

CETA – Überblick und rechtliche Qualifikation des Handelsabkommens

Rechtsreferendarin Lydia Lange, Hamburg

Gliederungsübersicht

I. Einleitung	1
II. Inhaltliche Schwerpunkte des Abkommens	1
III. Rechtliche Qualifikation des Abkommens	3
IV. CETA als „gemischtes Abkommen“	3
V. Stand der Ratifizierung	4
VI. Vorläufige Anwendbarkeit des Abkommens	5
VII. Ausblick	6

I. Einleitung

Seit 2008 verhandelte die Europäische Union (im Folgenden: „EU“) mit Kanada über das gemeinsame Freihandelsabkommen "*Comprehensive Economic and Trade Agreement*" (im Folgenden: „CETA“ oder „das **Abkommen**“). Das Abkommen ist nicht unumstritten. Nach wie vor äußern Bürger und Nichtregierungsorganisationen erhebliche Kritik an dem internationalen Abkommen.

In diesem Beitrag erfolgt zuerst eine überblicksartige Zusammenfassung der inhaltlichen Schwerpunkte des Abkommens; anschließend wird eine rechtliche Einordnung des Abkommens vorgenommen, um sodann den aktuellen Stand der Verhandlungen aufzuzeigen. Danach wird die Möglichkeit einer vorläufigen Anwendung von CETA erläutert. Abschließend erfolgt eine kurze Darstellung der Zukunft und möglichen Folgen einer vorläufigen Anwendung des CETA-Abkommens.

II. Inhaltliche Schwerpunkte des Abkommens

Das Ziel des gemeinsamen Handels- und Investitionsabkommens zwischen der EU und Kanada besteht in der Verstärkung der ohnehin bereits guten wirtschaftlichen Beziehungen der beiden Handelspartner durch die Schaffung vorteilhafter und transparenter Regeln.¹

Einer der Kernpunkte des Abkommens ist die fast vollständige Beseitigung von Zöllen zwischen der EU und Kanada. Demnach sollen 98,6 % aller kanadischen und 98,7 % aller europäischen Zölle unter dem Abkommen wegfallen. Diese Zahlen gelten für viele Industriegüter, während es im Bereich der landwirtschaftlichen Erzeugnisse zu einer Abschaffung der Zölle von etwas über 90 % kommen soll. Der Abbau der Zölle soll zumeist unmittelbar nach Inkrafttreten des Abkommens wirksam werden, mit Ausnahme einiger Tarife, welche erst nach 3 bzw. 7 Jahren wegfallen werden. Schätzungen nach sollen EU-Exporteure für Industriegüter dadurch 470 Millionen Euro pro Jahr sparen und kanadische Produzenten 158 Millionen Euro.² Der Zollabbau soll indessen nicht dazu führen, dass EU-Standards

¹ CETA Vertragstext der offiziellen deutschen Übersetzung, S.4.

² BMWi, Aktueller Stand, Wo stehen wir bei CETA - und wie geht es weiter, <https://www.bmwi.de/DE/Themen/Aussenwirtschaft/Freihandelsabkommen/CETA/aktueller-stand.html> (Stand 10.01.2017).

gesenkt oder geändert werden. Kanadische Einfuhren werden den EU-Vorschriften entsprechen müssen.³

Weiterhin wird der Abbau der nicht-tarifären Handelshemmnisse gefördert. Dieses Ziel soll vor allem durch die Angleichung von Produktstandards erreicht werden. Die Parteien haben sich dahingehend verständigt, dass sie ihre Konformitätsbewertungen für bestimmte Güter wie Elektrogeräte und Maschinen gegenseitig anerkennen werden. Somit bedürften diese Produkte keines zusätzlichen Zulassungsverfahrens für den jeweils anderen Markt. Während technische Handelshemmnisse durch die engere Zusammenarbeit der zuständigen Gremien abgebaut werden sollen, soll der Schutz der geografischen Indikatoren für Waren aus Europa, wie beispielsweise „Schwarzwälder Schinken“, auch in Kanada aufrechterhalten werden. Dieser Schutz soll die Exportmöglichkeiten der Güter nach Kanada verbessern. Ausgenommen von der Liberalisierung des Handels wurden umstrittene Güter, zum Beispiel hormonbehandeltes Fleisch. Für solche Güter sieht das Abkommen keine Regelungen vor.

Neben den dargestellten Erleichterungen des Handels für materielle Güter erfolgt ebenso eine Liberalisierung des Handels von Dienstleistungen. Gerade in den Branchen Telekommunikation, Wirtschaftsprüfung, Ingenieurwesen, Finanzdienstleistungen und Schifffahrt soll eine Vereinfachung der gegenseitigen Anerkennung von Qualifikationen erfolgen.

Außerdem sieht das Abkommen die Möglichkeit für EU-Unternehmen vor, an öffentlichen Ausschreibungen Kanadas teilzunehmen. Dadurch sollen die Unternehmen künftig nicht nur auf Bundesebene, sondern auch auf Ebene der Provinzen und Kommunen, Angebote für die Lieferung von Waren und Dienstleistungen einreichen können.

Daneben sollen ausländische Direktinvestitionen durch die Abschaffung einiger Einschränkungen erleichtert werden.

CETA beinhaltet ebenfalls ein Investitionsschutzabkommen. Dieses dient dazu, die Interessen von Investoren auf ausländischen Märkten gegen Diskriminierung oder Enteignung zu schützen. Zur Beilegung von Streitigkeiten, die in diesem Zusammenhang unter CETA aufkommen, sieht das Abkommen ein eigens eingerichtetes Investitionsgerichtssystem (Investment Court System, ICS) vor. Das ICS ist kein herkömmliches Schiedsgericht, sondern unterscheidet sich in wesentlichen Punkten von anderen Schiedsgerichtsverfahren. Es wird als ein permanentes Gericht mit öffentlichen Verhandlungen eingerichtet. Dokumente werden frei zugänglich sein, um eine entsprechende Transparenz zu wahren. Es wird eine eigene Berufungsinstanz eingerichtet werden, um dem Ausgleich der Interessen Rechnung zu tragen und eine erhöhte Anerkennung der Schiedssprüche zu erreichen.⁴

³ Vorschlag für einen BESCHLUSS DES RATES über die vorläufige Anwendung des umfassenden Wirtschafts- und Handelsabkommens zwischen Kanada einerseits und der Europäischen Union und ihren Mitgliedstaaten andererseits, S. 10, <http://ec.europa.eu/transparency/regdoc/index.cfm?fuseaction=list&n=10&adv=0&cotId=1&year=2016&number=470&version=F&dateFrom=&dateTo=&serviceId=&documentType=&title=Canada&titleLanguage=&titleSearch=EXACT&sortBy=NUMBER&sortOrder=DESC> (Stand 10.01.2017).

⁴ Vgl. Vertragstext des Abkommens: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/HTML/?uri=CELEX:52016PC0444&from=EN> (Stand 10.01.2017); EU-Kommission, CETA – Zusammenfassung der abschließenden Verhandlungsergebnisse, Februar 2016; http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2015/february/tradoc_153081.pdf (Stand 10.01.2017); Vorschlag für einen BESCHLUSS DES RATES, S. 10 ff.

III. Rechtliche Qualifikation des Abkommens

Aus der Völkerrechtssubjektivität der EU folgt gem. Art. 47 EUV ihre Kompetenz zum Abschluss völkerrechtlicher Verträge. Dies gilt allerdings nur insoweit, als dass der EU nach dem Prinzip der begrenzten Einzelermächtigung gemäß Art. 5 Absatz 2 AEUV eine entsprechende Kompetenz von den Mitgliedstaaten zuerkannt wurde. Fallen alle Regelungsbereiche eines völkerrechtlichen Vertrages in die Kompetenz der EU, so kann die EU diesen Vertrag ohne Beteiligung der EU-Mitgliedstaaten schließen (sog. „EU only“ Abkommen). Fallen hingegen einige Regelungsbereiche weiterhin in die Kompetenz der Mitgliedstaaten, so sind diese am Abschluss zu beteiligen und werden gleichberechtigte Vertragsparteien (sog. gemischte Abkommen).

Die Verhandlung und der Abschluss völkerrechtlicher Handelsabkommen durch die EU sind in den Artt. 207, 218 AEUV geregelt. Am Anfang steht eine Mandatierung der EU-Kommission durch den EU-Ministerrat. Verhandlung, Rechtsförmlichkeitsprüfung und Paraphierung des Vertragstextes obliegen der EU-Kommission. Im Anschluss beschließt der Rat der EU über die Unterzeichnung des ausgehandelten Vertragstextes sowie gemeinsam mit dem EU-Parlament unter Umständen über dessen vorläufige Anwendbarkeit. Im Regelfall wird das Handelsabkommen sodann dem EU-Parlament zur Zustimmung vorgelegt. Soweit es sich um einen gemischten Vertrag handelt, führen die Mitgliedstaaten die nach ihrem jeweiligen Verfassungsrecht zur Ratifikation eines völkerrechtlichen Vertrages vorgesehenen Verfahrensschritte durch. Nach Zustimmung des EU-Parlamentes sowie der Ratifikation aller Mitgliedstaaten, beschließt der EU-Ministerrat über den endgültigen Abschluss des Handelsvertrages.

IV. CETA als „gemischtes Abkommen“

CETA stellt ein sogenanntes gemischtes Abkommen dar und nicht, wie während der Vertragsverhandlungen ursprünglich angenommen, ein „EU only“ Abkommen. Im Ausgangspunkt steht hierzu die Frage, ob die Mitgliedstaaten die Zuständigkeit in Bezug auf alle Vertragsgegenstände in CETA an die EU übertragen haben, da die Mitgliedstaaten anderenfalls für die Ratifizierung weiterhin zuständig sind, soweit eine Kompetenzübertragung auf die EU nicht stattgefunden hat.

In rechtlicher Hinsicht ist ein Abkommen dann ein gemischtes, wenn nicht alle Vertragselemente in den der EU durch den Vertrag über die Arbeitsweise der EU eingeräumten ausschließlichen Zuständigkeitsbereich fallen. Teile des Vertrages betreffen vielmehr Materien, deren Regelung der Zuständigkeit der einzelnen Mitgliedstaaten unterfallen. Dabei reicht es bereits aus, wenn einzelne Teile des Abkommens diese Voraussetzung nicht erfüllen, um es als gemischtes Abkommen einzustufen. Eine Quantifizierung der Zuständigkeiten im Sinne einer Schwerpunktbildung und anschließenden Abwägung ist nicht vorzunehmen.⁵

Der Unterschied eines gemischten Abkommens zu einem reinen EU-Abkommen liegt in der Beteiligung sämtlicher Mitgliedstaaten nicht nur über den Rat, sondern durch ein nationales Ratifikationsverfahren. Konkret müssen damit nicht nur das Europäische Parlament, sondern auch alle nationalen Parlamente dem Abkommen zustimmen.⁶

Die Zuständigkeit für die gemeinsame Handelspolitik liegt im ausschließlichen Kompetenzbereich der EU, vgl. Art. 207 AEUV. Dies räumt der EU die Kompetenz ein, die Höhe von Zöllen auf Einfuhren aus Drittstaaten festzulegen, bi- und multilaterale Handelsabkommen abzuschließen und über handelspolitische Schutzmaßnahmen zu entscheiden. Im Jahr 2009 wurde die Zuständigkeit für die

⁵ BDI, Analyse, S. 2.

⁶ Mayer/Ermes, Rechtsfragen zu den EU-Freihandelsabkommen CETA und TTIP, in: ZRP 2014, 237 (237).

gemeinsame Handelspolitik auf ausländische Direktinvestitionen, den Handel mit Dienstleistungen sowie Handelsaspekte des geistigen Eigentums erweitert.⁷

CETA regelt zum großen Teil Bereiche, die in diese Kompetenz der EU fallen. In dem Abkommen werden daneben jedoch auch Regelungen zu Enteignungen getroffen, die unter anderem Entschädigungspflichten staatshaftungsrechtlicher Natur auslösen, die dann im Verhältnis kanadischer Investoren gegenüber dem jeweiligen EU-Mitgliedstaat bestehen.⁸ Die Materie der Eigentumsverhältnisse in den Mitgliedstaaten ist gem. Art. 345 AEUV ausdrücklich nicht durch die Verträge auf die EU übertragen worden und mithin im Kompetenzbereich der einzelnen Mitgliedstaaten verblieben.⁹ Auch die daneben in dem Abkommen enthaltenen Regelungen zu Seeverkehrsdienstleistungen, Arbeitsstandards und Gesundheitsschutz begründen keine alleinige Unionskompetenz, sondern erfordern die Beteiligung der Mitgliedstaaten der EU.¹⁰

Mithin bedarf es zum Abschluss von CETA auch der Zustimmung der 28 nationalen Parlamente (möglicherweise abzüglich der Beteiligung von Großbritannien, je nach Zeitpunkt der endgültigen Ratifizierung), da die mitgliedstaatlichen Kompetenzen durch die Regelungen des Abkommens betroffen sind und deren Mitentscheidung zu diesem gemischten Abkommen somit notwendige Voraussetzung darstellt.

V. Stand der Ratifizierung

Nachdem bereits im August 2014 die technischen Verhandlungen über CETA beendet wurden, verkündeten Präsident Barroso, Präsident Van Rompuy und Premierminister Harper das Ende der CETA-Verhandlungen. Anschließend nahmen Kanada und die EU jeweils eine Rechtsförmlichkeitsprüfung des Abkommens vor, welche im Februar 2016 ihren Abschluss fand. Seit Juli 2016 steht der finale Vertragstext auch in deutscher Sprache zur Verfügung.¹¹

Bis jetzt ist das Abkommen jedoch noch nicht in Kraft getreten. Im Juli 2016 schlug die EU-Kommission dem Rat vor, das Abkommen als gemischtes Abkommen zu beschließen. Damit bedarf es zur Ratifizierung des Abkommens nicht nur der Zustimmung der Co-Gesetzgeber auf der EU-Ebene, dem Rat der EU und dem Europäischen Parlament, sondern daneben auch der Zustimmung aller nationalen Parlamente der Mitgliedstaaten nach ihren jeweiligen nationalen Verfahren.¹²

Ursprünglich sollte der Rat der EU am 17. Oktober 2016 der vorläufigen Anwendung aller EU-bezogenen Teile von CETA zustimmen, sodass das Abkommen am 27. Oktober 2016 auf dem EU-Kanada-Gipfel hätte unterzeichnet werden können. Allerdings wurde die Abstimmung vertagt, weil die südbelgische Region Wallonien der belgischen Regierung die Erlaubnis verweigerte, im Ministerrat der EU für CETA zu stimmen. Wenige Tage später konnten sich die Regierungen der EU-Staaten mit Wallonien auf einen Kompromiss einigen, der eine Zusatzklärung enthält, welche unklare Formulierungen im CETA-Vertrag präziser ausführt. Außerdem soll der Europäische Gerichtshof juristisch überprüfen, ob das in dem Abkommen angestrebte Schiedsgerichtssystem europarechtskonform ist.

⁷ BDI, Analyse, S. 1.

⁸ Vgl. CETA-Vertragstext, Kapitel 8, Annex 8-A über Investitionen und Investitionsschutz.

⁹ Pautsch, Der Abschluss des Comprehensive Economic and Trade Agreement (CETA) als „gemischtes Abkommen“, in: NVwZ 2016, 1294 (1294f.).

¹⁰ BDI, Analyse, S. 3.

¹¹ BMWi, Aktueller Stand, Einleitung.

¹² Bundesverband der Deutschen Industrie e.V. (BDI), Analyse: TTIP und CETA als „gemischte Abkommen“?, Juli 2016, S. 1.

Am 30.10.2016 wurde CETA nach einstimmigem Votum des Rates der EU¹³ von der EU und Kanada schließlich unterzeichnet. Auf europäischer Ebene bedarf es weiterhin der Zustimmung des Parlaments. Die Abstimmung soll höchstwahrscheinlich im Eilverfahren am 14. Februar 2017 erfolgen. Nach positiver Zustimmung stünde einer vorläufigen Anwendung des Abkommens nichts mehr entgegen (dazu näher unter VI.).

Zur vollständigen Ratifizierung und Anwendbarkeit des Abkommens bedarf es, soweit das Parlament mit entsprechender Mehrheit dem Abkommen im Februar zustimmt, anschließend der Zustimmung der nationalen Parlamente aller EU-Mitgliedstaaten. Dieses Verfahren könnte einige Jahre dauern, sodass sich das vollständige Inkrafttreten von CETA noch verzögern wird.

VI. Vorläufige Anwendbarkeit des Abkommens

Bereits vor Abschluss des Ratifikationsprozesses in allen Mitgliedstaaten könnte eine vorläufige Anwendung zumindest eines Teils der Regeln des CETA Abkommens in Betracht kommen.

Wie bereits einleitend dargestellt, räumt Art. 218 V AEUV dem Rat die Möglichkeit ein, durch Beschluss eine vorläufige Anwendbarkeit eines internationalen Abkommens zu genehmigen. Diese Vorgehensweise entspricht der üblichen Praxis, da das Inkrafttreten eines Vertrages sonst aufgrund des oft langwierigen Ratifikationsprozesses in allen Mitgliedstaaten mehrere Jahre dauern kann. Diese Möglichkeit ist auch in Art. 30.7 Abs. 3 lit. a) CETA vorgesehen.¹⁴

Die vorläufige Anwendbarkeit beschränkt sich dabei nach Art. 218 Abs. 5 AEUV auf solche Teile des Handelsabkommens, die unbestritten in der ausschließlichen Zuständigkeit der EU liegen. Die Teile des Abkommens, die zur Zuständigkeiten der Mitgliedstaaten gehören, sind von der vorläufigen Anwendbarkeit ausgenommen und können erst nach Ratifizierung aller Mitgliedstaaten in Kraft treten.

Nach geltender EU-Praxis muss auch das EU-Parlament dem Abkommen vor der vorläufigen Anwendung von Handelsverträgen zustimmen, obwohl dies nicht ausdrücklich als Voraussetzung in den Verträgen vorgesehen ist. Es soll solch politisch bedeutsamen Abkommen wie dem CETA-Abkommen höhere demokratische Legitimationswirkung auf europäischer Ebene zukommen lassen.¹⁵ Diese Abstimmung im Parlament ist nach derzeitigem Stand für den 14. Februar 2017 geplant, so dass damit die vorläufige Anwendung des Abkommens wirksam werden könnte.

Auf nationaler Ebene kam es in Deutschland aufgrund kritischer Auseinandersetzung mit dem Abkommen zu einer Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts. Am 13. Oktober 2016 entschied das Gericht über einen Eilantrag, der darauf gerichtet war, dem deutschen Vertreter im Rat der EU die Zustimmung zum Abschluss und zur vorläufigen Anwendbarkeit von CETA zu verbieten. Unter Abwägung der Folgen eines solchen Verbots und andererseits dessen Nichterlasses, lehnte das Bundesverfassungsgericht den Eilantrag ab. Es führte zur Begründung aus, dass die Verhinderung der vorläufigen Anwendbarkeit von CETA, die das Verbot der Zustimmung des deutschen Vertreters im Rat zur Folge hätte, einen übermäßigen Eingriff sowohl in die Gestaltungsfreiheit der Politik der Bundesregierung darstelle, als auch in die Handelsbeziehungen zwischen der EU und Kanada. Das aus Sicht des Gerichts mit einer positiven Entscheidung in der Sache einhergehende vorläufige

¹³ Zur Erforderlichkeit der Einstimmigkeit vgl. Schiffbauer, Mehrheitserfordernisse für Abstimmungen im Rat über TTIP, CETA & Co., in: EuZW 2016, 252 (254).

¹⁴ Bäumler, Vom Vertragstext zum Inkrafttreten: Das Vertragsschlussverfahren im Mehrebenensystem am Beispiel CETA, in: EuR 2016, 607 (624f.).

¹⁵ BDI, Analyse, S. 6; BMWi, Aktueller Stand, Zur vorläufigen Anwendung von CETA.

Scheitern des Abkommens würde die Verhandlungsposition der EU gegenüber Kanada und auch gegenüber anderen Staaten als mögliche Vertragspartner der EU erheblich schwächen. Weiter führte das Gericht aus, dass durch den Erlass der einstweiligen Anordnung bei späterer Erfolglosigkeit in der Hauptsache wohl irreversible Schäden drohten in Form des endgültigen Scheiterns des jetzt verhandelten Vertragsentwurfes. Die vorläufige Anwendbarkeit wurde jedoch unter folgende drei Voraussetzungen gestellt. Der Ratsbeschluss dürfe lediglich die Teile des Abkommens vorläufig für anwendbar erklären, die unstreitig der Zuständigkeit der EU unterliegen. Deutschland müsse jederzeit die Möglichkeit verbleiben, einseitig eine Beendigung der vorläufigen Anwendbarkeit zu erklären. Daneben müsse, bis zur endgültigen Entscheidung in der Hauptsache durch das Bundesverfassungsgericht, Deutschland ausreichenden Einfluss auf die Beschlüsse der CETA-Ausschüsse behalten.¹⁶

Daraufhin wurde der Ratsbeschluss zur vorläufigen Anwendung dahingehend abgeändert, dass nun eine Reihe von Vorschriften des CETA, etwa im Kapitel über Investitionen, explizit von der vorläufigen Anwendung ausgenommen wurden. Mithin steht die Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts einer vorläufigen Anwendbarkeit im derzeit geplanten Umfang nicht entgegen. Ob dieser Ausnahmekatalog den Anforderungen des Bundesverfassungsgerichts letztlich jedoch genügt, wird erst die Gerichtsentscheidung in der Hauptsache zeigen.¹⁷

VII. Ausblick

Die Kritik an CETA hält bis heute an. Kritiker fürchten, das Abkommen könnte, unter anderem, zur Absenkung europäischer Standards durch den Abbau von Handelshemmnissen und zu teuren – da durch den Steuerzahler zu finanzierenden – Investorenklagen führen. Eine sichere Prognose über die Zukunft der Entwicklung der Freihandelsräume unter dem geplanten Abkommen kann das Recht nicht bieten. Letztlich bleibt es eine politische Entscheidung, ob die mit CETA möglicherweise verbundenen Risiken eingegangen werden sollten.

Derzeit steht zumindest fest, dass durch die notwendigen Ratifizierungsprozesse in den einzelnen Mitgliedstaaten Verzögerungen für die nicht vorläufig angewendeten Vertragsteile entstehen. Damit einher geht ebenso eine Unsicherheit für die Teile des Vertrages, die möglicherweise vorläufig angewendet werden könnten. Denn ihre dauerhafte Anwendung steht durch die noch ausstehende endgültige Ratifizierung in den Mitgliedstaaten ebenfalls infrage.

¹⁶ BVerfG, Urteil vom 13.10.2016, Aktenzeichen: 2 BvR 1368/16 ua.

¹⁷ Holterhus, Eilanträge in Sachen CETA – Europäische Außenhandelspolitik im Mehrebenengeflecht von Verfassungs-, Unions- und Völkerrecht, in: EuZW 2016, 896 (899).