

Die Politisierung und Demokratisierung der Gemeinsamen Handelspolitik

Matthias Oesch*

I. Einleitung

Die Gemeinsame Handelspolitik (GHP) stellt das Kernstück der vergemeinschafteten Aussenbeziehungen der EU dar. Es ist den Mitgliedstaaten eindrücklich gelungen, ihre Kräfte in der Aussenwirtschaftspolitik zu bündeln und gegenüber Drittstaaten mit einer gemeinsamen Stimme zu sprechen. Gleichwohl erwies sich das seit den Römer Verträgen nur kosmetisch angepasste vertragliche Fundament der GHP – anfänglich Art. 113 EWGV, seit Amsterdam Art. 133 EGV – mit Blick auf die Weiterentwicklung des multilateralen Handelssystems (WTO) und den Abschluss von bilateralen Handelsabkommen zunehmend als schwerfällig. Die bei den Mitgliedstaaten verbliebenen (Rest-)Kompetenzen erschwerten den zügigen Abschluss neuer Abkommen. Die «Allein-Doppelherrschaft» durch die Kommission (Verhandlungen und Vertretung gegen aussen) und den Rat (Abschluss) unter Ausschluss des Parlaments wurde aus demokratietheoretischer Sicht als problematisch beurteilt. Mit der Vertragsänderung von Lissabon gelang es, die Kompetenzen und Verfahren im Rahmen der GHP umfassend zu reformieren.

Die GHP findet ihre vertragliche Fundierung neu in Art. 206 und 207 AEUV. Diese Bestimmungen entsprechen – von redaktionellen Anpassungen abgesehen – weitgehend der bereits im Verfassungsvertrag vorgeschlagenen Regelung zur GHP (Art.

III-314 und III-315).¹ Inhaltlich zeichnen sie sich durch weitreichende Änderungen aus. Zwei Neuerungen führen dazu, dass die EU-Handelspolitik politisiert und demokratisiert wird.² Darum geht es im vorliegenden Beitrag. Zum einen wird die GHP ausdrücklich Bestandteil des auswärtigen Handelns der Union. Diese Entwicklung birgt ein gewisses Konfliktpotential bei der Zusammenarbeit zwischen den Organen. Dies gilt nicht zuletzt mit Blick auf das neu geschaffene Amt der Hohen Vertreterin für Aussen- und Sicherheitspolitik (Kapitel II.). Zum anderen stärkt der Lissabonvertrag die Stellung des europäischen Parlaments in der GHP. Es verfügt neu über substantielle Informations- und Zustimmungsrechte. Äusserungen des Parlaments deuten darauf hin, dass es durchaus gewillt ist, eine aktive und selbstbewusste Rolle zu übernehmen (Kapitel III.). Ein kurzer Epilog rundet die Ausführungen ab (Kapitel IV.).

II. Einbindung der GHP in das auswärtige Handeln der Union

1. Rechtliche Grundlagen

Der Lissabonvertrag vereinheitlicht die Bestimmungen über das auswärtige Handeln der Union. Art. 21 Abs. 1 EUV formuliert überaus ambitionierte Grundsätze europäischer Aussenpolitik, welche als normative Leitmaximen das Handeln der Organe auf internationaler Ebene in sämtlichen Politikbe-

reichen bestimmen. Dazu gehören Demokratie, Rechtsstaatlichkeit, Menschenrechte, Menschenwürde, Gleichheit, Solidarität sowie die Grundsätze der UNO-Charta und des Völkerrechts. Inspiriert werden diese Grundsätze und Ziele von den Gründungsideen der europäischen Integration selber. Gleichzeitig verwirklichen sie die Vorgaben der Erklärung von Laeken über die Rolle Europas in einer globalisier-

* PD Dr. iur., Rechtsanwalt, LL.M., Assistenzprofessor für Europa- und Wirtschaftsvölkerrecht an der Universität Bern.

¹ Siehe zur Verhandlungsgeschichte der Neuregelung der GHP *Klemens H. Fischer*, *Der Vertrag von Lissabon*, 2. Aufl. 2010, S. 360 ff.; *Horst Günter Krenzler/Christian Pitschas*, *Die gemeinsame Handelspolitik nach dem Entwurf des Europäischen Verfassungsvertrags – ein Schritt in die richtige Richtung*, RIW 2005, S. 801, 801 f.; *Jörg Monar*, *Die gemeinsame Handelspolitik der Europäischen Union im EU-Verfassungsvertrag: Fortschritte mit einigen neuen Fragezeichen*, *Aussenwirtschaft* 2005, S. 99, 100; *Rudolf Streinz/Christoph Ohler/Christoph Herrmann*, *Der Vertrag von Lissabon zur Reform der EU: Einführung mit Synopse*, 2010, S. 129 ff., 149.

² Als weitere wesentliche Änderung umfasst die GHP gemäss Art. 207 Abs. 1 AEUV nicht nur den Warenverkehr, sondern auch den Dienstleistungsverkehr, die Handelsaspekte des geistigen Eigentums und die ausländischen Direktinvestitionen. Die Union verfügt in diesen Bereichen gemäss Art. 3 Abs. 1 lit. e AEUV über eine ausschliessliche Zuständigkeit.

ten Welt.³ Art. 21 Abs. 2 EUV benennt die Ziele des auswärtigen Handelns der Union. Dazu gehören – neben der Wahrung ihrer Werte und ihrer grundlegenden Interessen – etwa auch die Förderung der nachhaltigen Entwicklung in Bezug auf die Wirtschaft, Gesellschaft und Umwelt in den Entwicklungsländern, die Integration aller Länder in die Weltwirtschaft, die Verbesserung der Qualität der Umwelt und der nachhaltigen Bewirtschaftung der weltweiten natürlichen Ressourcen sowie die Förderung einer verstärkten multilateralen Zusammenarbeit und einer verantwortungsvollen Weltordnungspolitik. Art. 22 EUV ermöglicht dem Europäischen Rat, die strategischen Interessen und Ziele der Union durch Beschlüsse thematisch oder regional weiter zu konkretisieren.

Der Fünfte Teil des AEUV fasst seinerseits die relevanten Bestimmungen zum auswärtigen Handeln der Union zusammen. Er verweist für die Handlungsgrundsätze auf die einschlägigen Bestimmungen des EUV, regelt die primär externen Politikfelder (u.a.

die GHP) und enthält allgemeine Vorschriften über die Vertragsschlusskompetenz (Art. 216 AEUV), das Vertragsschlussverfahren (Art. 218 AEUV) und die Beziehungen zu internationalen Organisationen (Art. 220 AEUV). Diese Vorschriften schaffen für sämtliche Aussenbeziehungen der Union – mit Ausnahme der Gemeinsamen Aussen- und Sicherheitspolitik (GASP) und der Nachbarschaftspolitik, welche weiterhin im EUV geregelt werden – einen kohärenten Rahmen.

Art. 21 und 22 EUV sowie die allgemeinen Vorschriften des Fünften Teils des AEUV gelten ebenso für die GHP. Gemäss Art. 205 und 207 Abs. 1 AEUV hat die Union beim Abschluss von Handelsabkommen bzw. beim Erlass autonomer Massnahmen ausdrücklich die Grundsätze und Ziele des auswärtigen Handelns der Union zu berücksichtigen. Diese Bestimmungen bezwecken, die GHP stärker als bis anhin auf die allgemeinen aussenpolitischen Grundsätze und Ziele zu verpflichten. Obwohl die GHP in ihren Grundzügen bereits bis anhin wertorientiert war und keineswegs allein ökonomischen Gesichtspunkten unterlag, darf angenommen werden, dass die genannten Leit motive das EU-Aussenwirtschaftsrecht zukünftig sichtbarer prägen und die GHP weiter politisieren werden.

2. Spannungsfelder beim Zusammenspiel der Organe

Art. 21 Abs. 3 EUV verpflichtet die Union, «auf die Kohärenz zwischen den einzelnen Bereichen ihres auswärtigen Handelns» zu achten. Gleichzeitig verzichtet diese programmatische Bestimmung darauf, inhaltliche Massstäbe zu liefern. Sie nimmt keine Gewichtung bzw. Priorisierung der aussenpolitischen Grundsätze und Ziele vor. Den zuständigen Organen

wird ein weiter Beurteilungsspielraum eingeräumt, der gerichtlich – wenn überhaupt – nur begrenzt überprüfbar sein dürfte.⁴ Es obliegt gemäss Art. 21 Abs. 3 EUV primär dem Rat, der Kommission und der Hohe Vertreterin für Aussen- und Sicherheitspolitik, die Kohärenz zwischen den einzelnen Bereichen des auswärtigen Handelns sicherzustellen. In Bezug auf den Rat und die Kommission wird damit die bisherige Praxis kodifiziert. Ein besonderes Augenmerk wird zukünftig auf die Hohe Vertreterin – zurzeit Catherine Ashton – gerichtet sein. Dieses Amt umfasst kraft institutioneller Vorgaben eine präzedenzlose Machtfülle. Gemäss Art. 18 EUV fungiert die Hohe Vertreterin gleichzeitig als Vorsitzende im Rat der auswärtigen Angelegenheiten, als Vizepräsidentin der Kommission, als Kommissarin für die Aussenbeziehungen und als Leiterin der GASP. Sie repräsentiert die Union in den Bereichen der GASP gegen aussen. Der Europäische Auswärtige Dienst (EAD), der sich zurzeit im Aufbau befindet, unterstützt die Hohe Vertreterin in ihrer Tätigkeit. Obwohl in der GHP ohne ausdrückliche Kompetenzen ausgestaltet, nimmt die Hohe Vertreterin gleichsam reflexartig wohl auch auf die Gestaltung der GHP prägend Einfluss. Die «Mehrfachhut-Lösung» birgt ein gewisses Potenzial für Interessenkonflikte.⁵ Ein Konfliktherd könnte sich etwa in der Kommission abzeichnen, wo die Hohe Vertreterin das auswärtige Handeln gemäss Art. 18 Abs. 4 EUV koordiniert. Im Rahmen dieser Funktion beeinflusst sie die Vorschläge der Kommission sowohl für den Bereich der GASP als auch für die GHP. Sie legt dem Rat in eigener Verantwortung Empfehlungen zur Aufnahme von Verhandlungen mit Drittstaaten vor, wenn sich die geplante Übereinkunft «aus-

³ Erklärung von Laeken: Zur Zukunft der Europäischen Union, Erklärung des Europäischen Rates vom 15. Dezember 2001; *Streinz/Ohler/Herrmann* (Fn. 1), S. 133.

⁴ *Krenzler/Pitschas* (Fn. 1), S. 802.

⁵ Siehe zum potenziellen Spannungsverhältnis zwischen der GASP und der GHP *Krenzler/Pitschas* (Fn. 1), S. 803 f.; *Waldemar Hummer*, in: Christoph Vedder/Wolff Heintschel von Heinegg (Hrsg.), *Europäischer Verfassungsvertrag: Kommentar*, 2007, Art. III-315 Rz. 2 ff.; *Daniel-Erasmus Khan*, in: *EUV/AEUV-Kommentar*, 5. Aufl. 2010, Art. 207 Rz. 1; *Monar* (Fn. 1), S. 116; *Christian Tietje*, Die Aussenwirtschaftsverfassung der EU nach dem Vertrag von Lissabon, *BTWR* Nr. 83, 2009, S. 19 f.; *Christine Kaddous*, Les changements apportés par le traité de Lisbonne en matière d'action extérieure, *SZIER* 2011, S. 83, 95 f.

schliesslich» oder auch nur «hauptsächlich» auf die GASP bezieht (Art. 218 Abs. 3 AEUV). Dabei können sich fallweise heikle Abwägungsfragen stellen, wenn spezifisch handels- und entwicklungspolitische Interessen (vertreten durch die dafür zuständigen Kommissäre) mit weiteren aussenpolitischen Anliegen (vertreten durch die Hohe Vertreterin) konfliktieren.

Weitere Spannungsfelder können sich mit Blick auf das Zusammenspiel zwischen dem Europäischen Rat, dem Rat und dem Parlament ergeben. Die «vergemeinschaftete» Handelspolitik fällt umfassend in die ausschliessliche Zuständigkeit der Union. Der Rat entscheidet gemäss Art. 207 Abs. 4 AEUV grundsätzlich mit qualifizierter Mehrheit über den Abschluss von Handelsabkommen. Demgegenüber bedarf die Verabschiedung verbindlicher Leitlinien und Beschlüsse zu aussenpolitischen Fragen gemäss Art. 22 Abs. 1 EUV eines einstimmigen Entscheids im «intergouvernemental» agierenden Europäischen Rat. Da sich der Europäische Rat aus den Staats- und Regierungschefs (sowie den Präsidenten des Europäischen Rates und der Kommission) zusammensetzt, bleiben die Mitgliedstaaten bei der Formulierung der allgemeinen EU-Aussenpolitik federführend.⁶ Das Parlament spielt dabei formell keine Rolle. Beim Abschluss internationaler Übereinkünfte stehen ihm im Rahmen der GASP gemäss Art. 218 Abs. 6 AEUV keine Beteiligungsrechte zu, während es in der GHP neu über umfassende Informations- und Zustimmungsrechte verfügt (darum geht es sogleich im Kapitel III.). Das Parlament wird kein Interesse haben, der neu erhaltenen Kompetenzen durch eine allzu einseitige Zuordnung auswärtiger Fragen zur GASP wieder verlustig zu gehen. Umgekehrt werden der Rat und die

Hohe Vertreterin kaum daran interessiert sein, durch eine allzu starke Vermischung allgemeiner aussenpolitischer Fragen mit handelspolitischen Aspekten das Parlament durchwegs zum gleichberechtigten Player in der EU-Aussenpolitik zu erheben.

III. Beteiligung des Parlaments in der GHP

1. Rechtliche Grundlagen

Das Verfahren für die Aushandlung und den Abschluss internationaler Abkommen wird neu in Art. 218 AEUV geregelt. Art. 207 Abs. 3 und 4 AEUV enthält als *lex specialis* besondere, davon abweichende Bestimmungen für die GHP. In weiten Teilen folgt das Vertragsschlussverfahren dabei den bisherigen Vorschriften gemäss Art. 133 i.V.m. Art. 300 EGV. Wesentliche Änderungen betreffen vor allem die Beteiligung des Parlaments, welches neu über substantielle Informations- und Zustimmungsrechte verfügt.⁷

Der Rat ermächtigt die Kommission zur Aufnahme von *Verhandlungen*. Dies geschieht gestützt auf Empfehlungen, welche die Kommission dem Rat vorlegt. Gestützt auf allfällige Richtlinien, welche der Rat der Kommission erteilen kann, führt die Kommission sodann die Verhandlungen. Gleichzeitig stellt Art. 207 Abs. 3 AEUV sicher, dass der Rat angemessen in die Verhandlungen involviert wird. Die Verhandlungsführung durch die Kommission erfolgt «im Benehmen mit einem zu ihrer Unterstützung vom Rat bestellten Sonderausschuss». Dabei handelt es sich um den sog. «207er-Ausschuss» (früher: «133er-Ausschuss»), den die Kommission regelmässig über den Stand der Verhandlungen informieren muss. Der 207er-Ausschuss nimmt eine beratende Funktion wahr.

Darüber hinaus kommt ihm die Aufgabe zu, die Einhaltung der vom Rat allenfalls formulierten Richtlinien zu kontrollieren.⁸ Art. 207 Abs. 3 AEUV integriert erstmals auch das europäische Parlament formell in die Aushandlung von Handelsabkommen. Die Kommission ist verpflichtet, dem europäischen Parlament «regelmässig Bericht über den Stand der Verhandlungen» zu erstatten.⁹ Vorrangiger Ansprechpartner der Kommission wird dabei der Ausschuss für internationalen Handel (*Committee on International Trade*, INTA) sein. Im Gegensatz zum Rat, welcher der Kommission verbindliche Richtlinien für die Verhandlungsführung erteilen kann, beschränkt sich die Beteiligung des Parlaments zumindest formell allerdings darauf, passiv informiert zu werden. Die Möglichkeit, aktiv auf die Verhandlungen Einfluss zu nehmen, besteht gemäss Art. 207 Abs. 3 AEUV

⁶ Ebenso Krenzler/Pitschas (Fn. 1), S. 803.

⁷ Analog präsentiert sich die Beteiligung des Parlaments beim Erlass autonomer Massnahmen zur Umsetzung der GHP. Nach Art. 207 Abs. 2 AEUV werden diesbezügliche Verordnungen gemäss dem ordentlichen Gesetzgebungsverfahren verabschiedet. – Die nachfolgenden Ausführungen beruhen zum Teil auf Matthias Oesch, Die gemeinsame Handelspolitik und das europäische Parlament, erscheint in SJER 2011.

⁸ Hummer (Fn. 5), Art. III-315 Rz. 15; Krenzler/Pitschas (Fn. 1), S. 810.

⁹ Bis anhin unterrichteten die Kommission und der Rat das Parlament bzw. dessen betroffene Ausschüsse regelmässig «offiziös» über den Stand von Verhandlungen (sog. «Luns-Westerterp-Verfahren»); dazu etwa Micha W.J. Wirtz, Das Europäische Parlament als aussenpolitischer Akteur, 2009, S. 150 ff. Darüber hinaus liess sich das Parlament zu Verhandlungen regelmässig vernennen, ohne dazu formell berufen zu sein.

nicht.¹⁰ Nach erfolgreicher Beendigung der Verhandlungen erlässt der Rat auf Vorschlag des Verhandlungsführers gemäss Art. 218 Abs. 5 AEUV einen Beschluss, mit dem er die Unterzeichnung des Abkommens und gegebenenfalls dessen vorläufige Anwendung vor dem Inkrafttreten genehmigt.

Gemäss Art. 218 Abs. 6 AEUV hat der Rat vor dem Beschluss über den Abschluss eines Abkommens (mit Ausnahme derjenigen, welche ausschliesslich die GASP betreffen) zwingend das Parlament zu befassen. Art. 218 Abs. 6 AEUV sieht je nach Natur und Inhalt

des Abkommens die *Zustimmung bzw. Anhörung des Parlaments* vor. In Bezug auf Handelsabkommen ist insbesondere Art. 218 Abs. 6 lit. a) v) AEUV von Bedeutung. Gemäss dieser Bestimmung bedarf der Beschluss des Rates über den Abschluss eines Abkommens der vorgängigen Zustimmung des Parlaments, sofern das Abkommen Bereiche betrifft, «für die entweder das ordentliche Gesetzgebungsverfahren oder, wenn die Zustimmung des Europäischen Parlaments erforderlich ist, das besondere Gesetzgebungsverfahren gilt.» Sofern die tatbestandlichen Voraussetzungen von Art. 218 Abs. 6 lit. a) AEUV nicht erfüllt sind und infolgedessen keine Zustimmung des Parlaments erforderlich ist, muss der Rat das Parlament gemäss Art. 218 Abs. 6 lit. b) AEUV wenigstens anhören. Obwohl Art. 207 Abs. 4 AEUV als *lex specialis* eine spezifische Bestimmung zur Beschlussfassung des Rates enthält und die allfällige Beteiligung des Parlaments nicht mehr ausdrücklich erwähnt (und damit zumindest theoretisch argumentiert werden kann, die parlamentarischen Beteiligungsrechte seien beim Abschluss von Handelsabkommen *e contrario* nicht einschlägig), geht der weit überwiegende Teil der Lehre zu Recht davon aus, dass das Zustimmungs- bzw. Anhörungsrecht des Parlaments gemäss Art. 218 Abs. 6 AEUV auch beim Abschluss von Handelsabkommen gestützt auf Art. 207 AEUV umfassend zu beachten ist.¹¹ Diese Lesart entspricht dem ausdrücklichen Willen des Verfassungskonvents, die parlamentarische Beteiligung beim Abschluss von Handelsabkommen zu verbessern.¹² Da die einschlägigen Bestimmungen des Verfassungsvertrags (Art. III-315 Abs. 3 und 4 i.V.m. Art. III-325 Abs. 6) inhaltlich unverändert in den Lissabonver-

trag übertragen wurden, bleibt diese *ratio legis* auch für die Auslegung von Art. 207 Abs. 3 und 4 i.V.m. Art. 218 Abs. 6 AEUV erhellend. Sofern auch nur ein gewisser Teil des Vertragsinhalts eines Handelsabkommens unionsintern vom ordentlichen oder besonderen Gesetzgebungsverfahren erfasst würde (würde die Vertragsmaterie nicht völkerrechtlich, sondern unionsintern geregelt), bedarf der Abschluss des Abkommens folglich der Zustimmung des Parlaments.¹³ Es sind kaum Konstellationen denkbar, in denen ein Handelsabkommen diese Voraussetzung nicht erfüllt.¹⁴ Damit wird das Erfordernis der Zustimmung des Parlaments zum Abschluss von Handelsabkommen zum Regelfall.

Nachdem das Parlament seine Zustimmung erteilt hat, beschliesst der Rat über den *Abschluss des Abkommens*. Dies geschieht gemäss Art. 207 Abs. 4 AEUV grundsätzlich mit qualifizierter Mehrheit. Als *lex specialis* entscheidet der Rat einstimmig über den Abschluss eines Handelsabkommens, wenn es Bestimmungen enthält, bei denen für die Annahme interner Vorschriften Einstimmigkeit erforderlich ist. Zusätzlich sieht Art. 207 Abs. 4 AEUV spezifische Einstimmigkeitserfordernisse für besonders sensible Sektoren vor.

2. Auswirkungen auf die Ausgestaltung der GHP

Die neue Rechtslage bricht mit der weitherum als unbefriedigend und rückständig betrachteten «Allein-Doppelherrschaft» der Kommission und des Rates in der GHP. Das Parlament als «Vertretung der Unionsbürgerinnen und Unionsbürger» (Art. 14 Abs. 2 EUV) tritt als neuer Akteur auf die Bühne der Handelsdiplomatie. Es wird beim Entscheid über den Abschluss

¹⁰ In der Praxis verfügt das Parlament (bzw. INTA) natürlich bereits während der Verhandlungen über erhebliche Einflussmöglichkeiten, da das Verhandlungsergebnis ohnehin seiner Zustimmung bedarf; vgl. auch *Framework Agreement on Relations between the European Parliament and the European Commission of 20 October 2010*; David Kleimann, Taking Stock: EU Common Commercial Policy in the Lisbon Era, CEPS Working Document No. 346, April 2011, S. 19 ff.

¹¹ So (z.T. in Bezug auf die gleichlautenden Bestimmungen des Verfassungsvertrags) Marc Bungenberg, Aussenbeziehungen und Aussenhandelspolitik, EuR 2009, Beiheft 1, S. 195, 212; Marise Cremona, The Draft Constitutional Treaty: External Relations and External Action, CMLR 2003, S. 1347, 1364; Hummer (Fn. 5), Art. III-315 Rz. 16; Khan (Fn. 5), Art. 207 Rz. 24, 28; Krenzler/Pitschas (Fn. 1), S. 810; Streinz/Ohler/Herrmann (Fn. 1), S. 153 f.; Tietje (Fn. 5), S. 13; differenziert Markus Krajewski, Das institutionelle Gleichgewicht in den auswärtigen Beziehungen, in: Christoph Herrmann/Horst G. Krenzler/Rudolf Streinz (Hrsg.), Die Aussenwirtschaftspolitik der Europäischen Union nach dem Verfassungsvertrag, 2006, S. 63, 70 ff.; a.M. offenbar Roland Bieber/Astrid Epiney/Marcel Haag, Europarecht, 9. Aufl. 2011, § 33 Rz. 22.

¹² Krajewski (Fn. 11), S. 73 f.

¹³ Hummer (Fn. 5), Art. III-315 Rz. 17.

¹⁴ Vgl. Krenzler/Pitschas (Fn. 1), S. 810.

von Handelsabkommen zum (beinahe) gleichberechtigten Partner. Es verfügt über Einflussmöglichkeiten während der Verhandlungen. Es verfügt über ein *ex-post*-Kontrollrecht und damit über ein Vetorecht. Es kann den Abschluss eines unliebsamen Abkommens ohne weitere Begründung verhindern. Damit entwickelt sich das Vertragsschlussverfahren der Union zu einem Zweikammersystem. Die Beteiligung des Parlaments beim Abschluss von Handelsabkommen demokratisiert das EU-Aussenwirtschaftsrecht. Die Aufwertung des Parlaments ist demokratiethoretisch umso bedeutsamer, wie die GHP seit Lissabon umfassend in die ausschliessliche Zuständigkeit der Union fällt und Handelsabkommen im Regelfall folglich nicht mehr als gemischte Abkommen abgeschlossen werden. Damit entfällt die parlamentarische Beteiligung der mitgliedstaatlichen Parlamente – der Einbezug des Parlaments auf europäischer Ebene gleicht sozusagen den Verlust an demokratischer Einflussnahme in den mitgliedstaatlichen Hauptstädten wieder aus.¹⁵

Gleichzeitig besteht die Gefahr, dass die Parlamentarisierung der GHP zu einer nicht nur positiv wirkenden (Ver-)Politisierung führt. Die Ausgestaltung des EU-Aussenwirtschaftsrechts lag bis anhin traditionell in den Händen der Kommission und damit technokratischer Welthandelspezialisten. Verhandlungen und Absprachen an der Innen- und Aussenfront liefen systembedingt häufig vertraulich – und entsprechend effizient – ab. Dies mag sich mit dem Einbezug des Parlaments ändern. Der Parlamentsbetrieb folgt anderen Gesetzmässigkeiten. Es wird einfacher sein, Partikularinteressen zu vertreten und *Rent-seeking*-Politiken zu verteidigen.¹⁶ Dies gilt umso mehr, als das

Parlament (wie auch der Ausschuss für internationalen Handel, INTA) nach wie vor auffällig heterogen zusammengesetzt ist und Mehrheiten fallweise zustande kommen. Verhandlungen über neue Handelsabkommen dauern oft mehrere Jahre – und korrespondieren damit nicht mit der Amtszeit von Parlamentsabgeordneten, welche ihren Wählerinnen und Wählern Rechenschaft in einem Fünf-Jahres-Zyklus schulden.

Ein Blick auf bisherige Handlungen und Äusserungen des Parlaments deutet darauf hin, dass es durchaus gewillt ist, sich selbstbewusst und engagiert als *co-legislator* zu etablieren. Bereits in den vergangenen zwei Jahrzehnten hat das Parlament nicht gezögert, *Assoziierungsabkommen* bzw. ergänzenden Protokollen zu solchen Abkommen die Zustimmung zu verweigern, wenn der Inhalt nicht seinen Erwartungen entsprach.¹⁷ Im Vorfeld des Inkrafttretens des Lissabonvertrags hat das Parlament wiederholt darauf hingewiesen, dass es auch in Zukunft nur dann gewillt ist, *Handelsabkommen* zuzustimmen, wenn das Verhandlungsergebnis in den Grundzügen seinen Vorstellungen einer zeitgemässen Aussenwirtschaftspolitik entspricht. In einer Entschliessung vom 14. Februar 2006 betont das Parlament, «dass es nicht länger bereit ist, neuen internationalen Vereinbarungen, die keine Menschenrechts- und Demokratieklausele enthalten, seine Zustimmung zu erteilen».¹⁸ Gemäss einer Entschliessung vom 24. April 2008 hält das Parlament mit Blick auf das geplante Freihandelsabkommen mit dem Golfkooperationsrat (GCC) «durchsetzbare Menschenrechtsklauseln für einen massgeblichen Bestandteil von Freihandelsabkommen mit einem Land oder einer Region, die als Ausset-

zungsklausel in das Abkommen aufgenommen werden sollten.»¹⁹ Weiter vertritt es «die Ansicht, dass ein ehrgeiziges Kapitel zur nachhaltigen Entwicklung ein wesentlicher Bestandteil des Abkommens ist».²⁰ In einer weiteren Entschliessung vom 24. April 2008 begrüsst das Parlament «eine tiefgreifende Reform der WTO»; es fordert unter anderem den verstärkten Einbezug von Menschenrechtsbestimmungen, Sozial- und Umweltstandards in das multilaterale Handelssystem.²¹ Diese Forderungen nehmen Bezug auf die Grundsätze und Ziele europäischer Aussenpolitik, welche kraft Art. 21 EUV und Art. 205 und Art. 207 Abs. 1

¹⁵ Siehe zur Zustimmung mitgliedstaatlicher Parlamente «als zweite Säule» der demokratischen Legitimation internationaler Übereinkünfte (vor Lissabon) *Krajewski* (Fn. 11), S. 74 f.

¹⁶ Vgl. auch *Thomas Oppermann/Claus Dieter Classen/Martin Nettesheim*, *Europarecht*, 4. Aufl. 2009, § 40 Rz. 21, wonach die grosse Mehrzahl der EU-Parlamentsabgeordneten gemäss einer Untersuchung des Forschungsinstituts Timbro von 2004 «stark protektionistisch» eingestellt sind.

¹⁷ *Meinhard Hilf/Frank Schorkopf*, *Das Europäische Parlament in den Aussenbeziehungen der Europäischen Union*, *EuR* 1999, S. 185, 197 ff., mit Hinweisen. – Der Abschluss von Assoziierungsabkommen musste gemäss Art. 300 Abs. 3 i.V.m. Art. 310 EGV bereits vor Lissabon auch vom Parlament formell akzeptiert werden.

¹⁸ Entschliessung des Parlaments vom 14. Februar 2006, *Die Menschenrechts- und Demokratieklausele in EU-Abkommen*, P6_TA(2006)0056, Rz. 10; allg. zur Rolle des Parlaments in der Menschenrechtspolitik *Wirtz* (Fn. 9), S. 175 ff.

¹⁹ Entschliessung des Parlaments vom 24. April 2008 zum Freihandelsabkommen zwischen der EG und dem Golfkooperationsrat (GCC), P6_TA(2008)0181, Rz. 17.

²⁰ *Ibid.*, Rz. 18.

²¹ Entschliessung des Parlaments vom 24. April 2008, *Auf dem Weg zu einer Reform der Welthandelsorganisation*, P6_TA(2008)0180, Rz. 4, 10.

AEUV in Zukunft ohnehin verstärkt in die Ausgestaltung der Aussenwirtschaftspolitik einfließen sollen. Ähnliche Erwägungen finden sich in den Beratungen des Parlaments zum Freihandelsabkommen mit Südkorea – dem ersten Freihandelsabkommen, das wesentlich im Einklang mit den Grundsätzen und Zielen der Mitteilung der Kommission über «Ein wettbewerbsfähiges Europa in einer globalen Welt» vom 4. Oktober 2006 ausgehandelt wurde und – ebenfalls als erstes Freihandelsabkommen – der Zustimmung durch das Parlament bedurfte.²² Das

Parlament stimmte dem Abkommen am 17. Februar 2011 formell zu.²³ Gleichentags stimmte das Parlament auch der Verordnung zur Umsetzung der bilateralen Schutzklausel des Abkommens zu, nachdem es in langwierigen Verhandlungen mit dem Rat erfolgreich darauf beharrte hatte, die Hürden für die Anwendung der Schutzklausel (vor allem mit Blick auf die europäische Automobilindustrie) relativ niedrig anzusetzen.²⁴ In einer Entschliessung vom 7. September 2010 äussert sich das Parlament schliesslich auch zu wünschbaren Weiterentwicklungen der Beziehungen zur Schweiz und regt «eine verstärkte Kommunikation zwischen dem Europäischen Parlament und der Schweiz und eine stärkere Einbeziehung von Vertretern der Schweiz in die Arbeit des Europäischen Parlaments und seiner einschlägigen Gremien» an.²⁵ Ins gleiche Bild passt, dass Jerzy Buzek als erster EU-Parlamentspräsident überhaupt am 9. Juni 2011 der Schweiz einen offiziellen Besuch abstattete und dafür warb, die bilateralen Beziehungen auf eine neue institutionelle Grundlage zu stellen.

Die Kommission (und der Rat) sind folglich gut beraten, das Parlament bzw. dessen Ausschuss für internationalen Handel (INTA) frühzeitig und umfassend in alle relevante Aspekte der EU-Handelsdiplomatie einzubinden. Für weitere *Stakeholders* wird es zur Selbstverständlichkeit gehören, mittels diplomatischer Vertreter, privater Lobbyisten und Nichtregierungsorganisationen auf das Parlament bzw. einzelne Abgeordnete Einfluss zu nehmen. Auch die Schweiz hat auf diese Entwicklungen reagiert. Ende 2010 hat die Schweizerische Mission bei der EU eine neue Stelle mit Sitz in Brüssel geschaffen, deren Inhaber für die Beziehungspflege zum

Europäischen Parlament verantwortlich ist.²⁶

IV. Epilog

Der Lissabonvertrag reformiert die Verfahren und Kompetenzen in der GHP wesentlich. Diese Änderungen werden weitherum begrüsst. Sie tragen zur Demokratisierung und Politisierung der EU-Handelsdiplomatie bei. Die neue Rechtslage bricht mit der als unbefriedigend betrachteten «Allein-Doppelherrschaft» der Kommission und des Rates. Das Parlament wird zum gleichberechtigten *co-legislator* beim Abschluss von Handelsabkommen und beim Erlass unionsinterner Regelungen zur Umsetzung der GHP. Damit wird der Forderung nach demokratischer Legitimation im Bereich der GHP Rechnung getragen. Gleichzeitig besteht die Gefahr, dass die Aussenwirtschaftspolitik der Union an Effizienz verliert und unberechenbarer wird. Parlamentsabgeordnete handeln anders als Technokraten – nicht immer zum Vorteil längerfristig ausgerichteter Politikinteressen und systemischer Anliegen an einer freiheitlichen und weltoffenen Aussenwirtschaftspolitik. Des Weiteren wird die GHP stärker als bis anhin in das auswärtige Handeln der Union integriert. Gemäss vertraglicher Verpflichtung hat ihre Ausgestaltung im Einklang mit den allgemeinen Grundsätzen und Zielen europäischer Aussenpolitik zu erfolgen. Bis zu einem gewissen Grad wird damit die geltende Praxis kodifiziert. Ein besonderes Augenmerk wird zukünftig auf die Hohe Vertreterin für Aussen- und Sicherheitspolitik gerichtet sein. Eine systematische Instrumentalisierung der GHP für die Zwecke der GASP ist kaum erstrebenswert.

²² Mitteilung der Kommission vom 4. Oktober 2006, Ein wettbewerbsfähiges Europa in einer globalen Welt, KOM(2006)567; spezifisch zum Freihandelsabkommen mit Südkorea Entschliessung des Parlaments vom 13. Dezember 2007 über Handels- und Wirtschaftsbeziehungen mit Korea, INI/2007/2186.

²³ Legislative Entschliessung des Europäischen Parlaments vom 17. Februar 2011 zu dem Entwurf eines Beschlusses des Rates über den Abschluss des Freihandelsabkommens zwischen der Europäischen Union und ihren Mitgliedstaaten einerseits und der Republik Korea andererseits, 08505/2010 – C7-0320/2010 – 2010/0075(NLE). Das Abkommen trat am 1. Juli 2011 in Kraft.

²⁴ Legislative Entschliessung des Europäischen Parlaments vom 17. Februar 2011 zu dem Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates zur Umsetzung der bilateralen Schutzklausel des Freihandelsabkommens zwischen der EU und Korea, KOM(2010)0049 – C7-0025/2010 – 2010/0032(COD); dazu *Kleimann* (Fn. 10), S. 21 ff.

²⁵ Entschliessung des Europäischen Parlaments vom 7. September 2010 zu dem Thema EWR-Schweiz: Hindernisse für die vollständige Verwirklichung des Binnenmarktes, P7_TA(2010)0300, Rz. 25.

²⁶ Vgl. <http://www.eda.admin.ch/eda/fr/home/topics/eu/eu/misbr/whois.html>.

Am 17. Februar 2011 hat das Parlament dem Abschluss des Freihandelsabkommens mit Südkorea und der Verordnung zur Umsetzung der darin stipulierten Schutzklausel zugestimmt – das erste Freihandelsabkommen, welches seit der Neufassung der Unionsverträge fertig ausgehandelt wurde. Mit diversen Drittstaaten verhandelt die Kommission zurzeit über den Abschluss weiterer Freihandelsabkommen.²⁷ Im Zentrum der multilateralen Gespräche steht die Weiterentwicklung des WTO-Rechts in der (kriseln-

den) *Doha*-Runde. Die Union wird diese Lackmustests bestehen, wenn es den involvierten Unionsorganen gelingt, einen sachdienlichen *modus vivendi* der interinstitutionellen Zusammenarbeit zu entwickeln. Diese Erwartung wird von den Partnern auf der anderen Seite des Verhandlungstisches geteilt. Dazu gehört auch die Schweiz, welche bei der Konsolidierung und Weiterentwicklung der bilateralen Beziehungen auf eine konstruktive und verlässliche Zusammenarbeit nicht nur mit dem Rat und der

Kommission, sondern neu auch mit dem Parlament und der Hohen Vertreterin für Aussen- und Sicherheitspolitik angewiesen ist.

²⁷ Siehe zum Stand der Verhandlungen etwa Handel, Wachstum und Weltgeschehen: Handelspolitik als Kernbestandteil der EU-Strategie Europa 2020, hrsg. von der Europäischen Kommission, KOM(2010)612.