patentgerichts verletzt, sei unzulässig. Eine Betroffenheit des „Rechts auf Demokratie“ durch rechtsstaatliche Defizite des Einheitlichen Patentgerichts scheide von vornherein aus. Es sei insoweit auch kein hinreichend substantiierter Vortrag sowohl für einen spezifischen Legitimationsbezug der Rechtsstellung der Richter als auch für eine Berührung von Art. 79 Abs. 3 GG vorhanden. Es fehle an jeder Auseinandersetzung mit der Frage, welche rechtsstaatlichen Standards bei der Übertragung von Hoheitsrechten auf ein internationales Gericht zu stellen seien. Aufgrund der unterschiedlichen Rechtstraditionen der Mitgliedstaaten könne jedenfalls nicht erwartet werden, dass alle rechtsstaatlichen Anforderungen, die das Grundgesetz an die rechtsprechende Gewalt stelle, auch auf supranationaler Ebene eingehalten werden müssten. Insoweit lasse die Verfassungsbeschwerde die notwendige Differenzierung zwischen den üblichen verfassungsrechtlichen Anforderungen und den „Kerngehalten“ vermissen. Zwar besitze die Rüge, dass es an einer Rechtsgrundlage für Auswahl und Ernennung der Richter fehle, einen demokratischen Gehalt. Der Beschwerdeführer lege jedoch weder dar, welchem Legitimationsniveau die Hoheitsgewalt einer supranationalen Organisation genügen müsse, noch führe er aus, wie demokratische Legitimation in einer solchen Organisation generell vermittelt werden könne. Dies wäre mit Blick auf das Maastricht- und das Lissabon-Urteil des Bundesverfassungsgerichts jedoch erforderlich gewesen. Dass die Legitimation des EPGÜ-ZustG insoweit nicht ausreiche, stütze der Beschwerdeführer allein auf die Bestimmtheitsanforderungen gemäß Art. 80 Abs. 1 GG, der jedoch nicht für völkerrechtliche Verträge gelte.

66

Eine Betroffenheit in dem grundrechtsgleichen Recht aus Art. 38 Abs. 1 Satz 1 GG sei auch mit Blick auf die Kompetenzen des Verwaltungsausschusses nicht dargelegt. Soweit der Beschwerdeführer eine Verletzung des Willkürverbots geltend mache, fehle es an einer substantiierten Darlegung.

67

b) Die Verfassungsbeschwerde sei jedenfalls unbegründet. Mit seiner Verfassungsbeschwerde wolle der Beschwerdeführer in der Sache einen Zugang zum Gerichtshof erreichen, der im geltenden Recht nicht vorgesehen sei.

68

aa) Die Behauptung, es habe einer verfassungsändernden Mehrheit bedurft, greife nicht durch, weil die in Rede stehende Übertragung von Hoheitsrechten materiell keine Verfassungsänderung sei. Dass jede Übertragung von Hoheitsrechten auf die Europäische Union einer verfassungsändernden Mehrheit bedürfe, sei unzutreffend; andernfalls hätte das Erfordernis einer Zwei-Drittel-Mehrheit gleich in Art. 23 Abs. 1 Satz 2 GG geregelt werden können. Das Grundgesetz habe die Übertragung von Hoheitsrechten durch einfaches Gesetz in Art. 24 Abs. 1 GG von Anbeginn erlaubt. Die Entstehungsgeschichte von Art. 23 Abs. 1 Satz 2 und Satz 3 GG ergebe insoweit zwar kein klares Bild. Sie belege jedoch, dass ein Automatismus abgelehnt worden sei. Die Verfassungspraxis gehe ebenfalls nicht von einem derartigen Junktim aus. Richtigerweise sei darauf abzustellen, ob – unmittelbar oder mittelbar – eine Inhaltsänderung des Grundgesetzes vorliege. Eine Vertragsänderung oder vergleichbare Regelung müsse daraufhin abgeglichen werden, ob sie von materiellen Vorgaben des Grundgesetzes abweiche, wie dies etwa bei einer Vergemeinschaftung des Asylrechts nach von Art. 16a GG abweichenden Grundsätzen, der Eingliederung der Bundesbank in das Europäische System der Zentralbanken oder der Erstreckung der Deutschengrundrechte auf Unionsbürger anderer Mitgliedstaaten der Fall sei.

69

Schließlich seien Bundestag, Bundesrat und Bundesregierung von einem einfachen Mehrheitserfordernis ausgegangen; auch dem komme eine gewisse normative Bedeutung zu.

70

Nach diesen Maßstäben habe das EPGÜ-ZustG, selbst wenn Art. 23 Abs. 1 Satz 3 GG anwendbar sei, nicht mit verfassungsändernder Mehrheit beschlossen werden müssen. Die durch das EPGÜ bewirkten Veränderungen in den rechtsstaatlichen Rahmenbedingungen seien Begleiterscheinungen jeder Hoheitsrechtsübertragung, die keine inhaltliche Änderung des Grundgesetzes begründe. Eine solche ergebe sich auch nicht aus der Übertragung rechtsprechender Gewalt (unter Hinweis auf Art. 24 Abs. 3 GG). Nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts stehe das Grundgesetz einer solchen Übertragung, wie sie auch in anderen Fällen bereits erfolgt sei, nicht grundsätzlich entgegen. Das Bundesverfassungsgericht habe die Moselschiffahrtsgenossenschaften und den Berufungsausschuss der Moselkommission ebenso gebilligt wie den Internationalen Strafgerichtshof oder die Kammer für Meeresbodenstreitigkeiten des Internationalen Seegerichtshofs. Im EUROCONTROL-Beschluss habe das Bundesverfassungsgericht sogar die Übertragung auf belgische Gerichte gebilligt.

71

bb) Soweit die Verfassungsbeschwerde eine Verletzung rechtsstaatlicher Mindeststandards rüge, sei sie ebenfalls unbegründet. Eine Verletzung des von Art. 79 Abs. 3 GG umfassten Kerngehalts des Rechtsstaatsprinzips liege nicht vor. Unabhängig davon, wie weit der Schutz von Art. 79 Abs. 3 GG reiche, seien die rechtsstaatlichen Teilgewährleistungen allenfalls in ihren Kerngehalten und nicht umfassend geschützt. Daher könnten nur substantielle Abstriche, die die Rechtsstellung der Richter in einer Weise beeinträchtigten, dass insgesamt nicht mehr von einer rechtsstaatlichen Justiz gesprochen werden könne, zu einer Verletzung von Art. 79 Abs. 3 GG

72

führen. Von einem Eingriff solchen Gewichts könne jedoch keine Rede sein. Dass Mitglieder des Beratenden Ausschusses vor dem Einheitlichen Patentgericht auftreten könnten, stelle jedenfalls keine Beeinträchtigung der Unvoreingenommenheit der Richter dar und reiche für eine Berührung der Verfassungsidentität des Grundgesetzes nicht aus. Der Ausschuss sei für die Auswahl der Richter zudem letztlich nicht verantwortlich und für diese sei auch nicht erkennbar, wem sie ihre Ernennung zu verdanken hätten. Im nationalen Kontext gebe es im Übrigen durchaus vergleichbare Konstellationen (unter Hinweis auf § 7 des Richterwahlgesetzes).

Art. 17 EPGÜ gewährleiste die Unabhängigkeit der Richter im Sinne von Weisungsfreiheit und der Vermeidung von Interessenkollisionen. Ihre Bestellung gehe auf eine Ausschreibung zurück und sie genössen Immunität. Wiederernennungsmöglichkeiten seien im internationalen Zusammenhang üblich, etwa beim Gerichtshof der Europäischen Union, dem Internationalen Gerichtshof, dem Internationalen Seegerichtshof und dem Internationalen Strafgerichtshof für das ehemalige Jugoslawien. Ähnliches gelte für das Amtsenthebungsverfahren, das durch konkrete Tatbestandsvoraussetzungen, das Erfordernis einer Anhörung und Verfahrensvorgaben hinreichend eingehengt werde.

73

cc) Auch das Demokratieprinzip werde durch das EPGÜ nicht in seinem durch Art. 79 Abs. 3 GG geschützten Kern berührt. Demokratische Legitimation werde den Richtern durch die parlamentarische Zustimmung zum EPGÜ-ZustG vermittelt und durch die mittelbare Rückbindung der im institutionellen Gefüge des EPGÜ handelnden deutschen Vertreter.

74

3. Die Bundesrechtsanwaltskammer hält die Verfassungsbeschwerde mangels Beschwerdebefugnis für unzulässig. Art. 38 Abs. 1 GG schütze lediglich vor einem Substanzverlust der verfassungsstaatlich begründeten Herrschaftsgewalt durch eine Übertragung von Aufgaben und Befugnissen des Bundestages, die zu einer Entleerung des Wahlrechts führe. Eine solche Entleerung habe der Beschwerdeführer nicht substantiiert vorgetragen.

75

Prüfungsmaßstab sei Art. 24 Abs. 1 GG. Das ergebe sich aus der Entstehungsgeschichte des EPGÜ wie aus seinem Sinn und Zweck im Rahmen der Europäischen Patentorganisation. Das EPGÜ genüge auch den Anforderungen des Art. 23 GG, weil es sich bei ihm nicht um eine „vergleichbare Regelung“ im Sinne des Art. 23 Abs. 1 Satz 3 GG handele. Es gehe lediglich um eine sehr eng begrenzte Übertragung der Justizgewalt auf einem eng begrenzten Rechtsgebiet.

76

Die Übertragung der ausschließlichen Zuständigkeit für bestimmte Patentstreitigkeiten bewirke keine strukturelle Verschiebung des grundgesetzlich garantierten Verfassungsgefüges. Die Ersetzung der nationalen Gerichte betreffe lediglich die bisherigen „klassischen“ europäischen Patente. Zudem werde eine bisher nicht existierende Kontrolle des Europäischen Patentamts ermöglicht, wobei für die Patentinhaber eine Opt-Out-Option bestehe. Die Unabhängigkeit der Richter des Einheitlichen Patentgerichts sei im erforderlichen Umfang gewährleistet, das vorgesehe-

77

ne Ernennungsverfahren sei sachgerecht, möglichen Interessenskonflikten werde vorgebeugt; eine Mitwirkung des Bundestages bei der Richterernennung sei verfassungsrechtlich nicht geboten. Die Regelungen über Amtsdauer und Amtsenthebung seien nicht zu beanstanden, eine eventuelle Rechtsschutzlücke könne durch analoge Anwendung von Art. 13 EPÜ, der für Streitigkeiten zwischen Bediensteten des Europäischen Patentamts und der Europäischen Patentorganisation eine Zuständigkeit des Verwaltungsgerichts der Internationalen Arbeitsorganisation (ILO) begründe, geschlossen werden. Die EPG-Satzung genüge den Anforderungen an die Bestimmtheit des Integrationsprogramms auch im Hinblick auf die Kompetenzen des Verwaltungsrates zu deren Änderung. Die vertraglichen Vorgaben für die Verfahrensordnung des Einheitlichen Patentgerichts wie auch die Regelungen zur Kostentragung seien hinreichend bestimmt. Die Vereinbarkeit des EPGÜ mit dem Unionsrecht sei schließlich für die Verfassungsmäßigkeit des EPGÜ-ZustG ohne Belang.

4. Der Deutsche Anwaltverein hält die Verfassungsbeschwerde ebenfalls für unzulässig, jedenfalls für unbegründet. Zwar ermögliche das grundrechtsgleiche Recht aus Art. 38 Abs. 1 Satz 1 in Verbindung mit Art. 20 Abs. 1 bis Abs. 3 GG eine verfassungsrechtliche Identitätskontrolle am Maßstab des Art. 79 Abs. 3 GG, wobei die Übertragung nicht nur legislativer, sondern auch sonstiger Hoheitsrechte an den dort verbürgten Kerngehalten, insbesondere am Rechtsstaatsprinzip gemessen werden könne. Für einen Verstoß gegen diese Kerngehalte sei aber nichts ersichtlich; insbesondere sei nicht erforderlich, dass das EPGÜ in jeder Hinsicht mit Verfassungsrecht und Unionsrecht in Einklang stehe.

78

Beim EPGÜ handele es sich um einen internationalen Vertrag auf der Grundlage von Art. 149a EPÜ. Die Verordnungen zur Schaffung eines europäischen Patents mit einheitlicher Wirkung definierten sich selbst als Übereinkunft im Sinne des Art. 142 EPÜ, wodurch die einheitliche Wirkung einen doppelten rechtlichen Charakter auf internationaler und auf europäischer Ebene erhalte. Auch wenn der Gerichtshof diese Konstruktion gebilligt habe, ändere dies nichts daran, dass der völkerrechtliche Charakter der Übereinkunft nach Art. 142 EPÜ erhalten bleibe. Als völkerrechtlicher Vertrag weise das EPGÜ keine Nähe zum Unionsrecht auf, so dass insoweit auch kein besonderes Näheverhältnis im Sinne der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts bestehe.

79

Ein Verstoß des EPGÜ-ZustG gegen Art. 23 Abs. 1 Satz 3 in Verbindung mit Art. 79 Abs. 2 GG sei im Rahmen einer Verfassungsbeschwerde nicht rügefähig. Insoweit handele es sich lediglich um einen Satz des objektiven Verfassungsrechts. In der Sache bedürfe das EPGÜ-ZustG auch keiner verfassungsändernden Mehrheit, weil es an dem erforderlichen Ergänzungs- oder sonstigen Näheverhältnis zum Unionsrecht fehle. Dass die Vorarbeiten parallel zu den Verordnungen über das Einheitspatent erfolgt seien und das Inkrafttreten des EPGÜ Voraussetzung für das Inkrafttreten dieser Verordnungen sei, genüge dafür ebenso wenig wie die Beschränkung der teilnehmenden Staaten auf Mitgliedstaaten der Europäischen Union. Dies sei lediglich eine Reaktion auf das Gutachten 1/09 des Gerichtshofs gewesen, während sich die

80

Vorlageverpflichtung des Einheitlichen Patentgerichts nach Art. 267 AEUV schon aus allgemeinem Unionsrecht ergebe. Sie begründe ein besonderes Näheverhältnis ebenso wenig wie die Anwendung des Protokolls betreffend Privilegien und Immunitäten in Räumlichkeiten der Europäischen Union.

Die Verfassungsbeschwerde bleibe aber auch sonst ohne Erfolg. Zwar umfasse die Identitätskontrolle alle drei Gewalten und sei bei einer prinzipiellen Preisgabe des Demokratie- und/oder des Rechtsstaatsprinzips einschlägig. Sie sei jedoch auf den Kernbereich von Art. 79 Abs. 3 GG beschränkt. Dessen Betroffenheit sei nicht ersichtlich, da etwaige rechtsstaatliche und demokratische Unzulänglichkeiten des Verfahrens zur Ernennung und Abberufung der Richter des Einheitlichen Patentgerichts jedenfalls nicht so schwer wögen, dass mit ihnen eine prinzipielle Preisgabe des Demokratie- oder Rechtsstaatsprinzips verbunden wäre. Die Unabhängigkeit der Richter sei nach Art. 17 EPGÜ vorbehaltlos garantiert; die Amtszeitbegrenzung auf sechs Jahre mit der Möglichkeit der Wiederernennung im europäischen und internationalen Bereich üblich. Das EPGÜ enthalte zudem ausreichende Vorkehrungen zur Sicherung der Unabhängigkeit, da der Beratende Ausschuss – nach Auslegung des Deutschen Anwaltvereins – nur an der erstmaligen Richterernennung mitwirke (Hinweis auf Art. 16 EPGÜ). Bei einer Wiederernennung sichere das Mehrheitserfordernis, dass kein bestimmender Einfluss Einzelner auf die Vorschlagsliste entstehe, die Kandidaten nicht erkennen könnten, wer zu ihren Gunsten gestimmt habe, und die endgültige Entscheidung dem Verwaltungsausschuss vorbehalten bleibe. Durch die Festlegung einer Mindestzahl an zu benennenden Kandidaten sei eine Auswahlmöglichkeit sichergestellt. Das Fehlen eines Rechtsbehelfs gegen die Abberufung eines Richters sei zwar bedenklich, eine Verletzung von Art. 38 Abs. 1 in Verbindung mit Art. 20 Abs. 1 bis Abs. 3 GG liege hierin jedoch noch nicht.

81

Ob das EPGÜ auch mit dem Unionsrecht vereinbar sei, sei verfassungsrechtlich ohne Belang. Im Übrigen trügen die Regelungen des EPGÜ früheren Bedenken des Gerichtshofs gegen die Beteiligung von Drittstaaten, gegen fehlende unionsrechtliche Ersatzansprüche und Vertragsverletzungsverfahren sowie hinsichtlich des ursprünglichen Fehlens einer Vorlagemöglichkeit gemäß Art. 267 AEUV Rechnung.

82

5. Das Europäische Patentamt hat mit Schriftsatz vom 18. Dezember 2017 eine Stellungnahme übermittelt. Es hält die Verfassungsbeschwerde für unzulässig. Art. 79 Abs. 2 GG stelle auch in Verbindung mit Art. 23 Abs. 1 Satz 3 GG eine Regel des objektiven Verfassungsrechts dar und begründe keine Beschwerdebefugnis Dritter. Eine eigene unmittelbare und gegenwärtige Betroffenheit durch die Regelungen des EPGÜ habe der Beschwerdeführer nicht dargelegt.

83

Die Verfassungsbeschwerde sei jedenfalls unbegründet. Art. 23 GG sei auf das EPGÜ nicht anwendbar und die Voraussetzungen für das Erfordernis einer qualifizierten Mehrheit seien nicht erfüllt. EUV und AEUV sähen die Errichtung eines Einheitlichen Patentgerichts durch zwischenstaatliche Vereinbarung der Mitgliedstaaten nicht vor. Dieses stelle vielmehr eine Alternative zu der primärrechtlich vorgesehenen Übertra-

84

gung auf spezialisierte Fachgerichte dar. Dass Art. 262 AEUV die Übertragung nicht auch für Bündelpatente vorsehe, sei unerheblich, da Art. 118 AEUV auch eine Ersetzung des Bündelpatents durch einheitliche EU-Patente erlaube.

Die richterliche Unabhängigkeit gemäß Art. 97 GG und die durch Art. 92 GG vorgegebene Gerichtsorganisation gehörten nicht zu den von Art. 20 GG umfassten Grundsätzen des Rechtsstaatsprinzips und könnten daher nicht als Verletzung von Art. 38 Abs. 1 Satz 1 GG geltend gemacht werden. Zudem gebe es kein Erfordernis struktureller Kongruenz. 85

Auch drohe keine Aushöhlung der Kompetenzen des Bundestages, da die betroffenen Patentstreitigkeiten lediglich etwa 0,045 % aller Zivilverfahren in Deutschland ausmachten. Im Übrigen sei die Bundesrepublik Deutschland durch weisungsgebundene Ministerialbeamte im Verwaltungsausschuss vertreten. 86

6. Die Deutsche Vereinigung für gewerblichen Rechtsschutz und Urheberrecht (GRUR e.V.) hat mit Schriftsatz vom 21./27. Dezember 2017 Stellung genommen und darauf hingewiesen, dass das EPGÜ ein wesentlicher Schritt auf dem Weg zu einer internationalen Harmonisierung des Patentrechts sei. Es erweitere den Rechtsschutz im Zusammenhang mit europäischen Patenten beträchtlich. 87

7. Die European Patent Lawyers Association hat mit Schriftsatz vom 13. November 2017 eine Stellungnahme eingereicht, die sich auf Ausführungen zur Ergänzung des Sachverhalts im Hinblick auf Wahl und Wiederwahl der Richter, die Verfahrensordnung, die Kostenerstattung und das Sprachenregime beschränkt. 88

8. Die European Patent Litigators Association hat mit Schriftsatz vom 22. Dezember 2017 mitgeteilt, dass die Frage, ob das Einheitliche Patentgericht als gemeinsames Gericht mehrerer Mitgliedstaaten mit der Rechtsprechung des Gerichtshofs vereinbar sei, die Rechte des Beschwerdeführers aus Art. 38 Abs. 1 Satz 1 GG nicht berühre. Etwaige Defizite des Rechtsschutzes gegen Entscheidungen des Europäischen Patentamts seien nach der Rechtsprechung des Gerichtshofs unionsrechtlich irrelevant und hätten keinen Bezug zu den Grundrechten des Beschwerdeführers. Rechtsstaatliche Grundanforderungen in Bezug auf die Unabhängigkeit der Richter würden nicht verletzt. Ein Rechtsschutz der Richter gegen die Entlassung sei nicht ausgeschlossen und könne durch eine Analogie zu Art. 13 Abs. 1 EPÜ eröffnet werden. Art. 41 EPGÜ sei eine hinreichende Grundlage für den Erlass der Verfahrensordnung, da das Übereinkommen in den Art. 42 ff. bereits detaillierte Verfahrensregelungen enthalte und die Verfahrensordnung lediglich die Einzelheiten regle. Aus dem Grundgesetz ergebe sich nicht, dass ein entsprechendes Integrationsprogramm detailliertere Vorgaben enthalten müsse. Einer Transformation der Verfahrensordnung in innerstaatliches Recht bedürfe es nicht. Auch die Deckelung möglicher Verfahrenskosten habe keinen Bezug zu Art. 38 Abs. 1 Satz 1 GG. 89

IV.

Der Bundespräsident hat sich am 3. April 2017 – der ständigen Staatspraxis entsprechend – dem Bundesverfassungsgericht gegenüber bereit erklärt, das EPGÜ-ZustG bis zur Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts in der Hauptsache weder auszufertigen noch zu verkünden und das EPGÜ auch nicht zu ratifizieren (vgl. BVerfGE 123, 267 <304>; zu BVerfGE 132, 195 ff. vgl. Schneider, in: Burkiczak/Dollinger/Schorkopf, BVerfGG, 2015, § 32 Rn. 268 Fn. 478). Eine Entscheidung über den Antrag auf einstweilige Anordnung war daher nicht veranlasst. 90

B.

Die Verfassungsbeschwerde ist zulässig, soweit sie eine Verletzung des Beschwerdeführers in seinem Recht aus Art. 38 Abs. 1 Satz 1 in Verbindung mit Art. 20 Abs. 1 und Abs. 2, Art. 79 Abs. 3 GG durch Verstoß gegen das Erfordernis einer qualifizierten Mehrheit für das EPGÜ-ZustG nach Art. 23 Abs. 1 Satz 3 in Verbindung mit Art. 79 Abs. 2 GG rügt (I.). Im Übrigen ist sie unzulässig (II.). 91

I.

Zustimmungsgesetze zu völkerrechtlichen Verträgen können mit der Verfassungsbeschwerde angegriffen werden, wenn der Vertrag Regelungen enthält, die unmittelbar in die Rechtssphäre des Einzelnen eingreifen (1.). Der Beschwerdeführer hat eine mögliche Verletzung von Art. 38 Abs. 1 Satz 1 GG durch Verstoß gegen das Erfordernis einer qualifizierten Mehrheit nach Art. 23 Abs. 1 Satz 3 in Verbindung mit Art. 79 Abs. 2 GG substantiiert dargelegt (2.). Insoweit sind auch die übrigen Zulässigkeitsvoraussetzungen erfüllt (3.). 92

1. a) Zustimmungsgesetze zu völkerrechtlichen Verträgen können mit der Verfassungsbeschwerde angegriffen werden, wenn der Vertrag Regelungen enthält, die unmittelbar in die Rechtssphäre des Einzelnen eingreifen (vgl. BVerfGE 6, 290 <294 f.>; 40, 141 <156>; 84, 90 <113>; 123, 148 <170>). Auch wenn die Zustimmung zu einem völkerrechtlichen Vertrag in aller Regel nicht teilbar ist, weil das Zustimmungsgesetz grundsätzlich eine mit dem völkerrechtlichen Vertrag nicht trennbare Einheit bildet und beide insoweit einen einheitlichen Angriffsgegenstand darstellen (vgl. BVerfGE 103, 332 <345 f.>), schließt dies eine am Rechtsschutzbegehren orientierte inhaltliche Beschränkung des Verfahrensgegenstands im Hinblick auf die in Bezug genommenen Regelungen des Übereinkommens nicht aus (vgl. BVerfGE 14, 1 <6>; 123, 148 <170, 185>; 142, 234 <245 ff. Rn. 10 ff.>). Insoweit ist auch bei Zustimmungsgesetzen zu völkerrechtlichen Verträgen eine genaue Bezeichnung der mit der Verfassungsbeschwerde angegriffenen Regelungen erforderlich. 93

b) Das Zustimmungsgesetz zu einem völkerrechtlichen Vertrag ist bereits vor seinem Inkrafttreten tauglicher Gegenstand einer Verfassungsbeschwerde, wenn das Gesetzgebungsverfahren bis auf die Ausfertigung durch den Bundespräsidenten und die Verkündung abgeschlossen ist (vgl. BVerfGE 1, 396 <411 ff.>; 24, 33 <53 f.>; 112, 363 <367>; 123, 267 <329>; 132, 195 <234 f. Rn. 92>; 134, 366 <391 f. Rn. 94

34>; 142, 123 <177 Rn. 91>), weil andernfalls die Gefahr bestünde, dass Deutschland völkerrechtliche Verpflichtungen nur unter Verletzung seiner Verfassung erfüllen könnte. Damit könnte die Verfassungsbeschwerde ihren Zweck verfehlen, durch Klärung der verfassungsrechtlichen Lage dem Rechtsfrieden zu dienen und ein Auseinanderfallen völker- und verfassungsrechtlicher Bindungen zu vermeiden (vgl. BVerfGE 24, 33 <53 f.>; 123, 267 <329>). Es entspricht daher dem Gebot effektiven (Grund-)Rechtsschutzes und der Staatspraxis, schon zu diesem Zeitpunkt eine vorbeugende Prüfung künftiger Regelungen zu ermöglichen. Das Gesetzgebungsverfahren muss allerdings bis auf die Ausfertigung des Vertragsgesetzes durch den Bundespräsidenten und die Verkündung abgeschlossen sein (vgl. BVerfGE 1, 396 <411 ff.>; 24, 33 <53 f.>; 112, 363 <367>; 123, 267 <329>). Dieses Stadium ist im vorliegenden Fall erreicht.

2. Der Beschwerdeführer hat eine mögliche Verletzung von Art. 38 Abs. 1 Satz 1 GG substantiiert dargelegt, indem er einen Verstoß des Zustimmungsgesetzes gegen die verfassungsrechtlichen Anforderungen an eine wirksame Übertragung von Hoheitsrechten (Art. 23 Abs. 1 Satz 2 und Satz 3 i.V.m. Art. 79 Abs. 2 und Abs. 3 GG) geltend macht.

95

a) Art. 38 Abs. 1 Satz 1 GG schützt die wahlberechtigten Bürgerinnen und Bürger vor einer Übertragung von Hoheitsrechten gemäß Art. 23 Abs. 1 GG, die unter Verstoß gegen Art. 79 Abs. 3 in Verbindung mit Art. 23 Abs. 1 Satz 3 GG den wesentlichen Inhalt des Grundsatzes der Volkssouveränität (Art. 20 Abs. 1 und Abs. 2 GG) preisgibt. Dies prüft das Bundesverfassungsgericht im Rahmen der Identitätskontrolle (vgl. zuletzt BVerfG, Urteil des Zweiten Senats vom 30. Juli 2019 - 2 BvR 1685/14 u.a. -, Rn. 120 ff.). Art. 38 Abs. 1 Satz 1 in Verbindung mit Art. 20 Abs. 1 und Abs. 2 Satz 1 GG gewährt den Wahlberechtigten ferner gegenüber Bundestag, Bundesrat und Bundesregierung einen Anspruch darauf, dass diese in Wahrnehmung ihrer Integrationsverantwortung über die Einhaltung des im Zustimmungsgesetz niedergelegten Integrationsprogramms wachen und bei offensichtlichen und strukturell bedeutsamen Kompetenzüberschreitungen von Organen, Einrichtungen und sonstigen Stellen der Europäischen Union aktiv auf die Beachtung der Grenzen des im Zustimmungsgesetz niedergelegten Integrationsprogramms und seine Befolgung hinwirken. Dies prüft das Bundesverfassungsgericht im Rahmen der Ultra-vires-Kontrolle (vgl. zuletzt BVerfG, Urteil des Zweiten Senats vom 30. Juli 2019 - 2 BvR 1685/14 u.a. -, Rn. 140 ff.).

96

Darüber hinaus erstreckt sich der Schutz des grundrechtsgleichen Rechts aus Art. 38 Abs. 1 Satz 1 GG auch auf die Wahrung der Anforderungen des Art. 23 Abs. 1 GG an eine wirksame Übertragung von Hoheitsrechten. Der Gewährleistungsbereich von Art. 38 Abs. 1 Satz 1 GG erfasst Strukturveränderungen im staatsorganisationsrechtlichen Gefüge, wie sie bei der Übertragung von Hoheitsrechten auf die Europäische Union oder andere supranationale Einrichtungen eintreten können (vgl. BVerfGE 129, 124 <169>; 142, 123 <190 Rn. 126>). Kompetenzen, die einem anderen Völkerrechtssubjekt übertragen werden, können im Unterschied zu einer Verfas-

97

sungsänderung nicht ohne Weiteres „zurückgeholt“ werden. Das Erfordernis der Zwei-Drittel-Mehrheit in Art. 23 Abs. 1 Satz 3 in Verbindung mit Art. 79 Abs. 2 GG dient insoweit der Gewährleistung eines besonderen Legitimationsniveaus für Entscheidungen, die die Substanz des Wahlrechts zum Bundestag schwächen und die demokratischen Gewährleistungen des Grundgesetzes möglicherweise dauerhaft bis zu der durch die Verfassungsidentität geschützten Grenze zurücknehmen. Dabei soll der ohne unmittelbare Beteiligung des Volkes zur materiellen Verfassungsänderung berufene Integrationsgesetzgeber eine substantielle Hürde zu überwinden haben (vgl. Hobe, in: Friauf/Höfling, Berliner Kommentar zum Grundgesetz, Art. 23 Rn. 49 <September 2011>; Wendel, Permeabilität im europäischen Verfassungsrecht, 2011, S. 246; Michael, in: Bonner Kommentar zum GG, Art. 146 Rn. 396, 512 <November 2013>). Anders als bei Verfassungsänderungen ist Art. 38 Abs. 1 Satz 1 GG bei der Übertragung von Hoheitsrechten stets betroffen. Hoheitsrechte können ohne Beachtung der verfassungsrechtlichen Anforderungen an die Kompetenzübertragung, auch soweit damit keine Verfassungsänderung einhergeht, nicht wirksam übertragen werden, so dass an eine solche „Übertragung“ anknüpfende Akte als Ultra-vires-Akte anzusehen sind.

Vor diesem Hintergrund haben die Bürgerinnen und Bürger zur Sicherung ihrer demokratischen Einflussmöglichkeiten im Prozess der europäischen Integration grundsätzlich ein Recht darauf, dass eine Übertragung von Hoheitsrechten nur in den vom Grundgesetz dafür vorgesehenen Formen der Art. 23 Abs. 1 Satz 2 und Satz 3, Art. 79 Abs. 2 GG erfolgt (vgl. BVerfGE 134, 366 <397 Rn. 53>; 142, 123 <193 Rn. 134>; 146, 216 <251 Rn. 50>). Im Fall des Art. 23 Abs. 1 Satz 2 GG kann daher das Fehlen eines zustimmungspflichtigen Bundesgesetzes gerügt werden und im Fall des Art. 23 Abs. 1 Satz 3 GG das Fehlen der qualifizierten Mehrheit nach Art. 79 Abs. 2 GG.

98

Dem steht nicht entgegen, dass der Senat in seinem Urteil zum ESM vom 18. März 2014 eine mögliche Verletzung von Art. 38 Abs. 1 Satz 1 GG im Hinblick auf die Einhaltung einer formellen Anforderung im Gesetzgebungsverfahren verneint hat. Der Fall lag insoweit anders, als das ESM-Finanzierungsgesetz keine nicht rückholbare Übertragung von Hoheitsrechten zum Gegenstand hatte (vgl. BVerfGE 135, 317 <386 Rn. 125>). Soweit der Senat darüber hinaus auch die Rüge, Bundestag und Bundesrat müssten über besondere Maßnahmen des ESM wie eine Kapitalerhöhung mit Blick auf die haushaltspolitische Gesamtverantwortung des Bundestages mit Zwei-Drittel-Mehrheit entscheiden, für unzulässig gehalten hat, weil Art. 79 Abs. 2 GG auch in Verbindung mit Art. 23 Abs. 1 Satz 2 GG eine Regel des objektiven Verfassungsrechts sei, die den Wahlberechtigten keine Rechte verleihe, gilt dasselbe. Auch insoweit fehlt es an einer Übertragung von Hoheitsrechten. Dass bei einer unwirksamen Übertragung von Hoheitsrechten etwas anderes gegolten hätte, zeigt der ausdrückliche Vorbehalt für die Ultra-vires-Konstellationen (vgl. BVerfGE 135, 317 <387 f. Rn. 129>). Er wäre sinnlos, wenn er nicht als Vorbehalt für die hier zu entscheidende Konstellation einer unwirksamen Übertragung von Hoheitsrechten verstanden würde, die in der Konsequenz zahllose Ultra-vires-Akte nach sich zöge.

99

b) Mit seiner Verfassungsbeschwerde rügt der Beschwerdeführer, dass der Integrationsgesetzgeber die verfassungsrechtlichen Voraussetzungen für eine Übertragung von Hoheitsrechten auf das Einheitliche Patentgericht vor allem deshalb nicht eingehalten habe, weil das EPGÜ-ZustG entgegen Art. 23 Abs. 1 Satz 3 in Verbindung mit Art. 79 Abs. 2 GG nicht mit der erforderlichen Zwei-Drittel-Mehrheit verabschiedet worden sei. Damit hat er eine mögliche Verletzung von Art. 38 Abs. 1 Satz 1 GG hinreichend substantiiert dargelegt. Er problematisiert eingehend und unter Bezugnahme auf die Literatur die Anwendbarkeit des Art. 23 Abs. 1 GG auf das angegriffene Zustimmungsgesetz sowie die Tatbestandsvoraussetzungen des Art. 23 Abs. 1 Satz 3 GG und stellt unter Verweis auf die Rechtsprechung des Senats eine Verbindung zum Schutz des Wahlrechts durch das qualifizierte Mehrheitserfordernis her. Zudem behauptet er schlüssig, dass die Mehrheitserfordernisse des Art. 79 Abs. 2 in Verbindung mit Art. 23 Abs. 1 Satz 3 GG im vorliegenden Fall nicht eingehalten worden seien.

100

Dass sich der Beschwerdeführer dabei nicht mit allen denkbaren Auslegungsvarianten von Art. 23 Abs. 1 Satz 3 GG auseinandergesetzt hat, stellt die hinreichende Substantiierung nicht in Frage. Da es insoweit an einer unmittelbar einschlägigen Rechtsprechung des Senats fehlt (vgl. BVerfGE 129, 124 <171 f.>) und die im Schrifttum vertretenen Meinungen zum Verhältnis von Art. 23 Abs. 1 Satz 2 und Satz 3 GG in kaum mehr überschaubare Verästelungen zerfallen (vgl. dazu Wollenschläger, NVwZ 2012, S. 713 <715>), genügt es den Substantiierungsanforderungen, wenn sich der Beschwerdeführer im Hinblick auf Satz 3 der überwiegenden Auffassung im Schrifttum anschließt, die bei einer Übertragung von Hoheitsrechten mit Durchgriffswirkung in die innerstaatliche Rechtsordnung jedem Integrationsgesetz einen materiell verfassungsändernden Gehalt zuspricht (vgl. etwa Rathke, in: v. Arnould/Hufeld, SK-Lissabon, 2. Aufl. 2018, § 7 Rn. 43 ff.; Hillgruber, in: Schmidt-Bleibtreu/Hofmann/Henneke, GG, 14. Aufl. 2018, Art. 23 Rn. 35). Aus seinen Ausführungen geht zudem hinreichend deutlich hervor, dass der Beschwerdeführer in der Durchbrechung der Rechtsprechungszuweisung in Art. 92 GG eine erhebliche und strukturell bedeutsame Verschiebung des Verfassungsgefüges sieht. Unabhängig von der Überzeugungskraft dieser Ausführungen trägt er damit der Sache nach jedenfalls auch der in der Literatur vertretenen Auffassung Rechnung, wonach die Anwendung von Art. 23 Abs. 1 Satz 3 GG von einer wertenden Betrachtung der Auswirkungen auf die grundgesetzliche Ordnung abhängt (vgl. etwa Wollenschläger, in: Dreier, GG, Bd. 2, 3. Aufl. 2015, Art. 23 Rn. 57).

101

3. Auch die übrigen Zulässigkeitsvoraussetzungen sind erfüllt. Die durch das EPGÜ-ZustG vorgesehene Übertragung von Hoheitsrechten auf das Einheitliche Patentgericht wirkt unmittelbar mit dessen Arbeitsaufnahme, ohne dass noch ein weiterer Vollzugsakt der deutschen öffentlichen Gewalt erforderlich wäre (vgl. auch BVerfGE 142, 234 <245 f. Rn. 12>). Soweit der Beschwerdeführer die Möglichkeit einer Grundrechtsverletzung substantiiert geltend macht, ist er deshalb selbst und gegenwärtig in seinem Recht aus Art. 38 Abs. 1 Satz 1 GG betroffen, das durch das

102

zur Ausfertigung konkret anstehende EPGÜ-ZustG beeinträchtigt zu werden droht. Die Betroffenheit ist auch unmittelbar, weil das EPGÜ-ZustG das über den Bundestag vermittelte Recht auf demokratische Selbstbestimmung nach seiner Ausfertigung ohne weiteren Umsetzungsakt schmälern würde (vgl. BVerfGE 1, 97 <101 f.>; 53, 366 <389>; 126, 112 <133>; stRspr).

II.

Mangels Beschwerdebefugnis unzulässig ist die Verfassungsbeschwerde dagegen, soweit der Beschwerdeführer eine mögliche Verletzung seines Rechts aus Art. 38 Abs. 1 Satz 1 in Verbindung mit Art. 20 Abs. 1 und Abs. 2 in Verbindung mit Art. 79 Abs. 3 GG daraus herleitet, dass das EPGÜ-ZustG gegen die Verfassungsidentität verstoße, weil die Rechtsstellung der Richter rechtsstaatlich unzureichend geregelt sei (1.), Grundrechtseingriffe durch das Einheitliche Patentgericht nicht hinreichend gesetzlich legitimiert seien (2.) und das EPGÜ gegen Unionsrecht verstoße (3.). 103

1. Soweit die Verfassungsbeschwerde rügt, dass das Verfahren für Auswahl und Ernennung der Richter des Einheitlichen Patentgerichts sowie deren Rechtsstellung rechtsstaatlichen Anforderungen nicht genüge, fehlt es an der substantiierten Darlegung einer möglichen Verletzung des Rechts aus Art. 38 Abs. 1 Satz 1 GG (§ 23 Abs. 1 Satz 2, § 92 BVerfGG). Liegt zu einer Frage Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts vor, muss sich der Beschwerdeführer mit dieser auseinandersetzen, um die Möglichkeit eines Grundrechtsverstoßes in seinem Fall ausreichend darzutun (vgl. BVerfGE 99, 84 <87>; 101, 331 <346>; 123, 186 <234>; 130, 76 <110>; 142, 234 <251 Rn. 28>; 149, 346 <359 Rn. 23>). Das gilt auch im Rahmen der Identitätskontrolle nach Art. 23 Abs. 1 Satz 3 in Verbindung mit Art. 79 Abs. 3 GG (zu den Anforderungen an die Substantiierung vgl. auch BVerfGE 129, 124 <167 ff.>; 132, 195 <235 Rn. 92>). Diesen Anforderungen genügt die Verfassungsbeschwerde nicht. 104

a) Zwar wird mit den die Regelungen des EPGÜ über die Bestellung und Rechtsstellung der Richter am Einheitlichen Patentgericht betreffenden Rügen auch deren über Art. 38 Abs. 1 Satz 1 GG unmittelbar rügefähige demokratische Legitimation (Art. 20 Abs. 1 und Abs. 2 Satz 1 GG) angesprochen. Soweit der Beschwerdeführer geltend macht, es fehle an einer hinreichend bestimmten Rechtsgrundlage für die Ernennung der Richter sowie an einer parlamentarischen Mitwirkung, um durch die richterliche Tätigkeit bewirkte Grundrechtseingriffe zu legitimieren, könnte dies in der Sache als Geltendmachung einer nicht hinreichenden demokratischen Legitimation für die Ausübung richterlicher Gewalt durch das Einheitliche Patentgericht verstanden werden. 105

Indes genügen diese Ausführungen nicht, um die Möglichkeit einer Verletzung des Demokratieprinzips gemäß Art. 20 Abs. 1 und Abs. 2 in Verbindung mit Art. 79 Abs. 3 GG ausreichend darzulegen. Neben der sachlich-inhaltlichen Legitimation der richterlichen Tätigkeit durch das EPGÜ-ZustG verfügen die Richter des Einheitlichen Patentgerichts auch aus der Sicht des Grundgesetzes über eine personelle Legitimation. Die Ernennung der Richter durch den Verwaltungsausschuss bedarf der 106

Einstimmigkeit, so dass der deutsche Vertreter insoweit gleichberechtigt und entscheidend mitwirkt. Im Hinblick darauf sowie im Hinblick auf den Umstand, dass eine Beteiligung Deutschlands an supranationalen Gerichten vom Bundesverfassungsgericht bislang noch nie in Zweifel gezogen wurde (vgl. BVerfGE 73, 339 <366 ff.>; 149, 346 <364 f. Rn. 36 f.; 366 Rn. 41, 43>), hätte es einer näheren Auseinandersetzung mit den Anforderungen an die demokratische Legitimation von Rechtsprechungsaufgaben im supranationalen Kontext und der einschlägigen Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts bedurft. Die Bezugnahme auf die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts erschöpft sich jedoch ersichtlich in einer schlichten Übertragung für den innerstaatlichen Bereich entwickelter Bestimmtheitserfordernisse. Dass an einen völkerrechtlichen Vertrag, der mit anderen Vertragsparteien ausgehandelt werden muss, insoweit nicht dieselben Anforderungen an Bestimmtheit und Regelungsdichte gestellt werden können wie an ein Gesetz (vgl. BVerfGE 77, 170 <231 f.>; 89, 155 <187 f.>), wird von der Verfassungsbeschwerde nicht thematisiert. Auch ist ihr keine spezifische Begründung dafür zu entnehmen, warum die Regelungen über das Verfahren der Richterernennung und insbesondere das Erfordernis des Einvernehmens der im Verwaltungsausschuss vereinigten Vertreter der Mitgliedstaaten (Art. 16 Abs. 2 EPGÜ) in Ansehung der Bindung der Richter des Einheitlichen Patentgerichts an Recht und Gesetz (vgl. Art. 24 EPGÜ) kein hinreichendes Legitimationsniveau vermitteln sollten.

b) Soweit auf der Grundlage von Art. 38 Abs. 1 Satz 1 GG die Verletzung anderer Staatsstrukturprinzipien wie hier des Rechtsstaatsprinzips gerügt werden, ist nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts erforderlich, dass der Beschwerdeführer einen Zusammenhang zu dem über Art. 38 Abs. 1 Satz 1 GG unmittelbar rügefähigen Demokratieprinzip herstellt (vgl. BVerfGE 123, 267 <332 f.>; 129, 124 <169, 177>; 132, 195 <238 Rn. 104>; 134, 366 <397 Rn. 53>; 135, 317 <386 Rn. 125>; 142, 123 <190 Rn. 126>; 146, 216 <249 f. Rn. 44 ff.>).

Zu dieser Anforderung verhält sich die Verfassungsbeschwerde nicht. Mit Blick auf die Rechtsstellung der Richter des Einheitlichen Patentgerichts beschränkt sie sich im Ergebnis darauf, einen Konflikt mit Bestimmungen des – teilweise einfachen – nationalen Rechts darzulegen.

2. Unzulässig ist die Verfassungsbeschwerde weiter, soweit der Beschwerdeführer eine Verletzung seines Rechts aus Art. 38 Abs. 1 Satz 1 GG aus den in Art. 41 und Art. 69 Abs. 1 EPGÜ vorgesehenen Befugnissen des Verwaltungsausschusses zum Erlass einer Verfahrensordnung des Einheitlichen Patentgerichts sowie zur Festlegung von Höchstbeträgen für erstattungsfähige Vertretungskosten mit der Begründung herleitet, dem Einheitlichen Patentgericht werde damit die Einwirkung auf grundrechtlich geschützte Rechtspositionen von Wählerinnen und Wählern in Deutschland ermöglicht, ohne dass hierfür eine hinreichend bestimmte parlamentarische Ermächtigung vorhanden sei.

a) Zwar hat der Senat in seinen Urteilen zu den Verträgen von Maastricht (vgl. 110

BVerfGE 89, 155 <187 f.>) und Lissabon (vgl. BVerfGE 123, 267 <351, 353>) Blankettermächtigungen ausgeschlossen und in seinem Urteil zum Freihandelsabkommen zwischen der Europäischen Union und Kanada (CETA) vom 13. Oktober 2016 erwogen, dass eine zu unbestimmte Ausgestaltung des in CETA vorgesehenen Ausschusssystem die Grundsätze des Demokratieprinzips als Teil der Verfassungsidentität des Grundgesetzes berühren könnte (vgl. BVerfGE 143, 65 <95 ff. Rn. 59, 65> unter Hinweis auf BVerfGE 142, 123 <183 f. Rn. 110 f.>). Insoweit kann Art. 38 Abs. 1 Satz 1 in Verbindung mit Art. 20 Abs. 1 und Abs. 2 GG verletzt werden, wenn Hoheitsrechte ohne eine hinreichende Begrenzung an eine demokratisch nicht oder nur schwach legitimierte Institution übertragen werden (vgl. BVerfGE 89, 155 <187>; 123, 267 <351>; 142, 123 <193 f. Rn. 134>).

Diese Ausführungen finden sich jedoch im Kontext eines Handelsvertrags der Europäischen Union, bei dem nicht gewährleistet ist, dass die Mitgliedstaaten in den im Abkommen vorgesehenen Ausschüssen vertreten sind und bestimmenden Einfluss auf deren Entscheidungen nehmen können. Warum Vergleichbares für das durch einen völkerrechtlichen Vertrag der Bundesrepublik Deutschland nach Art. 59 Abs. 2 GG zu errichtende Einheitliches Patentgericht gelten sollte, legt die Verfassungsbeschwerde nicht substantiiert dar. Die bloße Berufung auf das Urteil des Senats vom 13. Oktober 2016 in Sachen CETA genügt insoweit bereits deshalb nicht, weil eine gleichberechtigte Mitwirkung Deutschlands an den Beschlüssen des Verwaltungsausschusses grundsätzlich gesichert ist (Art. 41 Abs. 2 EPGÜ) und diese Beschlüsse einer Mehrheit von drei Vierteln der Stimmen bedürfen (Art. 12 Abs. 3 EPGÜ). Die Verfassungsbeschwerde geht auch nicht darauf ein, dass die Bundesrepublik Deutschland bei Revisionen des Übereinkommens nach Art. 87 Abs. 3 EPGÜ ein Vetorecht hat und dass die Tätigkeit des Verwaltungsausschusses darüber hinaus über Art. 23 Abs. 2 und Abs. 3 GG in Verbindung mit dem Gesetz über die Zusammenarbeit von Bundesregierung und Deutschem Bundestag in Angelegenheiten der Europäischen Union (EUZBBG) vom 4. Juli 2013 (BGBl I S. 2170) parlamentarisch rückgebunden ist.

111

Auch die allein mit den aus Art. 80 Abs. 1 GG folgenden innerstaatlichen Anforderungen an eine Verordnungsermächtigung begründete Geltendmachung einer unzureichenden demokratischen Legitimation des Verwaltungsausschusses wird den Substantiierungsanforderungen aus § 23 Abs. 1 Satz 2, § 92 BVerfGG nicht gerecht. Typischerweise kann ein Integrationsgesetz nur das Programm umreißen, in dessen Grenzen eine politische Entwicklung stattfinden darf, diese jedoch nicht in jedem Punkt vorherbestimmen (vgl. BVerfGE 123, 267 <351>; 135, 317 <429 Rn. 236>). Insoweit setzt sich der Beschwerdeführer schon nicht damit auseinander, dass die in Art. 52 ff. EPGÜ enthaltenen Regelungen zum Verfahren sowie zu den Entscheidungsbefugnissen des Einheitlichen Patentgerichts vom Verwaltungsausschuss nicht geändert werden können, sondern dass dieser auf die Regelung der „Einzelheiten der Verfahren“ beschränkt ist. Art. 41 EPGÜ ermöglicht es insbesondere nicht, die Kompetenzen des Einheitlichen Patentgerichts zu erweitern.

112

b) Unsubstantiiert ist das Beschwerdevorbringen ferner, soweit es die Festlegung einer Obergrenze für die Kostenerstattung in Art. 69 Abs. 1 in Verbindung mit Art. 41 Abs. 2 EPGÜ betrifft. Nach Art. 69 Abs. 1 EPGÜ müssen die zu erstattenden Kosten „zumutbar und angemessen“ sein, während die Verfahrensordnung ausweislich des Art. 41 Abs. 3 Satz 2 EPGÜ einen fairen Ausgleich zwischen den Interessen der Parteien gewährleisten muss. Daraus lassen sich zumindest Ansatzpunkte für die Konkretisierung der Obergrenze entnehmen. 113

3. Soweit die Verfassungsbeschwerde Verstöße des EPGÜ gegen das Unionsrecht rügt, scheidet eine Verletzung des Rechts des Beschwerdeführers aus Art. 38 Abs. 1 Satz 1 GG von vornherein aus. Aus dem Unionsrecht ergeben sich keine formellen oder materiellen Anforderungen an nationale Gesetze, deren Verletzung ihre Gültigkeit in Frage stellen oder gar die Verfassungsidentität des Grundgesetzes verletzen könnte. Zudem kommt dem Unionsrecht nach der ständigen Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts nur ein Anwendungs- und kein Geltungsvorrang vor dem deutschen Recht zu, so dass ein Verstoß gegen Unionsrecht nicht zur Nichtigkeit der nationalen Regelung führt. Auch liegt in einem Verstoß gegen Unionsrecht nicht ohne Weiteres zugleich ein Verstoß gegen das Grundgesetz. Genügt ein Rechtssatz des deutschen Rechts den innerstaatlichen Rechtsvorschriften, bleibt er selbst dann wirksam, wenn er gegen Unionsrecht verstößt (vgl. BVerfGE 31, 145 <174 f.>; 82, 159 <191>; 110, 141 <154 f.>; 115, 276 <299 f.>; BVerfG, Beschluss der 3. Kammer des Zweiten Senats vom 4. November 2015 - 2 BvR 282/13 -, Rn. 19). 114

Nichts anderes folgt aus dem Grundsatz der Europarechtsfreundlichkeit des Grundgesetzes (vgl. BVerfGE 123, 267 <354>; 126, 286 <303>; 129, 124 <172>). Zwar verpflichtet dieser deutsche Stellen verfassungsrechtlich zur Einhaltung des Unionsrechts (vgl. BVerfGE 129, 124 <172>). Diese müssen Verstöße gegen das Unionsrecht vermeiden, soweit es im Rahmen methodisch vertretbarer Auslegung und Anwendung des nationalen Rechts möglich ist (vgl. BVerfGE 127, 293 <334>; BVerfG, Beschluss der 3. Kammer des Zweiten Senats vom 4. November 2015 - 2 BvR 282/13 -, Rn. 20). Dies allein führt jedoch nicht dazu, dass das Unionsrecht selbst zum verfassungsrechtlichen Maßstab würde. Seine Geltung und Anwendung in Deutschland beruhen – in Übereinstimmung mit Art. 23 Abs. 1 Satz 2 GG – auf dem mit dem Zustimmungsgesetz zu den Verträgen erteilten Rechtsanwendungsbefehl, dem selbst keine Verfassungsqualität zukommt (vgl. BVerfGE 22, 293 <296>; 31, 145 <173 f.>; 37, 271 <277 f., 301>; 75, 223 <244>; 89, 155 <190>; 123, 267 <398, 400, 402>; 129, 78 <99>). Das kann nicht unter Rückgriff auf den Grundsatz der Europarechtsfreundlichkeit überspielt werden (vgl. BVerfG, Beschluss der 3. Kammer des Zweiten Senats vom 4. November 2015 - 2 BvR 282/13 -, Rn. 21). 115

Offenbleiben kann an dieser Stelle dagegen, ob dort, wo im Rahmen des Integrationsprogramms eine Rechtsfrage vollständig durch das Unionsrecht geregelt wird, mit Blick auf die in der Charta der Grundrechte der Europäischen Union (GRCh) geregelten Grundrechte etwas anderes gelten könnte (vgl. insoweit BVerfG, Beschluss des Ersten Senats vom 6. November 2019 - 1 BvR 276/17 -, der diese Frage offen 116

lässt). Denn mit dem EPGÜ-ZustG soll das Einheitliche Patentgericht als eigenständige supranationale Einrichtung jenseits der Europäischen Union errichtet werden. Spezifische unionsrechtliche Vorgaben gibt es dafür nicht.

C.

Die Verfassungsbeschwerde ist, soweit zulässig, auch begründet. Art. 1 Abs. 1 Satz 1 EPGÜ-ZustG wird den verfassungsrechtlichen Anforderungen des Art. 23 Abs. 1 Satz 3 in Verbindung mit Art. 79 Abs. 2 GG nicht gerecht und verletzt den Beschwerdeführer daher in seinem grundrechtsgleichen Recht aus Art. 38 Abs. 1 Satz 1 in Verbindung mit Art. 20 Abs. 1 und Abs. 2 in Verbindung mit Art. 79 Abs. 3 GG. 117

I.

Zustimmungsgesetze zu völkerrechtlichen Verträgen, die in einem Ergänzungs- oder sonstigen besonderen Näheverhältnis zum Integrationsprogramm der Europäischen Union stehen, sind an Art. 23 Abs. 1 GG zu messen (1.). Soweit sie das Grundgesetz seinem Inhalt nach ändern oder ergänzen oder solche Änderungen oder Ergänzungen ermöglichen, bedürfen sie nach Art. 23 Abs. 1 Satz 3 in Verbindung mit Art. 79 Abs. 2 GG einer Zwei-Drittel-Mehrheit in den gesetzgebenden Körperschaften (2.). Eine unter Verstoß gegen diese Vorgaben eingegangene völkerrechtliche Verpflichtung, die der Einwirkung einer supranationalen öffentlichen Gewalt auf Bürgerinnen und Bürger in Deutschland die Tür öffnet, verletzt diese in ihrem grundrechtsgleichen Recht aus Art. 38 Abs. 1 Satz 1, Art. 20 Abs. 1 und Abs. 2 in Verbindung mit Art. 79 Abs. 3 GG (3.). Darüber hinaus sind stets auch die sich aus Art. 79 Abs. 3 GG ergebenden materiellen Grenzen an die Übertragung von Hoheitsrechten zu beachten (4.). 118

1. Art. 23 Abs. 1 GG stellt für die europäische Integration die gegenüber Art. 24 Abs. 1 GG vorrangige, weil speziellere Regelung dar und enthält in Satz 2 einen besonderen Gesetzesvorbehalt (vgl. BVerfGE 123, 267 <355>; Scholz, in: Maunz/Dürig, GG, Art. 23 Rn. 4 <Oktober 2009>; Uerpmann-Witzack, in: v. Münch/Kunig, GG, Bd. 1, 6. Aufl. 2012, Art. 23 Rn. 2; Simon, Grenzen des Bundesverfassungsgerichts im europäischen Integrationsprozess, 2016, S. 52 f. m.w.N.; Streinz, in: Sachs, GG, 8. Aufl. 2018, Art. 23 Rn. 9; Jarass, in: Jarass/Pieroth, GG, 15. Aufl. 2018, Art. 23 Rn. 4). Der Vorschrift liegt ein weites Begriffsverständnis der Europäischen Union zugrunde, das auch zwischenstaatliche Einrichtungen jenseits des institutionellen Rahmens der Europäischen Union umfassen kann (a). Die Übertragung von Hoheitsrechten auf eigenständige zwischenstaatliche Einrichtungen unterfällt Art. 23 Abs. 1 GG, wenn diese in einem Ergänzungs- oder sonstigen besonderen Näheverhältnis zum Integrationsprogramm der Europäischen Union stehen (b). 119

a) Mit Art. 23 Abs. 1 GG wollte der verfassungsändernde Gesetzgeber im Jahre 1992 der europäischen Integration Deutschlands eine neue Grundlage geben und ihre unterschiedlichen Institutionen und Verfahren in einer umfassenden Regelung zusammenführen (vgl. BTDrucks 12/3338, S. 1, 4 ff.; 12/6000, S. 19 ff.). Das hat im 120

Wortlaut von Art. 23 Abs. 1 GG insofern Ausdruck gefunden, als Art. 23 Abs. 1 Satz 1 GG allgemein von der Entwicklung der Europäischen Union zum Zwecke der Verwirklichung eines vereinten Europas spricht, während Art. 23 Abs. 1 Satz 2 GG eine Übertragung von Hoheitsrechten ermöglicht, deren Adressat nicht zwingend die Europäische Union sein muss; der konkrete Adressat der Übertragung wird vielmehr offengelassen („hierzu“). Schließlich will Art. 23 Abs. 1 Satz 3 GG nicht nur die Änderung der vertraglichen Grundlagen der Europäischen Union erfassen, sondern auch „vergleichbare Regelungen“.

Zweck von Art. 23 Abs. 1 Satz 3 GG ist es, eine Ausweitung des Integrationsprogramms der Europäischen Union angesichts des bereits erreichten Umfangs erhöhten verfahrensrechtlichen Anforderungen zu unterwerfen. Der verfassungsändernde Gesetzgeber hat insoweit einen Vorschlag des Rechtsausschusses und des Sonderausschusses Europäische Union des Bundestages aufgegriffen, der sämtliche Kompetenzerweiterungen der Europäischen Union erfassen wollte (vgl. BTDrucks 12/3896, S. 14). Der verfassungsändernde Gesetzgeber hatte dabei vor allem die Evolutiv- und Brückenklauseln im Blick (vgl. BTDrucks 12/3896, S. 14, 18 f.; BVerfGE 123, 267 <385 ff.>), wollte sich auf diese aber nicht beschränken. Es widerspräche daher dem Willen des verfassungsändernden Gesetzgebers, Teile des dynamischen und vielgestaltigen Entwicklungsprozesses im Rahmen und im Zusammenhang mit der Europäischen Union dem Anwendungsbereich von Art. 23 Abs. 1 GG zu entziehen (vgl. BVerfGE 131, 152 <199 ff.>) und statt einer weiteren Übertragung von Hoheitsrechten unmittelbar auf Organe der Europäischen Union und der damit angelegten Gesamtbetrachtung des Standes der europäischen Integration die Schaffung isolierter, aber funktional äquivalenter Satelliten-Einrichtungen zu ermöglichen.

121

Art. 23 Abs. 1 GG geht daher – wie auch sein Absatz 2 – von einem weiten Verständnis des Begriffs der Europäischen Union aus, der grundsätzlich ihre gesamte Organisation und ihr Integrationsprogramm umfasst und unter bestimmten Voraussetzungen auch auf von ihr zu unterscheidende zwischenstaatliche Einrichtungen und internationale Organisationen Anwendung findet (vgl. BVerfGE 131, 152 <199 ff., 217 f.>). Er beansprucht für sämtliche Rechtsakte Geltung, die die Mitgliedschaft der Bundesrepublik Deutschland in der Europäischen Union regeln, näher ausgestalten, absichern oder ergänzen, und setzt nicht voraus, dass eine unmittelbare Übertragung von Hoheitsrechten auf Organe, Einrichtungen und sonstige Stellen der Europäischen Union stattfindet.

122

b) Die Übertragung von Hoheitsrechten auf eigenständige zwischenstaatliche Einrichtungen unterfällt Art. 23 Abs. 1 GG, wenn dies einer faktischen Vertragsänderung gleichkommt (vgl. Schorkopf, in: Bonner Kommentar zum GG, Art. 23 Rn. 79 <August 2011>; ders., Staatsrecht der internationalen Beziehungen, 2017, § 3 Rn. 189, 203; Möllers/Reinhardt, JZ 2012, S. 693 <695 f.>; Wollenschläger, in: Dreier, GG, Bd. 2, 3. Aufl. 2015, Art. 23 Rn. 54; Streinz, in: Sachs, GG, 8. Aufl. 2018, Art. 23 Rn. 90; Heintschel v. Heinegg/Frau, in: Epping/Hillgruber, BeckOK GG, Art. 23 Rn. 29.1 <Dezember 2019>). Das ist anzunehmen, wenn das Integrationsgesetz und/oder der völ-

123

kerrechtliche Vertrag eine Vertragsänderung funktional ersetzen oder den Vertrag ergänzen. Um solches „Ersatzunionsrecht“ (vgl. Lorz/Sauer, DÖV 2012, S. 573 <573 ff.>) handelt es sich etwa beim ESM-Vertrag und dem Gesetz zum ESM-Vertrag, mit dem zwar keine Hoheitsrechte übertragen worden sind, jedoch eine grundlegende Umgestaltung der ursprünglichen Wirtschafts- und Währungsunion ins Werk gesetzt wurde (vgl. BVerfGE 135, 317 <407 Rn. 180> unter Hinweis auf BVerfGE 129, 124 <181 f.>; 132, 195 <248 Rn. 128>; a.A. EuGH, Urteil vom 27. November 2012, Pringle, C-370/12, EU:C:2012:756, Rn. 73 ff.), so dass sie der Senat als Angelegenheit der Europäischen Union im Sinne von Art. 23 Abs. 2 GG eingestuft hat (vgl. BVerfGE 131, 152 <219>).

Eine solche Primärrechtsäquivalenz setzt ein Ergänzungs- oder sonstiges besonderes Näheverhältnis zum Integrationsprogramm der Europäischen Union voraus (vgl. Scholz, in: Maunz/Dürig, GG, Art. 23 Rn. 63 <Oktober 2009>; Schorkopf, in: Bonner Kommentar zum GG, Art. 23 Rn. 64 <August 2011>; Calliess, NVwZ 2012, S. 1 <3>; Hölscheidt/Rohleder, DVBl 2012, S. 806 <807 f.>; Kube, WM 2012, S. 245 <247 f.>; Wollenschläger, NVwZ 2012, S. 713 <715>; ders., in: Dreier, GG, Bd. 2, 3. Aufl. 2015, Art. 23 Rn. 41; Schmahl, DÖV 2014, S. 501 <507 f.>; Classen, in: v. Mangoldt/Klein/Starck, GG, Bd. 2, 7. Aufl. 2018, Art. 23 Rn. 6, 12; Jarass, in: Jarass/Pieroth, GG, 15. Aufl. 2018, Art. 23 Rn. 3; Streinz, in: Sachs, GG, 8. Aufl. 2018, Art. 23 Rn. 56a, 90; Wolff, in: Hömig/Wolff, GG, 12. Aufl. 2018, Art. 23 Rn. 4, 24; Heintschel v. Heinegg/Frau, in: Epping/Hillgruber, BeckOK GG, Art. 23 Rn. 5 <Dezember 2019>). Ob ein derartiges Verhältnis vorliegt, lässt sich nicht anhand eines einzelnen abschließenden und zugleich trennscharfen Merkmals bestimmen, sondern nur aufgrund einer Gesamtbetrachtung der Umstände, Regelungsziele, -inhalte und -wirkungen (vgl. zu Art. 23 Abs. 2 GG BVerfGE 131, 152 <199>).

124

Für ein Ergänzungs- oder sonstiges besonderes Näheverhältnis kann etwa sprechen, dass die geplante Einrichtung im Primärrecht verankert, das Vorhaben in Vorschriften des Sekundär- oder Tertiärrechts vorgesehen ist oder ein sonstiger qualifizierter inhaltlicher Zusammenhang mit dem Integrationsprogramm der Europäischen Union besteht. Dies gilt auch, wenn das Vorhaben (auch) von Organen der Europäischen Union vorangetrieben wird oder deren Einschaltung in die Verwirklichung des Vorhabens – etwa im Wege der Organleihe – vorgesehen ist. Für ein qualifiziertes Ergänzungs- und Näheverhältnis spricht es darüber hinaus, wenn ein völkerrechtlicher Vertrag ausschließlich zwischen Mitgliedstaaten der Europäischen Union abgeschlossen werden soll, wenn der Zweck des Vorhabens gerade im wechselseitigen Zusammenspiel mit einem der Europäischen Union übertragenen Politikbereich liegt und insbesondere dann, wenn der Weg der völkerrechtlichen Koordination gewählt wird, weil gleichgerichtete Bemühungen um eine Verankerung im Unionsrecht nicht die notwendigen Mehrheiten gefunden haben (vgl. BVerfGE 131, 152 <199 f.>).

125

2. Soweit Integrationsgesetze und/oder völkerrechtliche Verträge, die in einem Ergänzungs- oder sonstigen besonderen Näheverhältnis zum Integrationsprogramm der Europäischen Union stehen, das Grundgesetz seinem Inhalt nach ändern oder

126

ergänzen oder solche Änderungen oder Ergänzungen ermöglichen, bedürfen sie nicht nur der Zustimmung des Bundesrates (Art. 23 Abs. 1 Satz 2 GG), sondern müssen von Bundestag und Bundesrat mit der Mehrheit des Art. 79 Abs. 2 GG beschlossen werden. Eine solche Verfassungsrelevanz haben ausweislich von Art. 23 Abs. 1 Satz 3 GG nicht nur die Begründung der Europäischen Union und die Änderung ihrer vertraglichen Grundlagen – hier steht sie kraft verfassungsrechtlicher Anordnung fest –, sondern auch „vergleichbare Regelungen“.

Der Wortlaut von Art. 23 Abs. 1 Satz 3 GG stellt insoweit auf eine Änderung des Grundgesetzes „seinem Inhalt nach“ ab und knüpft damit ersichtlich an die der Rechtsprechung des Senats entnommene Unterscheidung zwischen förmlichen Verfassungsänderungen im Sinne des Art. 79 Abs. 1 Satz 1 GG und materiellen Verfassungsänderungen ohne Änderungen des Verfassungstexts an (vgl. BTDrucks 12/6000, S. 21; BVerfGE 58, 1 <36>; 68, 1 <114>). Art. 23 Abs. 1 Satz 3 GG spricht zudem nicht nur von inhaltlichen Änderungen des Grundgesetzes, sondern auch von „Ergänzungen“ und der bloßen „Ermöglichung“ von Änderungen und Ergänzungen. Das spricht für ein weites Verständnis der „Verfassungsrelevanz“. Unter systematisch-teleologischen Aspekten kommt hinzu, dass die Bestimmung den Integrationsgesetzgeber stärker als Art. 24 Abs. 1 GG prozedural und materiell einhegen soll, was – vom Zustimmungserfordernis des Bundesrates abgesehen – vor allem durch die in Art. 23 Abs. 1 Satz 3 GG enthaltene Bezugnahme auf Art. 79 Abs. 2 und Abs. 3 GG geschieht.

127

Die historische Auslegung unterstreicht dieses Ergebnis. Art. 23 Abs. 1 GG war Teil eines Gesamtpakets, das die seinerzeit bestehenden Zweifel an der verfassungsrechtlichen Zulässigkeit des Vertrags von Maastricht (vgl. etwa Abgeordneter Verheugen und Senatorin Peschel-Gutzeit in der 3. Sitzung der Gemeinsamen Verfassungskommission am 12. März 1992, Stenographischer Bericht S. 12, 20; BVerfGE 37, 271 <279 f.>; 58, 1 <40 f.>; 59, 63 <86>; 73, 339 <375 f.>) und seiner möglichen Fortschreibung (vgl. Di Fabio, Der Staat 32 <1993>, S. 191 <195>) beseitigen, weitere Integrationsschritte zugleich aber höheren Hürden unterwerfen sollte. Der verfassungsändernde Gesetzgeber ist ersichtlich davon ausgegangen, dass jede weitere Übertragung von Hoheitsrechten auf Organe, Einrichtungen und sonstige Stellen der Europäischen Union nur noch mit einer verfassungsändernden Mehrheit möglich sein würde. Der anderslautenden Interpretation der Bundesregierung im Gesetzentwurf wurde vom Bundesrat ausdrücklich widersprochen. Insoweit ist im Abschlussbericht der Gemeinsamen Verfassungskommission davon die Rede, dass Art. 23 Abs. 1 Satz 2 GG Hoheitsrechtsübertragungen bis zu der Grenze erlaube, „wo aus verfassungsrechtlichen Gründen ein neuer Vertrag oder eine Änderung der vertraglichen Grundlagen nötig wäre“ (vgl. BTDrucks 12/6000, S. 28). Noch deutlicher kommt dies im Bericht des Sonderausschusses „Europäische Union (Vertrag von Maastricht)“ des Deutschen Bundestages zum Ausdruck, der dem Abschlussbericht der Gemeinsamen Verfassungskommission zugrunde liegt. Dort heißt es ausdrücklich, dass „eine Hoheitsrechtsübertragung (...) dann von einer Zwei-Drittel-Mehrheit ab-

128

hängig gemacht werden [solle], wenn man über vorhandene Ermächtigungen hinausgeht. Auf dieser Überlegung beruht Artikel 23 Abs. 1 Satz 3“ (vgl. BTDrucks 12/3896, S. 18). Vor diesem Hintergrund benennt der Abschlussbericht Eingriffe in „die verfassungsrechtlich festgelegte Zuständigkeitsordnung“ (vgl. BTDrucks 12/6000, S. 21) als Beispiel dafür, dass eine Übertragung von Hoheitsrechten eine materielle Änderung der Verfassung nach sich zieht.

Der verfassungsändernde Gesetzgeber ist von der Vorstellung ausgegangen, dass jede „über vorhandene Ermächtigungen hinausgehende“ Übertragung von Hoheitsrechten eine Verfassungsänderung darstellt (vgl. den Hinweis auf BVerfGE 58, 1 <36> in BTDrucks 12/6000, S. 21). Der Bericht des Sonderausschusses macht zudem deutlich, dass diese Entscheidung bewusst auch im Lichte der Integrationsoffenheit des Grundgesetzes getroffen wurde (vgl. BTDrucks 12/3896, S. 18). Die – auf identischer Textgrundlage – angebotene alternative Interpretation der Bundesregierung in ihrer Entwurfsbegründung konnte sich gegen die in den gesetzgebenden Körperschaften einmütig vertretene Auffassung nicht durchsetzen (vgl. BTDrucks 12/6000, S. 28; Bothe/Lohmann, ZaöRV 58 <1998>, S. 1 <10 ff.>). Allerdings wird das Grundgesetz nicht bei jeder Übertragung von Hoheitsrechten auf die Europäische Union oder in einem Ergänzungs- oder sonstigen besonderen Näheverhältnis zu ihr stehende Einrichtungen seinem Inhalt nach geändert oder ergänzt oder werden solche Änderungen oder Ergänzungen ermöglicht. Vor allem im Integrationsprogramm hinreichend bestimmt angelegte („abgedeckte“) und mit einer Zwei-Drittel-Mehrheit bereits gebilligte Übertragungen stellen keine (abermalige) materielle Änderung des Grundgesetzes dar. Auf sie findet allein Art. 23 Abs. 1 Satz 2 GG Anwendung.

129

Dagegen führt die Übertragung neuer Zuständigkeiten auf die Europäische Union oder die Errichtung neuer zwischenstaatlicher Einrichtungen, die in einem Ergänzungs- oder sonstigen besonderen Näheverhältnis zu dieser stehen, aufgrund ihrer fehlenden Bindung an die Grundrechte des Grundgesetzes und der nur schwer prognostizierbaren weiteren Entwicklung ihres Integrationsprogramms regelmäßig dazu, dass mit der Übertragung von Hoheitsrechten auch Änderungen des Grundgesetzes im Sinne der Vorschrift „ermöglicht“ werden (vgl. Classen, in: v. Mangoldt/Klein/Starck, GG, Bd. 2, 7. Aufl. 2018, Art. 23 Rn. 14; im Ergebnis auch Scholz, NJW 1992, S. 2593 <2599>; ders., NVwZ 1993, S. 817 <822>; vgl. auch ders., in: Maunz/Dürig, GG, Art. 23 Rn. 118 ff. <Oktober 2009>). Dies ist vor allem der Fall, wenn das Integrationsgesetz und/oder der völkerrechtliche Vertrag – als innerstaatliches Recht konzipiert – eine ausschließliche Zuständigkeit der Europäischen Union begründet oder eine vollständige Verdrängung des Bundesgesetzgebers ermöglicht (Art. 73 f., 105 GG), Eingriffe in die Gesetzgebungszuständigkeit der Länder zugelassen (Art. 30, 70 GG) oder die Verwaltungs- (Art. 83 ff., 108 GG) und Rechtsprechungskompetenzen (Art. 92 GG) von Bund und Ländern beeinträchtigt werden. Eine Europäisierung grundgesetzlicher Vorgaben ist ferner anzunehmen, wenn das Integrationsgesetz und/oder der völkerrechtliche Vertrag die verfassungsrechtlichen Vorgaben für die kommunale Selbstverwaltung (Art. 28 Abs. 2 GG), die Bundesbank (Art. 88 GG)

130

oder den Gerichtsaufbau (Art. 92 ff., 96 GG) verändert oder überformt.

Dass die Übertragung von Rechtsprechungsaufgaben auf eine neu zu schaffende zwischenstaatliche Einrichtung eine materielle Verfassungsänderung darstellt, liegt – auch losgelöst von der damit verbundenen, methodisch unverzichtbaren Befugnis zur richterlichen Rechtsfortbildung (vgl. BVerfGE 75, 223 <241 ff.>; 126, 286 <305 f.>) – auf der Hand. 131

3. Ein Zustimmungsgesetz zu einem völkerrechtlichen Vertrag, das unter Verstoß gegen Art. 23 Abs. 1 Satz 3 in Verbindung mit Art. 79 Abs. 2 GG ergangen ist, vermag die Ausübung öffentlicher Gewalt durch Organe, Einrichtungen und sonstige Stellen der Europäischen Union oder eine mit ihr in einem Ergänzungs- oder sonstigen besonderen Näheverhältnis stehende zwischenstaatliche Einrichtung nicht zu legitimieren (a) und verletzt deshalb die Bürgerinnen und Bürger in ihrem grundrechtsgleichen Recht aus Art. 38 Abs. 1 Satz 1, Art. 20 Abs. 1 und Abs. 2 in Verbindung mit Art. 79 Abs. 3 GG (b). 132

a) Werden Hoheitsrechte nicht in dem von der Verfassung vorgesehenen Verfahren übertragen, werden sie überhaupt nicht (wirksam) übertragen. Eine Öffnung der deutschen Rechtsordnung für die Einwirkung supranationalen Rechts findet nicht statt. Mit der Inanspruchnahme von nicht (wirksam) übertragenen Hoheitsrechten nähmen supranationale Organisationen daher hoheitliche Gewalt in Anspruch, ohne dafür demokratisch legitimiert zu sein. Entsprechende Maßnahmen von Organen, Einrichtungen und sonstigen Stellen der Europäischen Union oder der in einem Ergänzungs- oder sonstigen besonderen Näheverhältnis zu dieser stehenden zwischenstaatlichen Einrichtung ergingen notwendig ultra vires und verstießen damit gegen den Grundsatz der Volkssouveränität aus Art. 20 Abs. 2 Satz 1 GG (vgl. BVerfGE 83, 37 <50 f.>; 89, 155 <182>; 93, 37 <66>; 130, 76 <123>; 137, 185 <232 f. Rn. 131>; 139, 194 <224 Rn. 106>; 142, 123 <174 Rn. 82>; 146, 216 <252 f. Rn. 52 f.; 255 Rn. 57>; BVerfG, Urteil des Zweiten Senats vom 30. Juli 2019 - 2 BvR 1685/14 u.a. -, Rn. 120). 133

b) Ermächtigt ein Integrationsgesetz Organe, Einrichtungen und sonstige Stellen der Europäischen Union beziehungsweise mit dieser in einem Ergänzungs- oder sonstigen besonderen Näheverhältnis stehende zwischenstaatliche Einrichtungen nicht wirksam dazu, Maßnahmen zu erlassen, so verletzt dies die Bürgerinnen und Bürger Deutschlands in ihrem grundrechtsgleichen Recht aus Art. 38 Abs. 1 Satz 1, Art. 20 Abs. 1 und Abs. 2 in Verbindung mit Art. 79 Abs. 3 GG. 134

Nach ständiger Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts erschöpft sich das dem Einzelnen in Art. 38 Abs. 1 Satz 1 GG garantierte Wahlrecht zum Deutschen Bundestag nicht in einer formalen Legitimation der (Bundes-) Staatsgewalt, sondern umfasst auch den Anspruch des Bürgers, nur einer öffentlichen Gewalt ausgesetzt zu sein, die er legitimieren und beeinflussen kann (vgl. BVerfGE 123, 267 <341>; 142, 123 <191 Rn. 128>). Als Grundrecht auf Mitwirkung an der demokratischen Selbstherrschaft des Volkes verleiht Art. 38 Abs. 1 Satz 1 GG zwar grundsätzlich kei- 135

ne Beschwerdebefugnis gegen Parlamentsbeschlüsse, insbesondere Gesetzesbeschlüsse. Sein Gewährleistungsbereich erfasst jedoch Strukturveränderungen im staatsorganisationsrechtlichen Gefüge, wie sie etwa bei der Übertragung von Hoheitsrechten auf die Europäische Union oder andere supranationale Einrichtungen eintreten können (vgl. BVerfGE 129, 124 <169>; 142, 123 <190 Rn. 126>).

Art. 38 Abs. 1 Satz 1 GG schützt die wahlberechtigten Bürgerinnen und Bürger deshalb vor einer Übertragung von Hoheitsrechten gemäß Art. 23 Abs. 1 GG, die unter Überschreitung der Grenzen des Art. 79 Abs. 3 in Verbindung mit Art. 23 Abs. 1 Satz 3 GG den wesentlichen Inhalt des Grundsatzes der Volkssouveränität (Art. 20 Abs. 1 und Abs. 2 GG) materiell preisgibt. Dies prüft das Bundesverfassungsgericht im Rahmen der Identitätskontrolle, wie sie Gegenstand der Urteile zum Vertrag von Maastricht (vgl. BVerfGE 89, 155 ff.), zum Vertrag von Lissabon (vgl. BVerfGE 123, 267 ff.) und zum ESM-Vertrag (vgl. BVerfGE 132, 195 ff.; 135, 317 ff.) war. Art. 38 Abs. 1 Satz 1 in Verbindung mit Art. 20 Abs. 1 und Abs. 2 Satz 1 GG ermöglicht ferner bei offensichtlichen und strukturell bedeutsamen Kompetenzüberschreitungen von Organen, Einrichtungen und sonstigen Stellen der Europäischen Union die Ultra-vires-Kontrolle durch das Bundesverfassungsgericht (vgl. zuletzt BVerfG, Urteil des Zweiten Senats vom 30. Juli 2019 - 2 BvR 1685/14 u.a. -, Rn. 140 ff.).

136

Im Anwendungsbereich von Art. 23 Abs. 1 GG schützt Art. 20 Abs. 1 und Abs. 2 in Verbindung mit Art. 79 Abs. 3 GG die Wahlberechtigten darüber hinaus davor, dass die formellen Voraussetzungen des Art. 23 Abs. 1 GG für eine Übertragung von Hoheitsrechten, die den Gesetzgeber im Prozess der europäischen Integration auch prozedural stärker als nach Art. 24 Abs. 1 GG einhegen sollten (s.o. Rn. 119 ff.), nicht eingehalten werden (formelle Übertragungskontrolle). Während eine Verfassungsänderung mit entsprechenden Mehrheiten rückgängig gemacht werden kann, sind Kompetenzen, die einem anderen Völkerrechtssubjekt übertragen werden, in aller Regel „verloren“ und können aus eigener Kraft nicht ohne Weiteres „zurückgeholt“ werden. Im Kontext der Europäischen Union kommt hinzu, dass sich aus Art. 4 Abs. 3 EUV die Pflicht ergeben kann, eine einmal erteilte Zustimmung nicht mehr zurückzuziehen (vgl. etwa Generalanwalt Bot, Schlussanträge vom 18. November 2014, C-146/13, EU:C:2014:2380, Rn. 175 ff.), woraus sich eine zusätzliche spezifische Gefährdungslage für den zukünftigen Inhalt des Rechts auf demokratische Selbstbestimmung ergeben könnte. Vor allem aber fehlte ohne wirksame Übertragung von Hoheitsrechten jeder dennoch erlassenen Maßnahme von Organen, Einrichtungen und sonstigen Stellen der Europäischen Union oder einer supranationalen Organisation eine demokratische Legitimation.

137

Damit ist der Kern des in Art. 38 Abs. 1 Satz 1, Art. 20 Abs. 1 und Abs. 2 in Verbindung mit Art. 79 Abs. 3 GG verankerten, verfassungsbeschwerdefähigen Rechts auf demokratische Selbstbestimmung betroffen, der nicht zur Disposition steht. Ohne die Möglichkeit, die objektiven Grundsätze des Art. 20 Abs. 1 und Abs. 2 GG in ihrem durch Art. 79 Abs. 3 GG geschützten Kern überprüfen zu lassen, verlöre der demokratische Kerngehalt von Art. 38 Abs. 1 Satz 1 GG seinen Sinn (vgl. Simon, Grenzen

138

des Bundesverfassungsgerichts im europäischen Integrationsprozess, 2016, S. 108).

4. Bei jeder Übertragung von Hoheitsrechten sind schließlich die sich aus der Verfassungsidentität des Grundgesetzes hierfür ergebenden materiellen Grenzen zu beachten. Auch bei der Übertragung von Hoheitsrechten auf eine in einem Ergänzungs- und sonstigen besonderen Näheverhältnis zur Europäischen Union stehende zwischenstaatliche Einrichtung hat der Integrationsgesetzgeber sicherzustellen, dass die Grundsätze der Art. 1 und Art. 20 GG nicht berührt werden (Art. 23 Abs. 1 Satz 3 i.V.m. Art. 79 Abs. 3 GG). Im Rahmen der Identitätskontrolle prüft das Bundesverfassungsgericht deshalb, ob die durch Art. 79 Abs. 3 GG für unantastbar erklärten Grundsätze durch ein Integrationsgesetz und/oder einen völkerrechtlichen Vertrag berührt werden (vgl. BVerfGE 123, 267 <344, 353 f.>; 126, 286 <302>).

139

Mit Blick auf das Demokratieprinzip des Art. 20 Abs. 1 und Abs. 2 GG ist unter anderem sicherzustellen, dass dem Deutschen Bundestag bei einer Übertragung von Hoheitsrechten nach Art. 23 Abs. 1 GG eigene Aufgaben und Befugnisse von substantiellem politischen Gewicht verbleiben (vgl. BVerfGE 89, 155 <182>; 123, 267 <330, 356>) und dass er in der Lage bleibt, seine haushaltspolitische Gesamtverantwortung wahrzunehmen (vgl. BVerfGE 123, 267 <359>; 129, 124 <177>; 132, 195 <239 Rn. 106>; 135, 317 <399 f. Rn. 161>). Art. 20 Abs. 1 und Abs. 2 GG untersagt zudem Blankettermächtigungen (vgl. BVerfGE 58, 1 <37>; 89, 155 <183 f., 187>; 123, 267 <351>; 132, 195 <238 Rn. 105>; 142, 123 <192 Rn. 130 ff.>) und wird daher verletzt, wenn der Integrationsgesetzgeber das beabsichtigte Integrationsprogramm nicht hinreichend bestimmbar festlegt. Der Bundestag darf sich seiner Integrationsverantwortung insbesondere nicht dadurch entziehen, dass er anderen Akteuren unbestimmte Ermächtigungen überträgt oder dass er sich von Organen, Einrichtungen oder sonstigen Stellen der Europäischen Union, mit ihr in einem Ergänzungs- oder sonstigen besonderen Näheverhältnis stehenden zwischenstaatlichen Einrichtungen oder anderen Mitgliedstaaten fremdbestimmen lässt und somit nicht mehr „Herr seiner Entschlüsse“ bleibt (vgl. BVerfGE 129, 124 <179 f.>; 132, 195 <240>; 135, 317 <401 Rn. 163 f.>).

140

II.

Nach diesen Maßstäben verletzt Art. 1 Abs. 1 Satz 1 EPGÜ-ZustG den Beschwerdeführer in seinem Recht aus Art. 38 Abs. 1 Satz 1, Art. 23 Abs. 1 Satz 3 in Verbindung mit Art. 79 Abs. 2 GG, weil das EPGÜ-ZustG nicht mit der Zustimmung von zwei Dritteln der Mitglieder des Bundestages (Art. 79 Abs. 2 GG) beschlossen worden ist (1.). Ob die Festschreibung eines unbedingten Vorrangs des Unionsrechts in Art. 20 und Art. 21 Satz 2 EPGÜ gegen Art. 20 Abs. 1 und Abs. 2 in Verbindung mit Art. 79 Abs. 3 GG verstößt, bedarf daher keiner Entscheidung (2.).

141

1. Das EPGÜ-ZustG überträgt Hoheitsrechte auf das Einheitliche Patentgericht (a), steht in einem Ergänzungs- oder sonstigem besonderen Näheverhältnis zum Integrationsprogramm der Europäischen Union (b) und bewirkt der Sache nach eine materielle Verfassungsänderung (c). Es ist vom Bundestag jedoch nicht mit der gemäß Art.

142

23 Abs. 1 Satz 3 in Verbindung mit Art. 79 Abs. 2 GG erforderlichen Zwei-Drittel-Mehrheit beschlossen worden (d) und verletzt den Beschwerdeführer daher in seinem grundrechtsgleichen Recht aus Art. 38 Abs. 1 Satz 1 in Verbindung mit Art. 20 Abs. 1 und Abs. 2 in Verbindung mit Art. 79 Abs. 3 GG (e).

a) Das EPGÜ-ZustG überträgt Rechtsprechungsaufgaben auf ein supranationales Gericht sowie Rechtsetzungsaufgaben auf dessen Verwaltungsorgane und öffnet die deutsche Rechtsordnung damit derart, dass der ausschließliche Herrschaftsanspruch der Bundesrepublik Deutschland im Geltungsbereich des Grundgesetzes insoweit zurückgenommen und der unmittelbaren Geltung und Anwendbarkeit des europäischen Rechts Raum gelassen wird (vgl. BVerfGE 37, 271 <280>; 58, 1 <28>; 59, 63 <90>; 73, 339 <374 f.>). Art. 32 EPGÜ weist dem Einheitlichen Patentgericht bestimmte Rechtsstreitigkeiten zur ausschließlichen Entscheidung zu und überträgt ihm damit die Befugnis zur verbindlichen Streitentscheidung. Diese „Urform hoheitlicher Tätigkeit“ (vgl. Roellecke, VVDStRL 34 <1976>, S. 7 <25>; Classen, in: v. Mangoldt/Klein/Starck, GG, Bd. 3, 7. Aufl. 2018, Art. 92 Rn. 1) ist elementare Voraussetzung für die Durchsetzung des staatlichen Gewaltmonopols (vgl. BVerfGE 54, 277 <291>) und für das friedliche Zusammenleben der Menschen unverzichtbar. Durch Art. 82 Abs. 1 Satz 1 EPGÜ werden die Entscheidungen und Anordnungen des Einheitlichen Patentgerichts darüber hinaus zu vollstreckbaren Titeln bestimmt. Außerdem sehen unter anderem Art. 40 Abs. 2 und Art. 41 Abs. 1 und Abs. 2 EPGÜ Rechtsetzungsbefugnisse des Verwaltungsausschusses mit Blick auf Änderungen der Satzung und den Erlass und die Änderung der Verfahrensordnung vor.

143

b) Das EPGÜ steht in einem Ergänzungs- oder sonstigen besonderen Näheverhältnis zum Integrationsprogramm der Europäischen Union (vgl. Gesetzentwurf der Bundesregierung BTDrucks 18/11137, S. 8) und ersetzt in der Sache unionsrechtliche Regelungen, deren Verankerung im Recht der Europäischen Union nicht die notwendigen Mehrheiten gefunden hat (vgl. BVerfGE 131, 152 <200>).

144

aa) Das EPGÜ findet im Primärrecht einen unmittelbaren Anknüpfungspunkt in Art. 262 AEUV. Dieser macht deutlich, dass die Schaffung einer unionalen Rechtsprechungszuständigkeit im Bereich des Patentrechts von den Mitgliedstaaten gewollt, vom Integrationsprogramm allerdings noch nicht umfasst ist. Insoweit sieht Art. 262 AEUV eine Übertragung der Rechtsprechungszuständigkeit für Rechtsstreitigkeiten über europäische Rechtstitel für das geistige Eigentum auf den Gerichtshof vor, bindet diese jedoch an einen einstimmigen Ratsbeschluss (Satz 1) und an eine Ratifikation durch die Mitgliedstaaten (Satz 2). Für beides gab es bislang keine ausreichende Unterstützung. Unabhängig von der Frage, ob eine Errichtung des Einheitlichen Patentgerichts auf völkerrechtlicher Grundlage diese Vorgabe des Art. 262 AEUV unterläuft, zeigt die Bestimmung doch, dass das Einheitliche Patentgericht nur ein funktionales Äquivalent für eine „richtige“ unionale Patentgerichtsbarkeit sein soll.

145

bb) Das EPGÜ ist darüber hinaus mit auf der Grundlage von Art. 118 AEUV erlassenen Sekundärrecht auf das Engste verwoben (vgl. auch 4. Erwägungsgrund zum

146

EPGÜ). Es entfaltet seinen Regelungsgehalt erst im Zusammenspiel mit diesen Regelungen, die die Schaffung eines einheitlich wirkenden europäischen Schutzrechts für Patente vorsehen. So knüpft es an die Verordnung (EU) Nr. 1257/2012 und die Verordnung (EU) Nr. 1260/2012 an, die das europäische Patent mit einheitlicher Wirkung schaffen. Das Inkrafttreten dieser Verordnungen ist an das Inkrafttreten des EPGÜ gekoppelt (vgl. Art. 18 Abs. 2 UAbs. 1 Verordnung <EU> Nr. 1257/2012 sowie Art. 7 Abs. 2 Verordnung <EU> Nr. 1260/2012), so dass die Wirksamkeit des EPGÜ zugleich Voraussetzung für die Wirksamkeit des einschlägigen Sekundärrechts ist. Ein wesentlicher Teil der Rechtsprechungsaufgaben des Einheitlichen Patentgerichts wird unionsrechtlich geregelte Rechte und Ansprüche betreffen (vgl. Art. 2 Buchstaben f und h, Art. 3 Buchstaben a und b i.V.m. Art. 32 EPGÜ), deren einheitliche Wirkung erst durch die im EPGÜ enthaltenen Regelungen (Art. 25 bis 28, 30 EPGÜ) sichergestellt wird.

Die enge Verzahnung des EPGÜ mit dem Integrationsprogramm der Europäischen Union kommt auch darin zum Ausdruck, dass das Einheitliche Patentgericht trotz seiner Qualifikation als eigenständige, von der Europäischen Union zu unterscheidende supranationale Einrichtung unmittelbar an das Unionsrecht gebunden ist (Art. 24 Abs. 1 Buchstabe a EPGÜ). Das EPGÜ verpflichtet es zudem auf den Vorrang des Unionsrechts (Art. 20 EPGÜ), wobei die Vertragsmitgliedstaaten eine Verpflichtung bekunden, „durch das Einheitliche Patentgericht die uneingeschränkte Anwendung und Achtung des Unionsrechts in ihrem jeweiligen Hoheitsgebiet und den gerichtlichen Schutz der dem Einzelnen aus diesem Recht erwachsenden Rechte zu gewährleisten“ (vgl. 9. Erwägungsgrund).

147

cc) Das Übereinkommen wurde ferner maßgeblich durch Organe der Europäischen Union (mit-)vorangetrieben (vgl. Augenstein/Haertel/Kiefer, in: Fitzner/Lutz/Bodewig, BeckOK PatR, EPGÜ, Rn. 5 <15. Januar 2020>). Das Projekt einer einheitlichen europäischen Patentgerichtsbarkeit wurde seit langer Zeit als notwendiger Teil eines unionalen Patentrechts betrachtet, das von der Europäischen Kommission ebenso befürwortet wurde wie vom Rat. Jedenfalls seit der Jahrtausendwende hat die Europäische Kommission auf eine Zentralisierung des gerichtlichen Rechtsschutzes in diesem Bereich hingearbeitet (vgl. Entwurf GPVO KOM<2000> 412 endg., ABI EU Nr. C 337 E vom 28. November 2000, S. 278; Ratsdokument 7159/03 vom 7. März 2003; Ratsdokument 17229/09 vom 7. Dezember 2009; Adam/Grabinski, in: Benkard, Europäisches Patentübereinkommen, 3. Aufl. 2019, Vor Präambel Rn. 36 ff.) und damit auch den Gerichtshof befasst. Zwar wurde der ursprüngliche Entwurf einer europäischen Patentgerichtsbarkeit im Gutachten vom 8. März 2011 vom Gerichtshof verworfen (vgl. EuGH, Gutachten 1/09, EU:C:2011:123, Rn. 71 ff.). Die dort vorgesehenen Regelungen wurden jedoch in das „Europäische Patentpaket“ übernommen, das neben dem EPGÜ auch die Verordnung (EU) Nr. 1257/2012 und die Verordnung (EU) Nr. 1260/2012 umfasst (vgl. Generalanwalt Bot, Schlussanträge vom 18. November 2014, C-146/13, EU:C:2014:2380, Rn. 3) und – losgelöst von Zuständigkeitsfragen – vom Europäischen Parlament nachdrücklich befördert worden

148

ist (vgl. Entschließung des Europäischen Parlaments vom 11. Dezember 2012, 2011/2176<INI>, ABI EU Nr. C 434 vom 23. Dezember 2015, S. 34 ff.).

dd) Die Organe der Europäischen Union sind in die Umsetzung des EPGÜ in unterschiedlichem Umfang eingebunden. Das Generalsekretariat des Rates wird als Verwahrer der Ratifikationsurkunden in Anspruch genommen (Art. 84 Abs. 2 Satz 2 und Abs. 4, Art. 85 EPGÜ), die Europäische Kommission soll an Erlass und Änderung der Verfahrensordnung beteiligt werden und deren Vereinbarkeit mit dem Unionsrecht sicherstellen (Art. 41 Abs. 1 und Abs. 2 EPGÜ). In den Sitzungen des Verwaltungsausschusses ist sie zudem als Beobachter vertreten (Art. 12 Abs. 1 Satz 2 EPGÜ). Das Europäische Patentgericht selbst kann beziehungsweise muss schließlich gemäß Art. 267 AEUV Vorabentscheidungen des Gerichtshofs einholen, wenn die Voraussetzungen erfüllt sind (Art. 21 EPGÜ).

149

ee) Außerdem steht das Übereinkommen ausschließlich Mitgliedstaaten der Europäischen Union offen. Art. 1 Abs. 2 EPGÜ definiert das Einheitliche Patentgericht insoweit als „gemeinsames Gericht der Vertragsmitgliedstaaten“, wobei der Begriff Vertragsmitgliedstaat ausweislich des Art. 2 Buchstaben b und c EPGÜ einen Mitgliedstaat der Europäischen Union bezeichnet, der Vertragspartei dieses Übereinkommens ist. Die Begrenzung des Kreises der Vertragsparteien findet auch in den Erwägungsgründen zum EPGÜ Niederschlag. So spricht der 1. Erwägungsgrund davon, dass „die Zusammenarbeit zwischen den Mitgliedstaaten der Europäischen Union auf dem Gebiet des Patentwesens einen wesentlichen Beitrag zum Integrationsprozess in Europa leistet, insbesondere zur Schaffung eines durch den freien Waren- und Dienstleistungsverkehr gekennzeichneten Binnenmarktes innerhalb der Europäischen Union und zur Verwirklichung eines Systems, mit dem sichergestellt wird, dass der Wettbewerb im Binnenmarkt nicht verzerrt wird“, während der 14. Erwägungsgrund deutlich macht, dass „dieses Übereinkommen jedem Mitgliedstaat der Europäischen Union zum Beitritt offenstehen sollte“. Diese Begrenzung wurzelt letztlich in der – generalisierbaren – Rechtsprechung des Gerichtshofs (vgl. EuGH, Gutachten vom 8. März 2011, Gutachten 1/09, EU:C:2011:123, Rn. 77 f., 89), der es mit Blick auf die Integrität der Unionsrechtsordnung für unzulässig hält, „einem außerhalb des institutionellen und gerichtlichen Rahmens der Union stehenden internationalen Gericht eine ausschließliche Zuständigkeit für die Entscheidung über eine beträchtliche Zahl von Klagen Einzelner im Zusammenhang mit dem Gemeinschaftspatent und zur Auslegung und Anwendung des Unionsrechts in diesem Bereich“ zu übertragen (vgl. EuGH, Gutachten vom 8. März 2011, Gutachten 1/09, EU:C:2011:123, Rn. 89).

150

Dass nicht alle Mitgliedstaaten der Europäischen Union auch Vertragsmitgliedstaaten des EPGÜ sind, stellt das Ergänzungs- oder sonstige besondere Näheverhältnis zum Integrationsprogramm der Europäischen Union nicht in Frage. Im Gegenteil ist dies durch das Institut der Verstärkten Zusammenarbeit gemäß Art. 20 EUV, Art. 326 ff. AEUV ausdrücklich legitimiert und unterstreicht die enge Verzahnung mit dem institutionellen Gefüge der Europäischen Union.

151

c) Das EPGÜ-ZustG unterliegt den Anforderungen von Art. 23 Abs. 1 Satz 3 in Verbindung mit Art. 79 Abs. 2 GG, weil es Regelungen des Grundgesetzes europäisiert und der Sache nach eine materielle Verfassungsänderung bewirkt. 152

aa) Das EPGÜ hat Verfassungsrelevanz und stellt eine vergleichbare Regelung im Sinne von Art. 23 Abs. 1 Satz 3 GG dar, weil es eine funktional äquivalente Regelung zu einer Änderung der vertraglichen Grundlagen der Europäischen Union nach Art. 48 EUV enthält. 153

In der Sache stellt das EPGÜ eine Änderung oder Ersetzung von Art. 262 AEUV dar. Nach dieser Vorschrift kann der Rat gemäß einem besonderen Gesetzgebungsverfahren nach Anhörung des Europäischen Parlaments einstimmig Bestimmungen erlassen, mit denen dem Gerichtshof in dem vom Rat festgelegten Umfang die Zuständigkeit übertragen wird, über Rechtsstreitigkeiten im Zusammenhang mit der Anwendung von aufgrund der Verträge erlassenen Rechtsakten, mit denen europäische Rechtstitel für das geistige Eigentum geschaffen werden, zu entscheiden. Der Vertrag sieht nicht nur ein besonderes Gesetzgebungsverfahren und einen einstimmigen Beschluss des Rates vor (Art. 262 Satz 1 AEUV), sondern auch, dass dieser Rechtsakt erst nach Zustimmung der Mitgliedstaaten im Einklang mit ihren jeweiligen verfassungsrechtlichen Bestimmungen in Kraft tritt (Art. 262 Satz 2 AEUV). Die Schaffung einer Zuständigkeit des Gerichtshofs für den gewerblichen Rechtsschutz haben die Mitgliedstaaten offenbar als gravierenden Eingriff in die nationale Rechtsprechungszuständigkeit gewertet und als ratifikationsbedürftigen Vorgang ausgestaltet. Der deutsche Gesetzgeber hat dies – dem Lissabon-Urteil folgend (vgl. BVerfGE 123, 267 <387 f.>) – ausweislich des § 3 Abs. 2 des Gesetzes über die Wahrnehmung der Integrationsverantwortung des Bundestages und des Bundesrates in Angelegenheiten der Europäischen Union (IntVG) als besonderes Vertragsänderungsverfahren eingestuft. 154

Mit dem EPGÜ und der darin vorgesehenen Errichtung des Einheitlichen Patentgerichts haben die Vertragsmitgliedstaaten eine funktionale Alternative zu der in Art. 262 AEUV vorgesehenen Übertragung von Rechtsprechungsaufgaben auf den Gerichtshof gewählt, für die es bislang ersichtlich an einer Rechtsgrundlage fehlte. Damit haben sie das Integrationsprogramm des Vertrags von Lissabon verändert, dem in Art. 262 AEUV vorgesehenen Weg faktisch die Grundlage entzogen und die Möglichkeit eines neuen Typus einheitlicher Gerichtsbarkeit im gewerblichen Rechtsschutz in Anlehnung an die Europäische Union geschaffen, weil es weder für den vertraglich vorgezeichneten Weg des Art. 262 AEUV noch für eine Änderung nach Art. 48 EUV die notwendige Einstimmigkeit gab. 155

Aus der Sicht von Art. 23 Abs. 1 Satz 3 GG ist dies eine Änderung der vertraglichen Grundlagen der Europäischen Union und damit ein Fall „vergleichbarer Regelungen“. Der Ratifikationsvorbehalt in Art. 262 Satz 2 AEUV bestätigt das (vgl. Sauer, Staatsrecht III, 5. Aufl. 2018, § 4 Rn. 8c). Auch der Gerichtshof kommt in seinem Gutachten zum Freihandelsabkommen zwischen der Europäischen Union und Singapur 156

(EUSFTA) zu dem Ergebnis, dass eine völkervertragliche Regelung, die Streitigkeiten der gerichtlichen Zuständigkeit der Mitgliedstaaten entzieht, der Zustimmung der Mitgliedstaaten bedarf (vgl. EuGH, Gutachten vom 16. Mai 2017, Gutachten 2/15, EUSFTA, EU:C:2017:376, Rn. 89).

bb) Unabhängig von der konkreten Ausgestaltung der Patentgerichtsbarkeit bewirkt eine Übertragung von Rechtsprechungsaufgaben unter Verdrängung deutscher Gerichte eine inhaltliche Änderung des Grundgesetzes im Sinne von Art. 23 Abs. 1 Satz 3 GG. Die rechtsprechende Gewalt wird nach Art. 92 GG durch das Bundesverfassungsgericht, die Bundesgerichte und die Gerichte der Länder ausgeübt. Jede Übertragung von Rechtsprechungsaufgaben auf zwischenstaatliche Gerichte modifiziert diese umfassende Rechtsprechungszuweisung und bedeutet insoweit eine materielle Verfassungsänderung. Sie berührt nicht nur die grundrechtlichen Garantien des Grundgesetzes, weil deutsche Gerichte insoweit keinen Grundrechtsschutz mehr gewähren können (vgl. BVerfG, Beschluss des Ersten Senats vom 6. November 2019 - 1 BvR 276/17 -, Rn. 42 ff., 54), sondern berührt auch die konkrete Ausgestaltung der Gewaltenteilung nach Art. 20 Abs. 2 Satz 2 GG. Schon in seinem Urteil zum Vertrag von Lissabon hat der Senat daher klargestellt, dass die Zuständigkeit für die Rechtspflege – insbesondere im Hinblick auf die Gerichtsverfassung – in der Regel bei den Mitgliedstaaten verbleiben muss (vgl. BVerfGE 123, 267 <415 f.>; vgl. auch EuGH, Urteil vom 24. Mai 2011, C-54/08, Kommission/Deutschland, EU:C:2011:339, Rn. 83 ff.; Urteil vom 12. Dezember 1996, C-3/95, Reisebüro Broede/Sandker, EU:C:1996:487, Rn. 37 f., 41).

157

(1) Art. 32 EPGÜ überträgt dem Einheitlichen Patentgericht die dort aufgeführten Rechtsprechungsbefugnisse und damit einen nicht unerheblichen Ausschnitt der zivil- und verwaltungsrechtlichen Gerichtsbarkeit der Mitgliedstaaten von erheblicher ökonomischer Relevanz zur ausschließlichen Erledigung, soweit Klagen nicht während einer Übergangszeit von sieben Jahren noch bei den nationalen Gerichten erhoben werden (Art. 83 EPGÜ). Seine Urteile sind gemäß Art. 82 Abs. 3 Satz 2 EPGÜ ohne Weiteres vollstreckbar. Die Anordnung der Vorlage von Beweismitteln durch die Gegenpartei oder Dritte (Art. 59 EPGÜ), die Beschlagnahme von Gegenständen (Art. 60 Abs. 2 EPGÜ) oder die „Inspektion“ von Räumlichkeiten (Art. 60 Abs. 3 EPGÜ) stellen Grundrechtseingriffe dar und wirken unmittelbar im Rechtsraum der Vertragsmitgliedstaaten (Art. 34 EPGÜ).

158

Zugleich ist das Einheitliche Patentgericht aber auch zur Auslegung und Anwendung des nationalen Rechts verpflichtet (vgl. Art. 24 Abs. 1 Buchstabe e EPGÜ), wodurch es – wie von den Mitgliedstaaten beabsichtigt (7. Erwägungsgrund zum EPGÜ) – Teil der innerstaatlichen Gerichtsbarkeit wird (vgl. Art. 1 Abs. 2, Art. 82 Abs. 3 Satz 2 EPGÜ).

159

(2) Letztlich führt das EPGÜ zu einer erheblichen Modifikation der vom Grundgesetz für Angelegenheiten des gewerblichen Rechtsschutzes vorgesehenen Gerichtsorganisation. Art. 96 Abs. 1 GG ermöglicht die – tatsächlich erfolgte – Errichtung ei-

160

nes eigenständigen Bundesgerichts, für das Art. 96 Abs. 3 GG den Bundesgerichtshof zum obersten Gerichtshof bestimmt. Diese verfassungsrechtlich geordnete Struktur der deutschen Gerichtsverfassung wird durch das EPGÜ modifiziert, um ein weiteres Gericht ergänzt und mit einem eigenen internen Rechtsmittelzug versehen. In diesem Sinne enthält das EPGÜ eine materielle Verfassungsänderung im oben dargelegten Sinne.

Durch Art. 24 Abs. 1 EPGÜ wird dem Übereinkommen Vorrang vor dem nationalen Recht eingeräumt und der umfassende Geltungsanspruch des Grundgesetzes insoweit zurückgenommen. 161

d) Das EPGÜ-ZustG war von den gesetzgebenden Körperschaften mit der qualifizierten Mehrheit von Art. 79 Abs. 2 GG zu beschließen. 162

Angesichts der besonderen Bedeutung des Mehrheitserfordernisses für die Integrität der Verfassung und die demokratische Legitimation von Eingriffen in die verfassungsmäßige Ordnung kommt ein Gesetz, das die Mehrheit des Art. 79 Abs. 2 GG verfehlt, nicht zustande. Insoweit gilt nichts anderes als bei einem Gesetz, das die nach Art. 42 Abs. 2 beziehungsweise Art. 121 GG erforderlichen Mehrheiten nicht erreicht (vgl. Klein, in: Maunz/Dürig, GG, Art. 121 Rn. 23 <Juni 2017>; Magiera, in: Sachs, GG, 8. Aufl. 2018, Art. 121 Rn. 1; Brocker, in: Epping/Hillgruber, BeckOK GG, Art. 121 Rn. 15 <Dezember 2019>). Nicht von ungefähr weist die Staatspraxis eine qualifizierte Mehrheit in der Eingangsformel daher ebenso aus wie eine erteilte Zustimmung des Bundesrates. 163

Die qualifizierte Mehrheit des Art. 79 Abs. 2 GG wurde im Deutschen Bundestag unstreitig nicht erreicht. Daran vermögen die Feststellung einer wirksamen „einstimmigen“ Annahme des Gesetzentwurfs im Protokoll und die Übermittlung an den Bundesrat nichts zu ändern (vgl. auch § 48 Abs. 2 und Abs. 3 GO-BT; BVerfGE 106, 310 <329 f., 336>). Das EPGÜ-ZustG ist vom Deutschen Bundestag daher nicht wirksam beschlossen worden. 164

e) Nach alledem verletzt das EPGÜ-ZustG den Beschwerdeführer in seinem grundrechtsgleichen Recht auf demokratische Selbstbestimmung aus Art. 38 Abs. 1 Satz 1 in Verbindung mit Art. 20 Abs. 1 und Abs. 2 in Verbindung mit Art. 79 Abs. 3 GG. Nach dem Beschluss durch die gesetzgebenden Körperschaften hängt sein Inkrafttreten nur mehr von der Ausfertigung durch den Bundespräsidenten ab, dem insoweit kein politisches Ermessen zukommt (vgl. Brenner, in: v. Mangoldt/Klein/Starck, GG, Bd. 2, 7. Aufl. 2018, Art. 82 Rn. 24 m.w.N.; a.A. Butzer, in: Maunz/Dürig, GG, Art. 82 Rn. 209 f. <Dezember 2014> m.w.N.). Die konkrete Gefahr einer (Grund-)Rechtsbeeinträchtigung steht der (Grund-)Rechtsverletzung insoweit gleich (vgl. BVerfGE 136, 277 <303 Rn. 70; 307 f. Rn. 85>; vgl. auch Rn. 140). 165

2. Soweit Anhaltspunkte dafür vorliegen, dass die Festschreibung eines unbedingten Vorrangs des Unionsrechts in Art. 20 EPGÜ gegen Art. 20 Abs. 1 und Abs. 2 in Verbindung mit Art. 79 Abs. 3 GG verstößt, überprüft das Bundesverfassungsgericht 166

die in Rede stehende Maßnahme zwar grundsätzlich umfassend auf ihre Vereinbarkeit mit Art. 20 Abs. 1 und Abs. 2 in Verbindung mit Art. 79 Abs. 3 GG (vgl. BVerfG, Urteil des Zweiten Senats vom 30. Juli 2019 - 2 BvR 1685/14 u.a. -, Rn. 206). Von einer abschließenden Entscheidung kann vorliegend jedoch abgesehen werden, weil sich die Nichtigkeit des EPGÜ-ZustG bereits aus anderen Gründen ergibt.

D.

Die Auslagenentscheidung beruht auf § 34a Abs. 2 BVerfGG.

167

E.

Die Entscheidung ist mit 5 : 3 Stimmen ergangen.

168

Voßkuhle

Huber

Hermanns

Müller

Kessal-Wulf

König

Maidowski

Langenfeld

Abweichende Meinung der Richterinnen König und Langenfeld sowie des Richters Maidowski

zum Beschluss des Zweiten Senats vom 13. Februar 2020

- 2 BvR 739/17 -

Der Annahme des Senats, aus dem „Anspruch auf Demokratie“ in Art. 38 Abs. 1 Satz 1, Art. 20 Abs. 1 und Abs. 2 in Verbindung mit Art. 79 Abs. 3 GG ergebe sich ein mit der Verfassungsbeschwerde rügefähiges Recht auf die Einhaltung der in Art. 23 Abs. 1 Satz 2 und Satz 3 in Verbindung mit Art. 79 Abs. 2 GG für die Übertragung von Hoheitsrechten vorgesehenen formellen Voraussetzungen (sogenannte formelle Übertragungskontrolle), vermögen wir uns nicht anzuschließen.

1

Die Frage, wie sich die durch Art. 23 GG legitimierte Mitwirkung der Bundesrepublik Deutschland bei der Entwicklung der Europäischen Union im Rahmen verfassungsrechtlich gewährleisteter Entscheidungsspielräume und ohne Eingriffe in die durch Art. 79 Abs. 3 GG geschützte Identität der Verfassung verwirklichen lässt, beschäftigt die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts intensiv und seit langer Zeit. Diese Rechtsprechung geht von der – zutreffenden – Erkenntnis aus, dass namentlich die Übertragung von Hoheitsrechten Risiken birgt: Einerseits sind mit der Übertragung von Hoheitsrechten denkbare strukturelle Veränderungen im innerstaatlichen Verfassungsraum verbunden, die ihre Grundlage in dem verfassungsrechtlichen Auftrag zur Mitgestaltung der europäischen Integration finden und deshalb zu akzeptieren sind. Andererseits hat die Verfassung Sicherungen gegen die Preisgabe von Verfassungselementen errichtet, die die Identität der grundgesetzlichen Ordnung ausmachen und die deshalb weder innerstaatlich durch Verfassungsänderung noch als Folge der Integration in europäische oder internationale Strukturen zur Disposition stehen. Den von der Senatsrechtsprechung entwickelten Kontrollvorbehalten der Identitätskontrolle und der Ultra-vires-Kontrolle kommt die Aufgabe zu, diesen Sicherungen praktische Wirksamkeit zu verleihen.

2

Eine zentrale Frage bei der Verwirklichung einer effektiven Kontrolle der Einhaltung verfassungsrechtlicher Grenzen bei der Erfüllung des Verfassungsauftrags zur konstruktiven Mitwirkung an der europäischen Integration ist es, durch wen Verfahren vor dem Bundesverfassungsgericht mit dem Ziel angestoßen werden können, prüfen zu lassen, ob die Verfassungsorgane ihrer Integrationsverantwortung gerecht geworden sind oder ob sie die dem Integrationsprozess gezogenen Grenzen überschritten haben. Unabhängig von Organstreitverfahren und Verfassungsbeschwerden von Personen, die möglicherweise durch ultra vires oder in identitätsverletzender Weise ergangene Hoheitsakte in ihren Grundrechten spezifisch betroffen sind, kann jeder Wahlberechtigte mit einer auf Art. 38 Abs. 1 Satz 1 GG gestützten Verfassungsbeschwerde das Bundesverfassungsgericht wegen einer Verletzung des „Anspruchs auf Demokratie“ anrufen. Allen Wahlbürgerinnen und Wahlbürgern kommt damit ein grundrechtsgleiches Recht auf Schutz vor einer Entleerung der von ihnen demokratisch legitimierten deutschen Staatsgewalt zu. Dieser Schutz bezieht sich ebenso auf

3

die Übertragung von Hoheitsgewalt wie auf die Abwehr von Maßnahmen durch Organe, Einrichtungen und sonstige Stellen der Europäischen Union, die ultra vires im Sinne der Senatsrechtsprechung vorgenommen werden. Art. 38 Abs. 1 GG umfasst mithin einen Anspruch auf Wahrnehmung der Integrationsverantwortung durch die hierfür zuständigen Verfassungsorgane. Nach ihrem Schutzbereich und Geltungsgrund zielt die Vorschrift – ausschließlich – auf die Verwirklichung demokratischer Mitwirkungsrechte, nicht aber auf eine umfassende Rechtmäßigkeitskontrolle demokratischer Mehrheitsentscheidungen; sie dient nicht der inhaltlichen Kontrolle demokratischer Prozesse, sondern ist auf deren Ermöglichung gerichtet (vgl. BVerfGE 129, 124 <168>; 134, 366 <396 f. Rn. 52>; 142, 123 <190 Rn. 126>).

Die auf Art. 38 Abs. 1 Satz 1 GG gestützte neuartige formelle Übertragungskontrolle unterscheidet sich prinzipiell von den in der bisherigen Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts aus dem „Anspruch auf Demokratie“ zur Sicherung der demokratischen Einflussmöglichkeiten der Wahlberechtigten im Prozess der europäischen Integration abgeleiteten Kontrollvorbehalten in Form der Identitätskontrolle und der Ultra-vires-Kontrolle (I.). Die der formellen Übertragungskontrolle zugrundeliegende Erweiterung des Rechts aus Art. 38 Abs. 1 Satz 1 GG verkennt dessen Substanz und Grenzen. Für eine Verletzung der Substanz des Wahlrechts, verstanden als den in der Würde des Menschen wurzelnden Kern des Demokratieprinzips, ist in einem Fall, in dem es um die Nichtbeachtung formeller Voraussetzungen des Zustimmungsgesetzes geht, kein Raum (II.). Die formelle Übertragungskontrolle könnte, wie sich im vorliegenden Fall zeigt, entgegen den Intentionen des Senats letztlich dazu führen, dass der politische Prozess im Kontext mit der europäischen Integration nicht ermöglicht und gesichert, sondern verengt und behindert wird (III.). Die streitgegenständliche Verfassungsbeschwerde war daher mangels Beschwerdebefugnis des Beschwerdeführers insgesamt als unzulässig zu verwerfen.

4

I.

1. Im Urteil zur Bankenunion hat der Senat zum Gehalt des „Rechts auf Demokratie“ aus Art. 38 Abs. 1 Satz 1 GG zusammenfassend ausgeführt (BVerfG, Urteil des Zweiten Senats vom 30. Juli 2019 - 2 BvR 1685/14, 2 BvR 2631/14 -, Rn. 91-94):

5

Art. 38 Abs. 1 Satz 1 GG gewährleistet Bürgerinnen und Bürgern die politische Selbstbestimmung und garantiert ihnen die freie und gleiche Teilhabe an der Legitimation der in Deutschland ausgeübten Staatsgewalt (vgl. BVerfGE 123, 267 <340>; 132, 195 <238 Rn. 104>; 135, 317 <399 Rn. 159>; 142, 123 <190 Rn. 126>; 146, 216 <249 f. Rn. 46>). Dieses grundrechtsgleiche Recht erschöpft sich nicht in einer formalen Legitimation der (Bundes-)Staatsgewalt, sondern vermittelt den Einzelnen auch einen Anspruch darauf, mit ihrer Wahlentscheidung Einfluss auf die politische Willensbildung nehmen und etwas bewirken zu können. Im Anwendungsbereich von Art. 23 GG schützt es Bürgerinnen und Bürger davor, dass die

durch die Wahl bewirkte Legitimation von Staatsgewalt und die Einflussnahme auf deren Ausübung durch die Verlagerung von Aufgaben und Befugnissen des Deutschen Bundestages auf die Europäische Union so entleert wird, dass das Demokratieprinzip verletzt wird (vgl. BVerfGE 89, 155 <172>; 123, 267 <330>; 134, 366 <396 Rn. 51>; 142, 123 <173 f. Rn. 81>; 146, 216 <249 Rn. 45>).

Art. 38 Abs. 1 Satz 1 GG vermittelt Bürgerinnen und Bürgern in seinem durch Art. 20 Abs. 1 und Abs. 2 in Verbindung mit Art. 79 Abs. 3 GG geschützten Kern nicht nur Schutz vor einer substantiellen Erosion der Gestaltungsmacht des Deutschen Bundestages, sondern auch ein Recht darauf, dass Organe, Einrichtungen und sonstige Stellen der Europäischen Union nur die Zuständigkeiten ausüben, die ihnen nach Maßgabe des Art. 23 GG übertragen worden sind (vgl. BVerfGE 142, 123 <173 Rn. 80 ff.>; 146, 216 <251 Rn. 50>). Dieses Recht wird verletzt, wenn bei der Übertragung von Hoheitsrechten oder beim Vollzug des Integrationsprogramms die Grenzen des Art. 79 Abs. 3 GG nicht beachtet werden (vgl. BVerfGE 123, 267 <353>; 126, 286 <302>; 133, 277 <316>; 134, 366 <382 Rn. 22, 384 ff. Rn. 27 ff.>; 140, 317 <336 ff. Rn. 40 ff.>; 142, 123 <203 Rn. 153>; 146, 216 <253 Rn. 54>), oder Organe, Einrichtungen und sonstige Stellen der Europäischen Union (innerhalb der Grenzen des Art. 79 Abs. 3 GG) Maßnahmen treffen, die vom Integrationsprogramm nicht gedeckt sind (vgl. BVerfGE 75, 223 <235, 242>; 89, 155 <188>; 123, 267 <353>; 126, 286 <302 ff.>; 134, 366 <382 ff. Rn. 23 ff.>; 142, 123 <203 Rn. 153>; 146, 216 <252 f. Rn. 52 f.>). Art. 38 Abs. 1 Satz 1 GG vermittelt mithin einen „Anspruch auf Demokratie“, soweit durch einen Vorgang demokratische Grundsätze berührt werden, die Art. 79 Abs. 3 GG auch dem Zugriff des verfassungsändernden Gesetzgebers entzieht, und gegenüber offensichtlichen und strukturell bedeutsamen Kompetenzüberschreitungen durch die Europäischen Organe (vgl. BVerfGE 89, 155 <171>; 129, 124 <168>; 134, 366 <396 Rn. 51>; 135, 317 <386 Rn. 125>; 142, 123 <219 Rn. 185>).

Der Gesetzgeber darf die Bundesregierung auch nicht dazu ermächtigen, einem Ultra-vires-Akt von Organen, Einrichtungen und sonstigen Stellen der Europäischen Union zuzustimmen. Andernfalls würde der demokratische Entscheidungsprozess, den die Art. 23 Abs. 1 in Verbindung mit Art. 20 Abs. 1 und Abs. 2 in Verbindung mit Art. 79 Abs. 3 GG gewährleisten, unterlaufen. Das Parlament ist verpflichtet, in einem förmlichen Verfahren über die Übertragung von Kompetenzen im Rahmen der europäischen Integration zu entscheiden, damit das Prinzip der begrenzten Einzelermächtigung

gung gewahrt bleibt (vgl. BVerfGE 134, 366 <395 Rn. 48>). Art. 38 Abs. 1 Satz 1 GG hat gegenüber offensichtlichen und strukturell bedeutsamen Kompetenzüberschreitungen durch die Europäischen Organe nicht nur eine inhaltliche, sondern auch eine verfahrensmäßige Komponente. Der wahlberechtigte Bürger hat zur Sicherung seiner demokratischen Einflussmöglichkeit im Prozess der europäischen Integration ein Recht darauf, dass eine Verlagerung von Hoheitsrechten nur in den dafür vorgesehenen Formen von Art. 23 Abs. 1 Satz 2 und Satz 3, Art. 79 Abs. 2 GG geschieht (vgl. BVerfGE 134, 366 <397 Rn. 53>).

Darüber hinaus trifft die Verfassungsorgane aufgrund der ihnen obliegenden Integrationsverantwortung eine Verpflichtung, Maßnahmen von Organen, Einrichtungen und sonstigen Stellen der Europäischen Union, die eine Identitätsverletzung bewirken, sowie Ultra-vires-Akten, auch wenn sie nicht den gemäß Art. 23 Abs. 1 Satz 3 in Verbindung mit Art. 79 Abs. 3 GG integrationsfesten Bereich betreffen, entgegenzutreten (vgl. BVerfGE 142, 123 <20 f. Rn. 163 ff.>). Bundesregierung und Bundestag haben über die Einhaltung des Integrationsprogramms zu wachen und bei offensichtlich und strukturell bedeutsamen Kompetenzüberschreitungen durch Organe der Europäischen Union Mitwirkungs- und Umsetzungshandlungen zu unterlassen und aktiv auf die Einhaltung des Integrationsprogramms hinzuwirken (vgl. BVerfGE 134, 366 <395 Rn. 49>; 142, 123 <209 f. Rn. 167>).

2. Die vom Senat nunmehr zugelassene formelle Übertragungsrüge geht über die bisherigen Aussagen des Senats zu Art. 38 Abs. 1 Satz 1 GG hinaus und tritt neben die Identitätsrüge und die Ultra-vires-Rüge. Diese Rügen bleiben daher unberührt. Die Neuartigkeit der formellen Übertragungsrüge liegt darin, dass sie auch die Nichtbeachtung der formellen Erfordernisse für eine wirksame Übertragung von Hoheitsrechten auf die Europäische Union und auf solche zwischenstaatlichen Einrichtungen, die in einem Ergänzungs- oder sonstigen besonderen Näheverhältnis zum Integrationsprogramm der Europäischen Union stehen, durch einen von Bundestag und Bundesrat beschlossenen gesetzlichen Übertragungsakt nach Art. 23 Abs. 1 GG erfasst. Ein Zustimmungsgesetz zu einem völkerrechtlichen Vertrag, das unter Verstoß gegen Art. 23 Abs. 1 in Verbindung mit Art. 79 Abs. 2 GG ergangen ist, vermag die Ausübung öffentlicher Gewalt durch die Organe, Einrichtungen und sonstigen Stellen der Europäischen Union oder durch eine mit ihr in einem Ergänzungs- oder sonstigen besonderen Näheverhältnis stehende zwischenstaatliche Einrichtung nicht zu legitimieren und verletzt – so der Senat – die Bürgerinnen und Bürger in ihrem grundrechtsgleichen Recht aus Art. 38 Abs. 1 Satz 1, Art. 20 Abs. 1 und Abs. 2 in Verbindung mit Art. 79 Abs. 3 GG. In der Folge soll mit der auf Art. 38 Abs. 1 Satz 1 GG gestützten Verfassungsbeschwerde im Fall des Art. 23 Abs. 1 Satz 2 GG etwa

6

das Fehlen eines zustimmungspflichtigen Bundesgesetzes und im Fall des Art. 23 Abs. 1 Satz 3 GG das Fehlen der qualifizierten Mehrheit nach Art. 79 Abs. 2 GG gerügt werden können (vgl. Rn. 98 des Beschlusses). Da der Senat auf die Unwirksamkeit des Übertragungsgesetzes und damit der Hoheitsrechtsübertragung abstellt, muss dies auch für jeden anderen formellen Mangel des Gesetzgebungsverfahrens gelten, soweit dieser zur Unwirksamkeit des Übertragungsaktes führt.

3. a) Die formelle Übertragungskontrolle führt zu einer weiteren Subjektivierung objektiven Verfassungsrechts, nämlich der formellen Voraussetzungen einer Übertragung von Hoheitsrechten gemäß Art. 23 Abs. 1 GG. Bislang vermittelt der in Art. 38 Abs. 1 Satz 1 GG verankerte „Anspruch auf Demokratie“ den Wahlbürgerinnen und Wahlbürgern die Möglichkeit, ohne weitere spezifische Grundrechtsbetroffenheit mit der Verfassungsbeschwerde die Einhaltung der Grundsätze des Demokratieprinzips gemäß Art. 79 Abs. 3 GG über die Kontrolle des Zustimmungsgesetzes zu einer Hoheitsrechtsübertragung oder zu einem völkerrechtlichen Vertrag, von dem Auswirkungen auf den Kern des Demokratieprinzips ausgehen, überprüfen zu lassen. Dies ist nach ständiger Rechtsprechung auch bereits vorbeugend möglich, das heißt vor dem Inkrafttreten des Übertragungs- beziehungsweise Zustimmungsgesetzes, wenn das Gesetzgebungsverfahren bis auf die Ausfertigung durch den Bundespräsidenten und die Verkündung abgeschlossen ist (vgl. nur BVerfGE 123, 267 <329>; 132, 195 <234 f. Rn. 92>; 134, 366 <391 f. Rn. 34>; 142, 123 <177 Rn. 91>). Derartige Konstellationen lagen etwa den Urteilen zu den Verträgen von Maastricht und Lissabon (BVerfGE 89, 155 <171>; 123, 267 <329>) sowie zum Vertrag vom 2. Februar 2012 zur Errichtung des Europäischen Stabilitätsmechanismus (im Folgenden: ESM-Vertrag; BVerfGE 135, 317 <384 f. Rn. 122>) zugrunde. Rügefähig sind nach bisheriger Rechtsprechung allerdings nur solche Kompetenzverluste für den Deutschen Bundestag, die den wesentlichen Inhalt des Grundsatzes der Volkssouveränität preisgeben drohen und damit das Wahlrecht in seiner Substanz betreffen. Konkret ging es in den Verfahren zum Maastricht- und zum Lissabon-Vertrag in erster Linie um die Frage, ob durch die vorgesehene Hoheitsrechtsübertragung eine Entleerung der Kompetenzen des Bundestages droht, und zwar entweder wegen der Fülle und/oder der Wichtigkeit der übertragenen Kompetenzen oder wegen etwaiger im Unionsrecht verankerter Blankettermächtigungen, die eine unkontrollierte Fortentwicklung des Integrationsprogramms entgegen dem Prinzip der begrenzten Einzelermächtigung ermöglichen. Um eine weitere Variante der Entleerungsrüge handelte es sich in den Urteilen zum ESM-Vertrag. Gerügt war hier eine die Grenzen des Art. 79 Abs. 3 GG überschreitende Beeinträchtigung der dem Deutschen Bundestag zukommenden haushaltspolitischen Gesamtverantwortung durch dessen Zustimmung zur Errichtung des Europäischen Stabilitätsmechanismus sowie die entsprechende Begleitgesetzgebung.

b) Anknüpfungspunkt für ein subjektives Recht auf Wahrung der Grundsätze des Demokratieprinzips als Bestandteil der Verfassungsidentität ist das Wahlrecht in Art. 38 Abs. 1 Satz 1 GG, dem im Urteil zum Maastricht-Vertrag erstmals ein materi-

7

8

eller Gehalt beigemessen wurde (vgl. BVerfGE 89, 155 <171 f.>). Voraussetzung für die Zulässigkeit der Verfassungsbeschwerden war und ist deshalb – auch und gerade in Bezug auf Rügen, die sich auf die Beeinträchtigung anderer Staatsstrukturprinzipien wie etwa des Rechts- oder des Sozialstaatsprinzips beziehen – folgerichtig die Darlegung des notwendigen Zusammenhangs zu dem über Art. 38 Abs. 1 Satz 1 GG unmittelbar rügefähigen Demokratieprinzip. Besonders deutlich wird dieser notwendige Bezug zu den demokratischen Gestaltungsmöglichkeiten des Gesetzgebers im Lissabon-Urteil, wenn dort ausgeführt wird (BVerfGE 123, 267 <332 f.>):

Soweit die Beschwerdeführer (...) auf der Grundlage von Art. 38 Abs. 1 Satz 1 GG die Verletzung anderer Staatsstrukturprinzipien rügen, sind die Verfassungsbeschwerden lediglich im Hinblick auf die behauptete Verletzung des Sozialstaatsprinzips zulässig.

Die Beschwerdeführer (...) stellen den notwendigen Zusammenhang zu dem über Art. 38 Abs. 1 Satz 1 GG unmittelbar rügefähigen Demokratieprinzip her, indem sie hinreichend bestimmt vortragen, dass die demokratischen Gestaltungsmöglichkeiten des Deutschen Bundestages auf dem Gebiet der Sozialpolitik durch die Zuständigkeiten der Europäischen Union nach dem Vertrag von Lissabon derart beschränkt würden, dass der Deutsche Bundestag die sich aus Art. 23 Abs. 1 Satz 3 in Verbindung mit Art. 79 Abs. 3 GG ergebenden Anforderungen des Sozialstaatsprinzips nicht mehr erfüllen könnte.

Soweit die Beschwerdeführer (...) die Verletzung des Rechtsstaatsprinzips und des Gewaltenteilungsprinzips geltend machen, zeigen sie einen vergleichbaren Zusammenhang nicht auf. Die Verfassungsbeschwerden sind insoweit unzulässig.

c) In der Sache ging es bei den Urteilen zum Maastricht- und zum Lissabon-Vertrag wie auch zum Europäischen Stabilitätsmechanismus um die Vereinbarkeit der jeweiligen Zustimmungsgesetze mit dem materiellen Kerngehalt des Wahlrechts, wie er in Art. 38 Abs. 1 Satz 1 in Verbindung mit Art. 1 Abs. 1 und Art. 79 Abs. 3 GG geschützt ist. Gegenstand der verfassungsrechtlichen Überprüfung der Zustimmungsgesetze war insbesondere die Frage, ob die mit diesen bewirkte Übertragung von Hoheitsrechten auf die Europäische Union beziehungsweise die mit dem ESM-Vertrag einhergehende Beschränkung der Budgethoheit des Parlaments zu einer Entleerung der Aufgaben und Befugnisse des Bundestages und damit zu einer Verletzung des in Art. 79 Abs. 3 GG absolut geschützten *Kerns des Demokratieprinzips* führt. Einer solchen Entleerung, die sich in unterschiedlichen Konstellationen realisieren kann, sollen die Wahlberechtigten unter Berufung auf den in Art. 38 Abs. 1 Satz 1 GG wurzelnden „Anspruch auf Demokratie“ mit der Verfassungsbeschwerde entgegenzutreten dürfen (vgl. BVerfGE 129, 124 <169 f.>). Dies prüft das Bundesverfassungsgericht im Rahmen der Identitätskontrolle (vgl. Rn. 96, 136 des Beschlusses).

9

4. a) Der Schutz gegen den Verlust autonomer demokratischer Gestaltungsmacht ist auch der zentrale Gehalt der auf Art. 38 Abs. 1 Satz 1 GG gestützten Ultra-vires-Rüge, bei der es darum geht, die Wahlberechtigten vor der Ausübung einer Hoheitsgewalt zu schützen, die sie nicht legitimieren und beeinflussen können (vgl. BVerfGE 142, 123 <189 Rn. 123; 194 Rn. 135>). Identitätsrüge und Ultra-vires-Rüge haben insofern dieselbe verfassungsrechtliche Wurzel, nämlich den in Art. 38 Abs. 1 Satz 1, Art. 20 Abs. 1 und Abs. 2 in Verbindung mit Art. 79 Abs. 3 GG verankerten „Anspruch auf Demokratie“ (vgl. BVerfG, Urteil des Zweiten Senats vom 30. Juli 2019 - 2 BvR 1685/14, 2 BvR 2631/14 -, Rn. 205). Ultra-vires-Kontrolle einerseits und Identitätskontrolle andererseits liegt allerdings ein jeweils unterschiedlicher Prüfungsansatz zugrunde. So ist Gegenstand der Ultra-vires-Kontrolle, ob das Handeln der Organe, Einrichtungen und sonstigen Stellen der Europäischen Union und der in einem Ergänzungs- oder sonstigen besonderen Näheverhältnis zur Europäischen Union stehenden zwischenstaatlichen Einrichtungen von den im Zustimmungsgesetz gemäß Art. 23 Abs. 1 GG enthaltenen Vorgaben des Integrationsprogramms gedeckt ist oder die Maßnahmen aus dem vom parlamentarischen Gesetzgeber vorgegebenen Rahmen ausbrechen (vgl. BVerfGE 89, 155 <188>; 123, 267 <353>; 126, 286 <302 ff.>; 134, 366 <382 ff. Rn. 23 ff.>; 142, 123 <198 ff. Rn. 143 ff.>), während die Identitätskontrolle nicht die Einhaltung der Reichweite der übertragenen Zuständigkeit betrifft, sondern die „absolute Grenze“ des Art. 79 Abs. 3 GG (vgl. BVerfGE 123, 267 <343, 348>; 134, 366 <386 Rn. 29>; 142, 123 <203 Rn. 153>; BVerfG, Urteil des Zweiten Senats vom 30. Juli 2019 - 2 BvR 1685/14, 2 BvR 2631/14 -, Rn. 204). Die Wahlberechtigten sollen sich mit der auf Art. 38 Abs. 1 Satz 1 GG gestützten Verfassungsbeschwerde gegen eine eigenmächtige Inanspruchnahme von Hoheitsgewalt durch supranationale Organe wehren können.

b) Allein in diesem Zusammenhang stand bisher auch die vom Senat wiederholt betonte verfahrensmäßige Komponente der Ultra-vires-Kontrolle (vgl. BVerfGE 134, 366 <397 Rn. 53>; 142, 123 <174 Rn. 82; 193 Rn. 134>; 146, 216 <251 Rn. 50>; BVerfG, Urteil des Zweiten Senats vom 30. Juli 2019 - 2 BvR 1685/14, 2 BvR 2631/14 -, Rn. 93). Danach haben die wahlberechtigten Bürgerinnen und Bürger zur Sicherung ihrer demokratischen Einflussmöglichkeit im Prozess der europäischen Integration aus Art. 38 Abs. 1 Satz 1 GG „grundsätzlich ein Recht darauf, dass eine Verlagerung von Hoheitsrechten nur in den dafür vorgesehenen Formen von Art. 23 Abs. 1 Sätze 2 und 3, Art. 79 Abs. 2 GG geschieht. Der demokratische Entscheidungsprozess, den diese Regelungen neben der gebotenen Bestimmtheit der Übertragung von Hoheitsrechten (...) gewährleisten, wird bei einer eigenmächtigen Kompetenzanmaßung von Organen und sonstigen Stellen der Europäischen Union unterlaufen“ (BVerfGE 134, 366 <397 Rn. 53>). Mit einer „eigenmächtigen Kompetenzanmaßung“ sind danach Konstellationen gemeint, in denen Organe, Einrichtungen oder sonstige Stellen der Europäischen Union mit ihrem Handeln die ihnen durch das Zustimmungsgesetz übertragenen Kompetenzen in offensichtlicher und strukturell bedeutsamer Weise überschreiten und sich damit vom Prinzip der begrenzten Einzelermächtigung entfernen. Nicht umfasst waren demgegenüber bisher solche

Konstellationen, in denen das deutsche Zustimmungsgesetz nach Art. 23 Abs. 1 GG aus formellen Gründen, etwa wegen der Verfehlung der erforderlichen Zwei-Drittel-Mehrheit, nichtig und eine Übertragung von Hoheitsrechten damit unwirksam wäre. Der Senat spricht nunmehr auch insoweit von Ultra-vires-Akten (vgl. Rn. 97, 99 und 133 des Beschlusses), die es vorbeugend zu verhindern gelte.

5. Im Urteil über den Europäischen Stabilitätsmechanismus hat der Senat mit unmissverständlichen Worten klargestellt, dass „Art. 79 Abs. 2 GG – auch in Verbindung mit Art. 23 Abs. 1 Satz 3 GG – eine Regel des objektiven Verfassungsrechts ist, die die Willensbildung innerhalb des Bundestages und des Bundesrates betrifft. Sie vermittelt den Wahlberechtigten (...) – abgesehen von den Fällen einer Ultra-vires-Konstellation (vgl. BVerfGE 134, 366 <383 f. Rn. 25>) – keine Rechte, weil der Umfang der Entscheidungsbefugnisse des Bundestages, mithin die Substanz des Wahlrechts, nicht davon abhängt, mit welcher Mehrheit der Bundestag seine Beschlüsse fasst“ (BVerfGE 135, 317 <386 f. Rn. 129>). Sowohl der Verweis auf den OMT-Vorlagebeschluss im 134. Band, der eine Ultra-vires-Konstellation im Sinne einer offensichtlichen und strukturell bedeutsamen Kompetenzüberschreitung betraf, als auch die Begründung für die Notwendigkeit einer Ultra-vires-Kontrolle, nämlich die Überprüfung der Einhaltung der Grenzen bereits wirksam übertragener Kompetenzen (vgl. etwa BVerfGE 142, 123 <198 Rn. 143>), sprechen dafür, dass sich der Vorbehalt nicht auf eine Konstellation bezieht, wie sie hier streitgegenständlich ist. Der Senat sieht sich demgegenüber – unter Hinweis auf den ausdrücklichen Vorbehalt für Ultra-vires-Konstellationen (BVerfGE 135, 317 <387 f. Rn. 129>) – in Kontinuität zur bisherigen Rechtsprechung in Fällen der Übertragung von Hoheitsrechten (vgl. Rn. 99 des Beschlusses). Für andere Gefährdungen der Verfassungsidentität, wie sie etwa den Urteilen über den Europäischen Stabilitätsmechanismus zugrundeliegen und die ebenfalls über Art. 38 Abs. 1 Satz 1 GG gerügt werden können, bliebe es dann allerdings dabei, dass die formelle Übertragungsrüge nicht eröffnet ist, da Art. 79 Abs. 2 in Verbindung mit Art. 23 Abs. 1 Satz 3 GG eine Regel des objektiven Verfassungsrechts darstellt, die die Substanz des Wahlrechts nicht berührt. Nach unserer Auffassung entfernt sich der Senat mit seiner Argumentation zugunsten einer (nochmaligen) Erweiterung der Beschwerdebefugnis nach Art. 38 Abs. 1 Satz 1 GG von der klaren Aussage im Urteil über den Europäischen Stabilitätsmechanismus (BVerfGE 135, 317) zur Rügefähigkeit des Fehlens einer Zwei-Drittel-Mehrheit, für deren Beibehaltung jedoch die besseren Gründe sprechen.

12

II.

1. a) Die der formellen Übertragungskontrolle zugrundeliegende Erweiterung des Rechts auf demokratische Selbstbestimmung aus Art. 38 Abs. 1 Satz 1 GG verkennt dessen materielle Substanz und sprengt damit die immanenten Grenzen der Vorschrift. Denn dieses Recht soll auch in Konstellationen betroffen sein, in denen es dem Deutschen Bundestag gerade um die Herstellung demokratischer Legitimation für eine im Grundsatz zulässige Übertragung von Hoheitsrechten durch Gesetz geht, mithin der Deutsche Bundestag die ihm obliegende Integrationsverantwortung im

13

Rahmen eines demokratischen Prozesses – wenn auch möglicherweise formell fehlerhaft – wahrgenommen hat. Mit der vom Senat vorgenommenen Erstreckung des „Anspruchs auf Demokratie“ auf die Einhaltung der formellen Voraussetzungen für die Wirksamkeit einer Hoheitsrechtsübertragung verliert dieser Anspruch seine spezifische, auf den Erhalt demokratischer Selbstbestimmung gerichtete materielle Substanz, wie sie durch die Identitäts- und die Ultra-vires-Kontrolle geschützt ist. Denn einen „Anspruch auf Demokratie“ „vermittelt Art. 38 Abs. 1 Satz 1 GG jenseits von Ultra-vires-Konstellationen (...) nur insoweit, als durch einen Vorgang demokratische Grundsätze berührt werden, die Art. 79 Abs. 3 GG auch dem Zugriff des verfassungsändernden Gesetzgebers entzieht (...)“ (BVerfGE 135, 317 <386 Rn. 125>). Die Nichtbeachtung des Erfordernisses verfassungsändernder Mehrheiten oder anderer formeller Voraussetzungen bei der Übertragung von Hoheitsrechten fällt weder unter die bisher anerkannten Ultra-vires-Konstellationen, noch werden dadurch die in Art. 79 Abs. 3 GG änderungsfesten Grundsätze des Demokratieprinzips berührt. Im Ergebnis führt die Zulassung der formellen Übertragungsrüge dazu, dass der Schutzbereich des Art. 38 Abs. 1 Satz 1 GG im Kontext der europäischen Integration seine Konturen vollends verliert.

b) Daran ändert es nichts, dass der Senat nunmehr davon ausgeht, Art. 38 Abs. 1 Satz 1 GG sei – anders als bei Verfassungsänderungen – bei der Übertragung von Hoheitsrechten stets in seiner durch Art. 79 Abs. 3 GG geschützten Substanz betroffen (vgl. Rn. 97 des Beschlusses), und daraus folgert, dass deren formelle Wirksamkeit dem auf Art. 38 Abs. 1 Satz 1 GG bezogenen verfassungsgerichtlichen Prüfprogramm unterliegen müsse. Das Wahlrecht ist nach unserer Auffassung nicht bei jeder Hoheitsrechtsübertragung in seiner durch Art. 79 Abs. 3 GG geschützten materiellen Substanz – den änderungsfesten Grundsätzen des Demokratieprinzips – berührt, auf die der Senat bei der Feststellung einer Verletzung auch ausdrücklich abstellt (vgl. Rn. 134, 138 des Beschlusses). Denn bei der durch Art. 79 Abs. 3 GG geschützten Substanz des Wahlrechts geht es darum, dem Deutschen Bundestag einen hinreichenden demokratischen Gestaltungsspielraum zu erhalten, der nach der bisherigen Rechtsprechung entweder durch eine Entleerung der Aufgaben und Befugnisse des Bundestages aufgrund zu weitreichender Hoheitsrechtsübertragungen, durch Blankettermächtigungen, durch die Begründung von Verbindlichkeiten, die dem Bundestag die Wahrnehmung der Gesamtverantwortung für den Haushalt unmöglich machen, oder durch Ultra-vires-Akte bedroht wird. In allen diesen Fällen besteht – anders als bei einer Verfehlung der formellen Voraussetzungen eines Übertragungsbeziehungsweise Zustimmungsgesetzes nach Art. 23 Abs. 1 Satz 2 und Satz 3 GG – die Gefahr, dass der demokratische Prozess ausgehöhlt oder unterlaufen wird und die Wahlberechtigten einer Hoheitsgewalt ausgesetzt werden, die sie nicht legitimieren und auf die sie nicht in Freiheit und Gleichheit Einfluss nehmen können (vgl. BVerfGE 142, 123 <194 Rn. 135>).

c) Überdies kann die Nichtbeachtung von demokratischen Verfahrens- und Mehrheitsregeln – und um deren isolierte Geltendmachung geht es im Rahmen der for-

14

15

mellen Übertragungsrüge – im Zuge der parlamentarischen Beteiligung die Substanz des Wahlrechts schon deshalb nicht berühren, weil der „Anspruch auf Demokratie“ prinzipiell nicht gegen den demokratischen Prozess als solchen gewendet werden kann. Andernfalls wandelte sich das Recht aus Art. 38 Abs. 1 Satz 1 GG in einen Anspruch jedes Wahlbürgers und jeder Wahlbürgerin auf eine über die Sicherung demokratischer Prozesse hinausgehende allgemeine Rechtmäßigkeitskontrolle demokratischer Mehrheitsentscheidungen. Auf die Gefahr, jedem und jeder Wahlberechtigten über Art. 38 Abs. 1 Satz 1 GG die Tür zu einem allgemeinen Gesetzesvollziehungsanspruch zu öffnen, ist bereits an anderer Stelle hingewiesen worden (vgl. BVerfGE 134, 366, 430 <432 Rn. 138>, Sondervotum des Richters Gerhardt, bezogen auf die Zulassung einer auf die Behauptung einer Verletzung von Art. 38 Abs. 1 GG gestützten Ultra-vires-Kontrolle). Mit der neuerlichen Erweiterung der Rügemöglichkeit auf die Außerachtlassung formeller Anforderungen an das Übertragungs- beziehungsweise Zustimmungsgesetz über Art. 38 Abs. 1 Satz 1 GG hat der Senat diese Tür nochmals weiter geöffnet. Der sich damit in der Praxis ergebende Anspruch auf eine allgemeine Rechtmäßigkeitskontrolle von Gesetzen kann jedoch schon deshalb nicht aus Art. 38 Abs. 1 Satz 1 GG abgeleitet werden, weil diese Vorschrift – wie der Senat immer wieder ausgeführt hat – allein der Ermöglichung, nicht aber der inhaltlichen Kontrolle demokratischer Prozesse dient (vgl. BVerfGE 129, 124 <168>; 134, 366 <396 f. Rn. 52>; 142, 123 <190 Rn. 126>; 146, 216 <249 f. Rn. 46>; BVerfG, Urteil des Zweiten Senats vom 30. Juli 2019 - 2 BvR 1685/14, 2 BvR 2631/14 -, Rn. 118). Als Grundrecht auf Mitwirkung an der demokratischen Selbstherrschaft des Volkes verleiht Art. 38 Abs. 1 GG daher grundsätzlich keine Beschwerdebefugnis gegen Parlamentsbeschlüsse, insbesondere Gesetzesbeschlüsse (vgl. BVerfGE 129, 124 <168>; 142, 123 <190 Rn. 126>; 146, 216 <250 Rn. 46>; BVerfG, Urteil des Zweiten Senats vom 30. Juli 2019 - 2 BvR 1685/14, 2 BvR 2631/14 -, Rn. 118). Dies muss – jenseits des in Art. 79 Abs. 3 GG verankerten Schutzes der Grundsätze des Demokratieprinzips – auch für Übertragungs- beziehungsweise Zustimmungsgesetze im Rahmen des europäischen Integrationsprozesses gelten.

d) Der notwendige Bezug zum Kern des Demokratieprinzips und damit zum „Anspruch auf Demokratie“ aus Art. 38 Abs. 1 Satz 1 GG kann auch nicht durch den Hinweis hergestellt werden, keine Wahlbürgerin und kein Wahlbürger dürfe einer supranationalen Hoheitsgewalt ausgesetzt werden, die auf einem formell verfassungswidrigen und damit unwirksamen Übertragungsakt beruhe. Dies ist aber ein Kernargument des Senats für die formelle Übertragungsrüge: Er stellt darauf ab, dass es an der notwendigen demokratischen Legitimation fehle, wenn das Übertragungsgesetz formell verfassungswidrig und unwirksam sei und folglich die Ausübung der übertragenen Hoheitsgewalt nicht tragen könne (vgl. Rn. 133 und 137 des Beschlusses). Diese Erwägung verdeutlicht, dass es bei der formellen Übertragungskontrolle nicht mehr um den Schutz der Substanz des Wahlrechts vor „Entmachtung“ des Deutschen Bundestages geht, sondern um eine allgemeine Rechtmäßigkeitskontrolle. Denn das Fehlen des demokratischen Legitimationszusammenhangs infolge der Unwirksamkeit der Hoheitsrechtsübertragung aus formellen Gründen stellt

16

keine substantielle Gefährdung des demokratischen Prozesses selbst dar, die eine Verletzung des damit korrespondierenden „Anspruchs auf Demokratie“ nach sich ziehen könnte (vgl. dazu auch 2. a). Für eine über Art. 38 Abs. 1 Satz 1 GG herbeigeführte Intervention des Bundesverfassungsgerichts zum Schutz eben jenes demokratischen Prozesses ist daher kein Raum.

2. a) Das Wahlrecht ist auch nicht deswegen in seiner durch Art. 79 Abs. 3 GG geschützten Substanz betroffen, weil bei einer Übertragung von Hoheitsrechten auf ein anderes Völkerrechtssubjekt wie die Europäische Union oder auf eine mit ihr in einem Ergänzungs- oder sonstigen besonderen Näheverhältnis stehende zwischenstaatliche Einrichtung Kompetenzen in aller Regel „verloren“ seien und – anders als bei einer Verfassungsänderung – „aus eigener Kraft nicht ohne Weiteres ‚zurückgeholt‘ werden“ könnten (vgl. Rn. 97 und 137 des Beschlusses). Der Umstand, dass derartige Strukturveränderungen im staatsorganisationsrechtlichen Gefüge nicht mehr ohne Weiteres beseitigt werden können, erfordert aus Sicht des Senats, dass den Wahlberechtigten – vorbeugend – eine Beschwerdemöglichkeit aus Art. 38 Abs. 1 Satz 1 GG eingeräumt werden müsse. Dies dürfte das zentrale Motiv des Senats dafür sein, eine umfassende formelle und materielle Kontrolle, mit anderen Worten eine allgemeine Rechtmäßigkeitskontrolle, zwar im innerstaatlichen Bereich in Bezug auf Parlaments- und insbesondere Gesetzesbeschlüsse nach wie vor abzulehnen, sie aber nunmehr für vergleichbare Beschlüsse im Rahmen des europäischen Integrationsprozesses zuzulassen und damit ein „Sonderrecht“ für diesen Bereich zu schaffen. Aus welchem Grund sich aus diesem Gesichtspunkt eine Betroffenheit der *Substanz des Wahlrechts* im oben dargelegten Sinne und hieraus folgend die Notwendigkeit einer formellen Übertragungskontrolle bei allen Hoheitsrechtsübertragungen im Kontext der europäischen Integration (Art. 23 Abs. 1 GG) ergeben soll, erschließt sich – im Gegensatz zur Identitäts- und Ultra-vires-Kontrolle – indes nicht. Denn es geht bei der Sicherstellung der Einhaltung der formellen Voraussetzungen des Art. 23 Abs. 1 Satz 2 und Satz 3 GG weder um die Ermöglichung noch um die Offenhaltung eines ansonsten gefährdeten oder gar verhinderten demokratischen Prozesses. Dies illustriert der vorliegende Fall: Der Deutsche Bundestag hat ein Gesetzgebungsverfahren durchgeführt, er hat Kompetenzen im übertragbaren Bereich, also innerhalb der Grenzen von Art. 79 Abs. 3 GG übertragen. Seine Entscheidungsbefugnisse werden auch nicht gegen oder ohne seinen Willen geschmälert, das von ihm akzeptierte Integrationsprogramm wird durch das Einheitliche Patentgericht im Falle des Inkrafttretens des Abkommens über ein Einheitliches Patentgericht nicht überschritten.

b) Das Anliegen des Senats ist zwar nachvollziehbar. Erweist sich der Übertragungsakt später als formell verfassungswidrig und damit unwirksam, sind zahllose Maßnahmen des Trägers der übertragenen Hoheitsgewalt mangels erforderlicher gesetzlicher Zustimmung in der Diktion des Senats als Ultra-vires-Akte einzustufen (vgl. Rn. 97, 99 und 133 des Beschlusses). Gerade der Vermeidung einer solchen Situation soll die formelle Übertragungskontrolle dienen. Es trifft auch zu, dass die Unwirk-

17

18

samkeit des nationalen Übertragungsaktes den Bestand einer auf der Grundlage eines völkerrechtlichen oder unionsrechtlichen Aktes errichteten supranationalen Einrichtung nicht berührt mit der Konsequenz, dass weiterhin supranationale Hoheitsgewalt im Rahmen des bestehenden Integrationsprogramms ausgeübt werden kann. Abhilfe kann hier allerdings der deutsche (Integrations-)Gesetzgeber selbst schaffen, indem er ein formell verfassungsmäßiges Übertragungsgesetz erlässt. Die Möglichkeit der Beseitigung des Verfahrensfehlers und damit des Verfassungsverstößes (Ausübung von Hoheitsgewalt ohne gesetzliche Grundlage) liegt damit im innerstaatlichen Raum. Eine solche Remedur steht dem Gesetzgeber im Fall eines Identitäts- oder eines Ultra-vires-Verstoßes demgegenüber gerade nicht zur Verfügung, im Fall des Identitätsverstößes nicht, weil der Gesetzgeber jenseits der in Art. 79 Abs. 3 GG geschützten Verfassungsidentität Hoheitsrechtsübertragungen nicht vornehmen darf, und im Fall des herkömmlichen Ultra-vires-Verstoßes nicht, weil die offensichtliche und strukturell bedeutsame Kompetenzüberschreitung durch Unions- oder Vertragsorgane (und der daraus resultierende Verfassungsverstoß) nicht durch einseitiges Handeln der zuständigen Verfassungsorgane beseitigt werden kann. Ist die im Fall des Art. 23 Abs. 1 Satz 3 GG gebotene Zwei-Drittel-Mehrheit in Bundestag und Bundesrat nicht zu erreichen, sind die Verfassungsorgane gehalten, ihre Integrationsverantwortung mit dem Ziel einer Auflösung des Widerspruchs zwischen völker-/unionsrechtlichem Müssen und verfassungsrechtlichem Dürfen wahrzunehmen und den Verfassungsverstoß auf diesem Wege zu beseitigen.

3. Im Übrigen stehen für die Geltendmachung der formellen Verfassungswidrigkeit des Zustimmungsgesetzes zum Übereinkommen über ein Einheitliches Patentgericht auch nach dessen Inkrafttreten Möglichkeiten offen. Soweit etwa die Vollstreckung der Entscheidungen des Einheitlichen Patentgerichts in Rede steht, die sich gemäß Art. 82 EPGÜ nach dem nationalen Recht des jeweiligen Mitgliedstaates richtet, besteht die Möglichkeit des Rechtsschutzes gegen die nationalen Vollstreckungsmaßnahmen vor den Fachgerichten. In diesen Verfahren könnte auch die formelle Verfassungswidrigkeit des Zustimmungsgesetzes gerügt werden, da Voraussetzung für die Geltung und Vollstreckbarkeit der Urteile des Einheitlichen Patentgerichts in Deutschland die Wirksamkeit des Zustimmungsgesetzes und damit der Hoheitsrechtsübertragung ist. Eine verfassungsgerichtliche Überprüfung des Zustimmungsgesetzes könnte insoweit sowohl im Wege einer konkreten Normenkontrolle nach Art. 100 Abs. 1 GG als auch über die gegen ein letztinstanzliches fachgerichtliches Urteil gerichtete Verfassungsbeschwerde erreicht werden. Stets ist aber – anders als bei einer Rüge der Verletzung des „Anspruchs auf Demokratie“ aus Art. 38 Abs. 1 Satz 1 GG – Voraussetzung, dass der Kläger beziehungsweise Beschwerdeführer durch die angegriffene Maßnahme im Einzelfall konkret in einem Grundrecht betroffen ist, sich etwa gegen Vollstreckungsmaßnahmen zur Wehr setzt. Insofern handelt es sich in diesen Fällen um eine spezifische Grundrechtsbetroffenheit.

19

III.

Es steht zu erwarten, dass die weite Eröffnung des Zugangs zum Bundesverfassungsgericht über die Ermöglichung der formellen Übertragungskontrolle bei so gut wie jeder Kompetenzübertragung im Anwendungsbereich des Art. 23 Abs. 1 GG den Deutschen Bundestag und den Bundesrat dazu veranlassen wird, nach einer Zwei-Drittel-Mehrheit zu streben, um auf der „sicheren Seite“ zu sein und sich den Risiken der formellen Übertragungskontrolle nicht auszusetzen. Die Notwendigkeit einer verfassungsändernden Mehrheit wird damit faktisch zur Regel nicht nur bei Hoheitsrechtsübertragungen auf Organe, Einrichtungen oder sonstige Stellen der Europäischen Union, sondern auch auf alle völkervertraglich begründeten Einrichtungen, die in einem Ergänzungs- oder sonstigen besonderen Näheverhältnis zu ihr stehen. Dies liegt weder in der Absicht des Verfassungsgebers, der die Bundesrepublik Deutschland in Art. 23 Abs. 1 Satz 1 GG zur Mitwirkung am europäischen Integrationsprozess verpflichtet und die Verfassungsordnung dementsprechend grundsätzlich für die Ausübung supranationaler Hoheitsgewalt geöffnet hat, noch ist es für die Ermöglichung des in Art. 20 Abs. 1 und Abs. 2 GG geschützten demokratischen Prozesses erforderlich oder auch nur förderlich, weil es auch möglich sein muss, mit knappen Mehrheiten zu entscheiden. Die breite Eröffnung des Zugangs zum Bundesverfassungsgericht über Art. 38 Abs. 1 Satz 1 GG könnte in Zukunft den demokratischen Prozess in Bundestag und Bundesrat in problematischer Weise präjudizieren und weitere Integrationsschritte, wenn nicht verhindern, so doch erheblich verzögern. Durch die Einbeziehung von zwischenstaatlichen Einrichtungen, die zur Europäischen Union in einem Ergänzungs- oder sonstigen besonderen Näheverhältnis stehen, in den Art. 23 Abs. 1 GG und einem eher weiten Verständnis von Art. 23 Abs. 1 Satz 3 GG wird der Anwendungsbereich des Erfordernisses einer Zwei-Drittel-Mehrheit erheblich erweitert, in einen Bereich hinein, der früher Art. 24 Abs. 1 GG zugeordnet war. Dieser verlangt für die Übertragung von Hoheitsrechten nur ein einfaches Bundesgesetz.

20

Wir wollen uns einem weiten Verständnis des Anwendungsbereichs von Art. 23 Abs. 1 GG vor dem Hintergrund der Entwicklung des europäischen Integrationsprozesses und angesichts des wachsenden Umfangs der Kompetenzen der Europäischen Union nicht grundsätzlich verschließen. Gleichwohl möchten wir zu bedenken geben, dass sich mit der Zulassung der formellen Übertragungskontrolle angesichts der wertungsabhängigen und in vielen Fällen nicht eindeutigen Abgrenzung von Art. 23 Abs. 1 Satz 2 und Satz 3 GG ein weiteres Feld verfassungsgerichtlicher Auseinandersetzungen eröffnet. Dies wird zur Folge haben, dass sich notwendige politische Gestaltungsräume des Parlaments im Prozess der europäischen Integration entgegen den Intentionen des verfassungsändernden Gesetzgebers verengen und sich damit der in Art. 38 Abs. 1 Satz 1 GG beabsichtigte Schutz des demokratischen Prozesses in sein Gegenteil verkehren könnte.

21

König

Maidowski

Langenfeld

**Bundesverfassungsgericht, Beschluss des Zweiten Senats vom 13. Februar 2020 -
2 BvR 739/17**

Zitiervorschlag BVerfG, Beschluss des Zweiten Senats vom 13. Februar 2020 -
2 BvR 739/17 - Rn. (1 - 21), [http://www.bverfg.de/e/
rs20200213_2bvr073917.html](http://www.bverfg.de/e/rs20200213_2bvr073917.html)

ECLI ECLI:DE:BVerfG:2020:rs20200213.2bvr073917