

Spolkový ústavní soud – tiskové oddělení – tisková zpráva č. 72/2009 ze dne 30. června 2009¹

Rozsudek ze 30. června 2009

-- 2 BvE 2/08, 2 BvE 5/08, 2 BvR 1010/08, 2 BvR 1022/08, 2 BvR 1259/08
a 2 BvR 182/09 –

Zákon o schválení Lisabonské smlouvy je v souladu se Základním zákonem; doprovodný zákon je protiústavní v tom rozsahu, že legislativní orgány nebyly vybaveny dostatečnými pravomocemi k participaci.

Druhý senát Spolkového ústavního soudu dnes rozhodl, že zákon o schválení Lisabonské smlouvy (Zustimmungsgesetz zum Vertrag von Lissabon) je v souladu se Základním zákonem. Na druhou stranu, zákon rozšiřující a posilující pravomoci Spolkového sněmu (Bundestagu) a Spolkové rady (Bundesratu) v záležitostech Evropské unie (Gesetz über die Ausweitung und Stärkung der Rechte des Bundestages und des Bundesrates in Angelegenheiten der Europäischen Union) je v rozporu s článkem 38.1 ve spojení s článkem 23.1 Základního zákona (Grundgesetz) do té míry, že nedává Bundestagu a Bundesratu dostatečné pravomoci podílet se na evropském zákonodárném procesu a změnách evropských smluv. Ratifikační listina Spolkové republiky Německo k Lisabonské smlouvě nesmí být uložena u depozitáře, dokud ústavou vyžadované zakotvení pravomocí parlamentu participovat nevstoupí v účinnost. Toto rozhodnutí ve věci bylo přijato jednomyslně a jeho odůvodnění sedmi hlasy proti jednomu (skutkový stav věci viz. německé tiskové zprávy č. 2/2009 z 16. ledna 2009 a č. 9/2009 z 29. ledna 2009).

V podstatě je rozhodnutí založeno na následujících úvahách:

1. Přehled hlavních aspektů rozsudku

Rozsudek se soustřeďuje na vztah mezi demokratickým systémem zakotveným v Základním zákoně na federální úrovni a nezávislým výkonem vlády dosaženým na evropské úrovni. Strukturální problém Evropské unie je jádrem tohoto ústavněprávního rozboru. Rozsah rozhodovací moci Unie se značně a soustavně zvyšuje, v neposlední řadě Lisabonskou smlouvou, takže v některých oblastech politiky mezitím Evropská unie získala postavení, které odpovídá federálnímu státu, tj. je analogické státu. Naproti tomu ovšem její vnitřní rozhodovací a jmenovací procedury zůstávají převážně věrné podobě mezinárodní organizace, tj. analogické mezinárodnímu právu; jako dříve, struktura Evropské unie v zásadě odpovídá principu rovnosti států.

Tudíž, pokud žádný evropský lid, jako subjekt legitimizace, nemůže vyjádřit většinovou vůli politicky efektivním způsobem, který by zohledňoval rovnost v kontextu základů evropského federálního státu, národy Evropské unie, konstituované ve svých členských státech, zůstávají rozhodujícími držiteli veřejné moci, včetně unijní autority. V Německu by přistoupení k evropskému federálnímu státu vyžadovalo přijetí nové ústavy, která by odrážela vzdání se státní suverenity zakotvené v Základním zákoně. O takový akt se zde však nejedná. Evropská unie nadále tvoří mocenský svazek (Herrschaftsverband) založený na mezinárodním právu, unii trvale podpíranou vůlí suverénních členských států. Primární odpovědnost za integraci je v rukou národních ústavních orgánů jednajících jménem lidu jednotlivých členských států. S rostoucími pravomocemi a další nezávislostí unijních institucí, jsou nezbytné garance držící krok s tímto vývojem, aby byla zachována zásada svěření pravomocí aplikovaná omezeným a kontrolovaným způsobem členskými státy. S postupující integrací

¹ Tento neoficiální překlad byl připraven odborem koncepcí a analýz Útvaru ministra pro evropské záležitosti. Originální znění (DE): <http://www.bundesverfassungsgericht.de/pressemitteilungen/bvg09-072.html>.

musí být uchována pole působnosti, která jsou nutná pro rozvoj demokraticky formovaných pozic členských států. Konkrétně musí být garantováno, že odpovědnost za integraci je uplatňována státními orgány reprezentujícími lid jednotlivých členských států.

Další vývoj pravomocí Evropského parlamentu může zmenšit, ale ne úplně odstranit, mezeru mezi rozhodovací pravomocí evropských institucí a demokratickou vůlí občanů uplatňovanou v členských státech. Ani vzhledem ke svému složení ani vzhledem ke svému postavení ve struktuře kompetencí Evropské unie však není Evropský parlament dostatečně připraven přijímat reprezentativní a odpovědná většinová rozhodnutí o politickém směřování. Poměřováno požadavky na demokracii v jednotlivých státech, volby do něj neodrážejí náležitě princip rovnosti² a není oprávněn přijímat autoritativní rozhodnutí o politickém směřování v kontextu supranacionálního vyvažování zájmů mezi státy. Proto nemůže být základem parlamentní vlády a formovat se v souladu se stranickou politikou na bázi koalice a opozice takovým způsobem, aby rozhodnutí o politickém směřování přijaté evropským elektorátem mělo politicky rozhodující účinek. Vzhledem ke svému strukturálnímu demokratickému deficitu, který nemůže být napraven v rámci svazku národů, další integrační kroky za rámec *statu quo* nesmí podkopat schopnost států politicky jednat ani princip svěřeni pravomocí.

Lid jednotlivých členských států je držitelem konstitutivní moci. Základní zákon nedovoluje konkrétním zákonodárným, výkonným a soudním orgánům nakládat základními prvky ústavy, tj. ústavní identitou (německy *Verfassungsidentität*“, anglicky „constitutional identity“ a česky „ohniskem ústavy“; článek 23.1 věta třetí, článek 79.3 Základního zákona). Ústavní identita je nezczitelný prvek demokratického sebeurčení lidu. K zajištění efektivnosti práva volit a zachování demokratického sebeurčení je nezbytné, aby Spolkový ústavní soud dohlížel, v rámci mezí svých pravomocí, nad orgány Společenství a Unie, aby svými akty neporušovaly ústavní identitu a zjevně nepřekračovali pravomoci jim svěřené. Přesun kompetencí, který byl dále zvýšen Lisabonskou smlouvou, a nezávislost rozhodovacích procedur proto vyžadují efektivní přezkum překročení pravomoci (*ultra vires*) a identity nástrojů evropské provenience v oblasti aplikace Spolkovou republikou Německo.

2. Úroveň přezkumu

a) Spolkový ústavní soud posuzoval zákon, kterým se schvaluje Lisabonská smlouva z hlediska práva volit. Porušení práva volit, které je jedním ze základních práv, by mohlo být napadeno ústavní stížností (článek 38.1 věta první ve spojení s článkem 93.1 č. 4a Základního zákona). Právo volit je vyjádřením práva demokratického sebeurčení, svobodné a rovné účasti na výkonu státní moci v Německu a souladu se zásadou demokracie včetně ústavodárné moci lidu. Přezkum porušení práva volit rovněž zahrnuje neoprávněné zásahy do zásad, které stanoví článek 79.3 Základního zákona jakožto vlastní podstatu Ústavy. Právo občanů svobodně a rovně určit veřejnou moc, která je ovlivňuje pokud se týká osob a obsahu, prostřednictvím voleb a jiného hlasování, je zakotvena v lidské důstojnosti a je zásadní součástí principu demokracie. Princip demokracie nepodléhá vyvažování jinými právními zájmy. Změny ústavy mající vliv na zásady stanovené v článku 1 a článku 20 Základního zákona jsou nepřípustné (článek 79.3 Základního zákona). Tzv. záruka věčnosti odebírá možnost volného nakládání s vlastní podstatou svobodného ústavního pořádku, dokonce i zákonodárné moci měnící Ústavu. Ústavodárná moc nezaručuje zástupcům a orgánům lidu mandát ke změnám zásadních ústavních zásad podle článku 79.3 Základního zákona.

² Je zajímavé si všimnout, že Spolkový ústavní soud několikrát zdůrazňuje princip rovnosti v souvislosti s EP. Zdá se, že disproporční rozdělení mandátů je pro soud zásadním demokratickým nedostatkem. Tento postoj se může projevit jako velmi důležitý pro další budoucí integraci.

b) Současně je vypracování principu demokracie v Ústavě otevřeno cíli integrujícího se Německa do mezinárodního a evropského mírového pořádku. Německá ústava je zaměřena na otevřenost státního systému vládnutí pravidlům mírové spolupráce s národy a směrem k evropské integraci. Ani rovnocenná integrace do evropských struktur ani integrace do mírových systémů jako OSN nevedou nutně ke změně v systému výkonu veřejné moci ve Spolkové republice Německo. Namísto toho jde o svobodný, vzájemný rovnocenný závazek, který zaručuje mír a posiluje možnost utváření politiky společným koordinovaným způsobem.

Ústavou daný mandát k uskutečňování spojené Evropy, který vychází z článku 23.1 Základního zákona a jeho preambule, pokud jde o německé ústavní orgány, znamená, že účast na evropské integraci není ponechána jejich politické diskreci. Ústava chce evropskou integraci a mezinárodní mírový pořádek. Uplatní se tudíž nejen zásada otevřenosti vůči mezinárodnímu právu (Völkerrechtsfreundlichkeit), ale také zásada otevřenosti vůči evropskému právu (Europarechtsfreundlichkeit).

c) Souhlas s přenesením suverénní moci na Evropskou unii podle článku 23.1 Základního zákona je však zaručen za podmínky, že státní suverenita ústavního státu je zachována na základě zodpovědného integračního programu v souladu se zásadou svěření a za respektování ústavní identity členských států, a že současně Spolková republika Německo neztratí schopnost politicky a sociálně utvářet životní podmínky, za které nese svoji vlastní odpovědnost. Článek 23.1 Základního zákona ani jeho preambule ke konečnému charakteru politické organizace Evropy nic nestanoví. Základní zákon v článku 23 zaručuje pravomoc účastnit se a rozvíjet Evropskou unii, která je koncipována jako sdružení svrchovaných národních států (Staatenverbund). Pojem „Verbund“ zahrnuje úzké dlouhotrvající sdružení států, které zůstávají svrchované; sdružení, které vykonává veřejnou moc na základě smlouvy, s jehož základním řádem však nakládají samy členské státy a ve kterém národy členských států, t.j. občané států, zůstávají subjekty demokratické legitimizace. Evropská unie musí jednat v souladu s demokratickými zásadami pokud jde o její povahu a rozsah a také pokud jde o její vlastní organizační a procesní vytváření (články 23.1, 20.1 a 20.2 ve spojení s článkem 79.3 Základního zákona). To v prvé řadě znamená, že výsledkem evropské integrace nesmí být porušován systém demokratického vládnutí v Německu. To neznamená, že by určité množství nebo určité druhy výsostných pravomocí musely zůstat v rukou státu. Evropské sjednocování na základě smluvní unie suverénních států však nesmí být uskutečňováno takovým způsobem, že by členským státům nezůstal dostatečný prostor pro politické formování hospodářských, kulturních a společenských podmínek života. To se vztahuje zejména na oblasti, které utvářejí životní podmínky občanů, zejména prostor vlastní odpovědnosti i osobní a sociální bezpečnosti, jež je chráněn základními právy, a taková politická rozhodnutí, která jsou zvlášť podmíněna kulturním, historickým a jazykovým předporozuměním a která se diskursivně utvářejí ve stranicko-politickém a parlamentně organizovaném prostoru politické veřejnosti. Pokud je v těchto oblastech, které mají zásadní význam pro demokracii, přesun suverénních pravomocí vůbec dovolen, požaduje se úzký výklad. To se týká zejména správy trestního práva, policejního a vojenského monopolu používání ozbrojené síly, zásadních fiskálních rozhodnutí o příjmech a výdajích, vytváření životních podmínek prostřednictvím sociální politiky a kulturně důležitých rozhodnutí ve sféře školského a vzdělávacího systému, ustanovení týkajících se řízení sdělovacích prostředků a jednání s náboženskými společnostmi.

d) Ústava nezmočňuje německé státní úřady přenášet svrchované pravomoci takovým způsobem, že by z jejich výkonu mohly být nezávisle založeny další pravomoci pro Evropskou unii. Zakazuje přesun pravomocí rozhodovat o své vlastní pravomoci (Kompetenz-Kompetenz). Zásada omezeného zmocnění je proto nejen zásadou evropského práva (článek 5.1 Smlouvy o EU; články 5.1 věta první a 5.12 SEU-Lisabon), ale stejně jako závazek Evropské unie respektovat národní identitu členských států (článek 6.3 Smlouvy o EU; článek 4.2 věta první SEU-Lisabon) přijímá ústavní principy členských států.

Integrační program Evropské unie musí být tudíž dostatečně přesný. Do té míry, že členské státy za zásadního pokračování v používání zásady omezeného zmocnění rozpracovávají právo stanovené ve smlouvách takovým způsobem, že změna takového práva stanoveného ve smlouvách může být uskutečněna bez ratifikačního postupu, zvláštní zodpovědnost náleží zákonodárným orgánům, vyjma spolkové vlády, pokud jde o účast, která v Německu musí na národní úrovni splňovat požadavky podle článku 23.1 Základního zákona (zodpovědnost za integraci). Zákon, kterým se schvaluje smlouva měnící evropskou smlouvu a vnitrostátní doprovodné předpisy musí být proto takové, aby evropská integrace mohla pokračovat v souladu se zásadou omezeného zmocnění, aniž by měla Evropská unie možnost přisvojit si „Kompetenz-Kompetenz“ nebo porušovat ústavní identitu členských států, jež nepodléhá integraci, v tomto případě identitu Základního zákona. Pro hraniční kauzy týkající se toho, co je stále ještě ústavně přípustné, německé zákonodárství musí, pokud je to nezbytné, učinit taková zákonná opatření, která doprovázejí souhlas, aby zajistilo, že integrační odpovědnost zákonodárných orgánů se může dostatečně rozvíjet.

e) Spolkový ústavní soud přezkoumává, zda se právní akty evropských orgánů a institucí, při zachování principu subsidiarity podle komunitárního a unijního práva (článek 5.2 Smlouvy o založení ES; článek 5.1 věta první a článek 5.3 Smlouvy o EU ve znění Lisabonské smlouvy (dále jen „SEU-Lisabon“), drží v hranicích jim cestou omezeného zmocnění přiznaných výsostných práv (přezkum *ultra vires*). Dále Spolkový ústavní soud přezkoumává, zda je zachováno nedotknutelné materiální ohnisko ústavní identity Základního zákona podle článku 23.1 věty třetí ve spojení s článkem 79.3 Základního zákona (přezkum identity). Výkon těchto pravomocí přezkumu, které jsou požadovány z hlediska ústavního práva, zajišťuje základní politické a ústavní struktury suverénních členských států, které jsou přiznány článkem 4.2. větou první SEU-Lisabon, a to i za postupující integrace. Jeho aplikace v konkrétním případě odpovídá zásadě otevřenosti Ústavy ve vztahu k evropskému právu.

3. K důsledkům

a) Nebyly zjištěny žádné rozhodující ústavní výhrady k zákonu o schválení Lisabonské smlouvy.

aa) Evropská unie zatím při současném stavu integrace, ani podle Lisabonské smlouvy, nenabyla podoby analogické státu, protože by musela odpovídat legitimační úrovni státně zřízené demokracie. Nestává se federálním státem, nýbrž zůstává společenstvím suverénních států, na něž se vztahuje zásada omezeného zmocnění.

Evropský parlament není orgánem reprezentace svrchovaného evropského lidu, ale zastupitelskou institucí národů jednotlivých členských států, a proto se ve vztahu k němu neuplatňuje princip rovné volby (*Grundsatz der Wahlgleichheit*), který je společný všem evropským zemím. Další ustanovení Lisabonské smlouvy, jako jsou dvojí kvalifikovaná většina v Radě (článek 16 odst. 4 SEU-Lisabon, článek 238 odst. 2 Smlouvy o fungování Evropské unie (dále jen „SFEU“), prvky participační, asociační a přímé demokracie (článek 11 SEU-Lisabon) a přiznání institucionální úlohy národních parlamentů (článek 12 SEU-Lisabon), nemohou vyrovnat deficit evropské výsostné moci, jež existuje ve srovnání s demokratickými náležitostmi států, nicméně ale mohou zvýšit úroveň legitimacy sdružení států (*Staatenverbund*).

bb) Spolková republika Německo zůstane po vstupu Lisabonské smlouvy v platnost suverénním státem. Především je chráněna podstata německé státní moci. Rozdělení pravomocí Evropské unie a jejich vymezení ve vztahu k pravomocím členských států se uskutečňuje na základě zásady omezeného zmocnění a dalších ochranných mechanismů, zejména podle ustanovení týkajících se výkonu

pravomocí. Přenos výsostných pravomocí na Evropskou unii, prováděný kontrolovaným a odpovědným způsobem, tak není jednotlivými ustanoveními Lisabonské smlouvy zpochybněn. Toto se týká především zjednodušeného postupu pro přijímání změn (viz zejména článek 48 odst. 6 SEU-Lisabon). „Souhlas“ Spolkové republiky Německo ve zjednodušených revizních procedurách vyžaduje přijetí zákona ve smyslu článku 23 odst. 1 věty druhé Základního zákona, jakožto zvláštního zákona (*lex specialis*) ve vztahu k článku 59 odst. 2 Základního zákona.

cc) V rozsahu, ve kterém obecná přechodová klauzule podle článku 48 odst. 7 SEU-Lisabon umožňuje přechod od zásady jednomyslnosti ke kvalifikované většině při rozhodování v Radě či přechod od zvláštního k řádnému legislativnímu postupu, představuje tento mechanismus rovněž změnu Smlouvy podle primárního práva, která by měla být posuzována na základě článku 23 odst. 1 věty druhé Základního zákona. Právo národních parlamentů vyjádřit svůj nesouhlas (článek 48 odst. 7 třetí pododstavec SEU-Lisabon) není dostatečným ekvivalentem požadavku ratifikace. Zástupce německé vlády v Evropské radě může dát souhlas ke změně Smlouvy prostřednictvím použití obecné přechodové klauzule pouze tehdy, jestliže německý Spolkový sněm a Spolková rada přijmou zákon na základě článku 23 odst. 1 Základního zákona ve lhůtě, která bude teprve určena s ohledem na účel článku 48 odst. 7 třetí pododstavec SEU-Lisabon.

dd) Zákon ve smyslu článku 23 odst. 1 věty druhé Základního zákona není nezbytný v rozsahu, v němž jsou zvláštní přechodové klauzule omezeny na oblasti, které jsou již dostatečně určeny Lisabonskou smlouvou a které nepředpokládají právo národních parlamentů vyjádřit svůj nesouhlas. V těchto případech je však také na Spolkovém sněmu a Spolkové radě, jsou-li dotčeny legislativní pravomoci spolkových zemí, aby jiným vhodným způsobem dostály své odpovědnosti v otázce integrace. Práva veta v Radě se nelze vzdát bez účasti příslušných legislativních orgánů, i pokud se jedná o záležitosti, které jsou již fakticky stanoveny ve Smlouvách. Zástupce německé vlády v Evropské radě nebo v Radě tak může dát jménem Spolkové republiky Německo souhlas ke změně primárního práva prostřednictvím použití některé ze zvláštních přechodových klauzulí pouze tehdy, jestliže německý Spolkový sněm a Spolková rada, vyžadují-li to ustanovení o zákonodárné moci, schválí takové rozhodnutí ve lhůtě, která bude teprve určena s ohledem na účel článku 48 odst. 7 třetí pododstavec SEU-Lisabon.

ee) Rovněž klauzule flexibility podle článku 352 SFEU může být interpretována tak, že v předpisech zamýšlený program integrace může být stále předvídan a určován německými zákonodárnými orgány. S ohledem na předem neurčenou povahu možných případů aplikace vyžaduje použití klauzule flexibility z ústavního hlediska ratifikaci německým Spolkovým sněmem a Spolkovou radou na základě článku 23 odst. 1 věty druhé a třetí Základního zákona.

ff) Pravomoc přezkumu Spolkového ústavního soudu není dotčena Deklarací č. 17 o právu přednosti přiloženou k Závěrečnému aktu Lisabonské smlouvy. Základem a mezemi aplikace práva Evropské unie ve Spolkové republice Německo je příkaz aplikovat právo, který je obsažen v zákoně o schválení Lisabonské smlouvy a který může být dán pouze v mezích daného ústavního pořádku. V tomto ohledu je nevýznamné, zda je zásada přednosti aplikace, kterou Spolkový ústavní soud již pro právo Společenství uznal, obsažena ve smlouvách samotných nebo v Deklaraci č. 17 přiložené k Závěrečnému aktu Lisabonské smlouvy.

gg) Pravomoci, které byly nově ustaveny nebo prohloubeny Lisabonskou smlouvou v oblasti justiční spolupráce v trestních a civilních věcí, mezinárodních obchodních vztahů, společné obrany a sociálních otázek, mohou – ve smyslu interpretace Smlouvy, jež přihlíží k jejímu účelu – a musí – aby bylo zamezeno neústavnímu stavu – být institucemi Evropské unie uplatňovány takovým způsobem, aby na

úrovni členských států zůstaly úkoly značné závažnosti co do jejich dosahu a rozsahu, což jsou právní a praktické předpoklady živoucí demokracie. V tomto ohledu musí být věnována náležitá pozornost následujícím aspektům:

- Vzhledem k tomu, že demokratické sebeurčení je zvláště citlivým způsobem ovlivňováno ustanoveními trestního práva hmotného a procesního, musejí být odpovídající kompetenční základy ve Smlouvách interpretovány striktně – v žádném případě extenzivně – a jejich použití vyžaduje zvláštní odůvodnění.

- Použití dynamického blanketního zmocnění podle čl. 83 odst. 1(3) SFEU umožňující rozšířit seznam zvláště závažných trestných činů s přeshraničním dopadem „na základě vývoje zločinnosti“ je fakticky rovnocenné rozšíření pravomocí Evropské unie, a proto vyžaduje přijetí speciálního zákona podle čl. 23 odst. 1 věty druhé Základního zákona.

- V oblasti justiční spolupráce v trestních věcí musejí být zvláštní požadavky kladeny na ustanovení, která členským státům přiznávají zvláštní práva v legislativním procesu (čl. 82 odst. 3 a čl. 83 odst. 3 SFEU: tzv. procedura záchranné brzdy). Z pohledu německého ústavního práva může být nezbytné opatření demokratické legitimizace skrze národní parlamenty zachováno pouze, pokud německý zástupce v Radě uplatní právo členského státu podle čl. 82 odst. 3 a čl. 83 odst. 3 SFEU na základě instrukce Spolkového sněmu a, v rozsahu požadovaném ustanoveními příslušné legislativy, Spolkové rady.

- Existence povinného požadavku parlamentního souhlasu s rozmístěním ozbrojených sil do zahraničí bude pokračovat i po vstupu Lisabonské smlouvy v platnost. Lisabonská smlouva nepřiznává Evropské unii pravomoc používat ozbrojené síly členských států, aniž by s tím dotčený členský stát nebo jeho parlament vyslovil souhlas. Lisabonská smlouva rovněž neomezuje možnosti jednání německého Bundestagu v oblasti sociální politiky v míře, která by narušovala princip sociálního státu (článek 23.1 věta třetí ve spojení s článkem 79.3 Základního zákona) způsobem, který by byl v rozporu s Ústavou a nepřipustně omezoval demokratický rámec rozhodovacího mechanismu tak, jak je vyžadován v této souvislosti.

b) Rovněž neexistují žádné zásadní ústavně-právní pochybnosti vůči zákonu měnícímu Základní zákon (články 23, 45 a 93) (zákon o změně Základního zákona). K porušení demokratických zásad podle článku 79.3 Základního zákona rovněž nedochází novým zněním článku 23.1 a Základního zákona, který rozpracovává oprávnění vznést žalobu na porušení subsidiarity jakožto menšinové právo a stanoví kvórum jedné čtvrtiny členů, ani novým zněním článku 45 věty třetí Základního zákona.

c) Na druhé straně zákon rozšiřující a posilující pravomoci Spolkového sněmu (Bundestagu) a Spolkové rady (Bundesratu) v záležitostech Evropské unie porušuje článek 38.1 ve spojení s článkem 23.1 Základního zákona v tom, že práva účasti německého Bundestagu a Bundesratu nebyla vypracována v ústavně požadovaném rozsahu. Pokud členské státy vypracovávají evropský zákon stanovený ve smlouvě na základě zásady svěřeni takovým způsobem, že změna smluvního práva může být provedena výhradně a rozhodnou měrou institucemi Evropské unie – ačkoliv na základě požadavku jednomyslnosti v Radě -, vnitrostátním ústavním orgánům náleží zvláštní zodpovědnost v rámci spolupůsobení. V Německu tato zodpovědnost za integraci musí na vnitrostátní úrovni splňovat ústavní požadavky stanovené zejména v článku 23.1 Základního zákona.