

Prof. Dr. Markus Krajewski
Friedrich-Alexander-Universität Erlangen-Nürnberg

Deutscher Bundestag 19. Wahlperiode Ausschuss für Wirtschaft und Energie Ausschussdrucksache 19(9)925 11. Januar 2021

Stellungnahme zum
Gesetzentwurf der Fraktion der FDP
Entwurf eines Gesetzes zum umfassenden Wirtschafts- und Handelsabkommen (CETA)
vom 30. Oktober 2016 zwischen Kanada einerseits und der Europäischen Union
und ihren Mitgliedsstaaten andererseits
BT-Drucksache 19/14783

Öffentliche Anhörung am Mittwoch, dem 13. Januar 2021

Deutscher Bundestag
Ausschuss für Wirtschaft und Energie

Inhaltsverzeichnis

1. Gegenstand des Gesetzsvorschlags.....	2
2. Rechtspolitische Probleme der CETA-Vorschriften zum Investitionsschutz	3
a) Materielle Schutzstandards	3
b) Schutz des staatlichen Regulierungsspielraums – („Right to regulate“)	5
c) Investor-Staat-Streitbeilegung.....	7
3. Demokratische Legitimation des Gemischten CETA-Ausschusses.....	7
4. Folgen einer Verweigerung der Zustimmung durch den Deutschen Bundestag.....	9

1. Gegenstand des Gesetzesvorschlags

Der Gesetzesvorschlag bezweckt die Zustimmung des Deutschen Bundestages zum umfassenden Wirtschafts- und Handelsabkommen zwischen Kanada und der Europäischen Union und ihren Mitgliedsstaaten (CETA) vom 30. Oktober 2016 gem. Art. 59 Abs. 2 GG. Mit dem Gesetz würde die parlamentarische Zustimmung zur völkerrechtlichen Ratifikation des Abkommens durch den Bundespräsidenten und zugleich der innerstaatliche Vollzugsbefehl für das Abkommen erteilt.¹ Sobald das Abkommen in Kraft treten würde – was die Zustimmung aller Mitgliedsstaaten der EU erfordert – würde die Bundesrepublik Deutschland als Vertragspartei an das CETA völkerrechtlich gebunden. Gleichzeitig würde das CETA innerstaatliche Rechtskraft entfalten und zu verbindlichem Unions- bzw. Bundesrecht werden.

Das CETA ist als sog. gemischtes Abkommen abgeschlossen worden, da es Inhalte umfasst, die sowohl in die ausschließliche Kompetenz der EU als auch in die Kompetenz der Mitgliedsstaaten fallen. Diese grundsätzliche Kompetenzverteilung hat der EuGH in seinem Gutachten 2/15 zum Freihandelsabkommen mit Singapur bestätigt.² Für das völkerrechtliche Inkrafttreten des CETA ist daher neben der Zustimmung der EU auch die Zustimmung aller Mitgliedsstaaten erforderlich.³ Zum 1. Januar 2021 haben Dänemark, Estland, Finnland, Kroatien, Lettland, Litauen, Luxemburg, Malta, Österreich, Portugal, Rumänien, Schweden, die Slowakei, Spanien und Tschechien dem Abkommen zugestimmt.⁴

CETA wird gem. seinem Artikel 30.7 Absatz 3 seit dem 21. September 2017 teilweise vorläufig angewandt. Die vorläufige Anwendung völkerrechtlicher Verträge ist ein in der Staatenpraxis gängiges Instrument, mit dem die Wirkungen eines Abkommens bereits vor der endgültigen Ratifizierung erreicht werden können. Für die EU ist die Möglichkeit der vorläufigen Anwendung völkerrechtlicher Verträge in Art. 218 Abs. 5 AEUV ausdrücklich vorgesehen. Regelmäßig erfolgt die vorläufige Anwendung nach der Unterzeichnung des Abkommens und vor der parlamentarischen Zustimmung. Die vorläufige Inkraftsetzung ist somit ein exekutivischer Akt. Es gibt keine allgemeinen völkerrechtlichen Regeln darüber, wie lange ein

¹ Zur Funktion des Zustimmungsgesetzes Martin Nettesheim, in: Maunz/Dürig (Hrsg.), Kommentar zum Grundgesetz, 92. EL August 2020, Art. 59 GG, Rn. 94 und 95.

² EuGH, Gutachten 2/15, ECLI:EU:C:2017:376. Dazu auch Nele Behrends, Philipp Kubicki und Hannes Rathke, Das Gutachten des EuGH zum EU-Freihandelsabkommen mit Singapur (EUSFTA), Zur Zuständigkeitsverteilung zwischen Europäischer Union und Mitgliedsstaaten sowie der Beteiligung des Bundestages am Zustandekommen von EU-Freihandelsabkommen der „neuen Generation“, Deutscher Bundestag, Infobrief, PE 6 –3010 –044/17, Oktober 2017.

³ Allgemein dazu Bernd Grzeszick und Juliane Hettche, Zur Beteiligung des Bundestages an gemischten völkerrechtlichen Abkommen. Internationale Freihandelsabkommen als Herausforderung des deutschen Europa- und Außenverfassungsrechts, AöR 141/2 (2016), S. 225 (229).

⁴ Siehe Europäischer Rat, Comprehensive Economic and Trade Agreement (CETA) between Canada, of the one part, and the European Union and its Member States, of the other part, <https://www.consilium.europa.eu/de/documents-publications/treaties-agreements/agreement/?id=2016017>. Auch das Vereinigte Königreich hat dem CETA seinerzeit als EU-Mitgliedstaat zugestimmt.

Abkommen vorläufig angewandt werden kann. Das Allgemeine Zoll- und Handelsabkommen (GATT) wurde über 45 Jahre (vom 1. Januar 1948 bis zum 1. Januar 1995) vorläufig angewandt.

Die vorläufige Anwendung des CETA betrifft nur den Teil des Abkommens, der in die ausschließliche Zuständigkeit der EU fällt. Dazu zählen insbesondere nicht die Vorschriften zum Investitionsschutz. Der vorgeschlagene Gesetzesentwurf zielt im Ergebnis somit auf die Beendigung der vorläufigen Anwendbarkeit und die vollständige Inkraftsetzung des CETAs ab. Im Vergleich zur gegenwärtigen Rechtslage hätte dies vor allem die praktische Konsequenz, dass die Vorschriften des CETA zum Investitionsschutz in Kraft treten würden. Daher untersucht der nächste Teil dieser Stellungnahme diese Vorschriften und erörtert ihre rechtspolitischen Probleme (2.). Im Anschluss werden demokratische und verfassungsrechtliche Probleme des CETA-Ausschusswesens erörtert (3.).

2. Rechtspolitische Probleme der CETA-Vorschriften zum Investitionsschutz

Die Regeln zum Investitionsschutz finden sich überwiegend in Kapitel 8 CETA. Für die rechtspolitische Bewertung der Vorschriften ist zwischen den materiell-rechtlichen Schutzstandards (dazu unten a)) und dem System der Streitschlichtung durch das CETA-Investitionsgerichtssystem (Investment Court System) zu unterscheiden (dazu unten c)). Ebenso ist die Frage nach dem Schutz der staatlichen Regelungsautonomie zu stellen (dazu unten b)).

a) Materielle Schutzstandards

Zu den zentralen materiellen Vorschriften des CETA gehört zunächst das Prinzip der Nichtdiskriminierung, konkretisiert durch die Grundsätze der Inländerbehandlung (Art. 8.6 CETA) und der Meistbegünstigung (Art. 8.7 CETA). Diese Grundsätze verbieten eine bessere Behandlung inländischer Investoren und anderer ausländischer Investoren im Vergleich zu den Investoren des jeweiligen Vertragspartners.

Neben den Grundsätzen der Nichtdiskriminierung ist der in Art. 8.12 CETA kodifizierte Schutz vor Enteignungen ohne Entschädigung von erheblicher Bedeutung. Er besteht aus der in Investitionsschutzabkommen üblichen Formulierung der Voraussetzungen einer rechtmäßigen Enteignung gegen Entschädigungszahlung und einer Bezugnahme auf Annex 8-A, der zur Interpretation herangezogen werden soll. Annex 8-A dient als Hilfestellung für die

Interpretation, ob eine entschädigungspflichtige Enteignung oder eine nicht entschädigungspflichtige bloße staatliche Regulierung vorliegt. Nichtdiskriminierende Maßnahmen, die legitime politische Ziele, wie beispielsweise Gesundheitsschutz, Umwelt- und Verbraucherschutz, verfolgen, stellen demnach keine indirekte Enteignung dar und unterliegen damit auch keiner Entschädigungspflicht. Das gilt jedoch dann nicht, wenn die Maßnahme so schwerwiegend ist, dass sie „offenkundig überzogen“ ist. Hierbei handelt es sich um einen offenen, interpretationsbedürftigen Begriff. Auch wenn eine der Begriff eine grundsätzliche Option eröffnet, zwischen Investorenschutz und staatlichem Regulierungsinteresse abzuwägen, wird hierdurch dem CETA-Investitionsgericht ein weiter Spielraum zur Überprüfung staatlicher Regulierungsmaßnahmen übertragen, die im Ergebnis von der Bewertung dieser Maßnahmen durch das Bundesverfassungsgericht abweichen können.⁵

Weiterhin findet sich in CETA auch der Schutz ausländischer Investoren vor einer Missachtung des Grundsatzes der gerechten und billigen Behandlung („fair and equitable treatment“) gem. Art. 8.10 CETA. Auch dieser Standard wird weiter konkretisiert: Demnach ist der Standard u.a. bei einer Rechtsverweigerung, offenkundiger Willkür, gezielter Diskriminierung aus offenkundig ungerechtfertigten Gründen und missbräuchlicher Behandlung von Investoren, verletzt. In Artikel 8.10 Absatz 4 CETA wird festgehalten, dass ein Versprechen des Gaststaates, das eine legitime Erwartung des Investors hervorgerufen hat, bei der Feststellung einer Verletzung des Abkommens herangezogen wird. Bei diesem Schutz „legitimer Erwartungen“ handelt es sich um eine Interpretation des Grundsatzes der fairen und gerechten Behandlung, die in der Vergangenheit als zu weitgehend kritisiert wurde.⁶ Hintergrund der Kritik ist eine teils weitreichende investitionsrechtliche Schiedsrechtsprechung, die jegliche (gesetzliche) Änderungen, die der Investor nicht vorhergesehen hatte, als Verletzung des Grundsatzes interpretierte oder ähnlich hohe Ansprüche an den Umgang mit ausländischen Investoren anlegte.

Zwar sieht Art. 8.10.4 CETA vor, dass nur solche legitimen Erwartungen berücksichtigt werden, die auf einer „spezifischen Erklärung“ des Gaststaates beruhen. Was hierunter zu verstehen ist, bleibt jedoch unklar. Insbesondere ist nicht geklärt, dass nur schriftliche Versprechen in der Lage wären, Vertrauensschutztatbestände zu begründen. In Artikel 8.10 Absatz 7 CETA wird klargestellt, dass in einer Verletzung nationalen Rechts durch einen der Vertragspartner allein noch keine Verletzung des Grundsatzes der fairen und gerechten Behandlung zu sehen ist, sondern immer die in der Vorschrift genannten Maßstäbe gelten. Ein eigenständiger rechtlicher Inhalt ist in diesem Absatz nicht zu entnehmen. Im Ergebnis erweist

⁵ So z.B. die Verfahren zum Atomausstieg, dazu Markus Krajewski, Umweltschutz und internationales Investitionsschutzrecht am Beispiel der Vattenfall-Klagen und des Transatlantischen Handels- und Investitionsabkommens (TTIP), ZUR 2014, S. 396–403.

⁶ UNCTAD, Fair and Equitable Treatment: A Sequel - Series on Issues in International Investment Agreements II, Genf 2012, S. 65 ff.

sich die Formulierung des Grundsatzes der fairen und gerechten Behandlung trotz des im Vergleich zu traditionellen Investitionsabkommen verbesserten Textes immer noch als problematisch.

Die materiellen Schutzstandards des CETAS sind trotz ihres im Vergleich zu den traditionellen bilateralen Investitionsschutzabkommen der Bundesrepublik Deutschland reformierten Inhalts auch verfassungsrechtlich bedenklich, da sich nur ausländische, d. h. kanadische Investoren auf sie berufen können. Einheimische oder EU-Unternehmen sind hiervon ausgeschlossen. Insofern führen die genannten Standards im CETA zu einer Besserstellung kanadischer Investoren, die zu einer Inländerdiskriminierung führen kann⁷, da sich Investoren aus EU-Mitgliedsstaaten weder auf die materiellen Schutzstandards des CETA noch auf die zusätzliche Rechtsschutzmöglichkeit der Investor-Staat-Streitbeilegung berufen können.

Vor diesem Hintergrund ist in den Vorschriften des Investitionsschutz eine gegen Art. 3 Abs. 1 GG verstoßende Besserstellung ausländischer Investoren gegenüber inländischen und EU-Investoren zu sehen, da inländische und ausländische Investoren insoweit vergleichbar sind.⁸ Zur Rechtfertigung der Besserstellung von ausländischen Investoren könnte man eine Rechtsschutzlücke aufgrund mangelnder Grundrechtsfähigkeit und Beschwerdefähigkeit im Rahmen von Verfassungsbeschwerden abstellen. Diese besteht jedoch nicht, da ausländische Investoren in Deutschland regelmäßig als inländische juristische Personen konstituiert und somit sich gem. Art. 19 Abs. 3 GG auch auf Grundrechte berufen können. Rechtfertigungen der Inländerdiskriminierung sind insoweit nicht ersichtlich.⁹

b) Schutz des staatlichen Regulierungsspielraums – („Right to regulate“)

Eine in den letzten Jahren im Investitionsrecht kontrovers geführte Debatte betrifft die Frage, inwiefern investitionsschutzrechtliche Verpflichtungen die Regulierungsfreiheit („right to regulate“) einschränken.¹⁰ In der jüngeren Vertragspraxis wird daher durch verschiedene Regelungstechniken versucht, diese Freiheit gegenüber den Anforderungen des Investitionsschutzes zu stärken, u.a. durch vertragliche Vorschriften, die dieses Recht bekräftigen. Damit werden jedoch weder bestimmte Politikbereiche von vornherein aus dem Anwendungsbereich des Abkommens herausgenommen noch wird ein potentieller Konflikt zwischen Investitionsschutz und staatlicher Regulierungsautonomie mit Hilfe einer

⁷ Christian Tietje, Investitionsschutzgerichtsbarkeit in CETA und anderen Freihandelsabkommen der EU: Völkerrecht als Verfassungsverstoß? Zeitschrift für Europarechtliche Studien 2016, S. 421 (425).

⁸ Peter-Tobias Stoll / Till Patrik Holterhus / Henner Gött, Investitionsschutz und Verfassung: Völkerrechtliche Investitionsschutzverträge aus der Perspektive des deutschen und europäischen Verfassungsrechts, 2017, S. 136.

⁹ Stoll/Holterhus/Gött, o. Fn. 8, S. 137

¹⁰ Catherine Titi, The Right to Regulate in International Investment Law, 2014.

Ausnahmeklausel einem Ausgleich zugeführt. Vielmehr dienen derartige Vorschriften zumeist nur als schlichte Auslegungshilfe und entfalten keine eigene normative Bedeutung.¹¹

Eine derartige Vorschrift findet sich auch in Art. 8.9 Absatz 1 CETA: Danach bekräftigen die Vertragsparteien für die Zwecke des Kapitels zum Investitionsschutz „ihr Recht, zur Erreichung legitimer politischer Ziele wie des Schutzes der öffentlichen Gesundheit, Sicherheit, des Schutzes der Umwelt oder der öffentlichen Sittlichkeit, des Sozial- oder Verbraucherschutzes oder der Förderung und des Schutzes der kulturellen Vielfalt in ihrem jeweiligen Gebiet Regelungen zu erlassen.“ Der rechtliche Gehalt der Vorschrift ist vollkommen unklar.¹² Die verwendete Formulierung „bekräftigen“ entspricht weder den Standardformulierungen in allgemeinen Rechtfertigungsklauseln wie z.B. in Artikel XIV GATS noch bereichsspezifischen Ausnahmeklauseln. Der Begriff „bekräftigen“ zieht keine eindeutige Rechtsfolge nach sich. Mit der Formulierung bestätigen die Vertragsparteien allein ihr Verständnis, dass sie über eine Regulierungsautonomie verfügen, die sie ohnehin grundsätzlich innehaben. Die Vorschriften zum Investitionsschutz schränken jedoch nicht das Recht zur Regulierung ein, sondern die Art und Weise, wie dieses ausgeübt wird.

Zudem schützt die Formulierung nur „legitime“ staatliche Ziele. Welche staatlichen Regulierungsziele dies umfasst, soll aus einer beispielhaften Aufzählung hervorgehen. Das Wort „legitim“ eröffnet aber einen Spielraum für die Interpretation der Klausel, der dazu führen kann, dass in der Streitbeilegung nicht jede staatliche Regulierung als „legitim“ angesehen wird. Damit wird auch deutlich, dass das staatliche Regulierungsrecht nicht so geschützt wird, dass gemeinwohlorientierte Regulierungen grundsätzlich nicht zum Gegenstand von Investitionsschutzklagen werden können.¹³

Das staatliche Regulierungsrecht würde durch eine Eingrenzung der materiellen Schutzstandards (Grundsatz der fairen und gerechten Behandlung, Grundsatz der Meistbegünstigung, Schutz vor Enteignungen ohne Entschädigung etc.) besser geschützt. Daneben kann eine effektive Absicherung des staatlichen Regulierungsrechts durch eine Einschränkung des Anwendungsbereichs des Abkommens und umfassende Ausnahmeklauseln erreicht werden. Eine vage allgemeine Klausel kann dies nicht erreichen.

¹¹ Markus Krajewski, Modalities for Investment Protection and Investor-State Dispute Settlement (ISDS) in TTIP from a Trade Union Perspective, Friedrich-Ebert-Stiftung, EU Office, Brussels. 2014, S. 14-15.

¹² Jelena Bäuml, Should we tame it, cage it or kill it? Past criticism, present developments and future imperatives for foreign investment protection in light of the IPA-SA, TPP and CETA, Archiv des Völkerrechts (AVR) 54 (2016), S. 61 (285).

¹³ So für eine vergleichbare Klausel im Kommissionsentwurf für TTIP, Gus Van Harten, Key Flaws in the European Commission's Proposals for Foreign Investor Protection in TTIP, Osgoode Legal Studies Research Paper No. 16/2016, <https://ssrn.com/abstract=2692122>, S. 15.

c) Investor-Staat-Streitbeilegung

Um das bislang in den meisten Investitionsschutzabkommen übliche System der Investor-Staat-Schiedsgerichtsbarkeit durch ein rechtsstaatliches Verfahren zu ersetzen, sieht CETA ein neuartiges System – die Investitionsgerichtsbarkeit – vor. Dieses System besteht aus einem nach Art. 8.27 CETA eingesetzten Gericht und einer nach Art. 8.28 CETA eingesetzten Rechtsbehelfsinstanz. Vergleicht man dieses System und seine Ausgestaltung durch das CETA mit der klassischen Investor-Staat-Schiedsgerichtsbarkeit¹⁴ stellt das Investitionsgerichtssystem in CETA aus rechtsstaatlicher und demokratischer Sicht einen Fortschritt dar. Insbesondere die personelle demokratische Legitimation der Mitglieder des Gerichts und der Rechtsbehelfsinstanz ist aufgrund der Wahl der Mitglieder durch die Vertragsstaaten grundsätzlich gewährleistet. Das Gericht besteht gem. Art. 8.27 Abs. 2 CETA aus 15 Mitgliedern, die vom Gemischten CETA-Ausschuss ernannt werden.

Anders als gelegentlich gefordert, sieht das CETA in Übereinstimmung mit dem traditionellen Investitionsschutz aber keine Ausschöpfung des nationalen Rechtsweges vor Erhebung einer Klage zu dem Investitionsgericht vor. Damit fehlt ein wichtiger Baustein der reformorientierten rechtspolitischen Agenda im Investitionsschutz. Zwar enthält das CETA eine sog. „No-Urtum“-Klausel in Art. 8.22 Absatz 1(f) CETA. Sollte der Investor noch kein Verfahren vor einem innerstaatlichen Gericht initiiert haben, muss er nach dieser Vorschrift erklären, von dieser Möglichkeit in Zukunft abzusehen. Der Investor wird dadurch nicht vor eine klassische „entweder oder“-Wahl gestellt, sondern die Wahlmöglichkeit wird länger aufrechterhalten. Doppelte Klagen, welche die gleiche staatliche Maßnahme betreffen, werden so im Ergebnis zwar ausgeschlossen, der nationale Rechtsweg und die Rolle der nationalen Gerichtsbarkeit jedoch nicht gestärkt. Es kann auch weiterhin parallele Verfahren vor staatlichen Gerichten und dem CETA-Gericht über den gleichen Streitfall geben, sofern nationaler Rechtsschutz und Investitionsschutz auf andere Rechtsschutzmöglichkeiten abzielen.

3. Demokratische Legitimation des Gemischten CETA-Ausschusses

CETA etabliert ein Ausschusssystem, das aus einem übergeordneten Ausschuss, dem Gemischten CETA-Ausschuss gem. Art. 26.1 CETA und zahlreichen Sonderausschüssen besteht. Dazu zählen gemäß Art. 26.2 CETA Ausschüsse für den Warenhandel, für Dienstleistungen und Investitionen, für die gegenseitige Anerkennung von Berufsqualifikationen, für die Zusammenarbeit im Zollbereich, für gesundheitspolizeiliche und pflanzenschutzrechtliche Maßnahmen, für das öffentliche Beschaffungswesen, für

¹⁴ Zu deren rechtsstaatlichen und demokratischen Problemen Claus Dieter Classen, Die Unterwerfung demokratischer Hoheitsgewalt unter eine Schiedsgerichtsbarkeit, EuZW 2014, S. 611 (613 f.).

Finanzdienstleistungen, für Handel und nachhaltige Entwicklung, für die Zusammenarbeit in Regulierungsfragen und für geografische Angaben. Auch wenn es sich bei Errichtung von Vertragsgremien in völkerrechtlichen Abkommen nicht um etwas Ungewöhnliches handelt, erreicht das CETA-Ausschusssystem eine neue Stufe bei der Etablierung von Vertragsorganen.¹⁵

Die Beschlüsse des Gemischten CETA-Ausschusses sind nach Art. 26.3 Abs. 2 CETA für die Vertragsparteien bindend und von ihnen umzusetzen. Der Gemischte CETA-Ausschuss kann auch geeignete Empfehlungen aussprechen. Allerdings steht die Verbindlichkeit der Beschlüsse des Gemischten CETA-Ausschusses unter dem Vorbehalt „der Erfüllung etwaiger interner Anforderungen und des Abschlusses etwaiger interner Verfahren“. Die Bedeutung dieser Relativierung der Kompetenzen des Gemischten CETA-Ausschusses ist unklar. Weder das EU-Recht noch das Grundgesetz kennen ausdrückliche verfassungsrechtliche Anforderungen an die Entscheidungen im Rahmen von Organen völkerrechtlicher Verträge. Das gilt insbesondere für die in Art. 218 Abs. 6 AEUV bzw. Art. 59 Abs. 2 GG geregelte Frage der parlamentarischen Beteiligung.

Für die Frage der demokratischen Legitimation der Kompetenz des Gemischten CETA-Ausschusses ist dessen Kompetenz zur Vertragsänderung und -ergänzung gem. Art. 30.2 Abs. 2 CETA von besonderer Bedeutung. Nach dieser Vorschrift kann

„(...) der Gemischte CETA-Ausschuss beschließen, die Protokolle und Anhänge dieses Abkommen zu ändern. Die Vertragsparteien können den Beschluss des Gemischten CETA-Ausschusses im Einklang mit ihren zum Inkrafttreten der Änderung erforderlichen internen Anforderungen und Verfahren billigen. Der Beschluss tritt an dem von den Vertragsparteien vereinbarten Tag in Kraft. Dieses Verfahren gilt nicht für Änderungen der Anhänge I, II und III und für Änderungen der Anhänge der Kapitel acht (Investitionen), neun (Grenzüberschreitender Dienstleistungshandel), zehn (Vorübergehende Einreise und vorübergehender Aufenthalt von Geschäftszwecke verfolgenden natürlichen Personen) und dreizehn (Finanzdienstleistungen), ausgenommen Anhang 10-A (Liste der Kontaktstellen der Mitgliedstaaten der Europäischen Union).“

Der Gemischte Ausschuss kann somit die Protokolle und Anhänge des CETA, die gem. Art. 30.1 CETA Bestandteile des CETA sind, ohne formelles Vertragsänderungsverfahren ändern und ergänzen. Da die Anhänge und Protokolle zu wesentlichen Teilen die eigentlichen Liberalisierungsverpflichtungen enthalten, kann der Gemischte Ausschuss die gegenständliche

¹⁵ Wolfgang Weiß, Verfassungsanforderungen und Integrationsverantwortung bei beschließenden Vertragsorganen in *Freihandelsabkommen EuZW* 2016, S. 286.

Reichweite des CETA erheblich ausweiten. Trotz dieser nicht unerheblichen Vertragsergänzungskompetenz ist die Vorschrift des Art. 30.2 CETA in mehrfacher Hinsicht unklar formuliert.

Zunächst ist auch hier fraglich, was mit den in Satz 2 genannten „internen Anforderungen und Verfahren“ gemeint ist. Darüber hinaus ist die Reichweite der Änderungsmöglichkeiten unklar. So spricht Satz 1 von „Protokollen und Anhängen“. Damit könnten sämtlich nicht zum Kern des Vertragstexts, aber in das CETA einbezogenen Teile gemeint sein. Allerdings spricht Satz 4 davon, dass „dieses Verfahren“ für die Anhänge I, II und III und für Änderungen der Anhänge verschiedener Kapitel nicht gilt. Hier stellt sich die Frage, ob die in Satz 4 genannten Anhänge von der Norm überhaupt nicht erfasst werden, so dass der Gemischte CETA-Ausschuss für eine Änderung dieser Anhänge nicht zuständig ist und diese nur durch die Vertragsparteien im Wege der formellen Vertragsänderung abänderbar sind oder ob sich Satz 4 nur auf Satz 2 und Satz 3 bezieht, sodass Satz 4 nur eine Ausnahme von den dort festgelegten prozeduralen Anforderungen darstellt.¹⁶

Der Wortlaut scheint dafür zu sprechen, dass mit Satz 4 zentrale Anhänge von dem vereinfachten Änderungsmodus ausgenommen sein sollen.¹⁷ Da Satz 2 jedoch auch einen Hinweis auf die internen Anforderungen und Verfahren enthält, könnte wiederum angenommen werden, dass die Änderungen in jedem Fall der Zustimmung der entsprechenden Organe der Vertragsparteien bedürften, so dass keine Notwendigkeit für eine Ausnahme der besonders sensitiven Anhänge zu bestehen scheint.

Die vorstehenden Ausführungen haben gezeigt, dass die Kompetenzen des Gemischten CETA-Ausschusses angesichts der potentiellen Reichweite seiner Entscheidungen einer besonderen demokratischen Legitimation bedürfen. Deren genaue Ausgestaltung hängt davon ab, wie die jeweiligen Vorschriften des CETA zur Zusammensetzung und zu den Befugnissen des Gemischten Ausschusses, insbesondere der Art. 26.1 Abs. 1 und Abs. 3 sowie Art. 30.2 CETA, auszulegen sind.

4. Folgen einer Verweigerung der Zustimmung durch den Deutschen Bundestag

Vor dem Hintergrund der vorstehenden dargelegten verfassungsrechtlichen und rechtspolitischen Probleme des CETA stellt sich die Frage, welche Rechtsfolgen die Nichtzustimmung des Bundestages zum vorgeschlagenen Gesetzentwurf nach sich ziehen

¹⁶ In diesem Sinne Weiß, o. Fn. 15, S. 286.

¹⁷ So auch Bernd Grzeszick, Völkervertragsrecht in der parlamentarischen Demokratie, NVwZ 2016, S. 1753 (1756).

würde. Zum gegenwärtigen Zeitpunkt würde sich – angesichts der weiteren ausstehenden Ratifikationen in anderen Mitgliedstaaten und mit Blick auf laufende Verfahren vor dem Bundesverfassungsgericht zum CETA¹⁸ – nichts ändern, da damit keine endgültige Zustimmungsverweigerung des Bundestags verbunden wäre.

Sollte der Bundestag zu gegebener Zeit, insbesondere auf der Grundlage eines Gesetzesvorschlags der Bundesregierung, die Ratifikation des CETA endgültig verweigern, wäre damit ein Inkrafttreten des Abkommens für Deutschland ausgeschlossen. Würde die Bundesregierung auf dieser Grundlage erklären, dass sie eine Zustimmung zum CETA nicht mehr anstrebt, wäre der Ratifikationsprozess insgesamt gescheitert. Die Vertragsparteien Kanada, EU und die EU-Mitgliedstaaten müssten sich dann über das weitere Vorgehen einigen. In diesem Fall könnte der handelspolitische Teil des CETA nach dem Modell der Freihandelsabkommen der EU mit Singapur und Vietnam herausgelöst und zu einem selbständigen Abkommen ausgestaltet. Für dieses wäre die EU ausschließlich zuständig, so dass es einer Zustimmung der Mitgliedstaaten nicht mehr bedürfte.

¹⁸ Siehe u.a. BVerfG, 2 BvR 1444/16, 2 BvR 1482/16, 2 BvR 1823/16 und 2 BvE 3/16.