

Deutscher Bundestag  
18. Wahlperiode  
Ausschuss für Wirtschaft und Energie

Ausschussdrucksache 18(9)940  
5. September 2016

Prof. Dr. Franz C. Mayer LL.M. (Yale)

Tel.: 0521.106-6964, -4412  
Fax: 0521.106-154412, -89016  
franz.mayer@uni-bielefeld.de  
www.jura.uni-bielefeld.de/Lehrstuehle/

**Verfassungs- und europarechtliche Aspekte  
der Unterzeichnung, vorläufigen Anwendung und Annahme  
des umfassenden Wirtschafts- und Handelsabkommens (CETA) zwischen Kanada  
einerseits und der Europäischen Union und ihren Mitgliedstaaten andererseits**

Thesen zur Öffentlichen Anhörung,  
Deutscher Bundestag, Ausschuss für Wirtschaft und Energie, Montag, 5. September 2016

### Allgemeines, Verfahrensfragen

1. CETA wird als **gemischtes Abkommen geschlossen werden**. Einmal geschlossen **bleibt** es gemischtes Abkommen, wenn nicht alle Vertragsparteien dies einvernehmlich anders beschließen. Dies ist **unabhängig** vom Inhalt des Gutachtens 2/15 des EuGH zum Freihandelsabkommen mit Singapur. Damit brechen die meisten rechtlichen Einwände zusammen.
2. Das Abkommen kann als gemischtes Abkommen nur **in Kraft treten**, wenn **alle Vertragsparteien** (Kanada sowie EU und sämtliche 28 Mitgliedstaaten) ratifizieren.
3. Die **Annahme (Ratifikation) des CETA** für die EU erfolgt **durch den Rat** (Art. 218 Abs. 6 EUV). Dies wird erst nach den Ratifikationen in allen Mitgliedstaaten erfolgen, mithin in 2 bis 5 Jahren. Erst danach kann CETA in Kraft treten.
4. Der mehrjährige **politische Prozess für die Ratifikationsverfahren in den Mitgliedstaaten beginnt nun erst**. Dies richtet sich in Deutschland auf ein **Ratifikationsgesetz** nach Art. 59 GG. Der **Bundestag** wird im Rahmen des Gesetzgebungsverfahrens weiter Gelegenheit zur intensiven Befassung mit CETA haben. Ohne deutsche Ratifikation kann CETA nicht in Kraft treten. **Ohne Zustimmung des Bundestags keine deutsche Ratifikation**.
5. Bis zum Inkrafttreten in mehreren Jahren kann das Abkommen **vorläufig angewendet** werden (Art. 30.7 Abs. 3a CETA). Die vorläufige Anwendung kann jederzeit durch eine Vertragspartei beendet werden (Art. 30.7 Abs. 3c CETA).
6. Die vorläufige Anwendung von Abkommen ist **im AEUV vorgesehen** (Art. 218 Abs. 5 AEUV). Das Instrument ist mithin von der deutschen Zustimmung zum europäischen Primärrecht durch den Bundestag und der bundesverfassungsgerichtli-

chen Prüfung im Lissabon-Urteil gedeckt.

7. Die vorläufige Anwendung von völkerrechtlichen Abkommen besteht seit Beginn des modernen Völkerrechts. Sie ist aber keineswegs Relikt aus vordemokratischer Zeit sondern gerade bei Handelsabkommen **übliche Praxis** (vgl. heute Art. 25 Wiener Vertragsrechtskonvention).
8. Die EU kann **nur über die vorläufige Anwendung** der Bereiche entscheiden, die **in Unionszuständigkeit** liegen. Dies wird **auch bei CETA der Fall** sein. Eine vorläufige Anwendung für die Teile von CETA in *nationaler* Zuständigkeit ist – soweit ersichtlich – in Deutschland nicht vorgesehen.
9. Es empfiehlt sich, auf Unionsebene nur die Bereiche vorläufig anzuwenden, die **eindeutig in Unionszuständigkeit** liegen (daher eher keine vorläufige Anwendung des Kapitels 8 CETA, Investitionsschutz). In der Festlegung des **Umfangs der vorläufigen Anwendung** ist der Rat frei – solange und soweit es bei der vorläufigen Anwendung von Bereichen in Unionszuständigkeit bleibt.
10. Da die vorläufige Anwendung des „EU-Teils“ von CETA von der **Zustimmung des Europäischen Parlaments** zum Abkommen als Ganzem abhängt, ist die vorläufige Anwendung auf europäischer Ebene **parlamentarisch abgesichert**.
11. Der Deutsche Bundestag hat **seit 2014 CETA intensiv begleitet**, er wird an den **derzeit in der Beratung** befindlichen Beschlüssen **mitwirken** und wird auch in den nächsten Jahren im Zuge der Ratifikationsgesetzgebung zu CETA mit dem Abkommen befasst werden. Die effektive parlamentarische Begleitung ist nicht vorrangig eine Frage der Handlungsform und des punktuellen Zugriffs mit einer binären Ja-Nein-Entscheidung, es geht stattdessen um **Prozess**. Die konzeptionellen Änderungen am Investitionsschutz zwischen 2014 und 2016 belegen, dass Sachargumente zu jedem Zeitpunkt noch durchdringen können.
12. Für Ratsbeschlüsse zur Unterzeichnung, Annahme und vorläufigen Anwendung der Bereiche in EU-Kompetenz von gemischten Abkommen ist eine **Mitwirkung des Bundestags gemäß EUZBBG** vorgesehen. Ein vorheriges **Bundesgesetz** ist hingegen **nicht vorgesehen** und wäre auch **nicht sach- und systemgerecht**. Verfahren, die nur noch Ritual sind, verlieren an legitimationsstiftendem Potenzial.
13. Eine **Stellungnahme nach Art. 23 Abs. 3 GG** iVm. § 8 EUZBBG ist zu diesem Zeitpunkt die **geeignete und vorgesehene Mitwirkungsform**. Anders als ein Zustimmungsgesetz, das nur eine Ja/Nein-Äußerung erfordert, kann bei der Stellungnahme **differenziert** mitgewirkt werden. Durch ein **Ratifikationsgesetz** erfolgt später die nationale Ratifikation des gemischten Abkommens.

## Inhaltliches

14. Die rechtliche Bewertung des CETA kann **nicht isoliert und absolut** erfolgen, sondern nur **relativ in Bezug auf die bestehende Verpflichtungslage** aus dem Welthandelsrecht und mit Blick auf die bereits erfolgte Übertragung von Hoheitsrechten an die EU zum Abschluss von Handelsabkommen.

15. Die meisten rechtlichen Gegenargumente verkennen, dass CETA ausdrücklich **kein in den Mitgliedstaaten und in der Unionrechtsordnung unmittelbar anwendbares Recht** sein wird (Art. 30.6 Abs. 1 CETA). **Nichts** aus dem CETA-Recht entfaltet **Wirksamkeit für Bürgerinnen und Bürger**, wenn nicht – je nach Zuständigkeit – entweder die Mitgliedstaaten oder die EU durch ihr jeweiliges Recht diese Wirksamkeit herstellen, d.h. im Regelfall: nur wenn eine Richtlinie oder Verordnung der EU bzw. ein Gesetz oder eine Rechtsverordnung in den europa- bzw. verfassungsrechtlich vorgesehenen Verfahren verabschiedet wurde.
16. Zu wenig beachtet wird auch, dass CETA **in weiten Teilen die völkerrechtliche Verpflichtungslage nach WTO-Recht abbildet (GATS)** (dies gilt insbesondere im Bereich der Daseinsvorsorge).
17. Hierbei erweist sich das **Festhalten** an der im nationalen Kontext vielen unvertrauten **Terminologie des Welthandelsrechts** (Bsp.: Public utilities (öffentliche Versorgungsleistungen) statt Daseinsvorsorge) als Beitrag zur **Rechtssicherheit**.
18. **Verfassungsrechtliche Einwände** gegen das CETA dürften in Deutschland im Ergebnis **erfolglos** bleiben. Grundrechte, Demokratieprinzip, Rechtsstaatsprinzip oder Sozialstaatsprinzip sind durch CETA nicht verletzt.
19. Das Recht vermag der Politik somit die Entscheidung über umfassende Freihandelsabkommen neuen Typs wie CETA nicht abzunehmen. Die **Entscheidung über CETA** ist letzten Endes **keine rechtliche, sondern eine politische Frage**, die auch politisch verantwortet werden muss. Auch nach Klärung bestehender Rechtsfragen wird offen bleiben, wie genau sich diese Abkommen in der Zukunft entwickeln werden.

## **Einzelfragen**

20. Das CETA verfolgt im Bereich Dienstleistungen einen sog. **Negativlisten-Ansatz**. Dabei erfolgt eine grundsätzliche Marktöffnung. Die Bereiche, für die **keine** Marktöffnung erfolgen soll, werden in einer Negativliste festgehalten. **Künftige neue Dienstleistungen sind damit allerdings keineswegs automatisch liberalisiert**. Für diese wird es gemäß CETA vielmehr keine automatische Marktöffnung geben. Das haben die Parteien ausdrücklich in Annex 9-B „Vereinbarung über neue Dienstleistungen, die in der vorläufigen zentralen Gütersystematik der UN (Central Product Classification (CPC), 1991) nicht eingereicht sind“ vereinbart.
21. Das Investitionsschutzkapitel des CETA ist seit 2014 konzeptionell umgestaltet worden. Statt einer privaten Schiedsgerichtsbarkeit ist nun ein **Investitionsgericht mit zwei Instanzen** vorgesehen, dies hat Modellpotenzial.
22. Der Investitionsschutz nach CETA und Entscheidungen der Investitionsgerichte können **nationale Maßnahmen weder aufhalten noch verbieten**. Es geht um Entschädigung und letztlich um **äußersten Willkürschutz**. Ein Rechtsstaat muss davor keine Angst haben.
23. Die **unbestimmten Rechtsbegriffe im Investitionsschutzrecht** erscheinen aus

- juristischer Sicht durchaus **handhabbar**, wie entsprechende Begriffe im Europarecht oder im Verfassungsrecht auch.
24. Die **Zusammenarbeit in Regulierungsfragen** berührt nicht „die Möglichkeiten jeder Vertragspartei, ihre Regelungs-, Gesetzgebungs- und Politikgestaltungsaufgaben zu erfüllen“ (Art. 21.2 Abs. 4 CETA).
  25. Für den **Gemischten Ausschuss**, der im Schwerpunkt ein **Beratungsgremium** ist (vgl. Art. 26.1 Abs. 3 CETA), besteht ein **Zustimmungsvorbehalt** der Vertragsparteien (Art. 26.3 Abs. 2 CETA, vgl. auch Art. 30.2 Abs. 2 Satz 2 CETA).
  26. Das CETA ist mit zahlreichen Ausnahmen und **Absicherungen zu Daseinsvorsorge** und **Kultur** versehen. Die Verpflichtungslage entspricht im Kern der aus dem GATS.
  27. Eine **Privatisierung der Wasserversorgung** oder ein Ausschreibungszwang drohen nicht. **Rekommunalisierungen bleiben möglich**. Insoweit ergeben sich keine Neuerungen gegenüber dem deutschen und europäischen Recht.
  28. Der Bereich **Bildung** ist **lediglich für rein privat finanzierte Anbieter von Bildungsdienstleistungen** aus Kanada geöffnet. Eine kanadische Privatuniversität müsste aber in Deutschland noch immer nach den gleichen Kriterien wie inländische Einrichtungen die Zulassung auf Länderebene beantragen. Der Marktzugang wäre nur im Grundsatz gewährt, wie bereits jetzt nach dem GATS. Ein Anspruch auf finanzielle oder sonstige Förderung für kanadische Bildungsdienstleistungsanbieter ist aus CETA nicht abzuleiten.
  29. Das **öffentliche Gesundheitssystem** wird **nicht abgeschafft oder verändert**. Es bestehen zudem etliche Ausnahmen und Absicherungen für den Marktzugang, wie bereits jetzt nach dem GATS. Ein privates kanadisches Krankenhausunternehmen hätte demnach zwar Marktzugang - wie schon nach GATS -, müsste aber eine Zulassung beantragen und in den Krankenhausbedarfsplan der Länder aufgenommen werden. Schon heute sind schweizerische Klinikbetreiber in Deutschland tätig.
  30. **Gentechnik wird durch CETA nicht eingeführt**, es bleibt bei den europäischen Zulassungsverfahren.
  31. Die in der EU erreichten **Standards des Verbraucher- oder Umweltschutzes** werden nicht ausgehebelt. Das **Vorsorgeprinzip** ist über Verweise in CETA auf Bestimmungen des WTO-Rechts (SPS-Übereinkommen, Art. XX GATT) sowie einen Verweis auf die Rio-Erklärung über Handel und Entwicklung in ausreichendem Maß aufgefangen und gewährleistet. Im EU-Primärrecht ist das Vorsorgeprinzip fest verankert. Es kann nicht durch einen völkerrechtlichen Vertrag mit einem Drittstaat abgeschafft werden.
  32. „**Fracking**“ könnte auch unter CETA in der EU verboten werden.
  33. Über CETA drohen **keine Einbrüche in den Arbeitsschutzstandards**. Alle Anforderungen in Gesetzen und Rechtsvorschriften einer Vertragspartei bezüglich Arbeits- und Sozialschutz bleiben in Kraft und können weiter angewendet werden.
-