

# BUNDESVERFASSUNGSGERICHT

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

Verkündet  
am 13. Oktober 2016  
Fischböck  
Amtsinspektorin  
als Urkundsbeamtin  
der Geschäftsstelle



## IM NAMEN DES VOLKES

### In den Verfahren

#### I. über die Verfassungsbeschwerde

des Herrn Prof. Dr. rer. nat. B...,

- Bevollmächtigter: Prof. Dr. Karl Albrecht Schachtschneider,  
Treiberpfad 28, 13469 Berlin -

- gegen
1. eine Zustimmung der Bundesrepublik Deutschland durch das zuständige Regierungsmitglied zum Freihandelsabkommen zwischen der Europäischen Union und Kanada (Comprehensive Economic and Trade Agreement, CETA) und deren Zustimmung zur vorläufigen Anwendung dieses Abkommens im Rat der Europäischen Union,
  2. für den Fall, dass das Bundesverfassungsgericht erkennt, dass die Beschlüsse des Rates der Europäischen Union nicht der Zustimmung aller Mitgliedstaaten und damit auch nicht der Zustimmung Deutschlands bedürfen, gegen das Unterlassen der Bundesregierung, die notwendigen Maßnahmen zu ergreifen, um die Verabschiedung des Abkommens der Europäischen Union mit Kanada (Comprehensive Economic and Trade Agreement, CETA) und die vorläufige Anwendung dieses Abkommens durch Beschluss des Rates der Europäischen Union zu verhindern, insbesondere eine Staatenklage vor dem Europäischen Gerichtshof gegen die Europäische Union zur Klärung der Vertragswidrigkeit des Abkommens der Europäischen Union mit Kanada, CETA, und auch dessen vorläufige Anwendbarkeit zu betreiben

hier: Antrag auf Erlass einer einstweiligen Anordnung

**- 2 BvR 1368/16 -**,

II. über die Verfassungsbeschwerden

der Frau G...,

sowie 68.015 weiterer Beschwerdeführer,

- Bevollmächtigter: 1. Prof. Dr. Andreas Fisahn,  
Grüner Weg 83, 32130 Enger,  
2. Prof. Dr. Martin Hochhuth,  
Kaiser-Joseph-Straße 268, 79098 Freiburg -

gegen 1. die Zustimmung zum CETA-Vertrag durch die Bundesregierung im Rat der Europäischen Union oder im Europäischen Rat,  
2. hilfsweise die Zustimmung der Europäischen Union zum CETA-Vertrag,  
3. die Zustimmung des Bundestages zum CETA-Vertrag

hier: Antrag auf Erlass einer einstweiligen Anordnung

**- 2 BvR 1444/16 -**,

III. über die Verfassungsbeschwerden

des Herrn A...,

sowie 62 weiterer Beschwerdeführer,

- Bevollmächtigter: Prof. Dr. Andreas Fischer-Lescano, LL.M. -

gegen 1. die Nichtablehnung der durch die Kommission beantragten  
Annahme des CETA sowie die ebenfalls beantragte Autorisierung des Ratspräsidenten zum Abschluss des CETA im Namen der EU durch den Deutschen Vertreter im Rat der EU,  
2. die Nichtablehnung der durch die Kommission beantragten vorläufigen Anwendung des CETA im Namen der EU durch den Deutschen Vertreter im Rat der EU

hier: Antrag auf Erlass einer einstweiligen Anordnung

**- 2 BvR 1482/16 -,**

IV. über die Verfassungsbeschwerden

1. des Herrn H...,
2. des Herrn B...,
3. des Herrn Dr. K...,

sowie 125.009 weiterer Beschwerdeführer,

- Bevollmächtigter:
1. Prof. Dr. Bernhard Kempen,  
Rheinblick 1, 53424 Oberwinter,
  2. Prof. Dr. Wolfgang Weiß,  
Sep-Ruf-Straße 33, 90480 Nürnberg -

gegen die Zustimmung des deutschen Vertreters im Rat der Europäischen Union zur Unterzeichnung, zum Abschluss und zur vorläufigen Anwendung des Umfassenden Wirtschafts- und Handelsabkommens zwischen Kanada einerseits und der Europäischen Union und ihren Mitgliedstaaten andererseits (CETA) bzw. gegen die Nichtablehnung dieser Ratsbeschlüsse durch den deutschen Vertreter im Rat

hier: Antrag auf Erlass einer einstweiligen Anordnung

**- 2 BvR 1823/16 -,**

sowie

- V. über den Antrag, im Organstreitverfahren festzustellen, dass die Antragsgegnerin
1. mit der Nichtablehnung der durch die Kommission beantragten Annahme des Comprehensive Economic and Trade Agreement (CETA) sowie der ebenfalls beantragten Autorisierung der Ratspräsidenten zum Abschluss des CETA im Namen der EU durch den Deutschen Vertreter im Rat der EU das Grundgesetz und Europarecht und dadurch Rechte des Deutschen Bundestages verletzt,
  2. mit der Nichtablehnung der durch die Kommission beantragten vorläufigen Anwendung des CETA im Namen der EU durch den Deutschen Vertreter im Rat der EU das Grundgesetz und Europarecht und dadurch Rechte des Deutschen Bundestages verletzt

Antragstellerin: Fraktion DIE LINKE im Deutschen Bundestag,  
vertreten durch die Fraktionsvorsitzenden Dr. Dietmar Bartsch und  
Dr. Sahra Wagenknecht,  
Platz der Republik 1, 11011 Berlin,

- Bevollmächtigter: Prof. Dr. Andreas Fischer-Lescano, LL.M -

Antragsgegnerin: Bundesregierung,  
vertreten durch die Bundeskanzlerin Dr. Angela Merkel,  
Bundeskanzleramt, 10557 Berlin,

- Bevollmächtigter: Prof. Dr. Franz Mayer, LL.M., Lettestraße 3, 10437 Berlin -

hier: Antrag auf Erlass einer einstweiligen Anordnung

**- 2 BvE 3/16 -**

hat das Bundesverfassungsgericht - Zweiter Senat -

unter Mitwirkung der Richterinnen und Richter

Präsident Voßkuhle,

Huber,

Hermanns,

Müller,

Kessal-Wulf,

König,

Maidowski,

Langenfeld

aufgrund der mündlichen Verhandlung vom 12. Oktober 2016 durch

### **Urteil**

für Recht erkannt:

- 1. Die Verfahren über die Anträge auf Erlass einer einstweiligen Anordnung werden zur gemeinsamen Entscheidung verbunden.**
- 2. Die Anträge auf Erlass einer einstweiligen Anordnung werden nach Maßgabe der Gründe abgelehnt.**

## Gründe :

### A.

Die Verfassungsbeschwerden und das Organstreitverfahren richten sich gegen die Unterzeichnung, die vorläufige Anwendung und den Abschluss des Freihandelsabkommens zwischen der Europäischen Union und ihren Mitgliedstaaten einerseits und Kanada andererseits (Comprehensive Economic and Trade Agreement - CETA).

1

### I.

Die Europäische Union und Kanada beschlossen auf ihrem Gipfeltreffen in Berlin im Jahr 2007, ein Gutachten über die Kosten und Vorteile einer engeren ökonomischen Partnerschaft einzuholen. Das Gutachten kam zu dem Ergebnis, dass eine Beseitigung der Handelsschranken mit einem erheblichen Wachstum der wirtschaftlichen Aktivität der Europäischen Union und Kanadas einherginge.

2

1. Am 10. Juni 2009 nahmen die Europäische Union und Kanada Verhandlungen über ein Wirtschafts- und Handelsabkommen auf. Am 1. August 2014 wurden die Verhandlungen abgeschlossen und das Abkommen paraphiert. Auf dem Gipfeltreffen zwischen der Europäischen Union und Kanada im September 2014 wurde das Ende der Verhandlungen bekannt gegeben. Obwohl die Verhandlungen bereits im Jahr 2014 abgeschlossen waren und der ausgehandelte Text von CETA im August 2014 veröffentlicht worden war, vereinbarten die Europäische Kommission und die kanadische Regierung später, im Rahmen von CETA beim Investitionsschutz und bei der Beilegung von Investitionsstreitigkeiten einen neuen Ansatz zugrunde zu legen. Am 29. Februar 2016 verkündete die Kommission, dass die Europäische Union und Kanada sich auf einen derartigen neuen Ansatz geeinigt hätten und man von dem derzeitigen Ad-hoc-Schiedsgerichtssystem zugunsten eines ständigen, institutionalisierten Gerichts für die Beilegung von Streitigkeiten abweichen werde. Die Mitglieder des Gerichts würden künftig nicht mehr von den Streitparteien, also dem Investor und dem beteiligten Staat, sondern im Voraus von den Vertragsparteien des Abkommens ernannt. Ethische Verpflichtungen zur Vermeidung von Interessenkonflikten würden detailliert geregelt und ein Berufungssystem eingeführt, das den in den innerstaatlichen Rechtsordnungen bestehenden Systemen vergleichbar sei.

3

2. CETA soll ausweislich der Erwägungsgründe der Präambel der weiteren Stärkung der engen Wirtschaftsbeziehungen der Vertragsparteien (erster Erwägungsgrund) und der Schaffung eines erweiterten und sicheren Marktes für die Waren und Dienstleistungen der Vertragsparteien durch den Abbau oder die Beseitigung von Handels- und Investitionshemmnissen (zweiter Erwägungsgrund) dienen. Gleichzeitig bekräftigen die Vertragsparteien ihr Recht, in ihren Hoheitsgebieten unter Wahrung ihrer Flexibilität berechnete Gemeinwohlziele wie öffentliche Gesundheit, Sicherheit, Umweltschutz, öffentliche Sittlichkeit sowie die Förderung und den Schutz der kulturellen Vielfalt zu verfolgen und regelnd tätig zu werden (sechster und achter Erwägungsgrund).

4

3. Der ausgehandelte Entwurf des Abkommens (im Folgenden: CETA-E) hat mehrere Bestandteile. Der Hauptteil besteht aus 30 Kapiteln, die teilweise in Abschnitte gegliedert sind. Darüber hinaus erklärt Art. 30.1 CETA-E sämtliche Protokolle, Anhänge, Erklärungen, Gemeinsame Erklärungen, Vereinbarungen und Fußnoten zu Bestandteilen des Abkommens. 5

Kapitel 1 enthält allgemeine Begriffsbestimmungen und einleitende Bestimmungen. Art. 1.1 CETA-E definiert dementsprechend: 6

Sofern nichts anderes bestimmt ist, bezeichnet – für die Zwecke dieses Abkommens – der Ausdruck

...

Vertragsparteien die Europäische Union oder ihre Mitgliedstaaten oder die Europäische Union und ihre Mitgliedstaaten im Rahmen ihrer sich aus dem Vertrag über die Europäische Union und dem Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union ergebenden Zuständigkeiten (im Folgenden „EU-Vertragspartei“) einerseits und Kanada andererseits,

...

Kapitel 2 enthält das Gebot der „Inländerbehandlung“ und Regeln über den Marktzugang für Waren. Kapitel 3 befasst sich mit handelspolitischen Schutzmaßnahmen, Kapitel 4 mit technischen Handelshemmnissen, Kapitel 5 mit gesundheitspolizeilichen und pflanzenschutzrechtlichen Maßnahmen, Kapitel 6 mit Zoll- und Handelserleichterungen und Kapitel 7 mit Subventionen. 7

Kapitel 8 betrifft Investitionen und bestimmt unter anderem: 8

## ABSCHNITT A

### Begriffsbestimmungen und Geltungsbereich

#### ARTIKEL 8.1

##### Begriffsbestimmungen

Für die Zwecke dieses Kapitels bezeichnet der Ausdruck

...

Investition Vermögenswerte jeder Art, die direkt oder indirekt im Eigentum oder unter der Kontrolle eines Investors stehen und die Merkmale einer Investition aufweisen; hierzu gehören eine gewisse Dauer und andere Merkmale wie die Bindung von Kapital oder anderen Ressourcen, die Erwartung von Wertzuwachs oder Gewinn oder die Übernahme von Risiken. Zu den Formen, die eine Investition annehmen kann, zählen:

- a) ein Unternehmen,
- b) Anteile, Aktien und sonstige Formen der Kapitalbeteiligung an einem Unternehmen,
- c) besicherte und unbesicherte Schuldverschreibungen sowie sonstige Schuldtitel eines Unternehmens,
- d) ein Darlehen an ein Unternehmen,
- e) jede andere Art der Beteiligung an einem Unternehmen,
- f) ein Interesse, das sich ergibt aus
  - i) einer nach dem Recht einer Vertragspartei oder im Rahmen eines Vertrags erteilten Konzession, beispielsweise für die Aufsuchung, Bewirtschaftung, Gewinnung oder Nutzung natürlicher Ressourcen,
  - ii) Verträgen über schlüsselfertige Erstellungen, Bau-, Produktions- oder Einnahmeverteilungen oder
  - iii) sonstigen ähnlichen Verträgen,

...

## ARTIKEL 8.2

### Geltungsbereich

...

4. Klagen können im Rahmen dieses Kapitels von einem Investor nur im Einklang mit Artikel 8.18 und gemäß den Verfahren des Abschnitts F eingereicht werden. Klagen, die sich auf Verpflichtungen nach Abschnitt B beziehen, sind vom Geltungsbereich des Abschnitts F ausgenommen. Klagen im Rahmen des Abschnitts C in Bezug auf die Niederlassung oder den Erwerb einer erfassten Investition sind vom Geltungsbereich des Abschnitts F ausgenommen. Abschnitt D gilt nur für erfasste Investitionen und für Investoren in Bezug auf ihre erfassten Investitionen.

...

## ABSCHNITT C

### Diskriminierungsfreie Behandlung

## ARTIKEL 8.6

### Inländerbehandlung

1. Jede Vertragspartei gewährt einem Investor der anderen Ver-

tragspartei und einer erfassten Investition eine Behandlung, die nicht weniger günstig ist als die Behandlung, die sie ihren eigenen Investoren und deren Investitionen in gleichen Situationen in Bezug auf die Niederlassung, den Erwerb, die Ausweitung, die Leitung, den Betrieb, die Verwaltung, die Aufrechterhaltung, die Verwendung, die Nutzung und den Verkauf ihrer Investitionen oder die Verfügung darüber in ihrem Gebiet gewährt.

...

## ARTIKEL 8.7

### Meistbegünstigung

1. Jede Vertragspartei gewährt einem Investor der anderen Vertragspartei und einer erfassten Investition eine Behandlung, die nicht weniger günstig ist als die Behandlung, die sie Investoren eines Drittlands und deren Investitionen in gleichen Situationen in Bezug auf die Niederlassung, den Erwerb, die Ausweitung, die Leitung, den Betrieb, die Verwaltung, die Aufrechterhaltung, die Verwendung, die Nutzung und den Verkauf ihrer Investitionen oder die Verfügung darüber in ihrem Gebiet gewährt.

...

## ABSCHNITT D

### Investitionsschutz

## ARTIKEL 8.9

### Investitionen und Regulierungsmaßnahmen

1. Für die Zwecke dieses Kapitels bekräftigen die Vertragsparteien ihr Recht, zur Erreichung legitimer politischer Ziele wie des Schutzes der öffentlichen Gesundheit und Sicherheit, des Schutzes der Umwelt oder der öffentlichen Sittlichkeit, des Sozial- oder Verbraucherschutzes oder der Förderung und des Schutzes der kulturellen Vielfalt in ihrem jeweiligen Gebiet regelnd tätig zu werden.

...

## ARTIKEL 8.10

### Behandlung von Investoren und erfassten Investitionen

1. Nach Maßgabe der Absätze 2 bis 7 gewährt jede Vertragspartei in ihrem Gebiet den erfassten Investitionen der anderen Vertragspartei sowie Investoren in Bezug auf ihre erfassten Investitionen eine gerechte und billige Behandlung sowie vollen Schutz und volle Sicherheit.

2. Eine Vertragspartei verstößt gegen die Verpflichtung zu der in Absatz 1 genannten gerechten und billigen Behandlung, wenn eine Maßnahme oder Reihe von Maßnahmen Folgendes darstellt:

a) eine Rechtsverweigerung in straf-, zivil- oder verwaltungsrechtlichen Verfahren,

b) eine grundlegende Verletzung rechtsstaatlicher Grundsätze, einschließlich einer grundlegenden Verletzung der Pflicht zur Transparenz, in Gerichts- und Verwaltungsverfahren,

c) offensichtliche Willkür,

d) gezielte Diskriminierung aus offenkundig ungerechtfertigten Gründen wie Geschlecht, Rasse oder religiöser Überzeugung,

e) missbräuchliche Behandlung von Investoren wie Nötigung, Zwang und Schikane oder

f) einen Verstoß gegen etwaige weitere von den Vertragsparteien nach Absatz 3 festgelegte Bestandteile der Verpflichtung zur gerechten und billigen Behandlung.

...

## ABSCHNITT E

### Vorbehalte und Ausnahmen

...

## ABSCHNITT F

### Beilegung von Investitionsstreitigkeiten zwischen Investoren und Staaten

#### ARTIKEL 8.18

##### Geltungsbereich

1. Unbeschadet der Rechte und Pflichten der Vertragsparteien aus Kapitel neunundzwanzig (Streitbeilegung) kann ein Investor einer Vertragspartei bei dem nach diesem Abschnitt eingesetzten Gericht Klage gegen die andere Vertragspartei einreichen wegen Verletzung einer Pflicht

a) nach Abschnitt C: in Bezug auf die Ausweitung, die Leitung, den Betrieb, die Verwaltung, die Aufrechterhaltung, die Verwendung, die Nutzung und den Verkauf seiner erfassten Investition oder die Verfügung darüber oder

b) nach Abschnitt D: wenn der Investor geltend macht, infolge des angeblichen Verstoßes einen Verlust oder Schaden erlitten zu ha-

ben.

2. Klagen nach Absatz 1 Buchstabe a in Bezug auf die Ausweitung einer erfassten Investition können nur insoweit eingereicht werden, als die in Rede stehende Maßnahme den bestehenden Geschäftsbetrieb einer erfassten Investition betrifft und der Investor infolge der Maßnahme einen Verlust oder Schaden hinsichtlich der erfassten Investition erlitten hat.

...

## ARTIKEL 8.23

### Einreichung einer Klage beim Gericht

1. Wurde eine Streitigkeit nicht im Wege von Konsultationen beigelegt, kann nach diesem Abschnitt Klage eingereicht werden von

- a) einem Investor einer Vertragspartei in eigenem Namen oder
- b) einem Investor einer Vertragspartei im Namen eines gebietsansässigen Unternehmens, das direkt oder indirekt in seinem Eigentum oder unter seiner Kontrolle steht.

2. Eine Klage kann eingereicht werden auf der Grundlage folgender Regeln:

- a) des ICSID-Übereinkommens und der ICSID-Schiedsordnung,
- b) der ICSID-Regeln über die Zusatzeinrichtung, sofern die Voraussetzungen für Verfahren nach Buchstabe a nicht erfüllt sind,
- c) der UNCITRAL-Schiedsgerichtsordnung oder
- d) etwaiger sonstiger von den Streitparteien einvernehmlich festgelegter Regeln.

3. Schlägt der Investor Regeln nach Absatz 2 Buchstabe d vor, übermittelt der Beklagte seine Antwort auf den Vorschlag des Investors innerhalb von 20 Tagen nach dessen Erhalt. Erzielen die Streitparteien nicht innerhalb von 30 Tagen nach Eingang der entsprechenden Mitteilung eine Einigung, kann der Investor eine Klage nach den in Absatz 2 Buchstaben a, b oder c vorgesehenen Regeln einreichen.

4. Zur Klarstellung: Eine Klage nach Absatz 1 Buchstabe b genügt den Anforderungen des Artikels 25 Absatz 1 des ICSID-Übereinkommens.

5. Der Investor kann bei Einreichung seiner Klage vorschlagen, dass nur ein einziges Mitglied des Gerichts mit dem Fall befasst

wird. Der Beklagte prüft einen solchen Vorschlag wohlwollend, insbesondere wenn es sich bei dem Investor um ein kleines oder mittleres Unternehmen handelt oder wenn die geltend gemachten Entschädigungs- oder Schadensersatzansprüche vergleichsweise gering sind.

...

## ARTIKEL 8.27

### Einsetzung des Gerichts

1. Das nach diesem Abschnitt errichtete Gericht entscheidet im Falle von Klagen, die nach Artikel 8.23 eingereicht werden.

2. Bei Inkrafttreten dieses Abkommens ernennt der Gemischte CETA-Ausschuss fünfzehn Gerichtsmitglieder. Fünf Mitglieder des Gerichts müssen Staatsangehörige eines Mitgliedstaats der Europäischen Union sein, fünf Mitglieder Staatsangehörige Kanadas und fünf Mitglieder Staatsangehörige von Drittstaaten.

Fußnote 11 zu Artikel 8.27 Abs. 2 CETA-E bestimmt:

9

Jede Vertragspartei kann stattdessen vorschlagen, bis zu fünf Gerichtsmitglieder beliebiger Staatsangehörigkeit zu ernennen. In diesem Fall werden die betreffenden Gerichtsmitglieder als Staatsangehörige der Vertragspartei betrachtet, die ihre Ernennung für die Zwecke dieses Artikels vorgeschlagen hat.

...

6. Zur Verhandlung der Fälle werden innerhalb des Gerichts Kammern gebildet, denen jeweils drei Mitglieder des Gerichts angehören, und zwar ein Staatsangehöriger eines Mitgliedstaats der Europäischen Union, ein Staatsangehöriger Kanadas und ein Staatsangehöriger eines Drittlands. Den Vorsitz einer Kammer führt dasjenige Mitglied des Gerichts, das Staatsangehöriger eines Drittlands ist.

...

## ARTIKEL 8.28

### Berufungsgericht

1. Es wird ein Berufungsgericht errichtet, dem die Überprüfung von nach diesem Abschnitt ergangenen Urteilssprüchen obliegt.

2. Das Berufungsgericht kann einen Urteilsspruch des Gerichts bestätigen oder ihn abändern oder aufheben

a) aufgrund von Fehlern bei der Anwendung oder Auslegung des anwendbaren Rechts,

b) aufgrund von offensichtlichen Fehlern bei der Würdigung des Sachverhalts, unter anderem bei der Beurteilung relevanter Vorschriften des internen Rechts,

c) aus den in Artikel 52 Absatz 1 Buchstaben a bis e des ICSID-Übereinkommens genannten Gründen, soweit diese nicht von den Buchstaben a und b erfasst sind.

...

## ARTIKEL 8.31

### Anwendbares Recht und Auslegung

1. Das nach diesem Abschnitt errichtete Gericht wendet bei seinen Entscheidungen dieses Abkommen nach den Auslegungsregeln des Wiener Übereinkommens über das Recht der Verträge und anderen zwischen den Vertragsparteien geltenden völkerrechtlichen Regeln und Grundsätzen an.

2. Es fällt nicht in die Zuständigkeit des Gerichts, die Rechtmäßigkeit einer Maßnahme, die angeblich einen Verstoß gegen dieses Abkommen darstellt, nach dem internen Recht einer Vertragspartei zu beurteilen. Zur Klarstellung: Bei seiner Beurteilung, ob eine Maßnahme im Einklang mit diesem Abkommen steht, kann das Gericht das interne Recht einer Vertragspartei, soweit angezeigt, als Tatsache heranziehen. Dabei folgt das Gericht der herrschenden Auslegung des internen Rechts durch die Gerichte und Behörden der betreffenden Vertragspartei, wobei eine etwaige vom Gericht vorgenommene Deutung internen Rechts für die Gerichte und Behörden dieser Vertragspartei nicht bindend ist.

3. Bei ernsthaften Bedenken in Bezug auf Auslegungsfragen, die sich auf Investitionen auswirken können, kann der Ausschuss für Dienstleistungen und Investitionen dem Gemischten CETA-Ausschuss nach Artikel 8.44 Absatz 3 Buchstabe a die Annahme von Auslegungen dieses Abkommens empfehlen. Eine vom Gemischten CETA-Ausschuss angenommene Auslegung ist für das nach diesem Abschnitt errichtete Gericht bindend. Der Gemischte CETA-Ausschuss kann beschließen, dass eine Auslegung ab einem bestimmten Zeitpunkt bindende Wirkung hat.

...

Kapitel 9 enthält Regelungen zum grenzüberschreitenden Dienstleistungshandel, Kapitel 10 zur vorübergehenden Einreise und zum vorübergehenden Aufenthalt na-

10

türlicher Personen zu geschäftlichen Zwecken, Kapitel 11 zur gegenseitigen Anerkennung von Berufsqualifikationen, Kapitel 12 zu innerstaatlichen Vorschriften über Lizensierungen beziehungsweise Qualifikationserfordernissen, Kapitel 13 zu Finanzdienstleistungen. Kapitel 14 regelt die Dienstleistungen im internationalen Seeverkehr, Kapitel 15 die Telekommunikation, Kapitel 16 den elektronischen Geschäftsverkehr und Kapitel 17 die Wettbewerbspolitik. Kapitel 18 enthält Regelungen zu Staatsunternehmen, Monopolen und Unternehmen mit besonderen Rechten oder Vorrechten, Kapitel 19 zum öffentlichen Beschaffungswesen und Kapitel 20 zum geistigen Eigentum. Kapitel 21 regelt die Regulierungszusammenarbeit, Kapitel 22 betrifft den Handel und die nachhaltige Entwicklung, Kapitel 23 den Handel und die Arbeit, Kapitel 24 den Handel und die Umwelt und Kapitel 25 den bilateralen Dialog und die Zusammenarbeit.

Kapitel 26 enthält verwaltungs- und institutionelle Bestimmungen:

11

#### ARTIKEL 26.1

##### Gemischter CETA-Ausschuss

1. Die Vertragsparteien setzen den Gemischten CETA-Ausschuss ein, der sich aus Vertretern der Europäischen Union und Vertretern Kanadas zusammensetzt. Der Vorsitz im Gemischten CETA-Ausschuss wird gemeinsam vom kanadischen Minister for International Trade und von dem für Handel zuständigen Mitglied der Europäischen Kommission oder ihren jeweiligen Vertretern geführt.

2. Der Gemischte CETA-Ausschuss tritt einmal jährlich oder auf Ersuchen einer Vertragspartei zusammen. Der Gemischte CETA-Ausschuss legt seinen Sitzungskalender und die Tagesordnungen der Sitzungen fest.

3. Der Gemischte CETA-Ausschuss ist für alle Fragen zuständig, welche die Handels- und Investitionstätigkeit zwischen den Vertragsparteien und die Umsetzung und Anwendung dieses Abkommens betreffen. Die Vertragsparteien können den Gemischten CETA-Ausschuss mit allen Fragen der Durchführung und Auslegung dieses Abkommens und allen sonstigen Fragen befassen, welche die Handels- und Investitionstätigkeit zwischen den Vertragsparteien betreffen.

4. Der Gemischte CETA-Ausschuss

a) überwacht und unterstützt die Umsetzung und Anwendung dieses Abkommens und die Verwirklichung seiner allgemeinen Ziele,

b) überwacht die Arbeit aller Sonderausschüsse und anderen im Rahmen dieses Abkommens eingesetzten Gremien,

c) sucht – unbeschadet der Kapitel acht (Investitionen), zweiund-

zwanzig (Handel und nachhaltige Entwicklung), dreiundzwanzig (Handel und Arbeit), vierundzwanzig (Handel und Umwelt) und neunundzwanzig (Streitbeilegung) – nach geeigneten Wegen und Methoden, um Probleme zu vermeiden, die sich in den von diesem Abkommen erfassten Bereichen ergeben könnten, oder um Streitigkeiten zu schlichten, die bei der Auslegung oder Anwendung dieses Abkommens auftreten könnten,

d) gibt sich eine Geschäftsordnung,

e) fasst Beschlüsse nach Artikel 26.3 und

f) prüft alle Fragen, die für die von diesem Abkommen erfassten Bereiche von Interesse sind.

5. Der Gemischte CETA-Ausschuss kann

a) Zuständigkeiten an die nach Artikel 26.2 eingesetzten Sonderausschüsse delegieren,

b) mit allen interessierten Parteien kommunizieren, auch mit Organisationen des Privatsektors und der Zivilgesellschaft,

c) soweit in diesem Abkommen vorgesehen, Änderungen prüfen oder beschließen,

d) die Entwicklung des Handels zwischen den Vertragsparteien untersuchen und erwägen, wie die Handelsbeziehungen zwischen den Vertragsparteien intensiviert werden können,

e) Auslegungen der Bestimmungen dieses Abkommens vornehmen, die für die nach Kapitel acht Abschnitt F (Beilegung von Investitionsstreitigkeiten zwischen Investoren und Staaten) und nach Kapitel neunundzwanzig (Streitbeilegung) errichteten Gerichte bindend sind,

f) Empfehlungen zur Förderung von Handel und Investitionen nach Maßgabe dieses Abkommens formulieren,

g) die Aufgaben, die den nach Artikel 26.2 eingesetzten Sonderausschüssen übertragen wurden, abändern oder selbst übernehmen oder Sonderausschüsse auflösen,

h) Sonderausschüsse und bilaterale Dialogforen einrichten, die ihn bei der Wahrnehmung seiner Aufgaben unterstützen, und

i) in Wahrnehmung seiner Aufgaben andere von den Vertragsparteien beschlossene Maßnahmen ergreifen.

## ARTIKEL 26.2

## Sonderausschüsse

1. Folgende Sonderausschüsse werden eingesetzt beziehungsweise – im Falle des unter Buchstabe c genannten Gemischten Ausschusses für die Zusammenarbeit im Zollbereich – ermächtigt, unter Aufsicht des Gemischten CETA-Ausschusses tätig zu werden:

...

### ARTIKEL 26.3

#### Beschlussfassung

1. Zur Verwirklichung der Ziele dieses Abkommens ist der Gemischte CETA-Ausschuss befugt, in allen Angelegenheiten Beschlüsse zu fassen, sofern es in diesem Abkommen vorgesehen ist.

2. Die Beschlüsse des Gemischten CETA-Ausschusses sind für die Vertragsparteien – vorbehaltlich der Erfüllung etwaiger interner Anforderungen und des Abschlusses etwaiger interner Verfahren – bindend und von ihnen umzusetzen. Der Gemischte CETA-Ausschuss kann auch geeignete Empfehlungen aussprechen.

3. Der Gemischte CETA-Ausschuss trifft seine Beschlüsse und formuliert seine Empfehlungen einvernehmlich.

...

Kapitel 27 enthält Transparenzvorschriften, Kapitel 28 regelt Ausnahmen, Kapitel 29 CETA-E betrifft die Streitbeilegung, Kapitel 30 enthält die Schlussbestimmungen und bestimmt unter anderem:

12

...

### ARTIKEL 30.2

#### Änderungen

1. Die Vertragsparteien können schriftlich vereinbaren, dieses Abkommen zu ändern. Eine Änderung tritt in Kraft, sobald die Vertragsparteien Noten ausgetauscht haben, in denen sie bestätigen, dass ihren jeweiligen, für das Inkrafttreten der Änderung erforderlichen internen Anforderungen und Verfahren Genüge getan ist, oder aber an dem von den Vertragsparteien hierfür vereinbarten Tag.

2. Ungeachtet des Absatzes 1 kann der Gemischte CETA-Ausschuss beschließen, die Protokolle und Anhänge dieses Abkommen zu ändern. Die Vertragsparteien können den Beschluss des Gemischten CETA-Ausschusses im Einklang mit ihren zum Inkrafttreten der Änderung erforderlichen internen Anforderungen und Verfahren billigen. Der Beschluss tritt an dem von den Vertragspar-

teilen vereinbarten Tag in Kraft. Dieses Verfahren gilt nicht für Änderungen der Anhänge I, II und III und für Änderungen der Anhänge der Kapitel acht (Investitionen), neun (Grenzüberschreitender Dienstleistungshandel), zehn (Vorübergehende Einreise und vorübergehender Aufenthalt von Geschäftszwecke verfolgenden natürlichen Personen) und dreizehn (Finanzdienstleistungen), ausgenommen Anhang 10-A (Liste der Kontaktstellen der Mitgliedstaaten der Europäischen Union).

...

## ARTIKEL 30.6

### Privatrechte

1. Dieses Abkommen ist nicht dahingehend auszulegen, dass es andere Rechte oder Pflichten für Personen begründet als die zwischen den Vertragsparteien nach dem Völkerrecht geschaffenen Rechte oder Pflichten, noch dass es in den internen Rechtsordnungen der Vertragsparteien unmittelbar geltend gemacht werden kann.

2. Eine Vertragspartei darf in ihrem internen Recht kein Klagerecht gegen die andere Partei vorsehen, das sich darauf gründet, dass eine Maßnahme der anderen Vertragspartei mit diesem Abkommen nicht vereinbar ist.

## ARTIKEL 30.7

### Inkrafttreten und vorläufige Anwendung

1. Die Vertragsparteien genehmigen dieses Abkommen nach ihren jeweiligen internen Anforderungen und Verfahren.

2. Dieses Abkommen tritt am ersten Tag des zweiten Monats nach dem Tag in Kraft, an dem die Vertragsparteien Noten ausgetauscht haben, in denen sie einander bestätigen, dass ihren jeweiligen internen Anforderungen und Verfahren Genüge getan ist, oder zu einem anderen von den Vertragsparteien zu vereinbarenden Zeitpunkt.

3. a) Die Vertragsparteien können dieses Abkommen vorläufig anwenden, und zwar ab dem ersten Tag des Monats nach dem Tag, an dem die Vertragsparteien einander notifiziert haben, dass ihren jeweiligen internen Anforderungen und Verfahren Genüge getan ist, die zur vorläufigen Anwendung dieses Abkommens erforderlich sind, oder zu einem anderen von den Vertragsparteien zu vereinbarenden Zeitpunkt.

b) Beabsichtigt eine Partei, eine Bestimmung dieses Abkommens

von der vorläufigen Anwendung auszunehmen, so notifiziert sie der anderen Vertragspartei zunächst, welche Bestimmungen sie nicht vorläufig anwenden wird, und bietet unverzügliche Konsultationen an. Innerhalb von 30 Tagen nach der Notifikation kann die andere Vertragspartei entweder widersprechen, was dazu führt, dass dieses Abkommen nicht vorläufig angewendet wird, oder sie kann ihrerseits notifizieren, welche gleichwertigen Bestimmungen dieses Abkommens sie gegebenenfalls nicht vorläufig anzuwenden gedenkt. Widerspricht die andere Vertragspartei innerhalb von 30 Tagen nach der zweiten Notifikation, so wird dieses Abkommen(s) nicht vorläufig angewendet.

Die Bestimmungen, die nicht Gegenstand einer Notifikation sind, werden von dieser Vertragspartei ab dem ersten Tag des Monats vorläufig angewendet, der auf die spätere Notifikation folgt, oder ab dem Tag, auf den sich die Vertragsparteien verständigt haben, vorausgesetzt, dass die Vertragsparteien Noten nach Buchstabe a ausgetauscht haben.

c) Eine Vertragspartei kann die vorläufige Anwendung durch schriftliche Notifikation der anderen Vertragspartei beenden. Die Beendigung wird am ersten Tag des zweiten Monats nach dieser Notifikation wirksam.

d) Wird dieses Abkommen oder werden einige Bestimmungen daraus vorläufig angewendet, so sind sich die Vertragsparteien darin einig, dass mit dem Ausdruck „Inkrafttreten dieses Abkommens“ der Tag zu verstehen ist, an dem die vorläufige Anwendung beginnt. Der Gemischte CETA-Ausschuss und andere mit diesem Abkommen eingesetzte Gremien können während der vorläufigen Anwendung dieses Abkommens ihre Aufgaben wahrnehmen. Alle in Wahrnehmung ihrer Aufgaben angenommenen Beschlüsse werden unwirksam, wenn die vorläufige Anwendung dieses Abkommens nach Buchstabe c beendet wird.

4. Kanada übermittelt die Noten und Notifikationen nach diesem Artikel an das Generalsekretariat des Rates der Europäischen Union beziehungsweise dessen Rechtsnachfolger. Die Europäische Union übermittelt die Noten und Notifikationen nach diesem Artikel an das Department of Foreign Affairs, Trade and Development of Canada oder dessen Rechtsnachfolger.

#### ARTIKEL 30.8

Beendigung, Aussetzung oder Einbeziehung anderer bestehender Übereinkünfte

1. Die in Anhang 30-A aufgeführten Übereinkünfte werden unwirk-

sam und durch dieses Abkommen ersetzt und abgelöst. Die Beendigung der in Anhang 30-A aufgeführten Übereinkünfte wird mit dem Tag des Inkrafttretens dieses Abkommens wirksam.

2. Wird Kapitel acht (Investitionen) nach Artikel 30.7 Absatz 3 Buchstabe a vorläufig angewendet, so werden die in Anhang 30-A aufgeführten Übereinkünfte und die sich daraus ergebenden Rechte und Pflichten mit Beginn der vorläufigen Anwendung ausgesetzt. Wird die vorläufige Anwendung beendet, so endet auch die Aussetzung der in Anhang 30-A aufgeführten Übereinkünfte.

3. Ungeachtet der Absätze 1 und 2 darf unter den folgenden Voraussetzungen eine Klage auf der Grundlage eines der in Anhang 30-A aufgeführten Übereinkünfte im Einklang mit den Regeln und Verfahren der betreffenden Übereinkunft erhoben werden:

a) die Behandlung, die Gegenstand der Klage ist, wurde zu einem Zeitpunkt gewährt, zu dem das Abkommen weder ausgesetzt noch beendet war, und

b) seit der Aussetzung oder Beendigung des Abkommens sind höchstens drei Jahre verstrichen.

4. Wird die vorläufige Anwendung dieses Abkommens beendet, ohne dass dieses Abkommen in Kraft tritt, so darf, ungeachtet der Absätze 1 und 2, binnen höchstens drei Jahren ab Beendigung der vorläufigen Anwendung eine Klage nach Kapitel acht (Investitionen) Abschnitt F im Einklang mit den Regeln und Verfahren dieses Abkommens erhoben werden, sofern die Klage eine Angelegenheit betrifft, die sich während der vorläufigen Anwendung dieses Abkommens ergeben hat.

...

## ARTIKEL 30.9

### Beendigung

1. Eine Vertragspartei kann dieses Abkommen kündigen, indem sie dem Generalsekretariat des Rates der Europäischen Union und dem Department of Foreign Affairs, Trade and Development of Canada beziehungsweise deren Rechtsnachfolgern eine entsprechende Note zustellt. 180 Tage nach dieser Notifikation tritt dieses Abkommen außer Kraft. Die kündigende Vertragspartei stellt außerdem dem Gemischten CETA-Ausschuss eine Kopie der Note zu.

2. Wird dieses Abkommen beendet, so behalten die Bestimmungen des Kapitels acht (Investitionen), ungeachtet des Absatzes 1,

über den Tag der Beendigung dieses Abkommens hinaus noch 20 Jahre Gültigkeit für Investitionen, die vor diesem Tag getätigt wurden. Dieser Absatz gilt nicht im Falle der vorläufigen Anwendung dieses Abkommens.

...

4. Am 5. Juli 2016 unterbreitete die Europäische Kommission, gestützt auf Art. 91, Art. 100 Abs. 2, Art. 207 Abs. 4 UAbs. 1 in Verbindung mit Art. 218 Abs. 5 und 6 Buchstabe a Ziffer v und Abs. 7 AEUV, dem Rat der Europäischen Union den Vorschlag, dass die Unterzeichnung - im Namen der Europäischen Union - des Umfassenden Wirtschafts- und Handelsabkommens zwischen der Europäischen Union und ihren Mitgliedstaaten einerseits und Kanada andererseits nach Art. 218 Abs. 5 AEUV genehmigt wird (COM <2016> 444 final), das genannte Abkommen „nach dessen Artikel 30.7 Absatz 3 von der Union vorläufig angewendet“ wird, bis die für seinen Abschluss erforderlichen Verfahren abgeschlossen sind (COM <2016> 470 final), und das genannte Abkommen abgeschlossen wird (COM <2016> 443 final). 13

a) Die Kommission schlug dem Rat mit Blick auf Art. 218 Abs. 7 AEUV außerdem vor, dass sie Änderungen des Anhangs 20-A zu geografischen Angaben, die der Gemischte CETA-Ausschuss nach Art. 20.22 CETA-E beschließt, im Namen der Europäischen Union billigen kann. 14

b) In ihren Beschlussvorlagen führte die Kommission aus: Da viele Mitgliedstaaten die Auffassung zum Ausdruck gebracht hätten, dass die Union nicht die erforderliche Zuständigkeit habe, um CETA allein abzuschließen, und auch keine geteilte Zuständigkeit in den Bereichen bestehe, und um die Unterzeichnung des Abkommens nicht zu verzögern, habe sie beschlossen, die Unterzeichnung als gemischtes Abkommen vorzuschlagen. Allerdings habe sie im Hinblick auf das inhaltlich im Wesentlichen gleich gelagerte Freihandelsabkommen mit Singapur (European Union - Singapore Free Trade Agreement - EUSFTA) nach Art. 218 Abs. 11 AEUV im Juli 2015 ein Gutachten des Gerichtshofs beantragt (Rs. A-2/15). In dieser Rechtssache vertrete sie die Ansicht, dass die Europäische Union die Zuständigkeit habe, um EUSFTA allein abzuschließen, oder andernfalls zumindest eine geteilte Zuständigkeit in den Bereichen bestehe, die nicht in die ausschließliche Zuständigkeit der Europäischen Union fielen. Erst wenn das Gutachten des Gerichtshofs in der Rechtssache A-2/15 vorliege, müssten die nötigen Schlüsse gezogen werden (vgl. den Vorschlag der Europäischen Kommission für einen Beschluss des Rates über den Abschluss des Umfassenden Wirtschafts- und Handelsabkommens zwischen Kanada einerseits und der Europäischen Union und ihren Mitgliedstaaten andererseits, COM <2016> 443 final). 15

Damit die Durchführung des Abkommens gewährleistet werden könne, werde rechtzeitig vor Anwendung des Abkommens eine Durchführungsverordnung der Kommission erlassen, die nach Art. 58 Abs. 1 der Verordnung (EU) Nr. 952/2013 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 9. Oktober 2013 die im Abkommen festgelegten Zollkontingente öffnen werde (vgl. COM <2016> 443 final). 16

Die Beschlüsse des Rates über die Unterzeichnung und die vorläufige Anwendung von CETA sollen am 18. Oktober 2016 gefasst werden. Die Europäische Kommission plant die Unterzeichnung von CETA auf dem nächsten EU-Kanada Gipfel am 27. Oktober 2016. Die vorläufige Anwendung soll erst nach einer Zustimmung durch das Europäische Parlament erfolgen. 17

## II.

1. a) Die Antragsteller zu I. - IV. machen im Wesentlichen geltend, ein Beschluss des Rates der Europäischen Union über die Unterzeichnung von CETA, dessen vorläufige Anwendung und den Abschluss des Abkommens verletze ihre Rechte aus Art. 38 Abs. 1 in Verbindung mit Art. 79 Abs. 3 und Art. 20 Abs. 1 und 2 GG. Die Voraussetzungen der Ultra-vires-Kontrolle sowie der Identitätskontrolle lägen vor. Die Europäische Union überschreite die ihr primärrechtlich eingeräumten Kompetenzen sowohl hinsichtlich zahlreicher von CETA erfasster Sachbereiche als auch durch Einsetzung des Investitionsgerichts. Diesem würden ohne ausreichende Rechtsgrundlage Hoheitsrechte übertragen, indem es in die Lage versetzt werde, letztverbindliche, vollstreckbare Urteile zu erlassen. CETA berühre zudem die Autonomie des Bundestages. Der Gemischte CETA-Ausschuss, in dem nicht notwendigerweise deutsche Repräsentanten säßen, könne ohne parlamentarische Rückbindung über die Inhalte von CETA disponieren, seine Beschlüsse seien für Deutschland bindend. Die Verfahren vor dem Investitionsgericht seien zudem geeignet, die politische Gestaltungsfreiheit des Bundestages einzuschränken. Ferner sei das Rechtsstaatsprinzip beeinträchtigt, weil durch die Übertragung von Kompetenzen auf das Investitionsgericht das Rechtsprechungsmonopol durchbrochen werde. Der Antragsteller zu I. macht darüber hinaus eine Verletzung von Art. 14 Abs. 1 GG geltend. 18

b) Die Antragstellerin zu V. trägt vor, sie mache im Wege der Prozessstandschaft Rechte des Bundestages geltend. Die Nichtablehnung von CETA durch die Antragsgegnerin verletze Gestaltungsrechte des Bundestages (Art. 23 Abs. 1 Satz 2 i.V.m. Art. 59 Abs. 2 GG), da für zahlreiche Materien keine Kompetenzen der Europäischen Union bestünden. Die Gestaltungsrechte des Bundestages seien ferner dadurch verletzt, dass CETA Ausschüsse etabliere, in denen die Mitgliedstaaten nicht vertreten seien. Es gebe auch keine unionale Begleitgesetzgebung, die eine mitgliedstaatliche Repräsentation sicherstelle, obwohl die Regelungsbefugnisse der Ausschüsse auch Sachmaterien betreffen, die in der Kompetenz der Mitgliedstaaten lägen. 19

2. Im Übrigen verweisen die Antragsteller auf folgende Gesichtspunkte: 20

a) Mit der Zustimmung des Rates der Europäischen Union zur Unterzeichnung, zur vorläufigen Anwendung und zum Abschluss von CETA überschreite die Europäische Union ihre in Art. 207 und 218 AEUV festgelegten Kompetenzen. Sollte die Europäische Union die ausschließliche Zuständigkeit für die Ratifizierung von CETA beanspruchen, handele sie ultra vires. CETA sei ein gemischtes Abkommen, weil es für zahlreiche dort geregelte Materien keine Sachkompetenz der Europäischen Union gebe. Dies betreffe die Regelungen zum Investitionsschutz und dem damit zusam- 21

menhängenden Gerichtssystem, zu Portfolioinvestitionen, aber auch die Regelungen zu den Bereichen Verkehr, Arbeitsschutz, Berufsqualifikationen und pharmazeutische Produkte. Die Kompetenzüberschreitung der Union sei offensichtlich und führe zu einer strukturell bedeutsamen Verschiebung im Kompetenzgefüge zulasten der Mitgliedstaaten.

b) Das in CETA vorgesehene Ausschuss- und Gerichtssystem berühre auch das Demokratie- und Rechtsstaatsprinzip in dem von Art. 79 Abs. 3 GG geschützten Kern. Das Ausschusswesen sei in keiner Weise demokratisch rückgebunden, da keine nationalen Vertreter in den Ausschüssen vorgesehen seien. Entscheidungen des Gemischten CETA-Ausschusses seien parlamentarisch nicht reversibel. Durch das in CETA vorgesehene Gerichtssystem würden sowohl das Demokratie- als auch das Rechtsstaatsprinzip verletzt. Das Gerichtssystem erzeuge rechtliche Bindungen, die den demokratischen Entscheidungsprozess in einer Weise einschränken könnten, die mit dem Demokratieprinzip nicht vereinbar sei. Bei der in Rede stehenden Höhe von Schadensersatzforderungen könne sich für den Gesetzgeber ein faktischer Zwang ergeben, bestimmte Regulierungen zu unterlassen oder wieder aufzuheben. Die in CETA vorgesehenen Gerichte seien zudem nach dem Grundgesetz verbotene Sondergerichte. 22

c) CETA verstoße überdies gegen die Autonomie des Unionsrechts, den Grundsatz der Sozialstaatlichkeit (Art. 20 Abs. 1 GG, Art. 2 EUV), das Vorsorgeprinzip (Art. 20a GG, Art. 191 Abs. 2 AEUV) sowie den Kernbereich kommunaler Selbstverwaltung. 23

d) Eine Folgenabwägung gebiete den Erlass einer einstweiligen Anordnung. Sollte diese nicht ergehen, sich im Hauptsacheverfahren aber herausstellen, dass die Mitwirkung des deutschen Vertreters im Rat verfassungswidrig gewesen sei, hätte dies zur Folge, dass Deutschland die vorläufige Anwendung von CETA sofort durch einseitige Erklärung beenden oder erklären müsste, es sei aus verfassungsrechtlichen Gründen gehindert, den Vertrag einzuhalten. Erginge die einstweilige Anordnung hingegen und werde im Hauptsacheverfahren kein Verfassungsverstoß festgestellt, käme es lediglich zu einer Verzögerung des Abschlusses. Der Erlass der einstweiligen Anordnung sei auch dringlich. 24

### III.

Die Bundesregierung hält die Anträge auf Erlass einer einstweiligen Anordnung für unbegründet. 25

1. Es sei nicht erkennbar, inwiefern die Nichtablehnung der Beschlüsse zur Unterzeichnung, Annahme und vorläufigen Anwendung der auf Unionszuständigkeiten beruhenden Teile von CETA durch den deutschen Vertreter im Rat unmittelbar deutsche Grundrechte oder grundrechtsgleiche Rechte verletzen könnte. Die besonderen Zulässigkeitsanforderungen für eine auf Art. 38 GG gestützte Verfassungsbeschwerde seien nicht erfüllt. Um eine Verlagerung von neuen Aufgaben und Befugnissen auf die Europäische Union gehe es nicht; die Kompetenz zum Abschluss von Freihand- 26

delsabkommen sei der Europäischen Union seit langem übertragen und vom Bundesverfassungsgericht gebilligt worden.

Eine qualifizierte Kompetenzüberschreitung auf europäischer Ebene sei nicht erkennbar. Da CETA als gemischtes Abkommen geschlossen werde, sei jedenfalls sichergestellt, dass eine Kompetenzlücke der Europäischen Union durch die Mitgliedstaaten und ihre Beteiligung an dem Abkommen als vollwertige Vertragsparteien aufgefangen werde. Es sei nicht dargelegt, wie sich aus dem beabsichtigten Vertragsschluss als gemischtes Abkommen eine Vertragslage ergeben solle, in der die Mitgliedstaaten nicht mehr Vertragsparteien von CETA seien. Die Verletzung anderer Staatsstrukturprinzipien als des Demokratieprinzips könne mit einer auf Art. 38 Abs. 1 GG gegründeten Verfassungsbeschwerde nur geltend gemacht werden, wenn der notwendige Zusammenhang zu dem über Art. 38 Abs. 1 Satz 1 GG rügefähigen Demokratieprinzip dargelegt werde. Daran fehle es jedoch.

27

2. Eine Verletzung der Rechte des Bundestages durch die Bundesregierung sei im vorliegenden Zusammenhang nicht zu erkennen. Insbesondere sei die Gestaltungsmacht des Bundestages durch die Mitwirkungshandlungen der Bundesregierung am Zustandekommen von CETA auf europäischer Ebene nicht beeinträchtigt. Weil es sich um ein gemischtes Abkommen handle, habe es der Bundestag selbst in der Hand, das Zustandekommen von CETA zu verhindern. Es sei auch nicht ersichtlich, dass CETA eine so erhebliche Einschränkung bedeute, dass der Bundestag nur noch in geringem Umfang zu entscheiden hätte. In CETA werde der Handlungs- und Gestaltungsspielraum des Gesetzgebers („right to regulate“) als solcher explizit anerkannt. Thematisch seien im Übrigen keine der Bereiche unmittelbar betroffen, die als besonders sensibel für die demokratische Selbstgestaltungsfähigkeit des Verfassungsstaates einzustufen seien.

28

3. Der Vorwurf der unzureichenden demokratischen Rückanbindung der in CETA vorgesehenen Ausschüsse gehe aus verschiedenen Gründen fehl. Sie bestehe über Unterrichtungspflichten der Bundesregierung nach dem Gesetz über die Zusammenarbeit von Bundesregierung und Deutschem Bundestag in Angelegenheiten der Europäischen Union (EUZBBG), die Mitwirkungsrechte des Bundestages nach Art. 23 GG und die Beteiligung des Europäischen Parlaments nach Art. 218 Abs. 10 AEUV. Die Einsetzung von Gremien im Rahmen von Freihandelsabkommen/Assoziationsabkommen der Europäischen Union mit Drittstaaten sei üblich. Dies gelte insbesondere für Gremien, die in genau definierten Fällen Beschlüsse zur Änderung, Ergänzung oder Konkretisierung bestimmter Teile des Abkommens fassen können.

29

Bindende Beschlüsse des in CETA vorgesehenen Gemischten Ausschusses stünden zudem unter dem Zustimmungsvorbehalt der Vertragsparteien. Art. 26.3 Abs. 2 CETA-E sehe ausdrücklich vor, dass die Beschlüsse des Gemischten Ausschusses für die Vertragsparteien nur vorbehaltlich der Erfüllung etwaiger interner Anforderungen und des Abschlusses etwaiger interner Verfahren bindend seien. Auch Art. 30.2 Abs. 2 Satz 2 CETA-E stelle klar, dass Beschlüsse des Gemischten CETA-

30

Ausschusses von den Vertragsparteien im Einklang mit ihren zum Inkrafttreten der Änderung erforderlichen internen Anforderungen und Verfahren zu billigen seien. Sie träten erst an einem von den Vertragsparteien vereinbarten Tag in Kraft (Art. 30.2 Abs. 2 Satz 3 CETA-E). Damit unterlägen auch diese Beschlüsse - wie bei Art. 26.3 Abs. 2 CETA-E - einem Zustimmungsvorbehalt der Vertragsparteien.

4. Die nach § 32 BVerfGG erforderliche Abwägung müsse zu einer Ablehnung der einstweiligen Anordnung führen. In diesem Fall und dem unterstellten Obsiegen in der Hauptsache entstünden der Antragstellerin und den Beschwerdeführern durch das Zuwarten bis zu einer Hauptsacheentscheidung keine nachteiligen Folgen. Würde die Bundesregierung dagegen dazu verpflichtet, im Rat gegen die Unterzeichnung und gegen den Beschluss über die vorläufige Anwendung von CETA zu stimmen oder anderweitig dagegen vorzugehen, bestünde die konkrete Gefahr, dass es damit zu einem Scheitern von CETA komme. Dies könnte die internationale Handlungsfähigkeit Deutschlands und der Europäischen Union in Handelsfragen spürbar beeinträchtigen und negative Folgen für die Wettbewerbsfähigkeit der deutschen und europäischen Industrie wie auch für die Bürger haben.

31

#### IV.

In der mündlichen Verhandlung vom 12. Oktober 2016 haben die Beteiligten ihr Vorbringen bekräftigt und vertieft.

32

#### B.

Die zulässigen Anträge sind unbegründet.

33

#### I.

1. Nach § 32 Abs. 1 BVerfGG kann das Bundesverfassungsgericht 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. Bei der Prüfung, ob die Voraussetzungen des § 32 Abs. 1 BVerfGG gegeben sind, ist wegen der weittragenden Folgen einer einstweiligen Anordnung regelmäßig ein strenger Maßstab anzulegen (vgl. BVerfGE 55, 1 <3>; 82, 310 <312>; 94, 166 <216 f.>; 104, 23 <27>; 106, 51 <58>). Dieser wird noch weiter verschärft, wenn eine Maßnahme mit völkerrechtlichen oder außenpolitischen Auswirkungen in Rede steht (vgl. BVerfGE 35, 193 <196 f.>; 83, 162 <171 f.>; 88, 173 <179>; 89, 38 <43>; 108, 34 <41>; 118, 111 <122>; 125, 385 <393>; 126, 158 <167>; 129, 284 <298>; 132, 195 <232 Rn. 86>).

34

Bei der Entscheidung über die einstweilige Anordnung haben die Gründe, die für die Verfassungswidrigkeit der angegriffenen Maßnahmen vorgetragen werden, grundsätzlich außer Betracht zu bleiben, es sei denn, die in der Hauptsache begehrte Feststellung oder der in der Hauptsache gestellte Antrag erwiesen sich als von vornherein unzulässig oder offensichtlich unbegründet (vgl. BVerfGE 89, 38 <44>; 103, 41 <42>; 118, 111 <122>; stRspr). Erweist sich der Ausgang des Hauptsacheverfahrens als of-

35

fen, so hat das Bundesverfassungsgericht grundsätzlich lediglich im Rahmen einer Folgenabwägung die Nachteile abzuwägen, die einträten, wenn eine einstweilige Anordnung nicht erginge, die Verfassungsbeschwerde oder der Antrag im Organstreitverfahren aber in der Hauptsache Erfolg hätten, gegenüber den Nachteilen, die entstünden, wenn die begehrte einstweilige Anordnung erlassen würde, in der Hauptsache aber der Erfolg zu versagen wäre (vgl. BVerfGE 105, 365 <371>; 106, 351 <355>; 108, 238 <246>; 125, 385 <393>; 126, 158 <168>; 129, 284 <298>; 132, 195 <232 f. Rn. 87>; stRspr).

2. a) Wird im Hauptsacheverfahren das Zustimmungsgesetz zu einem völkerrechtlichen Vertrag zur Prüfung gestellt, kann es zwar angezeigt sein, sich nicht auf eine reine Folgenabwägung zu beschränken, sondern bereits im Verfahren nach § 32 Abs. 1 BVerfGG eine summarische Prüfung anzustellen, ob die für die Verfassungswidrigkeit des angegriffenen Vertragsgesetzes vorgetragene Gründe mit einem hohen Grad an Wahrscheinlichkeit erwarten lassen, dass das Bundesverfassungsgericht das Vertragsgesetz für verfassungswidrig erklären wird (vgl. BVerfGE 35, 193 <196 f.>; 132, 195 <233 Rn. 88>). So kann zum einen sichergestellt werden, dass die Bundesrepublik Deutschland keine völkerrechtlichen Bindungen eingeht, die mit dem Grundgesetz nicht vereinbar sind. Zum anderen kann auf diese Weise verhindert werden, dass eine mögliche Rechtsverletzung bei Verweigerung einstweiligen Rechtsschutzes nicht mehr rückgängig gemacht werden könnte, die Entscheidung in der Hauptsache also zu spät käme (vgl. BVerfGE 46, 160 <164>; 111, 147 <153>; 132, 195 <233 Rn. 88>), wie dies nach der Hinterlegung der Ratifikationsurkunde zu einem völkerrechtlichen Vertrag typischerweise der Fall ist.

b) Ein solcher Fall liegt hier nicht vor.

aa) Da die abschließende Ratifikation noch aussteht und das Abkommen von allen Mitgliedstaaten der Europäischen Union unterzeichnet werden muss, kann eine endgültige völkerrechtliche Bindung bis auf Weiteres nicht eintreten. Die vorläufige Anwendung des Abkommens kann nach einer den anderen Vertragsparteien zu notifizierenden Erklärung der Bundesregierung gemäß Art. 30.7 Abs. 3 Buchstabe c CETA-E jederzeit von einem Mitgliedstaat beendet werden (vgl. unten Rn. 72). Die Entscheidung in der Hauptsache kommt deshalb nicht zu spät.

bb) Ferner ist zu berücksichtigen, dass eine summarische Prüfung durch das Bundesverfassungsgericht nur dann vorgenommen werden kann, wenn die Gesetzentwürfe oder Beschlussvorlagen bereits ein hinreichendes Maß an Konkretisierung erfahren haben. Daran fehlt es vorliegend. Angesichts der Differenzen zwischen der Europäischen Kommission und mehreren Mitgliedstaaten über die kompetenziellen Grundlagen für den Abschluss von CETA, des noch ausstehenden Ergebnisses des zum Freihandelsabkommen mit Singapur (EUSFTA) beantragten Rechtsgutachtens des Gerichtshofs der Europäischen Union (Rs. A-2/15) und des Hinweises der Europäischen Kommission, dass nach Vorliegen dieses Gutachtens die „nötigen Schlüsse“ gezogen würden, kann derzeit nicht abschließend beurteilt werden, auf welcher

primärrechtlichen Grundlage und in welchem Umfang eine Kompetenz der Europäischen Union zum Abschluss von CETA besteht und inwieweit entsprechende Vertragsschlusskompetenzen bei den Mitgliedstaaten der Europäischen Union verblieben sind.

Nicht abschließend geklärt ist schließlich, welche Vorschriften des CETA von der vorläufigen Anwendung konkret ausgenommen werden und wie die innerunionale Mitwirkung an den im Rahmen von CETA zu schaffenden Institutionen im Einzelnen ausgestaltet werden wird. 40

## II.

Die Anträge in den Hauptsacheverfahren sind jedenfalls teilweise weder von vornherein unzulässig noch offensichtlich unbegründet. Die Anträge auf Erlass der begehrten Anordnung bleiben aber aufgrund der gebotenen Folgenabwägung ohne Erfolg. 41

1. Soweit sich die Anträge auf Erlass einer einstweiligen Anordnung gegen die Unterzeichnung von CETA richten, muss ihnen schon deshalb der Erfolg versagt werden, weil von der Unterzeichnung keine unmittelbaren Rechtswirkungen für die Antragsteller ausgehen. 42

2. Soweit sich die Anträge gegen die vorläufige Anwendung richten, überwiegen die Nachteile, die einträten, wenn eine einstweilige Anordnung erginge, die Verfassungsbeschwerden oder der Antrag im Organstreitverfahren aber in der Hauptsache keinen Erfolg hätten, die Nachteile, die entstünden, wenn die begehrte einstweilige Anordnung nicht erlassen würde, die Anträge in der Hauptsache aber Erfolg hätten. 43

a) Ergeht die einstweilige Anordnung, erweist sich die Mitwirkung der Bundesregierung an der Beschlussfassung des Rates über die vorläufige Anwendung von CETA (COM <2016> 470 final) später als verfassungsrechtlich zulässig, drohen der Allgemeinheit nach dem Ergebnis der mündlichen Verhandlung und dem Vortrag der Antragsgegnerin - der durch das Vorbringen der Antragsteller insoweit nicht substantiiert in Frage gestellt wird - mit hoher Wahrscheinlichkeit schwere Nachteile, die sich, wenn nicht aus rechtlichen, so doch jedenfalls aus politischen Gründen als irreversibel erweisen könnten. 44

aa) Eine einstweilige Anordnung, die dem deutschen Vertreter im Rat die Zustimmung zur vorläufigen Anwendung untersagt, würde dazu führen, dass es zu dem für den 18. Oktober 2016 vorgesehenen Beschluss des Rates über die vorläufige Anwendung des Abkommens nicht kommen würde. Die Europäische Union, ihre Mitgliedstaaten und Kanada hätten in diesem Fall zwar die Möglichkeit, das Inkrafttreten des Abkommens durch Unterzeichnung, vorgesehen für den 27. Oktober 2016, und den späteren Abschluss sowie die erforderliche Ratifikation durch alle Mitgliedstaaten auch ohne vorherige vorläufige Anwendung weiterhin anzustreben. Dennoch wäre die Verweigerung einer vorläufigen Anwendung durch eine Vertragspartei als gewichtiges Indiz für die Möglichkeit eines endgültigen Scheiterns des Abkommens zu 45

verstehen, da die Gründe hierfür in inhaltlichen Bedenken wurzeln, die in gleicher Weise zu einer Verweigerung des Abschlusses und der Ratifikation des Abkommens durch den betreffenden Mitgliedstaat führen könnten. Dies gilt umso mehr, als die vorläufige Anwendung von Handelsabkommen nach Unterzeichnung völkerrechtlich üblich ist (Art. 25 WVRK), von der Europäischen Union in ständiger Praxis geübt wird (Art. 218 Abs. 5 AEUV) und dementsprechend auch im Entwurf des CETA vorgesehen ist (Art. 30.7 Abs. 3). Folge einer antragsgemäß erlassenen einstweiligen Anordnung wäre deshalb jedenfalls ein vorläufiges Scheitern des gesamten Vertragswerks, das nur unter der Voraussetzung, dass alle Vertragsparteien zu Nach- oder Neuverhandlungen bereit wären und diese auch zu einem für alle Vertragsparteien akzeptablen Ergebnis führen würden, nicht in ein endgültiges Scheitern umschlagen würde.

bb) Die sich aus einer derartigen Entscheidung ergebenden Nachteile sind als überaus schwer einzuschätzen. Dabei kann offen bleiben, ob die von der Antragsgegnerin vorgetragene - von den Antragstellern teilweise bestrittenen - Behauptungen zu den Auswirkungen von CETA auf die Wirtschaftsbeziehungen zwischen der Europäischen Union und Kanada im Einzelnen zutreffen oder nicht. Denn die wesentlichen Folgen eines auch nur vorläufigen, erst recht aber eines endgültigen Scheiterns von CETA lägen weniger auf wirtschaftlichem als vielmehr auf politischem Gebiet.

46

(1) Eine einstweilige Anordnung, durch die die Bundesregierung an einer Zustimmung zur vorläufigen Anwendung von CETA gehindert wird, würde in erheblichem Maße in die - grundsätzlich weite - Gestaltungsfreiheit der Bundesregierung im Rahmen der Europa-, Außen- und Außenwirtschaftspolitik eingreifen (vgl. hierzu BVerfGE 80, 74 <79 f.>). Die Weite des Ermessens im auswärtigen Bereich hat ihren Grund darin, dass die Gestaltung auswärtiger Verhältnisse und Geschehensabläufe nicht allein vom Willen der Bundesrepublik Deutschland bestimmt werden kann, sondern vielfach von Umständen abhängig ist, die sich ihrer Bestimmung entziehen. Um es zu ermöglichen, die jeweiligen politischen Ziele der Bundesrepublik Deutschland im Rahmen des völkerrechtlich und verfassungsrechtlich Zulässigen durchzusetzen, gewährt das Grundgesetz den Organen der auswärtigen Gewalt daher einen weiten Spielraum bei der Einschätzung außenpolitisch erheblicher Sachverhalte wie der Zweckmäßigkeit möglichen Verhaltens (vgl. BVerfGE 40, 141 <178 f.>; 55, 349 <365>; 137, 185 <235 Rn. 138>). Dieser Einschätzungs- und Prognosespielraum der Bundesregierung im Hinblick auf die etwaigen Folgen eines Handelsabkommens der Europäischen Union und ihrer Mitgliedstaaten mit Kanada auf der Grundlage des ausgehandelten Entwurfs zu CETA im Vergleich zu alternativen Szenarien, die das Verhalten Kanadas im Falle eines Scheiterns von CETA prognostizieren, unterliegt einer nur eingeschränkten verfassungsgerichtlichen Kontrolle.

47

(2) Dies gilt 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

48

einstweiligen Anordnung negativ auf die europäische Außenhandelspolitik und die internationale Stellung der Europäischen Union insgesamt auswirken würde. Dies betrifft insbesondere das politische Bemühen der Union und ihrer Mitgliedstaaten, auf die Gestaltung der globalen Handelsbeziehungen maßstabbildenden Einfluss zu nehmen, um die internationale Wirksamkeit der in der Unionsrechtsordnung verankerten Werte zu stärken. Die Verhandlungsposition der Europäischen Union gegenüber Kanada, aber auch gegenüber anderen Staaten als möglichen Vertragspartnern, sowie die Durchsetzungskraft der Union in anderen außenwirtschaftlichen Zusammenhängen würden erheblich geschwächt, wenn eine - völkerrechtlichen Usancen entsprechende und von der Europäischen Union bereits vielfach praktizierte - vorläufige Anwendung als Folge einer einstweiligen Anordnung durch das Bundesverfassungsgericht scheitern würde.

cc) Die mit dem Erlass einer einstweiligen Anordnung bei späterer Erfolglosigkeit der Hauptsache verbundenen Nachteile könnten sich mit hoher Wahrscheinlichkeit zudem als irreversibel erweisen. Dies gilt vor allem dann, wenn die Unzulässigkeit einer vorläufigen Anwendung in der Folge zu einem Scheitern des Abkommens insgesamt führen würde. Doch selbst wenn dies nicht der Fall wäre, insbesondere wenn Kanada zu einem vollständigen Verzicht auf eine vorläufige Anwendung oder gar zu Neuverhandlungen bereit und es möglich wäre, diese zu einem neuerlichen Vertragsentwurf zu führen, wäre das Scheitern des jetzt verhandelten Entwurfs insofern endgültig, als alle Vertragsparteien von der Möglichkeit einer vorläufigen Anwendung des Abkommens ausgehen (Art. 30.7 Abs. 3). In beiden Fällen würde sich die mit hoher Wahrscheinlichkeit zu erwartende Einbuße an Verlässlichkeit sowohl der Bundesrepublik Deutschland - als Veranlasser einer derartigen Entwicklung - als auch der Europäischen Union insgesamt dauerhaft negativ auf den Handlungs- und Entscheidungsspielraum aller europäischen Akteure bei der Gestaltung der globalen Handelsbeziehungen auswirken. Die denkbare Funktion des Abkommens als Vorbild für die Gestaltung außenwirtschaftlicher Beziehungen mit anderen Vertragspartnern würde dadurch schweren Schaden nehmen oder gar gänzlich entfallen.

49

b) Demgegenüber wiegen die Nachteile weniger schwer, die entstehen, wenn die einstweilige Anordnung nicht erlassen wird, sich die Mitwirkung der Bundesregierung an der Beschlussfassung des Rates später aber als unzulässig erweist. Zwar kann sich der Beschluss des Rates über die vorläufige Anwendung im Hauptsacheverfahren möglicherweise als Ultra-vires-Akt herausstellen (aa). Auch ist eine Berührung der durch Art. 79 Abs. 3 GG geschützten Verfassungsidentität nicht ausgeschlossen (bb). Entsprechende Risiken lassen sich jedoch durch geeignete Vorkehrungen für die Dauer der vorläufigen Anwendung praktisch ausschließen (cc).

50

aa) Da CETA als gemischtes Abkommen abgeschlossen werden wird (COM <2016> 470 final), das sich nicht nur auf Gegenstände erstreckt, die unstreitig in die Zuständigkeit der Europäischen Union fallen, lässt sich insoweit nicht ausschließen, dass sich der Beschluss des Rates über die vorläufige Anwendung von CETA als Ultra-vires-Akt erweist und dass die Mitwirkung der Bundesregierung an diesem Be-

51

schluss die Antragsteller zu I. - IV. in ihrem Recht aus Art. 38 Abs. 1 Satz 1 in Verbindung mit Art. 20 Abs. 1 und 2 in Verbindung mit Art. 79 Abs. 3 GG verletzt (vgl. dazu BVerfGE 123, 267 <353, 400>; 126, 286 <304>; 134, 366 <392 Rn. 37>; BVerfG, Urteil des Zweiten Senats vom 21. Juni 2016 - 2 BvR 2728/13, 2 BvR 2729/13, 2 BvR 2730/13, 2 BvR 2731/13, 2 BvE 13/13 -, juris, Rn. 148).

(1) Der Europäischen Union dürfte es unter anderem an einer Vertragsschlusskompetenz für Portfolioinvestitionen, den Investitionsschutz, den internationalen Seeverkehr, die gegenseitige Anerkennung von Berufsqualifikationen und den Arbeitsschutz fehlen.

52

Der Europäischen Union steht gemäß Art. 207 Abs. 1 AEUV eine ausschließliche Kompetenz zum Abschluss von Zoll- und Handelsabkommen zu, die ausländische Direktinvestitionen betrifft. Darunter fallen Investitionen, die der Sache nach dem Kontrollerwerb eines Unternehmens oder dem Erwerb von Immobilien dienen (vgl. BVerfGE 123, 267 <421>; Cottier/Trinberg, in: von der Groeben/Schwarze/ Hatje, Europäisches Unionsrecht, 7. Aufl. 2015, Art. 207 AEUV Rn. 54), nicht aber Portfolioinvestitionen, deren Hauptzweck in der Gewinnerzielung liegt, ohne dass der Investor einen direkten Einfluss auf das Unternehmen besäße (vgl. BVerfGE 123, 267 <421>; Mayr, EuR 2015, S. 575 <591>).

53

Auch für die in Kapitel 8 Abschnitt D CETA-E unter dem Titel „Investitionsschutz“ enthaltenen Regelungen über die Behandlung von Investoren und erfassten Investitionen (Art. 8.10 CETA-E) sowie die Enteignung (Art. 8.12 CETA-E) dürfte der Europäischen Union eine Kompetenz fehlen. Eine solche dürfte sich insbesondere nicht aus Art. 207 Abs. 1 AEUV ergeben, der den reinen Eigentumsschutz von Auslandsvermögen vor Enteignungen nicht erfassen dürfte (vgl. Mayr, a.a.O., S. 597). Dafür spricht auch, dass die Verträge ausweislich von Art. 345 AEUV die Eigentumsordnung in den einzelnen Mitgliedstaaten unberührt lassen (vgl. Wernicke, in: Grabitz/Hilf/Nettesheim, Das Recht der Europäischen Union, Bd. III, 48. Ergänzungslieferung August 2012, Art. 345 AEUV Rn. 15).

54

Für Vorschriften zu Feeder-Dienstleistungen (Transport zwischen Häfen und Schiffen) und maritimen Hilfsdiensten dürfte eine Kompetenz der Europäischen Union schon deshalb nicht in Betracht kommen, weil die betroffenen Bereiche gemäß Art. 207 Abs. 5 AEUV explizit aus dem Anwendungsbereich der Gemeinsamen Handelspolitik ausgenommen sind. Insoweit dürfte Kapitel 14 CETA-E (Dienstleistungen im Internationalen Seeverkehr) jedenfalls auch Gegenstände betreffen, die in die Zuständigkeit der Mitgliedstaaten fallen.

55

Ebenso wenig dürfte für Kapitel 11 CETA-E (Gegenseitige Anerkennung von Berufsqualifikationen) eine ausschließliche Zuständigkeit der Europäischen Union bestehen. Eine lückenlose Harmonisierung im internen Unionsrecht ist insoweit bislang nicht erfolgt (vgl. zur Reichweite der diesbezüglichen europarechtlichen Regelungen Forsthoff, in: Grabitz/Hilf/Nettesheim, Das Recht der Europäischen Union, Bd. I, 42. Ergänzungslieferung September 2010, Art. 45 AEUV Rn. 281; Kluth, in: Calliess/Ruf-

56

fert, EUV/AEUV, 5. Aufl. 2016, Art. 59 AEUV Rn. 35). Zudem erfasst das Unionsrecht lediglich Berufsqualifikationen von Unionsbürgern (Art. 20 AEUV), während die Mitgliedstaaten zumindest in Teilbereichen für Drittstaatenangehörige zuständig sind. Das findet im Abkommen jedoch keinen Niederschlag.

Im Kapitel 23 (Handel und Arbeit) dürfte es ebenfalls an einer umfassenden ausschließlichen Zuständigkeit der Europäischen Union fehlen. So verfügt sie etwa im Bereich der Verbesserung der Arbeitsumwelt zum Schutz der Gesundheit und der Sicherheit der Arbeitnehmer lediglich über eine Unterstützungs- und Ergänzungskompetenz (Art. 153 Abs. 2 Buchstabe a AEUV). Dafür spricht auch, dass die Mitgliedstaaten im Hinblick auf die Verpflichtung zur Einhaltung von Standards der Internationalen Arbeitsorganisation (IAO) (Art. 23.3 CETA-E) berechtigt sind, strengere Regeln zu treffen (Art. 153 Abs. 4 AEUV).

57

(2) Nicht auszuschließen ist weiter, dass sich der Beschluss des Rates zur vorläufigen Anwendung von CETA auch insoweit als Ultra-vires-Akt darstellen könnte, als mit CETA Hoheitsrechte auf das Gerichts- und das Ausschusssystem weiterübertragen werden sollten. Die in Kapitel 8 Abschnitt F und Kapitel 26 CETA-E enthaltenen Regelungen könnten vor diesem Hintergrund nicht von Art. 207, Art. 216 Abs. 1 und Art. 218 AEUV gedeckt sein, wobei sich die weitere Frage ergibt, ob die Artikel in dieser Auslegung noch von Art. 23 Abs. 1 GG gedeckt wären. Es erscheint jedenfalls denkbar, dass die umfassende Beanspruchung einer unionalen Vertragsschlusskompetenz im Bereich der gemeinsamen Handelspolitik und eine entsprechende Mediation der Mitgliedstaaten, die mit einem derart weitreichenden Eingriff in deren (Völker-)Rechtssubjektivität einherginge (vgl. BVerfGE 123, 267 <418 ff.>), gegen das Integrationsprogramm verstoßen könnte.

58

bb) Es erscheint ferner auch nicht völlig ausgeschlossen, dass die Ausgestaltung des in CETA vorgesehenen Ausschusssystem die Grundsätze des Demokratieprinzips als Teil der Verfassungsidentität des Grundgesetzes berührt (vgl. BVerfG, Beschluss des Zweiten Senats vom 15. Dezember 2015 - 2 BvR 2735/14 -, juris, Rn. 49; Urteil des Zweiten Senats vom 21. Juni 2016 - 2 BvR 2728/13, 2 BvR 2729/13, 2 BvR 2730/13, 2 BvR 2731/13, 2 BvE 13/13 -, juris, Rn. 120).

59

(1) Art. 26.1 CETA-E 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 (vgl. Art. 26.1 Abs. 3 CETA-E). Seine Beschlüsse sind für die Vertragsparteien - „vorbehaltlich der Erfüllung etwaiger interner Anforderungen und des Abschlusses etwaiger interner Verfahren“ - bindend und von ihnen umzusetzen (Art. 26.3 Abs. 2 CETA-E). Zu den wichtigen Befugnissen des Gemischten CETA-Ausschusses gehört, soweit in CETA vorgesehen, die Befugnis, Änderungen des Abkommens zu beschließen (Art. 26.1 Abs. 5 Buchstabe c CETA-E) und Protokolle und Anhänge zu ändern (Art. 30.2 Abs. 2 Satz 1 CETA-E). Protokolle und Anhänge aber machen quantitativ gesehen den größten Teil des in Rede stehenden Abkommens aus. Der Gemischte CETA-Ausschuss kann

60

ferner durch Beschluss weitere Kategorien von geistigem Eigentum in die Begriffsbestimmung „Rechte des geistigen Eigentums“ aufnehmen (Art. 8.1 Abs. „Rechte des geistigen Eigentums“ Satz 2 CETA-E).

Es kann daher in Anbetracht der unklaren Regelung des Art. 30.2 Abs. 2 Satz 2 und 3 CETA-E nicht ausgeschlossen werden, dass solche Beschlüsse des Gemischten CETA-Ausschusses keiner Zustimmung durch die Vertragsparteien bedürfen.

61

(2) Nach dem Wortlaut des Abkommens und den bisher vorgesehenen Regelungen hat die Bundesrepublik Deutschland im Hinblick auf die Tätigkeit des Ausschusssystem keine gesicherten Einflussmöglichkeiten. Die Zusammensetzung der Ausschüsse und ihre Entscheidungsverfahren sind in dem Abkommen selbst nur rudimentär geregelt. Es sieht insbesondere nicht vor, dass die Mitgliedstaaten dort durch eigene Vertreter mit Sitz und Stimme mitwirken, und zwar unabhängig davon, ob die Ausschüsse Gegenstände behandeln, die in die unionale oder nationale Zuständigkeit fallen. Für den Gemischten CETA-Ausschuss ist lediglich bestimmt, dass er sich aus „Vertretern der Europäischen Union und Vertretern Kanadas“ zusammensetzen soll (Art. 26.1 Abs. 1 Satz 1 CETA-E). Es erscheint daher denkbar, dass deutsche Stellen von Einflussmöglichkeiten insoweit gänzlich ausgeschlossen werden, so dass eine personelle und sachliche Legitimation der Ausschusstätigkeit ebenso unmöglich wäre wie ihre Verantwortung gegenüber den Bürgern. Das könnte handelspolitische Schutzmaßnahmen (Kapitel 3) ebenso betreffen wie technische Handelshemmnisse (Kapitel 4), gesundheitspolizeiliche und pflanzenschutzrechtliche Maßnahmen (Kapitel 5), Zoll- und Handelserleichterungen (Kapitel 6), Subventionen (Kapitel 7), Investitionen (Kapitel 8), den grenzüberschreitenden Dienstleistungshandel (Kapitel 9), vorübergehende Einreise und vorübergehender Aufenthalt natürlicher Personen zu geschäftlichen Zwecken (Kapitel 10), die gegenseitige Anerkennung von Berufsqualifikationen (Kapitel 11), Zulassungs- und Qualifikationserfordernisse (Kapitel 12), Finanzdienstleistungen (Kapitel 13), Dienstleistungen im internationalen Seeverkehr (Kapitel 14), die Telekommunikation (Kapitel 15), den elektronischen Geschäftsverkehr (Kapitel 16), die Wettbewerbspolitik (Kapitel 17), Staatsunternehmen, Monopole und Unternehmen mit besonderen Rechten oder Vorrechten (Kapitel 18), das öffentliche Beschaffungswesen (Kapitel 19) und das geistige Eigentum (Kapitel 20).

62

Mit Blick auf die Entscheidungsverfahren sieht das Abkommen vor, dass der Gemischte CETA-Ausschuss seine Beschlüsse einvernehmlich trifft (Art. 26.3 Abs. 3 CETA-E). Auch wenn er Beschlüsse daher nicht gegen die Stimme der Europäischen Union fassen kann, gibt es insoweit keine gesicherte Einwirkungsmöglichkeit der Bundesrepublik Deutschland. Vergleichbares gilt für die Sonderausschüsse (vgl. etwa Art. 26.2 Abs. 4 Satz 3, Art. 13.18, Art. 21.7 Abs. 5 und 7 CETA-E).

63

Soweit die Mitgliedstaaten in den Ausschüssen nicht vertreten sind, können sie lediglich mittelbar auf deren Verfahren und Entscheidungen einwirken, indem sie nach Art. 218 Abs. 9 AEUV in einem Beschluss des Rates den Gemeinsamen Standpunkt festlegen, den der Vertreter der Europäischen Union in den CETA-Ausschüssen zu

64

vertreten hat. Dieser Einfluss ist indes dadurch begrenzt, dass der Rat - soweit nichts anderes festgelegt ist - mit qualifizierter Mehrheit beschließt (Art. 16 Abs. 3 EUV, Art. 218 Abs. 8 UAbs. 1 AEUV). Vor diesem Hintergrund dürfte in der Regel Art. 218 Abs. 9 AEUV Anwendung finden, wenn der Gemischte CETA-Ausschuss beschließt, die Protokolle und Anhänge von CETA zu ändern (vgl. Art. 30.2 Abs. 2 Satz 1 CETA-E), oder wenn er verbindliche Auslegungen von CETA vornimmt (vgl. Art. 8.31 Abs. 3 Satz 2, Art. 26.1 Abs. 5 Buchstabe e CETA-E).

(3) Die demokratische Legitimation und Kontrolle derartiger Beschlüsse erscheint mit Blick auf Art. 20 Abs. 1 und 2 GG prekär und dürfte wohl nur gewährleistet sein, wenn mitgliedstaatliche Zuständigkeiten oder die Reichweite des Integrationsprogramms berührende Beschlüsse nur mit der Zustimmung Deutschlands gefasst werden. Es erscheint nicht von vornherein ausgeschlossen, dass hierdurch das Gesetzgebungsrecht und die Integrationsverantwortung des Bundestages verletzt würden (vgl. BVerfG, Urteil des Zweiten Senats vom 21. Juni 2016 - 2 BvR 2728/13, 2 BvR 2729/13, 2 BvR 2730/13, 2 BvR 2731/13, 2 BvE 13/13 -, juris, Rn. 110 f.).

cc) Das Risiko der geschilderten Nachteile für die Schutzgüter des Art. 38 Abs. 1 und Art. 20 Abs. 1 und 2 GG lässt sich jedoch durch unterschiedliche Vorkehrungen praktisch ausschließen, so dass ein schwerer Nachteil für das allgemeine Wohl im Sinne des § 32 Abs. 1 BVerfGG (BVerfGE 111, 147 <153>; 132, 195 <233 Rn. 88>) im Ergebnis abgewendet werden kann.

(1) Die Bundesregierung hat schriftsätzlich vorgetragen und in der mündlichen Verhandlung ausführlich dargelegt, dass durch Beschluss des Rates (vgl. Draft Council Decision 223/16 REV 1 vom 25. September 2016) und entsprechende Erklärungen (Art. 30.7 Abs. 3 Buchstabe b CETA-E) 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 (COM <2016> 470 final) 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.

Im Einzelnen hat die Bundesregierung vorgetragen, dass sie im Rat der Europäischen Union nur der vorläufigen Anwendung derjenigen Teile von CETA zustimmen wird, die sich zweifellos auf eine Einzelermächtigung der Europäischen Union stützen lassen. Sie hat betont, dass die Beschlussvorlage der Europäischen Kommission für den Rat nicht bindend sei und es nicht nur von Seiten Deutschlands, sondern auch anderer Mitgliedstaaten keine Zustimmung zur vorläufigen Anwendung des gesamten Abkommens geben werde.

Deutschland hat bereits Vorbehalte hinsichtlich der vorläufigen Anwendung von CETA zu folgenden Gegenständen angebracht: Das Erfordernis der dauerhaften Ansässigkeit des verantwortlichen Herausgebers einer Zeitung oder anderen periodischen Druckschrift in Deutschland, in der Europäischen Union oder in einem Mitgliedstaat

des Europäischen Wirtschaftsraums (EWR), die Zulassung als Rechtsanwalt für die Erbringung juristischer Dienstleistungen im Bereich des deutschen Rechts sowie das Erfordernis eines entsprechenden Kanzleisitzes, das Verbot einer Tätigkeit als Patentanwalt für Patentanwälte aus Drittstaaten, das Erfordernis, dass Wirtschaftsprüfungsgesellschaften bestimmte deutsche Rechtsformen annehmen müssen, die Eintragungspflicht für Ärzte (einschließlich Psychologen, Psychotherapeuten und Zahnärzte) bei den regionalen kassenärztlichen oder kassenzahnärztlichen Vereinigungen, wenn sie von der gesetzlichen Krankenkasse versicherte Patienten behandeln wollen, sowie damit verbundene quantitative Beschränkungen und Niederlassungserfordernisse, die Möglichkeit des Vorrangs gemeinnütziger Dienstleister bei Rettungsdienst- und Krankentransportdienstleistungen, den Ausschluss juristischer Personen von der Erbringung tierärztlicher Dienstleistungen, das Erfordernis der Staatsangehörigkeit eines Mitgliedstaats der Europäischen Union oder eine kommerzielle Präsenz in der Europäischen Union für die Zulassung als Zeitarbeitsagentur, Beschränkungen beim Einzelhandel mit pharmazeutischen, medizinischen und orthopädischen Artikeln, die Beschränkung der Eintragungsfähigkeit in das nationale Schiffsregister auf Seefahrzeuge, deren Anteile mehrheitlich im Eigentum von Staatsangehörigen eines Mitgliedstaats der Europäischen Union oder von Gesellschaften stehen, sowie schließlich Beschränkungen für den Einsatz von Wasserfahrzeugen auf Wasserstraßen der Bundesrepublik Deutschland, bei der Erbringung von Kabotage-Dienstleistungen und in Bezug auf das Mieten oder Leasing von Schiffen.

Da die Bundesregierung darüber hinaus einer vorläufigen Anwendung von CETA für Sachmaterien nicht zustimmen wird, die nach ihrer Auffassung in der Zuständigkeit der Mitgliedstaaten verblieben sind, kann davon ausgegangen werden, dass sie - soweit nicht Ausnahmen von der vorläufigen Anwendung durch Beschluss des Rates statuiert werden - entsprechende Vorbehalte anbringen wird. Vor diesem Hintergrund geht der Senat davon aus, dass insbesondere Regelungen zum Investitionsschutz, einschließlich des Gerichtssystems (Kapitel 8 und Kapitel 13 CETA-E), zu Portfolioinvestitionen (Kapitel 8 und Kapitel 13 CETA-E), zum internationalen Seeverkehr (Kapitel 14 CETA-E), zur gegenseitigen Anerkennung von Berufsqualifikationen (Kapitel 11 CETA-E) sowie zum Arbeitsschutz (Kapitel 23 CETA-E) nicht von der vorläufigen Anwendung erfasst werden.

(2) Einer etwaigen Berührung der Verfassungsidentität (Art. 79 Abs. 3 GG) durch Kompetenzausstattung und Verfahren des Ausschusssystemes kann - jedenfalls im Rahmen der vorläufigen Anwendung - auf unterschiedliche Weise begegnet werden. Es könnte - etwa durch eine interinstitutionelle Vereinbarung - sichergestellt werden, dass Beschlüsse nach Art. 30.2 Abs. 2 CETA-E nur auf Grundlage eines gemeinsamen Standpunktes nach Art. 218 Abs. 9 AEUV gefasst werden, der im Rat einstimmig angenommen worden ist (vgl. auch BVerfG, Urteil vom 21. Juni 2016 - 2 BvR 2728/13, 2 BvR 2729/13, 2 BvR 2730/13, 2 BvR 2731/13, 2 BvE 13/13 -, juris, Rn. 171). Ein solches Vorgehen entspräche auch der Staatspraxis (vgl. Art. 3 Abs. 4 des Beschlusses des Rates und der im Rat Vereinigten Vertreter der Regierungen der

70

71

Mitgliedstaaten der Europäischen Union über die Unterzeichnung und vorläufige Anwendung des Protokolls zur Änderung des Luftverkehrsabkommens zwischen den Vereinigten Staaten von Amerika einerseits und der Europäischen Gemeinschaft und ihren Mitgliedstaaten andererseits, ABl. EU Nr. L 2010 S. 223/2).

(3) Sollte sich entgegen der Annahme des Senats ergeben, dass die Bundesregierung die von ihr angekündigten Handlungsoptionen zur Vermeidung eines möglichen Ultra-vires-Aktes oder einer Verletzung der Verfassungsidentität nicht realisieren kann, verbleibt ihr in letzter Konsequenz die Möglichkeit, die vorläufige Anwendung des Abkommens nach Art. 30.7 Abs. 3 Buchstabe c CETA-E durch schriftliche Notifikation zu beenden. Zwar erscheint diese Auslegung nicht zwingend. Sie ist von der Bundesregierung jedoch als zutreffend vorgetragen worden. Dieses Verständnis hat die Bundesregierung in völkerrechtlich erheblicher Weise zu erklären und ihren Vertragspartnern zu notifizieren.

72

3. Soweit sich die Anträge auf Erlass einer einstweiligen Anordnung gegen den Beschluss des Rates zum Abschluss von CETA richten, muss ihnen der Erfolg versagt bleiben, weil dieser Beschluss erst nach Befassung des Europäischen Parlaments (Art. 218 Abs. 6 AEUV) und Ratifizierung durch die Mitgliedstaaten gefasst werden wird und daher jedenfalls zum gegenwärtigen Zeitpunkt noch keine unmittelbaren Rechtswirkungen zeitigen kann.

73

Voßkuhle

Huber

Hermanns

Müller

Kessal-Wulf

König

Maidowski

Langenfeld

**Bundesverfassungsgericht, Urteil des Zweiten Senats vom 13. Oktober 2016 -  
2 BvR 1368/16, 2 BvE 3/16, 2 BvR 1823/16, 2 BvR 1482/16, 2 BvR 1444/16**

**Zitiervorschlag** BVerfG, Urteil des Zweiten Senats vom 13. Oktober 2016 - 2 BvR 1368/  
16, 2 BvE 3/16, 2 BvR 1823/16, 2 BvR 1482/16, 2 BvR 1444/16 -  
Rn. (1 - 73), [http://www.bverfg.de/e/rs20161013\\_2bvr136816.html](http://www.bverfg.de/e/rs20161013_2bvr136816.html)

**ECLI** ECLI:DE:BVerfG:2016:rs20161013.2bvr136816