



## Wortprotokoll der 22. Sitzung

### Wirtschaftsausschuss

Berlin, den 12. Oktober 2022, 11:00 Uhr  
Marie-Elisabeth-Lüders-Haus, Sitzungssaal 3.101  
10117 Berlin, Adele-Schreiber-Krieger-Str. 1

Vorsitz: Michael Grosse-Brömer, MdB

## Tagesordnung - Öffentliche Anhörung

### Einzigiger Tagesordnungspunkt

Seite 6

a) Gesetzentwurf der Bundesregierung

**Entwurf eines Gesetzes  
zu dem Umfassenden Wirtschafts-  
und Handelsabkommen (CETA)  
zwischen Kanada einerseits  
und der Europäischen Union  
und ihren Mitgliedsstaaten andererseits  
vom 30. Oktober 2016**

**BT-Drucksache 20/3443**

*hierzu wurde verteilt:*

*20(26)13-5 gutachtliche Stellungnahme PBnE*

**Federführend:**

Wirtschaftsausschuss

**Mitberatend:**

Auswärtiger Ausschuss  
Rechtsausschuss  
Ausschuss für Arbeit und Soziales  
Verkehrsausschuss  
Ausschuss für Umwelt, Naturschutz, nukleare Sicherheit  
und Verbraucherschutz  
Ausschuss für die Angelegenheiten der Europäischen  
Union

**Gutachtlich:**

Parlamentarischer Beirat für nachhaltige Entwicklung



- b) **Vorschlag für einen Beschluss des Rates über den Abschluss des umfassenden Wirtschafts- und Handelsabkommens (CETA) zwischen Kanada einerseits und der Europäischen Union und ihren Mitgliedsstaaten andererseits**

**KOM(2016)443 endg.; Ratsdok.-Nr. 10970/16**

**Federführend:**

Wirtschaftsausschuss

**Mitberatend:**

Auswärtiger Ausschuss

Rechtsausschuss

Ausschuss für die Angelegenheiten der Europäischen Union

- c) **Vorschlag für einen Beschluss des Rates über den im Namen der Europäischen Union in dem mit dem umfassenden Wirtschafts- und Handelsabkommen (CETA) zwischen Kanada einerseits und der Europäischen Union und ihren Mitgliedsstaaten andererseits eingesetzten Gemischten Ausschuss für die gegenseitige Anerkennung von Berufsqualifikationen hinsichtlich der Annahme eines Beschlusses über ein Abkommen über die gegenseitige Anerkennung von Berufsqualifikationen von Architekten zu vertretenden Standpunkt**

**KOM(2022)343 endg.; Ratsdok.-Nr. 11525/22**

**Federführend:**

Wirtschaftsausschuss

**Mitberatend:**

Auswärtiger Ausschuss

Ausschuss für Arbeit und Soziales

Ausschuss für die Angelegenheiten der Europäischen Union



### Sachverständigenliste

Prof. Dr. Clara **Brandi**  
German Institute of Development and Sustainability (IDOS)  
Professur für Internationale Wirtschaft/Entwicklungsökonomie  
Rheinische Friedrich-Wilhelms-Universität Bonn  
53113 Bonn

Univ. Prof. MMag. Gabriel **Felbermayr**, PhD  
Direktor  
WIFO Österreichisches Institut für Wirtschaftsforschung  
1030 Wien, Österreich

Prof. Dr. Steffen **Hindelang**  
Professor of International Investment and Trade Law at  
Uppsala University  
752 36 Uppsala, Schweden

Prof. Dr. Till Patrik **Holterhus**, MLE. LL.M. (Yale)  
Vertretungsprofessur für Öffentliches Recht,  
insb. Staats- und Verwaltungsrecht  
Fakultät Staatswissenschaften  
Leuphana Universität Lüneburg  
21335 Lüneburg

Reinhard **Jung**  
Referent für Politik und Medien  
FREIE BAUERN Deutschland GmbH  
19336 Legde

Prof. Dr. Markus **Krajewski**  
Professor für Öffentliches Recht und Völkerrecht  
Friedrich-Alexander-Universität Erlangen-Nürnberg  
91054 Erlangen

Matthias **Krämer**  
Bundesverband der Deutschen Industrie e. V. (BDI)  
Leiter der Abteilung Außenwirtschaftspolitik  
11053 Berlin

Prof. Dr. Rolf J. **Langhammer**  
Kiel Institut für Weltwirtschaft (IfW)  
24105 Kiel



Prof. Dr. Franz C. **Mayer**, LL.M. (Yale)  
Lehrstuhl für Öffentliches Recht, Europarecht, Völkerrecht,  
Rechtsvergleichung und Rechtspolitik  
Universität Bielefeld  
33615 Bielefeld

Dr. Federica **Violi**  
Erasmus-Universität Rotterdam  
3062 PA Rotterdam, Niederlande

**Mitglieder des Ausschusses**

	<b>Ordentliche Mitglieder</b>	<b>Stellvertretende Mitglieder</b>
SPD	Arlt, Johannes Katzmarek, Gabriele Limbacher, Esra Mohrs, Falko Poschmann, Sabine Roloff, Sebastian Töns, Markus Walter, Hannes Werner, Lena Westphal, Bernd	Gremmels, Timon Hubertz, Verena Junge, Frank Kreiser, Dunja Kröber, Martin Marvi, Parsa Mehltretter, Andreas Schmidt, Uwe Seitzl, Dr. Lina Weingarten, Dr. Joe
CDU/CSU	Durz, Hansjörg Grosse-Brömer, Michael Klöckner, Julia Kuban, Tilman Linnemann, Dr. Carsten Loos, Bernhard Metzler, Jan Rouenhoff, Stefan Willsch, Klaus-Peter	Connemann, Gitta Gramling, Fabian Körber, Carsten Mörseburg, Maximilian Ramsauer, Dr. Peter Scheuer, Andreas Spahn, Jens Stetten, Christian Frhr. von Wiener, Dr. Klaus
BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN	Außendorf, Maik Banaszak, Felix Detzer, Dr. Sandra Janecek, Dieter Sekmen, Melis	Badum, Lisa Beck, Katharina Herrmann, Bernhard Kopf, Chantal Spallek, Dr. Anne Monika
FDP	Bauer, Nicole Houben, Reinhard Todtenhausen, Manfred Ullrich, Gerald	Cronenberg, Carl-Julius Klein, Karsten Köhler, Dr. Lukas Reinhold, Hagen
AfD	Holm, Leif-Erik Kaufmann, Dr. Malte Komning, Enrico Schulz, Uwe	Espendiller, Dr. Michael Münzenmaier, Sebastian Schattner, Bernd Ziegler, Kay-Uwe
DIE LINKE.	Leye, Christian Meiser, Pascal	Dağdelen, Sevim Ulrich, Alexander

\* Die unterschriebenen Anwesenheitslisten sowie die Liste der Teilnehmerinnen und Teilnehmer der Video-/Telefonkonferenz werden dem Originalprotokoll beigelegt und sind während der laufenden und der darauf folgenden Wahlperiode im Sekretariat des Wirtschaftsausschusses und danach im Archiv des Deutschen Bundestages einsehbar.



### **Einzigiger Tagesordnungspunkt**

a) Gesetzentwurf der Bundesregierung

#### **Entwurf eines Gesetzes zu dem Umfassenden Wirtschafts- und Handelsabkommen (CETA) zwischen Kanada einerseits und der Europäischen Union und ihren Mitgliedsstaaten andererseits vom 30. Oktober 2016**

**BT-Drucksache 20/3443**

b) **Vorschlag für einen Beschluss des Rates über  
den Abschluss des umfassenden Wirtschafts-  
und Handelsabkommens (CETA) zwischen  
Kanada einerseits und der Europäischen Union  
und ihren Mitgliedsstaaten andererseits**

**KOM(2016)443 endg.; Ratsdok.-Nr. 10970/16**

c) **Vorschlag für einen Beschluss des Rates über  
den im Namen der Europäischen Union in dem  
mit dem umfassenden Wirtschafts- und  
Handelsabkommen (CETA) zwischen Kanada  
einerseits und der Europäischen Union und  
ihren Mitgliedsstaaten andererseits  
eingesetzten Gemischten Ausschuss für die  
gegenseitige Anerkennung von  
Berufsqualifikationen hinsichtlich der  
Annahme eines Beschlusses über ein  
Abkommen über die gegenseitige Anerkennung  
von Berufsqualifikationen von Architekten zu  
vertretenden Standpunkt**

**KOM(2022)343 endg.; Ratsdok.-Nr. 11525/22**

Der **Vorsitzende**: Ich begrüße herzlich alle Anwesenden und bitte die, die die Möglichkeit haben, auch jetzt in den Saal zu kommen, denn das ist eine öffentliche Anhörung. Im Gegensatz zu den Ausschusssitzungen besteht jetzt auch die Möglichkeit, uns hier zu begleiten auf den Besuchertribünen. Da begrüße ich auch alle sehr herzlich. Es waren wesentlich mehr angekündigt, das mag sich aber vielleicht im Verlauf der Anhörung noch ändern.

Ich hoffe, ich bin zu verstehen, diese Technik hier im Deutschen Bundestag ist manchmal nicht so gut, um das vorsichtig zu formulieren, und ich freue mich, dass neben mir Frau Dr. Franziska Brantner, Parlamentarische Staatssekretärin beim Bundesminister für Wirtschaft und Klimaschutz sitzt und auch an

dieser Anhörung teilnimmt. Ein ganz besonders herzliches Willkommen richte ich natürlich an die Sachverständigen, drei sehe ich hier in Präsenz vor Ort. Schön, dass Sie die Zeit haben, und viele andere Kollegen von Ihnen sitzen dann auch noch vor ihren Bildschirmen und ich hoffe sehr, dass wir auch den Sachverstand derjenigen, die uns zugeschaltet sind, in Anspruch nehmen können zum europäisch-kanadischen Wirtschafts- und Handelsabkommen CETA. Als Sachverständige wurden benannt:

Frau Prof. Dr. Clara Brandi von Rheinischen Friedrich-Wilhelms-Universität in Bonn, per Webex zugeschaltet; Univ.-Professor Gabriel Felbermayr, Direktor des WIFO-Institutes, dem Österreichischen Institut für Wirtschaftsforschung aus Wien. Wien ist eine schöne Stadt, Berlin allerdings auch, aber Sie haben sich für Webex entschieden, auch das respektieren wir natürlich; Prof. Dr. Steffen Hindelang, Professor of International Investment and Trade Law an der Uppsala University in Schweden, auch per Webex zugeschaltet. In Präsenz begrüßen wir Prof. Dr. Till Patrik Holterhus von der Fakultät der Staatswissenschaften an der Leuphana Universität in Lüneburg, herzlich willkommen. Sie wohnen nicht weit weg von hier oder besser gesagt, Sie arbeiten nicht weit weg von meinem Wahlkreis. Das ist jetzt nicht die wichtigste Information des Tages, aber trotzdem ist das auch ganz schön. Lüneburg ist auch eine traumhaft schöne Stadt, um das mal eben kurz zu erwähnen.

Reinhard Jung ist uns zugeschaltet, Referent für Medien und Politik, FREIE BAUERN Deutschland GmbH aus Legde, per Webex zugeschaltet. Und in Präsenz begrüßen wir Matthias Krämer vom BDI, Leiter der Abteilung Außenwirtschaftspolitik, herzlich willkommen, Herr Krämer! Ebenfalls in Präsenz begrüßen wir herzlich Prof. Dr. Markus Krajewski, Professor für Öffentliches Recht und Völkerrecht von der Friedrich-Alexander-Universität in Erlangen-Nürnberg, herzlich willkommen.

Per Webex sind uns dann noch drei weitere Kollegen zugeschaltet: Prof. Dr. Langhammer vom Institut für Weltwirtschaft in Kiel, der nur eingeschränkt Zeit hat, das hat, glaube ich, mit



den organisatorischen Problemen zu tun, die es im Vorfeld gegeben hat. Das kann passieren, wenn man manches auch kurzfristig machen muss, trotzdem hoffe ich, dass Sie in dieser Stunde, in der Sie bei uns sein können, auch ausreichend Fragen beantworten können.

Bei uns per Webex sind auch noch Prof. Dr. Franz Mayer, Lehrstuhl für öffentliches Recht, Europarecht, Völkerrecht, Rechtsvergleichung und Rechtspolitik der Universität Bielefeld. Herzlich willkommen ebenso an Dr. Federica Violi von der Erasmus-Universität in Rotterdam, auch per Webex zugeschaltet.

Herzlich willkommen auch allen Fachbeamten des Bundesministeriums für Wirtschaft und Klimaschutz, die an der Anhörung teilnehmen, sowie an die Vertreterinnen und Vertreter der Bundesländer, die traditionell auch an unseren Anhörungen Interesse haben.

Die zahlreichen Gäste habe ich schon begrüßt und ich bitte nun alle Teilnehmerinnen und Teilnehmer, die per Videokonferenztechnik dieser öffentlichen Anhörung zugeschaltet sind, die Stummschaltung zu aktivieren, bis auf den Fall – was die Sachverständigen betrifft –, dass sie gefragt werden, das ist völlig klar. Aber wir müssen hier immer darauf achten, dass wir die Akustik nicht überfordern, das ist manchmal schwer genug. Ich kann auch schon alle Anwesenden bitten, recht nahe an das Mikro zu gehen, weil es sonst Verständigungsschwierigkeiten gibt. Das haben wir festgestellt bei der vorherigen Ausschusssitzung. Die öffentliche Anhörung heute befasst sich mit folgenden Vorlagen:

a) Gesetzentwurf der Bundesregierung

**Entwurf eines Gesetzes  
zu dem Umfassenden Wirtschafts-  
und Handelsabkommen (CETA)  
zwischen Kanada einerseits  
und der Europäischen Union  
und ihren Mitgliedsstaaten andererseits  
vom 30. Oktober 2016**

**BT-Drucksache 20/3443**

b) **Vorschlag für einen Beschluss des Rates über den Abschluss des umfassenden Wirtschafts- und Handelsabkommens (CETA) zwischen**

**Kanada einerseits und der Europäischen Union und ihren Mitgliedsstaaten andererseits**

**KOM(2016)443 endg.; Ratsdok.-Nr. 10970/16**

c) **Vorschlag für einen Beschluss des Rates über den im Namen der Europäischen Union in dem mit dem umfassenden Wirtschafts- und Handelsabkommen (CETA) zwischen Kanada einerseits und der Europäischen Union und ihren Mitgliedsstaaten andererseits eingesetzten Gemischten Ausschuss für die gegenseitige Anerkennung von Berufsqualifikationen hinsichtlich der Annahme eines Beschlusses über ein Abkommen über die gegenseitige Anerkennung von Berufsqualifikationen von Architekten zu vertretenden Standpunkt**

**KOM(2022)343 endg.; Ratsdok.-Nr. 11525/22**

Man sieht, manchmal ist auch schon der Text ein Hinweis darauf, wie kompliziert manches ist. Ob das dann alles wirklich so ist, werden wir jetzt gleich sehen.

Zum Ablauf der heutigen Anhörung möchte ich folgende Erläuterungen geben: Wir führen die Befragung unter Berücksichtigung der Stärkeverhältnisse der Fraktionen durch. Das ist bei uns so üblich, nur damit man sich nicht wundert, dass manche vielleicht mehr Fragen haben als andere. Wir werden diese Fragerunden in der uns zur Verfügung stehenden Zeit von zwei Stunden durchführen. Deswegen bitte ich natürlich alle, sich möglichst kurz zu fassen. Das ist immer eine große Herausforderung, gerade wenn man schwierige Fragen gestellt bekommt, aber auch herausfordernd für die Abgeordneten, schwierige Fragen schnell zu formulieren. Die Fraktionen sind übereingekommen, dass pro Wortmeldung eine maximale Redezeit von insgesamt vier Minuten für Frage und Antwort unbedingt eingehalten werden muss. Bei einer Zeitüberschreitung müsste ich dann im Interesse aller, auch im Interesse der Gleichbehandlung, dann als Vorsitzender tätig werden. Das hoffe ich aber nicht. Logischerweise gilt der Grundsatz: Je kürzer die Frage, umso mehr Zeit steht für die Antwort zur Verfügung.



Eine weitere Bitte an die Kolleginnen und Kollegen: Bitte nennen Sie stets zu Beginn Ihrer Frage den Namen des bzw. der Sachverständigen, an den oder die sich die Frage richtet.

Wir haben uns ebenfalls verständigt, angesichts der erwähnten Kürze der zur Verfügung stehenden Zeit, auf Eingangsstatements der Sachverständigen zu verzichten. Wir haben schriftliche Stellungnahmen bekommen, die auch verteilt wurden und die auch auf den Internetseiten des Wirtschaftsausschusses zum Download zur Verfügung stehen. Zu der Anhörung wird ein Wortprotokoll erstellt und zur Erleichterung der Protokollerstellung werden die Sachverständigen vor jeder Abgabe einer Stellungnahme von mir dann auch namentlich aufgerufen. Nun wollen wir auch endlich beginnen, aber das musste gesagt werden der Ordnung halber.

Es erhält das Wort jetzt als erstes die Kollegin Verena Hubertz von der SPD, bitte schön.

Abg. **Verena Hubertz** (SPD): Danke, Herr Vorsitzender, Frau Staatssekretärin. Heute ist auf jeden Fall ein sehr wichtiger Tag, denn wir wissen alle: CETA war jetzt kein einfaches Brett und ist es immer noch nicht und auch ein langer Prozess, der uns in der Ampel, aber auch als SPD, ja schon viele Jahre beschäftigt. Wir freuen uns, dass wir jetzt aber auch das Ganze eingebettet haben in eine Ampel-Handelsagenda und auch sagen: Das ist jetzt hier der Start für Handelsverträge 2.0, einer neuen Generation. Und ja, wir haben jetzt noch ein bisschen was vor uns mit der Interpretationserklärung und aber heute hier auch Sie als Sachverständige, um nochmal detailliert auf Fragen eingehen zu können.

Ich würde gerne meine Frage an Professor Holterhus richten. Ein Thema, was uns auch in der Verhandlung und auch in der öffentlichen Diskussion immer sehr beschäftigt, ist das sogenannte Right to Regulate, also können Staaten eigentlich noch die richtigen Umweltmaßnahmen erlassen, ohne stetig Angst zu haben, dann im Sinne des Investitionsschutzes verklagt zu werden? Das sind ja auch die zwei Gemengelagen, die sich dann oftmals gegenüberstehen und da würde

mich Ihre Einschätzung als Experte interessieren, ob das jetzt ausreichend klargestellt ist, ob Sie diese Gefahr teilen, wie Sie das Ganze einschätzen. Vielen Dank.

Der **Vorsitzende**: Herzlichen Dank. Herr Professor Holterhus.

**SV Prof. Dr. Till Patrik Holterhus** (Leuphana Universität Lüneburg): Herzlichen Dank für die Frage. Vielleicht darf ich ganz kurz mit dem Glückwunsch zu einem Wahlkreis in der Nähe von Lüneburg auch die herzlichen Glückwünsche zum Geburtstag übermitteln, wenn ich das richtig gehört habe – und damit direkt zur Frage, damit wir nicht zu viel Zeit verlieren.

Es ist in der Tat so, dass die Problematik des Right to Regulate im Investitionsschutzrecht eine große Rolle gespielt hat und in investitionsschutzrechtlichen Verträgen der – ich möchte sagen – Vergangenheit zu Recht kritisiert wurde, dass nicht in ausreichendem Maße den regulatorischen Interessen von Staaten, die solche Verträge schließen, Rechnung getragen wurde. Das gilt zum Beispiel für den Energiecharta-Vertrag, der gegenwärtig intensiv diskutiert wird. Eine Reform wird dort diskutiert, gerade weil der Vertrag Aspekte der Regulatorik von Staaten nicht ausreichend berücksichtigt und damit einen Nachteil darstellen kann, wenn es um die Erreichung von Nachhaltigkeitszielen, Klimaschutzzielen, aber vielleicht auch Arbeitnehmerschutzstandards und Ähnlichem geht.

Als Reaktion darauf – und wir werden uns sicherlich noch viele Aspekte des Investitionsschutzes in CETA heute anschauen – kann man sagen, dass in den Verhandlungen über das CETA-Investitionsschutzkapitel, was gegenwärtig noch gar nicht angewendet wird, eine besonders starke Klausel über das Right to Regulate verankert wurde, die auch im internationalen Vergleich eigentlich ihresgleichen sucht. Es gibt natürlich neue Bestrebungen der Kommission, gleich intensive Regulationsklauseln in anderen investitionsschutzrechtlichen Verträgen zu verankern. Diese ist aber nun wirklich besonders intensiv ausgeformt und führt im Ergebnis dazu, dass schon ohne eine künftige



Interpretationserklärung bereits jetzt nach dem stehenden Text es sehr, sehr unwahrscheinlich ist – ich würde sagen: nahezu ausgeschlossen –, dass eine Investorenklage gegen eine klimapolitische, arbeitnehmerschutzrechtliche oder nachhaltigkeitspolitische Regulierung Erfolg haben könnte, gerade weil die Klausel im internationalen Vergleich so eng ist oder sozusagen so weite Möglichkeiten für den Staat liefert und so enge für den Investor.

Der **Vorsitzende**: Herzlichen Dank, Herr Professor Holterhus, auch für die freundlichen Glückwünsche. Ich rufe jetzt auf den Kollegen Tilman Kuban, der uns per Webex zugeschaltet ist.

Abg. **Tilman Kuban** (CDU/CSU): Vielen Dank, Herr Vorsitzender, Frau Staatssekretärin, schöne Grüße aus der Corona-Quarantäne. Ich hoffe, dass die Technik mitspielt und ich meine Fragen loswerden kann.

Meine ersten Fragen gehen an Herrn Professor Langhammer. Er möge noch einmal auf das Thema der ökonomischen Effekte für die europäische Wirtschaft eingehen. Es wäre mir wichtig, dass wir hier nochmals darstellen, welchen Mehrwert wir für unsere Arbeitsplätze, für unsere Wirtschaftskraft, für unsere Informationskraft bei CETA sehen können. Vielleicht können Sie da einmal einen Überblick geben.

Das zweite wäre die Frage des Vorbildcharakters für weitere moderne Abkommen und worauf wir achten müssen, wenn wir jetzt weitere Abkommen eingehen, dass wir sie nicht immer weiter überladen mit zusätzlichen Dingen, die mit ureigener Handelspolitik erst einmal nichts zu tun haben. Vielleicht können Sie da auch einen Überblick geben. Das würde mich sehr interessieren. Vielen Dank.

Der **Vorsitzende**: Vielen Dank, Herr Kollege Kuban, und gute Besserung! Und jetzt ist Professor Langhammer gefragt und antwortet uns auch und so, wie ich das sehe und höre, verstehen wir Sie auch. Bitte schön.

SV **Prof. Dr. Rolf J. Langhammer** (IfW): Vielen Dank und einen guten Morgen aus Kiel. Das sind zwei Fragen. Ich will auf die erste eingehen in Bezug auf das, was wir a) ex-ante in

Modellen erwartet haben, b), was sich seit 2017, seit das handelspolitische Abkommen in Kraft getreten ist, gesehen haben. Und beides deckt sich im Wesentlichen. Das heißt, sowohl die Exporte der EU als auch die Exporte Kanadas sind in einem Rahmen gewachsen, den die Modelle vorhergesehen haben, um 14, 15, 16 Prozent. Die Wirkungen sind für die einzelnen Partner unterschiedlich, auch das war erwartet worden. Das liegt einfach daran, dass das Gewicht natürlich der EU für Kanada als Handelspartner Nr. 2 hinter den USA deutlich wichtiger ist als das Gewicht Kanadas für die EU als Nr. 10, 11 in der Rangliste der Handelspartner. Von da aus ist es tatsächlich so, dass die Zahlen bis 2020 etwa zeigen, dass die EU einen Fortschritt in dem Sinne gemacht hat, dass sie einen höheren Anteil an den Importen in Kanada erreicht hat als vor 2017. Das gilt aber umgekehrt auch für Kanada, das heißt auch Kanada hat einen Marktanteilsgewinn erzielt, der sich allerdings aufgrund der relativ geringen Größe Kanadas im Vergleich zum großen Markt der EU etwas mehr in Grenzen hält. Sowohl Ex-ante-Schätzungen als auch die tatsächlichen Entwicklungen im Handel zeigen die erwarteten Ergebnisse. Womit die Kanadier nicht so ganz glücklich sind, ist, dass die Tarifikontingente, die Zollkontingente, die es für landwirtschaftliche Produkte gegeben hat, bisher noch nicht so gezogen haben, also noch nicht so ausgenutzt worden sind wie umgekehrt die Kontingente, die beispielsweise die EU bei deren Käseexporten in den Verhandlungen hat herausholen können. Die Ergebnisse sind so, wie wir es erwartet haben.

Zur zweiten Frage: Es ist ein Vorbild. Ich glaube, das ist ein sehr wichtiges Vorbild für andere bilaterale Abkommen. Wir werden in nächster Zeit keine multilateralen Abkommen über Investitionen und Investitionsschutz bekommen. Seit 1996, seit das große multilaterale Abkommen gescheitert ist, hat es keinen Ansatz mehr gegeben. Das Abkommen mit China liegt auf Eis, das wissen wir alle. Das heißt also, wir haben es mit einem Partner zu tun, der die gleichen Rechtsvorstellungen teilt, wie wir sie auch haben. Das ist sehr wichtig. Wir müssen versuchen, die Verschiebung in den Konflikten vom Handel, von der Handelspolitik zur Investitionspolitik über bilaterale



Abkommen hinzubekommen. Und da ist CETA ein sehr, sehr guter Ansatz und zwar deswegen, weil wir auch mit anderen Ländern, etwa Japan und Südkorea ähnliche Vorstellungen haben und von dort vielleicht eine Kombination verschiedener bilateraler Ansätze zum Investorenschutz haben, der dann vielleicht zu dem wird, was die USA einmal als Goldstandard bezeichnet haben. Also etwas, was sich durchaus längerfristig durchsetzen wird, da ja auch im pazifischen Raum neben Kanada mit Japan und Südkorea ähnliche Konstellationen bestehen.

Der **Vorsitzende**: Vielen Dank. Ich muss Sie jetzt leider unterbrechen. Ich glaube, Sie können die Zeit nicht sehen.

SV **Prof. Dr. Rolf J. Langhammer** (IfW): Doch, die Zeit kann ich sehen. Vielen Dank.

Der **Vorsitzende**: Dann können Sie sehen, dass Sie in etwa eine Minute überzogen haben. Aber das ist gut zu wissen, dann können andere die Zeit auch sehen. Ich bitte um Verständnis, auch wenn das immer schade ist, wenn man manche Sachverständigen unterbrechen muss, weil sie wirklich interessante Sachen und Kenntnisse vermitteln, aber da bitte ich um Verständnis, das muss ich jetzt tun und rufe auf den Kollegen Maik Außendorf von BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN, bitte schön.

Abg. **Maik Außendorf** (BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN): Vielen Dank, Herr Vorsitzender. Auch für uns ist es ein langer Weg in diesem Prozess und wir haben als Zwischenschritt die handelspolitische Agenda der Koalition verabschiedet. Darauf haben wir uns in der Ampel verständigt und da haben wir auch das weitere Vorgehen bezüglich CETA festgelegt. Für uns ist da ganz wichtig der Punkt, dass wir die missbräuchliche Anwendung des Investitionsschutzes möglichst verhindern und konzentrieren auf direkte Enteignungen. Um das zu erreichen, gibt es jetzt einen Entwurf des Gemeinsamen Ausschusses, der dann eine Interpretationserklärung des Investitionsschutzes mit sich bringt, und die Frage geht an Professor Krajewski, ob eben dieses Ziel – Konzentration des Investitionsschutzes auf direkte Enteignung – mit dieser Erklärung erreicht werden kann.

Der **Vorsitzende**: Herzlichen Dank. Herr Professor Krajewski, bitte, hier vor Ort.

SV **Prof. Dr. Markus Krajewski** (Friedrich-Alexander-Universität Erlangen): Vielen Dank für die Frage. Ich beziehe mich in meiner Antwort auf den Entwurf dieser Erklärung, wie er auf der Homepage des Wirtschaftsministeriums steht. Das ist im Moment ein Text, der – wenn ich das richtig sehe – zunächst nur ein Vorschlag der Bundesregierung ist, der noch mit den anderen Mitgliedstaaten der EU und der Kommission abgestimmt wird und dann natürlich auch noch mit Kanada. Es muss ein gemeinsamer Beschluss der EU und Kanada werden. Wenn wir jetzt davon ausgehen, dass das grosso modo das sein wird, was im Moment als Vorschlag im Raum steht, dann, würde ich sagen, ist es ein wichtiger Zwischenschritt in genau diese Richtung.

Konzentration auf direkte Enteignungen bedeutet im Grunde genommen, dass man in einem Investitionsschutzabkommen eigentlich den Schutzstandard indirekter Enteignung komplett streicht und auch den Schutzstandard der gerechten und billigen Behandlung. Das geht natürlich bei CETA nicht, weil er da drinnen steht, das ist völlig klar. Und eine Interpretationserklärung kann natürlich einen bestehenden Text nicht weginterpretieren, das ist auch völlig klar. Aber was diese Erklärung, leisten kann, das wird man dann natürlich auch nochmal sehen müssen, dass es zumindest dem CETA-Gericht, das dann darüber irgendwann entscheiden muss, eine klare Marschroute vorgibt und im Grunde genommen den Geist des Textes bestimmt. Herr Professor Holterhus hat das schon so ein bisschen angedeutet. Ich glaube, ich würde nicht ganz so optimistisch sein auf der Grundlage des bestehenden Textes, dass Klagen vollkommen ausgeschlossen sind, auch das wird man jetzt nach einer Interpretationserklärung nicht sagen können. Aber es geht doch in die Richtung, dass es immer unwahrscheinlicher oder zumindest für Unternehmen, die missbräuchliche Klagen erheben, immer kostspieliger wird, eine solche Klage anzustrengen. Und deswegen glaube ich, dass tatsächlich diese Erklärung, die eben versucht, das weitestgehend zurückzudrängen –



auch in Bezug auf die teilweise in der Vergangenheit auch sehr ausufernde Schiedspraxis zu diesen beiden Begriffen der direkten Enteignung und der gerechten und billigen Behandlung –, dass das in die richtige Richtung geht.

Man muss vielleicht noch hinzusagen, das wird in der Debatte manchmal auch ein bisschen übersehen, da kommen wir vielleicht auch später noch einmal drauf, dass eine Besonderheit des Investitionsschutzes in CETA ist, dass eben nicht diese Ad hoc-Schiedsgerichte vorgesehen sind, die wir aus den klassischen bilateralen Investitionsschutzabkommen kennen, wie sie Deutschland vor 2009 auch überwiegend verabschiedet hat, wie sie auch im Energiecharta-Vertrag, der schon angesprochen wurde, eben üblich sind. Sondern wir haben da einen besonderen Mechanismus. Wir haben letztlich ein Gremium, das sich zusammensetzt aus Mitgliedern, die von den beiden Vertragsparteien EU und Kanada – das ist ganz wichtig – benannt werden und die – das wäre meine Prognose – insofern auch sich ein Stück weit viel stärker an dem Willen der Vertragsparteien orientieren, als dass in der Vergangenheit so manches Ad hoc-Schiedsgericht getan hat. Ich nenne da nur das Stichwort „NAFTA-Interpretationserklärung“, da gab es mal ein Schiedsgericht, das hat gesagt, das interessiert uns nicht so richtig, was die Parteien hier wollen, das würde ich bei CETA hier jetzt so erstmal nicht erwarten. Vielen Dank.

Der **Vorsitzende**: Vielen Dank und Lob für die zeitliche Punktlandung. Herzlichen Dank dafür. Das Wort hat jetzt der Kollege Cronenberg, der zurück ist von dem parallel tagenden Ausschuss für Arbeit und Soziales. Bitte schön.

Abg. **Carl-Julius Cronenberg** (FDP): Vielen Dank, Herr Vorsitzender. Meine Frage richtet sich an Professor Felbermayr.

Können wir die positiven Erfahrungen aus CETA – Sachverständiger Professor Langhammer hat auch schon auf das kräftige Wachstum hingewiesen – nutzen, um auch einen Neustart in oder mit den USA zu wagen? Und in dem Zusammenhang: Wie bewerten Sie

den Ansatz, den nordamerikanischen Wirtschaftsraum insgesamt zu betrachten? Kann CETA vielleicht auch ein Einstieg oder Zwischenschritt sein, um zu einem Abkommen mit dem USMCA-Raum zu kommen?

Der **Vorsitzende**: Herzlichen Dank. Schöne Grüße nach Wien, Herr Professor Felbermayr.

**SV Univ.-Prof. MMag. Gabriel Felbermayr** (WIFO): Vielen herzlichen Dank für die Einladung, auch für die Fragen. Ich glaube schon, dass CETA erkennen lässt, dass Handelsabkommen einen Wert, einen Nutzen haben. Rolf Langhammer hat es geschildert, dass die Abkommen zu den positiven Effekten führen, die man sich davon verspricht.

Und die Handelsbarrieren, die wir gegenüber Kanada hatten vor der vorläufigen Inkraftsetzung des Abkommens, diese Barrieren haben wir weiterhin mit den USA. Das heißt, die positiven Effekte, die jetzt aus CETA sichtbar wurden, die würden dann eben auch aus dem US-Abkommen sichtbar werden. Wenn man natürlich sieht, dass die US-Wirtschaft um den Faktor zehn größer ist als die kanadische, dann sieht man auch sofort, dass einerseits der Nutzen in Prozent einer Peak-Steigerung zum Beispiel für Europa oder Deutschland aus einem US-Abkommen auch entsprechend größer wäre, aber natürlich – das muss man dazusagen – auch die potenziellen Verwerfungen, die damit verbunden wären, so dass da auch Industrien in Europa stärker unter Druck gerieten – Nebenwirkungen, die auch bei CETA befürchtet wurden.

Was uns vielleicht CETA auch als Beispiel lehrt, ist, dass viele der apokalyptischen Behauptungen, die in dieser TTIP-CETA-Diskussion durch die Gassen getragen wurden, nicht eingetreten sind. Das sieht man auch sehr gut am Beispiel Landwirtschaft / Agrar, da ist es nicht dazu gekommen, dass wir von Billigerzeugnissen aus Kanada überschwemmt werden. Ich denke, dass CETA hier schon Orientierung bieten kann, auch dafür, wie ein Abkommen mit den USA funktionieren könnte.

CETA zeigt uns auch, dass man mit einer vorläufigen Inkraftsetzung schon positive Effekte erzielen kann, dass also Teile, die jetzt noch nicht in Kraft gesetzt sind, offensichtlich



nicht notwendig waren, um die bereits CETA zuzuschreibenden positiven Effekte zu generieren. Das heißt, dass auch ein schmaleres Abkommen mit den USA schon einen großen Vorteil hätte.

Ich finde es sehr wichtig, dass man den nordamerikanischen Raum als Ganzes sieht, vor allem auch vor dem Hintergrund des USMCA, dem Nachfolgeabkommen von NAFTA, das Kanada, Mexiko und die USA vorher hatten. USMCA unterscheidet sich in ein paar wichtigen Punkten von NAFTA, insbesondere darin, dass die Ursprungsregeln, die im USMCA angewandt werden, sehr viel strenger sind. Und das heißt, dass sich dieser Wirtschaftsraum insgesamt stärker abgeschottet hat vom Rest der Welt. Das heißt für uns in Europa auch, dass man eher mehr in Wirtschaftsräumen denken muss. Und die starke Verschränkung der kanadischen mit der US-amerikanischen Wirtschaft oder die US-amerikanische mit der mexikanischen Wirtschaft sollte – glaube ich – in einem Gesamtkonzept Europas Richtung Nordamerika unbedingt enthalten sein.

In Summe, glaube ich, ist es sehr wichtig, erstens in diesen größeren Räumen zu denken, und zweitens, ja, CETA zeigt uns, dass diese Abkommen liefern, auch unter der Voraussetzung, dass sie nicht ganz so groß angelegt werden, auch nicht so überlastet werden vielleicht, wie das bei TTIP zu Beginn angedacht war. Vielen Dank.

Der **Vorsitzende**: Herzlichen Dank, auch dass Sie es genutzt haben, dass Sie auch auf dem Bildschirm die Zeit sehen können. Ich gebe jetzt Herrn Kollegen Kaufmann das Wort.

Abg. **Dr. Malte Kaufmann** (AfD): Sehr geehrter Herr Vorsitzender, Frau Staatssekretärin, meine Frage geht an Herrn Jung von den FREIEN BAUERN.

Im Gegensatz zu den Sachverständigen, die eben ausgeführt haben, sehen Sie CETA ja sehr kritisch, schreiben sogar, dass durch das vorgelegte Gesetz den Interessen der deutschen Landwirtschaft im Übermaß geschadet wird. Jetzt meine Frage: Wie kommen Sie zu dieser Schlussfolgerung, was sind die Knackpunkte in diesem Freihandelsabkommen und warum empfehlen Sie die Ablehnung?

Der **Vorsitzende**: Herr Jung, die FREIEN BAUERN kommen zu Wort.

**SV Reinhard Jung** (FREIE BAUERN Deutschland GmbH): Danke schön. Der Kollege, der gerade eben gesprochen hat, hat gesagt, die nicht vollständig erfolgte Ausschöpfung der Kontingente zeigt, dass es auf die Landwirtschaft gar keine Auswirkung gegeben hat, das würde ich bestreiten wollen.

Wir hatten seit 2017, also seit der vorläufigen Inkraftsetzung von CETA, vier sehr, sehr schwierige Jahre für die Landwirtschaft. Und diese Jahre waren geprägt durch ein starkes Höfesterben, gerade im Tierhaltungsbereich. Das hat natürlich nicht nur CETA als Ursache, aber die Möglichkeit einmal des Preisdrucks – der erfolgt durch die Importe – und die Möglichkeit, diesen Preisdruck noch zu erhöhen jederzeit, weil die zollfreien Kontingente da sind, führt natürlich dazu, dass insgesamt das Preisniveau für die deutsche Landwirtschaft, für die europäische Landwirtschaft weiter nach unten gegangen ist. Und wenn man sich anschaut, dass wir gerade im Rind- und Schweinebereich in Europa ohnehin eine Überschussproduktion haben, ist doch ganz eindeutig, dass zusätzliche zollfreie Einfuhren die Landwirtschaft in Europa zum Verlierer machen. Und das möchten wir als grundsätzliches Problem darstellen.

Wir sind nicht einverstanden damit, dass die Landwirtschaft in Europa immer weiter zurückgedrängt wird und halten es auch im Übrigen nicht für sinnvoll, wenn man die erklärte Politik der Bundesregierung betrachtet, unsere Landwirtschaft mit ihren hohen sozialen, ökologischen Standards nicht nur zu erhalten, sondern auch auszubauen, billige Agrarprodukte aus Ländern mit deutlich niedrigeren sozialen und ökologischen Standards einzuführen. Und das ist ja definitiv der Fall bei kanadischem Rind- und Schweinefleisch. Wir wollen hier eine bäuerliche Landwirtschaft erhalten oder sogar weiterentwickeln, erklärtes Ziel der Bundesregierung. Auf der anderen Seite öffnen wir die Tore für eine sehr stark agrar-industriell geprägte landwirtschaftliche Produktion aus Übersee und das halten wir für widersprüchlich, für kontraproduktiv. Deshalb



meinen wir, dass es nicht nur sinnvoll ist, über Investitionsschutz und Interpretationserklärungen nachzudenken in dieser Frage – wo wir auch die Kritik, die daran geübt wird, teilen –, sondern auch grundsätzlich sich die Frage zu stellen, ob es nicht besser wäre, Handelsabkommen 2.0 zu machen, ohne systemrelevante Bereiche wie die Lebensmittelproduktion einzubeziehen. Das wäre unser dringender Wunsch. Von einer Ablehnung dieses Gesetzes könnte ein Signal ausgehen, grundsätzlich die Landwirtschaft als systemrelevanten Bereich zu schützen und eine bäuerliche Landwirtschaft in Europa zu erhalten.

Der **Vorsitzende**: Vielen Dank, Herr Jung. Der Kollege Töns von der SPD hat jetzt die nächste Frage.

Abg. **Markus Töns** (SPD): Sehr gerne, sehr gerne. Vielen Dank, Herr Vorsitzender. Ich hatte noch gar nicht damit gerechnet. Meine Frage geht an Professor Mayer.

Im Rat wird derzeit – es ist heute auch schon erwähnt worden – die sogenannte Interpretationserklärung zum Investitionsschutz abgestimmt. Die Frage ist: Beinhaltet diese Interpretationserklärung nicht auch Inhalte, die bereits im Vertrag selbst zu finden sind? Welchen zusätzlichen Nutzen bietet uns diese Interpretationserklärung? Hierzu hätte ich gern nicht nur eine politische, sondern auch eine juristische Einschätzung.

Der **Vorsitzende**: Herr Professor Mayer, Sie haben das Wort.

SV **Prof. Dr. Franz C. Mayer** (Universität Bielefeld): Ganz herzlichen Dank für die Einladung in den Ausschuss zunächst und auch für die Frage. Tatsächlich ist diese Interpretationserklärung auf der einen Seite etwas, was in dem Abkommen schon angelegt ist, letztlich nur verstärkt wird. Ich will jetzt auf der anderen Seite nicht sagen, man käme auch gut ohne diese Interpretationserklärung aus. Sie ist durchaus hilfreich, um bestimmte Dinge nochmals klarzustellen. Ich will das gerne kurz skizzieren, ohne allzu sehr ins Technische abzurutschen:

Es geht um Schutzstandards, einmal um den Schutzstandard des Fair and Equitable Treatment, die gerechte und billige Behandlung, und zum anderen um den Schutzstandard der indirekten Enteignung. Die gerechte und billige Behandlung, die ist bereits in CETA ohnehin sehr stark begrenzt, weil man hier nur bestimmte Fallgruppen zulässt und auch bestimmte Erwartungen von vornherein ausschließen will. Es ist sicher hilfreich, dass man hier nochmal in der Interpretationserklärung darstellt, dass alleine die Rechtswidrigkeit einer staatlichen Maßnahme nach nationalem Recht noch keine Willkür nach CETA darstellt. Die innerstaatliche Rechtswidrigkeit ist in der Vergangenheit bei Schiedsgerichten zum Teil durchaus ein Argument gewesen, um die ungerechte und unbillige Behandlung anzunehmen.

Sehr praxisrelevant wird wahrscheinlich die Klarstellung sein, die nochmals dazu gemacht wird, dass legitime Erwartungen nicht schon aus einer reinen Gesetzeslage, einer Werbung für Investitionen oder unklaren behördlichen Hinweisen entstehen. Auch hier waren die Schiedsgerichte in der Vergangenheit durchaus unterschiedlich. Und insbesondere ist in dieser Zeit eindeutig hilfreich, dass klargestellt ist, dass Investoren gerade Maßnahmen in Bezug auf Klimaschutz generell zu erwarten haben, nicht also hinterher sagen können, damit wäre wirklich nicht zu rechnen gewesen. Das ist als Argumentation für enttäuschte Erwartungen von vornherein versperert.

Und auch bei der indirekten Enteignung werden entsprechende, ähnliche Grenzen gezogen. Also nochmal, ich meine, wir haben in dem Abkommen schon eine ganze Reihe von Eingrenzungen und Klarstellungen. Auf der anderen Seite, an der Stelle kann man durchaus die Auffassung vertreten: „Viel hilft viel.“  
Vielen Dank.

Der **Vorsitzende**: Herzlichen Dank, Herr Professor Mayer. Jetzt kommt die Kollegin Julia Klöckner für die CDU/CSU zu Wort.

Abg. **Julia Klöckner** (CDU/CSU): Auch ich möchte mich dem Dank anschließen an alle, die heute zur Verfügung stehen zu den Fragen und



sich auch im Vorfeld mit der Thematik intensiv beschäftigt haben.

Ich habe zwei Fragen, einmal an Prof. Dr. Hindelang die Frage: Für wie wahrscheinlich hielten Sie einen Missbrauch der Investitionsschutzbestimmungen in CETA für den Fall, dass es keine Interpretationserklärung gibt oder gegeben hätte?

Und dann eine Frage einmal an Herrn Krämer und Herrn Professor Langhammer. Wie bewerten Sie mögliche Verzögerungen im Ratifizierungsprozess und welche Konsequenzen würde das für die deutsche Wirtschaft, auch im Verhältnis der EU zu Kanada haben?

Der **Vorsitzende**: Das ging jetzt an Professor Hindelang, an Herrn Krämer und Herrn Professor Langhammer, und da wir noch 3:10 Minuten haben, würde ich jetzt vorschlagen, jeder hat jetzt eine Minute. Herr Professor Hindelang beginnt.

**SV Prof. Dr. Steffen Hindelang** (Uppsala University Schweden): Vielen herzlichen Dank für die Einladung und auch für die Frage. Auch wenn Missbrauch nie gänzlich ausgeschlossen werden kann, so ist das Missbrauchspotenzial doch eher gering. Aus meiner Sicht braucht man die Interpretationserklärung daher nicht. Das Gebot der gerechten und billigen Behandlung in CETA benennen die Tatbestände, deren Verwirklichung eine Verletzung des Gebots der gerechten und billigen Behandlung darstellt. Die Auflistung ist bereits ausweislich des Wortlautes abschließend. Wenn man nun auf die Erklärung schaut, wird hier eigentlich nichts getan, außer offene Rechtsbegriffe mit weiteren offenen Rechtsbegriffen zu erklären.

Das Gleiche gilt auch mit Blick auf die versuchte Klarstellung der indirekten Enteignung. Ganz klar, das Ziel mancher, hier aus dem Vertrag, die indirekte Enteignung, die wir nebenbei bemerkt auch in der deutschen Verfassung und in den europäischen Verträgen finden – das kann natürlich niemals erreicht werden. Vor dem Hintergrund auch des umfassenden Schutzes des Right to Regulate an verschiedensten Stellen im Vertrag gehe ich davon aus, dass es diese Erklärung nicht mehr

braucht, sondern diese nur zu zusätzlichem Verzögerungspotenzialen führt. Danke.

Der **Vorsitzende**: Danke auch. Herr Krämer, bitte.

**SV Matthias Krämer** (BDI): Vielen Dank für die Frage und danke für die Einladung. Wir registrieren in unserer Mitgliedschaft ein sehr hohes Interesse am kanadischen Markt. Wir haben im vergangenen Jahr die „Transatlantic Business Initiative“ gegründet, mit der wir unter anderem auch die Beziehungen zu Kanada weiter vorantreiben wollen. Insofern wäre eine weitere Verzögerung des gesamten Prozesses aus unserer Sicht nicht optimal.

Schon jetzt hat CETA ganz konkrete Vorteile für unsere Unternehmen. Die Industriezölle wurden abgeschafft. Wir sehen, dass die Nutzungsrate der genutzten Präferenzzölle in den Jahren 2018 bis 2021 von 38 auf 55 Prozent gesteigert wurde. Die EU-Kommission selber gibt an, dass EU-Unternehmen Zölle in Höhe von 590 Millionen Euro pro Jahr sparen könnten. Wir hätten einen deutlich verbesserten Zugang zu öffentlichen Aufträgen, die Mobilität würde erleichtert und die Auslandsinvestitionen bzw. der Schwellenwert für Genehmigungspflichtige läge bei einer Milliarde. Ich mache hier einen Punkt, damit der Kollege auch noch etwas sagen kann.

Der **Vorsitzende**: Das ist super. Bitte, Herr Professor Langhammer.

**SV Prof. Dr. Rolf J. Langhammer** (IfW): Wenn wir es nicht schaffen, mit CETA ein Abkommen der sogenannten neuen Generation abzuschließen, also einschließlich der investitionsrechtlichen Bedingungen, mit wem sollen wir denn eigentlich noch ein Abkommen abschließen können? Es ist ein Partner auf gleichem Demokratie- und Rechtsverständnisniveau, es ist ein Partner, mit dem wir seit vielen Jahren zusammenarbeiten. Die Kanadier wären erheblich frustriert, wenn es dazu nicht käme. Wir haben ein Abkommen auf Eis liegen, ich erwähnte China, ich erwähne natürlich auch das Mercosur-Abkommen. Das heißt also, es wäre ein katastrophales Signal für die Fähigkeit der EU, wenn sie ein solches Abkommen der neuen Generation mit Kanada nicht abschließen könnte. Ich glaube nicht, dass es dann noch Abkommen gäbe oder Partner



gäbe, die bereit wären, mit uns in Verhandlungen zu treten. Vielen Dank.

Der **Vorsitzende**: Herzlichen Dank auch für die Kürze der Antwort. Ich empfehle Fragen nur an einen Sachverständigen zu stellen, maximal an zwei, aber das muss jeder selbst wissen. Die Kollegin Lena Werner ist dran.

Abg. **Lena Werner** (SPD): Vielen Dank. Meine Frage geht an Herrn Prof. Dr. Mayer.

Wie in vielen anderen internationalen Verträgen setzt CETA auch sogenannte Ausschüsse ein, die das Abkommen begleiten. Könnten Sie bitte etwas zu der Reichweite und dem Charakter der Entscheidungen sagen, die dort getroffen werden, und könnten Sie bitte außerdem dann auch noch darlegen, ob, und wenn ja, warum, diese Ausschüsse verfassungsrechtlich unproblematisch sind?

Des Weiteren würde ich gerne wissen, wie dann eben auch der Bundestag über die Entscheidungen in den Gremien unterrichtet wird und ob eine Einrichtung eines Unterausschusses zur Handelspolitik durch den Wirtschaftsausschuss das nochmal stärken würde. Vielen Dank.

Der **Vorsitzende**: Herr Professor Mayer zum zweiten.

SV **Prof. Dr. Franz C. Mayer** (Universität Bielefeld): Vielen Dank. Ich muss gleich dazu sagen, ich sehe hier keine Uhr, werde mich aber trotzdem bemühen, in der Zeit zu bleiben.

Es ist tatsächlich so, dass in CETA – im Einklang mit den Vorgaben des Verhandlungsmandats für die EU-Kommission – Ausschüsse eingerichtet werden, insbesondere ein Gemischter Ausschuss, das sogenannte Joint Committee, und Sonderausschüsse. Man muss klar sehen: Ein Gemischter Ausschuss ist im Kern ein Beratungsgremium. Da wird beraten. Das ist keine Entscheidungsinstanz. Da geht es auch nicht um Selbstermächtigung. Dieser Gemischte Ausschuss entscheidet einvernehmlich, Konsensprinzip. Und das Wichtigste ist, die Beschlüsse sind für die Vertragsparteien nur verbindlich, wenn interne Anforderungen und interne Verfahren vorher durchgeführt worden sind. Mit anderen Worten: Die Mitgliedstaaten behalten die Kontrolle. Und

man muss einfach ganz klar sagen: Die Einrichtung von Gremien mit definierten Beratungskompetenzen im Rahmen von Freihandelsabkommen oder auch Assoziationsabkommen, zum Beispiel zuletzt mit der Ukraine, sind absolut üblich. Das sichert eine praxisnahe Umsetzung, das hat sich bewährt.

Ganz allgemein kann man sagen, dass so etwas besteht wie eine demokratische Rückbindung von CETA-Ausschüssen über die Unterrichtungspflichten der Bundesregierung nach dem EUZBBG, letztlich die Mitwirkungsrechte des Bundestages nach Art. 23 GG. Und man kann auch nochmal die Beteiligungsmöglichkeiten des Europäischen Parlamentes nach Art. 218 Abs. 10 AEUV hier in den Blick nehmen.

Es ist tatsächlich so, dass das Bundesverfassungsgericht, und dazu kann ich gerne auf Nachfrage nochmal mehr Ausführungen machen, sich ja intensiv und wiederholt mit CETA befasst hat und auch zum Thema Ausschusssystem etwas gesagt hat, zuletzt in der Entscheidung vom Februar 2022. Das ist die Hauptsacheentscheidung der vielen Verfahren gewesen, die seit 2016 anhängig waren. Da hat das Bundesverfassungsgericht tatsächlich Bedenken aus der Eilrechtsschutzentscheidung von 2016 wiederholt. Da geht es um die unzureichende Vertretung der Mitgliedstaaten in den Ausschüssen, Zweifel an der demokratischen Legitimation und der Kontrolle. Aber man muss trotzdem ganz klar festhalten: In dieser Entscheidung aus dem Februar 2022 reicht dem Zweiten Senat des Bundesverfassungsgerichtes ja aus, dass die EU und die Mitgliedstaaten im Gemischten Ausschuss einzunehmende Standpunkte zu maßgeblichen Beschlüssen im Ausschusssystem nach ständiger Praxis einvernehmlich festlegen. Es kommt also immer auf die Zustimmung des deutschen Vertreters im Rat an. Das reicht. Über diese De facto-Einstimmigkeit im Rat bestehen Kontroll- und Einflussmöglichkeiten. Dass die Bundestagsbeteiligung in diesen Fragen sichergestellt wird, hat der Senat übrigens gar nicht mehr groß thematisiert.



Der Sache nach wird hier die fehlende unmittelbare Anwendbarkeit von CETA verarbeitet. Das ist eben anders als im Europarecht, das mit seiner hohen Durchschlagskraft sofort unmittelbar „the Law of the Land“ ist. Es hat im März 2021 noch ein CETA-Verfahren gegeben, eine Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts vielmehr, in der die Bundestagsbeteiligung thematisiert wurde. Da wurde der Unterausschuss, den Sie ansprechen, nicht ausdrücklich gefordert. Ich würde sagen, er ist auf jeden Fall nützlich, und von daher würde ich einer solchen Idee durchaus näher treten. Das kann hilfreich sein. Vielen Dank.

Der **Vorsitzende**: Herzlichen Dank. Tilmann Kuban nochmal für die CDU/CSU.

*keine Meldung durch Abg. Tilmann Kuban*

Der **Vorsitzende**: Bislang hat das ganz gut geklappt. Herr Kollege Kuban? Wenn nicht, würde ich vielleicht jetzt die ...

*nicht rekonstruierbare Zwischenrufe*

Der **Vorsitzende**: Bitte was? Ich kann auch den Kollegen Janecek vorziehen. Wenn der Kollege Loos das kann, ist das auch okay. Na dann legen wir los.

Abg. **Bernhard Loos** (CDU/CSU): Ich habe an zwei Sachverständige eine Frage, und zwar einmal an den Professor Hindelang. Für wie wahrscheinlich halten Sie einen Missbrauch der Investitionsschutzbestimmungen in CETA für den Fall, dass es keine Interpretationserklärung gibt?

Und an den Herrn Krämer hätte ich die Frage: Hat das CETA-Abkommen aus Sicht des BDI Vorbildcharakter für weitere moderne Freihandelsabkommen inklusive des Investitionsschutzanteils?

Der **Vorsitzende**: Danke für die Fragen. Der Kollege Kuban ist jetzt zugeschaltet. Ich kann nur mitteilen, dass der Kollege Loos gerade die Fragen wohl gestellt hat. Ob es die identischen waren, weiß ich nicht, aber es geht weiter. Jetzt kommt erstmal Professor Hindelang, schöne Grüße nach Schweden.

SV **Prof. Dr. Steffen Hindelang** (Uppsala University Schweden): Vielen herzlichen Dank.

Ich denke, bereits ein Blick auf CETA zeigt: Die materiellen Schutzstandards im CETA-Abkommen erkennen öffentliche Belange wie den Klimaschutz in umfassender Weise an. Sie bewahren weitreichende regulatorische Handlungsspielräume, um öffentliche Belange zu verfolgen, gerade ohne einem Risiko von Schadensersatzzahlungen ausgesetzt zu sein. Es darf daher noch einmal bezweifelt werden, ob es hierfür noch zusätzlich der seitens der Bundesregierung vorgeschlagenen Interpretationserklärung bedarf. Wenn es denn tatsächlich um Wahrung eines angemessenen regulatorischen Spielraumes zur Verfolgung legitimer öffentlicher Interessen und der Verhinderung des Missbrauchs des Abkommens geht, enthält das CETA-Abkommen meinerseits bereits die entsprechenden Bestimmungen. Die angestrebte Interpretationserklärung fügt dem nichts Wesentliches hinzu. Vielmehr wird der wenig zielführende Versuch unternommen, und hier wiederhole ich mich, und das ist auch der Knackpunkt, offene Rechtsbegriffe durch eine noch größere Anzahl von offenen Rechtsbegriffen zu erläutern.

Wenn man gerüchteweise auf die Reaktionen der anderen EU-Mitgliedstaaten auf den deutschen Vorstoß schaut, dann bewahrheitet sich insbesondere die Befürchtung, dass die Mitgliedstaaten, die bereits ratifiziert haben, die Gefahr sehen, hier erneut verdeckt in eine Vertragsänderung zu geraten und nochmal ihre Parlamente befassen zu müssen. Das ist es nicht wert. Vielen Dank.

Der **Vorsitzende**: Herzlichen Dank. Herr Krämer, bitte.

SV **Matthias Krämer** (BDI): Vielen Dank für diese Frage. CETA erfüllt aus unserer Sicht vier Komponenten, die in der Tat Vorbildcharakter haben könnten, sobald CETA dann vollständig angewendet werden könnte.

Zum einen ist es der umfassende Marktzugang, von dem ich eben sprach, und insbesondere bei dem Thema „Öffentliche Aufträge“ ist der Zugang zu den Beschaffungsmärkten auch in den Subprovinzen sozusagen auf föderaler Ebene hier ein wirklich vorbildliches Vorgehen.

Der Investitionsschutz ist aus unserer Sicht – er wurde hier schon von verschiedenen Seiten



angesprochen – in einer sinnvollen Balance zwischen Reformbedarf in der Vergangenheit und nach wie vor ausreichendem Schutz von Investitionen.

Auch das Nachhaltigkeitskapitel und damit die Verpflichtungen im Bereich der Arbeitsmarktpolitik mit Blick auf ILO-Kernarbeitsnormen etc. sind aus unserer Sicht ebenfalls vorbildlich.

Als vierten Punkt möchte ich anbringen, dass CETA europäische Standards und sensible Bereiche, wie zum Beispiel die sogenannte öffentliche Daseinsvorsorge, schützt. Der Schutz geografischer Herkunftsangaben wurde sogar ausgeweitet und wird nun erstmals in Kanada gewährleistet. Das sind also Komponenten, die wir begrüßen.

Mit Blick auf andere Abkommen müssen wir natürlich auch sehen, dass im Zuge weiterer Diversifizierungsbemühungen, die wir alle anstreben müssen, die die Industrie auch anstrebt, wir immer auch dafür plädieren – mit Blick auf andere Märkte, in denen die EU gerade auch Verhandlungen führt –, dass man sicherlich unter Umständen auch pragmatischere Ansätze wählen müsste, um dieser Grundfrage nach mehr Märkten, nach mehr Reduktion von Abhängigkeiten gerecht zu werden. Vielen Dank.

Der **Vorsitzende**: Herzlichen Dank, Herr Krämer. Herr Kollege Janecek, bitte.

Abg. **Dieter Janecek** (Bündnis 90/Die Grünen): Vielen Dank, Herr Vorsitzender. Meine Fragen richten sich an Professorin Clara Brandi.

Es geht um das Thema Nachhaltigkeit. CETA enthält einige wichtige innovative Bestimmungen auch zu nachhaltiger Entwicklung, Kapitel 22, Arbeitnehmerrechte, Kapitel 23, Umweltschutz, Kapitel 24. Können diese Bestimmungen dabei helfen, den Handel auch nachhaltiger und fairer zu gestalten? Das ist ein großes Thema für uns, dass wir weltweit mit Klimaschutz und Geschäftsmodellen zusammenkommen. Und für die Erreichung der Klimaziele sind wir eben auch auf Handel mit anderen Ländern in vielen Bereichen angewiesen, etwa Import von grünem Wasserstoff, Photovoltaik etc. Welche Rolle

spielen moderne Handelsabkommen wie CETA in der nachhaltigen Transformation der Wirtschaft? Vielen Dank.

Der **Vorsitzende**: Frau Professorin Brandi, bitte schön.

SVe **Prof. Dr. Clara Brandi** (Rheinische Friedrich-Wilhelms-Universität Bonn; German Institute of Development and Sustainability IDOS): Danke, sehr geehrter Herr Vorsitzender. Sehr geehrte Frau Staatssekretärin, vielen Dank. Ja, CETA enthält einige der stärksten Verpflichtungen, die jemals in Handelsabkommen aufgenommen wurden, um Arbeitnehmerrechte, Umweltschutz und nachhaltige Entwicklung zu fördern. Sie können helfen, Handel nachhaltiger und fairer zu gestalten in den Bestimmungen. CETA integriert unter anderem die Verpflichtung der EU und Kanadas zur Anwendung internationaler Regeln zu Arbeitnehmerrechten, Umweltschutz und Klimaschutz. Und diese Verpflichtungen sind verbindlich und haben den gleichen rechtlichen Wert wie andere Bestimmungen in CETA. Verschiedene Studien und nicht zuletzt auch meine Forschungsergebnisse auf Basis quantitativer Analysen und auf Basis der Trade and Environment Database zeigen, dass umweltrelevante Bestimmungen in Handelsabkommen Handelsströme nachhaltiger machen können.

Gleichzeitig ist dann auch wieder eine Analyse eines Abkommens wie CETA wichtig – die spezifischen Inhalte, Handelspartner und Kontexte in den Blick zu nehmen, um die Implikationen für Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer und Umwelt und Klimaschutz beurteilen zu können. Was das anbelangt, gibt es gute Gründe für eine positive Einschätzung im Fall des Abkommens zwischen der EU und Kanada. Und im Fall der dort enthaltenen Bestimmungen zum Beispiel auch in Bezug auf den Klimaschutz. Das Ziel einer Ausrichtung der Handelspolitik am Pariser Klimavertrag ist auch im Entwurf der Interpretationserklärung zu finden. Diese betont, dass Mitgliedstaaten Maßnahmen zur Bekämpfung des Klimawandels und seiner Folgen ergreifen werden, und dass die Schiedsgerichte die Verpflichtung der Vertragsparteien aus dem Pariser Abkommen berücksichtigen müssen.



Welche Rolle spielen nun moderne Handelsabkommen wie CETA? Ja, sie können – das zeigen auch unterschiedliche Studien – die nachhaltige Transformation der Wirtschaft voranbringen. Sie können zum Beispiel die Diffusion von relevanten Technologien verbessern, den Zugang zu grünem Wasserstoff besser ermöglichen und die Zusammenarbeit insgesamt zu vielen Themen der Nachhaltigkeit und des Klimaschutzes stärken.

Gleichzeitig müssen diese enger definierten handelspolitischen Maßnahmen, zum Beispiel in Handelsabkommen, begleitet werden von vielen anderen Maßnahmen, darunter auch zum Beispiel technische und finanzielle Kooperationen. Moderne Handelsabkommen wie CETA können also eine wichtige Rolle spielen, müssen aber begleitet und ergänzt werden.

Aus meiner Sicht bedeutet die handelspolitische Agenda der Koalition einen wichtigen Schritt voran, um die Transformation der Wirtschaft zu mehr Nachhaltigkeit zu unterstützen. Verstöße gegen ILO-Kernarbeitsnormen, das Pariser Abkommen zum Klimaschutz und das Übereinkommen über die biologische Vielfalt werden – wenn es Verstöße gibt – im Dialog und Schlichtungsformaten verhandelt und können dann letztlich auch mit Handelsbeschränkungen geahndet werden. Es ist aus meiner Sicht positiv zu bewerten, dass sich Deutschland auf diese Weise für eine nachhaltigere und fairere europäische Handelspolitik einsetzt. So viel von meiner Seite, danke schön.

Der **Vorsitzende**: Herzlichen Dank von unserer Seite. Nun ist der Kollege Christian Leye live vor Ort, was die Sache im Zweifel hoffentlich vereinfacht. Und er hat jetzt das Wort.

Abg. **Christian Leye** (DIE LINKE.): Danke, Herr Vorsitzender. Wie bekannt, lehnt Die LINKE. den Investitionsschutz aus grundsätzlichen demokratietheoretischen Überlegungen ab.

Um die Zeit nun zu nutzen, direkt meine Frage an Dr. Federica Violi von der Erasmus-Universität in Rotterdam: Lässt sich der umstrittene Investitionsschutz in CETA durch eine Interpretationserklärung wirksam einschränken und so verhindern, dass

Investoren beispielsweise klima- und umweltpolitische Maßnahmen der Bundesregierung nach der Ratifizierung juristisch anfechten?

Der **Vorsitzende**: Frau Dr. Violi, bitte, in Rotterdam.

SVe **Dr. Federica Violi** (Erasmus-Universität Rotterdam): Vielen Dank für die Einladung zu dieser Anhörung. Die CETA-Interpretationserklärung würde Klagefälle gegen klima- oder umweltpolitische Maßnahmen nicht verhindern. Der vorgeschlagene Text der Interpretationserklärung – auch wenn er sehr gründlich formuliert ist – enthält unvermeidlich ein gewisses Maß an Unklarheit. Das liegt zum Teil daran, dass Investitionsschutzstandards – so wie zum Beispiel das Gebot der gerechten und billigen Behandlung und die indirekte Enteignung – naturgemäß offene Normen sind.

Man denkt an einen Versuch der Erklärung, die offenkundig übermäßigen Auswirkungen im Zusammenhang der indirekten Enteignung als völlig unverhältnismäßig zu erklären. Doch was bedeutet „völlig unverhältnismäßig“ in der Praxis? Wie sind die Auswirkungen zu bewerten? Radikale und dringend notwendige Maßnahmen zur Bekämpfung des Klimawandels müssten nämlich, um wirksam zu sein, enorme Auswirkungen haben. Die Entscheidung, auf welche Maßnahmen dies zutrifft, obläge den CETA Schiedsrichterinnen und Schiedsrichtern, denen somit ein erheblicher Interpretationsspielraum bliebe. Schiedsgerichtsurteile aus der Vergangenheit zeigen, dass die Rechtsstandards des Investitionsschutzes durchaus unterschiedlich ausgelegt und angewendet werden. Eine umweltfeindliche Auslegung dieser Begriffe ist keine Ausnahme und wurde von zahlreichen Gerichten vertreten. Darunter auch im jüngsten Fall „Rockhopper gegen Italien“ zum Beispiel.

In einigen dieser Fälle hat sich sogar die ausdrückliche Vertragssprache in Form von Ausnahmeregelungen, die – sehr wichtig im Falle von CETA – sich nicht einmal auf den Investitionsschutz erstrecken, als nicht ausreichend erwiesen. Trotz guter Absichten der Erklärung kann es nicht ausgeschlossen werden, dass das CETA-Gericht zu ähnlichen



Urteilen käme. Die Erklärung beseitigt das Ermessen der Schiedsrichterinnen und Schiedsrichter nicht. Und das könnte auch für Gesetzesänderungen im Energiesektor gelten.

Der Haupteinwand gegen die Interpretationserklärung ist jedoch, dass alle Versuche der sprachlichen Präzisierung und des Nachbesserns den Kern des Problems des CETA-Investitionskapitels nicht lösen können. CETA-Schiedsrichterinnen und Schiedsrichter werden ohnehin in einem asymmetrischen normativen Rahmen agieren. Das CETA-Investitionskapitel steht in einem grundsätzlichen Widerspruch zum Ziel, den Klimawandel zu bekämpfen. Um einige Widersprüche zu nennen:

Es schützt alle Investitionen unabhängig davon, wie nachhaltig sie sind. Ausländische Investoren erhalten besonderen Zugang zu einem außerordentlich mächtigen Verfahren, ohne dass ihnen entsprechende Pflichten auferlegt werden. Ein anderer eklatanter Mangel ist das Fehlen einer Vorschrift über die Erschöpfung des innerstaatlichen Rechtsweges. Trotz Neuerungen deutet die Tatsache, dass die Mitglieder des CETA-Gerichts keine Experten für Umweltrecht oder Menschenrechte sein müssen, darauf hin, dass diese umweltfeindliche Lesart reproduziert werden könnte. Zusammenfassend lässt sich sagen, dass die einzige Möglichkeit, das Risiko klimabezogener Klagen vollständig zu beseitigen, darin besteht, den Investitionsschutz oder zumindest den Investor-Staat-Streitigkeitenmechanismus aus dem Abkommen zu streichen. Was juristisch gesehen möglich wäre. Danke sehr.

Der **Vorsitzende**: Vielen Dank, auch dafür, dass Sie klar in der Zeit geblieben sind. An der Reihe ist jetzt die FDP-Fraktion in Person von Reinhard Houben.

Abg. **Reinhard Houben** (FDP): Herr Vorsitzender, ich möchte Prof. Felbermayr fragen. Zwei Dinge:

Erstens, Professor Felbermayr, in der aktuellen Debatte wird ja immer so gesagt: „Na ja, wir wenden ja CETA schon zum Teil an, warum sollen wir uns jetzt beeilen, es komplett zu

ratifizieren?“ Welche tatsächlichen Vorteile sehen Sie?

Die zweite Frage an Sie: In der Praxis, wie viele Klagen hat es denn bisher aus Kanada gegeben gegenüber Deutschland in den beschriebenen Streitfragen? Reden wir hier vielleicht auch ein bisschen sehr in der Theorie? Danke.

Der **Vorsitzende**: Ich bedanke mich auch. Herr Professor Felbermayr, bitte.

**SV Univ. Prof. MMag. Gabriel Felbermayr** (WIFO): Vielen Dank, Herr Houben. Ja, in der Tat hat CETA schon zum Anwachsen des Handels mit Kanada geführt. Das ist richtig. Aber die empirische Vorstellung ist eigentlich ganz klar darüber, dass Unsicherheit handelsdämpfend wirkt und wir das Potenzial, das wir jetzt gerade haben, auch aus CETA heraus, noch nicht ganz ausnutzen. Das sieht man an verschiedensten Größen, am wichtigsten darunter vielleicht der Ausnutzungsgrad der Zollpräferenzen. Das zeigt, dass es für viele Unternehmen eine erhebliche Unsicherheit gibt, ob dieses Abkommen Bestand haben kann.

Was wäre – diese Frage kann man sich stellen –, wenn Deutschland und der Deutsche Bundestag dem Abkommen nicht zustimmen würden, wenn es explizit nicht ratifiziert würde? Dann stellten sich europarechtliche Fragen, die die Juristen hier besser beantworten können, aber auf jeden Fall enorme Unsicherheit. Diese Unsicherheit, das zeigt die Forschung, die dämpft den Handel ab. Das heißt, man kann schon damit rechnen, dass eine Ratifizierung und Beseitigung der verbleibenden Rechtsunsicherheit es gerade für kleine und mittlere Unternehmen betriebswirtschaftlich sinnvoll macht, die fixen Kosten der Anbahnung neuer Handelsgeschäfte mit Kanada einzugehen. Umgekehrtes gilt auch auf der kanadischen Seite. Gerade für KMUs und für ihr Engagement im transatlantischen Handel wäre die Ratifikation nützlich.

Wir dürfen bitte in der ganzen Diskussion auch nicht vergessen, dass bei all den Fragen, die es um den Investitionsschutz gibt, die empirische Evidenz auch hier sehr klar ist. Investitionsschutzabkommen führen zu mehr Investitionen. Jetzt kann man berechtigt bei ein paar Punkten Kritik üben, die wird meiner



Meinung nach adressiert. Aber ein Nichtratifizieren des Abkommens bedeutet, dass aus dem Investitionsbereich die Vorteile, die wir uns versprechen, nicht kommen. Das ist vielleicht jetzt auch vor dem Hintergrund der geopolitischen Situation durchaus relevant. Kanada ist ein potenziell wichtiger Lieferant von Rohstoffen. Das bedeutet Investitionen. Investitionsschutz hilft uns auch, mit den Verwerfungen umzugehen, denen wir aktuell gegenüberstehen. Deswegen würde ich nicht so tun, als wäre der Investitionsschutz nur eine Gefährdung, sondern es ist eben auch so, dass es da Vorteile geben kann.

Die zweite Frage war, wie sehr Kanada aktiv ist bei Schiedsgerichten. Das lässt sich nachlesen in einer UNCTAD-Datenbank. Es ist so, dass Kanada in der Tat einige EU-Mitglieder in den letzten Jahren verklagt hat. Allerdings Deutschland nicht. Die Länder, die verklagt wurden, das sind alles neue Mitglieder, also keine etablierten und langjährigen EU-Mitglieder. Die verklagten Länder haben nicht systematisch die Klagen verloren. Das hält sich im Rahmen dessen, was man typischerweise beobachtet. Ein Drittel der Klagen werden gar nicht zugelassen. Ein Drittel der Klagen werden gewonnen von den Klägern und ein Drittel gewinnen die Staaten. Es ist durchaus so, dass nach meiner Lesart dieser Vorgänge – in Kroatien und Rumänien zum Beispiel –, dass es da durchaus einen validen Klagegrund gegeben hat. Dass es da sinnvoll war, dass kanadische Investoren sich wehren gegen eine missbräuchliche Verwendung von Regulierung oder von Rechtsvorschriften in diesen Ländern. Aber Deutschland noch nicht. Deswegen ist es in der Tat so, Herr Houben, dass da mehr Staub aufgewirbelt wird, als man eigentlich realistischerweise erwarten kann. Gerade mit Blick auf kanadische Investoren.

Der **Vorsitzende**: Herzlichen Dank. Das war ein gutes Schlusswort. Ich weiß nicht, ob Sie die Uhr sehen, die war abgelaufen – Sie konnten die Uhr nicht sehen? Dann bitte ich um Entschuldigung. Wir blenden die demnächst auch schneller ein. Herr Kollege Töns.

Abg. **Markus Töns** (SPD): Vielen Dank, Herr Vorsitzender. Meine Frage richtet sich an Professor Holterhus:

Wir haben jetzt schon viel zum Investitionsschutzrecht gehört. Wir wissen auch, dass seit den 2010er-Jahren dieses Investitionsschutzrecht, besonders das alte, sehr stark in die Kritik geraten ist. Worin besteht denn diese Kritik aus Ihrer Sicht und inwiefern adressiert CETA diese Aspekte? Löst es diese Kritikpunkte vielleicht sogar auf?

**SV Prof. Dr. Till Patrik Holterhus** (Leuphana Universität Lüneburg): Herzlichen Dank für die Frage. Das führt in der Tat ins Zentrum der Debatte um den Investitionsschutz, die wir seit ca. zehn Jahren erleben. Die Kritikpunkte am Investitionsschutzrecht in Gänze, also in Bezug auf die Gesamtheit der international existierenden Investitionsschutzverträge, sind grundsätzlich berechtigt. Man darf nicht vergessen, dass das Investitionsschutzrecht an sich einen Beitrag zur Rechtsstaatlichkeit international leistet. Wir reden über die regelbasierte Werteordnung, die regelbasierte Ordnung der Staaten untereinander, und über die Möglichkeit, willkürlichem Staatenhandeln zu begegnen. Das ist erst einmal etwas Gutes. Gleichwohl ist die Kritik berechtigt gewesen, so wie sie formuliert wurde, vor allem ab den 2010er-Jahren und danach.

Im Kern betrifft diese Kritik zwei Bereiche: Einmal das materielle, substanzielle Investitionsschutzrecht und dann die prozessualen Rahmenbedingungen. In materieller Hinsicht kann man sagen, dass vor allen Dingen kritisiert wurde, dass das Right to Regulate, über das wir schon gesprochen haben, zu wenig Berücksichtigung findet. Dass einzelne Begriffe des Investitionsschutzrechts, wie zum Beispiel die indirekte Enteignung oder der Fair and Equitable Treatment-Standard, zu weit ausgelegt werden. Auch dass möglicherweise Verpflichtungen der Investoren diesen Verträgen fehlen.

Auf prozessualer Seite wurde vor allen Dingen das Prinzip der Schiedsgerichtsbarkeit kritisiert, also die Möglichkeit, Schiedsrichter noch nach Rechtshängigkeit des Verfahrens zu benennen durch die Prozessparteien. Die Frage war, wer eigentlich die Kosten dieser Verfahren trägt, auch wenn man den Prozess gewinnt. Die Frage der richterlichen Unabhängigkeit bestand, wenn die Benennung von Schiedsrichtern davon



abhängig ist, ob man möglicherweise auch im nächsten Schiedsprozess wieder durch die Parteien benannt wird usw. Auch die nichtvorhandene Berufungsinstanz war immer ein großes Thema.

Wir sehen also einen ganzen Blumenstrauß von Kritikpunkten, der auch schon vor den CETA-Verhandlungen existiert hat und der dann aber umfassend im Rahmen dieser CETA-Verhandlungen adressiert wurde. Auch in einer zweiten Runde. Das ganze Paket wurde ja, wie Sie sich erinnern, noch einmal aufgeschnürt und auf deutschen Vorschlag ein Investitionsgerichtssystem eingeführt, was ganz wesentlichen Aspekten dieser Kritik hier begegnet. Nämlich mit Richtern, die in der Tat von Anfang an feststehen, die bestimmten Unabhängigkeitsstandards genügen müssen, die sich vor Befangenheitsanträgen rechtfertigen müssen, wenn es dazu kommt. Wir sehen ein stark verankertes Right to Regulate im Investitionsschutzkapitel des CETA-Abkommens. Wir sehen deutliche Klarstellungen im Bereich der indirekten Enteignungen, im Bereich des Fair and Equitable Treatment-Standards, was jetzt wahrscheinlich noch einmal auf internationaler Ebene durch die Auslegungserklärung nachgeschärft wird.

Damit muss man im Ergebnis konstatieren, dass das Abkommen, so wie es gegenwärtig vor uns liegt und wahrscheinlich mit der Interpretationserklärung noch weiter geschärft wird, den wirklich – das kann man nicht anders sagen – „Goldstandard“ in diesem Bereich bildet. Es handelt sich um ein Abkommen, das die Möglichkeit staatlicher Regulierung zum Regelfall und nicht zum Ausnahmefall macht und hier eine ganz klare Richtung vorgibt, die wir so in anderen investitionsschutzrechtlichen Abkommen bisher nicht sehen und was hier Vorbild werden könnte.

Insofern kann ich mir vielleicht auch eine kleine Bemerkung zu Frau Violi nicht verkneifen. Das Verfahren, das Frau Violi hier gerade angesprochen hat, in dem genau eine solche umweltschutzrechtliche Maßnahme erfolgreich angegriffen wurde, war unter einem alten Vertrag, dem über die Energiecharta. Und eben nicht unter einem neuen und modernen

Vertrag, wie er hier vor uns liegt. Die Frage, ob das Investitionsschutzrecht – nur weil es die Möglichkeit gibt zu klagen – vollkommen abgeschafft werden sollte, ist ungefähr vergleichbar damit zu sagen, wir schüfen die ganze deutsche Verwaltungsgerichtsbarkeit ab, weil möglicherweise missbräuchlich hier geklagt werden könnte. Es kommt auf die Aussichten des Erfolges an. Die sind gering. Vielen Dank.

Der **Vorsitzende**: Ich bedanke mich auch. „Goldstandard“ hatte ich auch noch nicht gehört. Aber Tilman Kuban hat jetzt hoffentlich seine technischen Probleme von vorhin überwunden und kann jetzt...

Abg. **Tilman Kuban** (CDU/CSU): Man konnte sich vorhin irgendwie nicht entstimmen. Jetzt geht es aber hoffentlich.

Der **Vorsitzende**: Sehr gut. Jetzt hören wir alles. Das Bild ist gerade weg, aber jetzt ist es wieder da. Los geht's.

Abg. **Tilman Kuban** (CDU/CSU): Dann schieße ich los, bevor es gleich wieder weg ist. Meine Frage geht an Herrn Professor Hindelang.

Sie haben vorhin bei den Aussagen zum Investitionsschutz von Frau Violi eher mit dem Kopf geschüttelt. Von daher würde ich auch gern Ihnen noch einmal die Möglichkeit geben, dazu Stellung zu beziehen und Ihre Meinung dazu kundzutun.

Mein zweiter Punkt ist der jetzt schon viel beschworene „Goldstandard“, der hier benannt worden ist, wie Sie das einschätzen. Ist das jetzt wirklich dieses Musterabkommen, mit dem wir weiter fortschreiten sollten, oder was empfehlen Sie der EU in Sachen Handelspolitik, in Zukunft bei den bilateralen Abkommen zu beachten?

Der **Vorsitzende**: Wir schalten nach Uppsala.

**SV Prof. Dr. Steffen Hindelang** (Uppsala University Schweden): Vielen herzlichen Dank. Lassen Sie mich vielleicht mit dem „Goldstandard“ anfangen. Da bin ich nicht so sicher wie Kollege Holterhus. Der Eigentumsschutz, den wir hier im CETA-Abkommen verankern, ist bei weitem niedriger als in der deutschen Verfassung. Es ist jetzt



nicht so, dass Deutschland und die Europäische Union nur eine Region sind, die Ziel von ausländischen Investitionen ist. Sondern tatsächlich haben deutsche und europäische Investoren auch offensive Interessen. Die darf man bei dieser ganzen Debatte nicht vergessen. Wir haben auch durchaus ein Interesse an einem angemessenen Schutz des Eigentums und des eingerichteten und ausgeübten Gewerbebetriebs, um im deutschen Duktus zu bleiben.

Vielleicht auch noch zu den häufig bemühten Verweisen auf die Schiedssprüche in der Vergangenheit. In der Tat, diejenigen, die regelmäßig darauf verweisen mit Blick auf CETA, die leben in der Vergangenheit. Ich bin ebenso kritisch wie viele. Vieles ist schief gegangen, vieles im Kontext des alten Systems. Aber wir haben das alte System mit CETA gerade nicht. Das dürfen wir bei der ganzen Sache nicht vergessen.

Ich sehe auch die vorgelegte Interpretationserklärung vor allem als ein Misstrauensvotum gegenüber den künftigen CETA-Richtern. In der Tat, Schiedsrichter im Rahmen von Investor-Staat-Schiedsverfahren haben in der Vergangenheit und auch heute teilweise nicht nur Entscheidungen getroffen, die man als juristische Meilensteine bezeichnen müsste. Das hat vielfältige Ursachen, die vor allem in einer falschen monetären Anreizstruktur, teilweise überraschenden Lücken im Verständnis des Völkerrechts und mangelnder Kontrolle liegen. In der Tat ist hier vieles schiefgelaufen.

Jedoch versucht CETA gerade, mit dieser Vergangenheit zu brechen. Das ist – glaube ich – der wichtige Punkt hier. Es ist ein umfassend reformiertes Verfahren, welches gerade den Versuch unternimmt, die vorgenannten Lücken zu schließen. Ein multilateraler Investitionsgerichtshof, den die Europäische Union anstrebt, wäre sicherlich die Krönung dieses Reformprozesses. Ich glaube, was den prozessualen Bereich anbelangt, sind wir sehr weit. Allerdings sollten wir das „Kind nicht mit dem Bade ausschütten“ und den materiellen Schutzstandard soweit absenken, dass er keinerlei Bedeutung mehr hat. Danke.

Der **Vorsitzende**: Ich bedanke mich auch. Ich gebe das Wort dem Kollegen Schattner von der AfD-Fraktion.

Abg. **Bernd Schattner** (AfD): Vielen Dank, Herr Vorsitzender. Die Frage geht noch einmal an den Herrn Jung von den FREIEN BAUERN.

Sie sprachen ja vorhin schon einmal kurz davon, dass wir die Probleme haben durch die Einfuhr von Fleisch aus Kanada. Wenn man das Ganze mal umrechnet, was jetzt da drin steht, sprechen wir davon, dass rund 67 500 Rinder aus Kanada eingeführt werden sollen in die EU, genauso wie ca. 750 000 Schweine. Aus dem Bericht zur Markt- und Versorgungslage mit Fleisch für 2022 geht allerdings hervor, dass wir bereits bei den Schweinen einen Versorgungsgrad von 131 Prozent haben, bei den Rindern von 108 Prozent. Ist dann da nicht die Frage: Belasten wir durch dieses CETA-Abkommen nicht gerade insbesondere den deutschen Markt mit seinen hohen Tierwohlstandards noch einmal zusätzlich? Fördern wir da nicht das Aussterben der kleinen heimischen Landwirtschaft? Zumal, wenn man da dann noch einmal darauf eingehen könnte, dass in Kanada Rinder üblicherweise in Herdengrößen von 25 000 Tieren gehalten werden und gerade bei uns die Bundesregierung darauf insistiert, dass wir sagen, wir wollen kleine regionale ökologische Landwirtschaft und Stallgrößen von maximal 500 Rindern hier bei uns vor Ort. Vielen Dank.

Der **Vorsitzende**: Herr Jung, Sie sind jetzt auch gut zu sehen, ich hoffe, auch gut zu hören. Sie haben das Wort.

SV **Reinhard Jung** (FREIE BAUERN Deutschland GmbH): Danke schön. Genauso ist es. Zwar ist die Einfuhr von „Hormonrindern“ nicht in CETA vorgesehen, also von hormonbehandeltem Fleisch. Andererseits sind wir nicht diejenigen, die das kontrollieren. Sicherlich ist Kanada, das wurde ja mehrfach angesprochen, ein seriöserer Partner als Brasilien möglicherweise. Aber Tatsache ist auch, dass Gentechnik im Ackerbau und die Hormonmast in der Tierproduktion in Kanada Standard sind und dass vielleicht jetzt nicht 25 000 Rinder der Standard in Kanada sind – aber sehr, sehr viel größere industrielle



Mastanlagen. Da möchte ich auch direkt an Frau Professorin Brandi anschließen, die gesagt hat, dass CETA-Freihandelsabkommen könne eine nachhaltige Transformation der Wirtschaft verbessern.

Wenn nun die Landwirtschaft in dem CETA-Abkommen nicht ganz unbedeutend ist – da sind wir uns doch sicherlich alle einig –, dann frage ich mich, wie es sein kann, dass wenn Produkte, die wir hier selbst regional durch bäuerliche Landwirtschaft erzeugen können, in Zukunft verbilligt aus Übersee eingeführt werden können, aus überwiegend industrieller Landwirtschaft – was daran nachhaltige Transformation sein soll, das hätte ich mal gerne gewusst. Das kann ich ja gar nicht beantworten, weil ich da auch fassungslos davorstehe und besonders fassungslos stehe ich davor, dass der Gesetzentwurf von den Grünen gezeichnet ist, einer Partei, mit der wir lange als Bauern gemeinsam gegen diesen Freihandel zu Lasten der bäuerlichen Landwirtschaft gestritten haben. Da sehe ich einen gravierenden Glaubwürdigkeitsverlust, den ich noch gar nicht glauben mag. Vielleicht kann man sich da in der Runde auch noch einmal zu äußern. Ich gebe die Frage quasi zurück. Ich sehe keine Gerechtigkeit und keine Glaubwürdigkeit in dieser Politik der Bundesregierung, dieses Freihandelsabkommen durchzuwinken oder bzw. jetzt endgültig zu ratifizieren, was ja in seiner Wirkung teilweise schon da ist und andererseits hier große Töne zu schwingen, bäuerliche Landwirtschaft erhalten und noch weiter positiv entwickeln zu wollen. Das geht beides nicht. Das ist widersprüchlich. Deshalb mein Appell an Sie alle: Lehnen Sie diesen Gesetzentwurf bitte ab!

Der **Vorsitzende**: Vielen Dank, Herr Jung. Die Kollegin Kopf hat jetzt das Wort.

Abg. **Chantal Kopf** (BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN): Vielen herzlichen Dank. Sie sehen ja hier, dass wir uns gründlich mit der Notwendigkeit, den Vorteilen, aber auch dem Verbesserungsbedarf bei CETA auseinandergesetzt haben. Ich will an der Stelle noch einmal auf die parlamentarische Beteiligung in Fragen der Handelspolitik zu sprechen kommen und dazu eine Frage an Professor Krajewski richten.

Wir sitzen ja alle hier, weil uns die parlamentarische Einbindung wichtig ist. Zum einen des Europäischen Parlaments auf europäischer Ebene, aber auch des Deutschen Bundestags, wenn es um die deutsche Positionierung innerhalb der EU geht. Mich würde interessieren, was Sie uns Parlamentarierinnen und Parlamentariern da mit auf den Weg geben wollen, auf was wir besonders Acht geben müssen, zum Beispiel im Rahmen eines solchen Unterausschusses, um unsere Beteiligungs- und Kontrollrechte vollumfänglich wahrzunehmen. Zum einen konkret mit Blick auf CETA, wenn das Abkommen ratifiziert ist, aber gerne auch allgemeiner. Vielen Dank.

Der **Vorsitzende**: Was geben Sie uns mit auf den Weg, Herr Professor Krajewski?

SV **Prof. Dr. Markus Krajewski** (Friedrich-Alexander-Universität Erlangen): Vielen Dank. Ich bin sehr froh, dass auch über dieses Thema hier gesprochen wird und dass dieser Gedanke eines solchen Unterausschusses, der ja in der Geschichte des Deutschen Bundestages durchaus auch den einen oder anderen Vorläufer hat – ich glaube als Unterausschuss des Wirtschaftsausschusses noch nicht konstituiert, aber in der Vergangenheit gab es mal einen Unterausschuss des Auswärtigen Ausschusses zur Handelspolitik. Insofern würden Sie da auch durchaus an Traditionen anknüpfen. Ich glaube, das ist ganz zentral. Denn das scheint ja heute auch immer wieder durch und auch in den handelspolitischen Debatten, die Abkommen über die wir hier sprechen. Das sind letztlich keine klassischen völkerrechtlichen Abkommen, auch keine klassischen Handelsabkommen, in denen es nur „um die Reduktion von Zöllen“ geht, wobei wir ja von den wirtschaftswissenschaftlichen Sachverständigen gehört haben, dass natürlich auch die Reduktion von Zöllen von großer politischer Bedeutung ist.

Ich glaube, es ist ganz wichtig, dass man sich klarmacht, diese Abkommen sind letztlich – ich habe das früher mal so als eine Art Außenrechtsgesetzgebung bezeichnet. So muss ein Parlament das auch verstehen, dass da ganz wichtige Fragen entschieden werden, die letztlich sich auch auf wirtschaftspolitische,



sozial- und innenpolitische, umweltpolitische Fragen auswirken. Ein solcher Unterausschuss kann vieles tun. Er muss sich zunächst einmal darüber im Klaren sein, dass er in Kooperation mit der parlamentarischen Begleitung dieser Abkommen durch das europäische Parlament arbeitet. Ich glaube, deswegen würde ich Ihnen da, wenn ich Ihnen was raten darf, zunächst einmal mit auf den Weg geben, sich gut mit den Kolleginnen und Kollegen in Brüssel bzw. Straßburg abzusprechen. Das ist ganz wichtig, dass man da natürlich hier als Kontrolleure der Exekutive auf beiden Seiten der – wenn man so möchte – Gleichung unterwegs ist.

Es ist dann auch wichtig, dass man das Leben dieser Abkommen mitbegleitet. Das ist ja die zweite Besonderheit. Das haben wir jetzt heute auch schon gehört. Ich würde da, obwohl ich das ungern tue, dem Franz Mayer auch widersprechen, dass der Gemischte Ausschuss nach CETA ein reines Beratungsgremium sei. Das bestreite ich. Ganz im Gegenteil: Artikel 30 Abs. 2 des CETA-Abkommens berechtigt den Ausschuss ja sogar, so eine Art völkerrechtliche Sekundärrechtsgesetzgebung in Ergänzung des Abkommens zu machen. Das ist ja auch im Abkommen vorgesehen. Insofern, glaube ich, ist das deutlich mehr als nur Beratung. Das wäre ganz wichtig, dass ein solcher Unterausschuss sich anschaut, was macht der Gemischte Ausschuss, was entscheidet der. Es gibt ja auch Unterausschüsse. Sie haben ja heute auch noch einen anderen Punkt auf der Tagesordnung. Da geht es um die gegenseitige Anerkennung von Berufsqualifikation.

Und schließlich noch als letzten Punkt – das hat Frau Violi auch angesprochen – die Benennung der Mitglieder des CETA-Gerichts und des Revisionsgerichts. Das wäre auch etwas, wo ich glaube, dass Parlamentarier durchaus einen Blick darauf haben sollten, wer denn da benannt wird. Die müssen keine Umweltkompetenz haben – heißt ja nicht, dass sie keine haben dürfen – und darauf könnte zum Beispiel ein parlamentarischer Unterausschuss auch mit achten. Vielen Dank.

Der **Vorsitzende**: Ich bedanke mich auch. Sebastian Roloff hat jetzt das Wort für die SPD-Fraktion.

Abg. **Sebastian Roloff** (SPD): Vielen Dank, Herr Vorsitzender. Ich habe eine Frage an Herrn Professor Holterhus.

Die große Sorge, die ja in der öffentlichen Diskussion bei CETA sehr präsent ist, ist ja, dass es zu einem Absenken der Umwelt- oder Sozialstandards kommt. Daher noch einmal ganz ausdrücklich gefragt: Gehen Sie davon aus, dass eine Ratifizierung zu einem Race to the Bottom führen würde bzw. welchen Regelungsgehalt haben wir mit Blick auf Umwelt- und Sozialstandards überhaupt? Sind Szenarien wie Arbeitsplatzverlagerung wegen ganz anderer Sozialstandards realistisch oder nach der Rechtslage eher nicht zu erwarten?

SV **Prof. Dr. Till Patrik Holterhus** (Leuphana Universität Lüneburg): Herzlichen Dank für die Frage. Ich glaube, auch hier gilt es vielleicht, ganz kurz sich im Voraus die Struktur noch einmal klarzumachen, über die wir reden, wenn wir über CETA sprechen. Wir reden über ein Abkommen, welches verschiedene Bereiche betrifft, insbesondere aber Fragen des Handels und der Handelsintegration zwischen der EU und Kanada einerseits, und auf der anderen Seite die Fragen des Schutzes von Investitionen. Es geht also einmal darum, wie zwischen Staaten Regeln vereinbart werden, welche Güter über die Grenze dürfen, in welchem Umfang die über die Grenze dürfen, inwieweit die überhaupt über die Grenze dürfen, im gesamten Bereich Handel, zu welchen Zöllen usw. Es geht auf der anderen Seite um die Frage, inwieweit werden bestimmte Dinge, die Investoren aus dem jeweils anderen Staat oder der jeweils anderen Region, die im jeweiligen Gaststaat dann tätig werden, geschützt.

Ich glaube, es ist insofern wichtig noch einmal zu betonen, dass dieses Abkommen ein besonderes Abkommen ist. Insoweit, als dass es sowohl im Bereich Nachhaltigkeit als auch bei Arbeitnehmerschutzrechten wie auch im Bereich des Umweltschutzes die Latte sehr hoch legt. Wenn man sich das Eckpunktepapier der Bundesregierung – was sich gerade in diesen Bereichen auch ein ambitioniertes Programm gibt – und die Richtlinien für die Handelspolitik aus der Europäischen Union – die jetzt unlängst modernisiert worden sind – anschaut, dann ist es schon interessant zu sehen, dass CETA in



seinem Entwurf aus 2016 bereits die jetzt erst in 2021 und 2022 verbindlichen oder zumindest für die jeweiligen Akteure verbindlich festgelegten Strukturen schon sehr weitgehend umgesetzt. Wenn man sich diese Kapitel anschaut, die sowohl den Aspekt Handel mitbeeinflussen also auch den Aspekt Investitionen mitbeeinflussen, bei der gesamten Auslegung des Vertrages. Übrigens auch bei der Auslegung der verschiedenen Standards, indirekte Enteignung usw. Alle diese Standards können immer nur ausgelegt werden im Lichte des übrigen Vertrages, auch natürlich der Standards zur Nachhaltigkeit, Arbeitnehmerrechten, Umwelt usw. Dann sehen wir, dass hier ein hoher Standard erreicht wurde, der sich daran zeigt, dass diese drei Kapitel erst einmal existieren. Schon das ist eine, wenn man so will, Neuerung.

Zweitens: Diese sind rechtsverbindlich, völkerrechtsverbindlich und nicht einfache Absichtserklärungen, in denen gesagt wird: „Na ja, gemeinsam streben wir darauf hin, vielleicht in Zukunft einmal zu erörtern, ob wir das verbessern könnten“, sondern harte Regeln einführt. Wie zum Beispiel – da nehme ich ganz konkret Ihr Beispiel des Race to the Bottom – im Bereich des Lohndumpings oder Ähnlichem, konkrete Maßnahmen und konkrete Verbotstatbestände vorsieht und eben genau diese Art von Lohndumping, von Race to the Bottom im Bereich von Nachhaltigkeits- und Umweltstandards verbietet und damit – nach meinem Dafürhalten – ein solches Race to the Bottom im Bereich Handel, sehr unwahrscheinlich macht und in der Breite praktisch bisher nicht existent.

Im Bereich Investitionsschutz trägt es darüber hinaus dazu bei, die Standards, die jetzt schon eng sind, erneut – gerade im Lichte dieser wichtigen regulatorischen Ziele – auszulegen und so eine Balance zu finden zwischen Investorenschutz einerseits, aber gleichzeitig auch dem Schutz dieser wichtigen Rechtsgüter. Vielen Dank.

Der **Vorsitzende**: Herzlichen Dank. Herr Professor Felbermayr, Sie haben einen Kommentar in den Chat geschrieben. Wir können den hier nicht lesen. Ich würde Ihnen empfehlen, wenn Sie beim nächsten Mal gefragt

werden, dass Sie da kurz darauf rekurren. Man liest hier keine Kommentare. Sie müssten schon warten, ob Sie noch einmal gefragt werden. Ich wollte Sie darüber nur in Kenntnis setzen. Jetzt habe ich wieder Tilman Kuban für die CDU/CSU-Fraktion.

Abg. **Tilman Kuban** (CDU/CSU): Vielen herzlichen Dank. Dann würde ich gleich kurz dem Professor Felbermayr die Möglichkeit geben, dass er es einmal sagen kann. Damit er einmal drankommt.

Das zweite ist, dass ich gerne an Herrn Krämer noch einmal eine Frage stellen würde. Da geht es noch einmal um die Frage, was passiert in verschiedenen Szenarien für den Fall, dass wir nicht zu einer vollständigen Ratifizierung kommen. Ob es da Ihrerseits Zahlen gibt über die Auswirkungen für die deutsche Wirtschaft, wenn das CETA-Abkommen nur teilweise kommt oder gar nicht kommt. Anders herum gesehen: Wir haben vorhin schon von Herrn Professor Langhammer gehört, dass er extreme Impulse sieht, allein durch das vorläufige Inkrafttreten. Welche Investitionsimpulse sehen Sie, die möglich wären durch eine Ratifizierung von CETA?

Der **Vorsitzende**: Vielen Dank. Herr Professor Felbermayr kurz und dann Herr Krämer.

SV Univ. Prof. **MMAg. Gabriel Felbermayr** (WIFO): Ich mache es auch ganz kurz. Die Diskussion war ja über die Agrarsituation, und da ist empirisch einfach festzustellen, dass die Fleischexporte der Europäischen Union nach Kanada seit 2017 deutlich stärker gestiegen sind als umgekehrt. Wenn man so will, haben die zusätzlichen Exportmöglichkeiten nach Kanada in der Summe eher dazu geführt, dass landwirtschaftliche Betriebe in Europa und Deutschland gestützt wurden als gefährdet. Das wollte ich einfach gesagt haben, weil die Empirie ist, wie sie ist. Vielen Dank.

Der **Vorsitzende**: Herzlichen Dank. Herr Krämer, bitte.

SV **Matthias Krämer** (WIFO): Vielen Dank für diese Frage. Uns liegen in dem Sinne keine belastbaren Zahlen vor, als dass wir in einem wirklich negativen Szenario ihnen hier mitteilen könnten, inwieweit der Handel



zurückgehen würde und um welche Milliardenbeträge. Dennoch möchte ich darauf hinweisen, dass die, auch von anderen jetzt schon hier skizzierten Zahlen ganz klar zeigen, dass der Handel mit Kanada weiter ansteigen wird und die Unternehmen Zug um Zug Vertrauen fassen. Das sieht man auch an der höheren Nutzungsrate der Präferenzzölle, wo natürlich immer noch weiter Luft nach oben ist. Insofern wäre eine weitere Verzögerung der Ratifikation und eine möglicherweise „Gar nicht-Ratifikation“ ein wirklich fatales Signal in unsere Industrie hinein.

Wir registrieren ein gesteigertes Interesse in großen, aber auch in mittelständischen Unternehmen generell an Fragen der Handelspolitik. Was ich eben schilderte, dass es nun doch Zug um Zug mehr und mehr Bemühungen gibt, zu diversifizieren und die Märkte möglicherweise auf anderen Kontinenten weiter zu erschließen. Insofern würde der Mut nach draußen zu gehen und der Mut, sich mit diesem wirklich attraktiven Handelspartner Kanada zu verbinden sicherlich einen heftigen Rückschlag erleben. Das würde uns auch an anderen Stellen in der Handelspolitik Vertrauen kosten.

Insofern mit Blick auf das Investitionsvolumen, was Sie fragen: Auch da kann ich Ihnen jetzt im Moment keine belastbaren Zahlen geben, wie sich das dann positiv entwickeln wird. Ich kann Ihnen aus der anekdotischen Evidenz heraus sagen, dass bei uns im Hause die Anfragen steigen, dass es ein sehr, sehr hohes Interesse gibt. Das hat sich auch zum Beispiel an der jüngsten Reise des Bundeskanzlers mit dem Bundeswirtschaftsminister noch einmal gezeigt, dass die ganze Thematik auch in unseren Gremien einen regelrechten Schub erfahren hat. Ich glaube, hätte ich vor einem Jahr dort meine Mitglieder zum Thema CETA befragt, hätte ich ein mittelgroßes Interesse registriert. Wir registrieren aufgrund der geopolitischen Lage genau diesen Rückenwind. Insofern würde ich sogar sagen, das wäre ein fatales Signal für die deutsche Industrie, wenn es nicht gelingen würde, mit diesem europäischen Land außerhalb Europas, Kanada, dieses Abkommen zu schließen. Vielen Dank.

**Der Vorsitzende:** Herzlichen Dank. Lena Werner für die SPD-Fraktion.

Abg. **Lena Werner** (SPD): Meine Frage geht wieder an den Prof. Dr. Mayer.

Weil es eben kurz angesprochen wurde: Vielleicht könnten Sie noch einmal ganz kurz erläutern, welche Rechtsform das Joint Committee hätte bei einer Ratifizierung?

Dann würde ich gern noch einmal auf das, was Sie eben schon angesprochen haben, noch einmal vertieft eingehen wollen, und zwar auf das Bundesverfassungsgericht. Gibt es jetzt voraussichtlich noch irgendwelche Zweifel an der Verfassungskonformität des vorliegenden Vertragsgesetzentwurfs der Bundesregierung?

**Der Vorsitzende:** Herr Professor Mayer, bitte.

**SV Prof. Dr. Franz C. Mayer** (Universität Bielefeld): Vielen herzlichen Dank für die Frage. Ich muss ganz deutlich sagen, dass aus meiner Sicht das CETA-Abkommen mit dem Grundgesetz eindeutig vereinbar ist. Etwaige Klagen – wenn noch weitere unternommen werden sollten – werden erfolglos bleiben. Man muss sehen, dass das Bundesverfassungsgericht sich seit 2016 in vielen Entscheidungen mit unterschiedlichsten Aspekten des Abkommens befasst hat. Sämtliche Klagen und Verfassungsbeschwerden sind erfolglos geblieben. Es ging da um Fragen wie: „Wie geht das mit den Gemischten Abkommen?“, „Ist das mit der vorläufigen Anwendung eigentlich in Ordnung?“ Ultra vires war auch ein Thema, die Verfassungsidentität, alles erfolglos. Es ist zwar in der Tat so, wie ich bereits vorhin gesagt habe, dass man in die Hauptsachenentscheidung vom Februar 2022 noch Vorbehalte gegen das Ausschusssystem möglicherweise hineindeuten kann. Aber, ich wiederhole mich, diese Vorbehalte werden bereits in der Entscheidung selbst relativiert.

Ich bleibe auch dabei: Das Joint Committee ist nicht als Entscheidungsgremium konzipiert, das ist eben nicht der UN-Sicherheitsrat. Nichts Maßgebliches passiert da ohne oder gegen die Mitgliedstaaten, und das weiß der Kollege Krajewski eigentlich auch. Also noch einmal: Ich denke, dass die Vorbehalte gegen das Ausschusssystem schon auch ausjudiziert sind.



Ich will an der Stelle auch ausdrücklich noch einmal auf die Entscheidung vom März 2021 zurückschauen. Ich will natürlich auch offenlegen, dass ich bei diesen ganzen Verfahren als Vertreter der Bundesregierung beteiligt war und von daher eine, wenn Sie so wollen, parteiische Sicht habe.

Aber gleichwohl: Im März 2021 hat das Bundesverfassungsgericht ausdrücklich gewürdigt, wie der Bundestag sich intensiv mit CETA befasst und hat dem Bundestag ein umfangreiches Tätigwerden bescheinigt. Von daher ist auch das beim Bundesverfassungsgericht schon sehr deutlich signalisiert worden. Richtig ist, dass das Thema Investitionsschutz mangels Teilnahme an der vorläufigen Anwendung von CETA bis jetzt nicht vom Bundesverfassungsgericht in irgendwelchen Verfahren thematisiert worden ist. Aber: Das Gericht hat sehr deutlich gemacht, dass die Behauptung von Rechtsstaatsproblemen beim Investitionsschutz – das haben wir heute ja auch wieder gehört – für die Zulässigkeit von Verfassungsbeschwerden mangels Demokratiebezug – das Rechtsstaatsprinzip ist etwas anderes als das Demokratieprinzip – bzw. bei Organklagen mangels Organbeschwer, nicht ausreichen wird. Man wird beim Bundesverfassungsgericht also nicht weiterkommen.

Lassen Sie mich noch einmal ganz deutlich sagen: In keinem anderen Mitgliedsstaat und auch nicht in Kanada ist die Diskussion um CETA derart intensiv und kleinteilig auf rechtlicher Ebene geführt worden wie in Deutschland. Man kann in den Entscheidungen vom März 2021 und vom Februar 2022 durchaus sehen, dass das Bundesverfassungsgericht so langsam auch die Nase voll hat, dass es Grenzen für eine politische Instrumentalisierung des Gerichts gegen Freihandelsabkommen sieht. Ich sage es noch einmal abschließend ganz deutlich: An der Vereinbarkeit von CETA und dementsprechend auch an der Vereinbarkeit des Zustimmungsgesetzes, das Sie jetzt gerade beraten, mit dem Grundgesetz bestehen letztlich keine vernünftigen Zweifel. Vielen Dank.

Der **Vorsitzende**: Ich bedanke mich auch sehr herzlich und gebe für die FDP-Fraktion dem Kollegen Cronenberg das Wort.

Abg. **Carl-Julius Cronenberg** (FDP): Vielen Dank, Herr Vorsitzender. Meine Frage richtet sich erneut an Professor Felbermayr.

Für die deutsche Wirtschaft ist der Mittelstand von herausragender Bedeutung. Man denke allein an die über 1 500 Hidden Champions bei uns. Sie hatten ja schon in der Antwort auf Herr Houbens Frage im Halbsatz gesagt, es gebe positive Auswirkungen für KMU. Bitte erläutern Sie uns noch einmal die besondere Bedeutung von CETA, insbesondere für den industriellen Mittelstand, nicht nur in Bezug auf die Exporte, sondern auch auf Investitionen.

SV Univ. Prof. **MMag Gabriel Felbermayr** (WIFO): Vielen Dank für die Frage. Die Vorteilhaftigkeit für die kleinen und mittleren Unternehmen ergibt sich im Prinzip allein schon aus dem Umstand, dass wir jetzt ja schon feststellen, schon vor CETA feststellen konnten, dass die großen deutschen Industrieunternehmen selbstverständlich fast alle in Kanada bereits Exportgeschäfte getätigt haben. Die zusätzliche Aktivierung von weiteren Exporteuren in einen Markt wie den kanadischen hinein, die erfolgt sozusagen fast zwangsläufig aus der Mitte heraus, weil die großen Unternehmen ja schon dort sind.

Was die aktuelle Diskussion über die Ratifizierung betrifft, ist richtig, dass die KMUs besonders negativ betroffen sind durch Unsicherheit in handelspolitischen Fragen. Das sehen wir auch aus vielen Studien. Es sind gerade die mittleren Unternehmen, die sich sehr genau überlegen müssen, ob sie Investitionen, fixe Kosten, Geschäftsanbahnungen auf sich nehmen, wenn sie nicht wissen, wie genau die Handelsbedingungen in den nächsten Jahren sind. Denn Handelsgeschäfte, Export und Import sind mit fixen Kosten verbunden. Es sind gerade die kleineren und mittleren Unternehmen, die da in andere Entscheidungen kommen, wenn die Unsicherheit hoch ist und sie nicht wissen, wie es weitergeht und wenn die fixen Kosten des Marktes zu hoch sind. Das ist für die großen Unternehmen ein kleineres Thema. Deswegen: Ja. Die Erwartung ist



eigentlich sehr klar, dass jetzt auch eine vollständige Ratifikation von CETA gerade den KMUs helfen wird.

Was die Industrialisierung angeht, haben wir in Deutschland und Europa aktuell eine Diskussion über den Verlust von industrieller Wertschöpfung aufgrund hoher Energiepreise, aber auch aufgrund von Problemen bei der Beschaffung von Vorprodukten, von Rohstoffen. Auch das ist für die KMUs ein viel schwerwiegenderes Thema als für große Unternehmen, die in der ganzen Welt produzieren. Auch hier ist ein Abkommen mit Kanada, das immerhin das zweitgrößte Land der Welt ist – was die Fläche angeht –, wo es große Rohstoffvorkommen gibt, von einer großen Bedeutung, es kann den Deindustrialisierungsprozess in Deutschland stoppen und gerade in der Mitte der Größenverteilung positive Effekte hervorbringen. Deswegen würde ich sagen: Handelspolitik, wie sie von CETA gemacht wird, ist eine konkrete Politik zur Reindustrialisierung Deutschlands und eine konkrete Politik zur Förderung des industriellen Mittelstandes.

**Der Vorsitzende:** Herzlichen Dank, Herr Professor Felbermayr. Erneut Tilman Kuban.

**Abg. Tilman Kuban (CDU/CSU):** Meine Frage richtet sich an Herrn Professor Hindelang.

Sie haben jetzt einen Verhandlungsprozess gehabt, der sich schon sehr, sehr lange hingezogen hat, und auch der Ratifizierungsprozess bei CETA zieht sich wie ein Kaugummi. Von daher meine Frage: Wann rechnen Sie zeitlich gesehen mit Anpassungen bei den Verträgen, die jetzt ausgehandelt worden sind? Kann man da schon einen Zeithorizont sehen? Weil wir wirklich in einer sehr schnelllebigen Zeit sind, und ich das Gefühl habe, dass wir bei den Verträgen aber immer sehr, sehr lange brauchen, bis wir dann wirklich zu einem Abschluss kommen.

**Der Vorsitzende:** Danke schön. Herr Professor Hindelang, bitte.

**SV Prof. Dr. Steffen Hindelang (Uppsala University Schweden):** Vielen herzlichen Dank für die Frage. Warum zieht sich der Prozess so

lange hin? Ich glaube, ein Teil der Wahrheit ist, dass wir Handelsabkommen als Gemischte Abkommen abschließen und auf europäisch-mitgliedstaatlicher Seite dadurch die Prozesse verkomplizieren, anstatt sie im europäischen Kontext vorzuklären. Hier kann man durchaus schneller verhandeln, wenn man insbesondere Prozesse vorklärt.

Dann natürlich Ratifikationsprozesse. Wenn man, wie mit CETA, durch alle mitgliedstaatlichen Parlamente gehen muss, dann ist das sicherlich gut aus der Perspektive der demokratischen Legitimierung. Nur führt das dann auch zu der Zeit, die wir uns jetzt nehmen müssen. Auch mit Blick auf bestimmte Mitgliedstaaten, wo der Ratifizierungsprozess stockt, bleibt es abzuwarten, wie sich dann die Vertretungen verhalten werden. Sicherlich, auf europäischer Ebene ist es hilfreich, wenn man vielleicht auch Handel und Investitionen trennt. Das könnte dazu führen, dass bestimmte Cluster-Probleme vermieden werden. Dass man vielleicht im Bereich des Handels schneller voranschreiten kann, weil der womöglich weniger politisiert ist als der Bereich des Investitionsschutzes. Insgesamt glaube ich aber auch, dass wir in einem globalen Kontext aufpassen müssen, nicht zu stark einer Rhetorik und vielleicht auch einem Narrativ von nationaler Sicherheit zum Opfer zu fallen. Unser Wohlstand beruht zu großen Teilen auf einem offenen Markt. Wenn es hier nicht gelingt, Resilienz auf der einen Seite mit legitimen Handelsinteressen auf der anderen Seite in Ausgleich zu bringen, könnten wir langfristig Probleme für den Wohlstand in Europa bekommen. Danke.

**Der Vorsitzende:** Ich bedanke mich auch und gebe das Wort an Maik Außendorf.

**Abg. Maik Außendorf (BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN):** Vielen Dank, Herr Vorsitzender. Herr Mayer hatte eben so ein bisschen in Frage gestellt die Relevanz der Erklärungen des Gemeinsamen Ausschusses.

Von daher möchte ich Herrn Krajewski noch einmal bitten darzulegen, wie die Relevanz ist, vor allem die Wirkmächtigkeit und die Verbindlichkeit, und vielleicht auch noch einmal die Grundlage darzulegen. Danke.



**SV Prof. Dr. Markus Krajewski** (Friedrich-Alexander-Universität Erlangen): Vielen Dank. Wenn wir uns darauf einigen müssen, dass der Gemischte Ausschuss nicht der UN-Sicherheitsrat ist, dann haben Franz Mayer und ich sicherlich einen Konsens. Ansonsten würde ich doch schon sagen, der Gemischte Ausschuss ist tatsächlich ein relevantes Gremium. Ich bin auch etwas überrascht, dass hier im Raum gesagt wird, da werden offene Rechtsbegriffe durch andere offene Rechtsbegriffe ersetzt. Wenn man sich den Text sehr genau anschaut, sieht man, dass da Beispiele genannt werden, was zum Beispiel missbräuchlich sein könnte. Da wird auch konkretisiert, das haben wir schon gehört.

Dass Erwartungen der Investoren nur von den kompetenten Behörden und nur aufgrund von schriftlichen Vereinbarungen entstehen könnten, wie man zu der Meinung kommen kann, dass das alles nur unbestimmte Rechtsbegriffe seien oder ein vager Begriff durch den anderen ersetzt würde, das ist mir doch ein bisschen schleierhaft. Natürlich sind da weiterhin offene Rechtsbegriffe drin in dieser Erklärung. Das ist klar. Es ist keine abschließende Aufzählung von allen möglichen Dingen, die man sich vorstellen kann. Das wäre auch nicht möglich. Auch die Begriffe, die sonst drinstehen. Ich will das nur mal sagen. Wir haben auch im deutschen Recht, also die Juristinnen und Juristen im Raum wissen und haben früher gelächelt, wenn in der Verwaltungsrechtsvorlesung es immer hieß: „Der nichtige Verwaltungsakt ist der, dem der Makel der Rechtswidrigkeit auf die Stirn geschrieben ist.“ Da haben wir alle ein bisschen gelacht. Wir wissen aber alle, was damit gemeint ist. Das ist natürlich ein offener Rechtsbegriff. Aber ein Stück weit ist eben doch sehr klar, auch aufgrund dieser sprachlichen Konnotation, dass das eben die absoluten Ausnahmefälle sind. Das kann auch ein CETA-Gericht anschließend entsprechend auslegen.

Insofern glaube ich, das, was da gemacht wird, ist schon ein gelungener Versuch, unbestimmte Rechtsbegriffe durch etwas bestimmtere Rechtsbegriffe und durch Beispiele zu ersetzen. Ansonsten, was die Verbindlichkeit angeht: Da ist es natürlich auch klar, dass CETA sehr klar

sagt, dass diese Interpretationsentscheidungen für das CETA-Gericht verbindlich sind. Das ist – glaube ich – auch noch einmal ein ganz wichtiger Punkt. Das ist eben nicht etwas, was das CETA-Gericht sich nach Gutdünken anschauen oder bleiben lassen kann. Sondern die Vertragsparteien machen sehr deutlich, hier geht es um eine Konkretisierung des von den Vertragsparteien im Text bereits angelegten Willens, der – das ist ganz zentral – hier durch die Vertragsparteien ja selbst weiterkonkretisiert wird. Es ist nicht die Interpretation durch einen Dritten, durch ein Gericht oder durch ein Expertengremium, sondern durch Vertreterinnen und Vertreter der Vertragsparteien selbst. Das macht einen Unterschied zu dem, was wir in der Vergangenheit auch an anderen Stellen gesehen haben. Ich wäre da sehr, sehr zuversichtlich, dass das CETA-Gericht sehr klar das als seine Richtschnur annimmt.

Es ist – und das ist natürlich auch wiederum richtig, das hat Frau Violi auch gesagt – natürlich keine Vertragsveränderung. Wir können nicht über eine Interpretationsentscheidung hier den Vertragstext ändern. Was das für andere Mitgliedstaaten und die parlamentarische Ratifikation bedeutet, das vermag ich nicht zu beurteilen. Ich wäre auch sehr sicher, dass das in Deutschland keinen Ratifikationsvorbehalt auslösen würde. Man kann das ja mal weiterspielen: Angenommen, der Deutsche Bundestag ratifiziert jetzt irgendwann nach dieser Erklärung und dann kommen die Dänen oder wer auch immer auf die Idee, das machen wir jetzt auch und die kommen dann mit einer weiteren Interpretationserklärung. Dann zuckt Herr Krämer schon und denkt: „Dauert noch viel länger alles.“ Aber da würde ich jetzt sagen, solange das alles Auslegung bleibt, bedarf es dann auch keiner weiteren Zustimmung des Bundestages mehr. Da sind wir wieder bei dem, was Frau Kopf angesprochen hat: Wäre das gut, wenn es einen Unterausschuss gäbe, in dem das dann besprochen werden könnte?

Aber es ist eben keine ratifikationsbedürftige Zusatzklärung, trotz der Verbindlichkeit, die das hat für das CETA-Gericht. Danke schön.



Der **Vorsitzende**: Wobei der Hauptausschuss immer zuständig bliebe. Darauf muss ich als Vorsitzender dieses Hauptausschusses des Wirtschaftsausschusses Wert legen.

Ansonsten haben Sie völlig Recht: Wenn irgendjemand sagt, irgendjemandem stünde irgendeine Rechtswidrigkeit auf der Stirn geschrieben, ist die Wahrscheinlichkeit, dass das ein Jurist ist, extrem hoch. Da gebe ich Ihnen total Recht. Der Kollege Markus Töns hat das Wort.

Abg. **Markus Töns** (SPD): Vielen Dank, Herr Vorsitzender. So ist das mit den Juristen. Ich hätte noch einmal eine Frage an Professor Mayer. Und zwar dieses Mal ein bisschen eine Frage der Einordnung.

Wir sind ja in der Situation der „Zeitenwende“ und wir sind in einer neuen geopolitischen Lage. Ist die Ratifikation von CETA unter anderem deshalb auch geopolitisch noch einmal neu einzuordnen? Wie trägt sie auf Basis unserer Einordnung zur Stärkung von Lieferketten bzw. zur Resilienz gegen Störungen im Welthandel bei? Trägt das auch dazu bei, noch einmal zu schauen, inwieweit das auch der europäischen Souveränität zuträgt? Das wäre aus meiner Sicht noch einmal eine Frage an Sie.

Der **Vorsitzende**: Herr Professor Mayer, dass Sie jetzt im Anschluss an Herrn Professor Krajewski das Wort bekommen, ist reiner Zufall schätze ich, aber Sie sind jetzt gefragt. Bitte schön.

SV **Prof. Dr. Franz C. Mayer** (Universität Bielefeld): Herzlichen Dank. Das gibt mir natürlich die Möglichkeit noch einmal festzustellen, dass ich hier völlig in Übereinstimmung mit dem Kollegen Krajewski bin. Ich will ganz klar sagen, dass mir das auch nicht einleuchtet, wenn hier gesagt wird, da würden unbestimmte Rechtsbegriffe durch andere unbestimmte Rechtsbegriffe ersetzt. Das ist im Recht letztlich immer so, dass Sie mit Sprache hantieren. Jedenfalls wenn es um diese Passage zum Klimawandel geht – dass Investoren gerade Maßnahmen in Bezug auf Klimaschutz generell zu erwarten haben – können wir nicht wirklich gut argumentieren, das sei doch jetzt einfach nur eine andere

Generalklausel. Das ist, glaube ich, wirklich etwas, das man greifen kann.

Zu Ihrer Frage, Herr Abgeordneter: Es geht letztlich hier um einen Beitrag zur Verrechtlichung der internationalen Beziehungen. Ich meine, dass die Bedeutung eines solchen Beitrages seit 2016 noch weiter angestiegen ist und dafür zwei Entwicklungen ein ganz besonderes Gewicht haben.

Da ist einmal, dass auch den kritischsten Kritikern von Freihandelsabkommen mit einem US-Präsidenten Trump klar geworden ist, dass es mindestens eine Sache gibt, die noch schlimmer ist als Freihandelsabkommen. Das ist eine Weltwirtschaftsordnung ohne jede rechtliche Bindung, wo nur noch der Wille des vermeintlich Stärkeren zählt. Europäische Souveränität kann darauf nicht setzen. Europäische Souveränität, die spielt auf der zivilisierten Ebene des Rechts in den internationalen Beziehungen. Es ist gerade nicht ein Konzept von Souveränität im Sinne von Souveränität zum Rechtsbruch nach Carl Schmitt: „Souverän ist, wer über den Ausnahmezustand – über die Lösung vom Recht – entscheidet.“ Sondern: Die europäische Souveränität ist eine rechtlich gebundene Souveränität.

Das führt mich zu der zweiten Beobachtung. Mit dem Überfall Russlands auf die Ukraine sind der Wert und die Zerbrechlichkeit rechtlicher Bindungen im internationalen Raum doch allgemein noch viel deutlicher geworden. Dazu kommt eben, dass Verselbstständigung, Kompetenzüberschreitung und alle anderen rechtlichen Gefahren, die man da hat skizzieren wollen 2016, schlicht maßlos übertrieben sind, sich als maßlos übertrieben herausgestellt haben, auch im Bereich Investitionsschutz. Das liegt in Teilen daran, dass ein Freihandelsabkommen eben auch nichts mit Integration zu tun hat. Das ist nicht wie die europäische Integration. Das ist ein – zugegeben umfassendes – Freihandelsabkommen. Mehr ist es nicht. Es geht nicht um supernationale Hoheitsgewalt, eine eigene Rechtsordnung usw. Die Gefahren sind auch deswegen maßlos übertrieben – glaube ich –, weil die kanadische Seite Korrekturen mit einer Eselsgeduld mitgemacht hat, um den immer neuen



europäischen Bedenken Rechnung zu tragen. Mit einem Vertragspartner USA beispielsweise wäre das nicht so ohne weiteres vorstellbar. Das schwächt natürlich ein Stück weit auch den Modellcharakter des Abkommens. Nochmals so gutwillige Vertragspartner wie die Kanadier zu finden wird – glaube ich – nicht so einfach. Oder anders formuliert, und damit stehe ich sicher nicht alleine: Wenn wir nicht einmal ein Abkommen mit Kanada hinkriegen, dann verliert die EU mit ihren Mitgliedstaaten jede Glaubwürdigkeit in der Diskussion um eine bessere Verrechtlichung der internationalen Beziehungen. Vielen Dank.

Der **Vorsitzende**: Herzlichen Dank, Herr Professor Mayer. Wir biegen in die Zielgerade ein. Wir haben noch sechs Minuten und vier Wortmeldungen noch, die möglich sind. Das bedeutet zwangsläufig eine gewisse zeitliche Überziehung. Es sei denn, der eine oder andere Kollege, der sich jetzt schon gemeldet hat, verzichtet möglicherweise. Ich wollte nur auf diese Möglichkeit hinweisen, ohne dass damit natürlich eine Verpflichtung einhergeht. Leif-Erik Holm hat jetzt als nächster das Wort für die AfD-Fraktion.

Abg. **Leif-Erik Holm** (AfD): Ja, vielen Dank, Herr Vorsitzender. Meine Frage geht an Professor Felbermayr, den ich gern noch einmal zum Thema Landwirtschaft zu Wort kommen lassen würde.

Das ist ja einer der Knackpunkte in dieser Debatte. Natürlich ist auch der freie Warenaustausch bei landwirtschaftlichen Produkten durchaus sinnvoll. Wir haben ja Herrn Jung dazu schon gehört. Die Landwirte würden sich dem Wettbewerb ja auch gerne stellen. Das Problem sind halt die unterschiedlichen Standards, die wir da haben. Beim Thema Umweltschutz, Tierhaltung, Größe der Betriebe usw., so dass es eben schwierig ist. Auf der anderen Seite ist klar, Landwirtschaft ist systemrelevant. Wir müssen im Notfall auch unabhängig sein von Importen.

Deswegen die Frage an Sie, Herr Professor: Wie ist aus Ihrer Sicht da ein sinnvoller Weg, diese beiden Ziele irgendwie zusammenzubringen, einerseits Versorgungssicherheit und

andererseits den freien Warenverkehr und Wettbewerb zu gewährleisten?

Der **Vorsitzende**: Bitte schön. Herr Professor Felbermayr.

**SV Univ. Prof. MMag Gabriel Felbermayr** (WIFO): Vielen Dank. Das ist eine sehr grundsätzliche Frage und eine, die in jeder Hinsicht nicht leicht zu beantworten ist. Es gibt einen Zielkonflikt. Das ist gar nicht von der Hand zu weisen. Je stärker man in die internationale Arbeitsteilung hineingeht und je mehr man sich auf einzelne Produkte spezialisiert – in Deutschland sind es zum Beispiel Spezialkulturen, die sehr wertschöpfungsstark sind, vom Hopfen bis zu Wein, Gemüse, Obst zum Beispiel –, und dafür andere Produkte stärker importiert – in diesem Ausmaß macht man sich natürlich verletzlich.

Die Frage ist, mit wem man Freihandelsabkommen schließt. Ich denke, dass hier mit Kanada ein Land zur Verhandlung steht, wo wir keine Sorgen haben müssen, dass es da zu kritischem Missbrauch kommt, zu Erpressungsversuchen, zu einer Politisierung von bilateraler Abhängigkeit. Ein großes Thema ist – glaube ich – auch, ob Abhängigkeiten tatsächlich reziprok sind. Also wenn man sich einseitig in Abhängigkeit begibt, wie wir das beim Gas mit Russland gemacht haben, ist das etwas ganz anderes, als wenn man sich simultan auf beiden Seiten in die Arbeitsteilung hineinbewegt. Auch das ist bei Kanada sehr viel besser gegeben. Aber es gibt grundsätzlich diese Frage und weil die existiert, haben wir ja in Europa ein sehr breit aufgestelltes System der Bezuschussung der Agrarproduktion über die gemeinsame Agrarpolitik, die versucht möglichst wettbewerbsneutral, möglichst unverzerrend landwirtschaftliche Einkommen zu stützen, Unternehmen in der Produktion zu belassen. Ich glaube, das hat sich bewährt. Es ist ja auch im Kontext der WTO-Reformen so entstanden, wie es heute ist: Eben nicht marktverzerrend die Landwirtschaft zu unterstützen, auch mit dem Auftrag, landwirtschaftliche Produktion in Europa zu halten. Aber es ist in der Tat ein schwieriger Ausgleich von unterschiedlichen Zielen, die wir haben.



Letzte Bemerkung vielleicht: Wenn wir über Resilienz, über Versorgungssicherheit sprechen, dann ist das beste Mittel der Ausbau von einem diversifizierten Lieferanten-Portfolio. Und das ist aus vielen Gründen sinnvoll. Kanada gehört da als großer Agrarproduzent ganz eindeutig dazu. Es ist aus vielen Gründen sinnvoll, weil wir nicht nur politische Risiken haben, die mehr geworden sind in den letzten Jahren, wir haben auch Klimathemen. Es kann ja durchaus einmal passieren, dass Produktionsbeziehungen in den herkömmlichen landwirtschaftlichen Produktionsländern schlecht sind durch eine Dürre oder durch andere Probleme, so dass wir dann sehr froh sind, wenn Kanada liefert. Wir können das ja erkennen zum Beispiel beim Thema Rohstoffe für die Düngemittelindustrie, die nicht mehr aus Russland kommen können, sondern stark aus Kanada – welche positiven Effekte da eine Diversifizierung haben kann. Vielen Dank.

Der **Vorsitzende**: Herzlichen Dank nach Wien. Tilman Kuban für die CDU/CSU-Fraktion.

Abg. **Tilman Kuban** (CDU/CSU): Vielen herzlichen Dank. Ich würde jetzt noch einmal als erstes und auch für die gesamte Zeit, soweit Sie das zulassen, Herr Vorsitzender, dem Herrn Krämer das Wort geben.

Ich darf da noch einmal auf das Thema der langfristigen Perspektive eingehen. Wir haben jetzt über CETA viel gehört. Da würde ich gern zum Abschluss auch noch einmal den Blick richten, welche weiteren Abkommen sollten jetzt mit Hochdruck weiter verfolgt werden? Mercosur, Australien, Indien, Chile, es ist ja einiges in der Pipeline. Was ist da aus Sicht der deutschen Wirtschaft das Entscheidende oder was sind die entscheidenden zwei Kriterien, um eben auch langfristig der pazifischen Freihandelszone entgegenzuwirken, die ja in den letzten Jahren gebaut worden und jetzt in Kraft getreten ist.

Der **Vorsitzende**: Herr Krämer, Sie haben die volle Zeit.

SV **Matthias Krämer** (WIFO): Vielen Dank für die Frage. Die von Ihnen eben schon genannten Verhandlungen beziehungsweise die FTAs, die in Verhandlung sind, die sind allesamt aus unserer Sicht prioritär zu betrachten. Natürlich

schauen wir alle auch auf das Abkommen Mercosur und die Ereignisse in Brasilien, die möglicherweise auch einen Einfluss darauf haben werden. Australien ist zugleich ein wichtiger Baustein, auch da sind wir mit unseren Kollegen in Australien immer wieder im Gespräch. Man sieht auch, dass die australische Seite daran ein großes Interesse hat. Das ist also nicht nur eine einseitige Geschichte, dass europäische Unternehmen da eben in den verstärkten Handel gehen wollen. Hier wurde eben schon die Frage der Resilienz angesprochen, resiliente Wertschöpfungsketten. Wir glauben eben, dass eine Diversifizierung in der Handelspolitik ein ganz entscheidender Baustein ist, um eben diese Resilienz hinzubekommen, und da reden wir dann über diese langfristigen Effekte, die Sie gerade ansprachen, Herr Kuban.

In jedem Fall betrachten wir allerdings mit einiger Sorge die Diskussionen auf europäischer Ebene, wenn wir auf die Nachhaltigkeitskriterien schauen, die wiederum mit sanktionsbewehrten Mechanismen in künftigen Handelsverträgen umgesetzt werden sollen. Wir sind uns beispielsweise nicht ganz sicher, ob die EU, deren Anteil im Handel mit den Mercosur-Staaten ja aus deren Perspektive gesehen nur noch bei elf Prozent liegt, und der ist natürlich auch sinkend – ob das der richtige Weg ist, mit diesen Staaten so ins Gespräch zu kommen, dass wir sagen: Unsere Standards sind Werte, von denen wir auch in der Industrie natürlich überzeugt sind. Sie werden niemanden finden, der in der „BDI-Familie“ Handel und Nachhaltigkeit nicht immer mitdenkt. Die Überfrachtung von Handelsverträgen – die Diskussion haben wir auch lange geführt. Aber Nachhaltigkeit und selbstverständlich auch Menschenrechte werden eben immer mitgedacht. Die Frage ist nur, wie wir uns diesem Prozess nähern und ob wir über sanktionsbewehrte Mechanismen in diesen Handelsverträgen unsere Attraktivität wiederum als ein Handelspartner, beispielsweise für Mercosur, steigern. Da machen wir zumindest ein Fragezeichen. Zugleich müssen wir nämlich auch sehen, dass in dem Moment wo die EU als vielleicht attraktiver Handelspartner etwas in den Hintergrund tritt, es andere große



Wirtschaftsblöcke auf der Welt gibt, die diese Lücke schließen können. Wir müssen uns eben fragen, ob das das Ziel einer ausgewogenen Handelspolitik sein kann.

Fazit: Die genannten Abkommen, die in der Verhandlung sind, die sind allesamt wichtig und die unterstützen wir. Wir versuchen dafür zu werben, dass man einen etwas pragmatischeren und vielleicht einen etwas differenzierten Ansatz in der Handelspolitik fährt, um mit Blick auf resiliente Wertschöpfungsketten wirklich belastbare Ergebnisse auch für die Unternehmen schließen zu können. Vielen Dank.

Der **Vorsitzende**: Danke schön, Herr Krämer. Die vorletzte Wortmeldung bekommt Markus Töns für die SPD-Fraktion.

Abg. **Markus Töns** (SPD): Vielen Dank, Herr Vorsitzender. Ich würde zum Abschluss, zumindest ist es – glaube ich – die vorletzte Wortmeldung, die Frage an Professor Holterhus und an Professor Mayer gemeinsam richten.

Und zwar, um es einfach kurz auf den Punkt zu bringen: Warum sollte der Deutsche Bundestag diesem Gesetzentwurf zustimmen und die Ratifizierung von CETA vornehmen?

Der **Vorsitzende**: Dafür hat jetzt jeder eineinhalb Minuten.

SV **Prof. Dr. Till Patrik Holterhus** (Leuphana Universität Lüneburg): Ich glaube, es ist deutlich geworden, dass ich der Überzeugung bin, dass wir im Bereich Investitionsschutz wirklich viel erreicht haben und hier einen Standard setzen können, der seinesgleichen sucht. Die Symbolik, die davon ausginge, an dieser Stelle umzukehren und sich von diesem Abkommen abzuwenden, hielte ich für fatal. Das Gleiche gilt für den Bereich des Handels, wenn es einerseits um die bereits deutlich gewordenen Vorteile der Handelsintegration geht, aber auch gleichzeitig um die wirklich stark vorhandene Ausgewogenheit mit Aspekten wie Nachhaltigkeit, Umweltschutz und Arbeitnehmerschutz.

Ich glaube, das Gesamtpaket hat eine Strahlkraft für die Europäische Union auch in den kommenden Verhandlungen – es stehen eine Reihe von Freihandelsabkommen an, die

verhandelt werden müssen, die sich eben nicht nur mit dem Freihandel, sondern mit einer ganzen Reihe von Aspekten, die im Interesse der Europäischen Union liegen, beschäftigen. Ich kann an der Stelle vielleicht noch einmal stark machen, was Herr Mayer gesagt hat: Ich glaube, gerade aus der Perspektive einer europäischen Souveränität – die ja in letzter Zeit an vielen Orten betont wird – wäre es kein gutes Signal, wenn der Wunsch, die Europäische Union in den Außenbeziehungen stärker auf den Plan treten zu lassen und ihre ohne Zweifel vorhandenen Potenziale vielleicht auch intensiver auszunutzen, jetzt einen so offensichtlichen Dämpfer in einem so unnötigen Fall wie dem von CETA erhalte und nicht die Möglichkeit genutzt würde, jetzt hier voranzuschreiten und das vielleicht als ersten Schritt einer solchen jetzt zu entwickelnden europäischen Souveränität zu begreifen.

Der **Vorsitzende**: Herzlichen Dank, Herr Professor Holterhus. Herr Professor Mayer bekommt jetzt noch einmal das Wort.

SV **Prof. Dr. Franz C. Mayer** (Universität Bielefeld): Vielen Dank. Ich kann das ganz knapp machen. Ich wiederhole nur noch einmal: Das ist ein ganz wichtiger Beitrag für eine rechtliche Bindung in den internationalen Beziehungen, eine weitere Verrechtlichung der internationalen Beziehungen. Und daran haben wir, als Deutschland, als Mittelmacht, wenn Sie so wollen, ein Interesse. Wenn Sie Hegemon sind, dann sind Sie nicht so sehr auf das Recht angewiesen. Wir sind auf das Recht angewiesen als Deutschland und als Europäische Union. Es gibt natürlich auch einen Vorbildcharakter durch die deutsche Ratifikation. Deutschland ist der größte Mitgliedstaat. Es gerät in der Binnendiskussion in Deutschland ja oft aus dem Blick, wie sehr die anderen auf uns schauen. Ich glaube, dass unsere intensive rechtliche Befassung – um das mal positiv zu wenden – dann in einem positiven Ergebnis einmündend eben auch ausstrahlt in die anderen Mitgliedstaaten, in denen die Ratifikation noch aussteht.

Es ist einfach noch einmal dieser Punkt zu unterstreichen: Wenn nicht mit Kanada, mit wem denn dann? Es werden andere die Freiräume nutzen, die bleiben würden, wenn



man sich nicht mit den Freihandelsabkommen mit Partnern rechtlich verbünden würde. Diese Freiräume würden andere möglicherweise mit deren rechtlichen Präferenzen füllen und da würden viele der kritischen Stimmen, die wir auch heute wieder gehört haben, sich ganz schön wundern, was das für Präferenzen sind. Oder noch schlimmer: Wir sind dann – ich wiederhole es – in einer Situation, in einer Ordnung, in der das Recht gar keine Rolle mehr spielt. Daran können wir kein Interesse haben. Vielen Dank.

Der **Vorsitzende**: Danke, Herr Professor Mayer. Jetzt abschließend Reinhard Houben.

Abg. **Reinhard Houben** (FDP): Herr Vorsitzender, noch einmal nach Wien. Professor Felbermayr, anschließend auch an die Frage von Herrn Kuban und die eben getätigten Äußerungen.

Natürlich sind die Verträge wie CETA oder der Vertrag mit Neuseeland „Goldstandard“. Wie können wir in einer Welt, wo ja bestimmte Entwicklungs- und Schwellenländer vielleicht diesem „Goldstandard“ nicht entsprechen, wie können wir vorgehen, dass wir trotzdem mit diesen Ländern, ich sage mal auch im Systemwettbewerb mit China, Handelsverträge schließen, die auch ein Mindestmaß an Zielen aus unserer Sicht erfüllen, aber eben nicht den Beitritt unmöglich machen? Oder ist es dann eher der Weg, den ja auch Olaf Scholz beim VDMA angezeigt hat: Machen wir nur noch EU-only Verträge und die nationalen Parlamente sind raus? Was ich als Abgeordneter natürlich nicht so sexy fände. Danke.

Der **Vorsitzende**: Herr Professor Felbermayr.

SV Univ. Prof. **MMag. Gabriel Felbermayr** (WIFO): Vielen Dank, Herr Houben. Ja, ich kann verstehen, dass Sie letzteres nicht sexy fänden. Aus der europäischen Perspektive wäre es vermutlich schon ein Weg, den man beschreiten könnte, dass es insgesamt abgespecktere Abkommen wären, die sich stärker konzentrieren auf die Kompetenzen, die tatsächlich vergemeinschaftlicht sind und weniger weit ausgreifend. Das würde den Prozess beschleunigen. Das kann in einer volatilen Zeit, in der wir leben, ein großer Vorteil sein.

Ihre erste Bemerkung: Wie kann man einen Neuseeland-Standard oder CETA-Standard weltweit umsetzen? Ich glaube, das geht mit wenigen Ländern in Wahrheit. Denn mit Kanada und mit Neuseeland haben wir es mit sehr, sehr hoch entwickelten Volkswirtschaften zu tun. Das Pro-Kopf-Einkommen in Neuseeland ist in etwa so hoch wie das Pro-Kopf-Einkommen Deutschlands, Kanada auch. Kanada ein bisschen höher sogar. Mit der Höhe des Pro-Kopf-Einkommens korrelieren viele allgemeinpolitische, sozialpolitische, arbeitsrechtliche, umweltpolitische Präferenzen.

Wir müssen einfach feststellen, dass viele Schwellen- und Entwicklungsländer vor allem daran interessiert sind, dass möglichst große Anteile ihrer Bevölkerung aus der absoluten Armut entfliehen. Das ist ein Thema, das wir in Neuseeland, Kanada, Europa überhaupt nicht haben, aber eben ein entwicklungspolitisches. Umgekehrt sind die Vorteile, die wir in Europa ziehen – wirtschaftlich, aber auch geopolitisch – aus Abkommen mit Ländern wie Brasilien, Indien, Indonesien viel, viel größer als die mit Neuseeland zum Beispiel. Neuseeland hat das halbe BIP Österreichs in etwa. Das ist ein nettes Abkommen, aber es ist wirtschaftlich und geopolitisch von endend wollender Bedeutung. Mit Indien, Indonesien, Brasilien wäre sehr viel mehr zu heben. Das heißt aber auch, wenn man Handelsabkommen sozusagen als einen Tausch sieht – ein do ut des –, dass man in diesen Fällen mehr geben wird müssen. Wir werden uns damit abfinden müssen in Europa, wenn wir mit diesen Ländern kooperieren wollen – nicht nur im Handel, sondern darüber hinaus auch im Umweltschutz –, dass wir mehr auf unserer Seite in die Waagschale werfen müssen.

Was das genau sein wird, das ist ein diffiziler Findungsprozess in Europa. Da kann man möglicherweise auch Elemente nicht nur von Umwelt- und Arbeitsrecht einbringen, sondern entwicklungspolitische „Karotten“, die man hier dazubringen kann, damit diese Länder stärker bereit sind, in europäische Freihandelsabkommen zu gehen und unsere Standards zu akzeptieren. Den Standard, den wir in Neuseeland oder Kanada umsetzen, in Indonesien oder in Indien zu verlangen, das wäre fatal. Dann würden wir mit diesen



Ländern keine Abkommen bekommen. Das sieht man auch, wenn man die WTO-Verhandlungen sieht, wo Indien und Indonesien sehr kritisch sind und vieles blockieren. Ich glaube, man muss das Maß bewahren und Vorteile und Nachteile der Abkommen in solchen Ländern im Blick haben. Vielen Dank.

Der **Vorsitzende**: Herzlichen Dank in Richtung Österreichisches Institut für Wirtschaftsforschung. Schöne Grüße nach Wien. Wir waren ja durchaus international, auch nach Schweden ging es.

Es ist, wie ich finde, häufig am Ende einer Anhörung, das wir gerade erreicht haben, dass es wirklich ein sehr interessanter Diskurs ist. Manchmal ja auch mit dem notwendigen Widerspruch in einzelnen Fällen. Ich glaube, wir alle sind vielleicht nicht klüger geworden – das ist schwierig es hängt auch ein bisschen vom Alter ab, ob man noch klüger wird. Aber auf jeden Fall sind wir besser informiert durch diese Anhörung. Das ist auch Ziel der ganzen Geschichte gewesen.

Ich danke für Ihr Interesse, insbesondere den Kolleginnen und Kollegen, aber auch allen Gästen hier. Mein besonderer Dank geht an die Sachverständigen. Das war sehr interessant, Ihnen zuzuhören, und wir haben es auch mit großem Interesse getan. Kommen Sie gut nach Hause, nicht nur nach Lüneburg von hier aus, sondern auch diejenigen, die uns zugeschaltet waren. Alles Gute, vielen Dank fürs Hiersein. Ich schließe hiermit die Sitzung.

Schluss der Sitzung: 13:11 Uhr



**Stellungnahmen der Sachverständigen**

Dr. Federica **Violi**

Erasmus-Universität Rotterdam  
3062 PA Rotterdam, Niederlande  
**A-Drs. 20(9)153**

**Anlage 1**

Matthias **Krämer**

Bundesverband der Deutschen Industrie e. V. (BDI)  
Leiter der Abteilung Außenwirtschaftspolitik  
11053 Berlin  
**A-Drs 20(9)154**

**Anlage 2**

Prof. Dr. Steffen **Hindelang**

Professor of International Investment and Trade Law at  
Uppsala University  
752 36 Uppsala, Schweden  
**A-Drs. 20(9)155**

**Anlage 3**

Univ. Prof. MMag. Gabriel **Felbermayr**, PhD

Direktor  
WIFO Österreichisches Institut für Wirtschaftsforschung  
1030 Wien, Österreich  
**A-Drs. 20(9)156**

**Anlage 4**

Reinhard **Jung**

Referent für Politik und Medien  
FREIE BAUERN Deutschland GmbH  
19336 Legde  
**A-Drs. 20(9)157**

**Anlage 5**

Prof. Dr. Till Patrik **Holterhus**, MLE. LL.M. (Yale)

Vertretungsprofessur für Öffentliches Recht,  
insb. Staats- und Verwaltungsrecht  
Fakultät Staatswissenschaften  
Leuphana Universität Lüneburg  
21335 Lüneburg  
**A-Drs. 20(9)161**

**Anlage 6**



Prof. Dr. Franz C. **Mayer**, LL.M. (Yale)  
Lehrstuhl für Öffentliches Recht, Europarecht, Völkerrecht,  
Rechtsvergleichung und Rechtspolitik  
Universität Bielefeld  
33615 Bielefeld  
**A-Drs. 20(9)162**

**Anlage 7**

Prof. Dr. Markus **Krajewski**  
Professor für Öffentliches Recht und Völkerrecht  
Friedrich-Alexander-Universität Erlangen-Nürnberg  
91054 Erlangen  
**A-Drs. 20(9)163**

**Anlage 8**



---

## Ausschussdrucksache 20(9)153

07.10.2022

---

**Dr. Federica Violi**  
**Erasmus-Universität Rotterdam**  
**Niederlande**

### **Stellungnahme**

#### **Öffentliche Anhörung**

**zum**

- a) **Gesetzentwurf der Bundesregierung**

**Entwurf eines Gesetzes zu dem Umfassenden Wirtschafts- und Handelsabkommen (CETA) zwischen Kanada einerseits und der Europäischen Union und ihren Mitgliedstaaten andererseits vom 30. Oktober 2016**

**BT-Drucksache 20/3443**

- b) **Vorschlag für einen Beschluss des Rates über den Abschluss des umfassenden Wirtschafts- und Handelsabkommens (CETA) zwischen Kanada einerseits und der Europäischen Union und ihren Mitgliedstaaten andererseits**

**KOM(2016)443 endg.; Ratsdok.-Nr. 10970/16**

- c) **Vorschlag für einen Beschluss des Rates über den im Namen der Europäischen Union in dem mit dem umfassenden Wirtschafts- und Handelsabkommen (CETA) zwischen Kanada einerseits und der Europäischen Union und ihren Mitgliedstaaten andererseits eingesetzten Gemischten Ausschuss für die gegenseitige Anerkennung von Berufsqualifikationen hinsichtlich der Annahme eines Beschlusses über ein Abkommen über die gegenseitige Anerkennung von Berufsqualifikationen von Architekten zu vertretenden Standpunkt**

**KOM(2022)343 endg.; Ratsdok.-Nr. 11525/22**

**am 12. Oktober 2022**

# Die Interpretationserklärung des Gemischten CETA-Ausschusses: Transformativer Wandel oder Greenwashing?

*Zusammenfassung des juristischen Gutachtens von A. Arcuri und F. Violi, „The CETA Joint Committee Draft Interpretative Decision: Transformative Change or Greenwashing?“, Oktober 2022, Download unter [power-shift.de/ceta-gutachten-2022](https://power-shift.de/ceta-gutachten-2022). Diese Zusammenfassung wurde erstellt von PowerShift.*

Trotz massiver Protestbewegungen auf beiden Seiten des Atlantiks trat das Handels- und Investitionsschutzabkommen zwischen der EU und Kanada (CETA) 2017 vorläufig in Kraft. Noch nicht in Kraft ist jedoch der besonders umstrittene Investitionsschutz, mit dem Investoren Staaten beispielsweise für Klima- oder Umweltschutzmaßnahmen vor einem internationalen Schiedsgericht verklagen können. Dieser Investitionsschutz wird erst wirksam, wenn CETA von allen EU-Staaten ratifiziert wurde. In ihrer handelspolitischen Agenda hat sich die Bundesregierung Ende Juni darauf geeinigt, das Abkommen schnellstmöglich zu ratifizieren – unter einer Bedingung: Eine Interpretationserklärung soll vorher sicherstellen, dass der Investitionsschutz eingegrenzt und seine „missbräuchliche Anwendung“, verhindert wird. Klagen gegen Klimaschutz sollen dadurch nicht mehr möglich sein.

Doch das Gutachten, das die Rechtswissenschaftlerinnen Alessandra Arcuri und Federica Violi von der Universität Rotterdam im Auftrag von PowerShift angefertigt haben, zeigt: Das Vorhaben der Bundesregierung ist zum Scheitern verurteilt. **Die CETA Interpretationserklärung würde Klagefälle gegen Klimaschutzmaßnahmen oder gegen andere Maßnahmen, die für die Bewältigung der ökologischen Krise nötig sind, nicht verhindern.**

Denn **einerseits geht die Erklärung nicht weit genug**. Sie geht explizit nur auf Klimaschutzmaßnahmen ein und lässt Maßnahmen zu anderen drängenden Problemen wie beispielsweise dem Gewässerschutz oder Pestiziden unerwähnt. Andererseits **enthält sie weiterhin viele sehr unbestimmte Begriffe**. Beispielsweise können Klimaschutzmaßnahmen weiterhin als „indirekte Enteignung“ angesehen werden, wenn ihre Auswirkungen „völlig unverhältnismäßig“ und „eindeutig unangemessen“ erscheinen. Die Entscheidung, auf welche Maßnahmen dies zutrifft, obliegt den Schiedsrichter\*innen des CETA Schiedsgerichts, die damit weiterhin einen sehr großen Interpretationsspielraum haben. Beispiele aus der Geschichte der Investitionsschiedsgerichtsbarkeit zeigen, dass die Rechtstandards des Investitionsschutzes durchaus unterschiedlich angewendet und ausgelegt werden. So urteilte ein Schiedsgericht im Fall Rockhopper vs. Italien kürzlich, dass die Nicht-Erteilung einer Genehmigung für ein geplantes Ölförderprojekt einer Enteignung des Investors gleichkäme. Das Schiedsgericht sprach Rockhopper 250 Millionen US-Dollar Entschädigung zu. Die rechtliche Grundlage war der Energiecharta Vertrag. Trotz der Interpretationserklärung kann es nicht ausgeschlossen werden, dass auch das CETA-Schiedsgericht in Zukunft zu einem ähnlichen Urteil käme. Des Weiteren bedeutet die Verabschiedung einer verbindlichen Interpretationserklärung nicht zwangsläufig, dass sie von den Schiedsgerichten auch

durchgängig angewendet wird. So wurde beim Nordamerikanischen Freihandelsabkommens ein ähnliches Auslegungsinstrument in mehreren Schiedsgerichtsverfahren angefochten.

**Zudem ändert die Interpretationserklärung nichts an den strukturellen und grundlegenden Problemen des CETA Investitionsschutzes:** Er erstreckt sich weiterhin auf alle – nicht nur auf nachhaltige – Investitionen, er enthält weiterhin nur Rechte, aber keine Pflichten für Konzerne, und schreibt auch nicht vor, dass bei Klagen zunächst der nationale Rechtsweg ausgeschöpft werden muss.

**Die einzige Möglichkeit, das Risiko klimabezogener Klagen unter CETA vollständig auszuschließen, besteht daher darin, den Investitionsschutz aus dem Abkommen zu streichen. Dies könnte über eine Vertragsänderung, ein Umsetzungsabkommen oder ein Anwendungsprotokoll erreicht werden, ohne dass dadurch neue Verpflichtungen entstehen oder die anderen Teile des Abkommens beeinträchtigt würden.** Kanada könnte für einen solchen Vorschlag offen sein, da das Land bereits fortschrittlichere Investitionsschutzstandards als CETA verfolgt.

# The CETA Joint Committee *Draft* *Interpretative Decision: Transformative* Change or Greenwashing?

Date:

**04 October 2022**

Authors:

**Prof. Dr. Alessandra Arcuri**

**Dr. Federica Violi<sup>1</sup>**

Commissioned by:

**PowerShift e.V.<sup>2</sup>**

## **The dangers of ratification**

The Comprehensive Economic and Trade Agreement (CETA) between the EU and Canada has provisionally and partially entered into force in 2017. As all EU Member States, also Germany has to ratify the agreement for it to fully enter into force. This is because CETA is a mixed agreement that includes an Investment Chapter (Chapter 8) with an investor-state dispute settlement (ISDS) mechanism (Ch. 8(F)), which ‘removes disputes from the jurisdiction of the courts of the Member States.’<sup>3</sup>

ISDS has been criticized for its potential to curb environmental policy and, more generally, to erode democracy.<sup>4</sup> Several EU Member States have not yet ratified CETA, while others ratified it, despite widespread popular opposition. For example, the Dutch Parliament approved CETA with an extremely narrow majority.<sup>5</sup> This is concerning. Should CETA Investment Chapter

---

1 Prof. Dr. Alessandra Arcuri is Full Professor of Inclusive Global Law and Governance at Erasmus University Rotterdam and Erasmus Initiative Dynamics of Inclusive Prosperity. Dr. Federica Violi is Associate Professor in International Law at Erasmus University Rotterdam and Erasmus Initiative Dynamics of Inclusive Prosperity. This assessment was written independently and pro bono.

2 PowerShift e.V., Greifswalder Str. 4, 10405 Berlin, <https://power-shift.de>

3 See CJEU Opinion 2/15, para. 292.

4 K. Tienhaara et al, *Investor-state disputes threaten the global green energy transition*, in *Science* 4637 (2022); D. Schneiderman, *Constitutionalizing Economic Globalization*, (Cambridge University Press 2008).

5 In 2020, the Dutch Lower Chamber voted in favour of the Agreement, with a margin of only 3 votes (72 for; 69 against). Later that year, CETA could not be approved because of a lack of majority in the Senate. Rather than subjecting it to the vote of the Senate, the Dutch government postponed the vote. In July 2022, the Dutch Senate

enter into force, it could cost billions to taxpayers, and it could delay climate policy. ISDS has been mentioned in the last IPCC Report as an obstacle to the energy transition.<sup>6</sup> While bad laws can easily be repealed, **it would be virtually impossible to dispense with the effects of CETA.** The extremely complicated process of terminating the Energy Charter Treaty (ECT) should be a warning. In fact, even if the treaty were terminated (something extraordinarily difficult to achieve), the Investment Chapter **‘shall continue to be effective for a period of 20 years after the date of termination.’**<sup>7</sup> Before approving of a Treaty that once ratified will be with us to stay, it is of high importance to ponder its risks. Ratifying CETA in its current status, without a large popular backing, can be seen as highly anti-democratic, given its quasi-constitutional import.

## Not a fix

In a move to allegedly try and remedy some deficiencies of the CETA Investment Chapter, on August 29, 2022, the Government of Germany and the European Commission have agreed on a Draft Decision on the Interpretation of certain terms in Chapter 8, including terms relating to the Fair and Equitable Treatment (FET), Expropriation and Climate Change (hereinafter the Decision). One question is whether such Decision could prevent investment disputes against climate change policy. **The Decision can neither stop climate-related investment disputes, nor disputes concerning other environmental measures necessary to address the ecological crisis.** This is for at least **two sets of reasons.** First, while the Decision does clarify some words in meaningful ways, it is unavoidably under-comprehensive. Second, the Interpretation does not and cannot possibly address some of the most fundamental problems of Chapter 8 that are not strictly related to substantive standards.

### 1. Draft Decision on Interpretation on FET and indirect expropriation

The rules on FET and indirect expropriation have been often invoked by investors to counter public interest regulation and have been criticized as lending themselves to abuses. The Decision on Interpretation aims at constraining the scope of these rules, so as to minimize ways by which investors could deploy them to fight climate policy and environmental regulation. Despite good intentions, it is highly implausible that the clarifications in the Decision will deter investors to challenge climate and other environmental policy measures taken by governments. In fact, the proposed text, albeit very thoroughly drafted, unavoidably retains a certain degree of ambiguity. This is partly because FET and indirect expropriation are by their very nature open-ended norms. **The only way to remedy this open-endedness is to scrap them entirely from the treaty text, something which cannot be done through interpretation.** Take for example this wording in the leaked Decision on Interpretation, aimed

---

approved CETA, again with a rather thin majority (40 for; 35 against), for an overview see <https://www.somo.nl/dutch-senate-approves-ceta-with-a-very-small-majority/>.

<sup>6</sup> IPCC 2022, AR6 WGIII, Chapter 14-81.

<sup>7</sup> This is the so-called sunset clause, included in Article 30.9 (2) CETA, which reads: ‘...in the event that this Agreement is terminated, the provisions of Chapter Eight (Investment) shall continue to be effective for a period of 20 years after the date of termination of this Agreement in respect of investments made before that date.’

at further delineating the rules on expropriation: ‘In light of the need for an effective and progressive response to the urgent threat of climate change, the Parties reaffirm that non-discriminatory measures of a Party that are designed and applied to combat climate change or to address its present or future consequences do not constitute indirect expropriation unless the *impact* of a measure or series of measures would appear *wholly disproportionate* in that it would be perceived as undeniably unreasonable in light of its purpose.’ **What does ‘wholly disproportionate’ mean in practice? And how is the ‘impact’ to be assessed? In fact, radical and much needed measures to combat climate change, in order to be effective, ought to have enormous impact on the fossil fuels industry.** As a side note, it is worth recalling that the fossil fuel industry has deliberately worked to obtain favourable regulatory frameworks, instigating doubts on sound science, and occasionally harassing the scientific community.<sup>8</sup> Looked at from a socio-historical perspective, what may be perceived as radical environmental measures are simply measures restorative of environmental justice.

It is entirely plausible that different arbitrators will apply and interpret terms such ‘impact’ and ‘wholly disproportionate’ differently.<sup>9</sup> In one of the first ISDS cases where a proportionality test was articulated, *Tecmed v Mexico*, the company which had violated environmental laws by discharging prohibited toxic waste was awarded damages because in the view of the Tribunal the lack of a permit renewal was not proportional to the violation.<sup>10</sup> In that case, proportionality was short-hand to justify toxic waste colonialism. This type of anti-environmental reading of the law is not an exception and has been espoused by numerous Tribunals, including most recent ones such as *Eco Oro v Colombia*,<sup>11</sup> *Bilcon v Canada*<sup>12</sup> and *Rockhopper v Italy*.<sup>13</sup> The fact that the members of the Tribunal in CETA are not *required* to be experts of environmental law or human rights (as briefly discussed below) suggests that this type of reading can be reproduced by arbitrators in CETA, despite the good intentions underpinning the Decision.

The Decision does pay attention to measures relating to climate change, which is laudable given the urgency of implementing climate policy. Yet, what does such a text entail for measures not directly designed to combat climate change? The ecological crisis is not only related to climate change. As of 2022, as humanity, we have exceeded 6 of the 9 planetary

---

8 Alice Bell, *Sixty years of climate change warnings: the signs that were missed (and ignored)* (2021). <https://www.theguardian.com/science/2021/jul/05/sixty-years-of-climate-change-warnings-the-signs-that-were-missed-and-ignored>; N. Oreskes, E.M Conway, *Merchants of doubt: How a handful of scientists obscured the truth on issues from tobacco smoke to global warming* (Bloomsbury Press 2010).

9 For an analysis showing how the application of a proportionality analysis has yielded different outcomes see A. Arcuri, F. Violi, *Public Interest and International Investment Law: A Critical Perspective on Three Mainstream Narratives*, in J. Chaisse, L. Choukroune, S. Jusoh, (eds.), *Handbook of International Investment Law and Policy* (Springer 2021) pp 1-27; for a critical stand on proportionality as a balancing criterion see D. Davitti, *On proportionality, again: Domesticating international investment law and managing vulnerability*, in *Investment Treaty News*, 23/03/2021. <https://www.iisd.org/itn/en/2021/03/23/on-proportionality-again-domesticating-international-investment-law-and-managing-vulnerability-daria-davitti/>.

10 *Tecnicas Medioambientales Tecmed S.A. v. United Mexican States*, ICSID Case No. ARB(AF)/00/2 – Award (29 May 2003), see in particular par. 149.

11 *Eco Oro Minerals Corp. V. Republic of Colombia*, ICSID Case No. ARB/16/41 – Decision on Jurisdiction, Liability, and Quantum (9 September 2021).

12 *William Ralph Clayton, William Richard Clayton, Douglas Clayton, Daniel Clayton and Bilcon of Delaware Inc. v. Government of Canada*, UNCITRAL, Permanent Court of Arbitration (PCA) Case No. 2009-04 – Award on Jurisdiction and Liability (17 March 2015).

13 *Rockhopper Italia S.p.A., Rockhopper Mediterranean Ltd, and Rockhopper Exploration Plc v. Italian Republic*, ICSID Case No. ARB/17/14.

boundaries.<sup>14</sup> This means that we have to urgently act also on other questions, including chemicals, pesticides, the protection of freshwaters, etc. Yet, the Decision on Interpretation refers only to climate action, endorsing what has been labelled as ‘carbon tunnel vision’.<sup>15</sup> A general exception like Article XX of GATT 1994 would have been the bare minimum (although not sufficient) to address the risks to environmental policy posed by the Investment Chapter in CETA. However, the agreement does not even have that bare minimum. It is to be recalled that the CETA general exception does not apply to Section D of Chapter 8, where the standards of FET and Expropriation are regulated.<sup>16</sup> The Decision leaves this unfortunate wording unaltered. In practice, even explicit treaty language aimed at safeguarding police powers has not proven sufficient to limit arbitrators’ interpretative ‘discretion’.<sup>17</sup> In *Eco-Oro*, for example, the Tribunal has concluded that even if the relevant GATT-like general exception applies, compensation for the investor might still be required (in the context of the FET claim),<sup>18</sup> negating the very point of including such clauses in BITs. In *Bear Creek*, arbitrators have not only failed to apply the relevant police power provision; they have also interpreted the general exception as applicable only if the governmental measure is aimed at addressing the investor’s legal fault.<sup>19</sup> Arbitrators have thus succeeded in unduly narrowing the effect of provisions aiming at safeguarding important public policies.

The recent award in *Rockhopper v Italy* is further illustrative of the limits of the Decision on Interpretation. In this case, a UK oil and gas company sued Italy for failing to issue a permit for off-shore drilling, in a field situated 6,5 km off the pristine coast of the Adriatic Sea. Despite the fact that Rockhopper never obtained the production concession, the arbitration Tribunal found that the Italian State expropriated Rockhopper. Rockhopper, which invested allegedly \$40 million,<sup>20</sup> has been awarded 190 million US\$ plus interest (so approximately US\$ 250 million) in compensation.<sup>21</sup> The case was funded by a third party, costing zero to Rockhopper. What is interesting in this case is how the law is applied and interpreted by arbitrators. The Tribunal has arguably magnified the property rights of the investors, while paying lip service to the precautionary principle. Irrespective of the details of the case, one point is noteworthy. The concept of property can be stretched in many ways. An arbitrator could understand the law as assigning a property right, while a different lawyer can find exactly the opposite. The question to be posed is: could the CETA Tribunal come to the same – arguably anti-environmental conclusion – of the Rockhopper Tribunal? The answer is, yes it could. In fact,

---

14 <https://www.stockholmresilience.org/research/planetary-boundaries/the-nine-planetary-boundaries.html>.

15 <https://www.sei.org/perspectives/move-beyond-carbon-tunnel-vision/>.

16 See Art. 28.3 CETA, which provides that the general exception in Art. XX of the GATT 1994 applies only to Sections B (Establishment of investment) and C (Non-discriminatory treatment) of Chapter Eight (Investment).

17 J. B. Heath, *Eco Oro and the twilight of policy exceptionalism*, in *Investment Treaty News*, 20 December 2021, available at [https://www.iisd.org/itn/en/2021/12/20/eco-oro-and-the-twilight-of-policy-exceptionalism/#\\_ftn13](https://www.iisd.org/itn/en/2021/12/20/eco-oro-and-the-twilight-of-policy-exceptionalism/#_ftn13), L. Sachs, L. Johnson, E. Merrill, *Environmental Injustice: How Treaties Undermine Human Rights Related to the Environment*, in *La Revue des Juristes de Sciences Po*, no. 18, p. 90, January 2020. Available at [https://scholarship.law.columbia.edu/sustainable\\_investment\\_staffpubs/71](https://scholarship.law.columbia.edu/sustainable_investment_staffpubs/71).

18 See the discussion in J.B. Heath, *supra* fn 17, *Eco Oro*, *supra* fn 11, para 830 and 836.

19 See L. Sachs, L. Johnson, E. Merrill *supra* fn. 17 at 100.

20 This figure has been mentioned by Sam Moody president of Rockhopper in 2017 during a presentation to the stakeholders, available at [https://www.youtube.com/watch?v=Kb\\_9ymza7Bg&t=1158s](https://www.youtube.com/watch?v=Kb_9ymza7Bg&t=1158s) (last visited 30-09-2022).

21 <https://www.climatechangenews.com/2022/08/24/british-company-forces-italy-to-pay-e190m-for-offshore-oil-ban/>.

the CETA Tribunal will have to assess whether a public policy measure is ‘manifestly excessive’;<sup>22</sup> this criterion is open-ended and can be coopted by industry-friendly arbitrators. The Decision on Interpretation tries to clarify this jargon by adding that manifestly excessive is to be understood as ‘manifestly disproportionate to its intended policy objectives in that it would be perceived as undeniably unreasonable in light of its purpose.’ Yet again, this clarification does not remove the ambiguity and the discretion of arbitrators to apply the norm in different manners.

Finally, it is worth noting that the fact that a binding interpretative decision is adopted does not per se mean that it will be applied consistently by arbitral Tribunals. A similar instrument, the FTC Note of Interpretation on the Fair and Equitable Treatment Standard under NAFTA Article 1105, was challenged by way of different arguments in various NAFTA disputes.<sup>23</sup>

## 2. The structural problems

The major objection to the Decision on Interpretation though is that no attempts at clarifying, tweaking or ‘tinkering around the margin’<sup>24</sup> can revert the discrepancy between the investment chapter in CETA and the goals of meaningfully tackling climate change (or any other public policy area, for that matter).<sup>25</sup> The investment regime in CETA reproduces the assumption that the international investment law system furthers public interest by enhancing development and the rule of law.<sup>26</sup> In this light, the interpretative efforts in the Decision aim at ‘saving’ the purported benefits, while addressing potential externalities. Yet, this assumption has been progressively put in question, with empirical studies showing evidence to the contrary.<sup>27</sup>

The Decision on Interpretation does not and cannot fix the most fundamental problems of CETA Chapter 8. An investment Chapter genuinely interested in preserving, if not encouraging, sound environmental law would protect ‘only sustainable investments’, as suggested by the Treaty on Sustainable Investment for Climate Change Mitigation and Adaptation.<sup>28</sup> However, there is no trace in the Investment Chapter of such provisions. Likewise, Chapter 8 does not establish rules on investors’ obligations, nor does it specifically provide for the possibility of state counterclaims. Other glaring deficiencies include the lack of a rule on the exhaustion of domestic legal remedies and a stringent regulation of third-party funding.

---

22 See Annex 8-A (3) CETA.

23 P. Dumberry, *The Fair and Equitable Treatment Standard: A Guide to NAFTA Case Law on Article 1105* (Wolters Kluwer 2013).

24 J.B. Heath, *supra* n. 17.

25 M. Dietrich Brauch, *Climate Action Needs Investment Governance, Not Investment Protection and Arbitration*, Columbia Center on Sustainable Investment [CCSI] (blog), 15 March 15 2022, available at <https://ccsi.columbia.edu/news/climate-actionneeds-investment-governance-not-investment-protection-isds>.

26 A. Arcuri, F. Violi, *supra* fn 9.

27 See, for example, J. Pohl, *Societal benefits and costs of International Investment Agreements*. OECD Working Papers on International Investment 2018(1):19; M. Sattorova M, *The Impact of Investment Treaty Law on Host States: Enabling Good Governance?* (Hart Publishing 2018).

28 <https://stockholmtreatylab.org/wp-content/uploads/2018/07/Treaty-on-Sustainable-Investment-for-Climate-Change-Mitigation-and-Adaptation-1.pdf>.

Finally, despite important innovations in relation to the procedures to resolve disputes, such as the establishment of an appeal mechanism, too little is done to ensure that the epistemic community of arbitrators is sufficiently well trained in environmental law. For example, Art. 8.27 (4) of CETA provides that ‘It is desirable that [Members of the Tribunal] have expertise in particular, in international investment law, in international trade law and the resolution of disputes arising under international investment or international trade agreements.’ The problem is that this group of arbitrators has across the board displayed disregard for the body of international, European and domestic environmental law.

In conclusion, the only way to completely remove the risk of climate-related claims is to scratch ISDS from the agreement. As of today, most EU countries have no investment treaties with Canada. If Chapter 8 (F) entered into force, it would enable Canadian investors (as well as US ones with substantial business in Canada) to deploy ISDS against all EU Member States. From this vantage point, portraying CETA as ‘modernizing ISDS’ is misleading, as CETA’s Investment Chapter establishes a system of investor-state disputes, where there wasn’t one.<sup>29</sup> And one that cannot certainly be labelled as progressive.

## There is an alternative

Political parties are often cornered with the argument that there is no other alternative to ratifying CETA. Moreover, the decision not to ratify is at times framed as anti-Canadian. Who could not agree to an agreement with Canada? This rhetoric is misleading on various accounts, and it obscures alternatives.

Most importantly, there is a valid and legally viable alternative to ratify CETA in its current status,<sup>30</sup> that would potentially allow scratching ISDS completely or at least tackling (some of) its shortcomings. Treaty parties could already resort to a formal amendment pursuant to art. 30.2 of CETA, which arguably falls under provisional application. Short of a formal amendment, a similar result might be achieved, for example, via an implementation agreement or an application protocol that provides for the *non*-application of Chapter 8 (or Chapter 8(F) only). An implementation agreement of this kind would not introduce new obligations for treaty parties. In fact, it would re-expand the regulatory autonomy of States and could thus be approved with more agility. Furthermore, renegotiation is physiological for treaties. The Decision itself introduces a draft review clause that requires parties to review CETA Chapter 8 ‘on the basis of available evidence and bearing in mind changing international circumstances’ within 5 years after entry into force. It is unclear why parties would wait 5 years to review a system that has consistently shown its shortcomings. It would be much more

---

<sup>29</sup> More precisely, there is no BIT with the overwhelming majority of EU Member States, including Germany. Only a handful of EU Member States have a BIT with Canada

<sup>30</sup> For an articulate legal analysis, see extensively A. Arcuri, F. Violi, S. Paulini, S. Triefus, *Investment Law in Corona Times: How Myths Fuel Injustice*, *Verfassungsblog*, 17 June 2020, available at <https://verfassungsblog.de/investment-law-in-corona-times-how-myths-fuel-injustice/> and F. Violi, *Formal and informal modification of treaties before their entry into force: What scope for amending CETA?*, in *Questions of International Law*, 41 (2017), pp 5-33, available at [http://www.qil-qdi.org/wp-content/uploads/2017/08/02\\_CETA\\_Violi\\_FIN-2.pdf](http://www.qil-qdi.org/wp-content/uploads/2017/08/02_CETA_Violi_FIN-2.pdf).

cumbersome and politically difficult to reopen negotiations for a formal amendment after the conclusion of the ratification process for all EU Member States. In light of the urgency of the 'changing international circumstances', the 5-year timespan post entry into force might be too late. In short, domestic Parliaments should be aware that not ratifying CETA in its current status because of ISDS is a valid alternative and would not 'kill' the other Chapters in CETA. Legally it is possible to do so and it is up to the political will of the Parties.

Closely related to the above, and in contrast to the anti-Canadian rhetoric, it is plausible to expect that Canada is open to a CETA without ISDS. In fact, Canada has already endorsed a more progressive stance towards ISDS and investment protection than what is found in CETA. In some cases, it has rejected ISDS altogether. For example, in the USMCA, Canada has largely 'pulled the plug'<sup>31</sup> on the practice of investor-state dispute settlement with the US.<sup>32</sup> Even its 2021 Model BIT - while maintaining ISDS - includes substantive standards that are more advanced than CETA Chapter 8 (even when read in combination with the proposed Decision). For instance, the Canadian Model BIT does away with explicit reference to legitimate expectations in its minimum standard treatment clause, while the CETA Decision dedicates numerous paragraphs in an attempt to clarify and circumscribe a concept that is highly problematic and ambiguous. Furthermore, contrary to CETA Annex 8-A(3), the Canadian model BIT does not include a reference to 'manifestly excessive' impact of non-discriminatory measures in its indirect expropriation clause and includes a clear and explicit obligation for investors to comply with domestic law.

Ultimately, the question is why we should settle for an underachieving agreement in the midst of a significant trend to move away from the current ISDS system. Suffice it to think of the calls for withdrawal from the ECT, whose ISDS system is widely considered as an obstacle to tackling the climate change crisis, even by institutional actors like the IPCC and IMF. Why spend time and effort in trying to clarify standards that are intrinsically open-ended and subject to discretionary interpretation per se, when efforts could be channeled e.g. to radically rethink the system of international investment law in ways that are genuinely supportive of climate change and environmental policy? It is startling that politicians in the progressive camps fail to recognize these issues and continue to vote-as-usual, as unaware of the enormous challenges posed by the ecological crisis. Progressive environmental policy does not need regressive agreements and progressive politicians ought to recognize there is an alternative.

---

31 <https://www.iisd.org/articles/usmca-investors>.

32 The USMCA, which is the successor of the NAFTA, does not establish a generalized ISDS mechanism between Canada and the US. Investor-State arbitration is retained in very limited circumstances.



---

## Ausschussdrucksache 20(9)154

10.10.2022

---

**Bundesverband der Deutschen Industrie e.V. (BDI)  
10178 Berlin**

### **Stellungnahme**

#### **Öffentliche Anhörung**

##### **zum**

- a) **Gesetzentwurf der Bundesregierung**

**Entwurf eines Gesetzes zu dem Umfassenden Wirtschafts- und Handelsabkommen (CETA) zwischen Kanada einerseits und der Europäischen Union und ihren Mitgliedstaaten andererseits vom 30. Oktober 2016**

**BT-Drucksache 20/3443**

- b) **Vorschlag für einen Beschluss des Rates über den Abschluss des umfassenden Wirtschafts- und Handelsabkommens (CETA) zwischen Kanada einerseits und der Europäischen Union und ihren Mitgliedstaaten andererseits**

**KOM(2016)443 endg.; Ratsdok.-Nr. 10970/16**

- c) **Vorschlag für einen Beschluss des Rates über den im Namen der Europäischen Union in dem mit dem umfassenden Wirtschafts- und Handelsabkommen (CETA) zwischen Kanada einerseits und der Europäischen Union und ihren Mitgliedstaaten andererseits eingesetzten Gemischten Ausschuss für die gegenseitige Anerkennung von Berufsqualifikationen hinsichtlich der Annahme eines Beschlusses über ein Abkommen über die gegenseitige Anerkennung von Berufsqualifikationen von Architekten zu vertretenden Standpunkt**

**KOM(2022)343 endg.; Ratsdok.-Nr. 11525/22**

**am 12. Oktober 2022**

## **Stellungnahme**

### **Anhörung des Wirtschaftsausschusses**

**Entwurf eines Gesetzes zu dem Umfassenden Wirtschafts- und Handelsabkommen (CETA) zwischen Kanada einerseits und der Europäischen Union und ihren Mitgliedstaaten andererseits vom 30. Oktober 2016 (BT-Drucksache 20/3443)**

**Vorschlag für einen Beschluss des Rates über den Abschluss des umfassenden Wirtschafts- und Handelsabkommens (CETA) zwischen Kanada einerseits und der Europäischen Union und ihren Mitgliedstaaten andererseits (KOM(2016)443 endg.; Ratsdok.-Nr. 10970/16)**

**Vorschlag für einen Beschluss des Rates über den im Namen der Europäischen Union in dem mit dem umfassenden Wirtschafts- und Handelsabkommen (CETA) zwischen Kanada einerseits und der Europäischen Union und ihren Mitgliedstaaten andererseits eingesetzten Gemischten Ausschuss für die gegenseitige Anerkennung von Berufsqualifikationen hinsichtlich der Annahme eines Beschlusses über ein Abkommen über die gegenseitige Anerkennung von Berufsqualifikationen von Architekten zu vertretenden Standpunkt (KOM(2022)343 endg.; Ratsdok.-Nr. 11525/22)**

**Bundesverband der Deutschen Industrie e.V.**

## **Inhaltsverzeichnis**

<b>1. Deutschland braucht als Exportnation offene Märkte .....</b>	<b>3</b>
<b>2. Bedeutung von CETA als modernes Freihandelsabkommen und Zukunftsmodell für eine moderne Handelspolitik.....</b>	<b>4</b>
<b>3. Investitionsschutz in CETA.....</b>	<b>6</b>
<b>4. Schwebезustand bei der CETA-Ratifizierung beenden.....</b>	<b>7</b>
<b>Über den BDI.....</b>	<b>8</b>
<b>Impressum .....</b>	<b>9</b>

## 1. Deutschland braucht als Exportnation offene Märkte

Deutschland ist fest in die Weltwirtschaft eingebunden. Dies zeigt sich am vergleichsweise hohen Wert der Ausfuhren und Einfuhren von jeweils mehr als 1 Billion Euro. Handel und Investitionen tragen somit maßgeblich zum Wirtschaftswachstum, zu Wohlstand und der Schaffung von Arbeitsplätzen bei. Jeder vierte Arbeitsplatz hängt in Deutschland am Export, in der Industrie ist es mehr als jeder zweite. Deutschland ist wie kaum ein anderes Land auf offene Märkte und stabile weltwirtschaftliche Rahmenbedingungen angewiesen. Im Zuge der Coronakrise wurde anschaulich, wie sehr sich die deutsche Wirtschaft auf resiliente Handels- und Wirtschaftspartner verlassen muss, um verlässlich zu produzieren. Handelsschranken wirken kontraproduktiv. Nicht Renationalisierung von Produktion, sondern die Diversifizierung von Lieferketten und Absatzmärkten reduziert Abhängigkeiten und beugt Beschaffungseingpässen und Produktionseinbrüchen vor. Gerade der Angriffskrieg Russlands auf die Ukraine hat nochmal deutlich gemacht, dass Deutschland und die Europäische Union ihre Wirtschaftsbeziehungen mit gleichgesinnten Partnern vertiefen müssen. Dies dient nicht nur der Sicherung wirtschaftlichen Wohlstands, sondern auch von Frieden und Demokratie. Folglich wird es auch in Zukunft für Deutschland und Europa wichtig sein, Freihandelsabkommen (FTAs) abzuschließen und zu ratifizieren – insbesondere mit verlässlichen Wertepartnern wie Kanada, aber auch Australien oder Neuseeland.

Die Verhandlung und Implementierung von europäischen FTAs, wie das der EU mit Kanada (Comprehensive Economic Trade Agreement, CETA), führen zur Abschaffung von tarifären (Zöllen) und nicht-tarifären Handelshemmnissen, verbessern den Marktzugang für Unternehmen und öffnen den öffentlichen Vergabemarkt in den Partnerländern. Zudem kann die EU durch moderne FTAs mit wichtigen Wirtschaftspartnern die Globalisierung im Einklang mit den eigenen Zielen (z. B. Marktwirtschaft, wirtschaftliche, soziale und ökologische Nachhaltigkeit) gestalten. Die grundlegenden multilateralen Regelungen der WTO werden durch FTAs ergänzt. Gerade im Systemwettbewerb mit Nichtmarktwirtschaften ist dies besonders wichtig. Insbesondere China macht seit Jahren mit Handelsabkommen und anderen internationalen Initiativen nicht nur seinen politischen Führungsanspruch, sondern auch seine Rolle als globale Gestaltungsmacht geltend. Die EU muss daher die Verhandlungen über FTAs energisch vorantreiben, um nicht den Anschluss zu verlieren. Dafür muss sich auch Deutschland entsprechend seiner Führungs- und Vorreiterrolle innerhalb der EU energisch für offene Märkte und ambitionierte Freihandelsabkommen einsetzen.

**Bundesverband der  
Deutschen Industrie e.V.**  
Mitgliedsverband  
BUSINESSEUROPE

*Hausanschrift*  
Breite Straße 29  
10178 Berlin

*Postanschrift*  
11053 Berlin

*Ansprechpartner*  
Julia Howald  
Anna Kantrup  
T: +493020281483  
F: +493020282483

*E-Mail:*  
J.Howald@bdi.eu  
A.Kantrup@bdi.eu

*Internet*  
www.bdi.eu

## 2. Bedeutung von CETA als modernes Freihandelsabkommen und Zukunftsmodell für eine moderne Handelspolitik

Kanada ist ein wichtiger Wirtschaftspartner der EU und Deutschlands. Das Land erwirtschaftete 2020 ein Bruttoinlandsprodukt (BIP) von knapp 2 Billionen US-Dollar<sup>1</sup>, hat mehr als 30 Millionen kaufkräftige Konsumenten und ist damit die neuntgrößte Volkswirtschaft der Welt. Umgekehrt war die EU im selben Jahr der drittgrößte Handelspartner Kanadas nach den USA und China.<sup>2</sup> Das bilaterale Handelsvolumen mit Deutschland betrug 2021 16,2 Milliarden Euro.<sup>3</sup> Deutsche Unternehmen exportieren vor allem Kfz und Kfz-Teile, Maschinen sowie chemische Erzeugnisse nach Kanada, während Kanada insbesondere Rohstoffe, aber auch chemische Erzeugnisse, Gold und Maschinen nach Deutschland ausführt.<sup>4</sup>

Der Bundesverband der Deutschen Industrie (BDI) bewertet das Freihandelsabkommen der EU mit Kanada (Comprehensive Economic Trade Agreement, CETA) insgesamt positiv und setzt sich für eine vollständige Ratifizierung ein. Das Abkommen erleichtert erheblich den Zugang für europäische Unternehmen zum kanadischen Markt und fördert deutlich den bilateralen Wirtschaftsaustausch. Laut Berechnungen der Europäischen Kommission ist das bilaterale europäisch-kanadische Handelsvolumen mit Waren seit 2016 um 15,3 Prozent gestiegen. Im Dienstleistungshandel lag der Zuwachs zwischen 2016 und 2019 um 25 Prozent (danach war der Dienstleistungshandel stark von der Pandemie beeinflusst). Die Bestände von Direktinvestitionen

---

<sup>1</sup> Weltbank, *GDP current U.S. Dollar - Canada*, <<https://data.worldbank.org/indicator/NY.GDP.MKTP.CD?locations=CA>> (eingesehen am 10.10.2022) und Weltbank, *GDP ranking*, <<https://datacatalog.worldbank.org/dataset/gdp-ranking>> (eingesehen am 28.06.2022).

<sup>2</sup> Europäische Kommission, *Countries and Regions – Canada*, <<https://ec.europa.eu/trade/policy/countries-and-regions/countries/canada/>> (eingesehen am 28.06.2022).

<sup>3</sup> Statistisches Bundesamt, *Rangfolge der Handelspartner im Außenhandel der Bundesrepublik Deutschland (endgültige Ergebnisse) 2021 (Vorläufige Ergebnisse)*, <[https://www.destatis.de/DE/Themen/Wirtschaft/Aussenhandel/Tabellen/rangfolge-handelspartner.pdf?\\_\\_blob=publicationFile](https://www.destatis.de/DE/Themen/Wirtschaft/Aussenhandel/Tabellen/rangfolge-handelspartner.pdf?__blob=publicationFile)> (eingesehen am 10.10.2022).

<sup>4</sup> GTAI, *Wirtschaftsdaten kompakt November Mai 2022 Kanada*, <<https://www.gtai.de/resource/blob/14704/ddb84b02e7f9a0e39cd562b2277ebff2/mkt201611222058-159500-wirtschaftsdaten-kompakt-kanada-data.pdf>> (eingesehen am 28.06.2022).

aus der EU in Kanada sind seit 2016 um 37 Prozent gestiegen. Die Nutzungsrate der Präferenzzölle ist zwischen 2018 und 2021 von 38 Prozent auf 55,2 Prozent gestiegen.<sup>5</sup>

Durch CETA werden Industriezölle langfristig zu 100 Prozent abgebaut, 99 Prozent bereits mit dem vorläufigen Inkrafttreten des Abkommens. Der Zugang zum kanadischen Vergabemarkt wird auf föderaler und sub-föderaler Ebene erheblich verbessert – und damit sogar stärker, als dies für Unternehmen aus den Partnerländern des Nordamerikanischen Freihandelsabkommens (United States-Mexico-Canada Agreement, USMCA) der Fall ist. Die Einreise für Geschäftszwecke und die Entsendung von Mitarbeitern in Tochterunternehmen wird erleichtert. CETA enthält zudem ein modernes Investitionsschutzkapitel. Die jeweilige gesetzgeberische Freiheit der Vertragspartner wird durch die Vereinbarungen des Investitionskapitels grundsätzlich nicht eingeschränkt. Dies stellt sowohl spezielle Klarstellungen im betreffenden Kapitel als auch die Leitlinien in der Präambel des Abkommens sicher. Der Europäische Gerichtshof bestätigte am 30. April 2019, dass der Investitionsschutz in CETA nicht die Autonomie des EU-Rechts beeinträchtigt und die Zuständigkeit des Schiedsgerichts (Investment Court System, ICS) eng auf die Verhängung einer Schadenersatzzahlung begrenzt sei. Die verbindliche Auslegung des EU-Rechts obliege weiterhin dem EuGH.

Mit dem Abschluss von CETA wurde ein übergeordneter Gemeinsamer Ausschuss auf Minister- beziehungsweise Kommissar-Ebene (CETA Joint Committee) sowie eine Reihe bilateraler Fachgremien gegründet. Diese sollen unter anderem die Umsetzung des Abkommens überwachen, dazu beitragen, dass keine neuen nicht-tarifären Handelshemmnisse entstehen und den Informationsaustausch zwischen allen Beteiligten fördern. Der Gemeinsame Ausschuss kann zur Umsetzung des Abkommens bindende Entscheidungen treffen. Darüber hinaus ist eine Überprüfung und Anpassung des Abkommens in einzelnen Bereichen vorgesehen, beispielsweise durch eine erweiterte Anerkennung von Konformitätsprüfungen. Damit wird CETA zu einem „lebenden“ Abkommen (living agreement), das auch während der Anwendung noch Verbesserungen in den Wirtschaftsbeziehungen ermöglicht. Die demokratisch legitimierten Entscheidungskompetenzen und -prozesse in der EU und Kanada setzt es dabei nicht außer Kraft.

---

<sup>5</sup> Modric Skrabalo, Katja, *CETA – The cornerstone of a robust relationship between two like-minded partners*, European Commission, 08.09.2022.

### 3. Investitionsschutz in CETA

In den vergangenen Jahren wurde weltweit intensiv über mögliche negative Auswirkungen von Investitionsschutz- und -förderverträgen diskutiert. Im Zentrum der Kritik stehen dabei die Regelungen zur Abwicklung von ISDS-Verfahren. Bei aller Kritik kann es nicht darum gehen, ISDS-Verfahren abzuschaffen. Denn im Zuge sich verschärfender protektionistischer Maßnahmen, auch für Direktinvestitionen, wird Investitionsschutz nicht nur für Deutschland immer wichtiger. Vielmehr muss es darum gehen, die bestehenden Verfahren zu verbessern. Der BDI hat sich sehr früh für eine Reform und Modernisierung des völkerrechtlichen Investitionsschutzes stark gemacht. Insofern begrüßen wir, dass in CETA die Balance zwischen weitreichenden Reformen einerseits und dem notwendigen Schutz von Investitionen andererseits gelungen ist. Zudem bedarf es für die notwendige Transformation der globalen Industrie zu einer nachhaltigen Produktion umfassender Investitionen der Unternehmen, so dass eine Schwächung des Investitionsschutzes internationale Nachhaltigkeitsziele eher erschweren als befördern könnte. Zu den CETA-Investitionsschutzneuerungen zählen klarere Definitionen sowie die Eingrenzung des materiellen Rechtsschutzes, die Einführung eines Berufungsmechanismus, transparente Verfahren und die Einführung eines stehenden und staatlich bestellten Investitionsschiedsgerichts (Investment Court System, ICS). Vor diesem Hintergrund erscheint es fraglich, ob eine erneute Auslegung des Vertragstextes in Form einer Interpretationserklärung des Joint Committee notwendig ist. Keinesfalls darf ein solches Vorgehen zu weiteren Verzögerungen bei der Ratifizierung des Abkommens führen. Eine solche Interpretationserklärung darf der generellen Ausrichtung des Investitionsschutzkapitels nicht im Weg stehen.

Stattdessen ist es umso wichtiger, dass CETA mit seinem richtungsweisenden Investitionsschutzkapitel vollständig ratifiziert wird. Die Umsetzung ist zudem wichtig, um dem von Europa entworfenen, modernen und nachhaltigen Investitionsschutzmodell auch international zum Durchbruch zu verhelfen. Das wäre ein wichtiger Schritt, um dem völkerrechtlichen Investitionsschutz weltweit wieder mehr Akzeptanz zu verleihen. Die internationale Etablierung des reformierten EU-Standards mit einem stehenden Schiedsgerichtshof würde außerdem dazu beitragen, den Bemühungen der Kommission der Vereinten Nationen für internationales Handelsrecht (United Nations Commission on International Trade Law, UNCITRAL) zur Etablierung einer multilateralen Lösung zur Beilegung von Investor-Staat-Schiedsklagen Vor-schub zu leisten. Der BDI würde multilaterale Lösungen zum Schutz von Auslandsinvestitionen begrüßen.

#### 4. Schwebezustand bei der CETA-Ratifizierung beenden

Die bisher nicht erfolgte CETA-Ratifizierung birgt die Gefahr der Rechtsunsicherheit für deutsche, europäische und kanadische Unternehmen. Die (rechtlich umstrittene) Möglichkeit des einseitigen Rückzugs Deutschlands aus dem Freihandelsabkommen erhöht die Rechts- und Planungsunsicherheit für Unternehmen in ihren Handels- und Investitionstätigkeiten.

Am 15. März 2022 veröffentlichte das Bundesverfassungsgericht den Beschluss des Zweiten Senats vom 9. Februar 2022, nach welchem mehrere Verfassungsbeschwerden und ein Antrag im Organstreitverfahren zur vorläufigen Anwendung von CETA als unbegründet zurückgewiesen wurden.<sup>6</sup>

Der BDI begrüßt das nun angegangene Vorhaben der Bundesregierung, CETA endgültig zu ratifizieren. Die in der Schlussbemerkung des Gesetzentwurfes der Bundesregierung vorgeschlagene bindende Auslegung von materiell-rechtlichen Investitionsschutzstandards in CETA sehen wir kritisch, da dieses Vorgehen den Ratifizierungsprozess weiter verzögern könnte. Ein solche Auslegung darf der generellen Ausrichtung des Abkommens nicht im Weg stehen.

Vor dem Hintergrund der bisherigen wirtschaftlichen Erfolgsbilanz für die Volkswirtschaften der EU und Kanadas seit der vorläufigen CETA-Anwendung sowie der nicht eingetretenen Befürchtungen der CETA-Gegner gilt es, bis zur endgültigen Ratifizierung die herrschende Rechtsunsicherheit zu beenden. Außerdem sollte die Bundesregierung mit dem Schritt das klare Signal an alle betreffenden EU-Mitgliedsstaaten senden, die überfällige Ratifizierung ebenfalls vorzunehmen. Nur durch die vollständige Ratifizierung kann der Investitionsschutzteil des Abkommens endlich in Kraft treten. Bislang hat die EU zwar moderne Investitionsschutzstandards ausgehandelt, aber noch nie tatsächlich umgesetzt. Dies ist aber dringend notwendig, wenn die EU ihre Vorstellungen zum Investitionsschutz international durchsetzen möchte.

---

<sup>6</sup> Bundesverfassungsgericht, *Pressemitteilung Nr. 22/2022 vom 15. März 2022, Verfassungsbeschwerden und Organstreitverfahren gegen die vorläufige Anwendung des Freihandelsabkommens CETA erfolglos*, 15.03.2022, <<https://www.bundesverfassungsgericht.de/SharedDocs/Pressemitteilungen/DE/2022/bvg22-022.html>> (eingesehen am 28.06.2022).

## Über den BDI

Der BDI transportiert die Interessen der deutschen Industrie an die politisch Verantwortlichen. Damit unterstützt er die Unternehmen im globalen Wettbewerb. Er verfügt über ein weit verzweigtes Netzwerk in Deutschland und Europa, auf allen wichtigen Märkten und in internationalen Organisationen. Der BDI sorgt für die politische Flankierung internationaler Markterschließung. Und er bietet Informationen und wirtschaftspolitische Beratung für alle industrierelevanten Themen. Der BDI ist die Spitzenorganisation der deutschen Industrie und der industrienahen Dienstleister. Er spricht für 40 Branchenverbände und mehr als 100.000 Unternehmen mit rund acht Mio. Beschäftigten. Die Mitgliedschaft ist freiwillig. 15 Landesvertretungen vertreten die Interessen der Wirtschaft auf regionaler Ebene.

## **Impressum**

Bundesverband der Deutschen Industrie e.V. (BDI)  
Breite Straße 29, 10178 Berlin  
www.bdi.eu  
T: +49 30 2028-0

Lobbyregisternummer: R000534

## **Ansprechpartner**

Matthias Krämer  
Abteilungsleiter Außenwirtschaftspolitik  
030 2028 1562  
m.kraemer@bdi.eu

Julia Howald  
Referentin Außenwirtschaftspolitik  
030 2028 1483  
j.howald@bdi.eu

Anna Kantrup  
Referentin Außenwirtschaftspolitik  
030 2028 1526  
a.kantrup@bdi.eu



---

## Ausschussdrucksache 20(9)155

10.10.2022

---

**Prof. Dr. Steffen Hindelang**  
Uppsala University, Schweden

### Stellungnahme

#### Öffentliche Anhörung

##### **zum**

- a) **Gesetzentwurf der Bundesregierung**

**Entwurf eines Gesetzes zu dem Umfassenden Wirtschafts- und Handelsabkommen (CETA) zwischen Kanada einerseits und der Europäischen Union und ihren Mitgliedstaaten andererseits vom 30. Oktober 2016**

**BT-Drucksache 20/3443**

- b) **Vorschlag für einen Beschluss des Rates über den Abschluss des umfassenden Wirtschafts- und Handelsabkommens (CETA) zwischen Kanada einerseits und der Europäischen Union und ihren Mitgliedstaaten andererseits**

**KOM(2016)443 endg.; Ratsdok.-Nr. 10970/16**

- c) **Vorschlag für einen Beschluss des Rates über den im Namen der Europäischen Union in dem mit dem umfassenden Wirtschafts- und Handelsabkommen (CETA) zwischen Kanada einerseits und der Europäischen Union und ihren Mitgliedstaaten andererseits eingesetzten Gemischten Ausschuss für die gegenseitige Anerkennung von Berufsqualifikationen hinsichtlich der Annahme eines Beschlusses über ein Abkommen über die gegenseitige Anerkennung von Berufsqualifikationen von Architekten zu vertretenden Standpunkt**

**KOM(2022)343 endg.; Ratsdok.-Nr. 11525/22**

**am 12. Oktober 2022**

## **Stellungnahme**

Öffentliche Anhörung

des Ausschusses für Wirtschaft und Energie des Deutschen Bundestages

am Mittwoch, den 12.10.2022, 11.00-13.00 Uhr

**Entwurf eines Gesetzes zu dem Umfassenden Wirtschafts- und Handelsabkommen (CETA) zwischen Kanada einerseits und der Europäischen Union und ihren Mitgliedstaaten andererseits vom 30. Oktober 2016 (BT-Drucksache 20/3443)**

**Insbesondere: Angestrebte Interpretationserklärung zu den Investitionsschutzbestimmungen des Kapitels 8 des CETA-Abkommens**

Prof. Dr. Steffen Hindelang, LL.M.  
Professor für Internationales Investitions- und Handelsrecht  
an der Juristischen Fakultät der Universität Uppsala, Schweden

## **I. Zusammenfassung**

Interpretationserklärungen im Kontext des CETA-Abkommens können grundsätzlich etwa linguistische oder teleologische Unklarheiten rechtsverbindlich für alle Vertragsparteien und auch für die durch das CETA-Abkommen eingesetzten Gerichte abschwächen oder gar ausräumen. Die Beschlussfassung obliegt nach Maßgabe des CETA-Abkommens dem Gemischten Ausschuss und erfolgt auf Empfehlung des (Sonder-)Ausschusses für Dienstleistungen und Investitionen nach Empfehlung einer Vertragspartei. Unionsrechtlich richtet sich die Beteiligung der Mitgliedstaaten in Sachen des Investitionsschutzes nach Art. 218 Abs. 9 AEUV mit der Abweichung, dass ein einzunehmender Standpunkt einvernehmlich im Rat zu beschließen ist. Verfassungsrechtlich wird der Zustimmungsvorbehalt des Art. 59 Abs. 2 S. 1 GG nicht ausgelöst.

Die materiellen Schutzstandards im CETA-Abkommen erkennen öffentliche Belange, wie den Klimaschutz, in umfassender Weise an. Sie bewahren weitreichende regulatorische Handlungsspielräume, um öffentliche Belange zu verfolgen, ohne einem Risiko von Schadenersatzzahlungen ausgesetzt zu sein. Indes darf bezweifelt werden, ob es hierfür noch zusätzlich der seitens der Bundesregierung vorgeschlagenen Interpretationserklärung bedarf. Wenn es denn tatsächlich um die Wahrung eines angemessenen regulatorischen Spielraumes zur Verfolgung legitimer öffentlicher Interessen und der Verhinderung des Missbrauchs des Abkommens geht, enthält das CETA-Abkommen bereits die entsprechenden Bestimmungen. Die angestrebte Interpretationserklärung fügt dem nichts Wesentliches hinzu. Vielmehr wird der wenig zielführende Versuch unternommen, offene Rechtsbegriffe durch eine noch größere Anzahl von offenen Rechtsbegriffen „zu erläutern“. Es droht zudem die Gefahr der Verzögerung der CETA-Ratifizierungsprozesse durch die mit der Annahme der Interpretationserklärung verbundenen politischen wie rechtlichen Unwägbarkeiten.

## **II. CETA-Abkommen – Stand des Ratifikationsprozesses in den übrigen Mitgliedsstaaten der Europäischen Union und in Deutschland**

### **1. Ratifikationsstand in den übrigen 26 Mitgliedsstaaten**

Die vom CETA-Abkommen erfassten Materien liegen nicht allein in der ausschließlichen Zuständigkeit der EU. Es berührt auch mitgliedsstaatliche Zuständigkeitsbereiche. Dies gilt insbesondere für die Bestimmungen zur Beilegung von Investor-Staat-Streitigkeiten sowie zu Portfolioinvestitionen.<sup>1</sup> Neben der EU und Kanada ist daher auch jeder einzelne Mitgliedsstaat Vertragspartei des CETA-Abkommens und folglich die Ratifikation jedes einzelnen erforderlich. Bis dato haben 16 der 27 Mitgliedsstaaten das CETA-Abkommen ratifiziert, namentlich Dänemark, Estland, Finnland, Kroatien, Lettland, Litauen, Luxemburg, Malta, die Niederlande, Österreich, Portugal, Rumänien, Schweden, Slowakei, Spanien und die Tschechische Republik. In den Mitgliedsstaaten, in denen die Ratifikation noch aussteht, ist der Prozess gegenwärtig mangels ausreichender politischer Mehrheiten in den zuständigen Vertretungskörperschaften ins

---

<sup>1</sup> Siehe EuGH, Gutachten v. 16.5.2017 – Avis 2/15 (Singapur), ECLI:EU:C:2017:376, Rn. 305.

Stocken geraten<sup>2</sup> bzw. wurde noch nicht angestoßen.<sup>3</sup> Besondere politische bzw. rechtliche Hürden bestehen derzeit in Zypern – das zyprische Repräsentantenhaus lehnte das Abkommen am 30.09.2020 ab, ohne dies aber der EU zu notifizieren – und in Irland – hier ist eine Sprungrevision gegen das CETA-Abkommen anhängig.<sup>4</sup>

## 2. Ratifikationsstand in Deutschland

In Deutschland blieben die für die Ratifikation erforderliche Zustimmung des Bundestages und die Mitwirkung des Bundesrates aufgrund eines anhängigen Verfahrens vor dem Bundesverfassungsgericht (BVerfG) aus.<sup>5</sup> Diese Hürde fiel mit dem Beschluss vom 9.02.2022,<sup>6</sup> denn das BVerfG konstatierte darin, dass die Zustimmungshandlung des deutschen Vertreters beim Beschluss des Rates über die vorläufige Anwendung des CETA-Abkommens vom 28.10.2016 weder einen *ultra-vires*-Akt dargestellt noch die Verfassungsidentität in Form des Demokratieprinzips des Art. 20 Abs. 1 und 2 GG verletzt habe. Insbesondere räumt das BVerfG folgende verfassungsrechtlichen Hürden mit Blick auf die vorläufige Anwendbarkeit aus:<sup>7</sup>

- Das BVerfG sieht im EU-Beschluss zur vorläufigen Anwendbarkeit keinen *ultra-vires*-Akt, da jedenfalls ein „offensichtlicher und strukturell bedeutsamer Übergriff“ in die Kompetenzbereiche der Mitgliedstaaten ausgeschlossen sei (Rn. 178). Der Beschluss erstrecke sich explizit nur auf diejenigen Kompetenzbereiche, die unstrittig bei der EU liegen (Rn. 180 ff.). In flankierenden Ratsprotokolle manifestiere sich zudem eindeutig der Willen der Vertragsparteien, die Zuständigkeit der Mitgliedsstaaten zu respektieren, sodass etwaige Unsicherheiten der Auslegung im Einzelfall aufgefangen würden (Rn. 186).
- Auch sei die Verfassungsidentität durch die Einsetzung des Gemischten Ausschusses nach Art. 26.1 des CETA-Abkommens nicht berührt. Zwar könne angesichts der Regelung des Art. 30.2 Abs. 2 S. 1 des CETA-Abkommens nicht ausgeschlossen werden, dass die verbindlichen Beschlüsse des Gemischten Ausschusses zur Änderung von Anhängen und Protokollen gegen den Willen Deutschlands erfolgt (Rn. 190). In der Übertragung von Hoheitsrechten auf den Ausschuss liege jedoch insoweit keine Verletzung des Demokratieprinzips, als den Beschluss zur vorläufigen Anwendbarkeit flankierende Erklärungen sicherstellten, dass die Mitgliedsstaaten unmittelbar durch Einvernehmen im

---

<sup>2</sup> So in Belgien (fehlende Zustimmung der Parlamente der Regionen Wallonie und Brüssel); Bulgarien (fehlende Zustimmung der Nationalversammlung); Frankreich (fehlende Zustimmung des Senats); Zypern (nicht notifizierte Ablehnung durch das Repräsentantenhaus).

<sup>3</sup> So in Griechenland, Italien, Irland, Polen, Slowenien und Ungarn.

<sup>4</sup> Supreme Court, Costello vs. The Government of Ireland & Ors (vorausgehend: High Court, Costello vs. The Government of Ireland & Ors, Urteil v. 26.10.2021, [https://www.courts.ie/view/judgments/c55c3c3d-cb89-4b7b-885b-ddf06effecb2/90fa6420-905a-4b9d-9a24-2d1da282bd78/2021\\_IEHC\\_675.pdf/pdf](https://www.courts.ie/view/judgments/c55c3c3d-cb89-4b7b-885b-ddf06effecb2/90fa6420-905a-4b9d-9a24-2d1da282bd78/2021_IEHC_675.pdf/pdf)).

<sup>5</sup> In seinem Urteil vom 13.10.2016 erließ das BVerfG zwar keine entsprechende einstweilige Anordnung (BVerfG v. 13.10.2016 - 2 BvR 1368/16, BVerfGE 143, 65 – 100). Allerdings wurde von einer Fortsetzung des Ratifikationsprozesses bis zur Entscheidung in der Hauptsache abgesehen, so zuletzt auch die Bundesregierung im Koalitionsvertrag 2021, S. 35, abrufbar unter: <https://www.bundesregierung.de/resource/blob/974430/1990812/04221173eef9a6720059cc353d759a2b/2021-12-10-koav2021-data.pdf?download=1>.

<sup>6</sup> BVerfG, Beschl. v. 9.02.2022 - 2 BvR 1368/16, NVwZ 2022, 541.

<sup>7</sup> Ibid.

Rat der Europäischen Union an der Festlegung eines einzunehmenden Standpunkts zu einem Beschluss des Gemischten Ausschusses beteiligt werden (Rn. 191).

Anzumerken ist, dass sich die Ausführungen des BVerfG naturgemäß nur auf die verfahrensgegenständliche vorläufige Anwendbarkeit des CETA-Abkommens beschränken. Insbesondere verhält sich das Bundesverfassungsgericht nicht zur Frage des Investitionsschutzgerichtssystems, da dieses nicht vorläufig Anwendung findet. Im Rahmen der verfassungsrechtlichen Bewertung der regulatorischen Zusammenarbeit im Ausschusssystem zeigt das BVerfG zudem legitimatorische Defizite auf, sollte den Mitgliedsstaaten keine unmittelbare Mitwirkungsmöglichkeit auf EU-Ebene eingeräumt werden. Die Aussagekraft des Beschlusses des BVerfG für eine Bewertung der Vereinbarkeit des ausstehenden Zustimmungsgesetzes zum CETA-Abkommen mit dem Grundgesetz ist in diesem Lichte zu bewerten, wenn auch durchgreifende verfassungsrechtliche Bedenken nicht unmittelbar ersichtlich sind.

### **III. Interpretationserklärungen – Völker-, unions- und verfassungsrechtliche Voraussetzungen, Reichweite und Wirkung**

#### **1. Völkerrechtliche Natur von Interpretationserklärungen – Abgrenzung zur Vertragsänderung**

Art. 31 Abs. 3 lit. a der Wiener Vertragsrechtskonvention<sup>8</sup> sieht vor, dass Interpretationserklärungen i.S.v. Übereinkünften zwischen den Vertragsparteien über die Auslegung des Vertrags oder die Anwendung seiner Bestimmungen bei der Auslegung zu berücksichtigen sind. Interpretationserklärungen sind konzeptionell zu unterscheiden von Vertragsänderungen i.S.v. Art. 39 der Wiener Vertragsrechtskonvention. Erstere unterliegen nicht den allgemeinen Vorgaben zum Vertragsschluss. Ferner sind sie abzugrenzen von lediglich einseitigen, nicht verbindlichen Interpretationserklärungen.

Die in der völkerrechtlichen Ordnung etablierte dynamische, rechtsfortbildende Auslegung erschwert eine klare Abgrenzung der Interpretationserklärungen von Vertragsänderungen.<sup>9</sup> Im Wege der dynamischen Auslegung ist es den Vertragsparteien möglich, Vertragsbestimmungen auch rechtsfortbildend auszulegen. Damit verschwimmen die Grenzen zur Vertragsänderung, die nach Art. 39 der Wiener Vertragsrechtskonvention konkludent und damit jenseits der Vorgaben zum Vertragsschluss erfolgen können.<sup>10</sup> Das Primat der Vertragsparteien als „Herren der Verträge“ führt dazu, dass im Grundsatz sowohl Interpretationserklärungen als auch Vertragsänderungen ihre Legitimation aus dem Konsens der Parteien und nicht der Einhaltung von Verfahrensbestimmungen ziehen.<sup>11</sup> Maßgeblich ist die Abgrenzung vor allem für die Rechtswirkung: Interpretationserklärungen können anders als Vertragsänderungen rückwirken.

---

<sup>8</sup> BGBl. II 1985, 926.

<sup>9</sup> Crawford, *Brownlie's Principles of Public International Law*, 9. Aufl. 2019, S. 353; Sands, in: Corten/Klein, *Vienna Convention on the Law of Treaties – Commentary*, 2011, Art. 39 Rn. 29.

<sup>10</sup> Odendahl, in: Dörr/Schmalenbach, *Vienna Convention on the Law of Treaties – A Commentary (VCLT Commentary)* 2. Aufl. 2018, Art. 39 Rn. 10.

<sup>11</sup> Vgl. IGH, *Territorial Dispute (Libyan Arab Jamahiriya/Chad)*, Urt. v. 3.02.1994, Rn. 60; Nettesheim, in: Dürig/Herzog/Scholz, *Grundgesetz-Kommentar*, 97. EL Januar 2022, Art. 59 Rn. 127 f.

Anders im Kontext des CETA-Abkommens: Dieses unterwirft ausweislich Art. 30.1 Vertragsänderungen einem Schriftformerfordernis und verweist ansonsten auf die internen Ratifikationsvorschriften der Vertragsparteien; konkludente Vertragsänderungen sind damit ausgeschlossen. Auch für Interpretationserklärungen bestehen teilweise – v.a. bei Auslegungen des Investitionsschutzkapitels – formell-rechtliche Voraussetzungen: Die Auslegung von Bestimmungen des CETA Abkommens, Kapitel acht Abschnitt F (Beilegung von Investitionsstreitigkeiten zwischen Investoren und Staaten) obliegt gemäß Art. 26.1 Abs. 5 lit. e dem Gemischten Ausschuss und erfolgt nach der von ihm zu gebenden Verfahrensordnung.

In jedem Fall muss die betroffene Bestimmung Raum für Auslegung lassen, denn die Schwelle zur Vertragsänderung ist dann erreicht, wenn die Auslegung *contra legem* erfolgt, also die Wortlautgrenze überschritten wird.<sup>12</sup> Die Konkretisierungen dürfen ferner nicht am Gepräge des Vertrages rühren. Zulässige Interpretationserklärungen halten fest, was aus allgemeinen Interpretationsmitteln, insbesondere dem Katalog des Art. 31 der Wiener Vertragsrechtskonvention, folgt. So sind Konkretisierungen des Gebots der gerechten und billigen Behandlung in Art. 8.10 des CETA-Abkommens denkbar, soweit sie dem Telos nicht widerstreiten und den enumerativen Charakter des Art. 8.10 Abs. 2 des CETA-Abkommens nicht untergraben, sondern in diesem Sinne weiter spezifizieren. Art. 31 Abs. 3 lit. c der Wiener Vertragsrechtskonvention etwa lässt mit der sog. systemischen Interpretation die Berücksichtigung zwischen den Vertragsparteien anwendbarer einschlägiger Völkerrechtssätze zu. Im Rahmen der Auslegung berücksichtigungsfähig sind damit Verpflichtungen aller Vertragsparteien zum Klimaschutz, etwa die Verpflichtung zur Umsetzung der übernommenen Reduktionsbeiträge nach dem Übereinkommen von Paris.<sup>13</sup> Dagegen würden beispielsweise Versuche am klaren Wortlaut der Vorschrift<sup>14</sup> scheitern, den Enteignungsbegriff des Art. 8.12 Abs. 1 des CETA-Abkommens auf direkte Enteignungen einzuengen. Hier bleibt nur der Weg einer Vertragsänderung.

## **2. Formell-rechtliche Voraussetzungen für und Wirkungen von Interpretationserklärungen nach Maßgabe des CETA-Abkommens**

Aus dem allgemeinen Völkervertragsrecht ergeben sich keine formell-rechtlichen Voraussetzungen an die Interpretationserklärungen; der Konsens der Parteien ist hinreichend. Das CETA-Abkommen enthält dagegen Regeln zur Zuständigkeit (a), zum Verfahren (b) und zur Wirkung (c) von Auslegungen der Bestimmungen des CETA-Abkommens soweit die Handels- und Investitionstätigkeit zwischen den Vertragsparteien betroffen ist.

### **(a) Zuständigkeit für den Beschluss von Interpretationserklärungen nach Maßgabe des CETA-Abkommens**

---

<sup>12</sup> Dörr, in: Dörr/Schmalenbach, VCLT Commentary, 2. Aufl. 2018, Art. 31 Rn. 74; Hafner, Subsequent Agreements and Practice: Between Interpretation, Informal Modification and Formal Amendment, in: Nolte, Treaties and subsequent Practice, 2013, S. 110.

<sup>13</sup> BGBl. II 2016, 1082.

<sup>14</sup> „Eine Vertragspartei darf eine erfasste Investition weder direkt verstaatlichen oder enteignen noch *indirekt* durch Maßnahmen gleicher Wirkung wie Verstaatlichung oder Enteignung (im Folgenden „Enteignung“), es sei den...“ (Hervorhebung hinzugefügt).

Zuständig für die Auslegung aller Bestimmungen, die die Handels- und Investitionstätigkeit zwischen den CETA-Vertragsparteien betreffen, ist gemäß Art. 26.1 Abs. 5 lit. e der Gemischte Ausschuss des CETA-Abkommens, der sich aus Vertretern der Europäischen Union und Vertretern Kanadas zusammensetzt.

Unionsrechtliche Bedenken hat der EuGH in seinem Gutachten 1/17 zumindest *en passant* ausgeräumt, indem er den Gemischten Ausschuss als legitimes Auslegungsorgan anerkennt, zumindest so weit ausgeschlossen ist, dass der Gemischte Ausschuss nicht in abgeschlossene oder anhängige Verfahren durch seine Auslegung eingreift.<sup>15</sup>

Aus verfassungsrechtlicher Perspektive muss eine ausreichende demokratische Legitimation des Beschlusses zur Annahme einer Auslegungserklärung im Gemischten Ausschuss, dem kein deutscher Vertreter angehört, im Bereich der mitgliedstaatlichen Zuständigkeit gesichert sein. Das CETA-Abkommen – nicht untypisch für internationale Abkommen – lässt offen, inwieweit die Mitgliedsstaaten und damit der deutsche Vertreter bei der Festlegung einzunehmender Standpunkte innerhalb der EU partizipieren. Bisher machen Erklärungen zum Beschluss der vorläufigen Anwendbarkeit ein Einvernehmen der mitgliedstaatlichen Vertreter im Rat der Europäischen Union erforderlich und entschärfen damit den Konflikt zu Art. 20 Abs. 1, 2 GG.<sup>16</sup> Dagegen sei die Beteiligung der Mitgliedsstaaten nach dem Verfahren des Art. 218 Abs. 9 AEUV nach dem BVerfG im Bereich der mitgliedstaatlichen Zuständigkeit nicht ausreichend, da der Einfluss der Mitgliedsstaaten durch die Abstimmung mit qualifizierter Mehrheit nach Art. 16 Abs. 3 EUV beschränkt sei.<sup>17</sup>

#### (b) Verfahren nach Maßgabe des CETA-Abkommens

Der Verfahrensgang zum Beschluss von Auslegungserklärungen ist in Art. 8.31 Abs. 3 des CETA-Abkommens sowie der Geschäftsordnung des Gemischten Ausschusses<sup>18</sup> (Art. 26.1 Abs. 4 lit. d) geregelt. Demnach kann eine Vertragspartei bei Auslegungsfragen, die sich auf Investitionen auswirken können, dem Ausschuss für Dienstleistungen und Investitionen empfehlen, dem Gemischten Ausschuss nach Artikel 8.44 Abs. 3 lit. a die Annahme von Auslegungen dieses Abkommens zu empfehlen. Die Beschlussfassung erfolgt jeweils einvernehmlich, Art. 26.3 Abs. 3 des CETA-Abkommens bzw. Regel 10.1 der Geschäftsordnung des Gemischten Ausschusses.

#### (c) Wirkung nach Maßgabe des CETA-Abkommens

Beschlüsse des Gemischten Ausschusses zur Auslegung von Bestimmungen des CETA-Abkommens sind für die Vertragsparteien (Art. 26.3 Abs. 2) bzw. die durch das CETA-Abkommen eingerichteten Gerichte (Art. 8.31 Abs. 3, Art. 26.1 Abs. 5 lit. e a.E.) bindend. Damit weicht das CETA-Abkommen von der Wiener Vertragsrechtskonvention in Art. 31 Abs. 3 ab, die nur von einer Pflicht „zu berücksichtigen“ spricht.

<sup>15</sup> EuGH, Gutachten vom 30.4.2019 – Avis 1/17, EuZW 2019, 457, 473, Rn. 233, 236.

<sup>16</sup> BVerfG, Beschl. v. 9.02.2022 - 2 BvR 1368/16, NVwZ 2022, 54, 547, Rn. 191.

<sup>17</sup> BVerfG, Beschl. v. 9.02.2022 - 2 BvR 1368/16, NVwZ 2022, 541, 547, Rn. 190.

<sup>18</sup> Beschluss 001/2018 des Gemischten CETA-Ausschusses vom 26.9.2018, abrufbar unter: [https://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2019/february/tradoc\\_157677.pdf](https://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2019/february/tradoc_157677.pdf) sowie Beschluss 002/2021 des Gemischten CETA-Ausschusses vom 21.09.2021, abrufbar unter: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:22021D0265&rid=1>.

### 3. Formell-rechtliche Voraussetzungen nach Maßgabe des Unions- und Verfassungsrechts

#### (a) Unionsrechtliche Vorgaben

Das Verfahren innerhalb der EU zur Festlegung von Standpunkten, die im Namen der Union in einem durch eine Übereinkunft eingesetzten Gremium zu vertreten sind, welches Beschlüsse zu verbindlichen Auslegungen durch den Gemischten Ausschuss des CETA-Abkommens einschließt, ist in Art. 218 Abs. 9 AEUV geregelt. Auf Vorschlag der Kommission legt der Rat in einem Beschluss den Gemeinsamen Standpunkt fest, den der Vertreter der EU in den CETA-Ausschüssen zu vertreten hat. Vor der Beschlussfassung ist das Europäische Parlament von den Standpunkten zu unterrichten (Art. 218 Abs. 10 AEUV). Die Beschlussfassung erfolgt im Grundsatz mit qualifizierter Mehrheit nach Art. 16 Abs. 3 EUV.

Grundsätzlich wäre damit die Verabschiedung einer Auslegungserklärung und die inhaltliche Änderung des CETA-Abkommens durch die Änderung von Anhängen und Protokollen nach Art. 30.2 Abs. 2 des CETA-Abkommens entgegen dem Votum des deutschen Vertreters im Rat möglich.

Dies widerspräche aber der gemischten Natur des CETA-Abkommens und würde bei gemischten Vertragsgremien zu einer Kompetenzverschiebung zu Lasten der Mitgliedsstaaten führen. Diese Fälle wurden daher bisher abweichend von Art. 218 Abs. 9 AEUV i.V.m. Art. 16 Abs. 3 EUV so gehandhabt, dass Beschlüsse zu Standpunkten, die Angelegenheiten im Zuständigkeitsbereich der Mitgliedsstaaten betreffen, einvernehmlich gefasst wurden<sup>19</sup> – während der vorläufigen Anwendbarkeit des CETA-Abkommens wird die Wahrung der Einvernehmlichkeit über der Erklärung Nr. 19 zum Ratsprotokoll betreffend den Gemischten Ausschuss sichergestellt. Eine solche Praxis gebietet nicht zuletzt der Grundsatz der loyalen Zusammenarbeit.<sup>20</sup>

#### (b) Verfassungsrechtliche Vorgaben

Aus Art. 59 Abs. 2 S. 1 GG folgt der Partizipationsvorbehalt des jeweils zuständigen Bundesgesetzgebers „für Verträge“. Art. 59 Abs. 2 S. 1 GG gilt damit anerkanntermaßen nicht nur für Vertragsabschlüsse, sondern auch für Vertragsänderungen von zustimmungsbedürftigen Verträgen.<sup>21</sup> Das Abgrenzungsproblem zwischen Vertragsänderungen und Interpretationserklärungen setzt sich damit auf verfassungsrechtlicher Ebene fort. Grundsätzlich wird ein funktionaler Maßstab angelegt: neben formellen Vertragsänderungen können auch übrige Handlungen, die konkludent zu einer Vertragsänderung führen, den Zustimmungsvorbehalt des

<sup>19</sup> Lorenzmeier, in: Grabitz/Hilf/Nettesheim/Lorenzmeier, AEUV, Art. 218, Rn. 63f.; Schroeder, EuR, 2018, 119, 134 f.; so schon Steinbach, EuZW 2007, 109, 112 zu Art. 10 EG; insoweit kritisch BVerfG, Beschl. v. 9.02.2022 - 2 BvR 1368/16, NVwZ 2022, 541, 547, Rn. 190.

<sup>20</sup> Bäuml, EuR, 2016, 807, 628.

<sup>21</sup> Heun, in: Dreier, Grundgesetz-Kommentar, 3. Aufl. 2015, Art. 59 Rn. 36; Nettesheim, in: Dürig/Herzog/Scholz, Grundgesetz-Kommentar, 97. EL Januar 2022, Art. 59 Rn. 124; Streinz, in: Sachs, Grundgesetz, 9. Aufl. 2021, Art. 59 Rn. 38.

Art. 59 Abs. 2 S. 1 GG auslösen.<sup>22</sup> Eine zustimmungsbedürftige Vertragsänderung liegt dann vor, wenn Fortentwicklungen des Vertrags unterhalb der Schwelle förmlicher Änderung gegen „wesentliche Strukturentscheidungen des Vertragswerks verstoßen und damit den Boden des dort festgelegten politischen Programms verlassen“.<sup>23</sup> Dagegen ist eine Interpretationserklärung, selbst wenn diese eine dynamische Auslegung vornimmt, nach diesen Maßgaben *nicht* zustimmungsbedürftig.<sup>24</sup>

#### **IV. Schutz vor Missbrauch der Investitionsbestimmungen im CETA-Abkommen – Status Quo und Implikationen der angestrebten Interpretationserklärung**

Kapitel acht Abschnitt F des CETA-Abkommens enthält Bestimmungen zum völkerrechtlichen Schutz von kanadischen Investitionen in der EU. Die Bundesregierung strebt nun an, dessen angebliches Missbrauchspotential durch eine Interpretationserklärung zu begrenzen. Primär soll dies dadurch geschehen, dass der Fokus der CETA-Bestimmungen auf den Schutz vor direkter Enteignung und Diskriminierung ausgerichtet werden soll.<sup>25</sup> Indes sehen die Bestimmungen zum Investitionsschutz im CETA-Abkommen bereits vielfältige Mechanismen zum Schutz vor Missbrauch vor, denen gegenüber die vorgelegte Interpretationserklärung (1.) kein Mehrwert innewohnt. Weder die Vorschriften zum Gebot der gerechten und billigen Behandlung (2.), noch die zur indirekten Enteignung (3.) leisten bisher der behaupteten Aushöhlung des politischen Gestaltungsraums Vorschub. Auch der Klimaschutz (4.) als Ausformung des „*right to regulate*“ (Art. 8.9 des CETA-Abkommen), dem im CETA-Abkommen ein hoher Stellenwert zukommt, bzw. des öffentlichen Interesses „Umweltschutz“ kann bereits jetzt bei der Auslegung des CETA-Abkommens hinreichend Berücksichtigung finden.

##### **1. Gegenstand der Interpretationserklärung**

Die von der Bundesregierung zur Einhegung angeblicher Missbrauchspotenziale vorgelegte Interpretationserklärung ist bestrebt, dass Gebot der gerechten und billigen Behandlung (Art. 8.10 des CETA-Abkommens), den Begriff der indirekten Enteignung (Art. 8.12 des CETA-Abkommens) und die Berechnung des monetären Schadens (Art. 8.39.3 des CETA-Abkommens) weiter zu präzisieren.

Flankiert wird die Interpretationserklärung vom Vorschlag einer politischen Erklärung: das Kapitel acht des CETA-Abkommens soll in einem Fünf-Jahres-Intervall überprüft werden.

---

<sup>22</sup> Heun, aaO.

<sup>23</sup> BVerfG, Urt. v. 03.07.2007 - 2 BvE 2/07, BVerfGE 118, 244; Urt. v. 22.11.2001 - 2 BvE 6/99, BVerfGE 104, 151, 210.

<sup>24</sup> BVerfG, Urt. v. 22.11.2001 - 2 BvE 6/99, BVerfGE 104, 151, 208; BVerfG, Urt. v. 12.07.1994 - 2 BvE 3/92, 2 BvE 5/93, 2 BvE 7/93, 2 BvE 8/93, BVerfGE 90, 286, 362; als möglich ansehend: Nettesheim, in: Dürig/Herzog/Scholz, Grundgesetz-Kommentar, 97. EL Januar 2022, Art. 59 Rn. 130 ff.

<sup>25</sup> Eckpunktepapier „Handelspolitik der Bundesregierung“, abrufbar unter: [https://www.bmwk.de/Redaktion/DE/Downloads/E/eckpunktpapier-handelsagenda.pdf?\\_\\_blob=publicationFile&v=6](https://www.bmwk.de/Redaktion/DE/Downloads/E/eckpunktpapier-handelsagenda.pdf?__blob=publicationFile&v=6).

## 2. Gebot der gerechten und billigen Behandlung (Art. 8.10 Abs. 2 CETA-Abkommen)

Art. 8.10 Abs. 2 des CETA-Abkommens benennt Tatbestände, deren Verwirklichung eine Verletzung des Gebots der gerechten und billigen Behandlung darstellt. Diese Auflistung ist bereits *ausweislich des Wortlauts abschließend*; auch die Entstehungsgeschichte des CETA-Abkommens<sup>26</sup> und ein Vergleich mit entsprechenden Klauseln anderer Investitionsschutzabkommen, die zumeist generalklauselartig gerechte und billige Behandlung gewähren, belegt den abschließenden Charakter.<sup>27</sup> Dadurch wird das dem Gebot der gerechten und billigen Behandlung womöglich innewohnende Missbrauchspotenzial bereits erheblich eingehegt.

Das Spektrum zulässiger staatlicher Eingriffe in das Eigentum und die Geschäftstätigkeit von Investoren im Rahmen des CETA-Abkommens geht weit über das im Investitionsschutzrecht Übliche hinaus. Mit Blick auf die gesetzgeberische Gestaltungsmacht bleibt das CETA-Abkommen hinter den verfassungsrechtlichen Schutzstandards<sup>28</sup> zurück.<sup>29</sup> Die Vertragsparteien beschränken das Verbot auf Fälle offensichtlich willkürlicher oder diskriminierender Maßnahmen – namentlich die grundlegende Verletzung des rechtsstaatlichen Verfahrens, die Rechtsverweigerung in gerichtlichen Verfahren, offenkundige Willkür oder die gezielte Diskriminierung aus offenkundig ungerechtfertigten Gründen – und ein Minimum an Vertrauensschutz (Art. 8.10 Abs. 4).

Freilich bleibt die Anwendung des Gebots der gerechten und billigen Behandlung durch die sog. CETA-Gerichte abzuwarten. Die restriktive textliche Ausgestaltung des Gebots der gerechten und billigen Behandlung legt jedoch eine restriktive Handhabung durch die CETA-Gerichte nahe.

Der Entwurf der Interpretationserklärung versucht unbestimmte Rechtsbegriffe des Tatbestandes weiter zu präzisieren, um den Auslegungsspielraum der CETA-Gerichte weiter zu reduzieren. Zweifelhaft ist jedoch bereits, ob die vorgeschlagenen Präzisierungen geeignet sind, der Funktion einer Interpretationserklärung, bestehende sprachliche oder teleologische Zweideutigkeiten zu beseitigen, gerecht zu werden. Keine Rechtsverweigerung i.S.v. Art. 8.10 Abs. 2 lit. a des CETA-Abkommens soll beispielweise vorliegen, wenn Rechtsbehelfe eines Investors in einem innerstaatlichen Verfahren scheitern. Hier versucht die Interpretationserklärung Zweideutigkeiten zu beseitigen, wo sprachliche oder teleologische Zweideutigkeiten kaum bestehen. Denn es entspricht gängiger Schiedspraxis, solche Konstellationen nicht als “Rechtsverweigerung” bzw. Bruch des Gebots der gerechten und billigen Behandlung anzusehen. Trotz fehlendem *stare decisis* ist nicht erwartbar, dass die Gerichte des CETA-Abkommens davon abweichen werden.

Ferner soll offenkundige Willkür nach Art. 8.10 Abs. 2 lit. c des CETA-Abkommens vorliegen, wenn eine Maßnahme diejenigen Gründe, auf die sie sich stützt, nicht benennt; sie offensichtlich nicht auf Gründen oder Tatsachen beruht; sie auf unangemessener Ermessensausübung, Vorurteilen oder persönlichen Vorlieben beruht; oder sie unter vorsätzlicher Missachtung eines ordnungsgemäßen Verfahrens ergangen ist. Die Interpretationserklärung definiert hier

---

<sup>26</sup> Vgl. dazu Dumberry, in: Bungenberg / Reinisch, CETA Investment Law, 2022, Art. 8.10 Rn. 13.

<sup>27</sup> Vgl. ferner Ziff. 6 des Gemeinsamen Auslegungsinstruments vom 14.01.2017.

<sup>28</sup> Schill, ZaöRV 2018, 33, 63.

<sup>29</sup> Dumberry, in: Bungenberg / Reinisch, CETA Investment Law, 2022, Art. 8.10 Rn. 36.

unbestimmte Rechtsbegriffe ihrerseits durch unbestimmte Rechtsbegriffe. Eine Reduzierung der Mehrdeutigkeit gelingt auch hier nicht. Insbesondere vor dem Hintergrund der bereits durch die Ausgestaltung des Art. 8.10 Abs. 2 des CETA-Abkommens eingehegten Missbrauchspotenziale drängt sich die Notwendigkeit einer entsprechenden Interpretationserklärung nicht auf.

### **3. Indirekte Enteignungen (Art. 8.12 des CETA-Abkommens)**

Art. 8.12 Abs. 1 des CETA-Abkommens schützt Investoren ausdrücklich vor direkten und indirekten Enteignungen. Die Vorschrift benennt die Voraussetzungen für eine rechtmäßige Enteignung: Staatliche Maßnahmen, die eine Enteignung bewirken, müssen einem öffentlichen Zweck dienen, nach einem rechtmäßigen Verfahren, diskriminierungsfrei und gegen Zahlung einer Entschädigung durchgeführt werden.

Anhang 8-A Abs. 1 lit. b des CETA-Abkommens, der verbindlich bei der Auslegung von Art. 8.12 Abs. 1 des CETA-Abkommens heranzuziehen ist (Art. 8.12 Abs. 1 S. 2) definiert die indirekte Enteignung wie folgt: Eine solche liegt vor, wenn eine Maßnahme oder eine Reihe von Maßnahmen des Gaststaates eine Wirkung hat, die einer direkten Enteignung gleichkommt. Die Feststellung, ob eine Maßnahme oder eine Reihe von Maßnahmen des Gaststaates in einer bestimmten Situation eine indirekte Enteignung darstellt, erfordert eine fallweise, faktenbasierte Untersuchung, bei der neben anderen Faktoren auch Elemente berücksichtigt werden, die bereits aus der schiedsgerichtlichen Praxis bekannt sind, darunter u. a. die wirtschaftlichen Auswirkungen, die Dauer oder der Charakter der Maßnahme. Die Liste der Faktoren in Anhang 8-A Abs. 2 ist nicht erschöpfend.

Anhang 8-A Abs. 3 des CETA-Abkommens enthält zudem eine besondere Bestimmung, die darauf abzielt, das *“right to regulate”* des Gaststaates zu wahren. Bei Maßnahmen, die zum Schutz der Gesundheit, der Sicherheit oder der Umwelt getroffen werden, gilt die widerlegbare Vermutung, dass sie keine indirekte Enteignung darstellen. Nur Maßnahmen, die in Anbetracht ihres Ziels offenkundig exzessiv sind, könnten eine indirekte Enteignung darstellen. Damit wird eine Art Verhältnismäßigkeitsprüfung bzw. eher noch eine bloße Willkürkontrolle eingeführt. Da nur „offenkundig übermäßige“ Maßnahmen eine indirekte Enteignung darstellen, lässt das CETA-Abkommen der Regierung einen erheblichen politischen Spielraum. Die Folgen dieses „neuen“ Ansatzes sind noch unbekannt. Der Ansatz könnte tatsächlich zu einem deutlich geringeren Investitionsschutz führen. Das CETA-Abkommen räumt Maßnahmen, die einen legitimen Zweck verfolgen, und damit dem *“right to regulate”* des Gaststaates jedenfalls eine hohe Priorität ein.

Auch hier unternimmt die Interpretationserklärung den Versuch, den Auslegungsspielraum der CETA-Gerichte durch weitere Präzisierungen insbesondere der Faktoren, die im Rahmen der Verhältnismäßigkeits- bzw. Willkürprüfung beachtlich sind, einzuschränken. Hier ist wiederum zu bezweifeln, ob die ihrerseits unbestimmten Begriffe der Interpretationserklärung einen interpretativen Mehrwert bieten, der den Auslegungsspielraum der CETA-Gerichte effektiv eingrenzt. Selbst wenn eine Berücksichtigungspflicht der in der Interpretationserklärung genannten Faktoren greift, nehmen die CETA-Gerichte zur Feststellung einer indirekten Enteignung eine Verhältnismäßigkeits- bzw. Willkürprüfung vor; öffentliche Interessen werden hierbei bereits durch Anhang 8-A privilegiert. Die Interpretationserklärung dagegen lässt die Gewichtung unberührt.

Klimaschutz wird im CETA-Abkommen in Rahmen von Ausnahmevorschriften zum Schutz des öffentlichen Interesses – als Teilaspekt des Umweltschutzes – sowie als regulatorisches Interesse i.S.d. des „*right to regulate*“ berücksichtigt. Das CETA-Abkommen erkennt das „*right to regulate*“ der Vertragsparteien im Kontext des Investitionsschutzes explizit in Art. 8.9 des CETA-Abkommens an<sup>30</sup> – als einführende Vorschrift vor den investitionsschutzrechtlichen materiellen Standards. Der Stellenwert des „*right to regulate*“ findet auch in der Präambel des CETA-Abkommens seinen Ausdruck (z.B. in Ziff. 6, 8 und 11).

In diesem Sinne entkräftigt auch der EuGH die Gefahr einer Untergrabung des „*right to regulate*“ mittels einer Gesamtbetrachtung von Ausnahmevorschriften und der expliziten Anerkennung des „*right to regulate*“ in CETA-Abkommen und Gemeinsamen Auslegungsinstrument und befindet, dass die „Beurteilungsbefugnis des CETA-Gerichts und der CETA-Rechtsbehelfsinstanz nicht so weit reiche, dass es ihnen erlaubt wäre, das Niveau des Schutzes eines öffentlichen Interesses, das von der Union in einem demokratischen Prozess festgelegt worden ist, in Frage zu stellen.“<sup>31</sup> Richtig ist zwar, dass sich Art. 8.9 des CETA-Abkommens in der Anerkennung von regulatorischen Maßnahmen als legitime Zwecke in der Abwägung erschöpft,<sup>32</sup> ohne jedoch die notwendige Abwägung mit dem Investitionsschutz verbindlich im Sinne eines Optimierungsgebots zu Gunsten regulatorischer Interessen vorzustrukturieren oder gar zu privilegieren. Auch die Empfehlung des Gemischten Ausschusses, die ein Bekenntnis der Vertragsparteien zum Übereinkommen von Paris und den von den Vertragsparteien übernommenen Pflichten zum Gegenstand hat, geht über diese Anerkennung nicht hinaus.<sup>33</sup> Belange des Umwelt- und auch des Klimaschutzes können aber in jedem Fall durch die CETA-Gerichte berücksichtigt werden. Der hohe Stellenwert der regulatorischen Belange, der u.a. in Anhang 8-A zum Ausdruck kommt, werden sich erwartungsgemäß auch in der Auslegungspraxis der CETA-Gerichte widerspiegeln und Abwägungsentscheidungen zugunsten dieser öffentlichen Belange vorstrukturieren.

Die Interpretationserklärung nimmt nun neuerlich auf die Verpflichtungen der Vertragsparteien im Rahmen des Übereinkommens von Paris und ihre jeweiligen Klimaneutralitätsziele Bezug, um vermeintlich den Klimaschutz gegenüber dem Investitionsschutz zu stärken. Insbesondere sollen die Investoren mögliche Maßnahmen der Vertragsparteien zur Adaption, Mitigation und Kompensation des Klimawandels und seiner Folgen in ihren Erwartungshorizont einbeziehen. Der bloße Hinweis auf die Berücksichtigungsfähigkeit der Bestimmungen des Übereinkommens von Paris und v.a. auch der von den Parteien übernommenen Reduktionsziele im Rahmen der Auslegung begründet jedoch weder ein Optimierungsgebot noch eine Privilegierung a priori des Klimaschutzes im Rahmen der Auslegung.

---

<sup>30</sup> Vgl. auch Ziff. 2 des Gemeinsamen Auslegungsinstruments v. 14.01.2017.

<sup>31</sup> EuGH, Gutachten vom 30.4.2019 – Avis 1/17, EuZW 2019, 457, 471, Rn. 156.

<sup>32</sup> Schacherer, in: Bungenberg / Reinisch, in: Bungenberg / Reinisch, CETA Investment Law, 2022, Art. 8.9 Rn. 14, 18 ff.

<sup>33</sup> Empfehlung des Gemeinsamen Ausschusses 002/2018 v. 26.09.2018, abrufbar unter: [https://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2018/september/tradoc\\_157415.pdf](https://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2018/september/tradoc_157415.pdf).

#### **4. Abschließende Bewertung der Implikationen der angestrebten Interpretationserklärung**

Wie aufgezeigt, sehen die von der Interpretationserklärung in den Fokus genommenen Investitionsschutzbestimmungen bereits hinreichende Mechanismen zum Schutz vor Missbrauch vor und führen nicht dazu, dass sich die Vertragsparteien ihres politischen Gestaltungsspielraums begeben. Der funktionale Mehrwert der Interpretationserklärung ist gering. Zum einen werden Präzisierungen vorgenommen, wo eine abweichende und damit womöglich missbräuchliche Auslegung der CETA-Gerichte nicht erwartbar erscheint. Zum anderen erschöpfen sich die Präzisierungen ihrerseits in unbestimmten Rechtsbegriffen und verfehlen damit ihren Zweck, den Auslegungsspielraum der CETA-Gerichte zugunsten der politischen und regulatorischen Gestaltungsmacht der Vertragsparteien zu verringern.

Die Fokussierung des durch das CETA-Abkommen gewährleisteten Investitionsschutzes auf einen Schutz vor direkten Enteignungen, wie von der Bundesregierung in ihrem Eckpunktepapier „Handelspolitik“ angeregt, kann eine Interpretationserklärung schon konzeptionell nicht leisten.<sup>34</sup>

#### **V. Auswirkungen der Interpretationserklärung auf den laufenden Ratifikationsprozess**

Zwar verzögert eine Befassung und Beschlussfassung des Gemischten Ausschusses mit der bzw. über die Interpretationserklärung den Ratifikationsprozess des CETA-Abkommens nicht unmittelbar: theoretisch laufen Ratifikations- und Beschlussfassungsprozess unabhängig voneinander ab.

Tatsächlich ist eine Verzögerung jedoch nicht auszuschließen. Einerseits wird die Interpretationserklärung in den zuständigen Vertretungskörperschaften der Mitgliedsstaaten, deren Ratifikation noch aussteht, neuerliche Beratungsprozesse anstoßen, an deren Ende womöglich eigene Initiativen für Interpretationserklärungen stehen. Andererseits erscheint es zumindest denkbar, dass die Interpretationserklärung Fragen über die parlamentarische Beteiligung an der Beschlussfassung in den Mitgliedsstaaten auslöst und Anstoß für gerichtliche Verfahren gibt. Insbesondere könnten diese in der Interpretationserklärung womöglich eine „versteckte“ Vertragsänderung erblicken und damit innerstaatliche Verfassungsgrundsätze wie das Demokratieprinzip ausgehöhlt sehen. Auch ein Vorabentscheidungsgesuch zum EuGH ist in diesem Kontext nicht ausgeschlossen. Dagegen ist nicht zu erwarten, dass die Interpretationserklärung in den Mitgliedsstaaten als Katalysator der ausstehenden Ratifikationsprozesse wirkt, da es ihr gerade nicht gelingt, größere Gewissheit zu vermitteln und damit mögliche Bedenken mit Blick auf die Investitionsschutzbestimmungen zu beseitigen.

Angesichts der stark eingeschränkten Zweckmäßigkeit der Interpretationserklärung wiegen die mit ihr einhergehenden rechtlichen und politischen Unwägbarkeiten umso schwerer und lassen die angestrebte Interpretationserklärung als ungeeignetes Mittel erscheinen, um das CETA-Abkommen fortzuentwickeln.

---

<sup>34</sup> Eckpunktepapier „Handelspolitik der Bundesregierung“, abrufbar unter: [https://www.bmwk.de/Redaktion/DE/Downloads/E/eckpunktpapier-handelsagenda.pdf?\\_\\_blob=publicationFile&v=6](https://www.bmwk.de/Redaktion/DE/Downloads/E/eckpunktpapier-handelsagenda.pdf?__blob=publicationFile&v=6).



---

## Ausschussdrucksache 20(9)156

11.10.2022

---

**Univ.-Prof. MMag. Gabriel Felbermayr, PhD**  
**Direktor, WIFO Österreichisches Institut für Wirtschaftsforschung**

### **Stellungnahme**

#### **Öffentliche Anhörung**

##### **zum**

- a) **Gesetzentwurf der Bundesregierung**

**Entwurf eines Gesetzes zu dem Umfassenden Wirtschafts- und Handelsabkommen (CETA) zwischen Kanada einerseits und der Europäischen Union und ihren Mitgliedstaaten andererseits vom 30. Oktober 2016**

**BT-Drucksache 20/3443**

- b) **Vorschlag für einen Beschluss des Rates über den Abschluss des umfassenden Wirtschafts- und Handelsabkommens (CETA) zwischen Kanada einerseits und der Europäischen Union und ihren Mitgliedstaaten andererseits**

**KOM(2016)443 endg.; Ratsdok.-Nr. 10970/16**

- c) **Vorschlag für einen Beschluss des Rates über den im Namen der Europäischen Union in dem mit dem umfassenden Wirtschafts- und Handelsabkommen (CETA) zwischen Kanada einerseits und der Europäischen Union und ihren Mitgliedstaaten andererseits eingesetzten Gemischten Ausschuss für die gegenseitige Anerkennung von Berufsqualifikationen hinsichtlich der Annahme eines Beschlusses über ein Abkommen über die gegenseitige Anerkennung von Berufsqualifikationen von Architekten zu vertretenden Standpunkt**

**KOM(2022)343 endg.; Ratsdok.-Nr. 11525/22**

**am 12. Oktober 2022**

Damen und Herren Abgeordneten zum  
Deutschen Bundestag

Wien, 9. Oktober 2022

**Stellungnahme zur Anhörung im Wirtschaftsausschuss des deutschen Bundestages am 12. Oktober 2022 zum CETA-Ratifizierungsgesetz**

Diese kurze Stellungnahme fasst Argumente aus einer früheren Stellungnahme des Autors zusammen, die bereits am 11. Januar 2021 für eine Anhörung im Ausschuss für Wirtschaft und Energie des deutschen Bundestages vorbereitet wurde. Sie bezieht sich außerdem auf ein ausführliches Gutachten des wissenschaftlichen Beirates beim Bundesministerium für Wirtschaft und Energie zur Notwendigkeit und Ausgestaltung von Investitionsschutzverträgen, das der Autor dieser Stellungnahme im Jahr 2018 federführend betreut hat. Beide Dokumente sind noch aktuell. In der Folge wird der Fokus auf neuere Entwicklungen gelegt, die für die Ratifikation des CETA-Abkommens über die in den älteren Stellungnahmen dargestellten Punkten hinaus von Relevanz sein dürften. **In Summe ergibt sich, dass die Argumente für eine unverzügliche Ratifikation des CETA-Abkommens durch den Bundestag noch an Gewicht gewonnen haben.**

**Handelsvolumen**

In der Stellungnahme vom 11. Januar wurde die positive Entwicklung des Handels der EU und Deutschlands mit Kanada seit der vorläufigen Inkraftsetzung des CETA-Abkommens am 21. September 2017 beschrieben. In der Corona-Krise kam es zu einem Einbruch des bilateralen Handels, der aber schnell überwunden werden konnte. Im Juli 2022 (neueste Daten von Eurostat) liegt die 12-Monatssumme der Einfuhren in die EU27 aus Kanada bei circa 27 Milliarden Euro, jene der Ausfuhren bei 43 Milliarden Euro; das ist ein Zuwachs relativ zur 12-Monatssumme vom Juli 2017 um 53 beziehungsweise um 37 Prozent. Damit ist der Handel mit Kanada stärker gestiegen als der Gesamthandel. Im Jahr 2021 erreichte der bilaterale Handel zwischen EU und Kanada ein Rekordniveau. Die Absenkung von Handelsbarrieren dürfte hierbei eine wichtige Rolle gespielt haben.

Eurostat-Daten zeigen, dass die EU-Exporte von tierischen Erzeugnissen nach Kanada sich seit 2017 fast verdoppelt, während pflanzliche Erzeugnisse um 40 %, Metalle um 66 %, Kunststoffe

um 43 % und Textilien um 30 % gestiegen sind. Im sensiblen Agrarbereich ist festzuhalten, dass die EU mehr Rindfleisch nach Kanada exportiert als sie importiert. Dies widerspricht den Befürchtungen der europäischen Landwirte, dass CETA zu einem Anstieg der Fleischimporte führen und ihre Existenzgrundlage gefährden würde. Nach Angaben der EU-Kommission ist die Zahl der kleinen und mittleren Unternehmen (KMUs), die nach Kanada exportieren, um ein Drittel auf 40.000 gestiegen und die Zahl der Arbeitsplätze, die von EU-Exporten nach Kanada abhängen, ist um 12 % auf 700.000 gestiegen. Außerdem hat sich der Anteil der Exporte, die tatsächlich Zollpräferenzen in Anspruch nehmen weiter verbessert. Durch die vollständige Ratifikation des CETA-Abkommens würde die residuale Unsicherheit über das Abkommen beseitigt, und das volle Potenzial verfügbar werden. Insbesondere sollte die Ausnutzung der Zollpräferenzen weiter steigen, was vor allem den KMUs helfen würde.

### **Investitionen**

Laut dem aktuellen World Investment Report der UNCTAD (2022), ist Kanada das fünftwichtigste Zielland für ausländische Direktinvestitionen und Deutschland das Land mit den zweithöchsten Auslandsinvestitionsströmen. Die wachsende Bedeutung Kanadas hat mit dem Rohstoffreichtum des Landes zu tun. Sie weist darauf hin, dass deutsche und europäische Investoren in Kanada zusätzlichem Wettbewerb ausgesetzt sind, unter anderem aus Ländern, die moderne Investitionsschutzabkommen mit Kanada unterhalten. Durch die vollständige Inkraftsetzung des CETA-Textes würde dieser Nachteil beseitigt.

Die United Nations Commission on International Trade Law (UNCITRAL) ist in ihren Beratungen zu einer Reform von Investor-State Dispute Settlement (ISDS) Verfahren deutlich weitergekommen. Dies betrifft die Einrichtung eines multilateralen Beratungszentrums, eines stehenden multilateralen Mechanismus zur Selektion und Einsetzung von ISDS-Schiedsrichtern und die Erarbeitung eines Verhaltenskodex für ISDS-Schiedsrichtern. Das CETA-Abkommen nimmt Bezug auf die UNCITRAL-Regeln und profitiert daher von den genannten Entwicklungen.

Weltweit ist die Anzahl der Streitfälle aus Investitionsschutzverträgen seit dem Höhepunkt 2018 wieder deutlich rückläufig. Auch in jüngsten Jahren wird der Großteil der Streitfälle vor den Schiedsgerichten im Sinne der beklagten Staaten entschieden (Unctad, WIR 2022). Kanadische Unternehmen haben bisher 63 mal ISDS-Schiedsgerichte angerufen; in sieben der Fälle waren Länder in der aktuellen EU27 involviert (allesamt neue EU-Mitglieder); Deutschland noch niemals. In keinem Fall wurde bisher ein EU-Staat zu Schadensersatz verurteilt. In den Jahren der vorläufigen Anwendung von CETA haben kanadische Unternehmen nur zweimal gegen EU-Staaten (Kroatien, Rumänien) geklagt. Kanadische Firmen gehören demnach nicht zu den aktiven Nutzern der bisher existierenden Investitionsschutzabkommen, die im Vergleich mit CETA deutlich weitergehende Möglichkeiten für Kläger bieten.

Die zwischen Bundesregierung und EU-Kommission akkordierte Zusatzklärung zum Investitionsschutz mit Kanada präzisiert die Definition der Begriffe „indirekte Enteignung“ und

„faire und billige Behandlung“ von Investoren. Damit soll sichergestellt werden, dass die Parteien unter anderem im Rahmen der Klima-, Energie- und Gesundheitspolitik gesetzgeberische Maßnahmen ergreifen können, um legitime öffentliche Ziele zu verfolgen und gleichzeitig ein möglicher Missbrauch des Streitbeilegungsmechanismus durch Investoren verhindert werden kann. Dieser Text hat gute Chancen, vom gemischten CETA-Ausschuss angenommen zu werden.

### **Geoökonomische Situation**

Als Konsequenz der Sanktionen und Gegensanktionen im Handel der EU mit Russland sind in den letzten Monaten insbesondere Importe von Energierohstoffen aus Kanada stark angestiegen. Auch andere Rohstoffe, vor allem Kali, kam vermehrt aus Kanada (Vervierfachung seit 2021). Die kanadische Getreideproduktion stabilisiert aktuell außerdem die Welternährungsmärkte. Kanada verfügt über Ressourcen, die in Europa und Deutschland bisher aus Russland bezogen wurden. Das CETA-Abkommen bietet hierfür Rechtssicherheit; diese ist am höchsten, wenn der aktuelle rechtliche Schwebezustand beendet würde.

Auch für Kanada ist CETA geoökonomisch von größter Bedeutung, erlaubt es doch der kanadischen Volkswirtschaft die hohe Abhängigkeit vom US-Markt zu reduzieren. Diese hat sich durch den von den USA erzwungenen Abschluss des USMCA-Abkommens im Sommer 2020 noch erhöht.

Die EU muss in den nächsten Jahren Maßnahmen zur Sicherung ihrer Rohstoffversorgung treffen. Freihandelsabkommen mit Lieferländern können einerseits Rechtssicherheit bieten und andererseits Anreize für nachhaltige Produktionsbedingungen in den Lieferländern bieten. Vor diesem Hintergrund wäre es wenig nachvollziehbar, wenn gerade mit Kanada ein solches Abkommen nicht ratifiziert würde. Die Situation mit Ländern mit weniger reichen Ländern wie mit Mexiko und Chile, oder mit den Mercosur-Staaten ist jedenfalls komplexer. Ähnliches gilt für afrikanische Staaten, oder Länder in Südostasien (Indonesien). Die Mitgliedsstaaten der EU werden hier Kompromisse machen müssen, insbesondere in Bezug auf ärmere Länder im globalen Süden, die berechnete Sorgen um ihre Wettbewerbsfähigkeit haben, wenn sie gegenüber der EU sehr weitgehende Zugeständnisse bei Arbeitsrecht und Umweltschutz machen müssen. Das jüngst mit Neuseeland akkordierte Freihandelsabkommen enthält ein ambitioniertes Nachhaltigkeitskapitel mit einklagbaren arbeitsrechtlichen und umweltpolitischen Bestimmungen. Damit verfügt die EU über ein Modell, das für kleine und hoch entwickelte Staaten passt, nicht aber für große und/oder wenig entwickelte Länder.



---

## Ausschussdrucksache 20(9)157

11.10.2022

---

**Reinhard Jung**  
**FREIE BAUERN Deutschland GmbH**  
**19336 Legde/Quitzebel OT Lennewitz**

### Stellungnahme

#### Öffentliche Anhörung

**zum**

- a) Gesetzentwurf der Bundesregierung

**Entwurf eines Gesetzes zu dem Umfassenden Wirtschafts- und Handelsabkommen (CETA) zwischen Kanada einerseits und der Europäischen Union und ihren Mitgliedstaaten andererseits vom 30. Oktober 2016**

**BT-Drucksache 20/3443**

- b) **Vorschlag für einen Beschluss des Rates über den Abschluss des umfassenden Wirtschafts- und Handelsabkommens (CETA) zwischen Kanada einerseits und der Europäischen Union und ihren Mitgliedstaaten andererseits**

**KOM(2016)443 endg.; Ratsdok.-Nr. 10970/16**

- c) **Vorschlag für einen Beschluss des Rates über den im Namen der Europäischen Union in dem mit dem umfassenden Wirtschafts- und Handelsabkommen (CETA) zwischen Kanada einerseits und der Europäischen Union und ihren Mitgliedstaaten andererseits eingesetzten Gemischten Ausschuss für die gegenseitige Anerkennung von Berufsqualifikationen hinsichtlich der Annahme eines Beschlusses über ein Abkommen über die gegenseitige Anerkennung von Berufsqualifikationen von Architekten zu vertretenden Standpunkt**

**KOM(2022)343 endg.; Ratsdok.-Nr. 11525/22**

**am 12. Oktober 2022**

Deutscher Bundestag  
Wirtschaftsausschuss  
Anhörung 12.10.2022

FREIE BAUERN Deutschland  
Lennewitzer Dorfstraße 20  
19336 Legde/Quitzebel OT Lennewitz  
Telefon: 038791-80200  
Telefax: 038791-80201  
kontakt@freiebauern.de  
www.freiebauern.de  
10. Oktober 2022

**Stellungnahme zum Entwurf eines Gesetzes zu dem Umfassenden Wirtschafts- und Handelsabkommen (CETA) zwischen Kanada einerseits und der Europäischen Union und ihren Mitgliedstaaten andererseits vom 30. Oktober 2016**

Die FREIEN BAUERN, Interessenorganisation der bäuerlichen Familienbetriebe in Deutschland, empfehlen dem Ausschuss, das vorgelegte Gesetz abzulehnen, da es den Interessen der deutschen Landwirtschaft im Übermaß schadet.

Die Ratifizierung von CETA durch die Bundesrepublik Deutschland wäre ein weiterer Schritt in Richtung vollständige Inkraftsetzung des Freihandelsabkommens mit Kanada. Wesentliche wirtschaftliche Auswirkungen sind bereits durch die vorläufige Inkraftsetzung 2017 eingetreten. Mit der Ratifizierung durch alle EU-Mitgliedsstaaten würde insbesondere der vereinbarte Investitionsschutz für internationale Konzerne wirksam, der über eine Paralleljustiz mit so genannten Schiedsgerichten stark in die Souveränität der beteiligten Staaten eingreift. Hiergegen gibt es Verfassungsklagen, u. a. von einem Bündnis aus Campact, Foodwatch und MehrDemokratie sowie von Abgeordneten der Linksfraktion. Die diesen Klagen zugrunde liegenden Bedenken teilen wir grundsätzlich, haben aber zu diesem Thema bislang nicht gearbeitet. Deshalb möchte ich mich hier auf die wirtschaftlichen Auswirkungen für die Landwirtschaft beschränken. Eine Ablehnung der Ratifizierung durch den Deutschen Bundestag würde nämlich nicht nur den umstrittenen Investitionsschutz unmöglich machen, sondern darüber hinaus eine gesellschaftliche Debatte über den Nutzen derartiger Freihandelsabkommen generell auslösen. Diese wiederum scheint uns notwendig.

CETA enthält eine Vielzahl von Regelungen, die die Landwirtschaft betreffen. Wesentliche Punkte sind der zollfreie Zugang für 18.000 Tonnen Käse aus der EU nach Kanada sowie für 45.000 Tonnen Rindfleisch und 75.000 Tonnen Schweinefleisch aus Kanada in die EU. Diese Kontingente sind keinesfalls ausgeglichen, wie ich Ihnen am Beispiel Käse und Rindfleisch kurz erläutern möchte.

Wir haben ein zollfreies Kontingent von 18.000 Tonnen Käse zugunsten der EU. Bei einem durchschnittlichen Bedarf von 8 kg Milch für 1 kg Käse benötigen wir 144.000 Tonnen Milch. Legt man eine Milchleistung von 10.000 kg zugrunde, brauchen wir für 18.000 Tonnen Käse also die Jahresproduktion von 14.400 Milchrindern. Wir haben ein zollfreies Kontingent von 45.000 Tonnen Rindfleisch zugunsten von Kanada. Legt man für den Schlachtkörper 333 kg sowie eine Mastdauer von zwei Jahren zugrunde, brauchen wir für 45.000 Tonnen Rindfleisch also die Jahresproduktion von 67.500 Fleischrindern. Die Jahresproduktion von 14.400 Milchrindern zugunsten der EU versus die Jahresproduktion von 67.500 Fleischrindern zugunsten von Kanada, das ist ein Missverhältnis von 5:1 zugunsten der kanadischen und zulasten der europäischen Rinderhalter. Wenn man bedenkt, dass die Rinderhalter an der Wertschöpfung von Molkereiprodukten in weit geringerem Maße beteiligt sind als an der Wertschöpfung von unverarbeitetem Fleisch verschlechtert sich das Verhältnis weiter. Und wenn man dann noch die 75.000 Tonnen Schweinefleisch einbezieht, die hier auf einen überaus gesättigten Markt treffen, so ist man schnell bei einem Missverhältnis von 10:1 zugunsten der kanadischen und zulasten der europäischen Landwirtschaft. Es ist das alte Thema: Für bessere Exportchancen der Industrie muss die Landwirtschaft bluten.

Nun könnte man einwenden: Die landwirtschaftlichen Regelungen aus CETA gelten bereits seit 2017 und die europäische Landwirtschaft ist nicht untergegangen. Richtig, aber sie hatte schwierige Jahre, und es sind in dieser Zeit sehr viele selbständige bäuerliche Existenzen verloren gegangen – das wiederum hat viel mit dem Preisdruck durch Importe und Monopole zu tun. Als CETA unterzeichnet wurde, lagen die Milchpreise in Kanada deutlich höher als in der EU, die Preise für Rind- und Schweinefleisch lagen deutlich niedriger, so dass die erste unmittelbare Auswirkung der vorläufigen Inkraftsetzung ein verstärkter Preisdruck auf die landwirtschaftlichen Betriebe zu beiden Seiten des Ozeans war. Kanada ist zum einen Agrarüberschussland, zum anderen sind die Produktionsstandards in Ackerbau und Tierhaltung niedriger als in der EU, deshalb kann unsere Landwirtschaft in diesem Wettbewerb nur unterliegen. Eine Zustimmung zu dem vorgelegten Gesetz stünde dementsprechend auch im offenen Widerspruch zum erklärten Ziel der Bundesregierung, die Standards in der Tierhaltung weiter zu erhöhen, Stichwort Tierwohl.

Nun könnte man weiterhin einwenden: Die in CETA ausgehandelten Tonnagen machen jeweils weniger als 1 % der Gesamtproduktionsmenge etwa von Rind- und Schweinefleisch in der EU aus. Auch richtig, aber CETA steht ja nicht allein, sondern in einer Reihe von Freihandelsabkommen, die jetzt durchgewunken werden sollen. Nächste Woche nehmen wir an einer Anhörung zum Freihandelsabkommen mit Neuseeland teil, hier geht es vor allem um Lammfleisch. Und nach wie vor steht das Freihandelsabkommen mit den Mercosur-Staaten auf der Tagesordnung, wo zusätzliche 100.000 Tonnen Rindfleisch aus dem brennenden Regenwald verhandelt werden, das wären 1,7 % der Gesamtproduktionsmenge der EU und damit eine ganz andere Hausnummer. Von der Gefahr einer Wiederaufnahme der TTIP-Gespräche ganz zu schweigen. Auf der anderen Seite stehen immer neue Auflagen und Anreize zur Reduzierung der landwirtschaftlichen Produktion in der EU, Stichwort Green Deal. Das führt zu der grundsätzlichen Frage, ob es volkswirtschaftlich sinnvoll und ernährungspolitisch geboten ist, Agrarrohstoffe in Größenordnungen in die EU einzuführen, die wir selbst erzeugen können, wenn auch derzeit zu etwas höheren Kosten.

Ich trinke gerne Kaffee und manchmal auch Orangensaft, und wir sehen durchaus die Vorteile von Freihandel für den Wohlstand unserer Gesellschaft. Mit dem Export von Industrieprodukten lässt sich gutes Geld verdienen, was über eine hohe Kaufkraft zumindest theoretisch auch positive Auswirkungen auf die

Landwirtschaft haben kann. Es kommt wie so häufig auf das richtige Maß an. Und da wünschen wir uns, dass wir alle zusammen in den Jahren zwischen dem Abschluss von CETA und dem nun vorliegenden Gesetz zur Ratifizierung dazugelernt haben. Landwirtschaft ist systemrelevant, ihre Verlagerung in andere Weltgegenden hat nicht nur negative ökologische und soziale Auswirkungen hier wie dort, sie gefährdet zudem unsere Sicherheit und Souveranität. Mit einer begründeten Ablehnung des Gesetzes würden Sie ein Zeichen setzen, dass Freihandel sich künftig auf Warengruppen konzentrieren sollte, die weniger umweltrelevant und überlebenswichtig sind als ausgerechnet Lebensmittel.

Die Argumente, die ich hier vorgetragen habe, sind überwiegend nicht neu. Sie waren bislang Positionen der Grünen. Während andere Interessenorganisationen der Landwirtschaft sehr nah an politischen Parteien arbeiten, legen die FREIEN BAUERN großen Wert auf ihre Unabhängigkeit. Deshalb kommunizieren wir gegen alle Vorbehalte im Berufsstand immer wieder, dass es auch Berührungspunkte zu den Grünen gibt, etwa bei den Themen Freihandel, Gentechnik und Braunkohle. Das geht natürlich nur so lange wie wir beim politischen Gegenüber noch einen Funken Glaubwürdigkeit erkennen können.

*Reinhard Jung*  
*Referent*



---

## Ausschussdrucksache 20(9)161

12.10.2022

---

**Prof. Dr. Till Patrik Holterhus, MLE., LL.M. (Yale)**  
**Leuphana Universität Lüneburg (Fakultät Staatswissenschaft)**

### Stellungnahme

#### Öffentliche Anhörung

##### **zum**

- a) **Gesetzentwurf der Bundesregierung**

**Entwurf eines Gesetzes zu dem Umfassenden Wirtschafts- und Handelsabkommen (CETA) zwischen Kanada einerseits und der Europäischen Union und ihren Mitgliedstaaten andererseits vom 30. Oktober 2016**

**BT-Drucksache 20/3443**

- b) **Vorschlag für einen Beschluss des Rates über den Abschluss des umfassenden Wirtschafts- und Handelsabkommens (CETA) zwischen Kanada einerseits und der Europäischen Union und ihren Mitgliedstaaten andererseits**

**KOM(2016)443 endg.; Ratsdok.-Nr. 10970/16**

- c) **Vorschlag für einen Beschluss des Rates über den im Namen der Europäischen Union in dem mit dem umfassenden Wirtschafts- und Handelsabkommen (CETA) zwischen Kanada einerseits und der Europäischen Union und ihren Mitgliedstaaten andererseits eingesetzten Gemischten Ausschuss für die gegenseitige Anerkennung von Berufsqualifikationen hinsichtlich der Annahme eines Beschlusses über ein Abkommen über die gegenseitige Anerkennung von Berufsqualifikationen von Architekten zu vertretenden Standpunkt**

**KOM(2022)343 endg.; Ratsdok.-Nr. 11525/22**

**am 12. Oktober 2022**

## Stellungnahme

Öffentliche Anhörung zum Gesetzentwurf zu dem Umfassenden Wirtschafts- und Handelsabkommen (CETA) zwischen Kanada einerseits und der Europäischen Union und ihren Mitgliedstaaten andererseits und weiteren EU-Vorlagen

Mittwoch, 12. Oktober 2022

Berlin, Marie-Elisabeth-Lüders-Haus, Sitzungssaal 3.101

A. Kurzzusammenfassung .....	1
B. Stellungnahme .....	1
I. Rahmenbedingungen.....	1
II. Berechtigte allgemeine Kritik am Investitionsschutzrecht .....	2
III. Das Investitionsschutzkapitel des CETA.....	2
1. Auflösung der materiellen Kritikpunkte .....	3
2. Auflösung der prozessualen Kritikpunkte .....	4

### A. Kurzzusammenfassung

Im Kontext der anstehenden deutschen Ratifikation des Umfassenden Wirtschafts- und Handelsabkommens (CETA) werden (erneut) dessen investitionsschutzrechtliche Bestimmungen diskutiert und kritisiert. Dabei knüpft die Kritik an einer allgemeinen rechtsstaatlichen und demokratiethoretischen Kritik des Investitionsschutzrechts an. Die genaue und kontextualisierte Betrachtung des CETA-Investitionsschutzkapitels zeigt jedoch, dass eine berechtigte allgemeine Kritik an den hergebrachten Strukturen des Investitionsschutzrechts sich nicht sinnvoll auf das CETA erstrecken lässt. Vielmehr weist das CETA ein besonders fortschrittliches Investitionsschutzrecht auf, welches nahezu alle berechtigten Kritikpunkte adressiert und auflöst.

### B. Stellungnahme

#### I. Rahmenbedingungen

Das Umfassende Wirtschafts- und Handelsabkommen (CETA) ist ein (geplantes) wirtschaftsvölkerrechtliches Abkommen zwischen der Europäischen Union (EU) und Kanada. Es enthält (anders als die jüngst verhandelten anderen Abkommen der EU) nicht nur Regeln über den zwischenstaatlichen Handel (und verwandte Bereiche), sondern auch Regeln über den Investitionsschutz. Weil die Inhalte des CETA zwar ganz überwiegend, nicht aber vollständig in die Außenkompetenzen der EU fallen, sondern auch Regelungen umfassen, die in der Kompetenz der EU-Mitgliedstaaten verblieben sind, werden auf europäischer Seite sowohl die EU selbst wie auch alle einzelnen EU-Mitgliedstaaten Vertragsparteien (sog. gemischtes Abkommen). Das im Oktober 2016 unterzeichnete CETA befindet sich seit September 2017 bereits teilweise in vorläufiger Anwendung. Umfasst sind davon jedoch nur solche Teile des

Abkommens, die in die Außenkompetenzen der EU fallen (dazu zählt insb. nicht das Kapitel zum Investitionsschutz).

Für ein finales Inkrafttreten des gesamten Abkommens bedarf es nun der Ratifikation aller Vertragsparteien. Bis heute haben erst 16 der 27 EU-Mitgliedsstaaten CETA ratifiziert. Auch die Ratifikation der Bundesrepublik Deutschland steht noch aus. Weil das CETA, soweit es in die mitgliedstaatliche Kompetenz fällt, Gegenstände der Bundesgesetzgebung berührt, ist für diese Ratifikation ein Zustimmungsgesetz des Deutschen Bundestages erforderlich (Art. 59 Abs. 2 S. 1 GG). Im Kontext dieses Zustimmungsgesetzes werden (erneut) auch die investitionsschutzrechtlichen Inhalte des CETA diskutiert und kritisiert.

## II. Berechtigte allgemeine Kritik am Investitionsschutzrecht

Im Grundsatz trägt das zwischenstaatliche Investitionsschutzrecht zu einer Verrechtlichung der internationalen Ordnung („regelbasierte Weltordnung“) bei und dient der Beseitigung von staatlicher Willkür und rechtsfreien Räumen durch Völkerrecht. Gleichwohl ist es spätestens seit Beginn der 2010er Jahre in Teilen zu Recht in die Kritik geraten. Die Kritik betrifft sowohl materielle wie auch prozessuale Aspekte der üblichen Strukturen<sup>1</sup> investitionsschutzrechtlicher Verträge und argumentiert mit rechtsstaatlichen und mit demokratietheoretischen Ansätzen.

Die materielle Kritik betrifft

- die ungenügende Berücksichtigung staatlicher Regulierungsrechte und -interessen („right to regulate“),
- die oft vage Formulierung investitionsschutzrechtlicher Schutzstandards (insb. die „billige und gerechte Behandlung“ und die „indirekte Enteignung“) sowie
- das Fehlen verknüpfter (umweltschutz- und menschenrechtlicher) Investorenpflichten.

Die prozessuale Kritik gilt den üblichen Strukturen der Investitionsschiedsgerichtsbarkeit und dabei insbesondere

- dem Mangel an Rechtssicherheit (Inkonsistenz der schiedsgerichtlichen Interpretation wichtiger Schutzstandards),
- der mangelnden Möglichkeiten zur Überprüfung und Korrektur investitionsschutzrechtlicher Schiedssprüche, insb. dem Fehlen einer echten Rechtsmittelinstanz,
- den Beeinträchtigungen des Prinzips des gesetzlichen Richters (erheblicher Einfluss der Streitparteien auf die Zusammensetzung des Schiedsgerichts nach Rechtshängigkeit),
- der defizitären richterlichen Unabhängigkeit (mögliches Interesse an wiederkehrenden Nominierungen als Schiedsrichter erzeugt potentielle Abhängigkeiten selbiger) sowie
- den Einschränkungen des Öffentlichkeitsprinzips (Geheimhaltung und Intransparenz von Investitionsschiedsverfahren).

## III. Das Investitionsschutzkapitel des CETA

Das CETA-Investitionsschutzkapitel (Kap. 8) reagiert auf diese Kritik. Durch weitgehende Konkretisierungen und Verengungen unbestimmter investitionsschutzrechtlicher Rechtsbegriffe

---

<sup>1</sup> Die Kritik bezieht sich dabei auf die üblichen Strukturen der Vielzahl verschiedener investitionsschutzrechtlicher Verträge (das *eine* Investitionsschutzrecht gibt es nicht).

und die Einführung eines eigenständigen CETA-Investitionsgerichtshofs nebst besonderem Prozessrecht adressiert es eine Vielzahl der geäußerten Kritikpunkte und löst diese auf.

## **1. Auflösung der materiellen Kritikpunkte**

Das CETA sieht für den Bereich des Investitionsschutzes ein im internationalen Vergleich besonders weitgehendes Bekenntnis zum Recht staatlicher Regulierung vor (Art. 8.9.1-4 CETA). Mit bemerkenswerter Deutlichkeit legt Art. 8.9.2 CETA dabei ausdrücklich fest, dass der Umstand staatlicher Regulierung, auch dann, wenn dadurch Investitionen beeinträchtigt werden, für sich allein genommen gerade noch keine Verletzung der materiellen Investorenrechte im Sinne des CETA-Investitionsschutzkapitels darstellt. Die investitionsschutzrechtliche Zulässigkeit staatlicher Regulierung wird damit im Kontext eines normativ-gewichtenden Abwägungsgebots zum investitionsschutzrechtlichen Regelfall, die Verletzung von Investorenrechten insoweit hingegen zur Ausnahme:

„For the purpose of this Chapter, the Parties reaffirm their right to regulate within their territories to achieve legitimate policy objectives, such as the protection of public health, safety, the environment or public morals, social or consumer protection or the promotion and protection of cultural diversity.“ (Art. 8.9.1 CETA)

„For greater certainty, the mere fact that a Party regulates, including through a modification to its laws, in a manner which negatively affects an investment or interferes with an investor's expectations, including its expectations of profits, does not amount to a breach of an obligation under this Section.“ (Art. 8.9.2 CETA)

Diese Verankerung eines staatlichen Regulierungsrechts wird flankiert durch eine ausführliche und im Vergleich zur internationalen Schiedspraxis besonders enge Definition des materiellen Schutzstandards der billigen und gerechten Behandlung (Art. 8.10 CETA). Ausdrücklich wird dabei festgestellt, dass selbst die Verletzung nationaler Rechtsvorschriften keineswegs automatisch auch zu einer Verletzung des Grundsatzes der billigen und gerechten Behandlung im Sinne des CETA-Investitionsschutzkapitels führt (Art. 8.10.7 CETA).

Hinzu kommt ein den Begriff der indirekten Enteignung sehr eng definierender Annex (Art. 8.12.1 CETA iVm Annex 8-A CETA). Erneut wird dabei auch auf das umfassende staatliche Regulierungsrecht verwiesen (Annex 8-A, Nr. 3 CETA).

Darüber hinaus gilt es schließlich zu berücksichtigen, dass das im CETA-Investitionsschutzkapitel (Kap. 8) geregelte Recht auf staatliche Regulierung sowie die materiellen Schutzstandards stets im Lichte der CETA-Kapitel zu nachhaltiger Entwicklung (Kap. 22), Arbeit (Kap. 23) und Umwelt (Kap. 24) zu interpretieren sind (Art. 8.31 CETA in Verbindung mit Art. 31 Wiener Vertragsrechtskonvention (WVK)). Die in diesen Kapiteln festgelegten Nachhaltigkeits-, Arbeitnehmerrechte- und Umweltstandards formen und stärken das Recht auf staatliche Regulierung damit erneut.

Mögliche künftige investitionsschutzrechtliche Klagen, die sich gegen staatliche Maßnahmen zu Gunsten des Arbeitnehmer- oder Umweltschutzes richteten, haben damit bereits nach dem gegenwärtigen Text des CETA praktisch keine Aussicht auf Erfolg.

Daher bedarf es auch keiner (gegenwärtig erwogenen) zusätzlichen Interpretationserklärung des Gemischten CETA-Ausschusses (Art. 26.1 Abs. 5 lit. e CETA iVm Art. 31 Abs. 3 lit. a

WVK), welche das Recht auf staatliche Regulierung sowie die materiellen Schutzstandards „billige und gerechte Behandlung“ und „indirekte Enteignung“ abermals eng definiert und erneut an die Ziele des Nachhaltigkeits-, Arbeitnehmerrechte- und Umweltschutzes bindet. Eine solche Interpretationserklärung würde der bereits gegenwärtig begrüßenswerter Weise sehr regulierungsfreundlichen Gestalt des CETA-Investitionsschutzkapitels – über eine politische Symbolik hinaus – jedenfalls aus völkerrechtlicher Perspektive kaum etwas hinzufügen.

## **2. Auflösung der prozessualen Kritikpunkte**

Neben den genannten materiellen Besonderheiten sieht das CETA-Investitionsschutzkapitel die Errichtung eines CETA-Investitionsgerichtshofs mit einem erstinstanzlichem CETA-Investitionsgericht (Art. 8.27.1 CETA) und einer CETA-Rechtsmittelinstanz (Art. 8.28.1 CETA) vor. Der Rechtsmittelinstanz kommt dabei nicht nur die (leicht eingeschränkte) Funktion einer weiteren Tatsacheninstanz, sondern insbesondere auch die einheitliche Revision fehlerhafter Rechtsanwendung zu (Art. 8.28.2 CETA), sodass im Ergebnis eine einheitliche Interpretation des CETA-Investitionsschutzkapitels sichergestellt ist.

Die Prüfungskompetenz des CETA-Investitionsgerichtshofs beschränkt sich allein auf die Auslegung und Anwendung des CETA-Investitionsschutzkapitels, insbesondere die Rechtmäßigkeit nationaler oder europäischer Rechtsakte ist von der Überprüfung ausgeschlossen. Ist für die investitionsschutzrechtliche Bewertung einer hoheitlichen Maßnahme der konkrete Inhalt einer bestimmten Vorschrift des nationalen oder europäischen Rechts von Relevanz, muss der Gerichtshof sich außerdem ausschließlich auf die Auslegung der nationalen und europäischen Gerichte stützen (Art. 8.31.1-2 CETA).

Die Ernennung der Richter des Investitionsgerichts sowie der Rechtsmittelinstanz erfolgt ausschließlich durch den Gemischten CETA-Ausschuss (Art. 8.27.5 CETA). Regierungsnahe oder gleichzeitig als Anwalt in Investitionsschutzstreitigkeiten tätige Personen sind von der Ernennung ausdrücklich ausgeschlossen. Zur Vermeidung sonstiger Interessenkonflikte gelten die „International Bar Association Guidelines on Conflicts of Interest in International Arbitration“ (Art. 8.30.1 CETA). Darüber hinaus existiert ein effektiver Mechanismus zur Stellung von Befangenheitsanträgen (Art. 8.30.2-4 CETA).

Sowohl das CETA-Investitionsgericht als auch die CETA-Rechtsmittelinstanz entscheiden regelmäßig in Spruchkammern von drei Richtern (Art. 8.27.6 CETA; Art. 8.28.5 CETA), deren Besetzung dabei nicht durch die Streitparteien beeinflusst, sondern auf Rotationsbasis allein durch die jeweiligen Gerichtspräsidenten bzw. zufällig vorgenommen („random and unpredictable“) wird (Art. 8.27.7 CETA; Art. 8.28.5 CETA).

Darüber hinaus finden die UNCITRAL-Transparenzregeln Anwendung (Art. 8.36 CETA). Daraus folgen die auch im CETA-Investitionsschutzkapitel selbst noch einmal festgeschriebene (Art. 8.36-38 CETA) Veröffentlichung aller Verfahrensdokumente sowie die Öffentlichkeit der mündlichen Verhandlungen. Die Prozesskosten trägt schließlich die unterlegene Partei (Art. 8.39.5 CETA).



---

## Ausschussdrucksache 20(9)162

12.10.2022

---

**Prof. Dr. Franz Mayer LL.M. (YALE)**  
**Universität Bielefeld, Fakultät für Rechtswissenschaft**  
**Lehrstuhl für Öffentliches Recht, Europarecht, Völkerrecht,**  
**Rechtsvergleichung und Rechtspolitik**

### Stellungnahme

#### Öffentliche Anhörung

**zum**

- a) Gesetzentwurf der Bundesregierung

**Entwurf eines Gesetzes zu dem Umfassenden Wirtschafts- und Handelsabkommen (CETA) zwischen Kanada einerseits und der Europäischen Union und ihren Mitgliedstaaten andererseits vom 30. Oktober 2016**

**BT-Drucksache 20/3443**

- b) **Vorschlag für einen Beschluss des Rates über den Abschluss des umfassenden Wirtschafts- und Handelsabkommens (CETA) zwischen Kanada einerseits und der Europäischen Union und ihren Mitgliedstaaten andererseits**

**KOM(2016)443 endg.; Ratsdok.-Nr. 10970/16**

- c) **Vorschlag für einen Beschluss des Rates über den im Namen der Europäischen Union in dem mit dem umfassenden Wirtschafts- und Handelsabkommen (CETA) zwischen Kanada einerseits und der Europäischen Union und ihren Mitgliedstaaten andererseits eingesetzten Gemischten Ausschuss für die gegenseitige Anerkennung von Berufsqualifikationen hinsichtlich der Annahme eines Beschlusses über ein Abkommen über die gegenseitige Anerkennung von Berufsqualifikationen von Architekten zu vertretenden Standpunkt**

**KOM(2022)343 endg.; Ratsdok.-Nr. 11525/22**

**am 12. Oktober 2022**

PROF. DR. FRANZ MAYER LL.M. (YALE)

Universität Bielefeld  
Fakultät für Rechtswissenschaft  
Lehrstuhl für Öffentliches Recht,  
Europarecht, Völkerrecht,  
Rechtsvergleichung und Rechtspolitik  
franz.mayer@uni-bielefeld.de

## Die Zustimmung des Bundestags zu CETA

### Verfassungsrechtliche Aspekte

#### Stellungnahme zur öffentlichen Anhörung

Deutscher Bundestag, Wirtschaftsausschuss

Mittwoch, 12. Oktober 2022

**Kernthese:** Das 2016 von der EU und ihren Mitgliedstaaten als gemischtes Abkommen geschlossene umfassende Wirtschafts- und Handelsabkommen mit Kanada (Comprehensive Economic and Trade Agreement – **CETA**) **ist mit dem Grundgesetz vereinbar.**

1. Das **Bundesverfassungsgericht** hat sich seit 2016 in **vier Entscheidungen** mit unterschiedlichen Aspekten des Abkommens auseinandergesetzt. Sämtliche Klagen und Verfassungsbeschwerden sind **erfolglos** geblieben.
2. Zwar scheint das BVerfG in seiner Hauptsacheentscheidung vom Februar 2022 noch **Vorbehalte gegen das Ausschusssystem** zu signalisieren. Diese Vorbehalte werden indessen bereits in der Entscheidung selbst **relativiert**. Der Sache nach wird die fehlende unmittelbare Anwendbarkeit des CETA als entscheidender Aspekt gelten gelassen, ohne dies ausdrücklich auszusprechen.
3. Zwar stand das Thema **Investitionsschutz** mangels Teilnahme an der vorläufigen Anwendung von CETA nicht im Zentrum der bisherigen Verfahren. Das Gericht hat jedoch deutlich gemacht, dass die **Behauptung von Rechtsstaatsproblemen** beim Investitionsschutz für die Zulässigkeit von Verfassungsbeschwerden (mangels Demokratiebezug) bzw. Organklagen (mangels Organbeschwer) **nicht ausreichen** wird.
4. Weder in irgendeinem anderen Mitgliedstaat noch in Kanada ist die Diskussion um CETA derart intensiv und kleinteilig auf rechtlicher Ebene geführt worden wie in Deutschland. In den Entscheidungen vom März 2021 und vom Februar 2022 wird indessen deutlich, dass das BVerfG die **Grenzen für eine politische Instrumentalisierung** des Gerichts gegen EU-Freihandelsabkommen erreicht sieht.
5. An der **Vereinbarkeit von CETA mit dem Grundgesetz** bestehen letztlich **keine vernünftigen Zweifel**.

## Stellungnahme <sup>1</sup>

### I. Vorgeschichte und Hintergrund

Mit CETA errichten Kanada und die Europäische Union eine Freihandelszone (Art. 1.4 CETA). Zentrales Anliegen ist dabei ein verbesserter wechselseitiger Marktzugang für Waren (Industriegüter, Agrarprodukte) und Dienstleistungen sowie im Bereich des öffentlichen Auftragswesens. Neben dem Abbau von Zollschränken werden auch sonstige Marktzugangshindernisse erfasst und Diskriminierungsverbote (Inländerbehandlung, Meistbegünstigung) vorgesehen.

Am 24. April 2009 ermächtigte der Rat der Europäischen Union die Europäische Kommission einstimmig zur Aufnahme von Verhandlungen über ein umfassendes Wirtschafts- und Handelsabkommen mit Kanada.<sup>2</sup>

Nach Inkrafttreten des Vertrags von Lissabon wurde das Verhandlungsmandat 2011 einstimmig um den Bereich Investitionsschutz ergänzt.<sup>3</sup> Die Kommission handelte auf der Grundlage der Verhandlungsrichtlinien des Rates das umfassende Wirtschafts- und Handelsabkommen mit Kanada (Comprehensive Economic and Trade Agreement – CETA) aus.

Am 1. August 2014 wurden die CETA-Verhandlungen auf der Ebene der Chefunterhändler politisch abgeschlossen. Der Vertragstext wurde von der EU-Kommission am 26. September 2014 veröffentlicht. Nach dem Abschluss der Rechtsförmlichkeitsprüfung am 29. Februar 2016 wurde der geprüfte Text am selben Tag veröffentlicht.<sup>4</sup> Eine deutsche Sprachfassung liegt seit 5. Juli 2016 vor.<sup>5</sup>

---

<sup>1</sup> Siehe zum nachfolgenden bereits meine Stellungnahme in der öffentlichen Anhörung im Ausschuss für Wirtschaft und Energie des 19. Deutschen Bundestags am 13.1.2021.

<sup>2</sup> Ratsdok. 9036/09.

<sup>3</sup> Ratsdok. 12838/11.

<sup>4</sup> [http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2014/september/tradoc\\_152806.pdf](http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2014/september/tradoc_152806.pdf).

<sup>5</sup> Anhang zu COM(2016) 444 final. CETA ist in allen Amtssprachen der Europäischen Union gleichermaßen verbindlich, Art. 30.11 CETA.

## II. CETA als „gemischtes Abkommen“

Die Europäische Union verfügt gemäß Art. 207 AEUV über die Kompetenz zum Abschluss von Handelsabkommen. Die Bestimmungen zur „Gemeinsamen Handelspolitik“, deren zentrale Befugnisnorm Art. 207 AEUV ist, gehören gemäß der Kompetenzbeschreibung in Art. 3 Abs. 1 lit. e AEUV zur seltenen Kategorie der ausschließlichen Zuständigkeiten der Union. Der Handel mit Dienstleistungen insgesamt, die Handelsaspekte des geistigen Eigentums sowie die ausländischen Direktinvestitionen sind erst seit dem Vertrag von Lissabon (2009) in den Anwendungsbereich der Gemeinsamen Handelspolitik einbezogen (Art. 207 Abs. 1 AEUV).

Verfügt die EU über eine ausschließliche Kompetenz wie im Bereich des Art. 207 Abs. 1 AEUV, so sind die Mitgliedstaaten über ihre Mitwirkung im Rat beteiligt, der über Aushandlung, Unterzeichnung und Abschluss der Abkommen Beschlüsse fasst und über den „Handelspolitischen Ausschuss“<sup>6</sup> Vorgaben für die Verhandlungen machen kann.

Falls die EU ein Abkommen mit Drittstaaten oder einer internationalen Organisation anstrebt, das Verpflichtungen enthält, hinsichtlich derer die Union über keine Kompetenzen verfügt, dann ist dies ohne Mitwirkung der Mitgliedstaaten nicht möglich. Neben der EU müssen dann auch die Mitgliedstaaten Vertragspartei des Abkommens mit dem Drittstaat oder der Internationalen Organisation werden (sogenannte „gemischte Abkommen“).<sup>7</sup>

Für die auswärtigen Vertragspartner ist bei dieser Konstellation gewährleistet, dass neben der EU auch sämtliche Mitgliedstaaten für die Erfüllung der eingegangenen Verpflichtungen nach Außen gemeinsam eintreten. Sämtliche vertragsrechtlichen Vorgänge (Annahme/Ratifikation, Änderung, Kündigung) binden die EU und alle Mitgliedstaaten.

---

<sup>6</sup> Der Handelspolitische Ausschuss ist ein in Art. 207 Abs. 3 AEUV vorgesehener Sonderausschuss, der vom Rat bestellt ist und aus hochrangigen Regierungsvertretern der Mitgliedstaaten besteht.

<sup>7</sup> Beispiele für gemischte Abkommen sind das Freihandelsabkommen mit Korea, das Handelsabkommen mit den Andenstaaten Peru und Kolumbien (gemischtes Abkommen insbesondere wegen der darin enthaltenden Regelungen zur Abrüstung und Nichtverbreitung von Massenvernichtungswaffen), ebenso die Abkommen mit den zentralamerikanischen Staaten Honduras, Nicaragua, Panama, Costa Rica, El Salvador und Guatemala. Wichtige Beispiele für gemischte Abkommen sind ferner das GATS und das TRIPS. Hier verfügte die damals noch EG nicht über die ausschließliche Zuständigkeit für den Abschluss des jeweils gesamten Abkommens, da zu diesem Zeitpunkt Dienstleistungen insgesamt und Handelsaspekte des geistigen Eigentums noch nicht dem Bereich der Gemeinsamen Handelspolitik im Sinne von damals Art. 133 EGV unterfielen, vgl. EuGH, Gutachten 1/94, WTO, Slg. 1994, I-5267 Rn. 98 und 105.

Gemischte Abkommen müssen nicht nur politisch, sondern auch formal durch sämtliche Mitgliedstaaten einstimmig mitgetragen werden. Sämtliche Mitgliedstaaten müssen das Abkommen unterzeichnen und Vertragsparteien werden. Es kann erst in Kraft treten, wenn im Drittstaat, für die EU und in allen Mitgliedstaaten erfolgreich nationale Ratifikationsverfahren abgeschlossen worden sind. Scheitert die Ratifikation in nur einem Mitgliedstaat, so kann es nicht in Kraft treten.

Der EuGH hat das Konzept der gemischten Abkommen in seiner Rechtsprechung gebilligt.<sup>8</sup> Er hat dabei eine enge Zusammenarbeit zwischen den Mitgliedstaaten und den Unionsorganen sowohl bei der Aushandlung und dem Abschluss eines Übereinkommens wie bei dessen Durchführung angemahnt. Diese Pflicht zur Zusammenarbeit ergibt sich nach dem EuGH aus der Notwendigkeit einer geschlossenen völkerrechtlichen Vertretung der Union.<sup>9</sup>

Die entscheidende Frage für die Einordnung eines konkreten Abkommens in den Bereich der gemischten Abkommen und damit für ein Zustimmungserfordernis aller Mitgliedstaaten lautet: Besteht auf Ebene der EU eine Kompetenzlücke im Hinblick auf auch nur einen Teilaspekt des Abkommens? In den Worten von Generalanwältin Kokott: „Schon einzelne Teilaspekte eines Abkommens, für die der Gemeinschaft intern die Zuständigkeit fehlt, „infizieren“ das Abkommen als Ganzes und machen es insgesamt von der einvernehmlichen Zustimmung der Mitgliedstaaten abhängig. [...] So wie ein kleiner Tropfen Pastis ein Glas Wasser trüben kann, können auch einzelne, noch so untergeordnete Bestimmungen in einem auf Art. 133 Abs. 5 Unterabs. 1 EGV [jetzt Art. 207 AEUV] gestützten internationalen Vertragswerk den Zwang zum Abschluss eines gemischten Abkommens auslösen.“<sup>10</sup>

CETA ist nach diesen Maßstäben als gemischtes Abkommen zu schließen gewesen.<sup>11</sup>

---

<sup>8</sup> S. etwa EuGH, Gutachten 1/94, WTO, Slg. 1994, I-5267 Rn. 106 ff.; s. auch EuGH, Gutachten C-2/15, Freihandelsabkommen EU-Singapur, ECLI:EU:C:2017:376 Rn. 29.

<sup>9</sup> EuGH, Beschluss 1/78, Übereinkommen über den Objektschutz von Kernmaterial, Slg. 1978, 2151 Rn. 34 ff., und EuGH, Gutachten 2/91, ILO-Übereinkommen, Slg. 1993, I-1061 Rn. 36.

<sup>10</sup> GA Kokott, Schlussanträge vom 26.3.2009, Rs. C-13/07, Kommission/Rat (Vietnam), ECLI:EU:C:2009:190 Rn. 121.

<sup>11</sup> S. bereits den Beschlussvorschlag der Kommission zur Unterzeichnung des CETA als gemischtes Abkommen v. 5.7.2016, COM(2016) 444 final.

CETA enthält Regelungsgegenstände, die nicht von der handelspolitischen Zuständigkeit der Union nach Art. 207 AEUV umfasst sind und in die Zuständigkeiten der Mitgliedstaaten fallen.<sup>12</sup>

### III. Verfahrensschritte für das Inkrafttreten von CETA

Für das endgültige Inkrafttreten von CETA sind folgende Schritte erforderlich:

- Ratsbeschluss über die Genehmigung der Unterzeichnung von CETA für die EU (Art. 218 Abs. 5 AEUV, bereits erfolgt).
- Unterzeichnung durch die EU und alle Mitgliedstaaten (bereits erfolgt).
- Zustimmung des Europäischen Parlaments (Art. 218 Abs. 6 AEUV, bereits erfolgt).
- Ratifikation von CETA in allen Mitgliedstaaten (weil gemischtes Abkommen) gemäß den jeweiligen nationalen Verfassungsbestimmungen für völkerrechtliche Verträge (steht noch aus, soll in Deutschland mit dem vorliegenden Gesetz ermöglicht werden).
- Ratsbeschluss über den Abschluss von CETA (Art. 218 Abs. 6 AEUV). Dieser wird erst gefasst, nachdem alle Ratifikationsinstrumente der Mitgliedstaaten vorliegen, steht also noch aus.

Die Ratsbeschlüsse erfordern nach Art. 207 Abs. 4 AEUV lediglich eine qualifizierte Mehrheit im Rat. Allerdings ergehen die Beschlüsse zur Unterzeichnung, vorläufigen Anwendung und Annahme von gemischten Abkommen in der Entscheidungspraxis der Europäischen Union einstimmig.

Weil gemischte Abkommen auch durch sämtliche Mitgliedstaaten ratifiziert werden müssen, würde bei fehlender Einstimmigkeit für die Ratsbeschlüsse auf Unionsebene ein gemischtes Abkommen absehbar scheitern. CETA wurde als gemischtes Abkommen geschlossen (siehe oben).

---

<sup>12</sup> Die Bestimmungen zum Investitionsschutz machen eine mitgliedstaatliche Beteiligung am Abkommen erforderlich, weil sie durch einen umfassenden Ansatz als Investitionsschutzabkommen auch im Kompetenzbereich der Mitgliedstaaten befindliche Aspekte des Investitionsschutzes erfassen. Dies betrifft insbesondere sogenannte Portfolioinvestitionen, d.h. Investitionen die der Geldanlage dienen, ohne dabei unternehmerische Zwecke zu verfolgen. S. zu den Portfolioinvestitionen auch bereits die Überlegungen in BVerfGE 123, 267 (429) – Lissabon; s. ferner EuGH, Gutachten C-2/15, Freihandelsabkommen EU-Singapur, ECLI:EU:C:2017:376 Rn. 80 bis 109, 225 ff.

Die Kommission übermittelte dem Rat am 5. Juli 2016 drei Beschlussvorschläge: zur Unterzeichnung von CETA als gemischtes Abkommen, zur vorläufigen Anwendung des Abkommens und auch bereits zum Abschluss des Abkommens.<sup>13</sup>

Am 19. Oktober 2016 erfolgte in Deutschland die Kabinettsbefassung zu CETA, in der das Kabinett der Unterzeichnung von CETA durch die Bundesrepublik Deutschland mit der Maßgabe der Beachtung der Vorgaben des Bundesverfassungsgerichts im Urteil vom 13. Oktober 2016<sup>14</sup> zustimmte.<sup>15</sup>

Nach Klärung letzter Einwände seitens der föderierten Einheiten in Belgien stimmte der Rat am 28. Oktober im schriftlichen Verfahren nach § 12 der Geschäftsordnung des Rates der Unterzeichnung von CETA durch die EU und dessen teilweiser vorläufiger Anwendung zu. CETA wurde am Sonntag, dem 30. Oktober 2016 durch Kanada und die Europäische Union unterzeichnet. Zuvor unterzeichneten auch alle Mitgliedstaaten der EU das Abkommen. Für die Vertragspartei Bundesrepublik Deutschland unterzeichnete der Ständige Vertreter Deutschlands bei der Europäischen Union, Botschafter Silberberg, am 28. Oktober 2016 das Abkommen in Brüssel.

#### **IV. Ratifikation auf mitgliedstaatlicher Ebene**

Als gemischtes Abkommen muss CETA auch in Deutschland ratifiziert werden. Bundestag und Bundesrat sind daher gegenwärtig mit einem Vertragsgesetz nach Art. 59 Abs. 2 GG befasst. Erst nach der Ratifikation in den Mitgliedstaaten erklärt die EU auf der Grundlage eines weiteren Ratsbeschlusses über die Annahme des Abkommens unionsseitig die völkerrechtliche Bindung (siehe oben).

Der Stand der Ratifizierung in den Mitgliedstaaten wird vom Generalsekretariat des Rates dokumentiert. Danach ist die Ratifikation erst in 16 Mitgliedstaaten erfolgt.

---

<sup>13</sup> COM(2016) 444 final; COM(2016) 470 final; COM(2016) 443 final.

<sup>14</sup> BVerfGE 143, 65 – CETA (Eilrechtsschutz).

<sup>15</sup> Pressemitteilung der Bundesregierung v. 19.10.2016 zur 122. Sitzung des Bundeskabinetts. <https://www.bundesregierung.de/Content/DE/Artikel/2016/10/2016-10-19-ceta-abkommen.html>.

## **V. Vorläufige Anwendung**

CETA wird seit September 2017 vorläufig angewendet, soweit es die im Kompetenzbereich der EU liegenden Teile angeht.

### **1. Allgemeines zur vorläufigen Anwendung**

Die vorläufige Anwendung von Abkommen ist keine Ausnahme oder völkerrechtliche Anomalie.

Es trifft nicht zu, dass die vorläufige Anwendung nur unter bestimmten Voraussetzungen (Dringlichkeit, Kürze, besondere Gründe) zulässig wäre. Die International Law Commission befasst sich seit 2012 mit der vorläufigen Anwendung. Aus den Arbeiten lässt sich nicht ableiten, dass eine restriktive Staatspraxis besteht. Seit Beginn des modernen Völkerrechts gibt es die vorläufige Anwendung völkerrechtlicher Verträge. Die rasante Entwicklung der industrialisierten Staaten im 20. Jahrhundert hat ihre Verbreitung befördert: Der herkömmliche völkerrechtliche Vertrag ist oftmals ein zu schwerfälliges Mittel der internationalen Kooperation. Gerade Wirtschaftsabkommen können infolge sich schnell wandelnder ökonomischer Bedingungen binnen kurzer Zeit überholt sein.

Die vorläufige Anwendung entspricht daher einem praktischen Bedürfnis: Sie dient der Stabilisierung sensibler Kompromisse und auch der gegenseitigen Vertrauensbildung. Verfassungsrechtliche Probleme der vorläufigen Anwendung werden vor allem dort diskutiert, wo Verträge den Einzelnen berechtigen und verpflichten (self executing). Dies ist bei CETA gerade nicht der Fall.

Art. 25 WVRK kodifiziert die vorläufige Anwendung, die Rechtsnatur der vorläufig angewendeten Abkommen ist dabei bis heute nicht abschließend geklärt. Kaum bestreitbar ist Folgendes: Maßgeblich ist stets der Wille der Vertragsparteien.

### **2. Vorläufige Anwendung von CETA**

Art. 218 Abs. 5 AEUV sieht die Möglichkeit einer vorläufigen Anwendung von Abkommen ausdrücklich vor. Über die Zustimmung von Bundestag und Bundesrat zu dieser primärrechtlichen Bestimmung im Zuge der Ratifikation der europäischen Gründungsverträge und ihrer Weiterentwicklungen ist dies auch grundgesetzlich abgesichert.

Nach Art. 30.7 Abs. 3 CETA können die Vertragsparteien vereinbaren, dass das Abkommen vorläufig angewendet wird. Dies entspricht einer gängigen Praxis.<sup>16</sup> Die Kommission legte am 5. Juli 2016 einen Entwurf für einen Beschluss des Rates über die vorläufige Anwendung von CETA vor.<sup>17</sup>

Dieser Entwurf bildete die Arbeitsgrundlage für die Beschlussfassung des Rates. Zur vorläufigen Anwendung des CETA waren die Mitgliedstaaten einhellig der Auffassung, dass eine vorläufige Anwendung des gesamten Abkommens nicht in Betracht kam. In der Vergangenheit hat es im handelspolitischen Bereich keinen Fall gegeben, in dem ein gemischtes Abkommen ohne Ausnahme insgesamt vorläufig angewendet wurde. Ein Ratsbeschluss über die vorläufige Anwendung eines gemischten Abkommens kann jedenfalls nur die Bereiche des CETA erfassen, die in der EU-Kompetenz liegen. Die vorläufige Anwendung der Bereiche, die in *mitgliedstaatlicher* Kompetenz liegen, ist in Deutschland nicht thematisiert worden. Dies ist auch in der Vergangenheit noch nie erfolgt. Da Deutschland keine vorläufige Anwendung erklärt hat und auch nicht erklären wird, ist Deutschland auch nicht – für seine Zuständigkeitsbereiche – gebunden.

Nach der Unterzeichnung von CETA durch die EU, Kanada und die EU-Mitgliedstaaten und dem Ratsbeschluss über die vorläufige Anwendung der in EU-Zuständigkeit fallenden Teile des Abkommens im Oktober 2016 leitete der Rat den Text des Abkommens dem Europäischen Parlament zur Zustimmung zu.

Die Zustimmung seitens des Plenums des Europäischen Parlaments – und zwar zum Abkommen insgesamt – erfolgte am 15. Februar 2017.<sup>18</sup>

Mit Verbalnote vom 17. Februar 2017 teilte das Generalsekretariat des Rates Kanada mit, dass den internen Verfahren der EU, die zur vorläufigen Anwendung der in die EU-Zuständigkeit fallenden Teile des Abkommens erforderlich waren, Genüge getan

---

<sup>16</sup> Vorläufig angewendet werden derzeit beispielsweise das Freihandelsabkommen zwischen der Europäischen Union und ihren Mitgliedstaaten einerseits und Kolumbien und Peru andererseits; das Assoziierungsabkommen zwischen der Europäischen Union und der Europäischen Atomgemeinschaft und ihren Mitgliedstaaten einerseits und Zentralamerika andererseits; das Assoziierungsabkommen zwischen der Europäischen Union und ihren Mitgliedstaaten einerseits und der Ukraine andererseits. Im Falle Koreas erfolgte eine vorläufige Anwendung des Freihandelsabkommens in der Zeitspanne vom 1.7.2011 bis 13.12.2015.

<sup>17</sup> COM(2016) 470 final.

<sup>18</sup> Legislative Entschließung des Europäischen Parlaments vom 15. Februar 2017 zu dem Entwurf eines Beschlusses des Rates über den Abschluss des umfassenden Wirtschafts- und Handelsabkommens (CETA) zwischen Kanada einerseits und der Europäischen Union und ihren Mitgliedstaaten andererseits (10975/2016 – C8-0438/2016 – 2016/0205(NLE)), P8\_TA(2017)0030, [http://www.europarl.europa.eu/oeil/popups/ficheprocedure.do?reference=2016/0205\(NLE\)&l=en](http://www.europarl.europa.eu/oeil/popups/ficheprocedure.do?reference=2016/0205(NLE)&l=en).

sei und führte in der Notifizierung aus, auf welche Bereiche des Abkommens sich die vorläufige Anwendung durch die EU beschränkt.<sup>19</sup>

Die kanadische Seite ratifizierte am 16. Mai 2017 das Abkommen, erließ in der Folge verschiedene erforderliche Durchführungsbestimmungen („ministerial decrees“) und teilte schließlich der EU mit, dass auch den internen kanadischen Verfahren, die zur teilweisen vorläufigen Anwendung dieses Abkommens erforderlich waren, Genüge getan sei. Dabei wurden die Beschränkungen der vorläufigen Anwendung, die die EU ihrer Notifizierung zugrunde gelegt hatte, entsprechend auch hinsichtlich der Verpflichtungen Kanadas zugrunde gelegt.<sup>20</sup>

Wie vorab vereinbart,<sup>21</sup> erfolgte der Beginn der vorläufigen Anwendung der zuvor festgelegten Teile des Abkommens am 21. September 2017.<sup>22</sup>

In der Folge haben ab 2018 CETA-Ausschüsse die Arbeit aufgenommen. Für eine Transparenz des CETA-Ausschusswesens hat die Europäische Kommission eine gesonderte Internetseite eingerichtet, auf der vorab die Terminplanung aller Ausschüsse und Dialoge sowie die Tagesordnungen der Sitzungen veröffentlicht werden. Im Nachgang zu den Sitzungen werden auf dieser Seite außerdem die entsprechenden Sitzungsberichte veröffentlicht.<sup>23</sup>

### **3. Von der vorläufigen Anwendung ausgenommene Bereiche von CETA**

Teile von CETA sind von der vorläufigen Anwendung ausgenommen.

Das Investitionskapitel 8 von CETA ist bis auf wenige Vorschriften von der vorläufigen Anwendung ausgenommen. Da die Vorschriften zum Investitionsgerichtsverfahren<sup>24</sup>

---

<sup>19</sup> Verbalnote des Generalsekretariats des Rates vom 17. Februar 2017.

<sup>20</sup> Canada-European Union Comprehensive Economic and Trade Agreement – Canadian Statement on Implementation, Chapter Thirty, [http://www.international.gc.ca/trade-commerce/trade-agreements-accords-commerciaux/agr-acc/ceta-aecg/canadian\\_statement-enonce\\_canadien.aspx?lang=eng#a36m](http://www.international.gc.ca/trade-commerce/trade-agreements-accords-commerciaux/agr-acc/ceta-aecg/canadian_statement-enonce_canadien.aspx?lang=eng#a36m).

<sup>21</sup> [http://europa.eu/rapid/press-release\\_STATEMENT-17-1959\\_en.htm](http://europa.eu/rapid/press-release_STATEMENT-17-1959_en.htm).

<sup>22</sup> [http://europa.eu/rapid/press-release\\_IP-17-3121\\_en.htm](http://europa.eu/rapid/press-release_IP-17-3121_en.htm).

<sup>23</sup> <http://trade.ec.europa.eu/doclib/press/index.cfm?id=1811&title=CETA-Meetings-and-documents>.

<sup>24</sup> CETA sieht ein Investitionsgericht mit zwei Instanzen vor. Bei dem nunmehr vorgesehenen Investitionsgericht handelt es sich nicht um ein konventionelles Schiedsgericht, wie zunächst vorgesehen, da die Richter nicht ad-hoc und nicht von den Parteien eines konkreten Streitfalls, sondern von dem Gemischten Ausschuss für 5 bzw. 6 Jahre zum Mitglied eines ständigen Investitionsgerichts bestellt werden.

insgesamt nicht vorläufig angewendet werden, sind Investitionsklagen gegen die EU oder die Mitgliedstaaten während der vorläufigen Anwendung nicht möglich.

Portfolioinvestitionen sind insgesamt von der vorläufigen Anwendung ausgenommen. Portfolioinvestitionen sind Investitionen, die nur der Geldanlage und damit der Erzielung von Einkünften dienen, ohne dabei unternehmerische Zwecke zu verfolgen.<sup>25</sup> Die vorläufige Anwendung einzelner Vorschriften des Investitionskapitels wurde auf Direktinvestitionen begrenzt. Es werden daher nur die folgenden Bestimmungen des Kapitels 8 des Abkommens (Investitionen) werden vorläufig angewendet: Art. 8.1-8.8, 8.13, 8.15 mit Ausnahme von dessen Absatz 3, und Art. 8.16.

Auch von der vorläufigen Anwendung von Vorschriften zu Investitionen in Kapitel 13 (Finanzdienstleistungen) sind Portfolioinvestitionen ausgenommen. Folglich wird eine Reihe von Bestimmungen des Kapitels 13 des Abkommens nicht vorläufig angewendet soweit sie Portfolioinvestitionen, den Investitionsschutz oder die Beilegung von Investitionsstreitigkeiten zwischen Investoren und Staaten betreffen: Art. 13.2 Absätze 3 und 4, 13.3, 13.4, 13.9 und Art. 13.21.

Auch die Transparenzvorschriften sind von der vorläufigen Anwendung ausgenommen: Artikel 27.3 und 27.4, soweit diese Artikel für Verwaltungsverfahren, Überprüfung und Rechtsbehelfe auf Ebene der Mitgliedstaaten gelten

Art. 20.12 betreffend Strafvorschriften im Bereich Geistiges Eigentum zu Camcording ist von der vorläufigen Anwendung ausgenommen.

Für die Bereiche Arbeit, Umwelt und Nachhaltigkeit – Kapitel 22, 23, 24 – ist eine rechtswahrende Erklärung erfolgt. Demnach beachtet die vorläufige Anwendung der Kapitel 22, 23 und 24 des Abkommens die Aufteilung der Zuständigkeiten zwischen der Union und den Mitgliedstaaten.

Für den Bereich Seeverkehrsdienstleistungen ist – wie bei früheren Abkommen – ebenfalls eine rechtswahrende Erklärung erfolgt, die klarstellt, dass die vorläufige Anwendung im Bereich der geteilten Zuständigkeit die Kompetenzverteilung zwischen EU und MS unberührt lässt. In der Vergangenheit wurden rechtswahrende Erklärungen immer außerhalb des Ratsbeschlusses abgegeben. Bei CETA ist dies für den Bereich der Seeverkehrsdienstleistungen auch so beibehalten worden. In den Bereichen

---

<sup>25</sup> Müller-Ibold, in: Lenz/Borchardt, EU-Verträge Kommentar, Vorb. Art. 206-207 AEUV Rn. 17. Kriterium einer Differenzierung zwischen Direkt- und Portfolioinvestitionen: das Ziel des Kontrollerwerbs, BVerfGE 123, 267 (421) – Lissabon.

Arbeit, Umwelt und Nachhaltigkeit – Kapitel 22, 23, 24 – ist die rechtswahrende Erklärung zusätzlich auch im Ratsbeschluss enthalten.

#### **4. Bestätigung der vorläufigen Anwendung von CETA durch das BVerfG im Dezember 2016**

Das BVerfG hat sich 2016 bereits mit der vorläufigen Anwendung von CETA befasst. Im Dezember 2016 hat das BVerfG den Ansatz gebilligt, mit einer „salvatorischen Klausel“ zu arbeiten. Wörtlich heißt es in Rn. 69 der Entscheidung:<sup>26</sup>

„Ob und inwieweit für bestimmte von CETA erfasste weitere Sachbereiche, die im Urteil vom 13. Oktober 2016 nicht genannt sind, keine Zuständigkeit der Europäischen Union besteht, wie die Antragsteller zu II. und IV. vortragen, bedarf vorliegend keiner Entscheidung, weil der Rat die Beschränkung der vorläufigen Anwendung von CETA auf Sachmaterien, die in die Regelungskompetenz der Europäischen Union fallen, umfassend erklärt und in der allgemeinen Erklärung Nr. 15 des Rates in den Erklärungen für das Ratsprotokoll vom 27. Oktober 2016 (Ratsdokument 13463/1/16 REV 1) niedergelegt hat.“

In der Erklärung Nr. 15 heißt es:

„Zum Umfang der vorläufigen Anwendung des CETA: Der Rat der Europäischen Union bestätigt, dass die vorläufige Anwendung nur für Angelegenheiten gilt, die in den Zuständigkeitsbereich der EU fallen.“

Die einschlägige Passage des Urteils des Zweiten Senats vom 13.10.2016 lautet im Zusammenhang wie folgt:

67 (1) Die Bundesregierung hat schriftsätzlich vorgetragen und in der mündlichen Verhandlung ausführlich dargelegt, dass durch Beschluss des Rates (vgl. Draft Council Decision 223/16 REV 1 vom 25. September 2016) und entsprechende Erklärungen (Art. 30.7 Abs. 3 Buchstabe b CETA-E) Ausnahmen von der vorläufigen Anwendung bewirkt werden, die es jedenfalls im Ergebnis sichergestellt erscheinen lassen, dass der bevorstehende Beschluss des Rates über die vorläufige Anwendung von CETA (COM [2016] 470 final) nicht als Ultra-vires-Akt zu qualifizieren sein dürfte. Soweit diese Vorbehalte reichen, dürften auch etwaige Bedenken gegen die in Rede stehende Regelung unter dem Gesichtspunkt der grundgesetzlichen Verfassungsidentität entkräftet sein.

68 Im Einzelnen hat die Bundesregierung vorgetragen, dass sie im Rat der Europäischen Union nur der vorläufigen Anwendung derjenigen Teile von CETA zustimmen wird, die sich zweifellos auf eine Einzelermächtigung der Europäischen Union stützen lassen.

Sie hat betont, dass die Beschlussvorlage der Europäischen Kommission für den Rat nicht bindend sei und es nicht nur von Seiten Deutschlands,

---

<sup>26</sup> BVerfGE 143, 65 – CETA (Eilrechtsschutz).

sondern auch anderer Mitgliedstaaten keine Zustimmung zur vorläufigen Anwendung des gesamten Abkommens geben werde.

69 Deutschland hat bereits Vorbehalte hinsichtlich der vorläufigen Anwendung von CETA zu folgenden Gegenständen angebracht: Das Erfordernis der dauerhaften Ansässigkeit des verantwortlichen Herausgebers einer Zeitung oder anderen periodischen Druckschrift in Deutschland, in der Europäischen Union oder in einem Mitgliedstaat des Europäischen Wirtschaftsraums (EWR), die Zulassung als Rechtsanwalt für die Erbringung juristischer Dienstleistungen im Bereich des deutschen Rechts sowie das Erfordernis eines entsprechenden Kanzleisitzes, das Verbot einer Tätigkeit als Patentanwalt für Patentanwälte aus Drittstaaten, das Erfordernis, dass Wirtschaftsprüfungsgesellschaften bestimmte deutsche Rechtsformen annehmen müssen, die Eintragungspflicht für Ärzte (einschließlich Psychologen, Psychotherapeuten und Zahnärzte) bei den regionalen kassenärztlichen oder kassenzahnärztlichen Vereinigungen, wenn sie von der gesetzlichen Krankenkasse versicherte Patienten behandeln wollen, sowie damit verbundene quantitative Beschränkungen und Niederlassungserfordernisse, die Möglichkeit des Vorrangs gemeinnütziger Dienstleister bei Rettungsdienst- und Krankentransportdienstleistungen, den Ausschluss juristischer Personen von der Erbringung tierärztlicher Dienstleistungen, das Erfordernis der Staatsangehörigkeit eines Mitgliedstaats der Europäischen Union oder eine kommerzielle Präsenz in der Europäischen Union für die Zulassung als Zeitarbeitsagentur, Beschränkungen beim Einzelhandel mit pharmazeutischen, medizinischen und orthopädischen Artikeln, die Beschränkung der Eintragungsfähigkeit in das nationale Schiffsregister auf Seefahrzeuge, deren Anteile mehrheitlich im Eigentum von Staatsangehörigen eines Mitgliedstaats der Europäischen Union oder von Gesellschaften stehen, sowie schließlich Beschränkungen für den Einsatz von Wasserfahrzeugen auf Wasserstraßen der Bundesrepublik Deutschland, bei der Erbringung von Kobotage-Dienstleistungen und in Bezug auf das Mieten oder Leasing von Schiffen.

70 Da die Bundesregierung darüber hinaus einer vorläufigen Anwendung von CETA für Sachmaterien nicht zustimmen wird, die nach ihrer Auffassung in der Zuständigkeit der Mitgliedstaaten verblieben sind, kann davon ausgegangen werden, dass sie - soweit nicht Ausnahmen von der vorläufigen Anwendung durch Beschluss des Rates statuiert werden - entsprechende Vorbehalte anbringen wird. Vor diesem Hintergrund geht der Senat davon aus, dass insbesondere Regelungen zum Investitionsschutz, einschließlich des Gerichtssystems (Kapitel 8 und Kapitel 13 CETA-E), zu Portfolioinvestitionen (Kapitel 8 und Kapitel 13 CETA-E), zum internationalen Seeverkehr (Kapitel 14 CETA-E), zur gegenseitigen Anerkennung von Berufsqualifikationen (Kapitel 11 CETA-E) sowie zum Arbeitsschutz (Kapitel 23 CETA-E) nicht von der vorläufigen Anwendung erfasst werden.

71 (2) Einer etwaigen Berührung der Verfassungsidentität (Art. GG Artikel 79 Abs. GG Artikel 79 Absatz 3 GG) durch Kompetenzausstattung und Verfahren des Ausschusssystemes kann - jedenfalls im Rahmen der vorläufigen Anwendung - auf unterschiedliche Weise begegnet werden. Es könnte - etwa durch eine interinstitutionelle Vereinbarung - sichergestellt werden, dass Beschlüsse nach Art. 30.2 Abs. 2 CETA-E nur auf Grundlage eines gemeinsamen Standpunktes nach Art. 218 Abs. 9 AEUV gefasst werden,

der im Rat einstimmig angenommen worden ist (vgl. auch BVerfGE 142, 123 [211 f.] Randnummer 171). Ein solches Vorgehen entspräche auch der Staatspraxis (vgl. Art. 3 Abs. 4 des Beschlusses des Rates und der im Rat Vereinigten Vertreter der Regierungen der Mitgliedstaaten der Europäischen Union über die Unterzeichnung und vorläufige Anwendung des Protokolls zur Änderung des Luftverkehrsabkommens zwischen den Vereinigten Staaten von Amerika einerseits und der Europäischen Gemeinschaft und ihren Mitgliedstaaten andererseits, ABl EU 2010 Nr. L 223/1).

72 (3) Sollte sich entgegen der Annahme des Senats ergeben, dass die Bundesregierung die von ihr angekündigten Handlungsoptionen zur Vermeidung eines möglichen Ultra-vires-Aktes oder einer Verletzung der Verfassungsidentität nicht realisieren kann, verbleibt ihr in letzter Konsequenz die Möglichkeit, die vorläufige Anwendung des Abkommens nach Art. 30.7 Abs. 3 Buchstabe c CETA-E durch schriftliche Notifikation zu beenden. Zwar erscheint diese Auslegung nicht zwingend. Sie ist von der Bundesregierung jedoch als zutreffend vorgetragen worden. Dieses Verständnis hat die Bundesregierung in völkerrechtlich erheblicher Weise zu erklären und ihren Vertragspartnern zu notifizieren.“

In der Folgeentscheidung des BVerfG im Dezember <sup>27</sup> lauten die einschlägigen Passagen wie folgt:

„21 Die Anträge sind jedenfalls unbegründet. Umstände, die Anlass zu einer von dem Urteil des Senats vom 13. Oktober 2016 abweichenden Einschätzung der Folgen bei Ablehnung einer einstweiligen Anordnung geben könnten, liegen nicht vor. Die Bundesregierung hat die Maßgaben, von denen der Senat in dem Urteil ausgegangen ist, vor der Zustimmung zu den genannten Beschlüssen umgesetzt.

22 1. Die Bundesregierung hat keiner vorläufigen Anwendung von CETA in Bezug auf Sachmaterien zugestimmt, die im Urteil vom 13. Oktober 2016 genannt sind.

23 a) Im Beschluss des Rates über die vorläufige Anwendung des Umfassenden Wirtschafts- und Handelsabkommens zwischen Kanada einerseits und der Europäischen Union und ihren Mitgliedstaaten andererseits vom 5. Oktober 2016 (Ratsdokument 10974/16) ist bestimmt worden, dass aus Kapitel 8 CETA (Investitionen) nur die Art. 8.1 bis 8.8, 8.13 und 8.15 mit Ausnahme von dessen Absatz 3 sowie Art. 8.16 vorläufig angewendet werden, und dies auch nur, soweit ausländische Direktinvestitionen betroffen sind. In Art. 1 Abs. 1 Buchstabe b des Beschlusses ist des Weiteren vereinbart worden, dass aus Kapitel 13 CETA (Finanzdienstleistungen) die Art. 13.2 Absätze 3 und 4, Art. 13.3, 13.4, 13.9 und 13.21 nicht vorläufig angewendet werden, soweit sie Portfolioinvestitionen, den Investitionsschutz oder die Beilegung von Investitionsstreitigkeiten zwischen Investoren und Staaten betreffen (vgl. oben Rn. 9). Dass die Kapitel 8 und 13 nicht vollständig von der vorläufigen Anwendung ausgenommen wurden, ist nicht zu beanstanden.

---

<sup>27</sup> BVerfGE 144, 1 – CETA II (Beschluss des Zweiten Senats vom 7.12.2016).

24 aa) Die für vorläufig anwendbar erklärten Vorschriften in Kapitel 8 CETA betreffen lediglich Begriffsbestimmungen (Art. 8.1 CETA), den Geltungsbereich des Kapitels 8 (Art. 8.2 CETA), das Verhältnis von Kapitel 8 zu anderen Kapiteln (Art. 8.3 CETA), den Zugang von Investoren zu den Märkten der Vertragsparteien (Art. 8.4 CETA), das Verbot, Investoren bestimmte Anforderungen aufzuerlegen (Art. 8.5 CETA), sowie Bestimmungen zur diskriminierungsfreien Behandlung (Art. 8.6 bis 8.8 CETA), die Beschränkungs- und Verzögerungsfreiheit von Kapitaltransfers (Art. 8.13 CETA) sowie bestimmte Vorbehalte und Ausnahmen zu den Art. 8.4 bis 8.8 CETA (Art. 8.15 CETA). Damit ist insbesondere die Beilegung von Investitionsstreitigkeiten zwischen Investoren und Staaten betreffende Abschnitt F des Kapitels 8 (Art. 8.18 bis 8.45 CETA), der auch die Regelungen zur Errichtung des Investitionsgerichts enthält, von der vorläufigen Anwendung ausgenommen.

25 bb) Art. 13.2 Absätze 3 und 4, Art. 13.3, 13.4, 13.9 und 13.21 CETA, die von der vorläufigen Anwendung von Kapitel 13 ausgenommen werden, soweit sie Portfolioinvestitionen, den Investitionsschutz oder die Beilegung von Investitionsstreitigkeiten zwischen Investoren und Staaten betreffen, erfassen im Einzelnen die Anwendung des Kapitels 8 CETA auf Maßnahmen, die Investoren einer Vertragspartei betreffen, welche in Finanzdienstleister investieren, bei denen es sich nicht um Finanzinstitute handelt, sowie Maßnahmen in Bezug auf die Investitionen dieser Investoren in die besagten Finanzdienstleister (Art. 13.2 Abs. 2 Buchstabe a CETA) und nicht die Erbringung von Finanzdienstleistungen betreffende Maßnahmen in Bezug auf in Finanzinstitute investierende Investoren einer Vertragspartei oder die Investitionen dieser Investoren in Finanzinstitute (Art. 13.2 Abs. 2 Buchstabe b CETA), die Übernahme einzelner Bestimmungen des Kapitels 8 CETA als Bestandteile in Kapitel 13 (Art. 13.2 Abs. 3 CETA), die Übernahme von Art. 8.6 CETA (Inländerbehandlung, Art. 13.3 CETA) und von Art. 8.7 CETA (Meistbegünstigung, Art. 13.4 CETA), Leistungsanforderungen für Investitionen in Finanzinstitute (Art. 13.9 CETA) sowie Investitionsstreitigkeiten im Bereich Finanzdienstleistungen (Art. 13.21 CETA). Damit ist die Erwartung des Senats, dass Regelungen zum Investitionsschutz, einschließlich des Gerichtssystems, sowie zu Portfolioinvestitionen auch im Bereich der Finanzdienstleistungen nicht von der vorläufigen Anwendung erfasst werden, erfüllt.

26 b) Kapitel 14 CETA, das Regelungen zum internationalen Seeverkehr enthält, ist zwar nicht ausdrücklich von der vorläufigen Anwendung ausgenommen. Allerdings enthalten die Erklärungen für das Ratsprotokoll vom 27. Oktober 2016 (Ratsdokument 13463/1/16 REV 1) unter Nr. 3 eine Erklärung des Rates zur vorläufigen Anwendung von Bestimmungen über Verkehr und Verkehrsdienstleistungen, wonach die Aufteilung der Zuständigkeiten zwischen der Europäischen Union und ihren Mitgliedstaaten auf diesem Gebiet durch den Beschluss über die vorläufige Anwendung nicht berührt wird und die Mitgliedstaaten nicht daran gehindert werden, ihre Zuständigkeiten gegenüber Kanada in den nicht von CETA erfassten Angelegenheiten oder gegenüber einem anderen Drittland im Bereich der in diese Zuständigkeit fallenden Verkehrsdienstleistungen auszuüben. Da CETA kein Kapitel zu Verkehr und Verkehrsdienstleistungen im Allgemeinen enthält, ist davon auszugehen, dass von der diesbezüglichen Erklärung des

Rates alle in CETA enthaltenen Bestimmungen zu verschiedenen Verkehrsarten und Verkehrsdienstleistungen erfasst sind, insbesondere auch diejenigen, die den internationalen Seeverkehr im Sinne von Kapitel 14 CETA betreffen.

27 Zwar könnte die Erklärung, die nicht von den einzelnen Mitgliedstaaten sondern vom Rat der Europäischen Union abgegeben worden ist, nach ihrem Wortlaut dahingehend verstanden werden, dass sie die mitgliedstaatlichen Kompetenzen nicht von der vorläufigen Anwendung von CETA ausnimmt. Einem solchen Verständnis steht jedoch entgegen, dass der Erklärung erkennbar die Intention zugrunde liegt, die mitgliedstaatlichen Kompetenzen hinsichtlich einzelner von CETA erfasster Sachbereiche zu wahren. Es ist daher jedenfalls im Ergebnis davon auszugehen, dass der Beschluss des Rates über die vorläufige Anwendung von CETA insoweit nicht als Ultra-vires-Akt zu qualifizieren sein dürfte (vgl. BVerfGE, a.a.O., 98 Rn. 67).

28 c) Der vom Senat im Urteil vom 13. Oktober 2016 geäußerten Erwartung, dass Regelungen zur gegenseitigen Anerkennung von Berufsqualifikationen (Kapitel 11 CETA) sowie zum Arbeitsschutz (Kapitel 23 CETA) von der vorläufigen Anwendung ausgenommen werden, soweit die Zuständigkeiten der Mitgliedstaaten betroffen sind, ist in den Erklärungen für das Ratsprotokoll vom 27. Oktober 2016 (Ratsdokument 13463/1/16 REV 1) durch Nr. 4 (Erklärung des Rates zur vorläufigen Anwendung der Kapitel 22, 23 und 24) sowie durch Nr. 16 (Erklärung des Rates zur vorläufigen Anwendung der gegenseitigen Anerkennung von Berufsqualifikationen) ausdrücklich Rechnung getragen worden. Auch hier gilt, dass trotz des Wortlauts dieser durch den Rat abgegebenen Erklärungen im Ergebnis davon auszugehen ist, dass die mitgliedstaatlichen Kompetenzen gewahrt bleiben, so dass der Beschluss des Rates über die vorläufige Anwendung von CETA auch mit Blick auf Kapitel 11 CETA nicht als Ultra-vires-Akt zu qualifizieren sein dürfte (vgl. oben Rn. 26 f.).

29 d) Ob und inwieweit für bestimmte von CETA erfasste weitere Sachbereiche, die im Urteil vom 13. Oktober 2016 nicht genannt sind, keine Zuständigkeit der Europäischen Union besteht, wie die Antragsteller zu II. und IV. vortragen, bedarf vorliegend keiner Entscheidung, weil der Rat die Beschränkung der vorläufigen Anwendung von CETA auf Sachmaterien, die in die Regelungskompetenz der Europäischen Union fallen, umfassend erklärt und in der allgemeinen Erklärung Nr. 15 des Rates in den Erklärungen für das Ratsprotokoll vom 27. Oktober 2016 (Ratsdokument 13463/1/16 REV 1) niedergelegt hat.

30 2. Auch eine etwaige Berührung der Verfassungsidentität (Art. GG Artikel 79 Abs. GG Artikel 79 Absatz 3 GG) durch Kompetenzausstattung und Verfahren des Ausschusssystem ist nicht zu befürchten. Zwar folgt aus dem Wortlaut der Erklärungen zu Beschlüssen des Gemischten CETA-Ausschusses (Erklärung Nr. 18 der Kommission sowie Erklärung Nr. 19 des Rates und der Kommission, Ratsdokument 13463/1/16 REV 1) nicht, dass eine zur Gewährleistung demokratischer Legitimation und Kontrolle von Beschlüssen des Gemischten CETA-Ausschusses wohl erforderliche Zustimmung Deutschlands (vgl. BVerfGE, a.a.O., 68 Rn. 65) in jedem Fall eingeholt werden wird. Allerdings ist die Erklärung Nr. 19 des Rates und der Mit-

gliedstaaten dahingehend auszulegen, dass bei einer etwaigen Beschlussfassung des Gemischten CETA-Ausschusses im Rahmen der vorläufigen Anwendung von CETA alle mitgliedstaatlichen Belange berücksichtigt werden. Andernfalls ergäbe die Erklärung Nr. 19 des Rates und der Mitgliedstaaten keinen Sinn, da der Gemischte CETA-Ausschuss im Rahmen der vorläufigen Anwendung ohnehin nicht über Angelegenheiten entscheiden kann, die in die Zuständigkeit der Mitgliedstaaten fallen. Die Erklärung Nr. 19 des Rates und der Mitgliedstaaten kann daher nur so verstanden werden, dass der von der Union und ihren Mitgliedstaaten im Gemischten CETA-Ausschuss einzunehmende Standpunkt zu einem Beschluss dieses Ausschusses immer einvernehmlich festgelegt wird. Ferner ist in diesem Zusammenhang die Erklärung Nr. 18 der Kommission zu berücksichtigen, wonach diese nicht beabsichtigt, „gemäß Artikel AEUV Artikel 218 Abs. AEUV Artikel 218 Absatz 9 AEUV einen Vorschlag zur Änderung des CETA oder zur Annahme einer bindenden Auslegung des CETA vorzulegen, bevor das Hauptverfahren vor dem deutschen Bundesverfassungsgericht abgeschlossen ist“.

31 3. Schließlich hat Deutschland zusammen mit Österreich in Nr. 21 der Erklärungen für das Ratsprotokoll vom 27. Oktober 2016 (Ratsdokument 13463/1/16 REV 1) erklärt, dass es als Vertragspartei des CETA seine Rechte aufgrund Art. 30.7 Abs. 3 Buchstabe c CETA ausüben kann. Zwar heißt es dort auch: „Die erforderlichen Schritte werden gemäß den EU-Verfahren unternommen werden.“ Es ist aber nicht ersichtlich, dass durch diese Bezugnahme das Recht aus Art. 30.7 Abs. 3 Buchstabe c CETA zur einseitigen Beendigung der vorläufigen Anwendung eingeschränkt würde.

32 Die Bundesregierung hat diese Erklärung durch die beiden Schreiben des Ständigen Vertreters der Bundesrepublik Deutschland bei der Europäischen Union vom 28. Oktober 2016 an den Generalsekretär des Rates sowie den Ständigen Vertreter Kanadas bei der Europäischen Union in völkerrechtlich erheblicher Weise abgegeben und notifiziert. Etwaige Zweifel an der Bedeutung dieser Erklärung werden jedenfalls dadurch ausgeräumt, dass die Schreiben des Ständigen Vertreters der Bundesrepublik Deutschland bei der Europäischen Union zur Erläuterung der darin enthaltenen Erklärung auf das Urteil des Senats vom 13. Oktober 2016 verweisen, das hinsichtlich der Erforderlichkeit, die vorläufige Anwendung nach Art. 30.7 Abs. 3 Buchstabe c CETA beenden zu können, eindeutig ist.“

## **5. Nationale parlamentarische Befassung mit der vorläufigen Anwendung von CETA-Teilen im europäischen Kompetenzbereich**

In den meisten Mitgliedstaaten ist die vorläufige Anwendung des im Kompetenzbereich der Europäischen Union befindlichen Teils von CETA in den jeweiligen nationalen Parlamenten überhaupt nicht thematisiert worden (Belgien, Bulgarien, Kroatien, Italien, Lettland, Malta, Niederlande, Rumänien, Slowenien, Slowakei) oder allenfalls in Gestalt einer informatorischen Befassung des zuständigen Parlamentsausschusses oder allgemein des Parlaments dokumentiert (Estland, Tschechien, Griechenland, Zypern,

Litauen, Finnland, Schweden).

In Frankreich, Dänemark und Spanien wurden Anträge auf Ablehnung der vorläufigen Anwendung zurückgewiesen. In Österreich, Ungarn, Polen und Portugal hat es mehr oder weniger formelle positive Stellungnahmen gegeben.

In keinem Mitgliedstaat hat es auch nur Überlegungen zu einer Begleitung der vorläufigen Anwendung des im Kompetenzbereich der Europäischen Union befindlichen Teils von CETA durch ein mitgliedstaatliches Zustimmungsgesetz gegeben.

In Deutschland hat der Bundestag sich mit seiner Stellungnahme gem. Art. 23 Abs. 3 GG vom 20. September 2016 geäußert.<sup>28</sup> Die Stellungnahme des Bundestags ist in die Verhandlungsposition der Bundesregierung eingeflossen. Die thematischen Anliegen des Bundestags sind dabei als deutsche Anliegen bereits im Vorfeld seit der Vorlage der Beschlussentwürfe durch die Kommission von der Bundesregierung in die Verhandlungen eingebracht worden.

## **6. Beendigung und Dauer der vorläufigen Anwendung**

Aus der vorläufigen Anwendung folgt keine Ratifikationspflicht. Art. 30.7 Abs. 3 lit. c CETA ermöglicht jeder Vertragspartei, die vorläufige Anwendung durch Notifikation zu beenden. Die Bundesrepublik ist Vertragspartei.

Zur Beendigung der vorläufigen Anwendung ist ansonsten die Protokollerklärung Nr. 20 des Rates anlässlich des Ratsbeschlusses zur CETA-Unterzeichnung maßgeblich: „Falls aufgrund der Entscheidung eines Verfassungsgerichts oder nach Abschluss anderer Verfassungsverfahren und förmlicher Notifizierung durch die Regierung des betreffenden Staates die Ratifizierung des CETA auf Dauer und endgültig scheitert, muss und wird die vorläufige Anwendung beendet werden. Die erforderlichen Schritte werden gemäß den EU-Verfahren unternommen werden.“

Dies entspricht dem, was Art. 25 Abs. 2 WVRK vorsieht. Danach kann die vorläufige Anwendung durch eine Mitteilung an die anderen Vertragsparteien über die endgültige Nichtratifizierung beendet werden.

Auf entsprechende Notifikation gegenüber Kanada wäre die vorläufige Anwendung zum ersten Tag des übernächsten Monats beendet.

---

<sup>28</sup> BT-Drs. 18/9663.

## **VI. Verfahren vor dem Bundesverfassungsgericht**

CETA ist Gegenstand von vier Entscheidungen des BVerfGs gewesen. Diese gehen zurück auf diverse 2016 anhängig gemachte Verfassungsbeschwerden und Organklagen.<sup>29</sup>

### **1. Eilverfahren Oktober 2016**

Am 12. Oktober 2016 fand eine mündliche Verhandlung zu den anhängigen Verfahren (mit Ausnahme des Organstreits 2 BvE 4/16) statt, eine Entscheidung im Eilrechtsschutz erging am 13. Oktober 2016.

Das BVerfG lehnte dabei die Anträge auf Eilrechtsschutz ab, allerdings aufgrund einer Folgenabwägung und ohne dabei bereits die Hauptsacheanträge für unzulässig oder unbegründet zu erklären. Das BVerfG billigte dabei die Vorgehensweise von Bundestag und Bundesregierung in Sachen vorläufige Anwendung und betonte die grundsätzlich weite Gestaltungsfreiheit der Bundesregierung im Rahmen der Europa-, Außen- und Außenwirtschaftspolitik.

### **2. Eilverfahren Dezember 2016**

Mit Beschluss vom 7. Dezember 2016 bestätigte das BVerfG, dass die im Urteil vom Oktober 2016 aufgestellten Bedingungen erfüllt wurden und wies erneute Rechtschutzanträge ab.

### **3. Erfolgloser Organstreit zur Bundestagsbeteiligung März 2021**

Ende September 2016 hatte DIE LINKE noch vor der mündlichen Verhandlung im Oktober 2016 einen weiteren Organstreit (gegen den Bundestag) angestrengt,<sup>30</sup> der die Begleitung der vorläufigen Anwendung durch den Bundestag angriff und sich auf Fragen der Parlamentsbeteiligung beschränkte.

Diese Organklage wurde den Verfassungsorganen erst im Januar 2018 zugestellt. Eine mündliche Verhandlung zu diesem Organstreit fand erst im Oktober 2020 statt.

---

<sup>29</sup> 2 BvR 1368/16, 2 BvR 1444/16, 2 BvR 1482/16, 2 BvR 1823/16, 2 BvE 3/16 und 2 BvE 4/16.

<sup>30</sup> 2 BvE 4/16.

Die Entscheidung erging dann immerhin noch vor der Fortsetzung der anderen anhängigen CETA-Verfahren nach fast fünf Jahren im März 2021 mit einer sehr eindeutigen Niederlage der Antragsteller: Der Antrag wurde als unzulässig verworfen.

Das Urteil macht deutlich, dass der Senat im Bereich des Organstreits keine Aufweichung der Zulässigkeitskriterien anstrebt, wie sie im Bereich der Verfassungsbeschwerde aus Art. 38 GG eingetreten ist (s. EPGÜ).

Der Senat betonte, dass der Organstreit nicht der allgemeinen Verfassungsaufsicht dient und der Bundestag nicht umfassendes Rechtsaufsichtsorgan über die BReg ist (Rn. 57). Die von der Antragstellerin behauptete Rechtsverletzung durch Unterlassen eines Mandatsgesetzes scheidet daran, dass das GG nach Auffassung des Senats ein solches Gesetz nicht vorsieht (Rn. 64 f.). Entsprechend sind etwaige Kompetenzüberschreitungen der europäischen Einrichtungen und Organe nicht durch ein solches Mandatsgesetz gleichsam heilbar.

Der Senat nutzte die Gelegenheit aber, dem Bundestag noch einige Hinweise zu konkreten aus der „Integrationsverantwortung“ folgenden Pflichten zu geben, betonte dabei die Parallele zu grundrechtlichen Schutzpflichten (Rn. 73). Bei grundsätzlicher Annahme eines weiten politischen Handlungsspielraums des Bundestages wurden doch einige Konkretisierungen vorgenommen. So findet sich in Rn. 79 der Entscheidung ein ganzer Katalog von möglichen Instrumenten, wobei die „Weisungen an [dem Bundestag] nachgeordnete Stellen“ eher dunkel bleiben.

Ausführlich gewürdigt wurde über eine ganze Seite die intensive Befassung des Bundestags mit CETA und dem Bundestag ein umfangreiches Tätigwerden bescheinigt. Die Betonung der Plenardebatte für die demokratische Legitimation ist indessen möglicherweise Ausdruck eines etwas schematischen Parlamentsverständnisses. Immerhin kommt dieses Urteil ohne Beanstandungen und mehr oder wenige deutliche Kritik am Bundestag bzw. den Abgeordneten aus.

#### **4. Erfolgloses Hauptsacheverfahren Februar 2022**

Nach der Niederlage im Eilrechtsschutz 2016 blieben Verfassungsbeschwerden und eine Organklage gegen CETA auch im Hauptsacheverfahren erfolglos.

Der Zweite Senat wies diese mit einstimmigem Beschluss vom 9. Februar 2022 zurück. Die Rechtsbehelfe richteten sich gegen die deutsche Zustimmung von 2016 zur vorläufigen Anwendung des unionalen Teils des Freihandelsabkommens zwischen der EU, ihren Mitgliedstaaten und Kanada (CETA).

Die im Eilverfahren noch offen gelassenen Fragen wurden in der Hauptsacheentscheidung in recht knapper Form (nur 20 der knapp 70 Seiten des Beschlusses sind keine Sachverhalts-/Parteivortragwiedergabe) abgearbeitet. Weder der Vorwurf der Kompetenzüberschreitung noch der Vorwurf der Demokratieverletzung (Verfassungsidentität) drangen durch.

Zur Kompetenzfrage betonte der Senat, dass es nur um den unionalen Teil des Abkommens geht. Die nach der Zustimmung Deutschlands zur vorläufigen Anwendung ergangenen Entscheidungen des EuGH zur Kompetenzfrage<sup>31</sup> kamen zwar bei der Auslegung der Kompetenzgrundlagen für die einzelnen Gehalte von CETA zu leicht anderen Ergebnissen als der Senat 2016.

Der Senat maß dem jedoch keine maßgebliche Bedeutung zu, letztlich weil jedenfalls im Rahmen der vorläufigen Anwendung mit Blick auf zahlreiche Zusagen in Erklärungen „ein offensichtlicher und strukturell bedeutsamer Übergriff in die Zuständigkeit der Mitgliedstaaten ausgeschlossen“ ist (Rn. 186), dies ersichtlich ein Hinweis auf die Honeywell-Kriterien, die erfüllt sein müssen, damit ein Ultra vires-Akt in Betracht kommt.

Zur Verfassungsidentität sortierte das BVerfG bereits auf der Zulässigkeitsebene Argumente, die auf Rechtsstaats- oder Sozialstaatsdefizite in CETA zielten, aus, weil insoweit der Bezug zu Demokratie nicht hinreichend nachgewiesen wurde (Rn. 150). Für die Organklage wurde betont, dass diese nicht der Rüge der Verletzung objektiven Verfassungsrechts (wie etwa Rechtsstaat, Sozialstaat) dient (Rn. 168).

Zum Ausschusssystem wiederholte der Senat seine Bedenken aus der Eilrechtsschutzentscheidung, dies betraf die unzureichende Vertretung aller Mitgliedstaaten in den Ausschüssen, Zweifel an der demokratischen Legitimation und Kontrolle dieser Ausschüsse.

Allerdings reichte dem Senat aus, dass EU/Mitgliedstaaten im Gemischten Ausschuss einzunehmende Standpunkt zu maßgeblichen Beschlüssen im Ausschusssystem nach ständiger Praxis einvernehmlich festlegen, es mithin immer auf die Zustimmung des deutschen Vertreters im Rat ankommt (Rn. 191).

---

<sup>31</sup> Gutachten 2/15 vom 16. Mai 2017, Singapur; Gutachten 1/17 vom 30.4.2019, Investitionsschutz in CETA.

Auf eine Vorlage zum EuGH kam es nach alledem mangels entscheidungserheblicher offener Auslegung- oder Gültigkeitsfragen gar nicht mehr an.

Das BVerfG äußerte sich in der Entscheidung vom Februar 2022 nicht zum Ratifikationsstand, insbesondere hat es nicht erkennen lassen, ob und ggf. ab wann eine Grenze der Vorläufigkeit der vorläufigen Anwendung besteht, weil einzelne Mitgliedstaaten die mitgliedstaatliche Ratifikation nicht (mehr) betreiben.

Der Senat setzte mit der Hauptsacheentscheidung vom Februar 2022 in gewissem Sinne die Linie aus dem Verfahren um die Bundestagsbeteiligung bei CETA vom März 2021<sup>32</sup> fort, indem den Bf/AST. sehr deutlich signalisiert wurde, dass der Senat für eine politische Instrumentalisierung des Gerichts Grenzen setzt.

Sehr deutlich wurde die seit dem Lissabon-Urteil bestehende Rspr. betont, der zufolge eine Verletzung der Verfassungsidentität im Wege der Verfassungsbeschwerde (Art. 38 GG) nur gerügt werden kann, wenn es im Kern um Demokratie geht, mithin Beanstandungen zu Rechtsstaat oder Sozialstaat ohne substantiellen Demokratiebezug bereits an der Zulässigkeit scheitern. Entsprechend ist der Hinweis zu verstehen, dass im Organstreit kein objektives Verfassungsrecht gerügt werden kann.

Damit stellen sich Klagen gegen die nationale Ratifikation von vornherein als aussichtslos dar. Insbesondere kann die Behauptung von Rechtsstaatsproblemen beim Investitionsschutz dem BVerfG für sich genommen nicht ausreichen, und die Umdeutung aller möglichen Fragen in Demokratiefragen im Sinne von Art. 38 GG macht der Senat ersichtlich nicht mehr mit.

Kompetenzfragen stellen sich nach erfolgter nationaler Zustimmung in diesem gemischten Abkommen nicht mehr. Der Senat lässt nicht erkennen, dass er das Konzept der gemischten Abkommen per se für problematisch hält.

Die kritischen Passagen zum Ausschusssystem werden mehr oder weniger aus der Eilentscheidung von 2016 kopiert. Hier reicht dem Senat aus, dass über die de facto-

---

<sup>32</sup> Siehe oben 2 BvE 4/16 v. 2.3.2021, auch dort bereits Organklage der LINKE.

Einstimmigkeit im Rat Deutschland Kontroll- und Einflussmöglichkeiten hat. Dass die Bundestagsbeteiligung in diesen Fragen entsprechend sichergestellt ist wird vom Senat gar nicht mehr thematisiert. Der Sache nach wird damit die fehlende unmittelbare Anwendbarkeit des CETA verarbeitet, ohne dass dieser Aspekt ausdrücklich thematisiert würde. Die Mitgliedstaaten behalten die Kontrolle.

Insgesamt bestehen damit auch für die endgültige Ratifikation von CETA in Deutschland (nationale Zustimmungsgesetzgebung) keine verfassungsrechtlichen Hindernisse.

Die Entscheidung zu den Verfassungsbeschwerden gegen das FHA Singapur (2 BvR 882/19, es ging dort um ein EU only-Abkommen) steht noch immer aus.

## **VII. Einzelheiten der Bundestagsbeteiligung**

CETA ist bereits vor der Einleitung des Ratifikationsverfahrens als gemischtes Abkommen in Deutschland seit Jahren parallel zum Verhandlungsprozess intensiv parlamentarisch begleitet worden, sowohl durch verschiedene Ausschüsse als auch durch die wiederholte Befassung des Plenums des Deutschen Bundestages.

Die Bundesregierung stellt in Übereinstimmung mit der Verfassungspflicht aus Art. 23 Abs. 2 GG sicher, dass der Bundestag in die Beratungsprozesse um die europäische Handelspolitik eng eingebunden ist. Dies gilt insbesondere für Verhandlungen der Europäischen Union mit einem oder mehreren Drittstaaten über Freihandelsabkommen. Insbesondere ermöglicht sie dem Bundestag, im Bereich der Handelspolitik seine Integrationsverantwortung umfassend wahrzunehmen.

Die Bundesregierung informiert den Bundestag nach den Vorgaben des Gesetzes über die Zusammenarbeit von Bundesregierung und Deutschem Bundestag in Angelegenheiten der Europäischen Union (EUZBBG) umfassend, zum frühestmöglichen Zeitpunkt und fortlaufend über den Fortgang der Verhandlungen und die EU-internen Beratungen.

Dies umfasst die förmliche Zuleitung jedes EU-Vorhabens gemäß § 6 Abs. 1 EUZBBG, die Erstellung von entsprechenden Berichten gemäß § 6 Abs. 2 EUZBBG und ggf. umfassenden Bewertungen gemäß § 6 Abs. 3 EUZBBG.

Darüber hinaus geschieht die Unterrichtung insbesondere durch die umfassende Weiterleitung von Dokumenten und Sitzungsberichten gemäß § 4 Abs. 1 EUZBBG, durch besondere Berichte, die Beantwortung parlamentarischer Fragen sowie mündliche Unterrichtungen in den Ausschüssen des Bundestags und im Plenum.

Die Bundesregierung leitet alle ihr von der EU übermittelten Dokumente zu den Verhandlungen an den Bundestag weiter. Das umfasst alle Dokumente des Handelspolitischen Ausschusses, also insbesondere Positionspapiere und Textvorschläge sowie Stellungnahmen von EU-Kommission und anderen EU-Mitgliedstaaten sowie ihre eigenen, in den Verhandlungen im Rahmen des dafür zuständigen Handelspolitischen Ausschusses abgegebenen schriftlichen Stellungnahmen.

Die Bundesregierung und die anderen EU-Mitgliedstaaten positionieren sich zu Verhandlungen über Handelsabkommen im Handelspolitischen Ausschuss sowohl auf Ebene der Mitglieder als auch auf Ebene der Sitzungen der Stellvertreter und in den Sitzungen mit Schwerpunkt Dienstleistungen und Investitionen. Über alle Sitzungen des Handelspolitischen Ausschusses verfasst die Bundesregierung detaillierte Drahtberichte, die ihre Position sowie die Position der Europäischen Kommission und der anderen Mitgliedstaaten wiedergeben und die nach § 4 Abs. 1 Nr. 2 lit. a EUZBBG auch an den Bundestag übermittelt werden.

In derselben Weise berichtet die Bundesregierung über Sitzungen des Ausschusses der Ständigen Vertreter, die Aspekte aus Verhandlungen über ein Handelsabkommen zum Gegenstand haben, sowie in Form von Vor- und Nachberichten (§ 4 Abs. 4 EUZBBG) sowie Drahtberichten über Sitzungen des Handelsministerrats. Darüber hinaus fertigt die Bundesregierung seit 2010 halbjährlich Berichte für den Deutschen Bundestag zu aktuellen Fragen der Handelspolitik im Zeitraum der jeweiligen Ratspräsidentschaften an.

Die Bundesregierung verfasst zudem regelmäßig Berichte für den Deutschen Bundestag zum Stand von Verhandlungen und zu Einzelthemen.

Die Unterrichtung des Bundestages erfolgt jeweils an den Bundestag als Ganzen und ist für alle Fraktionen und Abgeordneten verfügbar. Die Dokumente sowie die Drahtberichte werden aufgrund der internen Organisation des Bundestages an eine zentrale Eingangsadresse bei der Bundestagsverwaltung übermittelt. Diese stellt die Informationen sodann in ihre Datenbank EuDOX ein, auf die alle Bundestagsabgeordneten Zugriff haben.

Der Bundestag konzentriert sich auf sein Stellungnahmerecht nach Art. 23 Abs. 3 GG iVm. § 8 EUZBBG. Die Form der Befassung mit einem EU-Vorhaben und die Entscheidung über die Abgabe einer Stellungnahme liegt dabei im politischen Ermessen des Bundestages, wobei die Wahrnehmung der Integrationsverantwortung auf Seiten des Bundestages besondere Befassungs- und Handlungspflichten mit verschiedenen Handlungsoptionen auslöst.

In der 18. Legislaturperiode hatte sich der Bundestag bis zum September 2016 (Zeitpunkt der Stellungnahme des Bundestags zu CETA) zudem in über 500 einzelnen parlamentarischen Fragen an die Bundesregierung mit den CETA-Verhandlungen befasst. Der Bundestag hatte sich in der 18. Legislaturperiode auch in einer Vielzahl von Ausschusssitzungen bereits intensiv mit CETA auseinandergesetzt. Nicht nur die Bundesregierung stand hierzu in engem Austausch mit dem Bundestag. Auch der kanadische Chefunterhändler Steve Verheul, die EU-Handelskommissarin Cecilia Malmström, die kanadische Handelsministerin Chrystia Freeland wie auch eine Reihe von Sachverständigen standen in Ausschusssitzungen für Fragen und Gespräche zur Verfügung. Der Bundestag hatte auch in Brüssel einen intensiven Austausch mit zuständigen Akteuren der EU zu CETA.

Das CETA-Abkommen war zudem bereits vor seiner vorläufigen Anwendung und wiederholt Gegenstand im Plenum des Deutschen Bundestags. Die Frage, wie der Bundestag die Ratsbeschlüsse über die Unterzeichnung und die vorläufige Anwendung von CETA begleiten soll, wurde umfassend in Sachverständigen-Anhörungen am 5. September und am 8. September 2016 behandelt.

Die umfassende Beteiligung des Bundestags vor Abschluss des CETA, während der vorläufigen Anwendung der im Unionskompetenzbereich liegenden Teile des Abkommens, - derzeit - bei der Ratifikation auf nationaler Ebene und auch in der späteren Anwendung des Abkommens ist gesichert.

### **VIII. Schlussbetrachtung**

Das allgemeine politische Umfeld hat sich seit 2016 spürbar gewandelt: Auch den kritischsten Kritikern von Freihandelsabkommen ist zwischenzeitlich klar geworden, dass es etwas gibt, das noch schlimmer ist als Freihandelskommen: eine Weltwirtschaftsordnung ohne rechtliche Bindungen, wie sie unter dem US Präsidenten drohte, wo nur noch der Wille des vermeintlich Stärkeren zählt.

Mit dem Überfall Russlands auf die Ukraine sind 2022 Wert wie Zerbrechlichkeit rechtlicher Bindungen im internationalen Raum ganz allgemein noch deutlicher geworden.

In den vier Jahren seit 2016 hat sich im Übrigen gezeigt, dass die seinerzeit getroffenen Vorkehrungen im Hinblick auf die vorläufige Anwendung von CETA gut gelungen sind. In einer Auslegungserklärung nach Art. 31 Abs. 2 WVRK haben die Vertragsparteien Klarstellungen getroffen, die getragen haben. Verselbständigungen und Kompetenzüberschreitungen sind nicht eingetreten.

Heute noch mehr als 2016 gilt: Die CETA zugeschriebenen rechtlichen Gefahren sind maßlos übertrieben. Dies liegt daran, dass ein solches Freihandelsabkommen nichts mit Integration zu tun hat. CETA handelt nicht von Integration. Es geht um ein – zugegeben umfassendes – Freihandelsabkommen, aber eben nicht mehr.

Es geht gerade nicht um eine supranationale Hoheitsgewalt und eine eigene Rechtsordnung, zugunsten derer die Mitgliedstaaten auf Souveränitätsrechte verzichtet haben und das aus einer „autonomen Rechtsquelle“ stammt.<sup>33</sup>

CETA ist nicht unmittelbar anwendbar und kann schon deswegen im Rechtsraum der Mitgliedstaaten wie der Union keine dramatische Wirkung entfalten.

Festzuhalten bleibt: Die Beteiligung Deutschlands am umfassenden Wirtschafts- und Handelsabkommen zwischen Kanada, der Europäischen Union und ihren Mitgliedstaaten – CETA – ist mit dem Grundgesetz vereinbar.

Zugleich ist an das hohe Maß an politischer und wertemäßiger Übereinstimmung mit Kanada zu erinnern. Konkret: Wenn nicht einmal ein Abkommen mit Kanada gelingen sollte, dann verlöre die EU mit ihren Mitgliedstaaten jede Glaubwürdigkeit in der Diskussion um eine bessere Verrechtlichung der internationalen Wirtschaftsbeziehungen.

---

<sup>33</sup> Vgl. EuGH Rs. 26/62, Slg. 1963, 1 – Van Gend en Loos.



---

## Ausschussdrucksache 20(9)163

12.10.2022

---

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

### **Stellungnahme**

#### **Öffentliche Anhörung**

##### **zum**

- a) **Gesetzentwurf der Bundesregierung**

**Entwurf eines Gesetzes zu dem Umfassenden Wirtschafts- und Handelsabkommen (CETA) zwischen Kanada einerseits und der Europäischen Union und ihren Mitgliedstaaten andererseits vom 30. Oktober 2016**

**BT-Drucksache 20/3443**

- b) **Vorschlag für einen Beschluss des Rates über den Abschluss des umfassenden Wirtschafts- und Handelsabkommens (CETA) zwischen Kanada einerseits und der Europäischen Union und ihren Mitgliedstaaten andererseits**

**KOM(2016)443 endg.; Ratsdok.-Nr. 10970/16**

- c) **Vorschlag für einen Beschluss des Rates über den im Namen der Europäischen Union in dem mit dem umfassenden Wirtschafts- und Handelsabkommen (CETA) zwischen Kanada einerseits und der Europäischen Union und ihren Mitgliedstaaten andererseits eingesetzten Gemischten Ausschuss für die gegenseitige Anerkennung von Berufsqualifikationen hinsichtlich der Annahme eines Beschlusses über ein Abkommen über die gegenseitige Anerkennung von Berufsqualifikationen von Architekten zu vertretenden Standpunkt**

**KOM(2022)343 endg.; Ratsdok.-Nr. 11525/22**

**am 12. Oktober 2022**

**Schriftliche Kurzstellungnahme zur öffentlichen Anhörung  
des Wirtschaftsausschusses des Deutschen Bundestages am 12. Oktober 2022  
zum Gesetz zu dem Umfassenden Wirtschafts- und Handelsabkommen (CETA)**

1. Vorbemerkung

Das zwischen 2009 und 2014 ausgehandelte Umfassende Wirtschafts- und Handelsabkommen (CETA) zwischen Kanada einerseits und der Europäischen Union und ihren Mitgliedstaaten andererseits wurde am 30. September 2016 unterzeichnet und wird seit dem 21. September 2017 vorläufig angewendet. Inzwischen haben Kanada und 15 Mitgliedstaaten der EU sowie das Vereinigten Königreich das Abkommen ratifiziert. Aus Zeit- und Platzgründen verzichtet diese Stellungnahme auf eine ausführliche Würdigung des CETA sowie seiner verfassungs- und völkerrechtlichen Implikationen. Diese sind in der Fachöffentlichkeit und der wissenschaftlichen Literatur inzwischen hinlänglich erörtert worden. Stattdessen beschränkt sich die vorliegende Stellungnahme auf den von der Bundesregierung vorgeschlagenen Entwurf für eine Entscheidung des Gemischten Ausschusses (Joint Committee) zu verschiedenen Bestimmungen des Investitionsschutzes vom 22.9.2022.<sup>1</sup> Dabei geht diese Stellungnahmen zunächst auf den Rechtscharakter eines derartigen Beschlusses (2.) und anschließend auf seinen Inhalt (3.) ein. Abschließend werden die möglichen Auswirkungen des Beschlusses auf den Investitionsschutz unter CETA bewertet (4.)

2. Rechtscharakter des Beschlusses des Gemischten Ausschusses

2.1. Der nach Artikel 26.1. CETA eingesetzte Gemischte Ausschuss setzt sich aus Vertreter\*innen der Europäischen Union und Kanadas zusammen und ist damit ein von den Vertragsparteien eingesetzte besonderes Vertragsorgan, das nicht aus unabhängigen Expert\*innen besteht, sondern aus Personen, die den Willen der Vertragsparteien vertreten. Dem Gemischten Ausschuss sind im CETA zahlreiche Kompetenzen und Aufgaben, darunter auch die Zuständigkeit zur Auslegung einzelner Vorschriften zugewiesen.

---

<sup>1</sup> German Non-paper Proposing Draft Decision of the CETA Joint Committee, <https://www.bmwk.de/Redaktion/DE/Downloads/G/german-non-paper-proposing-draft-decision-of-the-ceta-joint-committee.html> (12.10.2022)

2.2. Bei dem Vorschlag für einen Beschluss vom 22.9.2022 würde es sich um eine Entscheidung des Gemischten Ausschusses nach Artikel 26.1.5.e) CETA handeln. Danach kann der Ausschuss „Auslegungen der Bestimmungen dieses Abkommens vornehmen, die für die nach Kapitel acht Abschnitt F (Beilegung von Investitionsstreitigkeiten zwischen Investoren und Staaten) und nach Kapitel neunundzwanzig (Streitbeilegung) eingesetzten Gerichte bindend sind“. Völkervertragsrechtlich handelt es sich bei Entscheidungen des Gemischten Ausschusses nach dieser Vorschrift mithin um Interpretationen bestehender Vorschriften des CETA und nicht um Vertragsänderungen oder -ergänzungen. Eine derartige Kompetenz zur Vertragsergänzung durch den Gemischten Ausschuss findet sich in Artikel 30.2.2 CETA und ist daher strikt von der Kompetenz zu Interpretationserklärungen zu unterscheiden. Beschlüsse des Gemischten Ausschusses sind gleichwohl völkerrechtlich verbindlich und daher von den CETA-Gerichten nicht nur als bloße unverbindliche Auslegungshilfen zu berücksichtigen, sondern als verbindlich zu beachten. Es handelt sich der Form nach somit um eine verbindliche Vertragsauslegung.

2.3. Auch in der Sache nimmt die vorgeschlagene Erklärung keine implizite Vertragsänderung vor. Dies wird bereits sprachlich dadurch verdeutlicht, dass sich die Erklärung auf zwei zentrale CETA-Vorschriften zu gerechter und billiger Behandlung (Art. 8.10) und zu indirekter Enteignung (Annex 8-A) bezieht und jeweils formuliert „shall be interpreted as follows“. Als Interpretationserklärung kann der vorgeschlagene Text die bestehenden Vorschriften des CETA weder abschaffen noch ändern. Da die Entscheidung des Gemischten Ausschusses jedoch Ausdruck des Willens der Vertragsparteien ist, kommt ihm ein besonders hohes und authentisches Gewicht bei. Die Interpretationserklärung lässt sich insofern insbesondere auf Artikel 31.4 der Wiener Vertragsrechtskonvention stützen, nach dem einem Ausdruck eine besondere Bedeutung beizumessen ist, „wenn feststeht, dass die Vertragsparteien dies beabsichtigt haben.“

2.4. Als authentische Interpretation des CETA, die den Willen der Vertragsparteien als Herrinnen der Verträge in besonderer Weise widerspiegelt, ist eine Erklärung des Gemischten Ausschusses daher auch nicht den gleichen Grenzen der Vertragsauslegung unterworfen wie ein von den Vertragsparteien formal unabhängiges und nicht weisungsgebundenes Organ, wie z. B. das CETA-Gericht. Die im Völkerrecht anerkannte Grenze und Unterscheidung zwischen Vertragsauslegung einerseits und Vertragsänderung andererseits, aus der insbesondere folgt, dass eine Interpretation keine unzulässige Vertragsänderung bewirken darf, ist daher in vorliegend weiter zu ziehen, denn sowohl die Interpretation durch ein von den Vertragsparteien eingesetztes und von ihnen besetztes besonderes Organ als auch die formale Vertragsänderung durch die Vertragsparteien entsprechen dem jeweils gemeinsamen Willen der Vertragsparteien. Es ist bei einer Interpretationserklärung durch den Gemischten Ausschuss mithin ausgeschlossen, dass den Vertragsparteien durch eine Interpretation eine Verpflichtung aufgegeben wird, die nicht ihrem Willen entspricht.

2.5. Gleichwohl darf eine Interpretationserklärung des Gemischten Ausschusses die Grenzen der impliziten Vertragsänderung nicht überschreiten, denn andernfalls würden verfassungsrechtliche Anforderungen an Vertragsänderungen, insbesondere die

parlamentarische Zustimmung, missachtet. Diese Grenze ist durch die vorgeschlagene Interpretationserklärung indes nicht überschritten wie im Folgenden deutlich wird.

### 3. Inhalt des vorgeschlagenen Beschlusses

3.1. Der vorgeschlagene Beschluss würde Auslegungen der besonders problematischen investitionsschutzrechtlichen Schutzstandards der gerechten und billigen Behandlung (Artikel 8.10.2 CETA) und der indirekten Enteignung (Annex 8-A) vornehmen und deren Anwendungsbereich einengend klarstellen. Damit würde die Interpretationserklärung der bereits im CETA-Text selbst vorhandenen Tendenz, diese Vorschriften stärker einzuschränken als in klassischen Investitionsschutzverträgen wie z. B. dem Energiecharta-Vertrag und den vor 2009 angeschlossenen bilateralen Investitionsabkommen der Bundesrepublik Deutschland, im Sinne der Vertragsparteien klarstellend fortgeschrieben. Das ist rechtspolitisch zu begrüßen, da die teilweise weiten und vagen Formulierungen dieser Standards von der investitionsschutzrechtlichen Schiedsgerichtsbarkeit in der Vergangenheit immer wieder benutzt wurden, um staatliche Regulierungsmaßnahmen als Verstöße gegen diese Schutzstandards anzusehen und ausländischen Investoren Schadensersatz zuzubilligen (sog. „regulatory chill“).

3.2. Die vorgeschlagenen Interpretationen einzelner Ausdrücke und Formulierungen der gerechten und billigen Behandlung in Artikel 8.10 CETA würden zum einen klarstellen, dass ein Verstoß dieses Grundsatzes im Ergebnis nur in Betracht kommt, wenn gegen fundamentale Grundsätze rechtsstaatlicher Verfahren (z.B. eine grundsätzliche Verweigerung rechtlichen Gehörs oder zielgerichtete Diskriminierungen) verletzt wurden. In der Sache dürfte der Standard damit den aus dem deutschen Verwaltungsverfahrens- und -prozessrecht bekannten Grundsätze rechtsstaatlicher Garantien entsprechen.

3.3. Die ebenfalls in der Schiedspraxis der Vergangenheit vorhandene Tendenz, den Erwartungen des Investors besonderes Gewicht bei der Bewertung staatlicher Maßnahmen zu verleihen, wird durch weitere Auslegungen eingeschränkt. So wird klargestellt, dass nur schriftliche Zusicherungen der zuständigen staatlichen Stelle derartige Erwartungen begründen können und dass jeweils zu prüfen ist, ob ein informierter und vernünftiger Investor auf der Basis dieser Zusicherung eine bestimmte Erwartungshaltung entwickeln durfte. Damit dürfte zahlreiche exzessive Auslegungen des Schutzstandards in verschiedenen Schiedssprüchen der Vergangenheit der Boden entzogen sein,

3.4. Ähnliche reduzierende Klarstellungen finden sich in den Auslegungen einzelner Formulierungen des Annex 8-A zu indirekter Enteignung. Hier wird vor allem darauf abgestellt, dass eine Maßnahme nur dann als indirekte Enteignung angesehen werden kann, wenn sie offensichtlich unverhältnismäßig und damit grob willkürlich ist. Dies dürfte dem aus dem deutschen Verwaltungsrecht bekannten Maßstab für einen nichtigen Verwaltungsakt gem. § 44 VwVfG entsprechen, wonach ein Verwaltungsakt nichtig ist, dem „die Rechtswidrigkeit auf die Stirn geschrieben steht“.<sup>2</sup>

---

<sup>2</sup> Kopp/Ramsauer, *Verwaltungsverfahrensgesetz Kommentar*, VwVfG § 44 Rn. 12, 2021.

3.5. Von besonderer Bedeutung für die Relevanz der Erwartungen des Investors dürfte schließlich auch Ziffer 3 des vorgeschlagenen Beschlusses zu Klimaschutz sein. Darin machen die Vertragsparteien deutlich, dass angesichts der Klimakrise mit zum Teil drastischen Veränderungen des regulativen Rahmens der Energiewirtschaft zu rechnen ist und sich Investoren somit insbesondere nicht darauf verlassen können, dass getätigte Investitionen in bestimmte Energieträger langfristig den gleichen rechtlichen und wirtschaftspolitischen Rahmen vorfinden werden.

#### 4. Bewertung

4.1. Die vorgeschlagene Interpretationserklärung würde den in CETA bereits angelegten Willen der Vertragsparteien, den Investitionsschutz weiter einzuschränken und den staatlichen Regulierungsraum zu erhöhen, konkretisieren und somit für zusätzliche Rechtsklarheit sorgen. Aufgrund ihres verbindlichen Charakters wird sie von den CETA-Gerichten auch angewandt werden müssen. Dabei ist auch zu beachten, dass die Mitglieder der CETA-Gerichte – anders als die Mitglieder von Ad hoc-Schiedsgerichten des traditionellen Investitionsschutzes – ausschließlich von den Vertragsparteien und nicht teilweise auch von Investoren benannt werden. Es kann daher damit gerechnet werden, dass diese Mitglieder sich dem Willen der Vertragsparteien besonders verpflichtet sehen und keine Anreize haben, sich über diesen hinweg zu setzen. Nach alledem ist damit zu rechnen, dass die aus vergangenen Schiedssprüchen bekannte Tendenz, staatliche Handlungsspielräume stark einzuschränken, durch den vorgeschlagenen Beschluss in Kombination mit dem Wortlaut der CETA-Vorschriften unter CETA keinen Platz greifen wird.

4.2. Zu berücksichtigen ist indes auch, dass durch die vorgeschlagene Interpretationserklärung weder das System des Investitionsschutzes insgesamt noch die Schutzstandards der gerechten und billigen Behandlung bzw. des Schutzes bei indirekten Enteignungen aufgegeben werden. Es kann somit nicht ausgeschlossen werden, dass Investoren auch nach der Verabschiedung einer Interpretationserklärung durch den Gemischten Ausschuss Klagen gegen staatliche Maßnahmen auf der Grundlage der Schutzstandards der billigen und gerechten Behandlung und der indirekten Enteignung erheben werden. Es ist indes damit zu rechnen, dass missbräuchliche Klagen schneller und klarer abgewiesen werden können.

4.3. Vor diesem Hintergrund ist allerdings zu konstatieren, dass CETA auch bei Annahme der vorgeschlagenen Erklärung nicht dem im Koalitionsvertrag zwischen SPD, Bündnis 90/Grüne und FDP von 2021 festgeschriebenen Ziel, wonach der Investitionsschutz „auf direkte Enteignungen und Diskriminierungen beschränkt werden soll,<sup>3</sup> nicht vollständig entspricht. Dieses Ziel könnte nur durch einen Abbruch des Ratifikationsverfahrens und durch eine Neuverhandlung von CETA erreicht werden. Dem Ziel, eine „missbräuchliche Anwendung“ von Investitionsschutzabkommen zu verhindern, das ebenfalls im Koalitionsvertrag

---

<sup>3</sup> Mehr Fortschritt wagen - Bündnis für Freiheit, Gerechtigkeit und Nachhaltigkeit, 2021, S. 35, <https://cms.gruene.de/uploads/documents/Koalitionsvertrag-SPD-GRUENE-FDP-2021-2025.pdf>

formuliert wird, dürfte durch die vorgeschlagene Interpretationserklärung aber deutlich näher gekommen zu sein.

Erlangen, den 11.10.2022

Prof. Dr. Markus Krajewski