

CETA – Poker: Entmachtung des Ministerrats durch die Kommission?

Die Diskussion über die Verabschiedung des sog. Freihandelsabkommens CETA bekam vor einigen Tagen eine neue Wende. Bisher wurde CETA allgemein als sog. gemischtes Abkommen betrachtet, über das nicht ohne Beteiligung von Bundestag und Bundesrat entschieden werden kann. Kritiker sahen eine Hauptaufgabe darin zu verhindern, dass die Entscheidung des Parlaments nicht durch eine sog. *vorläufige Anwendung* vorweggenommen wird (Inkrafttreten von „CETA durch die Hintertür“ – Zitat des österreichischen Wirtschaftsministers Mitterlehner am 13. 5. in Brüssel).

Nach einem in der FAZ vom 11. 6. 2016 unter Berufung auf „Quellen aus dem Umfeld der EU-Handelskommissarin Cecilia Malmström“ erschienenen Bericht soll ein längst überholt geglaubter Vorschlag der Kommission wieder hervorgeholt werden, und CETA als in alleiniger EU-Zuständigkeit liegendes Abkommen („EU-only“) ohne jegliche parlamentarische Beteiligung in den Mitgliedsstaaten ratifiziert werden. Die Kommission will dazu am 5. Juli ein Gutachten zur Rechtsnatur von CETA sowie einen Vorschlag zum weiteren Prozedere vorlegen. Dieser Vorschlag soll für das weitere Ratifizierungsverfahren verbindlich sein. Ein Widerspruch des Ministerrats sei nur dann zu beachten, wenn dieser in Form eines einstimmigen Beschlusses aller 28 Mitglieder erklärt werde. Zugleich wurde bekannt, dass eine einstimmige Entscheidung ausgeschlossen erscheint: Denn Italien habe sich bereits der Meinung der Kommission angeschlossen.

Nach dieser von der Kommission geplanten Weichenstellung kann CETA bereits auf Grund eines Mehrheitsbeschlusses des Rates (und anschließender Zustimmung des Europäischen Parlaments) in Kraft treten. Angesichts der allgemeinen Zustimmung, die CETA im Ministerrat erfahren hat und der Entschlossenheit vieler Mitglieder, das Abkommen nicht am Widerstand einzelner Länder scheitern zu lassen, sind die Chancen für eine derart verkürzte Ratifizierung nicht unrealistisch: Die Bundesregierung, die sich nach wie vor für die Beteiligung von Bundesrat und Bundestag einsetzt, benötigte für eine Ablehnung eine Sperrminorität, die entweder durch 13 Mitgliedsstaaten hergestellt werden könnte oder durch vier Mitgliedsstaaten mit einem Anteil von 35 % an der EU-Bevölkerung (Art. 16 Abs. 4 EUV; Art. 238 Abs. 3 b AEUV).

<http://www.faz.net/aktuell/wirtschaft/ttip-und-freihandel/bundestag-darf-bei-freihandelsabkommen-ceta-nicht-mitreden-14279991.html>

Das Ratifizierungsverfahren wird im Protokoll zur Brüsseler Sitzung des Ministerrats vom 13. 5. 2016 u.a. wie folgt beschrieben: *Second Exchange of views between CO; and MS*: „At the request of LUX COM clarified the way forward. Accordingly, she would take the occasion of the decision of the College of Commissioners on CETA in mid-June to express its view on whether CETA is a mixed agreement or not. Subsequently the Council would have to vote on the decision. In the case of a joint agreement unanimity is required, in the presence of an „EU-only agreement“ a qualified majority is needed.“ In der Sitzung waren zuvor Zweifel an der Zuverlässigkeit einzelner nationaler Parlamente deutlich geworden, und die Entschlossenheit einiger Minister und insbesondere der Kommission, das Abkommen daran nicht scheitern zu lassen. Kommissarin Malmström wird mit dem Satz zitiert: “It would be carefully examined, about what the national parliaments would have to take a vote, so that not one national parliament could take all the other parliaments hostage.“

Die Kommission beansprucht mit ihrem neuen Szenario für sich das Recht zur verbindlichen Beurteilung des Rechtscharakters von CETA, und damit zur Vorgabe der Mehrheitserfordernisse im Ministerrat sowie zur parlamentarischen Beteiligung in

den Mitgliedsstaaten. Sie begründet ihre Verfahrensherrschaft offenbar damit, dass ihr ein „Vorschlagsrecht“ mit besonderer Verbindlichkeit zustehe. Sie nennt ihr Votum zum Rechtscharakter von CETA eine „Entscheidung“, über die der Rat „abzustimmen“ habe (s. Protokollauszug oben).

Ein derart weitgehendes Initiativrecht der Kommission ist in Art. 207 Abs. 2 i.V.m. Art. 293, 294 AEUV tatsächlich vorgesehen. Nach Art. 293 Abs. 1 AEUV kann der Rat einen „Vorschlag“ der Kommission nur einstimmig abändern. Dieses gilt aber nur, sofern die Kommission als Akteur im ordentlichen Gesetzgebungsverfahren auftritt. Eine Übertragung auf das Verfahren der Ratifizierung völkerrechtlicher Verträge ist ausgeschlossen. Dieses Verfahren ist in Art. 218 AEUV umfassend und insoweit abschließend geregelt (Streinz, Europarecht, 10. Aufl. 2016, Rdn. 395 und 1241 ff.). Bei Verhandlungen zu völkerrechtlichen Verträgen führt danach der Ministerrat die Regie:

1. Es ist der Ministerrat, der die Kommission zur Aufnahme von Verhandlungen ermächtigt (Art. 218 Abs. 2 AEUV). Der Ministerrat benennt den Verhandlungsführer (Abs. 3) und erteilt diesem dazu Richtlinien; er bestellt ggf. einen Sonderausschuss zur laufenden Begleitung der Verhandlungen (Abs. 4).

Der Auftrag an die Kommission, versehen mit detaillierten Verhandlungsrichtlinien, wurde durch Mandat des Rates vom 24. April 2009 erteilt, das am 14. Juli 2011 erweitert wurde. Mit der Mandatserteilung wurde auch der in Art. 218 Abs. 4 AEUV vorgesehene Sonderausschuss eingerichtet.

2. Wenn die Kommission gemäß Art. 218 Abs. 5 AEUV einen „Vorschlag des Verhandlungsführers“ vorlegt, auf Grund dessen der Ministerrat tätig wird, so entspricht das dem Ablauf des Verhandlungsprozesses: Die Vorschrift beschreibt demnach die Verpflichtung der Kommission, das Ergebnis ihrer Geschäftsbesorgung in Form eines Vorschlages zu unterbreiten.
3. Eine Bindung an den Vorschlag der Kommission zum Rechtscharakter des abgeschlossenen Vertrages besteht nicht. Diese Beurteilung steht grundsätzlich dem Organ (hier: dem Ministerrat) zu, das über die Zustimmung zum Vertrag eigenverantwortlich – wie auch sonst? - zu entscheiden hat. An den hier kolportierten Vorschlag der Kommission ist der Rat umso weniger gebunden, als dieser dem hier erteilten Mandat widerspricht. Das Mandat für CETA lautete ausdrücklich auf den Abschluss eines gemischten Abkommens (s. Vermerk des Rates zur Mandatserweiterung vom 14. 7. 11, Anlage II).
4. Das von der Kommission ins Spiel gebrachte Erfordernis eines einstimmigen Widerspruchs des Rates, der allein die Weichenstellung der Kommission

verhindern können soll, ist wie gesagt nicht durch das Initiativrecht der Kommission im ordentlichen Gesetzgebungsverfahren begründbar. Es lässt sich auch nicht aus dem Umstand herleiten, dass das Verfahren nach Ansicht des Ministerrates ein gemischtes Abkommen zum Gegenstand hat. Die dort als Ausnahme vom Grundsatz der qualifizierten Mehrheit (Art. 218 Abs. 8) erforderliche Einstimmigkeit gilt selbstverständlich nur für Entscheidungen mit rechtlicher Außenwirkung.

Die Regeln zur Beschlussfassung für Vorentscheidungen, wie Entscheidungen zur Tagesordnung oder zu sonstigen Verfahrensfragen finden sich in der Geschäftsordnung des Rates.

Das Szenario einer EU-only-Entscheidung mit einem irgendwie gearteten Bestimmungsrecht der Kommission zum Rechtscharakter von CETA ist mit der EU-Verfassung nicht vereinbar. Handelt es sich vielleicht um eine der Kriegslisten, für die Jean-Claude Juncker so berühmt geworden ist? Eine geht bekanntlich so: "Wir beschließen etwas, stellen das dann in den Raum und warten einige Zeit ab, was passiert. Wenn es dann kein großes Geschrei gibt und keine Aufstände, weil die meisten gar nicht begreifen, was da beschlossen wurde, dann machen wir weiter - Schritt für Schritt, bis es kein Zurück mehr gibt." (Der Spiegel 27. Dezember 1999)

Die Bundesregierung hat nach Bekanntwerden des neuen Vorschlages der Kommission ihre Ansicht bekräftigt, CETA nur zustimmen zu wollen, wenn Bundestag und Bundesrat beteiligt werden. Sigmar Gabriel twitterte am 15. 6.:



Dieses allgemeine Bekenntnis zu CETA als gemischtem Abkommen ist allerdings kein Anlass zur Entwarnung. Das Bekenntnis wäre erst dann überzeugend, wenn die Bundesregierung klar macht, dass sie die Behauptung eines Privilegs der Kommission zur einseitigen Festlegung des Rechtscharakters von CETA nicht hinnehmen würde. Die neuerliche Rechtsprätention der Kommission sollte für die Bundesregierung Anlass für eine Prüfung sein, ob mit einer Fortsetzung des Ratifizierungsverfahrens für CETA nicht der - recht kurze - Zeitraum abgewartet werden muss, in der diese und andere auch für CETA wesentliche Rechtsfragen vom EuGH geklärt sein werden. Das derzeit vorbereitete Gutachten in Sachen Singapur wird für Anfang 2017 erwartet.

