

attac Factsheet: Die vorläufige Anwendung von CETA

Offiziell dient die „vorläufige Anwendung“ eines internationalen Vertrags der Überbrückung eines zeitaufwändigen Ratifizierungsprozesses. Im Rahmen der EU, mit ihren komplizierten Verfahren, Aushandlungsprozessen und juristischen Unklarheiten, stärkt sie jedoch in erster Linie die Spielräume der Exekutive. Dabei entpuppt sich die vorläufige Anwendung als große Gefahr: Mit ihrer Hilfe können Fakten geschaffen werden – gegen die Interessen der Mitgliedsstaaten und deren Bevölkerung.

Zur Ratifizierung von EU-Handelsverträgen

Ganz grundlegend für das weitere Verfahren nach erfolgten Vertragsverhandlungen ist die Unterscheidung zwischen „reinen“ und „gemischten“ Abkommen. In einem „reinen“ EU-Vertrag (mit einem oder mehreren Nicht-EU-Staaten) sind nur Bereiche geregelt, für die ausschließlich die EU zuständig ist, in einem „gemischten“ Vertrag auch Bereiche, für die die Mitgliedsstaaten zuständig sind. Selbst in einem gemischten Abkommen umfasst die EU-Zuständigkeit den Großteil der Vertragsgegenstände. Auslöser für die Einordnung eines Handelsabkommens als gemischtem Vertrag können etwa Vereinbarungen zum Investitionsschutz (umstritten), zum Arbeitsschutz, zur gegenseitigen Anerkennung von Berufsqualifikationen etc. sein.

Für das Inkrafttreten eines gemischten Vertrags bedarf es zum einen der Einstimmigkeit im Rat (Rat meint hier und im Folgenden durchgehend die 27 Handels-/Wirtschaftsminister der EU) sowie der Zustimmung des EU-Parlaments. Des Weiteren muss der gesamte Vertrag von allen Mitgliedsstaaten ratifiziert werden, d.h. die Parlamente aller Mitgliedsstaaten müssen dem Vertrag zustimmen. In einigen EU-Staaten kommt es dabei auch zu Referenden.

Dies dauert Jahre. Daher können die Teile eines gemischten Vertrags, die der ausschließlichen EU-Kompetenz unterliegen, nach Art. 218 Abs. 5 AEUV¹ aufgrund eines Beschlusses des Rates bereits vorläufig angewendet werden.

¹ AEUV = Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union.

Aktuell ist dies etwa bei den Verträgen EU-Südkorea (2011–2015) und EU-Kolumbien/Peru (seit 2013) der Fall. „Vorläufige Anwendung“ schafft Fakten auf kurzem Wege: Das Abkommen ist nicht vollständig ratifiziert, die betreffenden Vertragsteile sind jedoch rechtsgültig.

Die vorläufige Anwendung kann allein vom Rat mit qualifizierter Mehrheit beschlossen werden (d.h. mindestens 14 (von 27) EU-Fachministern, in deren Staaten mindestens 65 Prozent der Gesamtbevölkerung der EU leben, müssen zustimmen). Dabei legt der Rat auch fest, welche Teile des Abkommens vorläufig anzuwenden sind.

Das Institut der vorläufigen Anwendung ist völkerrechtlich nicht unbekannt, unterliegt normalerweise aber strengen Regeln, ist kurzfristig – auf wenige Monate – angelegt und leicht rückholbar. Im EU-Vertrag von Amsterdam wurde die vorläufige Anwendung 1997 ohne diese Einschränkungen eingeführt – seitdem ist sie bei vielen EU-Handelsverträgen übliche Praxis, in einzelnen Fällen mit einer Geltungsdauer von fast fünf Jahren (Vertrag mit Südkorea). Es ist höchste Zeit, die Öffentlichkeit zu alarmieren und die Politik dazu zu bringen, diese allgemeine Ermächtigung der Exekutive zurückzunehmen.

Zur vorläufigen Anwendung von CETA

Ist CETA ein gemischter Vertrag oder ein reiner EU-Vertrag?

In dieser Frage sind sich der Rat und die Kommission letztlich nicht einig. Die meisten Mitgliedsstaaten haben CETA auf der Sitzung des EU-Rats am 13. Mai 2016 zum gemisch-

ten Abkommen erklärt. Die EU-Kommission hingegen hat dies am 5. Juli nur unter dem Vorbehalt getan, dass der Europäische Gerichtshof auch das EU-Singapur-Abkommen als ein solches gemischtes Abkommen einstuft. Dieses Abkommen enthält ebenfalls den umstrittenen Investorenschutz ISDS und wird seit 2015 vom Europäischen Gerichtshof überprüft, ob es sich um ein gemischtes Abkommen handelt. Das Ergebnis wird für Mitte Mai 2017 erwartet, der Schlussantrag der Generalanwältin wurde bereits veröffentlicht. Darin stellt sie einerseits klar fest, dass das EU-Singapur-Abkommen in der Tat gemischt sei. Andererseits sieht sie für die meisten Bereiche eine geteilte Zuständigkeit von EU und Mitgliedstaaten, ohne dabei die Konsequenzen für die Mitwirkungsrechte des EU-Parlaments oder der Mitgliedstaaten zu benennen. Ja, sie empfiehlt sogar, dass der Rat dies jeweils entscheiden möge, obwohl Kompetenzen eigentlich nur von den Parlamenten der Mitgliedstaaten an die EU übertragen werden können.² Der Antrag stuft insbesondere Teile des Investitionsschutzes und der Regulatorischen Kooperation als gemischt ein.

Infolge mehrerer Klagen gegen die Zustimmung Deutschlands zu CETA im EU-Ministerrat hat das Bundesverfassungsgericht am 13. Oktober 2016 verlangt, dass der Investitionsschutz, wie einige andere Bereiche auch, von der vorläufigen Anwendung ausgenommen bleiben muss. Daraufhin haben die europäischen Institutionen entsprechende Erklärungen abgegeben, die das Bundesverfassungsgericht am 7. Dezember 2016 als ausreichend anerkannt hat. Zugleich hat es erklärt, dass noch zu klären sei, inwiefern es weitere Bereiche ohne EU-Kompetenz gebe, die in seiner eigenen Auflistung vom 13. Oktober nicht berücksichtigt sind.

² Siehe Andreas Fischer-Lescano/Johan Horst: Generalanwältin zum Freihandelsabkommen mit Singapur: Vorhang auf und alle Fragen offen. In: Legal Tribune Online, 21.12.2016, www.lto.de/persistent/a_id/21549.

Die Frage, welche Bereiche der vorläufigen Anwendung unterliegen werden, ergibt sich somit vorerst allein aus den im Oktober beschlossenen Zusatzerklärungen zu CETA,³ aber nicht aus einer anerkannten rechtlichen Analyse.

Vorläufige Anwendung und kein Ende!?

Zumindest unklar ist auch, ob nach Art. 30.7 CETA auch nur ein einzelnes EU-Mitglied statt der gesamten EU aus der vorläufigen Anwendung aussteigen könne. Zwar hat das Bundesverfassungsgericht auch dies am 13. Oktober zur Bedingung gemacht, doch hat es sich zugleich mit einer entsprechenden Erklärung der Bundesregierung zufrieden gegeben, deren Aussage und Verbindlichkeit sehr zweifelhaft sind. Die EU-Kommission soll der darin geäußerten Rechtsauffassung bereits widersprochen haben⁴. Ebenso ein Gutachten des Juristischen Dienstes des Europäischen Parlaments von Ende November 2016, das darauf verweist, dass auch die Entscheidung zur Beendigung der vorläufigen Anwendung nach Art. 218 Abs. 5 AEUV (s.o.) zu treffen sei – also durch den EU-Ministerrat und auf Vorschlag der Kommission.⁵ Sollte also die vollständige Inkraftsetzung von CETA als gemischtem Abkommen an der fehlenden Zustimmung von mindestens einem Mitgliedsstaat scheitern, Ministerrat und Kommission aber untätig bleiben bzw. im Ministerrat keine ausreichende Mehrheit für eine Beendigung der vorläufigen Anwendung

³ Neben dem zwischen den Vertragsparteien vereinbarten sogenannten Gemeinsamen Auslegungsinstrument sind dies 38 einseitige Erklärungen einzelner EU-Mitgliedsstaaten und EU-Institutionen (siehe www.attac.de/ceta -> CETA-Vertragstexte).

⁴ Siehe <http://t1p.de/vpma> (Artikel aus Der Standard, 23.12.2016).

⁵ Siehe Wilfried Pürsten: Vorläufige Anwendung von CETA – EU-Kommission blamiert das Bundesverfassungsgericht, <http://norberthaering.de/de/27-german/news/783-ceta-va>.

zustande kommen,⁶ bliebe diese weiterhin gültig. Das heißt: Die vorläufige Anwendung ist nur sehr schwer rückholbar, selbst bei Ablehnung auf nationaler Ebene. Zwar hat der Rat erklärt, dass die vorläufige Anwendung beendet werde, falls „aufgrund der Entscheidung eines Verfassungsgerichts oder nach Abschluss anderer Verfassungsverfahren ... die Ratifizierung des CETA auf Dauer und endgültig scheitert“,⁷ doch ist nicht eindeutig, was als ‚endgültiges‘ Scheitern anerkannt würde.

Nie wieder rückholbar wären jedenfalls die im Zuge der vorläufigen Anwendung getroffenen Entscheidungen und ggf. massiven Eingriffe in Politik und Wirtschaft – selbst im Falle einer nachträglichen Abkommenskündigung.

Ratifizierung durch Bundestag und Bundesrat verhindern!

Nachdem das Europäische Parlament dem CETA-Vertrag am 15. Februar 2017 zugestimmt hat, wird die vorläufige Anwendung nach Lage der Dinge (April 2017) kaum mehr zu stoppen sein. Von dem *vollständigen* Inkrafttreten sind wir jedoch noch weit entfernt, dazu muss CETA zunächst in jedem einzelnen EU-Mitgliedsstaat ratifiziert werden.

Noch kann der Vertrag abgewehrt oder zumindest Investitionsschutz und demokratiegefährdenden Vollmachten für eine neue, nicht kontrollierte Exekutive verhindert werden. Deshalb nutzen wir den Wahlkampf. Bundestag und Bundesrat dürfen nicht zustimmen! Und wir kämpfen für eine demokratische und soziale EU, die sich nicht länger über die Interessen ihrer BürgerInnen hinwegsetzt und mit ihrer neoliberalen Agenda die europäische Idee den Rechten ausliefert.

Weitere Informationen zur Attac-Kampagne

„TTIP in die Tonne“: www.attac.de/ttip; E-Mail: ttip@attac.de

V.i.S.d.P.: Kay Schulze, Bundesbüro Attac Deutschland. Stand: 11. April 2017



⁶ Gleichzeitig hält es das erwähnte Gutachten des Juristischen Dienstes des Europäischen Parlaments „für vertretbar, hier ... Einstimmigkeit zu verlangen.“ (Wilfried Pürsten, s. Fußnote 5).

⁷ Erklärung Nr. 20. der insgesamt 38 einseitigen Zusatzerklärungen (s. Fußnote 3).