

PROF. DR. FRANZ MAYER
Universität Bielefeld
Fakultät für Rechtswissenschaft

Bundesverfassungsgericht

Eing. 21.09.19 9-10

Doppel _____ Bd.

Anlage _____ Doppel

15. September 2019

An das
Bundesverfassungsgericht
Schlossbezirk 3

76131 Karlsruhe

Stellungnahme der Bundesregierung

In den Verfahren

I. über die **Verfassungsbeschwerden**

1. des Herrn Thilo Bode,

[REDACTED]

2. des Herrn Roman Huber,

[REDACTED]

3. des Herrn Dr. Felix Kolb,

[REDACTED]

sowie 13.297 weiterer Beschwerdeführer

- Bevollmächtigter: Prof. Dr. Wolfgang Weiß,

[REDACTED]

gegen

die Zustimmung des Vertreters der deutschen Bundesregierung im Rat der Europäischen Union zum Beschluss des Rates über die Unterzeichnung und zum Beschluss über den Abschluss eines Freihandelsabkommens zwischen der Europäischen Union und der Republik Singapur, unterzeichnet am 19. Oktober 2018, und, gegebenenfalls hilfsweise, gegen die Umsetzung dieses Abkommens in Deutschland durch deutsche Stel-

len, ferner gegen die Nichtwahrnehmung der Integrationsverantwortung durch den Deutschen Bundestag im Hinblick auf die Unterzeichnung und den Abschluss des Freihandelsabkommens zwischen der Europäischen Union und der Republik Singapur

- 2 BvR 882/19 -,

II. über die **Verfassungsbeschwerden**

1. der Frau ^A G

2. der Frau A

3. der Frau A

- Bevollmächtigte: . . .

gegen

a) die Zustimmung des deutschen Vertreters im Rat der Europäischen Union zu dem Beschluss des Rates der Europäischen Union zum Abschluss des Freihandelsabkommens zwischen der Europäischen Union und der Republik Singapur (EUSFTA) (2018/0093 <NLE> - COM<2018> 196 final),

b) das Freihandelsabkommen zwischen der Europäischen Union und der Republik Singapur (EUSFTA) - COM<2018> 196 final

u n d **Antrag auf Erlass einer einstweiligen Anordnung**

- 2 BvR 966/19 -,

nehme ich nachfolgend namens und im Auftrag der Bundesregierung (Vollmacht anbei) Stellung

Gliederung

A. Sachverhalt	1
I. Vorgeschichte	1
II. Inhalt und Reichweite des EUSFTA.....	7
1. Errichtung einer Freihandelszone.....	7
2. Ausgliederung des Investitionsschutzes.....	10
3. Begleitende Ausschüsse	11
III. Rechtliche Grundlagen.....	16
1. Allgemeines	16
2. Das Gutachten 2/15 des EuGH vom 16. Mai 2017	18
IV. Verfahren	21
V. Parlamentsbeteiligung	23
1. Bundestag	23
2. Europäisches Parlament	29
B. Rechtsschutzbegehren	31
C. Antrag auf einstweiligen Rechtsschutz	34
I. Unzulässigkeit der Verfassungsbeschwerden	36
1. Beschwerdegegenstand	37
2. Keine Möglichkeit einer Grundrechtsverletzung (Art. 38 GG)	39
a. Maßstäbe nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts.....	40
aa. Grenzen der Kompetenzübertragung – Schutz des Bundestags vor Substanzverlust.....	41
bb. Grenzen der Kompetenzübertragung – Identitätskontrolle.....	45
cc. Grenzen der Übernahme haushaltswirksamer Verpflichtungen	46
dd. Grenzen nach der Übertragung von Hoheitsrechten.....	47
b. Anwendung auf das EUSFTA	50
aa. Kein Fall des Kompetenzübertragungsschutzes zugunsten des Bundestags	51
bb. Keine Verletzung der Verfassungsidentität	52
cc. Kein Ultra-vires-Handeln auf europäischer Ebene	54
c. Ergebnis: Keine Verletzung von Art. 38 GG.....	58
3. Keine Verfassungsbeschwerde zur objektiven Rechtskontrolle	59
4. Keine Beschwerdebefugnis (eigene, gegenwärtige und unmittelbare Betroffenheit)	60
5. Ergebnis: Unzulässigkeit der Verfassungsbeschwerde.....	61
II. Offensichtliche Unbegründetheit der Verfassungsbeschwerden	62
1. Keine Verletzung des Demokratieprinzips.....	62
a. Keine Entleerung der demokratischen Substanz des Bundestags	63

b. Demokratische Rückanbindung der EUSFTA-Ausschüsse	64
aa. Ausschüsse als Foren zum Informationsaustausch	64
bb. Keine Übertragung von Hoheitsrechten oder politischer Herrschaft	65
cc. Parlamentarische Rückanbindung	69
dd. Transparenz und Öffentlichkeit	72
ee. Repräsentation in den EUSFTA-Gremien	73
ff. Zustimmungsvorbehalt der Vertragsparteien	74
gg. Keine Beeinträchtigung des Demokratieprinzips durch Auslegungsentscheidungen	76
hh. Kein unmittelbar anwendbares Recht	77
ii. Ergebnis: Ausreichende demokratische Legitimation und Kontrolle der EUSFTA-Ausschüsse	78
2. Keine Verletzung des Sozialstaatsprinzips, kein unzureichender Schutz der Daseinsvorsorge	79
3. Keine Verfassungswidrigkeit der Bestimmungen zu Umwelt und Vorsorgeprinzip	80
4. Ergebnis: Offenkundige Unbegründetheit der Verfassungsbeschwerden	82
III. Folgenabwägung	83
1. Abstrakte und mittelbare Folgen der Annahme im Rat	85
2. Schwere nachteilige Folgen bei Ergehen der einstweiligen Anordnung	86
a. Ökonomische Nachteile	88
b. Beeinträchtigung strategischer Interessen in der Region	90
c. Beeinträchtigung strategischer Interessen an globalen Handelsregeln	91
d. Schwerwiegende Nachteile für die europäischen und außenpolitischen Interessen der Bundesrepublik Deutschland	92
e. Ergebnis: Irreversible konkrete Beeinträchtigungen und Nachteile	94
3. Abwägung	95
D. Vorlage zum EuGH	96
I. Voraussetzungen für eine Vorlage an den EuGH	96
II. Keine Entscheidungserheblichkeit des Unionsrechts bei Folgenabwägung im Eilrechtsschutz	96
III. Keine Vorlage mangels offener Auslegungsfrage	97
IV. Keine Vorlage aufgrund der Ultra vires-Rechtsprechung	97
V. Ergebnis	98
E. Hauptsache	98
F. Ergebnis und Anträge	99
G. Gegenstandswert	100

Stellungnahme

A. Sachverhalt

I. Vorgeschichte

Die Volkswirtschaften Südostasiens mit ihren über 600 Millionen Verbraucherinnen und Verbrauchern sind Schlüsselmärkte für die Europäische Union. Mit einem Handelsvolumen von insgesamt 237 Mrd. EUR (2018) bei Waren und 86 Mrd. EUR bei Dienstleistungen (2017) ist der Verband südostasiatischer Nationen (ASEAN) in seiner Gesamtheit nach den Vereinigten Staaten und China der drittgrößte Handelspartner der EU außerhalb Europas. Gleichzeitig ist die EU mit insgesamt 337 Mrd. EUR (2017) der größte ausländische Direktinvestor im ASEAN und dieser – mit insgesamt 141 Mrd. EUR (2017) – wiederum der zweitgrößte asiatische Direktinvestor in der EU.

COM(2018) 197 final; <https://ec.europa.eu/trade/policy/countries-and-regions/regions/asean/>

Innerhalb des ASEAN ist Singapur der bei Weitem größte Handelspartner der EU, auf den etwas weniger als ein Drittel des Waren- und Dienstleistungshandels zwischen der EU und dem ASEAN sowie etwa zwei Drittel der wechselseitigen Investitionen entfallen. Über 10.000 Unternehmen aus der EU sind in Singapur niedergelassen und nutzen es als Drehscheibe, um die gesamte Pazifikregion zu bedienen.

Am 23. April 2007 ermächtigte der Rat der Europäischen Union die Europäische Kommission zur Aufnahme von Verhandlungen über ein interregionales Freihandelsabkommen mit den Mitgliedstaaten des ASEAN.

Ratsdok. 8600/07; 2795. Rat Allgemeine Angelegenheiten v. 23.4.2007, Pressemitteilung 93765 v. 23.4.2007.

Am 22. Dezember 2009 einigte sich der Rat auf den Grundsatz, dass unter Beibehaltung des strategischen Ziels eines interregionalen Abkommens bilaterale Verhandlungen mit einzelnen ASEAN-Mitgliedstaaten auf der Grundlage der Ermächtigung sowie der Verhandlungsrichtlinien von 2007 aufgenommen werden sollten.

Ratsdok. 17494/09.

Ferner ermächtigte der Rat die Kommission zur Einleitung bilateraler Verhandlungen über ein Freihandelsabkommen mit Singapur, als einen ersten Schritt zum angestrebten baldigen Beginn solcher Verhandlungen mit weiteren interessierten ASEAN-Mitgliedstaaten. Seit der Eröffnung der Verhandlungen mit Singapur im März 2010 hat die EU bilaterale Verhandlungen mit anderen ASEAN-Mitgliedstaaten aufgenommen.

Malaysia (2010), Vietnam (2012), Thailand (2013), den Philippinen (2015), Indonesien (2016), s. COM(2018) 197 final.

Nach Inkrafttreten des Vertrags von Lissabon wurde das Verhandlungsmandat im September 2011 um den Bereich Investitionsschutz ergänzt.

Ratsdok. 12840/11.

Die Kommission handelte in der Folge auf der Grundlage der Verhandlungsrichtlinien des Rates ein umfassendes Freihandels- und Investitionsschutzabkommen mit Singapur aus.

Parallel zu den Verhandlungen über das Freihandels- und das Investitionsschutzabkommen wurden vom Europäischen Auswärtigen Dienst Verhandlungen zwischen der Europäischen Union und ihren Mitgliedstaaten einerseits und der Republik Singapur andererseits (sog. gemischtes Abkommen, näher dazu unten, S. 18) über ein Partnerschafts- und Kooperationsabkommen (PKA) geführt, das im Oktober 2013 paraphiert und im Oktober 2018 unterzeichnet wurde.

Ratsdok. 8224/14; Beschluss (EU) 2018/1047 des Rates v. 16.7.2018 über die Unterzeichnung des Partnerschafts- und Kooperationsabkommens zwischen der Europäischen Union und ihren Mitgliedstaaten einerseits und der Republik Singapur andererseits im Namen der Union, AB-IEU L 189 v. 26.7.2018, S. 2; Ratsdok. 15375/18. Das Partnerschafts- und Kooperationsabkommen bietet einen Rechtsrahmen für die Weiterentwicklung der Beziehungen zwischen der EU und Singapur in den Bereichen politischer Dialog, Handel, Energie, Verkehr, Menschenrechte, Bildung und Erziehung, Wissenschaft und Technologie, Justiz, Asyl und Migration. S. auch COM(2018) 197 final.

Aus Sicht der EU stellen sich Freihandels- und Investitionsschutzabkommen als Umsetzung der Handels- und Investitionsbestimmungen des PKA dar und bilden einen zentralen Teil der bilateralen Gesamtbeziehungen zwischen der Europäischen Union und Singapur.

COM(2018) 197 final.

Nachdem die EU und Singapur 2014 eine politische Einigung über ein umfassendes Freihandels- und Investitionsschutzabkommen erzielt hatten, beantragte die Europäische Kommission im Juli 2015 beim EuGH nach Art. 218 Abs. 11 AEUV eine gutachtliche Prüfung des Abkommens mit Singapur unter kompetenzrechtlichen Gesichtspunkten. Gefragt wurde, ob die Union die notwendige Zuständigkeit besitzt, um das mit Singapur ausgehandelte Abkommen alleine zu unterzeichnen und abzuschließen, oder ob auch ein Abschluss durch die EU-Mitgliedstaaten wegen bestimmter im Vertrag geregelter Gegenstände notwendig oder zumindest möglich ist.

Der EuGH entschied in seinem Gutachten 2/15 vom 16. Mai 2017,

EuGH, Gutachten 2/15 v. 16.5.2017, ECLI: EU:C:2017:376;
s. auch Schlussanträge der Generalanwältin Sharpston v.
21.12.2106, ECLI:EU:C:2016:992.

dass die geplanten Bestimmungen des Abkommens zu Portfolioinvestitionen und zur Investor-Staat-Streitbeilegung nicht in

die ausschließliche Zuständigkeit der Union fallen. Für die übrigen Teile des Abkommens sah der EuGH eine ausschließliche Zuständigkeit der EU gegeben.

Alle materiell-rechtlichen Bestimmungen zum Investitionsschutz fallen, soweit sie sich auf ausländische Direktinvestitionen beziehen, unter Art. 207 AEUV. Für die den Freihandel betreffenden Bereiche bestätigte der EuGH die Zuständigkeit der EU nach Art. 91, Art. 100 Abs. 2 und Art. 207 AEUV. Der EuGH leitete eine ausschließliche Zuständigkeit der EU aus der Tragweite der gemeinsamen Handelspolitik nach Art. 207 Abs. 1 AEUV und aus Art. 3 Abs. 2 AEUV (aufgrund der Beeinträchtigung bestehender gemeinsamer Regeln des Sekundärrechts) ab.

Im Anschluss an dieses Gutachten schlug die Kommission dem Rat vor, den Investitionsschutzteil des Abkommens vom Freihandelsteil zu trennen und als gesondertes Investitionsschutzabkommen (EUSIPA) der Europäischen Union und ihrer Mitgliedstaaten mit Singapur (sog. gemischtes Abkommen, dazu unten S. 18) abzuschließen.

Das eigentliche Freihandelsabkommen mit Singapur (EUSFTA) sollte demgegenüber als ein sog. „EU-Only“-Abkommen von der EU alleine unterzeichnet und abgeschlossen werden. Entsprechend wurde der ursprünglich ausgehandelte Text angepasst, um zwei eigenständige Abkommen zu schaffen.

Im ersten Halbjahr 2018 verabschiedeten die Mitgliedstaaten Ratsschlussfolgerungen, die sich vor dem Hintergrund des EuGH-Gutachtens vom Mai 2017 mit der Verteilung von Zuständigkeiten in der Handels- und Investitionspolitik und der künftigen Architektur von Handels- bzw. Investitionsabkommen befassten, um einige grundsätzliche Festlegungen zu treffen.

Nach einer ersten Diskussion zu diesem Thema bei dem Informellen Handelsministerrat am 26./27. Februar 2018 in Sofia wurden die Schlussfolgerungen über die (künftige) Aushandlung und den Abschluss von Handelsabkommen der EU auf

dem formellen Handelsministerrat am 22. Mai 2018 in Brüssel gebilligt.

Ratsdok. 9120/18.

Dieser Prozess wurde auch seitens des EP intensiv begleitet. Bereits kurz nach Veröffentlichung des Gutachtens fand am 5. Juli 2017 im Plenum des Europäischen Parlaments eine Aussprache zu den möglichen Schlussfolgerungen aus dem Gutachten 2/15 des EuGH statt.

EP Dok. PV 05/07/2017-20.

In den Ratsschlussfolgerungen vom Mai 2018 heißt es wörtlich:

„Der Rat nimmt Kenntnis von dem Gutachten 2/15 des Gerichtshofs der Europäischen Union zur Aufteilung der Zuständigkeiten zwischen der Union und ihren Mitgliedstaaten in Bezug auf den Abschluss des Freihandelsabkommens EU-Singapur.“ (Ziff. 2)

Ferner heißt es:

„Der Rat nimmt zur Kenntnis, dass die Kommission beabsichtigt, künftig einerseits Entwürfe von Verhandlungsrichtlinien für Freihandelsabkommen, die in die ausschließliche Zuständigkeit der EU fallen, und andererseits gesonderte gemischte Investitionsabkommen zu empfehlen, um die Verhandlungsposition der EU zu stärken. Es ist Sache des Rates zu entscheiden, ob auf dieser Grundlage Verhandlungen aufgenommen werden. Ebenso ist es Sache des Rates, von Fall zu Fall über die Aufteilung von Handelsabkommen zu entscheiden. Je nach ihrem Inhalt sollten Assoziierungsabkommen gemischter Natur sein. Die Abkommen, über die derzeit – zum Beispiel mit Mexiko, dem Mercosur und Chile – verhandelt wird, werden gemischte Abkommen bleiben.“ (Ziff. 3)

Und weiter:

„Verhandlungen über Handelsabkommen, die in die ausschließliche Zuständigkeit der Union fallen, sollten nicht dazu führen, dass die EU weniger in der Hand hat, um ambitionierte eigenständige Investitionsabkommen auszuhandeln. In einem möglichst frühen Stadium der Vorstudie sollten im Rat erste Überlegungen zur Notwendigkeit von Investitionsschutzbestimmungen in Bezug auf den betreffenden Verhandlungspartner angestellt werden. Investitionsabkommen der EU sollten, soweit sie für erforderlich erachtet werden, grundsätzlich parallel zu Freihandelsabkommen ausgehandelt werden.“ (Ziff. 4)

Zur Rolle der Mitgliedstaaten im Rat heißt es:

„Der Rat sollte von der Kommission umfassend unterrichtet und in allen Phasen der Aushandlung von Freihandelsabkommen – von der Vorstudie bis zur Erzielung einer grundsätzlichen Einigung – hinreichend konsultiert werden, auch wenn das Abkommen in die ausschließliche Zuständigkeit der EU fällt. Die Beschlüsse über die Unterzeichnung und den Abschluss werden vom Rat gefasst; dieses Verfahren gestattet es den Regierungen der Mitgliedstaaten, ihre nationalen Parlamente und andere Interessenträger zu konsultieren. Somit gewährleisten im Fall von Freihandelsabkommen, die in die ausschließliche Zuständigkeit der EU fallen, auf EU-Ebene genehmigt werden und keine Ratifizierung durch die Mitgliedstaaten erfordern, die Rollen des Rates und des Europäischen Parlaments, dass das Annahmeverfahren legitim und inklusiv ist. Investitionsabkommen, die Bereiche gemeinsamer Zuständigkeit betreffen, bedürfen weiterhin der Annahme auf EU-Ebene und der Ratifizierung auf nationaler Ebene. Bei laufenden Verhandlungen über Handelsabkommen wird der Rat regelmäßig die Fortschritte erörtern und bewerten, wobei er erwägen kann, die Verhandlungsrichtlinien erforderlichenfalls zu überprüfen.“ (Ziff. 7)

Zur parlamentarischen Begleitung der Freihandelsabkommen enthalten die Schlussfolgerungen Folgendes:

„Der Rat ist der Auffassung, dass die Parlamente der Mitgliedstaaten sowie die Zivilgesellschaft und andere Interessenträger ab dem Beginn der Vorbereitungen für die Aushandlung von Handelsabkommen gebührend unterrichtet werden sollten. Die Mitgliedstaaten sollten daher weiterhin ihre Parlamente und Interessenträger in angemessener Weise und im Einklang mit ihren jeweiligen nationalen Verfahren einbeziehen. Allgemein bekräftigt der Rat, dass er es für wichtig hält, auf die Anliegen und Erwartungen der Bürgerinnen und Bürger einzugehen, und dass es erforderlich ist, die Bürgerinnen und Bürger laufend über den Fortgang und die Inhalte von Verhandlungen über Handelsabkommen zu informieren und dadurch bei der EU-Handelspolitik für mehr Legitimität und Teilhabe zu sorgen. Der Rat nimmt die Informations- und Transparenzmaßnahmen der Kommission zur Kenntnis und ruft die Kommission und die Mitgliedstaaten auf, noch größere Anstrengungen zu unternehmen, um die Interessenträger laufend und angemessen zu informieren. In diesem Zusammenhang weist der Rat darauf hin, dass er ebenfalls eine Reihe von Verhandlungsrichtlinien offengelegt hat. Eine solche Entscheidung kann nur vom Rat und nur von Fall zu Fall getroffen werden.“ (Ziff. 8)

Die Bundesregierung hatte sich zu dem Ansatz bereits im Vorfeld zustimmend geäußert und den Bundestag entsprechend kontinuierlich informiert.

S. etwa Vorbericht der Bundesregierung zur Tagung des Rats der EU-Handelsminister am 22.5.2018 in Brüssel.

Zum Verfahren wurde in den Ratsschlussfolgerungen folgende Festlegung getroffen:

„Schließlich wird der Rat – unter Beachtung der Abstimmungsregeln gemäß den Verträgen – weiterhin anstreben, so weit wie möglich einen Konsens zu erzielen, um sicherzustellen, dass die Interessen und Anliegen aller Mitgliedstaaten in Handelsabkommen angemessen gewahrt werden.“ (Ziff. 9)

Die Ratsschlussfolgerungen nennen schließlich das ausgehandelte Freihandelsabkommen mit Singapur (unter Abtrennung des Investitionsschutzteils) als einen der ersten Anwendungsfälle des neuen Ansatzes (reines EU-Abkommen).

Die EU-Kommission legte dem Rat darauf am 18. April 2018 entsprechende Beschlussentwürfe vor.

II. Inhalt und Reichweite des EUSFTA

1. Errichtung einer Freihandelszone

Mit dem EUSFTA errichten Singapur und die Europäische Union eine Freihandelszone (Art. 1.1 EUSFTA).

Der Text des Abkommens findet sich in Ratsdok. 7972/1/18 REV 1 v. 12.10.2018 (Interinstitutionelles Dossier 2018/0094 (NLE)). Der Text ist in allen Amtssprachen der EU verbindlich.

Es sieht einen verbesserten wechselseitigen Marktzugang für Waren (Industriegüter, Agrarprodukte) und Dienstleistungen und auch im Bereich des öffentlichen Auftragswesens vor. Neben dem Abbau von Zollschränken werden auch sonstige Marktzugangshindernisse erfasst und Diskriminierungsverbote (Inländerbehandlung, Meistbegünstigung) vorgesehen.

Umfassende wechselseitige Marktöffnungen in Singapur und der EU ergeben sich durch die Abschaffung der noch bestehenden Zölle innerhalb von fünf Jahren und die Be-

seitigung von nichttarifären Handelshemmnissen (z.B. im Fahrzeugbereich, bei Elektronik und beim Maschinenbau).

Im Dienstleistungsbereich (Kapitel 8 EUSFTA) sind besonders die neuen Marktöffnungsverpflichtungen Singapurs für Finanz-, Transport-, Umwelt-, Informations-, Kommunikations- und Postdienstleistungen sowie Telekommunikation hervorzuheben. Darüber hinaus verbessert das Abkommen über die Vereinbarungen zum Öffentlichen Beschaffungswesen (Kapitel 9 EUSFTA) den Marktzugang von europäischen Unternehmen zum öffentlichen Beschaffungsmarkt in Singapur, der rund 20 Mrd. Euro umfasst. Zudem wird der regelbasierte Handel gestärkt, u.a. durch verbindliche Bestimmungen zu Wettbewerb und Staatsunternehmen sowie dem Schutz geistigen Eigentums und geographischer Herkunftsbezeichnungen.

Im Nachhaltigkeitskapitel (Kapitel 12 EUSFTA, „Handel und nachhaltige Entwicklung“) bekräftigen die Parteien ihre Verpflichtungen, alle den acht grundlegenden Übereinkommen der Internationalen Arbeitsorganisation (ILO) zugrundeliegenden ILO-Kernarbeitsnormen

Zu Vereinigungsfreiheit, Recht auf Kollektivverhandlungen, Abschaffung der Zwangs- und Pflichtarbeit, Beseitigung von Kinderarbeit, Verbot der Diskriminierung in Beschäftigung und Beruf.

zu respektieren, zu fördern und wirksam umzusetzen (vgl. Art. 12.3 Abs. 3 EUSFTA). In diesem Sinne verpflichtet sich Singapur, den materiellen Regelungsgehalt aller grundlegenden ILO-Übereinkommen – unabhängig von deren Ratifizierung – zu beachten.

Dies gilt somit auch für die drei ILO-Übereinkommen, deren Ratifizierung durch Singapur noch aussteht: Übereinkommen zur Vereinigungsfreiheit, zur Abschaffung der Zwangsarbeit und zur Diskriminierung in Beschäftigung und Beruf.

Zusätzlich verpflichten sich die Vertragsparteien, beständig und nachhaltig die Ratifizierung und wirksame Umsetzung der grundlegenden ILO-Übereinkommen anzustreben.

Im Nachhaltigkeitskapitel werden ausdrücklich die Verpflichtungen der Vertragsparteien aus den multilateralen Umweltabkommen bestätigt. Hierunter fällt auch das Pariser Klimaschutzabkommen (vgl. Art. 12.6 Abs. 3 EUSFTA). Die Parteien betonen ihr Bestreben, für ein hohes Schutzniveau zu sorgen und dieses zu fördern (vgl. Art. 12.2 Abs. 2 EUSFTA). Dabei tragen sie dem Stand der Wissenschaft und dem Vorsorgeprinzip Rechnung (vgl. Art. 12.9 EUSFTA); die Auswirkungen der Durchführung des Abkommens auf die nachhaltige Entwicklung sollen von beiden Seiten überwacht, bewertet und überprüft werden (Art. 12.14 Abs. 1 EUSFTA).

Das Vorsorgeprinzip ist damit im Nachhaltigkeitskapitel explizit verankert. Im Übrigen ist das Vorsorgeprinzip im EU-Primärrecht (Art. 191 AEUV) vorgegeben und kann durch einen völkerrechtlichen Vertrag wie das EUSFTA nicht abgeschafft werden.

EU und Singapur erkennen im Nachhaltigkeitskapitel das Recht jeder Vertragspartei an, über ihre eigenen Umweltschutz- und Arbeitsschutzniveaus zu bestimmen und ihre Rechtsvorschriften sowie ihre Politik in diesen Bereichen entsprechend festzulegen oder zu ändern („right to regulate“ (Regulierungsrecht), Art. 12.2 EUSFTA). Die Vertragsparteien verpflichten sich insbesondere dazu, nicht ihre effektiven Umwelt- und Arbeitsschutzstandards abzusenken, um wechselseitige Handels- und Investitionsbeziehungen zu beeinflussen (Art. 12.12 EUSFTA). Das Abkommen der EU mit Singapur enthält keine Regeln, die die Privatisierung der Daseinsvorsorge oder der Wasserwirtschaft vorsehen. Vielmehr wird das Recht der Mitgliedstaaten auf Erbringung und Unterstützung öffentlicher Dienstleistungen

bekräftigt und anerkannt. Das Abkommen wird Kommunen weder dazu zwingen, Dienstleistungen zu privatisieren, noch sie daran hindern, privatisierte Dienstleistungen zu rekommunalisieren. Auch der nationale Regulierungsspielraum, die Wasserversorgung und die Abwasserentsorgung als hoheitliche Aufgabe zu organisieren, wird nicht eingeschränkt. Das Abkommen gibt die völkerrechtliche Verpflichtungslage nach dem WTO-Dienstleistungsabkommen GATS wieder, das seit 1995 gilt, und an das sowohl Singapur als auch die EU gebunden sind.

Menschenrechtsfragen sind mit den Freihandelsabkommen der EU indirekt verknüpft. Die EU und ihre Mitgliedstaaten adressieren diese üblicherweise nicht in Handelsabkommen, sondern in politischen Rahmenabkommen. Entsprechend werden Menschenrechtsfragen im Partnerschafts- und Kooperationsabkommen mit Singapur thematisiert.

Vgl. Art. 1 Abs. 1 („wesentliches Element dieses Abkommens sind die Achtung der demokratischen Grundsätze, der Rechtsstaatlichkeit und der grundlegenden Menschenrechte“), 5 und 23 des Abkommens, Ratsdok. 8224/14.

2. Ausgliederung des Investitionsschutzes

Das Investitionsschutzkapitel wurde in ein separates Investitionsschutzabkommen (EUSIPA) überführt.

Der Text des Investitionsschutzabkommens EU-Singapur findet sich in Ratsdok. 7980/18 v. 18.9.2018 (Interinstitutionelles Dossier: 2018/0096 (NLE)).

Dieses muss im Unterschied zum EUSFTA nicht nur von der EU, sondern auch von allen EU-Mitgliedstaaten ratifiziert werden (gemischtes Abkommen). Es kann damit erst nach Zustimmung des EP und der Parlamente aller EU-Mitgliedstaaten in Kraft treten. Dafür wird die Bundesregierung zu gegebener Zeit ein Vertragsgesetz in den Bundestag einbringen. Einen

Zeitplan gibt es dafür noch nicht. Das Abkommen wird nicht vorläufig angewendet.

Das Abkommen enthält wie CETA modernen Investitionsschutz mit präzise definierten Schutzstandards für Investitionen, die das staatliche Regulierungsrecht wahren. Das Abkommen enthält wie CETA keine herkömmlichen Investor-Staat-Schiedsgerichte, sondern einen transparenteren Investitionsgerichtshof mit Berufungsinstanz.

Seine Richter werden öffentlich von den Vertragsparteien des Abkommens und nicht wie bei Schiedsgerichten von den Parteien des Rechtsstreites benannt. Auch gibt es im Gegensatz zu Schiedsgerichten eine echte Berufungsinstanz. Zudem wurde vereinbart, dass sich die Vertragsparteien zusammen mit weiteren Drittstaaten um die Einrichtung eines multilateralen Investitionsgerichtshofs bemühen sollen. Das Abkommen hat damit eine wichtige Signalwirkung für die Bemühungen der EU, einen multilateralen Investitionsgerichtshof einzurichten, und ist Vorbild für die laufenden Verhandlungen mit anderen ASEAN-Staaten. Das Abkommen wird, sobald es in Kraft tritt, den bestehenden Investitionsschutzvertrag zwischen Deutschland und Singapur von 1973 ersetzen, der noch Schiedsgerichte nach früherem Muster vorsieht.

3. Begleitende Ausschüsse

Mit dem EUSFTA werden – im Einklang mit den Vorgaben des Verhandlungsmandats für die EU-Kommission – ein Handlungsausschuss (vgl. Art. 16.1 EUSFTA, englisch „Trade Committee“) sowie eine Reihe von Sonderausschüssen eingerichtet, die die Anwendung des Freihandelsabkommens begleiten.

Solche Ausschüsse sind in Art. 218 Abs. 7, 9 und 10 AEUV bereits angelegt.

Die diesbezüglichen Regelungen entsprechen im Grundsatz den in anderen Freihandelsabkommen der EU enthaltenen Bestimmungen. Abweichungen und Unterschiede beispielsweise zum in Teilen detaillierteren CETA erklären sich daraus, dass diese Passagen des EUSFTA bereits vor dem CETA verhandelt worden sind und zudem jedes Abkommen der EU Ergebnis eines Verhandlungsprozesses ist, damit also auch Vor-

stellungen der jeweiligen Verhandlungspartner zu berücksichtigen hat.

Der Handelsausschuss ist im Schwerpunkt ein Beratungsgremium (Art. 16.1 Abs. 3 EUSFTA), das in der Regel alle zwei Jahre zusammenkommt.

Art. 16.1 Abs. 1 EUSFTA sieht vor, dass sich der Handelsausschuss aus Vertretern der Vertragsparteien zusammensetzt. Er kann nur in den im Abkommen vorgesehenen Fällen Beschlüsse fassen (Art. 16.4 Abs. 1, keine Selbstermächtigung). Der Handelsausschuss entscheidet einvernehmlich (Art. 16.4 Abs. 3 EUSFTA, Konsensprinzip). Der Handelsausschuss kann in den im EUSFTA vorgesehenen Fällen auch Änderungen prüfen oder beschließen (Art. 16.1 Abs. 4 lit. c und 16.5 Abs. 2 EUSFTA). Typischerweise geht es bei solchen Änderungen um Durchführungsmaßnahmen und Aktualisierungen (Art. 7.7 EUSFTA), die Überprüfung und Anpassung der eher technischen Anhänge mit spezifischen Verpflichtungen (Art. 8.63 und 8.64 EUSFTA), Verfahrensfragen (Art. 14.23 EUSFTA) oder redaktionelle Anpassungen bei einem Beitritt zur EU (Art. 16.19 Abs. 4 EUSFTA).

Die in Art. 16.4 EUSFTA genannten Anforderungen an die Beschlussfassungen des Ausschusses (Einvernehmen) gelten auch für Änderungen des Abkommens nach Art. 16.5 Abs. 2 EUSFTA. Es versteht sich, dass seine Beschlüsse für die Vertragsparteien nur vorbehaltlich der Erfüllung interner Anforderungen und des Abschlusses interner Verfahren bindend sind. Dies folgt auch aus der fehlenden unmittelbaren Geltung des Abkommens (Art. 16.16 EUSFTA). Hier ist zu betonen, dass die Unionsvertreter streng an Unionsrecht und dabei insbesondere an Art. 218 Abs. 9 AEUV gebunden sind.

Der Handelsausschuss führt gemäß Art. 16.1 Abs. 3 lit. c EUSFTA zudem die Aufsicht über die Sonderausschüsse. Diese können ihre Zuständigkeiten nicht selbst verändern und werden

nur im Rahmen des Abkommens tätig (Art. 16.2 Abs. 2 EUSFTA).

- Der Ausschuss für Warenhandel kann gemäß Art. 2.15 Abs. 2 lit. b EUSFTA im Hinblick auf das Kapitel über Warenhandel als Ergebnis von Konsultationen über die Beschleunigung und Ausweitung der Zollbeseitigung und über die Erweiterung des Umfangs der Verpflichtungen bezüglich nichttarifärer Maßnahmen im Rahmen des Abkommens die Anhänge 2-A, 2-B und 2-C nach Bedarf durch Beschluss ändern oder ausweiten, im Ausschuss für Warenhandel können die Vertragsparteien ferner alle Durchführungsvereinbarungen erörtern, die sich aus diesem Kapitel ergeben und erforderliche Durchführungsmaßnahmen beschließen, Art. 4.12 Abs. 1 EUSFTA.
- Der SPS-Ausschuss nach Art. 5.15 EUSFTA (Ausschuss „Gesundheitspolizeiliche und pflanzenschutzrechtliche Maßnahmen“) kann nach Art. 5.10 Abs. 1 EUSFTA Verfahrensregeln zur Bestimmung von schädlings- oder krankheitsfreien Gebieten und Gebieten mit geringem Auftreten von Schädlingen oder Krankheiten und zur Anerkennung von Ausbruchsgebieten festlegen.
- Die Vertragsparteien können im Zollausschuss alle im Zusammenhang mit den Bestimmungen des Abkommens zur Erleichterung von Zollverfahren auftretenden Fragen prüfen und entsprechende Beschlüsse fassen, Art. 6.17 EUSFTA.
- Die Vertragsparteien können nach Art. 8.64 Abs. 1 lit. b) und Art. 9.19 Abs. 2 EUSFTA im Ausschuss „Dienstleistungshandel, Investitionen und öffentliche Beschaffung“ Beschlüsse fassen, die in Art. 8.63 mit Blick auf das Kapitel 8 vorgesehen bzw. die für die in Art. 9.19 Abs. 1 EUSFTA aufgeführten Zwecke im Kapitel über Beschaffung erforderlich sind.
- Nach Art. 11.10 EUSFTA überprüfen die Vertragsparteien laufend die in Abschnitt C (nichttarifäre Maßnahmen) behandelten Angelegenheiten und können den Handelsausschuss mit derartigen Angelegenheiten befassen.

Die nachgeordnete, administrative Rolle der Sonderausschüsse wird im Bereich der gegenseitigen Anerkennung beruflicher Qualifikationen (Art. 8.16 EUSFTA) besonders gut sichtbar.

Nach Art. 8.16 Abs. 2 EUSFTA regen die Vertragsparteien die zuständigen Berufsorganisationen in ihrem jeweiligen Gebiet dazu an, eine gemeinsame Empfehlung über die gegenseitige Anerkennung auszuarbeiten und dem Ausschuss „Dienstleistungshandel, Investitionen und öffentliche Beschaffung“ zu unterbreiten. Dieser prüft, ob die gemeinsame Empfehlung mit dem Abkommen verein-

bar ist. Ist dies der Fall, so treffen die Vertragsparteien die Vorkehrungen, die erforderlich sind, um über ihre zuständigen Behörden oder ihre ermächtigten Vertreter eine Vereinbarung über die gegenseitige Anerkennung auszuhandeln (Art. 8.16 Abs. 4 EUSFTA).

Der Handelsausschuss kann bestehende Sonderausschüsse auflösen oder neue einrichten, um ihn bei der Erfüllung seiner im Abkommen definierten Aufgaben zu unterstützen (Art. 16.1 Abs. 4 lit. a EUSFTA).

Die institutionellen Befugnisse des Handelsausschusses sind rein administrativer Natur. Es versteht sich, dass der Handelsausschuss nur solche Aufgaben an Sonderausschüsse delegieren kann, die im Abkommen vorgesehen sind. Dies folgt aus der Aufgabenbeschreibung in Art. 16.1 Abs. 3 lit b) und c) EUSFTA. Danach „überwacht und unterstützt“ der Handelsausschuss „die Durchführung und Anwendung des Abkommens“.

Die Einrichtung von Gremien mit definierten Beschlusskompetenzen im Rahmen von Freihandelsabkommen bzw. Assoziierungsabkommen ist üblich, sie sichern eine praxisnahe Umsetzung und begleitende Evaluierung des Vertrages und haben sich daher bewährt.

So finden sich ähnliche Regelungen etwa im Assoziierungsabkommen der EU mit der Ukraine (Art. 460 ff.), die die Einrichtung eines Assoziationsrates (Art. 463 Abs. 1) vorsehen, der in definierten Fällen auch für die Vertragsparteien bindende Beschlüsse fassen darf. Dies schließt die Änderung oder Aktualisierung der Anhänge zu dem Abkommen ein (Art. 463 Abs. 3). Entsprechende Befugnisse können auf den Assoziationsausschuss delegiert werden (Art. 465 Abs. 2).

Im Kern inhaltsgleiche Regelungen finden sich auch im Assoziierungsabkommen der EU mit Moldau, das ebenfalls einen Assoziationsrat vorsieht, welcher Beschlüsse fassen kann (unter Einschluss der Änderung und Aktualisierung von Anhängen), s. dort Art. 436 Abs. 1, 3. Entsprechende Befugnisse können auf einen Assoziationsausschuss übertragen werden (Art. 438 Abs. 2).

Auch das Freihandelsabkommen der EU mit der Republik Korea (Südkorea) sieht einen Handelsausschuss vor (Art. 15.1), der vor allem Konsultationsgremium ist, aber u.a.

auch die Befugnis hat, in definierten Fällen „Bestimmungen dieses Abkommens zu ändern“ (Art. 15.1 Abs. 4 c), „Bestimmungen dieses Abkommens auszulegen“ (Art. 15.1 Abs. 4 d) sowie „Sonderausschüsse [...] oder andere Gremien einzusetzen und ihnen Zuständigkeiten zu übertragen“ (Art. 15.1. Abs. 4 a). Zum Gemischten Ausschuss in CETA s. Art. 26.1 und 26.3 CETA.

Die Grundlage für diese Mechanismen findet sich unionsrechtlich in Art. 218 Abs. 7 AEUV

Ermächtigung zur Änderung des Abkommens durch ein durch die Übereinkunft eingesetztes Gremium.

und Art. 218 Abs. 9 AEUV

Festlegung des Unionsstandpunktes für rechtswirksame Akte durch ein durch eine Übereinkunft eingesetztes Gremium.

sowie Art. 218 Abs. 10 AEUV.

Das Europäische Parlament wird in allen Phasen des Verfahrens unverzüglich und umfassend unterrichtet.

Über eine innerunionale Begleitgesetzgebung zu den Ausschüssen ist noch keine Entscheidung gefallen.

In anderen Fällen hat der Rat interne Durchführungsabkommen beschlossen, die entsprechend auch hier in Betracht kommen, beispielsweise beim EU-AKP-Assoziierungsabkommen oder beim Freihandelsabkommen der EU mit der Republik Korea (Südkorea).

Bei den erforderlichen Beschlüssen nach Art. 218 Abs. 9 AEUV handelt es sich jeweils um EU-Vorhaben im Sinne des EUZBBG, über die der Bundestag gemäß § 6 EUZBBG unterrichtet wird (durch förmliche Zuleitung und einen Berichtsbogen), um ihm eine Stellungnahme gemäß § 8 EUZBBG zu ermöglichen.

III. Rechtliche Grundlagen

1. Allgemeines

Die Europäische Union verfügt gemäß Art. 207 AEUV über die Kompetenz zum Abschluss von Handelsabkommen. Die Bestimmungen zur „Gemeinsamen Handelspolitik“, deren zentrale Befugnisnorm Art. 207 AEUV ist, gehören gemäß Art. 3 Abs. 1 lit. e AEUV zur seltenen Kategorie der ausschließlichen Zuständigkeiten der Union.

Der traditionelle Kernbereich der Handelspolitik ist der Warenaustausch mit Drittstaaten, die Entwicklung ist indessen dabei nicht stehengeblieben.

Dazu Cottier/Trinberg, in: von der Groeben/Schwarze/Hatje, Europäisches Unionsrecht - Kommentar, 7. Aufl. 2015, Vorb. Art. 206-207 AEUV Rn. 33. Ganz ähnlich die Entwicklung im Europarecht, wo die Warenverkehrsfreiheit ursprünglich deutlicher dominierte als heute.

Der Begriff der Gemeinsamen Handelspolitik ist in den Verträgen nicht definiert. Er lässt sich aber heute durch die beispielhafte Aufzählung von Gegenständen der Handelspolitik in Art. 207 AEUV erfassen.

Müller-Ibold, in: Lenz/Borchardt, EU-Verträge Kommentar, 6. Aufl. 2012, Vorb. Art. 206-207 AEUV Rn. 8.

Genannt werden dort

„die Änderung von Zollsätzen, [...] der Abschluss von Zoll- und Handelsabkommen, die den Handel mit Waren und Dienstleistungen betreffen, und [...] die Handelsaspekte des geistigen Eigentums, die ausländischen Direktinvestitionen, die Vereinheitlichung der Liberalisierungsmaßnahmen, die Ausfuhrpolitik sowie die handelspolitischen Schutzmaßnahmen, zum Beispiel im Fall von Dumping und Subventionen.“

Der Handel mit Dienstleistungen insgesamt, die Handelsaspekte des geistigen Eigentums sowie die ausländischen Direktinvestitionen sind erst seit dem Vertrag von Lissabon (2009) in den Anwendungsbereich der Gemeinsamen Handelspolitik einbezogen (Art. 207 Abs. 1 AEUV).

Verfügt die EU über eine ausschließliche Kompetenz wie im Bereich des Art. 207 Abs. 1 AEUV, so sind die Mitgliedstaaten gemäß Art. 2 Abs. 1 AEUV daran gehindert verbindliche Rechtsakte zu erlassen und können nur noch mit Ermächtigung der EU völkerrechtliche Verpflichtungen eingehen.

Näheres bei Lenski, in: Lenz/Borchardt, EU-Verträge Kommentar, 6. Aufl. 2012, Art. 3 Rn. 6.

Die Mitgliedstaaten sind über ihre Mitwirkung im Rat beteiligt, der über Aushandlung, Unterzeichnung und Abschluss der Abkommen Beschlüsse fasst und über Verhandlungsmandate sowie den „Handelspolitischen Ausschuss“ Vorgaben für die Verhandlungen machen kann.

Der Handelspolitische Ausschuss ist ein in Art. 207 Abs. 3 AEUV vorgesehener Sonderausschuss, der vom Rat bestellt ist und aus hochrangigen Regierungsvertretern der Mitgliedstaaten besteht.

Art. 207 Abs. 4 AEUV sieht für die Gemeinsame Handelspolitik grundsätzlich den Beschluss mit qualifizierter Mehrheit vor. Nur in einzelnen, besonders sensiblen Materien (kulturelle und audiovisuelle Dienstleistungen, Dienstleistungen des Sozial-, Bildungs- und Gesundheitssektors) ist ein einstimmiger Beschluss des Rates ausdrücklich erforderlich.

Faktisch werden indessen Beschlüsse zu handelspolitischen Abkommen einstimmig gefasst.

Auch mit dem „neuen Ansatz“ (dazu oben, S. 5) wird angestrebt, im Rat im Konsens zu entscheiden, Ratsdok. 9120/18, Ziff. 9.

Falls die EU ein Abkommen mit Drittstaaten oder einer internationalen Organisation anstrebt, das auch Verpflichtungen enthält, hinsichtlich derer die Union über keine Kompetenzen verfügt, dann ist dies insoweit ohne Mitwirkung der Mitgliedstaaten nicht möglich. Neben der EU müssen dann auch die Mitgliedstaaten Vertragspartei des Abkommens mit dem Drittstaat oder

der Internationalen Organisation werden. Für diesen Umstand hat sich die Bezeichnung „gemischte Abkommen“ etabliert.

Das Partnerschafts- und Kooperationsabkommen sowie das Investitionsschutzabkommen mit Singapur werden als gemischte Abkommen der EU und ihrer Mitgliedstaaten mit Singapur geschlossen. Weitere Beispiele aus jüngerer Zeit für gemischte Abkommen sind die Freihandelsabkommen mit der Republik Korea (Südkorea) und mit Kanada (CETA). Das Handelsabkommen mit den Andenstaaten Peru und Kolumbien wurde als gemischtes Abkommen insbesondere wegen der darin enthaltenen Regelungen zur Abrüstung und Nichtverbreitung von Massenvernichtungswaffen geschlossen.

Der EuGH hat das Konzept der gemischten Abkommen in seiner Rechtsprechung gebilligt.

S. etwa EuGH, Gutachten 1/94, WTO, Slg. 1994, I-5267 Rn. 106 ff. Er hat dabei eine enge Zusammenarbeit zwischen den Mitgliedstaaten und den Unionsorganen sowohl bei der Aushandlung und dem Abschluss eines Übereinkommens wie bei dessen Durchführung angeordnet. Diese Pflicht zur Zusammenarbeit ergibt sich nach dem EuGH aus der Notwendigkeit einer geschlossenen völkerrechtlichen Vertretung der Union, EuGH, Beschluss 1/78, Übereinkommen über den Objektschutz von Kernmaterial, Slg. 1978, 2151 Rn. 34 ff., und EuGH, Gutachten 2/91, ILO-Übereinkommen, Slg. 1993, I-1061 Rn. 36.

2. Das Gutachten 2/15 des EuGH vom 16. Mai 2017

Für das Freihandelsabkommen mit Singapur war zunächst streitig, ob es sich um ein gemischtes Abkommen handelt oder nicht.

Der EuGH hat auf Antrag der Europäischen Kommission in seinem Gutachten 2/15 vom 16. Mai 2017 die Zuständigkeitsverteilung zwischen der EU und den Mitgliedstaaten im Hinblick auf das Freihandelsabkommen mit Singapur in seinem Gutachten abschließend geklärt.

EuGH, Gutachten 2/15 v. 16.5.2017, ECLI: EU:C:2017:376; s. auch Schlussanträge der Generalanwältin Sharpston v. 21.12.2106, ECLI:EU:C:2016:992.

Das dem EuGH 2015 vorgelegte Abkommen wäre danach als gemischtes Abkommen abzuschließen gewesen.

Der EuGH hielt fest, dass die ausschließliche Unionszuständigkeit im Bereich der gemeinsamen Handelspolitik nach Art. 3 Abs. 1 lit. e iVm. Art. 207 Abs. 1 AEUV den weit überwiegenden Teil des Abkommens umfasste. Daneben ordnete er einige Bereiche des Abkommens der ausschließlichen Unionszuständigkeit aus Art. 3 Abs. 2 AEUV zu.

- Die in der Fassung des Abkommens von 2015 in Kapitel 2-6 enthaltenen Marktzugangsverpflichtungen zum Warenhandel sowie die Marktzugangsregeln in Kapitel 7 sah der EuGH in der ausschließlichen Zuständigkeit der EU nach Art. 3 Abs. 1 lit. e AEUV (a.a.O. Rn. 41- 43, 74).
- Von der gemeinsamen Handelspolitik sah der EuGH zudem die Bestimmungen im Bereich des Schutzes des geistigen Eigentums, des Wettbewerbs und der nachhaltigen Entwicklung umfasst, in der Fassung des Abkommens von 2015 enthalten in Kapitel 11-13 (a.a.O. Rn. 130, 138, 167).
- Soweit die Bestimmungen zum Investitionsschutz in Kapitel 9 Abschnitt A der Fassung des Abkommens von 2015 ausländische Direktinvestitionen zwischen der EU und Singapur betrafen, ordnete der EuGH auch diese unter die gemeinsame Handelspolitik ein (a.a.O. Rn. 109).
- Die in der Fassung des Abkommens von 2015 in Kapitel 8 und 10 enthaltenen Bestimmungen zum Dienstleistungsverkehr hingegen sah der EuGH nur vorbehaltlich der in Nr. 11 und 12 der Anlagen 8-A-1 und 8-B-1 sowie in Nr. 16 und 17 der Anlagen 8-A-2 und 8-A-3 zur Fassung des Abkommens von 2015 aufgeführten Verpflichtungen als der gemeinsame Handelspolitik zuzuordnen an (a.a.O. Rn. 69, 77). Die Zuständigkeit für die in den Anlagen enthaltenen Verpflichtungen im Bereich der Verkehrsdienstleistungen sowie der Dienstleistungen im Binnenschiffverkehr hingegen war nach Ansicht der EuGH eine ausschließliche Kompetenz nach Art. 3 Abs. 2 AEUV (a.a.O. Rn. 217, 224).
- Auch die in der Fassung des Abkommens von 2015 in den Kapiteln 14-17 enthaltenen institutionellen Bestimmungen sah der EuGH akzessorisch zu den jeweiligen materiellen Bestimmungen des Abkommens als ausschließliche EU-Zuständigkeit an, soweit sie sich nicht auf Bereiche bezogen, die in die geteilte Zuständigkeit fallen (a.a.O. Rn. 277, 283).

Allerdings enthielt das Abkommen in der Fassung von 2015 auch Regelungsgegenstände, die der EuGH weder von der handelspolitischen Zuständigkeit der Union nach Art. 207 AEUV noch von der impliziten Zuständigkeit nach Art. 3 Abs. 2 AEUV umfasst sah und die er deswegen der Zuständigkeit der Mitgliedstaaten zuordnete.

Namentlich die Bestimmungen zum Investitionsschutz hätten eine mitgliedstaatliche Beteiligung am Abkommen erforderlich gemacht, weil sie durch einen umfassenden Ansatz als Investitionsschutzabkommen auch im Kompetenzbereich der Mitgliedstaaten befindliche Aspekte des Investitionsschutzes erfassten. Dies betraf insbesondere sogenannte Portfolioinvestitionen, d.h. Investitionen die der Geldanlage dienen, ohne dabei unternehmerische Zwecke zu verfolgen. S. zu den Portfolioinvestitionen auch bereits die Überlegungen in BVerfGE 123, 267 (429) – Lissabon.

Der EuGH ordnete die Bestimmungen in Kapitel 9 Abschnitt A der Fassung des Abkommens von 2015 betreffend Portfolioinvestitionen als geteilte Zuständigkeit nach Art. 4 Abs. 1 und 2 lit. a AEUV ein (Rn. 243). Auch die vormals in Kapitel 9 Abschnitt B enthaltenen Regeln über die Streitbeilegung fallen in die geteilte Zuständigkeit (Rn. 293).

Die vom EuGH angenommene geteilte Zuständigkeit für Bereiche des Investitionsschutzes sowie der Streitbeilegungsmechanismen ergaben, dass das Abkommen nicht von der Union allein hätte abgeschlossen werden können.

Generalanwältin Sharpston hatte in ihren Schlussfolgerungen dazu bereits einen Hinweis gegeben:

„Eine Möglichkeit könnte natürlich sein, das EUSFTA je nach der/den jeweiligen Zuständigkeit/en in verschiedene Übereinkünfte aufzuspalten. Dies ist jedoch eine politische Entscheidung, die (insbesondere) die Zustimmung des betreffenden Drittstaats voraussetzt.“

(Schlussanträge der Generalanwältin Sharpston v. 21.12.2106, ECLI:EU:C:2016:992, Rn. 567).

Entsprechend wurde in der Folge der Investitionsschutz aus dem Freihandelsabkommen ausgegliedert und als „neuer Ansatz“ die Aufspaltung in verschiedene Abkommen politisch vereinbart und umgesetzt (s. bereits oben, S. 5 f.).

Das hier streitgegenständliche Freihandelsabkommen betrifft nunmehr allein Bereiche, die der EuGH in seinem Gutachten 2/15 der ausschließlichen Zuständigkeit der EU zugeordnet hatte.

IV. Verfahren

Für das Inkrafttreten des EUSFTA sind auf EU-Seite folgende Schritte erforderlich:

- Ratsbeschluss über die Genehmigung der Unterzeichnung des EUSFTA im Namen der EU (Art. 218 Abs. 5 AEUV). Dieser Beschluss erging am 15. Oktober 2018.

Beschluss (EU) 2018/1599 des Rates vom 15.10.2018 zur Unterzeichnung — im Namen der Europäischen Union — des Freihandelsabkommens zwischen der Europäischen Union und der Republik Singapur, ABIEU L 267 v. 25.10.2018, S. 1. Der Entwurf findet sich COM(2018) 197 final v. 18.4.2018, Ratsdok. 7966/18 v. 18.4.2018 + ADD 1-13. Für den Entwurf in der von den Rechts- und Sprachsachverständigen überarbeiteten Fassung Ratsdok. 7970/18 und 7972/18 + ADD 1 - 5 + ADD 3 COR 1 + ADD 4 COR 1 + 7972/18 REV 1.

- Unterzeichnung im Namen der EU (erfolgte auf dem ASEM-Gipfel am 19. Oktober 2018).

S. dazu Pressemitteilung IP/18/6139 v. 19.10.2019.

- Zustimmung des Europäischen Parlaments (Art. 218 Abs. 6 AEUV, erfolgte am 13. Februar 2019).

S. dazu Nichtlegislative Entschließung des Europäischen Parlaments vom 13. Februar 2019 zu dem Entwurf eines Beschlusses des Rates zum Abschluss des Freihandelsabkommens zwischen der Europäischen Union und der Republik Singapur (07971/2018 – C8-0446/2018 – 2018/0093M(NLE)), EP-Dok. TA (2019)89.

- Ratsbeschluss über den Abschluss des EUSFTA (Art. 218 Abs. 6 AEUV). Dieser Beschluss steht noch aus.

Entwurf eines Beschlusses des Rates über den Abschluss des Freihandelsabkommens zwischen der Euro-

päischen Union und der Republik Singapur in der von den Rechts- und Sprachsachverständigen überarbeiteten Fassung, Ratsdok. 7971/18 v. 2.10.2018 und Ratsdok. 7972/18 v. 2.10.2018 + ADD 1 - 5 + ADD 3 COR 1 + ADD 4 COR 1; Ratsdok. 7972/18 REV 1 v. 12.10.2018; zuvor COM(2018) 196 final v. 18.4.2018, Ratsdok. 7966/18 v. 18.4.2018 + ADD 1-13.

Ein Termin für die Beschlussfassung ist bisher nicht festgelegt. Nach derzeitiger Planung soll das Abkommen zwischen der EU und Singapur noch vor Ende des Jahres 2019 abgeschlossen werden.

Wie das Partnerschafts- und Kooperationsabkommen zwischen der EU und ihren Mitgliedstaaten und Singapur

Näher dazu oben, S. 2.

wird das Investitionsschutzabkommen zwischen der EU und ihren Mitgliedstaaten und Singapur (EUSIPA) in einem parallelen Verfahren betrieben.

Ratsdok. 7980/18 v. 18.9.2018. Das Investitionsschutzabkommen ist von der EU auf der Grundlage eines Beschlusses des Rates nach Art. 218 Abs. 5 AEUV zu unterzeichnen (ebenfalls am 19.10.2018 erfolgt) und auf der Grundlage eines vom Rat nach Zustimmung des Europäischen Parlaments und nach Ratifizierung durch die Mitgliedstaaten gemäß deren geltenden internen Verfahren erlassenen Beschlusses nach Artikel 218 Abs. 6 AEUV abzuschließen.

Deutschland als gesonderte Partei des Abkommens hat das Investitionsschutzabkommen gemeinsam mit den anderen EU-Mitgliedstaaten am 15.10.2018 unterzeichnet. Das Bundeskabinett hatte der Unterzeichnung durch Deutschland am 26.9.2018 zugestimmt. Die Ratifikation des Investitionsschutzabkommens zwischen der EU und Singapur erfordert die Ratifikation in allen Mitgliedstaaten (weil gemischtes Abkommen) gemäß den jeweiligen nationalen Verfassungsbestimmungen für völkerrechtliche Verträge. S. im Einzelnen zu gemischten Abkommen und koordinierter Unterzeichnung § 33 Abs. 4 lit. d der vom Auswärtigen Amt herausgegebenen Richtlinien für die Behandlung völkerrechtlicher Verträge (RvV). Dafür wird die Bundesregierung zu gegebener Zeit ein Vertragsgesetz in den Bundestag einbringen. Einen Zeitplan gibt es dafür noch nicht.

Eine vorläufige Anwendung ist nicht geplant.

Bundestag und Bundesrat wirken in Deutschland an den auf europäischer Ebene erfolgenden Schritten auf der Grundlage von Art. 23 GG sowie dem EUZBBG und dem EUZBLG mit.

EUSFTA als Angelegenheit der Europäischen Union gem. Art. 23 Abs. 2 GG und EU-Vorhaben gem. § 5 EUZBBG. Vor einem Ratsbeschluss kann sich der Bundestag gegenüber der Bundesregierung mit einer Stellungnahme nach Art. 23 Abs. 3 GG äußern. Die Bundesregierung legt diese Stellungnahmen ihren Verhandlungen zugrunde, § 8 Abs. 1, 2 bzw. 4, 5 EUZBBG. S. im Einzelnen zur Beteiligung des Bundestags sogleich, S. 23 ff.

V. Parlamentsbeteiligung

1. Bundestag

Die Bundesregierung stellt sicher, dass der Bundestag in die Beratungsprozesse um die europäische Handelspolitik eng eingebunden ist. Dies gilt insbesondere für Verhandlungen der Europäischen Union mit einem oder mehreren Drittstaaten über Freihandelsabkommen. Sie sieht darin in Übereinstimmung mit der Verfassungspflicht aus Art. 23 Abs. 2 GG einen notwendigen und wesentlichen Beitrag zur Gewährleistung parlamentarischer Kontrolle und Akzeptanz. Insbesondere ermöglicht sie dem Bundestag, im Bereich der Handelspolitik seine Integrationsverantwortung wahrzunehmen.

Die Bundesregierung informiert den Bundestag nach den Vorgaben des Gesetzes über die Zusammenarbeit von Bundesregierung und Deutschem Bundestag in Angelegenheiten der Europäischen Union (EUZBBG) umfassend, zum frühestmöglichen Zeitpunkt und fortlaufend über den Fortgang der Verhandlungen und die EU-internen Beratungen.

Dies umfasst die förmliche Zuleitung jedes EU-Vorhabens gemäß § 6 Abs. 1 EUZBBG, die Erstellung von entsprechenden Berichten gemäß § 6 Abs. 2 EUZBBG und ggf. umfassenden Bewertungen gemäß § 6 Abs. 3 EUZBBG.

Darüber hinaus geschieht die Unterrichtung insbesondere durch die umfassende Weiterleitung von Dokumenten und Sitzungsberichten gemäß § 4 Abs. 1 EUZBBG, durch besondere Berichte, die Beantwortung parlamentarischer Fragen sowie mündliche Unterrichtungen in den Ausschüssen des Bundestags und im Plenum.

Die Bundesregierung leitet alle ihr von der EU übermittelten Dokumente zu den Verhandlungen an den Bundestag weiter. Das umfasst alle Dokumente des Handelspolitischen Ausschusses, also insbesondere Positionspapiere, Textvorschläge sowie Stellungnahmen von EU-Kommission und anderen EU-Mitgliedstaaten sowie ihre eigenen, in den Verhandlungen im Rahmen des dafür zuständigen Handelspolitischen Ausschusses abgegebenen schriftlichen Stellungnahmen.

Über alle Sitzungen des Handelspolitischen Ausschusses verfasst die Bundesregierung detaillierte Drahtberichte, die ihre Position sowie die Position der Europäischen Kommission und der anderen Mitgliedstaaten wiedergeben und die nach § 4 Abs. 1 Nr. 2 lit. a EUZBBG auch an den Bundestag übermittelt werden.

In derselben Weise berichtet die Bundesregierung über Sitzungen des Ausschusses der Ständigen Vertreter, die Aspekte aus Verhandlungen über ein Handelsabkommen zum Gegenstand haben, sowie in Form von Vor- und Nachberichten (§ 4 Abs. 4 EUZBBG) sowie Drahtberichten über Sitzungen des Handelsministerrats.

Darüber hinaus fertigt die Bundesregierung seit 2010 halbjährlich Berichte für den Deutschen Bundestag zu aktuellen Fragen der Handelspolitik im Zeitraum der jeweiligen Ratspräsidentschaften an.

Die Bundesregierung verfasst zudem regelmäßig Berichte für den Deutschen Bundestag zum Stand der Verhandlungen und zu handelspolitischen Einzelthemen.

Die Unterrichtung des Bundestages erfolgt in der Regel an den Bundestag als Ganzen. Die Dokumente sowie die Drahtberichte werden aufgrund der internen Organisation des Bundestages an eine zentrale Eingangsadresse bei der Bundestagsverwal-

tung übermittelt. Diese stellt die Informationen sodann in ihre Datenbank EuDOX ein, auf die alle Bundestagsabgeordneten Zugriff haben.

Die Bundesregierung hat den Deutschen Bundestag entsprechend auch kontinuierlich über das beabsichtigte Freihandelsabkommen mit Singapur informiert.

Aus jüngerer Zeit ist zu erwähnen der Bericht zu aktuellen Fragen der Handelspolitik während der bulgarischen Präsidentschaft (u.a. mit Hinweis auf die geplanten Ratsbeschlüsse zum EUSFTA im Mai 2018) v. 21.3.2018, sowohl an den Wirtschaftsausschuss wie an den Europaausschuss des Bundestags übermittelt; der Nachweis über die Überweisung der Entwürfe der einschlägigen Ratsbeschlüsse an den Wirtschaftsausschuss des Bundestages findet sich in BT Drs. 19/2233 v. 18.5.2019 (A.16 und A.17). Zu nennen sind ferner aus den dem Bundestag übermittelten Dokumenten zum EUSFTA: der Berichtsbogen gemäß der Anlage zu § 6 Abs. 2 EUZBBG und Ziffer II. 3. der Anlage zu § 9 EUZBLG v. 8.5.2018; der Vorbericht der Bundesregierung zum Handelsministerrat im Mai 2018 vom 9.5.2018; die Umfassende Bewertung gemäß § 6 Abs. 3 EUZBBG und Ziffer II. 3. der Anlage zu § 9 EUZBLG v. 22.5.2018.

Hervorzuheben ist ferner die Sitzung des Wirtschaftsausschusses vom 17.10.2018, mit Bericht des Bundesministeriums für Wirtschaft und Energie zur inhaltlichen Bewertung sowie zum Zeitplan des Ratifikationsverfahrens des Handelsabkommens sowie des Investitionsschutzabkommens zwischen der EU und Singapur, Ausschuss für Wirtschaft und Energie, Prot.-Nr. 19/20.

Der Bundestag hat sich zudem in zahlreichen einzelnen parlamentarischen Fragen an die Bundesregierung mit den EUSFTA-Verhandlungen befasst.

S. für die 18. Legislaturperiode: BT Drs. 18/1921 v. 27.6.2014; BT Drs. 18/3361 v. 28.11.2014; BT Drs. 18/5877 v. 28.8.2015; BT Drs. 18/6301 (neu) v. 9.10.2015; BT Drs. 18/6315 v. 13.10.2015; BT Drs. 18/7299 v. 19.1.2016; BT Drs. 18/7331 v. 22.1.2016; BT Drs. 18/12518 v. 29.5.2017.

S. für die 19. Legislaturperiode: BT Drs. 19/1400 v. 26.3.2018; BT Drs. 19/1979 v. 4.5.2018; BT Drs. 19/3288 v. 6.7.2018; BT Drs. 19/4121 v. 31.8.2018; BT Drs. 19/4300 v. 14.9.2018; BT Drs. 19/4666 v. 28.9.2018.

Auf dieser Grundlage einer umfassenden Unterrichtung hat der Deutsche Bundestag die Verhandlungen positiv begleitet.

Der Deutsche Bundestag wird außerdem im Rahmen der Ratifikation des Investitionsschutzabkommens der EU und ihrer Mitgliedstaaten mit Singapur (EUSIPA) mit einem Vertragsgesetz zur mitgliedstaatlichen (deutschen) Ratifikation dieses gemischten Abkommens befasst werden.

In der kontinuierlichen Befassung des Bundestags kommen auch kontroverse Standpunkte zur Sprache, s. etwa BT-Drs. 19/4849 v. 10.10.2018 mit einem Oppositionsantrag zur Nachverhandlung des EUSIPA.

Die Beteiligungsrechte des Bundestages nach Art. 23 GG und dem EUZBBG sichern eine umfassende Information des Bundestags und eröffnen ihm die Möglichkeit den gesamten Verhandlungsprozess zu begleiten und ggf. eine Stellungnahme gem. § 8 EUZBBG abzugeben. Dabei liegen die Form der Befassung mit einem EU-Vorhaben und die Entscheidung über die Abgabe einer Stellungnahme im politischen Ermessen des Bundestags.

Näher dazu Gutachten der Bundestagsverwaltung (PE 2) „Beteiligungsrechte des Bundestags im Zusammenhang mit dem CETA-Freihandelsabkommen und die Wahrnehmung der parlamentarischen Integrationsverantwortung“ v. 31.8.2016, PE 2-7340, S. 5.

Vorsorglich ist zu betonen, dass die Voraussetzungen für ein Zustimmungsgesetz nach Art. 23 GG im Hinblick auf das EUS-FTA jedenfalls und offenkundig nicht vorliegen.

Art. 23 Abs. 1 Satz 2 GG ermöglicht „zur Verwirklichung eines vereinten Europas“ die Übertragung von Hoheitsrechten durch Gesetz (Zustimmungsgesetz). Die Anwendung dieses Artikels setzt dem Wortlaut nach die Übertragung von Hoheitsrechten voraus. Hoheitsrechte werden als die Ausübung öffentlicher Gewalt im innerstaatlichen Bereich verstanden, wobei für die EU der Durchgriff in den staatlichen Herrschaftsbereich das maßgebliche

Kriterium sein soll, Streinz, in: Sachs (Hrsg.), GG, 8. Aufl. 2018, Art. 23 Rn. 55 f.

Darum geht es vorliegend schon deshalb nicht, weil das EUSFTA nicht unmittelbar anwendbar ist, Art. 16.16 Abs. 1 EUSFTA. Daher kann auch die Einrichtung von Vertragsgremien (Art. 218 Abs. 9 AEUV) für die Erforderlichkeit eines Zustimmungsgesetzes nach Art. 23 GG keine Rolle spielen.

Dass der Bundestag sich auf sein Stellungnahmerecht konzentriert ist im Übrigen auch sachgerecht. Anders als ein Zustimmungsgesetz, das nur eine Ja/Nein-Äußerung erfordert, kann bei der Stellungnahme differenziert mitgewirkt werden.

Das Bundesverfassungsgericht hat im Lissabon-Urteil Zustimmungsgesetzgebung nach Art. 23 Abs. 1 GG über den Wortlaut der Vorschrift hinaus auch in den Kontext des Konzepts der Integrationsverantwortung gestellt.

Wörtlich heißt es: „Für die europäische Integration gilt der besondere Gesetzesvorbehalt des Art. 23 Abs. 1 Satz 2 GG, wonach Hoheitsrechte nur durch Gesetz und mit Zustimmung des Bundesrates übertragen werden können. Dieser Gesetzesvorbehalt ist zur Wahrung der Integrationsverantwortung und zum Schutz des Verfassungsgefüges so auszulegen, dass jede Veränderung der textlichen Grundlagen des europäischen Primärrechts erfasst wird. Die Gesetzgebungsorgane des Bundes betätigen somit auch bei vereinfachten Änderungsverfahren oder Vertragsabrundungen, bei bereits angelegten, aber der Konkretisierung durch weitere Rechtsakte bedürftigen Zuständigkeitsveränderungen und bei Änderung der Vorschriften, die Entscheidungsverfahren betreffen, ihre dem Ratifikationsverfahren vergleichbare politische Verantwortung.“ BVerfGE 123, 267 (355 f.) – Lissabon.

Für bestimmte Fälle der Weiterentwicklung der Verträge unterhalb der Schwelle der förmlichen Vertragsänderung (Art. 48 EUV) ist danach ein erneutes, punktuelles Zustimmungsgesetz nach Art. 23 Abs. 1 GG erforderlich. Abkommen auf der Grundlage von Art. 207 AEUV, zumal solche, die die Zuständigkeit der Mitgliedstaaten nicht berühren, gehören nicht zu den vom Bundesverfassungsgericht im Lissabon-Urteil nach intensiver Prüfung des Lissabon-Vertrags genannten Fällen.

Sie finden sich auch nicht im Integrationsverantwortungsgesetz, mit dem die bundesverfassungsgerichtlichen Vorgaben einfachgesetzlich umgesetzt wurden.

Mit einem derartigen Freihandelsabkommen verbinden sich jedoch weder textliche Änderungen des Primärrechts, noch geht es um eine Konkretisierung bereits angelegter Zuständigkeitsveränderungen durch weitere Rechtsakte noch um eine Änderung der Vorschriften über unionale Entscheidungsverfahren. Es besteht auch keine Vergleichbarkeit zu den vom Bundesverfassungsgericht genannten Fällen der Vertragsweiterentwicklung. Das Bundesverfassungsgericht bezieht die Integrationsverantwortung durchweg allein auf die ordentlichen und vereinfachten Vertragsänderungsverfahren, auf die sogenannten Brückenklauseln und die Flexibilitätsklausel des Art. 352 AEUV (letztere wegen ihrer Nähe zur Vertragsänderung).

BVerfGE 123, 267 (384 ff.) – Lissabon. Im Hinblick auf Art. 352 AEUV hat das Bundesverfassungsgericht wegen des Verbots zur Übertragung von Blankettermächtigungen und zur Übertragung der Kompetenz-Kompetenz verfassungsrechtliche Bedenken geäußert. Es hat in Anbetracht der Unbestimmtheit möglicher Anwendungsfälle die Ratifikation durch Bundestag und Bundesrat im konkreten Einzelfall angeordnet. Das EUSFTA als nicht unmittelbar anwendbares Abkommen enthält weder vergleichbare verfassungsrelevante Ermächtigungen noch Blankettermächtigungen und auch keine Übertragung einer Kompetenz-Kompetenz.

Auch wo das Bundesverfassungsgericht allgemeiner auf bereits angelegte, aber der Konkretisierung durch weitere Rechtsakte bedürftige Zuständigkeitsveränderungen abstellt, handelt es sich um einen anderen Fall als den Abschluss von Freihandelsabkommen der EU mit einem Drittstaat: Dort geht es um die Änderungen an Kompetenznormen, hier geht es um die Ausübung einer bestehenden Kompetenz (Art. 207 AEUV).

2. Europäisches Parlament

Die in der Zuständigkeit der EU liegenden Abkommen werden im Hinblick auf das Ratifikationsverfahren im Europäischen Parlament gemäß Art. 218 Abs. 6 AEUV parlamentarisch begleitet und kontrolliert und entsprechend demokratisch legitimiert.

Das EP wird über den zuständigen Ausschuss (Ausschuss für internationalen Handel, INTA) umfänglich und unverzüglich über alle Schritte, die ein Freihandelsabkommen betreffen, unterrichtet. Grundlage dafür ist neben den primärrechtlichen Vorgaben eine Interinstitutionelle Vereinbarung aus dem Jahre 2010.

Rahmenvereinbarung über die Beziehungen zwischen dem Europäischen Parlament und der Europäischen Kommission, ABIEU L 304 v. 20.11.2010, S. 47.

Im Ausschuss für internationalen Handel des EP bestehen für die jeweiligen Freihandelsabkommen sog. „monitoring groups“, in denen Abgeordnete als Berichterstatter im direkten Kontakt mit Verhandlungsführern der Europäischen Kommission stehen, erforderlichenfalls auch den direkten Austausch mit Vertretern von Verhandlungs- bzw. Vertragspartnern aus Drittstaaten oder Interessensgruppen suchen.

Alle ein Freihandelsabkommen betreffenden Dokumente, die der Handelsausschuss des Rates erhält, werden zeitgleich von der Europäischen Kommission auch an das Europäische Parlament (den Ausschuss für internationalen Handel, INTA) gegeben. Insoweit besteht ein völliger Gleichlauf. Dies schließt Kommissionsvorschläge für Beschlüsse nach Art. 218 Abs. 9 AEUV ein.

Im Europäischen Parlament ist entsprechend auch das EUS-FTA durch den zuständigen Ausschuss für internationalen Handel (INTA) intensiv begleitet worden.

Zu nennen sind aus jüngerer Zeit die Sitzungen vom v. 4.12.2017 (Meinungsaustausch mit der zuständigen Ministerin, Singapur); 18.4.2018 (Gegenstand u.a. die Ent-

scheidungsentwürfe zur Unterzeichnung und zum Abschluss des Abkommens); 9.-10.7.2018 (Präsentation einer vom Ausschuss beauftragten Studie „Freihandelsabkommen zwischen der EU und Singapur, EP-Doknr. EP/EXPO/B/INTA/2017/07; und die durchgehende Befassung im Vorfeld der Abstimmung über das EUSFTA im EP im Februar 2019.

Das Europäische Parlament hat für das EUSFTA am 13. Februar 2019 nach Art. 218 Abs. 6 AEUV seine Zustimmung zum Abschluss des Abkommens erteilt.

S. dazu Legislative Entschließung des Europäischen Parlaments vom 13. Februar 2019 zu dem Entwurf eines Beschlusses des Rates zum Abschluss des Freihandelsabkommens zwischen der Europäischen Union und der Republik Singapur, EP-Dok. PA (2019)88.

Begleitet wurde diese Zustimmung durch eine Nichtlegislative Entschließung des Europäischen Parlaments vom 13. Februar 2019 zu dem Entwurf eines Beschlusses des Rates zum Abschluss des Freihandelsabkommens zwischen der Europäischen Union und der Republik Singapur, EP-Dok. TA (2019)89.

Darin betont das EP, „dass die Verhandlungen ursprünglich im Jahr 2012 abgeschlossen wurden und auf den im April 2007 angenommenen Verhandlungsrichtlinien des Rates für ein Freihandelsabkommen zwischen der EU und dem ASEAN beruhten; bedauert die lange Verzögerung mit Blick auf die Vorlage des Abkommens zur Ratifizierung, die unter anderem dadurch bedingt war, dass die Kommission um ein Gutachten des Gerichtshofs der Europäischen Union ersuchte, das Klarheit darüber schaffen sollte, ob die unter das Abkommen fallenden Angelegenheiten jeweils in die ausschließliche Zuständigkeit der EU oder in die geteilte Zuständigkeit fallen; begrüßt die Rechtssicherheit, die durch das Gutachten des Gerichtshofs der Europäischen Union geschaffen wurde, und ist der Ansicht, dass es die demokratisch legitimierte Rolle des Europäischen Parlaments gestärkt und für Klarheit über die handelspolitischen Zuständigkeiten der EU gesorgt hat; begrüßt das anhaltende Engagement, das Singapur trotz dieser Verzögerung an den Tag gelegt hat, und fordert, dass das Abkommen zügig in Kraft tritt, sobald es vom Parlament ratifiziert wurde“ (Ziff. 2 der Entschließung).

B. Rechtsschutzbegehren

Das Bundesverfassungsgericht hat mit Schreiben vom 13. August 2019 zwei Verfassungsbeschwerden übermittelt und der Bundesregierung die Gelegenheit zur Äußerung nach § 94 BVerfGG gegeben.

Die Beschwerdeführer wenden sich mit ihren umfangreichen Anträgen im Kern gegen das Freihandelsabkommen zwischen der EU und Singapur als solches, daneben gegen die Zustimmung der Bundesregierung im Rat zu den Ratsbeschlüssen über die Unterzeichnung des EUSFTA und über den Abschluss des EUSFTA sowie gegen die Nichtwahrnehmung der Integrationsverantwortung durch den Deutschen Bundestag im Hinblick auf Unterzeichnung und Abschluss des Abkommens. Die Beschwerdeführer zu II. haben einen Antrag auf Erlass einer einstweiligen Anordnung gestellt.

Der angegriffene Beschluss über die Unterzeichnung des EUSFTA wurde bereits vor Erhebung der Verfassungsbeschwerde gefasst

Beschluss (EU) 2018/1599 des Rates vom 15.10.2018 zur Unterzeichnung — im Namen der Europäischen Union — des Freihandelsabkommens zwischen der Europäischen Union und der Republik Singapur, ABIEU L 267 v. 25.10.2018, S. 1.

und die Unterzeichnung des Abkommens am 19.10.2018 vorgenommen.

Pressemitteilung IP/18/6139 v. 19.10.2018.

Bei verständiger Würdigung richtet sich das Rechtsschutzbegehren damit zuvörderst gegen die noch nicht erteilte Zustimmung des deutschen Vertreters im Rat zum noch ausstehenden Beschluss über den Abschluss des EUSFTA

Der Entwurf findet sich in Ratsdok. 7971/18 v. 2.10.2018,
auf der Grundlage von COM(2018) 196 final v. 18.4.2018.

als dem letzten unionsseitig noch offenen Verfahrensschritt im
unionalen Ratifikationsverfahren zum EUSFTA.

Dieser Ratsbeschluss erfordert nach Art. 207 Abs. 4 AEUV lediglich eine qualifizierte Mehrheit im Rat. Auch für den Fall einer Verpflichtung der Bundesregierung auf Ablehnung des Beschlusses im Rat durch das Bundesverfassungsgericht im Wege der einstweiligen Anordnung scheint damit das Rechtsschutzziel der Beschwerdeführer nicht sicher erreichbar.

Allerdings ergehen die Beschlüsse zur Unterzeichnung, vorläufigen Anwendung und Annahme von Freihandelsabkommen in der Entscheidungspraxis der Europäischen Union im Rat faktisch stets einstimmig.

In den Ratschlussfolgerungen über die (künftige) Aushandlung und den Abschluss von Handelsabkommen der EU vom 22. Mai 2018 (dazu bereits ausführlich oben, S. 4) wird zum Verfahren festgelegt, dass die Mitgliedstaaten auch mit dem „neuen Ansatz“ – unter Beachtung der Abstimmungsregeln gemäß den Verträgen – anstreben, so weit wie möglich einen Konsens zu erzielen.

Ratsdok. 9120/18, Ziff. 9.

Mit Blick auf das faktisch anzunehmende Einstimmigkeitserfordernis bei der Beschlussfassung über die Annahme des EUSFTA bleibt der von den Beschwerdeführern zu I. hilfsweise gestellte Antrag nachfolgend außer Betracht.

Damit geht es vorliegend vorrangig um den Rechtsschutz gegen die noch nicht erteilte Zustimmung des deutschen Vertreters im Rat zum noch ausstehenden Beschluss über den Ab-

schluss des EUSFTA, und zwar wegen des von den Beschwerdeführern zu II. gestellten Antrags im Eilrechtsschutzverfahren.

C. Antrag auf einstweiligen Rechtsschutz

Nach §. 32 Abs. 1 BVerfGG kann das Bundesverfassungsgericht einen Zustand durch einstweilige Anordnung vorläufig regeln, wenn dies zur Abwehr schwerer Nachteile, zur Verhinderung drohender Gewalt oder aus einem anderen wichtigen Grund zum gemeinen Wohl dringend geboten ist.

Bei der Prüfung, ob die Voraussetzungen des § 32 Abs. 1 BVerfGG gegeben sind, ist wegen der weitreichenden Folgen einer einstweiligen Anordnung regelmäßig ein strenger Maßstab anzulegen.

BVerfGE 132, 195 (232) – ESM, mit Hinweis auf BVerfGE 55, 1 (3); 82, 310 (312); 94, 166 (216 f.); 104, 23 (27); 106, 51 (58).

Dieser wird noch weiter verschärft, wenn eine Maßnahme mit völkerrechtlichen oder außenpolitischen Auswirkungen in Rede steht.

BVerfGE 132, 195 (232) – ESM, mit Hinweis auf BVerfGE 35, 193 (196 f.); 83, 162 (171 f.); 88, 173 (179); 89, 38 (43); 108, 34 (41); 118, 111 (122); 125, 385 (393); 126, 158 (167); 129, 284 (298).

Die Gründe, die für die Verfassungswidrigkeit der angegriffenen Maßnahmen vorgetragen werden, bleiben bei der Entscheidung über die einstweilige Anordnung grundsätzlich außer Betracht. Das Bundesverfassungsgericht trifft vielmehr eine Folgenabwägung. Dabei werden die Nachteile, die eintreten, wenn eine einstweilige Anordnung nicht erginge, die Verfassungsbeschwerde aber in der Hauptsache Erfolg hätte, gegenüber den Nachteilen abgewogen, die entstünden, wenn die begehrte einstweilige Anordnung erlassen würde, in der Hauptsache aber der Erfolg zu versagen wäre.

BVerfGE 132, 195 (232) – ESM, mit Hinweis auf ständige Rspr.: BVerfGE 105, 365 (371); 106, 351 (355); 108, 238 (246); 125, 385 (393); 126, 158 (168); 129, 284 (298)).

Vorliegend ergibt diese Abwägung, dass die Anträge auf Eilrechtsschutz abzulehnen sind (dazu III.).

Zulässigkeit wie auch Begründetheit in der Hauptsache bleiben indessen im Eilrechtsschutz nicht gänzlich außer Betracht.

Wird im Hauptsacheverfahren das Vertragsgesetz zu einem völkerrechtlichen Vertrag zur Prüfung gestellt, kann bereits im Verfahren nach § 32 Abs. 1 BVerfGG eine summarische Prüfung anzustellen sein, ob die für die Verfassungswidrigkeit des angegriffenen Vertragsgesetzes vorgetragene Gründe mit einem hohen Grad an Wahrscheinlichkeit erwarten lassen, dass das Bundesverfassungsgericht das Vertragsgesetz für verfassungswidrig erklären wird.

Dazu BVerfGE 132, 195 (232) – ESM, unter Hinweis auf BVerfGE 35, 193 (196 f.).

Allerdings richten sich die Rechtsschutzbegehren hier im Hauptsacheverfahren nicht gegen ein Vertragsgesetz zu einem völkerrechtlichen Vertrag. Die Annahme des EUSFTA durch den Rat in Form eines Ratsbeschlusses über den Abschluss des Abkommens hat indessen eine ähnliche Funktion wie in Deutschland die Verabschiedung eines Vertragsgesetzes nach Art. 59 GG. Eine summarische Prüfung lässt sich daher damit begründen, dass eine möglichst frühzeitige Vorklärung der Rechtslage vermeiden hilft, dass das europapolitische Gewicht und die völkerrechtliche Verlässlichkeit der Bundesrepublik Deutschland Schaden nehmen.

Unabhängig davon bleiben die Erfolgsaussichten in der Hauptsache im Eilrechtsschutz jedenfalls dann nicht außer Betracht, wenn sich die in der Hauptsache begehrte Feststellung oder der in der Hauptsache gestellte Antrag als von vornherein unzulässig oder offensichtlich unbegründet darstellt.

BVerfGE 132, 195 (232) – ESM mit Hinweis auf die ständige Rspr.: BVerfGE 89, 38 (44); 103, 41 (42); 118, 111 (122).

Dies ist hier der Fall.

Die Verfassungsbeschwerden der Beschwerdeführer erweisen sich als von vornherein unzulässig (dazu I.) und offensichtlich unbegründet (dazu II.).

I. Unzulässigkeit der Verfassungsbeschwerden

Das deutsche Verfassungsrecht kennt kein Gutachtenverfahren vor dem Bundesverfassungsgericht. Die Verfassungsbeschwerde ist „nicht als Popularklage ausgestaltet“,

BVerfGE 43, 291 (386); s auch BVerfGE 79, 1 (14).

Der Rechtsbehelf der Verfassungsbeschwerde stellt vielmehr auf eine besondere eigene Betroffenheit ab. Entsprechend dient die Verfassungsbeschwerde nicht einer allgemeinen Rechtskontrolle, sondern dem Schutz von eigenen – nicht fremden – Grundrechten und grundrechtsgleichen Rechten des Einzelnen.

Die vorliegenden Rechtsschutzbegehren erfüllen die verfassungsrechtlichen Voraussetzungen für die Zulässigkeit einer Verfassungsbeschwerde insoweit von vornherein nicht.

Eine Verfassungsbeschwerde ist nur dann zulässig, wenn sie sich gegen einen tauglichen Beschwerdegegenstand richtet (dazu 1.) und wenn der Beschwerdeführer geltend macht, durch den angegriffenen Hoheitsakt in einem verfassungsbeschwerdefähigen Recht (Art. 93 Abs. 1 Nr. 4 a GG, § 90 Abs. 1 BVerfGG) verletzt zu sein. Der Beschwerdeführer muss hinreichend substantiiert darlegen, dass eine solche Verletzung möglich erscheint (dazu 2.). Er muss selbst, unmittelbar und gegenwärtig in einem verfassungsbeschwerdefähigen Recht verletzt sein können (dazu 3.).

Soweit vorliegend die Verfassungsbeschwerden gegen das EUSFTA auf Art. 38 GG gestützt werden, sind die Zulässigkeitsvoraussetzungen nicht erfüllt.

1. Beschwerdegegenstand

Die Fragen, in welchem Umfang das Abstimmungsverhalten deutscher Regierungsangehöriger im Rat Gegenstand einer Verfassungsbeschwerde sein kann und ob dies bis zur konkreten Verpflichtung auf ein bestimmtes – ablehnendes – Votum in einer Ratsabstimmung reicht, müssen hier nicht vertieft werden.

S. zu diesen Fragen Cremer, Grundgesetzliche Bindungen des deutschen Vertreters bei Abstimmungen im Rat der Europäischen Union und ihre prozessuale Durchsetzbarkeit, EuR 2014, 195, mwN.

Aus der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts ergibt sich, dass auch der deutsche Vertreter im Rat auf die Wahrung der Integrationsverantwortung verpflichtet ist, mithin für die Beachtung der Grenzen, die das deutsche Grundgesetz für die Mitwirkung Deutschlands an der europäischen Integration zieht, verantwortlich ist.

BVerfGE 142, 123 (180 Rn. 99) – OMT.

Die Verfassungsbeschwerde dient typischerweise der Abwehr verfassungswidrigen Handelns. Dass ein – möglicherweise politisch gut begründetes oder begründbares – Nichthandeln des Bundestags im vorliegenden Zusammenhang im Wege der Verfassungsbeschwerde beanstandet werden können soll, erschließt sich nicht ohne Weiteres, weil „der einzelne Staatsbürger grundsätzlich keinen gerichtlich verfolgbaren Anspruch auf ein Handeln des Gesetzgebers haben kann, wenn anders nicht eine vom Grundgesetz schwerlich gewollte Schwächung der gesetzgebenden Gewalt erfolgen soll.“

BVerfGE 1, 97 (100 f.).

Vorliegend besteht zudem die Besonderheit, dass mit einer stattgebenden Entscheidung der Sache nach die Dritte Gewalt der Ersten Gewalt lediglich eine Befassungspflicht aufgeben kann, die als solche nicht geeignet ist, den behaupteten verfassungswidrigen Zustand zu beheben.

Das Bundesverfassungsgericht hat zwar wiederholt festgestellt, dass der wahlberechtigte Bürger zur Sicherung seiner demokratischen Einflussmöglichkeit im Prozess der europäischen Integration grundsätzlich einen aus Art. 38 Abs. 1 Satz 1 GG folgenden Anspruch darauf hat, dass eine Verlagerung von Hoheitsrechten nur in den dafür vorgesehenen Formen gemäß Art. 23 Abs. 1 Sätze 2 und 3, Art. 79 Abs. 2 GG geschieht.

Damit begründet das Bundesverfassungsgericht, dass der Bürger verlangen kann, dass Bundestag und Bundesregierung sich aktiv mit der Frage auseinandersetzen, wie die Kompetenzordnung wiederhergestellt werden kann, und eine positive Entscheidung darüber herbeiführen, welche Wege dafür beschritten werden sollen.

BVerfGE 146, 216 (251 f.) – PSPP; s. auch BVerfGE 134, 366 (397) – OMT; BVerfGE 142, 123 (207 ff.) – OMT.

Gleichwohl sprechen mit Blick auf das Gewaltenteilungs- und Demokratieprinzip sowohl das Fehlen einer verfassungsrechtlich hinreichend konkreten Bestimmbarkeit der Auswahl der spezifischen Handlungspflicht der angegriffenen nicht-handelnden Verfassungsorgane als auch die Notwendigkeit der Anerkennung politischer Ermessensspielräume im Rahmen der diesen Verfassungsorganen zugewiesenen Entscheidungen für eine richterliche Zurückhaltung im Wege restriktiver Zulässigkeitsanforderungen.

BVerfGE 134, 366 (421 ff.) – OMT (Sondervotum Lübbecke/Wolff).

Vorliegend besteht zudem die Besonderheit, dass in der konkreten Funktionszuweisung im Kontext der Gemeinsamen Handelspolitik lediglich der Bundesregierung eine Rolle auf europä-

ischer Ebene, im Rat, zukommt. Der Bundestag könnte allenfalls die Bundesregierung verpflichten, auf europäischer Ebene tätig zu werden. Diese Verpflichtung ist indessen bereits Gegenstand der vorliegenden Verfassungsbeschwerden und würde im Erfolgsfall durch das Bundesverfassungsgericht gegenüber der Bundesregierung ausgesprochen.

2. Keine Möglichkeit einer Grundrechtsverletzung (Art. 38 GG)

Bereits die Möglichkeit einer Verletzung von Grundrechten oder grundrechtsgleichen Rechten wird nicht substantiiert dargelegt. Es ist nicht erkennbar, inwiefern die Nichtablehnung der Beschlüsse zur Unterzeichnung und zum Abschluss des EUSFTA durch den deutschen Vertreter im Rat oder die behauptete Inaktivität des Bundestags unmittelbar deutsche Grundrechte oder grundrechtsgleiche Rechte verletzen könnten. Daher erübrigt sich ein näheres Eingehen auf die behaupteten Verletzungen von Art. 1, 2 Abs. 1, 3, 14 und 15 GG.

Beide Verfassungsbeschwerden rügen eine Verletzung des grundrechtsgleichen Rechts aus Art. 38 Abs. 1 S. 1, Art. 20 Abs. 1 und 2 iVm. Art. 79 Abs. 3 GG

S. etwa Schriftsatz v. 16.5.2019 zur Verfassungsbeschwerde 2 BvR 882/19, S. 24 ff.

Soweit die Beschwerdeführer sich auf Art. 38 GG stützen können – dies scheidet für nicht wahlberechtigte Minderjährige ersichtlich aus –, verkennen sie jedoch dessen Gewährleistungsgehalte.

a. Maßstäbe nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts

Die Beschwerdeführer berufen sich hier auf die Verletzung des grundrechtsgleichen Rechts aus Art. 38 GG in der Interpretation, die das Bundesverfassungsgericht Art. 38 Abs. 1 Satz 1 GG seit dem Maastricht-Urteil entnommen hat. Art. 38 GG enthält indessen im Hinblick auf die europäische Integration mittlerweile unterschiedliche Gewährleistungsgehalte.

Zu deren Diskussion etwa Dreier, in: ders., Grundgesetz Kommentar, Bd. II, 3. Aufl. 2015, Art. 20 GG (Demokratie) Rn. 81 mwN.; s. auch Müller, in: von Mangoldt/Klein/Starck, Grundgesetz, 7. Aufl. 2018, Art. 38 Rn. 172 ff.

Aus dem jüngeren Schrifttum dazu auch Land, *The Ultra Vires: The Eurozone Crisis and the European Central Bank's Lost Independence*, *Minnesota Journal of International Law* 2016, 483; Voßkuhle, „European Integration Through Law“: The Contribution of the Federal Constitutional Court, *European Journal of Sociology* 2017, 145; Lang, *Ultra Vires Review of the ECB's Policy of Quantitative Easing: An Analysis of the German Constitutional Court's Preliminary Reference order in the PSPP Case*, *CMLRev.* 2018, 923.

Die verschiedenen Gewährleistungsgehalte des Art. 38 GG umfassen nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts den Schutz vor zu weitgehender Hoheitsrechtsübertragung im Hinblick auf die demokratische Legitimation (dazu aa.), die Sicherung von Verfassungsgehalten des Grundgesetzes unter dem Aspekt der Identitätskontrolle (dazu bb.), die Abwehr einer demokratiebedrohenden Übernahme haushaltswirksamer Verpflichtungen (dazu cc.) sowie den Schutz vor einer kompetenzüberschreitenden Handhabung bereits übertragener Hoheitsrechte „ultra vires“ (dazu dd.).

aa. Grenzen der Kompetenzübertragung – Schutz des Bundestags vor Substanzverlust

Das Bundesverfassungsgericht hat im Maastricht-Urteil Art. 38 GG einen bundestagsbezogenen Demokratiegehalt zugemessen, der bei der Fortentwicklung der europäischen Integration im Wege der Verfassungsbeschwerde eingefordert werden kann:

„Art. 38 GG schließt es im Anwendungsbereich des Art. 23 GG aus, die durch die Wahl bewirkte Legitimation von Staatsgewalt und Einflussnahme auf deren Ausübung durch die Verlagerung von Aufgaben und Befugnissen des Bundestages so zu entleeren, dass das demokratische Prinzip, soweit es Art. 79 Abs. 3 iVm. Art. 20 Abs. 1 und 2 GG für unantastbar erklärt, verletzt wird.“

(BVerfGE 89, 155 (171 f.) – Maastricht).

Nach dieser Rechtsprechung umfasst Art. 38 Abs. 1 Satz 1 GG mithin über den formalen Gehalt eines Rechts zur Wahlteilnahme hinaus auch das subjektive Recht des Einzelnen, dass eine substantielle Teilhabe an der demokratischen Willensbildung im Rahmen der Wahlen zum Deutschen Bundestag gewahrt wird, indem dessen verfassungsrechtlich statuierte Kompetenzen nicht entleert werden dürfen.

BVerfGE 89, 155 (171 f.) – Maastricht.

Eine dauerhafte Beeinträchtigung der Kompetenzen des Bundestags kann sich insbesondere aus der Übertragung von Hoheitsrechten ergeben, weswegen das Bundesverfassungsgericht, bevor eine solche Hoheitsrechtsübertragung erfolgt, eine entsprechende Prüfung vornehmen kann, um gegebenenfalls die Hoheitsrechtsübertragung und damit den Demokratieschaden zu unterbinden

BVerfGE 123, 267 (331 ff.) – Lissabon.

Im Anwendungsbereich von Art. 23 GG schützt das Bundesverfassungsgericht damit den Bürger davor, dass die durch die Wahl bewirkte Legitimation von deutscher Staatsgewalt und die Einflussnahme auf deren Ausübung durch die Verlagerung von Aufgaben und Befugnissen des Deutschen Bundestages auf

die europäische Ebene so entleert wird, dass das Demokratieprinzip verletzt wird.

Vgl. BVerfGE 89, 155 (172); 123, 267 (330); 134, 366 (396 Rn. 51).

Letztlich ist dies ein Grundrecht auf einen Bundestag, der noch etwas zu gestalten hat (Anspruch auf Demokratie).

BVerfGE 142, 123 (193 Rn. 133) – OMT.

Die Anknüpfung an das Wahlrecht in Art. 38 GG ergibt sich daraus, dass der Wahlakt keinen Sinn mehr hat, wenn dem Bundestag die Gestaltungsmöglichkeiten genommen sind. Der Wahlakt würde zur leeren Geste.

Der Sache nach erfolgt hier über Art. 38 GG eine Subjektivierung des Demokratieprinzips – mit Blick auf den Bundestag.

Vom Wahlrecht ist demnach auch die Gewährleistung wirksamer Volksherrschaft mit umfasst.

„Art. 38 GG schützt die wahlberechtigten Bürger insoweit vor einem Substanzverlust ihrer im verfassungsstaatlichen Gefüge maßgeblichen Herrschaftsgewalt durch weitreichende oder gar umfassende Übertragungen von Aufgaben und Befugnissen des Bundestages, vor allem auf supranationale Einrichtungen.“

(BVerfGE 129, 124 (167) – EFSF)

Die Gewährleistungen aus Art. 38 GG beschränken sich nicht auf Fälle einer Übertragung von Hoheitsrechten an die Europäische Union:

„Nichts anderes gilt jedenfalls für vergleichbare völkervertraglich eingegangene Bindungen, die im institutionellen Zusammenhang mit der supranationalen Union stehen, wenn dadurch die demokratische Selbstregierung des Volkes dauerhaft derart eingeschränkt wird, dass zentrale politische Entscheidungen nicht mehr selbständig getroffen werden können.“

(BVerfGE 129, 124 (167) – EFSF)

Zugleich betont das Bundesverfassungsgericht, dass aus diesem materiellen Schutzgehalt des Art. 38 GG regelmäßig kein Recht der Bürger folgt, „demokratische Mehrheitsentscheidun-

gen auf ihre Rechtmäßigkeit hin durch das Bundesverfassungsgericht kontrollieren zu lassen“.

„Das Wahlrecht dient nicht der inhaltlichen Kontrolle demokratischer Prozesse, sondern ist auf deren Ermöglichung gerichtet. Als Grundrecht auf Mitwirkung an der demokratischen Selbstherrschaft des Volkes verleiht Art. 38 Abs. 1 GG daher grundsätzlich keine Beschwerdebefugnis gegen Parlamentsbeschlüsse, insbesondere Gesetzesbeschlüsse.“

(BVerfGE 129, 124 (167) – EFSF)

Insoweit hat die Abwehr von demokratischen Substanzverlusten vermittelt Art. 38 GG Ausnahmecharakter:

„Eine Ausnahme von diesem Grundsatz hat das Bundesverfassungsgericht seit dem Urteil zum Maastrichter Unionsvertrag anerkannt, wenn aufgrund völkervertraglich vereinbarter Verlagerungen von Aufgaben und Befugnissen des Bundestages eine Entleerung der von der verfassungsrechtlichen Kompetenzordnung gewährleisteten politischen Gestaltungsmöglichkeiten des Parlaments zu befürchten ist (vgl. BVerfGE 89, 155 [172]). Das durch das Wahlrecht geschützte Prinzip der repräsentativen Volksherrschaft kann danach verletzt sein, wenn die Rechte des Bundestages wesentlich geschmälert werden und damit ein Substanzverlust demokratischer Gestaltungsmacht für dasjenige Verfassungsorgan eintritt, das unmittelbar nach den Grundsätzen freier und gleicher Wahl zustande gekommen ist (vgl. BVerfGE 123, 267 [341]).“

(BVerfGE 129, 124 (167 f.) – EFSF)

In der vom EFSF-Urteil in Bezug genommenen Lissabon-Entscheidung hat das Gericht hierzu eine Reihe konkreter Sachbereiche benannt:

„Als besonders sensibel für die demokratische Selbstgestaltungsfähigkeit eines Verfassungsstaates gelten seit jeher Entscheidungen über das materielle und formelle Strafrecht (1), die Verfügung über das Gewaltmonopol polizeilich nach innen und militärisch nach außen (2), die fiskalischen Grundentscheidungen über Einnahmen und - gerade auch sozialpolitisch motivierte - Ausgaben der öffentlichen Hand (3), die sozialstaatliche Gestaltung von Lebensverhältnissen (4) sowie kulturell besonders bedeutsame Entscheidungen etwa im Familienrecht, Schul- und Bildungssystem oder über den Umgang mit religiösen Gemeinschaften (5).“

(BVerfGE 123, 267 (359) - Lissabon).

Wegen des Ausnahmecharakters der Abwehr von demokratischen Substanzverlusten vermittels Art. 38 GG können dann, wenn es um eine Übertragung von Hoheitsrechten geht, lediglich Strukturveränderungen im staatsorganisationsrechtlichen Gefüge beanstandet werden:

„Eine solche Rügemöglichkeit beschränkt sich auf Strukturveränderungen im staatsorganisationsrechtlichen Gefüge, wie sie etwa bei der Übertragung von Hoheitsrechten auf die Europäische Union eintreten können.“

(BVerfGE 129, 124 (168) – EFSF)

Dabei muss indessen der Kern der Verfassung, wie er in Art. 79 Abs. 3 GG geschützt ist, berührt sein.

„Gegen eine mit Art. 79 Abs. 3 GG unvereinbare Entäußerung von Kompetenzen durch das Parlament muss sich der Bürger verfassungsgerichtlich zur Wehr setzen können. Ein weitergehendes Rügerecht sieht das Grundgesetz nicht vor.“

(BVerfGE 129, 124 (169 f.) – EFSF)

Für die Schutzgüter des insoweit als Abwehrrecht verstandenen Art. 38 GG drohende Gefahren müssen offensichtlich sein:

„Die abwehrrechtliche Dimension des Art. 38 Abs. 1 GG kommt daher in Konstellationen zum Tragen, in denen offensichtlich die Gefahr besteht, dass die Kompetenzen des gegenwärtigen oder künftigen Bundestages auf eine Art und Weise ausgehöhlt werden, die eine parlamentarische Repräsentation des Volkswillens, gerichtet auf die Verwirklichung des politischen Willens der Bürger, rechtlich oder praktisch unmöglich macht. Die Antragsbefugnis ist folglich nur dann gegeben, wenn substantiiert dargelegt wird, dass das Wahlrecht entleert sein könnte.“

(BVerfGE 129, 124 (170) – EFSF)

Das Bundesverfassungsgericht überprüft die Hoheitsrechtsübertragung unter dem Aspekt des Substanzschutzes für den Bundestag auch im Hinblick auf die Überschaubarkeit und Begrenztheit der Hoheitsrechtsübertragung. Wörtlich heißt es dazu im Maastricht-Urteil:

„Art. 38 GG wird demnach verletzt, wenn ein Gesetz, das die deutsche Rechtsordnung für die unmittelbare Geltung und Anwendung von Recht der - supranationalen - Europäischen Gemeinschaften öffnet, die zur Wahrnehmung

übertragenen Rechte und das beabsichtigte Integrationsprogramm nicht hinreichend bestimmbar festlegt [...].“

(BVerfGE 89, 155 (187) – Maastricht).

Die Konzeption eines bestimmten für den Zustimmungsgesetzgeber bei der Hoheitsrechtsübertragung überschaubaren Programms ist dabei nicht auf den engeren Bereich der europäischen Integration beschränkt. Entwickelt wurde diese Konzeption bereits 1981 in der Eurocontrol I-Entscheidung

BVerfGE 58, 1 (37) – Eurocontrol I, zum Eurocontrol-Vertrag von 1960. Sie findet sich ferner in der Entscheidung zum neuen strategischen Konzept der NATO, dort freilich in der rückblickenden Perspektive auf die bereits erfolgte Hoheitsrechtsübertragung: „Vollzugsschritte innerhalb des Organ- und Institutionensystems eines solchen Vertrags müssen allerdings in dem dazu ergangenen Zustimmungsgesetz hinreichend bestimmbar angelegt sein. Die Ermächtigung umfasst nicht eine wesentliche Fortentwicklung, die die Zustimmung des Parlaments gegenstandslos werden ließe; wesentliche Überschreitungen oder Änderungen des im Vertrag angelegten Integrationsprogramms sind daher von dem ursprünglichen Zustimmungsgesetz nicht mehr gedeckt [...].“

BVerfGE 104, 151 (195) – NATO

bb. Grenzen der Kompetenzübertragung – Identitätskontrolle

Neben der Abwehr von Substanzverlusten für den Bundestag bei der Übertragung von Hoheitsrechten hat das Bundesverfassungsgericht zur Sicherung von allgemeineren Verfassungsgehalten des Grundgesetzes im Zuge der Übertragung von Hoheitsrechten eine Identitätskontrolle entwickelt.

Siehe in diesem Zusammenhang Sauer, Der novellierte Kontrollzugriff des Bundesverfassungsgerichts auf das Unionsrecht, EuR 2017, 186, der „Verfassungsidentitätsschutz als Bündelungskonzept“ versteht, in das sowohl Grundrechts- als auch Kompetenzkontrolle in jüngster Zeit dogmatisch integriert worden seien. Ähnlich Müller, in: von Mangoldt/Klein/Starck, Grundgesetz, 7. Aufl. 2018, Art. 38 Rn. 173, dem zufolge die Ultra-vires-Kontrolle „lediglich einen besonderen Anwendungsfall des Schutzes der Verfassungsidentität darstellt“, wobei zugleich „beide Prüfungsverfahren eigenständig nebeneinander“ stehen. Der Zweite Senat geht ersichtlich noch immer von einer

hinreichenden Abgrenzbarkeit der Kontrollinstrumente aus, vgl. BVerfGE 142, 123 (203) – OMT.

Danach ist eine Übertragung von Hoheitsrechten nicht möglich, wenn dadurch die durch Art. 79 Abs. 3 GG markierten Kernbestände der Verfassung, ihr unabänderlicher Kern, berührt würden. Dieser Ansatz umfasst im Grundsatz über das Demokratieprinzip hinaus alle durch die Ewigkeitsgarantie geschützten Verfassungsgehalte.

Im Kontext einer vorab auf Art. 38 GG gestützten Verfassungsbeschwerde zur Kontrolle einer Hoheitsrechtsübertragung ist jedoch ein Demokratiebezug erforderlich.

In BVerfGE 123, 267 (332) – Lissabon ist die Rede davon, dass die Beschwerdeführer „den notwendigen Zusammenhang zu dem über Art. 38 Abs. 1 Satz 1 GG unmittelbar rügefähigen Demokratieprinzip“ hergestellt hatten bzw. eben nicht ausreichend hergestellt hatten, mit der Folge der teilweisen Unzulässigkeit der Verfassungsbeschwerde.

Insofern schützt die Identitätskontrolle vor einer Preisgabe des wesentlichen Inhalts des Grundsatzes der Volkssouveränität und damit vor einer Unterschreitung des verfassungsrechtlich unabdingbaren demokratischen Legitimationsniveaus auch über die nationalstaatliche Ebene hinaus.

BVerfG, Urt. v. 30.7.2019, 2 BvR 1685/14 u.a. – Bankenunion Rn. 119 f.

cc. Grenzen der Übernahme haushaltswirksamer Verpflichtungen

Eine demokratiebedrohende Beeinträchtigung der Kompetenzen des Bundestags kann sich auch durch unbestimmte haushaltspolitische Ermächtigungen auf andere Akteure ergeben. Dies betrifft den Eintritt in Mechanismen, die – sei es aufgrund ihrer Gesamtkonzeption, sei es aufgrund einer Gesamtwürdigung der Einzelmaßnahmen – zu nicht überschaubaren haushaltsbedeutsamen Belastungen ohne vorherige konstitutive Zu-

stimmung führen können, seien es Ausgaben oder Einnahmeausfälle.

BVerfGE 129, 124 (179 f.) – EFSF.

Auch hier kann das Bundesverfassungsgericht vorab im Wege einer auf Art. 38 GG gestützten Verfassungsbeschwerde überprüfen, ob eine die demokratische Substanz des Bundestags bedrohende Bindung durch das Eingehen vertraglicher Verpflichtungen droht.

dd. Grenzen nach der Übertragung von Hoheitsrechten

Zu unterscheiden ist zwischen der Situation vor und nach einer Hoheitsrechtsübertragung. Auch nach einer erfolgten Übertragung von Hoheitsrechten kann es durch die Handhabung der übertragenen Hoheitsrechte zu Beeinträchtigungen der Kompetenzen des Bundestags kommen.

(1) Ultra vires-Kontrolle nach Hoheitsrechtsübertragung

Durch qualifizierte Kompetenzüberschreitungen europäischer Einrichtungen und Organe kann sich eine verfassungsrechtlich relevante Beeinträchtigung der Kompetenzen des Bundestags ergeben. Solche Ultra vires-Akte kontrolliert das Bundesverfassungsgericht mit besonderen prozeduralen und materiellen Maßgaben.

BVerfGE 126, 286 (303 f.) – Honeywell.

Das Bundesverfassungsgericht betont, dass Art. 38 Abs. 1 Satz 1 GG dem einzelnen Wahlberechtigten zur Sicherung seiner demokratischen Einflussmöglichkeit im Prozess der europäischen Integration grundsätzlich auch ein subjektives Recht darauf vermittelt, dass eine Verlagerung von Hoheitsrechten nur in den dafür vorgesehenen Formen von Art. 23 Abs. 1 Sätze 2 und 3, Art. 79 Abs. 2 GG geschieht, mithin durch Primärrecht oder Primärrechtsänderung. Dieses Recht könne durch eine ei-

genmächtige Inanspruchnahme hoheitlicher Befugnisse durch Organe, Einrichtungen und sonstige Stellen der Europäischen Union verletzt werden, weil der demokratische Entscheidungsprozess in Deutschland, den die Art. 23 Abs. 1 und Art. 79 Abs. 2 GG gewährleisten, in einem solchen Fall unterlaufen werden kann. Dies könne den zur Verfassungsidentität des Grundgesetzes zählenden Grundsatz der Volkssouveränität aus Art. 20 Abs. 2 Satz 1 GG, demzufolge jede in Deutschland ausgeübte öffentliche Gewalt einer auf die Wählerinnen und Wähler zurückführbaren Legitimation bedarf, verletzen.

BVerfGE 142, 123 (174 Rn. 82) – OMT mit Hinweis auf BVerfGE 83, 37 (50 f.); 89, 155 (182); 93, 37 (66); 130, 76 (123); 137, 185 (232 f. Rn. 131); 139, 194 (224 Rn. 106).

Deshalb gewähre das Bundesverfassungsgericht über Art. 38 Abs. 1 Satz 1 GG (iVm. Art. 20 Abs. 1 und Abs. 2 und Art. 79 Abs. 3 GG) auch Schutz vor hinreichend qualifizierten Kompetenzüberschreitungen der Organe, Einrichtungen und sonstigen Stellen der Europäischen Union. Allerdings ist „Voraussetzung der Zulässigkeit einer hierauf gestützten Verfassungsbeschwerde“ „die Darlegung der aus dem Grundsatz der Europarechtsfreundlichkeit des Grundgesetzes fließenden besonderen Anforderungen einer Ultra-vires-Rüge“.

BVerfGE 142, 123 (174 f. Rn. 83) – OMT.

Das Bundesverfassungsgericht ermöglicht damit eine Verfassungsbeschwerde nicht nur gegen beabsichtigte Kompetenzübertragungen an die EU, sondern auch nach Kompetenzübertragung gegen hinreichend qualifizierte Kompetenzüberschreitungen seitens der EU.

Die allgemeine Behauptung, ein europäischer Rechtsakt sei ultra vires, reicht dabei für die Zulässigkeit einer auf Art. 38 GG gestützten Verfassungsbeschwerde nicht aus. Da es grundsätzlich keine Rechtsmacht für rechtswidrige Rechtsakte gibt, droht ansonsten die allgemeine Rechtskontrolle sämtlicher rechtlich erheblichen Vorgänge auf Unionsebene im Wege der fakti-

schen Popularklage vor dem deutschen Bundesverfassungsgericht.

Vgl. auch BVerfGE 134, 366 (432 f. Rn. 6, 7) – OMT, Sondervotum Gerhardt (keine Popularklage); vgl. auch schon Mayer, Kompetenzüberschreitung und Letztentscheidung, 2000, S. 25 zu Ultra vires-Akten im weiteren Sinne.

Es geht dabei noch immer um die Abwehr einer Entleerung des Wahlrechts.

BVerfGE 142, 123 (175 Rn. 84) – OMT.

Von einer hinreichend qualifizierten Kompetenzüberschreitung seitens der EU geht das Bundesverfassungsgericht dann aus, wenn eine gerügte Kompetenzüberschreitung offensichtlich und für die Kompetenzverteilung zwischen der Europäischen Union und den Mitgliedstaaten von struktureller Bedeutung ist.

BVerfGE 142, 123 (200 ff. Rn. 147 ff.) – OMT; BVerfGE 126, 286 (303 f.) – Honeywell.

Eine strukturell bedeutsame Verschiebung zulasten mitgliedstaatlicher Kompetenzen kann dabei nur vorliegen, wenn die Kompetenzüberschreitung ein für das Demokratieprinzip und die Volkssouveränität erhebliches Gewicht besitzt.

BVerfGE 142, 123 (201 Rn. 150) – OMT.

(2) Identitätskontrolle nach Hoheitsrechtsübertragung

Die Identitätskontrolle lässt sich ebenfalls auf die Abwehr von Beeinträchtigungen der nationalen Verfassungsidentität durch Handlungen der europäischen Einrichtungen und Organe nach einer Hoheitsrechtsübertragung beziehen. Im Rahmen einer solchen Identitätskontrolle prüft das Bundesverfassungsgericht, ob Maßnahmen von Organen, Einrichtungen oder sonstigen Stellen der EU die gemäß Art. 79 Abs. 3 GG zu dessen änderrungsfestem Kern gehörenden unantastbaren Grundsätze der Art. 1 und 20 GG berühren.

Zuletzt BVerfG, Urt. v. 30.7.2019, 2 BvR 1685/14 u.a. – Bankenunion, Rn. 154.

Das Bundesverfassungsgericht betont, dass hinreichend qualifizierte Kompetenzüberschreitungen zugleich die Identität der Verfassung berühren.

BVerfGE 142, 123 (203 Rn. 153) – OMT.

Wenn über Art. 79 Abs. 3 GG zum änderungsfesten Kern des Grundgesetzes gehörende Gehalte (Verfassungsidentität) nicht beeinträchtigt sind, kann demnach kein verfassungsrechtlich erheblicher Ultra vires-Akt vorliegen. Gleiches gilt, wenn kein Bezug zum eigentlichen Gehalt des Art. 38 GG besteht, mithin die Substanz des Wahlrechts aus Art. 38 GG nicht bedroht ist.

BVerfGE 142, 123 (175, 219 Rn. 84, 185) – OMT.

Nach Maßgabe des Bundesverfassungsgerichts unterliegt namentlich die Aktivierung einer Identitätskontrolle strengen Voraussetzungen, was sich in entsprechend erhöhten Zulässigkeitsanforderungen niederschlägt. So ist im Einzelnen substantiiert darzulegen, dass im konkreten Einzelfall eine Verletzung der von der Verfassungsidentität erfassten Grundsätze vorliegt.

BVerfGE 140, 317 (341 f.) – Europäischer Haftbefehl.

Daneben kommt es – wie in sämtlichen auf das grundrechtsgleiche Recht aus Art. 38 Abs. 1 Satz 1 GG gestützten Konstellationen – für die Beschwerdebefugnis auf den jeweiligen Inhalt der einzelnen Rügen an.

BVerfGE 123, 267 (329) – Lissabon.

b. Anwendung auf das EUSFTA

Bei Anwendung der in der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts etablierten Maßstäbe kommt eine Beeinträchtigung der Gewährleistungsgehalte des Art. 38 GG durch das Abstimmungsverhalten des deutschen Vertreters im Rat bzw. durch das behauptete Unterlassen des Bundestages unter keinem denkbaren Gesichtspunkt in Betracht. Vorliegend sind mithin die besonderen Zulässigkeitsanforderungen für eine auf Art.

38 GG gestützte Verfassungsbeschwerde von vornherein nicht erfüllt.

Die Beschwerdeführer wenden sich letztlich gegen das EUS-FTA. Vorliegend ist eine Beeinträchtigung der Gewährleistungsgehalte des Art. 38 GG durch dieses Abkommen jedoch nicht ersichtlich.

Weder droht eine unzulässige Kompetenzübertragung zu Lasten des Bundestags (dazu aa.), noch liegt eine Verletzung der Verfassungsidentität durch Hoheitsrechtsübertragung vor (dazu bb.), noch sind sonstige Gewährleistungsgehalte des Art. 38 GG berührt (dazu cc.).

aa. Kein Fall des Kompetenzübertragungsschutzes zugunsten des Bundestags

Um eine Übertragung von neuen Aufgaben und Befugnissen von den Mitgliedstaaten auf die EU geht es vorliegend nicht. Die Kompetenz zum Abschluss von Freihandelsabkommen für die EU ist der EU durch die europäischen Verträge seit langem übertragen. Das Bundesverfassungsgericht hat sich mit der durch den Vertrag von Lissabon erfolgten Ergänzung und Neufassung von Art. 207 AEUV im Lissabon-Urteil eingehend auseinandergesetzt und diese gebilligt.

BVerfGE 123, 267 (418 ff.).

Das Gericht hat dabei durchaus gesehen, dass mit der neugefassten ausschließlichen Kompetenz der Union die alleinige Dispositionsbefugnis über internationale Handelsabkommen zuwächst, „von denen wesentliche Umgestaltungen der inneren Ordnung der Mitgliedstaaten ausgehen können“.

BVerfGE 123, 267 (418).

Selbst dann wenn man den Abschluss eines Freihandelsabkommens der EU mit einem Drittstaat als funktionales Äquivalent einer Übertragung von Hoheitsrechten vom Mitgliedstaat auf die EU ansehen wollte, ergäben sich keine verfassungsrechtlichen Einwände. Es droht keine Entleerung der demokratischen Substanz des Bundestags. Die Beschwerdeführer legen nicht dar, dass dem Bundestag nach Inkrafttreten des EUSFTA keine Aufgaben von hinreichendem Gewicht mehr verblieben. Die vom Bundesverfassungsgericht im Lissabon-Urteil genannten Bereiche

„Entscheidungen über das materielle und formelle Strafrecht (1), die Verfügung über das Gewaltmonopol polizeilich nach innen und militärisch nach außen (2), die fiskalischen Grundentscheidungen über Einnahmen und - gerade auch sozialpolitisch motivierte - Ausgaben der öffentlichen Hand (3), die sozialstaatliche Gestaltung von Lebensverhältnissen (4) sowie kulturell besonders bedeutsame Entscheidungen etwa im Familienrecht, Schul- und Bildungssystem oder über den Umgang mit religiösen Gemeinschaften (5).“

(BVerfGE 123, 267 (359) - Lissabon).

sind vorliegend nicht berührt. Die Aktivitäten der im EUSFTA vorgesehenen Ausschüsse sind im Abkommen thematisch definiert, sie berühren die demokratische Substanz des Bundestages nicht.

bb. Keine Verletzung der Verfassungsidentität

Die Beschwerdeführer berufen sich auf den Schutz der Verfassungsidentität. Eine Verletzung der Verfassungsidentität nach den in der Rechtsprechung entwickelten Maßstäben ergibt sich indessen aus keinem der vorgebrachten Argumente.

Im Rahmen einer auf Art. 38 GG gegründeten Verfassungsbeschwerde ist die Berufung auf eine für den Fall des Inkrafttretens des EUSFTA drohende Völker- oder Unionsrechtswidrig-

keit eines Abkommens zur Darlegung einer Verletzung der Verfassungsidentität von vornherein ungeeignet.

Unions- und Völkerrecht als solches gehören nicht zu dem durch Art. 79 Abs. 3 GG absolut geschützten Rechtsbestand. Auch über die Brücke des Rechtsstaatsprinzips kann ein solcher Status nicht konstruiert werden. Zwar mag man dem Rechtsstaatsprinzip in Art. 20 GG iVm. dem Grundsatz der Europarechtsfreundlichkeit des Grundgesetzes

BVerfGE 123, 267 (346 f.) – Lissabon.

einen verfassungsrechtlichen Auftrag an alle Verfassungsorgane entnehmen, auf die Wahrung des Unionsrechts hinzuwirken. Schon der Grundsatz der Wahrung des Unionsrechts gehört aber nicht selbst zum Kernbestand der deutschen Verfassungsordnung.

Die Identitätskontrolle durch das Bundesverfassungsgericht dient dazu, die selbst für den verfassungsändernden Gesetzgeber unverfügbaren Grundsätze zu schützen.

BVerfGE 142, 123 (195 f.) – OMT.

Im Rahmen des Art. 38 GG muss ein Beschwerdeführer mit der Identitätsverletzung einen Anknüpfungspunkt zu Bundestag und Demokratie begründen. Das ist hier nicht hinreichend substantiiert geschehen.

Soweit der Sache nach eine Verletzung des der Verfassungsidentität zuzurechnenden Grundsatzes der Volkssouveränität gemäß Art. 20 Abs. 2 Satz 1 GG

BVerfGE 142, 123 (174) – OMT.

geltend gemacht wird, ist zu berücksichtigen, dass der Anspruch des Einzelnen auf demokratische Selbstbestimmung strikt auf den auf die Menschenwürdegarantie bezogenen Kern des Demokratieprinzips beschränkt ist.

BVerfGE 146, 216 (249 f. Rn. 46) – PSPP.

Aus diesem Grund scheidet ein mit dem Schutz der Verfassungsidentität begründeter genereller Anspruch des Einzelnen

auf eine Überprüfung der allgemeinen Rechtmäßigkeit staatlichen Handelns oder Unterlassens aus.

cc. Kein Ultra-vires-Handeln auf europäischer Ebene

Eine qualifizierte Kompetenzüberschreitung (offensichtlich und von struktureller Bedeutung) ist auf europäischer Ebene nicht erkennbar.

Der EuGH hat in seinem Gutachten 2/15 vom 16. Mai 2017

EuGH, Gutachten 2/15 v. 16.5.2017, ECLI: EU:C:2017:376.

die Zuständigkeit der EU für den Abschluss eines Freihandelsabkommens mit Singapur nach Art. 91, Art. 100 Abs. 2 und Art. 207 AEUV bestätigt. Der EuGH leitet eine ausschließliche Zuständigkeit der EU aus der Tragweite der gemeinsamen Handelspolitik nach Art. 207 Abs. 1 AEUV und aus Art. 3 Abs. 2 AEUV (aufgrund der Beeinträchtigung bestehender gemeinsamer Regeln des Sekundärrechts) ab.

Die Frage, wie weit die Unionskompetenz zum Abschluss von Freihandelsabkommen trägt und ab wann die Mitgliedstaaten als Vertragsparteien hinzutreten (gemischtes Abkommen), ist in jüngerer Zeit kontrovers diskutiert worden. Dabei sind im Schrifttum zur Auslegung der maßgeblichen europarechtlichen Vorschriften teilweise andere Auffassungen als im Gutachten 2/15 vertreten worden.

S. nur Mayer/Ermes, Rechtsfragen zu den EU-Freihandelsabkommen CETA und TTIP, ZRP 2014, 237 (239) mwN.

Auch das Bundesverfassungsgericht hat in seiner Entscheidung zu CETA Überlegungen zur Kompetenzlage angestellt, die sich nicht völlig mit dem Gutachten 2/15 decken.

BVerfGE 143, 65 (93 f. Rn. 52 ff.) – CETA.

Der EuGH ist nach Art. 19 EUV, Art. 263 ff. und Art. 344 AEUV für die Auslegung und Anwendung des Unionsrechts die letztentscheidende Instanz.

S. dazu statt aller Mayer, in: Grabitz/Hilf/Nettesheim, Das Recht der Europäischen Union, 66. EL 2019, Art. 19 EUV Rn. 23 ff., mwN.

Damit konzentriert sich die Frage vorliegend darauf, ob sich das EuGH-Gutachten 2/15 als Ultra vires-Akt im Sinne der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts darstellt. Dies betrifft die Frage der Kompetenzüberschreitung nach einer bereits erfolgten Übertragung von Hoheitsrechten. Dann müsste die gerügte Kompetenzüberschreitung offensichtlich und für die Kompetenzverteilung zwischen der Europäischen Union und den Mitgliedstaaten von struktureller Bedeutung sein.

BVerfGE 142, 123 (200 ff. Rn. 147 ff.) – OMT. S. auch BVerfGE 126, 286 (303 f.) – Honeywell.

Wenn es um einen Ultra vires-Akt des EuGH geht, mithin ein schwerer Justizkonflikt mit unübersehbaren Folgen für die europäische Rechtsgemeinschaft droht,

Vgl. das Vertragsverletzungsverfahren gegen Frankreich wegen Nichtvorlage des Conseil d'Etat, EuGH Rs. C-416/17, Kommission/Frankreich, Urt. v. 4.10.2018, ECLI:EU:C:2018:811.

gelten besonders strenge Anforderungen. Entscheidungen des EuGH würden vom Bundesverfassungsgericht nur dann als Ultra vires-Akt eingestuft, wenn die „Auslegung der Verträge nicht mehr nachvollziehbar und daher objektiv willkürlich“ erfolgt.

BVerfG, Urt. v. 30.7.2019, 2 BvR 1685/14 u.a. – Bankenunion Rn. 151. S. auch Müller, in: von Mangoldt/Klein/Starck, Grundgesetz, 7. Aufl. 2018, Art. 38 Rn. 173.

Dies impliziert einen „Anspruch auf Fehlertoleranz“ auf Seiten des EuGH, der sich aus seinen spezifischen Aufgaben im Rahmen der letztverbindlichen Auslegung des Unionsrechts ergibt.

BVerfG, Urt. v. 30.7.2019, 2 BvR 1685/14 u.a. - Bankenunion Rn. 151.

Gemessen an diesen Maßstäben erscheinen die vorgebrachten Kompetenzunsicherheiten nicht von ausreichendem Gewicht. Dass der EuGH im Gutachten 2/15 das Unionsrecht methodisch unvertretbar angewendet hat, ist nicht ersichtlich. Der EuGH hat die Kompetenzlage differenziert methodisch nachvollziehbar ausgelegt (s. dazu im Einzelnen auch oben, S. 18 ff.).

So sind gerade nicht alle Materien des Abkommens der ausschließlichen EU-Zuständigkeit zugeordnet und Art. 207 AEUV gerade nicht als Generalklausel verstanden worden, sondern sind auch die Grenzen dieser Norm markiert worden. Die Argumentationsführung des EuGH zu den Kompetenzbereichen ist jeweils in sich schlüssig. Hier ist daran zu erinnern, dass die Kompetenzlage beispielsweise von der Europäischen Kommission viel simpler gesehen wurde. Dem ist der EuGH nicht gefolgt.

Dass Vorwürfe der methodischen Unvertretbarkeit oder objektiven Willkür fernliegend sind, belegt auch die Rezeption des Gutachtens 2/15. Es ist im Schrifttum sehr breit diskutiert worden. Der Vorwurf der offensichtlichen Kompetenzüberschreitung mit strukturellen Folgen für das Kompetenzgefüge spielt in dieser europaweiten Diskussion keine Rolle.

Aseeva, *Retour vers le futur: la politique étrangère de l'Union européenne, le commerce international et le développement durable après l'avis 2/15*, *Revue juridique de l'environnement* 2017, 785; Beaucillon, *Opinion 2/15: Sustainable Is the New Trade. Rethinking Coherence for the New Common Commercial Policy*, *European Papers* 2017, 819; Berlin, *Compétence semi-exclusive en matière d'investissements directs*, *La Semaine Juridique - édition générale* 2017, 1099; Díez-Hochleitner, *La nueva política comercial de la Unión Europea desborda el marco de sus competencias. Comentarios preliminares al Dictamen 2/15 del TJUE*, *Revista de Derecho Comunitario Europeo* 2017, 403; Dony, *L'avis 2/15 de la Cour de justice: un "jugement de Salomon"?*, *RTDE* 2017, 525; Wernicke, *Rechtspolitik am EuGH: ISDS, das Singapur-Abkommen und die Handlungsfähigkeit der EU*, *EuZW* 2017, 121; Bungenberg, *The Common Commercial Policy, Parliamentary Participation and the Singapore Opinion of the CJEU*, *ZEuS* 2017, 383; ders., *Die Gemeinsame Handelspolitik, parlamentarische Beteiligung und das Singapur-Gutachten des EuGH*. in: Kadelbach (Hrsg.) *Die Welt und Wir – Die Außenbeziehungen der Europäischen Union*, 2017, S. 133; Hervé, *L'avis 2/15 de la Cour de justice — et maintenant, que faire du partage des compétences en-*

tre l'Union et ses États?, Cahiers de droit européen 2017, 693; Montanaro, Il parere 2/15 della Corte di giustizia dell'Unione europea e il futuro della politica commerciale dell'Unione, Osservatorio costituzionale 2017, 61; Morvillo, Accordi bilaterali di libero scambio: istruzioni per l'uso nel parere 2/15 della Corte di Giustizia, Quaderni costituzionali 2017, 658; Giegerich, What Kind of Global Actor Will the Member States Permit the EU to Be?, ZEuS 2017, 397; Gáspár-Szilágyi, Opinion 2/15: Maybe it is time for the EU to conclude separate trade and investment agreements, European Law Blog v. 20.6.2017; Kleimann, Reading Opinion 2/15: Standards of Analysis, the Court's Discretion, and the Legal View of the Advocate General, EUI RSCAS Working Paper 2017/23; Mohan, Singapore and Its Free Trade Agreement with the European Union: Rationality 'Unbound'?, JWIT 2017, 858; Segura-Serrano, The Recurrent Crisis of the European Union's Common Commercial Policy: Opinion 2/15, European Papers 2017, 829; Brauneck, Keine ausschließliche Zuständigkeit der EU bei allen Investitionsabkommen mit Drittstaaten?, DÖV 2018, 22; Chamon, Implied Exclusive Powers in the ECJ's Post-Lisbon Jurisprudence: The Continued Development of The ERTA Doctrine, CMLRev. 2018, 1123; Cremona, Shaping EU Trade Policy post-Lisbon: Opinion 2/15 of 16 May 2017, ECLR 2018, 231; Geraets, Changes in EU Trade Policy After Opinion 2/15, Global Trade and Customs Journal 2018, 13; Hainbach, The CJEU's Opinion 2/15 and the Future of EU Investment Policy and Law-Making, LIEI 2018, 199; Hannes, Prior Judicial Involvement in Investor-State Dispute Settlement: Lessons from the Court's Rhetoric in Opinion 2/15, Global Trade and Customs Journal 2018, 19; Horváthy, Opinion 2/15 of the European Court of Justice and the New Principles of Competence Allocation in External Relations – a Solid Footing for the Future?, Investment Arbitration and National Interest. Council on International Law and Politics 2018, 121; Kleimann, The Signing, Provisional Application, and Conclusion of Trade and Investment Agreements in the EU: The Case of CETA and Opinion 2/15, LIEI 2018, 13; Kuplewatzky, Guest Editor's Introduction: Opinion 2/15 of the Court of Justice on the EU-Singapore Free Trade Agreement, Global Trade and Customs Journal 2018, 2; Neframi, L'Union Européenne et les accords de libre-échange «nouvelle generation», AFRI 2018, 517; ders., The competence to conclude the new generation of free trade agreements: lessons from Opinion 2/15, in: Chaisse (Hrsg.), China-European Union Investment Relationships, 2018, S. 32 ff.; Nettesheim in: Streinz, EUV/AEUV-Kommentar, 3. Aufl. 2018, Art. 207 AEUV, Rn. 20 ff.; Hummer in: Vedder/Heintschel von Heinegg, Europäisches Unionsrecht, 2. Aufl. 2018, Art. 207 AEUV Rn. 75 ff.; Herrmann/Müller-Ibold, Die Entwicklung des europäischen Außenwirtschaftsrechts, EuZW 2018, 749; Brauneck, Abgetrennte EU-Handelsabkommen ohne Beteiligung der Mitgliedstaaten?, EuZW 2018,

796; ders. Ausländische Direktinvestitionen nur mit Einverständnis der EU-Kommission?, *EuZW* 2018, 188; Schöpgens, *Multilevel Constitutional Review and EU External Treaty Making After Opinion 2/15*, *European Foreign Affairs Review* 2018, 439; Verellen, *Het Hof van Justitie en het EU-Singapore handelsakkoord, of de kunst van het koorddansen*, *SEW* 2018, 31; Yotova, *Opinion 2/15 of the CJEU: Delineating the Scope of the New EU Competence in Foreign Direct Investment*, *CLJ* 2018, 29; Neframi, *Court of Justice Article 216(1) TFEU and the Union's shared external competence in the light of mixity: Germany v. Council (COTIF)*, *CMLRev.* 2019, 489; Stumpf in: *Schwarze/Becker/Hatje/Schoo, EU-Kommentar*, 4. Aufl. 2019, Art. 207 Rn. 222 mwN.

Hätte der EuGH die Verträge nicht mehr nachvollziehbar und objektiv willkürlich ausgelegt, so müsste sich das in der breiten europaweiten Diskussion im Schrifttum als entsprechende Kritik entsprechend sichtbar spiegeln. Dies ist indessen nicht der Fall. Selbst wenn man die durch den EuGH unternommene Auslegung des Europarechts für unzutreffend hält, gar auf der Ebene des nicht mehr Nachvollziehbaren, so bleibt jedenfalls, dass eine strukturelle Verschiebung im Kompetenzgefüge zwischen Union und Mitgliedstaaten nicht ersichtlich ist.

Insgesamt ergibt sich, dass kein Ultra vires-Akt im Sinne der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts vorliegt.

c. Ergebnis: Keine Verletzung von Art. 38 GG

Eine Verletzung von Art. 38 GG ist vorliegend weder dargelegt noch ersichtlich.

3. Keine Verfassungsbeschwerde zur objektiven Rechtskontrolle

Jedermann kann mit der Behauptung, durch die öffentliche Gewalt in einem seiner Grundrechte oder grundrechtsgleichen Rechte verletzt zu sein, das Bundesverfassungsgericht anrufen. Soweit die Beschwerdeführer die Verletzung der Art. 20a, 23 Abs. 1 S.1, 59, 79 Abs. 3, 146 GG rügen oder gar Bestimmungen des Unionsrechts oder des Völkerrechts verletzt sehen, so genügt die Feststellung, dass die Verfassungsbeschwerde keine objektive Rechtskontrolle ermöglicht.

Soweit sich die Beschwerdeführer auf eine Verletzung von Staatsstrukturprinzipien wie Rechtsstaatsprinzip und Sozialstaatsprinzip beziehen, so können sie dies nicht ohne Weiteres im Wege der Verfassungsbeschwerde geltend machen.

Die Verletzung anderer Staatsstrukturprinzipien als des Demokratieprinzips kann mit einer auf Art. 38 Abs. 1 GG gegründeten Verfassungsbeschwerde nur geltend gemacht werden, wenn der notwendige Zusammenhang zwischen dem möglicherweise beeinträchtigten Staatsstrukturprinzip und dem über Art. 38 Abs. 1 Satz 1 GG unmittelbar rügefähigen Demokratieprinzip (siehe oben, S. 42 f.) dargelegt wird.

BVerfGE 123, 267 (332) – Lissabon.

An der Darlegung dieses Zusammenhangs fehlt es vorliegend.

Die Prüfung, ob die Verfassungsidentität des Grundgesetzes berührt ist, kann auch über die Behauptung einer qualifizierten Grundrechtsverletzung im Verfahren der Verfassungsbeschwerde erfolgen. Um die Sicherung des Menschenwürdegehalts einer Grundrechtsgewährleistung des Grundgesetzes

Dazu BVerfGE 140, 317 – Europäischer Haftbefehl II.

geht es vorliegend indessen nicht.

4. Keine Beschwerdebefugnis (eigene, gegenwärtige und unmittelbare Betroffenheit)

Im Übrigen können die Beschwerdeführer nicht darlegen, dass sie durch die Nichtablehnung der vorgeschlagenen Beschlüsse durch den deutschen Vertreter im Rat oder das behauptete Unterlassen des Bundestags selbst, gegenwärtig und unmittelbar in Grundrechten betroffen sind.

Zum Maßstab vgl. BVerfG, Beschl. der 2. Kammer des Zweiten Senats v. 12.5.1989 - 2 BvQ 3/89, NJW 1990, 974. Schon mangels unmittelbarer Betroffenheit erübrigt sich auch das nähere Eingehen auf die behaupteten Verletzungen von Art. 1, 2 Abs. 1, 3, 14 und 15 GG.

Mit Blick auf die noch ausstehende Ratifikation des EUSFTA ist formal betrachtet bereits eine gegenwärtige Betroffenheit nicht gegeben.

Einer unmittelbaren Betroffenheit der Beschwerdeführer durch den noch ausstehenden Ratsbeschluss zum Abschluss des EUSFTA für die EU steht ferner entgegen, dass es sich bei dem Abkommen um Völkerrecht handelt, das weder in der Rechtsordnung der EU noch in der Rechtsordnung der Bundesrepublik unmittelbar anwendbar sein wird.

Zu einer vergleichbaren innerstaatlichen Konstellation siehe BVerfGE 142, 234 – Cybercrime.

Das EUSFTA legt ausdrücklich fest, dass es lediglich völkerrechtliche Verpflichtungen der Vertragsparteien enthält. Wörtlich heißt es in Art. 16.16 EUSFTA („Keine unmittelbare Wirkung“):

„Zur Klarstellung gilt, dass dieses Abkommen nicht dahin gehend auszulegen ist, dass es andere Rechte oder Pflichten für Personen begründet als die zwischen den Vertragsparteien nach dem Völkerrecht geschaffenen Rechte oder Pflichten.“

Dementsprechend kann das EUSFTA nicht als Rechtsgrundlage für Eingriffe in Grundrechte der Beschwerdeführer dienen.

in der fehlenden unmittelbaren Anwendbarkeit liegt auch der fundamentale Unterschied zur Unionsrechtsordnung. Wo es in der Unionsrechtsordnung um eine ‚neue Rechtsordnung des Völkerrechts‘ geht (EuGH Rs. 26/62, Van Gend en Loos, Slg. 1963, 1 (24 ff.)) deren Subjekte so-

wohl die Vertragsstaaten wie deren Staatsangehörige sind, ist dies beim EUSFTA schon durch den Vertragstext ausgeschlossen. Siehe für die WTO Rechtsordnung die Klarstellung in United States, Sections 301-310 of the Trade Act of 1974, Report of the Panel 22.12.1999, WT/DS152/R (dort ebenfalls keine unmittelbare Anwendbarkeit).

5. Ergebnis: Unzulässigkeit der Verfassungsbeschwerde

Die für die Zulässigkeit einer Verfassungsbeschwerde erforderliche hinreichend substantiierte Darlegung der Möglichkeit einer Verletzung eines Grundrechts oder grundrechtsgleichen Rechts gelingt den Beschwerdeführern vorliegend nicht. Im Hinblick auf Art. 38 GG ist bereits die Möglichkeit einer Verletzung nicht dargetan. Damit einhergehend sind die Beschwerdeführer auch nicht selbst, gegenwärtig und unmittelbar betroffen. Auf sonstige Zulässigkeitsfragen einer Verfassungsbeschwerde kommt es nicht mehr an.

II. Offensichtliche Unbegründetheit der Verfassungsbeschwerden

Höchst vorsorglich wird nachfolgend auch zur Klarstellung einer Reihe von Unrichtigkeiten auf die von den Beschwerdeführern vorgebrachten materiellen Beanstandungen eingegangen.

Im Hinblick auf eine Verletzung des Demokratieprinzips (dazu 1.), des Sozialstaatsprinzips (dazu 2.) und Verfassungsvorgaben zu Umwelt und Vorsorgeprinzip (dazu 3.) erweisen sich die Rechtsbehelfe in der Hauptsache auch als offensichtlich unbegründet. Dies gilt völlig losgelöst von der Frage, ob und in welchem Umfang diese Prinzipien und Argumente überhaupt mit der Verfassungsbeschwerde zur Sprache gebracht werden können.

1. Keine Verletzung des Demokratieprinzips

Es ist zunächst daran zu erinnern, dass das EUSFTA durch das Ratifikationsverfahren im Europäischen Parlament gemäß Art. 218 Abs. 6 AEUV parlamentarisch begleitet und kontrolliert und entsprechend demokratisch legitimiert wird. Daneben erweisen sich die vorgetragenen Einwände als offenkundig unbegründet. Der Bundestag wird durch das EUSFTA nicht in seiner demokratischen Substanz entleert (dazu a.), und auch die Ausschussstrukturen erweisen sich als verfassungskonform (dazu b.).

a. Keine Entleerung der demokratischen Substanz des Bundestags

Der zentrale Einwand betrifft die angeblich drohende Entleerung der Kompetenzen des Bundestags („Selbstentäußerung des Bundestages“) mit einem drohenden Verlust erheblicher Gestaltungsmöglichkeiten für den Bundestag. Das Bundesverfassungsgericht fordert im Lissabon-Urteil, dass dem Bundestag im Zuge der europäischen Integration eigene Aufgaben und Befugnisse von substantiellem politischem Gewicht verbleiben.

BVerfGE 123, 267 (356).

Dass ein EU-Abkommen, das ausschließlich Materien in reiner EU-Zuständigkeit umfasst und daher nicht der Zustimmung des Bundestages bedarf, eine Selbstentäußerung oder Entleerung der demokratischen Substanz des Bundestags darstellen soll, ist zunächst einmal keine sonderlich naheliegende Vorstellung. Diesen Aspekt einmal zurückgestellt ist auch gar nicht substantiiert dargelegt, warum das EUSFTA eine so erhebliche Einschränkung bedeuten sollte, dass der Bundestag nur noch in geringem Umfang zu entscheiden hätte. Das ist offensichtlich nicht der Fall; dies schon aufgrund der gegenständlichen Beschränkung von EUSFTA und der völkerrechtlichen Natur eines nicht unmittelbar anwendbaren Abkommens. Darüber hinaus wird im EUSFTA der Handlungs- und Gestaltungsspielraum des Gesetzgebers („right to regulate“) der Vertragsparteien als solcher explizit anerkannt.

S. nur 7. Erwägungsgrund zum EUSFTA. Mit der expliziten Bestätigung des staatlichen Regulierungsrechts in EUSFTA wird ein generelles völkergewohnheitsrechtliches Prinzip vertraglich bekräftigt und so die Globalisierung progressiv im Sinne des Allgemeinwohls gestaltet, vgl. dazu die umfangreichen Nachweise in: Philip Morris Brands Sàrl et al. vs. Oriental Republic of Uruguay, ICSID Case No. ARB/10/7, Award vom 8. Juli 2016 Rn. 288 ff., verfügbar unter: <http://www.italaw.com/sites/default/files/case-documents/italaw7417.pdf>. Dort wird in Rn. 300 des Schiedsspruches ausdrücklich Bezug auf eine entsprechende Gewährleistung in Art. 8.9 Abs. 2 CETA genommen. Das Tribunal im Wortlaut (Rn. 301): „In the

Tribunal's view, these provisions, whether or not introduced ex abundanti cautela, reflect the position under general international law."

Thematisch sind durch das EUSFTA im Übrigen keine der Bereiche unmittelbar betroffen, die das Bundesverfassungsgericht im Lissabon-Urteil als besonders sensibel für die demokratische Selbstgestaltungsfähigkeit eines Verfassungsstaates eingestuft hat.

BVerfG 123, 267 (359): „(Das) materielle und formelle Strafrecht (1), die Verfügung über das Gewaltmonopol polizeilich nach innen und militärisch nach außen (2), die fiskalischen Grundentscheidungen über Einnahmen und - gerade auch sozialpolitisch motivierte - Ausgaben der öffentlichen Hand (3), die sozialstaatliche Gestaltung von Lebensverhältnissen (4) sowie kulturell besonders bedeutsame Entscheidungen etwa im Familienrecht, Schul- und Bildungssystem oder über den Umgang mit religiösen Gemeinschaften (5).“

Dies ist aber schlicht deswegen nicht besonders erstaunlich, weil es eben um ein Abkommen in ausschließlicher Unionszuständigkeit geht.

b. Demokratische Rückanbindung der EUSFTA-Ausschüsse

Der Vorwurf der unzureichenden demokratischen Rückanbindung der im EUSFTA vorgesehenen Ausschüsse geht aus verschiedenen Gründen fehl.

aa. Ausschüsse als Foren zum Informationsaustausch

Zunächst ist daran zu erinnern, dass der Handelsausschuss im Schwerpunkt ein Forum für die Vertragsparteien ist, Informationen auszutauschen und über Vorgänge zu beraten (vgl. Art. 16.1 Abs. 3 ESFTA), er ist nicht vorrangig eine Entscheidungsinstanz (s. im Einzelnen bereits oben, A., S. 11 f.). Im Vordergrund steht die technische, dienende Funktion der Ausschüsse.

bb. Keine Übertragung von Hoheitsrechten oder politischer Herrschaft

Demokratie handelt von der Begründung und Einhegung politischer Herrschaft. Es kann überhaupt keine Rede davon sein, dass im vorliegenden Kontext politische Herrschaft an Ausschüsse übertragen wird.

Dies ergibt eine rechtliche wie auch eine tatsächlich-empirische Betrachtung.

Mangels unmittelbarer Geltung des EUSFTA-Rechts (Art. 16.16 EUSFTA) haben die Entscheidungen der EUSFTA-Ausschüsse keine unvermittelte Verbindlichkeit. Wo keine verbindlichen Regeln gesetzt werden, kann schon nicht von Hoheitsgewalt gesprochen werden.

Vgl. Hesse, Grundzüge des Verfassungsrechts der Bundesrepublik Deutschland, 20. Auflage, 1995, S. 212 Rn. 491

In den Kategorien des Grundgesetzes: Es erfolgt keine Übertragung von Hoheitsrechten.

Nicht jede völkerrechtliche Bindung oder auch nur Festlegung ist gleichzusetzen mit einer Übertragung von Hoheitsrechten. Unzutreffend insoweit Weiß, EuZW 2016, 286: „Allein schon die Errichtung neuer Hoheitsträger mit Aufgaben und Befugnissen“ [stellt] „eine Übertragung hoheitlicher Zuständigkeiten dar“.

Eine Übertragung von Hoheitsrechten meint nach verbreiteter Auffassung die Öffnung der Rechtsordnung in dem Sinne, dass Recht und Rechtsakten aus einer anderen Rechtsordnung eine Durchgriffswirkung zugemessen wird.

Wollenschläger, Völkerrechtliche Flankierung des EU-Integrationsprogramms als Herausforderung für den Europa-Artikel des Grundgesetzes (Art. 23 GG), NVwZ 2012, S. 713 (714) unter Hinweis auf Scholz, in: Maunz/Dürig, Grundgesetz-Kommentar, 56. EL Dezember 2009, Art. 23 Rn. 55 f., 59 ff.; Uerpmann-Witzack, in: v. Münch/Kunig, Grundgesetz-Kommentar, Bd. I, 6. Aufl. 2012, Art. 23 Rn. 37 ff., 43.

Typische Kennzeichen einer Durchgriffswirkung sind Unmittelbarkeit und Umsetzungsfreiheit.

Das Bundesverfassungsgericht hat in der Pershing-Entscheidung für die Annahme einer Übertragung von Hoheitsrechten im Anwendungsbereich des Art. 24 GG vorausgesetzt, dass ein zuvor bestehender, ausschließlicher rechtlicher Herrschaftsanspruch zugunsten fremder Hoheitsgewalt zurückgenommen wird (BVerfGE 68, 1 (90) – Pershing).

Nach BVerfGE 123, 267 (355 f., Rn. 243; 387 f., Rn. 312 und 314) – Lissabon – soll Art. 23 Abs. 1 Satz 2 GG nicht nur die Begründung neuer Zuständigkeiten der EU, sondern auch jede Veränderung der textlichen Grundlagen des Primärrechts erfassen. Dies lässt sich als Erfordernis eines hinreichenden Zusammenhangs mit dem Integrationsprogramm deuten, der bei einer Primärrechtsänderung stets vorliegt (Wollenschläger, Völkerrechtliche Flankierung des EU-Integrationsprogramms als Herausforderung für den Europa-Artikel des Grundgesetzes (Art. 23 GG), NVwZ 2012, S. 713 (714)). Ansonsten soll für die Annahme einer Hoheitsrechtsübertragung eine bedeutende Aufgabe nationaler Gestaltungsmacht und eine hochgradige Verzahnung mit dem Integrationsprogramm in entstehungsgeschichtlicher, inhaltlicher respektive organisatorischer Hinsicht zu verlangen sein (ebd.)

Die Einwände gegen die Ausschussstrukturen erscheinen auch unter tatsächlichen Aspekten völlig überzogen. Die Ausschussarbeiten werden von den Beschwerdeführern überinterpretiert. Dies legen bereits einfache organisationssoziologische Betrachtungen nahe: Die in Rede stehenden Gremien sollen lediglich im Abstand von zwei Jahren zusammenkommen, zudem unter einem Ko-Vorsitz. Diese Vorgaben zeigen, dass es in aller Regel zunächst einmal um Informationsaustausch geht. Daneben tritt die enge Weisungsbindung der Vertreter nebst Berichtspflichten. Von einer eigenen Hoheitsgewalt kann bereits unter diesem Aspekt keine Rede sein.

Dies bestätigt der empirische Blick auf die konkrete Arbeit von Ausschüssen von bereits in Kraft befindlichen Freihandelsabkommen der EU.

Nachfolgend Beispiele aus der Arbeit der Vertragsgremien zum Freihandelsabkommen EU-Südkorea für das Jahr 2015. Dort besteht bereits eine Ausschussstruktur, wie sie für das EUSEFTA vorgesehen ist, und arbeitet bereits seit 2011.

- Der Ausschuss „Gesundheitspolizeiliche und pflanzenrechtliche Maßnahmen“ erörterte u.a. das in Vorbereitung befindliche Sondergesetz Südkoreas über das Sicherheitsmanagement für eingeführte Lebensmittel; die Aufhebung der Einfuhrverbote für Schweinefleisch aus Polen; die Normen der EU-Mitgliedstaaten für den Jodgehalt von Seetang.
- Die Arbeitsgruppe „Kraftfahrzeuge und Teile davon“ befasste sich u.a. mit der Anerkennung von Zertifikaten für die Abgasnorm Euro VI für schwere Nutzfahrzeuge und die Einführung vereinfachter, elektronischer Dokumentationsverfahren für Einfuhren von Reifen mit E-Kennzeichnung.
- Die Arbeitsgruppe „Arzneimittel und Medizinprodukte“, erörterte u.a. das südkoreanische Preissystem für Arzneimittel und die angemessene Würdigung des Werts innovativer Arzneimittel und Technologien sowie Änderungsvorschläge für das nationale Krankenversicherungsgesetz Südkoreas.
- Der Ausschuss „Warenhandel“ erörterte den Gesamtstand der Durchführung des Freihandelsabkommens nach vier Jahren, Einzelthemen wie Probleme des Marktzugangs für die Kosmetikindustrie der EU, das elektronische Datenaustauschsystem Südkoreas und die Vorschriften in Bezug auf innerstädtische Duty-free-Shops.
- Im Ausschuss „Handel und nachhaltige Entwicklung“ tauschten sich die Vertragsparteien über ihre jeweilige Umwelt- und Arbeits- und Beschäftigungspolitik aus. Dabei informierten die Ko-Vorsitzenden des zivilgesellschaftlichen Forums den Ausschuss über die Arbeit der nationalen Beratungsgruppen seit der letzten Ausschusssitzung, es gab beispielsweise von südkoreanischer Seite eine Präsentation zur Recycling-Gesellschaft, die Parteien erörterten das Thema des illegalen Holzeinschlags. Den Themenkomplex Arbeits- und Beschäftigungspolitik eröffnete die Internationale Arbeitsorganisation (IAO) mit einer Präsentation zum Stand der Umsetzung des IAO-Übereinkommens Nr.111.
- Im Ausschuss „Dienstleistungshandel, Niederlassung und elektronischer Geschäftsverkehr“ ging es beispielsweise um die Durchführung des Freihandelsabkommens auf verschiedenen Gebieten, die Parteien tauschten diesbezüglich Informationen aus.
- In der Arbeitsgruppe „Abkommen über die gegenseitige Anerkennung von Dienstleistungen“ tauschten sich die Parteien über ihre jeweiligen Initiativen zur gegenseitigen Anerkennung mit anderen Ländern aus und nahmen eine Bestandsaufnahme der Fortschritte vor, die bei den Gesprächen der Berufsverbände in den Bereichen Maschinenbau und Architektur erzielt wurden.
- Der Zollausschuss befasste sich auf seinem Treffen 2015 mit möglichen Änderungen des Freihandelsabkommens auf dem Gebiet des Zolls, u.a. mit dem Vorschlag der EU, das Abkommen um eine Klausel über reparierte Waren zu ergänzen, oder mit Einzelfragen wie etwa der

Frage nach der Auslegung des Begriffs „Hauptzutat“ im Fall von Surimi.

- Im IP Dialog (Intellectual Property) berichteten beide Seiten über den aktuellen Stand der legislativen und politischen Entwicklungen im IP-Bereich, insbesondere bei den Themen Urheberrecht, Patente, Handelsmarken und Rechtsdurchsetzung.
- Die Arbeitsgruppe „Geografische Angaben“ trat 2015 zweimal zusammen in Bezug auf Ergänzungen der Liste geschützter geografischer Angaben.
- Die Arbeitsgruppe „Chemikalien“ behandelte u.a. Möglichkeiten zur Gewährleistung der Vertraulichkeit von Eintragungen chemischer Stoffe nach dem südkoreanischen REACH-Gesetz
- Der Ausschuss „Passivveredelungszonen auf der koreanischen Halbinsel“ beriet ua über den schriftlich eingereichten Änderungsvorschlag Südkoreas für die Bestimmungen des Freihandelsabkommens mit Bezug auf die Passivveredelungszonen.
- Der Handelsausschuss tagte 2015 unmittelbar vor dem Gipfeltreffen EU/Südkorea unter dem gemeinsamen Vorsitz der EU-Handelskommissarin und des südkoreanischen Handelsministers. Der Ausschuss bewertete den Entwicklungsstand des bilateralen Handels nach vierjähriger Anwendung des Freihandelsabkommens und erörterte mögliche Anpassungen des Freihandelsabkommens in der Zukunft, insbesondere im Hinblick auf das Interesse Südkoreas an der Aufnahme von Investitionsschutzbestimmungen in das Abkommen und die Änderungswünsche der EU in Bezug auf z. B. die Klausel über die unmittelbare Beförderung. Beide Seiten kamen überein, die Arbeit an einem möglichen Änderungspaket zum Freihandelsabkommen aufzunehmen und dabei die Interessen und besonderen Anliegen beider Seiten zu berücksichtigen. Des Weiteren brachten beide Seiten ihre jeweiligen Besorgnisse bezüglich der Umsetzung des Abkommens bzw. des Marktzugangs im Allgemeinen zum Ausdruck, insbesondere auf den Gebieten gesundheitspolizeiliche und pflanzenschutzrechtliche Maßnahmen, technische Handelshemmnisse und Rechte des geistigen Eigentums, und gaben den Sonderausschüssen und Arbeitsgruppen auf, weiterhin nach Lösungen der Probleme beider Seiten zu suchen.

Dieser durchaus repräsentative Ausschnitt aus der Arbeit von Ausschüssen im Kontext eines EU-Freihandelsabkommens belegt die technische und wenig politische Natur der behandelten Themen und die überwiegend informatorische Natur der Zusammenkünfte. Die Tagesordnungen all dieser Gremien liegen dem Handelspolitischen Ausschuss der EU vor, und wer-

den auch an den Bundestag weitergeleitet, der so die Möglichkeit hat, sich bei Bedarf einzuschalten.

cc. Parlamentarische Rückanbindung

Neben den bisherigen empirischen Erfahrungen sind es vor allem die unionsinternen Verfahren, mit denen die vorgetragenen Bedenken entkräftet werden. Ganz allgemein besteht eine demokratische Rückanbindung auch von EUSFTA-Ausschüssen im Rahmen eines von der EU geschlossenen Abkommens auf jeden Fall über Unterrichtungspflichten der Bundesregierung nach EUZBBG, die Mitwirkungsrechte des Bundestags nach Art. 23 GG und die Beteiligung des Europäischen Parlaments nach Art. 218 Abs. 10 AEUV.

Da EUSFTA-Recht nicht unmittelbar anwendbar ist, muss ohnedies jeder Beschluss eines EUSFTA-Ausschusses durch die europäischen und unter Umständen – etwa im Falle von Richtlinien oder umsetzungsbedürftigen Verordnungen – auch mitgliedstaatlichen Normsetzungsverfahren überhaupt erst rechtlich mit innerunionaler oder innerstaatlicher Verbindlichkeit versehen werden. Damit ist demokratische Rückanbindung jedenfalls sichergestellt.

Soweit Entscheidungsmöglichkeiten eingeräumt sind, sind diese nicht endgültig, sondern revidierbar.

Eine Rückanbindung der Position der Europäischen Union in Gremien, die auf Freihandelsabkommen zurückgehen, an die Mitgliedstaaten erfolgt über den Rat und dort über den Handelspolitischen Ausschuss. Dieser legt die Positionen fest, die die Europäische Kommission in den Ausschüssen vertreten soll. Die Tagesordnungen der entsprechenden Gremien sind regelmäßig Gegenstand von vorbereitenden Sitzungen des Handelspolitischen Ausschusses. Die Bundesregierung fertigt über die Sitzungen des Rates Vor- und Nachberichte sowie über die Zusammenkünfte des Handelspolitischen Ausschusses

Drahtberichte an, die auch der Bundestag und der Bundesrat erhalten und so über die Ausschussarbeit informiert werden.

Die Sitzungsdokumente (sogenannte „Meeting Documents“, „m.d.“) sowie die Berichte aus der Ständigen Vertretung der Bundesrepublik Deutschland in Brüssel über die Sitzungen des Handelspolitischen Ausschusses werden an den Bundestag weitergeleitet. Diese Unterrichtung erstreckt sich auch auf Dokumente, mit denen die Kommission „ex post“ den Rat nach einer Sitzung eines entsprechenden Gremiums informiert (vgl. etwa Bericht der Europäischen Kommission vom 23.9.2016 über die Sitzung des Handelsausschusses EU-Südkorea am 15.9.2015 in Seoul, m.d. 296/15, der Tagesordnungspunkt wurde am 25.9.2015 im Handelspolitischen Ausschuss beraten).

Die Unterrichtung des Bundestages erfolgt jeweils an den Bundestag als Ganzen. Die Dokumente sowie die Drahtberichte werden aufgrund der internen Organisation des Bundestages an eine zentrale Eingangsadresse bei der Bundestagsverwaltung übermittelt. Diese stellt die Informationen sodann in ihre Datenbank EuDOX ein, auf die alle Bundestagsabgeordneten Zugriff haben.

Über konkrete Beschlüsse, die in den jeweiligen Gremien anstehen, wird der Bundestag gemäß § 6 EUZBBG förmlich unterrichtet.

Ein Beispiel zur Veranschaulichung der Abläufe: Unter dem 11.7.2016 unterbreitete die Europäische Kommission einen Vorschlag für einen Beschluss des Rates zur Festlegung des Standpunktes der Union nach Art. 218 Abs. 9 AEUV im Assoziationsausschuss EU-Moldau (COM (2016)453 final). Gegenstand des Beschlusses sollte die Aktualisierung der Anhänge XVI und XXIX des Assoziationsabkommens EU-Moldau sein. In Anhang XVI des Abkommens ist das Verzeichnis des Besitzstandes der Union aufgeführt, an das die Republik Moldau ihr nationales Recht in Bezug auf technische Vorschriften, Normen und die Konformitätsbewertung anzunähern beabsichtigt. In Anhang XXIX des Abkommens ist das Verzeichnis des Besitzstandes der Union für die Annäherung durch die Republik Moldau im Bereich des öffentlichen Auftragswesens aufgeführt. Die Aktualisierung dieser Anhänge war angesichts der Entwicklung des Besitzstandes der Union seit Paraphierung des Abkommens am 23.11.2013 erforderlich. Es handelte sich somit um authentisch handelspolitische Themen. Dementsprechend sollte hier auch der Assoziationsausschuss im Format

„Handel“ entscheiden. Unter dem 14.7.2016 leitete das Bundesministerium für Wirtschaft und Energie den Beschlussvorschlag dem Deutschen Bundestag gemäß § 6 Abs. 1 EUZBBG förmlich zu. Unter dem 3.8.2016 wurde ein Berichtsbogen gemäß § 6 Abs. 2 EUZBBG an den Bundestag übermittelt.

Dies bedeutet: Der Bundestag wird – nach Maßgabe des EUZBBG und auf Grundlage der etablierten Mechanismen – vorab und umfassend über allfällige Beschlussgegenstände in Gremien, die auf der Grundlage von Freihandelsabkommen/Assoziierungsabkommen eingerichtet worden sind, unterrichtet. Dies verschafft ihm die Möglichkeit, sich mit allen Beschlussgegenständen zu befassen und ggf. vor Beschlussfassung des jeweiligen Gremiums eine Stellungnahme abzugeben (§ 8 EUZBBG), d.h. seiner Integrationsverantwortung nachzukommen. Im Rahmen dieser Befassung könnte der Bundestag auch zu dem Ergebnis kommen, dass der konkrete Beschlussgegenstand Gegenstände der Bundesgesetzgebung berührt und daher auch eines Vertragsgesetzes nach Art. 59 Abs. 2 GG bedarf.

Die von den Beschwerdeführern vorgebrachten Einwände gründen möglicherweise auf einem Demokratiekonzept, in dem das direkt von den Unionsbürgern gewählte Europäische Parlament für Legitimation und Kontrolle weitgehend ausgeblendet wird. Unabhängig von der Begründung und Reichweite dieser Annahme lässt sich nicht leugnen, dass das EP über Verfahren auf das Ausschusssystem einwirkt und damit Legitimation im überstaatlichen Zusammenhang stiftet.

Das Europäische Parlament ist nach Art. 218 Abs. 10 AEUV fortlaufend zu informieren und kann über Stellungnahmen auf den Prozess Einfluss nehmen. Die Kommission ist verpflichtet, dem Europäischen Parlament und dem Rat einen jährlichen Bericht über die Anwendung, Durchführung und Einhaltung der sich aus dem Übereinkommen ergebenden Verpflichtungen

vorzulegen. Insbesondere wird unterrichtet über Informationen über die Tätigkeiten der verschiedenen Gremien, die für die Durchführung des Übereinkommens verantwortlich sind.

S. etwa zur Durchführung des Freihandelsabkommens EU/Südkorea: COM(2016) 268 final; zur Durchführung des Handelsübereinkommens EU-Kolumbien/Peru: COM(2016) 58 final.

Seit 2017 erstellt die Kommission zudem jährlich einen umfassenden Bericht zur Umsetzung der Freihandelsabkommen der Europäischen Union

Bericht der Kommission an das Europäische Parlament, den Rat, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen über die Umsetzung von Freihandelsabkommen 1. Januar 2016 - 31. Dezember 2016, COM(2017) 654 final; Bericht der Kommission an das Europäische Parlament, den Rat, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen über die Umsetzung von Freihandelsabkommen 1. Januar 2017 - 31. Dezember 2017, COM(2018) 728 final. Der Bericht für 2018 wird in Kürze vorgelegt.

In einem begleitenden Arbeitsdokument

Für 2016: SWD(2017) 364 final; für 2017: SWD(2018) 454 final/2.

werden jeweils ergänzend zum Jahresbericht die Aktivitäten der Vertragsgremien für die einzelnen Abkommen

„Activities of the implementation bodies“.

umfassend dokumentiert.

Zusammenfassend lässt sich festhalten, dass die Aktivitäten von Ausschüssen aktiver parlamentarischer Einflussnahme offenstehen, soweit das Parlament dies für erforderlich hält, und über verschiedene Berichtspflichten umfassender parlamentarischer Kontrolle unterliegen.

dd. Transparenz und Öffentlichkeit

Das Bundesverfassungsgericht geht von einem „allgemeinen Öffentlichkeitsprinzip der Demokratie“ aus.

S. etwa BVerfGE 130, 318 (344) – Neuner-Gremium.

Transparenz und Öffentlichkeit politischer Vorgänge sind unabdingbare Voraussetzungen für Demokratie. Die Europäische Kommission ermöglicht über das Internet die Öffentlichkeit und Transparenz der Arbeiten von Ausschüssen im Kontext der Freihandelsabkommen der EU für die Allgemeinheit und trägt damit zur Wahrung des Demokratiegrundsatzes im vorliegenden Kontext bei. So bietet eine kontinuierlich aktualisierte Internetseite „CETA - Meetings and documents“

<http://trade.ec.europa.eu/doclib/press/index.cfm?id=1811>

beispielsweise für das Freihandelsabkommen mit Kanada (CETA) in mustergültiger Weise jedermann die Kontrolle dessen, was in den CETA-Ausschüssen passiert. Sowohl Tagesordnungen wie auch Ergebnisprotokolle sind dort für jedermann verfügbar.

Dass dies von interessierten Bürgern auch genutzt wird, beweist vorliegend die Nennung der Webseite im Schriftsatz v. 29.5.2019 zur Verfassungsbeschwerde 2 BvR 966/2019, S. 107.

Dies ist ein Maß an Öffentlichkeit und Transparenz, das dem für die Beratungen der Ausschüsse des Deutschen Bundestages etablierten Transparenzstandard mindestens gleichkommt, womöglich sogar darüber hinausgeht.

Für die Ausschüsse im Kontext der Freihandelsabkommen gilt: Transparenz und Öffentlichkeit stiften Legitimation auch dann, wenn deutsche Stellen von unmittelbaren Einflussmöglichkeiten ausgeschlossen sind.

Es ist davon auszugehen, dass auch zu künftigen Freihandelsabkommen und damit auch für das EUSFTA die Ausschussarbeiten allgemein zugänglich gemacht werden.

ee. Repräsentation in den EUSFTA-Gremien

Art. 16.1 EUSFTA sieht vor, dass sich der Handelsausschuss aus Vertretern der Vertragsparteien zusammensetzt. Da die

Mitgliedstaaten keine Vertragsparteien sind, geht es von vornherein um die Frage der funktionsadäquaten Vertretung der EU. Hier ist zunächst festzuhalten, dass diese Vertreter keine unabhängigen Mandatsträger sind. An keiner Stelle spricht das Abkommen von einer „Unabhängigkeit“ der Vertreter oder der Ausschüsse. Als Vertreter im administrativen Sinne sind die in den Ausschüssen agierenden Personen weisungsgebunden und gegenüber den Vertragsparteien – jedenfalls unionsseitig die EU-Vertreter – rechenschaftspflichtig.

Über die Besetzung des Ausschusses seitens der EU ist naturgemäß noch nicht entschieden worden. Es entspricht aber der Aufgabenverteilung auf Unionsebene nach dem Primärrecht (Art. 218 AEUV) und der bisherigen Praxis, dass die Kommission – und nicht etwa der Rat – die EU vertritt. Rechtlich zu beanstanden ist dies nicht.

Entscheidend ist letztlich, dass der Informationsfluss über die Argumente und die Ergebnisse hin zu den Mitgliedstaaten gesichert ist. Das ist der Fall. Insoweit sind gesicherte Einflussmöglichkeiten auf die Ausschussaktivitäten nicht davon abhängig, dass deutsche Vertreter selbst in einem Gremium sitzen. Entscheidend für die Einflussmöglichkeiten ist vielmehr, dass der Rat gemäß dem Primärrecht mitwirkt und mitgliedstaatliche Stellen umfassend und zum frühestmöglichen Zeitpunkt unterrichtet werden.

ff. Zustimmungsvorbehalt der Vertragsparteien

Im Übrigen ist bereits auf Verfahrensebene sichergestellt, dass die Beschlüsse des Handelsausschusses nicht ohne demokratische Rückbindung erfolgen. Zwar sieht das EUSFTA nicht wie etwa Art. 26.3 Abs. 2 CETA ausdrücklich vor, dass die Beschlüsse des Handelsausschusses (CETA: des Gemischten Ausschusses) für die Vertragsparteien (nur) „vorbehaltlich der

Erfüllung etwaiger interner Anforderungen und des Abschlusses etwaiger interner Verfahren bindend“ sind.

Abweichungen und Unterschiede zu CETA erklären sich schlicht daraus, dass diese Passagen des EUSFTA bereits vor CETA verhandelt worden sind.

Ein solcher „Zustimmungsvorbehalt“ der Vertragsparteien ist jedoch zu unterstellen, wobei die konkrete Reichweite im Einzelfall nach den internen Verfahrensvorschriften der Vertragsparteien, hier dem Unionsrecht, zu bestimmen ist.

Genau besehen kann das Erfordernis der Erfüllung interner Anforderungen und des Abschlusses interner Verfahren in der EU gar nicht von deren Erwähnung in einem internationalen Abkommen abhängen. Soweit es Erfordernisse und Verfahren gibt, sind diese einzuhalten.

Unionsseitig ergeben sich die Mechanismen aus Art. 218 Abs. 7 AEUV (der den Fall der Ermächtigung zur Änderung des Abkommens durch ein durch die Übereinkunft eingesetztes Gremium betrifft) und Art. 218 Abs. 9 AEUV (der die Festlegung des Unionsstandpunktes für rechtswirksame Akte durch ein durch eine Übereinkunft eingesetztes Gremium betrifft).

Ein Rückbezug auf das jeweilige interne Recht findet sich dann eben auch in Art. 16.4 Abs. 1 EUSFTA, der für die Verbindlichkeit von Beschlüssen Umsetzungsmaßnahmen voraussetzt:

„... Beschlüsse sind für die Vertragsparteien verbindlich, die die für die Umsetzung der Beschlüsse erforderlichen Maßnahmen treffen.“ (Hervorhebung hinzugefügt)

Ergreifen die Vertragsparteien diese Umsetzungsmaßnahmen nicht, bleiben die Beschlüsse wirkungslos. Damit wird die Verbindlichkeit der Beschlüsse doppelt konditioniert: Einerseits durch die vorgelagerte Einhaltung interner Anforderungen (u.a.) und andererseits nachgelagert durch das Treffen von Umsetzungsmaßnahmen.

Für eine etwaige Änderung des Abkommens, in Betracht kommen dabei vor allem Anhänge und Protokolle, durch den Han-

delsausschuss wird dieser Wirkungsfiler von den Beschwerdeführern unter Verweis auf Art. 16.5 Abs. 1 Satz 2 EUSFTA selbst eingeräumt.

Schriftsatz v. 16.5.2019 zur Verfassungsbeschwerde
2 BvR 882/19, S. 32.

Auch hier ist davon auszugehen, dass allfällige Beschlüsse des Handelsausschusses von den Vertragsparteien im Einklang mit ihren zum Inkrafttreten der Änderung erforderlichen internen Anforderungen und Verfahren zu billigen sind.

Jedenfalls sind unionsseitig die EU-Vertreter in den Ausschüssen rechenschaftspflichtig und an das Unionsrecht gebunden.

gg. Keine Beeinträchtigung des Demokratieprinzips durch Auslegungsentscheidungen

Unzutreffend ist zudem, dass der Handelsausschuss durch verbindliche Auslegungsentscheidungen das Demokratieprinzip beeinträchtigt. Nach Art. 16.1 Abs. 4 lit. d) EUSFTA kann der Handelsausschuss verbindliche Auslegungsentscheidungen zum Abkommen beschließen. Die Kompetenzen des Handelsausschusses sind hier im Abkommen abschließend festgelegt. Bereits in seiner Wortbedeutung meint „Auslegung“ nur die nähere Konkretisierung und Erläuterung von vertraglichen Regelungen, nicht aber deren Ergänzung oder Abänderung. Bei der Auslegung sind zudem die zwischen den Vertragsparteien völkergewohnheitsrechtlich geltenden Bestimmungen der Art. 31 ff. Wiener Vertragsrechtskonvention (WVK) zur Auslegung völkerrechtlicher Verträge zu beachten. Dadurch werden die Kompetenzen des Ausschusses klar definiert und eingegrenzt.

Zudem ist auch bei den Auslegungsentscheidungen als allgemeine Regel zu unterstellen, dass die Beschlüsse des Handelsausschusses für die Vertragsparteien (nur) vorbehaltlich der Erfüllung etwaiger interner Anforderungen und des Abschlusses etwaiger interner Verfahren bindend sind.

Derartige einvernehmliche Entscheidungen der Vertragsparteien über die Auslegung völkerrechtlicher Verträge sind allgemein üblich (authentische Auslegung, Art. 31 Abs. 3 WVK) und dienen der Absicherung, dass die Vertragsparteien Herren der Verträge bleiben und die geschaffenen Institutionen, wie etwa die Schiedspanels nach Kapitel 14 (Streitbeilegung) keine Auslegung des Abkommens entwickeln können, die dem Willen der Vertragsparteien widerspricht.

In der WTO kann beispielsweise der Allgemeine Rat Entscheidungen über die Interpretation der WTO-Abkommen treffen (Art. IX:2 WTO-Übereinkommen).

hh. Kein unmittelbar anwendbares Recht

Etlliche der demokratiekonzeptionellen Einwände gegen die Einrichtung von Ausschüssen im EUSFTA und darüber hinaus verkennen ein grundlegendes Merkmal des EUSFTA: EUSFTA-Recht ist nicht unmittelbar anwendbar. Es kann ohne weitere mitgliedstaatliche oder unionale Schritte nicht wirksam werden. Wörtlich heißt es in Art. 16.16 EUSFTA unter der Überschrift „Keine unmittelbare Wirkung“:

„Zur Klarstellung gilt, dass dieses Abkommen nicht dahingehend auszulegen ist, dass es andere Rechte oder Pflichten für Personen begründet als die zwischen den Vertragsparteien nach dem Völkerrecht geschaffenen Rechte oder Pflichten.“

Vorsorglich wird betont, dass eine Parallele zur unmittelbaren Geltung von Assoziierungsabkommen, etwa dem Assoziierungsabkommen EWG-Türkei, nicht weiterführt. Dies nicht nur, weil Entscheidungen des Handelsausschusses nach dem EUSFTA in erster Linie technische Bereiche betreffen.

Assoziierungsabkommen wie etwa das Abkommen EWG-Türkei sind für den vorliegenden Kontext wegen eines kategorialen Unterschieds mit dem EUSFTA nicht vergleichbar: Der Assoziationsrat EWG-Türkei kann unmittelbar anwendbares Recht be-

schließen, welches über eine schlichte Durchführung des Abkommens hinausgeht.

Das EUSFTA legt indessen ausdrücklich fest, dass es lediglich völkerrechtliche Verpflichtungen der Vertragsparteien enthält.

Art. 16.16 Abs. 1 EUSFTA.

EUSFTA-Recht ist damit nicht unmittelbar anwendbar. Es muss jeder Rechtsakt eines EUSFTA-Ausschusses durch die europäischen Normsetzungsverfahren (insbesondere zu Verordnungen, Richtlinien) umgesetzt werden. Damit besteht ein Filter, der etwaige ausbrechende Rechtsakte auf EUSFTA-Ebene, eine Verselbständigung der Ausschüsse u.ä. wirksam blockiert. Dieser Umstand wiederum entfaltet eine Vorwirkung, die die Einhaltung der Kompetenzgrenzen auf EUSFTA-Ebene sichert.

ii. Ergebnis: Ausreichende demokratische Legitimation und Kontrolle der EUSFTA-Ausschüsse

Mit Blick auf die spezifische Funktion der im EUSFTA vorgesehenen Ausschüsse (Foren zum Informationsaustausch mit technisch-dienender Funktion), in Ermangelung von politischer Herrschaftsausübung, in Anbetracht der parlamentarischen Rückanbindung und das mittlerweile erreichte Maß an Transparenz und Öffentlichkeit der Ausschussaktivitäten ist ein ausreichendes Maß an demokratischer Legitimation gesichert. Die Anforderungen an die demokratische Legitimation institutioneller Akteure im überstaatlichen Raum können nicht losgelöst von der konkreten Funktion und den spezifischen Legitimationsbedingungen dieser Akteure im internationalen Raum festgelegt werden. Von daher kann Legitimation und Kontrolle im Kontext der europäischen Integration nicht ohne Anpassungs- oder Übersetzungsleistung völlig identisch zu innerstaatlichen Mustern konzeptualisiert werden. Hier ist insbesondere dem Umstand Rechnung zu tragen, dass durch die Ausschussstrukturen

im EUSFTA kein unmittelbar geltendes Recht erzeugt werden kann. Vor diesem Hintergrund ist eine ausreichende demokratische Legitimation und Kontrolle der EUSFTA-Ausschüsse gegeben.

2. Keine Verletzung des Sozialstaatsprinzips, kein unzureichender Schutz der Daseinsvorsorge

Soweit die Beschwerdeführer unter dem Aspekt des Sozialstaatsprinzips behaupten, die Daseinsvorsorge sei in EUSFTA in verfassungswidriger Weise ungeschützt, so trifft dies nicht zu. Hier wird die bereits bestehende völkerrechtliche Verpflichtungslage Deutschlands nach dem GATS verkannt. Der Politikspielraum von Ländern und Gemeinden für die Ausgestaltung der Daseinsvorsorge bleibt auch mit dem EUSFTA-Abkommen gewahrt.

Nach dem GATS gilt Folgendes: Hinsichtlich der Niederlassung aller Dienstleistungen, die in den Bereich der sogenannte „public utilities“ fallen, übernehmen Deutschland und die EU zwar nicht die Verpflichtung nach Art. XVI Abs. 2 lit. a) (Marktzugang) des GATS, was Beschränkungen der Anzahl der Dienstleistungserbringer in Form von Monopolen oder der Gewährung ausschließlicher Rechte betrifft.

Vgl. GATS, European Communities and their Member States - Schedule of Specific Commitments - GATS/SC/31 - 15 April 1994, S. 2; zum Begriff „Public utilities“ s. „Explanatory Note“ auf derselben Seite.

Deutschland hat aber u.a. in folgenden Bereichen, vorbehaltlich der eben genannten Regelung, Verpflichtungen nach Art. XVI und XVII GATS übernommen:

- Umweltdienstleistungen,

a.a.O., S. 58 ff.

- privat finanzierte Angebote der Primär-, Sekundär- und Hochschulbildung sowie der Erwachsenenbildung,

a.a.O., S. 55 ff.

- Gesundheitsdienstleistungen und Dienstleistungen im Bereich Soziales.

a.a.O., S. 58 ff.

Daraus entstehen Vorgaben für die Ausgestaltung der Verpflichtungen nach dem EUSFTA: Der Verpflichtungsstand gegenüber Singapur aus dem GATS muss im bilateralen Verhältnis zwischen der EU und Singapur abgebildet werden, die Beschränkung von Verpflichtungen kann nicht weitergehen als bisher. Es ist nicht nachvollziehbar, inwiefern dadurch eine „zu starke, liberalisierungsbedingte Einschränkung des demokratischen Gestaltungsspielraums zur Gewährleistung des Sozialstaatsprinzips“ erfolgen soll. Denn die oben genannten Verpflichtungen und Beschränkungen von Verpflichtungen gelten seit dem Inkrafttreten des GATS, ohne dass dies Regulierung und Organisation bestimmter Aufgaben im Gemeinwohlinteresse verhindert oder auch nur eingeschränkt hätte. Es wird hier auch kein einziges konkretes Beispiel für eine solche Einschränkung genannt.

3. Keine Verfassungswidrigkeit der Bestimmungen zu Umwelt und Vorsorgeprinzip

Weder im Hinblick auf Umweltpolitik noch im Hinblick auf das Vorsorgeprinzip sind die von Teilen der Beschwerdeführer erhobenen Vorwürfe, soweit sie überhaupt nachvollziehbar sind, begründet.

Wenn Art. 12.6 EUSFTA die Parteien daran erinnert, dass die multilateralen Umweltübereinkünfte, denen sie beigetreten sind, weiter Gültigkeit haben, so ist damit der Hinweis verbunden,

dass die nationale Umweltpolitik entsprechend diesen Übereinkünften auszugestaltet ist. Der von den Beschwerdeführern geäußerte Gedanke, wonach völkerrechtliche Vorgaben generell zu einer Aushöhlung der Demokratie und demokratischer Gestaltungsrechte führen, verkennt dabei den Grundsatz der Völkerrechtsfreundlichkeit des Grundgesetzes.

Dass die Vorwürfe völlig neben der Sache liegen, belegt Art. 12.1 EUSFTA des Kapitels zu Handel und Nachhaltige Entwicklung:

„(3) Die Vertragsparteien erkennen an, dass es unangemessen ist, Handel oder Investitionen dadurch zu fördern, dass sie den in ihrem internen Arbeits- und Umweltrecht garantierten Schutz lockern oder verringern. Gleichzeitig betonen die Vertragsparteien, dass Umwelt- und Arbeitsnormen nicht für protektionistische Zwecke genutzt werden sollten.“

Auch von einer „Aufgabe des Vorsorgeprinzips“ kann keine Rede sein. Im EU-Primärrecht ist das Vorsorgeprinzip fest verankert.

Im Bereich der Umweltpolitik wird das Vorsorgeprinzip in Art. 191 Abs. 2 UAbs. 1 AEUV ausdrücklich erwähnt („[Die Umweltpolitik der Union] beruht auf den Grundsätzen der Vorsorge und Vorbeugung [...]“). Das Vorsorgeprinzip ist dabei inzwischen als allgemeiner Rechtsgrundsatz über den Bereich des Umweltschutzes hinaus anerkannt und kommt insbesondere auch in den Bereichen Lebensmittelrecht und Gesundheitsschutz zur Anwendung, vgl. etwa Kahl, in: Streinz, EUV/AEUV, 3. Aufl. 2018, Art. 191 AEUV Rn. 77 mwN. aus der Rspr.

Es kann durch einen völkerrechtlichen Vertrag mit einem Drittstaat nicht abgeschafft werden.

Unbeschadet dessen ist das Vorsorgeprinzip über Verweise im EUSFTA auf Bestimmungen des WTO-Rechts (SPS-Übereinkommen, Art. XX GATT) sowie einen Verweis auf die Rio-Erklärung über Umwelt und Entwicklung aufgefangen und gewährleistet.

In Art. 5.4 EUSFTA - Rechte und Pflichten - bekräftigen die Parteien ihre Rechte und Pflichten aus dem WTO-Übereinkommen über gesundheitspolizeiliche und pflanzenschutzrechtliche Maßnahmen (SPS-Übereinkommen).

Durch diese Verweisung knüpft das EUSFTA an das SPS-Übereinkommen der WTO an. Insbesondere in dessen Art. 5 Abs. 7 ist das Vorsorgeprinzip verankert. Dieser Absatz ist bereits unabhängig vom EUSFTA für alle als Vorsorgemaßnahmen in der EU getroffenen Regelungen völkerrechtlich bindend.

Weiterhin enthält Art. 2.14 Abs. 1 EUSFTA (Allgemeine Ausnahmen) einen Inkorporationsverweis auf Art. XX GATT, der generell handelsbeschränkende Maßnahmen für die Schutzziele menschlichen Lebens, Gesundheit, Tiere und Pflanzen erlaubt. Diese Bestimmung wird dahingehend ausgelegt, dass sie auch primär auf den Umweltschutz gerichtete Maßnahmen erlaubt.

Das Kapitel zu Handel und nachhaltiger Entwicklung des EUSFTA enthält in Art 12.1 einen Verweis auf die Rio-Erklärung über Umwelt und Entwicklung, die ihrerseits ebenfalls das Vorsorgeprinzip bekräftigt.

Das EUSFTA geht nicht über die bereits bestehenden völkerrechtlichen Verpflichtungen aus dem WTO-Recht (SPS-Übereinkommen) hinaus. An diese Regeln sind und bleiben die EU und Singapur unabhängig vom EUSFTA gebunden. Der WTO-rechtlich bestehende Spielraum für entsprechende Regulierungen wird durch das EUSFTA nicht eingeschränkt.

4. Ergebnis: Offenkundige Unbegründetheit der Verfassungsbeschwerden

Insgesamt ergibt sich, dass die Verfassungsbeschwerden offenkundig unbegründet sind.

III. Folgenabwägung

Höchst vorsorglich wird für den Fall, dass das Bundesverfassungsgericht die Verfassungsbeschwerden nicht als von vornherein unzulässig oder offenkundig unbegründet ansieht, auf das eindeutige Ergebnis einer Folgenabwägung hingewiesen. Auch danach kommt Eilrechtsschutz im vorliegenden Fall nicht in Betracht.

Außer Betracht bleibt dabei der beanstandete Ratsbeschluss zur Unterzeichnung des EUSFTA. Hier würde sich durch Zeitablauf ohnehin keine tatsächliche und rechtliche Veränderung der Lage mehr ergeben können. Das EUSFTA ist bereits unterzeichnet. Gleiches gilt für die beanstandete Nichtwahrnehmung der Integrationsverantwortung durch den Bundestag.

Bis zur Hauptsache könnte jedoch der noch ausstehende Ratsbeschluss zur Annahme des Abkommens durch die EU ergehen und die Ratifikation von beiden Vertragsparteien abgeschlossen werden, mithin das Abkommen in Kraft treten.

Das EUSFTA soll zu einem noch nicht näher bezeichneten Zeitpunkt, nach derzeitiger Planung aber noch vor Ende des Jahres 2019 als Abkommen zwischen der EU und Singapur abgeschlossen werden.

Bei offenem Ausgang des Verfahrens muss das Bundesverfassungsgericht die Folgen, die eintreten würden, wenn eine einstweilige Anordnung nicht erginge, das Rechtsschutzbegehren aber Erfolg hätte, gegenüber den Nachteilen abwägen, die entstünden, wenn die begehrte einstweilige Anordnung erlassen würde, dem Rechtsbehelf aber der Erfolg zu versagen wäre.

Vgl. BVerfGE 87, 334 (338); 89, 109 (110); ständige Rspr.

Dabei ist im vorliegenden Kontext zu berücksichtigen, dass es um einen Sachbereich geht, in dem der Exekutive erhebliche

wirtschaftliche und politische Einschätzungs- und Prognose-
räume zu gewähren sind.

Vgl. BVerfGE 97, 350 (377).

Zudem hat das Bundesverfassungsgericht bei Vertragsgesetzen zu völkerrechtlichen Verträgen besonders hohe Anforderungen formuliert. Danach können schwere außen- und europapolitische Folgen bei Ergehen einer einstweiligen Anordnung nur aufgewogen werden, wenn mit einem hohen – vorliegend nicht gegebenen – Grad an Wahrscheinlichkeit angenommen werden könnte, dass das Bundesverfassungsgericht die Verfassungsbeschwerden als begründet ansieht.

BVerfGE 35, 193 (196 f) – Grundlagenvertrag; vgl. auch BVerfGE 132, 195, 233 Rn. 88 – ESM): „[...] ... darf sich das Gericht nicht damit begnügen, bei der Abwägung des Für und Wider schon die abstrakte Möglichkeit einer Verfassungswidrigkeit des Vertragsgesetzes entscheidend zu berücksichtigen.“ Vgl. auch Barczak, in: ders. (Hrsg.), BVerfGG, 2018, § 32 Rn. 46 bei Fn. 199; Graßhof, in: Maunz/Schmidt-Bleibtreu/Klein/Bethge, Bundesverfassungsgerichtsgesetz: BVerfGG, 56. Auflage, 2019, § 32 Rn. 55, 123 f.

Droht wie hier eine nationale Verfassungsbeschwerde unabhängig von ihren Erfolgsaussichten die gesamte Europäische Union zu blockieren, dann lassen sich diese Grundsätze auf die vorliegende Konstellation einer Zustimmung zur Annahme eines Abkommens der EU im Rat übertragen.

Der vorliegend allenfalls abstrakten Möglichkeit einer Verfassungswidrigkeit (dazu 1.) stehen im Falle des Ergehens einer einstweiligen Anordnung schwere außen- und europapolitische Folgen (dazu 2.) in einem Maße gegenüber, dass sich ihr Erlass verbietet.

1. Abstrakte und mittelbare Folgen der Annahme im Rat

Sollte das Abkommen bis zu einer Hauptsacheentscheidung von beiden Vertragsparteien ratifiziert worden und in Kraft getreten sein, so verbindet sich damit nicht unmittelbar eine Beeinträchtigung der Rechte der Beschwerdeführer. Der von den Beschwerdeführern beanstandete Vertragsschluss ohne die Mitgliedstaaten und die im EUSFTA vorgesehene Ausschussstruktur wirken nicht unmittelbar nach Inkrafttreten des Abkommens rechtsverkürzend in den individuellen Rechtskreis der Beschwerdeführer hinein.

Die – aus Sicht der Beschwerdeführer – trotz nicht bestehender Kompetenzen der EU in das Abkommen gelangten Bestimmungen bedürfen unabhängig davon, dass das Abkommen insgesamt nicht unmittelbar gilt, der Aktivierung, weiteren Konkretisierung oder Umsetzung.

Und auch die im Abkommen vorgesehenen Ausschussstrukturen würden nicht unmittelbar rechtsverkürzend wirken. Es würden sich nämlich die ohnehin nur im Zweijahresabstand tagenden Ausschüsse erst einmal konstituieren müssen. In der Folge käme es dann auf die von diesen Ausschüssen getroffenen Beschlüsse an, die jedoch nicht unmittelbar wirken, sondern in der EU bzw. in Deutschland umgesetzt werden müssten.

Es ist auch daran zu erinnern, dass das EUSFTA nach Art. 16.14 Abs. 2 EUSFTA jederzeit durch die EU gekündigt werden kann. Die Bundesregierung wäre verpflichtet, auf eine Beseitigung des verfassungswidrigen Zustands mit allen rechtlichen und politischen Mitteln hinzuwirken.

Insgesamt stellt sich damit selbst bei einem unterstellten Ob-siegen der Beschwerdeführer in der Hauptsache bei Nichtergehen einer einstweiligen Anordnung die Gefahr für deren Rechte allenfalls als abstrakte Gefahr dar, deren Konkretisierung von

weiteren Zwischenschritten abhänge und von hypothetischen Annahmen geprägt ist.

2. Schwere nachteilige Folgen bei Ergehen der einstweiligen Anordnung

Die Folgen, die eintreten, wenn eine einstweilige Anordnung erginge, erscheinen demgegenüber unabsehbar.

Würde die Bundesregierung dazu verpflichtet, im Rat einen Aufschub des Ratsbeschlusses über den Abschluss des Abkommens zu erwirken oder einem solchen vorerst nicht zuzustimmen, dann bestünde nach Einschätzung der Bundesregierung die konkrete Gefahr einer erheblichen weiteren Verzögerung der Ratifizierung, möglicherweise auf unbestimmte Zeit, oder sogar einem Scheitern der Ratifizierung, mit Folgen für die mit dem EUSFTA verbundenen Abkommen, dem Investitionsschutzabkommen und dem Partnerschafts- und Kooperationsabkommen. Ein Scheitern der Ratifizierung im Falle einer unabsehbaren Verzögerung kann nicht ausgeschlossen werden. Die Mehrheitsverhältnisse im Rat werden sich durch den Austritt des traditionell handelsfreundlichen Großbritanniens aus der EU verschieben. Andere EU Mitgliedstaaten könnten infolge von Wahlen ihre handelspolitische Ausrichtung ebenfalls ändern. Das Abkommen, das bereits vor sechs Jahren paraphiert wurde, verliert mit jeder weiteren Verzögerung an Aktualität, zumal die Vertragsparteien zwischenzeitlich Freihandelsabkommen mit anderen Drittstaaten unterzeichnet haben. Der Vertragspartner Singapur, der die fortdauernde Diskussion um einen Brexit in Großbritannien, ebenso wie in den Hauptstädten der übrigen EU-Mitgliedstaaten, darunter insbesondere in Berlin als dem wichtigsten EU-Wirtschaftspartner mit größter Aufmerksamkeit verfolgt und laufend mögliche negative Auswirkungen auf die eigene Handelsposition kritisch prüft, könnte

geltend machen, dass mit dem Austritt des G7-Staates Großbritanniens aus der EU die Bedeutung des EU-Marktes deutlich abgenommen hat und deshalb Anpassungen des Abkommens zugunsten von Singapur erforderlich seien.

Mit diesem Risiko der Verzögerung oder des Scheiterns verbinden sich erhebliche ökonomische Verluste (dazu a.) sowie – über die Bedeutung des konkret in Rede stehenden Übereinkommens teils weit hinausgehende – Beeinträchtigungen der außen-, europa- und handelspolitischen Interessen der Bundesrepublik Deutschland (dazu b. bis e.).

Zwar kann der erforderliche Ratsbeschluss aufgrund der Rechtsnatur des Abkommens gem. Art. 207 Abs. 4 Satz 1 AEUV formal mit qualifizierter Mehrheit gefasst werden. Damit könnte der Beschluss rechtlich auch ohne die Zustimmung der Bundesregierung zustande kommen.

Dazu käme es aber nach Einschätzung der Bundesregierung gar nicht. Denn die Bundesregierung müsste das Ratssekretariat und die Kommission über das Ergehen einer einstweiligen Anordnung unverzüglich in Kenntnis setzen. Die Bundesregierung geht davon aus, dass in diesem Fall von einer Abstimmung über den wie üblich bereits zeitnah zur Unterzeichnung übermittelten Beschlussvorschlag im Rat (Ratsdok. 7972/18 REV 1 v. 12.10.2018) für die Dauer der Wirkung dieser Anordnung abgesehen würde.

Neben dem Aspekt der faktischen Einstimmigkeit (s. oben) würde sich auswirken, dass ohne die Zustimmung Deutschlands im Rat bereits rund 45 % des für eine Sperrminorität erforderlichen Anteils der nicht zustimmenden Bevölkerung erreicht wäre. Zudem trüge der vorzulegende Ratsbeschluss den Makel einer verfassungsrechtlichen Beanstandung durch den größten EU-Mitgliedstaat, den andere EU-Mitgliedstaaten bei ihrem Stimmverhalten zu berücksichtigen hätten. Dies eröffnet gleichzeitig weit reichende Optionen, die eigene Zustimmung auch aus verhandlungstaktischen Gründen zu überdenken.

Dem entsprechend ist davon auszugehen, dass die Ratsbefassung zum Abschluss des Abkommens und damit die notwendigen Schritte für sein Inkrafttreten bis zu einer Beseitigung des Zustimmungshindernisses nicht eingeleitet würden. Die Beseitigung dieses Hindernisses durch den Abschluss des Verfahrens in der Hauptsache läge aber außerhalb des Einflusses all jener, die an dem Ratsbeschluss mitwirken müssten. Im Ergebnis wäre davon auszugehen, dass das EUSFTA bis auf Weiteres nicht in

Kraft träte, mithin Singapur nach einer Reihe von Verzögerungen ein weiteres Mal vertröstet werden müsste.

a. Ökonomische Nachteile

Würde das EUSFTA vorläufig oder auf unbestimmte Zeit nicht zustande kommen, so könnten Wirtschaft, Verbraucher und Arbeitnehmer sowohl in Deutschland als auch in der EU insgesamt in einem wirtschaftlich ohnehin bereits herausfordernden Umfeld nicht von den Vorteilen des Abkommens profitieren – nach Einschätzung der Bundesregierung mit spürbaren negativen Folgen für die Wettbewerbsfähigkeit der deutschen und europäischen Industrie und für die Bürger.

Die Abkommen mit Singapur eröffnen eine Vielzahl ökonomischer Chancen für Deutschland und die EU. Diese lassen sich quantifizieren.

Nach Angaben der EU-Kommission beläuft sich der jährliche Handel zwischen der EU und Singapur auf ein Gesamtvolumen von über 58 Mrd. Euro bei Waren (2018) und 51 Mrd. Euro bei Dienstleistungen (2017) jährlich. Damit ist Singapur der weitaus größte Handelspartner der EU in Südostasien. Zudem ist Singapur für Europa der Investitionsstandort Nummer eins in Asien. Die Investitionstätigkeit zwischen beiden Seiten hat in den letzten Jahren rasch zugenommen: Im Jahr 2017 beliefen sich die bilateralen Investitionsbestände auf 344 Mrd. Euro,

https://ec.europa.eu/germany/news/singapur20190213_de.

Die Europäische Kommission geht davon aus, dass die Ausfuhren aus der EU nach Singapur in einem Zeitraum von zehn Jahren um etwa 1,4 Mrd. EUR und die Ausfuhren aus Singapur in die EU (einschließlich der Warensendungen aus den zahlreichen Tochtergesellschaften von EU-Unternehmen in Singapur zurück in die EU) um 3,5 Mrd. EUR steigen würden. Die Kom-

mission stützt sich auf Analysen, die nach konservativer Schätzung für die EU ein mögliches Wachstum des realen BIP von etwa 550 Mio. EUR innerhalb von zehn Jahren voraussagen, während die Wirtschaft Singapurs im selben Zeitraum um 2,7 Mrd. EUR expandieren könnte.

COM(2018) 197 final, S. 4 f.

Singapur verfügt bereits über Freihandelsabkommen mit mehr als 30 Staaten, u.a. den USA, China, Japan und Australien und ist Mitglied der am 30. Dezember 2018 in Kraft getretenen Umfassenden und fortschrittlichen Vereinbarung für eine Transpazifische Partnerschaft (CPTPP).

Die Transpazifische Partnerschaft (TPP), ohne die USA auch als CPTPP oder TPP-11 bezeichnet, ist ein Freihandelsabkommen zwischen Australien, Brunei, Chile, Japan, Kanada, Malaysia, Mexiko, Neuseeland, Peru, Singapur und Vietnam. Es umfasst einen Wirtschaftsraum mit 500 Mio. Menschen und repräsentiert 13 % des Welt-Bruttoinlandsproduktes (BIP) sowie 15 % des Welthandels. Mit 30 Kapiteln zählt dieses Abkommen zu den ambitioniertesten Freihandelsabkommen im Raum Asien-Pazifik. Mit dem Inkrafttreten des Abkommens – bisher für Australien, Japan, Kanada, Mexiko, Neuseeland, Singapur und Vietnam – wurden knapp 90 % aller Industrie- und Agrarzölle sofort abgeschafft (weitere Zollsenkungen finden nach Auslauf verschiedener Übergangsfristen statt) und beinahe alle Sektoren für Investitionen und Dienstleistungen liberalisiert. CPTPP ermöglicht also einen nahezu unbeschränkten Handel zwischen den 11 Vertragspartnern, was zu Kosteneinsparungen bei den Unternehmen führt.

Zu nennen sind auch das geplante Regional Comprehensive Economic Agreement (RCEP) der ASEAN-Staaten mit sechs anderen Staaten – u.a. China, Indien, Japan – das mehr als drei Milliarden Menschen betreffen würde sowie das geplante Freihandelsabkommen zwischen China, Südkorea und Japan.

Mit Blick auf die existierenden Freihandelsabkommen bestehen für deutsche und andere europäische Unternehmen bis zum Abschluss eines EU-Freihandelsabkommens schlechtere Bedingungen in den Wirtschaftsbeziehungen mit Singapur als für viele wichtige Wettbewerber.

Sollte das EUSFTA scheitern oder deutlich weiter verzögert werden, so könnten die damit verbundenen ökonomischen Chancen entsprechend nicht realisiert werden.

b. Beeinträchtigung strategischer Interessen in der Region

Neben den ökonomischen Aspekten eines verbesserten Handels mit Singapur ist die erhebliche strategische Bedeutung zu betonen, die dem Freihandelsabkommen mit Singapur als entscheidendem Abkommen für die umfassendere Agenda der EU in der ASEAN-Region und in ganz Asien zukommt.

COM(2018) 197 final, S. 5.

Es ist das erste bilaterale Handelsabkommen, das zwischen der EU und einem Mitgliedstaat des Verbandes Südostasiatischer Nationen (ASEAN) abgeschlossen wird. Damit handelt es sich um einen zentralen Schritt zur Verwirklichung des übergeordneten Ziels der EU, ein interregionales Freihandelsabkommen mit dem ASEAN abzuschließen. Es besteht eine Pionier- und Referenzrolle dieser ersten Vereinbarungen zwischen einem ASEAN-Mitgliedsstaat mit der EU für weitere Mitglieder und für ein die gesamte Region umfassendes Abkommen.

Singapur ist derzeit (von 2018-2021) EU-ASEAN-Koordinator und damit für Deutschland Schlüsselakteur und strategisch zentraler Partner für regelbasierte Ordnung und Multilateralismus. Singapur ist der wichtigste EU-Handelspartner in der ASEAN-Region. Es besteht ein überragendes politisches und wirtschaftliches Interesse der EU an einer Stärkung Singapurs als Brückenpfeiler in der und in die Region. Auch aus Sicht der Bundesregierung müssen alle Anstrengungen unternommen werden, bilateral wie über die EU den inneren Zusammenhalt von ASEAN als Staatenzusammenschluss zu fördern. Perspektivisch geht es um ein regionales EU-ASEAN Freihandelsabkommen. Ein solches Abkommen würde den inneren Zusam-

menhalt der ASEAN-Staaten nicht nur wirtschaftlich fördern, sondern ganz erheblich auch den politischen Zusammenhalt von ASEAN stärken.

Durch das EUSFTA und die begleitenden Abkommen werden nicht nur die wirtschaftlichen Handels- und Investitionsbeziehungen zu Singapur, sondern auch zu den anderen hochdynamischen und wachstumsstarken ASEAN-Mitgliedstaaten, mit insgesamt 634 Mio. Einwohnern, auf eine rechtlich verlässliche Grundlage gestellt. Denn die über 10.000 Unternehmen aus der EU, die sich bereits in Singapur niedergelassen haben, nutzen Singapur auch als Drehscheibe für die ASEAN- und die Pazifikregion. Die ASEAN-Staaten gelten als einer der dynamischsten Wirtschaftsräume der Welt.

Mit Wachstumsraten des Bruttoinlandsprodukts um 5 Prozent könnten sie bis 2022 zusammengenommen zur fünftgrößten Volkswirtschaft der Welt aufsteigen. Näheres in Trade Sustainability Impact Assessment for the FTA between the EU and ASEAN, Phase 1 - Global Analysis Report, TRADE07/C1/C01 – Lot 2.

c. Beeinträchtigung strategischer Interessen an globalen Handelsregeln

Die Bedeutung des EUSFTA beschränkt sich nicht auf die bilateralen Wirtschaftsbeziehungen der EU und der ASEAN-Region. Das EUSFTA soll auch über die Wirtschaftsbeziehungen zu Singapur hinaus wichtige Maßstäbe für die Ausgestaltung globaler Handelsregeln setzen, durchaus zeitkritisch im Wettbewerb mit konkurrierenden Vorstellungen anderer Handelsakteure, gerade in asiatischen Ländern. Es verstärkt gleichzeitig die Stabilität und den Schulterschluss der westlichen Welt und Wertegemeinschaft gegenüber anderen Akteuren in ökonomischer Hinsicht und ist insofern ein Stabilitätsanker in einem unsicheren internationalen Umfeld. Durch weitreichende Regelungen im Bereich des Marktzugangs, den Schutz grundlegen-

der Standards, durch das anspruchsvolle Kapitel zu Handel und nachhaltiger Entwicklung, verbindliche Regeln für Industriesubventionen und Staatsunternehmen sowie ein modernes Investitionsschutzabkommen haben die Abkommen mit Singapur auch eine Vorbildwirkung für den globalen Handel und können zu einer neuen Dynamik in den multilateralen Verhandlungen in der WTO und in den bilateralen Verhandlungen mit anderen Partnern beitragen.

Die Vereinbarungen mit Singapur sind damit ein wichtiges politisches Signal im Hinblick auf zunehmende weltweite bilaterale und plurilaterale Freihandelsaktivitäten, gerade auch im asiatischen Raum (s. oben).

d. Schwerwiegende Nachteile für die europäischen und außenpolitischen Interessen der Bundesrepublik Deutschland

Nach Einschätzung der Bundesregierung müsste damit gerechnet werden, dass ein erfolgreicher Antrag im Eilrechtsschutz vor dem Bundesverfassungsgericht die Position und das Verhandlungskapital von Deutschland, aber auch der EU insgesamt in Bezug auf weitere internationale Verhandlungen und Vorhaben in erheblichem Maße nachteilig beeinflussen würde.

Im Unterschied zu bisherigen Verzögerungen, insbesondere durch die Einholung des EuGH-Gutachtens, die der EU in ihrer Gesamtheit zuzurechnen waren, würde eine durch einen erfolgreichen Eilantrag bedingte Verzögerung politisch der Sphäre der Bundesrepublik Deutschland zugerechnet. Sie käme auch überraschend, da die fraglichen Entwürfe für Ratsbeschlüsse bereits seit über einem Jahr öffentlich sind und mit der Zustimmung der Bundesregierung zum Ratsbeschluss über die Unterzeichnung des Abkommens die inhaltliche und rechtliche Prüfung abgeschlossen scheinen musste. Der Ratsbeschluss über den Abschluss dient demgegenüber zuvörderst dazu, das Vor-

liegen der formalen Ratifikationsvoraussetzungen zu bestätigen.

Auch für den aus Sicht der Bundesregierung unwahrscheinlichen Fall, dass der Rat den Abschluss des Abkommens seitens der EU ohne die Zustimmung der Bundesregierung billigen würde, drohen schwere Nachteile für die Bundesrepublik.

Einzelheiten und Abstufungen einer bundesverfassungsgerichtlichen Maßgabe im vorbeugenden und vorläufigen Rechtschutz würden im politischen Kontext nicht vermittelbar sein. Es bliebe nach Einschätzung der Bundesregierung das politische Signal, dass Deutschland sich in einem entscheidenden Moment vom Ziel einer Verbesserung des Freihandels auf bilateraler, plurilateraler und multilateraler Ebene insgesamt abwendet. Ein solches Signal von Deutschland, dem größten EU-Mitgliedstaat, der weltweit an dritter Stelle der Warenexporteure und -importeure steht, und bei dem jeder vierte Arbeitsplatz, in der Industrie sogar jeder zweite Arbeitsplatz, vom Export abhängt, würde der Gemeinsamen Handelspolitik enormen Schaden zufügen und bei der großen Mehrheit der Mitgliedstaaten, der Europäischen Kommission sowie anderen Staaten für Unverständnis sorgen.

Damit bestünde nach Einschätzung der Bundesregierung die konkrete Gefahr, dass sowohl die ASEAN-Staaten als auch andere Staaten die EU und Deutschland nicht mehr im bisherigen Maße als ernsthaften und verlässlichen Handels- und Verhandlungspartner ansehen würden. Im Kreise der EU-Mitgliedstaaten würde ein entsprechender Einflussverlust eintreten.

Das Konstrukt der Europäischen Union und die damit verbundene Kompetenzverteilung zwischen der EU und den Mitgliedstaaten sind im internationalen Vergleich einzigartig und für Drittstaaten häufig schwer nachzuvollziehen. Sollte Deutschland entgegen seines bisherigen Stimmverhaltens im Rat –

wenn auch nur temporär – an der Zustimmung gehindert sein, obwohl die Bundesregierung im Jahr 2007 der Erteilung eines entsprechenden Verhandlungsmandates zugestimmt hat, obwohl die Europäische Kommission unter Beachtung der in diesem Verhandlungsmandat niedergelegten Ziele die Verhandlungen geführt und abgeschlossen hat und obwohl die Bundesregierung das Abkommen positiv bewertet und im Rat seiner Unterzeichnung zugestimmt hat, so wird dies grundsätzliche Fragen zur außenpolitischen Handlungsfähigkeit und Verlässlichkeit Deutschlands aufwerfen.

e. Ergebnis: Irreversible konkrete Beeinträchtigungen und Nachteile

Sowohl in wirtschaftlicher als auch in politischer Hinsicht wäre mithin das Eintreten erheblicher konkreter Beeinträchtigungen und Nachteile zu besorgen, die nachträglich auch nicht wieder rückgängig gemacht werden könnten. Dies gilt in besonderem Maße für die zu erwartende Einbuße an Verlässlichkeit der Bundesrepublik wie der Europäischen Union.

Das Scheitern der Abkommen mit Singapur und anderen Freihandelsabkommen der EU entspricht der erklärten politischen Zielsetzung der Beschwerdeführer jenseits der vorgetragenen Rechtsschutzanliegen. Insoweit dient das vorliegende Verfahren auch der Durchsetzung einer Minderheitsposition im politischen Meinungskampf.

Ein Erfolg im Eilverfahren bei bestenfalls vagen Erfolgsaussichten im Hauptsacheverfahren würde den Anreiz schaffen, künftige Unterzeichnungs- und Ratifizierungsverfahren auf EU-Ebene durch gleichlaufende Anträge aufzuhalten und zu blockieren, mit dem erklärten politischen Ziel, Handelsabkommen der EU

scheitern zu lassen. Die Verfassungsgerichte der Mitgliedstaaten sind aber keine Foren für den politischen Meinungskampf.

Die politische Auseinandersetzung um die künftige Ausgestaltung der internationalen Handelsbeziehungen findet in einem offenen demokratischen Prozess in den Parlamenten statt. Soweit der Bundestag über die Ratifikation von gemischten Abkommen wie beispielsweise dem Investitionsschutzabkommen mit Singapur befasst ist, wird im Rahmen eines Gesetzgebungsverfahrens zur Verabschiedung eines Vertragsgesetzes um das Für und Wider gestritten werden.

Eine Eilrechtsschutzentscheidung des Bundesverfassungsgerichts würde im ungünstigsten Verlauf diesen demokratischen Prozess abbrechen. Eine Minderheit hätte sich in einem Verfahren, in dem mit Blick auf Umfang und Komplexität des EUSFTA aus Zeitgründen keine vertiefte – dies sind die Grenzen des Eilrechtsschutzes – und aus Sachgründen keine politische Auseinandersetzung im parlamentarischen Sinne – auch im Eilrechtsschutz geht es um rechtliche Aspekte – mit den EUFTA erfolgen kann, durchgesetzt. Sollte die Realisierung der Freihandelsabkommen für eine unbestimmte Zeit nicht erfolgen, dann würde eine einstweilige Anordnung gar die Hauptsache vorwegnehmen.

3. Abwägung

Die Abwägung der Folgen ergibt, dass eine einstweilige Anordnung nicht ergehen darf.

D. Vorlage zum EuGH

Die Beschwerdeführer zu II. regen eine Vorlage zum EuGH an. Dafür besteht indes kein Anlass. Die unionsrechtlichen Fragen können als hinreichend geklärt angesehen werden. Die Voraussetzungen für eine Vorlage an den EuGH liegen nicht vor.

I. Voraussetzungen für eine Vorlage an den EuGH

Nach Art. 267 Abs. 3 AEUV sind Gerichte, deren Entscheidungen innerstaatlich nicht mehr mit Rechtsmitteln angefochten werden können – was auf das Bundesverfassungsgericht stets zutrifft –, dazu verpflichtet, den EuGH bezüglich entscheidungserheblicher Fragen zur Gültigkeit oder Auslegung des Unionsrechts im Wege des Vorabentscheidungsverfahrens zu befassen.

Eine Vorlage kann auch im Rahmen von Verfahren des einstweiligen Rechtsschutzes erfolgen; selbst dann, wenn bereits Sicherungsmaßnahmen ergangen sind. Näher dazu EuGH, Rs. 338/85, Pardini, Slg. 1988, 2041.

Um eine Entscheidungserheblichkeit annehmen zu können, muss es aber auf die Beantwortung einer Vorlagefrage für den Ausgangsrechtsstreit konkret ankommen. Dies ist hier nicht der Fall.

II. Keine Entscheidungserheblichkeit des Unionsrechts bei Folgenabwägung im Eilrechtsschutz

Soweit das Bundesverfassungsgericht im Verfahren des einstweiligen Rechtsschutzes in erster Linie eine Folgenabwägung mit Blick auf die Auswirkungen einer vorläufigen Regulationsanordnung vornimmt, kommt es dabei auf Fragen der Auslegung des Unionsrechts von vornherein nicht an.

III. Keine Vorlage mangels offener Auslegungsfrage

Darüber hinaus ist aber auch mit Blick auf die angeregten Fragen keine Vorlage zum EuGH angezeigt. Unabhängig von der erforderlichen Entscheidungserheblichkeit ist nämlich vorliegend die richtige Anwendung des Unionsrechts derart offenkundig, dass für vernünftige Zweifel keinerlei Raum bleibt.

EuGH, Rs. 283/81, CILFIT, Slg. 1982, 3415.

Der EuGH hat in seinem Gutachten 2/15

Gutachten 2/15 vom 16. Mai 2017, EuGH, Gutachten 2/15 v. 16.5.2017, ECLI: EU:C:2017:376; s. auch Schlussanträge der Generalanwältin Sharpston v. 21.12.2106, ECLI:EU:C:2016:992.

die Voraussetzungen für eine Zuständigkeit der EU zum alleinigen Abschluss von Freihandelsabkommen geklärt. Die Zuständigkeit umfasst auch die institutionellen Bestimmungen.

Offene Auslegungsfragen des Unionsrechts sind nicht ersichtlich.

IV. Keine Vorlage aufgrund der Ultra vires-Rechtsprechung

Das Bundesverfassungsgericht hat wiederholt klargestellt, dass es vor einer Ultra vires-Feststellung den EuGH befasst.

BVerfGE 126, 286 (303 f.) – Honeywell.

Dies muss in besonderem Maße gelten, wenn der Ultra vires-Vorwurf sich gegen den EuGH richtet.

Wenn es um einen Ultra vires-Akt des EuGH geht droht ein schwerer Justizkonflikt mit unübersehbaren Folgen für die europäische Rechtsgemeinschaft, vgl. das Vertragsverletzungsverfahren gegen Frankreich wegen Nichtvorlage des Conseil d'Etat, EuGH Rs. C-416/17, Kommission/Frankreich, Urt. v. 4.10.2018, ECLI:EU:C:2018:811. S. auch Classen, in: von Mangoldt/Klein/Starck, Grundgesetz, 7. Aufl. 2018, Art. 23 Rn. 57.

Vorliegend lässt sich ein Ultra vires-Vorwurf nicht erheben. Gleiches gilt für den Vorwurf der Identitätsverletzung und die Identitätskontrolle, für die ebenfalls vor einem Urteil der EuGH im Wege der Vorlage – unter dem Aspekt der Auslegung von Art. 4 Abs. 2 EUV – eingeschaltet werden müsste.

Höchst vorsorglich ist darauf hinzuweisen, dass die Befassung des EuGH mit dem EUSFTA im Rahmen des Gutachtens 2/15 (EuGH, Gutachten 2/15 v. 16.5.2017, ECLI: EU:C:2017:376) durch die gestellten Gutachtenfragen begrenzt war, mithin die im Kontext einer Ultra vires-Kontrolle oder Identitätskontrolle durch das BVerfG vorzusehenden Vorlage an den EuGH nicht zu ersetzen vermag.

V. Ergebnis

Die Voraussetzungen für eine Vorlage an den EuGH liegen nicht vor, schon weil die aufgeworfenen europarechtlichen Fragen keine offenen Auslegungsfragen des Unionsrechts sind.

E. Hauptsache

Da die Prüfung der Erfolgsaussichten der Hauptsache im Rahmen des Eilrechtsschutzes ergibt, dass die Rechtsschutzbegehren sich als von vornherein unzulässig und offenkundig unbegründet erweisen (s. oben), besteht für ein Hauptsacheverfahren kein Anlass mehr.

F. Ergebnis und Anträge

Die Anträge auf Erlass einer einstweiligen Anordnung sind als unbegründet zurückzuweisen. Dies ergibt sich aus der Unzulässigkeit der Rechtsschutzbegehren in der Hauptsache und aus deren offenkundiger Unbegründetheit ebenso wie aus der Folgenabwägung. Soweit die Prüfung der Erfolgsaussichten der Hauptsache im Rahmen des Eilrechtsschutzes ergibt, dass wegen Unzulässigkeit und offenkundiger Unbegründetheit keine Erfolgsaussichten bestehen, kann das Bundesverfassungsgericht nach § 24 BVerfGG a limine entscheiden.

Daher wird beantragt,

die Anträge auf Erlass einer einstweiligen Anordnung zurückzuweisen.

u n d

die Verfassungsbeschwerden nach § 24 BVerfGG zu verwerfen

h i l f s w e i s e

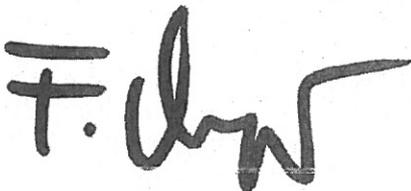
zurückzuweisen.

G. Gegenstandswert

Die Bundesregierung behält sich vor, zum Gegenstandswert nach einer Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts ergänzende Ausführungen zu machen.

Einstweilen wird angemerkt, dass der Individualrechtsschutz vor dem Bundesverfassungsgericht nicht auf Verfassungsbeschwerden ausgelegt ist, die – wie vorliegend – nach intensiver Werbung, sich dem Gang vor das Bundesverfassungsgericht ‚anzuschließen‘, in großer Zahl inhalts- oder gar wortgleich erhoben werden. Schon jetzt verweist die Bundesregierung höchst vorsorglich darauf, dass in solchen Fällen eine Kostenerstattung nicht für sämtliche Beschwerdeführer in Betracht kommt, weil für Beschwerdeführer erkennbar ist, dass eine eigene Verfassungsbeschwerde zur Klärung der verfassungsrechtlichen Lage nicht mehr erforderlich ist.

BVerfGE 85, 117 (Leitsatz, 124 ff.) und BVerfGE 86, 81 (89), s. aus jüngerer Zeit die Beschlüsse der 3. Kammer des Ersten Senats 1 BvR 1141/09 v. 13.7.2016 - sowie 1 BvR 210/09 v. 13. 7.2016. Dies gilt auch bei verschiedenen, aber im Ergebnis inhaltsgleichen Verfassungsbeschwerden, die nacheinander eingereicht werden, wenn dies für die zeitlich späteren Beschwerdeführer erkennbar war (vgl. BVerfGE 85, 117 (126)). Über die Medien war bekannt, dass die Beschwerdeführer zu I. Verfassungsbeschwerden erhoben hatten, s. Verfassungsgericht prüft Singapur-Abkommen, Frankfurter Allgemeine Zeitung, Nr. 114, v. 17.5.2019, S. 17.



Franz Mayer

Berlin, den 15. September 2019

