

Prof. Dr. Franz C. Mayer LL.M. (Yale)

Tel.: 0521.106-6964, -4412

Fax: 0521.106-154412, -89016

franz.mayer@uni-bielefeld.de

www.jura.uni-bielefeld.de/Lehrstuehle/

Die Beteiligung des Deutschen Bundestages an gemischten völkerrechtlichen Abkommen der EU

Stellungnahme zur öffentlichen Anhörung,
Deutscher Bundestag, Ausschuss für Recht und Verbraucherschutz,
Mittwoch, 13. Januar 2016

Zusammenfassung in Thesen

- I. Der Umgang mit dem Wirtschaftspartnerschaftsabkommen Westafrika als „gemischtes Abkommen“ gibt **allgemeine Hinweise für den künftigen verfassungsrechtlichen Umgang mit gemischten Abkommen** (u.a. auch CETA und TTIP).
- II. Zugleich kann bei dieser Gelegenheit **überprüft** werden, ob das Verständnis von Art. 59 Abs. 2 GG noch **zeitgemäß** ist. Dies gilt insbesondere für die Kriterien einer Beteiligung des Deutschen Bundestages an völkerrechtlichen Verträgen der Bundesrepublik.
- III. Bei gemischten Abkommen ist für die Frage der Bundestagsbeteiligung **nicht lediglich auf den mitgliedstaatlichen Kompetenzanteil** abzustellen, sondern das **fragliche Abkommen insgesamt** in den Blick zu nehmen, weil EU und Mitgliedstaaten gemeinsam Vertragspartner sind und dementsprechend auch wechselseitig für das gesamte Abkommen in Anspruch genommen werden können.
- IV. Die Entscheidung über das **Ob einer Parlamentsbeteiligung** im Rahmen des Art. 59 Abs. 2 GG kommt primär dem **Deutschen Bundestag** zu.
- V. Das WPA Westafrika als gemischtes Abkommen bedarf nach Art. 59 Abs. 2 GG **im Ratifikationsverfahren der Zustimmung durch den Deutschen Bundestag** durch Gesetz.
- VI. Eine zeitgemäße **Klarstellung zu Art. 59 GG** und dem Erfordernis einer Bundestagsbeteiligung im Hinblick auf gemischte Abkommen der EU und ihrer Mitgliedstaaten kann im Wege einer bestimmten **Verfassungspraxis**, durch klarstellende **Verfassungsänderung** oder durch eine Befassung des **BVerfG** erfolgen.

Stellungnahme

Allgemeines

1. Soweit die Europäische Union für einzelne Materien eines völkerrechtlichen Abkommens mit Drittstaaten oder Internationalen Organisationen keine eigene Zuständigkeit besitzt, ist sie auf die Mitgliedstaaten angewiesen, um das Abkommen abschließen zu können. Denn nur so können die Verpflichtungen aus einem solchen Abkommen gegenüber dem Vertragspartner oder den Vertragspartnern außerhalb der EU auch eingehalten werden.
Falls eine solche „Kompetenzlücke“ der EU vorliegt, treten daher die EU plus alle Mitgliedstaaten **gemeinsam** als europäische Vertragspartner auf. Neben der EU sind dann auch die Mitgliedstaaten Vertragsparteien. Hier hat sich die Bezeichnung „**gemischtes Abkommen**“ („mixed agreement“) etabliert, wobei es EU-seitig weniger um Vermischung als um **anteiliges Zusammenwirken** geht.
2. Der **Unterschied** eines gemischten Abkommens zu einem reinen EU-Abkommen („**EU only**“) liegt in der Beteiligung sämtlicher Mitgliedstaaten nicht nur über den Rat auf EU-Ebene, sondern auch durch ein **nationales Ratifikationsverfahren in allen 28 Mitgliedstaaten**. Weil die Regierungen bereits im Rat mitwirken, liegt der **eigentliche Unterschied** in der **Chance einer gesteigerten parlamentarischen Beteiligung**. Nicht nur das Europäische Parlament (EP), sondern – je nach nationalen verfassungsrechtlichen Vorgaben – auch **nationale Parlamente** müssen bei „mixity“ dem Abkommen ggf. zustimmen – in Deutschland also entsprechend den Vorgaben des Art. 59 Abs. 2 GG der **Deutsche Bundestag**, und je nach Kompetenzfeld auch der Bundesrat. Neben dem Kompetenz- und Souveränitätsaspekt besteht daher auch ein **Demokratieaspekt** der gemischten Abkommen.
3. Zustimmungserfordernisse nationaler Parlamente bergen faktische **Risiken** wie die **Nichtratifizierung** in einem Mitgliedstaat und jedenfalls eine **zeitliche Verzögerung** für das Inkrafttreten eines Abkommens. Diese Risiken sind mit der Anzahl der Mitgliedstaaten gestiegen.
4. Gemischte Abkommen können in der **Praxis schwierige Kompetenzabgrenzungsfragen** zwischen EU und Mitgliedstaatenebene verursachen.
5. Auch deswegen strebt der Vertrag von Lissabon eher in Richtung **Vermeidung gemischter Abkommen** und legt entsprechende Weichenstellungen nahe. Dementsprechend versucht die **Europäische Kommission**, die Beteiligung der Mitgliedstaaten bei Abkommen wenn möglich zu minimieren und **gemischte Abkommen möglichst zu vermeiden**. Dies macht Streitigkeiten um die „Gemischtheit“ eines Abkommens eher wahrscheinlicher.
6. Auch die gewachsene Statur des EP spielt hier eine Rolle, weil das **EP auf europäischer Ebene für die parlamentarische Legitimation** und Begleitung

von Abkommen ertüchtigt worden ist (weitestgehend Zustimmungserfordernis), wozu das Beharren auf einer Fortführung einer nationalen Parlamentsbeteiligung nicht recht passt.

7. Auf mitgliedstaatlicher Seite besteht gleichwohl und trotz der gemeinsam vereinbarten Neuausrichtungen im Vertrag von Lissabon eine verbreitete Position, die gemischte Abkommen mit der Beteiligung der nationalen Parlamente gleichsetzt und die diese **Mitwirkung der nationalen Parlamente** einfordert, nicht zuletzt wegen zunehmender **Anforderungen an die demokratische Legitimation** von EU- und EU-bezogenem mitgliedstaatlichem Handeln, auch im Außenbereich.

Verfahrensfragen

8. Der typische **Verfahrensablauf** bei gemischten Abkommen erstreckt sich über eine erhebliche Zeitspanne und umfasst **mehrere Stufen**.
Nach der **Aushandlung** eines Abkommens und **Paraphierung** erfolgt eine **Übersetzung** in die 24 Amtssprachen der EU. Dann erfolgt eine **Beschlussfassung im Rat** über die **Unterzeichnung** (Einstimmigkeitserfordernis bei gemischten Abkommen). Anschließend wird das **EP** befasst (Zustimmungserfordernis). Parallel erfolgen über einen Zeitraum von erfahrungsgemäß etwa 2 Jahren **Ratifikationsverfahren in den Mitgliedstaaten** gemäß ihren jeweiligen verfassungsrechtlichen Vorschriften. In Deutschland richten sich die Ratifikationserfordernisse nach Art. 59 Abs. 2 GG, in aller Regel mit Befassung von Bundestag und je nach Materie auch Bundesrat. In einem weiteren Akt (Beschluss) **entscheidet der Rat** über die **Bindung für die EU**; das ist im Zusammenwirken von EP und Rat die „EU-Ratifizierung“.
9. Ein gemischtes Abkommen kann nur in Kraft treten, wenn EU-seitig **alle Beteiligten (EU und sämtliche 28 Mitgliedstaaten)** ratifizieren.
10. Regelmäßig werden Abkommen bereits bei der Unterzeichnung **für vorläufig anwendbar** erklärt. Bei gemischten Abkommen erfolgt eine solche Erklärung durch den Rat nur für die Aspekte des Abkommens, die in EU-Zuständigkeit liegen. Die Teile des Abkommens, die in **nationaler Zuständigkeit** liegen, werden von Deutschland üblicherweise **nicht vorläufig angewendet** und finden in aller Regel erst nach Ratifizierung durch alle Mitgliedstaaten Anwendung. Die „nationalen“ Teile eines gemischten Abkommens in Deutschland für vorläufig anwendbar zu erklären, ist noch nicht versucht worden (anders in Österreich, dort ist dann eine Zustimmung des Parlaments erforderlich).
11. Zusammenfassend: maßgeblich sind **vier Schritte**, einerseits Unterzeichnung und Beschluss über die vorläufige Anwendung des Abkommens, jeweils auf EU-Ebene und auf Mitgliedstaatenebene, sowie andererseits die Ratifikation des Abkommens auf EU-Ebene und auf Mitgliedstaatenebene:

<p>A. Unterzeichnung (und Beschluss über die vorläufige Anwendung)</p> <p>A1. auf EU-Ebene: Ratsbeschluss über die Unterzeichnung des Abkommens und seine vorläufige Anwendung;</p> <p>A2. auf MS-Ebene: jeweiliges Verfahren über die Unterzeichnung (in Deutschland: Kabinettsbeschluss), sowie ggf. über die vorläufige Anwendung.</p> <p>B. Ratifikation</p> <p>B1. auf EU-Ebene: Zustimmung des EP zu einem Ratsbeschluss über den Abschluss des Abkommens, Ratbeschluss;</p> <p>B2. auf MS-Ebene: jeweiliges Verfahren über die Ratifikation (in Deutschland: abhängig von der Einordnung: wenn Staatsvertrag, dann mit Parlament, wenn Regierungsabkommen, dann ohne Parlament).</p>

Das Wirtschaftspartnerschaftsabkommen mit den westafrikanischen Staaten

12. Die EU und die EU-Mitgliedstaaten streben den Abschluss eines **Wirtschaftspartnerschaftsabkommens (WPA) mit den westafrikanischen Staaten, der ECOWAS und der westafrikanischen Währungsunion UEMOA** an. Das WPA beinhaltet Vereinbarungen u.a. zum Warenhandel, zu Zoll- und Handels erleichterungen sowie zu Landwirtschaft und Fischerei – ergänzt u.a. um finanzielle Hilfen der EU im Umfang von bis zu 6,5 Mrd. Euro. Es sichert den westafrikanischen Ländern den präferenziellen Zugang zum EU-Markt (wie bisher für die AKP-Staaten) – im Gegenzug verpflichten sie sich zur schrittweisen Marktöffnung.
13. Das WPA wurde von 2004 bis Anfang 2014 auf Grundlage eines Verhandlungsmandats von 2002 durch die Europäische Kommission für EU und Mitgliedstaaten verhandelt und im **Juni/Juli 2014 paraphiert**.
14. Die rechtliche **Einordnung des WPA als „gemischtes Abkommen“** ist **unstreitig**. Auch die **Bundestagsunterrichtung nach Art. 23 Abs. 2 GG und dem EUZBBG** ist vorliegend **nicht problematisch**. Die Diskussion in Deutschland betrifft vielmehr die nachgelagerte, verfassungsrechtliche Frage, **in welchem Verfahren** dieses gemischte Abkommen innerstaatlich zu ratifizieren ist (mit oder ohne Parlament).
15. **Auf EU-Ebene** ist der **Beschluss über Unterzeichnung und vorläufige Anwendung des WPA** (oben A1) im Dezember 2014 gefasst worden (Vorschlag: KOM(2014) 576 endg.; angenommen am 12.12.2014: Ratsdok. 16890/14). Das EP könnte im März/April 2016 seine **parlamentarische Zustimmung zum Ratsbeschluss über den Abschluss des Abkommens** (KOM(2014) 578 endg.; Ratsdok. 13263/14) geben (oben B1). Der **nachfolgende Beschluss des Rates** über den Abschluss des Abkommens (oben B1) würde das „Ratifikationsverfahren“ auf EU-Ebene abschließen.

16. **In Deutschland:** Die Bundesregierung hat den **Deutschen Bundestag** im September 2014 über das WPA unterrichtet (BT-Drs. 18/2845). Der Ausschuss für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung hat die Unionsdokumente im November 2014 zur Kenntnis genommen (BT-Plenarprot. 18/64, 6068D), er hat sich Mitte 2015 mit der Frage der Bundestagsbeteiligung befasst (BT Drs. 18/6512, Beschlussempfehlung vom 29.10.2015).
17. Es ist nicht öffentlich verfügbar, ob vor der Beschlussfassung des Rates im Dezember 2014 (s. oben) in Deutschland ein **Kabinettsbeschluss zur Unterzeichnung des WPA und zu seiner vorläufigen Anwendung** durch die EU gefasst wurde oder lediglich eine Ressortabstimmung auf Arbeitsebene erfolgte. Dies betrifft das deutsche Abstimmungsverhalten im Rat beim Beschluss über die **Unterzeichnung und die vorläufige Anwendung durch die EU** (oben A1). Für die **nationale Unterzeichnung des WPA** durch Deutschland (oben A2) dürfte ein Kabinettsbeschluss erforderlich sein. Eine gesonderte Beteiligung des Bundestages ist an dieser Stelle weder vorgesehen noch üblich. Die Ratifikationsfrage (oben B) stellt sich erst zu einem späteren Zeitpunkt.
18. Für die **Ratifikationsfrage in Deutschland** und die Beteiligung des Bundestages ist zunächst **Art. 59 Abs. 2 GG** maßgeblich. Art. 23 GG ist nicht einschlägig, weil keine Hoheitsrechte übertragen werden. Art. 59 GG ist im Vergleich zu der Vorgängerregelung in Art. 45 WRV bewusst weiter formuliert:
- (2) 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.*
- Gleichwohl ist **nicht bei jedem völkerrechtlichen Vertrag der Bundesrepublik zwingend der Bundestag beteiligt** und ein Vertragsgesetz erforderlich. Unter bestimmten Voraussetzungen kann die Exekutive völkerrechtliche Verträge ganz alleine schließen und umsetzen (Regierungs- oder **Verwaltungsabkommen**).
19. Verwaltungsabkommen sind ein **Dunkelbereich des Völkervertragsrechts in Deutschland**. Sie werden nicht zentral veröffentlicht, ihre Anzahl ist unbekannt. Es ist von vielen Tausend Verwaltungsabkommen auszugehen. Ein bekannteres Beispiel für ein Verwaltungsabkommen ist die deutsche Mitgliedschaft in der Weltgesundheitsorganisation (WHO).
20. Bei gemischten Abkommen der EU und der Mitgliedstaaten ist zunächst zu fragen, **worauf für die Prüfung der Parlamentsbeteiligung** nach Art. 59 Abs. 2 GG abzustellen ist: das **Abkommen insgesamt** oder nur die **Teile, die aktuell in mitgliedstaatlicher Kompetenz** liegen. Die Bundesregierung will hier nur die Teile, die in mitgliedstaatlicher Kompetenz liegen, gelten lassen und wählt damit den formalsten und parlamentsfernsten Ansatz.
- Es kommt aber auf eine Gesamtbetrachtung des Abkommens an.** Dafür spricht, dass **EU und Mitgliedstaaten** nach außen gegenüber den Vertragspartnern **gleichsam gesamtschuldnerisch eintreten**. Deutlich wird dies vorliegend in Teil IV des WPA (Vermeidung und Beilegung von Streitigkeiten), Art. 64 Abs. 1 WPA (Konfliktparteien). Dort heißt es:

„Bei der Vermeidung und der Beilegung von Streitigkeiten, die sich aus der Anwendung

dieses Abkommens ergeben, gelten die Europäische Union und ihre Mitgliedstaaten zusammen als eine Partei.“

Die Ablehnung einer Gesamtbetrachtung eines Abkommens würde sich auch auf **spätere Änderungen an einem Abkommen** auswirken. Hier ist an den **allgemeineren Kontext der Diskussion um gemischte Abkommen** und die neuartigen Freihandelsabkommen CETA und TTIP zu erinnern, bei denen der Abschluss als gemischte Abkommen deutlicher umstritten ist als beim WPA Westafrika. Auch wenn für CETA und TTIP als solche der Abschluss als gemischte Abkommen mittlerweile zugesagt wird, bleibt für spätere Änderungen an diesen Abkommen die Möglichkeit, dass die Bundesregierung eine isolierte Betrachtung der jeweiligen Änderungen vornimmt und danach eine Bundestagsbeteiligung ablehnt.

21. Für eine Gesamtbetrachtung spricht auch, dass bei der Ausgangsfrage nach dem Ob eines gemischten Abkommens die Frage nach quantitativen Anteilen keine Rolle spielt. Wie ein Tropfen **Pastis** ein Glas Wasser trübt, machen **schon einzelne Teilaspekte eines Abkommens ohne EU-Kompetenz das Abkommen als Ganzes von der Zustimmung der Mitgliedstaaten** abhängig.
22. Ein **statisches Verständnis von getrennten Kompetenzsphären** der EU und der Mitgliedstaaten verkennt im übrigen die Möglichkeit, dass nach Inkrafttreten eines gemischten Abkommens und nach dem Eintritt seiner völkerrechtlichen Bindungswirkung für die Mitgliedstaaten **die EU nach Art. 2 Abs. 2 Satz 3 AEUV entscheiden kann, „ihre Zuständigkeiten nicht mehr auszuüben“**. Dann wäre der deutsche Gesetzgeber hinsichtlich einer von ihm unionsrechtlich zulässigerweise wahrnehmbaren Zuständigkeit **durch das gemischte Abkommen völkervertraglich gebunden, ohne das er dem zugestimmt hätte**. Dies darf nicht sein.
23. **Art. 59 Abs. 2 GG** legt **zwei Testfragen** für das Ob einer Bundestagsbeteiligung nahe. Das ist einmal die Frage danach, ob es um einen politischen Vertrag geht. Zum anderen die Frage nach der Erforderlichkeit von Bundesgesetzgebung.
24. Zur **ersten Testfrage** nach den „**politischen Verträgen**“ im Sinne **hochpolitischer Verträge** wird auch heute noch auf Rspr. des BVerfG aus der Frühzeit der Bundesrepublik zurückgegriffen. Nach einer Entscheidung aus dem Jahre 1952 (BVerfGE 1, 372 – Deutsch-französisches Wirtschaftsabkommen (sic!)) müssen Inhalt oder Zweck des Vertrages selbst
„auf die Regelung der politischen Beziehungen zu auswärtigen Staaten gerichtet sein“.
Es müssen
„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 behaupten, 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.“
Diese Rechtsprechung, die sich im Kern auf Schrifttum von 1914, 1926, 1936 und 1937 stützt, ist **nicht mehr zeitgemäß**. Sie entstand unter den Vorzeichen eines Besatzungsregimes, in dem die vielfältigen über- und zwischenstaatli-

chen Beziehungen und die zunehmende Auflösung der Trennlinie zwischen Innen und Außen („Weltinnenpolitik“) ebenso wenig Realität waren wie die politische Bedeutung von Handelsbeziehungen, wie sie später in der EWG und bis heute in der WTO zum Ausdruck kommen.

Ein Vorschlag zum besseren Verständnis der maßgeblichen Kriterien will das legislative Mitwirkungsrecht auch auf jene Verträge erstrecken, die zwar nicht unmittelbar das machtpolitische Gewicht der Bundesrepublik berühren, die jedoch in einem solchen Grade politische Sachinhalte einbeziehen, dass sie **von besonderem Gewicht für die Außenbeziehungen Deutschlands** sind (Nettesheim, in: Maunz-Dürig, GG, Art. 59, Rn. 102).

25. Das Kriterium des besonderen Gewichts, letztlich ein Wesentlichkeits- oder Wichtigkeitskriterium, bedarf der Ergänzung für den Streitfall: daher ist von **hochpolitischen Verträgen** auch dann auszugehen, **wenn Streit um ihren Charakter** entsteht. Anders formuliert: **Wenn Bundestag und Bundesregierung um die Einordnung des Vertrags streiten, dann ist es politisch.**

So verstanden ist Art. 59 Abs. 2 GG vor allem eine Entlastungsregelung zu Gunsten des Parlaments, mit der sichergestellt würde, dass der Bundestag sich mit den wichtigen völkerrechtlichen Verträgen befassen kann und die weniger wichtigen und weniger weitreichenden Verträge im Bereich der Regierung verbleiben können.

26. Die **zweite Testfrage** fragt danach, ob **Gegenstände der Bundesgesetzgebung berührt** sind. Hier geht es darum, dass das Parlament **nicht vor vollendete Tatsachen** gestellt werden soll, wenn innerstaatlich Parlamentsgesetzgebung zur Umsetzung der völkerrechtlichen Verpflichtungen erforderlich ist. Das Parlament soll dann bereits über die völkerrechtliche Bindung mitentscheiden. Es kommt danach auf konkrete Gesetzgebungserfordernisse wegen des Inhalts eines Abkommens an.

Stellt man auf die Möglichkeit einer Aktivierung des **Art. 2 Abs. 2 Satz 3 AEUV** ab, dann ist auch der aktuell in unionaler Zuständigkeit liegende Teil des Abkommens darauf zu überprüfen, ob **potenziell** bundesgesetzliche Zuständigkeiten nach Art. 70 ff. GG berührt sind.

27. Speziell für gemischte Abkommen lässt sich über ergänzende europaverfassungsrechtliche Aspekte nachdenken, die eine Befassung des Deutschen Bundestages nahelegen. Ein solcher Aspekt könnte soweit auf europäischer Ebene das EP zustimmen muss der **parlamentarische Gleichlauf mit der europäischen Ebene** sein. Dies entspricht einer Orientierung am Leitbild eines **komplementären Mehrebenenparlamentarismus** in der Europäischen Union.

28. Ein weiterer ergänzender europaverfassungsrechtlicher Aspekt im Hinblick auf die spezifische Konstellation bei gemischten Abkommen könnte aus dem **Rechtsvergleich mit anderen Mitgliedstaaten** folgen. Im Vergleich erscheint es **unüblich, ein gemischtes Abkommen auf nationaler Ebene dem Parlament vorzuenthalten**. Ganz selbstverständlich geht man beispielsweise in Großbritannien davon aus, dass das WPA im Parlament diskutiert werden wird („as a mixed agreement, the UK will also need to sign and ratify the EPA, which will provide an opportunity for both Houses to debate and vote on the elements of the EPA to be assumed by the Member States if they wish.“ (HoC

European Scrutiny Com. DFID (36339) (36341) Economic Partnership Agreement with the West African region).

29. **Für das WPA Westafrika ergeben die genannten Kriterien ein Zustimmungserfordernis des Deutschen Bundestages nach Art. 59 Abs. 2 GG:**

- **Hochpolitischer Vertrag:** Da es auf das Abkommen insgesamt und nicht nur die Teile in mitgliedstaatlicher Kompetenz ankommt, ist das politische Gewicht des WPA Westafrika maßgeblich. Dauer der Verhandlungen und der Umfang des Abkommens indizieren bereits seinen hochpolitischen Charakter. Das WPA auf ein rein technisches Abkommen zu reduzieren würde nationale Entwicklungspolitik zu einer rein technischen Materie deklarieren. Die streitige Diskussion zwischen Bundestag und Bundesregierung um den politischen Charakter bestätigt die Einordnung als politischen Vertrag.
- **Bundesgesetzgebungserfordernis:** Wenn hier auch die Haushaltsgesetzgebung maßgeblich sein kann, dann lässt sich damit ein Zustimmungserfordernis begründen. Das WPA sieht für die Mitgliedstaaten finanzwirksame Verpflichtungen vor, im Rahmen ihrer jeweiligen Entwicklungspolitik Hilfe zu leisten (s. etwa Art. 54 Abs. 2 WPA). Von einer möglichen künftigen Aktivierung des Art. 2 Abs. 2 Satz 3 AEUV wären möglicherweise Gegenstände der Bundesgesetzgebung betroffen.
- **Gleichlauf der Parlamente:** Dass das EP dem WPA zustimmen muss und andere nationale Parlamente mit der Ratifikation befasst sein werden, stützt eine entsprechende Befassung für den Deutschen Bundestag.

30. Die **Entscheidung** darüber, ob ein Zustimmungserfordernis des Bundestages nach Art. 59 Abs. 2 GG besteht, beansprucht bisher die Bundesregierung für sich. Aus dem Grundgesetz lässt sich dies nicht begründen. Etliche verfassungsrechtliche Hinweise und nicht zuletzt die jüngere Rechtsprechung des BVerfG zur Integrationsverantwortung und zur Haushaltsverantwortung des Bundestages sprechen dafür, dass **der Bundestag darüber entscheidet, ob ein Gesetz nach Art. 59 Abs. 2 GG erforderlich** ist. Der Bundesregierung wird damit nichts an Einwirkungsmöglichkeiten auf das Abkommen genommen, weil sie ohnehin über den Rat auf europäischer Ebene damit befasst ist.

31. Das Verständnis von Art. 59 Abs. 2 GG hat sich seit 1949 und seit den Entscheidungen des BVerfG in 1952 und 1953 mit dem maßgeblichen Umfeld **gewandelt**. Wohin genau ist indessen nicht geklärt.

Für eine **Klärung** zumindest im Hinblick auf die Bundestagsbeteiligung bei gemischten Abkommen bestehen im Kern **drei Wege**: durch eine bestimmte **Verfassungspraxis**, durch klarstellende **Verfassungsänderung** oder durch eine **Befassung des BVerfG** mit dem Ziel einer Klarstellung.

In Anbetracht des Trends in der Rspr. des BVerfG zu einer Stärkung des Bundestages gegenüber der Regierung in Angelegenheiten der europäischen Integration ist die Befassung des BVerfG naheliegend und die Richtung einer Verfassungsgerichtsentscheidung absehbar; sie würde wohl zu Gunsten des Bundestages ausfallen.

Die Rücksicht auf die begrenzte Ressource Verfassungsgerichtsrechtsprechung legt indessen nahe, die **Option einer klarstellenden Verfassungsänderung vorrangig zu prüfen**, etwa als **Zusatz zu Art. 59 GG mit der Festlegung auf eine regelmäßige Befassung des Bundestages bei gemischten**

Abkommen der EU. Auch das BVerfG lässt in seinen parlamentsbezogenen Entscheidungen erkennen, dass das Leitbild eigentlich das eines Bundestages ist, der sich in europäischen Angelegenheiten eigenständig, ohne ständige Stützung durch das BVerfG, durchsetzt. Demnach wäre auch eine durch den Bundestag eingeleitete Verfassungspraxis eine ernsthaft zu erwägende Option.
