

Verfassungsbeschwerde gegen CETA vor dem Bundesverfassungsgericht

Vorbemerkung

Ein Aktionsbündnis von Mehr Demokratie, foodwatch und campact initiiert eine Verfassungsbeschwerde gegen CETA (siehe A). Geplant ist auch, gegebenenfalls einen Antrag auf einstweilige Anordnung (siehe B) zu stellen, falls CETA mit der Unterzeichnung und vor der Ratifikation - und sei es in Teilen - schon für vorläufig anwendbar erklärt wird.

Für die Prozessführung wird bis auf Weiteres von folgender zeitlicher Folge ausgegangen: Im Herbst wird die Kommission der Europäischen Union dem Ministerrat (genauer: dem Rat der EU-Handelsminister, deutsches Mitglied ist der Wirtschaftsminister), den Vertragstext zum Beschluss über die Unterzeichnung und die vorläufige Anwendung vorlegen. Dieser Beschluss bedarf nach der bisherigen Praxis der Zustimmung des Europäischen Parlaments. Daran wird sich die Ratifikationsphase anschließen, in der Kanada, aber auch sämtliche Mitgliedstaaten der Europäischen Union ihre Zustimmung zum Vertragsabschluss erklären müssen. In Deutschland geschieht dies in der Gestalt eines Zustimmungsgesetzes des Bundestages mit Zustimmung des Bundesrates. Nach Abschluss der Ratifikationsphase wird die Kommission dem Ministerrat den Vertrag zum Beschluss über den endgültigen Vertragsabschluss vorlegen.

Dieses Procedere wird überwiegend für wahrscheinlich gehalten, doch bleibt es in wesentlichen Hinsichten spekulativ. Unklar ist bis heute, ob die Zustimmung aller EU-Mitgliedstaaten erforderlich ist (sogenanntes Gemischtes Abkommen) oder ob die Union den Vertrag alleine abschließen darf (ausschließliches EU-Abkommen), und unklar ist auch, ob der Rat der Europäischen Union jeweils einstimmig oder mit Mehrheit abzustimmen hat.

Mit Blick auf diese Ungewissheiten kann heute noch nicht abschließend geklärt werden, welche Rechtsbehelfe mit welchen Anträgen konkret einzulegen sind. Immerhin lässt sich aber zu den Inhalten der Rechtsbehelfe schon jetzt eine grob skizzierte vorläufige Aussage treffen.

A. Verfassungsbeschwerde

1. Zur Zulässigkeit

1.1 Parteifähigkeit

Natürliche Personen sind parteifähig im Verfahren der Verfassungsbeschwerde. Auf die Staatsangehörigkeit des Beschwerdeführers kommt es dabei grundsätzlich nicht an. Allerdings fehlt nicht-deutschen Beschwerdeführern die Beschwerdebefugnis, sich auf Art. 38 Abs. 1 GG (demokratische Partizipation durch Wahlteilnahme) zu berufen. Dieses grundrechtsgleiche Recht bietet aber den zentralen Maßstab für die verfassungsrechtliche Überprüfung von CETA. Daher wird davon abgesehen, nicht-deutsche Beschwerdeführer zu gewinnen.

1.2 Beschwerdegegenstand

Beschwerdegegenstand kann nur ein Akt deutscher öffentlicher Staatsgewalt sein. Dies ist das Zustimmungsgesetz des Deutschen Bundestages zu CETA. Falls ein Begleitgesetz zu CETA erlassen wird, dies ist noch nicht absehbar, wird auch dieses Begleitgesetz ein tauglicher Beschwerdegegenstand sein.

Die Zustimmung des deutschen Vertreters im Ministerrat zur Unterzeichnung von CETA, zur vorläufigen Anwendung von CETA und zur Ratifikation von CETA ist jeweils auch ein geeigneter Beschwerdegegenstand für eine Verfassungsbeschwerde. Allerdings wird es bezüglich der Zustimmung zur Unterzeichnung und der Zustimmung zur Ratifikation durch die EU an der Beschwerdebefugnis mangeln.

1.3 Beschwerdebefugnis

Es darf nicht von vornherein aus rechtlichen oder tatsächlichen Gründen ausgeschlossen sein, dass der Beschwerdeführer selbst, gegenwärtig und unmittelbar in seinen Grundrechten oder grundrechtsgleichen Rechten verletzt ist.

Die Voraussetzung der gegenwärtigen Betroffenheit ist bis heute noch nicht erfüllt. CETA ist zwar ausverhandelt, aber noch ist kein deutscher Rechtsakt ergangen, der aktuelle nachteilige Rechtswirkungen für einen Beschwerdeführer entfaltet. Eine vorsorgliche Verfassungsbeschwerde oder eine „Schutzschrift“ kennt das Verfassungsprozessrecht nicht. Gegenwärtige Betroffenheit wird frühestens dann gegeben sein, wenn der deutsche Vertreter im Rat der Unterzeichnung zustimmt. Und selbst dann wird es an der unmittelbaren Betroffenheit fehlen. Durch die Unterzeichnung ist noch niemand betroffen. Unmittelbare Betroffenheit bewirkt erst das Zustimmungsgesetz des Deutschen Bundestages.

Etwas anderes gilt, wenn der Rat mit dem Beschluss über die Unterzeichnung auch die vorläufige Anwendung von CETA beschließt. Insoweit wären die Beschwerdeführer selbst, gegenwärtig und unmittelbar betroffen, weil dann der Vertrag sofort Rechtswirkungen entfaltet.

Es kann nicht ausgeschlossen werden, dass die Beschwerdeführer durch die angegriffenen Akte öffentlicher Gewalt in ihrem Recht auf demokratische Partizipation (Art. 38 Abs. 1 GG) verletzt sind. Aus der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts ergibt sich, dass dieses grundrechtsgleiche Recht sich nicht in der formalen Teilnahme an der Wahl zum Deutschen Bundestag erschöpft, sondern darüber hinaus das Recht umfasst, dass der Bundestag die Kompetenz behält, grundsätzlich alle Lebensbereiche demokratisch gestalten zu können. Eine Entleerung der substantiellen Befugnisse des Bundestages durch Eingehen weitreichender völkervertraglicher Verpflichtungen wird durch Art. 38 Abs. 1 GG ausgeschlossen. Dies gilt für Vertragsgesetze zu weiteren Vertragsstufen der Europäischen Union, aber auch für alle anderen völkerrechtlichen Verträge der Bundesrepublik Deutschland.

Das Bundesverfassungsgericht hat in diesem Zusammenhang die sogenannte Identitätskontrolle entwickelt. Sie bezieht sich darauf, dass bei allen völkervertraglichen Verpflichtungen der Kernbestand des Grundgesetzes erhalten bleiben muss. Die in CETA vorgesehene Etablierung der Investitionsschiedsgerichtsbarkeit, die regulatorische Kooperation und die Kompetenzen der Vertragsorgane greifen so weit in die demokratische Ordnung des Grundgesetzes ein, dass sie den Mechanismus der Identitätskontrolle auslösen.

Für eine Rüge der Verletzung anderer Grundrechte (Recht auf körperliche Unversehrtheit - Art. 2 Abs. 2 GG, Berufsfreiheit - Art. 12 Abs. 1 GG, Eigentumsgarantie - Art. 14 Abs. 1 GG) dürfte es demgegenüber an der Beschwerdebefugnis, insbesondere an dem Merkmal der unmittelbaren Betroffenheit, mangeln, soweit Grundrechtsverletzungen durch aktives Tun in Rede stehen. Nicht ausgeschlossen werden kann allerdings, dass die staatlichen Organe der Bundesrepublik Deutschland es in verfassungswidriger Weise unterlassen haben, ihre aus den Grundrechten erwachsenden Schutzpflichten wahrzunehmen. In dieser Unterlassensform könnte beispielsweise eine Verletzung des Rechts auf körperliche Unversehrtheit (Art. 2 Abs. 2 GG) in Betracht kommen, wenn und soweit der Vertrag das erforderliche Mindestmaß an Gesundheitsschutz unterschreitet. Eine *unmittelbare, direkte* Rüge des in Art. 20a GG angesiedelten Vorsorgeprinzips, der Garantie effektiven Rechtsschutzes (Art. 19 Abs. 4 GG), des Rechtsstaats-, des Demokratie- oder des Sozialstaatsprinzips muss daran scheitern, dass es sich insoweit nicht um Rechte handelt, die in Art. 93 Abs. 1 Nr. 4a GG als rügefähige Grundrechte bezeichnet sind. Allerdings werden diese Rechtsgarantien bei der inhaltlichen Beurteilung von CETA *mittelbar* eine erhebliche Rolle spielen.

1.4 Erschöpfung des Rechtswegs

Ein vor der Erhebung der Verfassungsbeschwerde zu erschöpfender Rechtsweg steht nicht zur Verfügung.

1.5 Form und Frist

Die Verfassungsbeschwerden sind schriftlich und binnen Monatsfrist zu erheben.

1.6 Subsidiarität der Verfassungsbeschwerde

Hinweise darauf, dass die Zulässigkeit der Verfassungsbeschwerde in der vorliegenden Konstellation wegen ihrer Subsidiarität verneint werden müsste, bestehen nicht.

2. Zur Begründetheit der Verfassungsbeschwerde

Die Beschwerdeführer sind in Art. 38 Abs. 1 GG (Recht auf demokratische Partizipation) verletzt. Die durch Art. 38 Abs. 1 GG veranlasste Identitätskontrolle des Bundesverfassungsgerichts umfasst die Prüfung, ob und inwieweit durch völkervertragliche Bindung der Kern der Verfassung angetastet wird. Zu diesem Kern gehören die in Art. 79 Abs. 3 GG (Ewigkeitsgarantie) niedergelegten Grundsätze und damit das Rechtsstaatsprinzip des Grundgesetzes und das Demokratieprinzip. Beide Grundsätze sind vorliegend betroffen.

2.1 Rechtsstaatliche Grundsätze und die CETA-Investitionsschiedsgerichtsbarkeit

Im Rechtsstaat ist es Sache der staatlichen Gerichte, Recht zu sprechen. Von dieser im Grundgesetz verankerten Aufgabenzuweisung (Art. 92 GG) darf allerdings abgewichen werden, soweit rein zivilrechtliche Rechtsstreitigkeiten zu entscheiden sind. Im Bereich des öffentlichen Rechts, also in den Konstellationen, in denen sich Staat und Bürger gegenüber stehen, sind Abweichungen vom staatlichen Justizmonopol jedoch nur unter engen Voraussetzungen möglich. Je weiter in die öffentlichen Belange des Gemeinwesens eingegriffen werden kann, desto weniger ist eine parallele private Schiedsgerichtsbarkeit möglich. Weil CETA den denkbar breitesten investitionsrechtlichen Ansatz verfolgt, könnten Entscheidungen mit ungeahnter Intensität das öffentliche Interesse der Bundesrepublik Deutschland berühren. Dies ist mit dem staatlichen Justizmonopol nicht vereinbar.

Hinzu kommt, dass im Bereich des Enteignungsschutzes, also der Kernmaterie des Investitionsschutzes, eine spezielle Rechtswegzuweisung zu den ordentlichen Gerichten besteht (Art. 14 Abs. 3 Satz 4 GG). Auch diese Rechtswegzuweisung, die

zu den Grundsätzen des Rechtsstaats zählt, wird durch die Investitionsschiedsgerichtsbarkeit verletzt.

Verletzt ist aber auch die exklusive Zuständigkeit des Bundesverfassungsgerichts, deutsche Parlamentsgesetze auf ihre Verfassungskonformität zu überprüfen (Art. 100 Abs. 1 GG). Diese Zuständigkeit läuft leer, wenn parallel in einem schiedsgerichtlichen Verfahren über staatliche Schadensersatzleistungen wegen der (vermeintlich) handelsbeschränkenden Wirkung eines Parlamentsgesetzes entschieden wird.

Des Weiteren entspricht die in CETA etablierte Schiedsgerichtsbarkeit in ihrer verfahrensrechtlichen und personellen Ausformung nicht den rechtsstaatlichen Grundsätzen, weil und soweit es an der sachlich-personellen Legitimation der Richter mangelt.

2.2 Verfassungswidrige Weiterübertragung von Rechtsprechungsgewalt

Die CETA-Investitionsschiedsgerichtsbarkeit ist aber nicht nur eine Paralleljustiz zur deutschen staatlichen Gerichtsbarkeit, sondern auch zur Gerichtsbarkeit des Europäischen Gerichtshofs. Dem Investitionsschiedsgericht ist implizit eine letztverbindliche Rechtsprechungsgewalt auch über den Inhalt des Unionsrechts überantwortet. Eine solche Weiterübertragung von Rechtsprechungsgewalt auf eine neben dem EuGH stehende Gerichtsbarkeit ist aber in Art. 23 Abs. 1 GG nicht vorgesehen. Auch aus diesem Grund erweist sich die CETA-Investitionsschiedsgerichtsbarkeit als verfassungswidrig.

2.3 Demokratische Grundsätze und die regulatorische Kooperation in CETA

Das CETA Joint Committee und die diesem Ausschuss nachgeordneten Regulierungsausschüsse verletzen die im Grundgesetz verankerte Struktur demokratischer Willensbildung.

Verfassungswidrig ist schon die Nicht-Beteiligung deutscher staatlicher Repräsentanten in diesen Gremien. Dabei ist es in diesem Zusammenhang unerheblich, wie weit die Entscheidungsspielräume der Gremien reichen. Das Demokratieprinzip verlangt, dass institutionalisierte Beratungen und Verhandlungen über Inhalte des geltenden oder des künftigen deutschen Gesetzesrechts immer und notwendig unter Beteiligung demokratisch legitimierter deutscher Staatsgewalt erfolgen müssen, sobald diese Beratungen und Verhandlungen die Schwelle vom gesellschaftlichen Diskurs zum staatlichen Entscheidungsvorgang überschreiten. Dazu gehört auch die verfassungsrechtliche Notwendigkeit, diese Verfahren - ähnlich wie die Ausschusssitzungen des Deutschen Bundestages - öffentlich zu gestalten. Diesen Erfordernissen genügt CETA nicht.

Hinzu kommt, dass einerseits zahlreiche Kompetenzen der Vertragsorgane nicht hinreichend bestimmt sind, dass andererseits aber auch verbindliche

Entscheidungsbefugnisse der Vertragsorgane vorgesehen sind, und dass durchweg das demokratische Legitimationsniveau, das im Demokratieprinzip des Grundgesetzes vorausgesetzt wird, nicht erreicht ist. Es fehlt eine Rückbindung an das Europäische Parlament ebenso wie eine Rückbindung an die Parlamente der EU-Mitgliedstaaten.

2.4 Verfassungswidriger *chilling effect*

Mit dem Demokratieprinzip nicht vereinbar ist ferner der undifferenziert weite Ansatz, grundsätzlich jede gesetzliche Neuregelung als Handelshemmnis zu betrachten und sie der Gefahr auszusetzen, der Höhe nach nicht beschränkte Schadensersatzpflichten gegenüber einem kanadischen Investor auszulösen. Der damit verbundene *chilling effect*, der die Gesetz- und Verordnungsgebung in Deutschland hemmt und hindert, ist keine politisch diffuse Befürchtung, sondern ein zwangsläufig eintretender Wirkungszusammenhang, der vertraglich intendiert ist. Auf diese Weise wird nicht zuletzt das unionsrechtlich verankerte und in Deutschland weitgehend umgesetzte Vorsorgeprinzip ausgehebelt und schrittweise durch das kanadische System einer nachgelagerten Gefahrenabwehr im Umwelt- und Verbraucherschutz ersetzt.

B. Anträge auf einstweilige Anordnungen

Mit einem Antrag auf einstweilige Anordnung werden die Beschwerdeführer zu verhindern suchen, dass der deutsche Vertreter im Rat der vorläufigen Anwendung von CETA zustimmt. Dieser Antrag kann zulässigerweise erst dann gestellt werden, wenn der Sitzungstermin für diesen Ratsbeschluss bekannt gemacht ist. Zeitgleich wird sodann eine Verfassungsbeschwerde gegen den Beschluss über die vorläufige Anwendung von CETA anhängig gemacht.

Bei diesen Rechtsbehelfen wird eine Rolle spielen, ob die Ratsbeschlüsse mit qualifizierter Mehrheit oder einstimmig gefasst werden. Nach Art. 207 Abs. 4 und 218 Abs. 8 des Vertrages über die Arbeitsweise der Europäischen Union sind diese Beschlüsse einstimmig zu fassen. Sollte es nur zu Mehrheitsbeschlüssen kommen, werden der Antrag auf einstweilige Anordnung und die Verfassungsbeschwerde auch das Ziel haben, die Bundesrepublik Deutschland anzuhalten, gegen die Ratsbeschlüsse den Europäischen Gerichtshof anzurufen.