Entscheidung des Bayerischen Verfassungsgerichtshofs
vom 15. Februar 2017
über die Vorlage
des Bayerischen Staatsministeriums des Innern, für Bau und Verkehr

betreffend den Antrag auf Zulassung eines Volksbegehrens „Nein zu CETA!"

Aktenzeichen: Vf. 60-IX-16

Leitsätze:

1. Zur Auslegung des Art. 70 Abs. 4 Satz 2 BV, wonach die Staatsregierung in ihren verfassungsmäßigen Aufgaben durch Gesetz gebunden werden kann, wenn das Recht der Gesetzgebung durch die Übertragung von Hoheitsrechten auf die Europäische Union betroffen ist.

2. Ob auf der Grundlage des Art. 70 Abs. 4 Satz 2 BV eine landesgesetzliche Weisung gegenüber der Staatsregierung für das Abstimmungsverhalten im Bundesrat mit dem Grundgesetz vereinbar wäre, erscheint zweifelhaft, bedarf aber keiner abschließenden Erörterung.

3. Die Weisungsbefugnis des Landesgesetzgebers setzt jedenfalls voraus, dass die Abstimmung im Bundesrat ein Gesetzesvorhaben betrifft, das ausdrücklich auf die Übertragung von Hoheitsrechten auf die Europäische Union durch ein Gesetz nach Art. 23 Abs. 1 Satz 2 GG gerichtet ist. Maßgeblich ist dabei allein, wie die Gesetzgebungsorgane des Bundes das zur Abstimmung gestellte Gesetzesvorhaben bewerten.

4. Im Hinblick auf das Umfassende Wirtschafts- und Handelsabkommen (CETA) zwischen Kanada einerseits und der Europäischen Union und ihren Mitgliedstaaten andererseits ist ein Verfahren auf Erlass eines Bundesgesetzes, das nach Art. 23 Abs. 1 Satz 2 GG der Zustimmung des Bundesrats bedarf, weder eingeleitet noch steht eine solche Einleitung unmittelbar bevor.

Vf. 60-IX-16

IM NAMEN DES FREISTAATES BAYERN

DER BAYERISCHE VERFASSUNGSGERICHTSHOF

erlässt in dem Verfahren

über die Vorlage

des Bayerischen Staatsministeriums des Innern, für Bau und Verkehr,

betreffend den Antrag auf Zulassung eines Volksbegehrens „Nein zu CETA!",

durch die Richterinnen und Richter
Küspert,
Ruderisch,
Schmitz,
Dr. Wagner,
Dr. Kössinger,
Dr. v. Golitschek,
Lauckner,
Pauckstadt-Maihold,
Prof. Dr. Lorenz
aufgrund der mündlichen Verhandlung vom 16. Januar 2017
in der öffentlichen Sitzung vom 15. Februar 2017
folgende

Entscheidung:

Die gesetzlichen Voraussetzungen für die Zulassung eines Volksbegehrens „Nein zu CETA!" sind nicht gegeben.

Gründe:

I.

1 Gegenstand des Verfahrens ist die Frage, ob die gesetzlichen Voraussetzungen für die Zulassung eines Volksbegehrens gegeben sind, mit dem die Bayerische Staatsregierung angewiesen werden soll, im Bundesrat gegen das Zustimmungsgesetz zum Umfassenden Wirtschafts- und Handelsabkommen (CETA) zwischen Kanada einerseits und der Europäischen Union und ihren Mitgliedstaaten andererseits zu stimmen.

2 Beim Bayerischen Staatsministerium des Innern, für Bau und Verkehr wurde am 14. Oktober 2016 der Antrag gestellt, ein Volksbegehren unter dem Titel „Nein zu CETA!" zuzulassen. Das Staatsministerium hat mitgeteilt, es seien 30.002 gültige Unterschriften eingereicht worden.

3 Der Gesetzentwurf des Volksbegehrens lautet:

> Entwurf eines Gesetzes zur Bindung der Bayerischen Staatsregierung bei der Ratifikation des Comprehensive Economic and Trade Agreement (CETA) nach Art. 70 Abs. 4 Satz 2 der Bayerischen Verfassung
>
> Art. 1
>
> Die Bayerische Staatsregierung wird angewiesen, im Bundesrat gegen das Zustimmungsgesetz zum Vertrag über das Comprehensive Economic and Trade Agreement (CETA) zu stimmen. Hierzu 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 29.02.2016 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 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 Falle 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 Unions-

rechtsordnung (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 ehedem 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, hebelt 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 Enteig-

nung (BayEG) in der Fassung der Bekanntmachung vom 25. Juli 1978 (BayRS III S. 601), zuletzt geändert durch § 1 Nr. 184 V zur Anpassung des LandesR an die geltende Geschäftsverteilung vom 22. 7. 2014 (GVBl. S. 286), 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 unterworfenes – 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 Vertrages 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).

II.

4 Das Bayerische Staatsministerium des Innern, für Bau und Verkehr hat am 23. November 2016 gemäß Art. 64 Abs. 1 Satz 1 LWG die Entscheidung des Verfassungsgerichtshofs beantragt, weil es die gesetzlichen Voraussetzungen für die Zulassung des Volksbegehrens nicht für gegeben erachtet.

5 1. Die Voraussetzungen für ein Gesetz zur Bindung der Staatsregierung in ihren verfassungsmäßigen Aufgaben nach Art. 70 Abs. 4 Satz 2 BV lägen nicht vor, weil ein auf die Übertragung von Hoheitsrechten auf die Europäische Union gerichtetes Verfahren der Bundesgesetzgebung weder eingeleitet sei noch absehbar eingeleitet werden solle.

6 a) Der im Jahr 2013 in die Bayerische Verfassung eingefügte Art. 70 Abs. 4 BV gehe zurück auf rechtspolitische Forderungen nach einer Stärkung der Landesparlamente im Prozess fortschreitender europäischer Integration. Zur Verwirklichung eines vereinten Europas könne der Bund nach Art. 23 Abs. 1 Satz 2 GG auch Hoheitsrechte der Länder auf die Europäische Union übertragen; diese Übertragung erfolge durch Bundesgesetz, das der Zustimmung des Bundesrats bedürfe. Die Länder wirkten über den Bundesrat mit (Art. 50 GG), der aus den von den Regierungen der Länder bestellten Mitgliedern der Landesparlamente bestehe (Art. 51 GG). Eine unmittelbare Beteiligung der Landesparlamente sei im Grundgesetz nicht vorgesehen.

7 Im Rahmen des Verfahrens zur Änderung der Bayerischen Verfassung sei der Einwand erhoben worden, dass das Grundgesetz allein maßgeblich sei für die Rechtsstellung der Mitglieder des Bundesrats, der als exekutivisch geprägtes Bundesorgan ohne Einfluss der Landesparlamente ausgestaltet sei. Dem sei die Integrationsverantwortung des Landesgesetzgebers bei der Verlagerung von Rechtsetzungsgewalt der Länder auf die Europäische Union entgegengehalten worden; diese durch einen Kompetenzverlust begründete Verantwortung rechtfertige die mit einem Gesetz nach Art. 70 Abs. 4 Satz 2 BV verbundene Einwirkung auf ein Gesetzgebungsverfahren des Bundes und damit auf die bundesstaatliche Ordnung des Grundgesetzes.

8 b) Art. 70 Abs. 4 Satz 2 BV räume dem Landtag das Recht ein, die Staatsregierung durch Gesetz hinsichtlich ihrer Abstimmung im Bundesrat zu binden, sofern durch die Übertragung von Hoheitsrechten Gesetzgebungszuständigkeiten Bayerns ganz oder teilweise auf die Europäische Union übertragen werden sollten.

Davon nicht berührt sei die Übertragung von Hoheitsrechten in Angelegenheiten, für die der Bund die ausschließliche Gesetzgebungszuständigkeit besitze oder bei denen der Bund im Rahmen der konkurrierenden Gesetzgebung von seinem Recht der Gesetzgebung Gebrauch gemacht habe, ohne dass die Länder noch hiervon abweichende Regelungen treffen könnten. Eine Bindung der Staatsregierung sei grundsätzlich auch im Wege der Volksgesetzgebung möglich.

9 Das Einwirken auf ein Bundesgesetzgebungsverfahren durch Landesgesetz sei nur gerechtfertigt, wenn das beabsichtigte Vertragsgesetz mit Blick auf die Übertragung von Hoheitsrechten auf die Europäische Union der Integrationsverantwortung des Bundesgesetzgebers dienen solle und damit im Fall der Betroffenheit des Rechts der Landesgesetzgebung auch der Landesgesetzgeber durch eine Bindung der Staatsregierung Integrationsverantwortung wahrnehme. Dies setze voraus, dass das Gesetzgebungsverfahren des Bundes ausdrücklich und erklärtermaßen auf eine Übertragung von Hoheitsrechten nach Art. 23 Abs. 1 Satz 2 GG gerichtet sei. Denn nur wenn aus Sicht des Bundes Hoheitsrechte auf die Europäische Union übertragen werden sollten, lasse sich ausschließen, dass durch Landesgesetz inzident eine abweichende Rechtsauffassung über die verfassungsrechtliche Grundlage für ein Vertragsgesetz zum Ausdruck gebracht werde. Hinge von der (richtigen) Grundlage des Vertragsgesetzes etwa auch die Frage ab, ob dieses der Zustimmung des Bundesrats bedürfe, könnte durch ein Landesgesetz die Verfassungsmäßigkeit des Vertragsgesetzes außerhalb eines verfassungsgerichtlichen Verfahrens inzident infrage gestellt werden. Dies gelte jedenfalls dann, wenn das Vertragsgesetz auf der Grundlage des Art. 59 Abs. 2 GG ohne Zustimmung des Bundesrats erlassen würde. Meinungsverschiedenheiten über das Erfordernis eines Gesetzes nach Art. 23 Abs. 1 Satz 2 GG seien nicht durch Landesgesetz, sondern vor dem Bundesverfassungsgericht geltend zu machen. Der Landesgesetzgeber besitze insoweit kein Antragsrecht. Dass ein Einwirken des Landesgesetzgebers auf die Staatswillensbildung in einem Gesetzgebungsverfahren des Bundes danach auch dann nicht zulässig wäre, wenn der Bundesgesetzgeber verkennen würde, dass mit einem Vertragsgesetz Hoheitsrechte auf die Europäische Union übertragen werden, und deshalb kein Gesetz nach Art. 23 Abs. 1

Satz 2 GG erlassen würde, sei mit Rücksicht auf die bundesstaatliche Ordnung hinzunehmen, solange eine solche Übertragung nicht offenkundig sei.

10 c) Art. 70 Abs. 4 Satz 2 BV sei nur anwendbar, wenn ein Gesetzgebungsverfahren nach Art. 23 Abs. 1 Satz 2 GG auf Bundesebene bereits eingeleitet oder zumindest absehbar sei, dass ein solches Gesetzgebungsverfahren eingeleitet werden solle. Dies sei vorliegend nicht der Fall. Die Bundesregierung gehe davon aus, dass CETA als gemischtes Abkommen der innerstaatlichen Ratifikation bedürfe, aber hiermit keine Hoheitsrechte auf die Europäische Union übertragen würden und deshalb kein Zustimmungsgesetz nach Art. 23 Abs. 1 Satz 2 GG, sondern nach Art. 59 Abs. 2 GG erforderlich sei. Dies entspreche der Staatspraxis bei bereits abgeschlossenen Freihandelsabkommen. Die Einschätzung der Bundesregierung sei nicht offenkundig unzutreffend.

11 2. Eine Zulassung des Volksbegehrens komme auch deshalb nicht in Betracht, weil mit einer innerstaatlichen Ratifikation von CETA keine Hoheitsrechte im Sinn des Art. 70 Abs. 4 Satz 2 BV auf die Europäische Union übertragen würden.

12 a) Eine Übertragung von Hoheitsrechten finde statt, wenn die Europäische Union ermächtigt werde, in der Bundesrepublik Deutschland unmittelbar geltendes und anwendbares Recht zu setzen. Nicht anwendbar sei Art. 70 Abs. 4 Satz 2 BV auf die Inanspruchnahme bereits übertragener Hoheitsrechte. Insoweit erfolge eine innerstaatliche Beteiligung allein nach Maßgabe des Art. 23 Abs. 2 bis 6 GG. Der Landtag könne lediglich Stellungnahmen abgeben, die die Staatsregierung nach Art. 70 Abs. 4 Satz 3 BV maßgeblich zu berücksichtigen habe, wenn das Recht der Gesetzgebung betroffen sei. Keine Übertragung von Hoheitsrechten liege ferner in dem (bloßen) Abschluss einer völkerrechtlichen Vereinbarung, mit der selbst und unmittelbar Regelungen geschaffen würden, ohne einen Dritten zu ermächtigen, sowie in der Ermächtigung von Vertragsgremien, Beschlüsse ohne Durchgriffswirkung auf die innerstaatliche Rechtsordnung zu fassen.

13 Voraussetzung wäre zudem, dass die Europäische Union Adressat der Übertragung sei. Sonstige zwischenstaatliche Einrichtungen, die nicht dem institutionellen Rahmen der Europäischen Union zuzuordnen seien und die ihre Rechtssubjektqualität nicht aus europäischem Primär- oder Sekundärrecht ableiteten, kämen als Adressaten einer Hoheitsrechtsübertragung nicht in Betracht. Art. 70 Abs. 4 Satz 2 BV könne insoweit auch nicht entsprechend angewandt werden. Die Gründung zwischenstaatlicher Einrichtungen im Sinn des Art. 24 Abs. 1 GG folge nicht dem in Art. 23 Abs. 1 Satz 1 GG verankerten Auftrag, zur Verwirklichung eines vereinten Europas bei der Entwicklung der Europäischen Union mitzuwirken. Sie besäßen keinen den rechtsetzenden Organen der Europäischen Union vergleichbaren Grad von Verselbständigung.

14 Art. 70 Abs. 4 Satz 2 BV setze schließlich voraus, dass das Recht der (Landes-) Gesetzgebung betroffen sei. Die Übertragung von Hoheitsrechten auf die Europäische Union müsse unmittelbar zu einem endgültigen Verlust eigener Gesetzgebungsbefugnisse des Landesparlaments führen. Gesetzgebungsrechte des Landes in diesem Sinn seien entweder solche der ausschließlichen Landesgesetzgebungskompetenz oder solche der konkurrierenden Gesetzgebung, wenn der Bund von seinem Recht zur Gesetzgebung keinen Gebrauch gemacht habe oder die Länder zur Abweichung von Bundesrecht befugt seien. Nicht erfasst seien dagegen Auswirkungen, die sich erst als Folge der Ausübung der übertragenen Hoheitsrechte durch die Europäische Union ergäben und nicht schon durch deren Übertragung.

15 b) Der Abschluss von Handelsabkommen falle nach Art. 207 AEUV in die ausschließliche Kompetenz der Europäischen Union. In den Grenzen dieser Kompetenz sei der Abschluss von CETA Ausübung einer der Europäischen Union bereits übertragenen Kompetenz. Soweit CETA Regelungen enthalte, zu deren Abschluss die Europäische Union keine Kompetenz besitze und die eine innerstaatliche Ratifikation erforderten, würden jedenfalls keine Kompetenzen des Landesgesetzgebers im Sinn des Art. 70 Abs. 4 Satz 2 BV übertragen.

16 aa) Soweit CETA selbst Regelungen treffe und nicht (zwischenstaatliche) Gremien hierzu ermächtige, übten die Vertragsparteien selbst Hoheitsrechte aus. Dies gelte auch für die Regelungen zum Investitionsschutz und Enteignungsrecht (vgl. etwa Art. 8.10, 8.12 CETA). Der Bund sei hierzu für Deutschland nach Art. 32, 59 Abs. 2 GG befugt. Ungeachtet möglicher Auswirkungen auf die Gesetzgebungsrechte des Landesgesetzgebers liege hierin keine Übertragung von Hoheitsrechten auf einen Dritten, weil die Regelungen von den Vertragsparteien selbst getroffen würden.

17 bb) Infolge der Ratifikation von CETA als gemischtes Abkommen fände auch keine implizite Übertragung von Rechtsetzungskompetenzen auf die Europäische Union statt. Zum Unionsrecht würden nur diejenigen Bestandteile des Abkommens gehören, für die die Europäische Union die Abschlusskompetenz besitze. Die Teile von CETA, die in die Kompetenz der Mitgliedstaaten fielen, würden durch den Abschluss des Vertrags nicht zu Unionsrecht (vgl. auch Art. 207 Abs. 6 AEUV). Die Europäische Union wäre insoweit auch nicht befugt, diese Regelungen künftig zu ändern oder die zu ihrer Durchführung notwendigen Rechtsakte zu erlassen. Soweit durch den Abschluss von CETA der Europäische Gerichtshof zur Auslegung des Abkommens auch insoweit ermächtigt würde, als Regelungen betroffen wären, die in die Zuständigkeit der Mitgliedstaaten fielen, würde es sich nicht um die Übertragung von Rechtsetzungs-, sondern allenfalls von Rechtsprechungsbefugnissen handeln.

18 cc) Auch die Einrichtung von Ausschüssen in CETA führe nicht zu einer Hoheitsübertragung auf die Europäische Union. Diese Ausschüsse gehörten nicht zu den Einrichtungen und Organen der Europäischen Union. Sie seien auch nicht deshalb Adressaten einer Hoheitsrechtsübertragung, weil CETA in einem besonderen Näheverhältnis zur Union stünde und der Abschluss von CETA auf die Schaffung einer neuen Integrationsstufe abziele. Eine so intensive Verflechtung des Völkervertragsrechts mit den Organen der Union, wie sie das Bundesverfassungsgericht im Hinblick auf den Europäischen Stabilitätsmechanismus (ESM) bejaht habe, sei bei CETA nicht gegeben.

19 Die Beschlüsse der Ausschüsse beträfen keine Gegenstände der Landesgesetzgebung. Dies gelte auch, soweit der Gemischte CETA-Ausschuss nach Art. 8.31 Abs. 3 CETA bei ernsthaften Bedenken in Bezug auf Auslegungsfragen, die sich auf Investitionen auswirken könnten, Bestimmungen des Abkommens mit bindender Wirkung für das Investitionsgericht auslegen könne. Die in CETA zur Enteignung getroffenen Regelungen gehörten systematisch zum Recht der Wirtschaft. Sie ließen sich nicht dem dem Landesgesetzgeber vorbehaltenen Enteignungsrecht zuordnen. Auch das Enteignungsrecht unterliege nach Art. 74 Abs. 1 Nr. 14 GG der konkurrierenden Gesetzgebung. Soweit eine Enteignung im Zusammenhang mit einer Sachmaterie nach Art. 73 und 74 GG stehe, könne der Bund die entsprechende (konkurrierende) Gesetzgebungskompetenz an sich ziehen, insbesondere auf dem Gebiet des Rechts der Wirtschaft nach Art. 74 Abs. 1 Nr. 11 GG. Beschlüsse des Gemischten CETA-Ausschusses über die Erweiterung der Verpflichtung zur gerechten und billigen Behandlung nach Art. 8.10 Abs. 3 und Art. 8.44 Abs. 3 Buchst. d CETA seien ebenfalls dem Recht der Wirtschaft zuzuordnen.

20 Von der Befugnis des MRA-Ausschusses zur Annahme von Abkommen über die gegenseitige Anerkennung von Berufsqualifikationen (Art. 11.3 Abs. 6 CETA) seien Landesgesetzgebungskompetenzen im Sinn des Art. 70 Abs. 4 Satz 2 BV ebenso wenig betroffen. Dem Landesgesetzgeber werde das Recht, die Anerkennung von Berufsqualifikationen zu regeln, nicht genommen.

21 Die Befugnis des Gemischten CETA-Ausschusses nach Art. 26.1 Abs. 5 Buchst. e CETA, Auslegungen des Abkommens vorzunehmen, die für das Schiedspanel nach Kapitel 29 verbindlich seien, betreffe nicht das Recht der Landesgesetzgebung, weil die Auslegungen nur für das Gericht, nicht aber für die Mitgliedstaaten verbindlich seien. Auch von der Befugnis zur Änderung der Protokolle und Anhänge des Abkommens nach Art. 30.2 Abs. 2 CETA sowie von den Befugnissen im Hinblick auf die Einrichtung und Arbeitsweise der von CETA vorgesehenen Institutionen sei die Landesgesetzgebungskompetenz nicht berührt.

22 Darüber hinaus griffen die Beschlüsse der Ausschüsse, jedenfalls soweit sie Gegenstände beträfen, die nicht in die Zuständigkeit der Europäischen Union fielen, nicht unmittelbar auf die innerstaatliche Rechtsordnung der Bundesrepublik Deutschland durch. CETA selbst bestimme, dass das Abkommen in den innerstaatlichen Rechtsordnungen der Vertragsparteien nicht unmittelbar geltend gemacht werden könne, und sehe für die Beschlüsse der Ausschüsse die Notwendigkeit der Umsetzung in den Rechtsordnungen der Vertragsparteien vor. In Bezug auf den Kompetenzbereich der Bundesrepublik Deutschland bewirkten die Beschlüsse weder nach den Regelungen von CETA noch nach denen des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union und des Grundgesetzes einen Durchgriff. Auch die in CETA vorgesehenen Sanktionen bei Verstößen gegen Pflichten aus dem Vertrag führten nicht zu einem Durchgriff in die Rechtsordnungen der Mitgliedstaaten, ebenso wenig eine etwaige Verpflichtung zur Anpassung des nationalen Rechts, insbesondere des Landesrechts.

23 dd) Im Hinblick auf die Einrichtung eines Gerichts zur Beilegung von Investitionsstreitigkeiten zwischen Investoren und Staaten nach Kapitel 8 Abschnitt F würden ebenfalls keine Hoheitsrechte im Sinn des Art. 70 Abs. 4 Satz 2 BV auf die Europäische Union übertragen. Das Gericht wäre ein zwischenstaatliches Gremium außerhalb des institutionellen Rahmens der Europäischen Union, das nicht in einem besonderen Nähe- oder Ergänzungsverhältnis zur Europäischen Union stünde. Überdies hätte das Gericht nur rechtsprechende, aber keine rechtsetzende Funktion.

III.

24 1. Der Bayerische Landtag schließt sich den Ausführungen des Bayerischen Staatsministeriums des Innern, für Bau und Verkehr an und hält die Voraussetzungen für die Zulassung des Volksbegehrens ebenfalls nicht für gegeben.

25 2. Der Bevollmächtigte der Beauftragten des Volksbegehrens ist der Ansicht, dass die Voraussetzungen des Art. 70 Abs. 4 Satz 2 BV, der im Hinblick auf das Grundgesetz keinen durchgreifenden Bedenken begegne, erfüllt seien.

26 a) Die Einbringung des Zustimmungsgesetzes zu CETA stehe konkret bevor. Dass nach Auffassung der Bundesregierung durch CETA keine Hoheitsrechte auf die Europäische Union übertragen würden und deshalb kein Zustimmungsgesetz nach Art. 23 Abs. 1 GG, sondern nach Art. 59 Abs. 2 GG erforderlich sei, sei irrelevant. Ob die Voraussetzungen des Art. 70 Abs. 4 Satz 2 BV erfüllt seien, sei von den bayerischen Staatsorganen autonom zu entscheiden. Zwar werde auf Art. 23 Abs. 1 GG Bezug genommen. Ob diese Norm einschlägig sei, entscheide nicht die Bundesregierung; dies sei vielmehr objektiv zu beurteilen. Wenn die Anwendbarkeit des Art. 70 Abs. 4 Satz 2 BV von der ausdrücklichen Erklärung der Bundesregierung abhinge, sich für den Entwurf ihres Zustimmungsgesetzes auf Art. 23 Abs. 1 GG stützen zu wollen, dann hätte die Bundesregierung es in der Hand, eine Volksabstimmung in Bayern über ein Gesetz gemäß Art. 70 Abs. 4 Satz 2 BV allein dadurch zu verhindern, dass sie dies erst im Zusammenhang mit der Einbringung ihrer Gesetzesvorlage bekannt gebe. Beispielsfälle bestätigten, dass es zwischen Bund und Ländern zu einem Dissens über die Anwendbarkeit des Art. 23 Abs. 1 GG kommen könne. Die Länder könnten sich hierüber eigenständig und gegebenenfalls auch im Widerspruch zur Bundesregierung ihre Meinung bilden, ohne dass dadurch in irgendeiner Weise Verfahrensabläufe oder die Wahrnehmung von Staatsfunktionen auf Bundesebene beeinträchtigt würden.

27 b) Die Übertragung von Hoheitsrechten im Sinn des Art. 70 Abs. 4 Satz 2 BV sei der Entscheidungsmaßstab, an dem die Zulässigkeit des Volksbegehrens zu messen sei.

28 aa) Die durch Art. 70 Abs. 4 Satz 2 BV ermöglichte Gesetzesweisung beziehe sich zunächst auf solche Übertragungen von Hoheitsrechten, für die ein Zustimmungsgesetz erforderlich sei, auf das Art. 23 Abs. 1 GG Anwendung finde. Dies sei der typische, aber nicht der einzige Anwendungsfall. Erfasst werde auch die Übertra-

gung an eine Organisation oder Institution, die nicht Teil der Europäischen Union sei, aber in einem engen Integrationskontext zur Europäischen Union stehe. Jedenfalls dann, wenn im Kontext des Unionsrechts ein völkerrechtlicher Vertrag geschlossen werde, durch den Hoheitsrechte auf neue Hoheitsträger übertragen würden, an denen die Europäische Union beteiligt sei, sei ein Zustimmungsgesetz nach Art. 23 Abs. 1 GG erforderlich.

29 Die Anforderungen, die Art. 23 Abs. 1 GG an die Übertragung von Hoheitsrechten auf die Europäische Union stelle, würden sinngemäß für die Übertragung von Hoheitsrechten auf zwischenstaatliche Einrichtungen gemäß Art. 24 Abs. 1 GG gelten. Diese Grundsätze ergäben sich auch ohne die Positivierung in Art. 23 Abs. 1 GG aus dem Grundgesetz. Art. 23 Abs. 1 GG sei im Wesentlichen lediglich eine spezialgesetzliche Ausgliederung aus dem allgemeineren Art. 24 Abs. 1 GG. Verkürzungen oder Beeinträchtigungen der Kompetenzen des Landesgesetzgebers durch Übertragung von Hoheitsrechten kämen zwar typischerweise vor, wenn Hoheitsrechte auf die Europäische Union übertragen würden. Sie könnten aber ebenso vorkommen, wenn Hoheitsrechte auf eine zwischenstaatliche Einrichtung übertragen würden. Im Hinblick auf die Wahrung der Kompetenzen des Landesgesetzgebers gebe es insofern keinen Unterschied. Es sei insoweit eine planwidrige Regelungslücke gegeben.

30 bb) Bei der Übertragung von Hoheitsrechten gehe es nicht nur um Gesetzgebungskompetenzen, sondern auch um Regierungs-, Verwaltungs- und Rechtsprechungskompetenzen. Eine Übertragung liege nicht nur dann vor, wenn einem Mitgliedstaat bzw. einem nationalen Staatsorgan eine Kompetenz entzogen und der inter- oder supranationalen Organisation eingeräumt werde. Kennzeichnend für die Übertragung von Hoheitsrechten im Sinn der Art. 23 Abs. 1, Art. 24 Abs. 1 GG sei vielmehr, dass die Bundesrepublik Deutschland ihre Rechtsordnung für die Einwirkung inter- oder supranationalen Rechts öffne. Die deutschen Staatsorgane verlören dadurch nicht notwendig ihre vorhandenen Kompetenzen, seien aber verpflichtet, nach Maßgabe des Rechts der Integrationsgemeinschaft deren Rechtssätze sowie die Entscheidungen ihrer Organe zu beachten. Eine Übertra-

gung von Hoheitsrechten sei daher nicht nur gegeben, wenn diese mit Durchgriffswirkung auf die nationale Rechtsordnung versehen sei, sondern auch dann, wenn auf eine inter- oder supranationale Organisation Kompetenzen übertragen würden, die deren Organen die Ausübung eigenständiger politischer Herrschaft ermöglichten und dadurch die politischen Gestaltungsmöglichkeiten auf nationaler Ebene einschränkten.

31 cc) Aus Art. 70 Abs. 4 Satz 2 BV ergebe sich nicht, dass die übertragenen Hoheitsrechte Rechte des Landesgesetzgebers oder überhaupt des Landes sein müssten. Es komme allein darauf an, ob Hoheitsrechte übertragen würden, die, wenn sie ausgeübt würden, eine Einschränkung der Gesetzgebungsbefugnisse des Landesgesetzgebers bewirkten. Dies könne auch der Fall sein, wenn nicht Gesetzgebungs-, sondern Rechtsprechungskompetenzen, unter Umständen auch exekutivische Kompetenzen, und sogar wenn nicht Landes-, sondern Bundeskompetenzen übertragen würden. Auch hierdurch könnten Hoheitsrechte des Landesgesetzgebers geschmälert werden.

32 c) Bei Anwendung der dargelegten Grundsätze auf das Volksbegehren „Nein zu CETA!" seien die Voraussetzungen des Art. 70 Abs. 4 Satz 2 BV erfüllt.

33 aa) Durch CETA würden neue Hoheitsrechte auf die Europäische Union übertragen. Die Anwendung von CETA sei in der vertraglich vereinbarten Konzeption und auf der Basis der Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs nicht ohne implizite Kompetenzerweiterungen der Kommission und des Gerichtshofs möglich. Durch das Abkommen würden der Gemischte CETA-Ausschuss sowie Sonderausschüsse eingerichtet, die als Vertragsorgane eigenständige Hoheitsgewalt ausübten. Nicht nur die Ausschüsse als Organe, sondern auch alle Ausschussmitglieder übten Hoheitsgewalt aus. Zu den Mitgliedern aller Ausschüsse gehörten Vertreter der Europäischen Union. Diese seien für alle im Vertrag vorgesehenen Angelegenheiten und somit auch für diejenigen Sachbereiche zuständig, die – etwa im Bereich der Kultur oder der kommunalen Daseinsvorsorge – in die Kompetenz der Mitgliedstaaten fielen. Dem Europäischen Gerichtshof eröffne CETA die

Möglichkeit, die umfassende Kontrollkompetenz an sich zu ziehen, weil die Vertragsparteien es versäumt hätten, vertraglich festzulegen, für welche Materien die Europäische Union und für welche Materien die Mitgliedstaaten zuständig seien. Das Abkommen verwische die Kompetenzbereiche und dürfte schon aus diesem Grund mit Art. 23 Abs. 1 GG unvereinbar sein.

34 Die Übertragung von Hoheitsrechten auf CETA-Organe führe ebenfalls zur Anwendbarkeit des Art. 23 Abs. 1 GG. Auf dieser neu geschaffenen Integrationsebene spiele die Europäische Union eine zentrale Rolle. Hieraus ergebe sich ein Legitimationsbedürfnis, das über die Legitimation eines herkömmlichen Freihandelsabkommens weit hinausgehe und in einem unauflöslichen Kontext zur europäischen Integration stehe. Jedenfalls sei Art. 24 Abs. 1 GG anwendbar und somit die Tatbestandsvoraussetzung des Art. 70 Abs. 4 Satz 2 BV ebenfalls erfüllt. Der Gemischte CETA-Ausschuss habe die Kompetenz, in wichtigen Fällen ohne Zustimmung der Vertragsparteien den Vertrag zu ändern. Auch seine Befugnis zur normativ verbindlichen Vertragskonkretisierung beinhalte eine Übertragung von Hoheitsrechten. Soweit unklar sei, ob sich diese Befugnis auch auf die Vorschriften des Investitionskapitels erstrecke, verstoße das Zustimmungsgesetz gegen das Demokratieprinzip; die daran beteiligten deutschen Staatsorgane verletzten dann ihre Integrationsverantwortung. Schon diese Unklarheit müsse ausreichen, um die Anwendung des Art. 70 Abs. 4 Satz 2 BV zu eröffnen. Hoheitsrechte würden ferner auf das CETA-Gericht und die Schiedspanel übertragen.

35 bb) Durch die angeführten Hoheitsrechtsübertragungen sei die Landesgesetzgebung betroffen.

36 Dies könne nicht dadurch infrage gestellt werden, dass die Verbindlichkeit der Beschlüsse des Gemischten CETA-Ausschusses für die Mitgliedstaaten bezweifelt, die Durchgriffswirkung der Beschlüsse verneint oder darauf abgestellt werde, dass die fraglichen Hoheitsrechte dem Ausschuss nicht von den Ländern, sondern von der Europäischen Union oder dem Bund übertragen worden seien.

37 Die Wahrnehmung der Gesetzgebungskompetenz der Länder für das Enteignungsrecht könne durch Beschlüsse des Gemischten CETA-Ausschusses partiell unmöglich gemacht werden; ebenso könne der Ausschuss Beschlüsse fassen, die es dem bayerischen Gesetzgeber unmöglich machten, zusätzliche Enteignungstatbestände zu schaffen. Das bayerische Enteignungsrecht werde durch CETA partiell überlagert. Bayerische Naturschutzregelungen könnten durch Beschlüsse des Gemischten CETA-Ausschusses als indirekte Enteignungen gewertet und somit entschädigungspflichtig werden. Dies gelte entsprechend für wasserwirtschaftliche Nutzungsbeschränkungen, die das Bayerische Wassergesetz vorsehe. Beschlüsse des Ausschusses könnten ferner dazu führen, dass Regelungen, die der bayerische Gesetzgeber im Recht der kommunalen Daseinsvorsorge erlasse, als eine nicht gerechte und billige Behandlung oder als den Anforderungen vollen Schutzes und voller Sicherheit widersprechend eingestuft würden oder mit dem Abkommen nicht vereinbar seien, weil sie nach den Kriterien des Ausschusses als Ermächtigung zu indirekten Enteignungen eingestuft werden müssten. Auch im Bereich der Kultur, Erziehung und Bildung könne der Gemischte CETA-Ausschuss den Gestaltungsspielraum des Landesgesetzgebers weiter einschränken, als sich dies schon aus dem Text des Abkommens ergebe.

38 Durch die Rechtsprechung des CETA-Gerichts und der Schiedspanel sei das Recht der Landesgesetzgebung betroffen, soweit rechtsfortbildend die Gestaltungsfreiheit eingeengt werde, die der Text des Abkommens dem Landesgesetzgeber zunächst belasse. Auch durch die Hoheitsrechtsübertragungen auf die Kommission, den Rat und den Gerichtshof der Europäischen Union sei das Recht der Landesgesetzgebung berührt.

IV.

39 Die gesetzlichen Voraussetzungen für die Zulassung eines Volksbegehrens „Nein zu CETA!" sind nicht gegeben. Das Volksbegehren zielt auf eine gesetzliche Bindung der Staatsregierung bei der Abstimmung im Bundesrat über ein – künftiges –

Zustimmungsgesetz zum Umfassenden Wirtschafts- und Handelsabkommen (CETA) zwischen Kanada einerseits und der Europäischen Union und ihren Mitgliedstaaten andererseits. Diese Bindung ist mit Art. 70 Abs. 4 Satz 2 BV unvereinbar.

40 Der Verfassungsgerichtshof hat gemäß Art. 67 BV i. V. m. Art. 64 Abs. 1 Satz 1 LWG über die Zulassung des Volksbegehrens zu entscheiden. Dabei hat er vor allem zu klären, ob der zugrunde liegende Gesetzentwurf mit der Bayerischen Verfassung – hier mit Art. 70 Abs. 4 Satz 2 BV – im Einklang steht; auf weitere Prüfungsmaßstäbe kommt es vorliegend nicht an (VerfGH vom 31.3.2000 VerfGHE 53, 42/60; vom 4.4.2008 VerfGHE 61, 78/84; vom 22.10.2012 VerfGHE 65, 226/233).

41 Nach Art. 70 Abs. 4 Satz 2 BV kann die Staatsregierung in ihren verfassungsmäßigen Aufgaben durch Gesetz gebunden werden, wenn das Recht der Gesetzgebung durch die Übertragung von Hoheitsrechten auf die Europäische Union betroffen ist. Mit der Aufnahme dieser Vorschrift in die Bayerische Verfassung im Jahr 2013 sollen die Mitwirkungsrechte des Landesgesetzgebers in Angelegenheiten der Europäischen Union gestärkt werden; die Regelung ist in mehrfacher Hinsicht auslegungsbedürftig (1.). Ob auf ihrer Grundlage eine landesgesetzliche Weisung gegenüber der Staatsregierung für das Abstimmungsverhalten im Bundesrat mit dem Grundgesetz vereinbar wäre, bedarf keiner abschließenden Klärung (2.). Denn für das mit dem Volksbegehren angestrebte Gesetz fehlt es bereits an den Voraussetzungen des Art. 70 Abs. 4 Satz 2 BV; im Zusammenhang mit CETA ist nämlich ein Verfahren auf Erlass eines Bundesgesetzes zur Übertragung von Hoheitsrechten auf die Europäische Union, das nach Art. 23 Abs. 1 Satz 2 GG der Zustimmung des Bundesrats bedarf, weder eingeleitet noch steht eine solche Einleitung unmittelbar bevor (3.).

42 1. Durch das Gesetz zur Änderung der Verfassung des Freistaates Bayern – Angelegenheiten der Europäischen Union – vom 11. November 2013 (GVBl S. 640) wurde mit Wirkung ab 1. Januar 2014 ein neuer Absatz 4 in Art. 70 BV eingefügt,

der die Mitwirkungsrechte des Landesgesetzgebers in Angelegenheiten der Europäischen Union stärken soll. Hintergrund der Verfassungsänderung ist das im Zusammenhang mit der Entwicklungsdynamik der Europäischen Union zunehmend diskutierte „Demokratiedefizit". Durch die Neuregelung in Art. 70 Abs. 4 BV soll ein Mehr an Demokratie in den nationalen Entscheidungsprozess Eingang finden (LT-Drs. 16/15140 S. 7). Sie geht zurück auf eine Erklärung der Präsidentinnen und Präsidenten der deutschen Landesparlamente auf ihrer Jahrestagung am 21./22. Juni 2010 (sog. Stuttgarter Erklärung, Landtag von Baden-Württemberg LT-Drs. 14/6554) und soll der Aushöhlung der Befugnisse der Gesetzgeber in den Bundesländern entgegenwirken, die sich daraus ergibt, dass eine unmittelbare Beteiligung der Landesparlamente an der Mitwirkung in Angelegenheiten der Europäischen Union im Grundgesetz nicht vorgesehen ist. Ziel der Verfassungsänderung ist es daher insbesondere, dass der Bayerische Landtag in die Wahrnehmung der vom Bundesverfassungsgericht verlangten Integrationsverantwortung auf Ebene der Europäischen Union (BVerfG vom 30.6.2009 BVerfGE 123, 267/356) und in das „Subsidiaritätsfrühwarnsystem" stärker als bisher durch Berücksichtigungspflichten eingebunden wird und der Bayerischen Staatsregierung sogar durch Gesetz in bestimmten Fällen zwingende Weisungen erteilen kann (Brechmann in Meder/Brechmann, Die Verfassung des Freistaates Bayern, 5. Aufl. 2014, Art. 70 Rn. 28 ff.).

43 Zentrale Vorschrift der Neuregelung ist Art. 70 Abs. 4 Satz 2 BV, auf den sich der Gesetzentwurf des Volksbegehrens stützt. Danach kann die Staatsregierung in ihren verfassungsmäßigen Aufgaben durch Gesetz gebunden werden, wenn das Recht der Gesetzgebung durch die Übertragung von Hoheitsrechten auf die Europäische Union betroffen ist. Diese Verfassungsbestimmung ist in mehrfacher Hinsicht auslegungsbedürftig.

44 a) Es stellt sich die Frage, welche auf die Europäische Union zu übertragenden Hoheitsrechte Art. 70 Abs. 4 Satz 2 BV in den Blick nimmt. Nach dem Wortsinn des Begriffs „Hoheitsrechte" sind hierunter alle Kompetenzen zur Ausübung öffentlicher Gewalt zu verstehen; erfasst sind demnach sämtliche Staatsfunktionen in

den Bereichen der Legislative, der Exekutive und der Judikative (vgl. zu Art. 23 Abs. 1 Satz 2 GG Scholz in Maunz/Dürig, GG, Art. 23 Rn. 65; Streinz in Sachs, GG, 7. Aufl. 2014, Art. 23 Rn. 55).

45 Aufgrund der Gesetzesbegründung (LT-Drs. 16/15140 S. 7) drängt sich keine Beschränkung auf den Bereich der Gesetzgebung auf. Zwar ist dort ausgeführt, Art. 70 Abs. 4 Satz 2 BV räume dem Landtag das Recht ein, die Staatsregierung durch Gesetz in ihren verfassungsmäßigen Aufgaben zu binden, „sofern ... Gesetzgebungszuständigkeiten Bayerns ganz oder teilweise auf die Europäische Union übertragen werden" sollten. Davon nicht berührt sei die Übertragung von Hoheitsrechten in Angelegenheiten, für die der Bund die ausschließliche Gesetzgebungszuständigkeit besitze oder bei denen der Bund im Rahmen der konkurrierenden Gesetzgebung von seinem Recht der Gesetzgebung Gebrauch gemacht habe, ohne dass die Länder noch hiervon abweichende Regelungen treffen könnten. Trotz dieser Formulierungen in der Gesetzesbegründung, die einen wesentlichen Aspekt im Rahmen der Übertragung von Hoheitsrechten aufgreifen, ist nicht davon auszugehen, dass der Wirkungsbereich des Art. 70 Abs. 4 Satz 2 BV nur die Übertragung von Gesetzgebungszuständigkeiten des Freistaates Bayern erfasst.

46 Gegen eine solche einschränkende Auslegung spricht neben dem Wortlaut der Bestimmung, die gerade nicht auf die Übertragung von Gesetzgebungskompetenzen des Freistaates Bayern abstellt, ihre Entstehungsgeschichte. Das Land Baden-Württemberg hat die oben dargestellte Erklärung der Präsidentinnen und Präsidenten der deutschen Landesparlamente als erstes aufgegriffen und durch Gesetz vom 7. Februar 2011 nähere Regelungen hierzu in seiner Landesverfassung getroffen. Sollen ausschließliche Gesetzgebungszuständigkeiten der Länder ganz oder teilweise auf die Europäische Union übertragen werden, ist die Landesregierung nach Art. 34 a Abs. 2 Satz 1 der Verfassung des Landes Baden-Württemberg an Stellungnahmen des Landtags gebunden. Vor dem Hintergrund dieser ausdrücklich auf die Übertragung von (ausschließlichen) Gesetzgebungsbefugnissen

beschränkten Normierung hat sich der bayerische Gesetzgeber für eine wesentlich weitere Formulierung in Art. 70 Abs. 4 Satz 2 BV entschieden.

47 Dessen Anwendungsbereich kann daher nicht nur eröffnet sein, wenn Gesetzgebungszuständigkeiten des Landes übertragen werden. Art. 70 Abs. 4 Satz 2 BV erfasst vielmehr auch die Übertragung von Hoheitsrechten der vollziehenden oder der rechtsprechenden Gewalt auf die Europäische Union, wenn durch sie das Recht der Gesetzgebung „betroffen" ist. Dies setzt voraus, dass die Gestaltungsfreiheit des Landesgesetzgebers bei Ausübung seiner – unveränderten – Gesetzgebungszuständigkeiten inhaltlich eingeschränkt wird. Eine Einschränkung kann sich entweder bereits aus dem Übertragungsakt selbst oder aber erst aus dem späteren Gebrauchmachen von den übertragenen exekutiven oder judikativen Hoheitsrechten ergeben. Welche Anforderungen im Einzelnen erfüllt sein müssen, um Abgrenzungsschwierigkeiten bei der Anwendung des Art. 70 Abs. 4 Satz 2 BV zu vermeiden, bedarf hier keiner Vertiefung.

48 b) Auslegungsbedürftig ist ferner, auf welche Aufgaben der Staatsregierung sich die in Art. 70 Abs. 4 Satz 2 BV vorgesehene Bindungswirkung erstrecken kann.

49 Es ist dort von den „verfassungsmäßigen" Aufgaben der Staatsregierung die Rede, sodass es zunächst naheliegt, diese als von der Bayerischen Verfassung zugewiesene Funktionen zu interpretieren. Der Regelungszweck des Art. 70 Abs. 4 Satz 2 BV liegt zwar in erster Linie darin, einer Aushöhlung der Stellung des Landesparlaments entgegenzutreten. Dieses auf den Freistaat Bayern bezogene Ziel lässt sich aber nur realisieren, wenn durch die Anwendung der Regelung darüber hinaus auf die Rechtsbereiche des Bundes und der Europäischen Union eingewirkt wird. Die Bindungswirkung kann daher alle diesbezüglichen Aufgaben der Staatsregierung auf Landes-, Bundes- und Unionsebene erfassen. In europäischer Hinsicht gilt dies beispielsweise für Beratungen im Ausschuss der Regionen (vgl. Art. 13 Abs. 4 EUV; Art. 300, 305 bis 307 AEUV; Beschluss 2014/930/EU des Rates vom 16. Dezember 2014 über die Zusammensetzung des Ausschusses der Regionen; Beschluss (EU) 2015/116 des Rates vom 26. Januar 2015 zur Ernen-

nung der Mitglieder und Stellvertreter des Ausschusses der Regionen). Innerstaatlich soll sich die Bindungswirkung – so das zentrale Anliegen der zugrunde liegenden Verfassungsänderung – insbesondere auf das Abstimmungsverhalten der Vertreter der Staatsregierung im Bundesrat (vgl. Art. 50 ff. GG) erstrecken dürfen (LT-Drs. 16/15140 S. 3, 7). Nach Auffassung des verfassungsändernden Gesetzgebers ist diese strikte Bindung der Staatsregierung angezeigt, da es sich im Fall der Übertragung von Gesetzgebungszuständigkeiten auf die Europäische Union um einen endgültigen Verlust eigener Rechte des Landtags handelt. Mit diesem Inhalt soll eine Bindung der Staatsregierung grundsätzlich auch im Wege der Volksgesetzgebung möglich sein (LT-Drs. 16/15140 S. 7; Brechmann in Meder/ Brechmann, Die Verfassung des Freistaates Bayern, Art. 70 Rn. 35; a. A. Holzner, Verfassung des Freistaates Bayern, 2014, Art. 70 Rn. 35).

50 c) Einer Klärung bedarf zudem die Frage, im Hinblick auf welche Gesetzgebungsverfahren des Bundes eine gesetzliche Weisung der Staatsregierung für die Abstimmung im Bundesrat in Betracht kommt.

51 aa) Die Bayerische Verfassung bekennt sich in Art. 3 a Satz 1 BV ausdrücklich zu einem geeinten Europa, das demokratischen, rechtsstaatlichen, sozialen und föderativen Grundsätzen sowie dem Grundsatz der Subsidiarität verpflichtet ist, die Eigenständigkeit der Regionen wahrt und deren Mitwirkung an den europäischen Entscheidungen sichert. Die Entscheidung über die Art und Weise der Beteiligung Deutschlands an der Europäischen Union fällt jedoch in die ausschließliche Zuständigkeit des Bundes (Wollenschläger in Meder/Brechmann, Die Verfassung des Freistaates Bayern, Art. 3 a Rn. 9; Lindner in Lindner/Möstl/Wolff, Verfassung des Freistaates Bayern, 2009, Art. 3 a Rn. 1, 12). Zur Verwirklichung eines vereinten Europas kann der Bund nach Art. 23 Abs. 1 Satz 2 GG Hoheitsrechte auf die Europäische Union übertragen; diese Befugnis erstreckt sich auch auf Hoheitsrechte der Länder (Streinz in Sachs, GG, Art. 23 Rn. 57 mit Verweis auf Art. 23 Abs. 5 Satz 2 und Abs. 6 Satz 1 GG; Uerpmann-Wittzack in v. Münch/Kunig, GG, Bd. 1, 6. Aufl. 2012, Art. 23 Rn. 37; Scholz in Maunz/Dürig, GG, Art. 23 Rn. 64). Die Übertragung von Hoheitsrechten sowohl des Bundes als auch der Länder er-

folgt durch Gesetz, das der Zustimmung des Bundesrats bedarf. Die Bedeutung des Art. 23 Abs. 1 Satz 2 GG liegt in der Normierung, dass ein bloßes völkerrechtliches Vertragsgesetz gemäß Art. 59 Abs. 2 Satz 1 GG keine hoheitsrechtsübertragende Wirkung haben kann, dass dazu vielmehr mit besonderer verfassungsunmittelbarer Erlaubnis ein spezielles Integrationsgesetz erforderlich ist, das ausnahmslos der Zustimmung des Bundesrats bedarf (vgl. BVerfGE 123, 267/355; Kempen in v. Mangoldt/Klein/Starck, GG, Bd. 2, 6. Aufl. 2010, Art. 59 Rn. 44). In seinem Anwendungsbereich verdrängt Art. 23 Abs. 1 Satz 2 GG als lex specialis die Regelung des Art. 24 Abs. 1 GG, wonach der Bund durch Gesetz Hoheitsrechte auf zwischenstaatliche Einrichtungen übertragen kann (Streinz in Sachs, GG, Art. 23 Rn. 9).

52 bb) Mit der Formulierung „Übertragung von Hoheitsrechten auf die Europäische Union" knüpft Art. 70 Abs. 4 Satz 2 BV bewusst (vgl. LT-Drs. 16/15140 S. 2) an die Regelung des Art. 23 GG an, der die spezielle Ermächtigung zur Mitwirkung an der europäischen Integration und zur Entwicklung einer als Staatenbund konzipierten Europäischen Union enthält. Dem Landesgesetzgeber soll dann – und nur dann – eine unmittelbare Beteiligung durch gesetzliche Weisung gegenüber der Staatsregierung für die Abstimmung im Bundesrat ermöglicht werden, wenn die Übertragung von Hoheitsrechten auf die Europäische Union durch ein Bundesgesetz im Sinn des Art. 23 Abs. 1 Satz 2 GG das Gesetzgebungsrecht des Landtags betrifft; Eingriffe in die Gesetzgebungskompetenz des Landesgesetzgebers sollen auf eine breite demokratische Legitimation gestützt, der Landesgesetzgeber dadurch an der Integrationsverantwortung beteiligt werden (vgl. LT-Drs. 16/15140 S. 2, 3 und 7). Dies setzt voraus, dass die Abstimmung im Bundesrat ein Gesetzesvorhaben betrifft, das ausdrücklich auf die Übertragung von Hoheitsrechten auf die Europäische Union durch ein Gesetz nach Art. 23 Abs. 1 Satz 2 GG gerichtet ist. Außerhalb des Anwendungsbereichs von Art. 23 Abs. 1 Satz 2 GG kann auch Art. 70 Abs. 4 Satz 2 BV weder unmittelbare noch entsprechende Anwendung finden. Insbesondere kann das Weisungsrecht des Landesgesetzgebers nicht auf die Abstimmung über Gesetzesvorhaben ausgedehnt werden, die auf die Übertra-

gung von Hoheitsrechten auf zwischenstaatliche Einrichtungen nach Art. 24 Abs. 1 GG gerichtet sind.

53 2. Ob es mit dem Grundgesetz vereinbar ist, die Bindungswirkung des Art. 70 Abs. 4 Satz 2 BV auf das Abstimmungsverhalten der Staatsregierung im Bundesrat zu erstrecken, erscheint zweifelhaft, bedarf aber keiner abschließenden Erörterung.

54 a) Der Bundesrat ist ein Verfassungsorgan des Bundes. Nach Art. 50 GG wirken die Länder durch den Bundesrat bei der Gesetzgebung und Verwaltung des Bundes und in Angelegenheiten der Europäischen Union mit. Der Bundesrat besteht gemäß Art. 51 Abs. 1 GG aus Mitgliedern der Landesregierungen. Der Verfassungsgeber des Grundgesetzes hat sich damit für die Ausgestaltung des Bundesrats als Kammer der Landesregierungen und gegen ein auf dem Gedanken der Repräsentanz des Landesstaatsvolks beruhendes Senatssystem entschieden. Aus dieser Konzeption hat das Bundesverfassungsgericht gefolgert, dass das Landesparlament oder das Landesvolk zu einem Hineinwirken in die Entscheidungen des Bundesrats nicht befugt sei; eine Instruktion der Mitglieder der Landesregierung im Bundesrat durch das Landesvolk sei nach der Struktur des Bundesrats ausgeschlossen (BVerfG vom 30.7.1958 BVerfGE 8, 104/120 f.).

55 Die Gesetzesbegründung zu Art. 70 Abs. 4 BV (LT-Drs. 16/15140 S. 7) verweist demgegenüber auf die ständig zunehmende Aushöhlung von landesrechtlichen Gesetzgebungskompetenzen zugunsten der Europäischen Union; an dieser Entwicklung würden die eigentlich Betroffenen, nämlich die Landesparlamente, verfassungsrechtlich nicht oder nur unzureichend beteiligt. Das Recht zur strikten Bindung der Staatsregierung nach Art. 70 Abs. 4 Satz 2 BV sei angezeigt, weil es um den endgültigen Verlust eigener Rechte des Landtags gehe. Zugleich könne durch diese Mitwirkung der Integrationsverantwortung der Parlamente für die weitere Entwicklung der Europäischen Union Rechnung getragen werden, die das Bundesverfassungsgericht in seiner neueren Rechtsprechung (vgl. BVerfGE 123, 267/356) im Hinblick auf den fortschreitenden europäischen Integrationsprozess

eingefordert habe (Papier, ZParl 2010, 903/907 f.; vgl. zum Meinungsstand Brechmann in Meder/Brechmann, Die Verfassung des Freistaates Bayern, Art. 70 Rn. 42 m. w. N. in Fn. 84).

56 Dem wird in der verfassungsrechtlichen Literatur mit beachtlichen Gründen entgegengehalten, Zusammensetzung, Rechtsstellung und Verfahren des Bundesrats als Verfassungsorgan des Bundes seien im Grundgesetz abschließend normiert. Mit der dort festgelegten exekutivischen Prägung des Bundesrats sei eine Weisungsbefugnis eines anderen (Landes-)Verfassungsorgans – hier des Landtags oder des Landesvolks als Gesetzgeber – gegenüber den Mitgliedern der Landesregierung im Bundesrat nicht vereinbar. Das Bundesverfassungsgericht habe deshalb jegliche rechtliche Einflussnahme der Landesparlamente auf das Abstimmungsverhalten der Landesregierungen im Bundesrat als grundgesetzwidrig bezeichnet. An der Grundlage dieser bereits auf das Jahr 1958 zurückgehenden Rechtsprechung habe sich nichts geändert (Möstl in Lindner/Möstl/Wolff, Verfassung des Freistaates Bayern, Vorbemerkungen B Rn. 6; Korioth in v. Mangoldt/Klein/Starck, GG, Bd. 2, Art. 51 Rn. 25; Bauer in Dreier, GG, Bd. II, 3. Aufl. 2015, Art. 51 Rn. 26; Linck, DVBl 1974, 861/862 f.; vgl. zum Meinungsstand Brechmann in Meder/Brechmann, Die Verfassung des Freistaates Bayern, Art. 70 Rn. 41 m. w. N. in Fn. 81 f.).

57 b) Für die vom Verfassungsgerichtshof zu treffende Entscheidung über die Zulassung des Volksbegehrens „Nein zu CETA!" bedarf es keiner abschließenden Klärung der Frage, ob die in Art. 70 Abs. 4 Satz 2 BV angelegte Bindung des Abstimmungsverhaltens im Bundesrat durch Landesgesetz mit dem Grundgesetz vereinbar ist.

58 Zwar erstreckt sich die Vorlagepflicht zur Prüfung der Vereinbarkeit von Landesrecht mit Bundesrecht nach Art. 100 Abs. 1 GG auf die Landesverfassungsgerichte und gilt auch im Hinblick auf die Landesverfassungen (vgl. BVerfG vom 29.1.1974 BVerfGE 36, 342/356). Daher käme grundsätzlich eine Vorlage an das Bundesverfassungsgericht in Betracht, wenn der Verfassungsgerichtshof – nach

Prüfung der Möglichkeit einer grundgesetzkonformen Auslegung – der Überzeugung wäre, eine Norm der von ihm als Prüfungsmaßstab anzuwendenden Bayerischen Verfassung sei mit dem Grundgesetz nicht vereinbar. Dies würde jedoch voraussetzen, dass sich der Ausgang des Vorlageverfahrens beim Bundesverfassungsgericht auf die Entscheidung des Verfassungsgerichtshofs auswirken würde, also entscheidungserheblich wäre (vgl. § 80 Abs. 2 Satz 1 BVerfGG). Der Verfassungsgerichtshof müsste im Fall der Ungültigkeit des Art. 70 Abs. 4 Satz 2 BV zu einem anderen Ergebnis des vorliegend zu entscheidenden Verfahrens gelangen als im Fall der Gültigkeit der infrage gestellten Verfassungsbestimmung (BVerfG vom 25.10.1960 BVerfGE 11, 330/334 f.; vom 12.5.1992 BVerfGE 86, 71/76 f.; vom 28.5.2008 BVerfGE 121, 233/237 f.). Diese Voraussetzung ist nicht erfüllt, da das Volksbegehren „Nein zu CETA!" unabhängig von dieser Frage aus den folgenden Gründen nicht zugelassen werden kann.

59 3. Das mit dem Volksbegehren angestrebte Gesetz zur Bindung der Staatsregierung bei der Abstimmung über das Zustimmungsgesetz zu CETA im Bundesrat kann schon deshalb nicht auf Art. 70 Abs. 4 Satz 2 BV gestützt werden, weil insoweit ein auf die Übertragung von Hoheitsrechten auf die Europäische Union gerichtetes Verfahren auf Erlass eines Bundesgesetzes, das nach Art. 23 Abs. 1 Satz 2 GG der Zustimmung des Bundesrats bedarf, weder eingeleitet ist noch eine solche Einleitung unmittelbar bevorsteht.

60 a) Eine gesetzliche Weisung gegenüber der Staatsregierung für die Abstimmung im Bundesrat kommt – ihre grundgesetzliche Zulässigkeit unterstellt – nach Art. 70 Abs. 4 Satz 2 BV nur in Betracht, wenn das Verfahren der Bundesgesetzgebung auf die Übertragung von Hoheitsrechten auf die Europäische Union nach Art. 23 Abs. 1 Satz 2 GG gerichtet ist (vgl. oben 1. c).

61 Inhaltlich steht insoweit allerdings weder dem Landesgesetzgeber noch dem Verfassungsgerichtshof ein Prüfungs- und Entscheidungsrecht zu. Denn im föderativ gestalteten Bundesstaat des Grundgesetzes stehen die Verfassungsbereiche des Bundes und der Länder grundsätzlich selbständig nebeneinander (BVerfG vom

15.10.1997 BVerfGE 96, 345/368). Für Fragen im Zusammenhang mit der dem Verfassungsraum des Bundes zuzuordnenden Bundesgesetzgebung kommt es entscheidend darauf an, welche Haltung die Gesetzgebungsorgane des Bundes dazu einnehmen. Maßgeblich ist also allein, wie diese das zur Abstimmung gestellte Gesetzesvorhaben bewerten. Führen sie ein Gesetzgebungsverfahren nach Art. 23 Abs. 1 Satz 2 GG durch, ist – unter den weiteren Voraussetzungen des Art. 70 Abs. 4 Satz 2 BV – Raum für eine Bindung der Staatsregierung durch Landesgesetz. Eine solche gesetzliche Weisung scheidet indes aus, wenn sie von einem anderen Fall der Zustimmungsbedürftigkeit ausgehen, etwa von einem Zustimmungserfordernis nach Art. 84 Abs. 1 Sätze 5 und 6 GG, wie im Fall des Entwurfs eines Gesetzes zu dem Freihandelsabkommen vom 6. Oktober 2010 zwischen der Europäischen Union und ihren Mitgliedstaaten einerseits und der Republik Korea andererseits (vgl. BT-Drs. 17/10758 S. 8). Etwaige Meinungsverschiedenheiten über das Erfordernis eines Gesetzes nach Art. 23 Abs. 1 Satz 2 GG sind gegebenenfalls vom Bundesverfassungsgericht nach Maßgabe der Normen des Grundgesetzes und des Bundesverfassungsgerichtsgesetzes zu entscheiden. Eine Kompetenz des bayerischen Gesetzgebers oder des Verfassungsgerichtshofs zur Beurteilung dieser Frage im Zusammenhang mit der Anwendung des Art. 70 Abs. 4 Satz 2 BV ist nicht eröffnet. Da nämlich auf Landesebene nicht verbindlich über das Erfordernis eines Gesetzes nach Art. 23 Abs. 1 Satz 2 GG entschieden werden kann, bliebe die Bewertung durch ein Landesorgan zwangsläufig mit dem Risiko behaftet, dass sie sich bundesrechtlich als unzutreffend erweist. Eine solche Einschätzung ohne Letztentscheidungskompetenz kann nicht Grundlage für eine bindende Weisung durch Gesetz nach Art. 70 Abs. 4 Satz 2 BV mit der entsprechenden rechtlichen wie faktischen Auswirkung auf ein Gesetzgebungsverfahren des Bundes sein. Sie würde zudem voraussetzen, dass der Verfassungsgerichtshof in einer Vielzahl von bundes-, europa- und völkerrechtlichen Fragen Stellung bezieht, die teilweise umstritten und von den hierfür zuständigen Organen noch nicht abschließend geklärt sind; dies gehört nicht zu den Aufgaben eines Landesverfassungsgerichts (vgl. VerfGH vom 16.12.2010 VerfGHE 63, 220/226).

62 b) Auf Bundesebene ist im Zusammenhang mit CETA ein Verfahren auf Erlass eines Gesetzes im Sinn von Art. 23 Abs. 1 Satz 2 GG zur Übertragung von Hoheitsrechten auf die Europäische Union weder eingeleitet noch steht eine solche Einleitung unmittelbar bevor.

63 Nach den Ausführungen des Staatsministeriums des Innern, für Bau und Verkehr wurde der Ratifikationsprozess in den Mitgliedstaaten bislang nicht in Gang gesetzt. Dies werde erst geschehen, wenn das Europäische Parlament dem Abkommen zugestimmt habe; mit seiner Entscheidung sei voraussichtlich im Februar 2017 zu rechnen. Die Bundesregierung beabsichtige, zu gegebener Zeit einen Entwurf zu einem Zustimmungsgesetz nach Art. 59 GG einzubringen (so die Unterrichtung des Bundeskanzleramts an die Bevollmächtigten der Länder beim Bund und die Direktorin des Bundesrats über die am 19. Oktober 2016 beschlossenen Kabinettsvorlagen der Bundesregierung). Noch nicht festgelegt habe sich die Bundesregierung allerdings insoweit, ob das Gesetzgebungsverfahren noch in der laufenden Wahlperiode durchgeführt werden solle und ob das Gesetz auch, wie bei früheren Freihandelsabkommen für erforderlich erachtet, der Zustimmung des Bundesrats bedürfe. Gegenwärtig ist kein Anhaltspunkt dafür ersichtlich, dass die Bundesregierung oder der Bundestag es als Gesetz im Sinn von Art. 23 Abs. 1 Satz 2 GG einstufen wird. Das Volksbegehren kann daher unabhängig davon, ob demnächst eine Einbringung des Vertragsgesetzes zu erwarten ist, nicht zugelassen werden.

64 Die bloße – theoretische – Möglichkeit, dass ein Zustimmungsgesetz zu dem Abkommen in der Zukunft doch noch im Sinn der Unterstützer des Volksbegehrens bewertet und von den Bundesorganen als nach Art. 23 Abs. 1 Satz 2 GG zustimmungsbedürftig angesehen werden könnte, vermag eine Zulassung ebenso wenig zu rechtfertigen. Zweck des Art. 70 Abs. 4 Satz 2 BV ist es, die Staatsregierung im Hinblick auf ein konkretes Gesetzgebungsvorhaben des Art. 23 Abs. 1 Satz 2 GG zu binden, nicht aber, landesgesetzgeberische Aktivitäten gleichermaßen auf Vorrat und auf Verdacht hin zu ermöglichen. Dies folgt für die Volksgesetzgebung auch aus der durch das Grundrecht auf Teilhabe an der Staatsgewalt gemäß

Art. 7 Abs. 2 BV geschützten Abstimmungsfreiheit. Der Bürger muss auf allen Stufen eines Volksgesetzgebungsverfahrens aus dem Gesetzentwurf und dessen Begründung die Abstimmungsfrage und deren Bedeutung und Tragweite entnehmen können (VerfGH vom 13.4.2000 VerfGHE 53, 81/105 f.). Hieran fehlt es, wenn sich ein Volksbegehren nach Art. 70 Abs. 4 Satz 2 BV auf ein nicht hinreichend konkretisiertes Gesetzgebungsvorhaben des Bundes bezieht. In diesem Zusammenhang ist auch zu berücksichtigen, dass die Unterstützerunterschriften für das Volksbegehren bereits ab dem 13. Juli 2016 gesammelt worden sind, also – deutlich – vor Unterzeichnung des bis zuletzt auch inhaltlich verhandelten Abkommens durch die Mitgliedstaaten der Europäischen Union am 28. Oktober 2016 sowie durch die Europäische Union und Kanada am 30. Oktober 2016. Dass die unmittelbare Gesetzgebung durch das Volk naturgemäß einen längeren zeitlichen Vorlauf erfordert, kann nicht von den besonderen Anforderungen des Art. 70 Abs. 4 Satz 2 BV entbinden.

V.

65 Das Verfahren ist kostenfrei (Art. 27 Abs. 1 Satz 1 VfGHG).

gez. Küspert	Ruderisch	Schmitz
gez. Dr. Wagner	Dr. Kössinger	Dr. v. Golitschek
gez. Lauckner	Pauckstadt-Maihold	Prof. Dr. Lorenz