

Deutscher Bundestag  
Ausschuss für  
Recht und Verbraucherschutz

Ausschussdrucksache  
18(6)144

1. Oktober 2015



Deutscher Bundestag  
Der Präsident

→ 100  
Aussche

Vorsitzende des  
Ausschusses für Recht und Verbraucherschutz  
Frau Renate Künast, MdB

EINGEGANGEN

im Hause

Sekretariat PA 6 Ausschuss für Recht und Verbraucherschutz					
Eing.: Lfd. Nr.: 30. Sep. 2015 4285					
BL	SB	RL	Ref.	Obj.	Ref.
4	10				

*Handwritten: 18/509/2015*

Berlin, 28. September 2015  
Anlage: 1

**Prof. Dr. Norbert Lammert, MdB**  
Platz der Republik 1  
11011 Berlin  
Telefon: +49 30 227-72901  
Fax: +49 30 227-70945  
praesident@bundestag.de

Sehr geehrte Frau Kollegin Künast,

vor längerer Zeit hatte ich mich, veranlasst durch ein Schreiben des Abgeordneten Kekeritz, an den Bundesminister der Justiz und für Verbraucherschutz mit der Frage der Ratifizierungsbedürftigkeit des Wirtschaftspartnerschaftsabkommens (WPA) zwischen den westafrikanischen Staaten, ihrer Wirtschaftsgemeinschaft ECOWAS sowie der westafrikanischen Wirtschafts- und Währungsunion UEMOA mit der Europäischen Union und ihren Mitgliedstaaten nach Art. 59 Abs. 2 Satz 1 GG gewandt. Zur Angelegenheit selbst liegt Ihrem Ausschuss ein am 11. Juni 2015 überwiesener Antrag der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN auf Drs. 18/5096 zur Mitberatung vor.

In dem beigegeführten Schreiben von Bundesminister Maas wird ein Reihe beachtlicher Argumente dafür aufgeführt, dass die in die mitgliedstaatliche Zuständigkeit fallenden Teile des WPA, die seinen Charakter als gemischtes EU-Abkommen begründen, keine Zustimmungspflicht nach Art. 59 Abs. 2 Satz 1 GG auslösen, so dass in diesem Fall kein Vertragsgesetz des Bundestages geboten sei.

Ob es jedoch auf die Betrachtung nur dieser Vertragsteile bei gemischten Abkommen ankommt, ist verfassungsrechtlich nicht geklärt. Ebenso gibt es gute Gründe dafür, dass das gesamte Abkommen zu betrachten ist, wobei dann überwiegend von einer Zustimmungspflicht des Bundestages auszugehen ist. Diese Rechtsfrage, die sich auch bei anderen derartigen horizontalen EU-Abkommen stellt, die auf der Grundlage des Vertrags von Lissabon abgeschlossen werden, sollte nicht der alleinigen Einschätzung der Bundesregierung überlassen



bleiben. In der gestrigen Sitzung des Ältestenrates bestand Einvernehmen darin, eine Klärung der Position des Bundestages im Hinblick auf seine Beteiligungsrechte nach Art. 59 Abs. 2 Satz 1 GG als eigene Angelegenheit anzusehen.

Auf meine Anregung ist der Ältestenrat übereingekommen, dass die Fraktionen die Thematik eingehend erörtern werden und der Rechtsausschuss gebeten wird, losgelöst von dem konkreten Abkommen, sich mit dieser grundlegenden Frage der Beteiligungsrechte des Bundestages bei gemischten Abkommen zu befassen.

Die Vorsitzende des Ausschusses für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung, die den Antrag auf Drs. 18/5096 zur federführenden Beratung und die Vorsitzenden des Ausschusses für Wirtschaft und Energie sowie für EU-Angelegenheiten, die den Antrag zu Mitberatung überwiesen bekommen hatten, erhalten eine Ablichtung dieses Schreibens.

Ich wäre Ihnen dankbar, wenn Sie mich über den Fortgang der Angelegenheit auf dem Laufenden halten könnten.

Mit freundlichen Grüßen

Prof. Dr. Norbert Lammert

**HEIKO MAAS**  
BUNDESMINISTER DER JUSTIZ UND FÜR VERBRAUCHERSCHUTZ

MOHRENSTRASSE 37  
10117 BERLIN  
TELEFON 030 / 18-580-9000  
TELEFAX 030 / 18-580-9043

An den  
Präsidenten des  
Deutschen Bundestages  
Herrn Prof. Dr. Norbert Lammert, MdB  
Platz der Republik 1  
11011 Berlin

11. September 2015

Sehr geehrter Herr Präsident,

auf Ihre Bitte mit Schreiben vom 26. März 2015 habe ich die Frage des Vertrags- beziehungsweise Zustimmungsgesetzes nach Artikel 59 Absatz 2 Satz 1 des Grundgesetzes (GG) zu dem Wirtschaftspartnerschaftsabkommens (WPA) zwischen der Europäischen Union (EU) sowie deren Mitgliedstaaten und den westafrikanischen Staaten erneut prüfen lassen. In Abstimmung mit dem Auswärtigen Amt, dem Bundesministerium des Innern und dem Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung halte ich an der Auffassung fest, dass ein Vertragsgesetz nicht geboten ist.

Ich kann Ihnen zunächst versichern, dass die Verfassungsressorts der Bundesregierung alle internationalen Verträge der EU mit dem Ziel prüfen sicherzustellen, dass die nationalen Zuständigkeiten und insbesondere die Rechte des deutschen parlamentarischen Gesetzgebers vollständig gewahrt werden. Dies gilt auch für die sechs unter dem Dach des EU-Rahmenübereinkommens von Cotonou geplanten WPA der EU mit den Staaten und Organisationen in Afrika, der Karibik und im Pazifik. Die Bundesregierung hat zudem bei ihrer Mitgestaltung des von Ihnen angesprochenen WPA mit den westafrikanischen Staaten darauf hingewirkt, dass es nicht von der EU allein, sondern auch von allen Mitgliedstaaten als gemischtes Übereinkommen abgeschlossen wird.

Bei der Prüfung, ob ein parlamentarisches Zustimmungsgesetz geboten ist, muss allerdings auch die durch den Vertrag von Lissabon geschaffene neue Kompetenzlage berücksichtigt werden. Nur bei denjenigen Vertragselementen, die in der Zuständigkeit der Mitgliedstaaten verblieben sind, ist nach Artikel 59 Absatz 2 Satz 1 GG zu prüfen, ob das Übereinkommen

insoweit die politischen Beziehungen des Bundes regelt oder sich auf Gegenstände der Bundesgesetzgebung bezieht.

Mit dem Inkrafttreten des Vertrages von Lissabon im Herbst 2009 ist die gesamte Außenwirtschaftspolitik in die ausschließliche Zuständigkeit der EU übergegangen (Artikel 3 und 207 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union - AEUV). Die Außenwirtschaftspolitik umfasst nicht nur die Regelung der Zölle und Zollpräferenzen, sondern auch damit im Zusammenhang stehende Elemente. Das Ziel der WPA ist es vor allem, die Handelsbeziehungen mit den AKP-Staaten WTO-getreu neu auszugestalten. Zudem liegt die Entwicklungspolitik der EU nach Artikel 208 ff. AEUV in deren Zuständigkeit.

In mitgliederschaftlicher Zuständigkeit liegen nur noch wenige Regelungen zur Entwicklungszusammenarbeit im dritten Teil des WPA und zur Zollzusammenarbeit im Anhang E. Letztere ist selbst bereits ebenfalls durch EU-Recht ausgestaltet. Soweit der Anhang E des WPA Westafrika, der die Durchführung der Zollzusammenarbeit regelt, auch Pflichten der Mitgliedstaaten benennt, verweist er lediglich auf deren nationales Recht und auf das einschlägige EU-Recht. Es ist meines Erachtens unzweifelhaft, dass diese Teilregelungen nach den geltenden verfassungsrechtlichen Maßstäben nicht geeignet sind, die politischen Beziehungen im Sinne von Artikel 59 Absatz 1 GG zu regeln.

Für die genannten Regelungen ist zugleich festzustellen, dass sie sich nicht im Sinne des Artikels 59 Absatz 2 Satz 1 GG auf Gegenstände der Bundesgesetzgebung beziehen. Auf Gegenstände der Bundesgesetzgebung bezieht sich ein Vertrag insbesondere dann, wenn er Rechte und Pflichten für den Einzelnen begründet, wenn er im Bereich der nationalen Gesetzgebungszuständigkeiten Bestimmungen enthält, deren Durchführung die Mitwirkung des Gesetzgebers erforderlich macht oder die eine innerstaatliche Gesetzeslage völkerrechtlich festschreiben, d. h. wenn die völkerrechtliche Verpflichtung geschaffen wird, diese Gesetzeslage aufrechtzuerhalten. Keines dieser Kriterien führt hier zur Notwendigkeit eines Vertragsgesetzes. Insbesondere stellt die Regelungstechnik des Verweises auf das nationale Recht für die Ausgestaltung des Verfahrens der Zusammenarbeit sicher, dass der Gesetzgeber dieses Recht auch weiterhin ändern kann, ohne daran völkerrechtlich gehindert zu sein.

Hiermit geht auch kein Verlust demokratischer Legitimation einher. Im Bereich der EU-Zuständigkeiten wird die demokratische Legitimierung des Abschlusses des Abkommens durch ein Parlament über die nach Artikel 218 Absatz 6 Buchstabe a AEUV erforderliche Zustimmung des Europäischen Parlaments sichergestellt. Im deutschen Verfassungsrecht wurde die Übertragung von Gesetzgebungsbefugnissen auf die EU durch die Beteiligung des

Bundestages nach Artikel 23 GG und das Gesetz über die Zusammenarbeit zwischen Bundesregierung und Deutschem Bundestag in Angelegenheiten der Europäischen Union kompensiert. Der Deutsche Bundestag wurde dementsprechend zu dem WPA nach Artikel 23 Absatz 2 und 3 GG und dem Gesetz über die Zusammenarbeit von Bundesregierung und Deutschem Bundestag in Angelegenheiten der Europäischen Union beteiligt.

Für die Bundesregierung ist es wichtig, den Deutschen Bundestag über die weiteren Schritte in Kenntnis zu setzen. Das federführende Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung wird daher vor Einleitung des Ratifikationsprozesses den Deutschen Bundestag angemessen informieren. Zudem erachte ich es für förderlich, wenn der Deutsche Bundestag sein Interesse an dem und die Unterstützung für dieses Abkommen mit den westafrikanischen Staaten durch die Befassung der zuständigen Ausschüsse und ggfs. durch eine Entschließung verdeutlichen könnte.

Im Falle der von Ihnen angesprochenen Freihandelsabkommen der EU mit den USA (TTIP) und mit Kanada (CETA) hat die Bundesregierung bereits auf der Grundlage der vorliegenden Verhandlungsergebnisse öffentlich klargestellt, dass sie hier nicht nur von einem gemischten Vertrag ausgeht, sondern auch ein Vertragsgesetz nach Artikel 59 Absatz 2 Satz 1 GG für erforderlich erachtet.

Mit freundlichen Grüßen

A handwritten signature in black ink, appearing to read 'Hilbert', written in a cursive style.