



Deutscher Bundestag
Ausschuss für Recht
und Verbraucherschutz
Die Vorsitzende

Präsidenten des Deutschen Bundestages
Herrn
Prof. Dr. Norbert Lammert, MdB

Berlin, 28. April 2016
Bezug: Ihr Schreiben vom
28. September 2015
Anlage: 1

Renate Künast, MdB
Platz der Republik 1
11011 Berlin
Telefon: +49 30 227-32430
Telefon: +49 30 227-35347
Fax: +49 30 227-36081
rechtsausschuss@bundestag.de
steffi.menzenbach@bundestag.de

Dienstgebäude:
Paul-Löbe-Haus
Konrad-Adenauer-Str. 1
10557 Berlin

Sehr geehrter Herr Präsident, *Norbert Herr Lammert,*

Ihrer Bitte entsprechend hat sich der Ausschuss für Recht und Verbraucherschutz mit den Beteiligungsrechten des Deutschen Bundestages nach Art. 59 Abs. 2 Satz 1 des Grundgesetzes bei sogenannten gemischten völkerrechtlichen Abkommen der Europäischen Union und deren Mitgliedstaaten befasst.

In einer öffentlichen Anhörung am 13. Januar dieses Jahres haben Mitglieder unseres und mitberatender Ausschüsse die von Ihnen angesprochene verfassungsrechtliche Thematik und damit zusammenhängende Fragen mit sechs Staatsrechtslehrern eingehend erörtert. Der beigelegte Vermerk fasst den Verlauf der Beratungen – insbesondere der Anhörung – zusammen; ihm ist auch das Wortprotokoll mit den schriftlichen Stellungnahmen der Sachverständigen beigelegt (Anlage). Er ist mit den Berichterstatterinnen und Berichterstattern abgestimmt.

Dr. Hendrik Hoppenstedt (CDU/CSU), Dirk Wiese (SPD), Harald Petzold (DIE LINKE.) und Katja Keul (BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN) sind bezüglich der Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts aus dem Jahr 1952 (BVerfGE 1, 372) zu einer gemeinsamen Auffassung gelangt: Das Urteil bildet die aktuellen politischen Rahmenbedingungen nicht mehr ab; es gibt ein stärkeres Ineinandergreifen von Außen- und Innenpolitik als vor 60 Jahren. Insbesondere die Auslegung des Begriffs „politische Beziehungen des Bundes“ (Art. 59 Abs. 2 Satz 1 Var. 1 GG) kann daher als überholt gelten. Mindestens jedoch können die in der Entscheidung genannten Kriterien für die Beurteilung der Tatbestandsvoraussetzung „politische Beziehungen des Bundes“ als zu eng angesehen werden.

Mit freundlichen Grüßen

Renate Künast



Aktenvermerk

Berlin, 21. Februar 2016
Geschäftszeichen: PA 6
Bezug: Sachverständigenanhörung am
13. Januar 2016; Prüfbitte des
Präsidenten an den Ausschuss vom
28. September 2015
Anlagen: 5

Sekretariat PA 6
Ausschuss für Recht und
Verbraucherschutz

Regierungsdirektorin
Dr. Steffi Menzenbach
Platz der Republik 1
11011 Berlin
Telefon: +49 30 227-32430
Telefon: +49 30 227-35347
Fax: +49 30 227-36081
rechtsausschuss@bundestag.de
steffi.menzenbach@bundestag.de

Beteiligung des Deutschen Bundestages an gemischten völkerrechtlichen Abkommen der Europäischen Union; Anhörung des Ausschusses für Recht und Verbraucherschutz

I. Einleitung

Der Präsident hat den Ausschuss für Recht und Verbraucherschutz gebeten, sich mit den Beteiligungsrechten des Deutschen Bundestages bei sogenannten gemischten völkerrechtlichen Abkommen der Europäischen Union (EU) zu beschäftigen.

Anlage 1

Hintergrund dieser Bitte ist ein Briefwechsel zwischen dem Präsidenten und dem Bundesminister der Justiz und für Verbraucherschutz, in dem es um die Beteiligung des Deutschen Bundestages an der Ratifizierung des Wirtschaftspartnerschaftsabkommens zwischen der EU sowie deren Mitgliedstaaten und den westafrikanischen Staaten (WPA Westafrika) geht.

Das Bundesministerium der Justiz und für Verbraucherschutz (BMJV) vertrat die Auffassung, dass das WPA Westafrika nicht der Zustimmung des Deutschen Bundestages nach Art. 59 Abs. 2 Satz 1 GG¹ bedürfe, also **kein Vertrags- bzw. Zustimmungsgesetz geboten** sei.

¹ Art. 59 Abs. 2 GG: „Verträge, welche die politischen Beziehungen des Bundes regeln oder sich auf Gegenstände der Bundesgesetzgebung beziehen, bedürfen der Zustimmung oder der Mitwirkung der jeweils für die Bundesgesetzgebung zuständigen Körperschaften in der Form eines Bundesgesetzes. Für Verwaltungsabkommen gelten die Vorschriften über die Bundesverwaltung entsprechend.“

Für die Beurteilung, ob das WPA Westafrika die politischen Beziehungen des Bundes regelt (Art. 59 Abs. 2 Satz 1 Var. 1 GG) oder sich auf Gegenstände der Bundesgesetzgebung (Art. 59 Abs. 2 Satz 1 Var. 2 GG) bezieht, stellte das BMJV **nur auf die in die mitgliedschaftliche Zuständigkeit fallenden Teile des Abkommens** ab. Beim WPA Westafrika sei es unzweifelhaft, dass **diese Teilregelungen nicht geeignet** seien, **die politischen Beziehungen des Bundes zu regeln**. Gegenstände der Bundesgesetzgebung seien ebenfalls nicht betroffen.

Anlage 2

Der Präsident weist in seinem Schreiben an den Ausschuss darauf hin, dass **verfassungsrechtlich nicht geklärt ist, ob es bei gemischten Abkommen tatsächlich nur auf die Betrachtung der Vertragsteile ankommt, die in die mitgliedstaatliche Zuständigkeit fallen. Es gebe ebenso gute Gründe dafür, dass das gesamte Abkommen zu betrachten ist**. Diese Rechtsfrage solle nicht der alleinigen Einschätzung der Bundesregierung überlassen werden.

Der Ältestenrat ist deshalb auf Anregung des Präsidenten übereingekommen, dass die Fraktionen die Thematik eingehend erörtern werden. Außerdem wurde der Ausschuss für Recht und Verbraucherschutz gebeten, sich – losgelöst vom WPA Westafrika – mit dieser grundlegenden Frage zu befassen.

II. Befassung im Ausschuss

Der Ausschuss für Recht und Verbraucherschutz hat sich der Thematik in einer öffentlichen Anhörung am 13. Januar 2016 angenommen. Zu dieser Anhörung waren auch der Ausschuss für Wirtschaft und Energie, der Ausschuss für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung sowie der Ausschuss für die Angelegenheiten der EU eingeladen.

Folgende Rechtswissenschaftler haben als Sachverständige teilgenommen:

1. Prof. Dr. Andreas **von Arnould**, Christian-Albrechts-Universität zu Kiel
2. Prof. Dr. Dr. Rudolf **Dolzer**, Rheinische Friedrich-Wilhelms-Universität Bonn

3. Prof. Dr. Bernd **Grzeszick**, LL.M., Ruprecht-Karls-Universität Heidelberg
4. Prof. Dr. Dr. h.c. Matthias **Herdegen**, Rheinische Friedrich-Wilhelms-Universität Bonn
5. Prof. Dr. Franz C. **Mayer**, LL.M., Universität Bielefeld
6. Prof. Dr. Christoph **Möllers**, LL.M., Humboldt-Universität zu Berlin

Das Wortprotokoll der Anhörung, dem auch vier schriftliche Stellungnahmen der Sachverständigen anliegen, ist beigelegt.

Anlage 3

Der Ausschuss hat ferner über einen Antrag der Fraktionen DIE LINKE. und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN zum WPA Westafrika mitberatend votiert (Antrag auf BT-Drs. 18/5096, Beschlussempfehlung und Bericht auf BT-Drs. 18/6512).

Anlagen 4 und 5

Diese beiden Fraktionen hatten die Bundesregierung aufgefordert, das WPA Westafrika dem Deutschen Bundestag zur Ratifikation nach Art. 59 Abs. 2 Satz 1 GG vorzulegen. Der Ausschuss für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung hat mehrheitlich empfohlen, den Antrag abzulehnen; der Ausschuss für Recht und Verbraucherschutz hat ebenso votiert. Die Reichweite des Art. 59 Abs. 2 Satz 1 GG wurde in den Ausschussberatungen als klärungsbedürftig thematisiert.

III. Auswertung der Sachverständigenanhörung

Die Abgeordneten diskutierten mit den Sachverständigen die vom Präsidenten aufgeworfene Frage, insbesondere

- den Begriff „gemischtes Abkommen“,
- das Verhältnis von 23 GG („Europa-Artikel“) und Art. 59 GG,
- die Anwendung und Auslegung von Art. 59 Abs. 2 Satz 1 GG,
- mögliche Folgen für die Kompetenzverteilung zwischen EU und Mitgliedstaaten,
- die Form der Beteiligung des Bundestages,
- die daraus folgende Begründung und die Reichweite von Informationspflichten sowie

- den Weg für die Klärung möglicher Streitigkeiten.

Die Sachverständigen waren sich einig, dass sich der Deutsche Bundestag bei gemischten Abkommen beteiligen sollte (politisch) und könne (rechtlich). Sie befürworteten ein „selbstbewusstes“ Agieren des Parlaments bei der Beurteilung der Frage, ob eine Beteiligung nach Art. 59 Abs. 2 Satz 1 GG erforderlich ist.

1. Definition des Begriffs „gemischte Abkommen“

Ein sogenanntes gemischtes Abkommen liegt vor, wenn die EU **und** die Mitgliedstaaten mit einem Drittstaat einen völkerrechtlichen Vertrag abschließen. Dies muss dann erfolgen, wenn die EU nicht die ausschließliche Kompetenz für die Regelungskomplexe hat, die Gegenstände des Vertrages sein sollen, sondern diese – jedenfalls in Teilen – in die mitgliedstaatliche Kompetenz fallen (Dolzer).

Ob ein **gemischtes Abkommen** vorliegt, richtet sich **ausschließlich nach Europarecht** (Möllers, Grzeszick). Dies ist etwa Gegenstand des Gutachtenverfahrens vor dem EuGH für das sogenannte **Singapur-Abkommen**.

Die Frage nach der Beteiligung des Bundestages nach Art. 59 Abs. 2 Satz 1 GG stellt sich deshalb erst, wenn feststeht, dass es sich um ein gemischtes Abkommen handelt (Grzeszick, Herdegen).

2. Anwendung des Art. 59 Abs. 2 Satz 1 GG

Die Anwendung und Auslegung des Art. 59 Abs. 2 Satz 1 GG war der Schwerpunkt der Anhörung.

a. Abgrenzung zwischen Art. 23 GG und Art. 59 GG

Bei gemischten Abkommen ist für die Frage der Beteiligung des Bundestages nach überwiegender Einschätzung der Sachverständigen grundsätzlich **Art. 59 Abs. 2 Satz 1 GG einschlägig** (Mayer, Grzeszick, Herdegen, Möllers).

Art. 23 GG greife nicht, da keine Hoheitsrechte übertragen würden (Mayer). Völkerrechtliche Verträge fielen nur dann unter Art. 23 GG, wenn sie in einem besonderen Ergänzungs-

oder Näheverhältnis zum EU-Recht stünden (Grzeszick; anders: von Arnould).

b. Gesamtbetrachtung oder Trennungsmodell

Für die Beurteilung, ob das gemischte Abkommen die politischen Beziehungen des Bundes regelt bzw. Gegenstände der Bundesgesetzgebung betroffen sind, soll nach überwiegender Einschätzung der Sachverständigen der **Inhalt des gesamten Vertrages maßgeblich** sein, nicht nur der Teil, der in die mitgliedstaatliche Regelungskompetenz fällt (Herdegen, Mayer, Möllers).

Zentrales Argument der Sachverständigen ist die **gemeinsame Verantwortlichkeit** der EU und der Mitgliedstaaten für die Erfüllung des Vertrages: EU und Mitgliedstaaten seien **gemeinsam Vertragspartner** und könnten dementsprechend auch wechselseitig **für das gesamte Abkommen** in Anspruch genommen werden (Mayer). Diese „gesamthänderische Verantwortung“ zwingt zu einer **Gesamtbetrachtung** (Herdegen; ähnlich Möllers: „Haftungsgemeinschaft“).

Nur der Sachverständige von Arnould folgte grundsätzlich dem vom BMJV favorisierten „Trennungsmodell“: Die primäre parlamentarische Legitimation für völkerrechtliche Verträge der EU vermittele das Europäische Parlament (Art. 218 Abs. 6 AEUV). Man müsse deshalb zunächst von getrennten Rechtsräumen ausgehen. Er plädierte allerdings wegen der Natur der Kompetenzen sowie der völkerrechtlichen Konsequenzen dafür, dieses Trennungsmodell mit einer „Rückausnahme“ zu versehen, wenn der Vertrag „insgesamt von besonderer politischer Bedeutung“ sei.

c. Auslegung des Art. 59 Abs. 2 Satz 1 GG

Nach Art. 59 Abs. 2 Satz 1 GG bedürfen Verträge, welche die **politischen Beziehungen des Bundes** regeln oder sich auf **Gegenstände der Bundesgesetzgebung** beziehen, der Zustimmung oder der Mitwirkung der jeweils für die Bundesgesetzgebung zuständigen Körperschaften in der Form eines Bundesgesetzes.

Eine einheitliche Definition des Begriffs „**politische Beziehungen**“ wurde von den Sachverständigen nicht

entwickelt. Sie zeigten anhand von Beispielen auf, wann die Grenze vom Verwaltungsabkommen zu einem „politischen Vertrag“ überschritten sein kann (Herdegen, von Arnould). Dafür könnten das „besondere Gewicht“ (Mayer) oder die „besondere politische Bedeutung“ (von Arnould) des Vertrages Kriterien sein.

Einigkeit bestand insoweit, dass das Urteil des Bundesverfassungsgerichts (BVerfG) aus dem Jahr 1952 (BVerfGE 1, 372²) nach über 60 Jahren die aktuellen politischen Rahmenbedingungen nicht mehr vollständig abbilde. Es gebe ein stärkeres Ineinandergreifen von Außen- und Innenpolitik (Dolzer), eine „Weltinnenpolitik“ (Mayer) sowie die „Vernetzung von Politikfeldern“ (von Arnould). Deshalb sei die in dem Urteil vorgenommene **Auslegung** des Begriffs „politische Beziehungen des Bundes“ **im Ergebnis überholt** (Grzeszick, Mayer, von Arnould).

Der Sachverständige Möllers wies darauf hin, dass selbst beim Festhalten an den Voraussetzungen des BVerfG-Urteils aus dem Jahr 1952 solche Abkommen, die Schiedsgerichtsvereinbarungen enthielten unter Art. 59 Abs. 2 Satz 1 GG zu subsumieren seien. Derartige Vereinbarungen habe das BVerfG explizit als Beispiel für einen politischen Vertrag genannt.

Bei der zweiten Variante (Gegenstände der Bundesgesetzgebung) nahm der Sachverständige Grzeszick Bezug auf die Judikatur zum allgemeinen **Gesetzesvorbehalt**. Durch die zunehmende Erweiterung des Gesetzesvorbehalts auf

² Leitsätze 1 und 2 (von 8) des Urteils: „1. Ein Staatsvertrag regelt nicht politische Beziehungen im Sinne des Art 59 Abs 2 GG, wenn er sich nur ganz allgemein mit öffentlichen Angelegenheiten, dem Gemeinwohl oder den Staatsgeschäften befaßt. Hinzu kommen muß vielmehr, daß 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. 2. Inhalt oder Zweck eines Vertrages im Sinne des Art 59 Abs 2 GG müssen auf die Regelung der politischen Beziehungen zu auswärtigen Staaten gerichtet sein. Der Vertrag muß selbst eine Regelung von politischen Beziehungen zu auswärtigen Staaten enthalten oder bezwecken, nicht nur eine sekundäre, vielleicht sogar ungewollte und unerwartete Auswirkung auf diese Beziehungen haben. Ein Vertrag, der nur Auswirkungen auf die innerpolitischen, wirtschaftlichen oder sozialen Verhältnisse des Staates hat, erfüllt diese Voraussetzungen nicht.“ [...]

demokratisch-politisch relevante Konstellationen werde die erste Alternative von Art. 59 Abs. 2 Satz 1 GG entlastet, da regelmäßig viele Vertragsbestandteile gesetzesinhaltliche Verträge im Sinne des Art. 59 Abs. 2 Satz 1 GG seien.

3. Folgen für die Kompetenzverteilung zwischen EU und Mitgliedstaaten

Die durch den Vertrag von Lissabon vereinbarte **Kompetenzverteilung** zwischen EU und Mitgliedstaaten **wird** nach Einschätzung der Sachverständigen durch eine Beteiligung nationaler Parlamente **nicht ausgehöhlt**.

Die EU könne jederzeit Abkommen abschließen, für die sie die ausschließliche Kompetenz habe. Wenn jedoch Kompetenzen der Mitgliedstaaten betroffen seien, müssten solche Abkommen als gemischte Abkommen abgeschlossen und die nationalen Parlamente entsprechend ihrer nationalen Verfassungen beteiligt werden (Herdegen, Möllers, Grzeszick, Dolzer). Die **Beteiligung nach nationalem Verfassungsrecht** sei grundsätzlich **keine Frage der Kompetenzverteilung zwischen den Mitgliedstaaten und der EU** (Herdegen).

4. Form der Beteiligung des Deutschen Bundestages

Die Sachverständigen waren sich im Ergebnis einig, dass die Beteiligung des Bundestages beim Vorliegen der Voraussetzungen des Art. 59 Abs. 2 Satz 1 GG **durch formelles Gesetz** erfolgen müsse. Ein Parlamentsbeschluss reiche nicht aus.

5. Informationspflichten

Die Sachverständigen wiesen auf **die politische Bedeutung von ausreichenden Informationen** im Vorfeld des Abschlusses gemischter Abkommen (Verhandlungsphase) hin, um so eine **informierte Entscheidung** des Parlaments erhalten zu können und zudem das **Risiko einer Ablehnung zu minimieren** (Dolzer, Grzeszick).

Ob **während der Verhandlung** von gemischten Abkommen **Informationspflichten** der Exekutive **nach Art. 23 Abs. 2 Satz 2 GG** bestehen, wurde **nicht einheitlich** beurteilt. Die Anwendung von Art. 23 Abs. 2 Satz 2 GG wurde einerseits als

möglich angesehen (von Arnauld). Andererseits wurden Informationspflichten durch eine erweiterte Auslegung von Art. 59 Abs. 2 Satz 1 GG bzw. dem Grundsatz des Interorganrespekts abgeleitet (Grzeszick).

6. Streitige Beteiligung und mögliche Klärungsoptionen

Streitigkeiten über Ratifikationserfordernisse könnten nach Einschätzung der Sachverständigen vor dem BVerfG geklärt werden, je nach Fallkonstellation auch im einstweiligen Rechtsschutz. Sie befürworteten jedoch eher eine **selbstbewusste politische Lösung** (Mayer, Möllers).

Ein „Zuviel“ an Beteiligung ist nach Auffassung des Sachverständigen Möllers verfassungsrechtlich nicht denkbar, nur ein „Zuwenig“. Die Entscheidung über die Beteiligung nach Art. 59 Abs. 2 Satz 1 GG obliege dem Parlament als Gesetzgeber (Mayer).

gez. Dr. Menzenbach