

## **Verfassungsbeschwerde gegen das EU-Freihandelsabkommen mit Singapur**

**Hintergrund – Mai 2019**

### **1. Warum greifen wir ein EU-Freihandelsabkommen vor dem deutschen Bundesverfassungsgericht an?**

Wer Freihandelsabkommen rechtlich in Frage stellt, gerät schnell in den Verdacht, sich gegen den Prozess der Globalisierung wenden zu wollen. Man sieht sich auch dem Vorwurf ausgesetzt, die Wohlstandsgewinne des internationalen Handels gering zu schätzen. Ferner ist man verdächtig, eine anti-europäische Haltung zu haben. Diese Vorwürfe wären allerdings unberechtigt. Die Verfassungsbeschwerde hat allein zum Ziel, gravierende Gefahren für die europäische Demokratie, die die Handelsabkommen verursachen, abzuwehren.

Das Freihandelsabkommen zwischen der Europäischen Union und der Republik Singapur (EUSFTA) ist ein sogenanntes „umfassendes Freihandelsabkommen“. Man spricht auch von einem „Freihandelsabkommen der neuen Generation“, zu denen auch das Abkommen CETA mit Kanada gehört. Diese Abkommen regeln nicht nur den Abbau von Zöllen („an der Grenze“), sondern sehen darüber hinaus die Liberalisierung und Harmonisierung von Regelungen im Binnenbereich der vertragsschließenden Parteien vor.

Diese Regelungen „hinter der Grenze“ können technischer Natur sein (z. B. Sicherheitsanforderungen für Automobile oder doppelte Zulassungsbestimmungen für technische Geräte), können aber auch Regulierungen im Umwelt-, Gesundheits- und Verbraucherschutz betreffen. Zu der letztgenannten Gruppe gehören etwa Bestimmungen über die Zulassung von gefährlichen Chemikalien, über Höchstgehalte von Pestiziden in Obst und Gemüse, über die Qualität der Dienstleistungen der öffentlichen Daseinsfürsorge (z.B. Gesundheitssystem) oder über die Sicherung von Arbeitnehmerrechten (kollektive Tarifverhandlungen oder die Bildung von Betriebsräten).

Aus Sicht der Beschwerdeführer dieser Verfassungsbeschwerde verändern die umfassenden Handelsabkommen der neuen Generation das Machtgefüge innerhalb der EU ohne ausreichende demokratische Legitimation. Indem eine neue Hoheitsebene etabliert wird, gefährden die Handelsabkommen die demokratische Verfasstheit der EU und ihrer Mitgliedstaaten. Die Unterzeichner gehen deshalb davon aus, dass diese Abkommen gegen das Grundgesetz der Bundesrepublik Deutschland verstoßen. Deshalb haben sie beim deutschen Verfassungsgericht Verfassungsbeschwerde gegen EUSFTA eingelegt.

Die Verfassungsbeschwerde richtet sich nicht gegen Europa und die europäische Union. Sie richtet sich auch nicht gegen internationalen Handel. Die fortlaufende europäische Integration bringt zwangsläufig die Übertragung von Hoheitsrechten der Mitgliedstaaten an die EU mit sich. Dies ist gewollt und kann sinnvoll und vorteilhaft sein. Dem Gewinn durch Europäisierung/europäische Integration steht jedoch ein Verlust an demokratischer Substanz in den Mitgliedsstaaten gegenüber, ohne dass dieser demokratische

Substanzverlust auf europäischer Ebene wettgemacht wird. Diese Schwächung der Demokratie durch die umfassenden Handelsverträge vollzieht sich im Verborgenen.

Die Verfassungsbeschwerde ist damit kein spezifisch deutsches Projekt und kein Selbstzweck. Sie zielt darauf ab, dass umfassende Handelsverträge in einer Weise geschlossen werden, die eine Stärkung (und nicht eine Schwächung) der europäischen Demokratie und der nationalen Demokratien bewirkt. Sie will dazu beitragen, die Arbeiten an dem weiteren Bau eines demokratischen „Hauses Europa“ zu fördern.

## **2. EUSFTA als EU-Only Abkommen**

Der Beschluss des Europäischen Parlaments zum EU-Singapur-Abkommen erfolgte am 13.2.2019. Die endgültige Beschlussfassung durch den Europäischen Rat und der Austausch der Ratifizierungsurkunden stehen unmittelbar bevor.

Während das CETA-Abkommen mit Kanada noch als „gemischtes Handelsabkommen“ behandelt wurde, das der Ratifikation durch die Parlamente der Mitgliedstaaten bedarf, repräsentiert EUSFTA die neue Strategie der EU, ihre Handelsabkommen in zwei Abkommen aufzuteilen: Ausgearbeitet werden ein Abkommen, das in umfassender Weise die Marktliberalisierung und -regulierung vorsieht, und ein Abkommen, das den Investitionsschutz zum Gegenstand hat. Das Liberalisierungs- und Regulierungsabkommen wird als „EU-Only“ ohne mitgliedstaatliche Mitsprache beschlossen; nur das Investitionsabkommen wird noch als gemischt betrachtet, weil der Investitionsschutz auch die Zuständigkeiten der nationalen Gerichte berührt. Ausschließlich der Ministerrat und das EU Parlament entscheiden über die Handelsabkommen; die Parlamente der Mitgliedsstaaten bleiben außen vor. Ob ein Handelsabkommens als „EU-Only“ oder als „gemischt“ eingestuft wird, entscheidet der Ministerrat mit qualifizierter Mehrheit.

Die Einstufung klassischer handelspolitischer Abkommen als „EU-Only“ erscheint deshalb geboten, weil die EU für den Außenhandel zuständig ist und es eine einheitliche Handelspolitik an den Außengrenzen geben muss, um die Integrität des EU-Binnenmarktes zu gewährleisten. In dem Maße, in dem Freihandelsabkommen der neuen Generation Regulierung „hinter der Grenze“ betreiben und so (über den Umweg der Handelspolitik) in mitgliedstaatliche Zuständigkeiten eingreifen, wird diese Annahme brüchig. Besondere Legitimationsprobleme ergeben sich dann, wenn die Regulierung nicht durch die mitgliedstaatlich kontrollierten EU-Organen erfolgt, sondern in großem Umfang auf Vertragsgremien übertragen werden. Hier findet dann plötzlich eine Regulierung in den Mitgliedstaaten, etwa im Bereich des Umwelt-, Verbraucher- und Gesundheitsschutzes, durch Gremien statt, in denen die Mitgliedstaaten nicht vertreten sind. Die Institutionen der neuen Freihandelspolitik greifen somit tief in die Innenpolitik ein. Dies wirft die Frage auf, ob eine alleinige Beschlussfassung durch die EU-Organen (Ministerrat und Parlament) eine ausreichende demokratische Legitimation für den Abschluss umfassender Handelsverträge darstellt.

### **3. Die Verfassungsbeschwerde**

#### **3.1. Zulässigkeit der Verfassungsbeschwerde**

Das deutsche Bundesverfassungsgericht (BVerfG) begleitet den Prozess der europäischen Integration und beobachtet, ob Veränderungen der Zuständigkeiten und die Übertragungen von Hoheitsrechten an die EU die Grundsätze der deutschen Verfassung verletzen. Das BVerfG spricht hier von der Wahrung der Verfassungsidentität. Dabei stehen zwei Themen im Mittelpunkt: Zum einen die demokratische Rückbindung von Beschlüssen sowohl auf europäischer Ebene als auch auf der Ebene der Nationalstaaten. Zum anderen die Frage, ob die Übertragung von Hoheitsrechten der vereinbarten Kompetenzaufteilung zwischen der EU und ihren Mitgliedsstaaten entspricht oder ob eine Kompetenzüberschreitung durch die EU vorliegt.

Deutsche Staatsbürger können Beschwerde beim Bundesverfassungsgericht einlegen, wenn sie sich in ihren Grundrechten verletzt sehen. Zu diesen Grundrechten gehört auch das Grundrecht auf Teilhabe an demokratischen Entscheidungsprozessen, also das Recht zu wählen (Artikel 38 I Grundgesetz). Da umfassende Handelsverträge direkt und indirekt in die Rechte des deutschen Parlaments eingreifen, wird auch das Recht der Bürger eingeschränkt, die Politik durch die Wahl von Abgeordneten zu bestimmen. In dieser Einschränkung sehen die Beschwerdeführer eine Grundrechtsverletzung und bauen darauf ihre Verfassungsbeschwerde auf.

Nach Ansicht der Beschwerdeführer verletzt die Mitwirkung Deutschlands im Europäischen Ministerrat an der Unterzeichnung und dem Abschluss des EUSFTA die Beschwerdeführer in ihren Rechten aus Art 38 I GG. Die Verfassungsbeschwerde richtet sich deshalb gegen die Zustimmung des deutschen Vertreters im Ministerrat zum Beschluss zur Unterzeichnung und zum Abschluss des EUSFTA.

#### **3.2. Beschwerdegegenstände**

##### **a) Verletzung der „Verfassungsidentität“**

Die Verfassungsbeschwerde rügt die Verletzung der Verfassungsidentität der Bundesrepublik Deutschland durch den Abschluss des EUSFTA. Diese Verletzung der Verfassungsidentität wird in der Beschwerde aus verschiedenen Blickwinkeln und aufgrund zahlreicher Aspekte begründet, die an dieser Stelle nicht alle ausgeführt werden sollen.<sup>1</sup>

Zwei Argumentationsstränge begründen die Verletzung der Verfassungsidentität. Zum einen beruht die Verletzung darauf, dass durch den Abschluss des Vertrages mit seinen umfassenden Regelungen, die auch Bestimmungen zur nachhaltigen Entwicklung oder zum Schiffsverkehr enthalten, eine unzulässige Kompetenzübertragung vom Nationalstaat auf die EU stattfindet. Diese Kompetenzübertragung schwächt die demokratische Teilhabe des deutschen Parlamentes an der Europäischen Integration. Die Kompetenzübertragung erfolgt zudem ohne die Zustimmung des deutschen Parlamentes. Die Tatsache, dass der deutsche Vertreter im Ministerrat am Abschluss des Vertrages beteiligt

---

<sup>1</sup> Vgl. W. Weiß, Schriftsatz zur Verfassungsbeschwerde vom 16. Mai 2019

ist, beseitigt dieses Defizit nicht, da durch diesen Beschluss ein Vertreter der Exekutive über die Rechte des deutschen Parlamentes befindet.

Zum anderen ist die Verfassungsidentität dadurch verletzt, dass die Entscheidungen der durch das Abkommen etablierten Vertragsgremien ohne demokratische Rückbindung an die Legislative erfolgen. Diese Vertragsgremien entscheiden nach einem vereinfachten Verfahren, das keine Zustimmung des Europäischen Parlaments benötigt. Auch sitzen in diesen Gremien keine parlamentarischen Vertreter der Mitgliedsstaaten. Die Beschlüsse der Vertragsgremien erfolgen einstimmig. Die Beschlüsse basieren auf einem vom Ministerrat mit qualifizierter Mehrheit beschlossenen Standpunkt.

### **b) Vertragsgremien**

Hauptgegenstand der Verfassungsbeschwerde ist das System der Vertragsgremien oder Ausschüsse, wie sie EUSFTA – und andere Handelsabkommen – etablieren. Diese Gremien haben zum Teil weitreichende Entscheidungsbefugnisse. Beispiele im Singapur-Abkommen sind der Handelsausschuss, der das Recht hat, Kennzeichnungsregeln für Lebensmittel zu erlassen oder der SPS-Ausschuss, der Hygiene-Standards wie Anforderungen an Schädlingsfreiheit beim Import und Export von Lebensmitteln tierischen Ursprungs festlegen kann. Auch Änderungen in der Dienstleistungsliberalisierung, die sich auch auf die Daseinsvorsorge auswirken könnten, dürfen von den Ausschüssen beschlossen werden.

Die Ausschüsse sind sogar ermächtigt, den Text und die Struktur des völkerrechtlichen Vertrags zwischen der EU und Singapur zu ändern. Der Handelsausschuss hat außerdem eine Art Blankovollmacht zur Änderung der institutionellen Struktur des Abkommens: Er kann beliebig Ausschüsse neu einsetzen und ihnen Zuständigkeiten übertragen. Die Entscheidungen in diesen Ausschüssen sind völkerrechtlich bindend.

Durch das System der Vertragsgremien wird eine neue „Hoheitsebene“ geschaffen, die die Struktur innerhalb der EU fundamental verändert. Sie stärkt die EU-Exekutive in ihrer Außenzuständigkeit und schwächt die demokratische Teilhabe sowohl des EU-Parlamentes als auch der nationalen Parlamente.

## **4. Generelle Schwächung demokratischer Strukturen durch umfassende Handelsverträge**

Die Schwelle für die Verfassungswidrigkeit ist hoch: Denn das Bundesverfassungsgericht legt bei seiner Prüfung einen engen Maßstab an und muss zur Überzeugung kommen, dass das Abkommen dem Kern des Grundgesetzes Schaden zufügt. Selbst wenn das Gericht die in der Verfassungsbeschwerde angegriffenen Regelungen nicht als verfassungswidrig einstuft, so bleiben dennoch die demokratiebezogene Kritik sowie die darauf aufbauenden Forderungen bestehen.

Unabhängig von der Verfassungsbeschwerde muss deshalb festgehalten werden, dass umfassende Handelsverträge, so wie sie gegenwärtig von der EU konzipiert sind, nicht nur eine unzureichende nationale und europäische demokratische Rückbindung der Beschlüsse der Vertragsgremien aufweisen und den Parlamenten ausreichende demokratische Teilhabe verweigern, sondern auch generell die Parlamente und damit die Demokratie schwächen.

Völkerrechtliche Abkommen zielen darauf ab, nationalstaatliche Handlungsspielräume zugunsten transnationaler Ziele einzuschränken. So wird auch durch EUFSTA der gesetzgeberische Gestaltungsspielraum des Europäischen Parlaments und der nationalen Parlamente eingeschränkt, weil nach europäischem Recht sämtliche im Rahmen von EUFSTA getroffenen Vereinbarungen Rechtswirksamkeit in der EU erlangen. Durch EUFSTA wird die Hülle formaler Gesetzgebungskompetenzen zwar nicht angetastet: Das „right to regulate“, also das Recht, Gesetze zu erlassen, bleibt erhalten. Doch materiell sieht es anders aus: Denn EUFSTA als völkerrechtlicher Vertrag gibt dann vor, was im europäischen Sekundärrecht und im nationalen Recht noch geregelt werden darf. Das bedeutet, dass Regeln und Verordnungen der EU und ihrer Mitgliedstaaten, die den Handelsvereinbarungen widersprechen, automatisch völkerrechtlich vertragswidrig sind. Das hat zwangsläufig zur Konsequenz, dass die europäischen und nationalen Gesetzgeber dieses Risiko vermeiden wollen und vorsichtig werden. Diese Konsequenz ist zwar durch die Natur eines völkerrechtlichen Vertrags bedingt, hat aber bei den umfassenden Handelsverträgen, die eine große Anzahl von Lebensbereichen berühren und damit Bürger, Verbraucher, Arbeitnehmer und Unternehmen betreffen, gravierende Auswirkungen. Die Weiterentwicklung und Verbesserung wichtiger gesellschaftspolitischer Regelungen würde, soweit sie den Außenhandel betreffen, von der Zustimmung der Handelspartner abhängen. Die umfassenden Handelsabkommen schwächen damit die Parlamente grundsätzlich und somit auch das Wahlrecht der EU-Bürger in einem bisher nicht existierenden Ausmaß. Die Bürger können, wenn sie zur Wahl gehen, nur noch eingeschränkt die Entscheidung über die Verfassung und die Gesetze, die sie betreffen, beeinflussen.

Besonders deutlich wird die Einschränkung des gesetzgeberischen Spielraums, wenn die Verhandlungspartner einen gemeinsamen, spezifischen Standard vereinbaren, z.B. bei der Kennzeichnung von Lebensmitteln, die gentechnisch veränderte Substanzen enthalten. In diesem Fall kann ein Vertragspartner diesen Standard nur mehr mit der Zustimmung des anderen Partners weiterentwickeln. Dies ist insbesondere dann problematisch, wenn Standards aus gesellschaftspolitischen Bedürfnissen heraus weiterentwickelt und verbessert werden müssen. Verändern nämlich die Vertragspartner gegenseitig vereinbarte Standards einseitig, obwohl der andere Vertragspartner dieser Veränderung nicht zustimmen will, muss derjenige, der die vereinbarten Standards dennoch ändern will, mit Vertragsstrafen bzw. Handelssanktionen rechnen. Damit wird gesellschaftspolitischen Regelungen ein Bestandsschutz zugebilligt, der gesellschaftspolitischen Fortschritt behindert.

## **5. Ausblick und Forderungen: Freihandel, Europa und Demokratie**

Die Kritik am zunächst gescheiterten Freihandelsabkommen mit den USA (TTIP) – die Verhandlungen sollen nun wieder aufgenommen werden – und dem mit Kanada geschlossenen Abkommen CETA hat sich vor allem auch an der Intransparenz der Verhandlungen entzündet. Diese Intransparenz hat erheblich zu den Vorbehalten gegenüber der Handelspolitik der EU geführt.

Es ist deshalb unabdingbar, dass nicht nur die Verhandlungsinhalte für die EU-Bürger transparent werden, sondern auch die durch die umfassenden Handelsverträge verursachten Verschiebungen im internen europäischen Machtgleichgewicht. Zudem müssen die Übertragung von Hoheitsrechten und die Entscheidungsprozesse in den Vertragsgremien demokratisch legitimiert werden, und zwar auch durch die Zustimmung der nationalen Parlamente der Mitgliedstaaten.

Sollten die umfassenden Handelsverträge ohne die Zustimmung der nationalen Parlamente geschlossen werden und die Vertragsgremien Entscheidungen treffen, die nicht ausreichend demokratisch legitimiert sind, tragen die Handelsverträge zu einer Entfremdung der Mitgliedsstaaten von der Europäischen Union bei. Dies höhlt die europäische Idee aus und erschwert die europäische Integration. Deshalb hat diese Verfassungsbeschwerde letztlich zum Ziel, die Legitimität des Abschlusses internationaler Handelsverträge zu stärken und sicherzustellen, dass die Integration Europas durch die Handelsverträge nicht geschwächt, sondern gestützt wird.

### **Forderungen:**

1. Die Parlamente der Mitgliedsstaaten müssen den Handelsabkommen der neuen Generation (im vorliegenden Fall des Vertrags mit Singapur) per Gesetz bzw. gemäß ihren verfassungsrechtlichen Notwendigkeiten zustimmen.
2. Kompetenzen und Zuständigkeiten, die in diesen neuen Handelsabkommen auf Vertragsgremien oder Ausschüsse übertragen werden, müssen klar definiert und präzise beschrieben werden.
3. Die in den Vertragsgremien beschlossenen Regulierungen zur Beseitigung nicht-tarifärer Handelshemmnisse müssen ein vereinfachtes Kündigungsrecht beinhalten, um einen regulatorischen Stillstand („regulatory freeze“) zu vermeiden.
4. Die Rechte des Europäischen Parlaments zur Kontrolle der Entscheidungstätigkeit der Vertragsgremien müssen ausgebaut werden.
5. In wichtigen Fragen muss auch das Europäische Parlament Entscheidungen der Vertragsgremien zustimmen, um eine demokratische Rückbindung zu gewährleisten.

6. In Deutschland muss ein Begleitgesetz regeln, in welchen Fällen Entscheidungen der Vertragsgremien auch eine Zustimmung oder Beteiligung des Bundestages erfordert.
7. Mit der Ratifikation der Handelsabkommen muss ein völkerrechtlicher Vorbehalt formuliert werden, der es Deutschland ermöglicht, den Entscheidungen der Vertragsgremien nur dann Folge leisten zu müssen, wenn die Bestimmungen des Begleitgesetzes eingehalten sind.

*Berlin, 16. Mai 2019*

Die Beschwerdeführer:

Thilo Bode (foodwatch), Roman Huber (Mehr Demokratie), Felix Kolb (Campact)