

MICHAEL TISCHENDORF

Theorie und Wirklichkeit
der Integrationsverantwortung
deutscher Verfassungsorgane

Jus Internationale et Europaeum

129

Mohr Siebeck

Jus Internationale et Europaeum

herausgegeben von
Thilo Marauhn und Christian Walter

129



Michael Tischendorf

Theorie und Wirklichkeit der Integrationsverantwortung deutscher Verfassungsorgane

Vom Scheitern eines verfassungsgerichtlichen
Konzepts und seiner Überwindung

Mohr Siebeck

Michael Tischendorf, geboren 1989; Studium der Rechtswissenschaften in Augsburg und Lyon (2012: Maîtrise en droit, Lyon III, 2014: Erste Juristische Prüfung); 2016: Promotion; seit 2016 Rechtsreferendariat im OLG-Bezirk München.

Zugleich Dissertation, Universität Augsburg, 2016.

D 384

e-ISBN PDF 978-3-16-155270-0

ISBN 978-3-16-155269-4

ISSN 1861-1893 (Jus Internationale et Europaeum)

Die Deutsche Nationalbibliothek verzeichnet diese Publikation in der Deutschen Nationalbibliographie; detaillierte bibliographische Daten sind im Internet über <http://dnb.dnb.de> abrufbar.

© 2017 Mohr Siebeck Tübingen. www.mohr.de

Das Werk einschließlich aller seiner Teile ist urheberrechtlich geschützt. Jede Verwertung außerhalb der engen Grenzen des Urheberrechtsgesetzes ist ohne Zustimmung des Verlags unzulässig und strafbar. Das gilt insbesondere für Vervielfältigungen, Übersetzungen, Mikroverfilmungen und die Speicherung und Verarbeitung in elektronischen Systemen.

Das Buch wurde von Gulde Druck in Tübingen gesetzt, auf alterungsbeständiges Werkdruckpapier gedruckt und gebunden.

Meiner Familie

Vorwort

Die vorliegende Arbeit wurde von der Juristischen Fakultät der Universität Augsburg im Sommersemester 2016 als Dissertation angenommen. Rechtsprechung und Literatur sind bis März 2016 berücksichtigt – teilweise auch darüber hinaus.

Mein herzlicher Dank gilt zunächst meinem Doktorvater, Herrn Prof. Dr. Christoph Vedder, für die engagierte Betreuung der Arbeit, die rasche Erstbegutachtung sowie die Vermittlung zahlreicher wertvoller Kontakte in das politische Berlin. Herrn Prof. Dr. Martin Kment danke ich für die äußerst zügige Erstellung seines Zweitvotums.

Im Rahmen der Umsetzung meines Forschungsvorhabens konnte ich im Sommer 2015 eine Vielzahl an Gesprächen mit Vertretern von Bundestag, Bundesrat und Bundesregierung führen, deren Ergebnisse an vielen Stellen in die vorliegende Arbeit eingeflossen sind. Allen meinen Gesprächspartnern sei an dieser Stelle nochmals herzlich gedankt.

Bedanken möchte ich mich außerdem bei den zahlreichen Personen, die die vorliegende Arbeit in vielfältiger sonstiger Weise gefördert haben. Besonderer Dank gebührt dabei meinen Eltern, Ute und Willi Tischendorf, sowie meiner Großmutter, Hermine Seel, die mich in meinem Promotionsvorhaben stets ermutigt und die Veröffentlichung der Dissertation finanziell unterstützt haben. Herrn Wiss. Mit. Maximilian Kübler-Wachendorff danke ich für das gewissenhafte Korrekturlesen der Arbeit sowie seine zahlreichen wertvollen Anmerkungen.

Weiter danke ich den Partnern der Kanzlei Sonntag & Partner, allen voran Frau Rechtsanwältin Dr. Barbara Albrecht, für die Gewährung flexibler Arbeitszeiten, die es mir erst ermöglicht haben, mein Promotionsvorhaben so rasch umzusetzen. Frau Dr. Dorothee Kauer danke ich für die gute Nachbarschaft und hilfreiche Diskussionen.

Dank gilt schließlich – nicht zuletzt – meiner Lebensgefährtin, Frau Stefanie Förstl, für ihre uneingeschränkte Unterstützung sowie ihre oftmals stark beanspruchte Geduld.

Augsburg im April 2017

Michael Tischendorf

Inhaltsverzeichnis

| | |
|---|-----|
| Vorwort | VII |
| Abkürzungsverzeichnis | XIX |
| | |
| Einführung | 1 |
| | |
| 1. Teil: Ursprünge der Integrationsverantwortung | 7 |
| A. Erste Forderungen nach Teilbeteiligungsrechten, 1951 | 8 |
| B. Das Zuleitungsverfahren, 1957 | 9 |
| I. Verfahren innerhalb der Bundesregierung | 10 |
| II. Bundestag | 12 |
| 1. Behandlung der Vorlagen | 12 |
| 2. Die EG-Beratungsgremien des Bundestages | 13 |
| 3. Stellungnahmen | 15 |
| III. Bundesrat | 16 |
| 1. Behandlung der Vorlagen | 16 |
| 2. Stellungnahmen | 16 |
| C. Der Länderbeobachter, 1956 | 17 |
| D. Die Kramer/Heubl-Absprache, 1968 | 18 |
| E. Das Länderbeteiligungsverfahren, 1979 | 19 |
| I. Die Zusage der Bundesregierung | 20 |
| II. Verfahren | 21 |
| 1. Informationsphase | 21 |
| 2. Meinungsbildungsphase | 21 |
| 3. Verhandlungsphase | 22 |
| III. Verhältnis zum Zuleitungsverfahren | 23 |
| IV. Praxis | 23 |
| F. Das Bundesratsverfahren, 1986 | 24 |
| I. Entstehung | 24 |
| II. Verfahren | 25 |
| 1. Unterrichtung des Bundesrates | 25 |

| | |
|--|----|
| 2. Behandlung der Vorlagen | 26 |
| 3. Stellungnahmen des Bundesrates | 27 |
| a) Anwendungsbereich des Stellungnahmerechts | 27 |
| b) Berücksichtigungspflicht der Bundesregierung | 28 |
| c) Die Entscheidung des BVerfG zur Rundfunkrichtlinie | 29 |
| d) Mitteilung der Gründe für ein Abweichen von der Stellungnahme | 30 |
| 4. Die EG-Kammer | 30 |
| 5. Mitwirkung von Ländervertretern in EG-Gremien | 33 |
| III. Verhältnis zum Zuleitungs- und Länderbeteiligungsverfahren | 35 |
| IV. Rechte des Bundestags | 35 |
| G. Die Verankerung der Mitwirkungsrechte in Art. 23 GG, 1992 | 35 |
| I. Änderungsvorschläge zu Art. 24 GG | 36 |
| II. Die Beratungen der Gemeinsamen Verfassungskommission | 37 |
| III. Das Gesetzgebungsverfahren | 40 |
| H. Nach 1992 erfolgte Änderungen | 41 |
| I. Änderungen des Art. 23 GG | 41 |
| II. Änderungen der Beteiligungsgesetze | 42 |
| 1. Bundestag | 42 |
| 2. Bundesrat | 43 |
| 2. Teil: Grundlagen der Integrationsverantwortung | 45 |
| A. Die demokratische Legitimation der EU in der Rechtsprechung des BVerfG | 46 |
| I. Legitimationsdualismus in der Maastricht-Entscheidung | 46 |
| II. Legitimationsmonismus seit der Lissabon-Entscheidung | 47 |
| B. Die Integrationsprogramme | 51 |
| I. Die Zustimmungsgesetze zu völkerrechtlichen Verträgen | 52 |
| 1. Das Verhältnis des Völkerrechts zum nationalen Recht | 52 |
| 2. Die Zustimmung nach Art. 59 Abs. 2 GG | 53 |
| a) Normstruktur und Anwendungsbereich | 53 |
| b) Innerstaatlicher Rang des Völkervertragsrechts | 54 |
| c) Unmittelbare Anwendbarkeit des Völkervertragsrechts | 55 |
| 3. Die Zustimmung nach Art. 24 Abs. 1 GG | 56 |
| a) Anwendungsbereich | 56 |
| b) Funktionen | 57 |
| aa) Legitimationsfunktion | 57 |
| bb) Partielle Befreiung von den Anforderungen des Art. 79 GG | 58 |
| 4. Die Pluralität der Zustimmungsgesetze | 59 |

| | |
|---|----|
| 5. Anwendungsvorrang und Treaty Override | 61 |
| a) Natur des Anwendungsvorrangs | 62 |
| b) Treaty Override | 64 |
| II. Die Integrationsprogramme in der Rechtsprechung des BVerfG | 67 |
| 1. Im Rahmen von Art. 24 Abs. 1 GG | 67 |
| 2. Im Rahmen von Art. 59 Abs. 2 GG | 69 |
| III. Funktionen der Integrationsprogramme | 70 |
| 1. Im Rahmen von Art. 59 Abs. 2 GG | 70 |
| 2. Im Rahmen von Art. 24 Abs. 1 GG | 71 |
| IV. Anforderungen an die Integrationsprogramme | 72 |
| 1. Im Rahmen von Art. 59 Abs. 2 GG | 72 |
| 2. Im Rahmen von Art. 24 Abs. 1 GG | 73 |
| V. Die Integrationsprogramme im Rahmen der EU | 76 |
| 1. Die Pluralität der Integrationsprogramme | 76 |
| 2. Das Integrationsprogramm des Übertragungsgesetzes | 76 |
| 3. Das Integrationsprogramm des Ratifikationsgesetzes | 77 |
| C. Die Integrationsverantwortung | 78 |
| I. Grundlagenverantwortung gemäß Art. 23 Abs. 1 GG | 79 |
| 1. Begriff und Anwendungsbereich | 79 |
| 2. Funktionen der Grundlagenverantwortung | 81 |
| a) Funktionen der gestaltenden Grundlagenverantwortung | 81 |
| b) Funktion der überwachenden Grundlagenverantwortung | 83 |
| 3. Handlungspflichten im Falle von Verletzungen der Integrationsprogramme | 83 |
| a) Anwendungsbereich und Umfang der Handlungspflichten | 83 |
| b) Dogmatische Begründung der Handlungspflichten | 84 |
| II. Alltagsverantwortung gemäß Art. 23 Abs. 2–7 GG | 85 |
| 1. Begriff und Anwendungsbereich | 85 |
| 2. Funktionen der Alltagsverantwortung | 88 |
| a) Einbeziehung des Bundestages | 88 |
| b) Einbeziehung der Länder | 89 |
| D. Die Haushaltsverantwortung als Sonderfall der Integrationsverantwortung | 91 |
| I. Die Haushaltsverantwortung in der Rechtsprechung des BVerfG | 91 |
| II. Die Haushaltsverantwortung im Grundlagengeschäft | 92 |
| III. Die Haushaltsverantwortung im Alltagsgeschäft | 93 |

| | |
|--|-----|
| 3. Teil: Die Ausgestaltung der Integrationsverantwortung | 95 |
| A. Unterrichtungspflichten | 95 |
| I. Exkurs: Unionsrechtliche Unterrichtungspflichten | 96 |
| 1. Unterrichtungspflichten vor dem Vertrag von Lissabon | 96 |
| 2. Unterrichtungspflichten seit dem Vertrag von Lissabon | 97 |
| a) Unterrichtsgegenstände | 97 |
| b) Adressaten der Unterrichtung | 99 |
| II. Unterrichtungspflichten der Bundesregierung | 100 |
| 1. Anwendungsbereich der Unterrichtungspflicht gemäß Art. 23 Abs. 2 S. 2 GG | 100 |
| 2. Inhalt der Unterrichtungspflicht gemäß Art. 23 Abs. 2 S. 2 GG | 101 |
| a) Auslegung der Bestimmung durch das BVerfG | 101 |
| b) Anforderungen an die Unterrichtung | 102 |
| aa) Umfassende Unterrichtung | 102 |
| bb) Frühestmögliche Unterrichtung | 104 |
| cc) Verfahren und Form der Unterrichtung | 104 |
| 3. Einfachgesetzliche Konkretisierung | 105 |
| a) Bundestag | 105 |
| aa) Grundsätze der Unterrichtung | 105 |
| bb) Begriff des Vorhabens | 106 |
| cc) Allgemeine Zuleitung | 107 |
| dd) Förmliche Zuleitung | 109 |
| ee) Unterrichtung im Bereich der GASP und der GSVP | 110 |
| ff) Zugang zu Datenbanken; vertrauliche Behandlung von Dokumenten | 110 |
| gg) Verhältnis des EUZBBG zu StabMechG, ESMFinG und IntVG | 110 |
| hh) Informationsrechte gemäß § 13 IntVG | 111 |
| (1) § 13 Abs. 1 IntVG | 111 |
| (2) § 13 Abs. 2 IntVG | 111 |
| (3) § 13 Abs. 3 IntVG | 112 |
| (4) § 13 Abs. 5 IntVG | 114 |
| (5) § 13 Abs. 6 und 7 IntVG | 114 |
| b) Bundesrat | 114 |
| aa) Grundsätze der Unterrichtung gemäß dem EUZBLG | 115 |
| bb) Anwendungsbereich des EUZBLG | 115 |
| (1) Begriff des Vorhabens | 116 |
| (2) Interessen der Länder | 117 |
| cc) Einzelheiten der Unterrichtung gemäß der Anlage zum EUZBLG | 117 |
| (1) Umfassende, frühestmögliche, fortlaufende und in der Regel schriftliche Unterrichtung | 117 |
| (2) Übermittlung von Unterlagen | 118 |

| | |
|--|-----|
| (3) Unterrichtung des Bundesrates durch eigene Berichte der Bundesregierung | 120 |
| (4) Sonstige Informationspflichten | 121 |
| dd) Zugang zu Datenbanken, vertrauliche Behandlung von Dokumenten | 121 |
| ee) Informationsrechte gemäß § 13 IntVG | 122 |
| B. Grundlagenverantwortung | 122 |
| I. Verfassungsrechtliche Verankerung: Art. 23 Abs. 1 GG | 123 |
| 1. Aufbau der Vorschrift | 123 |
| 2. Das Ratifikationsgesetz gemäß Art. 23 Abs. 1 S. 3 GG | 124 |
| a) Anwendungsbereich und Normstruktur | 124 |
| b) Aufwertung des Ratifikationsgesetzes zum Verfassungsgesetz | 128 |
| c) Prüfungsmaßstab | 129 |
| d) Bestimmtheit des Ratifikationsintegrationsprogramms | 131 |
| 3. Das Übertragungsgesetz gemäß Art. 23 Abs. 1 S. 2 GG | 132 |
| a) Funktion des Übertragungsgesetzes | 132 |
| b) Art. 23 Abs. 1 S. 2 GG als verfassungsrechtlicher Treaty Override | 133 |
| c) Unionsrechtswidrigkeit des Art. 23 Abs. 1 S. 2 GG | 135 |
| II. Das IntVG im Überblick | 136 |
| 1. Vereinfachtes Vertragsänderungsverfahren, § 2 IntVG | 137 |
| a) Das vereinfachte Vertragsänderungsverfahren gemäß Art. 48 Abs. 6 EUV | 137 |
| b) Erfordernis verfassungsändernder Mehrheiten | 138 |
| 2. Besondere Vertragsänderungsverfahren, § 3 IntVG | 139 |
| a) § 3 Abs. 1 und 2 IntVG | 139 |
| b) § 3 Abs. 3 IntVG | 140 |
| 3. Brückenklauseln | 141 |
| a) §§ 4 und 10 IntVG | 142 |
| b) §§ 5 und 6 IntVG | 143 |
| aa) Zustimmung in Beschlussform | 143 |
| bb) Zustimmung des Bundestages | 144 |
| cc) Zustimmung des Bundesrates | 145 |
| dd) Die §§ 5 und 6 IntVG als Fälle der Alltagsverantwortung | 146 |
| 4. Kompetenzerweiterungsklauseln, § 7 IntVG | 146 |
| a) Übertragungsintegrationsprogramm, Art. 23 Abs. 1 S. 2 GG | 146 |
| b) Ratifikationsintegrationsprogramm, Art. 23 Abs. 1 S. 3 Alt. 3 GG | 147 |
| c) Gegenstände des § 7 IntVG | 148 |
| aa) Art. 83 Abs. 1 UA 3 und Art. 86 Abs. 4 AEUV | 148 |
| bb) Art. 308 Abs. 3 AEUV | 149 |

| | |
|---|-----|
| 5. Flexibilitätsklausel, § 8 IntVG | 150 |
| 6. Notbremsenmechanismus, § 9 IntVG | 153 |
| 7. Subsidiaritätskontrolle, §§ 11 und 12 IntVG | 154 |
| a) Subsidiaritätsrüge, § 11 IntVG | 154 |
| b) Subsidiaritätsklage, § 12 IntVG | 156 |
| c) Die Kontrolle des Subsidiaritätsgrundsatzes zwischen Grundlagen- und Alltagsverantwortung | 158 |
| III. Sonderfall: Art. 2 ESM-Vertragsgesetz | 160 |
| 1. Art. 2 Abs. 1 ESM-Vertragsgesetz | 160 |
| 2. Art. 2 Abs. 2 ESM-Vertragsgesetz | 161 |
| C. Alltagsverantwortung | 162 |
| I. Die Alltagsverantwortung des Bundestags | 162 |
| 1. Anwendungsbereich des Rechts zur Abgabe einer Stellungnahme | 162 |
| 2. Umgang der Bundesregierung mit der Stellungnahme | 164 |
| a) Berücksichtigung im Sinne von Art. 23 Abs. 3 S. 2 GG | 164 |
| b) Einfachgesetzliche Konkretisierung der Berücksichtigungspflicht | 165 |
| aa) § 8 EUZBBG | 165 |
| bb) § 9 EUZBBG | 167 |
| cc) § 9a EUZBBG | 168 |
| 3. Rechtsnatur der Stellungnahme | 170 |
| 4. Abgabe einer Stellungnahme durch den EU-Ausschuss | 170 |
| 5. Sonderfall: Beteiligung am ESM gemäß ESMFinG | 171 |
| a) Die Systematik des ESMFinG | 172 |
| b) Die haushaltspolitische Gesamtverantwortung gemäß § 4 ESMFinG | 173 |
| c) Die sonstige Haushaltsverantwortung gemäß § 5 ESMFinG | 173 |
| d) Das Sondergremium gemäß § 6 ESMFinG | 175 |
| e) Die Unterrichtungspflichten der Bundesregierung gemäß § 7 ESMFinG | 176 |
| II. Die Alltagsverantwortung der Länder | 179 |
| 1. Stellungnahmen | 180 |
| a) Recht zur Abgabe einer Stellungnahme | 180 |
| aa) Anwendungsbereich von § 3 EUZBLG | 180 |
| bb) Zeitlicher Rahmen | 181 |
| cc) Abgabe einer Stellungnahme durch die Europakammer | 181 |
| b) Berücksichtigung der Stellungnahme durch die Bundesregierung | 183 |
| aa) Einfache Berücksichtigung | 183 |
| (1) Art. 23 Abs. 5 S. 1 Alt. 1 GG | 183 |
| (2) Art. 23 Abs. 5 S. 1 Alt. 2 GG | 184 |
| (3) Berücksichtigung der Stellungnahme | 186 |

| | |
|---|-----|
| bb) Maßgebliche Berücksichtigung | 187 |
| (1) Anwendungsbereich von Art. 23 Abs. 5 S. 2 GG . . . | 187 |
| (2) Maßgebliche Berücksichtigung der Stellungnahme | 189 |
| c) Kollidierende Stellungnahmen von Bundestag und Bundesrat | 192 |
| 2. Beteiligung von Ländervertretern | 193 |
| a) Beteiligung auf Bundesebene | 194 |
| b) Beteiligung auf Unionsebene | 195 |
| aa) Die einfache Mitwirkung von Ländervertretern | 195 |
| (1) Die Hinzuziehung gemäß § 6 Abs. 1 EUZBLG | 195 |
| (2) Die Beteiligung gemäß § 6 Abs. 2 S. 5 und 6 EUZBLG | 197 |
| bb) Die Übertragung der Verhandlungsführung gemäß Art. 23 Abs. 6 GG | 198 |
| 3. Klageerhebung im Interesse der Länder gemäß § 7 EUZBLG | 200 |
| a) Verfassungsrechtlicher Hintergrund | 201 |
| b) § 7 Abs. 1, Abs. 2 EUZBLG | 201 |
| c) § 7 Abs. 3 EUZBLG | 203 |
| d) § 7 Abs. 4 EUZBLG | 204 |
| e) Verhältnis von § 7 EUZBLG zur Subsidiaritätsklage | 206 |
| 4. Sonderfall: Beteiligung am ESM gemäß ESMFinG | 206 |
| | |
| 4. Teil: Die Realität der Integrationsverantwortung | 209 |
| A. Unterrichtung und Dokumentenmanagement | 209 |
| I. Die Unterrichtung von Bundestag und Bundesrat durch die Bundesregierung | 210 |
| 1. Organisation der Unterrichtung innerhalb der Bundesregierung | 210 |
| 2. Bewertung der Unterrichtung in der Praxis | 212 |
| II. Das Dokumentenmanagement des Bundestages | 214 |
| 1. Die interne Bundestagsdatenbank EuDoX | 214 |
| 2. Das Priorisierungs- und Überweisungsverfahren | 215 |
| III. Das Dokumentenmanagement des Bundesrates | 217 |
| 1. Die interne Bundesratsdatenbank EUDISYS | 217 |
| 2. Das Priorisierungs- und Zuweisungsverfahren | 218 |
| IV. Selbständige Informationsbeschaffung | 219 |
| 1. Bundestag | 220 |
| a) Das Verbindungsbüro des Deutschen Bundestages in Brüssel | 220 |
| b) Interparlamentarische Zusammenarbeit | 223 |
| aa) Kontakte zum Europäischen Parlament | 223 |
| bb) COSAC | 224 |

| | |
|---|-----|
| 2. Länder | 225 |
| a) Der Länderbeobachter | 226 |
| b) Die Ländervertreter in den EU-Gremien | 227 |
| c) Die Länderbüros | 228 |
| B. Wahrnehmung der Grundlagenverantwortung seit Lissabon | 228 |
| I. Übergangsregelung für das Europäische Parlament | 229 |
| 1. Verfahren | 229 |
| 2. Rechtsgrundlage der Zustimmung und erforderliche Mehrheiten | 232 |
| 3. Verstoß gegen Art. 23 Abs. 1 S. 3 GG | 233 |
| II. EU-Beitritt Kroatiens | 233 |
| 1. Verfahren | 233 |
| 2. Rechtsgrundlage der Zustimmung und erforderliche Mehrheiten | 235 |
| 3. Kein Verstoß gegen Art. 23 Abs. 1 S. 3 GG | 235 |
| III. ESM und Fiskalpakt | 237 |
| 1. Erste Schritte zur Bewältigung der Staatsschulden- und Währungskrise | 237 |
| 2. Schaffung des Art. 136 Abs. 3 AEUV | 239 |
| a) Unionsrechtlicher Hintergrund | 239 |
| b) Innerstaatliches Zustimmungsverfahren | 240 |
| c) Erforderliche Mehrheiten | 242 |
| 3. Errichtung von ESM und Fiskalpakt | 244 |
| a) Innerstaatliches Zustimmungsverfahren | 244 |
| b) Rechtsgrundlage der Zustimmung und erforderliche Mehrheiten | 245 |
| 4. Aktivierung des Art. 2 Abs. 2 ESM-Vertragsgesetz | 246 |
| IV. Errichtung einer europäischen Bankenaufsicht | 249 |
| 1. Innerstaatliches Zustimmungsverfahren | 250 |
| 2. Entbehrlichkeit eines Zustimmungsgesetzes | 251 |
| 3. Einhaltung der Grenzen des Art. 127 Abs. 6 AEUV | 253 |
| 4. Verfassungskonformität des Zustimmungsgesetzes | 253 |
| V. Anwendungsfälle der Flexibilitätsklausel | 254 |
| 1. Deutliche Verringerung der Anwendungsfälle seit 2009 | 254 |
| 2. Zustimmungsverhalten des Gesetzgebers | 257 |
| a) Flächendeckende Zustimmungserteilung | 257 |
| b) Zustimmung mit einfachen Mehrheiten gemäß Art. 23 Abs. 1 S. 2 GG | 259 |
| c) Keine Differenzierung nach der unmittelbaren Anwendbarkeit der Rechtsakte | 260 |
| d) Parlamentarisches Interesse an der Behandlung | 260 |

| | |
|--|-----|
| VI. Subsidiaritätskontrolle | 260 |
| 1. Wahrnehmung durch die nationalen Parlamente | 261 |
| a) Subsidiaritätsklage | 262 |
| b) Subsidiaritätsrügen | 263 |
| aa) Monti II | 263 |
| bb) Errichtung einer Europäischen Staatsanwaltschaft | 263 |
| c) Die Bedeutung der Internetplattform IPEX | 264 |
| 2. Wahrnehmung durch den Bundestag | 265 |
| 3. Wahrnehmung durch den Bundesrat | 268 |
| C. Wahrnehmung der Alltagsverantwortung | 269 |
| I. Wahrnehmung durch den Bundestag | 270 |
| 1. Behandlung der Unionsdokumente in den Ausschüssen | 270 |
| 2. Stellungnahmen | 272 |
| a) Abgabe von Stellungnahmen gegenüber der Bundesregierung | 272 |
| aa) Zurückhaltung bei der Abgabe von Stellungnahmen | 273 |
| bb) Berücksichtigungsverhalten der Bundesregierung | 274 |
| cc) Öffentlichkeitsfunktion der Stellungnahme | 275 |
| dd) Abgabe von Stellungnahmen durch den EU-Ausschuss | 276 |
| b) Abgabe von Stellungnahmen gegenüber der Kommission | 278 |
| 3. Einvernehmensherstellung gemäß §§ 9, 9a EUZBBG | 279 |
| 4. Sonderfall: Beteiligung am ESM gemäß dem ESMFinG | 281 |
| II. Wahrnehmung durch die Länder | 284 |
| 1. Behandlung der Unionsdokumente in den Ausschüssen | 285 |
| 2. Stellungnahmen | 286 |
| a) Starke Nutzung des Stellungnahmerechts | 287 |
| b) Teilnahme am politischen Dialog mit der Kommission | 287 |
| c) Plenareretzende Stellungnahmen der Europakammer | 288 |
| d) Maßgeblich zu berücksichtigende Stellungnahmen | 289 |
| e) Das Beispiel der Plan-UVP-Richtlinie aus dem Jahre 1999 | 291 |
| 3. Beteiligung von Ländervertretern | 293 |
| a) Benennung der Ländervertreter | 294 |
| b) Rückbindung der Ländervertreter an den Bundesrat | 295 |
| c) Beteiligung auf Bundesebene | 296 |
| d) Beteiligung auf Unionsebene | 297 |
| aa) Einfache Beteiligung | 297 |
| bb) Wahrnehmung der Verhandlungsführung | 298 |

| | |
|---|-----|
| 5. Teil: Die Zukunft der Integrationsverantwortung | 301 |
| A. Das rechtstatsächliche Scheitern der Integrationsverantwortung | 302 |
| I. Grundlagenverantwortung | 302 |
| 1. Integrationsfeste Kompetenzbereiche | 303 |
| 2. Rechtsunsicherheiten im Umgang mit der Grundlagenverantwortung | 305 |
| 3. Überwachung der Integrationsprogramme | 307 |
| II. Alltagsverantwortung | 309 |
| 1. Besonderheiten des europäischen Rechtsetzungsprozesses | 309 |
| 2. Alltagsverantwortung des Bundestages | 310 |
| 3. Alltagsverantwortung der Länder | 311 |
| a) Letztentscheidungsrecht des Bundesrates | 312 |
| b) Übertragung der Verhandlungsführung auf einen Ländervertreter | 313 |
| B. Die Überwindung der Integrationsverantwortung | 315 |
| I. Die verfassungsgebende Gewalt | 316 |
| 1. Die Unterscheidung zwischen verfassungsgebender und verfasster Gewalt | 317 |
| 2. Die verfassungsgebende Gewalt des GG | 319 |
| II. Das Verfahren zur Verfassungsneuschöpfung | 322 |
| 1. Bedeutung und Funktion von Art. 146 GG | 322 |
| 2. Das Verfahren zur Verfassungsneuschöpfung im Einzelnen | 324 |
| III. Denkbare Inhalt einer neuen deutschen Verfassung | 326 |
| Zusammenfassung in Thesen | 329 |
| Literaturverzeichnis | 335 |
| Sachregister | 347 |

Abkürzungsverzeichnis

| | |
|---------|---|
| a. A. | anderer Ansicht |
| AA | Auswärtiges Amt |
| ABl. | Amtsblatt der Europäischen Union |
| Abs. | Absatz |
| a. E. | am Ende |
| AEUV | Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union |
| a. F. | alte Fassung |
| Alt. | Alternative |
| AöR | Archiv des öffentlichen Rechts |
| APuZ | Aus Politik und Zeitgeschichte |
| Art. | Artikel |
| AStV | Ausschuss der Ständigen Vertreter der Mitgliedstaaten |
| AWACS | Airborne Early Warning and Control System |
| BaFin | Bundesanstalt für Finanzdienstleistungsaufsicht |
| BayVBl. | Bayerische Verwaltungsblätter |
| BB | Betriebs-Berater |
| BFH | Bundesfinanzhof |
| BGBI. | Bundesgesetzblatt |
| BK | Bonner Kommentar zum Grundgesetz |
| BKR | Zeitschrift für Bank- und Kapitalmarktrecht |
| BMF | Bundesministerium der Finanzen |
| BMI | Bundesministerium des Innern |
| BMJV | Bundesministerium der Justiz und für Verbraucherschutz |
| BMWi | Bundesministerium für Wirtschaft und Energie |
| BR | Bundesrat |
| BT | Bundestag |
| BRD | Bundesrepublik Deutschland |
| BVerfG | Bundesverfassungsgericht |
| BVerfGE | Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts |
| BVerfGG | Gesetz über das Bundesverfassungsgericht |
| CDU | Christlich Demokratische Union |
| COREPER | Comité des représentants permanents |
| COSAC | Conférence des Organes Parlementaires Spécialisés dans les Affaires de l'Union des Parlements de l'Union Européenne |
| CSU | Christlich-Soziale Union |
| DBA | Doppelbesteuerungsabkommen |
| DDR | Deutsche Demokratische Republik |
| Diss. | Dissertation |
| DÖV | Die Öffentliche Verwaltung |

| | |
|---------|--|
| Drs. | Drucksache |
| DVBl. | Deutsches Verwaltungsblatt |
| EAG | Europäische Atomgemeinschaft |
| EEA | Einheitliche Europäische Akte |
| EEAG | Gesetz zur Einheitlichen Europäischen Akte |
| EFSF | European Financial Stability Facility |
| EFSM | European Financial Stabilisation Mechanism |
| EG | Europäische Gemeinschaft |
| EGKS | Europäische Gemeinschaft für Kohle und Stahl |
| EGV | Vertrag zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft |
| EMRK | Konvention zum Schutz der Menschenrechte und Grundfreiheiten |
| ERCL | European Review of Contract Law |
| ESM | Europäischer Stabilitätsmechanismus |
| ESMFinG | Gesetz zur finanziellen Beteiligung am Europäischen Stabilitätsmechanismus |
| ESMV | Vertrag zur Errichtung des Europäischen Stabilitätsmechanismus |
| EU | Europäische Union |
| EUDISYS | EU-Dokumenten-Informations-System |
| EuGH | Europäischer Gerichtshof |
| EuGRZ | Europäische Grundrechte-Zeitschrift |
| EuR | Europarecht |
| Euratom | Europäische Atomgemeinschaft |
| EuR-Bei | Europarecht Beiheft |
| EUV | Vertrag über die Europäische Union |
| EUZBBG | Gesetz über die Zusammenarbeit von Bundesregierung und Deutschem Bundestag in Angelegenheiten der Europäischen Union |
| EUZBLG | Gesetz über die Zusammenarbeit von Bund und Ländern in Angelegenheiten der Europäischen Union |
| EuZW | Europäische Zeitschrift für Wirtschaftsrecht |
| EVP | Europäische Volkspartei |
| EWG | Europäische Wirtschaftsgemeinschaft |
| EWGV | Vertrag zur Gründung der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft |
| EZB | Europäische Zentralbank |
| f. | folgend |
| FDP | Freie Demokratische Partei |
| ff. | folgende |
| FS | Festschrift |
| GASP | Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik |
| GG | Grundgesetz |
| GGO | Gemeinsame Geschäftsordnung der Bundesministerien |
| GLJ | German Law Journal |
| GOBR | Geschäftsordnung des Bundesrates |
| GOBT | Geschäftsordnung des Bundestages |
| GS | Gedächtnisschrift |

| | |
|-----------|--|
| GSVP | Gemeinsame Sicherheits- und Verteidigungspolitik |
| HStR | Handbuch des Staatsrechts der Bundesrepublik Deutschland |
| h. M. | herrschende Meinung |
| Hrsg. | Herausgeber |
| IntVG | Integrationsverantwortungsgesetz |
| IPEX | Interparliamentary EU Information Exchange |
| IStR | Internationales Steuerrecht |
| IWF | Internationaler Währungsfonds |
| JöR n. F. | Jahrbuch des öffentlichen Rechts der Gegenwart neue Folgen |
| JZ | JuristenZeitung |
| KEP | Konkordanz EG-Vorlagen-Parlamentspapiere |
| KPD | Kommunistische Partei Deutschlands |
| LastG | Gesetz zur Lastentragung im Bund-Länder-Verhältnis bei Verletzung von supranationalen oder völkerrechtlichen Verpflichtungen |
| lit. | littera |
| m. w. N. | mit weiteren Nachweisen |
| NATO | North Atlantic Treaty Organization |
| n. F. | neue Fassung |
| NJW | Neue Juristische Wochenschrift |
| Nr. | Nummer |
| NVwZ | Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht |
| NVwZ-Bei | Beilage zur Neuen Zeitschrift für Verwaltungsrecht |
| OMT | Outright Monetary Transactions |
| Ratsdok. | Ratsdokument |
| Rn. | Randnummer |
| S. | Satz, Seite |
| SAL | Sonderausschuss Landwirtschaft |
| SK | Systematischer Kommentar |
| Slg. | Sammlung der Rechtsprechung des Gerichtshofes und des Gerichts Erster Instanz |
| SPD | Sozialdemokratische Partei Deutschlands |
| SPE | Sozialdemokratische Partei Europas |
| SSM | Single Supervisory Mechanism |
| StabMechG | Gesetz zur Übernahme von Gewährleistungen im Rahmen eines europäischen Stabilisierungsmechanismus |
| u. a. | und andere |
| UA | Unterabsatz |
| UVP | Umweltverträglichkeitsprüfung |
| v. | von |
| vgl. | vergleiche |
| VO | Verordnung |
| VS | Verschlusssache |
| WM | Wertpapier-Mitteilungen |
| ZaöRV | Zeitschrift für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht |
| z. B. | zum Beispiel |
| ZEuS | Zeitschrift für Europarechtliche Studien |
| ZG | Zeitschrift für Gesetzgebung |

Ziff.
ZParl
ZRP

Ziffer
Zeitschrift für Parlamentsfragen
Zeitschrift für Rechtspolitik

Einführung

Ein Aufschrei ging durch Deutschland und Europa, als das BVerfG am 30. Juni 2009 sein Urteil¹ zum Vertrag von Lissabon verkündete, in dem es erstmals seit dem Jahre 1993 wieder umfassend zu den verfassungsrechtlichen Grundlagen der europäischen Integration Stellung genommen hat. Zwar bestätigte das Gericht erwartungsgemäß die Verfassungskonformität des deutschen Zustimmungsgesetzes, ließ es sich jedoch nicht nehmen, dem so geäußerten „Ja zu Lissabon“ sogleich ein lautes „Aber“ folgen zu lassen. Nur vordergründig beschwört der umstrittene Richterspruch die „Europafreundlichkeit“ des GG, während seine wesentlichen Kernaussagen in die diametral entgegengesetzte Richtung weisen. Zentraler Baustein ist dabei das Postulat einer „Integrationsverantwortung“², die insbesondere die gesetzgebenden Körperschaften des Bundes dazu verpflichtet, den europäischen Einigungsprozess aktiv mitzugestalten, um auf diese Weise für ein hinreichendes Maß an demokratischer Legitimation unionalen Handelns zu sorgen.³ Dem nationalen Gesetzgeber sei es verwehrt, der EU und ihren Organen durch das auf der Grundlage von Art. 23 Abs. 1 GG erlassene Zustimmungsgesetz eine Art Blankovollmacht zu erteilen. Vielmehr müsse dieses den späteren Verlauf des Integrationsprozesses in hinreichend vorhersehbarer Weise vorzeichnen; spätere Abweichungen oder Überschreitungen bedürften in jedem Einzelfall der nachträglichen gesetzgeberischen Legitimation.⁴ Insbesondere die Aktivierung unbestimmter Kompetenztitel, wie beispielsweise der sogenannten Flexibilitätsklausel des Art. 352 AEUV, könne daher erst erfolgen, nachdem dies durch ein entsprechendes Zustimmungsgesetz gemäß Art. 23 Abs. 1 GG ausdrücklich gebilligt worden sei.⁵

Zur Begründung seiner Thesen führte das BVerfG im Wesentlichen an, dass das Europäische Parlament weder befugt noch in der Lage sei, als Vertreter ei-

¹ BVerfGE 123, 267 – Lissabon.

² BVerfGE 123, 267, 351 – Lissabon.

³ BVerfGE 123, 267, 356 – Lissabon.

⁴ BVerfGE 123, 267, 351 – Lissabon.

⁵ BVerfGE 123, 267, 395 – Lissabon; vgl. auch die einfachgesetzliche Umsetzung in § 8 IntVG.

nes europäischen Volkes aufzutreten.⁶ Ihm könne daher neben dem nationalen Gesetzgeber allenfalls unterstützende Bedeutung zukommen.⁷ Die EU sei nichts weiter als ein politischer Sekundärraum, der seine Legitimation ausschließlich von den in den Mitgliedstaaten verfassten Staatsvölkern ableite. Diese blieben daher weiterhin die „Herren der Verträge“.⁸ Dabei ging das BVerfG – in Fortentwicklung seiner Maastricht-Entscheidung⁹ – nunmehr sogar so weit, im Sinne eines „Bis hierhin und nicht weiter!“¹⁰ eine Liste integrationsfester Politikbereiche zu formulieren, die zwingend in der Hand des direkt gewählten Bundestages beziehungsweise des „demokratischen Primärraums“¹¹ verbleiben müssten.¹²

Es ist insbesondere dieser letzte Gedanke des Gerichts, der schon früh erkennen ließ, welch schwerwiegende Konsequenzen die Entscheidung für den weiteren Fortgang der europäischen Integration haben dürfte. Entsprechend harsch fiel denn auch die unmittelbare Kritik in der Literatur aus. Das BVerfG habe sich in eine ängstliche Verweigerungshaltung zurückgezogen. Anstatt die europäische Integration aktiv mitzugestalten, sei dem Gericht nur noch daran gelegen, diese in ihrer Entfaltung zu behindern.¹³

Die europapolitischen Auswirkungen der Lissabon-Entscheidung dürften indes nicht der einzige Grund dafür gewesen sein, warum diese auf ein derart hohes Maß an Ablehnung gestoßen ist. Hinzu kommt vielmehr, dass bereits die Abfassung der Urteilsgründe stilistisch wenig geglückt ist. Besonders deutlich wird dies bei einem Vergleich mit der Maastricht-Entscheidung¹⁴, in der das BVerfG seine zentralen demokratietheoretischen Überlegungen noch auf weniger als zehn Seiten in wohlstrukturierter Form darzulegen vermochte.¹⁵ Die insgesamt rund 170 Seiten zählende Lissabon-Entscheidung wirkt im Vergleich dazu geradezu monströs und unübersichtlich, wobei es dem Leser durch eine Vielzahl logischer Sprünge und Auslassungen zusätzlich erschwert wird, die – ohnehin konflikträchtigen – Schlussfolgerungen des Gerichts nachzuvollziehen.¹⁶

⁶ BVerfGE 123, 267, 370 ff. – Lissabon.

⁷ BVerfGE 123, 267, 368 – Lissabon.

⁸ BVerfGE 123, 267, 349 – Lissabon.

⁹ BVerfGE 89, 155 – Maastricht.

¹⁰ Schönberger, Der Staat 48 (2009), 535, 536.

¹¹ BVerfGE 123, 267, 411 – Lissabon.

¹² BVerfGE 123, 267, 358 ff. – Lissabon.

¹³ Deutlich Schönberger, Der Staat 48 (2009), 535, 557.

¹⁴ BVerfGE 89, 155 – Maastricht.

¹⁵ BVerfGE 89, 155, 182 ff. – Maastricht.

¹⁶ Ähnlich Schönberger, GLJ 10 (2009), 1201, 1207.

Mehr als alle anderen verfassungsgerichtlichen Innovationen der Vergangenheit setzt die theoretische Einordnung des Konzepts der Integrationsverantwortung somit eine nicht unwesentliche Interpretationsleistung voraus,¹⁷ die in der erforderlichen Tiefe bislang noch fehlt. Von den zahlreichen Fragestellungen, die sich in diesem Zusammenhang ergeben haben, harren daher die meisten bis heute einer zufriedenstellenden Klärung. So ist insbesondere unklar, wie sich das Konzept der Integrationsverantwortung in den Gesamtkontext der Mitwirkung von Bundestag und Ländern nach Art. 23 Abs. 2–7 GG einfügen lässt, in welchen Fällen ein Gesetz gemäß Art. 23 Abs. 1 GG erforderlich wird und mit welchen Mehrheiten dieses gegebenenfalls zu beschließen ist. Die vorliegende Arbeit will hier Abhilfe schaffen. Zu diesem Zwecke soll der rechtliche Gehalt der Integrationsverantwortung erstmals in einem umfassenden Ansatz ermittelt werden, um das Konzept sodann in einem zweiten Schritt auf seine rechtstat-sächliche Handhabung hin zu untersuchen.

Es erscheint in diesem Zusammenhang ratsam, im Ersten Teil zunächst die historische Genese der Beteiligungsrechte des Bundestages sowie der Länder in Angelegenheiten der europäischen Integration kurz nachzuzeichnen. Auf diese Weise können Kontinuitäten aufgedeckt werden, die einen wertvollen Erkenntnisgewinn – auch für die aktuelle rechtliche Situation – erwarten lassen. Dabei wird sich insbesondere zeigen, dass der Art. 23 Abs. 2–7 GG mit seinen umfangreichen Bestimmungen zur Zuständigkeitsverteilung im „Alltagsgeschäft“¹⁸ der Union vor allem das Ergebnis jahrzehntelanger Hartnäckigkeit der Länder ist, die ihre Mitwirkung an der europäischen Integration immer wieder vom Ausbau ihrer Beteiligungsrechte abhängig machten.

Im Zweiten Teil gilt es sodann, die demokratiethoretischen Prämissen herauszustellen, die das BVerfG zuerst in der Maastricht- und später in der Lissabon-Entscheidung dazu verleitet haben, anstelle des Europäischen Parlaments den nationalen Gesetzgeber ins Zentrum seiner Betrachtungen zu rücken. Denn die Integrationsverantwortung ist in erster Linie ein Produkt des – durchaus angreifbaren – staatsfixierten Demokratieverständnisses des BVerfG. Will man das Konzept in einem ganzheitlichen Ansatz erfassen, so kommt man folglich nicht umhin, die insofern maßgeblichen Grundannahmen des Gerichts aufzudecken. Erst im Anschluss hieran können Funktion und Anwendungsbereich der Integrationsverantwortung in ihren Grundlagen beschrieben werden. Hierbei wird vor allem auf die teils deutlich ältere Rechtsprechung des BVerfG zu den sogenannten Integrationsprogrammen einzugehen sein, deren Funktion im

¹⁷ Siehe zu den verschiedenen Deutungsmöglichkeiten des Lissabon-Urteils *Mayer*, NJW 2010, 714 ff.

¹⁸ Begriff z. B. bei *Hahn*, EuZW 2009, 758, 762 sowie *Gröning-von Thüna*, integration 2010, 312.

Wesentlichen darin besteht, die Reichweite des Zustimmungsgesetzes zu völkerrechtlichen Verträgen zu steuern. Dabei wird sich zeigen, in welchem Zusammenhang das Konzept der Integrationsverantwortung mit den Integrationsprogrammen steht. Ferner soll an dieser Stelle auch bereits das Verhältnis der Integrationsverantwortung zur Mitwirkung von Bundestag und Ländern nach Art. 23 Abs. 2–7 GG sowie zur sogenannten Haushaltsverantwortung des Bundestages geklärt werden.

Im Anschluss an die Aufdeckung der Grundlagen der Integrationsverantwortung soll im Dritten Teil eine detaillierte Beschreibung des rechtlichen Gehalts dieses Konzepts erfolgen. Dabei wird von einem weiten Verständnis ausgegangen, was bedeutet, dass neben der sogenannten Grundlagenverantwortung im Sinne des Art. 23 Abs. 1 GG auch die Alltagsverantwortung von Bundestag und Ländern nach Art. 23 Abs. 2–7 GG untersucht werden soll. Die Betrachtungen beschränken sich jedoch auf den materiellen Gehalt der Integrationsverantwortung; prozessuale Fragen bleiben demgegenüber unberücksichtigt.

Im Rahmen der vorliegenden Arbeit bietet sich des Weiteren die besondere Gelegenheit, die so gewonnenen Erkenntnisse anschließend im Vierten Teil einer ersten rechtstatsächlichen Bewertung zu unterziehen. Denn bis zum heutigen Tage, acht Jahre nach der Lissabon-Entscheidung, haben sich – vor allem im Zuge der Bewältigung der europäischen Währungs- und Staatsschuldenkrise – bereits zahlreiche Anwendungsfälle der Integrationsverantwortung ergeben, die es zum großen Teil noch auszuwerten gilt.¹⁹ Im Zuge dieser Betrachtung kann gezeigt werden, dass das schillernde theoretische Konstrukt aus dem Jahre 2009 in der Verfassungsrealität schon bald einiges von seinem Glanz einbüßen musste.

Mit dieser Feststellung des rechtstatsächlichen Scheiterns der Integrationsverantwortung ist schließlich die Frage nach der Überwindung des Konzepts aufgeworfen. Als besonders problematisch erweist sich dabei die Tatsache, dass das BVerfG seine diesbezüglichen Überlegungen im Wesentlichen auf das in Art. 20 Abs. 1 und 2 GG verankerte Demokratiegebot stützt, das wiederum der Bestandssicherungsklausel des Art. 79 Abs. 3 GG unterfällt. Hierdurch wird das Konzept der Integrationsverantwortung im Ergebnis sogar der Disposition des verfassungsändernden Gesetzgebers entzogen. Der vermeintliche Identitätskern des GG bildet somit gewissermaßen die uneinnehmbare Festung, in die sich das BVerfG zur Verteidigung seiner Vorstellungen von Demokratie und Staatlichkeit zurückgezogen hat. Vor dem Hintergrund, dass gegenwärtig nichts auf einen Wandel in der Rechtsprechung des BVerfG hindeutet, kann der einzig denkbare Ausweg mithin nur in der Ablösung der geltenden Verfassungsord-

¹⁹ Siehe aber bereits *Calliess/Beichelt*, S. 249 ff.; *Daiber*, DÖV 2014, 809 ff.

nung als solcher bestehen. Dem soll im Fünften Teil der vorliegenden Arbeit nachgegangen werden. Es gilt, den Weg für eine Verfassung der Zukunft zu bereiten, die den besonderen Anforderungen eines supranational organisierten Kontinents gerecht zu werden vermag.

1. Teil

Ursprünge der Integrationsverantwortung

Werden Hoheitsrechte auf zwischenstaatliche Einrichtungen übertragen, so begünstigt dies auf nationaler Ebene zunächst allein die Bundesregierung, der das Kompetenzgefüge des GG die Außenvertretung der BRD zuweist. Gesetzgebungszuständigkeiten des Bundes- und der Landesgesetzgeber fallen so unweigerlich in die Hände der Exekutivgewalt, die in den maßgeblichen supranationalen Rechtsetzungsgremien mitwirkt. Insbesondere der Prozess der europäischen Integration bewirkt auf diese Weise deutlich spürbare innerstaatliche Kompetenzverschiebungen weg von der gesetzgebenden Gewalt des Bundes und der Länder hin zur ausführenden Gewalt des Bundes.¹

Leidtragende sind in diesem Zusammenhang vor allem die im Bundesrat repräsentierten Länder, die, anders als der Bundestag, nicht die Möglichkeit haben, die Verhandlungslinie der Bundesregierung auf europäischer Ebene im Wege der Ausübung politischen Drucks zu steuern. Denn während die Bundesregierung von der den Bundestag beherrschenden Koalition abhängig ist, fehlen den Ländern vergleichbare Instrumente der politischen Einflussnahme.

Es kann daher nicht verwundern, dass es vor allem die Länder waren, die ihre Mitwirkung an der europäischen Integration – wie zu zeigen sein wird – immer wieder von der Gewährung eines Ausgleichs abhängig machten. Diese Bemühungen gipfelten schließlich in der Schaffung des Art. 23 n.F. GG mit seinen umfassenden Bestimmungen zur Zuständigkeitsverteilung im Rahmen der europäischen Integration.² Die Mitwirkungsrechte der Länder und des Bundestages sind in ihrer heutigen Gestalt somit das Ergebnis eines langwierigen historischen Prozesses, der im Folgenden kurz nachgezeichnet werden soll. Erst auf diese Weise erschließen sich die Hintergründe des Konzepts der Integrationsverantwortung, das in wesentlichen Teilen an die historisch gewachsenen Mitwirkungsbefugnisse angeknüpft hat, um selbige sogar noch um eine zusätzliche Dimension zu erweitern.³

¹ Dazu *Geiger*, in: Kremer, Die Landesparlamente im Spannungsfeld zwischen europäischer Integration und europäischem Regionalismus, S. 51 ff.

² *Uerpmann-Witzack*, in: von Münch/Kunig, GG, Band 1, Art. 23, Rn. 3; ausführlich zu dieser Entwicklung *Lang*, S. 30 ff.

³ Siehe hierzu ausführlich unten, 2. Teil.