

# Der Rechtsrahmen für die Verhandlungen über das Transatlantische Freihandelsabkommen (TTIP)

Dipl.-Jur. Ferdinand Weber, MLE., Göttingen\*

Die Verhandlungen zwischen der Europäischen Union und den Vereinigten Staaten von Amerika über ein transatlantisches Freihandelsabkommen (Transatlantic Trade and Investment Partnership - TTIP) werden seit Monaten überwiegend kritisch in der Presse diskutiert und von zivilgesellschaftlichen Akteuren verfolgt. Dabei überwiegt das Gefühl der Desinformation hinsichtlich des Verhandlungsstands, an das sich die Furcht vor einer Absenkung europäischer Standards im Verbraucherschutz- und Lebensmittelrecht als Gegenleistung für einen verbesserten Marktzugang der europäischen Industrie in den USA anschließt. Auf politischer Ebene beispielhaft ist die Große Anfrage der Fraktion der Linken im Deutschen Bundestag, in der 125 Fragen zu Rechtswirkungen und Verhandlungsstand des TTIP aufgeworfen werden. Die Fragen reichen bis hin zu der Befürchtung, dass die verfassungsrechtlichen Garantien des Art. 79 III GG beeinträchtigt werden könnten.<sup>1</sup> Nachfolgend wird der Blick auf die verschiedenen rechtlichen Ebenen gerichtet, die für Verhandlungsführung sowie -abschluss zu beachten sind, um die laufende politische Debatte auf juristische Füße zu stellen.

## I. Zustandekommen und Verlauf der Verhandlungen

Mit Abschluss des jährlichen EU-US Gipfeltreffens am 30. April 2007 in Washington wurde der Transatlantische Wirtschaftsrat (*Transatlantic Economic Council* – TEC) eingerichtet, um die weitere wirtschaftliche Integration der beiden Handelsblöcke zu überwachen und voranzutreiben.<sup>2</sup> Auf dem Gipfel in Washington im November 2011 wurde dem TEC aufgetragen, eine Arbeitsgruppe einzurichten (*High Level Working Group on Jobs and Growth* – HLWG), die konkrete Vorschläge zur weiteren Intensivierung der Handelsbeziehungen erarbeiten sollte.<sup>3</sup> Im

Abschlussbericht vom Februar 2013 schlug diese Arbeitsgruppe der Europäischen Union und den Vereinigten Staaten die Aufnahme von Vertragsverhandlungen vor, deren Ziel ein weiterer Abbau konventioneller Handelschranken sowie eine Liberalisierung der Investitionsmöglichkeiten bei maximalen Schutzstandards sein sollte.<sup>4</sup> Bereits zuvor hatte der Europäische Rat den Ministerrat und die Kommission aufgefordert, nach Veröffentlichung des Abschlussberichts unverzüglich tätig zu werden, um in Verhandlungen mit den Vereinigten Staaten eintreten zu können.<sup>5</sup> Im Juni erteilte der Rat der Kommission ein Verhandlungsmandat, das ihr die Aushandlung eines entsprechenden Abkommens mit Vertretern der Vereinigten Staaten ermöglicht.<sup>6</sup> Seit Juli 2013 hielten die EU- und US-Delegationen mehrfach einwöchige Verhandlungsrunden ab, um den Vertragsrahmen abzustecken und die Gespräche inhaltlich aufzunehmen; die sechste Verhandlungsrunde endete im Juli 2014 in Brüssel.<sup>7</sup>

Das von den Parteien anvisierte Ziel, bis zum Sommer 2014 zu einer Einigung zu gelangen,<sup>8</sup> wurde verworfen. Ein Abschluss ist für Ende 2015, spätestens zum Ende von US-Präsident *Obamas* zweiter Amtszeit vorgesehen.<sup>9</sup> In der noch amtierenden Kommission ist Handelskommissar *Karel de Gucht* politisch für die Verhandlungen verantwortlich, während *Ignacio Garcia Bercero* aus der Generaldirektion Handel zum Hauptverhandlungsführer berufen wurde. Auf Seiten der Vereinigten Staaten führt *Dan Mullaney*, Assis-

28. November 2011, Dok. 17805/11, Seite 2 Punkt 5.

<sup>4</sup> High Level Working Group on Jobs and Growth, Final Report, 11. Februar 2013, Seite 6.

<sup>5</sup> European Council, Conclusions, 08. Februar 2013, Dok. EUCO 3/13, Seite 3, Punkt (a).

<sup>6</sup> Council of the European Union, Council approves launch of trade and investment negotiations with the United States, 14. Juni 2013, Dok. 10919/13.

<sup>7</sup> Vgl. die Erklärung des EU-Verhandlungsführers zum Ende der sechsten Verhandlungsrunde vom 18. Juli 2014, abrufbar unter: <http://trade.ec.europa.eu/doclib/press/index.cfm?id=1132>.

<sup>8</sup> *Schmitz*, Europa und Amerika: Zeitplan für Handelspakt wackelt, abrufbar unter: <http://www.spiegel.de/wirtschaft/soziales/zeitplan-fuer-freihandelsgespraeche-zwischen-usa-und-eu-wird-knapp-a-939228.html>.

<sup>9</sup> Die Bundesregierung geht von einem Abschluss im Jahr 2015 aus, vgl. Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage der Fraktion Bündnis 90/Die Grünen u.a., BT Drs. 18/1118, S. 5; skeptisch hingegen der ehemalige Generaldirektor der WTO *Pascal Lamy*, vgl. F.A.Z. vom 15. Juli 2014, S. 24, „Das Freihandelsabkommen wird noch viele Jahre nicht kommen“.

\* Der Autor ist wissenschaftliche Hilfskraft am Lehrstuhl für Öffentliches Recht und Europarecht bei Prof. Dr. *Frank Schorkopf*. Der Autor möchte Professor *Schorkopf* für seine wertvolle Unterstützung danken.

<sup>1</sup> Große Anfrage der Fraktion Die Linke u.a. vom 30. Januar 2014, BT Drs. 18/432, S. 4; die Antwort der Bundesregierung (BT Drs. 18/2100 vom 10. Juli 2014) ist abrufbar unter: <http://dip21.bundestag.de/dip21/btd/18/021/1802100.pdf> (Stand 29. August 2014; dieses Datum gilt für alle nachfolgend genannten Onlinere Ressourcen).

<sup>2</sup> Framework for advancing transatlantic economic integration between the European Union and the United States of America, 30. April 2007, Seite 2, Section IV.

<sup>3</sup> Council of the European Union, EU-US Summit Joint Statement,

tant United States Trade Representative for Europe and the Middle East, die US-Verhandlungsdelegation an.

Neben den Pressemitteilungen der Verhandlungspartner, welche die besprochenen Themen zusammenfassend darstellen, wird das der Kommission vom Rat erteilte Mandat aus verhandlungstaktischen Gründen unter Verschluss gehalten.<sup>10</sup> Im Rat wurde eine Freigabe des Wortlauts des Verhandlungsmandats zwar diskutiert, bisher aber nicht beschlossen.<sup>11</sup> Mitte November 2013 wurde jedoch der Kommissionsvorschlag für eine Entscheidung des Rates zur Erteilung des Verhandlungsmandats anonym im Internet veröffentlicht.<sup>12</sup>

## II. Unionsrechtlicher Rahmen

Aus unionsrechtlicher Perspektive sind zuerst die generell für die Aushandlung derartiger Abkommen einschlägigen Vorschriften und Verfahren in Erinnerung zu rufen (1.), bevor auf Einzel- und ggf. Besonderheiten zu den konkreten Verhandlungen eingegangen wird (2.).

### 1. Aushandlung und Abschluss von Freihandelsabkommen

Das Vertragsschlussverfahren für völkerrechtliche Verträge der Union richtet sich nach Art. 218 AEUV, dessen Vorgaben im Bereich der Gemeinsamen Handelspolitik (GHP) durch Art. 207 III und IV AEUV modifiziert werden.<sup>13</sup>

Die Aufnahme von Vertragsverhandlungen bedarf einer Ermächtigung durch den Rat, in der dieser zugleich Verhandlungsrichtlinien festlegt (Verhandlungsmandat, Art. 218 II AEUV). Die Kommission nimmt inhaltlich jedoch bereits Einfluss, indem sie dem Rat zuvor Empfehlungen über ein zu genehmigendes Verhandlungsmandat zuleitet (Art. 218 III). Der Rat kann seinen Einfluss stärken, indem er dem Verhandlungsführer oder dem Leiter des Verhandlungsteams neben den Richtlinien einen Sonderausschuss beistellt, mit dem dieser sich während der Verhandlungen ins Benehmen setzen muss (Art. 218 IV). Nach Ende der Verhandlungen bedarf die für die Paraphierung des Textes erforderliche Unterschrift wiederum eines Ratsbeschlusses (Art. 218 V). Ebenso ist ein Ratsbeschluss über den

<sup>10</sup> European Commission, Memo, 14. Juni 2013, Dok. Memo/13/564, Seite 5.

<sup>11</sup> Council of the European Union, Press Release, 3266th Council Meeting, 18. Oktober 2013, Dok. 14845/13, Seite 13; die Bundesregierung setzt sich im Rat für eine Veröffentlichung ein, konnte bisher aber keinen einstimmigen Ratsbeschluss erreichen, vgl. die Antwort auf die Große Anfrage der Linken (Fn 1), S. 4.

<sup>12</sup> European Commission, Recommendations for a council decision authorising the opening of negotiations on a comprehensive trade and investment agreement, called the Transatlantic Trade and Investment Partnership, between the European Union and the United States of America, 12 March 2013, COM(2013) 136 final, abrufbar unter: <http://www.citizen.org/documents/leakedrestrictedTAFTAdoc.pdf>.

<sup>13</sup> Zum Abschlussverfahren im Detail: Oppermann/Classen/Nettesheim, *Europarecht*, 5. Auflage, 2011, § 38 Rn. 30-34; zur informellen, rechtlich unverbindlichen Kontaktaufnahme zwischen den Verhandlungspartnern im Vorfeld (sog. „scoping exercise“) vgl. European Commission, DG Trade, September 2013, Trade negotiations step by step, S. 3.

Abschluss der Übereinkunft nötig, der völkerrechtlich den Ratifikationsakt der Union darstellt (Art. 218 VI).<sup>14</sup>

Die genannten Beschlüsse des Rates werden mit qualifizierter Mehrheit, in Sonderfällen einstimmig beschlossen (Art. 218 VIII). Das Europäische Parlament ist während aller Verhandlungsphasen zu unterrichten (Art. 218 X); der Abschluss bestimmter Übereinkünfte kann nicht ohne seine Zustimmung vom Rat beschlossen werden, in den sonstigen Fällen bedarf es lediglich der Anhörung (Art. 218 VI lit. a einerseits und lit. b andererseits). Für das TTIP ergibt sich die Zustimmungspflichtigkeit bereits aus Art. 207 II AEUV i.V.m. Art. 218 VI lit. a) v) AEUV.

Das Abschlussverfahren nach Art. 218 AEUV modifizieren Art. 207 III und IV wie folgt:

Die Kommission übernimmt in jedem Fall die erforderlichen Verhandlungen (Art. 207 III UAbs. 2 Satz 1 Halbsatz 2), nicht ein Verhandlungsführer oder -team „der Union“ (vgl. Art. 218 III a.E.). Die Bestellung eines Sonderausschusses durch den Rat ist nicht mehr fakultativ, sondern obligatorisch (Art. 207 III UAbs. 3 Satz 1 im Vergleich zu Art. 218 IV).

Art. 207 IV sieht für Abkommen eine einstimmige Beschlussfassung des Rates vor, soweit bestimmte Sachbereiche Verhandlungsgegenstand sind und auch die sie umsetzende Unionsgesetzgebung Einstimmigkeit erfordern würde (u.a. Dienstleistungsverkehr und Handelsaspekte des geistigen Eigentums, welche im TTIP zu den Verhandlungsgegenständen zählen).

Ein geplantes Abkommen kann nach einem ablehnenden Gutachten des EuGH nur zum Abschluss kommen, wenn entweder das geplante Abkommen oder das Primärrecht entsprechend geändert wird (Art. 218 XI Satz 2). Bei gemischten Abkommen fasst der Rat den Beschluss nach Art. 218 VI in der Praxis erst, nachdem alle Mitgliedstaaten das Abkommen ratifiziert haben.<sup>15</sup>

### 2. Einzelheiten der laufenden Verhandlungen

Ein Blick auf die Zusammensetzung des Verhandlungsmandats und die Verhandlungsgegenstände zeigt den Umfang des geplanten Abkommens auf. Weiterhin ist die Einbeziehung und Einflussnahme eines weiteren, nicht direkt an den Verhandlungen beteiligten Unionsorgans, des Europäischen Parlaments, einen Blick wert.

#### a. Verhandlungsgegenstände und Verhandlungsmandat

Die Gemeinsame Handelspolitik als ausschließliche EU-Zuständigkeit (Art. 3 I lit. e AEUV) ist die „Außenseite des Binnenmarktes“<sup>16</sup>. An den Verhandlungsgegenständen des TTIP wird erkennbar, dass die verhandelten Sachbereiche daher auch überwiegend in die Zuständigkeit der Union fallen.

<sup>14</sup> Oppermann/Classen/Nettesheim (Fn 13), § 38 Rn. 33.

<sup>15</sup> Oppermann/Classen/Nettesheim (Fn 13), § 38 Rn. 33.

<sup>16</sup> Bezeichnung entnommen aus Oppermann/Classen/Nettesheim (Fn 13), § 40 Rn. 16.

### aa. Verhandlungsgegenstände

Aus den veröffentlichten Pressemitteilungen im Anschluss an die bisher abgeschlossenen Verhandlungsrunden lässt sich mit Blick auf Art. 207 I AEUV entnehmen, dass folgende Sachbereiche, die zur ausschließlichen EU-Zuständigkeit gehören, verhandelt wurden: Zolltarife, Waren- und Dienstleistungshandel, Direktinvestitionen sowie Handelsaspekte des geistigen Eigentums. Der Umstand, dass bisher nicht geklärt ist, ob der in Art. 207 I AEUV enthaltene Begriff der Direktinvestitionen entgegen der gewöhnlichen Bedeutung auch sog. Portfolioinvestitionen einschließt,<sup>17</sup> ist einer der Gründe, der den Abschluss des TTIP als gemischtes Abkommen notwendig macht.

Das größte wirtschaftliche Potenzial misst die Kommission der Ausweitung der gegenseitigen Anerkennung hinsichtlich der unterschiedlichen Regulierungsvorschriften bei;<sup>18</sup> damit spielt die Kompatibilität des betroffenen Wirtschaftsrechts eine wesentliche Rolle.

Der Bereich der Medien, insbesondere audiovisuelle Dienste, ist von den Verhandlungen aufgrund kultureller Vorbehalte ausdrücklich ausgenommen. Frankreich konnte sich bei den Verhandlungen im Rat mit der Befürchtung durchsetzen, dass die amerikanische Marktmacht in diesem Bereich europäische Interessen gefährden könnte.<sup>19</sup> Nach Aussagen des Hauptverhandlungsführers der Kommission, *Ignacio Garcia Berceo*, sind ebenso die Buchpreisbindung sowie öffentliche Monopole wie die Wasserversorgung ausgenommen.<sup>20</sup>

Die Kommission kann dem Rat im Verlauf der Verhandlungen jedoch die Ausweitung auf weitere Verhandlungsgegenstände vorschlagen. Einen Überblick über die Verhandlungsgegenstände gibt auch die offizielle Liste der Kommission über das die Union vertretende Verhandlungspersonal.<sup>21</sup>

<sup>17</sup> Dafür: Kommission, Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates zur Schaffung der Rahmenbedingungen für die Regelung der finanziellen Zuständigkeit bei Investor-Staat-Streitigkeiten vor Schiedsgerichten, welche durch völkerrechtliche Übereinkünfte eingesetzt wurden, deren Vertragspartei die Europäische Union ist, KOM(2012) 335 endg., S. 3; dagegen: Bundesregierung (Fn 9), S. 3; differenzierend *Weiß* in: Grabitz/Hilf/Nettesheim, Das Recht der Europäischen Union, 50. EL 2013, Art. 207 AEUV Rn. 46.

<sup>18</sup> European Commission, Memo, 14. Juni 2013, Dok. Memo/13/564, Seite 3 f.

<sup>19</sup> Council of the European Union, Council approves launch of trade and investment negotiations with the United States, 14. Juni 2013, Dok. 10919/13, Seite 1; weiter ausführend MMR Aktuell 2013, 347675; bereits das EP forderte den Ausschluss der audiovisuellen Dienste, vgl. European Parliament, Resolution of 23 May 2013 on EU trade and investment negotiations with the United States of America (2013/2558(RSP)), Punkt 11.

<sup>20</sup> Deutscher Bundestag, EU verspricht Transparenz bei TTIP, abrufbar unter: [http://www.bundestag.de/presse/hi b/2014\\_02/2014\\_060/01.html](http://www.bundestag.de/presse/hi b/2014_02/2014_060/01.html); eine Reportage der ARD wirft hingegen die Frage auf, inwiefern inoffiziell über den Bereich der öffentlichen Daseinsvorsorge verhandelt wird, vgl. Der große Deal – Geheimakte Freihandelsabkommen, zugänglich unter <http://www.ardmediathek.de/tv>.

<sup>21</sup> European Commission, List of Lead Negotiators for the Transatlantic Trade and Investment Partnership (TTIP), abrufbar unter:

### bb. Verhandlungsmandat

Das Verhandlungsmandat ist bisher unveröffentlicht.<sup>22</sup> Aufgrund der sowohl den EU- als auch den mitgliedstaatlichen Kompetenzbereich betreffenden Verhandlungsgegenstände muss das Mandat als Ganzes aber aus drei Elementen bestehen:<sup>23</sup> der Ratsentscheidung zur Beauftragung der Kommission mit Verhandlungen, soweit es um Unionszuständigkeiten geht,<sup>24</sup> einer Bevollmächtigung der Kommission durch die Vertreter der Mitgliedstaaten, soweit es um nationale Kompetenzbereiche geht<sup>25</sup> sowie den Verhandlungsdirektiven im Einzelnen (Art. 207 III UAbs. 3 Satz 1 AEUV).

Aus völkerrechtlicher Sicht vertritt die Kommission damit neben Unionsinteressen im Rahmen der Aushandlung eines gemischten Abkommens auch die Interessen der einzelnen Mitgliedstaaten. Innerhalb des ihr zustehenden Verhandlungsspielraums kann sie somit trotz mitgliedstaatlicher Vorgaben eigene Akzente setzen.

### b. Zur Rolle des Europäischen Parlaments

Das Europäische Parlament sucht die Verhandlungen mit verstärktem Selbstbewusstsein zu beeinflussen.<sup>26</sup> Dies ist darauf zurückzuführen, dass das Parlament seit dem Vertrag von Lissabon einen erheblichen Einflussgewinn im Hinblick auf den Abschluss internationaler Übereinkünfte verzeichnen konnte.<sup>27</sup> So haben die Abkommen, die zur Annahme durch die Union einer Zustimmung des Parlaments bedürfen, zugenommen und sind nun in Art. 218 VI lit a) AEUV aufgelistet.<sup>28</sup> Bei den übrigen Abkommen besteht weiterhin eine Anhörungspflicht gegenüber dem Parlament (Art. 218 VI lit. b AEUV).

In einer Entschließung vom Mai 2013<sup>29</sup>, noch vor Erteilung des Mandats an die Kommission, stellte das Parlament Anforderungen betreffend die strategische Verhandlungsführung, was eine Reaktion der Kommission in Form einer Analyse der Entschließung sowie einer Antwort nach sich zog.<sup>30</sup>

[http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2013/july/tradoc\\_151668.pdf](http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2013/july/tradoc_151668.pdf).

<sup>22</sup> Siehe oben, Fn 11; die Kommission umschreibt die thematischen Bestandteile in European Commission, Memo, 14. Juni 2013, Dok. Memo/13/564, Seite 2 ff.

<sup>23</sup> Vgl. auch die Umschreibung in Council of the European Union, Council approves launch of trade and investment negotiations with the United States, 14. Juni 2013, Dok. 10919/13.

<sup>24</sup> (Fn 17), Art. 207 AEUV Rn. 32, 72.

<sup>25</sup> Vgl. (Fn 17), Art. 207 AEUV Rn. 91.

<sup>26</sup> Vgl. z.B. den Debattenauszug von MdEP *Godelieve Quisthoudt-Rowohl* vom 22. Mai 2013 betreffend den geplanten Verhandlungsbeginn (CRE 22/05/2013 - 17).

<sup>27</sup> (Fn 17), Art. 207 AEUV Rn. 19; zur Lage bis zum Inkrafttreten des VvL knapp mit einem Ausblick *Hilpold*, Die EU im GATT/WTO-System, 3. Auflage, 2009, S. 254 ff.

<sup>28</sup> Vergleiche dem gegenüber Art. 133 und 300 EGV jeweils in der Fassung von Amsterdam und Nizza.

<sup>29</sup> European Parliament, Resolution of 23 May 2013 on EU trade and investment negotiations with the United States of America (2013/2558(RSP)).

<sup>30</sup> Follow up to the European Parliament Resolution on EU trade and investment negotiations with the United States of America, adopted by the Commission on 24 July 2013, SP (2013) 519.

Zwischen Europäischem Parlament und den anderen Unionsorganen findet, auch aufgrund des Abschlusses interinstitutioneller Vereinbarungen, ein intensiver Kommunikationsaustausch statt.<sup>31</sup>

Die Parlamentarier sind in den US Monitoring Groups, die vor offiziellen Verhandlungsrunden abgehalten werden und in denen ein Meinungs austausch zwischen Parlamentariern, Kommissionsmitgliedern und Mitgliedern der US-Delegation stattfindet, eng eingebunden.<sup>32</sup>

Der gewachsene Einfluss des Parlaments machte sich im Rahmen der Aushandlung des Freihandelsabkommens mit Südkorea bemerkbar, in dem es erfolgreich für die Einrichtung einer Schutzklausel eintrat.<sup>33</sup>

### 3. Normenhierarchie und Bindungswirkung

Im Fall des Abschlusses des TTIP ist zwischen der völkerrechtlichen Bindung der Union sowie der unions- und völkerrechtlichen Bindung der Mitgliedstaaten zu unterscheiden.

Soweit die Union auf völkerrechtlicher Ebene bereits nach dem allgemeinen Rechtssatz *pacta sunt servanda* gebunden ist, ordnet Art. 216 II eine Bindung der Unionsorgane im Sinne eines Vollzugsbefehls an.<sup>34</sup> Damit stünde das Freihandelsabkommen im Rang zwischen Primär- und Sekundärrecht, unionsrechtliche Rechtsakte müssten mit den Bestimmungen des Freihandelsabkommens im Einklang stehen.<sup>35</sup> Die Mitgliedstaaten der Union sind nur im Fall eines gemischten Abkommens völkerrechtlich gebunden; unionsrechtlich wären sie aber auch im Fall des alleinigen Abschlusses durch die Union gem. Art. 216 II zur Einhaltung des Abkommens verpflichtet.

### III. Völkerrechtlicher Kontext

Das Freihandelsabkommen zwischen der Europäischen Union und ihren Mitgliedstaaten einerseits und den Vereinigten Staaten andererseits wäre ein völkerrechtlicher Vertrag im Bereich des internationalen Wirtschaftsrechts. Das wirft die Frage nach der Einbettung eines derartigen Abkommens in den Rechtsrahmen der Welthandelsorganisation auf (1.). Die Möglichkeit, audiovisuelle Dienste nachträglich zum Verhandlungsgegenstand zu machen, lässt zudem das UNESCO-Abkommen über den Schutz und die Förderung der Vielfalt kultureller Ausdrucksformen in den Blick geraten (2.).

<sup>31</sup> Ausführlich zum Bemühen des Europäischen Parlaments in diesem Bereich: *Curtin*, Official Secrets and the negotiation of international agreements: Is the EU executive unbound?, *Common Market Law Review* 50 (2013), S. 423-458 (443 ff.); zur geschlossenen Vereinbarung zwischen Europäischem Parlament und Kommission vgl. (Fn 17), Art. 207 AEUV Rn. 98.

<sup>32</sup> Email-Wechsel mit dem Büro von MdEP *Godelieve Quisthoudt-Rowohl*.

<sup>33</sup> Vgl. nur Europäisches Parlament, Pressemitteilung vom 26. Januar 2011, abrufbar unter: <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+IM-PRESS+20110124IPR12357+0+DOC+XML+V0//EN&language=EN>.

<sup>34</sup> *Oppermann/Classen/Nettesheim*, (Fn 13), § 38 Rn. 35.

<sup>35</sup> *Oppermann/Classen/Nettesheim*, (Fn 13), § 38 Rn. 36 f.

### I. Konformität mit WTO-Recht

Sowohl die Europäische Union als auch ihre Mitgliedstaaten sind Mitglieder der WTO, wobei in der Praxis die EU-Mitgliedschaft aufgrund der Möglichkeit, die mitgliedstaatlichen Stimmrechte im Ministerrat und Allgemeinen Rat kumuliert auszuüben, im Vordergrund steht (Art. IX (1) Satz 4 WTO-Übereinkommen).<sup>36</sup> Die Sorge, dass das Engagement der Union im multilateralen Handelssystem durch das TTIP gedämpft werden könnte und Handelsströme sich zu Ungunsten der Nichtvertragsparteien verlagern, wurde bereits auf WTO-Ebene artikuliert und wird in der Wissenschaft diskutiert.<sup>37</sup>

Abgesehen von den tatsächlichen Auswirkungen richtet sich die Vereinbarkeit regionaler Integrationsabkommen mit dem WTO-Recht für den Zoll-, Handels- und Dienstleistungssektor nach Art. XXIV (4)-(8) GATT 1994, der Vereinbarung zur Auslegung des Artikels XXIV des GATT 1994 vom 15. April 1994<sup>38</sup> sowie nach Art. V GATS. Zentral ist demnach die Bestimmung, dass im Rahmen regionaler Liberalisierungsabkommen annähernd der gesamte Handel/Zoll bzw. Dienstleistungssektor erfasst sein soll (Art. XXIV (8) GATT 1994, Art. V (1) GATS) sowie dass für Drittstaaten keine neuen Belastungen entstehen dürfen (Art. XXIV (5) GATT 1994, Art. V (4) GATS).<sup>39</sup> Hinter dieser welthandelsrechtlichen Gestattung steht die Hoffnung, dass sich Zollunionen und Freihandelszonen als Impulsgeber für eine weitergehende Liberalisierung des gesamten Welthandels erweisen werden.<sup>40</sup>

Seit Bestehen der WTO wurde bisher zwar noch kein regionales Integrationsabkommen für WTO-widrig erklärt; das Prüfverfahren wurde jedoch in den vergangenen Jahren reformiert, insbesondere wurden Notifizierungspflichten verschärft.<sup>41</sup> Für die Konformitätsprüfung ist ein Ausschuss für regionale Integrationsabkommen zuständig. Jedoch konnte der Ausschuss nach eigenen Angaben aufgrund fehlenden

<sup>36</sup> Aus verfassungsrechtlicher Sicht hierzu BVerfGE 123, 267 (418 f.) – Lissabon.

<sup>37</sup> Vgl. [http://www.wto.org/english/tratop\\_e/tptr\\_e/tp384\\_crc\\_e.htm](http://www.wto.org/english/tratop_e/tptr_e/tp384_crc_e.htm), Punkt 5 a.E.; auch ein Vortrag von *Prof. Felbermayr* i.R. einer Veranstaltung des ifo-Instituts kommt zu dem Schluss, dass das TTIP für nicht beteiligte Drittstaaten potenziell zu Handelseinbußen führen wird, vgl. *Felbermayr*, Transatlantic Free Trade and Potential Consequences for the WTO, Economics Symposium: Economic Governance Strategies in the Age of FTAs, Shanghai, 5 July 2013, Seite 2, 6 f., 10, abrufbar unter: [http://www.kas.de/wf/doc/kas\\_10253-1442-2-30.pdf](http://www.kas.de/wf/doc/kas_10253-1442-2-30.pdf); ähnlich *ders.*, F.A.Z. vom 14. Dezember 2013, S. 14; zu diesem Schluss kommt auch die Bertelsmann Stiftung, Zukunft Soziale Marktwirtschaft, Wem nutzt ein transatlantisches Freihandelsabkommen?, Policy Brief # 2013/04, S. 5 f.

<sup>38</sup> ABl. 1994, L 336/13.

<sup>39</sup> Zum Ganzen *Schöbener/Herbst/Perkams*, Internationales Wirtschaftsrecht, 2010, Kapitel 3 § 13 Rn. 192-194; eingehend *Hilpold* (Fn 27), S. 26-56.

<sup>40</sup> Zweifelfnd angesichts möglicher wirtschaftlicher Blockbildung *Dolzer*, in: Graf Vitzthum (Hrsg.), Völkerrecht, 5. Auflage, Berlin 2010, 6. Abschnitt, Rn. 67, 93; mit gleicher Tendenz *Damro*, The Political Economy of Regional Trade Agreements, S. 22 (39 ff.) in: Bartels/Ortino (Hrsg.), Regional Trade Agreements and the WTO Legal System, 2010.

<sup>41</sup> *Hilpold* (Fn 27), S. 72-74.

Konsenses seit 1995 noch nicht einen Bericht fertigstellen.<sup>42</sup> Auch die WTO-Streitbeilegungsinstanzen hatten sich mit Konformitätsfragen zu befassen, wobei umstritten ist, ob ein Panel bzw. der Appellate Body lediglich für die Vereinbarkeitsprüfung einzelner Bestimmungen oder für das gesamte Abkommen zuständig ist.<sup>43</sup> Damit erscheint es insgesamt unwahrscheinlich, dass das TTIP je eine völkerrechtlich relevante Untersuchung auf WTO-Ebene erfahren wird.

Das Scheitern des Ende 2013 ausgehandelten Bali-Paketes bedeutet eine anhaltende Schwächung des multilateralen WTO-Systems,<sup>44</sup> wirtschaftsjournalistische Kommentare zur Entwicklung der WTO bzw. ihrer Zurückdrängung durch eine steigende Anzahl bilateraler Abkommen sind ambivalent. Der Atlantic Council hält die WTO angesichts ihrer Größe sowie des Einstimmigkeitserfordernisses für schlicht zu groß, um weiter das primäre Forum zur Fortentwicklung des Welthandels sein zu können; die bilateralen Abkommen seien eine Konkurrenz für die WTO, die diese jedoch nicht zurückdrängen, sondern wieder vermehrt zu Kompromissen und Fortschritten drängen könnte.<sup>45</sup> Andere Stimmen weisen auf die erhebliche Detailfülle beispielsweise des TTIP hin und bezeichnen es als inhaltlich und vom zeitlichen Rahmen her überambitioniert.<sup>46</sup> WTO-Generalsekretär *Roberto Azevêdo* sieht regionale Freihandelsabkommen als Impulsgeber für die Fortentwicklung der WTO, betont aber, dass eine erfolgreiche Doha-Runde weiterreichende Ergebnisse als ein regionales Freihandelsabkommen liefern könne.<sup>47</sup> Hierfür scheint es jedoch am erforderlichen politischen Willen zu fehlen.

## 2. Kulturvölkerrecht

Sowohl die Europäische Union als auch ihre Mitgliedstaaten sind Vertragsparteien der UNESCO-Kulturkonventi-

<sup>42</sup> Vgl. die Angabe auf der Website des Committee on Regional Trade Agreements (CRTA): [http://www.wto.org/english/tratop\\_e/region\\_e/regcom\\_e.htm](http://www.wto.org/english/tratop_e/region_e/regcom_e.htm), unter „Examination of agreements“, Absatz 6; ebenso *Cottier/Foltea*, Constitutional Functions of the WTO and Regional Trade Agreements, S. 43 (61 ff.) in: Bartels/Ortino (Hrsg.), Regional Trade Agreements and the WTO Legal System, 2010.

<sup>43</sup> Aufgrund der nicht nur rechtlichen, sondern auch politischen und wirtschaftlichen Erwägungen betreffend die Konformitätsfrage gegen eine volle Überprüfungscompetenz der Streitbeilegungsinstanzen *Hilpold* (Fn 27), S. 75 Fn 145; vgl. dort S. 74-76 mit einer Darstellung divergierender Stellungnahmen der WTO-Panels und des Appellate Body.

<sup>44</sup> Zum Scheitern des Bali-Paketes an Indien: F.A.Z. vom 2. August 2014, S. 17, Rückschlag für den Freihandel.

<sup>45</sup> *McGee*, TTIP and TPP: The Catalyst for the WTO's Deal in Bali?, abrufbar unter: <http://www.atlanticcouncil.org/blogs/ttipaction/ttip-and-tpip-the-catalyst-for-the-wto-s-deal-in-bali>.

<sup>46</sup> *Ikenson*, Lessons from Bali for WTO and Transatlantic Trade Negotiators, abrufbar unter: <http://www.fobes.com/sites/danikenson/2013/12/18/lessons-from-bali-for-wto-and-transatlantic-trade-negotiators>.

<sup>47</sup> WTO-Chef Azevedo sieht Freihandelsabkommen positiv, vgl.: <http://www.finanznachrichten.de/nachrichten-2014-01/29226153-wto-chef-azevedo-sieht-freihandelsabkommen-positiv-003.htm>.

on<sup>48</sup>, welche den Erhalt kultureller Vielfalt auf der Ebene des Völkerrechts zu einer Rechtspflicht erheben möchte (Art. 10 UNESCO-Konvention). Die Öffnungsklausel, d.h. die im Verhandlungsmandat der Kommission vorgeordnete Möglichkeit, die Mitgliedstaaten zu einem späteren Zeitpunkt zu ersuchen, audiovisuelle Dienste als Verhandlungsgegenstand zuzulassen, hat Kritik von unterschiedlichen zivilgesellschaftlichen Akteuren hervorgerufen.<sup>49</sup>

Diese geht dahin, dass Kultur kein zu liberalisierendes Handelsgut darstellt und die Pflichten des UNESCO-Abkommens gerade ein Gegengewicht zur handelsliberalisierenden Stoßrichtung des Welthandelsrechts, insbesondere des GATS, bilden sollen. Dieser Ansatz soll durch bilaterale Liberalisierungspflichten des dann größten Handelsblocks der Welt nicht unterlaufen werden.

Auch der Bundesrat bemängelt die Fokussierung des Mandatsentwurfs der Kommission<sup>50</sup> allein auf WTO-Regeln und erblickt in der Ausklammerung des UNESCO-Abkommens eine mögliche Kollisionsgefahr.<sup>51</sup> Mit konkreten, rechtlich relevanten Argumenten wurden die geäußerten Bedenken bisher jedoch nicht unterlegt. Insbesondere bleiben nach Art. 20 II der Konvention Rechtspflichten aus anderen völkerrechtlichen Verträgen unberührt.<sup>52</sup>

## IV. Nationaler Rechtsrahmen

Im nationalen Rechtsrahmen stellt sich die Frage nach der Beteiligung von Bundestag und Bundesrat am Verhandlungsprozess; hierzu finden sich bereits Äußerungen der Verfassungsorgane. Die Bundesregierung hat mit der Beantwortung von Anfragen verschiedener Bundestagsfraktionen, die das TTIP betreffen, inhaltlich und rechtlich Stellung zu den Verhandlungen bezogen.

Hinsichtlich der Investitionsschutzaspekte des geplanten Abkommens ist die Bundesregierung der Ansicht, dass die beteiligten Staaten sich als entwickelte Rechtsstaaten und OECD-Mitglieder hinreichenden Rechtsschutz vor ihren

<sup>48</sup> Convention on the Protection and Promotion of the Diversity of Cultural Expressions, abrufbar unter: <http://www.unesco.org/new/en/culture/themes/cultural-diversity/diversity-of-cultural-expressions/the-convention/convention-text>.

<sup>49</sup> Stellungnahmen der Deutschen UNESCO-Kommission e.V., abrufbar unter: <http://www.bundesrat.de/bv.html?id=0463-13>; und des Deutschen Kulturrates, abrufbar unter <http://www.kulturrat.de/detail.php?detail=2520&rubrik=4>.

<sup>50</sup> Siehe Fn 12.

<sup>51</sup> Entschließung des Bundesrates zum Freihandelsabkommen zwischen der Europäischen Union und ihren Mitgliedstaaten einerseits sowie den USA andererseits, BR Drs. 463/13 vom 7. Juni 2013, abrufbar unter: <http://www.bundesrat.de/bv.html?id=0463-13>; die Bundesregierung achtet nach eigener Aussage auf die Einhaltung der Konvention i.R.d. Verhandlungen durch die Kommission, vgl. Antwort der Bundesregierung auf die Große Anfrage der Fraktion Die Linke u.a. (Fn 1), S. 33.

<sup>52</sup> Weiterführend *Stoll* in: Schorlemer/Stoll, The UNESCO Convention on the Protection and Promotion of the Diversity of Cultural Expressions: explanatory notes, 2012, S. 542; die Bundesregierung stützt sich jedoch auf Absatz 1 und entnimmt ihm ein Unterordnungsverbot, ohne auf Absatz 2 einzugehen, vgl. Antwort der Bundesregierung auf die Große Anfrage der Linken u.a. (Fn 1), S. 34.

nationalen Gerichten gewähren, was sie der Kommission gegenüber mehrfach zum Ausdruck gebracht habe. Das diesbezüglich umfassende Verhandlungsmandat der Kommission steht deshalb aus Sicht der Bundesregierung mit Blick auf das Verhandlungsergebnis unter einem mitgliedstaatlichen Evaluierungsvorbehalt. Insbesondere sollen Investor-Staat-Schiedsverfahren zugunsten des jeweiligen nationalen Rechtswegs möglichst vermieden werden.<sup>53</sup> Dies steht den Plänen der Kommission, im Rahmen der auszuhandelnden Investitionsschutzaspekte auch schiedsgerichtliche Streitbeilegungsmechanismen einzurichten und zu stärken, entgegen.<sup>54</sup>

Unionsrechtlich geht auch die Bundesregierung aufgrund der Berührung nationaler Kompetenzen von einem gemischten Abkommen aus, hält es angesichts der laufenden Verhandlungen aber für verfrüht, einzelne nationale Bereiche zu benennen.<sup>55</sup> Dem hat sich die Kommission inzwischen angeschlossen.<sup>56</sup> Darüber hinaus wird nach Ansicht der Bundesregierung eine Beteiligung des Bundesrates gem. Art. 59 II GG erforderlich sein, da auch Länderzuständigkeiten im Bereich des Berufsrechts berührt werden.<sup>57</sup>

Da es sich beim TTIP um ein EU-Vorhaben handelt, ergeben sich die Mitwirkungsrechte des Deutschen Bundestages und Bundesrates aus den entsprechenden nationalen Beteiligungsgesetzen, welche in Konkretisierung des Art. 23 II-VI GG deren Mitwirkungsrechte ausgestalten, EU-ZBBG sowie EUZBLG. Damit geht es insbesondere um die zeitige Übermittlung aller die Verhandlungen betreffenden Dokumente, § 5 I Nr. 5 i.V.m. § 4 EUZBBG sowie § 2 EUZBLG.

Im Bundestag wurden die Beteiligungsrechte des Parlaments in der letzten Legislaturperiode bereits intensiv mit Angehörigen der alten Bundesregierung diskutiert und das Recht zur Stellungnahme aus Art. 23 III GG, § 8 EUZBBG

betont.<sup>58</sup> Der Bundesrat hat gegenüber der Bundesregierung bereits die Länderzuständigkeit betont, sollte Medien- und Kulturpolitik im TTIP doch mitverhandelt werden. Für diesen Fall verweist er auf die seiner Ansicht nach aus Art. 59 II 1, 78, 84 I 5 und 6 GG folgende Zustimmungspflichtigkeit des Abkommens.<sup>59</sup>

## V. Die Situation in den Vereinigten Staaten

Aus Art. 1 Abschnitt 8 Absatz 3 US-Verf. ergibt sich, dass der Kongress Handelsverträgen, die von der Exekutive auf der Ebene des Völkerrechts ausgehandelt wurden, zustimmen muss, bevor diese auf staatlicher Ebene implementiert werden können. Dies geschieht entweder durch eine Mehrheit in Senat und Repräsentantenhaus („agreements“) oder durch eine Zwei-Drittel-Mehrheit im Senat („treaties“), wobei die einfache Mehrheit in beiden Häusern die Regel darstellt.<sup>60</sup>

Im 113. Kongress der Vereinigten Staaten besteht der Senat derzeit aus 53 Demokraten, 45 Republikanern und zwei Unabhängigen. Das Repräsentantenhaus setzt sich derzeit aus 199 Demokraten und 233 Republikanern bei drei vakanten Sitzen zusammen. Damit benötigt die US-Exekutive in jedem Fall das politische Einvernehmen auch der republikanischen Kongressmitglieder.

Die Vereinigten Staaten verhandeln nicht nur mit der Europäischen Union das TTIP, sondern sind bereits seit mehreren Jahren mit einer steigenden Anzahl asiatischer und pazifischer Staaten in Verhandlung über ein umfangreiches Freihandelsabkommen (Trans Pacific Partnership – TPP), dessen potenzielle Vertragsparteien bereits vierzig Prozent des Welthandels repräsentieren. Die Verhandlungen i.R.d. TPP und die Aufnahme von Verhandlungen mit der Union sind nicht nur ein Zeichen an China. Die Amerikaner sehen sich auf dem Weg zu stärkerer handelspolitischer Dominanz und die Chance, maßgeblichen Einfluss auf die zukünftige Ausrichtung der Welthandelsordnung nehmen zu können. Innenpolitisch zeichnen sich jedoch Spannungen ab, die einen erfolgreichen Abschluss, jedenfalls aber eine volle Implementierung auf nationaler Ebene fraglich erscheinen lassen.

Die Presse zeichnet ein politisch zerrissenes Bild des republikanisch dominierten Kongresses, dem es ungeachtet der

<sup>53</sup> Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage der Fraktion der SPD, Drucksache 17/14787, Transatlantische Handels- und Investment-Partnerschaft, 24. September 2013, S. 2; diese Auffassung bestätigt die neue Bundesregierung in der Beantwortung der Kleinen Anfrage der Fraktion Die Linke vom 28. Januar 2014, BT Drs. 18/351, Seite 5, abrufbar unter <http://dipbt.bundestag.de/dip21/btd/18/003/1800351.pdf>, sowie in der Beantwortung der Großen Anfrage der Linken u.a. (Fn 1), S. 6 f. und 21.

<sup>54</sup> Vgl. European Commission, Fact Sheet, Investment Protection and Investor-to-State Dispute Settlement in EU agreements, November 2013 (tradoc\_151916); mit diesem Dokument reagiert die Kommission auch auf mehrfach geäußerte Kritik zivilgesellschaftlicher Zusammenschlüsse, die eine Beschädigung demokratisch legitimer Entscheidungen durch Schiedsgerichtsverurteilungen von Staaten befürchten, vgl. a.a.O., S. 6 a.E.

<sup>55</sup> Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage der Fraktion der SPD (Fn 53), S. 2; ebenso die neue Bundesregierung in BT Drs. 18/351 (Fn 53), S. 7 f. und BT Drs. 18/1118 (Fn 9), S. 2 f.

<sup>56</sup> Anfangs beharrte die Kommission auf der alleinigen Vertragsabschlusskompetenz der Union; inzwischen ließ Handelskommissar *Karel de Gucht* jedoch verlauten, dass das TTIP als gemischtes Abkommen geschlossen werde, vgl. zuerst F.A.Z. vom 27. März 2014, S. 8, Der Preis der Demokratie und jüngst DIE ZEIT vom 12. Juni 2014, S. 41, TTIP: Zum Glück kein Wahnsinn.

<sup>57</sup> Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage der Fraktion Bündnis 90/Die Grünen (Fn 9), S. 3.

<sup>58</sup> Deutscher Bundestag, Stenografischer Bericht, 18. Wahlperiode, 3. Sitzung vom 28. November 2013, S. 121 ff.; vgl. auch den Antrag der Bundestagsfraktion der Grünen vom 05. Juni 2013, BT Drs. 17/13733.

<sup>59</sup> Vgl. die Anlage zum Beschluss des Bundesrates vom 7. Juni 2013, BR Drs. 463/13, S. 2; die Vereinigten Staaten haben bereits einen Text zu den Themen Audiovision und Kultur vorgelegt und möchten diesen Sachbereich in die Verhandlungen einbeziehen, vgl. Deutscher Bundestag, Stenografischer Bericht, 18. Wahlperiode, 3. Sitzung vom 28. November 2013, S. 124.

<sup>60</sup> Treaties and other international agreements: the role of the United States Senate, A study prepared for the Committee on Foreign Relations, United States Senate, by the Congressional Research Service, Library of Congress, January 2001, Seite 4 ff.; *Feldman*, United States: TPP, TTIP, And Congress: The Elephant In The Room, abrufbar unter: <http://www.chinaustradelawblog.com/2013/08/articles/trade-negotiations-2/tpp-ttip-and-congress-the-elephant-in-the-room/>.

potenziellen internationalen Wirkung der beiden Abkommen darum geht, die *Obama*-Administration zu schwächen und ihr zumindest bedeutende Kompromisse abzurufen.<sup>61</sup> Während Tea Party-Mitglieder der Republikaner prinzipiell gegen eine Zeichnung der Abkommen durch den Kongress sind, wollen andere zumindest eine Revision des Patient Protection and Affordable Care Act (PPACA, „Obamacare“) genannten Gesetzespaketes zur Einführung einer allgemeinen Krankenversicherungspflicht erreichen und so einen parteipolitischen Erfolg erringen.<sup>62</sup>

Präsident *Obama* verhandelt darüber hinaus schon seit Jahren ohne die sog. Trade Promotion Authority (TPA), einem regelmäßig zwischen Präsident und Kongress ausgehandeltem Kompromiss, in dessen Rahmen der Kongress es dem Präsidenten ermöglicht, internationale Handelsverträge auszuhandeln und zu zeichnen, ohne dass der Kongress im Anschluss Nachverhandlungen bzw. Änderungen verlangt, sondern lediglich das Abkommen als Ganzes annehmen oder ablehnen kann.

Dies bedeutete mehr Sicherheit für die Verhandlungspartner, da keine nach völkerrechtlicher Paraphierung durch eine Blockierung seitens des Kongresses notwendigen Nachverhandlungen mehr zu befürchten waren.<sup>63</sup> Auf welchem Weg sich die *Obama*-Administration mit dem Kongress im Hinblick auf den Abschluss des TTIP einigen kann und welche politischen Folgekosten sie dabei bereit ist zu tragen, ist noch nicht absehbar. Dem Präsidenten fehlt derzeit nicht nur der politische Rückhalt im Kongress, das Repräsentantenhaus bereitet auch eine Klage gegen *Obama* vor, da seine Dekrete die Gewaltenteilung untergraben sollen.<sup>64</sup> Damit wird der politische Streit zwischen Republikanern und Demokraten voraussichtlich auf die juristische Ebene getragen.

Hinsichtlich der TTIP-Verhandlungen geht es den Vereinigten Staaten insbesondere um eine Beseitigung der tarifären und nichttarifären Handelshemmnisse, welche die EU für US-Landwirtschafts- und Lebensmittelprodukte aufgestellt hat.<sup>65</sup> Insbesondere der Einsatz gentechnisch veränderter Lebens- und Futtermittel sowie die damit zusammenhängende Frage nach einer Kennzeichnungspflicht bilden gewichtige Streitpunkte.<sup>66</sup> Auf europäischer

Seite wird daher eine Absenkung der bestehenden Verbraucherschutzbestimmungen befürchtet, um im Gegenzug den US-Markt für europäische Industrie und Dienstleister weiter erschließen zu können.<sup>67</sup>

## VI. Ausblick: Das Verhandlungsjahr 2014 und die öffentliche Debatte

Die Bundesregierung bezeichnet die ersten drei Verhandlungsrunden als Vorbereitungsphase im Sinne eines reinen Positionsaustausches, die jetzt abgeschlossen sei. Mit der vierten Verhandlungsrunde ab März 2014 sollten die konkreten Textverhandlungen beginnen, für Oktober und Dezember 2014 sind weitere Runden vorgesehen.<sup>68</sup>

Führt man sich vor Augen, dass die Kommission von den Mitgliedstaaten primärrechtlich verantwortete und inhaltlich mandatierte Verhandlungen führt, ist die Ausrichtung der öffentlichen Debatte überraschend negativ. In der Presse finden sich Auseinandersetzungen um Sachbereiche, die gar nicht zur Verhandlung stehen,<sup>69</sup> prominente Gastbeiträge sehen die neoliberal induzierte Expertokratie nahen<sup>70</sup> und Protest formiert sich nicht, sondern wird aufgestellt.<sup>71</sup> Um rechtspolitisch vor Paraphierung des Abkommens Einfluss zu nehmen, werden Fundamentalnormen des Grundgesetzes in Stellung gebracht und eine drohende Fremdbestimmung der Staatsgewalt konstatiert.<sup>72</sup> Man kann sich vor dem Hintergrund unzähliger bilateraler Investitionsschutzabkommen Deutschlands und Freihandelsabkommen der Union des Eindrucks nicht erwehren, dass sich in Verschmelzung mit der NSA- und Datenschutzdebatte auch antiamerikanische Ressentiments Bahn brechen.<sup>73</sup> Handelskommissar *de Gucht*

Grünen im Europäischen Parlament, abrufbar unter: <http://www.euractiv.de/verbraucherschutz/artikel/us-freihandelsabkommen-ttip-der-verbraucherschutz-auf-dem-opferaltar-008342>.

<sup>67</sup> Interview mit *Martin Häusling* (Fn 66).

<sup>68</sup> Antwort auf die Kleine Anfrage der Fraktion Die Linke vom 28. Januar 2014 (Fn 53), S. 6.

<sup>69</sup> Beispielhaft *Jessen*, DIE ZEIT vom 5. Juni 2014, S. 47, Eine Wahnsinnstat (zu Kultur und Bildung).

<sup>70</sup> So die Botschaft der ehemaligen Bundesjustizministerin *Däubler-Gmelin* in: Süddeutsche Zeitung (Online) vom 11. Juli 2014, Wider die neoliberalen Glaubenssätze, abrufbar unter <http://www.sueddeutsche.de>.

<sup>71</sup> Vgl. zur Organisation Campact F.A.S. vom 20. Juli 2014, S. 19, Die Profi-Mobilisierer gegen den Freihandel.

<sup>72</sup> *Flessner*, TTIP und das deutsche Grundgesetz, abrufbar unter: [http://www.mehr-demokratie.de/ttip\\_und\\_das\\_grundgesetz.html](http://www.mehr-demokratie.de/ttip_und_das_grundgesetz.html); differenzierter speziell zum Investitionsschutzrecht *Martin Krajewski*, Vattenfall, der deutsche Atomausstieg und das internationale Investitionsrecht, abrufbar unter: <http://www.rph1.jura.uni-erlangen.de/material/texte/vattenfall-.pdf>.

<sup>73</sup> Auch eine präventive Exkulpation hilft hier nicht weiter, wenn es im Anschluss heißt: „Es handelt sich um einen Vertrag, den das internationale Kapital zulasten der nationalen Demokratien abschließen will. Aus welchem Geist er konstruiert ist, zeigt eine letzte, nun wirklich satanische Bestimmung, der Schutz einer schon getätigten Investition vor kommenden Regulierungen.“ (Fn 69); zur eigentumsrechtlichen Dimension des Investitionsschutzes (auch für einfache Bürger) siehe *Schorkopf*, Investition – Eigentum – Menschenrechte – Gemeinwohl, Zur Vereinbarkeit des transatlantischen Investitionsschutzes mit Rechtsstaat und Demokratie, ifo-Schnelldienst 12/2014, S. 6-8 (7).

<sup>61</sup> Zur internen Spaltung der Republikaner im Kongress vgl. *Fischer*, Streit über Haushaltsdeal: US-Republikanern droht der Bruderkampf, abrufbar unter: <http://www.spiegel.de/politik/ausland/us-haushaltsstreit-republikaner-einigen-sich-mit-demokraten-a-938792.html>.

<sup>62</sup> *Feldman* (Fn 60), S. 2 ff.

<sup>63</sup> Congressional Research Service, Proposed Transatlantic Trade and Investment Partnership (TTIP): In Brief, 23. Juli 2013, S. 10; *Feldman* (Fn 60); American Chamber of Commerce in Indonesia, Froman: *Obama* “Ready to Engage” with Congress on Fast Track, abrufbar unter: <http://www.amcham.or.id/nf/features/4193-froman-obama-ready-to-eng>.

<sup>64</sup> F.A.Z. vom 5. Mai 2014, S. 10, Transatlantisches Schlüsselvorhaben; zur Klage: F.A.Z. vom 28. Juni 2014, S. 5, Boehner plant Klage gegen Obama.

<sup>65</sup> Statement by Ambassador *Michael Punke* at the WTO Trade Policy Review of the EU, 16 July 2013, abrufbar unter: <http://www.ustr.gov/about-us/press-office/speeches/transcripts/2013/july/amb-punke-tp-r-EU>.

<sup>66</sup> Interview mit *Martin Häusling*, Argropolitische Sprecher der

schaltet sich aktiv in die Debatte ein und wirbt für das Abkommen, im jüngsten Beitrag gar funktionell als amtlicher Berichterstatter zur sechsten Verhandlungsrunde.<sup>74</sup>

Die Entscheidung der Kommission, die Verhandlungen hinsichtlich der Investitionsschutzaspekte auszusetzen und nach Eingaben der Zivilgesellschaft ein Positionspapier der EU zu veröffentlichen<sup>75</sup> scheint die Debatte entschleunigt und versachlicht zu haben.<sup>76</sup> Die Einsetzung eines vierzehnköpfigen Beratungsgremiums, bestehend aus Vertretern der von den Verhandlungen betroffenen Sachbereiche (Stakeholder), um die Kompetenz der EU-Verhandlungsdelegation hinsichtlich der Beratungsgegenstände zu erhöhen,<sup>77</sup> ruft jedoch sogleich wieder den Vorwurf des Lobbyismus hervor.<sup>78</sup> Insgesamt macht es den Eindruck, als würden die Vertreter zivilgesellschaftlicher Partikularinteressen ihre Rolle mit jener demokratisch legitimierter Vertreter verwechseln und mit am Verhandlungstisch sitzen wollen. Dass der Verhandlungsverlauf bereits mit der Ratifikation des Vertrags von Lissabon von den nationalen Parlamenten legitimiert wurde, tritt in den Hintergrund. Das Nachgeben der Kommission in der Frage der Abschlusskompetenz lange vor Feststehen der Verhandlungsergebnisse sowie die nachträgliche Einrichtung von Beratungsgremien gleichsam als demokratische Krücken sind als direkte Reaktion auf die öffentliche Debatte einzuordnen und zeigen, dass sensible Themen, mögen sie auch primärrechtlich allein der Kommission zugewiesen sein, sich nicht allein auf Expertenebene aushandeln lassen. Der Ratifizierungsprozess und das Scheitern des ACTA-Abkommens sind nicht vergessen, die öffentliche Debatte zeigt Wirkung: Die Bundesregierung lehnt eine Paraphierung des Freihandelsabkommens mit Kanada (CETA) derzeit aufgrund der Investitionsschutzbestimmungen ab, über Auswirkungen auf das TTIP wird bereits diskutiert.<sup>79</sup>

Nicht nur anhand der Investitionsschutzdebatte, sondern auch an der Furcht vor einer Einbeziehung der Kultur, audiovisueller Medien oder der öffentlichen Daseinsvorsorge wird deutlich, dass es nicht um ein einfaches Zoll- oder Investitionsschutzabkommen mit einem Entwicklungsland geht. Es stehen sich zwei hochentwickelte rechtsstaatliche Räume gegenüber, die nicht nur Zölle senken, sondern

ihre Regelwerke zusammenführen wollen und womöglich einen Standard mit globaler Wirkung schaffen können.<sup>80</sup> Aufgrund der hohen Komplexität würden sachbezogene Argumente anstelle der medialen Intensivierung diffuser Ängste dem Abkommen auch materiell gut tun. Solange kein Verhandlungstext feststeht und die Parteien sich nicht darüber einig sind, was sicher in die Verhandlungen einbezogen wird, sollte man sich auf die Auswertung der verfügbaren Informationen konzentrieren. Dann ist eine (auch kritische) Begleitung möglich, die in der Lage ist, einen sachlichen Beitrag zu leisten.

Derzeit bestimmen die politisch-inhaltlichen Divergenzen die Verhandlungen, deren Ergebnisse dann am Recht zu messen sein werden. So gibt es bereits verfahrenstechnische Streitpunkte. Die Kommission verlangt, dass die Vereinigten Staaten Vertretern des EU-Parlaments sowie der Mitgliedstaaten Zugang zu amerikanischen Dokumenten gewähren, was mit dem Argument abgelehnt wird, auch der Kongress erhalte grundsätzlich keine Dokumente von Verhandlungspartnern.<sup>81</sup> Zwischen Europa und den USA gibt es aber auch gewichtige inhaltliche Streitpunkte.

Ein Beispiel bildet das in Europa beheimatete Konzept des Vorsorgeprinzips in der Umwelt- und Gesundheitspolitik. Der amerikanische Landwirtschaftsminister *Tom Vilsack* sagte mit Blick auf Gespräche zum TTIP, ohne wirklich überzeugende Zugeständnisse der Europäer im Bereich Landwirtschaft werde es sehr schwierig, sich auf ein Abkommen zu einigen.<sup>82</sup> Auf der anderen Seite zeigte sich die Kommission enttäuscht über die Zollsensenkungsvorschläge der Vereinigten Staaten; das eigene Angebot, 95% der Zölle zu streichen, fiel um einiges ambitionierter aus als das der Gegenseite.<sup>83</sup>

Für den Rechtsrahmen wird deutlich: die Kommission handelt auf völkerrechtlicher Ebene für Union und Mitgliedstaaten gemeinsam. Je nach Vertragsgegenständen kann das Zustimmungserfordernis aus deutscher Sicht bis hin zum Bundesrat reichen. Angesichts der je nach Verhandlungsergebnis variierenden Zustimmungs- und Ratifikationserfordernisse sind im aktuellen Verhandlungsstadium Argumente auf politischer Ebene gewinnbringender als auf rechtlicher, möchte man Einfluss auf den Ausgang des noch andauernden Verhandlungsprozesses nehmen.

<sup>74</sup> *de Gucht* in: Süddeutsche Zeitung (Online) vom 5. August 2014, TTIP ist quicklebendig, abrufbar unter <http://www.sueddeutsche.de>; vgl. auch Fn 56 als Antwort auf den in Fn 69 zitierten Beitrag.

<sup>75</sup> Pressemitteilung der Kommission vom 21. Januar 2014, abrufbar unter: <http://trade.ec.europa.eu/doclib/press/index.cfm?id=1015>.

<sup>76</sup> Speziell den Verlauf der Debatte um den Investitionsschutzteil des TTIP analysiert *Schorkopf* (Fn. 73).

<sup>77</sup> Vgl. die Presseerklärung vom 27. Januar 2014 unter: [http://europa.eu/rapid/press-release\\_IP-14-79\\_en.htm](http://europa.eu/rapid/press-release_IP-14-79_en.htm).

<sup>78</sup> EU-Koordinationsbüro des Deutschen Naturschutzrings, abrufbar unter: <http://www.eu-koordination.de/umweltnews/news/produktpolitik/2477-eu-kommission-beruft-ttip-beratungsgremium->.

<sup>79</sup> Süddeutsche Zeitung (Online) vom 26. Juli 2014, Berlin lehnt Freihandelsabkommen mit Kanada vorerst ab, abrufbar unter <http://www.sueddeutsche.de>.

<sup>80</sup> Vgl. die Äußerungen von *Lamy* (Fn 9).

<sup>81</sup> F.A.Z. vom 06. März 2014, Seite 17, Amerikaner von eigenem Handelsangebot peinlich berührt.

<sup>82</sup> DIE ZEIT vom 26. Juni 2014, S. 14, Was handeln wir uns da ein?; vgl. auch die Kleine Anfrage der Fraktion Bündnis 90/Die Grünen vom 15. August 2014, BT Drs. 18/2370, S. 1 f. zur Befürchtung, dass das Vorsorgeprinzip im Rahmen der regulatorischen Kooperation in ein Handelshemmnis umgedeutet wird.

<sup>83</sup> F.A.Z. vom 06. März 2014, S. 17, Amerikaner von eigenem Handelsangebot peinlich berührt; F.A.Z. vom 15. März 2014, S. 22, Verliert die Kanzlerin das Interesse am Freihandel?.