

Beteiligung des Deutschen Bundestages an gemischten völkerrechtlichen Abkommen

Schriftliche Stellungnahme zur Vorbereitung der Anhörung im Ausschuss für
Recht und Verbraucherschutz des Deutschen Bundestages am 13. Januar 2016

I. Vorüberlegungen: Zur rechtlichen und politischen Natur gemischter Abkommen

(1) Gemischte Abkommen besitzen eine Doppelnatur – als völkerrechtliche Verträge der Europäischen Union einerseits und völkerrechtliche Verträge der Mitgliedstaaten andererseits. Die parlamentarische Legitimation für völkerrechtliche Verträge der Europäischen Union vermittelt in erster Linie das Europäische Parlament nach den in Art. 218 Abs. 6 AEUV vorgesehenen Beteiligungsverfahren, nicht der Deutsche Bundestag. Daher ist im Ansatz ein Modell zu wählen, das von der Idee zweier getrennter Rechtsräume ausgeht und nicht vorschnell auf eine Gesamtbetrachtung setzt.

(2) Eine Verfassungsinterpretation, die allzu sehr dem Trennungsgedanken verpflichtet ist, würde jedoch die Eigenheiten der EU-Kompetenzordnung – gerade bei gemischten Abkommen – verfehlen. Kompetenzen sind hier weniger als rechtliche Grenzziehungen bedeutsam als vielmehr im Sinne politischer Ermächtigung (vgl. *Nettesheim*, Kompetenzdenken als Legitimationsdenken, JZ 2014, S. 585 ff.). Abkommen der Union werden vielfach gerade deshalb als gemischte Abkommen geschlossen, um den Mitgliedstaaten größere Mitspracherechte zu verleihen. Eine klare Abgrenzung der Kompetenzräume ist auf europäischer Ebene gerade nicht angestrebt; meist wird deswegen auch auf eine explizite Zuständigkeitserklärung verzichtet, was die Union und die Mitgliedstaaten im Außenverhältnis in eine „gesamtschuldnerische Haftung“ bringt. Eine Verfassungsinterpretation, die als Fluchtpunkt die judikative Letztentscheidung über Kompetenzgrenzen wählt, verfehlt daher die politische Realität ebenso wie die Verantwortungsübernahme im völkerrechtlichen Verhältnis zu den Vertragspartnern.

(3) Ein verfassungsrechtliches Modell der Mitwirkung des Bundestages beim Abschluss gemischter Abkommen muss daher den Grundsatz getrennter Rechtsräume durch Einbau von Korrektiven modifizieren. Dem entspricht es, wenn das BVerfG im Lissabon-Urteil – am Beispiel der parallelen Mitgliedschaft von Union und Mitgliedstaaten in der WTO – von einer Verantwortung des Bundestages auch für die „Einhaltung des Integrationsprogramms *durch die Europäische Union*“ ausgeht (BVerfGE 123, 267 [420]; Hervorhebung hinzugefügt).

II. Verfassungsrechtlicher Hintergrund: Zum Verhältnis von Art. 59 Abs. 2 und Art. 23 Abs. 2 GG

(4) Art. 23 Abs. 2 Satz 1 GG bestimmt als Generalklausel die Mitwirkung des Bundestages in Angelegenheiten der Europäischen Union. Für bestimmte Vorhaben – die Änderung der vertraglichen Grundlagen der Union (Abs. 1 Sätze 2 und 3) und Rechtssetzungsakte der Union (Abs. 3) sieht Art. 23 GG bestimmte Formen der Mitwirkung vor. In den übrigen Fällen erfolgt die Mitwirkung vor allem über politische Einflussnahme und Kontrolle der Regierungspolitik auf Grundlage umfassender und frühestmöglicher Unterrichtung (Art. 23 Abs. 2 Satz 2).

(5) Der Abschluss völkerrechtlicher Verträge der Union ist eine „Angelegenheit der Europäischen Union“ in diesem Sinne. Zu den „Angelegenheiten der Europäischen Union“ gehören auch völkerrechtliche Verträge der Mitgliedstaaten, die in einem Ergänzungs- oder sonstigen besonderen Näheverhältnis zum Recht der Europäischen Union stehen (BVerfGE 131, 152, Ls.

1). Gemischte Abkommen, die unter Überwindung von Kompetenzgrenzen zwischen Union und Mitgliedstaaten gemeinsame Ziele verfolgen und auf gemeinschaftlichen Vollzug und gemeinsame Verantwortungsübernahme nach außen angelegt sind, sind geradezu der idealtypische Fall solcher Verträge. Für das gesamte Abkommen – nicht allein für den Teil, der in die Kompetenz der Union fällt – greift hier die Unterrichtungspflicht aus Art. 23 Abs. 2 Satz 2 GG.

(6) Die Form der Mitwirkung des Deutschen Bundestages bei solchen Verträgen ist differenziert zu bestimmen. Soweit gemischte Abkommen völkerrechtliche Verträge der Union sind, unterliegen sie als „Rechtsetzungsakte der Europäischen Union“ dem Mitwirkungsregime des Art. 23 Abs. 3 GG. Dessen Anwendungsbereich ist nicht auf die EU-Sekundärrechtsetzung beschränkt („Rechtsetzungs-“, nicht „Gesetzgebungsakte“), sondern erfasst auch völkerrechtliche Verträge der Union, die als Unionsrechtsakte am Vorrang des Unionsrechts gegenüber dem Recht der Mitgliedstaaten teilhaben. Vor den Beratungen über das Verhandlungsmandat der Kommission (Art. 218 Abs. 3, 4 AEUV) ist dem Bundestag Gelegenheit zur Stellungnahme zu geben, die den Verhandlungen im Rat zu Grunde zu legen sind (Art. 23 Abs. 3 Sätze 2 und 3 GG). Zudem gilt das besondere Verfahren nach § 8 Abs. 4 EUZBBG („Parlamentsvorbehalt“). Soweit gemischte Abkommen völkerrechtliche Verträge des Bundes sind, bestimmt sich die Mitwirkung des Bundestages im Stadium der Vertragsverhandlungen nach Art. 23 Abs. 2 GG, im Stadium zwischen Vertragsschluss und Ratifikation nach Art. 59 Abs. 2 GG.

III. Zur Auslegung von Art. 59 Abs. 2 GG in Hinblick auf gemischte Abkommen

1. Zur Auslegung von Art. 59 Abs. 2 GG allgemein

(7) Die Rolle des Bundestages beim Zustandekommen völkerrechtlicher Verträge wurde in der älteren Rechtsprechung des BVerfG in Anlehnung an die „traditionelle Staatslehre“ eher geringgeschätzt (BVerfGE 1, 372, Ls. 7: Zustimmungsgesetz als „Regierungsakt in der Form eines Bundesgesetzes“); dies bedingte eine restriktive Interpretation des Art. 59 Abs. 2 GG, die in der Kommentarliteratur bis heute ganz überwiegend repetiert wird. Die jüngere Verfassungsjudikatur ist hingegen von einem Ausbau der Parlamentsrechte in einzelnen als wesentlich qualifizierten Bereichen der Außenpolitik gekennzeichnet (Streitkräfteeinsatz im Ausland: BVerfGE 90, 286 [Ls. 3a] u.a.; programmatische Fortentwicklung von Integrationsverträgen: BVerfGE 118, 244 [258 f.]; Verträge in einem Ergänzungs- oder sonstigen besonderen Näheverhältnis zum Recht der Europäischen Union stehen: BVerfGE 131, 152 [Ls. 1]). Die Bestimmung des Anwendungsbereichs von Art. 59 Abs. 2 Satz 1 GG („Verträge, welche die politischen Beziehungen des Bundes regeln oder sich auf Gegenstände der Bundesgesetzgebung beziehen“) hat sich im Einklang damit von spätkonstitutionalistischen Traditionen zu lösen.

(8) Nach BVerfGE 1, 372 regelt ein völkerrechtlicher Vertrag nur dann die „politischen Beziehungen“, wenn er „wesentlich und unmittelbar die Existenz des Staates, seine territoriale Integrität, seine Unabhängigkeit, seine Stellung oder sein Gewicht unter den Staaten oder die Ordnung der Staatengemeinschaft betrifft“ (Ls. 1). Diese Formel dürfte heute von vielen als zu eng aufgefasst werden und entspricht auch nicht der Staatspraxis. Außenpolitik ist nicht länger beim Auswärtigen Amt monopolisiert, sondern in weiten Teilen Fachaußenpolitik. Die Einsicht in die Vernetzung von Politikfeldern und den hochpolitischen Charakter früher als „weich“ eingestufte Bereiche (z.B. Wirtschaftsbeziehungen, Umweltschutz, Entwicklungszusammenarbeit) verlangt nach einem Neuansatz.

(9) Ein solcher Neuansatz sollte am Begriff des „Politischen“ ansetzen und allein solche Verträge von Art. 59 Abs. 2 Satz 1 GG ausnehmen, die „unpolitisch“ sind. Dies würde der seit langem verbreiteten Bezeichnung jener Abkommen, die nicht unter den Zustimmungsvorbehalt fallen, als „Verwaltungsabkommen“ entsprechen. Weniger radikal wäre es, als „politisch“ alle Verträge zu qualifizieren, die „wesentliche“ politische Fragen betreffen (so *Vöneky*, in: Isensee/Kirchhof, HStR Bd. XI, 3. Aufl. 2013, § 236 Rn. 14 ff.). Dies hätte den nicht zuletzt verfas-

sungsästhetischen Charme der Symmetrie zwischen einer inneren („Gegenstände der Bundesgesetzgebung“) und äußeren Dimension der „Wesentlichkeit“, die jeweils den Vorbehalt des Gesetzes begründet.

2. Folgerungen für gemischte Abkommen

(10) Bei einem solchen erweiterten Verständnis der „politischen“ Bedeutung eines Vertrages im Sinne von Art. 59 Abs. 2 Satz 1 GG dürfte in den meisten Fällen schon der „deutsche Anteil“ an gemischten Abkommen die Zustimmungspflicht auslösen: Schließt man aus dem Anwendungsbereich der Norm allein bloße Verwaltungsabkommen aus, liegt dies auf der Hand; viele der diskutierten Fälle dürften aber auch die Hürde der „Wesentlichkeit“ nehmen. Hinzu treten nach der 2. Variante des Art. 59 Abs. 2 S. 1 GG solche Verträge, die zur Änderung bestehender (Bundes- oder Landes-)Gesetze bzw. – wegen des Vorbehalts des Gesetzes – zum Erlass von Gesetzen verpflichten. Hierzu zählen auch solche Abkommen, die potentiell haushaltsrelevante Pflichten regeln (z.B. Leistung von Entwicklungshilfe aus dem Bundeshaushalt) und damit die Budgethoheit des Parlaments betreffen (vgl. BVerfGE 130, 318 [342 f.]).

(11) Fällt der „deutsche Anteil“ an einem gemischten Abkommen unter keine der Varianten des Art. 59 Abs. 2 Satz 1 GG, bedarf der Vertrag *e contrario* an sich nicht der Zustimmung des Bundestages. Wie eingangs ausgeführt, bedarf dieses auf Basis eines Trennungsdenkens gewonnene Ergebnis jedoch wegen des Charakters von Kompetenzen im Kontext gemischter Abkommen, wegen Kompetenzüberlappungen und der im Regelfall bestehenden gemeinsamen Verantwortlichkeit nach außen einer Korrektur (Rückausnahme): Im Lichte der Integrationsverantwortung des Bundestages aus Art. 23 Abs. 2 Satz 1 GG interpretiert bedürfen gemäß Art. 59 Abs. 2 Satz 1 GG auch solche gemischten Abkommen der Zustimmung des Bundestages, die hinsichtlich des – wie auch immer abzugrenzenden – „deutschen Anteils“ möglicherweise die Schwelle zum „politischen“ Vertrag noch nicht erreichen, aber insgesamt von besonderer politischer Bedeutung sind. Mit der Zustimmung zu einem solchen Vertrag übernimmt der Deutsche Bundestag Verantwortung nicht nur für einen isolierbaren Teil des Vertrages, sondern wird – auch von den Bürgerinnen und Bürgern – für den gesamten Vertrag in die Verantwortung genommen. Indikatoren für eine solche Bedeutung können z.B. sein:

- Regelung grundlegender Fragen der Mitgliedschaft in Internationalen Organisationen (vgl. BVerfGE 123, 267 [420] zur WTO);
- grundlegender Charakter für Beziehungen zu Drittstaaten (z.B. TTIP, CETA, WPA);
- besonders spürbare Einengung verbliebener Handlungsspielräume der Mitgliedstaaten, insbesondere in Bereichen, in denen eine weitreichende Übertragung von Kompetenzen bereits stattgefunden hat;
- intensive Berührung von Individualrechten;
- besonders intensive und kontroverse Diskussion in der Öffentlichkeit (vgl. BVerfGE 123, 267 [382] zum „politischen Primärraum“ als Ort demokratischer Öffentlichkeit).

(12) Die bisherige Beschluss- und Verkündungspraxis bei gemischten Abkommen deckt sich mit der hier skizzierten Linie (siehe z.B. Gesetz zu dem Handelsübereinkommen vom 26. Juni 2012 zwischen der Europäischen Union und ihren Mitgliedstaaten einerseits sowie Kolumbien und Peru andererseits vom 22. Mai 2013, BGBl. 2013 II 434, 435 ff., zuvor Gesetzesentwurf der Bundesregierung, BT-Drs. 17/12354 sowie Beschlussempfehlung, BT-Drs. 17/12810): Hier stimmt der Bundestag dem Vertrag als Ganzes zu, der im Anhang auch in Gänze im Bundesgesetzblatt verkündet wird. Dass alles andere kaum praktikabel wäre, verdeutlicht noch einmal, dass es im Kontext gemischter Abkommen eher um Kompetenzüberlappungen denn um Kompetenzgrenzen geht.