

Freihandel

Der Europäischen Gerichtshof präzisiert die Rechte der EU-Kommission und der EU-Mitgliedstaaten beim Abschluss von Freihandelsabkommen

Heiner Adamski

I. Freihandel und Protektionismus

Freihandel und Protektionismus – diese beiden Begriffe bezeichnen die wirtschaftspolitischen (speziell außenwirtschaftlichen) Positionen und Regelungen in den Wirtschaftsbeziehungen zwischen verschiedenen Wirtschaftsgebieten (Volkswirtschaften). Es sind Beziehungen zwischen einzelnen Staaten oder zwischen einem Zusammenschluss von Staaten (wie etwa der Europäischen Union) mit einzelnen anderen Staaten oder anderen Unionen. Freihandel wird angestrebt, weil er – so die Vertreter dieser wirtschaftspolitischen „Richtung“ – den Wohlstand aller Länder fördert. Staatliche Beschränkungen des internationalen Handels sollen beseitigt werden. So soll der Austausch von Gütern und Dienstleistungen frei sein von Zöllen (die als Abgaben bei grenzüberschreitendem Wirtschaftsverkehr fällig werden und dann Güter und Dienstleistungen verteuern). Devisenbewirtschaftung soll es nicht geben (sie liegt vor, wenn inländische Unternehmen und Privatpersonen außenwirtschaftliche Transaktionen abschließen dürfen und dabei die Beschaffung, der Erwerb und die Verwendung von Devisen etwa aus währungspolitischen Gründen einer staatlichen Überprüfung unterliegen). Sogenannte nicht tarifäre Handelshemmnisse soll es auch nicht geben (das sind Handelshemmnisse, die nicht die Form von tarifären Handelshemmnissen wie Vorschriften zur Technik, Sicherheit, Beschaffenheit von Lebens- und Arzneimitteln oder Zulassungsbedingungen für Kraftfahrzeuge usw. haben). In den Vorstellungen von Freihandel werden Grundgedanken des Liberalismus erkennbar, die ja besagen, dass äußere Eingriffe die Wirtschaftsabläufe hemmen und dass nur der gänzlich freie (nicht behinderte) Handelsverkehr und der freie (nicht behinderte) Wettbewerb zu einem Optimum der Arbeitsteilung zwischen Volkswirtschaften und zur Optimierung



Heiner Adamski

Sozialwissenschaftler mit den Arbeitsschwerpunkten Bildung und Recht, Staatsformen und Rechtsbewusstsein in Deutschland

der Produktion und der Förderung des Wohlstands in den beteiligten Staaten bzw. Wirtschaftsgebieten führen. Im Gegensatz zu diesen Vorstellungen von Freihandel steht der Protektionismus. Hier gibt es staatliche Eingriffe mit dem Ziel, inländischen Produzenten und Anbietern von Dienstleistungen sowie inländischen Produkten Schutz vor ausländischer Konkurrenz zu bieten. Ein anderes Ziel ist der Schutz etwa beim Aufbau neuer inländischer Industriezweige und die Förderung ihrer internationalen Wettbewerbsfähigkeit. Zur Erreichung solcher Ziele gibt es dann Handelshemmnisse in Form von Zöllen oder Einfuhrkontingenten und eine Devisenbewirtschaftung.

Protektionismus wird von den meisten Staaten bzw. Unionen und internationalen Organisationen abgelehnt. Das jüngste Beispiel sind Erklärungen im Abschlusskommuniqué zum G20-Gipfel 2017 in Hamburg. Dort heißt es unter Punkt 2 (Handel und Investitionen): „Internationaler Handel und internationale Investitionen sind wichtige Triebfedern für Wachstum, Produktivität, Innovation, Schaffung von Arbeitsplätzen und Entwicklung. Wir werden die Märkte in dem Bewusstsein offenhalten, wie wichtig auf Gegenseitigkeit beruhende und für alle Seiten vorteilhafte Handels- und Investitionsrahmen und der Grundsatz der Nichtdiskriminierung sind, werden Protektionismus einschließlich aller unfairen Handelspraktiken weiterhin bekämpfen und erkennen die Rolle rechtmäßiger Handelsschutzinstrumente in diesem Zusammenhang an. Wir werden darauf hinwirken, gleiche Wettbewerbsbedingungen für alle zu gewährleisten, vor allem, indem wir ein in dieser Hinsicht gedeihliches Umfeld für Handel und Investitionen fördern. Wir bekräftigen weiterhin die Bedeutung der Transparenz für berechenbare und wechselseitig vorteilhafte Handelsbeziehungen. In diesem Zusammenhang schätzen wir das Monitoring der WTO, der UNCTAD und der OECD im Rahmen ihrer bestehenden Mandate. Wir verpflichten uns, die Zusammenarbeit der G20 im Bereich Handel und Investitionen weiter zu stärken. Wir rufen die OECD, die WTO, die Weltbankgruppe und den IWF auf, ihr Wirken für ein besseres Verständnis der Auswirkungen des Handels fortzuführen und den Staats- und Regierungschefs der G20 2018 Bericht zu erstatten.“ (Zum vollen Wortlaut siehe Anm. 1; kritisch zu dem Gipfel ein Gespräch mit Susanne Schmidt in Anm. 2.)

In der Praxis des Freihandels sind Wirtschaftsprozesse aber keineswegs freie Prozesse im Sinne einer Freiheit von Vorschriften. In der Europäischen Union als einer dem Freihandelsgedanken verpflichteten Union ist ein gigantisches Wirtschaftsrecht mit tausend und abertausend Vorschriften und diversen Freihandelsabkommen zwischen der EU und Drittstaaten entstanden. Bei der Verhandlung und dem Abschluss solcher Abkommen – Freihandelsabkommen (!) – stellt sich die altbekannte Frage zur Freiheit: Freiheit wovon und wozu? Wessen Freiheit? Und: Wer ist für das Aushandeln von Freihandelsabkommen legitimiert und zuständig?

Die Europäische Union erklärt zum Freihandel und Freihandelsabkommen:

„Mit einem Anteil von 16.5% an den weltweiten Ein- und Ausfuhren ist die Europäische Union die größte Handelsmacht der Welt. Der freie Handel zwischen ihren Mitgliedstaaten war einer der Grundsätze beim Aufbau der EU, die sich daneben für die Liberalisierung des Welthandels einsetzt.

Der Welthandel beruht auf Regeln, die von der *Welthandelsorganisation (WTO)* aufgestellt wurden, um zu gewährleisten, dass Handelsabkommen und die damit verbundenen Verpflichtungen zwischen den Ländern offen und fair sind.

Die EU-Handelspolitik wird *ausschließlich auf EU-Ebene* festgelegt. Im Namen der EU vereinbart die EU-Kommission Abkommen im Rahmen der WTO-Regeln und arbeitet dabei eng mit den Regierungen der Mitgliedsländer und mit dem Europäischen Parlament zusammen, damit das weltweite System reibungslos funktioniert und mit dem globalen Wandel Schritt halten kann.

Die EU hat den *höchsten Anteil an den weltweiten Ausfuhren* von Industrieerzeugnissen und ist für über 100 Länder der größte Einfuhrmarkt.

Außerdem ist sie der größte Binnenmarkt der Welt. Sowohl die europäischen als auch die internationalen Verbraucher und Investoren können die Vorteile eines *vereinfachten Systems* nutzen: ein Raum, in dem Personen, Güter, Dienstleistungen und Geld frei zirkulieren können.

Die EU handelt im Rahmen ihres weltweiten Netzes von Handelsbeziehungen Abkommen aus. Mit den meisten ihrer zahlreichen Handelspartner hat sie *Freihandelsabkommen* abgeschlossen.

Diese Handelspartnerschaften sollen durch Erschließung neuer Märkte auf der ganzen Welt Wachstum und Beschäftigung für Europa schaffen. Transatlantische Märkte stehen zum Beispiel für Handelstransaktionen im Wert von ca. 2 Milliarden Euro – pro Tag.

Die EU-Handelspolitik setzt sich jedoch auch gegen Kinder- und Zwangsarbeit, Umweltzerstörung und Preisschwankungen ein. Maßnahmen, die *Transparenz und Rückverfolgbarkeit* in den Lieferketten gewährleisten, sind ein Beispiel dafür.

Für die ärmsten Länder der Erde versucht die EU-Handelspolitik, *Handel und Entwicklungshilfe* zu vereinen. Niedrigere Zölle, Unterstützung für kleine Exportunternehmen und die Beratung von Regierungen über gute Verwaltungspraxis sind Beispiele dafür, wie Handel und Entwicklungshilfe Hand in Hand gehen können, um zu gewährleisten, dass auch diejenigen vom handelsgestützten Wachstum profitieren, die am meisten darauf angewiesen sind.“ (Anm. 3)

In der Europäischen Union liegt ein großer Teil der Zuständigkeiten für den Freihandel und für Freihandelsabkommen bei der Europäischen Kommission (kurz: EU-Kommission). Sie hat aufgrund der Europaverträge im politischen System der EU vor allem Aufgaben einer Exekutive und damit die Funktion einer Regierung. Die Mitglieder der Kommission (die sog. EU-Kommissare) werden von den Regierungen der EU-Mitgliedstaaten benannt und vom Europäischen Parlament bestätigt. Sie sollen nicht die Interessen ihrer Herkunftsstaaten, sondern unabhängig nur die gemeinsamen Interessen der Union vertreten. Aus dem komplexen Gefüge europarechtlicher Bestimmungen sei dazu einmal der volle Wortlaut des Artikels 218 (ex-Artikel 300 EGV) des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union (AEUV) wiedergegeben. Dort ist in Abs. 11 auch ein Verfahren zur Konfliktregelung normiert. Der in Art. 218 erwähnte „Rat“ besteht aus je einem Vertreter jedes Mitgliedstaats auf Ministerebene, „der befugt ist, für die Regierung des Mitgliedstaats verbindlich zu handeln“ (Artikel 16 Absatz 2 des Vertrags über die Europäische Union – EU-Vertrag/EUV).

Art. 218 (ex-Artikel 300 EGV)

- (1) Unbeschadet der besonderen Bestimmungen des Artikels 207 werden Übereinkünfte zwischen der Union und Drittländern oder internationalen Organisationen nach dem im Folgenden beschriebenen Verfahren ausgehandelt und geschlossen.
- (2) Der Rat erteilt eine Ermächtigung zur Aufnahme von Verhandlungen, legt Verhandlungsrichtlinien fest, genehmigt die Unterzeichnung und schließt die Übereinkünfte.
- (3) Die Kommission oder, wenn sich die geplante Übereinkunft ausschließlich oder hauptsächlich auf die Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik bezieht, der Hohe Vertreter der Union für Außen- und Sicherheitspolitik legt dem Rat Empfehlungen vor; dieser erlässt einen Beschluss über die Ermächtigung zur Aufnahme von Verhandlungen und über die Benennung, je nach dem Gegenstand der geplanten Übereinkunft, des Verhandlungsführers oder des Leiters des Verhandlungsteams der Union.
- (4) Der Rat kann dem Verhandlungsführer Richtlinien erteilen und einen Sonderausschuss bestellen; die Verhandlungen sind im Benehmen mit diesem Ausschuss zu führen.
- (5) Der Rat erlässt auf Vorschlag des Verhandlungsführers einen Beschluss, mit dem die Unterzeichnung der Übereinkunft und gegebenenfalls deren vorläufige Anwendung vor dem Inkrafttreten genehmigt werden.

(6) Der Rat erlässt auf Vorschlag des Verhandlungsführers einen Beschluss über den Abschluss der Übereinkunft.

Mit Ausnahme der Übereinkünfte, die ausschließlich die Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik betreffen, erlässt der Rat den Beschluss über den Abschluss der Übereinkunft

a) nach Zustimmung des Europäischen Parlaments in folgenden Fällen:

i) Assoziierungsabkommen;

ii) Übereinkunft über den Beitritt der Union zur Europäischen Konvention zum Schutz der Menschenrechte und Grundfreiheiten;

iii) Übereinkünfte, die durch die Einführung von Zusammenarbeitsverfahren einen besonderen institutionellen Rahmen schaffen;

iv) Übereinkünfte mit erheblichen finanziellen Folgen für die Union;

v) Übereinkünfte in Bereichen, für die entweder das ordentliche Gesetzgebungsverfahren oder, wenn die Zustimmung des Europäischen Parlaments erforderlich ist, das besondere Gesetzgebungsverfahren gilt.

Das Europäische Parlament und der Rat können in dringenden Fällen eine Frist für die Zustimmung vereinbaren.

b) nach Anhörung des Europäischen Parlaments in den übrigen Fällen. Das Europäische Parlament gibt seine Stellungnahme innerhalb einer Frist ab, die der Rat entsprechend der Dringlichkeit festlegen kann. Erght innerhalb dieser Frist keine Stellungnahme, so kann der Rat einen Beschluss fassen.

(7) Abweichend von den Absätzen 5, 6 und 9 kann der Rat den Verhandlungsführer bei Abschluss einer Übereinkunft ermächtigen, im Namen der Union Änderungen der Übereinkunft zu billigen, wenn die Übereinkunft vorsieht, dass diese Änderungen im Wege eines vereinfachten Verfahrens oder durch ein durch die Übereinkunft eingesetztes Gremium anzunehmen sind. Der Rat kann diese Ermächtigung gegebenenfalls mit besonderen Bedingungen verbinden.

(8) Der Rat beschließt während des gesamten Verfahrens mit qualifizierter Mehrheit.

Er beschließt jedoch einstimmig, wenn die Übereinkunft einen Bereich betrifft, in dem für den Erlass eines Rechtsakts der Union Einstimmigkeit erforderlich ist, sowie bei Assoziierungsabkommen und Übereinkünften nach Artikel 212 mit beitriftswilligen Staaten. Auch über die Übereinkunft über den Beitritt der Union zur Europäischen Konvention zum Schutz der Menschenrechte und Grundfreiheiten beschließt der Rat einstimmig; der Beschluss zum Abschluss dieser Übereinkunft tritt in Kraft, nachdem die Mitgliedstaaten im Einklang mit ihren jeweiligen verfassungsrechtlichen Vorschriften zugestimmt haben.

(9) Der Rat erlässt auf Vorschlag der Kommission oder des Hohen Vertreters der Union für Außen- und Sicherheitspolitik einen Beschluss über die Aussetzung der Anwendung einer Übereinkunft und zur Festlegung der Standpunkte, die im Namen der Union in einem durch eine Übereinkunft eingesetzten Gremium zu vertreten sind, sofern dieses Gremium rechtswirksame Akte, mit Ausnahme von Rechtsakten zur Ergänzung oder Änderung des institutionellen Rahmens der betreffenden Übereinkunft, zu erlassen hat.

(10) Das Europäische Parlament wird in allen Phasen des Verfahrens unverzüglich und umfassend unterrichtet.

(11) Ein Mitgliedstaat, das Europäische Parlament, der Rat oder die Kommission können ein Gutachten des Gerichtshofs über die Vereinbarkeit einer geplanten Übereinkunft mit den Verträgen einholen. Ist das Gutachten des Gerichtshofs ablehnend, so kann die geplante Übereinkunft nur in Kraft treten, wenn sie oder die Verträge geändert werden.

Wegen einiger Differenzen bei der Klärung von Zuständigkeitsfragen im Zusammenhang eines Freihandelsabkommens mit Singapur hat die EU-Kommission gemäß Art. 218 Abs. 11 beim Europäischen Gerichtshof den Antrag auf ein Gutachten des EuGH gestellt. Dabei geht es aber nicht um die Klärung von Fragen speziell zu diesem Abkommen, sondern um Fragen von grundsätzlicher Bedeutung (zum Wortlaut des Abkommens mit Singapur siehe Anm. 4).

Dem Gerichtshof wurden diese Fragen vorgelegt:

„Verfügt die Union über die Zuständigkeit, die erforderlich ist, um das Freihandelsabkommen mit Singapur allein zu unterzeichnen und abzuschließen? Insbesondere:

- Welche Bestimmungen des Abkommens fallen in die ausschließliche Zuständigkeit der Union?
- Welche Bestimmungen des Abkommens fallen in die geteilte Zuständigkeit der Union?
- Gibt es Bestimmungen des Abkommens, die in die ausschließliche Zuständigkeit der Mitgliedstaaten fallen?“

(Anmerkung: Der europarechtliche Begriff „geteilte Zuständigkeit“ bedeutet, dass die EU und auch die Mitgliedstaaten verbindliche Rechtsakte im betreffenden Bereich erlassen dürfen. Die Mitgliedstaaten dürfen dies aber nur dann, wenn die EU ihre Zuständigkeit nicht ausgeübt hat oder ausdrücklich entschieden hat, ihre Zuständigkeit nicht mehr auszuüben.)

II. Das Gutachten des Europäischen Gerichtshofs

In dem Gutachten kommt der Europäische Gerichtshof zu dem Ergebnis, dass Freihandelsabkommen der EU in Teilen der Zustimmung der Mitgliedstaaten bedürfen. Der EuGH sieht die Mitbestimmungspflicht bei Portfolioinvestitionen und bei Regelungen zu Schiedsgerichtsvereinbarungen. (Anmerkung: Bei Portfolioinvestitionen steht anders als bei „normalen“ oder Direktinvestitionen für die Anleger nicht der kontrollierende Aspekt oder Einfluss im Vordergrund. Die Kapitalgeber wollen „nur“ an den Profiten ausländischer Unternehmen in Form von Renditen teilhaben. Zu den geläufigen Portfolioinvestitionen gehören Anlagen in Aktien, festverzinslichen Wertpapiere und Investmentzertifikate. Bei diesen Portfolioinvestitionen gilt der Leitspruch: „Kapital hat eine rationale Logik, es wird dahin gehen, wo es Geld verdienen kann, es wird logische Entscheidungen treffen, wo und wie es investiert. Wenn ihm eine bestimmte Region oder eine bestimmte Industrie nicht gefällt, geht es woanders hin. Regierungen und Gesellschaften, die sich dieser Marktlogik entziehen, werden bestraft.“) (Anm.6)

In einer EuGH-Presseerklärung wird zum Gutachten gesagt:

„Das Freihandelsabkommen mit Singapur kann in seiner derzeitigen Form nicht von der Europäischen Union allein geschlossen werden.

Die Bestimmungen des Abkommens zu anderen ausländischen Investitionen als Direktinvestitionen und zur Beilegung von Streitigkeiten zwischen Investoren und Staaten fallen nicht in die ausschließliche Zuständigkeit der Union, so dass das Abkommen in unveränderter Form nicht ohne die Mitwirkung der Mitgliedstaaten geschlossen werden kann.

Am 20. September 2013 paraphierten die Europäische Union und Singapur den Text eines Freihandelsabkommens. Es handelt sich um eines der ersten bilateralen Freihandelsabkommen der sogenannten „neuen Generation“, nämlich um ein Handelsabkommen, das zusätzlich zu den traditionellen Bestimmungen über den Abbau von Zöllen und nichttarifären Hemmnissen für den Handel mit Waren und Dienstleistungen Bestimmungen in verschiedenen Bereichen enthält, die mit dem Handel im Zusammenhang stehen, wie z.B. im Bereich des Schutzes des geistigen Eigentums, der Investitionen, der öffentlichen Beschaffung, des Wettbewerbs und der nachhaltigen Entwicklung.

Die Kommission hat den Gerichtshof um ein Gutachten ersucht, um zu klären, ob die Union über eine ausschließliche Zuständigkeit für die alleinige Unterzeichnung und den alleinigen Abschluss des geplanten Abkommens verfügt. Nach Ansicht der Kommission und des Parlaments ist das der Fall. Der Rat und die Regierungen aller Mitgliedstaaten, die vor dem Gerichtshof Erklärungen abgegeben haben (Anm. 1), sind der Auffassung, dass die Union das Abkommen nicht

allein schließen könne, da einige Teile des Abkommens in die zwischen der Union und den Mitgliedstaaten geteilte Zuständigkeit oder sogar in die ausschließliche Zuständigkeit der Mitgliedstaaten fielen.

In seinem heutigen Gutachten stellt der Gerichtshof zunächst klar, dass sich das Gutachten nur auf die Frage bezieht, ob die Union über eine ausschließliche Zuständigkeit verfügt, und nicht auf die Vereinbarkeit des Inhalts des Abkommens mit dem Unionsrecht. Sodann stellt er fest, dass das Freihandelsabkommen mit Singapur in seiner derzeitigen Form nicht von der Union allein geschlossen werden kann, da einige der geplanten Bestimmungen in die zwischen der Union und den Mitgliedstaaten geteilte Zuständigkeit fallen. Daher kann das Freihandelsabkommen mit Singapur in unveränderter Form nur von der Union und den Mitgliedstaaten gemeinsam geschlossen werden.

Im Einzelnen erklärt der Gerichtshof, dass die Union über eine ausschließliche Zuständigkeit für die Teile des Abkommens verfügt, in denen es um folgende Bereiche geht:

- den Zugang zum Markt der Union und zum singapurischen Markt für Waren und Dienstleistungen (einschließlich aller Verkehrsdienstleistungen) (Anm.2), im Bereich der öffentlichen Beschaffung und im Sektor der Energieerzeugung aus nachhaltigen nichtfossilen Quellen;
- die Bestimmungen im Bereich des Schutzes ausländischer Direktinvestitionen singapurischer Staatsangehöriger in der Union (und umgekehrt);
- die Bestimmungen im Bereich der Rechte des geistigen Eigentums;
- die Bestimmungen über die Bekämpfung wettbewerbswidriger Verhaltensweisen und die Regelung von Zusammenschlüssen, Monopolen und Subventionen;
- die Bestimmungen im Bereich der nachhaltigen Entwicklung (der Gerichtshof stellt fest, dass das Ziel der nachhaltigen Entwicklung nunmehr fester Bestandteil der gemeinsamen Handelspolitik der Union ist und das geplante Abkommen die Liberalisierung der Handelsbeziehungen zwischen der Union und Singapur davon abhängig machen soll, dass die Vertragsparteien ihre völkerrechtlichen Verpflichtungen in den Bereichen sozialer Schutz von Arbeitnehmern und Umweltschutz erfüllen);
- die Regeln für den Informationsaustausch und die Pflichten zur Notifikation, Überprüfung, Zusammenarbeit, Mediation, Transparenz und Beilegung von Streitigkeiten zwischen den Vertragsparteien, außer wenn sich diese Regeln auf andere ausländische Investitionen als Direktinvestitionen beziehen (siehe unten).

Letztlich ist die Union nur für zwei Teile des Abkommens nicht ausschließlich zuständig, nämlich für den Bereich der anderen ausländischen Investitionen als Direktinvestitionen („Portfolioinvestitionen“, die getätigt werden, ohne dass eine Einflussnahme auf die Verwaltung und Kontrolle eines Unternehmens beabsichtigt ist) und für die Regelung der Beilegung von Streitigkeiten zwischen Investoren und Staaten.

Für eine ausschließliche Zuständigkeit der Union im Bereich der anderen ausländischen Investitionen als Direktinvestitionen wäre erforderlich gewesen, dass der Abschluss des Abkommens Handlungen der Union beeinträchtigen oder deren Tragweite verändern könnte. Da dies nicht der Fall ist, kommt der Gerichtshof zu dem Schluss, dass die Union nicht über eine ausschließliche Zuständigkeit verfügt, sondern über eine mit den Mitgliedstaaten geteilte Zuständigkeit. Diese Schlussfolgerung erstreckt sich auch auf die Regeln für den Informationsaustausch und die Pflichten zur Notifikation, Überprüfung, Zusammenarbeit, Mediation, Transparenz und Beilegung von Streitigkeiten zwischen den Vertragsparteien im Zusammenhang mit anderen ausländischen Investitionen als Direktinvestitionen (siehe oben).

Auch die Regelung von Streitigkeiten zwischen Investoren und Staaten fällt in die zwischen der Union und den Mitgliedstaaten geteilte Zuständigkeit. Eine solche Regelung, die Streitigkeiten der gerichtlichen Zuständigkeit der Mitgliedstaaten entzieht, kann nämlich nicht ohne deren Einverständnis eingeführt werden.

Somit kann das Freihandelsabkommen in der derzeitigen Form nur von der Union und den Mitgliedstaaten gemeinsam geschlossen werden.

- (1) Alle Mitgliedstaaten mit Ausnahme von Belgien, Kroatien, Estland und Schweden haben schriftliche Erklärungen eingereicht. Belgien hat aber an der mündlichen Verhandlung teilgenommen und mündliche Erklärungen abgegeben.
- (2) Sowohl für den Seeverkehr als auch für den Eisenbahnverkehr und den Straßenverkehr stellt der Gerichtshof fest, dass die im geplanten Abkommen enthaltenen Verpflichtungen in diesem Bereich die Regeln der Union beeinträchtigen oder deren Tragweite verändern könnten, so dass die Union gemäß Art. 3 Abs. 2 AEUV für die Genehmigung solcher Verpflichtungen ausschließlich zuständig ist.“ (Anm. 7)

Im Gutachten selber wird abschließend gesagt:

„Das Freihandelsabkommen zwischen der Europäischen Union und der Republik Singapur fällt in die ausschließliche Zuständigkeit der Union, mit Ausnahme der nachfolgend angeführten Bestimmungen, die in die zwischen der Union und den Mitgliedstaaten geteilte Zuständigkeit fallen:

- die Bestimmungen von Kapitel 9 (Investitionen) Abschnitt A (Investitionsschutz) dieses Abkommens, soweit sie sich auf andere Investitionen zwischen der Union und der Republik Singapur als Direktinvestitionen beziehen,
- die Bestimmungen von Kapitel 9 Abschnitt B (Beilegung von Investor-Staat-Streitigkeiten) dieses Abkommens und
- die Bestimmungen der Kapitel 1 (Ziele und allgemeine Begriffsbestimmungen), 14 (Transparenz), 15 (Beilegung von Streitigkeiten zwischen den Vertragsparteien), 16 (Vermittlungsmechanismus [Mediation]) und 17 (Institutionelle, allgemeine und Schlussbestimmungen) dieses Abkommens, soweit sie sich auf die Bestimmungen von Kapitel 9 des Abkommens beziehen und diese in die zwischen der Union und den Mitgliedstaaten geteilte Zuständigkeit fallen.“ (Zum Verständnis siehe hier Anm. 4 betr. Wortlaut des Abkommens.)

III. Kommentar

In den Medien ist das EuGH-Gutachten überwiegend als Rückschlag für die EU-Kommission und auch als Rückschlag für den Kommissionspräsidenten Jean-Claude Juncker beurteilt worden. Dies ist zunächst verständlich. Die Rechtsauffassung der Kommission war ja, dass nach EU-Recht beim Abschluss von Freihandelsabkommen nur die Mitwirkung des Europaparlaments und der Regierungen der Mitgliedstaaten vorgesehen ist. Die Kommission hatte – aus ihrer Sicht – eine Behinderung oder gar Lähmung der europäischen Handelspolitik befürchtet, wenn zusätzlich zum Europaparlament auch die Parlamente der EU-Mitgliedstaaten (also die nationalen Parlamente) zustimmen müssen. Bei einer solchen Rechtslage könnte ja schon eine Ablehnung eines nationalen Parlaments ein EU-Freihandelsprojekt stoppen. Ein Beispiel war die Auseinandersetzung um das europäisch-kanadische Freihandelsabkommen Ceta. Die Regierungen der EU-Mitgliedstaaten wollten und wollen sich aus politischen Gründen die Möglichkeit einer Beteiligung offen halten – und das schließt dann ja auch eine Beteiligung ihrer nationalen Parlamente ein. Nach Vorlage des Gutachtens gab es dann Schlagzeilen oder Untertitel dieser Art: „Mehr Mitsprache für EU-Staaten bei Handelsabkommen. Handelsverträge sind nicht allein Sache der Kommission. Die Verhandlungen werden künftig länger dauern“ (Süddeutsche Zeitung) Oder: „Parlamente dürfen über Freihandel entscheiden. Moderne Freihandelsverträge der EU benötigen auch die Zustimmung nationaler Volksvertretungen“ (taz) Oder: „Nationale Parlamente dürfen Veto gegen Freihandelsabkommen einlegen. Eine gemeinsame Handelspolitik könnte so deutlich schwieriger werden.“ (FAZ) Ein anderer „Tenor“ war

im Handelsblatt zu erkennen: „Ein wenig Mitsprache beim Freihandel ... Künftige Verträge soll das aber nicht bremsen.“

Nach einer hier vertretenen Auffassung kann angesichts des Gutachtens nur in einem geringen Umfang von einer Schwächung der EU und einer Stärkung der Nationalstaaten gesprochen werden. Bei einer Lektüre des ganzen Gutachtens wird doch ersichtlich, dass die nationalen Parlamente in entscheidenden Fragen zum Handel kein Mitwirkungsrecht haben. Nach dem Gutachten hat die EU die ausschließliche Zuständigkeit in diesen zentralen Punkten:

- Zugang zum Markt der Union und zum Markt für Waren und Dienstleistungen des Vertragspartners
- Schutz ausländischer Direktinvestitionen
- Rechte des geistigen Eigentum
- Wettbewerbsrecht und Subventionen
- Nachhaltige Entwicklung
- Rechtsstreitigkeiten außer Portfolioinvestitionen und Schiedsgerichtsbarkeit.

Der Europäische Gerichtshof sagt ausdrücklich, dass die Union nur für zwei Teile des Abkommens nicht ausschließlich zuständig ist: für den Bereich der anderen ausländischen Investitionen als Direktinvestitionen (Portfolioinvestitionen, die – wie oben angedeutet – ohne Absicht einer Einflussnahme auf Verwaltung und Kontrolle eines Unternehmens vorgenommen werden) und für die Verfahren der Beilegung von Streitigkeiten zwischen Investoren und Staaten“. Bei den ausländischen Investitionen bestünde nach dem Gutachten die Ausschließlichkeit der EU nur dann, wenn „der Abschluss des Abkommens Handlungen der Union beeinträchtigen oder deren Tragweite verändern könnte“. Hier ist bemerkenswert, dass die EU ein Mitspracherecht auf nationaler Ebene in Form einer „mit den Mitgliedstaaten geteilten Zuständigkeit“ hat. Und bei Schiedsgerichten sieht der EuGH ebenfalls eine geteilte Zuständigkeit. Die EU-Kommission kann also anders als manche Medienberichte anklingen lassen alle wesentlichen Punkte ohne „Sorge“ vor einem Gegenstimmrecht der EU-Mitgliedstaaten verhandeln. Die Kommission muss nur die Punkte Portfolioinvestitionen und Schiedsgerichte ausklammern und kann dann im Namen der EU-Staaten Abkommen abschließen. Das Gutachten stellt sogar weiter fest, „dass das Ziel der nachhaltigen Entwicklung nunmehr fester Bestandteil der gemeinsamen Handelspolitik der Union ist“ und dass ein Abkommen über die „Liberalisierung der Handelsbeziehungen“ auch davon abhängig gemacht werden kann, „dass die Vertragsparteien ihre völkerrechtlichen Verpflichtungen in den Bereichen sozialer Schutz von Arbeitnehmern und Umweltschutz erfüllen“. Das kann so verstanden werden, dass die Mitgliedstaaten keine Möglichkeit haben, Abkommen mit Staaten zu verlangen, für die seitens der EU festgestellt wird, dass diese Staaten ökologischen oder sozialen Kriterien der EU nicht entsprechen.

Eine ganz andere Sicht auf den Freihandel und die Rechtsfragen zu den Zuständigkeiten ergibt sich jenseits des EuGH-Gutachtens. Diese andere Sicht ist für die politische Bildung ebenfalls wichtig. Sie kann hier aus Raumgründen nicht entfaltet werden. Es sei nur exemplarisch hingewiesen auf Links zu Materialien in Anmerkungen 9 bis 12. Sie führen zum Umweltinstitut München und zu attac sowie zu dem emeritierten Soziologen Jean Ziegler (Universitäten Genf und Sorbonne/Paris) und UN-Sonderberichterstatter für das Recht auf Nahrung.

Anmerkungen

- 1 https://www.g20.org/Content/DE/_Anlagen/G7_G20/G20-Abschlusserklaerung.pdf?__blob=publicationFile&v=7
- 2 <http://www.zeit.de/2017/27/gipfeltreffen-helmut-schmidt-kritik-globalisierung>
- 3 https://europa.eu/european-union/topics/trade_de
- 4 Wortlaut Singapurabkommen: <http://trade.ec.europa.eu/doclib/press/index.cfm?id=961>
- 5 Antrag der Europäischen Kommission auf ein Gutachten nach Art. 218 Abs. 11 AEUV (Gutachten 2/15)
- 6 (Quelle: „Leitspruch“: Paul Kennedy 1996)
- 7 <https://curia.europa.eu/jcms/upload/docs/application/pdf/2017-05/cp170052de.pdf>
- 8 Das Gutachten ist abrufbar unter:
<http://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?jsessionid=9ea7d0f130d60e7b71c7a7f144d18268a97715e05342.e34KaxiLc3eQc40LaxqMbN4Pax4Se0?text=&docid=190727&pageIndex=0&doclang=DE&mode=req&dir=&occ=first&part=1&cid=425847>
- 9 <http://www.umweltinstitut.org/home.html> (dort Freihandel)
- 10 <http://www.attac.de> (dort Freihandel)
- 11 <http://www.nachdenkseiten.de/?p=38935>
- 12 <http://www.tagesspiegel.de/politik/globalisierungskritiker-jean-ziegler-der-freihandel-entwaffnet-die-konsumenten/19570966-2.html>

Über die Zukunft kommunizieren



Dieter Grunow

Die Gesellschaft der Zukunft – Beobachtungen aus der Gegenwart

2017. 262 S. Kt.
24,90 € (D), 25,60 € (A)
ISBN 978-3-8474-0691-4
eISBN 978-3-8474-0839-0

Niemand weiß, was die Zukunft bringt. Trotzdem oder gerade deshalb kommunizieren wir ständig über das Thema Zukunft – ob privat oder in den Massenmedien. Der Autor untersucht diese Kommunikation und rückt zwei Bezugspunkte in den Mittelpunkt: die funktionale Differenzierung der moder-

nen Gesellschaft und die Inklusion der Bevölkerung in die Funktionssysteme wie Politik, Wirtschaft, Erziehung. Wie werden diese Themen mit Blick auf die Gesellschaft der Zukunft behandelt und welche Entscheidungsimpulse ergeben sich daraus?



www.shop.budrich-academic.de