



Universität Göttingen • Postfach 3744 • 37027 Göttingen

An
Dr. Thilo Bode
Foodwatch e.V.
Brunnenstraße 181
10119 Berlin

Dr. iur. Till Patrik Holterhus, MLE.
Institut für Völkerrecht und Europarecht
Abteilung Internationales Wirtschaftsrecht und Umweltrecht

Tel. +49 551 39-4760
Fax +49 551 39-4767
tholter@uni-goettingen.de

Göttingen, 30. Juni 2015

Ihre Nachricht vom

Meine Nachricht vom

Ihr Zeichen

Mein Zeichen

Regulatorische Kooperation in CETA und TTIP im Kontext demokratischer Legitimation

Sehr geehrter Herr Dr. Bode,

gerne nehme ich im Anschluss an unsere Gespräche und auf Ihre Bitte hin Stellung zu Aspekten der regulatorischen Kooperation in CETA und TTIP¹ speziell im Kontext demokratischer Legitimation in der Europäischen Union.

Nach jetzigem Kenntnisstand wird die sowohl in CETA als auch in TTIP vorgesehene institutionalisierte regulatorische Kooperation einen breiten Anwendungsbereich aufweisen. Gleichzeitig existieren noch erhebliche Unklarheiten über Art und Umfang der in diesem Rahmen möglichen Maßnahmen (etwa über deren völkerrechtliche Verbindlichkeit oder parlamentarische Ratifikationsbedürfnisse). Wegen der potentiellen Signifikanz dieser Maßnahmen für innerstaatliche Regulierungspolitiken ist eine hohe demokratische Legitimation insofern von besonderer Bedeutung. Dem demokratischen Grundverständnis der Europäischen Union entsprechend, sollten dem EU-Parlament folglich nicht nur bei der Ratifikation von CETA und TTIP, sondern auch in der *künftigen* Anwendung beider Abkommen, insbesondere bei wesentlichen Maßnahmen im Rahmen der regulatorischen Kooperation, entscheidende Mitbestimmungsrechte eingeräumt werden. Eine solche Mitbestimmung ist bisher jedoch nicht vorgesehen. Im Einzelnen:

I. Regulatorische Kooperation in CETA und TTIP („*living agreements*“)

Übersicht

1. Neben der Senkung von Zöllen zielen CETA und TTIP vor allem auch darauf ab, regulatorische Beschränkungen des Handels (sog. nicht-tarifäre Handelshemmnisse) abzubauen. Dies soll unter anderem im Rahmen fortlaufender regulatorischer Kooperation geschehen. Regulatorische Kooperation meint also die *künftige* institutionalisierte Zusammenarbeit der Abkommensparteien in regulatorischen Angelegenheiten *nach* Ratifikation von CETA und TTIP („*living agreements*“).
2. Die regulatorische Kooperation in CETA und TTIP wird jeweils in eigenen Kapitel geregelt. Darüber hinaus existieren in CETA (und voraussichtlich auch in TTIP) einzelne Regelungen zur regulatorischen

¹ Grundlage meiner Stellungnahme sind der am 26. September 2014 veröffentlichte CETA-Entwurf, sowie der am 4. Mai 2015 veröffentlichte Entwurf zu einem allgemeinen Regulierungskapitel in TTIP.

Kooperation in anderen Spezialkapiteln, wie etwa dem TBT-Kapitel (zu technischen Handelshemmnissen) oder dem SPS-Kapitel (zu gesundheitspolizeilichen und pflanzenschutzrechtlichen Maßnahmen). Die Regelungen zur regulatorischen Kooperation sind wiederum im Zusammenhang mit den allgemeinen institutionellen und administrativen Regelungen sowie den Regelungen zur Änderung der Abkommen selbst sowie ihrer Annexe, Anhänge und Protokolle in CETA und TTIP zu lesen. Erst aus dieser Zusammenschau lassen sich Rückschlüsse auf die tatsächliche Funktionsweise der regulatorischen Kooperation ziehen.

3. Der Anwendungsbereich der regulatorischen Kooperation ist sehr breit angelegt. So können (bis auf wenige Ausnahmen) jegliche bestehende und künftige regulatorische Maßnahmen, die einen Bezug zum Handel mit Waren oder Dienstleistungen aufweisen, potentiell Gegenstand regulatorischer Kooperation werden.
4. Als Methoden der regulatorischen Kooperation sind vor allem Informations-, Transparenz- und Dialogpflichten, wirtschaftliche Folgenabschätzungen sowie die Möglichkeit (der Vorbereitung) regulatorischer Initiativen vorgesehen. In der Sache werden dabei die Harmonisierung, die gegenseitige Anerkennung der Gleichwertigkeit von Standards oder eine Vereinfachung angestrebt.
5. Besondere Bedeutung kommt den in CETA und TTIP jeweils vorgesehenen Hauptausschüssen („*CETA Joint Committee*“ und „*TTIP Joint Ministerial Body*“) sowie den speziell mit der regulatorischen Kooperation befassten Unterausschüssen („*CETA Regulatory Cooperation Forum*“ und „*TTIP Regulatory Cooperation Body*“) zu. Diese sind – aller Voraussicht nach – jeweils allein mit Vertretern der Exekutiven beider Vertragsparteien besetzt und beschließen einstimmig.

Bestehende Unklarheiten

6. Welche konkreten Maßnahmen im Rahmen der genannten Methoden und Ziele durch die jeweiligen Unterausschüsse, vor allem aber durch die jeweiligen Hauptausschüsse vorgenommen werden können, ist gegenwärtig noch nicht absehbar. CETA ist insoweit (hinsichtlich der Verknüpfung der Regelungen zur regulatorischen Kooperation und der allgemeinen institutionellen Regelungen) bedauerlicherweise noch recht unklar formuliert; auch steht das Ergebnis des sog. *legal scrubbing* (formaljuristische Prüfung) noch aus. In Bezug auf TTIP sind weite Teile der relevanten Regelungen noch unbekannt.
7. So ist insbesondere unklar, ob im Rahmen der regulatorischen Kooperation künftig neue völkerrechtliche Verbindlichkeiten begründet werden können. Unklar ist auch, ob für jedwede Begründung solcher etwaigen völkerrechtlichen Verbindlichkeiten – etwa durch Änderung von Annexen, Anhängen und Protokollen, welche eine signifikante Fortentwicklungen des Abkommens zur Folge haben können – eine erneute Ratifikation der Abkommen notwendig wäre.

II. Demokratische Rückkoppelung regulatorischer Kooperation

Demokratische Legitimation auswärtigen Handelns

8. Sowohl die EU als auch ihre Mitgliedstaaten erkennen die Demokratie als grundlegenden Wert an und machen sie zu einem ihrer tragenden Grundsätze (Art. 2, 9 ff. EUV). Das Tätigwerden öffentlicher, also sowohl staatlicher bzw. europäischer als auch überstaatlicher bzw. übereuropäischer, Stellen muss sich daher grundsätzlich auf den Willen des bzw. der europäischen Wahlvölker zurückführen lassen.
9. Zwar ist es nicht von vornherein unzulässig, wenn dabei die Möglichkeit gewisser Tätigkeiten auf übereuropäische Stellen (etwa internationale Gremien) übertragen wird, welche nicht direkt demokratisch gewählt sind. Gleichwohl müssen aber zumindest in wesentlichen Fragen die demokratisch direkt legitimierten Organe (zuvorderst die Parlamente) die rechtliche und tatsächliche Möglichkeit zur Letztentscheidung behalten. Nur bei Wahrung dieser Voraussetzung kann hoheitliches Tätigwerden als demokratisch legitim bezeichnet werden.
10. Die demokratische Legitimation des Aushandelns, des Abschlusses und der Anwendung völkerrechtlicher Verträge (sowie der insoweit zuständigen Organe) erfolgt üblicherweise durch parlamentarische Zustimmung der demokratisch gewählten Volksvertreter im Rahmen des Ratifikationsprozesses. Auch im institutionellen Gefüge der EU ist der Abschluss der meisten völkerrechtlichen Verträge, insbesondere der Handelsverträge, von der Zustimmung des EU-Parlamentes abhängig (Art. 218 Abs. 6 AUEV).

11. Mit der Zustimmung zum Abschluss eines völkerrechtlichen Vertrages (in der EU durch den Ministerrat sowie im Regelfall durch das EU-Parlament) wird zuvorderst eine punktuelle Legitimation des zu ratifizierenden Vertrages in seiner vorgelegten und anfänglichen Form gewährleistet. Nicht selten erhält das für das auswärtige Handeln zuständige Organ (in der EU die EU-Kommission) zum Zwecke einer effektiven Außenpolitik gleichwohl einen gewissen Gestaltungsspielraum bei der weiteren Anwendung des abgeschlossenen Vertrages bzw. hinsichtlich des weiteren Vorgehens in den damit neu geschaffenen völkerrechtlichen Gremien (etwa hinsichtlich in die Gremien einzubringender Vorschläge und Anträge oder hinsichtlich des Stimmverhaltens). Einer weiteren fortlaufenden parlamentarischen Zustimmung zu jeder einzelnen Maßnahme bedarf es dabei im Regelfall gerade nicht mehr.
12. So sieht auch das EU-Recht – anders als *bei* Abschluss eines völkerrechtlichen Vertrages – für das auswärtige Handeln in völkervertraglichen Gremien *nach* Abschluss des jeweiligen Vertrages keine entscheidende Beteiligung des EU-Parlamentes mehr vor (sondern lediglich eine Informationspflicht, Art. 218 Abs. 10 AEUV). Vielmehr ist es allein der Ministerrat (bestehend aus Vertretern der Regierungen der Mitgliedstaaten), der die Standpunkte der EU in den völkerrechtlichen Gremien – so auch künftig in den durch CETA und TTIP errichteten Ausschüssen – beschließt (Art. 218 Abs. 9 AEUV).

***Living agreements* und der erforderliche Grad demokratischer Legitimation**

13. Diese nur einmalige Beteiligung des EU-Parlamentes ist, wie bereits ausgeführt, im Grundsatz keine Besonderheit. Vorliegend stellen sich die völkerrechtlichen Verträge CETA und TTIP im Bereich der regulatorischen Kooperation jedoch zumindest potentiell als besonders weitgehende *living agreements* dar (siehe oben, I.). Es ist daher zu bezweifeln, dass eine lediglich bei Abschluss des Vertrages stattfindende parlamentarische Zustimmung auch für die künftige Anwendung eine noch ausreichende demokratische Legitimation gewährleistet.
14. Der erforderliche Grad an Legitimation lässt sich hierbei kaum abstrakt bestimmen. Vielmehr kommt es darauf an, wie „wesentlich“ ein etwaiges konkretes Vorgehen im Rahmen der regulatorischen Kooperation ist und wie weit die Ausschüsse die Vorgaben des ursprünglichen Abkommens dabei weiterentwickeln (können, siehe oben). Berücksichtigt man, dass die EU das Demokratieprinzip (auch in der Außenhandelspolitik, Art. 207 Abs. 1 S. 2 AEUV iVm Art. 21 EUV) als einen ihrer elementarsten Werte begreift, so erscheint es folgerichtig, ob der genannten besonderen Umstände eine besonders hohe demokratische Legitimation im Bereich der regulatorischen Kooperation zu fordern.
15. Trotz des nicht von der Hand zu weisenden demokratischen Defizits des EU-Parlamentes (insbesondere wegen der Ungleichheit des repräsentativen Stimmgewichts), ließe sich demokratische Legitimation gleichwohl am besten über entscheidende Mitbestimmungsrechte des direkt durch die Unionsbürger gewählten EU-Parlamentes gewährleisten. Solche Mitbestimmungsrechte könnten bereits durch eine interinstitutionelle Vereinbarung innerhalb der EU selbst sichergestellt werden, einer Anpassung des CETA oder des TTIP bedürfte es dafür voraussichtlich nicht.
16. Ein solcher Ansatz entspräche auch dem in den EU-Verträgen angelegten „Grundsatz der dualen Legitimation“. Danach erfolgt demokratische Legitimation wegen des besonderen Charakters der EU als Staatenverbund nämlich im Regelfall nicht nur über den Ministerrat als Vertretung der national legitimierten Regierungen, sondern auch durch das EU-Parlament als direkte Vertretung der Unionsbürger (Art. 10 Abs. 2 EUV).

Bei Nachfragen stehe ich gerne zur Verfügung.

Mit freundlichen Grüßen,



Dr. iur. Till Patrik Holterhus, MLE.