



Gesetzentwurf

der Abgeordneten **Hubert Aiwanger, Florian Streibl, Prof. (Univ. Lima) Dr. Peter Bauer, Dr. Hans Jürgen Fahn, Günther Felbinger, Thorsten Glauber, Eva Gottstein, Joachim Hanisch, Johann Häusler, Dr. Leopold Herz, Nikolaus Kraus, Peter Meyer, Alexander Muthmann, Prof. Dr. Michael Piazzolo, Bernhard Pohl, Gabi Schmidt, Dr. Karl Vetter, Jutta Widmann, Benno Zierer** und **Fraktion (FREIE WÄHLER)**,

Margarete Bause, Ludwig Hartmann, Thomas Mütze, Thomas Gehring, Ulrike Gote, Katharina Schulze, Gisela Sengl, Markus Ganserer, Dr. Christian Magerl, Martin Stümpfig und **Fraktion (BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN)**

für ein Gesetz zur Bindung der Bayerischen Staatsregierung bei der Ratifikation des Comprehensive Economic and Trade Agreement (CETA) nach Art. 70 Abs. 4 Satz 2 der Verfassung des Freistaates Bayern

A) Problem

Bereits im April 2009 ermächtigte der Rat der Europäischen Union die Europäische Kommission zur Aufnahme von Verhandlungen über ein umfassendes Wirtschafts- und Handelsabkommen mit Kanada (CETA). Das Abkommen soll das gemeinsame Ziel verfolgen, eine beiderseitige sukzessive Liberalisierung möglichst aller Bereiche des Waren- und Dienstleistungshandels und der Niederlassung zu ermöglichen. Nach Abschluss der Verhandlungen unterbreitete im Juli diesen Jahres die Europäische Kommission dem Rat der Europäischen Union den Vorschlag, die Unterzeichnung von CETA zu genehmigen und dabei die vorläufige Anwendung zu erklären, bis die erforderliche Ratifizierung abgeschlossen sein wird. Da CETA als „gemischtes Abkommen“ klassifiziert wurde, wird es im bundesdeutschen Ratifizierungsverfahren sowohl im Bundestag als auch im Bundesrat zur Abstimmung stehen. In letzterer Kammer verfügt die Staatsregierung über insgesamt sechs der 69 Stimmen und hat bei der Entscheidung ein nicht unerhebliches Gewicht. Zugleich wird CETA von großen Teilen der Gesellschaft abgelehnt. Seit geraumer Zeit wird in der Öffentlichkeit heftig über die negativen Konsequenzen dieses Abkommens für unser künftiges gesellschaftliches Zusammenleben debattiert. Gutachterlich wird von mehreren Seiten bestätigt, dass Schutzklauseln und Bereichsausnahmen in CETA mangelhaft sind und ungewollte Einfallstore bergen. Die Staatsregierung teilt diese Bedenken nicht. Wiederholt hat sie sich für CETA in der verhandelten Form ausgesprochen, weshalb von ihrer Zustimmung bei einer anstehenden Ratifizierung im Bundesrat ausgegangen werden muss. Nicht zuletzt vor diesem Hintergrund hat sich in der ersten Hälfte dieses Jahres ein breites zivilgesellschaftliches Bündnis formiert, um ein Volksbegehren gegen CETA auf den Weg zu bringen. Dessen Ziel ist es, die Staatsregierung gesetzlich zu binden, im Bundesrat gegen die Ratifizierung von CETA zu stimmen.

Im Fall des Abschlusses dieses Freihandelsabkommens ist schließlich in einem zentralen Bereich der Landesgesetzgebung von einer impliziten Hoheitsrechtsübertragung auf die Europäische Union – infolge der Ratifikation des Abkommens als „gemischtes Abkommen“ – auszugehen: Konkret wird die Zuständigkeit des Landesgesetzgebers zur Regelung des Enteignungs- und Enteignungsentschädigungsrechts durch CETA ausgehebelt, so dass der Anwendungsbereich des Art. 70 Abs. 4 Satz 2 der Verfassung (BV) in Ansehung der Hoheitsrechtübertragung eröffnet ist. Während des ersten Sammeltags am 13. Juli 2016 wurden bereits 50.000 Unterschriften gesammelt – mehr als doppelt so viele wie erforderlich. Das belegt das große öffentliche Interesse, vor allem aber auch die Besorgnis der bayerischen Bürgerinnen und Bürger, die mit einem möglichen Inkrafttreten von CETA verbunden ist. Am 14. Oktober 2016 wurden schließlich mehr als 85.000 Unterschriften dem Staatsministerium des Innern, für Bau und Verkehr übergeben, um nun den Antrag auf ein Volksbegehren prüfen zu lassen.

B) Lösung

Mit dem vorliegenden Gesetzentwurf soll der Landtag den weiteren Fortgang des im Raum stehenden Volksbegehrens vorwegnehmen und den Vorschlag des breiten Bündnisses mit seinen zehntausenden Unterstützern zur Bindung der Staatsregierung bei der Ratifikation des CETA-Abkommens nach Art. 70 Abs. 4 Satz 2 der Bayerischen Verfassung ohne weitere Verzögerung annehmen. Insbesondere gilt es, die bevorstehenden Kosten für ein Volksbegehren und einen möglichen Volksentscheid einzusparen.

C) Alternativen

Anstelle dieses Gesetzes wird der Antrag für das inhaltlich gleichgerichtete Volksbegehren eine aufwendige Prüfung, Amtseintragung und ggf. Abhaltung eines Volksentscheids mit hohen Kosten nach sich ziehen.

D) Kosten

Durch dieses Gesetz entstehen keine Kosten. Stattdessen werden vielmehr die Kosten für die Prüfung des Antrags auf das inhaltlich gleichgerichtete Volksbegehren sowie die Amtseintragung und die Durchführung eines möglichen Volksentscheids eingespart.

Gesetzentwurf

Gesetz zur Bindung der Bayerischen Staatsregierung bei der Ratifikation des Comprehensive Economic and Trade Agreement (CETA) nach Art. 70 Abs. 4 Satz 2 der der Verfassung des Freistaates Bayern

Art. 1

¹Die Bayerische Staatsregierung wird angewiesen, im Bundesrat gegen das Zustimmungsgesetz zum Vertrag über das Comprehensive Economic and Trade Agreement (CETA) zu stimmen. ²Hierzu weist sie ihre Vertreter im Bundesrat an.

Art. 2

Das Gesetz tritt am in Kraft.

Begründung:

Das Gesetz zielt darauf, die Bayerische Staatsregierung hinsichtlich des Abstimmungsverhaltens ihrer Vertreter im Bundesrat bei der Abstimmung über das deutsche Zustimmungsgesetz zum Freihandelsabkommen Comprehensive Economic and Trade Agreement (CETA) mit Kanada gemäß Art. 70 Abs. 4 Satz 2 der Bayerischen Verfassung (BV) in der Weise zu binden, dass diese verbindlich angewiesen werden, im Bundesrat gegen die Ratifikation des Abkommens zu stimmen. Diese Gesetzesweisung soll die Gesetzgebungskompetenzen des Freistaates Bayern insoweit wahren und stärken, als mit dem Abschluss des Freihandelsabkommens implizit auch Hoheitsrechte im Bereich der Landesgesetzgebung auf die Europäische Union übertragen werden.

Bei CETA, für das die Fassung eines konsolidierten Textes vom 29. Februar 2016 vorliegt, handelt es sich um ein sog. „gemischtes Abkommen“, das nicht ausschließlich von der Kompetenz der Europäischen Union aus Art. 207 Abs. 3, 4, 218 AEUV gedeckt ist, und welches daher von der Europäischen Union und den 28 Mitgliedstaaten gemeinsam mit Kanada zu schließen ist. Die Beteiligung der Länder erfolgt im Rahmen des Ratifikationsverfahrens, das sich nach Art. 23 Abs. 1 Satz 2 Grundgesetz (GG) richtet und die Zustimmung des Bundesrates erfordert.

Art. 70 Abs. 4 Satz 2 BV räumt dem Landtag ausdrücklich das Recht ein, die Staatsregierung durch Gesetz im Zusammenhang mit der Übertragung von Hoheitsrechten zu binden, wenn das Recht der Landesgesetzgebung betroffen ist. Dementsprechend zielt Art. 1 Satz 1 dieses Entwurfs darauf, die Staatsregierung als Verfassungsorgan zu binden, die ihrerseits nach Maßgabe von Art. 1 Satz 2 des Entwurfs angehalten wird, ihre Vertreter im Bundesrat (Art. 51 Abs. 1 GG) anzuweisen, gegen das deutsche Zustimmungsgesetz zum CETA-Abkommen zu stimmen. Diese Bindung in Form einer sog. Gesetzesweisung ist zugleich im Wege der Volksgesetzgebung nach Art. 74 BV zulässig (*Müller/Brechmann*, in: *Meder/Brechmann*, Bayerische Verfassung, Kommentar, Art. 70 Rdnr. 35).

Im Fall des Abschlusses des Freihandelsabkommens CETA ist, wie zu zeigen sein wird, in einem zentralen Bereich der Landesgesetzgebung von einer impliziten Hoheitsrechtsübertragung auf die Europäische Union – infolge der Ratifikation des Abkommens als „gemischtes Abkommen“ – auszugehen. Denn unter Zugrundelegung der Rechtsprechung des EuGH im Zusammenhang mit den Assoziierungsabkommen werden die in den Abkommen geregelten Inhalte nach

ihrem Abschluss integrierender Bestandteil der Unionsrechtsordnung (vgl. EuGH, Rs. 181/73, *Haegeman*, Slg. 1974, 449 Rn. 2 und 6). Dem ist auch mit Blick auf die Wirkweise gemischter Abkommen – insbesondere hinsichtlich der nachvertraglichen Bindungswirkung des CETA – zu folgen, da auch unter Zugrundelegung der Rechtsprechung des BVerfG der Begriff der Übertragung von Hoheitsrechten in Art. 23 Abs. 1 Satz 2 GG gerade nicht eng auszulegen ist und damit auch dann Geltung beanspruchen kann, wenn im Rahmen des Unionsrechts eine Übertragung von Aufgaben und Befugnissen auf andere Organe stattfindet bzw. Hoheitsträger geschaffen werden, die mit Aufgaben und Befugnissen ausgestattet sind (BVerfGE 131, 152, 218). Darauf, dass diese Organe Durchgriffsbefugnisse haben, kommt es nicht an (vgl. *Wollenschläger*, in: Dreier, Grundgesetz, Kommentar, Band II, 3. Auflage 2015, Art. 23 Rn. 43). Damit hat das BVerfG den Begriff der Angelegenheiten der Europäischen Union nicht auf das eigentliche Unionsrecht begrenzt, sondern lässt auch solche Verträge darunter fallen, die in einem besonderen Näheverhältnis zum Unionsrecht stehen, und zwar insbesondere dann, wenn sie im Zusammenhang mit unionalen Politikbereichen geschlossen werden (BVerfGE 131, 152, 199). Gemischte Abkommen wie das CETA, welche die Handelspolitik der Europäischen Union betreffen, fallen somit ebenfalls darunter.

Im Zusammenhang mit dem CETA-Abkommen führt das Zustimmungsgesetz dazu, dass die ehemals bestehenden Kompetenzlücken auf Seiten der Mitgliedstaaten einmalig geschlossen und nachfolgend die Durchführungskompetenz für das CETA-Abkommen und die in diesem festgelegten Inhalte zugleich auf die Europäische Union übertragen werden. Der nach außen gegenüber dem Drittstaat Kanada erfolgende Vertragsschluss über das CETA-Abkommen stellt sich in Verbindung mit dem mitgliedstaatlichen Zustimmungsgesetz bezogen auf die bislang bei den Mitgliedstaaten verbliebenen Vertragsbestandteile insoweit zugleich als implizite Hoheitsrechtsübertragung auf die Europäische Union dar. Damit ist der Anwendungsbereich des Art. 70 Abs. 4 Satz 2 BV in Ansehung der Hoheitsrechtsübertragung eröffnet.

Eine Betroffenheit der Landesgesetzgebung durch die beschriebene Hoheitsrechtsübertragung, die über bloße faktische Auswirkungen des völkerrechtlichen Abkommens hinausreicht, ergibt sich vor allem mit Blick auf die Enteignungsregelungen des CETA in dessen Kapitel 8 sowie des zugehörigen Annexes 8-A über Investitionen und Investitionsschutz. Soweit nämlich insbesondere in Artikel 8.12 des CETA ausgeschlossen wird, dass eine der Vertragsparteien direkt oder indirekt durch Maßnahmen, die einen der Nationalisierung oder Enteignung gleichwertigen Effekt haben, eine abgesicherte Investition nationalisiert

oder enteignet, und dies unter dem Oberbegriff der „Enteignung“ (Expropriation) zusammenfasst, hebt dies die Zuständigkeit des Landesgesetzgebers zur Regelung des Enteignungs- und Enteignungsentschädigungsrechts aus.

Bei dieser Zuständigkeit, von der der bayerische Landesgesetzgeber mit Erlass des Bayerischen Gesetzes über die entschädigungspflichtige Enteignung (BayEG) in der in der Bayerischen Rechtssammlung (BayRS 2141-1-I) veröffentlichten bereinigten Fassung, das zuletzt durch § 1 Nr. 184 der Verordnung vom 22. Juli 2014 (GVBl. S. 286) geändert worden ist, Gebrauch gemacht hat, handelt es sich außerhalb des begrenzten Anwendungsbereichs von Art. 74 Abs. 1 Nr. 14 GG, um eine ausschließliche Landeskompetenz. Die Zuständigkeit für den Erlass des BayEG liegt mithin allein beim Landesgesetzgeber, soweit im Rahmen expliziter oder impliziter Landeskompetenzen enteignet wird (vgl. BVerfGE 56, 249, 263 f.). Indem durch den CETA-Vertragstext in Kapitel 8 (insbesondere in Kapitel 8, Art. 8.12) ein eigenständiges – für die Mitgliedstaaten verbindliches und der Investor-Staats-Schiedsgerichtsbarkeit unterworfenen – Regelungsregime für Enteignungen geschaffen ist, wird dadurch der Geltungsanspruch des BayEG unterlaufen und zugleich die Zuständigkeit des bayerischen Landesgesetzgebers für diese Materie faktisch aufgehoben. Denn die Schiedsgerichte sind dazu berufen, verbindlich über das „Ob“ der Enteignung und die Höhe der Entschädigung zu entscheiden. Die Aushöhlung des Gesetzgebungsrechts Bayerns wird zudem dadurch verstärkt, dass die Durchführung des CETA-Abkommens auch mit Blick auf die Enteignungsregeln den ebenfalls durch das Abkommen geschaffenen Ausschüssen, dem Joint Committee und dem Committee on Services and Investment, unterstellt ist, die im wechselseitigen Zusammenwirken bindende Interpretationen des Vertrags vorschreiben können (Kapitel 8, Art. 8.31 Nr. 3, Art. 8.43 Nr. 3, Kapitel 26 Art. 26.3). Soweit das BayEG insbesondere in den Art. 8 ff. detailliert und umfassend die Entschädigungsgrundsätze für Enteignungen im Bereich bayerischer Landeskompetenzen regelt, werden diese durch die aufgezeigten Regelungsmechanismen, die zur Enteignung in CETA enthalten sind, aufgehoben.

Das Gesetz ist vor diesem Hintergrund erforderlich, um die Zuständigkeiten des Landesgesetzgebers – insbesondere auf dem Feld der Regelung der entschädigungspflichtigen Enteignung – dauerhaft sicherzustellen. Damit nimmt der Freistaat Bayern – hier im Wege der Volksgesetzgebung veranlasst – seine Integrationsverantwortung wahr, die das Bundesverfassungsgericht insbesondere in der „Lissabon-Entscheidung“ als gemeinsame Verpflichtung von Bundestag und Bundesrat hervorgehoben hat (BVerfGE 123, 267, 356).