2 BvR 1368/16, 2 BvE 3/16, 2 BvR 1823/16, 2 BvR 1482/16, 2 BvR 1444/16 - VB und Organstreitverfahren gegen die vorläufige Anwendung des Freihandelsabkommens CETA erfolglos

Mit veröffentlichtem Beschluss hat der Zweite Senat des Bundesverfassungsgerichts mehrere Verfassungsbeschwerden und einen Antrag im Organstreitverfahren zur vorläufigen Anwendung des Freihandelsabkommens zwischen der Europäischen Union und ihren Mitgliedstaaten einerseits und Kanada andererseits (Comprehensive Economic and Trade Agreement – CETA) als unbegründet zurückgewiesen. Soweit sich die Verfassungsbeschwerden und die Organklage darüber hinaus gegen die Unterzeichnung und den Abschluss von CETA wandten, hat der Senat sie als unzulässig verworfen.

Der Beschluss des Rates der Europäischen Union über die vorläufige Anwendung von CETA vom 28. Oktober 2016 ist weder als Ultra-vires-Akt zu qualifizieren, noch werden dadurch die Grundsätze des Demokratieprinzips im Sinne von Art. 20 Abs. 1 und 2 GG berührt. Soweit die Vertragsschlusskompetenz der Europäischen Union für einzelne Bereiche umstritten ist, ist die vorläufige Anwendung beschränkt. Dies gilt auch insoweit, als mit CETA möglicherweise Hoheitsrechte auf das Gerichts- und das Ausschusssystem weiterübertragen werden. Zwar ist zweifelhaft, ob dies noch von der Integrationsermächtigung aus Art. 23 Abs. 1 GG gedeckt wäre. Ein solches Risiko wird durch die Einschränkungen der vorläufigen Anwendung und die Erklärungen zum Ratsprotokoll betreffend den Gemischten CETA-Ausschuss jedoch ausgeschlossen. Soweit darüber hinaus die demokratische Legitimation und Kontrolle von Beschlüssen des Gemischten CETA-Ausschusses mit Blick auf Art. 20 Abs. 1 und 2 GG zweifelhaft erscheint, ist eine etwaige Berührung der Verfassungsidentität (Art. 79 Abs. 3 GG) während der vorläufigen Anwendung von CETA ebenfalls nicht zu besorgen.

Das später erstattete Gutachten des Gerichtshofs der Europäischen Union vom 16. Mai 2017 zum Freihandelsabkommen zwischen der Europäischen Union und der Republik Singapur (EUSFTA) ist für das vorliegende Verfahren ohne Bedeutung. Zwar weicht dieses in Bezug auf die mitgliedstaatlichen Kompetenzen in mehreren Punkten von der Beurteilung ab, die der Zweite Senat in seinem Urteil vom 13. Oktober 2016 über die Anträge auf Erlass einer einstweiligen Anordnung im Zusammenhang mit CETA vorgenommen hat. Auf die Bewertung des hier in Rede stehenden Beschlusses des Rates wirkt sich dies jedoch nicht aus. Dessen verfassungsrechtliche Beurteilung bemisst sich nach dem Inhalt, den der Beschluss des Rates vom 28. Oktober 2016 zum Zeitpunkt der Beschlussfassung bei verständiger Auslegung hat.

Sachverhalt:

2009 nahmen die Europäische Union und Kanada Verhandlungen über ein Wirtschafts- und Handelsabkommen (CETA) auf. Das Abkommen soll der weiteren Stärkung der engen Wirtschaftsbeziehungen zwischen den Vertragsparteien und der Schaffung eines erweiterten und sicheren Marktes für Waren und Dienstleistungen durch den Abbau oder die Beseitigung von Handels- und Investitionshemmnissen dienen. 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.

Mit Urteil vom 13. Oktober 2016 hat der Zweite Senat in den vorliegenden Verfahren Anträge auf Erlass einer einstweiligen Anordnung, die darauf zielten, die Unterzeichnung, vorläufige Anwendung und den Abschluss von CETA zu untersagen, nach Maßgabe der Gründe abgelehnt. Er hat ausgeführt, dass sich der Beschluss des Rates über die vorläufige Anwendung im Hauptsacheverfahren zwar möglicherweise als Ultra-vires-Akt herausstellen könne und auch eine Berührung der durch Art. 79 Abs. 3 GG geschützten Verfassungsidentität nicht ausgeschlossen sei, weil es der Europäischen Union unter anderem an einer Vertragsschlusskompetenz für Portfolioinvestitionen, den Investitionsschutz, den internationalen Seeverkehr,

die gegenseitige Anerkennung von Berufsqualifikationen und den Arbeitsschutz fehlen dürfte und eine Weiterübertragung von Hoheitsrechten auf das Gerichts- und das Ausschusssystem vom Grundgesetz nicht vorgesehen sei. Ein Ultra-vires-Akt könne jedoch ebenso wie eine unzulässige Berührung der Verfassungsidentität durch Ausnahmen von der vorläufigen Anwendung vermieden werden. Zudem müsse sichergestellt werden, dass Deutschland die vorläufige Anwendung von CETA auch einseitig beenden könne.

CETA wurde schließlich – auch da ein Großteil der Mitgliedstaaten zum Ausdruck gebracht hatte, dass die Europäische Union nicht die erforderliche Zuständigkeit in zahlreichen von CETA geregelten Bereichen besitze – als gemischtes Abkommen behandelt. Am 28. Oktober 2016 beschloss der Rat der Europäischen Union die Unterzeichnung und die vorläufige Anwendung von CETA. Eine Reihe von Bereichen wurde von der vorläufigen Anwendung ausgenommen. Die Bundesregierung übermittelte ihre Zustimmung am 28. Oktober 2016. Am 21. September 2017 trat CETA vorläufig in Kraft. In 12 Mitgliedstaaten der Europäischen Union – darunter die Bundesrepublik Deutschland – ist das Verfahren zur Ratifikation noch nicht abgeschlossen. Auch die Ratifikation durch Kanada und die Europäische Union steht noch aus.

Der Gerichtshof der Europäischen Union hat in einem Gutachten zum Freihandelsabkommen EUSFTA im Mai 2017 festgestellt, dass die Europäische Union in allen von dem geplanten Abkommen erfassten Bereichen die ausschließliche Zuständigkeit besitze; ausgenommen seien lediglich andere Investitionen als Direktinvestitionen und die Beilegung von Streitigkeiten zwischen Investor und Staat mit den Mitgliedstaaten als Beklagten.

Die Beschwerdeführer zu I. bis IV. rügen eine Verletzung ihres grundrechtsgleichen Rechts aus Art. 38 Abs. 1 Satz 1 GG in Verbindung mit Art. 20 Abs. 1 und 2 GG in Verbindung mit Art. 79 Abs. 3 GG. Die Antragstellerin zu V., die Fraktion Die LINKE im Deutschen Bundestag, macht in Prozessstandschaft Rechte des Bundestages geltend. Die Nichtablehnung von CETA durch die Bundesregierung verletze Gestaltungsrechte des Bundestages aus Art. 23 Abs. 1 Satz 2 GG in Verbindung mit Art. 59 Abs. 2 GG.

Wesentliche Erwägungen des Senats:

Die Verfassungsbeschwerden und das Organstreitverfahren haben keinen Erfolg.

A. Die Verfassungsbeschwerden der Beschwerdeführer zu I. bis IV. und der Antrag der Antragstellerin zu V. im Organstreitverfahren sind nur teilweise zulässig.

I. Die Verfassungsbeschwerden sind, soweit sie sich gegen die Mitwirkung des deutschen Vertreters am Beschluss des Rates der Europäischen Union über die vorläufige Anwendung von CETA richten, zulässig.

II. Soweit sich die Verfassungsbeschwerden gegen die Unterzeichnung von CETA richten, sind sie unzulässig, weil von der Unterzeichnung keine unmittelbaren Rechtswirkungen für die Beschwerdeführer ausgehen. Ebenfalls unzulässig sind die Verfassungsbeschwerden, soweit sie sich gegen den noch ausstehenden Beschluss des Rates zum Abschluss von CETA richten, weil dieser Beschluss erst nach Ratifizierung durch sämtliche Mitgliedstaaten gefasst werden soll und zum gegenwärtigen Zeitpunkt noch keine unmittelbaren Rechtswirkungen zeitigen kann. Unzulässig ist die Verfassungsbeschwerde der Beschwerdeführer zu II. ferner, soweit diese sich gegen das zukünftige deutsche Zustimmungsgesetz wenden. Ein solches ist noch nicht verabschiedet worden.

B. Die Organklage der Antragstellerin zu V. ist ebenfalls nur teilweise zulässig.

I. Die Organklage ist zulässig, soweit sie sich gegen die Mitwirkung des deutschen Vertreters am Beschluss des Rates vom 28. Oktober 2016 über die vorläufige Anwendung von CETA richtet. Die Antragstellerin zu V. ist als Fraktion des Deutschen Bundestages im Organstreitverfahren berechtigt, dessen Rechte im Wege der Prozessstandschaft im eigenen Namen geltend zu machen.

II. Mangels unmittelbarer Rechtswirkungen unzulässig ist die Organklage dagegen, soweit sich die Antragstellerin zu V. gegen die Unterzeichnung und den Abschluss von CETA wendet. Das hat der Senat mit Blick auf den Antrag auf einstweilige Anordnung bereits im Urteil vom 13. Oktober 2016 ausgeführt.

C. Soweit die Verfassungsbeschwerden zulässig sind, sind sie offensichtlich unbegründet.

I. Nach Art. 23 Abs. 1 Satz 1 GG wirkt die Bundesrepublik Deutschland an der Gründung und Fortentwicklung der Europäischen Union mit. Art. 23 Abs. 1 GG enthält insoweit auch ein Wirksamkeits- und Durchsetzungsversprechen für das Unionsrecht, soweit das Grundgesetz und das Zustimmungsgesetz die Übertragung von Hoheitsrechten erlauben oder vorsehen. Nur in diesem Umfang ist die Anwendung von Unionsrecht in Deutschland demokratisch legitimiert. Das Bundesverfassungsgericht gewährleistet dies insbesondere im Rahmen der Identitäts- und der Ultra-vires-Kontrolle.

II. Die Wahrnehmung der Mitgliedschaftsrechte der Bundesrepublik Deutschland in den Organen und Gremien der Europäischen Union ist Ausübung deutscher Staatsgewalt. Bei seinem Verhandlungs- und Abstimmungsverhalten unterliegt der deutsche Vertreter im Rat grundgesetzlichen Bindungen. Der deutsche Vertreter im Rat der Europäischen Union verletzt daher das Recht der Bürgerinnen und Bürger aus Art. 38 Abs. 1 Satz 1 GG in Verbindung mit Art. 20 Abs. 1 und 2 GG, Art. 79 Abs. 3 GG, wenn er an einem Rechtsakt mitwirkt, der eine Berührung der Verfassungsidentität oder einen Ultra-vires-Akt darstellt.

III. Die Mitwirkung des deutschen Vertreters am Beschluss des Rates der Europäischen Union über die vorläufige Anwendung von CETA vom 28. Oktober 2016 ist verfassungsrechtlich nicht zu beanstanden. Dieser ist weder als Ultra-vires-Akt zu qualifizieren, noch verstößt er gegen die Grundsätze des Demokratieprinzips im Sinne von Art. 20 Abs. 1 und 2 GG als Teil der Verfassungsidentität des Grundgesetzes.

1. Der Beschluss des Rates erstreckt sich unter Berücksichtigung der für seine Anwendung festgelegten Maßgaben nur auf Gegenstände, die unstreitig in die Zuständigkeit der Europäischen Union fallen. Soweit die Vertragsschlusskompetenz für Portfolioinvestitionen, den Investitionsschutz, den internationalen Seeverkehr, die gegenseitige Anerkennung von Berufsqualifikationen und den Arbeitsschutz umstritten ist, ist die vorläufige Anwendung beschränkt.

a) Soweit sich der Beschluss des Rates zur vorläufigen Anwendung von CETA als Ultra-vires-Akt darstellen könnte, weil mit CETA möglicherweise Hoheitsrechte auf das Gerichts- und das Ausschusssystem weiterübertragen werden und zweifelhaft ist, ob die Beanspruchung einer umfassenden unionalen Vertragsschlusskompetenz im Bereich der gemeinsamen Handelspolitik, die eine entsprechende Mediatisierung der Mitgliedstaaten bedeutete und mit einem weitreichenden Eingriff in deren (Völker-)Rechtssubjektivität einherginge, noch von Art. 23 Abs. 1 GG gedeckt wäre, wird ein solches Risiko durch die nur eingeschränkte Anwendbarkeit von Kapitel 8 CETA (Investitionen) und die Erklärungen zum Ratsprotokoll betreffend den Gemischten CETA-Ausschuss ausgeschlossen. Insbesondere werden entsprechende Entscheidungen ausweislich der Erklärung Nr. 19 zum Ratsprotokoll einvernehmlich getroffen, wodurch eine Zustimmung des deutschen Ratsvertreters sichergestellt wird.

b) Im Ergebnis ist davon auszugehen, dass die mitgliedstaatlichen Kompetenzen durch den Beschluss des Rates über die vorläufige Anwendung von CETA gewahrt worden sind. Jedenfalls ist durch die Einschränkungen, die dieser Beschluss erfahren hat, und die in diesem Zusammenhang abgegebenen Erklärungen ein offensichtlicher und strukturell bedeutsamer Übergriff in die Zuständigkeit der Mitgliedstaaten ausgeschlossen.

2. Eine Berührung der Verfassungsidentität des Grundgesetzes und insbesondere der Grundsätze der Demokratie und der Volkssouveränität (Art. 20 Abs. 1 und 2 GG) durch den Beschluss des Rates über die vorläufige Anwendung von CETA scheidet ebenfalls aus.

a) Art. 26.1 CETA sieht einen Gemischten Ausschuss vor, der für alle Fragen zuständig ist, die die Handels- und Investitionstätigkeit zwischen den Vertragsparteien und die Umsetzung und Anwendung von CETA betreffen. Seine Beschlüsse sind für die Vertragsparteien – „vorbehaltlich der Erfüllung etwaiger interner Anforderungen und des Abschlusses etwaiger interner Verfahren“ – bindend und von ihnen umzusetzen. Zu den wichtigen Befugnissen des Gemischten Ausschusses gehört, soweit in CETA vorgesehen, die Befugnis, Änderungen des Abkommens zu beschließen und Protokolle und Anhänge zu ändern. Der Gemischte CETA-

Ausschuss kann ferner durch Beschluss weitere Kategorien von geistigem Eigentum in die Begriffsbestimmung „Rechte des geistigen Eigentums“ aufnehmen. In Anbetracht der unklaren Regelung des Art. 30.2 Abs. 2 Satz 2 und 3 CETA kann nicht ausgeschlossen werden, dass solche Beschlüsse des Gemischten Ausschusses keiner Zustimmung durch die Vertragsparteien bedürfen. Auch wenn der Gemischte Ausschuss seine Beschlüsse einvernehmlich trifft, er daher Beschlüsse nicht gegen die Stimme der Europäischen Union fassen kann, gibt es insoweit doch keine gesicherte Einflussmöglichkeit der Bundesrepublik Deutschland. Es erscheint daher denkbar, dass deutsche Stellen jedenfalls von unmittelbaren Einflussmöglichkeiten insoweit gänzlich ausgeschlossen werden, so dass eine personelle und sachliche Legitimation der Ausschusstätigkeit durch die Mitwirkung deutscher Hoheitsträger ebenso unmöglich wäre wie ihre Verantwortlichkeit gegenüber den Bürgerinnen und Bürgern. Die demokratische Legitimation und Kontrolle derartiger Beschlüsse erscheint mit Blick auf Art. 20 Abs. 1 und 2 GG zweifelhaft.

b) Dies kann im vorliegenden Zusammenhang jedoch dahinstehen, weil durch die den Beschluss über die vorläufige Anwendung flankierenden Einschränkungen in den Erklärungen zum Ratsprotokoll eine Berührung des Demokratieprinzips ausgeschlossen ist. Insbesondere folgt aus Entstehungsgeschichte und Kontext der Erklärung Nr. 19, dass der von der Europäischen Union und ihren Mitgliedstaaten im Gemischten Ausschuss einzunehmende Standpunkt zu einem Beschluss dieses Gremiums immer einvernehmlich festgelegt wird. Das setzt eine Zustimmung des deutschen Vertreters im Rat der Europäischen Union voraus, so dass eine etwaige Berührung der Verfassungsidentität (Art. 79 Abs. 3 GG) durch Kompetenzausstattung und Verfahren des Ausschusssystems während der vorläufigen Anwendung von CETA nicht zu besorgen ist.

IV. Die verfassungsrechtliche Beurteilung der hier angegriffenen Mitwirkung des deutschen Vertreters am Beschluss des Rates der Europäischen Union vom 28. Oktober 2016 bemisst sich nach dem Inhalt, den dieser Beschluss zum Zeitpunkt der Beschlussfassung bei verständiger Auslegung hat. Auf seine spätere Anwendung kommt es insoweit nicht an. Für den vorliegenden Fall ist daher ohne Belang, dass das CETA-Ausschusssystem im Rahmen der vorläufigen Anwendung des Abkommens aktiviert wurde. Die Bundesregierung hat allerdings bekundet, dass die Ausschüsse im Rahmen der vorläufigen Anwendung keine Beschlüsse über Bereiche treffen, die in die mitgliedstaatliche Kompetenz fallen. Nichts anderes gilt im Hinblick auf das nach der Beschlussfassung des Rates erstattete EUSFTA-Gutachten des Gerichtshofs der Europäischen Union vom 16. Mai 2017, das in Bezug auf die mitgliedstaatlichen Kompetenzen im Bereich des internationalen Seeverkehrs, der gegenseitigen Anerkennung von Berufsqualifikationen und des Arbeitsschutzes von der Beurteilung abweicht, die dem Urteil des Senats vom 13. Oktober 2016 zugrunde lag. Für die Frage, ob die Bundesregierung mit der Zustimmung zum Beschluss des Rates über die vorläufige Anwendung von CETA vom 28. Oktober 2016 ihre Integrationsverantwortung verletzt hat, kommt es darauf nicht an. Allerdings bleiben die Verfassungsorgane verpflichtet, während der vorläufigen Anwendung ergriffenen Maßnahmen, die sich als Ultra-vires-Akt oder als Berührung der Verfassungsidentität erweisen, entgegenzutreten. Sollte dies nicht erfolgreich sein, verbleibt der Bundesregierung in letzter Konsequenz die Möglichkeit, die vorläufige Anwendung des Abkommens zu beenden.

D. Soweit zulässig, ist die Organklage der Antragstellerin zu V. aus denselben Gründen wie die Verfassungsbeschwerden der Beschwerdeführer zu I. bis IV. offensichtlich unbegründet.

Beschluss vom 09. Februar 2022; 2 BvR 1368/16, 2 BvE 3/16, 2 BvR 1823/16, 2 BvR 1482/16, 2 BvR 1444/16; PM 22/2022