

***POSITIONSPAPIER
ZUM FREIHANDELS-
ABKOMMEN CETA***

**GRUNDWERTEKOMMISSION
BEIM SPD-PARTEIVORSTAND**

SEPTEMBER 2016

Einleitende Bemerkung der Vorsitzenden der Grundwertekommission beim SPD-Parteivorstand

Die Grundwertekommission würdigt die großen Fortschritte, die die jetzt vorliegende Fassung für den CETA-Vertrag gegenüber der letzten Fassung enthält.

Wegen der anhaltenden strittigen Debatte innerhalb und außerhalb der Sozialdemokratie hat die Kommission am 12. September 2016 eine weitere Anhörung zu ihrem vorliegenden Entwurf einer Stellungnahme durchgeführt.

Dabei ist insbesondere deutlich geworden, dass dieser Vertrag von maßgeblichen Akteuren als Modell für eine künftige weltweite Handelsordnung betrachtet wird.

Die anwesenden Kommissionsmitglieder haben die vielfältigen Kommentare und Antworten der Experten auf die gezielt gestellten Fragen der Kommissionsmitglieder mit großem Interesse aufgenommen und festgestellt, dass die vorgetragenen Positionen im Wesentlichen bekannt waren.

Wegen der grundlegenden Bedeutung des CETA-Abkommens hat die Grundwertekommission ihre Stellungnahme im Lichte der Grundwerte der Sozialen Demokratie vorgenommen. Sie kommt dabei zu ähnlichen Feststellungen wie der SPD-Parteivorstand, was den weiterhin bestehenden Verbesserungsbedarf anbetrifft.

Für das weitere Vorgehen hält sie es für politisch klug, den festgestellten Verbesserungsbedarf am Entwurf des CETA-Abkommens vor der vorläufigen Anwendung des Vertrages zu realisieren.

Gesine Schwan

12. September 2016

Positionspapier der Grundwertekommission beim Parteivorstand der SPD zu CETA

1. Im Folgenden soll die Position der Grundwertekommission beim Parteivorstand der SPD (GWK) zum CETA Abkommen aufgezeigt werden. Sie basiert auf den Grundsätzen, die sie bereits in ihrer Stellungnahme zu TTIP aufgestellt hat, einer Synopse verschiedener Positionen aus der SPD zu CETA, den Beschlüssen des Parteikonvents und des Bundesparteitags der SPD sowie Anmerkungen einzelner Mitglieder der GWK.
2. CETA ist wie TTIP weit mehr als nur ein klassisches Freihandelsabkommen. Denn es geht über die Regelung der reinen Handelsbeziehungen hinaus. CETA greift in die interne Wirtschaftsverfassung sowohl Europas als auch von Kanada ein. Es geht nicht nur wie in der klassischen Freihandelstheorie um ein zusätzliches Güterangebot aus dem Ausland, dem durch Abbau von Zöllen und nicht tarifären Handelshemmnissen ein nichtdiskriminierter Zugang zum heimischen Markt verschafft werden soll. Vielmehr zielt CETA wie TTIP auf nichts weniger als auf die Gestaltung des europäischen wie auch des amerikanischen Marktes selbst.
3. Diese Debatte um CETA findet vor dem Hintergrund tiefgreifender politischer Verwerfungen beiderseits des Atlantiks statt. Viele Menschen in den USA und in europäischen Nachbarländern, aber auch in unserem Land wenden sich politischen Verführern zu, die ihnen versprechen, die ach so komplexe Welt einfacher zu machen. Das Versprechen lautet, wir geben euch die Kontrolle über euer Land zurück. Voraussetzung ist aber die Aufgabe der liberalen, weltoffenen Demokratie. Das Schlimme ist, dieses Versprechen überzeugt viele. Sie erleben die Gegenwart als Angst erzeugenden politischen Kontrollverlust, der um jeden Preis, auch um den der liberalen Demokratie, zu bekämpfen sei. Dies ist eine fundamentale Herausforderung sozialdemokratischer Grundwerte, der sich auch die SPD als Widerpart stellen muss.
4. Sigmar Gabriel hat daher recht, wenn er im Handelsblatt schreibt, dass nur Wut erntet, wer jetzt auf die Forderung nach Gerechtigkeit mit Verweis auf die Wettbewerbsfähigkeit des Wirtschaftsstandorts antwortet. Und ebenfalls zu Recht fordert er politische Gestaltungsmacht für die internationale Handelsarchitektur ein.

5. TTIP und CETA sind Abkommen, die in ihrer ursprünglichen Form massive Eingriffe in demokratische Vereinbarungen unserer Gesellschaft nach sich gezogen hätten. Denn diese Abkommen weisen von ihrer Logik und ihrer Konstruktion her Handels- und Investoreninteressen einen höheren Stellenwert zu als öffentlichen Interessen wie sie in staatlichen Regulierungsmaßnahmen z.B. aus Gründen des Verbraucher- oder Umweltschutzes zum Ausdruck kommen. So geht der Investorenschutz in diesen Abkommen weit über ein Diskriminierungsverbot ausländischer Anbieter hinaus. Aus diesem Grund war es richtig, bei CETA nach zu verhandeln und im Fall von TTIP wegen der nunmehr sehr unsicheren Erfolgsaussichten das Vorhaben faktisch aufzugeben. TTIP ist an der politischen Realität gescheitert. CETA hingegen steht nach Abschluss der Nachverhandlungen zur Ratifizierung an. Die SPD hat für beide Abkommen 2014 auf einem Parteikonvent mit Sigmar Gabriel und auf dem vergangenen SPD-Bundesparteitag rote Linien definiert, die einzuhalten seien. Kernpunkt dieser Linien ist, dass demokratische politische Entscheidungen grundsätzlich prioritär gegenüber Investitionsentscheidungen sind. Auf diese Weise sollen der regulatorische Gestaltungsspielraum und damit die Handlungsfähigkeit der Politik gesichert und damit dem von Sigmar Gabriel eingeforderten Gestaltungsspielraum gerecht werden.
6. Es geht wie bei TTIP um die Grundsatzfrage: Soll die transatlantische und künftig die globale Handelsarchitektur eine Res publica sein, also eine öffentliche Angelegenheit, die der öffentlichen Regulierung und somit der demokratischen Kontrolle durch die Politik, also letztlich durch den Souverän bedarf? Oder soll die transatlantische Handelsarchitektur eine Res privata sein, die dem Marktprozess anheimgestellt ist und im Wesentlichen von den privaten Marktakteuren selbst verwaltet wird? Im Beschluss des Parteikonvents wie auch dem Beschluss vom SPD-Bundesparteitag kommt zum Ausdruck, dass die SPD eine Handelsarchitektur anstrebt, die den Wertvorstellungen der SPD und damit der grundsätzlichen Priorität demokratischer Entscheidungen gerecht wird. Weil die globale Handelsarchitektur aus sozialdemokratischer Sicht gerecht gestaltet werden muss, kann und will sie keine Fundamentalopposition gegenüber deren Gestaltung betreiben, Für die SPD gilt also, dass die globale Handelsarchitektur eine öffentliche Angelegenheit ist, die einer demokratischen politischen Kontrolle unterliegen muss. An

diesem Maßstab muss sich CETA messen lassen.

7. Die politische Vermessung von CETA soll anhand weniger, aber wichtiger Regelungen erfolgen. Das sind der Investorenschutz, die ILO Arbeitsnormen, der Verbraucherschutz und die öffentliche Daseinsvorsorge. Diese Aspekte bestimmen schließlich den öffentlichen Diskurs um CETA.

Investorenschutz

8. Der **Parteikonvent** hat hierzu beschlossen: Investitionsschutzvorschriften sind in einem Abkommen zwischen den USA und der EU grundsätzlich nicht erforderlich und sollten nicht mit TTIP eingeführt werden. In jedem Fall sind Investor Staats Schiedsverfahren und unklare Definitionen von Rechtsbegriffen ‚faire und gerechte Behandlung‘ oder ‚indirekte Enteignung‘ abzulehnen. Der **Bundesparteitagsbeschluss** vom 12. Dezember 2015 zählt zu rechtsstaatlichen Grundsätzen, für die TTIP und CETA im Ergebnis stehen müssen, „dass die Anspruchsgrundlage des Investitionsschutzes nicht durch unklare Definitionen von Rechtsbegriffen wie ‚faire und gerechte‘ Behandlung einem weiteren Interpretationsspielraum geöffnet wird. Durch die Verwendung juristisch präziser Definitionen müssen unbegründete und unseriöse Forderungen von Investoren vermieden werden.
9. Anders als im Beschluss des Parteikonvents gefordert, ist in CETA ein Investor-Staat-Schiedsverfahren vereinbart und unklare Rechtsbegriffe wurden nicht beseitigt. CETA in seiner jetzigen Form räumt den Interessen von Investoren im weitesten Sinne höhere Rechte ein als einem demokratisch legitimierten Gemeinwohl. Dies ist nicht zuletzt verfassungsrechtlich abzulehnen. Unbestimmte Rechtsbegriffe in Form der Maßgabe: „gerechte und billige Behandlung“ (Art. 8.10), gegen die eine Vertragspartei etwa bei „offensichtlicher Willkür“ verstößt, sind nach wie vor zur Definition des Investitionsschutzes enthalten. CETA gesteht den Vertragsparteien nun zwar in gewissen Bereichen das Recht zu regulieren zu, allerdings nur „zur Erreichung legitimer politischer Ziele“ (Art. 8.9), wiederum einem unbestimmten Rechtsbegriff, dessen Auslegung durch die Gerichtsbarkeit vorzunehmen wäre. Somit befände ein Gericht letztlich über das Recht einer Vertragspartei, in welchem Bereich und inwiefern sie regulierend tätig

werden darf. Wenn das Gericht dies verneinen sollte, droht Schadensersatzpflicht. Dies ist verfassungsrechtlich nicht haltbar, zumal solche Verfahrensweisen unvermeidbar Auswirkungen auf die Rechtsfortbildung haben werden. Somit sind bislang die Fortschritte in Fragen der Schiedsgerichtsbarkeit noch nicht ausreichend: Zunächst muss der Vertragsgegenstand verfassungsgemäß gestaltet werden. Erst dann kommt eine Gerichtsbarkeit in Betracht. Im Übrigen ist das „Gericht“, das in CETA vereinbart wurde, -- wie immer man es auch nennt – derzeit nichts anderes als ein permanentes Schiedsgericht.

ILO Kriterien

10. Der **Parteikonvent** hatte beschlossen: Beide Vertragspartner sollten sich verpflichten, internationale Übereinkünfte und Normen in den Bereichen Umwelt, Arbeit und Verbraucherschutz zu beachten und umzusetzen, insbesondere ILO Kernarbeitsnormen und die OECD Leitsätze für multinationale Unternehmen. Die Einhaltung von Arbeits- und Sozialstandards muss in Konfliktfällen genau so wirkungsvoll sichergestellt sein wie die Einhaltung anderer Regeln des Abkommens.
11. Hinsichtlich der ILO Kernarbeitsnormen ist der Vertragsentwurf von CETA ein spürbarer Fortschritt gegenüber TTIP. Aber auch CETA enthält keine eigenständige vertragliche Verpflichtung zur Einhaltung der ILO Kernarbeitsnormen; die Vertragsparteien „begründen“ lediglich „ihre Verpflichtung zur Achtung, Förderung und Verwirklichung dieser Prinzipien und Rechte“. In Bezug auf Kanada bedeutet dies, dass mit CETA keine weitergehende Verpflichtung eingegangen wird, als sie nicht ohnehin schon völkervertraglich zuvor eingegangen wurde. Zudem ziehen Verstöße gegen die Kernarbeitsnormen keine Sanktionen nach sich. Das Arbeitskapitel fällt nicht einmal unter den allgemeinen Streitlegungsmechanismus. Beschäftigte und Gewerkschaften haben im Konfliktfall kein Klagerecht. Der Umstand, dass Investoren Eigentumsverletzungen vor einem Schiedsgericht einklagen können, während Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer oder Gewerkschaften, die ihre Rechte verletzt sehen, diese Möglichkeit nicht haben, zeigt den unterschiedlichen Stellenwert von Investoren- und Arbeitnehmerrechten in diesem Abkommen. Insbesondere muss

ausgeschlossen werden, dass Regulierungen des Arbeitsmarktes, sozialer Sicherungssysteme, der Tarifautonomie, des Streikrechts, von Mindestlöhnen und Tarifverträgen als indirekte Enteignung verstanden werden können, wenn sie nicht als legitim deklariert werden, was wiederum zu Schadenersatzpflichten führt. Um die Anforderungen des Parteikonvents zu erfüllen, muss an dieser Stelle nachverhandelt werden.

Nachhaltigkeit und Verbraucherschutz

12. **SPD Parteikonvent:** In keinem Fall dürfen das Recht der Mitbestimmung, der Betriebsverfassung und der Tarifautonomie oder andere Schutzrechte für Arbeitnehmer, die Umwelt und Verbraucher betreffen, als „nichttarifäre Handelshemmnisse“ interpretiert werden. Entsprechende nationale Gesetze oder Vorschriften eines EU-Mitgliedsstaates – insbesondere hinsichtlich der Regulierung des Arbeitsmarktes oder sozialer Sicherungssysteme, der Tarifautonomie, des Streikrechts, von Mindestlöhnen und Tarifverträgen – müssen in diesem Sinne von einem Abkommen unberührt bleiben. Das gilt nicht nur für das gegenwärtige, sondern auch für künftige Erweiterungen dieser Schutzrechte. Derartige Möglichkeiten dürfen durch ein Abkommen nicht eingeschränkt oder behindert werden.“ „(...) Eine gegenseitige Anerkennung von Standards und Zulassungsverfahren darf es nur geben, wenn damit keine Absenkung des Schutzniveaus verbunden ist. Die parlamentarische Hoheit über die Definition von Standards und Zulassungsverfahren muss sichergestellt bleiben.“ Mit dem **SPD-Bundesparteitagsbeschluss** geht es „im Kern darum, (...) dass Umwelt- und Arbeitnehmerschutzrechte (nicht) als ‚nicht-tarifäre Handelshemmnisse‘ interpretiert werden können, dass weitere Verbesserungen dieser Normen möglich sein müssen und dass die Entscheidungsfreiheit regionaler Körperschaften über die öffentliche Daseinsvorsorge unberührt bleibt“.
13. In CETA findet sich zwar ein klares Bekenntnis zum Schutz von Arbeitnehmerrechten und hohen Verbraucherschutz-, Sozial- und Umweltstandards. In den entsprechenden Kapiteln verpflichten sich die Vertragsparteien ausführlich zum Schutz von Arbeits-, Sozial-, und Umweltstandards und zu nachhaltigem Wirtschaften. Die Vertragsparteien verpflichten

sich auf die Deklarationen von Rio 1992 und Johannesburg 2002 zu Nachhaltiger Entwicklung (Art. 22.1) und die Erklärungen 1998 und 2008 der ILO (Art. 23.3) und zielen auf Verbesserung der bestehenden Standards ab, auch durch Kooperation auf internationaler Ebene. Aber mit der vertraglichen Vereinbarung der Vertragsparteien zur „Schaffung eines erweiterten und sicheren Marktes für ihre Waren und Dienstleistungen durch den Abbau oder die Beseitigung von handels- und Investitionshemmnissen“ (vor Kapitel 1) und den in den Annexen aufgeführten Ausnahmen verfolgt CETA wie TTIP den sogenannten Negativlistenansatz. Somit wird eine grundsätzliche Verpflichtung zur Deregulierung eingegangen, von der nur gesondert benannte Bereiche ausgenommen sind. Die Ausnahmen können selbstredend alle künftigen Regelungsbedarfe nicht erfassen. Nahezu alle Regulierungen können als „nicht-tarifäre Handelshemmnisse“ wirken und somit auch entsprechend interpretiert werden. Darin widerspricht CETA unmittelbar dem SPD-Konvent- und auch Parteitagsbeschluss.

14. Mit CETA verpflichten sich die Vertragsparteien zudem nicht zu Nachhaltigkeit oder Umweltstandards. Bezüglich des Umweltschutzes erkennen die Vertragsparteien zwar „das Recht jeder Vertragspartei an, im Umweltbereich ihre eigenen Prioritäten zu setzen, das Niveau des Umweltschutzes selbst zu bestimmen. Zugleich wird aber in Bezug auf Rechtsvorschriften und Strategien u.a. ein Einklang mit CETA verlangt (Art. 24.3). An die Rio-Erklärung von 1992, die Agenda 21 für Umwelt und Entwicklung von 1992 usw. „erinnern“ die Vertragsparteien (Art. 22.1.) lediglich – auch hier keine Verpflichtung.
15. Das Vorsorgeprinzip findet keine Erwähnung und wird über eine Verpflichtung, zum Einklang u.a. mit entsprechenden WTO Übereinkommen– faktisch aufgegeben. Während nach Art. 191 Abs. 2 AEUV (Vertrag über die Arbeitsweisen der Europäischen Union) die Umweltpolitik der Union unter anderem auf dem Grundsatz der Vorsorge beruhen soll, folgt das SPS-Übereinkommen einem rein wissenschaftsbasierten Ansatz (wissenschaftliche Risikoerfassung). Bei Verfahren über die Anerkennung der Gleichwertigkeit von Standards wird das Vorsorgeprinzip somit nach CETA nicht heranzuziehen sein. Dies gilt auch für technische Handelshemmnisse. Produkte können solange auf dem Markt bleiben, bis ein eindeutiger wissenschaftlicher Nachweis für ihre Schädlichkeit vorliegt. Problematisch an einem solchen Nachsorgeprinzip ist die Tatsache,

dass wissenschaftliche Eindeutigkeit oftmals erst durch aufwendige Langzeitstudien erreicht wird. So lange tragen Verbraucherinnen und Verbraucher die Risiken (ASJ NJW). Trotz der in CETA enthaltenen Bekenntnisse zu Fragen der Nachhaltigkeit erfüllt es folglich nicht die genannten Anforderungen, insbesondere mit Blick auf die Negierung des Vorsorgeprinzips und der Wertung von Umwelt- und weiteren Schutzrechten als nicht-tarifäre Handelshemmnisse.

Schutz der Daseinsvorsorge

16. **Parteikonvent:** Gute soziale Dienstleistungen gewährleisten Teilhabe und fördern den gesellschaftlichen Zusammenhalt. Die Rahmenbedingungen für die Erbringung sozialer Dienste in Deutschland müssen deshalb ... berücksichtigt und gesichert werden. Weil Leistungen der Daseinsvorsorge ein Eckpfeiler für den sozialen Zusammenhalt in unserer Gesellschaft sind, müssen sie auch künftig ohne Einschränkungen durch Handelsabkommen wie bisher erbracht werden können.
17. CETA enthält keine generelle und umfassende Ausnahme für die öffentliche Daseinsvorsorge. Lediglich Aufgaben in hoheitlicher Gewalt wie Justiz und Verwaltung sowie audiovisuelle Dienstleistungen sind hinreichend geschützt. Darüber hinaus enthält das Abkommen zahlreiche Ausnahmen für unterschiedlichste Dienstleistungen der Daseinsvorsorge. Doch diese Ausnahmen verteilen sich über verschiedene Anhänge mit unterschiedlichen Ausnahmereichweiten. Inwieweit damit die öffentliche Daseinsvorsorge hinsichtlich ihrer Regulierung, Erbringungsarten, Leistungsanforderungen oder Finanzierungsmodelle umfassend vom Abkommen ausgenommen und damit noch frei gestaltbar ist, ist unklar.
18. Besondere Risiken für die öffentliche Daseinsvorsorge ergeben sich im Zusammenhang mit dem Investitionsschutz. Wenn aufgrund des Negativlistenansatzes der Geltungsbereich des Abkommens nicht in jedem Fall eindeutig zu beantworten ist, können bisherige kommunale Spielräume in der Daseinsvorsorge unter erheblichen Druck geraten – sollten ausländische Investoren geltend machen, dass sie durch Entscheidungen der öffentlichen Hand ihre Investitionen beeinträchtigt sehen. Dies impliziert einen klaren demokratischen Kontrollverlust.

Gesamtwürdigung

19. CETA ist mit Blick auf die Schiedsgerichtsbarkeit und auch Gestaltungsrechte ein spürbarer Fortschritt gegenüber den heutigen Verhandlungsergebnissen zu TTIP. Allerdings ist dieser Fortschritt bislang nicht groß genug, um die zentralen Anforderungen des Parteikonvents zu erfüllen. Insbesondere vermag CETA nicht den grundsätzlichen Mangel derartiger Abkommen zu beseitigen, den Handels- und Investitionsinteressen einen höheren Rang zu verleihen als dem demokratisch legitimierten Gemeinwohl. Damit interpretiert CETA die Handelsarchitektur als eine *Res privata*. Um sie zu einer *Res publica* zu machen, wäre die vollständige Streichung des Investitionsschutz-Kapitels eine sinnvolle Konsequenz. Die Vertragsparteien verfügen jeweils über ausgewachsene Rechtssysteme, wonach ein Sonder-Investitionsschutz entbehrlich ist, zumal das Klagerecht nach CETA in der heutigen Form materiellrechtlich auf Investitionen beschränkt ist und nicht auf andere Schutzgüter (Arbeitnehmerrechte, Umwelt- und Gesundheitsschutz) angewendet werden kann. Darüber sind weder Arbeitnehmerrechte noch die öffentliche Daseinsvorsorge hinreichend geschützt. Das Arbeitskapitel enthält keine Sanktionen. Die Ausnahmeregelungen zu öffentlichen Dienstleistungen sind nicht wasserdicht. Die Abschaffung des gesonderten Investorenschutz würde auf diese Weise ein grundlegendes Hindernis für die Zustimmung zu CETA beseitigen.
20. Schon wegen der grundsätzlichen Bedeutung dieses Abkommens und den weiter bestehenden Unklarheiten im Abkommen, die weiterer Prüfung bedürfen, wäre eine Aussetzung des vorläufigen Inkrafttretens sachlich betrachtet erforderlich und ein Akt politischer Klugheit. Es würde eine breite gesellschaftliche Debatte über die heutigen und künftigen Anforderungen an Handelsabkommen und einen politischen Konsens ermöglichen und ließe Raum, erforderliche Nachverhandlungen anzugehen, um so letztlich von der SPD und der europäischen Bevölkerung getragen werden zu können. Auf diese Weise lässt sich auch dem Einwand eines demokratischen Kontrollverlustes begegnen.