

Gutachten zur Realisierbarkeit von Präzisierungen und Korrekturen am CETA in der Ratifikationsphase

Lehrstuhl für Öffentliches Recht,
insbes. Europarecht
und Völkerrecht

Univ.-Prof. Dr. Wolfgang Weiß

Das Vorhaben der SPD, erst nach der vorläufigen Anwendung im Bundestag Präzisierungen in Form von Protokollerklärungen, Vorbehalten oder Erklärungen am CETA vorzunehmen, erweist sich aus juristischen Gründen als wenig erfolgversprechend. Die beabsichtigten Präzisierungen werden, wenn überhaupt, erst nach vielen Jahren wirksam werden. Zeitnahe Wirksamkeit entfalten solche Korrekturen daher nur, wenn sie bereits in die vorläufige Anwendung eingebracht werden oder sogar noch vor der anstehenden Unterzeichnung des CETA mit Zustimmung Kanadas in den Text aufgenommen würden. Dies wird nachstehend näher begründet.

Zunächst ist zu differenzieren zwischen dem Versuch, mit den Änderungswünschen bereits die vorläufige Anwendung zu modifizieren, und der Festlegung des Umfangs und des Inhalts des Inkrafttretens von CETA im Rahmen des nationalen Ratifikationsverfahrens.

1. Änderungen der vorläufigen Anwendung

Denn mit Annahme des Beschlusses im Ministerrat über die vorläufige Anwendung des CETA sind von EU Seite her die Entscheidungen weitgehend gefallen. Zwar wird dann nach dem Ratsbeschluss aufgrund politischer Praxis noch das Europäische Parlament (EP) mit dem CETA befasst. Ist es mit dem Beschluss des Rates einverstanden, tritt das CETA nach Mitteilung an die kanadische Seite zu den Bedingungen vorläufig in Kraft, wie es dem Ratsbeschluss entspricht (außer Kanada hat selbst weitere Ausnahme- oder Präzisierungswünsche). Ist das EP jedoch mit dem CETA und der vorläufigen Anwendung in dem vom Rat beabsichtigten Umfang nicht einverstanden, liegt zunächst ein politi-

Postfach 14 09 · 67324 Speyer
Freiherr-von-Stein-Str. 2 ·
67346 Speyer
Telefon: ++49(0)6232-654-283
Sekretariat: ++49(0)6232-
654-331
Telefax: ++49(0)6232-654-123
E-Mail: weiss@uni-speyer.de
Internet: www.uni-
speyer.de

scher Konflikt vor. Politisch deswegen, weil der Rat für seinen Beschluss über die vorläufige Anwendung rechtlich keine Mitwirkung oder gar Zustimmung des EP benötigt. Er könnte somit unbeschadet der Änderungswünsche des EP an seinem Beschluss zur vorläufigen Anwendung festhalten und die vorläufige Anwendung Kanada gegenüber in die Wege leiten. Dafür hat er die Zuständigkeit. Politisch gesehen würde der Rat dies aber wahrscheinlich nicht tun, weil er dann Gefahr läuft, dass das EP die unionsrechtlich erforderliche Zustimmung zur Ratifikation des CETA durch die EU verweigert. In dieser Situation müsste dann zwischen Rat, Kommission und EP eine Einigung darüber gesucht werden, inwieweit die Änderungswünsche des EP bereits in den Beschluss über die vorläufige Anwendung aufgenommen wird. Auch das Interesse des EP dürfte dahin gehen, Präzisierungen und Klarstellungen bereits in die vorläufige Anwendung aufzunehmen, soweit es um Bereiche des CETA geht, die von der vorläufigen Anwendung nicht ausgenommen werden.

Formal läuft die Herausnahme von Teilen des CETA aus der vorläufigen Anwendung, wie in Art. 30.7.3 b) CETA geregelt, ab: Wenn der Rat der EU einen Teil des CETA von der vorläufigen Anwendung ausnehmen will, muss er dies Kanada mitteilen. Hierzu findet dann eine Konsultation der Parteien statt; Kanada muss mit der Herausnahme einverstanden sein. Können sich die Parteien nicht einigen, unterbleibt die vorläufige Anwendung des CETA völlig.

Der Beschluss im Rat über die vorläufige Anwendung legt für die EU den Inhalt und Umfang fest, mit dem das CETA vorläufig in Kraft gesetzt wird. Jedes Bemühen des Bundestages, daran nach Einigung mit den Kanadiern über den Umfang der vorläufigen Anwendung des CETA Korrekturen zu erreichen, etwa indem noch andere Normen aus der Anwendung herausgenommen werden sollen, oder Erklärungen zum Inhalt von Normen angefügt werden sollen, ist zum Scheitern verurteilt, weil die Bundesrepublik nicht im Nachhinein einseitig den Umfang der vorläufigen Anwendung oder den Inhalt des CETA insoweit ändern kann.

Das wäre nur anders, wenn es dem Bundestag über die Bundesregierung gelänge, sowohl die Kommission als auch den Rat und auch die kanadische Seite von der Notwendigkeit der Korrekturen zu überzeugen. Denn die einmal erfolgte vorläufige Anwendung kann nur geändert werden, wenn alle Beteiligten einverstanden wären. Formal müsste der Ratsbeschluss über die vorläufige Anwendung geändert werden; die Kommission müsste hierzu einen entsprechenden Vorschlag formulieren, und diese nachträgliche Änderung von Umfang oder Inhalt der vorläufigen Anwendung des CETA müsste wiederum auf Billigung der Kanadier (siehe oben) stoßen.

Auch hätte die Bundesrepublik nicht die Möglichkeit, Änderungen am Umfang oder Inhalt des vorläufig angewendeten CETA, die

bereits vor seinem endgültigen Inkrafttreten wirken sollen, dadurch zu erzwingen, dass man ansonsten mit der vollständigen Beendigung der vorläufigen Anwendung droht. Denn die vorläufige Anwendung zu beenden, steht nur der Vertragspartei zu. Zwar soll das CETA als gemischtes Abkommen abgeschlossen werden. Die Entscheidung über die vorläufige Anwendung trifft gleichwohl allein die EU. Die vorläufige Anwendung erfolgt aufgrund einer völkerrechtlichen Einigung zwischen EU und Kanada; insoweit liegt kein gemischtes Abkommen vor. Die EU handelt in ihrem ausschließlichen Zuständigkeitsbereich (weswegen die vorläufige Anwendung auch darauf begrenzt werden muss). Daher steht die Beendigung auch nur der EU zu. Der Verweis auf die Vertragsparteien in Art. 30.7.3 c) CETA, die die vorläufige Anwendung beenden können, bezieht sich daher für die vorläufige Anwendung nur auf die EU. Unionsrechtlich ist eindeutig nur die EU legitimiert, zu handeln und die Beendigung der Rechtswirkung ihres Ratsbeschlusses über die vorläufige Anwendung herbeizuführen. Denn - wie erwähnt - die EU handelt in ihrer alleinigen Zuständigkeit. Damit sind die Mitgliedstaaten an jedem Tätigwerden gehindert (Art. 2 I AEUV); sie können nicht einseitig einem EU-Rechtsakt (nämlich dem Ratsbeschluss über die vorläufige Anwendung nach Art 218 Abs. 5 AEUV) seine rechtliche Wirkung nehmen, es sei denn sie würden von der EU dazu ermächtigt. Eine Ermächtigung der EU an die Mitgliedstaaten, die vorläufige Anwendung des CETA zu beenden und damit dem dahingehenden Rechtsakt des Rates jede rechtliche Wirkung zu nehmen, liegt aber nicht vor. (Insbesondere kann die allgemeine Regelung im CETA, die ein Recht der Beendigung der vorläufigen Anwendung den Vertragsparteien zuspricht, nicht als Ermächtigung der EU an ihre Mitgliedstaaten gesehen werden, dies herbeizuführen. Denn der Begriff der Vertragspartei wird in Art. 1.1 CETA dahin definiert, dass er sich je nach der internen Zuständigkeitsverteilung zwischen EU und Mitgliedstaaten gemäß dem AEUV entweder auf die EU oder die Mitgliedstaaten oder beide bezieht. Damit wird die interne unionale Rechtslage, die die Beendigung der Rechtswirkung des EU-Beschlusses über die vorläufige Anwendung durch die EU-Mitgliedstaaten untersagt, gerade in den CETA-Begriff einbezogen).

Es ist auch kaum vorstellbar, dass die Kommission, die ohnehin von der alleinigen EU-Zuständigkeit für das ganze CETA ausgeht, sich für eine solche Ermächtigung einsetzen würde.

Es bliebe somit nur noch, dass die Bundesregierung sich im Ministerrat dafür einsetzt, dass die EU die vorläufige Anwendung beendet. Dafür muss sie aber die Mehrheit im Rat gewinnen. Das erscheint mehr als unsicher, wenn nicht eine erhebliche Anzahl anderer Mitgliedstaaten ähnliche Wünsche hegt.

Damit erweist sich das Vorhaben, den Umfang der vorläufigen Anwendung nachträglich durch Bundestagsbeschluss einzuschränken, als kaum durchführbar und wenig erfolgversprechend, da von vielen Unwägbarkeiten, insbesondere von der Möglichkeit abhängig, die anderen Beteiligten dafür zu gewinnen.

Als allein erfolgversprechender Weg bleibt dem Bundestag damit die Möglichkeit, auf die Bundesregierung einzuwirken, seinen Präzisierungswünschen dadurch zum Erfolg zu verhelfen, dass der deutsche Vertreter sich im Rat dafür einsetzt, dass die Klarstellungen bereits in den Beschluss des Rats über die vorläufige Anwendung aufgenommen werden. Nach der politischen Praxis muss dieser Ratsbeschluss mit Einstimmigkeit erfolgen. Allerdings muss Kanada anschließend noch mit Einschränkungen und Präzisierungen des Inhalts der vorläufigen Anwendung von CETA einverstanden sein, s. oben zu Art. 30.7.3 lit b) CETA. Daneben bleibt noch der Weg, vor Unterzeichnung den Text des CETA noch zu verändern und Präzisierungen einzufügen. Dafür bedarf es aber des Einverständnisses aller.

2. Endgültiges Inkrafttreten des CETA

Der Bundestag kann seine Zustimmung zum endgültigen Inkrafttreten des CETA als eines gemischten Abkommens durchaus mit Vorbehalten und Klarstellungen versehen. Völkerrechtlich ist das zulässig, soweit es nur um Präzisierungen geht oder um Klarstellungen. Explizite Vorbehalte (das sind nach der Definition in Art. 2 Abs. 1 lit d) Wiener Übereinkommen über das Recht der Verträge, nachfolgend WVK) ausdrückliche einseitige Erklärungen, mit denen erklärt wird, dass bestimmte Regeln des CETA nicht gelten sollen oder nur mit geändertem Inhalt), die nicht dem Ziel und Zweck des Abkommens widersprechen, sind auch nicht unzulässig; sie können allerdings der Annahme durch alle Parteien bedürfen, wenn aus dem Sinn des CETA folgt, dass das Abkommen für alle in seiner Gesamtheit gelten soll (Art. 20 Abs. 2 WVK).

Das CETA enthält kein Verbot von Vorbehalten. Daher sind Vorbehalte nicht ausgeschlossen. Ob Vorbehalte geeignet sein können, die Notwendigkeit zur Annahme durch alle Vertragsstaaten gemäß Art. 20 Abs. 2 WVK auszulösen, lässt sich allgemein nicht beantworten. Bleiben Vorbehalte unter dieser Schwelle, bestimmt sich ihre Wirkung nach Art. 20 Abs. 3 WVK: Zumindest einer der anderen Vertragsteile (beim CETA: Kanada) muss mit dem Vorbehalt einverstanden sein, damit die Zustimmung der Bundesrepublik zum CETA wirksam wird mit dem Inhalt, wie sie durch den Vorbehalt erhält. Die Rechtswirkung des Vorbehalts ist dann gemäß Art. 21 Abs. 1 WVK, dass er für beide Seiten in dem darin bezeichneten Umfang das CETA abändert. Damit ergibt

sich insgesamt, dass ein Vorbehalt der Bundesrepublik zur Ratifikation für seine Wirkung das Einverständnis Kanadas benötigt.

Präzisierungen des CETA, die nicht so weitreichend sind, dass sie als Vorbehalt eingeschätzt werden können, weil sie nicht auf inhaltliche Änderung, sondern nur auf Klarstellung und Präzisierung von im CETA vorhandenen Begriffen abzielen sowie bloße Auslegungserklärungen etwa, die bestimmte CETA-Regelungen nur mit einem bestimmten Inhalt gegen die Bundesrepublik gelten lassen wollen, dürften nicht als Vorbehalt einzuschätzen sein und daher nicht der Annahme durch die anderen Partner bedürfen.

Explizite „Begleitvereinbarungen“ zur inhaltlichen Änderung hingegen, etwa eine deutlich klarere, präzisere Aufnahme des Vorsorgeprinzips, die von Kanada als Änderung des Abkommensinhalts angesehen werden, bedürften der Annahme durch die anderen Partner, also Kanada und die anderen Mitgliedsstaaten. Letztlich kommt es für die rechtliche Beurteilung, ob die anderen Vertragsparteien mit Präzisierungen und Klarstellungen einverstanden sein müssen, weil sie unterhalb der Schwelle einer inhaltlichen Änderung liegen, oder ob diese Schwelle zum Vorliegen eines Vorbehalts erreicht ist, auf deren genaue Formulierung an.

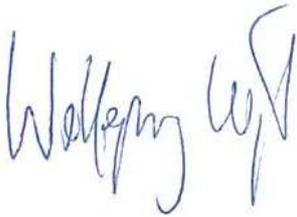
Diese Vorbehalte, Begleitvereinbarungen, Präzisierungen und Klarstellungen wirken völkerrechtlich aber erst ab dem Zeitpunkt des endgültigen Inkrafttretens von CETA. Selbst wenn der Bundestag zeitnah nach dem Beginn der vorläufigen Anwendung seine – solchermaßen eingeschränkte – Zustimmung zum CETA erklärt, wirkt dies erst mit Abschluss des gesamten Ratifizierungsprozesses in allen EU Mitgliedstaaten. Damit treten erhebliche Verzögerungen ein. Im Fall des Südkorea-Abkommens verstrichen fünf Jahre zwischen vorläufiger Anwendung und endgültigem Inkrafttreten. Beim CETA dürfte dieser Zeitraum eher länger werden, weil sich Widerstände in den nationalen Prozessen einiger anderer EU-Mitgliedstaaten zeigen.

Fazit

Präzisierungen, Klarstellungen und Änderungen am CETA erst im Rahmen der Ratifikation herbeizuführen, führt somit zu langjährigen Verzögerungen ihres Wirksamwerdens. Bis zum endgültigen Inkrafttreten des CETA werden viele Jahre vergehen, während der das CETA so – in dem Umfang und mit dem Inhalt – (vorläufig) angewendet werden wird, wie es alleine der Rat in seinem Beschluss über die vorläufige Anwendung von CETA beschlossen hat. Präzisierungen, Klarstellungen oder Änderungen, die sich auf die Teile des CETA beziehen, die demgemäß vorläufig angewendet werden, würden daher erst mit jahrelanger Verspätung greifen. Nach derzeitigem Erkenntnisstand wird der Rat

wohl den Investitionsschutz aus der vorläufigen Anwendung herausnehmen. Doch will die SPD erkennbar Klarstellungen und Präzisierungen auch für Bereiche, die wohl nicht oder nicht vollständig aus der vorläufigen Anwendung herausgenommen werden (etwa zu Daseinsvorsorge, Vorsorgegrundsatz, Ausschüssen).

Speyer, den 12.9.2016

A handwritten signature in blue ink, appearing to read 'Wolfgang Uff'. The signature is written in a cursive style with a large initial 'W' and 'U'.