



Göttinger Examenkurs

Juristische Fakultät

Wissensmodul W 6: Integrationsfreundlichkeit des Grundgesetzes, Integrationsverantwortung der Verfassungsorgane

A. Standort

Die Bundesrepublik hat im Jahr 1992 nach mehreren Jahrzehnten an Erfahrungen mit der europäischen Integration die verfassungsrechtliche Grundlage für die deutsche Mitwirkung ausgewechselt. Die Länder sahen im Zusammenhang mit der Ratifikation des Vertrages von Maastricht die Gelegenheit, ihre seit Jahrzehnten unmittelbar und vermittelt über den Bundesrat erhobene Forderung nach einer förmlichen, verfassungsrechtlich abgesicherten Mitwirkung an der deutschen Willensbildung in europäischen Angelegenheiten einzulösen. Außerdem hatte sich eine nicht mehr zu vernachlässigende Sichtweise auf die Europäischen Gemeinschaften etabliert, deren Vertreter Kritik offen äußerten und zusehends skeptisch auf das der Integration eingeschriebene Bewegungsmotiv, das „Nicht-still-stehen-Dürfen“, reagierten.

Bereits die textliche Gegenüberstellung von Art. 24 Abs. 1 und Art. 23 Abs. 1 bis 7 in Verbindung mit den Ausführungsgesetzen (EUZBLG, EUZBBG, IntVG, ESMFinG) zeigt, in welchem Maße die deutsche Mitwirkung an „Europa“ prozeduralisiert und an materielle Vorgaben gebunden worden ist. Die Verfassungsänderung aus dem Jahr 1992 und die nachfolgenden Änderungen des Art. 23 in den Jahren 2006 und 2009 lassen sich insoweit auch als Ausdruck einer gesellschaftlichen Verunsicherung deuten. Sie wird von dem Eindruck gespeist, dass in einer politischen Ordnung auf der Grundlage funktionaler Integration das normativ Selbstverständliche nicht mehr selbstverständlich ist. Vor dem Erfahrungshorizont von nahezu 30 Jahren Anwendungspraxis symbolisiert Art. 23 GG schließlich auch die Komplementarität der deutschen Rechtsordnung als eine mitgliedstaatliche Rechtsordnung.

Art. 23 ist eine der zentralen Normen des Grundgesetzes für das Leitbild der offenen Staatlichkeit. Die These der offenen Staatlichkeit ist aus dem Versuch heraus entstanden, einen Begriff für die nach außen gewandte Verfassungsentscheidung zu finden, mit der ein einzelner Staat sich als Herrschaftsverband selbstbestimmt einer als internationale Gemeinschaft verstandenen Staatengesellschaft rechtlich ein- und damit ihr unterordnet. Es geht bei dieser bis in die Gegenwart vertretenen These um nichts weniger, als den theoretischen Weg eines modernen Staatsverständnisses zu zeichnen. Der offene und integrierte Staat wirkt heute als die Vollendung des Verfassungsstaates im Sinne einer neuen Entwicklungsstufe der Staatsideen. Eine Folge dieser Sicht auf den modernen Verfassungsstaat ist, dass sich staatsorganisatorische Gewissheiten verändern. In dem Maße, in dem der deutsche Verfassungsstaat Hoheitsrechte auf



zwischenstaatliche Einrichtungen wie die Europäische Union überträgt, nehmen die Gestaltungsrechte und -ansprüche von Bundestag und Bundesrat ab. Nationale Selbstbestimmungsrechte werden zu europäischen Mitbestimmungsrechten.

Diese Entwicklung wirkt sich auf das Verhältnis der deutschen Verfassungsorgane untereinander aus. Die Bundesregierung insbesondere kann ihre Prerogative in der Pflege der auswärtigen Beziehungen, zu denen sie auch die europäischen Angelegenheiten zählt, nicht mehr in dem überlieferten Maße ausüben. Die auswärtige Gewalt ist im Begriff, sich erheblich zu verändern, vor allem durch eine stärkere Beteiligung des Bundestages an politisch und rechtlich bedeutsamen Entscheidungen mit Außenbezug. Dieser Wandel war in der Vergangenheit vor allem von der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts zu Auslandseinsätzen der deutschen Streitkräfte getragen und hat sich in den viel beachteten Entscheidungen zur europäischen Integration fortgesetzt.

Mittlerweile hat der Bundestag als Institution erkannt, dass er den Verlust an Gestaltungsrechten auch durch eine intensivere Mitwirkung bei der innerstaatlichen Willensbildung für deutsches Regierungshandeln im Rat teilweise kompensieren kann. Der Bundesrat musste diesen Veränderungsprozess nicht in demselben Maße durchlaufen, weil die Länder bereits seit der Frühphase europäischer Integration den für sie negativen Saldo der Handlungs- und Gestaltungsmöglichkeiten vor Augen hatten. Art. 23 steht für diese Probleme und ihre Lösungsmöglichkeiten. Art. 23 hat sich zur Ankerform für die deutschen Mitwirkungsrechte in einer europäischen Föderation entwickelt.

B. Inhalt

I. Mitwirkung an EU-Angelegenheiten und Übertragung von Hoheitsrechten

Art. 23 Abs. 1 Satz 1 GG verpflichtet den Bund auf das Staatsziel eines vereinten Europas und auf das Mitwirken an der Entwicklung der Europäischen Union. Dabei ist der Integrationsprozess nicht linear, sondern entwicklungs offen zu verstehen; so sind etwa auch Rückübertragung von Hoheitsrechten möglich. Die Integrationsfreundlichkeit des Grundgesetzes bedeutet nicht, dass die Übertragung von Hoheitsrechten bedingungslos erfolgen darf. So formuliert Art. 23 Abs. 1 Satz 1 bestimmte Anforderungen an die Rechtsordnung und den institutionellen Rahmen der EU. Die EU ist demokratischen, rechtsstaatlichen, sozialen und föderativen Grundsätzen und dem Grundsatz der Subsidiarität verpflichtet und gewährleistet einen dem Grundgesetz im wesentlichen vergleichbaren Grundrechtsschutz. Diese legitime Bewahrung jener Verfassungsprinzipien des Grundgesetzes soll sicherstellen, dass das in Deutschland unmittelbar anzuwendende, supranationale Unionsrecht und die politischen Leitentscheidungen auf europäischer Ebene den Bedingungen einer freiheitlichen Verfassungsordnung entsprechen.

Art. 23 Abs. 1 Satz 3 erklärt für bestimmte, qualifizierte Mitwirkungsakte Deutschlands die materiellen Regelungen über die Verfassungsänderung (Art. 79 Abs. 2 und 3) für anwendbar. Bundestag und Bundesrat müssen ein Integrationsgesetz jeweils mit Zweidrittel-Mehrheit beschließen und dabei die Verfassungsidentität wahren, wenn die Europäische Union begründet wird, ihre vertraglichen Grundlagen oder vergleichbare Regelungen geändert und dadurch der Inhalt des Grundgesetzes geändert oder ergänzt oder zukünftige Änderungen und Ergänzungen ermöglicht werden (**→ siehe Fall 5 und Wissensmodul W 8**). Die Schwierigkeit besteht darin, dass das Grundgesetz seinem Wortlaut nach nicht ausdrücklich geändert werden muss. Art. 23 Abs. 1 Satz 3 nimmt auf das Textänderungsgebot (Art. 79

Abs. 1) bewusst keinen Bezug. Die Norm will den integrationsbedingten Verfassungswandel außerhalb der Bindungen des Art. 79 ausschließen.

II. Integrationsprogramm und Integrationsverantwortung

Bei der Mitwirkung des Bundes an EU-Angelegenheiten und der Übertragung von Hoheitsrechten auf die EU sind zwei Begriffe von erheblicher Bedeutung, die das Bundesverfassungsgericht in seiner Rechtsprechung entwickelt hat.

Mit dem Begriff des **Integrationsprogramms** wird eine Verbindung zwischen dem demokratisch legitimierten Übertragungsakt der deutschen Hoheitsgewalt und dem autonomen Handeln einer zwischenstaatlichen Einrichtung auf supranationaler Grundlage beschrieben. Bundestag und Bundesrat dürfen Hoheitsrechte nur dann übertragen, wenn das weitere Handeln des überstaatlichen Rechtssubjekts vorhersehbar ist und sich in dem konsentierten Zielkorridor bewegt. Das überstaatliche Handeln schließt zwar die Rechtsfortbildung – beispielsweise des Gerichtshofs der Europäischen Union – mit ein, muss sich aber in den Grenzen der tradierten Methoden der Rechtsauslegung halten. Der Wortlaut des Rechts und damit das allgemeine Verständnis der im Übertragungsgesetz verwendeten Begriffe ist die äußerste Handlungsgrenze. Hinzu kommt der Konsens über die Entwicklungsrichtung, die die Europäische Union auf der Grundlage von Art. 23 Abs. 1 GG nehmen soll. Deshalb sind die deutschen Verfassungsorgane dazu verpflichtet, im Rahmen ihrer Zuständigkeiten den Vollzug des Integrationsprogramms durch die EU-Organen zu beobachten und „aktiv auf die Befolgung und Beachtung der Grenzen des Integrationsprogramms hinzuwirken.“¹

Der Abgleich mit den Verträgen zeigt hierbei, dass die mittlerweile akzeptierte Allzuständigkeit der Union und ihr staatsanaloger Zielkatalog (Art. 3 Abs. 1 bis 5 EUV) kaum noch eine Distinktionskraft ausüben. Das Bundesverfassungsgericht versteht das auf die EU bezogene Integrationsprogramm denn auch stärker von seiner institutionellen Seite, indem es das Fehlen einer „äußeren Kontrolle“ des Handelns der EU-Organen als „Überschreitung des konstitutiven Prinzips der begrenzten Einzelermächtigung und der den Mitgliedstaaten zustehenden konzeptionellen Integrationsverantwortung“ einordnet.²

Der damit angesprochene Gedanke der **Integrationsverantwortung** ist auf die Rechtsprechung zum Auslandseinsatz deutscher Streitkräfte zurückzuführen.³ Es ist auf die europäische Integration übertragen worden.⁴ Mit der Integrationsverantwortung nimmt das Bundesverfassungsgericht das Problem auf, dass selbst klassische völkerrechtliche Verträge ein dynamisches Regelungssystem in Gang setzen können. Sie ermächtigen entweder Vertragsorgane zu einer sekundären Rechtsetzung oder legitimieren einen politischen Entscheidungsprozess, durch den der Vertragstext ausgelegt und entwickelt wird. Die mangelnde Vorhersehbarkeit solcher Vertragsentwicklungen zum Zeitpunkt der Ratifikation soll

¹ BVerfG, Urteil des Zweiten Senats v. 5. 5. 2020, 2 BvR 859/15 u.a., Rn. 107 f. – PSPP.

² BVerfGE 123, 267 (352, Ziff. 238) – Lissabon; BVerfG, Urteil des Zweiten Senats v. 5. 5. 2020, 2 BvR 859/15 u.a., Rn. 106 ff. – PSPP.

³ BVerfGE 104, 151 (208) – NATO-Strategiekonzept; 108, 34 (43) – AWACS/Türkei, eA; 121, 135 (153 f.) – AWACS/Türkei, Hauptsache.

⁴ BVerfGE 123, 267 (352 f.), Ls. 2 – Lissabon; 126, 286, 307 – Honeywell/Mangold; 129, 124 (172, 180 f.) – Griechenland-Hilfe/Euro-Rettungsschirm; 135, 317 (399, 408) – ESM-Vertrag/Fiskalpakt, Hauptsache; BVerfGE 142, 123, Ls. 3 – OMT, Hauptsache; BVerfG, Urteil des Zweiten Senats v. 5. 5. 2020, 2 BvR 859/15 u.a., Rn. 108 f. – PSPP.

dadurch aufgewogen werden, dass das nationale Parlament in den Entwicklungsprozess eingebunden bleibt. Wenn die Legitimation überstaatlicher sekundärer Hoheitsakte nicht unmittelbar hergestellt werden kann, dann soll zumindest das Verfassungsorgan mit der größten Legitimationsgrundlage einbezogen sein.

Die Integrationsverantwortung nimmt damit den Gedanken der Responsivität der Demokratie auf.⁵ Jedes Verfassungsorgan hat eine organspezifische Verantwortung im Integrationsprozess wahrzunehmen. „Sie ist darauf gerichtet, bei der Übertragung von Hoheitsrechten und bei der Ausgestaltung der europäischen 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 iVm Art. 79 Abs. 3 GG entspricht.“⁶

C. Prüfungsrelevanz

Aufgrund der permanenten Aktualität und des fortlaufenden Prozesses der deutschen Mitwirkung an der europäischen Integration ist die Integrationsverantwortung ein Thema, das durchaus examensrelevant ist. Art. 23 GG ist hierbei der zentrale normative Anknüpfungspunkt im Grundgesetz.

I. Verfassungsbeschwerde Art. 93 Abs. 1 Nr. 4a, §§ 13 Nr. 8a, 90 ff. BVerfGG

Die Prüfung der Integrationsverantwortung kann im Rahmen der Begründetheit der Verfassungsbeschwerde auftauchen. Die Verfassungsbeschwerde kann auch Art. 38 Abs. 1 S. 1 GG gestützt werden.

Eine Norm, welche Hoheitsrechte an die Europäische Union überträgt, um so der Integrationsverantwortung gerecht zu werden, muss formell und materiell verfassungsgemäß sein. Die Norm muss somit am Maßstab der Verfassung geprüft werden. Sollte es dazu kommen, dass die Norm durch die beabsichtigte Übertragung von Hoheitsrechten de facto zu einer Verfassungsänderung führt, muss auch die notwendige Zwei-Drittel-Mehrheit gem. Art. 79 Abs. 2 GG vorliegen. Diese "formelle Übertragungskontrolle" ist in der Entscheidung zum *Europäischen Patentgericht (2020)* (→ [siehe Fall 3](#)) entwickelt worden.

II. Abstrakte Normenkontrolle Art. 93 I Nr. 2 GG, §§ 13 Nr. 6, 76 ff. BVerfGG

Auch eine Überprüfung der Integrationsverantwortung im Rahmen einer abstrakten Normenkontrolle ist denkbar. Dies ist allerdings aufgrund der großen parlamentarischen Zustimmung zu Änderungen des Primärrechts in der Vergangenheit wenig realistisch.⁷ In einer Examensklausur ist diese Konstellation jedoch durchaus denkbar. In einem solchen Szenario müsste das zu prüfende Gesetz an den Maßstäben der Verfassung und insb. an den Grenzen der Integration (→ [siehe Fall 5 und Wissensmodul W 8](#)) gemessen werden.

⁵ Schorkopf, EuZW 2009, 723.

⁶ BVerfGE 123, 267 (356, Ziff. 245) – Lissabon.

⁷ Sauer, Staatsrecht III, § 9 Rn. 17.

III. Bund-Länder-Streit Art. 93 I Nr. 3 GG, §§ 13 Nr. 7, 68 ff. BVerfGG und Organstreitverfahren Art. 93 I Nr. 1 GG, §§ 13 Nr. 5, 63 ff. BVerfGG

Art. 23 hat wegen der starken föderalen Komponente des Regelungsinhalts und der auf Einzelheiten bezogenen Interaktion von Bundesregierung einerseits sowie Bundestag und Bundesrat andererseits auch das Potential für einen Bund-Länder-Streit oder einen Organstreit.

D. Literatur

Holterhus, Till Patrik/Mittwoch, Anne-Christin/El-Ghazi, Mohamad, Die Einwirkung internationalen und ausländischen Rechts in die deutsche Rechtsordnung, JuS 2018, S. 313-325.

Sauer, Heiko, Staatsrecht III, Auswärtige Gewalt Bezüge des Grundgesetzes zu Völker- und Europarecht, 6. Aufl., München 2020.

Schorkopf, Frank, Kommentierung von Art. 23, in: Kahl/Waldhoff/Walter (Hg.), Bonner Kommentar zum Grundgesetz, Loseblatt.

Weiß, Wolfgang, Die Integrationsverantwortung der Verfassungsorgane, JuS 2018, S. 1046-1050.

Frank Schorkopf
November 2020

