

Antwort

der Bundesregierung

**auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Klaus Ernst, Christine Buchholz, Wolfgang Gehrcke, weiterer Abgeordneter und der Fraktion DIE LINKE.
– Drucksache 18/8275 –**

Probleme der vorläufigen Anwendung von CETA

Vorbemerkung der Fragesteller

Um das mehrere Monate dauernde Ratifizierungsverfahren in den einzelnen EU-Mitgliedstaaten nicht abwarten zu müssen, wurde mit Artikel 218 Absatz 5 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union (AEUV) die Möglichkeit der vorläufigen Anwendung der Vertragsteile in alleiniger EU-Zuständigkeit durch Beschluss des Rates geschaffen. Komplexe Freihandelsverträge wie CETA (Umfassendes Wirtschafts- und Handelsabkommen zwischen der EU und Kanada) und TTIP (Transatlantische Handels- und Investitionspartnerschaft) bergen allerdings die Schwierigkeit, dass sich die Grenzen zwischen EU- und nationaler Zuständigkeit nicht ohne weiteres ziehen lassen. Es besteht die starke Vermutung, dass die EU bereits bei den Freihandelsabkommen mit Südkorea sowie mit Kolumbien und Peru im Rahmen der vorläufigen Anwendung ihre Kompetenzen überschritten hat, da hier etwa Bestimmungen zur gegenseitigen Anerkennung beruflicher Qualifikationen, welche auch in der Zuständigkeit der Mitgliedstaaten liegen, nicht ausgenommen wurden.

Kernproblem ist, dass die vorläufige Anwendung „anders als das endgültige Inkrafttreten ohne parlamentarische Zustimmung auskommt“ (vgl. Gutachten von Prof. Dr. Wolfgang Weiß, www.foodwatch.org/fileadmin/Themen/TTIP_Freihandel/Dokumente/2016-03-26_Prof_Weiss_Gutachten_Verfassungsprobleme_einstweiliger_Anwendung.pdf). Dabei ist das rechtliche Ergebnis „annähernd gleich zur endgültigen Anwendung nach ordnungsgemäßer Ratifikation: Die Bestimmungen des Abkommens werden wechselseitig angewendet und umgesetzt. Der Unterschied liegt in der jederzeitigen Widerrufbarkeit der vorläufigen Anwendung durch jede Partei und in der möglichen gegenständlichen Begrenzung (...) Insgesamt ist es verfassungsrechtlich wie demokratiepolitisch unakzeptabel, dass die vorläufige Anwendung eines Abkommens an den Parlamenten vorbei erfolgt“ (vgl. Prof.-Dr.-Wolfgang-Weiß-Gutachten).

1. Welche vorläufig angewendeten Freihandelsabkommen sind bislang nicht ratifiziert worden (bitte einzelne EU-Mitgliedstaaten auflisten, in denen die Ratifizierung noch aussteht), und aus welchem Grund?

Folgende Freihandelsabkommen werden derzeit vorläufig angewandt und sind bislang nicht ratifiziert:

- Freihandelsabkommen zwischen der Europäischen Union und ihren Mitgliedstaaten einerseits und Kolumbien und Peru andererseits
 - Noch nicht ratifiziert in Österreich, Belgien und Griechenland. Die Gründe für die bislang unterbliebene Ratifikation durch diese EU-Mitgliedstaaten sind nicht bekannt.
- Assoziierungsabkommen zwischen der Europäischen Union und der Europäischen Atomgemeinschaft und ihren Mitgliedstaaten einerseits und Zentralamerika andererseits
 - Noch nicht ratifiziert in Österreich, Belgien, Bulgarien, Zypern, Vereinigtes Königreich, Griechenland, Italien, Litauen, Malta, Portugal, Slowenien. Die Gründe für die bislang unterbliebene Ratifikation durch diese EU-Mitgliedstaaten sind nicht bekannt.
- Assoziierungsabkommen zwischen der Europäischen Union und ihren Mitgliedstaaten einerseits und der Ukraine andererseits
 - Ratifiziert von allen EU-Mitgliedstaaten außer den Niederlanden. Dort hatte das Parlament im Sommer dem AA/DCFTA zwar mit deutlicher Mehrheit zugestimmt. Seither wurde in einem nicht bindenden Referendum das Abkommen jedoch abgelehnt. Die Regierung hat angekündigt, diesem Ergebnis Rechnung tragen zu wollen.
- Wirtschaftspartnerschaftsabkommen zwischen den CARIFORUM-Staaten einerseits und der Europäischen Gemeinschaft und ihren Mitgliedstaaten andererseits
 - Folgende EU-Mitgliedstaaten haben das Abkommen bislang nicht ratifiziert: Deutschland (Vertragsgesetz wird derzeit in Bundestag und Bundesrat beraten), Estland, Lettland, Luxemburg, Polen, Rumänien, Slowenien, Ungarn.
 - Grund für die noch ausstehende deutsche Ratifikation war das ursprüngliche Vorhaben, das Abkommen parallel zu den Wirtschaftspartnerschaftsabkommen mit afrikanischen Regionen zu ratifizieren. Die Gründe für die bislang unterbliebene Ratifikation der anderen EU-Mitgliedstaaten sind nicht bekannt.
- Interimsabkommen zur Festlegung eines Rahmens für ein Wirtschaftspartnerschaftsabkommen zwischen Staaten des östlichen und des südlichen Afrika einerseits und der Europäischen Gemeinschaft und ihren Mitgliedstaaten andererseits
 - Das – mit einem Teil der betreffenden afrikanischen Staaten vorläufig angewendete – Abkommen ist bislang von keinem EU-Mitgliedstaat ratifiziert worden.
 - Grund für die bislang unterbliebenen Ratifikationen ist, dass das Abkommen noch nicht von allen beteiligten afrikanischen Staaten unterzeichnet worden ist.

- Übergangsabkommen für ein Wirtschaftspartnerschaftsabkommen zwischen der Europäischen Gemeinschaft und ihren Mitgliedstaaten einerseits und der Vertragspartei Zentralafrika andererseits
 - Folgende EU-Mitgliedstaaten haben das Abkommen bislang nicht ratifiziert: Belgien, Deutschland, Estland, Finnland, Frankreich, Italien, Litauen, Luxemburg, Niederlande, Polen, Slowenien, Tschechische Republik, Ungarn, Zypern.
 - Grund für die noch ausstehende deutsche Ratifikation ist das angestrebte politische Signal zu Gunsten des Abschlusses eines (endgültigen) regionalen Wirtschaftspartnerschaftsabkommens. Die Gründe für die bislang unterbliebene Ratifikation durch die übrigen EU-Mitgliedstaaten sind nicht bekannt.
 - Interim-Wirtschaftspartnerschaftsabkommen zwischen Côte d'Ivoire einerseits und der Europäischen Gemeinschaft und ihren Mitgliedstaaten andererseits
 - Folgende EU-Mitgliedstaaten haben das Abkommen bislang nicht ratifiziert: Belgien, Dänemark, Deutschland, Estland, Finnland, Italien, Luxemburg, Litauen, Niederlande, Portugal, Tschechische Republik, Zypern.
 - Grund für die noch ausstehende deutsche Ratifikation ist das angestrebte politische Signal zu Gunsten des Abschlusses eines (endgültigen) regionalen Wirtschaftspartnerschaftsabkommens. Die Gründe für die bislang unterbliebene Ratifikation durch die übrigen EU-Mitgliedstaaten sind nicht bekannt.
2. In welchen dieser Freihandelsabkommen wurden bzw. werden auch Bestimmungen, die etwa Portfolioinvestitionen, die gegenseitige Anerkennung beruflicher Qualifikationen oder Arbeitsschutz (vgl. Prof.-Dr.-Wolfgang-Weiß-Gutachten) betreffen und damit nicht klar in alleiniger EU-Zuständigkeit sind, vorläufig angewendet?

Bei keinem der oben aufgeführten Freihandelsabkommen werden Bestimmungen vorläufig angewandt, die nicht in EU-Zuständigkeit fallen.

3. Teilt die Bundesregierung die Auffassung, „dass die EU bei ihrer Entscheidung über die vorläufige Anwendung ihre Kompetenzen überschreitet, wenn sie Abkommens-Teile vorläufig in Kraft setzt, die unter die Zuständigkeit der Mitgliedstaaten fallen“ (vgl. Prof.-Dr.-Wolfgang-Weiß-Gutachten)?

Da bei der Entscheidung des Rates über die vorläufige Anwendung keine Abkommensteile einbezogen werden, die nicht in die EU-Zuständigkeit fallen, liegt auch keine Kompetenzüberschreitung vor.

4. Teilt die Bundesregierung die Ansicht, dass die EU in den Fällen von Frage 2 ihre Kompetenzen überschritten hat (bitte begründen)?

Nein. Zur Begründung wird auf die Antwort zu Frage 2 verwiesen.

5. Warum hat die Bundesregierung über den Rat der EU der vorläufigen Anwendung in den in Frage 2 angesprochenen Fällen trotz der o. g. Bedenken zugestimmt?

Die Bundesregierung hat der vorläufigen Anwendung zugestimmt, da der Beschluss über die vorläufige Anwendung auf diejenigen Teile der Abkommen beschränkt wurde, die in die EU-Zuständigkeit fallen. Die genannten Bedenken teilt die Bundesregierung nicht.

6. Welches Gremium entscheidet bei CETA definitiv darüber, welche Vertrags- teile vorläufig angewendet werden, da sie in den EU-only-Bereich fallen, und welche nicht vorläufig implementiert werden dürfen, da die Mitgliedstaaten betroffen sind, falls die Entscheidung über die vorläufige Anwendung von CETA fällt, bevor der Europäische Gerichtshof (EuGH) seine Position bekannt gegeben hat, welche Bestandteile im EU-Singapur-Handelsabkommen in den Verantwortungsbereich der Mitgliedstaaten fallen?

Der Rat entscheidet bei internationalen Übereinkünften der EU und damit auch bei CETA darüber, welche Vertragsteile vorläufig angewendet werden. Er erlässt gemäß Artikel 218 Absatz 5 AEUV einen Beschluss, mit dem die vorläufige Anwendung genehmigt wird.

7. Wie wird der voraussichtliche zeitliche Ablauf bei CETA genau sein (Entscheidung, welche Teile in alleiniger EU-Kompetenz sind/Beschluss zur vorläufigen Anwendung/Entscheidung, ob gemischtes Abkommen oder nicht)?

Gemäß Artikel 218 Absatz 5 AEUV wird die Europäische Kommission dem Rat den Vorschlag für einen Beschluss übermitteln, mit dem die Unterzeichnung von CETA und gegebenenfalls seine vorläufige Anwendung genehmigt werden. Im Rahmen der Beratung im Rat über den Unterzeichnungsbeschluss wird der Beschlussvorschlag der Europäischen Kommission ggf. vom Rat angepasst. Darüber hinaus erfordert ein gemischtes Abkommen neben einem Beschluss des Rates auch die Unterzeichnung der Mitgliedstaaten, regelmäßig auf der Grundlage eines Beschlusses der im Rat vereinigten Mitgliedstaaten. Im Unterzeichnungsbeschluss des Rates wird bei der Frage der vorläufigen Anwendung auch festgelegt, welche Teile des Abkommens nach Zustimmung des Europäischen Parlaments vorläufig angewendet werden sollen.

8. Wird die Entscheidung über die vorläufige Anwendung getroffen, bevor der EuGH im Rahmen des Gutachtenverfahrens zum EU-Singapur-Abkommen eine Positionierung darüber gegeben hat, welche Vertragsteile mitgliedstaatliche Kompetenzen betreffen?

Die Bundesregierung kann derzeit nicht vorhersagen, wann der EuGH das von der Europäischen Kommission beantragte Gutachten zum EU-Singapur-Freihandelsabkommen abgeben wird.

9. Kann die Bundesregierung ausschließen, dass Teile des Abkommens vorläufig in Kraft gesetzt werden, die die Mitgliedstaaten betreffen, wenn nicht die Positionierung des EuGH im Rahmen des Gutachtenverfahrens zum EU-Singapur-Abkommen abgewartet wird, und wenn ja, wie?

Die Bundesregierung kann ausschließen, dass Teile von CETA vorläufig in Kraft gesetzt werden, die nach Auffassung des Rates Zuständigkeiten der Mitgliedstaaten berühren. Denn es obliegt dem Rat, diese Teile zu definieren, siehe auch die Antwort zu Frage 6.

10. Wie ist die offizielle Rechtsauffassung der Bundesregierung über die notwendige Stimmzahl im Rat der EU beim Beschluss über die vorläufige Anwendung von CETA, auf welche konkreten Artikel in den europäischen Verträgen beruft sich die Bundesregierung dabei, und weicht diese Rechtsauffassung von der Rechtsauffassung der Europäischen Kommission ab?

Wenn ja, welche konkreten Schritte wird die Bundesregierung unternehmen, um ihre Rechtsauffassung durchzusetzen?

Im Falle eines gemischten Abkommens ist ein Beschluss des Rates über die Unterzeichnung und ggf. vorläufige Anwendung des Abkommens sowie die Unterzeichnung aller Mitgliedstaaten, regelmäßig auf der Grundlage eines Beschlusses der im Rat vereinigten Mitgliedstaaten, erforderlich. Beide Beschlüsse werden zeitgleich getroffen. Da ein gemischtes Abkommen erst dann vollständig in Kraft treten kann, wenn auch alle nationalen Parlamente das Abkommen ratifiziert haben, werden die Beschlüsse des Rates und der im Rat vereinigten Vertreter der Mitgliedstaaten faktisch immer einstimmig getroffen. Andernfalls bestünde bereits im Zeitpunkt der Ratsentscheidung keine Erfolgsaussicht, die erforderliche nationale Zustimmung zu erhalten. Nach Kenntnis der Bundesregierung ist diese Auffassung im Rat unumstritten und wird auch von der Europäischen Kommission geteilt.

11. Erhöht sich nach Einschätzung der Bundesregierung bei einer vorläufigen Anwendung von CETA die Gefahr, dass es zu keiner anschließenden Beteiligung der EU-Mitgliedstaaten kommt, da mit der vorläufigen Anwendung bereits Fakten geschaffen werden und die Europäische Kommission CETA ohnehin als EU-only-Abkommen sieht?

Nein. Das gesamte CETA-Abkommen kann erst dann in Kraft treten, wenn der Rat und die Mitgliedsstaaten gemeinsam die gesammelten Ratifikations(-ersatz-)urkunden hinterlegen.

Hierfür muss auf Seiten des Rates – zusätzlich zu seinem Beschluss über die Unterzeichnung von CETA – ein Beschluss über den Abschluss von CETA gemäß Artikel 218 Absatz 6 AEUV gefasst werden. Zudem müssen alle Mitgliedstaaten ihre Zustimmung erklärt haben, durch den Vertrag gebunden zu sein, bspw. die Ratifikationsurkunde hinterlegt haben. In Deutschland kann der Bundespräsident die Ratifikationsurkunde erst ausfertigen, wenn das bei CETA nach Artikel 59 Absatz 2 GG erforderliche Vertragsgesetz in Kraft getreten ist.

12. Welche konkreten CETA-Vertragsstellen liegen der unterschiedlichen Einschätzung der Bundesregierung und der von der Bundestagsverwaltung (Referat PE 2) zitierten Position des juristischen Dienstes des Rates bzgl. der Zuständigkeit des CETA-Investitionskapitels zugrunde (vgl. Antwort auf die Schriftliche Frage 3 des Abgeordneten Klaus Ernst auf Bundestagsdrucksache 18/7842: „Die Investitionsschutzbestimmungen sowie Regelungen zur Beilegung von Investor-Staat-Streitigkeiten in CETA müssen nach Auffassung der Bundesregierung von der vorläufigen Anwendung ausgenommen werden, da hier auch mitgliedstaatliche Kompetenzen betroffen sind“ versus EU-Sachstand, „Aktueller Verhandlungsstand zu TTIP und CETA“ vom 7. April 2016/Referat PE 2: „So enthalte das CETA-Investitionsschutzkapitel nur die EU und nicht die Mitgliedstaaten als Vertragspartei. Die gemischte Kompetenz beim Investitionsschutz könne nicht dadurch hergestellt werden, dass in dem Titel des CETA-Vertrages neben der EU die Mitgliedstaaten als Vertragsparteien aufgenommen würden. Dies sei nicht ausreichend. Es müssten vielmehr ganz konkret im CETA-Investitionsschutzkapitel entsprechende Anpassungen vorgenommen werden“)?

Die zitierten Einschätzungen beziehen sich beide auf Kapitel 8 (Investment) von CETA. Ergänzend wird darauf hingewiesen, dass sich die zitierten Einschätzungen der Bundesregierung und des juristischen Dienstes des Rates auf unterschiedliche Fragen im Zusammenhang mit Kapitel 8 CETA beziehen. Die zitierte Einschätzung der Bundesregierung bezieht sich auf die Frage, ob Kapitel 8 CETA vorläufig angewendet werden darf. Die Einschätzung des juristischen Dienstes setzt sich dagegen allein mit der rechtstechnischen Frage auseinander, ob zur Betonung des Charakters von CETA als gemischtem Abkommen möglicherweise noch textliche Anpassungen in Kapitel 8 erforderlich sind.

13. Was unternimmt die Bundesregierung konkret, um in dieser Angelegenheit Sicherheit zu schaffen?

Die Bundesregierung ist sich mit den anderen EU-Mitgliedstaaten einig, dass CETA ein gemischtes Abkommen sein muss, dem auch die Parlamente der Mitgliedstaaten zustimmen müssen. Die Bundesregierung ist ebenfalls gemeinsam mit den anderen Mitgliedstaaten der Auffassung, dass die Vorschriften zum Investitionsschutz auch in die Kompetenz der Mitgliedstaaten fallen und daher eine vorläufige Anwendung dieser Vorschriften nicht in Frage kommt. Die Bundesregierung prüft derzeit in Abstimmung mit anderen Mitgliedstaaten, ob, da es sich bei CETA um ein gemischtes Abkommen handelt, redaktionelle Anpassungen rechtstechnischer Art erforderlich sind.

14. Teilt die Bundesregierung die Ansicht der Fragesteller, dass es ratsam wäre, eine vorläufige Anwendung von CETA auch abzulehnen, um die Gefahr einer Kompetenzübertretung der EU zu vermeiden, da es sehr unterschiedliche Einschätzungen dazu gibt, welche Bereiche allein in EU-Zuständigkeit liegen?

Der Rat, in dem alle Mitgliedstaaten vertreten sind, muss über das Ob und den Umfang der vorläufigen Anwendbarkeit von CETA entscheiden. Bei gemischten Abkommen wird diese Entscheidung faktisch einstimmig gefasst. Eine Kompetenzübertretung der EU ist daher nicht zu befürchten.

15. Wenn die Bundesregierung die Rechtsauffassung teilt, dass „bereits dann ein gemischtes Abkommen vorliegt, wenn ein Teilaspekt in einem bilateralen Vertrag der Europäischen Union in mitgliedstaatlicher Kompetenz liegt“ (Bundestagsdrucksache 18/8020) und das von Generalanwältin Dr. Juliane Kokott zitierte Bild der Trübung eines Glases Wasser durch einen kleinen Tropfen Pastis gelten lässt (vgl. Bundestagsdrucksache 18/8020), wie ist dann eine Aufspaltung in Teile in EU-Kompetenz und Teile in mitgliedstaatlicher Kompetenz (Wasser und Pastis) überhaupt möglich?

Entsprechend dem Vorgehen bei bisherigen Freihandelsabkommen der EU würde aus dem Ratsbeschluss zur Unterzeichnung und vorläufigen Anwendung von CETA hervorgehen, welche Teile des Abkommens nach Auffassung des Rates in EU-Kompetenz liegen und damit vorläufig angewendet werden sollen und welche nicht.

16. Wird die Bundesregierung dafür sorgen, dass nur die Bereiche von CETA vorläufig angewendet werden, bei denen die Alleinkompetenz der EU unstrittig ist (bitte begründen)?

Wenn ja, wie, und welche Bereiche wären das?

Im Beschluss zur vorläufigen Anwendung würden nur die Teile des Abkommens für vorläufig anwendbar erklärt, die in EU-Kompetenz liegen. Zu Satz 2 der Frage wird auf die Antwort der Bundesregierung auf die Schriftliche Frage 5 auf Bundestagsdrucksache 18/8020 aus dem Jahr 2016 verwiesen.

17. Teilt die Bundesregierung die Auffassung der Fragesteller, dass die nicht zwingende vorherige Zustimmung des Europäischen Parlaments ein demokratiepolitisches Problem ist, da die Praxis „im Belieben von Rat und Kommission“ steht und das EU-Parlament „dem Rat die vorläufige Anwendung weder ganz noch teilweise untersagen“ kann (vgl. Prof.-Dr.-Wolfgang-Weiß-Gutachten und bitte begründen)?

Nein. Die vorläufige Anwendung völkerrechtlicher Abkommen ist in Artikel 218 Absatz 5 des Vertrages über die Arbeitsweise der Europäischen Union vorgesehen, der von allen Mitgliedstaaten ratifiziert wurde, dem daher auch der Bundestag mit großer Mehrheit zugestimmt hat und den das Bundesverfassungsgericht für verfassungskonform erachtet hat. Die Bundesregierung teilt deshalb nicht die Auffassung, dass diese Vorschrift und die darin vorgesehenen Verfahren dem im Vertrag verankerten Demokratieprinzip widersprechen. Es entspricht aber der ständigen Praxis, bei wichtigen Freihandelsverträgen aus politischen Gründen die Zustimmung des Europäischen Parlaments vor der vorläufigen Anwendung abzuwarten. Auch bei CETA würde entsprechend verfahren werden.

18. Teilt die Bundesregierung die Ansicht der Fragesteller, dass die grundlegenden politischen und verfassungsrechtlichen Dimensionen der Freihandelsabkommen der neuen Generation das im Grundgesetz verankerte Recht des Bundestages auf eine die Regierung nicht strikt bindende Stellungnahme bei rechtlich wirksamen Entscheidungen des Rates zu einer Befassungspflicht des Bundestages verdichten (vgl. Prof.-Dr.-Wolfgang-Weiß-Gutachten und bitte begründen)?

Nein. Der Umfang der in Artikel 23 GG verfassungsrechtlich verankerten Beteiligung des Deutschen Bundestages in Angelegenheiten der Europäischen Union richtet sich nach dem Gesetz über die Zusammenarbeit von Bundesregierung und Deutschem Bundestag in Angelegenheiten der Europäischen Union (EUZBBG)

sowie dem Integrationsverantwortungsgesetz. Danach hat der Deutsche Bundestag die Möglichkeit, eine Stellungnahme abzugeben, die die Bundesregierung ihren Verhandlungen zugrunde zu legen hat (§ 8 Absatz 1 und 2 EUZBBG).

19. Teilt die Bundesregierung die Ansicht der Fragesteller, dass eine Erörterung im Deutschen Bundestag notwendig zur demokratischen Legitimation auch des unionalen Handelns im Rat beiträgt (vgl. Prof.-Dr.-Wolfgang-Weiß-Gutachten und bitte begründen)?

Die Bundesregierung ist der Auffassung, dass die nach dem EUZBBG mögliche Stellungnahme des Bundestages, die von der Bundesregierung in ihren Verhandlungen im Rat der Europäischen Union zugrunde zu legen ist, auch zur demokratischen Legitimation ihres Handelns im Rat beiträgt.

20. Wie ist nach Ansicht der Bundesregierung konkret sichergestellt, dass mit Blick auf den Charakter eines „living agreement“ bei CETA keine Selbstentmachtung der Parlamente bei grundlegenden Aufgaben stattfindet und dass diese im Interesse demokratischer Rückbindung weiterhin den Parlamenten zukommen (vgl. Prof.-Dr.-Wolfgang-Weiß-Gutachten und bitte anhand des CETA-Vertragstextes begründen)?

Der in CETA vorgesehene Hauptausschuss ist kein unabhängiges Organ. Er kann nicht eigenmächtig handeln und die Vertragsparteien nicht gegen ihren Willen völkerrechtlich binden. Vielmehr trifft der Gemeinsame Ausschuss seine Empfehlungen und Entscheidungen per Konsens der Vertragsparteien, siehe Artikel 26.3 Absatz 3 des Abkommens. Entscheidungen werden erst dann wirksam, wenn die Vertragsparteien ihre jeweiligen internen Verfahren durchgeführt haben, siehe Artikel 26.3 Absatz 2 des Abkommens. CETA wird die nach den allgemeinen Regelungen bestehenden parlamentarischen Beteiligungsrechte an Entscheidungen von Ausschüssen in völkerrechtlichen Verträgen der EU deshalb nicht beschneiden.