

Autoren: Dr. Thomas Köller („Zu Frage 6 - CETA-Ausschüsse“) und Isolde Albrecht (Erläuterungen)

Zu Frage 6 – CETA-Ausschüsse

Über die Befugnis der CETA-Ausschüsse, zu zentralen Inhalten des CETA-Vertrags verbindliche Beschlüsse ohne parlamentarische Beteiligung fassen zu können, zeigt sich die SPD schlecht informiert.

Die Antwort der SPD überrascht. Geht man nicht einfach von Unkenntnis aus, bügelt sie begründete Besorgnisse darüber, dass CETA intransparenten, aus Vertreter*innen der kanadischen Regierung und der EU-Kommission zusammengesetzten Gremien erlaubt, bindende Beschlüsse zu fassen (vgl. Art. 26.1 bis 26.3 CETA), mit dem Verweis auf sehr begrenzte Mitwirkungsmöglichkeiten des Bundestages ab. Und damit das nicht so auffällt, werden die auch noch übertrieben dargestellt. Ein solcher Versuch, reale Risiken für die Demokratie zu vernebeln, ist einer sozialdemokratischen Partei unwürdig. Dies gilt umso mehr, als es in jenen Ausschüsse vor allem darum geht, Vorschriften für die Wirtschaft zu lockern – auf Kosten des Schutzes von Umwelt und Klima, Verbraucher*innen, Arbeitnehmer*innen usw.

Tatsächlich – hier trifft die Antwort der SPD zu – muss die Bundesregierung den Bundestag über geplante Beschlüsse der CETA-Ausschüsse rechtzeitig informieren und ihm Gelegenheit zur Stellungnahme geben (Art. 23 Abs. 2 und 3 Satz 1 GG). Aber: Sollte der Bundestag diese Gelegenheit nutzen, ist die Bundesregierung – anders als die SPD-Antwort suggeriert – keineswegs daran gebunden. Vielmehr kann sie sich darüber hinwegsetzen.¹

Zudem ist auch der Bundestag nicht verpflichtet, überhaupt eine Stellungnahme zu beschließen, und in der Tat bevorzugen es die Regierungsfractionen meist, ihrer „eigenen“ Bundesregierung gerade *keine* Vorgaben zu machen. Auch ist nicht vorgesehen, dass der Bundestag dem Beschluss eines CETA-Ausschusses nachträglich noch einmal zustimmen müsste.

Und auch das EU-Parlament ist nicht beteiligt: Obwohl Rat und EU-Parlament in der EU durchgängig Ko-Gesetzgeber sind – also jeweils beide einer EU-Verordnung oder Richtlinie, oder auch einem von der EU geschlossenen Handelsvertrag, zustimmen müssen –, wirkt an der Vorbereitung der Beschlüsse von Gremien wie den CETA-Ausschüssen nur der Rat mit („vereinfachtes Verfahren“ nach Art. 218 Abs. 9 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union, AEUV).² Das EU-Parlament ist lediglich zu informieren (Abs. 10 desselben Artikels).

¹ So das einhellige juristische Verständnis von Art. 23 Abs. 3 Satz 2 GG: „Die Bundesregierung berücksichtigt die Stellungnahmen des Bundestages bei den Verhandlungen.“

² Das ist, zusammen mit dem Vertrag über die Europäische Union (EUV), die zentrale rechtliche Grundlage der EU („Lissabonvertrag“).

„Die Aussage, dass die CETA-Ausschüsse ohne parlamentarische Beteiligung Beschlüsse zu zentralen Vertragsinhalten treffen können,“ trifft also sehr wohl zu. Es ist befremdlich, dass die SPD das Recht eines Parlaments, informiert zu werden und unverbindliche Stellungnahmen abgeben zu können, offenbar schon als parlamentarische Beteiligung ansieht. Und noch befremdlicher ist, dass sie eine solche „parlamentarische Beteiligung“ offenbar auch dann noch als gegeben ansieht, wenn die Regierungsfractionen darauf zu verzichten, die ohnehin begrenzten Rechte wahrzunehmen. Denn es geht hier nicht um ein Recht des Bundestages, sondern um unser individuelles „Recht auf Demokratie“, wie es das Bundesverfassungsgericht in seinem Maastricht-Urteil von 1993 genannt hat: Demokratie bedeutet, dass wir (mindestens) ein Recht darauf haben, über die Wahl des Bundestages am staatlichen Handeln, dem wir unterworfen sind, mitzuwirken. Innerhalb der deutschen Verfassungsordnung sind die Möglichkeiten der Bundesregierung, über Verordnungen am Parlament vorbei zu regieren, denn auch eng begrenzt (Art. 80 Abs. 1 GG). Es steht dem Bundestag also keinesfalls frei, auf seine Mitwirkungsrechte einfach zu verzichten und uns die lange Nase zu zeigen – so, wie es die SPD mit ihrer Antwort tut.

Ebensowenig darf die mittelbare Mitwirkung des Wahlvolkes im Rahmen der EU ausgehebelt werden. Zwar ist zu bedenken, dass die Wahlen zum EU-Parlament nicht alle Forderungen an demokratische Wahlen erfüllen (da die Stimmen der Bürger*innen verschiedener Mitgliedstaaten unterschiedlich stark ins Gewicht fallen), so dass es insofern plausibel ist, die demokratische Legitimation des Handelns der EU zu verteilen: auf das EU-Parlament *und* den Ministerrat, also die Versammlung der Regierungen der EU-Mitgliedstaaten, die dort ihrerseits demokratisch bestimmt wurden. Dies bedeutet aber weder, dass der Bundestag irrelevant würde – aus Sicht des Bundesverfassungsgerichts bleibt er der zentrale Garant der Demokratie –; noch bedeutet es, dass das EU-Parlament einfach beiseite geschoben werden könnte.

Angesichts der inhaltlich äußerst weit reichenden Entscheidungsbefugnisse der CETA-Ausschüsse droht durch diese jedoch beides. Beispielsweise kann der Gemischte CETA-Ausschuss verbindliche Auslegungen des gesamten CETA-Vertrages vornehmen (Art. 26.1 Abs. 5 e CETA) und den CETA-Vertrag an vielen Stellen ändern (Art. 26.1 Abs. 5 c).

Dabei entscheidet der Rat im Rahmen des „vereinfachten Verfahrens“ nach Art. 218 Abs. 9 AEUV nur mit „qualifizierter Mehrheit“. Das heißt, es müssen nur mindestens 55 Prozent der Ratsmitglieder/Mitgliedstaaten (konkret 15 von 27) zustimmen und diese müssen mindestens 65 Prozent der EU-Bevölkerung repräsentieren. Selbst das große Deutschland kann so überstimmt werden. Dadurch wäre die „Legitimationskette“ vom Wahlakt zum staatlichen Handeln durchbrochen, was bei wichtigen Fragen eine Verletzung des Demokratieprinzips (Art. 20 Abs. 1 und 2 GG) bedeutete – so das Bundesverfassungsgericht in mehreren Urteilen.

Trotzdem wäre der schließliche CETA-Ausschussbeschluss nicht nur völkerrechtlich, sondern auch EU-rechtlich verbindlich (wegen Art. 216 Abs. 2 AEUV und der ständigen Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs, EuGH, dazu).³ Anders als bei gewöhnlichem Völkerrecht stünde es Deutschland seiner eigenen Rechtsordnung nach somit nicht frei, den eigenen völkerrechtlichen Verpflichtungen einfach nicht nachzukommen.⁴ Der Bundestag hätte keinerlei Spielraum mehr, und dasselbe gölte für das EU-Parlament. Bestünden sie dennoch darauf, käme es zu einem Verfassungskonflikt, der die EU in Stücke reißen könnte.

Und schließlich: Selbst wenn die Verbindlichkeit des CETA und der Beschlüsse der CETA-Ausschüsse rein völkerrechtlich wäre – beispielsweise wenn ein Ausschussbeschluss unter Verletzung des Art. 218 Abs. 9 AEUV gefasst würde –, bliebe auch dies nicht folgenlos. Schließlich werden mit CETA auch Schiedsgerichte geschaffen, die eben gerade das mit CETA und den Beschlüssen der CETA-Ausschüsse geschaffene Völkerrecht zugrundelegen. Sie können Strafzölle erlauben oder Investoren hohe, weltweit vollstreckbare Schadenersatzansprüche zusprechen.

³ Zwar ist CETA nicht „direkt anwendbar“ (Art. 30.6 Abs. 1 CETA). Doch hat der EuGH am 6. Oktober 2020 entschieden, dass es der EU-Kommission auch bei nicht direkt anwendbaren EU-Übereinkommen möglich ist, diese per Vertragsverletzungsverfahren gegenüber den Mitgliedstaaten durchzusetzen.

⁴ Ausnahme nur: Wenn das Bundesverfassungsgericht entschiede, dass eine konkrete völker- und/oder EU-rechtliche Verpflichtung nicht mit dem Grundgesetz vereinbar sei bzw. dessen Verfassungsidentität verletze, dürfte sie, aus der Perspektive der deutschen Verfassungsordnung, nicht umgesetzt werden. Dies bedeutete dann zugleich aber einen erheblichen Verfassungskonflikt, wie sich im Gefolge des EZB-Urteils des Bundesverfassungsgerichts vom Mai 2020 denn auch zeigt.

Zur Erläuterung sei angeführt: Die CETA-Ausschüsse – der Gemischte CETA-Ausschuss und seine neun Sonderausschüsse – sind aus Vertreter*innen der kanadischen Regierung und der EU-Kommission zusammengesetzt. Da CETA als „Living-Agreement“ zur fortlaufenden Behebung von sogenannten Handelshemmnissen konzipiert ist, sind diese Ausschüsse auf der völkerrechtlichen Ebene des CETA-Vertrags mit zahlreichen und weitgehenden völkerrechtlich wirksamen Beschlussfassungsmandaten ausgestattet. Das heißt, Entscheidungen der CETA-Ausschüsse sind für die Vertragsparteien – die EU und Kanada – völkerrechtlich bindend (Art. 26.3 Abs. 2) und somit in EU-Recht bzw. in kanadisches Recht umzusetzen (vgl. Gutachten des Völkerrechtlers Prof. Dr. Wolfgang Weiß 2021).⁵

Beispielsweise kann der Gemischte CETA-Ausschuss verbindliche Auslegungen des gesamten CETA-Vertrages vornehmen und Vertragsänderungen – etwa zur Erweiterung des Begriffs des geistigen Eigentums – beschließen, ohne dass dies der Zustimmung der Vertragsparteien bedarf. Die besondere Bedeutung der Beschlüsse liegt in ihrer völkerrechtlichen Natur (ebd.).⁶ Sind bestimmte Entscheidungen – z.B. zum Begriff des geistigen Eigentums oder zur wechselseitigen Anerkennung von ungleichen gesundheitlichen oder pflanzenschutzrechtlichen Standards – seitens der Ausschüsse getroffen, sind sie für die EU verbindlich. Das heißt, CETA legt als völkerrechtlicher Vertrag fest, was in EU-Recht und später in nationales Recht umzusetzen ist (vgl. Wolfgang Weiß ebd.).

Während für die kanadische Seite die Regierungsvertreter*innen entscheiden, werden die Beschlüsse der europäischen Ausschussmitglieder durch Entscheidungen des EU-Rats gemäß Art. 218 Abs 9 AEUV⁷ *im vereinfachten Verfahren* festgelegt. „Vereinfachtes Verfahren“ bedeutet nach geltendem EU-Recht, dass *die Entscheidung über die Beschlüsse der CETA-Ausschüsse nur dem EU-Rat obliegt, das EU-Parlament ist lediglich zu informieren.*

⁵ https://foodwatch.org/fileadmin/-DE/Themen/Freihandelsabkommen/2021-03_Rechtsgutachten_Prof_Weiss_CETA.pdf

⁶ Weitere Beispiele vgl. Vortrag von Alessa, die hier aber aus Platzgründen nicht angeführt werden

⁷ Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union

Wolfgang Weiß spricht von einem Demokratiedefizit und verweist auf das deutsche Bundesverfassungsgericht, das die „*demokratische Legitimation und Kontrolle derartiger Beschlüsse mit Blick auf Art. 20 Abs. 1 und 2 (als) prekär*“ beurteilt (BVerfG 2016, zit. nach Wolfgang Weiß, ebd., S. 7, Hvh. I.A.).

Was ich nicht weiß (und weder durch die Referenten der MdBs Pascal Meiser und Klaus Ernst noch durch den Vortrag von Alessa in Erfahrung bringen konnte), ist, *wie sich die Einwirkungsmöglichkeiten der nationalen Parlamente auf den EU-Rat gestalten*. Im Antwortschreiben der SPD wird behauptet, dem Deutschen Bundestag würden die „beabsichtigten Beschlussfassung der Ausschüsse vorlegt“ und die Bundesregierung (das jeweilige EU-Ratsmitglied?) habe die Stellungnahme zu „berücksichtigen“. Thomas Köller sagt, die Beschlussvorhaben würden nur *BT-Ausschüssen* vorgelegt. Über deren Stellungnahmen habe der EU-Rat lediglich *unverbindlich* nachzudenken. (Hier wären Quellen hilfreich)

Fest steht, dass der Einfluss der nationalen Parlamente auf Beschlussvorgaben des EU-Rats auch deshalb gering ist, weil diesbezügliche Entscheidungen durch eine „Qualifizierte Mehrheit“ der Ratsmitglieder zu treffen sind. Demnach müssen gültige Entscheidungen zu den CETA-Beschlüssen von mindestens 55 Prozent der Mitglieder (15 von 27), die mindestens 65 Prozent der EU-Bevölkerung repräsentieren, befürwortet werden. Die Positionen einzelner Nationalparlamente der EU-Mitgliedsstaaten können da schon leicht untergehen. Und dies ist, wie das BVerfG sagt, in Bezug auf Art. 20 Grundgesetz Abs. 1 und 2⁸ in der Tat ziemlich prekär!

Was ich ebenfalls nicht weiß, ist, welchen Entscheidungsspielraum die nationalen Parlamente haben, wenn die zu EU-Recht gewordenen CETA-Beschlüsse in nationales Recht umzusetzen sind. bei der Umsetzung von aus CETA-Beschlüssen generiertem EU-Recht in nationales Recht haben.

⁸ <https://dejure.org/gesetze/GG/20.html>

Das Netzwerk gerechter Welthandel bedankt sich recht herzlich bei den Autoren für die Einordnungen und Erläuterungen