

**MEHR
DEMOKRATIE**

Stellungnahme

vorgelegt im Rahmen der Anhörung zur Volksinitiative

„Schleswig-Holstein stoppt CETA“

am 5. Dezember 2017

Autorin: Nicola Quarz
nicola.quarz@mehr-demokratie.de

Mehr Demokratie e.V.
Greifswalder St. 4
10405 Berlin
Telefon 030 420 823 70
info@mehr-demokratie.de



A. Einleitung

Für die Möglichkeit der schriftlichen Stellungnahme im Rahmen der Anhörung zur Volksinitiative „Schleswig-Holstein stoppt CETA“ möchten wir uns herzlich bedanken. Im Mai 2017 hat Mehr Demokratie e.V. im Bündnis mit anderen Organisationen, Verbänden und Parteien über 20.000 Unterschriften eingereicht mit dem Ziel, dass Schleswig Holstein im Bundesrat gegen CETA stimmt und das Abkommen spätestens im Bundesrat gestoppt wird. Und das ist durchaus möglich: Ein neues Rechtsgutachten¹ des renommierten Staats- und Europarechtlers Professor Martin Nettesheim stellt sicher: 35 Enthaltungen oder NEIN-Stimmen im Bundesrat genügen, damit das Abkommen nicht in Kraft treten kann.²

B. Zustimmung des Bundesrates erforderlich

CETA bedarf der Zustimmung von Bundestag und Bundesrat, damit es in Deutschland endgültig in Kraft treten kann. Erforderlich ist ein Bundesgesetz nach Artikel 23 Absatz 1 Satz 2 GG mit **Zustimmung des Bundesrates**. Zu diesem Schluss kommt das Rechtsgutachten „Umfassende Handelsabkommen und Grundgesetz“ des Staats- und Europarechtlers Prof. Nettesheim: „Gemischte Abkommen bewirken jedenfalls dann, wenn sie nicht ausweisen, für welche Teile die EU und für welche Teile die Mitgliedstaaten zuständig sind (Fehlen einer Trennungsklausel), eine **Kompetenzausweitung der EU**. Der EuGH beansprucht, auch jene Teile interpretieren zu können, die in die mitgliedstaatliche Zuständigkeit fallen.“³ Eine derartige Kompetenzausweitung ist verfassungsrechtlich höchstens dann zulässig, wenn sie der deutsche Gesetzgeber nach Artikel 23 Absatz 1 Satz 2 mit Zustimmung des Bundesrates legitimiert.

1 Vgl. *Nettesheim*, „Umfassende Handelsabkommen und Grundgesetz“, abrufbar unter <https://www.mehr-demokratie.de/themen/stop-ttip-ceta-und-co/nettesheim-gutachten-ceta-12786/>

2 Vgl. zu den Mehrheitsverhältnissen im Bundesrat: https://www.mehr-demokratie.de/fileadmin/pdf/2017-07-05_Bundesrat_Mehrheitsverhaeltnisse-bei-CETA-Abstimmung_korrigiert.pdf

3 Vgl. EuGH, 16.5.2017, Gutachten 2/15, Freihandelsabkommen EU-Singapur

Selbst wenn man davon ausginge, dass CETA unter Artikel 59 Absatz 2 GG fallen würde, so das Gutachten weiter, dürfte das Ratifizierungsgesetz nur mit Zustimmung des Bundesrates erlassen werden. „CETA begründet **weitreichende Vorgaben für die Verwaltungstätigkeit der Länder**, von denen nicht abgewichen werden darf. Damit kommt das Zustimmungserfordernis nach Artikel 84 Absatz 1 Satz 6 GG zum Tragen. CETA begründet zudem ein **Haftungsregime**, das dem Bund und den Ländern eine Haftungsverantwortlichkeit für rechtswidriges hoheitliches Handeln im Umgang mit kanadischen Portfolioinvestitionen zuweist. Daraus ergibt sich das Zustimmungserfordernis des Bundesrates aus Artikel 74 Absatz 1 Nummer 25 i.V.m. Artikel 74 Absatz 2 GG.

Würde der Bundesgesetzgeber das Ratifizierungsgesetz zu CETA als Einspruchsgesetz erlassen, hätte dies die Nichtigkeit der Zustimmung zu CETA zur Folge. Das Abkommen kann mithin nur in Kraft treten, wenn der Bundesrat aktiv zustimmt. Aus den nun folgenden Gründen appellieren wir an die Vertreter in der Länderkammer, im Bundesrat gegen CETA zu stimmen und so das endgültige Inkrafttreten des Abkommens zu verhindern.

C. Inhaltliche Kritik an CETA

CETA hat eine Fülle von Auswirkungen, die weit über das Themenspektrum von Mehr Demokratie e.V. hinausgehen. In der öffentlichen Diskussion wird auf die möglichen Auswirkungen des Abkommens auf die europäischen Standards im Verbraucherschutz hingewiesen. Es wird befürchtet, dass europäische Märkte für hier nicht zugelassene Produkte geöffnet werden müssen. Diese Fragen stehen für Mehr Demokratie jedoch nicht im Fokus. Wir nehmen auch nicht Stellung zu den wirtschafts- und handelspolitischen Aspekten des Abkommens. Diese Stellungnahme ist nicht als eine Ablehnung des Handels zu verstehen. Vielmehr sehen wir in CETA erhebliche Gefahren für die **Demokratie** und die **Rechtsstaatlichkeit**, die wir im Folgenden genauer analysieren.

I. CETA : Ein Handelsabkommen neuen Typs

CETA ist ein Handelsabkommen „neuen Typs“. Es zielt nicht nur auf die Beseitigung von Hindernissen für den Austausch von Waren und Dienstleistungen ab, sondern wirkt auch tief in die mitgliedstaatliche Ordnung ein. Es sieht Vorgaben in den Bereichen Umwelt, Soziales, Arbeit u.ä. vor und enthält unter anderem auch Vorgaben darüber, wie Verwaltungsverfahren durchzuführen sind. Es sind Vertragsgremien vorgesehen, die über die Weiterentwicklung des Abkommens entscheiden dürfen. Hierbei handelt es sich um eine **neue Form von „internationaler öffentlicher Gewalt“**.⁴

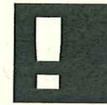
II. Voraussetzung für demokratische Legitimität: klare Kompetenzabgrenzung

Problematisch ist an dieser Stelle, dass CETA abgeschlossen werden soll, ohne dass klar ist, welche Bestandteile des Abkommens in den Kompetenzbereich der EU und welche in den der Mitgliedstaaten fallen. Auch bei einer politischen Verständigung darauf, dass es sich um ein so genanntes „gemischtes Abkommen handelt, bleibt offen, welche Bestandteile von wem politisch zu verantworten sind. „Der deutsche Zustimmungsgesetzgeber würde also das Abkommen billigen, ohne dass ihm klar vor Augen steht, wofür er die politische Verantwortung übernimmt“.⁵ Professor Nettesheim kommt in seinem Gutachten zu dem Schluss, dass in CETA die Gefahr liegt, dass die außenhandelsrechtlichen Kompetenzen der EU „als Hebel verwandt werden, über den die internen Verhältnisse in den Mitgliedstaaten umfassend reguliert“⁶ werden. Die Folge ist eine **schleichende Kompetenzverlagerung zu Lasten der nationalen Parlamente**. Das ist demokratisch nicht hinnehmbar. Denn Entscheidungen, die in einem internationalen Verhandlungsraum getroffen werden, sind parlamentarisch-demokratischer Steuerung und Kontrolle naturgemäß schwer zugänglich.

4 Vgl. *Nettesheim* a.a.O.

5 Vgl. *Nettesheim* a.a.O.

6 Vgl. *Nettesheim* a.a.O.



III. CETA verstößt gegen das Rechtsstaats- und Demokratieprinzip

CETA verstößt in mehrfacher Hinsicht gegen das Rechtsstaats- und Demokratieprinzip. Mehr Demokratie hat deshalb im Bündnis mit anderen Organisationen die größte Verfassungsbeschwerde in der Geschichte der Bundesrepublik eingereicht, die derzeit beim Bundesverfassungsgericht vorliegt und deren Entscheidung im Hauptsacheverfahren noch aussteht.⁷ Aus folgenden Gründen halten wir **CETA für nicht mit dem Grundgesetz vereinbar**.

1. Das „Investitionsgericht“

a. Verletzung der Verfassungsidentität durch Unterwerfung unter das „Investitionsgericht“

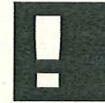
Durch die Unterwerfung unter das „Investitionsgericht“ verletzt CETA das **Rechtsstaatsprinzip** und das **Demokratieprinzip** und stellt somit eine Verletzung der Verfassungsidentität dar, die auch nicht über Artikel 23, 24 oder 59 Absatz 2 GG gerechtfertigt ist.

aa. Verletzung des Rechtsstaatsprinzips

(1) Es fehlt an **Rechtssicherheit** und **Normenklarheit**. Dies gilt insbesondere für die unbestimmten Rechtsbegriffe der „indirekten Enteignung“ und der „gerechten und billigen Behandlung“. Ausgelegt werden sollen diese Begriffe dann (kompetenzwidriger Weise) durch den Sonderausschuss und den Gemischten CETA-Ausschuss. Es ist daher nicht vorhersehbar, welche staatlichen Verhaltensweisen zu einem – mitunter milliardenschweren – Entschädigungsanspruch gegenüber ausländischen Investoren führen können.

(2) Das Rechtsstaatsprinzip ist auch im Hinblick auf das **Gebot prozessualer Waffengleichheit** verletzt. Danach darf keine Seite in einem Gerichtsverfahren privilegiert werden. Genau dies ist aber durch die Unterwerfung unter das „Investitionsgericht“ aus verschiedenen Gründen der Fall: Über CETA erklärt jeder potentiell beklagte Vertragsstaat unbedingte und unwiderrufliche Zustimmung zur Beteiligung an jedem Verfahren. Selbst bei tatsächlich falscher Zuordnung als Beklagter gibt es weder die Möglichkeit, die Unzulässigkeit der Klage geltend zu machen, noch gibt es Rechtsmittel. Zudem hat der klagende Investor das Recht, das anwendbare Verfahrensrecht zu bestimmen.

⁷ Vgl. hierzu den Schriftsatz von *Kempfen* unter <https://www.ceta-verfassungsbeschwerde.de/>



(3) Die Bundesrepublik Deutschland kann von kanadischen Investoren vor dem „Investitionsgericht“ verklagt werden. Dagegen bleibt deutschen Staatsangehörigen - selbst wenn sie als Investoren einzuordnen sind - dieser Weg verschlossen. In dem **ungleichen Zugang zum „Investitionsgericht“** ohne sachlichen Grund liegt eine **Inländerdiskriminierung**.

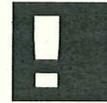
(4) Die Unterwerfung unter das „Investitionsgericht“ verletzt das **staatliche Justizmonopol** und den **allgemeinen Justizgewährungsanspruch**. Eine Kontrolle durch nationale Gerichte - also auch nicht durch das Bundesverfassungsgericht - gibt es bei einem Verfahren nach ICSID nicht. Sogar auf Vollstreckungsebene ist eine derartige Überprüfung ausgeschlossen.

(5) Durch die Unterwerfung unter das „Investitionsgericht“ wird das **Recht auf den gesetzlichen Richter** in seinen zwei Dimensionen entzogen: Die Kammerbesetzungen erfüllen nicht die Mindestanforderungen des Grundgesetzes weil sie keine Gewähr für Neutralität und Distanz bieten. Eine eindeutige Bestimmung des gesetzlichen Richters wird unmöglich gemacht.

bb. Verletzung des Demokratieprinzips

(1) Durch die **unzulässige Übertragung von Hoheitsrechten** allgemein und insbesondere hinsichtlich der **Letztentscheidungskompetenz** an das „Investitionsgericht“ verletzt CETA das Demokratieprinzip. Eine rechtliche Grundlage für die Übertragung von Hoheitsrechten auf das „Investitionsgericht“ existiert nicht. Die Letztentscheidungskompetenz über unionsrechtlich determinierte Sachverhalte steht aber dem EuGH zu.

(2) Das Demokratieprinzip wird außerdem durch die **unzulässige Beeinträchtigung des Gesetzgebers** verletzt. Die erhebliche Privilegierung kanadischer Investoren im Zusammenhang mit dem „Investitionsgericht“ gegenüber der Bundesrepublik Deutschland wird sich mit hoher Wahrscheinlichkeit auch auf die Gesetzgebung auswirken. Angesichts der Gefahr von Investorenklagen ist damit zu rechnen, dass politische Entscheidungen nicht mehr selbstständig



getroffen werden und damit die demokratische Selbstregierung des Volkes dauerhaft und spürbar eingeschränkt wird.

(3) Auch der Umstand, dass die **demokratische Rückkopplung der Richter** nicht garantiert ist, verletzt das Demokratieprinzip.

b. Kompetenzüberschreitung durch Unterwerfung unter das „Investitionsgericht“

aa. Kompetenzwidrige Weiterübertragung von Hoheitsrechten

Es werden durch die EU kompetenzwidrig Hoheitsrechte auf das „Investitionsgericht“ weiter übertragen. Eine solche Weiterübertragung verstößt aus Sicht des unveränderlichen Verfassungskerns gegen das Grundgesetz und ist zugleich auch nicht aus Sicht des Unionsrechts von dem der EU zugewiesenen Integrationsprogramm umfasst. Denn die Union verfügt nicht über die „Kompetenz-Kompetenz“, ohne eigene primärrechtliche Grundlage ihr von den Mitgliedstaaten zugedachte Hoheitsrechte auf andere zwischenstaatliche Einrichtungen zu übertragen.

bb. Kompetenzwidrige Parallelgerichtsbarkeit

Die mit dem „Investitionsgericht“ herbeigeführte **Parallelgerichtsbarkeit** läuft dem Integrationsprogramm zuwider. Denn der Union fehlt bereits die Zuständigkeit, parallel zur Gerichtsbarkeit des Europäischen Gerichtshofs ein weiteres, dem Unionsgefüge nicht zugehöriges Gericht einzusetzen, welches die Letztentscheidungskompetenz des Europäischen Gerichtshofs über unionsrechtlich determinierte Sachverhalte unterläuft.⁸

⁸ Vgl. *Kempfen*, Schriftsatz zur Verfassungsbeschwerde vom 29. August 2016, S. 93, abrufbar unter https://www.mehr-demokratie.de/fileadmin/pdf/2016-08-30_CETA-Klage.pdf

cc. Kompetenzwidrige Auslegungshoheit des Gemischten CETA-Ausschusses

Der Gemischte CETA-Ausschuss ist dem „Investitionsgericht“ sogar formell übergeordnet und kann die ohnehin bestehende Kompetenzwidrigkeit der Letztentscheidungsbefugnis noch vertiefen. Er kann über unionsrechtlich determinierte Sachverhalte eine endgültige und verbindliche Entscheidung herbeiführen. Im Ergebnis kann er also über die Vertragskonformität des gesamten Unionsrechts befinden. Dadurch wird die ausschließliche Zuständigkeit des EuGH konterkariert und das Integrationsprogramm als solches in Frage gestellt.

2. Der Gemischte CETA-Ausschuss

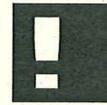
a. Ausübung von Hoheitsgewalt des Gemischten CETA-Ausschusses als Verletzung der Verfassungsidentität

CETA weist dem Gemischten CETA-Ausschuss **weitreichende organisatorische Entscheidungsbefugnisse** zu. Dennoch fasst der Ausschuss seine **Beschlüsse ohne Beteiligung von Organen der Vertragsstaaten** und ist dafür **nicht demokratisch legitimiert**.

Es ist nicht mit dem Demokratieprinzip des Grundgesetzes vereinbar, dass der Gemischte CETA-Ausschuss ohne personelle und sachliche demokratische Legitimation verbindliche Beschlüsse fassen darf, die von der Bundesrepublik Deutschland umzusetzen sind. Ein Mitgliedstaat kann hier europäischen Rechtsakten unterworfen werden, die seine demokratischen Repräsentanten ausdrücklich abgelehnt haben. Hier ist der Strang der staatlich vermittelten Legitimationskette durchbrochen. Hierin liegt ein Verstoß gegen die Verfassungsidentität.

b. Offene institutionelle Struktur des Gemischen CETA-Ausschusses

Es ist vorgesehen, dass der Gemischte CETA-Ausschuss die Aufgaben der ihm nachgeordneten Sonderausschüsse bestimmen kann und auch Sonderausschüsse gründen und auflösen darf, ohne dass hierfür die Zustimmung des europäischen Parlaments vorgesehen ist. Dies ist mit der Kompetenzordnung des Unionsrechts nicht vereinbar.



3. Aufgabe des europäischen Vorsorgeprinzips

Das Vorsorgeprinzip ist nicht in CETA aufgenommen. Dieses Prinzip steht aber nicht zur Disposition der Unionsorgane. Auch dadurch ist ein hinreichend qualifizierter Kompetenzverstoß durch CETA gegeben. Denn der Bundestag als das durch den Wahlakt legitimierte Verfassungsorgan ist auch hier in seiner Steuerungsfähigkeit beeinträchtigt.

IV. Auswirkung auf den politischen Gestaltungsspielraum von Ländern und Gemeinden

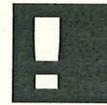
CETA schränkt den politischen Gestaltungsspielraum von Ländern und Gemeinden ein – auch dann, wenn man berücksichtigt, dass die Kommunen in den von CETA erfassten Sachbereichen nur beschränkte Handlungskompetenzen haben und zusätzlich grundrechtlichen, gesetzlichen und EU-rechtlichen Bindungen unterliegen.

CETA begründet weitgehende Anforderungen an die Struktur, Transparenz und Effektivität der Verwaltungspraxis der Vertragsparteien und insbesondere auch weitreichende Vorgaben für die Verwaltungstätigkeit der Bundesländer.⁹

Die Freiheit der Länder und Gemeinden, den Bürgerinnen und Bürgern umfassende, effiziente und kostengünstige Leistungen der Daseinsvorsorge zu erbringen, wird durch die in CETA begründete Freiheit zur Niederlassung kanadischer Unternehmen berührt. Eine umfassende Freistellung von Dienstleistungen des Allgemeininteresses findet sich in CETA nicht. Die Ausschlussklauseln und die Vorbehalte, die sich im Vertragstext und in Erklärungen der EU und Deutschlands finden, erfassen nur Teilbereiche.¹⁰

⁹ *Nettesheim*, Umfassende Freihandelsabkommen und Grundgesetz, S. 107 ff. m.w.N.

¹⁰ Vgl. hierzu ausführlich *Nettesheim*, „Die Auswirkungen von CETA auf den politischen Entscheidungsspielraum von Ländern und Gemeinden – Gutachten im Auftrag des Staatsministeriums des Landes Baden-Württemberg“, abrufbar unter https://www.mehr-demokratie.de/fileadmin/pdf/2016-06-02_BW_Nettesheim-CETA-Gutachten.pdf; weiterführend zu dieser Frage auch *Krajewski*, „Schutz öffentlicher Dienstleistungen in Freihandelsabkommen“



D. Fazit

CETA verstößt gegen das Demokratieprinzip und das Rechtsstaatsprinzip. Das Abkommen schränkt die Rechte der demokratisch legitimierten nationalen Parlamente ein und wirkt sich negativ auf den Gestaltungsspielraum von Ländern und Gemeinden aus. Aus den dargelegten Gründen sollten weder Bundestag noch Bundesrat einem Ratifizierungsgesetz zur CETA zustimmen.