



---

## Sachstand

---

### **Parlamentsbeteiligung bei der Ratifizierung eines möglichen Freihandelsabkommens zwischen der EU und den USA**

[REDACTED]

[REDACTED]

## **Parlamentsbeteiligung bei der Ratifizierung eines möglichen Freihandelsabkommens zwischen der EU und den USA**

Verfasser/in: [REDACTED]  
Aktenzeichen: PE 6 – 3000 – 037/13  
Abschluss der Arbeit: 09.04.2013  
Fachbereich: PE 6: Fachbereich Europa  
Telefon: [REDACTED]

## **Inhaltsverzeichnis**

<b>1.</b>	<b>Einleitung</b>	<b>4</b>
<b>2.</b>	<b>Verfahrensstand</b>	<b>4</b>
<b>3.</b>	<b>Art des geplanten Freihandelsabkommens: Handelsabkommen oder Gemischtes Abkommen</b>	<b>5</b>
<b>4.</b>	<b>Parlamentsbeteiligung bei Abschluss als reines Handelsabkommen nach Art. 207 AEUV</b>	<b>7</b>
4.1.	Beteiligung des Europäischen Parlaments	7
4.2.	Beteiligung des Deutschen Bundestag	7
<b>5.</b>	<b>Parlamentsbeteiligung bei Abschluss als gemischtes Abkommen</b>	<b>8</b>
5.1.1.	Beteiligung des Europäischen Parlaments	8
5.1.2.	Beteiligung des Deutschen Bundestag	8
<b>6.</b>	<b>Fazit: Beteiligung des EP und des Deutschen Bundestag bei Ratifikation eines transatlantischen Freihandelsabkommens</b>	<b>9</b>

## 1. Einleitung

Gegenstand dieser Ausarbeitung ist die Frage, auf welche Art und Weise das **Europäische Parlament** und der **Deutsche Bundestag bei der Ratifizierung eines möglichen Freihandelsabkommens** zwischen der Europäischen Union (EU) und den Vereinigten Staaten von Amerika (USA) **zu beteiligen sind**.

## 2. Verfahrensstand

Am 13. Februar 2013 haben US Präsident Obama, der Präsident des Europäischen Rates van Rompuy und Kommissionspräsident Barroso verkündet, dass **zwischen den USA und der EU Verhandlungen über den Abschluss eines Freihandelsabkommens (Transatlantic Trade and Investment Partnership – TTIP) aufgenommen werden**.<sup>1</sup> Das geplante Abkommen soll nicht nur die transatlantische Handels- und Investitionstätigkeit ausbauen, sondern auch zur Entwicklung globaler Regeln beitragen und so das multilaterale Handelssystem stärken.<sup>2</sup> Da die Zölle in den Handelsbeziehungen zwischen den USA und Europa schon jetzt niedrig sind (durchschnittlich 4 %)<sup>3</sup>, soll der Schwerpunkt des Abkommens nicht nur auf den Abbau von Zöllen und die Öffnung der Märkte für Investitionen, Dienstleistungen und die öffentliche Beschaffung, sondern auch auf die Vereinheitlichung von Vorschriften und von technischen Produktnormen, die derzeit das größte Hemmnis für den transatlantischen Handel darstellen, gelegt werden.<sup>4</sup> Erklärtes Ziel ist es, Zölle im transatlantischen Handel möglichst vollständig abzubauen und die Öffnung des Dienstleistungssektors sowie des öffentlichen Beschaffungswesens soweit, wie dies im Rahmen anderer Handelsabkommen bereits gelungen ist, zu vereinbaren. Weiteres Ziel ist es, Produktnormen und Verfahren soweit als möglich aufeinander abzustimmen oder gegenseitig anzuerkennen, indem stufenweise Vereinbarungen über Gesundheit und Pflanzenschutz, über technische Handelshemmnisse und über die Kompatibilität regulatorischer Auflagen in einzelnen Branchen ausgehandelt werden.

5

Am 12. März 2013 hat die Kommission gestützt auf Art. 218 Abs. 3 und 4 AEUV eine vertrauliche **Empfehlung für einen Beschluss des Rates über die Ermächtigung zur Aufnahme von Verhandlungen** über ein umfassendes Handels- und Investitionsabkommen, transatlantische Handels-

- 
- 1 European Commission, MEMO/13/94, online abrufbar unter <http://europa.eu/rapid/press-releaseMEMO-13-94en.htm>, zuletzt abgerufen am 08.04.2013. Zum Hintergrund siehe die vertrauliche Kommissionsempfehlung COM(2013) 136 final [REDACTED], S. 2ff., abrufbar unter <http://eudoxap01.bundestag.btg:8080/eudox/index>.
  - 2 Europäische Kommission, MEMO/13/95, online abrufbar unter <http://europa.eu/rapid/press-releaseMEMO-13-95de.htm>, zuletzt abgerufen am 08.04.2013.
  - 3 European Commission, Remarks by EU Trade Commission Karel De Gucht, MEMO/13/96, online abrufbar unter <http://europa.eu/rapid/press-releaseMEMO-13-96en.htm>, zuletzt abgerufen am 08.04.2013.
  - 4 MEMO/13/95.
  - 5 COM(2013) 136 final [REDACTED]; MEMO/13/95.

und Investitionspartnerschaft genannt, zwischen der EU und den USA vorgelegt.<sup>6</sup>

Sobald auch das innerstaatliche Verfahren in den USA abgeschlossen ist, können im Anschluss die konkreten Verhandlungen über das Abkommen beginnen, in deren Rahmen die Kommission auf Grund ihrer Ermächtigung für die EU als Verhandlungsführerin auftreten wird.

Zur Ratifikation kann es erst kommen, wenn im Rahmen der Verhandlungen eine Einigung auf ein konkretes Abkommen erzielt wurde. Der Begriff Ratifizierung meint dann zweierlei: Zum einen wird darunter das innerstaatliche bzw. innerunionale Annahmeverfahren für einen völkerrechtlichen Vertrag verstanden, zum anderen steht Ratifikation im Völkerrecht für den Hinterlegungsakt eines unterzeichneten völkerrechtlichen Vertrages, der ihm zur Wirksamkeit verhilft. Wenn nach der Beteiligung der Parlamente bei der Ratifikation gefragt ist, geht es um das **innerstaatliche bzw. innerunionale Ratifikationsverfahren**, welches der völkerrechtlichen Ratifikation vorausgeht. Die innerstaatliche Ratifikation besteht in der Regel aus der Zustimmung des Gesetzgebers (Parlaments) in Form eines Gesetzes oder in Abhängigkeit von einem Referendum des Volkes und der Unterschrift des Staatsoberhauptes (eigentliche Ratifikation).<sup>8</sup>

Ob und in welcher Form das EP und der Deutsche Bundestag bei dem Abschluss völkerrechtlicher Verträge zu beteiligen sind, richtet sich zunächst danach, um welche Art von völkerrechtlichem Vertrag es sich handelt. Davon abhängig ist die jeweilige die Beteiligung normierende Rechtsgrundlage.

### **3. Art des geplanten Freihandelsabkommens: Handelsabkommen oder Gemischtes Abkommen**

Für den Abschluss eines Transatlantischen Freihandelsabkommens kommen der Abschluss eines **Handelsabkommens nach Art. 207 AEUV**, eines **Assoziierungsabkommens nach Art. 217 AEUV** oder eines **gemischten Abkommens** in Betracht.

Art. 207 AEUV ermöglicht der Union den Abschluss von Handelsabkommen mit Drittstaaten und anderen internationalen Organisationen. Es handelt sich dabei um eine **ausschließliche Unionskompetenz**, d.h. die Mitgliedstaaten sind nicht befugt, in dem von Art. 207 AEUV erfassten Politikbereich eigene Handelsabkommen abzuschließen. In die Vertragsschlusskompetenz nach Art. 207 fallen alle Maßnahmen, die den Handelsverkehr – also den Warenaustausch – mit dritten Staaten regeln, sowie alle Maßnahmen, deren Hauptzweck in der Beeinflussung der Handelsströme und des Handelsvolumens liegt. So werden vor allem die Änderung von Zollsätzen, der Abschluss von Zoll- und Handelsabkommen, die den Handel mit Waren und Dienstleistungen betreffen, die Handelsaspekte des geistigen Eigentums, die ausländischen Direktinvestitionen, die Vereinheitlichung der Liberalisierungsmaßnahmen, die Ausfuhrpolitik sowie handelspolitische Schutzmaßnahmen von der Vorschrift erfasst. Die Aufzählung der Gegenstände der Han-

6 COM(2013) 136 final, abrufbar unter <http://eudoxap01.bundestag.btg:8080/eudox/index>.

7

8 Grupp Bergmann, Handlexikon der Europäischen Union, 4. Auflage 2012.

delspolitik ist jedoch nicht abschließend, d.h. die Union ist nicht auf die genannten Instrumente beschränkt. Nach Art. 207 Abs. 4 AEUV fällt auch der Handel mit Dienstleistungen grundsätzlich unter die Unionskompetenz. Gemäß Art. 3 Abs. 1 lit. e) AEUV fallen auch Handelsaspekte des geistigen Eigentums sowie ausländische Direktinvestitionen in die Zuständigkeit der Union.

Betrifft ein Abkommen mit Drittstaaten aber **Gegenstände, die nicht vollständig in den handelspolitischen Kompetenzbereich der Union fallen**, sondern auch in den Kompetenzbereich der Mitgliedstaaten, werden **gemischte Abkommen unter Beteiligung der Union und der Mitgliedstaaten** abgeschlossen. Sämtliche neueren bilateralen Handelsabkommen wurden als gemischte Verträge geschlossen. Dies liegt u.a. daran, dass auf Veranlassung der Mitgliedstaaten Handelsverträge durchaus gezielt um Regelungsgegenstände angereichert werden, die von der ausschließlichen Vertragskompetenz der Union nicht erfasst werden.<sup>9</sup>

Insofern erscheint es sowohl denkbar, dass das **TTIP als reines Unionsabkommen nach Art. 207 i.V.m. Art. 218 AEUV oder als gemischtes Abkommen** geschlossen wird. Im Folgenden wird daher die Frage nach der Beteiligung der Parlamente für beide Alternativen beantwortet.

Nur am Rande sei angemerkt, dass auch der Abschluss eines Assoziationsabkommens nach Art. 217 AEUV denkbar wäre. Eine Assoziierung lässt sich als eine „besondere und privilegierte völkervertragliche Beziehung zwischen der Union und einem oder mehrere außerhalb der Union stehenden Staaten oder internationalen Organisationen, die sich durch ein Element der Dauerhaftigkeit auszeichnet und eigene paritätisch besetzte Organe aufweist, die im Rahmen der ihnen zugewiesenen Aufgaben zur Willensbildung mit bindender Wirkung für die Vertragsparteien befugt sind.“<sup>11</sup> Denkbar sind hier Vertragskonstellationen von „Handelsabkommen plus 1% bis Beitritt zur EU minus 1%“<sup>12</sup>. Vorliegend ist bisher lediglich die Rede davon, ein **reines Handelsabkommen** zu schließen, so dass nicht davon auszugehen ist, dass das TTIP als Assoziationsabkommen auf der Grundlage von Art. 217 AEUV geschlossen wird. Im Übrigen richtet sich das Vertragsschlussverfahren und die Parlamentsbeteiligung bei Assoziationsabkommen nach Art. 217 i.V.m. Art. 218 AEUV. Unterschiede im Vergleich zum Abschluss von reinen Handelsabkommen ergeben sich vor allem im Hinblick auf die Abstimmungsmodalitäten bei der Beschlussfassung im Rat (vgl. Art. 207 Abs. 3, 4 AEUV).

9 Zum Ganzen vgl. *Hahn*, in: Calliess/Ruffert, EUV/AEUV, 4. Auflage 2011, Rn. 64ff., insbesondere Rn. 67.

10 , online abrufbar unter <http://eudoxap01.bundestag.btg:8080/eudox/index>.

11 Vöneky/Beylage-Haarmann, in: Grabitz/Hilf/Nettesheim, Das Recht der EU, 46. EL, 2011, Art. 217 AEUV, Rn. 12 m.w.N.

12 Schmalenbach, in: Calliess/Ruffert, EUV/AEUV, 4. Auflage 2011, Art. 217, Rn. 8 m.w.N.

## 4. Parlamentsbeteiligung bei Abschluss als reines Handelsabkommen nach Art. 207 AEUV

### 4.1. Beteiligung des Europäischen Parlaments

Gemäß Art. 207 Abs. 3 AEUV findet Art. 218 AEUV vorbehaltlich der Bestimmungen des Art. 207 AEUV Anwendung. Die **Art der Beteiligung des EP ergibt sich aus Art. 207 Abs. 3 i.V.m. Art. 218 Abs. 6 AEUV**. Danach bedarf es der **Zustimmung des EP** in den Fällen von Assoziierungsabkommen, des Beitritts der EU zur EMRK, von Übereinkünften, die durch die Einführung von Zusammenarbeitsverfahren einen besonderen institutionellen Rahmen schaffen, Übereinkünfte mit erheblichen finanziellen Folgen für die Union und für Übereinkünfte in Bereichen, für die entweder das ordentliche Gesetzgebungsverfahren oder, wenn **die Zustimmung des EP** erforderlich ist, das besondere Gesetzgebungsverfahren gilt (Art. 218 Abs. 6 lit. a) AEUV). In den übrigen Fällen bedarf es der **Anhörung des EP** (Art. 218 Abs. 6 lit. b) AEUV).

Gemäß Art. 207 Abs. 2 AEUV gilt im Bereich der gemeinsamen Handelspolitik das ordentliche Gesetzgebungsverfahren. Daraus folgt, dass der Abschluss des transatlantischen Freihandelsabkommens als reines Handelsabkommen gemäß **Art. 207 Abs. 3 i.V.m. 218 Abs. 6 lit. a) Abs. v) AEUV nur nach Zustimmung des EP** erfolgen kann.

Zusätzlich ergibt sich aus **Art. 207 Abs. 3 UAbs. 3 S. 2 AEUV**, dass die Kommission in der Verhandlungsphase dem EP sowie dem vom Rat bestellten Sonderausschuss regelmäßig Bericht über den Stand der Verhandlungen erstatten muss. Das EP hat also nicht nur das Recht auf Zustimmung zu dem ausgehandelten Abkommen, sondern auch ein **Informationsrecht während der Verhandlungen**. Dieses **Unterrichtungsrecht** ergibt sich auch aus **Art. 218 Abs. 10 AEUV**, der gemäß Art. 207 Abs. 3 AEUV auch im Zusammenhang mit dem Abschluss von Handelsabkommen anwendbar ist.

### 4.2. Beteiligung des Deutschen Bundestag

Wenn das Freihandelsabkommen als reines Handelsabkommen nach Art. 207 AEUV geschlossen wird, fällt es in die ausschließliche Kompetenz der Union, so dass es keine mitgliedstaatliche Beteiligung bei Aushandlung des Vertragstextes und der völkerrechtlichen Ratifikation gibt. Da die Mitgliedstaaten in diesem Fall nicht selbst Vertragspartner des Abkommens werden, kommt es auch auf die völkerrechtliche Vertretungsmacht und die Mitwirkungsrechte des Bundestages nach Art. 59 GG nicht an – denn die Bundesrepublik Deutschland hat der EU das Recht zum Abschluss von reinen Handelsabkommen bereits übertragen. Ein Erfordernis eines Zustimmungsgesetzes des Bundes wäre insofern systemwidrig.

Da es sich bei einem solchen Handelsabkommen aber um ein **Vorhaben der Europäischen Union** handeln würde, ergeben sich aus **Art. 23 Abs. 2 S. 1 GG und §§ 1, 3 Abs. 1 Nr. 4, 5 EUZBBG** Beteiligungsrechte für den Bundestag. Danach ist der **Bundestag** schon in einer frühen Phase über die Verhandlungen zu dem Freihandelsabkommen **zu unterrichten**, und er **kann** zu dem Vorhaben **Stellung nehmen**. Die Grundsätze und Einzelheiten der Unterrichtung und des Rechts zur Stellungnahme des Bundestages ergeben sich aus **§§ 4ff. EUZBBG**.<sup>13</sup>

---

13 Für Einzelheiten zu den Beteiligungsrechten des Deutschen Bundestages ist der Fachbereich WD 3 zuständig.

Insofern sei auch auf das **Recht auf Unterrichtung der nationalen Parlamente** nach Art. 12 lit. a) EUV i.V.m. dem Protokoll über die Rolle der nationalen Parlamente (Protokoll Nr. 1 zum Vertrag von Lissabon)<sup>14</sup> verwiesen.

## 5. Parlamentsbeteiligung bei Abschluss als gemischtes Abkommen

### 5.1.1. Beteiligung des Europäischen Parlaments

Für den unionsrechtlichen Teil des Freihandelsabkommen ergeben sich **die gleichen Beteiligungsrechte des EPs wie für den Abschluss eines reinen Handelsabkommens**, d.h. es hat das Recht, laufend über den Verhandlungsstand unterrichtet zu werden, und es bedarf der Zustimmung des EP, bevor der Rat den Beschluss über den Abschluss des TTIP erlässt.

### 5.1.2. Beteiligung des Deutschen Bundestag

Da die **Bundesrepublik Deutschland** aber **bei einem Abschluss als gemischtes Abkommen selbst auch Vertragspartner** des Freihandels- bzw. Assoziationsabkommens würde, kommt es auf die Regelungen für den Abschluss völkerrechtlicher Verträge durch den Bund an. Maßgeblich ist diesbezüglich **Art. 59 Abs. 2 GG**.

Danach bedürfen Verträge, welche die politischen Beziehungen des Bundes regeln oder sich auf Gegenstände der Bundesgesetzgebung beziehen, der Zustimmung oder Mitwirkung der jeweils für die Bundesgesetzgebung zuständigen Körperschaften in der Form eines Bundesgesetzes.

Der Abschluss völkerrechtlicher Verträge ist demnach in zwei Fällen an ein parlamentarisches Zustimmungsgesetz gebunden: Zum einen bei Verträgen, welche die politischen Beziehungen des Bundes regeln (Art. 59 Abs. 2 S. 1 1. Alt. GG) und zum anderen bei den sogenannten „gesetzesinhaltlichen Verträgen“ (Art. 39 Abs. 2 S. 1 2. Alt. GG).

**Politische Verträge** sind dabei nur solche, die von besonderer Bedeutung für die Stellung der Bundesrepublik innerhalb der Staatengemeinschaft sind.<sup>15</sup> Das sind solche Verträge, die unmittelbar den Bestand des Staates, seine Unabhängigkeit oder sonst sein „maßgebliches Gewicht in der Völkergemeinschaft berühren (z.B. Friedensverträge, Abrüstungsverträge etc.).<sup>16</sup> Das geplante Freihandelsabkommen dürfte dieser Vertragskategorie nicht unterfallen.

Ob es sich um einen „**gesetzesinhaltlichen**“ **Vertrag** handelt, hängt nicht von den Gesetzgebungszuständigkeiten der Bundesgesetzgebung ab, sondern davon, „ob im konkreten Fall ein Vollzugsakt unter Mitwirkung der gesetzgebenden Körperschaften erforderlich ist.“<sup>17</sup> Gegenstand der Ge-

---

14 PROTOKOLL (Nr. 1) ÜBER DIE ROLLE DER NATIONALEN PARLAMENTE IN DER EUROPÄISCHEN UNION (konsolidierte Fassung), Amtsblatt der Europäischen Union vom 26.10.2012 C 326/203 (online abrufbar unter <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2012:326:FULL:DE:PDF>, zuletzt abgerufen am 09.04.2013).

15 BVerfGE 1, 372 (380f./Rn. 44ff.).

16 Herdegen, Völkerrecht, 11. Auflage, 2012, § 22, Rn. 17ff.

17 BVerfGE 1, 372 (388/Rn. 70).

---

setzung in diesem Sinne ist der Vertragsinhalt dann, wenn durch den Vertrag **Verpflichtungen begründet werden, die nur mit einem Gesetzgebungsakt erfüllt werden** können.

Angesichts der geplanten Inhalte des Transatlantischen Freihandelsabkommens und vor dem Hintergrund der sich aus Art. 73 Abs. 1 Nr. 5 GG für den Bund ergebenden ausschließliche Gesetzgebungskompetenz über Handelsverträge und den Waren- und Zahlungsverkehr mit dem Ausland, ist davon auszugehen, dass es eines **parlamentarischen Zustimmungsgesetzes** des Bundes für den Abschluss des mitgliedstaatlichen Teils des geplanten Freihandelsabkommens bedürfte.

Hinzu treten die gleichen Informations- und Unterrichtsrechte des Bundestages, wie sie auch im Falle eines Handelsabkommens zwischen nur der EU und den USA bestehen.

## **6 Fazit: Beteiligung des EP und des Deutschen Bundestag bei Ratifikation eines transatlantischen Freihandelsabkommens**

Wenn das Transatlantische Freihandelsabkommen – wie nach der bisherigen Vertragsschlusspraxis der Union und der Mitgliedstaaten zu erwarten – als **gemischtes Abkommen** geschlossen wird, sind sowohl das EP als auch der Bundestag schon in der Verhandlungsphase über den jeweiligen Verhandlungsstand **frühzeitig zu unterrichten**. Zudem bedarf es in diesem Fall sowohl der **Zustimmung des EP** als auch eines **parlamentarischen Zustimmungsgesetzes des Bundestages nach Art. 59 Abs. 2 GG**.

Würde das Abkommen als **reines Unionsabkommen** geschlossen, gibt es die **gleichen Unterrichtungspflichten**. Außerdem muss auch dann das **EP zustimmen**, es ist aber **kein parlamentarischen Zustimmungsgesetzes des Deutschen Bundestages** erforderlich.

  
