Ausarbeitung

Form der Bundesratsbeteiligung bei der Ratifikation des CETA

© 2016 Deutscher Bundestag

Form der Bundesratsbeteiligung bei der Ratifikation des CETA

Aktenzeichen: WD 3 - 3000 - 244/16
Abschluss der Arbeit: 10. November 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. Einleitung

Am 30. Oktober 2016 wurde das europäisch-kanadische Freihandelsabkommen *Comprehensive Economic and Trade Agreement* (CETA) unterzeichnet. Da das Abkommen als sogenanntes **gemischtes Abkommen** behandelt wird, das sowohl Kompetenzen der Europäischen Union als auch solche der Mitgliedstaaten betrifft, muss es nun durch die Union und durch die Mitgliedstaaten ratifiziert werden. Die Ratifikation in den Mitgliedstaaten richtet sich nach nationalem Verfassungsrecht. In Deutschland fordert das Grundgesetz (GG) vor der Ratifikation durch den Bundespräsidenten den Beschluss eines **Ratifikationsgesetzes** durch den Bundestag unter Beteiligung des Bundesrats. Gegenstand dieser Ausarbeitung ist die Form der Beteiligung des Bundesrats, also die Frage, ob es sich bei dem Ratifikationsgesetz **um ein Einspruchs- oder um ein Zustimmungsgesetz handelt.**

2. Parlamentsbeteiligung nach Art. 59 Abs. 2 GG

Zunächst ist zu klären, ob sich die Beteiligung von Bundestag und Bundesrat bei der Ratifikation gemischter völkerrechtlicher Verträge im Allgemeinen und des CETA im Besonderen nach Art. 23 GG oder nach Art. 59 Abs. 2 GG richtet. Die Frage wird in der rechtswissenschaftlichen Literatur kontrovers diskutiert.[1] **Nach überwiegender Auffassung soll Art. 59 Abs. 2 GG** anwendbar sein, wobei zumeist angenommen wird, dass es sich bei gemischten Freihandelsabkommen um politische Verträge im Sinne des Art. 59 Abs. 2 S. 1, 1. Fall GG handelt.[2] Nach Art. 59 Abs. 2 GG bedarf das CETA „der Zustimmung oder der Mitwirkung der jeweils für die Bundesgesetzgebung zuständigen Körperschaften in der Form eines Bundesgesetzes“. Das Ratifikationsgesetz ist also Einspruchsgesetz, wenn ein inhaltsgleiches gewöhnliches Bundesgesetz Einspruchsgesetz wäre; es ist Zustimmungsgesetz, wenn ein Bundesgesetz der Zustimmung des Bundesrats im Sinne der Art. 77, 78 GG bedürfte.[3] **Für jeden Regelungsgegenstand** des umfangreichen CETA ist daher zunächst zu fragen, ob die Regelung in die **Zuständigkeit der Mitgliedstaaten** fällt (dazu unter 3.). Wenn ja, ist weiter zu fragen, ob das Grundgesetz für eine solche Regelung die **Zustimmung des Bundesrats** fordert (dazu unter 4.). Sollten für einen Regelungsgegenstand beide Fragen zu bejahen sein, so bedürfte

---

1 Vgl. nur Grzeszick/Hettche, Zur Beteiligung des Bundestages an gemischten völkerrechtlichen Abkommen, in: AöR 141, 225, 242 ff.; Wissenschaftliche Dienste, Fragen zum sog. Lindauer Abkommen und der Ständigen Vertragskommission der Länder, Az. WD 3 - 3000 - 240/16, S. 5 m.w.N.; vgl. speziell zu CETA für die Anwendung von Art. 59 GG nur Mayer/Ermes, Rechtsfragen zu den EU-Freihandelsabkommen CETA und TTIP, in: ZRP 2014, 237, 240; für die Anwendung von Art. 23 GG: Pautsch, Der Abschluss des Comprehensive Economic and Trade Agreement (CETA) als „gemischtes Abkommen“, in: NVwZ 2016, 1294, 1295.

2 Grzeszick, Stellungnahme zur Beteiligung des Deutschen Bundestages an gemischten völkerrechtlichen Abkommen, Anhörung des Rechtsausschusses des Deutschen Bundestages am 13.01.2016, S. 14 ff. m.w.N., abrufbar unter https://www.bundestag.de/blob/401476/e2a9abbeecb5cfabf43d00adb122a704/grzeszick-data.pdf, zuletzt abgerufen am 9. November 2016. Vereinzelt wird auch angenommen, dass sich das CETA auf Gegenstände der Bundesgesetzgebung beziehe (Art. 59 Abs. 2 S. 1, 2. Fall GG), Nachweise auch hierzu bei Grzeszick, S. 27. Vgl. zum ganzen auch den Aktenvermerk des Ausschusses für Recht und Verbraucherschutz zur Beteiligung des Deutschen Bundestages an gemischten völkerrechtlichen Abkommen der Europäischen Union, S. 4 f., abrufbar unter https://www.bundestag.de/blob/427828/e2fb6a9f57ebf8bcecea5b95ade6a23c/antwortschreiben-data.pdf, zuletzt abgerufen am 9. November 2016; ausführliche Darstellung bei Grzeszick/Hettche (Fn. 1), S. 254 ff.

3 Nettesheim, in: Maunz/Dürig, Grundgesetz-Kommentar, 77. Lfg. 2016, Art. 59 Rn. 148.

das Ratifikationsgesetz insgesamt der Zustimmung des Bundesrats; andernfalls wäre es bloßes Einspruchsgesetz.

3. Zuständigkeit der Mitgliedstaaten

Bereits die erste Frage nach der **Kompetenzverteilung** zwischen der Europäischen Union und den Mitgliedstaaten wird sehr kontrovers diskutiert.[4] Das **Bundesverfassungsgericht** deutete jüngst in seiner Eilentscheidung in Sachen CETA an, welche Regelungsgegenstände aus seiner Sicht in die **Zuständigkeit der Mitgliedstaaten** fallen könnten. Hierzu zählt es Portfolioinvestitionen, den Investitionsschutz, den internationalen Seeverkehr, die gegenseitige Anerkennung von Berufsqualifikationen und den Arbeitsschutz.[5] In einigen Punkten dürfte ein Gutachten des Europäischen Gerichtshofs Klarheit bringen, das die Europäische Kommission im Zusammenhang mit dem Freihandelsabkommen mit Singapur erbeten hat.[6] Eine abschließende Antwort ist daher für die zahlreichen Regelungsgegenstände des CETA nicht möglich.

4. Zustimmungsbedürftigkeit

Auch die sich anschließende zweite Frage nach der **Zustimmungsbedürftigkeit** kann angesichts des Umfangs des CETA von ca. 1600 Seiten und der zahlreichen in Frage kommenden Zustimmungserfordernisse nicht beantwortet werden. Zu prüfen wäre hier für jede in die nationale Zuständigkeit fallende Regelung, ob sie ein Zustimmungserfordernis auslöst. Der Zustimmung bedürfen Gesetze, wenn das Grundgesetz dies ausdrücklich vorschreibt (**Enumerationsprinzip**).[7] Ungeschriebene Zustimmungserfordernisse gibt es nicht.[8] Eine Zustimmungsbedürftigkeit wird auch nicht dadurch begründet, dass in Länderinteressen eingegriffen wird.[9] Ausdrückliche Regelungen über die Zustimmungsbedürftigkeit von Bundesgesetzen finden sich über das ganze Grundgesetz verteilt:

1.	Art. 16a Abs. 2	Asyl: sichere Drittstaaten
2.	Art. 16a Abs. 3	Asyl: sichere Herkunftsländer
3.	Art. 23 Abs. 1	Übertragung von Hoheitsrechten auf die EU
4.	Art. 23 Abs. 1a S. 3	Abweichung vom Mehrheitsprinzip bei der Wahrnehmung von Rechten aus den Europäischen Verträgen
5.	Art. 23 Abs. 7	Bundesratsbeteiligung an der Willensbildung des Bundes (Integrationsverantwortung)

4 Vgl. nur Grzeszick/Hettche (Fn. 1), S. 229 ff.; Wissenschaftliche Dienste, Fragen zu den Ratifikationserfordernissen des Comprehensive Economic and Trade Agreements (CETA), Az. PE 6 - 3000 - 221/14.

5 BVerfG, Urteil vom 13. Oktober 2016, Az. 2 BvR 1368/16, 2 BvR 1444/16, 2 BvR 1482/16, 2 BvR 1823/16, 2 BvE 3/16, Rn. 52 ff.

6 EuGH, Gutachten 2/15, derzeitiger Stand: Antrag der Kommission vom 16. Oktober 2015.

7 BVerfGE 1, 76, 79; 48, 127, 129.

8 Zwei in diesem Zusammenhang von einigen Autoren aufgeführte Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts betreffen keine „ungeschriebenen“, sondern vielmehr die Auslegung ausdrücklicher Zustimmungstatbestände, so überzeugend Schmidt, Die Zustimmungsbedürftigkeit von Bundesgesetzen, in: JuS 1999, 861, 862.

9 Schmidt (Fn. 8), a.a.O.; Bryde, in: Münch/Kunig, Grundgesetzkommentar, 6. Aufl. 2012, Art. 77 Rn. 20.

6.	Art. 29 Abs. 7	Neugliederung des Bundesgebietes
7.	Art. 59 Abs. 2	Zustimmung zu völkerrechtlichen Verträgen, deren Vollzug eines Zustimmungsgesetzes bedarf
8.	Art. 72 Abs. 3 S. 2	Früheres Inkrafttreten im Bereich der Abweichungsgesetzgebung
9.	Art. 73 Abs. 1 Nr. 9a	Abwehr von Gefahren des internationalen Terrorismus durch das Bundeskriminalamt
10.	Art. 74 Abs. 2	Staatshaftung und Beamtenstatus
11.	Art. 79 Abs. 2	Grundgesetzänderung
12.	Art. 80 Abs. 2	Gesetze, die bestimmte Rechtsverordnungen ändern
13.	Art. 81 Abs. 1, 2	Gesetzgebungsnotstand
14.	Art. 84 Abs. 1 S. 3	Sofortiges Inkrafttreten von Regelungen der Einrichtung von Behörden und des Verwaltungsverfahrens
15.	Art. 84 Abs. 1 S. 6	Ausschluss abweichender Landesregelung des Verwaltungsverfahrens in der Landeseigenverwaltung
16.	Art. 84 Abs. 5 S. 1	Ermächtigung der Bundesregierung zum Erteilen von Einzelanweisungen
17.	Art. 85 Abs. 1	Einrichtung der Behörden bei Auftragsverwaltung
18.	Art. 87 Abs. 3	Einrichtung von bundeseigenen Mittel- und Unterbehörden
19.	Art. 87b Abs. 1 S. 3	Übertragung der Beschädigtenversorgung und des Bauwesens auf die Bundeswehrverwaltung
20.	Art. 87b Abs. 1 S. 4	Aufgabenübertragung an die Bundeswehrverwaltung und Ermächtigung der Bundeswehrverwaltung zu Eingriffen in Rechte Dritter
21.	Art. 87b Abs. 2 S. 1	Bundeswehr-, Wehrersatz- und Zivilschutzverwaltung in bundeseigener oder in Auftragsverwaltung
22.	Art. 87b Abs. 2 S. 2	Übertragung von Bundesaufsichtsbefugnissen auf Bundesoberbehörden und Befreiung des Erlasses von Verwaltungsvorschriften von der Zustimmungsbedürftigkeit
23.	Art. 87c	Auftragsverwaltung für Kernenergie
24.	Art. 87d Abs. 2	Auftragsverwaltung für Luftverkehr
25.	Art. 87e Abs. 5	Auflösung, Verschmelzung und Aufspaltung von Bundeseisenbahnunternehmen, Übertragung und Stilllegung von Schienenwegen, Schienenpersonennahverkehr
26.	Art. 87f Abs. 1	Gewährleistung von Post- und Telekommunikationsdienstleistungen
27.	Art. 91a Abs. 2	Bestimmung und Koordinierung der Gemeinschaftsaufgaben
28.	Art. 91c Abs. 4	Verbindung der informationstechnischen Netze des Bundes und der Länder
29.	Art. 91e Abs. 3	Grundsicherung für Arbeitsuchende
30.	Art. 96 Abs. 5	Ausübung der Bundesgerichtsbarkeit für Völkerstraftaten durch die Länder
31.	Art. 104a Abs. 4	Zweckausgaben, die von den Ländern zu tragen sind
32.	Art. 104a Abs. 5	Tragung der Verwaltungsausgaben und Haftung
33.	Art. 104a Abs. 6	Lastentragung bei Verletzung von supranationalen oder völkerrechtlichen Verpflichtungen Deutschlands
34.	Art. 104b Abs. 2	Finanzhilfe des Bundes

35.	Art. 105 Abs. 3	Landes- und Gemeinschaftssteuern
36.	Art. 106 Abs. 3	Verteilung der Anteile an der Umsatzsteuer
37.	Art. 106 Abs. 4	Ausgleich von Mehrbelastungen der Länder durch Finanzzuweisungen des Bundes
38.	Art. 106 Abs. 5	Gemeindeanteil an der Einkommensteuer
39.	Art. 106 Abs. 5a	Gemeindeanteil an der Umsatzsteuer
40.	Art. 106 Abs. 6	Gewerbesteuerumlage
41.	Art. 106a	Steuerzuschuss für öffentlichen Personennahverkehr
42.	Art. 106b	Länderanteil an der Kraftfahrzeugsteuer
43.	Art. 107 Abs. 1 S. 2, 4	Finanzausgleich
44.	Art. 108 Abs. 2, 4, 5	Finanzverwaltung
45.	Art. 109 Abs. 4	Haushaltsgrundsätze
46.	Art. 109 Abs. 5	Aufteilung der Sanktionsmaßnahmen der Europäischen Gemeinschaft auf Bund und Länder
47.	Art. 109a	Vermeidung von Haushaltsnotlagen
48.	Art. 115c Abs. 1, 3	Gesetzgebung im Verteidigungsfall
49.	Art. 115k Abs. 3	Überleitung von Gesetzen des Verteidigungsfalles
50.	Art. 115l	Aufhebung von Gesetzen des Gemeinsamen Ausschusses
51.	Art. 120a Abs. 1	Lastenausgleich
52.	Art. 134 Abs. 4	Rechtsnachfolge in das Reichsvermögen
53.	Art. 135 Abs. 5	Rechtsnachfolge nicht mehr bestehender Länder und Körperschaften
54.	Art. 135a	Alte Verbindlichkeiten
55.	Art. 143a Abs. 3	Eisenbahnverkehrsverwaltung
56.	Art. 143b Abs. 2	Umwandlung der Deutschen Bundespost
57.	Art. 143c Abs. 4	Übergangsvorschriften wegen des Wegfalls von Finanzhilfen des Bundes
58.	Art. 143d Abs. 2, 3	Übergangsvorschriften im Rahmen der Konsolidierungshilfen.

Teils beziehen sich diese Regelungen auf eng umgrenzte Gesetzgebungsmaterien (vgl. Art. 16a Abs. 2 S. 2, Abs. 3 S. 1 GG oder Art. 74 Abs. 2 GG), teils auf nach allgemeinen Merkmalen bestimmte Kategorien von Gesetzen (vgl. etwa Art. 79 Abs. 2, Art. 84 Abs. 1, Art. 104a Abs. 3 S. 2 GG). Wird ein Gesetz von keinem dieser Fälle erfasst, ist es ein Einspruchsgesetz.

Die Parlamente der Länder und ihre Wissenschaftlichen Dienste haben sich mit der Zustimmungsbedürftigkeit des CETA-Ratifikationsgesetzes, soweit ersichtlich, noch nicht ausführlicher befasst.[10] In der bisherigen Praxis sind einige Ratifikationsgesetze zu finden, die als Zustimmungsgesetze behandelt wurden, weil sie Regelungen des Verwaltungsverfahrens enthielten, von denen die Länder

10 Nur in Baden-Württemberg sind die genannten Fragen angesprochen worden, vgl. LT-Drs. 15/6292, S. 6 f., LT-Drs. 16/86, S. 4 f., und LT-Drs. 16/860, S. 8 f.

nicht abweichen durften (Art. 84 Abs. 1 S. 6 GG).[11] Daraus lässt sich allerdings nicht ohne weiteres auf die Zustimmungsbedürftigkeit des CETA-Ratifikationsgesetzes schließen, weil es stets auf den konkreten Inhalt eines Abkommens ankommt. Auch in der rechtswissenschaftlichen Literatur finden sich bisher nur zwei Stellungnahmen: **Einerseits wird vertreten**, es handele sich bei dem CETA-Ratifikationsgesetz um ein **Zustimmungsgesetz**.[12] Das folge aus den Regelungen über die Investitionsschiedsgerichtsbarkeit, die die Gesetzgebungskompetenz für das Staatshaftungsrecht berührten und daher nach Art. 74 Abs. 1 Nr. 25, Abs. 2 GG die Zustimmung des Bundesrats erforderlich machten.[13] Eine **Gegenauffassung** hält das Ratifikationsgesetz für ein bloßes **Einspruchsgesetz**.[14] Jedenfalls ergebe sich ein Zustimmungserfordernis nicht aus Art. 74 GG. Das CETA enthalte kein Staatshaftungsrecht, sondern präzisiere lediglich den völkerrechtlichen Eigentumsschutz; insoweit sei wohl ohnehin von einer Kompetenz der Europäischen Union auszugehen.[15] Auch sei in den potentiell in die nationale Zuständigkeit fallenden Bereichen des CETA keine Regelung des Verwaltungsverfahrens ersichtlich, die nach Art. 84 GG ein Zustimmungserfordernis auslösen würde.[16]

Ende der Bearbeitung

---

11 Vgl. etwa die Gesetze und Gesetzentwürfe mit den zugehörigen Begründungen zu dem Handelsübereinkommen mit Kolumbien und Peru, BGBl. II 2013, S. 434, BT-Drs. 17/12354; zu dem Abkommen mit den Staaten Zentralamerikas, BGBl. II 2013, S. 682, BT-Drs. 17/12355, zu dem Assoziierungsabkommen mit der Ukraine, BGBl. II 2015, S. 530, BT-Drs. 18/3693, und zu dem Wirtschaftspartnerschaftsabkommen mit den CARIFORUM-Staaten, BT-Drs. 18/8297.

12 Weiß, Verfassungsprobleme des Abschlusses und der vorläufigen Anwendung des CETA Freihandelsabkommens mit Kanada, Stellungnahme zur öffentlichen Anhörung des Ausschusses für Wirtschaft und Energie des Deutschen Bundestages am 5. September 2016, Ausschuss-Drs. 18(9)926, S. 29, abrufbar unter https://www.bundestag.de/blob/438052/9f45bd9ca1de30f51726df5d391b8702/stgn_weiss-data.pdf, zuletzt abgerufen am 9. November 2016.

13 So Weiß (Fn. 12), a.a.O.; entsprechend für TTIP Streinz, Disputes on TTIP: Does the Agreement Need the Consent of the German Parliament?, in: Herrmann u.a. (Hrsg.), European Yearbook of International Economic Law, Special Issue: Trade Policy between Law, Diplomacy and Scholarship, Liber amicorum in memoriam Horst G. Krenzler, Heidelberg 2015, S. 291.

14 Ruffert, Das CETA-Ratifikationsgesetz bedarf nicht der Zustimmung des Bundesrates!, Blog-Beitrag vom 31. Oktober 2016, abrufbar unter http://verfassungsblog.de/das-ceta-ratifikationsgesetz-bedarf-nicht-der-zustimmung-des-bundesrates/, zuletzt abgerufen am 9. November 2016.

15 Ruffert (Fn. 14), a.a.O.; zur Kompetenzverteilung in diesem Bereich auch Grzeszick/Hettche (Fn. 1), S. 237 f.

16 Ruffert (Fn. 14), a.a.O., schreibt vom „Verwaltungsverfahren i.S.v. Art. 84 Abs. 5 und 6 GG“, meint aber wohl Art. 84 Abs. 1 S. 5 und 6 GG.