

Was ist Integrationsverantwortung?

– Kritische Überlegungen zu den verfassungstheoretischen Vorgaben des Bundesverfassungsgerichts und der Umsetzung im IntVG –

I. Einführung

Mit seinem Urteil zum Reformvertrag von Lissabon vom 30.6.2009 hatte das Bundesverfassungsgericht eine in der Folge sowohl in Politik als auch in der Rechtswissenschaft intensiv geführte Diskussion ausgelöst. Die schier uferlosen Analysen und wissenschaftlichen Auseinandersetzungen scheinen nicht abreißen zu wollen. Und das ist mehr als nachvollziehbar. Immerhin sind dem Prozess der europäischen Integration aus historischer Sicht wohl einmalige Grenzen gezogen worden. Während das Gericht das Zustimmungsgesetz und das Änderungsgesetz zum Grundgesetz zwar passieren ließ, hat es hinsichtlich der Begleitgesetze dem Gesetzgeber einen doch erstaunlichen und erheblichen Nachbesserungsauftrag erteilt.

Allgemein setzt das Gericht dem Integrationsprozess zum einen dort Grenzen, wo Hoheitsrechte aus politisch besonders sensiblen und mit der nationalen Identität untrennbar verwurzelten Bereichen übertragen werden sollen.¹ Zum anderen obliege den gesetzgebenden Körperschaften bei der Ausgestaltung des Vertragsrechts durch die Mitgliedstaaten eine besondere Verantwortung im Rahmen ihrer Mitwirkung, die den Anforderungen des Art. 23 GG genügen müsse.² Im Zentrum der Überlegungen des Bundesverfassungsgerichts stand dabei der Begriff der Integrationsverantwortung. Der vorliegende Beitrag will diesem noch nebulösen Konzept Konturen verleihen und anhand des Urteils sowie der Implementierung im Integrationsverantwortungsgesetz untersuchen, ob die verfassungstheoretischen Vorgaben sowie die gesetzgeberische Umsetzung einer ernst genommenen Integrationsverantwortung entsprechen und gerecht werden.

Während inzwischen das Lissabon-Urteil und das IntVG im Einzelnen mehreren Analysen unterzogen wurden, erscheint künftig eine noch grundsätzlichere und kritischere Auseinandersetzung mit dem Konzept der Integrationsverantwortung sowie der künftigen Handhabung angebracht. Es muss nun darum gehen, aus der neu entstandenen verfassungstheoretischen Perspektive kritische Gedanken über den prinzipiellen (Fort)Bestand des europäischen Integrationsgedankens aufzugreifen.

1 BVerfG, 30.6.2009, 2 BvE 2/08 u.a., Ls. 3.

2 BVerfG, 30.6.2009, 2 BvE 2/08 u.a., Ls. 2 a).

II. Das Wesen der Integration und der damit verbundenen Verantwortung

1. Grundlagen

Die Integrationsverantwortung und ihre verschiedenen Deutungsmöglichkeiten kann man nur erfassen, wenn man sich mit dem Begriff der Integration selbst auseinandersetzt. Integration steht nach Art. 1 II des EU-Vertrags und der Präambel des AEU-Vertrags zunächst für das immer engere Zusammenwachsen der europäischen Völker in der Union. Dies kann sich auf unterschiedlichen Ebenen vollziehen. Der entsprechende Prozess wurde im Wesentlichen durch die Bestrebungen des Westens in der Nachkriegszeit ab 1946 als europäisches „Gegenelement“ zu den kommunistisch kontrollierten Oststaaten Europas nach Herausbildung des Eisernen Vorhangs mit dem Ziel der Friedenssicherung in Gang gesetzt.³ Die europäische Integration ist in ihrer Geschichte bis heute nie gleichmäßig verlaufen, vielmehr haben sich verschiedene Phasen wahrnehmbarer und vorangetriebener Integration mit solchen der Stagnation abgewechselt. Es gab erhebliche Schübe im europäischen Einigungsprozess, bei denen die Integration stark vorangetrieben wurde – aber auch Phasen des Stillstands, wie etwa die sogenannte Politik des leeren Stuhls, und sogar immer wieder Austrittsdrohungen einzelner Mitgliedstaaten. Unter Berücksichtigung der wiederkehrenden Aufnahme neuer Mitglieder ist es konsequent, dass die einzelnen Nationalstaaten sich oft in eher kleinen Schritten gemeinsam im Prozess der Integration dorthin bewegten, wo es in der jeweiligen historischen Situation für alle annehmbar war.⁴ Im Ergebnis kann man jedoch – wie sich auch im Folgenden zeigen wird – festhalten, dass sich der Integrationsprozess bis zum Reformvertrag von Lissabon seit seiner Entstehung beachtlich beschleunigt hat.

2. Wirtschaftliche Integration

Die wirtschaftliche Integration wird seit ihren Ursprüngen von den Vorstellungen geprägt, dass durch sie mittel- oder langfristig auch die politische Integration erreicht werden kann („spill-over“-Effekt).⁵ Diese Vorstellung stellt eine der elementaren Grundvoraussetzungen zum Verständnis europäischer Integrationslehre dar. Als ersten Schritt der wirtschaftlichen Integration gründeten 1948 18 westeuropäische Staaten die „Organization for European Economic Cooperation“ (OEEC), durch die diese Staaten in den Entscheidungsprozess über die Verwendung der Mittel zum Wiederaufbau der westeuropäischen Staaten eingebunden wurden. Hingegen scheiterten zunächst die Pläne der OEEC-Staaten, eine umfassende Freihandelszone zu schaffen. Aus der OEEC ging schließlich 1961 die OECD hervor. Ein weiterer wichtiger Schritt war dann die Gründung der Europäischen Gemeinschaft für Kohle und Stahl (EGKS). Am 25. März 1957 wurden die Römischen Verträge unterzeichnet, mit denen die Europäische Wirtschaftsgemeinschaft (EWG) sowie die Euratom gegründet wurden. Der Vertrag zur

3 Vgl. vor allem *W. Churchill*, Rede an die akademische Jugend, Zürich 19.9.1946, abrufbar unter: http://www.europa-union.de/fileadmin/files_eud/PDFDateien_EUD/Allg_Dokumente/Churchill_Rede_19.9.1946_D.pdf.

4 *U. Brasche*, Europäische Integration, 2. Aufl. 2008, S. 1.

5 *A. Thiele*, Europarecht, 6. Aufl. 2009, S. 31.

Gründung der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft trat am 1. Januar 1958 in Kraft. Dieser gab erstmal einheitliche konkrete Vorgaben zur Verwirklichung eines gemeinsamen Wirtschaftsraumes, indem er die Errichtung eines „Gemeinsamen Marktes“ festlegte. 1960 wurde die „kleine“ Europäische Freihandelszone (EFTA) geschaffen, an der jene westeuropäischen Staaten teilnahmen, die nicht Mitglieder der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft (EWG) waren. 1968 wurden die letzten Binnenzölle innerhalb der EG-Staaten abgeschafft und ein gemeinsamer Zolltarif gegenüber Drittländern eingeführt. Damit war der Weg zur Zollunion vollendet. In den siebziger Jahren begann die Zusammenarbeit im Währungsbereich bis hin zu einem Europäischen Währungssystem 1979 (EWS). Ein nächster wichtiger Schritt war die 1986 unterzeichnete Einheitliche Europäische Akte (EEA), die die Organe der EG stärkte, sowie die Kompetenzen der EG und die wirtschaftliche Integration durch die Schaffung eines „Binnenmarkts“ bis 1992 erweiterte. 1985 erfolgte dann schließlich die Unterzeichnung des Schengener Abkommens zum Abbau der Grenzkontrollen zwischen den Mitgliedstaaten, das 1995 in Kraft trat.

3. Politische Integration

Die politische Integration betrifft die Frage nach der institutionellen Einigung Europas sowie die Einbindung der Bürger bis hin zur Schaffung einer politischen europäischen Identität. Eng damit verbunden ist stets die Debatte um die Finalität der europäischen Integration,⁶ welche den Charakter der endgültigen supranationalen Struktur der Union – sei es ein Staatenbund, ein Staatenverbund, ein Verfassungsverbund oder ein Bundesstaat⁷ – zum Inhalt hat.

Das erste Projekt der politischen Zusammenarbeit stellte der 1949 unter maßgeblichem Einfluss von *Winston Churchill* gegründete Europarat dar, welcher für wirtschaftliche, soziale, kulturelle und wissenschaftliche Zusammenarbeit sowie „den Schutz und die Fortentwicklung der Menschenrechte und Grundfreiheiten“ zuständig sein sollte. Dabei verbleibt seine institutionelle Form jedoch – abgesehen von der Errichtung des klassisch supranational einzustufenden Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte mit Sitz in Straßburg – auf der Ebene des zwischenstaatlichen Intergouvernementalismus. 1950 wurde im Rahmen des Europarats die Europäische Menschenrechtskonvention geschlossen, mit der der Grundrechtsschutz in Europa auf eine neue Stufe gestellt wurde. Der Schwerpunkt der Arbeit des Europarats liegt heute im Bereich der Menschenrechte und der Förderung der Demokratisierung. Seit 1992 wurde die Vertiefung der politischen Integration durch den Vertrag von Amsterdam von 1997, der die Säulen zwei und drei, die Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik und die innenpolitische und justizielle Zusammenarbeit begründete, sowie den Vertrag von Nizza 2000, der die Europäische Union bereit für die EU-Osterweiterung machen sollte, vor-

6 Zur Finalitätsfrage eingehend etwa *I. Pernice*, Zur Finalität Europas, WHI-Paper 06/2005, so wie schon zuvor *J. Fischer*, Vom Staatenbund zur Föderation – Gedanken über die Finalität der europäischen Integration, Humboldt-Rede 12.5.2000, Berlin.

7 Vgl. im Zusammenhang mit der Lissabon-Entscheidung zu diesen Modellen *M. Ruffert*, An den Grenzen des Integrationsverfassungsrechts – Das Urteil des Bundesverfassungsgerichts zum Vertrag von Lissabon, DVBl. 2009, 1198, 1199 m.w.N.

angetrieben. Der letzte bekannte und jüngst in der öffentlichen Diskussion stehende Schritt erfolgte zum 1. Dezember 2009 mit dem Inkrafttreten des Vertrags von Lissabon, nachdem zuvor in 2005 die In-Kraft-Setzung des Vertrags über eine Verfassung für Europa gescheitert war. Lissabon löst die Säulenstruktur auf, verleiht der Union Rechtspersönlichkeit und stärkt sie in ihren Kompetenzen sowie einer bürgernahen und effizienteren Gestaltung ihrer parlamentarischen Arbeit.

4. Die Verantwortung aus der Integration

Auch ohne nähere Betrachtung der Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts kann man sicherlich sagen, dass sich aus dem Prozess der Integration auch eine gewisse Verantwortung hinsichtlich derselbigen ergibt. Diese obliegt natürlich zur Verwirklichung der europäischen Idee zunächst der Union samt ihrer Organe selbst, aber vor allem auch den Mitgliedstaaten als „Herren der Verträge“. Mit dem immer engeren Zusammenwachsen der europäischen Völker auf supranationaler Ebene ist über kurz oder lang schon zwangsweise ein Verlust an nationalstaatlicher Identität eingetreten. Dies kann durch die Übertragung von Kompetenzen, Zuständigkeiten oder Hoheitsrechten geschehen. Jedoch muss dies stets unter angemessener Beteiligung und Kontrolle der mitgliedstaatlichen Parlamente geschehen. Daraus entspringt für die Mitgliedstaaten also die Verantwortung, diesen Prozess mit Augenmaß, dem jeweiligen historischen Umfeld angepasst und den Vorgaben nationaler Legitimation entsprechend zu betreiben. Diese Verantwortung obliegt wie bereits angedeutet zu aller erst den gesetzgebenden Organen. Das liegt in der Natur der Sache – so sind es auch in Deutschland Bundestag und Bundesrat, welche die europäische Integration im Sinne des Art. 23 GG gestalten. Ebenso leuchtet aber ein, dass der politische Spielraum dieser Organe trotz unmittelbarer demokratischer Legitimation von Bundestag und Bundesrat von Verfassungs wegen nicht unbegrenzt sein kann. Daher sind die Gerichte gehalten, sich ebenso an der Wahrnehmung der Integrationsverantwortung zu beteiligen. Es verwirklicht sich auch hier der Verfassungsgedanke des Systems der gegenseitigen Kontrolle („*Checks and Balances*“). Dies kann vor allem dann gelten, wenn fundamentale Prinzipien des nationalen Rechtsstaats, wie im Grundgesetz in Art. 79 Abs. 3 normiert, gefährdet werden. Insofern war es konsequent, dass das Bundesverfassungsgericht in seiner Solange-Rechtsprechung⁸ den Schutz der Grundrechte auf europäischer Ebene überprüfte, ob er mit dem Niveau nationalen Grundrechtsschutzes vergleichbar ist. Doch auch für ein Verfassungsgericht gilt, das richtige Maß zwischen der Verantwortung hinsichtlich des Vortreibens der Integration einerseits, und hinsichtlich der Berücksichtigung einer adäquaten mitgliedstaatlichen Beteiligung an diesem Prozess andererseits zu wahren.

8 BVerfGE 73, 399 und 89, 155.

III. Die Bemühungen des Bundesverfassungsgerichts um die Bestimmung der Integrationsverantwortung

1. Integrationsermächtigung und verfassungsbedingte Verantwortung

Das Bundesverfassungsgericht erkennt freilich die Wichtigkeit der Ermächtigung zur Übertragung von Hoheitsrechten nach Art. 23 GG zum Fortschritt der europäischen Integration an. Diese Ermächtigung stehe aber unter der Bedingung, dass dabei die souveräne Verfassungsstaatlichkeit auf der Grundlage eines Integrationsprogramms nach dem Prinzip der begrenzten Einzelermächtigung und unter Achtung der verfassungsrechtlichen Identität als Mitgliedstaaten gewahrt bleibt und zugleich die Mitgliedstaaten ihre Fähigkeit zu selbstverantwortlicher politischer und sozialer Gestaltung der Lebensverhältnisse nicht verlieren.⁹ Das Gericht geht folglich hier davon aus, dass die Verantwortung einen verfassungsbedingten Schutz elementarer Kernbereiche nationaler Staatlichkeit erfasse. Für die Bundesrepublik solle diese Verfassungsidentität aus Art. 23 Abs. 1 i.V.m. Art. 79 Abs. 3 GG herzuleiten sein. Zusammengefasst beschreibt die Integrationsverantwortung in den Augen des Bundesverfassungsgerichts also ganz allgemein das Spannungsverhältnis zwischen verfassungsrechtlich gesteuerter Teilnahme am Integrationsprozess durch die Übertragung von Hoheitsrechten und der innerstaatlichen Sicherung der souveränen Selbstbestimmung der Mitgliedstaaten und deren zentraler Identität der Staatlichkeit.¹⁰

2. Die Rolle des Demokratieprinzips

Die zweite Stütze zur Begründung seines Verständnisses der Integrationsverantwortung zieht das Gericht aus der Garantie des Demokratieprinzips i.S.v. Art. 79 Abs. 3 i.V.m. Art. 20 Abs. 1 und 2, 38 I GG. So dürfe der Gesetzgeber die Integration zunächst nicht derart verwirklichen, dass durch einen Eintritt in einen europäischen Bundesstaat das Selbstbestimmungsrecht des deutschen Volkes und in der Folge daraus die Souveränität Deutschlands aufgegeben werde.¹¹ Das Gericht geht bei der Europäischen Union von einem Staatenverbund aus, dessen Grundordnung jedoch allein der Verfügung der Mitgliedstaaten unterliegt und in der die Völker – das heißt die staatsangehörigen Bürger – der Mitgliedstaaten die Subjekte demokratischer Legitimation bleiben.¹² Da in diesem Rahmen die demokratische Legitimation der Union also direkt auf den mitgliedstaatlichen Demokratien beruhe, obliege den deutschen Verfassungsorganen bei der Wahrnehmung der Integration eine dauerhafte Verantwortung aus dem Demokratieprinzips des Grundgesetzes.¹³ Hinsichtlich der konkreten parlamentarischen Beteiligung von Bundestag und Bundesrat fordern die Karlsruher Richter dann die bekannten Kontrollformen bei der Durchführung etwa eines vereinfachten Vertragsänderungsverfahrens,

9 BVerfG, 30.6.2009, 2 BvE 2/08 u.a., Rn. 226.

10 M. Nettesheim, Die Integrationsverantwortung – Vorgaben des BVerfG und gesetzgeberische Umsetzung, NJW 2010, S. 4.

11 BVerfG, 30.6.2009, 2 BvE 2/08 u.a., Rn. 228.

12 BVerfG, 30.6.2009, 2 BvE 2/08 u.a., Rn. 229.

13 BVerfG, 30.6.2009, 2 BvE 2/08 u.a., Rn. 245.

der allgemeinen und besonderen Brückenklauseln, der Flexibilitätsklausel oder der Notbremsemechanismen durch den Bundestag, je nach dem entweder durch Zustimmungsgesetz oder durch Beschluss.¹⁴

IV. Umsetzung im IntVG

1. Abstrakte Umsetzung

Das Integrationsverantwortungsgesetz¹⁵ wurde als Nachfolger der ersten Begleitgesetze nach dem Lissabon-Urteil im September 2009 verabschiedet. Es soll sicherstellen, dass die nationalen Gesetzgebungsorgane die vom Bundesverfassungsgericht vorgeschriebene parlamentarische Beteiligung im Integrationsprozess wahrnehmen. So enthält § 1 IntVG die Überschrift „Integrationsverantwortung“. Allerdings ist dieser einleitenden Vorschrift lediglich zu entnehmen, dass „der Bundestag und der Bundesrat in Angelegenheiten der Europäischen Union ihre Integrationsverantwortung insbesondere nach Maßgabe der folgenden Bestimmungen wahrnehmen“ (vgl. § 1 Abs. 1 IntVG). In Abs. 2 wird dann auch das Gebot der parlamentarischen Befassung mit diesen Angelegenheiten aufgegriffen. Auch in der Folge findet sich in dem Gesetz weder eine Konkretisierung des Begriffs der Integrationsverantwortung noch ein Hinweis, woraus diese entspringt. Es erfolgte im Ergebnis hinsichtlich der abstrakten Konzeption lediglich eine Übernahme der Feststellung einer Integrationsverantwortung von Bundestag und Bundesrat.¹⁶ Ob dies nun positiv oder negativ zu bewerten ist, bleibt offen. Einerseits ist damit dem Bedürfnis nach Klarheit um die Reichweite dieses Konzepts natürlich nicht Genüge getan. Andererseits könnte es aus langfristiger Sicht auch empfehlenswert sein, zunächst einmal die tatsächlichen Entwicklungen abzuwarten, insbesondere ob und in welchem Umfang vom IntVG Gebrauch gemacht werden wird. Oftmals stellt sich die Rechtswirklichkeit erfahrungsgemäß dann doch anders dar als ein verfassungstheoretisches Konzept.

2. Konkrete Umsetzung

Etwas präziser und um Nachzeichnung des Lissabon-Urteils bemüht zeigt sich die konkrete Umsetzung der Vorgaben im Hinblick auf die relevanten Fälle, bei welchen das Bundesverfassungsgericht eine stärkere Beteiligung der gesetzgebenden Organe gefordert hat. In den §§ 2-10 wird recht genau die verfahrenstechnisch erforderliche Beteiligung von Bundestag und Bundesrat bei einem vereinfachten Vertragsänderungsverfahren, den allgemeinen und besonderen Brückenklauseln, der Flexibilitätsklausel oder des Notbremsemechanismus skizziert. Es wird ausdrücklich das je nach Konstellation ein-

14 Vgl. etwa BVerfG, 30.6.2009, 2 BvE 2/08 u.a., Rn. 365 und 418.

15 Gesetz über die Wahrnehmung der Integrationsverantwortung des Bundestages und des Bundesrates in Angelegenheiten der Europäischen Union v. 22.9.2009 (BGBl. I 3022), zuletzt geändert am 1.12.2009 (BGBl. I 3822).

16 Vgl. zu dieser Feststellung *H. Lecheler*, Die Mitwirkungsgesetzgebung an der europäischen Integration vor und nach dem Urteil des BVerfG zum Lissabon-Vertrag, JZ 2009, S. 1160; ähnlich *Nettesheim*, NJW 2010, S. 180.

schlägige Erfordernis eines Zustimmungsgesetzes oder eines parlamentarischen Beschlusses festgelegt. Dabei belässt es der Gesetzgeber jedoch auch. Die Frage, in welchem Verhältnis der Umfang der künftigen Kompetenzen, die angeblich integrationsfesten und politisch sensiblen Bereiche nationaler Identität und die Integrationsverantwortung selbst zueinanderstehen, bleibt unbeantwortet. Grundlegende Gedanken des Urteils werden somit weder in den verfahrenstechnisch ausgestalteten Teil des Gesetzes eingebettet noch irgendwie weiter in einen klaren Zusammenhang gebracht. Dabei werden vor allem auch nicht alle denkbaren Konstellationen erschöpfend geregelt oder angesprochen. Im Ergebnis verschließt sich somit auch der Gesetzgeber einer verfassungstheoretisch umfassenden, tiefgehenden und klaren Einordnung der Integrationsverantwortung.¹⁷

V. *Unstimmigkeiten im neuen verfassungstheoretischen Modell*

1. *Begriffliche Missverständnisse*

Unter Zugrundelegung der anfangs geschilderten Entwicklung der europäischen Integration tauchen im Urteil des Bundesverfassungsgerichts doch einige begrifflich zu klärende Fragen auf. Bei der Bewertung der Vorstellung des Bundesverfassungsgerichts von der Integrationsverantwortung sowie der gesetzgeberischen Umsetzung besteht ein Hauptproblem zunächst darin, dass die Integrationsverantwortung in der Betrachtung bisweilen zu sehr auf einzelne Bereiche des Urteils beschränkt wird. Indes ergreift die Integrationsverantwortung gleichermaßen den Bereich um die Fragen des Demokratieprinzips, der demokratischen Beteiligung, wie auch jenen Bereich, welcher einen verfassungsfesten Kern und Bereiche der Übertragung von Hoheitsrechten festlegen will.¹⁸ Die Integrationsverantwortung kann also zunächst nur umfassend gedeutet werden. Das gilt vor allem insofern für den letzteren Teil, dass die Verantwortung der gesetzgebenden Organe im Integrationsprozess sicher nicht darin liegen kann, einen integrationsfesten Kern nationaler Staatlichkeit zu gewährleisten. Denn dies blockiert schon begriffsnotwendig eine Integration. Diese Verantwortung hat das Bundesverfassungsgericht also offenbar abweichend interpretiert. Schwer nachvollziehbar ist deshalb auch im Folgenden, dass das Gericht auch die Europarechtsfreundlichkeit des Grundgesetzes für eine derartige Auslegung seiner Vorstellung von Integrationsverantwortung anführt. Aus der Europarechtsfreundlichkeit des Grundgesetzes dann also auch eine Beschränkungsmöglichkeit der europäischen Integration etwa dahingehend herzuleiten, dass nun das Bundesverfassungsgericht die Einhaltung des Prinzips der begrenzten Einzelermächtigung überprüft, steht dogmatisch auf schwachen Füßen.¹⁹ Weiterhin widerspricht es dieser Integrationsverantwortung, dass sich ein Gericht zu sehr in politische Entscheidungen einmischet. Das Bundesverfassungsgericht nähert sich hier der Rolle einer europapolitischen Letztinstanz an. Es kommt somit zu einem tiefgreifenden Eingriff in den politischen Prozess. Die Frage, inwieweit einzelne politische Bereiche auf die eu-

17 Dahingehend zum Ganzen *M. Nettesheim*, NJW 2010, S. 181, 182.

18 Dieses Problem erkennt auch *C. D. Claasen*, Legitime Stärkung des Bundestags oder verfassungsrechtliches Prokrustesbett?, JZ 2009, S. 883, 886.

19 *M. Schmittmann*, Blick nach Brüssel, AfP 4/2009, S. 352.

ropäische Ebene verlagert werden können und sollten, muss in Berlin beantwortet werden und nicht in Karlsruhe.²⁰ Ob es aus der Sichtweise einzelner Materien sinnvoll ist, den großen Teil der Kontrolldichte nicht den nationalen Rechtsordnungen zu belassen, ist eine andere Frage. So kann gerade im Strafrecht bei dem bisherigen Harmonisierungsgrad dieser Materie für die Begründung von Strafbarkeit und strafrechtlichen Prinzipien eine demokratische Gesetzgebung nur durch eine tiefgreifende nationale demokratische Legitimation als vertretbar erscheinen.²¹ Hier geht es jedoch um die Frage, *wer* über das *wie* einer solchen Übertragung und Aufteilung der Kompetenzen zur Gesetzgebung zwischen Nationalstaaten und Union entscheidet. Dass die vom Gericht genannten Bereiche „seit jeher“ zu einem verfassungsfesten Kern gehören sollen, ist für das „grundsätzlichste Urteil aller Urteile“ jedenfalls eine unzureichende Begründung um eine Koppelung an nationale Gesetzgebungsprozesse auszusprechen.²² Dies wird der Verantwortung aus dem Integrationsprozess nur bedingt gerecht. Alles in allem sollte das Gericht in Zukunft vorab also schon sein Begriffsverständnis der Integrationsverantwortung nochmals grundlegend überdenken.

Freilich hat es der Gesetzgeber dann dem Bundesverfassungsgericht insofern gleich getan, als dass er in § 1 IntVG lediglich Bezug auf die Integrationsverantwortung nahm. Darüber hinaus lässt der Gesetzgeber jegliche Versuche vermissen, der Begrifflichkeit der Integrationsverantwortung zumindest nähere Konturen zu verleihen, ohne dabei integrationswertend ein Zeichen setzen zu müssen.

2. Verirrtes Demokratieverständnis

Das Bundesverfassungsgericht zeigt sich hinsichtlich seines Demokratieverständnisses unnötig festgefahren. Hat das Gericht doch in seiner Entscheidung noch zutreffend festgestellt, dass die europäische Integration nicht schematisch den innerstaatlich geltenden verfassungsrechtlichen Anforderungen an die demokratische Herrschaft unterliegen,²³ nimmt es trotz allem dem Europa die Möglichkeit einer eigenen demokratischen Entwicklung. Ohne nochmals auf die betreffenden Urteilsausführungen einzugehen, kann festgestellt werden, dass sich das Gericht im Grundsatz dann eben doch anderen in den Demokratietheorien anderer Staaten sowie supranationaler Organisationen anerkannter Demokratie Modelle verschließt.²⁴ Demokratie enthält zwar einen unantastbaren Kern – wie Volkssouveränität und Grundrechte –, die konkrete politische und rechtliche Ausgestaltung sollte aber im verfassungstheoretischen Prozess für Entwicklungen und Veränderungen prinzipiell offen stehen. Es kann nicht im Interesse des deutschen Demokratieverständnisses liegen, dass selbst eine Volksabstimmung über die Aufgabe der

20 In diesem Sinne auch *M. Nettesheim*, Entmündigung der Politik, F.A.Z. v. 27.8.2009, 8.

21 Vgl. dazu *P.-A. Albrecht*, Der Weg in die Sicherheitsgesellschaft, 1. Aufl. 2010, S. 196 ff.

22 Zu dieser Betitelung etwa *J.-K. Baumgart*, Ja zum Vertrag von Lissabon, aber..., NJ 2009, S. 309.

23 BVerfG, 30.6.2009, 2 BvE 2/08 u.a., Rn. 219; dazu auch *M. Schmittmann*, AfP 2009, S. 353.

24 *A. v. Bogdandy*, Prinzipien der Rechtsfortbildung im europäischen Raum, NJW 2010, S. 2; *J.P. Terhechte*, Souveränität, Dynamik und Integration – making the rules as we go along?, EuZW 2009, S. 731.

Ewigkeitsklausel des Art. 79 Abs. 3 GG unter der Karlsruher Aufsicht stehen soll.²⁵ Weiter ist dann beispielsweise die Wahlgleichheit, wie sie das Bundesverfassungsgericht als unabdingbar ansieht, vielerorts in Europa nicht immer gleichermaßen streng eingehalten. Schließlich ist auch beispielsweise die kritisierte Ungleichheit der Wahl im Europäischen Parlament zudem dem Wesen der Europäischen Union als supranationaler Staatenverbund geschuldet. Dem Grundsatz der Legitimität steht in einem demokratischen System insofern auch immer das Gebot der Effektivität gegenüber.²⁶ Man sollte hier nicht zu ungeduldig agieren und der Entwicklung einer europäischen Demokratie mehr Zeit geben. Zudem kann das Demokratieprinzip an sich freilich nicht so weit gehen, dass durch dessen Einhaltung eine Verfassungsidentität geschaffen wird, welche ein Individualrecht des Einzelnen begründet. Insofern erscheint es auch bedenklich, dass das Bundesverfassungsgericht seinen Prüfungsmaßstab direkt Art. 38 Abs. 1 i.V.m. Art. 79 Abs. 3 GG entnimmt.²⁷ Auch hier zeigt sich wiederum ein Grundproblem des Urteils, nämlich dass es in mehrfacher Hinsicht bei Weitem über den Wortlaut und den Auslegungsspielraum der Verfassung hinausgeht. Letztlich ist das Urteil auch rechtsvergleichend einmalig: kein anderes Gericht hat einen solchen das nationale Demokratieverständnis erhaltenden Weg gewählt.²⁸ Sogar das tschechische Verfassungsgericht führte zum Lissabon-Vertrag aus, dass es ihm nicht möglich sei, als Verfassungsgericht eine Liste unübertragbarer Kompetenzbereiche festzulegen.²⁹

3. Blockieren des „spill-over“-Effekts

Auch der langfristigen Tragweite der Entscheidung war man sich in Karlsruhe wohl nicht ausreichend bewusst. Es geht dabei um die Frage der schon einleitend dargestellten Verwirklichung der Europäischen Union durch die politische Integration („spill-over“-Effekt). In gewisser Weise steht dabei die Frage der politischen Integration auch im Zusammenhang mit der soeben erörterten Problematik des Demokratieverständnisses. Zugestimmt werden kann in weiten Teilen mit Sicherheit der Bestandsaufnahme des Bundesverfassungsgerichts über den Zustand der Europäischen Union als ein Staatenverbund, welcher von der Verzahnung der verschiedenen Verfassungsebenen geprägt ist und in welchem die demokratische Legitimation derzeit (noch) nicht mit dem Niveau bestehender nationaler Herrschaftsformen Schritt halten kann.³⁰ Die Diskussion um das Demokratiedefizit der Union ist schon seit geraumer Zeit bekannt. Strukturell bestehe ein Defizit darin, dass es mangels eines einheitlichen Staatsvolks an der demokratischen Legitimation der Europäischen Union fehle. Institutionell wird als problematisch er-

25 Vgl. C. Callies, Das Ringen des Zweiten Senats mit der Europäischen Union: Über das Ziel hinausgeschossen ..., ZEuS 2009, S. 575.

26 Vgl. dazu G. Strohmeier, Die EU zwischen Legitimität und Effektivität, APuZ 10/2007.

27 Zu diesem Problem ausführlich M. Nettesheim, Ein Individualrecht auf Staatlichkeit? – Die Lissabon-Entscheidung des BVerfG, NJW 2009, S. 2867 ff.; M. Ruffert, DVBl. 2009, S. 1206.

28 Vgl. C. Möllers, Was ein Parlament ist, entscheiden die Richter, F.A.Z. v. 16.7.2009, 8. Im Übrigen wird auch generell in keinem anderen Mitgliedstaat der Vorrang des Unionsrechts so in Frage gestellt wie in Deutschland, vgl. T. Oppermann/C. D. Claasen/M. Nettesheim, Europarecht, 4. Aufl. 2009, S. 206 ff.

29 Ústavní soud, Pl ÚS 29/09 v. 3.11.2009, Rn. 111.

30 Vgl. C. Callies, ZEuS 2009, S. 567.

achtet, dass sich politische Partizipation der Unionsbürger nicht proportional in der Zusammensetzung und den Entscheidungen der EU-Organe widerspiegeln.³¹ Folgeschwer wiegt hingegen die Konsequenz, die in Karlsruhe auf Grund dieser momentanen Verfasstheit der Union im Hinblick auf die Bewertung des Lissabon-Vertrages gezogen wurde. Denn einen europäischen Bundesstaat wird es, sofern die Aussagen des Urteils in ihren Grundfesten bestehen bleiben, nicht geben. Ein verfassungsgemäßer Weg vom Staatenbund zum Bundesstaat wird von Art. 79 Abs. 3 GG durch den als Folge des Urteils dort garantierten Bestand der souveränen deutschen Staatlichkeit gesperrt.³² Bedenklich ist hierbei, dass das Grundgesetz selbst diese „Staatlichkeit“ oder Souveränität weder in Art. 79 Abs. 3 GG noch an einer anderen Stelle ausdrücklich erwähnt.³³ Aber auch andere Möglichkeiten des Fortschritts der europäischen Integration erscheinen gefährdet. Immerhin wurde der Übergang von einer wirtschaftlichen zu einer politischen Integration erheblich erschwert, jener dem Integrationsgedanke zu Grunde liegende „spill-over“-Effekt blockiert. Lissabon will wie bereits dargelegt die politische Integration durch eine bessere Bindung des Bürgers an die Europäische Union sowie eine effektivere parlamentarische Arbeit ja gerade transparenter machen. Nachdem nun aus manchen europäischen Ländern schon im Falle des Verfassungsvertrags erhebliche Signale einer solchen Blockadementalität gesendet wurden, sollte man zukünftig bedachter mit den wenigen politisch errungenen Optionen zum Voranbringen der Europäischen Union umgehen. Leider hat das Gericht das Scheitern des Verfassungsvertrags wohl als vorläufiges Ende der politischen Integrationsbewegung angesehen, um somit den von ihm angedachten Weg zur Sicherung deutscher Verfassungsidentität weiter gehen zu können.³⁴

Auch im IntVG finden sich keine Anhaltspunkte, die auf eine Überwindung der beschriebenen Blockade des „spill-over“-Effekts hindeuten könnten. Das wäre aber wohl auch des Guten zu viel verlangt: Der Gesetzgeber stand bei der Ausarbeitung des IntVG primär unter dem Druck, die Ratifikation des Lissabon-Vertrages nicht zu gefährden, weshalb man verständlicherweise auf über die Vorgaben des Urteils hinausgehende integrationsfreundliche Regelungsversuche verzichtete.³⁵

4. Adressaten der Integrationsverantwortung und deren Wahrnehmung

Freilich können zunächst unter Zugrundelegung des bestehenden Ungleichgewichts des Wahlrechts hinsichtlich des Europäischen Parlaments, der unvollständigen demokratischen Legitimation der Europäischen Union sowie des Fehlens eines europäischen Volkes die nationalen Parlamente als Hauptadressaten der Integrationsverantwortung neben der Bundesregierung ausgemacht werden.³⁶ Dass hieraus eine derart strenge „Beteiligungspflicht“ nationaler Parlamente an Entscheidungsprozessen und Hoheitsübertra-

31 Dazu auch bereits IV, 2).

32 K. F. Gärditz/C. Hillgruber, Volkssouveränität und Demokratie ernst genommen – Zum Lissabon-Urteil des BVerfG, JZ 2009, S. 875.

33 J. P. Terhechte, EuZW 2009, S. 728.

34 F. Schorkopf, Die Europäische Union im Lot, EuZW 2009, S. 723.

35 Vgl. H. Lecheler, JZ 2009, S. 1160.

36 A. Haratsch, Lissabon in Karlsruhe, ZJS 2010, S. 126; C. D. Claasen, JZ 2009, S. 883.

gung – wie das Urteil und das IntVG es fordern – gezogen werden muss, wurde bereits mehrfach kritisch bewertet. Vor allem ist fraglich, ob dem Bundestag bei der Wahrnehmung der Integrationsverantwortung nicht auch eine Eigenverantwortung vor sich selbst obliegt. Wieso sollte es einem Parlament im politischen Prozess nicht möglich sein, einer solchen Verantwortung nach seinen eigenen Vorstellungen, wie etwa konkret durch Vorbehalt eines nachträglichen Ablehnungsrechts gegenüber bestimmten, nicht von der Übertragung von Hoheitsrechten gedeckten Entscheidungen der Europäischen Union nachzukommen?³⁷ Ferner darf dann gemessen an seinem eigenen verfassungstheoretischen Modell und seines Kontrollanspruchs auch das Bundesverfassungsgericht selbst nicht als Verantwortungsadressat vergessen werden. Wer derart tief in die Europa- und Integrationspolitik eindringt, dem muss auch die entsprechende Verantwortung aufgebürdet werden. Daher ist das Gericht, wenn es sich schon zu jener letzten Kontrollinstanz des Europarechts erhebt, ebenfalls Adressat der Integrationsverantwortung.³⁸ Die Integrationsverantwortung muss für den Mitgliedstaat in seiner Gesamtheit gelten.³⁹ Daher muss auch das Gericht diese Verantwortung unmittelbar wahrnehmen. Im Lissabon-Urteil selbst erfolgt die Wahrnehmung der Integrationsverantwortung indes wie schon festgestellt recht einseitig. Der Kern der europäischen Integration wird in der Präambel des EU-Vertrags beschrieben: Der Prozess der europäischen Integration soll auf eine neue Stufe gehoben werden. Wo diese Stufe nach dem Lissabon-Urteil zu finden sein könnte, ist zur Zeit nicht zu beantworten. Gleiches gilt für den Wunsch, Demokratie und Effizienz in den Organen der Union weiter zu stärken. Zuzustimmen ist dem Ansatz, dass das Bundesverfassungsgericht die Integrationsverantwortung durch eine Kompetenzkontrolle ausüben sollte. Dies kann jedoch wie nun schon mehrfach dargelegt sicherlich nicht für eine Identitätskontrolle hinsichtlich eines unantastbaren Kerns deutscher Verfassungsidentität gelten, sondern darf sich wenn dann vielmehr auf solche Bereiche beziehen, in denen die Union außerhalb ihrer Kompetenzen handelt und eigene Rechtsstandards, wie etwa bei den Grundrechten, nicht mehr gewährleistet.⁴⁰

Die Adressaten der Integrationsverantwortung werden dann zwangsläufig auch im IntVG nur unvollständig aufgeführt. Im neuen IntVG steht neben der Bundesregierung der Bundestag im Mittelpunkt der Integrationsverantwortung. Ihn trifft die Ausgestaltungspflicht des verfassungstheoretischen Modells.⁴¹ Hier wäre es durchaus von den Urteilspassagen gedeckt gewesen, auch dem Bundesverfassungsgericht eine besondere Rolle bei der Wahrnehmung der Integrationsverantwortung zuzuschreiben. Vielleicht war es aber nach der bisher beschriebenen Kritik an der Entscheidung auch besser, das Gericht selbst, soweit es geht, aus der gesetzgeberischen Umsetzung herauszuhalten.

37 Vgl. *K. Dingemann*, Zwischen Integrationsverantwortung und Identitätskontrolle: Das Lissabon-Urteil des Bundesverfassungsgerichts, ZEuS 2009, S. 515.

38 *H. Sauer*, Kompetenz- und Identitätskontrolle von Europarecht nach dem Lissabon-Urteil, ZRP 2009, S. 195; im Ergebnis erkennt dies auch *Baumgart*, NJ 2009, S. 313. Im Übrigen wurde dies vom Gericht im Grunde selbst auch erkannt, da die Integrationsverantwortung den „Verfassungsorganen“ obliege, vgl. BVerfG, 30.6.2009, 2 BvE 2/08 u.a., Rn. 245.

39 *K. Dingemann*, ZEuS 2009, S. 515.

40 Vgl. zu diesen kompetenztechnischen Kontrollstufen *Ruffert*, DVBl. 2009, S. 1205.

41 Dahingehend auch *F. Schorkopf*, EuZW 2009, S. 723.

VI. Fazit

Das neue verfassungstheoretische Modell zur Integrationsverantwortung steht in seiner jetzigen Form auf wackligen Füßen. Zusammengefasst könnte man kritisch feststellen, die Integrationsverantwortung wurde in Karlsruhe und somit auch zwangsläufig im IntVG teilweise missverstanden oder nur unvollständig verstanden. Die einleitend dargestellte doch so erfolgreiche geschichtliche Entwicklung der Integration könnte nunmehr in eine neue Phase des Stillstands münden. Auch dürfte die sonst so fordernde und auch wichtige Verhandlungsposition Deutschlands zukünftig geschwächt sein. Denn man kann schlechterdings von anderen Mitgliedstaaten die Öffnung für Europa fordern und selbst im Zweifel die eigene Verfassungsidentität der Integration voranstellen.⁴² Im verfassungstheoretischen Modell hat sich das Gericht aber vor allem selbst einen wesentlichen Stein zur Verwirklichung des Grundgesetzes in den Weg gelegt: Die Offenheit des Grundgesetzes für die europäische Integration ist seit der Lissabon-Entscheidung nur noch schwer zu begründen. Trotzdem ist das Urteil einer späteren Überprüfung prinzipiell zugänglich.⁴³ Der politischen Sprengkraft des Urteils ist man sich zudem in der Öffentlichkeit vielleicht oftmals überhaupt nicht bewusst: Es bleibt zu hoffen, dass dabei keine allzu bleibenden Spuren hinterlassen werden.

42 Zu diesem Aspekt auch *A. v. Bogdandy*, NJW 2010, S. 4.

43 *A. Haratsch*, ZJS 2010, S. 128, welcher hier die Revisibilität der Entscheidung durch spätere Richtergenerationen des Bundesverfassungsgerichts betont.