

Antrag

der Abgeordneten Klaus Ernst, Matthias W. Birkwald, Susanna Karawanskij, Jutta Krellmann, Katrin Kunert, Thomas Lutze, Thomas Nord, Richard Pitterle, Michael Schlecht, Dr. Petra Sitte, Dr. Axel Troost und der Fraktion DIE LINKE.

zu dem Vorschlag für einen Beschluss des Rates über die Unterzeichnung – im Namen der Europäischen Union – des umfassenden Wirtschafts- und Handelsabkommens (CETA) zwischen Kanada einerseits und der Europäischen Union und ihren Mitgliedstaaten andererseits

KOM(2016) 444 endg.; Ratsdok. 10968/16

und

zu dem Vorschlag für einen Beschluss des Rates über die vorläufige Anwendung des umfassenden Wirtschafts- und Handelsabkommens (CETA) zwischen Kanada einerseits und der Europäischen Union und ihren Mitgliedstaaten andererseits

KOM(2016) 470 endg.; Ratsdok. 10969/16

hier: Stellungnahme gegenüber der Bundesregierung gemäß Artikel 23 Absatz 3 des Grundgesetzes

Gemeinwohl vor Konzerninteressen – CETA stoppen

Der Bundestag wolle gemäß Art. 23 Absatz 3 des Grundgesetzes beschließen:

I. Der Deutsche Bundestag stellt fest:

Die Unterzeichnung und vorläufige Anwendung von CETA in seiner bestehenden Form verstieße sowohl gegen das Unionsrecht als auch gegen das Grundgesetz. Die von der EU-Kommission vorgeschlagenen Ratsbeschlüsse sind ultra-vires und verletzen die Verfassungsidentität (vgl. Klageschriften von Prof. Dr. Fischer-Lescano, von Prof. Dr. Kempen und von Prof. Dr. Fisahn). Im Übrigen genügt CETA mit seiner Betonung auf Liberalisierung und „den Abbau oder die Beseitigung von Handels- und Investitionshemmnissen“ auch nicht den heutigen gesellschaftlichen Ansprüchen an Regeln für einen gerechten und nachhaltigen Welthandel. „Das Abkommen zielt darauf ab, die Märkte der Vertragsparteien dadurch zu öffnen, dass typische Hindernisse und Beschränkungen per se verboten oder einem Rechtfertigungszwang unterzogen

werden“ (vgl. Gutachten „Die Auswirkungen von CETA auf den politischen Gestaltungsspielraum von Ländern und Gemeinden“ von Prof. Dr. Martin Nettesheim, 8. Januar 2016). Darüber hinaus ist der CETA-Text kein Ergebnis eines transparenten und durch zivilgesellschaftliche Beteiligung geprägten politischen Prozesses (vgl. Meta-Synopse des Zentrums für Europäische Rechtspolitik der Universität Bremen, September 2016).

Im Detail sind insbesondere folgende inhaltliche Punkte zu kritisieren:

1. Unbestimmte Rechtsbegriffe

Der CETA-Vertrag birgt zahlreiche rechtliche Unklarheiten. Dies ist inakzeptabel, denn eine politische Zustimmung kann nicht auf solch einer unsicheren Basis erfolgen. Jeder unbestimmte Rechtsbegriff wird künftig hoch umstritten sein. Insbesondere das Investitionsschutzkapitel ist voll von unbestimmten Rechtsbegriffen wie „gerechte und billige Behandlung“ (Art. 8.10) oder „indirekte Enteignung“ (Art. 8.12) (vgl. https://power-shift.de/wordpress/wp-content/uploads/2016/05/Powershift-Campact-TTIP_Unfairhandelbar-Analyse-ISDS_CETA_final.pdf), über deren Auslegung der Gemischte CETA-Ausschuss verbindlich entscheidet (Art. 26.1 Abs. 5 e). Die gleiche Unsicherheit besteht im Hinblick auf die Reichweite der formulierten Vorbehalte: „Die in dem Abkommen bislang enthaltenen Vorbehalte sind so formuliert, dass sie zu Unklarheit und möglichen Konflikten führen können“ (vgl. Nettesheim-Gutachten, s.o.).

2. Investitionsschutz

Die grundlegenden Probleme des Investitionsschutzes in CETA bleiben trotz mancher verbesserter Verfahrensaspekte bestehen: Handelsinteressen werden strukturell höher gewichtet als Gemeinwohlinteressen. Die materiellen Investorenrechte sind weiterhin sehr weit gefasst. Der CETA-Investitionsschutz droht, alle Ebenen staatlichen Handelns beim Erlass von schärferen Gesetzen zu hemmen, um mögliche Schadensersatzzahlungen zu vermeiden. Gleichzeitig stehen den weitreichenden Rechten keinerlei Pflichten gegenüber (vgl. Unfairhandelbar-Analyse, s.o.). Außerdem ist das in CETA vorgesehene Investitionsgericht nicht mit dem Unionsrecht vereinbar. Es verstößt gegen den vom EuGH in ständiger Rechtsprechung entwickelten Grundsatz der Autonomie der Unionsrechtsordnung und gefährdet rechtsstaatliche und demokratische Grundsätze sowie die Rechte Drittbetroffener. Die Unabhängigkeit der Richterinnen und Richter ist auch weiterhin nicht hinreichend gewährleistet. Zudem gibt es weder politisch noch ökonomisch überzeugende Gründe für die Einführung dieser Rechtsschutzmechanismen (s. Meta-Synopse, s.o.; vgl. auch die Stellungnahme Nr. 4/16 vom Februar 2016 des Deutschen Richterbundes zur Errichtung eines Investitionsgerichts für TTIP). Dies hat auch die jetzige Bundesregierung stets betont (Antwort der Bundesregierung auf die Schriftliche Frage Nr. 200 im Juli 2014).

3. „Right to Regulate“

Die Regulierungsautonomie der Vertragsparteien wird durch CETA eingeschränkt. „Im operativen Teil enthält CETA keinen allgemeinen Vorbehalt hinsichtlich gemeinwohlförderlicher Normgebung. (...) Das „right to regulate“ kann daher nur innerhalb der Liberalisierungsstrukturen von CETA wahrgenommen werden“ (s. Nettesheim-Gutachten). Der Erwähnung in der Präambel kommt kein eigener Regelungsgehalt zu. Auch Art. 8.9 CETA, in dem das Recht der Staaten, „zur Erreichung legitimer politischer Ziele“ regulierend tätig zu werden, bekräftigt wird, reicht nicht: „Mit dieser Klausel werden weder bestimmte Politikbereiche von vornherein aus dem Anwendungsbereich des Kapitels herausgenommen noch wird ein potentieller Konflikt zwischen Investitionsschutz und staatlicher Regulierungsautonomie mit Hilfe einer Ausnahmeklausel einem Ausgleich zugeführt. Vielmehr dienen derartige Vorschriften zu meist nur als schlichte Auslegungshilfe und entfalten keine eigene normative Bedeutung“ (s. Stellungnahme „Comprehensive Economic and Trade Agreement (CETA)“ von Prof. Dr. Krajewski vom 9. September 2016).

Umwelt- und Verbraucherschutzauflagen sowie Arbeitnehmerschutz- und Mitbestimmungsrechte gelten grundsätzlich als Nutzungsbeschränkungen des Eigentums und müssen nach Art. 8.12 CETA gerechtfertigt sein, während das Recht auf Eigentum ausdrücklich geschützt wird und prozessual durchgesetzt werden kann (vgl. Meta-Synopse).

Zudem sind die Verpflichtungen, Bekräftigungen und Zielvorgaben der Kapitel 22 (Handel und nachhaltige Entwicklung) bis 24 (Handel und Umwelt) zu vage. Der Streitbeilegungsmechanismus nach Kapitel 23 (Handel und Arbeit) ist zudem als Mediationsverfahren ausgestaltet, dessen Ziel es ist, eine „einvernehmliche Lösung“ (Art. 23.10 Abs. 13 CETA) bzw. „eine für beide Seiten zufriedenstellende Lösung zu finden“ (Art. 23.11 Abs. 2 CETA). Im Gegensatz zu Investoren werden Beschäftigten und Gewerkschaften im Falle der Verletzung ihrer Rechte keine Klagerechte eingeräumt (vgl. Meta-Synopse).

4. Vorsorgeprinzip

Das Vorsorgeprinzip findet in CETA keine explizite Erwähnung und wird faktisch zugunsten des Nachsorgeprinzips aufgegeben, indem u. a. zum Einklang mit entsprechenden WTO Übereinkommen verpflichtet wird. „Art. 28.3 CETA [verweist] auf Art. XX (b) GATT, welcher wiederum auf Art. 2 SPS-Abkommen verweist, welches vorsieht, dass handelshemmende Maßnahmen grds. „auf wissenschaftlichen Grundsätzen beruhen [müssen] und nicht ohne ausreichende wissenschaftliche Beweise aufrecht erhalten werden“ dürfen. Außerdem wird z. B. in Art. 25.2 2b CETA die „Förderung effizienter, wissenschaftsbasierter Zulassungsverfahren für Biotechnologierzeugnisse“ zum Ziel erklärt, worin gerade im Bereich „Gentechnik & Landwirtschaft“ eine Abkehr vom Vorsorgeprinzip zu sehen ist“ (s. Meta-Synopse).

5. Schutz der Daseinsvorsorge und der kommunalen Selbstverwaltung

CETA gefährdet die Daseinsvorsorge und kommunale Selbstverwaltung. CETA verpflichtet zu einer umfassenden Liberalisierung, ohne die kommunale Daseinsvorsorge generell und umfassend auszunehmen (vgl. Gutachten „Model clauses for the exclusion of public services from trade and investment agreements“ von Prof. Dr. Krajewski, Februar 2016). Durch das überaus komplexe Ausnahmen- und Rückausnahmensystem gibt es beim Schutz der Daseinsvorsorge zentrale Lücken. Insbesondere ist sie nicht vom Investitionsschutzmechanismus ausgenommen.

Prof. Dr. Martin Nettesheim kommt in seinem Gutachten zu dem Schluss: „Die Freiheit der Länder und Gemeinden, den Bürgerinnen und Bürgern umfassende, effiziente und kostengünstige Leistungen der Daseinsvorsorge zu erbringen, wird durch die in CETA begründete Freiheit zur Niederlassung kanadischer Unternehmen berührt. Eine umfassende Freistellung von Dienstleistungen des Allgemeininteresses findet sich in CETA nicht. Die Ausschlussklauseln und die Vorbehalte, die sich im Vertragstext und in Erklärungen der EU und Deutschlands finden, erfassen nur Teilbereiche. Der Vorbehalt zugunsten der „governmental authority“ ist überprüfungsbedürftig. Auch die Vorbehalte zugunsten der „public utilities“ und der „social services“ leiden unter Unklarheit.“ Die kommunale Selbstverwaltung ist damit nicht umfänglich gewährleistet: „Eine Rekommunalisierung ist [] im Abkommen nur dann zureichend durch Artikel 8.15 und Artikel 9.7 geschützt, wenn die Bereiche der Daseinsvorsorge, die im Anhang II pauschal geschützt werden, auch tatsächlich allumfassend sind; andernfalls laufen die in den oben genannten Artikeln formulierten Schutzklauseln leer, denn nur die im Annex II dargelegten öffentlichen Versorgungsleistungen und die spezifischen aufgeführten Sektoren sind auch vor Ratchet- und Standstill-Klauseln geschützt“ (s. Stellungnahme der kommunalen Spitzenverbände vom 30.8.2016).

Auch die Regelungen zum Vergaberecht schränken die kommunale Selbstverwaltung ein. So sind Kompensationsgeschäfte, d. h. alle Bedingungen oder Zusagen, welche die lokale Entwicklung fördern, wie bspw. Bestimmungen über heimische Anteile,

nach Art. 19.4 Nr. 6 verboten. Auch die Möglichkeit von sozialen Vergabekriterien ist durch Art. 19.3 Nr. 2 nicht hinreichend geschützt.

6. Ausschusswesen

Mit CETA werden Ausschüsse mit weitreichenden Entscheidungsbefugnissen errichtet, ohne deren demokratische Rückbindung hinreichend sicherzustellen. „Den Unterausschüssen des CETA sind zahlreiche Einzelkompetenzen zugewiesen und dem Hauptausschuss kommt unter anderem die wichtige Kompetenz zu, die Anhänge zum CETA abzuändern. In den Anhängen sind zentrale Bestimmungen in Bezug auf Reichweite, Anwendungsbereich und materielle Kriterien des CETA geregelt. Es besteht ausweislich des Wortlautes des CETA die Möglichkeit, dass die Mitgliedstaaten bei der Abänderung der Anhänge, die auch nationale Kompetenzen in großem Umfang berühren, überhaupt nicht beteiligt werden. Zudem ist nicht geklärt, in welchem Umfang das EU-Parlament beteiligt werden wird. Denn die unionale Begleitgesetzgebung hierzu fehlt“ (s. Meta-Synopse).

Die Verfassungsorgane trifft aufgrund der ihnen obliegenden Integrationsverantwortung eine Verpflichtung, Maßnahmen von EU-Organen, die eine Identitätsverletzung bewirken sowie Ultra-vires-Akten entgegenzutreten (vgl. BVerfG, Urteil vom 21. Juni 2016 – 2 BvE 13/13). Das ist bei CETA nur durch die Ablehnung der Kommissionsvorschläge möglich. Der Verweis auf mögliche Nachbesserungen und Klarstellungen nach einer Zustimmung im Ministerrat im Laufe des parlamentarischen Prozesses (vgl. Beschluss des SPD-Parteivorstandes vom 5. September 2016, Z. 288 ff) wird dieser Integrationsverantwortung nicht gerecht (vgl. Prof. Dr. Weiß, Gutachten zur Realisierbarkeit von Präzisierungen und Korrekturen am CETA in der Ratifikationsphase vom 12. September 2016): Mit der vorläufigen Anwendung von CETA wäre ein unionsrechtswidriger und grundgesetzwidriger Vertrag vorläufig in Kraft – und das womöglich über Jahre, bis der Ministerrat mehrheitlich das Ende der vorläufigen Anwendung beschließt.

Im Übrigen hat EU-Kommissionspräsident Juncker Nachverhandlungen über CETA bereits ausgeschlossen (s. dpa-Meldung vom 14. September 2016).

Insbesondere verbietet es sich, Bereiche vorläufig anzuwenden, bei denen die ausschließliche Zuständigkeit der EU in Frage steht, denn eine vorläufige Anwendung von CETA ist überhaupt nur zulässig, soweit die alleinigen EU-Zuständigkeiten reichen. Die EU-Kommission schlägt jedoch vor, CETA umfassend vorläufig anzuwenden, während sie gleichzeitig CETA aus politischen Erwägungen als gemischtes Abkommen deklariert. Damit „ist zumindest einer der von der Kommission vorgeschlagenen Beschlüsse rechtswidrig“ (s. Stellungnahme von Prof. Dr. Weiß vom 31. August 2016). Das Investitionsschutz-Kapitel auszunehmen, reicht jedenfalls nicht, um eine Kompetenzüberschreitung der EU abzuwenden. Dies ist eine politisch motivierte Minimalanforderung, die fachliche Einwände völlig außer Acht lässt. Auch für Verkehrsdienstleistungen, die umfassende gegenseitige Anerkennung von Berufsqualifikationen, den Arbeitnehmerschutz, alle im CETA vorgesehenen beschlussfassenden Vertragsorgane mit ihren weiten Zuständigkeiten und die Regulierungskooperation besitzt die EU keine alleinige Zuständigkeit, so Prof. Dr. Weiß (vgl. Weiß-Gutachten). Auch der Wissenschaftliche Dienst des Deutschen Bundestages sieht neben dem weiten Investitionsbegriff zumindest die Bestimmungen über Verkehrsdienstleistungen in geteilter Zuständigkeit (vgl. Ausarbeitung PE 6 - 3000 - 19/16).

Es ist zudem nicht nachvollziehbar, warum nicht das im Frühjahr 2017 erwartete Ergebnis des Gutachtenverfahrens zum EU-Singapur-Verfahren abgewartet wird, das eine erste Klärung zur Reichweite der handelspolitischen EU-Zuständigkeiten bringen wird. Die EU-Kommission hat diesen Auftrag zur Klärung strittiger Kompetenzen erteilt. Nun soll CETA ohne Not vorläufig zur Anwendung gebracht werden, ohne vorab transparent und rechtlich einwandfrei die Kompetenzverteilung geklärt zu haben. „Ob

das CETA als ein EU-Only oder als ein gemischtes Abkommen abzuschließen ist, bestimmt sich nicht nach der Einschätzung von Rat oder Kommission, sondern ist – trotz ihrer Schwierigkeiten – eine objektive Rechtsfrage der Zuständigkeitsverteilung zwischen EU und Mitgliedstaaten“ (Weiß-Gutachten). Auch die Bundesregierung ist der Ansicht, dass das Singapur-Verfahren „eine mittelbare Präzedenzwirkung auch für andere Freihandelsabkommen haben könnte“ (Antwort der Bundesregierung auf die Schriftliche Frage Nr. 251 vom September 2015).

Auch angesichts der wachsenden Kritik an CETA, die auch in Beschlüssen und Stellungnahmen verschiedener Regierungen und Parlamente zum Ausdruck kommt (s. Stellungnahme Jürgen Maier vom 31. August 2016), folgt, dass CETA nicht vorläufig angewendet werden darf. Das könnte „nur als Affront gegen die demokratische Willensbildung in Europa verstanden werden, wenn die Kommission und der Europäische Rat an ihrer Absicht festhalten, einen Beschluss zur »vorläufigen Anwendung« weiter Teile des Abkommens zu fassen, der in Kraft treten würde, wenn lediglich ein einziges Parlament (das EP) zugestimmt hat“ (ebd.). Auch die Grundwertekommission beim SPD-Parteivorstand vertritt: „Schon wegen der grundsätzlichen Bedeutung dieses Abkommens und den weiter bestehenden Unklarheiten im Abkommen, die weiterer Prüfung bedürfen, wäre eine Aussetzung des vorläufigen Inkrafttretens sachlich betrachtet erforderlich und ein Akt politischer Klugheit“ (Positionspapier zum Freihandelsabkommen CETA, September 2016).

II. Der Deutsche Bundestag fordert die Bundesregierung auf,

1. den deutschen Vertreter im Ministerrat anzuweisen, den Vorschlag der EU-Kommission für einen Beschluss des Rates über die vorläufige Anwendung von CETA abzulehnen,
2. den deutschen Vertreter im Ministerrat anzuweisen, den Vorschlag der EU-Kommission für einen Beschluss des Rates über die Unterzeichnung von CETA abzulehnen,
3. für den Fall, dass die Beschlüsse mit qualifizierter Mehrheit getroffen werden und der deutsche Vertreter im Rat überstimmt werden sollte, juristisch gegen diese Beschlüsse vorzugehen.

Berlin, den 20. September 2016

Dr. Sahra Wagenknecht, Dr. Dietmar Bartsch und Fraktion

