SPD ASJ

Beschlüsse

des Bundesausschusses der

Arbeitsgemeinschaft sozialdemokratischer Juristinnen und Juristen (ASJ)

11.09.2022 in Hannover

ASJ.SPD.DE

Beschlussbuch des AsJ-Bundesausschusses

vom 11. September 2022 in Hannover

Inhalt

Beschluss 1: Europäische Resilienz, zivilgesellschaftlicher Dialog und Wege zu einer neuen Friedensordnung 2

Beschluss 2: Ratifizierung von CETA nur mit rechtssicheren und dauerhaft wirksamen Instrumenten und ohne Zeitdruck 22

Beschluss 3: Für eine Kriminalpolitik der sozialen Gerechtigkeit – Keine halbherzige Strafrechtsreform 41

Beschluss 4: Rechtswidriger Polizeigewalt und Rassismus wirksam entgegentreten 45

Beschluss 5: Gegen Eugenik und moralisierendes Strafrecht – für die Streichung des Inzest-Paragraphen 50

Beschluss 6: Blasphemieparagraph abschaffen – Vorrang der Freiheit vor dem Schutz religiöser Gefühle 52

Beschluss 1: Europäische Resilienz, zivilgesellschaftlicher Dialog und Wege zu einer neuen Friedensordnung

Zusammenfassende Kerngedanken:

1. Wir verurteilen Putins völkerrechtswidrigen Krieg als barbarisch und kriminell.
2. Die Stärke des Rechts darf dem Recht des Stärkeren nicht weichen; daher darf es keinen Diktatfrieden Russlands geben.
3. Wir halten an dem internationalen und multilateralen Rechtssystem fest.
4. Versuche der Entspannung und „Wandel durch Annäherung“ werden nach dem Krieg erneut erforderlich sein, aber sie müssen auf eine realistischere Einschätzung der Situation gegründet werden; eine entscheidende Rolle kann dabei auch Kontakten auf zivilgesellschaftlicher Ebene zukommen.
5. Europa muss in dieser Situation zusammenstehen: Wir brauchen insbesondere
   - eine gemeinsame europäische Energiepolitik,
   - europäisch koordinierte Investitionen in eine gemeinsame europäische Energieinfrastruktur, die im Kernbereich in öffentlicher Trägerschaft sein muss;
   - eine stärkere Zusammenarbeit bei Rüstung und Beschaffung, sowie die engere Vernetzung militärischer Kapazitäten,
   - europäische Kompetenzen für Abrüstung und Rüstungsexportkontrolle,
   - eine stärkere Zusammenarbeit bei der Cybersicherheit,
   - gemeinsamen Kampf gegen Desinformation.

6. Die diplomatischen Initiativen der Bundesrepublik Deutschland müssen an die bestehende multilaterale Völkerrechtsordnung anknüpfen:
   - Wir brauchen reformierte, entscheidungsfähige Vereinte Nationen;
   - Unter der Voraussetzung der Anerkennung völkerrechtlich festgelegter Grenzen muss der diplomatische Dialog mit Russland erhalten bleiben.
   - Wir fordern mehr Wachsamkeit in Bezug auf grenzüberschreitende wirtschaftliche und technologische Abhängigkeiten;
   - Wir schlagen neue, konkrete, realistische Wege und Perspektiven für Beitritte zur und Kooperation mit der EU vor.

Einleitung

Der brutale Angriffskrieg der russischen Regierung gegen die Ukraine, der am 24. Februar 2022 begann, hat fundamentale Gewissheiten der deutschen, der europäischen und der internationalen Sicherheitspolitik nach 1945 (bzw. nach 1990) infrage gestellt. Sicherheit durch multilaterale Abkommen unter Beachtung und Festschreibung nationaler Grenzen und die pragmatische Orientierung internationaler Politik an den begründeten wirtschaftlichen und humanitären Interessen der Völker schienen die Verschiebung von Grenzen mit Waffengewalt auszuschließen. Jeder Versuch einer Revision dieser Ordnung erschien sehr unwahrscheinlich, weil er gleichbedeutend ist mit dem Weg in eine wirtschaftliche Abschottung, die in einer globalisierten Welt massive Wohlstandsverluste mit sich bringt. Dass die russische Regierung

dies in Kauf nehmen und mit dem Überfall auf die Ukraine sogar die völkerrechtliche Nachkriegsordnung, die die Sowjetunion selbst mit aufgebaut hatte, vollständig zu Disposition stellen würde, konnten wir uns nicht vorstellen. Der Bundeskanzler spricht daher zu Recht von einer Zeitenwende, nach der nichts mehr so sei, wie es vorher war. Diese zwingt uns alle dazu, scheinbare Gewissheiten zu hinterfragen, neue Orientierung zu suchen und politische Grundausrichtungen für die neue Zeit zu definieren.

Was bedeutet diese Zeitenwende?

Putins völkerrechtswidriger Angriff auf die Ukraine stürzt Millionen von Menschen in Abgründe von Tod, Verletzung, Misshandlung, Traumatisierung, Vertreibung, Hunger und Existenznot. Die Folgen reichen weit über die Ukraine hinaus.

Wir verurteilen diesen Krieg aufs Schärfste. Er widerspricht den grundlegendsten Regeln des Rechts, des Anstands und des menschlichen Zusammenlebens. Mit diesem Krieg hat die russische Regierung die nach dem 2. Weltkrieg mühevoll aufgebaute internationale Ordnung verlassen, den gemeinsamen Herausforderungen des 21. Jahrhunderts den Rücken zugekehrt und handelt offensichtlich in der Tradition imperialistischer Regime. Ein in weiten Teilen weder ökonomisch, noch sicherheitspolitisch, sondern imperialistisch, nationalistisch und antidemokratisch motivierter Angriffskrieg stellt nicht nur ideologisch einen Rückfall in längst auf europäischem Boden für überwunden gehaltene Machtstrategien dar. Er steht auch ganz praktisch der Arbeit an den eigentlich anstehenden Aufgaben für die Weltgemeinschaft, insbesondere dem Kampf gegen die Klimakatastrophe, gegen Fluchtbewegungen und Hungerkatastrophen sowie für weltweite Entwicklung, Armutsbekämpfung, Umweltschutz und dem Bemühen um multilaterale Sicherheitssysteme entgegen. Er verschärft globale Krisen, z.B. durch die kriegsbedingten Ausfälle von Getreide- und Nahrungsmittelexporten. Unter der von Russland verursachten Explosion der Energiekosten leiden die wirtschaftlich Schwächsten am meisten. Dass Maßnahmen getroffen werden, die zur völligen Unabhängigkeit von russischen Energiequellen führen sollen, beflügelt zwar den ohnehin anstehenden Umstieg auf erneuerbare Energiequellen, aber dieser kann die von Russland verursachten Ausfälle gar nicht ausreichend schnell kompensieren. Und die vollständige wirtschaftliche Entflechtung von Russland bringt neue Risiken mit sich.

Dass diese Aggression ein Irrweg ist, der nicht zum Erfolg führen darf, muss für alle deutlich werden. Um die Herausforderungen unserer Generation bewältigen zu können, brauchen wir eine internationale Ordnung, in der sich Völkerrecht, territoriale Integrität und friedliche Koexistenz der Staaten, sowie Selbstbestimmung der Völker und Demokratie durchsetzen. Das muss unser Ziel und unser Anspruch bleiben:

Die Außen- und Sicherheitspolitik der vergangenen Jahrzehnte, die sich an den wohlverstandenen Interessen aller Staaten, ihren ökonomischen (inzwischen auch ökologischen und sozialen) Zielen ebenso wie an territorialer Integrität ausrichtete, war richtig und wird nicht dadurch falsch, dass sie einer im Grunde irrational agierenden Macht nicht gefällt und brutal konterkariert wird. Die Gründung der Vereinten Nationen unter dem Eindruck des 2. Weltkrieges

als Nachfolgeorganisation des Völkerbundes, die Gründung der Europäischen Gemeinschaft für Kohle und Stahl mit dem Ziel von wirtschaftlichem Interessenausgleich und Rüstungskontrolle, von Robert Schuman formuliert und von Charles de Gaulle und Konrad Adenauer umgesetzt, ihre Entwicklung zur Wirtschaftsgemeinschaft und zur Europäischen Union, aber gerade auch die Politik von „Wandel durch Annäherung“ eines Willy Brandt und eines Egon Bahr haben ihren Beitrag zur friedlichen Neuordnung in Europa 1989/90 und zum Ausbau kollektiver Sicherheitssysteme geleistet. Auch und gerade mit Blick auf den Krieg in der Ukraine muss sichergestellt bleiben, dass die Staaten, die bei diesen Prinzipien bleiben, im Schulterschluss diese Ordnung erhalten und der Ukraine ermöglichen, ihre staatliche Integrität zu verteidigen.

Es gilt der Grundsatz, dass das „Recht des Stärkeren“ sich nicht gegenüber der „Stärke des Rechts“ durchsetzten darf.

Wie sich dieses Ziel am besten erreichen lässt, und wie sich die Gefahr einer weiteren verheerenden Ausweitung des Krieges so gering wie möglich halten lässt, liegt nicht klar auf der Hand. Angesichts der Tragweite der zu treffenden Entscheidungen wäre es fahrlässig, sie zum Gegenstand parteipolitischer Erwägungen zu machen oder nach allgemeiner Stimmungslage zu entscheiden. Dies ist kein Moment für moralischen Überschwang oder kraftvolle und plakative Gesten, so sehr manche sich dies auch wünschen mögen. Wichtig ist vielmehr für jeden Schritt eine verantwortungsvolle, vom Ende her gedachte und jederzeit situationsangepasste Abwägung.

Die Gefahr ist groß - wir müssen ihr klug und rational begegnen

Wie groß die Gefahr einer unkalkulierbaren, biologischen, chemischen oder atomaren Eskalation ist, sollte sich das Putin-Regime selbst mit dem Rücken zur Wand stehend sehen, ist schwer einzuschätzen, wenn man bedenkt,

- dass dieser Krieg rational – außer durch maßlosen Imperialismus - kaum begründbar ist,
- dass er auch Russland die erwartbar schweren humanitären und ökonomischen Schäden zufügen wird,
- dass die Kriegsziele Russlands der Ukraine nicht zumutbar sind;
- und zugleich Putin offen oder verdeckt mit dem Einsatz atomarer Waffen droht, wenn er seinen Willen nicht bekommt.

Kettenreaktionen dieser Art oder auch nur die Verstrickung von NATO-Partnern in diesen Krieg gilt es zu vermeiden.
Wir werben für den Mut zum selbstkritischen Hinterfragen, zur offenen Diskussion und zum besonnenen, schrittweisen Vorgehen.
Dabei kommt es darauf an, auch die Fehler deutscher, europäischer und internationaler Politik zu benennen und zu analysieren.

Unsere Fragen:

1. Der Krieg hat unsere Abhängigkeiten und Verletzlichkeiten, aber auch die Fehleinschätzungen deutscher Politik in der Vergangenheit schonungslos offengelegt.

- **Welche Fehler hat die deutsche Politik in der Vergangenheit gemacht?**
- **Sind die Ansätze „Wandel durch Handel“ und Wandel durch Verflechtung“ als Erweiterung des Prinzips „Wandel durch Annäherung“ gescheitert?**
- **Wenn wechselseitige Abhängigkeiten ein verhängnisvolles Maß erreichen, weil die Motivation der Verflechtung bei den Beteiligten nicht gleich ist und ökonomische Vorteile sicherheitspolitische Nachteile bedeuten können, wie können wir solche Abhängigkeiten reduzieren, ohne dabei die wirtschaftlichen Freiheiten und internationalen Verflechtungen gänzlich aufzugeben, die die Grundlage unseres wirtschaftlichen Erfolges sind?**

Dazu unten im ersten Teil.

2. Eine entscheidende Rolle kommt dabei der Europäischen Union zu.
Wie können

- **die Staaten der Europäischen Union widerstandsfähiger gegen wirtschaftliche und militärische Bedrohungen werden?**
- **sie ihre Energieversorgung sowie ihre digitale Infrastruktur absichern,**
- **ihr Wirtschafts- und Sozialsystem aufrechterhalten**

und Aushöhlungen ihrer Demokratien, der Desinformation und den Bedrohungen für einen freien, zivilgesellschaftlichen Diskurs entgegentreten?

Dazu unten im zweiten Teil.

3. Und schließlich: Wie kommen wir zu einer neuen Friedensordnung?

- **Welche Schritte könnten helfen, um den Wiederaufbau einer dauerhaften europäischen Friedensordnung nach dem Krieg wieder möglich erscheinen zu lassen?**
    - **Was muss unternommen, was sollte unterlassen werden?Wie müssen wir unser Verhältnis zu anderen Autokratien anpassen und neu gestalten?**
    - **Welche Rolle soll Europa in der Welt spielen und wie kann es zum Fortschritt der Weltgemeinschaft beitragen?**

Dazu unten im dritten Teil.

Erster Teil: Rückblick und Analyse

Der russische Angriffskrieg gegen die Ukraine markiert einen historischen Bruch der Europäischen Nachkriegsordnung. Wenn Olaf Scholz von einer Zeitenwende spricht, so nimmt er dabei Bezug auf ein europäisches Sicherheits- und Verteidigungssystem, das nach dem zweiten Weltkrieg aufgebaut wurde, in der Zeit des kalten Krieges von Abschreckung einerseits und vertrauensbildenden Maßnahmen andererseits geprägt war und seit dem Zusammenbruch des „real existierenden Sozialismus“ von Marktliberalismus und Globalisierung, aber auch von Fortschritten bei der Demokratisierung und der europäischen Integration gekennzeichnet war. War die These vom „Ende der Geschichte“ durch den „Sieg“ des (mehr oder weniger demokratisch eingehegten) Kapitalismus im Kalten Krieg von vorneherein ein historisch

unhaltbarer Wunschtraum, fuhren viele europäische Staaten gleichwohl eine „Friedensdividende“ ein, die es gestattete, die Staatsverschuldung u.a. zulasten der Verteidigungshaushalte zurück zu fahren. Unsere Auffassungen vom ökonomisch, humanitär und gesellschaftspoltisch Vernünftigen verschleierten uns den Blick auf die tatsächlichen Entwicklungen in einigen Staaten in Mittel- und Osteuropa, in Russland und in Asien, aber auch in Afrika und sogar in Amerika. Hier hatten und haben nationalistische, antidemokratische und autokratische Interessen, gepaart mit den Marktinteressen einiger weniger Oligarchen deutlich mehr Einfluss als Demokratie, Wohlfahrt und Stabilität.

Wandel durch Annäherung, Wandel durch Handel, Wandel durch Verflechtung

Auch wir Sozialdemokrat*innen beginnen uns zu fragen, wie scharf unser Blick auf neuen Nationalismus, Geopolitik und globale Machtverschiebungen in den letzten Jahren gewesen ist. Zu Recht sind wir stolz auf unsere Tradition und auf bewährte politische Konzepte der Friedens- und Entspannungspolitik, zur Förderung der europäischen Integration und der globalen Gerechtigkeit. Damit verbundene politische Ideen und Instrumente werden wir nicht über Bord werfen. Aber wir müssen sie kritisch auf ihre Tauglichkeit für die Jahre nach der „Zeitenwende“ überprüfen. Dazu gehören auch die Grundsätze „Wandel durch Annäherung“, „Wandel durch Handel“ bzw. „Wandel durch Verflechtung“.

Die Grundidee, Dialog, politischen Interessenausgleich, Vertrauen und Sicherheit mit Russland anzustreben („Wandel durch Annäherung“) war richtig und hat eine lange Phase des Friedens in Europa eingeleitet und ermöglicht. Entstanden im Kalten Krieg setzte „Wandel durch Annäherung“ die friedliche Koexistenz unterschiedlicher politischer Systeme, die Anerkennung politischer Einflusssphären sowie die Bewahrung politischer und militärischer Stärke voraus. Dieses Konzept war die Voraussetzung dafür, dass 1989/90 die Gräben des Kalten Kriegs überwunden werden konnten.

Auf dieser politischen Basis konnte weitere Vertrauensbildung durch Handel, den Austausch von Waren und Dienstleistungen aufbauen („Wandel durch Handel“). Handel ermöglicht Gelegenheiten des Kennenlernens und schafft eine Atmosphäre von Vertrauen, Verlässlichkeit und wirtschaftlicher Prosperität. Wandel durch Verflechtungen, politische Freundschaftsverträge, Austausch zwischen Schülerinnen und Schülern, Studierenden und Auszubildenden, kulturelle Veranstaltungen und Begegnungen, aber auch Beteiligungen an Konzernen der jeweils anderen Nation, Gründung gemeinsamer Unternehmen und Schaffung von gemeinsamer Infrastruktur führen *in der Regel* dazu, dass beide Seiten ein Interesse an Stabilität und friedlicher Koexistenz haben („Wandel durch Verflechtung“).

Voraussetzungen für Wandel durch Handel und Verflechtung

„Wandel durch Handel“ und „Wandel durch Verflechtung“ haben einige weitere Voraussetzungen, die in Bezug auf Russland in den letzten 15 Jahren immer weniger gegeben

waren. Diese Voraussetzungen müssen wir uns vor Augen führen, um die Grenzen dieses Konzepts besser zu verstehen:

Partizipation der Bevölkerung

Erstens ist Grundlage dieser Idee die Vorstellung, dass wirtschaftliche Verflechtung zu ansteigendem Wohlstand führt, der aggressiven Tendenzen vorbeugt und den Wunsch nach Stabilität befördert. Diese Vorstellung ist aber nur dort berechtigt, wo die breite Bevölkerung an diesem fortschreitenden Wohlstand teilhat und eine freie politische Willensbildung und Meinungsäußerung möglich ist. In autokratischen und kleptokratischen Systemen, in denen der Reichtum nur einer kleinen Elite zu Gute kommt, die sich damit die Macht sichert und eine freie politische Willensbildung unterdrückt, läuft „Wandel durch Handel" leer. Dies war in Russland in den letzten Jahren der Fall: Die russische Wirtschaft beruhte abseits von hoch geförderten Hightech-Projekten für Raumfahrt und Rüstung wesentlich auf der Ausbeutung der Bodenschätze des riesigen Landes, deren Erträge aber ausschließlich einer kleinen Gruppen von Oligarchen und Staatsfunktionären zugutekamen. Die russische Volkswirtschaft blieb weit hinter den Entwicklungen in westlichen Staaten zurück; die russische Bevölkerung abseits einer geringfügigen Oberschicht und einer kleinen, großstädtischen Mittelschicht hatte weder an den Erträgen der Bodenschätze teil, noch konnte sie durch ein angemessenes Wohlfahrtssystem von diesem wirtschaftlichen Wachstum profitieren.

Zugleich war es für das Regime einfach, mit Verweis auf die NATO-Osterweiterungen der 1990er und 2000er Jahre Ressentiments zu schüren und die Schuld für wirtschaftlichen Stillstand und Missstände im Ausland zu verorten. Die deutsche Außenpolitik hat nicht erkennbar darauf reagiert, dass das politische System Russlands (nach einigen hoffnungsvollen, aber instabilen Jahren) sich ab 2003 zu einem mehr und mehr totalitären, repressiven und nationalistischen Regime gewandelt hatte, in dem der herrschenden Clique Gemeinwohl, sowie gesellschaftliche und wirtschaftliche Teilhabe zunehmend gleichgültig wurden. Auch das Interesse an Stabilität und Status Quo, welches lange die poststalinistische Sowjetunion geprägt hatte, wich in Russland unter Putin zunehmend einer expansiven und revisionistischen Ausrichtung. Dass die „Rationalität" der russischen Regierung - unterstellt, es gab oder gibt sie - damit von ganz anderen Voraussetzungen, Beweggründen und Zielen ausging, eigene Narrative erfand, anderen Logiken folgte, als unseren Ideen von Gemeinwohl und gesellschaftlichem Fortschritt, haben oder wollten wir nicht sehen.

Gesellschaftliche Transformation darf nicht allein der Wirtschaft überlassen bleiben

Zweitens hat die deutsche Außenpolitik es versäumt, „Wandel" nicht nur in Abkommen (wie etwa der europäischen Menschenrechtskonvention) zu verankern, sondern entlang der konsensualen Basis dieser Abkommen im Dialog mit der russischen Regierung aktiv einzufordern. Gesellschaftliche Transformation, Rechtsstaatlichkeit, Demokratie und wirtschaftliche Teilhabe hätten Gegenstand der Bemühungen um die weitere Annäherung sein müssen. Stattdessen hat man im Westen – nach erfolgter Privatisierung wichtiger

Versorgungsinfrastruktur – die Umsetzung des Konzepts „Wandel durch Handel“ den privaten Wirtschaftsakteuren überlassen. Diese Unternehmen waren aber in erster Linie an kurzfristiger wirtschaftlicher Rendite interessiert, verkannten, dass und warum die Politik ihnen dafür die Grundlagen geschaffen hatte und haben sich nie für die Umsetzung politischer Konzepte oder gar Transformationsaufgaben verantwortlich gefühlt. Ganz anders lief die Entwicklung auf russischer Seite, wo der Staat seit der Zerschlagung des weltgrößten Öl- und Gaskonzerns „Yukos“ in 2003, dem Erwerb weiterer essentieller Unternehmen und der herbeigeführten Loyalität der sogenannten Oligarchen die volle politische Kontrolle über nur scheinbar private Unternehmen ausübt. Vor dem Hintergrund einer solchen Asymmetrie verfehlt der von uns erhoffte „Wandel durch Handel“ seine Wirkung: Putin hat den Spieß längst umgedreht und versucht, nicht nur „westliche Werte“ im eigenen Land zurück zu drängen, sondern auch uns mittels seiner Staatsunternehmen einen „Wandel“ in seinem Sinne aufzuzwingen. Er unterdrückt die Presse- und Informationsfreiheit im eigenen Land und betreibt eine Desinformationsoffensive in westlichen Industriestaaten mit allen Mitteln moderner Kommunikation, sozialer Netzwerke und Cyberangriffen. Auftragsmorde – einer davon auch in Deutschland - und Mordversuche sind inzwischen bewiesen.

Keine zu starken Abhängigkeiten der eigenen Volkswirtschaft zulassen

Drittens haben wir zugelassen, dass durch die Fokussierung auf den billigsten Einkaufspreis russische Rohstoffe und Lieferbeziehungen einen immer größeren Marktanteil aufbauen konnten. Dies ging zu Lasten einer gesunden Diversifizierung, die es im Konfliktfalle erlauben würde, den Lieferanten zu wechseln. Die daraus entstehende Abhängigkeit war zwar als gegenseitige Abhängigkeit gedacht. Dass aber ein Ungleichgewicht im Hinblick auf die zeitlichen Bedarfe entstand, wollten wir nicht zur Kenntnis nehmen. So müssen wir heute mit ansehen, dass unsere Industrie und unsere Verbraucher *kurzfristig* viel stärker abhängig von russischen Rohstofferzeugern sind als die russische Wirtschaft von deutschen Halb- und Endprodukten. *Langfristige* wirtschaftliche Nachteile scheint das Putin-Regime aus ideologischen Motiven billigend in Kauf zu nehmen. Vor dem Hintergrund der gestiegenen Marktkonzentration und Abhängigkeit von russischem Gas war auch das lange Festhalten an NordStream 2 aus heutiger Sicht ein Fehler.

Auch die Interessen der anderen Nachbarn berücksichtigen

Viertens war es falsch, dass deutsche Außenpolitik – oft aus falsch verstandener historischer Rücksichtnahme auf Russland – nicht hinreichend die Interessen derjenigen Staaten und ihrer Bürger berücksichtigt hat, die sich in Russlands Nachbarschaft von russischer Dominanz befreien und zivilgesellschaftlichen Fortschritt erreichen wollten. Sie hat teilweise deren Orientierung auf die Europäische Union gefördert und, soweit sie den Kopenhagener Kriterien entsprachen, auch hier den Beitritt unterstützt. Sie hat ihren Sicherheitsbedürfnissen entsprochen und ihnen teilweise den Beitritt zur NATO ermöglicht, auch wenn dies den Interessen Russlands zuwider lief. Sie hat also vertragsgemäß ihre Selbstbestimmung geachtet und gefördert. Zugleich war sie aber auf Ausgleich und Kooperation mit Russland verpflichtet. Sie hat die kleineren

osteuropäischen Nachbarn kaum in die Strategie gegenüber Russland einbezogen. In Fortschreibung der Konzepte aus dem Kalten Krieg wurden über die Köpfe einiger osteuropäischer Nachbarn hinweg Einflusszonen definiert, auf die sich Putin und seine Anhänger bis heute berufen. Dies hat Putin offenbar als Ermutigung für Expansion und Aggression aufgefasst.

Gegenläufige nationalistische Tendenzen – nicht nur in Russland – beachten

Fünftens haben wir es nicht geschafft, die frappierenden Gemeinsamkeiten und Verflechtungen nationalistischer, reaktionärer und identitärer Bestrebungen in Russland, in Ost- und Westeuropa wirksam einzudämmen. Wir haben uns zu lange auf der Vorstellung ausgeruht, dass Nationalismus sich national definiert und international nicht funktioniert. Unbeachtet und unerwidert haben sich internationale Netzwerke des Nationalismus gebildet, die ihre ideologisch bedingte gegenseitige Aggressivität zugunsten des Aufbaus eines internationalen Verbundes zurückstellen, nach Hegemonie streben, aber den Erfolgsfall nicht bedenken: Sie müssten sich einem übernationalen Patron unterwerfen, der aktuell nur Putin heißen könnte.
Mit Desinformationskampagnen sowie finanzieller und politischer Unterstützung hat Putin sich inzwischen ein Netzwerk von bewussten und unbewusst-manipulierten Unterstützern bis in die Spitze wichtiger Staaten geschaffen, mit welchen er versucht, die Einigkeit und Geschlossenheit des Westens von innen heraus zu destabilisieren. Hier ist ein stärkeres Gegensteuern erforderlich.

Mehr geopolitische Wachsamkeit wäre notwendig gewesen

In der Rückschau war es daher fahrlässig, allein der Idee von „Wandel durch Handel“ in einer Weise zu vertrauen, nach der wirtschaftliche Öffnung und Verflechtung „wie von selbst“ und ohne politische Steuerung auch zu demokratischem Fortschritt und zu einer offenen Gesellschaft in Russland, und folglich auch zu Frieden und Stabilität führen würden.
Hoffnung, Vertrauensvorschuss und Glaube an Fortschritt haben bis zu einem gewissen Punkt Frieden ermöglicht und sind daher ganz sicher nicht verwerflich. Wir Sozialdemokrat*innen müssen uns nicht dafür schämen, dass wir auf das Gute im Menschen setzen. Bezogen auf Russland wäre die Fortsetzung einer bewussten Politik des Wandels durch Annäherung auch nach dem Kalten Krieg, verbunden mit höherer Aufmerksamkeit, Wachsamkeit und politischer Intervention geboten gewesen. Stattdessen haben wir aus intellektueller Bequemlichkeit und um den Eindruck zu vermeiden, eine führende zentraleuropäische Macht sein zu wollen, den Dingen ihren Lauf gelassen und uns allzu pragmatisch und „realpolitisch“ um des lieben Friedens willen auf eine nicht zu Ende gedachte Politik der mehr und mehr einseitigen Abhängigkeit eingelassen.

Das wohlverstandene Interesse eines russischen Präsidenten ist nicht das Interesse von Putin

Dabei galt es doch vor allem anderen, frei nach Egon Bahr, die jeweiligen *Interessen* des Anderen zu erkennen und diese ernst zu nehmen.

Eine persönliche Komponente sollte dabei nicht unterschätzt werden: Die Person Putin spielt bei dieser Zeitenwende eine wesentliche Rolle. Ihm geht es nicht um das aus unserer Sicht wohlverstandene Interesse des russischen Volkes an wirtschaftlicher Entwicklung, Wohlfahrt, Demokratie und Sicherheit. Wir haben aber nicht sein Interesse ermittelt, sondern unterstellt, welche Interessen der Präsident Russlands haben müsste. Die wahren Interessen Putins – die sich eigentlich an seinen Handlungen hätten ablesen lassen – hat die deutsche Außenpolitik verkannt: Großmachtfantasien, geopolitische Dominanz und territoriale Expansion.

Abhängigkeit von Rohstoffen dominiert die Weltpolitik

So legt dieser Krieg In brutaler Weise offen, wie Abhängigkeiten von Rohstoffen die Innen-, die Europa- und die Weltpolitik dominieren. Dies gibt uns eine Vorahnung von den Konflikten der Zukunft. Die dramatische Klimakrise ist ein Treiber der Interessenkonflikte um Rohstoffe. Wo es heute um russisches Öl und Gas für die nächsten Jahre und um die Bodenschätze und landwirtschaftlichen Erzeugnisse der Ukraine geht, wird es in der Zukunft darüber hinaus auch um das Aluminium für die zu bauenden Windräder gehen, das Silizium und Kupfer für die Solarkraftwerke und Stromnetze, das Lithium, Nickel und Kobalt für die Energiespeicher, sowie die Eisenerze für die kommenden Infrastrukturen. Ein Krieg um die Arktis oder um Rohstoffe in Afrika könnten der nächste Akt in diesem Drama werden. Die Versteppung Europas könnte auch bei uns zu schweren Auseinandersetzungen um Wasser als Grundnahrungsmittel führen, wenn wir den Klimawandel nicht aufhalten und zugleich internationale Abkommen durchsetzen, mit denen Wasser als Grundnahrungsmittel rechtlich abgesichert wird.

Einseitige Abhängigkeiten von diesen Rohstoffen bedrohen sowohl den Frieden als auch die Umsetzung der anstehenden Transformationsaufgaben. Um Frieden und Wohlstand zu sichern und das Klima zu retten, muss es uns deshalb gelingen, diese Unausgewogenheiten auszubalancieren. Dies darf nicht allein „dem Markt“ überlassen, sondern muss stärker als bisher wieder als politische Gestaltungsaufgabe verstanden werden.

Sanktionen sind richtig -
aber wir müssen vorbereitet sein, wenn sie unsere Innenpolitik betreffen

Wir setzen dem russischen Angriffskrieg Sanktionen entgegen. Damit stellen wir fest, dass Handel und Verflechtung mit Russland durch den Einmarsch in der Ukraine bis auf Weiteres die Grundlage entzogen sind.

Der Krieg und die Sanktionen, die wir dagegenstellen, treiben mittelbar durch Gegensanktionen die Lebenshaltungskosten bei uns in die Höhe und stellen die Sicherheit unserer Energieversorgung infrage. Nicht alle unsere Mitbürgerinnen und Mitbürger teilen die Auffassung, dass zur Aufrechterhaltung der Souveränität der Ukraine, der „rule of law“, der Völkerrechtsordnung, die Sanktionen aufrecht zu erhalten sind, selbst wenn dies schmerzhafte Einschnitte in jedes Portemonnaie bedeutet. Wir müssen darauf vorbereitet sein, mit den damit

verbundenen Konflikten und dem Missbrauch entstehender Ängste durch Rechtsradikale und besorgte Bürger:innen umzugehen.

Zweiter Teil: Widerstandsfähigkeit der Europäischen Union stärken

Um widerstandsfähiger gegen wirtschaftliche und militärische Bedrohungen zu werden, muss die Europäische Union ihre Energieversorgung sowie ihre digitale Infrastruktur gemeinsam umbauen und absichern, im Bereich der Verteidigung sowie der Rüstungskontrolle und Rüstungsexportkontrolle stärker zusammenarbeiten und der politisch gesteuerten Desinformation und Manipulation entgegentreten.
Denn eine auf absehbare Zeit noch in Denkmustern des 19. und 20. Jahrhunderts gefangene russische Politik wird nur durch eine eigene Stärke Europas zu einer Entspannung unter den hier dargestellten Prämissen überzeugt werden können.

Gemeinsame europäische Energiepolitik

Der Krieg in der Ukraine hat schmerzhaft offengelegt, wie abhängig die europäischen Volkswirtschaften von autokratischen Mächten sind. Ein Umsteuern ist notwendig.
Ziel dieses Umsteuerns kann es weder sein, die Abhängigkeiten von Russland durch Abhängigkeiten von anderen autokratischen Systemen zu ersetzen, noch grenzüberschreitende Verflechtungen insgesamt abzubauen („Deglobalisierung“). Wir werden den Austausch mit autokratischen Staaten auch in Zukunft nicht vollständig vermeiden können. Unter einer Deglobalisierung würde insbesondere Deutschland als Exportnation empfindlich leiden. Preissteigerungen und Kaufkraftverluste, bis hin zur Deindustrialisierung und Verarmung breiter Bevölkerungsschichten könnten die Folge sein, mit entsprechenden Risiken für die Demokratie. Vielmehr ist es erforderlich, Lieferbeziehungen zu diversifizieren und einseitige Abhängigkeiten zu verringern, um in keiner Situation in wirtschaftliche Zwänge zu geraten und politisch erpressbar zu sein. Wir müssen Reserven kritischer Rohstoffe und Schlüsseltechnologien innerhalb der Europäischen Union zielgerichtet aufbauen und absichern. Vor allem aber muss das Umsteuern bei der Energieerzeugung innerhalb der EU beschleunigt werden. Am wichtigsten ist in diesem Zusammenhang ein schneller Abschied von fossilen und nuklearen Energieträgern und die Schaffung einer nachhaltigen Kreislaufwirtschaft. Bei dieser Transformation muss Europa koordiniert vorgehen, um schnell voranzukommen. Die auszubauenden Technologien müssen kompatibel sein und aufeinander abgestimmt werden. So können auch Synergien und Skaleneffekte genutzt werden. Insbesondere muss bei der Herstellung und Verteilung von grünem Wasserstoff stärker zusammengearbeitet werden, um Fabriken und Netze schneller und wirtschaftlicher aufzubauen.

Europäisch koordinierte Investitionen in die Infrastruktur

Es müssen transeuropäische Infrastrukturen aufgebaut werden: Wasserstoffpipelines, Stromnetze, Pumpspeicherkraftwerke, Gasspeicher. Hierdurch können geografische Vorteile so genutzt werden, dass alle europäischen VerbraucherInnen von dieser gemeinsamen

Infrastruktur profitieren können. Das heißt auch – nicht nur auf nationaler Ebene – die Idee der Daseinsvorsorge neu zu denken.

Dies erfordert gemeinsame Investitionen in eine gemeinsame Infrastruktur. Alle europäischen Verbraucher sollen von dieser gemeinsamen Infrastruktur profitieren. Dabei soll der Kernbereich der gemeinsamen europäischen Infrastruktur in der öffentlichen Hand verbleiben, und zu gemeinsamem europäischen Eigentum weiterentwickelt werden. Die Vergemeinschaftung würde sowohl gemeinschaftliches öffentliches Eigentum als auch die gemeinsame hoheitliche Kontrolle umfassen. Eine rechtliche Absicherung einer solchen europäisierten Energieinfrastruktur könnte sich an den Vorbildern der Montanunion („Vertrag über die Europäische Gemeinschaft für Kohle und Stahl“ von 1952), sowie des Energiecharta-Vertrages von 1994 orientieren. Vergleichbare rechtliche Mechanismen wären ins Gemeinschaftsrecht zu integrieren.

Die Beschaffung von Energieträgern, d.h. in einer Übergangszeit auch fossilen Energieträgern, muss europäisch koordiniert erfolgen. Ein gegenseitiger ruinöser Überbietungswettbewerb zwischen EU-Staaten sollte vermieden werden. Von Preisspiralen profitieren vor allem die Verkäufer, wie insbesondere Gazprom, Rosneft & Co., zu Lasten ärmerer Staaten innerhalb und außerhalb Europas. Wo die Verkäuferseite staatlicher Kontrolle unterliegt, ihre Rohstoffvorkommen zu geopolitischen Zwecken einsetzt und Marktmechanismen unterläuft, müssen auch Einkäufer und Versorger sich konzertieren, notfalls mittels staatlicher Eingriffe und Lenkungsmaßnahmen. Eine enge europäische und internationale Abstimmung ist deshalb notwendig.

Gemeinsame Verteidigungspolitik - Europäische Verteidigungs-Armee

Die aktuellen Kämpfe der Ukrainer für Freiheit und Selbstbestimmung führen uns vor Augen, welch existenziellen Wert militärische Wehrhaftigkeit für unsere Demokratien im heutigen Europa haben kann. Gleichzeitig verfolgen wir, wie stark wir in dieser Hinsicht auf die Unterstützung der USA angewiesen sind und wie wenig Deutschland und Europa in der Lage sind, europäische Beistandsverpflichtungen mit Leben zu füllen. Dies wird unter anderem daran deutlich, dass Finnland und Schweden in die NATO streben.

Es ist aber kein Naturgesetz, dass die Interessen der USA sich stets mit unseren europäischen Sicherheitsinteressen decken. Es war und ist unsere Aufgabe, sie davon zu überzeugen, dass Sicherheit in Europa ein wesentlicher Teil der Sicherheit weltweit bedeutet und damit in ihrem Interesse liegt. Trotzdem ist keineswegs gesichert, dass die USA auch in Zukunft bereit sind, sich für den Schutz europäischer NATO- und Nicht-NATO-Staaten so umfassend zu engagieren, wie sie es derzeit tun. Schließlich lassen die innenpolitischen Entwicklungen in den USA in den letzten Jahren Zweifel zu, ob das dortige politische System in den nächsten Jahrzehnten genauso stabil und verlässlich bleibt wie in den vergangenen Jahrzehnten. Aus diesem Grund müssen wir in der Lage sein, mehr Verantwortung für unsere Sicherheit und Verteidigung selbst zu

übernehmen. Auch dafür ist die EU ein geeigneter Handlungsrahmen, der uns vor nationalen Alleingängen, Ineffizienzen und Aufrüstungsspiralen schützen kann.

Deshalb haben sich die Staaten der Europäischen Union in Art. 42 (7) des EU-Vertrages gegenseitigen Beistand versprochen. Ein Angriff auf einen von uns ist ein Angriff auf uns alle. Diese Realität ist in den letzten Jahren gestärkt worden durch PESCO, die ständige strukturierte Zusammenarbeit in Sicherheit und Verteidigung in der EU. Auch Rückschlägen und Hindernissen zum Trotz hat sich die EU in den letzten Jahren auf einen gemeinsamen Weg gemacht. Heute erkennen wir die Dringlichkeit und den Wert einer solchen Politik.

Verteidigung muss aber künftig noch mehr als gemeinsame europäische Aufgabe gedacht, organisiert und gesteuert werden. Über die genaue Ausgestaltung ist ein Diskurs in der politischen und der parlamentarischen Öffentlichkeit dringend notwendig.

Rüstungszusammenarbeit

Gleichzeitig könnten aufeinander abgestimmte Beschaffungs- und Ausrüstungsprogramme das gewünschte Maß an technischer Sicherheit deutlich effektiver gewährleisten als 27 einzelne nationale Programme.

Statt Aufrüstung und Mobilisierung großer weiterer Finanzmittel wäre es möglich, durch eine stärkere Vernetzung und bessere Organisation zielgerichtete Verstärkungen zu bewirken. Schon jetzt übertreffen die kombinierten Verteidigungshaushalte der EU-Staaten denjenigen von Russland bei weitem - trotzdem ist zweifelhaft, ob die Verteidigungsfähigkeit damit gewährleistet ist.

Schritte zu einer gemeinsamen europäische Verteidigungspolitik

Es ist daher zu fragen, ob und wie Schritt für Schritt

- die Entwicklung und Beschaffung von Waffensystemen zukünftig noch stärker europäisch abgestimmt werden kann, um mit einer Bündelung von Anstrengungen in Forschung, Entwicklung und Produktion Beschaffungsvorgänge effizienter zu machen;
- die Kompatibilität von Waffensystemen und den damit zusammenhängenden Wartungsvorgängen und Logistikketten sichergestellt werden kann („Interoperabilität“);
- teilweise unnötige Dopplungen im Sinne einer Arbeitsteilung mit nationalen Spezialisierungen reduziert werden können - was perspektivisch übrigens auch der Gefahr von nationalen Alleingängen innerhalb Europas vorbeugen könnte;
- europäische Kommandostrukturen unter dem Dach der NATO stärker ausgebaut werden können;
- daneben auch eine EU-Verteidigungszentrale für den Bündnisfall gemäß Art. 42(7) EUV sinnvoll wäre;
- eine stärkere Vernetzung im Sinne gemischter Verbände sinnvoll wäre, oder auch eine Vertiefung bestehender Verbände unter dem Eurocorps oder den EU Battlegroups;

- insbesondere gemeinsame europäische Verbände zur Abwehr von Cyberangriffen geschaffen werden sollten;
- auch verstärkt Übungen und Manöver innerhalb der europäischen Achse erfolgen können;
- die Europäische Friedensfazilität ausgeweitet werden sollte;
- zusätzliche Kompetenzen der EU im Bereich der Rüstungskontrolle, insbesondere auch der Kontrolle autonomer Waffensysteme, und der Rüstungsexportkontrolle eingerichtet werden müssten;
- das Europäische Parlament Mitsprache- und Kontrollrechte erhalten sollte (etwa durch Einrichtung eines europäischen Verteidigungsbeauftragten aus den Reihen der Parlamentarier)

Vieles davon ist schon heute auf der Basis der Verträge möglich.

Die bessere Koordinierung in der Verteidigungs- und Sicherheitspolitik ist in Ansätzen im Europäischen Verteidigungsfonds, in den EU-Battlegroups, in multinationalen Verbänden wie der deutsch-französischen Brigade und der Europäischen Friedensfaszilität angelegt. Durch einstimmigen Beschluss des Rates könnten der EU Aufgaben der Rüstungskontrolle, der Rüstungsexportkontrolle und der Kontrolle autonomer Waffensysteme übertragen werden (Art. 42 EUV). Die Mitsprache- und Kontrollrechte des europäischen Parlaments könnten u.a. durch die Einrichtung eines Verteidigungsbeauftragten des Europäischen Parlaments verstärkt werden, der Rechte aus Art. 36 EUV bündeln könnte. Sogar Projekte eines gemeinsamen technischen Raketenabwehrsystems, das für einzelne Staaten in ihren Grenzen wenig sinnvoll erschiene, wäre im Wege der Koordinierung oder nach Art. 42 EUV für die EU vorstellbar.

Europäische Cybersicherheit

Was darüber hinaus die digitale Infrastruktur und Cybersicherheit angeht, ist es aus unserer Sicht erforderlich, die Vorschläge für Richtlinien des Europäischen Parlaments und des Rates über die Resilienz kritischer Einrichtungen (CER-Richtlinie 14262/20 und NIS2-Richtlinie COM/2020/823) zügig zu verabschieden und umzusetzen. Das Bundesamt für Sicherheit in der Informationstechnik (BSI) soll die Zusammenarbeit mit anderen mitgliedsstaatlichen und europäischen Behörden vertiefen und erweitern.

Kampf gegen Desinformation

Der Verbreitung von Propaganda, Desinformation und Hetze im Netz muss wirksam Einhalt geboten werden. Der neue Digital Services Act (DSA) muss konsequent umgesetzt werden. In der EU tätige Online-Plattformen und soziale Netzwerke müssen in einem rechtsstaatlichen Verfahren auf richterliche Anordnung Urheber bzw. Auftraggeber offenlegen, soweit sie über deren Daten verfügen. Die Behörden müssen über das erforderliche Personal verfügen, um solchen Vorgängen nachzugehen. Betreiber müssen dazu angehalten werden, zur Bekämpfung

von Desinformation beizutragen. Die Pflichten der Betreiber sollten mittels Rechenschaftspflichten und Sanktionen durchgesetzt werden.

Dabei sind Meinungsfreiheit und Pluralität zu gewährleisten. Regierungsseitige Eingriffe in die freie Medienlandschaft, wie sie insbesondere in Ungarn in den letzten Jahren zu beobachten waren, müssen von der Europäischen Kommission wirksam sanktioniert werden, notfalls unter Einsatz bzw. Fortentwicklung des Europäischen Rechtsstaatsmechanismus.

Die Verwendung von Algorithmen und Nutzerdaten für politische Kampagnen muss transparent gemacht werden. Das Geschäftsmodell von Cambridge Analytica hat die Wahl von Donald Trump und das Brexit-Votum befördert. Solche verdeckten und gezielten Einflussnahmen (micro-targeting) haben das Potenzial, unsere Demokratie auszuhöhlen. Daher ist es erforderlich, die hinter politischen Kampagnen stehenden Ströme von Daten und Geldern vollständig offenzulegen.

Dritter Teil: Schritte in Richtung einer neuen Friedensarchitektur

Ganz sicher ist die vorrangige Aufgabe der kommenden Monate, den Krieg in der Ukraine, das Blutvergießen und das Leiden der Menschen dort so schnell wie möglich zu beenden, die Ukraine dabei zu unterstützen, ihre territoriale Integrität so weit wie möglich wiederherzustellen und den Wiederaufbau der Ukraine in Gang zu setzen. Der Vorschlag der italienischen Regierung (Vier-Stufen-Plan) ist eine gute Grundlage für die Anstrengungen, welche in den nächsten Monaten erforderlich sind.

Festhalten an der multilateralen Friedensordnung und Aufbau einer „Nachkriegsordnung“

Dabei darf die Frage, ob es nach einem Kriegsende in der Ukraine in Europa und der Welt bald wieder zu einer allgemein anerkannten regelbasierten „Nachkriegsordnung“ kommt, nicht dem Zufall überlassen bleiben: Zwar ist der mit dem Krieg entstandene Vertrauensverlust dramatisch und wird noch lange nachwirken. Trotzdem existierte bis zum 24. Februar 2022 eine multilaterale Friedensordnung, an der festgehalten werden muss. Auf dieser kann aufgebaut werden und sie kann weiterentwickelt und angepasst werden. Nur weil ein Despot wie Putin meint, sich nicht an Regeln halten zu müssen, die zur Sicherheit seines Landes und anderer Länder geschaffen worden sind, bedeutet das nicht, dass die Abkommen falsch waren oder die ihnen zugrunde liegenden Werte nicht mehr stimmen, oder dass die rechtliche Verbindlichkeit entfallen ist.

Auch wenn die UN-Charta unzweifelhaft weiter gilt, müssen wir uns auf eine Zeit der geopolitischen Unsicherheit, mit volatilen Vereinbarungen und Bündnissen und miteinander konkurrierenden ökonomischen und politischen Systemen einstellen, in der verbindliche völkerrechtliche Normen in weiten Teilen der Welt nicht durchsetzbar sind. Die Systeme und Institutionen kollektiver Sicherheit, die sich nach dem 2. Weltkrieg und im Zuge der Ost-West-Entspannungspolitik herausgebildet haben, sind durch Russlands Angriffskrieg zwar schwer

herausgefordert, aber sie müssen weitgehend erhalten bleiben. Der Sündenfall des Krieges muss Anlass und Ansporn sein, die Systeme zu reformieren, auch und insbesondere dort, wo der Reformbedarf vorher schon erkennbar war.

Das gilt insbesondere für kollektive Konfliktvermeidungssysteme wie die OSZE, aber auch für die Vereinten Nationen (UN). Die Rolle des UN-Sicherheitsrat, der schon vor dem Ukrainekrieg an Autorität und Durchsetzungsmacht eingebüßt hatte und der vom Veto einer kriegführenden Atommacht abhängig ist, muss überdacht werden.

Zukünftige Möglichkeiten für diplomatischen Dialog mit Russland

Weder harte Wirtschaftssanktionen noch Waffenlieferungen werden ausreichen, um den Frieden zu schaffen. Um den Krieg zu beenden, ist es notwendig, weiterhin alle möglichen diplomatischen Gesprächskanäle zu nutzen, auch gegenüber China, Indien und anderen wichtigen Akteuren, und von möglichst vielen Seiten Druck aufzubauen. Da sich die Situation in Bezug auf Kriegsflüchtlinge, Evakuierung, Verschiebung der Fronten, Export von Getreide durch Öffnung der Häfen usw. ständig ändert, ergeben sich auch immer wieder neue Chancen, die dann aktiv ergriffen werden müssen. Dafür braucht es bestehende Gesprächsfäden und Geduld. Wenngleich diese Anstrengungen mit Frustration und Fehlschlägen verbunden sein werden, dürfen sie nicht aufgegeben werden.

Wir müssen besonnen und an die aktuelle Situation angepasst handeln. Da wir keine Kriegspartei sind, definieren wir keine Kriegsziele. Wir wollen aber, dass Putin den Krieg nicht gewinnt (wobei schon jetzt absehbar ist, dass das russische Volk zu den größten Verlierern dieses Krieges zählt). Deshalb unterstützen wir die Ukraine in ihrem selbsterklärten Ziel, ihre Souveränität zu verteidigen. Die Bedingungen einer Friedensvereinbarung kann nur die Ukraine selbst formulieren. Westliche Sanktionen gegen Russland können danach im Einvernehmen mit der Ukraine gelockert werden.

Russland nicht völlig isolieren

Es wäre eine Illusion, zu glauben, dass die Welt sicherer wird, indem man versucht, Russland völlig zu isolieren wie es mit Nordkorea geschehen ist. China, Indien und andere wichtige Staaten, in denen ein Großteil der Weltbevölkerung lebt, würden sich einer solchen Strategie nicht unterwerfen. Ein dauerhaft isoliertes Russland wäre zurückgeworfen auf die wenigen Instrumente, die es noch in der eigenen Hand hält, wie insbesondere sein nukleares Potential und seine Fähigkeiten im Bereich von Cyberkriminalität und Propaganda – das kann nicht in unserem Interesse sein! Außerdem wird das größte Flächenland der Erde beim Schutz von Klima und natürlichen Lebensgrundlagen dringend gebraucht. Nicht zuletzt ginge kulturelles und kreatives Potential verloren, welches aus der Vernetzung unserer modernen Welt entsteht. Es ist also alternativlos, mittelfristig wieder auf Annäherung, Austausch und Zusammenarbeit mit russischen Bürgerinnen und Bürgern zu setzen.

Wandel in Russland

Die Rückkehr zur zivilisierten Welt und zum Völkerrecht muss aus Russland heraus erfolgen. Der Wiederaufbau des zerstörten Vertrauens wird Zeit brauchen und glaubhafte Schritte der Abkehr von der bisherigen Politik seitens der russischen Regierung erfordern. Es wird Garantien brauchen, dass ein solcher Bruch des Völkerrechts von Russland nie wieder begangen werden kann. Wir Europäer können uns darum bemühen, Türen offen zu halten und Gesprächsräume wieder zu eröffnen. An bewährte Formate der Rüstungskontrolle und Abrüstung müssen wir wieder anknüpfen, sobald die Umstände es zulassen.

In diesem Zusammenhang kann die Ukraine selbst eine wichtige Schlüssel- und Brückenfunktion übernehmen. Mit ihr und über sie sollten neue Verknüpfungen auch mit Russland entstehen, steht doch kein anderes Volk Europas dem russischen kulturell so nahe wie die Ukraine. Diese Rolle setzt aber eine Beendigung der Kampfhandlungen und eine intensive Phase der Aussöhnung voraus.

Der Grundgedanke von „Wandel durch Annäherung“, zivilgesellschaftlicher Zusammenarbeit und Völkerverständigung von Mensch zu Mensch wird nach dem Krieg relevanter sein denn je. Städtepartnerschaften, Jugendaustausch, kulturelle und universitäre Zusammenarbeit sowie Reisen können nach dem Krieg den Nährboden schaffen für Dialog, Verständnis und Verständigung. So setzen wir uns dafür ein, dass unsere Kommunen nach dem Krieg an ihre Städtepartnerschaften wieder anknüpfen.

Wir wissen, dass eine Forderung nach Dialog und Austausch mit der russischen Zivilbevölkerung im Moment in vielerlei Hinsicht illusorisch klingt. Aber allein das Signal, dass wir es in der Zukunft zusammen mit der Ukraine für möglich halten, macht einen Unterschied. Es werden viele kleine Schritte notwendig sein und es kann sein, dass wir für eine Wiederannäherung einen langen Atem brauchen. Diesen Weg zu gehen wird dennoch notwendig sein.

Strafrechtliche und historische Aufarbeitung

Aufklärung, Dokumentation und Information über die stattgefundenen Gräuel sind wichtig, zumal das Maß an Desinformation in diesem Krieg neue Höhepunkte zu erreichen scheint. Der Manipulation der Geschichte kann nur mit Dokumentation entgegenwirkt werden.

Genauso wichtig ist die Aufarbeitung im Rahmen des Völkerstrafrechts. Der Internationale Strafgerichthof in Den Haag steht in und nach diesem Krieg vor einer herausragenden Bewährungsprobe. Er hat schon jetzt hinreichende Beweise für hunderte von Kriegsverbrechen. Die Verfahren, die dort geführt werden, bedürfen einer erkennbaren und ausführlichen Begleitung durch Politik und Medien.

Der Tatbestand der Aggression im Statut des IStGH, der erst mit Wirkung vom 17. Juli 2018 eingefügt wurde, ist leider auf Wladimir Putin nicht anwendbar. Die vertragschließenden

Parteien werden sich im Angesicht dieses Krieges fragen müssen, ob das Statut der Korrekturen bedarf.

Stärkung des Multilateralismus und Rolle der Europäischen Union

Je größer die Verflechtungen und gegenseitigen Abhängigkeiten in der Welt sind, desto verletzlicher sind wir in allen Teilen der Welt und umso wichtiger sind internationale, multilaterale Strukturen und Lösungsansätze. Die Corona-Pandemie und der Ukraine-Krieg zeigen dies beispielhaft: der Ausbruch des Covid 19-Virus in China hat zu Infektionen und Corona-Toten in allen Teilen der Welt geführt. Der Ukraine-Krieg verschärft die Hungerkrise in vielen Ländern der Südhalbkugel dramatisch durch die fehlenden Weizen-Lieferungen aus der Ukraine.

Da wir noch weit entfernt von einer „Weltregierung“ (Willy Brandt) sind, ist es umso wichtiger, die Vereinten Nationen (UN) zu stärken. Doch hierzu sind Reformen der UN unabdingbar. Wir fordern, bereits jetzt einen Diskussionsprozess darüber einzuleiten, wie Vetorechte und andere Blockademöglichkeiten innerhalb der UN reduziert und Durchsetzungsmöglichkeiten erhöht werden können. Insbesondere die Rolle, Besetzung und Funktionsweise des Sicherheitsrats bedarf einer Neujustierung. Ein solcher Diskussionsprozess sollte auf Ebene der Generalversammlung angesiedelt werden. Dabei sollten Ideen aus der Zivilgesellschaft Berücksichtigung finden, etwa indem erstens ein „Weltbürgerrat“, zweitens eine NGO-Konferenz und drittens ein Gremium von renommierten Völkerrechtlern einberufen werden, die der Generalversammlung Reformvorschläge unterbreiten sollen.

Bei der Zeitenwende, die wir derzeit erleben müssen, geht es auch um eine Neuvermessung der internationalen Kräfteverhältnisse: zwischen Russland, China, den USA und Europa. Eine neue Blockbildung nach dem Vorbild des Kalten Krieges wollen wir nicht. Stattdessen setzen wir auf eine eigenständige Rolle der EU in einer multipolaren Welt. Die Stärke und Anziehungskraft der EU beruht darauf, dass sie den Anspruch erhebt, Frieden, Demokratie, individuelle Freiheit, gesellschaftlichen Wohlstand und soziale Teilhabe im Rahmen eines verantwortungsbewussten Fortschritts zu verbinden. Die EU sollte eine Vorbildfunktion für die Welt anstreben. Dieser Verantwortung müssen wir uns stellen und dafür sorgen, dass die EU ihr Wertefundament schützt und ausbaut, damit sie ihre Rolle auch ausfüllen kann.

Mehr Wachsamkeit bei der internationalen Zusammenarbeit

Kooperation im Welthandel muss dort verstärkt werden, wo Rechtsstaatlichkeit und Demokratie nachhaltige Geschäftsbeziehungen erwarten lassen. Dabei dürfen keine Abhängigkeiten entstehen, die geeignet sind, unser gesellschaftliches System und unsere Lebensart ernsthaft zu gefährden. Vor diesem Hintergrund ist es besorgniserregend, dass China inzwischen unser wichtigster Handelspartner ist, mit steigender Tendenz. Auch hier müssen gefährliche Abhängigkeiten verstanden und abgebaut werden. Die Initiativen Chinas im Zusammenhang mit der „Neuen Seidenstaße“ (Belt Road Initiative) müssen kritisch hinterfragt und alternative

Handlungsoptionen in Betracht gezogen werden, um dadurch europäische Kontroll- und Einflussmöglichkeiten zu schützen. Lieferketten für sicherheitskritische Produkte und Rohstoffe sollten analysiert werden. Bei technologischer Zusammenarbeit und Künstlicher Intelligenz sollte nach heutigem Stand der transatlantischen Partnerschaft Vorrang eingeräumt werden, etwa im Rahmen des Trade and Technology Council zwischen der EU und den USA.

Gleichzeitig müssen Handelsbeziehungen stärker mit der Zusammenarbeit im Kampf gegen den Klimawandel verknüpft werden. Länder, welche immer schneller Regenwälder abholzen oder sich einem Umsteuern bei der Energieerzeugung verweigern, dürfen wir nicht mit engen Handelsbeziehungen belohnen.

Eine stärkere Berücksichtigung politischer Stabilität ist auch in den Beziehungen zu europäischen Nachbarstaaten erforderlich. Wir können nicht länger die Augen davor verschließen, dass sich einige Regierungen vom gemeinsamen Wertefundament von Rechtsstaatlichkeit, Meinungs- und Pressevielfalt und demokratischen Spielregeln immer weiter entfernen. Auch hier muss „Wandel“ wieder stärker und verbindlicher eingefordert werden, sei es mit Hilfe des neuen EU-Rechtsstaatsmechanismus oder anderen Instrumenten.

Realistische Beitrittsperspektiven und Integrationsformate neben oder auf dem Weg zu einer Vollmitgliedschaft in der EU

Die Ukraine hat eine EU Beitrittsperspektive und einen Kandidatenstatus bekommen. Gleichzeitig müssen die Verhandlungen mit den Westbalkanländern zielorientiert weitergeführt werden. Eine Vollmitgliedschaft zur EU darf aber kein Selbstläufer sein. Sie ist nur unter den engen Voraussetzungen der Kopenhagener Kriterien möglich und kann nicht im Eilverfahren erfolgen.

Die EU ist in den letzten Jahren mehr und mehr paralysiert worden, insbesondere von den Regierungen in Polen und Ungarn, bzw. weiteren Staaten der Visegrad-Gruppe. Auch jetzt erleben wir, wie Viktor Orban die gemeinsame europäische Außenpolitik nach Gutdünken ausmanövriert, Pressefreiheit, Wissenschaftsfreiheit und das demokratische Wahlrecht aushöhlt, neue Institutionen jenseits demokratisch legitimierter Prozesse einrichtet, diese Nebeninstitutionen mit seinen Günstlingen besetzt und ein weitreichendes Netz von Korruption und Vetternwirtschaft installiert. De facto kann seine Regierung kaum noch demokratisch abgewählt werden.

Und wir mussten erleben, wie die polnische Justiz in den letzten Jahren zum verlängerten Arm eines engen Machtzirkels von Rechtspopulisten verkommen ist und das polnische Verfassungsgericht EU-Recht nicht länger für vorrangig verbindlich hält. Die justizielle Zusammenarbeit und grenzübergreifende Durchsetzung von Recht (etwa die Vollstreckung polnischer Urteile und Ermittlungsanordnungen) ist auf dieser Grundlage teilweise schon jetzt kaum mehr möglich bzw. zu rechtfertigen. Um diese Deformationen im Rechtssystem zu überwinden, wird es viele Jahre, wenn nicht Jahrzehnte brauchen.

Daraus sind folgende Forderungen abzuleiten:

- Die EU muss sich zunächst selbst reformieren, um aufnahmefähig für neue Mitglieder zu werden:
  - Einstimmigkeitserfordernisse müssen gemäß den „Empfehlungen der Konferenz zur Zukunft Europas“ abgebaut werden,
  - die Einhaltung demokratischer und menschenrechtlicher Mindeststandards muss wieder überall selbstverständlich sein,
  - Rechtsstaatlichkeitsverstöße müssen effektiv sanktionierbar sein und abgestellt werden können, indem sie prozedural mit Mehrheit im Rat festgestellt, und dann Sanktionen bis hin zur Kürzung der Mittel mit gleicher Mehrheit beschlossen werden können;
  - bei der Korruptionsbekämpfung und der Transparenz der Mittelverwendung im Sinne der gemeinsam definierten europäischen Politikziele müssen Fortschritte erzielt werden.

- Alle Beitrittsländer müssen diesen Mindeststandards genügen und eine andauernde Einhaltung muss sichergestellt sein. Für zukünftige Beitritte sind also Rechtsstaatlichkeit, Medienfreiheit, gefestigte und plurale Demokratie unverzichtbare Voraussetzungen. Für diese Reformen brauchen die Beitrittskandidaten neben der Unterstützung der EU auch ausreichend Zeit.

- Jenseits der Vollmitgliedschaft muss die EU aber auch flexible Formate ermöglichen, unter anderem mit Blick auf die Ukraine, aber auch auf weitere Nachbarn (z.B. Moldau, den Westbalkanstaaten, Georgien, aber auch dem Vereinigten Königreich). So wie die Römischen Verträge den Aufbau eines gemeinsamen europäischen Hauses mit konkret abgegrenzten Politikbereichen begonnen haben (Kohle und Stahl, Atomkraft, Zölle...), so muss auch heute eine (schrittweise) Integration in verschiedenen Politikfeldern auf dem Weg zur Vollmitgliedschaft oder anstatt einer Vollmitgliedschaft möglich sein:

  - Europäische Zusammenarbeit im Bereich von Sicherheit und Verteidigung,
  - Gemeinsame Agrarpolitik, Verkehr und Strukturförderung,
  - Zollunion und Handelspolitik,
  - Energiekooperation, etwa durch gemeinsame Infrastrukturen im Bereich der Stromerzeugung, Wasserstoffnutzung, Netze und Speicher, etc.,
  - Klimapolitik, insbesondere im Hinblick auf CO2-Bepreisung und Grenzausgleichsmechanismus,
  - Arbeitsmarkt und Sozialversicherungsrecht,
  - Steuerharmonisierung,
  - Justizielle Zusammenarbeit, u.a.

Erste Integrationsschritte in einzelnen Bereichen können zeitnah und unabhängig von einer Mitgliedschaft in der Europäischen Unionen aufgenommen werden. Ein Wiederaufbauprogramm für die Ukraine kann beispielsweise schon sehr bald aufgesetzt und mit einer Integrations- und Reformagenda verbunden werden.

So, und nur so, lässt sich eine realistische Beitrittsperspektive für beitrittswillige Staaten verknüpfen mit konkreten Integrationsschritten, ohne dass dabei die Europäische Union insgesamt entkernt und gefesselt wird.

Fazit

Es liegt an uns, ob wir die „Zeitenwende“ lediglich als historischen Rückschlag oder gar als prägende Niederlage für die regelbasierte Ordnung und internationale Verständigung hinnehmen; es liegt an uns, ob wir einer schon lange kriselnden „Nachkriegsordnung“ mit ihren vertrauten Mechanismen und Institutionen nachtrauern; es liegt an uns, ob wir es hinnehmen, dass die Gestaltung der internationalen Ordnung im wesentlichen autokratischen Regimen und grenzübergreifend tätigen privatwirtschaftlichen Akteuren überlassen wird.
Und ebenso liegt es an uns, ob wir uns auf den Weg machen, Abhängigkeiten von autokratischen Regimen abzubauen; internationale Beziehungen wieder stärker politisch zu gestalten und in diesem Zusammenhang unsere Grundwerte wie Demokratie und Rechtsstaatlichkeit hochzuhalten; uns in Europa auf unsere Stärken zu besinnen und unsere Interessen gemeinsam selbstbewusst zu vertreten; die Bedrohung der Weltordnung zum Anlass zu nehmen, sie zu reformieren damit sie den großen Herausforderungen aufgrund von Kriegen, Vertreibung und Klimawandel gewachsen ist.

Es liegt an uns, ob wir auch dieser neuen Zeit einen fortschrittsorientierten, hoffnungsvollen, und damit unverkennbar sozialdemokratischen Stempel aufzudrücken.

Beschluss 2: Ratifizierung von CETA nur mit rechtssicheren und dauerhaft wirksamen Instrumenten und ohne Zeitdruck

Die SPD-Abgeordneten im Deutschen Bundestag werden, da ein objektiver Zeitdruck nicht besteht, aufgefordert, sich dafür einzusetzen, den mit der Vorlage des am 1. 7. vom Bundeskabinett beschlossenen CETA-Ratifizierungsgesetzes eingeleiteten Ratifizierungsprozess auszusetzen und erst dann weiter zu führen, wenn die erforderlichen Vertragsänderungen in einer Form vorliegen, die im Gegensatz zu der geplanten „verbindlichen Auslegung“ (das Eckpunktepapier „Handelspolitik der Bundesregierung“ vom 1. 7. 2022 spricht von einer „Interpretationserklärung des CETA-Ausschusses“) den Änderungsbedarf von CETA tatsächlich bewirkt. Die Probleme in CETA sind mit einer Auslegungserklärung durch den Gemischten CETA-Ausschuss nicht zu beseitigen, es bedarf eines Zusatzabkommens mit vertragsändernder Wirkung oder einer Vertragsänderung.

Die Mitglieder Bundesregierung werden aufgefordert, im Kabinett, gegenüber der Europäischen Kommission und ggf. im Rat auf die erforderlichen Änderungen hinzuwirken. Die Europaabgeordneten der SPD sind ebenfalls aufgerufen, dies im Europäischen Parlament zu tun. Die erforderlichen Änderungen sind:

1. Die in der Kabinettsvorlage zum CETA-Ratifizierungsgesetz angesprochene „bindende Auslegung“ bzw. „Interpretationserklärung des Gemeinsamen CETA-Ausschusses.“ wie es in dem Eckpunktepapier der Bundesregierung heißt, ist nicht hinreichend wirksam. Um wirksam die im Koalitionsvertrag angesprochenen Anliegen umzusetzen, bedarf es eines Zusatzabkommens (Side Letter oder Protokoll) oder eine Neuverhandlung des Vertrags. Ein Zusatzabkommen muss die Änderungen im Verhältnis zum Vertrag widerspruchsfrei zum Ausdruck bringen.

2. Der Änderungsbedarf beim Investitionsschutz muss entsprechend der Formulierung im Koalitionsvertrag vom 29. 11. 2021 erfolgen und nicht nach den abgeschwächten Formulierungen in der Kabinettsvorlage vom 1. 7. 2022. Im Koalitionsvertrag heißt es: „Wir setzen uns für Investitionsschutzabkommen ein, die den Investitionsschutz für Unternehmen im Ausland auf <u>direkte Enteignungen und Diskriminierungen konzentrieren</u> und wollen <u>die missbräuchliche Anwendung des Instruments</u> – auch in den noch ausstehenden Abkommen – <u>verhindern</u>.“ In der Kabinettsvorlage heißt es dagegen deutlich abgeschwächt: „Im <u>Einklang mit den Zielsetzungen des Koalitionsvertrages</u> setzt sich die Bundesregierung unverzüglich dafür ein, gemeinsam mit den Partnern des Abkommens im Wege einer bindenden <u>Auslegung von materiell-rechtlichen Investitionsschutzstandards</u> in CETA <u>eine missbräuchliche Anwendung dieser Standards wirksam zu begrenzen</u>“.

3. Neben der ebenfalls in der Regierungsvorlage zum Ratifizierungsgesetz vorgesehenen Fortschreibung des Einstimmigkeitserfordernisses im Rat im Hinblick auf Beschlüsse des Gemischten CETA-Ausschusses bei nationalen Angelegenheiten muss es, sofern wesentliche

Fragen und allgemeine Regeln in den CETA-Ausschüssen behandelt werden und Rechtsetzung erfolgt, ein Zustimmungserfordernis des Europäischen Parlaments (bei EU-Zuständigkeit) geben. Die Fortschreibung der Einstimmigkeit im Rat im Hinblick auf die Beschlüsse des Gemischten CETA-Ausschusses bei nationalen Angelegenheiten ist ohnehin nach dem Urteil des BVerfG vom 15. März 2022 zu CETA verfassungsrechtlich geboten. Zwar will sich die Bundesregierung „für eine Stärkung der Rolle des Europäischen Parlamentes im Rahmen der regulatorischen Kooperation“ einsetzen, erforderlich ist aber auch mit einem Parlamentsvorbehalt an den gewichtigen Befugnissen der Ausschüsse anzusetzen.

4. Die im Gemeinsamen Auslegungsinstrument von CETA aus 2016 angekündigte frühzeitige Überprüfung in den Bereichen Handel und Arbeit sowie Handel und Umwelt auch im Hinblick auf deren effektive Durchsetzbarkeit muss endlich umgesetzt werden. Die effektive Durchsetzbarkeit dieser Kapitel wäre auch im Einklang mit der neuen EU-Handelsstrategie von 2021und der neuen Handelspolitik der Bundesregierung, die im Eckpunktepapier vom 1. 7. 2022 skizziert wird.

II.

Darüber hinaus gibt die ASJ erneut ihre Kritikpunkte an CETA in Anlehnung an die beim Parteikonvent vom 19. September festgestellten „offenen Punkte und Fragen“ und formulierten „klaren Erwartungen“ zu Bedenken. Sie verweist dabei auf ihren beim Bundesausschuss am 29. 05. 2016 in Hamburg beschlossenen Musterantrag zum Parteikonvent mit den beispielhaften neuralgischen Punkten:

Investitionsschutz
Regulatorische Kooperation
Daseinsvorsorge
Vorsorgeprinzip.

Die bekannt gewordene Praxis zeigt zum Beispiel, dass die Feststellungen der ASJ zum in CETA nur mangelhaft verankerten Vorsorgeprinzip nur zu berechtigt waren. So geht aus einem bekannt gewordenen Protokoll des Gemischten Verwaltungsausschusses für gesundheitspolizeiliche und pflanzenschutzrechtliche Maßnahmen (SPS-Ausschuss) hervor, dass Kanada bereits jetzt in der vorläufigen Anwendung das Vorsorgeprinzip massiv angreift und dass sowohl die kanadischen als auch die europäischen Vertreter in diesem Ausschuss sich langfristig die Abschaffung des Vorsorgeprinzips in Europa zum Ziel gesetzt haben.

Es ist dringend erforderlich, dass die SPD-Mitglieder in der Bundesregierung, der Parteivorstand, die SPD-Fraktionen in Bundestag und Europaparlament ihre Haltung zu CETA überdenken.

III.

Der weitere Ratifizierungsprozess muss transparent sein. Bereits im Entwurfsstadium muss der Ergänzungs- und Änderungstext veröffentlicht werden. Die Veröffentlichung muss so rechtzeitig geschehen, dass der Text in der Öffentlichkeit, der Zivilgesellschaft und von

Verbänden gründlich analysiert und kommentiert werden kann und eine echte Rückmeldung möglich ist.

Begründung und Sachstand

I. Der Weg zum aktuellen Ratifizierungsprozess

Europäisch-kanadische Verhandlungen, Ratifizierung durch das EP und teilweise vorläufige Anwendung

Nach der Zustimmung des Rates der Europäischen Union 2009 zur Aufnahme von Verhandlungen mit Kanada zum Abschluss eines Handelsabkommens und dem Einbezug des Investitionsschutzes 2011 handelte die Europäische Kommission das umfassende Wirtschafts- und Handelsabkommen mit Kanada (Comprehensive Economic and Trade Agreement – CETA) aus. Nach Abschluss der Verhandlungen und der Rechtsförmlichkeitsprüfung wurde CETA am 30. Oktober 2016 durch Kanada und die Europäische Union unterzeichnet. Die EU-Mitgliedsstaaten hatten dies bereits vorher getan, Deutschland am 28. Oktober 2016. Nach der Zustimmung des Europäischen Parlaments am 15. Februar 2017 wird es seit dem 21. September 2017 vorläufig angewendet, soweit ausschließlich die EU zuständig ist. Dazu zählt u. a. nicht der Investitionsschutz, da er sowohl in die Kompetenz der EU als auch der Mitgliedstaaten fällt. Die Einstufung von CETA als gemischtes Abkommen folgt dem EuGH. Der hat in seinem Gutachten 2/15 vom Mai 2017 zum Freihandelsabkommen zwischen der EU und Singapur, das ähnliche Investitionsschutz-Vorschriften wie CETA enthält, so entschieden. CETA ist also ein gemischtes Abkommen, das erst nach Ratifizierung auch durch die Mitgliedstaaten vollständig in Kraft tritt.

Beschluss des BVerfG vom 9. Februar 2022

Gegen das Verhalten der Bundesregierung im Rat bei der Abstimmung über CETA und dessen vorläufiger Anwendung richteten sich drei Verfassungsbeschwerden von insgesamt über 193.000 Personen sowie ein Organstreitverfahren der Fraktion Die Linke im Deutschen Bundestag. Die Anträge auf Erlass einstweiliger Anordnungen, um die deutsche Zustimmung zu unterbinden, wurden vom BVerfG vor der endgültigen Abstimmung im Rat am 28.10.2016 mit Urteil vom 13. 10. 2016 abgelehnt.[1] Das Gericht schloss eine Kompetenzüberschreitung der EU und eine Verletzung der Verfassungsidentität nicht aus, sah aber schwerer wiegende Nachteile, wenn sich das im Hauptsacheverfahren nicht bestätigen werde, als im umgekehrten Fall bei der erfolgten Zustimmung.

1 **BVerfG, Urteil des Zweiten Senats vom 13. Oktober 2016 - 2 BvR 1368/16 -, Rn. 1-73,** http://www.bverfg.de/e/rs20161013_2bvr136816.html

In seinem Beschluss vom 9. Februar 2022 ließ das BVerfG nur die Beschwerde gegen die deutsche Zustimmung im Rat zur vorläufigen Anwendung zu, nicht aber gegen CETA selbst oder ein potentielles deutsches Zustimmungsgesetz, das es noch nicht gäbe.[2]

Bei der vorläufige Anwendung, die sich ja auf den Bereich beschränkt, der in der Zuständigkeit der EU fällt, hat das Gericht keine Überschreitung der europäischen Kompetenzen festgestellt. Auch die Verfassungsidentität sah das BVerfG nicht als berührt an. Zwar hätten die zur Umsetzung von CETA geschaffenen Ausschüsse, insbesondere der Gemischte CETA-Ausschuss, über eng definierte technische Fragen hinausgehende Befugnisse zu für die Vertragsparteien verbindlichen Beschlüssen, die teilweise unklar formuliert seien und teilweise grundsätzlichen und weitgehenden Charakter hätten. Aber bei den notwendigen Ratsbeschlüssen müssten die erforderlichen internen Anforderungen und Verfahren der Mitgliedstaaten beachtet werden. Der Rat, der die EU-Vertreter in den Ausschüssen ermächtige, entscheide zwar mit qualifizierter Mehrheit, so dass Deutschland überstimmt werden könne, was das potentielle Einfallstor für eine Verletzung der Verfassungsidentität wäre. Aus der Entstehungsgeschichte und aus dem Kontext der Protokollerklärung Nr. 19 des Rates Rates zu CETA vom 27. Oktober 2016 zu den Abstimmungen ergebe sich aber, dass das europäische Abstimmungsverhalten immer einvernehmlich mit den Mitgliedstaaten festgelegt werde, soweit die Vorgabe in deren Kompetenzbereich falle. Die Verfassungsidentität werde nicht verletzt.

Da BVerfG erwähnt auch die Protokollerklärung Nr. 18. Darin erklärt die Kommission, dass sie keinen Vorschlag zu einer Veränderung des Vertrages und einer bindenden Interpretation im Gemischten CETA-Ausschuss bis zur Verkündung des BVerfG-Urteils vorlegen wird.[3]

Gleichzeitig scheinen jedoch an einigen Stellen des Beschlusses Zweifel des BVerfG auf. So würden mit „CETA möglicherweise Hoheitsrechte auf das Gerichts- und Ausschusssystem weiter übertragen werden“ (Rn. 185). Es sei „zweifelhaft“, dass Art. 218 Abs. 9 AEUV für die demokratische Legitimation und Kontrolle der Ausschussbeschlüsse ausreiche (Rn. 190). Der Völkerrechtler an der Friedrich-Alexander Universität Erlangen-Nürnberg Markus Krajewski gibt zu bedenken, dass das Bundesverfassungsgericht keineswegs CETA in Gänze für verfassungskonform erklärt habe. Es sei nur um den Beschluss zum vorläufigen Inkrafttreten gegangen. Die Angelegenheit sei nicht endgültig geklärt. Das Gericht habe ausdrücklich nicht über die künftige deutsche Beteiligung im Rat bei der Zustimmung der EU zum endgültigen Inkrafttreten und über das Ratifizierungsgesetz entschieden. Krajewski führt auch verfassungsrechtliche Bedenken gegen den Investitionsschutz im Rahmen von CETA an. Damit gehe eine gegen Art. 3 GG verstoßende Diskriminierung von inländischen Investoren einher, da diese anders als ausländische Investoren in der gleichen Situation keine Klage zum CETA-

2 **BVerfG, Beschluss des Zweiten Senats vom 09. Februar 2022 - 2 BvR 1368/16 -, Rn. 1-197,** http://www.bverfg.de/e/rs20220209_2bvr136816.html

3 **General Secretariat of the Council, Comprehensive Economic and Trade Agreement (CETA) between Canada, of the one part, and the European Union and its Member States, of the other part– Statements to the Council minutes, Brussels, 27 October 2016, 13463/1/16 https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-13463-2016-REV-1/en/pdf**

Investitionsgericht erheben könnten.[4] Angesichts der nur vorläufigen verfassungsrechtlichen Klärung bereitet Mehr Demokratie e. V. bereits eine weitere Verfassungsbeschwerde vor, auch mit dem Antrag zu einer einstweiligen Anordnung zur Verhinderung der Ratifizierung.

Ampel-Koalitionsvertrag vom 29. November 2021

Im Koalitionsvertrag vom 29. November 2021 spricht sich die Ampel für eine Stärkung des regelbasierten Freihandels auf der Grundlage von fairen sozialen, ökologischen und menschenrechtlichen Standards, Multilateralismus sowie einer Weiterentwicklung der WTO und gegen Protektionismus und unfaire Handelspraktiken aus.

Die Neuausrichtung der EU-Handelstrategie wird unterstützt. Bei der Vertragsfortentwicklung durch die regulatorische Kooperation sollen die Entscheidungskompetenzen des EU-Parlaments gestärkt werden.

Zum Investitionsschutz heißt es: „Wir setzen uns für Investitionsabkommen ein, die den Investitionsschutz für Unternehmen im Ausland auf direkte Enteignungen und Diskriminierungen konzentrieren und wollen die missbräuchliche Anwendung des Instruments – auch bei den noch ausstehenden Abkommen – verhindern“.

Die Entscheidung über die Ratifizierung von CETA wollte die Ampel nach der Entscheidung des BVerfG treffen.[5]

Handelsagenda der Ampel vom 23. Juni 2022 und Eckpunktepapier der Bundesregierung vom 1. 7. 2022

Die Handelsagenda der Ampel vom 23 Juni 2022[6] übernimmt in Bezug auf CETA die Forderungen und Formulierungen zur Stärkung des Europäischen Parlamentes bei der regulatorischen Kooperation und beim Investitionsschutz aus dem Koalitionsvertrag. Die Positionen zu CETA sind auch in dem weitgehend gleichlautenden am 1. 7. vom Kabinett verabschiedeten Eckpunktepapier der Bundesregierung enthalten.[7] Dort wird die neue Handelspolitik der Bundesregierung skizziert.

---

4 Krajewski, Markus, Vorlaufig teilweise verfassungskonform. Zum CETA-Beschluss des Bundesverfassungsgerichts, Verfassungsblog, 17. März 2022, https://verfassungsblog.de/vorlaufig-teilweise-verfassungskonform/

5 Koalitionsvertrag 2021 – 2025, Mehr Fortschritt wagen, Bündnis für Freiheit, Gerechtigkeit und Nachhaltigkeit, Berlin, den 7. Dezember 2021, S. 28 https://www.spd.de/fileadmin/Dokumente/Koalitionsvertrag/Koalitionsvertrag_2021-2025.pdf

6 Handelsagenda der Ampel vom 23. Juni 2022 (von Bündnis 90/Die Grünen veröffentlicht), https://www.gruene-bundestag.de/fileadmin/media/gruenebundestag_de/themen_az/freihandel/220623_Handelsagenda-Positionspapier.pdf

7 Eckpunktepapier „Handelspolitik der Bundesregierung“, https://www.bmwk.de/Redaktion/DE/Downloads/E/eckpunktpapier-handelsagenda.pdf?__blob=publicationFile&v=4

Der zitierte Satz zum Investitionsschutz im Koalitionsvertrag (Rdn. 166) ist allgemein für „Investitionsabkommen“ formuliert. Die Frage ist, ob zu den dort angeführten „noch ausstehenden Abkommen“ auch CETA zählen soll, das bereits unterzeichnet, teilweise vorläufig in Kraft aber noch nicht von allen Mitgliedstaaten ratifiziert ist. Dafür spricht, dass die Koalitionsvereinbarung (Handelsagenda) vom 23. Juni 2022 und das Eckpunktepapier der Bundesregierung vom 1. 7. 2022 wörtlich die Formulierung zum Investitionsschutz aus dem Koalitionsvertrag unter der Überschrift „CETA“ wiederholen.

Dann aber wird für die weitere konkrete Vorgehensweise bei CETA festgelegt: „Die Bundesregierung verfolgt, im Sinne der oben genannten Kriterien zur Begrenzung der missbräuchlichen Anwendung der materiell-rechtlichen Schutzstandards und zur regulatorischen Kooperation, in Gesprächen auf EU-Ebene und mit der kanadischen Regierung eine Interpretationserklärung des Gemeinsamen CETA-Ausschusses, um damit die diesen Änderungen nachfolgende abschließende Ratifizierung im Herbst im Bundestag zu ermöglichen. Diese Lösung darf den gleichzeitig laufenden Ratifizierungsprozess in der EU nicht stoppen, sondern muss dessen Fortsetzung ermöglichen“. In einer Sitzung des sogenannten „gemeinsamen Komitees“ im Herbst 2022, soll die Interpretationserklärung konsentiert werden.[8]

Die Koalitionsvereinbarung (Handelsagenda) vom 23. Juni 2022 und das Eckpunktepapier der Bundesregierung vom 1. 7. 2022 sprechen jetzt nur noch von einer „Begrenzung der missbräuchlichen Anwendung der materiell-rechtlichen Schutzstandards“. Das ist eine Formulierung die gegenüber dem Koalitionsvertrag deutlich abgeschwächt ist.

<u>Entwurf eines Ratifizierungsgesetzes</u>

Im Gesetzentwurf der Bundesregierung zur Ratifizierung von CETA, der am 1. 7. im Kabinett beschlossen wurde, findet sich in der Schlussbemerkung die abgeschwächte Formulierung wieder:

„Im Einklang mit den Zielsetzungen des Koalitionsvertrages setzt sich die Bundesregierung unverzüglich dafür ein, gemeinsam mit den Partnern des Abkommens im Wege einer bindenden Auslegung von materiell-rechtlichen Investitionsschutzstandards in CETA eine missbräuchliche Anwendung dieser Standards wirksam zu begrenzen. Ferner wird sich die Bundesregierung für eine Stärkung der Rolle des Europäischen Parlamentes im Rahmen der regulatorischen Kooperation einsetzen. Ergänzend ist im Lichte der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts zu CETA außerdem vorgesehen, das bereits im Rahmen der vorläufigen Anwendung von CETA klargestellte Einstimmigkeitserfordernis der EU-Mitgliedstaaten im Zusammenhang mit bestimmten Beschlüssen des Gemischten CETA-

8 Nach CETA auch Mercosur? Brüssel und Berlin machen Tempo bei Handelsabkommen, Handelsblatt vom 8. 7. 2022 https://www.handelsblatt.com/politik/deutschland/freihandel-nach-ceta-auch-mercosur-bruessel-und-berlin-machen-tempo-bei-handelsabkommen/28490434.html

Ausschusses durch Protokollerklärung auch für die Zeit ab dem Inkrafttreten des Abkommens zu verankern“.[9]

Erste Lesung im Bundestag

Bereits in der letzten Legislaturperiode, am 6. 11. 2019, hatte die damals oppositionelle Fraktion der FDP im Bundestag einen Antrag zur Ratifizierung von CETA vorgelegt.[10] Das hat nun ebenfalls die Fraktion der CDU/CSU am 15. 3 2022 getan. Die ursprünglich angedachte Abstimmung im Plenum am 23. Juni darüber hat der Bundestag abgesetzt.[11]

Der Regierungsentwurf des CETA-Ratifizierungsgesetzes wurde im Bundestag am Donnerstag, 7. 7. 2022, erstmals gelesen. Nach 40-minütiger Debatte wurde der Entwurf an die Ausschüsse zur weiteren Beratung verwiesen. Die Federführung hat der Wirtschaftsausschuss.

Von der Tagesordnung abgesetzt wurden erneut der Gesetzentwurf der Unionsfraktion zum CETA-Abkommen und ein Antrag dieser Fraktion mit dem Titel „Europas Wettbewerbsfähigkeit erhalten – die wirtschafts- und handelspolitischen Beziehungen im atlantischen Raum stärken“. Die Unionsfraktion fordert, CETA „schnellstmöglich“ zu ratifizieren und für die vollständige Ratifizierung und Anwendung des Assoziierungsabkommens der EU mit dem südamerikanischen Mercosur-Binnenmarkt einzutreten.[12]

Auf dem Wirtschaftstag des Wirtschaftsrates der CDU am 31. Mai 2022 hat Friedrich Merz dargelegt, dass die Union die Ampel-Parteien dazu drängen würde, das Freihandelsabkommen mit Kanada (CETA) zur Abstimmung im Bundestag zu stellen. Doch die Grünen würden blockieren. Das sei an Widersprüchlichkeit kaum zu überbieten. Mit welchem Land wolle Deutschland denn überhaupt noch handeln, wenn nicht mal mit einem liberalen Staat wie Kanada.[13]

---

9 **Bundesregierung, Entwurf für ein Gesetz zu dem Umfassenden Wirtschafts- und Handelsabkommen (CETA) zwischen Kanada einerseits und der Europäischen Union und ihren Mitgliedstaaten andererseits vom 30. Oktober 2016, S. 4, https://dserver.bundestag.de/btd/20/025/2002569.pdf**

10 Fraktion der FDP **im Deutschen Bundestag, Entwurf eines Gesetzes zum umfassenden Wirtschafts- und Handelsabkommen (CETA) vom 30. Oktober 2016 zwischen Kanada einerseits und der Europäischen Union und ihren Mitgliedsstaaten andererseits, BT-Drucksache 19/14783 vom 6.11.2019, https://dserver.bundestag.de/btd/19/147/1914783.pdf**

11 **Deutscher Bundestag, Abgesetzt: Abstimmung über transatlantische Wirtschaftspolitik, https://www.bundestag.de/dokumente/textarchiv/2022/kw25-de-ceta-897800**

12 **Deutscher Bundestag, Debatte über transatlantische Wirtschafts- und Handelspolitik,** https://www.bundestag.de/dokumente/textarchiv/2022/kw27-de-ceta-900526**, opinioijuris, die freie juristische Bibliothek, Bundestag, aktuelle Themen, Debatte über transatlantische Handelspolitik, vom 7. 7. 2022, https://opinioiuris.de/aggregator/sources/24?page=1**

13 Der Tagesspiegel, 31. 5. 2022 "An Widersprüchlichkeit kaum zu überbieten“ CDU-Chef Merz kritisiert Grüne für Blockade bei Ceta-Abkommen, https://www.tagesspiegel.de/politik/an-widerspruechlichkeit-kaum-zu-ueberbieten-cdu-chef-merz-kritisiert-gruene-fuer-blockade-bei-ceta-abkommen/28389668.html

Der Druck der Union, aber auch der FDP ist angekommen:

SPD-MdB Markus Töns hat in der Plenardebatte am 7. 7. bekräftigt: „Ich kann Ihnen nur sagen: Wir werden CETA ratifizieren. Wir bringen es heute ein, dann werden wir in die Ausschussdebatte gehen. Wir werden uns darüber unterhalten und am Ende wird CETA in diesem Jahr ratifiziert. Darauf können Sie sich verlassen."

Und zur letzten Legislaturperiode: „Wir alle wissen doch, … dass wir das Abkommen in der letzten Legislaturperiode, weil wir auf das Verfassungsgericht gewartet haben, nicht ratifiziert haben. Wenn das Verfassungsgericht früher entschieden hätte, was es nicht getan hat, weil es etwas länger gebraucht hat, dann hätten wir das in der letzten Legislaturperiode auch ratifiziert."[14]

In der letzten Legislaturperiode hatte sich in der Tat die Große Koalition in ihrem Koalitionsvertrag darauf verständigt, CETA zu ratifizieren.[15]

Festzuhalten ist: Der Zeitpunkt einer Ratifizierung ist vor allem eine politische Frage. Auch bei Abkommen, die vorläufig angewendet werden, gibt es keine zwingenden rechtlichen Vorgaben zu einer möglichst umgehenden Ratifikation.[16]

<u>Probleme der angestrebten Interpretationserklärung</u>

1. Die Bundesregierung setzt sich selbst unter Druck. Laut dem Eckpunktepapier vom 1. 7. darf der Ratifizierungszeitpunkt im Herbst nicht gefährdet und der weitere Ratifizierungsprozess in der EU nicht gestoppt werden. Diese Bedingungen führen dazu, dass nicht gründlich und hartnäckig verhandelt werden kann, sondern schnelle Ergebnisse erforderlich sind.
2. Die Interpretationserklärung muss schließlich mit Kanada, 26 anderen EU-Mitgliedstaaten und der Europäischen Kommission abgestimmt werden. Bei der erforderlichen Kompromissbildung in der kurzen Zeit sind eine Verwässerung selbst der reduzierten Anliegen der Bundesregierung sowie vieldeutige, abstrakte Formelkompromisse wahrscheinlich.
3. Die rechtliche Relevanz von Auslegungserklärungen ist begrenzt. Sie sind keine völkerrechtliche Vereinbarungen mit Protokolleigenschaften und können sich nicht ohne Weiteres gegen einen anderslautenden Wortlaut durchsetzen. Nach §31 Abs. 1 und 2a des

---

14 Deutscher Bundestag, Stenografischer Bericht, 47. Sitzung Berlin, Donnerstag, den 7. Juli 2022, S 4959, https://dserver.bundestag.de/btp/20/20047.pdf#P.4950
15 Koalitionsvertrag zwischen CDU, CSU und SPD, Ein neuer Aufbruch für Europa. Eine neue Dynamik für Deutschland. Ein neuer Zusammenhalt für unser Land, 19. Legislaturperiode, S. 65, https://www.bundesregierung.de/resource/blob/974430/847984/5b8bc23590d4cb2892b31c987ad672b7/2018-03-14-koalitionsvertrag-data.pdf?download=1
16 Mayer, Franz, Ratifizierung des Handelsabkommens zwischen der EU und Kanada (CETA), Rechtliche Aspekte, Thesen und Stellungnahme zur öffentlichen Anhörung im Ausschuss für Wirtschaft und Energie des Deutschen Bundestags am Mittwoch, 13. Januar 2021, S II https://www.bundestag.de/resource/blob/816856/d6f16f2cc8255676bed742d48e46fd79/19-9-928_Stellungnahme_Mayer-data.pdf

Wiener Abkommens über das Recht der Verträge (das für die EU nach dem inhaltsgleichen Völkergewohnheitsrecht gilt) sind diese im Zusammenhang ihrer Bestimmungen, dem Wortlaut und nach Ziel und Zweck auszulegen. Im Kontext des Zusammenhangs der Vertragsbestimmungen sind dann auch Auslegungserklärungen heranzuziehen[17] Auch der Council of Canada kommt zu dem Ergebnis, dass das die Auslegungserklärung zu CETA aus 2016, das „Gemeinsame Auslegungsinstrument", auf tönernen Füßen steht, nur im Kontext des Vertrages gelesen und keine substanziellen Vertragsänderungen bewirken kann.[18]

4. Eine modifizierte Rechtslage ergibt sich, wenn der Gemischte CETA-Ausschuss einen Beschluss zur Vertragsauslegung fasst. Der Gemeinsame CETA-Ausschuss ist das zur Vertragsauslegung befugte Gremium. Seine Beschlüsse sind verbindlich. „Nach Artikel 26.3 des Abkommens ist der Gemischte CETA-Ausschuss befugt, einvernehmliche Beschlüsse in allen Angelegenheiten zu fassen, in denen das Abkommen dies vorsieht. Die Beschlüsse des Gemischten CETA-Ausschusses sind für die Vertragsparteien - vorbehaltlich der Erfüllung etwaiger interner Anforderungen und des Abschlusses etwaiger interner Verfahren - bindend und von ihnen umzusetzen."[19] Wenn der Gemischte CETA-Ausschuss die Anliegen der Bundesregierung aufgreift, so muss er dabei aber auch Art. 31. des Wiener Abkommens über das Recht der Verträge beachten. Er muss sich in dem vorgegebenen Vertragsrahmen bewegen. Sein Spielraum zu Vertragsänderungen ist begrenzt. Es ist fraglich, ob dieser Spielraum ausreicht, um den Anliegen der Ampel entgegenzukommen. Der begrenzte Auslegungsspielraum des Gemischten CETA-Ausschusses könnte aber der Grund für die gegenüber dem Ampel-Koalitionsvertrag abgeschwächte Formulierung im Kabinettsbeschluss sein (etwa „begrenzen" anstatt „verhindern"). Die Nichtanwendung etwa des Investitionsschutzstandards der gerechten und billigen Behandlung etwa wäre durch eine Interpretationserklärung von vorneherein nicht zu erreichen.[20]

---

17 Hoffmann, Tamara, Krajewski, Markus, Rechtsgutachten und Vorschläge für eine mögliche Verbesserung oder Neuverhandlung des Entwurfs des EU-Mercosur-Assoziierungsabkommens im Auftrag von Misereor, Greenpeace und CIDSE, Aachen, Hamburg, Brüssel Mai 2021, S. 20 f. https://www.greenpeace.de/publikationen/rechtsgutachten_eu-mercosur_de_final.pdf

18 foodwatch/The Council of Canadians, The Potential Dangers of CETA Committes on Europe, Amsterdam/Ottawa 2020, S. 10 https://canadians.org/sites/default/files/publications/report-ceta-committees-europe.pdf

19 Europäische Kommission, Vorschlag für einen Beschluss des Rates über den Standpunkt, der 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 CETA Ausschuss hinsichtlich der Annahme eines Beschlusses zu vertreten ist, mit dem das Verfahren für die Annahme von Auslegungen gemäß Artikel 8.31 Absatz 3 und Artikel 8.44 Absatz 3 Buchstabe a CETA als Anhang der Geschäftsordnung des Gemischten CETA-Ausschusses festgelegt wird, vom 11. 10. 2019, S. 1, COM(2019) 458 final, https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:4058b622-ec13-11e9-9c4e-01aa75ed71a1.0014.02/DOC_1&format=PDF

20 Krajewski, Markus, Kurzbewertung der Gemeinsamen Auslegungserklärung zum CETA insbesondere mit Blick auf den Investitionsschutz, Erlangen 2016 S. 2, https://katharina-droege.de/sites/default/files/Kurzbewertung%20der%20Gemeinsamen%20Auslegungserkl%C3%A4rung%20zum%20CETA%20insbesondere%20mit%20Blick%20auf%20den%20Investitionsschutz_Krajewski.pdf

5. Auch stellt sich die Frage, welchen Bestand die Auslegungserklärung in mittel- und langfristiger Perspektive hat. So heißt es etwa in Art. 8.10 Abs. 3 CETA-Vertrag: „Die Vertragsparteien überprüfen regelmäßig oder auf Ersuchen einer Vertragspartei den Inhalt der Verpflichtung zur gerechten und billigen Behandlung. Der nach Artikel 26.2 (Sonderausschüsse) Absatz 1 Buchstabe b eingesetzte Ausschuss für Dienstleistungen und Investitionen kann diesbezügliche Empfehlungen erarbeiten und sie dem Gemischten CETA-Ausschuss zur Beschlussfassung vorlegen." CETA bleibt mittel- und langfristig gefährlich, auch wenn die zu treffende Auslegungserklärung wirklich eine Verbesserung bringen sollte. Das wird unterstrichen, wenn man sich zum Beispiel den Art. 8.44 Abs. 3 Buchstabe e CETA vor Augen führt. Der lautet: „Der Ausschuss für Dienstleistungen und Investitionen kann im Einvernehmen mit den Vertragsparteien, nachdem diese ihre jeweiligen internen Vorschriften erfüllt und die internen Verfahren abgeschlossen haben, … d) dem Gemischten CETA-Ausschuss nach Artikel 8.10 Absatz 3 die Festlegung etwaiger weiterer Bestandteile der Verpflichtung zur Gewährung einer gerechten und billigen Behandlung empfehlen."

6. Beschlüsse des Gemischten CETA-Ausschusses sind auch für das CETA-Investitionsgericht verbindlich. Was aber passiert, wenn das Investitionsgericht oder die Berufungsinstanz die Auslegung des Gemischten CETA-Ausschusses im Sinne Art. 31. des Wiener Abkommens über das Recht der Verträge für nicht ausreichend oder nicht vertretbar halten sollten? Wie wird der spätere Internationale Investitionsgerichtshof in einem solchen Falle entscheiden? Zudem werden durch die internationale Diskussion und Rechtsprechung die Tatbestände im Investitionsschutz fortentwickelt. Es ist davon auszugehen, dass auch dies in die Entscheidungen der CETA-Gerichte einfließen wird. Die im Koalitionsvertrag der Ampel vorgesehene Konzentration auf auf den Tatbestand der „Diskriminierung" ist bereits im Gemeinsamen Auslegungsinstrument von 2016 enthalten. Jedenfalls kann der folgende Satz so gelesen werden: „Das CETA wird nicht dazu führen, dass ausländische gegenüber einheimischen Investoren begünstigt werden".[21] Krajewski hält es für wenig wahrscheinlich, dass der Investitionsgerichtshof, angesichts der übrigen Anspruchsgrundlagen in CETA, sich bei der Interpretation des Vertrages auf eine Inländergleichbehandlung beschränken würde.[22]

7. Das Vertrauen in eine solche Interpretationserklärung wird auch dadurch geschmälert, dass wichtige Versprechen des Gemeinsamen Auslegungsinstrumentes von 2016 bisher nicht umgesetzt worden sind. Dazu zählt, neben der angeführten Inländerdiskriminierung, dass das zahnlose Nachhaltigkeitskapitel von CETA überarbeitet wird. Das Gemeinsame Auslegungsinstrument von 2016 legt fest, dass die Vertragsparteien entschlossen sind, eine frühzeitige Überprüfung der speziellen und bindenden Bewertungs- und Überprüfungsmechanismen für die Bereiche Handel und Arbeit sowie Handel und Umwelt

21 Gemeinsames Auslegungsinstrument zum umfassenden Wirtschafts- und Handelsabkommen (CETA) zwischen Kanada und der Europäischen Union und ihren Mitgliedstaaten, Amtsblatt der Europäischen Union v. 14. 1. 2017, , S. 4 https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/PDF/?uri=CELEX:22017X0114(01)&from=DE

22 Krajewski, Markus, a. a. O., S. 3

einzuleiten, auch im Hinblick auf deren effektive Durchsetzbarkeit.[23] Das ist nicht erfolgt.[24] Unter den Themen der Bundesregierung für die neue Interpretationserklärung zu CETA ist dies nicht mehr enthalten. Die neue EU-Handelsstrategie, die die Europäische Kommission im Februar 2021 vorgelegt hat, will allerdings „größere Anstrengungen, um die wirksame Umsetzung und Durchsetzung der Kapitel über nachhaltige Entwicklung in den Handelsabkommen der EU sicherzustellen und somit die Sozial-, Arbeits- und Umweltstandards weltweit anzuheben".[25] Die Bundesregierung begrüßt diese Handelsstrategie, für CETA bleibt sie aber ohne Folgen. Im Eckpunktepapier „Handelspolitik der Bundesregierung" vom 1. 7. 2022 ist die effektive Umsetzung der Nachhaltigkeitskapitel enthalten. Allerdings bleibt sie auf die „künftigen Handelsverträge" und die, „die derzeit bereits verhandelt werden" beschränkt.[26] Im Hinblick auf das Investitionsgerichtssystem hingegen ist die Europäische Kommission den Verpflichtungen aus Gliederungspunkt 6 Buchstabe f der Gemeinsamen Erklärung von 2016 nachgekommen und hat unverzüglich die Arbeiten daran aufgenommen. So hat sie z.B. im Oktober 2019 vier Vorschläge zur Umsetzung des CETA Investitonsgerichtssystems vorgelegt.[27] Dieser Umstand wirft ein Schlaglicht auf die wahren Prioritäten der EU-Handelspolitik.

8. Das Gemeinsame Auslegungsinstrument aus 2016 legt im Hinblick auf das Vorsorgeprinzip in der Präambel fest: „Die Europäische Union und ihre Mitgliedstaaten und Kanada bekräftigen ihre Verpflichtungen im Hinblick auf die Vorsorge, die sie im Rahmen internationaler Übereinkommen eingegangen sind."[28] Das hat aber Kanada nicht davon abgehalten, das europäische Vorsorgeprinzip im SPS-Ausschuss, heftig zu attackieren und mit WTO-Verfahren zu drohen.[29]

9. Ein Entwurfstext der Interpretationserklärung ist nicht bekannt geworden. Gerade wegen der prinzipiellen Beschränktheit dieses Instrumentes müssen die Zivilgesellschaft, die Verbände und die Öffentlichkeit frühzeitig informiert werden. Zu befürchten ist hingegen eine „geheime Kommandosache". Bereits bei der obligatorischen Verbändeanhörung gemäß § 47 GGO zum

---

23 Gemeinsames Auslegungsinstrument a. a. O., S. 6

24 Deutscher Gewerkschaftsbund, PM 044 vom 24. 6. 2022, CETA-Ratifizierung. Neue Strategie der EU-Kommission muss angewendet werden, https://www.dgb.de/presse/++co++b6493e2a-f3a1-11ec-a900-001a4a160123

25 Europäische Kommission, Mitteilung, Überprüfung der Handelspolitik – Eine offene, nachhaltige und entschlossene Handelspolitik Brüssel, den 18.2.2021, COM(2021) 66 final, S. 11 https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:5bf4e9d0-71d2-11eb-9ac9-01aa75ed71a1.0003.02/DOC_1&format=PDF

26 Eckpunktepapier „Handelspolitik der Bundesregierung, a. a. O., S. 1

27 Diese sind: Vorschriften zur Regelung administrativer und organisatorischer Aspekte der Arbeitsweise der Rechtsbehelfsinstanz, Verhaltenskodex für Mitglieder des Gerichts, Mitglieder der Rechtsbehelfsinstanz und Mediatoren, Mediationsregeln, Regeln für das Verfahren für die Annahme von Auslegungen gemäß Artikel 8.31 Absatz 3 und Artikel 8.44 Absatz 3 Buchstabe a des Abkommens. European Commission, New Article, Commission presents procedural proposals for the Investment Court System in CETA, 11. Oktober 2019, https://policy.trade.ec.europa.eu/news/commission-presents-procedural-proposals-investment-court-system-ceta-2019-10-11_en

28 Gemeinsames Auslegungsinstrument a. a. O., S. 1

29 foodwatch/The Council of Canadians, a. a. O.

CETA-Ratifizierungsgesetz hat das Bundesministerium für Wirtschaft und Klimaschutz (BMWK) eine Frist von nur einem Tag gesetzt.[30] Das wurde auch in den das Ratifizierungsvorhaben und CETA in dieser Form ablehnenden Stellungnahmen von DGB und ver.di scharf kritisiert.[31] Eine solch kurze Frist ermöglicht keine umfassende und detaillierte Stellungnahme. Von einem ernsthaften Beteiligungsverfahren kann nicht die Rede sein. Es entsteht der Eindruck, dass das BMWK kein ernsthaftes Interesse an Rückmeldungen hat.

Alternativen zur Interpretationserklärung

Neben der wenig effektiven Auslegungserklärung kommen zur Nachbesserung eines internationalen Abkommens noch Zusatzabkommen (Side Letter oder Protokoll) oder eine Neuverhandlung in Betracht. Bei einem Zusatzabkommen können die Bestimmungen des Vertrags ergänzt oder ersetzt werden. Es können sich aber Widersprüche und Kohärenzprobleme zwischen dem Ursprungsvertrag und dem Zusatzabkommen ergeben. Da sich die Vertragsparteien ohnehin einigen müssen, könnte auch gleich neu verhandelt werden. Neuverhandlungen würden nicht bei Null anfangen, es können aber alle problematischen Punkte eingebracht werden.[32] Eine Neuverhandlung dürfte aber schwieriger zu erreichen sein, als ein Zusatzabkommen.

Stand der Ratifizierung in Europa

Die Ratifizierung ist in 15 Mitgliedstaaten erfolgt. Das sind Dänemark, Estland, Finnland, Kroatien, Lettland, Litauen, Luxemburg, Malta, Österreich, Portugal, Rumänien, Schweden, Slowakei, Spanien und Tschechien.[33] In zwölf Mitgliedstaaten steht die Ratifizierung noch aus. Von denen haben einige recht grundsätzlich Bedenken gegen CETA angeführt. In weiteren Mitgliedstaaten ist unklar, ob die erforderlichen parlamentarischen Mehrheiten zustande kommen. Eine ausdrückliche Ablehnung von CETA liegt aus Zypern vor. Das Land hat Nachverhandlungen gefordert. Die bislang letzte Ratifikation stammt aus Rumänen und erfolgte

---

30 Vgl., Kleine Anfrage der Fraktion der CDU/CSU, Verbändebeteiligung beim Entwurf der Bundesregierung für ein Gesetz zu dem Umfassenden Wirtschafts- und Handelsabkommen (CETA) zwischen Kanada einerseits und der Europäischen Union und ihren Mitgliedstaaten andererseits vom 30. Oktober 2016, BT-Drucksache 20/2909 vom 27.07.2022, https://dserver.bundestag.de/btd/20/029/2002909.pdf

31 DGB, Stellungnahme zum Entwurf für ein Gesetz zu dem Umfassenden Wirtschafts- und Handelsabkommen (CETA) zwischen Kanada einerseits und der Europäischen Union und ihren Mitgliedstaaten andererseits vom 30. Oktober 2016, 29. 6. 2022, file:///home/eberhard/Downloads/DGB-Stellungnahme-CETA-Ratifizierung.pdf
ver.di, PM vom 6. 7. 2022, CETA: Bundesregierung will Handelsabkommen durchpeitschen – ver.di: Ratifizierung aussetzen bis Kritikpunkte ausgeräumt sind, https://www.verdi.de/presse/pressemitteilungen/++co++4c0c6146-fd23-11ec-a3cd-001a4a16012a

32 Hoffmann, Tamara, Krajewski, Markus, a. a. O., S. 19ff.

33 Fraktion der CDU/CSU im Deutschen Bundestag, Entwurf eines Gesetzes zum umfassenden Wirtschafts- und Handelsabkommen (CETA) vom 30. Oktober 2016 zwischen Kanada einerseits und der Europäischen Union und ihren Mitgliedstaaten andererseits, BT-Drucksache 20/1008 v. 15.03.2022 , S. 2 https://dserver.bundestag.de/btd/20/010/2001008.pdf

vor über einem Jahr.[34] In Berlin wird aber erwartet, dass die Entscheidung Deutschlands Schule machen wird. Als „Sorgenkind“ gilt allerdings Frankreich.[35]

In Frankreich hat zwar die Nationalversammlung 2019 der Ratifizierung mit der damaligen Mehrheit Macrons zugestimmt, doch es fehlt noch der Beschluss des Senats.[36] Alle Parteien bis auf Macrons „Renaissance (ehemals „La Republique En Marche“) sind gegen CETA oder wie die Republikaner gespalten. Ebenso lehnen die wichtigsten Gewerkschaften und Bauernverbände sowie die mit Umweltfragen befassten NGO das Abkommen ab. Unterstützer sind die Exportwirtschaft und die liberal orientierten Teile der Wirtschaft.[37]

Ergebnis

Es besteht jetzt kein objektiver Zwang zu einer Ratifizierung und keine Notwendigkeit zur Eile. Das Handelsabkommen wird zum allergrößten Teil vorläufig umgesetzt. Weitere elf Mitgliedstaaten haben noch nicht ratifiziert. Nicht nur in Deutschland gibt es große Vorbehalte. Die Bundesregierung könnte sich für ein Zusatzabkommen oder Neuverhandlungen einsetzen, mit dem Ziel die strittigen Punkte eindeutig auszuräumen und um, gerade mit einem Partner wie Kanada, wirklich neue und gute Maßstäbe für Handelsabkommen zu setzen. Dabei müsste auch die neue handelspolitische Strategie der EU berücksichtigt werden.

II. Zu den noch immer ungelösten Problemen von CETA

Beschlusslage der SPD

Auf dem Parteikonvent am 20. September 2014 und auf dem Parteitag am 12. Dezember 2015 hat die SPD ihre Zustimmung zu Freihandelsabkommen wie dem damals intensiv diskutierten aber gescheiterten europäisch-US-amerikanischen Abkommen TTIP an die Einhaltung roter Linien geknüpft.

In Anwendung dieser roten Linien hat der Parteikonvent am 19. September 2016 eine endgültige Zustimmung zu CETA nur unter bestimmten Bedingungen (Prüfung „offener Punkte und Fragen“ und „klare Erwartungen“) erteilt.[38] Die Bedenken sollten im weiteren Beratungs- und

34 Krajewski, Markus, Vorläufig teilweise verfassungskonform, a. a. O.
35 Handelsblatt, a. a. O.

36 Déclaration de Catherine Collonna, ministre de l‘Europe et des affaires étrangères sur le défis et priorités de la politique étrangère de la France à l‘Assemblée nationale le 12 juillet 2002, https://www.vie-publique.fr/discours/285819-catherine-colonna-12072022-politique-etrangere

37 TV 5 Monde, Cinq questions sur le CETA : un traité funeste ou une chance pour l’Europe ? 24.12.2021, https://information.tv5monde.com/info/cinq-questions-sur-le-ceta-un-traite-funeste-ou-une-chance-pour-l-europe-311784

38 SPD Parteikonvent Wolfsburg am 19. September 2016, Beschluss, Globaler Handel braucht fortschrittliche Regeln,19. September 2016, https://www.spd.de/fileadmin/Dokumente/Beschluesse/Parteikonvent/IA1_Beschluss_Globaler_Handel_braucht_fortschrittliche_Regeln.pdf

Ratifizierungsprozess ausgeräumt werden. Der Beschluss legt fest: „Sozialdemokratinnen und Sozialdemokraten in den Parlamenten werden einem Abkommen zustimmen, das unseren klaren Kriterien eindeutig entspricht“.

Die „offenen Punkte“ und „klaren Erwartungen“ sind:

- Beschränkung des Investorenschutzes auf Schutz vor Diskriminierung gegenüber inländischen Investoren,
- Klarere Definitionen bei den Anspruchsgrundlagen im Investitionsschutz,
- Sicherung der Unabhängigkeit der richterlichen Entscheidung beim Investitionsgerichtshof,
- Keine Abweichung beim Vorsorgeprinzip,
- Unterzeichnung der acht ILO-Kernarbeitsnormen,
- Wirkungsvolles Dialogverfahren im Nachhaltigkeitskapitel, Ergänzungen durch Sanktionsmöglichkeiten,
- Keine Verletzung der Souveränität der Parlamente und Regierungen durch Befugnisse der CETA-Ausschüsse
- Keine Erfassung aktueller und künftiger Daseinsvorsorge und
- Orientierung von CETA am Pariser Klimaschutzabkommen.[39]

Im Programm zur Bundestagswahl 2021 sprach sich die SPD für eine Neugestaltung der Handelspolitik aus, allerdings nur in sehr allgemeiner Form. Die konkreten Probleme, die CETA aufwirft, werden nicht angesprochen. Das Wahlprogramm gab vor:

- Bekenntnis zu einer werteorientierten Handelspolitik
- Handelspolitik als Unterstützer der sozial-ökologischen Transformation.
- Fairness und Partnerschaftlichkeit: Berücksichtigung der Interessen der Handelspartner, insbesondere der weniger entwickelten Länder
- Demokratisierung der Handelspolitik durch Stärkung der Entscheidungs- und Kontrollrechte des Europäischen Parlamentes und bessere Beteiligung der Gewerkschaften und Vertreterinnen und Vertreter der Zivilgesellschaft.
- Multilateralismus und Stärkung der WTO unter Einbezug der Nachhaltigkeitsziele der Vereinten Nationen.

Von den neun „offenen Punkten und Fragen“ und „klaren Erwartungen“ des Parteikonvents am 19. September 2016 sollen in der angestrebten Interpretationserklärung lediglich die Beschränkungen der materiellen Grundlagen des Investitionsschutzes und die Befugnisse der CETA-Ausschüsse angesprochen werden. Zusätzlich erscheinen mehr Rechte des Europäischen Parlamentes bei der regulatorischen Kooperation.

39 Diese Punkte hat der ASJ-Bundesausschuss am 18. 11. in Göttingen in Interpretation des Parteikonventsbeschlusses vom 19. 9. 2016 festgestellt. Beschlussbuch, Anwendung der roten Linien der Parteikonvente 2014 und 2016 und des Parteitages 2015 auch beim Japan-EU Free Trade Agreement, JEFTA, sowie bei anderen vergleichbaren Abkommen und Ablehnung von JEFTA, S. 9 https://asj.spd.de/fileadmin/user_upload/Beschlussbuch_ASJ-BA_Nov2017.pdf

Ungelöst sind aber auch: Die Probleme mit der richterlichen Unabhängigkeit bei den Investitionsgerichten, dem Vorsorgeprinzip, der Daseinsvorsorge und der Durchsetzbarkeit im Nachhaltigkeitskapitel.[40]

Skizze einiger der im SPD-Konventsbeschluss vom 19. September 2016 angesprochenen Problemfelder von CETA

Investitionsschutz

Mit Beschluss vom 29. 5. 2016 hat sich der Bundesausschuss der ASJ gegen eine Unterzeichnung, Ratifizierung und vorzeitige Anwendung von CETA gewandt.[41] Darin heißt es zum Investitionsschutz:

„Die materiell-rechtliche („inhaltliche") Seite des neuen Investitionsschutzkapitels wurde nahezu wortgleich aus der alten CETA-Fassung übernommen. Damit wird den Kriterien des Parteikonventes nicht entsprochen, da dort eine Abkehr von Staat/Investor-Schiedsgerichten und unbestimmten Rechtsbegriffen gefordert wird."

Grundsätzlicher: Bei aller berechtigten Kritik an konkreten Formulierungen ist es naiv zu glauben, unerwünschte Entwicklungen einer solchen Rechtsprechung im Vorhinein durch geeignete Klauseln ausschließen zu können. Rechtsprechung entwickelt sich dynamisch und ihre Ergebnisse lassen sich nur bedingt vorhersagen. Gerichte neigen dazu, den Anwendungsbereich der von ihnen interpretierten Normen weit auszulegen, um interessante Fälle auch entscheiden zu können. Diese Entwicklung gibt es auch im nationalen Recht. Hierauf sowie auf andere unerwünschte richterliche „Rechtsfortbildung" kann der demokratische nationale Gesetzgeber aber durch eine Änderung der Gesetze reagieren, während eine Änderung oder gar Kündigung von CETA sich - wie ausgeführt - als rechtlich und faktisch schwierig bis unmöglich erweisen wird.

-

-

-

---

40 Bernd Lange, SPD-MdEP und Vorsitzender des Handelsausschusses des Europäischen Parlaments spricht 2016 in seiner Synopse der SPD-Kriterien und den Inhalten des CETA-Vertrages von im Vergleich zu früheren Handelsabkommen fortschrittlicheren Regeln und Standards in vielen Bereichen, aber auch noch von offenen Punkten und Fragen, die im Ratifizierungsprozess zu klären seien. Dazu zählen die Sanktionsmöglichkeiten bei der Einhaltung und Durchsetzung von Arbeits- und Sozialstandards und auch die Schutzwirkung der in CETA formulieren Ausnahmen angesichts des dort gewählten Negativlistenansatzes bei der Daseinsvorsoge im Vergleich zu der von der SPD geforderten Positivliste. Lange, Bernd, Synopse - Gegenüberstellung der SPD-Kriterien und der Inhalte des CETA-Vertrages, Juli 2016, https://www.spd.de/fileadmin/Dokumente/Sonstiges/Synopse_CETA_Lange.pdf

41 Musterantrag der ASJ zum Freihandelsabkommen zwischen Kanada und der EU- CETA, Keine vorläufige Anwendbarkeit von CETA und keine Zustimmung zu dem Vertrag in der aktuellen Fassung, Beschluss 2 des Bundesausschusses ASJ am 29.05.2016 in Hamburg, https://asj.spd.de/fileadmin/asj/Beschluesse/Bundesausschuss/BA_2016/Beschlussbuch_Bundesausschuss_2016_Hamburg.pdf

Mit dem so genannten Investitionsgericht und der Revisionsinstanz enthält der Vorschlag der Kommission Verbesserungen. Wichtige Fragen bleiben jedoch ungeklärt. Weder das vorgesehene Verfahren zur Ernennung der Richter noch deren Stellung genügen den internationalen Anforderungen an die Unabhängigkeit von Gerichten. Vor diesem Hintergrund kann man nicht von einem internationalen Gericht sprechen, sondern bestenfalls von einem ständigen Schiedsgericht.

Grundsätzlicher Einwand: Die Kommission hält an der exklusiven Gerichtsbarkeit für ausländische Investoren fest. Das verletzt das grundlegende Prinzip der demokratischen Gleichheit. Es gibt kein Gleichgewicht prozessualer und materieller Rechte für Investoren und Rechtssubjekten mit anderen Interessen und Belangen. Das gilt auch für den langfristig angestrebten internationalen Handelsgerichtshof.

Nach wie vor ist die ursprüngliche Position der Bundesregierung richtig, dass es zwischen funktionierenden rechtsstaatlichen Systemen keines internationalen Investitionsschutzes bedarf."

Mit Beschluss vom 22. April 2018 hat in Wiesbaden hat der Bundesausschuss der ASJ den Internationalen Investitionsgerichtshof nach dem Konzept des Rates abgelehnt, der nach seiner Etablierung an die Stelle des CETA-Investitionsgerichtes treten soll:[42]

„Die SPD-Abgeordneten, insbesondere im Bundestag und im Europäischen Parlament, die SPD-Mitglieder, die ein Regierungsamt innehaben, der Parteivorstand, alle Funktionsträger und Mitglieder der Partei werden aufgefordert, eine multilaterale Investitionsgerichtsbarkeit nach dem Muster des vom Rat erteilten Verhandlungsmandates (veröffentlicht am 20.03.2018) abzulehnen. Ein solcher Gerichtshof kommt nur dann in Betracht, wenn er ausschließlich für Investitionsabkommen zuständig ist, in denen lediglich die Inländergleichbehandlung vorgesehen ist. Das bedeutet, die Tatbestände der fairen und gerechten Behandlung, der indirekten Enteignung oder vergleichbare Tatbestände dürfen nicht enthalten sein. Gleichzeitig muss klargestellt werden, dass Verletzungen von Umwelt-Arbeitnehmer-, Sozial-, und Verbraucherschutzvorschriften durch Investoren sanktioniert werden."

<u>Vorsorgeprinzip</u>

Entgegen den Beteuerungen der damaligen Handelskommissarin Cecilia Malmström, das Vorsorgeprinzip sei in CETA sicher verankert, bestätigt sich der damalige Befund der ASJ und vieler anderer Kritiker, dass das nicht der Fall ist. Auch die (eingeschränkte) Bekräftigung des Vorsorgeprinzips in der Gemeinsamen Auslegungserklärung zu CETA vom 13. Oktober 2016 ändert nichts daran.

---

42 Multilateraler Investitionsgerichtshof nicht so!, Beschlussbuch zum ASJ-Bundesausschuss am 22. April 2018 in Wiesbaden, Beschluss Nr. 2, S. 8 ff. https://asj.spd.de/fileadmin/asj/Beschluesse/Bundesausschuss/BA_2018/Beschlussbuch_ASJ-BA_Apr2018.pdf

Nach der vorläufigen Inkraftsetzung des Großteils von CETA haben auch die Ausschüsse ihre Arbeit aufgenommen. Zwar werden Tagesordnungen und Berichte über die Ausschusssitzungen veröffentlicht,[43] aber der Blick hinter die Kulissen bleibt der Öffentlichkeit verwehrt. Ein wenig gelüftet hat den Schleier ein Gutachten von foodwatch und dem Council of Canadians[44].
Über das kanadische Informationsfreiheitsgesetz ist foodwatch an das 320seitige Protokoll der ersten Sitzung 2019 des Gemischten Verwaltungsausschusses für gesundheitspolizeiliche und pflanzenschutzrechtliche Maßnahmen (SPS-Ausschuss) gelangt, das, trotz vieler geschwärzter Stellen, einen - freilich kleinen - Einblick in das CETA-Ausschusswesen ermöglicht.
Die kanadischen Vertreter greifen heftig das Vorsorgeprinzip und die strikteren europäischen Regulierungen etwa zur Gentechnik, zu Hormonfleisch sowie zu Pestiziden wie Glyphosat und Picoxystrobin und anderen an. Kanadische Produzenten, die die kanadischen Ausschussvertreter antreiben, machen deutlich, dass die Erfüllung der europäischen Vorgaben für sie zu kostenintensiv ist.

Neben der Einflussnahme, um konkrete Regulierungen und Grenzwerte zu mildern oder zu beseitigen, wird aus dem Protokoll deutlich, dass es das langfristige Ziel der kanadischen Ausschussmitglieder (und Kanadas?) ist, das europäische Vorsorgeprinzip abzuschaffen. Bei einigen Einzelregulierungen blieben die Vorstöße Kanadas letztlich im Ergebnis ohne Erfolg. Aber es gelingt den kanadischen Vertretern in vielen Fällen, die Reduzierung der europäischen Regulierung zum gemeinsamen Ziel des Ausschusses zu machen. Das gilt auch für das langfristige Ziel, das Vorsorgeprinzip in Europa abzuschaffen. Dabei hilft es Kanada, dass das Vorsorgeprinzip in der WTO und in CETA schwach verankert ist. Kanada wird auch bei den internen EU-Beratungen zu Regulierungen angehört.

Das Vorsorgeprinzip Kanadas unterscheidet sich deutlich vom europäischen. Kanada setzt sich international an der Seite der USA für das Risikoprinzip ein. Für diese Länder ist das Vorsorgeprinzip eine unnötige Handelsbarriere. Drei Viertel des kanadischen Exports gehen in die USA. Im Rahmen des Nordamerikanischen Freihandelsabkommens zwischen USA, Kanada und Mexiko (NAFTA) gibt es umfangreiche Aktivitäten zur regulatorischen Kooperation. Auf den dortigen Ansatz zur Konzertierung und Deregulierung verweisen die kanadischen Vertreter immer wieder und erklären, von den dortigen Ergebnissen nicht abweichen zu können, bzw. erst die USA konsultieren zu müssen. Damit kommt der Abschluss von CETA auch einem teilweisen Eintritt in NAFTA gleich. Mit der Neufassung von NAFTA wird sich die regulatorische Kooperation dieser Vertragspartner im Vergleich zum Zeitpunkt des Protokolls, 2019, noch intensivieren.

Kanada droht in den Verhandlungen immer wieder mit der Einleitung von Verfahren vor der WTO. Das hat es in der Vergangenheit in Bezug auf die europäische Chemikaliengesetzgebung (23mal), die Gentechnik und Hormonfleisch bereits getan. Da CETA noch nicht von allen Mitgliedstaaten ratifiziert ist, ist davon auszugehen, dass die robuste Gangart Kanadas im

43 Die Kommission veröffentlicht auf einer Internetseite die auf die Terminplanung aller Ausschüsse und Dialoge, die Tagesordnungen der Sitzungen sowie die Sitzungsberichte: http://trade.ec.europa.eu/doclib/press/index.cfm?id=1811&title=CETA-Meetings-and-documents
44 foodwatch/The Council of Canadians, a. a. O.

Moment noch eine Zurückhaltung darstellt, um den Ratifizierungsprozess nicht zu gefährden. Mit einer Verschärfung des Drucks und mit WTO-Verfahren ist aber nach einer Ratifizierung zu rechnen. Empirische Ergebnisse liegen leider nur zu diesem einen Ausschuss vor. Es ist allerdings mehr als Spekulation anzunehmen, dass sich die kanadische Gangart in den anderen Ausschüssen vom SPS-Ausschuss nicht unterscheidet.

CETA-Ausschüsse

Problembehaftet ist auch das Ausschusswesen in CETA. Sowohl die Anzahl der Ausschüsse (Treaty Committees) als auch ihre Kompetenzen haben mit den Handelsabkommen neuerer Art, beginnend mit CETA deutlich, zugenommen.

CETA hat zehn Ausschüsse, an deren Spitze der Gemischte CETA-Ausschuss (CETA Joint Committee) steht. Die Ausschüsse haben ungefähr 30 verschiedene Beschlussfassungszuständigkeiten, die teilweise sehr weitreichend sind und über technische Frage hinausgehen. So kann der Gemischte CETA-Ausschuss punktuell den Vertragstext sowie Anhänge und Protokolle von CETA ändern sowie die verbindliche Auslegung einer CETA-Vorschrift vorgeben. In der Regel sind Kanada und die EU-Kommission in den Ausschüssen vertreten. Manchmal sind auch nationale Vertreter vorgesehen.

Für einen Beschluss bedarf es der Einstimmigkeit zwischen EU und Kanada. Für die EU legt auf einen Vorschlag der Kommission der Rat gemäß Art 218 Abs. 9 AEUV den Standpunkt fest, den die EU-Kommission im jeweiligen CETA-Ausschuss zu diesem Punkt vertritt. Dieser Beschluss erfolgt mit qualifizierter Mehrheit. Aufgrund der Selbstbindung des Rates für eine Einstimmigkeit bei nationalen Angelegenheiten hat das BVerfG seine Bedenken im Hinblick auf die Verfassungsidentität, wie oben dargelegt, zurückgestellt.

Da aber nicht nur exekutive Entscheidungen, sondern wesentliche Fragen und allgemeine Regeln in den Ausschüssen behandelt werden und Rechtssetzung dort erfolgt, wäre eine Parlamentsbefassung erforderlich. Da es die nicht gibt, klafft eine Legitimationslücke. CETA wie auch die anderen neuen Freihandelsabkommen bauen die Rechte der Exekutive aus, ohne begleitende parlamentarische Kontrollrechte nachzuziehen.[45]

Die bindende Auslegung, die der Entwurf zum Ratifizierungsgesetz anstrebt, soll auch enthalten, dass sich die „Bundesregierung für eine Stärkung der Rolle des Europäischen Parlamentes im Rahmen der regulatorischen Kooperation“ einsetzt.[46] Erforderlich ist es aber auch, auf die Befugnisse der Ausschüsse und insbesondere des Gemischten CETA-Ausschusses abzuheben, in denen wesentliche Fragen und allgemeine Regeln behandelt werden und Rechtsetzung erfolgt, und an dieser Stelle mit einem Parlamentsvorbehalt anzusetzen.

---

45 Weiß, Wolfgang, Zur Rolle von Treaty Committees in CETA und anderen jüngeren Freihandelsabkommen der EU, Expertise im Auftrag von foodwatch, o. O., o. J., https://foodwatch.org/fileadmin/-DE/Themen/Freihandelsabkommen/FAQ_CETA-Ausschuesse.pdf

46 Bundesregierung, Entwurf für ein Gesetz zu dem Umfassenden Wirtschafts- und Handelsabkommen CETA) a. a. O., S. 6

Daseinsvorsorge

Die SPD hat gefordert, die Bereiche in CETA explizit aufzuführen, für die Marktöffnungen vorgesehen werden sollen und diese in einer sogenannten Positivliste festzuhalten. CETA folgt aber einem Negativlistenansatz. Das bedeutet, dass nur die Bereiche von Marktöffnungen ausgenommen werden, die explizit im Vertrag und seinen Anhängen benannt sind.
Das führt zu großer Unklarheit und Rechtsunsicherheit, wie weit die Ausnahmen von der Marktöffnung tatsächlich gezogen sind.[47]

Die in CETA gewählten Vorkehrungen zum Schutz der Daseinsvorsorge sind lückenhaft, die ohnehin bestehende große Rechtsunsicherheit wird noch verstärkt, die Schwächung der lokalen Demokratie und eine potentielle Beschränkung des kommunalen Handlungsspielraumes wird bewirkt.[48]

Zudem wird der Digitalisierung kaum Rechnung getragen, so dass viele der Formulierungen zum Schutz der Daseinsvorsorge ins Leere laufen könnten: „Es verändert sich aufgrund der Digitalisierung gerade vieles – nicht nur bei den Unternehmen, sondern auch in der Gesellschaft. Dieser Vertrag wird bald Makulatur sein, weil wir vor ganz neuen, digitalen Herausforderungen stehen, für die es dann keine Regelungen gibt. Die Digitalisierung überlagert die physische Bereitstellung von Dienstleistungen. Dies verursacht eine große Veränderungsdynamik. Zwar gibt es einige Vorschriften im CETA zu diesem Bereich, die in der Tat erst im Rahmen der Nachverhandlungen eingefügt wurden, etwa der Anhang 9-B. Aber das sind kleine Änderungen, die lediglich ergänzenden Charakter haben.“[49]

Sanktionierbarkeit der Arbeits- und Umweltkapitel

Das Problem der Sanktionierbarkeit der Vorschriften im Arbeits- und Umweltkapitel wurde bereits oben angeführt. Mit der neuen Strategie der EU-Kommission und der neuen Handelspolitik der Bundesregierung bietet sich nun die Chance, das im Gemeinsamen Auslegungsinstrument zu CETA von 2016 gegebene Versprechen der Sanktionierbarkeit in diesem Bereich auch für CETA einzulösen. Eine Ratifizierung von CETA sollte ohne dieses nicht erfolgen.

47 Vgl. dazu im Einzelnen und ausführlich das Gespräch mit Rainer Plaßmann, Leiter der Stabsstelle Daseinsvorsorge der Stadtwerke Köln in: Köller, Thomas, Waiz, Eberhard, CETA&Co. Und die Zukunft der Demokratie. Gespräche mit Andreas Fisahn, Hans-Jürgen Blinn und Rainer Plaßmann, Düsseldorf 2018, 95 ff.
48 Köller, Thomas, Waiz, Eberhard, a. a. O. S 144 ff.
49 Köller, Thomas, Waiz, Eberhard, a. a. O., S. 117f.

Beschluss 3: Für eine Kriminalpolitik der sozialen Gerechtigkeit – Keine halbherzige Strafrechtsreform

Der SPD-Parteivorstand, die SPD-Bundestagsfraktion, die SPD-Landtagsfraktionen sowie die SPD-Bundesminister werden aufgefordert, sich dafür einzusetzen, dass die im Koalitionsvertrag beschlossene umfassende Strafrechtsreform mit dem Ziel der Rationalisierung der Kriminalpolitik, Entkriminalisierung im Bagatellbereich und der Modernisierung des Sanktionenrechts unter dem Aspekt sozialer Gerechtigkeit vorangetrieben wird.

Dazu gehört vor allem:

1. Die vom Bundesjustizministerium vorgeschlagene Halbierung des Umrechnungsmaßstab von einer Geldstrafe in eine Ersatzfreiheitstrafe (EFS) in § 43 StGB geht zwar in die richtige Richtung, jedoch nicht weit genug. Ersatzfreiheitsstrafe ermöglicht keine Maßnahmen der Resozialisierung, die aber wesentliche Aufgabe des Strafvollzuges ist. Die Ersatzfreiheitsstrafe (EFS) trifft bereits benachteiligte Bevölkerungsgruppen und verschärft soziale Ungleichheit. Das Instrument gehört abgeschafft und durch eine effektivere Geldstrafenvollstreckung und bessere Möglichkeiten zur Ableistung der Geldstrafe durch gemeinnützige Arbeit („schwitzen statt sitzen“) ersetzt.
2. Das Strafrecht muss ultima ratio sein. Damit sich Polizei und Strafjustiz auf die Kriminalitätsphänomene konzentrieren können, die eine besondere Gefahr für eine gerechte, freiheitliche und weltoffene Gesellschaft darstellen (organisierte Kriminalität und Terrorismus, Steuerhinterziehung und Wirtschaftskriminalität, Gewalttaten und sexuelle Übergriffe) muss im Bereich der Bagatelldelikte eine Entkriminalisierung erfolgen. Dazu gehören insbesondere die ersatzlose Streichung des Straftatbestandes Erschleichen von Leistungen und die kontrollierte Freigabe von Cannabis.
3. Der Täter-Opfer-Ausgleich und andere Methoden der Restorative Justice müssen ausgebaut werden.
4. Im Strafvollzug muss ein Gesamtkonzept für die psychiatrische Behandlung von Suchterkrankungen straffälliger Personen geschaffen werden und perspektivisch die veraltete und fragwürdige Maßregel der Unterbringung in einer Entziehungsanstalt (§ 64 StGB) abgeschafft werden.

<u>Begründung:</u>

Eine Überarbeitung des Strafrechts in den Bereichen Sanktionenrecht und Entkriminalisierung mit einem Fokus auf soziale Gerechtigkeit ist überfällig. Denn das Strafrecht darf nicht soziale Ungleichheit fördern und Personen benachteiligen, die ohnehin bereits am Rande der Gesellschaft leben und von vielfältigen persönlichen Problemlagen betroffen sind.

Die AsJ forderte bereits mit Beschluss der Bundeskonferenz 2016 eine konsequente, rechtsstaatliche Strafverfolgung, die nur dadurch erreicht werden kann, dass das Strafrecht auf seinen Kernbestand beschränkt wird sowie eine Aufbrechung des starren Sanktionensystems.50 Auch der Koalitionsvertrag 2021 – 2025 zwischen SPD, BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN und FDP widmet sich dem Strafrecht:

> *„Das Strafrecht ist immer nur Ultima Ratio. Unsere Kriminalpolitik orientiert sich an Evidenz und der Evaluation bisheriger Gesetzgebung im Austausch mit Wissenschaft und Praxis. Wir überprüfen das Strafrecht systematisch auf Handhabbarkeit, Berechtigung und Wertungswidersprüche und legen einen Fokus auf historisch überholte Straftatbestände, die Modernisierung des Strafrechts und die schnelle Entlastung der Justiz. Das Sanktionensystem einschließlich Ersatzfreiheitsstrafen, Maßregelvollzug und Bewährungsauflagen überarbeiten wir mit dem Ziel von Prävention und Resozialisierung.“51*

Im Bereich des Sanktionenrechts hat das Bundesministerium der Justiz am 19. Juli 2022 einen Referentenentwurf zur Modernisierung des Sanktionenrechts, insbesondere in den Bereichen der Ersatzfreiheitsstrafe und der Maßregel Unterbringung in einer Entziehungsanstalt nach § 64 StGB vorgelegt.52 Dieser Entwurf geht in vielen Punkten in die richtige Richtung zu einer sozialdemokratischen Reform, bleibt jedoch ambitionslos.

Die oben aufgeführten Punkte sind Eckpfeiler einer modernen sozialdemokratischen Strafrechtspolitik und müssen umgesetzt werden.
Im Einzelnen:

Zu 1.:
Die Ersatzfreiheitsstrafe muss abgeschafft werden.
Die Ersatzfreiheitsstrafe (EFS) trifft häufig sozial und gesundheitlich benachteiligte Personen, die eine Geldstrafe nicht abbezahlen können und aufgrund ihrer vielfältigen Problemlagen Behördenschreiben nicht mehr bearbeiten können. Insbesondere im Bereich der Bagatellkriminalität birgt sie ein hohes Gerechtigkeitsproblem, da sie in diesen Fällen angewendet wird, obwohl die Verbüßung einer Freiheitsstrafe schlicht unangemessen ist (z.B. Erschleichen von Leistungen). Die EFS verursacht hohe Kosten für den Staat. Eine Resozialisierung findet aufgrund der kurzen Verweildauer praktisch nicht statt, vielmehr führt die Inhaftierung oft dazu, dass die betroffene Person Arbeitsplatz oder gar Wohnung verliert.

---

50 Siehe auch Beschluss der Bundeskonferenz der ASJ 2016 in Berlin: „Resolution 10: Kriminalitätsbekämpfung ist ein sozialdemokratisches Anliegen – Rechtsstaatlichkeit, Vernunft und Augenmaß sind die Marken-zeichen einer sozialdemokratischen Strafrechtspolitik“) https://asj.spd.de/fileadmin/asj/Beschluesse/Bundeskonferenz/Bundeskonferenz_2016/_Beschlussbuch_AsJ-BuKo_2016.pdf.
51 URL: https://www.spd.de/fileadmin/Dokumente/Koalitionsvertrag/Koalitionsvertrag_2021-2025.pdf , S. 86.
52 Bundesministerium der Justiz (2022). Referentenentwurf des Bundesministeriums der Justiz. Entwurf eines Gesetzes zur Überarbeitung des Sanktionenrechts – Ersatzfreiheitsstrafe, Strafzumessung, Auflagen und Weisungen sowie Unterbringung in einer Entziehungsanstalt. URL: https://www.bmj.de/SharedDocs/Gesetzgebungsverfahren/DE/Sanktionsrecht.html

Diese Probleme werden mit der von BMJ angestrebten Anpassung des Umrechnungssatzes von derzeit 1:1 (ein Tagessatz Geldstrafe in einen Tag Ersatzfreiheitsstrafe) zu 1:2 nicht gelöst. Dies ist zwar ein Schritt in die richtige Richtung, der große Wurf einer Reform ist damit aber nicht getan.

Schlüssel ist dabei eine bessere Vollstreckung der Geldstrafe sowie mehr Möglichkeiten zur Ableistung der Strafe in Form von Arbeit und insbesondere eine Stärkung der aufsuchenden Sozialarbeit und Armutsprävention.53

Am Ende geht es auch um die Entlastung der Justizhaushalte der Länder: Nach Schätzungen sind ca. 11 % aller Gefängnisbelegungen solche zum Vollzug der Ersatzfreiheitsstrafe. Aus der Antwort der Bundesregierung auf eine kleine Anfrage der Fraktion „die Linke“ im Jahre 201854 geht hervor, dass der Vollzug der Ersatzfreiheitstrafe die Haushalte und damit den Steuerzahler damals ca. 200 Millionen Euro pro Jahr kostete. Bedenkt man, dass seitdem die durchschnittlichen Kosten eines Hafttages von damals ca. 130 € am Tag auf heute ca. 150 € am Tag gestiegen sind, geht es aktuell um jährlich ca. 230 Millionen €, die die Haushaltsgesetzgeber in andere Formen der Sanktionierung oder der sozialen Arbeit investieren könnten, ohne dass ein einziger Euro an Mehrkosten entstünde.

Zu 2.
Das StGB ist gespickt von überholten, aus der Zeit gefallenen und ungerechten Straftatbeständen.

Dafür gibt es zahlreiche Beispiele (z.B. § 109 und § 109a: Wehrpflichtentziehung durch Verstümmelung oder Täuschung; § 166: Beschimpfung von Bekenntnissen, Religionsgesellschaften und Weltanschauungsvereinigungen; § 167: Störung der Religionsausübung; § 172: Doppelehe; § 173 Beischlaf zwischen Verwandten; § 265a: Erschleichen von Leistungen).

Die im Koalitionsvertrag festgelegte Überprüfung des Strafrechts muss zügig durchgeführt werden. Dabei ist auch zu überprüfen, ob die in den letzten Jahren bei einigen Delikten erfolgte Erhöhung der Strafrahmen angemessen und zielführend war.

Zu 3.
Sowohl für Beschuldige als auch für Opfer von Straftaten sind Strafprozesse häufig nicht der Weg um eine Situation zu befrieden. Opfer fühlen sich hier häufig nicht wahrgenommen. Um den Beteiligten einen autonomen Weg zur Konfliktbewältigung zu ermöglichen und so den

53 Vgl. auch Friedrich-Ebert-Stiftung (2022): Arbeitsgruppe Sanktionenrecht der FES: Die Ersatzfreiheitsstrafe – Reform oder Abschaffung? (§43 StGB) URL: https://library.fes.de/pdf-files/a-p-b/19368-20220727.pdf

54 https://www.zeit.de/gesellschaft/zeitgeschehen/2018-02/justizvollzug-geldstrafe-gefaengnis-kosten-ersatz?utm_referrer=https%3A%2F%2Fwww.google.com%2F

Rechtsfrieden nachhaltig wiederherzustellen, braucht es mehr Möglichkeiten zum Täter-Opfer-Ausgleich (TOA) und allgemein für Restorative Justice.

Der TOA ist in zahlreichen Vorschriften in StGB (§ 46 Abs. 2, § 46a), JGG (§ 10 Abs. 1 Nr. 7, § 45 Abs. 2 S. 2, § 47 Abs. 1) und StPO (§ 153a Abs. 1 S. 2 Nr. 5, §§ 155a, 155b) verankert. Aber obwohl der TOA politisch durchweg als wichtiges und förderungswürdiges Instrument hervorgehoben wird und auch von europäischer Seite in einigen Empfehlungen des Europarates und in der EU-Strategie für die Rechte von Opfern (2020-2025) eine Rolle spielt, wird er im Alltag der Staatsanwaltschaft immer noch viel zu selten angewandt und beschränkt sich zu oft auf eine einfache finanzielle Schadenswiedergutmachung durch den Beschuldigten.

Die Vorbehalte in der Justiz und die weiterhin ungenügende Bekanntheit des TOA müssen angegangen werden.

Neben dem konkreten Täter-Opfer-Ausgleich wird international immer mehr auf den übergreifenden Weg der "Restorative Justice" gesetzt. Dabei geht es um Wiedergutmachungsverfahren, die das Opfer, den Täter und die Gemeinschaft in die Suche nach Lösungen einbeziehen und so eine Lösung des Konflikts durch die Wiederherstellung von positiven sozialen Beziehungen schafft. Eine Wiedergutmachung, Versöhnung und Vertrauensbildung kann dadurch auch bei schweren und schwersten Straftaten wieder möglich werden, wodurch der Rechtsfrieden gestärkt wird. Dem Opfer wird ermöglicht, erlittene Traumata zu verarbeiten und eine psychologische Balance und Vertrauen in das persönliche Umfeld wieder zu finden, selbst wenn Wiedergutmachung oder gar Versöhnung in vielen Fällen nicht zu erreichen sind.

Entsprechende Projekte in Deutschland müssen gefördert werden und eine Verankerung dieser alternativen Wiedergutmachungsverfahren im Strafrecht ist erforderlich.

Zu 4.

Häufig sind Personen im Strafvollzug in vielerlei Hinsicht bereits am Rande der Gesellschaft und von vielfältigen persönlichen Problemlagen betroffen (Substanzmissbrauch, Arbeitslosigkeit, Überschuldung, psychische Beeinträchtigungen). Die Unterscheidung zwischen Personen, die die Voraussetzungen des § 64 StGB erfüllen und anderen Inhaftierten, die ebenfalls substanzmittelabhängig sind, erscheint in der Praxis des Strafvollzuges häufig willkürlich. Es bedarf vielmehr eines Gesamtkonzepts für die psychiatrische Behandlung von Suchterkrankungen bei allen betroffenen straffälligen Personen im Justizvollzug. Insbesondere aber ist die derzeit praktizierte Unterbringung in einer Entziehungsanstalt nicht mit modernen Erkenntnissen der forensischen Psychiatrie in Einklang zu bringen. Zum einen wird der Zwangscharakter von Therapien im Maßregelvollzug zunehmend kritisch gesehen, da eine zwangsweise durchgeführte Entziehung häufig keinen langanhaltenden Effekt hat, zum anderen sind ambulante und kürzere Entziehungskuren erfolgsversprechender.

Es erscheint daher viel sinnvoller, die entsprechenden Ressourcen allen Therapiewilligen zur Verfügung zu stellen und die Sondersituation des § 64 StGB aufzuheben.

Beschluss 4: Rechtswidriger Polizeigewalt und Rassismus wirksam entgegentreten

Am 18.06.2020 berichtete die Sendung „Monitor“ über den Fall eines in Berlin lebenden Venezolaners. Eigentlich mit dem Fahrrad unterwegs und durch ein Telefonat auf Spanisch als mutmaßlich über einen Migrationshintergrund verfügend erkennbar, wird er im September 2019 von Polizistinnen und Polizisten zu Boden gebracht, geschlagen, gewürgt und getreten, immer wieder befragt, wo die Drogen und Waffen seien. Finden können die Polizistinnen und Polizisten nichts. Dem Hinweis des Opfers, er sei als ambulanter Pflegehelfer tätig, schenken die Beamtinnen und Beamten zunächst keinen Glauben, bis sie schließlich seinen Dienstausweis finden. Sie lassen unmittelbar von ihrem Opfer ab und verschwinden. Das Geschehen wird von einem Zeugen gefilmt.

Wegen der erlittenen Verletzungen kommt der Venezolaner zunächst ins Krankenhaus, später in die Reha. Gerade aufgrund der psychischen Folgen ist er noch zum Zeitpunkt der Ausstrahlung berufsunfähig und hatte seine Arbeitsstelle aufgeben müssen. Die Polizei indes erstattete ihrerseits Anzeige gegen den Venezolaner wegen Widerstands, tätlichen Angriffs und Beleidigung. Der Ausgang des gerichtlichen Verfahrens ist noch ungewiss.55

Rechtswidrige Polizeigewalt und Rassismus in der Polizei wie im geschilderten Fall sind nicht erst seit dem Bekanntwerden einer Reihe offenbar rassistisch begründeter Übergriffe in den USA ein Thema. Gleichzeitig nehmen Widerstandshandlungen und tätliche Angriffe zum Nachteil von Polizistinnen und Polizisten stark zu. Während diese immer wieder entschiedene politische Reaktionen auslösen, die unter anderem bereits zur Verschärfung der einschlägigen Straftatbestände geführt haben, stehen Verhinderung sowie Ahndung rechtswidriger Gewaltanwendung und rassistischer Verhaltensweisen seitens der Polizei bislang häufig weiter hinten auf der politischen Agenda. Es steht gar zu befürchten, dass durch den Trend zur Verschärfung von Polizeigesetzen problematisches Verhalten von Beamtinnen und Beamten noch an Raum gewinnt.

Die gesellschaftliche Diskussion hat in der jüngsten Vergangenheit jedoch deutlich an Fahrt aufgenommen, nicht zuletzt nach dem Bekanntwerden der Existenz mehrerer rechtsextremer Chatgruppen in Polizeikreisen. Fehl geht dabei der Einwand, gewisse Verhaltensweisen seien bei einer Polizei, die „Spiegelbild der Gesellschaft“ sein solle, eben hinzunehmen. Die Polizei als Trägerin des Gewaltmonopols muss an sich selbst vielmehr besonders scharfe Maßstäbe in Sachen Rechtsstaatlichkeit anlegen lassen. Selbst bei der vielbeschworenen Quote von 99 Prozent rechtschaffenen Beamtinnen und Beamten blieben bundesweit gut 2.700

55 Immer wieder schaffen es in den vergangenen Jahren Beispiele von offenbar rechtswidriger Polizeigewalt und polizeilichem Rassismus in die Medien. Weitere Fälle schildert etwa die „Monitor“-Sendung vom 15.11.2018.

Polizeibeamtinnen und -beamte übrig, die sich rechtsstaatswidrig verhalten. Schon dies weist darauf hin, dass die These von bloßen „Einzelfällen“ kaum haltbar ist.
Mit der seit März 2018 laufenden Studie „Körperverletzung im Amt durch Polizeibeamte“ (KVIAPOL) des Kriminologen Prof. Dr. Tobias Singelnstein und seines Team von der Ruhr-Universität Bochum wird das Feld in Deutschland erstmals umfassend wissenschaftlich untersucht. Dabei wurden erhebliche Missstände offenbar: So lag etwa die Quote von Verfahren gegen Polizeibedienstete wegen Gewaltausübung und Aussetzung, die in einer Anklage oder einem Strafbefehl gemündet haben, bei unter 2 Prozent und damit deutlich niedriger als der Durchschnitt aller Strafverfahren; dort liegt der Wert bei 24 Prozent. Es bestehen erhebliche Zweifel, dass die Diskrepanz zwischen diesen beiden Zahlen allein auf die Rechtmäßigkeit polizeilicher Gewaltanwendung zurückzuführen ist. Freilich wird auch nach Abschluss des Projekts noch ein erheblicher Forschungsbedarf bestehen.

Bereits jetzt sind, unter anderem gestützt auf die Ergebnisse von KVIAPOL, eine Reihe von Maßnahmen erkennbar, die geeignet sind, die Rechtsstaatlichkeit der Polizei und damit zugleich das Vertrauen der Bevölkerung in die Polizeibehörden zu stärken. Das verspricht nicht nur eine effektivere Polizeiarbeit, sondern stärkt das Vertrauen in den Rechtsstaat allgemein und damit in unser demokratisches Gemeinwesen insgesamt.

Während einzelne Maßnahmen in einigen Bundesländern bereits umgesetzt sind, gibt es bundesweit – auf Länder- wie auf Bundesebene – noch Handlungsbedarf. Die Sozialdemokratie muss auf Bundes- und Länderebene entschieden für die Umsetzung dieser Maßnahmen eintreten und sie, wo die SPD selbst Regierungsverantwortung trägt, selbst sicherstellen.

1. Eine **Pflicht zur gut sichtbaren Kennzeichnung** für Polizeibeamtinnen und -beamte, entweder anhand eines Namensschildes oder anhand einer einprägsamen Nummer, stellt die Nachverfolgbarkeit von Fehlverhalten sicher. Länder wie Berlin, Bremen oder Brandenburg haben diese Forderung schon umgesetzt. Gerade im Bereich von Großveranstaltungen scheitern Ermittlungen gegen Beamtinnen und Beamte häufig an der mangelnden Identifizierbarkeit. Fälle, in denen Polizeibeamtinnen und -beamte im persönlichen Umfeld Repressalien durch Dritte ausgesetzt waren, nachdem sie – zumal aufgrund einer Nummer – im Rahmen von Einsätzen identifiziert worden waren, sind dagegen, trotz entsprechender gewerkschaftlicher Warnungen, nicht bekannt. Diese Problematik muss jedoch in Zukunft sorgfältig beobachtet werden.
2. Notwendig ist die Etablierung einer **offenen Fehlerkultur**. Kein Mensch, auch kein Polizeibeamter und keine Polizeibeamtin, kann in jeder Situation fehlerfrei arbeiten. Umso wichtiger ist im Dienstalltag die **Zeit zur Supervision** in Gestalt der **Aufarbeitung problematischer Einsatzsituationen**. Diese Zeit fehlt nach Erfahrung vieler Polizeibeamtinnen und -beamter im Alltag. Dabei darf der Fokus nicht primär auf einer repressiven Reaktion auf – vermeintliches oder tatsächliches – Fehlverhalten liegen, die die Beamtinnen und Beamten von vornherein in eine Abwehrhaltung drängt, sondern im Vordergrund muss das Ziel stehen, kritische Situationen so zu reflektieren, dass sie in Zukunft besser gelöst werden. Überall, gerade aber in Brennpunkten ist dabei zusätzlich die regelmäßige **Betreuung durch Psychologen** nötig, wie sie andere Bundesländer zum

Teil bereits flächendeckend etabliert haben, um eine etwaige Verfestigung rechtsstaatlich problematischer Einstellungen und Handlungsroutinen frühzeitig zu erkennen und ihr entgegenzuwirken. Entsprechende Konzepte sollten polizeiwissenschaftlich erarbeitet werden. Auch eine **höhere Personalrotation** für Beamtinnen und Beamte in besonders konfrontativen Einsatzgebieten – etwa in Brennpunktbezirken oder als Teil von Hundertschaften – sollte zur Vermeidung übermäßiger Frustration eruiert werden.

3. Teil dieser Fehlerkultur muss zugleich die Unterstützung jener Beamtinnen und Beamten sein, die **rechtsstaatswidriges oder zur Rechtsstaatswidrigkeit neigendes Verhalten zur Sprache bringen**. Sie dürfen nicht länger von Teilen der Kolleginnen und Kollegen als „Nestbeschmutzer“ oder „Verräter“ angesehen werden, sondern verdienen positive Wertschätzung auch und gerade aus dem Kreis der Kolleginnen und Kollegen für das Bestreben, die polizeiliche Arbeit zu verbessern und ihrer rechtsstaatlichen Verantwortung nachzukommen. Dafür bedarf es zugleich **niederschwelliger Kontaktmöglichkeiten**, um Fehlverhalten – **auch anonym** – auch dann anzusprechen, wenn im konkreten Fall der Eindruck besteht, dass dies innerhalb der eigenen Einheit nicht möglich ist.
4. Entscheidend ist darüber hinaus **periodisch wiederkehrende verpflichtende Aus- und Fortbildungsmaßnahmen** zu rechtswidriger Polizeigewalt und Rassismus. Derartige Inhalte bleiben bislang häufig auf die Ausbildung am Anfang der Karriere beschränkt. Einschlägige Fortbildungsangebote gibt es in deutlich zu geringem Umfang, die zudem häufig auf Freiwilligkeit beruhen – Anordnungen zur Teilnahme werden nur selten ausgesprochen – und damit die Beamtinnen und Beamten mit problematischem Verhalten in der Regel gerade nicht erreichen.
5. Die **Position von Betroffenen von rechtswidriger Polizeigewalt und polizeilichem Rassismus muss gestärkt werden**. Hierzu bedarf es vor allem der Etablierung **unabhängiger Beschwerdestellen**, die einschlägigen Vorwürfen gegen Polizeibeamtinnen und -beamte mit der nötigen Distanz nachgehen können, die Polizei und Staatsanwaltschaften ansonsten gerade nicht eigen ist. Dies macht die Ermittlungen fundierter und stärkt zugleich das Vertrauen der Beschwerdeführerinnen und Beschwerdeführer in die rechtsstaatlichen Abläufe. Vorbild kann hier etwa Dänemark sein, wo eine entsprechende Institution eingerichtet wurde, die gerade nicht mit Polizeibeamtinnen -beamten, sondern mit Juristinnen und Juristen besetzt ist. Diese Institutionen können zugleich die oben angesprochenen niederschwelligen Kontaktmöglichkeiten für Polizeibeamtinnen und -beamte bereitstellen. Wichtig sind die Einräumung ausreichender Ermittlungs- und Kontrollbefugnisse ebenso wie die hinreichende Ausstattung mit Personal. Nicht ausreichend sind dagegen Modelle wie das 2019 in NRW eingeführte, in dem das Amt des Polizeibeauftragten selbst mit einem Polizisten besetzt wird, der zudem kaum eigene Kompetenzen hat.
6. Speziell Opfern von *racial profiling* kann die – jüngst etwa in Bremen zumindest für bestimmte Fälle im Polizeigesetz verankerte – Einführung von **Kontrollquittungen** helfen, mit der die kontrollierte Person eine Bescheinigung über Modalitäten, Rechtsgrundlage und Ergebnis der polizeilichen Kontrolle erhält. Dieses etwa in

Großbritannien bereits erprobte Modell erlaubt es Angehörigen ethnischer Minderheiten nachzuweisen, wenn sie tatsächlich besonders häufig kontrolliert werden, und ermöglicht damit zugleich eine Aufarbeitung entsprechender Praktiken.

7. Zur Sicherung der Nachvollziehbarkeit polizeilichen Handelns und der Auswertbarkeit etwaigen Fehlverhaltens sollte mittelfristig die **flächendeckende Nutzung von Körperkameras („Bodycams“)** zur Bild- und Tonaufzeichnung im Einsatz erfolgen, die bisher nur in Ansätzen umgesetzt wird. Erforderlichenfalls sind die verfassungsrechtlichen Rahmenbedingungen hierfür anzupassen. Erfahrungen aus dem Ausland, etwa in einigen Staaten der USA, zeigen, dass hierdurch Polizeibeamtinnen und -beamte selbst diszipliniert werden, weil sie um die deutlich einfachere Verfolgbarkeit etwaigen Fehlverhaltens wissen, dass aber zugleich auch die Angriffe gegen Polizeibeamtinnen und -beamte zurückgehen, weil auch diese Taten unmittelbar dokumentiert werden. Wichtig ist hierbei, dass es nicht im Ermessen der Beamtinnen und Beamten stehen darf, die Kameras ein- bzw. auszuschalten, sondern dass zunächst jedes Einsatzgeschehen gefilmt wird, und dass die Speicherung der Daten so erfolgt, dass eine Löschung durch die Polizei ausgeschlossen ist. Dabei sollte stets eine Vor-Aufzeichnung stattfinden, das heißt wenn ein Einsatzgeschehen beginnt und die Beamtin/der Beamte daraufhin – verpflichtend – die Kamera aktiviert, sollte die Aufzeichnung auch eine gewisse Zeitspanne (bspw. eine Minute) vor dem Zeitpunkt des Knopfdrucks umfassen, um insbesondere die Entstehung einer Situation (etwa einen Angriff auf die Beamtinnen und Beamten) besser nachvollziehen zu können.
8. Um die Beweissicherung durch Betroffene und Dritte in potentiell problematischen Situationen nicht zu erschweren, bedarf es darüber hinaus einer Klarstellung, dass die **Videoaufzeichnung von Einsatzhandlungen nicht unter den Tatbestand des § 201 StGB (Verletzung der Vertraulichkeit des Wortes) fällt**. Immer wieder werden derartige Aufzeichnungen bislang polizeilich mit Verweis auf die Strafvorschrift unterbunden oder gar strafgerichtlich verfolgt. Dabei wird von den Gerichten unterschiedlich beurteilt, ob die Norm einschlägig ist (vgl. etwa LG München I, Urteil vom 11. Februar 2019 – 25 Ns 116 Js 165870/17 –, gegenüber LG Kassel, Beschluss vom 23. September 2019 – 2 Qs 111/19 –). Um nicht den Betroffenen oder Zeuginnen und Zeugen das Risiko aufzuerlegen, ob die Voraussetzungen eines rechtfertigenden Notstands (§ 34 StGB) vorliegen, die das Filmen rechtmäßig machen (vgl. LG Aachen, Beschluss vom 19. August 2020 – 60 Qs 34/20 –, Rn. 29, juris), ist eine gesetzliche Klarstellung erforderlich, da das Vorhandenseins objektives Beweismaterials für den Fall einer Auseinandersetzung um die Rechtmäßigkeit des polizeilichen Vorgehens aus rechtsstaatlicher Sicht nur zu begrüßen ist. Sofern die Normen des Urheberrechts nicht als ausreichend angesehen werden, der unbefugten Veröffentlichung derartiger Aufnahmen entgegenzuwirken, kann auf dieser Ebene eine gesetzliche Einschränkung erfolgen.

Zu beobachten sind, insbesondere im Zusammenhang mit dem, aber nicht allein beschränkt auf den Bereich von *racial profiling*, zudem die Erfahrungen mit der gesetzlichen Etablierung einer **Beweislastumkehr** nach Berliner Vorbild bei Beschwerden gegen polizeiliches Vorgehen. Dieses Instrument bezieht sich nicht auf straf- oder disziplinarrechtliche

Maßnahmen gegen konkrete Polizeibeamtinnen und -beamte, sondern auf die institutionelle Verantwortlichkeit der Behörde bzw. des Rechtsträgers. Sie zwingt letzteren dazu, sich mit einschlägigen Vorfällen auseinanderzusetzen, könnte damit einen Beitrag zur Etablierung der oben geforderten Fehlerkultur leisten.

Beschluss 5: Gegen Eugenik und moralisierendes Strafrecht – für die Streichung des Inzest-Paragraphen

Der SPD Parteivorstand, die SPD-Mitglieder der Bundesregierung, die SPD Bundestagsfraktion und die SPD-Mitglieder aller Landesregierungen werden aufgefordert, sich dafür einzusetzen, dass § 173 Strafgesetzbuch ersatzlos gestrichen wird.

Begründung

Der Beischlaf zwischen volljährigen Verwandten ohne Verletzung der sexuellen Selbstbestimmung ist straflos zu stellen. Eine Streichung des § 173 Strafgesetzbuch ist daher überfällig (vgl. zu den Argumenten auch: Abweichende Meinung des Richters Hassemer zum Beschluss des Zweiten Senats vom 26. Februar 2008- 2 BvR 392/07 – Rn 73 ff.)

1.) Strafe ist die schwerste staatliche Eingriffsform gegenüber dem einzelnen Bürger. Das Strafrecht ist daher Ultima Ratio des Staates. Für jeden Straftatbestand muss in einem freiheitlichen Rechtsstaat dargelegt werden können, warum das bestrafte Verhalten die Rechte anderer oder der Gemeinschaft verletzt. Diese Frage kann bei § 173 Strafgesetzbuch nicht überzeugend beantwortet werden. Diese Norm enthält kein zu schützendes Rechtsgut:

2.) Es gibt schon kein *„Opfer“*, das des strafrechtlichen Schutzes bedarf. Denn § 173 Strafgesetzbuch erfasst gerade auch den einvernehmlichen Beischlaf zwischen Verwandten. Eine Aufhebung der Strafbarkeit des Inzests würde den „unterlegenen Sexualpartner“ nicht schutzlos stellen. Das betrifft die Strafbarkeit älterer Familienmitglieder, die in der Familie lebende Minderjährige sexuell missbrauchen genau so wie den sexuellen Missbrauch von Kindern und Jugendlichen überhaupt (vgl. die §§ 174, 176, 176a,176b,176c,176d,176e,180,182 Strafgesetzbuch). Dabei gehen diese Vorschriften sogar weiter als die Strafbarkeit des Inzests, da sie bereits die Vornahme sexueller Handlungen ausreichen lassen. Sollte der Täter zusätzlich Gewalt anwenden, so sind die §§ 177, 178 StGB einschlägig (Sexuelle Nötigung; Vergewaltigung).

3.) Ebenso wenig reichen mögliche negative Auswirkungen auf die *Familie* als Begründung für die Strafbarkeit aus. Konsequenterweise müssten dann sämtliche sexuelle Handlungen zwischen leiblichen und in so genannten Patchworkfamilien auch zwischen nichtleiblichen Verwandten unter Strafe gestellt werden. Ebenso müsste auch die mit gutem Grund bereits 1969 abgeschaffte Strafbarkeit des Ehebruchs wieder eingeführt werden. da er das familiäre Zusammenleben im gleichen Maße zerstören kann. Schließlich ist zu beachten, dass der Inzest in der Regel nicht Ursache für ein gestörtes Familienleben sein wird, sondern dessen Folge.
4.) Oft werden die *Kinder*, die aus einer Inzestbeziehung entstehen, als mögliche Opfer genannt, die es mittels des Strafrechts zu schützen gilt.

Es kann dahinstehen, um wieviel erhöhter die Wahrscheinlichkeit einer Behinderung tatsächlich ist. Eine bloße „Furcht“ vor degenerativem Nachwuchs kann ein Eingreifen des Strafrechts nicht rechtfertigen. Denn mit diesem Argument kann nicht erklärt werden, warum nach geltendem Recht dann auch der Geschlechtsverkehr zweier sterilisierter Verwandter unter Strafe steht.
Wichtiger ist jedoch eine sehr prinzipielle Erwägung: Wer diese Kinder als Opfer der Inzest-Liebe bezeichnet, behauptet gleichzeitig, dass es für diese Kinder besser wäre, nicht geboren zu sein. Denn immerhin verdanken diese Kinder dem unter Strafe gestellten Geschlechtsakt ihre Existenz. Eine solche Behauptung ist daher in letzter Konsequenz menschenverachtend.

5.) Für Sozialdemokraten steht außer Frage: Menschenwürde kommt allen Menschen zu, unabhängig von ihrer Gesundheit oder Nützlichkeit. Sie sind „Zweck an sich selbst“. Eugenische Erwägungen können deshalb nicht Grundlagen von Strafnormen sein. Vor allem darf das Strafrecht Menschen nicht verbieten, sich für eigene Kinder zu entscheiden. Das wachsende Wissen über das menschliche Erbgut darf nicht gegen den Menschen selber, seine Freiheit und seine Würde gerichtet werden. Überdies lassen sich auch in den Staaten, in welchen der Inzest straflos ist (z.B. Frankreich), nicht feststellen, dass Inzest-Beziehungen überhandnehmen und die „Volksgesundheit“ gefährden.

6.) In Betracht kommt zur Begründung des Inzestverbots allein die in der Gesellschaft bestehenden Moralvorstellungen oder Tabus. Diese sind aber nicht geeignet, eine Strafbarkeit zu rechtfertigen und damit Menschen bei Androhung von Gefängnisstrafen vorzuschreiben, wie sie ihre Sexualität leben dürfen. Denn diese Entscheidung berührt den Kernbereich der privaten Lebensgestaltung und damit den Kern menschlicher Freiheit und Würde.

7.) Es ist unserem demokratischen Staat nicht verwehrt, Inzestbeziehungen für schädlich zu halten. Allerdings darf er im Kernbereich privater Lebensgestaltung keinen Zwang anwenden. Er ist hier darauf verwiesen, bei seinen Bürgerinnen und Bürger für diese Auffassung zu werben und sie zu überzeugen. Das kann gelingen, wenn die staatlichen Stellen auch sonst zuverlässig an Seite derjenigen Menschen sind, die Unterstützung, Zuwendung, Beratung und Begleitung brauchen. Sozialarbeiter/innen, Jugendleiter/innen oder Lehrer/innen, die das Vertrauen der ihnen Anvertrauten genießen, können mit ihnen auch offen über „Liebe“ und „Verhütung“ sprechen.

Dies ist allerdings nur dann möglich, wenn solche sozialstaatliche Strukturen überhaupt noch in ausreichendem Maße existieren (und finanziert werden). Ansonsten bleibt als einzig mögliches Mittel staatlicher Steuerung nur die Repression. Das widerspricht der sozialdemokratischen Idee eines freiheitlichen und sozialen Staates fundamental.

Beschluss 6: Blasphemieparagraph abschaffen – Vorrang der Freiheit vor dem Schutz religiöser Gefühle

Der SPD Parteivorstand, die SPD-Mitglieder der Bundesregierung und die SPD Bundestagsfraktionen werden aufgefordert, sich dafür einzusetzen, dass § 166 Strafgesetzbuch ersatzlos gestrichen wird.

Begründung

§ 166 Strafgesetzbuch spielt der Rechtspraxis zu Recht nur eine untergeordnete Rolle, aber es finden noch Verurteilungen statt.

In unserem freiheitlichen Staat sind laut Grundgesetz das „Recht der persönlichen Ehre“ und der „Schutz der Jugend“ legitime Zwecke, mit denen spezifische Meinungsäußerungen auch in Presseorganen und in Form von Kunst verboten werden können (vgl. Artikel 5 Abs. 2 Grundgesetz). Der Schutz religiöser Gefühle, so bedauerlich und unnötig ihre Verletzung zuweilen sein mag, verdient aber keinen strafrechtlichen Schutz. Die Abgrenzung zwischen einer legitimen Betätigung von Meinungsfreiheit, Pressefreiheit und Kunstfreiheit und dem Beginn der Strafbarkeit fällt bei dieser Vorschrift schwer und begegnet deshalb auch schon vor dem Hintergrund des Bestimmtheitsgebotes des Grundgesetzes verfassungsrechtlichen Bedenken. Sie vermag bereits aufgrund ihrer mangelnden Bestimmtheit abschreckende Wirkung für die Betätigung dieser Freiheitsrechte zu entfalten – und muss deshalb entfallen.

Die Tatbestände der Beleidigung (§185 StGB) und der Volksverhetzung (§ 130 StGB) bieten bereits ausreichend Schutz gegen verbale Angriffe gegen die Person oder gegen schwerwiegende Herabsetzungen wegen der Zugehörigkeit zu einer – auch religiösen – Gruppe. Es gibt keinen Grund, religiöse Gruppen gegenüber anderen Gruppen zu privilegieren.

Insbesondere aufgrund der jüngsten Ereignisse in Frankreich geht es jetzt darum, ein klarstellendes Signal zu setzen und zu verdeutlichen, dass es einen Vorrang der Freiheit vor dem Schutz religiöser Gefühle gibt.

Besonders verfehlt erscheint es überdies, dass eine Verfolgung nur bei Störung des öffentlichen Friedens angeordnet wird, weil damit der „Schutz“ religiöser Gefühle umso ausgeprägter ist, je gewaltbereiter die Mitglieder der kritisierten Religion sind.

Der Landesparteitag der NRW SPD beschloss diesen Antrag auf Antrag der ASJ NRW auf einem Landesparteitag im Januar 2021