

**In dem Verfahren
über
die Verfassungsbeschwerde**

1. des Herrn A...,
 2. des Herrn Dr. B...,
 3. des Herrn B...,
- sowie 60 weiterer Beschwerdeführer,

- Bevollmächtigter: ... -

gegen die Stellungnahme des Deutschen Bundestages vom 22. September 2016 (BTDrucks 18/9663 v. 20.09.2016) und die damit verbundene Unterlassung einer konstitutiven und verfassungsrechtlich zulässigen Zustimmung zur vorläufigen Anwendung des CETA

hat die 2. Kammer des Zweiten Senats des Bundesverfassungsgerichts durch

den Richter Huber
und die Richterinnen Kessal-Wulf,
Wallrabenstein

gemäß § 93b in Verbindung mit § 93a BVerfGG in der Fassung der Bekanntmachung vom 11. August 1993 (BGBl I S. 1473)
am 14. September 2020 einstimmig beschlossen:

Die Verfassungsbeschwerde wird nicht zur Entscheidung angenommen.

G r ü n d e :

Die Beschwerdeführer wenden sich – wie auch die Fraktion DIE LINKE im Deutschen Bundestag in dem gesonderten Organstreitverfahren 2 BvE 4/16 – gegen die Stellungnahme des Deutschen Bundestages vom 22. September 2016 (vgl. Plenarprotokoll 18/190 vom 22. September 2016, S. 18777 ff.; BTDrucks 18/9663) und das Unterlassen weiterer Maßnahmen im Zusammenhang mit der vorläufigen Anwendung und Ratifikation des Freihandelsabkommens zwischen der Europäischen Union und Kanada (Comprehensive Economic and Trade Agreement – CETA).

1

I.

1. Am 10. Mai 2016 beantragten die Fraktion DIE LINKE und zehn ihrer Abgeordneten, der Bundestag wolle eine Stellungnahme zu CETA beschließen und die Bundesregierung auffordern, im Rat der Europäischen Union den Beschluss über die vorläufige Anwendung von CETA abzulehnen (vgl. BTDrucks 18/8391). 2

Am 5. Juli 2016 beantragten die Fraktion DIE LINKE und acht ihrer Abgeordneten darüber hinaus, der Bundestag wolle beschließen, festzustellen, dass CETA mitgliedstaatliche Kompetenzen berühre und in die Angelegenheiten der Länder eingreife. Der Bundestag solle daher die Bundesregierung auffordern, dafür Sorge zu tragen, dass CETA als gemischtes Abkommen neben dem Bundestag auch dem Bundesrat zur Abstimmung vorgelegt werde (vgl. BTDrucks 18/9030). 3

Der Ausschuss für Energie und Wirtschaft hörte in seiner 87. Sitzung am 5. September 2016 Sachverständige zu verfassungs- und europarechtlichen Fragen und zu inhaltlichen Aspekten des CETA an und beschloss in seiner 88. Sitzung am 21. September 2016, die Ablehnung der oben genannten Anträge zu empfehlen (vgl. BTDrucks 18/9697 und 18/9703). 4

Die Fraktion DIE LINKE und elf ihrer Abgeordneten beantragten sodann am 20. September 2016 unter dem Titel „Gemeinwohl vor Konzerninteressen – CETA stoppen“ (vgl. BTDrucks 18/9665), der Bundestag wolle beschließen, nach Art. 23 Abs. 3 GG Stellung zu nehmen und festzustellen, dass die Unterzeichnung und vorläufige Anwendung von CETA in seiner bestehenden Form gegen das Unionsrecht und auch das Grundgesetz verstoße. Weiter solle der Bundestag die Bundesregierung auffordern, den deutschen Vertreter im Ministerrat anzuweisen, den Vorschlag der Europäischen Kommission für einen Beschluss des Rates über die vorläufige Anwendung von CETA und den Vorschlag der Europäischen Kommission für einen Beschluss des Rates über die Unterzeichnung von CETA abzulehnen, und für den Fall, dass die Beschlüsse mit qualifizierter Mehrheit getroffen würden und der deutsche Vertreter im Rat überstimmt werde, juristisch gegen diese Beschlüsse vorzugehen. Zur Begründung verwies der Antrag unter anderem darauf, dass die von der Europäischen Kommission vorgeschlagenen Ratsbeschlüsse ultra-vires ergingen und die Verfassungsidentität verletzen (vgl. BTDrucks 18/9665, S. 1). Insbesondere sei die vorläufige Anwendung von CETA nur zulässig, soweit die ausschließlichen Zuständigkeiten der Europäischen Union reichten. Es reiche daher nicht, das Kapitel zum Investitionsschutz von der vorläufigen Anwendung auszunehmen. Auch für Verkehrsdienstleistungen, die gegenseitige Anerkennung von Berufsqualifikationen, den Arbeitnehmerschutz und die im CETA vorgesehenen Vertragsorgane mit ihren weitreichenden Zuständigkeiten sowie die Regulierungskooperation besitze die Europäische Union keine ausschließliche Zuständigkeit. Der Wissenschaftliche Dienst des Bundestages habe dies zumindest für die Bestimmungen über Verkehrsdienstleistungen bestätigt. Auch sei nicht nachvollziehbar, warum das im Frühjahr 2017 erwartete Ergebnis des Gutachtens des Gerichtshofs der Europäischen Union zum EU-Singapur-Abkommen (EUSFTA) – dieses liegt inzwischen vor (vgl. EuGH, Gutachten 2/15 vom 16. Mai 5

2017, Freihandelsabkommen zwischen der Europäischen Union und der Republik Singapur, EU:C:2017:376) – nicht abgewartet werde, das eine erste Klärung zur Reichweite der handelspolitischen Zuständigkeiten der Europäischen Union bringen könne (vgl. BTDrucks 18/9665, S. 4).

Die Anträge der Fraktion DIE LINKE beziehungsweise von Abgeordneten dieser Fraktion wurden abgelehnt (vgl. BT-Plenarprotokoll 18/190 vom 22. September 2016, S. 18794, 18800 ff.).

6

Der Bundestag nahm sodann den Antrag der Fraktionen der CDU/CSU und SPD an, die streitgegenständliche Stellungnahme abzugeben (vgl. BT-Plenarprotokoll 18/190 vom 22. September 2016, S. 18803 ff.).

7

Mit dieser stellte der Bundestag „in Wahrnehmung seiner Integrationsverantwortung“ unter anderem fest (BTDrucks 18/9663, S. 3):

8

Auf Grundlage des Lissaboner Vertrags entscheiden die Mitgliedstaaten im EU-Rat auch über die vorläufige Anwendung von CETA. Die in der EU-Zuständigkeit liegenden Teile von CETA dürfen jedoch erst nach Zustimmung des Europäischen Parlaments vorläufig angewendet werden. Dies ist wichtig, um dem Abkommen eine demokratische Legitimation auf EU-Ebene zu verschaffen. Keinesfalls darf die vorläufige Anwendung in den Bereichen erfolgen, die nationalstaatliche Kompetenzen umfassen.

Der Deutsche Bundestag begrüßt die Bereitschaft der kanadischen Regierung, der Europäischen Kommission und der Bundesregierung im Rahmen des weiteren Verfahrens rechtsverbindliche Klärungen der noch offenen Fragen herbeizuführen und setzt sich gleichfalls hierfür ein.

Der Deutsche Bundestag wird im Lichte des weiteren Prozesses im Ratifizierungsverfahren abschließend über seine Zustimmung zu CETA entscheiden.

II. Der Deutsche Bundestag fordert die Bundesregierung deshalb auf,

1. den Bundestag zu Angelegenheiten im Zusammenhang mit CETA weiterhin umfassend und frühzeitig zu informieren. Der Bundestag wird die kommenden Beratungen zu CETA auf europäischer Ebene und eine ggf. vorläufige Anwendung von den in der EU-Zuständigkeit liegenden Teilen des Abkommens aktiv und intensiv begleiten. Dazu wird die Bundesregierung den Bundestag über alle Beratungsgegenstände, Vorschläge und Initiativen, die im Zusammenhang mit CETA behandelt werden, unterrichten. Bei Bedarf wird der Deutsche Bundestag von seinem Recht Gebrauch machen, zu

Positionen der Europäischen Union Stellung zu nehmen. Durch ein größtmögliches Maß an Transparenz wird der Deutsche Bundestag seinen Beitrag zu einer informierten öffentlichen Debatte leisten;

2. in der EU darauf hinzuwirken, dass zwischen der EU und Kanada gemeinsam getroffene Vereinbarungen zu CETA im Zuge des weiteren Prozesses in rechtsverbindlichen Erklärungen festgehalten werden;

3. im Rat durch eine Unterzeichnung von CETA als gemischtem Abkommen unter den oben genannten Maßgaben den Weg zu einem Ratifizierungsverfahren zu eröffnen und

4. durchzusetzen, dass in Abstimmung zwischen EU-Ministerrat, Europäischer Kommission und Europäischem Parlament Ausnahmen von der vorläufigen Anwendung vereinbart werden, wo dies aufgrund von Zuständigkeiten der EU-Mitgliedstaaten rechtlich geboten ist sowie in jedem Fall im Bereich des Investitionsschutzes (Kapitel 8). Die ausgenommenen Bereiche können zur Sicherung deutscher und europäischer Interessen über die in früheren Abkommen ausgenommenen Teile hinausgehen.

2. Mit Schriftsatz vom 27. September 2016 hat die Fraktion DIE LINKE Organklage erhoben und auch die vorliegende Verfassungsbeschwerde eingelegt. 9

3. Das Bundesverfassungsgericht hat mit Urteil vom 13. Oktober 2016 in den Verfahren 2 BvR 1368/16, 2 BvR 1444/16, 2 BvR 1482/16, 2 BvR 1823/16 und 2 BvE 3/16 den Erlass einer einstweiligen Anordnung gegen die Zustimmung des deutschen Vertreters im Rat zur vorläufigen Anwendbarkeit von CETA nach Maßgabe der dort aufgeführten Gründe abgelehnt (vgl. BVerfGE 143, 65 <66>). Soweit der Europäischen Union eine Vertragsschlusskompetenz für Portfolioinvestitionen, den Investitionsschutz, den internationalen Seeverkehr, die gegenseitige Anerkennung von Berufsqualifikationen und den Arbeitsschutz fehlen könnte (vgl. BVerfGE 143, 65 <93 ff. Rn. 52 ff.>), könne dem Risiko eines Ultra-vires-Akts dadurch begegnet werden, dass diese Bereiche von der vorläufigen Anwendung ausgenommen würden. Zudem müsse sichergestellt werden, dass Deutschland die vorläufige Anwendung von CETA auch einseitig beenden könne (vgl. BVerfGE 143, 65 <98 ff. Rn. 67 ff.>). Soweit der im Abkommen vorgesehene Gemischte Ausschuss die Befugnis besitzen sollte, Änderungen des Abkommens zu beschließen (Art. 26.1 Abs. 5 Buchstabe c CETA) und Protokolle und Anhänge zu ändern (Art. 30.2 Abs. 2 Satz 1 CETA), stehe auch eine Berührung der Verfassungsidentität im Sinne von Art. 79 Abs. 3 GG im Raum, weil der Ausschuss möglicherweise ohne Zustimmung der Vertragsparteien beziehungsweise des deutschen Vertreters entscheiden und damit die Grundsätze des Demokratieprinzips als Teil der Verfassungsidentität des Grundgesetzes berühren könnte (vgl. BVerfGE 143, 65 <95 ff. Rn. 59 ff.>). Dem könne – jedenfalls im Rahmen der vorläufigen Anwendung – aber zum Beispiel durch eine interinstitutionelle Vereinba-

10

rung, nach der Beschlüsse gemäß Art. 30.2 Abs. 2 CETA nur aufgrund eines einstimmig gefassten gemeinsamen Standpunktes nach Art. 218 Abs. 9 AEUV gefasst würden (vgl. BVerfGE 143, 65 <100 Rn. 71>), oder andere Vorkehrungen begegnet werden.

4. CETA wurde schließlich als gemischtes Abkommen behandelt. In der Sitzung des Rates der Handelsminister am 18. Oktober 2016 einigten sich die Mitgliedstaaten auf Entwürfe von Erklärungen der europäischen Institutionen, die gemeinsam mit weiteren Erklärungen der Mitgliedstaaten bei der Annahme des Beschlusses über die Unterzeichnung von CETA durch den Rat (vgl. Ratsdokument 10972/1/16 REV 1) in das Ratsprotokoll aufgenommen wurden (vgl. Ratsdokument 13463/1/16 REV 1; vgl. hierzu auch BVerfGE 144, 1 <7 ff. Rn. 12>). Dazu gehört unter anderem die Erklärung Nr. 15 des Rates, in der festgehalten wird:

11

Der Rat der Europäischen Union bestätigt, dass die vorläufige Anwendung nur für Angelegenheiten gilt, die in den Zuständigkeitsbereich der EU fallen.

Der Rat der Europäischen Union beschloss darüber hinaus am 28. Oktober 2016, die vorläufige Anwendung auf folgende Teile von CETA zu beschränken beziehungsweise sie von der vorläufigen Anwendung auszunehmen (vgl. Art. 1 Abs. 1 Ratsdokument 10974/16 <Beschluss [EU] 2017/38 des Rates>; Pressemitteilung des Rates der Europäischen Union vom 28. Oktober 2016, 623/16):

12

a) Nur die folgenden Bestimmungen des Kapitels Acht des Abkommens (Investitionen) werden vorläufig angewendet, und nur soweit ausländische Direktinvestitionen betroffen sind:

- Artikel 8.1 bis 8.8;
- Artikel 8.13;
- Artikel 8.15 mit Ausnahme von dessen Absatz 3, und
- Artikel 8.16;

b) die folgenden Bestimmungen des Kapitels Dreizehn des Abkommens (Finanzdienstleistungen) werden nicht vorläufig angewendet soweit sie Portfolio-Investitionen, den Investitionsschutz oder die Beilegung von Investitionsstreitigkeiten zwischen Investoren und Staaten betreffen:

- Artikel 13.2 Absätze 3 und 4;
- Artikel 13.3 und Artikel 13.4;
- Artikel 13.9 und
- Artikel 13.21;

c) die folgenden Bestimmungen des Abkommens werden nicht

vorläufig angewendet:

- Artikel 20.12;

- Artikel 27.3 und Artikel 27.4, soweit diese Artikel für

Verwaltungsverfahren, Überprüfung und Rechtsbehelf auf Ebene der Mitgliedstaaten gelten;

- Artikel 28.7 Absatz 7;

d) die vorläufige Anwendung der Kapitel 22, 23 und 24 des Abkommens beachtet die Aufteilung der Zuständigkeiten zwischen der Union und den Mitgliedstaaten.

Am selben Tag beschloss der Rat der Europäischen Union die Unterzeichnung (vgl. Beschluss <EU> 2017/37 des Rates vom 28. Oktober 2016 über die Unterzeichnung – im Namen der Europäischen Union – des umfassenden Wirtschafts- und Handelsabkommens <CETA> zwischen Kanada einerseits und der Europäischen Union und ihren Mitgliedstaaten andererseits, ABI EU Nr. L 11 vom 14. Januar 2017, S. 1 f.) und die vorläufige Anwendung von CETA (vgl. Beschluss <EU> 2017/38 des Rates vom 28. Oktober 2016 über die vorläufige Anwendung des umfassenden Wirtschafts- und Handelsabkommens <CETA> zwischen Kanada einerseits und der Europäischen Union und ihren Mitgliedstaaten andererseits, ABI EU Nr. L 11 vom 14. Januar 2017, S. 1080 f.). Die Unterzeichnung erfolgte am 30. Oktober 2016.

13

5. Die Beschwerdeführer wenden sich „als natürliche Personen“ gegen die Stellungnahme des Bundestages und die damit verbundene Unterlassung einer konstitutiven und verfassungsrechtlich zulässigen Zustimmung zur vorläufigen Anwendung des CETA, und beantragen die Feststellung, dass die Stellungnahme des Bundestages vom 22. September 2016 (BTDrucks 18/9663 vom 20. September 2016) und die damit verbundene Unterlassung einer konstitutiven und verfassungsrechtlich zulässigen Zustimmung zur vorläufigen Anwendung des CETA das Grundgesetz und Rechte der Beschwerdeführerinnen und Beschwerdeführer verletze.

14

Den Antrag auf Erlass einer einstweiligen Anordnung haben die Beschwerdeführer mit Schriftsatz vom 24. Oktober 2016 für erledigt erklärt.

15

6. Die Beschwerdeführer tragen vor, ihre Verfassungsbeschwerde werde auf Art. 38 Abs. 1 Satz 1 in Verbindung mit Art. 20 Abs. 1 und Abs. 2, Art. 23 und Art. 79 Abs. 2 GG gestützt. Sie seien als natürliche Personen beschwerdefähig. Das mit der Stellungnahme des Bundestages verbundene Unterlassen einer gesetzesförmigen Zustimmung sei als Akt der deutschen öffentlichen Gewalt mit der Verfassungsbeschwerde angreifbar, habe der Bundestag dem deutschen Vertreter im Rat der Europäischen Union damit doch signalisiert, dass er der vorläufigen Anwendung des CETA und dessen Unterzeichnung zustimmen könne. Auch das Fehlen einer gesetzlichen Ermächtigung für die vorläufige Anwendung des CETA beziehungsweise seiner Teile sei ein rechtserhebliches Verhalten, weil sich die Integrationsverantwortung

16

des Bundestages hier zu einer konkreten Handlungspflicht verdichtet habe.

Die Nichtbeachtung der Integrationsverantwortung im Rahmen von Art. 23 Abs. 3 GG und die Verletzung des Art. 23 Abs. 1 Satz 2 GG verletzten die Beschwerdeführer in ihrem grundrechtsgleichen Recht aus Art. 38 Abs. 1 Satz 1 in Verbindung mit Art. 20, Art. 23 und Art. 79 Abs. 2 und Abs. 3 GG. Die Integrationsverantwortung gebiete eine gesetzliche Festlegung der konkreten Vertragsteile, die in die Kompetenz der Europäischen Union fielen, um das Stimmverhalten des deutschen Vertreters im Rat entsprechend zu binden. Soweit Teile von CETA vorläufig angewendet werden sollen, ohne dass eine Kompetenz der Europäischen Union bestünde, bedürfe es einer konkreten Übertragung der Hoheitsrechte. Der Bundestag müsse zudem insgesamt sicherstellen, dass mit der vorläufigen Anwendung kein Ultra-vires-Handeln beziehungsweise keine Verletzung der Verfassungsidentität ermöglicht werde. Außerdem müsse er sicherstellen, dass die vorläufige Anwendung nach Art. 218 Abs. 5 AEUV auf Verlangen der Mitgliedstaaten beendet werden könne.

Die vorläufige Anwendung von CETA sei in weiten Teilen eine unzulässige Ultra-vires-Maßnahme, da sie sich nicht auf die Bereiche beschränke, die in der Kompetenz der Europäischen Union lägen beziehungsweise Regelungen beinhalte, die auch nach Unionsrecht verboten seien. Zudem verletze sie Grundsätze, die zur Verfassungsidentität gehörten. Art. 218 Abs. 5 AEUV ermögliche zudem eine unzulässige dynamische Fortentwicklung.

Vor einer Beschlussfassung über die vorläufige Anwendung von CETA gemäß Art. 218 Abs. 5 AEUV sei ein Zustimmungsgesetz erforderlich gewesen. Die Stellungnahme des Bundestages verhindere nicht hinreichend, dass die Europäische Union mit der vorläufigen Anwendung von CETA Kompetenzen überschreite, kompetenzwidrige Vertragsgremien errichte und gegen das Demokratieprinzip verstoße. Sie sei zudem zu vage, um der Integrationsverantwortung des Bundestages zu genügen. Unzureichend sei insbesondere, dass der Bundestag nicht selbst entscheide, zu welchen Teilen von CETA es verbindliche Erklärungen geben solle. Schließlich werde die Gestaltungsmacht des Bundestages durch die vorläufige Anwendung von CETA untergraben.

II.

Die Verfassungsbeschwerde ist nicht zur Entscheidung anzunehmen (§ 93a Abs. 2 BVerfGG), weil sie unzulässig ist.

1. Soweit die Beschwerdeführer die Verfassungsbeschwerde als Angehörige der Fraktion DIE LINKE erhoben haben, sind sie nicht beschwerdefähig.

a) Nach der ständigen Rechtsprechung des Senats können Abgeordnete nicht im Wege der Verfassungsbeschwerde um ihre Abgeordnetenrechte mit einem Verfassungsorgan streiten (vgl. BVerfGE 32, 157 <162>; 43, 142 <148 f.>; 64, 301 <312>; 99, 19 <29>; 134, 141 <169 f. Rn. 84>). Der Organstreit ist gegenüber der Verfassungsbeschwerde auch dann der spezielle Rechtsbehelf, wenn die Abgeordneten

zusätzlich die Verletzung von Grundrechten rügen (vgl. BVerfGE 43, 142 <148 f.>; 64, 301 <312>; 99, 19 <29>; 118, 277 <320>). Die Beschwerdeführer sind daher nicht berechtigt, die Verletzung ihrer Rechte als Abgeordnete mit der Verfassungsbeschwerde zu rügen.

b) Die Beschwerdeführer tragen allein Tatsachen oder Gesichtspunkte vor, die sie auch schon im Organstreitverfahren geltend gemacht haben. Insoweit zielt die Verfassungsbeschwerde der Sache nach auf die Durchsetzung organschaftlicher Rechte gegenüber dem Bundestag, insbesondere auf die aus Sicht der Beschwerdeführer richtige Wahrnehmung seiner Integrationsverantwortung. 23

2. Soweit die Beschwerdeführer die Verfassungsbeschwerde als Bürgerinnen und Bürger erhoben haben, genügt sie offensichtlich nicht den Anforderungen der § 23 Abs. 1 Satz 2 Halbsatz 1, § 92 BVerfGG. Insbesondere ist der Vortrag zu einer möglichen Verletzung von Art. 38 Abs. 1 Satz 1 in Verbindung mit Art. 20 Abs. 1 und Abs. 2 und Art. 79 Abs. 3 GG nicht hinreichend substantiiert. 24

a) In der Beschwerdeschrift muss die Möglichkeit einer Verletzung des beschwerdefähigen Rechts substantiiert und schlüssig gerügt werden (vgl. BVerfGE 123, 267 <329>; stRspr). Es ist darzulegen, mit welchen verfassungsrechtlichen Anforderungen die angegriffene Maßnahme kollidiert und inwieweit sie die bezeichneten Grundrechte verletzen soll (vgl. BVerfGE 99, 84 <87>; 108, 370 <386 f.>; 120, 274 <298>; 140, 229 <232 Rn. 9>; 142, 234 <251 Rn. 28>; BVerfG, Beschluss des Zweiten Senats vom 24. Juli 2018 - 2 BvR 1961/09 -, Rn. 23). Liegt zu den mit der Verfassungsbeschwerde aufgeworfenen Fragen bereits Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts vor, so ist der behauptete Grundrechtsverstoß in Auseinandersetzung mit den darin entwickelten Maßstäben zu begründen (vgl. BVerfGE 140, 229 <232 Rn. 9>; 142, 234 <251 Rn. 28>; BVerfG, Beschluss des Zweiten Senats vom 24. Juli 2018 - 2 BvR 1961/09 -, Rn. 23). 25

b) Diesen Erfordernissen wird die Beschwerdeschrift nicht gerecht. Sie führt die vom Senat zum Anspruch auf demokratische Selbstbestimmung aus Art. 38 Abs. 1 Satz 1 in Verbindung mit Art. 20 Abs. 1 und Abs. 2 und Art. 79 Abs. 3 GG entwickelten Maßstäbe weder im Einzelnen auf noch setzt sie sich mit den sich daraus ergebenden Anforderungen im Hinblick auf die vorliegende Fallkonstellation substantiiert auseinander. Sie erschöpft sich vielmehr in einer allgemeinen Benennung der europaverfassungsrechtlichen Kontrollvorbehalte. 26

Von einer weiteren Begründung wird nach § 93d Abs. 1 Satz 3 BVerfGG abgesehen. 27

Diese Entscheidung ist unanfechtbar. 28

Huber

Kessal-Wulf

Wallrabenstein

**Bundesverfassungsgericht, Beschluss der 2. Kammer des Zweiten Senats vom
14. September 2020 - 2 BvR 2047/16**

Zitiervorschlag BVerfG, Beschluss der 2. Kammer des Zweiten Senats vom 14. September 2020 - 2 BvR 2047/16 - Rn. (1 - 28), http://www.bverfg.de/e/rk20200914_2bvr204716.html

ECLI ECLI:DE:BVerfG:2020:rk20200914.2bvr204716