VERSTÖSST CETA GEGEN DAS GRUNDGESETZ?

Warum Mehr Demokratie gemeinsam mit foodwatch und Campact eine Verfassungsbeschwerde gegen CETA vorbereitet.

TEXT **PROF. DR. IUR. BERNHARD KEMPEN**

Ein Aktionsbündnis von Mehr Demokratie, foodwatch und Campact initiiert eine Verfassungsbeschwerde gegen CETA. Falls beschlossen wird, CETA auch nur in Teilen bereits mit der Unterzeichnung und vor der Ratifikation vorläufig anzuwenden, würde das Bündnis Anträge auf einstweilige Anordnung stellen.

Zu Redaktionsschluss war noch nicht entschieden, ob alle EU-Mitgliedstaaten zustimmen müssen („Gemischtes Abkommen“) oder ob die EU den Vertrag alleine abschließen darf (ausschließliches EU-Abkommen). Ebenso bleibt abzuwarten, ob der Rat der Europäischen Union CETA jeweils einstimmig oder mit Mehrheit annehmen muss. Mit Blick auf diese Ungewissheiten kann 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.

Beschwerdegegenstand und Beschwerdebefugnis

Verfassungsbeschwerden richten sich gegen einen konkreten Akt deutscher öffentlicher Staatsgewalt. Das heißt: Erst wenn über CETA in Deutschland entschieden wird, kann das deutsche Verfassungsgericht angerufen werden – zum Beispiel, wenn der deutsche Vertreter im EU-Rat der Unterzeichnung, der vorläufigen Anwendung und der Ratifikation von CETA zustimmt. Oder wenn der Deutsche Bundestages das Zustimmungsgesetz zu CETA verabschiedet. Falls ein Begleitgesetz zu CETA erlassen würde, eignete sich auch dieses Begleitgesetz als Beschwerdegegenstand.

Das Gericht wird die Beschwerde nur behandeln, wenn der Beschwerdeführer – also die Person, die die Klage einreicht – *selbst, gegenwärtig und unmittelbar* in seinen Grundrechten oder grundrechtsgleichen Rechten verletzt ist. *Selbst* – das er-

Roman Huber (Mehr Demokratie), Dr. Thilo Bode (foodwatch) und Maritta Strasser (Campact) stellen die Bürgerklage „Nein zu CETA!“ vor. Foto: Jakob Huber/Campact

gibt sich zum Beispiel daraus, dass das Wahlrecht ausgehöhlt wird, wenn der Bundestag zentrale Fragen nicht mehr autonom entscheiden kann. Das betrifft alle in Deutschland wahlberechtigten Menschen. *Gegenwärtig* – das heißt hier und heute. Noch ist von CETA niemand betroffen, denn das Abkommen ist zwar ausverhandelt, aber noch nicht in Kraft. Deshalb muss die Verfassungsbeschwerde mindestens warten, bis ein deutscher Rechtsakt ergangen ist, etwa wenn Deutschland der Unterzeichnung von CETA im EU-Rat zustimmt. Eine vorsorgliche Verfassungsbeschwerde oder eine „Schutzschrift“ kennt das Verfassungsprozessrecht nicht. *Unmittelbar* bedeutet schließlich, dass die beanstandeten Regeln auch tatsächlich gelten. Unmittelbare Betroffenheit wäre erst gegeben, wenn die vorläufige Anwendung beginnt oder das Zustimmungsgesetz des Deutschen Bundestages in Kraft tritt.

VERFASSUNGSBESCHWERDE EINLEGEN!
Ziehen Sie mit uns vors Bundesverfassungsgericht! Sie können das Unterstützerformular unter **www.ceta-verfassungsbeschwerde.de** online ausfüllen. Bitte drucken Sie es dann aus und senden es an die dort angegebene Adresse. Alternativ senden wir Ihnen gerne Vordrucke des Formulars, auch zum Verteilen.

Mehr Informationen:
www.mehr-demokratie.de/ceta-verfassungsbeschwerde.html

Formulare bestellen bei:
Carola Hadamovsky (07957/923 90 50 oder mitgliederservice@mehr-demokratie.de) ▸

Argumentation

Die Verfassungsbeschwerde fußt auf der Annahme, dass CETA die Beschwerdeführer/innen in ihrem Recht auf demokratische Partizipation (Art. 38 Abs. 1 GG) verletzt. Das Bundesverfassungsgericht hat wiederholt zum Ausdruck gebracht, dass dieses grundrechtsgleiche Recht über die formale Teilnahme an der Wahl zum Deutschen Bundestag hinausgeht. Der Bundestag muss die Kompetenz behalten, grundsätzlich alle Lebensbereiche demokratisch gestalten zu können. Völkervertragliche Verpflichtungen, die diese substantiellen Befugnisse des Bundestages aushöhlen, verstoßen gegen das Grundgesetz. Dies gilt für Vertragsgesetze zu weiteren Vertragsstufen der Europäischen Union, aber auch für alle anderen völkerrechtlichen Verträge, die die Bundesrepublik Deutschland abschließt.

Das Bundesverfassungsgericht hat in diesem Zusammenhang die sogenannte Identitätskontrolle entwickelt, die sicherstellen soll, dass bei allen völkervertraglichen Verpflichtungen der Kernbestand des Grundgesetzes erhalten bleibt. Die in CETA vorgesehene Investitionsschiedsgerichtsbarkeit, die Regulatorische Kooperation und die Kompetenzen der Gremien, die mit dem Vertrag geschaffen werden, greifen so weit in die demokratische Ordnung des Grundgesetzes ein, dass sie den Mechanismus der Identitätskontrolle auslösen.

Andere Grundrechte (etwa das Recht auf körperliche Unversehrtheit, auf Berufsfreiheit und die Eigentumsgarantie) sind vermutlich nicht unmittelbar betroffen. Man kann allerdings argumentieren, dass die staatlichen Organe der Bundesrepublik Deutschland es in verfassungswidriger Weise unterlassen haben, ihre aus den Grundrechten erwachsenden Schutzpflichten wahrzunehmen. Beispielsweise könnte das Recht auf körperliche Unversehrtheit (Art. 2 Abs. 2 GG) beeinträchtigt sein, wenn und soweit der Vertrag das erforderliche Mindestmaß an Gesundheitsschutz unterschreitet.

Das Vorsorgeprinzip (Art. 20a GG), die Rechtsschutzgarantie (Art. 19 Abs. 4 GG), das Rechtsstaats-, das Demokratie- und das Sozialstaatsprinzip werden nicht direkt, aber mittelbar bei der inhaltlichen Beurteilung von CETA eine erhebliche Rolle spielen.

CETA-Investitionsschiedsgerichte missachten rechtsstaatliche Grundsätze

Im Rechtsstaat ist es Sache der staatlichen Gerichte, Recht zu sprechen. CETA richtet mit dem Investitions-Gerichtssystem einen außerstaatlichen Rechtsweg ein, der das staatliche Justizmonopol umgeht. Weil CETA das Investitionsrecht sehr weit fasst, könnten die Schiedsgerichte Entscheidungen treffen, die in das öffentliche Interesse der Bundesrepublik Deutschland massiv eingreifen. Dies ist mit dem staatlichen Justizmonopol nicht vereinbar. Dabei weist das Grundgesetz gerade dem Enteignungsschutz, also der Kernmaterie des Investitionsschutzes, den Rechtsweg über die ordentlichen Gerichte zu (Art. 14 Abs. 3 Satz 4 GG). Diese Regel gehört zu den Grundsätzen des Rechtsstaats. Sie wird durch die Investitionsschiedsgerichtsbarkeit verletzt.

Die Aufgabe, deutsche Parlamentsgesetze auf ihre Verfassungskonformität zu überprüfen, liegt laut Grundgesetz ausschließlich beim Bundesverfassungsgericht (Art. 100 Abs. 1 GG). Doch die Schiedsgerichte könnten parallel zum Bundesverfassungsgericht ebenso Gesetze beurteilen und den Staat zu Schadensersatzleistungen verpflichten, wenn sie eine handelsbeschränkende Wirkung feststellen.

Im Oktober 2015 neigte sich die Waagschale zugunsten der Bürger/innen – zumindest symbolisch. Foto: Alexander Garrido Delgado

Dr. Thilo Bode, Roman Huber, Maritta Strasser und der Prozessbevollmächtigte Prof. Dr. Bernhard Kempen. Foto: Jakob Huber/Campact

Die Investitionsschiedsgerichte träten darüber hinaus in Konkurrenz zur Gerichtsbarkeit des Europäischen Gerichtshofs, denn sie dürfen implizit auch letztverbindlich über den Inhalt des Unionsrechts befinden. Rechtsprechungsgewalt auf eine neben dem Europäischen Gerichtshof stehende Gerichtsbarkeit zu übertragen sieht das Grundgesetz aber nicht vor (Art. 23 Abs. 1 GG). Auch aus diesem Grund erweist sich die CETA-Investitionsschiedsgerichtsbarkeit als verfassungswidrig.

Regulatorische Kooperation in CETA missachtet demokratische Grundsätze

Das CETA Joint Committee und die diesem Ausschuss nachgeordneten Regulierungsausschüsse verletzen die im Grundgesetz verankerte Struktur demokratischer Willensbildung. Diese Gremien sollen Inhalte des geltenden oder des künftigen deutschen Gesetzesrechts verhandeln, ohne dass daran demokratisch legitimierte deutsche Vertreter/innen teilnehmen. Das verstößt gegen das Demokratieprinzip, selbst wenn dort staatliche Entscheidungen „nur" vorbereitet oder strukturiert werden. In dem Moment, ab dem quasistaatliche Institutionen sich mit Gesetzen und Regulierungen befassen, übertritt die Debatte die Schwelle vom gesellschaftlichen Diskurs zum staatlichen Entscheidungsvorgang. Verfassungsrechtlich notwendig wäre deshalb auch, diese Verfahren – ähnlich wie die Ausschusssitzungen des Deutschen Bundestages – öffentlich zu gestalten. Diesen Erfordernissen genügt CETA nicht.

Hinzu kommt mangelnde Klarheit über zahlreiche Kompetenzen der Vertragsorgane, die dennoch verbindliche Entscheidungen treffen dürfen. CETA verfehlt damit durchweg das demokratische Legitimationsniveau, das im Demokratieprinzip des Grundgesetzes vorausgesetzt wird. Weder das Europäische Parlament noch die Parlamente der EU-Mitgliedstaaten werden angemessen eingebunden.

Verfassungswidriger „chilling effect"

CETA betrachtet jede gesetzliche Neuregelung als potentielles Handelshemmnis, das der Höhe nach nicht beschränkte Schadensersatzpflichten gegenüber einem kanadischen Investor zur Folge haben kann. Der damit verbundene „chilling effect", der die Gesetz- und Verordnungsgebung in Deutschland hemmt und hindert, ist mehr als ein politisch diffuses Schreckgespenst. Er tritt zwangsläufig ein und ist überdies vertraglich so gewollt. Auf diese Weise hebelt CETA das EU-rechtlich verankerte und in Deutschland weitgehend umgesetzte Vorsorgeprinzip faktisch aus.

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. Dies kann zulässigerweise erst dann geschehen, wenn der Sitzungstermin für diesen Ratsbeschluss bekannt ist. Eine Verfassungsbeschwerde gegen den Beschluss über die vorläufige Anwendung von CETA wird zeitgleich anhängig gemacht. /

Prof. Dr. iur. Bernhard Kempen
Direktor des Instituts für Völkerrecht und ausländisches öffentliches Recht an der Universität Köln; Prozessbevollmächtigter für die Verfassungsbeschwerde „Nein zu CETA!" von Campact, foodwatch und Mehr Demokratie.