



universität
wien

MASTERARBEIT / MASTER'S THESIS

Titel der Masterarbeit / Title of the Master's Thesis

Der Einfluss des Europäischen Parlamentes auf die
Verhandlungen zum CETA-Abkommen

verfasst von / submitted by

Alice Caroline Jacobi

angestrebter akademischer Grad / in partial fulfilment of the requirements for the degree of
Master of Arts (MA)

Wien, 2021 / Vienna 2021

Studienkennzahl lt. Studienblatt /
degree programme code as it appears on
the student record sheet:

UA 066 824

Studienrichtung lt. Studienblatt /
degree programme as it appears on
the student record sheet:

Masterstudium Politikwissenschaft

Betreut von / Supervisor:

Dr. Katharina Meissner

Persönliche Erklärung

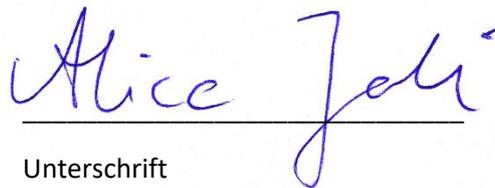
Ich erkläre hiermit, dass ich die vorliegende schriftliche Arbeit selbstständig verfertigt habe und dass die verwendete Literatur bzw. die verwendeten Quellen von mir korrekt und in nachprüfbarer Weise zitiert worden sind. Mir ist bewusst, dass ich bei einem Verstoß gegen diese Regeln mit Konsequenzen zu rechnen habe.

____JACOBI, ALICE CAROLINE____

Nachname, Vorname (in Blockschrift)

05. März 2021

Datum



Unterschrift

Inhalt

1	Einleitung	5
2	Einführung: Die Europäische Handelspolitik seit dem Vertrag von Lissabon	7
2.1	Schirm der Außenpolitik	7
2.2	Ziele der Handelspolitik	8
2.3	Handelspolitik als ausschließliche EU-Kompetenz	9
3	Das Europäische Parlament in der Handelspolitik	11
3.1	Implementierung der Handelspolitik.....	11
3.2	Verhandlungen.....	11
3.3	Zustimmung zu Abkommen	12
3.4	Bewertung der Rolle des Parlamentes in der wissenschaftlichen Literatur	13
4	Institutionalismus	16
4.1	Informalität	17
4.1.1	Definition.....	18
4.1.2	Warum entstehen informelle Institutionen?	18
4.1.3	Wie entstehen informelle Institutionen?.....	19
4.2	Forschungsstand zum wachsenden Einfluss des Europäischen Parlamentes.....	20
4.2.1	Parlamentarisierung.....	20
4.2.2	Empowerment des Europäischen Parlamentes in der Handelspolitik.....	21
4.3	Die informelle Ausweitung formeller Institutionen durch das Europäische Parlament in der Handelspolitik.....	22
4.4	Resolutionen als informelles Verhandlungsmandat.....	24
4.5	Durchsetzungsstrategien informeller Institutionen des Europäischen Parlamentes.....	26
5	Methode	32
5.1	Präferenzen.....	32
5.2	Einfluss.....	33
5.3	Vorgehensweise	34
5.4	Datenerhebung	35
5.5	Experteninterviews.....	36
5.6	Fallauswahl.....	37
6	Auswertung der Resolution: Operationalisierung	39
7	CETA: Hintergrund und Kontext	41
7.1	Die Verhandlungen und der Abschluss CETAs.....	42

7.2	Zentrale Politikfelder	43
7.3	Gemischte Abkommen	44
7.4	Politisierung CETAs	45
7.5	Bewertungen CETAs in der wissenschaftlichen Literatur	47
7.6	Kritik an CETA insgesamt.....	48
7.7	CETA und das Europäische Parlament.....	49
7.8	Bewertung der Rolle des Europäischen Parlamentes beim CETA-Abschluss in der wissenschaftlichen Literatur.....	49
7.9	Die Resolution des Europäischen Parlamentes zu CETA.....	50
8	Die Forderungen des Europäischen Parlamentes	53
8.1	Rechte geistigen Eigentums	53
8.2	Marktöffnung und Öffentliche Auftragsvergabe.....	54
8.3	Negativliste	55
8.4	Nachhaltige Entwicklung in CETA.....	55
8.5	Konditionalitätsklausel	57
8.6	Transparenz: Informationspflicht, Konsultation und Einbeziehung von Interessensgruppen 58	
8.7	Beteiligung kanadischer Provinzen und Territorien	60
8.8	Investitionsschutz und Streitbeilegungsmechanismus.....	60
8.9	Regulatorische Zusammenarbeit, Regulierungssouveränität und Ausnahmen von Regulierung.....	61
9	Durchsetzung der parlamentarischen Forderungen	62
9.1	Rechte geistigen Eigentums	62
9.2	Marktöffnung und Öffentliche Auftragsvergabe.....	65
9.3	Negativliste	66
9.4	Nachhaltige Entwicklung in CETA.....	68
9.5	Konditionalitätsklausel	72
9.6	Transparenz: Informationspflicht, Konsultation und Einbeziehung von Interessensgruppen 74	
9.7	Beteiligung kanadischer Provinzen und Territorien	77
9.8	Investitionsschutz und Streitbeilegungsmechanismus.....	77
9.9	Regulatorische Zusammenarbeit, Regulierungssouveränität und Ausnahmen von Regulierung.....	82
10	Zusammenfassung der Forschungsergebnisse	86
10.1	Präsentation der Forschungsergebnisse.....	88
10.2	Diskussion	94

11	Conclusio	95
12	Literaturverzeichnis	98
13	Anhang.....	111
13.1	Abstract.....	111
13.2	Interviewleitfaden für Mitglieder des Europäischen Parlamentes	112
13.3	Interviewleitfaden für Mitglieder der Europäischen Kommission	114
13.4	Resolution des Europäischen Parlamentes vom 08. Juni 2011	115

1 Einleitung

Im vergangenen Jahrzehnt ist die Bedeutung des Europäischen Parlamentes im Entscheidungsprozess der Europäischen Union (EU) über Politikfelder hinweg stark gewachsen. Angestoßen durch neue Kompetenzen, die die Reformen des Vertrags von Lissabon dem Europäischen Parlament zuschreiben, hat sich das Europäische Parlament als Akteur in der Europäischen Handelspolitik etabliert.

Auch die wissenschaftliche Literatur hat sich mit diesem Empowerment des Europäischen Parlamentes beschäftigt. Einige Autoren untersuchen hierbei die Dynamiken und Gründe für das Empowerment des Europäischen Parlamentes durch die nationalen Regierungen (Rittberger 2003), während andere Forschungsarbeiten das Empowerment durch parlamentarische Eigeninitiative stärker in den Fokus nehmen (Heldt & Mueller 2020; Héritier et al 2019; Hix & Hoyland 2013; Reh et al 2013; Rittberger 2012). Auch mit Blick auf formellen und informellen Einfluss des Europäischen Parlamentes auf die Europäische Handelspolitik hat die wissenschaftliche Literatur institutionellen Einflussgewinn über Kompetenzgewinne, Bargaining und Einflussstrategien aufgezeigt (Pasquariello Mariano & Luciano 2019; Rosén 2019; Coremans & Meissner 2018; Roederer-Rynning 2017; van den Putte et al 2014). Während also die wissenschaftliche Literatur einen Anstieg institutionalisierter Möglichkeiten von Einfluss nachweist, fehlt bislang eine systematische Untersuchung substanziellen Einflusses des Europäischen Parlamentes auf Handelsverträge. Deshalb soll in dieser Forschungsarbeit geprüft werden, inwieweit ein substantieller Einfluss des Europäischen Parlamentes auf die Verhandlungen zum Umfassenden Wirtschafts- und Handelsabkommen EU-Kanada („Comprehensive Economic and Trade Agreement“, im Folgenden CETA), einem *most-likely-case* (vgl. Kapitel 5.6, Fallauswahl), nachweisbar ist. Die Arbeit widmet sich der Forschungsfrage:

Inwiefern lassen sich die Präferenzen des Europäischen Parlamentes aus der Resolution im Vertragstext des CETA-Abkommens finden?

Diese Forschungsfrage bietet zwei Aspekte, die durch diese Arbeit beantwortet werden sollen. Erstens, wie viele der Präferenzen des Europäischen Parlamentes finden sich auch im CETA-Vertragstext? Und zweitens, wie hat das Parlament seine Präferenzen in CETA eingebracht? Rückgreifend auf die theoretischen Grundlagen des rationalen Institutionalismus wird das Europäische Parlament als rationaler Akteur mit Präferenzen in einem definierten, jedoch

veränderbaren Institutionengefüge verstanden (vgl. Kapitel vier). Anschließend an die Empowerment-Forschung wird dabei ein besonderer Fokus auf die parlamentarische Eigeninitiative gelegt. In einem ersten Schritt soll die Frage, wie viele der parlamentarischen Präferenzen im Handelsabkommen zu finden sind, mithilfe eines Vergleichs der vor den Verhandlungen verabschiedeten parlamentarischen Resolutionen und dem finalen CETA-Vertragstext beantwortet werden. Um einen konkreten Einfluss des Europäischen Parlamentes im Verhandlungsprozess nachzuweisen, wird in einem zweiten Schritt eine Analyse von Literatur und Experteninterviews vorgenommen. Diese methodische Herangehensweise wird im Kapitel fünf näher erläutert und reflektiert. Im Kapitel „Operationalisierung“ wird die Frage thematisiert, wie die Resolution ausgewertet und der Einfluss gemessen wird. Im darauffolgenden Abschnitt widmet sich die Arbeit den Verhandlungen und Bewertungen CETAs, um einen Überblick über das Abkommen und die wissenschaftlichen Bewertungen dessen zu ermöglichen. Dies bildet die Grundlage für die empirische Betrachtung der Resolution in den Kapiteln acht und neun.

Diese Forschungsarbeit zeigt auf, dass der Einfluss des Europäischen Parlamentes auf das CETA-Abkommen deutlich nachweisbar ist. Auch die in der wissenschaftlichen Literatur bereits beschriebenen Einflussstrategien konnten vielfach nachgewiesen werden. Zudem wird deutlich, dass Empowerment eine starke zeitliche Komponente hat, die sich auf die Einflussstrategien auswirkt. Es wird argumentiert, dass bereits Agenda-Setting ohne zusätzliche Durchsetzungsversuche eine wichtige Rolle für den parlamentarischen Einfluss auf die Europäische Handelspolitik spielt.

Als Einführung widmet sich das folgende Kapitel mit dem Institutionengefüge der Europäischen Handelspolitik und den Veränderungen durch den Vertrag von Lissabon. Es wird argumentiert, dass der Vertrag die Voraussetzung für das Empowerment des Europäischen Parlamentes durch neue Kompetenzen gelegt hat.

2 Einführung: Die Europäische Handelspolitik seit dem Vertrag von Lissabon

Der Vertrag von Lissabon trat am 01. Dezember 2009 in Kraft und reformierte den Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union (im Folgenden AEUV, in der englischsprachigen Literatur auch „*Treaty on the Functioning of the European Union*“, *TFEU*). Insbesondere hinsichtlich der Handelspolitik (*Common Commercial Policy, CCP*) brachte der Vertrag von Lissabon einige signifikante Änderungen, die im Folgenden erläutert und bewertet werden. Handelspolitik umfasst demnach die

„Änderung von Zollsätzen, [...] den Abschluss von Zoll- und Handelsabkommen, den Handel mit Waren und Dienstleistungen [...], und [...] die Handelsaspekte des geistigen Eigentums, die ausländischen Direktinvestitionen, die Vereinheitlichung der Liberalisierungsmaßnahmen, die Ausfuhrpolitik sowie die handelspolitischen Schutzmaßnahmen“ (Art. 207 (1) AEUV).

Zunächst wurde die Handelspolitik unter den Schirm der Gemeinsamen Außenpolitik gestellt. Zudem wurde die Handelspolitik zukünftig als ausschließliche EU-Kompetenz und die Ziele der Außenpolitik definiert. Auch hinsichtlich der Kompetenzverteilung ergab der Vertrag von Lissabon eine Verschiebung der Aufgaben, dies wird unter besonderer Beachtung der Änderungen für das Europäische Parlament aufgeführt.

2.1 Schirm der Außenpolitik

Der fünfte Teil des AEUV, Artikel 205 bis 222, widmet sich dem Auswärtigen Handeln der EU. Artikel 206 und 207 betreffen die Gemeinsame Handelspolitik. Somit wird die Handelspolitik in den Rahmen des Auswärtigen Handelns der EU gestellt, dies gilt beispielsweise für die in Artikel 205 vorgegriffenen und in Artikel 208 bis 211 näher beschriebenen Ziele der Außenpolitik. Das auswärtige Handeln der EU umfasst nun die Handelspolitik, die Entwicklungszusammenarbeit, humanitäre Hilfe und die gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik (Kleimann 2012: S. 227).

Durch die Definition der Handelspolitik als Teil des gemeinsamen Auswärtigen Handelns finden die für die Außenpolitik festgelegten Grundsätze und Ziele auch in der Handelspolitik Anwendung und müssen im Politikgestaltungsprozess von den Akteuren beachtet werden. Die Handelspolitik richtet sich entsprechend den im Vertrag von Lissabon festgelegten Zielen aus.

McKenzie (2016: S. 75-78) beschreibt, wie die europäische Handelspolitik eng mit der Außenpolitik verbunden ist. So ist CETA auch mit dem Strategischen Partnerschaftsabkommen

(„*Strategic Partnership Agreement*“, SPA) verknüpft, ein Umstand, der in der späteren Analyse zu inhaltlichen Anforderungen des Europäischen Parlamentes an CETA eine Rolle spielt.

2.2 Ziele der Handelspolitik

Die Handelspolitik richtet sich einerseits nach den generellen Grundsätzen und Zielen des auswärtigen Handelns der EU (vgl. Art. 207 (1) AEUV), wie sie in Artikel 205 und 208 bis 211 AEUV aufgeführt sind. Artikel 205 verweist zudem auf die im Vertrag über die Europäische Union (EUV, in der englischsprachigen Literatur auch „*Treaty on the European Union*“, TEU) für die Außenpolitik beschriebenen Ziele, die auch für die Handelspolitik gelten. Dort werden als Ziele aufgeführt: „Demokratie, Rechtsstaatlichkeit, die universelle Gültigkeit und Unteilbarkeit der Menschenrechte und Grundfreiheiten, die Achtung der Menschenwürde, der Grundsatz der Gleichheit und der Grundsatz der Solidarität sowie die Achtung der Grundsätze der Charta der Vereinten Nationen und des Völkerrechts“, sowie der Aufbau von Partnerschaften mit Drittländern und dem Handeln im Rahmen der Vereinten Nationen (Art. 21 EUV). Auch dort sind handelspolitische Ziele dargelegt: „die Integration aller Länder in die Weltwirtschaft [...], unter anderem auch durch den schrittweisen Abbau internationaler Handelshemmnisse“ (Art. 21 EUV) und „sie [die Union] leistet einen Beitrag [...] zu freiem und gerechtem Handel“ (Art. 3 (5) EUV). Darüber hinaus sind die spezifisch für die Handelspolitik formulierten Ziele in Artikel 206 und 207 AEUV festgelegt. Krajewski beschreibt diese als die „two layers of principles and objectives“ (Krajewski 2012: S. 294). Als Hauptziel des Gemeinsamen Auswärtigen Handelns gilt die Bekämpfung von Armut (Art. 208 (1) AEUV). Ziele der Handelspolitik sind die „[...] harmonische Entwicklung des Welthandels, [...] schrittweise Beseitigung der Beschränkungen im internationalen Handelsverkehr und bei den ausländischen Direktinvestitionen sowie [...] [der] Abbau der Zollschränken und anderer Schranken“ (Art. 206 AEUV). Die Grundsätze der Handelspolitik sollen einheitlich sein (Art. 207 (1) AEUV). Jedoch ist im Vertrag nicht ablesbar, ob bestimmte Ziele als wichtiger erachtet werden können als andere, was in der Praxis zu Spannungen führen kann (Gstöhl & Hanf 2014: S. 736). Die explizite Nennung von ausländischen Direktinvestitionen im Artikel 206 AEUV stellt eine Erweiterung des Umfangs der Handelspolitik im Vergleich zu vor den Reformen durch den Vertrag von Lissabon dar (Krajewski 2012: S. 294).

Diese eben skizzierte, vielfach sehr breite Zielsetzung spiegelt sich auch in den aktuellen Freihandelsabkommen wider. Insgesamt wird bei den neueren Freihandelsabkommen von

einer neuen Generation der FTAs gesprochen, die neben den üblichen Handelsliberationen auch weitreichende Bestimmungen zur Kooperation in weiterführenden Feldern, wie beispielsweise Dienstleistungen, kulturellen Austausch, Bildungspartnerschaften und anderen sozio-ökonomischen Bereichen umfassen (Śliwińska 2018: S. 111, McKenzie 2016: S. 78-79). Dieser umfassende Regulierungsanspruch entsteht aus den oben aufgeführten Zielen, denen die europäische Handelspolitik unterliegt. Auch CETA ist ein Handelsabkommen der neuen Generation, das also weitreichende Regelungen umfasst und eine größere politische Tragweite bedeutet (siehe Kapitel 7.1). Dieser Anspruch hat unmittelbare Konsequenzen für das Engagement des Europäischen Parlamentes, wie später argumentiert wird. Die explizite Nennung der Union als Subjekt des Handelns im Vertrag von Lissabon ist eine Neuerung, die im folgenden Abschnitt näher aufgeführt wird (Krajewski 2012: S. 295).

2.3 Handelspolitik als ausschließliche EU-Kompetenz

Im Artikel 3 (e) AEUV wird die Handelspolitik als ausschließliche Zuständigkeit der EU definiert. Damit wird die ständige Rechtsprechung der EuGH in einem Vertrag formalisiert. Konkret bedeutet dies, dass nur die Union im Rahmen der Handelspolitik rechtlich handeln darf, wie es beispielsweise für internationale Abkommen wie auch ihre Implementierung gilt (Krajewski 2012: S. 298-300). Auch Zuständigkeiten wie der Handel mit audiovisuellen Inhalten und intellektuellem Eigentum, die bisher von EU und Mitgliedsstaaten geteilt wurden, fallen nun unter die alleinige Zuständigkeit der EU, was als eine Stärkung der EU und insbesondere der Kommission als Verhandlungsführerin gewertet wird. Der Vertrag von Lissabon erweitert die EU-Kompetenz auf die von der Welthandelsorganisation (WHO, *World Trade Organisation*, *WTO*) definierten drei Säulen: Handel von Waren, Dienstleistungen und handelsbezogene Fragen der Rechte am geistigen Eigentum (Krajewski 2012: S. 300, 301).

Eine stärkere Position der Kommission führt aber nicht unmittelbar zu einer Schwächung der Mitgliedsstaaten, weil die Mitgliedsstaaten nach wie vor über den Rat ihr Mitspracherecht ausüben können. Außerdem müssen die zuvor unter geteilte Zuständigkeit fallende Bereiche nun Artikel 207 (4) und 218 (8) AEUV folgend im mitgliedstaatlich organisierten Rat einstimmig beschlossen werden, sofern auch die interne Implementierung Einstimmigkeit erfordert. Dies gilt außerdem für Beschlüsse über den (als besonders sensibel gewerteten) Handel mit kulturellen und audiovisuellen Dienstleistungen und vereinzelt im Bereich des Sozial-, Bildungs- und Gesundheitssektors (Art. 207 (4) AEUV, vgl. Kleimann 2012: S. 224). So

werden handelspolitische Beschlüsse zwar von EU-Organen getroffen, die Mitgliedstaaten haben jedoch über den Rat weiterhin ein Mitspracherecht. Internationale Abkommen müssen rein vertraglich grundsätzlich nicht mehr von nationalen Parlamenten ratifiziert werden (Krajewski 2012: S. 300), dennoch ist bei der Mehrheit der Abkommen eine Ratifizierung durch nationale Parlamente notwendig, wie im Folgenden näher erläutert wird.

Die ausschließliche Zuständigkeit der EU wird im Artikel 207 (6) AEUV beschränkt. Die Übertragung der Zuständigkeiten soll nicht zu einer „Harmonisierung der Rechtsvorschriften der Mitgliedstaaten, soweit eine solche Harmonisierung in den Verträgen ausgeschlossen wird“ führen (Art. 207 (6) AEUV). Dies führt zu einer Inkongruenz von innerer und äußerer Kompetenz: während die EU internationale Abkommen über Dienstleistungen, die von der Harmonisierung ausgenommen wurden, abschließen kann, kann sie diese Abkommen aufgrund des Harmonisierungsverbotes nicht implementieren. Für die Implementierung sind folgend die Mitgliedsstaaten zuständig, weshalb internationale Abkommen, die beispielsweise das Gesundheitswesen betreffen (sog. *mixed agreements*), von nationalen Parlamenten ratifiziert werden müssen (vgl. Richardson 2012: S. 11; Krajewski 2012: S. 305-306). In Falle dieser *mixed agreements* kommt den nationalen Parlamenten somit ein Vetorecht zu (Woolcock 2017: S. 177).¹ Da Handelspolitik weniger ausschließlich den Abbau von Handelshemmnissen und zunehmen umfassende Integration betrifft, werden umfassende Abkommen, welche die Zustimmung nationaler Parlamente erfordern, häufiger (Roederer-Rynning 2017: S. 512). Was dies für CETA konkret bedeutet, wird im Kapitel 7.3 zu „Gemischten Abkommen“ thematisiert.

Mit der Definition der Handelspolitik als ausschließliche EU-Kompetenz und der damit einhergehenden Schwächung nationaler Parlamente entstand eine Legitimitätslücke, die durch die Stärkung des Europäischen Parlamentes geschlossen werden sollte (Krajewski 2012: S. 310). Dementsprechend betrafen die Reformen des Vertrages von Lissabon insbesondere das Europäische Parlament, wie nun aufgeführt wird.

¹ Für eine genauere Abgrenzung, welche Themen unter *mixed competences* fallen, siehe Woolcock 2017: S. 181-184.

3 Das Europäische Parlament in der Handelspolitik

Die Reformen des Vertrags von Lissabon bezüglich des Europäischen Parlamentes werden als substantiell gewertet (Richardson 2012: S. 12). Während bis 2009 die gemeinsame Handelspolitik vor allem von Rat und Kommission gestaltet wurden und das Europäische Parlament kaum bis kein Mitspracherecht hatte (Kleimann 2012: S. 214-215), hat der Vertrag von Lissabon vor allem unmittelbare Auswirkungen auf die Gestaltungsmöglichkeiten des Parlamentes in der Handelspolitik. Das Parlament hat sowohl in den Verhandlungen, dem Abschluss und der Implementierung von internationalen Handelsabkommen Kompetenzen gewonnen, was es nun zum einflussreichste Parlament Europas in Handelsfragen macht (Roederer-Rynning 2017: S. 508). Diese formellen Kompetenzerweiterungen werden nun nachvollzogen.

3.1 Implementierung der Handelspolitik

Laut Artikel 207 (2) fallen Regelungen zur gemeinsamen Handelspolitik unter das ordentliche Gesetzgebungsverfahren („*ordinary legislative procedure*“, im Folgenden OLP, vgl. Art. 294 AEUV). Die im Artikel 207 (2) AEUV festgeschriebene Anwendung der OLP für Policies der Handelspolitik festigt die Stellung des Parlamentes auch in der inneren Gesetzgebung. In der Literatur wird daraus abgeleitet, dass das Parlament nun Gesetze auf Augenhöhe mit dem Rat verhandeln kann (Crum 2006: S. 383; Kleimann 2012: S. 217). So kann auch hinsichtlich der Implementierung handelspolitischer Themen von einer Stärkung des Europäischen Parlamentes gesprochen werden. Diese Beteiligung des Parlamentes in der Implementierung zeigt zudem, dass die Organisation fester Teil des Politikentscheidungsprozesses geworden ist und andere Akteure auf parlamentarische Mitwirkung angewiesen sind. Dies trifft allerdings auch schon auf die Phase vor der Implementierung, nämlich den Abschluss von Handelsabkommen, zu. Diese Phase stellt den Fokus dieser Arbeit dar und umfasst zum einen die Verhandlungen wie auch die letztendliche Ratifizierung als formelle Zustimmung.

3.2 Verhandlungen

Die Kommission führt die Verhandlungen mit Drittstaaten, die der Rat² zunächst autorisiert und auch an denen der Rat auch weiterhin beteiligt bleibt (Woolcock 2017: S. 177). Das Parlament ist nicht an der Autorisierung der Verhandlungen beteiligt, muss aber von der

² Genauer: das „*Trade Policy Committee*“ (TPC).

Kommission über den Stand der Verhandlungen informiert werden, wie im Artikel 207 (3) AEUV festgelegt ist. Damit wird ebenfalls eine bereits gängige Praxis formalisiert, die Informationspflicht der Kommission an das Parlament ist nun rechtlich bindend (Krajewski 2012: S. 308). Jedoch wird dem Parlament kein eigenes formelles Verhandlungsmandat zugestanden, dieses verbleibt ausschließlich bei Rat und Kommission, was eine Schwächung der Rolle des Parlamentes im Vergleich mit dem Rat bedeutet (Kleimann 2012: S. 220). Coremans und Meissner stellen ein Informationsdefizit des Parlamentes gegenüber der Kommission fest (Coremans & Meissner 2018: S. 564). Der Informationspflicht vonseiten der Kommission kommt somit eine wichtige Rolle zu, zudem nutzt das Parlament über den Ausschuss für internationalen Handel („*Committee on International Trade*“, im Folgenden INTA) Instrumente wie Resolutionen, Anhörungen, Stellungnahmen, Kommissionsberichte und Fragen an die Kommission, um Einfluss auf die Verhandlungen zu nehmen (Yan 2015: S. 11; Kleimann 2012: S. 221).

3.3 Zustimmung zu Abkommen

Artikel 218 AEUV beschreibt das Verfahren, nach dem internationale Abkommen verhandelt und implementiert werden. Demnach ist die Zustimmung des Parlamentes für Übereinkünfte, in denen die OLP Anwendung findet, nötig (Art. 218 (6) a) v) AEUV). Laut Artikel 207 (2) findet die OLP für die Umsetzung der gemeinsamen Handelspolitik Anwendung, weshalb internationale Handelsabkommen einer Zustimmung des Parlamentes bedürfen. Das Parlament hat somit ein Vetorecht hinsichtlich des Beschlusses internationaler Handelsabkommen, die in EU-Recht umgesetzt werden müssen (vgl. Abb. 1).

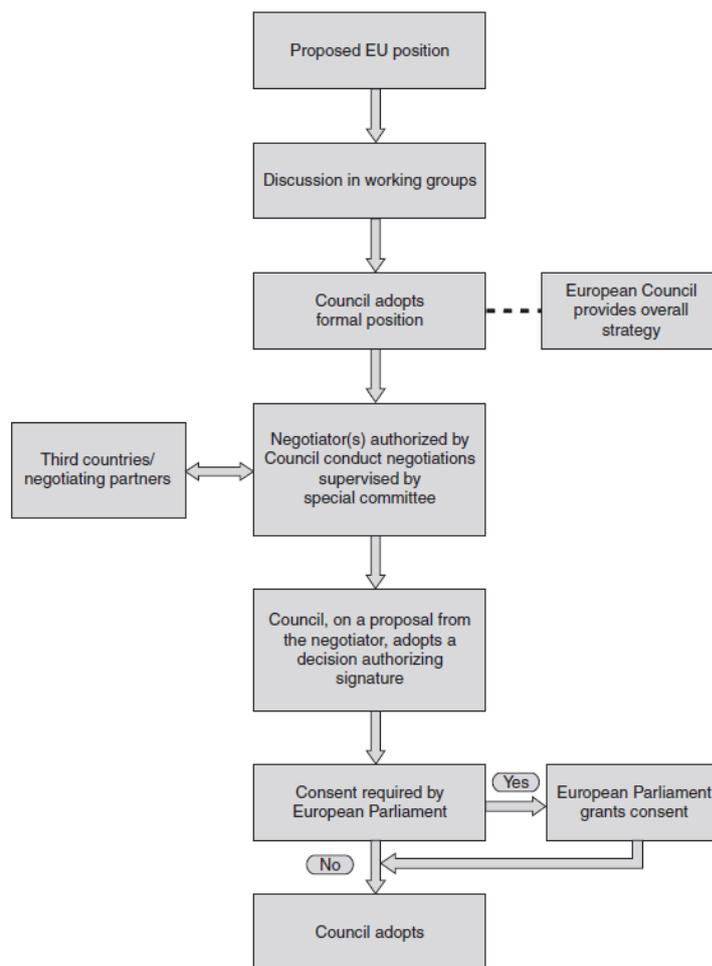


Abb. 1: Entscheidungsverfahren bei internationalen Abkommen. Quelle: Woolcock 2017: S. 178.

3.4 Bewertung der Rolle des Parlamentes in der wissenschaftlichen Literatur

Die Änderungen des Vertrages von Lissabon haben eine Stärkung der Rolle des Parlamentes im Vergleich mit den anderen Organisationen, insbesondere den Rat, erwirkt (Gstöhl & Hanf 2014: S. 746; Woolcock 2017: S. 179-180). Teilweise wird sogar von dem Parlament als größten Gewinner der Reformen des Vertrages gesprochen (Yan 2015: S. 8). Insgesamt wird das Parlament im Gesetzgebungsprozess der OLP als Partner auf Augenhöhe mit dem Rat beschrieben (Yan 2015: S. 9; Hix & Hoyland 2013: S. 172). Wird der Blick jedoch auf den parlamentarischen Einfluss in der Handelspolitik insgesamt erweitert, steht das Parlament gegenüber dem Rat wegen des fehlenden Mandates in den Verhandlungen in den formellen Einflussmöglichkeiten zurück (van den Putte et al 2014: S. 1). Außerdem wird in der wissenschaftlichen Literatur mehrfach aufgeführt, dass die administrative Kapazitäten des Parlamentes hinsichtlich Expertise in handelspolitischen Fragen, personellen Ressourcen und

Zugang zu Informationen³ mithilfe der Kommission zwar bedeutungsvoll, dennoch limitiert seien; hinzu kommt die politische Fragmentierung der Organisation (Coremans & Meissner 2018: S. 562; Kleimann 2012: S. 229-231; Richardson 2012: S. 13-15). Dies schwächt die Verhandlungsposition des Europäischen Parlamentes.

Auf der anderen Seite hat das Parlament insbesondere in den letzten Jahren eine zunehmend selbstbewusste Haltung eingenommen. Zum einen baute es weitreichende administrative Kapazitäten auf, um den neuen Aufgaben gerecht zu werden (Coremans & Meissner 2018: S. 573-574). Darüber hinaus konnte es an Expertise gewinnen und vertritt nun gegenüber der Kommission eine kritischere Position (Rosén 2019: S. 44). Im Zentrum der parlamentarischen Aktivität bezüglich der Handelspolitik steht der Ausschuss für internationalen Handel (INTA, Roederer-Rynning 2017: S. 516). Márton (2017: S. 7) lobt das Parlament als „fully-fledged veto player“, Héritier et al (2015: S. 100) stellen fest, dass das Parlament in allen Phasen der Entstehung von Handelsabkommen seine Beteiligung ausbauen konnte.

Eine häufig genannte Folge der neuen Rolle des Parlamentes ist die mögliche Politisierung der Handelspolitik (Roederer-Rynning 2017: S. 508; Woolcock 2017: S. 141; Gstöhl & Hanf 2014: S. 746; Kleimann 2012: S. 215; Krajewski 2012: S. 297, Richardson 2012: S. 3).⁴ Damit ist die stärkere (demokratische) Einbindung der Öffentlichkeit und Interessensvertretungen und darauffolgend eine stärkere normative Prägung der Handelspolitik gemeint (Richardson 2012: S. 24), zusätzlich kann die Polarisierung von Meinungen genannt werden (Gheyle 2016: S. 3). Dem entgegen steht die apolitische Wahrnehmung von Handelspolitik als Zuständigkeit einzelner Experten (Schram 2019: S. 5). Yan (2015: S. 23) stellt fest, dass die Aktivitäten von Lobbygruppen um das Europäische Parlament nach den Reformen des Vertrags von Lissabon zugenommen hätten, und wertet dies als Anerkennung der bedeutungsvolleren Rolle der Organisation. Roederer-Rynning (2017: S. 514) beschreibt diese Anerkennung des Europäischen Parlamentes aus Sicht der zivilgesellschaftlichen Gruppen so:

„In turn, as citizen groups mobilize and seek to influence trade policy-making, they must also find institutional allies. The EP is an attractive point of access for these groups given its formal authority to represent EU citizens and its enduring quest for legitimacy.“

³ Dies gilt insbesondere für die als „vertraulich“ markierten Dokumente, die nur von einem eingeschränkten Teil der Ausschussmitglieder eingesehen werden können, was in der Vergangenheit vielfach kritisiert wurde (Richardson 2012: S. 10).

⁴ Für eine theoretische Einbettung und erste Operationalisierung siehe auch Gheyle (2016).

Im Kapitel 7 zu CETA wird auf die Politisierung des Abkommens als möglicher Faktor parlamentarischer Aktivität näher eingegangen.

Die das Parlament in der Handelspolitik betreffenden Reformen des Vertrages von Lissabon werden in der Literatur als Schritt zu mehr demokratischer Legitimität gelobt (Krajewski 2012: S. 310) und wecken die Hoffnung nach mehr Transparenz im Abschluss von internationalen Handelsabkommen (Gstöhl & Hanf 2014: S. 746). Die stärkere Einbeziehung des Europäischen Parlamentes kann hinsichtlich des Kompetenzverlustes nationaler Parlamente auch als Notwendigkeit gewertet werden. Durchaus erfolgte die Ermächtigung des Parlamentes parallel zu der zunehmenden Verlagerung von Kompetenzen auf EU-Ebene (Roederer-Rynning 2017: S. 514).

Wie die wissenschaftliche Literatur suggeriert, übersteigt die Einflussnahme des Parlamentes die im Vertrag von Lissabon formell festgehaltenen Kompetenzen (Roederer-Rynning 2017: S. 507)⁵. Das Parlament, deshalb auch „competence-maximiser“ (Roederer-Rynning 2017: S. 511) genannt, hat in der Vergangenheit bereits mehrfach teils erfolgreich versucht, die eigenen Möglichkeiten der Einflussnahme während der Verhandlungen auszubauen (Richardson 2012: S. 8). Dies wird im folgenden Kapitel nachvollzogen und theoretisch erklärt.

⁵ Roederer-Rynning nennt diese Erweiterung konstitutioneller Kompetenzen *parliamentary assertion*.

4 Institutionalismus

In diesem Kapitel wird auf Grundlage des Rationalen Institutionalismus argumentiert, wie und warum das Europäische Parlament neben seinen formellen Kompetenzen informelle Wege der Einflussnahme nutzt. Darauf aufbauend werden die konkreten Strategien parlamentarischen Einflusses nachvollzogen.

Die Grundannahme des Institutionalismus ist: „institutions matter“ und „politics occurs within a framework of mutually understood principles, norms, rules, or procedures—that is, within an institutional context“ (Jupille & Caporaso 1999: S. 431). Dementsprechend werden Institutionen als gemeinsamer Rahmen von Prinzipien, Normen, Regeln und Verfahrensweisen verstanden. Im rationalen Institutionalismus werden individuellen, häufiger jedoch kollektiven rationalen Akteure Präferenzen (vgl. Lake & Powell 1999: S. 7) zugeschrieben, ihr Verhalten richtet sich nach dem Ziel, die Präferenzen zu erreichen und so Politik zu gestalten (Héritier et al 2019: S. 6; Jupille & Caporaso 2003: S. 12-13). Institutionen werden in dieser Arbeit als exogen (Jupille & Caporaso 1999: S. 430-432), also durch die Theorie erklärbar, angenommen, da sich diese Arbeit sowohl mit der Entstehung als auch dem Anwendungserfolg (informeller) Institutionen auseinandersetzt.

Die europäischen Organe stehen in Konkurrenz um Einfluss im Institutionengefüge. Institutionen werden durch Akteure geformt, dabei beschreibt Institutionalisierung die Entstehung und Etablierung neuer Regeln, beispielsweise durch aktives Handeln einer Organisation („*institutional activism*“, Stacey & Rittberger 2003: S.861). Die formellen, in den Verträgen niedergeschriebenen Institutionen der EU wurden von Mitgliedsstaaten entworfen, jedoch sind diese Institutionen Objekt stetigen Wandels. Die Verträge werden als „*incomplete contracts*“ (Hix 2002: S. 259, Héritier 2012: S. 39) verstanden, die von den Akteuren und Organisationen interpretiert werden müssen.⁶ Der rationalistisch-institutionellen Logik folgend, versuchen die Organisationen mithilfe ihrer Interpretation der vagen formellen Regeln maximalen Einfluss zu erlangen (Hix 2002: S. 270-272; Crum 2006: S. 384).

Als Analyseeinheit dieser Arbeit dient das Europäische Parlament als kollektiver (vgl. Farrell & Héritier 2004: S. 1186) einheitlicher Akteur. Das Parlament kann als einheitlicher Akteur („*unitary*“, vgl. Hix & Hoyland 2013: S. 174) gelten (dies wird in Kapitel 5.4 zur Methodik

⁶ Akteure haben den Anreiz, Unvollständigkeiten in Verträge einzuarbeiten, um sich selbst einen Interpretationsspielraum zu erhalten (vgl. Reh et al 2011: S. 1123; Héritier 2012: S. 39).

reflektiert), da die Entscheidungen unter Abstimmung der einfachen Mehrheit aller anwesenden Parlamentarier, beziehungsweise absoluten Mehrheit aller Abgeordneten, getroffen werden. Dementsprechend sind die unterschiedlichen Präferenzen der politischen Fraktionen nicht Teil der Analyse. Diese Forschungsarbeit konzentriert sich auf die Parlamentsresolutionen, die durch Mehrheitsentscheid verabschiedet werden und klammert den Entstehungsprozess ebenjener bewusst aus. Da diese Entscheidung auf der Wahl der Resolutionen als Datengrundlage fußt, wird sie im Kapitel 5 „Methoden“ reflektiert.

4.1 Informalität

Aus den an Kompetenzmaximierung interessierten Akteuren und dem unvollständigen institutionellen Rahmen ergibt sich ein Interpretationsspielraum jenseits der formellen Regeln, der das Institutionengefüge maßgeblich beeinflusst und deshalb für die Institutionalismus-Forschung von hoher Relevanz ist. Der konkrete Anreiz für Akteure, informelle Regeln zu etablieren, wird in Kapitel 4.1.2 argumentiert. Formell einklagbare Kompetenzen werden auch als „*hard power*“ bezeichnet, im Gegensatz dazu stehen informelle Wege der Einflussnahme, die „*soft power*“ genannt werden (Roos & Neuhold 2019: S. 24; Yan 2015: S. 11; Richardson 2012: S. 3). Insbesondere im Institutionengefüge der EU ist die praktische Umsetzung vager formeller Regeln Gegenstand eines Aushandlungsprozesses, dessen Ergebnis von den Strategien der Akteure abhängt (Márton 2017: S. 8).

Informelle Prozesse sind im Politikentscheidungsprozess vielfach auffindbar und fester Teil des Institutionengefüges. Darauf weist auch die wissenschaftliche Literatur hin, die die hohe Bedeutung informeller Prozesse und dennoch ihre geringe Beachtung in der Forschung betont (Helmke & Levitsky 2004; Häge & Kaeding 2007; Reh et al 2011; Roos & Neuhold 2019). Die stetig steigende Zahl Akteure und die damit wachsende Komplexität im Politikentscheidungsprozess führen zu mehr Informalität, informelle Prozesse können sogar erwünscht sein (Reh et al 2011: S. 1114-1115). Informelle Institutionen sind zugleich attraktiv für Akteure, weil sie einfacher etabliert werden als formelle (Stacey & Rittberger 2003: S. 864). Wie bereits erwähnt, werden gängige informelle Praxen häufig später formalisiert (Crum 2006: S. 384; Rittberger & Schimmelfennig 2006: S. 1151), was einen weiteren Anreiz zur Etablierung informeller Verfahrensweisen für Akteure bietet.

4.1.1 Definition

Zu den formellen Mitwirkungsrechten hat das Europäische Parlament nicht formell festgeschriebene Arten der Einflussnahme etablieren können, die im Kapitel 4.3 empirisch nachvollzogen werden. Um diese Arten der Einflussnahme zu erklären, wird auf das Konzept der informellen Institutionen zurückgegriffen, das den Blick auf Einflussmöglichkeiten jenseits der formellen Kompetenzen richtet und erklärt. Informelle Institutionen sind „socially shared rules, usually unwritten, that are created, communicated, and enforced outside of officially sanctioned channels“ (Helmke & Levitsky 2004: S. 727). Sie folgen festen Abläufen, sind aber nicht in den Verträgen festgeschrieben und deshalb auch nicht rechtlich überprüf- oder durchsetzbar (Stacey & Rittberger 2003: S. 861, Roos & Neuhold 2019: S. 21-22; Reh et al 2011: S. 1116). Diese mangelnde Einklagbarkeit stellt zwar einerseits eine Unsicherheit für Akteure dar, gleichzeitig werden dadurch aber auch Handlungsspielräume eröffnet. Da Ergebnisse informeller Prozesse nicht einklagbar sind, müssen andere Mittel der Durchsetzung genutzt werden. Dem entgegen stehen formelle Institutionen, die vertraglich festgeschrieben und somit einklagbar sowie offiziell kommuniziert sind. Informelle Institutionen sind nicht zwangsläufig schwache Institutionen, im Gegenteil, sie können ein bedeutsamer Teil der Politikprozesses sein, wenn sie auf gegenseitige Anerkennung stoßen. Ihr hohes Maß an Traditionalisierung und die Einbettung in formelle Prozesse unterscheiden informelle Institutionen von informellem Verhalten (Helmke & Levitsky 2004: S.727). Zugleich müssen informelle Informationen durch formelle Institutionen gestützt und durchgesetzt werden, um Anerkennung bei den anderen Akteuren zu erfahren. Dieser zentrale Punkt wird in Kapitel 4.4 und 4.5 zu den Durchsetzungsstrategien des Europäischen Parlamentes konkretisiert.

4.1.2 Warum entstehen informelle Institutionen?

Nachdem bereits Vor- und Nachteile von informellen Institutionen beschrieben wurden, stellt sich die Frage, warum Akteure ein Interesse daran haben, informelle Institutionen zu etablieren. Institutioneller Wandel generell wird im rationalen Institutionalismus mit dem funktionalen Argument der Effizienzsteigerung oder dem Machtstreben von Akteuren erklärt (Héritier 2012: 39). Ähnlich kann dies bei informellen Institutionen argumentiert werden. Akteure greifen auf informelle Arten der Einflussnahme zurück, weil die formellen Regeln Lücken aufweisen, zur Effizienzsteigerung um Transaktionskosten zu mindern oder als Ersatzstrategie, weil den Akteuren selbst formelle Kompetenzen zur Erreichung von Policyzielen fehlen (Roos & Neuhold 2019: S. 24). Insbesondere Verhandlungen sind

prädestiniert für die Entstehung informeller Institutionen, weil sie formell ausgeschlossenen Akteuren den Zugang dazu ermöglichen (Roos & Neuhold 2019: S. 27). Werden die formell festgehaltenen Regeln stringent durchgesetzt, dienen informelle Institutionen eher als Ergänzung, beispielsweise zugunsten der Effizienzsteigerung. In diesem Falle können sie die Einhaltung formeller Regeln begünstigen und „praxistauglich“ gestalten. Informelle Institutionen ersetzen hingegen formelle gänzlich, wenn das Vertrauen in die Durchsetzung der formellen Institutionen gering ist (Helmke & Levitsky 2004: S. 728). Einen weiteren Hinweis auf die Entstehung informeller Praktiken geben Roos & Neuhold (2019: S. 28): „informality can be traced where the perception of an institution’s role in the eyes of its members and the Treaty-given formal rules differ significantly.“ Dies ist insbesondere hinsichtlich der Bedeutung parlamentarischer Mitwirkung für demokratische Legitimation und Transparenz signifikant.

4.1.3 Wie entstehen informelle Institutionen?

Informelle Institutionen entstehen als Reaktion auf neue Akteure, externe Schocks, Änderungen im formellen Institutionengefüge oder Änderungen der Effizienz der formellen Institutionen (Roos & Neuhold 2019: 23; Helmke & Levitsky 2004: 732). Diese externen Impulse bilden eine Startmöglichkeit für den Ausbau des informellen Einflusses, jedoch ist die konkrete Ausgestaltung dieser Möglichkeit akteursabhängig. Während nun kurz argumentiert wird, dass der Vertrag von Lissabon ein Impuls darstellt, der die Entstehung informeller Institutionen ermöglicht hat, widmen sich die folgenden Kapitel der für die Forschungsarbeit zentralen Frage, wie und mithilfe welcher Strategien das Europäische Parlament den Einfluss konkret ausgebaut hat.

Der Vertrag von Lissabon hat die formellen Regeln in der Handelspolitik fundamental reformiert, woraufhin die Etablierung neuer informeller Kanäle notwendig war. Auf Grundlage dieses fundamentalen Wandels konnten neue informelle Institutionen entstehen, die die neuen formellen Kompetenzen ergänzen. Die Ausstattung des Europäischen Parlamentes mit der Möglichkeit eines Vetos hat die Effizienz des Entscheidungsprozesses verringert, da ein Veto des Parlamentes den Abschluss der Verhandlungen entscheidend verlangsamen würde. Informelle Wege der Informationsübermittlung über die Präferenzen des Parlamentes wurden nötig, um ein Veto am Ende des Verhandlungsprozesses zu verhindern. Dies hatte auch einen Wandel innerhalb des Europäischen Parlamentes zur Folge: So fand neben dem generellen Aufbau administrativer Kapazitäten des INTA auch eine Verschiebung zu mehr informellen

Gruppentreffen innerhalb des Ausschusses statt (Coremans & Meissner 2018: S. 567). Auch in der Implementierungsphase von Handelspolitik nach den Regeln der OLP haben informelle Verhandlungsrunden zwischen Kommission, Rat und Parlament zur Effizienzsteigerung an Bedeutung gewonnen (Kleimann 2012: S. 217-218), wobei dem Parlament insbesondere in den informellen Teilen des Gesetzgebungsprozesses starker Einfluss zugesprochen wird (Häge & Kaeding 2007: S. 342). Formelle Kompetenzen bilden die Grundlage informeller Institutionen. Diese können je nach Politikfeld für das Europäische Parlament stark variieren, weshalb auch informelle Institutionen politikfeldspezifisch betrachtet werden müssen. Der folgende Abschnitt untersucht deshalb genauer die Etablierung informeller Institutionen des Europäischen Parlamentes in der Handelspolitik.

4.2 Forschungsstand zum wachsenden Einfluss des Europäischen Parlamentes

Die grundlegenden Annahmen dieser Arbeit wurden in den vorausgegangenen Kapiteln umrissen. Das Europäische Parlament sucht als rationaler Akteur im Institutionengefüge der EU Interpretationsspielräume zu nutzen, um die eigenen Kompetenzen und Einflussmöglichkeiten zu maximieren. Dabei ist insbesondere die Etablierung informeller Institutionen eine Möglichkeit, fehlende formelle Kompetenzen zu ergänzen. Diese theoretisch angenommene Dynamik ist auch in der Forschung nachgewiesen. Im Rahmen der Institutionalismus-Forschung widmet sich die wissenschaftliche Literatur dem wachsenden formellen wie auch informellen Einfluss des Europäischen Parlamentes. Als wichtigste Argumentationslinien wurden der Ansatz des „*Empowerments*“ und die „*Parlamentarisierung*“ identifiziert. Während sich diese Arbeit an die Forschung des *empowerment*-Ansatzes anschließt, werden nun beide Ansätze aufgeführt und verglichen.

4.2.1 Parlamentarisierung

Parlamentarisierung beschreibt die zunehmende Einbindung des Parlamentes in ein politisches System, wie beispielsweise durch den Vertrag von Lissabon geschehen (Pasquariello Mariano & Luciano 2019: S. 592, 605; Rittberger 2012: S. 18). Der Begriff Parlamentarisierung beschreibt eine Verschiebung des Machtgleichgewichts zwischen den Organisationen, demzufolge beschäftigt sich die Parlamentarisierungs-Forschung mit der Frage, warum andere Akteure dem Parlament neue Kompetenzen zugestehen (Crum 2007: S. 383). Andererseits kann Parlamentarisierung auch als Startpunkt genutzt werden, um *empowerment* zu erforschen (Pasquariello Mariano & Luciano 2019). In dem Fall betrachtet die Parlamentarisierung wiederum exogene Faktoren parlamentarischer Stärkung, während

empowerment stärker die Möglichkeit bietet, den Kompetenzgewinn von Organisation durch endogene Faktoren in den Fokus zu nehmen.

4.2.2 Empowerment des Europäischen Parlamentes in der Handelspolitik

Die Forschung zum *empowerment* knüpft an die vorangegangenen theoretischen Grundlagen an und beschreibt die erweiterte Ermächtigung des Europäischen Parlamentes durch zunehmende informelle und formelle Kompetenzen in den vergangenen Jahrzehnten.⁷

„The European Parliament has evolved from the toothless Assembly of the European Coal and Steel Community to an equal partner with the European Union (EU) Council in almost all policy areas.“ (Hix & Hoyland 2013: S. 172).

Im Gegensatz zur Parlamentarisierung nimmt *empowerment* das gezielte Handeln des Parlamentes zur Kompetenzmaximierung in den Blick. Dadurch können endogene Faktoren, insbesondere informelle Dynamiken, besser erklärt werden, weshalb diese Arbeit dem *empowerment*-Ansatz folgt.

Empowerment kann durch Kompetenzerweiterungen in den Verträgen oder interinstitutionellen Abkommen, Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofes, aber auch durch „*self-empowerment*“ (Héritier et al 2019: S. 174), also parlamentarischer Eigeninitiative, geschehen (Hix & Hoyland 2013: S. 172). Während einige Arbeiten sich auf Empowerment des Parlamentes durch nationale Regierungen fokussieren (Rittberger 2003), befasst sich diese Arbeit mit dem *self-empowerment* des Europäischen Parlamentes durch informelle Einflussnahme.

Heldt & Mueller (2020: S. 4) definieren *self-empowerment* konkret als die Fähigkeit supranationaler Organisationen, das Maß ihrer Autorität im Entscheidungsfindungsprozess und ihrer materiellen Ressourcen auszuweiten, sowie Einfluss auf Verhandlungen über institutionelles Design auszuüben.⁸ Im Gegensatz zu *self-empowerment* konzentriert sich der Begriff *empowerment* stärker auf die Kompetenzausweitung supranationaler Organisationen durch andere Akteure (vor allem nationale Regierungen) (Heldt & Mueller 2020: S. 3). Neben diesem *empowerment* durch andere Akteure zeichnete sich das Europäische Parlament in den folgenden Jahren nach dem Vertrag von Lissabon durch Versuche des *self-empowerments* aus. Rittberger (2012: S. 28) beschreibt dies so:

⁷ Diese Ermächtigung der vergangenen Jahre kann bei Rittberger 2012 nachvollzogen werden.

⁸ Heldt & Mueller beziehen ihre Reflektionen auf die Europäische Zentralbank. Sie schreiben im englischen Original von „supranational institutions“, was hier als „supranationale Organisationen“ übersetzt wurde.

„MEPs have been active in the past in challenging treaty-based formal institutional rules and attempted, often successfully, to impose their interpretation of the formal treaty rules onto the Member States and the Commission, thereby unblocking the institutional status quo.“

Das Europäische Parlament hat bereits vielfach, gerade auch in der Handelspolitik, seine formellen Kompetenzen durch informelle ergänzen können (Farrell & Héritier 2004; Reh et al 2013; Roederer-Rynning 2017: S. 521, Coremans & Meissner 2018: S. 564; Meissner & Schoeller 2019). Die in Kapitel 4.3 näher ausgeführte Forderung des Parlamentes an die Kommission, nach jeder Verhandlungsrunde informiert zu werden, erweitert die formell im Vertrag festgelegte Informationspflicht und dient als Beispiel für informelle Verbesserung der Stellung des Parlamentes, die das Parlament durch interinstitutionelle Verhandlungen erreichen konnte (van den Putte et al 2014: S. 3).

Ein wichtiger Schritt zu mehr Mitwirkungsrechten für das Parlament ist die Etablierung und schlussendliche Formalisierung informeller Verfahrensweisen (Crum 2006: S. 384; Hix 2002: S. 271-272). Bemerkenswert hierbei ist vor allem das hohe Maß der Eigeninitiative, die das Europäische Parlament auszeichnet (vgl. Crum 2006: S. 384; Hix 2002: S. 261), wie im Folgenden gezeigt wird.

4.3 Die informelle Ausweitung formeller Institutionen durch das Europäische Parlament in der Handelspolitik

Der Vertrag von Lissabon beschreibt das genaue Ausmaß der Informationspflicht nicht näher und lässt so einen Interpretationsspielraum. So forderte das Parlament 2009 die Kommission in Form einer parlamentarischen Resolution zur Bereitstellung von Informationen zu den Verhandlungen des SWIFT-Abkommens auf („*Society for Worldwide Interbank Financial Telecommunication*“, EP 2009a). Nachdem die Kommission den Forderungen nicht nachkam, sanktionierte das Parlament die Nichtbeachtung und verweigerte die Zustimmung zum Interim-Abkommen. Als Reaktion weiteten Rat und Kommission die Informationspolitik dem Parlament gegenüber entscheidend aus (Meissner & Schoeller 2019: S. 1082-1083), jedoch nicht so stark wie vom Parlament gefordert (Héritier et al 2019: S. 114). Dies gilt als Beispiel der erfolgreichen Interpretation eines unvollständigen Vertrages. Das Parlament konnte den Interpretationsspielraum zu seinen Gunsten auslegen, es nutzte die formelle Kompetenz des Veto-Rechtes als Druckmittel, diese informelle Institution einer strengeren Informationspflicht durchzusetzen.

Auch hinsichtlich der Rolle des Europäischen Parlamentes während den Verhandlungen zu Verträgen lässt der Vertrag von Lissabon einen Interpretationsspielraum (Pasquariello Mariano & Luciano 2019: S. 592), den das Parlament nutzt. Im Juni 2012, kurz vor Start der Verhandlungen um das FTA mit Japan, bat das Europäische Parlament, die Verhandlungen nicht zu beginnen, bis der INTA eine Stellungnahme veröffentlicht habe (EP 2012a). Die Resolution im Oktober desselben Jahres umfasste Forderungen, die auch Frankreich im Rat vertrat. Auch bei dem Ausschluss audiovisueller Dienstleistungen aus den Verhandlungen zur Transatlantische Handels- und Investitionspartnerschaft („*Transatlantic Trade and Investment Partnership*“, im Folgenden TTIP) kooperierte das Parlament erfolgreich in der Verhandlungsphase mit Mitgliedsstaaten und profitierte von der Spaltung im Rat (van den Putte et al 2014: S. 2-3). Während der Verhandlungen zum EU-Südkorea-Abkommen konnte das Parlament Regelungen zum Schutz der europäischen Automobilindustrie erwirken (van den Putte et al 2014: S. 4).

Generell lässt das Verhalten der Kommission gegenüber dem Parlament auf eine Anerkennung des parlamentarischen Mitwirkungsanspruches schließen (Woolcock 2017: S. 180, Yan 2015: S. 22), was in Folge durch die Verabschiedung einer interinstitutionellen Vereinbarung zwischen Parlament und Kommission am 20. Oktober 2010 belegt wurde. Dieses Abkommen legt die im Vertrag von Lissabon aufgeführte Informationspflicht zugunsten des Europäischen Parlamentes aus, was wiederum Kritik vonseiten der Mitgliedsstaaten hervorrief. Die Mitgliedsstaaten kritisierten in einem Brief, der sowohl an das Parlament als auch den damaligen Kommissionspräsidenten adressiert war, die Vereinbarung verändere die in den Verträgen festgehaltene Dynamik zwischen den Organisationen und drohten, den Europäischen Gerichtshof (EuGH) anzurufen (Kleimann 2012: S. 237-240). Der ehemalige Kommissionspräsident Jean-Claude Juncker hingegen versicherte in seiner Rede zur Lage der Nation am 13. September 2017: „Das Europäische Parlament wird bei allen Handelsabkommen das letzte Wort haben.“ (Juncker 2017). Letztendlich verzichtete der Rat bei CETA auf die rechtliche Möglichkeit, das Abkommen vorläufig in Kraft treten zu lassen, bevor das Europäische Parlament zugestimmt hatte (Bereuter 2018: S. 43). Dies weist ebenfalls auf die Anerkennung hin, die dem Europäischen Parlament mittlerweile nicht nur von Seiten der Kommission, sondern auch durch den Rat zukommt. Die vergangenen Auseinandersetzungen zwischen Parlament und Kommission zeigen aber auch, dass das

Parlament die eigene Position durchaus dynamisch wahrnimmt und grundsätzlich zu Verhandlungen bereit ist (Kleimann 2012: S. 244).

Als wichtiges Instrument der Formulierung von Präferenzen und Forderungen dienen, wie der Blick in die Empirie zeigt, die parlamentarischen Resolutionen, die bereits in der Vergangenheit zu Anpassungen vonseiten des Rates und der Kommission während der Verhandlungsphase internationaler Abkommen geführt haben. Das Parlament verabschiedet Resolutionen, um die Verhandlungsergebnisse zu formen (van Loon 2018: S. 101).

4.4 Resolutionen als informelles Verhandlungsmandat

Resolutionen stellen eine Kommunikationsform des Parlamentes dar. Ziel der Resolutionen ist es, die anderen Akteure über die eigenen Präferenzen zu informieren oder Themen auf die politische Agenda zu bringen (Kreppel & Webb 2019: S. 385). Dadurch kann das Informationsdefizit zwischen den Akteuren verringert werden, zugleich stellt diese Informationsübermittlung ein Startpunkt für die Verhandlungen der Akteure dar. Jedoch sind die Resolutionen in der Handelspolitik nicht vertraglich vorgesehen, weshalb ihre Anerkennung durch andere Akteure erst vonseiten des Parlamentes etabliert werden muss. Nichtsdestotrotz weisen die bereits beschriebene Anerkennung der Bedeutung der Resolutionen durch die Europäische Kommission, ihre Traditionalisierung in den letzten 10 Jahren und die Verbindung mit der formellen Kompetenz eines Vetos darauf hin, dass die Resolutionen als informelles Verhandlungsmandat gelten können.

Das Parlament kann dem verhandelten Abkommen keine Änderungen hinzufügen, es kann es nur als Ganzes annehmen oder ablehnen (Gstöhl & Hanf 2014: S. 737). Das Parlament hat keine Möglichkeit, formell an den Verhandlungen teil zu haben, sondern muss die Präferenzen informell den Verhandlungspartnern kommunizieren. Dies tut das Parlament mithilfe der Resolutionen. Die Resolutionen des Europäischen Parlamentes fungieren als Richtlinie für den Rat und die Kommission, unter welchen Umständen das Parlament seine formell notwendige Zustimmung zum Abkommen geben wird (Meissner & Schoeller 2019: 1082). Die Resolutionen des Europäischen Parlamentes zu den Verhandlungen von internationalen Abkommen sind nicht in den Verträgen festgeschrieben, jedoch haben sie seit dem Vertrag von Lissabon stetig an Bedeutung gewonnen. Anders als das formelle Verhandlungsmandat des Rates sind die vom Parlament festgehaltenen Forderungen somit nicht rechtlich bindend. Jedoch hat das Europäische Parlament die Beachtung seiner Forderungen in den vergangenen Jahren

zunehmend selbstbewusst eingefordert, und so die Anerkennung der Resolution als informelles Verhandlungsmandat etabliert (vgl. auch Héritier et al 2019: S. 164, van den Putte et al 2014: S. 1). Die Resolutionen stoßen auf starke Aufmerksamkeit vonseiten der Europäischen Kommission, die die in den Resolutionen geforderten Inhalte in die Verhandlungen einbezieht (Interview 2) und diese Anerkennung bestätigt.

Die Verabschiedung der Resolutionen folgt formellen Regeln, weshalb die Resolutionen als informelle Institution mit formalem Kooperationsmodus (vgl. Daase 2018: S. 312) gewertet werden können. Das Parlament nutzt die Resolutionen, um über informelle Wege der Einflussnahme Ergebnisse zu erlangen, die über formelle Kompetenzen nicht erreichbar wären. Nichtsdestotrotz findet die Anwendung informeller Institutionen in einem funktionalen Rahmen formeller Regeln statt, deren Anwendung durch die informellen Institutionen gestützt wird. Helmke & Levitsky (2004: S. 729) formulieren dies so:

„Accommodating informal institutions are often created by actors who dislike outcomes generated by the formal rules but are unable to change or openly violate those rules. As such, they often help to reconcile these actors’ interests with the existing formal institutional arrangements. Hence, although accommodating informal institutions may not be efficiency enhancing, they may enhance the stability of formal institutions by dampening demands for change.“

Die Resolutionen, die das Europäische Parlament zu Beginn von Verhandlungen von Handelsabkommen verabschiedet als informelles Verhandlungsmandat und damit als informelle Institution zu begreifen, wirft weitere Fragen nach den Gründen ihrer Anerkennung auf. Helmke & Levitsky (2004: S. 728-730) unterscheiden informelle Institutionen nach ihrer Interaktion mit formellen Institutionen. Einerseits stützen formellen Institutionen informelle, wie beispielsweise das formelle Vetorecht des Europäischen Parlamentes den Resolutionen Gewicht verleiht. Aufgrund der glaubhaften Androhung des Vetos haben auch Rat und Kommission ein Interesse daran, den Resolutionen Beachtung zu schenken (siehe auch Kapitel 4.5). So entsteht ein Kosten-Nutzen Gleichgewicht der informellen Institutionen (vgl. Crum 2006: S. 386). Zudem werfen Helmke & Levitsky die Frage auf, ob informelle Institutionen zu substantiell anderen Ergebnissen führen, oder ob sie lediglich Einfluss auf den Prozess, nicht aber das Ergebnis nehmen. Pasquariello Mariano & Luciano (2019: S. 601) beschreiben die Resolutionen in ihrer Fallstudie als „very supportive to the conclusion of the agreement“ – was insofern nachvollziehbar ist, als dass die Effizienz des Entscheidungsprozesses durch deutlich verbesserte Information über die Positionen und Präferenzen der beteiligten Akteure deutlich

gesteigert wird. Van den Putte et al (2014: S. 3) bewertet die Forderungen in den Resolutionen sogar als vergleichbar politisch gewichtig wie das Verhandlungsmandat des Rates.

Diese Wertung, und damit die Bedeutung der Resolutionen im Verhandlungsprozess, wird in dieser Forschungsarbeit geprüft. Während in den vorangegangenen Kapiteln das institutionelle *empowerment* des Europäischen Parlamentes nachvollzogen und erläutert wurde, besteht hinsichtlich der Frage, ob das Parlament auch substantiell an Einfluss gewonnen hat, Unklarheit in der wissenschaftlichen Literatur. Die in den Resolutionen formulierten Forderungen sind umkämpft, nicht rechtlich bindend und können nur durch Mittel wie die Androhung von Sanktionen oder dem Druck der Öffentlichkeit durchgesetzt werden. Diese Durchsetzungsstrategien greifen teilweise auf formelle Kompetenzen, wie die Notwendigkeit der parlamentarischen Zustimmung zu Abkommen zurück, und werden im folgenden Absatz untersucht.

4.5 Durchsetzungsstrategien informeller Institutionen des Europäischen Parlamentes

Da Ergebnisse informeller Institutionen, wie bereits festgehalten, nicht formell einklagbar sind, unterliegt ihr Erfolg den Durchsetzungsstrategien des Europäischen Parlamentes. Diese Strategien des Parlamentes umfassen mehrere mögliche Vorgehensweisen, die nun beleuchtet werden.

Die gezielte Verspätung von Entscheidungen (Meissner & Schoeller 2019: S. 1081) kann bei hohem zeitlichem Druck dazu führen, dass die Verhandlungspartner eher zu Zugeständnissen bereit sind. Voraussetzung hierfür ist eine dringende zeitliche Beschränkung.

Die Verknüpfung von Themen oder sogar Politikfeldern unterschiedlicher Salienz („*issue/arena-linking*“, Meissner & Schoeller 2019: S. 1077) nutzt das Europäische Parlament, um Themen, in denen es geringe institutionelle Mitsprache hat, mit anderen Bereichen zu verknüpfen. Dies ist beispielsweise auch in der Außen- und Sicherheitspolitik beobachtbar (Rosén & Raube 2018: S. 74). Im Fall von Handelsabkommen ist die Verknüpfung weniger erfolgsversprechend, weil kaum eine andere Politik vergleichbar an die Bedeutung von Handelsabkommen heranreicht.

Wenn das Parlament als erster Akteur ein Thema besetzt, wird es für die anderen Akteure schwieriger und kostspieliger, Einfluss auszuüben. Diese Strategie wird als „*moving first*“ bezeichnet (Meissner & Schoeller 2019: S. 1077). Nachdem die Kommission dem Parlament

eine direkte Teilnahme an den TTIP-Verhandlungen verweigerte, trat das Parlament in direkten Kontakt mit den amerikanischen Verhandlungspartnern, um seine Informationslage zu verbessern. Selbiges geschah in den Verhandlungen mit Peru und Kolumbien, in denen das Parlament sich direkt an die Länder für eine Verbesserung des Arbeitsrechts wandte (Meissner & Schoeller 2019: S. 1079, 1087). Auch Yan (2015: S. 23) betont, dass Drittländer das Europäische Parlament als Verhandlungspartner anerkennen. Diese Anerkennung ist notwendige Voraussetzung für den Erfolg der Strategie.

Eine weitere Durchsetzungsstrategie ist die Mobilisierung der öffentlichen Meinung. Durch die erhöhte Aufmerksamkeit kann Druck auf die Verhandlungspartner ausgeübt werden. Notwendige Voraussetzung hierfür ist eine Übereinstimmung der Präferenzen der Öffentlichkeit und des Europäischen Parlamentes (Meissner & McKenzie 2019: S. 1279). Beispiele für eine Mobilisierung der Öffentlichkeit sind das ACTA-Abkommen, bei dem die Strategie allerdings nicht zu der gewünschten Reaktion der Kommission führte und das Parlament letztendlich auf seine formelle Möglichkeit das Abkommen abzulehnen, zurückgriff.

Das Formen von Allianzen ist eine zentrale Strategie der Europäischen Parlamentes. Das Parlament bildet beispielsweise Allianzen mit Mitgliedsstaaten, wenn es übereinstimmende Positionen hinsichtlich einzelner Themenfelder mit einigen Mitgliedsstaaten hat. Die Spaltung des Rates begünstigt die Verhandlungsposition des Europäischen Parlamentes (van den Putte et al 2014: S. 2). Im Falle von Allianzen mit NGOs ist diese Strategie eng mit dem Mobilisieren der Öffentlichkeit verbunden. Ihr Erfolg hängt entscheidend von den Ressourcen der Partner des Europäischen Parlamentes ab, wie das Beispiel des ACTA-Abkommens zeigt: Während sich das Europäische Parlament mit gleichgesinnten Nichtregierungsorganisationen („*non-governmental organisation*“, NGO) verbündete, sprachen sich ressourcenstärkere Verbände für ACTA aus, deren Mobilisierung letztendlich erfolgreicher war (Meissner & Schoeller 2019: S. 1088). Auch in der internationalen Zusammenarbeit hat das Parlament seine Rolle ausgeweitet, was die Möglichkeit der Allianzbildung erleichtert (vgl. Jančić 2016: S. 121-125). Ein wichtiger Teil dieser Strategie sind die Delegationen des Europäischen Parlamentes zu Drittstaaten, die den Kontakt verfestigen.

Ebenfalls unter die Strategien des Europäischen Parlamentes fällt auch die Anrufung des EuGHs, um die Position des Parlamentes zu verbessern (Roederer-Rynning 2017: S. 511-512).

Das Europäische Parlament kann Kompetenzen, deren Interpretation offen ist, oder deren Einhaltung von anderen Akteuren nicht gewährleistet wird, vor den EuGH bringen. Eine Rechtsprechung zugunsten des Europäischen Parlamentes verbessert die Verhandlungsposition der Organisation signifikant und langfristig, wie beispielsweise im Streit um die Informationspflicht geschehen. Während unklar war, wie streng die Informationspflicht auszulegen sei, fiel die Klärung durch das Gericht zugunsten des Europäischen Parlamentes aus (Delimatsis 2017: S. 220).

Rosén & Raube (2018: S. 72) stellen auch die Kontrolle der Exekutiven als wichtige Einflussstrategie fest. Insbesondere hierfür nimmt wiederum die Informationspflicht eine zentrale Rolle ein. Diese Kontrolle kann beispielsweise durch die parlamentarischen Fragen und Anhörungen erfolgen, und ist nicht notwendigerweise von streng formellen Prozessen abhängig. Insbesondere in Verbindung einer mobilisierten Öffentlichkeit nehmen die Anforderungen an die Formalität dieses Instrumentes ab. Sind die Kontrollmöglichkeiten des Parlamentes jedoch stark formalisiert, kann auch die Androhung starker Kontrolle bereits genutzt werden, um Zugeständnisse zu erreichen (Rosén & Raube 2018: S. 75).

Neben diesen bereits in der wissenschaftlichen Literatur beschriebenen und untersuchten Durchsetzungsstrategien, wird auch immer wieder auf die parlamentarische Aktivität durch Resolutionen, Meinungen, Anhörungen von Kommissionsmitgliedern und Fragen an die Kommission verwiesen (van den Putte et al 2014: S. 3). Roederer-Rynning führt als Strategien „procedural activism, knowledge building, the mobilization of value and administrative capacity-building“ auf (Roederer-Rynning 2017: S. 508). In eine ähnliche Richtung geht auch Rosén & Raubes Analyse zum Einfluss des Europäischen Parlamentes auf die Außen- und Sicherheitspolitik der EU. Rosén & Raube (2018: S. 71) stellen fest, dass bereits die Definition von Problemfeldern und wichtigen Themen eine signifikante Einflussnahme zu Beginn eines Entscheidungsprozesses bedeutet. Dies stellt eine subtilere Form der Einflussnahme dar, die in dieser Arbeit als *Agenda Setting* bezeichnet wird. Agenda Setting beschreibt die bevorzugte Behandlung bestimmter Themen (Rhomberg 2008: S. 108). Diese immer wieder zu benennen lenkt Aufmerksamkeit auf das Thema und zugleich auf die Stimme des Parlamentes. Zudem kann dadurch Salienz an andere Akteure signalisiert werden. Themen werden so Teil der politischen Agenda und können entweder unmittelbar von anderen Akteuren aufgegriffen oder mithilfe anderer Strategien durchgesetzt werden. Wichtige Voraussetzung für diese

Strategie ist die ausreichende administrative Kapazität, um Themen zu erschließen und Informationen zu bearbeiten, die dann wiederum genutzt werden können, um auf andere Akteure Druck auszuüben. Im Gegensatz zu der Mobilisierung der öffentlichen Meinung oder „shaming“ (Rittberger & Schimmelfennig 2006: S. 1160) stellt dies eher eine Einflussnahme dar, die wiederum mit den bereits genannten Durchsetzungsstrategien kombiniert werden muss – oder aber auf die Beachtung durch die bereits vorhandene Autorität der Organisation angewiesen ist.

Strategien sind, je nach Situation, unterschiedlich erfolgsversprechend. So ist der Erfolg einer Verspätungsstrategien direkt an die Dringlichkeit einer Situation gebunden. Gleichermaßen muss die Verknüpfung von Themen Auswirkungen auf die Akteure haben, und für die Bildung von Allianzen ist es notwendig, dass einige Präferenzen kongruent sind (vgl. Heritier et al 2019: S. 19). Die Wahl der Strategien ist außerdem, wie angesprochen, stark von der allgemeinen Situation und dem Politikfeld abhängig. Insbesondere während der Verhandlungen internationaler Handelsabkommen hat das Europäische Parlament seine eingeschränkten formellen Kompetenzen mithilfe von Durchsetzungsstrategien um informelle Kompetenzen ergänzt. Unter Androhung der Nichtzustimmung zu einem Abkommen kann das Parlament während den Verhandlungen Bedingungen zur Ratifizierung stellen (Richardson 2012: S. 9). Auf diese zentrale Strategie der Sanktionierung wird im Folgenden näher eingegangen.

Die Möglichkeit, ein Abkommen abzulehnen, ist jene formelle Kompetenz des Europäischen Parlamentes, das die Entstehung und Erweiterung informeller Institutionen entscheidend ermöglicht. Im Interview für diese Forschungsarbeit drückte es ein Kommissionsvertreter wie folgt aus: „[...] its no use ignoring something when this organ in the end have the final word“ (Interview 1). Würden jedoch Rat und Kommission ohne Kenntnis der parlamentarischen Präferenzen verhandeln, wäre das Ergebnis ebenfalls wahrscheinlich ungünstiger für das Parlament. Dies macht zugleich eine Ablehnung durch das Parlament wahrscheinlicher, ein Szenario, das für alle beteiligten Organisationen mit hohen Kosten verbunden ist, was wiederum erklärt, weshalb auch die anderen Akteure ein Interesse an der Informationsübermittlung durch die Resolutionen haben. Nicht umsonst wird die parlamentarische Vetomacht vielfach als „nuclear option“ (Woolcock 2017: S. 180; Yan 2015: S. 9; Richardson 2012: S. 11) eingeschätzt. Zum einen verlangsamt ein Veto des Parlamentes den Abschluss von Abkommen in hohem Maße, zudem gefährdet es den Verhandlungsprozess

insgesamt, weil bereits erkämpfte Zugeständnisse von beiden Seiten wie auch der Abschluss insgesamt infrage gestellt werden können. Aufgrund der Tatsache, dass die Ablehnung des Parlamentes mit hohen Kosten für alle Akteure verbunden ist, ist sie als seltenes Phänomen einzuschätzen, fungiert dennoch aber als wirkungsvolle Drohung. Dass das Parlament bei sehr ungünstigen Verhandlungsergebnissen zur Verweigerung der Zustimmung bereit ist, beweisen sowohl die Ablehnung des SWIFT-Interim- als auch des ACTA-Abkommens (*Anti-Counterfeiting Trade Agreement*) 2012, als die mangelnde Transparenz und Beteiligung des Parlamentes stark kritisiert wurde (van den Putte et al 2014: S. 4). Im Falle des SWIFT-Interim-Abkommens hätte das Parlament eher kein Abkommen als das vorgelegte akzeptiert (Héritier et al 2019: S. 114-115). Diese Sanktionierungsstrategie erfordert die Bereitschaft, wie Hix (2002: S. 271) es ausdrückt „to lose in the short term in return for constitutional reforms that guarantee its interests in the longer term.“ Crum (2006: S. 385) konzentriert seine Arbeit auf die Androhung der Nichtkooperation (im Falle von Handelsabkommen also die Androhung eines Vetos), hebt aber auch die Bereitschaft des Parlamentes, das Scheitern kurzfristiger politischer Ziele zugunsten langfristiger Kompetenzgewinne zuzulassen, hervor. Damit erhöhen diese Präzedenzfälle die Glaubwürdigkeit der Androhung eines Vetos, wodurch die Sanktionierungsstrategie erfolgsversprechender wird. Darüber hinaus begünstigte die vorausgegangene Sanktionierung die generelle Verhandlungsposition des Parlamentes für die TTIP-Verhandlungen (Meissner & Schoeller 2019: S. 1082-1083) und führte dazu, dass das Parlament Zugang zu allen Verhandlungsdokumenten erhielt (Héritier et al 2019: S. 125).

Ob die Resolutionen tatsächlichen Einfluss auf das Ergebnis der Verhandlungen nehmen, ist entscheidend davon abhängig, wie glaubwürdig das Parlament mit Sanktionen wie der Nichtzustimmung zum Abkommen droht oder andere Strategien der Einflussnahme nutzt. Wie bereits aufgeführt, ist eine Organisation eher dazu bereit, Ressourcen in die Einflussnahme zu investieren, wenn es eine Policy – oder sogar ein ganzes Handelsabkommen – als bedeutsam (salient) wahrnimmt. Demnach unterscheidet sich, wie aktiv sie auf die Verhandlungen Einfluss nimmt (Héritier et al 2019: S. 129-130).

Es wurde argumentiert, dass die theoretische Annahme, das Europäischen Parlament versuche seinen institutionellen Einfluss durch informelle Institutionen auszuweiten, nachweisbar ist. Die wissenschaftliche Literatur beschreibt sowohl die Etablierung eines informellen Verhandlungsmandates durch die Resolutionen wie auch einen Katalog von

Durchsetzungsstrategien, die das institutionelle Empowerment des Europäischen Parlamentes vorangetrieben haben. Diese Ausweitung von Möglichkeiten des Einflusses müsste auch zu einer Ausweitung realen Einflusses geführt haben. Demzufolge müsste das Europäische Parlament substantiell Einfluss auf die Verhandlungen zu Handelsabkommen nehmen. Während also diese Formen institutionellen Empowerments beschrieben sind, bleibt die Frage nach substantiellem Empowerment, also einem deutlich sichtbaren Maß von Einfluss des Europäischen Parlamentes auf Handelsabkommen in der Forschung ungeklärt. Während durchaus, wie bereits im Kapitel 4.5 nachvollzogen, der Einfluss des Europäischen Parlamentes punktuell nachgewiesen werden konnte, fehlt bisher der systematische Nachweis parlamentarischen Einflusses auf Handelsabkommen. Diese Forschungsarbeit möchte diese Forschungslücke anhand einer Fallstudie und folgender Forschungsfrage bearbeiten: „Inwiefern lassen sich die Präferenzen des Europäischen Parlamentes aus der Resolution im Vertragstext des CETA-Abkommens finden?“. Die Herangehensweise zur Bearbeitung und Beantwortung der Forschungsfrage wird im Folgenden Kapitel „Methode“ erläutert.

5 Methode

In diesem Kapitel wird auf Grundlage des vorangegangenen Kapitels zum theoretischen Rahmen der Forschung die methodische Herangehensweise, Datenerhebung und Fallauswahl dieser Arbeit erklärt. Die zentrale Frage, inwiefern sich die parlamentarischen Präferenzen im CETA-Vertragstext finden, wird dafür in zwei Unterfragen geteilt: Wie viele der parlamentarischen Präferenzen finden sich im CETA-Text? und: Wie haben die Präferenzen Eingang in den Text gefunden? Die Ergebnisse ermöglichen dann eine Einschätzung, wie viel Einfluss das Europäische Parlament auf die CETA-Verhandlungen hatte.

Informelle Institutionen sind häufig schwerer nachweisbar als formell festgeschriebene Institutionen (Roos & Neuhold 2019: 29), weil ihre Anwendung nicht notwendigerweise festen Regeln oder Abläufen folgt. Selbiges gilt für die Einflussnahme des Europäischen Parlamentes auf Verhandlungen in der Handelspolitik. Deshalb stützt sich diese Arbeit auf eine Kombination qualitativer Methoden, die einen tieferen Einblick in Prozesse und Motivationen ermöglichen. Dazu dienen neben der Analyse von offiziellen Dokumenten, allen voran die parlamentarischen Resolutionen, die Auswertung der Sekundärliteratur über den Einfluss des Europäischen Parlamentes. Daneben werden Experteninterviews durchgeführt.

5.1 Präferenzen

Rationale Akteure haben Präferenzen, die als „the way it orders the possible outcomes of an interaction“ definiert werden (Frieden 1999: S. 42) und sowohl aus der Empirie als auch der Theorie abgeleitet werden können (Frieden 1999: S. 41). Diese Arbeit leitet die Präferenzen aus der Empirie, den Resolutionen des Europäischen Parlamentes, ab. Dies wird zum einen damit begründet, dass das Parlament selbst ein Interesse daran hat, seine Präferenzen transparent zu formulieren, damit die Forderungen von anderen Akteuren berücksichtigt werden können und der Vertragstext den Präferenzen möglichst nahekommt. Für andere Akteure hingegen kann es vorteilhaft sein, die Präferenzen zu berücksichtigen, um ein „böses Erwachen“ durch eine Ablehnung des Vertragstextes durch das Europäische Parlament zu Ende der Verhandlungen zu vermeiden. Es ist bekannt, dass die Europäische Kommission die Resolutionen wahr- und ernstnimmt (Interview 2). Das Europäische Parlament legt in den Resolutionen seine Präferenzen zu dem Ergebnis der Verhandlungen um Handelsverträge dar. Somit können die Präferenzen des Europäischen Parlamentes bezüglich des CETA-

Abkommens der Resolution vom 08.06.2011 (EP 2011a) und 10.12.2013 (EP 2013) entnommen werden.

Jedoch können diese Präferenzen vom Umfeld, beispielsweise unvollständigen Informationen oder bestehenden Institutionen beeinflusst sein, und sind trotz der Darlegung in einer Resolution nur eingeschränkt direkt ablesbar (Jupille & Caporaso 1999: S. 342; Frieden 1999: S. 40). So ist es durchaus denkbar, dass das Parlament die Resolutionen bereits an die eigene Einschätzung von Erfolg anpasst, also bewusst realistische Ziele formuliert, sich absichtlich Interpretationsspielräume durch vage Formulierungen erhält. Dazu zählt aber auch die Formulierung von Forderungen, die bereits im vornherein als kaum durchsetzbar eingeschätzt werden, um symbolische Zugeständnisse machen zu können oder um Erwartungen an die eigene Rolle gerecht zu werden. Zudem unterscheiden sich Präferenzen in ihrer Hierarchie: Je bedeutungsvoller ein Thema für einen Akteur ist, desto mehr ist er bereit, Ressourcen zugunsten der Zielerreichung zu investieren („*issue salience*“, Coremans & Meissner 2018: S. 562, 566). Die Wertung der einzelnen Präferenzen wird im Kapitel „Operationalisierung“ angesprochen.

Präferenzen führen zu Strategien der Umsetzung (Frieden 1999: S. 40-41), die in der wissenschaftlichen Literatur bereits beschrieben (vgl. Héritier et al 2019, Meissner & Schoeller 2019, Coremans & Meissner 2018) und in dieser Arbeit umrissen wurden. Zentrales Forschungsinteresse ist die Frage, welche Strategien zur Umsetzung seiner Präferenzen das Parlament nutzt.

5.2 Einfluss

Einfluss wird als der kausale Zusammenhang zwischen parlamentarischer Aktivität und der Richtung von Politikwandel definiert (Vannoni 2017: S. 4). Dabei gilt die Verabschiedung CETAs als Politikwandel. Je mehr Präferenzen des Europäischen Parlamentes in CETA eingebracht wurden, desto einflussreicher war das Europäische Parlament. Dabei wird eine Vereinfachung getroffen: jede im vornherein formulierte Präferenz, die sich im Vertragstext findet, gilt als Erfolg für das Parlament. Dabei wird zunächst vernachlässigt, ob diese Präferenz gegen den Widerstand anderer Akteure, wie beispielsweise den Rat oder die Kommission, eingebracht wurde. Dies ist in der Überlegung begründet, dass Durchsetzung von Präferenzen in der Vergangenheit zu einer stärkeren Verhandlungsposition in der Gegenwart führen können, sodass Forderungen leichter erfüllt werden. Jedoch verzichtet diese Arbeit nicht vollständig

auf die Prüfung eines realen Kausalzusammenhangs zwischen parlamentarischer Aktivität und dem Vertragstext. Im zweiten Schritt der Analyse sollen neben der Erfüllung von Forderung auch deren Einbringung durch Durchsetzungsstrategien und die Positionierung der anderen Akteure geprüft und analysiert werden. Erst nach dieser eingehenden Analyse wird in der Diskussion der Ergebnisse eine Einschätzung zum Einfluss des Europäischen Parlamentes auf CETA erfolgen.

5.3 Vorgehensweise

Die zentrale Frage der Arbeit: „Inwiefern lassen sich die Präferenzen des Europäischen Parlamentes aus der Resolution im Vertragstext des CETA-Abkommens finden?“ wird in mehreren Analyseschritten bearbeitet.

Zunächst werden die Präferenzen des Parlamentes ermittelt und in die wissenschaftliche Literatur eingebettet. Dies gibt einen Aufschluss über die Positionierung des Parlamentes im Kontext seines bisherigen Handelns. In einem zweiten Schritt werden die Forderungen mit dem Vertragstext verglichen. Die Arbeit folgt dabei dem von Vannoni beschriebenen „*preference attainment*“-Schema (vgl. Vannoni 2017). *Preference Attainment* dient dem Abgleich eines beschlossenen Rechts- oder Gesetzestextes mit den Präferenzen eines oder mehrerer Akteure, und gibt einen Hinweis, wie nahe der Text an den zuvor formulierten Präferenzen ist (Vannoni 2017: S. 371-372). Hierfür werden zunächst die im ersten Schritt identifizierten Präferenzen des Europäischen Parlamentes mit dem Vertragstext CETAs abgeglichen. Daraus entsteht ein Katalog aus Präferenzen, die Einzug in den Vertrag gefunden haben, sowie eine Übersicht derer, die nicht im Vertrag zu finden sind und gibt Aufschluss über die Frage, wie viele der parlamentarischen Präferenzen in CETA enthalten sind.

Im Anschluss sollen mithilfe der Sekundärliteratur und Experteninterviews die angewandten Strategien zur Durchsetzung der Präferenzen ermittelt werden. Dies beantwortet die Frage, wie die Präferenzen Eingang in den Vertragstext gefunden haben, und beweist eine Kausalität zwischen parlamentarischer Aktivität und Ergebnis und lässt somit Rückschlüsse auf den Einfluss des Europäischen Parlamentes zu. Die Ergebnisse der Analyse werden abschließend in den theoretischen Rahmen eingebunden.

5.4 Datenerhebung

Diese Arbeit nähert sich dem Forschungsinteresse mithilfe der Kombination mehrerer qualitativen Methoden. Die Analysedaten der Masterarbeit stammen aus mehreren Quellen, um Verzerrungen und Fehlinterpretationen zu vermeiden. Als Datengrundlage dienen neben der Sekundärliteratur Dokumente der EU, insbesondere die bereits genannte Resolution des Europäischen Parlamentes zu den Handelsbeziehungen zwischen der EU und Kanada (EP 2011a) und der Vertragstext selbst. Um ihre Entstehung und Bedeutung einordnen zu können, sowie den konkreten Einfluss des Parlamentes zu ermitteln, werden Interviews durchgeführt.

Diese Arbeit sucht induktiv empirische Erkenntnisse zum Einfluss der parlamentarischen Resolutionen auf das CETA-Abkommen mithilfe des rationalen Institutionalismus zu erklären. Aus der Sekundärliteratur wurden bereits theoretische Annahmen über die Entstehung und den Nutzen informeller Institutionen abgeleitet. Anhand dieser werden die parlamentarischen Resolutionen als informelles Verhandlungsmandat konzipiert und theoretisch in den rationalen Institutionalismus eingebettet. Zudem erfolgte aus der Sekundärliteratur eine Abbildung des aktuellen Forschungsstandes zur Stellung des Europäischen Parlamentes und Einflussstrategien in der Handelspolitik allgemein; sowie im Folgenden spezieller zu den Bewertungen des CETA-Abkommens und der dem Europäischen Parlament zugeschriebenen Rolle. Danach werden mithilfe der Resolutionen die Präferenzen des Europäischen Parlamentes herausgearbeitet und mit dem Vertragstext verglichen. Die Wirkkraft der parlamentarischen Resolutionen als informelles Verhandlungsmandat kann dann auf Grundlage der vorangegangenen Analysen bewertet werden. Abschließend werden die Aussagekraft und politikwissenschaftliche Relevanz der Ergebnisse diskutiert.

Die bereits im Theorieteil aufgegriffene Annahme, das Europäische Parlament als einheitlichen Akteuren zu verstehen, stellt eine Vereinfachung dar. Selbst bei Betrachtung der mehrheitlich beschlossenen Resolutionen soll hier ein Blick in deren Entstehung geworfen werden. Über Resolutionen wird im Plenum des Parlamentes als Ganzes, nicht über einzelne Sätze, abgestimmt. Dadurch ergibt sich eine interessante Parallelität zu der Abstimmung über Handelsabkommen: Parlamentarier können keine Zusätze hinzufügen, sodass es vorkommen kann, dass einzelne Formulierungen keine Mehrheit erlangt hätten, zugunsten der Gesamtresolution jedoch trotzdem akzeptiert werden (Interview 3, Interview 4). Dies wirft die Frage auf, inwieweit überhaupt das Parlament auf Grundlage der Resolutionen als

einheitlicher Akteur verstanden werden kann. Jedoch ist die Resolution auch eine Kommunikation an die Verhandlungsparteien, also die Kommission, den Rat und sogar die kanadische Regierung. Diese Akteure können nicht notwendigerweise einschätzen, welche der Forderungen eine explizite Mehrheit im Parlament hätten. Diese Unsicherheit und der Informationsmangel können einen Verhandlungsvorteil darstellen. Außerdem muss auch das verhandelte Abkommen eine Mehrheit als Ganzes, ebenso wie die Resolutionen, im Parlament finden. Deshalb täuscht die erste Beurteilung der Resolutionen als vermeintliche Ansammlung von Minderheitenmeinungen (Interview 3) – auch zu der Zustimmung zum Abkommen durch das Parlament ist man eventuell auf die Stimmen einer Minderheit angewiesen. Diese Überlegungen zeigen auf, dass die Betrachtung des Europäischen Parlamentes als einheitlicher Akteur auf Basis der Resolutionen als Datengrundlage zwar diskutabel, aber auch gerechtfertigt ist.

5.5 Experteninterviews

Experteninterviews sind in der wissenschaftlichen Literatur ein Mittel, bestimmte Themenbereiche oder sonst schwer zugängliche Informationen zu beleuchten. Einschätzungen von Experten, die an dem Aushandlungsprozess von Handelsverträgen beteiligt waren, können jedoch durch das eigene Engagement verfärbt sein, beispielsweise indem die Rolle der eigenen Organisation überschätzt wird (Hix & Hoyland 2013: S. 177). Deshalb wurden die Interviews mit Vertretern mehrerer an den Verhandlungen beteiligten Organisationen durchgeführt, nämlich sowohl Vertreter des Europäischen Parlamentes als auch der Kommission. Die Interviews fanden im Oktober und November 2020 in Brüssel statt. Es wurden zwei Vertreter der Europäischen Kommission interviewt (Interview 1 und 2) und drei Vertreter des Europäischen Parlamentes. Interview 3 fand mit zwei Personen statt, es musste jedoch aufgrund einer Unterbrechung zu einem späteren Zeitpunkt als Interview 4 weitergeführt werden. In Interview 5 wurde ein weiterer Vertreter des Europäischen Parlamentes interviewt. Die Befragten wurden aufgrund ihrer Beteiligung an den Verhandlungen entweder im Rahmen des INTAs oder des Generaldirektorats Handel ausgewählt. Bei den Interviews handelte es sich um semi-strukturierte Befragungen, die aufgrund der pandemischen Situation rein telefonisch stattfanden und zwischen 30 und 45 Minuten dauerten. Der Interviewleitfaden findet sich im Anhang der Arbeit.

5.6 Fallauswahl

Das Europäische Parlament eignet sich aus mehreren Gründen für die wissenschaftliche Untersuchung. Zum einen ist es das europäische Parlament mit den weitreichendsten Befugnissen in der Handelspolitik im Vergleich mit den nationalen Parlamenten (Roederer-Rynning 2017: S. 508). Außerdem haben die Vertragsänderungen im vergangenen Jahrzehnt neue Dynamiken ausgelöst, in denen das Parlament seine Rolle neu definierte – und so einen Anstoß politikwissenschaftlicher Forschung gab. Darüber hinaus ist das Empowerment und dessen Strategien auf mehreren Politikfeldern zu beobachten, wodurch sich spannende Möglichkeiten von Vergleich und Differenzierung ergeben. Die Handelspolitik ist dabei ein aus mehreren Gründen ein Politikfeld von besonderer Bedeutung.

Zunächst ist die Handelspolitik ein eines der ältesten Politikfelder der EU. Zugleich haben die letzten Vertragsänderungen zu einer signifikanten Ausweitung der Kompetenzen sowohl der EU allgemein als auch des Europäischen Parlamentes im speziellen geführt. Dabei wird vor allem auf die Definition der Handelspolitik als ausschließliche Kompetenz der EU verwiesen. Deshalb eignet sich die Handelspolitik insbesondere für die Untersuchung europäischer Organisationen. Dieser außergewöhnlich umfangreiche Kompetenzkatalog bedeutet aber auch, dass wissenschaftliche Erkenntnisse die Handelspolitik betreffend nur bedingt auf andere Politikfelder, in denen die Europäische Union und das Parlament geringere Kompetenzen aufweisen, übertragen werden können.

Die Grundgesamtheit der zur Verfügung stehenden Fälle sind die Handelsabkommen, die seit der Verabschiedung des Vertrages von Lissabon durch die EU verhandelt wurden. Um den Eingang der parlamentarischen Präferenzen in ein Abkommen untersuchen zu können, muss die Annahme getroffen werden, dass das Parlament Präferenzen hinsichtlich des Ergebnisses eines Abkommens hat. Vergangene Abkommen zeigen auf, dass das Parlament eigene Positionen zu Abkommen entwickelt, sich die Aktivität des Parlamentes jedoch je nach Abkommen unterscheidet. Das Parlament wird aktiver, je bedeutsamer es das Abkommen einschätzt (Héritier et al 2015: S. 101). Um die parlamentarische Einflussnahme bewerten zu können, ist es deshalb sinnvoll, ein Abkommen zu wählen, welches eine höhere Beachtung gefunden hat. Ein Kriterium hierfür ist die Integrationstiefe eines Abkommens. Je umfangreicher die Regelungen in einem Abkommen sind, desto wahrscheinlicher ist es, dass das Abkommen bedeutsam für das Europäische Parlament ist, weil es weitreichende

Auswirkungen auf die Lebenswirklichkeit der Europäischen Bürger haben wird. CETA wird aufgrund seiner wirtschaftlichen Bedeutung, aber auch der Vorbildrolle für zukünftige Abkommen, insbesondere TTIP, als sehr bedeutsames Abkommen eingestuft (McKenzie 2016: S. 123). Die wissenschaftliche Literatur ist sich einig, dass im Fall des CETA-Abkommens von einer stärkeren Beteiligung des Europäischen Parlamentes gesprochen werden kann (Márton 2017: S. 10); sowohl dem Europäischen Parlament, als auch dem Rat und der Kommission wird eine erhöhte Aktivität attestiert (Bereuter 2018: S. 42, 46). Dies wurde auch in den Interviews bestätigt (Interview 1, Interview 2 und Interview 4): „So yes, once there was this [public] interest, also Parliament took a closer interest.“ (Interview 1). Damit stellt CETA ein Abkommen dar, bei dem die parlamentarische Einflussnahme besonders wahrscheinlich ist, und an dem sich parlamentarisches Verhalten insbesondere gut ablesen lässt. CETA kann also als „*most-likely case*“ (Levy 2008: S. 12) gelten, und eignet sich gut zur Überprüfung der theoretischen Annahme, dass das Europäische Parlament ein Interesse daran hat, Einfluss auf das Abkommen zu nehmen.

Als Indikator dieser erhöhten Bedeutung des CETA-Abkommens wird die vielfach in der Literatur angesprochene Politisierung (Márton 2017: S. 9) des Abkommens gewertet, die in einem späteren Kapitel ausführlich behandelt wird. CETA wird zudem, wie ebenfalls in einem späteren Kapitel ausgeführt, als außergewöhnlich umfassendes Freihandelsabkommen beschrieben. Dadurch betrifft es auch in stärkerer Form die Lebenswirklichkeiten der EU-Bürger. Es ist anzunehmen, dass das Europäische Parlament bei diesem umfassenden Freihandelsabkommen Präferenzen entwickelt und aktiv wird, um die darin getroffenen Regeln mitbestimmen zu können, weshalb sich CETA für das Forschungsvorhaben dieser Arbeit eignet.

Im folgenden Kapitel umreist diese Arbeit zunächst die Verhandlungen um das Freihandelsabkommen CETA. Dabei wird im Besonderen auf die Bewertung der Rolle des Europäischen Parlamentes in der wissenschaftlichen Literatur eingegangen. Daraufhin wird nachvollzogen, wie sich das Europäische Parlament in den Resolutionen zu den Politikfeldern positioniert, um in einer eingehenden Analyse die Erfüllung oder Nichterfüllung der parlamentarischen Forderungen zu prüfen. Das Ergebnis der Analyse wird bewertet, um danach die Durchsetzungsstrategien des Parlamentes zu beleuchten.

6 Auswertung der Resolution: Operationalisierung

Bei der Auswertung der Resolution ist auffallend, dass viele vage Formulierungen genutzt werden, wie beispielsweise „ehrgeizige“ Ansätze (EP 2011a: S. 4 Nr. 8) oder „gute Arbeitsbedingungen“ (EP 2011a: S. 5 Nr. 12), ohne dass diese näher definiert wurden. Neben sehr konkreten Forderungen umfassen die Resolutionen auch allgemeinere Ansprüche, deren Erfüllung nicht objektiv prüfbar ist. Die Gründe hierfür werden nun diskutiert.

Zunächst sei auf die bereits besprochene Art und Weise, wie Resolutionen im Europäischen Parlament zustande kommen, hingewiesen. Auch wenn die Resolutionen mit einer Mehrheit verabschiedet werden, werden, um Stimmen zu sichern, Sätze eingefügt, die bei Einzelabstimmungen nicht notwendigerweise eine Mehrheit hätten. Damit diese Sätze aber nicht zur Ablehnung der gesamten Resolution führen, sind sie vage formuliert (Interview 4).

Zweitens nutzt das Europäische Parlament gezielt vage Formulierungen, um sich einen Verhandlungsspielraum offen zu halten (Interview 5). Rote Linien werden bewusst selten formuliert, um sowohl in der Verhandlung mit den anderen Parteien als auch vor der eigenen politischen Familie das Gesicht zu wahren und Kompromisse zu ermöglichen. Dies gilt sowohl für das Europäische Parlament als Organisation, als auch für einzelne Abgeordnete, die in den politischen Fraktionen und Parteien die Zustimmung zu dem Abkommen rechtfertigen müssen (Interview 4).

Der INTA stellt in seiner Empfehlung der Zustimmung zu CETA fest, das Verhandlungsergebnis stehe im Einklang mit der Resolution von 2011 (EP 2017a: S. 8). Einige der vagen Formulierungen werden in dieser Empfehlung zur Zustimmung des INTAs 2017 explizit aufgegriffen und lobend erwähnt. Die betreffenden Themen werden, auf Grundlage der Interpretation des INTAs, als erfüllt gewertet. Diese Wertung folgt also der Interpretation des INTAs und stellt eine Vereinfachung zugunsten des Europäischen Parlamentes dar. Es ist durchaus denkbar, dass das Europäische Parlament einige der Forderungen gerne strenger ausgelegt hätte, in den Verhandlungen jedoch scheiterte und dies im Nachhinein als eigene Position darstellt, um die Zustimmung zum Abkommen zu rechtfertigen und eventuelle Misserfolge in den Verhandlungen zu kaschieren. Jedoch stellt der INTA die Punkte in seiner Empfehlung zur Zustimmung zum Abkommen explizit lobend und damit als Begründung für eine Zustimmung hervor. Es kann also davon ausgegangen werden, dass angesichts der Zustimmungen des Parlamentes zum Abkommen die genannten Punkte innerhalb der

parlamentarischen „Schmerzgrenze“ erfüllt wurden. Die Erwähnungen durch den Ausschuss stellen also eine Begründung zur Empfehlung dar, dem Abkommen zuzustimmen. Es sei abschließend nachdrücklich darauf hingewiesen, dass sich das Europäische Parlament bei der Wertung, welche Präferenzen erfüllt wurden, einen Interpretationsspielraum erhält und auch in der Forschungsarbeit eine Abwägung getroffen wurde.

Neben diesen ausdrücklich lobend erwähnten Forderungen gibt es vage Formulierungen, die nicht ausdrücklich erwähnt werden. Die (Nicht-)Erfüllung dieser vagen Formulierungen kann nicht empirisch geprüft werden. Ob Forderungen geprüft werden können, wird in einer Tabelle (Abbildung 11) angezeigt, zudem sind die vagen Formulierungen (auch jene, die geprüft werden können) in der Resolution (siehe Anhang) markiert. Außerdem werden vagen Formulierungen, die nicht geprüft wurden, nun aufgeführt. Die Forderung nach einem „ehrgeizigen Ansatz in Bezug auf die nachhaltige Entwicklung“ enthält zwar weitere Unterpunkte, jedoch bleibt offen, was als „ehrgeizig“ gilt (EP 2011a: S. 4 Nr. 8). Auch zwei der Unterpunkte bleiben vage: rechtsverbindliche Sozialnormen und der sozialen Verantwortung von Unternehmen (EP 2011: S. 4 Nr. 8) werden nicht geprüft. Für die Prüfung, inwieweit Initiativen, die den Klimawandel angehen, gefördert werden, fehlt die Datengrundlage. Ebenfalls offen sind die Formulierungen „qualitativ hochwertige Investitionen“ und „gute Arbeitsbedingungen“ (EP 2011a: S. 5 Nr. 12). Das Europäische verweist darüber hinaus auf die umfassende Berücksichtigung eines „hohen Schutzniveaus“ gesundheitspolizeilicher und pflanzenschutzrechtlicher Maßnahmen (EP 2011a: S. 6 Nr. 18), ohne dass dieser Punkt näher präzisiert wird. Ebenfalls nicht nachprüfbar ist die Wahrung der Interessen der Überseeischen Länder und Gebiete (ÜLG), deren Einbringung in Verhandlungen insgesamt aufgrund fehlenden Datenmaterials nicht nachvollziehbar ist. Selbiges betrifft die Forderung, die kanadischen Provinzen und Territorien sollen ihre Verfahren aufeinander abstimmen.

Die Resolution vom Juni 2011 umfasst 39 Forderungen, von denen sechs Formulierungen so vage sind, dass sie nicht geprüft werden konnten (oder die Datengrundlage für die Prüfung fehlte). Von den verbleibenden 33 Forderungen können 29 als erfüllt gewertet werden, wobei die Erfüllung der Forderung wie bereits mehrfach aufgezeigt einen weiten Interpretationsspielraum bietet, der im Einzelfall argumentiert wird. Vier Forderungen wurden nicht erfüllt, in jedem Fall handelt es sich um eine konkrete Forderung, weil sich an den konkreten Forderungen die Nichterfüllung zweifelsfrei prüfen lässt.

Im Folgenden werden die theoretischen Grundlagen mit den empirischen Erkenntnissen zu CETA zusammengeführt, was wiederum die Grundlage für das darauffolgende Analysekapitel zu den Forderungen, der (Nicht-)Erfüllung und den Durchsetzungsstrategien des Europäischen Parlamentes bildet.

7 CETA: Hintergrund und Kontext

Dieses Kapitel widmet sich einer kontextuellen Einordnung des Abkommens. Diese Einordnung ist nötig, um die Bedeutung sowie die Beurteilung CETAs nachzuvollziehen und Rückschlüsse auf das parlamentarische Engagement zuzulassen. Hierzu wird zunächst der allgemeine Kontext des Abkommens erläutert und die zentralen Politikfelder aufgeführt. Darauf folgt ein Abschnitt, der die Kategorisierung CETAs als gemischtes Abkommen aufzeigt und erklärt, inwieweit sich dies auf die Beteiligung des Europäischen Parlamentes auswirken kann. Unter demselben Fokus stehen die Überlegungen zur Politisierung des Abkommens. Abschließend erfolgt eine Anbindung an die CETA bewertende wissenschaftliche Literatur.

7.1 Die Verhandlungen und der Abschluss CETAs

CETA (*Comprehensive Economic and Trade Agreement*, Umfassendes Wirtschafts- und Handelsabkommen EU-Kanada) wurde seit 2009 zwischen der EU und Kanada verhandelt. Bereits 2007, auf dem EU-Kanada-Gipfel in Berlin, fanden erste Abwägungen möglicher Verhandlungen zu einem Abkommen statt. Am 30. Oktober 2016 wurde das Abkommen nach mehreren Nachverhandlungen unterzeichnet, das Europäische Parlament stimmte am 15. Februar 2017 dem Abkommen zu, das dann am 21. September 2017 teilweise in Kraft trat. Auf eine Anfrage der Kommission stufte der Europäische Gerichtshof am 5. Juli 2016 CETA als „gemischtes Abkommen“ (Kerkemeyer 2015: S. 265; „*mixed-agreement*“⁹) ein, das der Ratifizierung der nationalstaatlichen Parlamente bedarf. Da dieser Prozess noch nicht abgeschlossen ist, ist das mehr als 1000 Seiten und 42 Kapitel umfassende Vertragswerk nach wie vor nur teilweise in Kraft.

Nachdem das Abkommen zwischen der EU und Kanada von 1976 das erste Abkommen zwischen der EU und einer Industrienation war (Hübner 2019: S. 209), folgten insbesondere in den 90er Jahren weitere sektorspezifische Abkommen und Verträge. Im Gegensatz zu dieser Vielzahl rein auf wirtschaftliche Regelungen ausgerichteten Vereinbarungen, sollte CETA weitere Möglichkeiten der Kooperation in Feldern wie der Sicherheits- oder Klimapolitik bieten (Hübner 2019: S. 210). Außerdem sollte das „Defizit potentiellen Handels“ (Hübner 2019: S. 210) verringert werden: der Handel zwischen der EU und Kanada umfasste ein vergleichbares Volumen wie der Handel zwischen der EU und Indien, obwohl die kanadische

⁹ Siehe Kapitel 7.3: „Gemischte Abkommen“.

Wirtschaft die indische um 50% übertrifft. Die CETA-Verhandlungen weckten hohe Erwartungen an wirtschaftliche Gewinne, nicht nur aufgrund der weitreichenden Zollerleichterungen, sondern auch aufgrund von Effizienzsteigerungen durch gemeinsame Regulation (Aichele & Felbermayr 2014: S. 20, 25-26). Für Kanada sei der zu erwartende wirtschaftliche Gewinn deutlich höher als für die EU, deren Interesse an dem Abkommen nicht zuletzt auch in der Natur des Abkommens liegt: Wie Hübner et al (2017: S. 846) argumentieren habe auch das Scheitern anderer Abkommen und das Erstarken der geopolitischen und wirtschaftlichen Bedeutung Chinas Anreize für die EU gebildet, mit Kanada in Verhandlungen zu treten. Zudem sah die EU die Möglichkeit, die Einführung neuer Elemente wie die öffentliche Vergaberichtlinie in die neue Generation von Freihandelsabkommen anhand CETAs zu testen. Tatsächlich gilt CETA als Vorbild für zukünftige Freihandelsabkommen, ein Umstand, der bereits in der Verhandlungsphase bewusst gemacht wurde und die Bedeutung des Abkommens insgesamt, aber auch einzelner Bestimmungen aufgrund ihres zukünftigen Vorbildcharakters enorm erhöht hat (McKenzie 2016: S. 123).

Auch wenn CETA das weitreichendste bilaterale Abkommen der EU mit einem nicht-EU Staat ist, wird es nicht hauptsächlich aufgrund seiner umfangreichen Zollerleichterungen als bedeutsam eingestuft. CETA gehört zu der Gruppe der sogenannten „*new generation*“-Freihandelsabkommen (Śliwińska 2018: S. 111; McKenzie 2016: S. 78-79), zu der auch TTIP gezählt wird. Diese Abkommen umfassen neben den üblichen Handelsliberationen auch weitreichende Bestimmungen zu Kooperation in weiterführenden Feldern, wie beispielsweise Dienstleistungen, kulturellen Austausch, Bildungspartnerschaften und anderen sozio-ökonomischen Bereichen. Darunter zählt auch der Abbau nicht-tarifärer Handelshemmnisse wie Nahrungsmittelstandards und Einreisebestimmungen. CETA wird auch als sogenanntes „WTO-plus“-Abkommen bezeichnet, also ein Abkommen, dessen Regelungen auf WTO-Recht basieren, jedoch in einigen Punkten präziser und weitreichender sind (Vranes 2017: S. 49).

Nach Abschluss der Verhandlungen 2014 äußerten beide Seiten Zufriedenheit über die Verhandlungsergebnisse (Schram 2019: S. 141), die in den folgenden Kapiteln aufgeführt werden.

7.2 Zentrale Politikfelder

Generell lässt sich CETA in Kapitel einteilen, wie den Handel in Waren, den Handel in Dienstleistungen und solche, die weitere Aspekte betreffen (Struktur nach Vranes 2017). Ziel

der Kapitel zu Waren- und Dienstleistungshandel ist die Verbesserung des Marktzugangs durch Abbau von Handelshemmnissen. Darunter zählen auch Bestimmungen, die die Negativliste, den Schutz öffentlicher Dienstleistungen, Investitionsschutz und die öffentliche Auftragsvergabe betreffen. Weitere Aspekte umfassen beispielsweise Vereinbarungen zur regulatorischen Zusammenarbeit und gemeinsame Standards. Aichele & Felbermayr (2014: S. 20) stellen in vergleichbarer Art und Weise drei wesentliche Bestandteile CETAs in den Vordergrund: die gegenseitige Verbesserung des Marktzugangs, regulatorische Kooperation sowie Investitionsschutz.

7.3 Gemischte Abkommen

Bereuter definiert gemischte Abkommen (*mixed agreements*) als: „agreements that are concluded by the Union, third parties as well as the member states as independent parties [...]“ (Bereuter 2018: S. 1). Diese Form der Ratifizierung, bei der nicht nur die Zustimmung des Europäischen Parlamentes, sondern auch jene nationaler Regierungen und Parlamente erforderlich ist, betrifft Abkommen, die Inhalte geteilter Zuständigkeit zwischen EU und Mitgliedsstaaten umfassen. Generell gelten gemischte Abkommen als Vorteil für den Rat, da aufgrund der Zustimmungserfordernisse die Mitgliedsstaaten und somit auch das mitgliedsstaatlich organisierte Organ an Bedeutung gewinnen (Bereuter 2018: S. 13).

So war es auch der Rat (unter Führung einzelner Mitgliedsstaaten, wie beispielsweise Belgien und Deutschland), der auf die Klassifizierung des CETA-Abkommens als gemischte Abkommen drang (Bereuter 2018: S. 43, Dolle & Simoes 2016: S. 617-618). Grund dafür war das über ausschließliche EU-Kompetenz hinausgehende Kapitel zum Investitionsschutz, aber auch Bestimmungen zum Transportwesen (Dolle & Simoes 2016: S. 618). Die Forderung, CETA als gemischtes Abkommen zu definieren, war darüber hinaus von dem Argument getragen, eine Ratifizierung durch nationale Parlamente verbessere die Möglichkeit der demokratischen Mitbestimmung durch Bürger (Dolle & Simoes 2016: S. 620) – ein Argument, das die Bedeutung des Europäischen Parlamentes als gering darstellt.

Zugleich hat die Entscheidung, CETA als gemischtes Abkommen zu deklarieren, die Anzahl involvierter Akteure sowie die Anzahl potentieller Vetospieler erhöht (Hübner et al 2017: S. 851). Durch die geteilte Kompetenz müssen nun mindestens 38 nationale und regionale Parlamente an der Ratifizierung beteiligt werden. Die Beteiligung einer hohen Anzahl von Akteuren wertet die Bedeutung eines einzelnen Akteurs

ab (Kleimann & Kübek 2016: S. 1-3). Dies gilt insbesondere, da die hinzugetretenen Akteure Parlamente sind, die ihren Beitrag zur demokratischen Legitimität des Abkommens hervorheben und so unmittelbar in Konkurrenz mit dem Europäischen Parlament treten. In jedem Fall verlängern gemischte Abkommen die Dauer des Zeitraumes vorläufiger Anwendung eines Abkommens erheblich, was zu rechtlicher Unsicherheit führt. Das liegt daran, dass der Ratifizierungsprozess der nationalen Parlamente ein Inkrafttreten zunächst verzögert. Im Fall von CETA ist zu beobachten, dass das Abkommen zwar bereits seit 2017 vorläufig in Kraft ist, jedoch nach wie vor das Risiko der Ablehnung durch ein nationales Parlament unter Vorbehalt steht. Gleichzeitig können nur die Teile des Abkommens in Kraft treten, die unter die ausschließliche Zuständigkeit der EU fallen.

Gemischte Abkommen gelten als anfälliger für Politisierung (Bereuter 2018: S. 16). Dieses Phänomen der Politisierung wird nun unter besonderer Beachtung der Auswirkungen auf die Rolle des Europäischen Parlamentes betrachtet. Dem kann vorweggenommen werden, dass eine Politisierung die Rolle des Europäischen Parlamentes stärken kann (Márton 2017: S. 9-10). Vor diesem Hintergrund kann die Entscheidung, CETA als gemischtes Abkommen zu behandeln, sowohl als vorteilhaft als auch als problematisch für das Europäische Parlament gesehen werden und hat Einfluss auf die Durchsetzungsstrategien des Europäischen Parlamentes, was im Folgenden diskutiert wird.

7.4 Politisierung CETAs

Die generelle Befürchtung, eine höhere Beteiligung des Europäischen Parlaments könne zur stärkeren Politisierung der Handelspolitik führen, sehen einige Kommentatoren mit Blick auf CETA bestätigt.

Die Verhandlungen zu CETA fanden ursprünglich nur geringe Beachtung der Öffentlichkeit (Schram 2019: S. 5). Erst die Verknüpfung CETAs mit dem sehr umstrittenen Abkommen TTIP führte zu der starken Politisierung des Abkommens (vgl. Hübner 2019: S. 214-215; Márton 2017: S. 4). Diese Verknüpfung entstand auch durch die Bewertung, CETA könne als Vorlage für TTIP dienen (Aichele & Felbermayr 2014: S. 20). Diese Einschätzung wurde gestärkt durch die Befürchtung, amerikanische Unternehmen könnten mit ihren kanadischen Tochterunternehmen mithilfe CETAs Klagen gegen europäische Staaten einreichen (Hübner et al 2017: S. 853). Als weiterer Grund für die starke Ablehnung CETAs kann gewertet werden, dass der öffentliche Konsens hinsichtlich der positiven Bewertung von (Handels-

)Liberalisierungen insgesamt zunehmend infrage gestellt wurde (Schram 2019: S. 5-6). Grund dafür war nicht zuletzt die Finanzkrise, deren Nachwirkungen noch deutlich spürbar waren (Hübner et al 2017: S. 852). Gegensätzlich zu einigen Darstellungen, handelte es sich aber bei den Protesten weniger um ein gesamteuropäisches Phänomen. Deutsche NGOs können mit Abstand als am aktivsten gewertet werden (Bièvre 2018: S. 77).

Márton sieht die beiden FTAs TTIP und CETA als die am stärksten politisierten Abkommen, die die Kommission bisher verhandelt habe – ein Umstand, der die Verhandlungsposition des Europäischen Parlamentes stärkt (Márton 2017: S. 9-10). Das Parlament profitiert von dem hohen Maß öffentlicher Aufmerksamkeit, weil dadurch Einflussstrategien wie die Mobilisierung der Öffentlichkeit wirkungsvoller werden und die Erwartungen an parlamentarische Kontrolle und Legitimität von Entscheidungen steigen. Nationale Akteure haben den Druck auf Parlamentarier erhöht und so das Parlament in eine aktivere Rolle gedrängt (Hübner et al 2017: S. 845). Gleichzeitig erhöht öffentliche Aufmerksamkeit die Salienz von Themen, wodurch eine wichtige Voraussetzung für parlamentarische Beteiligung erfüllt ist (Meissner & McKenzie 2019: S. 1277). Für die Kommission als Leiterin der Verhandlungen jedoch verringert sich der Handelsspielraum durch die erhöhte Aufmerksamkeit der Öffentlichkeit (Bereuter 2018: S. 48).

Wie im Kapitel zu Empowerment näher erklärt wurde, profitiert das Parlament als jenes europäische Organ, das für demokratische Legitimität steht, von der erhöhten öffentlichen Aufmerksamkeit. Aus theoretischer Sicht jedoch bleibt unklar, ob die Beteiligung des Europäischen Parlamentes die Politisierung verstärkt, oder aber die Politisierung des Abkommens die Beteiligung des Europäischen Parlamentes verstärkt habe, also das Europäische Parlament erst mit der Politisierung aktiver geworden ist (Bereuter 2018: S. 40). Auch ein Automatismus dieser Wechselwirkung bleibt, mit Blick auf das 2020 verhandelte Handelsabkommen mit Großbritannien, fraglich. In jedem Fall prognostiziert Gheyle (2016: S. 9-13), dass die Politisierung von Handelspolitik in Zukunft zunehmen wird aufgrund der steigenden Bedeutung dieses Politikfeldes und der neuen Rolle des Europäischen Parlamentes als Bindeglied zwischen den Verhandlungen und zivilgesellschaftlichen Organisationen und Lobbyisten.

Aus diesen Überlegungen lässt sich schließen, dass die Politisierung eines Abkommens sich positiv auf die Strategie des Parlamentes auswirkt, durch die Mobilisierung der Öffentlichkeit

Druck auf die Verhandlungen auszuüben. Je höher die Aufmerksamkeit der Öffentlichkeit bereits ist, desto weniger Ressourcen müssen in die Mobilisierung investiert werden.

7.5 Bewertungen CETAs in der wissenschaftlichen Literatur

Nicht nur von Politikern der EU-Mitgliedsstaaten wurde CETA als „Goldstandard“ (Márton 2017: S. 2) gepriesen, auch die wissenschaftliche Literatur lobt das Abkommen: „In a world [...], in which the making of trade agreements has become difficult, CETA can be seen as a lighthouse that has the potential to become a model for other negotiations.“ (Hübner 2019: S. 212). Es dient als Vorlage zukünftiger Handelsabkommen (Hübner 2019: S. 210-211), wie beispielsweise dem Brexit-Abkommen. Insgesamt kann CETA als deutlicher Schritt in Richtung zunehmende Liberalisierung gewertet werden, insbesondere im direkten Vergleich mit vorher geltenden Handelsregeln, wie beispielsweise in der GATS niedergelegt (Magntorn & Winters 2018: S. 20).

Śliwińska (2018: S. 122) kritisiert, der Titel Freihandelsabkommen sei angesichts der Integrationstiefe falsch gewählt, stattdessen müsse von einem Integrationsabkommen gesprochen werden. Einige der Bestimmungen würden die Anforderungen einer Zollunion weit übersteigen und gingen eher in Richtung Binnenmarkt. Die Integrationstiefe, die CETA vorsieht, übersteigt die einer reinen Zollunion deutlich (Śliwińska 2018: S. 118-119). Ein markanter Indikator für diesen exzeptionell weiten Umfang ist die bereits genannte Negativliste.

Als positiver Faktor der europäisch-kanadischen Beziehung wird aufgeführt, dass die Partner ein ähnliches Wertesystem und ein vergleichbares Verständnis der Rolle des Staates in der Wirtschaft haben (Puccio et al 2017: S. 3), weshalb der Konflikt zwischen kommerziellen und normativen Interessen (McKenzie 2016: S. 117-118) geringer ausfiel. Zudem gelten CETAs Regelungen, die zur Freizügigkeit beitragen, als sehr progressiv (Śliwińska 2018: S. 121). McKenzie stellt fest, dass CETA die wirtschaftlichen Interessen der EU betreffend ein Erfolg ist, und dass auch normative Interessen der EU Eingang in das Abkommen gefunden haben (McKenzie 2016: S. 117). Zu den wichtigsten Erfolgen der EU gilt die Öffnung des Marktes für öffentliche Auftragsvergabe, der Schutz von Herkunftsbezeichnungen und das Investitionsschutzkapitel.

Hinsichtlich der Verhandlungen wird angemerkt, dass die unklare Verteilung von Kompetenzen innerhalb der EU die Verhandlungen überschattet habe (Griller et al 2017: S.

322). Dazu zählt beispielsweise die Debatte um CETA als gemischtes Abkommen, aber auch die unklare Position des Europäischen Parlamentes in den Verhandlungen. Das breite Verhandlungsmandat der Kommission führte zu EU-internen Kontroversen, gleichzeitig war es von den Interessen der Mitgliedstaaten geprägt – diese Kontroversen stellten sich als Nachteil in den Verhandlungen heraus (Hübner 2019: S. 213-214). Daneben wird CETA als Beispiel für die Herausforderungen gesehen, internationale Verhandlungen zu Handelsabkommen mit den Anforderungen einer Demokratie zu vereinen (Puntscher Rieckmann 2017: S. 292). Beide Punkte haben Relevanz für das Europäische Parlament: die Organisation nutzt die Interpretationsspielräume im Vertrag von Lissabon hinsichtlich seiner Rolle in den Verhandlungen gezielt, um den eigenen Handlungsspielraum zu erweitern, was zu Verzögerungen in den Verhandlungen führte. Die mangelnde Transparenz und Teilhabe von Interessensvertretungen und das daraus entstehende Demokratiedefizit betreffen das Parlament unmittelbar, welches als Advokat für mehr Demokratie in den Verhandlungsprozessen eingetreten ist.

7.6 Kritik an CETA insgesamt

CETA stand wegen einer Reihe von Kritikpunkten in der öffentlichen Aufmerksamkeit, wenngleich weniger stark als TTIP. Hinsichtlich der Verhandlungen insgesamt wird es als eines der intransparentesten Abkommen, die die EU in jüngerer Vergangenheit verhandelt hat, bezeichnet (Delimatsis 2017: S. 228). CETA wird auch als „trojanisches Pferd der Liberalisierung“ bezeichnet, Kritiker befürchten, dass Umwelt- und Nahrungsmittelstandards aufgeweicht werden könnten (Dobrescu & Dobrescu 2017: S. 20). Die Präzisierung der Sprache im Vertragstext soll diese Unberechenbarkeit, insbesondere im Investitionsschutz, vermindern (Henckels 2016: S. 30-32). Dies betrifft klare und bessere Regeln und Definitionen (Aichele & Felbermayr 2014: S. 28). Die Regelungen im Investitionsschutz und die Negativliste werden jedoch vielfach als Gefahren für die regulatorische Souveränität gewertet (Hübner et al 2017: S. 852). Die vielgelobten Ursprungsregeln, nach denen genau definiert wird, wann ein Produkt als kanadisch oder europäisch gilt und die Herkunftsbezeichnungen in besonderer Weise schützen, werden von Aichele & Felbermayr als bürokratisch und intransparent kritisiert (Aichele & Felbermayr 2014: S. 29). Diese Kritikpunkte schlagen sich auch in den Diskursen zivilgesellschaftlicher Gruppen nieder und wurden wiederholt vom Europäischen Parlament aufgegriffen, wie die folgenden Kapitel beschreiben.

7.7 CETA und das Europäische Parlament

Im folgenden Abschnitt wird der Einfluss des Europäischen Parlamentes auf CETA erforscht. Zunächst wird nachvollzogen, wie die Rolle des Europäischen Parlamentes in den CETA-Verhandlungen in der wissenschaftlichen Literatur bewertet wird. Die dort aufgezeigte Forschungslücke soll mithilfe einer eingehenden vergleichenden Analyse der Forderungen der Europäischen Parlamentes und dem Vertragstext geschlossen werden. Die Analyse besteht aus drei Teilen: zunächst werden die Forderungen des Europäischen Parlamentes in den beiden Resolutionen zu CETA (EP 2011a und EP 2013) gesammelt und in den wissenschaftlichen Kontext eingeordnet. In einem zweiten Schritt werden die Forderungen mit dem Ergebnis der Verhandlungen abgeglichen und der zweite Aspekt der Forschungsfrage, ob und mit welchen Strategien das Europäische Parlament seine Forderungen in die Verhandlungen eingebracht hat, geklärt. Abschließend werden die Forschungsergebnisse mit der bestehenden wissenschaftlichen Literatur zu Einflussstrategien des Europäischen Parlamentes (wie im Theorieteil bereits aufgeführt) verglichen und diskutiert. Durch diese Herangehensweise kann die Forschungsfrage in systematischer Analyse der Datengrundlage und enger Anbindung an die wissenschaftliche Literatur beantwortet werden.

7.8 Bewertung der Rolle des Europäischen Parlamentes beim CETA-Abschluss in der wissenschaftlichen Literatur

Vonseiten zivilgesellschaftlicher Organisationen wurde die mangelnde Einbindung des Europäischen Parlamentes in den Abschluss CETAs stark kritisiert (Schöllmann 2017: S. 8). Roederer-Rynning (2017: S. 516) hingegen kommt in ihrer Studie der Aktivität des Europäischen Parlamentes bei CETA und TTIP zu dem Schluss, dass mit der zunehmenden Aufmerksamkeit auf CETA in der Öffentlichkeit auch die parlamentarische Aktivität gestiegen ist. Dies bestätigt auch Bereuter (2018: S. 54). Dabei bildete der Ausschuss für internationalen Handel das Zentrum der parlamentarischen Arbeit. Als Meilenstein gilt dabei die Errungenschaft des INTA, die vertrauliche Vertragsversion CETAs im August 2014 von der Kommission übermittelt zu bekommen (Bierbrauer 2014: 4). Jedoch zeigt der Vergleich mit TTIP, dass das Parlament sich stärker auf die Kontrolle und Aufsicht der Kommission als auf die Mobilisierung der Öffentlichkeit fokussiert habe. Im Gegensatz zu TTIP hat das Parlament auch nur drei parlamentarische Studien zu CETA im Zeitraum 2014-2015 in Auftrag gegeben, dem entgegen stehen 23 Studien zu TTIP im gleichen Zeitraum (Roederer-Rynning 2017: S.

517). Am Ende jeder Verhandlungsrunde wurde das Parlament informiert und konnte den generellen Kurs der Kommission prüfen (McKenzie 2016: S. 109).

Wie Schöllmann aufführt, gibt es klare Anzeichen, dass die Anerkennung des Europäischen Parlamentes gestiegen ist. Der Rat verzichtete darauf, CETA bereits vor Zustimmung des Europäischen Parlamentes vorläufig in Kraft treten zu lassen, auch wenn dies formell möglich gewesen wäre (Schöllmann 2017: S. 10).

Bereuter kommt zu dem Schluss, dass das Parlament die Verhandlungen (durch die Resolutionen, insbesondere jene vom 08. Juni 2011) beeinflusst hat (Bereuter 2018: S. 53). Insgesamt hat das Parlament drei Resolutionen mit Bezug zu CETA verabschiedet: am 08. Juni 2011, 10. Dezember 2013 und 15. Februar 2017. Dem Parlament wird insbesondere beim Investitionsschutzkapitel ein hoher Einfluss zugeschrieben (Schöllmann 2017: S. 3; Bereuter 2018: S. 53). Lobend erwähnen Kleimann & Kübek (2016: S. 11): „The EP is arguably most responsive to the political participation of European citizens in respect of Common Commercial Policy issues and is characterized by great proximity to the policy-making processes.“

Diese Einschätzungen zeichnen eine Tendenz gestiegenen parlamentarischen Einflusses nach, und betonen das institutionelle Empowerment, während substantielles Empowerment unbeachtet bleibt. Der substantielle Einfluss des Europäischen Parlamentes auf den Entstehungsprozess des CETA-Abkommens wurde allerdings bislang nicht – weder im Falle CETAs, noch für andere Handelsabkommen – systematisch empirisch erforscht. Diese Forschungslücke wird im Folgenden geschlossen: Zunächst wird die Positionierung des Parlamentes auf Grundlage der Resolutionen aufgeschlüsselt, um dann die Erfüllung der Forderungen anhand des Vertragstextes zu prüfen und die konkreten Durchsetzungsstrategien zu erklären. Dabei werden sowohl inhaltliche als auch institutionelle Forderungen (also beispielsweise nach Mitwirkung in den Verhandlungen oder Einhaltung der Informationspflicht) in die Analyse einbezogen.

7.9 Die Resolution des Europäischen Parlamentes zu CETA

Das Parlament hat im Zuge der Verhandlungen zu CETA eine Resolution („Entschließung des Europäischen Parlamentes vom 08. Juni 2011 zu den Handelsbeziehungen zwischen der EU und Kanada“) mit klarem Bezug zu CETA verabschiedet (EP 2011a). Diese steht im Fokus der nachfolgenden Analyse.

Die Resolution nutzte das Parlament, um die eigenen Erwartungen an die Verhandlungen zu formulieren. Eine weitere Resolution zum Strategischen Partnerschaftsabkommen verabschiedete das Europäische Parlament am 10. Dezember 2013 (EP 2013). Diese zweite Resolution hat im Kontext der Konditionalitätsklausel hohe Relevanz für CETA, weshalb sie in dem Kapitel Konditionalitätsklausel behandelt wird. Adressaten dieser Resolutionen sind neben dem Rat und der Kommission sowie den Regierungen und Parlamenten der Mitgliedsstaaten auch das Parlament und die Regierung Kanadas und dessen Provinzen und Territorien. Einige der Forderungen richten sich gezielt an Kanada, andere wiederum betreffen allgemeine Erwartungen an das Abkommen sowie konkrete Verhandlungsaufgaben an die Kommission. Das Parlament rahmt die Resolutionen mit Hinweisen auf bereits verabschiedete Resolutionen, die die grundsätzlichen Erwartungen des Parlamentes an die Politik der Kommission formulieren und inhaltliche Grundlinien bestimmen. Diese Arbeit fokussiert sich auf die CETA-spezifischen Forderungen und untersucht auf Grundlage dieser beiden Resolutionen, wie das Europäische Parlament seine Präferenzen formuliert und durchsetzt.

Daneben hatten auch Resolutionen, die beispielsweise zu TTIP oder dem Investitionsschutz allgemein verabschiedet wurden, und CETA nur mittelbar betrafen, einen Einfluss auf den finalen Vertragstext. So setzt die Resolution vom 08. Juli 2015 (EP 2015), die eigentlich TTIP betraf, nichtsdestotrotz wichtige Standards für die Reform des ISDS-Mechanismus, der auch bei CETA Anwendung fand und bei der Verabschiedung des Abkommens immer wieder eine zentrale Rolle spielte. Daneben beziehen sich einige Resolutionen auch nicht ausschließlich auf CETA, sondern auf Erwartungen des Europäischen Parlamentes an die Kommission und die europäische Handelspolitik insgesamt.¹⁰ In diesen Resolutionen formuliert das Parlament seine Forderungen sehr allgemein; beispielsweise „[...] dass Freihandelsabkommen generell abhängig gemacht werden müssen von der Beibehaltung der bisherigen Niveaus an arbeitsrechtlichen Regelungen“ (EP 2015: S. 12, Nr. 52).

Da sich diese allgemeinen Forderungen Handelsabkommen betreffend auch, teilweise konkreter, in den Resolutionen zu CETA finden, werden die Resolutionen zur Handelspolitik allgemein nicht ausgewertet. Grundlage der Analyse ist die Resolution vom 08. Juni 2011 (EP

¹⁰ So beispielsweise die Resolution vom 12. Januar 2015 (vgl. EP 2015), die sich auf das Arbeitsprogramm der Kommission bezieht.

2011a) und ausschließlich bezüglich der Konditionalitätsklausel die Resolution vom 10. Dezember 2013 (EP 2013).

Die Zustimmung des Europäischen Parlamentes zu CETA erfolgte auf Anraten des INTA (EP 2017a). Wie der Ausschuss für internationalen Handel sprachten sich auch der Ausschuss für auswärtige Angelegenheiten (AFET) und der Ausschuss für Umweltfragen, öffentliche Gesundheit und Lebensmittelsicherheit (ENVI) für eine Ratifizierung des Abkommens aus. Im Gegensatz dazu lehnte der Ausschuss für Beschäftigung und soziale Angelegenheiten (EMPL) das Abkommen aufgrund des „Missverhältnis zwischen dem für Investoren und die Arbeitnehmerinteressen und -rechte vorgesehenen Schutzniveau“ (EP 2017a: S. 13) und den aus CETA resultierenden Befürchtungen von Langzeitarbeitslosigkeit, der Vergrößerung von Einkommensunterschieden, der mangelnden Unterstützung kleiner und mittelständischer Unternehmen sowie dem Fehlen von Sanktionsmöglichkeiten bei Verstößen (EP 2017a: S. 12-13) ab. Dies zeigt, dass das Abkommen selbst und die Zustimmung zu CETA innerhalb der Organisation keineswegs unumstritten war.

8 Die Forderungen des Europäischen Parlamentes

In diesem Kapitel werden die Forderungen des Europäischen Parlamentes thematisch geordnet aufgeführt, kontextualisiert und in die Sekundärliteratur eingebettet. Diese Einbettung ermöglicht eine Einschätzung, welche Forderungen bedeutsamer waren und ordnet das Gesamtbild in den Forschungsstand zur Positionierung des Europäischen Parlamentes ein. Im darauffolgenden Kapitel 9 erfolgt die Prüfung, welche Forderungen erfüllt wurden und wie diese von dem Europäischen Parlament eingebracht wurden.

8.1 Rechte geistigen Eigentums

Die Regelung geistigen Eigentums wurde erst mit dem Vertrag von Lissabon vollständig der EU angeeignet und gilt als nicht-tarifäres Handelshemmnis (D'Erman 2016: S. 92). Insbesondere mit Blick auf die Herstellung von medizinischen Gütern ist dieses von Bedeutung, da ein strenger Schutz die Entwicklung von günstigen Medikamenten verlangsamen kann, wie vielfach von zivilgesellschaftlichen Organisationen gewarnt wird.

Das Parlament stellte insgesamt vier Forderungen auf, die das Kapitel zu Rechten geistigen Eigentums betreffen. Die erste Forderung umfasst die allgemeine Verbesserung des Schutzes der Rechte geistigen Eigentums (EP 2011a: S. 4 Nr. 2). Weiter fordert das Europäische Parlament, dass sich das Kapitel über geistiges Eigentum nicht negativ auf die Herstellung von Generika auswirken darf, daneben sollen die die öffentliche Gesundheit betreffenden Ausnahmen des TRIPS-Abkommens (*Agreement on Trade Related Issues of Intellectual Property Rights*) gewahrt bleiben (EP 2011a: S. 4 Nr. 4). Für TRIPS gilt:

„TRIPS legt einen Mindeststandard zum Schutz geistigen Eigentums fest, den alle WTO-Mitgliedsstaaten in nationale Gesetzgebung umwandeln müssen. Dieser Mindeststandard schließt einen mindestens 20-jährigen Patentschutz auf alle Produkte – einschließlich Pharmaka – ein, die industriell herstellbar, neu und innovativ sind [...]. Staaten dürfen einen strengeren Patentschutz als im TRIPS-Mindeststandard vorgeschrieben gewährleisten, aber keinen weniger strengen“ (Fischer 2012: S. 3).

Für diesen Patentschutz gibt es aber im Bereich der öffentlichen Gesundheit Ausnahmen, um die Versorgung mit wichtigen Medikamenten zu gewährleisten. So können Patentierungen zugunsten der Gesundheit ausgeschlossen, Zwangslizenzen vergeben, und Nutzungsrechte ohne die Zustimmung des Rechteinhabers erteilt werden (Straus 2003: S. 122-124). Damit forderte das Parlament lediglich die Wahrung der in dem Abkommen festgelegten Standards und damit ein Minimum an Regelung und Schutz geistigen Eigentums.

Ebenfalls unter das Kapitel zu Rechten geistigen Eigentums fällt die Herkunftsbezeichnung, für die das Parlament fordert, dass keine substantiellen Zugeständnisse gemacht werden (EP 2011a: S. 6 Nr. 16). In den Forderungen des Europäischen Parlamentes werden somit sowohl der Schutz grundlegender Rechte auf Medikamente *vor* Rechten geistigen Eigentums, die Wahrung etablierter Abkommen (TRIPS), als auch kommerzielle Interessen in dem Schutz von Herkunftsbezeichnungen formuliert. Die Forderungen des Europäischen Parlamentes zum Kapitel geistigen Eigentums variieren zwischen protektionistischen Forderungen hinsichtlich des Kapitels zu Herkunftsbezeichnungen und Minimalforderungen TRIPS betreffend.

Dieses Kapitel zu Rechten geistigen Eigentums wurde mit besonderer Aufmerksamkeit wahrgenommen, schließlich waren es unter anderem Bedenken zur Verantwortlichkeit für Inhalte im Internet und Strafverfolgung (und damit Fragen des Urheberrechtes), die zu der Ablehnung ACTAs vor dem Parlament geführt hatten (Bierbrauer 2014: S. 11). Das ACTA-Abkommen ist somit ein Beispiel für das hohe Interesse des Europäischen Parlamentes in Fragen geistigen Eigentums und wie sich das Parlament schützend vor die eigenen Bürger stellt. Dieses hohe Maß an Protektionismus ist in den Forderungen zu CETA nicht sichtbar.

8.2 Marktöffnung und Öffentliche Auftragsvergabe

Das Europäische Parlament nimmt grundsätzlich eine aufgeschlossene Haltung gegenüber Freihandel ein. Ihm wird jedoch eine protektionistischere Haltung als der Kommission zugesprochen, die generell als Agent eines liberalen Ansatzes für Freihandel gilt (Yan 2015: S. 18). Die allgemeine Angst, das Parlament nähme generell eine sehr protektionistische Haltung ein, hat sich jedoch nur bedingt bestätigt (van den Putte et al 2014: S. 6). Das Parlament ist zwar protektionistischer als die Kommission (wie die folgenden Kapitel 8.3 zur Negativliste und 8.4 zu Nachhaltiger Entwicklung aufzeigen), tritt dennoch auch immer wieder für eine liberale Wirtschaftspolitik ein. Dies zeigt sich auch in der Forderung des Europäischen Parlamentes für eine Marktöffnung und den Abschluss eines Freihandelsabkommens mit Kanada insgesamt.

Im Gegensatz zu den Forderungen das Kapitel zu geistigem Eigentum betreffend, stellt das Europäische Parlament mit seinen Forderungen zur Marktöffnung kommerzielle Interessen in den Vordergrund. Bereits in seiner Resolution vom 19. Februar 2008 zur „Entschließung [...] zu der Strategie der EU zur Öffnung der Märkte für Europäische Unternehmen“ äußerte sich das Europäische Parlament positiv hinsichtlich Marktöffnungen (EP 2008: Nr. 12), und

bekräftigt dies nochmals 2011 (EP 2011a: S. 4 Nr. 2). Die Forderung umfasst eine „echten gegenseitigen Marktzugang“, der die öffentliche Auftragsvergabe und Dienstleistungen umfasst, bleibt aber sehr allgemein.

8.3 Negativliste

Dem Europäischen Parlament wird insgesamt eine geringe Ausprägung kommerzieller und wirtschaftsliberaler Präferenzen zugeschrieben (McKenzie 2016: S. 95), auch der Vorwurf des Protektionismus wurde besprochen. Die Negativliste steht ebenfalls im Spannungsverhältnis protektionistischer Tendenzen des Europäischen Parlamentes und seiner wirtschaftsliberalen Haltung. Auch wenn das Parlament eine umfassende Marktöffnung grundsätzlich begrüßt, steht es dem in CETA neueingeführtem Konzept einer Negativliste skeptisch gegenüber. Somit ist es nicht überraschend, dass das Europäische Parlament der Aufnahme einer Negativliste abwartend gegenübersteht und vor möglichen Risiken warnt. Seine Skepsis gegenüber der Negativliste äußert das Parlament in der Resolution vom Juni 2011 (EP 2011a: S. 4, Nr. 5) und fordert, mit dieser Liste keinen Präzedenzfall für künftige Verhandlungen zu schaffen und öffentliche Dienstleistungen auszunehmen.

8.4 Nachhaltige Entwicklung in CETA

Die Verbindung politischer (nicht-kommerzieller) Forderungen mit handelspolitischen Themen in Freihandelsabkommen ist gängige Praxis (Meissner & McKenzie 2019: S. 1273). Die stärkere normative Ausrichtung der europäischen Handelspolitik ist bereits im Vertrag von Lissabon festgeschrieben (siehe Kapitel 5.3.). Allgemein formulierte das Europäische Parlament seine normativen Ansprüche in einer Resolution vom September 2011 („Resolution on a New Trade Strategy for Europe under the Europe 2020 Strategy“, EP 2011c), und nutzt die Handelspolitik gezielt als Mittel, vor allem Umwelt- und Arbeitsrechtsbestimmungen auf Drittstaaten auszuweiten (Yan 2015: S. 16). Das Parlament positioniert sich wiederholt, beispielsweise im Abkommen mit Südkorea, als Garant dieser verstärkten normativen Ausrichtung (Yan 2015: S. 15-17; Gstöhl & Hanf 2014: S. 742; Gstöhl 2013: S. 7). Auch McKenzie attestiert dem Parlament starke Präferenzen hinsichtlich nachhaltiger Aspekte der Handelspolitik (McKenzie 2016: S. 95). Dies betrifft nicht nur die Projektion von hohen Standards nach außen, sondern auch für den Schutz der eigenen Standards, wie die starke protektionistische Haltung zugunsten der europäischen Automobilindustrie aufzeigte: Das Parlament verfolgt, wenn im Konflikt zwischen Freihandel und Schutz europäischer

Arbeitnehmer, wiederum eine protektionistischere Agenda. Der protektionistische Einfluss auf das Freihandelsabkommen mit Südkorea wird auf den starken Einfluss von Lobbyisten auf das Europäische Parlament, insbesondere den INTA, zurückgeführt (Richardson 2012: S. 5; Kleimann 2012: S. 240-245).

Diese generelle Ausrichtung parlamentarischer Präferenzen zugunsten nachhaltiger Entwicklung lässt sich auch in den Forderungen zum CETA wiederfinden. Punkt acht der parlamentarischen Resolution umfasst den Anspruch, die Kommission solle in den Verhandlungen für eine nachhaltige Entwicklung eintreten, „insbesondere in Bezug auf den Stand der arbeitsrechtlichen Verpflichtungen, den Geltungsbereich des Umweltkapitels und die Art und Weise, Fragen im Zusammenhang mit multilateralen Umweltschutzübereinkommen anzugehen“, zudem sollen Initiativen dazu beitragen, den „Klimawandel anzugehen, [und] rechtsverbindliche Menschenrechte und Sozial- und Umweltnormen sowie die soziale Verantwortung der Unternehmen zu fördern“ (EP 2011a: S. 5 Nr. 8). Das Parlament fordert die Kommission in der Resolution konkret auf, eine Nachhaltigkeitsprüfung durchzuführen (EP 2011a: S. 5 Nr. 9), und das Einfuhrverbot von Robbenerzeugnissen vonseiten der EU soll gewahrt bleiben (EP 2011a: S. 6 Nr. 14). In dieser Forderung äußert das Parlament zugleich die Hoffnung, Kanada ziehe seine Klage vor der WTO zurück. Auch mit der Forderung, die Herstellungsbedingungen von Asbest in Kanada zu verbessern, richtet sich das Europäische Parlament direkt an die kanadische Regierung (EP 2011a: S. 4 Nr. 6).

In der Resolution von 2011 fordert das Parlament die Kommission zunächst auf, die Anfechtung gegen die Auflagen des „*Ontario Green Energy Act*“ fallenzulassen (EP 2011a: S. 4 Nr. 3). Diese Forderung stellt keine Erwartung an den finalen Vertragstext, sondern an die Verhandlungsführung der Kommission dar. Zugleich positioniert sich das Europäische Parlament erneut zugunsten nachhaltiger Entwicklung. Der *Ontario Green Energy Act* wurde 2009 verabschiedet, um Ontario unabhängiger von Kohleenergie zu machen. Um die erneuerbaren Energien der Region zu stärken, umfasst das Projekt eine als protektionistisch gewertete Herkunftsklausel, die die bevorzugte Abnahme von Energie lokaler Produzenten garantiert. Es wurde befürchtet, dass CETA eine Klagewelle gegen diese Klausel erzeuge (Jacobs 2012: S. 8). Die Kommission übte Druck auf die kanadischen Behörden aus, und beschrieb den *Ontario Green Energy Act* als Hürde der Verhandlungen, obwohl die Policy laut

Experten stark zu der nachhaltigen Entwicklung der Region beigetragen habe (Jacobs 2012: S. 32-33).

Insgesamt lässt sich feststellen, dass die Forderungen des Europäischen Parlamentes Nachhaltigkeit betreffend in die generell feststellbare Positionierung des Parlamentes zu Nachhaltigkeit passt. Dabei ist auffällig, dass sich die Forderungen nicht nur an den Vertragstext, sondern auch an die Kommission und sogar die kanadische Regierung richten.

8.5 Konditionalitätsklausel

Die normative Ausrichtung der Präferenzen des Europäischen Parlamentes umfasst neben Umwelt- und Arbeitsrechten auch die Achtung der Menschenrechte. Die Wahrung von Menschenrechten gilt als eine der Kernnormen, die von der EU, sowohl nach innen als auch außen vertreten werden (vgl. Ian Manners nach Yan 2015: S. 14), und als deren „Advokat“ sich das Europäische Parlament präsentiert (Meissner & McKenzie 2019: S. 1274). McKenzie attestiert dem Parlament eine lange Expertise im Einsatz für EU-Werte und Normen (McKenzie 2016: S. 95). Auch in seinen Resolutionen zu anderen Abkommen mit Drittstaaten (wie zu Chile 2017, Tunesien 2016, Simbabwe 2015 und Nicaragua 2018) machte das Europäische Parlament immer wieder auf Menschenrechte in Handelsabkommen aufmerksam (Zamfir 2019: S. 11). Seit Lomé IV verknüpft die EU handelspolitische Fragen mit der Wahrung von Menschenrechten und nutzt ihre wirtschaftliche Bedeutung, um für Menschenrechte einzustehen (Yan 2015: S. 14). Dass dem Europäischen Parlament Bedenken hinsichtlich Menschenrechtsverletzungen bei Handelspartner ernst sind, machte es in den Verhandlungen eines Handelsabkommens mit Kolumbien klar. Das Parlament forderte immer wieder eine verbindliche Verpflichtung zur Wahrung der Menschenrechte vonseiten der kolumbianischen Regierung, die letztendlich dem Druck nachgab. Nach Yan können auch die bereits besprochenen Fälle des SWIFT-Interimabkommens und ACTAs als Einfluss des Europäischen Parlamentes zugunsten der Wahrung von Menschenrechten gewertet werden, die Yan sogar als „rote Linie“ bezeichnet (Yan 2015: S. 15).¹¹ Putte et al kommen jedoch zu dem Schluss, dass bisher normative Fragen, insbesondere die nach Menschenrechten, noch keine rote Linie für das Parlament gewesen seien – und das Parlament auch keine signifikant von der Kommission und dem Rat abweichende Positionen eingenommen habe. Im Gegenteil, letztendlich stünden

¹¹ Bei diesen Abkommen waren eher der Schutz der Privatsphäre von EU-Bürgern, aber auch die mangelnde Einbindung des Parlamentes selbst ausschlaggebend für die Ablehnung. Deshalb ist es diskutabel, ob diese Fälle als Präzedenz zur Wahrung der Menschenrechte gewertet werden können.

normative Prinzipien bisher hinter handelspolitischen Erwägungen zurück, es sei denn, das Parlament sähe eine Gefahr für die Rechte europäischer Bürger (Putte et al 2015: S. 64). Vor diesem Hintergrund ist die Forderung nach einer Konditionalitätsklausel für CETA von besonderer Bedeutung, und wird in dieser Arbeit thematisiert, auch wenn die jene nicht Teil der Resolutionen zu CETA, sondern zum strategischen Partnerschaftsabkommen war.

Die Forderung nach einer Konditionalitätsklausel findet sich noch nicht in der parlamentarischen Resolution von 2011, stattdessen widmen sich ihr sowohl Punkt 1 b) als auch c) der Resolution von 2013 und bezieht sich explizit nicht nur auf das Strategische Partnerschaftsabkommen, sondern alle EU-Abkommen mit Drittländern. Dies ist insofern bemerkenswert, als dass damit CETA Teil dieser Forderung wird. Zudem suggeriert die Aufzählung als erste Forderung in der Resolution sowie die zweifache Nennung eine hohe Bedeutung, insbesondere, da die Resolution insgesamt nur sechs Forderungen umfasst. In einem Zusatz empfiehlt das Parlament, die Konditionalitätsklausel im Abkommen über eine strategische Partnerschaft mit Kanada (SPA) festzuhalten, allerdings begründet das Parlament seine Forderung mit der „Kohärenz des gemeinsamen Ansatzes der EU“ (EP 2013: S. 3 Nr. 1 c)) gegenüber allen Drittstaaten, und betont, dass die Klausel mehr als „gemeinsame Bekräftigung des gegenseitigen Bekenntnisses zu diesen Werten und unabhängig davon, wie sich die Situation hinsichtlich des Schutzes der Menschenrechte in dem jeweiligen Land gestaltet“ zu verstehen sei. Damit nimmt das Parlament ein auch im Investitionsschutz häufig genanntes Argument vorweg, nämlich dass Kanada als demokratischer Rechtsstaat ein größeres Vertrauen verdient habe als Staaten, in denen das System undemokratisch und instabil sei. Diese Argumentationsweise wurde auch aus Reihen des Parlamentes vielfach vorgebracht und dient als Begründung dafür, dass die Konditionalitätsklausel in der 2011-Resolution noch nicht enthalten ist (Interview 3). Die Aufnahme der Forderung 2013 ist mit dem politischen Druck vonseiten der S&D und Grünen-Fraktion zu erklären (Interview 3).

8.6 [Transparenz: Informationspflicht, Konsultation und Einbeziehung von Interessensgruppen](#)

Das Parlament gilt als Garant von Transparenz in der Handelspolitik (Rosén 2017: S. 1460). Die Informationspflicht ist erst mit dem Vertrag von Lissabon formell festgeschrieben worden, jedoch führte die Nichteinhaltung vonseiten der Kommission immer wieder zu Beschwerden des Europäischen Parlamentes. Jedoch hat, wie in Kapitel 4.3 bereits aufgeführt wurde, das

Europäische Parlament mit der Kommission und dem Rat vermehrt um die Informationspflicht gerungen und sein Recht ausbauen können. Innerhalb des INTAs existieren unterschiedliche Ansichten, ob die Kommission ihrer Verpflichtung gerecht wird (van den Putte et al 2014: S. 3). Aufgrund der Datengrundlage prüft diese Arbeit ausschließlich die Einhaltung der Informationspflicht durch die Kommission. Ein zentraler Faktor für den Erfolg der Informationsbeschaffung¹² sind personelle Ressourcen, über die das Europäische Parlament verfügt (vgl. Jančić 2016: S. 121-125). Deshalb hat das Parlament in der Vergangenheit zunehmend eigene Kapazitäten aufgebaut, um der Informationsasymmetrie zu begegnen und seine Abhängigkeit von anderen Organisationen zu verringern. Wichtiger Teil dessen sind die vom Parlament in Auftrag gegebenen Studien. Hinzu kommen Informationskanäle über direkte Kontakte zu Regierungen und Nichtregierungsorganisationen, die das Parlament zunehmend pflegt und mit denen es seine langjährige „Außenseiter“-Position (Jančić 2016: S. 123) zu wandeln sucht. Diese Kontakte hat das Parlament deutlich ausgebaut, beispielsweise über die parlamentarischen Delegationen. Wie bereits im Kapitel 3.2 zu den Verhandlungen von Handelsabkommen, und Kapitel 4.3 zur Ausweitung formeller Kompetenzen aufgeführt, bleibt die Informationspflicht ein essenzielles Thema für das Europäische Parlament zur Bewertung und Beeinflussung von Handelsabkommen – ebenso im Fall von CETA.

Das Parlament weist in der Resolution vom Juni 2011 darauf hin, dass „sowohl die Kommission als auch der Rat das Parlament in allen Phasen des Verfahrens unverzüglich und umfassend informieren müssen“ (EP 2011a: S. 7 Nr. 19). In dieser Resolution wird klar, dass das Parlament der Informationspflicht eine hohe Bedeutung zumisst und eine mangelnde Einbindung und Information nicht unbemerkt lässt (EP 2011a: S. 5 Nr. 11). In der Resolution vom 12. Januar 2015, in der das Parlament zum Arbeitsprogramm der Kommission Stellung bezieht, fordert das Parlament wiederholt Transparenz (EP 2015a: S. 15 Nr. 53).

Neben der Erinnerung an die Informationspflicht der Kommission gegenüber dem Europäischen Parlament fordert das Parlament auch die Einbindung der (wichtigsten) Interessensgruppen (EP 2011a: S. 5 Nr. 9). Damit wird deutlich, dass das Europäische Parlament seine Rolle als demokratischer Akteur nicht eng interpretiert, sondern sich auch für Interessensgruppen und somit die Einbindung weiterer Organisationen stark macht.

¹² und -verarbeitung (vgl. Coremans & Meissner 2018).

8.7 Beteiligung kanadischer Provinzen und Territorien

Die Forderung des Europäischen Parlamentes nach der Beteiligung kanadischer Provinzen und Territorien findet sich in der Resolution von 2011 (EP 2011a: S. 5 Nr. 10). Als Begründung gibt das Parlament die Zuständigkeit der Provinzen für die Umsetzung des Abkommens an, für erfolgreiche Verhandlungen seien die Zusagen der lokalen Autoritäten nötig. Es geht dem Parlament demzufolge eher pragmatisch darum, die Provinzen und Territorien frühzeitig einzubeziehen, um spätere Konflikte zu vermeiden als um Ideen von demokratischer Repräsentation im Föderalismus.

8.8 Investitionsschutz und Streitbeilegungsmechanismus

Ziel des Investitionsschutzes ist es generell, privaten ausländischen Investoren eine neutrale Rechtsprechung bei staatlichem Vertragsbruch zu bieten. Dabei stehen vier Schutzgarantien im Vordergrund: „Verbot der Diskriminierung ausländischer Investoren, [...] Verbot entschädigungsloser Enteignung der Investoren, [...] faire und rechtmäßige Behandlung der Investoren und [...] Recht auf Rücktransfer des Kapitals“ (Hippe 2014: S. 542). Hierzu wird vertraglich ein Schiedsgericht vereinbart (vgl. Tung 2016: S. 56). Neben Rechtsicherheit soll die Schiedsgerichtsbarkeit schnellere Verfahren bieten. Bereits vor den Verhandlungen zu CETA wurde viel Kritik an dem gängigen Investitionsschutzsystem, der Investor-Staat-Streitbeilegung (*Investor-State-Dispute-Settlement, ISDS*), geäußert. Beispielsweise habe die Uneinheitlichkeit der Rechtssprüche zu einer größeren Rechtsunsicherheit geführt, darüber hinaus befürchten Staaten, in ihrer Regulierungsautonomie beschnitten zu werden. Außerdem wurden mangelnde Transparenz, mangelnde Möglichkeit einer Berufung und hohe Kosten kritisiert (Puccio & Harte 2017: S. 11-12).

Das Europäische Parlament hat die hohe Bedeutung des Investitionskapitels erkannt, es reagiert mit deutlich gesteigerter Aktivität und widmet dem Thema zwei Absätze in der Resolution von 2011 (EP 2011a: S. 5 Nr. 11 u. 12). Dort kritisiert es zunächst die mangelnde Einbindung des Parlamentes, wodurch klar wird, dass das Parlament Mitwirkungsmöglichkeiten bei der Reform fordert und es nicht akzeptieren wird, wenn die Kommission die Position des Parlamentes nicht berücksichtigt. Es fordert qualitativ hochwertige Investitionen und verweist auf die Anwendung lokaler Rechtsmittel. Zudem fordert das Parlament, dass der Investitionsschutz künftige Rechtsvorschriften in den sensiblen Bereichen Umweltrecht, Arbeitnehmer- und Verbraucherrechte und Industriepolitik

(EP 2011a: S. 5 Nr. 11 und 12) nicht verhindern dürfen. Hierzu sollen weitere sensible Bereiche explizit ausgenommen werden, die das Parlament als Volksgesundheit, Bildung, nationale Verteidigung und Kultur auflistet (EP 2011a: S. 5 Nr. 12). Diese Positionierung des Europäischen Parlamentes beweist wieder die dem Freihandel grundsätzlich aufgeschlossene, im Vergleich zur Kommission jedoch protektionistischere Haltung der Organisation. Gleichzeitig stehen die Forderungen um Mitwirkung exemplarisch für das aus dem vergangenen Empowerment neugewonnene Selbstvertrauen.

8.9 Regulatorische Zusammenarbeit, Regulierungssouveränität und Ausnahmen von Regulierung

Das Europäische Parlament sprach sich in der Resolution positiv über Regulierungsarbeit aus (EP 2011a: S. 3 Punkt G). Jedoch betont es auch im Rahmen des Investitionsschutzkapitels das „Recht beider Parteien auf Regulierung“ und bezieht dies explizit auf die Politikbereiche nationale Sicherheit, Umwelt, Volksgesundheit, Arbeitnehmer- und Verbraucherrechte, Industriepolitik und kulturelle Vielfalt (EP 2011a: S. 5 Nr. 12). In einem weiteren Punkt nennt das Europäische Parlament die Regulierungsfreiheit zu Kraftstoffqualität auf europäischer und der Ölgewinnung aus Ölsand auf kanadischer Seite (EP 2011a: S. 6 Nr. 13). Auch die Regulierung gentechnischer veränderter Organismen zeigt Differenzen auf, das Parlament warnt vor der Möglichkeit, dass Gerichte die strengen EU-Vorschriften anfechten könnten (EP 2011a: S. 6 Nr. 15). Dies spiegelt das große Misstrauen wider, mit dem die regulatorischen Bestimmungen während den Verhandlungen beobachtet wurden. Insgesamt herrschte die Befürchtung vor, durch CETA könnten Möglichkeiten staatlicher Regulierung beschränkt und Staaten aufgrund von Regulierung vor Schiedsgerichten verklagt werden.

9 Durchsetzung der parlamentarischen Forderungen

Nachdem im vorausgegangenen Kapitel die Positionen des Europäischen Parlamentes aufgeführt und in die Sekundärliteratur eingebettet wurden, widmet sich dieses Kapitel der Prüfung der Erfüllung der Forderungen. Die Forderungen werden nun nach derselben Struktur wie im Kapitel 8 genannt und die Erfüllung beziehungsweise Nichterfüllung geprüft. Dabei folgt die Arbeit dem *preference-attainment*-Ansatz, wie im Kapitel 5 erläutert. In einem zweiten Schritt wird nachvollzogen, welche Forderungen das Parlament mithilfe welcher Strategien durchgesetzt hat. Dies gibt ein umfassendes Bild, wieviel Einfluss das Parlament auf die CETA-Verhandlungen ausüben konnte. Als Datengrundlage dienen die Resolution, wissenschaftliche Literatur, Stellungnahmen von in die Verhandlungen involvierte Organisationen sowie die Experteninterviews. Zu Beginn jedes Paragraphen werden die Forschungsergebnisse in einer Tabelle zusammengefasst.

9.1 Rechte geistigen Eigentums

Forderung	Verweis	Prüfbar?	Erfüllt?
Kapitel geistiges Eigentum	S. 4, Nr. 4		
- Keine negativen Auswirkungen auf Herstellung von Generika		Ja	Ja
- Beachtung der Ausnahmen des TRIPS-Abkommens		Ja	Ja
Verbesserung des Schutzes von Rechten geistigen Eigentums	S. 4, Nr. 2	Ja	Ja
Keine substantiellen Zugeständnisse bei Herkunftsbezeichnungen	S. 6, Nr. 15, 16	Ja	Ja ¹³

Abbildung 2: Forderungen Rechte geistigen Eigentums betreffend. Quelle: Eigene Darstellung.

Während das Europäische Parlament in seiner Resolution den Schutz der Rechte am geistigen Eigentum hervorhebt (EP 2011a: S. 4 Nr. 2), standen vonseiten des Rates kommerzielle Interessen an der Liberalisierung geistigen Eigentums im Vordergrund (McKenzie 2016: S. 124). Das Kapitel zu geistigem Eigentum gilt als eines der größten Verhandlungserfolge für die EU bei CETA, nicht zuletzt, weil Kanada eine sehr defensive Verhandlungsposition einnahm (Interview 1). Wie in Kapitel 8.1 beschrieben, formulierte das Europäische Parlament vier Forderungen geistigen Eigentums betreffend.

¹³ Siehe Zustimmung INTA Punkt „Geografische Angaben“ (EP 2017a: S. 7).

Die eigentlich erste Forderung nach Verbesserung des Schutzes der Rechte am geistigen Eigentum wird aufgrund ihres umfassenden und abschließenden Charakters als letzte bewertet.

Die zweite Forderung betraf die befürchteten negativen Auswirkungen des Kapitels über geistiges Eigentum auf die Herstellung von Generika. Hintergrund dieser Forderung ist die Befürchtung, ein zu strenger Schutz geistigen Eigentums würde Medikamente deutlich verteuern. Dies war auch das am schwierigsten zu lösende Konfliktthema in den Verhandlungen um das Kapitel 20, CETA enthält keine Zugeständnisse hinsichtlich Zugangs der Bevölkerung zu essenziellen Medikamenten (Bierbrauer 2014: S. 10). Damit kann die parlamentarische Forderung als erfüllt gewertet werden.

Als dritten Punkt forderte das Europäische Parlament, wie auch an anderer Stelle, die Einhaltung bereits bestehender Abkommen, wie beispielsweise Regelungen der WTO oder des TRIPS-Abkommens. Während im Zuge der Verhandlungen durchaus Forderungen nach deutlich weitreichenderen Regelungen laut wurden (Cottier 2017: S. 154-155), forderte das Parlament lediglich die Wahrung der in dem Abkommen festgelegten Standards und damit ein Minimum an Regelung und Schutz geistigen Eigentums. Artikel 20.2 und 20.3 CETA versichern explizit die Einhaltung der Bestimmungen des TRIPS-Abkommens, CETA sei eine Ergänzung zu diesem Abkommen. Auch im übrigen Vertragstext wird immer wieder auf die Wahrung der TRIPS-Regelungen hingewiesen (vgl. Art. 8.12 CETA zu Enteignungen, Art. 8.15 (4) und Art. 13.10 (6) CETA). Die Einhaltung der TRIPS-Standards ist gewährleistet, CETA übersteigt die Standards jedoch nur geringfügig und Cottier kritisiert, dass CETA sich zwar stark auf die Grundlage des TRIPS-Abkommen verlasse, die konkrete Ausgestaltung jedoch nicht Teil des Vertragstextes und somit zukünftiger Rechtsprechung überlassen sei (Cottier 2017: S. 159, 173). So wird sichtbar, dass die Forderung des Parlamentes nur ein minimales Schutzniveau umfasste, und diese Minimalforderung des Parlamentes kann als erfüllt gewertet werden.

Immer wieder lobend erwähnt wurde in der wissenschaftlichen Literatur der umfangreiche Katalog geschützter Herkunftsbezeichnungen, die CETA enthält (Schram 2019: S. 267, Schöllmann 2017: 1). Dieser umfasst über 130 Seiten (Aichele & Felbermayr 2014: S. 29) und insgesamt 173 Bezeichnungen, die unter das Urheberrecht fallen (Schöllmann 2017: S. 6). Dies lobt auch der INTA in seiner Empfehlung zur Zustimmung und merkt anerkennend an, dass die kanadische Regierung keinem vorherigen Verhandlungspartner in diesem Maße

entgegengekommen sei (EP 2017a: S. 7-8). Entsprechend kann diese Forderung ebenfalls als erfüllt gewertet werden. Jedoch haben sich auch insbesondere die Mitgliedsstaaten der EU immer wieder für einen umfassenden Katalog von geschützten Herkunftsbezeichnungen eingesetzt (McKenzie 2016: S. 124). Die Interessen der Mitgliedsstaaten und des Europäischen Parlamentes waren kongruent, sodass geschlossen mit Kanada verhandelt werden konnte (Interview 1).

Schließlich forderte das Europäische Parlament die Verbesserung des Schutzes der Rechte am geistigen Eigentum (EP 2011: S. 4 Nr.2). Diese Forderung ist so vage formuliert, dass eine Prüfung fraglich ist. Jedoch werden die Inhalte des Kapitels 20 CETAs zu Rechten geistigen Eigentums als das fortschrittlichste Kapitel in einem internationalen Abkommen aus Sicht der EU gelobt (Interview 1; Cottier 2017: S. 152). Zudem wird über die Standards des ebenfalls genannten TRIPS-Abkommens sogar geringfügig hinausgegangen. Auch die Bestimmungen zu den Herkunftsbezeichnungen gelten wie aufgeführt als Verhandlungserfolg. Während der Verhandlungen stellte sich, anders als zeitweise befürchtet, dieses Kapitel nicht als Konfliktthema zwischen den europäischen Organisationen heraus, weshalb diese allgemeine Forderung des Europäischen Parlamentes als erfüllt gewertet werden kann.

Die Erinnerung an das vom Parlament abgelehnte ACTA-Abkommen war während der Verhandlungen zu diesem Kapitel besonders präsent, weil es vor allem die Kritik an den in ACTA gelockerten Rechten geistigen Eigentums war, mit der das Parlament seine Ablehnung damals begründete. Die Drohung eines Vetos stand so unausgesprochen im Raum, ein Umstand, dem sich die Kommission sehr bewusst war: „So occasionally there would be these accusations that CETA could be ACTA by the backdoor“ (Interview 1). Auch wenn es bei den CETA-Verhandlungen zu keinen Konflikten hinsichtlich der Rechte geistigen Eigentums zwischen dem Parlament und den anderen europäischen Institutionen kam (und das Parlament keine ausgeprägt protektionistische Haltung einnahm), bestätigt die erhöhte Vorsicht von Seiten der Kommission die theoretische Annahme, dass ein tatsächlich erfolgtes Veto die Verhandlungsposition des Europäischen Parlamentes bei anderen Abkommen verbessert.

9.2 Marktöffnung und Öffentliche Auftragsvergabe

Forderung	Verweis	Prüfbar?	Erfüllt?
Abkommen soll über Zollsenkungen hinausgehen, echte Marktöffnung (inkl. Dienstleistungen und öffentliche Auftragsvergabe)	S. 4, Nr. 2	Ja	Ja

Abbildung 3: Forderungen zur Marktöffnung. Quelle: Eigene Darstellung.

Rat und Kommission vertraten aufgrund kommerzieller Interessen einen sehr liberalen Ansatz hinsichtlich der Marktöffnung bei Dienstleistungen und der Öffentlichen Auftragsvergabe (McKenzie 2016: S. 124), sodass die Forderungen des Europäischen Parlamentes nach einer weitreichenden Marktöffnung nicht gegen Widerstand der anderen Europäischen Organisationen durchgesetzt werden mussten. Die Öffnung des Marktzugangs war zentraler Bestandteil CETAs. Neben weitreichenden Liberalisierungen sowohl den Handel von Waren als auch von Dienstleistungen betreffend, garantiert das Abkommen den beiden Partnern bevorzugte Behandlung: Jede weiterführende Marktöffnung, die Kanada mit einem Handelspartner vereinbart, gilt automatisch ebenfalls für die EU. Zudem dürfen Unternehmen beider Seiten nicht schlechter als Drittstaatenunternehmen oder inländische Unternehmen behandelt werden („*most-favoured nation*“ und „*national treatment*“, Schöllmann 2017: S. 4).

Unter die Marktöffnung fallen auch Regelungen zur öffentlichen Auftragsvergabe, die von Hübner et al (2017: S. 847) als eines der bedeutsamsten Themen CETAs bezeichnet wird. Allerdings wurde CETA auch vielfach aufgrund seiner Regelungen zur öffentlichen Auftragsvergabe kritisiert. Dem Kapitel kam wie dem Abkommen insgesamt wegen seinem Status als möglicher Präzedenzfall eine besondere Bedeutung zu (D’Erman 2020: S. 14-16). Obwohl die öffentliche Auftragsvergabe ein stark diskutierter Punkt des Abkommens war, findet er in den parlamentarischen Resolutionen nur eine kurze Nennung. Trotz des immer wieder geäußerten Protests von sowohl kanadischen wie auch europäischen Kritikern, übersteigen die neuen Regelungen WTO-Bestimmungen deutlich und verringern das bisherige Ungleichgewicht (D’Erman 2020: S. 16; Schöllmann 2017: S. 6). Hinsichtlich der öffentlichen Auftragsvergabe stellt D’Erman (2020: S. 3) fest, dass die EU ihre Präferenzen durchsetzen konnte, die wissenschaftliche Literatur lobt dieses Kapitel neben dem Investitionsschutz und der regulatorischen Zusammenarbeit als das Alleinstellungsmerkmal CETAs (Hübner 2019: S. 211; Hübner et al 2017: S. 847-848). Dieser Verhandlungserfolg wird auch vom Europäischen Parlament lobend erwähnt (EP 2017a: S. 7). Die Forderung hinsichtlich der umfassenden

Marktöffnung kann somit als erfüllt gewertet werden. Jedoch ist bemerkenswert, dass das Thema kaum Aufmerksamkeit des Europäischen Parlamentes bekam. Dies könnte daran liegen, dass die Präferenzen des Parlamentes kongruent mit denen der Europäischen Kommission waren.

9.3 Negativliste

Forderung	Verweis	Prüfbar?	Erfüllt?
Skepsis ggü. Negativliste	S. 4, Nr. 5		
- darf kein Präzedenzfall werden		Ja	Ja
- Ausnahmereich Öffentliche Versorgungsdienstleistungen		Ja	Ja

Abbildung 4: Forderungen zur Negativliste. Quelle: Eigene Darstellung.

Auch wenn das Parlament die Öffnung des Marktzugangs grundsätzlich begrüßt, stieß die Neueinführung einer Negativliste vielfach auf Kritik. Im Dienstleistungssektor stellt die Öffnung des Marktes auf Grundlage einer Negativliste eine Premiere dar (Bierbrauer 2014: S. 6). Statt wie zuvor üblich wurden nun nicht die von der Liberalisierung betroffenen Felder, sondern lediglich die Ausnahmen explizit aufgeführt. So werden auf 98% der Produkte, die die EU mit Kanada handelt, Zölle abgeschafft (Europäische Kommission 2017a). Unter die Ausnahmen von Liberalisierungen, die auf der Negativliste geführt werden, zählen Bereiche, die als besonders schützenswert gesehen werden. Hierzu zählen unter anderen das Gesundheits-, Bildungs- und weitere Sozialwesen, audiovisuelle Dienstleistungen sowie die Wasserversorgung (Bierbrauer 2014: S. 6).

Die grundsätzliche Forderung des Europäischen Parlamentes, die Negativliste solle keinen Präzedenzfall für zukünftige Abkommen schaffen, ist als erfüllt zu werten: obwohl CETA als Vorlage zukünftiger Abkommen gilt, umfasst das Mercosur-Abkommen beispielsweise trotz seines ähnlich umfassenden Anspruches keine Negativliste (Deutscher Bundestag 2019: S. 21). Dadurch kann die Negativliste CETAs als Zugeständnis an die besonderen wirtschaftlichen Beziehungen der EU und Kanada interpretiert werden. Während das Europäische Parlament also die Negativliste als Ausnahme CETAs billigt, ist seine Forderung, dass dies nicht automatisch für alle Abkommen gelten solle, erfüllt.

Die Negativliste gilt auch für Dienstleistungen. Neben den auf der Negativliste stehenden Dienstleistungen gelten die CETA-Bestimmungen auch nicht für öffentliche Dienstleistungen,

audio-visuelle Dienstleistungen der EU, die Kulturindustrie in Kanada, die öffentliche Auftragsvergabe, Subventionen oder sonstige staatliche Unterstützung für Dienstleistungen und Investitionen sowie Flugdienste, wie die vom Europäischen Parlament in Auftrag gegebene Studie aufführt (vgl. Puccio et al 2017: S. 6). Da die Definition öffentlicher Dienstleistungen unterschiedlichen Interpretationsansätzen¹⁴ unterliegt, fügte die EU eine Liste weiterer Ausnahmen der Liberalisierungen hinzu, die zudem eine eventuelle Renationalisierung einiger Dienstleistung ermöglicht (Puccio et al 2017: S. 8). Neben dieser von der EU eingeführten Liste von Ausnahmen existieren weitere Ausnahmen, die von den Mitgliedsstaaten selbst eingebracht wurden und auch nur für einige Mitgliedsstaaten gelten (Puccio et al 2017: S. 11). Grund der Ausnahmen ist unter anderem die Gewährleistung einer stabilen Infrastruktur, die Bedeutung ihrer sozialen Funktion, aber auch der Schutz von Monopolen und öffentlicher Gelder oder nationale Sicherheit (Puccio et al 2017: S. 12-13, 22). Die Komplexität der einzelnen Regelungen, der immer wieder auftretende Vorbehalt der Renationalisierung sowie die lange Liste der Ausnahmen verdeutlichen die Bedeutung der Bestimmungen. Der Handel in Dienstleistungen zwischen Kanada und der EU übersteigt quantitativ den Handel in Waren deutlich (Puccio et al 2017: S. 3), weshalb den Bestimmungen zum Handel in Dienstleistungen eine besondere Bedeutung zukommt. Diese standen im Zentrum kontroverser Verhandlungen. Das Allgemeine Übereinkommen über den Handel mit Dienstleistungen (*General Agreement on Trade in Services, GATS*) unterscheidet vier Modi von Dienstleistungen, welchen im CETA-Abkommen einzelne Kapitel gewidmet sind.

Das europäische Parlament betonte, dass „der Ausnahmebereich der öffentlichen Versorgungsleistungen im Rahmen des GATS nach wie vor das am besten geeignete Instrument ist, das den Bürgern allgemeinen Zugang zu öffentlichen Dienstleistungen gewährleistet“ (EP 2011a: S. 4, Nr. 5). Durch die explizite Ausnahme öffentlicher Dienstleistungen ist die Forderung des Parlamentes gewahrt, wie der INTA feststellt (EP 2017a: S. 8). Dass das Europäische Parlament eine der drei von ihm in Auftrag gegebenen Studien ausschließlich den Auswirkungen CETAs auf öffentliche Dienstleistungen widmet, signalisiert aber auch die hohe Bedeutung des Themas.

¹⁴ Dies liegt an der vagen Definition der drei Kernkriterien: Ausübung durch staatliche Autorität, keine Kommerzialisierung, nicht-Vorhandensein von Wettbewerb. Im Detail siehe Puccio et al 2017: S. 7-8.

9.4 Nachhaltige Entwicklung in CETA

Forderung	Verweis	Prüfbar?	Erfüllt?
An Kommission, Anfechtungen gegen Ontario Green Energy Act fallen zu lassen	S. 4, Nr. 3	Ja	Nein
Maßnahmen zur Asbestgewinnung in Kanada regulieren	S. 4, Nr. 6	Ja	Ja ¹⁵
Ehrgeiziger Ansatz bei nachhaltiger Entwicklung	S. 4/5, Nr. 8		
- Ehrgeiziges Arbeitsrecht		Ja	Ja ¹⁶
- Ehrgeiziger Geltungsbereich des Umweltkapitels		Ja	Ja ¹⁷
- Initiativen fördern, die den Klimawandel angehen		Nein	x
- Rechtsverbindliche Sozialnormen fördern		Nein	x
- Rechtsverbindliche Umweltnormen fördern		Ja	Ja ¹⁸
- soziale Verantwortung von Unternehmen fördern		Nein	x
An Kommission	S. 5, Nr. 9		
- Nachhaltigkeitsprüfung		Ja	Ja ¹⁹
Robbenerzeugnisse	S. 6, Nr. 14		
EU-Einfuhrverbot der Robbenerzeugnisse wahren		Ja	Ja
Rückzug Klage Kanadas vor der WTO		Ja	Nein

Abbildung 5: Forderung nachhaltige Entwicklung betreffend. Quelle: Eigene Darstellung.

Die Art und Weise wie die Anforderungen an Nachhaltigkeit in CETA formuliert werden stellt einerseits eine klar ablesbare Schwerpunktlegung der parlamentarischen Präferenzen dar. Andererseits sind sie ausreichend vage formuliert, sodass der Organisation ein weiter Auslegungsspielraum bleibt. Der INTA stellte abschließend zu den Verhandlungen fest, das Abkommen gefährde die in „Bereichen wie Lebensmittelsicherheit, Umwelt und Arbeit geltenden hohen Standards“ nicht (EP 2017a: S. 8). Dem fügt der AFET hinzu, die Bestimmungen des Kapitels über nachhaltige Entwicklung und zu Arbeit und Umwelt seien ehrgeizig, darüber hinaus gäbe es Bestimmungen, „die die Beteiligung der Unternehmen, der

¹⁵ 2012 Asbestgewinnung in Kanada gestoppt, Einfluss der EU nicht nachweisbar.

¹⁶ Keine Beeinträchtigung der EU-Standards im Arbeitsrecht laut Zustimmung INTA Punkt „Fazit“ (EP 2017a: S. 8-9), explizite Nennung als „ehrgeizig“ (EP 2017a: S. 9).

¹⁷ Explizite Nennung als „ehrgeizig“ (EP 2017a: S. 9).

¹⁸ Keine Beeinträchtigung der EU-Standards der Umwelt laut Zustimmung INTA Punkt „Fazit“ (EP 2017a: 8 und S. 9).

¹⁹ https://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2011/september/tradoc_148201.pdf, zuletzt geprüft am 31.08.2020

Gewerkschaften, zivilgesellschaftlicher Organisationen und der Bürger an der Umsetzung der sozialen und umweltrelevanten Bestimmungen und des Abkommens [...] sicherstellen sollen“ (EP 2017a: S. 9). Jedoch ist bemerkenswert, dass der Ausschuss für Beschäftigung und soziale Angelegenheiten mit Verweis auf ein erhöhtes Risiko von Langzeitarbeitslosigkeit und stärkeren Einkommensgefällen sowie einem „eindeutigen Missverhältnis zwischen [...] Investoren und [...] Arbeitnehmerinteressen“ (EP 2017a: S. 12-13) gegen die Annahme CETAs stimmte. Dies weist darauf hin, dass Gruppen innerhalb des Europäischen Parlamentes auf weitreichendere Arbeitsrechte hoffte. Das Kapitel zu Handel und Arbeit entspricht zwar dem Verhandlungsmandat des Rates, enthält aber gleichzeitig keine neuen Zugeständnisse Kanadas und konsolidiert somit eher den Status Quo (McKenzie 2016: S. 127). Die Wahrung dieser hohen Arbeitsstandards wertet McKenzie als Erfolg. Der bereits hohe Standard kanadischen Arbeitsrechtes hat den Willen zur Konfrontation vonseiten des Europäischen Parlamentes deutlich herabgesetzt (Interview 5, McKenzie 2016: S. 128). Nachdem das Arbeitsrecht mit Verweis auf das bereits hohe Schutzniveau in Kanada lobend erwähnt wird, wird auch die Forderung des Parlamentes als erfüllt gewertet.

Laut McKenzie hat jedoch die EU in CETA große Zugeständnisse im Umweltschutz zugunsten kommerzieller Erwägungen gemacht (McKenzie 2016: S. 131), was auf einen geringen Einfluss des Europäischen Parlamentes hinweist. Andererseits sind die Forderungen Nachhaltigkeit betreffend in der Resolution so vage gehalten, dass nicht von einer Niederlage des Europäischen Parlamentes gesprochen werden kann. Die alleinige Nennung dieser Nachhaltigkeitsforderungen bedeutet eine Positionierung des Europäischen Parlamentes, welche diese aber nicht konfrontativ durchsetzt. Obwohl das Parlament in schriftlichen Anfragen an die Kommission auf seine Bedenken zu Umweltstandards hinwies, erkannte die Kommission die kanadische Verhandlungsposition (insbesondere zu Ölsand) als rote Linie und machte Zugeständnisse, bei denen fraglich ist, ob sie die den europäischen Anspruch herabsetzen (McKenzie 2016: S. 132). Wiederum wird deutlich, wie vage die Formulierungen des Europäischen Parlamentes sind, jedoch lobt der INTA die ehrgeizigen Verpflichtungen des Umweltkapitels und die Wahrung von Umweltnormen explizit, weshalb diese beiden Forderungen als erfüllt gewertet wird (EP 2017a: 8 und S. 9).

Auch die konkrete Aufforderung des Europäischen Parlamentes an die Kommission, eine Nachhaltigkeitsprüfung durchzuführen (EP 2011a: S. 5 Nr. 9), wurde erfüllt. Die Kommission

veröffentlichte bereits im Juni 2011 die von „Development Solutions“ angefertigte Studie über mögliche Auswirkungen CETAs auf europäische Sektoren.²⁰

2012 schloss Kanada seine Asbestminen in Quebec und beendete so seinen Asbestabbau, der aufgrund der hohen Umweltschäden und Risiken für Arbeitnehmer sowohl in Kanada als auch in der EU stark kritisiert worden war (Frank & Joshi 2014: S. 258). Die parlamentarische Forderung ist damit erfüllt, ein Einfluss der EU auf diese Entscheidung kann jedoch nicht nachgewiesen werden. Ergänzend zu diesen Forderungen der Nachhaltigkeit steht die Bemerkung des Parlamentes zum *Ontario Green Energy Act*. Jedoch zeigen Berichte kanadischer zivilgesellschaftlicher Organisationen, dass die EU den 2009 verabschiedeten *Ontario Green Energy Act*, der eine als protektionistisch kritisierte Herkunftsquote enthält, über die Verhandlungen hinweg wiederholt kritisiert und die Anfechtung nicht zurückgezogen hat. Die Kommission betonte wiederholt die Unvereinbarkeit mit dem Kapitel zur öffentlichen Auftragsvergabe und wich nicht von ihrer Position ab (Jacobs 2012: S. 32; Trew 2010). Diese Forderung des Parlamentes wurde nicht erfüllt.

Hinsichtlich der Einfuhr von Robbenerzeugnissen finden sich in CETA selbst keinerlei Regelungen; sodass zumindest die Forderung, CETA möge keine Aufweichung der europäischen Regularien enthalten, erfüllt ist. Jedoch verabschiedeten das Parlament und der Rat am 06. Oktober 2015 eine Verordnung, die das Verbot der Einfuhr von Robbenerzeugnissen geringfügig veränderte, um einem Urteil der WTO nach einer Klage Kanadas und Norwegens zu entsprechen (EC 2020: S. 3). Insgesamt blieb das Einfuhrgebot auch durch diese Verordnung gewahrt, das Parlament zeigte sich in dieser Frage unnachgiebig (McKenzie 2016: S. 110). Die ebenfalls in der Resolution geäußerte „Hoffnung“, Kanada möge seine Klage vor der WTO zurückziehen, wurde nicht erfüllt. Jedoch sind diese Forderungen eher als Verhandlungsstrategie zu werten: Das Europäische Parlament hat bewusst eine Forderung eingebaut, die grundsätzlich von der WTO entschieden wird und deshalb eigentlich außerhalb des Einflussbereiches des Europäischen Parlamentes liegt, aber dazu dienen kann, Druck auf Kanada auszuüben, an anderen Stellen Zugeständnisse zu machen (Interview 4). Damit ist dies ein Beispiel für *issue-linking*, also das Einbringen einer Forderung, um sie bei

²⁰ Die Studie ist unter folgendem Link abrufbar:

https://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2011/september/tradoc_148201.pdf; zuletzt geprüft am 31.08.2020.

Bedarf mit anderen Forderungen zu verknüpfen und die Präferenzen in anderen Bereichen durchzusetzen.

Das Parlament konnte seine Präferenzen die nachhaltige Entwicklung in CETA betreffend größtenteils (mit Ausnahme der Forderung bezüglich des *Ontario Green Energy Acts* und der Hoffnung, Kanada würde seine Klage vor der WTO zurückziehen) durchsetzen. Die beiden nicht erfüllten Forderungen sind zudem eher als Verhandlungsstrategien zu werten denn als konkrete Anforderungen an den Vertragstext (Interview 4, Interview 5). Jedoch waren die verbleibenden Forderungen zur Nachhaltigkeit in CETA teilweise vage gehalten und setzten keine roten Linien, was ebenfalls bewusst mit Blick auf die Verhandlungssituation geschah (Interview 4).

Der parlamentarische Fokus auf das Thema Nachhaltigkeit und nachhaltige Entwicklung ist dennoch eindeutig, das Parlament zeigte sich insgesamt zufrieden mit den Bestimmungen CETAs zur Nachhaltigkeit. Die Regelungen im Umweltschutz werden als weitreichend gelobt, das Kapitel zu Handel und Arbeit konsolidiert den Status Quo. Die kanadische Regierung hätte Nachhaltigkeitsthemen bevorzugt in einem eigenen Abkommen geregelt, jedoch insistierte das Europäische Parlament darauf, diese in CETA zu inkludieren (McKenzie 2016: S. 132). Eine explizite Durchsetzung der parlamentarischen Präferenzen gegen den Widerstand der Kommission kann nicht nachgewiesen werden, denn auch die Kommission betonte im Zuge der Verhandlungen, dass ihr der Erhalt von Umwelt- und Arbeiterrechten ein Anliegen sei – das jedoch laut McKenzies Einschätzung generell hinter kommerziellen Interessen zurückstünde (McKenzie 2016: S. 110, 124, 133). Das Parlament war nicht in der Position, Zugeständnisse im Umweltkapitel vonseiten der Kommission zu verhindern, die konkreten Forderungen der Resolutionen von 2011 und 2013 sind jedoch erfüllt. Die vage Formulierung von Präferenzen und die Konzentration auf nur wenige konkrete Forderungen in den Resolutionen legt jedoch auch nahe, dass sich das Parlament seines geringen Einflusses bewusst ist und gezielt einzelne Themen als Schwerpunkte herausgreift.

Nach eigener Aussage von Mitgliedern des Europäischen Parlamentes werden die Themen nachhaltige Entwicklung, internationale Arbeitsrechte sowie Umwelt- und Menschenrechte als Schlüsselthemen der Organisation verstanden (McKenzie 2016: S. 110). McKenzie (2016: S. 110) sieht das Insistieren des Europäischen Parlamentes beim Verbot der Einfuhr von Robbenerzeugnisse als Zeichen für die besondere Rolle des Parlamentes in den

Verhandlungen. Während das Parlament in den Verhandlungen keine formelle Rolle hat und sich deshalb nur sehr eingeschränkt an der Realpolitik beteiligen kann, nutzt es einzelne Themen strategisch, um (zumeist normative) Schwerpunkte zu setzen und seine Position auszubauen.²¹ Dies steht jedoch in einem Konflikt mit dem Anspruch des Europäischen Parlamentes, konstruktiver Teil der Verhandlungen zu sein – und nicht nur Vetospieler. Das Parlament wollte seine Fähigkeit als kommerzieller Akteur beweisen: „The Parliament’s desire to promote environmental values in CETA was balanced against its interests in expanding policy turf as a commercial player in FTA negotiations“ (McKenzie 2016: S. 134). Diese Spannung hat im konkreten Fall des Umweltkapitels für nur geringe, jedoch gezielte Impulse des Parlamentes gesorgt.

9.5 Konditionalitätsklausel

Forderung	Verweis	Prüfbar?	Erfüllt?
Rechtsverbindliche Menschenrechte	S. 4/5, Nr. 8	Ja	Ja ²²
Aus Resolution von 2013: Alle Abkommen mit Konditionalitätsklausel und Politische Klausel zu Demokratie und Menschenrechten	S. 3, Nr. 1 b) und c)	Ja	Ja

Abbildung 6: Forderungen zu Menschenrechten. Quelle: Eigene Darstellung.

Die Präambel CETAs umfasst ein Bekenntnis zu gemeinsamen Werten, jedoch ist juristisch umstritten, wie rechtlich bindend Verpflichtungen in der Präambel sind (Schram 2019: S. 236). Die Forderung nach einem Bekenntnis zu Menschenrechten kann in jedem Fall als erfüllt gewertet werden. Der Vertrag selbst enthält keine Konditionalitätsklausel, die bei einem Verstoß gegen die Grundprinzipien Sanktionen vorsähe. Diese Konditionalitätsklausel findet sich im „Strategic Partnership Agreement“ (SPA), das parallel zu CETA verhandelt und über Artikel 28(7) SPA verknüpft wurde. Dieser Artikel besagt, dass „ein besonders ernster und schwerer Verstoß gegen die Menschenrechte [...] als Grund für die Kündigung des umfassenden Wirtschafts- und Handelsabkommens EU-Kanada (CETA) [...] dienen kann.“ Die Verknüpfung CETAs mit dem SPA steht in einer Tradition der Verbindung von Außen- und Handelspolitik in der EU, die McKenzie beschreibt (2016: S. 75-78).

²¹ Vergleiche hierzu auch die Überlegungen von Meissner & McKenzie zur strategischen Positionierung des Parlamentes bei der Konditionalitätsklausel.

²² Strategic Partnership Agreement Art. 2 Abs. 1 (CoEU 2016: S. 8).

Das Europäische Parlament hat gegen den Widerstand der kanadischen Regierung auf eine klare Konditionalitätsklausel bestanden. Dabei wurden die parlamentarischen Ansprüche von kanadischer Seite ernstgenommen (Meissner & McKenzie 2019: S. 1285). Auch die EU-Mitgliedsstaaten waren in den Verhandlungen keine klaren Befürworter der Konditionalitätsklausel, machten sie aber zum zentralen Bestandteil der Verhandlungen (Meissner & McKenzie 2019: S. 1281, 1285). Auch zwischen der Kommission und dem Europäischen Parlament unterscheiden sich die Präferenzen: Während das Europäische Parlament hier stark für Werte und Normen in Handelsverträgen eintritt, ist dies nur ein untergeordnetes Ziel der Kommission (McKenzie 2016: S. 96) – ein Gegensatz mit grundsätzlichen Konfliktpotenzial, der durch die Konditionalitätsklausel nochmals deutlich wird. Mithilfe wiederholten Agenda-Settings über die Resolution, Anfragen an die Kommission und parlamentarische Debatten brachte das Europäische Parlament das Thema immer wieder auf die Tagesordnung und übte Druck auf die Kommission aus. Dieses Agenda-Setting war stets begleitet von dem Bewusstsein, dass das Parlament ein Abkommen ohne Konditionalitätsklausel ablehnen kann (Meissner & McKenzie 2019: S. 1285-1286). Auch die Aufnahme der Konditionalitätsklausel im SPA entspricht der Forderung des Parlamentes und die Aufnahme kann hinsichtlich des hohen parlamentarischen Engagements und den Divergenzen der Akteurspräferenzen als klarer Verhandlungserfolg des Europäischen Parlamentes gewertet werden.

Die Konditionalitätsklausel sieht vor, dass im Fall substanziellen Verstoßes CETA irreversibel aufzuheben (und nicht nur temporär auszusetzen) sei, weshalb die Klausel auch als „nuclear option“ bezeichnet wird (Zamfir 2019: S. 9-10). Diese sprachliche Kompromisslosigkeit ist überraschend, weil Menschenrechte bisher für das Parlament kein ausschlaggebendes Kriterium waren und auch die EU insgesamt bisher nicht kohärent gegenüber ihren Verhandlungspartnern gehandelt hat (Meissner & McKenzie 2019: S. 1275-1276). Dies erklären Meissner und McKenzie damit, dass die Konditionalitätsklausel in den CETA-Verhandlungen als strategisches Interesse eine besondere Gelegenheit zur Profilierung für das Europäische Parlament bot, weil die Präferenzen der EU-Akteure auseinander gingen und das Parlament in der Konditionalitätsklausel ein Alleinstellungsmerkmal der eigenen Position fand (Meissner & McKenzie 2019: S. 1282). Dabei war eine weitere wichtige Voraussetzung die herausgehobene Wahrnehmung und Bedeutung von Menschenrechten in der Öffentlichkeit (Meissner & McKenzie 2019: S. 1279, 1283). Das Parlament hat die öffentliche

Aufmerksamkeit und die unterschiedlichen Präferenzen der EU-Organisationen genutzt, um einen eigenen Schwerpunkt in die Verhandlungen einzubringen und dem Abkommen einen Fingerabdruck zu verleihen – sowohl gegenüber der Kommission und dem Rat als auch der europäischen Öffentlichkeit.

9.6 Transparenz: Informationspflicht, Konsultation und Einbeziehung von Interessensgruppen

Forderung	Verweis	Prüfbar?	Erfüllt?
Erinnerung an Informationspflicht ²³	S. 7, Nr. 19	Ja	Ja
(Wichtigste) Interessengruppen einbinden und konsultieren ²⁴	S. 5, Nr. 9	Ja	Ja

Abbildung 7: Forderungen der Transparenz. Quelle: Eigene Darstellung.

Es wurde aufgeführt, dass die Informationspflicht eine herausgestellte Bedeutung für das Europäische Parlament darstellt, in deren Verteidigung und Interpretation das Parlament bereits Erfolge verbuchen kann. Die Bewertung bezieht sich vor allem auf das Einhalten der Informationspflicht durch die Kommission, weil sie die Verhandlungen führt. Insgesamt zeigten sich die Abgeordneten zufrieden mit dem Einhalten der Informationspflicht vonseiten der Kommission (Interview 4, Interview 5). Als klarer Verhandlungserfolg wird angesehen, dass die Zahl von Abgeordneten mit Zugang zu vertraulichen Dokumenten deutlich erhöht wurde und Verhandlungsdokumente über das Internet Interessierten zur Verfügung gestellt wurde (Interview 5). Auch Schöllmann (2017: S. 8) hält fest, dass die Informationspflicht weitreichender interpretiert und eingehalten wurde, beispielsweise durch Berichte nach jeder Verhandlungsrunde und einer zeitnahen Veröffentlichung des fertigen Vertragstextes nach Ende der Verhandlungen. Vergangene Erfolge hinsichtlich der Informationspflicht wirken sich offensichtlich auf das Verhalten der Europäischen Kommission aus. Auch wenn nicht direkt mit einem Veto gedroht wird, ist diese Möglichkeit der Sanktionierung durch Beispiele wie das Abkommen mit Marokko und ACTA stets präsent. Insgesamt sind die Informationskanäle zwischen dem Europäischen Parlament und der Kommission durch direkte Treffen und Absprachen enger geworden. Dies gilt insbesondere für direkte Kontaktmöglichkeiten von Abgeordneten der EVP- und S&D-Fraktion, aus deren politischer Fraktion die Kommission gestellt wird (Interview 4, Interview 5). Auch wenn demzufolge die Forderung des

²³ Auch EP 2013: S. 4 Nr. 1 g).

²⁴ Formulierung „wichtigste“ wurde nicht ausgewertet.

Europäischen Parlamentes erfüllt wurde, zeigen die aktuellen Brexit-Verhandlungen hinter verschlossenen Türen, dass die Informationspflicht immer noch aktiv vom Parlament eingefordert werden muss (Interview 5).

In den CETA-Verhandlungen hat also bereits die Aufforderung, die Informationspflicht einzuhalten, gereicht. Die Androhung eines Vetos muss aufgrund der bereits geschaffenen Präzedenzfälle nicht mehr explizit erfolgen. Roederer-Rynning wertet die Aufforderungen durch die Resolutionen als Schlüsselinstrument, um mithilfe des „legal-constitutional arsenal“, also den Verweis auf die rechtliche Verpflichtung, die vom EuGH bestätigt wurde (Roederer-Rynning 2017: S. 519), und die erhöhte Aufmerksamkeit der Öffentlichkeit (Roederer-Rynning 2017: S. 522), Druck auf die Kommission auszuüben.

Wie bereits aufgeführt, lässt sich aus der Resolution des Europäischen Parlamentes nicht ablesen, welche Interessensgruppen als die Wichtigsten erachtet werden. Deshalb analysiert diese Arbeit nun das Ausmaß, in dem Interessensgruppen insgesamt konsultiert und einbezogen wurden.

Die Kommission lobt sich selbst für „ein hohes Maß an Transparenz, einschließlich Beteiligung der Zivilgesellschaft“ (EC 2016: S. 19) bei dem Abschluss der CETA-Verhandlungen, kritisiert aber die mangelnde Transparenz des Rates (Interview 2). Jedoch wurde sowohl von kanadischen als auch europäischen Nichtregierungsorganisationen die mangelnde Transparenz in den Verhandlungen stark kritisiert (Trew 2013: S. 568). Auch auf Seiten der wissenschaftlicher Literatur ist das Bild vielschichtig: Während Delimastis (2017: S. 228) CETA als eines der am wenigsten transparenten Abkommen der letzten Jahre beurteilt, sehen andere Autoren einen großen Einfluss zivilgesellschaftlicher und Nichtregierungsorganisationen (obwohl das Europäische Parlament beides getrennt nennt, unterscheidet diese Arbeit im Folgenden nicht zwischen zivilgesellschaftlichen und Nichtregierungsorganisationen). Die Einbindung von Interessensgruppen ist am stärksten im Rahmen des Konsultationsprozesses zur Reform des Investitionsschutzes durch die Kommission ab 2014 zu beobachten (Roederer-Rynning 2017: S. 519), in dessen Rahmen die Kommission sich mit mehr als 350 Regierungs- und Nichtregierungsorganisationen beriet (Hübner et al 2017: S. 850). Bemerkenswert ist auch die vermehrte Veröffentlichung vertraulicher Dokumente, die die Kritik an CETA weiter anheizte (Delimastis 2017: S. 229). Die starke Stimme der zivilgesellschaftlichen Organisation ist dabei nicht den Bemühungen der

Kommission um Transparenz zuzuschreiben, sondern dem großen öffentlichen Druck, der die Einbeziehung der Organisationen verstärkte. Das wirkte sich auch positiv auf die Position des Europäischen Parlamentes aus, weil Forderungen nach mehr Transparenz den Blick auf die Organisation als demokratische Legitimation verstärken. Gerade während der CETA-Verhandlungen war die Verbindung zwischen der öffentlichen Aufmerksamkeit und dem Europäischen Parlament sichtbar: „The issues that were raised often were also a reflection of the debate that took place more broadly in society, if you want“ (Interview 2). Wegen der hohen öffentlichen Aufmerksamkeit auf zunächst TTIP und dann auch CETA wird den zivilgesellschaftlichen Organisationen ein hoher Einfluss auf CETA zugeschrieben – insbesondere auf die Diskussionen zu öffentlicher Auftragsvergabe und pharmazeutischen Mitteln (Hübner et al 2017: S. 845-846; Trew 2013: S. 569). Die Verhandlungen stellten einen Lernprozess für die Kommission dar, der verdeutlichte, dass die Zivilgesellschaft eine stärkere Einbeziehung in die Verhandlungen fordert (Hübner et al 2017: S. 855). Es scheint, als habe das anfänglich geringe Interesse von Nichtregierungsorganisationen in CETA (Delimatsis 2017: S. 228) die Hoffnung geweckt, die Verhandlungen könnten ohne große öffentliche Aufmerksamkeit ablaufen, und der Umschwung die Kommission überrascht (Interview 1). Als sich dies durch TTIP änderte, war es der hohe Druck durch zivilgesellschaftliche Akteure, die deren Mitwirkung ermöglichte – nicht die freiwillige Transparenz der Kommission. Trotzdem ist eine Einbindung der Interessensgruppen und zivilgesellschaftlichen Organisationen zu beobachten, weshalb die parlamentarische Forderung als erfüllt gilt.

Transparenz und Konsultation waren somit wichtige und immer wiederkehrende Themen der Verhandlungen, die nicht nur von den Interessengruppen, sondern auch von parlamentarischer Seite wiederholt gefordert wurden. Als Druckmittel nutzte das Parlament wiederholtes Agenda-Setting. Ob angesichts der hohen öffentlichen Aufmerksamkeit von einer Mobilisierung der Öffentlichkeit gesprochen werden kann, ist fraglich, weil diese Mobilisierung nur teilweise vom Europäischen Parlament ausging (Interview 5). Nichtsdestotrotz profitierte das Parlament davon, denn so erhielten auch seine Forderungen nach Transparenz und Mitwirkung stärkeres Gewicht (Interview 1).

9.7 Beteiligung kanadischer Provinzen und Territorien

Forderung	Verweis	Prüfbar?	Erfüllt?
Beteiligung kanadischer Provinzen und Territorien	S. 5, Nr. 10	Ja	Ja

Abbildung 8: Forderung nach der Beteiligung kanadischer Provinzen und Territorien. Quelle: Eigene Darstellung.

Während Fafard & Leblond kritisieren, dass die Beteiligung der Provinzen zu gering ausgefallen sei (Fafard & Leblond 2013: S. 553), betont Paquin, die Teilhabe der kanadischen Provinzen und Territorien bei CETA sei einmalig gewesen, und dass ihre Beteiligung auf den Einfluss der EU zurückzuführen sei (Paquin 2013: S. 551). Die Europäische Kommission hat die Forderung des Parlamentes übernommen, was zu einer verstärkten Beteiligung der Provinzen und Territorien geführt hat, wie auch die wissenschaftliche Literatur mehrheitlich hervorhebt (vgl. D’Erman 2020: S. 6; Schram 2019: S. 304, De Bièvre 2018: S. 78; Delimatsis 2017: S. 229). Der Wunsch des Europäischen Parlamentes nach einer starken Beteiligung der kanadischen Provinzen und Territorien (EP 2011a: S. 5 Nr. 10) kann als erfüllt gewertet werden. Als Grund für die Forderung wertet Paquin das europäische Interesse an der öffentlichen Auftragsvergabe in Kanada, die auf der Ebene der Provinzen beschlossen wird, sowie die Zuständigkeit der Provinzen für die Implementierung des Abkommens (Paquin 2013: S. 546). Jedoch war diese Forderung zu keinem Zeitpunkt ein Konfliktfeld zwischen dem Europäischen Parlament und der Kommission. Wie das 2015 veröffentlichte Verhandlungsmandat der Kommission zeigt, war sich diese bereits 2009 bewusst, dass einige Verhandlungsthemen in die Zuständigkeit der kanadischen Provinzen und Territorien fallen (Rat der EU 2015: S. 4 Nr. 4). Deshalb kann keine explizite Durchsetzung durch das Europäische Parlament festgestellt werden.

9.8 Investitionsschutz und Streitbeilegungsmechanismus

Streitbeilegung	S. 5, Nr. 11		
- Einbindung des Parlamentes in Überlegungen zur Streitbeilegung		Ja	Ja ²⁵
- Lokale Rechtsmittel als Basis der Streitbeilegung		Ja	Nein
Ausnahme aus dem Investitionsabkommen	S. 5, Nr. 12		
- Volksgesundheit		Ja	Ja
- Bildung		Ja	Ja

²⁵ Eigene Deutung des Parlamentes, siehe Zustimmung INTA Punkt „Investitionen“ (EP 2017a: S. 7).

- Nationale Verteidigung		Ja	Ja
- Kultur		Ja	Nein

Abbildung 9: Forderungen zum Investitionsschutz und ISDS. Quelle: Eigene Darstellung.

Das achte Kapitel CETAs, welches sich mit Investitionsschutz befasst, ist eine der umstrittensten, gleichzeitig aber auch als am fortschrittlichsten gelobten Neuerungen CETAs, in dessen Entwicklung dem Parlament eine substantielle Rolle zugeschrieben wird (Bereuter 2018: S. 53; Schöllmann 2017: S. 3). Die Neuerungen CETAs im Investitionsschutz werden von Hübner et al (2017: S. 847) als eine der wichtigsten Reformen des Abkommens beschrieben.

Investitionsschutz ist erst mit dem Vertrag von Lissabon zur ausschließlichen EU-Kompetenz geworden. Jedoch ist diese im Artikel 207 AEUV dargelegte Bestimmung nicht unumstritten: Während ausländische Direktinvestitionen klar unter die CCP fallen, sind sogenannte Portfolioinvestitionen nicht genannt (Schöllmann 2017: S. 9). Da CETA als erstes Handelsabkommen in einem umfangreichen Kapitel den Investitionsschutz der Vertragsparteien regelt (Bierbrauer 2014: S. 1), wurde die Frage um die ausschließliche EU-Kompetenz zu einer entscheidenden hinsichtlich der Wertung des Abkommens als gemischtes Abkommen.

Während vor CETA der Investor-Staat-Streitbeilegung (*Investor-State-Dispute-Settlement, ISDS*) die global gängige Methode des Investitionsschutzes darstellte, wurde dieser Mechanismus in CETA zu einer neuen Investitionsgerichtsbarkeit (*Investment Court System, ICS*) reformiert. Im Unterschied zum ISDS ermöglicht der ICS eine Berufung, die Gerichtsmitglieder werden nicht von den Streitparteien, sondern auf Grundlage eines Rotationssystems ausgewählt (Puccio & Harte 2017: S. 1). CETA sieht die Bildung eines Schiedsgerichtes aus fünfzehn Richtern, von denen je fünf von Kanada und der EU sowie weitere fünf durch Drittstaaten ernannt werden, vor (Tung 2016: S. 57). Mit der Einführung einer Berufungsinstanz sowie der neuen Regelung zu Richtern reagierte die Kommission auf zentrale Argumentationspunkte, die von Kritikern des ISDS-Systems geäußert wurden (vgl. Kapitel 8.8, S. 55).

Auch die neuen ISDS-Regelungen wurden vielfach kritisiert. Zunächst wird angeführt, den Richter der Schiedsgerichte mangelte es an Rechenschaftspflicht. Trotz ihrer tragenden Rolle in den Entscheidungen, die das Gemeinwesen in starker Weise betreffen, werden sie weder gewählt noch öffentlich geprüft. Hinzu kommen die mangelnde Transparenz der Prozesse, die

Uneinheitlichkeit von Urteilen²⁶ sowie die mögliche Untergrabung von Regelungen öffentlichen Interesses²⁷, wie beispielsweise in der Gesundheit oder dem Umweltschutz²⁸ (Tung 2016: S. 55, 57-58). Schöllmann (2017: S. 5) beschreibt die Befürchtung, Unternehmen könnten in großem Maßstab Staaten verklagen und so deren regulatorische Autonomie einschränken. Dem fügt Hippe (2014: S. 547) verfassungsrechtliche Bedenken hinzu, er sieht die Aufgabe der Schiedsgerichte, öffentliche Regulierungsrechte gegen private Eigentumsrechte abzuwägen, als Eingriff in die Aufgaben der Verfassungsgerichte. Als Reaktion auf den Vorwurf mangelnder Transparenz wurden in das Kapitel zu Investitionsschutz Bestimmungen eingefügt, die die Veröffentlichung von Verfahrensdokumenten regeln (Tung 2016: S. 58). Die Angst vor einer Klagewelle (Hübner et al 2017: S. 852) bestätigte sich nicht.

In der parlamentarischen Resolution von 2011 kritisiert das Parlament den Vorstoß der Kommission, über die Regelung von Auslandsinvestitionen zu verhandeln, ohne die Stellungnahme des Europäischen Parlamentes abgewartet zu haben und fordert die Kommission auf, das Europäische Parlament in die Entwicklung eines Streitbeilegungsmechanismus einzubinden (EP 2011a: S. 5 Nr. 11). Hinsichtlich der TTIP-Verhandlungen forderte das Europäische Parlament eine Reform der ISDS-Bestimmungen (EP 2015b: S. 12 Nr. xv), und erhöhte den Druck sowohl durch wiederholtes Agenda-Setting in den Resolutionen, wie auch durch Einbindung der Öffentlichkeit und Androhung eines Vetos (Interview 5, Roederer-Rynning 2017: S. 519). Es stellte klar, dass das Parlament den ISDS-Mechanismus nicht akzeptieren würde (Roederer-Rynning 2017: S. 520), der Zweifel an dem Kapitel überträgt sich auf das gesamte Abkommen CETA (Hübner et al 2017: S. 854). In persönlichen Gesprächen zwischen dem Europäischen Parlament und Vertretern der kanadischen Regierung wurde zudem klar, dass auch von kanadischer Seite eine Reform des Mechanismus befürwortet würde (Interview 5). Gleichzeitig trat das Parlament auch in Kontakt mit den Mitgliedsstaaten, um Alternativen auszuloten, wobei sich die Niederlande als strategischer Partner erwies (Interview 5). Während die Kommission auf Druck des

²⁶ Aufgrund der sehr großen Unterschiede in der Rechtsprechung und dem Fehlen von Präzedenzfällen sei keine Rechtssicherheit gegeben (vgl. Hippe 2014: 454).

²⁷ Die Formulierungen zur Wahrung von Regulierungssouveränität in der Präambel des Vertrages haben nicht zwingend bindende Wirkung (Schram 2019: S. 236).

²⁸ Dieses Bedenken formuliert auch das Europäische Parlament (EP 2011a: S. 5 Nr. 11). Wie eine Prüfung im Fall von Regulierung hinsichtlich Kraftstoffqualität des Deutschen Bundestages zeigt (Deutscher Bundestag 2016: S. 13), hat sich diese Befürchtung nicht realisiert.

Parlamentes und der zivilgesellschaftlichen Organisationen (Hübner et al 2017: S. 854) ein neues System entwickelte, stand sie in engem Austausch mit dem INTA des Europäischen Parlamentes. Der neue Vorschlag der Kommission beinhaltete das ICS-Verfahren, dessen Einsetzung das Europäische Parlament nun auch bei CETA forderte (Puccio & Harte 2017: S. 15). Dabei blieb der ursprüngliche Vorschlag des Parlamentes, lokale Rechtsmittel zu nutzen, unerfüllt (EP 2011a: S. 5 Nr. 11). Jedoch lobt der INTA die Einführung der neuen Investitionsgerichtsbarkeit, da das Recht auf Regulierung gewahrt bliebe, es ermögliche ein „faites und transparentes Verfahren“ und sei „ein wichtiger Schritt hin zur Verwirklichung des Endziels der EU, das in der Schaffung eines internationalen Investitionsgerichts besteht“ (EP 2017a: S. 7). Im Falle der Reform des ISDS-Mechanismus kann von einer echten Einflussnahme des Europäischen Parlamentes gesprochen werden. Roederer-Rynning sieht sogar die Anwendung einer Kompetenz, die das Parlament laut den Verträgen nicht hat, nämlich die des Zusatzes zu internationalen Abkommen (Roederer-Rynning 2017: S. 521). Hübner et al betonen, dass der Erfolg dieser Einflussnahme vor allem auf die Konvergenz zivilgesellschaftlicher und parlamentarischer Bedenken zurückzuführen sei, die den Druck auf die Kommission und die Mitgliedsstaaten erhöht haben (Hübner et al 2017: S. 854).

Das Europäische Parlament forderte zunächst, dass die sensiblen Bereiche Volksgesundheit, Bildung, nationale Verteidigung und Kultur aus dem Investitionskapitel ausgenommen werden (EP 2011a: S. 5 Nr. 12). Die Ausnahmen, die das Kapitel 8 „Investitionen“ betreffen, sind im Anhang I CETA gelistet, neben den allgemeinen Ausnahmen konnten die Vertragsparteien auch zusätzliche Ausnahmen definieren. L11/722 CETA umfasst dabei die Ausnahmen, die für die gesamte EU gelten. Dort sind unter anderen Dienstleistungen im Bereich Forschung und Entwicklung und im Bereich Gesundheit, Soziales und Bildung ausgenommen. Artikel 28.6 listet nationale Sicherheit als einen Bereich, der aus CETA ausgenommen werden kann. Jedoch ist Kultur nicht als Ausnahme des Investitionskapitels gelistet, Kanada hat die Kulturwirtschaft²⁹ im Gegensatz zur EU im Artikel 8.2 (3) aus dem Geltungsbereich ausgenommen. Audiovisuelle Dienstleistungen, die als besonders bedeutsam innerhalb des Kulturbereiches gewertet werden, sind auf Druck Frankreichs ausgenommen worden. Das Europäische Parlament schloss sich dieser Minimalforderung Frankreichs an, verzichtete dafür aber auf den ursprünglichen Gesamtanspruch, Kultur aus dem Investitionsschutzkapitel

²⁹ „Kultur“ und „Kulturwirtschaft“ werden hier synonym verstanden.

auszuschließen (Interview 4, Interview 5). Es wurden demzufolge nur die Bereiche Gesundheit und Bildung explizit aus dem Investitionskapitel ausgenommen, nationale Verteidigung kann mit Blick auf Artikel 28.6 noch ausgenommen werden, wohingegen die EU auf die Ausnahme von Kultur aus dem Investitionskapitel verzichtet hat.³⁰

Die Vereinbarkeit des Investitionsschutzkapitels mit Unionsrecht wurde vielfach angezweifelt, jedoch brachte die belgische Regierung, nicht das Europäische Parlament, die Zweifel vor den EuGH. Der Zweifel an der Vereinbarkeit betraf konkret zwei Bedenken: einerseits wird angeführt, die Bestimmungen zum Investitionsschutz stellten eine Einschränkung des Grundsatzes der Autonomie des Unionsrechtes dar. Die Autonomie des Unionsrechts soll vor allem durch eine einheitliche Auslegung gewährleistet werden, was mit der bereits genannten Problematik der inkonsistenten Rechtsprechung von Schiedsgerichten kollidiert. Zudem wirkt sich das Investitionskapitel auf die angestrebte ausschließliche Zuständigkeit von Unionsorganen für Unionsrecht aus, die Zuständigkeit eines unabhängigen Gerichtes verfälscht den Grundsatz (Kerkemeyer 2015: S. 271). Zweitens sei neben der Autonomie des Unionsrechtes die Rechtssicherheit gefährdet (Kerkemeyer 2015: S. 270). Auf Grundlage dieser Überlegungen fordert Kerkemeyer, das Kapitel zum Investor-Staat-Schiedsverfahren gänzlich aus CETA auszunehmen (Kerkemeyer 2015: S. 274). Diese Zweifel brachte Belgien in einer Anfrage um ein Gutachten zur Vereinbarkeit der Investitionsschutzbestimmungen mit dem Unionsrecht vor den Europäischen Gerichtshof. Dieser urteilte im Gutachten 1/17 vom 30. April 2019, der ICS sei mit dem Unionsrecht vereinbar.

Am 23. November 2016 lehnte das Europäische Parlament eine Resolution, die die Anrufung der Europäischen Gerichtshofes zum Investitionsschutz forderte, mehrheitlich ab. In einer Abstimmung wurde die Argumentation der Europäischen Kommission, der ISDS sei mit EU-Recht vereinbar, für glaubhaft befunden (Interview 4). Außerdem sollte das Abkommen nicht weiter verspätet werden (Interview 4, Bar 2016). Jedoch hatte zu diesem Zeitpunkt die belgische Regierung den EuGH bereits angerufen. Der Widerstand der wallonischen Regierung blieb bestehen, sodass der kanadische Handelsminister in direkte Gespräche mit der wallonischen Regierung trat – unter Verhandlungsführung durch das Europäische Parlament

³⁰ Die rechtliche Wirksamkeit der Bekenntnisse zu Beibehaltung von Kulturpolitik und Wahrung der kulturellen Identität in der Präambel des Vertragstextes ist umstritten (Schram 2019: S. 236).

(Puntscher Rieckmann 2017: S. 292). Das Europäische Parlament verzichtete also auf die Strategie des Anrufens des EuGHs.

Inhaltlich haben sich nicht alle Forderungen des Europäischen Parlamentes das Kapitel zu Investitionsschutz betreffend erfüllt, es wurde nicht der gesamte Kulturbereich aus dem Geltungsbereich ausgenommen. Die Ausnahme der audiovisuellen Inhalte ist auf eine Allianz des Europäischen Parlamentes mit Frankreich zurückzuführen. Jedoch hat die Kommission auf die Forderung nach Einbindung erfüllt und gab dem Parlament so Raum, an den großen Linien der Reform mitzuwirken. Die wissenschaftliche Literatur urteilt zu Recht, dass das Parlament bedeutsamen Einfluss auf das Kapitel ausgeübt hat, dabei ist sowohl der inhaltlich-substanzielle als auch der prozedurale Einfluss zu nennen. Hinsichtlich der Durchsetzungsstrategien ist bemerkenswert, dass das Europäische Parlament auf vielen verschiedenen Kanälen unter Anwendung mehrerer Strategien tätig wurde. Darunter fallen Agenda-Setting, Allianz-Bildung, Aufbau von Druck durch die Mobilisierung der Öffentlichkeit und die Androhung eines Vetos. Jedoch hat das Parlament auf die Möglichkeit, den EuGH anzurufen, verzichtet.

Da die Ratifizierung durch nationale Parlamente noch nicht abgeschlossen ist, ist CETA erst teilweise in Kraft getreten. Teilweises in Kraft treten umfasst lediglich die Kapitel, die unter ausschließliche EU-Kompetenz fallen, weshalb das Kapitel zu Investitionsschutz bislang keine Anwendung findet (Schöllmann 2017: S. 10).

9.9 Regulatorische Zusammenarbeit, Regulierungssouveränität und Ausnahmen von Regulierung

Wahrung des Rechts auf Regulierung beider Seiten (nationale Sicherheit, Umwelt, Volksgesundheit, Arbeitnehmer- und Verbraucherrechte, Industriepolitik, kulturelle Vielfalt)	S. 5, Nr. 12	Ja	Ja ³¹
Schutz künftiger Rechtsvorschriften in sensiblen Gebieten	S. 5, Nr. 11	Ja	Ja ³²
Keine Regulierung von:	S. 6, Nr. 13		
- Schutz der EU-Regulierung beim Erlass von Richtlinien zur Kraftstoffgewinnung		Ja	Ja ³³

³¹ Eigene Deutung des Parlaments, siehe Zustimmung INTA Punkt „Investitionen“ (EP 2017a: S. 7).

³² Eigene Deutung des Parlaments, siehe Zustimmung INTA Punkt „Investitionen“ und „Fazit“ (EP 2017a: S. 7-8).

³³ Siehe Gutachten (Deutscher Bundestag 2016: S. 13).

- Schutz der möglichen Einführung von Umweltnormen zur Ölgewinnung aus Ölsand für Kanada		Ja	Ja ³⁴
Landwirtschaft, keine substanziellen Zugeständnisse bei:	S. 6, Nr. 15, 16		
- GVO		Ja	Ja
- Milch		Ja	Ja ³⁵

Abbildung 10: Forderungen der Regulierungssouveränität. Quelle: Eigene Darstellung.

Für Hübner et al (2017: S. 844) steht CETA in einem generellen Trend, in Freihandelsabkommen weitreichende Bestimmungen zur regulatorischen Kooperation auszuhandeln. Das Kapitel zur regulatorischen Zusammenarbeit ist von essentieller Bedeutung, schließlich sollte mithilfe Kanadas, einem weniger wichtigen Handelspartner, die Möglichkeit zur gemeinsamen Regulierung erprobt werden (Hübner et al 2017: S. 848). Die regulatorische Zusammenarbeit erfolgt zwar auf freiwilliger, nichtsdestotrotz durch das *Regulatory Cooperation Forum (RCF)* stabiler Basis, und soll die künftige Zusammenarbeit erleichtern (Schöllmann 2017: S. 6-7). Zur Umsetzung CETAs wurde das „CETA Joint Committee“ aus dem kanadischen Handelsministerium und der europäischen Generaldirektion für Handel gebildet, das dem Vertragstext auch Änderungen hinzufügen kann (Vranes 2017: S. 66). CETA sieht die Bildung weiterer, themenspezifischer Ausschüsse zwischen Kanada und der EU vor. Die Frage nach gemeinsamer Regulierung von Standards stieß auf viel Kritik. Das Abkommen beschränkt nun weder Lebensmittel- noch Umweltvorschriften der EU, auch der Schutz vor Einschränkungen künftiger Rechtssetzung ist ein wichtiger Bestandteil des Abkommens (Aichele & Felbermayr 2014: S. 21). Die oben genannten Foren werden in der abschließenden Einschätzung des INTA lobend als „integraler Bestandteil des Abkommens“ (EP 2017a: S. 8) hervorgehoben, jedoch wird der mögliche Einfluss des Europäischen Parlamentes auf die regulatorischen Foren als gering eingeschätzt (Vranes 2017: S. 69). Allerdings zeigt der Umstand, dass das Parlament während der CETA Verhandlungen direkte Gespräche mit der kanadischen Regierung und dem kanadischen Parlament führte (EP 2013: S. 1), dass die regulatorische Zusammenarbeit auch außerhalb der Foren stattfinden kann.

³⁴ Wertung auf Grundlage des Gutachtens des Deutschen Bundestages (Deutscher Bundestag 2016: S. 13).

³⁵ Siehe Zustimmung INTA Punkt „Warenhandel“ (EP 2017a: S. 6).

Die allgemeine Forderung, Regulierungsfreiheit solle nicht gefährdet werden, war häufiger Kritikpunkt am Abkommen, weshalb sowohl im Vertragstext CETAs selbst als auch in Stellungnahmen der EU-Organisationen die regulatorische Freiheit immer wieder hervorgehoben wird. Henckels (2016: S. 27) betont, dass die präzisere Sprache im Vertragstext ein wichtiger Schritt zum Schutze der Regulierungssouveränität sei. Jedoch ist umstritten, ob die Regelungen die in den parlamentarischen Resolutionen genannten sensiblen Politikbereiche ausreichend schützen. Obwohl von offizieller Seite der Union die Wahrung betont wird, sieht Griller (2017: S. 296) einen Verlust regulatorischer Souveränität und argumentiert, dass die Regulierungssouveränität in Konflikt mit dem Grundsatz der fairen und gerechten Behandlung einerseits und andererseits dem Artikel 8.12 CETA stehen könnte, der Maßnahmen der Verstaatlichung und Enteignung verbietet (Griller 2017: S. 300). Diese Interpretation ist strittig (Interview 5). Zusätzlich betonen Umweltschutzverbände, dass CETA eine Aufweichung, wenn auch nicht vollständige Abkehr des strengen Vorsorgeprinzips der EU bedeute, was auf lange Sicht zu einer weniger strikten Bewertung genetisch veränderter Organismen führen könne (Then 2016: S. 17). Im Rahmen der regulatorischen Zusammenarbeit können zukünftige Standards genveränderte Organismen betreffend vereinbart werden, was sowohl Befürchtungen einer weiteren Aufweichung von Standards, aber auch Hoffnungen auf strengere Regularien stärkt (Then 2016: S. 24). Diese Kritikpunkte sind jedoch im Vertragstext selbst nicht ablesbar und werden erst mit zukünftiger Rechtsprechung bestätigt oder widerlegt werden können. Da CETA selbst jedoch keine Aufweichung der Standards enthält, gilt die Forderung des Europäischen Parlamentes als erfüllt. Milcherzeugnisse betreffend umfasst CETA eine konkrete Quotenregelung, sodass auch diesbezüglich die parlamentarische Befürchtung substanzieller Zugeständnisse vonseiten der EU sich nicht bestätigt hat und auch diese Forderung erfüllt ist.

Der INTA betont wiederum in seiner Empfehlung zur Zustimmung zu CETA, zukünftige Rechtsvorschriften in sensiblen Politikbereichen seien geschützt (EP 2017a: S. 7-8), weshalb die Forderung als erfüllt gilt.

Eine Studie des Deutschen Bundestages beschäftigte sich mit der Frage, ob CETA die mögliche Regulierung der Kommission von Kraftstoffen einschränke und kommt zu dem Ergebnis, dass dies nicht der Fall sei, da selbst mögliche Diskriminierung durch die Bedeutung von Umweltstandards rechtfertigbar sei (Deutscher Bundestag 2016: S. 13). Die Einschätzung des

Gutachtens des Deutschen Bundestages, staatliche Regulierung mit dem Verweis auf die hohe Bedeutung von Umweltnormen sei durch CETA nicht eingeschränkt, lässt schließen, dass selbiges auch für staatliche Regulierung in Kanada und daher auch konkret für mögliche künftige Umweltnormen zur Gewinnung von Öl aus Ölsand und nach wie vor die strengen EU-Standards bei genmodifizierten Produkten gelte. Die Einschätzung, der Verweis auf Umweltstandards ermögliche zukünftige staatliche Regulierung wird auch in der vom Bundesverband für Deutsche Industrie für den Deutschen Bundestag angefertigten Studie vertreten (Bundesverband für Deutsche Industrie 2016: S. 23). Somit können die parlamentarischen Forderungen der Punkte 13 und 15 als erfüllt gewertet werden.

Die Frage nach Regulierungsautonomie traf auf hohes öffentliches Interesse, sodass die Bestimmungen in diesem Bereich besonders beobachtet wurden. Dass sich der Bundestag bereits mit der Frage nach Regulierungsautonomie beschäftigte, unterstreicht dieses Interesse. Auch das Parlament kontrollierte die Verhandlungsergebnisse aufmerksam (Interview 2), wobei abgesehen von der Formulierung der Forderungen keine explizite Einflussnahme nachgewiesen werden kann.

10 Zusammenfassung der Forschungsergebnisse

Abbildung 11: Prüfung der Forderungen. Quelle: eigene Darstellung.

Grüne Markierung steht für die Erfüllung von Forderungen, rote Markierung für die Nichterfüllung von Forderungen, gelbe Markierung für Forderungen, die nicht geprüft wurden.

Forderung	Verweis	Prüfbar?	Erfüllt?
Resolution vom 08. Juni 2011 (EP 2011a)			
Abschluss der Verhandlungen über Doha-Entwicklungsagenda	S. 4, Nr. 1	Nein ³⁶	x
Abkommen soll über Zollsenkungen hinausgehen, echte Marktöffnung (inkl. Dienstleistungen und öffentliche Auftragsvergabe)	S. 4, Nr. 2	Ja	Ja
Verbesserung des Schutzes von Rechten geistigen Eigentums	S. 4, Nr. 2	Ja	Ja
An Kommission, Anfechtungen fallen zu lassen	S. 4, Nr. 3	Ja	Nein
Kapitel geistiges Eigentum	S. 4, Nr. 4		
- Keine negativen Auswirkungen auf Herstellung von Generika		Ja	Ja
- Beachtung der Ausnahmen des TRIPS-Abkommens		Ja	Ja
Skepsis ggü. Negativliste	S. 4, Nr. 5		
- darf kein Präzedenzfall werden		Ja	Ja
- Ausnahmereich Öffentliche Versorgungsdienstleistungen		Ja	Ja
Maßnahmen zur Asbestgewinnung in Kanada regulieren	S. 4, Nr. 6	Ja	Ja ³⁷
Ehrgeiziger Ansatz bei nachhaltiger Entwicklung	S. 4/5, Nr. 8		
- Ehrgeiziges Arbeitsrecht		Ja	Ja ³⁸
- Ehrgeiziger Geltungsbereich des Umweltkapitels		Ja	Ja ³⁹
- Initiativen fördern, die den Klimawandel angehen		Nein	x
- Rechtsverbindliche Menschenrechte		Ja	Ja ⁴⁰
- Rechtsverbindliche Sozialnormen fördern		Nein	x
- Rechtsverbindliche Umweltnormen fördern		Ja	Ja ⁴¹
- soziale Verantwortung von Unternehmen fördern		Nein	x
An Kommission	S. 5, Nr. 9		
- (Wichtigste) Interessengruppen einbinden und konsultieren ⁴²		Ja	Ja
- Nachhaltigkeitsprüfung		Ja	Ja ⁴³
Beteiligung kanadischer Provinzen und Territorien	S. 5, Nr. 10	Ja	Ja

³⁶ Keine CETA-spezifische Forderung

³⁷ 2012 Asbestgewinnung in Kanada gestoppt, Einfluss der EU nicht nachweisbar.

³⁸ Keine Beeinträchtigung der EU-Standards im Arbeitsrecht laut Zustimmung INTA Punkt „Fazit“ (EP 2017a: S. 8-9), explizite Nennung als „ehrgeizig“ (EP 2017a: S. 9).

³⁹ Explizite Nennung als „ehrgeizig“ (EP 2017a: S. 9).

⁴⁰ Strategic Partnership Agreement Art. 2 Abs. 1 (CoEU 2016: S. 8).

⁴¹ Keine Beeinträchtigung der EU-Standards der Umwelt laut Zustimmung INTA Punkt „Fazit“ (EP 2017a: 8 und S. 9).

⁴² Formulierung „wichtigste“ wurde nicht ausgewertet.

⁴³ https://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2011/september/tradoc_148201.pdf, zuletzt geprüft am 31.08.2020

Streitbeilegung	S. 5, Nr. 11		
- Einbindung des Parlamentes in Überlegungen zur Streitbeilegung		Ja	Ja ⁴⁴
- Lokale Rechtsmittel als Basis der Streitbeilegung		Ja	Nein
- Schutz künftiger Rechtsvorschriften in sensiblen Gebieten		Ja	Ja ⁴⁵
Kapitel Investitionen:	S. 5, Nr. 12		
- Qualitativ hochwertige Investitionen (Umwelt und gute Arbeitsbedingungen)		Nein	x
- Wahrung des Rechts auf Regulierung beider Seiten (nationale Sicherheit, Umwelt, Volksgesundheit, Arbeitnehmer- und Verbraucherrechte, Industriepolitik, kulturelle Vielfalt)		Ja	Ja ⁴⁶
Ausnahme aus dem Investitionsabkommen			
- Volksgesundheit		Ja	Ja
- Bildung		Ja	Ja
- Nationale Verteidigung		Ja	Ja
- Kultur		Ja	Nein
Keine Regulierung von:	S. 6, Nr. 13		
- Schutz der EU-Regulierung beim Erlass von Richtlinien zur Kraftstoffgewinnung		Ja	Ja ⁴⁷
- Schutz der möglichen Einführung von Umweltnormen zur Ölgewinnung aus Ölsand für Kanada		Ja	Ja ⁴⁸
Robbenerzeugnisse	S. 6, Nr. 14		
- EU-Einfuhrverbot der Robbenerzeugnisse wahren		Ja	Ja
- Rückzug Klage Kanadas vor der WTO		Ja	Nein
Landwirtschaft, keine substanziellen Zugeständnisse bei:	S. 6, Nr. 15, 16		
- GVO		Ja	Ja
- Milch		Ja	Ja ⁴⁹
- Herkunftsbezeichnung		Ja	Ja ⁵⁰
- Fairer Wettbewerb		Ja	Ja ⁵¹
Wahrung der ÜLG-Interessen hinsichtlich ihrer strategischen Erzeugnisse	S. 6, Nr. 17	Nein	x
Hohes Schutzniveau für gesundheitspolizeiliche und pflanzenschutzrechtliche Maßnahmen	S. 6, Nr. 18	Nein	x
Erinnerung an Informationspflicht ⁵²	S. 7, Nr. 19	Ja	Ja
Resolution vom 10. Dezember 2013 (EP 2013)			

⁴⁴ Eigene Deutung des Parlaments, siehe Zustimmung INTA Punkt „Investitionen“ (EP 2017a: S. 7).

⁴⁵ Eigene Deutung des Parlaments, siehe Zustimmung INTA Punkt „Investitionen“ und „Fazit“ (EP 2017a: S. 7-8).

⁴⁶ Eigene Deutung des Parlaments, siehe Zustimmung INTA Punkt „Investitionen“ (EP 2017a: S. 7).

⁴⁷ Siehe Gutachten (Deutscher Bundestag 2016: S. 13).

⁴⁸ Wertung auf Grundlage des Gutachtens des Deutschen Bundestages (Deutscher Bundestag 2016: S. 13).

⁴⁹ Siehe Zustimmung INTA Punkt „Warenhandel“ (EP 2017a: S. 6).

⁵⁰ Siehe Zustimmung INTA Punkt „Geografische Angaben“ (EP 2017a: S. 7).

⁵¹ Siehe Zustimmung AFET (EP 2017a: S. 10).

⁵² Auch EP 2013: S. 4 Nr. 1 g).

- Alle Abkommen mit Konditionalitätsklausel und Politische Klausel zu Demokratie und Menschenrechten	S. 3, Nr. 1 b) und c)	Ja	Ja
--	-----------------------	----	----

Nachdem die Resolutionen ausgewertet, mit dem Vertragstext verglichen und die Aktivität des Europäischen Parlamentes analysiert wurden, sollen nun die Forschungsergebnisse zusammengefasst und in die theoretische Grundlage rückgebunden werden.

10.1 Präsentation der Forschungsergebnisse

Im ersten Schritt dieser Forschung wurden die Präferenzen des Europäischen Parlamentes über die Resolution ermittelt und die Erfüllung der Präferenzen überprüft (vergleiche Kapitel 8). Das Parlament sprach sich in seinen Forderungen zunächst für mehr Freihandel aus, eine Positionierung, die sehr allgemein und ohne weitere Spezifizierung geäußert wurde. Sehr viel umfangreicher fielen die Forderungen zu nachhaltiger Entwicklung aus, ein breiter Ansatz, der neben Umweltschutz auch soziale Themen wie Arbeitsrecht umfasst. Ebenfalls in den Bereich nichtwirtschaftlicher Forderungen einordnen lässt sich die Konditionalitätsklausel, die die Wahrung der Menschenrechte garantieren soll. Jedoch wird aus der parlamentarischen Aktivität und den Interviews deutlich, dass diese Forderungen in den Verhandlungen mit Kanada keine zentrale Position einnahmen, weil Kanada als westliche Industrienation in diesen Aspekten als Partner auf Augenhöhe wahrgenommen wurde. Sehr viel bedeutsamer für das Europäische Parlament waren die Forderungen das Investitionsschutzabkommen betreffend. Dies ist sowohl an der mehrfachen Nennung in Resolutionen als auch der verstärkten parlamentarischen Aktivität in den Verhandlungsrunden erkennbar. Der dem Parlament oftmals zugeschriebene Protektionismus ist aus den Forderungen ebenfalls erkennbar. Das Parlament trat für einen strengen Schutz europäischer Standards (beispielsweise der Herkunftsbezeichnungen) und zukünftiger Regulierungssouveränität ein. Sowohl diese protektionistischeren Forderungen als auch die für das Parlament als bedeutsam eingestufte Reform des Investitionsschutzes sind erfüllt. Insgesamt ist die Bilanz erfüllter Forderungen sehr positiv für das Europäische Parlament. Von 33 geprüften Forderungen sind 29 erfüllt. Die Qualität dieser Bilanz wird bei genauerer Betrachtung der nicht erfüllten Forderungen deutlich: Von den vier nicht erfüllten Forderungen sind zwei explizite Verhandlungsstrategien⁵³ (und damit weniger bedeutungsvoll für das Parlament), die

⁵³ Dem sei hinzugefügt, dass hinsichtlich dem Rückzug der Klage Kanadas vor der WTO das Parlament von einer „Hoffnung“ spricht, ein Hinweis auf eine geringere Bedeutung der Forderung.

Ausnahme des Bereiches Kultur erfolgte nicht vollständig, aber in substantieller Art und Weise, wie Interview 4 und 5 betonen. Damit kann festgehalten werden, dass ein weiter Teil der parlamentarischen Forderungen, insbesondere die wichtigen, erfüllt worden sind.

Auch der Einfluss des Europäischen Parlamentes, also ein unmittelbares Einwirken auf das Verhandlungsergebnis mithilfe unterschiedlicher Strategien, konnte in einigen Fällen nachgewiesen werden. Zunächst lässt sich feststellen, dass mehrere aus der Theorie bekannte Durchsetzungsstrategien vom Europäischen Parlament auch in den CETA-Verhandlungen Anwendung fanden.

Durch die Verknüpfung von TTIP und CETA fand CETA ein hohes Ausmaß öffentlicher Beachtung, das selbst die Kommission überraschte. Das Europäische Parlament profitierte von der allgemein starken Mobilisierung der Öffentlichkeit, weil die Forderungen der Öffentlichkeit nach Transparenz oder einer Reform des Investitionsschutzes in dem Abkommen sich teilweise mit denen des Europäischen Parlamentes überschneiden und gleichzeitig das Parlament als Garant demokratischer Mitwirkung wahrgenommen wird. Deshalb ist gerade bei dem Thema Transparenz eine starke Mobilisierung der Öffentlichkeit zu beobachten. Dabei ging es nicht nur um die Transparenz für das Europäische Parlament, stattdessen setzte sich das Parlament auch für eine stärkere Transparenz gegenüber Interessensgruppen und der Bevölkerung insgesamt ein, indem es die Veröffentlichung von Dokumenten erreichte. Selbiges gilt für die Befürchtung, CETA könne zukünftige Regulierungsautonomie einschränken. Das hohe öffentliche Interesse an dem Thema erhöhte den Druck auf die Kommission, entsprechend der Forderungen des Europäischen Parlamentes zu handeln. Auch während der Reform des Investitionsschutzkapitels und der Frage des Streitbeilegungsmechanismus ist eine starke Aktivität des Europäischen Parlamentes und eine erfolgreiche Mobilisierung der Öffentlichkeit zu beobachten. So erreichte das Parlament eine grundsätzliche Reform des Mechanismus, weitere Ansprüche, wie die Ausnahme des Bereiches Kultur aus dem Geltungsbereich konnten jedoch nicht durchgesetzt werden. Die erfolgreiche Mobilisierung der Öffentlichkeit im Fall des Investitionsschutzes ist insofern überraschend, als dass es sich um ein hoch technisches und komplexes Thema handelt. Wahrscheinlich hat zu dem Erfolg der Strategie beigetragen, dass die Reform sowohl TTIP als auch CETA betrifft. TTIP fand insgesamt nochmals sehr viel stärkere Aufmerksamkeit als CETA; deshalb stellt die Reform eine direkte inhaltliche Verbindung der Abkommen dar.

Auch das Bilden von Allianzen konnte in den CETA-Verhandlungen beobachtet werden. Zunächst schloss sich das Europäische Parlament mit der niederländischen Regierung zusammen, die eine Reform des ISDS-Mechanismus befürwortete. Dabei ist eine themenspezifische Allianz mit Mitgliedern des Rates nicht unüblich, wie auch das Beispiel mit Frankreich und den Bestimmungen im Bereich Kultur zeigt. Während das Europäische Parlament und Frankreich so substanzielle Kulturbereiche schützen konnten, war die Forderung nach einem generellen Ausschluss des Kulturbereiches nicht möglich. Das Bilden einer Allianz mit Frankreich hat so erreicht, dass die Minimalforderung durchgesetzt werden konnte. Im Fall des Schutzes von Herkunftsbezeichnungen konnte das Europäische Parlament auf die breite Unterstützung des Rates setzen, weil sich die Forderungen mit denen der meisten Mitgliedsstaaten überschneiden. Außerdem nutzte das Europäische Parlament seine Kontakte nach Kanada, um sowohl bei der kanadischen Regierung als auch bei kanadischen Interessensgruppen Präferenzüberschneidungen in Erfahrung zu bringen. Im Falle der Konditionalitätsklausel und der Reform des ISDS-Mechanismus führte eine solche Kongruenz zum Durchsetzen der Forderungen des Europäischen Parlamentes.

Auch *issue-linking* als Möglichkeit, Druck auf die kanadische Regierung auszuüben, konnte beobachtet werden, als das Parlament den Rückzug der kanadischen Klage vor der WTO gezielt stellte, um damit andere Verhandlungserfolge zu handeln. Ebenfalls wurde die Strategie des *moving first* beobachtet:

„[...] wir sind eigentlich als Parlament immer zu den Partnerländern, gerade so in der Endphase der Verhandlungen läuft, gefahren. Das haben wir so mit Vietnam gemacht, aber auch mit Kanada gemacht. Aber ich habe auch darüber hinaus individuellen Kontakt zu der Landesregierung, und in Toronto und Stakeholdern in Kanada besucht“ (Interview 5).

Eng zusammenhängend mit der Strategie der Allianzbildung nahm das Europäische Parlament direkt Kontakt mit der kanadischen Regierung auf, um den potentiellen Erfolg seiner Forderungen Investitionsschutz und die Konditionalitätsklausel betreffend auszuloten. Dass diese Strategie nicht häufiger zu beobachten ist, kann an der Informalität parlamentarischer Aktivität in den Verhandlungen liegen. Es ist für das Parlament mit hohem Aufwand verbunden, zuerst auf Verhandlungspartner zuzugehen, weil es keine formelle Rolle in den Verhandlungen hat. Außerdem kann eine so offensichtliche Einmischung zu einer kritischen Gegenreaktion der anderen Akteure führen.

Einige Durchsetzungsstrategien, die die wissenschaftliche Literatur beschreibt, konnten im Fall von CETA nicht nachgewiesen werden. Das Europäische Parlament hat darauf verzichtet, CETA gezielt zu verspäten, das Parlament hat sogar explizit auf die Anrufung des EuGHs verzichtet, unter anderem um das Abkommen nicht zu verspäten. Dies ist damit zu erklären, dass die Verhandlungen ohnehin lange dauerten und sich bereits abzeichnete, dass CETA wegen seines Charakters als gemischtes Abkommen noch lange Zeit nicht vollständig in Kraft sein würde. Es kann also an der Informalität parlamentarischen Handelns in den Verhandlungen von Handelsabkommen liegen, dass die *moving first*-Strategie weniger Anwendung findet. Während *issue-linking*, also die Verknüpfung von Themen unterschiedlicher Salienz in Verhandlungen grundsätzlich üblich ist, ist die Handelspolitik ein Politikfeld, das sich weniger zum *arena-linking* eignet. Die Handelsabkommen werden mit Drittstaaten geschlossen und haben in der Regel eine so hohe Bedeutung, dass das Europäische Parlament seine Zustimmung nicht an Zugeständnisse in anderen Politikfeldern knüpft.

Die Androhung eines Vetos erwies sich auch im Fall CETAs als zweischneidiges Schwert. Diese Strategie wird nur mit großer Vorsicht vom Parlament genutzt, den Abgeordneten ist bewusst, dass die Androhung nur funktioniert, wenn sie glaubwürdig ist. Außerdem steht außer Frage, dass das Parlament grundsätzlich für den Abschluss von Freihandelsabkommen ist und nur in Ausnahmefällen sich gegen ein Abkommen stellt (Interview 3, Interview 4). In den Verhandlungen um die Reform des ISDS-Mechanismus deutete das Parlament an, dass es einem Abkommen mit dem alten Mechanismus eventuell nicht zustimmen könne. Dieses Damoklesschwert ermöglichte weitreichende Mitwirkung des Parlamentes, wodurch das Investitionsschutzkapitel mit Recht als das Kapitel gilt, auf das das Parlament den meisten Einfluss ausübte. Solange die Androhung eines Vetos nur für ausgewählte Themen genutzt wird, bleibt die Strategie das schärfste Schwert, das dem Parlament zur Verfügung steht.

Ein auffälliger Fund dieser Forschungsarbeit ist, dass in vielen Themenbereichen keine explizite Einflussnahme des Europäischen Parlamentes, und so auch keine Durchsetzungsstrategie gefunden werden konnte. Einige Forderungen, wie beispielsweise die Forderung nach Marktöffnung oder die Beteiligung der kanadischen Provinzen und Territorien, waren kongruent mit den Interessen des Rates und der Kommission, sodass das Parlament nicht aktiv die Durchsetzung forcieren musste. An anderer Stelle ist sichtbar, dass das Europäische Parlament von bereits erfolgter Aktivität profitiert. So fanden die

Verhandlungen über das Kapitel zu Rechten geistigen Eigentums klar unter dem Eindruck des ACTA-Vetos statt, und die Kommission zeigte sich besonders sensibel für Forderungen des Europäischen Parlamentes in dem Bereich – ohne dass das Parlament seine Forderungen erneut gegen Widerstand durchsetzen musste. Auch hinsichtlich der Forderung die Informationspflicht betreffend kann das Parlament auf das bereits erfolgte EuGH-Urteil verweisen, die Forderung nach Informationen trifft auf weit geringeren Widerstand. Das bestätigt die theoretische Annahme, dass erfolgreiche Durchsetzung in der Vergangenheit die Verhandlungsposition in der Zukunft stärkt. Gleichzeitig kann Misserfolg zu gefährlichen Präzedenzfällen für die Zukunft führen. Empowerment ist also ein Prozess, der eine starke zeitliche Dimension beinhaltet.

Zugleich ist bemerkenswert, dass selbst in den Bereichen, in denen das Europäische Parlament nicht aktiv geworden ist, die Forderungen vielfach als erfüllt zu werden sind. Dieser vermeintliche Widerspruch von geringer Aktivität in einigen Themengebieten und dennoch hoher Zahl erfüllter Forderungen richtet den Blick auf die wahrscheinlich wichtigste Strategie des Europäischen Parlamentes: Agenda Setting. Die erfolgreiche Durchsetzung seiner Positionen in der Vergangenheit hat einen Lerneffekt auf die anderen Organisationen, dank dieser das Europäische Parlament nicht jede seiner Forderungen gegen Widerstand durchsetzen muss. Offensichtlich reicht es in einigen Themengebieten, die eigene Präferenz teilweise mehrfach zu formulieren und so die Positionierung transparent zu machen. Dies bestätigt ebenfalls die theoretische Annahme, dass die Resolution als Kommunikation von Präferenzen durchaus ein Vorteil für die anderen Akteure sein kann. Durch die Kommunikation werden Informationsunsicherheiten über die Positionierung des Parlamentes abgebaut und die Wahrscheinlichkeit einer Nichtzustimmung minimiert. Die Forschungsergebnisse deuten darauf hin, dass das Parlament über das letzte Jahrzehnt an Autorität in der Handelspolitik gewonnen hat und dies zu einer klaren Anerkennung der Organisation führt. Die Formulierung von Forderungen ist bereits ein wichtiger Teil der Einflussnahme des Europäischen Parlamentes, die aufgrund der erfolgreichen Durchsetzung in der Vergangenheit nicht mehr notwendigerweise immer mit weiteren Durchsetzungsstrategien kombiniert werden muss.

Aus theoretischer Perspektive lassen sich mehrere Erkenntnisse ableiten. Insgesamt konnten die bereits zuvor untersuchten Durchsetzungsstrategien auch in diesem Fallbeispiel gefunden

werden. Zudem bietet diese Arbeit Erklärungen, weshalb einige Durchsetzungsstrategien in der Handelspolitik weniger Anwendung finden. Es schließt sich darüber hinaus eine zentrale Erkenntnis an: Zum einen ist die historische Komponente, also die Möglichkeit von Einfluss aufgrund von Empowerment-Präzedenzfällen in der Vergangenheit überraschend deutlich ablesbar. Zudem beleuchtet diese Arbeit, dass sich aus dem erfolgreichen Empowerment der Vergangenheit die Möglichkeit des Agenda-Settings ergibt. Dadurch kann unter geringeren Ressourcenaufwand mit Verweis auf das bereits erfolgte Empowerment Einfluss genommen werden. Dieser Fund hat in der Literatur bisher noch nicht ausreichend Aufmerksamkeit erlangt und bietet einen Ansatz zukünftiger Untersuchung und Theoretisierung.

Auch hinsichtlich der informellen Komponente des theoretischen Ansatzes ergeben sich spannende Ergebnisse. Für die Bewertung der Resolution als informelles Verhandlungsmandat müssen mehrere Aspekte beleuchtet werden. An vorderster Stelle steht die Erkenntnis, dass ein Großteil (29 von 33), jedoch nicht alle Forderungen des Europäischen Parlamentes erfüllt wurden. Das Verhandlungsmandat ist und bleibt nicht rechtlich bindend. Die Verhandlungen sind dennoch nachweislich vom Europäischen Parlament geprägt, und zwar entlang der in der Resolution formulierten Linien. Zugleich ist aber eine weitere zentrale Erkenntnis dieser Arbeit, dass das Europäische Parlament einige seiner Forderungen bewusst vage formuliert, um sich einen Verhandlungsspielraum zu erhalten. Sechs der 39 Forderungen sind zu vage, um in dieser Arbeit geprüft zu werden. Diese verhältnismäßig große Zahl deutet auf eine vorsichtige Vorgehensweise des Europäischen Parlamentes hin, das sich der Fragilität seiner informellen Rolle sehr bewusst ist. Sowohl von Seiten des Europäischen Parlamentes als auch der Europäischen Kommission ist deutlich sichtbar, dass die Resolutionen starkes Gewicht haben, aber bereits im Vorherein sorgfältig deren Inhalt abgewogen wird. Die Konfrontation der informellen Institution wird sowohl vom Europäischen Parlament als auch von der Kommission vermieden. Dieser Fund unterstreicht einerseits, dass die Resolution ein mit einem Verhandlungsmandat vergleichbares Gewicht hat, jedoch ebenso den informellen Charakter dieses Verhandlungsmandates. Informalität führt zu vorsichtigem und vagem Verhalten vonseiten der Organisationen. Entscheidend ist, wie sehr das informelle Geschehen durch formelle Kompetenzen gesichert ist. Das informelle Verhandlungsmandat fügt sich so bestätigend in die theoretischen Annahmen ein, zum einen ist seine Existenz von der Autorität des Parlamentes und der formellen Kompetenz abhängig. Diese informelle Institution ist des Weiteren stark vom weiteren formellen Institutionengefüge geprägt und wirkt in den

93

Verhandlungen zugunsten der Effizienz des Prozesses, wie auch als Ersatz für fehlende formelle Kompetenzen.

10.2 Diskussion

Die Auswertung der Resolution und die Bewertung der Erfüllung oder Nichterfüllung von Forderungen beinhaltet stets einen gewissen Interpretationsspielraum. Insbesondere die Entscheidung, vage Formulierungen nach Interpretation des INTAs zu bewerten ist zwar begründet, nichtsdestotrotz durchaus diskutabel. Dem möchte diese Arbeit mit größtmöglicher Transparenz über die Definition von „vage“ und den Entscheidungsprozess, der in der Operationalisierung klar niedergelegt wurde, entgegenen.

Auch die Entscheidung, die Resolution als einheitliches Dokument und damit die darin enthaltenen Forderungen als gleichwertig zu betrachten, kann kritisch gesehen werden. Diese Entscheidung wurde mit dem Entstehungsprozess der Resolutionen und der Parallelität zur Abstimmungsprozess über CETA begründet. Trotzdem ergeben sich hieraus einige Probleme: Es ist nicht sicher, welche der parlamentarischen Forderungen von einer Minderheit-Fraktion stammen und ob diese Forderungen auch dann auf breiten Rückhalt in der Organisation stoßen würden, wenn sie – und damit die Position des gesamten Parlamentes – auf substantiellen Widerstand stießen. Deshalb möchte diese Arbeit auch zu mehr Forschung zu den Dynamiken innerhalb des Parlamentes aufrufen, insbesondere bei der Verabschiedung der Resolutionen.

11 Conclusio

Diese Forschungsarbeit kann einen deutlichen Einfluss des Europäischen Parlamentes auf die CETA-Verhandlungen nachweisen. Von insgesamt 22 geprüften Forderungen des Parlamentes konnten 29 als erfüllt gewertet werden. Neben dem Schutz europäischer Standards und Regulierungssouveränität, auch durch die starke Einflussnahme auf die Reform der Investitionsgerichtsbarkeit ablesbar, waren Nachhaltigkeit und Menschenrechte Themen, die das Parlament in den Verhandlungen beeinflusste. Das Parlament nutzt die durch institutionelles Empowerment erlangten Kompetenzen zur substanziellen Einflussnahme, die vor den Verhandlungen verabschiedete Resolution wurden erfolgreich vom Europäischen Parlament als informelles Verhandlungsmandat etabliert.

Der informelle, und dadurch auch gewissermaßen fragile Charakter des parlamentarischen Empowerments äußert sich vor allen in den Einflussstrategien. Während aus der wissenschaftlichen Literatur bereits bekannte Strategien nachgewiesen werden konnten, wurde ebenfalls die Bedeutung von Empowerment in der Vergangenheit für die Einflussnahme der Gegenwart deutlich. Die Etablierung informeller Institutionen, wie es die Resolution des Parlamentes ist, bietet einen wichtigen Ausgangspunkt für weitere - ressourcensparende - Einflussmöglichkeiten durch Agenda-Setting. Dieses Agenda-Setting in der Resolution muss aufgrund des informellen Empowerments in der Vergangenheit nicht mit weiteren Durchsetzungsstrategien oder formellen Kompetenzen abgesichert werden. Dies bedeutet, dass bereits erfolgtes Empowerment in eine für das Parlament vorteilhafte Situation resultiert, in der das Parlament weit geringere Ressourcen zur Durchsetzung seiner Präferenzen aufbringen muss. Jedoch ist diese Einflussnahme stets von der Anerkennung der anderen Akteure und der Bereitschaft des Parlamentes, sie unter Einsatz von Ressourcen oder mit formellen Kompetenzen zu untermauern, abhängig, wie das Beispiel der Transparenz der Verhandlungen zeigt. Es fehlt eine tiefgehende Konzeptualisierung von Agenda-Setting als informelles Empowerment des Europäischen Parlamentes in der Handelspolitik. Diese Forschungsarbeit kann als Anknüpfungspunkt für eine tiefere Theoretisierung und Erweiterung der Empowerment-Forschung dienen.

Wo liegt das Ende des Empowerments des Europäischen Parlamentes? Wird es seine informelle Rolle in den Verhandlungen immer weiter ausbauen, bis es gemeinsam mit der Kommission verhandeln darf? Informelle Institutionen bieten durchaus die Möglichkeit, bei

der nächsten Vertragsreform formalisiert zu werden. Aktuell sind sich aber auch die Abgeordneten im Parlament bewusst, dass eine direkte Beteiligung an den Verhandlungen zu Handelsabkommen nicht in den Verträgen vorgesehen ist (Interview 3). Außerdem schwächt die direkte Beteiligung an den Verhandlungen die Möglichkeit, das Ergebnis am Ende abzulehnen: Abgeordnete, die selbst am Verhandlungstisch saßen, müssten sich bei einer Ablehnung dem Vorwurf stellen, selbst nicht genug zu den Verhandlungen beigetragen zu haben. Deshalb war der Handelsausschuss des Parlamentes bisher auch vorsichtig mit der Forderung, selbst offiziell an den Verhandlungen beteiligt zu werden (Interview 2). Auch für die Verhandlungsposition der Kommission kann es vorteilhaft sein, auf die notwendige Zustimmungspflicht des Parlamentes am Ende der Verhandlungen zu verweisen und so Druck auf die Drittländer auszuüben. Deshalb bleibt das informelle Empowerment des Europäischen Parlamentes in der Handelspolitik ein langsamer Prozess des Ausprobierens und der Abwägung.

Ein kurzer Blick soll noch auf die Generalisierbarkeit der Forschungsergebnisse geworfen werden: Steht CETA repräsentativ für andere Fälle? Zunächst sei festgehalten, dass sich die Politikfelder der EU stark nach der Verteilung von Kompetenzen auf die Organisationen unterscheiden. Die Handelspolitik ist eines der ältesten und auch am stärksten integrierten Politikfelder überhaupt, weshalb die supranationalen Organisationen der EU weitreichende Kompetenzen in dem Feld besitzen. Darüber hinaus betrachtet diese Arbeit bewusst Dynamiken, die durch die Änderungen des Vertrages von Lissabon ausgelöst wurden. Deshalb lassen sich die Ergebnisse dieser Arbeit nur sehr bedingt auf andere Politikfelder übertragen, und es kann keine Aussage über die Einflussnahme des Europäischen Parlamentes auf Abkommen in anderen Politikbereichen, wie beispielsweise der Außenpolitik, getroffen werden. Gleichzeitig ist aber auch eine steigende Verschränkung der Politikbereiche beobachtbar, sodass Abkommen häufig weit mehr als nur Handelsfragen regeln. Deshalb bleibt die Untersuchung der parlamentarischen Aktivität und ihr wachsender Einfluss auch auf Außenpolitik über die Hintertür der Handelspolitik ein forschungsrelevantes Thema.

Innerhalb der Handelspolitik lässt sich die Frage nach der Generalisierbarkeit von Forschungsergebnissen anders beantworten. CETA ist, wie in der Fallauswahl dargelegt, ein *most-likely case*, sodass eine Verallgemeinerbarkeit für ähnlich gelagerte Fälle angenommen werden kann. Dies gilt jedoch nicht oder nur bedingt für anders gelagerte Fallbeispiele, wie

beispielsweise *least-likely cases*. Wie auch die wissenschaftliche Literatur suggeriert, lässt der Fall CETAs durchaus Verallgemeinerungen hinsichtlich parlamentarischen Handelns und somit Rückschlüsse auf zukünftige Handelsabkommen zu (Roederer-Rynning 2017: S. 515, 522). Die institutionellen Errungenschaften der vergangenen Jahre, wie beispielsweise die steigende Beachtung der parlamentarischen Meinungsäußerung durch Debatten, Fragen und Resolutionen, lassen sich nicht mehr zurückdrehen. Durch die Verquickung von Politikfeldern in den Handelsabkommen ist auch das öffentliche Interesse an den Verhandlungen in den vergangenen Jahren, insbesondere seit TTIP, deutlich gestiegen, sodass mittlerweile von einem „neuen Normal“ (Interview 4) der öffentlichen Aufmerksamkeit gesprochen werden kann. Deshalb ist auch zu erwarten, dass das Europäische Parlament seine Kontrollfunktion selbstbewusst ausfüllen wird. Zudem wurde CETA vielfach als Vorbild für zukünftige Abkommen bezeichnet, eine Rolle des Abkommens, derer sich auch das Europäische Parlament bewusst war. Dies spricht dafür, dass das Europäische Parlament bei CETA einen Präzedenzfall der selbstbewussten Kompetenzausübung und -ausweitung setzte und die in dieser Forschungsarbeit erlangten Erkenntnisse teilweise auf zukünftige Freihandelsabkommen übertragbar sind. Diese Annahme kann in zukünftiger Forschung überprüft werden.

Die in dieser Forschungsarbeit angewendete Methode, Präferenzen zu prüfen und abzugleichen, öffnet Raum für weitere Forschung im Bereich der Handelspolitik und den Einfluss des Europäischen Parlamentes. Insbesondere Handelsabkommen, die nicht auf großes öffentliches Interesse stoßen bleiben oft auch unter dem Radar wissenschaftlicher Forschung. In nächsten Jahren stellt sich außerdem die Frage, ob das Potential des Europäischen Parlamentes, seine informellen Kompetenzen zu etablieren, ausgeschöpft ist oder sich die Dynamik weiterführen lässt. Auch die Anwendung und Konsolidierung der informellen Kompetenzen, wie beispielsweise des informellen Verhandlungsmandats, bleibt aufgrund des umstrittenen Charakters informeller Institutionen zu erforschen. Weitere Forschungsprojekte könnten die bisher unterbeleuchteten Dynamiken innerhalb des Europäischen Parlamentes untersuchen, konnte diese Arbeit die Entstehung von Resolutionen und die Konflikte zwischen den Fraktionen doch nur andeutungsweise behandeln. Der breite Regulierungsbereich der neuen Freihandelsabkommen ermöglicht darüber hinaus neue Perspektiven auf die Verknüpfung von Handels- und Außenpolitik – und damit die Zukunft des Auswärtigen Handelns der EU.

12 Literaturverzeichnis

Aichele, Rahel; Felbermayr, Gabriel (2014): Welche Effekte hat das EU-Kanada-Freihandelsabkommen auf Deutschland? In: *Ifo Schnelldienst* 67 (24), S. 20–31.

Bar, Naomi (2016): CETA still on track after Parliament rejects resolution on investment chapter. In: *Agra Europe. Agribusiness Intelligence Informa* 2016, 25.11.2016.

Bayne, Nicholas; Woolcock, Stephen (Hg.) (2017): The new economic diplomacy. Decision-making and negotiation in international economic relations. Fourth edition. London, New York: Routledge (Global governance, 4).

Bereuter, Natalie (2018): EU Mixed Agreements: Intergovernmentalist Bargains or Supranationalism in Disguise? An Institutional Assessment of the Legal & Political Implications of EU Mixed Agreements in the 'Post-Lisbon' Era. Masterarbeit. Wien: Diplomatische Akademie Wien.

Bierbauer, Elfriede (2014): Negotiations on the EU-Canada Comprehensive Economic and Trade Agreement (CETA) concluded. Hg. v. Directorate-General for External Policies, Policy Department, Europäisches Parlament, Brüssel.

Bièvre, Dirk de (2018): The Paradox of Weakness in European Trade Policy: Contestation and Resilience in CETA and TTIP Negotiations. In: *The International Spectator* 53 (3), S. 70–85. DOI: 10.1080/03932729.2018.1499849.

Bundesverband der Deutschen Industrie e.V. (2016): Wirtschafts- und Handelsabkommen zwischen der EU und Kanada (CETA). Hg. v. Ausschuss für Wirtschaft und Energie. Deutscher Bundestag (Ausschussdrucksache 18(9)928). Online verfügbar unter https://www.bundestag.de/resource/blob/438074/510db016db33bbd390f706056571ac05/stgn_kerber-data.pdf, zuletzt geprüft am 01.09.2020.

Coremans, Evelyn; Meissner, Katharina (2018): Putting power into practice: capacity-building and the European Parliament's role in EU trade negotiations. In: *Public Administration* 96, 561–577.

Cottier, Thomas (2017): Intellectual Property and Mega-Regional Trade Agreements. Progress and Opportunities Missed. In: Stefan Griller, Walter Obwexer und Erich Vranes (Hg.): Mega-regional trade agreements: CETA, TTIP, and TiSA. New orientations for EU external economic

relations. First edition. Oxford, New York, NY: Oxford University Press (International economic law), S. 151–174.

Council of the European Union (CoEU) (2016): Strategic Partnership Agreement between the European Union and its Member States, of the one part, and Canada, of the other part. 2015/0073. 5368/2/16. Online verfügbar unter <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-5368-2016-REV-2/en/pdf>, zuletzt geprüft am 13.09.2020.

Crum, Ben (2006): Parliamentarization of the CFSP through informal institution-making? The fifth European Parliament and the EU high representative. In: *Journal of European Public Policy* 13 (3), S. 383–401. DOI: 10.1080/13501760600560425.

Daase, Christopher (2018): Institutionalisierte Informalität. Ein Governance-Modus für ungewisse Zeiten. In: Mathias Albert, Nicole Deitelhoff und Gunther Hellmann (Hg.): *Ordnung und Regieren in der Weltgesellschaft*. Wiesbaden: Springer Fachmedien Wiesbaden, S. 309–328.

D’Erman, Valerie J. (2020): The EU’s realist power: public procurement and CETA negotiations with Canada. In: *J Int Relat Dev* 23 (1), S. 1–23. DOI: 10.1057/s41268-018-0135-3.

Delimatsis, Panagiotis (2017): TTIP, CETA, and TiSA Behind Closed Doors. Transparency in the EU Trade Policy. In: Stefan Griller, Walter Obwexer und Erich Vranes (Hg.): *Mega-regional trade agreements: CETA, TTIP, and TiSA. New orientations for EU external economic relations*. First edition. Oxford, New York, NY: Oxford University Press (International economic law), S. 216–245.

Deutscher Bundestag (2016): Auswirkungen des Comprehensive Economic and Trade Agreements (CETA) auf die Regelungen der EU-Kraftstoffqualitätsrichtlinie 2009/30/EG. PE 6 – 3000 - 190/14. Online verfügbar unter <https://www.bundestag.de/resource/blob/405394/68a781ac75465a66932367138b038749/PE-6-190-14-pdf-data.pdf>, zuletzt geprüft am 31.08.2020.

Deutscher Bundestag (2019): Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Katharina Dröge, Omid Nouripour, Uwe Kekeritz, weiterer Abgeordneter und der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN, 05.11.2019, EU-Mercosur-Assoziierungsabkommen.

19/13425. Online verfügbar unter

<https://dip21.bundestag.de/dip21/btd/19/147/1914797.pdf>, zuletzt geprüft am 29.08.2020.

Dobrescu, Edith Mihaela; Dobrescu, Emilian M. (2017): The CETA Treaty - The Trojan Horse of Europeanization. Bucharest: Institute for World Economy of the Romanian Academy.

Dolle, Tobias; Simões, Bruno G. (2016): Mixed Feelings about “ Mixed Agreements ” and CETA's Provisional Application. In: *European Journal of Risk Regulation (EJRR)* 7 (3), S. 617–622. DOI: 10.1017/S1867299X00006139.

Europäische Kommission (EC) (2016): CETA - Zusammenfassung der abschließenden Verhandlungsergebnisse. Online verfügbar unter https://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2015/february/tradoc_153081.pdf, zuletzt geprüft am 01.09.2020.

Europäische Kommission (EC) (2017a), ‘EU-Canada trade agreement enters into force,’ Press Release, Brussels, 20 September 2017. https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/IP_17_3121, zuletzt aufgerufen am 28.07.2020.

Europäische Kommission (EC) (2020): Bericht der Kommission an das Europäische Parlament und den Rat über die Umsetzung der Verordnung (EG) Nr. 1007/2009, geändert durch die Verordnung (EU) 2015/1775, über den Handel mit Robbenerzeugnissen. Online verfügbar unter <https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2020:0004:FIN:DE:PDF>, zuletzt geprüft am 31.08.2020.

Europäisches Parlament (EP) (2008): Entschließung des Europäischen Parlaments vom 19. Februar 2008 zu der Strategie der EU zur Öffnung der Märkte für europäische Unternehmen (2007/2185(INI)). P6_TA(2008)0053. Online verfügbar unter <https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2009:184E:0016:0022:DE:PDF>, zuletzt geprüft am 29.08.2020.

Europäisches Parlament (EP) (2011a): Entschließung des Europäischen Parlamentes vom 08. Juni 2011 zu den Handelsbeziehungen zwischen der EU und Kanada. P7_TA(2011)0257. Online verfügbar unter <https://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+TA+P7-TA-2011-0257+0+DOC+XML+V0//DE>, zuletzt geprüft am 28.08.2020.

Europäisches Parlament (EP) (2011b): Report: 34th IPM - EU/Canada, Strasbourg 12 - 13 September 2011. Delegation for Relations with Canada. Online verfügbar unter https://www.europarl.europa.eu/meetdocs/2009_2014/documents/d-ca/dv/888/888789/888789en.pdf, zuletzt geprüft am 07.09.2020.

Europäisches Parlament (EP) (2011c): Resolution on a New Trade Strategy for Europe under the Europe 2020 strategy (2013/C 56 E/10). P7_TA(2011)0412. Online verfügbar unter <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52011IP0412&from=EN>, zuletzt geprüft am 17.09.2020.

Europäisches Parlament (EP) (2013): Entschließung des Europäischen Parlaments vom 10. Dezember 2013 mit der Empfehlung des Europäischen Parlaments an den Rat, die Kommission und den Europäischen Auswärtigen Dienst zu den Verhandlungen über ein Abkommen über eine strategische Partnerschaft zwischen der EU und Kanada (2013/2133(INI)). P7_TA(2013)0532. Online verfügbar unter <https://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+TA+P7-TA-2013-0532+0+DOC+XML+V0//DE>, zuletzt geprüft am 28.08.2020.

Europäisches Parlament (EP) (2015a): Entschlussantrag eingereicht im Anschluss an eine Erklärung der Kommission gemäß Artikel 37 Absatz 3 der Geschäftsordnung und der Rahmenvereinbarung über die Beziehungen zwischen dem Europäischen Parlament und der Europäischen Kommission zu den Prioritäten des Parlaments für das Arbeitsprogramm der Kommission für 2015. (2014/2829(RSP)). Online verfügbar unter https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/B-8-2015-0039_DE.html, zuletzt geprüft am 28.08.2020.

Europäisches Parlament (EP) (2015c): Verordnung 2015/1775 des Europäischen Parlamentes und des Rates vom 6. Oktober 2015 zur Änderung der Verordnung (EG) Nr. 1007/2009 über den Handel mit Robbenerzeugnissen und zur Aufhebung der Verordnung (EU) Nr. 737/2010 der Kommission, vom L 262/1. Online verfügbar unter <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/de/TXT/?uri=CELEX:32015R1775>, zuletzt geprüft am 31.08.2020.

Europäisches Parlament (EP) (2017a): Empfehlung zu dem Entwurf eines Beschlusses des Rates über den Abschluss des umfassenden Wirtschafts- und Handelsabkommens (CETA) zwischen Kanada einerseits und der Europäischen Union und ihren Mitgliedstaaten

andererseits (10975/2016 – C8-0438/2016 – 2016/0205(NLE)). Hg. v. Ausschuss für internationalen Handel (INTA) (A8-0009/2017). Online verfügbar unter https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/A-8-2017-0009_DE.html, zuletzt geprüft am 28.08.2020.

Europäisches Parlament (EP) (2017b): Legislative Entschließung des Europäischen Parlaments vom 15. Februar 2017 zu dem Entwurf eines Beschlusses des Rates über den Abschluss – im Namen der Europäischen Union – des Abkommens über eine strategische Partnerschaft zwischen der Europäischen Union und ihren Mitgliedstaaten einerseits und Kanada andererseits (14765/2016 – C8-0508/2016 – 2016/0373 (NLE)). P8_TA(2017)0031. Online verfügbar unter https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-8-2017-0031_DE.html?redirect, zuletzt geprüft am 28.08.2020.

Europäisches Parlament (EP) (2018): EP/Canada Interparliamentary Meetings. Directorate-General for External Policies of the Union. Online verfügbar unter https://www.europarl.europa.eu/cmsdata/155021/IPM_D-CA_latest.pdf, zuletzt geprüft am 07.09.2020.

Fafard, Patrick; Leblond, Patrick (2013): Closing the deal: What role for the provinces in the final stages of the CETA negotiations? In: *International Journal* 68 (4), S. 553–559. DOI: 10.1177/0020702013509319.

Farrell, Henry; Héritier, Adrienne (2004): Interorganizational Negotiation and Intraorganizational Power in Shared Decision Making. In: *Comparative Political Studies* 37 (10), S. 1184–1212. DOI: 10.1177/0010414004269833.

Fisahn, Andreas (2016): Kurzgutachten: CETA und TTIP im Konflikt mit dem Vorsorgeprinzip. Hg. v. Universität Bielefeld. Bielefeld. Online verfügbar unter https://www.thorsten-glauber.de/fileadmin/user_upload/Gutachten_Prof._Fisahn_CETA_FREIE_WAEHLER.pdf, zuletzt geprüft am 01.09.2020.

Fischer, Christiane (2012): Gerechtigkeit in der Gesundheit? TRIPS und Co: Aktuelle Regelungen für Verwertungsrechte medizinischer Patente. Hg. v. Friedrich Ebert Stiftung (Dialogue on Globalization). Online verfügbar unter <http://library.fes.de/pdf-files/iez/global/09540.pdf>, zuletzt geprüft am 31.08.2020.

Frank, Arthur L.; Joshi, T. K. (2014): The global spread of asbestos. In: *Annals of global health* 80 (4), S. 257–262. DOI: 10.1016/j.aogh.2014.09.016.

Frieden, Jeffrey A. (1999): Actors and Preferences in International Relations. In: David A. Lake und Robert Powell (Hg.): *Strategic choice and international relations*. Princeton: Princeton University Press, S. 39–76.

Gheyle, Niels (2016): Trade Policy with the Lights On. Linking trade and politicization. Conference Paper. Centre for European Union Studies (CEUS). DOI: 10.13140/RG.2.1.2056.2967.

Gstöhl, Sieglinde (2013): The European Union's Trade Policy. In: *Ritsumeikan International Affairs* 11, S. 1–22. Online verfügbar unter <https://fsegafbe.files.wordpress.com/2015/12/studiu-1.pdf>, zuletzt geprüft am 17.09.2020.

Gstöhl, Sieglinde; Hanf, Dominik (2014): The EU's Post-Lisbon Free Trade Agreements: Commercial Interests in a Changing Constitutional Context. In: *European Law Journal* 20 (6), S. 733–748. DOI: 10.1111/eulj.12102.

Häge, Frank M.; Kaeding, Michael (2007): Reconsidering the European Parliament's Legislative Influence: Formal vs. Informal Procedures. In: *Journal of European Integration* 29 (3), S. 341–361. DOI: 10.1080/07036330701442356.

Heldt, Eugénia C.; Mueller, Tony (2020): The (self-)empowerment of the European Central Bank during the sovereign debt crisis. In: *Journal of European Integration*, S. 1–16. DOI: 10.1080/07036337.2020.1729145.

Helmke, Gretchen; Levitsky, Steven (2004): Informal Institutions and Comparative Politics: A Research Agenda. In: *Perspectives on Politics* 2 (4), S. 725–740.

Henckels, Caroline (2016): Protecting Regulatory Autonomy through Greater Precision in Investment Treaties: The TPP, CETA, and TTIP. In: *J Int Economic Law* 19 (1), S. 27–50. DOI: 10.1093/jiel/jgw001.

Héritier, Adrienne (2012): Institutional Change in Europe: Co-decision and Comitology Transformed. In: *Journal of Common Market Studies* 50 (S1), S. 38–54.

Héritier, Adrienne; Meissner, Katharina; Moury, Catherine; Schoeller, Magnus G. (2019): European Parliament ascendant. Parliamentary strategies of self-empowerment in the EU. Cham: Palgrave Macmillan (European administrative governance).

Héritier, Adrienne; Moury, Catherine; Schoeller, Magnus G.; Meissner, Katharina L.; Mota, Isabel (2015): The European Parliament as a driving force of constitutionalisation. Study for the AFCO committee, 111 Seiten. Online verfügbar unter <http://www.europarl.europa.eu/committees/en/supporting-analyses-search.html>, zuletzt geprüft am 23.03.2020.

Hippe, Thorsten (2014): Investitionsschutz in TTIP und CETA: ein ökonomischer Staatsstreich gegen die Demokratie? In: *Gesellschaft Wirtschaft Politik (GWP)* (4), S. 541–551.

Hix, Simon (2002): Constitutional Agenda-Setting Through Discretion in Rule Interpretation: Why the European Parliament Won at Amsterdam. In: *British Journal of Political Science* (32), S. 259–280.

Hix, Simon; Høyland, Bjørn (2013): Empowerment of the European Parliament. In: *Annual Review of Political Science* 16 (1), S. 171–189. DOI: 10.1146/annurev-polisci-032311-110735.

Hübner, Kurt (2019): CETA. In: Robert E. Looney (Hg.): Handbook of international trade agreements. Country, regional and global approaches. London, New York: Routledge (Routledge international handbooks), S. 209–217.

Hübner, Kurt; Deman, Anne-Sophie; Balik, Tugce (2017): EU and trade policy-making: the contentious case of CETA. In: *Journal of European Integration* 39 (7), S. 843–857. DOI: 10.1080/07036337.2017.1371708.

Ionel Zamfir (2019): Human rights in EU trade agreements. The human rights clause and its application. Hg. v. European Parliamentary Research Service. European Parliament. Online verfügbar unter [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2019/637975/EPRS_BRI\(2019\)637975_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2019/637975/EPRS_BRI(2019)637975_EN.pdf), zuletzt geprüft am 17.09.2020.

Jančić, Davor (2016): World Diplomacy of the European Parliament. In: *Hague J Dipl* 11 (2-3), S. 121–143. DOI: 10.1163/1871191X-12341330.

Juncker, Jean-Claude (2017) 'Präsident Jean-Claude Junckers Rede zur Lage der Union 2017,' Europäische Kommission, Brüssel, 13. September 2017. https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/de/SPEECH_17_3165, zuletzt aufgerufen am 28.07.2020.

Jupille, Joseph; Caporaso, James A. (1999): Institutionalism and the European Union: Beyond International Relations and Comparative Politics. In: *Annual Review of Political Science* (2), S. 429–444.

Jupille, Joseph; Caporaso, James A.; Checkel, Jeffrey T. (2003): Integrating Institutions. In: *Comparative Political Studies* 36 (1-2), S. 7–40. DOI: 10.1177/0010414002239370.

Kerkemeyer, Andreas (2015): Europarechtliche Bedenken gegen das CETA-Abkommen. In: *Kritische Justiz (KJ)* 48 (3), S. 264–274. DOI: 10.5771/0023-4834-2015-3-264.

Kleimann, David (2012): Taking Stock: EU Common Commercial Policy in the Lisbon Era. In: *Aussenwirtschaft* 66 (2), S. 211–257. Online verfügbar unter <http://hdl.handle.net/1814/49464>, zuletzt geprüft am 25.03.2020.

Kleimann, David; Kübek, Gesa (2016): The Signing, Provisional Application, and Conclusion of Trade and Investment Agreements in the EU. The Case of CETA and Opinion 2/15. EUI Working Papers. European University Institute (EUI), Badia Fiesolana. Robert Schuman Centre for Advanced Studies.

Krajewski, Markus (2012): The Reform of the Common Commercial Policy. In: Andrea Biondi, Piet Eeckhout und Stefanie Ripley (Hg.): *EU Law after Lisbon*: Oxford University Press, S. 292–311.

Kreppel, Amie; Webb, Michael (2019): European Parliament resolutions—effective agenda setting or whistling into the wind? In: *Journal of European Integration* 41 (3), S. 383–404. DOI: 10.1080/07036337.2019.1599880.

Lake, David A.; Powell, Robert (Hg.) (1999): *Strategic choice and international relations*. Princeton: Princeton University Press.

Levy, Jack S. (2008): Case Studies: Types, Designs, and Logics of Inference. In: *Conflict Management and Peace Science* 25 (1), S. 1–18. DOI: 10.1080/07388940701860318.

Looney, Robert E. (Hg.) (2019): Handbook of international trade agreements. Country, regional and global approaches. London, New York: Routledge (Routledge international handbooks).

Magntorn, Julia; Winters, L. Alan (2018): European Union services liberalisation in CETA. Working Paper Series 08-2018. Hg. v. University of Sussex. UK Trade Policy Observatory. Sussex.

Márton, Péter (2017): Explaining the CETA outcome: Searching for legitimacy in all the wrong places, Paper presented at the UACES 47th Annual Conference, 4-6 September, Krakow.

McKenzie, Lachlan de Lacy (2016): Promoting Values in the European Union's Free Trade Agreements. Institutional competition in negotiations with Canada and Singapore. University of Melbourne, Melbourne. School of Social and Political Sciences.

Meissner, Katharina L.; McKenzie, Lachlan (2019): The paradox of human rights conditionality in EU trade policy: when strategic interests drive policy outcomes. In: *Journal of European Public Policy* 26 (9), S. 1273–1291. DOI: 10.1080/13501763.2018.1526203.

Meissner, Katharina L.; Schoeller, Magnus G. (2019): Rising despite the polycrisis? The European Parliament's strategies of self-empowerment after Lisbon. In: *Journal of European Public Policy* 26 (7), S. 1075–1093. DOI: 10.1080/13501763.2019.1619187.

Paquin, Stéphane (2013): Federalism and the governance of international trade negotiations in Canada: Comparing CUSFTA with CETA. In: *International Journal* 68 (4), S. 545–552. DOI: 10.1177/0020702013509318.

Pasquariello Mariano, Karina L.; Luciano, Bruno T. (2019): The parliamentarization of EU trade policy: unveiling the European Parliament's involvement in EU-MERCOSUR trade negotiations. In: *European Politics and Society* 20 (5), S. 591-608. DOI: 10.1080/23745118.2018.1559792.

Puccio, Laura; Harte, Roderick (2017): Von der Schiedsgerichtsbarkeit zur Investitionsgerichtsbarkeit. Hg. v. Europäisches Parlament. Wissenschaftlicher Dienst des Europäischen Parlamentes (EPRS).

Puccio, Laura; Schöllmann, Wilhelm; Sabbati, Giulio (2017): CETA and public services. In-depth analysis. Original manuscript, in English, completed in February 2017. Brussels, Belgium: EPRS. Online verfügbar unter <https://publications.europa.eu/de/publication-detail/>

/publication/ec1edc9b-f280-11e6-8a35-01aa75ed71a1/language-en/format-PDF/source-69630307.

Puntscher Riekmann, Sonja (2017): The Struggle for and against Globalization. International Trade Agreements and the Democratic Question. In: Stefan Griller, Walter Obwexer und Erich Vranes (Hg.): Mega-regional trade agreements: CETA, TTIP, and TiSA. New orientations for EU external economic relations. First edition. Oxford, New York, NY: Oxford University Press (International economic law), S. 286–294.

Rat der Europäischen Union (Rat der EU) (2015): Empfehlung der Kommission an den Rat zur Ermächtigung der Kommission, Verhandlungen mit Kanada über ein Abkommen über wirtschaftliche Integration aufzunehmen. 9036/09 WTO 80 SERVICES 21 CDN 13 RESTREINT UE, vom 24.04.2009. Online verfügbar unter <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-9036-2009-EXT-2/de/pdf>, zuletzt geprüft am 20.11.2020.

Reh, Christine; Héritier, Adrienne; Bressanelli, Edoardo; Koop, Christel (2011): The Informal Politics of Legislation. In: *Comparative Political Studies* 46 (9), S. 1112–1142. DOI: 10.1177/0010414011426415.

Rhomberg, Markus (2008): Mediendemokratie. Die Agenda-Setting-Funktion der Massenmedien. Paderborn: Fink. Online verfügbar unter http://deposit.d-nb.de/cgi-bin/dokserv?id=2952251&prov=M&dok_var=1&dok_ext=htm.

Richardson, Laura (2012): The Post-Lisbon Role of the European Parliament in the EU's Common Commercial Policy: Implications for Bilateral Trade Negotiations. In: *EU Diplomacy Paper* (5), S. 1–33. Online verfügbar unter <https://www.coleurope.eu/research-paper/post-lisbon-role-european-parliament-eus-common-commercial-policy-implications>, zuletzt geprüft am 01.04.2020.

Rittberger, Berthold (2003): The Creation and Empowerment of the European Parliament. In: *Journal of Common Market Studies* 41 (2), S. 203–225.

Rittberger, Berthold (2012): Institutionalizing Representative Democracy in the European Union: The Case of the European Parliament. In: *Journal of Common Market Studies* 50 (1), S. 18-37.

Rittberger, Berthold; Schimmelfennig, Frank (2006): Explaining the constitutionalization of the European Union. In: *Journal of European Public Policy* 13 (8), S. 1148–1167. DOI: 10.1080/13501760600999474.

Roederer-Rynning, Christilla (2017): Parliamentary assertion and deep integration: the European parliament in the CETA and TTIP negotiations. In: *Cambridge Review of International Affairs* 30 (5-6), S. 507–526. DOI: 10.1080/09557571.2018.1461808.

Roos, Mechthild; Neuhold, Christine (2019): Studying the informal in European integration. In: van Heumen, Roos (Hg.) 2019 – *The Informal Construction of Europe*, S. 20–39.

Rosén, Guri (2017): The impact of norms on political decision-making: how to account for the European Parliament's empowerment in EU external trade policy. In: *Journal of European Public Policy* 24 (10), S. 1450–1470. DOI: 10.1080/13501763.2016.1227357.

Rosén, Guri; Raube, Kolja (2018): Influence beyond formal powers: The parliamentarisation of European Union security policy. In: *The British Journal of Politics and International Relations* 20 (1), S. 69–83. DOI: 10.1177/1369148117747105.

Rosén, Gury; Tornblad, Silje H. (2019): How does expert knowledge travel between EU institutions? The case of the Transatlantic Trade and Investment Partnership. In: *European Politics and Society* 20 (1), S. 32-48. DOI: 10.1080/23745118.2018.1515870.

Schöllmann, Wilhelm (2017): *Comprehensive Economic and Trade Agreement (CETA) with Canada*. Briefing. 2nd edition. Hg. v. European Parliamentary Research Service. European Parliament.

Schram, Sophie (2019): *Constructing Trade*: Nomos Verlagsgesellschaft mbH & Co. KG.

Śliwińska, Magdalena (2018): Integration Character of the CETA Agreement. In: *Folia Oeconomica* 4 (337), S. 111–125. DOI: 10.18778/0208-6018.337.08.

Stacey, Jeffrey; Rittberger, Berthold (2003): Dynamics of formal and informal institutional change in the EU. In: *Journal of European Public Policy* 10 (6), S. 858–883. DOI: 10.1080/1350176032000148342.

Straus, Joseph (2003): Patentschutz durch TRIPS-Abkommen - Ausnahmeregelungen und -praktiken und ihre Bedeutungen, insbesondere hinsichtlich pharmazeutischer Produkte. In: Bitburger Gespräche. Jahrbuch 2003. Beck, München, S. 117–133.

Then, Christoph (2016): Wer CETA und TTIP sät, wird Gentechnik ernten. Die Auswirkungen der geplanten Handelsabkommen am Beispiel von Gentechnik in der Landwirtschaft. Hg. v. Greenpeace e.V. Hamburg. Online verfügbar unter https://www.greenpeace.de/sites/www.greenpeace.de/files/publications/wer_ttip_und_ceta_saet_wird_gentechnik_ernten-report-160426.pdf, zuletzt geprüft am 31.08.2020.

Trew, Stuart (2010): Canada-EU Free Trade and the Ontario Green Energy Act. Hg. v. The Council of Canadians. Online verfügbar unter <https://canadians.org/analysis/canada-eu-free-trade-and-ontario-green-energy-act>, zuletzt geprüft am 31.08.2020.

Trew, Stuart (2013): Correcting the democratic deficit in the CETA negotiations: Civil society engagement in the provinces, municipalities, and Europe. In: *International Journal* 68 (4), S. 568–575. DOI: 10.1177/0020702013509313.

Tung, Ko-Yung (2016): CETA and TTIP: A New “Platinum” Standard for ISDS? In: *Proc. annu. meet.* 110, S. 54–59. DOI: 10.1017/S0272503700102551.

van den Putte, Lore; Ville, Ferdi de; Orbie, Jan (2014): The European Parliament's New Role in Trade Policy: Turning power into impact. In: *Centre for European Policy Studies Special Report* May (89), S. 1–12.

van den Putte, Lore; Ville, Ferdi de; Orbie, Jan (2015): The European Parliament as an international actor in trade: from power to impact. In: Stelios Stavridis und Daniela Irrera (Hg.): *The European Parliament and its International Relations*. Abingdon: Routledge, S. 52–69.

van Heumen, Lennaert; Roos, Mechthild (Hg.) (2019): *The Informal Construction of Europe*: Routledge.

van Loon, Aukje (2018): The political economy of EU trade policy: what do we (not) know? In: *Z Politikwiss* 28 (1), S. 97–110. DOI: 10.1007/s41358-018-0128-1.

Vannoni, Matia (2017): Studying preference attainment using spatial models. In: *European Political Science* 16 (3), S. 369–382.

Vranes, Erich (2017): The Contents of CETA, TTIP, and TiSA. The (Envisaged) Trade Disciplines. In: Stefan Griller, Walter Obwexer und Erich Vranes (Hg.): Mega-regional trade agreements: CETA, TTIP, and TiSA. New orientations for EU external economic relations. First edition. Oxford, New York, NY: Oxford University Press (International economic law), S. 47–86.

Woolcock, Stephen (2017): European Union Economic Diplomacy. In: Nicholas Bayne und Stephen Woolcock (Hg.): The new economic diplomacy. Decision-making and negotiation in international economic relations, Bd. 10. Fourth edition. London, New York: Routledge (Global governance, 4), S. 171–186.

Yan, Shaohua (2015): The European Parliament's Role in EU Trade Policy after Lisbon: . Analysis from an Actorship Approach. In: *PADEMIA: Parliamentary Democracy in Europe* (3), S. 1–31.

13 Anhang

13.1 Abstract

Das Europäische Parlament hat in den vergangenen Jahren, angestoßen durch die Reformen des Vertrags von Lissabon an Einfluss in der Europäischen Handelspolitik gewonnen. Dies bestätigt auch die Analyse des informellen Einflusses des Europäischen Parlamentes auf die Verhandlungen zu CETA. Diese Arbeit schließt sich an die *Empowerment*-Forschung an. Es wird mithilfe der Auswertung der parlamentarischen Resolution zu CETA von 2011 untersucht, inwiefern sich die Präferenzen des Europäischen Parlamentes im CETA-Vertragstext finden und mithilfe welcher informellen Strategien das Parlament Einfluss genommen hat. Dabei lassen sich bereits in der wissenschaftlichen Literatur erwähnte Strategien nachweisen, zudem konnte das Parlament die Bedeutung der Resolution als informelles Verhandlungsmandat zementieren.

13.2 Interviewleitfaden für Mitglieder des Europäischen Parlamentes

Aufklärung, Skizze des Forschungsinteresses

- 1. Wie waren Sie in die CETA-Verhandlungen involviert?**
- 2. Wie würden Sie die Rolle des Europäischen Parlamentes in den CETA-Verhandlungen beschreiben?**
- 3. Welche Themen waren dem Parlament besonders wichtig? Wo waren rote Linien?**
 - Wie würden Sie die Position des EP zum Schutz geistigen Eigentums beschreiben? Warum forderte das EP die Beteiligung kanadischer Provinzen? Was ist mit „Initiativen, die zu rechtsverbindlichen Sozialnormen beitragen“ in der Resolution 2011 gemeint?
 - Warum war der Ausschuss für Beschäftigung und soziale Angelegenheiten gegen die Zustimmung zu CETA?
 - Mein Eindruck aus der Recherche war, dass das Parlament sich weniger stark für die Standards beim Arbeitsrecht, und mehr im Umweltschutz engagierte. Wie schätzen Sie dies ein?
- 4. Wie sehr ist das Europäische Parlament Allianzen mit anderen Organisationen/Akteuren eingegangen? Mit wem?**
 - Was wird in dem interparlamentarischen Dialog EU-Kanada besprochen?
 - Wie sehr die Kommission die Informationspflicht eingehalten?
- 5. Auf welche Politikfelder konnte das Europäische Parlament keinen Einfluss nehmen? (Warum wurde die Konditionalitätsklausel nicht aufgenommen? Warum wurde sie erst in der Resolution 2013, nicht 2011, gefordert?)
Wenn das Parlament Druck auf die anderen Verhandlungsparteien ausüben wollte, wie hat es das gemacht? Beispiele?**
- 6. Wie hoch schätzen Sie die öffentliche Aufmerksamkeit zu CETA ein?**

Als wie polarisierend für das Europäische Parlament haben Sie die Verhandlungen wahrgenommen?
- 7. Belgien hat den EuGH angerufen, um die Vereinbarkeit des Investitionsabkommens mit dem EU-Recht prüfen zu lassen. Warum hat das nicht das Parlament getan?**

- 8. Wie würden Sie insgesamt den Einfluss des Europäischen Parlamentes werten?**

- 9. Lässt das Verhalten des Europäischen Parlamentes bei CETA auf zukünftige Handelsabkommen schließen? Entspricht das Verhalten eher einem Einzelfall oder dem Normalfall?**

- 10. Würden Sie gerne noch etwas hinzufügen?**

13.3 Interviewleitfaden für Mitglieder der Europäischen Kommission

Aufklärung, Forschungsinteresse

- 1. How were you involved in the CETA negotiations?**
- 2. How would you describe the EP's role in the CETA-negotiations?**
- 3. How much attention by the EC is paid to the parliamentary resolutions?**
And debates and opinions etc?
- 4. How big would you describe the fear that the Parliament might reject CETA?**
- 5. What policies would you consider influenced by the Parliament? What topics could not be influenced by the Parliament?**
I learnt from the academic literature that the Parliament was very active on the ISDS-scheme, labour and environmental issues as well as human right. Does that suit your perception?
- 6. Where there any issues where the Parliament's position differed substantially from the Commission's position? What topics were they?**
Sustainable development was mentioned a lot by the Parliament?
- 7. Where there topics where the EP put pressure to the Commission? In what way?**
- 8. How does the Commission see the Parliaments involvement in negotiations with Canada directly (eg the Canadian government and parliament)?**
- 9. How would you assess the EPs influence on the negotiations overall?**
How will the European Parliament act in future agreements?
- 10. Would you like to add something? Is there anyone I should absolutely talk to?**

13.4 Resolution des Europäischen Parlamentes vom 08. Juni 2011

Quelle:

Europäisches Parlament (EP) (2011a): Entschließung des Europäischen Parlamentes vom 08. Juni 2011 zu den Handelsbeziehungen zwischen der EU und Kanada. P7_TA(2011)0257. Online verfügbar unter <https://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+TA+P7-TA-2011-0257+0+DOC+XML+V0//DE>, zuletzt geprüft am 28.08.2020. Graue Markierung zur Verdeutlichung als vage eingestufte Formulierungen nach eigener Darstellung.

Handelsbeziehungen EU-Kanada

Entschließung des Europäischen Parlaments vom 8. Juni 2011 zu den Handelsbeziehungen zwischen der EU und Kanada

Das Europäische Parlament,

- unter Hinweis auf die Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den Rat, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen vom 9. November 2010 mit dem Titel: „Handel, Wachstum und Weltgeschehen – Handelspolitik als Kernpunkt der EU-Strategie Europa 2020“ (KOM(2010)0612), sowie auf die Mitteilung der Kommission an den Rat, das Europäische Parlament, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen vom 7. Juli 2010 mit dem Titel: „Auf dem Weg zu einer umfassenden europäischen Auslandsinvestitionspolitik“ (KOM(2010)0343),
- unter Hinweis auf die gemeinsame Studie der Kommission und der kanadischen Regierung mit dem Titel: „Assessing the costs and benefits of a closer EU-Canada economic partnership“ vom Oktober 2008¹ und den gemeinsamen Bericht über die Sondierungsmaßnahme EU-Kanada vom 5. März 2009²,
- unter Hinweis auf die auf dem Gipfeltreffen EU-Kanada abgegebene gemeinsame Erklärung betreffend ein umfassendes Wirtschaftspartnerschaftsabkommen zwischen der Europäischen Union und Kanada, das am 6. Mai 2009 in Prag unterzeichnet wurde (Ratsdokument 09547/2009),
- unter Hinweis auf die Empfehlung der Kommission an den Rat vom 20. Dezember 2010 zur Änderung der Verhandlungsrichtlinien für ein Abkommen mit Kanada über die wirtschaftliche Integration, damit die Kommission ermächtigt wird, im Namen der Union über Investitionen zu verhandeln (SEK(2010)1577),
- unter Hinweis auf den Bericht der Kommission an den Europäischen Rat vom 10. März 2011 mit dem Titel: „Bericht über Handels- und Investitionshindernisse 2011 – Unsere strategisch wichtigen Wirtschaftspartner auf besseren Marktzugang verpflichten: prioritäre Maßnahmen zur Beseitigung von Handelsschranken“ (KOM(2011)0114),
- unter Hinweis auf seine früheren Entschlüsse, insbesondere seine Entschließung vom 22. Mai 2007 zu Europa im Zeitalter der Globalisierung – externe Aspekte der Wettbewerbsfähigkeit³, seine Entschließung vom 19. Februar 2008 zu der Strategie der EU zur Öffnung der Märkte für europäische Unternehmen⁴, seine Entschließung vom 20. Mai 2008 zum Handel mit Roh- und Grundstoffen⁵, seine Entschließung vom 4. September 2008

¹ http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2008/october/tradoc_141032.pdf

² http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2009/march/tradoc_142470.pdf

³ ABl. C 102 E vom 24.4.08, S. 128.

⁴ ABl. C 184 E vom 6.8.2009, S. 16.

⁵ ABl. C 279 E vom 19.11.2009, S. 5.

- zum Dienstleistungsverkehr¹, seine Entschließung vom 18. Dezember 2008 zu den Auswirkungen von Produktfälschung auf den internationalen Handel², seine Entschließung vom 5. Februar 2009 zur Stärkung der Rolle der europäischen KMU im internationalen Handel³, seine Entschließung vom 5. Mai 2010 zum Gipfel EU-Kanada⁴, seine Entschließung vom 25. November 2010 zu Menschenrechten, Sozial- und Umweltnormen in internationalen Handelsabkommen⁵, seine Entschließung vom 25. November 2010 zur internationalen Handelspolitik im Zuge der Herausforderungen des Klimawandels⁶, seine Entschließung vom 25. November 2010 zur sozialen Verantwortung von Unternehmen in internationalen Handelsabkommen⁷, seine Entschließung vom 17. Februar 2011 zu Europa 2020⁸ und seine Entschließung vom 6. April 2011 zur künftigen europäischen Auslandsinvestitionspolitik⁹,
- unter Hinweis auf das Rahmenabkommen zwischen den Europäischen Gemeinschaften und Kanada über handelspolitische und wirtschaftliche Zusammenarbeit¹⁰ und andere darauf folgende bilaterale Abkommen mit Kanada, insbesondere das Abkommen zwischen der Europäischen Gemeinschaft und Kanada über Zusammenarbeit und gegenseitige Amtshilfe im Zollbereich¹¹, das Abkommen zwischen der Europäischen Gemeinschaft und der Regierung Kanadas über gesundheitspolizeiliche Maßnahmen zum Schutz der Gesundheit von Mensch und Tier im Handel mit lebenden Tieren und Tierprodukten¹², das Abkommen zwischen der Europäischen Gemeinschaft und Kanada über den Handel mit Wein und Spirituosen¹³, das Abkommen über die Sicherheit der Zivilluftfahrt zwischen der Europäischen Gemeinschaft und Kanada¹⁴ und das Luftverkehrsabkommen zwischen Kanada und der Europäischen Gemeinschaft und ihren Mitgliedstaaten¹⁵,
 - unter Hinweis auf die Rahmenvereinbarung über die Beziehungen zwischen dem Europäischen Parlament und der Europäischen Kommission¹⁶,
 - gestützt auf Artikel 207 Absatz 3 und Artikel 218 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union,
 - gestützt auf Artikel 115 Absatz 5 und Artikel 110 Absatz 2 seiner Geschäftsordnung,
- A. in der Erwägung, dass das auf Regeln beruhende, in der Welthandelsorganisation (WTO) verankerte multilaterale Handelssystem nach wie vor den am besten geeigneten Rahmen zur

¹ ABl. C 295 E vom 4.12.2009, S. 67.

² ABl. C 45 E vom 23.2.2010, S. 47.

³ ABl. C 67 vom 18.3.2010, S. 101.

⁴ ABl. C 81 E vom 15.3.2011, S. 64.

⁵ Angenommene Texte, P7_TA(2010)0434.

⁶ Angenommene Texte, P7_TA(2010)0445.

⁷ Angenommene Texte, P7_TA(2010)0446.

⁸ Angenommene Texte, P7_TA(2011)0068.

⁹ Angenommene Texte, P7_TA(2011)0141.

¹⁰ ABl. L 260 vom 24.9.1976, S. 2.

¹¹ ABl. L 7 vom 13.1.1998, S. 38.

¹² ABl. L 71 vom 18.3.1999, S. 3.

¹³ ABl. L 35 vom 6.2.2004, S. 3.

¹⁴ ABl. L 153 vom 17.6.2009, S.11.

¹⁵ ABl. L 207 vom 6.8.2010, S. 32.

¹⁶ ABl. L 304 vom 20.11.2010, S. 47.

Regelung des Handels und zur Förderung eines fairen und gerechten Handels bietet, indem angemessene Regeln entwickelt werden und sichergestellt wird, dass sie auch eingehalten werden,

- B. in der Erwägung, dass ein erfolgreicher Abschluss der Entwicklungsagenda von Doha für die weitere Entwicklung der WTO von ausschlaggebender Bedeutung ist; in der Erwägung, dass ein solches Abkommen bilaterale Abkommen, die über die WTO-Verpflichtungen hinausgehen und die multilateralen Regeln ergänzen, jedoch nicht ausschließt,
- C. in der Erwägung, dass Kanada zu den ältesten und engsten Partnern Europas gehört, da es das erste Industrieland ist, mit dem die EU – 1976 – ein Rahmenabkommen für handels- und wirtschaftspolitische Zusammenarbeit unterzeichnete; in der Erwägung, dass eine Reihe bilateraler Abkommen zur Förderung stärkerer Handelsbeziehungen im Laufe der Jahre unterzeichnet wurden,
- D. in der Erwägung, dass die EU der zweitwichtigste Handelspartner Kanadas und Kanada derzeit der elftwichtigste Handelspartner der EU ist (2009); in der Erwägung, dass der viertgrößte Teil der ausländischen Direktinvestitionen in der EU aus Kanada kommen, während der zweitgrößte Teil der ausländischen Direktinvestitionen in Kanada aus der EU kommen (2008),
- E. in der Erwägung, dass die gemeinsame Studie aus dem Jahr 2008 gezeigt hat, dass die Liberalisierung ihres bilateralen Handels sowohl für Kanada als auch für die EU erhebliche potenzielle Vorteile bedeutet,
- F. in der Erwägung, dass der Privatsektor sowohl in der EU als auch in Kanada seine entschlossene Unterstützung für ein ehrgeiziges und umfassendes Wirtschaftsabkommen bekundet hat und glaubt, dass die Förderung einer engeren Wirtschaftspartnerschaft zwischen der EU und Kanada ein starkes wachstumsförderndes Signal an die Investoren und Unternehmen sowohl in der EU und in Kanada als auch international senden würde,
- G. in der Erwägung, dass ein allgemeiner Konsens darüber besteht, dass die wirtschaftlichen Beziehungen zwischen der EU und Kanada ihr volles Potenzial noch nicht erreicht haben, und dass ein Freihandelsabkommen zwischen der EU und Kanada erheblich dazu beitragen kann, dieses Potenzial zu entwickeln und zu verwirklichen, indem infolge eines solchen Abkommens die Handels- und Investitionsströme verbessert werden und gleichzeitig Zölle und Spitzenzölle sowie ungerechtfertigte nichttarifäre Hemmnisse abgeschafft werden und eine engere Zusammenarbeit gefördert wird, insbesondere in den Bereichen Regulierungszusammenarbeit, Mobilität der Arbeitskräfte und Anerkennung von Qualifikationen,
- H. in der Erwägung, dass die laufenden Verhandlungen über ein umfassendes Wirtschafts- und Handelsabkommen auf ein sehr weit fortgeschrittenes Abkommen ausgerichtet sind, das, was seine Ansprüche betrifft, jedes bislang entweder von der EU oder von Kanada ausgehandelte Handels- und Wirtschaftsabkommen übertrifft, und das die bereits stark ausgeprägten Beziehungen im bilateralen Handel und bei den Investitionen noch weiter stärken könnte,
- I. in der Erwägung, dass die Kommission bemüht ist, den Investitionsschutz in die laufenden Verhandlungen mit Kanada einzubeziehen und dem Rat eine Änderung der bestehenden Verhandlungsrichtlinien vorgeschlagen hat,

- J. in der Erwägung, dass sowohl die EU als auch Kanada erklärt haben, dass bei den Verhandlungen über ein umfassendes Wirtschafts- und Handelsabkommen erhebliche Fortschritte erzielt wurden, mit dem Ziel, bis Ende 2011 zu einer Vereinbarung zu gelangen,
1. ist der Auffassung, dass das in der WTO verankerte multilaterale Handelssystem mit Abstand der effektivste Rahmen ist, mit dem ein freier, fairer und gerechter Handel auf weltweiter Basis erreicht werden kann; fordert erneut energisch, dass der **erfolgreiche Abschluss der Verhandlungen über die Doha-Entwicklungsagenda**, die nach wie vor eine handelspolitische Priorität der EU ist, uneingeschränkt unterstützt wird; ist der Auffassung, dass die EU und Kanada gemeinsam zu einem erfolgreichen Abschluss der Verhandlungen über die Doha-Entwicklungsagenda beitragen können;
 2. begrüßt ein Abkommen mit Kanada, das über die WTO-Verpflichtungen hinausgeht und die multilateralen Regeln ergänzt, vorausgesetzt, die Verhandlungen führen zu einem ausgewogenen, ehrgeizigen Abkommen von hoher Qualität, das weit über Zollsenkungen hinausgeht; fordert, dass im Rahmen der verfügbaren Rechtsmittel bei Handelsstreitigkeiten der Grundsatz der Gegenseitigkeit angewendet wird, und weist insbesondere mit Nachdruck auf die Notwendigkeit hin, den Schutz der Rechte am geistigen Eigentum zu verbessern, einschließlich der Handelsmarken, der Patente und der geografischen Angaben, und einen echten gegenseitigen Marktzugang sicherzustellen, vor allem zum Markt für Dienstleistungen und zum Markt für öffentliche Aufträge (auch auf subnationaler Ebene);
 3. fordert die Kommission auf, als Zeichen ihres guten Willens ihre Anfechtungen gegen die Auflagen des „Ontario Green Energy Act“ über den Anteil der inländischen Wertschöpfung aufzugeben;
 4. ist der Auffassung, dass das Kapitel über geistiges Eigentum sich nicht negativ auf die Herstellung von Generika auswirken darf, und dass die Ausnahmen im Rahmen des TRIPS-Abkommens im Bereich der öffentlichen Gesundheit beachtet werden müssen;
 5. stellt fest, dass die Kommission sich dafür entschieden hat, bei der Liberalisierung der Dienstleistungen das Konzept einer „Negativliste“ zu verfolgen, ist aber der Ansicht, dass dieser Ansatz als reine Ausnahme zu betrachten ist und nicht als Präzedenzfall für künftige Verhandlungen dienen darf; vertritt die Auffassung, dass der Ausnahmebereich der öffentlichen Versorgungsleistungen im Rahmen des GATS nach wie vor das am besten geeignete Instrument ist, das den Bürgern allgemeinen Zugang zu öffentlichen Dienstleistungen gewährleistet;
 6. zeigt sich besorgt über den anhaltenden Abbau von Asbest in Kanada und die schwerwiegenden Folgen für die Gesundheit der Arbeitnehmer; weist darauf hin, dass die EU jede Verwendung, Gewinnung und Verarbeitung von Asbest sowie die Herstellung von Asbestzeugnissen verboten hat; fordert Kanada auf, ähnliche Maßnahmen zu ergreifen, um die Volksgesundheit zu verbessern;
 7. verweist angesichts der Tatsache, dass sich die beiden Volkswirtschaften gegenseitig ergänzen, auf die künftigen Möglichkeiten einer Ausweitung des Handels und der Investitionstätigkeit im Verhältnis EU-Kanada sowie auf die sich aus dem umfassenden Wirtschafts- und Handelsabkommen ergebenden Geschäftsmöglichkeiten;
 8. ist der Auffassung, dass dem ehrgeizigen Ziel der Kommission bei den Gesprächen mit Kanada ein ebenso ehrgeiziger Ansatz in Bezug auf die nachhaltige Entwicklung

gegenüberstehen sollte, insbesondere in Bezug auf den Stand der arbeitsrechtlichen Verpflichtungen, den Geltungsbereich des Umweltkapitels und die Art und Weise, Fragen im Zusammenhang mit multilateralen Umweltschutzübereinkommen anzugehen, sowie das Durchsetzungsverfahren, und dass sie in diesem Zusammenhang Initiativen unterstützen und fördern sollte, mit denen dazu beigetragen werden soll, den Klimawandel anzugehen, rechtsverbindliche Menschenrechte und Sozial- und Umweltnormen sowie die soziale Verantwortung der Unternehmen zu fördern;

9. begrüßt die bei den Verhandlungen über das umfassende Wirtschafts- und Handelsabkommen erzielten Fortschritte und fordert die Kommission auf, weiterhin die wichtigsten Interessengruppen zu konsultieren; fordert die Kommission auf, so bald wie möglich eine umfassende Nachhaltigkeitsprüfung durchzuführen, um die vorhersehbaren sektorspezifischen Auswirkungen und die sozioökonomischen Folgen für die EU infolge des endgültigen Abkommens zu bewerten, auch wenn die gemeinsame Studie bedeutende potenzielle Vorteile für Kanada und die EU nachgewiesen hat;
10. stellt fest, dass die Zuständigkeit für die Beziehungen zwischen der EU und Kanada einzig und allein bei den Behörden auf föderaler Ebene liegt, hält die Beteiligung der kanadischen Provinzen und Territorien an den Verhandlungen über das umfassende Handels- und Wirtschaftsabkommen angesichts der Tatsache, dass die Provinzen und Territorien Kanadas für die Umsetzung der vertraglichen Verpflichtungen, die in ihre territoriale Zuständigkeit fallen, verantwortlich sind, für wesentlich und begrüßt diese Beteiligung, und fordert die Provinzen und Territorien auf, die Maßnahmen und Verfahren aufeinander abzustimmen, damit potenzielle Vorteile optimal genutzt werden können; ist der Auffassung, dass erfolgreiche Verhandlungen ausdrückliche Zusagen von den Regierungen der Provinzen und der Territorien implizieren;
11. stellt, nicht ohne Besorgnis, fest, dass die Kommission dem Rat einen Vorschlag für eine Änderung der Verhandlungsrichtlinien vorgelegt hat, damit die Kommission ermächtigt wird, mit Kanada über Investitionen zu verhandeln, ohne die Annahme des Standpunkts des Parlaments über die künftige EU-Investitionspolitik im Allgemeinen abzuwarten; fordert die Kommission auf, die Schlussfolgerung des Europäischen Parlaments in dieser Angelegenheit bei ihren Verhandlungen mit Kanada über Investitionen umfassend zu berücksichtigen; hält ein Verfahren zur Streitbeilegung zwischen Staaten und den Einsatz lokaler Rechtsmittel angesichts der hochentwickelten Rechtssysteme Kanadas und der EU für die am besten geeigneten Instrumente zur Beilegung von Investitionsstreitigkeiten; fordert die Kommission auf, zu gewährleisten, dass der etwaige Mechanismus zur Beilegung von Investor-Staat-Streitigkeiten nicht künftige Rechtsvorschriften in sensiblen Politikbereichen wie zum Beispiel Umweltrecht verhindert und in weiter gehende Anforderungen eingebunden wird, wie in der Entschließung des Europäischen Parlaments zur künftigen europäischen Auslandsinvestitionspolitik dargelegt;
12. betont, dass im Kapitel Investitionen qualitativ hochwertige Investitionen gefördert werden sollten, mit denen der Umwelt Rechnung getragen wird und gute Arbeitsbedingungen gefördert werden; fordert darüber hinaus, dass im Kapitel Investitionen das Recht beider Parteien auf Regulierung gewahrt wird, vor allem in den Bereichen nationale Sicherheit, Umwelt, Volksgesundheit, Arbeitnehmer- und Verbraucherrechte, Industriepolitik und kulturelle Vielfalt; fordert die Kommission auf, sensible Bereiche wie Kultur, Bildung, nationale Verteidigung und Volksgesundheit vom Anwendungsbereich der Investitionsabkommen auszunehmen;

13. zeigt sich nach wie vor besorgt über die Auswirkungen der Gewinnung von Öl aus Ölsand auf die Umwelt weltweit wegen des hohen CO₂-Austoßes während dieses Produktionsprozesses und der Bedrohung, die dieser für die biologische Vielfalt vor Ort darstellt; vertritt die Auffassung, dass die Verhandlungen über das umfassende Handels- und Wirtschaftsabkommen weder das Recht der EU berühren dürfen, Rechtsvorschriften im Zusammenhang mit der Richtlinie über die Kraftstoffqualität zu erlassen, noch die Möglichkeiten der kanadischen Behörden einschränken dürfen, künftig Umweltnormen für die Gewinnung von Öl aus Ölsand einzuführen; fordert beide Parteien auf, mögliche Meinungsverschiedenheiten auf gutlichem Wege beizulegen und ohne dadurch die Verhandlungen über das umfassende Wirtschafts- und Handelsabkommen zu gefährden;
14. nimmt die jüngsten rechtlichen Entwicklungen in Bezug auf das EU-Verbot der Einfuhr von Robbenerzeugnissen, insbesondere Kanadas Antrag an die WTO zur Einrichtung eines offiziellen Panels zur Streitbeilegung zur Kenntnis; erwartet von der Kommission, dass sie nicht von der Haltung der EU zum Verbot der Einfuhr von Robbenerzeugnissen abrückt, und äußert seine große Hoffnung, dass Kanada vor der erforderlichen Ratifizierung des Umfassenden Wirtschafts- und Handelsabkommens durch das Europäische Parlament die Anfechtung im Rahmen der WTO zurückziehen wird, die positiven Handelsbeziehungen entgegensteht;
15. verweist auf die unterschiedlichen Maßnahmen der EU und Kanadas in Bezug auf die Regulierung der gentechnisch veränderten Organismen (GVO); weist warnend darauf hin, dass die in der EU erlassenen strengeren Vorschriften von privaten Firmen im Rahmen des Mechanismus des Umfassenden Wirtschafts- und Handelsabkommens zur Beilegung von Streitigkeiten angefochten werden könnten;
16. ist der Auffassung, dass die Kapitel über die Landwirtschaft für beide Parteien in diesen Verhandlungen ein wichtiges Thema sind; hegt Bedenken über mögliche substanzielle Zugeständnisse in den Bereichen GVO, Milch und Herkunftskennzeichnung; weist daher mit Nachdruck darauf hin, dass agrarpolitische Interessen und Prioritäten umfassend berücksichtigt werden müssen und fordert die Kommission auf, ein Abkommen auszuhandeln, das den Verbrauchern in der EU und in Kanada zum Vorteil gereicht und natürlich auch der Landwirtschaft auf beiden Seiten, und innerhalb eines insgesamt ausgewogenen Ergebnisses einen größeren, aber fairen Wettbewerb zwischen der EU und Kanada im Bereich der landwirtschaftlichen Erzeugnisse gewährleistet; begrüßt in diesem Zusammenhang die ursprüngliche Zusage beider Parteien, Exportbeihilfen für die zwischen ihnen gehandelten Agrarerzeugnisse weder aufrechtzuerhalten noch einzuführen bzw. wieder einzuführen als positiven Schritt im Interesse ehrgeiziger und fairer Verhandlungen, und begrüßt ebenfalls die Vereinbarung, bei Verhandlungen über Agrarfragen im Rahmen der WTO zusammenzuarbeiten;
17. fordert die Kommission auf, im Hinblick auf die Kohärenz der Unionspolitiken und insbesondere der Maßnahmen zugunsten der ÜLG dafür zu sorgen, dass deren Interessen in Bezug auf ihre strategischen Erzeugnisse im künftigen Abkommen zwischen der EU und Kanada gewahrt werden;
18. hält die Verhandlungen über gesundheitspolizeiliche und pflanzenschutzrechtliche Maßnahmen in den Kapiteln über die Landwirtschaft für wichtig; fordert die Kommission in diesem Zusammenhang auf, die Zusage zu geben, dass bei den Verhandlungen über diese Vorschriften ein hohes Schutzniveau erreicht wird;

19. weist den Rat und die Kommission darauf hin, dass der Rat seit Inkrafttreten des Vertrags von Lissabon für alle internationalen Handelsabkommen die Zustimmung des Parlaments einholen muss und dass sowohl die Kommission als auch der Rat das Parlament in allen Phasen des Verfahrens unverzüglich und umfassend informieren müssen; fordert den Rat auf, dem Parlament unverzüglich in den Phasen des Verfahrens, für die er zuständig ist, alle Informationen zu übermitteln, insbesondere über die von ihm angenommenen Verhandlungsrichtlinien und alle diesbezüglichen Änderungen; fordert den Rat und die Kommission auf, das Parlament in alle Phasen der Verhandlungen einzubeziehen und den Standpunkt der Parlaments gebührend zu berücksichtigen;
20. beauftragt seinen Präsidenten, diese Entschließung dem Rat, der Kommission, den Regierungen und Parlamenten der Mitgliedstaaten sowie der Bundesregierung und dem Parlament Kanadas und den Regierungen und Parlamenten der Provinzen und Territorien Kanadas zu übermitteln.