

Die Integrationsverantwortung von Bundestag und Bundesregierung

von Peter M. Huber

Der Begriff der Integrationsverantwortung taucht in der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts im Kontext der europäischen Integration erstmals im Lissabon-Urteil des Zweiten Senats vom 30. Juni 2009 auf¹ und hat sich im Laufe von knapp 10 Jahren zu einem zentralen Theorem des Europaverfassungsrechts entwickelt. Dem liegt die Erwägung zugrunde, dass auf der Grundlage des – insoweit integrationsfesten – Demokratieprinzips des Grundgesetzes die gewählten Abgeordneten des Deutschen Bundestages als Repräsentanten des Volkes auch in einem Staaten-, Verfassungs-, Rechtsetzungs-, Verwaltungs- und Rechtsprechungsverbund die Kontrolle über grundlegende Entscheidungen des Gemeinwesens behalten müssen. Zu diesem Zweck verfügen Bundestag und Bundesregierung über zahlreiche Instrumente, die in den unterschiedlichsten Konstellationen zum Einsatz kommen. Ein Blick auf die Staatspraxis ergibt gleichwohl ein durchwachsenes Bild, weil die Wahrnehmung der Integrationsverantwortung auf sachliche, parteienstaatliche und konzeptionelle Interessen und Gegebenheiten trifft, die dem mit ihr verfolgten Anliegen mitunter zuwider laufen. Eine überzeugende und transparente Wahrnehmung der Integrationsverantwortung aber ist ein Dienst an Europa, der Bundesrepublik Deutschland und dem Parlamentarismus schlechthin.

The term “responsibility to integrate” – referring to the context of European integration – was first mentioned in the case law of the German Supreme Court with its Second Senate’s ruling over the Lisbon-Treaty on June 30th, 2009, and has developed into a central theorem of European constitutional law in the past ten years since. This is based on the consideration that as representatives of the people, the elected officials of the German Bundestag are bound by integration-steady principles of the German Constitution to stay in control over fundamental political decisions, even in a union – be it state-, constitutional, legislative, administrative, judicial or otherwise. The Bundestag and the federal government

1 BVerfGE 123, 267 (352 ff., 389 ff., 413 ff.) - Lissabon.

have several powers, that can be applied in different constellation for that exact purpose. However, a look at the policy practice shows mixed results at best, since the perception of the “responsibility to integrate” clashes with functional, party-state as well as conceptual interests and conditions, that counteract the original intentions now and again. A true service however, would mean executing the “responsibility to integrate” in a more convincing and transparent fashion – not just a service to Europe, the Federal Republic of Germany but to parliamentarism itself.

Wenn die Deutschen am 24. September 2017 den 19. Deutschen Bundestag wählen und insoweit von ihrem Recht auf Demokratie² Gebrauch machen werden, dann entscheiden sie damit idealtypisch für die nächsten vier Jahre auch über das personelle und inhaltliche Tableau der neuen Bundesregierung und der sie tragenden Parlamentsmehrheit, über die Opposition, über die Ausrichtung der Bundesgesetzgebung u. a. m. Diese personal- und realplebiszitäre Dimension des Wahlaktes³ mag sich in Zeiten, in denen die wichtigsten Parteien in den existentiellen Fragen der Republik kaum unterschiedliche Angebote machen und Politik vor allem als situative Problemlösung erscheint, nicht jedem Wähler ohne weiteres erschließen; zu formelhaft sind die Wahlprogramme, zu wenig prognostizierbar die Koalitionen und ihre inhaltliche Ausrichtung. Das ändert jedoch nichts daran, dass die neu gewählten Abgeordneten und jede neue Mehrheit von Beginn an unter dem Damoklesschwert agieren muss, dass sich jederzeit andere Mehrheiten finden können oder die Wähler bei der nächsten Gelegenheit abwandern. Beides ist in der bald 70-jährigen Geschichte des Grundgesetzes immer wieder vorgekommen.

Mit der Wahl des Bundestages entscheiden die Wählerinnen und Wähler auch über die Grundlinien deutscher Europapolitik. Das wird durch die Europaflagge auf dem südöstlichen Turm des Reichstags in Berlin symbolisch untersetzt. Europapolitische Themen und Kontroversen gibt es freilich zuhauf. Sie reichen von der Zukunft der Daseinsvorsorge über Zustandekommen, Inhalt und Weiterentwicklung von Freihandelsabkommen, die Vor- und Nachteile des Schengener Grenzkodex,⁴ die systemischen Mängel des Dublin-Regimes, die Konsolidierung der Währungsunion, den Umgang mit dem Brexit, die Überfrachtung der Rechtsordnung und die negativen Konsequenzen für die Rechtssicherheit und die Steuer-

2 BVerfGE 142, 123, 200 Rn. 147 - OMT.

3 *Badura, P.*: Parlamentarismus und parteienstaatliche Demokratie, in: Pawlowski, H.-M. (Hg.): Festschrift für Karl Michaelis, Göttingen, 1972, 22; *Huber, P. M.*: Der Parteienstaat als Kern des politischen Systems – wie tragfähig ist das Grundgesetz?, JZ (1994), 690.

4 Verordnung (EU) 2016/399 des Europäischen Parlaments und Rates vom 09.03.2016 über einen Gemeinschaftskodex für das Überschreiten der Grenzen durch Personen (Schengener Grenzkodex), Abl. EU Nr. 2016 L 77/1.

rungsfähigkeit des Rechts bis zu den spezifischen Interessen, die Deutschland in diesen und anderen Politikbereichen hat. Zwar werden solche Fragen verschiedentlich thematisiert und mitunter auch europäische Lösungen gefordert; die Positionierung von Parteien und Politikern bleibt jedoch diffus, anders als bei „national“ verhandelten Themen wie PKW-Maut, Dieselskandal, Steuerpolitik, Obergrenze u. a. m. Sie werden auch von den Medien nicht in einer Weise aufbereitet, die eine für Wählerinnen und Wähler nachvollziehbare öffentliche Debatte ermöglichen würde; das Publikum fordert diese Debatte freilich auch nicht ein.

Sowohl den Bundestag als auch die Bundesregierung trifft in europäischen Angelegenheiten eine besondere Integrationsverantwortung (I.), für deren Wahrnehmung sie über zahlreiche Instrumente verfügen (II.). Ein Blick auf die Staatspraxis ergibt insoweit ein durchwachsendes Bild (III.), was daran liegen dürfte, dass die Wahrnehmung der Integrationsverantwortung auf sachliche, parteienstaatliche und konzeptionelle Interessen und Gegebenheiten trifft, die den mit ihr verfolgten Anliegen mitunter auch zuwider laufen können (IV.). Eine überzeugende Wahrnehmung der Integrationsverantwortung aber ist ein Dienst an Europa, der Bundesrepublik Deutschland und dem Parlamentarismus (V.).

I. Inhalt und Grundlagen der Integrationsverantwortung

Der Begriff der Integrationsverantwortung taucht in der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts im Kontext der europäischen Integration erstmals im Lisabon-Urteil des Zweiten Senats vom 30. Juni 2009 auf⁵ und hat sich im Laufe von knapp 10 Jahren zu einem zentralen Theorem des Europaverfassungsrechts entwickelt. Dem liegt die Erwägung zugrunde, dass auf der Grundlage des – insoweit integrationsfesten⁶ – Demokratieprinzips des Grundgesetzes die gewählten Abgeordneten des Deutschen Bundestages als Repräsentanten des Volkes auch in einem Staaten-, Verfassungs-, Rechtsetzungs-, Verwaltungs- und Rechtsprechungsverbund die Kontrolle über grundlegende Entscheidungen des Gemeinwesens behalten müssen. Für die Einhaltung des Demokratiegebots kommt es entscheidend darauf an, dass der Bundestag der Ort bleibt, an dem eigenverantwortlich über die wesentlichen Fragen wie Einnahmen und Ausgaben entschieden wird, auch im Hinblick auf internationale und europäische Verbindlichkeiten.⁷

5 BVerfGE 123, 352 ff., 389 ff., 413 ff. - Lisabon.

6 Art. 23 Abs. 1 Satz 3 i. V. M. Art. 79 Abs. 3 i. V. m. Art. 20 Abs. 1 und 2 GG.

7 BVerfGE 129, 124 (177); 130, 318 (344); 131, 152 (205 f.); 132, 195 (239 f., Rn. 107); 135, 317 (400 f. Rn. 162) - ESM, auf das Budgetrecht und die haushaltspolitische Gesamtverantwortung bezogen; der Ansatz ist jedoch generalisierbar.

Vor diesem Hintergrund liegt es auf der Hand, dass jedenfalls nach deutschem Verfassungsrecht die Mitgliedstaaten und ihre Verfassungsorgane Verantwortung nicht nur für Inhalt und Ausgestaltung des Integrationsprogramms tragen, sondern neben den EU-Organen auch für seine Einhaltung.⁸ Diese „Integrationsverantwortung“ wahrzunehmen, ist – im Rahmen ihrer Zuständigkeiten – Aufgabe aller Verfassungsorgane.⁹

Die Integrationsverantwortung trifft – das war ihr Ausgangspunkt – zunächst den Integrationsgesetzgeber (1.). Sie spielt aber auch beim Vollzug des Integrationsprogramms eine immer wichtigere Rolle (2.). Sie ist grundsätzlich justitiabel (3.) und vom Gesetzgeber teilweise kodifiziert worden (4.). Die Integrationsverantwortung und ihre Entfaltung durch das Bundesverfassungsgericht sind auf Kritik gestoßen, die einer Nachprüfung jedoch nicht standhält (5.).

1. Vertragsänderungen

Die Integrationsverantwortung betrifft den Bundestag zunächst in seiner Funktion als Integrationsgesetzgeber nach Art. 23 Abs. 1 Satz 2 oder Art. 24 Abs. 1 und 1a GG. Als solcher ist er zwar dazu ermächtigt, die Einwohner Deutschlands auch der Einwirkung nicht deutscher Hoheitsgewalt zu unterwerfen. Gleichzeitig trägt er jedoch die Verantwortung dafür, dass dies nur in den von der Verfassung gezogenen Grenzen geschieht. In diesem Sinne untersagt das Grundgesetz nicht nur die Übertragung der Kompetenz-Kompetenz auf die Europäische Union oder im Zusammenhang mit ihr geschaffene Einrichtungen;¹⁰ das Parlament darf auch die Befugnis zur Entscheidung darüber, ob und in welchem Umfang Hoheitsrechte übertragen werden sollen, nicht aufgeben oder Organen der Europäischen Union zur Ausübung überlassen. Es ist vielmehr verpflichtet, selbst und in einem förmlichen Verfahren über die Übertragung von Kompetenzen im Rahmen der europäischen Integration zu entscheiden, damit das verfassungsrechtlich gebotene Prinzip der begrenzten Einzelermächtigung nicht unterlaufen werden kann.¹¹

a) *Blankettermächtigungen, Evolutiv- und Brückenklauseln*

Blankettermächtigungen, Evolutiv- und Brückenklauseln stellen daher ein grundsätzliches Problem für die Ausgestaltung des Primärrechts dar und fordern die

8 BVerfGE 123, 267 (352 ff., 389 ff., 413 ff.) - Lissabon; 126, 286 (307) - Honeywell; 129, 124 (181) - EFSF; 132, 195 (238 f., Rn. 105) - e. A. ESM; 134, 366 (394 f. - Rn. 47) - OMT-Vorlage; 143, 65 ff. - e. A. CETA.

9 BVerfGE 134, 366 (394 f. - Rn. 47) - OMT-Vorlage.

10 BVerfGE 89, 155 (187 f., 192, 199) - Maastricht; vgl. auch BVerfGE 58, 1 (37) - Eurocontrol; 104, 151 (210); 123, 267 (349) - Lissabon; 132, 195 (238, Rn. 105) - e. A. ESM.

11 BVerfGE 134, 366 (395 Rn. 48) - OMT-Vorlage.

Integrationsverantwortung von Bundestag und Bundesrat in besonderem Maße.

aa) Die Integrationsverantwortung verbietet es den Verfassungsorganen zunächst, Blankettermächtigungen zur Ausübung öffentlicher Gewalt zu erteilen.¹²

Das hat im Rahmen der Finanzkrise erhebliche praktische Bedeutung erlangt und zu der – von manchen als lästig empfundenen – relativ engmaschigen Steuerung zunächst der Europäischen Finanzstabilisierungsfazilität (EFSF) und sodann des Europäischen Stabilitätsmechanismus (ESM) geführt. Wörtlich heißt es im Urteil zum ESM vom 18. März 2014:

„Der Bundestag darf seine Budgetverantwortung nicht durch unbestimmte haushaltspolitische Ermächtigungen auf andere Akteure übertragen. Je größer das finanzielle Ausmaß von Haftungsübernahmen oder Verpflichtungsermächtigungen ist, umso wirksamer müssen Zustimmungs- und Ablehnungsrechte sowie Kontrollbefugnisse des Bundestages ausgestaltet werden. Insbesondere darf dieser sich keinen finanzwirksamen Mechanismen ausliefern, die – sei es aufgrund ihrer Gesamtkonzeption, sei es aufgrund einer Gesamtwürdigung der Einzelmaßnahmen – zu nicht überschaubaren haushaltsbedeutsamen Belastungen ohne vorherige konstitutive Zustimmung führen können, seien es Ausgaben oder Einnahmeausfälle (...).

Eine notwendige Bedingung für die Sicherung politischer Freiräume im Sinne des Identitätskerns der Verfassung (Art. 20 Abs. 1 und Abs. 2, Art. 79 Abs. 3 GG) besteht darin, dass der Haushaltsgesetzgeber seine Entscheidungen über Einnahmen und Ausgaben frei von Fremdbestimmung seitens der Organe und anderer Mitgliedstaaten der Europäischen Union trifft und dauerhaft Herr seiner Entschlüsse bleibt (...) Aus der demokratischen Verankerung der Haushaltsautonomie folgt jedoch, dass der Bundestag einem intergouvernemental oder supranational vereinbarten, nicht an strikte Vorgaben gebundenen und in seinen Auswirkungen nicht begrenzten Bürgerschafts- oder Leistungsautomatismus nicht zustimmen darf, der – einmal in Gang gesetzt – seiner Kontrolle und Einwirkung entzogen ist.¹³

bb) Bei seinem erstmaligen Rückgriff auf das Institut der Integrationsverantwortung hatte das Bundesverfassungsgericht vor allem die Fälle im Blick, in denen wegen der Existenz besonderer Brückenklauseln¹⁴ für eine Änderung der Verträ-

12 BVerfGE 58, 1 (37) - Eurocontrol; 89, 155 (183 f., 187) - Maastricht; 123, 267 (351) - Lissabon; 132, 195 (238, Rn. 105) - e. A. ESM; 135, 317 (Rn. 160) - ESM.

13 BVerfGE 135, 317 (401 Rn. 163 f.) - ESM, unter Hinweis auf BVerfGE 129, 124 (179 f.) - EFSF; 132, 195 (240, Rn. 108 f.) - e. A. ESM.

14 Art. 31, 48 Abs. 7 EUV, Art. 81 Abs. 3, Art. 153 Abs. 2 UAbs. 4, Art. 192 Abs. 2 UAbs. 2, Art. 312 Abs. 2 UAbs. 2, Art. 333 Abs. 1 und Abs. 2 AEUV.

ge aus der Sicht des Unionsrechts keine konstitutive Zustimmung der nationalen Parlamente erforderlich wäre. In diesen Fällen, in denen eine Veränderung des Vertragsrechts ohne Ratifikationsverfahren allein oder maßgeblich durch die EU-Organe – wenn auch nur einstimmig – herbeigeführt werden kann, obliege neben der Bundesregierung auch den gesetzgebenden Körperschaften bei ihrer Mitwirkung am Fortgang der europäischen Integration eine besondere Verantwortung dafür zu sorgen, dass diese den Anforderungen von Art. 23 Abs. 1 GG genügt (Integrationsverantwortung).¹⁵

Dass die Integrationsverantwortung nicht nur im engeren Bereich des Unionsrechts gilt, sondern auch bei „Anbauten an das europäische Haus“, wurde bald danach deutlich, als es im Zuge der Eurorettung um die parlamentarische Kontrolle des ESM und seiner Tätigkeit ging. Hier hat das Gericht deutlich gemacht, dass mit Blick auf Art. 20 Abs. 1 und 2 GG keine dauerhaften völkervertragsrechtlichen Mechanismen begründet werden dürfen, die auf eine Haftungsübernahme für Willensentscheidungen anderer Staaten hinauslaufen, vor allem wenn sie mit schwer kalkulierbaren Folgewirkungen verbunden sind.

„Jede ausgabenwirksame solidarische Hilfsmaßnahme des Bundes größeren Umfangs im internationalen oder unionalen Bereich muss vom Bundestag im Einzelnen bewilligt werden. Soweit überstaatliche Vereinbarungen getroffen werden, die aufgrund ihrer Größenordnungen für das Budgetrecht von struktureller Bedeutung sein können, etwa durch Übernahme von Bürgschaften, deren Einlösung die Haushaltsautonomie gefährden kann, oder durch Beteiligung an entsprechenden Finanzsicherungssystemen, bedarf nicht nur jede einzelne Disposition der Zustimmung des Bundestages; es muss darüber hinaus gesichert sein, dass weiterhin hinreichender parlamentarischer Einfluss auf die Art und Weise des Umgangs mit den zur Verfügung gestellten Mitteln besteht (...). Die den Bundestag im Hinblick auf die Übertragung von Kompetenzen auf die Europäische Union treffende Integrationsverantwortung (...) findet hierin ihre Entsprechung für haushaltswirksame Maßnahmen vergleichbaren Gewichts.“¹⁶

cc) Blankettermächtigungen und Brückenklauseln sollten vor diesem Hintergrund tunlichst gar nicht vereinbart oder soweit wie möglich vermieden werden. Wo das nicht gelingt, muss ihre Vereinbarung zumindest an innerstaatliche Sicherungen zur effektiven Wahrnehmung der Integrationsverantwortung geknüpft werden. Gegebenenfalls muss der Integrationsgesetzgeber mit seinen die Zu-

15 BVerfGE 123, 267 (351) - Lissabon.

16 BVerfGE 135, 317 (402 Rn. 165) - ESM.

stimmung begleitenden Gesetzen (sogenannten Begleitgesetzen) wirksame Vorkehrungen dafür treffen, dass sich seine Integrationsverantwortung auch nach Inkrafttreten des Vertrages noch hinreichend entfalten kann.¹⁷ Dementsprechend heißt es im Urteil zum ESM vom 18. März 2014:

„Die Begleitgesetzgebung hat die Funktion, die verfassungsrechtlich gebotenen Beteiligungsrechte der gesetzgebenden Körperschaften an der Tätigkeit des Europäischen Stabilitätsmechanismus im nationalen Recht abzubilden und zu konkretisieren (...). Sie hat sicherzustellen, dass der Bundestag – vermittelt über die Bundesregierung – einen bestimmenden Einfluss auf das Handeln des Europäischen Stabilitätsmechanismus ausüben kann (...) und hierdurch seine haushaltspolitische Gesamtverantwortung sowie die Integrationsverantwortung wahrzunehmen in der Lage ist.“¹⁸

b) Umfang des Integrationsprogramms

Aus der Integrationsverantwortung folgt darüber hinaus eine Verpflichtung der Verfassungsorgane, bei der Übertragung von Hoheitsrechten und bei der Ausgestaltung der europäischen oder anderer supranationaler Entscheidungsverfahren dafür Sorge zu tragen, dass in einer Gesamtbetrachtung sowohl das politische System der Bundesrepublik Deutschland als auch das der Europäischen Union demokratischen Grundsätzen im Sinne des Art. 20 Abs. 1 und Abs. 2 in Verbindung mit Art. 79 Abs. 3 GG entsprechen. Sie dürfen daher etwa keinen Vertragsänderungen zustimmen, mit denen die EU-Organe Kompetenzen, politische Gestaltungsmacht und einen Grad an Selbstständigkeit in der Willensbildung erreichen würden, der es erlauben würde, für die demokratische Selbstbestimmung wesentliche Gesetzgebungszuständigkeiten überwiegend auf der Unionsebene auszuüben. Schon im Maastricht-Urteil findet sich insoweit die Formel vom „Übergewicht an Aufgaben und Befugnissen“, das bei den Mitgliedstaaten zu verbleiben habe.¹⁹ Auch wenn dies in der Anwendung auf den Einzelfall Schwierigkeiten bereiten mag: Dass die nationalstaatlich konzipierte Demokratie nicht zuletzt daran hängt, dass dem Deutschen Bundestag Aufgaben und Befugnisse von substantiellem Gewicht verbleiben, wird man nicht ernsthaft in Zweifel ziehen können.²⁰

17 BVerfGE 123, 267 (353) - Lissabon; 132, 195 (239 Rn. 105) - e. A. ESM; 134, 366 (388 Rn. 31) - OMT-Vorlage; 135, 317 (399 Rn. 160, 411 Rn. 191) - ESM.

18 BVerfGE 135, 317 (424 f. Rn. 224) - ESM.

19 BVerfGE 89, 155 (186) - Maastricht.

20 *Huber, P. M.*: Grundlagen und Grenzen der Mitgliedschaft Deutschlands in der Europäischen Union, in: Müller-Graff, P.-C. et al. (Hg.): *Privatrecht, Wirtschaftsrecht, Verfassungsrecht* : Privatinitiative und Gemeinwohlhorizonte in der europäischen Integration, Baden-Baden, 2015, 893 (898).

c) Einzelfragen

Die Integrationsverantwortung kann im äußersten Fall auch zu harten Konsequenzen zwingen. Wenn sich im Entwicklungsverlauf der europäischen Integration etwa ein Missverhältnis zwischen Art und Umfang der ausgeübten Hoheitsrechte und dem Maß demokratischer Legitimation einstellen sollte, so heißt es im Lissabon-Urteil, dann verpflichte die Integrationsverantwortung die zuständigen Verfassungsorgane, auf eine Veränderung hinzuwirken und im äußersten Fall sogar ihre weitere Beteiligung an der Europäischen Union zu verweigern.²¹ Das gilt auch für andere völkerrechtliche Verträge mit Bezug zur EU²² und sollte Regierung und Parlament Anlass sein, bei künftigen Verträgen immer auch Regelungen zur Beendigung und zum Ausstieg vorzusehen. Auch wenn sich solche Möglichkeiten interpretatorisch unter Rückgriff auf die Wiener Vertragsrechtskonvention immer begründen lassen,²³ scheint es doch ein Gebot der Vernunft, die damit verbundenen Unsicherheiten gar nicht erst einzugehen.

Besondere Bedeutung hat die Integrationsverantwortung darüber hinaus im Hinblick auf die Untersetzung des ESM und die Zurverfügungstellung des deutschen Beitrags von ca. 190 Mrd. Euro erlangt. Da Art. 4 Abs. 8 ESMV eine Aussetzung der Stimmrechte in den Gremien des ESM vorsieht, wenn und solange ein Mitgliedstaat seine Beiträge nicht in der geforderten Höhe einbezahlt hat, ist der Bundestag verpflichtet, haushaltsrechtlich durchgehend sicherzustellen, dass die Bundesrepublik Deutschland Kapitalabrufen nach dem Vertrag zur Einrichtung des Europäischen Stabilitätsmechanismus fristgerecht und vollständig nachkommen kann.²⁴ Für absehbare Zahlungspflichten sind daher Ansätze im Haushaltsplan vorzusehen. In welcher Höhe der Haushaltsgesetzgeber mögliche Kapitalabrufe durch einen Ansatz im Bundeshaushalt berücksichtigt, hängt dabei von den jeweiligen Umständen ab und setzt eine „gültige“ Prognose über deren Wahrscheinlichkeit, Zeitpunkt und Höhe voraus.²⁵

Schließlich muss die Steuerungsfähigkeit des Bundestages, soweit seine haushaltspolitische Gesamtverantwortung betroffen ist, auch dann aufrecht erhalten bleiben, wenn es zu einem Beitritt neuer Mitglieder zum ESM und einer damit einhergehenden Verschiebung der Stimmgewichte in den ESM-Organen²⁶ käme.

21 BVerfGE 123, 267 (365) - Lissabon; ähnlicher Ansatz schon in BVerfGE 89, 155 (190) - Maastricht.

22 BVerfGE 132, 195 (285 ff., Rn. 214 ff.) - e. A. ESM; 135, 317 (424 Rn. 222, 433 Rn. 245) - ESM zu den Kündigungsmöglichkeiten bei ESMV und SKSV.

23 Vgl. etwa BVerfGE 132, 195 (285 ff. Rn. 215) - e. A. ESM.

24 BVerfGE 135, 317 (413 ff. Rn. 194 ff.) - ESM.

25 BVerfGE 135, 317 (419 Rn. 210) - ESM.

26 Vgl. Art. 2 Abs. 3, Art. 4 Abs. 5 ESMV.

Zwar scheint es angesichts des Brexit derzeit ausgeschlossen, dass die Bundesrepublik Deutschland ihre Sperrminorität auch bei Entscheidungen mit qualifizierter Mehrheit verlieren könnte; sollte dies gleichwohl drohen, verpflichtet die Integrationsverantwortung Bundesregierung und Bundestag zu einer vertraglichen Absicherung der deutschen Vetoposition in den ESM-Organen.²⁷

2. Vollzug des Integrationsprogramms

a) Verantwortung für die Einhaltung des Integrationsprogramms

Aus der Integrationsverantwortung folgt nicht nur die Pflicht der Verfassungsorgane, bei der Übertragung von Hoheitsrechten und bei der Ausgestaltung von Entscheidungsverfahren dafür Sorge zu tragen, dass sowohl das politische System Deutschlands als auch dasjenige der Europäischen Union demokratischen Grundsätzen im Sinne des Art. 20 Abs. 1 und Abs. 2 GG entsprechen und die weiteren Vorgaben des Art. 23 GG eingehalten werden. Der Vorrang der Verfassung²⁸ verpflichtet sie darüber hinaus, auch bei der Mitwirkung am Vollzug des Integrationsprogramms sowie bei dessen näherer Ausgestaltung und Fortentwicklung dafür Sorge zu tragen, dass dessen Grenzen gewahrt werden.²⁹ Zur Integrationsverantwortung gehört auch eine dauerhafte Verantwortung für die Einhaltung des Integrationsprogramms durch Organe, Einrichtungen und sonstige Stellen der Europäischen Union.³⁰

b) Beobachtungspflichten

Bundesregierung und Bundestag haben daher über die Einhaltung des Integrationsprogramms zu wachen.³¹ Diese Verantwortung können die Verfassungsorgane nur wahrnehmen, wenn sie den Vollzug des Integrationsprogramms im Rahmen ihrer Kompetenzen kontinuierlich beobachten. Derartige, auch in anderen rechtlichen Zusammenhängen bestehende verfassungsrechtliche Beobachtungs-

27 BVerfGE 135, 317 (411 ff. Rn. 191 ff.) - ESM., unter Hinweis auf BVerfGE 132, 195 (265, 273), Rn. 169, 185 - e. A. ESM; kritisch dazu *Tomuschat, C.*; Anmerkung, DVBl 2014, 645.

28 Art. 20 Abs. 3 GG.

29 BVerfGE 123, 267 (351 ff., 435) - Lissabon; 129, 124 (180 f.) - EFSF; 135, 317 (399 ff. Rn. 159 ff.) - ESM; 142, 123 (207 f. Rn. 163) - OMT.

30 BVerfGE 123, 267 (352 ff., 389 ff., 413 ff.) - Lissabon; 126, 286 (307) - Honeywell; 129, 124 (181) - EFSF; 132, 195 (238 f. Rn. 105) - e. A. ESM; 134, 366 (394 f. Rn. 47) - OMT-Vorlage; 142, 123 (207 f. Rn. 164) - OMT.

31 BVerfGE 134, 366 (395 Rn. 49) - OMT-Vorlage; 142, 123 (207 f. Rn. 167) - OMT; *Gött, H.*: Die *ultra vires*-Rüge nach dem OMT-Vorlagebeschluss des Bundesverfassungsgerichts, in: EuR (2014), 514 (522 ff.); *Wollenschläger, F.* in: Dreier (Hg.), GG II, 3. Aufl., 2015, Art. 23 Rn. 175.

pfllichten³² zielen bei der Übertragung von Hoheitsrechten auf die Europäische Union oder andere supra- oder internationale Einrichtungen auch auf die Sicherung des demokratischen Legitimationszusammenhangs.

c) *Reaktionspflichten*

Bei festgestellten Identitätsverletzungen und offensichtlichen und strukturell bedeutsamen Kompetenzüberschreitungen haben Bundesregierung und Bundestag aktiv auf seine Befolgung und die Beachtung seiner Grenzen hinzuwirken, sich aktiv mit der Frage auseinanderzusetzen, wie die Identität gewahrt oder die Kompetenzordnung wiederhergestellt werden kann, und eine positive Entscheidung darüber herbeizuführen, welche Wege dafür beschritten werden sollen.³³

Dieser Reaktionspflicht steht nicht entgegen, dass dem Grundgesetz in der Regel keine konkreten Handlungsanweisungen zu entnehmen sind. Auch im Bereich der Grundrechte ist allgemein anerkannt, dass die zuständigen (Verfassungs-) Organe grundsätzlich in eigener Verantwortung entscheiden, wie sie die ihnen obliegenden Schutzpflichten erfüllen,³⁴ wobei ihnen ein weiter Einschätzungs-, Wertungs- und Gestaltungsspielraum zukommt.³⁵ Im Bereich der Außenpolitik obliegt es ebenfalls der pflichtgemäßen politischen Entscheidung und Verantwortung der zuständigen Verfassungsorgane, welche Maßnahmen ergriffen werden. Bestehende Risiken sind in die Erwägungen einzubeziehen und politisch zu verantworten.³⁶ Dies gilt auch für die Frage, in welcher Weise der Schutzpflicht des Staates in Bezug auf Grundrechte im Bereich der Außen- und Verteidigungspolitik gegenüber nicht deutscher Hoheitsgewalt genügt wird.³⁷ Eine Verletzung von Schutzpflichten liegt erst dann vor, wenn überhaupt keine Schutzvorkehrungen getroffen werden, die getroffenen Regelungen und Maßnahmen offensichtlich ungeeignet oder völlig unzulänglich sind oder wenn sie erheblich hinter dem Schutzziel zurückbleiben.³⁸

Für die – der Sicherung von Demokratie und Volkssouveränität dienende – In-

32 BVerfGE 142, 123 (207 f. Rn. 164) - OMT, unter Hinweis auf BVerfGE 25, 1 (12 f.); 35, 79 (117); 49, 89 (130); 88, 203 (310 f.); 95, 267 (314 f.); 110, 141 (158); 111, 333 (355 f.); 127, 87 (116); 130, 263 (300); 133, 168 (235 f.).

33 BVerfGE 134, 366 (397 Rn. 53) - OMT-Vorlage; 142, 123 (207 f. Rn. 167) - OMT.

34 Vgl. zu Art. 2 Abs. 1 i.V.m. Art. 1 Abs. 1 GG BVerfGE 96, 56 (64); zu Art. 2 Abs. 2 Satz 1 GG BVerfGE 66, 39 (61); 77, 170 (214); 79, 174 (202); 85, 191 (212); zu Art. 4 Abs. 1 und Abs. 2 GG BVerfGE 125, 39 (78); zu Art. 12 Abs. 1 GG BVerfGE 92, 26 (47).

35 BVerfGE 125, 39 (78).

36 Vgl. BVerfGE 66, 39 (61); siehe auch BVerfGE 4, 157 (168 f.); 40, 141 (178); 53, 164 (182); 55, 349 (365); 66, 39 (60 f.); 68, 1 (97); 84, 90 (128); 94, 12 (35); 95, 39 (46); 121, 135 (158, 168 f.).

37 Vgl. BVerfGE 53, 164 (182); 55, 349 (364 f.); 66, 39 (61); 92, 26 (47); 77, 170 (214 f.); BVerfGK 14, 192 (200 f.); vgl. auch BVerfGE 131, 152 (195)

38 Vgl. BVerfGE 77, 170 (214 f.); 85, 191 (212); 88, 203 (254 f.); 92, 26 (46); 125, 39 (78 f.).

tegrationsverantwortung bedeutet dies, dass Bundestag und Bundesregierung Kompetenzüberschreitungen gegebenenfalls zwar nachträglich legitimieren und eine entsprechende Änderung des Primärrechts anstoßen können.³⁹ Soweit dies jedoch nicht möglich oder nicht gewollt ist, sind sie verpflichtet, im Rahmen ihrer Kompetenzen mit rechtlichen oder politischen Mitteln auf die Aufhebung der vom Integrationsprogramm nicht gedeckten Maßnahmen hinzuwirken sowie – solange die Maßnahmen fortwirken – geeignete Vorkehrungen dafür zu treffen, dass ihre innerstaatlichen Auswirkungen so weit wie möglich begrenzt bleiben.⁴⁰ Als denkbare Instrumente hat das Bundesverfassungsgericht insoweit mit Blick auf die Bundesregierung insbesondere eine Klage vor dem Gerichtshof der Europäischen Union⁴¹ erwogen, die Beanstandung der fraglichen Maßnahme gegenüber den handelnden und den sie kontrollierenden Stellen, das Stimmverhalten in den Entscheidungsgremien der Europäischen Union einschließlich der Ausübung von Vetorechten und der Berufung auf den Luxemburger Kompromiss,⁴² Vorstöße zu Vertragsänderungen⁴³ sowie Weisungen an nachgeordnete Stellen, die in Rede stehende Maßnahme nicht anzuwenden. Der Deutsche Bundestag könne sich insbesondere seines Frage-, Debatten- und Entschließungsrechts bedienen, das ihm zur Kontrolle des Handelns der Bundesregierung in Angelegenheiten der Europäischen Union zustünde⁴⁴, sowie – je nach Angelegenheit – auch der Subsidiaritätsklage⁴⁵, des Enquêterechts⁴⁶ oder gar des Misstrauensvotums.⁴⁷

Wie eine grundrechtliche Schutzpflicht kann sich allerdings auch die Integrationsverantwortung unter bestimmten rechtlichen und tatsächlichen Voraussetzungen zu einer konkreten Handlungspflicht verdichten. Da es im vorliegenden Zusammenhang letztlich auch um eine Berührung des zur Verfassungsidentität des Art. 79 Abs. 3 GG rechnenden Grundsatzes der Volkssouveränität⁴⁸ geht, muss der Bundestag unverzüglich jedenfalls nach einer entsprechenden Feststellung des Bundesverfassungsgerichts darüber befinden, wie der in Rede stehenden Maßnah-

39 Vgl. BVerfGE 123, 267 (365) - Lissabon; 134, 366 (395 Rn. 49) -OMT-Vorlage; 142, 123 (207 f. Rn. 170) - OMT.

40 Vgl. BVerfGE 134, 366 (395 f. Rn. 49) - OMT-Vorlage; 142, 123 (207 f. Rn. 170) - OMT.

41 Art. 263 Abs. 1 AEUV

42 Vgl. Schlusskommuniqué der außerordentlichen Tagung des Ministerrats vom 29.01.1966 in Luxemburg, Bulletin der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft 1966, Nr. 3, 8-10. Vgl. auch Art. 32 Abs. 2 UAbs. 2 EUV; *Streinz, R.*: Europarecht, München, 2016, Rn. 363 ff.; *Ders.*: Die Luxemburger Vereinbarung, München, 1984.

43 Vgl. Art. 48 Abs. 2, 50 EUV.

44 Vgl. Art. 23 Abs. 2 GG.

45 Art. 23 Abs. 1a GG i. V. m. Art. 12 Buchstabe b EUV und Art. 8 Subsidiaritätsprotokoll.

46 Art. 44 GG.

47 Art. 67 GG; BVerfGE 142, 123 (207 f. Rn. 171) - OMT.H. Gött, EuR 2014, 514 (527 ff.).

48 Art. 20 Abs. 2 Satz 1 GG.

me zu begegnen ist.⁴⁹ Diese Befassung hat grundsätzlich im Plenum zu erfolgen; eine Befassung von – in der Regel nicht öffentlich tagenden – Ausschüssen genügt der Integrationsverantwortung dagegen nicht.⁵⁰

3. Justitiabilität der Integrationsverantwortung

Zähne bekommt die Integrationsverantwortung allerdings erst durch ihre Justitiabilität. Der objektivrechtlich begründeten Reaktionspflicht von Bundesregierung und Bundestag, sich als Ausfluss der ihnen obliegenden Integrationsverantwortung aktiv mit der Frage auseinanderzusetzen, wie im Falle eines *Ultra-vires*-Handelns oder einer Identitätsverletzung von Organen, Einrichtungen und sonstigen Stellen der Europäischen Union die Kompetenzordnung wiederhergestellt werden kann, entspricht ein subjektives Recht des Bürgers.⁵¹

Nach ständiger Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts erschöpft sich das dem Einzelnen garantierte Wahlrecht zum Deutschen Bundestag aus Art. 38 Abs. 1 Satz 1 GG bekanntlich nicht in einer formalen Legitimation der (Bundes-) Staatsgewalt, sondern umfasst auch seinen grundlegenden demokratischen Gehalt.⁵² Dieser vermittelt dem Einzelnen einen Anspruch darauf, mit seiner Wahlentscheidung Einfluss auf die politische Willensbildung nehmen und etwas bewirken zu können. Art. 38 Abs. 1 Satz 1 GG schützt die wahlberechtigten Bürger im Anwendungsbereich von Art. 23 GG davor, dass die durch die Wahl bewirkte Legitimation von Staatsgewalt und Einflussnahme auf deren Ausübung durch die Verlagerung von Aufgaben und Befugnissen des Deutschen Bundestages auf die

49 BVerfGE 142, 123 (207 f. Rn. 172) - OMT.

50 BVerfGE 142, 123 (212 f. Rn. 173) OMT.

51 BVerfGE 142, 123 (175 Rn. 83, 209 f. Rn. 166 f.) - OMT; a. A. SV Gerhardt, BVerfGE 134, 366 (434 Rn. 145).

52 BVerfGE 89, 155 (171) - Maastricht; 129, 124 (168) - EFSF; 134, 366 (396 Rn. 51) - OMT-Vorlage; kritisch: *Tomuschat, C.*: Die Europäische Union unter Aufsicht des Bundesverfassungsgerichts, in: EuGRZ 20 (1993), 491; *Bryde, B.-O.*: Das Maastricht-Urteil des Bundesverfassungsgerichts – Konsequenzen für die weitere Entwicklung der europäischen Integration, Tübingen, 1993, 4; *König, C.*: Das Urteil des Bundesverfassungsgerichts zum Vertrag von Maastricht – ein Stolperstein auf dem Weg in die europäische Integration?, in: ZaöRV 54 (1994), 27 f.; *Bieber, R.*: Beschwerden über die Verfassung als Verfassungsbeschwerden?, in: NJ 47 (1993), 242; *Gassner, U. M.*: Kreation und Repräsentation. Zum demokratischen Gewährleistungsgehalt von Art. 38 Abs. 1 S. 1 GG, in: Der Staat 34 (1995), 439 f.; *Cremer, H. J.*: Rügbarkeit demokratiewidriger Kompetenzverschiebungen im Wege der Verfassungsbeschwerde?, in: NJ 49 (1995), 5 ff.; *Schönberger, C.*: Die Europäische Union zwischen „Demokratiedefizit“ und Bundesstaatsverbot. Anmerkungen zum Lissabon-Urteil des Bundesverfassungsgerichts, in: Der Staat 48 (2009), 539 ff.; *Nettesheim, M.*: Ein Individualrecht auf Staatlichkeit? Die Lissabon-Entscheidung des BVerfG, in: NJW (2009), 2869; *Pache, E.*: Das Ende der europäischen Integration?, in: EuGRZ (2009), 287 f.; *Terhechte, J. P.*: Souveränität, Dynamik und Integration – making up the rules as we go along? – Anmerkungen zum Lissabon-Urteil des Bundesverfassungsgerichts, in: EuZW (2009), 725.

europäische Ebene entleert wird.⁵³ Das ist der Fall, wenn das Wahlrecht in einem für die politische Selbstbestimmung des Volkes wesentlichen Bereich leerzulassen droht, das heißt, wenn die demokratische Selbstregierung des Volkes – verkörpert vor allem durch den Deutschen Bundestag – dauerhaft derart eingeschränkt wird, dass zentrale politische Entscheidungen nicht mehr selbstständig getroffen werden können.⁵⁴ Dagegen gewährt Art. 38 Abs. 1 Satz 1 GG keinen Anspruch auf eine über die Sicherung der oben genannten Rechte hinausgehende Rechtmäßigkeitskontrolle demokratischer Mehrheitsentscheidungen durch das Bundesverfassungsgericht. Das Wahlrecht dient nicht der inhaltlichen Kontrolle demokratischer Prozesse, sondern ist auf deren Ermöglichung gerichtet.⁵⁵

Wie andere Grundrechte auch,⁵⁶ so verpflichtet das in Art. 38 Abs. 1 Satz 1 i. V. m. Art. 20 Abs. 1 und 2 GG geschützte grundrechtsgleiche Recht auf Demokratie die Verfassungsorgane, sich dort schützend und fördernd vor das Recht der Wähler auf Demokratie zu stellen, wo dieser für seine Integrität nicht selbst sorgen kann. Ihrer Integrationsverantwortung entspricht daher ein Recht des wahlberechtigten Bürgers, dafür zu sorgen, dass die mit dem Vollzug des Integrationsprogramms ohnehin schon verbundenen Einflussknicke⁵⁷ nicht weitergehen als dies durch die zulässige Übertragung von Hoheitsrechten auf die Europäische Union gerechtfertigt ist und der Bürger keiner politischen Gewalt unterworfen wird, der er nicht ausweichen kann und die er nicht prinzipiell personell und sachlich zu gleichem Anteil in Freiheit zu bestimmen vermag.⁵⁸ In der Sache hat der wahlberechtigte Bürger zur Sicherung seiner 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 sowie 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 Kompetenzzanmaßung von Orga-

53 BVerfGE 89, 155 (172) - Maastricht; 123, 267 (330) - Lissabon; 134, 366 (396 Rn. 51) - OMT-Vorlage.

54 BVerfGE 89, 155 (172) - Maastricht; 123, 267 (330) - Lissabon; 129, 124 (168) - EFSF; 134, 366 (396 f. Rn. 52) - OMT-Vorlage.

55 Vgl. BVerfGE 129, 124 (168 ff.) - EFSF; BVerfG, Beschluss der 1. Kammer des Zweiten Senats vom 17.04.2013 - 2 BvQ 17/13 -, NVwZ 2013, 859.

56 Allgemein zur Konstruktion von Schutzpflichten BVerfGE 125, 39 (78) ; stRspr.

57 BVerfGE 142, 123 (192. Rn. 131, 209 Rn. 166) OMT; der Begriff geht in seinem verwaltungswissenschaftlichen Kern zurück auf *Wagener, F.*: Typen der verselbständigten Erfüllung öffentlicher Aufgaben, in: Ders. (Hg.): *Verselbständigung von Verwaltungsträgern*, Berlin, 1976, 40; siehe auch *Huber, P. M.*: Die entfesselte Verwaltung, *StWiss* 8 (1997), 424; *Ders.*: Weniger Staat im Umweltschutz, *DVBl* 1999, 495.

58 BVerfGE 123, 267 (341) - Lissabon; 142, 123 (207 f. Rn. 166) - OMT.

nen und sonstigen Stellen der Europäischen Union unterlaufen.

Dieser Anspruch richtet sich vor allem gegen die im Bereich der auswärtigen Gewalt mit besonderen Kompetenzen ausgestatteten Verfassungsorgane Bundesregierung und Bundestag.⁵⁹ Der Bürger kann deshalb verlangen, dass Bundestag und Bundesregierung sich aktiv mit der Frage auseinandersetzen, wie die Kompetenzordnung wiederhergestellt werden kann, und eine positive Entscheidung darüber herbeiführen, welche Wege dafür beschritten werden sollen. Darüber hinaus gewährt Art. 38 Abs. 1 Satz 1 GG dem Bürger einen Anspruch darauf, dass sich die zuständigen Verfassungsorgane in Ansehung möglicher identitätsverletzender oder *Ultra-vires*-Akte von Organen, Einrichtungen und sonstigen Stellen der Europäischen Union ein zuverlässiges Urteil über die Reichweite und die Möglichkeiten der Erfüllung ihrer Integrationsverantwortung bilden.⁶⁰

a) *Verfassungsbeschwerde*

Von Beginn an hat das Bundesverfassungsgericht daher deutlich gemacht, dass die Wahrnehmung der Integrationsverantwortung gegebenenfalls in einem verfassungsgerichtlichen Verfahren eingefordert werden kann.⁶¹ Voraussetzung für die Zulässigkeit einer auf Art. 38 Abs. 1 Satz 1 GG gestützten Verfassungsbeschwerde ist allerdings die Darlegung der besonderen Anforderungen einer *Ultra-vires*-Rüge oder einer Identitätsverletzung. Für die Geltendmachung des aus Art. 38 Abs. 1 Satz 1 GG folgenden Rechts ist zudem nur insoweit Raum, als der Entleerung des Wahlrechts nicht auf andere Weise – durch die Anrufung von Fachgerichten oder die Einholung einer Vorabentscheidung durch den Gerichtshof der Europäischen Union – abgeholfen worden ist.⁶²

b) *Organstreit*

Entsprechendes gilt für den Organstreit. In der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts ist anerkannt, dass die in Art. 23 GG verankerte Integrationsverantwortung Rechte und Pflichten des Deutschen Bundestages umfasst, deren Verletzung die Fraktionen im Wege der Prozessstandschaft⁶³ im eigenen Namen auch gegenüber dem Parlament selbst geltend machen können.⁶⁴ Der Deutsche Bundestag darf auf die Rechte und Pflichten, die ihn im Rahmen der europäischen

59 BVerfGE 90, 286 (381 ff.); 121, 135 (156 ff.); 131, 152 (195 ff.); 140, 160 (187 ff. Rn. 67 ff) - Nafurah.

60 BVerfGE 142, 123 (207 f. Rn. 163) - OMT.

61 BVerfGE 123, 267, LS 2a - Lissabon.

62 BVerfGE 142, 123 (175 Rn. 84) - OMT.

63 § 64 Abs. 1 BVerfGG.

64 BVerfGE 123, 267 (337) - Lissabon ; 132, 195 (247 Rn. 125) e. A. ESM; 134, 366 (397 f. Rn. 54) - OMT-Vorlage; 142, 123 (Rn. 111) - OMT.

Integration treffen, nicht verzichten und gegenüber einer drohenden Erosion seiner Gestaltungsmacht durch Kompetenzusurpationen von Organen und Stellen der Europäischen Union nicht untätig bleiben. Wird er seiner Integrationsverantwortung nicht gerecht, können die Fraktionen – im Wege der Prozessstandshaft – dagegen vorgehen.⁶⁵

4. Reaktionen des Gesetzgebers

Mit dem Erlass des Gesetzes über die Wahrnehmung der Integrationsverantwortung des Bundestages und des Bundesrates in Angelegenheiten der Europäischen Union (Integrationsverantwortungsgesetz – IntVG)⁶⁶ hat der Gesetzgeber im Nachgang zum Lissabon-Urteil 2009 die formellen Voraussetzungen für eine effektivere Wahrnehmung der Integrationsverantwortung – den Vorgaben des Bundesverfassungsgerichts folgend – konkretisiert und wesentliche Schritte bei der Fortentwicklung des Integrationsprogramms wie das vereinfachte Vertragsänderungsverfahren nach Art. 48 Abs. 6 EUV (§ 2 IntVG) und die Inanspruchnahme besonderer Evolutivklauseln (§ 3 IntVG), der Brückenklauseln von Art. 48 Abs. 7 EUV und Art. 81 Abs. 3 UAbs. 2 EUV (§ 4 IntVG), besonderer Brückenklauseln (§§ 5 f. IntVG), der Kompetenzerweiterungs- (§ 7 IntVG) und der Flexibilitätsklausel des Art. 352 AEUV an ein Integrationsgesetz nach Art. 23 Abs. 1 GG oder einen konstitutiven Beschluss des Bundestages gebunden. Er hat vorgesehen, dass die Subsidiaritätsklage nach § 8 des Protokolls über die Anwendung der Grundsätze der Subsidiarität und der Verhältnismäßigkeit bereits von einem Viertel der Mitglieder des Bundestages auf den Weg gebracht werden kann (§ 12 Abs. 1 IntVG) und hat die Informationsverpflichtungen der Bundesregierung minutiös ausgestaltet (§ 13 IntVG). Allein der Anregung des Lissabon-Urteils, auch die gerichtliche Durchsetzung der Integrationsverantwortung näher auszugestalten, hat er sich versagt, mit der Folge, dass dies richterrechtlich konkretisiert werden muss.

Eine Begleitgesetzgebung zur Sicherung der Integrationsverantwortung des Bundestages findet sich auch im Zusammenhang mit der Errichtung der ESM. Hier bestimmt zum einen Art. 2 des Gesetzes zu dem Vertrag vom 2. Februar 2012 zur Einrichtung des Europäischen Stabilitätsmechanismus, dass die deutschen Vertreter im Gouverneursrat des ESM einem Beschlussvorschlag zur Änderung der Finanzhilfeeinstrumente nach Art. 19 ESMV nur zustimmen oder sich

65 BVerfGE134, 366 (397 f. Rn. 54) OMT-Vorlage.

66 Gesetz über die Wahrnehmung der Integrationsverantwortung des Bundestages und des Bundesrates in Angelegenheiten der Europäischen Union vom 22.9.2009 (BGBl. I 3022), zuletzt geändert durch Art. 1 des Gesetzes zur Umsetzung der Grundgesetzänderungen für die Ratifizierung des Vertrags von Lissabon vom 01.12.2009 (BGBl. I 3822).

der Stimme nur enthalten dürfen, wenn hierzu zuvor durch Bundesgesetz ermächtigt wurde.⁶⁷ Zum anderen hat der Bundestag nach intensiven Vorarbeiten am 29. Juni 2012 das Gesetz zur finanziellen Beteiligung am Europäischen Stabilitätsmechanismus (ESM-Finanzierungsgesetz, ESMFinG) beschlossen, wonach sich Deutschland zunächst mit einem Betrag in Höhe von 21,7 Mrd. Euro am Kapital des ESM beteiligt sowie mit weiteren 168,3 Mrd. Euro abrufbaren Kapitals (§ 1 ESMFinG).⁶⁸ Darüber hinaus finden sich Regelungen über Parlamentsvorbehalte (§ 4 ESMFinG), die Beteiligung des Haushaltsausschusses (§ 5 ESMFinG), des Sondergremiums (§ 6 ESMFinG) und die Unterrichtungspflichten der Bundesregierung (§ 7 ESMFinG).

II. Das rechtliche Instrumentarium zur Wahrnehmung der Integrationsverantwortung

Auch wenn die Entwicklung des europäischen Staaten-, Verfassungs-, Rechtsetzungs-, Verwaltungs- und Gerichtsverbundes insgesamt nicht als Verfallsprozess des europäischen Parlamentarismus beschrieben werden kann,⁶⁹ so hat sie doch zu einem substantiellen Funktionsverlust der nationalen Parlamente geführt,⁷⁰ der durch das gewachsene Gewicht des Europäischen Parlaments im Legitimationsverbund der EU nicht hinreichend ausgeglichen wird und auch nicht ausgeglichen werden kann.⁷¹ In dem Maße, in dem Aufgaben und Befugnisse auf die EU übertragen werden, verlieren die nationalen Parlamente an Entscheidungsbefugnissen. Das wird nicht nur in Deutschland als Demokratieprinzip und Volkssouveränität beschränkender und damit rechtfertigungsbedürftiger Einflussknick betrachtet.⁷² Seit Jahrzehnten⁷³ ranken sich die Bemühungen um eine Behebung

67 BGBl II 2012, 981.

68 BGBl I 2012, 1918.

69 Mit guten Gründen dagegen *Bogdandy, A. v.*: Parlamentarismus in Europa: eine Verfalls- oder Erfolgsgeschichte?, in: AöR 130 (2005), 462 ff., der einen Funktionswandel der Parlamente beschreibt.

70 *Huber, P. M.*: Recht der Europäischen Integration, 2. Aufl., München, 2002, § 7 Rn. 16 ff.; Dänemark: Højesteret, Urt. v. 6.4.1998 – I 361/1997, ZaöRV 58 (1998), 901 – Maastricht; Deutschland: BVerfGE 89, 155, 184 ff. – Maastricht; Frankreich: *Flauss, J. F.* in: Schwarze, J. (Hg.), Die Entstehung einer europäischen Verfassungsordnung, 2000, 93 f.; *Haguenau-Moizard, C.* in: IPE II, § 15 Rdn. 16; Großbritannien: *Birkinshaw, P.* in: Schwarze a.a.O. 250 ff.; Niederlande: *Wessel, R. A./Griendt, W.*: Offene Staatlichkeit: Niederlande, in: IPE II, § 19 Rn. 24; Österreich: *Grabenwarter, C.*: Offene Staatlichkeit: Österreich, in: IPE II, § 20 Rn. 16; Polen: *Biernat, S.*: Offene Staatlichkeit Polen, in: IPE II, § 21 Rn. 15; Spanien: *Castillo, L.* in: IPE II, § 24 Rn. 55.

71 Kritisch *Biernat, S.*, a.a.O.

72 Großbritannien: *Birkinshaw, P./Künnecke, M.*: Offene Staatlichkeit: Großbritannien, in: v. Bogdandy, A. v./Cruz Villalón/Huber, P. M. (Hg.): IPE II, 2008, § 17 Rn. 27, 32, 69; *Birkinshaw, P.*: European Public Law 20 (2014), 327 ff.; Italien: *Panara, C.* in: IPE II, § 18 Rn. 44.

73 Bericht *Vedel*, Bull.EG Beilage 4/72, 67 f.; Entschließung EP vom 17.05.1995, ABl. 1995 C 151/63, Ziff. 24.; BT-Drs. 14/2233, 4 (Antrag der CDU/CSU-Fraktion); Bericht der Assemblée Nationale,

des Demokratiedefizits in der EU vor diesem Hintergrund auch zu Recht darum, die als unzureichend empfundene Beteiligung der nationalen Parlamente an der unionalen Rechtssetzung zu verbessern.⁷⁴ Das ist auch ein Stück weit gelungen.

Insoweit kommt Bundestag und Bundesrat eine wichtige – im Grundgesetz nur ansatzweise reflektierte – Rolle bei der unionalen Rechtsetzung zu, die auch der Durchsetzung ihrer Integrationsverantwortung dienen kann bzw. muss (1.) Das gilt erst recht für die der Bundesregierung zustehenden Mitwirkungsrechte im (Europäischen) Rat (2.).

1. Die Rolle des Bundestages im Rechtsetzungsverbund der EU

a) Entstehungsgeschichte

Schon die Verträge von Maastricht 1992/1993 und Amsterdam 1997/1998 enthielten ein „Protokoll über die Rolle der einzelstaatlichen Parlamente in der Europäischen Union“. Darin war die Einbeziehung der nationalen Parlamente in das institutionelle Gefüge der EU erstmals angedeutet bzw. festgeschrieben worden. Wenig später verabschiedete der Gipfel von Nizza 2000 eine Erklärung zur Zukunft der Union, die die bessere Einbeziehung der nationalen Parlamente in die Architektur Europas als einen von vier zentralen Punkten benannte. Während der gescheiterte Verfassungsvertrag von 2005 keine substantielle Stärkung ihrer Mitwirkungsmöglichkeiten vorsah,⁷⁵ hat der Vertrag von Lissabon 2007/2009 die nationalen Parlamente dann endgültig als Akteure auf EU-Ebene anerkannt und ihre Beteiligungsrechte nicht unerheblich erweitert.

Quelles réformes pour l'Europe de demain?, Rapport d'information no. 1939, 94; *Huber, P. M.*: Europäisches und nationales Verfassungsrecht, VVDStRL 60 (2001), 194 (238).

74 Højesteret, Urt. v. 6.4.1998 – I 361/1997, ZaöRV 58 (1998), 901 (906), Ziff. 9.9.; *Birkinshaw, P./Kinnecke, M.* in: IPE II, § 17 Rn. 28; *Cassese* in: *EuropEos* (Hg.), Institutional reforms in the European Union, 2002, 19 (26 ff.); *Buche, J.*: Europäisierung parlamentarischer Kontrolle im Norden Europas: Dänemark, Finnland und Schweden im Vergleich, in: *Eberbach-Born, B. et al.* (Hg.): *Parlamentarische Kontrolle und Europäische Union*, 367; *Curtin, D.*: The constitutional structure of the Union: A Europe of bits and pieces, *CMLRev.* 30 (1993), 17 (68); *Haguena-Moizard, C.* in: IPE II, § 15 Rn. 23; *Herdegen, M.*: Informalisierung und Entparlamentarisierung politischer Entscheidungen als Gefährdungen der Verfassung?, in: VVDStRL 62 (2003), 26; *Huber, P. M.*: Die Rolle der nationalen Parlamente bei der Rechtssetzung der Europäischen Union, München, 2001, 54; *Weber-Panariello, P.*: Nationale Parlamente in der Europäischen Union, Baden-Baden, 1995.

75 Das ist nicht ohne Ironie, stellten die Vertreter der nationalen Parlamente doch die größte Gruppe im Konvent. Auch war die Konventsmethode gewählt worden, um eine stärkere Einbeziehung der nationalen Parlamente zu gewährleisten. Grund für das Scheitern dieses Ansatzes dürfte die fachliche und kommunikative Überlegenheit der Vertreter der EU-Organe gewesen sein, die ihre unitarischen und zentripetalen Positionen durchweg durchsetzen konnten.

b) *Mitwirkungsbefugnisse im Primärrecht*

Vor allem der Erlass und die Änderung des Primärrechts liegen nicht nur aus der Sicht des nationalen Verfassungsrechts, sondern auch aus unionsrechtlicher Sicht schwerpunktmäßig in der Hand der nationalen Parlamente, die insoweit in der Regel über einen Ratifikationsvorbehalt verfügen⁷⁶, während das Europäische Parlament – folgerichtig – überwiegend auf Anhörungsrechte beschränkt bleibt. Bei „Brückenklauseln“ nach Art. 48 Abs. 7 UAbs. 3 EUV oder nach Art. 81 Abs. 3 UAbs. 3 AEUV verfügen sie zumindest über ein Vetorecht.

aa) Die demokratisch und politisch wichtigste Aufgabe der nationalen Parlamente bei der unionalen Rechtssetzung ist ihre bestimmende Mitwirkung an der Vertragsänderung. Sie gewährleistet, dass Vertragsänderungen nur einstimmig erfolgen und die Mitgliedstaaten – und zwar jeder einzelne von ihnen – Herren der Verträge sind und bleiben. Im „Ordentlichen Änderungsverfahren“ nach Art. 48 Abs. 2 bis 5 EUV erfolgt die Beteiligung der nationalen Parlamente in mehreren Stufen, wobei ihre Mitwirkung im Einzelnen davon abhängt, ob ein Konvent einberufen wird oder nicht. Auch wenn es mit dem traditionellen Verfahren der Vertragsänderung sein Bewenden hat⁷⁷, stehen jedenfalls dem Bundestag die innerstaatlichen Instrumente für eine Einflussnahme auf die Regierung zur Verfügung: Art. 23 Abs. 2 bis 6 GG, das Gesetz über die Zusammenarbeit von Bundesregierung und Deutschem Bundestag in Angelegenheiten der Europäischen Union (EUZBBG), namentlich § 9 EUZBBG, und die über sein Verbindungsbüro nach § 11 EUZBBG ermöglichte Lobby- und Informationsarbeit. In jedem Fall endet das ordentliche Änderungsverfahren mit der Ratifikation der Vertragsänderung gemäß den verfassungsrechtlichen Vorschriften der Mitgliedstaaten⁷⁸, in Deutschland also mit einem Zustimmungsgesetz nach Art. 23 Abs. 1 Satz 2 i. V. m. Art. 59 Abs. 2 GG. Unter rechtlichem Blickwinkel haben die nationalen Parlamente, und mit ihnen der Bundestag, das letzte und entscheidende Wort.⁷⁹

bb) Das in Art. 48 Abs. 6 EUV geregelte Vereinfachte Änderungsverfahren sieht dagegen keine unionsrechtliche Pflicht zur vorherigen Unterrichtung der nationalen Parlamente vor; sie werden in diesem Verfahren überhaupt nicht erwähnt. Etwas anderes folgt auch nicht aus Art. 12 lit. a) EUV i. V. m. dem Protokoll

76 Vgl. Art. 48 Abs. 4 UAbs. 2, Art. 49 Abs. 2 S. 2 EUV, Art. 25 Abs. 2 S. 2, Art. 218 Abs. 8 UAbs. 2 S. 2, Art. 223 Abs. 1 UAbs. 2 S. 2, Art. 262 S. 2, Art. 311 Abs. 3 S. 3 EGV.

77 Art. 48 Abs. 4 EUV.

78 Art. 48 Abs. 4 UAbs. 2 EUV.

79 Dabei wird nicht verkannt, dass eine Ratifikationslage die politische Entscheidungsfreiheit des Parlaments substantiell beschränkt; das soll durch die vorgelagerten Informationsmöglichkeiten zumindest teilweise aufgefangen werden.

über die Rolle der nationalen Parlamente in der Europäischen Union. Da Art. 6 des Protokolls eine Informationspflicht nur für Vertragsänderungen nach Art. 48 Abs. 7 EUV statuiert, nicht jedoch für solche nach Art. 48 Abs. 6 EUV, ergibt eine systematische Auslegung, dass der Vertragsgeber eine besondere unionsrechtliche Beteiligung der nationalen Parlamente im Vereinfachten Änderungsverfahren nicht für erforderlich gehalten hat. Das mag überraschend und inkonsistent wirken. Dahinter steht jedoch die Vorstellung, dass die hier in Rede stehenden Materien – die im Dritten Teil des AEU-Vertrages niedergelegten Politiken der EU – bereits durch den AEU-Vertrag selbst in das Integrationsprogramm aufgenommen worden sind, und es bei Vertragsänderungen nach Art. 48 Abs. 6 EUV daher nur mehr um Detailkorrekturen geht. Deshalb bestimmt Art. 48 Abs. 6 UAbs. 3 EUV auch ausdrücklich, dass im Rahmen dieses Verfahrens die Zuständigkeiten der EU nicht ausgedehnt werden dürfen.

Die fehlenden unionsrechtlichen Vorgaben bedeuten jedoch nicht, dass das Unionsrecht einer Einbeziehung der nationalen Parlamente auf nationaler Rechtsgrundlage entgegenstehe. Nach Art. 48 Abs. 6 UAbs. 2 S. 3 EUV tritt ein Beschluss in diesem Verfahren erst nach Zustimmung der Mitgliedstaaten im Einklang mit ihren jeweiligen verfassungsrechtlichen Vorschriften in Kraft, was die Möglichkeit zu einer Beteiligung der nationalen Parlamente nach nationalem Recht eröffnet. In Deutschland ist insoweit ein Gesetz nach Art. 23 Abs. 1 GG erforderlich. Das ergibt sich aus dem Demokratieprinzip des Art. 20 Abs. 1 und 2 GG im Allgemeinen und der aus Art. 23 Abs. 1 GG abgeleiteten Integrationsverantwortung des Deutschen Bundestages im Besonderen⁸⁰ und wird durch § 2 IntVG bekräftigt. In diesem Rahmen gelten dann auch die allgemeinen Informationspflichten und -rechte, etwa Art. 23 Abs. 2 GG und § 13 Abs. 1 IntVG, der die Bundesregierung dazu verpflichtet, Bundestag und Bundesrat in allen Angelegenheiten dieses Gesetzes umfassend, zum frühestmöglichen Zeitpunkt, fortlaufend und in der Regel schriftlich zu unterrichten.⁸¹

Bislang einziger Anwendungsfall des vereinfachten Änderungsverfahrens war die Aufnahme von Art. 136 Abs. 3 in den AEU-Vertrag,⁸² der die (nachträgliche)⁸³

80 BVerfGE 123, 267 (351, 353, 386 f.) - Lissabon; 132, 195 (239 Rn. 105) e.A.-ESM; 135, 317 (399 Rn. 160) - ESM; 142, 123 (192 Rn. 130) - OMT.

81 Zur Unterrichtungspflicht bei der Aushandlung des ESMV siehe BVerfGE 131, 152 (199 ff.) - Informationsrechte EPP und ESM.

82 Vgl. dazu *Daiber, B.*: Das Integrationsverantwortungsgesetz in der Praxis des Deutschen Bundestages, in: ZParl 43/2 (2012), 297f.

83 Nach Art. 2 Beschluss des Europäischen Rates 2011/199/EU vom 25.03.2011 sollte die Änderung frühestens zum 01.01.2013 in Kraft treten, letztlich war es der 01.05.2013, BGBl. II 2013, 1047.

unionale Rechtsgrundlage⁸⁴ für den ESM bildet.⁸⁵ Europaverfassungsrechtlich sollte der Gesetzentwurf nach Auffassung der Bundesregierung zunächst auf Art. 23 Abs. 1 S. 2 GG gestützt werden; aufgrund des verfassungsändernden Gewichts der Regelung⁸⁶ entschied man sich letztlich jedoch für ein Gesetz nach Art. 23 Abs. 1 S. 3 GG i. V. m. Art. 79 Abs. 2 GG.⁸⁷

cc) Eine dritte Variante der Vertragsänderung mit wiederum differenzierten Beteiligungsrechten der nationalen Parlamente enthält die Regelung zu den Brückenklauseln nach Art. 48 Abs. 7 EUV. Beabsichtigt der Europäische Rat im Anwendungsbereich des AEUV oder des Titel V EUV (Auswärtiges Handeln der EU, GASP) vom Einstimmigkeitsprinzip zur Beschlussfassung mit qualifizierter Mehrheit überzugehen oder statt eines im Vertrag vorgesehenen besonderen Gesetzgebungsverfahrens das ordentliche Gesetzgebungsverfahren anzuwenden, so können die nationalen Parlamente eine entsprechende Initiative innerhalb von sechs Monaten ablehnen, nachdem sie ihnen übermittelt wurde (Art. 48 Abs. 7 UAbs. 3 S.2 EUV).⁸⁸ Das Unionsrecht räumt insoweit jedem nationalen Parlament – bei Zweikammer-Parlamenten jeder einzelnen Kammer⁸⁹ – ein Vetorecht ein. Übt sie dieses nicht innerhalb der Sechs-Monats-Frist aus, kann der Europäische Rat den entsprechenden Beschluss einstimmig erlassen.

Was auf den ersten Blick wie eine weitreichende Konzession an die nationalen Parlamente aussieht und als großzügige Einbeziehung in das unionale Institutionengefüge, nimmt sich bei genauerem Hinsehen freilich als problematischer Übergriff in die Herrschaft der Mitgliedstaaten über die Verträge aus, die ja in erster Linie durch die nationalen Parlamente ausgeübt wird, wie auch in deren Beitrag zu Legitimation und Kontrolle der Integrationsgewalt. In fast allen Mitgliedstaaten⁹⁰ gehört die Herrschaft über die Verträge zu den integrationsfesten Vorbehalten des nationalen Verfassungsrechts. Dies verträgt sich nicht mit der Brückenklausel nach Art. 48 Abs. 7 EUV und ihrem zeitlich befristeten Vetorecht. Insoweit bleibt die Möglichkeit eines – zeitlich befristeten – Vetos hinter

84 EuGH, Rs. C-370/12, Slg. 2012, I-0000, Rn. 106 ff. – Pringle.

85 Der ESMV ist am 27.09.2012 in Kraft getreten, BGBl II, 1086.

86 BVerfGE 132, 195 (247 f. Rn. 128): grundlegende Umgestaltung der Wirtschafts- und Währungsunion m. w. N.; trivialisierend dagegen EuGH, Rs. C-370/12, Slg. 2012, I-0000 – Pringle.

87 Callies, C.: Der Kampf um den Euro: Eine „Angelegenheit der Europäischen Union“ zwischen Regierung, Parlament und Volk, in: NVwZ (2012), 3; Hölscheidt, S.: Die Verantwortung des Bundestags für die europäische Integration, in: DÖV (2012), 108.

88 Näher ausgestaltet ist diese Unterrichtungspflicht in Art. 6 des Protokolls über die Rolle der nationalen Parlamente in der Europäischen Union sowie für Deutschland in § 13 Abs. 2 IntVG.

89 Art. 8 Prot. über die Rolle der nationalen Parlamente.

90 Zu entsprechenden Vorbehalten in anderen Mitgliedstaaten siehe Huber, P. M.: Offene Staatlichkeit: Vergleich, in: IPE II, § 26 Rn. 88 f.

dem sonst üblichen Ratifikationsvorbehalt zweifellos zurück.⁹¹

In Deutschland verlangt die Integrationsverantwortung von Bundestag und Bundesregierung jedoch eine vorherige Einbindung des Gesetzgebers. Die Bundeskanzlerin oder ihr Vertreter im Europäischen Rat darf einem Beschluss nach Art. 48 Abs. 7 EUV daher nur zustimmen oder sich enthalten, wenn hierzu zuvor ein Gesetz nach Art. 23 Abs. 1 GG in Kraft getreten ist.⁹² Ist dies nicht der Fall, muss sie den Beschlussvorschlag ablehnen (§ 4 Abs. 1 IntVG).⁹³ Zuständigkeiten und Verfahren für die Ausübung des Vetorechts sind in § 10 IntVG geregelt.

dd) Die Einbeziehung der nationalen Parlamente kann – nach Maßgabe des nationalen Rechts – schließlich auch bei der Inanspruchnahme spezieller Brückenklauseln, wie sie sich etwa in Art. 31 Abs. 3 EUV (GASP) oder in Art. 312 Abs. 2 UAbs. 2 AEUV (mehrfähriger Finanzrahmen) finden, geboten sein, oder bei der Flexibilitätsklausel des Art. 352 AEUV.⁹⁴ Diese Fälle sind in den §§ 5 ff. IntVG geregelt. Wenn es dabei auch keiner Zweidrittelmehrheit im Bundestag bedarf, mitunter ein (konstitutiver) Parlamentsbeschluss ausreicht⁹⁵ und der Bundesrat nicht stets gleichberechtigt mitwirkt, so unterscheiden sich die Voraussetzungen für die Inanspruchnahme der Brücken- und Flexibilitätsklausel(n) nicht grundlegend von der Mitwirkung, die Bundestag und Bundesrat im ordentlichen Änderungsverfahren obliegt.⁹⁶ Der mit der Brückenklausel unternommene Versuch, eine (begrenzte) Vertragsänderung unter bestimmten Umständen auch gegen oder ohne den Willen der nationalen Parlamente zu ermöglichen, scheidet m. a. W. am Vorrang der Verfassung.

ee) Nach Art. 12 lit. e i. V. m. Art. 49 Abs. 1 S. 2 EUV sind die nationalen Parlamente ferner über Anträge von Drittstaaten auf Beitritt zur EU zu unterrichten. Diese Unterrichtungspflicht setzt mit Stellung des Beitrittsgesuchs ein.⁹⁷ In Deutschland werden diese unionsrechtlichen Vorgaben durch Art. 23 Abs. 2 S. 2 GG iVm § 3 Abs. 1, § 5 Abs. 1 Nr. 2 EUZBBG ergänzt, der die Bundesregierung zur umfassenden, frühestmöglichen und fortlaufenden Unterrichtung des Bundes-

91 BVerfGE 123, 267 (391) - Lissabon.

92 Ebd.

93 In Frankreich bedarf es nach der Rechtsprechung des Conseil Constitutionnel sogar einer vorherigen Verfassungsänderung, CC Nr. 2004/505 DC vom 19.11.2004; *Weber, A.*: Europäisches Parlament und nationale Parlamente im Europäischen Rechtssetzungsverbund, in: DÖV (2011), 498.

94 BVerfGE 123, 267 (391 f.).

95 Zu sonstigen Fällen beim Auslandseinsatz der Bundeswehr BVerfGE 90, 286 (382) - UNOSOM; 140, 160 ff. - Nafurah; BVerfGE 129, 124 (178 ff.) - EFSE; 130, 318 (344) - Neunergremium.

96 Vgl. etwa *Rohleder, K.*: Die Beteiligung des Deutschen Bundestages an der europäischen Rechtssetzung in Theorie und Praxis, in: ZG 26 (2011), 115; *Daiber, B.*, a.a.O., 303f..

97 *Kaufmann-Bühler, W.* in: Lenz/Borchardt, Art. 12 EUV Rn. 19.

tages über Vorschläge und Initiativen für Beschlüsse zur Aufnahme von Verhandlungen zur Vorbereitung von Beitritten zur Europäischen Union verpflichtet. Zugleich mit der Unterrichtung muss die Bundesregierung den Bundestag auf sein Recht zur Stellungnahme nach § 8 EUZBBG hinweisen (§ 9 EUZBBG) und ihm die zeitlichen Vorgaben für seine Stellungnahme mitteilen (§ 8 Abs. 1 S. 2 EUZBBG). Diese legt die Bundesregierung nach Art. 23 Abs. 3 S. 2 GG i. V. m. § 8 Abs. 2 S. 1 EUZBBG ihren Verhandlungen zugrunde. Vor der abschließenden Entscheidung im Rat soll sie das Einvernehmen mit dem Bundestag herstellen (§ 9 Abs. 2 S. 1 EUZBBG), kann von dessen Stellungnahme aber aus „wichtigen außen- und integrationspolitischen Gründen“ (§ 9 Abs. 2 S. 2 EUZBBG) abweichen.⁹⁸

Auch das letzte Wort über den Beitritt neuer Mitgliedstaaten zur EU liegt in den Händen der nationalen Parlamente. Nach Art. 49 Abs. 2 S. 2 EUV bedarf das Beitrittsabkommen der Ratifikation durch alle Vertragsstaaten gemäß ihren verfassungsrechtlichen Vorschriften. In Deutschland bedarf es insoweit jedenfalls eines formellen Gesetzes nach Art. 23 Abs. 1 und Art. 59 Abs. 2 S. 1 GG. Ob und inwieweit dabei auch die Vorgaben des Art. 23 Abs. 1 S. 3 i. V. m. Art. 79 Abs. 2 GG zu beachten sind, oder ob ein einfaches Gesetz i. S. v. Art. 23 Abs. 1 Satz 2 GG genügt, ist zwar umstritten und hängt vor allem davon ab, ob man in der Erweiterung der EU auch eine Regelung erblickt, die das Grundgesetz im Sinne von Art. 23 Abs. 1 Satz 3 GG seinem Inhalt nach ändert. Die h. M. bejaht dies zu Recht, weil die Aufnahme neuer Mitgliedstaaten das Gewicht Deutschlands in den EU-Organen verringert und damit zugleich das demokratische Legitimationsniveau des in Deutschland zur Anwendung gelangenden Unionsrechts senkt.⁹⁹ Eine Erweiterung der EU stellt sich so gesehen immer auch als Änderung ihrer vertraglichen Grundlagen dar, durch die das Grundgesetz – insbesondere das Demokratieprinzip des Art. 20 Abs. 1 und 2 GG – jedenfalls seinem Inhalt nach geändert wird.¹⁰⁰ In der Staatspraxis wurde die 2/3-Mehrheit in Bundestag und Bundesrat denn auch stets erreicht.

c) *Erlass von Sekundär- und Tertiärrecht (aufsteigende Phase)*

Der Erlass des – auf der Grundlage der Verträge von Organen, Einrichtungen und sonstigen Stellen der EU gesetzten – Sekundär- und Tertiärrechts liegt zwar fast ausschließlich in deren Hand, im ordentlichen Gesetzgebungsverfahren vor allem

98 Ob sich der Bundestag dies gefallen lässt, ist eine politische Frage, die er mit Art. 67 GG (theoretisch) stets zu seinen Gunsten entscheiden kann.

99 Zust. Geiger, R. in: Ders./Khan/Kotzur, Art. 49 EUV Rn. 18; Wollenschläger, F. in: Dreier (Hg.), GG II, 3. Aufl., 2015, Art. 23 Rn. 57.

100 Huber, P. M.: Recht der Europäischen Integration, a.a.O., § 4 Rn. 13.

in der Hand des Europäischen Parlaments und des Rates¹⁰¹. Aber auch hier gibt es Einflussmöglichkeiten der nationalen Parlamente. Diese sind naturgemäß vor allem dort besonders wirksam, wo der Grundsatz der Einstimmigkeit gilt.¹⁰²

aa) Nach Art. 12 lit. a) EUV tragen die nationalen Parlamente zur guten Arbeitsweise der EU u. a. dadurch bei, dass sie von den EU-Organen unterrichtet werden und ihnen die Entwürfe unionaler Gesetzgebungsakte gemäß dem Protokoll über die Rolle der nationalen Parlamente in der Europäischen Union (Prot.NPiEU) zugeleitet werden. Da eine effektive Einflussnahme Kenntnis vom Inhalt der Gesetzgebungsvorhaben sowie vom Gang der Beratungen voraussetzt¹⁰³, verpflichtet das Prot.NPiEU die EU-Kommission dazu, ihre Konsultationsdokumente – Grün- und Weißbücher sowie Mitteilungen (Art. 1 S. 1) – das jährliche Rechtssetzungsprogramm einschließlich der erforderlichen Dokumente (Art. 1 S. 2) sowie sämtliche an das Europäische Parlament und den Rat gerichteten Gesetzgebungsentwürfe (Art. 2 UAbs. 1 bis 3) gleichzeitig auch den nationalen Parlamenten zu übermitteln. Für Gesetzgebungsentwürfe, für die das Initiativrecht bei anderen Stellen liegt, gilt Entsprechendes. Den Rat trifft auch die Verpflichtung, den nationalen Parlamenten die Tagesordnungen seiner Tagungen, auf denen er über Entwürfe von Gesetzgebungsakten berät, sowie die Ergebnisse und Protokolle dieser Tagungen zuzuleiten¹⁰⁴. Diesen Unterrichtungs- und Informationspflichten entspricht ein *unionsrechtlicher* Anspruch der nationalen Parlamente auf rechtzeitige und vollständige Unterrichtung. Auf dieser Basis können die nationalen Parlamente sodann innerhalb von acht Wochen¹⁰⁵ entweder die Subsidiaritätsrüge erheben¹⁰⁶ oder über ihren jeweiligen Ratsvertreter auf das unionale Gesetzgebungsverfahren Einfluss zu nehmen versuchen.¹⁰⁷

Die unionalen werden durch nationale Informationspflichten ergänzt bzw. unterstrichen, die in Art. 23 Abs. 2 S. 2 GG i. V. m. § 13 IntVG, §§ 3 ff. EUZBBG für den Bundestag und in § 2 EUZBLG, Ziff. II der Anlage zu § 9 EUZBLG für den

101 Art. 289 Abs. 1, 294 ff. AEUV.

102 BVerfGE 89, 155 (184) - Maastricht; 92, 203 (237) - FernsehRiL; 142, 123 (212 Rn. 171) - OMT; BVerfG, Urt. vom 13. Oktober 2016 – 2 BvE 3/16 – Rn. 71, juris – e. A. CETA.

103 Zur Umsetzung des Unterrichtsanspruchs im Deutschen Bundestag, *Schulz, F.*: Die Mitwirkung des Deutschen Bundestags in europäischen Angelegenheiten. Politikgestaltung im Spannungsfeld von Europäisierung und Entparlamentarisierung, München, 2011 S. 52 ff, 62.

104 Art. 5 Prot.NPiEU.

105 Art. 4 Prot.NPiEU.

106 Art. 3 Prot.NPiEU i. V. m. Protokoll über die Anwendung der Grundsätze der Subsidiarität und der Verhältnismäßigkeit - Prot.SV.

107 Hierzu *Baach, F.*: Parlamentarische Mitwirkung in Angelegenheiten der EU, Münster, 2009, 183 ff.

Bundesrat niedergelegt sind.¹⁰⁸

bb) Die nationalen Parlamente trifft ferner die (unionsrechtliche) Pflicht, für eine Beachtung des Grundsatzes der Subsidiarität zu sorgen. Art. 12 lit. b EUV verweist insoweit auf das Prot.SV, das es den nationalen Parlamenten ermöglicht, die Vereinbarkeit unionaler Gesetzgebungsvorhaben mit dem Subsidiaritätsprinzip¹⁰⁹ zu überprüfen, einen eventuellen Verstoß zu rügen und in das Rechtssetzungsverfahren zu intervenieren (sogennanter Frühwarnmechanismus¹¹⁰). Damit können aus nationaler Perspektive bestehende Probleme eines unionalen Rechtssetzungsvorhabens frühzeitig thematisiert und entschärft werden.¹¹¹ Auf längere Sicht und nach einigen verfahrensrechtlichen Erleichterungen könnte sich der sogenannte Frühwarnmechanismus doch noch zu einem politischen Kontrollmechanismus entwickeln,¹¹² der die bislang anämische rechtliche Dimension des Subsidiaritätsprinzips¹¹³ ein Stück weit kompensieren kann.¹¹⁴

Von der in Art. 8 S. 1 Prot.SV eröffneten Möglichkeit, den nationalen Parlamenten selbst die Antragsberechtigung zuzuerkennen, hat Deutschland Gebrauch gemacht. Hier sieht der im Zuge der Ratifizierung des Lissabonner Vertrages eingefügte Art. 23 Abs. 1a S. 1 GG vor, dass Bundestag und Bundesrat wegen Verstoßes eines Gesetzgebungsaktes der EU gegen das Subsidiaritätsprinzip Klage vor dem EuGH erheben können. Der Bundestag ist hierzu auf Antrag eines Viertels seiner Mitglieder verpflichtet¹¹⁵. Mit der Ausgestaltung der Subsidiaritätsklage als Minderheitenrecht soll verhindert werden, dass dieses Kontrollinstrument aufgrund der parteienstaatlichen Überformung des grundgesetzlichen Institutionengefüges leerläuft, hat die die Regierung tragende Mehrheit im Parlament doch in der Regel kein Interesse daran, Entscheidungen ihrer Regierung effektiv zu kontrollieren und ggf. zu korrigieren.¹¹⁶

108 Dazu *Hölscheidt, S.* in: DÖV (2012), 108; *Schröder, H.*: Die Mitwirkung des Bundestages in EU-Angelegenheiten nach dem EUZBBG in der Praxis – ein Kurzkommentar, in: ZParl 43/2 (2012), 255ff.

109 Art. 5 Abs. 3 EUV.

110 Zum Begriff *Mellein, C.*: Subsidiaritätskontrolle durch nationale Parlamente, 2007, 168 f.; zur unterschiedlichen Handhabung in den einzelnen Mitgliedstaaten vgl. *Kiiver, P.*: The Early-Warning System for the Principle of Subsidiarity: The National Parliament as a Conseil d'Etat for Europe, in: ELR (2011), 104 f.

111 Vgl. *Danwitz, Th. v.*: Subsidiaritätskontrolle in der Europäischen Union, in: Verfassung – Umwelt – Wirtschaft. Festschrift für Dieter Sellner, München, 2010, 41.

112 Vgl. CONV 286/02, 5: „ex-ante-Kontrollmechanismus politischer Art“; *Mellein, C.*, a.a.O., 169; *Semmler, J.*: Die Subsidiaritätsrüge nach dem Vertrag von Lissabon – Plädoyer für ein politisches Instrument, in: ZEuS 2010, 535: „politisches Instrument“.

113 Vgl. CONV 286/02, 2: „ein im Wesen politisches Prinzip“; EuGH, Rs. C-58/08, Vodafone Ltd., n.n.v. Rn. 72 ff.; Rs.C-491/01, British American Tobacco, Slg. 2002, I-11453 Rn 179; *Danwitz, Th. v.*, a.a.O., 42, 45.

114 Zu den Einzelheiten *Huber, P. M.* in: Streinz (Hg.): EUV/AEUV, 3. Aufl., Art. 12 Rn. 37 ff. i. E.

115 Art. 23 Abs. 1a S. 2 GG.

116 Vgl. BVerfGE 123, 267 (431); *Huber, P. M.*: Das europäisierte Grundgesetz, in: DVBl. 2009, 574 (581); *Ders.*: Regierung und Opposition, in: HStR III, § 47 Rn. 37, 50, 54 ff; *Pechstein, M.*, a.a.O., S.

Die Bundesregierung übermittelt die Klage nach Art. 12 Abs. 3 IntVG unverzüglich an den EuGH. Die Prozessführung übernehmen der Bundestag – unter den Voraussetzungen des Art. 45 Satz 3 GG sein Europaausschuss – und der Bundesrat selbst¹¹⁷. Das kann dazu führen, dass der Bundestag eine Klage vertreten muss, die die Mehrheit nicht für geboten hält. Deren abweichende Auffassung ist in der Klageschrift jedoch ggf. deutlich zu machen¹¹⁸.

cc) Unabhängig von allen unionsrechtlich geregelten Mitwirkungsrechten bleibt dem Bundestag stets die Möglichkeit, auf das Abstimmungsverhalten des Regierungsvertreters im Rat Einfluss zu nehmen. In diesem Zusammenhang kommt es hin und wieder zu einer sogenannten Stimmabgabe *ad referendum* (§ 9 Abs. 4 S. 1 EUZBBG), also zu einer Zustimmung der Bundesregierung im Rat unter dem Vorbehalt der Befassung oder Billigung des Rechtssetzungsvorhabens durch das Parlament.¹¹⁹ Das Unionsrechts trägt dem dadurch Rechnung, dass es für den Regelfall eine Frist von acht Wochen zwischen der Zuleitung eines Gesetzgebungsaktes an die nationalen Parlamente und seiner ersten Terminierung fordert¹²⁰ oder indem es bestimmt, dass die Tagesordnungen des Rates den nationalen Parlamenten bekannt zu machen sind¹²¹.

d) *Implementation von Unionsrecht (absteigende Phase)*

aa) Zu den „Kooperationsaufgaben“ der nationalen Parlamente im Rechtssetzungsverbund gehört sodann in der sogenannten absteigenden Phase¹²² die Implementation des Unionsrechts in die nationale (Teil-)Rechtsordnung, d. h. die Umsetzung von Richtlinien¹²³ und die Operationalisierung von Verordnungen.¹²⁴ Typischerweise mit eher (zu) geringen Spielräumen verbunden, machen diese Tätigkeiten zahlenmäßig mittlerweile einen Schwerpunkt der nationalen Legislativtätigkeit aus.¹²⁵

139. Zur Ausgestaltung als Minderheitenrecht und seiner Vereinbarkeit mit EU-Recht, krit. *Kaufmann-Bühler, W.* in: Lenz/Borhardt, Art. 12 EUV, Rn. 13. Für den Bundesrat ist die Regelung der Klageerhebung hingegen seiner Geschäftsordnungsautonomie überantwortet worden (§ 12 Abs. 2 IntVG).

117 § 12 Abs. 4 IntVG.

118 § 12 Abs. 1 S. 2 IntVG.

119 Vgl. allgemein dazu *Craig, P.*: Britain in the European Union in: Jowell, J./Oliver, D. (Hg.): *The Changing Constitution*, Oxford, 20076, S. 84 (89 ff.); *Huber, P. M.*: Die Rolle der nationalen Parlamente bei der Rechtssetzung der Europäischen Union, 2001, S. 17.

120 Art. 4 Prot.NPiEU.

121 Art. 5 Prot.NPiEU.

122 Zu den Begriffen *Huber, P. M.*: Der Beitrag der Föderalismusreform zur Europatauglichkeit des Grundgesetzes, in: ZG 21 (2006), 354 (356).

123 Art. 288 Abs. 3 AEUV.

124 Art. 288 Abs. 2 AEUV; Dazu *Huber, P. M.*: Recht der Europäischen Integration, a.a.O., § 8 Rn. 94.

125 Für Frankreich ordnet eine Studie des Conseil d'Etat von 1981 im Jahre 1991 in Kraft getretenen Legislativakten 1564 dem Implementationsbereich zu, d. h. 53 % (Conseil d'Etat, Rapport Public 1992,

bb) Im Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts bindet Art. 12 lit. c) EUV die nationalen Parlamente in besonderer Weise in die Bewertung und Kontrolle der unionalen Einrichtungen ein. Während die Art. 70 S. 2 und Art. 71 S. 4 AEUV Ansprüche auf Information und Unterrichtung der nationalen Parlamente schon auf der Ebene des Primärrechts verankern, sind Parlament und Rat mit Blick auf Aufbau, Arbeitsweise, Tätigkeitsbereich und Aufgaben von Eurojust bzw. Europol gehalten, die Beteiligung der nationalen Parlamente an deren Bewertung und Kontrolle¹²⁶ zu regeln. Die nationalen Parlamente stehen hier, der dualen Legitimationsstruktur der EU gemäß Art. 10 Abs. 2 EUV entsprechend – weitgehend gleichberechtigt neben dem Europäischen Parlament.¹²⁷ Dies stärkt nicht nur die demokratische Legitimation der entsprechenden Maßnahmen in diesem besonders grundrechtssensiblen Politikbereich;¹²⁸ es versetzt die nationalen Parlamente auch in die Lage, die ihnen bei der Implementation verbleibenden legislativen Spielräume besser auszufüllen und Probleme zu vermeiden,¹²⁹ wie es sie etwa im Zusammenhang mit der Umsetzung des Rahmenbeschlusses zum Europäischen Haftbefehl gegeben hat.¹³⁰

e) *Interparlamentarische Zusammenarbeit: COSAC*

Neben der förmlichen Kooperation wird der Rechtssetzungsverbund durch eine intensive interparlamentarische Zusammenarbeit zwischen den nationalen Parlamenten und dem Europäischen Parlament geprägt.¹³¹ Neben der Konferenz der Parlamentspräsidenten der Europäischen Union hat sich vor allem die Konferenz der Europa-Ausschüsse (COSAC) als bedeutsamstes Gremium etabliert. 1989 gegründet, wird auch sie durch Art. 10 Prot.NPiEU vertraglich anerkannt. Zu ihren Aufgaben rechnet das Protokoll den interparlamentarischen Austausch von Informationen und bewährten Praktiken sowie die Organisation interparlamentarischer

Etudes et documents, No. 44); für die Niederlande kommt eine vergleichbare Studie immerhin auf 30 %, Mancini, KritV 1998, 386 (401); für Deutschland schwankt die Zahl zwischen einem Drittel und der Hälfte; vgl. *Hölscheidt, S./Hoppe, T.*: Der Mythos vom „europäischen Impuls“ in der deutschen Gesetzgebungsstatistik, in: ZParl 41/3 (2010), 543 ff.

126 Art. 85 Abs. 1 UAbs. 3 AEUV und Art. 88 Abs. 2 UAbs. 2 Hs. 2 AEUV.

127 Kritisch *Groh, T.* in Fastenrath, U./Nowak, C. (Hg.): Der Lissabonner Reformvertrag, 2009, 101.

128 *Kotzur*, in: Geiger/Khan/Ders., Art. 70 AEUV Rn. 3; Art. 88 AEUV Rn. 16.

129 *Kaufmann-Bühler*, in: Lenz/Borchardt, Art. 12 EUV Rn. 15.

130 EuGH, Rs. C-404/15 und C-659/15 PPU –, juris; für Deutschland: BVerfGE 113, 273 ff.; 140, 317 ff.; für Polen: VerfGH, Urt. v. 27.04.2005, EuR 2005, 494 ff.; für Spanien: TC Entscheidung vom 13.02.2014, STC 26/2014, Punkt 3 der Entscheidungsgründe, HRLJ 2014, 478; für Zypern: Supreme Court, Appeal No. 294/2005, U. v. 07.11.2005 sowie hierzu CMLRev. 44 (2007), 1515 ff.

131 Vgl. Art. 12 lit. f) EUV i. V. m. Art. 9 f. Prot.NPiEU; einen Überblick bieten *Bieber* in: von der Groben/Schwarze/Hatje Art. 12 EUV Rn. 21 ff.; *Hölscheidt, S.* in: Grabitz/Hilf/Nettesheim, Art. 12 EUV Rn.79 ff.; siehe auch die Internetplattform IPEX (Interparliamentary EU Information Exchange): <http://www.ipex.eu/ipex/>.

rischer Konferenzen zu europapolitischen Themen. Schließlich wird die Konferenz berechtigt, jeden ihr zweckmäßig erscheinenden Beitrag den EU-Organen zur Kenntnis zu bringen.

Die COSAC verfügt zwar über eine eigene Geschäftsordnung, welche ihre Zusammensetzung und Arbeitsweise näher strukturiert.¹³² Ihre halbjährlichen Tagungen ähneln freilich Kongressen und finden zu selten statt, um einen kontinuierlichen Meinungsbildungs- und Entscheidungsprozess zu ermöglichen.¹³³ Zudem fehlt es ihr an der notwendigen Infrastruktur.¹³⁴

f) *Mitwirkungsbefugnisse jenseits des Integrationsprogramms*

Schließlich gibt es Beteiligungs- und Mitwirkungsrechte des Bundestages an europäischen Angelegenheiten im weiteren Sinne. Das gilt insbesondere für die bereits erwähnten und im Zuge der europäischen Finanz- und Staatsschuldenkrise geschaffenen Regelungen der §§ 2 ff. StabMechG, Art. 2 Abs. 2 ESMVZustG und §§ 2 ff. ESMFinG.¹³⁵

2. Materiell-rechtliche Bindungen der Bundesregierung im Rat

Die Bundesregierung hat – das ist gleichsam die andere Seite der Medaille – durch die Einordnung in die institutionelle Architektur der EU einen erheblichen Bedeutungszuwachs erfahren. Schon nach nationalem Verfassungsrecht mächtiger, als es der Blick auf die Verfassungsbestimmungen vermuten lässt,¹³⁶ ist sie durch die Exekutivlastigkeit des Rechtsetzungsverbundes gleichsam zum Gravitationszentrum unseres politischen Systems avanciert. Das erhöht die Bedeutung ihrer Integrationsverantwortung und macht sie de facto auch zu einem neben dem Parlament gleichberechtigten Adressaten des Rechts auf Demokratie.

Bei der Ausübung der Mitgliedschaftsrechte Deutschlands in der Europäischen Union ist die Bundesregierung an das Grundgesetz gebunden. Die Wahrnehmung deutscher Mitgliedschaftsrechte in den Organen und Gremien der EU ist Aus-

¹³² ABl. 2008 C 27/6.

¹³³ DHB Kapitel 21.3 Konferenz der Europaausschüsse (COSAC) 24.10.2016.

¹³⁴ *Huber, P. M.*, a.a.O., S. 36. Zu den Reformüberlegungen, vgl. Deutscher Bundestag/Ausschuss für die Angelegenheiten der EU (Hg.), COSAC – Die Konferenz der Europaausschüsse im Wandel, Texte und Materialien, Band 44, 2003.

¹³⁵ Zur Umsetzung in den anderen Mitgliedstaaten: Frankreich: Loi n° 2012-323 du 7 mars 2012 autorisant la ratification de la décision du Conseil européen modifiant l'article 136 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne en ce qui concerne un mécanisme de stabilité pour les Etats membres dont la monnaie est l'euro ; Loi n° 2012-324 du 7 mars 2012 autorisant la ratification du traité instituant le mécanisme européen de stabilité ; Österreich: Gesetz zum Vertrag zur Einrichtung des Europäischen Stabilitätsmechanismus vom 28.09.2012 BGBl. III Nr. 138/2012.

¹³⁶ *Huber, P. M.*: Regierung und Opposition, in: Isensee / Kirchhof (Hg.), HStR III, 3. Aufl., Heidelberg, 2005, § 47 Rn. 10 ff.

übung deutscher Staatsgewalt.¹³⁷ Diese unbedingte Verfassungsbindung steht nicht unter Praktikabilitäts- oder Opportunitätsvorbehalt. Sie wird bis zur Grenze des Art. 23 Abs. 1 Satz 3 i. V. m. Art. 79 Abs. 3 GG erst dann vom Unionsrecht und seinem Anwendungsvorrang überlagert, wenn dieses auch für Deutschland verbindlich in Kraft getreten ist. Nicht nur bei der Umsetzung von Unionsrecht,¹³⁸ auch bei seiner Entstehung muss die Bundesregierung dafür sorgen, dass die Wertungen des Grundgesetzes so weit wie möglich Berücksichtigung finden. Nur so kann die uneingeschränkte Verfassungsbindung der deutschen öffentlichen Gewalt sichergestellt und vermieden werden, dass die Verwirklichung des Integrationsprogramms von den *pouvoirs constitués* zu einer gezielten Erosion der grundgesetzlichen Ordnung missbraucht wird.

Die Bindung der deutschen Vertreter ergibt sich unmittelbar aus Art. 1 Abs. 3 und Art. 20 Abs. 3 GG und wird zudem durch Art. 23 Abs. 1a bis 7 GG unterstrichen, die belegen, dass das Grundgesetz die Wahrnehmung der Mitgliedschaftsrechte Deutschlands Regeln unterwirft, die sich an der grundgesetzlichen (Kompetenz-) Ordnung orientieren. Konsequenterweise hat der Zweite Senat im Urteil zur EG-Fernsehrichtlinie vom 22. März 1995 – Art. 23 Abs. 4 bis 6 GG waren auf den Fall noch nicht anwendbar – festgestellt, dass die Bundesregierung bei Beratungen und Abstimmungen im Rat an den Grundsatz des bundesfreundlichen Verhaltens gebunden sei und die aus Art. 70 GG folgenden Rechte und Interessen der Länder zu wahren habe.¹³⁹ Binden Art. 20 Abs. 1 und Art. 70 GG aber die Bundesregierung bei der Wahrnehmung der Mitgliedschaftsrechte Deutschlands im Rat, so muss dies auch für andere einschlägige Vorschriften der Verfassung gelten, etwa für den gesamten effektiven Schutzbereich der Grundrechte¹⁴⁰, die Verfassungsgrundsätze des Art. 20 GG, die bundesstaatliche Kompetenzordnung¹⁴¹ oder auch für die punktuellen Vorgaben des Art. 88 GG.

Vor diesem Hintergrund darf der deutsche Vertreter im Rat keiner Regelung zustimmen, die einer Bestimmung des Grundgesetzes widerspricht. Zeichnet sich ab, dass der Rat bei Mehrheitsentscheidungen zu einer solchen Regelung tendiert,

137 *Streinz, R.*: Bundesverfassungsgerichtliche Kontrolle über die deutsche Mitwirkung am Entscheidungsprozess im Rat der Europäischen Gemeinschaften, Berlin, 1990, 23 f.; *Ehlers, D.* in: Erichsen/Ehlers, Allgemeines Verwaltungsrecht, 14. Aufl., Berlin, 2010, § 5 Rn. 8; *Herdegen, M.* in: Maunz/Dürig, GG, 74. EL Mai 2015, Art. 1 Abs. 3, Rn. 88; *Ders.*: Europarecht, 2014¹⁸, § 7 Rn. 35; *Randelzhofer, A.* in: Maunz/Dürig, GG, 74. EL Mai 2015, Art. 24 Rn. 163; *Cremer, EuR* 2014, 195 (205 f.); *Dreier, H.* in: *Ders.* (Hg.), GG I, 3. Aufl. 2013, Art. 1 Abs. 3, Rn. 19.

138 Vgl. BVerfGE 113, 273 (300).

139 Vgl. BVerfGE 92, 203 (230).

140 Art. 1 bis 19 GG.

141 Art. 30, 70, 83 ff. GG.

muss er ihr entgegenwirken und darf sich nicht darauf beschränken, Bedenken geltend zu machen. Die Bundesregierung muss sich vielmehr mit den ihr zur Verfügung stehenden Mitteln für ihren Rechtsstandpunkt einsetzen und diesen unmissverständlich vertreten.¹⁴² Kann sie die Regelung nicht verhindern, muss die Bundesregierung im Rahmen ihres außenpolitischen Verhandlungs- und Gestaltungsspielraums¹⁴³ versuchen, Beschlussfassungen zu verhindern, die von den Wertungen des Grundgesetzes noch weiter entfernt wären, als die sich abzeichnende Regelung des Sekundär- oder Tertiärrechts (Annäherungstheorie).¹⁴⁴ Kommt dennoch – gegen die Stimme Deutschlands – eine nach deutschen Maßstäben verfassungswidrige Regelung zustande, so hat es damit grundsätzlich sein Bewenden.

Grenzen des Ermessens bei der Einschätzung der Verhandlungssituation verlaufen allerdings dort, wo die Einschätzung der Bundesregierung nicht mehr als pflichtgemäß anzusehen wäre,¹⁴⁵ etwa weil sie offenkundig von falschen Voraussetzungen ausgeht.¹⁴⁶ Gleiches gilt, wenn sich der sich abzeichnende Rechtsakt als *Ultra-vires*-Maßnahme oder Identitätsverletzung darstellen würde. Hierzu darf die Bundesregierung keinesfalls die Hand reichen. Insoweit ergeben sich auch für die Wahrnehmung der Mitgliedschaftsrechte Deutschlands in der EU die definitiven Grenzen vor allem aus dem Integrationsprogramm (ZustG i. v. m. Art. 23 Abs. 1 Sätze 2 und 3 i. V. m. Art. 79 Abs. 3 i. V. m. Art. 20 Abs. 2 Satz 1 GG) und der Verfassungsidentität des Grundgesetzes¹⁴⁷.

III. Die Integrationsverantwortung in der Staatspraxis

Die Integrationsverantwortung ist eine Daueraufgabe. Sie mag zwar nur in ihrem harten, durch Art. 20 Abs. 1 und 2 i. V. m. Art. 79 Abs. 3 GG geschützten Kern justitiabel sein, hat jedoch am Charakter des Demokratieprinzips als Optimie-

142 Vgl. BVerfGE 92, 203 (237).

143 Vgl. BVerfGE 4, 157 (168 f.); 40, 141 (178); 53, 164 (182); 55, 349 (365); 66, 39 (60 f.); 68, 1 (97); 84, 90 (128); 94, 12 (35); 95, 39 (46); 121, 135 (158, 168 f.); BVerfGK 6, 171 (175); 14, 192 (201); BVerfG, Beschluss der 1. Kammer des Zweiten Senats vom 13.08.2013 - 2 BvR 2660/06, 2 BvR 487/07 -, EuGRZ 2013, 563 (568).

144 Zur Annäherungstheorie BVerfGE 4, 157 (168 ff.); 6, 290 (296); 12, 281 (290 ff.); 14, 1 (7 f.); 15, 337 (348 ff.); 27, 253 (282); 27, 326 (339 f.); 95, 39 (46). Allgemein zur Pflicht des Bundesverfassungsgerichts, die politische Ausgangslage nicht aus dem Blick zu verlieren vgl. BVerfGE 4, 157 (168); 36, 1 (126); 84, 90 (127 f.); BVerfGK 6, 171 (176). Zur Rücksichtnahmepflicht gegenüber den Rahmenbedingungen internationaler Märkte vgl. BVerfGE 92, 26 (42, 47).

145 Vgl. BVerfGE 84, 90 (127); 94, 12 (35).

146 Vgl. im Hinblick auf Verhandlungen über Staatsverträge BVerfGE 66, 39 (61); 94, 12 (35); 102, 254 (324).

147 Art. 23 Abs. 1 Satz 3 i. V. m. Art. 79 Abs. 3 GG

rungsgebot¹⁴⁸ teil und verpflichtet die Verfassungsorgane, allen voran Bundesregierung und Bundestag, im Prozess der europäischen Integration zur Loyalität gegenüber den Werten, Institutionen und Instituten des Grundgesetzes. Dass sie unter den Bedingungen des sehr komplexen Systems der politischen Willensbildung in Deutschland und Europa dabei rasch an Grenzen stoßen können, belegt eine Reihe von Beispielen.

1. Beispiele

a) *Europäischer Haftbefehl*

So hat das Bundesverfassungsgericht etwa mit Urteil vom 18. Juli 2005 das Gesetz zur Umsetzung des Rahmenbeschlusses über den Europäischen Haftbefehl und die Übergabeverfahren zwischen den Mitgliedstaaten der Europäischen Union (Europäisches Haftbefehlgesetz – EuHbG) vom 21. Juli 2004¹⁴⁹ für verfassungswidrig erklärt, weil der Bundesgesetzgeber bei der Umsetzung des Rahmenbeschlusses seine Gestaltungsspielräume nicht beachtet und gegen Artikel 2 Abs. 1 i. V. m. Art. 20 Abs. 3, Art. 16 Abs. 2 und Art. 19 Abs. 4 GG verstoßen hatte.¹⁵⁰ Das Urteil trägt insoweit geradezu Züge einer Gardinenpredigt an den Gesetzgeber, der seiner Integrationsverantwortung nicht nachgekommen war, sondern sich zum schlichten Nachvollzug des Unionsrechts verpflichtet fühlte. Selbst wenn man dies anders sieht, und – wofür aus heutiger Sicht manches spricht – mit dem Sondervotum des Richters *Michael Gerhardt* von einer abschließenden Regelung durch den Rahmenbeschluss ausgeht,¹⁵¹ hätte doch die Bundesregierung mit ihrer Zustimmung zu der inkriminierten Regelung im Rat ihre Integrationsverantwortung verletzt.

b) *ESM*

In seiner Rechtsprechung zu den Euro-Rettungsmaßnahmen hat das Bundesverfassungsgericht einen – vom Haushaltsgesetz zu unterscheidenden – allgemeinen Parlamentsvorbehalt für finanzielle Hilfsmaßnahmen an internationale Organisa-

148 BVerfGE 5, 85 (204 f.) – KPD; 107, 59 (91 f.) – Wasserverbände NRW; BayVerfGHE 2, 181 (218); *Huber, P. M.*: Volksgesetzgebung und Ewigkeitsgarantie, Stuttgart, 2003, S. 28 ff.; *Unger, S.*: Das Verfassungsprinzip der Demokratie, Tübingen, 2008; *Hillgruber, C.*: Die Herrschaft der Mehrheit, in: AöR 127 (2002), 460, 469; *Isensee, J.*: Verfassungsreferendum mit einfacher Mehrheit, Heidelberg, 1999, 53; allgemein zum Prinzip *Alexy, R.*: Theorie der Grundrechte, Frankfurt a. M., 1994², 71 ff.; *Dreier, H.* in: Ders. (Hg.), GG II, 3. Aufl., 2015, Art. 20, Rn. 10.

149 BGBl. I 2004, 1748.

150 BVerfGE 113, 273 (300 f.) - Europäischer Haftbefehl.

151 SV Gerhardt BVerfGE 113, 273 (339 ff.); so später auch EuGH, Urt. v. 01.12. 2008, Leymann und Pustovarov, C-388/08 PPU, Slg. 2008, I-8993, Rn. 51; Urt. v. 30.5.2013, F., C-168/13 PPU, EU:C:2013:358, Rn. 36 m.w.N.; BVerfGE 140, 317 (353 f. Rn. 79 ff.) - Identitätskontrolle I.

tionen oder ausländische Staaten begründet und es dem Parlament untersagt, sich dieser Kompetenz tatsächlich oder faktisch zu begeben. Demokratieprinzip (Art. 20 Abs. 1 und 2 GG) und Parlamentarismus verlangten danach, dass der Deutsche Bundestag der Ort ist, an dem eigenverantwortlich über Einnahmen und Ausgaben entschieden wird, auch im Hinblick auf internationale und europäische Verbindlichkeiten.¹⁵² Es ist dem Bundestag daher untersagt, seine Budgetverantwortung auf andere Akteure derart zu übertragen, dass nicht mehr überschaubare budgetwirksame Belastungen ohne seine vorherige konstitutive Zustimmung eingegangen werden.

*„Würde über wesentliche haushaltspolitische Fragen der Einnahmen und Ausgaben ohne konstitutive Zustimmung des Deutschen Bundestages entschieden oder würden überstaatliche Rechtspflichten ohne entsprechende Willensentscheidung des Bundestages begründet, so geriete das Parlament in die Rolle des bloßen Nachvollzuges und könnte seine haushaltspolitische Gesamtverantwortung nicht länger wahrnehmen. Vor diesem Hintergrund muss der Bundestag jede ausgabenwirksame solidarische Hilfsmaßnahme des Bundes größeren Umfangs im Einzelnen bewilligen und, soweit überstaatliche Vereinbarungen getroffen werden, die aufgrund ihrer Größenordnung für das Budgetrecht von struktureller Bedeutung sein können, sicherstellen, dass weiterhin hinreichender parlamentarischer Einfluss auf die Art und Weise des Umgangs mit den zur Verfügung gestellten Mitteln besteht“.*¹⁵³

Auf dem Europäischen Rat vom 28./29. Juni 2012 einigten sich die seinerzeit 17 Mitgliedstaaten der Eurozone endgültig auf den Inhalt des ESM-Vertrages sowie des sogenannten Fiskalpaktes. Bundestag und Bundesrat haben beiden Verträgen und der Begleitgesetzgebung noch am 29. Juni 2012 mit jeweils mehr als zwei Dritteln der Stimmen zugestimmt.¹⁵⁴ Zu einer Ratifizierung bzw. Ausfertigung durch den Bundespräsidenten am selben Tage kam es nur deshalb nicht, weil ca. 47.000 Bürger, eine Reihe von Abgeordneten und die Fraktion Die Linke schon im Vorfeld Verfassungsbeschwerde bzw. Organklage gegen die Zustimmungsgesetze und die Begleitgesetzgebung erhoben und den Erlass einer einstweiligen Anordnung beantragt hatten und weil der Bundespräsident – einer etablierten Staatspraxis folgend – zugesagt hatte, bis zur Entscheidung des Bundesverfas-

152 BVerfGE 129, 124 (178) - EFSF; 130, 318 (344) - Sondergremium.

153 BVerfGE 129, 124 (180 f.) - EFSF; 130, 318 (344 f.) - Sondergremium; Huber, P. M.: Parlamentarismus zwischen Volksgesetzgebung und Verfassungsgerichtsbarkeit, in: Niedobitek, M./Sommermann, K.-P. (Hg.): Die Europäische Union als Wertegemeinschaft, Berlin, 2013, 25.

154 BT-Drs. 17/9045; 17/10126; 17/10172; 17/9046; 17/10125; 17/10171.

sungsgerichts über die Anträge auf einstweilige Anordnung die Verträge nicht zu ratifizieren bzw. die Gesetze nicht auszufertigen. In der Sache ging es um die Übernahme von Zahlungsverpflichtungen in Höhe von mindestens 190 Mrd. Euro durch die Bundesrepublik Deutschland und aus der Sicht der Beschwerdeführer bzw. Antragsteller nicht hinreichende Kontrollmöglichkeiten des Bundestages sowie – im Hinblick auf den Fiskalpakt – wegen des Eingriffs in die Haushaltsautonomie des Bundestages um eine Verletzung des Demokratieprinzips. Teilweise war – auch in der Presse – sogar von einem Ende der deutschen Souveränität und Staatlichkeit die Rede.

Der Zweite Senat führte am 10. Juli 2012 eine mündliche Verhandlung durch, die erkennbar von der Finanzkrise und dem von ihr (vermeintlich) ausgelösten Zeitdruck überschattet war. Mit Urteil vom 12. September 2012 billigte er die in Rede stehenden Verträge und Gesetze unter Auflagen im Wesentlichen und machte damit den Weg frei für ein Inkrafttreten der Verträge und die Errichtung des ESM. Mit ein bisschen Abstand kann man sich allerdings fragen, ob diese Debatte nicht besser in Bundestag und Bundesrat geführt worden wäre, losgelöst von der Bindung an den Streitgegenstand und die engen verfassungsrechtlichen Grenzen.

c) EZB

Eine gesteigerte Bedeutung kommt der Integrationsverantwortung dann zu, wenn Maßnahmen von Stellen in Rede stehen, die nur über eine schwache demokratische Legitimation verfügen,¹⁵⁵ wie dies bei Maßnahmen der EZB der Fall ist – dem nicht umgesetzten OMT-Programm und dem Expanded Asset Purchase Programme (EAPP), mit dem die EZB bislang knapp 2 Billionen Euro in die Märkte gepumpt hat.

Nun ist die EZB zwar unabhängig und darf weder von EU-Organen noch Verfassungsorganen der Mitgliedstaaten Weisungen entgegennehmen¹⁵⁶. Das bedeutet jedoch nicht, dass sie auch von rechtlichen Bindungen freigestellt wäre. Das Integrationsprogramm und die Verfassungsidentität der Mitgliedstaaten sind für sie daher ebenso verbindlich wie für alle EU-Organe. Insoweit unterliegt sie auch einer rechtlichen und ggf. gerichtlichen Kontrolle.¹⁵⁷

Bundesregierung und Bundestag sind aufgrund der ihnen obliegenden Integrationsverantwortung daher verpflichtet, die Tätigkeit der EZB wie jedes Handeln

¹⁵⁵ BVerfGE 130, 76 (123 f.); 136, 194 (266 f.); 142, 123, (208 f. Rn. 165) – OMT.

¹⁵⁶ Art. 130 AEUV.

¹⁵⁷ EuGH, Urt. v. 10.7.2003, Kommission/EZB, C-11/00, Slg. 2003, I-7147, Rn. 135; Urt. v. 16.6. 2015, Gauweiler, C-62/14, EU:C:2015:400, Rn. 41, 66; BVerfGE 142, 123 (217 Rn. 180 m. w. N.).

von Organen, Einrichtungen und sonstigen Stellen der EU kontinuierlich zu beobachten. Diese Beobachtungspflicht ist nicht nur darauf gerichtet, ob die oben formulierten Maßgaben eingehalten werden, sondern auch darauf, ob insbesondere aus dem Volumen und der Risikostruktur der erworbenen Anleihen, die sich auch nach ihrem Erwerb ändern kann, ein konkretes Risiko für den Bundeshaushalt erwächst. Gegebenenfalls ist die Bundesregierung gehalten, sich Informationen, über die sie nicht selbst verfügt, zu beschaffen. Ein insoweit geeignetes Mittel kann etwa die gegenüber der Bundesregierung bestehende Beratungs- und Auskunftspflicht der Deutschen Bundesbank sein.¹⁵⁸

Zwar haben Bundesregierung und Bundestag im Fall des OMT-Programms ihre Integrationsverantwortung nicht verletzt, weil sich dieses – primärrechtskonform ausgelegt¹⁵⁹ – weder als *Ultra-vires*-Akt darstellte noch gegen die Verfassungsidentität des Grundgesetzes verstieß.¹⁶⁰ Inwieweit sie ihrer Integrationsverantwortung gegenüber der EZB darüber hinaus nachkommen, ist schwer zu beurteilen.¹⁶¹

d) CETA

Ausführlich debattiert hat der Bundestag schließlich die politischen Fragen um die Vor- und Nachteile des Freihandelsabkommens mit Kanada (Comprehensive Economic and Trade Agreement, CETA).¹⁶² Dabei fällt auf, dass die fehlende Vertretung der Mitgliedstaaten in der Verhandlungsdelegation der EU jedenfalls von der Mehrheit ebenso wenig thematisiert wird wie die mögliche Mediatisierung Deutschlands in dem im Abkommen vorgesehenen Ausschusssystem. Dass das Bundesverfassungsgericht im Lissabon-Urteil mit Blick auf die Welthandelsorganisation (WTO) ausgeführt hatte, dass, auch wenn sich die Mitgliedstaaten in der Praxis regelmäßig durch die EU-Kommission vertreten ließen, ihre rechtliche und diplomatische Präsenz doch die Voraussetzung dafür sei, am Diskurs über gesellschafts-, wirtschafts- und sozialpolitische Grundfragen teilzunehmen und die Argumente und die Ergebnisse dann auf nationaler Ebene verständlich zu machen und zu debattieren, kann man den Drucksachen zwar schon entnehmen. Erkennbare Konsequenzen aus dem Befund, dass die Teilhabe des

158 § 13 Abs. 1 BBankG; BVerfGE 142, 123, (233 f. Rn. 220) - OMT.

159 Ebd. (225 ff. Rn. 197 ff.) - OMT.

160 Ebd. (229 ff. Rn. 208 ff.) - OMT.

161 Der EZB-Präsident *Draghi* hat sich jedenfalls am 28.09.2016 zu Gesprächen im Bundestag aufgehalten, <http://www.bundestag.de/dokumente/textarchiv/2016/kw39-draghi-krichbaum/462642>.

162 *Mayer, F. C.*: Die Mitwirkung deutscher Gesetzgebungsorgane an der EU-Handelspolitik: europarechtliche und verfassungsrechtliche Erfordernisse, in: ZEuS (2016). 391 ff. Kleine Anfragen: BT-Drs. 18/6201; 18/9781, 18/10166 – Bündnis 90/Die Grünen; 18/9665; 18/10970; 18/10725, 18/11068 – Die Linke.

Parlaments an der Entwicklung des internationalen Wirtschaftsrechts Voraussetzung dafür ist, die Einhaltung des Integrationsprogramms durch die EU und die Tätigkeit der Bundesregierung zu überprüfen, werden daraus jedoch nicht gezogen. Symptomatisch ist insoweit auch der Antrag der Fraktionen der CDU/CSU und SPD zur Stellungnahme des Bundestages gemäß Art. 23 Abs. 3 GG zu dem Vorschlag für einen Beschluss des Rates über die Unterzeichnung – im Namen der Europäischen Union – des umfassenden Wirtschafts- und Handelsabkommens CETA, der sich auch ausdrücklich auf die Integrationsverantwortung des Parlaments beruft:

„II. Der Deutsche Bundestag fordert die Bundesregierung deshalb auf,

1. den Bundestag zu Angelegenheiten im Zusammenhang mit CETA weiterhin umfassend und frühzeitig zu informieren. Der Bundestag wird die kommenden Beratungen zu CETA auf europäischer Ebene und eine ggf. vorläufige Anwendung von den in der EU-Zuständigkeit liegenden Teilen des Abkommens aktiv und intensiv begleiten. Dazu wird die Bundesregierung den Bundestag über alle Beratungsgegenstände, Vorschläge und Initiativen, die im Zusammenhang mit CETA behandelt werden, unterrichten. Bei Bedarf wird der Deutsche Bundestag von seinem Recht Gebrauch machen, zu Positionen der Europäischen Union Stellung zu nehmen. Durch ein größtmögliches Maß an Transparenz wird der Deutsche Bundestag seinen Beitrag zu einer informierten öffentlichen Debatte leisten;

2. in der EU darauf hinzuwirken, dass zwischen der EU und Kanada gemeinsam getroffene Vereinbarungen zu CETA im Zuge des weiteren Prozesses in rechtsverbindlichen Erklärungen festgehalten werden;

3. im Rat durch eine Unterzeichnung von CETA als gemischtem Abkommen unter den oben genannten Maßgaben den Weg zu einem Ratifizierungsverfahren zu eröffnen und

4. durchzusetzen, dass in Abstimmung zwischen EU-Ministerrat, Europäischer Kommission und Europäischem Parlament Ausnahmen von der vorläufigen Anwendung vereinbart werden, wo dies aufgrund von Zuständigkeiten der EU-Mitgliedstaaten rechtlich geboten ist sowie in jedem Fall im Bereich des Investitionsschutzes (Kapitel 8). Die ausgenommenen Bereiche können zur Sicherung deutscher und europäischer Interessen über die in früheren Abkommen ausgenommenen Teile hinausgehen.“¹⁶³

Was das genau bedeutet, für welche Kompetenzbereiche die Bundesregierung

163 BT-Drs. 18/9663 vom 20.09.2016.

eine vorläufige Anwendung ausschließen soll u. a. m. ergibt sich daraus jedoch nicht. Dagegen hat das Bundesverfassungsgericht in seinem Urteil über den Antrag auf Erlass einer einstweiligen Anordnung gegen die Zustimmung der Bundesregierung zur vorläufigen Anwendung von CETA im Rat der EU vom 13. Oktober 2016 erkannt, dass Mehrheitsbeschlüsse des Gemischten CETA-Ausschusses, die auch gegen den Willen Deutschlands ergehen würden, die Integrationsverantwortung des Bundestages verletzen könnten und daher durch besondere Vorkehrungen ausgeschlossen werden müssten:

„Die demokratische Legitimation und Kontrolle derartiger Beschlüsse erscheint mit Blick auf Art. 20 Abs. 1 und 2 GG prekär und dürfte wohl nur gewährleistet sein, wenn mitgliedstaatliche Zuständigkeiten oder die Reichweite des Integrationsprogramms berührende Beschlüsse nur mit der Zustimmung Deutschlands gefasst werden. Es erscheint nicht von vornherein ausgeschlossen, dass hierdurch das Gesetzgebungsrecht und die Integrationsverantwortung des Bundestages verletzt würden. (...) Einer etwaigen Berührung der Verfassungsidentität (Art. 79 Abs. 3 GG) durch Kompetenzausstattung und Verfahren des Ausschussystems kann – jedenfalls im Rahmen der vorläufigen Anwendung – auf unterschiedliche Weise begegnet werden. Es könnte – etwa durch eine interinstitutionelle Vereinbarung – sichergestellt werden, dass Beschlüsse nach Art. 30.2 Abs. 2 CETA-E nur auf Grundlage eines gemeinsamen Standpunktes nach Art. 218 Abs. 9 AEUV gefasst werden, der im Rat einstimmig angenommen worden ist (...). Ein solches Vorgehen entspräche auch der Staatspraxis (...).“¹⁶⁴

2. Paternalistische Bevormundung von Regierung und Parlament?

Dass das Bundesverfassungsgericht die Wahrnehmung der Integrationsverantwortung des Bundestages und der Bundesregierung ein ums andere Mal einfordert und vor allem ihre Subjektivierung sind in der Politik wie auch im Schrifttum auf Kritik gestoßen.¹⁶⁵ Man sieht darin eine paternalistische Bevormundung des Parlaments, das selbst darüber entscheiden müsse, ob und wie es seine Funktionen erfüllt. Auf jeden Fall müsse es nicht von den Karlsruher Richtern zum Jagen getragen werden.

In der Tat stößt die richterliche Einforderung der Integrationsverantwortung an die Funktionsgrenzen der Rechtsprechung wie des Parlamentarismus. Das Bundesverfassungsgericht hat deshalb auch immer wieder betont, dass es bei der

¹⁶⁴ BVerfGE 143, 65 (Rn. 65, 71) - e. A. CETA.

¹⁶⁵ o. A.: Lammert fordert Zurückhaltung, in: FAZ Online vom 10.05.2017; offener Simon, S.: Grenzen des Bundesverfassungsgerichts im europäischen Integrationsprozess, 2016, 221 ff

verfassungsrechtlichen Entfaltung der Integrationsverantwortung nicht um eine inhaltliche Kontrolle von Parlamentsentscheidungen, also um das „Wie“ geht, sondern um das „Ob“. Art. 38 Abs. 1 Satz 1 GG gewährt keinen Anspruch auf eine allgemeine Rechtmäßigkeitskontrolle in Bezug auf Maßnahmen der Regierung oder des Parlaments. Er dient nicht der inhaltlichen Kontrolle demokratischer Prozesse, sondern ist auf deren Ermöglichung gerichtet.¹⁶⁶ Im ESM-Urteil heißt es denn auch, dass es in erster Linie Sache des Bundestages selbst sei, in Abwägung aktueller Bedürfnisse mit den Risiken mittel- und langfristiger Gewährleistungen darüber zu befinden, in welcher Gesamthöhe Gewährleistungssummen noch verantwortbar sind.¹⁶⁷

Die Kritik übersieht jedoch zum einen, dass sich die Rolle des Bundestages im Rechtsetzungsverband der Europäischen Union strukturell gewandelt hat. Als auf eine ebenenübergreifende und horizontale Kooperation mit anderen Institutionen angewiesenes Parlament hat es in viel geringerem Maße als früher das entscheidende Wort, das der Wähler alle vier Jahre zur Grundlage seiner Wahlentscheidung machen könnte. Stattdessen sieht sich das Parlament auf die Möglichkeit zur Einflussnahme in komplexen Entscheidungsprozessen reduziert. Aber auch hier muss der Wähler wissen, was Mehrheit und Minderheiten im Parlament tun, wie sie seine Interessen vertreten und wie effektiv. Die Europaflagge auf dem Reichstag markiert insoweit einen tiefgreifenden Funktionswandel, der auch auf die Art und Weise der Parlamentsarbeit durchschlagen muss.

Im Übrigen liegt der Kritik ein unzutreffendes Verständnis von der Rolle des Parlaments in Deutschland zugrunde. Anders als sein britisches Pendant ist der Deutsche Bundestag nicht der Souverän, sondern dessen Repräsentant. Der Souverän, das Volk, übt durch ihn – wie auch durch Exekutive und Judikative – Staatsgewalt aus¹⁶⁸. Ihm ist er verpflichtet, ihm hat er zu dienen wie der Agent seinem Prinzipal.¹⁶⁹

„Öffentliches Verhandeln von Argument und Gegenargument, öffentliche Debatte und öffentliche Diskussion sind [daher] wesentliche Elemente des demokratischen Parlamentarismus. Das im parlamentarischen Verfahren gewährleistete Maß an Öffentlichkeit der Auseinandersetzung und Entscheidungssuche eröffnet

166 Vgl. BVerfGE 129, 124 (168 ff.) - EFSF; 134, 366 (396 f. Rn. 52) - OMT-Vorlage; 142, 123 (190 Rn. 126; BVerfG, NVwZ 2013, 858 (859); NJW 2017, 1166 Rdnr. 3. (BVerfG, Nichtannahmebeschluss vom 02.03.2017 – 2 BvR 483/17 –, Rn. 6, juris)

167 BVerfGE 135, 317 (401 Rn. 164) - ESM.

168 Art. 20 Abs. 2 Satz 2 GG.

169 BVerfGE 40, 237 (249); 70, 324 (355); 131, 152 (205); 137, 185 (218 Rn. 92) - Rüstungsexporte; 142, 123 (213 Rn. 173) - OMT.

*nicht nur Möglichkeiten eines Ausgleichs widerstreitender Interessen, es schafft vor allem auch die Voraussetzungen für eine Kontrolle durch die Bürger (...). Entscheidungen von erheblicher Tragweite wie die Entschließung darüber, welche Wege zur Wiederherstellung der Kompetenzordnung beschritten werden sollen (...), muss deshalb grundsätzlich ein Verfahren vorausgehen, das der Öffentlichkeit Gelegenheit bietet, ihre Auffassungen auszubilden und zu vertreten, und das die Volksvertretung dazu anhält, Notwendigkeit und Umfang der zu beschließenden Maßnahmen in öffentlicher Debatte zu klären.*¹⁷⁰

Parlamentarisches Handeln ist vor diesem Hintergrund kein Selbstzweck, sondern steht im Dienste der politischen Selbstbestimmung der Bürger. Deshalb gebietet Art. 42 Abs. 1 Satz 1 GG grundsätzlich die Öffentlichkeit parlamentarischer Verhandlungen, bedarf der Ausschluss der Öffentlichkeit jedenfalls bei der selbständigen und plenareretzenden Wahrnehmung von Befugnissen einer Rechtfertigung durch kollidierendes Verfassungsrecht,¹⁷¹ und deshalb ist auch mit Blick auf das Interpellations- wie das Enquêterecht des Bundestages eine Auskunft unter Geheimhaltungsbedingungen eigentlich eine dysfunktionale Notlösung.¹⁷² Das scheint etwa im Urteil zu den Rüstungsexporten auf, wo der verfassungsrechtliche Stellenwert geheimhaltungsbedürftiger Informationen thematisiert wird:

„Die Anwendung der Geheimschutzordnung konfliktiert allerdings mit der Öffentlichkeitsfunktion des Parlaments. Die genannten Ausnahmevorschriften ändern nichts daran, dass die Öffentlichkeit der Beratungen nach Art. 42 Abs. 1 GG für die parlamentarische Entscheidungsfindung grundsätzlich unverzichtbar ist. Die Informationsrechte des Parlaments dürfen nicht dazu führen, dass sich über den parlamentarischen Geheimnisschutz die Arbeits- und Funktionsweise des Parlaments in den wichtigen Bereichen grundlegend verschiebt und diese spezifische Öffentlichkeitsfunktion ausgeblendet wird. (...) Eine unter Bedingungen der Geheimschutzordnung erlangte Information können die Parlamentarier nicht in den öffentlichen Meinungsbildungsprozess überspielen. Wenn das Parlament unter Anwendung der Geheimschutzordnung informiert wird, ist daher zwar formal der Zurechnungszusammenhang zwischen Regierung und Parlament gewahrt. Der weitere Verantwortungszusammenhang zum Volk ist jedoch insoweit unterbrochen. Der Wahlvorgang sichert die Kontrolle des Volkes über die Benutzung der Macht durch die politische Mehrheit (...). Ohne die

170 BVerfGE 142, 123 (213 Rn. 173) - OMT, unter Hinweis auf BVerfGE 85, 386 (403 f.); 95, 267 (307 f.); 108, 282 (312); 130, 318 (344); 131, 152 (205).

171 BVerfGE 130, 318 (353 ff.) - Sondergremium.

172 BVerfGE 137, 185 (258 Rn. 185, 262 f. Rn. 195 f.) - Rüstungsexporte.

*entsprechende Information kann die Wählerschaft weder das Handeln der Regierung noch die parlamentarische Reaktion auf die erlangte Information zur Kenntnis nehmen und bewerten. Beides ist aber für die demokratische Legitimation durch den Wahlakt essentiell.*¹⁷³

Eng damit zusammenhängen dürfte, dass den Kritikern auch die – freilich schon im KPD-Urteil formulierte – Verankerung des Wahlrechts in Art. 1 Abs. 1 GG missfällt und die damit zwangsläufig verbundene Erhebung des Bürgers zum archimedischen Punkt auch des Parlamentarismus.¹⁷⁴ Sie wollen keine rechtliche Bindung zwischen Bürger und Parlament, jedenfalls keine einklagbare.

Dabei wird insbesondere behauptet, der Wortlaut des Art. 38 Abs. 1 Satz 1 GG gebe für ein Recht auf Demokratie nichts her.¹⁷⁵ Auch führe der Ansatz zu einer faktischen Popularklage auf Einhaltung der verfassungsrechtlichen Integrations-schranken, die das austarierte System verfassungsgerichtlicher Verfahrensarten weg von der abstrakten Normenkontrolle und dem Organstreitverfahren hin zur Verfassungsbeschwerde verschiebe.¹⁷⁶ Der Vorwurf, das Bundesverfassungsgericht habe eine faktische Popularklage geschaffen, geht freilich schon deshalb fehl, weil die auf eine Verletzung von Art. 38 GG gestützte Verfassungsbeschwerde gerade keinen von der substantiierten Darlegung einer Verletzung in eigenen Rechten unabhängigen Rechtsbehelf darstellt; allein der Inhalt des Rechts wird anders – anspruchsvoller – verstanden.¹⁷⁷ Zudem soll mit Art. 38 Abs. 1 GG auch nur das (vollständige) Leerlaufen der demokratischen Substanz des Wahlrechts verhindert werden, also der enge, durch Art. 1 Abs. 1 i. V. m. Art. 79 Abs. 3 i. V. m. Art. 20 Abs. 1 und 2 GG geschützte Bereich. Von einer Popularklage ist das ziemlich weit entfernt. Behauptung bleibt auch die Verschiebung des sorgfältig austarierten Systems verfassungsgerichtlicher Verfahrensarten.¹⁷⁸ Den Nachweis,

173 BVerfGE 137, 185 (264 Rn. 199 f.) - Rüstungsexporte.

174 Positive Bewertung dagegen bei *Huber, P. M.*: *Bewahrung und Veränderung rechtsstaatlicher und demokratischer Verfassungsstruktur in internationalen Gemeinschaften – 50 Jahre danach*, Symposium zum 80. Geburtstag von Peter Badura, in: *AöR* 141 (2016), 117 ff.

175 Vgl. *Jestaedt, M.*: *Warum in die Ferne schweifen, wenn der Maßstab liegt so nah? Verfassungshandwerkliche Anfragen an das Lissabon-Urteil des BVerfG*, in: *Der Staat* 48 (2009), 503; *Proelß, A.*: *Zur verfassungsgerichtlichen Kontrolle der Kompetenzmäßigkeit von Maßnahmen der Europäischen Union: Der „ausbrechende Rechtsakt“ in der Praxis des BVerfG*, in: *EuR* (2011), 252.

176 Vgl. *Schönberger, C.*: *Die Europäische Union zwischen „Demokratiedefizit“ und Bundesstaatsverbot. Anmerkungen zum Lissabon-Urteil des Bundesverfassungsgerichts*, in: *Der Staat* 48 (2009), 540 f.; *Terhechte, J. P.*, a.a.O., 726.

177 Weder BVerfGE 65, 1 ff., das das im Text des Grundgesetzes nicht enthaltene „Recht auf informationelle Selbstbestimmung“ aus der Taufe gehoben hat, noch BVerfGE 120, 274 ff., das das „Grundrecht auf Gewährleistung der Vertraulichkeit und Integrität informationstechnischer Systeme“ begründet hat, sind je mit vergleichbaren Einwänden konfrontiert worden. Sie haben freilich, anders als die materiell-rechtliche Aufladung des Wahlrechts, die Politik nicht unter Rechtfertigungsdruck gesetzt.

178 Schönberger, C., a.a.O., 540.

dass – und warum – eine verfassungsgerichtliche Kontrolle der Integrationsgewalt nur im Rahmen der abstrakten Normenkontrolle möglich sein sollte, bleiben die Kritiker ebenso schuldig wie eine Antwort auf die offenkundigen Erosionserscheinungen bei der Effektivität des Wahlrechts. Der letztlich in der Würde des Menschen wurzelnde Anspruch des Bürgers auf effektive Teilhabe an der demokratischen Selbstbestimmung wäre hinfällig, wenn das Parlament Kernbestandteile der politischen Selbstbestimmung aufgeben und ihm damit seine demokratischen Einflussmöglichkeiten dauerhaft entziehen könnte, ohne dass hiergegen eine verfassungsprozessuale Abwehrmöglichkeit bestünde.¹⁷⁹

IV. Voraussetzungen für eine effektive Wahrnehmung der Integrationsverantwortung

Eine effektive Wahrnehmung der Integrationsverantwortung durch Bundesregierung und Bundestag setzt neben den notwendigen Informationen auch einen entsprechenden Willen voraus. Dazu bedarf es sachlicher (1.), parteipolitischer (2.) und konzeptioneller (3.) Voraussetzungen.

1. Sachliche Voraussetzungen

Über die Grenzen des Integrationsprogramms zu wachen, *Ultra-vires*-Akte und Berührungen der Verfassungsidentität zu verhindern und eine autonome Weiterentwicklung des Vertragsrechts zu unterbinden, ist vor allem dann möglich, wenn Deutschland in den entsprechenden Gremien auch über ein Vetorecht verfügt, das der Bundesregierung eine gesicherte Möglichkeit eröffnet, ihren verfassungsrechtlichen Bindungen effektiv Rechnung zu tragen. Auch wo dies – wie im Regelfall¹⁸⁰ – nicht ausdrücklich vorgesehen ist, bieten sich der Bundesregierung mit Blick auf *Ultra-vires*-Akte und Berührungen der Verfassungsidentität hinreichende Möglichkeiten, ihrer Integrationsverantwortung nachzukommen,¹⁸¹ Der Bundestag kann dies auch einfordern und verhindern, dass sich die Bundesregierung angesichts des im Rat regelmäßig anwendbaren Mehrheitsprinzips überstimmen lässt.

Es erscheint aber zweifelhaft, ob und inwieweit der Bundestag willens und in der

¹⁷⁹ Vgl. BVerfGE 129, 124 (169) – EFSF.

¹⁸⁰ Vgl. Art. 16 Abs. 3 EUV.

¹⁸¹ BVerfGE 135, 317 (411 ff. Rn. 191 ff.) - ESM; 142, 123 (211 f. Rn. 171) - OMT; 143, 65 Rn. 71) - e. A. CETA.

Lage ist, seine Integrationsverantwortung effektiv wahrzunehmen.¹⁸² Angesichts der Fülle unionaler Gesetzgebungsvorhaben¹⁸³ und der relativ kurzen Fristen von acht Wochen bzw. zwei Monaten für die Aktivierung des Frühwarnmechanismus bzw. die Erhebung einer Subsidiaritätsklage¹⁸⁴ würde dies zunächst den Einsatz erheblicher organisatorischer und personeller Ressourcen voraussetzen.¹⁸⁵ Es bedürfte zudem einer flächendeckenden Sichtung (*Screening*) sämtlicher unionaler Gesetzgebungsvorhaben, die mit der Arbeitsweise des Bundestages nicht ohne weiteres zusammen passt. Im Interesse einer effektiven Spezialisierung bedürfte es zudem einer Angleichung des Zuschnitts der Ausschüsse an die Zusammensetzungen des Rates, eine Parallelisierung der Sitzungstermine u. a. m. Vor allem aber wird es darauf ankommen, die Stellungnahmen im Bereich der Subsidiaritätskontrolle in einen interparlamentarischen Diskurs einzuspeisen und mit den nationalen Parlamenten anderer Mitgliedstaaten Allianzen zu bilden.¹⁸⁶ Hier muss die interparlamentarische Zusammenarbeit i. S. v. Art. 12 lit. f EUV sowie die Datenbank IPEX (Interparliamentary EU Information Exchange)¹⁸⁷ effektiviert werden.¹⁸⁸ Dass Frühwarnmechanismus und Subsidiaritätsklage bislang *law in the books* geblieben sind, liegt freilich auch an den prohibitiven verfahrensrechtlichen Hürden beider Instrumente.¹⁸⁹

Wichtiger als alle organisatorischen und verfahrensrechtlichen Vorkehrungen ist freilich, dass der Bundestag seine gestiegene Verantwortung im unionalen Verfassungsverbund auch tatsächlich annimmt und sich auch in der Öffentlichkeit die Einsicht durchsetzt, dass ein Großteil der Rechtssetzung nicht länger in nationaler Autonomie erfolgt, sondern in einem Konzert, an dem neben Bundesregierung, Bundestag und Bundesrat auch die EU-Kommission, das Europäische Parlament und 27 andere nationale Parlamente beteiligt sind.¹⁹⁰ Trotz konstruktivi-

182 Vgl. *Huber, P. M.*: Die Legislative: Europäisches Gemeinschaftsrecht und nationale Rechtsetzungs-kompetenz, in: Delbrück, J. (Hg.): Wandel des Staates im Kontext europäischer und internationaler Integration, Baden-Baden, 2006, 33; *Uerpmann-Witzack, R.* in: EuGRZ 2009, 461 (462 ff.).

183 Bundestagsverwaltung, 2011, Erster Bericht über die Anwendung der Begleitgesetze zum Vertrag von Lissabon, 103, nach dem im Jahr 2011 ca. 29.000 förmliche Zuleitungen seitens aller EU-Institutionen an den Bundestag registriert wurden (zugleich Ausschuss für die Angelegenheiten der EU, Ausschussdrucksache 17(21)1211).

184 Art. 263 Abs. 6 AEUV; *Uerpmann-Witzack, R.*, a.a.O.

185 Auf die diesbezüglichen Defizite verweisen etwa *Groh*, a.a.O., 83; *Schäfer, A./Roth, M./Thum, C.*: Stärkung der Europatauglichkeit des Bundestages, in: *Integration* 30/1 (2007), 45 ff..

186 Dazu *Buzogány/Stuchlik*, a.a.O., 356 ff., 361; *Groh*, a.a.O., 96: „starker Anreiz zu einer Intensivierung ihrer Zusammenarbeit“; *Semmler*, a.a.O., 533: „Dreh- und Angelpunkt für die Stärkung der politischen Bedeutung der Subsidiaritätsrüge“.

187 <http://www.ipex.eu/ipex/>.

188 Vgl. hierzu *Mellein, C.*, a.a.O., 210 ff.; *Semmler*, a.a.O., 533 ff.

189 *Becker, P.*: Die Subsidiaritätsprüfung in Bundestag und Bundesrat, in: *ZPol* 23/1 (2013), 11-12.

190 *Huber, P. M.* in: *DVBl.* 2009, 581.

ver Ansätze ist es bis dahin noch ein weiter Weg.¹⁹¹

2. Parteienstaatliche Voraussetzungen

Der Parteienstaat verschärft diesen Befund. In dem Dualismus zwischen Regierung und Opposition, den *Hans-Peter Schneider* schon in den 1970er Jahren beschrieben hat,¹⁹² beruht die Macht der Regierung ganz entscheidend darauf, dass die Spitzen von Bundesregierung und Parlament auch über die Parteiorganisationen verfügen können. Damit ist insbesondere die Regierung regelmäßig in der Lage, die sie tragenden Fraktionen einzubinden und zu disziplinieren. Auch wenn die Fraktionen – rechtlich gesehen – auf dem Zusammenschluss unabhängiger und nur ihrem Gewissen unterworfenen Abgeordneter beruhen,¹⁹³ sind sie in der Sache doch parlamentarischer Arm ihrer Partei,¹⁹⁴ die wiederum – typischerweise mit dem Segen der Parteiführung – über die (Wieder-) Aufstellung von Kandidaten entscheidet, und damit nicht selten auch über deren ökonomische Existenz. Die Kompatibilität von Regierungsamt und Mandat, Anreize zur Belohnung von Wohlverhalten,¹⁹⁵ die Hierarchisierung des Parlaments¹⁹⁶ und bestimmte Aspekte seiner Finanzierung befördern die Machtkonzentration an der Spitze zusätzlich.¹⁹⁷ Die die Regierung tragenden Fraktionen haben in der Regel Verständnis für deren Kalküle, Taktiken und Strategien, so dass der eigentliche Kontrollauftrag – wie sonst auch – der Opposition zufällt. Hinzu kommt die strukturelle Unterlegenheit des Parlaments gegenüber der mit überlegenem Wissen und *Know How* ausgestatteten Regierung.

In der Summe dämpfen auch diese Bedingungen und Mechanismen eine allzu tatkräftige Wahrnehmung der Integrationsverantwortung durch den Bundestag.

3. Konzeptionelle Voraussetzungen

Notorisch sind schließlich die Defizite bei der Durchsetzung deutscher Interessen in Brüssel. Diese Defizite dürften in erster Linie auf einer – partei- bzw. koaliti-

191 Bericht der Kommission über die Anwendung der Grundsätze der Subsidiarität und der Verhältnismäßigkeit, KOM (2016) 469 endg., 9: „Im Jahr 2015 gingen (...) 8 begründete Stellungnahmen (...) ein, was gegenüber dem Vorjahr einem Rückgang um 62 % entspricht“.

192 *Schneider, H. P.*: Die parlamentarische Opposition im Verfassungsrecht der Bundesrepublik Deutschland, Frankfurt a. M., 1974.

193 Art. 38 Abs. 1 Satz 2 GG; BVerfGE 70, 324 (362); 84, 304 (322).

194 So deutlich für die Fraktionen im Europäischen Parlament BVerfGE 129, 300 (327 ff.) – 5 %-Klausel.

195 *Huber, P. M.*, JZ 1994, a.a.O., 692.

196 Zu den Funktionszulagen als Ausdruck dieser Hierarchisierung siehe BVerfGE 102, 224 ff.; BremStGH, NVwZ 2005, 929 ff.; ThürVerfGH, NVwZ-RR 2003, 793 ff. Auch das Zugriffsrecht der Fraktionsvorsitzenden auf die Flugbereitschaft der Bundeswehr kann hier genannt werden.

197 *Huber, P. M.*: Parlamentarismus zwischen Volksgesetzgebung und Verfassungsgerichtsbarkeit, in: Nie-dobitek, M./Sommermann, K.-P. (Hg.), Die Europäische Union als Wertegemeinschaft, Berlin, 2013, 25.

onspolitisch zu erklärenden – mangelnden Strategiefähigkeit und -willigkeit der Bundesregierung beruhen, und d. h. aller Bundesregierungen. Sie zeigen sich an schwerfälligen Verfahren bei der Festlegung deutscher Verhandlungspositionen, an Reibungsverlusten aufgrund des Ressortprinzips¹⁹⁸ und an der Unfähigkeit bislang aller Bundeskanzler, ein eigenes Bundes-Europaministerium einzurichten. Insgesamt ist es schwierig, eine längerfristige Strategie der deutschen Europapolitik in bestimmten Politikfeldern auszumachen, fehlt es an einer hinreichenden Koordination der Ressorts und an einer konsistenten Vertretung Deutschlands im Rat. Das berüchtigte *German vote*, mit der der Brüsseler Jargon die „Enthaltung“ paraphrasiert, spricht insoweit Bände.

Die Gründe dafür sind vielschichtig: Die schwerfällige Willensbildung im Bundesstaat, die Überlagerung fachlicher Fragen durch parteipolitische Gesichtspunkte, die in Koalitionsregierungen ein besonderes Gewicht hat, der permanente Wahlkampf durch insgesamt 18 Europa-, Bundestags- und Landtagswahlen und nicht zuletzt eine große Orientierungslosigkeit mit Blick auf Aufgaben und Funktion der Bundesrepublik Deutschland im europäischen Gefüge tragen zu diesem disparaten Befund bei. Jahrzehntlang hat man sich mit der Floskel begnügt, dass deutsche Interessen europäische Interessen seien. Mit Blick auf das Verhältnis zu Dritten mag das stimmen; mit Blick auf das Binnenverhältnis innerhalb Europas ist es Ausdruck intellektueller Trägheit oder Unfähigkeit, weil es doch entscheidend darauf ankommt, wer das europäische Interesse wie definiert.

V. Fazit

Eine effektive Wahrnehmung ihrer Integrationsverantwortung stellt Bundestag und Bundesregierung vor erhebliche Herausforderungen. Sie ist jedoch ein Gebot politischer Klugheit. Indem sie den Bundestag als „Mitte der Demokratie“ und die von ihm getragene Bundesregierung zu ihrem zentralen Anknüpfungspunkt bestimmt, ermöglicht sie in dem zunehmend chaotischen System gestuften Regierens zwischen Internationalen Organisationen, Supranationalen Verbänden, Ländern, Gemeinden, Nichtregierungsorganisationen, und Zivilgesellschaft die ordnende Kraft des Nationalstaats und sein Integrationspotential zu erhalten und ein Stück zukunftsfähiger zu machen. Gerade in den Krisen der vergangenen Jahre hat sich der Nationalstaat als das Gravitationszentrum der politischen Selbstbestimmung behauptet und als das *indirizzo pubblico*,¹⁹⁹ von dem die Bürger in erster Linie

198 Art. 65 Satz 2 GG.

199 Zu dieser Figur aus dem italienischen Staatsrecht *Dogliani, M./Pinelli, C.*: Grundlagen und Grundzüge staatlichen Verfassungsrechts: Italien, in: v. Bogdandy/Cruz Villalón/Huber (Hg.): IPE I, 2007 § 5 Rn. 97.

Sicherheit, Wohlfahrt und ökologische Zukunftsfähigkeit erwarten. Auch wenn er auf vielen Politikfeldern im Verbund mit anderen tätig wird – dass ihm auch dann stets eine Auffangfunktion verbleibt, ist unbestreitbar.

Die demographischen, kulturellen, sozialen und bildungsspezifischen Veränderungen der Gesellschaft haben die Einstellung der Bürger zu Staat und Politik verändert. Sie sind immer weniger bereit, in rechtsförmigen Verfahren getroffene und insoweit auch demokratisch legitimierte Entscheidungen zu akzeptieren, wenn sie als Betroffene oder Interessierte keine qualifizierten Mitentscheidungsmöglichkeiten besitzen. Die Zeiten, in denen die Politik einsame Entscheidungen trifft und sie im Nachhinein zu erklären versucht, sind zwar nicht vorbei; die darin zum Ausdruck kommende elitäre Grundhaltung verfehlt jedoch – wie die Diskussion um CETA und TTIP zeigt²⁰⁰ – zunehmend die Erwartungshaltung einer selbstbewusster gewordenen Gesellschaft. Ein ernsthaftes und für die Bürger nachvollziehbares Ringen von Bundestag und Bundesregierung um die richtige Wahrnehmung ihrer Integrationsverantwortung kann hier stabilisierend wirken. Unabhängig davon trifft die mündigen Bürger, die Zivilgesellschaft und insbesondere die mit einem Grundversorgungsauftrag ausgestatteten und entsprechend finanzierten öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten die Obliegenheit, dies auch kontinuierlich einzufordern.

200 Dazu etwa *Ohler, C.*: Die Vereinbarkeit von Investor-Staat-Schiedsverfahren mit deutschem und europäischem Verfassungsrecht, in: JZ (2015), 337 ff.