

# Die Mitwirkung deutscher Gesetzgebungsorgane an der EU-Handelspolitik: europarechtliche und verfassungsrechtliche Erfordernisse

Franz C. Mayer\*

Inhalt	
A. Einleitung	391
B. Die Parlamentsbeteiligung im Vorfeld eines Abkommens	392
C. Abschluss des Abkommens	396
I. Gesetz oder Stellungnahme?	396
II. Besonderheit: Gemischtes Abkommen	397
D. Nach Inkrafttreten des Abkommens	397
E. Schluss	398

## A. Einleitung

Die Frage nach der Mitwirkung deutscher Gesetzgebungsorgane an der EU-Handelspolitik scheint eigentlich recht einfach zu beantworten zu sein.

Aus europarechtlicher Sicht wirkt bereits die Fragestellung befremdlich. Die Mitwirkung deutscher Gesetzgebungsorgane an der EU-Handelspolitik ist aus dieser Sicht alles andere als naheliegend, schließlich ist die Gemeinsame Handelspolitik eine ausschließliche Zuständigkeit der Europäischen Union – was soll da das deutsche Parlament zu suchen haben?

Und auch aus Sicht des Verfassungsrechts ist die erste Antwort einfach: Weil die Gemeinsame Handelspolitik nach Art. 207 AEUV eine ausschließliche Unionskompetenz betrifft, lässt sich die Mitwirkungsfrage auf die parlamentarische Zustimmung durch das maßgebliche Zustimmungsgesetz zum Primärrecht reduzieren. Dies ist im Hinblick auf Art. 207 AEUV das Zustimmungsgesetz zum Vertrag von Lissabon (2007/2009), durch den diese Bestimmung neu gefasst und im Hinblick auf ausländische Direktinvestitionen als Gegenstand von Abkommen erweitert wurde.

Die Dinge liegen indessen komplizierter.

Auch aus europarechtlicher Sicht kommen nationale Parlamente zulässigerweise bereits dann ins Spiel, wenn ein Freihandelsabkommen wegen einer Kompetenzlücke

\* Vortrag am 12. September 2016 im Rahmen der Tagung „Endstation Karlsruhe? – Die EU-Handelspolitik unter Kontrolle nationaler Verfassungsgerichte?“. Die Vortragsform wurde beibehalten. Der Verfasser vertritt die Bundesregierung in den Verfahren um CETA vor dem Bundesverfassungsgericht, er gibt hier seine persönliche Auffassung wieder.

auf europäischer Ebene nur als gemischtes Abkommen zusammen mit den Mitgliedstaaten geschlossen werden kann. Zudem lässt sich nicht mehr wie früher die Parlamentsbeteiligung in solchen Angelegenheiten auf eine einmalige, punktuelle binäre Ja/Nein-Entscheidung beschränken und ansonsten alles Auswärtige als Sache der Exekutive ansehen. Meine These dazu: die Parlamentsbeteiligung nationaler Parlamente lässt sich im Kontext der Europäischen Union allgemein und gerade auch im Hinblick auf die Handelspolitik am besten als Prozess verstehen. Dieser Prozess und mithin die Beteiligung des Parlamentes beginnt weit vor einem Vertragsschluss (dazu B.), begleitet den Vertragsschluss (dazu C.) und hält danach an (dazu D.). Entsprechend werde ich im Folgenden diese drei Phasen gesondert in den Blick nehmen.

## B. Die Parlamentsbeteiligung im Vorfeld eines Abkommens

Das Grundgesetz legt die Befassung der gesetzgebenden Körperschaften in Deutschland im Hinblick auf Angelegenheiten der Europäischen Union bereits im Vorfeld eines Abkommens nahe. Art. 23 GG macht dazu folgende Vorgaben (Hervorhebung hinzugefügt):

Art. 23 GG

[...]

(2) In Angelegenheiten der Europäischen Union wirken der Bundestag und durch den Bundesrat die Länder mit. Die Bundesregierung hat den Bundestag und den Bundesrat *umfassend und zum frühestmöglichen Zeitpunkt zu unterrichten*.

(3) Die Bundesregierung gibt dem Bundestag *Gelegenheit zur Stellungnahme vor ihrer Mitwirkung an Rechtssetzungsakten der Europäischen Union*. Die Bundesregierung berücksichtigt die Stellungnahmen des Bundestages bei den Verhandlungen. Das Nähere regelt ein Gesetz.

(4) Der Bundesrat ist an der Willensbildung des Bundes zu beteiligen, soweit er an einer entsprechenden innerstaatlichen Maßnahme mitzuwirken hätte oder soweit die Länder innerstaatlich zuständig wären.

Abkommen im Rahmen der Gemeinsamen Handelspolitik sind Angelegenheiten der Europäischen Union. Der Anwendungsbereich des Art. 23 GG und der entsprechenden Ausführungsgesetzgebung ist eröffnet. Die Bundesregierung informiert daher den Bundestag wegen der Pflichten aus Art. 23 GG und nach den Vorgaben des Gesetzes über die Zusammenarbeit von Bundesregierung und Deutschem Bundestag in Angelegenheiten der Europäischen Union (EUZBBG) umfassend, zum frühestmöglichen Zeitpunkt und fortlaufend über den Fortgang von Verhandlungen und die EU-internen Beratungen zu einem Handelsabkommen. Konkret sieht das EUZBBG die förmliche Zuleitung jedes EU-Vorhabens gemäß § 6 Abs. 1 EUZBBG, die Erstellung von entsprechenden Berichten gemäß § 6 Abs. 2 EUZBBG und gegebenenfalls die umfassende Bewertung gemäß § 6 Abs. 3 EUZBBG vor. Darüber hinaus geschieht die Unterrichtung im Hinblick auf Abkommen insbesondere durch die umfassende Weiterleitung von Dokumenten und Sitzungsberichten gemäß § 4 Abs. 1 EUZBBG, durch besondere Berichte, die Beantwortung parlamentarischer Fragen sowie mündliche Unterrichtungen in den Ausschüssen des Bundestags und im Plenum. In der Praxis

bedeutet dies, dass die Bundesregierung alle ihr von der EU übermittelten Dokumente zu Verhandlungen an den Bundestag weiterleitet. Das umfasst alle Dokumente des Handelspolitischen Ausschusses (*Trade Policy Committee*, TPC), einem Untergremium des Ministerrates, in dem die Mitgliedstaaten die Verhandlungen durch die Kommission begleiten und anleiten. Zu nennen sind Positionspapiere, Textvorschläge sowie Stellungnahmen der Kommission und von anderen EU-Mitgliedstaaten sowie die eigenen Papiere der Bundesregierung. Der Handelspolitische Ausschuss tritt in verschiedenen Formationen zusammen. Die Bundesregierung und die anderen EU-Mitgliedstaaten äußern sich zu Verhandlungen über Handelsabkommen im Handelspolitischen Ausschuss sowohl auf Ebene der Mitglieder, als auch auf Ebene der Sitzungen der Stellvertreter und in den Sitzungen mit Schwerpunkt Dienstleistungen und Investitionen. Über alle Sitzungen des Handelspolitischen Ausschusses verfasst die Bundesregierung detaillierte Berichte für regierungsinterne Zwecke („Drahtberichte“), die ihre Position sowie die Position der Europäischen Kommission und der anderen Mitgliedstaaten wiedergeben und die nach § 4 Abs. 1 Nr. 2 lit. a) EUZBBG alle auch an den Bundestag übermittelt werden.

In derselben Weise berichtet die Bundesregierung über Sitzungen des Ausschusses der Ständigen Vertreter (AStV), die Aspekte aus Verhandlungen über ein Handelsabkommen zum Gegenstand haben, sowie in Form von Vor- und Nachberichten (§ 4 Abs. 4 EUZBBG) und Drahtberichten über Sitzungen des Rates (Handelsministerrat).

Darüber hinaus legt die Bundesregierung seit 2010 halbjährlich Berichte für den Deutschen Bundestag zu aktuellen Fragen der Handelspolitik im Zeitraum der jeweiligen Ratspräsidentschaften vor. Die Bundesregierung verfasst zudem regelmäßig Berichte für den Deutschen Bundestag zum Stand der Verhandlungen und zu Einzelthemen.

Die Unterrichtung des Bundestages erfolgt nicht etwa nur an einige Abgeordnete, sondern jeweils an den Bundestag als Ganzen. Die Dokumente sowie die Drahtberichte werden von der Bundesregierung aufgrund der internen Organisation des Bundestages an eine zentrale Eingangsadresse bei der Bundestagsverwaltung übermittelt. Diese stellt die Informationen sodann in ihre Datenbank EuDOX ein, auf die wiederum alle Bundestagsabgeordneten Zugriff haben.

Am Fallbeispiel des Umfassenden Wirtschafts- und Handelsabkommens zwischen Kanada einerseits und der Europäischen Union und ihren Mitgliedstaaten andererseits (CETA) lässt sich veranschaulichen, in welchem quantitativen und qualitativen Umfang das Parlament bereits früh eingebunden ist.

CETA wurde am Sonntag, dem 30. Oktober 2016 durch Kanada und die Europäische Union unterzeichnet. Zuvor hatten bereits alle Mitgliedstaaten der EU das Abkommen unterzeichnet. Für die Vertragspartei Bundesrepublik Deutschland unterzeichnete der Ständige Vertreter Deutschlands bei der Europäischen Union am 28. Oktober 2016 das Abkommen in Brüssel.

Weit vor der Unterzeichnung des Abkommens und dem sich anschließenden Ratifikationsverfahren – als gemischtes Abkommen ist CETA auch durch Deutschland zu ratifizieren – ist CETA seit Jahren parallel zum Verhandlungsprozess intensiv parlamentarisch begleitet worden. Dies ist sowohl auf Ebene der Ausschüsse als auch

durch die wiederholte Befassung des Plenums des Bundestages erfolgt. Anders als etwa bei TTIP hat es bei CETA keine nennenswerten Transparenzprobleme gegeben. Grundsätzlich ist nicht zu bestreiten, dass es ein Spannungsverhältnis zwischen Transparenzanforderungen einerseits und – in einer bestimmten Verhandlungsphase – einem praktischen Bedürfnis nach Vertraulichkeit andererseits gibt.

Die Bundesregierung hat dem Deutschen Bundestag zu CETA kontinuierlich Bericht erstattet. Zu nennen sind im Dezember 2014 ein Bericht zum aktuellen Sachstand und weiteren Vorgehen bei CETA. Am 8. Oktober 2015 wurde ein weiterer schriftlicher Bericht der Bundesregierung übermittelt, ebenso am 11. sowie 16. März 2016 zum CETA-Gesamtentwurf.<sup>1</sup> Im Juli 2016 wurde zudem ein Bericht der Bundesregierung zum Ratifizierungsprozess des CETA-Abkommens und der parlamentarischen Beteiligung des Bundestags erstellt.<sup>2</sup>

Eine wichtige quantitative Rolle spielen für die Information des Parlaments allgemein und auch in europäischen Dingen neben den Berichten der Bundesregierung die Äußerungen der Bundesregierung im Rahmen von parlamentarischen Fragen. In der 18. Legislaturperiode hat sich der Bundestag in insgesamt 578 einzelnen parlamentarischen Fragen an die Bundesregierung mit den CETA-Verhandlungen befasst. Grundlage waren 31 mündliche, 63 schriftliche und 18 Kleine Anfragen der Fraktionen sowie einzelner Abgeordneter.

Der Bundestag hat sich in der 18. Legislaturperiode des Weiteren in einer Vielzahl von Ausschusssitzungen intensiv mit CETA auseinandergesetzt. In der Ausschussarbeit besteht die Möglichkeit, auch Gesprächspartner jenseits der Exekutive einzubeziehen. Hier wird deutlich, dass der Bundestag nicht nur mit der Bundesregierung in engem Austausch zu CETA stand. Auch der kanadische Chefverhandler *Steve Verbeul*, die EU-Handelskommissarin *Cecilia Malmström* wie auch eine Reihe von Sachverständigen standen den Abgeordneten in Ausschusssitzungen für Fragen und Gespräche zur Verfügung. Im Einzelnen sind folgende Gespräche zu nennen: Am 19. Februar 2014 erfolgte ein öffentliches Fachgespräch des Umweltausschusses mit Sachverständigen. Am 2. Juni 2014 wurde in der 12. Sitzung des Ausschusses für Ernährung und Landwirtschaft eine öffentliche Anhörung zu CETA durchgeführt. Am 8. Oktober 2014 führte der Ausschuss für Wirtschaft und Energie ein Gespräch mit *Steve Verbeul*, dem kanadischen Chefunterhändler für das Abkommen. Die Bundesregierung unterrichtete den Ausschuss für Wirtschaft und Energie am 3. Dezember 2014 über den aktuellen Stand der Verhandlungen sowie das weitere Vorgehen im Rahmen der Rechtsförmlichkeitsprüfung, Übersetzung und Ratifizierung des Abkommens. Am 15. Dezember 2015 führte der Ausschuss für Wirtschaft und Energie eine öffentliche Sachverständigenanhörung zu CETA durch. Am 14. Januar 2016 hatte derselbe Ausschuss ein Gespräch mit Kommissarin *Malmström* zu TTIP und CETA. Am 16. März 2016 berichtete die Bundesregierung dem Ausschuss für Wirtschaft und Energie in seiner 74. Sitzung über den aktuellen CETA-Entwurf. Zudem führte der Ausschuss in der gleichen Sitzung ein Gespräch mit der kanadischen Han-

1 Ausschuss für Wirtschaft und Energie, A-Drs. 18(9)732.

2 Ausschuss für Wirtschaft und Energie, A-Drs. 18(9)905.

delsministerin *Chrystia Freeland* zu CETA. In seiner 89. Sitzung am 6. Juli 2016 befasste sich der Ausschuss für Umwelt, Naturschutz, Bau und Reaktorsicherheit mit den Umweltaspekten von CETA. Daneben beschäftigten sich eine Reihe von Ausschüssen mit unterschiedlichen Anträgen der Fraktionen zu CETA. Die letzten Sachverständigenanhörungen zu CETA vor der Unterzeichnung fanden am 5. September 2016 im Ausschuss für Wirtschaft und Energie, am 8. September 2016 in Form eines Expertengesprächs im Ausschuss für Angelegenheiten der Europäischen Union und am 19. September 2016 im Ausschuss für Landwirtschaft statt.

Die Abgeordneten des Bundestags gewinnen Informationen in Angelegenheiten der Europäischen Union heute auch unmittelbar vor Ort in Brüssel. Entsprechend hat es seitens des Bundestags auch in Brüssel einen intensiven Austausch mit zuständigen Akteuren der EU zu CETA gegeben. Unter den Besuchen von Gremien des Bundestages bei EU-Institutionen, bei denen CETA Gesprächsgegenstand war, verdient eine Reise des Ausschusses für die Angelegenheiten der Europäischen Union am 11. Dezember 2014 Erwähnung, unter anderem fand dabei ein Gespräch mit Mitgliedern des EP-Ausschusses für internationalen Handel zu TTIP und CETA statt. Auf einer Reise des Ausschusses für Umwelt, Naturschutz, Bau und Reaktorsicherheit nach Brüssel am 16. April 2015 wurden Gespräche mit Mitgliedern des EP-Ausschusses für internationalen Handel zu TTIP und CETA und ein Gespräch mit dem TTIP-Verhandlungsführer der Kommission, *Ignacio Garcia Bercero*, geführt. Auf einer Reise des Ausschusses für Recht und Verbraucherschutz am 23./24. Juni 2015 fand ein Gespräch mit dem Generaldirektor der Generaldirektion Handel, *Jean-Luc Demarty*, statt. Anlässlich einer Reise des Ausschusses für Wirtschaft und Energie am 12. November 2015 wurden Gespräche mit EU-Handelskommissarin *Cecilia Malmström* geführt.

Eine wichtige Informationsquelle für den Bundestag sind ferner die Berichte des Verbindungsbüros des Bundestags in Brüssel. Das Büro hat über den Stand der Beratungen zu CETA in etlichen „Berichten aus Brüssel“ (z.B. Nr. 12/2014, Nr. 20/2015, Nr. 10/2015, Nr. 12/2016) und in einer Kurzmitteilung (Nr. 3/2016) unterrichtet.

Und schließlich war das CETA-Abkommen in den Jahren vor seiner Unterzeichnung und damit weit vor der ausstehenden Befassung im Rahmen der Ratifikation immer wieder Gegenstand im Plenum des Deutschen Bundestags. Zu nennen sind Plenarsitzungen am 22. Mai 2014,<sup>3</sup> am 25. September 2014,<sup>4</sup> am 16. Januar 2015,<sup>5</sup> am 27. Februar 2015,<sup>6</sup> am 12. Juni 2015,<sup>7</sup> am 10. September 2015,<sup>8</sup> am 1. Oktober

3 BT-Drs. 18/1457, BT-Drs. 18/1458, BT-Drs. 18/1093, BT-Drs. 18/1455.

4 BT-Drs. 18/432, BT-Drs. 18/2100, BT-Drs. 18/2604, BT-Drs. 18/2620.

5 Plenardebatte im Bundestag zu Anträgen der Opposition zu Investorenschutz in CETA und TTIP, BT-Drs. 18/3747, BT-Drs. 18/3729.

6 Plenardebatte zu Beschlussempfehlung und Bericht des Ausschusses für Wirtschaft und Energie zu 18/3729, 18/3747, Rede des Bundeswirtschaftsministers *Gabriel* zu CETA.

7 BT-Drs. 18/5094.

8 Im Rahmen der Beratung zum Haushalt des Geschäftsbereichs des Bundeswirtschaftsministeriums.

2015,<sup>9</sup> am 13. November 2015,<sup>10</sup> am 4. Dezember 2015<sup>11</sup> sowie am 13. Mai 2016. Am 16. Juni 2016 fand zudem eine aktuelle Stunde zu CETA statt. Ebenso wurde am 6. Juli 2016 – einen Tag nach Übermittlung der Beschlussvorschläge durch die Kommission zur Unterzeichnung, vorläufigen Anwendung und zum Abschluss von CETA – eine aktuelle Stunde zu Fragen der Beteiligung von Bundestag und Bundesrat an der CETA-Ratifizierung durchgeführt.

Insgesamt ergibt sich damit das Bild einer breiten, kontinuierlichen Vorfeldbegleitung von CETA durch den Bundestag auf verschiedenen Ebenen, in unterschiedlichsten Modi.

### C. Abschluss des Abkommens

Im Vorfeld der Unterzeichnung von CETA wurde erstmals die Frage diskutiert, wie der Bundestag vor dem Ratifikationsverfahren, nämlich im Hinblick auf die miteinander verbundenen Ratsbeschlüsse über die Unterzeichnung und die vorläufige Anwendung von CETA, förmlich die Unterzeichnung eines Abkommens begleiten soll (dazu I.). Daneben ist für den Abschluss des Abkommens bei gemischten Abkommen stets die Zustimmung des Bundestags im Zuge der Ratifikation des Abkommens erforderlich (dazu II.).

#### I. Gesetz oder Stellungnahme?

Mit Blick darauf, dass mit einem Ratsbeschluss nach Art. 218 Abs. 5 AEUV weder eine Übertragung von Hoheitsrechten erfolgt noch die europäischen Gründungsverträge weiterentwickelt werden, wurde seitens der Bundestagsverwaltung zutreffender Weise keine verfassungsrechtliche Notwendigkeit für ein Zustimmungsgesetz zu den Ratsbeschlüssen über Unterzeichnung und vorläufige Anwendung der EU-Teile von CETA gesehen.

Der Bundestag konzentrierte sich stattdessen auf sein Stellungnahmerecht nach Art. 23 Abs. 3 GG i.V.m. § 8 EUZBBG. Die Stellungnahme zu CETA ist auf den 20. September 2016 datiert.<sup>12</sup>

Dies ist auch sachgerecht. Anders als ein Zustimmungsgesetz zur Unterzeichnung, das nur eine binäre Ja/Nein-Äußerung erfordert, kann bei der Stellungnahme differenziert mitgewirkt werden. Die Zustimmung des Bundestags zu dem Abkommen in Gesetzesform erfolgt ohnehin später, im Ratifikationsverfahren nach Art. 59 GG.

Für die Unterzeichnung durch die Vertragspartei Deutschland ist keine Ermächtigung durch das Parlament erforderlich. Diese erfolgt auf Grundlage eines Beschlusses des Bundeskabinetts. Die vorläufige Anwendung der in nationaler Zuständigkeit be-

9 BT-Drs. 18/6197, Beschlussempfehlung und Bericht des Ausschusses für Wirtschaft und Energie zu 18/1093, 18/1457, 18/1964, 18/4090, 18/2620.

10 BT-Drs. 18/6201.

11 BT-Drs. 18/6818.

12 BT-Drs. 18/9663.

legenen Teile des Abkommens ist in Deutschland nicht vorgesehen und bei gemischten Abkommen auch sonst nicht üblich.

## II. Besonderheit: Gemischtes Abkommen

CETA wurde entsprechend dem Verhandlungsmandat des Rates für die Europäische Kommission als gemischtes Abkommen unterzeichnet, bei dem nicht nur die EU, sondern auch alle ihre Mitgliedstaaten Vertragspartei sind. Damit ist das Abkommen auch in allen Mitgliedstaaten entsprechend den jeweiligen nationalen verfassungsrechtlichen Vorgaben zu ratifizieren.

Im Rahmen der nationalen Ratifikation des gemischten Abkommens im Hinblick auf den in mitgliedstaatlicher Kompetenz liegenden Teil wird es in Deutschland auf die Zustimmung des Bundestags durch Gesetz nach Art. 59 GG ankommen. Ob auch der Bundesrat zustimmen muss, richtet sich ebenfalls nach Art. 59 GG.

Die Ratifikation wird jedenfalls im Bundestag erneut eine ausführliche innerstaatliche parlamentarische Debatte ermöglichen. Sollte der Bundestag das Ratifikationsgesetz endgültig und abschließend nicht verabschieden, würde das gesamte Abkommen zu Fall kommen. Es kann ohne deutsche Ratifikation insgesamt nicht in Kraft treten.

## D. Nach Inkrafttreten des Abkommens

Mit der Ratifikation durch alle Vertragsparteien tritt ein Abkommen in Kraft. Für den Bundestag endet damit nicht etwa die Befassung mit einem Freihandelsabkommen. Vielmehr bleibt der Bundestag kontinuierlich über die Weiterentwicklung des Abkommens informiert. Eine zentrale Rolle spielt dabei wie im Vorfeld, bei der Begleitung der Verhandlungen, die Information des Bundestags über die Arbeiten des Handelspolitischen Ausschusses. Eine Rückanbindung der Position der Europäischen Union in Gremien, die auf Freihandelsabkommen zurückgehen, an die Mitgliedstaaten erfolgt über den Handelspolitischen Ausschuss. Dieser legt die Positionen fest, die die Europäische Kommission in den Vertragsgremien, etwa in CETA-Ausschüssen, vertreten soll. Die Tagesordnungen der entsprechenden Vertragsgremien sind regelmäßig Gegenstand von vorbereitenden Sitzungen des Handelspolitischen Ausschusses. Die Sitzungsdokumente (sogenannte „*Meeting Documents*“, „m.d.“) sowie Berichte aus der Ständigen Vertretung der Bundesrepublik Deutschland in Brüssel über die Sitzungen des Handelspolitischen Ausschusses werden an den Bundestag weitergeleitet. Diese Unterrichtung erstreckt sich auch auf Dokumente, mit denen die Kommission *ex post* den Rat nach einer Sitzung eines entsprechenden Gremiums informiert.

Die Unterrichtung des Bundestages erfolgt wiederum jeweils an den Bundestag als Ganzen über die Einspeisung von Informationen und Dokumenten in die Datenbank EuDOX, auf die alle Bundestagsabgeordneten Zugriff haben. Über konkrete Be-

schlüsse, die in den jeweiligen Gremien anstehen, wird der Bundestag gemäß § 6 EUZBBG förmlich unterrichtet.

Ein Beispiel zur Veranschaulichung: Am 11. Juli 2016 legte die Europäische Kommission einen Vorschlag für einen Beschluss des Rates zur Festlegung des Standpunktes der Union nach Art. 218 Abs. 9 AEUV im Assoziationsausschuss EU-Moldau vor.<sup>13</sup> Gegenstand des Beschlusses sollte die Aktualisierung der Anhänge XVI und XXIX des Assoziationsabkommens EU-Moldau sein. In Anhang XVI des Abkommens ist das Verzeichnis des Besitzstandes der Union aufgeführt, an das die Republik Moldau ihr nationales Recht in Bezug auf technische Vorschriften, Normen und die Konformitätsbewertung anzunähern beabsichtigt. In Anhang XXIX des Abkommens ist das Verzeichnis des Besitzstandes der Union für die Annäherung durch die Republik Moldau im Bereich des öffentlichen Auftragswesens aufgeführt. Die Aktualisierung dieser Anhänge war angesichts der Entwicklung des Besitzstandes der Union seit Paraphierung des Abkommens am 23. November 2013 erforderlich. Weil es sich um originär handelspolitische Themen handelt, entscheidet hier der Assoziationsausschuss im Format „Handel“. Am 14. Juli 2016 leitete das zuständige Bundesministerium für Wirtschaft und Energie den Beschlussvorschlag dem Bundestag gemäß § 6 Abs. 1 EUZBBG förmlich zu. Mit Datum vom 3. August 2016 wurde ein Berichtsbogen gemäß § 6 Abs. 2 EUZBBG an den Bundestag übermittelt.

In der Gesamtbetrachtung zeigt sich, dass der Bundestag – nach Maßgabe des EUZBBG und auf Grundlage der etablierten Mechanismen – vorab umfassend über allfällige Beschlussgegenstände in Gremien, die auf der Grundlage von Freihandelsabkommen oder Assoziationsabkommen eingerichtet worden sind, unterrichtet wird. Damit besteht für die Abgeordneten die Möglichkeit, sich mit allen Beschlussgegenständen zu befassen und gegebenenfalls vor Beschlussfassung des jeweiligen Gremiums eine Stellungnahme abzugeben (§ 8 EUZBBG). Im Rahmen dieser Befassung könnte der Bundestag auch zu dem Ergebnis kommen, dass der konkrete Beschlussgegenstand Gegenstände der Bundesgesetzgebung berührt und daher auch eines Zustimmungsgesetzes nach Art. 59 Abs. 2 GG bedarf.

## E. Schluss

Worum es eigentlich geht, das hat das BVerfG im Kontext seiner Weiterentwicklung des Konzepts der Integrationsverantwortung des Bundestags auf den Punkt gebracht. Es geht um die Ermöglichung von Öffentlichkeit und öffentlicher Debatte. In den Worten des Zweiten Senats:

„Öffentliches Verhandeln von Argument und Gegenargument, öffentliche Debatte und öffentliche Diskussion sind wesentliche Elemente des demokratischen Parlamentarismus.

13 Vorschlag für einen Beschluss des Rates über den Standpunkt, der im Namen der Europäischen Union in dem mit dem Assoziierungsabkommen zwischen der Europäischen Union und der Europäischen Atomgemeinschaft und ihren Mitgliedstaaten einerseits und der Republik Moldau andererseits eingesetzten Assoziationsausschuss in der Zusammensetzung „Handel“ vertreten werden soll, COM (2016) 453 final v. 11.7.2016.

[...] Entscheidungen von erheblicher Tragweite [...] muss deshalb grundsätzlich ein Verfahren vorausgehen, das der Öffentlichkeit Gelegenheit bietet, ihre Auffassungen auszubilden und zu vertreten, und das die Volksvertretung dazu anhält, Notwendigkeit und Umfang der zu beschließenden Maßnahmen in öffentlicher Debatte zu klären“.<sup>14</sup>

Will man die Mitwirkung deutscher Gesetzgebungsorgane an der EU-Handelspolitik unter diesem Aspekt bewerten, so fällt die Gesamtbewertung für das deutsche Parlament gerade auch im europäischen Vergleich positiv aus. Jedenfalls für das Fallbeispiel CETA lässt sich eine intensive parlamentarische Begleitung, die Öffentlichkeit und öffentliche Debatte ermöglicht hat, nachweisen.

Nicht zu leugnen ist freilich, dass die intensive allgemeine Debatte um CETA und TTIP eine besonders intensive Begleitung durch den Bundestag auch besonders begünstigt hat. Insoweit hat es einen Lernprozess gegeben, der mit dem nächsten Bundestag wegen des personalen Wechsels in der Zusammensetzung des Bundestags zu einem erheblichen Teil neu beginnt. Ferner ist es eine Sache, Informationen und Verfahren bereit zu stellen. Auf der anderen Seite müssen diese auch genutzt werden. Insoweit sind Parlamente nur so gut wie die jeweiligen Parlamentarier. Wenn an vertiefter Befassung mit freihandelsrechtlichen Detailzusammenhängen kein Interesse besteht, dann helfen auch noch so viele Berichte, Informationen und Verfahren nicht. Diese zwei limitierenden Faktoren – alle vier Jahre erneuert sich der Bundestag, Ermöglichung ist nicht gleich erfolgreiche Beteiligung – gelten freilich allgemein, wenn es um die Beteiligung des Bundestags in Angelegenheiten der europäischen Integration geht.

Das Fallbeispiel CETA wirft neue Fragen auf. Bereits die Unterzeichnung von CETA und damit das gesamte Abkommen wären fast am Widerstand des wallonischen Regionalparlaments gescheitert. Für die Ratifikation wird die Zustimmung sämtlicher mitgliedstaatlicher parlamentarischer Akteure erforderlich sein, die nach nationalem Recht bei der Ratifikation mitwirken. Auch Wallonien wird wieder zustimmen müssen. Ob die Ratifikation unter solchen Bedingungen gelingen kann, ist offen. Als spezifisches Problem der gemischten Freihandelsabkommen stellt es sich daher dar, dass umfassende Parlamentsbeteiligung Handelspolitik auch verunmöglichen könnte.

Auf der anderen Seite bleibt es dabei, dass es einen Eigenwert der nationalen Parlamentsbeteiligung gibt. Das ist übrigens auch das Widersinnige an den Verfassungsprozessen, die vor dem Bundesverfassungsgericht anhängig sind – sie drohen einen politischen Prozess abzuschneiden, der auch nach der Unterzeichnung des Abkommens anhält, als weitere Befassung des Parlaments im Rahmen der Ratifikation und darüber hinaus.

CETA ist insoweit ein Test: Sollte das Abkommen aus Gründen der nationalen Parlamentsbeteiligung nicht zustande kommen, etwa, weil zu viele Ratifikationsanforderungen gegenläufige Dynamiken erzeugen, dann wird man sicherlich neu überlegen, wie man als Europäische Union in der Globalisierung handlungsfähig bleiben kann.

14 BVerfGE 130, 318 (344), Rn. 122 – *Neuergremium*.

