

Zur Europäischen Integration

1. Die Entwicklungsstufen der Rechtsgrundlagen Europäischer Integration

Die Rechtsformen der europäischen Integration unterliegen einem ständigen Wandel, der aus förmlichen Vertragsänderungen, Vertragsergänzungen sowie aus der institutionellen Praxis besteht.

Die wichtigsten Vertragsgrundlagen sind:

- Der Fusionsvertrag zur Zusammenfassung der Institutionen (1965)
- Die Verträge zur Neugestaltung des Haushaltsverfahrens und zur Schaffung eines Europäischen Rechnungshofs (1970, 1975)
- Der Akt zur Wahl des Europäischen Parlaments (1976)
- Die Einheitliche Europäische Akte (Verknüpfung der außenpolitischen Zusammenarbeit mit der EG, 1986)
- Der Vertrag über die Europäische Union (Einführung der Wirtschafts- und Währungsunion, der politischen Union und der justiziellen Zusammenarbeit, 1992)
- Der Vertrag von Amsterdam (Verknüpfung der Verträge, Einbeziehung des Abkommens von Schengen über den Abbau von Grenzkontrollen in das Vertragsgefüge, 1997)
- Der Vertrag von Nizza (u.a. Änderungen der Institutionen zur Vorbereitung auf weitere Beitritte zur EU, 2001)
- Der Vertrag von Lissabon (Neugestaltung des institutionellen Systems, Vereinfachung der Entscheidungsverfahren, Grundrechtecharta, 2007)

Der Vertrag von Lissabon ging aus dem Vertrag über die Europäische Verfassung (2004) hervor, der aufgrund negativer Referenden in Frankreich und den Niederlanden nicht in Kraft treten konnte.

Eine maßgebliche Beeinflussung der vertraglichen Grundlagen erfolgte weiterhin durch die **institutionelle Praxis**. So hat der EuGH aus der Systematik des EU-Vertrags ungeschriebene Rechtsprinzipien im Rang der Verträge abgeleitet, u.a. die Wirkung des EU-Rechts in den staatlichen Rechtsordnungen, das Verhältnis des EU-Rechts zum staatlichen Recht, die Haftung der Mitgliedstaaten für Schäden aus der Verletzung unionsrechtlicher Vorschriften. Des Weiteren wurden allgemeine Rechtsgrundsätze aus den Rechtsordnungen der Mitgliedstaaten abgeleitet, wie beispielsweise die Verpflichtung zum Grundrechtsschutz.

Weitere Konkretisierungen erfuhren die Vertragsbestimmungen durch die Praxis der EU-Organe sowie der Mitgliedstaaten bei der Anwendung der Verträge (z.B. Inter-Organvereinbarungen über Finanzplanung und Gesetzgebung).

2. Bedeutung des Rechts für die Europäische Union

Die Europäische Union ist eine **Rechtsgemeinschaft**. Sie beruht auf Recht, d.h. auf ihren Gründungsverträgen. Ihre Ziele werden vor allem mit Instrumenten des Rechts verwirklicht und sie ist in ihrem Handeln dem **Rechtsstaatsprinzip** und dem **Grundrechtsschutz** verpflichtet. Die Aufgabe der Gewährleistung dieser Rechtsgemeinschaft fällt den Organen der EU und den Mitgliedstaaten gemeinsam zu. Besondere Verantwortung kommt dabei dem Europäischen Gerichtshof, **Art. 19 Abs. 1 EUV**, sowie den staatlichen Gerichten zu.

3. Bedeutung der Verfassungen der Mitgliedstaaten für die Europäische Integration

Die Europäische Union beruht auf völkerrechtlichen Verträgen, welche von den Mitgliedstaaten entsprechend ihren verfassungsrechtlichen Vorschriften zu ratifizieren waren. Das Verfassungsrecht der einzelnen Staaten war daher für das Verfahren der Zustimmung maßgeblich. Teilweise bestehen spezielle und ausdrückliche Ermächtigungen für den Beitritt zur EU, sogenannte „**Europaartikel**“ (Art. 23 GG; Art. 29 Abs. 3-7 der Verfassung Irlands; Art. 7 Abs. 2 der Verfassung der Slowakei). In anderen Verfassungen wird in allgemeiner Form die Übertragung von Hoheitsrechten auf zwischenstaatlichen Organisationen ermöglicht, während andere wiederum keine besonderen Regeln gegenüber dem allgemeinen Verfahren zum Abschluss völkerrechtlicher Verträge vorsehen.

Manche Verfassungen zeichnen ausdrückliche Grenzen für die Übertragung von Hoheitsbefugnissen auf die Europäische Union, so beispielsweise **Art. 23 Abs. 1 GG** – in dessen Rahmen nach der Rechtsprechung des BVerfG die Schranken aus **Art. 79 GG** zu beachten sind – oder auch Kapitel X., § 5 der Verfassung Schwedens.

Es kann zu Kollisionen mit der Zuständigkeit des EuGH kommen, wenn staatliche Organe beanspruchen, die Tätigkeit der EU anhand innerstaatlich definierter Grenzen zu bewerten. Die EU-Verträge schaffen ein **eigenständiges gerichtliches Kontrollsystem** zur Prüfung der Rechtmäßigkeit des Handelns der EU-Organen, welches im Anwendungsbereich der EU-Verträge an die Stelle staatlicher, einschließlich verfassungsrechtlicher Kontrollen treten, vgl. **Art. 274 AEUV**. In seiner „Maastricht“-Entscheidung hat das BVerfG dies nicht hinreichend beachtet, da es beansprucht, die von den Unionsorganen ergriffenen Maßnahmen auf ihre Vereinbarkeit mit den vertraglichen Ermächtigungen zu überprüfen (Ultra-Vires-Kontrolle). Die ausschließliche Zuständigkeit zur Auslegung unionsrechtlicher Bestimmungen, einschließlich der Kompetenzvorschriften, liegt auch aus verfassungsrechtlicher Sicht beim EuGH (**Art. 19 Abs. 1 S. 2 EUV, Art. 267 Abs. 1 lit. b AEUV**), da ihm genau diese Zuständigkeit im Rahmen des Art. 23 GG, unter Beachtung der Grenzen des Art. 79 Abs. 3 GG, übertragen worden ist. Die Frage also, ob eine unionale Maßnahme die nationale Verfassungsidentität verletzt, fällt in die Prüfungskompetenz des EuGH.

4. Bedeutung des Begriffes der „Identität“ in Bezug auf die EU und die Mitgliedstaaten

Die Prüfungskompetenz des EuGH hinsichtlich der Frage, ob eine unionale Maßnahme die nationale Verfassungsidentität verletzt, kommt auch in der Verpflichtung der EU zur Wahrung der nationalen Identität zum Ausdruck, **Art. 4 Abs. 2 S. 1 EUV**.¹ Vor dem Hintergrund des in der Präambel des EUV beschriebenen Prozesses „der Schaffung einer immer engeren Union der Völker Europas“ soll diese Bestimmung die Eigenstaatlichkeit und die Verfassungsidentität der Staaten schützen. In Halbsatz 2 wird die „nationale Identität“ auf „**grundlegende politische und verfassungsrechtliche Strukturen einschließlich der regionalen und lokalen Selbstverwaltung**“ konkretisiert und reduziert; also die Elemente, die in den verfassungsrechtlichen Grundentscheidungen eines jeden Mitgliedstaates Ausdruck finden. Für die Bundesrepublik sind das die in **Art. 1 und 20 GG** verankerten Verfassungsprinzipien Demokratie, Republik, Bundesstaat, Sozialstaat, Gewaltenteilung, Rechtsstaat sowie die durch die Menschenwürde verklammerte Grundrechtsgebundenheit.

„Nationale Identität“ und deren Beschreibung in Art. 4 Abs. 2 S. 1 EUV sind **unionsrechtliche Begriffe**, die unionsrechtlich auszulegen sind und der Entscheidungszuständigkeit des EuGH unterliegen. Diese Begriffe bilden jedoch die **äußersten Grenzen**, während die nationale Identität per se ein durch die Mitgliedstaaten auszufüllender Begriff ist und damit in ihren Einzelheiten wandlungsfähig bleibt.²

Der Schutz der Identität geht jedoch nicht soweit, als es einen Staat von der Einhaltung seiner vertraglichen Verpflichtungen entbindet. Ebenso wie die Verpflichtung zur wechselseitigen Rücksichtnahme, bedeutet der Schutz der nationalen Identität die Verpflichtung der EU, bei der Rechtsetzung auf die zentralen Werte der einzelnen Staaten Rücksicht zu nehmen und das Erfordernis eines gemeinsamen Handelns dagegen abzuwägen.

Zur **Identität der Europäischen Union** gehören die in **Art. 2 EUV** bezeichneten Werte, in **Art. 3 EUV** genannten Ziele, die Bedingungen der Mitgliedschaft in der EU (**Art. 49 EUV**), die Erhaltung und Weiterentwicklung der Union und Ihres Besitzstandes sowie der Prozess zur Schaffung einer immer engeren Union durch die Völker Europas (**Präambel EUV, Abs. 13**).

5. Die Integrationsverantwortung und die Verpflichtungen hieraus

Der Begriff der „**Integrationsverantwortung**“ prägte das BVerfG in seiner Entscheidung zum Vertrag von Lissabon.³ Das Gericht nutzt diesen Begriff, um nationalen Verfassungsorganen die primäre Verantwortung für den Integrationsprozess zuzuweisen. Es betont weiterhin, dass der immer weiter voranschreitende Integrationsprozess das Prinzip der begrenzten Einzelermächtigung nicht aushöhlen darf. Aus diesem Grund müssen die nationalen Parlamente der ihnen übertragenen Pflicht zur **Subsidiaritätskontrolle** aus **Art. 5 Abs. 3 EUV** effektiv nachkommen. Diese Vorgaben werden für die Bundesrepublik durch das **Integrationsverantwortungsgesetz**⁴ vom 22. September 2009 umgesetzt. Fragwürdig bleibt daher die teils integrationsskeptische Linie des Bundesverfassungsgerichts, zumal es verfehlt wäre, die Union mit der Idee der Integrationsverantwortung einseitig nationalen Interessen und Vorstellungen zu unterwerfen. Denn

¹ Mit Art. 4 Abs. 2 S. 1 EUV wird auch an eine Entwicklung zu einem europäischen Bundesstaat eine Absage erteilt.

² Vgl. zu diesem Abschnitt: Vedder, in Vedder/Heinschel v. Heinegg [Hrsg.], Europäisches Unionsrecht - EUV/AEUV/GRCh/EAGV, Art. 4 EUV, Rn. 6 ff.

³ BVerfGE 123, 267.

⁴ BGBl. I S. 3022 - Gesetz über die Wahrnehmung der Integrationsverantwortung des Bundestages und des Bundesrates in Angelegenheiten der Europäischen Union (Integrationsverantwortungsgesetz - IntVG).

nach Art. 4 Abs. 3 EUV haben sowohl die staatlichen als auch die unionalen Akteure in wechselseitiger Loyalität ihren Beitrag zum Integrationsprozess zu leisten.

6. Das Konzept der „differenzierten Integration“

Das Prinzip der differenzierten Integration oder auch eines Europas der unterschiedlichen Geschwindigkeiten ist seit der Gründung der EG bekannt. Hierbei können Gruppen von Mitgliedstaaten voranschreiten und bestimmte Politiken bereits verwirklichen, denen die übrigen Mitgliedstaaten derzeit noch fernbleiben wollen. So können außerhalb der bestehenden Verträge weitreichende Teilregime entstehen, an denen sich auch Nicht-Mitgliedstaaten beteiligen dürfen. Als Beispiele können hierfür das Schengen-System, der Europäische Wechselkursmechanismus oder auch die Europäische Staatsanwaltschaft herangezogen werden.

Mögliche Bereiche einer solchen engeren Zusammenarbeit sind die gemeinsame Verteidigungspolitik, die Kooperation von Polizei und Nachrichtendiensten sowie die Steuer-, Sozial- oder Technologiepolitik.

Das Prinzip der differenzierten Integration soll hierbei eine Sogwirkung auf die anderen Mitgliedstaaten ausüben und dadurch die Integration insgesamt stärken. Es darf jedoch nicht vergessen werden, dass mit einem solchen Ansatz auch für den Integrationsprozess kontraproduktive Fragmentierungen verbunden sein können, da die Einheit von Verfahren, Institutionen und rechtlichen Bindungsmaßstäben ein Stück weit relativiert wird.

7. Die Voraussetzungen der „verstärkten Zusammenarbeit“ im Rahmen der EU

Eine verstärkte Zusammenarbeit zwischen den einzelnen Mitgliedstaaten ist nach **Art. 20 EUV** grundsätzlich in allen Vertragsbereichen, mit Ausnahme der ausschließlichen Zuständigkeit (Art. 3 EUV) der Union, möglich. Sie kann sich auf folgende Bereiche nicht erstrecken: die Zollunion, die Wettbewerbsregeln des Binnenmarktes, die Währungspolitik für die Euro-Staaten, die Erhaltung der biologischen Meeresschätze sowie die gemeinsame Handelspolitik.

Das Institut der verstärkten Zusammenarbeit muss mindestens **neun Mitgliedstaaten** umfassen, allen Mitgliedstaaten offenstehen und ist **Ultima Ratio**. Dies jedoch erst, wenn der Rat zu dem Schluss gelangt ist, dass die mit der Zusammenarbeit angestrebten Ziele bei Anwendung der ordentlichen vertraglichen Verfahren nicht in einem vertretbaren Zeitraum verwirklicht werden können, Art. 20 Abs. 2 EUV.

Nach **Art. 329 Abs. 1 UA 2, Abs. 2 UA 2 AEUV** erfordert die verstärkte Zusammenarbeit einen Beschluss des Rates. In den Bereichen **außerhalb der GASP**, vgl. Art. 329 Abs. 1 S. 1 AEUV, ergeht der Beschluss auf Vorschlag der Kommission und nach Zustimmung des EP mit qualifizierter Mehrheit. Betrifft der Beschluss die **GASP**, vgl. Art. 329 Abs. 2 S. 1 AEUV, so entscheidet der Rat einstimmig nach den Stellungnahmen des Hohen Vertreters der Union für die Außen- und Sicherheitspolitik und der Kommission. Gemäß Art. 329 Abs. 2 S. 3 AEUV wird das Europäische Parlament hierbei nur informiert.

Sonderformen einer dauerhaften oder zeitweisen engeren Zusammenarbeit mehrerer Mitgliedstaaten enthalten die Verträge in Bezug auf die Errichtung einer **Europäischen Staatsanwaltschaft**, Art. 86 AEUV und den „**Schengen-Besitzstand**“ (Protokoll Nr. 19); des Weiteren im Rahmen der **Sicherheits- und Verteidigungspolitik** („Ständige Strukturierte Zusammenarbeit“, Art. 42 Abs. 6 und Art. 46 EUV) sowie der **Währungspolitik** (Protokoll Nr. 14 betreffend die Euro-Gruppe und Art. 146 AEUV).