

Die Verfassungsbeschwerde gegen CETA – Fragen und Antworten zur Verhandlung vor dem Bundesverfassungsgericht und zur geplanten Urteilsverkündung am 12./13. Oktober 2016

Stand: 10. Oktober 2016

Die Organisationen *Mehr Demokratie*, *foodwatch* und *Ccompact* haben gemeinsam mit 125.047 Einzelpersonen Ende August 2016 eine Verfassungsbeschwerde gegen das geplante Freihandelsabkommen CETA eingereicht. Es handelt sich um die größte Bürgerklage in der Geschichte der Bundesrepublik. Vor dem Verhandlungsauftritt beantworten wir die wichtigsten Fragen:

1. Um was geht es bei der Anhörung vor dem Bundesverfassungsgericht am 12. Oktober 2016 und bei der für den 13. Oktober geplanten Entscheidung des Gerichts?

Gegenstand der Anhörung ist ein Eil-Antrag, den *Ccompact*, *foodwatch* und *Mehr Demokratie* und weitere Beschwerdeführende im Rahmen ihrer Verfassungsbeschwerde gestellt haben. Noch bevor der Bundestag und die anderen nationalen Parlamente in Europa über CETA abstimmen, soll das europäisch-kanadische Handelsabkommen – oder zumindest Teile davon – „vorläufig angewendet“ werden. Beantragt wurde daher eine „einstweilige Anordnung“: Damit würde das Bundesverfassungsgericht dem deutschen Vertreter im EU-Ministerrat auftragen, bei der für den 18. Oktober geplanten Abstimmung über die vorläufige Anwendung mit „Nein“ zu stimmen. Da im Ministerrat nach Rechtsauffassung der Beschwerdeführenden eine einstimmige Entscheidung erforderlich ist, wäre die vorläufige Anwendung durch ein „Nein“ aus Deutschland verhindert.

Die Kernfrage der Verfassungsbeschwerde – inwieweit CETA oder Teile davon verfassungswidrig sind – müsste in einem späteren Hauptsacheverfahren entschieden werden. Diese Entscheidung wird also für den 13. Oktober noch nicht erwartet.

Bei der Entscheidung über die Anträge auf einstweilige Anordnung wägt das Bundesverfassungsgericht ab, was schwerer wiegt: die Folgen, die eintreten, wenn eine einstweilige Anordnung nicht erginge, aber die Hauptsache Erfolg hätte – oder die Nachteile, die entstünden, wenn die einstweilige Anordnung erlassen würde, die Hauptsache aber keinen Erfolg hätte. Ein Beispiel: Erkennt das Gericht die Gefahr an, dass die Gestaltungsspielräume des Deutschen Bundestages erheblich eingeschränkt werden, spräche dies gegen eine vorläufige Anwendung von CETA.

2. Warum ist die vorläufige Anwendung so problematisch?

Auch eine nur „vorläufige“ Anwendung von CETA bzw. von Teilen des Vertrages schafft endgültige Fakten. Denn selbst wenn z.B. der Bundestag später gegen das Abkommen stimmt und die Ratifizierung scheitert, würden in der Zwischenzeit die Regelungen des Abkommens gelten. Und zwar mit allen Konsequenzen. Negative Folgen des Abkommens, beispielsweise im Umwelt- oder Verbraucherschutz, wären nicht mehr rückholbar (zur Kritik an CETA siehe Fragen 5 und 6). Hinzu kommt: Die „vorläufige“ Anwendung kann zu einem Dauerzustand werden. Denn sie bliebe so lange bestehen, bis die Ratifizierung „endgültig“ abgeschlossen ist. Dies kann Jahre dauern – Jahre, in denen die Bürgerinnen und Bürger den negativen Wirkungen des Vertrags ausgesetzt wären, ohne dass der Vertrag demokratisch beschlossen wurde.

Denn nach unserer Rechtsauffassung kann es sein, dass der Ratifikationsprozess nicht sofort mit dem „Nein“ eines nationalen Parlaments beendet wird, sondern formal erst dann, wenn der Rat der Europäischen Union dies beschließt.

Besonders wichtig für die Verhandlung beim Bundesverfassungsgericht: Die Bundesregierung allein hat nach der Rechtsauffassung der Beschwerdeführenden keinerlei rechtliche Handhabe, die vorläufige Anwendung zu beenden. Ist CETA erst einmal vorläufig angewandt und stuft das Bundesverfassungsgericht später Teile des Vertrages als verfassungswidrig ein, so blieben die verfassungswidrigen Vertragselemente in Kraft, ohne dass die Bundesregierung dies einseitig abändern könnte.

3. Ist die Verfassungsbeschwerde gescheitert, wenn das Bundesverfassungsgericht den Eil-Anträgen nicht stattgibt?

Keinesfalls. Bei der Entscheidung über die Eil-Anträge wägt das Bundesverfassungsgericht vor allem eine Frage ab: Sind die möglichen negativen Folgen der vorläufigen Anwendung eines möglicherweise verfassungswidrigen Vertrags so gravierend, dass CETA vor der verfassungsrechtlichen Prüfung nicht angewendet werden darf? Damit ist jedoch noch nicht gesagt, ob das Bundesverfassungsgericht CETA bzw. Teile des Vertrags als verfassungswidrig einstuft. Dies müsste in einem späteren Hauptsacheverfahren geklärt werden. Es ist also denkbar, dass die Eil-Anträge zurückgewiesen, der Verfassungsbeschwerde später aber stattgegeben wird.

4. Warum wurde die Verfassungsbeschwerde überhaupt eingereicht?

CETA ist schädlich für unsere Demokratie und politisch falsch. Dies steht für foodwatch, Mehr Demokratie und Compact fest, unabhängig vom Ausgang des Verfahrens in Karlsruhe. Darüber hinaus gibt es viele gute Argumente daran zu zweifeln, ob das Abkommen

auch noch gegen das Grundgesetz verstößt. Dies wollen die Beschwerdeführenden vom Bundesverfassungsgericht überprüfen lassen. Für die Einstufung des Vertrages als verfassungswidrig bestehen jedoch hohe Hürden.

Die CETA-Befürworter in der Bundesregierung oder in der Wirtschaft streiten sowohl die demokratie- als auch die verfassungspolitischen Bedenken mehr oder weniger pauschal ab. Aus Sicht der Beschwerdeführenden wäre es bereits ein Erfolg, wenn das Bundesverfassungsgericht die Verfassungsbeschwerde für zulässig erklärt und damit neben der rechtlichen Klärung – endlich! – eine ernsthafte Diskussion über die Gefahren von CETA für unsere Demokratie in Gang kommt.

5. Inwiefern ist CETA demokratieschädlich?

Unabhängig vom Ausgang des Verfahrens in Karlsruhe weist CETA nicht akzeptable Demokratiedefizite auf. Wie jedes völkerrechtliche Abkommen begrenzt auch CETA bewusst nationalstaatliche Handlungsspielräume zugunsten transnationaler Ziele. Damit wird bewusst auch eine Einschränkung des Demokratieprinzips in Kauf genommen, also das Recht der Bürgerinnen und Bürger, ihr eigenes politisches Schicksal zu bestimmen, beschnitten. Konkret heißt das:

CETA schränkt Parlamente ein und beeinflusst so den Alltag der Bürgerinnen und Bürger

Im Falle von CETA, einem Freihandelsabkommen der neuen Generation, das in erster Linie nicht Zollsenkungen, sondern die Beseitigung nicht-tarifärer Handelshemmnisse zum Ziel hat, wird diese Selbstverständlichkeit jedoch zum Problem. Denn die Vertragsmechanismen sehen vor, dass die Regulierungsfreiheit der Regierungen/Parlamente de facto eingeschränkt wird, wenn es um die Erhaltung und Weiterentwicklung des Gesundheits-Umwelt- und Verbraucherschutzes geht, von Maßnahmen also, die das tägliche Leben und das Wohlergehen der Bürger Kanadas und Europas bestimmen.

Einmal Beschlossenes ist kaum wieder rückholbar

Zwischen den Vertragsparteien verbindlich vereinbarte Schutzstandards können nur noch im gegenseitigen Einvernehmen geändert werden. Handelt ein Vertragspartner einseitig, muss er mit Sanktionen wie Strafzöllen rechnen. Nach Abschluss des Abkommens bestünde keine Möglichkeit, das Abkommen in Teilen zu kündigen, um eine größere Regelungssouveränität zurückzuerlangen. Eine Kündigung des gesamten Vertrages kann zwar einseitig durch die Vertragspartner (EU und Kanada) erfolgen. Dies würde aber im Falle der EU die Einstimmigkeit aller Mitgliedsstaaten erfordern, ist also wenig realistisch.

Sonderrechte für ausländische Investoren machen Druck auf Regierungen und Kommunen

Zudem haben Investoren trotz der beschlossenen Änderungen bei den „Investitionsgerichten“ nach wie vor die Möglichkeit, Regierungen, aber auch Kommunen, durch die Drohung von Schadenersatzzahlungen unter Druck zu setzen und damit gesellschaftspolitische Verbesserungen zu verhindern bzw. zu verwässern.

CETA wirkt sich auf die Gesetzgebung aus

Auch wenn CETA-Befürworter argumentieren, dass das „right to regulate“, also das Recht der Parlamente, Regulierungen zu beschließen, nicht angetastet wird, ist damit offensichtlich: Zwar kann niemand einer Regierung oder einem Parlament das formale Recht nehmen, zu regulieren. In der Praxis schränkt CETA jedoch den gesetzgeberischen Handlungsspielraum ein, nämlich durch das Risiko möglicher Vertragsstrafen, Handelsanktionen oder Schadenersatzklagen von Investoren. Erschwerend kommt hinzu, dass es das eindeutige Ziel des Abkommens ist, non-tarifäre Handelshemmnisse zu beseitigen und nicht neue – etwa durch strengere Schutzstandards – zu schaffen.

CETA schwächt die Parlamente und Bürger/innen

Ein demokratisch nicht legitimiertes Steuerungsgremium (der „Gemischte CETA-Ausschuss“) soll den Vertrag auslegen und teilweise sogar verändern können – ohne Rückkopplung an die Parlamente. Bei der „regulatorischen Kooperation“, der Zusammenarbeit zwischen Kanada und EU bei der Gesetzgebung, erhalten Exekutivorgane erweiterte Befugnisse. Die Legislative wird geschwächt. Damit würde auch der Einfluss von Wirtschaftsinteressen auf Regulierung erleichtert: Für die Wirtschaftslobby ist es leichter, einzelne Entscheidungsträger und Entscheidungsträgerinnen auf ihre Seite zu bringen, die nicht demokratisch gewählt und insofern der Bevölkerung keine Rechenschaft schuldig sind.

6. Welche Teile von CETA könnten verfassungswidrig sein?

In vier Punkten verstößt CETA nach Auffassung der Beschwerdeführenden gegen das Grundgesetz:

- Ein allein mit Vertreterinnen und Vertretern der Exekutive besetztes Gremium – der „Gemischte CETA-Ausschuss“ – soll ermächtigt werden, einseitig Verfahrensvorschriften zu erlassen und sogar Vertragsänderungen vorzunehmen, ohne nationales Verfahren und ohne die Zustimmung der Vertragsstaaten. Die Beteiligung deutscher staatlicher Repräsentanten im Gemischten CETA-Ausschuss ist nicht vorgesehen.

- Kanadische Unternehmen können *Investitionsgerichte* anrufen, um den deutschen Staat bzw. Bundesländer und Kommunen auf Schadensersatz zu verklagen, wenn sie die Wirtschaftlichkeit ihrer Unternehmungen durch staatliche Maßnahmen beeinträchtigt sehen. Damit wird eine unzulässige Paralleljustiz geschaffen und eine Ungleichbehandlung deutscher Unternehmen erzeugt.
- Das *Vorsorgeprinzip* als ein Kernelement der europäischen Regulierungspolitik ist in CETA rechtlich nicht hinreichend abgesichert.
- Die *vorläufige Anwendung* (siehe dazu Frage 2).

7. Beim Bundesverfassungsgericht wurden mehrere Verfassungsbeschwerden und Anträge gegen die vorläufige Anwendung eingereicht – stehen diese in Konkurrenz zueinander?

Nein. Campact, Mehr Demokratie und foodwatch begrüßen jede Initiative, die die Diskussion über die Gefahren von CETA befördert und zum Stopp des Abkommens beitragen kann. Die anderen Verfassungsbeschwerden – die in derselben Anhörung am 12. Oktober 2016 behandelt werden – sehen wir nicht als Konkurrenz, sondern als Ergänzung. Durch die Vielzahl an Initiativen ist sichergestellt, dass die Argumente der CETA-Kritiker in Karlsruhe gleich durch eine ganze Reihe hochqualifizierter Prozessbevollmächtigter vertreten wird.

8. Nun sollen die Investitionsgerichte von der vorläufigen Anwendung ausgenommen werden – ist damit das Problem behoben?

Nein. Das genügt nicht. Neben der möglichen Verurteilung von Staaten auf Schadenersatz durch ein Investitionsgericht können auch andere Elemente von CETA in der vorläufigen Anwendung nicht mehr rückholbare, negative Folgen haben. Zum Beispiel die mangelhafte Verankerung des Vorsorgeprinzips. Verbesserungen des Gesundheitsschutzes in der Umwelt-, Verbraucher- und Lebensmittelpolitik haben sich in der Vergangenheit erfolgreich auf dieses EU-rechtliche Prinzip gestützt. So muss vor der Zulassung von Verfahren oder Substanzen zunächst deren Sicherheit überprüft werden. Dies trifft etwa auf die international vorbildliche europäische Chemikalienverordnung „REACH“ zu. Unter dem CETA-Vertrag wäre eine solche Regulierung praktisch ausgeschlossen.

9. Es sollen nur die Teile von CETA vorläufig angewandt werden, die in die Zuständigkeit der EU fallen – ist damit der Schaden nicht begrenzt?

Nein. Formal ist es ohnehin so, dass die vorläufige Anwendung nur diejenigen Teile von CETA umfassen kann, die eindeutig in die Kompetenz der EU fallen. Dazu gehört jedoch die gesamte Handelspolitik, weil dafür die EU seit einigen Jahren die Zuständigkeit von den Nationalstaaten übernommen hat. Zahlreiche Regelungen, die in der Handelspolitik wirksam werden – zum Beispiel die rechtliche Absicherung des Vorsorgeprinzips oder

die Rolle der bei CETA vorgesehenen Ausschüsse, die ohne hinreichende demokratische Legitimation verbindliche Entscheidungen über die Weiterentwicklung des Vertrages fällen können – haben weitreichende Auswirkungen auf das tägliche Leben der europäischen Bürgerinnen und Bürger. Schon aus demokratiepolitischen Erwägungen heraus wollen die Beschwerdeführenden deshalb die gesamte vorläufige Anwendung (d.h. auch von einzelnen Teilen) des Vertrages verhindern.

10. Kann CETA noch gestoppt werden, wenn das Bundesverfassungsgericht die Verfassungsbeschwerden abweist?

Ja. Der politische Kampf um CETA wird unabhängig von der juristischen Auseinandersetzung weitergehen. Die Abstimmungen im EU-Ministerrat (geplant für den 18. Oktober 2016), im Europäischen Parlament und in den nationalen Parlamenten stehen noch aus. Hinzu gibt es mehrere zivilgesellschaftliche Aktivitäten: ein Volksbegehren in Bayern sowie mehrere Initiativen, durch die ein Nein des Bundesrates zu CETA erreicht werden soll, aber auch zum Beispiel ein Referendum in den Niederlanden. Und: Am Ende müssen alle EU-Mitgliedsstaaten dem Vertrag zustimmen – es gibt also noch viele Möglichkeiten für zivilgesellschaftliches Engagement gegen das Abkommen.

Mehr Informationen zur CETA-Verfassungsbeschwerde: www.ceta-verfassungsbeschwerde.de

Pressekontakte:

- Compact: Svenja Koch, koch@compact.de, 0 42 31 / 95 75 90
- Mehr Demokratie: Anne Dänner, presse@mehr-demokratie.de, 030 / 42 08 23 70, 0178/ 816 30 17
- foodwatch: Martin Rücker, presse@foodwatch.de, 0 30 / 2 40 47 62 90