

Antwort

der Bundesregierung

**auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Alexander Kulitz, Alexander Graf Lambsdorff, Grigorios Aggelidis, weiterer Abgeordneter und der Fraktion der FDP
– Drucksache 19/15946 –**

Freihandels- und Investitionsschutzabkommen (EUSFTA) zwischen der Europäischen Union und Singapur

Vorbemerkung der Fragesteller

Die EU und Singapur haben am 18./19. Oktober 2018 auf dem ASEM-Gipfel ein Freihandels- und ein Investitionsschutzabkommen (EUSFTA) unterzeichnet. Das EU-Parlament hat beiden Abkommen im Februar 2019 zugestimmt.

Am 16. Mai 2017 hat der Europäische Gerichtshof (EuGH) sein Gutachten zur Zuständigkeitsverteilung zwischen der Europäischen Union (EU) und den Mitgliedstaaten in Bezug auf das EUSFTA verkündet. Laut eines Gutachtens des EuGH in Luxemburg ist EUSFTA als ein sogenanntes gemischtes Abkommen einzustufen. Die inkludierten Bestimmungen des Abkommens zu anderen ausländischen Investitionen als Direktinvestitionen und zur Beilegung von Streitigkeiten zwischen Investoren und Staaten würden nicht in die ausschließliche Zuständigkeit der EU fallen (EuGH Pressemitteilung Nr. 52/17/<https://curia.europa.eu/jcms/upload/docs/application/pdf/2017-05/cp170052de.pdf>).

„Beantragt hatte das Gutachten die Kommission. Sie war nach Abschluss der Verhandlungen abweichend vom Rat davon ausgegangen, dass die EU für alle im EUSFTA geregelten Bereiche zuständig sei und das Abkommen daher ohne Beteiligung der Mitgliedstaaten schließen könne (sog. EU-only-Abkommen). Der EuGH sieht die EU hingegen nicht als ausschließlich zuständig für alle im EUSFTA geregelten Gegenstände an und qualifiziert den Freihandelsvertrag im Ergebnis als sog. gemischtes Abkommen, das nur von der EU und ihren Mitgliedstaaten gemeinsam geschlossen werden kann“ (www.bundestag.de/resource/blob/516218/3d436e7222ad16b5b694607ee5bda524/gutachten-des-eugh-freihandelsabkommen-singapur-data.pdf).

Die EU-Kommission trennte darauffolgend für den Ratifizierungsprozess das Abkommen in seinen Handelsteil (FTA) und seine Investitionsschutzteil (IPA). Das nun eigenständige Freihandelsabkommen liegt nach Ansicht der EU-Kommission ausschließlich im Kompetenzbereich der EU und bedarf daher nicht mehr der Ratifizierung der einzelnen Mitgliedstaaten. Das Investitionsschutzabkommen muss noch von allen Parlamenten der EU-Mitgliedstaaten bestätigt werden.

1. Hat die Bundesregierung eine Bewertung der Trennung des Handels- und des Investitionsschutzabkommens mit Singapur in zwei Abkommen?

Unterstützt die Bundesregierung das Vorgehen der EU-Kommission, das Freihandelsabkommen ausschließlich auf EU-Ebene zu beschließen und von der Ratifizierung der einzelnen Mitgliedstaaten auszunehmen?

Der Rat der Handelsminister der Europäischen Union hat auf seiner Tagung am 22. Mai 2018 einen Austausch über die Aushandlung und den Abschluss künftiger Handelsabkommen der EU geführt und hierzu Schlussfolgerungen angenommen. Darin wurde auch die Aufteilung des Abkommens mit Singapur in ein Freihandelsabkommen, das in die ausschließliche Zuständigkeit der EU fällt, und ein gesondertes gemischtes Investitionsschutzabkommen vorgezeichnet. Zuvor war der Deutsche Bundestag von der Bundesregierung über die Befassung des Rates informiert worden; auch die für die Schlussfolgerungen maßgeblichen Entwürfe hatten dem Deutschen Bundestag vorgelegen. Auf dieser Grundlage hat die Bundesregierung den Schlussfolgerungen im Rat zugestimmt. Darauf aufbauend hat der Rat im Oktober 2018 der Unterzeichnung einerseits des Freihandelsabkommens zwischen der EU und Singapur und andererseits des Investitionsschutzabkommens zwischen der EU, ihren Mitgliedstaaten und Singapur zugestimmt.

2. Sieht es die Bundesregierung als Modell für die Zukunft an, dass die EU Bestandteile von Freihandelsabkommen, die ausschließlich in EU-Zuständigkeit liegen, als einzelne Abkommen abtrennt und eigenverantwortlich beschließt?

Die Schlussfolgerungen des Rates der Handelsminister der Europäischen Union vom 22. Mai 2018 führen hierzu aus:

„Der Rat nimmt zur Kenntnis, dass die Kommission beabsichtigt, künftig einerseits Entwürfe von Verhandlungsrichtlinien für Freihandelsabkommen, die in die ausschließliche Zuständigkeit der EU fallen, und andererseits gesonderte gemischte Investitionsabkommen zu empfehlen, um die Verhandlungsposition der EU zu stärken. Es ist Sache des Rates zu entscheiden, ob auf dieser Grundlage Verhandlungen aufgenommen werden. Ebenso ist es Sache des Rates, von Fall zu Fall über die Aufteilung von Handelsabkommen zu entscheiden.“

Die Bundesregierung hat dem zugestimmt.

3. Welche Schlüsse zieht die Bundesregierung daraus, dass es Handelsabkommen gibt, die ausschließlich in der Kompetenz der EU liegen, auch wenn sie nationales Umweltrecht, Sozialrecht, Arbeitsrecht, Steuerrecht oder andere nationale Gesetzgebung tangieren?

Welche Kompetenzen und Rechte werden nach Kenntnis der Bundesregierung auf die EU-Vertragsgremien übertragen, sodass die demokratische Teilhabe des nationalen Parlamentes an der europäischen Politik nicht geschwächt wird?

Die Reichweite der Abschlusskompetenzen der EU für völkerrechtliche Abkommen wird durch das EU-Primärrecht bestimmt. Dies gilt auch für die Möglichkeit, im Rahmen von völkerrechtlichen Abkommen der EU Vertragsgremien mit bestimmten Funktionen einzurichten.

Sofern die Frage die Rolle der nationalen Parlamente bei der Aushandlung und beim Abschluss künftiger Handelsabkommen der EU betrifft, so verweist die Bundesregierung auf die Schlussfolgerungen des Rates der Handelsminister der Europäischen Union vom 22. Mai 2018, die u. a. ausführen:

„Die Beschlüsse über die Unterzeichnung und den Abschluss werden vom Rat gefasst; dieses Verfahren gestattet es den Regierungen der Mitgliedstaaten, ihre nationalen Parlamente und andere Interessenträger zu konsultieren. Somit gewährleisten im Fall von Freihandelsabkommen, die in die ausschließliche Zuständigkeit der EU fallen, auf EU-Ebene genehmigt werden und keine Ratifizierung durch die Mitgliedstaaten erfordern, die Rollen des Rates und des Europäischen Parlaments, dass das Annahmeverfahren legitim und inklusiv ist. Investitionsabkommen, die Bereiche gemeinsamer Zuständigkeit betreffen, bedürfen weiterhin der Annahme auf EU-Ebene und der Ratifizierung auf nationaler Ebene. (...) Der Rat ist der Auffassung, dass die Parlamente der Mitgliedstaaten sowie die Zivilgesellschaft und andere Interessenträger ab dem Beginn der Vorbereitungen für die Aushandlung von Handelsabkommen gebührend unterrichtet werden sollten. Die Mitgliedstaaten sollten daher weiterhin ihre Parlamente und Interessenträger in angemessener Weise und im Einklang mit ihren jeweiligen nationalen Verfahren einbeziehen.“

Die Bundesregierung bezieht den Deutschen Bundestag in die Aushandlung und den Abschluss künftiger Handelsabkommen der EU gemäß den Vorgaben des Artikels 23 GG und des Gesetzes über die Zusammenarbeit von Bundesregierung und Deutschem Bundestag in Angelegenheiten der Europäischen Union (EUZBBG) ein.

4. Welche Schlüsse zieht die Bundesregierung daraus, dass Singapur drei der acht Kernarbeitsnormen der Internationalen Arbeitsorganisation der Vereinten Nationen nicht ratifiziert hat, und damit von einem klaren Bekenntnis gegen Zwangsarbeit, Diskriminierung am Arbeitsplatz und Versammlungsverboten absieht?

Wurde dieses Vorgehen von Seiten der Bundesregierung gegenüber Singapur thematisiert?

Das Freihandelsabkommen zwischen der EU und Singapur soll aus Sicht der Bundesregierung die Ratifizierung von grundlegenden Übereinkommen der Internationalen Arbeitsorganisation (ILO) durch Singapur befördern. Im Nachhaltigkeitskapitel des Abkommens bekräftigen die Parteien ihre Verpflichtungen, alle den acht grundlegenden ILO-Übereinkommen zugrundeliegenden ILO-Kernarbeitsnormen zu respektieren, zu fördern und wirksam umzusetzen. In diesem Sinne verpflichtet sich Singapur, den materiellen Regelungsgehalt aller grundlegenden ILO-Übereinkommen zu beachten. Dies gilt somit auch für die drei ILO-Übereinkommen, deren Ratifizierung durch Singapur noch aussteht. Zusätzlich verpflichten sich die Vertragsparteien, beständig und nachhaltig die wirksame Umsetzung und noch ausstehende Ratifizierungen der grundlegenden ILO-Übereinkommen anzustreben. Dabei ist eine Zusammenarbeit der Parteien mit der ILO möglich, um die Ziele aus dem Abkommen zu erreichen.

5. Gibt es nach Kenntnis der Bundesregierung innerhalb des Abkommens die Möglichkeit, Singapur zu europäischen Arbeitnehmerrechtsstandards zu verpflichten und bei Nichteinhaltung zu sanktionieren?
 - a) Wenn ja, welche?
 - b) Wenn nein, welche Möglichkeiten sieht die Bundesregierung zur Verpflichtung der Einhaltung und Sanktionierung bei Nichteinhaltung außerhalb des Abkommens, und wie sieht sie Chancen auf erfolgreiche Umsetzung dieser Möglichkeiten?

Im Nachhaltigkeitskapitel des Freihandelsabkommens mit Singapur werden hohe Standards im Bereich Arbeit festgeschrieben. So bekräftigt das Kapitel ausdrücklich die Verpflichtungen der Vertragsparteien aus ihrer ILO-Mitgliedschaft. Die Parteien verpflichten sich zudem, ein hohes Schutzniveau für Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer beizubehalten und dieses möglichst weiter und fortlaufend zu verbessern. Diese Bestimmungen sind völkerrechtlich bindend. Die Praxis der EU sieht vor, dass multilaterale Organisationen und die Zivilgesellschaft beim Monitoring der Umsetzung dieser Bestimmungen eng eingebunden werden, und dass die Parteien deren Einhaltung auch von einem bilateralen Expertengremium überprüfen lassen können. Eine Aussetzung von Handelszugeständnissen – etwa in Form von Strafzöllen auf Produkte aus Singapur oder anderen Sanktionen – sieht die Praxis der EU nicht vor.

Die EU-Kommission hat jüngst konkrete Vorschläge zur Verbesserung der Um- und Durchsetzung der Bestimmungen von Nachhaltigkeitskapiteln in EU-Freihandelsabkommen gemacht. Die EU-Kommission wird diese in enger Abstimmung mit den EU-Mitgliedstaaten, unter anderem auch bei der Umsetzung des Abkommens mit Singapur, implementieren. Begleitend soll untersucht werden, ob dadurch die Effizienz der Um- und Durchsetzung verbessert wird oder ob weitere Schritte nötig sind, um dies zu erreichen. Die Bundesregierung bringt sich hier fortlaufend ein.

6. Wie hat die Bundesregierung am 8. November 2019 im Europäischen Rat über das Freihandelsabkommen mit Singapur abgestimmt?
Welche Position hat die Bundesregierung bezüglich der Ratifizierung des Investitionsabkommens?

Die Bundesregierung verweist hinsichtlich des Freihandelsabkommens der EU mit Singapur auf Ratsdokument 13370/19 ADD 3. Dort führt die Bundesregierung aus:

„Deutschland begrüßt das ambitionierte Freihandelsabkommen der EU mit Singapur eindeutig und unterstützt sein rasches Inkrafttreten. Deutschland möchte seine Beziehungen sowie die Beziehungen der Europäischen Union zu Asien weiter diversifizieren und die Zusammenarbeit mit ASEAN und seinen Mitgliedstaaten ausbauen. Regelbasierter Freihandel ist dabei ein Kernthema. Singapur kommt als zentralem Handelspartner in Südostasien und derzeitigem Koordinator für die EU-ASEAN-Beziehungen eine herausgehobene Rolle zu. Entsprechend hat Deutschland im Jahr 2018 dem Ratsbeschluss zur Unterzeichnung des Freihandelsabkommens der EU mit Singapur zugestimmt. Die Voraussetzungen für den Abschluss des Abkommens und infolgedessen sein Inkrafttreten sind erfüllt. Allerdings ist die Zustimmung Deutschlands im Rat zu dem Abschluss des Abkommens Gegenstand eines Verfahrens, das derzeit vor dem deutschen Bundesverfassungsgericht anhängig ist und zu dem die Bundesregierung mit einem klaren Votum für ein rasches Inkrafttreten Stellung genommen hat. Unter Berücksichtigung der Gesamtumstände enthält sich Deutschland der Stimme im Rat.“

Das Investitionsschutzabkommen der EU und ihrer Mitgliedstaaten mit Singapur ist ein sog. gemischtes Abkommen, das neben der Ratifizierung auf EU-Ebene auch der Ratifizierung durch alle EU-Mitgliedstaaten im jeweiligen nationalen Verfahren bedarf. Die Bundesregierung wird zu gegebener Zeit das deutsche Ratifikationsverfahren durch Einbringung eines Vorschlages für ein Bundesgesetz nach Artikel 59 Absatz 2 GG in den Deutschen Bundestag einleiten. Aktuell prüft das Bundesverfassungsgericht bezüglich des Umfassenden Wirtschafts- und Handelsabkommens der EU und ihrer Mitgliedstaaten mit Kanada (CETA) u. a. auch die Vereinbarkeit des neuen EU-Investitionsgerichtssystems mit dem Grundgesetz. Dieses Investitionsgerichtssystem ist auch in dem Investitionsschutzabkommen mit Singapur enthalten.

7. Welche Schlüsse zieht die Bundesregierung aus der Aufnahme von Gesprächen für ein Assoziierungsabkommen zwischen der EU und Singapur?
 - a) Wurden bereits Gespräche geführt oder sind sie in Planung, und wenn ja, wann, und mit welchen inhaltlichen Schwerpunkten?
 - b) Welche möglichen Hindernisse sieht die Bundesregierung für ein solches Assoziierungsabkommen der EU mit Singapur?

Der Bundesregierung liegen keine Informationen zu Überlegungen über ein mögliches EU-Singapur-Assoziierungsabkommen vor.

8. Hat die Bundesregierung zu einem Freihandelsabkommen mit der ASEAN als Ganzes?
 - a) Wenn nein, weshalb nicht?
 - b) Wenn ja, sind in ein solches Abkommen aus Sicht der Bundesregierung Passagen zum besonderen Schutz und der wirkungsvollen Kontrolle von Menschenrechten, Arbeitnehmerrechten und Umwelt- und Artenschutz in der Region einzubauen?

Der Rat hat die EU-Kommission im Jahr 2007 zu Verhandlungen über ein Freihandelsabkommen der EU mit dem ASEAN ermächtigt. Mangels Fortschritten haben sich beide Seiten 2009 darauf verständigt, zunächst bilaterale Verhandlungen zwischen der EU und den Mitgliedern des ASEAN zu führen. Die Abkommen der EU mit Singapur sind, ebenso wie die mit anderen ASEAN-Partnern, insofern wichtige Bausteine. Aus Sicht der Bundesregierung sollte die EU an dem langfristigen Ziel eines Freihandelsabkommens mit dem ASEAN als Ganzes festhalten, welches sich an den hohen Standards bisheriger Freihandelsabkommen der EU orientiert.

9. Gab es nach Kenntnis der Bundesregierung bereits Fälle, in denen ein Freihandels- und ein Investitionsabkommen aufgetrennt wurden, um diese einzeln beschließen zu lassen?

Wie waren die Erfahrungen mit der Auftrennung nach ausschließlicher und partieller EU-Kompetenz?

Die Aufteilung in ein Freihandelsabkommen und ein Investitionsschutzabkommen wurde erstmals im Fall der Abkommen mit Singapur vorgenommen.

10. Inwieweit hat die Bundesregierung Kenntnis darüber, wie die EU den Handel mit Staatsanleihen reguliert für den Fall, dass ein EU-Staat zu einem Schuldenschnitt gezwungen sein sollte?

Welche Konsequenzen tragen die Investoren aus Singapur dadurch laut des Freihandelsabkommens?

Der Bundesregierung sind keine regulatorischen Vorgaben der EU zum Handel mit Staatsanleihen im Falle einer Restrukturierung von Staatsschulden eines Mitgliedstaates der EU bekannt. Das Freihandelsabkommen der EU mit Singapur enthält keine besonderen Bestimmungen für den Handel mit Staatsanleihen.

11. Inwiefern hat die Bundesregierung Kenntnis darüber, ob europäische Staatsanleihen mit Haftungsklauseln – den sogenannten Collective Action Clauses (CACs) – ausgestattet wurden oder sie verschärft wurden?

Wie bewertet die Bundesregierung das Freihandelsabkommen aus Sicht zur Beseitigung von Steueroasen?

Seit dem 1. Januar 2013 enthalten alle neuen Staatsschuldtitel der Eurozone mit einer Ursprungslaufzeit von mehr als einem Jahr standardisierte Model-CACs (Art. 12 Abs. 3 ESM-Vertrag). Diese Model-CACs sehen ein zweistufiges Aggregationsverfahren („Double-Limb-Aggregation“) vor, bei dem eine Mehrheit der Gläubiger für eine Restrukturierung sowohl in jeder Einzelanleihe als auch serienübergreifend erreicht werden muss. Die Euro-Mitgliedstaaten haben sich verpflichtet, ab dem Jahr 2022 alle neuen Staatsschuldtitel der Eurozone mit einer Ursprungslaufzeit von mehr als einem Jahr mit CACs basierend auf einem einstufigen Aggregationsverfahren auszustatten („Single-Limb-Aggregation“). Beim Single-Limb-Verfahren entfällt das Erfordernis einer Mehrheit in jeder Einzelanleihe.

Das Freihandelsabkommen der EU mit Singapur nimmt Bezug auf die Bestimmungen zur Transparenz und zum Informationsaustausch, wie sie im OECD-Musterabkommen zur Vermeidung der Doppelbesteuerung auf dem Gebiet der Steuern vom Einkommen und vom Vermögen dargelegt sind. Zudem stellt das Abkommen klar, dass die Parteien nicht gehindert sind, Maßnahmen gemäß den Abkommen zur Vermeidung der Doppelbesteuerung oder sonstiger steuerrechtlicher Vereinbarungen oder ihres nationalen Steuerrechts einzuführen oder aufrecht zu erhalten, durch die Steuerumgehung oder Steuerhinterziehung verhindert werden soll.

