**Beschluss des ASJ-Bundesausschusses am 11. September 2022 in Hannover**

**Ratifizierung von CETA nur mit rechtssicheren und dauerhaft wirksamen Instrumenten und ohne Zeitdruck**

I.

Die SPD-Abgeordneten im Deutschen Bundestag werden, da ein objektiver Zeitdruck nicht besteht, aufgefordert, sich dafür einzusetzen, den mit der Vorlage des am 1. 7. vom Bundeskabinett beschlossenen CETA-Ratifizierungsgesetzes eingeleiteten Ratifizierungsprozess auszusetzen und erst dann weiter zu führen, wenn die erforderlichen Vertragsänderungen in einer Form vorliegen, die im Gegensatz zu der geplanten „verbindlichen Auslegung“ (das Eckpunktepapier „Handelspolitik der Bundesregierung“ vom 1. 7. 2022 spricht von einer „Interpretationserklärung des CETA-Ausschusses“) den Änderungsbedarf von CETA tatsächlich bewirkt. Die Probleme in CETA sind mit einer Auslegungserklärung durch den Gemischten CETA-Ausschuss nicht zu beseitigen, es bedarf eines Zusatzabkommens mit vertragsändernder Wirkung oder einer Vertragsänderung.

Die Mitglieder Bundesregierung werden aufgefordert, im Kabinett, gegenüber der Europäischen Kommission und ggf. im Rat auf die erforderlichen Änderungen hinzuwirken. Die Europabgeordneten der SPD sind ebenfalls aufgerufen, dies im Europäischen Parlament zu tun.

Die erforderlichen Änderungen sind:

1. Die in der Kabinettsvorlage zum CETA-Ratifizierungsgesetz angesprochene „bindende Auslegung“ bzw. „Interpretationserklärung des Gemeinsamen CETA-Ausschusses.“ wie es in dem Eckpunktepapier der Bundesregierung heißt, ist nicht hinreichend wirksam. Um wirksam die im Koalitionsvertrag angesprochenen Anliegen umzusetzen, bedarf es eines Zusatzabkommens (Side Letter oder Protokoll) oder eine Neuverhandlung des Vertrags. Ein Zusatzabkommen muss die Änderungen im Verhältnis zum Vertrag widerspruchsfrei zum Ausdruck bringen.

2. Der Änderungsbedarf beim Investitionsschutz muss entsprechend der Formulierung im Koalitionsvertrag vom 29. 11. 2021 erfolgen und nicht nach den abgeschwächten Formulierungen in der Kabinettsvorlage vom 1. 7. 2022. Im Koalitionsvertrag heißt es: „Wir setzen uns für Investitionsschutzabkommen ein, die den Investitionsschutz für Unternehmen im Ausland auf direkte Enteignungen und Diskriminierungen konzentrieren und wollen die missbräuchliche Anwendung des Instruments – auch in den noch ausstehenden Abkommen – verhindern.“ In der Kabinettsvorlage heißt es dagegen deutlich abgeschwächt: „Im Einklang mit den Zielsetzungen des Koalitionsvertrages setzt sich die Bundesregierung unverzüglich dafür ein, gemeinsam mit den Partnern des Abkommens im Wege einer bindenden Auslegung von materiell-rechtlichen Investitionsschutzstandards in CETA eine missbräuchliche Anwendung dieser Standards wirksam zu begrenzen“.

3. Neben der ebenfalls in der Regierungsvorlage zum Ratifizierungsgesetz vorgesehenen Fortschreibung des Einstimmigkeitserfordernisses im Rat im Hinblick auf Beschlüsse des Gemischten CETA-Ausschusses bei nationalen Angelegenheiten muss es, sofern wesentliche Fragen und allgemeine Regeln in den CETA-Ausschüssen behandelt werden und Rechtsetzung erfolgt, ein Zustimmungserfordernis des Europäischen Parlaments (bei EU-Zuständigkeit) geben. Die Fortschreibung der Einstimmigkeit im Rat im Hinblick auf die Beschlüsse des Gemischten CETA-Ausschusses bei nationalen Angelegenheiten ist ohnehin nach dem Urteil des BVerfG vom 15. März 2022 zu CETA verfassungsrechtlich geboten. Zwar will sich die Bundesregierung „für eine Stärkung der Rolle des Europäischen Parlamentes im Rahmen der regulatorischen Kooperation“ einsetzen, erforderlich ist aber auch mit einem Parlamentsvorbehalt an den gewichtigen Befugnissen der Ausschüsse anzusetzen.

4. Die im Gemeinsamen Auslegungsinstrument von CETA aus 2016 angekündigte frühzeitige Überprüfung in den Bereichen Handel und Arbeit sowie Handel und Umwelt auch im Hinblick auf deren effektive Durchsetzbarkeit muss endlich umgesetzt werden. Die effektive Durchsetzbarkeit dieser Kapitel wäre auch im Einklang mit der neuen EU-Handelsstrategie von 2021und der neuen Handelspolitik der Bundesregierung, die im Eckpunktepapier vom 1. 7. 2022 skizziert wird.

II.

Darüber hinaus gibt die ASJ erneut ihre Kritikpunkte an CETA in Anlehnung an die beim Parteikonvent vom 19. September festgestellten „offenen Punkte und Fragen“ und formulierten „klaren Erwartungen“ zu Bedenken. Sie verweist dabei auf ihren beim Bundesausschuss am 29. 05. 2016 in Hamburg beschlossenen Musterantrag zum Parteikonvent mit den beispielhaften neuralgischen Punkten:

Investitionsschutz

Regulatorische Kooperation

Daseinsvorsorge

Vorsorgeprinzip.

Die bekannt gewordene Praxis zeigt zum Beispiel, dass die Feststellungen der ASJ zum in CETA nur mangelhaft verankerten Vorsorgeprinzip nur zu berechtigt waren. So geht aus einem bekannt gewordenen Protokoll des Gemischten Verwaltungsausschusses für gesundheitspolizeiliche und pflanzenschutzrechtliche Maßnahmen (SPS-Ausschuss) hervor, dass Kanada bereits jetzt in der vorläufigen Anwendung das Vorsorgeprinzip massiv angreift und dass sowohl die kanadischen als auch die europäischen Vertreter in diesem Ausschuss sich langfristig die Abschaffung des Vorsorgeprinzips in Europa zum Ziel gesetzt haben.

Es ist dringend erforderlich, dass die SPD-Mitglieder in der Bundesregierung, der Parteivorstand, die SPD-Fraktionen in Bundestag und Europaparlament ihre Haltung zu CETA überdenken.

III.

Der weitere Ratifizierungsprozess muss transparent sein. Bereits im Entwurfsstadium muss der Ergänzungs- und Änderungstext veröffentlicht werden. Die Veröffentlichung muss so rechtzeitig geschehen, dass der Text in der Öffentlichkeit, der Zivilgesellschaft und von Verbänden gründlich analysiert und kommentiert werden kann und eine echte Rückmeldung möglich ist.

**Begründung und Sachstand**

**I. Der Weg zum aktuellen Ratifizierungsprozess**

Europäisch-kanadische Verhandlungen, Ratifizierung durch das EP und teilweise vorläufige Anwendung

Nach der Zustimmung des Rates der Europäischen Union 2009 zur Aufnahme von Verhandlungen mit Kanada zum Abschluss eines Handelsabkommens und dem Einbezug des Investitionsschutzes 2011 handelte die Europäische Kommission das umfassende Wirtschafts- und Handelsabkommen mit Kanada (Comprehensive Economic and Trade Agreement – CETA) aus. Nach Abschluss der Verhandlungen und der Rechtsförmlichkeitsprüfung wurde CETA am 30. Oktober 2016 durch Kanada und die Europäische Union unterzeichnet. Die EU-Mitgliedsstaaten hatten dies bereits vorher getan, Deutschland am 28. Oktober 2016. Nach der Zustimmung des Europäischen Parlaments am 15. Februar 2017 wird es seit dem 21. September 2017 vorläufig angewendet, soweit ausschließlich die EU zuständig ist. Dazu zählt u. a. nicht der Investitionsschutz, da er sowohl in die Kompetenz der EU als auch der Mitgliedstaaten fällt. Die Einstufung von CETA als gemischtes Abkommen folgt dem EuGH. Der hat in seinem Gutachten 2/15 vom Mai 2017 zum Freihandelsabkommen zwischen der EU und Singapur, das ähnliche Investitionsschutz-Vorschriften wie CETA enthält, so entschieden. CETA ist also ein gemischtes Abkommen, das erst nach Ratifizierung auch durch die Mitgliedstaaten vollständig in Kraft tritt.

Beschluss des BVerfG vom 9. Februar 2022

Gegen das Verhalten der Bundesregierung im Rat bei der Abstimmung über CETA und dessen vorläufiger Anwendung richteten sich drei Verfassungsbeschwerden von insgesamt über 193.000 Personen sowie ein Organstreitverfahren der Fraktion Die Linke im Deutschen Bundestag. Die Anträge auf Erlass einstweiliger Anordnungen, um die deutsche Zustimmung zu unterbinden, wurden vom BVerfG vor der endgültigen Abstimmung im Rat am 28.10.2016 mit Urteil vom 13. 10. 2016 abgelehnt.[[1]](#footnote-1) Das Gericht schloss eine Kompetenzüberschreitung der EU und eine Verletzung der Verfassungsidentität nicht aus, sah aber schwerer wiegende Nachteile, wenn sich das im Hauptsacheverfahren nicht bestätigen werde, als im umgekehrten Fall bei der erfolgten Zustimmung.

In seinem Beschluss vom 9. Februar 2022 ließ das BVerfG nur die Beschwerde gegen die deutsche Zustimmung im Rat zur vorläufigen Anwendung zu, nicht aber gegen CETA selbst oder ein potentielles deutsches Zustimmungsgesetz, das es noch nicht gäbe.[[2]](#footnote-2)

Bei der vorläufige Anwendung, die sich ja auf den Bereich beschränkt, der in der Zuständigkeit der EU fällt, hat das Gericht keine Überschreitung der europäischen Kompetenzen festgestellt. Auch die Verfassungsidentität sah das BVerfG nicht als berührt an. Zwar hätten die zur Umsetzung von CETA geschaffenen Ausschüsse, insbesondere der Gemischte CETA-Ausschuss, über eng definierte technische Fragen hinausgehende Befugnisse zu für die Vertragsparteien verbindlichen Beschlüssen, die teilweise unklar formuliert seien und teilweise grundsätzlichen und weitgehenden Charakter hätten. Aber bei den notwendigen Ratsbeschlüssen müssten die erforderlichen internen Anforderungen und Verfahren der Mitgliedstaaten beachtet werden. Der Rat, der die EU-Vertreter in den Ausschüssen ermächtige, entscheide zwar mit qualifizierter Mehrheit, so dass Deutschland überstimmt werden könne, was das potentielle Einfallstor für eine Verletzung der Verfassungsidentität wäre. Aus der Entstehungsgeschichte und aus dem Kontext der Protokollerklärung Nr. 19 des Rates Rates zu CETA vom 27. Oktober 2016 zu den Abstimmungen ergebe sich aber, dass das europäische Abstimmungsverhalten immer einvernehmlich mit den Mitgliedstaaten festgelegt werde, soweit die Vorgabe in deren Kompetenzbereich falle. Die Verfassungsidentität werde nicht verletzt.

Da BVerfG erwähnt auch die Protokollerklärung Nr. 18. Darin erklärt die Kommission, dass sie keinen Vorschlag zu einer Veränderung des Vertrages und einer bindenden Interpretation im Gemischten CETA-Ausschuss bis zur Verkündung des BVerfG-Urteils vorlegen wird.[[3]](#footnote-3)

Gleichzeitig scheinen jedoch an einigen Stellen des Beschlusses Zweifel des BVerfG auf. So würden mit „CETA möglicherweise Hoheitsrechte auf das Gerichts- und Ausschusssystem weiter übertragen werden“ (Rn. 185). Es sei „zweifelhaft“, dass Art. 218 Abs. 9 AEUV für die demokratische Legitimation und Kontrolle der Ausschussbeschlüsse ausreiche (Rn. 190). Der Völkerrechtler an der Friedrich-Alexander Universität Erlangen-Nürnberg Markus Krajewski gibt zu bedenken, dass das Bundesverfassungsgericht keineswegs CETA in Gänze für verfassungskonform erklärt habe. Es sei nur um den Beschluss zum vorläufigen Inkrafttreten gegangen. Die Angelegenheit sei nicht endgültig geklärt. Das Gericht habe ausdrücklich nicht über die künftige deutsche Beteiligung im Rat bei der Zustimmung der EU zum endgültigen Inkrafttreten und über das Ratifizierungsgesetz entschieden. Krajewski führt auch verfassungsrechtliche Bedenken gegen den Investitionsschutz im Rahmen von CETA an. Damit gehe eine gegen Art. 3 GG verstoßende Diskriminierung von inländischen Investoren einher, da diese anders als ausländische Investoren in der gleichen Situation keine Klage zum CETA-Investitionsgericht erheben könnten.[[4]](#footnote-4) Angesichts der nur vorläufigen verfassungsrechtlichen Klärung bereitet Mehr Demokratie e. V. bereits eine weitere Verfassungsbeschwerde vor, auch mit dem Antrag zu einer einstweiligen Anordnung zur Verhinderung der Ratifizierung.

Ampel-Koalitionsvertrag vom 29. November 2021

Im Koalitionsvertrag vom 29. November 2021 spricht sich die Ampel für eine Stärkung des regelbasierten Freihandels auf der Grundlage von fairen sozialen, ökologischen und menschenrechtlichen Standards, Multilateralismus sowie einer Weiterentwicklung der WTO und gegen Protektionismus und unfaire Handelspraktiken aus.

Die Neuausrichtung der EU-Handelstrategie wird unterstützt. Bei der Vertragsfortentwicklung durch die regulatorische Kooperation sollen die Entscheidungskompetenzen des EU-Parlaments gestärkt werden.

Zum Investitionsschutz heißt es: „Wir setzen uns für Investitionsabkommen ein, die den Investitionsschutz für Unternehmen im Ausland auf direkte Enteignungen und Diskriminierungen konzentrieren und wollen die missbräuchliche Anwendung des Instruments – auch bei den noch ausstehenden Abkommen – verhindern“.

Die Entscheidung über die Ratifizierung von CETA wollte die Ampel nach der Entscheidung des BVerfG treffen.[[5]](#footnote-5)

Handelsagenda der Ampel vom 23. Juni 2022 und Eckpunktepapier der Bundesregierung vom 1. 7. 2022

Die Handelsagenda der Ampel vom 23 Juni 2022[[6]](#footnote-6) übernimmt in Bezug auf CETA die Forderungen und Formulierungen zur Stärkung des Europäischen Parlamentes bei der regulatorischen Kooperation und beim Investitionsschutz aus dem Koalitionsvertrag. Die Positionen zu CETA sind auch in dem weitgehend gleichlautenden am 1. 7. vom Kabinett verabschiedeten Eckpunktepapier der Bundesregierung enthalten.[[7]](#footnote-7) Dort wird die neue Handelspolitik der Bundesregierung skizziert.

Der zitierte Satz zum Investitionsschutz im Koalitionsvertrag (Rdn. 166) ist allgemein für „Investitionsabkommen“ formuliert. Die Frage ist, ob zu den dort angeführten „noch ausstehenden Abkommen“ auch CETA zählen soll, das bereits unterzeichnet, teilweise vorläufig in Kraft aber noch nicht von allen Mitgliedstaaten ratifiziert ist. Dafür spricht, dass die Koalitionsvereinbarung (Handelsagenda) vom 23. Juni 2022 und das Eckpunktepapier der Bundesregierung vom 1. 7. 2022 wörtlich die Formulierung zum Investitionsschutz aus dem Koalitionsvertrag unter der Überschrift „CETA“ wiederholen.

Dann aber wird für die weitere konkrete Vorgehensweise bei CETA festgelegt: „Die Bundesregierung verfolgt, im Sinne der oben genannten Kriterien zur Begrenzung der missbräuchlichen Anwendung der materiell-rechtlichen Schutzstandards und zur regulatorischen Kooperation, in Gesprächen auf EU-Ebene und mit der kanadischen Regierung eine Interpretationserklärung des Gemeinsamen CETA-Ausschusses, um damit die diesen Änderungen nachfolgende abschließende Ratifizierung im Herbst im Bundestag zu ermöglichen. Diese Lösung darf den gleichzeitig laufenden Ratifizierungsprozess in der EU nicht stoppen, sondern muss dessen Fortsetzung ermöglichen“. In einer Sitzung des sogenannten „gemeinsamen Komitees“ im Herbst 2022, soll die Interpretationserklärung konsentiert werden.[[8]](#footnote-8)

Die Koalitionsvereinbarung (Handelsagenda) vom 23. Juni 2022 und das Eckpunktepapier der Bundesregierung vom 1. 7. 2022 sprechen jetzt nur noch von einer „Begrenzung der missbräuchlichen Anwendung der materiell-rechtlichen Schutzstandards“. Das ist eine Formulierung die gegenüber dem Koalitionsvertrag deutlich abgeschwächt ist.

Entwurf eines Ratifizierungsgesetzes

Im Gesetzentwurf der Bundesregierung zur Ratifizierung von CETA, der am 1. 7. im Kabinett beschlossen wurde, findet sich in der Schlussbemerkung die abgeschwächte Formulierung wieder:

„Im Einklang mit den Zielsetzungen des Koalitionsvertrages setzt sich die Bundesregierung unverzüglich dafür ein, gemeinsam mit den Partnern des Abkommens im Wege einer bindenden Auslegung von materiell-rechtlichen Investitionsschutzstandards in CETA eine missbräuchliche Anwendung dieser Standards wirksam zu begrenzen. Ferner wird sich die Bundesregierung für eine Stärkung der Rolle des Europäischen Parlamentes im Rahmen der regulatorischen Kooperation einsetzen. Ergänzend ist im Lichte der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts zu CETA außerdem vorgesehen, das bereits im Rahmen der vorläufigen Anwendung von CETA klargestellte Einstimmigkeitserfordernis der EU-Mitgliedstaaten im Zusammenhang mit bestimmten Beschlüssen des Gemischten CETA-Ausschusses durch Protokollerklärung auch für die Zeit ab dem Inkrafttreten des Abkommens zu verankern“.[[9]](#footnote-9)

Erste Lesung im Bundestag

Bereits in der letzten Legislaturperiode, am 6. 11. 2019, hatte die damals oppositionelle Fraktion der FDP im Bundestag einen Antrag zur Ratifizierung von CETA vorgelegt.[[10]](#footnote-10) Das hat nun ebenfalls die Fraktion der CDU/CSU am 15. 3 2022 getan. Die ursprünglich angedachte Abstimmung im Plenum am 23. Juni darüber hat der Bundestag abgesetzt.[[11]](#footnote-11)

Der Regierungsentwurf des CETA-Ratifizierungsgesetzes wurde im Bundestag am Donnerstag, 7. 7. 2022, erstmals gelesen. Nach 40-minütiger Debatte wurde der Entwurf an die Ausschüsse zur weiteren Beratung verwiesen. Die Federführung hat der Wirtschaftsausschuss.

Von der Tagesordnung abgesetzt wurden erneut der Gesetzentwurf der Unionsfraktion zum CETA-Abkommen und ein Antrag dieser Fraktion mit dem Titel „Europas Wettbewerbsfähigkeit erhalten – die wirtschafts- und handelspolitischen Beziehungen im atlantischen Raum stärken“. Die Unionsfraktion fordert, CETA „schnellstmöglich“ zu ratifizieren und für die vollständige Ratifizierung und Anwendung des Assoziierungsabkommens der EU mit dem südamerikanischen Mercosur-Binnenmarkt einzutreten.[[12]](#footnote-12)

Auf dem Wirtschaftstag des Wirtschaftsrates der CDU am 31. Mai 2022 hat Friedrich Merz dargelegt, dass die Union die Ampel-Parteien dazu drängen würde, das Freihandelsabkommen mit Kanada (CETA) zur Abstimmung im Bundestag zu stellen. Doch die Grünen würden blockieren. Das sei an Widersprüchlichkeit kaum zu überbieten. Mit welchem Land wolle Deutschland denn überhaupt noch handeln, wenn nicht mal mit einem liberalen Staat wie Kanada.[[13]](#footnote-13)

Der Druck der Union, aber auch der FDP ist angekommen:

SPD-MdB Markus Töns hat in der Plenardebatte am 7. 7. bekräftigt: „Ich kann Ihnen nur sagen: Wir werden CETA ratifizieren. Wir bringen es heute ein, dann werden wir in die Ausschussdebatte gehen. Wir werden uns darüber unterhalten und am Ende wird CETA in diesem Jahr ratifiziert. Darauf können Sie sich verlassen.“

Und zur letzten Legislaturperiode: „Wir alle wissen doch, … dass wir das Abkommen in der letzten Legislaturperiode, weil wir auf das Verfassungsgericht gewartet haben, nicht ratifiziert haben. Wenn das Verfassungsgericht früher entschieden hätte, was es nicht getan hat, weil es etwas länger gebraucht hat, dann hätten wir das in der letzten Legislaturperiode auch ratifiziert.“[[14]](#footnote-14)

In der letzten Legislaturperiode hatte sich in der Tat die Große Koalition in ihrem Koalitionsvertrag darauf verständigt, CETA zu ratifizieren.[[15]](#footnote-15)

Festzuhalten ist: Der Zeitpunkt einer Ratifizierung ist vor allem eine politische Frage. Auch bei Abkommen, die vorläufig angewendet werden, gibt es keine zwingenden rechtlichen Vorgaben zu einer möglichst umgehenden Ratifikation.[[16]](#footnote-16)

Probleme der angestrebten Interpretationserklärung

1. Die Bundesregierung setzt sich selbst unter Druck. Laut dem Eckpunktepapier vom 1. 7. darf der Ratifizierungszeitpunkt im Herbst nicht gefährdet und der weitere Ratifizierungsprozess in der EU nicht gestoppt werden. Diese Bedingungen führen dazu, dass nicht gründlich und hartnäckig verhandelt werden kann, sondern schnelle Ergebnisse erforderlich sind.

2. Die Interpretationserklärung muss schließlich mit Kanada, 26 anderen EU-Mitgliedstaaten und der Europäischen Kommission abgestimmt werden. Bei der erforderlichen Kompromissbildung in der kurzen Zeit sind eine Verwässerung selbst der reduzierten Anliegen der Bundesregierung sowie vieldeutige, abstrakte Formelkompromisse wahrscheinlich.

3. Die rechtliche Relevanz von Auslegungserklärungen ist begrenzt. Sie sind keine völkerrechtliche Vereinbarungen mit Protokolleigenschaften und können sich nicht ohne Weiteres gegen einen anderslautenden Wortlaut durchsetzen. Nach §31 Abs. 1 und 2a des Wiener Abkommens über das Recht der Verträge (das für die EU nach dem inhaltsgleichen Völkergewohnheitsrecht gilt) sind diese im Zusammenhang ihrer Bestimmungen, dem Wortlaut und nach Ziel und Zweck auszulegen. Im Kontext des Zusammenhangs der Vertragsbestimmungen sind dann auch Auslegungserklärungen heranzuziehen[[17]](#footnote-17) Auch der Council of Canada kommt zu dem Ergebnis, dass das die Auslegungserklärung zu CETA aus 2016, das „Gemeinsame Auslegungsinstrument“, auf tönernen Füßen steht, nur im Kontext des Vertrages gelesen und keine substanziellen Vertragsänderungen bewirken kann.[[18]](#footnote-18)

4. Eine modifizierte Rechtslage ergibt sich, wenn der Gemischte CETA-Ausschuss einen Beschluss zur Vertragsauslegung fasst. Der Gemeinsame CETA-Ausschuss ist das zur Vertragsauslegung befugte Gremium. Seine Beschlüsse sind verbindlich. „Nach Artikel 26.3 des Abkommens ist der Gemischte CETA-Ausschuss befugt, einvernehmliche Beschlüsse in allen Angelegenheiten zu fassen, in denen das Abkommen dies vorsieht. 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.“[[19]](#footnote-19) Wenn der Gemischte CETA-Ausschuss die Anliegen der Bundesregierung aufgreift, so muss er dabei aber auch Art. 31. des Wiener Abkommens über das Recht der Verträge beachten. Er muss sich in dem vorgegebenen Vertragsrahmen bewegen. Sein Spielraum zu Vertragsänderungen ist begrenzt. Es ist fraglich, ob dieser Spielraum ausreicht, um den Anliegen der Ampel entgegenzukommen. Der begrenzte Auslegungsspielraum des Gemischten CETA-Ausschusses könnte aber der Grund für die gegenüber dem Ampel-Koalitionsvertrag abgeschwächte Formulierung im Kabinettsbeschluss sein (etwa „begrenzen“ anstatt „verhindern“). Die Nichtanwendung etwa des Investitionsschutzstandards der gerechten und billigen Behandlung etwa wäre durch eine Interpretationserklärung von vorneherein nicht zu erreichen.[[20]](#footnote-20)

5. Auch stellt sich die Frage, welchen Bestand die Auslegungserklärung in mittel- und langfristiger Perspektive hat. So heißt es etwa in Art. 8.10 Abs. 3 CETA-Vertrag: „Die Vertragsparteien überprüfen regelmäßig oder auf Ersuchen einer Vertragspartei den Inhalt der Verpflichtung zur gerechten und billigen Behandlung. Der nach Artikel 26.2 (Sonderausschüsse) Absatz 1 Buchstabe b eingesetzte Ausschuss für Dienstleistungen und Investitionen kann diesbezügliche Empfehlungen erarbeiten und sie dem Gemischten CETA-Ausschuss zur Beschlussfassung vorlegen.“ CETA bleibt mittel- und langfristig gefährlich, auch wenn die zu treffende Auslegungserklärung wirklich eine Verbesserung bringen sollte. Das wird unterstrichen, wenn man sich zum Beispiel den Art. 8.44 Abs. 3 Buchstabe e CETA vor Augen führt. Der lautet: „Der Ausschuss für Dienstleistungen und Investitionen kann im Einvernehmen mit den Vertragsparteien, nachdem diese ihre jeweiligen internen Vorschriften erfüllt und die internen Verfahren abgeschlossen haben, … d) dem Gemischten CETA-Ausschuss nach Artikel 8.10 Absatz 3 die Festlegung etwaiger weiterer Bestandteile der Verpflichtung zur Gewährung einer gerechten und billigen Behandlung empfehlen.“

6. Beschlüsse des Gemischten CETA-Ausschusses sind auch für das CETA-Investitionsgericht verbindlich. Was aber passiert, wenn das Investitionsgericht oder die Berufungsinstanz die Auslegung des Gemischten CETA-Ausschusses im Sinne Art. 31. des Wiener Abkommens über das Recht der Verträge für nicht ausreichend oder nicht vertretbar halten sollten? Wie wird der spätere Internationale Investitionsgerichtshof in einem solchen Falle entscheiden? Zudem werden durch die internationale Diskussion und Rechtsprechung die Tatbestände im Investitionsschutz fortentwickelt. Es ist davon auszugehen, dass auch dies in die Entscheidungen der CETA-Gerichte einfließen wird. Die im Koalitionsvertrag der Ampel vorgesehene Konzentration auf auf den Tatbestand der „Diskriminierung“ ist bereits im Gemeinsamen Auslegungsinstrument von 2016 enthalten. Jedenfalls kann der folgende Satz so gelesen werden: „Das CETA wird nicht dazu führen, dass ausländische gegenüber einheimischen Investoren begünstigt werden“.[[21]](#footnote-21) Krajewski hält es für wenig wahrscheinlich, dass der Investitionsgerichtshof, angesichts der übrigen Anspruchsgrundlagen in CETA, sich bei der Interpretation des Vertrages auf eine Inländergleichbehandlung beschränken würde.[[22]](#footnote-22)

7. Das Vertrauen in eine solche Interpretationserklärung wird auch dadurch geschmälert, dass wichtige Versprechen des Gemeinsamen Auslegungsinstrumentes von 2016 bisher nicht umgesetzt worden sind. Dazu zählt, neben der angeführten Inländerdiskriminierung, dass das zahnlose Nachhaltigkeitskapitel von CETA überarbeitet wird. Das Gemeinsame Auslegungsinstrument von 2016 legt fest, dass die Vertragsparteien entschlossen sind, eine frühzeitige Überprüfung der speziellen und bindenden Bewertungs- und Überprüfungsmechanismen für die Bereiche Handel und Arbeit sowie Handel und Umwelt einzuleiten, auch im Hinblick auf deren effektive Durchsetzbarkeit.[[23]](#footnote-23) Das ist nicht erfolgt.[[24]](#footnote-24) Unter den Themen der Bundesregierung für die neue Interpretationserklärung zu CETA ist dies nicht mehr enthalten. Die neue EU-Handelsstrategie, die die Europäische Kommission im Februar 2021 vorgelegt hat, will allerdings „größere Anstrengungen, um die wirksame Umsetzung und Durchsetzung der Kapitel über nachhaltige Entwicklung in den Handelsabkommen der EU sicherzustellen und somit die Sozial-, Arbeits- und Umweltstandards weltweit anzuheben“.[[25]](#footnote-25) Die Bundesregierung begrüßt diese Handelsstrategie, für CETA bleibt sie aber ohne Folgen. Im Eckpunktepapier „Handelspolitik der Bundesregierung“ vom 1. 7. 2022 ist die effektive Umsetzung der Nachhaltigkeitskapitel enthalten. Allerdings bleibt sie auf die „künftigen Handelsverträge“ und die, „die derzeit bereits verhandelt werden“ beschränkt.[[26]](#footnote-26) Im Hinblick auf das Investitionsgerichtssystem hingegen ist die Europäische Kommission den Verpflichtungen aus Gliederungspunkt 6 Buchstabe f der Gemeinsamen Erklärung von 2016 nachgekommen und hat unverzüglich die Arbeiten daran aufgenommen. So hat sie z.B. im Oktober 2019 vier Vorschläge zur Umsetzung des CETA Investitonsgerichtssystems vorgelegt.[[27]](#footnote-27) Dieser Umstand wirft ein Schlaglicht auf die wahren Prioritäten der EU-Handelspolitik.

8. Das Gemeinsame Auslegungsinstrument aus 2016 legt im Hinblick auf das Vorsorgeprinzip in der Präambel fest: „Die Europäische Union und ihre Mitgliedstaaten und Kanada bekräftigen ihre Verpflichtungen im Hinblick auf die Vorsorge, die sie im Rahmen internationaler Übereinkommen eingegangen sind.“[[28]](#footnote-28) Das hat aber Kanada nicht davon abgehalten, das europäische Vorsorgeprinzip im SPS-Ausschuss, heftig zu attackieren und mit WTO-Verfahren zu drohen.[[29]](#footnote-29)

9. Ein Entwurfstext der Interpretationserklärung ist nicht bekannt geworden. Gerade wegen der prinzipiellen Beschränktheit dieses Instrumentes müssen die Zivilgesellschaft, die Verbände und die Öffentlichkeit frühzeitig informiert werden. Zu befürchten ist hingegen eine „geheime Kommandosache“. Bereits bei der obligatorischen Verbändeanhörung gemäß § 47 GGO zum CETA-Ratifizierungsgesetz hat das Bundesministerium für Wirtschaft und Klimaschutz (BMWK) eine Frist von nur einem Tag gesetzt.[[30]](#footnote-30) Das wurde auch in den das Ratifizierungsvorhaben und CETA in dieser Form ablehnenden Stellungnahmen von DGB und ver.di scharf kritisiert.[[31]](#footnote-31)

Eine solch kurze Frist ermöglicht keine umfassende und detaillierte Stellungnahme. Von einem ernsthaften Beteiligungsverfahren kann nicht die Rede sein. Es entsteht der Eindruck, dass das BMWK kein ernsthaftes Interesse an Rückmeldungen hat.

Alternativen zur Interpretationserklärung

Neben der wenig effektiven Auslegungserklärung kommen zur Nachbesserung eines internationalen Abkommens noch Zusatzabkommen (Side Letter oder Protokoll) oder eine Neuverhandlung in Betracht. Bei einem Zusatzabkommen können die Bestimmungen des Vertrags ergänzt oder ersetzt werden. Es können sich aber Widersprüche und Kohärenzprobleme zwischen dem Ursprungsvertrag und dem Zusatzabkommen ergeben. Da sich die Vertragsparteien ohnehin einigen müssen, könnte auch gleich neu verhandelt werden. Neuverhandlungen würden nicht bei Null anfangen, es können aber alle problematischen Punkte eingebracht werden.[[32]](#footnote-32) Eine Neuverhandlung dürfte aber schwieriger zu erreichen sein, als ein Zusatzabkommen.

Stand der Ratifizierung in Europa

Die Ratifizierung ist in 15 Mitgliedstaaten erfolgt. Das sind Dänemark, Estland, Finnland, Kroatien, Lettland, Litauen, Luxemburg, Malta, Österreich, Portugal, Rumänien, Schweden, Slowakei, Spanien und Tschechien.[[33]](#footnote-33) In zwölf Mitgliedstaaten steht die Ratifizierung noch aus. Von denen haben einige recht grundsätzlich Bedenken gegen CETA angeführt. In weiteren Mitgliedstaaten ist unklar, ob die erforderlichen parlamentarischen Mehrheiten zustande kommen. Eine ausdrückliche Ablehnung von CETA liegt aus Zypern vor. Das Land hat Nachverhandlungen gefordert. Die bislang letzte Ratifikation stammt aus Rumänen und erfolgte vor über einem Jahr.[[34]](#footnote-34) In Berlin wird aber erwartet, dass die Entscheidung Deutschlands Schule machen wird. Als „Sorgenkind“ gilt allerdings Frankreich.[[35]](#footnote-35)

In Frankreich hat zwar die Nationalversammlung 2019 der Ratifizierung mit der damaligen Mehrheit Macrons zugestimmt, doch es fehlt noch der Beschluss des Senats.[[36]](#footnote-36) Alle Parteien bis auf Macrons „Renaissance (ehemals „La Republique En Marche“) sind gegen CETA oder wie die Republikaner gespalten. Ebenso lehnen die wichtigsten Gewerkschaften und Bauernverbände sowie die mit Umweltfragen befassten NGO das Abkommen ab. Unterstützer sind die Exportwirtschaft und die liberal orientierten Teile der Wirtschaft.[[37]](#footnote-37)

Ergebnis

Es besteht jetzt kein objektiver Zwang zu einer Ratifizierung und keine Notwendigkeit zur Eile. Das Handelsabkommen wird zum allergrößten Teil vorläufig umgesetzt. Weitere elf Mitgliedstaaten haben noch nicht ratifiziert. Nicht nur in Deutschland gibt es große Vorbehalte. Die Bundesregierung könnte sich für ein Zusatzabkommen oder Neuverhandlungen einsetzen, mit dem Ziel die strittigen Punkte eindeutig auszuräumen und um, gerade mit einem Partner wie Kanada, wirklich neue und gute Maßstäbe für Handelsabkommen zu setzen. Dabei müsste auch die neue handelspolitische Strategie der EU berücksichtigt werden.

**II. Zu den noch immer ungelösten Problemen von CETA**

Beschlusslage der SPD

Auf dem Parteikonvent am 20. September 2014 und auf dem Parteitag am 12. Dezember 2015 hat die SPD ihre Zustimmung zu Freihandelsabkommen wie dem damals intensiv diskutierten aber gescheiterten europäisch-US-amerikanischen Abkommen TTIP an die Einhaltung roter Linien geknüpft.

In Anwendung dieser roten Linien hat der Parteikonvent am 19. September 2016 eine endgültige Zustimmung zu CETA nur unter bestimmten Bedingungen (Prüfung „offener Punkte und Fragen“ und „klare Erwartungen“) erteilt.[[38]](#footnote-38) Die Bedenken sollten im weiteren Beratungs- und Ratifizierungsprozess ausgeräumt werden. Der Beschluss legt fest: „Sozialdemokratinnen und Sozialdemokraten in den Parlamenten werden einem Abkommen zustimmen, das unseren klaren Kriterien eindeutig entspricht“.

Die „offenen Punkte“ und „klaren Erwartungen“ sind:

* Beschränkung des Investorenschutzes auf Schutz vor Diskriminierung gegenüber inländischen Investoren,
* Klarere Definitionen bei den Anspruchsgrundlagen im Investitionsschutz,
* Sicherung der Unabhängigkeit der richterlichen Entscheidung beim Investitionsgerichtshof,
* Keine Abweichung beim Vorsorgeprinzip,
* Unterzeichnung der acht ILO-Kernarbeitsnormen,
* Wirkungsvolles Dialogverfahren im Nachhaltigkeitskapitel, Ergänzungen durch Sanktionsmöglichkeiten,
* Keine Verletzung der Souveränität der Parlamente und Regierungen durch Befugnisse der CETA-Ausschüsse
* Keine Erfassung aktueller und künftiger Daseinsvorsorge und
* Orientierung von CETA am Pariser Klimaschutzabkommen.[[39]](#footnote-39)

Im Programm zur Bundestagswahl 2021 sprach sich die SPD für eine Neugestaltung der Handelspolitik aus, allerdings nur in sehr allgemeiner Form. Die konkreten Probleme, die CETA aufwirft, werden nicht angesprochen. Das Wahlprogramm gab vor:

* Bekenntnis zu einer werteorientierten Handelspolitik
* Handelspolitik als Unterstützer der sozial-ökologischen Transformation.
* Fairness und Partnerschaftlichkeit: Berücksichtigung der Interessen der Handelspartner, insbesondere der weniger entwickelten Länder
* Demokratisierung der Handelspolitik durch Stärkung der Entscheidungs- und Kontrollrechte des Europäischen Parlamentes und bessere Beteiligung der Gewerkschaften und Vertreterinnen und Vertreter der Zivilgesellschaft.
* Multilateralismus und Stärkung der WTO unter Einbezug der Nachhaltigkeitsziele der Vereinten Nationen.

Von den neun „offenen Punkten und Fragen“ und „klaren Erwartungen“ des Parteikonvents am 19. September 2016 sollen in der angestrebten Interpretationserklärung lediglich die Beschränkungen der materiellen Grundlagen des Investitionsschutzes und die Befugnisse der CETA-Ausschüsse angesprochen werden. Zusätzlich erscheinen mehr Rechte des Europäischen Parlamentes bei der regulatorischen Kooperation.

Ungelöst sind aber auch: Die Probleme mit der richterlichen Unabhängigkeit bei den Investitionsgerichten, dem Vorsorgeprinzip, der Daseinsvorsorge und der Durchsetzbarkeit im Nachhaltigkeitskapitel.[[40]](#footnote-40)

Skizze einiger der im SPD-Konventsbeschluss vom 19. September 2016 angesprochenen Problemfelder von CETA

Investitionsschutz

Mit Beschluss vom 29. 5. 2016 hat sich der Bundesausschuss der ASJ gegen eine Unterzeichnung, Ratifizierung und vorzeitige Anwendung von CETA gewandt.[[41]](#footnote-41) Darin heißt es zum Investitionsschutz:

„Die materiell-rechtliche („inhaltliche“) Seite des neuen Investitionsschutzkapitels wurde nahezu wortgleich aus der alten CETA-Fassung übernommen. Damit wird den Kriterien des Parteikonventes nicht entsprochen, da dort eine Abkehr von Staat/Investor-Schiedsgerichten und unbestimmten Rechtsbegriffen gefordert wird.“

-

-

-

Grundsätzlicher: Bei aller berechtigten Kritik an konkreten Formulierungen ist es naiv zu glauben, unerwünschte Entwicklungen einer solchen Rechtsprechung im Vorhinein durch geeignete Klauseln ausschließen zu können. Rechtsprechung entwickelt sich dynamisch und ihre Ergebnisse lassen sich nur bedingt vorhersagen. Gerichte neigen dazu, den Anwendungsbereich der von ihnen interpretierten Normen weit auszulegen, um interessante Fälle auch entscheiden zu können. Diese Entwicklung gibt es auch im nationalen Recht. Hierauf sowie auf andere unerwünschte richterliche „Rechtsfortbildung“ kann der demokratische nationale Gesetzgeber aber durch eine Änderung der Gesetze reagieren, während eine Änderung oder gar Kündigung von CETA sich - wie ausgeführt - als rechtlich und faktisch schwierig bis unmöglich erweisen wird.

-

-

-

Mit dem so genannten Investitionsgericht und der Revisionsinstanz enthält der Vorschlag der Kommission Verbesserungen. Wichtige Fragen bleiben jedoch ungeklärt. Weder das vorgesehene Verfahren zur Ernennung der Richter noch deren Stellung genügen den internationalen Anforderungen an die Unabhängigkeit von Gerichten. Vor diesem Hintergrund kann man nicht von einem internationalen Gericht sprechen, sondern bestenfalls von einem ständigen Schiedsgericht.

-

-

-

Grundsätzlicher Einwand: Die Kommission hält an der exklusiven Gerichtsbarkeit für ausländische Investoren fest. Das verletzt das grundlegende Prinzip der demokratischen Gleichheit. Es gibt kein Gleichgewicht prozessualer und materieller Rechte für Investoren und Rechtssubjekten mit anderen Interessen und Belangen. Das gilt auch für den langfristig angestrebten internationalen Handelsgerichtshof.

-

-

-

Nach wie vor ist die ursprüngliche Position der Bundesregierung richtig, dass es zwischen funktionierenden rechtsstaatlichen Systemen keines internationalen Investitionsschutzes bedarf.“

Mit Beschluss vom 22. April 2018 hat in Wiesbaden hat der Bundesausschuss der ASJ den Internationalen Investitionsgerichtshof nach dem Konzept des Rates abgelehnt, der nach seiner Etablierung an die Stelle des CETA-Investitionsgerichtes treten soll:[[42]](#footnote-42)

„Die SPD-Abgeordneten, insbesondere im Bundestag und im Europäischen Parlament, die SPD-Mitglieder, die ein Regierungsamt innehaben, der Parteivorstand, alle Funktionsträger und Mitglieder der Partei werden aufgefordert, eine multilaterale Investitionsgerichtsbarkeit nach dem Muster des vom Rat erteilten Verhandlungsmandates (veröffentlicht am 20.03.2018) abzulehnen. Ein solcher Gerichtshof kommt nur dann in Betracht, wenn er ausschließlich für Investitionsabkommen zuständig ist, in denen lediglich die Inländergleichbehandlung vorgesehen ist. Das bedeutet, die Tatbestände der fairen und gerechten Behandlung, der indirekten Enteignung oder vergleichbare Tatbestände dürfen nicht enthalten sein. Gleichzeitig muss klargestellt werden, dass Verletzungen von Umwelt-Arbeitnehmer-, Sozial-, und Verbraucherschutzvorschriften durch Investoren sanktioniert werden.“

Vorsorgeprinzip

Entgegen den Beteuerungen der damaligen Handelskommissarin Cecilia Malmström, das Vorsorgeprinzip sei in CETA sicher verankert, bestätigt sich der damalige Befund der ASJ und vieler anderer Kritiker, dass das nicht der Fall ist. Auch die (eingeschränkte) Bekräftigung des Vorsorgeprinzips in der Gemeinsamen Auslegungserklärung zu CETA vom 13. Oktober 2016 ändert nichts daran.

Nach der vorläufigen Inkraftsetzung des Großteils von CETA haben auch die Ausschüsse ihre Arbeit aufgenommen. Zwar werden Tagesordnungen und Berichte über die Ausschusssitzungen veröffentlicht,[[43]](#footnote-43) aber der Blick hinter die Kulissen bleibt der Öffentlichkeit verwehrt. Ein wenig gelüftet hat den Schleier ein Gutachten von foodwatch und dem Council of Canadians[[44]](#footnote-44).

Über das kanadische Informationsfreiheitsgesetz ist foodwatch an das 320seitige Protokoll der ersten Sitzung 2019 des Gemischten Verwaltungsausschusses für gesundheitspolizeiliche und pflanzenschutzrechtliche Maßnahmen (SPS-Ausschuss) gelangt, das, trotz vieler geschwärzter Stellen, einen - freilich kleinen - Einblick in das CETA-Ausschusswesen ermöglicht.

Die kanadischen Vertreter greifen heftig das Vorsorgeprinzip und die strikteren europäischen Regulierungen etwa zur Gentechnik, zu Hormonfleisch sowie zu Pestiziden wie Glyphosat und Picoxystrobin und anderen an. Kanadische Produzenten, die die kanadischen Ausschussvertreter antreiben, machen deutlich, dass die Erfüllung der europäischen Vorgaben für sie zu kostenintensiv ist.

Neben der Einflussnahme, um konkrete Regulierungen und Grenzwerte zu mildern oder zu beseitigen, wird aus dem Protokoll deutlich, dass es das langfristige Ziel der kanadischen Ausschussmitglieder (und Kanadas?) ist, das europäische Vorsorgeprinzip abzuschaffen. Bei einigen Einzelregulierungen blieben die Vorstöße Kanadas letztlich im Ergebnis ohne Erfolg. Aber es gelingt den kanadischen Vertretern in vielen Fällen, die Reduzierung der europäischen Regulierung zum gemeinsamen Ziel des Ausschusses zu machen. Das gilt auch für das langfristige Ziel, das Vorsorgeprinzip in Europa abzuschaffen. Dabei hilft es Kanada, dass das Vorsorgeprinzip in der WTO und in CETA schwach verankert ist. Kanada wird auch bei den internen EU-Beratungen zu Regulierungen angehört.

Das Vorsorgeprinzip Kanadas unterscheidet sich deutlich vom europäischen. Kanada setzt sich international an der Seite der USA für das Risikoprinzip ein. Für diese Länder ist das Vorsorgeprinzip eine unnötige Handelsbarriere. Drei Viertel des kanadischen Exports gehen in die USA. Im Rahmen des Nordamerikanischen Freihandelsabkommens zwischen USA, Kanada und Mexiko (NAFTA) gibt es umfangreiche Aktivitäten zur regulatorischen Kooperation. Auf den dortigen Ansatz zur Konzertierung und Deregulierung verweisen die kanadischen Vertreter immer wieder und erklären, von den dortigen Ergebnissen nicht abweichen zu können, bzw. erst die USA konsultieren zu müssen. Damit kommt der Abschluss von CETA auch einem teilweisen Eintritt in NAFTA gleich. Mit der Neufassung von NAFTA wird sich die regulatorische Kooperation dieser Vertragspartner im Vergleich zum Zeitpunkt des Protokolls, 2019, noch intensivieren.

Kanada droht in den Verhandlungen immer wieder mit der Einleitung von Verfahren vor der WTO. Das hat es in der Vergangenheit in Bezug auf die europäische Chemikaliengesetzgebung (23mal), die Gentechnik und Hormonfleisch bereits getan. Da CETA noch nicht von allen Mitgliedstaaten ratifiziert ist, ist davon auszugehen, dass die robuste Gangart Kanadas im Moment noch eine Zurückhaltung darstellt, um den Ratifizierungsprozess nicht zu gefährden. Mit einer Verschärfung des Drucks und mit WTO-Verfahren ist aber nach einer Ratifizierung zu rechnen. Empirische Ergebnisse liegen leider nur zu diesem einen Ausschuss vor. Es ist allerdings mehr als Spekulation anzunehmen, dass sich die kanadische Gangart in den anderen Ausschüssen vom SPS-Ausschuss nicht unterscheidet.

CETA-Ausschüsse

Problembehaftet ist auch das Ausschusswesen in CETA. Sowohl die Anzahl der Ausschüsse (Treaty Committees) als auch ihre Kompetenzen haben mit den Handelsabkommen neuerer Art, beginnend mit CETA deutlich, zugenommen.

CETA hat zehn Ausschüsse, an deren Spitze der Gemischte CETA-Ausschuss (CETA Joint Committee) steht. Die Ausschüsse haben ungefähr 30 verschiedene Beschlussfassungszuständigkeiten, die teilweise sehr weitreichend sind und über technische Frage hinausgehen. So kann der Gemischte CETA-Ausschuss punktuell den Vertragstext sowie Anhänge und Protokolle von CETA ändern sowie die verbindliche Auslegung einer CETA-Vorschrift vorgeben. In der Regel sind Kanada und die EU-Kommission in den Ausschüssen vertreten. Manchmal sind auch nationale Vertreter vorgesehen.

Für einen Beschluss bedarf es der Einstimmigkeit zwischen EU und Kanada. Für die EU legt auf einen Vorschlag der Kommission der Rat gemäß Art 218 Abs. 9 AEUV den Standpunkt fest, den die EU-Kommission im jeweiligen CETA-Ausschuss zu diesem Punkt vertritt. Dieser Beschluss erfolgt mit qualifizierter Mehrheit. Aufgrund der Selbstbindung des Rates für eine Einstimmigkeit bei nationalen Angelegenheiten hat das BVerfG seine Bedenken im Hinblick auf die Verfassungsidentität, wie oben dargelegt, zurückgestellt.

Da aber nicht nur exekutive Entscheidungen, sondern wesentliche Fragen und allgemeine Regeln in den Ausschüssen behandelt werden und Rechtssetzung dort erfolgt, wäre eine Parlamentsbefassung erforderlich. Da es die nicht gibt, klafft eine Legitimationslücke. CETA wie auch die anderen neuen Freihandelsabkommen bauen die Rechte der Exekutive aus, ohne begleitende parlamentarische Kontrollrechte nachzuziehen.[[45]](#footnote-45)

Die bindende Auslegung, die der Entwurf zum Ratifizierungsgesetz anstrebt, soll auch enthalten, dass sich die „Bundesregierung für eine Stärkung der Rolle des Europäischen Parlamentes im Rahmen der regulatorischen Kooperation“ einsetzt.[[46]](#footnote-46) Erforderlich ist es aber auch, auf die Befugnisse der Ausschüsse und insbesondere des Gemischten CETA-Ausschusses abzuheben, in denen wesentliche Fragen und allgemeine Regeln behandelt werden und Rechtsetzung erfolgt, und an dieser Stelle mit einem Parlamentsvorbehalt anzusetzen.

Daseinsvorsorge

Die SPD hat gefordert, die Bereiche in CETA explizit aufzuführen, für die Marktöffnungen vorgesehen werden sollen und diese in einer sogenannten Positivliste festzuhalten. CETA folgt aber einem Negativlistenansatz. Das bedeutet, dass nur die Bereiche von Marktöffnungen ausgenommen werden, die explizit im Vertrag und seinen Anhängen benannt sind.

Das führt zu großer Unklarheit und Rechtsunsicherheit, wie weit die Ausnahmen von der Marktöffnung tatsächlich gezogen sind.[[47]](#footnote-47)

Die in CETA gewählten Vorkehrungen zum Schutz der Daseinsvorsorge sind lückenhaft, die ohnehin bestehende große Rechtsunsicherheit wird noch verstärkt, die Schwächung der lokalen Demokratie und eine potentielle Beschränkung des kommunalen Handlungsspielraumes wird bewirkt.[[48]](#footnote-48)

Zudem wird der Digitalisierung kaum Rechnung getragen, so dass viele der Formulierungen zum Schutz der Daseinsvorsorge ins Leere laufen könnten: „Es verändert sich aufgrund der Digitalisierung gerade vieles – nicht nur bei den Unternehmen, sondern auch in der Gesellschaft. Dieser Vertrag wird bald Makulatur sein, weil wir vor ganz neuen, digitalen Herausforderungen stehen, für die es dann keine Regelungen gibt. Die Digitalisierung überlagert die physische Bereitstellung von Dienstleistungen. Dies verursacht eine große Veränderungsdynamik. Zwar gibt es einige Vorschriften im CETA zu diesem Bereich, die in der Tat erst im Rahmen der Nachverhandlungen eingefügt wurden, etwa der Anhang 9-B. Aber das sind kleine Änderungen, die lediglich ergänzenden Charakter haben.“[[49]](#footnote-49)

Sanktionierbarkeit der Arbeits- und Umweltkapitel

Das Problem der Sanktionierbarkeit der Vorschriften im Arbeits- und Umweltkapitel wurde bereits oben angeführt. Mit der neuen Strategie der EU-Kommission und der neuen Handelspolitik der Bundesregierung bietet sich nun die Chance, das im Gemeinsamen Auslegungsinstrument zu CETA von 2016 gegebene Versprechen der Sanktionierbarkeit in diesem Bereich auch für CETA einzulösen. Eine Ratifizierung von CETA sollte ohne dieses nicht erfolgen.

1. BVerfG, Urteil des Zweiten Senats vom 13. Oktober 2016 - 2 BvR 1368/16 -, Rn. 1-73,
<http://www.bverfg.de/e/rs20161013_2bvr136816.html> [↑](#footnote-ref-1)
2. BVerfG, Beschluss des Zweiten Senats vom 09. Februar 2022 - 2 BvR 1368/16 -, Rn. 1-197,
<http://www.bverfg.de/e/rs20220209_2bvr136816.html> [↑](#footnote-ref-2)
3. General Secretariat of the Council, Comprehensive Economic and Trade Agreement (CETA) between Canada, of the one part, and the European Union and its Member States, of the other part– Statements to the Council minutes, Brussels, 27 October 2016, 13463/1/16 https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-13463-2016-REV-1/en/pdf [↑](#footnote-ref-3)
4. Krajewski, Markus, Vorlaufig teilweise verfassungskonform. Zum CETA-Beschluss des Bundesverfassungsgerichts, Verfassungsblog, 17. März 2022, <https://verfassungsblog.de/vorlaufig-teilweise->verfassungskonform/ [↑](#footnote-ref-4)
5. Koalitionsvertrag 2021 – 2025, Mehr Fortschritt wagen, Bündnis für Freiheit, Gerechtigkeit und Nachhaltigkeit, Berlin, den 7. Dezember 2021, S. 28 <https://www.spd.de/fileadmin/Dokumente/Koalitionsvertrag/Koalitionsvertrag_2021-2025.pdf> [↑](#footnote-ref-5)
6. Handelsagenda der Ampel vom 23. Juni 2022 (von Bündnis 90/Die Grünen veröffentlicht), <https://www.gruene-bundestag.de/fileadmin/media/gruenebundestag_de/themen_az/freihandel/>220623\_Handelsagenda-Positionspapier.pdf [↑](#footnote-ref-6)
7. Eckpunktepapier „Handelspolitik der Bundesregierung“, <https://www.bmwk.de/Redaktion/DE/Downloads/E/eckpunktpapier-handelsagenda.pdf>?\_\_blob=publicationFile&v=4 [↑](#footnote-ref-7)
8. Nach CETA auch Mercosur? Brüssel und Berlin machen Tempo bei Handelsabkommen, Handelsblatt vom 8. 7. 2022 <https://www.handelsblatt.com/politik/deutschland/freihandel-nach-ceta-auch-mercosur-bruessel-und->berlin-machen-tempo-bei-handelsabkommen/28490434.html [↑](#footnote-ref-8)
9. Bundesregierung, Entwurf für ein Gesetz zu dem Umfassenden Wirtschafts- und Handelsabkommen (CETA) zwischen Kanada einerseits und der Europäischen Union und ihren Mitgliedstaaten andererseits vom 30. Oktober 2016, S. 4, https://dserver.bundestag.de/btd/20/025/2002569.pdf [↑](#footnote-ref-9)
10. Fraktion der FDP im Deutschen Bundestag, Entwurf eines Gesetzes zum umfassenden Wirtschafts- und Handelsabkommen (CETA) vom 30. Oktober 2016 zwischen Kanada einerseits und der Europäischen Union und ihren Mitgliedsstaaten andererseits, BT-Drucksache 19/14783 vom 6.11.2019, https://dserver.bundestag.de/btd/19/147/1914783.pdf [↑](#footnote-ref-10)
11. Deutscher Bundestag, Abgesetzt: Abstimmung über transatlantische Wirtschaftspolitik, https://www.bundestag.de/dokumente/textarchiv/2022/kw25-de-ceta-897800 [↑](#footnote-ref-11)
12. Deutscher Bundestag, Debatte über trans­atlantische Wirtschafts- und Handelspolitik, <https://www.bundestag.de/dokumente/textarchiv/2022/kw27-de-ceta-900526>, opinioijuris, die freie juristische Bibliothek, Bundestag, aktuelle Themen, Debatte über transatlantische Handelspolitik, vom 7. 7. 2022, https://opinioiuris.de/aggregator/sources/24?page=1 [↑](#footnote-ref-12)
13. Der Tagesspiegel, 31. 5. 2022 "An Widersprüchlichkeit kaum zu überbieten“ CDU-Chef Merz kritisiert Grüne für Blockade bei Ceta-Abkommen, <https://www.tagesspiegel.de/politik/an-widerspruechlichkeit-kaum-zu->ueberbieten-cdu-chef-merz-kritisiert-gruene-fuer-blockade-bei-ceta-abkommen/28389668.html [↑](#footnote-ref-13)
14. Deutscher Bundestag, Stenografischer Bericht, 47. Sitzung Berlin, Donnerstag, den 7. Juli 2022, S 4959, https://dserver.bundestag.de/btp/20/20047.pdf#P.4950 [↑](#footnote-ref-14)
15. Koalitionsvertrag zwischen CDU, CSU und SPD, Ein neuer Aufbruch für Europa. Eine neue Dynamik für Deutschland. Ein neuer Zusammenhalt für unser Land, 19. Legislaturperiode, S. 65, <https://www.bundesregierung.de/resource/blob/974430/847984/5b8bc23590d4cb2892b31c987ad672b7/2018->03-14-koalitionsvertrag-data.pdf?download=1 [↑](#footnote-ref-15)
16. Mayer, Franz, Ratifizierung des Handelsabkommens zwischen der EU und Kanada (CETA), Rechtliche Aspekte, Thesen und Stellungnahme zur öffentlichen Anhörung im Ausschuss für Wirtschaft und Energie des Deutschen Bundestags am Mittwoch, 13. Januar 2021, S II <https://www.bundestag.de/resource/blob/816856/d6f16f2cc8255676bed742d48e46fd79/19-9->928\_Stellungnahme\_Mayer-data.pdf [↑](#footnote-ref-16)
17. Hoffmann, Tamara, Krajewski, Markus, Rechtsgutachten und Vorschläge für eine mögliche Verbesserung oder Neuverhandlung des Entwurfs des EU-Mercosur-Assoziierungsabkommens im Auftrag von Misereor, Greenpeace und CIDSE, Aachen, Hamburg, Brüssel Mai 2021, S. 20 f. https://www.greenpeace.de/publikationen/rechtsgutachten\_eu-mercosur\_de\_final.pdf [↑](#footnote-ref-17)
18. foodwatch/The Council of Canadians, The Potential Dangers of CETA Committes on Europe, Amsterdam/Ottawa 2020, S. 10 <https://canadians.org/sites/default/files/publications/report-ceta-committees->[europe.pdf](https://canadians.org/sites/default/files/publications/report-ceta-committees-europe.pdf) [↑](#footnote-ref-18)
19. Europäische Kommission, Vorschlag für einen Beschluss des Rates über den Standpunkt, der im Namen der Europäischen Union in dem mit dem umfassenden Wirtschafts- und Handelsabkommen (CETA) zwischen Kanada einerseits und der Europäischen Union und ihren Mitgliedstaaten andererseits eingesetzten Gemischten CETA Ausschuss hinsichtlich der Annahme eines Beschlusses zu vertreten ist, mit dem das Verfahren für die Annahme von Auslegungen gemäß Artikel 8.31 Absatz 3 und Artikel 8.44 Absatz 3 Buchstabe a CETA als Anhang der Geschäftsordnung des Gemischten CETA-Ausschusses festgelegt wird, vom 11. 10. 2019, S. 1, COM(2019) 458 final, <https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:4058b622-ec13-11e9-9c4e->01aa75ed71a1.0014.02/DOC\_1&format=PDF [↑](#footnote-ref-19)
20. Krajewski, Markus, Kurzbewertung der Gemeinsamen Auslegungserklärung zum CETA ins- besondere mit Blick auf den Investitionsschutz, Erlangen 2016 S. 2, <https://katharina-droege.de/sites/default/files/Kurzbewertung%20der%20Gemeinsamen%20Auslegungserkl>%C3%A4rung%20zum%20CETA%20insbesondere%20mit%20Blick%20auf%20den%20Investitionsschutz\_Krajewski.pdf [↑](#footnote-ref-20)
21. Gemeinsames Auslegungsinstrument zum umfassenden Wirtschafts- und Handelsabkommen (CETA) zwischen Kanada und der Europäischen Union und ihren Mitgliedstaaten, Amtsblatt der Europäischen Union v. 14. 1. 2017, , S. 4 https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/PDF/?uri=CELEX:22017X0114(01)&from=DE [↑](#footnote-ref-21)
22. Krajewski, Markus, a. a. O., S. 3 [↑](#footnote-ref-22)
23. Gemeinsames Auslegungsinstrument a. a. O., S. 6 [↑](#footnote-ref-23)
24. Deutscher Gewerkschaftsbund, PM 044 vom 24. 6. 2022, CETA-Ratifizierung. Neue Strategie der EU-Kommission muss angewendet werden, https://www.dgb.de/presse/++co++b6493e2a-f3a1-11ec-a900-001a4a160123 [↑](#footnote-ref-24)
25. Europäische Kommission, Mitteilung, Überprüfung der Handelspolitik – Eine offene, nachhaltige und entschlossene Handelspolitik Brüssel, den 18.2.2021, COM(2021) 66 final, S. 11 https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:5bf4e9d0-71d2-11eb-9ac9-01aa75ed71a1.0003.02/DOC\_1&format=PDF [↑](#footnote-ref-25)
26. Eckpunktepapier „Handelspolitik der Bundesregierung, a. a. O., S. 1 [↑](#footnote-ref-26)
27. Diese sind: Vorschriften zur Regelung administrativer und organisatorischer Aspekte der Arbeitsweise der Rechtsbehelfsinstanz, Verhaltenskodex für Mitglieder des Gerichts, Mitglieder der Rechtsbehelfsinstanz und Mediatoren, Mediationsregeln, Regeln für das Verfahren für die Annahme von Auslegungen gemäß Artikel 8.31 Absatz 3 und Artikel 8.44 Absatz 3 Buchstabe a des Abkommens. European Commission, New Article, Commission presents procedural proposals for the Investment Court System in CETA, 11. Oktober 2019, <https://policy.trade.ec.europa.eu/news/commission-presents-procedural-proposals-investment-court-system->ceta-2019-10-11\_en [↑](#footnote-ref-27)
28. Gemeinsames Auslegungsinstrument a. a. O., S. 1 [↑](#footnote-ref-28)
29. foodwatch/The Council of Canadians, a. a. O. [↑](#footnote-ref-29)
30. Vgl., Kleine Anfrage der Fraktion der CDU/CSU, Verbändebeteiligung beim Entwurf der Bundesregierung für ein Gesetz zu dem Umfassenden Wirtschafts- und Handelsabkommen (CETA) zwischen Kanada einerseits und der Europäischen Union und ihren Mitgliedstaaten andererseits vom 30. Oktober 2016, BT-Drucksache 20/2909 vom 27.07.2022, https://dserver.bundestag.de/btd/20/029/2002909.pdf [↑](#footnote-ref-30)
31. DGB, Stellungnahme zum Entwurf für ein Gesetz zu dem Umfassenden Wirtschafts- und Handelsabkommen (CETA) zwischen Kanada einerseits und der Europäischen Union und ihren Mitgliedstaaten andererseits vom 30. Oktober 2016, 29. 6. 2022, file:///home/eberhard/Downloads/DGB-Stellungnahme-CETA-Ratifizierung.pdf

ver.di, PM vom 6. 7. 2022, CETA: Bundesregierung will Handelsabkommen durchpeitschen – ver.di: Ratifizierung aussetzen bis Kritikpunkte ausgeräumt sind, https://www.verdi.de/presse/pressemitteilungen/++co++4c0c6146-fd23-11ec-a3cd-001a4a16012a [↑](#footnote-ref-31)
32. Hoffmann, Tamara, Krajewski, Markus, a. a. O., S. 19ff. [↑](#footnote-ref-32)
33. Fraktion der CDU/CSU im Deutschen Bundestag, Entwurf eines Gesetzes zum umfassenden Wirtschafts- und Handelsabkommen (CETA) vom 30. Oktober 2016 zwischen Kanada einerseits und der Europäischen Union und ihren Mitgliedstaaten andererseits, BT-Drucksache 20/1008 v. 15.03.2022 , S. 2 https://dserver.bundestag.de/btd/20/010/2001008.pdf [↑](#footnote-ref-33)
34. Krajewski, Markus, Vorläufig teilweise verfassungskonform, a. a. O. [↑](#footnote-ref-34)
35. Handelsblatt, a. a. O. [↑](#footnote-ref-35)
36. Déclaration de Catherine Collonna, ministre de l‘Europe et des affaires étrangères sur le défis et priorités de la politique étrangère de la France à l‘Assemblée nationale le 12 juillet 2002, <https://www.vie-publique.fr/discours/285819-catherine-colonna-12072022-politique-etrangere> [↑](#footnote-ref-36)
37. TV 5 Monde, Cinq questions sur le CETA : un traité funeste ou une chance pour l’Europe ? 24.12.2021, <https://information.tv5monde.com/info/cinq-questions-sur-le-ceta-un-traite-funeste-ou-une-chance-pour-l->europe-311784 [↑](#footnote-ref-37)
38. SPD Parteikonvent Wolfsburg am 19. September 2016, Beschluss, Globaler Handel braucht fortschrittliche Regeln,19. September 2016, <https://www.spd.de/fileadmin/Dokumente/Beschluesse/Parteikonvent/>IA1\_Beschluss\_Globaler\_Handel\_braucht\_fortschrittliche\_Regeln.pdf [↑](#footnote-ref-38)
39. Diese Punkte hat der ASJ-Bundesausschuss am 18. 11. in Göttingen in Interpretation des Parteikonventsbeschlusses vom 19. 9. 2016 festgestellt. Beschlussbuch, Anwendung der roten Linien der Parteikonvente 2014 und 2016 und des Parteitages 2015 auch beim Japan-EU Free Trade Agreement, JEFTA, sowie bei anderen vergleichbaren Abkommen und Ablehnung von JEFTA, S. 9 https://asj.spd.de/fileadmin/user\_upload/Beschlussbuch\_ASJ-BA\_Nov2017.pdf [↑](#footnote-ref-39)
40. Bernd Lange, SPD-MdEP und Vorsitzender des Handelsausschusses des Europäischen Parlaments spricht 2016 in seiner Synopse der SPD-Kriterien und den Inhalten des CETA-Vertrages von im Vergleich zu früheren Handelsabkommen fortschrittlicheren Regeln und Standards in vielen Bereichen, aber auch noch von offenen Punkten und Fragen, die im Ratifizierungsprozess zu klären seien. Dazu zählen die Sanktionsmöglichkeiten bei der Einhaltung und Durchsetzung von Arbeits- und Sozialstandards und auch die Schutzwirkung der in CETA formulieren Ausnahmen angesichts des dort gewählten Negativlistenansatzes bei der Daseinsvorsoge im Vergleich zu der von der SPD geforderten Positivliste. Lange, Bernd, Synopse - Gegenüberstellung der SPD-Kriterien und der Inhalte des CETA-Vertrages, Juli 2016, https://www.spd.de/fileadmin/Dokumente/Sonstiges/Synopse\_CETA\_Lange.pdf [↑](#footnote-ref-40)
41. Musterantrag der ASJ zum Freihandelsabkommen zwischen Kanada und der EU- CETA, Keine vorläufige Anwendbarkeit von CETA und keine Zustimmung zu dem Vertrag in der aktuellen Fassung, Beschluss 2 des Bundesausschusses ASJ am 29.05.2016 in Hamburg, <https://asj.spd.de/fileadmin/asj/Beschluesse/Bundesausschuss/BA_2016/>Beschlussbuch\_Bundesausschuss\_2016\_Hamburg.pdf [↑](#footnote-ref-41)
42. Multilateraler Investitionsgerichtshof nicht so!, Beschlussbuch zum ASJ-Bundesausschuss am 22. April 2018 in Wiesbaden, Beschluss Nr. 2, S. 8 ff. <https://asj.spd.de/fileadmin/asj/Beschluesse/Bundesausschuss/BA_2018/>Beschlussbuch\_ASJ-BA\_Apr2018.pdf [↑](#footnote-ref-42)
43. Die Kommission veröffentlicht auf einer Internetseite die auf die Terminplanung aller Ausschüsse und Dialoge, die Tagesordnungen der Sitzungen sowie die Sitzungsberichte: http://trade.ec.europa.eu/doclib/press/index.cfm?id=1811&title=CETA-Meetings-and-documents [↑](#footnote-ref-43)
44. foodwatch/The Council of Canadians, a. a. O. [↑](#footnote-ref-44)
45. Weiß, Wolfgang, Zur Rolle von Treaty Committees in CETA und anderen jüngeren Freihandelsabkommen der EU, Expertise im Auftrag von foodwatch, o. O., o. J., https://foodwatch.org/fileadmin/-DE/Themen/Freihandelsabkommen/FAQ\_CETA-Ausschuesse.pdf [↑](#footnote-ref-45)
46. Bundesregierung, Entwurf für ein Gesetz zu dem Umfassenden Wirtschafts- und Handelsabkommen CETA) a. a. O., S. 6 [↑](#footnote-ref-46)
47. Vgl. dazu im Einzelnen und ausführlich das Gespräch mit Rainer Plaßmann, Leiter der Stabsstelle Daseinsvorsorge der Stadtwerke Köln in: Köller, Thomas, Waiz, Eberhard, CETA&Co. Und die Zukunft der Demokratie. Gespräche mit Andreas Fisahn, Hans-Jürgen Blinn und Rainer Plaßmann, Düsseldorf 2018, 95 ff. [↑](#footnote-ref-47)
48. Köller, Thomas, Waiz, Eberhard, a. a. O. S 144 ff. [↑](#footnote-ref-48)
49. Köller, Thomas, Waiz, Eberhard, a. a. O., S. 117f. [↑](#footnote-ref-49)