

Eilanträge in Sachen „CETA“ erfolglos

Pressemitteilung Nr. 71/2016 vom 13. Oktober 2016

Urteil vom 13. Oktober 2016

2 BvR 1368/16, 2 BvE 3/16, 2 BvR 1823/16, 2 BvR 1482/16, 2 BvR 1444/16

Mit heute verkündetem Urteil hat der Zweite Senat des Bundesverfassungsgerichts mehrere Anträge auf Erlass einer einstweiligen Anordnung abgelehnt, die sich gegen eine Zustimmung des deutschen Vertreters im Rat der Europäischen Union zur Unterzeichnung, zum Abschluss und zur vorläufigen Anwendung des Freihandelsabkommens zwischen der Europäischen Union und Kanada (Comprehensive Economic and Trade Agreement - CETA) richteten, über die der Rat der Europäischen Union voraussichtlich am 18. Oktober 2016 entscheiden wird. Die Bundesregierung muss allerdings sicherstellen,

- dass ein Ratsbeschluss über die vorläufige Anwendung nur die Bereiche von CETA umfassen wird, die unstreitig in der Zuständigkeit der Europäischen Union liegen,
- dass bis zu einer Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts in der Hauptsache eine hinreichende demokratische Rückbindung der im Gemischten CETA-Ausschuss gefassten Beschlüsse gewährleistet ist, und
- dass die Auslegung des Art. 30.7 Abs. 3 Buchstabe c CETA eine einseitige Beendigung der vorläufigen Anwendung durch Deutschland ermöglicht.

Bei Einhaltung dieser Maßgaben bestehen für die Rechte der Beschwerdeführer sowie für die Mitwirkungsrechte des Deutschen Bundestages keine schweren Nachteile, die im Rahmen einer Folgenabwägung den Erlass einer einstweiligen Anordnung geboten erscheinen ließen.

Sachverhalt:

Im April 2009 ermächtigte der Rat der Europäischen Union die Europäische Kommission zur Aufnahme von Verhandlungen über ein Wirtschafts- und Handelsabkommen mit Kanada. Das Abkommen sollte das gemeinsame Ziel einer beiderseitigen schrittweisen Liberalisierung praktisch aller Bereiche des Waren- und Dienstleistungshandels und der Niederlassung bekräftigen und die Einhaltung internationaler Umwelt- und Sozialabkommen sicherstellen und erleichtern. Nach Abschluss der Verhandlungen unterbreitete die Europäische Kommission dem Rat der Europäischen Union im Juli 2016 den Vorschlag, die Unterzeichnung von CETA zu genehmigen, die vorläufige Anwendung zu erklären, bis die für seinen Abschluss erforderlichen Verfahren abgeschlossen sind, und das Abkommen abzuschließen.

Die Antragsteller zu I. - IV. machen im Wesentlichen geltend, dass ein Beschluss des Rates der Europäischen Union über die Genehmigung der Unterzeichnung von CETA, dessen vorläufige Anwendung und den Abschluss des Abkommens sie in ihren Rechten aus Art. 38 Abs. 1 in Verbindung mit Art. 79 Abs. 3 und Art. 20 Abs. 1 und Abs. 2 GG verletze. Die Fraktion Die LINKE im Deutschen Bundestag trägt im Organstreitverfahren vor, dass sie in Prozesstandschaft Rechte des Deutschen Bundestages geltend mache, namentlich sein Gestaltungsrecht aus Art. 23 Abs. 1 Satz 2 in Verbindung mit Art. 59 Abs. 2 GG.

Wesentliche Erwägungen des Senats:

Die zulässigen Anträge sind unbegründet.

1. Das Bundesverfassungsgericht kann einen Zustand durch einstweilige Anordnung vorläufig regeln, wenn dies zur Abwehr schwerer Nachteile, zur Verhinderung drohender Gewalt oder aus einem anderen wichtigen Grund zum gemeinen Wohl dringend geboten ist (§ 32 Abs. 1 BVerfGG). Bei der Prüfung, ob die Voraussetzungen des § 32 Abs. 1 BVerfGG gegeben sind, ist regelmäßig ein strenger Maßstab anzulegen. Dieser wird noch weiter verschärft, wenn eine Maßnahme mit völkerrechtlichen oder außenpolitischen Auswirkungen in Rede steht. Die Erfolgsaussichten in der Hauptsache haben außer Betracht zu bleiben, es sei denn, die in der Hauptsache begehrte Feststellung oder der in der Hauptsache gestellte Antrag erweise sich als von vornherein unzulässig oder offensichtlich unbegründet. Bei offenem Ausgang des Hauptsacheverfahrens muss das Bundesverfassungsgericht eine Folgenabwägung vornehmen.
2. Die Anträge auf Erlass einer einstweiligen Anordnung bleiben ungeachtet offener Fragen der Zulässigkeit und Begründetheit der Verfassungsbeschwerden und des Organstreitverfahrens jedenfalls aufgrund der gebotenen Folgenabwägung ohne Erfolg.
3. Erginge die einstweilige Anordnung, erweise sich die Mitwirkung der Bundesregierung an der Beschlussfassung des Rates über die vorläufige Anwendung von CETA später aber als verfassungsrechtlich zulässig, drohten der Allgemeinheit mit hoher Wahrscheinlichkeit schwere Nachteile.
 - a) Dabei lägen die wesentlichen Folgen eines auch nur vorläufigen, erst recht aber eines endgültigen Scheiterns von CETA weniger auf wirtschaftlichem als vielmehr auf politischem Gebiet. Eine einstweilige Anordnung, durch die die Bundesregierung an einer Zustimmung zur vorläufigen Anwendung von CETA gehindert würde, würde in erheblichem Maße in die - grundsätzlich weite - Gestaltungsfreiheit der Bundesregierung im Rahmen der Europa-, Außen- und Außenwirtschaftspolitik eingreifen. Dies gälte in vergleichbarer Weise auch für die Europäische Union. Ein - auch nur vorläufiges - Scheitern von CETA dürfte über eine Beeinträchtigung der Außenhandelsbeziehungen zwischen der Europäischen Union und Kanada hinaus weit reichende Auswirkungen auf die Verhandlung und den Abschluss künftiger Außenhandelsabkommen haben. Insofern erscheint es naheliegend, dass sich der Erlass einer einstweiligen Anordnung negativ auf die europäische Außenhandelspolitik und die internationale Stellung der Europäischen Union insgesamt auswirken würde. Die mit dem Erlass einer einstweiligen Anordnung bei späterer Erfolglosigkeit der Hauptsache verbundenen Nachteile könnten sich mit hoher Wahrscheinlichkeit als irreversibel erweisen. Die zu erwartende Einbuße an Verlässlichkeit sowohl der Bundesrepublik Deutschland - als Veranlasser einer derartigen Entwicklung - als auch der Europäischen Union insgesamt könnte sich dauerhaft negativ auf den Handlungs- und Entscheidungsspielraum aller europäischen Akteure bei der Gestaltung der globalen Handelsbeziehungen auswirken.
 - b) Demgegenüber wiegen die Nachteile weniger schwer, die entstünden, wenn die einstweilige Anordnung nicht erlassen würde, sich die Mitwirkung der Bundesregierung an der Beschlussfassung des Rates später aber als unzulässig erweise. Zwar enthält CETA Bestimmungen, die den Beschluss des Rates über die vorläufige Anwendung im Hauptsacheverfahren als Ultra-vires-Akt qualifizieren könnten. Auch ist eine Berührung der durch Art. 79 Abs. 3 GG geschützten Verfassungsidentität nicht ausgeschlossen.

- aa) Allerdings hat die Bundesregierung dargelegt, dass durch die endgültige Fassung des streitgegenständlichen Ratsbeschlusses und entsprechende eigene Erklärungen (Art. 30.7 Abs. 3 Buchstabe b CETA) Ausnahmen von der vorläufigen Anwendung bewirkt werden, die es jedenfalls im Ergebnis sichergestellt erscheinen lassen, dass der bevorstehende Beschluss des Rates über die vorläufige Anwendung von CETA nicht als Ultra-vires-Akt zu qualifizieren sein dürfte. Soweit diese Vorbehalte reichen, dürften auch etwaige Bedenken gegen die in Rede stehende Regelung unter dem Gesichtspunkt der grundgesetzlichen Verfassungsidentität entkräftet sein. Die Bundesregierung hat darüber hinaus deutlich gemacht, dass sie im Rat nur denjenigen Teilen von CETA zustimmen wird, die sich zweifellos auf eine primärrechtliche Kompetenz der Europäischen Union stützen lassen. Sie wird ihrem Vorbringen nach nicht der vorläufigen Anwendung für Sachmaterien zustimmen, die in der Zuständigkeit der Bundesrepublik Deutschland verblieben sind. Dies betrifft insbesondere Regelungen zum Investitionsschutz, einschließlich des Gerichtssystems (Kapitel 8 und 13 CETA), zu Portfolioinvestitionen (Kapitel 8 und 13 CETA), zum internationalen Seeverkehr (Kapitel 14 CETA), zur gegenseitigen Anerkennung von Berufsqualifikationen (Kapitel 11 CETA) sowie zum Arbeitsschutz (Kapitel 23 CETA).
- bb) Einer etwaigen Berührung der Verfassungsidentität (Art. 79 Abs. 3 GG) durch Kompetenzausstattung und Verfahren des Ausschussystems kann - jedenfalls im Rahmen der vorläufigen Anwendung - auf unterschiedliche Weise begegnet werden. Es könnte etwa durch eine interinstitutionelle Vereinbarung sichergestellt werden, dass Beschlüsse des Gemischten CETA-Ausschusses nach Art. 30.2 Abs. 2 CETA nur auf Grundlage eines gemeinsamen Standpunktes (Art. 218 Abs. 9 AEUV) gefasst werden, der im Rat einstimmig angenommen worden ist.
- cc) Sollte sich entgegen der Annahme des Senats ergeben oder abzeichnen, dass die Bundesregierung die von ihr angekündigten Handlungsoptionen zur Vermeidung eines möglichen Ultra-vires-Aktes oder einer Verletzung der Verfassungsidentität des Grundgesetzes (Art. 79 Abs. 3 GG) nicht realisieren kann, verbleibt ihr in letzter Konsequenz die Möglichkeit, die vorläufige Anwendung des Abkommens für die Bundesrepublik Deutschland durch schriftliche Notifizierung zu beenden (Art. 30.7 Abs. 3 Buchstabe c CETA). Zwar erscheint die Auslegung der genannten Norm nicht zwingend. Sie ist aber von der Bundesregierung als zutreffend vorgetragen worden. Dieses Verständnis hat sie in völkerrechtlich erheblicher Weise zu erklären und ihren Vertragspartnern zu notifizieren.