



Ausarbeitung

**Initiativrecht des Bundestages zur Einbringung eines
Zustimmungsgesetzes nach Art. 59 Abs. 2 GG**

Initiativrecht des Bundestages zur Einbringung eines Zustimmungsgesetzes nach Art. 59 Abs. 2 GG

Aktenzeichen: WD 3 - 3000 - 071/16
Abschluss der Arbeit: 10.03.2016
Fachbereich: WD 3: Verfassung und Verwaltung

Die Wissenschaftlichen Dienste des Deutschen Bundestages unterstützen die Mitglieder des Deutschen Bundestages bei ihrer mandatsbezogenen Tätigkeit. Ihre Arbeiten geben nicht die Auffassung des Deutschen Bundestages, eines seiner Organe oder der Bundestagsverwaltung wieder. Vielmehr liegen sie in der fachlichen Verantwortung der Verfasserinnen und Verfasser sowie der Fachbereichsleitung. Arbeiten der Wissenschaftlichen Dienste geben nur den zum Zeitpunkt der Erstellung des Textes aktuellen Stand wieder und stellen eine individuelle Auftragsarbeit für einen Abgeordneten des Bundestages dar. Die Arbeiten können der Geheimschutzordnung des Bundestages unterliegende, geschützte oder andere nicht zur Veröffentlichung geeignete Informationen enthalten. Eine beabsichtigte Weitergabe oder Veröffentlichung ist vorab dem jeweiligen Fachbereich anzuzeigen und nur mit Angabe der Quelle zulässig. Der Fachbereich berät über die dabei zu berücksichtigenden Fragen.

1. Fragestellung

Vor dem Hintergrund der aktuellen Diskussion zur Beteiligung des Bundestages bei der Ratifizierung von gemischten Abkommen der EU,¹ ist die Frage aufgeworfen worden, ob dem Bundestag auch das Initiativrecht zur Einbringung eines Gesetzentwurfs zur Zustimmung des Bundestages zu einem völkerrechtlichen Vertrag nach Art. 59 Abs. 2 GG zusteht. Gesetzentwürfe können nach Art. 76 Abs. 1 GG durch die Bundesregierung, aus der Mitte des Bundestages oder durch den Bundesrat eingebracht werden. Es geht vorliegend daher darum, ob für die Zustimmungsgesetze zu völkerrechtlichen Verträgen gemäß § 59 Abs. 2 GG Besonderheiten gelten, insbesondere, ob das Initiativrecht in diesem Bereich nur der Bundesregierung zusteht.

2. Erläuterungen

2.1. Literatur

Die Frage ist in der verfassungsrechtlichen Literatur seit langem umstritten. Die Befürworter eines alleinigen Initiativrechts der Bundesregierung und die Vertreter der Gegenmeinung, nach der auch dem Bundestag dieses Recht zusteht, halten sich die Waage.²

Vertreter des alleinigen Initiativrechts der Bundesregierung:

- Zuleeg, in: Alternativkommentar zum Grundgesetz, Ergänzungslieferung 2001, Art. 59 Rdnr. 19;
- Rojahn, in: von Münch/Kunig, Grundgesetz Kommentar, Band II, 6. Auflage 2012, Art. 59 Rdnr. 56;
- Domgörgen, in: Hömig, Grundgesetz, 10. Auflage 2013, Art. 59 Rdnr. 9;
- Butzer/Haas, in: Schmidt-Bleibtreu/Hofmann/Henneke, Grundgesetz Kommentar, 13. Auflage 2014, Art. 59 Rdnr. 86;
- Pieper, in: Epping/Hillgruber, Beck'scher Online-Kommentar GG, Stand: 01.03.2015 (Edition 25), Art. 59 Rdnr. 34.1.;
- Heun, in: Dreier, Grundgesetz, Band II, 3. Auflage 2015, Art. 59 Rdnr. 44.

1 Bei den so genannten gemischten Abkommen der EU verfügt die EU nicht über die Kompetenzen für alle von dem Vertrag erfassten Regelungsbereiche, so dass die Mitgliedstaaten für die Teile, die in ihre Kompetenz fallen, ebenfalls Vertragspartner werden müssen. Es handelt sich somit um Verträge der EU und ihren Mitgliedstaaten einerseits und einem Drittstaat andererseits. Vgl. dazu Mayer/Ernes, Rechtsfragen zu den EU-Freihandelsabkommen CETA und TTIP, ZRP 2014, 237. Zur verfassungsrechtlichen Diskussion siehe die Stellungnahmen und das Wortprotokoll zu der Öffentlichen Anhörung des Ausschusses für Recht und Verbraucherschutz am 13.01.2016 zum Thema „Beteiligung des Deutschen Bundestages an gemischten völkerrechtlichen Abkommen der Europäischen Union“, im Internet aufrufbar: <http://www.bundestag.de/bundestag/ausschuesse18/a06/anhoerungen/voelkerrechtliches-abkommen/399734>.

2 Nachfolgend sind die wichtigsten Stimmen aus der Kommentarliteratur zum Grundgesetz dargestellt. In den jeweiligen Erläuterungen der Autoren finden sich weitere Nachweise aus der Monographie-Literatur.

Vertreter eines regulären Initiativrechts, d.h. auch für den Bundestag:

- Nettesheim, in: Maunz/Dürig, Grundgesetz-Kommentar, Loseblattsammlung, 54. Ergänzungslieferung (Stand: Januar 2009), Art. 59 Rdnr. 147;
- Rauschnig, in: Bonner Kommentar zum Grundgesetz, 143. Aktualisierung (Stand: Dezember 2009), Art. 59 Rdnr. 92;
- Kempen, in: von Mangoldt/Klein/Starck, Kommentar zum Grundgesetz, Band II, 6. Auflage 2010, Art. 59 Rdnr. 73, Fn 158;
- Jarass, in: Jarass/Pieroth, Grundgesetz Kommentar, 13. Auflage 2014, Art. 59 Rdnr. 15;
- Streinz, in: Sachs, Grundgesetz Kommentar, 7. Auflage 2014, Art. 59 Rdnr. 55.

Das Hauptargument der Befürworter des alleinigen Initiativrechts der Bundesregierung liegt im Wesentlichen darin, dass der Bundesregierung der Vorrang des außenpolitischen Gestaltungsermessens zukommt. Die Bundesregierung, die in der Regel die Vertragsverhandlungen führe, solle durch die Ausübung eines Initiativrechts des Bundestages nicht unter außenpolitischen Handlungsdruck geraten.³ Die Gegenmeinung verweist überwiegend darauf, dass der Wortlaut des Grundgesetzes für eine solche Einschränkung des Initiativrechts nichts hergibt. An anderer Stelle sei eine solche Einschränkung vielmehr ausdrücklich vorgesehen (Art. 110 Abs. 3 GG). Solange der Wortlaut des Art. 59 Abs. 2 GG zum Initiativrecht schweige, gelte die allgemeine Regelung zum Initiativrecht nach Art. 76 Abs. 1 GG, d.h. es gelte auch für den Bundestag.⁴

Die obige Liste belegt, dass die Befürworter und Gegner eines Initiativrechts des Bundestages sich nicht nur von der Anzahl, sondern auch von ihrer wissenschaftlichen Bedeutung die Waage halten. Auch wenn die These, dass nur die Bundesregierung im Rahmen von Art. 59 Abs. 2 GG über ein Initiativrecht verfügt, schon älter ist,⁵ zeigt die Liste doch auch, dass sie auch in den aktuellen Auflagen der Kommentarliteratur der letzten Jahre weiterhin vertreten wird.

Allerdings ist bei zwei Autoren, die grundsätzlich die Beschränkung des Initiativrechts auf die Bundesregierung befürworten, zu beobachten, dass sie diese Beschränkung für Verträge, die Aufgaben der innerstaatlichen Gesetzgebung übernehmen, wie z.B. Menschenrechtsverträge, Abkommen zur Rechtsvereinheitlichung oder andere Verträge ohne spezifischen Auslandsbezug, aufheben wollen.⁶ Danach würde dem Bundestag bei diesen Verträgen dann doch wieder ein

3 Butzer/Haas, in: Schmidt-Bleibtreu/Hofmann/Henneke, Grundgesetz Kommentar, Art. 59 Rdnr. 86 m.w.N.

4 Nettesheim, in: Maunz/Dürig, Grundgesetz-Kommentar, Loseblattsammlung, 54. Ergänzungslieferung (Stand: Januar 2009), Art. 59 Rdnr. 147 m.w.N.

5 Siehe z.B. Ress, Überlegungen anlässlich der Ratifikation der Wiener Vertragsrechtskonvention durch die Bundesrepublik Deutschland, in: Hailbronner (Hrsg.), Staat und Völkerrechtsordnung: Festschrift für Karl Doehring, 1989, 803, 820 f. Die Frage wird auch diskutiert von Wolfrum, Kontrolle der auswärtigen Gewalt, VVDStRL 56 (1996), S. 38, 48.

6 Butzer/Haas, in: Schmidt-Bleibtreu/Hofmann/Henneke, Grundgesetz Kommentar, Art. 59 Rdnr. 86; Rojahn, in: von Münch/Kunig, Grundgesetz Kommentar, Band II, 6. Auflage 2012, Art. 59 Rdnr. 56.

Initiativrecht zustehen. Festzuhalten ist auch, dass sich die Befürworter der Beschränkung des Initiativrechts nicht damit auseinandersetzen, ob sich ihr Befund ändert, wenn es um ein Zustimmungsgesetz des Bundestages zu einem gemischten Abkommen der EU mit einem Drittstaat geht. In diesem Rahmen könnte zu berücksichtigen sein, dass dem Bundestag nach Art. 23 Abs. 2 und Abs. 3 GG in Angelegenheiten der Europäischen Union weitergehende Mitwirkungsrechte zustehen, als dies bei „sonstigen“ völkerrechtlichen Verträgen (Art. 59 Abs. 2 GG) der Fall ist.⁷ Zudem führt bei gemischten Abkommen faktisch nicht die Bundesregierung, sondern in der Regel die EU-Kommission die Verhandlungen. Daher besteht hier weniger die Gefahr, dass der Bundestag durch sein Initiativrecht die Bundesregierung außenpolitisch – jedenfalls im Verhältnis zum Drittstaat – unter Druck setzen könnte.

2.2. Rechtsprechung

Das Bundesverfassungsgericht beschäftigt sich in seiner Entscheidung aus dem Jahr 1984 zur Atomwaffenstationierung⁸ – soweit ersichtlich – zum ersten Mal mit der Frage, ob das Initiativrecht für Zustimmungsgesetze nach Art. 59 Abs. 2 GG nur der Bundesregierung zusteht. Grob zusammengefasst rügte der Bundestag damals, dass die Bundesregierung der Atomwaffenstationierung zur Ausrüstung der in Deutschland stationierten Streitkräfte der USA zugestimmt hatte, ohne vorab dem Bundestag (durch Vorlage eines entsprechenden Gesetzentwurfs) die Möglichkeit zur Entscheidung nach Art. 59 Abs. 2 GG gegeben zu haben. Das Gericht erkannte, dass diese Rüge nur dann schlüssig ist, wenn es dem Bundestag nicht selbst möglich gewesen wäre, einen entsprechenden Gesetzentwurf einzubringen, auf dessen Basis er dann hätte entscheiden können. Das Gericht referiert in dieser Entscheidung den bereits damals bestehenden Streitstand in der Literatur,⁹ lässt die Frage jedoch dann offen.¹⁰

In der Entscheidung zu out-of-area-Einsätzen der Bundeswehr im Jahr 1994 hatte sich das Bundesverfassungsgericht erneut mit einer solchen Rüge und Argumentation zu beschäftigen.¹¹ In erster Linie ging es in diesem Verfahren um Fragen der Mitwirkung des Bundestages bei Einsätzen der Bundeswehr. Ähnlich wie in Verfahren um die Atomwaffenstationierung wurde jedoch auch gerügt, dass die Bundesregierung verschiedene Erklärungen, z.B. im Rahmen der Westeuropäischen Union, abgegeben habe, ohne das Entscheidungsrecht des Bundestages nach Art. 59 Abs. 2 GG zu

7 Einfachgesetzlich ist die Bundesregierung z.B. verpflichtet, Dokumente der EU-Organe, die ihr zur Verfügung stehen, dem Bundestag zu übersenden (§ 4 Abs. 1 Nr. 1 Buchstabe a EUZBBG - Gesetz über die Zusammenarbeit von Bundesregierung und Deutschem Bundestag in Angelegenheiten der Europäischen Union, BGBl. I S. 2170). Dokumente über Verhandlungsmandate für die Europäische Kommission zu Verhandlungen über völkerrechtliche Verträge der Europäischen Union und über Verhandlungsmandate und Verhandlungsrichtlinien für die Europäische Kommission im Rahmen der gemeinsamen Handelspolitik hat die Bundesregierung in einem besonderen Verfahren zuzuleiten (§ 5 Abs. 1 Nr. 5 und Nr. 6 i.V.m. § 6 EUZBBG).

8 BVerfGE 68, 1, 66 – Atomwaffenstationierung.

9 Vgl. oben Ziff. 2.1.

10 Zum Ganzen: BVerfGE 68, 1, 66 – Atomwaffenstationierung.

11 BVerfGE 90, 286 – Out-of-area-Einsätze/Parlamentsheer.

beachten und entsprechende Gesetzentwürfe beim Bundestag einzubringen.¹² Dazu führt das Gericht aus:

*„Die Bundesregierung führt in eigener Kompetenz die Vertragsverhandlungen, hat **das Initiativrecht für ein Zustimmungsgesetz im Sinne des Art. 59 Abs. 2 Satz 1 GG** und bestimmt gegenüber dem Gesetzgeber den Vertragsinhalt, den dieser - sofern der Vertrag nicht Entscheidungsspielräume offenläßt - nur insgesamt billigen oder ablehnen kann. [...] Das Mitwirkungsrecht des Gesetzgebers kann deshalb dann verletzt sein, wenn die Exekutive in Wahrnehmung ihrer grundsätzlichen Kompetenz zur Pflege auswärtiger Beziehungen durch Vertrag neue oder erweiterte rechtliche Bindungen entstehen läßt, die die Voraussetzungen des Art. 59 Abs. 2 Satz 1 GG erfüllen, es aber versäumt, hierfür die Zustimmung des Gesetzgebers einzuholen. **Der Feststellung, das Recht des Gesetzgebers aus Art. 59 Abs. 2 Satz 1 GG werde verletzt, kann nicht mit dem Einwand begegnet werden, daß ein Zustimmungsgesetz nicht eingebracht worden ist und der Gesetzgeber dies auch nicht verlangen kann. Die Verletzung des Rechts des Gesetzgebers kann gerade aus der Unterlassung folgen.**“¹³*

Auch wenn das Gericht in diesem Zitat nicht ausdrücklich ein Initiativrecht des Bundestages im Rahmen von Art. 59 Abs. 2 GG ausschließt, wird dies jedoch aus dem Kontext deutlich. Zunächst nennt das Gericht nur das Initiativrecht der Bundesregierung; wollte es damit nicht ein entsprechendes Recht des Bundestages (und des Bundesrates) ausschließen, hätte es wohl dieser Erwähnung nicht bedurft. Entscheidender ist jedoch, dass das Gericht – im letzten oben zitierten Satz – feststellt, dass die Bundesregierung die Rechte des Bundestages aus Art. 59 Abs. 2 GG gerade dann verletzt, wenn sie dem Bundestag keinen Entwurf für ein solches Zustimmungsgesetz vorlegt. Dies ist – in Anlehnung an die Ausführungen des Gerichts in der Entscheidung zur Atomwaffenstationierung – jedoch nur schlüssig, wenn der Bundestag nicht selbst ein solches Gesetz einbringen und damit die Verletzung seiner Rechte selbst abwenden kann. Nach hiesiger Ansicht ist die Entscheidung daher so zu verstehen, dass das Bundesverfassungsgericht das Initiativrecht in diesem Zusammenhang auf die Bundesregierung beschränkt.¹⁴

Folglich kann Bundestag nach dieser Rechtsprechung sein Entscheidungsrecht über völkerrechtliche Verträge im Sinne von Art. 59 Abs. 2 GG überhaupt nur ausüben, wenn die Bundesregierung ihm einen entsprechenden Gesetzentwurf vorlegt, über den er dann entscheiden kann.

Bei dieser Entscheidung ist natürlich zu berücksichtigen, dass sie bereits vor rund 22 Jahren ergangen ist. Das Bundesverfassungsgericht betonte damals noch sehr deutlich, dass die Außenpolitik eine Funktion der Bundesregierung sei und sich die Entscheidungsbefugnis des Bundestages nach Art. 59 Abs. 2 GG - funktionell betrachtet - als ein Regierungsakt in der Form eines Bundesgesetzes

12 Zum Ganzen: BVerfGE 90, 286 – Out-of-area-Einsätze/Parlamentsheer.

13 BVerfGE 90, 286, 358 f. – Out-of-area-Einsätze/Parlamentsheer – Hervorhebungen nicht im Original.

14 Ebenso vgl. statt aller: Streinz, in: Sachs, Grundgesetz Kommentar, 7. Auflage 2014, Art. 59 Rdnr. 55; Rojahn, in: von Münch/Kunig, Grundgesetz Kommentar, Band II, 6. Auflage 2012, Art. 59 Rdnr. 56.

darstelle.¹⁵ Damit ordnete es dieses Entscheidungsrecht weiterhin als Ausnahmebefugnis des Parlaments innerhalb der Regierungskompetenzen ein.¹⁶ In der neuen Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts vertritt das Gericht dieses klare Regel-Ausnahme-Verhältnis nicht mehr so deutlich. Teilweise heißt es sogar im Zusammenhang mit Art. 59 Abs. 2 GG, dass die „Regierung und Legislative im Bereich der auswärtigen Gewalt zusammenwirken“ und dass dem Bundestag in diesem Bereich „ein Recht auf Teilhabe“ zukomme.¹⁷ Zudem hat das Bundesverfassungsgericht die Rolle des Bundestages in neuerer Zeit gerade im integrierten Bereich der Europäischen Union gestärkt.¹⁸

Aus dieser Tendenz in der Rechtsprechung kann aber wohl nicht (sicher) geschlossen werden, dass das Bundesverfassungsgericht, würde es heute mit der Frage des Gesetzesinitiativrechts im Rahmen Art. 59 Abs. 2 GG befasst, auch dem Bundestag ein solches Initiativrecht zugestehen würde.

2.3. Gesetzentwürfe nach § 59 Abs. 2 GG des Bundestages in der Vergangenheit

Soweit ersichtlich, sind bis in die 12. Wahlperiode des Deutschen Bundestages (bis 1991) eine Reihe von Zustimmungsgesetzen nach Art. 59 Abs. 2 GG aus der Mitte des Bundestages eingebracht und auch vom Bundestag angenommen worden. Die entsprechenden Gesetzentwürfe sind dargestellt in der beigefügten

Anlage.

Seit der oben dargestellten Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts aus dem Jahr 1994 (out-of-area-Einsätze/Parlamentsheer) scheint es jedoch solche Fälle nicht mehr gegeben zu haben. Diese Parlamentspraxis allein eignet sich daher aus hiesiger Sicht nicht mehr, ein Initiativrecht des Bundestages gegen die Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts von 1994 zu begründen.

3. Fazit

Es werden für und gegen ein Initiativrecht des Bundestages zur Einbringung von Zustimmungsgesetzen im Sinne von Art. 59 Abs. 2 GG vertretbare Argumente vorgebracht. In der Literatur halten sich die Befürworter und Gegner eines solchen Initiativrechts des Bundestages die Waage, wobei dort – soweit ersichtlich – nicht auf die Besonderheit von gemischten Abkommen zwischen der EU und den Mitgliedstaaten einerseits und Drittstaaten andererseits eingegangen wird. Die Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts aus dem Jahr 1994 muss allerdings wohl so verstanden werden, dass das Gericht dort das Gesetzesinitiativrecht für Gesetze nach Art. 59 Abs. 2 GG auf die Bundesregierung beschränkt.

Ende der Bearbeitung

15 BVerfGE 90, 286, 357 – Out-of-area-Einsätze/Parlamentsheer.

16 Butzer/Haas, in: Schmidt-Bleibtreu/Hofmann/Henneke, Grundgesetz Kommentar, Art. 59 Rdnr. 39.

17 BVerfGE 104, 151, 209 f. - NATO-Konzept; BVerfGE 118, 244, 259 f. - Afghanistan-Einsatz.

18 Vgl. insbesondere BVerfGE 123, 267 – Lissabon m.w.N.