

Themen 24

Warum ist CETA ein Demokratieproblem?

Sieben Gründe, warum die Parlamente CETA ablehnen müssen

11.07.2016

Neelke Wagner

neelke.wagner@mehr-demokratie.de

Roman Huber

roman.huber@mehr-demokratie.de

Inhaltsverzeichnis

| | |
|---|----|
| Grund 1: Von Beginn an undemokratisch: Das Mandat..... | 3 |
| Grund 2: Intransparenz der Verhandlungen und ihrer Steuerung..... | 3 |
| Grund 3: Ratifizierung an Parlamenten und Bürger/innen vorbei?..... | 4 |
| Grund 4: Schwache Rolle der Parlamente..... | 5 |
| Grund 5: Schiedsgerichte – Paralleljustiz..... | 5 |
| Abschreckende Wirkung auf die Gesetzgebung („chilling effect“)..... | 6 |
| Erfahrungen mit ISDS-Klagen..... | 7 |
| Grund 6: Regulatorische Kooperation / transatlantische Behörde..... | 8 |
| Demokratisch nicht legitimierte Gremien..... | 8 |
| Folgen sind nicht absehbar..... | 9 |
| Gefahr: Abbau von Arbeits-, Umwelt- und Verbraucherschutz..... | 9 |
| Grund 7: Ausstieg unmöglich?..... | 10 |
| EU-Abkommen gelten teilweise trotz Ausstieg..... | 10 |
| Lange Laufzeiten verhindern demokratische Korrekturen..... | 10 |
| „Treaty Shopping“ mit CETA..... | 10 |
| Fazit..... | 10 |
| Demokratische Handlungsspielräume erhalten und ausbauen..... | 11 |

Seit 2014 engagiert sich Mehr Demokratie gegen das Handelsabkommen CETA¹ mit Kanada. Warum befasst sich ein Demokratie-Verein mit Handelspolitik? Weil weder der Entschluss, in die Verhandlungen einzusteigen, noch die Auswahl der Verhandlungsführer, noch die Entscheidung über die zu verhandelnden Inhalte demokratisch zustande gekommen sind. Und weil das Abkommen weitreichende Folgen nicht nur für die kanadisch-europäischen Handelsbeziehungen hätte, sondern tief in die politischen Prozesse in den beteiligten Staaten eingriffe. Unter dem freundlichen Decknamen „Regulatorische Kooperation“ schafft das Abkommen eine neue transnationale Behörde, die jedes neue Gesetz und jede Gesetzesänderung an ihrer Marktconformität misst. Darüber hinaus kommen auch bestehende Regelungen auf ihren Prüfstand. Auch das Investor-Staats-Schiedssystem bleibt trotz Verbesserungen eine Gefahr für die Demokratie, weil es eine Paralleljustiz am Rechtsstaat vorbei errichtet und den Interessen von Investoren gegenüber allen anderen Interessen ein Vorrecht einräumt.

Grund 1: Von Beginn an undemokratisch: Das Mandat

Am Anfang von CETA stand keine öffentlich diskutierte, demokratisch beschlossene Entscheidung. Der Europäische Rat, also die Regierungen der Mitgliedsstaaten, erteilte der EU-Kommission im April 2009 ein Mandat zur Verhandlung eines umfassenden Handelsabkommens mit Kanada. Was genau das Mandat enthielt, blieb lange unter Verschluss. Dass zum Beispiel der umstrittene Investitionsschutz 2011 nachträglich hinzugefügt wurde, erfuhr die Öffentlichkeit erst im November 2015, da war CETA schon seit einem Jahr ausverhandelt. Mehrere zehntausend Menschen hatten einen Aufruf von foodwatch und Mehr Demokratie, das CETA-Mandat endlich offenzulegen, unterzeichnet. Doch weder EU-Kommission noch Bundesregierung beugten sich der Forderung nach mehr Transparenz, sondern ein unbekannter Insider spielte foodwatch das Mandat zu.² Offiziell wurde es noch immer nicht vollständig veröffentlicht. Ebenso bleibt im Dunklen, wie die Diskussionen verliefen, die zu seiner Erteilung führten und wer sich an ihnen beteiligt hat. Die Bürger/innen und die von ihnen gewählten Parlamente wurden jedenfalls nicht gefragt und konnten zu keinem Zeitpunkt über das Mandat entscheiden.

Grund 2: Intransparenz der Verhandlungen und ihrer Steuerung

Nicht nur der Vorlauf, auch die Verhandlungen selbst blieben der Öffentlichkeit verborgen. Erst als der Widerstand in der Bevölkerung gegen CETA wuchs und zahlreiche zivilgesellschaftliche Organisationen zu recherchieren und zu protestieren begannen, kamen scheinbar erste Informationen ans Licht. Die vorläufige Endfassung des Vertrags stand mehrere Monate lang nur als inoffiziell verbreitete Version zur Verfügung, bevor sie im September 2014 offiziell veröffentlicht wurde. Danach wurde hinter den Kulissen noch weiterverhandelt, um der wachsenden Kritik an den geplanten Investor-Sondergerichten zu begegnen. Ergebnis ist ein reformiertes System, das die Kernprobleme aber nicht beseitigt (dazu später mehr). Inzwischen kennen wir

¹ CETA steht für „Comprehensive Economic and Trade Agreement“, auf deutsch „Umfassende Wirtschafts- und Handelsvereinbarung“.

² Das vollständige Mandat hat foodwatch veröffentlicht:
www.foodwatch.org/de/informieren/freihandelsabkommen/mehr-zum-thema/ceta-mandat

die offizielle Endfassung des Vertrages in deutscher Sprache. Sie ist dem Vorschlag der EU-Kommission an den Rat, CETA zu unterschreiben, beigelegt und umfasst ohne Anhänge knapp 500 Seiten.³

Grund 3: Ratifizierung an Parlamenten und Bürger/innen vorbei?

Der Aufschrei der Zivilgesellschaft war zu laut. Die EU-Kommission hat sich nicht getraut, CETA als „EU only“, als allein in ihrer Zuständigkeit liegendes Abkommen durchzudrücken. Am 5. Juli verkündete EU-Handelskommissarin Cecilia Malmström, dass CETA als gemischtes Abkommen ratifiziert werden soll. Das heißt, neben den Regierungen der EU-Mitgliedsstaaten im EU-Rat müssen zusätzlich alle nationalen Parlamente, bei uns Bundestag und Bundesrat, zustimmen, damit CETA in Kraft treten kann.

Doch der nächste Streit ist bereits in vollem Gange. Er dreht sich um die Frage, ob der EU-Rat CETA einstimmig oder nur mehrheitlich annehmen muss. Ein Rechtsgutachten im Auftrag von Mehr Demokratie kommt zum Ergebnis, dass Einstimmigkeit erforderlich ist.⁴ Andere Studien konstatieren, dass eine qualifizierte Mehrheit reicht. Die gängige Praxis ist jedoch, dass die Verabschiedung einstimmig erfolgt.

Malmström machte am 5. Juli deutlich, dass die EU-Kommission CETA aus rein politischen Gründen für „gemischt“ erkläre. Rein juristisch halte sie es nach wie vor für einen „EU only“-Vertrag. Sie plant nun (Stand 11. Juli), bereits vor der Verabschiedung in den Mitgliedstaaten Tatsachen zu schaffen und CETA vorläufig anzuwenden. Das Abkommen würde damit ab dem Tag vorläufig in Kraft treten, an dem der EU-Rat seine Zustimmung gegeben hat.⁵ Für welche Teile des Vertrages dies gilt, ist umstritten – die EU-Kommission will am liebsten das komplette Abkommen zur vorläufigen Anwendung bringen. Damit geht das Ringen mit dem Rat von vorne los. Beispiel Investitionen: Während der Juristische Dienst des Rates sie als gemeinsames Thema von EU-Kommission und Mitgliedsstaaten begreift, hält sich die Kommission hier für allein zuständig. Je nachdem, wessen Argumentation man folgt, könnten also die Sonderklagerechte für Investoren vorläufig in Kraft gesetzt werden oder eben nicht. Geht man davon aus, dass die Investitionsschutzregeln vorläufig in Kraft träten, könnten bis zu drei Jahre nach dem Außerkrafttreten der vorläufigen Anwendung noch ISDS-Klagen eingereicht werden – die Bestimmung bliebe also wirksam, selbst wenn die Parlamente der Mitgliedstaaten CETA ablehnten. Es werden Tatsachen geschaffen, bevor die politische Legitimation dafür besteht. In einem Gutachten für foodwatch hat der Völkerrechtsexperte Wolfgang Weiß die verfassungsrechtlichen Probleme dieser vorläufigen Anwendung herausgearbeitet.⁶

Nach dem Zeitplan vom 5. Juli will der Rat am 15. Juli mit den Beratungen über die vorläufige Anwendung beginnen und spätestens am 12. Oktober, eine Woche vor der geplanten feierlichen Unterzeichnung auf dem EU-Kanada-Gipfel, seine Entscheidung bekannt geben.

³ Abrufbar unter <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/HTML/?uri=CELEX:52016PC0444&from=EN>

⁴ Abrufbar unter www.mehr-demokratie.de/fileadmin/pdf/CETA-Rechtsgutachten.pdf

⁵ Mehr zur vorläufigen Anwendung unter www.mehr-demokratie.de/ceta_vorlaeufige_anwendung.html

⁶ www.foodwatch.org/fileadmin/Themen/TTIP_Freihandel/Dokumente/2016-03-26_Prof_Weiss_Gutachten_Verfassungsprobleme_einstweiliger_Anwendung.pdf

Grund 4: Schwache Rolle der Parlamente

Im gesamten Prozess kommen die Parlamente der EU und ihrer Mitgliedsstaaten nur als Abnicker am Ende vor. Weder haben sie über das Mandat, noch über die Zusammensetzung der Verhandlungsdelegation oder die Verhandlungspositionen mitentschieden. Nach jahrelangen Verhandlungen und mühsamen Kompromissen ist die Devise klar: Zustimmung oder große EU-Krise, wahrscheinlich sogar Krise der Beziehungen mit Kanada! Damit verkommt die Unabhängigkeit der Parlamente zu einer Formalie, verschiebt sich die Gestaltungshoheit über politische Prozesse weiter von der Legislative in die Exekutive, teilweise hin zu undurchsichtigen Sondergremien, die höchstens mittelbar noch demokratisch legitimiert sind. Zu diesem besorgniserregenden Trend passt, dass die Bundesregierung vorschlug, im Falle eines „EU only“-Abkommens den Bundestag nur um ein „Meinungsbild“ zu bitten und diese Idee für eine adäquate Beteiligung der Legislative zu halten schien. Damit verlagern sich politische Entscheidungen weiter weg von den Bürger/innen. Ohne parlamentarische Debatte ist schwer nachzuvollziehen, wie eine Entscheidung zustande gekommen ist und wer sich wie zu ihr positioniert hat.

Nicht nur das Verfahren, wie CETA zustande gekommen ist, muss aus demokratiepolitischer Sicht hart kritisiert werden, auch inhaltlich stellt das Abkommen eine Gefahr für die Demokratie dar. Es will zwei demokratische Gewalten faktisch umgehen und zumindest zum Teil entmachten: die Judikative mit Hilfe des Investor-Schiedsgerichtssystems (das mittelbar durch den Abschreckungseffekt auch Gesetzgebung und Verwaltungshandeln beeinträchtigen wird) und die Legislative mit Hilfe der Regulatorischen Kooperation.

Grund 5: Schiedsgerichte – Paralleljustiz

Als EU-Handelskommissarin Cecilia Malmström im März 2016 bekannt gab, die EU habe sich mit Kanada auf Reformen im Investorenschutz geeinigt und ein Investoren-Gerichtssystem, kurz ICS, trete an die Stelle der klassischen Investor-Staats-Schiedsstellen (ISDS), taten sie und Bundeswirtschaftsminister Sigmar Gabriel so, als sei die Kritik an den Sondertribunalen für Investoren damit überholt. Doch weit gefehlt.

Das Grundproblem bleibt erhalten. Was der Verfassungsrechtler Axel Flessner 2014 im **md**magazin über ISDS in TTIP schrieb – das System verpflichte Deutschland unzulässigerweise über das Grundgesetz hinaus, es ermächtige fremde Richter/innen, über das Handeln des deutschen Staates zu urteilen und es zementiere eine Ungleichbehandlung von inländischen und ausländischen Unternehmen – trifft auf das „reformierte“ ICS ebenfalls zu. Es schafft eine Paralleljustiz für Konzerne, aus der diesen nur Vorrechte, keine Pflichten erwachsen.⁷

Diese verfassungsrechtlichen Bedenken teilt der Deutsche Richterbund. Er „sieht weder eine Rechtsgrundlage noch eine Notwendigkeit für ein solches Gericht“, schreibt Peter Schneiderhan in einer Stellungnahme des Verbands.⁸ Abgesehen von den rechtlichen Problemen stellt sich die Frage: Warum sollten ausländische Investoren in der EU oder in Kanada sich nicht einfach an

⁷ Axel Flessner „TTIP und das deutsche Grundgesetz“, abrufbar unter www.mehr-demokratie.de/fileadmin/pdf/2014-07-07_md-magazin-Ausgabe03-2014.pdf, Seite 15ff

⁸ Siehe www.drbb.de/fileadmin/docs/Stellungnahmen/2016/DRB_160201_Stn_Nr_04_Europaeisches_Investitionsgericht.pdf

die dortigen Gerichte wenden und den normalen Rechtsweg beschreiten wie alle anderen auch? Die europäischen Rechtssysteme sowie das kanadische Rechtssystem funktionieren sehr gut. Wo es berechtigte Kritik am Rechtsschutz in einem der beteiligten Staaten gibt, muss dem nachgegangen und Abhilfe geschaffen werden – aber für alle Rechtssuchenden, nicht nur für eine Sondergruppe, mahnt der Deutsche Richterbund.

Denn es hilft wenig, wenn im CETA-Text immer wieder betont wird, das Abkommen wolle nicht die Möglichkeiten der Vertragsstaaten beschneiden, Menschen und Umwelt durch Gesetze zu schützen. CETA stellt mit dem ICS-System die Interessen von Investoren über alle anderen Rechtsgüter, die der Staat laut Verfassung zu schützen verpflichtet ist. Umgekehrt fehlen Klagerrechte etwa von Gewerkschaften oder Umweltverbänden gegenüber Investoren, die Menschen oder Natur schädigen, in CETA völlig. Zudem wird der Investorenschutz sehr weit ausgelegt. International aktive Konzerne können nicht nur gegen physische und materielle Enteignungen klagen, sondern auch gegen „indirekte Enteignungen“ und „unfaire Behandlung“. Wie viel Spielraum diese Gummibegriffe den Klagenden lassen und wie viel Schindluder damit getrieben werden kann, haben wissenschaftliche und journalistische Untersuchungen vielfach belegt.⁹

Wenn Gesetze vor außerstaatlichen Stellen angegriffen werden können, sobald sich ein Investor unfair und ungerecht behandelt sieht, hat das Auswirkungen auf die Gesetzgebung, egal wie rechtsstaatsähnlich das Schiedsverfahren organisiert ist. Selbst wenn der Investor am Ende nicht Recht bekommt, bergen solche Prozesse ein unkalkulierbares Kostenrisiko für die öffentlichen Haushalte. Allein die Möglichkeit, dass es zu einer solchen Klage kommt, kann Gesetzgeber davon abhalten, strengere Regelungen zu verabschieden. Oder sie warten ISDS-Verfahren in anderen Staaten ab, um einschätzen zu können, ob ein bestimmtes Gesetz hohe Schadensersatzforderungen zur Folge haben könnte. Dadurch werden Regulierungen, die dem Schutz etwa von Umwelt, Gesundheit, Verbraucher/innen oder Arbeitnehmerrechten dienen, verwässert, verschleppt oder verhindert.

Abschreckende Wirkung auf die Gesetzgebung („chilling effect“)

Umgekehrt existiert kaum demokratische Kontrolle über die Sondertribunale. Zwar werden die Investor-Staat-Verfahren gemäß CETA transparenter stattfinden als die Verfahren, die es bis jetzt gegeben hat.¹⁰ Ein Berufungsmechanismus und feste Schiedsrichter/innen sollen die Verfahren denen in Rechtsstaaten annähern. Doch fest angestellt werden die ICS-Richter/innen auch künftig nicht. Deshalb bleibt ihr Interessenkonflikt – nur klagefreudige Investoren können Prozesse und damit Geld bringen – bestehen und damit die Gefahr, dass sie deshalb eher klägerfreundlich entscheiden. Trotz dieser eher auf die Abläufe beschränkten Verbesserungen urteilt deshalb Pia Eberhardt von Corporate Europe Observatory über die Reform: „Das berührt kaum die Gefahr, die dieses System für die Demokratie oder für Politik zum Schutz von öffentlichen Interessen bedeutet.“¹¹

⁹ Für viele, in Kurzform: „Das Investitionsgerichtssystem (ICS) auf dem Prüfstand“, abrufbar unter corporateeurope.org/sites/default/files/attachments/execsum-icstest-de.pdf und Petra Pinzler „Im Namen des Geldes“, abrufbar unter www.zeit.de/2014/10/investitionsschutz-schiedsgericht-icsid-schattenjustiz

¹⁰ Zu den bisherigen Verfahren siehe www.mehr-demokratie.de/fileadmin/pdf/isds-faq.pdf

¹¹ Rolf-Henning Hintze: "Abertausende Akteure könnten mit CETA klagen", abrufbar unter www.heise.de/tp/artikel/47/47569/1.html

Erfahrungen mit ISDS-Klagen

Die Zahl der ISDS-Klagen wuchs in den letzten Jahren stark. Bis Ende 2015 wurden knapp 700 Verfahren eingeleitet, die meisten von großen Konzernen aus den USA oder der EU gegen Entwicklungs- oder Schwellenländer. Klagen innerhalb der EU sind für rund 19 Prozent der weltweiten ISDS-Fälle verantwortlich, und ihr Anteil steigt. Ein Drittel der neuen Fälle 2015 stammt von Firmen aus EU-Staaten, die sich gegen einen anderen EU-Staat richten. Als besonders klagefreudig zeigen sich Konzerne aus den USA und den Niederlanden, Deutschland folgt auf dem 4. Platz. Bis Ende 2015 wurden insgesamt 444 bekannte Fälle abgeschlossen, nur ein Drittel davon zugunsten des beklagten Staates. Über die Höhe der Strafzahlungen (oder der vereinbarten Zahlungen im Falle eines Vergleichs) wird nur selten etwas bekannt.¹²

ISDS-Klagen gegen die EU

Zwischen 1994 und 2013 wurden insgesamt 127 Klagen gegen 20 EU-Staaten bekannt. Bei lediglich 62 dieser Fälle (48 Prozent) kennen wir die Klagesumme: insgesamt 30 Milliarden Euro. Von 14 Fällen (11 Prozent) wissen wir, wie viel Geld den klagenden Investoren zugesprochen wurde: insgesamt 3,5 Milliarden Euro. In 60 Prozent der Fälle ging es um Umweltbelange. Von diesen 127 Fällen gewann in 15 der Kläger, in 14 Fällen wurde die Klage zurückgewiesen und 13 endeten mit einem Vergleich. Bei 18 ist der Ausgang ungewiss oder wurde nicht veröffentlicht. 21 wurden nicht zugelassen, zurückgezogen oder nicht weiterverfolgt. 46 der Verfahren laufen noch.¹³ CETA würde zehntausende Unternehmen zu Klagen berechtigen, darunter etwa 40.000 Tochterunternehmen von US-Konzernen. Es steht daher zu erwarten, dass die Zahl der Klagen gegen EU-Staaten nach Inkrafttreten des Abkommens rasch zunehmen wird.

ISDS-Klagen gegen Kanada

Seit Kanada das Freihandelsabkommen NAFTA mit den USA und Mexiko abschloss, ist der nordamerikanische Staat das am meisten verklagte Industrieland. NAFTA gewährt Investoren das Recht, die Regierung eines anderen Landes per ISDS zu verklagen, ohne zuvor ein ordentliches Gerichtsverfahren durchlaufen zu haben. Von 80 bekannten Investor-Staat-Klagen unter NAFTA richteten sich 37 gegen Kanada, 22 gegen Mexiko und 21 gegen die USA. Kanada hat US-amerikanischen Unternehmen in den sieben Fällen, die es verloren hat, bereits mehr als umgerechnet 135 Millionen Euro gezahlt. Dazu kommen rund 45 Millionen Euro, die Kanada für seine Anwälte/innen aufbringen musste. Neue Fälle, die noch nicht entschieden sind, belaufen sich auf Schadensersatzforderungen von ungefähr vier Milliarden Euro.¹⁴

Die kanadischen Steuerzahler/innen mussten sich also an wiederkehrende Millionenzahlungen an US-Investoren gewöhnen, als Preis für Umweltschutzmaßnahmen oder das Verbot von Giftstoffen. Kurz nach der Verabschiedung von NAFTA hat die kanadische Regierung eine neue Richtlinie beschlossen, der zufolge alle neuen Gesetze und Gesetzesänderungen von Handelsexperten überprüft werden müssen, um sicherzustellen, dass sie nach ISDS-Vorschriften nicht anfechtbar sind.¹⁵ Vorhaben, die durch diese Prüfung fallen, werden ad acta gelegt. „Bei beinahe jeder neuen umweltpolitischen Maßnahme gab es von Kanzleien aus New York und Washington Briefe an die kanadische Regierung. [...] Nahezu jede neue Initiative wurde ins Visier

¹² Quelle: World Investment Report 2016 der UN-Konferenz für Handel und Entwicklung UNCTAD, S. 104 ff, abrufbar unter http://unctad.org/en/PublicationsLibrary/wir2016_en.pdf

¹³ Friends of the Earth Europe „The Hidden Cost of EU Trade Deals. Investor-State Dispute Settlement Cases Taken Against EU Member States“, Dezember 2014

¹⁴ Maude Barlow „Der Kampf gegen TTIP, CETA und ISDS: Erfahrungen aus Kanada“, April 2016

¹⁵ Maude Barlow, a.a.O.

genommen und die meisten haben nie das Licht der Welt erblickt.“, sagte ein früherer kanadischer Regierungsbeamter über den „regulatory chill“-Effekt von NAFTA.¹⁶

Grund 6: Regulatorische Kooperation / transatlantische Behörde

Die Vertragsstaaten sollen sich möglichst früh gegenseitig informieren, wenn sie Gesetze oder Regulierungen planen, die Handel und Investitionen beeinflussen. Dann kann der Vertragspartner – und mit ihm betroffene „Interessengruppen“, meist Wirtschaftsvertreter/innen¹⁷ – die Vorschläge kommentieren und Änderungen fordern. Das nennt sich Regulatorische Kooperation. Sie soll „nicht-tarifäre Handelsbeschränkungen“ abbauen helfen. Damit sind sämtliche Unterschiede zwischen kanadischen und EU-europäischen Regelungen gemeint, die den Handel zwischen den Vertragsstaaten beeinflussen können. Wird ein Handelshemmnis identifiziert, so können die unterschiedlichen Regeln entweder vereinheitlicht („Harmonisierung“), gegenseitig anerkannt oder einer Konformitätsprüfung unterzogen werden. Die Regulatorische Kooperation stellt letztlich jede bestehende und künftige Regelung auf den Prüfstand. Einziges Kriterium dabei ist der freie, möglichst unbeschränkte Handel. Nachhaltigkeits- oder Menschenrechtsfragen werden im Rahmen der regulatorischen Kooperation nicht geprüft.

Demokratisch nicht legitimierte Gremien

Gemäß CETA wird die regulatorische Zusammenarbeit durch ein regelmäßig tagendes Gremium koordiniert: den „Gemeinsamen Ausschuss“ oder „Gemischten CETA-Ausschuss“ (Joint Committee) mit dem ihm unterstellten „Regulatorischen Kooperationsforum“. Diese neu zu schaffenden Behörden werden mit Vertreter/innen der EU und Kanadas besetzt, vermutlich ausgewählt von der EU-Handelskommissarin und der kanadischen Handelsministerin. Von den Wähler/innen legitimiert sind diese Gremien damit nicht. Dennoch erhalten sie frühzeitigen Zugriff auf EU-europäische (und kanadische und US-amerikanische) Regulierungen und Gesetzgebungen und können so wichtige Vorentscheidungen treffen. Die Parlamente dagegen verlieren an Einfluss, denn sie werden erst nach den CETA-Ausschüssen informiert und müssen umgekehrt ihre Gesetzesvorschläge von den CETA-Gremien prüfen lassen.

Das Abkommen schafft mit dem Gemischten CETA-Ausschuss eine neue Superbehörde, deren Arbeitsweise nur oberflächlich geregelt ist, die aber zugleich eine Menge Macht erhält. Weder die Bürger/innen noch ihre Abgeordneten werden genau durchschauen können, welche Regeln und Gesetze diese Behörde eigentlich wie bearbeitet oder gleich ganz verworfen hat. Was wäre, wenn ein solches Schicksal einem vom Volk direkt beschlossenen Gesetz oder Vorhaben drohte? Zudem sind diese Gremien weder der kanadischen Verfassung noch den EU-Verträgen verpflichtet, sondern einzig dem Ziel, Regulierungsvorhaben in der EU und Kanada auf einem Niveau zu vereinheitlichen, das den Handel möglichst wenig einschränkt. Welche Auswirkungen die Regelung auf die Verbesserung von Lebensqualität und Umweltschutz hätte, bleibt dabei zweitrangig.

¹⁶ William Greider „The Right and US Trade Law. Invalidating the 20th Century“, in: The Nation, Oktober 2001; zitiert nach Pia Eberhardt „Konzerne versus Staaten: Mit Schiedsgerichten gegen die Demokratie“, abrufbar unter corporateeurope.org/sites/default/files/konzerne_versus_staaten.pdf

¹⁷ Hinter dem Begriff „Interessengruppen“ verbergen sich vor allem Lobbyverbände und Konzerne. Vor Beginn der Verhandlungen über TTIP führte die EU-Kommission rund 90 Prozent ihrer Beratungsgespräche mit Wirtschafts- und Industrie-Vertreter/innen. Zwei Drittel der in Brüssel ansässigen Lobbyisten vertreten die Interessen von Unternehmen (Quellen: Corporate Europe Observatory, LobbyControl).

Folgen sind nicht absehbar

Der Gemischte CETA-Ausschuss kann völkerrechtlich bindende Entscheidungen treffen, denn er darf Anhänge, Anlagen, Protokolle und Anmerkungen zu CETA auch nachträglich ändern. Die Befürworter von CETA nennen dies beschönigend „living agreement“, also „lebendes Abkommen“. Es besteht die Gefahr, dass dieses lebende Abkommen sich nach seiner Verabschiedung verselbständigt. Dies könnte „signifikante Fortentwicklungen des Vertrages zur Folge haben“, konstatiert ein Rechtsgutachten der Universität Göttingen für die Arbeiterkammer Wien. Vor allem in den Anhängen sind bedeutsame Festlegungen getroffen, etwa über Ausnahmen von den Marktöffnungsregeln, die in einem „lebenden“ Abkommen nachträglich verändert werden könnten. Auch deshalb ist nicht absehbar, welche Folgen CETA für die europäische und kanadische Gesetzgebung hätte. Es steht das Schreckgespenst einer weitgehend autonom und unkontrolliert agierenden Superbehörde im Raum, die sowohl Gesetze und Regulierungen der Vertragsstaaten, als auch ihre eigene Geschäftsgrundlage bearbeiten und verändern darf. Das hat mit Demokratie nicht mehr viel zu tun. „Die weitgehenden Möglichkeiten der künftigen Regulierungszusammenarbeit ("living agreements"), sind durch eine nur einmalige Befassung des Europäischen Parlaments bei Abschluss der Abkommen nicht ausreichend demokratisch zu legitimieren“, schlussfolgert das Gutachten der Göttinger Juristen.¹⁸

Gefahr: Abbau von Arbeits-, Umwelt- und Verbraucherschutz

Die Regulatorische Kooperation gefährdet bewährte Standards (etwa bei Umwelt-, Verbraucher- oder Arbeitsschutz) und erschwert es, weitergehende Standards als bisher zu beschließen. Denn selbst wenn die Entscheidungen des Gemischten CETA-Ausschusses von den Vertragsstaaten zurückgewiesen werden können, selbst wenn auch zivilgesellschaftliche und gemeinnützige Verbände im Rahmen der regulatorischen Kooperation befragt würden und selbst wenn die Vertragsstaaten unberührt von möglichen Vertragsstrafen weiter ihr „right to regulate“ wahrnehmen – durch das Verfahren ziehen sich Gesetzgebungsprozesse massiv in die Länge und die Gefahr, dass am Ende eine verwässerte Kompromisslösung herauskommt, ist groß.

Über die „gegenseitige Anerkennung“ würden Standards zudem informell aufgeweicht. Wenn der Gemischte CETA-Ausschuss entscheidet, verschiedene Standards etwa bei der Herstellung eines bestimmten Produkts seien als gleichwertig anzusehen, dann kann das Produkt auf beiden Seiten des Atlantiks verkauft werden, ohne dass es eine offizielle Gesetzesänderung gegeben hätte. Auf diese Weise würden sich Regulierungen und Gesetze unter der Hand auch innerhalb der einzelnen Staaten verändern – und wenn sich die Standards dann doch in der Qualität unterscheiden, wird sich immer der durchsetzen, der billiger und einfacher zu erreichen ist.

¹⁸ Peter-Tobias Stoll, Till Patrik Holterhus, Henner Gött „Die geplante Regulierungszusammenarbeit zwischen der Europäischen Union und Kanada sowie den USA nach den Entwürfen von CETA und TTIP. Rechtsgutachten der Georg-August-Universität Göttingen, erstellt im Auftrag der Arbeiterkammer Wien, Juni 2015

Grund 7: Ausstieg unmöglich?

EU-Abkommen gelten teilweise trotz Ausstieg

CETA regelt nur sehr allgemein, wie es gekündigt werden kann: Artikel 30.9 des Schlusskapitels bestimmt, dass jede Vertragspartei das Abkommen beenden kann, indem sie einen entsprechenden Brief an das Generalsekretariat des Rates der EU und das kanadische Ministerium für Auswärtige Angelegenheiten, Handel und Entwicklung schreibt. Bei einem gemischten Abkommen gelten nicht nur die EU, sondern auch ihre einzelnen Mitgliedsstaaten als Vertragspartner. Theoretisch könnte also jeder einzelne Staat aus CETA aussteigen. Doch selbst wenn ein EU-Mitgliedstaat das gesamte gemischte Abkommen kündigte, bliebe er an die Teile des betreffenden Abkommens gebunden, die in die Zuständigkeit der EU fallen und von deren Ratifikation gedeckt sind. „Diese Teile werden nämlich Bestandteil des Unionsrechts und binden die EU-Mitgliedstaaten ebenso wie sonstiges Unionsrecht“, heißt es in einer wissenschaftlichen Ausarbeitung des Bundestages.¹⁹ Ein „EU only“-Abkommen könnte sowieso kein Mitgliedsstaat allein kündigen, weil dann nur die EU und Kanada Vertragspartner sind.

Lange Laufzeiten verhindern demokratische Korrekturen

Laut Vertrag beträgt die Kündigungsfrist für CETA drei Monate. Doch ausgerechnet bei den schädlichen Investorschutzgerichten macht es eine Ausnahme. Wurde CETA einmal vollständig ratifiziert, bleiben die Investitionsschutzkapitel noch ganze 20 weitere Jahre in Kraft, nachdem das Abkommen offiziell annulliert wurde²⁰ – ein Zeitraum, in dem vier bis fünf Mal ein neues Parlament gewählt wird. Wird nur die vorläufige Anwendung gekippt, wären das immer noch drei Jahre, in denen Unternehmen, die noch vor der Kündigungserklärung investiert haben, die Staaten vor ein ICS-Tribunale bringen könnten.

„Treaty Shopping“ mit CETA

Die bilateralen Investitionsabkommen Kanadas mit einzelnen EU-Mitgliedsstaaten werden zwar durch CETA ersetzt, sobald es in Kraft tritt, doch auch ihre Investitionsschutzregeln bleiben noch drei Jahre gültig. In diesem Zeitraum können sich klagewillige Investoren aussuchen, ob sie unter CETA oder unter dem anderen Abkommen klagen, je nachdem, welches davon ihnen die besten Aussichten bietet. Ebenso können sie CETA noch bis zu drei Jahre lang nutzen, nachdem es außer Kraft getreten ist – wenn CETA nur vorläufig angewendet und dann nicht vollständig ratifiziert wurde.

Fazit

CETA wurde als Freihandelsvertrag deklariert, geht aber weit über den Abbau von Zöllen hinaus. Der Vertrag zielt darauf, weite Teile der Regulierung und Gesetzgebung unter das Primat des unbeschränkten Handels zu stellen, ohne dass es darüber jemals eine demokratische Abstimmung gab. Stattdessen wurden Mandat, Verhandlungspositionen und Verhandlungsverlauf vor den Bürger/innen verborgen und erst auf Druck der Zivilgesellschaft

¹⁹ Abrufbar unter www.bundestag.de/blob/405246/13b6837a747f02e82393f2187446b811/pe-6-037-15-pdf-data.pdf

²⁰ Consolidated CETA Text, S. 229, abrufbar unter http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2014/september/tradoc_152806.pdf

scheibchenweise veröffentlicht. Dieses Vorgehen der EU-Kommission, aber auch der Regierungen der Mitgliedsstaaten lässt uns an deren Demokratieverständnis zweifeln – strukturell wie persönlich. Es reicht deshalb nicht, CETA (und TTIP) zu verhindern. Wir müssen erreichen, dass die EU insgesamt transparenter und demokratischer wird. Sonst wäre selbst ein Erfolg über CETA nur ein Etappensieg, hinter dem neue Zumutungen auf uns zukommen. TiSA steht schon bereit. Umgekehrt stellt sich CETA diesem Kampf für mehr Demokratie direkt entgegen. Träte das Abkommen in Kraft, verlören Bürger/innen und Parlamente noch weiter an Einfluss.

Demokratische Handlungsspielräume erhalten und ausbauen

CETA schränkt die Handlungsspielräume für Parlamente und Bürger/innen weiter ein. Es schafft zwei Parallelsysteme zum demokratischen Rechtsstaat: die Schiedsgerichte speziell für Investoren und die Superbehörde mit Rechtsetzungskompetenz im Rahmen der Regulatorischen Kooperation. Beides verstärkt den Einfluss von Wirtschaftsinteressen auf Gesetzgebung und Regulierung, während die Interessen der Bürger/innen – zum Beispiel Arbeits- und Verbraucherschutz und eine gesunde Umwelt – an den Rand gedrängt werden. Diesen Themen widmet CETA zwar jeweils ein eigenes Kapitel, verbindliche Verpflichtungen, die auch künftige Verbesserungen der Standards ermöglichen oder belastbare Sicherheitsnetze für den Umwelt- und Arbeitnehmerschutz sucht man dort jedoch vergebens. Wenn Investoren Staaten wegen demokratisch zustande gekommener Entscheidungen verklagen können, wenn Gesetze statt in Parlamenten in undurchsichtigen Sondergremien geschrieben werden, dann bedeutet das weniger, nicht mehr Einfluss der Menschen und ihrer gewählten Abgeordneten. Unter dem Vorwand von Bürokratieabbau und Harmonisierung schafft CETA mehr Bürokratie und verlangsamt politische Entscheidungsprozesse. Regulierungen werden verschleppt oder ineffizient, demokratische Kontrolle und Legitimation unmöglich gemacht.

Wenn künftig internationale Verträge geplant sind, müssen deshalb das EU-Parlament und die nationalen Parlamente frühzeitig in die Entscheidungsprozesse eingebunden sein und umfassend über die Voraussetzungen und den Verlauf der Verhandlungen informiert werden. Mehr Demokratie hat zur Demokratisierung von Handelsverträgen konkrete Vorschläge erarbeitet, die in einem weiteren Themenpapier veröffentlicht wurden.²¹

²¹ Mehr Demokratie e.V.: „Forderungen zur Demokratisierung von EU-Handelsverträgen“, abrufbar unter: www.mehr-demokratie.de/fileadmin/pdf/demokratisierung_handelsvertraege.pdf