

Cornelia Markowski

Aktuelle Entwicklungen bei der Umsetzung des Freihandelsabkommens der Europäischen Union mit Kanada (CETA)

Im Februar 2017 hat das Europäische Parlament (EP) seine Zustimmung zum CETA (Comprehensive Economic and Trade Agreement), einem umfassenden Wirtschafts- und Freihandelsabkommen der Europäischen Union (EU) mit Kanada, erteilt. Derzeit liegt der Vertrag beim Kanadischen Parlament zur Ratifizierung. Mit der Ratifizierung durch das EP kann das CETA vorläufig angewendet werden, d.h. große Teile des Abkommens gelten in Kürze auch für den Handel Deutschlands mit Kanada. Um das Vertragswerk in Gänze in Kraft zu setzen, muss es von allen Parlamenten in den EU-Mitgliedstaaten ratifiziert werden, also von ca. 40 Kammern in Europa.

Die Unterzeichnung des Abkommens durch die EU und die kanadische Regierung am 30. Oktober 2016 gab den Startschuss für einen langwierigen Ratifizierungsprozess. Die Vertreter der EU, konkret die Präsidenten der EU-Kommission und des Rats sowie der Regierungschef der aktuellen EU-Ratspräsidentschaft, stützen sich bei ihrer Zustimmung zum CETA auf einen einstimmigen Beschluss der EU-Mitgliedstaaten im Rat, der erst zwei Tage zuvor – nach innerstaatlichen Widerständen in Belgien – eingeholt werden konnte. Die Widerstände verdeutlichten die nach wie vor erhebliche Kritik am CETA in der Öffentlichkeit. Um einige der Kritikpunkte aufzugreifen, ohne das seit Monaten fertig vorliegende Vertragspaket wieder aufschnüren zu müssen, verabschiedeten die Vertragspartner für die umstrittenen Punkte bei der Unterzeichnung auch ein sog. Gemeinsames Auslegungsinstrument. Diese Abmachung ist gemäß Art. 31 Abs. 2 der Wiener Vertragsrechtskonvention (WVK) insoweit rechtsverbindlich, wie sich die Parteien für ausgewählte Bestimmungen, z.B. im Bereich der öffentlichen und sozialen Dienste, auf eine einvernehmliche Auslegung geeinigt haben.

In Deutschland führte die Kritik am CETA zu mehreren Beschwerden vor dem Bundesverfassungsgericht. Nur eine

Woche vor der Unterzeichnung des Abkommens in Brüssel lehnte das Gericht in gemeinsamer Entscheidung mehrere Eilanträge ab, mit der die Zustimmung des deutschen Ver-



Cornelia Markowski

treeters im Rat zur Unterzeichnung und zur vorläufigen Anwendung des CETA „auf den letzten Metern“ noch verhindert werden sollte. Die Beschwerdeführer waren der Ansicht, dass die EU mit diesen Rechtsakten ihre Kompetenz überschreite und Deutschland diesem Handeln deshalb nicht zustimmen könne. Das Gericht konnte in der Kürze der Zeit keine vollumfängliche Prüfung der Beschwerden vornehmen und stellte fest, dass eine Versagung der Zustimmung im Rat für die zukünftige politische Handlungsfreiheit Deutschlands sehr nachteilige Folgen verursachen würde, wenn sich in der Hauptsache später herausstellte, dass die Zustimmung ohne Weiteres hätte erfolgen können. Der Senat betonte aber auch ausdrücklich, dass dieses Urteil nur zutreffe, wenn bestimmte rechtliche Maßgaben eingehal-

ten werden.¹ Zum einen dürfen nur die Vereinbarungen des CETA der vorläufigen Anwendung unterliegen, die unstreitig in die an die EU übertragenen Kompetenzbereiche fallen. Voraussetzung für die Zustimmung im Rat ist zudem, dass sich die Bundesregierung dafür einsetzt, dass der sog. Gemischte CETA-Ausschuss nur dort Änderungen des CETA vornehmen darf, wo er ein einstimmiges Mandat des Rats hat. Der „Gemischte CETA-Ausschuss“ soll ab Vertragsschluss das zentrale Steuerorgan für das Abkom-

1) Urteil des Zweiten Senats des Bundesverfassungsgerichts vom 13. Oktober 2016 – 2 BvR 1368/16, 2 BvR 444/16, 2 BvR 1482/16, 2 BvR 1823/16, 2 BvE 3/16, Rdnr. 51, 65, 72.

Cornelia Markowski, Ass. jur., leitet die Stabsstelle Internationales im Deutschen Verein für öffentliche und private Fürsorge e.V., Berlin.

men sein. Er setzt sich aus Vertretern Kanadas und der EU zusammen und ist – auch schon während der vorläufigen Anwendung – befugt, mit Annexen und Protokollen einige wichtige Teile des Vertrages selbstständig zu ändern, Art. 26.1 Abs. 5 c) CETA. In bestimmten sensiblen Bereichen wie bei Regelungen für Dienstleistungen im Sozial-, Bildungs- oder Gesundheitssektor schreibt das EU-Recht Einstimmigkeit unter bestimmten Bedingungen zwingend vor, vgl. Art. 207 Abs. 4 Satz 2 AEUV. In anderen Bereichen ist das Einstimmigkeitserfordernis hingegen weniger klar formuliert. Deutschland muss aber, so die Argumentation des Gerichts, effektiv eine Möglichkeit haben, auf alle Vertragsänderungen des CETA von Anfang an Einfluss zu nehmen. Sonst entstünde tatsächlich ein neues Kompetenzproblem. Drittens sieht das Gericht die Zustimmung des deutschen Vertreters unproblematisch, wenn Art. 30.7 III c) CETA so verstanden wird, dass Deutschland die vorläufige Anwendung auch einseitig beenden kann. Am 18. Oktober 2016, also nur wenige Tage nach dieser Entscheidung, meldete das Wirtschaftsministerium Vollzug der gerichtlichen Maßgaben, da man sich im Rat auf entsprechende Verfahren bzw. Protokollnotizen verständigt habe. Nachfolgend gestellte Eilanträge vor dem Bundesverfassungsgericht, in denen die unzureichende Umsetzung der Maßgaben aus dem Urteil vom 13. Oktober 2016 festgestellt werden sollte, blieben erfolglos. Nach Ansicht des Gerichts hatte die Bundesregierung alle Maßgaben erfüllt, bevor sie ihre Zustimmung im Rat gab.² Die Entscheidung in der Hauptsache zu den Kompetenzfragen rund um das CETA steht noch aus.

1. Die vorläufige Anwendung des CETA

Wie eingangs erwähnt, kann das CETA in Gänze erst nach Ratifizierung aller EU-Mitgliedstaaten und Abschluss der anhängigen Gerichtsverfahren in den Vertragsstaaten in Kraft treten, also in ein paar Jahren. Nach Art. 25 Abs. 1 b) WVK können die Vertragsparteien die vorläufige Anwendung von Teilen eines völkerrechtlichen Abkommens vereinbaren, wenn die Ratifizierung des gesamten Vertrags derart lange dauert. Gerade bei umfassenden internationalen Verträgen wird dieses Verfahren zunehmend praktiziert. Die EU entschloss sich, die vorläufige Anwendung auch im Fall des CETA anzustreben. Dem ging folgende Entwicklung voraus: Die EU nahm 2009 die Verhandlungen zum CETA aufgrund ihrer Zuständigkeit für die Gemeinsame Handelspolitik nach Art. 207 i.V.m. Art. 3 Abs. 3 AEUV auf. Der Rat erhielt sieben Jahren später ca. 2.200 Seiten Vertragstext als Vorschlag von der EU-Kommission offiziell vorgelegt,³ um gemäß Art. 218 Abs. 5 AEUV über die Unterzeichnung seitens der EU zu befinden. Um eine zügige Beratung im Rat sicherzustellen, erklärte die EU-Kommission zusätzlich, dass sie davon ausgehe, dass das CETA in seiner umfassenden Form ein sog. gemischtes Abkommen sei. Neben Regelungen zum Zollabbau enthalte es auch Vorschriften zum Investitionsschutz, insbesondere zur Einrichtung eines multilateralen Investitionsgerichtshofs durch die Vertragsparteien, sowie für bestimmte Finanzdienstleistungen, die nicht allein in die Regelungskompetenz der EU fallen dürften. Bei einem gemischten Vertrag werden die EU-Mitgliedstaaten neben der EU

ebenfalls Vertragspartner. Die Klassifizierung des Abkommens als gemischter Vertrag macht die Ratifizierung für das Inkrafttreten zwar ungleich aufwendiger, eröffnet aber gleichzeitig die Möglichkeit, für die Felder in unstrittiger EU-Zuständigkeit die sog. vorläufige Anwendung vereinbaren zu können. Zeitgleich mit dem Ersuchen um einen Ratsbeschluss für die Unterzeichnung des CETA-Entwurfs sollte der Rat daher auch über die vorläufige Anwendung von Teilen des CETA entscheiden. Die abschließende juristische Entscheidung, ob es sich bei CETA tatsächlich um ein gemischtes Abkommen handelt, wird die EU-Kommission erst treffen, wenn ein vom EuGH zu erstellendes Gutachten zu einem ähnlichen, umfassenden Freihandelsabkommen der EU mit Singapur (EUSTFA) vorliegt, das nach Art. 218 Abs. 11 AEUV die Zuständigkeitsverteilung zwischen der EU und den Mitgliedstaaten klären soll. Es wird für 2017 erwartet. Im Dezember 2016 legte die zuständige Generalanwältin ihre Schlussanträge in der Sache vor. Sie empfahl dem EuGH, im Gutachten von einem gemischten Abkommen auszugehen, da nicht alle Teile des EUSTFA in die ausschließliche Zuständigkeit der EU fallen.⁴ Hinsichtlich der Bereiche, in denen die EU und die Mitgliedstaaten über geteilte Zuständigkeiten verfügen, z.B. Bestimmungen für Investitionsschutz, Arbeitsnormen aus dem Bereich der Sozial- oder der Umweltpolitik, für Verkehrsdienstleistungen oder andere ausländische Direktinvestitionen, stellte sie die Kompetenzen der EU allerdings nicht klar heraus. Das ist jedoch für die vorläufige Anwendung entscheidend, da sie sich nur auf die Vertragsteile erstrecken kann, die unstrittig in die Kompetenz der EU fallen. Sie empfiehlt dem Rat vielmehr, selbst eine Liste mit Kompetenzen zu erarbeiten, aus der sich die Bereiche ergeben, die nicht der vorläufigen Anwendung unterliegen. Auch das Bundesverfassungsgericht hatte in seiner Entscheidung von 13. Oktober 2016 darauf verzichtet, die Vertragsparteien stärker in die Pflicht zu nehmen, die Kompetenzfragen zu klären. Diese Unklarheit über die Kompetenzabgrenzungen beim Verhältnis der EU zu den Mitgliedstaaten sowie über den Sonderfall der vorläufigen Anwendung sorgt denn auch nach wie vor für begründete Kritik an den CETA-Verhandlungen und ihrem Ergebnis. Faktisch schließen die EU und die Mitgliedstaaten ein Abkommen, ohne dass klar ist, wer für was zuständig ist und wie die einzelnen Vertragsteile kompetenziell einzuordnen sind.⁵ Und die Frage zieht sich durch, wenn Vertragsänderungen im CETA anstehen.⁶

2) Vgl. Beschluss des Zweiten Senats des Bundesverfassungsgerichts vom 7. Dezember 2016 – 2 BvR 1444/16.

3) Vorschlag für einen Beschluss des Rates über die Unterzeichnung des umfassenden Wirtschafts- und Handelsabkommens zwischen Kanada einerseits und der EU und ihren Mitgliedstaaten andererseits, COM(2016) 444 final vom 5. Juli 2016; Vorschlag für einen Beschluss des Rates über den Abschluss des umfassenden Wirtschafts- und Handelsabkommens zwischen Kanada einerseits und der EU und ihren Mitgliedstaaten andererseits, COM(2016) 470 final vom 5. Juli 2016; Vorschlag für einen Beschluss des Rates über die Unterzeichnung des umfassenden Wirtschafts- und Handelsabkommens zwischen Kanada einerseits und der EU und ihren Mitgliedstaaten andererseits, COM(2016) 443 final vom 5. Juli 2016.

4) Vgl. EuGH, Pressemitteilung 147/16 vom 21. Dezember 2016, Schlussanträge der Generalanwältin zum Gutachtenantrag 2/15.

5) Nettesheim, M.: Das CETA-Urteil des BVerfG: eine verpasste Chance?, NJW 2016, 3568.

6) Bäumler, J.: Vom Vertragstext zum Inkrafttreten: Das Vertragsschlussverfahren im Mehrebenensystem am Beispiel CETA, EuR 2016, 627 f.

2. Schutz der sozialen Dienste und Dienste der Daseinsvorsorge im CETA

Schon im Verhältnis zur EU waren die Mitgliedstaaten über die Jahrzehnte sehr zurückhaltend, was die Übertragung von Kompetenzen und Einflussmöglichkeiten im Bereich der Sozialpolitik und bei der Gestaltung der Dienste der Daseinsvorsorge (Dienste von allgemeinem Interesse) im Gemeinsamen Markt angeht. Konsequenterweise soll die mitgliedstaatliche Gestaltungshoheit in diesen Bereichen nicht durch ein Handelsabkommen mit einem Drittstaat ausgehebelt werden.

Ziel des Freihandelsabkommens ist, dass die Vertragsparteien Hindernisse und Schranken für Investitionen aus dem Land des jeweiligen Vertragspartners abbauen, um das Wirtschaftswachstum in der eigenen Region anzukurbeln. Für soziale und öffentliche Dienste finden sich im Vertragstext und der Begründung des Vorschlags an den Rat mehrere Ausnahmeregelungen. In der Begründung zum Abkommen heißt es, dass öffentliche Dienstleistungen vollumfänglich vor der Marktöffnung geschützt sein sollen und kein Privatisierungszwang für die Mitgliedstaaten für ihre öffentlichen Dienstleistungen wie Gesundheits- und soziale Dienstleistungen oder das Bildungswesen besteht. Auch können vormals getroffene Entscheidungen zur Privatisierung eines solchen Sektors wieder rückgängig gemacht werden.⁷ Über ein komplexes Gefüge von Ausnahmeregelungen im Vertragstext selbst, z.B. über Listen im Anhang zum Abkommen, sind spezifische Sektoren, Teilsektoren oder Tätigkeiten benannt, für die die Liberalisierungsvorgaben des CETA nicht gelten. In diesen Bereichen können die Vertragsparteien, also die EU, die Mitgliedstaaten oder Kanada bestehende Marktbeschränkungen, z.B. Zulassungsquoten oder Leistungsanforderungen, aufrechterhalten oder neue Maßnahmen dieser Art einführen.

Für die sozialen Dienste findet sich im Anhang II des CETA konkret ein Vorbehalt der EU, den Marktzugang für kanadische Investitionen bei der Erbringung sämtlicher Dienstleistungen im Bereich Gesundheit und Soziales, die staatlich finanziert werden oder eine wie auch immer geartete staatliche Unterstützung erhalten, zu beschränken.⁸ Dieser Vorbehalt gilt sehr umfassend für den Bereich der sozialen Dienste und der Gesundheitsdienste. Allerdings gilt er für die EU, also Marktregulierungen im Rahmen ihrer Kompetenzen. Diese sind – wie oben schon erwähnt – im Sozialbereich sehr beschränkt. Sie liegen vorwiegend bei den Mitgliedstaaten. Deutschland hat erfolgreich einen Vorbehalt ins CETA eingebracht, den Marktzugang für Investitionen in Bezug auf das deutsche Sozialversicherungssystem, in dem Dienstleistungen von verschiedenen Unternehmen oder Stellen erbracht werden können und wettbewerbliche Elemente vorhanden sind, zu beschränken.⁹ Das dürfte die sozialen Dienstleistungen umfassen, die in Deutschland im sog. sozialrechtlichen Dreiecksverhältnis erbracht werden, soweit sie aus Sozialversicherungsleistungen (mit-)finanziert werden. Angebote auf der Grundlage der Sozialgesetzbücher II, VIII oder XII sind nach dem Wortlaut allerdings nicht erfasst. Auch für Investitionen in stationäre kommerzielle Angebote im Sozialbereich (mit

Ausnahme von Heimen zur Gesundheitsversorgung, Rehabilitation, Seniorenheimen und Heimen für Menschen mit Behinderungen), hat Deutschland sich einen Vorbehalt gesichert.¹⁰

Ein Regulierungsvorhalt aller EU-Mitgliedstaaten in der Liste betrifft die Gestaltung des Marktzugangs für Dienstleistungen, die auf nationaler und lokaler Ebene als Dienste der Daseinsvorsorge („public utilities“) angesehen werden. Sie können in allen EU-Mitgliedstaaten einem öffentlichen Monopol unterliegen.¹¹ Nach Einschätzung des Bundeswirtschaftsministeriums entspricht dieser Vorbehalt der bereits im Allgemeinen Abkommen für den Dienstleistungshandel (engl. GATS) seit 1995 verbindlich geregelten Rechtslage¹² und stellt die Gestaltungshoheit Deutschlands für die öffentliche Daseinsvorsorge sicher.

Der Schutz der sozialen Dienste und der Daseinsvorsorge wird zudem ausdrücklich auch im eingangs bereits angesprochenen sog. Gemeinsamen Auslegungsinstrument aufgegriffen. In der Vereinbarung wird das Recht der Regierungen, öffentliche Dienstleistungen im Gesundheits- und Bildungswesen und Sozialbereich zu erbringen, staatlich zu unterstützen und sie in ihrem (öffentlichen) Interesse zu definieren und zu regulieren, einschließlich der Möglichkeit zur Rekommunalisierung, ausdrücklich betont.¹³ Gleiches gilt für die Regulierungshoheit über öffentliche Dienstleistungen im Bereich der sozialen Sicherheit und der Sozialversicherung. Hinzu kommt, dass Dienstleistungen im Rahmen der staatlichen Altersversorgung oder eines gesetzlichen Systems der Sicherheit gem. Art. 13.2 Abs. 5 CETA generell von den Liberalisierungsmöglichkeiten des CETA ausgenommen sind. Nach erster Einschätzung gehen die Ausnahmen von den Liberalisierungsverpflichtungen des Abkommens recht weit. Angesichts der Unwägbarkeiten für die Rechtskraft des CETA bzw. einzelner Teile des Abkommens ist allerdings nur ungenau abschätzbar, welche Auswirkungen sich für den sozialen Bereich ergeben. Ob mit diesen Regelungen der gesamte Sektor der sozialen und Daseinsvorsorgedienstleistungen erfasst ist, wird erst die Auslegung des CETA im Streitfall zeigen.

Im Ergebnis wird nun abzuwarten sein, wie der EuGH sich in nächster Zukunft in seinem Gutachten zur Frage des Rechtscharakters des EUSTFA und der Kompetenzabgrenzung zwischen der EU und ihren Mitgliedstaaten äußert. Je

7) Vorschlag für einen Beschluss des Rates über die Unterzeichnung des umfassenden Wirtschafts- und Handelsabkommens zwischen Kanada einerseits und der EU und ihren Mitgliedstaaten andererseits, COM(2016) 444 final vom 5. Juli 2016; Begründung Nr. 1.

8) Vorschlag für einen Beschluss des Rates über die Unterzeichnung des umfassenden Wirtschafts- und Handelsabkommens zwischen Kanada einerseits und der EU und ihren Mitgliedstaaten andererseits, COM(2016) 444 final vom 5. Juli 2016, Annex 9 – Part 3/3, S. 113 f. der deutschen Übersetzung.

9) Ebd. (Fußn. 8), S. 202 f.

10) Ebd. (Fußn. 8), S. 203 f.

11) Ebd. (Fußn. 8), S. 97 f.

12) Auswertung der Forderungen zu TTIP im Gemeinsamen Positionspapier des BMWI und der kommunalen Spitzenverbände vom 11. Juni 2015 im Hinblick auf die Umsetzung von CETA, Stand: 29. August 2016, S. 2.

13) Gemeinsames Auslegungsinstrument zum Umfassenden Wirtschafts- und Handelsabkommen (CETA) zwischen Kanada und der Europäischen Union und ihren Mitgliedstaaten, 13541/16 vom 27. Oktober 2016, Abschnitt 4 a) bis c).

nachdem ist weiterhin entscheidend, ob alle Parlamente in Europa „grünes Licht“ für das Vertragswerk geben. Es ist davon auszugehen, dass das Ergebnis der jahrelangen Verhandlungen nicht nur für die Handelsbeziehungen zwischen der EU und Kanada interessant sein wird, sondern auch für andere umfassende Freihandelsabkommen, die noch verhandelt werden, z.B. für die Transatlantische Handels- und Investitionspartnerschaft, bekannt als TTIP, oder die Gestaltung der Außenhandelsbeziehungen der EU zum Vereinigten Königreich nach dem „Brexit“. Die Gemeinsa-

me Handelspolitik scheint momentan eine der wenigen europäischen Politiken, in denen die Zusammenarbeit in der EU funktioniert. Klar dürfte nach den Verhandlungen und Rechtsstreitigkeiten der letzten Jahre allerdings auch sein, dass das Verhandlungsmandat der EU-Kommission für ihre Ambitionen zu weiteren umfassenden Freihandelsabkommen klarer gefasst werden muss, um Doppelzuständigkeiten oder langwierige Abstimmungsprozesse zukünftig zu vermeiden. ■



SOZIALE ARBEIT

5/6.2017

**100 Jahre Ausbildung
zur Sozialen Arbeit
in Hamburg**

DZI

**Jetzt auch mit
CAMPUSLIZENZ
für Hochschulen,
Bibliotheken und
Organisationen**

- ▶ Die renommierte Fachzeitschrift
- ▶ Unabhängig, kritisch, innovativ
- ▶ 11 x jährlich

Bestellung
beim Deutschen
Zentralinstitut
für soziale Fragen
Bernadottestr. 94
14195 Berlin

E-Mail:
sozialinfo@dzi.de

Grafikbüro 4/2017