

Hamburg, den 18. September 2019

An das
Bundesverfassungsgericht
– Zweiter Senat –
Schloßbezirk 3
76131 Karlsruhe

Stellungnahme des Deutschen Bundestages
vertreten durch den Präsidenten Dr. Wolfgang Schäuble
Platz der Republik 1, 11011 Berlin
Bevollmächtigter: Prof. Dr. Ulrich Hufeld
in den Verfassungsbeschwerdeverfahren

gegen die Zustimmung des Vertreters der deutschen Bundesregierung
im Rat der Europäischen Union zum Beschluss des Rates über die Unterzeichnung
und zum Beschluss über den Abschluss eines Freihandelsabkommens zwischen der
Europäischen Union und der Republik Singapur, unterzeichnet am 19. Oktober 2018,
und, gegebenenfalls hilfsweise, gegen die Umsetzung dieses Abkommens
in Deutschland durch deutsche Stellen, ferner
gegen die Nichtwahrnehmung der Integrationsverantwortung durch den
Deutschen Bundestag im Hinblick auf die Unterzeichnung und den Abschluss des
Freihandelsabkommens zwischen der Europäischen Union und der Republik Singapur
2 BvR 882/19

gegen a) die Zustimmung des deutschen Vertreters im Rat der Europäischen Union zu
dem Beschluss des Rates der Europäischen Union zum Abschluss des
Freihandelsabkommens zwischen der Europäischen Union und der Republik Singapur
b) gegen das Freihandelsabkommen zwischen der Europäischen Union
und der Republik Singapur
und Antrag auf Erlass einer einstweiligen Anordnung
2 BvR 966/19

Gliederungsübersicht

A. Zum Hintergrund des Verfahrens.....	3
I. Das EUSFTA.....	3
II. Mitwirkung des Deutschen Bundestages.....	4
B. Die Verfassungsbeschwerde 2 BvR 882/19 ist unzulässig.....	5
I. Beschwerdefähigkeit	5
II. Der Antrag Ziff. 2 ist nicht substantiiert	5
1. Keine inhaltliche Kontrolle demokratischer Prozesse	6
2. Kein Anspruch auf eine bestimmte Mitwirkungsform.....	7
3. Kein Anspruch auf Stellungnahme mit Verpflichtungskraft	9
III. Keine Rechtserheblichkeit des Unterlassens – keine Beschwerdebefugnis	10
1. Positive und negative Integrationsverantwortung	11
2. Grenzen der negativen Integrationsverantwortung.....	12
3. Der Verzicht auf eine Stellungnahme im Oktober 2018.....	13
4. Ergebnis	15
C. Hilfsweise: Die Verfassungsbeschwerde ist nicht begründet	16
I. EUSFTA-Beschlüsse des Rates: keine Ultra-vires-Akte	16
1. Das EuGH-Gutachten 2/15.....	16
2. Keine methodische Fehlerhaftigkeit des Gutachtens.....	18
II. EUSFTA-Gremien: Schutz der Verfassungsidentität durch Mitwirkung	19
1. Offenheit und Kontrollierbarkeit des EUSFTA-Vertragsprogramms.....	19
2. Parlamentarische Mitwirkung im Vertragsvollzug.....	21
D. Die Verfassungsbeschwerde 2 BvR 966/19 ist jedenfalls unbegründet	22

Zu dem von den Beschwerdeführern Dr. Thilo Bode u.a. gestellten Antrag festzustellen, dass der Deutsche Bundestag durch das Unterlassen einer Stellungnahme, die die Bundesregierung zur Nachverhandlung des EUSFTA verpflichtet, Rechte der Beschwerdeführer verletzt habe (Verfassungsbeschwerde 2 BvR 882/19, Antrag Ziff. 2), und ferner zur Verfassungsbeschwerde 2 BvR 966/19

nehme ich hiermit Stellung namens und im Auftrag des Deutschen Bundestages. Die Prozessvollmacht liegt dem Gericht vor (Telefax vom 13. September 2019).

A. Zum Hintergrund des Verfahrens

Die Beschwerdeführer beanstanden die nach ihrer Auffassung unzureichende Mitwirkung des Bundestages vor der Unterzeichnung des *Free Trade Agreement between the European Union and the Republic of Singapore* (EUSFTA), des Freihandelsabkommens zwischen der Europäischen Union und der Republik Singapur.

I. Das EUSFTA

Das Inkrafttreten des Freihandelsabkommens steht noch aus, ebenso der Ratsbeschluss über den Abschluss des Abkommens (Art. 218 Abs. 6 AEUV). Der Beschluss (EU) 2018/1599 des Rates vom 15.10.2018 (Amtsbl. EU Nr. L 267 v. 25.10.2018, S. 1) genehmigt die „Unterzeichnung – im Namen der Europäischen Union – des Freihandelsabkommens zwischen der Europäischen Union und der Republik Singapur“, gestützt auf Art. 91, Art. 100 Abs. 2 sowie Art. 207 Abs. 4 UAbs. 1 i.V.m. Art. 218 Abs. 5 AEUV.

Die Mitgliedstaaten sind nicht Vertragspartner. Es handelt sich um ein sogenanntes „EU-only“-Abkommen. Die Europäische Kommission hat am 18.4.2018 vorgeschlagen, „zwei eigenständige Abkommen, nämlich ein Freihandels- und ein Investitionsschutzabkommen, zu schaffen“ (COM[2018] 196 final, S. 3, und COM[2018] 197 final, S. 3). Damit hat die Kommission eine der möglichen Konsequenzen aus dem von ihr selbst eingeholten Gutachten des Europäischen Gerichtshofs 2/15 vom 16.5.2017 gezogen. Das Freihandelsabkommen stützt sich auf die ausschließliche Zuständigkeit der Union für die gemeinsame Handelspolitik (Art. 3 Abs. 1 lit. e, Art. 207 Abs. 1, Art. 3 Abs. 2 AEUV).

Davon sind jedoch nicht erfasst „andere Investitionen als Direktinvestitionen und die Beilegung von Streitigkeiten zwischen Investor und Staat mit den Mitgliedstaaten als Beklagten“ (COM[2018] 196 final, S. 3, und COM[2018] 197 final, S. 3, im Anschluss an das EuGH-Gutachten 2/15). Diese Bereiche werden in das Investitionsschutzabkommen verwiesen – ein „gemischtes Abkommen“ (vgl. den Vorschlag der Kommission für einen Beschluss des Rates zur Unterzeichnung des „Investitionsschutzabkommens zwischen der Europäischen Union und ihren Mitgliedstaaten einerseits und der Republik Singapur andererseits“, COM(2018) 195 final vom 18.4.2018).

II. Mitwirkung des Deutschen Bundestages

In Übereinstimmung mit Art. 23 Abs. 2 Satz 2 GG ist der Bundestag über das EUSFTA unterrichtet worden, insbesondere über die Vorschläge der Kommission im Verfahren des Art. 218 AEUV. Den Antrag der Fraktion Bündnis 90/Die Grünen vom 10.10.2018 (BTDrucks 19/4849), eine Stellungnahme (Art. 23 Abs. 3 GG) zum EUSFTA zu beschließen, hat der Bundestag an den Ausschuss für Wirtschaft und Energie überwiesen, über den Antrag dort debattiert und abgestimmt (BTDrucks 19/5234), im Ergebnis die Abgabe einer Stellungnahme abgelehnt (näher dazu u. sub B II 1 und B III 3).

Seit der 17. Wahlperiode haben sich der federführende Ausschuss für Wirtschaft und Energie und der mitberatende Ausschuss für die Angelegenheiten der Europäischen Union vielfach mit Einzelaspekten des EUSFTA befasst. Das Abkommen war Gegenstand der Beratungen im Zusammenhang mit anderen Freihandelsverträgen (CETA, TTIP) und der Unterrichtung aus gegebenem Anlass, etwa nach dem Urteil des Bundesverfassungsgerichts zum CETA im Hinblick auf das ausstehende Gutachten des EuGH zum EUSFTA (Sitzung des Ausschusses für die Angelegenheiten der Europäischen Union am 30.11.2016) und nach der Entscheidung des EuGH im Gutachtenverfahren 2/15 (Sitzung am 31.5.2017). In weiteren Sitzungen hat sich der Ausschuss für die Angelegenheiten der Europäischen Union über das informelle Ministertreffen Auswärtige Angelegenheiten (Handel) unterrichten lassen (Unterrichtung durch die Bundesregierung am 31.5.2017) und mit Votenanforderungen des federführenden Ausschusses für Wirtschaft und Energie befasst (Sitzung am 27.6.2018).

Die kontinuierliche und intensive Begleitung der Verhandlungen über das EUSFTA fand Ausdruck in zahlreichen Mündlichen und Schriftlichen Fragen sowie Kleinen Anfragen im Jahr 2014 (drei Schriftliche Fragen), 2015 (eine Schriftliche und eine Mündliche Frage), 2016 (Kleine Anfrage, eine Schriftliche und eine Mündliche Frage) und 2018 (Schriftliche Frage) – zudem in Ausarbeitungen der Wissenschaftlichen Dienste und des Fachbereichs Europa. Das Referat PE 2 (EU-Grundsatzangelegenheiten, Fragen der Wirtschafts- und Währungsunion) hat den federführenden und mitberatenden Ausschüssen im Zeitraum März 2018 bis Juni 2019 fünf Berichte „Die aktuelle Handelspolitik der EU“ (EU-Sachstand) vorgelegt, der Fachbereich PE 6 (Europa) hat dem parlamentarischen Raum den umfangreichen Infobrief „Das Gutachten des EuGH zum EU-Freihandelsabkommen mit Singapur (EUSFTA)“ zur Zuständigkeitsverteilung zwischen Europäischer Union und Mitgliedstaaten sowie der Beteiligung des Bundestages am Zustandekommen von EU-Freihandelsabkommen der „neuen Generation“ zur Verfügung gestellt (zum Infobrief näher u. sub B III 3).

B. Die Verfassungsbeschwerde 2 BvR 882/19 ist unzulässig

Die Beschwerdeführer beanstanden „das Unterlassen einer Stellungnahme, die die Bundesregierung zur Nachverhandlung des Freihandelsabkommens zwischen der EU und der Republik Singapur verpflichtet“ (Antrag Ziff. 2 der Verfassungsbeschwerde 2 BvR 882/19). Die Beschwerdeführer sind beschwerdefähig (u. I). Sie legen jedoch nicht hinreichend substantiiert dar, dass sie durch den Verzicht auf eine Stellungnahme des Deutschen Bundestages in ihrem Recht aus Art. 38 Abs. 1 Satz 1 GG selbst, gegenwärtig und unmittelbar betroffen sind (u. II). Zudem können sie einen rechtserheblichen Angriffsgegenstand nicht aufzeigen und deshalb eine Beschwerdebefugnis nicht begründen (u. III).

I. Beschwerdefähigkeit

Die Beschwerdeführer gehören zu dem Personenkreis, den Art. 93 Abs. 1 Nr. 4a GG, § 90 Abs. 1 BVerfGG berechtigt, sie sind persönlich beschwerdefähig. Jedermann kann die Verfassungsbeschwerde zum Bundesverfassungsgericht auf die Behauptung stützen, in seinen Grundrechten oder den weiteren, in Art. 93 Abs. 1 Nr. 4a GG, § 90 Abs. 1 BVerfGG genannten Rechten verletzt zu sein. Als Staatsbürger sind sie Träger des Wahlrechts aus Art. 38 Abs. 1 Satz 1 GG.

II. Der Antrag Ziff. 2 ist nicht substantiiert

Seinem Wortlaut nach rügt der Antrag den Verzicht auf eine Verpflichtung „der Bundesregierung“ zu Nachverhandlungen. Den Beschwerdeführern dürfte indes bekannt sein, dass allein die Kommission zu bilateralen FTA-Verhandlungen mit Singapur ermächtigt war (vgl. Beschluss 2018/1599 des Rates, Amtsbl. EU Nr. L 267 v. 25.10.2018, S. 1, zweiter Erwägungsgrund) und diese Ermächtigung zuständigkeitshalber Sache des Rates ist (Art. 218 Abs. 2 AEUV). Der Bundestag versteht den Antrag dahin, dass er die Bundesregierung zu einer Initiative im Rat hätte drängen sollen, gerichtet auf Nachverhandlungen der Kommission mit Singapur.

Die Beschwerdeführer legen jedoch die Betroffenheit in ihrem grundrechtsgleichen Recht aus Art. 38 Abs. 1 Satz 1 GG nicht hinreichend substantiiert (§ 23 Abs. 1 Satz 2, § 92 BVerfGG) dar. Das ist offenkundig, soweit sie die Mitwirkungsrüge auf die parlamentarische Behandlung des von der Bundestagsfraktion Bündnis 90/Die Grünen am 10.10.2018 gestellten Antrags stützen (u. sub 1). Zudem fehlt eine schlüssige Darlegung zum Anspruch auf Mitwirkung in bestimmter Form – in Form der Stellungnahme (u. sub 2) – und mit Verpflichtungskraft für die Bundesregierung (u. sub 3).

1. Keine inhaltliche Kontrolle demokratischer Prozesse

Die Beschwerdeführer stützen den Antrag Ziff. 2 wesentlich auf die Debatte im Bundestag über den Antrag „Freihandelsabkommen mit Singapur fair nachverhandeln – Investitionsschutzabkommen ablehnen“, am 10.10.2018 eingebracht von der Bundestagsfraktion Bündnis 90/Die Grünen (BTDrucks 19/4849). Dieser Antrag sei „nicht aufgegriffen“ worden (Beschwerdeschrift S. 13). Im Ausschuss für Wirtschaft und Energie sei die Initiative, „durch eine Stellungnahme an die Bundesregierung nach Art. 23 Abs. 3 GG Nachverhandlungen des EUSFTA zu erreichen“, an einer breiten Mehrheit gescheitert (Beschwerdeschrift S. 13). „Eine Stellungnahme, die die Bundesregierung zur Nachverhandlung des Freihandelsabkommens zwischen der EU und der Republik Singapur verpflichtet hätte und die von einer Fraktion beantragt worden war, hat der Bundestag nicht formuliert, obschon er dazu verpflichtet gewesen wäre“ (Beschwerdeschrift S. 23).

Diese Begründung kann den Antrag Ziff. 2 nicht tragen. Soweit sich die Initiative vom 10.10.2018 (BTDrucks 19/4849) auf das Freihandelsabkommen bezieht (und nicht auf das abgetrennte Investitionsschutzabkommen), zielt sie durchweg auf politisch begründete Verbesserungen des EUSFTA: auf Verankerung des Pariser Klimavertrages (II 2 b); auf ein sanktionsbewehrtes Nachhaltigkeitskapitel (II 2 c); auf Verankerung des Vorsorgeprinzips (II 2 d); und auf umfassende Berücksichtigung des staatlichen Regulierungsrechts (II 2 e). Dass der Bundestag aus Art. 38 Abs. 1 Satz 1 GG verpflichtet war, diese politischen „Aufforderungen“ (vgl. den Einleitungssatz Abschnitt II, BTDrucks 19/4849, S. 3) in der Form der Stellungnahme (Art. 23 Abs. 3 GG) an die Bundesregierung heranzutragen, ist offenkundig ausgeschlossen. Art. 38 Abs. 1 Satz 1 GG vermittelt weder einen Anspruch auf die Anordnung eines bestimmten Beratungsergebnisses noch auf die inhaltliche Kontrolle demokratischer Prozesse.

Das Bundesverfassungsgericht hat vielfach klargestellt, dass der grundlegende demokratische Gehalt des Art. 38 Abs. 1 Satz 1 GG (zuletzt: 2 BvR 1685/14, 2 BvR 2631/14 – Bankenunion, Rn. 114 ff.) auf die Ermöglichung demokratischer Prozesse gerichtet ist, nicht auf deren inhaltliche Kontrolle. Das „Grundrecht auf Mitwirkung“ verleihe deshalb „grundsätzlich keine Beschwerdebefugnis gegen Parlamentsbeschlüsse“ (BVerfGE 129, 124 [168]). Das gilt allgemein (Beschluss der 2. Kammer des Zweiten Senats vom 8.3.2017, 2 BvR 483/17: Art. 38 Abs. 1 Satz 1 GG gewährt kein Recht auf Unterlassen der Bundesregierung, die Rede des türkischen Ministerpräsidenten zu verbieten) und gilt insbesondere im Integrationsverfassungsrecht (BVerfGE 134, 366 [396 f. Rn. 52]; BVerfGE 142, 123 [190 Rn. 126]).

Die Beschwerdeführer haben nicht dargetan, dass der materielle Gewährleistungsgehalt des Art. 38 Abs. 1 Satz 1 GG „leerzulaufen“ (BVerfGE 134, 366 [396 Rn. 52]), wenn sich der Bundestag mehrheitlich den politischen Forderungen der Initiative vom

10.10.2018 (BTDrucks 19/4849) verschließt. Der Ausschuss für Wirtschaft und Energie hat am 17.10.2018 beschlossen, die Ablehnung des Antrags auf Drucksache 19/4849 zu empfehlen (BTDrucks 19/5234, S. 3). Der Bericht über den Beratungsverlauf lässt erkennen, dass der Ausschuss über die politische Initiative der Bundestagsfraktion Bündnis 90/Die Grünen eine politische Debatte geführt hat. Das Handelsabkommen mit Singapur sei ein klares Bekenntnis zu multilateralen Klima- und Umweltstandards, das EUSFTA könne als Musterabkommen für die ASEAN-Staaten gelten. Neben den Koalitionsfraktionen haben auch die Fraktionen der AfD und der FDP den Freihandelsteil befürwortet (BTDrucks 19/5234, S. 4 f.). In Rede steht ein „demokratischer Prozess“. Dass er die Rechte der Beschwerdeführer aus Art. 38 Abs. 1 Satz 1 GG verletzt (Beschwerdeschrift S. 13, 23), ist nicht ersichtlich.

2. Kein Anspruch auf eine bestimmte Mitwirkungsform

Die Beschwerdeführer machen mit dem Antrag Ziff. 2 und der Antragsbegründung geltend, der Bundestag sei „aus der Integrationsverantwortung“ „verfassungsrechtlich verpflichtet gewesen“, „eine Stellungnahme an die Bundesregierung nach Art. 23 Abs. 3 GG“ zu beschließen (Beschwerdeschrift S. 13, 23). Indessen legt die Beschwerde nicht substantiiert dar, dass der Bundestag gerade auf die Mitwirkungsform des Art. 23 Abs. 3 GG festgelegt war. Diese Festlegung ergibt sich auch nicht daraus, dass das Bundesverfassungsgericht die Integrationsverantwortung in Parallele zu den grundrechtlichen Schutzpflichten konturiert (2 BvR 1685/14, 2 BvR 2631/14 – Bankenunion, Rn. 142: „den grundrechtlichen Schutzpflichten nicht unähnlich“; BVerfGE 142, 123 [209 Rn. 166]). Dann haben die Beschwerdeführer die für den Bereich der Schutzpflichten seit 1987 anerkannte Substantiierungslast zu tragen: „Will der Beschwerdeführer geltend machen, daß die öffentliche Gewalt ihrer Schutzpflicht allein dadurch genügen kann, daß sie eine ganz bestimmte Maßnahme ergreift, muß er auch dies und die Art der zu ergreifenden Maßnahme schlüssig darlegen“ (BVerfGE 77, 170 [215]).

Das Integrationsverfassungsrecht statuiert durchweg keine konkreten und unausweichlichen Handlungspflichten. Positive Integrationsverantwortung gründet in der politischen Bereitschaft, neue Projekte der Vergemeinschaftung mitzutragen. Politische Integrationsbereitschaft vorausgesetzt, greift allerdings im Anwendungsbereich des Art. 23 Abs. 1 GG der Vorbehalt des Gesetzes. Demgegenüber kann die negative Integrationsverantwortung der politischen Verfassungsorgane im weiten Rahmen der politischen Gestaltungsfreiheit (2 BvR 1685/14, 2 BvR 2631/14 – Bankenunion, Rn. 148) nicht auf Formenstrenge und vorausbestimmte Handlungspflichten angelegt sein (vgl. BVerfGE 146, 216 [262 Rn. 72: „geeignete Möglichkeiten“]). Nur ausnahmsweise statuiert Art. 23 Abs. 1a Satz 2 GG eine Handlungspflicht der negativen Integrationsverantwortung, indem er den Bundestag anhält, auf Antrag eines Viertels seiner

Mitglieder vor dem Gerichtshof der Europäischen Union Klage zu erheben wegen Verstoßes der Unionsgesetzgebung gegen das Subsidiaritätsprinzip.

Das System der informierten Mitwirkung ist variabel (Begriff der „informierten Mitwirkung“: *Rathke/Vollrath*, Beteiligungsrechte des Deutschen Bundestages im Rahmen der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik der EU, DÖV 2017, S. 565 [566]; *von Arnould*, Parlamentarismus und Föderalismus in der EU, in: von Arnould/Hufeld [Hrsg.], Systematischer Kommentar zu den Lissabon-Begleitgesetzen, 2. Aufl. 2018, § 2 Rn. 12). Der Bundestag ist nicht eingeengt auf spezifische Instrumente und geschriebene Zuweisungen im Format des Art. 23 Abs. 1a GG. Die Mitwirkung des Bundestages in Angelegenheiten der Europäischen Union wird mit Art. 23 Abs. 2 GG – Grundnorm seiner positiven und negativen Integrationsverantwortung – gerade nicht an einzelne Mitwirkungstitel, Einflussmodi und Handlungsformen gebunden. Im Hinblick insbesondere auf die negative Integrationsverantwortung hat das Bundesverfassungsgericht klargestellt, „dass dem Grundgesetz in der Regel keine konkreten Handlungsanweisungen zu entnehmen sind“ (BVerfGE 142, 123 [210 Rn. 168]).

Im variablen System der informierten Mitwirkung ist es „Aufgabe des Parlaments selbst, im Rahmen seiner Geschäftsordnungsautonomie für eine sachgerechte Sichtung und Bewertung der unter Art. 23 Abs. 2 GG fallenden Angelegenheiten zu sorgen“ (BVerfGE 131, 152 [208]). Dem Bundestag steht frei, Stellungnahmen zu beschließen oder auf das Recht zu verzichten (*Saberzadeh*, Unterrichtsmodi und das Recht auf Stellungnahme, in: von Arnould/Hufeld [Hrsg.], Systematischer Kommentar zu den Lissabon-Begleitgesetzen, 2. Aufl. 2018, § 13 Rn. 56: „keine konkrete Handlungspflicht für jeden Einzelfall“; *Schorkopf*, Staatsrecht der internationalen Beziehungen, 2017, § 5 Rn. 93). Ihm steht frei, die politische Bindung der Bundesregierung in der Dramaturgie des § 8 Abs. 2 ff. EUZBBG durch Stellungnahmen zu intensivieren oder umgekehrt die „Gelegenheit“ des Art. 23 Abs. 3 Satz 1 GG – die „Gelegenheit zur Stellungnahme“ – nicht zu ergreifen. Der Verzicht, zumal nach einer Debatte und Abstimmung über die Abgabe einer Stellungnahme, kann Ausdruck politischer Übereinstimmung mit der Bundesregierung und Ausfluss der positiven Integrationsverantwortung sein.

Die Beschwerdeführer haben sich zum variablen System der informierten Mitwirkung nicht verhalten. Dass der Bundestag im Oktober 2018 seiner Integrationsverantwortung ausschließlich durch förmliche Stellungnahme (Art. 23 Abs. 3 GG) genügen konnte – i.S. von BVerfGE 77, 170 (215) „allein dadurch“ –, ist nicht schlüssig dargetan. Die Beschwerdeschrift müsste dem anspruchsvollen Erfordernis gerecht werden, dass sich die negative Integrationsverantwortung nur „unter bestimmten rechtlichen und tatsächlichen Voraussetzungen zu einer konkreten Handlungspflicht verdichten“ kann (BVerfGE 146, 216 [262 f. Rn. 72]; BVerfGE 142, 123 [212 Rn. 172]). Daran fehlt es

Der weite politische Gestaltungsspielraum, der dem Deutschen Bundestag zukommt (2 BvR 1685/14, 2 BvR 2631/14 – Bankenunion, Rn. 148; BVerfGE 146, 216 [262 f. Rn. 72]), hat politische Relevanz: Nur in diesem „weiten Raum“ kann das Parlament Forum der Nation, politische Arena und der Akteur sein, der dem Europa-Auftrag des Art. 23 Abs. 1 Satz 1 GG nachkommt. Der Bundestag hat im September 2016 politisch entschieden, „gemäß Artikel 23 Absatz 3 des Grundgesetzes und in Wahrnehmung seiner Integrationsverantwortung“ zum CETA zwischen der Europäischen Union und Kanada Stellung zu nehmen (dazu mit Nachw. der Schriftsatz des Bundestages im Organstreitverfahren 2 BvE 4/16, S. 4 f.); und er hat im Oktober 2018 politisch entschieden, auf eine Stellungnahme zum EUSFTA zu verzichten. Eine beschwerdefähige Festlegung des Bundestages auf die Mitwirkungsform Stellungnahme – gegen den Grundsatz der Variabilität seiner informierten Mitwirkung; gegen den Grundsatz seiner weiten politischen Gestaltungsfreiheit; gegen seine Abwägung zwischen positiver und negativer Integrationsverantwortung – ist nur ausnahmsweise vorstellbar. Auf den Ausnahmetatbestand sind die Anforderungen an Substantiierung und Schlüssigkeit auszurichten. Diesen hohen Anforderungen haben die Beschwerdeführer nicht entsprochen.

3. Kein Anspruch auf Stellungnahme mit Verpflichtungskraft

Die Beschwerdeführer rügen das Unterlassen einer Stellungnahme, die die Bundesregierung zur Nachverhandlung „verpflichtet hätte“ (Beschwerdeschrift S. 23). Auch insoweit zielt der Antrag Ziff. 2 auf eine Handlung – „Verpflichtung“ durch Stellungnahme –, die allenfalls ausnahmsweise in Betracht kommt. Dass dieser Eventual- und Ausnahmefall im Oktober 2018 gegeben war, ist weder dargetan noch ersichtlich.

Das Konzept der informierten Mitwirkung ist nicht auf prädeterminierte Formen der Einflussnahme und auch nicht auf Verbindlichkeit spezifischer Handlungsmittel angelegt. Das gilt gerade für die Stellungnahme. Ergreift der Bundestag die „Gelegenheit zur Stellungnahme“ (Art. 23 Abs. 3 Satz 1 GG; § 8 EUZBBG), so erzeugt er keine rechtliche Bindung (*Wollenschläger*, in: Dreier, Grundgesetz, Bd. 2, 3. Aufl. 2015, Art. 23 Rn. 132; *Saberzadeh*, Unterrichtsmodi und das Recht auf Stellungnahme, in: von Arnald/Hufeld [Hrsg.], Systematischer Kommentar zu den Lissabon-Begleitgesetzen, 2. Aufl. 2018, § 13 Rn. 62). Entstehungsgeschichtlich verbürgt (vgl. die Nachw. in BVerfGE 131, 152 [203 f.]), hat der Bundestag im Jahre 1992 eine strenge Fassung der Unterrichtungspflicht durchgesetzt (Art. 23 Abs. 2 Satz 2 GG), dafür im Gegenzug auf eine Bindung der Bundesregierung an die parlamentarische Stellungnahme verzichtet. Der Senat sieht den Zweck des Arrangements darin, „trotz Fehlens formaler Bindungsmöglichkeiten“ eine effektive Mitwirkung des Bundestages zu gewährleisten (BVerfGE 131, 152 [204] zur „überschießenden Tendenz“ der Unterrichtung im Vergleich mit der schlichten Pflicht, die Stellungnahme lediglich zu berücksichtigen).

Das Konzept der informierten Mitwirkung ist angelegt auf parlamentarische Mitwirkungsmacht durch Wissen (Art. 23 Abs. 2 Satz 2 GG; §§ 3 und 4 EUZBBG), auf modal offene Einfluss- und Berücksichtigungschancen, nicht auf Allein- und Letztentscheidung. Das gilt insbesondere für eine vorsorgliche – zeitlich frühe, in Ungewissheit zu beschließende – Stellungnahme, die bereits das Zustandekommen von Ultra-vires-Handeln verhindern soll. Gerade für die Phasen der Vorbereitung, der offenen Mitwirkung im Hinblick auf „die Verhandlungslinie und das Abstimmungsverhalten der Bundesregierung“ (§ 4 Abs. 1 Satz 2 EUZBBG) vertrauen das Grundgesetz und das EUZBBG auf ein Zusammenwirken von Bundesregierung und Bundestag (Staatsleitung „zur gesamten Hand“) ohne strikte und förmliche Inpflichtnahme.

Ob diese Regelordnung des EUZBBG (zu unterscheiden vom speziellen, insbesondere auf Änderungen und Fortentwicklungen des Integrationsprogramms zielenden Mitwirkungsregime des IntVG oder des ESMFinG) im Grenzfall ausnahmsweise durchbrochen und die Bundesregierung ausnahmsweise gesetzlich oder beschlussförmlich auf ein bestimmtes Verhalten in Organen der Europäischen Union verpflichtet werden kann, ist hier nicht näher zu erörtern. Die Beschwerdeführer haben schon die Voraussetzungen einer „Verdichtung“ – einer unausweichlichen Festlegung auf eine „konkrete Handlung“ (BVerfGE 146, 216 [262 f. Rn. 72]) – nicht schlüssig dargelegt, noch weniger eine Zuspitzung, die den Bundestag anhält, im Verhältnis zur Bundesregierung Verpflichtungskraft in Anspruch zu nehmen.

III. Keine Rechtserheblichkeit des Unterlassens – keine Beschwerdebefugnis

Die Unterlassungsrüge setzt eine Handlungspflicht voraus (BVerfGE 139, 321 [346 Rn. 82]; *Hömig*, in: Maunz/Schmidt-Bleibtreu/Klein/Bethge, BVerfGG, § 92 Rn. 13 [2011]; *Voßkuhle*, in: v. Mangoldt/Klein/Starck, GG, Bd. 3, 7. Aufl. 2018, Art. 93 Rn. 176). Die beanstandete Unterlassung ist nur dann rechtserheblich, wenn eine verfassungsrechtliche Verpflichtung zur Vornahme der unterlassenen Maßnahme nicht von vornherein ausgeschlossen werden kann. Fehlt es an der Rechtserheblichkeit in diesem Sinne, so ist der Antrag Ziff. 2 schon mangels eines zulässigen Beschwerdegegenstandes unzulässig. Damit entfiele auch die Möglichkeit der Rechtsverletzung und die Beschwerdebefugnis.

Der Deutsche Bundestag beachtet aufmerksam das Verbot, an Identitätsverletzungen und Ultra-vires-Akten mitzuwirken (2 BvR 1685/14, 2 BvR 2631/14 – Bankenunion, Rn. 92; BVerfGE 146, 216 [262 Rn. 70]). Er lässt keinen Zweifel an seiner Entschlossenheit, über die Einhaltung des Integrationsprogramms zu wachen, Übergriffen in den integrationsfesten Bereich des Art. 79 Abs. 3 GG entgegenzutreten und aktiv auf die Einhaltung des Integrationsprogramms hinzuwirken (2 BvR 1685/14, 2 BvR 2631/14

Bankenunion, Rn. 94). Der Bundestag bestreitet auch nicht, dass aus diesem Pflichtenkanon Handlungspflichten erwachsen, deren Unterlassung rügefähig sein kann.

Bestritten wird jedoch, dass jeder Ultra-vires-Befund den Rückschluss auf eine Pflichtverletzung des Bundestages erlaubt – und jede Ultra-vires-Behauptung die Zulässigkeit der Unterlassungsrüge trägt. Das gilt ebenso für die Behauptung einer Identitätsverletzung. Die Mitwirkung des Bundestages in Angelegenheiten der Europäischen Union, seine Unterlassungs- und Handlungspflichten sind im Zeichen der Organadäquanz zu bestimmen. Der Ultra-vires-Befund ist der Justiz vorbehalten. Das nationale Parlament kann und soll seinen Gewährleistungsbeitrag leisten, organadäquat „nach seinen Kräften“. Das Grundgesetzbürdet dem Bundestag keine antizipatorische justizähnliche Verhinderungspflicht auf. In der grundgesetzlichen Gewalten- und Funktionengliederung obliegt dem Bundestag positive und negative Integrationsverantwortung (u. sub 1); seine negative Integrationsverantwortung ist im Zeichen der Gewaltenteilung begrenzt (u. sub 2); er war im Oktober 2018 unter keinen Umständen – auch nicht in retrospektiver Betrachtung – zu der mit Antrag Ziff. 2 geltend gemachten Stellungnahme verpflichtet (u. sub 3).

1. Positive und negative Integrationsverantwortung

Der Deutsche Bundestag trägt dauerhaft Integrationsverantwortung. Den Auftrag, an der Verwirklichung eines vereinten Europas mitzuwirken (Art. 23 Abs. 1 Satz 1 GG), erfüllt er – positiv – durch Mitwirkung (Art. 23 Abs. 2, Abs. 1 Satz 2, Satz 3 GG) an „guter Europapolitik“. Zugleich hat er – negativ – „im Falle offensichtlicher und strukturell bedeutsamer Kompetenzüberschreitungen und sonstiger Verletzungen der Verfassungsidentität durch Organe, Einrichtungen und sonstige Stellen der Europäischen Union“ für das Integrationsprogramm einzustehen (2 BvR 1685/14, 2 BvR 2631/14 – Bankenunion, Rn. 94; BVerfGE 142, 123 [211 Rn. 170]).

Der Begriff „Integrationsverantwortung“ knüpft an die vielfach ausdifferenzierten Teilhabe-, Gestaltungs- und Kontrollkompetenzen auf staatlicher und Unionsebene an. Der Hinweis des Bundesverfassungsgerichts im Lissabon-Urteil auf die „Integrationsverantwortung des einzelnen Mitgliedstaats“ (BVerfGE 123, 267 [352]) macht bewusst, dass eine gegliederte und gewaltenteilige, letztlich gesamteuropäisch-kooperative Verantwortung in Rede steht (deutlich BVerfGE 146, 216 [250 Rn. 47]: „Die Mitgliedstaaten und ihre Verfassungsorgane tragen – neben den Organen der Europäischen Union – Verantwortung für die Einhaltung des Integrationsprogramms“). Die positiv-gestalterische Integrationsverantwortung tragen zuvörderst Bundestag, Bundesrat und Bundesregierung, insbesondere nach Maßgabe des Art. 23 GG. Die negative Integrationsverantwortung trifft alle Verfassungsorgane und in der Wahrnehmung des „letzten Wortes“ die Gerichte, voran den Europäischen Gerichtshof und das Bundesverfassungsgericht.

2. Grenzen der negativen Integrationsverantwortung

Die positive Integrationsverantwortung ist dauerhafte Politikverantwortung. Das parlamentarische Ringen um „gute Europapolitik“ wäre beeinträchtigt, wenn der Bundestag gehalten wäre, ein denkbares Ultra-vires-Risiko wie einen Ultra-vires-Befund zu behandeln. Dann drohte im parlamentarischen Raum *political self restraint*. Die Grenzen der negativen Integrationsverantwortung sind kompetentiell und zeitlich zu bestimmen. In der frühen Politikphase darf und muss der Bundestag darauf vertrauen, dass – mit ihm und neben ihm – die zuständigen Gremien je nach Zuständigkeit in der Vielzahl nationaler und europäischer Verfahren auf die Primärrechtskonformität unionaler Rechtsakte hinarbeiten. Am anderen Ende der Zeitachse kann sich allerdings die negative Integrationsverantwortung „zu einer konkreten Handlungspflicht verdichten“ – „jedenfalls nach einer entsprechenden Feststellung des Bundesverfassungsgerichts“ (BVerfGE 142, 123 [212 Rn. 172]).

Auf Unionsebene wird mit dem Verfahren des Art. 218 Abs. 11 AEUV die Eindeutigkeit des richterlichen Urteils – der Ultra-vires-Befund oder der Konformitätsbefund – auf der Zeitachse vorverlagert. Auf Gutachtenantrag vonseiten eines Mitgliedstaats, des Europäischen Parlaments, des Rates oder der Kommission entscheidet der Europäische Gerichtshof präventiv über die Vereinbarkeit einer „geplanten Übereinkunft“ mit dem Primärrecht. Das Urteil des EuGH hat auch der Bundestag grundsätzlich „als verbindliche Auslegung des Unionsrechts zu beachten“ (BVerfGE 126, 286 [304], dort zur Beachtungspflicht des BVerfG). Er hat die Judikatur aufmerksam zu beobachten (vgl. § 4 Abs. 6 EUZBBG); soweit der EuGH Primärrechtskonformität feststellt, wird sich dem Bundestag kaum je die Pflicht zur Intervention aufdrängen.

Die vorstehenden Überlegungen wollen dem Bundestag nicht den Weg ebnen für eine Flucht aus der negativen Integrationsverantwortung. Der Bundestag legt Wert auf angemessene Integrationsverantwortung im Zeichen der Organadäquanz. Wenn er verpflichtet ist, „im Falle offensichtlicher und strukturell bedeutsamer Kompetenzüberschreitungen“ auf die Einhaltung des Integrationsprogramms hinzuwirken (2 BvR 1685/14, 2 BvR 2631/14 – Bankenunion, Rn. 145 ff.; BVerfGE 142, 123 [211 Rn. 170]), so verarbeiten bereits die Kriterien der Offensichtlichkeit und strukturellen Bedeutsamkeit einen Gesichtspunkt der Organadäquanz. Sie sind Ausfluss einer europarechtsfreundlichen Ausübung der Ultra-vires-Kontrolle, abgestimmt insbesondere auf den Rechtswahrungsauftrag der Verfassungsjustiz in Deutschland und Europa (BVerfGE 126, 286 [302 ff., 303 f.]). Auf dieser Linie hat der Senat im OMT-Schlussurteil bekräftigt, dass der Bundestag die Voraussetzungen eines Ultra-vires-Aktes zwar in eigener Verantwortung zu prüfen habe, dann aber „hierüber gegebenenfalls eine Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts herbeizuführen“ verpflichtet ist (BVerfGE 142, 123 [207

Rn. 162]); hingegen ist ein präventives Gutachtenverfahren nicht vorgesehen (vgl. Art. 54 der Verfassung Frankreichs).

Ausgeschlossen ist jedenfalls eine Rückprojektion, die einen Ultra-vires-Befund ex post ohne weiteres umwidmet in eine parlamentarische Pflichtverletzung, ohne Rücksicht auf die europapolitische Funktion des Bundestages. Diese schließt keine Gerichtsfunktion ein, sondern Schutzpflichten im Zuschnitt der Grundrechtsdogmatik: „Dasselbe gilt im Bereich der Außenpolitik. Bestehende Risiken sind in die Erwägungen einzubeziehen und politisch zu verantworten“ (2 BvR 1685/14, 2 BvR 2631/14 – Bankenunion, Rn. 148).

3. Der Verzicht auf eine Stellungnahme im Oktober 2018

Diese politische Verantwortung hat der Deutsche Bundestag im Oktober 2018 wahrgenommen. Eine weitergehende Handlungspflicht und die Möglichkeit der Rechtsverletzung (§ 90 Abs. 1 BVerfGG) durch Unterlassen bestand nicht – unabhängig von der abschließenden richterlichen Würdigung des EUSFTA. Der aus Art. 38 Abs. 1 Satz 1 GG berechnete Bürger kann nur jene „aktive Mitwirkung“ einfordern, die der Bundestag schuldet. Der Bundestag hatte insbesondere zu berücksichtigen und hat berücksichtigt (chronologisch):

- Das Urteil des Bundesverfassungsgerichts vom 13.10.2016, betreffend Unterzeichnung, vorläufige Anwendung und Abschluss des CETA zwischen der Europäischen Union und ihren Mitgliedstaaten einerseits und Kanada andererseits (BVerfGE 143, 65). Zu bedenken war, ob die EUSFTA-Ausschüsse der mitgliedstaatlichen Legitimation und Kontrolle in jenem Umfang bedürfen, den das Bundesverfassungsgericht für die mit dem CETA – anders als das EUSFTA ein gemischtes Abkommen – eingerichteten Vertragsgremien angemahnt hat (insbesondere BVerfGE 143, 65 [98 Rn. 65]).
- Das Gutachten 2/15 des Europäischen Gerichtshofs (Plenum) vom 16.5.2017 zu der Frage der Europäischen Kommission, ob die Union über die erforderliche Zuständigkeit verfügt, um das Freihandelsabkommen mit Singapur allein zu unterzeichnen und abzuschließen (Gutachten 2/15, Rn. 1). Im Bundestag lag dazu der ausführliche Infobrief vom 10.7.2017 (38 Seiten) der Unterabteilung Europa vor (*Behrends/Kubicki/Rathke*, PE 6 – 3000 – 044/17), mit umfänglicher Erörterung der primärrechtlichen Maßstabnormen unter besonderer Berücksichtigung der ausschließlichen impliziten Außenzuständigkeiten auf Grundlage des Art. 3 Abs. 2 Var. 3 AEUV.
- Die Vorschläge der Europäischen Kommission vom 18.4.2018, COM(2018) 196 final und COM(2018) 197 final, für Beschlüsse des Rates zur Unterzeichnung

- und zum Abschluss des Freihandelsabkommens mit der Republik Singapur; der Beschluss des Rates zur Unterzeichnung des Investitionsschutzabkommens wird separiert, COM(2018) 195 final. Unter dem Eindruck des EuGH-Gutachtens 2/15 schlägt die Kommission „zwei eigenständige Abkommen“ vor, ein Freihandelsabkommen in der Kompetenz der Union (EU-only-Abkommen) und separat ein gemischtes Investitionsschutzabkommen, COM(2018) 197 final, S. 3.
- Den am 22.5.2018 beschlossenen „neuen Ansatz des Rates für Aushandlung und Abschluss von EU-Handelsabkommen“ (Pressemitteilung 266/18). Nach seinem prinzipiellen Bekenntnis zu „einem offenen und regelbasierten multilateralen Handelssystem“ verweist der Rat auf das EuGH-Gutachten 2/15, behält sich vor, „von Fall zu Fall über die Aufteilung von Handelsabkommen zu entscheiden“, und bekräftigt, dass die Annahmeverfahren „legitim und inklusiv“ sein müssen, die nationalen Parlamente zu konsultieren seien, „auch wenn das Abkommen in die ausschließliche Zuständigkeit der EU fällt“ (Dok. 8622/18 vom 8.5.2018).

Der Bundestag hat seine politische Debatte über den Antrag 19/4849 (vgl. o. B II 1) in Kenntnis und unter Berücksichtigung der bereits vollzogenen Aufteilung des EUSFTA geführt (vgl. BTDrucks 19/4849, S. 1). Die Beschlussempfehlung des Ausschusses für Wirtschaft und Energie, die das Abkommen mit Mehrheit befürwortet, spiegelt die Trennung in der Titelei der BTDrucks 19/5234 mit Bezugnahmen auf COM(2018) 195 final einerseits und COM(2018) 197 final andererseits. Die Entscheidung und die Rechtswahrungsfunktion des Europäischen Gerichtshofs ist nicht streitig gestellt, die Befriedungsfunktion des Gutachtenverfahrens (Art. 218 Abs. 11 AEUV) nicht in Zweifel gezogen worden. Nach der Aufteilungsentscheidung auf Unionsebene durfte der Bundestag mit Blick auf das CETA-Urteil des Bundesverfassungsgerichts (BVerfGE 143, 65) annehmen, dass die Beschlüsse der EUSFTA-Ausschüsse in die mitgliedstaatlichen Zuständigkeiten nicht eingreifen können, soweit das Handeln der Gremien Rückhalt findet im Freihandelsabkommen, anders als das CETA ein EU-only-Abkommen (vgl. zur Aufteilungsoption auch den Infobrief der Unterabteilung Europa, PE 6 – 3000 – 044/17, S. 29). Auf eine nur mehr bekräftigende Stellungnahme (Art. 23 Abs. 3 GG) konnte der Bundestag verzichten. An seinem künftigen mittelbaren Einfluss auf die Steuerung der EUSFTA-Ausschüsse aufseiten des Freihandelsabkommens bestand kein Zweifel (§ 5 Abs. 1 Nr. 6 EUZBBG); zudem hatte der Rat Konsultationen zugesichert (Rats-Dok. 8622/18). Ebenso wenig war zu besorgen, dass die Ratifikation des und die weitere Mitwirkung am gemischten Investitionsabkommen gefährdet sein könnte.

4. Ergebnis

Eine verfassungsrechtliche Verpflichtung zur Stellungnahme (Art. 23 Abs. 3 GG), deren Unterlassen die Beschwerdeführer beanstanden, ist von vornherein auszuschließen. Damit entfällt die Beschwerdebefugnis. Das gilt für die eingeforderte Mitwirkungsform, darüber hinaus auch für das Frage-, Debatten- und Entschließungsrecht des Bundestages und für alle weiteren denkbaren Modi der Einflussnahme. In der streitbefangenen Entscheidungssituation im Oktober 2018 hatte der Bundestag keinen Anlass, sich „schützend und fördernd“ vor eine gefährdete Rechtsposition der Beschwerdeführer zu stellen. Eine Gefährdungslage, die das integrationsverfassungsrechtliche Wächteramt des Bundestages auslöst, vergleichbar der staatlichen Schutzfunktion im grundrechtlichen Dreieck (2 BvR 1685/14, 2 BvR 2631/14 – Bankenunion, Rn. 142), bestand nicht: Kommission und Rat als „Störer“ anzusprechen – nach Abschluss des Gutachtenverfahrens 2/15 und nach der Aufteilung des EUSFTA –, lag fern. Diskutabel war nur mehr, ob die parlamentarische Mehrheit bereit ist, politisch dem „neuen Ansatz des Rates für Aushandlung und Abschluss von EU-Handelsabkommen“ zu folgen. Ob die Mehrheitsentscheidung über diese Frage (BTDrucks 19/5234) als „gute Europapolitik“ qualifiziert werden kann, ist nicht verfassungsbeschwerdefähig.

C. Hilfsweise: Die Verfassungsbeschwerde ist nicht begründet

Die Mitwirkungs- und Unterlassungsrüge der Beschwerdeführer im Antrag Ziff. 2 beruht auf der Annahme, dass der Bundestag gehalten war, einem Ultra-vires-Handeln der Union sowie einem Übergriff in die Verfassungsidentität der Bundesrepublik Deutschland „Einhalt zu gebieten“ (Beschwerdeschrift S. 13). Die Verfassungsbeschwerde beanstandet „unterbliebene Gegenwehr“ des Deutschen Bundestages (Beschwerdeschrift S. 59).

Die Rüge ist unbegründet. Der Bundestag war und ist weder mit einem Ultra-vires-Akt konfrontiert (u. sub I) noch mit einer Identitätsverletzung (u. sub II).

I. EUSFTA-Beschlüsse des Rates: keine Ultra-vires-Akte

Die Beschlussvorschläge der Kommission vom 18.4.2018 (dazu o. sub A I) und der Beschluss (EU) 2018/1599 des Rates vom 15.10.2018 zur Unterzeichnung des EUSFTA beruhten kompetenzrechtlich auf der Vorentscheidung des Europäischen Gerichtshofs vom 16.5.2017 im Gutachtenverfahren 2/15. Dass Kommission und Rat von den Wegweisungen des EuGH-Gutachtens abgewichen seien, ist nicht ersichtlich; das haben die Beschwerdeführer auch nicht geltend gemacht. Die Ultra-vires-Feststellung kommt damit – abgesehen von der Frage, ob der Kommission, dem Rat oder einem mitgliedstaatlichen Parlament der justitielle oder justizähnliche (Gegen-)Befund zusteht – nur in Betracht, wenn sich die gutachterliche Entscheidung des EuGH als Ultra-vires-Akt erweist.

Das Gutachten des Europäischen Gerichtshofs (u. sub 1) weist keine „Fehler“ auf, die Anlass geben, „Fehlertoleranz“ (BVerfGE 126, 286 [307]; 2 BvR 1685/14, 2 BvR 2631/14 – Bankenunion, Rn. 151) zu üben. Selbst wenn es „fehlerhaft“ wäre, so ist jedenfalls kein offensichtlicher Verstoß gegen Art. 3 Abs. 1 lit. e, Art. 207 Abs. 1, Art. 3 Abs. 2 AEUV feststellbar (u. sub 2).

1. Das EuGH-Gutachten 2/15

Die Europäische Union verfügt über eine ausschließliche Zuständigkeit für die gemeinsame Handelspolitik, Art. 3 Abs. 1 lit. e AEUV. Über deren Reichweite bestimmt „insbesondere“ Art. 207 Abs. 1 Satz 1 AEUV, indem er Sachbereiche abzirkelt, zudem Art. 3 Abs. 2 AEUV, der der Union „ferner“ den Abschluss internationaler Übereinkünfte ausschließlich zuordnet, „wenn er notwendig ist, [...] soweit er gemeinsame Regeln beeinträchtigen oder deren Tragweite verändern könnte“ (Variante 3; parallel die Vertragschlusskompetenz des Art. 216 Abs. 1 Var. 4 AEUV). Auswirkungen auf den Handelsverkehr genügen nicht. Einschränkend verlangt der Gerichtshof, dass das Abkommen den Handelsverkehr „speziell“ betrifft derart, dass es „ihn im Wesentlichen fördern,

erleichtern oder regeln soll und sich direkt und sofort auf ihn auswirkt“ (Gutachten 2/15 Rn. 36).

Diese Rechtsgrundlagen tragen die auf Marktöffnung und Marktzugang angelegten Kapitel 2 (Inländerbehandlung und Marktzugang für Waren), Kapitel 3 (Handelspolitische Schutzmaßnahmen), Kapitel 4 (Technische Handelshemmnisse), Kapitel 5 (Gesundheitspolizeiliche und pflanzenschutzrechtliche Maßnahmen), Kapitel 6 (Zoll und Handelserleichterungen), Kapitel 7 (Nichttarifäre Handels- und Investitionshemmnisse im Bereich der Erzeugung erneuerbarer Energien), Kapitel 8 (Dienstleistungen, Niederlassung und elektronischer Geschäftsverkehr) und Kapitel 9 (Öffentliche Beschaffung) des EUSFTA. Über diese Bereiche, die offensichtlich dem „Handelsverkehr“-Kriterium des Marktzugangs genügen, hinaus hat der Gerichtshof für weitere Kapitel anerkannt, dass sie „speziell“ den Handelsverkehr mit Singapur betreffen, allerdings nur teilweise für den Investitionsschutz, der im Verfahren 2/15 noch Teil des geplanten und begutachteten Abkommens war. Im weiteren „Handelsverkehr“-Kriterium finden die Kapitel 10 (Geistiges Eigentum), Kapitel 11 (Wettbewerb und wettbewerbsbezogene Fragen) sowie Kapitel 12 (Handel und nachhaltige Entwicklung) des EUSFTA festen Rückhalt; bezogen auf die Verpflichtungen im Bereich der nachhaltigen Entwicklung (Gutachten 2/15 Rn. 162: „zentrale Stellung“) hat der Gerichtshof nachvollziehbar auf die „bedeutsame Entwicklung des Primärrechts“ mit Inkrafttreten des Vertrages von Lissabon hingewiesen (Gutachten 2/15 Rn. 141) und insbesondere auf die ausdrückliche (Art. 207 Abs. 1 Satz 2 AEUV) Verknüpfung des Art. 207 Abs. 1 AEUV mit Art. 21 EUV (Gutachten 2/15 Rn. 142 ff.).

Im begrenzten Umfang hat der Gerichtshof Art. 3 Abs. 2 Var. 3 AEUV herangezogen und die alleinige Außenzuständigkeit der Union für die Vorschriften zu den Verkehrsdienstleistungen begründet (zum Sonderfall der Dienstleistungen im Binnenschiffverkehr und zur geteilten Zuständigkeit auf Grundlage impliziter EU-Außenzuständigkeit der Infobrief der Unterabteilung Europa, PE 6 – 3000 – 044/17, S. 17 ff.). Zwar trifft zu, dass der Europäische Gerichtshof „die Reichweite der gemeinsamen Handelspolitik und damit der ausschließlichen Kompetenz der Union eher weit fasst“ (*Epiney*, Die Rechtsprechung des EuGH im Jahr 2017, NVwZ 2018, 775 [777]; Infobrief der Unterabteilung Europa, PE 6 – 3000 – 044/17, S. 23). Zugleich aber ist festzustellen, dass der EuGH eine differenzierte und folgerichtige Dogmatik etabliert hat, zumal in der Verklammerung des Art. 3 Abs. 2 Var. 3 AEUV mit sonstigem Unionsrecht, das i.S. der Variante 3 „weitgehend“ gemeinsame Regeln festgelegt haben muss (Gutachten 2/15 Rn. 180 f.). Soweit die Beschwerdeführer eine „Neuorientierung in der Judikatur“ und eine „Unvereinbarkeit mit der früheren Rechtsprechung“ (Beschwerdeschrift S. 91, 93 f.) geltend machen, ist eine Wahrnehmung des Rechtswahrungsmandats *ultra vires* nicht dargetan. Der Senat hat die Kompetenz des Europäischen Gerichtshofs zur richterlichen Rechtsfortbildung ausdrücklich bestätigt (BVerfGE 126, 286 [305 ff.]).

2. Keine methodische Fehlerhaftigkeit des Gutachtens

Die Möglichkeit, eine abweichende Auslegung „an die Stelle derjenigen des Gerichtshofs zu setzen“, führt nicht zu einer Ultra-vires-Feststellung (BVerfGE 126, 286 [307]). Deshalb kann die Verfassungsbeschwerde nicht durchdringen mit der Annahme, dass das Sekundärrecht des Seeschiffsverkehrs „nicht so umfassend und abschließend angelegt“ sei, dass der Bereich „in eine alleinige EU Außenzuständigkeit hineingewachsen wäre“ (Beschwerdeschrift S. 94). Mit Einwänden dieser Art wird die Vertretbarkeit der im Gutachten 2/15 erzielten Auslegungsergebnisse nicht erschüttert, vollends kein „Fehler“ nachgewiesen. Der Kontrollmaßstab des Bundesverfassungsgerichts setzt – noch vor der Prüfung einer „Offensichtlichkeit“ der Kompetenzverletzung, einer „qualifizierten“ Kompetenzüberschreitung – einen fehlerhaften Richterspruch voraus (BVerfGE 126, 286 [307 f.], dort lässt der Senat dahinstehen, ob sich das Auslegungsergebnis „noch gewinnen lässt“; BVerfGE 142, 123 [200 Rn. 147]; 2 BvR 1685/14, 2 BvR 2631/14 – Bankenunion, Rn. 151).

Dass sich das Auslegungsergebnis des Gutachtens 2/15 auch in der allenfalls prekären Ausdehnung auf Art. 21 Abs. 3 EUV, Art. 9 und 11 AEUV (Gutachten 2/15 Rn. 140 ff.) und Art. 3 Abs. 2 AEUV (Gutachten 2/15 Rn. 180 f.) gewinnen lässt, zeigt die methodengerechte Bewältigung der „weiten“ Auslegung. Der Gerichtshof rekurriert auf den Wortlaut des Art. 207 Abs. 1 Satz 2 AEUV („im Rahmen der Grundsätze und Ziele“) und des Art. 3 Abs. 2 Var. 3 AEUV („Tragweite“); dass die „Tragweite“ der „gemeinsamen Regeln“ bereits dann beeinträchtigt sein kann, wenn der Rechtsbereich „weitgehend von gemeinsamen Regeln erfasst ist“ (Gutachten 2/15 Rn. 181), ist nicht zu beanstanden. In Anknüpfung an Art. 207 Abs. 1 Satz 2 AEUV rekapituliert der EuGH die Rechtsgrundlagen der gemeinsamen Handelspolitik historisch und systematisch (Gutachten 2/15 Rn. 140 ff.). Eine „Außerachtlassung der im europäischen Rechtsraum überkommenen Auslegungsmethoden“ (BVerfGE 142, 123 [207 Rn. 160]) ist nicht ersichtlich, wohl aber hat der Gerichtshof den Methoden richterlicher Rechtskonkretisierung entsprochen, die der Senat eingefordert hat (BVerfGE 142, 123 [205 f. Rn. 159]).

Entfällt danach bereits eine Fehlerhaftigkeit der gutachterlichen Entscheidung, kommt ein „offensichtlicher“ Fehlgriff nicht mehr in Betracht. „Offensichtliche“ Unhaltbarkeit der richterlichen Entscheidung setzt voraus, dass sich die Kompetenz der Union „– bei Anwendung allgemeiner methodischer Standards – unter keinem rechtlichen Gesichtspunkt begründen lässt“ (2 BvR 1685/14, 2 BvR 2631/14 – Bankenunion, Rn. 151). Das ist nicht der Fall. Das Gutachten des EuGH vom 16.5.2017 ist weder „nicht mehr nachvollziehbar“ noch „objektiv willkürlich“ (Kriterien einer dem EuGH anzulastenden Grenzverletzung: 2 BvR 1685/14, 2 BvR 2631/14 – Bankenunion, Rn. 151).

II. EUSFTA-Gremien: Schutz der Verfassungsidentität durch Mitwirkung

Der Bundestag hatte auch keinen Anlass, im Wege der Stellungnahme auf eine Nachverhandlung des EUSFTA zu drängen mit dem Ziel, eine primärrechtskonforme Ausgestaltung der EUSFTA-Vertragsgremien und ihrer Befugnisse zu bewirken. Die Behauptung einer „Verletzung der Verfassungsidentität infolge Verletzung des Kerngehalts des Demokratieprinzips durch Errichtung eines mit umfangreichen Befugnissen ausgestatteten Ausschusssystem“ (Beschwerdeschrift S. 59) ist nicht begründet.

Inwieweit die EUSFTA-Ausschüsse als Adressaten einer „Weiterübertragung“ von Hoheitsrechten berechtigt sein sollen, ihrerseits hoheitliche Befugnisse zu übernehmen, hängt zuallererst von der Auslegung des Abkommens ab (vgl. die ausführliche Stellungnahme des Bundestages im CETA-Verfahren 2 BvE 3/16, S. 44 ff.). Die Auslegung des EUSFTA bleibt, soweit Durchführungskompetenzen der Vertragsgremien in Frage stehen, den Grenzen des Art. 218 Abs. 9 AEUV verpflichtet (u. sub 1). Der Bundestag wird die Anbindung und Steuerung der Gremien integrationsverantwortlich begleiten (u. sub 2).

1. Offenheit und Kontrollierbarkeit des EUSFTA-Vertragsprogramms

Als Mitgliedstaat der Europäischen Gemeinschaften und der Europäischen Union hat die Bundesrepublik Deutschland jahrzehntelang Erfahrung gesammelt mit Delegation von Rechtsetzungsgewalt, mit Sekundärrecht und mit „Tertiärrecht“ in der Komitologie (Zusammenwirken von Kommission und nationalen Verwaltungen in der Produktion von „Durchführungsrechtsakten“, Art. 291 Abs. 2–4 AEUV). Nunmehr hat sie mit einer Verlängerung, räumlichen Ausdehnung und weiteren Verfeinerung der Delegations-technik zu tun – mit einer Delegationskaskade. Das EUSFTA etabliert wie das CETA ein „Ausschusssystem“ (BVerfGE 143, 65 [95 Rn. 58]; vgl. auch die Stellungnahme des Bundestages im Verfahren 2 BvE 3/16, S. 44 ff.). Bei Reichweite und Tiefe der „umfassenden“ Abkommen (Freihandelsabkommen der „neuen Generation“; vgl. EuGH-Gutachten 2/15, Rn. 140) kann es geboten sein, das materielle Recht auf nachgeordneter, regelmäßig technischer Ebene anpassungsfähig zu halten und fortzuentwickeln, ohne die Statik des Vertrages zu ändern.

Zu Deutschlands Erfahrungen mit der EU-Komitologie gehört auch die Gewissheit, dass sich das Ausschusswesen nicht verselbständigen darf und die Mitgliedstaaten Anlass und das Recht haben, „die Wahrnehmung der Durchführungsbefugnisse durch die Kommission [zu] kontrollieren“, Art. 291 Abs. 3 AEUV. Den Gedanken der Subordination und Kontrolle nachgeordneter Durchführungsrechtsetzung greift Art. 218 Abs. 9 AEUV im Kontext der internationalen Übereinkünfte auch für Vertragsgremien auf. Die Gremien dürfen „rechtswirksame Akte“ erlassen „mit Ausnahme von Rechtsakten zur Ergänzung oder Änderung des institutionellen Rahmens der betreffenden Überein-

kunft“. In Übereinstimmung mit Art. 218 Abs. 9 AEUV sind die EUSFTA-Gremien – der Handelsausschuss des Art. 16.1 EUSFTA und die Sonderausschüsse des Art. 16.2 EUSFTA – auf „nicht wesentliche Aspekte“ zu beschränken (*Giegerich*, in: Pechstein/Nowak/Häde, Frankfurter Kommentar zu EUV, GRC und AEUV, 2017, Bd. IV, Art. 218 AEUV Rn. 165).

So muss das Vertragsprogramm des EUSFTA *einerseits* Anpassungs- und Aktualisierungsfähigkeit gewährleisten – insbesondere für die Zukunft „einfache“ Anpassungen ermöglichen, die nicht auf Grundentscheidungen, Statik und institutionellen Rahmen zielen, sondern auf „nicht wesentliche Aspekte“ –, *andererseits* kontrollierbar bleiben. Damit sind *auf der einen Seite* normativ offene Vertrags- und Ermächtigungsprogramme hinzunehmen, *auf der anderen Seite* Vorkehrungen zu treffen, gerichtet auf Legitimation, Kontrollierbarkeit und Steuerbarkeit der EUSFTA-Gremien. Zwar erlaubt Art. 218 Abs. 9 AEUV eine Delegationskaskade und damit „Einflussknicke“. Doch ist zugleich sicherzustellen, dass „die Einflussknicke kompensiert werden“ (2 BvR 1685/14, 2 BvR 2631/14 – Bankenunion, Rn. 130), um primärrechtswidrige und verfassungswidrige Eigenmacht (2 BvR 1685/14, 2 BvR 2631/14 – Bankenunion, Rn. 127 ff., 135 ff.) der mit dem Freihandelsabkommen eingerichteten Vertragsorgane auf Dauer zu verhindern.

In der Delegationskaskade ist die Pflicht, *über die Einhaltung des Vertragsprogramms zu wachen*, eine Zwei-Ebenen-Verantwortung (vgl. BVerfGE 146, 216 [250 Rn. 47]), permanente Verantwortung der Unionsorgane und der Mitgliedstaaten.

Auf Unionebene gilt: Der Europäische Gerichtshof trägt Verantwortung für die primärrechtskonforme Auslegung und Anwendung des Abkommens. Der Rat trägt die Verantwortung für die „Standpunkte“ des Art. 218 Abs. 9 AEUV. Das Europäische Parlament macht seinen Einfluss geltend auf der Basis unverzüglicher und umfassender Unterrichtung (Art. 218 Abs. 10 AEUV). Insgesamt haben die Unionsorgane zu gewährleisten, dass das EUSFTA-Ausschusssystem dem Muster des Art. 290 AEUV und der Vorgabe des Art. 218 Abs. 9 AEUV verpflichtet und auf „nicht wesentliche Aspekte“ beschränkt bleibt.

Auf staatlicher Ebene gilt, bezogen auf die Bundesrepublik Deutschland: Die Bundesregierung trägt Mitverantwortung im Rat, insbesondere in der Beschlussfassung über „Standpunkte“ des Rates (Art. 218 Abs. 9 AEUV) – offenkundig eine Angelegenheit der Europäischen Union. Damit wird der Bundestag in die Mitverantwortung genommen nach Maßgabe des Art. 23 Abs. 2, Abs. 3 GG und des § 1 Abs. 1 Satz 1 EUZBBG: „In Angelegenheiten der Europäischen Union wirkt der Bundestag an der Willensbildung des Bundes mit und hat das Recht zur Stellungnahme.“

2. Parlamentarische Mitwirkung im Vertragsvollzug

Wie sich die Freihandelsabkommen der „neuen Generation“ und die „Ausschusssysteme“ entwickeln, ist noch nicht absehbar und war noch weniger vor der Unterzeichnung des EUSFTA im Oktober 2018 abzuschätzen. Die Demokratieverträglichkeit der EUSFTA-Ausschüsse entscheidet sich im Vertragsvollzug. Dass das Abkommen für sich genommen mit den unionsvertraglichen Maßstäben übereinstimmt, jedenfalls primärrechtskonform ausgelegt werden kann, ist die notwendige, nicht aber hinreichende Bedingung für den vertragskonformen Vollzug. Die Union und die Mitgliedstaaten haben zu gewährleisten, dass das EUSFTA-Vertragsprogramm und sein Ermächtigungsrahmen für die gesamte Dauer der Vertragsgeltung nicht überschritten werden (o. sub 1).

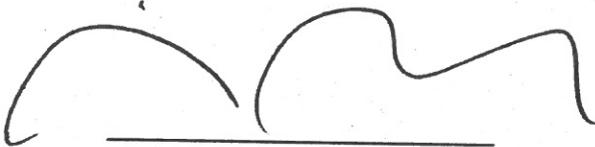
Die Mitverantwortung des Bundestages, über die Einhaltung des Integrationsprogramms zu wachen, erstreckt sich auch auf Vorhaben der Europäischen Union in der gemeinsamen Handelspolitik – auf gemischte Abkommen und ebenso auf „EU-only“-Abkommen – und erfasst nicht zuletzt die Ausschusssysteme. Die „Weiterübertragung“ von Hoheitsgewalt und die zuvörderst dem Rat obliegende Steuerung der Ausschüsse sind „Angelegenheiten der Europäischen Union“ (Art. 23 Abs. 2 Satz 1 GG). Dieser Befund gilt unabhängig von der weiteren Frage, ob die Ausschüsse als völkervertragliche Institutionen in einem besonderen Näheverhältnis zur Union stehen (vgl. BVerfGE 131, 152 [199 ff.]).

§ 5 Abs. 1 Nr. 6 EUZBBG lenkt „Beratungsgegenstände, Initiativen sowie Verhandlungsmandate und Verhandlungsrichtlinien für die Kommission im Rahmen der gemeinsamen Handelspolitik“ als „Vorhaben“ in die Bahnen der formalisierten Mitwirkung. Die „Vorhaben“-Kategorie veranlasst intensiviert Mitwirkung (§§ 5, 6, 8 EUZBBG). Mit § 5 Abs. 1 Nr. 6 EUZBBG ist sichergestellt, dass der Vertragsvollzug und insbesondere das Handeln der Kommissionsvertreter im Handelsausschuss (Art. 16.1 Abs. 1, Abs. 2 EUSFTA) parlamentarisch begleitet wird, auf der Grundlage informierter Mitwirkung und durch Einflussnahme auf die Bundesregierung und den Rat, von dort über den Vertreter der Union zum Handelsausschuss und weiter zu den Sonderausschüssen. Kontinuierliche Information durch die Bundesregierung (§ 3 Abs. 1 Satz 1 EUZBBG: „fortlaufend“; vgl. BVerfGE 131, 152 [209]) und das ausdifferenzierte Instrumentarium im Recht der informierten Mitwirkung ermöglichen angemessene – der Ausgestaltung und Entwicklung des EUSFTA-Ausschusssysteme angepasste – Einflussnahme des Bundestages. Insbesondere im Wege der Stellungnahme (Art. 23 Abs. 3 GG, § 8 EUZBBG) kann er sich mitwirkungsintensiv einschalten, auf die „Festlegung der Standpunkte“ im Verfahren des Art. 218 Abs. 9 AEUV Einfluss nehmen und zugleich auf die Einhaltung des EUSFTA-Vertragsprogramms hinwirken.

D. Die Verfassungsbeschwerde 2 BvR 966/19 ist jedenfalls unbegründet

Mit dem (Hilfs-)Befund oben sub C erweist sich auch die Verfassungsbeschwerde im Verfahren 2 BvR 966/19 als jedenfalls unbegründet. Damit hat sich auch der in diesem Verfahren gestellte Antrag auf einstweilige Anordnung erledigt.

Hamburg, den 18. September 2019



(Prof. Dr. Ulrich Hufeld)