Der Preis der Deeskalation

Die EU-Verfassungsordnung und der US-Zollkompromiss

Arne P. Wegner

31.07.2025 doi: 10.59704/5bf643ddb19818ce

Mitten in einer transatlantischen Zollschlacht hat die Europäische Union einem US-Handelsdiktat zugestimmt, das einen drohenden Handelskrieg abwendet – und zugleich fundamentale verfassungsrechtliche Fragen aufwirft. Was als Rettungsschirm für Europas Wirtschaft verkauft wird, entpuppt sich bei näherem Hinsehen als Stresstest für die EU-Verfassungsordnung. Hat Brüssel aus Notwendigkeit seine Prinzipien preisgegeben? Oder beweist der Deal die bemerkenswerte Elastizität des EU-Verfassungsraums unter äußerem Zwang? Zwar schafft das Abkommen kurzfristig Stabilität, langfristig aber lotet es die Grenzen von Kompetenzen, Demokratie und Rechtsstaatlichkeit in der EU aus – eine Gratwanderung zwischen Souveränität und Submission.

Handelspakt unter Druck

Der neue Handelspakt – „*Cooperation Agreement on Reciprocal, Fair and Balanced Trade*“ – wurde unter beispiellosem Druck geschnürt. Nur wenige Monate nach Amtsantritt verhängte US-Präsident Donald Trump abermals Strafzölle auf Stahl, Aluminium und Autos aus der EU. Die EU sah sich mit der Androhung eskalierender Tarife – bis zu 50 % auf alle Waren – konfrontiert. Um eine wirtschaftliche Katastrophe abzuwenden, lenkte Brüssel ein. Am 27. Juli 2025 einigten sich Trump und EU-Kommissionspräsidentin Ursula von der Leyen in Schottland auf einen Kompromiss: Die USA erheben fortan einen einheitlichen Importzoll von 15 % auf die meisten EU-Waren – halb so viel wie zunächst angedroht. Im Gegenzug streicht die EU praktisch alle Zölle auf US-Industriegüter und verpflichtet sich zu milliardenschweren Käufen und Investitionen in den Vereinigten Staaten. So wird die EU bis 2028 zusätzliche 600 Mrd. $ in Amerika investieren und 750 Mrd. $ an US-Energie importieren. Bestimmte strategische Güter – etwa Flugzeugteile, ausgewählte Chemikalien und kritische Rohstoffe – bleiben gegenseitig zollfrei, während auf europäischem Stahl und Aluminium weiterhin schmerzliche 50 % US-Zoll lasten. Für Wein, Spirituosen, Pharmazeutika und Halbleiter sind indes Sonderkonditionen noch Verhandlungssache. Mit anderen Worten: Der sogenannte „*Deal*“ ist ein asymmetrischer Kuhhandel. Die EU liefert weitreichende Marktöffnungen und finanzielle Zusagen – die USA gewähren lediglich eine Deckelung ihres eigenen Zoll-Niveaus auf immer noch protektionistische 15 %.

Brüssel bemühte sich dennoch, den Pakt als Erfolg zu verkaufen. Von der Leyen sprach von einem guten Geschäft, das Stabilität und Vorhersehbarkeit in den transatlantischen Handel zurückbringe. Sie räumte jedoch ein, 15 % seien „nicht zu unterschätzen“, aber „das Beste, was wir erreichen konnten“. Bundeskanzler Friedrich Merz sekundierte, das Abkommen wahre die europäischen Kerninteressen und verhindere „eine unnötige Eskalation“ der Handelsbeziehungen. Tatsächlich hatte die EU indes ursprünglich auf höchstens 10 % Zölle gehofft.

Ungarns Premier Viktor Orbán ätzte, Trump habe Ursula von der Leyen „zum Frühstück verspeist“ – der Deal sei schlechter als derjenige, den das Vereinigte Königreich zuvor erzielt hatte (London handelte offenbar 10 % aus). Frankreichs Premierminister François Bayrou sagte, ein Bündnis freier Völker begebe sich „*à la soumission*“ (in Unterwerfung).

Die Polemik verdeutlicht: Der EU-US-Deal mag einen Handelskrieg abgewendet haben, doch er stellt die europäische Verhandlungsmacht und -willigkeit in Frage. Aus der Perspektive des EU-Verfassungsrechts drängt sich vor allem die Prüfung auf, wie dieser Pakt

zustande kam und was er für die innere Rechtsordnung bedeutet.

EU-Kompetenzen und demokratische Kontrolle

Außenhandelsabkommen dieser Tragweite berühren das institutionelle Gefüge der EU. Formal fiel der Deal in den Anwendungsbereich der Gemeinsamen Handelspolitik (Art. 207 AEUV) – einem Gebiet, das seit Lissabon fast vollständig EU-exklusiv ist. Spätestens mit dem Gutachten 2/15 zum EU-Singapur-Abkommen hat der EuGH nämlich klargestellt, dass die Union Freihandelsabkommen grundsätzlich eigenständig abschließen darf, ohne alle 27 nationalen Parlamente befassen zu müssen. Die Luxemburger Richter gaben den EU-Institutionen ausdrücklich grünes Licht für EU-*only*-Abkommen, sofern problematische Kapitel – wie hier Investorenschutz oder Portfoliokapital – ausgeklammert werden.

Im vorliegenden transatlantischen Pakt hat Brüssel genau diese Option gezogen: Man vermied heikle Themen wie Investitionsschiedsgerichte oder umfassende regulatorische Angleichungen, um das Abkommen allein auf EU-Ebene ratifizieren zu können. Nationale Ratifizierungen, die ein gemischtes Abkommen erfordern würde, sind de jure nicht vorgesehen. Dies erspart langwierige parlamentarische Hürden in den Mitgliedstaaten – man denke an das Drama um CETA und das Walloner Veto seinerzeit. Der Preis ist allerdings ein demokratisches Legitimationsdefizit:

Zwar folgt der Abschluss formal dem Verfahren des Art. 218 AEUV: Der Rat (die Regierungen) autorisiert die Unterzeichnung und schließt das Abkommen, mit anschließender Zustimmung des Europäischen Parlaments. Doch in der Praxis blieb kaum Zeit für vertiefte parlamentarische Mitwirkung. Die Kommission verhandelte unter Zeitdruck hinter verschlossenen Türen. Als das Rahmenabkommen verkündet wurde, standen das Parlament und die Öffentlichkeit vor vollendeten Tatsachen – eine provisorische Anwendung liegt nahe, um die Frist bis zur Zollsenkung am 1. August zu wahren. Das Europäische Parlament sieht sich damit faktisch vor die Wahl gestellt, den ausgehandelten Pakt abzusegnen oder die transatlantische Krise wieder aufflammen zu lassen. Diese Zwickmühle wirft Fragen nach der demokratischen Kontrolle der EU-Außenpolitik auf. Kann von echter parlamentarischer Zustimmung die Rede sein, wenn diese unter der Drohkulisse eines Handelskriegs erfolgt?

Hier zeigt sich, was sich „erweiterte Exekutivführung“ nennen lässt: In einer Notlage bündeln Kommission und Europäischer Rat (die Staats- und Regierungschefs) de facto enorme Macht, während die Legislative nur nachträglich nicken darf. Das EU-Verfassungsrecht kennt zwar Eilkompetenzen im Inneren (etwa Art. 352 AEUV), aber im Außenhandel offenbart sich hier eine Lücke: Die rasche Reaktionsfähigkeit geht zulasten der demokratischen Deliberation.

Aus EU-verfassungsrechtlicher Sicht bleibt festzuhalten: Der Transatlantik-Pakt schöpft die nach Lissabon erweiterten EU-Kompetenzen maximal aus. Das beschleunigt die Entscheidungsfindung, stellt aber die Frage, ob die demokratische Rückkopplung Schritt halten kann. Eine Lehre aus Gutachten 2/15 ist, dass das Primärrecht zwar große Freiheiten für EU-only-Abkommen gibt, die politische Akzeptanz solcher Alleingänge aber keineswegs garantiert ist – was die aktuelle Debatte illustriert.

Prinzipien auf dem Prüfstand

Nebst institutionellen Fragen berührt das Abkommen zentrale Werte der EU. Denn die Union verpflichtet sich durch Art. 2 EUV und Art. 21 EUV ausdrücklich zu Rechtsstaatlichkeit, Menschenrechten, nachhaltiger Entwicklung und Multilateralismus – dies bestätigt die Rechtsprechung, etwa in *Commission v. Hungary*, wo der EuGH Art. 2 EUV als unmittelbar rechtlich bindend beurteilte und Verstöße unmittelbar sanktionierte. Doch der vorliegende Deal erweckt den Eindruck eines erzwungenen Kuhhandels, der eher Machtpolitik als Rechtsstaatlichkeit verkörpert. Ist die EU ihren eigenen Maximen treu geblieben?

Kritiker wie François Bayrou meinen: nein. In der Tat stellt sich die normative Frage, ob ein unter wirtschaftlichem Zwang abgeschlossenes Abkommen den hohen Ansprüchen der EU an eine wertebasierte Außenpolitik genügt. Der Deal enthält – soweit bekannt – keine substanziellen Kapitel zu Nachhaltig-

keit oder Menschenrechten, wie sie heute in EU-Abkommen üblich sind.

Ein Verweis auf das Pariser Klimaschutzabkommen oder soziale Standards wurde öffentlich nicht thematisiert. Stattdessen verpflichtet sich die EU, gigantische Mengen fossiler Brennstoffe aus den USA zu kaufen – eine Konzession, die quer zur ambitionierten EU-Klimapolitik steht. Europas Green Deal und das verbindliche CO2-Neutralitätsziel bis 2050 werden herausgefordert, wenn nun langfristige Gas- und Ölimporte festgeschrieben werden.

Freilich verfolgt die EU damit auch ein strategisches Ziel: die Diversifizierung weg von russischen Energielieferungen. Dennoch bleibt die normative Spannung: Inwieweit darf die EU ihre Klimaziele und Umweltstandards flexibilisieren, um ökonomischen Schaden abzuwenden? Ein transatlantischer Deal, der womöglich zu höheren Emissionen führt, müsste zumindest nunmehr intern durch zusätzliche Klimaschutzanstrengungen ausgeglichen werden, um mit dem *European Climate Law* im Einklang zu stehen.

Weiterhin berührt das Abkommen das Rechtsstaatsprinzip, insofern die EU zugesagt hat, bestimmte nicht-tarifäre Handelshemmnisse abzubauen. Denn darunter dürften regulatorische Anforderungen fallen – etwa Sicherheitsstandards, technische Zulassungen oder Kontingente. Hier droht ein Konflikt mit dem bewährten EU-Prinzip, nur solche Erleichterungen zu gewähren, die mit dem Schutzniveau der europäischen Gesetzgebung vereinbar sind. Jede Anpassung von Standards (etwa im Lebensmittelbereich, siehe früherer TTIP-Streit um Chlorhühnchen) wird sorgfältig rechtlich zu prüfen sein. Die EU darf im Eifer des Gefechts eigentlich nicht ihre Vorsorgeprinzipien und Verbraucherschutznormen aushöhlen.

In der Schlussphase der Verhandlungen wird es daher heikel: Brüssel muss Verbesserungen für die USA bieten, ohne das eigene Rechtssystem zu untergraben. Gelingt dies nicht, drohen EuGH-Klagen oder gar ein Scheitern im Europäischen Parlament. Bereits jetzt mehren sich warnende Stimmen, das Abkommen sei unausgewogen und dauerhaft nicht tragfähig. Das Spannungsverhältnis zwischen kurzfristiger Stabilisierung und langfristiger Wertewahrung könnte zum Bumerang werden: Sollte etwa eine Seite ihre Zusagen missachten, steht sogar der Rechtsbruch im Raum.

Denn Trump ließ sich vertraglich die Möglichkeit offenhalten, die Zölle wieder zu erhöhen, falls die EU-Investitionen hinter den Versprechen zurückbleiben. Eine solche Sanktionsklausel ist ungewöhnlich und aus EU-Sicht problematisch, denn sie ist de facto ein einseitiges Druckmittel der USA. Aus völkerrechtlicher Sicht mag dies als auflösende Bedingung eines Vertrags zwar zulässig sein; im Lichte des EU-Rechts (und seines Gleichberechtigungsanspruchs in Verträgen) wirkt es allerdings demütigend. Hier zeigt sich ein normativer Zielkonflikt:

Der *rule-of-law*-Ansatz der EU – Verträge auf Augenhöhe, eingehalten aus beiderseitiger Treuepflicht – prallt auf eine Machtlogik, die Compliance mit Strafandrohung erzwingt. Die EU hat diesem Ansatz zugestimmt, um Schlimmeres zu verhindern. Verfassungsrechtlich bleibt ein mulmiges Gefühl zurück, ob das Prinzip der Gegenseitigkeit und freiwilligen Bindung, das dem EU-Vertragsverständnis innewohnt, nicht beschädigt wurde.

WTO und völkerrechtliche Implikationen

Das Abkommen ist nicht im luftleeren Raum entstanden, sondern vor dem Hintergrund der Krise des Multilateralismus. Unter normalen Umständen hätten sich solche Handelskonflikte vor der Welthandelsorganisation (WTO) ausgetragen lassen. Doch die WTO-Streitbeilegung wird seit Jahren blockiert – ironischerweise durch die USA.

Trump hat die Strafzölle unter dem Vorwand der nationalen Sicherheit verhängt (GATT Art. XXI), was WTO-Klagen der EU zwar auslösen, aber mangels funktionierendem Appellationsorgan nicht zum Erfolg führen konnte. In dieser Lage hat die EU auf klassische völkerrechtliche Gegenschritte gesetzt: Vergeltungszölle und die Androhung weiterer Maßnahmen in Höhe von 72 Mrd. €. Es entstand ein Machtpoker am Rande der Legalität, denn beide Seiten bewegten sich außerhalb der üblichen WTO-Spielregeln.

Dass am Ende eine bilaterale Vereinbarung steht, ist Zeichen und Symptom dieses Systemversagens. Die EU – sonst Hüterin des regelbasierten Welthandels –

hat sich gezwungen gesehen, in einen Deal außerhalb des WTO-Systemgefüges einzuwilligen. Das wirft freilich die Frage auf, ob dieser Vertrag WTO-konform ist. Immerhin gewähren EU und USA einander Zollpräferenzen (bzw. begrenzen neue Barrieren) ohne diese Vorteile *ipso facto* allen WTO-Mitgliedern einzuräumen (Verstoß gegen das Meistbegünstigungsprinzip, GATT Art. I). Solche Abweichungen sind nur zulässig, wenn ein umfassendes Freihandelsabkommen nach Art. XXIV GATT vorliegt – also im Wesentlichen der gesamte Handel liberalisiert wird. Genau daran bestehen Zweifel.

Der EU-US-Pakt lässt z. B. den Agrarsektor teils unberührt und ist mehr ein Rüstungs- und Energiedeal als ein klassisches Freihandelsabkommen. Zwar könnte man argumentieren, es handle sich um ein zulässiges Interimsabkommen auf dem Weg zu einem vollen Freihandelsabkommen. Doch ob WTO-Partner dieser Einschätzung folgen, bleibt abzuwarten. Drittstaaten – etwa Kanada oder China – könnten sich benachteiligt fühlen.

Völkerrechtlich heikel ist zudem der Umgang mit dem „*national security*"-Vorwand: Die USA haben mit Verweis auf die nationale Sicherheit globale Zölle erhöht und dann einzelnen Partnern (Japan zuvor, nun der EU) vergünstigte Konditionen angeboten. De facto entsteht ein exklusiver Klub – skeptische Stimmen sprechen von einer Renationalisierung des Welthandels. Ein Signal, dass am Ende doch die stärkere Macht diktiert – ein Rückschritt gegenüber dem Regelmodell der WTO.

Bewährungsprobe in Deutschland

Wie geht es nun weiter? Eine Rückkehr zur Eskalation würde insbesondere die deutsche Exportwirtschaft ins Mark treffen. Zunächst wird Deutschland genau auf die Einhaltung der US-Seite schauen. Sollte Washingtons Kongress oder Gerichte Trumps Zollkompetenz infrage stellen (einige Klagen dazu laufen bereits), könnte der schöne Deal schnell Makulatur werden. Das Bundeswirtschaftsministerium wie auch die EU-Kommission werden Szenarien planen, was im Falle eines Scheiterns passiert.

Und nicht zuletzt steht die verfassungsrechtliche Aufarbeitung an: Kritische Stimmen im Parlament könnten prüfen, ob der Pakt mit höherrangigem Recht kollidiert. Eine Verletzung des *ultra-vires*-Vorbehalts oder der Verfassungsidentität Deutschlands ist zwar unwahrscheinlich – doch wenn, dann läge sie im möglichen Verstoß gegen unabdingbare Grundsätze, etwa den Parlamentsvorbehalt bei weitreichenden Haushaltsmitteln. Immerhin impliziert die EU-Zusage, 600 Mrd. $ in den USA zu investieren, wobei ein Teil davon immerhin öffentliche Mittel oder gelenkte Investitionen sein könnten. Sollte Deutschland hier substanzielle Zahlungen leisten müssen, wäre der Bundestag gefragt. Bislang ist aber unklar, wie diese Summen aufgebracht werden – wahrscheinlich sind es primär Privatunternehmen und marktgetriebene Käufe. In Karlsruhe wird man also vermutlich kein neues „Handelsverfassungsurteil" fällen müssen.

Abschließend bleibt festzuhalten – die wahre Bewährungsprobe steht erst bevor: Hält der fragile Frieden, und kann Europa aus der Defensive finden? Nur wenn die EU es schafft, ihre Integration durch Rechtsstaatlichkeit, statt Macht auch in stürmischen Zeiten aufrechtzuerhalten, wird dieser erzwungene Kompromiss im Rückblick mehr als ein Pyrrhussieg sein. Die nächsten Schritte – vom parlamentarischen Verfahren bis zur Umsetzung der Zusagen – werden zeigen, ob dieser transatlantische Handelspakt die EU dauerhaft schwächen oder stärken kann.

AUTOR*IN

Arne P. Wegner

Arne P. Wegner ist EU-Laureat und Cotutelle-Doktorand an der Université Paris 1 Panthéon-Sorbonne und der Freien Universität Berlin. Er wird von der Studienstiftung des deutschen Volkes sowie vom Deutsch-Französischen Doktorandenkolleg für Rechtsvergleichung im öffentlichen Recht gefördert. Er studierte Psychologie und Rechtswissenschaften in Berlin, Cambridge, Genf und Manila und ist Stabsoffizier der Reserve.

EMPFOHLENE ZITATION

Wegner, Arne P.: Der Preis der Deeskalation: Die EU-Verfassungsordnung und der US-Zollkompromiss, Verfassungsblog, 31.07.2025, doi: 10.59704/5bf643ddb19818ce.

Lizensiert unter CC BY-SA 4.0.

Langzeitarchiviert bei IntRechtDok unter: doi.org/10.17176/20250731-143238-0.