

Dr. Siegfried Broß  
Dr. h.c. Universitas Islam Indonesia - UII - Yogyakarta  
Richter des Bundesverfassungsgerichts a.D.  
Honorarprofessor an der Universität Freiburg im Breisgau  
Ehrevorsitzender der Deutschen Sektion der  
Internationalen Juristen-Kommission e.V. und  
der Juristischen Studiengesellschaft Karlsruhe

**Vortrag vor dem Plenum des Landtags des Freistaates Thüringen  
am 19. Mai 2011**

**Thema: „Überlegungen zur Stellung der Länder in der Bundesre-  
publik Deutschland im europäischen Integrationsprozess nach  
Lissabon“**

I. Ausgangslage

Der Vertrag von Lissabon zur Änderung des Vertrags über die Europäische Union und des Vertrags zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft vom 13. Dezember 2007 (Abl. Nr. C 306/1) ersetzt den nicht von allen Mitgliedstaaten ratifizierten Vertrag über eine Verfassung für Europa (Verfassungsvertrag) vom 29. Oktober 2004 (Abl. Nr. C 310/1). Dieser war zum Beispiel in Referenden in Frankreich und den Niederlanden gescheitert, während in Großbritannien (wie etwa auch in der Bundesrepublik Deutschland) ein Referendum von vornhe-

rein nicht in Erwägung gezogen wurde. Das Bundesverfassungsgericht sah aufgrund der im Anschluss an die Ablehnung in Frankreich und in den Niederlanden in die Wege geleiteten Schritte zur Änderung des Verfassungsvertrages keinen aktuellen Entscheidungsbedarf (mehr), weil es über einen Vertragstext geurteilt hätte, der in der Zukunft so nicht mehr gelten sollte. Der Vertrag von Lissabon löst die Säulenstruktur der Europäischen Union auf und verleiht der Union formell Rechtspersönlichkeit. In seiner Bedeutung für die Entwicklung der Europäischen Union ähnelt er deshalb dem Vertrag von Maastricht, wie das Bundesverfassungsgericht in seinem Lissabon-Urteil festgestellt hat (BVerfGE 123, 267 <272>).

Gerade wegen des qualitativ überaus bedeutenden Schritts im Integrationsprozess ist es der Mühe wert, Fragestellungen, die der Vertrag von Lissabon aufwirft, aus der zeitlichen Distanz gelassen und nüchtern zu untersuchen. Dem ist etwa auch das nächste Karlsruher Verfassungsgespräch am Vorabend des Verfassungstages am kommenden Sonntag gewidmet: Europa nach Lissabon - Quo vadis? Unter der Gesprächsleitung des vormaligen Sprechers der Bundesregierung, Staatssekretär a.D. Ulrich Wilhelm, und nunmehrigen Intendanten des Bayerischen Rundfunks finden sich namhafte Persönlichkeiten zu-

sammen, so für die Bundesregierung der Bundesminister der Finanzen, Dr. Schäuble, für die Europäische Kommission Kommissar Oettinger, für den Europäischen Gerichtshof in Luxemburg dessen Präsident, Prof. Skouris, für den EGMR die deutsche Richterin Prof. Nussberger, für das Europäische Parlament der Abgeordnete Watson, für die Deutsche Bundesbank nach dem Ausscheiden von dessen Präsidenten Prof. Weber das Vorstandsmitglied Dr. Nagel. Ich bedauere sehr, dass die zahlreich angesprochenen Länder keine angemessene Vertretung durch eine Ministerpräsidentin oder einen Ministerpräsidenten gefunden haben. Die feierliche Unterzeichnung der Vereinbarung des Landtags und der Landesregierung Ihres Landes über die Unterrichtung und Beteiligung des Landtags in Angelegenheiten der Europäischen Union nehme ich zum Anlass, Ihnen einige Überlegungen zur Stellung der Länder der Bundesrepublik Deutschland im europäischen Integrationsprozess nach Lissabon vorzustellen. Ich greife hierbei solche Fragestellungen auf, die mir aufgrund der berufspraktischen und wissenschaftlichen Begleitung dieses Prozesses über nunmehr 40 Jahre als besonders diskussionswürdig erscheinen.

## II. Einzelne Fragestellungen

### 1. Zur Subsidiarität

Zur Verwirklichung eines Vereinten Europas wirkt die Bundesrepublik Deutschland bei der Entwicklung der Europäischen Union mit, die demokratischen, rechtsstaatlichen, sozialen und föderativen Grundsätzen und dem Grundsatz der Subsidiarität verpflichtet ist und einen diesem Grundgesetz im Wesentlichen vergleichbaren Grundrechtsschutz gewährleistet, so Art. 23 Abs. 1 Satz 1 GG. Hierzu finden wir im Vertrag von Lissabon und begleitenden Texten sehr viel und über das so genannte Subsidiaritätsfrühwarnsystem werden die Landesregierungen und die Landtage in der Bundesrepublik Deutschland auf einem Weg in den Europäischen Integrationsprozess eingebunden. Ich halte diesen Weg - zurückhaltend ausgedrückt - für wenig effektiv oder gar erfolgversprechend. Wie ich an anderer Stelle nachgewiesen habe, beruht sowohl Art. 23 Abs. 1 Satz 1 GG wie auch der damit korrespondierende Art. 5 Abs. 1 Satz 2 des Vertrages über die Europäische Union (im Folgenden EUV) für die Ausübung der Zuständigkeiten der Union im Vertrag auf einem Missverständnis im konstruktiven Ansatz (im Einzelnen hierzu Broß, Überlegungen zum gegenwärtigen Stand des europäischen Einigungsprozesses - Probleme, Risiken und Chancen -, EuGRZ 2002, S. 574, 575 ff.).

a) Subsidiarität setzt, wie gerade die Gewaltenteilung im föderalistischen Staatsaufbau der Bundesrepublik Deutschland entsprechend den Bestimmungen der Art. 30, 70 und 83 GG ausweist, eine einheitliche Staatsgewalt voraus, die auf mehrere Träger verschiedener Ebenen verteilt wird. In Deutschland sonach der Zentralebene und darunter wahrgenommen von der Länderebene, der auch die Kommunen zugerechnet werden. Sie gehören zum Verfassungsraum der Länder (Art. 28 Abs. 1 und 2 GG).

So verhält es sich auf der Gemeinschaftsebene gerade nicht. Die Europäische Union ist als Staatenverbund konzipiert. Er ist eine enge, auf Dauer angelegte Verbindung souverän bleibender Staaten, die auf vertraglicher Grundlage öffentliche Gewalt ausübt, deren Grundordnung jedoch allein der Verfügung der Mitgliedstaaten unterliegt und in der die Völker der Mitgliedstaaten die Subjekte demokratischer Legitimation bleiben. Dem entspricht die grundsätzliche Fortgeltung des Prinzips der begrenzten Einzelermächtigung, wie das Bundesverfassungsgericht zuletzt in seinem Lissabonurteil festgestellt hat (BVerfGE 123, 267 Leitsatz 1 und Leitsatz 2 a). Demgemäß muss das Subsidiaritätsprinzip anders gestaltet werden, weil die bisher getroffenen Regelungen im Grundgesetz der Bundesrepublik Deutschland und im Unionsvertrag denkwidrig sind. Sollten die Vertragsstaaten tat-

sächlich noch die Herren der Verträge sein und den Staatenverbund über begrenzte Einzelermächtigungen in seiner Substanz steuern können, müssen sie jeweils in demokratischer Verantwortung vor ihrer Bevölkerung gewissenhaft prüfen, ob unter dem Gesichtspunkt der Subsidiarität eine Zuständigkeit auf die europäische Ebene übertragen werden darf, weil ihre im Interesse der Menschen sachgerechte und angemessene Wahrnehmung auf nationaler Ebene nicht mehr gewährleistet ist.

Wenn eine Zuständigkeit übertragen ist, kann sie nicht mehr unter dem Gesichtspunkt einer Subsidiaritätsschranke zurückgeholt werden. Mit der Übertragung wurden alle Argumente aus der Hand gegeben, die eine Sperre unter Hinweis auf Subsidiarität errichten könnten. Subsidiarität ist bei der jetzt bestehenden Vertragsgestaltung (und den vorhergehenden, z.B. Nizza) nur wirksam, wenn man sie als nationale Integrationsschranke begreift und keinesfalls als nachgelagerte Integrationssperre. Zudem ergeben sich nicht aufzulösende Widersprüche zum Prinzip der begrenzten Einzelermächtigung. Art. 5 Abs. 1 Satz 2 EUV legt zwar die Annahme nahe, dass für die Inanspruchnahme der Zuständigkeit und für den Umfang oder die Tiefe ihrer Wahrnehmung die Grundsätze der Subsidiarität und der Verhältnismäßigkeit einschlägig seien und deshalb konstruktiv keine Reibungen entstehen

könnten. Der gedankliche Fehlschluss lässt sich ohne großen argumentativen Aufwand auch hier widerlegen: Wenn der Wahrnehmung einer Zuständigkeit auf europäischer Ebene die Subsidiarität entgegensteht, hätte sie nicht im Wege der begrenzten Einzelermächtigung übertragen werden dürfen. Das heißt, die Vertragsstaaten haben zumindest leichtfertig und unüberlegt gehandelt oder aber sie waren bei der Formulierung der Zuständigkeit nachlässig und nicht genügend umsichtig.

Was die Verhältnismäßigkeit anbetrifft, ist zunächst ein anderer Gesichtspunkt maßgeblich. Die Frage, ob Handeln einer öffentlichen Gewalt verhältnismäßig ist, gehört dem Bereich der Ausübung staatlicher Gewalt gegenüber den Menschen an. Damit haben wir es aber hier nicht zu tun; denn es geht um die Abgrenzung von Zuständigkeiten von Staaten und Staatenverbindungen. Hierfür gelten nicht die Denkkategorien aus dem Über-Unterordnungsverhältnis, sondern hier ist allein und ausschließlich institutionelles Denken angemessen (grundlegend hierzu Müller/Mayer/Wagner: Wider die Subjektivierung objektiver Rechtspositionen im Bund-Länder-Verhältnis, VerwArch 93 <2002>, 585 ff. und 94 <2003>, 127 ff. und 295 ff.). Staaten und Staatenverbindungen begegnen sich weder in einem Über-Unterordnungsverhältnis noch soweit in irgendeiner Weise vergleich-

bar Privatrechtssubjekten, wenn es um staatliche Zuständigkeiten und Kompetenzen geht. Das ist der institutionelle Bereich und die Frage, die Art. 5 Abs. 1 Satz 2 EUV mit dem Hinweis auf „Verhältnismäßigkeit“ anspricht und sachgerecht „einfangen“ möchte, ist - wenn sie relevant wird - der Reparaturversuch einer missglückten Übertragung einer nationalen Zuständigkeit auf die europäische Ebene.

b) Aus den geschilderten Misshelligkeiten erwachsen den Ländern in der Bundesrepublik Deutschland, den Landesregierungen und den Landesparlamenten vitale Aufgaben. Die Länder sind - das zeigt die Entwicklung der europäischen Integration fortwährend (zuletzt bei den Glühlampen und der Diskussion um die Dieselsteuer, die sich vor der existenzbedrohenden Eurokrise reichlich kleinkariert ausnehmen) deutlich, nicht mehr nur auch beteiligt, sondern sie müssen ins Zentrum rücken. Offenbar wurde von den Hauptakteuren des europäischen Integrationsprozesses bei der Erweiterung auf 27 Mitgliedstaaten, der Schaffung einer Eurozone, die nur mehr teilkontingiert ist mit der Europäischen Union, und einer damit einhergehenden Vertiefung der Zuständigkeiten der Integrationsebene übersehen, dass nicht in allen Staaten vergleichbare Voraussetzungen bestehen, was nicht gleichbedeutend mit identisch ist. Von inhaltsleeren Formeln „Finalität Euro-

pas“, „unumkehrbarer dynamischer Prozess“ bis „alternativlos“ einmal abgesehen. Bisher haben die Länder der Bundesrepublik Deutschland in diesem Prozess noch keine tragende Rolle wahrgenommen. Bei dem Zustand, der jetzt einer Bewältigung bedarf, können sie nicht nur, sondern sie müssen sich stärker einbringen, auch wenn möglicherweise häufig nicht der Sachverhalt stört, sondern der, der ihn „aufbringt“.

c) Auch wenn „Frühwarnsystem“ und „Notbremsemechanismus“ martialisch klingen und befremdlich an Krisenvokabular erinnern, darf das die Länder und vor allem deren Parlamente als Vertreter der Staatsbürgerinnen und Staatsbürger nicht hindern, die dadurch eröffneten Möglichkeiten selbstbewusst und kraftvoll wahrzunehmen und vor allem mit Leben zu erfüllen. Es gilt in diesem Zusammenhang auf eine Entwicklung hinzuweisen, die wir in Deutschland seit Jahrzehnten zum Beispiel im Planungsrecht beobachten können. Immer dann, wenn die materielle und damit den Menschen als Persönlichkeit und Person korrespondierende materielle Rechtsposition relativiert oder aufgegeben wird, zum Beispiel bei der Ausführung von Großvorhaben zu Land, zu Wasser, in der Luft und im Energiebereich (beispielhaft BVerfGE 49, 89) wird als Äquivalent eine verfahrensrechtliche Position

geschaffen. Das bedeutet im Verhältnis Staat - Bürger, Anhörungs- und Beteiligungsrechte, die aber letztendlich allenfalls zu marginalen Korrekturen, nur höchst selten zur Aufgabe eines Großvorhabens führen, wie möglicherweise bei Stuttgart 21. Es muss deshalb darauf Bedacht genommen werden, dass die Länder nicht nur dem Schein und der Form nach beteiligt werden, sondern dass dieser Beteiligung substantielle Positionen entsprechen, das heißt, dass sie auch in der Sache Einfluss nehmen und dass sie mit ihren Stellungnahmen, Anregungen und Vorbehalten bis hin zur Verhinderung der Übertragung einer Zuständigkeit unter dem Gesichtspunkt der Subsidiarität eine tatsächlich und rechtlich wirksame Integrationsschranke aufrichten können. Eine Handhabe hierfür ist nicht allein Art. 23 Abs. 4 GG in Verbindung mit den nachfolgenden Absätzen, sondern auch die seit Jahrzehnten bestehende und damit verfassungsgewohnheitsrechtlich starke Stellung der Länder über Art. 32 Abs. 2 GG in Verbindung mit der Lindauer Vereinbarung, die im Rahmen des europäischen Integrationsprozesses nicht beseitigt werden darf. Verfassungsgewohnheitsrecht kann hier ohne Verletzung des Art. 79 Abs. 1 Satz 1 GG entstehen, weil das Grundgesetz weder geändert noch ergänzt, sondern eine in Art. 32 Abs. 2 GG angelegte starke Stellung der Länder gegenüber dem Bund bei auswärtigen Beziehungen mit Leben erfüllt wird

und das in Aufwertung des Demokratieprinzips. Unter die Lindauer Vereinbarung fielen in der Vergangenheit z. B. Äquivalenzabkommen der Bundesrepublik Deutschland mit auswärtigen Staaten in Bezug auf die Anerkennung von Schul- und Hochschulabschlüssen, ebenso wie der Abschluss von Kulturabkommen und Kulturaustauschprogrammen, weil insoweit die ausschließliche Zuständigkeit der Länder betroffen sein konnte.

d) Als Beispiel fehlgeleiteten Subsidiaritätsdenkens mag der Europäische Haftbefehl dienen. Hierüber hat das Bundesverfassungsgericht am 18. Juli 2005 entschieden (BVerfGE 113, 273). Es hat zwar das Gesetz zur Umsetzung des Rahmenbeschlusses über den Europäischen Haftbefehl und die Übergabeverfahren für verfassungswidrig erklärt und dessen Nichtigkeit festgestellt. Gleichwohl wurde das zentrale Problem, mit dem ich mich in meiner abweichenden Meinung eingehend auseinander gesetzt habe (BVerfGE 113, S. 319 ff.), nicht gesehen. Die Auslieferung deutscher Staatsangehöriger aufgrund eines Europäischen Haftbefehls hätte schon deshalb zum Innehalten geboten, weil immerhin das Auslieferungsverbot des Grundgesetzes durch Änderung des Art. 16 Abs. 2 Satz 2 GG beseitigt werden musste. Ob solches unter dem Gesichtspunkt der Subsidiarität sowohl auf nationa-

ler als auch auf europäischer Ebene überhaupt hätte in Erwägung gezogen werden dürfen, wurde nicht reflektiert. Eine Relativierung des Strafanspruchs und die Beeinträchtigung einer effektiven Strafverfolgung deutscher Staatsangehöriger im Ausland wurde trotz des aktiven Personalitätsprinzips (vgl. § 7 Abs. 2 Nr. 1 StGB) in Verbindung mit dem Grundsatz der stellvertretenden Strafrechtspflege nicht bedacht. Diese Prinzipien und Grundsätze stellen nämlich sicher, dass Strafbarkeitslücken regelmäßig nicht entstehen und im Ausland straffällig gewordene Deutsche auch im Inland verfolgt werden können, wie wir das z. B. bei den schlimmen Verbrechen Deutscher im Ausland an Kindern beobachten können. Die Asymetrie bezüglich der Haftbedingungen wurde gänzlich übergangen und erst im Zusammenhang mit dem Dublin II-Abkommen thematisiert.

Nach den bisherigen Erfahrungen mit der europäischen Integrationsentwicklung erwächst den Ländern keine andere oder neue Stellung, sondern ihre Einbindung in das Subsidiaritätsfrühwarnsystem eröffnet neue Chancen dahingehend, dass sie über diese Einbindung hinaus ihre Position nicht nur reaktiv-kontrollierend, sondern aktiv-strategisch verstehen. Es besteht derzeit keine Aussicht, die inzwischen über Jahrzehnte allmählich eingefahrenen Fehlvorstellungen zu korrigieren oder - was hier erforderlich wäre - umzudrehen. Das hängt

auch damit zusammen, dass es für die verantwortlichen Politiker zur Gewohnheit geworden ist, den Menschen den europäischen Integrationsprozess verbal anders zu vermitteln, als es ihrem Handeln entsprechen würde. Es werden fortwährend Fakten geschaffen, die in Richtung eines europäischen Bundesstaates weisen, obwohl ein solcher gerade nicht angestrebt werde. Es wird in Anbetracht der Breite und der Tiefe der vergemeinschafteten Bereiche nicht überlegt, ob inzwischen nicht schon ein Teilbundesstaat entstanden ist.

Die Zwänge, die allein über die Grundsätze der Nichtdiskriminierung und der Wettbewerbsfreiheit für alle Mitgliedstaaten entstanden sind, sind so stark, dass in großen Bereichen die Souveränität durch die Gemeinschaft ersetzt wurde. Es mögen die Hinweise auf Frauen in der Bundeswehr (Tanja Kreil) oder Altersdiskriminierung im Arbeitsleben (Mangold-Honeywell) genügen. Über Wettbewerbsfreiheit wurde ein enormer Privatisierungsdruck erzeugt, der nach der deutschen Ausgangslage dem Sozialstaatsprinzip eklatant widerspricht, weil der Staat nicht mehr in der Lage ist, für ein menschenwürdiges Dasein (Lieferung von Energie, Wasser, Abwasser, Beförderungsentgelte und dergleichen mehr) angemessene Grundlagen zu gewährleisten, von der Gefährdung der Alterssicherungssysteme ganz abgesehen. Hier sind in erster Linie die Länder gefordert, weil sie wiederum nach dem

Grundsatz der Subsidiarität - richtig verstanden, wie die ihnen im Verhältnis zum Bund zuzurechnenden Kommunen - viel näher an den Menschen sind als dieser oder die Gemeinschaft. Allerdings verheißen die von dort geschaffenen Zwänge nichts Gutes, wie zuletzt auch der „alternativlose“ Rettungsschirm für den Euro ins Bewusstsein rückt. Der demografische Faktor muss für vieles herhalten, die von der Integrationsebene her geschaffenen finanziellen Zwänge werden hingegen vernachlässigt und in ihrer Qualität und Quantität sowie messbaren Auswirkungen bis auf die Länder- und Kommunalebene ausgeblendet.

Die Länder müssen hier eine offensive Strategie verfolgen, wie ich sie schon im Zusammenhang mit dem Europäischen Haftbefehl angesprochen habe (BVerfGE 113, S. 325 f.). Damals wäre bei der Umsetzung der europäischen Richtlinie für den Bund vor allem rechtfertigungsbedürftig gewesen, dass und gegebenenfalls inwieweit eine zum Regelungsgegenstand erhobene Aufgabe - hier die Auslieferung Deutscher zum Zwecke der Strafverfolgung an Mitgliedstaaten der Europäischen Union - die Leistungsfähigkeit der Justiz von Bund und Ländern übersteigt und nur auf Unionsebene - durch Auslieferung - effektiv zu bewältigen ist. Diese für den Bereich des Strafrechts entwickelte Formel kann ohne Schwierigkeiten abstrahiert und auf alle beliebigen Bereiche übertragen werden, die vergemeinschaftet werden

sollen. Es handelt sich um den „Integrationsmehrwert“, der vom Gesetzgeber auf der nationalen Ebene ermittelt und überzeugend begründet werden muss (hierzu BVerfGE 113, S. 325). Mit Gesetzgeber ist zwar der Deutsche Bundestag gemeint, aber die Länder sind hier nicht nur über den Bundesrat als mitwirkendes Organ gefordert, sondern auch die Landesparlamente. Hier bestehen bisher ansehnliche Defizite.

e) Schließlich muss man sich bei der Problematik „Subsidiarität“ im Zusammenhang mit der europäischen Entwicklung darüber im Klaren sein, dass die Vertragsgestaltung und die Haltung der verantwortlichen Politiker im bisherigen Integrationsprozess nicht hilfreich sind, die nunmehr kreierte Mechanismen erfolgreich einzusetzen. Das liegt zuvörderst in der Widersprüchlichkeit begründet; denn das Prinzip der begrenzten Einzelermächtigung - richtig durchgeführt - lässt keinen Spielraum für europäische Initiativen, die den Gedanken an Subsidiarität, Verhältnismäßigkeit, Brücken- und Flexibilitätsklauseln aufkommen lassen. Mit letzteren hat man schon das Prinzip der begrenzten Einzelermächtigung wie auch das, wer die Herren der Verträge sind, verlassen. Es steht zu befürchten, dass, sollten die Länder zu der gewünschten Rolle finden und ihre Position im europäischen Integrati-

onsprozess im Interesse der Menschen, des Rechtsstaats und der Demokratie kraftvoll wahrnehmen, auch in der Zukunft nicht der Sachverhalt stört, sondern der, der ihn aufbringt. Die Reaktionen auf das Lissabonurteil des Bundesverfassungsgerichts haben deutlich gemacht, dass es sich bei der europäischen Integration über Jahrzehnte um ein Tabuthema gehandelt hat, an dem zu rühren niemandem erlaubt ist. Nur unkritische Zustimmung und Begleitung waren gefragt und gewünscht. Auch insofern haben die Länder über ihre Regierungen und Parlamente eine Verantwortung, der sie sich bewusst werden und die sie mit sprühendem Leben erfüllen müssen. Allerdings sind keine Wunder zu erwarten, weil der Prozess mit einer umfangreichen Zwangspunktlage schon sehr - vielleicht zu weit - fortgeschritten ist.

## 2. Zur Integrationsverantwortung

a) Was die Integrationsverantwortung auch der Landesparlamente anbetrifft, kann ich mich zunächst auf die Lissabonentscheidung des Bundesverfassungsgerichts stützen. Es hat hierzu befunden (BVerfGE 123, 267 <356 unter 3. a)>), dass den deutschen Verfassungsorganen eine dauerhafte Integrationsverantwortung obliegt. Sie sei darauf gerichtet, bei der Übertragung von Hoheitsrechten und bei der Ausgestaltung der europäischen Entscheidungsverfahren dafür Sorge zu tragen,

dass in einer Gesamtbetrachtung sowohl das politische System der Bundesrepublik Deutschland als auch das der Europäischen Union demokratischen Grundsätzen im Sinne des Art. 20 Abs. 1 und Abs. 2 in Verbindung mit Art. 79 Abs. 3 GG entspricht. Selbstverständlich sind die Landesparlamente in diese Integrationsverantwortung eingebunden; denn sie sind im Rahmen der Zuständigkeiten der Länder der Bevölkerung eines Landes verpflichtet und verantwortlich.

Zur Wahrnehmung dieser Integrationsverantwortung gibt das Bundesverfassungsgericht Handhaben, indem es deren Inhalt konturiert. Die Europäische Vereinigung darf nicht so verwirklicht werden, dass in den Mitgliedstaaten kein ausreichender Raum zur politischen Gestaltung der wirtschaftlichen, kulturellen und sozialen Lebensverhältnisse mehr bleibt. Dies gilt vor allem für Sachbereiche, die die Lebensumstände der Bürger, vor allem ihren von den Grundrechten geschützten privaten Raum der Eigenverantwortung und der persönlichen und sozialen Sicherheit prägen, sowie für solche politische Entscheidungen, die in besonderer Weise auf kulturelle, historische und sprachliche Vorverständnisse angewiesen sind, und die sich im parteipolitischen und parlamentarisch organisierten Raum einer politischen Öffentlichkeit diskursiv entfalten (BVerfGE 123, 267 <357 unten übergehend 358>). Aufmerksamkeit verdient im Folgenden, was das Bundesver-

fassungsgericht zu den wesentlichen Bereichen demokratischer Gestaltung rechnet (BVerfGE 123, 267 <358>). Es rechnet hierzu unter anderem die Staatsbürgerschaft, das zivile und militärische Gewaltmonopol, Einnahmen und Ausgaben einschließlich der Kreditaufnahme sowie die für die Grundrechtsverwirklichung maßgeblichen Eingriffstatbestände, vor allem bei intensiven Grundrechtseingriffen wie dem Freiheitsentzug in der Strafrechtspflege oder bei Unterbringungsmaßnahmen. Zu diesen bedeutsamen Sachbereichen gehören auch kulturelle Fragen wie die Verfügung über die Sprache, die Gestaltung der Familien- und Bildungsverhältnisse, die Ordnung der Meinungs-, Presse- und Versammlungsfreiheit oder der Umgang mit dem religiösen oder weltanschaulichen Bekenntnis (BVerfGE 123, 267 <358>).

b) Trotz dieser Handreichung ist die Wahrnehmung der Integrationsverantwortung kein einfaches Unterfangen. Die aus der bisherigen Entwicklung zu ziehenden Lehren mahnen eher zu Aufmerksamkeit und Umsicht wie vor allem zu strategischer Weitsicht und unabdingbar zu einer Globalbetrachtung. Das möchte ich anhand einiger Beispiele erläutern. Was die Strafrechtspflege oder Unterbringungsmaßnahmen anbetrifft, könnte es sein, dass das Bundesverfassungsgericht selbst

Gefahr läuft, sich zu verheddern. Schon das Urteil zum Europäischen Haftbefehl (BVerfGE 113, 273) hat gezeigt, dass der Umgang mit der Staatsbürgerschaft, dem staatlichen Strafanspruch und die Gestaltung der staatlichen Strafverfolgung offenbar nicht leicht zu bewältigende Problemlagen in sich birgt, die vor dem Hintergrund dieser Ausführungen durchaus kritisch gewürdigt werden können. Des Weiteren wird ein Dilemma nicht angesprochen, das sich aber hinter der Strafrechtspflege und bei Unterbringungsmaßnahmen auftut: Das sind mögliche Kollisionen nationalen Rechts und von Unionsrecht mit der Europäischen Konvention zum Schutz der Menschenrechte und Grundfreiheiten. Die Bundesrepublik Deutschland wurde zu Recht in jüngster Vergangenheit mehrfach vom Europäischen Gerichtshof für Menschenrechte hinsichtlich der Handhabung der Sicherungsverwahrung durch den Gesetzgeber und das Bundesverfassungsgericht belehrt.

Diese Problemlage kann sich in diesem und in weiteren Bereichen noch erweitern und verschärfen, wenn die Europäische Union kraft ihrer Rechtspersönlichkeit nach dem Vertrag von Lissabon der Europäischen Konvention zum Schutz der Menschenrechte und Grundfreiheiten beitrifft und es dann möglicherweise noch zu Kollisionen zwischen der Rechtsprechung des EGMR und des EuGH wie auch zwischen Grundrechtecharta und EMRK kommt. Eine wirkliche juristische Deli-

katesse. Übersehen wird nämlich - und das zeigt wiederum, wie sorgfältig man bei Vertragsgestaltungen vorgehen muss -, dass es mit Ideen und Vorstellungen nicht getan ist, sondern dass man auf eine schlüssige und schlicht aufgehende Lösung Bedacht nehmen muss. Das ist bei Teilidentitäten, wie wir es hier in Bezug auf Europäische Union und Staatenverbindung über die EMRK haben, von vornherein ausgeschlossen.

Schon allein in diesem Bereich erwachsen den Landesparlamenten wiederum verantwortungsvolle und im Interesse der Menschen wichtige Aufgaben. Es gilt, nüchtern Sachverhalte festzustellen, sie unter dem Gesichtspunkt der Subsidiarität - wohlgemerkt nicht der Verhältnismäßigkeit - und vor dem Hintergrund dessen, was nach Art. 20 Abs. 1 in Verbindung mit Art. 79 Abs. 3 GG bis zur Gründung eines Europäischen Bundesstaates auf nationaler deutscher Ebene zu verbleiben hat, zu würdigen und dementsprechend die begrenzte Einzelermächtigung zu formulieren oder aber zu versagen. Für den Fall einer positiven Entscheidung in Richtung Gemeinschaft ist bei der Formulierung strikt darauf zu achten, dass Brücken- und Flexibilitätsklauseln nicht wirksam werden dürfen. Dem ist bei der Textfassung

Rechnung zu tragen, gegebenenfalls sind Schranken in einem beigegebenen Protokoll aufzuzeigen.

Das Dilemma wird auch in anderem Zusammenhang deutlich, wie jetzt das Vorgehen von NATO und EU gegenüber Libyen zeigt - im Übrigen auch wieder ein Problem der Teilidentitäten. Ich möchte allerdings hier und heute das Sozialstaatsprinzip des Grundgesetzes noch aufgreifen, das neben den anderen wie Auslandseinsätze der Bundeswehr im Lissabonurteil behandelt wird. Das Sozialstaatsprinzip begründet die Pflicht des Staates, für eine gerechte Sozialordnung zu sorgen. Der Staat hat diese Pflichtaufgabe auf der Grundlage eines weiten Gestaltungsfreiraumes zu erfüllen, weshalb bislang nur in wenigen Fällen konkrete verfassungsrechtliche Handlungspflichten aus dem Prinzip abgeleitet wurden. Der Staat hat lediglich die Mindestvoraussetzungen für ein menschenwürdiges Dasein seiner Bürger zu schaffen. Das Sozialstaatsprinzip stellt dem Staat eine Aufgabe, sagt aber nichts darüber, mit welchen Mitteln diese Aufgabe im Einzelnen zu verwirklichen ist (BVerfGE 123, 267 <362>). Auch hier wird das Dilemma für die Wahrnehmung der Integrationsverantwortung deutlich. Durch Maßnahmen der EU, wie der Überbetonung des Wettbewerbs, unreflektierter Privatisierung im Bereich der Daseinsvorsorge aber

auch die Gestaltung etwa der öffentlichen Auftragsvergabe, sind weder durchgängig niedrige Preise erreicht worden noch haben sie zur Stärkung des Arbeitsmarktes geführt. Ganz im Gegenteil ist die Arbeitslosigkeit innerhalb der Europäischen Union konstant hoch und vor allem sind nachweisbar die mit der Vollendung des Binnenmarktes zum 1. Januar 1993 in Aussicht gestellten Hunderttausende von Arbeitsplätzen nirgendwo entstanden, vielmehr haben wir es in vielen Bereichen nach Privatisierung und nach der Liberalisierung der öffentlichen Auftragsvergabe mit dem Problem von Lohndumping, Verletzung von sozialen Mindeststandards, der Ausweitung von Leiharbeit und Schattenwirtschaft und vielen anderen Fehlentwicklungen mehr zu tun. Das Steueraufkommen wie auch das Aufkommen aus Sozialabgaben leidet nachhaltig und ist mindestens im selben Umfang wie der oft bemühte demografische Faktor für die Misere der öffentlichen Kassen verantwortlich.

Gerade dieses Beispiel zeigt eindrücklich, wie komplex man die Integrationsverantwortung begreifen muss und welche Anforderungen sie an die verantwortlichen politischen Institutionen stellt. Es reicht nicht und wird der aus ihr erwachsenden Verpflichtung nicht gerecht, wenn man bei der Entscheidung über die Übertragung einer Zuständigkeit im leicht greifbaren und ohne Schwierigkeiten einsehbaren

Vordergrund verharrt. Eine weit ausgreifende Problemsicht mit einer Folgenabschätzung ist unabdingbar. Hierzu möchte ich noch einen Aspekt im Zusammenhang mit der Arbeitnehmerfreizügigkeit zum 1. Mai dieses Jahres erwähnen. Mobilität ist sicher begrüßenswert, nur darf man die Augen vor möglichen Schattenseiten nicht verschließen, die sogar Zielkonflikte der Europäischen Union, wie sie in Art. 3 EUV angelegt sind, offenlegen: Die Gefährdung der Familien und die Gefahr für die gedeihliche Entwicklung von Kindern dadurch, dass Familien auseinandergerissen werden. Auch an das Schengen-Abkommen sei erinnert, bei dessen Gestaltung offenbar Wichtiges übersehen wurde. Es hilft wenig, wenn das Bundesverfassungsgericht befindet, dass die sozialpolitisch wesentlichen Entscheidungen in eigener Verantwortung der deutschen Gesetzgebungsorgane getroffen werden müssen. Namentlich die Existenzsicherung des Einzelnen, eine nicht nur im Sozialstaatsprinzip, sondern auch in Art. 1 Abs. 1 GG (Unantastbarkeit der Menschenwürde) gegründete Staatsaufgabe, müsse weiterhin primäre Aufgabe der Mitgliedstaaten bleiben, auch wenn Koordinierung bis hin zur allmählichen Angleichung nicht ausgeschlossen sei (BVerfGE 123, 362 <363>). Die Landesparlamente müssen deshalb immer darauf Bedacht nehmen, welche Folgewirkungen ein einzelner Übertragungsakt auf einer Sekundär- und Tertiärebene haben

kann und wie die vielfältigsten Maßnahmen ineinander greifen und dann die Gestaltungsmöglichkeiten der nationalen Gesetzgeber in Wahrnehmung ihrer Integrationsverantwortung vor nicht zu überwindende Hindernisse stellen, das gilt vor allem, wenn finanzielle Spielräume eingeengt oder gänzlich drohen beseitigt zu werden.

Es ist vorzugswürdig, bei Einzelmaßnahmen die Mitwirkung zu verweigern, damit nicht ein Zustand erreicht wird, den das Bundesverfassungsgericht im Lissabonurteil wie folgt umschreibt:

„Wenn sich im Entwicklungsverlauf der europäischen Integration ein Missverhältnis zwischen Art und Umfang der ausgeübten Hoheitsrechte und dem Maß demokratischer Legitimation einstellt, 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“ (BVerfGE 123, 267 <365>).

### III. Ausblick

Die nunmehr stärkere Einbindung der Länder in den europäischen Integrationsprozess über ihre Landtage ist hervorragend geeignet,

dessen Transparenz und Akzeptanz bei den Menschen zu steigern. Die heute unterzeichnete Vereinbarung zwischen dem Thüringer Landtag und der Landesregierung bildet hierfür eine vorbildliche Grundlage. Dazu kann ich Sie nur beglückwünschen. Es lag mir fern, Ihnen die Freude über dieses Ereignis zu vergällen, allerdings war es mir ein ernstes Anliegen, durch kritische Anmerkungen den Blick der politischen Akteure zum Wohle der Menschen zu schärfen. Die europäische Integration beruht auf einer wunderbaren Idee. Es ist aber erforderlich, den Integrationsprozess den Menschen begreifbar und fassbar zu machen. Das ist wegen der Nähe zu den Menschen vor allem die Aufgabe der Länderregierungen und der Landesparlamente. Das Augenmerk muss darauf gerichtet werden, die Aufgeschlossenheit bei den Menschen zu fördern, damit Gefährdungspotenzial aus dem Prozess genommen und eine Verweigerungshaltung verhindert werden kann.