



Schriftliche Stellungnahme zur öffentlichen Anhörung des Ausschusses für Wirtschaft und Energie am 5. September 2016

Holterhus, Till Patrik

Publication date:
2018

Document Version
Verlags-PDF (auch: Version of Record)

[Link to publication](#)

Citation for published version (APA):

Holterhus, T. P., (2018). *Schriftliche Stellungnahme zur öffentlichen Anhörung des Ausschusses für Wirtschaft und Energie am 5. September 2016: Verfassungs- und europarechtliche Fragestellungen im Kontext des Ratifikationsprozesses des Umfassenden Wirtschafts- und Handelsabkommens (CETA); insb. zu den Einwirkungsmöglichkeiten des Deutschen Bundestages*, Nr. Abschluss-Drucksache 18(9)927, 8 S., Aug. 31, 2016. https://www.bundestag.de/resource/blob/438070/b2b8fe7b1a3693d0f02f85185d15cc20/stgn_holterhus-data.pdf

General rights

Copyright and moral rights for the publications made accessible in the public portal are retained by the authors and/or other copyright owners and it is a condition of accessing publications that users recognise and abide by the legal requirements associated with these rights.

- Users may download and print one copy of any publication from the public portal for the purpose of private study or research.
- You may not further distribute the material or use it for any profit-making activity or commercial gain
- You may freely distribute the URL identifying the publication in the public portal ?

Take down policy

If you believe that this document breaches copyright please contact us providing details, and we will remove access to the work immediately and investigate your claim.



Deutscher Bundestag
Ausschuss für Wirtschaft und Energie
Platz der Republik 1
11011 Berlin

Dr. iur. Till Patrik Holterhus, MLE.
Institut für Völkerrecht und Europarecht
Abteilung Internationales Wirtschaftsrecht und Umweltrecht

Tel. +49 551 39-4760
Fax +49 551 39-4767
tholter@uni-goettingen.de

New Haven, 30. August 2016

**Schriftliche Stellungnahme zur öffentlichen Anhörung des Ausschusses für Wirtschaft und Energie
am 5. September 2016:**

Verfassungs- und europarechtliche Fragestellungen im Kontext des Ratifikationsprozesses des Umfassenden Wirtschafts- und Handelsabkommens (CETA); insb. zu den Einwirkungsmöglichkeiten des Deutschen Bundestages

Kurzzusammenfassung

Auf nationaler/mitgliedstaatlicher Ebene ergibt sich ein Zustimmungserfordernis des Bundestages im CETA-Ratifikationsprozess aus Art. 59 Abs. 2 S. 1 GG. Dabei dürfen jedoch allein die Teile des gemischten Vertrages zum Gegenstand der parlamentarischen Entscheidungsfindung gemacht werden, die zum Zeitpunkt des Vertragsschlusses in die mitgliedstaatliche Kompetenz fallen.

Auf europäischer Ebene spricht (auch bei gemischten Verträgen) einiges für eine ungeschriebene verfassungsrechtliche Bindung des deutschen Vertreters im Rat der Europäischen Union (im Folgenden EU-Ministerrat) an einen vorausgehenden Beschluss des Bundestages aus der durch das BVerfG entwickelten sog. Integrationsverantwortung. Abschließend verfassungsrechtlich geklärt ist dies allerdings nicht.

Hinsichtlich der vorläufigen Anwendung ist zu unterscheiden. Soweit durch einen Beschluss im EU-Ministerrat das gesamte CETA zur vorläufigen Anwendung gebracht werden soll, scheint die Annahme berechtigt, darin einen mit der deutschen Verfassung nicht mehr zu vereinbarenden sog. Ultra-vires-Akt zu sehen. Geht man gleichwohl von der grundsätzlichen Zulässigkeit eines solchen Beschlusses aus, so müsste der Zustimmung des deutschen Vertreters im EU-Ministerrat zu einem solchen „Hoheitsrechte- bzw. Kompetenzverzicht“ jedenfalls eine Zustimmung von zwei Dritteln der Mitglieder des Bundestages und zwei Dritteln der Stimmen des Bundesrates vorausgehen (in entsprechender Anwendung des Art. 23 Abs. 1 S. 2, 3 GG).

Soweit durch einen Beschluss im EU-Ministerrat lediglich die in die Kompetenz der EU fallenden Bereiche des CETA zur vorläufigen Anwendung gebracht werden, kommt dem Bundestag keine Einwirkungsmöglichkeit auf den deutschen Vertreter im EU-Ministerrat zu. Der Bundestag hat aber die Möglichkeit, die Beendigung der vorläufigen Anwendung durch eine endgültige Ablehnung der Ratifikation des mitgliedstaatlichen Vertragsteils herbeizuführen.

Inhalt

A. Ausgangspunkte	2
B. Einwirkungsmöglichkeiten des Bundestages beim Abschluss des CETA	3
I. Einwirkungsmöglichkeiten des Bundestages auf nationaler/mitgliedstaatlicher Ebene	3
1. Zustimmungserfordernis gem. Art. 59 Abs. 2 S. 1 GG	3
2. Gesamtheitliche Betrachtung bei der Prüfung des Art. 59 Abs. 2 S. 1 GG	3
3. Maßstab der parlamentarischen Entscheidungsfindung.....	3
4. Wirkung einer etwaigen Zustimmungsverweigerung	4
II. Weitere Einwirkungsmöglichkeiten des Bundestages auf europäischer Ebene	4
1. Bindung des deutschen Stimmverhaltens im EU-Ministerrat.....	4
a. Keine ausdrückliche verfassungsrechtliche oder einfachgesetzliche Regelung	4
b. Ungeschriebene verfassungsrechtliche Bindung aus „Integrationsverantwortung“	5
c. Gesetzgeberische Gestaltungsmöglichkeiten.....	6
2. Wirkung eines etwaigen ablehnenden Bundestagsbeschlusses	6
C. Einwirkungsmöglichkeiten des Bundestages bei der vorläufigen Anwendung des CETA.....	7
I. Vorläufige Anwendung des CETA in Gänze	7
1. Vorweg: Einordnung als Ultra-vires-Akt.....	7
2. Jedenfalls aber Erfordernis der Zustimmung von Bundestag und Bundesrat	7
II. Vorläufige Anwendung des CETA hinsichtlich der in die EU-Kompetenz fallenden Bereiche	7

A. Ausgangspunkte

Aus der Völkerrechtssubjektivität der EU (Art. 47 EUV) folgt die Möglichkeit des Abschlusses völkerrechtlicher Verträge. Dies gilt jedoch nach dem Prinzip der begrenzten Einzelermächtigung nur, soweit der EU – wie etwa in Art. 207 Abs. 1 AEUV für den Bereich des Außenhandels – eine entsprechende explizite oder implizite Kompetenz zukommt. Fallen alle Regelungsbereiche eines völkerrechtlichen Vertrages in die Kompetenz der EU, so kann die EU diesen ohne Beteiligung der EU-Mitgliedstaaten schließen (Abkommen in alleiniger EU-Kompetenz). Fallen hingegen einige Regelungsbereiche (in welchem Umfang dies der Fall sein muss, ist gegenwärtig umstritten) weiterhin in die Kompetenz der EU-Mitgliedstaaten, so sind diese am Abschluss zu beteiligen und werden gleichberechtigte Vertragsparteien (gemischtes Abkommen).

Die Verhandlung und der Abschluss völkerrechtlicher Handelsabkommen durch die EU sind in den Art. 207, 218 AEUV geregelt. Am Anfang steht die Mandatierung der EU-Kommission durch den EU-Ministerrat. Verhandlung, Rechtsförmlichkeitsprüfung („*legal scrubbing*“) und Paraphierung des Vertragstextes obliegen sodann im Regelfall der EU-Kommission. Im Anschluss beschließt der EU-Ministerrat über die Unterzeichnung des ausgehandelten Vertragstextes sowie (in der Praxis, wenn auch nicht rechtlich notwendig, erst nach Zustimmung des EU-Parlaments) unter Umständen über dessen vorläufige Anwendbarkeit, also die Inkraftsetzung des Vertragswerkes, noch bevor dieses durch alle Vertragsparteien ratifiziert wurde. Soweit erforderlich, wird das Handelsabkommen nun dem EU-Parlament zur Zustimmung vorgelegt. Handelt es sich um ein gemischtes Abkommen, führen nun die Mitgliedstaaten nach ihrem jeweiligen Verfassungsrecht zur Ratifikation eines völkerrechtlichen Vertrages vorgesehenen Verfahrensschritte durch. Nach Zustimmung des EU-Parlaments sowie der Ratifikation aller Mitgliedstaaten beschließt der EU-Ministerrat über den endgültigen Abschluss des Handelsvertrages.

Am 5. Juli 2016 hat die EU-Kommission dem EU-Ministerrat CETA förmlich als gemischtes Abkommen zur Unterzeichnung und zum Abschluss vorgelegt. Als gemischtes Abkommen würde CETA folglich mit dreißig Vertragsparteien geschlossen (EU, Kanada, 28 Mitgliedstaaten, vsl. abzgl. des Vereinigten Königreichs). Diese Stellungnahme zu den Einflussmöglichkeiten des Deutschen Bundestages im CETA-Ratifikationsprozess geht dementsprechend von einem Ratifikationsprozess als gemischtes Abkommen aus.

Unklar ist hingegen noch, ob CETA im Rahmen dieses Ratifikationsprozesses in Gänze oder nur in den (noch zu bestimmenden) in die alleinige Kompetenz der EU fallenden Bereichen vorläufig angewendet werden soll. Der Vorschlag der EU-Kommission vom 5. Juli 2016 erweckt jedenfalls den Anschein, der EU-Ministerrat solle beschließen, CETA in Gänze vorläufig anzuwenden. Im Folgenden wird daher hinsichtlich der Einflussmöglichkeiten des Deutschen Bundestages zu beiden Varianten Stellung bezogen.

B. Einwirkungsmöglichkeiten des Bundestages beim Abschluss des CETA

I. Einwirkungsmöglichkeiten des Bundestages auf nationaler/mitgliedstaatlicher Ebene

1. Zustimmungserfordernis gem. Art. 59 Abs. 2 S. 1 GG

Deutschland wird neben der EU zur (völkerrechtlich) gleichberechtigten Vertragspartei des CETA. Die Beteiligung des Deutschen Bundestages auf nationaler/mitgliedstaatlicher Ebene richtet sich, nach hier vertretener Ansicht, dementsprechend nach den verfassungsrechtlichen Vorgaben in Art. 59 Abs. 2 S. 1 GG (und nicht nach Art. 23 GG). Art. 59 Abs. 2 S. 1 relativiert damit die grundsätzliche außenpolitische Zuständigkeit der Exekutive. Er fordert eine Zustimmung der für die Gesetzgebung zuständigen Körperschaften (neben dem Deutschen Bundestag also unter Umständen auch der Bundesrat) in der Form eines Vertragsgesetzes, wenn ein völkerrechtlicher Vertrag entweder die politischen Beziehungen des Bundes regelt – nach der Rechtsprechung des BVerfG kommt es dafür vor allem darauf an, ob der völkerrechtliche Handelsvertrag eine machtpolitische Dimension aufweist – (Art. 59 Abs. 2 S. 1 Alt. 1 GG) oder sich auf Gegenstände der Bundesgesetzgebung bezieht (Art. 59 Abs. 2 S. 1 Alt. 2 GG).

2. Gesamtheitliche Betrachtung bei der Prüfung des Art. 59 Abs. 2 S. 1 GG

Für die Prüfung der Voraussetzungen einer parlamentarischen Zustimmungsbedürftigkeit nach Art. 59 Abs. 2 S. 1 GG darf dabei keine isolierte Betrachtung des noch in die mitgliedstaatliche Kompetenz fallenden Teils vorgenommen werden. Vielmehr ist eine gesamtheitliche Betrachtung des gemischten Vertrages vorzunehmen. Für eine solche Gesamtbetrachtung spricht:

- Erstens, die kompetenzunabhängige völkerrechtliche Haftung aller Vertragsparteien als Gesamtschuldner,
- zweitens, die im Unionsrecht auch im Bereich bereits übertragener Kompetenzen vorgesehene Möglichkeit eines „Kompetenzrückflusses“ zu Gunsten der Mitgliedstaaten (auch noch nach Abschluss eines völkerrechtlichen Vertrages), sowie
- drittens, der Umstand, dass die klare kompetenzielle Abgrenzung der jeweiligen Vertragsteile zwar eine rechtliche Idealvorstellung, nicht aber die reale politische Praxis darstellt, in der eine dezidierte kompetenzielle Verortung der einzelnen Teile mitunter bewusst offengelassen wird.

Da allerdings dem Vernehmen nach Bundesregierung und Bundestag sich darin einig sind, dass sich für CETA jedenfalls ein Zustimmungserfordernis des Bundestages gem. Art. 59 Abs. 2 S. 1 GG ergibt, soll an dieser Stelle nicht vertieft auf das tatsächliche Vorliegen der Voraussetzungen des Art. 59 Abs. 2 S. 1 GG eingegangen werden.

3. Maßstab der parlamentarischen Entscheidungsfindung

Trotz der vorzunehmenden Gesamtbetrachtung bei der Einordnung als politischer oder gesetzesinhaltlicher Vertrag gem. Art. 59 Abs. 2 S. 1 GG, sind bei einer daraus dann unter Umständen folgenden parlamentarischen Abstimmung (zumindest aus rechtlicher Perspektive) allein die Teile des gemischten Vertrages zum Maßstab der politischen Entscheidungsfindung der Abgeordneten zu machen, die zum Zeitpunkt des Vertragsschlusses in die mitgliedstaatliche Kompetenz fallen.

Jede andere rechtliche Betrachtungsweise würde im Ergebnis eine verfassungswidrige Rückholung der im Rahmen des Art. 23 Abs. 1 GG auf die EU übertragenen Hoheitsrechte im Bereich der Außenkompetenzen „durch die Hintertür“ bedeuten. Denn anders als bei der gesamtheitlichen Betrachtung des gemischten Vertrages bei der verfassungsrechtlichen Bestimmung der parlamentarischen Zustimmungsbedürftigkeit im innerdeutschen Ratifikationsprozess nach Art. 59 Abs. 2 S. 1 GG (siehe oben), würde eine Erstreckung der parlamentarischen Entscheidungsfindung auf das gesamte Abkommen hier einer Sachentscheidung im europäischen Kompetenzbereich gerade gleichkommen.

4. Wirkung einer etwaigen Zustimmungsverweigerung

Da ein völkerrechtlicher Vertrag grundsätzlich ohne die Ratifikation aller Vertragsparteien, bei gemischten Verträgen also auch die Ratifikation Deutschlands, nicht in Kraft treten kann, kommt dem Deutschen Bundestag im Rahmen des Art. 59 Abs. 2 S. 1 GG durch die Möglichkeit der Zustimmungsverweigerung hinsichtlich des Inkrafttretens des CETA insgesamt eine Blockadeposition zu.

II. Weitere Einwirkungsmöglichkeiten des Bundestages auf europäischer Ebene

Eine direkte Beteiligung mitgliedstaatlicher Parlamente im Ratifikationsprozess völkerrechtlicher Verträge sieht das Unionsrecht auf europäischer Ebene nicht vor. Nach dem oben beschriebenen Verfahren des Abschlusses eines völkerrechtlichen Vertrages durch die EU kommt Deutschland jedoch als EU-Mitgliedstaat durch ein Stimmrecht im EU-Ministerrat ein rechtlicher Einfluss zu. Für eine (weitere) Einflussmöglichkeit des Deutschen Bundestages im CETA-Ratifikationsprozess auf europäischer Ebene ist folglich entscheidend, inwieweit das Stimmverhalten der deutschen Vertretung im EU-Ministerrat durch einen vorausgehenden Beschluss des Bundestages gebunden werden kann.

Eine solche Bindung – welche natürlich insb. für den Fall einer Vorlage des CETA als Abkommen in alleiniger EU-Kompetenz besondere Relevanz entwickelt hätte – ist wegen des im nationalen/mitgliedstaatlichen Ratifikationsprozess beschränkten Maßstabs der parlamentarischen Entscheidungsfindung (siehe oben) auch für den CETA-Ratifikationsprozess als gemischtes Abkommen von Bedeutung.

1. Bindung des deutschen Stimmverhaltens im EU-Ministerrat

a. Keine ausdrückliche verfassungsrechtliche oder einfachgesetzliche Regelung

Eine Beteiligung des Bundestages in Angelegenheiten der EU ist sowohl verfassungsrechtlich (Art. 23 Abs. 2 S. 1, Abs. 3 GG) als auch einfachgesetzlich vorgesehen (IntVG und EUZBBG). Eine Bindung des Stimmverhaltens des deutschen Vertreters im EU-Ministerrat beim Abschluss völkerrechtlicher Verträge durch die EU findet sich dabei jedoch nicht. Die verfassungsrechtlichen Vorgaben erschöpfen sich in der Pflicht zur Unterrichtung des Bundestages sowie zur Berücksichtigung seiner Stellungnahmen. Auch das IntVG – welches in anderen Bereichen durchaus Zustimmungserfordernisse formuliert – und das EUZBBG sehen im Bereich des Abschlusses völkerrechtlicher Verträge durch die EU keine Möglichkeit der Bindung des deutschen Vertreters durch einen Beschluss des Bundestages vor. Zwar besteht über das gesamte Verfahren des völkerrechtlichen Vertragsschlusses die Pflicht, den Bundestag umfassend und fortlaufend zu informieren, seine Stellungnahmen bei den Verhandlungen zu Grunde zu legen und im Falle einer ablehnenden Haltung des Bundestages möglichst Einvernehmen herzustellen (§ 1 Abs. 1, § 5 Abs. 1 Nr. 4, 5, 6, § 8 Abs. 1, 2, 4, 5 EUZBBG). Zugleich wird allerdings ausdrücklich geregelt, dass „das Recht der Bundesregierung, in Kenntnis der Stellungnahme des Bundestages aus wichtigen außen- oder integrationspolitischen Gründen abweichende Entscheidungen zu treffen, [...] grundsätzlich unberührt [bleibt]“ (§ 8 Abs. 4 S. 5 EUZBBG). Einzige Ausnahme im Bereich des Abschlusses völkerrechtlicher Verträge bildet ein etwaiger Beschluss über den Beitritt der EU zur Europäischen Menschenrechtskonvention (§ 3 Abs. 1 IntVG).

Nach hier vertretener Ansicht kann auch der die Übertragung von Hoheitsrechten auf die EU regelnde Art. 23 Abs. 1 S. 2, 3 GG im hiesigen Kontext weder direkt noch in entsprechender Anwendung als ausdrückliche verfassungsrechtliche Grundlage bindender Beschlussrechte des Bundestages herangezogen werden. Für dessen (wohl entsprechende) Anwendung bedürfte es durch CETA einer Übertragung von (zuvor durch die Mitgliedstaaten ihrerseits auf die EU übertragenen) Hoheitsrechten durch die EU auf eine andere völkerrechtliche Entität. Eine solche ist jedoch, insb. etwa durch die Schaffung von Vertragsgremien mit völkerrechtlich bindender Beschlusskompetenz, allein noch nicht gegeben. Denn die in Art. 23 Abs. 1 S. 2 GG genannte Übertragung von Hoheitsrechten zeichnet sich durch das Erfordernis der Begründung von Supranationalität aus. Mit der Schaffung von lediglich einstimmig entscheidenden und mit Vertretern der EU besetzten Vertragsgremien in CETA (siehe insb. Art. 26.3 Abs. 3 CETA) wird eine solche, insb. durch die Möglichkeit von Mehrheitsentscheidungen (also der Möglichkeit überstimmt zu werden) geprägte Supranationalität, jedoch noch nicht begründet.

b. Ungeschriebene verfassungsrechtliche Bindung aus „Integrationsverantwortung“

Zu erwägen wäre jedoch, ob sich im Bereich ambitionierter völkerrechtlicher Handelsverträge wie CETA nicht ausnahmsweise eine ungeschriebene Bindung der deutschen Vertretung im EU-Ministerrat an einen vorausgehenden Beschluss des Bundestages ergeben könnte. CETA enthält nicht nur klassisch handelsrechtliche Inhalte, wie etwa Inländerbehandlung und Marktzugang von Waren und Dienstleistungen (etwa Kap. 2 CETA), sondern umfasst daneben Regelungen zur regulatorischen Kooperation, zum Investitionsschutz, zur nachhaltigen Entwicklung, zum Umweltschutz oder zu Arbeitsstandards (Kap. 8, 21, 22, 23, 24 CETA). Dazu kommt, dass diese Breite in den Sachmaterien von einem – etwa mit der Welthandelsorganisation vergleichbaren – institutionellen Überbau begleitet wird, in dem die zu errichtenden Gremien mitunter völkerrechtlich verbindliche Entscheidungen treffen können (etwa Kap. 26 Art. 26.1, 26.3; Kap. 30 Art. 30.2 Nr. 2 CETA).

Eine auf ein Zustimmungserfordernis des Deutschen Bundestages hinauslaufende Bindung des deutschen Vertreters im EU-Ministerrat könnte sich daher aus der durch das BVerfG in Ansätzen bereits im Maastricht-Urteil (BVerfGE 89, 155 (185 ff., 211 f.)) und sodann im Lissabon-Urteil konkret entwickelten „Integrationsverantwortung“ (BVerfGE 123, 267 (245 ff., 350 ff., 420)) ableiten lassen. Demnach ist nicht nur bei der Übertragung von Hoheitsrechten, sondern auch bei der Ausgestaltung der Entscheidungsverfahren der Europäischen Union dafür Sorge zu tragen, dass in einer Gesamtbetrachtung sowohl die politischen Entscheidungsstrukturen Deutschlands als auch der Europäischen Union den demokratischen Grundsätzen des Art. 20 Abs. 1 und 2 iVm Art. 79 Abs. 3 GG entspricht. Die Wahl der Abgeordneten des Deutschen Bundestages erfüllt dabei nur dann ihre tragende Rolle im System föderaler und supranationaler Herrschaftsverflechtung, wenn der das Volk repräsentierende Deutsche Bundestag und die von ihm getragene Bundesregierung einen gestaltenden Einfluss auf die politische Entwicklung in Deutschland behält. Das ist wiederum nur dann der Fall, wenn eigene Aufgaben und Befugnisse von substantiellem politischem Gewicht beim Deutschen Bundestag verbleiben oder die ihm politisch verantwortliche Bundesregierung maßgeblichen Einfluss auf europäische Entscheidungsverfahren auszuüben vermag.

Diese Notwendigkeit legitimationsvermittelnder Rückkopplung europapolitischer Entscheidungsmechanismen in den Deutschen Bundestag hat das BVerfG auch in der Folge – wenn auch nicht immer im Kontext des Europarechts im engeren Sinne – betont und fortentwickelt. So wurde etwa

- die auch im europäischen System intergouvernementalen Regierens geltende Unübertragbarkeit der Budgethoheit des Deutschen Bundestages festgestellt (Urteil zum Euro-Rettungsschirm, BVerfGE 129, 124 (177 ff.)),
- die Verschiebung von Beteiligungs- und Unterrichtsrechten des Deutschen Bundestages in Angelegenheiten der Europäischen Union auf ein Sondergremium des Haushaltsausschusses untersagt (Urteil zum Stabilisierungsmechanismusgesetz, BVerfGE 130, 318 (344 ff.))
- und der Beteiligung an einem Mechanismus eine Absage erteilt, welcher eine Entscheidung über die (Erhöhung der) Haftung Deutschlands in der europäischen Finanzkrise ohne Beteiligung des Deutschen Bundestages ermöglicht hätte (Urteil zum Europäischen Stabilitätsmechanismus (ESM), BVerfGE 132, 195 (257 ff.) einstweilige Anordnung; BVerfGE 135, 317 (399 ff.) aufrechterhalten in der Hauptsache).

Für die Argumentation einer Bindung des deutschen Vertreters im EU-Ministerrat kommt es auf der Grundlage des soeben aufgezeigten grundgesetzlichen Demokratieverständnisses folglich darauf an, ob die überstaatlich, nämlich auf europäischer Ebene, zu treffende Entscheidung von derartiger wesentlicher Bedeutung ist, dass sie auch nach einer Kompetenzverlagerung auf die EU an eine legitimierende Einzelsachentscheidung des Deutschen Bundestages zurückgekoppelt werden muss.

Hinsichtlich der Einordnung völkerrechtlicher Handelsverträge anhand dieses verfassungsrechtlichen Maßstabs ist von Bedeutung, dass das BVerfG in seinem Lissabon-Urteil feststellte, dass insb. für die durch den Vertrag von Lissabon weitreichend vertieften Kompetenzen im Bereich der Außenhandelsbeziehungen ein besonders hohes Bedürfnis demokratischer Legitimation besteht. Das BVerfG verdeutlichte diesen hohen Legitimationsanspruch insb. am Beispiel des auch nach der Übertragung der Kompetenz für die Außenhandelspolitik auf die EU zwingend notwendigen Bestehenbleibens der deutschen Mitgliedschaft in der Welthandelsorganisation. Dabei stellte das BVerfG eine etwaige Beendigung der unmittelbaren deutschen Einflussmöglichkeiten

innerhalb der Welthandelsorganisation sogar in den Kontext „einer unzulässigen Einschränkung der vom Grundgesetz vorausgesetzten und geschützten Staatlichkeit und des Prinzips der Volkssouveränität durch einen Verlust der Handlungsfähigkeit in nicht unwesentlichen Teilbereichen des internationalen Staatenverkehrs“.

Verknüpft man das soeben aufgezeigte Postulat der Integrationsverantwortung mit der durch das BVerfG formulierten Bedeutung supranationaler Entscheidungen im Bereich der auswärtigen Handelspolitik, gerade wenn es sich um besonders weitreichende Handelsverträge wie CETA handelt, so scheint es nicht fernliegend, daraus die – ohne Frage weitgehende – Notwendigkeit der Bindung des Stimmverhaltens der deutschen Vertretung im EU-Ministerrat zur Ratifikation eines solchen Handelsvertrages an einen vorausgehenden Beschluss des Deutschen Bundestages abzuleiten. Die bereits über Art. 23 Abs. 2, 3 GG vorgesehene Beteiligung des Bundestages in Angelegenheiten der EU (Pflicht zur Unterrichtung des Bundestages sowie zur Berücksichtigung seiner Stellungnahmen) reicht, nach hier vertretener Ansicht, nämlich nicht aus um der oben geschilderten Integrationsverantwortung gerecht zu werden. Abschließend verfassungsrechtlich geklärt ist dies allerdings nicht.

Weil sich aus dieser nur ausnahmsweisen Rückkoppelung keine ersichtlich massive Behinderung der Arbeit des EU-Ministerrates ergibt, stehen auch das verfassungsrechtlich verankerte Gebot einer effektiven Mitwirkung bei der Verwirklichung eines supranationalen Europas aus Art. 23 Abs. 1 GG und der in Art. 4 Abs. 3 EUV niedergelegte Grundsatz der loyalen Zusammenarbeit nicht entgegen. Vielmehr bewegt sich eine solche Bindung der deutschen Vertretung im EU-Ministerrat (wie sie im IntVG in anderen Fällen ja auch durchaus vorgesehen ist) im Rahmen des in Art. 10 Abs. 2 Unterabs. 2 EUV niedergelegten Konzepts der dualen Legitimation, nach welchem die Mitgliedstaaten „im Rat von ihrer jeweiligen Regierung vertreten [werden], die ihrerseits in demokratischer Weise gegenüber ihrem nationalen Parlament oder gegenüber ihren Bürgerinnen und Bürgern Rechenschaft ablegen müssen.“

c. Gesetzgeberische Gestaltungsmöglichkeiten

Unabhängig von einem sich möglicherweise bereits aus der Integrationsverantwortung ergebenden Zustimmungserfordernis ist darauf hinzuweisen, dass es dem Deutschen Bundestag darüber hinaus natürlich freisteht, die einfachgesetzlichen Regelungen zum Umfang seiner Beteiligung zu verändern. So wäre es denkbar, das IntVG (möglicherweise auch das EUZBBG) unter bestimmten Voraussetzungen für den Bereich des Abschlusses völkerrechtlicher (Handels-)Verträge um ein parlamentarisches Zustimmungserfordernis zu erweitern.

Verfassungsrechtliche Grenzen wären das Gebot einer effektiven Mitwirkung bei der Verwirklichung eines vereinten Europas (Art. 23 Abs. 1 GG), der verfassungsrechtlich determinierte Umfang der Beteiligung des Bundestages in Angelegenheiten der Europäischen Union (Art. 23 Abs. 2-7 GG) sowie der verfassungsrechtliche Grundentscheid für eine Prärogative der Bundesregierung in Angelegenheiten des Auswärtigen (BVerfGE 131, 152 ff. (195 f.) m.w.N.).

2. Wirkung eines etwaigen ablehnenden Bundestagsbeschlusses

Geht man von der Möglichkeit eines das Stimmverhalten bindenden Beschlusses des Deutschen Bundestages aus, so kann dieser die deutsche Vertretung im Ergebnis dazu zwingen, im EU-Ministerrat gegen den Abschluss eines völkerrechtlichen Handelsvertrages durch die EU zu stimmen. Inwieweit sich daraus auf europäischer Ebene eine alleinige Blockadeposition ergibt, hängt wiederum davon ab, ob der Abschluss des CETA im EU-Ministerrat einer qualifizierten Mehrheit oder aber der Einstimmigkeit bedarf.

C. Einwirkungsmöglichkeiten des Bundestages bei der vorläufigen Anwendung des CETA

I. Vorläufige Anwendung des CETA in Gänze

1. Vorweg: Einordnung als Ultra-vires-Akt

Soweit die EU-Kommission mit ihrer förmlichen Vorlage vom 5. Juli 2016, mit der sie zugleich CETA als gemischtes Abkommen einbringt, einen Beschluss des EU-Ministerrates über die vorläufige Anwendung des CETA in Gänze vorschlägt, spricht einiges dafür, jedenfalls in einem (etwaigen) dieser Vorlage entsprechenden Beschluss einen mit der deutschen Verfassung nicht mehr zu vereinbarenden sog. Ultra-vires-Akt (also eine offensichtliche und strukturell bedeutsame Überschreitung der durch die Mitgliedstaaten an die EU übertragenen Kompetenzen) zu sehen. Geht man davon aus, dass es sich bei CETA um ein gemischtes Abkommen handelt, CETA also Bereiche umfasst, für welche die Mitgliedstaaten gerade keine Kompetenz auf die EU übertragen haben und die EU dieses Abkommen folglich auch nicht alleine abschließen kann, so ist nicht ersichtlich, warum die EU die vorläufige Inkraftsetzung dieser in die mitgliedstaatliche Kompetenz fallenden Bereiche des Vertragswerks hingegen alleine sollte beschließen dürfen. Vielmehr ist darin eine empfindliche Souveränitätsverletzung der Mitgliedstaaten zu sehen.

Dem kann auch nicht entgegengehalten werden, den Mitgliedstaaten käme insoweit eine aus Art. 4 Abs. 3 EUV folgende Loyalitätspflicht zur effektivitätsfördernden Duldung/Unterstützung eines solchen Beschlusses über die vorläufige Anwendung des gesamten CETA zu. Denn bei den nicht in die Kompetenz der EU fallenden Bereichen des CETA handelt es sich gerade um solche Bereiche, welche die souveränen Mitgliedstaaten der EU ausdrücklich nicht übertragen und damit folglich auch nicht in den Kontext einer europäischen Loyalitätspflicht stellen wollten.

Die Entscheidung über eine vorläufige Anwendung des CETA in den Teilen, die im Bereich der mitgliedstaatlichen Kompetenz liegen, kann daher nach hier vertretener Ansicht, für Deutschland allein die Bundesregierung (unter etwaiger Beteiligung von Bundestag und Bundesrat gem. der in Art. 59 Abs. 2 S 1 GG niedergelegten Maßstäbe) treffen.

2. Jedenfalls aber Erfordernis der Zustimmung von Bundestag und Bundesrat

Sollte man gleichwohl den Standpunkt einnehmen, die EU könne auch gemischte völkerrechtliche Handelsabkommen durch einen Beschluss des EU-Ministerrates in Gänze vorläufig zur Anwendung bringen, so müsste die Zustimmung des deutschen Vertreters im EU-Ministerrat zu einem solchen Beschluss, nach hier vertretener Ansicht, jedenfalls entsprechend zu den in Art. 23 Abs. 1 S. 2, 3 GG geregelten Anforderungen an die Übertragungen von Hoheitsrechten auf die EU behandelt werden. Eine solche am besten mit „Hoheitsrechte- bzw. Kompetenzverzicht“ beschriebene Maßnahme des deutschen Vertreters im EU-Ministerrat bedürfte damit in entsprechender Anwendung des Art. 23 Abs. 1 S. 2, 3 GG jedenfalls der vorherigen Zustimmung des Bundestages sowie des Bundesrates mit zwei Dritteln der Mitglieder des Bundestages und zwei Dritteln der Stimmen des Bundesrates.

Kämen diese Mehrheiten nicht zustande, so wäre der deutsche Vertreter dazu verpflichtet, im EU-Ministerrat gegen den Beschluss der vorläufigen Anwendung des CETA in Gänze zu stimmen. Inwieweit sich daraus auf europäischer Ebene eine alleinige Blockadeposition ergäbe, hinge wiederum davon ab, ob der Beschluss über die vorläufige Anwendung des CETA im EU-Ministerrat einer qualifizierten Mehrheit oder aber der Einstimmigkeit bedürfte. Schon die theoretische Möglichkeit einer Überstimmung des deutschen Vertreters bei der Frage eines solchen „Hoheitsrechte- bzw. Kompetenzverzichts“ lässt jedoch erneut an der Vereinbarkeit einer solchen Konstruktion mit den Integrationsschranken des deutschen Grundgesetzes zweifeln.

II. Vorläufige Anwendung des CETA hinsichtlich der in die EU-Kompetenz fallenden Bereiche

Soweit es hingegen lediglich um die vorläufige Anwendung solcher Bereiche des CETA geht, welche in die alleinige EU-Kompetenz fallen, kommt den Mitgliedstaaten in ihrer Rolle als Vertragsparteien des CETA (und deren jeweiligen Parlamenten) keine direkte Einwirkungsmöglichkeit zu. In den allein in ihre Kompetenz fallenden Bereichen ist die EU frei, auch über deren vorläufige Anwendung allein zu entscheiden. Die durch die

Mitgliedstaaten in den EU-Verträgen verankerte Möglichkeit der vorläufigen Anwendung völkerrechtlicher Verträge durch die EU ist insoweit aus Gründen der Effektivität gerade dazu gedacht, eine Inkraftsetzung des Vertragswerks herbeizuführen, ohne auf die oft langwierige Zustimmung der übrigen mitgliedstaatlichen Vertragsparteien nach deren internen Verfahren warten zu müssen.

Auch hier gilt jedoch: Nach dem oben beschriebenen Verfahren kommt Deutschland als EU-Mitgliedstaat durch die Stimmberechtigung im EU-Ministerrat ein rechtlicher Einfluss auf den Beschluss über eine solche vorläufige Anwendung zu. Für eine etwaige Einwirkungsmöglichkeit des Bundestages auf den Beschluss über die vorläufige Anwendung des CETA auf europäischer Ebene ist folglich entscheidend, inwieweit das Stimmverhalten der deutschen Vertretung im EU-Ministerrat auch hier durch einen vorausgehenden Beschluss des Bundestages gebunden werden kann.

Wie im Bereich des Abschlusses völkerrechtlicher Verträge existiert dazu keine ausdrückliche verfassungsrechtliche oder einfachgesetzliche Regelung. Anders als im Bereich des Abschlusses völkerrechtlicher Verträge kann an dieser Stelle jedoch auch keine ungeschriebene Bindung aus der durch das BVerfG entwickelten Integrationsverantwortung abgeleitet werden. Trotz der ohne Frage auch für die Mitgliedstaaten nicht unerheblichen Bedeutung einer vorläufigen Anwendung der in die EU-Kompetenz fallenden Bereiche des CETA, sind die obigen, aus der Integrationsverantwortung gezogenen Schlüsse nicht auf den Beschluss des EU-Ministerrates über die vorläufige Anwendbarkeit übertragbar.

Erstens dürfte die Konstruktion eines so weitgehenden Einflusses des Bundestages und die damit durch die deutsche Vertretung im EU-Ministerrat potentiell ausgelöste Verzögerung/Behinderung der auf eine gewisse Schnelligkeit angewiesenen Entscheidung über die vorläufige Anwendbarkeit an die Grenzen des verfassungsrechtlich verankerten Gebots einer effektiven Mitwirkung bei der Verwirklichung eines vereinten Europas (Art. 23 Abs. 1 GG) sowie des in Art. 4 Abs. 3 EUV niedergelegten Grundsatzes der loyalen Zusammenarbeit stoßen. Die durch die Mitgliedstaaten zuvor in den EU-Verträgen geschaffene Möglichkeit der effektiven vorläufigen Anwendung völkerrechtlicher Verträge durch die EU würde geradezu konterkariert.

Zweitens bedarf es einer solchen Konstruktion auch gar nicht, denn dem Deutschen Bundestag kommt, nach hier vertretener Ansicht, im Bereich gemischter Verträge (hier konkret CETA) bereits über eine zügige endgültige Ablehnung der Ratifikation des mitgliedstaatlichen Vertragsteils nach Art. 59 Abs. 2 S. 1 GG wegen Art. 25 Abs. 2 iVm Art. 24 Abs. 1 und 2 WVK¹ bzw. Art. 30.7 Abs. 3 lit. c CETA² die Möglichkeit einer Beendigung der vorläufigen Anwendbarkeit zu.

¹ Art. 25 Abs. 2 WVK lautet: „Sofern der Vertrag nichts anderes vorsieht oder die Verhandlungsstaaten nichts anderes vereinbart haben, endet die vorläufige Anwendung eines Vertrags oder eines Teiles eines Vertrags hinsichtlich eines Staates, wenn dieser den anderen Staaten, zwischen denen der Vertrag vorläufig angewendet wird, seine Absicht notifiziert, nicht Vertragspartei zu werden.“

² Art. 30.7 Abs. 3 lit. c CETA lautet: „Eine Vertragspartei kann die vorläufige Anwendung durch schriftliche Notifikation der anderen Vertragspartei beenden. Die Beendigung wird am ersten Tag des zweiten Monats nach dieser Notifikation wirksam.“