

**Stellungnahme
zur Anhörung des Ausschusses für Recht und Verbraucherschutz
des Deutschen Bundestages**

**Zur Beteiligung der gesetzgebenden Körperschaften an gemischten Abkommen,
insbes.: Zur Zustimmungsbefähigung des WPA Westafrika nach Art. 59 II GG**

I. Fragestellung

Im Zuge der Ratifikation des Wirtschaftspartnerschaftsabkommens Westafrika (WPA Westafrika), das als gemischtes Abkommen zwischen den westafrikanischen Staaten, der ECOWAS und der UEMOA einerseits und der Europäischen Union und ihren Mitgliedstaaten andererseits geschlossen wurde, stellt sich die Frage, ob die Gesetzgebungskörperschaften des Bundes nach Art. 59 Abs. 2 Satz 1 GG zu beteiligen sind,

vgl. BT-Drs. 18/5096 und 18/6512.

Dabei haben der Bundesjustizminister und der Präsident des Deutschen Bundestages insbesondere die Frage aufgeworfen, ob es für die Ermittlung des Zustimmungserfordernisses auf den Inhalt des gesamten Vertrages ankommt oder nur auf jene Bestimmungen, die seinen Charakter als gemischtes Abkommen begründen, weil sie in die Zuständigkeit der Mitgliedstaaten fallen. Diese Frage ist in der Wissenschaft soweit ersichtlich bisher nicht erörtert worden. Auch einschlägige Rechtsprechung liegt nicht vor.

II. Unions- und verfassungsrechtliche Ausgangslage

1. Unionsrecht

Nach Art. 207 AEUV hat die Union die ausschließliche (Art. 3 Abs. 1 lit. e AEUV) Zuständigkeit für die gemeinsame Handelspolitik. Auch für völkerrechtliche Verträge über die Entwicklungszusammenarbeit kommt der Union nach Art. 209 Abs. 2 AEUV eine parallele (Art. 4 Abs. 4 AEUV) Zuständigkeit zu.

Die Kompetenz nach Art. 207 AEUV betrifft nach Art. 207 Abs. 6 AEUV nicht auch die innere Umsetzung. Für diese muss die Union nach allgemeinen Regeln zuständig sein,

Weiß, in: Grabitz/hilf/Nettesheim, EL 57 (2015), Rn. 78, 86 zu Art. 207 AEUV; *Cottier/Trinberg*, von der Groeben/Schwarze/Hartje, Bd 4, 7. Aufl. 2015, Rn. 146 zu Art. 207 AEUV; *Herrmann*, EuZW 2010, 207 (210).

Die Mitgliedstaaten wenden bei der Ratifikation gemischter Verträge die Vorschriften der innerstaatlichen Rechtsordnung zum Abschluss von völkerrechtlichen Verträgen an,

Frenz, Handbuch Europarecht, Bd. 6, 2011, Rn 5196.

2. Deutsches Verfassungsrecht: Art. 59 Abs. 2 Satz 1 GG

Diese Ratifikation und die Ermächtigung zu selbiger sind in der Bundesrepublik durch Art. 59 GG geregelt. Für die hier interessierende Frage, die Beteiligung der Gesetzgebungskörperschaften, ist Art. 59 Abs. 2 Satz 1 GG bedeutsam. Dieser sieht zwei Alternativen vor, in denen die gesetzgebenden Körperschaften dem Abschluss völkerrechtlicher Verträge durch Bundesgesetz zustimmen müssen. Das ist zum einen der Fall wenn der Vertrag die *politischen Beziehungen des Bundes* regelt, zum anderen wenn er sich auf *Gegenstände der Bundesgesetzgebung* bezieht.

III. Politischer Vertrag

Das WPA Westafrika ist ein Vertrag, der nach den Kriterien des Art. 59 Abs. 2 Satz 1 GG die politischen Beziehungen der Bundesrepublik regelt (1.). Damit ist auch die Ratifikation der Bundesrepublik die Ratifikation eines solchen Vertrages, ohne dass es dabei darauf ankäme, dass inhaltlich für große Teile des Vertrages ausschließlich die Europäische Union zuständig ist (2.).

1. Das WPA Westafrika als politischer Vertrag

Zunächst regelt das vertragliche Gesamtwerk die politischen Beziehungen nicht nur der Europäischen Union, sondern damit zwangsläufig auch der Bundesrepublik.

a. Der Verfassungsrechtliche Maßstab

Das Bundesverfassungsgericht hat sich 1952 dazu geäußert, wann ein Vertrag im Sinne des Art. 59 Abs. 2 Satz 1 Alt. 1 GG die politischen Beziehungen des Bundes regelt. Die Entscheidung betrifft die deutsch-französischen Wirtschaftsabkommen, die nach Ansicht des Gerichts keine solchen politischen Verträge waren.

Das Bundesverfassungsgericht umriss den Art. 59 Abs. 2 Satz 1 Alt. 1 GG dabei wie folgt:

„Ein Staatsvertrag wird noch nicht dadurch zu einem politischen im Sinne des Art. 59 Abs. 2 GG, daß er sich ganz allgemein mit öffentlichen Angelegenheiten, dem Gemeinwohl oder den Staatsgeschäften befaßt. [...] Hinzukommen muß vielmehr, daß die **Existenz des Staates, seine territoriale Integrität, seine Unabhängigkeit, seine Stellung oder sein maßgebliches Gewicht in der Staatengemeinschaft** durch den Vertrag selbst berührt werden. Namentlich die Verträge, die darauf gerichtet sind, die Machtstellung eines Staates anderen Staaten gegenüber zu befestigen oder zu erweitern sind als politische Verträge in diesem Sinne zu betrachten. Dazu gehören vor allem Bündnisse, Garantiepakte, Abkommen über politische Zusammenarbeit, Friedens-, Nichtangriffs-, Neutralitäts- und Abrüstungsverträge, Schiedsverträge und ähnliche Verträge.“ (BVerfGE 1, 372 <381>)

Auch Handelsverträge können danach im Einzelfall politischen Charakter haben, wenn die „unpolitischen ‚Markt‘-Beziehungen zu politischen ‚Macht‘-Beziehungen“ würden. Namentlich sei dies der Fall,

„[...] wenn die Vertragspartner durch den Abschluß eines Handelsvertrages ihre Volkswirtschaft ergänzen wollen, um ihre gemeinsame wirtschaftliche Stellung im Wettbewerb der Staaten zu stärken“ (a.a.O, S. 383)

Denn:

„Die Macht- und Vormachtstellung eines Staates in der Gemeinschaft der Staaten kann heute möglicherweise durch den Abschluss eines Handelsvertrages sogar stärker beeinflusst werden als etwa durch den Abschluss eines Neutralitäts-, Nichtangriffs- oder Garantiepaktes.“ (ebd.)

Dass dies auf die deutsch-französischen Wirtschaftsabkommen nicht zutraf, begründete das Gericht damit, dass zum einen wegen der Anweisungen und Vorbehalte der Besatzungsmächte von einer „freien Entscheidung über die Gestaltung der Politischen Beziehungen“ nicht gesprochen werden könne,

a.a.O., S. 384 f.

Zudem sei es nicht darum gegangen, Frankreich gegenüber eine besondere Handelspolitik einzuleiten. Die Abkommen seien nur Teil einer gegenüber allen Staaten betriebenen und von den Alliierten eingeleiteten Handelspolitik der Liberalisierung gewesen. Sie enthielten keine Option für den Westen und kein Bekenntnis zur Integration Europas. Auch enthielten sie keine Anerkennung, dass das Saargebiet nicht zum Territorium der

Bundesrepublik mehr gehöre. Das Vorbringen der klagenden SPD-Fraktion, dass die Abkommen Teil eines „möglichst weiträumigen Systems von Handelsverträgen“ seien, das die sozialen Verhältnisse der Bundesrepublik von Grund auf ändere und den politischen Ort der Bundesrepublik im Kreis der Staaten bestimme, weist das Gericht zwar nicht in der Sache zurück. Allerdings begründete das nicht die Zustimmungsbefähigung des Einzelaktes.

Zu diesen Aspekten: a.a.O., S. 385-388.

Diese Entscheidung aus dem Jahre 1952 bleibt die Leitentscheidung für die Einordnung eines Vertrages als politisch. In seinem Urteil zu Auslandsaussätzen der Bundeswehr im Rahmen der VN und der NATO rekurrierte das Gericht 1994 wieder auf dieselben Maßstäbe.

Vgl. BVerfGE 90, 286 <359>. In der Subsumtion stellt das Gericht darauf ab, dass die möglicherweise vertragliche (offengelassen auf S. 378) Zusage eines deutschen Truppenkontingents an den VN-Generalsekretär zum einen nur Vollzug der Bestimmungen der VN-Charta sei und dieses Kontingent zum anderen nur zur humanitären und logistischen Unterstützung eingesetzt werden sollte (S. 378-380).

Auch die auf Grundlage von § 73 Abs. 3 Satz 1 der Gemeinsamen Geschäftsordnung der Bundesministerien (GGO) erlassenen Richtlinien für die Fassung von Vertragsgesetzen und vertragsbezogenen Verordnungen (RiVeVo) des Bundesministeriums der Justiz nehmen in Ziffer 1.1.2 auf diese Definition Bezug.

Während in der Anfangszeit des Gerichts der Kehler Hafenvertrag nicht als politischer Vertrag eingeordnet wurde (BVerfGE 2, 347 <378-380>), wurde das Saar-Statut als solcher eingeordnet (BVerfGE 4, 157 <170>). Begründet wurde letzteres mit der Bedeutung der deutsch-französischen Beziehungen für die Außenpolitik, die von einer Belastung befreit werden sollten. Außerdem würde der engere Zusammenschluss der westeuropäischen Staaten durch die Einbindung in die Westeuropäische Union verwirklicht. Beim Grundlagenvertrag war lediglich der fehlende Auslandsbezug ein Problem (BVerfGE 36, 1 <13>). Im Übrigen beschäftigte sich das Bundesverfassungsgericht eher am Rande mit der politischen Natur von Verträgen.

Ostverträge: BVerfGE 40, 141 <164>; Art. 24 Abs. 2 (NATO): BVerfGE 104, 151 <194 f.>; 118, 244 <259>; 121, 135 <157>.

b. Anwendung

Nach diesen Kriterien ist das WPA Westafrika ein politischer Vertrag.

aa. politische Natur als Handelsvertrag

Das Bundesverfassungsgericht hat ausdrücklich festgestellt, dass gerade Handelsabkommen die Macht- und Vormachtstellung eines Staates beeinflussen können (siehe oben). Die aktuelle politische Relevanz von Abkommen wie TPP, TTIP und CETA zeigen die Richtigkeit dieser Annahme. Voraussetzung für die Qualifikation eines Handelsabkommens nach Art. 59 Abs. 2 Satz 1 GG ist nach der Rechtsprechung allein, dass die „Vertragspartner durch den Abschluß eines Handelsvertrages ihre Volkswirtschaft ergänzen wollen, um ihre gemeinsame wirtschaftliche Stellung im Wettbewerb der Staaten zu stärken“ (siehe oben). Das ist die Intention hinter dem WPA Westafrika, das somit als politischer Vertrag zu qualifizieren ist. Die Parteien wollen „den wirtschaftlichen und sozialen Fortschritt ihrer Völker“ (Absatz 5 der Präambel) und die „Handels- und Wirtschaftsbeziehungen zwischen den Vertragsparteien auf der Grundlage von Solidarität und gegenseitigen Interessen“ (Art. 1 Abs. 1 lit. e) stärken. Sie haben den Handel der Europäischen Union mit einer ganzen Kontinentalregion – bestehend aus 16 Staaten – zum Gegenstand.

Anders als bei den deutsch-französischen Wirtschaftsabkommen geht es nicht um eine allgemeine Liberalisierung von Beschränkungen, die aufgrund Devisenmangels eingeführt wurden (vgl. BVerfGE 1, 372 <385 f.>). Es geht um Politik gegenüber einzelnen Ländern – namentlich um einen Teil der AKP-Staaten, denen gegenüber die Europäische Union traditionell eine besondere politische Verantwortung pflegt, die nicht zuletzt aus der postkolonialen Geschichte insbesondere Frankreichs erwächst,

vgl. *Nettesheim*, in Oppermann/Classen/ders., Europarecht, 6. Aufl. 2014, § 40 Rn. 56; *Khan*, in: Geiger/ders./Kotzur, 5. Aufl. 2010, Rn. 21-24 zu Art. 217.

Das Abkommen steht in Tradition dieser „AKP-EU-Partnerschaft“ (Absatz 10 der Präambel) und wird „in Anbetracht der Bedeutung der zwischen der Europäischen Union, ihren Mitgliedstaaten und der Region Westafrika bestehenden Bindungen einerseits und der ihnen gemeinsamen Werte andererseits“ (Absatz 3 der Präambel) geschlossen, um

die „europäisch-afrikanischen Beziehungen zu stärken“ (Absatz 8 der Präambel). Insofern begründet das WPA Westafrika so eine umfassende und „anspruchsvolle“ (Art. 2 Abs. 6) „Wirtschafts- und Handelspartnerschaft“ (Art. 1 Abs. 1 lit. a).

bb. Abkommen über politische Zusammenarbeit

Das legt es nahe, das WPA Westafrika nicht bloß als Handelsabkommen zu verstehen. Es ist weitergehend auch als ein „Abkommen über politische Zusammenarbeit“ zu verstehen, das vom Bundesverfassungsgericht ohnehin beispielhaft unter die Anwendungsfälle des Art. 59 Abs. 2 Satz 1 Alt. 1 GG gezählt wird (siehe oben).

Nach dem von Art. 2 Abs. 1 in Bezug genommenen Art. 35 des Abkommens von Cotonou beruht die wirtschaftliche und handelspolitische Zusammenarbeit auf einer „echten, vertieften und strategischen Partnerschaft“. Dazu werden in Teil VI des WPA auf Gleichordnung beruhende Institutionen geschaffen, namentlich der Gemeinsame WPA-Rat, der Gemeinsame Durchführungsausschuss, der Gemeinsame Parlamentarische Ausschuss sowie der Paritätische Beratungsausschuss. Der WPA-Rat ist befugt, „in allen unter dieses Abkommen fallenden Fragen“ (Art. 94 Abs. 1) verbindliche (Art. 94 Abs. 2) Beschlüsse zu fassen.

Dieses Verständnis wird auch durch die Regelungen zur Entwicklungszusammenarbeit gestützt, die die Stellung und das Gewicht der Europäischen Union und ihrer Mitgliedstaaten jedenfalls gegenüber Westafrika ohne Zweifel bestimmen.

cc. politische Beziehungen des Bundes, nicht bloß der EU

Diese politischen Regelungen des Vertrages beziehen sich schließlich auch auf die politischen Beziehungen *des Bundes* im Sinne des Art. 59 Abs. 2 Satz 1 Alt. 1 GG. In diesem Sinne sind die politischen Beziehungen der Europäischen Union und der Bundesrepublik nämlich nicht zu trennen. Die außenpolitische Rolle der Union und die ihrer Mitgliedstaaten sind vielmehr wechselseitig voneinander abhängig. So wie die Stellung oder das maßgebliche Gewicht der Bundesrepublik in der Staatengemeinschaft nicht ohne die Rolle der Europäischen Union in der Welt verständlich ist, bestimmt das außenpolitische Handeln der Union auch immer über die politischen Beziehungen ihrer Mitgliedstaaten.

2. Die Ratifikation der Bundesregierung als Ratifikation eines politischen Vertrages

Ist das Abkommen als politischer Vertrag zu qualifizieren, so sind die Voraussetzungen des Art. 59 Abs. 2 Satz 1 Alt. 1 GG erfüllt.

a. Qualifikation des Gesamtabkommens entscheidend

Für die Qualifikation nach Art. 59 Abs. 2 Satz 1 Alt. 1 GG kommt es nämlich auf die Natur des gesamten Vertrages an, nicht auf eine isolierte Betrachtung jener Bestimmung, deren Vereinbarung in die Kompetenz der Bundesrepublik fällt. In seinem Schreiben an den Präsidenten des Deutschen Bundestages vom 11. September 2015, das mir vorliegt, hat der Bundesjustizminister die gegenteilige Ansicht vertreten und darauf abgestellt, dass die in die mitgliedstaatliche Zuständigkeit fallenden Teilregelungen isoliert betrachtet nicht die politischen Beziehungen des Bundes regeln. Diese gedankliche Aufteilung des Vertrages in einen mitgliedstaatlichen und einen Unionsteil ist für die Beurteilung des Vertrages nach dem Grundgesetz aber nicht entscheidend. Die Bundesrepublik wird nämlich Partei des gesamten gemischten Abkommens und ratifiziert es in vollem Umfang. Dementsprechend richtet sich auch die Zustimmungsbedürftigkeit gemäß Art. 59 Abs. 2 Satz 1 GG nach dem gesamten Inhalt des Vertrages.

Dem entspricht auch die Erfüllungsstruktur gemischter Abkommen. Diese ist nämlich, obwohl die Abkommen multilateral vereinbart werden, bilateral,

EuGH, Urteil vom 2. März 1994, Rs. C-316/91 – Parlament/Rat, Rn. 29; *Lorenzmeier*, in: Grabitz/Hilf/Nettesheim, EL 43 (2011), Rn. 15 zu Art. 218 AEUV.

Entsprechend definiert Art. 99 Abs. 1 des WPA Westafrika die Europäische Union einerseits und Westafrika andererseits als die Vertragsparteien, wobei nach Abs. 2 erstere ihrerseits aus der Europäischen Union und ihren Mitgliedstaaten besteht.

Die Kompetenzverteilung zwischen Union und Mitgliedstaaten betrifft das Innenverhältnis zwischen beiden. Im Außenverhältnis aber werden letztere, zumindest wenn der Vertrag keine andere Regelung bereit hält, umfassend verpflichtet,

Lorenzmeier, Grabitz/Hilf/Nettesheim, EL 43 (2011), Rn. 15 zu Art. 218 AEUV; *Vöneky/Beylage-Haarmann*, in: Grabitz/Hilf/Nettesheim, EL 45 (2011), Rn. 34 zu Art. 216 AEUV; *Nettesheim*, in: Oppermann/Classen/ders., *Europarecht*, 6. Aufl. 2014, § 38 Rn. 20. Vgl. zum vierten AKP-EWG-Abkommen EuGH, Urteil vom 2. März 1994, Rs. C-316/91 – Parlament/Rat.

Eine vollumfängliche Verpflichtung erfordert aber, dass sich das Zustimmungserfordernis des Art. 59 Abs. 2 Satz 1 GG nach dem gesamten Inhalt des Vertrages bestimmt.

Zudem ergibt sich auch dann kein „unpolitischer“ Vertrag, wenn man – wie der Bundesjustizminister vorschlägt – die Teilbereiche des WPA, die in die Zuständigkeit der Mitgliedstaaten fallen, gedanklich vom Rest des Abkommens trennt. Isoliert betrachtet ergeben diese Vorschriften entweder keinen Sinn oder haben doch eine ganz andere Bedeutung. Sie ergeben nicht einfach einen politisch weniger bedeutsamen Vertrag.

Damit soll nicht behauptet werden, dass es nicht nötig sei, innerhalb gemischter Abkommen zwischen den unterschiedlichen Kompetenzsphären zu unterscheiden. Selbstverständlich bleibt die Unterscheidung in vielerlei Hinsicht relevant.

So werden nach h.M. nur die in Unionszuständigkeit fallenden Teile des Vertrages integraler Teil des Unionsrechts: *Frenz*, Handbuch Europarecht, Bd. 6, 2011, Rn. 5202; *Vöneky/Beylage-Haarmann*, in: *Grabitz/Hilf/Nettesheim*, EL 45 (2011), Rn. 32 f. zu Art. 216 AEUV; EuGH, Urteil vom 14. Dezember 2000, Rs. C-390/98 und C- 392/08 – *Parfums Dior et al.*, Rn. 48.

Zweifelhaft erscheint es aber, die politische Bedeutung eines Vertrages in zwei Teile zu spalten.

b. Entwicklungszusammenarbeit betrifft bereits die politische Beziehungen des Bundes

Selbst *wenn* man die Teilung eines Abkommens in einen politischen und einen unpolitischen Teil nicht grundsätzlich ausschließen wollte, stieße sie doch mit zunehmender Verflechtung der mitgliedstaatlichen und europäischen Teile auf immer größere praktische Probleme. Wenn dem Bundesjustizminister zufolge wenige Regelungen des dritten Teils zur Entwicklungszusammenarbeit in die mitgliedstaatliche Zuständigkeit fallen, lassen sich diese zumindest von den restlichen Vorschriften des dritten Teils nicht trennen. Und die Regelungen zur Entwicklungszusammenarbeit sind bereits für sich politisch (siehe oben).

c. Schiedsverträge als politische Verträge

Schließlich nennt das Bundesverfassungsgericht im Urteil zu den deutsch-französischen Wirtschaftsabkommen gerade Schiedsverträge als Beispiele für politische Verträge im

Sinne des Art. 59 Abs. 2 Satz 1 GG (siehe oben). Auch in der aktuellen Literatur wird auf die vom Gericht genannten Beispiele nach wie vor rekurriert,

vgl. *Calliess*, in: HStR IV, 3. Aufl. 2006, § 83 Rn. 27; *Kempen*, Mangoldt/Klein/Starck, Bd. 2, 6. Aufl. 2010, Rn. 57 zu Art. 59 Abs. 2 GG; *Jarass/Pieroth*, 13. Aufl. 2014, Rn. 12 zu Art. 59 GG; *Heun*, in: Dreier, Bd. 2, 3. Aufl., Rn. 28 zu Art. 59 GG; *Geiger*, Grundgesetz und Völkerrecht, 6. Aufl. 2013, S. 129; *Streinz*, in: Sachs, 7. Aufl. 2014, Rn. 29 zu Art. 59 GG.

Der vierte Teil des WPA Westafrika, der die Vermeidung und Beilegung von Streitigkeiten betrifft, sieht ein Schiedsverfahren vor. Dass innerhalb der Streitbeilegung die Mitgliedstaaten und die Europäische Union zusammen als eine Konfliktpartei gelten (Art. 64 Abs. 1), macht besonders deutlich, dass sich die vertraglichen Bestimmungen, die in die Zuständigkeit der Mitgliedstaaten fallen, nicht gegen den politischen Charakter des Gesamtwerkes immunisieren lassen. Das Schiedsverfahren unterscheidet zudem nicht danach, ob die Streitigkeiten in der Sache Zuständigkeiten der Mitgliedstaaten oder der Union betreffen.

Fraglich ist aber, ob sich die Formulierung „Schiedsverträge“ nur auf solche im Sinne des Art. 24 Abs. 3 GG bezieht. Art. 24 Abs. 3 GG enthält einen Verfassungsauftrag zur Förderung der internationalen Schiedsgerichtsbarkeit,

Wolftrum, in: HStR XI, 3. Aufl. 2013, § 242, Rn. 8; *Classen*, in: Mangoldt/Klein/Starck, Bd. 2, 6. Aufl. 2010, Rn. 95 zu Art. 24 Abs. 3 GG.

Er verpflichtet den Bund zum Beitritt zu einer allgemeinen, umfassenden und obligatorischen internationalen Schiedsgerichtsbarkeit. Das Streitbeilegungsverfahren des WPA Westafrika ist freilich nicht umfassend, weil es sich nur auf die Regelungen des WPA bezieht. Umfassend ist eine Schiedsgerichtsbarkeit nur, wenn sie alle Sachgebiete einschließt,

vgl. *Hillgruber*, in: Schmidt-Bleibtreu/Hofmann/Henneke, 13. Aufl. 2014, Rn. 56 zu Art. 24 GG; *Jarass/Pieroth*, 13. Aufl. 2014, Rn. 25 zu Art. 24 GG; *Wolftrum*, HbStR XI, 3. Aufl. 2013, § 242, Rn. 4. Krit. BK-*Tomuschat*, 50. Lfg. (1985), Rn. 202 zu Art. 24 GG.

Die Schiedsgerichtsbarkeit des WPA ist auch nicht deswegen allgemein, weil sie nur Unterzeichnern des WPA Westafrika offensteht. Allgemein ist eine Schiedsgerichtsbarkeit,

die dem Beitritt aller Staaten offen steht, wobei umstritten ist, ob regionale Beschränkungen der Allgemeinheit entgegenstehen.

Gegen eine Einbeziehung regional beschränkter Schiedsgerichtsbarkeit: *Classen*, in: Mangoldt/Klein/Starck, Bd. 2, 6. Aufl. 2010, Rn. 98 zu Art. 24 Abs. 3 GG; *Wolfrum*, HbStR XI, 3. Aufl. 2013, § 242, Rn. 3. Dafür: *Jarass/Piero*th, 13. Aufl. 2014, Rn. 25 zu Art. 24 GG; *BK-Tomuschat*, 50. Lfg. (1985), Rn. 201 zu Art. 24 GG. A.A. *Hillgruber*, in Schmidt-Bleibtreu/Hofmann/Henneke, 13. Aufl. 2014, Rn. 56 zu Art. 24 GG: Allgemein ist eine Schiedsgerichtsbarkeit, der sich die überwiegende Anzahl aller Staaten angeschlossen hat (der sich hierzu irrtümlich auf *Jarass/Piero*th beruft).

Schiedsverträge im Sinne des Art. 24 Abs. 3 GG jedenfalls unterfallen zweifellos einem Gesetzesvorbehalt nach Art. 59 Abs. 2 Satz 1 GG,

vgl. *Classen*, in: Mangoldt/Klein/Starck, Bd. 2, 6. Aufl. 2010, Rn. 102 zu Art. 24 Abs. 3 GG; *Kempen*, ebd., Rn. 45 zu Art. 59 Abs. 2 GG; *Jarass/Piero*th, 13. Aufl. 2014, Rn. 12 zu Art. 59 GG; *BK-Tomuschat*, 50. Lfg. (1985), Rn. 207 zu Art. 24 GG.

Freilich enthält die Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts keinen ausdrücklichen Verweis auf die Vorschrift des Art. 24 Abs. 3 GG. Sie bezieht sich pauschal auf „Schiedsverträge“ und schränkt diese – anders als der Verfassungsauftrag des Art. 24 Abs. 3 GG – gerade nicht weiter ein. Vor allem aber hat sie einen gänzlich anderen Kontext: Der Verfassungsauftrag des Art. 24 Abs. 3 GG ist schon deshalb eng zu verstehen, weil eine rechtliche Verpflichtung zum Vertragsschluss den außenpolitischen Handlungsrahmen zu stark determinieren und die Vertretung der Bundesrepublik in etwaigen Verhandlungen erheblich erschweren würde,

vgl. *Classen*, in: Mangoldt/Klein/Starck, Bd. 2, 6. Aufl. 2010, Rn. 98 zu Art. 24 Abs. 3.

Art. 59 Abs. 2 Satz 1 GG hingegen betrifft die innerstaatliche Aufgabenverteilung, namentlich die nachträgliche Zustimmung der Gesetzgebungsorgane zu einem errungenen Handlungsergebnis.

IV. Vertrag mit formalgesetzlichem Inhalt

Nach Art. 59 Abs. 2 Satz 1 Alt. 2 GG bedürfen solche völkerrechtlichen Verträge eines Zustimmungsgesetzes, die Gegenstände der Bundesgesetzgebung betreffen. Dieses Zu-

stimmungserfordernis erfüllt zwei Zwecke: Indem es eine Beteiligung des Gesetzgebers an all jenen völkerrechtlichen Verträgen vorschreibt, deren Vollzug ohnehin seiner Beteiligung bedarf, sichert es zum einen die Entschließungsfreiheit des Gesetzgebers und verhindert zum anderen ein Auseinanderfallen von innerstaatlichem Recht und Völkerrecht,

BVerfGE 104, 151 (194); *Nettesheim*, in: Maunz/Dürig, , 75. EL (2015), Rn. 104 zu Art. 59 GG.

1. Zustimmung zum ganzen Vertrag

Wie für das Zustimmungserfordernis aus Art. 1 ist auch für Art. 59 Abs. 2 Satz 1 Alt. 2 GG der gesamte Vertragsinhalt entscheidend. Dabei kann es insbesondere dazu kommen, dass Teile der Vertrages, für deren Abschluss die Europäische Union zuständig ist, mit mitgliedstaatlicher Gesetzgebung umgesetzt werden.

Zum möglichen Auseinanderfallen von Vertragsabschluss- und Umsetzungs-kompetenz siehe oben.

Auch derartige Teile führen zur Notwendigkeit eines Vertragsgesetzes nach Art. 59 Abs. 2 Satz 1 Alt. 2 GG. Denn die vertikale Kompetenzverteilung zwischen Union und Mitgliedstaaten darf nicht mit der horizontalen Kompetenzverteilung innerhalb der Mitgliedstaaten verwechselt werden. Steht fest, dass ein Vertragswerk nur als gemischtes Abkommen beschlossen werden kann, die Bundesrepublik den Vertrag also *in Gänze* ratifizieren muss, stellt sich erst in einem zweiten Schritt die Frage, ob dafür nach dem Grundgesetz ein Vertragsgesetz erforderlich ist. Und immer wenn der Gesetzgeber zur Umsetzung eines Vertrages tätig werden muss, wird Art. 59 Abs. 2 Satz 1 Alt. 2 GG einschlägig.

Es kommt hingegen nicht darauf an, ob die Europäische Union eine inhaltsgleiche Umsetzungsverpflichtung auch ohne Beteiligung der Mitgliedstaaten auslösen könnte, weil die entsprechenden Vorschriften nicht diejenigen sind, für deren Vereinbarung ihr die Kompetenz fehlt. Diese vertikale Kompetenzverteilung, nach der die Europäische Union ohne Beteiligung des Bundestages handeln dürfte, sagt nichts darüber aus, ob innerhalb der Beteiligung der Bundesrepublik die Bundesregierung ohne Beteiligung der Legislative handeln darf.

2. Gesetzgebungsgegenstände

Es ist auch nicht ausgeschlossen, dass das WPA Westafrika gesetzgeberischen Handlungsbedarf in der Bundesrepublik Deutschland auslösen wird. Das folgt aus dem Auseinanderfallen der Außenvertretungskompetenz der Europäischen Union und der Kompetenzen zur Umsetzung des Vertrages (siehe oben). Zwar bestehen weitgehend auch zur Umsetzung des Vertrages Kompetenzen der Union (Zölle, Fischerei), manche Bereiche – wie Steuern und die Verwaltungszusammenarbeit – dürften aber mitgliedstaatliche Kompetenzbereiche berühren. Schließlich ist auch im Bereich der geteilten Kompetenzen – insbesondere der Binnenmarktkompetenz (Art. 4 Abs. lit. a AEUV) – durchaus denkbar, dass die nach außen umfassend verpflichtete Bundesrepublik gesetzgeberisch tätig werden muss.

Vgl. etwa die folgenden Vorschriften des WPA Westafrika: Art. 29 Abs. 1, Art. 32 Nr. 1, Art. 35, Art. 36 Nr. 1, Art. 38 Nr. 2 lit. c.

V. Änderung eines zustimmungsbedürftigen Vertrages

Dass die Gesetzgebungskörperschaften dem WPA Westafrika nach Art. 59 Abs. 2 Satz 1 GG zustimmen müssen, ergibt sich auch daraus, dass es das Abkommen von Cotonou abändert.

1. Reichweite der Zustimmungsbedürftigkeit bei Änderungsverträgen

In welchem Umfang Änderungsverträge zu zustimmungsbedürftigen Verträgen der Zustimmung bedürfen, ist umstritten. Einigkeit besteht darin, dass jedenfalls die Änderung zustimmungsbedürftiger Teile eines Vertrages selbst der Zustimmung bedarf,

Nettesheim, in: Maunz/Dürig, Lfg. 54 (2009), Rn. 124 zu Art. 59 GG; *Streinz*, in: Sachs, 7. Aufl. 2014, Rn. 38 zu Art. 59 GG.

Strittig ist aber, ob eine Zustimmung auch dann erforderlich ist, wenn der Änderungsvertrag selbst keine zustimmungsbedürftigen Teile enthält beziehungsweise ändert. Richtigerweise handelt es sich dabei um ein Scheinproblem. Besteht nämlich ein Zustimmungsgesetz zum ursprünglichen Vertrag, verlangt bereits der Vorrang des ursprünglichen Zustimmungsgesetzes, dass jede vertragliche Änderung eines erneuten Gesetzes bedarf. Die Transformation der Änderung in innerstaatliches Recht bzw. der geänderte Vollzugsbefehl kann nur durch Änderung des andernfalls vorrangigen frühe-

ren Gesetzes erfolgen. Weil damit alle Änderungen zustimmungspflichtiger Verträge zur Umsetzung einer Änderung des Zustimmungsgesetzes bedürfen, betrifft in Wahrheit jede Änderung eines zustimmungsbedürftigen Vertrags Gegenstände der Bundesgesetzgebung im Sinne des Art. 59 Abs. 2 Satz 1 Alt. 2 GG,

Jarass/Pieroth, 13. Aufl. 2014, Rn. 13a zu Art. 59 GG unter Berufung auf BVerfGE 90, 296 (361).

Der Streit in der Literatur betrifft damit einen rechtstechnisch nicht denkbaren Fall. Er wird stattdessen mit Argumenten wie der Kontrollfunktion des Gesetzes, der rechtlichen Einheit des Zustimmungsgesetzes und der Sicherung der gesetzgeberischen Entscheidungsfreiheit geführt.

So insb. *Rojahn*, in: von Münch/Kunig, Bd. 1, 6. Aufl. 2012, Rn. 64 zu Art. 59 GG. Nach einer Ansicht ist ein Änderungsvertrag nur zustimmungsbedürftig, wenn er selbst zustimmungsbedürftige Teile enthält oder ändert, wobei dies – parallel zum Bedürfnis der Zustimmung des Bundesrates zu Änderungsgesetzen – keiner ausdrücklichen Änderung bedarf: *Butzer/Haas*, in: Schmidt-Bleibtreu/Hofmann/Henneke, 13. Aufl. 2014, Rn. 54 zu Art. 59 GG; *Kempen*, in: Mangoldt/Klein/Starck, 6. Aufl. 2010, Rn. 50 zu Art. 59 Abs. 2 GG; *BK-Rauschnig*, 143. Aktualisierung (2009), Rn. 86 zu 59 GG. Die andere Ansicht hält jede Änderung für zustimmungsbedürftig: *Streinz*, in: Sachs, 7. Aufl. 2014, Rn. 39 zu Art. 59 GG; *Rojahn*, a.a.O.; *Nettesheim*, in: Maunz/Dürig, Lfg. 54 (2009), Rn. 125 zu Art. 59 GG. Zur Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts, die Zustimmung des Bundesrates zu Bundesgesetzen betreffend, vgl. BVerfGE 37, 363 (383); 48, 127 (178-180); *Kersten* in: Maunz/Dürig, 75. EL (2015), Rn. 101 zu Art. 77 GG. Danach ist ein Änderungsgesetz bereits zustimmungsbedürftig, wenn die Bedeutung und Tragweite von zustimmungspflichtigen Normen durch Erlass oder Änderung anderer Vorschriften geändert werden.

Auch das BMJV hält im Ergebnis alle Änderungsverträge für zustimmungsbedürftig. Die RiVeVo sieht in Ziffer 1.1.3. (e) vor, dass ein Vertrag dann nach Art. 59 Abs. 2 Satz 1 GG der Zustimmung oder Mitwirkung der für die Bundesgesetzgebung zuständigen Körperschaften bedarf, wenn er „einen bestehenden Vertrag, der Gegenstand eines Vertragsgesetzes war, ändert oder ergänzt“.¹

¹ „Ausnahme: Der Gesetzgeber hat seine Zustimmung zu der Änderung oder Ergänzung bereits vorweg – antizipiert – erteilt. Eine antizipierte Zustimmung kann durch eine Verordnungsermächtigung erteilt werden [...]. Von einer antizipierten Zustimmung kann aber auch ausgegangen werden, wenn die konkrete Änderung keinen normativen Charakter hat und wenn sie nach Inhalt, Zweck und Ausmaß bereits in einem im ursprünglichen Vertrag vorgesehen Verfahren zur Vertragsänderung angelegt war.“

Für Verträge, die die politischen Beziehungen des Bundes regeln, scheidet eine andere Handhabung zudem schon deswegen aus, weil die Unterteilung in einen politischen und unpolitischen Teil nicht durchführbar ist (siehe oben).

2. Die Zustimmungspflichtigkeit des Cotonou-Abkommens

Dem Abkommen von Cotonou wurde von Bundestag und Bundesrat zugestimmt, weil es nach Art. 59 Abs. 2 Satz 1 Alt. 2 GG zustimmungsbedürftig war,

BR-Drs. 653/01, S. 9.

Das Abkommen von Cotonou ist aber außerdem nach den oben auf das WPA Westafrika angewendeten Maßstäben genau wie dieses ein politischer Vertrag im Sinne des Art. 59 Abs. 2 Satz 1 Alt. 1 GG.

3. Das WPA Westafrika als Änderungsvertrag

Das WPA Westafrika ändert das Abkommen von Cotonou. Zwar ist das WPA Westafrika kein förmlicher Änderungsvertrag, es enthält es keine ausdrückliche Änderung von Vorschriften. Allerdings wird die Bedeutung und Tragweite der Vorschriften des Cotonou-Abkommens maßgeblich verändert.

Dagegen spricht auch nicht, dass das Bundesverfassungsgerichts die Bundesregierung bei der Fortentwicklung bestehender Verträge wiederholt nicht über Art. 59 Abs. 2 Satz 1 GG an das Parlament rückangebunden hat. Dort fehlte es – anders als hier – mangels Vertrags bereits an einem Anknüpfungspunkt für Art. 59 Abs. 2 Satz 1 GG,

BVerfGE 90, 286 <359 f., 368, 370 f.>; 104, 151 <106>.

Es ist im Gegenteil in der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts sogar gesichert, dass nicht allein förmliche Vertragsänderungen das Zustimmungserfordernis des Art. 59 Abs. 2 Satz 1 GG auslösen können. Das Bundesverfassungsgericht hat ausdrücklich anerkannt, dass konkludente Änderungsverträge unter Art. 59 Abs. 2 Satz 1 GG fallen können,

BVerfGE 90, 286 <360 f.>; 104, 151 <202 f.>.

Das muss erst recht gelten, wenn – wie hier – ein förmlicher Vertragsschluss vorliegt, dieser aber nicht formell, sondern nur in der Sache einen vorangegangenen zustimmungsbedürftigen völkerrechtlichen Vertrag ändert.

Eine solche Änderung in der Sache ist ebenfalls gegeben. Das WPA Westafrika ändert die Vorschriften des Abkommens von Cotonou in ihrer Bedeutung und Tragweite. Mit seinem Inkrafttreten wird man den Sinn des einen nur noch gemeinsam mit dem anderen erfassen können.

Die Bezüge des WPA Westafrika auf das Abkommen von Cotonou sind zahlreich. Zum einen ist das WPA selbst bereits im Cotonou-Abkommen vorgesehen und in Grundzügen skizziert. Es dient der Verwirklichung der Ziele von Cotonou (Absatz 10 der Präambel), macht sich dessen Grundsätze und wesentlichen Elemente zu eigen (Art. 2 Abs. 1) und wird ergänzend zum Besitzstand von Cotonou durchgeführt (Art. 2 Abs. 2). Das WPA Westafrika nimmt Verfahren und Institutionen des Cotonou-Abkommens in Bezug (Art. 54 Abs. 1 Satz 2 lit. a, Art. 63 Abs. 2). Nach Art. 93 Abs. 4 berichtet der WPA-Rat dem Ministerrat nach Art. 15 des Cotonou-Abkommens, der Gemeinsame Parlamentarische Ausschuss arbeitet nach Artikel 96 Abs. 1 Satz 2 mit der Paritätischen Parlamentarischen Versammlung nach Artikel 17 des Cotonou-Abkommens zusammen.

Das Abkommen geht offenbar von einer Wechselwirkung zwischen beiden Abkommen aus. Nach Art. 53 Abs. 1 Satz 4 werden die Bestimmungen *des Cotonou-Abkommens* über die wirtschaftliche und regionale Zusammenarbeit und Integration umgesetzt, um den Nutzen *des WPA* zu maximieren. Nach Art. 105 Abs. 1 ist das WPA nicht so auszulegen, dass es die Vertragsparteien daran hindert, nach den einschlägigen Bestimmungen des Cotonou-Abkommens eine Maßnahme zu ergreifen, die *im Rahmen des WPA* für geeignet erachtet wird.

Besonders schön illustriert Art. 48 Abs. 1 Satz 2 die Verwobenheit beider Abkommen im Bereich der Landwirtschaft und Ernährungssicherheit, wenn er bestimmt, dass beide Abkommen so anzuwenden seien, dass sie einander ergänzen und stärken.

Die Änderung der Bedeutung und Tragweite einer Vorschrift gilt auch als Änderung einer zustimmungsbedürftigen Vorschrift, wenn es zu ermitteln gilt, ob der Bundesrat nach Art. 77 GG einem Änderungsgesetz zustimmen muss,

BVerfGE 37, 363 (383); 48, 127 (178-180); *Kersten* in: Maunz/Dürig, 75. EL (2015), Rn. 101 zu Art. 77 GG.

Diese Rechtsprechung wird von der Literatur auch auf die Reichweite des Zustimmungserfordernisses aus Art. 59 Abs. 2 Satz 1 GG angewendet (siehe oben). Zwar geht es dann klassischerweise nicht um die Frage, ob überhaupt ein Änderungsgesetz vorliegt, sondern darum, welche Vorschriften es ändert. Sie lässt sich aber problemlos auch auf die hier interessierende Frage danach, ob überhaupt ein vorheriger völkerrechtlicher Vertrag geändert wird, anwenden. Diese Änderung muss sich zudem gerade nicht auf die zustimmungsbedürftigen Teile des vorangegangenen Vertrages beziehen, um die Zustimmungspflicht des Art. 59 Abs. 2 Satz 1 GG auszulösen (siehe oben).

Ausdrücklich für die Zustimmungsbedürftigkeit aller, auch konkludenter Vertragsänderungen: *Jarass/Pieroth*, 13. Aufl. 2014, Rn. 13a zu Art. 59 GG.

VI. Integrationsverantwortung des Bundestages

Schließlich erscheint nicht ausgeschlossen, einen politischen Vertrag der Union, der immer auch die Stellung und das Gewicht der Bundesrepublik in der Staatengemeinschaft mit beeinflusst, auch aus der Integrationsverantwortung des Bundestages heraus für zustimmungspflichtig zu erachten. Den Topos der Integrationsverantwortung hat das Bundesverfassungsgericht im Lissabon-Urteil und in der Folgerechtsprechung im Rahmen der Eurokrise (dort in Gestalt der Budgetverantwortung) wiederholt angerufen,

vgl. BVerfGE 123, 267 <352 f.>,

und auf die Außenhandelsbeziehungen der Europäischen Union angewendet,

a.a.O., S. 420.

Zur Ausdehnung der Kompetenzen in diesem Bereich hat sich das Gericht ohnehin kritisch geäußert:

„Namentlich die neu übertragenen Zuständigkeiten in den Bereichen [...] der Außenwirtschaftsbeziehungen [...], [...] können und müssen von den Organen der Europäischen Union in einer Weise ausgeübt werden, dass auf mitgliedstaatlicher Ebene sowohl im Umfang als auch in der Substanz noch Aufgaben von hinreichendem Gewicht bestehen, die rechtlich und praktisch Voraussetzung für eine lebendige Demokratie sind.“ (a.a.O., S. 406)

Eine fehlende Zustimmung des Bundestages kann nach der Rechtsprechung insbesondere durch die Zustimmung des Europäischen Parlaments nicht vollständig kompensiert werden,

a.a.O., S. 370-377.

Es lässt sich daher darüber nachdenken, ob der Bundestag schon kraft seiner Integrationsverantwortung einem durch die Union geschlossenen Vertrag – auch einem ausschließlich durch die Union geschlossenen Vertrag –, der das Gewicht und die Stellung der Bundesrepublik in der Staatengemeinschaft betrifft, zustimmen muss.