

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](http://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 Beteiligungsrechten, 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 Urteil<sup>1</sup> 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“<sup>2</sup>, 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.<sup>3</sup> 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.<sup>4</sup> 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.<sup>5</sup>

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

---

<sup>1</sup> BVerfGE 123, 267 – Lissabon.

<sup>2</sup> BVerfGE 123, 267, 351 – Lissabon.

<sup>3</sup> BVerfGE 123, 267, 356 – Lissabon.

<sup>4</sup> BVerfGE 123, 267, 351 – Lissabon.

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

nes europäischen Volkes aufzutreten.<sup>6</sup> Ihm könne daher neben dem nationalen Gesetzgeber allenfalls unterstützende Bedeutung zukommen.<sup>7</sup> 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“.<sup>8</sup> Dabei ging das BVerfG – in Fortentwicklung seiner Maastricht-Entscheidung<sup>9</sup> – nunmehr sogar so weit, im Sinne eines „Bis hierhin und nicht weiter!“<sup>10</sup> eine Liste integrationsfester Politikbereiche zu formulieren, die zwingend in der Hand des direkt gewählten Bundestages beziehungsweise des „demokratischen Primärraums“<sup>11</sup> verbleiben müssten.<sup>12</sup>

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.<sup>13</sup>

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-Entscheidung<sup>14</sup>, in der das BVerfG seine zentralen demokratietheoretischen Überlegungen noch auf weniger als zehn Seiten in wohlstrukturierter Form darzulegen vermochte.<sup>15</sup> 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.<sup>16</sup>

<sup>6</sup> BVerfGE 123, 267, 370 ff. – Lissabon.

<sup>7</sup> BVerfGE 123, 267, 368 – Lissabon.

<sup>8</sup> BVerfGE 123, 267, 349 – Lissabon.

<sup>9</sup> BVerfGE 89, 155 – Maastricht.

<sup>10</sup> Schönberger, Der Staat 48 (2009), 535, 536.

<sup>11</sup> BVerfGE 123, 267, 411 – Lissabon.

<sup>12</sup> BVerfGE 123, 267, 358 ff. – Lissabon.

<sup>13</sup> Deutlich Schönberger, Der Staat 48 (2009), 535, 557.

<sup>14</sup> BVerfGE 89, 155 – Maastricht.

<sup>15</sup> BVerfGE 89, 155, 182 ff. – Maastricht.

<sup>16</sup> 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,<sup>17</sup> 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“<sup>18</sup> 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

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

<sup>18</sup> 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.<sup>19</sup> 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-

---

<sup>19</sup> 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.<sup>1</sup>

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.<sup>2</sup> 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.<sup>3</sup>

---

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

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

<sup>3</sup> Siehe hierzu ausführlich unten, 2. Teil.