



FRIEDRICH-ALEXANDER  
UNIVERSITÄT  
ERLANGEN-NÜRNBERG

FACHBEREICH  
RECHTSWISSENSCHAFT

Universität Erlangen-Nürnberg • Postfach 3520 • 91023 Erlangen

Dr. Thilo Bode  
Foodwatch e.v.  
Brunnenstr. 181  
10119 Berlin

Institut für Deutsches, Europäisches  
und Internationales Öffentliches Recht

Lehrstuhl für Öffentliches Recht und  
Völkerrecht

Prof. Dr. Markus Krajewski

Schillerstraße 1  
D-91054 Erlangen  
Germany  
Telefon +49 9131 85-22259 / -22260  
Fax +49 9131 85-26950  
markus.krajewski@fau.de  
www.rph1.jura.uni-erlangen.de

Erlangen, den 11. 12. 2014

## Transatlantic Trade and Investment Partnership (TTIP)

Sehr geehrter Herr Dr. Bode,

bezugnehmend auf unsere Korrespondenz in Sachen TTIP und Ihre Fragen zum Rechtscharakter des TTIP und möglichen Folgen, erlaube ich mir, Ihnen Folgendes mitzuteilen:

### I. Zum Rechtscharakter und zur Verbindlichkeit des TTIP

1. Das derzeit zwischen den USA und der EU verhandelte Transatlantische Handels- und Investitionspartnerschaft soll als völkerrechtlich verbindlicher Vertrag abgeschlossen werden. Derartige Abkommen sind für die Vertragsparteien nach Artikel 27 des Wiener Vertragsrechtsübereinkommens bzw. nach dem entsprechenden Gewohnheitsrecht verbindlich. Das gilt sowohl für die EU als auch für ihre Mitgliedstaaten falls diese ebenfalls Vertragspartei werden, wenn es sich um ein gemischtes Abkommen handelt (dazu unten 5.). Eine Verletzung eines völkerrechtlichen Abkommens begründet die völkerrechtliche Verantwortlichkeit der jeweiligen Vertragspartei und kann neben allgemeinen Wiedergutmachungsansprüchen auch spezielle Sanktionen, soweit diese in dem Abkommen vorgesehen sind, nach sich ziehen. Nimmt man das zwischen Kanada und der EU ausgehandelte Comprehensive Trade and Economic Agreement (CETA) als Blaupause, könnten dies insbesondere Handelssanktionen sein, wenn im Rahmen eines zwischenstaatlichen

Streitbeilegungsverfahren die Rechtsverletzung festgestellt wurden (vgl. Art. 14.13. CETA-Kapitel zu Streitschlichtung).

2. Zukünftige Regeln des TTIP werden neben die weiterhin geltenden WTO-Regeln treten. Teilweise wird in bilateralen Freihandelsabkommen auf WTO-Regeln Bezug genommen oder diese werden wörtlich wiederholt. In diesem Fall ist ein Verstoß gegen das Freihandelsabkommen auch eine – zusätzliche – Rechtsverletzung des WTO-Rechts, die in der Sache jedoch keine Auswirkungen haben dürfte. Weichen Regeln des Freihandelsabkommens dagegen von WTO-Recht ab, etwa indem sie - wie meist - weiterreichen als das WTO-Recht, kann eine Verletzung des Freihandelsabkommens nicht durch Berufung auf das WTO-Recht gerechtfertigt werden. Vielmehr handelt es sich um einen Rechtsverstoß, selbst wenn die streitige Maßnahme WTO-rechtlich nicht zu beanstanden ist.

3. Von der völkerrechtlichen Verbindlichkeit ist die innerstaatliche und innerunionale Wirkung zu trennen. Nach der Rechtsprechung des Gerichtshofs der Europäischen Union sind völkerrechtliche Abkommen der EU „integrale Bestandteile“ des EU-Rechts (st. Rspr., zuletzt EuGH, Urteil vom 26. Februar 2013 – C-11/11, Rn. 31). Nach Art. 216 Absatz 2 des Vertrages über die Arbeitsweise der Europäischen Union (AEUV) binden diese Abkommen die Unionsorgane und die Mitgliedstaaten und gehen daher dem Sekundärrecht vor. Eine EU-Verordnung und Richtlinie, die gegen ein völkerrechtliches Abkommen verstößt, ist daher auch aus Sicht des EU-Rechts rechtswidrig. Ob sich Einzelne darauf vor Gericht berufen können, hängt allerdings davon ab, ob das Abkommen unmittelbare Wirkung entfaltet, was der EuGH nicht für alle Abkommen annimmt. Unabhängig davon gilt jedoch in jedem Fall, dass Maßnahmen der EU, d. h. insbesondere Verordnungen, Richtlinien und Entscheidungen den Anforderungen der von der EU geschlossenen völkerrechtlichen Verträge genügen müssen.

4. Für die Mitgliedstaaten der EU ergibt sich die Bindungswirkung ebenfalls aus dem EU-Recht. Das gilt jedenfalls für die Teile des Abkommens, für die eine Kompetenz der EU besteht. Damit nehmen diese Regeln am allgemeinen Vorrang des EU-Rechts teil und stehen im Rang über dem nationalen Recht.

5. Bezüglich CETA und TTIP ist umstritten, ob es sich um reine EU-Abkommen handelt, da die EU für alle Bereiche die alleinige Kompetenz hat oder ob es gemischte Abkommen sind, d. h. Abkommen, deren Inhalte teilweise in die Kompetenz der

Mitgliedstaaten und teilweise in die Kompetenz der EU fällt. Die besseren Argumente sprechen m. E. für letzteres. Das ist auch die Auffassung der Bundesregierung. Für die Teile eines gemischten Abkommens, für die eine Kompetenz der Mitgliedstaaten besteht, ergibt sich für die Bundesrepublik Deutschland die innerstaatliche Bindungswirkung aus dem Zustimmungsgesetz zu dem jeweiligen völkerrechtlichen Vertrag gem. Art. 59 Absatz 2 GG. Danach gelten völkerrechtliche Abkommen auf der Ebene des einfachen Bundesrechts.

Es lässt sich somit festhalten, dass die Verpflichtungen, die sich aus dem TTIP ergeben, in jedem Fall rechtlich verbindlich sind und dass EU-Recht oder deutsches Recht, das gegen diese Pflichten verstößt, rechtswidrig ist und geändert werden muss.

## **II. Zum Inhalt des TTIP und seinen Auswirkungen auf den gesetzgeberischen Gestaltungsspielraum**

1. Der Inhalt des TTIP steht derzeit noch nicht fest, so dass Aussagen über seine Auswirkungen abschließend nicht möglich sind. Nimmt man jedoch vergleichbare völkerrechtliche Abkommen, wie z. B. das WTO-Recht oder das CETA, als Beispiel, ist unbestreitbar, dass diese Abkommen Beschränkungen des mitgliedstaatlichen Regulierungsspielraums enthalten. So ist anerkannt, dass lebensmittelrechtliche Vorgaben, die von internationalen Standards abweichen, nur zulässig sind, wenn der Staat zuvor eine Risikoanalyse nach Artikel 5 des SPS-Übereinkommens vorgenommen hat. Zudem dürfen lebensmittelrechtliche Regulierungen keine unnötige Beschränkung des Handels darstellen. Das staatliche Regulierungsrecht wird in Freihandelsabkommen in der Regel nicht dadurch eingeschränkt, dass Regulierungen per se verboten wären. Allerdings enthalten alle Freihandelsabkommen, die sich mit nichttariffären Handelshemmnissen befassen, Vorgaben darüber, wie staatliche Regulierungen auszugestalten sind. Hieraus ergibt sich zwingend, dass Regulierungen, die diesen Vorgaben nicht entsprechen, rechtswidrig sind. Die gut zwanzigjährige Praxis der WTO zeigt dies im Übrigen sehr eindrücklich. Es wäre auch merkwürdig, wenn in einem Freihandelsabkommen Disziplinen für staatliche Regulierungen festgelegt würden, die den Handlungsspielraum der Mitgliedstaaten nicht beschränken. Die *raison d'être* von Regeln über staatliche Regulierungen in Freihandelsabkommen besteht ja gerade darin, den Staaten bestimmte Schranken aufzulegen.

2. Ähnliches gilt, wenn es um die gegenseitige Anerkennung von Standards oder die Harmonisierung geht. Verpflichten sich die Vertragsparteien eines völkerrechtlichen Abkommens zur wechselseitigen Anerkennung folgt daraus, dass sie verpflichtet sind, Produktzulassungen der jeweils anderen Seite anzuerkennen. Damit wird zwar die eigene Regulierungsautonomie nicht eingeschränkt. Allerdings können die eigenen Standards nicht mehr auf importierte Produkte angewandt werden, soweit eine Verpflichtung zur Anerkennung der anderen Standards besteht.

3. Soweit Freihandelsabkommen in ihren Präambeln betonen, dass das staatliche Recht, Regulierungen zu erlassen, anerkannt oder berücksichtigt wird (vgl. etwa die Präambel des CETA) folgt daraus keine generelle Ausnahme für staatliche Regulierungen. Die Präambel eines Abkommens enthält keine Rechte oder Pflichten der Staaten, sondern umschreibt Ziel und Zweck des Abkommens. Sie kann zur Interpretation einzelner Vorschriften herangezogen werden, kann den Inhalt dieser Vorschriften jedoch nicht ändern (vgl. etwa die Entscheidung des Appellate Body in *China — Publications and Audiovisual Products*, WT/DS363/AB/R, Absätze 392–394). Für das TTIP wird nichts anderes gelten.

Ich hoffe, Ihnen mit diesen Ausführungen behilflich gewesen zu sein.

Bei Nachfragen stehe ich Ihnen gerne zur Verfügung.

Mit freundlichen Grüßen



Prof. Dr. Markus Krajewski