Brexit ohne Bundestag!

Heiko Sauer

27.03.2019 doi: 10.17176/20190517-144403-0

In seinem Post ist *Ekkehart Reimer* gestern für ein echtes Mitentscheidungsrecht des Deutschen Bundestages am Brexit-Prozess eingetreten. Danach soll die Zustimmung zum Austrittsabkommen im Rat der EU von einem „Freigabegesetz" abhängen, und auch die deadline hätte der Europäische Rat nicht ohne vorheriges Einvernehmen zwischen Bundesregierung und Bundestag verlängert werden dürfen. Der Bundesregierung wird damit vorgeworfen, Rechte des Deutschen Bundestages verletzt zu haben. Dessen Rechtsstellung wird aber überschätzt, wenn von einer „Desintegrationsverantwortung" des Bundestages beim EU-Austritt anderer Mitgliedstaaten ausgegangen wird. Man muss aufpassen, nicht schon aus dem begrifflichen Gegensatz zur „Integrationsverantwortung" rechtliche Schlussfolgerungen zu ziehen. Denn der Austritt eines Mitgliedstaats ist zwar aus dessen Perspektive, aber eben nicht aus der Gesamtperspektive der EU ein *actus contrarius* zum Beitritt. Bei genauer Betrachtung der unionsrechtlichen Ausgestaltung des Austrittsprozesses ist der Deutsche Bundestag hier kein bestimmender Akteur: Kein einziger Verfahrensschritt bedarf einer gesetzlichen Ermächtigung, und der Bundestag kann der Bundesregierung auch keine verbindlichen Verhandlungsmandate erteilen. Hierfür zunächst die einzelnen Verfahrensschritte und dann eine abschließende Bemerkung zur „Integrationsverantwortung" des Bundestages:

Verhandlungsleitlinien des Europäischen Rates und Aushandlung des Austrittsabkommens

Der durch Notifikation des Austrittswillens in Gang gesetzte Austritt eines Mitgliedstaats ist eine Angelegenheit der EU im Sinne von Art. 23 Abs. 2 GG. Deshalb ist der Bundestag über den Fortgang des Austrittsprozesses fortlaufend zu informieren. Die Beschlussfassung des Europäischen Rates über die Verhandlungsleitlinien ist nach § 5 Abs. 1 Nr. 5 EUZBBG ein Vorhaben der EU, sodass der Bundestag nach § 8 Abs. 1 und 2 EUZBBG ein einfaches (da nicht von Art. 23 GG grundiertes) Stellungnahmerecht hat; die Bundesregierung ist danach rechtlich nicht an die Position des Bundestages gebunden. Das Abkommen ist dann auf Grund der Leitlinien des Europäischen Rates von der Kommission auszuhandeln.

Abschluss des Austrittsabkommens

Art. 50 Abs. 2 Satz 4 EUV hat sich für ein Modell entschieden, nach dem das Austrittsabkommen von der EU mit dem ausscheidenden Mitgliedstaat abgeschlossen wird. Die Mitgliedstaaten werden an diesem Vertragsschluss also nicht beteiligt. Darin liegt ein entscheidender Unterschied zum Beitritt neuer Mitgliedstaaten nach Art. 49 Abs. 2 EUV und zur Vertragsänderung nach Art. 48 EUV: Denn hierbei bedarf es der Zustimmung durch alle Mitgliedstaaten, und gerade ein innerstaatliches Zustimmungsverfahren wirft die Frage nach einem Mitentscheidungsrecht des Deutschen Bundestages auf. Doch auch jenseits eines solchen Zustimmungsverfahrens ist Art. 23 Abs. 1 Satz 2 GG, der an sich nur auf Hoheitsrechtsübertragungen anzuwenden ist, in der Lesart des Lissabon-Urteils grundsätzlich auf jede Primärrechtsänderung anzuwenden. Ob man den Gesetzesvorbehalt allerdings wirklich auch auf lediglich redaktionelle austrittsbedingte Vertragsanpassungen anwenden müsste, ließe sich diskutieren. Weder im Lissabon-Urteil noch im daraufhin ergangenen Integrationsverantwortungsgesetz ist allerdings von einem Mitentscheidungsrecht des Bundestages beim Austritt eines Mitgliedstaats die Rede.

Ich meine auch, dass sich selbst unter der Prämisse einer großzügigen Lesart von Art. 23 Abs. 1 Satz 2 GG ein Zustimmungsrecht des Bundestages nach der Rationalität dieser Norm nicht begründen lässt. Eigene Rechtseinbußen, um die es hier im Kern

geht, stehen nicht in Rede. Und wenn man den in dieser Hinsicht natürlich sehr vagen Art. 50 Abs. 2 EUV nicht als Kompetenztitel versteht, der an der im Übrigen bestehenden Verteilung der Außenkompetenzen vorbei alle möglichen Inhalte des Austrittsabkommens legitimiert, dann werden auch keine zentralen europapolitischen Weichenstellungen für die Zukunft getroffen, die eine Mitentscheidung des Bundestages erforderlich machen könnten. Auch wenn das Austrittsabkommen sich nach Art. 50 Abs. 2 Satz 2 EUV nicht blind machen muss für die künftige Zusammenarbeit mit dem austretenden Mitgliedstaat, sind die künftigen Beziehungen doch separat zu regeln. Das Beteiligungsrecht des Bundestages richtet sich dann nach der Verteilung der Außenkompetenzen und den Inhalten dieses künftigen Abkommens.

Dieses Ergebnis sollte man nicht dadurch umgehen, dass man § 9 Abs. 2 EUZBBG analog anwendet. Einmal abgesehen davon, ob man hier wirklich von einer versehentlichen Regelungslücke sprechen kann, ist der Austritt aus den genannten Gründen gerade nicht mit dem Beitritt und der Vertragsänderung vergleichbar, weil er kraft Unionsrechts eben ohne Beteiligung der Mitgliedstaaten bewirkt wird. Der Bundestag hat deshalb nicht das besonders weitgehende Recht nach § 9 Abs. 2 EUZBBG, dass die Bundesregierung mit ihm Einvernehmen herstellt, sondern nur das Stellungnahmerecht nach § 8 Abs. 4 und 5 EUZBBG. Denn der Ratsbeschluss zur Inkraftsetzung des Austrittsabkommens ist ein Rechtsetzungsakt der EU im Sinne von Art. 23 Abs. 3 Satz 1 GG. Eine echte Bindung des deutschen Vertreters im Rat kann aber auch hierüber nicht erreicht werden; und ob § 8 Abs. 4 und 5 EUZBBG insoweit den verfassungsrechtlichen Rahmen einhalten, ist ohnehin umstritten.

Hinausschieben des Austrittsdatums

Nach Art. 50 Abs. 3 EUV kann der Europäische Rat einstimmig im Benehmen mit dem austrittswilligen Mitgliedstaat den an sich ab der Austrittsmitteilung zu berechnenden Austrittszeitpunkt hinausschieben, wie es letzte Woche für den Brexit geschehen ist. Der Bundestag hat hier nur einen Anspruch auf fortlaufende Information über die Verhandlungen und ihr Ergebnis. Es gibt weder ein Recht auf Stellungnahme noch gar die Möglichkeit, die Bundeskanzlerin inhaltlich an eine Position des Bundestages zu binden (der es anderenfalls in der Hand gehabt hätte, für einen übermorgen in Kraft tretenden no deal-Brexit zu sorgen!). Das Hinausschieben des Austrittsdatums verlängert den Zeitraum, in dem rechtlich gesehen alles beim status quo bleibt, sodass ein Mitentscheidungsrecht des Bundestages unter allen erdenklichen Gesichtspunkten ausscheidet. Ein etwaiges politische Interesse daran, einen Zustand der Ungewissheit über den Fortgang des Brexit zu beenden, änderte daran nichts.

Fazit

Der schillernde Begriff der Integrationsverantwortung des Bundestages ist mit Vorsicht zu genießen. Er bringt zum Ausdruck, dass der Bundestag und nicht nur die Bundesregierung ein mitbestimmender Akteur europäischer Politik ist. Aus dem Hinweis auf die Integrationsverantwortung kann aber nicht geschlossen werden, wie intensiv das Beteiligungsrecht des Bundestages in den vielen sehr unterschiedlichen Konstellationen ist. Das Grundgesetz geht eigentlich davon aus, dass er weitestgehend informiert wird, zu Rechtsetzungsvorhaben der Union Stellung nehmen kann und er der Übertragung von Hoheitsrechten gesetzlich zustimmt. (Den mit einigen Streitfragen behafteten Art. 23 Abs. 1 Satz 3 GG lasse ich hier einmal außer Betracht.) Dieses recht klare Gefüge haben die Verfassungsrechtsprechung und, maßgeblich durch diese animiert, der einfache Gesetzgeber unübersichtlicher werden lassen und dabei die Stellung des Bundestages gestärkt – teils überzeugend, teils aber auch mit überschießender Tendenz.

Mit Blick auf den Kompetenzraum der Bundesregierung, aber auch auf die Funktionsfähigkeit europäischer politischer Prozesse, will eine noch weitere Stärkung der Parlamentsrechte wohl überlegt sein. Der Hinweis auf die Integrationsverantwortung reicht hierfür jedenfalls nicht aus. Von einer „Desintegrationsverantwortung“ des Bundestages würde ich deshalb nur sprechen, wenn es um einen verfassungsrechtlich ohnehin problematischen Austritt Deutschlands ginge

(dem hier natürlich nicht das Wort geredet werden soll!). Anders als es dieser Austritt wäre, ist der Austritt anderer Mitgliedstaaten keine Sache des Deutschen Bundestages. Ich sehe auch verfassungspolitisch kein Problem darin, dass er hier – der allgemeinen Kompetenzverteilung im Bereich der alltäglichen Außenpolitik entsprechend – nur auf eine begleitende und beobachtende Rolle verwiesen ist.

Dieser Post erscheint auch auf dem Blog Zur Geschäftsordnung.

AUTOR*IN

Heiko Sauer
Heiko Sauer ist Professor für Öffentliches Recht an der Universität Bonn.

EMPFOHLENE ZITATION

Sauer, Heiko: Brexit ohne Bundestag!, Verfassungsblog, 27.03.2019, doi: 10.17176/20190517-144403-0.

Lizensiert unter CC BY-SA 4.0.

Langzeitarchiviert bei IntRechtDok unter: doi.org/10.17176/20190517-144403-0.