

Die SPD, CETA und die roten Linien

2. überarbeitete Version vom
06.09.2016

Mehr Demokratie e.V.

Im Juli 2016 hat Bernd Lange, SPD MdEP und Vorsitzender des Handelsausschusses des Europäischen Parlaments, eine Gegenüberstellung der SPD-Kriterien und der Inhalte des CETA-Vertrages vorgelegt.

Diese Synopse von Bernd Lange wird auf den folgenden Seiten untersucht.

Ergebnis:

CETA enthält Verbesserungen gegenüber anderen Verträgen, dennoch sind zahlreiche Aussagen und Einschätzungen von Lange nicht haltbar.

Im Ergebnis sind die „roten Linien“ an mehreren Stellen überschritten und die SPD sollte CETA die Zustimmung verweigern.

Zusammenfassende Einleitung

Die SPD hat die Abkommen TTIP und CETA auf einem Parteikonvent 2014 und auf einem Bundesparteitag 2015 intensiv diskutiert und Kriterien beschlossen, die sie an den Inhalt der Abkommen anlegt. Nachdem der CETA-Vertragstext nunmehr in allen Amtssprachen der EU-Mitgliedstaaten vorliegt und dem EU-Handelsministerrat zur Entscheidung voraussichtlich im Oktober 2016 von der EU-Kommission vorgelegt wurde, gibt es einen politischen Streit darüber, ob diese Kriterien – von vielen als rote Linien beschrieben – eingehalten werden oder nicht. Analysen der Arbeitsgemeinschaft Sozialdemokratischer Juristen¹ sowie des SPD-Bundestagsabgeordneten Matthias Miersch² kommen zum Ergebnis, dass mehrere Kriterien nicht erfüllt sind und CETA deshalb nicht zustimmungsfähig sei. Demgegenüber behauptet der Vorsitzende des Handelsausschusses des Europäischen Parlamentes, Bernd Lange³, dass es bei CETA gelungen sei, in vielen Bereichen fortschrittlichere Regeln und Standards zu vereinbaren, als sie in bisherigen Handelsabkommen zu finden seien. Er sehe zwar noch offene Punkte und Fragen, die könnten im weiteren parlamentarischen Ratifizierungsprozess aber geklärt werden. Obwohl Lange auf eine explizite Handlungsaufforderung verzichtet, unterstützt sein Text klar die Linie von Sigmar Gabriel, der CETA innerhalb der SPD durchsetzen will.

Der vorliegende Text analysiert das Papier von Bernd Lange und prüft seine Argumente Aussage für Aussage. Er liefert dabei weder eine umfassende Auseinandersetzung mit den SPD-Kriterien noch eine umfassende Analyse des CETA-Vertrages.

Kurzzusammenfassung

CETA enthält zwar tatsächlich Verbesserungen gegenüber anderen Verträgen, dennoch sind zahlreiche Aussagen und Einschätzungen von Lange nicht haltbar. Im Ergebnis sind die „roten Linien“ an mehreren Stellen überschritten und die SPD sollte CETA die Zustimmung verweigern.

Im Einzelnen:

- CETA droht das europäische Vorsorgeprinzip auszuhöhlen. Langes Verweise auf die Welthandelsorganisation widerlegen dies nicht – im Gegenteil.
- Der Gemischte CETA-Ausschuss hat weitreichende Entscheidungskompetenzen und ist nur unzureichend demokratisch kontrolliert und legitimiert.
- Bei den Investitionsschutzregelungen gibt es tatsächlich signifikante Verbesserungen gegenüber anderen Verträgen. Dennoch werden Investoren weitreichende materielle Schutzstandards gewährleistet, deren genaue Reichweite zu unbestimmt ist.
- Eine substantielle Änderung oder Präzisierung von CETA ist – anders als von Lange suggeriert – im parlamentarischen Ratifikationsverfahren nicht möglich.
- Die öffentliche Daseinsvorsorge ist nicht lückenlos geschützt und Stillhalte- und Sperrklinkenklauseln schränken den demokratischen Handlungsspielraum speziell der Kommunen ein.

¹ https://assets02.nrwspd.net/docs/doc_66627_20166172140.pdf. Sehr lesenswert auch der Muster-Antrag der ASJ NRW: https://assets03.nrwspd.net/docs/doc_66176_201653105632.pdf

² http://matthias-miersch.de/imperia/md/content/bezirkhannover/miersch/2016/2016_08_16_matthias_miersch_bewertung_ceta.pdf/2016_08_16_matthias_miersch_-_bewertung_ceta.pdf

³ www.bernd-lange.de/imperia/md/content/bezirkhannover/berndlange/2016/synopse_ceta_lange.pdf/synopse_ceta_lange.pdf

A. Vorsorgeprinzip⁴

Bernd Lange

Mehr Demokratie

CETA bekräftigt die Ausnahme von Art. 20 GATT, der generell handelsbeschränkende Maßnahmen für die Schutzziele menschlichen Lebens, Gesundheit, Umwelt, Tiere und Pflanzen erlaubt (Art. 28.3⁵). Dies ist die Grundlage der EU, das Vorsorgeprinzip auch in WTO-Streitfällen zu verteidigen, z.B. in der Auseinandersetzung um das Asbestverbot oder hinsichtlich von Hormoneinsatz in der Rinderzucht.

Im CETA-Vertragstext ist das umwelt- und verbraucherrechtliche Vorsorgeprinzip nicht verankert. Der Hinweis auf Art. 20 GATT ändert daran wenig. Erstens hängt die Anwendung dieses Artikels von zahlreichen Bedingungen ab (z.B. muss eine Maßnahme „notwendig“ sein) und zweitens schränken andere spezielle WTO-Abkommen das Vorsorgeprinzip noch stärker ein. Beispielsweise lässt das WTO-SPS-Abkommen⁶ handelsbeschränkende Maßnahmen grundsätzlich nur nach einer Risikoprüfung und vor allem nur provisorisch zu. Gelingt es nicht, eine wissenschaftliche Grundlage für eine handelsbeschränkende Maßnahme vorzulegen, muss diese aufgehoben werden. Unter anderem dieses Abkommen wird in CETA für anwendbar erklärt.

Der Hinweis von Lange auf den Hormonfleisch-Streitfall ist erstaunlich, denn diesen hat die EU verloren. Sie konnte sich gerade nicht erfolgreich auf das Vorsorgeprinzip berufen. Dass bis heute kein Hormonfleisch importiert wurde, hat die EU mit Entgegenkommen in anderen Bereichen erkaufte, die Regelung kann jederzeit revidiert werden. Einen weiteren WTO-Streitfall über die Zulassung von Biotechnologieprodukten, in dem die EU sich ebenfalls auf das Vorsorgeprinzip bezog, hat sie ebenfalls verloren.⁷ In Bezug auf das Vorsorgeprinzip entpuppt sich die Welthandelsorganisation eher als ein Teil des Problems als der Lösung.

So gibt es seit 2009 einen Biotech Dialog EU-Kanada. Der Dialog wurde im Rahmen einer einvernehmlichen Lösung aufgrund einer Beschwerde Kanadas hinsichtlich EU-Rechtsvorschriften für genetisch veränderte Organismen eingereicht. Fragen von gegenseitigem Interesse im Bereich Bio-

Kanada drängt massiv auf erleichterten Marktzugang für seine Biotechnologie-Produkte. Der in Kapitel 25 des CETA-Vertrages aufgenommene Biotechnologiedialog soll „effiziente“, „wissenschaftsbasierte“ Zulassungsverfahren fördern und sich mit neuen Rechtsvorschriften auf dem Gebiet der Biotechnologie befassen (Art. 25.2 Absatz 1 + 2). Bei Produkten, die geringe Spuren genetisch veränderter Organismen enthalten, wollen die Vertragspartner zusammenarbeiten (Art. 25.2 Absatz 2). An keiner Stelle finden sich Bezüge auf das

4 Die Überschriften entsprechen nicht den Überschriften des Lange-Papieres.

5 Wenn es nicht anders gekennzeichnet ist, beziehen sich Verweise auf Rechtsakte immer auf den CETA-Vertrag.

6 Übereinkommen über sanitäre und phytosanitäre Maßnahmen.

7 <http://trade.ec.europa.eu/doclib/press/index.cfm?id=160&serie=141&langId=de>. U.a. lag einzelstaatlichen Maßnahmen keine angemessene Risikobewertung zugrunde.

technologie werden hier regelmäßig erörtert. Dabei ist völlig klar, dass die EU geltende GMO-Rechtsvorschriften deswegen nicht ändert oder ihre Rechtsposition aufgibt. Dieser Dialog wird nun unter CETA fortgeführt.

Vorsorgeprinzip oder auf mögliche Risiken biotechnologischer Produkte. Stattdessen öffnet das in CETA vorgesehene Instrument der gegenseitigen Anerkennung (Art. 21.4 Z. g) europäische Märkte für kanadische Produkte, ohne dass dazu irgendeine EU-Rechtsvorschrift geändert werden müsste. Das Vorsorgeprinzip wird damit lautlos unterlaufen, europäische und nationale Schutzstandards geraten faktisch unter Druck. Langes Hinweis darauf, dass die EU ihre Rechtspositionen nicht aufgeben, ist darum irrelevant. Außerdem drängt die EU-Kommission schon innerhalb der EU auf erleichterte Zulassung biotechnologischer Produkte.

Das garantierte Vorsorgeprinzip findet sich auch in Bezug zur Umwelt- und Entwicklungserklärung von Rio, die ebenfalls bekräftigt wird (Art. 22.1).

In Art. 22.1 „erinnern“ die Vertragsparteien lediglich an eine Reihe von internationalen Erklärungen. Ausgerechnet das von Kanada nicht unterschriebene Cartagena-Protokoll⁸, das das Vorsorgeprinzip besonders stark absichert, wird nicht erwähnt. Im Kapitel „Handel und Umwelt“ findet sich zunächst eine (vorsichtige) Formulierung, die das Vorsorgeprinzip zu schützen scheint: *„Die Vertragsparteien erkennen an, dass in Fällen, in denen gravierende oder irreversible Schäden drohen, ein Aufschub kosteneffizienter Maßnahmen zur Verhinderung von Umweltschäden nicht mit dem Fehlen einer vollständigen wissenschaftlichen Absicherung begründet werden darf.“* (Art. 24.8). Allerdings wird dieser Vorbehalt dadurch entwertet, dass er nur im Einklang mit dem Abkommen angewandt werden darf (Artikel 24.3), was im Zweifelsfall der Doktrin des Abbaus von Handelshemmnissen Vorrang einräumt.

Das Vorsorgeprinzip ist zudem im EU-Primärrecht (Art. 191 AEUV) verankert. Es kann somit durch einen völkerrechtlichen Vertrag wie CETA nicht abgeschafft oder eingeschränkt werden.

Dies ist zwar grundsätzlich richtig, in Bezug auf CETA aber irrelevant. Denn CETA führt eine eigene Rechtsprechungsinstitution ein, die zwischenstaatliche CETA-Streitschlichtung. Ihre Schiedssprüche können – ähnlich wie bei ICS – mit Handelssanktionen durchgesetzt werden. Dies kann natürlich nicht europäisches Recht außer Kraft setzen, aber Maßnahmen, die nach europäischem Recht durch das Vorsorgeprinzip abgesichert sind, könnten als Verstoß gegen den CETA-Vertrag angesehen werden. Das Vorsorgeprinzip bleibt damit formal in Kraft, wird aber ausgehöhlt, denn CETA wird als völkerrecht-

licher Vertrag Teil des Unionsrechts und bindet alle Unionsorgane an seine Vorgaben.⁹

Nach wie vor gibt es zwischen Kanada und der EU unterschiedliche Ansätze, aber grundsätzlich gilt: Das Vorsorgeprinzip im Verbraucherschutz, das sich in Europa bewährt hat, bleibt unangetastet.

Die Schutzniveaus in Kanada und der EU unterscheiden sich an vielen Stellen. Dies betrifft neben den bereits erwähnten Bereichen Biotechnologie und Hormonfleisch auch die Lebensmittelsicherheit und den – in CETA allerdings vergleichsweise gut verankerten – Arbeitsschutz. Weitere Unterschiede werden sich erst künftig herauskristallisieren. Es stellt daher ein schweres Versäumnis dar, dass CETA das europäische Vorsorgeprinzip nicht unmissverständlich und rechtssicher festschreibt.

So geht z.B. CETA auch nicht über das WTO-Übereinkommen über gesundheitspolizeiliche und pflanzenschutzrechtliche Maßnahmen (SPS-Übereinkommen) hinaus. In Art. 5.4 bestätigen die Parteien ihre diesbezüglichen Rechte und Pflichten.

Das stimmt so nicht, denn die regulatorische Zusammenarbeit und die weitgehenden Befugnisse des Gemeinsamen CETA-Ausschusses sehen ein intensiveres institutionelles Geflecht vor als das SPS-Abkommen. Doch selbst wenn – einen Gewinn für Umwelt-, Arbeits- und Verbraucherschutz kann man auch das SPS-Abkommen nicht nennen. Es räumt eindeutig dem Handel Priorität vor Arbeits- oder Umweltschutzerwägungen ein. Zudem ist das CETA-Kapitel wie beschrieben über die zwischenstaatliche Streitschlichtung durchsetzbar. Dadurch haben die Vertragsparteien die Wahl des Forums: Entweder können sie sich an die WTO wenden oder die CETA-Streitschlichtung bemühen. Kanada hat damit die Möglichkeit, vor verschiedenen internationalen Instanzen das Vorsorgeprinzip als Handelshemmnis anzugreifen.

⁹ Mit Primärrecht werden die EU-Verträge bezeichnet. Das Sekundärrecht besteht vor allem aus Richtlinien und Verordnungen. Aber auch EuGH-Urteile gehören hierzu.

B. Gemischter CETA-Ausschuss

Beim Gemeinsamen CETA-Ausschuss (der nicht „CETA-Handelsausschuss“ heißt, wie Lange fälschlicherweise schreibt) liegt Lange wohl am weitesten daneben mit seiner Beschreibung.

Bernd Lange

Mehr Demokratie

Der CETA Handelsausschuss ist ein normaler Zusammenarbeitsausschuss, den es in allen Handelsabkommen gibt.

Organe zur Umsetzung von völkerrechtlichen Verträgen sind in der Tat nicht ungewöhnlich. Der Gemischte CETA-Ausschuss verfügt jedoch über außergewöhnlich starke Kompetenzen und ist dabei nur schwach demokratisch legitimiert (siehe unten). Außerdem hängt die Beurteilung, wie weitreichend die Kompetenzen eines solchen Ausschusses reichen, natürlich davon ab, wie umfassend das Abkommen ist. Beispielsweise verfügt ein solcher Ausschuss über weitergehende Interpretations- und Beschlussmöglichkeiten, wenn dem Abkommen eine Negativliste statt einer Positivliste zugrunde liegt, wie es bei CETA der Fall ist. Viele Handelsverträge enthalten im Unterschied zu CETA auch kein Investitionsschutzkapitel, das der Ausschuss ebenfalls maßgeblich gestaltet.

Der Ausschuss wird von den Vertragspartnern besetzt, also von der EU-Kommission und der Kanadischen Regierung.

Würde der Ausschuss von den Vertragspartnern besetzt, wie Lange schreibt, müssten auch die EU-Mitgliedsstaaten vertreten sein, da es sich ja um ein gemischtes Abkommen handelt. Dass mitgliedstaatliche Vertreter/innen fehlen, während der Ausschuss weitreichende verbindliche Entscheidungskompetenzen hat, erzeugt erhebliche verfassungsrechtliche Bedenken, weil seine Entscheidungen nicht demokratisch legitimiert sind.

Der Ausschuss wird, wie bei anderen Abkommen auch, von dem Handelsausschuss des Rates und dem des Europäischen Parlamentes kontrolliert.

Der Rat kann in der Tat Standpunkte festlegen, die sein Vertreter der EU dann im Ausschuss einnehmen muss (Art. 218 Absatz 9 AEUV), wobei institutionelle Frage davon ausgenommen sind. Der Rat beschließt mit qualifizierter Mehrheit, das heißt, die Vertreter/innen einzelner Staaten, auch Deutschlands, können überstimmt werden. Das Europäische Parlament wird lediglich informiert; es hat keinerlei Entscheidungskompetenz in Bezug auf die Umsetzung völkerrechtlicher Verträge. Eine effiziente politische Kontrolle findet – anders als Lange behauptet – gerade nicht statt. Die nationalen Parlamente haben erst recht keine Kontrollmöglichkeiten, obwohl es sich um ein gemischtes Abkommen handelt. Der

Ausschuss ist damit unzureichend demokratisch legitimiert.

Der Ausschuss ist nur für die Umsetzung des Abkommens zuständig, Änderungen des Textes kann er nicht entscheiden.

Das ist falsch. Der Ausschuss hat enorme Entscheidungskompetenzen. Er kann u.a.

- die Tatbestände von gerechter und billiger Behandlung im Rahmen des Investitionskapitels erweitern (!), Art. 8.10 Nr. 3 i.V.m. Art. 8.44 Nr. 3 (d)
- für die Investitionsgerichtsbarkeit bindende Interpretationen vornehmen, Art. 8.31
- neue Rechte des geistigen Eigentums hinzufügen, Art. 8.1
- Richter benennen für das ICS-Gericht und das Berufungsgericht, Art. 8.27 und 8.28
- Ausschüsse ein- und absetzen und deren Aufgabenbereich definieren
- regulatorische Dialoge initiieren (die dann zwingend stattfinden müssen), Art. 25.1
- das Kapitel über technische Handelshemmnisse (TBT) ändern, Art. 4.7
- die meisten Annexe und Protokolle des Abkommens ändern, Art. 30.2 Absatz 2 (siehe auch unten)

Explizit und im Widerspruch zu Lange wird festgehalten, dass der Ausschuss Entscheidungen treffen kann, die bindend für Kanada, die EU und ihre Mitgliedsstaaten sind und zwingend umgesetzt werden müssen, wenn auch „vorbehaltlich der Erfüllung etwaiger interner Anforderungen und des Abschlusses etwaiger interner Verfahren“ (Art. 26.3 Nr. 2). Da derartige Verfahren mangels Begleitgesetzgebung in Deutschland nicht existieren, sind auch hier weder eine parlamentarische Mitwirkung noch eine parlamentarische Kontrolle sichergestellt.

Neben dem Gemischten CETA-Ausschuss kann auch der Ausschuss für Finanzdienstleistungen bindende Entscheidungen treffen (vor allem Art. 13.21).

Entweder bedarf es des normalen Ratifizierungsprozesses mit Beteiligung des Europäischen Parlamentes oder einer Entscheidung im Rat (Art. 30.2).

Artikel 30.2 Absatz 2 CETA-Vertrag sieht Folgendes vor:

„Ungeachtet des Absatzes 1 kann der Gemischte CETA-Ausschuss beschließen, die Protokolle und Anhänge dieses Abkommen zu ändern. Die Vertragsparteien **können** (Hervorhebung durch Autor) den Beschluss des Gemischten CETA-Ausschusses im Einklang mit ihren zum Inkrafttreten der

Änderung erforderlichen internen Anforderungen und Verfahren billigen“.

Durch die Verwendung des Wortes „können“ wird es den Vertragsparteien freigestellt, ob sie Änderungen der Protokolle oder Anhänge zustimmen wollen oder nicht. An anderen Stellen definiert der CETA-Vertrag klare Zustimmungsvorbehalte, so dass Art. 30.2 Absatz 2 sinnvollerweise als fakultative Regelung zu verstehen ist. Dafür spricht auch, dass einige politisch sensible Anhänge von dieser Vorschrift ausgenommen sind. Während es auf EU-Ebene hierfür eine Rechtsgrundlage gibt, die man tatsächlich als Zustimmungspflicht durch den EU-Rat auslegen kann, dürfte dies in kaum einem Mitgliedstaat der Fall sein. Es besteht somit die Gefahr, dass das Abkommen ohne Zustimmung aller Vertragsparteien substantiell verändert wird.

C. Investitionsschutz

Bernd Lange

Mehr Demokratie

Eine präzisere und striktere Definition der Investitionsschutzstandards wie „gerechte und billige Behandlung“ oder „(indirekte) Enteignung“ überwindet unbestimmte Begrifflichkeiten. Anders als in den vielen anderen bilateralen Investitionsabkommen einschließlich der bisherigen Investitionsschutzregelungen gegenüber Kanada enthält das CETA-Abkommen nunmehr zur Definition der „gerechten und billigen Behandlung“ eine enge und abgeschlossene Liste der fünf Elemente, die eine Verletzung dieses Standards darstellen könnten. (Art. 8.10 Abs. 2). Damit sollen breite oder missbräuchliche Auslegungen endlich

Es stimmt, dass der Versuch unternommen wird, den Schutzstandard der gerechten und billigen Behandlung einzugrenzen. Allerdings schlägt er fehl, denn er verwendet erneut unbestimmte Rechtsbegriffe wie „offensichtliche Willkür“ oder „missbräuchliche Behandlung von Investoren“, die den Schiedsgerichten weiterhin einen relevanten Auslegungsspielraum überlassen.

Falsch ist die Aussage von Lange, dass die Liste von Elementen, die eine Verletzung der gerechten und billigen Behandlung darstellen, abgeschlossen sei. Lt. Art. 8.10 Absatz 2 (f) können die Vertragsparteien weitere Elemente hinzufügen. Die Entscheidung darüber trifft der Gemischte CETA-Ausschuss.

Weiterhin eröffnet der Vertrag Schiedsgerichten die Möglichkeit, zu berücksichtigen, ob der verklagte Staat einem Investor eine spezifische Erklärung gegeben hat, die ein „berechtigtes Vertrauen“ des Investors begründet hat (Art. 8.10 Absatz 4). Wie eine solche spezifische Erklärung aussehen könnte, verrät CETA leider nicht. Damit kann das völlig unbestimmte Element des „stabilen Investitionsumfeldes“

ausgeschlossen werden.

Schadensersatzforderungen der Investoren begründen.

Investoren sollen zunächst möglichst nationale Gerichte anrufen, müssten solche Klagen jedoch zurückziehen, bevor sie Klage beim Investitionsgericht einreichen können. Investoren dürfen nicht gleichzeitig Rechtsmittel bei nationalen Gerichten (oder auch anderen internationalen Gerichten) verfolgen (Art. 8.22 und Art. 8.24). Auf diese Weise werden Parallelklagen verhindert. Bei diesem Ansatz gibt es keinen Weg zurück („no u-turn approach“).

CETA enthält keine Regelung, wonach ein Investor zunächst ein nationales Gericht anrufen soll. Es ist schleierhaft, wie lange darauf kommt. Richtig ist, dass Parallelklagen ausgeschlossen sind. Eine wirklich weitgehende Reform hätte Investoren zur Ausschöpfung des nationalen Rechtsweges verpflichtet. Dies hätte die Attraktivität von ISDS bzw. ICS-Klagen deutlich geschmälert.

CETA enthält zudem klare Regelungen zur „indirekten Enteignung“ (Art. 8.12 Abs. 1 und Annex II/Anhang 8-A, S. 136), in denen erstmalig definiert ist, welche Sachverhalte eine indirekte Enteignung darstellen. Berechtigte politische Maßnahmen zum Schutz der Gesundheit, der Sicherheit oder der Umwelt stellen keine indirekte Enteignung dar.

Auch hier ist es richtig, dass die Definitionen im Vergleich zu anderen Investitionsschutzverträgen eingeschränkt wurden. Aber so eindeutig, wie lange es darstellt, liegen die Dinge wiederum nicht. Zunächst sind nur „legitime Ziele“ zulässig, die „nicht-diskriminierend“ sind. Was darunter zu verstehen ist, entscheidet das Schiedsgericht. Eine weitere Hintertür besteht darin, dass Maßnahmen, die „so schwerwiegend sind, dass sie klar überzogen erscheinen“, doch eine indirekte Enteignung darstellen können. Die Schiedsgerichte treffen hier im Einzelfall eine „politische Entscheidung“. Sie setzen ihre Abwägungsentscheidung an die Stelle der Abwägungsentscheidung der nationalen Gesetzgeber und Regulierungsbehörden. Dafür sind sie nicht ausreichend demokratisch legitimiert.

Trotz der klaren erreichten Fortschritte gibt es auch noch Punkte, die wir im weiteren parlamentarischen Ratifizierungsprozess genau prüfen und weiterentwickeln müssen. ... Die materiellen Rechtsstandards des Investitionsschutzes sind bereits sehr eng und deutlich präziser und strikter gefasst als dies bisher der Fall war. Gleichwohl ist auch dies ein

Lange scheint sich selbst nicht ganz sicher zu sein, wenn er eine „Klarstellung und Präzisierung“ bei den materiellen Rechtsstandards ins Spiel bringt. Hier stellt sich aber die Frage, wie er dies überhaupt erreichen will. Er weist lediglich auf den parlamentarischen Ratifizierungsprozess hin. Dort geht es aber lediglich um Zustimmung oder Ablehnung zum Vertrag. In Deutschland wurden zwar schon häufiger Begleitgesetze erlassen, wenn ein internationaler Vertrag ratifiziert wurde, zum Beispiel beim Lissabon- oder beim ESM-Vertrag. Dadurch kann der Vertrag jedoch nicht materiell geändert oder eingegrenzt werden. Solche Begleitgesetze regeln lediglich die

Punkt, der genauer weiterer Prüfung und nötigenfalls Klarstellung und Präzisierung bedarf.

Mitwirkung staatlicher Organe (vor allem des Bundestages).
Langes Ziel der Klarstellung oder Präzisierung¹⁰ wäre nur durch Nachverhandlungen zum Vertragstext selbst erreichbar. Dafür gibt es aber derzeit keinen politischen Willen. Eine andere Möglichkeit wäre, dass der Gemischte CETA-Ausschuss eine entsprechende Auslegungsentscheidung fällt. Doch diese wäre einstimmig und erst nach Inkrafttreten von CETA zu treffen – das das passiert, darauf kann man sich keineswegs verlassen.

D. Gemischtes Abkommen

Bernd Lange

Mehr Demokratie

CETA ist ein gemischtes Abkommen. Die EU-Kommission hat einen entsprechenden Vorschlag unterbreitet. Der EU-Ministerrat wird diesem Vorschlag absehbar folgen. Damit werden sowohl das Europäische Parlament als auch die nationalen Parlamente CETA ratifizieren. Erst danach wird das CETA Abkommen vollständig in Kraft treten können.

Es stimmt, dass die EU-Kommission als gemischtes Abkommen vorgeschlagen hat. Gleichzeitig hat sie aber ausdrücklich betont, dass sie CETA rechtlich nach wie vor nicht als gemischtes Abkommen betrachtet.¹¹ Dies ist wichtig, da für ein anderes Handelsabkommen (EU-Singapur) genau diese Frage derzeit vor dem Europäischen Gerichtshof (EuGH) geklärt wird. Sollte sich die EU-Kommission hier mit ihrer Rechtsposition durchsetzen, dürfte das die Einstufung von CETA beeinflussen. Ein Urteil ist bis Ende 2016 zu erwarten.

Hinzu kommt, dass die EU-Kommission vorgeschlagen hat, den gesamten Vertrag vorläufig anzuwenden.¹² Dies würde bedeuten, dass der Vertrag auch ohne Zustimmung der nationalen Parlamente vollständig vorläufig in Kraft tritt. Für die vorläufige Anwendung gibt es keine zeitliche Begrenzung. Andere Handelsverträge galten viele Jahre lang nur vorläufig, das GATT sogar von 1948 – 1995. Diese vorläufige Anwendung kann nur die EU wieder aufheben, kein Mitgliedsstaat. Dies bedeutet, auch wenn die Ratifikation in einem Mitgliedsstaat scheitert, wird das CETA nicht zwingend wieder außer Kraft setzen.

¹⁰ Lange schlägt auch beim Schutz der Daseinsvorsorge eine Klarstellung vor. Auch die Durchsetzung des Kapitels Handel und Arbeit will Lange im weiteren Beratungs- und Ratifizierungsprozess im Europäischen Parlament aufrufen.

¹¹ EU-Kommission: Vorschlag 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, 5.7.2016, S. 4.

¹² Europäische Kommission: Vorschlag für einen Beschluss des Rates über die vorläufige Anwendung des umfassenden Wirtschafts- und Handelsabkommens zwischen Kanada einerseits und der Europäischen Union und ihren Mitgliedstaaten andererseits. COM(2016) 470 final, 5.7.2016.

Außerdem besteht hier ein verfassungsrechtlich bedenklicher Widerspruch, wenn die Kommission einerseits das Abkommen als gemischt vorlegt, es aber andererseits in Gänze vorläufig anwenden lassen will. Denn dadurch wird in Kompetenzen der Mitgliedstaaten eingegriffen.¹³

E. Schutz der Daseinsvorsorge

Bernd Lange

Mehr Demokratie

Punkt 10, Seite 14:

Zum einen gilt im Bereich der Daseinsvorsorge ein allgemeiner Schutzvorbehalt für öffentliche Versorgungsdienstleistungen (public utilities, der WTO-Begriff für Daseinsvorsorge), der im so genannten Annex II festgeschrieben ist ... Die Schutzvorbehalte für die Daseinsvorsorge sind im Wesentlichen im Annex II aufgeführt, so dass hier die volle Gestaltungshoheit garantiert ist.

„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.“¹⁴ Zu diesem Ergebnis kommt der renommierte Staatsrechtler Prof. Dr. Nettesheim (Universität Tübingen) in einem Gutachten zu den Auswirkungen von CETA auf die Gemeinden, das er im Auftrag der baden-württembergischen Landesregierung erstellt hat.

Das Investitionskapitel schützt zwar Maßnahmen, die sich auf Tätigkeiten in Ausübung hoheitlicher Gewalt beziehen (Art. 8.2 Absatz 2 Ziffer b). Dieser Vorbehalt greift gemäß der Definition in Art. 8.1 jedoch nur, wenn zwei Voraussetzungen (kumulativ) erfüllt sind: Erstens darf die öffentliche Hand nicht „kommerziell“ handeln. Zweitens darf sich die Tätigkeit der öffentlichen Hand nicht in einem Umfeld abspielen, in dem Wettbewerb existiert. Nirgends im Vertragstext findet sich eine klare Aussage, dass CETA keine Liberalisierungsverpflichtungen in den Sphären der Ausübung von Hoheitsgewalt begründet. Aus dieser Perspektive werden insbesondere jene öffentlichen Dienstleistungen, deren Erträge zur Quersubventionierung unrentabler Leistungen verwandt werden, „kommerziell“ erbracht.¹⁵ Zudem erstreckt sich die Ausnahme nur auf den Marktzugang und die Nichtdiskriminierung, nicht aber auf die Behandlung von Investoren (vor allem in Bezug auf „Enteignung“ und „gerechte und billige Behandlung“).

Der von der EU eingelegte Vorbehalt zu „public utilities“ ist

13 Weiß, W.: Verfassungsprobleme der vorläufigen Anwendung von EU-Freihandelsabkommen, März 2016, Rechtsgutachten.

14 Nettesheim, M.: Die Auswirkungen von CETA auf den politischen Gestaltungsspielraum von Ländern und Gemeinden Gutachten im Auftrag des Staatsministeriums des Landes Baden-Württemberg, Januar 2016, S. 2 (ähnlich S. 21).

15 Das betrifft zum Beispiel Stadtwerke, die mit den Einnahmen aus dem Stromverkauf Schwimmbädern betreiben.

unzureichend. Die verwendete Definition kann in Streitfällen restriktiv ausgelegt und nur auf öffentliche Versorgungsunternehmen im engeren Sinne angewandt werden (Erbringung von öffentlichen Dienstleistungen durch Eigengesellschaften). Weite Bereiche der in den Ländern und Gemeinden erbrachten öffentlichen Dienstleistungen werden damit nicht erfasst.¹⁶

Punkt 10, Seite 15:

So genannte Standstill (Stillhalte)-Klauseln und Ratchet (Sperrklinke)-Klauseln gelten, soweit sie sich in CETA finden, nur für Dienstleistungen im Annex I, also die bereits bestehenden Ausnahmen, nicht aber für die im Annex II geschützten Dienstleistungen der Daseinsvorsorge.

Sperrklinken- und Stillstandsklauseln sorgen dafür, dass ein einmal erreichtes Niveau der Liberalisierung erhalten bleibt. Das schränkt die demokratischen Gestaltungsspielräume ein, denn Re-Kommunalisierungen in schon liberalisierten oder vom Abkommen nicht explizit geschützten Bereichen sind dann in bestimmten Fällen unmöglich, auch wenn sie demokratisch beschlossen würden. Der Verweis auf Annex II, der die dort aufgelisteten Bereiche der Daseinsvorsorge besonders schützt, greift zudem zu kurz. CETA schützt öffentliche Dienstleistungen nur lückenhaft (siehe oben). Es ist nicht ausgeschlossen, dass diese Klauseln auch sensiblere Dienstleistungen der Daseinsvorsorge treffen. In Kombination mit dem Ansatz der Negativliste können eigentlich schützenswerte Dienstleistungen unter Liberalisierungsdruck geraten.

Punkt 13, Seite 16:

Zudem hat CETA weit gefasste Ausnahmeregelungen für öffentliche Dienstleistungen beim Marktzugang. Es wird sehr deutlich gemacht, dass sich die EU und ihre Mitgliedstaaten das Recht vorbehalten, Monopole zu betreiben, exklusive Rechte zu vergeben oder Änderungen vorzunehmen bzw. Maßnahmen in Bezug auf Bildung, Wasserversorgung und Gesundheitsdienste zu erlassen, die Zuwendungen oder eine Unterstützung von der öffentlichen Hand erhalten. (Annex II/Anhang 9, S. 101, 110, 111).

Es wird zwar das Recht der Vertragsparteien betont, öffentliche Unternehmen und Unternehmen mit besonderen Privilegien zu betreiben, die sich aus anderen Teilen des Abkommens ergebenden Pflichten bleiben davon aber unberührt. Im Übrigen trifft die Mitgliedstaaten die Pflicht, darauf hinzuwirken, dass die existierenden Unternehmen mit Sonderstellung sich in einer Weise verhalten, die mit den Vorgaben von CETA vereinbar ist (Art. 18.3 Absatz 2).

F. Regulierung der Finanzmärkte

Bernd Lange

Mehr Demokratie

CETA enthält ein Kapitel zu Finanzdienstleistungen, das u.a. effektive und transparente Regulierung vorsieht (Art 13.11). Insgesamt ist zu bedenken: Kanada hat die Finanzkrise 2008 letztlich deshalb recht gut überstanden, weil es über ein solides System der Finanzmarktaufsicht verfügt.

Dieser eher vorsichtige Ansatz findet sich nun auch im CETA-Abkommen wieder. So gibt es darin etwa eine umfangreiche Ausnahmeregelung für „aufsichtsrechtliche Maßnahmen im Falle einer Finanzkrise“. Zudem wird ein Finanzdienstleistungsausschuss eingesetzt, der einen Dialog über die Regulierung des Finanzdienstleistungssektors führen und internationale Standards entwickeln soll (Art. 13.18). Aufsichtsrechtliche Maßnahmen sind unter CETA vertragskonform. Zweigstellen aus Kanada unterliegen auch künftig den europäischen

Es ist zwar richtig, dass CETA einen Dialog über die Regulierung des Finanzdienstleistungssektors initiiert. Auch sind aufsichtsrechtliche Maßnahmen im Finanzmarkt zulässig. Es darf aber nicht übersehen werden, dass Investor-Staat-Schiedsklagen auch im Bereich der Finanzdienstleistungen stattfinden (Art. 13.21). Mindern Instrumente zur Sicherung des Finanzmarkts in Krisenzeiten eine kanadische Investition, entscheidet entweder der von den Vertragsparteien exekutivisch besetzte Finanzdienstleistungsausschuss oder ein Schiedsgericht über deren Konformität. Bereits in der EU besteht kein Konsens über die Zulässigkeit der Reichweite und Tiefe von regulatorischen Maßnahmen bei Finanzmarktkrisen.

Finanzmarktregeln bzw. den
Finanzmarktregeln der
Mitgliedstaaten.

Autor:

Dr. Michael Efler

michael.efler@mehr-demokratie.de