

NOMOSKOMMENTAR

von Arnauld | Hufeld [Hrsg.]

Systematischer Kommentar zu den Lissabon-Begleitgesetzen

IntVG | EUZBBG | EUZBLG | ESMFinG

2. Auflage



Nomos

NOMOSKOMMENTAR

Prof. Dr. Andreas von Arnould
Prof. Dr. Ulrich Hufeld [Hrsg.]

Systematischer Kommentar zu den Lissabon-Begleitgesetzen

IntVG | EUZBBG | EUZBLG | ESMFinG

2. Auflage

Prof. Dr. Andreas von Arnould, Christian-Albrechts-Universität zu Kiel | **MRin Heike Baddenhausen**, Verwaltung des Deutschen Bundestages, Sekretariatsleiterin im Ausschuss für die Angelegenheiten der Europäischen Union, Berlin | **Lisa Böhmer**, LL.M. (Columbia), Richterin, Hamburg | **Dr. Alice Halsdorfer**, M.A., Leiterin der Stabsstelle MPK in der Senatskanzlei, Berlin | **Prof. Dr. Ulrich Hufeld**, Helmut-Schmidt-Universität Hamburg | **Ass. iur. Ann-Kristin Kästner**, Helmut-Schmidt-Universität Hamburg | **RA Dr. Alexander Koch**, LL.B., Lehrbeauftragter an der Hochschule für Technik und Wirtschaft, Chur | **Dr. Matthias Kötter**, Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung, Berlin | **RA Dr. Matthias Laas**, Hamburg | **Prof. Dr. Roland Lhotta**, Helmut-Schmidt-Universität Hamburg | **Dr. Stefan Martini**, Universität Rostock | **ORR Christoph Peterek**, Referent in der Verwaltung des Deutschen Bundestages, Berlin | **ORR Hannes Rathke**, LL.M., Verwaltung des Deutschen Bundestages, stellvertretender Leiter des Fachbereichs Europa, Berlin | **Mag. iur. Arne Reißmann**, Christian-Albrechts-Universität zu Kiel | **RAin Dr. Leila Saberzadeh**, Hamburg | **Dr. Hinrich Schröder**, Referent für Wirtschafts- und Energiepolitik im Deutschen Bundestag, Berlin | **Markus Spörer**, Mitarbeiter der Generaldirektion Wettbewerb der Europäischen Kommission, Brüssel



Nomos

Zitiervorschlag: SK-Lissabon § xx Rn. yy

Die Deutsche Nationalbibliothek verzeichnet diese Publikation in der Deutschen Nationalbibliografie; detaillierte bibliografische Daten sind im Internet über <http://dnb.d-nb.de> abrufbar.

ISBN 978-3-8487-0150-6

2. Auflage 2018

© Nomos Verlagsgesellschaft, Baden-Baden 2018. Gedruckt in Deutschland. Alle Rechte, auch die des Nachdrucks von Auszügen, der fotomechanischen Wiedergabe und der Übersetzung, vorbehalten. Gedruckt auf alterungsbeständigem Papier.

Vorwort

Die Lissabon-Begleitgesetze sind Eckpfeiler der deutschen Integrationsverfassung. Als „Teil einer institutionellen Architektur, die den nationalen Parlamenten in der Europäischen Union eine über die Mitgliedstaaten hinausweisende Rolle zuweist“ (BVerfGE 131, 152/198), sieht sich der Deutsche Bundestag herausgefordert als Integrationsgesetzgeber und Mitwirkungsakteur – mitverantwortlich für Deutschlands Rolle in der Europapolitik. Er vermittelt Legitimation in den Bahnen des *Integrationsverantwortungsgesetzes* (IntVG) bei Änderung und Fortentwicklung der Unionsverträge. Das IntVG nimmt tatbestandlich die dynamischen Klauseln der EU-Verträge auf und aktiviert den integrationsrechtlichen Parlamentsvorbehalt. Das *Gesetz über die Zusammenarbeit von Bundesregierung und Deutschem Bundestag in Angelegenheiten der Europäischen Union* (EUZBBG) beteiligt den Bundestag an der Willensbildung des Bundes, balanciert das Zusammenwirken von Regierung und Parlament. Das Gesetz ist Art. 23 GG und dem Konzept der „informierten Mitwirkung“ verpflichtet, gewährleistet Rückkopplung und parlamentarischen Rückhalt für das Regierungshandeln auf Unionsebene. Das *Gesetz über die Zusammenarbeit von Bund und Ländern in Angelegenheiten der Europäischen Union* (EUZBLG) will innerstaatlichen Föderalismus und europapolitische Handlungsfähigkeit versöhnen. Auch die Länder haben Kompetenzverluste hinzunehmen. Nach Maßgabe des EUZBLG wirken sie kompensatorisch über den Bundesrat mit, wenn die Beschlussfassung in der Union auf Landesinteressen durchschlägt.

Mit der zweiten Auflage des Kommentars legen wir eine umfassende Neubearbeitung vor. Nach der Leitentscheidung des Bundesverfassungsgerichts vom Juni 2012 (BVerfGE 131, 152 – ESM/Unterrichtungspflichten) hat der Gesetzgeber das EUZBBG gründlich modernisiert. Der Kommentar berücksichtigt zudem die „Krisenjudikatur“ des Bundesverfassungsgerichts bis zum OMT-Urteil vom Juni 2016 und, nicht zuletzt, das *Gesetz zur finanziellen Beteiligung am Europäischen Stabilitätsmechanismus* (ESMFinG), das die haushaltspolitische Gesamtverantwortung des Bundestages bekräftigt und in einem Mitwirkungs- und Verfahrensregime ausformt. Auch diese weitere spezielle Ausprägung macht sichtbar: Parlamentarische Mitwirkung in der Europapolitik ist eine Verfassungserwartung, die auf konkrete gesetzliche Ausgestaltung drängt. Der Bundestag, jeder Abgeordnete, die Mitglieder des Bundesrates, auch die Landtagsabgeordneten sind angewiesen auf eine alltagstaugliche Beteiligungsordnung.

Der Kommentar erschließt das Parlamentsbeteiligungsrecht historisch, systematisch, in seiner Brückenfunktion zwischen Unions- und Verfassungsrecht – als *Europa-spezifisches Staatsorganisationsrecht*. Er will Orientierung bieten, indem er als *Systematischer Kommentar* den Zusammenhang der Einzelgesetze verdeutlicht, die verfassungsrechtlichen Grundlagen erörtert, zugleich die Vorgaben des Unionsrechts und die Rückwirkungen auf das Staatsrecht aufdeckt. Kenner der praktischen Integrationspolitik und der Parlamentspraxis haben an der Neuauflage mitgewirkt, mit eigenen Beiträgen oder durch wichtige Impulse in zwei Werkstattgesprächen im Deutschen Bundestag und im Rathaus der Freien und Hansestadt Hamburg. Als jederzeit ansprechbaren kritischen Ratgebern sind wir namentlich Prof. Dr. Sven Hölscheidt und Dr. Tarrak Tabbara, LL.M., dankbar verbunden.

Dank schulden wir dem Nomos Verlag. Einmal mehr haben wir erfahren, dass ein Wissenschaftsverlag unersetzlicher Impulsgeber und Mittler ist, großzügiger Förderer und hartnäckiger Mahner. Ohne die *verlegerische Integrationsverantwortung* von Dr. Matthias Knopik und Prof. Dr. Johannes Rux hätten wir diesen Kommentar nicht ins Werk setzen können. Die Werksubstanz verdanken wir den Kolleginnen und Kollegen, die sich systematisch auf das mitunter unsystematische Beteiligungsrecht eingelassen haben; besonderer Dank für die oftmals nervenzehrende Arbeit an den „Formalia“ gebührt Ann-Kristin Kästner, Tobias Wagenknecht, und, für die Erstellung des Sachregisters, Henning Büttner.

Kiel und Hamburg im Oktober 2017

Andreas von Arnould/Ulrich Hufeld

Erster Teil: Historisch-systematischer Kontext

§ 1 Europäische Integration und Verfassungsänderung

A. Integrationsverantwortung	1	II. „Verluste“ – Integration als Verfassungs-	
I. Das Interventionsgebot	1	rücknahme	52
II. Der absolute Parlamentsvorbehalt	8	1. Rücknahmetatbestand, Monopolver-	
1. Verbandsvorbehalt	9	lust, Autonomieverlust	53
2. Organvorbehalt	14	2. (Un-)heimliche Verlagerung maßstäbli-	
III. Integration – Revision – Verantwortung	18	cher Herrschaft	59
1. Integration durch Revision	18	3. Verlust der Urkundlichkeit	68
2. Revision durch Integration	21	III. „Ausnahmen“ – Integration als Verfas-	
IV. Integrationsverantwortung – eine Über-		sungsdurchbrechung	73
sicht	26	1. Die schlechthinige Ausnahme	75
B. Im Spiegel der Änderungsformen: Deutsch-		2. Die prekäre Ausnahme	84
lands Verfassung in Europa	39	3. Die bezwingende Ausnahme	87
I. „Zugewinne“ – Integration als Verfas-		IV. „Umwertungen“ – Integration als Verfas-	
sungsergänzung	41	sungsänderung iES	96
1. Frieden im größeren Raum	42	1. Abkehr vom Deutschen- und	
2. Freiheit im größeren Raum	44	Deutschland-Vorbehalt	99
3. Wohlergehen im größeren Raum	48	2. Tanja Kreil	102
		3. Supranationale Solidarität	105
		C. Wissen, Wille und Wirklichkeit	113
		I. Integrationsmitwirkungsrecht als reaktive	
		Verfassungsänderung	114
		II. Scientia potentia est	116

A. Integrationsverantwortung

I. Das Interventionsgebot

Die Europäische Union ist eine Union der Staaten. Ohne staatliche Intervention kann sie sich nicht behaupten. Aber auch im Verhältnis der Unionsstaaten untereinander gilt: „Einmischung in die Angelegenheiten eines anderen Staates“ ist nicht nur nicht verboten, nicht nur erwünscht, sondern geboten. **Das unions- und verfassungsrechtliche Interventionsgebot in gemeinsamen Angelegenheiten** – „Angelegenheiten der Europäischen Union“ (Art. 23 Abs. 2 S. 1 GG) – steht für eine radikale Abkehr von den Grundlagen des zwischenstaatlichen Verkehrs. Europäische Innenpolitik sperrt sich gegen das völkerrechtliche Interventions~~verbot~~, erheischt ein Konzept der Einwirkung, der „Mitwirkung“ (→ Rn. 4; → Rn. 26), des verantwortlichen gemeinschaftlichen Miteinanders.

In der „immer engeren Union“ (Art. 1 Abs. 2 EUV) gelten die Fundamentalwerte des Art. 2 EUV für alle „gemeinsam“. Unbeschadet der Zuständigkeiten, die bei den Mitgliedstaaten „verbleiben“ (Art. 4 Abs. 1 EUV), formiert sich die Union grundsätzlich als Gemeinschaft gemeinsamer Angelegenheiten und tragen die Mitglieder Verantwortung nicht nur für „ihre jeweilige nationale Identität“ (Art. 4 Abs. 2 EUV), sondern auch für die integrierte Gemeinschaft in der Union. Diese zweiseitige, gelegentlich **spannungsvolle Doppelverantwortung** begründet eine ambivalente Integrationsverantwortung. Deutschland hat sich einer Eigenstaatlichkeit in bestimmter Identität verpflichtet (Art. 79 Abs. 3 GG) und einer Europäischen Union mit Weltmission (Art. 21 Abs. 1 EUV).

Die staatliche, verantwortliche Intervention der Bundesrepublik in Angelegenheiten der EU beruht auf Verfassungsrecht – in ihrer heutigen Ausprägung auf Verfassungsänderung, auf Art. 23 GG, eingefügt durch Gesetz vom Dezember 1992. Seinerseits

das Ergebnis jahrzehntelanger Integrationserfahrung (→ Rn. 113), seinerzeit geprägt von der Zeitenwende 1989 und der bevorstehenden Gründung einer Europäischen Union mit Wirtschafts- und Währungsunion (1993), strukturiert dieser „Europa-Artikel“ den historisch überkommenen Europa-Auftrag des Grundgesetzes: die Zielgebundenheit des Landes und der Staatsorgane und das **Interventionsrecht als wohlgeordnetes „Mitwirkungsrecht“**, als Integrationsverantwortung der Bundesrepublik Deutschland.

- 4 „Integrationsverantwortung“ bringt den Europa-Auftrag des Grundgesetzes auf einen Begriff. Sein Thema ist der Auftrag zur – verantwortlichen – Mitwirkung: Art. 23 GG setzt den Willen des Deutschen Volkes, „als gleichberechtigtes Glied in einem vereinten Europa dem Frieden der Welt zu dienen“ (Präambel Satz 1), voraus und erteilt einen **externen Mitwirkungsauftrag** an „die Bundesrepublik Deutschland“ (Abs. 1 S. 1), sodann einen **internen Mitwirkungsauftrag** an Bundestag und Bundesrat (Abs. 1 S. 2 und S. 3; Abs. 2 S. 1). Dass auch die Bundesregierung an der „Verwirklichung eines vereinten Europas“ mitzuwirken hat, scheint selbstverständlich, folgt gewiss aus Regierungsfunktion und Außenvertretungsmacht. Ausdrücklich angesprochen wird die Bundesregierung jedoch erst mit Art. 23 Abs. 2 Satz 2 GG, dort als Informationslieferantin.
- 5 Die Art. 23-Dramaturgie verdeutlicht: Dieser Europa-Auftrag bricht mit den altetablierten gubernativen Vorrechten in der Außenpolitik, **Integrationsverantwortung trägt** „die Bundesrepublik“ – für die Bundesrepublik **in erster Linie das Parlament** als Integrationsgesetzgeber (Abs. 1 S. 2), zuständig insbesondere (Abs. 1 S. 3) und insoweit *absolut verantwortlich* (→ Rn. 8 ff.) für die verfassungsrelevante Integrationsgesetzgebung¹, und in der Folge *mitverantwortlich* als Mitwirkungsakteur in „Angelegenheiten der Europäischen Union“ (Abs. 2 S. 1). Die Formulierung macht bewusst, dass sich die parlamentarischen Organe Bundestag und Bundesrat nach der Ratifikation, nach ihrer Zustimmung zum Vertragsrecht der Union (Abs. 1) nicht zurückziehen, sondern weiter einmischen sollen – auch und gerade in die „Angelegenheiten der Europäischen Union“ (→ Rn. 29). Auch und gerade hier soll parlamentarische Intervention wirksam werden. So gilt denn nicht „die traditionelle Aufgabenverteilung zwischen Exekutive und Legislative im Bereich der auswärtigen Gewalt“, sondern bricht Art. 23 Abs. 2 S. 1 GG mit der Tradition und räumt „weitreichende Mitwirkungsrechte“² ein.
- 6 Integrationsverantwortung erweist sich als Grundbegriff einer demokratischen, zualtererst **demokratisch-parlamentarischen Mitwirkungsordnung in Angelegenheiten der Europäischen Union**. Das Regime beruht auf Art. 23 GG, seine parlamentsfreundliche Schärfung verdankt es wesentlich dem Bundesverfassungsgericht: Sache und Begriff der Integrationsverantwortung hat das Gericht näher ausgeprägt in seinen Entscheidungen zum erweiterten ISAF-Mandat (2007), zum Vertrag von Lissabon (2009) und in der Leitentscheidung 2012 zum Mitwirkungsrecht des Deutschen Bundestages aus Art. 23 Abs. 2 GG. Mit dieser Trias³ hat das Bundesverfassungsgericht seiner ei-

1 Kluth, in: Kluth/Krings (Hrsg.), Gesetzgebung, 2014, § 22 Rn. 22 ff.; Dreier/Wollenschläger, GG Art. 23 Rn. 33, 55 ff.

2 Zitate: BVerfGE 131, 152 (194). *Schorkopf*, Staatsrecht der internationalen Beziehungen, 2017, § 5 Rn. 72: „Exekutivprimat ist in europäischen Angelegenheiten durchbrochen“.

3 BVerfGE 118, 244; E 123, 267; E 131, 152.

genen Integrationsverantwortung entsprochen und historisch verdienstvoll die **parlamentarische Mitwirkungskultur** mitgeprägt. Das Urteil von 2007 bürdet dem Bundestag „dauerhafte Übernahme von Verantwortung für das im Vertrag und im Zustimmungsgesetz festgelegte politische Programm“⁴ auf – das Urteil von 2012 befestigt die dauerhafte Mitwirkungsmacht aus Art. 23 Abs. 2 S. 1 GG im „umfassenden und frühestmöglichen“ (Art. 23 Abs. 2 S. 2 GG) Mitwirkungswissen⁵. Das Lissabon-Urteil sieht Integrationsverantwortung darauf gerichtet, „dass in einer Gesamtbeurteilung sowohl das politische System der Bundesrepublik Deutschland als auch das der Europäischen Union demokratischen Grundsätzen“ entspricht.⁶ Mit diesem materiell-demokratischen Begriff⁷ korrespondiert ein formell-parlamentsrechtlicher, der auf den absoluten Parlamentsvorbehalt in der Verfassungsgesetzgebung (→ Rn. 8 ff.) zurückverweist.

Auch das eher defensive Anliegen des Lissabon-Urteils ist nicht unberechtigt. Integration verursacht Kosten – keine europäische Integration ohne Revision der nationalen Verfassung. Die Verantwortung des Integrationsgesetzgebers beschränkt sich allerdings nicht auf die Bewahrung des Grundgesetzes. Er soll die Verfassungskosten in Deutschland bedenken und begrenzen (Art. 23 Abs. 1 S. 3 GG), zugleich aber – das ist der „integrationspolitische Verfassungsauftrag“⁸, den er wiederum durch Verfassungsänderung erfüllt – auf eine noch bessere, europäische Verfassung hinwirken (Präambel S. 1; Art. 23 Abs. 1 S. 1 GG). Von dieser Ambivalenz muss die Rede sein: **Integration durch Revision** bedeutet auch – daran vor allem hat das Lissabon-Urteil erinnert – **Revision durch Integration**.

II. Der absolute Parlamentsvorbehalt

Der Begriff „Integrationsverantwortung“ etikettiert in seiner formellen Variante die dem Grundgesetz in Art. 23 Abs. 1 GG seit 1992 eingeschriebene Rechtsfolge: Integrationsgesetzgebung, insbesondere der Zugriff auf die „vertraglichen Grundlagen“ der Europäischen Union, aktiviert in Deutschland den **Vorbehalt des Verfassungsgesetzes**. Das ist ein qualifizierter Vorbehalt, ein *absoluter Parlamentsvorbehalt*, der sich doppelfunktional zum einen (1) der Entstaatlichungsgefahr widersetzt, zum anderen (2) der Entparlamentarisierungsgefahr.

1. Verbandsvorbehalt

In der Beziehung zur Europäischen Union schützt der **Ratifikationsvorbehalt** die **Vertragsgewalt der Staaten** und damit die mitgliedstaatliche Bestimmungsmacht über die verfassunggebende Gewalt in Europa. Gilt der Ratifikationsvorbehalt ausnahmslos – für schlechthin jede Vertragsänderung –, blockiert er auf Unionsebene die Zweitei-

4 BVerfGE 118, 244 (258). → Rn. 29.

5 BVerfGE 131, 152 (LS 2 und 207 ff.) zu „Qualität, Quantität und Aktualität der Unterrichtung“. Näher zu diesem Urteil *Brand*, Europapolitische Kommunikation zwischen Bundestag und Bundesregierung, 2015, 56 ff.; *Möller/Limpert*, Die Parlamentarisierung der politischen Willensbildung in europäischen Angelegenheiten, ZG 2013, 44 (49 ff.).

6 BVerfGE 123, 267 (356).

7 *Classen*, Legitime Stärkung des Bundestages oder verfassungsrechtliches Prokrustesbett?, JZ 2009, 881 (883 ff.); *Durner*, HStR Bd. X, 3. Aufl. 2012, § 216 Rn. 34 ff.; *Kottmann/Wohlfahrt*, Der gespaltene Wächter?, ZaöRV 69 (2009), 443 (454 ff.); *Nettesheim*, Die Integrationsverantwortung – Vorgaben des BVerfG und gesetzgeberische Umsetzung, NJW 2010, 177.

8 *Badura*, Staatsrecht, 6. Aufl. 2015, 491. → § 2 Rn. 6.

lung in Verfassunggebung und Verfassungsänderung, die Freisetzung einer abgeleiteten Vertragsgewalt („unionale Verfassungsgesetzgebung“), die sich für ausgewählte Sachbereiche lossagt von den „Herren der Verträge“. Um diese Zweiteilung,⁹ eine sektorale Emanzipation hin zu eigener, unionaler Verfassungskompetenz, um eine Hochzonung der Integrationsgesetzgebung, kurz: um ein Stück Kompetenz-Kompetenz hat die Union ein Jahrzehnt gerungen. Das Lissabon-Urteil hat diesen Ehrgeiz gebrochen. Das BVerfG hat die Reichweite des Parlamentsvorbehalts aus Art. 23 Abs. 1 GG maximiert und auf jene Klauseln erstreckt, die auf eine unabhängige Änderungsgewalt der Union angelegt waren (umfassend → § 7).

- 10 Ein Beispiel genügt.¹⁰ **Art. 83 Abs. 1 AEUV** ermächtigt die Union, „Mindestvorschriften zur Festlegung von Straftaten und Strafen“ in enumerativ bestimmten „Kriminalitätsbereichen“ zu erlassen. In dieser Fassung entspricht die Norm idealtypisch der begrenzten Einzelermächtigung. Dabei aber will sie nicht stehenbleiben. Sie **bestimmt selbst über den Revisionsmodus** und überantwortet ihre Ausdehnung den änderungsbefugten Organen der Union: „Je nach Entwicklung der Kriminalität kann der Rat einstimmig einen Beschluss erlassen, in dem andere Kriminalitätsbereiche bestimmt werden, die die Kriterien dieses Absatzes erfüllen. Er beschließt einstimmig nach Zustimmung des Europäischen Parlaments“ (UAbs. 3). Das Lissabon-Urteil stellt diese „dynamische Blankettermächtigung“ einer Vertragsänderung gleich und „verlangt nach einer entsprechenden Ausübung der Integrationsverantwortung“.¹¹ Nunmehr macht § 7 Abs. 1 IntVG den deutschen Vertreter im Rat abhängig von einem Mandatsgesetz¹² (Art. 23 Abs. 1 GG). „Ohne ein solches Gesetz muss der deutsche Vertreter im Rat den Beschlussvorschlag ablehnen“ (§ 7 Abs. 1 S. 2 IntVG). Und damit nicht genug: § 9 Abs. 1 IntVG befähigt den Bundestag, den deutschen Vertreter im Rat „anzuweisen“, seinerseits den Notbremsemechanismus des Art. 83 Abs. 3 AEUV¹³ anzustoßen. Die so bewirkte Befassung des Europäischen Rates geht dann nicht auf „ein Mitglied des Rates“ zurück, sondern auf die parlamentarische Weisung; der Minister wird zum Boten des Parlaments.
- 11 **Art. 83 Abs. 1 UAbs. 3 AEUV** wirft ein grelles Licht auf **Revision durch Integration**: Die im Kontext plausible, folgerichtige Ausdehnung der EU-Kompetenz, die spiegelbildliche Einengung der mitgliedstaatlichen Kompetenz verändert das nationale Verfassungsrecht. „Die demokratische Selbstbestimmung ist allerdings in einer besonders empfindlichen Weise berührt, wenn eine Rechtsgemeinschaft gehindert wird, über die Strafbarkeit von Verhaltensweisen und gar die Verhängung von Freiheitsstrafen nach Maßgabe eigener Wertvorstellungen zu entscheiden.“¹⁴ Daraus erklärt sich die Rückkopplung (§ 7 Abs. 1 S. 2 IntVG) einer Ermächtigungsnorm (Art. 83 Abs. 1 UAbs. 3 AEUV), mit der Deutschlands Integrationsgesetzgeber ein Stück Hoheit über den Ver-

9 Ausführlich *Hufeld*, Europäische Verfassunggebung zwischen Völker- und Europarecht, in: Beckmann/Dieringer/Hufeld (Hrsg.), Eine Verfassung für Europa, 2. Aufl. 2005, 473 (487–491).

10 Ausführlich → § 7 Rn. 169 ff.

11 BVerfGE 123, 267 (412–414).

12 → § 2 Rn. 57.

13 → § 8 Rn. 10 ff.; BVerfGE 123, 267 (413 f.): „Das notwendige Maß an demokratischer Legitimation über die mitgliedstaatlichen Parlamente lässt sich aus dem Blickwinkel des deutschen Verfassungsrechts nur dadurch gewährleisten, dass der deutsche Vertreter im Rat die in Art. 82 Abs. 3 und Art. 83 Abs. 3 AEUV genannten mitgliedstaatlichen Rechte nur nach Weisung des Deutschen Bundestages und, soweit die Regelungen über die Gesetzgebung dies erfordern, des Bundesrates ausübt“.

14 BVerfGE 123, 267 (412).

trag, aber auch über seine Verfassung aus der Hand gegeben hätte. Insoweit scheitert der parlamentarische Versuch der Selbstentmachtung durch Ermöglichung iSd Art. 23 Abs. 1 S. 3 GG¹⁵, eine Verfassungsdurchbrechung im Schutzbereich des Art. 79 Abs. 3 GG (→ Rn 85 f.).

Alle **Rückkopplungsmodi im IntVG** hindern den staatlichen Integrationsgesetzgeber an Selbstentmachtung – an einer Ermächtigung der Union, die Vertragsänderung zur eigenen Angelegenheit zu machen. Ohne Rückkopplung bewegen sich die Unionsorgane „auf einem Pfad, an dessen Ende die Verfügungsgewalt über ihre vertraglichen Grundlagen steht, das heißt die Kompetenz, über ihre Kompetenzen zu disponieren“¹⁶. Dem schiebt das IntVG mit guten Gründen einen Riegel vor. Wenn und weil europäische Integration nicht zu haben ist ohne staatsverfassungsrechtliche Revision, müssen die staatlichen Verfassungsgesetzgeber über das Schicksal der Union entscheiden. Die „**Herren der Verträge**“-Formel geht normativ zurück auf das mitgliedstaatliche Recht der Verfassungsänderung: Die Revisionsgewalt unterliegt dem Vorbehalt des Verfassungsgesetzes, einem absoluten Parlamentsvorbehalt (Art. 79 Abs. 3 GG; → Rn. 14 ff.) – und damit einem strikten Delegationsverbot. Die Staaten müssen die Herren der Verträge bleiben, um die Herrschaft über ihre nationalen Verfassungen zu behaupten. Und sie üben die Herrschaft über die Verträge aus, indem sie über ihre nationalen Verfassungen verfügen. Revision durch Integration – Integration durch Revision.

Im Jahre 2003, in der Diskussion über den Europäischen Verfassungsvertrag, zeichnete die Kommission das **Schreckbild „einer vollständigen Lähmung der Union“**, wenn „die 465 Artikel der Verfassung“ und jedes Protokoll dem Ratifikationsvorbehalt aller Mitgliedstaaten unterworfen werde.¹⁷ Der Verfassungsvertrag forcierte denn auch den Einstieg in die eigene, abgeleitete Vertragsgewalt der Union; der Vertrag von Lissabon hat aus dem VVE-Entwurf die „dynamischen Blankettermächtigungen“ übernommen, etwa Art. 83 AEUV, der auf Art. III-271 VVE zurückgeht. Allein das Lissabon-Urteil hat der „unzulässigen autonomen Vertragsänderung“¹⁸ widerstanden und den Vorbehalt des Verfassungsgesetzes unnachgiebig¹⁹ als staatlichen Verbandsvorbehalt restauriert.

2. Organvorbehalt

Staatsrechtlich ist Verfassungsgesetzgebung unteilbar, unübertragbar. Sie kennt keine mit Art. 80 GG vergleichbare Arbeitsteilung und Entlastung. Das Demokratieprinzip verhindert, dass das Parlament sein majestätisches Monopolrecht mit Exekutivorganen teilt. **Verfassungsänderung steht als Parlamentsgesetzgebung in Selbstorganschaft** unter dem Schutz des Art. 79 Abs. 3 GG. Die Demokratie des Grundgesetzes stellt das Parlament in die Mitte der Staatsorganisation und die Verfassung in das Zentrum der Rechtsordnung. Art. 23 Abs. 1 GG – seinerseits ein Produkt der Verfassungsände-

15 „... für Änderungen ihrer vertraglichen Grundlagen und vergleichbare Regelungen, durch die dieses Grundgesetz seinem Inhalt nach geändert oder ergänzt wird *oder solche Änderungen oder Ergänzungen ermöglicht werden* ...“.

16 BVerfGE 123, 267 (352).

17 Stellungnahme der Kommission gem. Art. 48 des Vertrages über die Europäische Union, KOM(2003) 548 endgültig v. 17.9.2003, sub III Ziff. 10 Abs. 3 und 4.

18 BVerfGE 123, 267 (400).

19 Zur einzigen, in Art. 23 Abs. 1 S. 3 Alt. 3, 2. Variante GG abgesicherten Ausnahme → Rn. 85.

– bekräftigt den absoluten Parlamentsvorbehalt für die integrationsrechtliche Variante der Verfassungsgesetzgebung. Integrationsgesetzgebung ist Verfassungsänderung (→ Rn. 18 ff.) und damit dem Vorbehalt des Verfassungsgesetzes unter parlamentarischer Alleinherrschaft unterworfen.

- 15 Dieser Vorbehalt schließt ein **Delegationsverbot** ein. Das Grundgesetz hält die Regierung seit 1949 von der Verfassungsgesetzgebung fern, **reagiert auf das Trauma vom 24. März 1933**: Das Ermächtigungsgesetz²⁰ übertrug der Reichsregierung nicht nur gesetzgebende (Art. 1), sondern auch verfassungsgesetzgebende Gewalt (Art. 2). Dergleichen ist mit dem Grundgesetz nicht zu machen. Art. 79 Abs. 2 GG berechtigt und verpflichtet ausschließlich Bundestag und Bundesrat; Arbeitsteilung nach dem Muster des Art. 80 GG findet nicht statt. Art. 23 Abs. 1 GG steht in dieser Tradition. „Integrationsverantwortung“ erinnert an die parlamentarische Verfassungsgesetzgebungsverantwortung und an das Delegationsverbot, das der Bundesregierung ebenso wie den EU-Organen²¹ Revisionsmacht verweigert.²² Art. 45 GG profiliert den Parlamentsvorbehalt zusätzlich als Plenarvorbehalt. Er bietet, systematisch ausgelegt, keine Grundlage für eine Binnendelegation in der mit dem IntVG abgesteckten Zone. Der EU-Ausschuss trägt intern gewiss herausgehobene Integrationsverantwortung, kann sie aber nicht als Delegatar übernehmen. Das gilt allemal für den Ratifikationsvorbehalt des Art. 48 Abs. 4 UAbs. 2 EUV/Art. 23 Abs. 1 S. 3 GG, aber auch für die Integrationsgesetze der §§ 2–4, 7 und 8 IntVG und die Zustimmungs- und Anweisungsbeschlüsse der §§ 5, 6 und 9 IntVG.²³
- 16 „Integrationsverantwortung“ bezieht sich sachgegenständlich auf Deutschlands Verfasstheit in Europa – auf das Grundgesetz und auf das vertragliche Europaverfassungsrecht. Integrationsverantwortung ist **Grundgesetz-Verantwortung und EU-Vertrags-Verantwortung**. Das Kompositum „Integrationsverantwortung“ verarbeitet das Thema Europäische Integration und Verfassungsänderung, zieht die Konsequenz aus dem Befund (→ Rn. 12), dass Integration mitgliedstaatliche Verfassungsänderungen voraussetzt. Dafür nimmt er in die Verantwortung, für die Dynamisierung einer auf Statik bedachten Grundordnung. Wenn sich Deutschland integriert in der „immer engeren Union“ (Art. 1 Abs. 2 EUV), dann steht seine Verfassung in Permanenz unter Änderungsdruck. Das Grundgesetz auf Rädern – das ist nur *verantwortlich* vorstellbar.
- 17 Das Lissabon-Urteil betonte indes zu einseitig die konservative Absicht, das Grundgesetz vor Verlusten zu schützen. Wenn die Abgeordneten des Deutschen Bundestages und die Mitglieder des Bundesrates über Deutschlands Verfasstheit in Europa entscheiden (Art. 23 GG, Art. 48 Abs. 3 S. 1 EUV: „Konvent von Vertretern der nationalen Parlamente ...“), dann gestalten sie einen **Integrationsprozess voller Ambivalenz**, Abkehr und Neuerung, Abschied und Fortschritt. Das Lissabon-Urteil verengt die

20 Gesetz zur Behebung der Not von Volk und Reich v. 24.3.1933, RGBl. 1933 I 141.

21 *Ress GS Geck*, 1989, 625 (627): „Mit der Vorstellung der Verlagerung der Gesetzgebungsbefugnis vom Parlament auf die Regierung sind in der deutschen Rechtsgeschichte erschreckende Erfahrungen verbunden. Es ist nicht anzunehmen, daß sie sich auf europäischer Ebene wiederholen, aber es ist den Anfängen vorzubeugen.“

22 *Hufeld*, HStR Bd. X, 3. Aufl. 2012, § 215 Rn. 33 ff.; → § 7 Rn. 17 ff.; *Kluth*, in: *Kluth/Krings* (Hrsg.), *Gesetzgebung*, 2014, § 22 Rn. 22 ff.; *Tischendorf*, *Theorie und Wirklichkeit der Integrationsverantwortung deutscher Verfassungsorgane*, 2017, 131 f.

23 → § 15 Rn. 37.

Kontrolle auf „Verlagerung politischer Herrschaft“²⁴ und „Entleerung“²⁵ – auf die Frage, ob „der Bundesrepublik Deutschland für zentrale Regelungs- und Lebensbereiche substantielle innerstaatliche Gestaltungsmöglichkeiten verbleiben“²⁶. So wird Integration zum Gefährdungstatbestand. Dieser eindimensionale Zugang führt notwendig dahin, dass jeder Integrationsakt legitimatorisch als Defizitgeschäft erscheint. Hier wird verkannt, dass die Verlagerung von politischer Herrschaft, klug ins Werk gesetzt, Zugewinne im größeren „Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts“ einträgt; dass europäische Integration als schlichter Verlagerungsvorgang, ohne das „besser“ des Art. 5 Abs. 3 EUV, offenkundig verfassungswidrig wäre; dass die Legitimation der Europäischen Union nicht allein von demokratischer Herrschaftsarithmetik abhängt, sondern konstitutiv von Frieden, Freiheit und Wohlergehen im größeren Raum (→ Rn. 42 ff.); dass der innerstaatlichen Verfassungsverkürzung eine unionsrechtliche „Verfassungsergänzung“ (→ Rn. 41) gegenübersteht; dass Integrationsverantwortung zweidimensional verpflichtet: auf **Verfassungskonservatismus und Integrationsfortschritt**. Das ist die Ambivalenz von Integration und Revision.

III. Integration – Revision – Verantwortung

1. Integration durch Revision

Die Mitgliedstaaten der Europäischen Union entscheiden in den Bahnen des Verfassungsrechts über die Integrationsoffenheit ihrer nationalen Rechtsordnungen. Diese Offenheit für europäisches Recht ist aber nicht zu haben ohne Öffnung. Integration durch Revision. Das ist die erste, grundlegende Wechselwirkung im Europäischen Verfassungsrecht. Europäisierung benötigt und bewirkt Verfassungsänderung in den Staaten. Mitgliedstaatliche Integrationsgesetzgebung fundiert das Vertragsrecht, fundiert suprastaatliche Hoheitsgewalt. Dass diese ihrerseits verfasst sein muss, folgt aus dem ersten rechtsstaatlichen Verbotsatz: **unverfasste Hoheitsgewalt ist verboten**. Damit aber wird bereits in der Erlaubnis, Hoheitsgewalt zu übertragen (Art. 23 Abs. 1 S. 2 GG), einerseits die „Verfassung über der Verfassung“²⁷ angelegt, andererseits der Alleinverfassungsanspruch des Grundgesetzes unter Änderungsvorbehalt gestellt. Dann freilich gilt, wenn der Integrationsgesetzgeber aktiv wird: **verfasste Hoheitsgewalt außerhalb der Staatsorganisation zu etablieren, ist Verfassungsänderung**. 18

Viele Mitgliedstaaten der Europäischen Union schützen den überkommenen Suprematie-Anspruch der nationalen Verfassung in einem zweistufigen Versöhnungsprozess. Auf der Stufe (1) kalkuliert der Gesetzgeber die Rück- und Auswirkungen einer projektierten EU-Vertragsänderung auf die nationale Verfassung, präpariert diese und gewährleistet vorab, durch rechtzeitige Änderung, deren Anpassungs- und Europafähigkeit. So bewahrt er nicht die alte Substanz, aber doch die Integrität der nationalen Verfassung. Sie wird vorzeitig angepasst, um sie nicht in die Normenhierarchie stellen und dem Vorrang des Unionsrechts unterwerfen zu müssen. Erst auf veränderter, angepasster Grundlage verpflichten sich diese Staaten – Frankreich, Spanien, 19

24 BVerfGE 123, 267 (348).

25 BVerfGE 123, 267 (406).

26 BVerfGE 123, 267 (406).

27 H. Hofmann, HStR Bd. I, 3. Aufl. 2003, § 9 Rn. 41.

Polen, Tschechien u.a. – auf der Stufe (2) integrationsgesetzlich dem neuen EU-Vertrag: Änderung vor Ratifikation, **Revision vor Integration**.²⁸

- 20 Dieser Systementscheidung folgt Art. 23 Abs. 1 GG nicht. In Deutschland fällt die Grundform der Integrationsgesetzgebung – die Übertragung von Hoheitsrechten – in eins mit der Änderung des Grundgesetzes, **Revision durch Integration**. Integrationsgesetzgebung ist Verfassungsänderung.²⁹ Die klassische Begründung seit dem Eurocontrol-Beschluss des BVerfG vom 23. Juni 1981 verweist schlicht auf den „Eingriff in und eine Veränderung der verfassungsrechtlich festgelegten Zuständigkeitsordnung“; damit bewirke die Übertragung von Hoheitsrechten „materiell eine Verfassungsänderung“³⁰. Das ist die Kehrseite – 1981 verharmlost, 28 Jahre später im Lissabon-Urteil perhorresziert. Richtig ist der Befund, dass die Bundesrepublik erst mit Art. 24 Abs. 1, dann mit Art. 23 Abs. 1 GG dem Prinzip Revision *durch* Integration folgt. Es unterscheidet sich deutlich von dem in Europa verbreiteten, zweistufigen Modus der Revision *vor* Integration.

2. Revision durch Integration

- 21 Das deutsche Integrationsgesetz ist nicht nur „Übertragungsakt“³¹ (Übertragung von Hoheitsrechten, Art. 23 Abs. 1 S. 2 GG), mit dem „der ausschließliche Herrschaftsanspruch der Bundesrepublik Deutschland im Geltungsbereich des Grundgesetzes zurückgenommen“³², zudem der Anwendungsvorrang des Europarechts³³ anerkannt wird. Das Gesetz ist zugleich **Änderungsakt** (→ Rn. 18), mit dem der Alleinverfassungsanspruch des Grundgesetzes zurückgenommen wird. Das Integrationsgesetz synchronisiert, bewirkt einen Anwendungsnachrang nicht nur der einfachen Gesetze (des Rechts unterhalb der Verfassung), sondern auch des Grundgesetzes. Mit der Kraft der Verfassungsänderung setzt das Integrationsgesetz primäres und sekundäres Europarecht frei, das sich gegen das Grundgesetz auch dann durchsetzt, wenn dessen Wortlaut entgegensteht. In der Revision durch Integration **gilt das Gebot der Ur-**

28 Ausführlich: *Hufeld*, Europas Verfassungsgemeinschaft – Staatsrechtlich vergleichende Perspektive –, in: Hufeld/Epiney/Merli (Hrsg.), Europäisches Verfassungsrecht, 3. Aufl. 2014, 41 (49–54). Parlamentsbeteiligung im EU-Rechtsvergleich: → § 4.

29 BVerfGE 58, 1 (36) – Eurocontrol; wohl auch BVerfGE 129, 78 (100), allerdings oszillierend, soweit das BVerfG (ebd 94 ff., bes. 99) die Änderung des Art. 19 Abs. 3 GG als Ergebnis richterlicher Auslegung ausflaggt (Kritik: *Hufeld*, HStR Bd. XII, 3. Aufl. 2014, § 259 Rn. 27). Aus dem Schrifttum, chronologisch: *Steinberger* FS Doehring, 1989, 951; *Robbers*, Die Änderungen des Grundgesetzes, NJW 1989, 1325 (1331 f.); *Hufeld*, Die Verfassungsdurchbrechung, 1997, 115 ff., mit allen Nachw. aus der Entstehungsgeschichte des Art. 23 GG; *Dreier*, Kontexte des Grundgesetzes, DVBl. 1999, 667 (678 f.); v. *Bogdandy*, Zweierlei Verfassungsrecht. Europäisierung als Gefährdung des gesellschaftlichen Grundkonsenses?, Der Staat 39 (2000), 163 (164 ff.); *Umbach/Clemens/Heyde*, GG, Art. 23 Rn. 55; *H. Hofmann*, HStR Bd. I, 3. Aufl. 2003, § 9 Rn. 41; *Hillgruber*, Landesbericht Deutschland, in: Kluth (Hrsg.), Europäische Integration und nationales Verfassungsrecht, 2007, 97 (105); *Kirchhof*, Das Grundgesetz – ein oft verkannter Glücksfall, DVBl. 2009, 541 (543); *Sodan/Schmahl*, GG, Art. 23 Rn. 14; *Grimm*, HGR Bd. VI/2, 2009, § 168 Rn. 16; *Sachs/Strein*, GG, Art. 23 Rn. 72 f., 81 f.; *Ohler*, Herrschaft, Legitimation und Recht in der Europäischen Union – Anmerkungen zum Lissabon-Urteil des BVerfG, AöR 135 (2010), 153 (157); *Kirchhof*, HStR Bd. X, 3. Aufl. 2012, § 214 Rn. 53; v. *Münch/Kunig/Uerpmann-Witzack*, GG, Art. 23 Rn. 45; *Dreier/Wollenschläger*, GG, Art. 23 Rn. 56, 59; v. *Mangoldt/Klein/Starck/Classen*, GG, Art. 23 Rn. 14 („im Regelfall“); *F. Reimer* (März 2017) in BK-GG, Art. 79 Abs. 1 und 2 Rn. 112; *Schorkopf*, Staatsrecht der internationalen Beziehungen, 2017, § 2 Rn. 174.

30 BVerfGE 58, 1 (36) – Eurocontrol. v. *Bogdandy* Der Staat 39 (2000), 163 (167): „Die Europäisierung der nationalen Verfassungen ist in erster Linie in dem Umstand zu suchen, dass sie ihren Totalitätsanspruch zugunsten der unionsrechtlichen Regelung aufgegeben haben.“

31 v. *Mangoldt/Klein/Starck/Classen*, GG, Art. 23 Rn. 11; *Sachs/Strein*, GG, Art. 23 Rn. 60.

32 BVerfGE 37, 271 (280); E 58, 1 (28); E 59, 63 (90); E 73, 339 (374).

33 *Hufeld*, HStR Bd. X, 3. Aufl. 2012, § 215 Rn. 4 ff.

kundlichkeit nicht: Art. 23 Abs. 1 S. 3 GG verpflichtet den verfassungsändernden Integrationsgesetzgeber auf die Grenzen der Verfassungsänderung (Art. 79 Abs. 3 GG), auch auf die Zweidrittelmehrheiten in Bundestag und Bundesrat (Art. 79 Abs. 2 GG), nicht aber auf Art. 79 Abs. 1 GG, das Gebot der Textänderung (→ Rn. 68 ff.).

Der **automatische Anwendungsnachrang ohne Textänderung** hat politische und rechtliche Konsequenzen. Die Aufmerksamkeit der Politik konzentriert sich auf den progressiven Teil der Europapolitik, auf neue Vertragstexte, neue EU-Kompetenzen, neue Chancen der Integration. Die konservative Gegenfrage, welche vom Anwendungsnachrang bedrohte Verfassungsnorm vielleicht doch bewahrenswert sein könnte, drängt sich nicht auf. Die Gegenfrage wird im Verzicht auf Urkundlichkeit gerade nicht gestellt, meist nicht einmal beiläufig-redaktionell. Nur gelegentlich kommt der Gesetzgeber dem Dokumentationsprinzip verfassungskonform entgegen (→ Rn. 71). Ansonsten stellt er das Grundgesetz rücksichtslos in den Schatten der „Hyperverfassung“³⁴, macht es zu einem konstitutionell unzuverlässigen Text. Das Grundgesetz sieht buchstäblich alt aus. Die bedenkenlose Abkehr von der Altverfassung und die phantasievolle Ausrichtung auf die europäische Zukunft sind nur möglich mit einem Integrationsgesetz, das zugleich Verfassungsgesetz ist, jedoch den Alleinverfassungsanspruch des Grundgesetzes ebenso hinter sich lässt wie den Anspruch (Art. 79 Abs. 1 S. 1 GG) auf kodifikatorische Geschlossenheit der Verfassungsurkunde. 22

Integrationsgesetzgebung auf Verfassungshöhe zeitigt **Konsequenzen für den verfassungsgerichtlichen Kontrollmaßstab und Kontrollmodus**. Das BVerfG hat zwar den Zugang prozessual von den engen Voraussetzungen der abstrakten Normenkontrolle gelöst und alle aus Art. 38 Abs. 1 S. 1 GG Berechtigten eingeladen, die Substanz des Wahlrechts im Wege der Verfassungsbeschwerde (und inzidenten Normenkontrolle) gegen das Integrationsgesetz und dessen Entleerungseffekte zu verteidigen.³⁵ Die Großzügigkeit dieser Einladung ändert aber nichts daran, dass das Gericht den verfassungsändernden Gesetzgeber kontrolliert – nicht am Maßstab der Verfassung insgesamt, sondern am Maßstab der **Strukturklausel** (Struktur der Europäischen Union, Art. 23 Abs. 1 S. 1 GG) und der **Verfassungsbestandsklausel** (Identitätsgarantie des Grundgesetzes, Art. 23 Abs. 1 S. 3 iVm Art. 79 Abs. 3 GG).³⁶ Wie im parlamentarischen Gesetzgebungsverfahren, so kommen auch vor Gericht nicht die einzelnen Verlustpositionen zur Sprache, die Abkehr vom Verfassungsrecht überall dort, wo sich das Europarecht mit der Kraft des Anwendungsvorrangs oder als auslegungsdirigierende Leitverfassung durchsetzt. Der Richtervorbehalt beschränkt sich, wenn und weil der Kontrollgegenstand ein Verfassungsgesetz ist, maßstäblich auf den unveränderlichen Kernbestand des Grundgesetzes. 23

Im Schutzbereich des Art. 79 Abs. 3 GG kulminiert die Konkurrenz zwischen Integrationsverantwortung und Verfassungskontrolle, zwischen parlamentarischer **Europapolitik** und der quasi-souveränen Bestimmungsmacht des BVerfG über die **Kontroll-** 24

34 *Isensee*, Der Selbststand der Verfassung, AöR 138 (2013), 325 (354); s. auch *Kluth*, in: Kluth/Krings (Hrsg.), Gesetzgebung, 2014, § 22 Rn. 24 f.; *Tischendorf*, Theorie und Wirklichkeit der Integrationsverantwortung deutscher Verfassungsorgane, 2017, 128 f.

35 BVerfGE 89, 155 (171 ff.).

36 → § 3 Rn. 23 ff.; v. Mangoldt/Klein/Starck/Classen, GG, Art. 23 Rn. 16 ff.; *Durner*, HStR Bd. X, 3. Aufl. 2012, § 216 Rn. 18 ff.; *Kirchhof*, HStR Bd. X, 3. Aufl. 2012, § 214 Rn. 171 ff.; *Hufeld*, HStR Bd. X, 3. Aufl. 2012, § 215 Rn. 47 ff., 51 ff.; *Sachs/Streinz*, GG, Art. 23 Rn. 76 ff.; *Dreier/Wollenschläger*, GG, Art. 23 Rn. 61 ff. (Nachw.).

dichte. Setzt sich das Lissabon-Urteil vom Maastricht-Urteil ab in der Annäherung an eine Vollkontrolle, die entpolitisiert, womöglich in der Annahme, dass der Gesetzgeber die integrationspolitischen Ressourcen bald erschöpft und die äußersten Grenzen des Art. 79 Abs. 3 GG erreicht habe? Den staatlichen Souveränitätsvorbehalt³⁷ hat das Lissabon-Urteil deutlich verschärft und angereichert mit der Ausprägung eines herrschaftsarithmetischen³⁸, voll justiziablen Legitimationsvorbehalts. Exemplarisch: Der Übergang vom Einstimmigkeits- zum Mehrheitsprinzip im Rat und vom besonderen zum ordentlichen Gesetzgebungsverfahren (Art. 48 Abs. 7 EUV – Brückenklausel³⁹) ist heikel, weil „der Grad der politischen Verselbständigung bei der Wahrnehmung der übertragenen Hoheitsrechte“⁴⁰ erhöht wird. Das Ablehnungsrecht der nationalen Parlamente (Art. 48 Abs. 7 UAbs. 3 EUV) sei „kein ausreichendes Äquivalent zum Ratifikationsvorbehalt“, geboten sei zusätzlich ein „Gesetz im Sinne des Art. 23 Abs. 1 S. 2 und gegebenenfalls S. 3 GG“: „Erst auf diese Weise betätigen die deutschen Gesetzgebungsorgane jeweils ihre Integrationsverantwortung und entscheiden auch über die Frage, ob das demokratische Legitimationsniveau jeweils noch ausreichend hoch ist, um die Mehrheitsentscheidung zu akzeptieren.“⁴¹

- 25 Quis iudicabit? Das Mandatsgesetz entmachtet den Bundeskanzler, der sich im Europäischen Rat am Brückenbau des Art. 48 Abs. 7 EUV nur auf gesetzlicher Grundlage beteiligen kann; § 4 Abs. 1 IntVG schützt den absoluten Parlamentsvorbehalt in seiner Funktion als Organvorbehalt (→ Rn. 14 ff.). Jedoch steht dahin, in welchem Umfang – und: wie lange noch – der Parlamentsvorbehalt bei aller Reichweite (§§ 1–10 IntVG) parlamentarische Gestaltungsmacht einschließt. Denn interpretationsoffen bleibt, wann „sich im Entwicklungsverlauf der europäischen Integration ein Missverhältnis zwischen Art und Umfang der ausgeübten Hoheitsrechte und dem Maß demokratischer Legitimation einstellt“⁴². Für diesen Fall „obliegt es der Bundesrepublik Deutschland aufgrund ihrer Integrationsverantwortung, auf eine Veränderung hinzuwirken und im äußersten Fall sogar ihre weitere Beteiligung an der Europäischen Union zu verweigern“⁴³. Der Legitimationsvorbehalt des Lissabon-Urteils legt eine **Je-desto-Formel der Verrechtlichung und spiegelbildlichen Entpolitisierung** nahe: Je näher die „Schwelle zum Bundesstaat“⁴⁴, desto intensiver die Kontrolldichte und desto kleiner die Gestaltungsräume der Europapolitik.⁴⁵ Und aus Karlsruher Warte ist die Schwelle bereits in Sicht.⁴⁶

37 Hufeld, HStR Bd. X, 3. Aufl. 2012, § 215 Rn. 29 ff.

38 Vgl. BVerfGE 123, 267 (364).

39 → § 7 Rn. 135 ff.

40 BVerfGE 123, 267 (364).

41 BVerfGE 123, 267 (391).

42 BVerfGE 123, 267 (365).

43 BVerfGE 123, 267 (365).

44 BVerfGE 123, 267 (364). Wäre sie überschritten, „müssten demokratische Anforderungen auf einem Niveau eingehalten werden, das den Anforderungen an die demokratische Legitimation eines staatlich organisierten Herrschaftsverbandes vollständig entspräche. Dieses Legitimationsniveau könnte dann nicht mehr von nationalen Verfassungsordnungen vorgeschrieben sein.“

45 Vgl. → § 5 Rn. 19.

46 Obler, Herrschaft, Legitimation und Recht in der Europäischen Union – Anmerkungen zum Lissabon-Urteil des BVerfG, AöR 135 (2010), 153 (176).

IV. Integrationsverantwortung – eine Übersicht

- **Begriff der Integrationsverantwortung.** Im Zentrum steht „Mitwirkung“⁴⁷ 26 (Art. 23 Abs. 2 S. 1, Abs. 1 S. 1 GG): Mittun und Wirksamkeit Deutschlands zur „Verwirklichung eines vereinten Europas“. Diese Mitwirkung gründet im Mitwissen (→ Rn. 117 ff.). Aus Wissen erwächst die „Willensbildung des Bundes“ (§ 1 Abs. 1 EUZBBG), daraus Mittun und politische Wirksamkeit von Bundestag, Bundesrat und Bundesregierung auf der Unionsebene. Art. 23 Abs. 2 GG, Grundnorm der Mitwirkung⁴⁸, erfährt spezielle Ausprägungen in Art. 23 Abs. 1 S. 2, S. 3 und Abs. 3 ff. GG. So knüpft das Lissabon-Urteil die Rechtsfolge „Mitwirkung“, die den „Anforderungen des Art. 23 Abs. 1 GG genügen muss (Integrationsverantwortung)“⁴⁹, an den Tatbestand „Veränderung des Vertragsrechts bereits ohne Ratifikationsverfahren allein oder maßgeblich durch die Organe der Union“⁵⁰. Der Begriff zielt auf Verantwortung für die Übertragung von Hoheitsrechten, dann aber auch auf die „verantwortungsvolle Mitwirkung“⁵¹ an der Ausübung der übertragenen Hoheitsgewalt.⁵²
- **Fluchtpunkt der Integrationsverantwortung.** Willensbildung des Bundes (§ 1 Abs. 1 EUZBBG) durch Mittun und Wirksamkeit der berufenen Organe ist kein Selbstzweck. Ihr Fluchtpunkt ist die Integrationsverantwortung Deutschlands auf europäischer Ebene: Mitwirkung an guter Europapolitik. Die vorgelagerte, innerstaatliche Mitwirkungsebene⁵³ kann freilich nicht hinweggedacht werden. Das Mitwirkungsregime des Art. 23 GG, IntVG, EUZBBG, EUZBLG, ESMFinG formt Deutschlands Rolle in der Europäischen Union – politisch, legitimatorisch, imperativisch: „verantwortungsvolle Mitwirkung“⁵⁴ erweist sich als Pflichtaufgabe.⁵⁵ 27
- **Adressat der Integrationsverantwortung.** Der Mitwirkungsimperativ trifft zuallererst den Deutschen Bundestag (→ § 2 Rn. 10), unionsrechtlich (Art. 12 EUV) und verfassungsrechtlich (Art. 23 GG). Das Lissabon-Urteil postuliert eine „besondere Verantwortung“ der gesetzgebenden Körperschaften „neben der Bundesregierung“⁵⁶, bürdet an anderer Stelle allen „deutschen Verfassungsorganen“ „eine dauerhafte Integrationsverantwortung“ auf⁵⁷, und die Mitgliedstaaten begegnen als Träger der „nationalen Integrationsverantwortung“⁵⁸. Dreh- und Angelpunkte bleiben der „Gesetzesvorbehalt [...] zur Wahrung der Integrationsverantwortung“⁵⁹ und der Mitwirkungs Vorbehalt des Art. 23 Abs. 2 GG, der die parlamen- 28

47 Definitionsversuch bei v. Mangoldt/Klein/Starck/*Classen*, GG, Art. 23 Rn. 71: „Teilhabe an organisierten Entscheidungsprozessen“.

48 → § 2 Rn. 31; *Brand*, Europapolitische Kommunikation zwischen Bundestag und Bundesregierung, 2015, 41; Morlok/Schliesky/Wiefelspütz/*Mayer*, Parlamentsrecht, § 43 Rn. 136; Morlok/Schliesky/Wiefelspütz/*Schliesky*, Parlamentsrecht, § 5 Rn. 93; Dreier/*Wollenschläger*, GG, Art. 23 Rn. 108.

49 BVerfGE 123, 267 (LS 2 a und 351, dortselbst der Klammerzusatz nach Art einer Legaldefinition).

50 BVerfGE 123, 267 (351).

51 BVerfGE 131, 152 (203).

52 v. Mangoldt/Klein/Starck/*Classen*, GG, Art. 23 Rn. 15.

53 Das EUZBBG setzt die „Mitwirkung“ der Bundesregierung auf europäischer Ebene voraus (vgl. § 8 Abs. 1 S. 1) und knüpft an diese Außen-Mitwirkung das Binnen-Mitwirkungsrecht der §§ 1 ff. an.

54 BVerfGE 131, 152 (203).

55 → § 2 Rn. 10; *Brand*, Europapolitische Kommunikation zwischen Bundestag und Bundesregierung, 2015, 242 ff.

56 BVerfGE 123, 267 (LS 2 a und 351).

57 BVerfGE 123, 267 (356); BVerfGE 142, 123 Rn. 163.

58 BVerfGE 123, 267 (352, 368).

59 BVerfGE 123, 267 (355).

tarische Verantwortung für das gesetzlich programmierte, indes nicht voll determinierte Integrationsgeschehen – für die politische Integrationsdynamik – auf Dauer stellt.

- 29 ■ **Permanenz der Integrationsverantwortung.** „Die Zustimmung des Deutschen Bundestages zu einem völkerrechtlichen Vertrag erschöpft sich nicht in einem einmaligen Mitwirkungsakt anlässlich des Vertragsschlusses, sie bedeutet vielmehr die dauerhafte Übernahme von Verantwortung für das im Vertrag und im Zustimmungsgesetz festgelegte politische Programm“.⁶⁰ Diese Schlüsselsatzung von 2007, die den späteren Begriff der Integrationsverantwortung (2009) konzeptionell vorbereitet⁶¹, verallgemeinert die in Art. 23 GG konkret ausgeprägte Idee der „Mitwirkung“. Mag sein, dass sich das Parlament selbst „aus der Rolle der zentralen Entscheidungsinstanz teilweise verdrängt“⁶², wenn es Hoheitsrechte überträgt (Art. 23 Abs. 1 S. 2 GG). Doch übernimmt es anschließend die Mitwirkungsverantwortung im Modus des Art. 23 Abs. 2 GG: integrationsprogrammatisch, kämpferisch⁶³, permanent.
- 30 ■ **Dynamik der Integrationsverantwortung.** Das permanente Mitwirkungsregime muss der europäischen Integrationsdynamik entsprechen. Europäische Integration war nie linearer Fortschritt; sie war und ist stets auch Krisendynamik, vom Scheitern der Europäischen Verteidigungsgemeinschaft über „Eurosklерose“, Finanz-, Staatsschulden- und Identitätskrise nach 2008 bis hin zum Brexit (→ Rn. 105; → Rn. 121) und, womöglich, einem neuen Kulturkampf um Freihandel und offene Staatlichkeit. Der Integrationsdynamik muss bewegliche Politikverantwortung korrespondieren. Deshalb ist die Pflicht der Bundesregierung aus Art. 23 Abs. 2 S. 2 GG dynamisch zu verstehen⁶⁴ und zielt das EUZBBG auf eine Informationsordnung im Zeichen politischer Relevanz.⁶⁵ Allerdings begründet Art. 23 Abs. 1, Abs. 2 ff. GG ein balanciertes, abschließendes System; das Parlament ist nicht befugt, die Bundesregierung in der Sekundärrechtsetzung nach Belieben an Mandatsgesetze zu binden.⁶⁶
- 31 ■ **Tripelvorbehalt der Integrationsverantwortung.** Der Parlamentsvorbehalt bestreitet der Europäischen Union den autonomen Zugriff auf die Verträge, befestigt als Verbandsvorbehalt die Herren-der-Verträge-Doktrin. Als Organvorbehalt sichert er innerstaatlich den Primat der parlamentarischen Integrationsverantwortung: Die Bundesregierung darf ohne (Mandats-)Gesetz auf EU-Ebene nicht dazu beitragen, „dynamische Vertragsvorschriften mit Blankettcharakter“⁶⁷ in den „zahl-

60 BVerfGE 118, 244 (258).

61 *Schorkopf*, Staatsrecht der internationalen Beziehungen, 2017, § 5 Rn. 16, führt den „Gedanken“ der Integrationsverantwortung zurück auf das Urteil zum NATO-Strategiekonzept, BVerfGE 104, 151 (208 f.); → § 2 Rn. 9; zu älteren „Ursprüngen“: *Tischendorf*, Theorie und Wirklichkeit der Integrationsverantwortung deutscher Verfassungsorgane, 2017, 7 ff.

62 BVerfGE 131, 152 (197).

63 BVerfGE 142, 123 Rn. 165: „Zur Integrationsverantwortung gehört darüber hinaus eine dauerhafte Verantwortung für die Einhaltung des Integrationsprogramms durch Organe, Einrichtungen und sonstige Stellen der EU“.

64 BVerfGE 131, 152 (209 f.).

65 → § 2 Rn. 10; zum vorstrukturierenden „Vorhaben“-Begriff des § 5 EUZBBG → § 10 Rn. 17 ff.; zur Frühwarnberichterstattung des § 4 Abs. 5 EUZBBG → § 13 Rn. 29 f.; zur „frühestmöglichen“ Unterrichtung des Art. 23 Abs. 2 S. 2 GG, § 1 Abs. 1 S. 2, § 3 Abs. 1 S. 1 EUZBBG → § 11 Rn. 23 ff.

66 → § 6 Rn. 19; Morlok/Schliesky/Wiefelspütz/Mayer, Parlamentsrecht, § 43 Rn. 74.

67 BVerfGE 123, 267 (353).

reichen Fällen der dynamischen Vertragsentwicklung“⁶⁸ zu aktivieren. Als permanenter Mitwirkungsvorbehalt garantiert er permanente Beherrschbarkeit der integrationsrechtlich freigesetzten Politik (→ Rn. 34).

- **Kunstgriff der Integrationsverantwortung.** Das Lissabon-Regime (Lissabon-Urteil 2009, Mitwirkungs-Urteil 2012, Lissabon-Begleitgesetze) kassiert nicht die Brückenklauseln und sonstigen „dynamischen“ Elemente, blockiert auch nicht die integrationspolitische Handlungsfähigkeit der Regierung, durchkreuzt aber jede Entparlamentarisierungsabsicht. Indem das BVerfG Art. 23 Abs. 1 GG auf den Fall der „Veränderung des Vertragsrechts ohne Ratifikationsverfahren“⁶⁹ erstreckt, führt es nicht in die Ratifikationsprozedur zurück, fordert aber doch eine „dem Ratifikationsverfahren vergleichbare politische Verantwortung“⁷⁰. Indem es völkerrechtliche Verträge im „Ergänzungs- oder sonstigen besonderen Näheverhältnis zum Recht der Europäischen Union“ als „Angelegenheiten“ iSd Art. 23 Abs. 2 GG begreift⁷¹ (nunmehr auch § 1 Abs. 2 S. 2 EUZBBG), versperrt es der Bundesregierung den Weg in höfisch-restaurative Geheimrats-, Gouverneursrats- und Kabinettpolitik. Deren Entparlamentarisierungseffekte mögen sich von Entmächtigung durch „Übertragung von Hoheitsrechten“ formell unterscheiden; materiell kann ihnen gleiches Gewicht zukommen (→ Rn. 34).
- **Herrschaftsarithmetik der Integrationsverantwortung.** Gerichtet darauf, „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“ entspricht,⁷² steht die Integrationsverantwortung einer „staatsanalogen“ Kompetenzausstattung der Union entgegen.⁷³ Und Art. 23 Abs. 2 GG will Legitimationspotential für die Europäische Union freisetzen: „Art. 23 Abs. 2 GG korrespondiert insoweit mit Art. 12 EUV, der den nationalen Parlamenten eine stärkere Rolle im institutionellen Gefüge der Europäischen Union beimisst“⁷⁴.
- **Beherrschbarkeitslogik der Integrationsverantwortung.** Zuallererst statuiert „Integrationsverantwortung“ das harte Verbot einer Ermächtigungsgesetzgebung auf Höhe der Verfassungsgesetzgebung (→ Rn. 14 f.). Der Integrationsgesetzgeber kann Hoheitsrechte übertragen, nicht jedoch diese Fähigkeit. Das Delegationsverbot gilt nicht nur für die vereinfachte und die besondere Vertragsänderung, die Brückenklauseln und die Kompetenzerweiterungsklauseln (§§ 2–7 IntVG). Der strenge Vorbehalt der Verfassungsgesetzgebung gilt auch für die Flexibilitätsklausel des Art. 352 AEUV, „weil es die neu gefasste Regelung ermöglicht, Vertragsgrundlagen der Europäischen Union substantiell zu ändern, ohne dass über die mitgliedstaatlichen Exekutiven hinaus gesetzgebende Organe konstitutiv beteiligt werden müssen“⁷⁵. Die Beherrschbarkeitslogik postuliert parlamentarische Kontrolle über den Ermächtigungsvorgang – dann aber auch parlamentarischen Ein-

68 BVerfGE 123, 267 (434).

69 BVerfGE 123, 267 (LS 2 a).

70 BVerfGE 123, 267 (356).

71 BVerfGE 131, 152 (LS 1 und 199 ff.).

72 BVerfGE 123, 267 (356).

73 BVerfGE 123, 267 (364, 368 f.).

74 BVerfGE 131, 152 (198). → Rn. 119.

75 BVerfGE 123, 267 (395).

fluss auf die spätere Wahrnehmung der Ermächtigung (→ Rn. 26; → Rn. 29). Diese Logik blockiert „unbestimmte haushaltspolitische Ermächtigungen auf andere Akteure“⁷⁶ – und wenn die Ermächtigung eines voluminösen ESM gelingt, hinreichend bestimmt, dann bedarf „jede einzelne Disposition der Zustimmung des Bundestages“ und muss „parlamentarischer Einfluss auf die Art und Weise des Umgangs mit den zur Verfügung gestellten Mitteln“⁷⁷ bestehen. Aus der Beherrschbarkeitslogik erklärt sich auch, dass das BVerfG die Einschaltung der Unionsorgane in völkervertragliche Kooperationen qua Organleihe (→ § 7 Rn. 34) der konventionellen Direktermächtigung gleichgestellt hat.⁷⁸

- 35 ■ **Kontrollimperativ der Integrationsverantwortung.** Die Logik des Delegationsverbots drängt dahin, „die Integrationsverantwortung im Fall von ersichtlichen Grenzüberschreitungen bei Inanspruchnahme von Zuständigkeiten durch die Europäische Union [...] und zur Wahrung des unantastbaren Kerngehalts der Verfassungsidentität des Grundgesetzes im Rahmen einer Identitätskontrolle einfordern zu können“⁷⁹. Denn die Gültigkeitsbehauptung der EU mit Rückhalt in einer Normenkontrollentscheidung des EuGH (Art. 267 Abs. 1 lit. b AEUV: „Gültigkeit“) führt aus Sicht des gültigkeitsbestreitenden Mitgliedstaats zu einem Usurpationsanspruch der EU, zur „Verfügungsgewalt über ihre vertraglichen Grundlagen“⁸⁰: „Eine Überschreitung des konstitutiven Prinzips der begrenzten Einzelermächtigung und der den Mitgliedstaaten zustehenden konzeptionellen Integrationsverantwortung droht, wenn Organe der Europäischen Union unbeschränkt, ohne eine – sei es auch nur sehr zurückgenommene und sich als exzeptionell verstehende – äußere Kontrolle darüber entscheiden können, wie das Vertragsrecht ausgelegt wird.“⁸¹ Das Delegationsverbot widersetzt sich auch einer Interpretationsmacht, die richterliche Rechtsfortbildung umschlagen lässt in Vertragsänderung.
- 36 ■ **Gewährleistungsfunktion der Integrationsverantwortung.** Der Kontrollimperativ verpflichtet das BVerfG, aber auch die anderen Verfassungsorgane, von vornherein etwaigen Identitätsverletzungen und Ultra-vires-Akten der Unionsorgane „entgegenzutreten“⁸². Diese allgemeine Gewährleistungsfunktion umfasst eine Beobachtungspflicht⁸³, im Konfliktfall eine Reaktionspflicht⁸⁴. Der Verpflichtung „entspricht“ ein subjektives Recht des wahlberechtigten Bürgers; der Anspruch

76 BVerfGE 129, 124 (179).

77 BVerfGE 129, 124 (180 f.), zur „Budgetverantwortung“ (LS 3) als „Entsprechung“ der Integrationsverantwortung.

78 BVerfGE 131, 152 (217 f.): „Andernfalls könnten die der Fortentwicklung der europäischen Integration von Verfassungen wegen gezogenen Grenzen und die insoweit vorgesehenen verfahrensrechtlichen Sicherungen umgangen werden.“ Vgl. zu dieser eigenständigen Fallgruppe neben der herkömmlichen „Übertragung von Hoheitsrechten“: Sachs/*Streinz*, GG, Art. 23 Rn. 56 a.

79 BVerfGE 123, 267 (353). *Gerhardt*, Europa als Rechtsgemeinschaft: Der Beitrag des Bundesverfassungsgerichts, ZRP 2010, 161 (163): „Gäbe es für derartige Fälle keinerlei Kontrolle, hätte der EuGH als Organ eine Kompetenz-Kompetenz“.

80 BVerfGE 123, 267 (352).

81 BVerfGE 123, 267 (352); vertiefend BVerfGE 126, 286 (302 ff.); BVerfGE 142, 123 Rn. 136 ff.; *Burchardt* ZaöRV 2016, 527 ff.; *Dederer* JZ 2014, 313 ff.; *Hufeld*, HStR Bd. X, 3. Aufl. 2012, § 215 Rn. 57 ff.; *Sauer* EuR 2017, 186 ff.; *Schiffbauer* AöR 141 (2016), 551 (562 f.); *Wendel* ZaöRV 2014, 615 ff.

82 BVerfGE 142, 123 Rn. 163.

83 BVerfGE 142, 123 Rn. 165.

84 BVerfGE 142, 123 Rn. 167 f.; ebd Rn. 166: „Die Integrationsverantwortung verpflichtet die Verfassungsorgane – den grundrechtlichen Schutzpflichten nicht unähnlich –, sich dort schützend und fördernd vor die durch Art. 38 Abs. 1 Satz 1 i.V.m. Art. 20 Abs. 2 Satz 1 GG geschützten Rechtspositionen des Einzelnen zu stellen, wo dieser nicht selbst für ihre Integrität sorgen kann“.

auf Beobachtung, Aktion und Reaktion richtet sich „vor allem“ gegen Bundesregierung und Bundestag.⁸⁵

- **Geltungsgrund der Integrationsverantwortung.** Das Delegationsverbot in der Verfassungsgesetzgebung ist eine Ausprägung des Demokratieprinzips und rechnet zur Identität der Verfassung (Art. 79 Abs. 3 GG; → Rn. 14). Das Integrationsverantwortungsgesetz (ausführlich in diesem Kommentar → §§ 6 ff.) aktualisiert für die verfassungsändernde Integrationsgewalt (Art. 23 Abs. 1 GG) den parlamentarisch-demokratischen Legitimationsvorbehalt. Der Anspruch des Bundestages, auch in einem „System intergouvernementalen Regierens“ für die ihm vorbehaltenen, „von ihm zu verantwortenden Entscheidungen“ über „ausreichende Informationen“ zu verfügen, ist eine Ausprägung des Demokratieprinzips: „In seinem Kern ist dieser parlamentarische Unterrichtsanspruch deshalb auch in Art. 79 Abs. 3 GG verankert.“⁸⁶ 37
- **Ambivalenz der Integrationsverantwortung.** Die Verantwortung des Verfassungsgesetzgebers für die europäische Integration beschränkt sich nicht auf grundgesetzintrovertierten Verfassungsschutz. Sie schließt politische Verantwortung für Integrationsfortschritt ein, neuerdings auch für noch ungewohnte Szenarien, die den Rückbau der Integration nicht mehr ausschließen (→ Rn. 121). Die deutsche Europapolitik muss in der Revision durch Integration aufmerksam Kosten (→ Rn. 52 ff.) und Zugewinne (→ Rn. 41 ff.) bilanzieren. Aus der Ambivalenz der Integrationsverantwortung – bewahrend und fortschrittlich – erwächst Deutschlands Verfassung in Europa. 38

B. Im Spiegel der Änderungsformen: Deutschlands Verfassung in Europa

Mit der folgenden Vierteilung lassen sich Schneisen schlagen in das weite Feld „Verfassung in Deutschland“. Sie ist mit dem Grundgesetz und dem Verfassungsrecht der Länder nicht mehr identisch. Das Grundgesetz ist die deutsche Bundesverfassung, auch deutsche Bund-Länder-Verfassung – und Ausgangspunkt (Art. 23 Abs. 1 GG) jener „Verfassung über der Verfassung“ (*Hasso Hofmann*), die eine Unterscheidung erzwingt zwischen deutschem Verfassungsrecht und Verfassungsrecht in Deutschland. 39

Hier haben die herkömmlich unterschiedenen Formen der Verfassungsänderung (Ergänzung, Streichung, Durchbrechung und Änderung ieS) einen heuristischen Wert: **Verfassungsergänzung** drängt die Frage nach der integrationshalber hinzugewonnenen Substanz auf. Es ist technisch die Frage nach „mehr“ Verfassungsrecht – verfassungspolitisch die Frage nach dem Integrationsmehrwert (→ Rn. 41 ff.). „Streichung“ verweist auf den integrationspolitisch und integrationsverfassungsrechtlich besonders brisanten **Verzicht auf nationales Verfassungsrecht**. In der Integration freilich entspricht dem Verlust auf Staatenebene (→ Rn. 52 ff.) typischerweise ein Hinzugewinn von Unionsverfassungsrecht, so dass die Integrationsbilanz womöglich keine veränderten Volumina, wohl aber Umbuchungen ausweist, aber auch Umwertungen – **Verfassungsänderungen ieS** (→ Rn. 96 ff.). Zudem stellt sich die Frage nach Regel und Ausnahme. Europäisches Integrationsrecht ist nicht mehr insgesamt zweckpolitisches 40

⁸⁵ BVerfGE 142, 123 Rn. 166 f.

⁸⁶ Zitate: BVerfGE 132, 195 (241 f. Rn. 111).

Ausnahmerecht, doch bleiben Anomalien, Erscheinungsformen der **Verfassungsdurchbrechung** (→ Rn. 73 ff.).

I. „Zugewinne“ – Integration als Verfassungsergänzung

- 41 Als Ur-Motive der Integration nach den Weltkriegen können gelten: Friedenssehnsucht; europäische Selbstbehauptung in der neuen Weltkonstellation; die deutsche Frage; der Größenvorteil einer suprastaatlichen Blockbildung.⁸⁷ Das Grundgesetz hat sich von Anfang an den Chancen der **Staatsverfassung mit Brückenpfeilern einer Zugewinnverfassung** verschrieben, einer „friedensförderlichen supranationalen Kooperationsordnung“⁸⁸.

1. Frieden im größeren Raum

- 42 Die Gründer der EGKS und der EWG wollten Frieden durch Integration. Das „ureigentliche Ziel“⁸⁹ der Vergemeinschaftung verdient eine verfassungsrechtliche Rekonstruktion im Zeichen der „Verfassungsergänzung“: Die Offenheit der Staaten für Verbündung und kollektive Sicherheit hat **dauerhaften Frieden in Deutschland durch Integration in Europa** wahrscheinlicher gemacht. Die nicht-staatliche Union hat die erste aller Staatsaufgaben vorangestellt als Ziel der Ziele (Art. 3 Abs. 1 EUV). Nach innen „bietet“ sie „ihren Bürgerinnen und Bürgern“ einen Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts (Art. 3 Abs. 2 EUV). Nach außen verspricht sie einen Friedensbeitrag (Art. 3 Abs. 5 EUV) und bekennt sich zur Charta der Vereinten Nationen (Art. 21 Abs. 1 EUV), damit zu dem Ziel, „den Weltfrieden und die internationale Sicherheit zu wahren“ (Art. 1 Nr. 1 VN-Charta).
- 43 Wenn der „Friedens- und Integrationsauftrag des Grundgesetzes“ erheischt, dass sich „Deutschland in eine internationale und europäische Friedensordnung einfügt“⁹⁰, dann lässt er Wechselseitigkeit anklingen, das verfassungsfeste Gegenseitigkeitsversprechen, den **Frieden in der Verbündung** zu suchen. Dem haben die Staaten in ihrer Union entsprochen, historisch erfolgreich, zugleich versprochen, das Friedenswerk auf Dauer zu stellen (Art. 53 EUV), hinzuwirken auf die „Festlegung einer gemeinsamen Verteidigungspolitik, die zu einer gemeinsamen Verteidigung führen kann“ (Art. 24 Abs. 1 UAbs. 1 EUV; staatlicher Verfassungsvorbehalt: Art. 42 Abs. 2 UAbs. 1 S. 3 EUV). Dass sie in ihrer Vertragsgemeinschaft Frieden halten, ist die Voraussetzung für alle weiteren Hinzugewinne.

2. Freiheit im größeren Raum

- 44 Der größere – durch Verbündung von Teilräumen hinzugewonnene – „Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts ohne Binnengrenzen“ (Art. 3 Abs. 2 EUV) verheißt mehr als die Abwesenheit von Krieg. Die Union im Raum eröffnet Chancen größerer Freiheit. Die Europäische Union hat sich, auf ihre Art, die vornehmste Staatsfunktion anverwandelt – die Rechtsschutzfunktion. Sie schützt Freiheit vor Hoheits- und Herrschaftsgewalt. Das „vor“ meint den **Primat der Bürgerfreiheit** „vor“ Herrschaft und den Schutz der Freiheit „vor“ hoheitlichen Eingriffen. Die Europäi-

87 *Loth*, Europas Einigung. Eine unvollendete Geschichte, 2014, 9 ff.

88 BVerfGE 123, 267 (347).

89 Callies/Ruffert/Ruffert, EUV/AEUV, Art. 3 EUV Rn. 15.

90 Zitate: BVerfGE 123, 267 (344).

sche Union schützt aber nicht nur in klassischer Fassung vor sich selbst, vor Hoheitsgewalt der Union, sondern auch und vor allem gegen mitgliedstaatliche Eingriffe in die genuin europäischen, integrationsrechtlich überhaupt erst ermöglichten Freiheiten.

Freiheit wird in Europa in vier Dimensionen abgesichert: (1) herkömmlich verfassungsstaatlich: der Staat garantiert Rechtsschutz gegen staatliche Eingriffe; (2) zusätzlich völkerrechtlich: der Staat unterwirft sich der EMRK, bietet damit eine Zusatzversicherung zum Schutz der innerstaatlich garantierten Rechte, die er (ausnahmsweise) nicht eingelöst hat; (3) notwendig supranational: wenn und weil die supranationale Hoheitsgewalt selbst zum Widersacher der Freiheit werden kann, schuldet sie Grundrechtsschutz (unionsgrundrechtlicher Schutz gegen unionsrechtlich veranlasste Eingriffe); (4) erweitert supranational: indem die EU originäre transnationale Freiheiten etabliert und durchsetzt – „Grundfreiheiten“ –, steigt sie zur Schutzmacht größerer Freiheit auf, nimmt nicht nur sich selbst in die Pflicht, sondern auch und gerade den Mitgliedstaat, der als partikularer Widersacher transnationaler Bürgerfreiheit in Erscheinung tritt. Auf die vierte Dimension kommt es an. Wer fragt, ob es sich lohnt, für Europa auf die Barrikaden zu gehen, muss sich auf diese raumgreifende, integrationspolitisch voraussetzungsvolle **Freiheit der Unionsbürger als Verfassungsergänzung mit Legitimationskraft**, auf die europäische Kultur der Freiheit⁹¹ einlassen: auf portative Bürgerrechte.

Die EU übernimmt die Schutzmacht-Funktion für neue, genuin europäische Freiheiten, die der Verfassungsstaat auf seinem Territorium nicht gewährleisten kann. Der Staat kann etwa Bedingungen der Möglichkeit unternehmerischen Erfolgs auf seinem Staatsgebiet schützen, aber nicht aus eigener Kraft in größere Räume erstrecken. Auch die steuerlich-fiskalische Teilhabe am privaten Erfolg kann er nur auf seinem Staatsgebiet ausbalancieren; abgestimmter Schutz gelingt erst im bilateralen Konsens mit einem DBA-Vertragspartner. Dem Binnenmarkt liegt ein thematisch umfassender multilateraler Konsens zugrunde, der den Primat der Freiheit zum Raum-Programm erhebt. Das **Unionsrecht steigert das staatliche Angebot**, grundrechtlich geschützte Markt-Erfolge zu erzielen, und ermöglicht mit einem äquivalenten supranationalen Angebot im größeren „räumlichen Geltungsbereich“ (Art. 355 AEUV) grundfreiheitlich geschützte Binnenmarkt-Erfolge (Art. 3 Abs. 3 S. 1 EUV, Art. 26 Abs. 2 AEUV, Art. 15 Abs. 2 GRCh). Aus dem Angebot erwachsen Rechte, die mit der Kraft des Vorrangs staatliches Partikularrecht beiseiteschieben.

Die genuin europäische, **raumgreifende Freiheit** heißt „**Grundfreiheit**“. Der EuGH hat die Grundfreiheiten seit 1963 als Rechtsträgergarantien profiliert, zunächst als Marktfreiheiten: Die Berechtigten figurieren nicht als Funktionäre einer nur objektiven Freihandelsidee, sondern als „Marktbürger“ – die Marktfreiheit emanzipiert sich von einer nützlichen Funktion hin zu einer **Freiheit um ihrer selbst willen**. Auf dieser Linie und in Anknüpfung an die Unionsbürgerschaft⁹² hat der EuGH inzwischen einen grundfreiheitlichen **Unionsbürgerstatus** ausgeformt, ein personal allgemeines

91 Das maßgebliche Buch zur Kultur der Freiheit in Europa: *Chr. Meier*, Kultur um der Freiheit willen. Griechische Anfänge – Anfang Europas?, 2. Aufl. 2009.

92 Schulze/Zuleeg/Kadelbach/Giegerich Europarecht, § 9; *Wendel*, EnzEuR Bd. 2, 2014, § 18.

Freizügigkeitsrecht in der „Grundfreiheit ohne Markt“⁹³ anerkannt und die Markt-freiheiten eingebettet als spezielle Grundfreiheiten.⁹⁴

3. Wohlergehen im größeren Raum

- 48 Am Ende der Leitzieltrias findet sich der an die Union adressierte Auftrag, „das Wohlergehen ihrer Völker zu fördern“ (Art. 3 Abs. 1 EUV). Diese dritte Unionszielbestimmung schlicht auf das Streben nach Wirtschaftswachstum zu reduzieren, kann nicht überzeugen.⁹⁵ Sie greift weiter aus, will aber weder einen Generalermächtigungstitel für einen allzuständigen Wohlfahrtsverband Union bereitstellen noch zielt sie auf das Wohlergehen eines Unionsvolks. Ausdrücklich ist es ihr um das **Wohlergehen der Staatsvölker** zu tun. Damit wird die Union auf ein „Projekt Gesamtverfassung“ verwiesen. Ihre Kompetenz, die gemeinschaftliche Anstrengung, der Vorrang des Unionsrechts, Unionsgesetze – verpflichtet auf das „besser“ des Art. 5 Abs. 3 EUV – sollen „hinzutreten“, nicht aber Staaten und Staatsrecht „ersetzen“. Ebenso definiert Art. 20 Abs. 1 AEUV das Verhältnis zwischen Unionsbürgerschaft und Staatsbürgerschaft.
- 49 Art. 3 Abs. 1, Art. 5 Abs. 3 EUV drängen die Union – nicht zuletzt: die Staaten in der Union – normpositiv, einen **komparativen Wohlergehensvorteil** zu bewirken. Art. 5 Abs. 3 UAbs. 1 EUV lässt keinen Zweifel an den Referenznormen zur Vermessung der relativen Überlegenheit. Nach der Subsidiaritätsmaßgabe wird die Union „nur tätig“, wenn sie der Zielverwirklichung „besser“ gerecht wird als die Mitgliedstaaten. Art. 5 Abs. 3 UAbs. 1 EUV verweist auf die Konkurrenten der Union, die „zentralen“, „regionalen“ und „lokalen“ Ebenen in den Mitgliedstaaten. Diese Binnendifferenzierung folgt ihrerseits (verfassungsrechtlich oder verfassungspolitisch) dem Prinzip des komparativen Wohlergehensvorteils. In Gestalt der Union auf der vierten Ebene erwächst den Staaten und ihren Teileinheiten ein wohlwollender Mitstreiter im Bemühen, „das Wohlergehen ihrer Völker zu fördern“.
- 50 **Wohlergehensförderung in der Gemeinschaft der Staaten** nach Maßgabe relativer Überlegenheit erweist sich aus Sicht der „überlagerten Teilverfassung“⁹⁶ als fulminante Verfassungsergänzung. Die relevanten Normen, Art. 3 Abs. 1 und Art. 5 Abs. 3 EUV, adressieren einen politikfähigen Verband. „Die Union“ soll sich kraft „besserer“ Politik nicht nur im Innern behaupten – gegenüber Mitgliedstaaten, Regionen und Kommunen –, sondern auch „auf internationaler Ebene“ (Art. 21 Abs. 1 EUV), in der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik, Gemeinsamen Verteidigungspolitik, der Außenhandelspolitik. Für jedes Politikfeld stellt das Unionsverfassungsrecht je spezifische Kompetenzen und Handlungsmittel zur Verfügung. So „fördert“ die Union das Wohlergehen der Völker im Sinne des Art. 3 Abs. 1 EUV in den Handlungsformen des Art. 25 EUV, wenn „ihre“ Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik die in der Union vereinigten Staaten „besser“ positioniert im Ringen „um“ (Art. 21 Abs. 2 EUV) das materielle Programm des Art. 21 EUV, **bis hin zu einer „verantwortungsvollen Weltordnungspolitik“** (Art. 21 Abs. 2 lit. h EUV).

93 *Wollenschläger*, Grundfreiheit ohne Markt, 2007.

94 *Hufeld*, Vom Wesen der Verfassung Europas. Die Freiheit der Unionsbürger als europäisches Legitimationsfundament, JöR 59 (2011), 457–475.

95 Ebenso *Kirchhof*, HStR Bd. X, 3. Aufl. 2012, § 214 Rn. 30; *Müller-Graff*, Verfassungsziele der Europäischen Union, in: Dausen (Hrsg.) Hdb. EU-WirtschaftsR, A I Rn. 113 (Stand: Juni 2016).

96 *Häberle/Kotzur*, Europäische Verfassungslehre, 8. Aufl. 2016, Überschrift vor Rn. 416 ff.

Verfassungsergänzung kraft Integration: Die einzelstaatlich gefährdete Friedensordnung erzielt eine **Friedensdividende** im größer verfassten Raum, in dem Feindschaft zwischen Staaten unwahrscheinlicher wird; staatsterritorial begrenzte Freiheit, zumal Marktteilnehmerfreiheit wächst über sich hinaus und erzielt eine **Freiheits- und Binnenmarktdividende** im größeren Markttraum; kluge Bewirtschaftung der suprastaatlichen Kompetenzordnung gewinnt eine **Wohlergehensdividende**, wenn der Hoheitsträger mit größerer Reichweite die Teileinheiten mit zu kleiner Reichweite ablöst in der Bewältigung „großer“ Themen, etwa in den Bereichen digitale Verdattung der Person; Welthandel und globale Finanzwirtschaft⁹⁷; Klimaschutz; globale Migration. Auch das Grundgesetz will diese Gewinnchancen, Verfassungszuwachs, investiert Hoffnung in den Größenvorteil und den globalen Selbstbehauptungswillen der Europäischen Union.

II. „Verluste“ – Integration als Verfassungsrücknahme

Verfassungsstaat: Das ist der Staat der spätneuzeitlichen Epoche, der in seinem Machtbereich keinen konkurrierenden Hoheitsträger dulden will, dafür aber die monopolisierte Hoheitsgewalt ausschließlich – „perfekt“ – auf ein Dokument namens Verfassung zurückführt, das alle Herrschaft begründet, begrenzt und auf den Primat der Bürger- und Menschenrechte ausrichtet. Der „**perfekte Verfassungsstaat**“ setzt „**Einheit**“ voraus: die Monopol-Anstalt Staat. „Staat“ ist der Einheitsbegriff schlechthin, er wird als Friedens- und Politik-Einheit, Macht- und Entscheidungseinheit gedacht, in seiner einheitlichen Verfassung, die ihn als perfekte Einheit im Recht konstituiert. Diese Staat-Verfassung-Perfektion öffnet sich.

1. Rücknahmetatbestand, Monopolverlust, Autonomieverlust

Indem das Grundgesetz von Beginn an mit Art. 24 Abs. 1, später insbesondere mit Art. 23 Abs. 1 S. 2 zur „Übertragung“ von Hoheitsrechten⁹⁸ ermächtigt, lässt es zu, dass „**der ausschließliche Herrschaftsanspruch** der Bundesrepublik Deutschland im Geltungsbereich des Grundgesetzes **zurückgenommen**“⁹⁹ wird. Die Begründung von Hoheitsgewalt außerhalb der Staatsorganisation – sie hat Deutschlands Rückkehr in die zivilisierte Welt ermöglicht, seine Verfassungsgeschichte nach 1949 wesentlich geprägt – erwächst aus Verzicht.

Mit dem Verzicht auf Ausschließlichkeit des Herrschaftsanspruchs **verzichtet der integrierte Staat auf sein Gewaltmonopol**. Der Integrationsgesetzgeber des Art. 23 Abs. 1 GG – Manager des fortgesetzten Verzichts – nimmt teil an der Einrichtung einer „Unionsgewalt“¹⁰⁰. Deren Produkte freilich sind Recht „aus anderer Quelle“, dem „innerhalb des staatlichen Herrschaftsbereichs Raum gelassen wird“¹⁰¹. So eindeutig der Monopolverlust infolge der „Verlagerung politischer Herrschaft“¹⁰², so komplex der Rücknahmetatbestand. Die mit der Ermächtigung der Unionsgewalt korrespon-

97 *Kirchhof*, HStR Bd. X, 3. Aufl. 2012, § 214 Rn. 89–93, unter der Überschrift „Der Euro als Chance und als Gefahr“.

98 *Schiffbauer*, Über Hoheitsrechte und deren „Übertragbarkeit“, AöR 141 (2016), 551; Sachs/*Streinz*, GG, Art. 23 Rn. 54 ff. (Nachw.).

99 BVerfGE 37, 271 (280).

100 BVerfGE 123, 267 (349 u.ö.); BVerfGE 89, 155 (187): „Gemeinschaftsgewalt“.

101 Zitate: BVerfGE 37, 271 (280).

102 BVerfGE 123, 267 (348).

dierende Rücknahme der eigenen Hoheitsgewalt wird verfassungsrechtlich eingehegt im System konstitutiver Vorbehalte¹⁰³, permanenter Integrationsverantwortung (→ Rn. 29) und in der **Matrix der Äquivalenz**: kompensatorisches Recht, unionaler oder nationaler Herkunft, das Verlusten mit funktionalen Äquivalenten auf EU-Ebene oder der Einschaltung nationaler Institutionen in das europäische Organgefüge begegnet.¹⁰⁴

- 55 Die einzelnen, je für sich wohl dosierten Verzichtleistungen werden überwölbt vom **Generalverzicht auf Verfassungsautonomie**. Die letzte verfassungsautonome Entscheidung trifft der Staat an der Schwelle in die Mitgliedschaft. Danach steht er als Mitgliedstaat im Ensemble der Teilverfassungen.¹⁰⁵ Noch die geringste „Verringerung der der Union in den Verträgen übertragenen Zuständigkeiten“ (Art. 48 Abs. 2 S. 2 EUV) setzt er nicht mehr aus eigener Kraft ins Werk, nur mehr im Zusammenwirken in der Union. Der restaurativ gesinnte Staat, der Souveränitätsrechte zurückgewinnen will, muss den gegenläufigen Konsens schmieden, alle Vetomächte ausschalten. Mag der historische Konsens in einer Gemeinschaft mit sechs, neun oder zwölf Staaten zustande gekommen sein: dem gegenläufigen Konsens der Gegenwart müssen alle gegenwärtigen Mitglieder zustimmen. Das Konsensprinzip erweist sich als schier unüberwindliche Blockade auf dem Weg zurück.
- 56 Der Zusammenhang erinnert an den mephistophelischen Satz: **„Das erste steht uns frei, beim zweiten sind wir Knechte“**. Allein der totale Schnitt – das Muster: der „harte Brexit“ (→ Rn. 105) – verheißt die Wiedergewinnung der Verfassungsautonomie. Das BVerfG postuliert, der einzelne Integrationsschritt müsse für jeden Staat „prinzipiell widerruflich“ sein.¹⁰⁶ Das ist er nur im Austritt (Art. 50 EUV); rückwärtsgewandte Trippelschritte erlaubt das Konsensprinzip (Art. 48 Abs. 4 EUV) nur im Gleichschritt aller Staaten; die Trippelschritt-Autonomie hat der Staat mit dem Beitritt verloren. Der Austritt aus der Union auf ihrem heutigen Integrationsniveau lässt sich allerdings schwerlich noch als Verfassungsänderung kategorisieren. Er hat den Charakter einer verfassungsgebenden Entscheidung. Er wirft nicht die Frage nach der Herrschaft der Toten über die Lebenden¹⁰⁷ auf, sondern der Herrschaft der Lebenden über die noch Ungeborenen.¹⁰⁸
- 57 Die allermeisten Mitgliedstaaten der Europäischen Union wissen die „Zugewinne“ (→ Rn. 41 ff.) politisch zu schätzen. Das hindert nicht daran, über „Geländeverluste“¹⁰⁹ im nationalen Verfassungsrecht zu sprechen. Sie sind Legion. Die Übertragung

103 *Hufeld*, HStR Bd. X, 3. Aufl. 2012, § 215 Rn. 30 ff.: Ermächtigungsvorbehalt, Legitimationsvorbehalt, Äquivalenzvorbehalt.

104 → § 2 Rn. 14, 15 ff.; vgl. *Waldhoff*, Der positive und der negative Verfassungsvorbehalt, 2016, 71 f.: In der „bewussten“ – und zu ergänzen wäre: geordneten, beherrschbaren – Öffnung bestätigt das Grundgesetz seinen Selbststand.

105 Begriff der Teilverfassung: *Häberle/Kotzur*, Europäische Verfassungslehre, 8. Aufl. 2016, Rn. 412 f., 416 ff., unter der Überschrift „von der Vollverfassung zur überlagerten Teilverfassung“; Rn. 432: „Ohne das sich verfassende Europa kann nicht mehr über die nationale Verfassung diskutiert und geschrieben werden.“

106 BVerfGE 123, 267 (350).

107 *Dreier*, Gilt das Grundgesetz ewig?, 2009, 28 ff.

108 *Müller-Graff*, in: *Kramme/Baldus/Schmidt-Kessel* (Hrsg.), Brexit und die juristischen Folgen, 2017, 33 (55, dort die Hervorhebung), mit Blick auf den Brexit: „Die kontinentale Aufgabe ist es jedenfalls, dass die Erfolgsgeschichte der freiwilligen Supranationalität in Europa weitergeht und die Ziele der Union und deren Wert als europäischer Selbstorganisation verstanden und gefördert werden. Hier gibt es allzeit viel zu tun. Jede Generation ist neu gefordert.“

109 *Häberle/Kotzur*, Europäische Verfassungslehre, 8. Aufl. 2016, Überschrift vor Rn. 416 ff.: „Bestandsaufnahme der Geländeverluste“.

von Hoheitsrechten zieht in der Eurocontrol-Lesart (→ Rn. 20) jedenfalls einen „Eingriff in und eine Veränderung der verfassungsrechtlich festgelegten Zuständigkeitsordnung“ nach sich. Die **anderslautende Norm des Grundgesetzes** – etwa: Art. 73 Abs. 1 Nr. 4 GG, der dem Bund die ausschließliche Gesetzgebung über das Währungs-, Geld- und Münzwesen zuordnet – wird **außer Anwendung** gesetzt, die des Unionsrechts in Anwendung gebracht. **Art. 23 Abs. 1 GG** akzeptiert „Geländeverluste“ nicht ohne weiteres, erwartet Äquivalenz und **dosiert den Äquivalenzdruck**. In der sensibelsten Risikozone verpflichtet er annähernd auf Volläquivalenz, auf „im wesentlichen vergleichbaren Grundrechtsschutz“. In der Verpflichtung auf demokratische, soziale und föderative „Grundsätze“ nimmt Art. 23 Abs. 1 S. 1 GG Rücksicht auf die Eigentümlichkeiten der Union als „zielgebundenes transnationales europäisches Gemeinwesen auf vertraglicher Grundlage“¹¹⁰: Die andere, transnationale, „neue Gestalt politischer Herrschaft unterliegt nicht schematisch den innerstaatlich geltenden verfassungsstaatlichen Anforderungen und darf deshalb nicht umstandslos an den konkreten Ausprägungen des Demokratieprinzips in einem Vertrags- oder Mitgliedstaat gemessen werden“¹¹¹. Gleichwohl, das Grundgesetz reagiert mit einem spezifischen Mitwirkungsregime, gerichtet auf „gute Europapolitik“ (→ Rn. 26 f. und → Rn. 117 ff.). Auch der unvermeidlichen Entföderalisierung und Entparlamentarisierung begegnet das Grundgesetz nicht schematisch, wohl aber kompensatorisch mit funktionalen Äquivalenten und der Stärkung nationaler Institutionen (→ § 2 Rn. 14).

Eine eigentümliche, bedeutsame Facette der Nichtanwendung geht auf den Verrechtlichungseffekt der Integration zurück. **Europäische Integration** erschließt und erweitert einen größeren, politisch eigenständigen Raum – und **reduziert das Politikpotential in den Teilräumen**. Begreift man Verfassung als Balance zwischen Verrechtlichung und Freisetzung des Politischen, als Kombination von Entmachtungs- und Ermächtigungsnormen, so muss man für das nationale Verfassungsrecht eine drastische Verschiebung in Richtung Verrechtlichung gewärtigen. Vormalig nur „rahmenverfasste“ Materien geraten in den Sog einer Konstitutionalisierung durch Europäisierung. Die Integrationsgemeinschaft ist angelegt auf wechselseitige, verlässliche Inpflichtnahme: **Verrechtlichung im Vertragsmodus**. Das gilt besonders für die Wirtschafts- und Finanzpolitik. Das Europarecht hat die Wirtschaftsverfassung des Grundgesetzes entneutralisiert¹¹² und zu einem beachtlichen Teil entpolitisiert. Art. 120 AEUV „richtet“ die Wirtschaftspolitik der Mitgliedstaaten „aus“ und schreibt den „Grundsatz einer offenen Marktwirtschaft mit freiem Wettbewerb“ fest. Art. 123–126 AEUV begrenzen die finanzpolitischen Handlungsräume.¹¹³ Das Beihilfeverbot (Art. 107 AEUV) ist ein binnenmarktfundamentales Politikverbot. Und mehr noch wirken die Grundfreiheiten als Politikverbote für Teilräume; nationales, eher ermächtigendes Wirtschafts- und Steuerverfassungsrecht wird überwölbt von einem aus den Grundfreiheiten extrahierten, entmachtenden Binnenmarktverfassungsrecht. Das Konsensprinzip auf der Ebene des Primärrechts versteinert die Verrechtlichung; einmal ver-

110 *Hatje/Müller-Graff*, EnzEuR Bd. 1, 2014, § 1 Rn. 17.

111 BVerfGE 123, 267 (344). → § 2 Rn. 37.

112 *Müller-Graff*, Unternehmensinvestitionen und Investitionssteuerung im Marktrecht, 1984, 316 ff. – Gegenposition („Fortbestand der wirtschaftspolitischen Neutralität des Grundgesetzes auch unter Einfluss des Europarechts“): *Jungbluth*, Überformung der grundgesetzlichen Wirtschaftsverfassung durch Europäisches Unionsrecht?, EuR 2010, 471 (473 ff. mit Nachw.).

113 Mit Wirkung auch für die Länder und Gemeinden: → § 2 Rn. 52.

tragsfest verankerte Prioritäten, etwa der Vorrang der Preisstabilität (Art. 127 Abs. 1, 119 Abs. 2 AEUV), sperren sich eisern gegen Repolitisierung, aber auch gegen Rekonstitutionalisierung auf der Höhe der nationalen Verfassung. Der Vorrang der unionalen Verfassung¹¹⁴ beschneidet die Gestaltungsmacht des nationalen Verfassungsgesetzgebers: auch das ein Geländeverlust.

2. (Un-)heimliche Verlagerung maßstäblicher Herrschaft

- 59 Wenn im nationalen Verfassungsrecht von Konstitutionalisierung die Rede geht, so ist die Verfassung auch als interpretationsleitende Steuerungsnorm angesprochen. Die Verfassung beherrscht die Rechtsordnung als Gültigkeitsmaßstab und durchdringt sie als Auslegungsdirektive. Das einfache Recht folgt der verfassungsrechtlichen Richtungsbestimmung im Wege der verfassungskonformen (Vermeidung der verfassungswidrigen Auslegungsvariante) und der verfassungsorientierten Auslegung (Wahl der verfassungsnächsten Auslegungsvariante). Die für Deutschland charakteristische „materielle Vereinheitlichung der gesamten Rechtsordnung von der Verfassung her“¹¹⁵ – die Grundrechtskonstitutionalisierung – geht zurück auf **allumfassende, das Privatrecht einschließende Maßstäblichkeit der Grundrechte und durchsetzungskräftige Verfassungsgerichtsbarkeit**.
- 60 Diese prägende Steuerungsgewalt wandert aus, von Karlsruhe nach Luxemburg, findet dort einen dankbaren Thronfolger. Der Verlagerungsgrund ist leicht zu fassen, wenn der an die Grundrechte des Grundgesetzes gebundene Gesetzgeber (Art. 1 Abs. 3 GG) unzuständig wird. Soweit der Unionsgesetzgeber die Kompetenz übernimmt und die mitgliedstaatlichen Gesetzgeber aus dem Feld schlägt (Art. 2 Abs. 2 S. 2 AEUV), hat er ausschließlich mit der Grundrechte-Charta der Europäischen Union zu tun (Art. 51 Abs. 1 S. 1 GRCh). Art. 1 Abs. 3 GG verliert seinen ersten Bindungsadressaten, die auf das Grundgesetz verpflichtete „Gesetzgebung“. In der Anwendung ihres auf die Charta verpflichteten Gesetzes ist die Union regelmäßig auf die Verwaltungskapazitäten und Gerichte ihrer Mitglieder angewiesen. Nationale Verwaltung und nationale Justiz haben mit einem unionsrechtlich imprägnierten Legalitätsprinzip zu tun, mit dem Maßstab der Charta und der Rechtswahrungskompetenz des EuGH. **Dem Austausch der Maßstäbe folgt notwendig der Wechsel in der verfassungsrichterlichen Zuständigkeit**.
- 61 Häufiger bleibt der mitgliedstaatliche Gesetzgeber zwar involviert, wird indes zurückgedrängt in die Rolle des Umsetzungs- und Vervollständigungsgesetzgebers.¹¹⁶ Vielfach begegnet dem Bürger ein Werk nationaler Herkunft, das sich auf den zweiten Blick als (teil-)determiniertes Richtlinienumsetzungsgesetz erweist. Die normhierarchischen Konsequenzen wiegen schwer. **Doppelte Richtlinienkonformität**: Über die GRCh-konforme Auslegung der Richtlinie etabliert der EuGH seine Grundrechtsstandards, formt das Sekundärrecht nach Maßgabe der Charta. Das dergestalt ge-

114 *Schorkopf*, Staatsrecht der internationalen Beziehungen, 2017, § 1 Rn. 58 ff. (Nachw.); *Hufeld*, HStR Bd. X, 3. Aufl. 2012, § 215 Rn. 4 ff. (mwN).

115 *H. Hofmann*, Vom Wesen der Verfassung, JöR 51 (2003), 1 (11). Zur „überragenden Tragweite und Relevanz“ der Grundrechte für die Gesamtrechtsordnung statt vieler, im Überblick: *Dreier*, IPE Bd. I, 2007, § 1 Rn. 133 ff.; *Volkmann*, HStR Bd. XII, 3. Aufl. 2014, § 256 Rn. 24 et passim; *Wahl*, HGR Bd. I, 2004, § 19.

116 *Böttger/Jopp/Hölscheid*, Handbuch zur deutschen Europapolitik, 2016, 105 (108): „Bundesgesetzgebung im Auftrag der Europäischen Union“.

formte, angereicherte Sekundärrecht wird zum Steuerungsprogramm der richtlinienkonformen Auslegung nationaler Umsetzungsgesetze.

Das nationale Verfassungsgericht hat mit einem Entmachtungsschock zu tun. In Anlehnung an die Wendung „Verlagerung politischer Herrschaft“¹¹⁷, eine Formulierung des Lissabon-Urteils, kann von **Verlagerung maßstäblicher Herrschaft** die Rede sein – still, **heimlich**, unbedacht, weil diese „systemische Folge“ in der Verständigung über Richtlinienrecht als politisches Kriterium kaum je in Betracht kommt, **unheimlich** für ein machtverwöhntes Verfassungsgericht, dem das Objekt seiner grundrechtlich fundierten Steuerungsgewalt abhandenkommt. Je höher der Grad der Verfassungsverrechtlichung, desto größer die Verfassungsrichter Macht – und desto intensiver die Wucht der Europäisierung, wenn ein mächtiger Akteur der europäischen Konstitutionalisierung auf den Plan tritt. 62

Das jüngste historische Lehrstück verdanken wir dem zweiten EuGH-Urteil zur Vorratsdatenspeicherung. Das Urteil vom 21. Dezember 2016¹¹⁸ statuiert ein Exempel der doppelten Richtlinienkonformität. Zur Vorgeschichte gehört, dass die zentrale Einheitslösung – Telekommunikationsüberwachung durch EU-Gesetz – 2014 an der Grundrechtsjudikatur des EuGH gescheitert war.¹¹⁹ Damit schien die Rückkehr ausgemachte Sache: zurück in staatlich-autonome Gesetzgebung nach Maßgabe der Karlsruher Standards für „anlasslose Speicherung von Telekommunikationsverkehrsdaten“ aus dem Jahre 2010¹²⁰, nicht mehr der Luxemburger von 2014. Doch im Advent 2016 kommt die Wahrheit ans Licht: Das **Bewegungsgesetz der Verlagerung maßstäblicher Herrschaft** behauptet sich über die E-Privacy-Richtlinie, näherhin ihren Art. 15, der die zurückgewonnene Autonomie in der TK-Überwachungs politik¹²¹ doch wieder dem „Anwendungsbereich des Unionsrechts“ unterwirft. Das **sekundärrechtliche Gelenk**¹²² lotst die staatliche Gesetzgebung in den Geltungsbereich der Charta (Art. 51 Abs. 1 S. 1: „bei der Durchführung des Rechts der Union“). 63

Der Verlagerungshebel entmächtigt das Bundesverfassungsgericht und ermächtigt den Europäischen Gerichtshof. Das ist – Verfassungsänderung durch Integration – der Verlagerungseffekt auf der Ebene der Verfassungsjustiz, Folgeänderung im Anschluss an die Entscheidung des Unionsgesetzgebers, im bestimmten Umfang Einheitslösungen durch Einheitsrecht zu suchen. Letzte Gestalt findet das Einheitsrecht im Zeichen des einheitlichen Maßstabs: der Grundrechte-Charta. Namentlich die Richtlinie, Handlungsform der Subsidiarität, schont zwar die Mitgliedstaaten, indem sie Vollharmonisierung vermeidet. Indem aber der EuGH für eine **GRCh-konforme Prägung des Sekundärrechts** sorgt, übernimmt er jene Karlsruher Prägekraft, die wesentlich Ruhm und Macht des Bundesverfassungsgerichts begründet(e). 64

117 BVerfGE 123, 267 (348).

118 EuGH v. 21.12.2016, C-203/15 und C-698/15; Urteilsbesprechung bei *Priebe*, Vorratsdatenspeicherung und kein Ende, EuZW 2017, 136.

119 Richtlinie 2006/24/EG, für ungültig erklärt durch EuGH v. 8.4.2014, C-293/12, C-594/12 – Digital Rights.

120 BVerfGE 125, 260.

121 Dazu (vor dem Dezember-Urteil des EuGH) *Wollenschläger/Krönke*, Telekommunikationsüberwachung und Verkehrsdatenspeicherung – eine Frage des EU-Grundrechtsschutzes?, NJW 2016, 906 (910): „Für die hier untersuchte TKÜ einschließlich der Verkehrsdatenspeicherung überzeugt es angesichts deren nur schwacher unionsrechtlicher Regelung jedenfalls nicht, eine Anwendbarkeit der Unionsgrundrechte zu bejahen.“

122 EuGH v. 21.12.2016, C-203/15 und C-698/15, Rn. 64 ff.; Rn. 91 aktiviert die doppelte Richtlinienkonformität.

- 65 Auf einem anderen Blatt steht die Frage, ob aus Luxemburger Prägekraft inhaltliche Neuerung erwächst. Wenn **Leitideen einer Leitbilder-Verfassung**¹²³ in der Hand eines kreativen Verfassungsgerichts über das materiale, umfassende, Politik, Recht und Rechtsanwendung dirigierende Programm entscheiden, erhebt sich die Frage nach Leitbildern des Unionsverfassungsrechts. Der **Leitbildertausch** kann hier nur angedeutet, nicht abgehandelt werden. Aus der Kraft seines Vorrangs und dem Reichtum seiner materiellen Programme¹²⁴ entwickelt das Unionsrecht eigene Leitideen. Mit der Leitidee der Staatsbürgergesellschaft¹²⁵ konkurriert das Ideal der gemeineuropäischen Bürgergesellschaft¹²⁶. Mit dem Leitbild des heimatverbundenen Staatsbürgers, ausgemalt in der Karlsruher Haftbefehl-Entscheidung,¹²⁷ konkurriert der in Brunn¹²⁸ und Luxemburg¹²⁹ profilierte Unionsbürger, der sich im „Raum der Freiheit und Sicherheit“ auch Unsicherheit und Risiko einhandelt. Mit dem Leitbild eines dem Ansässigkeitsstaat verpflichteten Steuerzahlers konkurriert der omnipräsente raumgreifende Binnenmarktunternehmer, der vermutlich keine Steuergestaltung im Sinn hat, wenn er sich in einer irischen Steueroase niederlässt.¹³⁰ Steuerfinanzierung des staatlichen Gemeinwesens – steuerstaatliches Leitbild¹³¹ – steht in Frage, wenn der ESM transnationale Finanzierungslasten aufbürdet (→ Rn. 87 ff.) oder wenn der Unionsgesetzgeber einen Bankenrettungsfonds einrichtet,¹³² der nicht ohne weiteres der filigranen Sonderabgabendogmatik des BVerfG¹³³ entspricht. Mit dem Leitbild des staatsbürgerlich gesinnten Mäzens, der das Gemeinwohl der Bundesrepublik Deutschland im Sinn hat,¹³⁴ konkurriert der Unionsbürger, der die transnationale Spende in der Kapitalverkehrsfreiheit absichert, europäisches Gemeinwohl identifizierbar macht und zum Bannerträger privater Gemeinwohlfinanzierung in der Union wird.¹³⁵
- 66 Der Leitbildertausch bewirkt eine Konkurrenz der Leitverfassungen. Karlsruhe sieht sich bedrängt von **drei Gestaltern der vorrangigen Leitverfassung**: den Herren der Verträge, dem Unionsgesetzgeber und dem EuGH. Die europäische Primär- und Sekundärrechtsetzung hat mit den Grundfreiheiten, der Unionsbürgerschaft, dem Antidiskriminierungsrecht¹³⁶ und der Charta der Grundrechte den Boden bereitet für werthaltiges, programmatisches Recht – und darauf bauende, gerichtliche Interpreta-

123 *Volkman*, Verfassungsrecht zwischen normativem Anspruch und politischer Wirklichkeit, in: VVDStRL 67 (2008), 57 (63 ff., 68 ff.).

124 Über den Zusammenhang zwischen Konstitutionalisierung und Regelungsdichte auf Vertragsebene *Grimm*, Das Grundgesetz als Riegel vor einer Verstaatlichung der Europäischen Union, Der Staat 48 (2009), 475 (492 f.).

125 *Kirchhof*, HStR Bd. XII, 3. Aufl. 2014, § 283 Rn. 1 f.

126 *Häberle/Kotzur*, Europäische Verfassungslehre, 8. Aufl. 2016, Rn. 285.

127 BVerfGE 113, 273 (294).

128 Entscheidung des tschechischen Verfassungsgerichts v. 3.5.2006, Pl. ÚS 66/04, JOR 2007, 321.

129 EuGH v. 3.5.2007, C-303/05.

130 EuGH v. 12.9.2006, C-196/04 – Cadbury Schweppes, Rn. 50 ff.

131 BVerfGE 123, 132 (140 f.); *Kirchhof*, Deutschland im Schuldensog, 2012, 89 ff., 155–162.

132 Art. 67 Abs. 4, Art. 69 ff. SRM-VO 806/2014 v. 15.7.2014, Amtsbl. EU Nr. L 225/1.

133 *Reimer/Waldhoff*, Verfassungsrechtliche Vorgaben für Sonderabgaben des Banken- und Versicherungssektors, 2011.

134 Repräsentativ: *Isensee*, Gemeinnützigkeit und Europäisches Gemeinschaftsrecht, in: Jachmann (Hrsg.), Gemeinnützigkeit, DStJG Bd. 26 (2003), 93 (113).

135 EuGH v. 27.1.2009, C-318/07 – Persche; *Hufeld*, Recht und Moral der Gemeinwohlfinanzierung, 2014, 31 ff.

136 *Kingreen*, Grundrechtsverbund oder Grundrechtsunion? Zur Entwicklung der subjektiv-öffentlichen Rechte im europäischen Unionsrecht, EuR 2010, 338 (352 ff.): „Das neue menschenrechtliche Paradigma“; *Michael*, Lebenspartnerschaften unter dem besonderen Schutze einer (über-)staatlichen Ordnung – Legitimation und Grenzen eines Grundrechtswandels kraft europäischer Integration, NJW 2010, 3537.

tionsleistungen. Der EuGH vollendet die europäischen Leitbilder, entfaltet in der Deutung der Grundfreiheiten materielles Verfassungsrecht und verfügt über die Geltungsräume der Grundrechtskataloge: über die Reichweite der Unionsgrundrechte (Art. 51 Abs. 1 S. 1 GRCh) und den Residualraum der nationalen Grundrechte. Und das Karlsruhe Gericht weiß seinerseits die Kraft der unionsrechtskonformen Auslegung zu nutzen: Konfrontiert mit der Frage, ob die „Verneinung der Grundrechtsfähigkeit juristischer Personen des öffentlichen Rechts und juristischer Personen des Privatrechts, welche ganz oder überwiegend vom deutschen Staat gehalten werden“¹³⁷, ebenso strikt ausländische Staaten trifft, hat es dem Königreich Schweden und dem Energieversorger Vattenfall „europarechtsfreundlich“ geholfen. Die „insoweit offene Auslegung“ des Art. 19 Abs. 3 GG sei mit Blick auf die unionsrechtlich geschützte Niederlassungsfreiheit vorzunehmen.¹³⁸

Die europäische Leitverfassung setzt sich geschmeidig durch in der **unionsrechtskonformen Auslegung** des nationalen Rechts; erst im harten Konflikt verdrängt der Anwendungsvorrang des Unionsrechts die „unvereinbare Regelung“¹³⁹. Der Unterscheidung zwischen dem weichen Durchsetzungsmodus qua Auslegung und der harten Kollisionsregel (Anwendungsvorrang) kommt besondere – rechtliche und politische – Relevanz zu für die Anpassung des nationalen Verfassungsrechts. Das Anpassungssystem Revision vor Integration (→ Rn. 19) muss Harmonisierung durch Auslegung¹⁴⁰ präferieren (die spanische Modellnorm: Art. 10 Abs. 2 CE), weil es den Anwendungsnachrang der nationalen Verfassung grundsätzlich verweigert; das deutsche System Revision durch Integration (→ Rn. 20, 21 ff.) kann leichter von der europarechtskonformen Auslegung auf den Anwendungsnachrang umschalten. 67

3. Verlust der Urkundlichkeit

Die Verfassungsurkunde stiftet Verfassungsidentität. Sie ist das Dokument des Anfangs, gegenwärtiges Gesetz und Zukunftsperspektive. „Verfassung haben“ hieß in Frankreich nach 1789 „Zukunft haben“: „Als Verheißung der Einrichtung souveräner menschlicher Selbstbestimmung hatte der Verfassungsbegriff den Charakter eines Zukunftsentwurfs, eines Plans, der Eröffnung eines neuen Zeitalters.“¹⁴¹ Dem Verfassungsrecht der Gegenwart mag weithin das Zukunftspathos des späten 18. Jahrhunderts abhandengekommen sein. Immerhin: Art. 21 Abs. 1 UAbs. 1 EUV formuliert emphatisch eine Weltmission. Die heutigen Staatsgrundgesetze nehmen jedenfalls Bedacht auf Bestandssicherung und Verfassungsschutz. Sie rechnen mit ihrer Zukunft. Damit hat zu tun, dass das Grundgesetz auf Geschlossenheit ausgeht, auf Einheit und Abgrenzung, auf Allgemeinheit und Konkurrenzlosigkeit. Art. 79 Abs. 1 GG hebt nicht die Unterscheidung zwischen formeller und materieller Verfassung auf, reserviert aber rechtsförmliche Verfassungsqualität und -dignität für das eine Staatsgrundgesetz. Das **Gebot der Urkundlichkeit und Texteinheit** ist nicht nur Rechtssatz 68

137 BVerfG NJW 2017, 217 (219 Rn. 191).

138 BVerfG NJW 2017, 217 (219 f. Rn. 196–201); dazu kritisch *Shirvani* DÖV 2017, 281 (283).

139 EuGH v. 25.7.2008, C-237/07 – Janček, Rn. 36: Primat der europarechtskonformen Auslegung vor dem Anwendungsvorrang.

140 Paradigmatisch: Entscheidung des tschechischen Verfassungsgerichts v. 3.5.2006, Pl. ÚS 66/04, JOR 2007, 321; Spanischer Verfassungsgerichtshof, Erklärung v. 13.12.2004, DTC 1/2004, EuR 2005, 339 (349–351).

141 Zitate: *H. Hofmann*, Von der Staatssoziologie zu einer Soziologie der Verfassung?, JZ 1999, 1065 (1069 f.).

der Form. Verfassung als Urkunde erinnert an das Proprium des Verfassungsgesetzes, an die spezifische Verdichtung normativer und programmatischer Inhalte.

- 69 Indes: Die europäische Integration bewirkt einen „Verlust der Urkundlichkeit“¹⁴². Es wirkt wie ein historisches Fanal, dass Art. 79 Abs. 1 GG, dessen Anliegen Einheit und Allgemeinheit ist, seinerseits nicht mehr allgemein und konkurrenzlos gilt, zurückgedrängt wird im Verfassungsprozess der europäischen Integration. **Das Recht der Integration und Revision spart** traditionell (Art. 24 Abs. 1 GG) und auch in der Verknüpfung mit Art. 79 GG (Art. 23 Abs. 1 S. 3 GG) **allein das Gebot der Urkundlichkeit aus**. Die Systemscheidung „Revision durch Integration“ kennt gerade kein eigenständiges Anpassungsverfahren; in ihrer Rücksichtslosigkeit (→ Rn. 20, 21 ff.) vernachlässigt sie den alten, womöglich in den Anwendungsnachrang verwiesenen Verfassungstext und konzentriert alle Aufmerksamkeit auf das neue Vertragsrecht. Das Grundgesetz kann und muss die Europäisierung (nur) punktuell dokumentieren. Weithin akzeptiert es die stillschweigende „Transzendierung des nationalen Verfassungsrechts“¹⁴³. „Dem Grundgesetz ist nicht mehr zu entnehmen, ob seinen Vorschriften über Verbands- und Organkompetenzen noch ein Substrat an Staatsgewalt entspricht oder ob sie leer laufen. Infolge der Europäisierung veröden die föderalen Faktoren des Grundgesetzes, indes sich die unitarischen kräftigen.“¹⁴⁴
- 70 Die Exklusion des Art. 79 Abs. 1 in Art. 23 Abs. 1 S. 3 GG **entlastet die Integrationspolitik**; deren Thema sind die „Zugewinne“ (→ Rn. 41 ff.), nicht die „Verluste“ (→ Rn. 52 ff.). Beurkundung aller Rückwirkungen und Europäisierungseffekte im Text des Grundgesetzes gehört nicht zu den Erzeugungsbedingungen von Vertrags- und Europaverfassungsrecht. Das ist entstehungsgeschichtlich ebenso verbürgt wie die Erwartung, „daß das, was in der Bundesrepublik Deutschland geltendes Verfassungsrecht ist, auch für den Bürger als solches erkennbar“ bleibt¹⁴⁵. Der Gesetzgeber schuldet nicht Textebenbildlichkeit, eine Spiegelung der Integrationsentwicklung in gleichsam photographischen Abbildern, nicht die unmögliche Restauration: die Rückkehr zu jener kodifikatorischen Geschlossenheit der Verfassungsurkunde, die er als europaoffener Integrationsgesetzgeber preisgibt. Dieser Befund hindert indessen nicht daran, die Freistellungsnorm des Art. 23 Abs. 1 S. 3 GG teleologisch zu reduzieren und den Verfassungsgesetzgeber unter dem Vorbehalt des Möglichen an seiner Textverantwortung aus Art. 79 Abs. 1 S. 1 GG festzuhalten¹⁴⁶.
- 71 Die Verpflichtung auf Integrationsverantwortung darf auch als Inpflichtnahme verstanden werden, das mit Art. 23 Abs. 1 S. 3 GG suspendierte Inkorporationsgebot des Art. 79 Abs. 1 S. 1 GG nach Möglichkeit zu wahren, damit die Verfassungstext-Verlässlichkeit zu schützen.¹⁴⁷ Der Gesetzgeber muss bei allem Integrationsfortschritt

142 *Isensee*, Der Selbststand der Verfassung, AöR 138 (2013), 325 (354); *Dreier/Dreier*, GG, Art. 79 Rn. 26.

143 *Dreier*, IPE Bd. I, 2007, § 1 Rn. 65 mit Blick auf die „vielfältige[n] Phänomene der Überlagerung und stillschweigenden Deutungsveränderung der grundgesetzlichen Normen ohne Textänderung“.

144 *Isensee*, Der Selbststand der Verfassung, AöR 138 (2013), 325 (354).

145 Abg. *Verheugen*, Gemeinsame Verfassungskommission, StenBer v. 26.6.1992, 10; zur Entstehungsgeschichte ausführlich *Hufeld*, Verfassungsdurchbrechung, 1997, 132 ff.

146 *v. Münch/Mager*, Staatsrecht I, 8. Aufl. 2016, Rn. 79; auf dieser Linie bereits *Klaus Stern* als Sachverständiger in der Gemeinsamen Verfassungskommission, Öffentliche Anhörung v. 22.5.1992, Anlage, 15, für Fälle „unmittelbarer Ingerenz“; näher zur Textverantwortung *Hufeld*, HStR Bd. XII, 3. Aufl. 2014, § 259 Rn. 26, auch zur externen Verantwortung des Integrationsgesetzgebers für den Vertragstext, den er ratifiziert.

147 *Kluth*, in: *Kluth/Krings* (Hrsg.), Gesetzgebung, 2014, § 22 Rn. 25, gibt zu bedenken, die wesentlichen Kompetenzfelder der EU in Art. 23 GG aufzuführen – ein Weg, „der dem Grundgedanken des Art. 79 Abs. 1 GG näher kommt als die bisherige verschwiegene Praxis“.

die Verluste aufseiten des Grundgesetzes begrenzen (→ Rn. 23 f.). Greifbare Rückwirkungen auf das Grundgesetz und Korrespondenznormen sind auszuweisen – wie in Art. 12 a Abs. 4 S. 2 (→ Rn. 103), Art. 16 Abs. 2 S. 2, Art. 23 Abs. 1 S. 3, Art. 23 Abs. 1 a, Art. 28 Abs. 1 S. 3, Art. 88 S. 2, Art. 104 a Abs. 6, Art. 109 Abs. 2 GG, künftig auch in Art. 109 a Abs. 2 S. 2 GG (→ Rn. 111): Anpassungsnormen und deklaratorische Beurkundungs- und Bekundungsnormen. Die **Verlautbarungspflicht** hält den Verfassungsgesetzgeber an, Textkulissen beiseite zu schieben. Wenn die Öffnung des Art. 19 Abs. 3 GG für juristische Personen aus der Europäischen Union konstitutiv mit den „durch die europäischen Verträge übernommenen vertraglichen Verpflichtungen“¹⁴⁸, mithin integrationsgesetzlich bewirkt worden ist (→ Rn. 99 f.), so schuldet der Gesetzgeber die Anpassung der Verfassungsurkunde. Verfassungswahrheit und -klarheit streiten gegen buchstäbliche Täuschung.

Soweit das IntVG über das Ratifikationsgesetz des Art. 23 Abs. 1 GG hinaus Mitwirkungs- und Mandatsgesetze einfordert (§§ 2–4, 7 und 8), stärkt es den **Publizitätseffekt des Art. 82 Abs. 1 GG**. Die Verkündung im Bundesgesetzblatt kann den Verzicht auf Verfassungsurkundlichkeit nicht ausgleichen. Immerhin aber verbietet ein Mandatsgesetz etwa nach § 4 Abs. 1 IntVG die Ermächtigung des Bundeskanzlers, im Übergang vom Konsens- zum Mehrheitsprinzip eine Vetoposition im Rat und damit ein Stück Hoheitsgewalt der Bundesrepublik Deutschland aufzugeben.¹⁴⁹ Das ist ersichtlich mehr als Zustimmung durch Schweigen (Art. 48 Abs. 7 UAbs. 3 S. 3 EUV). Im Verein mit den Beschlüssen des Europäischen Rates und des Europäischen Parlaments (Art. 48 Abs. 7 UAbs. 4 EUV) dokumentiert das Mandatsgesetz die neue Verfassungsrechtslage. Das **IntVG deckt die Reichweite der verfassungsändernden Integrationsgesetzgebung auf** und erfüllt damit auch eine formelle Funktion. Es schaltet zwar, im Anschluss an Art. 23 Abs. 1 GG, das Textänderungsgebot (Art. 79 Abs. 1 S. 1 GG) aus: Der Leser des Grundgesetzes kann sich nicht darauf verlassen, dass der verfassungsändernde Integrationsgesetzgeber alle Rückwirkungen kenntlich macht (kenntlich machen kann); das Grundgesetz wird buchstäblich unzuverlässig. Immerhin aber lässt das IntVG wesentlich deutlicher als Art. 23 Abs. 1 GG jenen Raum erkennen, in dem der Gesetzgeber nicht den Regeln des Art. 79 GG (mit dessen Abs. 1), sondern dem Sonderregime des Art. 23 GG (ohne Art. 79 Abs. 1 S. 1 GG) folgt.

III. „Ausnahmen“ – Integration als Verfassungsdurchbrechung

Der in der Ausdeutung der Europäischen Gemeinschaften bis in die 1990er Jahre vorherrschende Begriff der „**Zweckverbände**“¹⁵⁰ wirkte zurück auf das Verständnis der verfassungsändernden Integrationsgesetzgebung. Indem diese lediglich begrenzte Einzelermächtigungen hervorbrachte und abgezielten Verbandszwecken verpflichtet war, konnte der Preis der Integration – die Abkehr vom Grundgesetz – als zweckrationale Ausnahme, als Verfassungsdurchbrechung verbucht werden.¹⁵¹ Das hat sich

148 BVerfGE 129, 78 (97).

149 Für Frankreich stehen in dieser Konstellation „die wesentlichen Bedingungen der Ausübung der nationalen Souveränität“ auf dem Spiel; vgl. Entscheidung Nr. 2007-560 DC des Conseil Constitutionnel v. 20.12.2007 über die Vereinbarkeit des Vertrages von Lissabon mit der französischen Verfassung. → § 4 Rn. 55 ff.

150 Repräsentativ für die Phase des Übergangs 1986–1992 der Beitrag von *Ipsen*, HStR Bd. VII, 1992, § 181 Rn. 40 („Einzel- und Mehrzweck-Verbände“), Rn. 50 („Politisierung der Wirtschaftsintegration“), Rn. 51 ff. („Neue Integrationsaufgaben“).

151 *Hufeld*, Die Verfassungsdurchbrechung, 1997, 220 ff.; *Roellecke*, Identität und Variabilität der Verfassung, in: *Depenheuer/Grabenwarter* (Hrsg.), Verfassungstheorie, 2010, § 13 Rn. 42–45.

erledigt im **Ausbau der Union** zu einer auch politischen Einheit, mit der Verankerung europäischer Bürgerfreiheit in der Unionsbürgerschaft, im marktübergreifenden Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts (Art. 3 Abs. 2 EUV), mit dem Gedanken der Solidarität (Art. 222 AEUV, Art. 42 Abs. 7 EUV), nicht zuletzt in der Verpflichtung der Union auf universale Werte (Art. 2 und Art. 21 Abs. 1 EUV). Das staatliche Verfassungsrecht und das vertragliche Europaverfassungsrecht verhalten sich nicht mehr wie Regel und Ausnahme zueinander.¹⁵² Sie konstituieren im Ensemble der Teilverfassungen eine europäische Verfassungsgemeinschaft.

- 74 Doch bleibt die Verfassungsdurchbrechung relevant als **Kategorie der Ausnahme im Schutzbereich des Art. 79 Abs. 3 GG**. Insbesondere die Durchbrechung des Demokratieprinzips erweist sich als heikle Belastungsprobe. Das Grundgesetz besteht sie nur mit einer Dogmatik der Ausnahme, die den „unveränderlichen“ Art. 79 Abs. 3 GG für den Änderungstypus Verfassungsdurchbrechung öffnet und gerade um der Identität der Verfassung willen beherrschbare „Modifikationen“ ermöglicht. Eine auf Identitätsschutz angelegte Dogmatik der Ausnahme muss aber eine verlässliche, deshalb allgemeine sein; die Identität der Verfassung steht nicht unter einem europapolitischen Generalvorbehalt.¹⁵³

1. Die schlechthinnige Ausnahme

- 75 Deutschland hegt und pflegt sein ambivalentes Verhältnis zur Europäischen Zentralbank. Einerseits galt¹⁵⁴ und gilt (Art. 88 Satz 2 GG) die Unabhängigkeit der EZB als unverhandelbare Voraussetzung für die Teilnahme der Bundesrepublik an einer Europäischen Währungsunion. Andererseits hat das BVerfG die „Verselbständigung der Währungspolitik in der Hoheitskompetenz einer unabhängigen Europäischen Zentralbank“¹⁵⁵ von Anfang an nicht nur kritisch beäugt, sondern als schlechthinnige Ausnahme eingehengt: die hier in Rede stehende **Modifikation des Demokratieprinzips** lasse sich „nicht auf andere Politikbereiche übertragen“¹⁵⁶.
- 76 So sind aus Sicht des deutschen Verfassungsrechts zwei Kontinuitätslinien zu unterscheiden, die **Frankfurter Linie** des Art. 88 GG und die **Karlsruher Linie** der Demokratieverteidigung. Die Karlsruher Linie hat im OMT-Urteil vom 21. Juni 2016 eine denkwürdige Kompensationsdogmatik hervorgebracht: Die Modifikation des Demokratieprinzips sei „zwar“ in Art. 88 Satz 2 GG vorgesehen und gerechtfertigt. „Kompensatorisch gebieten Demokratieprinzip und Volkssouveränität jedoch eine restriktive Auslegung des währungspolitischen Mandates der EZB und eine strenge gerichtliche Kontrolle seiner Einhaltung, um das abgesenkte demokratische Legitimationsniveau ihres Handelns zumindest auf das unbedingt Erforderliche zu beschränken“¹⁵⁷.

152 Auf dieser Linie bereits *König*, Die Übertragung von Hoheitsrechten im Rahmen des europäischen Integrationsprozesses, 2000, 90 f.

153 *AA Steinberger*, Anmerkungen zum Maastricht-Urteil des Bundesverfassungsgerichts, in: Hommelhoff/Kirchhof (Hrsg.), Der Staatenverbund der Europäischen Union, 1994, 25 (29): „Offen aber bleibt nach wie vor, ob die Grundsätze des Art. 20 GG, die die Staatlichkeit der Bundesrepublik betreffen, nicht ihrerseits in Konkordanz mit Präambel, Art. 23 und Art. 24 Abs. 1 GG zu verstehen sind und nur mit diesem qualifizierten Gehalt in der Gewährleistung des Art. 79 Abs. 3 GG in Bezug genommen sind. Mir scheint dies geboten – das BVerfG konnte diese Frage zu Recht offenlassen.“ Dagegen bereits *Hufeld*, Die Verfassungsdurchbrechung, 220 ff., auch BVerfGE 123, 267 (343).

154 *Siekmann*, in: ders. (Hrsg.), EWU, Art. 130 Rn. 5 mit Nachw.

155 BVerfGE 89, 155 (209).

156 BVerfGE 89, 155 (209).

157 BVerfGE 142, 123 Rn. 189.

Das Unionsrecht der Zentralbankunabhängigkeit, sein Verfassungsrecht der Entpolitisierung und Expertokratisierung hat das **Ausnahmerecht perfektioniert**. Die schlechthinige Ausnahme hat die **schlechthinige Verschärfung** erfahren. Die Frankfurter Kontinuitätslinie kann das nicht verschleiern. Sie entschärfte für Deutschland lediglich den Kulturschock des Art. 109 e Abs. 5 EGV, den Maastrichter Imperativ, dass jeder Mitgliedstaat (ausgenommen allein das Vereinigte Königreich) das Verfahren einzuleiten habe, „mit dem die Unabhängigkeit seiner Zentralbank herbeigeführt wird“. In historisch-politischer und verfassungsrechtlicher Betrachtung präsentiert sich die EZB im perfektionierten, originell verschärften **Sonderstatus**:

- **Primärrechtliche Verankerung.** Die Unabhängigkeit der EZB beruht auf Art. 130 und Art. 282 Abs. 3 S. 3 AEUV, Art. 7 des Protokolls über die Satzung des Europäischen Systems der Zentralbanken und der Europäischen Zentralbank. Demgegenüber gründete die vormalige Unabhängigkeit der Bundesbank im einfachen Gesetz des § 12 Satz 2 BBankG; diese Statuskonstruktion war mit Rückhalt in Art. 88 GG möglich, aber nicht verfassungsrechtlich garantiert. 78
- **Verfassungspolitische Versteinerung.** Der Vergleich macht bewusst: Die Statusgarantie der EZB hat die Festigkeit einer Verfassungsgarantie gewonnen, freilich die des EU-Verfassungsrechts im Zeichen des Konsensprinzips (Art. 48 Abs. 4 EUV), vervielfachter Vetopositionen, politischer Versteinerung. Die frühere Sorge, die Bundesbank gegen den „Handstreich des einfachen Gesetzgebers“¹⁵⁸ abzuschirmen, hat sich historisch erledigt – durchgesetzt hat sich das Projekt, die EZB ein für alle Mal gegen politische Begehrlichkeit abzusichern, besonders gegen einen Primatanspruch in der Tradition Frankreichs¹⁵⁹. 79
- **Entpolitisierung jenseits staatlicher Verfassungsgesetzgebung.** Primärrechtliche Verankerung und verfassungspolitische Versteinerung entziehen die entpolitisierte und expertokratisierte EZB auch und gerade der innerstaatlichen Verfassungsänderung. Die Hoheit über die Ausnahme im Zentrum demokratischer Staatlichkeit – die „Modifikation des Demokratieprinzips“¹⁶⁰ – gehört der suprastaatlichen Währungsgemeinschaft. Deren Konsens mag bröckeln und hat doch Bestand, solange kein neuer Konsens an seine Stelle tritt. 80
- **Demokratie-Einschnitt auf Staaten- und EU-Ebene.** Soll das Entpolitisierungs- und Expertokratisierungsprojekt suprastaatlich gelingen, muss die EZB-Unabhängigkeit nicht nur im Verhältnis zu den Regierungen der Euro-Staaten, sondern auch gegenüber „Organen, Einrichtungen oder sonstigen Stellen der Union“ (Art. 130 Satz 1 AEUV) gewährleistet sein. Unionsrechtliche Substitute für Demokratieverluste auf Staatenebene können nicht greifen. Die EZB wird zur eigenständigen „Sonderorganisation des Unionsrechts“¹⁶¹, gelöst „aus der unmittelbaren staatlichen oder supranationalen parlamentarischen Verantwortlichkeit“¹⁶², indes zuständig für eine Regierungsfunktion mit unmittelbarer Auswirkung auf Geldwert und Finanzwirtschaft in der Eurozone. 81

158 Reiner Schmidt, Der Staat, Beiheft 5 (1981), 61 (80).

159 Deutscher Bundestag, 55. Sitzung des Rechtsausschusses, 11.11.1992, 41 (Abg. Gres).

160 BVerfGE 89, 155 (208); BVerfGE 142, 123 Rn. 189.

161 Selmayr, EnzEuR Bd. 4, 2015, § 23 Rn. 193.

162 BVerfGE 142, 123 Rn. 188.

- 82 ■ **Suprastaatliche Zentralbank in Mehrstaatenträgerschaft.** Die EZB ist Organ der Union (Art. 13 Abs. 1 EUV). Doch die Union haftet weder für Schäden (Art. 340 UAbs. 3 AEUV) noch für geldpolitisch verursachte Verluste¹⁶³ der EZB. Die EZB gehört der Union an (Art. 13 Abs. 1 EUV), zugleich ist sie selbst Rechtsperson (Art. 282 Abs. 3 S. 1 AEUV) mit eigener Kapitalausstattung – die Anteilseigner sind freilich die nationalen Zentralbanken. Für den Anteilseigner Bundesbank trägt wiederum die Bundesrepublik Deutschland die Anstaltslast¹⁶⁴. So ist die EZB der staatlichen Demokratie zwar statusrechtlich abhandengekommen, aber nicht haftungsrechtlich¹⁶⁵.
- 83 Bedenkt man den Ausnahmestatus der EZB, begreift man das Risiko der Unkontrollierbarkeit als Kehrseite einer gut begründeten Verfassungsdurchbrechung¹⁶⁶, versteht man das Bemühen des Bundesverfassungsgerichts, eine „strenge gerichtliche Kontrolle“ zu etablieren (→ Rn. 76) – und notfalls seine Ultra-vires-Kontrolle zu aktivieren. Dann fungiert das Sprengelgericht als *court of last resort* gegen den *lender of last resort*.

2. Die prekäre Ausnahme

- 84 Gesetzgebung ist kein Monopolrecht des Parlaments. Die Freisetzung europäischer Rechtsetzung, die wesentlich exekutivisch mitbestimmt wird, findet bei aller Verschiedenheit innerstaatlich eine Parallele in der gubernativen Rechtsetzung. Art. 80 GG ermöglicht Arbeitsteilung allerdings nur in der einfachen Gesetzgebung. Für die Verfassungsgesetzgebung postuliert das Demokratieprinzip einen absoluten Parlamentsvorbehalt, ein striktes Delegationsverbot (→ Rn. 15). Der Zusammenhang zwischen Vertragsänderung und Verfassungsänderung (→ Rn. 18), die Rückwirkung der Vertragsänderung auf das nationale Verfassungsrecht zwingt flächendeckend zur Einbeziehung des staatlichen Verfassungsgesetzgebers in „Vertragsänderungsverfahren“ (§§ 2 ff. IntVG).
- 85 Von diesem Grundsatz gibt es die gewichtige **Ausnahme der sekundärrechtlich bewirkten Verfassungsänderung**. Für diesen Fall setzt Art. 23 Abs. 1 GG den Vorbehalt des Verfassungsgesetzes als Verbands- und Organvorbehalt außer Kraft, die Verfassungsänderung wird entstaatlicht und entparlamentarisiert. Allerdings muss der verfassungsändernde Sekundärrechtsakt – der Rahmenbeschluss über den Europäischen Haftbefehl, der zur Auslieferung Deutscher zwingt (→ Rn. 101); die Gleichbehandlungsrichtlinie, die Frauen den „Dienst mit der Waffe“ ermöglicht (→ Rn. 102 f.) – Rückhalt finden in einem hinreichend bestimmten Integrationsprogramm. Auf dieser Grundlage bleibt die sekundärrechtlich bewirkte Verfassungsänderung doch mittelbar ein Werk von Bundestag und Bundesrat – „ermöglicht“ iS des Art. 23 Abs. 1 S. 3 GG: Diese Sekundärrechtsakte wirken auf das nationale Verfassungsrecht zurück wie Vertragsänderungen, sind deshalb „vergleichbare Regelungen, durch die dieses

163 Selmayr, EnzEuR Bd. 4, 2015, § 23 Rn. 193 mit Fn. 589.

164 BVerfGE 142, 123 Rn. 217.

165 Zur Diskussion um die Nachschusspflicht der nationalen Zentralbanken Langner, in: Siekmann (Hrsg.), EWU, Art. 33 ProtEZBSatz Rn. 7 ff.; Selmayr, EnzEuR Bd. 4, 2015, § 23 Rn. 193; BVerfGE 134, 366 (412 f. Rn. 89); BVerfGE 142, 123 Rn. 215 ff.

166 Ökonomische Gründe der Unabhängigkeit – voran: „Geldwertverschlechterung als Mittel der Politik“: Siekmann, in: ders. (Hrsg.), EWU, Art. 130 Rn. 24 ff.

Grundgesetz seinem Inhalt nach geändert oder ergänzt wird oder solche Änderungen oder Ergänzungen ermöglicht werden“ (Art. 23 Abs. 1 S. 3 GG).

Dennoch kann kein Zweifel daran sein, dass hier eine Verfassungsdurchbrechung im Schutzbereich des Art. 79 Abs. 3 GG in Rede steht. **Der absolute Parlamentsvorbehalt wird punktuell relativiert.** Indem Art. 23 Abs. 1 S. 3 GG die „ermöglichte“ Verfassungsänderung absichert und damit das Delegationsverbot durchbricht, verarbeitet er charakteristische Konsequenzen der Supranationalität: die Eigenständigkeit der „sekundär“ genannten, gleichwohl auf „politische Selbstverstärkung“¹⁶⁷ angelegten supranationalen Rechtsetzungsgewalt und den Vorrang des supranationalen Rechts, auch des Sekundärrechts, vor dem nationalen Recht jeder Stufe.¹⁶⁸ Die Logik der Integration in einen supranationalen Verband schließt die sekundärrechtlich bewirkte Verfassungsänderung ein. Dieser Sekundärrechtsakt wird – im Gegensatz zu einem Änderungsbeschluss nach dem Muster des Art. 83 Abs. 1 UAbs. 3 AEUV (→ Rn. 10 f.) – nicht dem IntVG und seinen Ermächtigungsregeln (Zustimmungs- oder Mandatgesetz) unterstellt. Er allein durchbricht den sonst absoluten Parlamentsvorbehalt.

3. Die bezwingende Ausnahme

Für alle Unionsstaaten, auch für die Eurostaaten gelten die Grundsätze der unabhängigen Staatsfinanzierung und autonomen Haushaltspolitik. Jedoch: Unter dem Druck der Krise nach 2009 haben sich die Mitglieder der Eurozone auf eine Notstandsverfassung der Haushaltssolidarität eingelassen. Der improvisierten Notrettung 2010 in Gestalt der Europäischen Finanzstabilisierungsfazilität (EFSF) folgte 2012 der finanzpolitische Rüttschwur – der **Europäische Stabilitätsmechanismus ESM**.¹⁶⁹ Das Nothilfeversprechen des ESM spiegelt die schicksalhafte Zusammengehörigkeit der **Staaten im Euroraum**. Deren vertragsförmlich bekundete Bereitschaft, ausnahmsweise – im Notstand – Finanzautonomie aufzuopfern, als Geberstaat (→ Rn. 94) und nicht minder als Nehmerstaat (→ Rn. 95), bewirkt Verfassungsdurchbrechungen im klassischen Format.

Die rabiate – und: rettende – Durchbrechung der Regelordnung auf Zeit im Notstand kann als Mutter aller Verfassungsdurchbrechungen gelten. Klug konstruiert trägt sie bei, den Ausnahmezustand zu bewältigen. Den Ausnahmezustand zu verdrängen, empfiehlt sich nicht. Im abstrakt vorausgedachten Notstandsrecht erhebt und verteidigt die Verfassung ihren Verrechtlichungsanspruch vorsorglich auch für die Grenzsituation. Der ESM-Vertrag stiftet abstrakt und unbefristet die auf endliche Notstandslagen zugeschnittene **Notordnung für Euro-Staaten in Staatsfinanzierungsnot** (temporale Verfassungsdurchbrechung). Diese Durchbrechung der staatlichen Finanzverfas-

167 BVerfGE 123, 267 (351).

168 Schlussanträge der Generalanwältin *Jääskinen* v. 15.7.2010, C-147/08, wegen des „Grundprinzips des Unionsrechts, wonach dessen Vorschriften allen Vorschriften des nationalen Rechts unabhängig von deren Rang vorgehen müssen, und zwar auch dann, wenn sie Verfassungsrang haben. Der Grundsatz des Vorrangs gilt somit absolut. Andernfalls wäre die Einheit und sogar die Wirksamkeit des Unionsrechts in Frage gestellt“. Vgl. auch BVerfGE 126, 286 (301): „Das Recht der Europäischen Union kann sich nur wirksam entfalten, wenn es entgegenstehendes mitgliedstaatliches Recht verdrängt.“

169 *Hufeld*, *EnzEuR* Bd. 4, 2015, § 22 Rn. 150 ff. (Nachw.); *Pilz*, *Der Europäische Stabilitätsmechanismus*, 2016.

sung war ohne Verfassungsänderung, ohne die Zweidrittelmehrheiten des Art. 23 Abs. 1 S. 3 GG nicht ins Werk zu setzen.¹⁷⁰

- 89 Der ESM, internationale Finanzinstitution mit eigener Rechtspersönlichkeit, dem ausschließlich die Euro-Staaten angehören, mobilisiert in der Not – ausnahmsweise – Finanzmittel, garantiert damit die Finanzierungsfähigkeit seiner Mitglieder, wenn sich diese weder aus eigener Steuerkraft finanzieren können noch über Kapitalmarkt und Kredit. Die **ESM-Stabilitätshilfen**¹⁷¹ stehen sowohl hinter der Regel der autonomen Steuerfinanzierung als auch hinter der Ausnahme der Kreditfinanzierung¹⁷² zurück, sind im Verfassungsrecht der Staatsfinanzierung **Ausnahmen zweiter Ordnung**.
- 90 Der völkervertragliche ESM baut auf staatliche Finanzmacht, ermöglicht Staatsressourcenpolitik seiner Mitglieder für seine Mitglieder. Mit dem ESM verpflichten sich die Eurostaaten auf Nothilfe und Resolvenz. Sie setzen ihre Ressourcen ein und öffnen ihre Finanzverfassungen für einen irregulären Mechanismus. **Irreguläre Ausgaben** und die **irreguläre Kontrollverantwortung** durchbrechen die reguläre Ordnung in den Geberstaaten. **Irreguläre Einnahmen, Sanierungsverantwortung und Elemente einer „Fremdregierung“**¹⁷³ durchkreuzen die reguläre Ordnung in den Nehmerstaaten. Das Notstandsrecht drängt auf schnellstmögliche Rückkehr in die Normalität der Selbstregierung und Selbstfinanzierung, drängt auf Wiedergewinnung der Kreditmarktfähigkeit und finanzpolitischen Eigenverantwortung.¹⁷⁴
- 91 Das *do ut des-Prinzip der Notrettung* – „Solidarität gegen Austerität“; Stabilitätshilfe (Art. 12 Abs. 1 S. 1 ESMV); Überwachung (Art. 13 Abs. 7 ESMV) der Anpassung (Art. 12 Abs. 1 S. 2 ESMV); Tranchenfreigabepolitik – beherrscht den Ausnahmezustand. Sein Ziel ist der Normalzustand, die Wiederherstellung des Prinzips „Solidarität durch Bonität“ (Art. 123–125 AEUV). Das *do ut des-Prinzip der Notrettung* baut auf die bezwingende Kraft der **Vertragsverbindlichkeit**. Das Memorandum of Understanding (Art. 13 Abs. 3 ESMV) verknüpft synallagmatisch die Finanzierungsverantwortung der Geberstaaten und die Sanierungsverantwortung der Nehmerstaaten.
- 92 In Rede steht eine dreidimensionale Änderung der Finanzverfassung, und in allen drei Dimensionen – im Unionsrecht; im Verfassungsrecht der Geberstaaten; im Verfassungsrecht der Nehmerstaaten – haben die ESM-Vertragspartner Ausnahmerecht etabliert, die **bezwingende Ausnahme der eigenständigen MoU-Verbindlichkeit**, gerichtet auf resolvenzrechtliche Notstandsbeiwältigung.

170 *Hufeld*, Zwischen Notrettung und Rütlichswur: der Umbau der Wirtschafts- und Währungsunion in der Krise, *Integration* 2011, 117 (125); dem folgt BVerfGE 131, 152 (216 f.); *Gröpl*, Schritte zur Europäisierung des Haushaltsrechts, *Der Staat* 2013, 1; *Ketterer*, Zustimmungserfordernis beim Europäischen Stabilitätsmechanismus, 2016, 357 ff.; *Sachs/Strein*, GG, Art. 23 Rn. 56 a; *Wollenschläger*, Völkerrechtliche Flankierung des EU-Integrationsprogramms als Herausforderung für den Europa-Artikel des Grundgesetzes (Art. 23 GG). Am Beispiel von ESM-Vertrag und Fiskalpakt, *NVwZ* 2012, 713. ESMV-Ratifikation als verfassungsändernde Integrationsgesetzgebung (iS des Art. 23 Abs. 1 S. 3 GG); BGBl. 2012 II 981 („Artikel 79 Absatz 2 des Grundgesetzes ist eingehalten“).

171 → § 18 Rn. 17 ff.

172 Kreditfinanzierung als Ausnahmeinstrument: Art. 3 Abs. 1 lit. a iVm lit. b–e VSKS. Das Gebot des ausgeglichenen Haushalts (lit. a) wird beachtet, wenn der Staat das strenge Verschuldungs(verbots)regime (lit. b–e) einhält.

173 Dramatisches, historisches Dokument der Fremdregierung mit *State Building*-Charakter das Griechenland-MoU v. November 2012 (Entwurf v. 27.11.2012, BT-Drucks. 17/11649), bes. Abschn. 2: „Haushaltsrelevante Strukturreformen“, durchweg mit der Vorgabe „Vor der nächsten Auszahlung wird die Regierung ...“ (Prior to the next disbursement the Government will ...“); European Commission, The Economic Adjustment Programme for Portugal, Sixth Review – Autumn 2012, Occasional Papers 124, December 2012.

174 *Blanke/Pilz*, Solidarität in der „Schuldenunion“?, in: *Blanke/Pilz*, Die „Fiskalunion“, 245 (263 ff.).

- **Unionsrechtliche Verfassungsdurchbrechung:** Die Selbstfinanzierungsregel (Art. 123–125 AEUV: Solidarität durch Bonität) gilt grundsätzlich – und kann im Notstand durchbrochen werden (Art. 136 Abs. 3 AEUV). Der ESM hilft in der Erwartung, dass der Nehmerstaat sich nicht im Notstandsrecht einrichtet, sondern schnellstmöglich aus dem Ausnahmerecht wieder herausfinde, um allenfalls Marktkredite in Anspruch zu nehmen, bestenfalls in sein Verfassungsrecht des materiellen Haushaltsausgleichs (Art. 3 VSKS) zurückzufinden. Der ESM hebt nicht die reguläre Ordnung von Maastricht und das Prinzip der autonomen Staatsfinanzierung aus den Angeln. Art. 136 Abs. 3 AEUV weicht ab, um die Regelordnung zu retten, postuliert Hilfe- und Sanierungsverantwortung, konzipiert diese wechselseitige Verantwortlichkeit konsequent ausnahme- und notstandsrechtlich.

93
- **Staatsrechtliche Verfassungsdurchbrechung aufseiten der Geberstaaten:** Die Integrationsgesetzgeber haben mit der Ratifikation des „Unions(ergänzungs)völkerrechts“¹⁷⁵ für den Euroraum einen Solidaritätsimperativ konkretisiert und staatsverfassungsrechtlich rezipiert. Staatsressourcenpolitik für den Euroraum erheischt Umstellung der Budgetpolitik. Geberstaaten können im Euroraum-Notstand verpflichtet sein, das innerstaatliche Schuldenverfassungsrecht und den VSKS zu durchbrechen. Sollten Deutschlands ESM-Lasten zu einer Überschreitung der regulären Verschuldungsgrenzen (Art. 109, 115 GG; VSKS) führen, so wäre nach einer systematischen, harmonisierenden Auslegung gegenläufiger Verfassungsnormen zu fragen (immer vorausgesetzt, dass die Bundesrepublik für alle Zukunft als Geberstaat figuriert). Im Notstand setzt sich die temporale Verfassungsdurchbrechung durch kraft Spezialität.

94
- **Staatsrechtliche Verfassungsdurchbrechung aufseiten der Nehmerstaaten:** Der notleidende Staat regiert sich nicht nur budgetär, sondern auch staatsorganisations- und demokratierechtlich im Ausnahmezustand. Sanierungsprogramm und Insolvenzrecht überwölben das reguläre Verfassungsrecht, beschneiden das Selbstregierungsrecht, reduzieren insbesondere die Gestaltungsmacht des Haushaltsgesetzgebers auf der Einnahmen- und der Ausgabenseite. Die Nehmerstaaten entsprechen dem Solidaritätsimperativ des Art. 136 Abs. 3 AEUV durch Übernahme einer umfassenden Sanierungsverantwortung. Sie schulden unions- und verfassungsrechtlich die Rückkehr in Eigenverantwortung und Haushaltsautonomie: Solidarität durch Bonität.

95

IV. „Umwertungen“ – Integration als Verfassungsänderung iES

Die Integration in einen supranationalen Verband mit eigener Hoheitsgewalt führt in eine Konkurrenz der Verfassungsräume. Neue Freiheitsrechte im größeren Raum stehen für „Ergänzung“ und Zugewinn (→ Rn. 44 ff.). Werden Hoheitsrechte vom einen in den anderen Verfassungsraum verschoben, stehen Geltungsverluste (→ Rn. 53 ff.) und Ausnahmen (Verfassungsdurchbrechungen, → Rn. 73 ff.) zur Diskussion. „Europäische Integration und Verfassungsänderung“ ist eine **Erzählung der Verfassungskonkurrenz**, der Gewinne und Verluste, aber auch der Durchbrechung geschlossener, perfekter Verfassungsstaatlichkeit. Eben darauf kann sich der Bürger nicht mehr ver-

175 v. Arnould FS Klein, 2013, 509; Ketterer, Zustimmungserfordernis beim Europäischen Stabilitätsmechanismus, 2016, 282 ff.

lassen: auf die Einheit der Hoheitsgewalt im Staat und die Einhegung des Staates in einer Verfassung. Indem suprastaatliche Integration diesen Zusammenhang durchkreuzt, beendet sie die kurze Epoche konkurrenzloser Hoheitsgewalt im Staat (→ Rn. 52).

- 97 Wenn die Union mit einer Datenschutzgrundverordnung die Hoheit über die Materie übernimmt, dann gestaltet und reguliert sie in ihrer Verpflichtung auf Art. 8 GRCh. Die eigene Kompetenz, die eigene politische Dynamik, die eigene Maßstabnorm der GRCh und das eigene Verfassungsgericht, das den Maßstab handhabt – das Eigenrecht der Union bewirkt gewiss **Umwertungen nicht nur im Detail**¹⁷⁶, mag auch die Union einen dem Grundgesetz „im wesentlichen vergleichbaren Grundrechtsschutz gewährleisten“ (Art. 23 Abs. 1 S. 1 GG). Diese Generalgewährleistung domestiziert immerhin, aber vermeidet nicht die umstürzende Folge des Kompetenztransfers: dass die grundrechtlichen Maßstabnormen aus den staatlichen Grundrechtskatalogen auswandern und unionsweit-einheitlich aus der GRCh gewonnen werden müssen. Logik der Rechtseinheit: Die politisch gewollte, sekundärrechtlich hergestellte Rechtseinheit soll nicht dementiert werden mit einem parzellierten Schutz und segmentierten Maßstäben aus mitgliedstaatlichen Grundrechten. Konsequenz werden dann aber auch die mitgliedstaatlichen Verfassungsgerichte in die zweite Reihe verwiesen (→ Rn. 60).
- 98 Das Nebeneinander der Texte und Verfassungsräume erlaubt der staatlichen Verfassung, an ihren Traditionen und Grundentscheidungen, ihrem Grundrechtsstandard, zumal am eigenen Staatsorganisationsrecht festzuhalten. Das eigene Recht gilt fort, wenn auch sein Anwendungsbereich schrumpft. Signifikante **Umwertung des Grundgesetzes** findet allerdings statt, **wenn sich ein „nur-deutsch-Vorbehalt“ nicht mehr behaupten will** gegen Integrationsraum- und Gleichbehandlungsimperative der Union.

1. Abkehr vom Deutschen- und Deutschland-Vorbehalt

- 99 Dass der Integrations- und Verfassungsgesetzgeber innerhalb der Identitätsgrenzen (Art. 79 Abs. 3 GG) einen Deutschenvorbehalt in der Fassung der Art. 8, 9, 11, 12 und 19 Abs. 3 GG öffnen, auf Unionsbürger erstrecken, damit in einen Unionsbürgervorbehalt verwandeln kann, sollte nicht Streitig sein. Leider hat das BVerfG Verwirrung gestiftet, in der **Auseinandersetzung mit Art. 19 Abs. 3 GG** die Frage nach Änderung der Norm verweben mit unionsrechtskonformer Auslegung der Norm. Wenn der Integrationsgesetzgeber „unter Wahrung der in Art. 79 Abs. 2, 3 GG genannten Voraussetzungen“ „die Reichweite der Gewährleistungen des Grundgesetzes geändert oder ergänzt hat“¹⁷⁷, erledigt sich eine „Anwendungserweiterung“ durch Auslegung¹⁷⁸. Wenn der Integrationsgesetzgeber von Art. 79 Abs. 1 S. 1 GG freigezeichnet wird¹⁷⁹, erübrigt die Änderung ohne Wortlautänderung das peinliche Geständnis, dass „sich eine Anwendungserweiterung nicht mit dem Wortlaut von Art. 19 Abs. 3 GG begründen“¹⁸⁰ lässt.

176 Dreier/Dreier GG Vorb. Art. 1 Rn. 55: „sei es, dass der mitgliedstaatliche Grundrechtsschutzstandard durch EU-Recht erhöht wird oder gewisse Schmälerungen erleidet“.

177 BVerfGE 129, 78 (100).

178 BVerfGE 129, 78 (99).

179 BVerfGE 129, 78 (100).

180 BVerfGE 129, 78 (96).

Das Urteil schlingert. Seine Anwendungserweiterungsakrobatik hat denn auch Kritik auf sich gezogen.¹⁸¹ Die schlichten Befunde zur Verfassungsänderung¹⁸² überholen die voranstehende Auslegungsprozedur. Am Ende steht ein keineswegs schlichter, sondern schlechthin konstitutiver Befund: Im Umfang der integrationsgesetzlich bewirkten Änderung hat der Gesetzgeber – der Integrationsgesetzgeber, zugleich Verfassungsgesetzgeber (→ Rn. 18) – den Deutschland-Vorbehalt des Art. 19 Abs. 3 GG („inländische juristische Personen“) verwandelt, die Garantienorm geöffnet für nicht-deutsche juristische Personen mit Sitz in der EU, für „juristische Unionsbürger“. Der europäisierte Art. 19 Abs. 3 GG¹⁸³ steht paradigmatisch für das Konzept gleicher Unionsbürgerfreiheit. Die **konsequente Umwertung der Vorbehaltsrechte** antwortet auf den Zugewinn auch der Deutschen, die ihre Staatsbürgerrechte als Rechte im Staat promovieren zu Unionsbürgerrechten (→ Rn. 44 ff.), zu portativen Rechten im Raum der Union.

Die Umwertung der Deutschenrechte¹⁸⁴ mit der Folge, „dass die Inklusions- und Exklusionsmechanismen des nationalen (Verfassungs-)Rechts an Steuerungskraft und Wirkmächtigkeit einbüßen“¹⁸⁵, geht zurück auf **förmliche Verfassungsänderung** (Art. 23 Abs. 1 S. 3 GG). Für diesen Befund spielt keine Rolle, ob die Änderung verfassungsurkundlich ausgewiesen wird wie in Art. 28 Abs. 1 S. 3 GG. Verändert, umgewertet – **mit oder ohne Textänderung** – spiegelt das Verfassungsrecht die Einsicht: Mit der Verdichtung der Integration verliert die Staatsbürgerschaft die Kraft einer personenrechtlichen Elementarunterscheidung. **Art. 28 Abs. 1 Satz 3 GG** verlaublich (→ Rn. 70 f.) das Kommunalwahlrecht der Unionsbürger aus Art. 20 Abs. 2 lit. b AEUV. **Art. 16 Abs. 2 Satz 2 GG** beurkundet die „abweichende Regelung“ des Unionsrechts, den Europäischen Haftbefehl. Integrationsgesetzlich „ermöglicht“ (Art. 23 Abs. 1 S. 3 Alt. 3, 2. Variante; → Rn. 85), hat der Unionsgesetzgeber „die Abschaffung der Auslieferung zwischen Mitgliedstaaten und deren Ersetzung durch ein System der Übergabe zwischen Justizbehörden“¹⁸⁶ betrieben und die „Auslieferung Deutscher“ umgewandelt in die „Übergabe deutscher Unionsbürger im Binnenraum der Union“. Das sind integrationsgesetzlich fundierte, mit der Kraft der Revision durch Integration (→ Rn. 20, 21 ff.) bewirkte Umwertungen, förmliche Verfassungsänderungen im engeren Sinne.

2. Tanja Kreil

Der Fall *Tanja Kreil* und die Abkehr vom alten Art. 12 a Abs. 4 S. 2 GG (Frauen „dürfen auf keinen Fall Dienst mit der Waffe leisten“) haben die verdiente Beachtung gefunden.¹⁸⁷ Hier interessiert nur die Verlegenheit der Abgeordneten, die sich im Bundestag auf einen neuen Text verständigen konnten („dürfen auf keinen Fall zum Dienst mit der Waffe verpflichtet werden“), dies aber im **Streit über den Charakter**

181 *Isensee*, Der Selbststand der Verfassung, AöR 138 (2013), 325 (359 f.).

182 BVerfGE 129, 78 (100).

183 *Hufeld/Rathke*, Der Grundrechtsschutz nach Lissabon, EuR – Beiheft 3 – 2013, 7 (9 f.).

184 *H. Bauer/Kahl*, Europäische Unionsbürger als Träger von Deutschen-Grundrechten?, JZ 1995, 1077.

185 *P. M. Huber*, Die gleiche Freiheit der Unionsbürger, ZaöRV 68 (2008), 307 (311).

186 Rahmenbeschluss über den Europäischen Haftbefehl v. 13.6.2002, ABl. EG Nr. L190, 1, Erwägung (5).

187 Zugleich als Paradigma für den Befund, dass „Grundrecht und Grundsatz der Gleichberechtigung von Männern und Frauen nach deutschem Verfassungsrecht“ durch den Anwendungsvorrang des Unionsrechts „überlagert“ werden: *Badura*, Staatsrecht, 6. Aufl. 2015, 187; *Zuleeg*, Frauen in die Bundeswehr, DÖV 1997, 1017.

der Verfassungsänderung. Für die einen war der alte Verbotssatz interpretationsoffen; das *Kreil*-Urteil des EuGH¹⁸⁸ hätte sich auch gegen die Altfassung qua Auslegung durchgesetzt.¹⁸⁹ Für die anderen handelte es sich um eine „konstitutive Verfassungsänderung“¹⁹⁰. Wieder andere lobten die „verfassungsrechtliche Klarstellung“¹⁹¹ oder bedauerten das Scheitern eines früher gestellten Fraktionsantrags, der die Änderung ins rechte Licht gerückt hätte: „Das hätte nämlich deutlich gemacht, dass wir uns nicht dem Urteil des europäischen Gerichts beugen, sondern aus eigener Initiative zu einer neuen Bewertung gekommen sind.“¹⁹²

- 103 In der Tat musste sich der Verfassungsgesetzgeber beugen. Sein Zugriff auf das Grundgesetz war materiell ein deklaratorischer, formell dem Gebot der Urkundlichkeit geschuldet (→ Rn. 71). Die Initiative zu einer neuen Bewertung darf der europäische Gesetzgeber für sich reklamieren, für seine Richtlinie „zur Verwirklichung des Grundsatzes der Gleichbehandlung von Männern und Frauen hinsichtlich des Zugangs zur Beschäftigung, zur Berufsbildung und zum beruflichen Aufstieg sowie in Bezug auf die Arbeitsbedingungen“¹⁹³. Das *Tanja Kreil*-Urteil hingegen zog die wohlbegründete¹⁹⁴ Konsequenz aus einer Gleichbehandlungsrichtlinie, die mit Rückhalt in Art. 24 Abs. 1 GG und ohne weiteres Zutun des Integrationsgesetzgebers den alten Art. 12 a Abs. 4 S. 2 GG überschreiben konnte (vgl. nunmehr Art. 19 AEUV). Es handelt sich um den **Prototyp der sekundärrechtlich bewirkten Verfassungsänderung** (→ Rn. 85; → § 7 Rn. 45 f.) – allein die Bewirkungstechnik gehört der Vergangenheit an: Auf der Suche nach der primärrechtlichen Grundlage jener Richtlinie stößt man auf Art. 235 EWGV, einen der Vorgänger des heutigen Art. 352 AEUV, die Kompetenzergänzungsklausel, die das BVerfG mit Blick auf ihren neuen Zuschnitt zurückgebunden hat an ein Integrationsgesetz;¹⁹⁵ § 8 IntVG sperrt den Ermöglichungstatbestand¹⁹⁶ und nimmt den Integrationsgesetzgeber als Mandatsgesetzgeber in die Pflicht.
- 104 Dass eine richtlinienkonforme Auslegung des vormaligen Art. 12 a Abs. 4 S. 2 GG gegen dessen eindeutigen Wortlaut ernsthaft diskutiert worden ist, lenkt die Aufmerksamkeit auf den anderen, weichen **Änderungstatbestand der europarechtskonformen Auslegung** (→ Rn. 66 f.). Der Vorrang des Unionsrechts wirkt so oder so auf das Prinzip der Urkundlichkeit im Verfassungsrecht zurück. Die nationalen Verfassungstexte, vormals angelegt auf Einheit und Geschlossenheit, werden unzuverlässige Dokumente: „reduziert, relativiert, überlagert – auch wenn sich dies nicht durchweg an den Texten ablesen lässt“¹⁹⁷.

188 EuGH v. 11.1.2000, C-285/98 – *Tanja Kreil*.

189 Abg. *Anni Brandt-Elsweier*, Sten. Ber. 128. Sitzung v. 27.10.2000, BT-PIPr. 14/128, 12339C.

190 Abg. *Rupert Scholz*, Sten. Ber. 128. Sitzung v. 27.10.2000, BT-PIPr. 14/128, 12340C.

191 Abg. *Volker Beck*, Sten. Ber. 128. Sitzung v. 27.10.2000, BT-PIPr. 14/128, 12341C.

192 Abg. *Jörg van Essen*, Sten. Ber. 128. Sitzung v. 27.10.2000, BT-PIPr. 14/128, 12343A.

193 Richtlinie v. 9.2.1976, ABl. L 39, 40.

194 *Dreier/Heun*, GG, Art. 12 a Rn. 6; v. *Münch/Kunig/Kämmerer*, GG, Art. 12 a Rn. 38.

195 BVerfGE 123, 267 (394 f.). → § 7 Rn. 185 ff.

196 Art. 23 Abs. 1 S. 3 GG; „... für Änderungen ihrer vertraglichen Grundlagen und vergleichbare Regelungen, durch die dieses Grundgesetz seinem Inhalt nach geändert oder ergänzt wird oder solche Änderungen oder Ergänzungen ermöglicht werden ...“.

197 *Häberle/Kotzur*, Europäische Verfassungslehre, 8. Aufl. 2016, Rn. 414.

3. Supranationale Solidarität

„Wir werden die Europäische Union durch noch mehr Einheit und Solidarität untereinander und die Achtung gemeinsamer Regeln stärker und widerstandsfähiger machen.“ Dieser Satz findet sich in der **Erklärung von Rom**, unterzeichnet am 25. März 2017 – 60 Jahre nach Unterzeichnung der Römischen Verträge – von 27 der 28 Mitgliedstaaten. Dass sich das Vereinigte Königreich fernhielt, war schwerlich zu vermeiden. Am Tag der Erklärung von Rom sah die Union bereits für den Mittwoch der Folgeweche, den 29. März 2017¹⁹⁸, der historisch ersten Art. 50-„Mitteilung“ entgegen (→ Rn. 121). Art. 50 Abs. 2 S. 1 EUV: „Ein Mitgliedstaat, der auszutreten beschließt, teilt dem Europäischen Rat seine Absicht mit.“¹⁹⁹ Um so dringlicher erhebt sich für die anderen Bündnisgenossen die Frage nach Zusammengehörigkeit und Solidarität. Sie stellt sich für die Staaten, und sie stellt sich für die Unionsbürger.

Der Satz von Rom oszilliert zwischen Ehrgeiz und Hybris. Der Anspruch, die Union stärker und widerstandsfähiger „zu machen“, steht in bester Verfassungstradition. Seit dem 18. Jahrhundert baut die von Religion emanzipierte Verfassungspolitik auf die in *Verfassbarkeit* angelegte „Idee der Verfügbarkeit und Machbarkeit“, darauf, dass „die Organisation des Staates mit dem Instrumentarium des Rechts erfolgt und der Organisationsplan in einem Verfassungsgesetz beurkundet und verbindlich gemacht werde“²⁰⁰. Wie keine Entität vor ihr, verlässt sich die Union auf die Idee der **Integration durch Recht**. Damit freilich drängt sich sogleich der Einwand auf, dass der Union ein (Ober-)Staat als Voraussetzung und Gegenstand seiner Verfassungspolitik fehle; dass der Union jene Menschengruppe fehle, die sich zu staatlicher Einheit, Zusammengehörigkeit in Not und Gefahr, zu bürgerschaftlicher Solidarität bekennt. Dass die Union und ihre Mitgliedstaaten diese Voraussetzungen nicht an- und verordnen können, auch nicht im anspruchsvollen Konventverfahren (Art. 48 Abs. 3 UAbs. 1 EUV), steht außer Frage. Wohl aber können Normen, zumal Normen mit Vorranganspruch, eine Entwicklung hin zu Zusammengehörigkeit und solidarischer Verbundenheit auch der Unionsbürger begünstigen.

Das ist der Anspruch des **Art. 3 Abs. 3 UAbs. 3 EUV** („Solidarität zwischen den Mitgliedstaaten“) und seiner Ausprägungen: Art. 170 Abs. 1 AEUV will einen Beitrag der Union zum **Auf- und Ausbau transeuropäischer Netze**, um „den Bürgern der Union [...] die Vorteile zugute kommen zu lassen, die sich aus der Schaffung eines Raumes ohne Binnengrenzen ergeben“. Art. 174 AEUV postuliert eine **Struktur- und Strukturfondspolitik** der Union „zur Stärkung ihres wirtschaftlichen, sozialen und territorialen Zusammenhalts, um eine harmonische Entwicklung der Union als Ganzes zu fördern“. Als Lackmustest auf Solidarität kann freilich **Einstandsbereitschaft in Not und Gefahr** gelten – bei terroristischen Angriffen (→ Rn. 108) oder in staatsbedrohlicher Finanzierungsnot (→ Rn. 109 ff.). Soweit Recht und Politik der Solidarität in der

198 Schreiben der Premierministerin v. 29.3.2017, www.gov.uk/government/publications/prime-ministers-letter-to-donald-tusk-triggering-article-50/prime-ministers-letter-to-donald-tusk-triggering-article-50: „I hereby notify the European Council in accordance with Article 50(2) of the Treaty on European Union of the United Kingdom's intention to withdraw from the European Union.“

199 Dazu ausführlich *Müller-Graff*, in: Kramme/Baldus/Schmidt-Kessel (Hrsg.), *Brexit und die juristischen Folgen*, 2017, 33 (43 ff.); *Streinz*, ebd., 17 (22 ff.). Zum Brexit als „Vorhaben“ iSd EUZBBG → § 10 Rn. 22; → § 14 Rn. 146 ff.

200 Zitate: *Isensee*, HStR Bd. II, 3. Aufl. 2004, § 15 Rn. 80.

Union wenn nicht selbstverständlich, so doch mehrheitsfähig wird, steht allerdings eine fundamentale „Umwertung“ zur Diskussion.

- 108 Der Satz von Rom bekundet in seinem Kontext, dass die Union Stärke und Widerstandsfähigkeit anstrebt in einer „sich rasch wandelnden Welt“. Der Satz von Rom präsentiert Einheit und Solidarität nicht (nur) als Selbstzwecke, sondern (auch) als Mittel der Selbstbehauptung nach außen. Das Motiv ist dem Unionsrecht nicht fremd. „Im Falle eines bewaffneten Angriffs auf das Hoheitsgebiet eines Mitgliedstaats schulden die anderen Mitgliedstaaten ihm alle in ihrer Macht stehende Hilfe und Unterstützung“, so der Wortlaut des **Art. 42 Abs. 7 UAbs. 1 S. 1 EUV**. Frankreich hat die Beistandsklausel des EUV²⁰¹ – erstmals überhaupt – nach den Terroranschlägen in Paris im November 2015 aktiviert. Bundesregierung und Bundestag haben die deutsche Hilfeleistung im Kampf gegen die Terrororganisation IS nicht verweigert. **Solidarität mit Frankreich und mit den Werten Europas** war der Leitimperativ der Parlamentsdebatte.²⁰² Der Antrag der Regierung fand Unterstützung in der Koalition, vereinzelt auch in der Opposition: „Solche verheerenden Terroranschläge wie in Paris gelten nicht allein einem Land, sondern richten sich gegen das liberale Europa und eine pluralistische Lebensweise. [...] Frankreich hat Deutschland, seinen engsten Partner in Europa und der Welt, um Unterstützung gebeten. Wir dürfen jetzt Frankreich die erbetene militärische Unterstützung nicht verweigern, da wir sonst Gefahr laufen, die gegenseitige Solidarität – den Kernbestand der europäischen Idee – noch weiter zu unterhöhlen“²⁰³.
- 109 Das Solidaritätsversprechen des ESM (→ Rn. 87 ff.) nimmt zweiseitig in die Pflicht, verknüpft die fiskalische Notstandsverantwortung der Geberstaaten mit der Sanierungsverantwortung der Nehmerstaaten. Der ESM erweist sich als integrationsgeschichtliches Bekenntnis zu einem föderal-solidarischen Notstandsrecht²⁰⁴ – zu einer NATO der Währungsunion, zu einem EU-19-System gegenseitiger kollektiver Fiskalsicherheit. Der ESM-Vertrag dokumentiert (notstands-)verfassungsrechtlich das **Für-einander-Einstehen** und das **Aufeinander-Angewiesen-sein** als Kennzeichen föderaler Zusammengehörigkeit. Den Europäischen Stabilitätsmechanismus macht aus, dass er einen Notstandsföderalismus ohne Zentrum organisiert. Die Glieder und Träger dieser bündischen Ordnung sind auf sich und ihre Ressourcen zurückgeworfen. In der Krise seit 2010 hat sich erwiesen, dass der Union alle Attribute und Fähigkeiten des finanzmächtigen Steuerstaates fehlen. Sie ist (noch) keine Umverteilungsmacht. Deshalb haben sich die Staaten auf eine horizontale Notstandsverfassung eingelassen, allerdings auf einen exklusiven Not-Föderalismus der Euro-Staaten, der die Nicht-Euro-Staaten in den Rütlichswur nicht einbezieht.
- 110 Im Frühjahr 2015 hat die Regierung der Hellenischen Republik für einen kurzen Augenblick mit der Forderung hantiert, anachronistische Formate des Völkerrechts („Schuldenkonferenz“) gegen das Zusammengehörigkeitsrecht der Eurozone in Stellung zu bringen. Das konnte nicht gelingen. Das Unionsrecht hat sich mit seinen Interventionsgeboten (→ Rn. 1) vom Völkerrecht emanzipiert. Vollends haben sich die

201 *Cremer*, Die Beistandsklausel des EUV, ZG 2016, 97–119.

202 Sten. Ber. 144. Sitzung v. 4.12.2015, BT-PIPr. 18/144, 14110A–14127B.

203 Erklärung nach § 31 GOBT der Abg. *Tom Koenigs, Manuel Sarrazin* und *Kordula Schulz-Asche*, BT-PIPr. 18/144, 14196C.

204 *Pilz*, Der Europäische Stabilitätsmechanismus, 2016, 194 ff., 196 ff.

Mitglieder der Eurozone von einer pragmatischen Vertragsgemeinschaft gelöst und der **Schicksalsgemeinschaft** angenähert²⁰⁵ – den Weg von der Interessenausgleichsgemeinschaft hin zur Solidargemeinschaft beschleunigt. Dort hat sich die „**solidarische Hilfsmaßnahme**“²⁰⁶ etabliert. Sie steht dem „**bundesstaatlichen Prinzip des solidarischen Einstehens füreinander**“²⁰⁷ näher als der intergouvernementalen Fremdhilfe²⁰⁸. Wiederum gilt: Ein Mechanismus „ESM“ kann die Familiengründung nicht erübrigen; sie muss politisch gewollt sein. Dann kann das Euro-Familienrecht sehr wohl gegründet sein auf Selbstverantwortung (Art. 123–125 AEUV – Solidarität durch Bonität) und Beistand im Notstand (Art. 136 Abs. 3 AEUV – Solidarität gegen Austerität), auf einen kaltblütigen, aber nicht blutleeren ESM-Vertrag.

Der Vertrag über Stabilität, Koordinierung und Steuerung in der Wirtschafts- und Währungsunion (VSKS) geht darauf aus, das Prinzip „Solidarität durch Bonität“ (→ Rn. 91) im Verfassungsrecht der Euro-Staaten zu verankern. **Determinationsrecht**²⁰⁹ der Solidarität: Art. 3 Abs. 2 VSKS statuiert Maßgaben der Selbstverfassung, postuliert europäisiertes Eigenrecht „verbindlicher und dauerhafter Art“, ausgerichtet auf ein Staatsschuldenrecht der verantwortlichen und WWU-verträglichen Bonität: Art. 3 Abs. 1 VSKS. Dieser Zugriff auf das vormals autonome Recht der staatlichen Selbstverfassung im Zeichen einer Euro-verträglichen Finanzordnung verdeutlicht den Zugehörigkeits- und Verpflichtungsstatus der Eurostaaten. So will Deutschland seinen Stabilitätsrat (Art. 109 a GG) mit einer Überwachung der Haushaltswirtschaft von Bund und Ländern betrauen, die sich am Unionsrecht und am VSKS orientiert.²¹⁰ Die Abkehr von obszöner Staatsverschuldung auf einem „Anpassungspfad“ (Art. 3 Abs. 1 lit. b, lit. c VSKS) ist zuallererst ein Gebot der „Solidarität zwischen den Generationen“ (Art. 3 Abs. 3 UAbs. 2 EUV).

Europäisches Verfassungsrecht, das der Gesamtunion, absehbar eher das der Eurozone, kann wesentlich beitragen zu einem transnationalen Raum der Solidarität (→ Rn. 106). Letztlich aber ist eine integrationsrechtlich ins Werk gesetzte Politik **angewiesen auf vorrechtlichen Rückhalt**; auf eine Bürgergesellschaft, die transnationale Politik der Solidarität trägt; auf Unionsbürger, die sich als solche bürgerschaftlich verbunden sehen und bereitfinden, sich als Trägerverband zu konstituieren. *Diese* Zusammengehörigkeit setzt Frieden und gleiche Freiheit voraus. Dazu wiederum

205 *Hufeld*, Staatsleistungen der Eurozone, in: Bieling/Große Hüttmann (Hrsg.), Europäische Staatlichkeit, 2016, 135–155.

206 BVerfGE 129, 124 (LS 3 b und 180).

207 § 11 Abs. 1 S. 1 Maßstäbengesetz; vgl. auch die Stellungnahme des Bundesrates zum neuen Finanzausgleich, Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des GG v. 13.2.2017, BT-Drs. 18/11131, 22: „solidarischer Föderalismus“.

208 Deutlich vorsichtiger *Kirchhof*, Deutschland im Schuldensog, 2012, 155–162.

209 Begriff bei *Schmidt-Aßmann*, in: Hoffmann-Riem/Schmidt-Aßmann/Voßkuhle (Hrsg.), Grundlagen des Verwaltungsrechts Bd. I, 2. Aufl. 2012, § 5 Rn. 48 a: „Determinationsrecht für die nationalen Verwaltungsrechtsordnungen: In seiner zweiten Funktion, als Determinationsrecht, gestaltet das Internationale Verwaltungsrecht die nationalen Verwaltungsrechtsordnungen um, indem es Änderungen und Ergänzungen verlangt.“

210 Art. 109 a Abs. 2 S. 2 idF des Entwurfs eines Gesetzes zur Änderung des GG v. 13.2.2017, BT-Drs. 18/11131, 9; dazu die Entwurfsbegründung (BT-Drs. 18/11131, 12): „Die Aufgaben des Stabilitätsrates werden auch erweitert mit Blick auf die Verpflichtung Deutschlands, die Vorgaben des präventiven Arms des Europäischen Stabilitäts- und Wachstumspaktes sowie des Vertrages über Stabilität, Koordinierung und Steuerung in der Wirtschafts- und Währungsunion (Fiskalvertrag) einzuhalten.“ Vgl. auch *Renault*, Fiskalpakkt-Umsetzung in Deutschland und Frankreich – eine rechtsvergleichende Betrachtung, Jahrbuch für Vergleichende Staats- und Rechtswissenschaften, 2016, 115 ff.

kann das Unionsrecht elementar beitragen, seine Zukunft abstützen in einer Zugehörigkeitsgemeinschaft des Friedens, der Freiheit, des Wohlergehens (→ Rn. 42 ff.).

C. Wissen, Wille und Wirklichkeit

- 113 „Eine Verfassung erwächst aus Wissen, Wille und Wirklichkeit.“²¹¹ Das Grundgesetz weiß um die katastrophalen Folgen privater und staatlicher Kriminalität „gegen den Gedanken der Völkerverständigung“ (Art. 9 Abs. 2 GG) und gegen „das friedliche Zusammenleben der Völker“ (Art. 26 Abs. 1 GG). Auf die Wirklichkeit der monumentalen Kriminalität nach 1933 hat es mit den Verbotstatbeständen der Art. 9 Abs. 2, Art. 26 Abs. 1 GG reagiert – und positiv mit „dem Willen“ der Deutschen, „in einem vereinten Europa dem Frieden der Welt zu dienen“. Art. 23 GG weiß um die Ambivalenz der europäischen Integration (→ Rn. 7). Deshalb fehlt ihm die Unschuld des Art. 24 Abs. 1 GG, der Integrationsklausel aus der Stammfassung des Grundgesetzes. **Art. 23 GG speichert die Erfahrungen der ersten 40 Jahre**, die Erfahrungen mit der Wirklichkeit in Brüssel und der Willenskraft vereinigter Regierungen. Art. 23 GG reagiert auf die erfahrungsgesättigte Gewissheit, dass die europäische Integration politisch und verfassungsrechtlich nicht nur Zugewinne (→ Rn. 41 ff.) einträgt, sondern auch Verluste (→ Rn. 52 ff.), Ausnahmen (→ Rn. 73 ff.) und Umwertungen (→ Rn. 96 ff.). **Art. 23 GG verarbeitet „Ambivalenzerfahrungen“**. Auf Revision durch Integration (→ Rn. 21 ff.) reagiert Abs. 1 mit einem Regelwerk für die überwältigende Oberverfassung (S. 1), mit Verfahrensrecht der Integrationsbereitschaft (S. 2, S. 3) und mit einer Kernbestandsgarantie (S. 3); auf Risiken der Entparlamentarisierung und Entföderalisierung (→ § 2 Rn. 1 ff.) antworten Abs. 2 ff. mit einem anspruchsvollen Integrationsmitwirkungsrecht. Wenn Art. 23 GG Deutschlands Rolle in einem gemeineuropäischen Verfassungsprozess steuert, hat er allen Anlass, die Entstehungsquellen für Verfassungsrecht – Wissen, Wille, Wirklichkeit – auf die Eigen-tümlichkeiten der europäischen Gesamtverfassung auszurichten.

I. Integrationsmitwirkungsrecht als reaktive Verfassungsänderung

- 114 Zur Kategorie „Reaktionsverfassungsrecht“ rechnen Art. 45 GG (→ § 15 Rn. 24 ff.), Art. 52 Abs. 3 a GG (→ § 16 Rn. 7 ff.), voran Art. 23 GG. Das Ensemble aus Art. 23 GG, IntVG, EUZBBG, EUZBLG, ESMFinG zieht Konsequenzen aus der großen europäischen Machtverschiebung seit den 1950er Jahren. *Ermächtigung der Union, Entmachtung der Staaten* – viele „Integrationsgesetzgeber“ haben daran ihren Anteil, auch der des Grundgesetzes (Art. 24 Abs. 1, Art. 23 Abs. 1 GG). Die (Rück-)Wirkung, parlamentarisch gewollt und bewirkt, trifft wesentlich das Parlament selbst. Der integrierte Bundestag wird zum Sprengelparlament. Doch das Grundgesetz findet sich damit nicht ab. Jahrzehntlang durch „Übertragung von Hoheitsrechten“ gleichsam entmonopolisiert, „nunmehr von einer europäischen Hyperverfassung überlagert und relativiert“²¹², hat es ein Verfassungsrecht der Reaktion und Reanimation parlamentarischer Willenskraft etabliert. **Bundestag und Bundesrat** können nicht alleine Mitte der europäischen Demokratie sein, wohl aber **mitgestaltende Akteure mit Macht und Einfluss**. Das Unionsrecht erwartet „aktive Beiträge“ (Art. 12 EUV), das

211 Kirchhof, HStR Bd. II, 3. Aufl. 2004, § 21 Rn. 1.

212 Isensee, Der Selbststand der Verfassung, AöR 138 (2013), 325 (354).

Grundgesetz „Mitwirkung“ (Art. 23 Abs. 2 S. 1 GG; → Rn. 26). Von Art. 23 GG, IntVG, EUZBBG, EUZBLG, ESMFinG handelt der vorliegende Kommentar: von **Integrationsmitwirkungsrecht als Gegengewicht** – gegen jene Gesetze der politischen Physik, die verlässlich die Macht der Gubernativen stärken.²¹³

Auch das Bundesverfassungsgericht begreift Art. 23 Abs. 2 GG als Reaktion darauf, dass „das Parlament aus der Rolle der zentralen Entscheidungsinstanz teilweise verdrängt wird“²¹⁴, betont die Korrespondenz zwischen Art. 23 Abs. 2 GG und Art. 12 EUV, will den Bundestag gewappnet sehen als „Teil einer institutionellen Architektur, die den nationalen Parlamenten in der Europäischen Union eine über die Mitgliedstaaten hinausweisende Rolle zuweist“²¹⁵. Wenn aber der Deutsche Bundestag „Teil einer institutionellen Architektur ... in der Europäischen Union“ sein soll, ohne der institutionellen Struktur des Art. 13 EUV anzugehören, ist er zuallererst auf den **Rohstoff der Macht** angewiesen, auf **Mitwissen**, auf umfassende und frühestmögliche Unterrichtung (→ § 11 Rn. 18 ff.).

II. Scientia potentia est

Machtpolitisch relevante Mitwisserschaft ist das Thema des **Art. 23 Abs. 2 Satz 2 GG**. Die Norm ist auf den vorstehenden **Satz 1** bezogen, auf **Integrationsverantwortung durch Mitwirkung** (→ Rn. 26). Die Inpflichtnahme der Bundesregierung, „umfassend und zum frühestmöglichen Zeitpunkt zu unterrichten“, will den Bundestag nicht in seiner Kontrollfunktion, sondern in seiner Politikgestaltungsfunktion befähigen. „Gegenstand, Grenzen sowie Art und Weise der Unterrichtung des Deutschen Bundestages sind mit Blick auf den Normzweck, diesem eine effektive Wahrnehmung seiner Mitwirkungsrechte in Angelegenheiten der Europäischen Union unter Wahrung der Eigenverantwortung der Exekutive zu ermöglichen, zu bestimmen“²¹⁶.

■ **Informierte Mitwirkung.** Art. 23 Abs. 2 S. 1 GG begründet einen Machtanspruch des Parlaments. Das ist der Zweck – Mittel zum Zweck die Unterrichtung: „umfassend und zum frühestmöglichen Zeitpunkt“ unterrichtet (Art. 23 Abs. 2 S. 2 GG), beteiligt sich der Deutsche Bundestag „an der Willensbildung des Bundes“ (§ 1 Abs. 1 Satz 1 EUZBBG). Er darf sich nicht „in eine bloß nachvollziehende Rolle“ drängen lassen, ihm steht das Recht auf „frühzeitige und effektive Einflussnahme“ zu²¹⁷. Anspruchsvoller noch sollte der Bundestag nicht nur defensiv seine Marginalisierung bekämpfen, sondern seine „verantwortungsvolle Mitwirkung“²¹⁸ offensiv stark machen in einer *Außenvertretung des Bundes zur gesamten Hand*.²¹⁹

213 Mit Blick auf „Eurokrise“ und „Eurorettung“: *Hufeld*, in: ders./Kube/Reimer (Hrsg.), *Entwicklungslinien der Finanzverfassung*, 2016, 75 ff.

214 BVerfGE 131, 152 (197); zur Fragestellung – vom „policy-shaper“ zum „policy-taker“? – auch *Stuchlik*, in: Eberbach-Born/Kropp/Stuchlik/Zeh (Hrsg.), *Parlamentarische Kontrolle und Europäische Union*, 2013, 419 (420 ff.); optimistisch zur Rückgewinnung Morlok/Schliesky/Wiefelspütz/*Sensburg*, *Parlamentsrecht*, § 44 Rn. 82.

215 BVerfGE 131, 152 (198).

216 BVerfGE 131, 152 (202).

217 Zitate: BVerfGE 131, 152 (202 f.).

218 BVerfGE 131, 152 (203).

219 → § 2 Rn. 10; v. *Arnauld* FS Klein, 2003, 509 (523 m. Nachw.); keine Assimilierung von Parlament und Regierung, für eine angemessene Differenzierung der verfassungsrechtlichen Rollen bleiben funktionale Unterschiede zu beachten; *Brand*, *Europapolitische Kommunikation zwischen Bundestag und Bundesregierung*,

- 118 ■ **Kompensationslogik.** Das Bundesverfassungsgericht hat den weitreichenden Mitgestaltungsanspruch des Parlaments zuallererst kompensatorisch erklärt. Infolge der „Verschiebungen im nationalen Gewaltengefüge“²²⁰ zielt der parlamentarische Mitwirkungsanspruch wesentlich (auch) auf vormals *eigene* Kompetenzen, auf *Gesetzgebungsbefugnisse*, die der Unionsgesetzgeber übernommen hat.²²¹ Allerdings sollen die ureigenen Kompetenzen nicht auf eine fremde, „auswärtige“ Gewalt übergehen. Der Kompetenztransfer in der föderal konzipierten Union des Art. 23 Abs. 1 S. 1 GG erheischt eine Kompensation, für die sich das ehemals hauptverantwortliche Parlament als dezentraler Mitwirkungsakteur logisch aufdrängt. EU-Ermächtigung (Art. 23 Abs. 1 S. 2 GG) und EU-Mitwirkungsvorbehalt (Art. 23 Abs. 2 GG) bewegen eine Transfer-Kompensations-Mechanik. Darauf gründet der Anspruch des Deutschen Bundestages, nach dem Transfer kraft seiner Mitwirkungsrechte *Akteur der europäischen Innenpolitik* zu bleiben.
- 119 ■ **Legitimationslogik.** Die Entscheidungsgewalt der Bundesregierung in den europäischen Räten gehört nicht zum Traditionsgut der gubernativen Außenpolitik. Die Rechte der Regierungschefs und Minister in den Räten gewährleisten ihrerseits föderale Rückkopplung der suprastaatlichen Ebene, die nicht nur Gesetzgebungsgewalt übernimmt, sondern ein Politikmandat beansprucht. Das Mitwirkungsregime hat allen Anlass, die Teilhabe des Bundestages nicht auf Unionsgesetzgebung zu beschränken, sondern auszudehnen auf einen umfassenden Begriff der „Angelegenheiten“ (Art. 23 Abs. 2 S. 1 GG). Zumal die „Vorhaben“ des § 5 EUZBBG (→ § 10 Rn. 17 ff.) und das auswärtige Handeln der Union (→ § 14 Rn. 1 ff.) sind Gegenstände europäischer Regierungspolitik. Ob die Kommission „politische Kommission“ sein darf, ist fraglich. Dass der Europäische Rat, der Rat, der Eurogipfel (Art. 12 VSKS) und der Gouverneursrat (Art. 5 ESMV) politische Organe sind, ist offenkundig. Deren Rückanbindung an „Mitwirkung“ ist nicht nur eine „Bedingung ausreichender demokratischer Legitimation der supranationalen Rechtsetzung“²²², sondern schlechterdings *Bedingung legitimer europäischer Politik*. Art. 23 Abs. 2 GG und sein Konkretisierungsrecht organisieren Legitimationszufuhr im „System intergouvernementalen Regierens“²²³. Das Bundesverfassungsgericht verweist rechtsvergleichend auf parallele Verfassungsbestimmungen in anderen Staaten (→ § 4), auf Bausteine einer „Architektur, die den nationalen Parlamenten in der Europäischen Union eine über die Mitgliedstaaten hinausweisende Rolle“²²⁴ zuordnet.
- 120 ■ **Informationslogik.** Der Bundestag soll Macht aus Wissen schöpfen, Mitwirkungsmacht aus Information. Seine Stellungnahme (Art. 23 Abs. 3 GG) kann die Bundesregierung nicht verpflichten. Eben deshalb steht und fällt seine Einflusschance

2015, 233 ff., 240 f.; dagegen skeptisch – „das politische Handlungsmoment“ liege „weiterhin bei der Bundesregierung“ –: *Schorkopf*, Staatsrecht der internationalen Beziehungen, 2017, § 5 Rn. 72.

220 BVerfGE 131, 152 (197).

221 → § 2 Rn. 10; *Streinz*, in: Gamper/Bußjäger/Karlhofer/Pallaver/Obwexer (Hrsg.), Föderale Kompetenzverteilung in Europa, 2016, 663 (669 ff.), unter der Überschrift „Kompensationsmaßnahmen“; kritisch *Brand*, Europapolitische Kommunikation zwischen Bundestag und Bundesregierung, 2015, 230 ff.

222 BVerfGE 131, 152 (197 f.).

223 Begriff: BVerfGE 129, 124 (178); E 131, 152 (205); Morlok/Schliesky/Wiefelspütz/*Sensburg*, Parlamentsrecht, § 44 Rn. 3: „ausschlaggebend“ für den „Legitimationsgrad der Europäischen Union“.

224 BVerfGE 131, 152 (198, 204).

mit der „Qualität, Quantität und Aktualität der Unterrichtung“²²⁵. In der Bekämpfung von Informationsasymmetrien im Verhältnis zwischen Regierung und Parlament und in der schieren Macht der Information sieht das Bundesverfassungsgericht die ratio des Art. 23 Abs. 2 GG, den spezifischen „Zweck dieses institutionellen Arrangements“: „effektive Mitwirkung des Deutschen Bundestages in Angelegenheiten der Europäischen Union trotz Fehlens formaler Bindungsmöglichkeiten“²²⁶. Das deutschsprachig²²⁷ informierte Parlament kann seine Fähigkeiten zur Geltung bringen, die Kultur der Debatte, des „Ausgleichs widerstreitender Interessen“, „in öffentlicher Beratung“ und in einem Verfahren, das „der Öffentlichkeit Gelegenheit bietet, ihre Auffassungen auszubilden und zu vertreten, und das die Volksvertretung dazu anhält, Notwendigkeit und Umfang der zu beschließenden Maßnahmen zu klären“²²⁸.

Herkömmlich und idealiter steuert das Mitwirkungsregime den „Integrationsfortschritt“, lenkt Kraft und Aufmerksamkeit der politischen Akteure auf neue Projekte, bessere Verträge und nächste Schritte in eine Banken-, Energie- oder Verteidigungsunion; seltener werden Integrationsverluste abgerechnet (→ Rn. 22; → Rn. 69). Die Konstellation verschiebt sich, wenn die europäischen Gremien über **Rückbau auf der Programmebene** verhandeln, über den **Grexit** aus der Eurozone, über den **Brexit** aus der Union – über das Integrationsprogramm unter umgekehrten Vorzeichen. Dann hat das IntVG nicht mehr allein mit „Sonntagsfragen“ zu tun (→ § 2 Rn. 33), sondern auch mit schwarzen Freitagen (→ § 14 Rn. 146 ff.; → § 14 Rn. 156 ff.). Die neue Ambivalenzerfahrung (vgl. → Rn. 113; → § 2 Rn. 37 zur Renationalisierung) sollte Bundestag und Bundesrat darin bestärken, mit aller Kraft aus eigenem Willen die neue europäische Wirklichkeit mitzugestalten. Einen Rückbau der Eurozone darf die Bundesregierung nicht ohne parlamentarische Vorbereitung und Vorberatung verhandeln²²⁹; aus der haushaltspolitischen Gesamtverantwortung des Deutschen Bundestages „folgt die Notwendigkeit einer besonders umfangreichen und detaillierten Unterrichtung“²³⁰. Mit Blick auf den Brexit-Prozess postuliert der Bundesrat, „dass die Länder gemäß Artikel 23 Absatz 2 GG über alle den Austritt betreffenden Schritte zu unterrichten sind und in den jeweiligen Verhandlungen – je nach Verhandlungsmaterie – die durch Artikel 23 GG und das EUZBLG vorgesehenen Beteiligungsrechte gewahrt werden. Er geht auch davon aus, dass die dem Bundesrat durch das Bundesverfassungsgericht zuerkannte Integrationsverantwortung berührt ist“²³¹. Der Bundestag hat allen Grund, zumal nach dem Grexit-Sommer 2015, auf der Linie des Bundesrates seinerseits parlamentarische Mitwirkung einzufordern und seine Einflusschancen zu behaupten.

Wissen ist Macht. Das EUZBBG ist ein *Wissen-gewährleistet-Macht-Gesetz* – „für die Mitwirkungspraxis das mit Abstand wichtigste Gesetz“²³². Es steht im Zentrum

225 BVerfGE 131, 152 (207). *Schorkopf*, Staatsrecht der internationalen Beziehungen, 2017, § 5 Rn. 73: Unterrichtung als „notwendige Bedingung der Integrationsverantwortung“.

226 BVerfGE 131, 152 (203 f.).

227 Böttger/Jopp/Hölscheidt, Handbuch zur deutschen Europapolitik, 2016, 105 (109).

228 BVerfGE 131, 152 (205).

229 Davon handelt der Organstreit 2 BvE 4/15.

230 BVerfGE 131, 152 (220). → § 9 Rn. 20 ff.

231 Entschließung des Bundesrates zur „Beteiligung der deutschen Länder an den Brexit-Verhandlungen der Bundesregierung“ v. 31.3.2017, BR-Drs. 235/17 (Beschluss), 2.

232 Böttger/Jopp/Hölscheidt, Handbuch zur deutschen Europapolitik, 2016, 105 (110).

eines Regimes, das auf „Revision durch Integration“ (→ Rn. 20, 21 ff.) reagiert. Die Reaktion stemmt sich gegen den Erdrutsch der Entparlamentarisierung. Das **Reaktionsverfassungsrecht des Art. 23 Abs. 2 GG und des EUZBBG** begegnet jener tektonischen Verschiebung, die den Parlamentarismus der integrierten Staaten, den Primat des Parlaments bedrängt. Wenn sich der Bundestag behaupten will als „Mitte der Demokratie“²³³, dann nur in einem Arrangement der interparlamentarischen Kooperation (→ § 2 Rn. 28 f.; → § 15 Rn. 12 ff.) und mit Rückhalt im buchstäblich reaktionären Recht des EUZBBG. Informierte Mitwirkung ist ein normatives Konzept. Daraus Kraft und Macht zu gewinnen und der Europäischen Union demokratische Legitimation zuzuführen, obliegt dem Deutschen Bundestag, in den politisch besonders bedeutsamen Konstellationen des IntVG (→ §§ 6 ff.) und im politisch unauffälligeren, freilich nicht minder wichtigen Alltag des EUZBBG (→ §§ 10 ff.). Die Begleitgesetze gehören nicht zum Textkorpus GG, gewiss aber zum materiellen Verfassungsrecht, verwurzelt in Art. 79 Abs. 3 GG (→ Rn. 37; → § 2 Rn. 9). Formell **einfach-gesetzliches Staatsorganisationsrecht**, entfaltet das Recht der Begleitgesetze materiell ein **Element deutscher Verfassungsidentität**.

233 *Kirchhof* FS Badura, 2004, 237.