

JULIA HILL

Kompetenzverteilung bei Freihandelsabkommen

*Studien zum europäischen und deutschen
Öffentlichen Recht*

58

Mohr Siebeck

Studien zum europäischen und deutschen Öffentlichen Recht

herausgegeben von

Christian Calliess und Matthias Ruffert

58



Julia Hill

Kompetenzverteilung bei Freihandelsabkommen

Die Außenkompetenzen der EU und der Mitgliedstaaten
am Beispiel von CETA und EUSFTA

Mohr Siebeck

Julia Hill, geboren 1990; Studium der Rechtswissenschaften in Augsburg; Referendariat am OLG München; 2017–2019 Richterin auf Probe am Bayerischen Verwaltungsgericht Augsburg; 2019–2022 Wissenschaftliche Mitarbeiterin am Bundesverfassungsgericht; seit 2023 bei der Regierung von Schwaben, Augsburg; 2025 Promotion.

ISBN 978-3-16-164328-6 / eISBN 978-3-16-164329-3

DOI 10.1628/978-3-16-164329-3

ISSN 2192-2470 / eISSN 2569-443X

(Studien zum europäischen und deutschen Öffentlichen Recht)

Die Deutsche Nationalbibliothek verzeichnet diese Publikation in der Deutschen Nationalbibliographie; detaillierte bibliographische Daten sind über <https://dnb.dnb.de> abrufbar.

© 2025 Mohr Siebeck Tübingen.

Das Werk einschließlich aller seiner Teile ist urheberrechtlich geschützt. Jede Verwertung außerhalb der engen Grenzen des Urheberrechtsgesetzes ist ohne Zustimmung des Verlags unzulässig und strafbar. Das gilt insbesondere für die Verbreitung, Vervielfältigung, Übersetzung und die Einspeicherung und Verarbeitung in elektronischen Systemen. Das Recht einer Nutzung der Inhalte dieses Werkes zum Zwecke des Text- und Data-Mining im Sinne von § 44b UrhG bleibt ausdrücklich vorbehalten.

Gedruckt auf alterungsbeständiges Papier. Satz: epline, Bodelshausen.

Mohr Siebeck GmbH & Co. KG, Wilhelmstraße 18, 72074 Tübingen, Deutschland
www.mohrsiebeck.com, info@mohrsiebeck.com

für Johannes

Vorwort

Die Kompetenzverteilung zwischen der Europäischen Union (EU) und den Mitgliedstaaten bei Freihandelsabkommen ist komplex. Vor dem Hintergrund der enormen wirtschaftlichen, geopolitischen und gesellschaftlichen Bedeutung der modernen Freihandelsabkommen ringen die politischen und juristischen Akteure innerhalb der EU und der Mitgliedstaaten nicht nur um die inhaltliche Ausgestaltung, sondern auch um die Frage, in wessen Zuständigkeit das jeweilige Abkommen fällt und inwiefern die Mitgliedstaaten am Abkommen zu beteiligen sind – insbesondere in Form eines gemischten Abkommens. Der Systematisierung des Kompetenzgefüges und der Klärung zahlreicher kompetenzieller Einzelfragen habe ich mich intensiv zwischen Mai 2020 und Juni 2023 im Rahmen einer Promotion an der Georg-August-Universität Göttingen gewidmet; im Sommer 2024 wurde das Manuskript aktualisiert.

Zutiefst dankbar bin ich meiner Doktormutter, Frau BVR'in Prof. Dr. Christine Langenfeld. Sie hat mir alle wissenschaftlichen Freiheiten gegeben, mich stets unterstützt und sich, wann immer erforderlich, Zeit für den wissenschaftlichen Austausch genommen. Ebenfalls danke ich herzlich Herrn Prof. Dr. Frank Schorkopf für die zügige Erstellung des Zweitgutachtens. Seine wertvollen Hinweise haben mir im Rahmen der Aktualisierung des Werks sehr weitergeholfen. Herrn Prof. Dr. Florian Meinel danke ich für sein Mitwirken als Vorsitzender des Prüfungsausschusses.

Meinen Eltern danke ich für ihre großartige Unterstützung, namentlich für die vielen Stunden der Baby- und Kleinkindbetreuung und ihr sehr sorgfältiges Korrekturlesen der Arbeit. Meiner Schwester danke ich sehr für ihre sorgfältige Überprüfung aller Normzitate. Ihr seid wunderbar.

Der letzte und ganz besondere Dank geht an meinen Ehemann. Du hast mich nicht nur zur Promotion ermutigt, sondern auch in all den Jahren stets unterstützt und getragen. Es ist schön, mit dir durch das Leben zu gehen.

Augsburg, November 2024

Julia Hill

Inhaltsübersicht

Vorwort	VII
Inhaltsverzeichnis	XI
Abbildungsverzeichnis	XXI
Einführung	1
Kapitel 1: Grundprinzipien der Kompetenzverteilung	5
§ 1 Abgrenzungen und Definitionen	5
§ 2 Der Grundsatz der begrenzten Einzelermächtigung	10
§ 3 Die Kompetenzarten des Unionsrechts	13
§ 4 Strukturierung der Kompetenzvorschriften durch den Vertrag von Lissabon	30
§ 5 Kompetenz(ausübungs-)schränken	33
§ 6 Grundlagen zum Außenhandeln	40
§ 7 Vergleich der Systematik und Terminologie vor und nach dem Vertrag von Lissabon	47
§ 8 Die Wahl der richtigen Kompetenzgrundlage	54
§ 9 Zusammenfassung	82
Kapitel 2: Gemeinsame Handelspolitik	87
§ 10 Wirtschaftliche und politische Entwicklung	88
§ 11 Rechtsentwicklung	93
§ 12 Weite und Dynamik der gemeinsamen Handelspolitik	110
§ 13 Grenzen der gemeinsamen Handelspolitik	122
§ 14 Die einzelnen Sachgebiete im Fokus	131

Kapitel 3: Beeinträchtigungs-, Rechtsakt- und Zielvariante	183
§ 15 Existenz impliziter Außenkompetenzen	183
§ 16 Beeinträchtigungsvariante (Art. 216 Abs. 1 Var. 4 AEUV)	188
§ 17 Rechtsaktvariante (Art. 216 Abs. 1 Var. 3 AEUV)	215
§ 18 Zielvariante (Art. 216 Abs. 1 Var. 2 AEUV)	219
§ 19 Formulierungsvorschlag zu Art. 216 Abs. 1 und Art. 3 Abs. 2 AEUV	245
Kapitel 4: Analyse des Kompetenzgefüges	247
§ 20 Vertragsschlusskompetenz nach Art. 216 Abs. 1 AEUV	247
§ 21 Vergleich der EU-Außenhandelskompetenzen und ihr Verhältnis zum Binnenrecht	257
§ 22 Weite Außenhandelskompetenzen der EU	266
§ 23 Wechselwirkung zwischen primärrechtlicher Entwicklung und EuGH-Rechtsprechung	271
Kapitel 5: Folgen der Kompetenzverteilung für Abkommen	279
§ 24 Abkommensarten	279
§ 25 Vorläufige Anwendung von Abkommen	306
§ 26 Beendigung mitgliedstaatlicher Abkommen durch neue Handelsabkommen	314
§ 27 Anwendungsbeispiele: EUSFTA, EUSIPA und CETA	319
§ 28 Zusammenfassung	324
Fazit	329
Literaturverzeichnis	333
Rechtsprechungsverzeichnis	349
Sachregister	353

Inhaltsverzeichnis

Vorwort	VII
Inhaltsübersicht	IX
Abbildungsverzeichnis	XXI
 Einführung	 1
 Kapitel 1: Grundprinzipien der Kompetenzverteilung	 5
§ 1 Abgrenzungen und Definitionen	5
A. <i>Abgrenzung der Kompetenzfrage</i>	5
B. <i>Definition des Begriffs „Zuständigkeit“</i>	7
C. <i>Definition und Typologie des Begriffs „Abkommen“</i>	8
§ 2 Der Grundsatz der begrenzten Einzelermächtigung	10
§ 3 Die Kompetenzarten des Unionsrechts	13
A. <i>Überblick</i>	14
B. <i>Unabhängigkeit der Verbandskompetenz von der Kompetenzart</i>	15
C. <i>Die ausschließlichen Zuständigkeiten der Union</i>	17
D. <i>Die konkurrierenden Zuständigkeiten</i>	18
I. Grundsatz der Gebietsbesetzung	19
II. Reichweite der Sperrwirkung	20
E. <i>Die parallelen Zuständigkeiten</i>	21
F. <i>Keine „gemeinsame“ Kompetenzausübung bei geteilten Zuständigkeiten</i> ..	22
I. Grundsätze	22
II. Missverständliche Formulierungen des EuGH	24
1. Das Singapur-Gutachten des EuGH	24
2. Klarstellung des EuGH	25
III. Anwendungsbeispiel: Ratserklärungen und Ratsbeschluss zur vorläufigen Anwendung des CETA	27
G. <i>Die Unterstützungs-, Koordinierungs- und Ergänzungszuständigkeiten</i> ..	29

§ 4	Strukturierung der Kompetenzvorschriften durch den Vertrag von Lissabon	30
A.	<i>Ausgangslage</i>	31
B.	<i>Bestimmung der Kompetenzgrundlagen</i>	32
C.	<i>Bestimmung der Kompetenzart</i>	33
§ 5	Kompetenz(ausübungs-)schränken	33
A.	<i>Subsidiaritätsgrundsatz</i>	34
I.	Grundsätze	34
II.	Ex-ante-Kontrolle	34
III.	Ex-post-Kontrolle	35
IV.	Gründe für die fehlende praktische Relevanz	36
V.	Der Subsidiaritätsgrundsatz im Außenhandel(n)	38
B.	<i>Verhältnismäßigkeitsgrundsatz</i>	39
§ 6	Grundlagen zum Außenhandeln	40
A.	<i>Prüfung von Abkommen durch den EuGH</i>	40
B.	<i>Kodifikation der EuGH-Rechtsprechung durch den Vertrag von Lissabon</i>	42
C.	<i>Zentrale Bestimmungen zum Außenhandel(n) der Union</i>	43
I.	Eigenständigkeit der vier Varianten des Art. 216 Abs. 1 AEUV	45
II.	Verhältnis von Art. 216 Abs. 1 AEUV zu Art. 3 AEUV	46
III.	Verfahrensrecht und materielle Anforderungen an Abkommen	47
§ 7	Vergleich der Systematik und Terminologie vor und nach dem Vertrag von Lissabon	47
A.	<i>Verbandskompetenz und Kompetenzart</i>	47
B.	<i>„Geteilte“ Zuständigkeiten</i>	49
C.	<i>„Gemischte“ Zuständigkeiten</i>	51
D.	<i>„Explizite“ und „implizite“ Zuständigkeiten</i>	52
E.	<i>Zusammenfassung</i>	53
§ 8	Die Wahl der richtigen Kompetenzgrundlage	54
A.	<i>Kompetenzrechtliche Bedeutung</i>	55
B.	<i>Objektivitäts- und Spezialitätsgrundsätze</i>	56
C.	<i>Auswahlkriterien: Inhalt, Kontext und Ziel des Rechtsakts</i>	57
I.	Nebenbestimmungen	58
II.	Gleichrangige Bestimmungen	59
III.	Unerhebliche Prüfungskriterien	60
IV.	Rezeption im Schrifttum	61
D.	<i>Grundsätze und Ziele der Union in der Handelspolitik (Art. 207 Abs. 1 Satz 2 AEUV)</i>	63
E.	<i>Anwendung der Grundsätze zu Nebenbestimmungen auf die Frage der Verbandskompetenz</i>	65

I.	Pastis-Metapher der Generalanwälte	66
II.	Auffassung des EuGH	67
III.	Rezeption im Schrifttum	69
F.	<i>Stellungnahme</i>	70
I.	Auswahlkriterien	70
II.	Nebenbestimmungen	71
III.	Anwendung der Grundsätze zu Nebenbestimmungen auf die Frage der Verbandskompetenz	72
IV.	Entschärfung der Streitfragen durch den Vertrag von Lissabon	73
V.	Anwendungsbeispiel: Binnenschifffahrt im EUSFTA	76
VI.	Anwendungsbeispiel: Binnenschifffahrt im CETA	81
VII.	Anwendungsbeispiel: Camcording im CETA	82
§ 9	Zusammenfassung	82
Kapitel 2: Gemeinsame Handelspolitik		87
§ 10	Wirtschaftliche und politische Entwicklung	88
§ 11	Rechtsentwicklung	93
A.	<i>Europäische Gemeinschaft für Kohle und Stahl</i>	94
B.	<i>Römische Verträge</i>	94
C.	<i>Vertrag von Maastricht</i>	96
D.	<i>Vertrag von Amsterdam</i>	97
E.	<i>Vertrag von Nizza</i>	98
I.	Gesetzeswortlaut	98
II.	Gesetzgebungsverfahren	99
III.	Formelle Regelungen	100
IV.	Materielle Regelungen	101
F.	<i>Vertrag von Lissabon</i>	102
I.	Gesetzeswortlaut	103
II.	Gesetzgebungsverfahren	104
III.	Formelle Regelungen	104
IV.	Materielle Regelungen	107
G.	<i>Stellungnahme</i>	108
§ 12	Weite und Dynamik der gemeinsamen Handelspolitik	110
A.	<i>Frühe Rechtsprechung des EuGH</i>	110
I.	Gutachten zum internationalen Naturkautschuk-Übereinkommen	110
II.	Gutachten zum WTO-Abkommen	113
B.	<i>Spezifischer Bezug zum Handelsverkehr</i>	116
C.	<i>Rezeption im Schrifttum</i>	117
D.	<i>Stellungnahme</i>	118

I.	Unterschiedliche Subsumtionsergebnisse	118
II.	Wortlaut	120
III.	Historie	120
IV.	Systematik	121
V.	Telos	121
VI.	Fazit	122
§ 13	Grenzen der gemeinsamen Handelspolitik	122
A.	<i>Begrenzung auf auswärtiges Handeln</i>	122
B.	<i>Bereichsausnahme für Verkehr</i>	122
C.	<i>Änderungs- und Umgehungsverbot</i>	124
D.	<i>Harmonisierungsverbot</i>	126
E.	<i>(Keine) Erforderlichkeit einer vorherigen Harmonisierung</i>	128
I.	Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts	128
II.	Rechtsprechung des EuGH	129
III.	Stellungnahme	129
F.	<i>Zusammenfassung</i>	131
§ 14	Die einzelnen Sachgebiete im Fokus	131
A.	<i>Bezug zum WTO-System und zur UNCTAD</i>	132
B.	<i>Abbau tarifärer und nichttarifärer Handelshemmnisse</i>	133
C.	<i>Sanktionen oder Freiwilligkeit</i>	134
D.	<i>Dienstleistungen</i>	135
I.	Dienstleistungsbegriff	135
1.	Klassifizierung der WTO	135
2.	Rechtsprechung des EuGH	136
3.	Stellungnahme	136
II.	Berufsqualifikationen	139
1.	Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts	140
2.	Rechtsprechung des EuGH	140
3.	Rezeption in Schrifttum und Praxis	141
4.	Stellungnahme	142
E.	<i>Geistiges Eigentum</i>	145
F.	<i>Nachhaltige Entwicklung</i>	146
I.	Arbeits- und Umweltschutz in Freihandelsabkommen und im WTO-Recht	147
II.	Rechtsprechung des EuGH	148
III.	Rezeption im Schrifttum	150
IV.	Stellungnahme	152
1.	Schwerpunkttheorie	152
2.	Grundsatz einer weiten Auslegung der Handelspolitik	153
3.	Grenzen einer weiten Auslegung der Handelspolitik	155
4.	Anwendungsbeispiele: CETA und EUSFTA	157

5. Rechtsfolgen	158
G. <i>Investitionsschutz</i>	160
I. Definitionen	161
II. Rechtsprechung des EuGH	162
III. Rezeption im Schrifttum	163
IV. Stellungnahme	165
H. <i>Streitbeilegungsmechanismen</i>	167
I. Streitbeilegung zwischen den Vertragsparteien	167
II. Investor-Staat-Streitbeilegung	168
1. Rechtsprechung des EuGH	169
2. Rezeption im Schrifttum	169
3. Stellungnahme	172
I. <i>Ausschusswesen und sonstiges Verfahrensrecht</i>	175
I. Rechtsprechung des EuGH	177
II. Rezeption im Schrifttum	178
III. Stellungnahme	178
J. <i>Zusammenfassung</i>	181
 Kapitel 3: Beeinträchtigungs-, Rechtsakt- und Zielvariante	183
§ 15 Existenz impliziter Außenkompetenzen	183
A. <i>Rechtsprechung des EuGH</i>	183
I. Herleitung impliziter Kompetenzen	183
II. Grenzen impliziter Kompetenzen	185
B. <i>Rezeption im Schrifttum</i>	185
C. <i>Stellungnahme</i>	187
§ 16 Beeinträchtigungsvariante (Art. 216 Abs. 1 Var. 4 AEUV)	188
A. <i>Schluss von einer ausgeübten Binnenkompetenz auf eine Außenkompetenz</i>	188
B. <i>Kriterien der Beeinträchtigung</i>	189
I. Vollharmonisierung	189
II. Weitgehende Erfassung des Rechtsgebiets	190
III. Änderung der Tragweite	191
IV. Kein Erfordernis eines Widerspruchs	191
V. Mindestnormen ohne Normenkollision	192
VI. Rezeption im Schrifttum	192
VII. Stellungnahme	195
C. <i>Kodifikation in Art. 216 Abs. 1 Var. 4 i. V. m. Art. 3 Abs. 2 Var. 3 AEUV</i> ...	198
I. Fortgeltung der AETR-Rechtsprechung	198
1. Ansichten von Rat, EuGH und Schrifttum	198
2. Stellungnahme	199
II. Wortlautkorrektur	200

<i>D. Arten von beeinträchtigungsfähigen Vorschriften</i>	201
I. Beeinträchtigung von Sekundärrecht	201
II. Beeinträchtigung von EU-Abkommen	202
III. (Keine) Beeinträchtigung von Primärrecht	203
1. Vortrag der Kommission im Singapur-Verfahren	204
2. Rechtsprechung des EuGH	204
3. Rezeption im Schrifttum	205
4. Stellungnahme	206
<i>E. Folgen der Beeinträchtigungsvariante</i>	208
<i>F. Anwendungsbeispiele:</i>	
<i>Verkehrsdienstleistungen im CETA und EUSFTA</i>	209
I. Seeverkehrsdienstleistungen	209
II. Schienenverkehrsdienstleistungen	211
III. Straßenverkehrsdienstleistungen	212
IV. Bodenabfertigungsdienste im Flugverkehr	213
<i>G. Zusammenfassung</i>	214
§ 17 Rechtsaktvariante (Art. 216 Abs. 1 Var. 3 AEUV)	215
<i>A. Rechtsprechung des EuGH</i>	215
<i>B. Kodifikation in Art. 216 Abs. 1 Var. 3 ggf. i. V. m.</i>	
<i>Art. 3 Abs. 2 Var. 1 AEUV</i>	216
<i>C. Keine Kompetenz-Kompetenz</i>	217
<i>D. Stellungnahme</i>	218
§ 18 Zielvariante (Art. 216 Abs. 1 Var. 2 AEUV)	219
<i>A. Frühe Rechtsprechung des EuGH und deren Kodifikation</i>	219
I. Stilllegungsfonds-Gutachten	219
II. IAO-Gutachten, WTO-Gutachten und Folgeentscheidungen	220
III. Kodifikation in Art. 216 Abs. 1 Var. 2 ggf. i. V. m. Art. 3 Abs. 2	
Var. 2 AEUV	222
IV. Rezeption im Schrifttum	222
V. Stellungnahme	223
<i>B. Erforderlichkeit zur Zielverwirklichung</i>	225
I. Allgemeine und sachbereichsbezogene Unionsziele	225
II. Erforderlichkeit	226
III. Schrifttum	228
IV. Stellungnahme	229
<i>C. Handeln „im Rahmen der Politik der Union“</i>	233
I. Wortlautkorrektur	233
II. Erfordernis eines Binnenbezugs	234
1. Argumente gegen das Erfordernis eines Binnenbezugs	235
2. Argumente für das Erfordernis eines Binnenbezugs	235

III. Anwendungsbeispiel Portfolioinvestitionen: Binnenbezug nur durch Binnenkompetenz oder auch durch Grundfreiheit?	237
1. Kommission und Generalanwältin	237
2. Singapur-Gutachten des EuGH	237
3. Rezeption im Schrifttum	238
4. Stellungnahme	239
D. <i>Ausschließliche Zuständigkeit (Art. 3 Abs. 2 Var. 2 AEUV)</i>	242
E. <i>Zusammenfassung</i>	244
§ 19 Formulierungsvorschlag zu Art. 216 Abs. 1 und Art. 3 Abs. 2 AEUV	245
Kapitel 4: Analyse des Kompetenzgefüges	247
§ 20 Vertragsschlusskompetenz nach Art. 216 Abs. 1 AEUV	247
A. <i>Anordnung einer Außenkompetenz durch Primärrecht (Art. 216 Abs. 1 Var. 1 AEUV)</i>	247
I. Systematik	248
II. Beispiele	248
B. <i>Ausschließliche Binnenkompetenz ohne Außenkompetenz?</i>	249
I. Schrifttum	249
II. Stellungnahme	250
C. <i>Konstitutiver oder deklaratorischer Charakter des Art. 216 Abs. 1 AEUV</i>	252
I. Angabe des Art. 216 Abs. 1 AEUV als Kompetenzgrundlage	253
II. Abschließender Charakter des Art. 216 Abs. 1 AEUV	254
D. <i>Prüfungsreihenfolge der Kompetenzgrundlagen</i>	256
§ 21 Vergleich der EU-Außenhandelskompetenzen und ihr Verhältnis zum Binnenrecht	257
A. <i>Schaubild</i>	257
B. <i>Unterschiede zwischen den Kompetenzgrundlagen</i>	260
I. Unterschiede bei den Kompetenzvoraussetzungen	260
II. Unterschiede bei den Kompetenzarten	260
C. <i>Keine starre Parallelität von Binnen- und Außenkompetenz</i>	261
I. Keine automatische Außenkompetenz aufgrund einer Binnenkompetenz	261
II. Ausschließliche Außenkompetenz durch Ausübung einer geteilten Binnenkompetenz	262
III. Existenz und Ausübung einer Binnenkompetenz – (k)eine Voraussetzung der Außenkompetenz	263

D. Gemeinsamkeit: Keine Umgehung des Binnenrechts	264
E. Zusammenfassung	265
§ 22 Weite Außenhandelskompetenzen der EU	266
A. Zugrundeliegende Mechanismen	266
B. Folgen der weiten EU-Außenhandelskompetenzen für die Mitgliedstaaten	267
C. Folgen der weiten EU-Außenhandelskompetenzen für Ultra-vires-Rügen in verfassungsgerichtlichen Verfahren	269
§ 23 Wechselwirkung zwischen primärrechtlicher Entwicklung und EuGH-Rechtsprechung	271
A. Berücksichtigung der primärrechtlichen und tatsächlichen Entwicklung durch den EuGH	271
I. Berücksichtigung des tatsächlichen Integrationsstands	271
II. Berücksichtigung gescheiterter Reformvorschläge	272
III. Berücksichtigung von Primärrechtsänderungen	273
B. Berücksichtigung der EuGH-Rechtsprechung durch den Primärrechtsgesetzgeber	273
I. Erweiterung des sachlichen Anwendungsbereichs der gemeinsamen Handelspolitik	274
II. Die gemeinsame Handelspolitik als ausschließliche Kompetenz	275
III. Kodifikation der impliziten Kompetenzen	275
C. Schrifttum	276
D. Stellungnahme	278
Kapitel 5: Folgen der Kompetenzverteilung für Abkommen	279
§ 24 Abkommensarten	279
A. EU-only-Abkommen	279
I. Verfahrensrechtliche und politische Relevanz	280
II. Zwingende EU-only-Abkommen	280
III. Fakultative EU-only-Abkommen	281
B. Abkommen allein des oder der Mitgliedstaaten	282
C. Gemischte Abkommen	282
I. Verfahrensrechtliche und politische Relevanz	283
II. Terminologie und Typologie	287
III. Zwingend gemischte Abkommen	289
IV. Fakultativ gemischte Abkommen	290
V. Ausübung geteilter Zuständigkeiten bei gemischten Abkommen	292
1. (Mangelnde) Transparenz der Zuständigkeitsverteilung	293
2. Anhaltspunkte für die Ausübung geteilter Zuständigkeiten	295

<i>D. Entscheidungsfreiheit zwischen fakultativen EU-only-Abkommen und fakultativ gemischten Abkommen</i>	297
I. Vorrang der EU-only-Abkommen	297
II. Vorrang der fakultativ gemischten Abkommen	298
III. Einzelfallbezogene Gründe für Abkommensart	299
IV. Eingeschränkte politische Entscheidungsfreiheit	299
V. Freie politische Entscheidungsfreiheit	300
VI. Stellungnahme	301
<i>E. Aufspaltung von Abkommen</i>	302
<i>F. Sonderfall: Beschränkte Teilnahmefähigkeit der EU</i>	305
§ 25 Vorläufige Anwendung von Abkommen	306
<i>A. Anwendungsbeispiel:</i> <i>Umfang der vorläufigen Anwendung des CETA</i>	307
<i>B. Anwendungsbeispiel:</i> <i>Beendigung der vorläufigen Anwendung des CETA</i>	312
§ 26 Beendigung mitgliedstaatlicher Abkommen durch neue Handelsabkommen	314
<i>A. Mitgliedstaatliche Abkommen im Zuständigkeitsbereich der EU</i>	315
<i>B. EuGH-Rechtsprechung</i>	316
<i>C. Schrifttum und Praxis</i>	317
<i>D. Stellungnahme</i>	318
§ 27 Anwendungsbeispiele: EUSFTA, EUSIPA und CETA	319
<i>A. EUSFTA</i>	319
<i>B. EUSIPA</i>	321
<i>C. CETA (Abschluss des Abkommens)</i>	322
<i>D. CETA (vorläufige Anwendung)</i>	323
§ 28 Zusammenfassung	324
Fazit	329
Literaturverzeichnis	333
Rechtsprechungsverzeichnis	349
Sachregister	353

Abbildungsverzeichnis

<i>Abbildung 1:</i> Kompetenzarten des Unionsrechts	15
<i>Abbildung 2:</i> Terminologie und Systematik des EuGH prä- und post-Lissabon	53
<i>Abbildung 3:</i> Prüfungsreihenfolge der Verbandskompetenz	85
<i>Abbildung 4:</i> Vergleich der vier gängigsten Außenhandelskompetenzen	258
<i>Abbildung 5:</i> Kompetenzart und Abkommensart	325
<i>Abbildung 6:</i> Zwingend oder fakultativ gemischte Abkommen	326

Einführung

CETA, EUSFTA, TTIP und Co. – diese kryptischen Abkürzungen stehen für Freihandelsabkommen der „neuen Generation“, die das Epizentrum einer gesellschaftlichen und rechtswissenschaftlichen Debatte über die vertragliche Außenhandelspolitik der Europäischen Union (EU) und der Mitgliedstaaten bilden.

Der Abschluss von wirtschaftsbezogenen Abkommen durch die EU bzw. durch ihre Rechtsvorgängerinnen¹ beruht auf einer langen Tradition: Seit den 1960er Jahren bis heute hat die Europäische Union (oft zusammen mit den Mitgliedstaaten) zahlreiche Abkommen geschlossen. Derzeit sind Abkommen zu Handelsthemen mit über 75 Drittländern in Kraft oder vorläufig anwendbar; mit zahlreichen Staaten laufen Ratifizierungsverfahren oder Verhandlungen.² Lange Zeit stand das Außenhandeln der EU kaum im Bewusstsein der Öffentlichkeit. Wer außerhalb eines kleinen Expertenkreises kennt schon die in den 1990er und 2000er Jahren abgeschlossenen Europa-Mittelmeer-Assoziierungsabkommen oder die Stabilisierungs- und Assoziierungsabkommen mit den Staaten des Westbalkans? Auch das seit 2011 vorläufig angewendete und 2015 in Kraft getretene umfassende Freihandelsabkommen mit Südkorea traf auf wenig öffentliches Interesse.³

Insofern fand und findet ein tiefgreifender Wandel statt. Hunderttausende demonstrierten in Deutschland gegen etwaige Freihandelsabkommen der EU und der Mitgliedstaaten mit den USA (TTIP – Transatlantic Trade and Investment Partnership) und Kanada (CETA – Comprehensive Economic and Trade Agreement).⁴ Die Ratifizierungsverfahren für Freihandelsabkommen gestalten sich in zahlreichen Mitgliedstaaten äußerst zäh oder sind ganz ins Stocken geraten.⁵

¹ Vornehmlich wird in dieser Untersuchung die aktuelle „Unions“-Terminologie verwendet, auch wenn zum Zeitpunkt eines Ereignisses noch die Europäische Wirtschaftsgemeinschaft (EWG) oder die Europäische Gemeinschaft (EG) existierten (Art. 1 Abs. 3 Satz 3 EUV).

² Vgl. https://policy.trade.ec.europa.eu/eu-trade-relationships-country-and-region/negotiations-and-agreements_en (letzter Aufruf: 19.10.2024).

³ Vgl. zu dessen Inhalten genauer *Daiber*, EuR 2015, S. 542 (545, 548 ff.).

⁴ Vgl. zu Erklärungsansätzen, weshalb laut einer Umfrage von 2015 die Bevölkerung Deutschlands – anders als die Bevölkerung der meisten anderen EU-Staaten – TTIP mehrheitlich ablehnen, *Mildner*, in: Böttger/Jopp, Deutsche Europapolitik, S. 358 f., 371, 373–375. Vgl. ferner *Rudloff*, Bessere EU-Handelspolitik, S. 6; *Woolcock*, in: Becker/Lippert, Handbuch EU, S. 827 f.

⁵ Vgl. zu CETA *Hindelang*, Stellungnahme v. 12.10.2022, S. 1 f.

Die Auseinandersetzungen verlaufen vor dem Hintergrund der enormen wirtschaftlichen Bedeutung des Handels mit Drittländern. Mit einem Anteil von ca. 14 % am Welthandel stellt die EU eine der weltweit größten Handelsmächte dar (China ohne Hongkong: ca. 18 %, USA: ca. 10 % im Jahr 2022).⁶ Die Union exportierte 2022 Waren im Wert von ca. 2,6 Billionen Euro in Drittländer und importierte Waren im Wert von ca. 3,0 Billionen Euro.⁷ Hinzu tritt ein Dienstleistungshandel mit Exporten im Wert von ca. 2,7 Billionen US-Dollar und Importen im Wert von ca. 2,4 Billionen US-Dollar im Jahr 2022.⁸

Darüber hinaus gewinnt die Handelspolitik im multipolaren Beziehungsgeflecht zwischen China, der EU, den Mitgliedstaaten, Russland, den USA sowie zahlreichen weiteren Akteuren zunehmend eine strategische Bedeutung zur Durchsetzung geopolitischer Ziele. Freihandelsabkommen können Ausdruck von Einfluss- und Herrschaftssphären sein⁹ und politisch den Boden bereiten für weitergehende Kooperationen von Partnern mit gleichgerichteten Interessen, beispielsweise bei gemeinsamen Energieprojekten, militärischen Sicherheitsstrategien, der Migrationspolitik und dem Umweltschutz.¹⁰

Parallel zu diesen gesellschaftlichen, ökonomischen und geopolitischen Entwicklungen hat auch die rechtswissenschaftliche Debatte beträchtlich an Fahrt aufgenommen und die höchsten Gerichte erreicht: Über 193.000 Personen sowie die Bundestagsfraktion Die Linke wandten sich vor dem Bundesverfassungsgericht gegen CETA¹¹ – mehr als je in einem Verfahren zuvor. Über 14.000 Personen erhoben Verfassungsbeschwerden gegen das Freihandelsabkommen der EU mit Singapur (EUSFTA – EU-Singapore Free Trade Agreement).¹² Auch der Europäische Gerichtshof (EuGH) ist regelmäßig mit der Thematik befasst; ebenso andere europäische Verfassungs- und Höchstgerichte.¹³

⁶ Vgl. https://ec.europa.eu/eurostat/databrowser/view/EXT_LT_INTROEU27_2020__custom_10303704/default/table?lang=de (letzter Aufruf: 12.07.2024).

⁷ Vgl. <https://de.statista.com/statistik/daten/studie/15724/umfrage/export-von-gueter-n-aus-der-eu/> sowie <https://de.statista.com/statistik/daten/studie/15682/umfrage/import-von-gueter-n-in-die-eu/> (letzter Aufruf jeweils: 19.10.2024).

⁸ Vgl. <https://de.statista.com/statistik/daten/studie/909592/umfrage/dienstleistungsbilanz-der-europaeischen-union/> (letzter Aufruf: 19.10.2024).

⁹ Vgl. *Altemöller*, EuZW 2019, S. 321 (322, 324 m. w. N.); *Brauneck*, EuZW 2020, S. 1064 (1064–1066 m. w. N.); *Brok*, integration 2010, S. 209 (211 f., 221 f.); *Hilpold*, EU im GATT/ WTO-System, S. 73 f.; *Mildner*, in: Böttger/Jopp, Deutsche Europapolitik, S. 361; *Weiß*, in: von Arnould/Bungenberg, EU-Außenbeziehungen, § 12 Rn. 25, 30, 37, 40, 169 f.

¹⁰ Vgl. *Altemöller*, EuZW 2019, S. 321 (323); *Maronitis*, in: ders. u. a., Freier Handel, S. 18 f.

¹¹ Vgl. BVerfGE 143, 65; 144, 1; 157, 1; 160, 208; BVerfG, Beschluss der 2. Kammer des Zweiten Senats v. 14.09.2020, 2 BvR 2047/16.

¹² Vgl. BVerfG, Beschluss der 2. Kammer des Zweiten Senats v. 28.10.2019, 2 BvR 966/19; Beschluss der 2. Kammer des Zweiten Senats v. 07.11.2019, 2 BvR 882/19.

¹³ Vgl. zu CETA Verstöße gegen das französische Verfassungsrecht ablehnend Conseil constitutionnel, Entscheidung v. 31.07.2017, n° 2017–749 DC; hierzu *Larik*, ECLR 2017, S. 759 (759 ff.). Vgl. einen (heilbaren) Verfassungsverstoß gegen die irische Souveräni-

Im Fokus steht dabei auch die Kompetenzverteilung, denn: Kompetenzfragen sind Machtfragen¹⁴ und eines der „heißesten Eisen der Integration“¹⁵. Es verwundert daher nicht, dass die Kompetenzabgrenzung sehr umstritten ist.¹⁶ Dabei erweist sich die Zuständigkeitsverteilung als äußerst komplex: Die jahrzehntelang unvollständige primärrechtliche Regelung der Außenkompetenzen und ihre enorme rechtspolitische Bedeutung führten zu einer Kaskade an Einzelfallentscheidungen des EuGH.¹⁷ Die Kodifikation dieser EuGH-Rechtsprechung durch den Vertrag von Lissabon ist nicht gänzlich geglückt und der Wortlaut von Art. 216 Abs. 1 AEUV und Art. 3 Abs. 2 AEUV teilweise missverständlich.¹⁸ Eine auch im Übrigen uneinheitliche und zum Teil inhaltlich unpassende Terminologie trägt ebenso zur Verwirrung bei.¹⁹ Weiter gesteigert wird die Komplexität durch die große Anzahl an ausschließlichen, geteilten und unterstützenden Außenkompetenzen der Union, die sich deutlich in ihren jeweiligen Voraussetzungen unterscheiden.²⁰ Schließlich sind die neuen Freihandelsabkommen quantitativ äußerst umfassend – so beispielsweise das CETA mit über 1.000 Seiten.

Es stellen sich daher viele Fragen: Sind von der gemeinsamen Handelspolitik lediglich klassische Regelungen zu Zollbestimmungen und Ähnlichem erfasst oder ist der Begriff weiter auszulegen? In welchem systematischen Verhältnis stehen die durch den Vertrag von Lissabon geschaffenen Kompetenzvorschriften zueinander? Wann darf, wann muss ein gemischtes Abkommen unter Beteiligung sowohl der EU als auch der Mitgliedstaaten geschlossen werden? Ziel der vorliegenden Untersuchung ist es, diese ebenso drängenden wie spannenden Problemkreise einer (weiteren) Klärung und Systematisierung zuzuführen.

Aus der soeben aufgezeigten Komplexität der Kompetenzverteilung ergeben sich zugleich die Grenzen der Analyse: Die hohe Regelungsdichte der Freihandelsabkommen „neuer Generation“ zwingt zu einer Konzentration auf Teilaspekte. Vorliegend wird das Hauptaugenmerk auf kompetenzziell besonders umstrittene Themen wie die Regelungen zu Berufsqualifikationen, zum Verkehr, zur nachhaltigen Entwicklung und zum Investitionsschutz (einschließlich der Investor-Staat-Streitbeilegung) gelegt. Darüber hinaus macht es die gewaltige Menge an Rechtsakten der Union unmöglich, mit letzter Sicherheit aus-

tät im Justizbereich mit 4:3 Stimmen bejahend Supreme Court of Ireland, Entscheidung v. 11.11.2022, [2022] IESC 44; hierzu *Doyle*, Trojan Horses, Verfassungsblog v. 23.11.2022.

¹⁴ Vgl. GA Kokott, Schlussanträge v. 31.05.2018, C-626/15, C-659/16, Kommission/Rat, Rn. 2.

¹⁵ *Haltern*, Europarecht I, Rn. 752, 836.

¹⁶ Vgl. zu Streitigkeiten bei CETA *Kuijper*, RTDEur. 2017, S. 181 (182 f.).

¹⁷ Vgl. das Rechtsprechungsverzeichnis im Anhang sowie die Rechtsprechung zu einzelnen Themengebieten in § 14 bis § 18. Vgl. auch § 23.

¹⁸ Vgl. den Formulierungsvorschlag der Autorin in § 19.

¹⁹ Vgl. zahlreiche Beispiele in § 7.

²⁰ Vgl. einen umfassenden Vergleich der vier besonders relevanten Kompetenzgrundlagen für Freihandelsabkommen in § 21.

zuschließen, dass in einem Bereich, der nach hiesiger Ansicht den geteilten Kompetenzen zuzuordnen ist,²¹ nicht doch ein Rechtsakt der EU existiert, der durch das Abkommen beeinträchtigt wird. Dies hätte eine ausschließliche Außenkompetenz der EU zur Folge,²² was Auswirkungen auf die Rechtmäßigkeit der Beteiligung der Mitgliedstaaten am Abkommen haben kann.²³

Zur Klärung der zahlreichen Streitfragen gilt es, in einem ersten Schritt die wichtigsten Grundprinzipien der Kompetenzverteilung zwischen der Union und den Mitgliedstaaten zu untersuchen (Kapitel 1). Danach werden die jeweiligen Besonderheiten der gemeinsamen Handelspolitik (Kapitel 2) und der ehemals „impliziten“ Kompetenzen (Kapitel 3) als besonders bedeutsame Kompetenzgrundlagen im Außenhandel intensiv erörtert. Darauf aufbauend widmet sich Kapitel 4 der Systematisierung des Kompetenzgefüges. Der Fokus liegt dabei auf den Gemeinsamkeiten und Unterschieden der verschiedenen Außenkompetenzen der EU und ihrem Verhältnis zu den Binnenkompetenzen. Die Folgen der Kompetenzverteilung auf Freihandelsabkommen wie CETA und EUSFTA nimmt Kapitel 5 in den Blick. Ein Fazit rundet die Untersuchung ab.

²¹ Vgl. z. B. zur Binnenschifffahrt § 8 F.V., VI. und § 18 B.IV., zu Berufsqualifikationen für den internen Beschäftigungsmarkt § 14 D.II. und § 18 B.IV., zu den Nachhaltigkeitskapiteln § 14 F. und § 18 B.IV. sowie zu Portfolioinvestitionen § 14 G., § 18 B.IV. und § 18 C.III.

²² Vgl. zur Beeinträchtigungsvariante nach Art. 216 Abs. 1 Var. 4 i. V. m. Art. 3 Abs. 2 Var. 3 AEUV umfassend § 16.

²³ Vgl. zu EU-only- und gemischten Abkommen die Schaubilder in § 28 sowie näher § 24.

Kapitel 1

Grundprinzipien der Kompetenzverteilung

Die Abgrenzung der Außenhandelskompetenzen zwischen der Union und den Mitgliedstaaten beruht auf einem historisch gewachsenen, ausdifferenzierten Regelungssystem. Zur kompetenziellen Einordnung der Freihandelsabkommen ist es unabdingbar, sich zunächst mit den Grundprinzipien und der Terminologie dieser komplexen Rechtsmaterie vertraut zu machen.

§ 1 Abgrenzungen und Definitionen

A. Abgrenzung der Kompetenzfrage

Die gemeinsame Handelspolitik der Union (GHP) unterscheidet zwei Handlungsinstrumente: die autonome und die vertragliche Handelspolitik. Im Rahmen der autonomen Handelspolitik werden einseitige Maßnahmen getroffen, die keiner Mitwirkung anderer Völkerrechtssubjekte bedürfen, beispielsweise Antidumpingvorschriften,¹ Ausfuhrbeschränkungen, Sanktionsmaßnahmen,² Grenzausgleichssteuern³ oder Antisubventionsvorschriften.⁴ Im Zentrum dieser Untersuchung steht indes die vertragliche Handelspolitik in Form des Abschlusses von Handelsabkommen mit Drittländern und internationalen Organisationen.⁵

Von der Kompetenzfrage abzugrenzen sind Fragen des Verfahrensrechts,⁶ beispielsweise zur Verhandlungsführung und zu Abstimmungsmodalitäten. Außen vor bleiben bei dieser kompetenzrechtlichen Analyse auch (Detail-)Fragen zu den Rechtsfolgen von Abkommen, insbesondere zu ihrer unionsinternen

¹ Vgl. *Koutrakos*, EU International Relations Law, S. 357 ff.

² Vgl. *J. Wouters u. a.*, EU External Relations, S. 177 ff.

³ Vgl. *Altmeöller*, EuZW 2017, S. 917 (919 ff.).

⁴ Vgl. einen Überblick über aktuelle unilaterale Instrumente der EU zum Wettbewerbschutz bei *Sollgruber*, EuZW 2024, S. 547 (552 ff.).

⁵ Vgl. zu weiteren Formen vertraglicher Handelspolitik (Regierungsabkommen und soft law) *Weiß*, in: von Arnald/Bungenberg, EU-Außenbeziehungen, § 12 Rn. 63 f.

⁶ Vgl. hierzu *Schwichtenberg*, Kooperationsverpflichtung, S. 135 ff.

Wirkung,⁷ zu Loyalitätspflichten beim Vollzug von Abkommen⁸ und zur materiellen Vereinbarkeit des Abkommens mit Unionsrecht.⁹

Von der Zuständigkeitsverteilung ist die Anwendbarkeit von Unionsrecht zu unterscheiden.¹⁰ Der Anwendungsbereich des Unionsrechts kann sich – beispielsweise aufgrund der EU-Grundrechtecharta, der Grundfreiheiten sowie des Äquivalenz- und Effektivitätsgrundsatzes – auf Sachgebiete erstrecken, in denen die EU keine legislativen Rechtsetzungskompetenzen innehat, die Mitgliedstaaten aber ihre Kompetenzen unter Beachtung des Unionsrechts ausüben müssen.¹¹

Die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts zur Zuständigkeitsverteilung bei Freihandelsabkommen stellt einen wichtigen Untersuchungsgegenstand dieser Arbeit dar.¹² Mangels Relevanz für die Zuständigkeitsfrage bleiben andere verfassungsrechtliche Fragestellungen, beispielsweise zum Verfassungsprozessrecht¹³ oder zur Verfassungsidentität in Bezug auf das Ausschusswesen,¹⁴ den Investitionsschutz¹⁵ und die Investitionsgerichtsbarkeit¹⁶ außer Betracht.

⁷ Vgl. hierzu *Giegerich*, in: Frankfurter Kommentar, Art. 216 AEUV Rn. 200 ff.; *J. Wouters u. a.*, EU External Relations, S. 421 ff.

⁸ Vgl. EuGH, Urteil v. 05.05.1981, C-804/79, Kommission/Vereinigtes Königreich, Rn. 28; Urteil v. 02.06.2005, C-266/03, Kommission/Luxemburg, Rn. 58 f.; Urteil v. 14.07.2005, C-433/03, Kommission/Deutschland, Rn. 65 f., 68, 70; Urteil v. 20.04.2010, C-246/07, Kommission/Schweden, Rn. 71, 74 f., 103.

⁹ Vgl. zur Unionsrechtskonformität der Investitionsgerichtsbarkeit EuGH, Gutachten v. 30.04.2019, I/17, CETA.

¹⁰ Vgl. genauer *Klamert*, in: Herzig u. a., Europarecht, S. 140–142.

¹¹ Vgl. *Bradley*, in: Garben/Govaere, Division of Competences, S. 179; *Nettesheim*, in: Grabitz/Hilf/ders., Art. 2 AEUV Rn. 7, 14, 45; *Timmermans*, in: Garben/Govaere, Division of Competences, S. 20–22.

¹² Vgl. zu den Kompetenzarten § 3 B., zur Reaktion des Rates auf eine Eilentscheidung § 3 F.III., zur Eigenständigkeit der Kompetenzgrundlagen § 6 C.I., zur „lückenlosen Harmonisierung“ § 13 E. und § 16 B.II., zu Berufsqualifikationen § 14 D.II. I., zum Arbeitsschutz § 14 F.IV.5., zur Ultra-vires-Rüge § 22 C. und zur vorläufigen Anwendung von CETA § 25.

¹³ Vgl. zur Folgenabwägung in Bezug auf Handelsabkommen *Nowrot/Tietje*, EuR 2017, S. 137 (142–146); zu Beschwerdegegenstand und -befugnis *Proelß*, ZEuS 2016, S. 401 (403–406).

¹⁴ Vgl. BVerfGE 143, 65 (95–98 Rn. 59–65); 144, 1 (16 Rn. 30). Vgl. auch Conseil constitutionnel, Entscheidung v. 31.07.2017, n° 2017–749 DC, Rn. 48–51, 53; *Grzeszick*, NVwZ 2016, S. 1753 (1756 f., 1761); *Haltern*, Europarecht II, Rn. 1251–1254; *Nettesheim*, Freihandelsabkommen, S. 100–131; *Nowrot/Tietje*, EuR 2017, S. 137 (150 f.); *Proelß*, EuR-Beiheft 2/2020, S. 127 (141–146); *ders.*, ZEuS 2016, S. 401 (417–419); *Schroeder*, EuR 2018, S. 119 (135–137); *Tischendorf*, EuR 2018, S. 695 (717); *Weiß*, EuZW 2016, S. 286 (287–291); *ders.*, EuR 2020, S. 407 (407 ff.); *ders.*, in: Kadelbach, Die Welt und Wir, S. 178–185, 207–220; *ders.*, in: von Arnould/Bungenberg, EU-Außenbeziehungen, § 12 Rn. 85, 141; *Zornow*, Supranationale Vertragsgewalt, S. 233–246.

¹⁵ Vgl. *Grzeszick*, NVwZ 2016, S. 1753 (1757–1759); *Schill*, ZaöRV 2018, S. 33 (33 ff., insb. 89–92); *ders.*, Kurzgutachten zum Investitionsschutz, S. 1 ff.; *ders.*, Stellungnahme im Wirtschaftsausschuss des BT, S. 1 ff.; *Stoll u. a.*, Investitionsschutz, S. 106 ff., 139 ff., 151 ff.

¹⁶ Vgl. *Ohler*, JZ 2015, S. 337 (342–344); *Proelß*, EuR-Beiheft 2/2020, S. 127 (146 f.);

B. Definition des Begriffs „Zuständigkeit“

Der für Handelsabkommen so entscheidende Begriff der „Zuständigkeit“ wird vielschichtig verwendet. Eine „Zuständigkeit“ im Sinne dieser Schrift verleiht die rechtliche Befugnis, für bestimmte Bereiche Recht zu setzen, also Gebote, Verbote oder Erlaubnisse für ein bestimmtes Verhalten zu erlassen.¹⁷ Es handelt sich also um beschränkte Hoheitsrechte zur Herbeiführung rechtlich erheblicher Entscheidungen, die Rechtsträgern zugeordnet werden.¹⁸ Im deutschen Schrifttum zum Unionsrecht sind auch die Begriffe „Kompetenz“ und „Ermächtigung“ gebräuchlich, ohne dass hiermit inhaltliche Differenzierungen verbunden wären.¹⁹

Zielt die Rechtsetzungsbefugnis auf eine Regelung allein im Verhältnis der Union und der Mitgliedstaaten untereinander, handelt es sich um eine „Binnenkompetenz“ bzw. „interne Zuständigkeit“. Richtet sich die Rechtsetzung auf eine Regelung der Beziehung mit Drittländern oder internationalen Institutionen, ist hierfür eine „Außenkompetenz“ erforderlich. Mit der „Verbandskompetenz“ ist die vertikale Kompetenzverteilung zwischen der Union und den Mitgliedstaaten gemeint, während die „Organkompetenz“ die horizontale Kompetenzverteilung zwischen den Organen der Union (insbesondere Rat und Europäisches Parlament) umfasst.²⁰

Das Primärrecht der EU verwendet die Begriffe der „Zuständigkeit“ und der „Befugnis“. In Anlehnung an die französische Dogmatik findet der Begriff der „Zuständigkeit“ (französisch „compétence“, englisch „competence“) im Primärrecht meist in Bezug auf die Verbandskompetenz Anwendung, während im Zusammenhang mit der Organkompetenz häufiger von einer „Befugnis“ (französisch „pouvoir“, englisch „power“) die Rede ist.²¹ Als „Rechtsgrundlage“ (französisch „base juridique“, englisch „legal basis“) bezeichnet der EuGH eine Norm, die der Union Zuständigkeiten oder einzelnen ihrer Organe Befugnisse zuspricht.²² Abzugrenzen sind die kompetenzbegründenden Normen von bloßen Zielbestimmungen, wie sie sich beispielsweise in Art. 3 Abs. 5 EUV sowie in Art. 21 Abs. 1 und Abs. 2 EUV finden.²³

ders., ZEuS 2016, S. 401 (406–413). Vgl. auch Supreme Court of Ireland, Entscheidung v. 11.11.2022, [2022] IESC 44; Doyle, Trojan Horses, Verfassungsblog v. 23.11.2022.

¹⁷ Vgl. Vranes, JBl 2011, S. 11 (12 m. w. N.); ders., EuR 2009, S. 44 (47 f.).

¹⁸ Vgl. Mayer, ZaöRV 2001, S. 577 (579).

¹⁹ Vgl. Bast, in: Grabitz/Hilf/Nettesheim, Art. 5 EUV Rn. 9.

²⁰ Vgl. Bast, in: Grabitz/Hilf/Nettesheim, Art. 5 EUV Rn. 5; Obwexer, in: von der Groeben/Schwarze/Hatje, Art. 2 AEUV Rn. 51.

²¹ Vgl. Bast, in: Grabitz/Hilf/Nettesheim, Art. 5 EUV Rn. 9. Cremona, in: Neframi/Gatti, Constitutional Issues, S. 55, sieht hingegen keine konsistente Abgrenzung der Begriffe „competence“ und „power“.

²² Vgl. Bast, in: Grabitz/Hilf/Nettesheim, Art. 5 EUV Rn. 9.

²³ Vgl. Kotzur, DÖV 2005, S. 313 (313). Vgl. aber zur großen Bedeutung der Zielbestimmungen für die Kompetenz aus Art. 207 Abs. 1 AEUV § 8 D.

C. Definition und Typologie des Begriffs „Abkommen“

Der Begriff „Abkommen“ ist im Unionsrecht

1. unabhängig von der jeweiligen Form und Bezeichnung
2. weit auszulegen und
3. erfasst jede Verpflichtung, sofern diese
4. bindend ist, sowie
5. von mehreren Völkerrechtssubjekten
6. zur Regelung hoheitlicher Rechtsbeziehungen eingegangen wurde.²⁴

Es kommt weder auf die Bezeichnung (z. B. „Briefwechsel“, „Protokoll“, „Vertrag“, „Communiqué“, „Erklärung“, „Agreed Minutes“, „Memorandum“, „Konvention“, „Pakt“) noch auf die Form (z. B. mehrere gesonderte Urkunden)²⁵ an, sondern auf die rechtliche Bindungswirkung.²⁶ Auch verbindliche Beschlussfassungen im Rahmen internationaler Organisationen oder bindende Entscheidungen der durch internationale Abkommen geschaffenen Gremien stellen eine bindende Verpflichtung und damit ein „Abkommen“ im Sinne des Unionsrechts dar.²⁷

Während vor dem Vertrag von Lissabon maßgeblich der Begriff „Abkommen“ verwendet wurde, ist dieser inzwischen an einigen Stellen durch „Übereinkunft“ ersetzt worden (so in Art. 3 Abs. 2, Art. 216 und Art. 218 AEUV).²⁸ Eine inhaltliche Änderung ist damit nicht verbunden. Es handelt sich um eine rein redaktionelle Änderung der deutschen Sprachfassung, während die englischen und die französischen Vertragstexte weiterhin einheitlich die Begriffe „agreement“ und „accord“ verwenden.²⁹

Inhaltlich deckt sich die unionsrechtliche Definition eines Abkommens weitgehend mit der Definition eines „Vertrags“ i. S. d. Art. 2 Abs. 1 Buchst. a des Wiener Übereinkommens über das Recht der Verträge (im Folgenden:

²⁴ Vgl. EuGH, Gutachten v. 11.11.1975, 1/75, lokale Kosten, Slg. 1975, 1355 (1360); Gutachten v. 24.03.1995, 2/92, OECD, Rn. 8.

²⁵ Vgl. EuGH, Gutachten v. 14.10.2014, 1/13, Kindesentführung, Rn. 37, 39 f.; EuG, Urteil v. 10.12.2015, T-512/12, Front Polisario/Rat, Rn. 20; *Rosas*, in: Czuczai/Naert, EU as a Global Actor, S. 368 f., 377.

²⁶ Vgl. *Lachmayer/von Förster*, in: von der Groeben/Schwarze/Hatje, Art. 216 AEUV Rn. 2 f.; *Schmalenbach*, in: Calliess/Ruffert, Art. 216 AEUV Rn. 3. Vgl. ein Beispiel für fehlenden Bindungswillen bei EuGH, Urteil v. 26.10.2014, C-66/13, Green Network, Rn. 69.

²⁷ Vgl. EuGH, Gutachten v. 24.03.1995, 2/92, OECD, Rn. 8.

²⁸ Der Begriff „Abkommen“ findet sich hingegen in Art. 49 Abs. 2, Art. 50 Abs. 2 Satz 2 und 3 EUV, Art. 186 Abs. 2, Art. 191 Abs. 4 Uabs. 1 Satz 2 und Uabs. 2, Art. 207 Abs. 1 Satz 1, Abs. 3 Uabs. 1 und 2, Abs. 4 und Abs. 5 AEUV.

²⁹ Vgl. *Hummer*, in: Vedder/Heintschel von Heinegg, Art. 216 AEUV Rn. 2; *Mögele*, in: Streinz, Art. 216 AEUV Rn. 5 Fn. 8; *Terhechte*, in: Schwarze/Becker/Hatje/Schoo, Art. 216 AEUV Rn. 11.

WVRK).³⁰ Da jedoch im Unionsrecht der Begriff der „Verträge“ zur Bezeichnung des EUV und des AEUV einschließlich ihrer Protokolle und Anhänge belegt ist (Art. 1 Abs. 3 Satz 1, Art. 51 EUV), wählte der Primärrechtsgesetzgeber die Begriffe des „Abkommens“ und der „Übereinkunft“, um hiervon das Rechtsverhältnis zu Drittländern abzugrenzen.³¹

Wird ein Abkommen der EU sowie ggf. der Mitgliedstaaten auf der einen Seite mit einem Drittland oder einer ebenfalls institutionell verbundenen Gruppe von Drittländern auf der anderen Seite geschlossen, handelt es sich – auch wenn mehr als zwei Akteure beteiligt sind – strukturell um ein „bilaterales“ Abkommen. Wird das Abkommen mit mehreren sonstigen Drittländern oder internationalen Organisationen geschlossen, liegt ein „multilaterales“ Abkommen vor.³²

Das Unionsrecht unterscheidet zwischen verschiedenen Inhalten von Abkommen. Beispielsweise regelt es Assoziierungsabkommen (Art. 217 AEUV), Nachbarschaftsabkommen (Art. 8 EUV) und Handelsabkommen (Art. 207 AEUV). Bezweckt das Abkommen eine wirtschaftliche Zusammenarbeit, unterfallen auch sog. Kooperations- und Partnerschaftsabkommen Art. 207 AEUV.³³

Ein Hauptziel von Handelsabkommen liegt im Abbau tarifärer und nichttarifärer Handelshemmnisse. „Tarifäre“ Regelungen sind beispielsweise Exportsubventionen und Regelungen, die beim Grenzübergang oder im Territorium des Vertragspartners die Waren des anderen Vertragspartners finanziell belasten (beispielsweise Zölle im engeren Sinne, aber auch Ergänzungsabgaben oder Zuschläge in jeder Form).³⁴ Unter „nichttarifäre“ Handelshemmnisse fallen sonstige Verbote und Beschränkungen, beispielsweise Ein- und Ausfuhrverbote, mengenmäßige Beschränkungen (Kontingentierungen), Ein- und Ausfuhrgenehmigungen (Lizenzen), Maßnahmen der Ein- und Ausfuhrüberwachung, technische Barrieren, Lebensmittelvorschriften, Verpackungs- und Etikettierungsvorgaben oder Ansprüche an die Qualifikation von Dienstleistungserbringern.³⁵

Fallen aufgrund der (dann oft als „Freihandelsabkommen“ bezeichneten) Übereinkunft keine oder jedenfalls deutlich weniger Zölle, mengenmäßige

³⁰ Vgl. *Mögele*, in: Streinz, Art. 216 AEUV Rn. 5. Das Unionsrecht sieht indes keine besondere Form vor.

³¹ Vgl. *Giegerich*, in: Frankfurter Kommentar, Art. 216 AEUV Rn. 204.

³² Vgl. *Bosse-Platière/Cremona*, in: Chamon/Govaere, EU External Relations, S. 61 f., 74. Vgl. zu weiteren typologischen Einteilungen umfassend *Belozarov*, Eurasische Wirtschaftsunion, S. 99–106.

³³ Vgl. *Schorkopf*, in: Bergmann, Handlexikon EU, Stichwort: Völkerrechtliche Verträge. Vgl. zu Art. 207 AEUV umfassend Kapitel 2.

³⁴ Vgl. genauer *Daiber*, EuR 2015, S. 542 (548–551).

³⁵ Vgl. *Brok*, integration 2010, S. 209 (215 f.); *Schorkopf*, in: Bergmann, Handlexikon EU, Stichwort: Nichttarifäre Handelshemmnisse.

Importbeschränkungen und sonstige beschränkende Handelsvorschriften für die Produkte des Partnerstaates an, entsteht eine Freihandelszone (Beispiel: USMCA – United States Mexico Canada Agreement). Im Unterschied zur engeren Zollunion bleiben die Partnerstaaten einer Freihandelszone gegenüber Drittländern weiterhin in ihrer Handelspolitik frei; beispielsweise gibt es keine gemeinsamen Außenzölle (vgl. Art. XXIV Abs. 8 Buchst. a sublit. ii, Buchst. b des Allgemeinen Zoll- und Handelsabkommens 1994 – GATT).³⁶

§ 2 Der Grundsatz der begrenzten Einzelermächtigung

Auf nationaler Ebene ist Art. 30 i. V. m. Art. 70 Abs. 1 GG die Grundlage der Kompetenzverteilung. Danach sind die Länder zuständig, soweit das Grundgesetz nicht dem Bund Kompetenzen zuordnet – insbesondere über die enumerativen Kompetenzkataloge in Art. 73 f. GG.³⁷ Auf den ersten Blick ähnelt dem auch die Kompetenzverteilung auf Unionsebene: Tragendes Prinzip ist der Grundsatz der begrenzten Einzelermächtigung (französisch „principe d’attribution“, englisch „principle of conferral“ – „Prinzip der Übertragung“).³⁸ Hierzu hält Art. 5 Abs. 2 EUV fest:

„Nach dem Grundsatz der begrenzten Einzelermächtigung wird die Union nur innerhalb der Grenzen der Zuständigkeiten tätig, die die Mitgliedstaaten ihr in den Verträgen zur Verwirklichung der darin niedergelegten Ziele übertragen haben. Alle der Union nicht in den Verträgen übertragenen Zuständigkeiten verbleiben bei den Mitgliedstaaten.“

Auch auf Unionsebene gilt daher, dass alle Kompetenzen, die der im Ebenensystem weiträumigeren Organisation (EU) nicht durch deren Primärrecht zugewiesen werden, bei den kleinräumigeren Organisationen (Mitgliedstaaten) verbleiben.³⁹

Zwischen der bundesdeutschen Kompetenzordnung und der Kompetenzordnung auf europäischer Ebene besteht jedoch ein entscheidender Unterschied: Anders als die Bundesrepublik ist die EU kein souveräner (Bundes-)Staat. Die Mitgliedstaaten sind vielmehr als „Herren der Verträge“ die Inhaber der Kompetenz-Kompetenz und entscheiden, ob und in welchem Umfang der Union Kompetenzen übertragen oder derartige Übertragungen rückgängig gemacht

³⁶ Vgl. *Belozero*v, Eurasische Wirtschaftsunion, S. 99–101; *Hilpold*, EU im GATT/WTO-System, S. 45 f.

³⁷ Vgl. *Uhle*, in: Dürig/Herzog/Scholz, Art. 70 GG Rn. 2. Vgl. zum historischen Verlauf der internationalen Vertragsabschlusskompetenzen von Bund und Ländern *Schütze*, in: Hillion/Koutrakos, *Mixed Agreements Revisited*, S. 65–70.

³⁸ Vgl. *Halter*n, Europarecht I, Rn. 747.

³⁹ Vgl. zu diesem bundesstaatlichen Mechanismus *Vedder*, in: ders./Heintschel von Heinegg, Art. 5 EUV Rn. 8.

Sachregister

- Abkommen
- Definition 8 f.
 - sarten 8–10, 279–297, 325 f.
 - zur gegenseitigen Anerkennung von Berufsqualifikationen 128, 139–145, 230 f., 308–311
- AETR-Rechtsprechung 52–54, 125, 183–215
- Allgemeines Übereinkommen über den Handel mit Dienstleistungen, *siehe auch* GATS
- Allgemeines Zoll- und Handelsabkommen, *siehe auch* GATT
- Arbeitsschutz 146–160
- Architekten 139–141, 311
- Aufspaltung von Abkommen 302–304
- Ausschließliche Zuständigkeiten 14 f., 17 f., 33, 46, 47–49, 53, 87, 110, 183, 198, 208 f., 216, 242–244, 249–252, 256–265, 267–269, 272 f., 275, 280–282, 288–293, 301–303, 315 f., 319–326
- Ausschusswesen 95, 106, 139, 175–180, 311
- Außenkompetenz 7, 26 f., 42–47, 53 f., 94, 126, 183–185, 188 f., 208 f., 217 f., 223 f., 234, 247–252, 254–259, 261–270, 279, 329–332
- Äußerst begrenzter Tragweite, Regelung von, *siehe auch* Regelung von äußerst begrenzter Tragweite
- Beeinträchtigungsvariante 44–46, 52, 54, 188–215, 258–265
- Beendigung mitgliedstaatlicher Abkommen 314–319
- Bereichsausnahme 32, 102, 121, 122–124, 136, 202, 274
- Berufsqualifikationen 128, 139–145, 230 f., 308–311
- Beschränkte Teilnahmefähigkeit 305 f.
- Binnenkompetenzen 7, 42, 125 f., 188 f., 209, 218, 237, 249–252, 259, 261–265
- Bodenabfertigungsdienste 123, 213 f.
- Bundesverfassungsgericht 16 f., 27–29, 45 f., 128, 140, 159, 190 f., 269, 308–311
- CETA (Comprehensive Economic and Trade Agreement) 27–29, 81 f., 123, 135, 138 f., 150–153, 157 f., 160, 168 f., 175–177, 180, 209–211, 213 f., 241, 284, 307–314, 319–324
- Dienstleistungshandel 59, 76, 78–82, 97, 100–102, 105, 107–110, 113, 123 f., 135–145, 209–214
- Direktinvestitionen 101 f., 104, 107, 137 f., 160–167
- Dynamische Auslegung 110–122
- Einzelermächtigung, Grundsatz der begrenzten, *siehe auch* Grundsatz der begrenzten Einzelermächtigung
- Enteignungsschutz 160, 162, 164 f., 241, 308
- Entscheidungsfreiheit des Rates 297–302
- Erbringungsarten nach dem GATS 76–80, 113, 135–138, 209, 212
- Erforderlichkeit zur Zielverwirklichung 38, 54, 225–233
- Erhaltung der biologischen Meeresschätze im Rahmen der gemeinsamen Fischereipolitik 74, 157 f., 219, 223, 243, 249, 251

- EU-only-Abkommen 179, 240, 270, 279–282, 286, 290–292, 297–302, 315 f., 321, 324–326
- Europäische Atomgemeinschaft 42, 44, 89, 184, 207, 250, 253
- Europäische Gemeinschaft für Kohle und Stahl 94
- EUSFTA (EU-Singapore Free Trade Agreement) 76–81, 92, 119, 123, 127, 138 f., 147 f., 151–155, 157 f., 209–214, 319–321
- EUSIPA (EU-Singapore Investment Protection Agreement) 92, 160, 168 f., 173 f., 241, 321 f.
- Explizite Kompetenzen 31, 44, 52 f., 94, 131, 183, 248, 261
- field pre-emption 21
- Flughafenbetriebsleistungen 123, 213 f., 231
- Freihandelsabkommen 9, 55, 71, 92, 105, 109, 121, 127, 132, 139, 147 f., 160, 162, 168, 176, 180, 267, 279, 284, 304, 314–316, 325 f.
- Freihandelszone 10
- GATS, *siehe auch* Allgemeines Übereinkommen über den Handel mit Dienstleistungen
- GATT, *siehe auch* Allgemeines Zoll- und Handelsabkommen
- Gebietsbesetzung, Grundsatz der 19 f.
- Geistiges Eigentum 97, 100 f., 106 f., 109, 118, 145 f., 272 f., 274
- Gemeinsame Handelspolitik 5, 43–45, 63–65, 87–182, 256, 258–260, 263 f., 272–275
- Gemeinsame Kompetenzausübung 22–29, 51, 101
- Gemischtes Abkommen 51 f., 57 f., 282–297, 325 f.
- Fakultativ 290–292, 297–302, 325 f.
- Zwingend 289, 322, 325 f.
- Gemischte Zuständigkeiten 23 f., 50–52, 53 f., 101, 288
- Geteilte Zuständigkeiten 14–17, 18–29, 33, 49 f., 73, 179 f., 262 f., 281 f., 287 f., 291, 292 f., 295–297, 300–302
- Grundsatz der begrenzten Einzelermächtigung 10–13, 70, 224
- Grundsätze und Ziele der Union in der Handelspolitik 63–65, 120, 149
- Gutachtenverfahren 40 f., 206
- Handelsabkommen, *siehe* Abkommen und Freihandelsabkommen
- Handelspolitik, gemeinsame, *siehe* gemeinsame Handelspolitik
- Harmonisierungsverbot 121, 126–128, 138, 159, 259
- IAO-Gutachten 220
- Implied powers-Lehre 184, 187
- Implizite Kompetenzen 31, 44, 52–54, 183–188, 199 f., 204, 255, 275 f.
- Internationale Arbeitsorganisation 148, 156, 220, 222, 232
- Internationales Naturkautschuk-Übereinkommen 110–112, 114, 149, 272
- Investitionsschutz 92, 99 f., 105 f., 160–167, 173 f.
- Investor-Staat-Streitbeilegung 92, 168–175, 308, 322
- Kodifikation der EuGH-Rechtsprechung 42 f., 198–201, 216 f., 219–225, 275 f.
- Kompetenzart 13–30, 33, 47–49, 53, 209, 222, 258, 260 f., 262 f., 325
- Kompetenz(ausübungs-)schränken 33–40
- Kompetenzgrundlagen 32, 44–46, 54–63, 85, 207, 253 f., 256 f., 260 f.
- Konferenz der Vereinten Nationen für Handel und Entwicklung, *siehe auch* UNCTAD
- Konkurrierende Zuständigkeiten 14 f., 16 f., 18–21, 23 f., 33, 50, 53
- Luxemburger Kompromiss 11, 186, 275
- Marktzugangsregelungen 72, 77, 79, 162, 164, 166, 209 f., 213
- MRA (Abkommen zur gegenseitigen Anerkennung von Berufsqualifikationen) 139, 141, 311 f.
- Nachhaltige Entwicklung 146–160

- Naturkautschuk-Übereinkommen 68,
110–112, 114, 149, 272
Nebenbestimmung 58–60, 65–76
- Parallele Zuständigkeiten 14 f., 21 f., 24,
33, 53
Parallelität von Außen- und Binnenkompetenz 42, 261–264
Pastis-Metapher 66–70
Portfolioinvestitionen 26 f., 161–167,
171 f., 233, 237–242, 308
- Rechtsaktvariante 52, 208, 215–219,
258 f., 260
Regelung von äußerst begrenzter Tragweite 58 f., 66, 68, 71 f., 76–82, 152,
267
Römische Verträge 47, 90, 94 f., 108,
195, 271
- Schienenverkehrsdienstleistungen 211–
213
Schwerpunkt Betrachtung 66–70
Seeverkehrsdienstleistungen 209–211
Singapur-Gutachten 13, 24–27, 69, 74,
149, 169, 171 f., 226, 237 f., 316
Sperrwirkung 17, 20 f., 28, 124, 192
Spezifischer Bezug zum Handelsverkehr
116–118, 132, 136, 138, 140, 142, 146,
149, 155 f.
Stilllegungsfonds-Gutachten 52, 54,
219 f., 221, 223, 226
Straßenverkehrsdienstleistungen 212 f.
Streitbeilegungsmechanismen 91, 151,
157, 167–175, 308, 321 f.
Subsidiaritätsgrundsatz 34–39
- Tarifäre Handelshemmnisse 9, 90, 121,
133 f.
- Temporäre Arbeitsmigration 79 f., 136,
144
- Ultra-vires-Akte 70, 158, 269 f., 321, 323
Umgehungsverbot 124–126, 264 f.
Umweltpolitik 65, 73–75, 146–160
UNCTAD 110, 132 f.
Unterstützungs-, Koordinierungs- und Ergänzungszuständigkeiten 14 f., 29 f.,
33, 126, 171, 222, 257 f., 281, 290
Uruguay-Runde 90, 97
- Verbandskompetenz 7, 15–17, 24, 47–49,
53, 65–76, 85, 159
Verfassungskonvent 12, 37, 42 f., 104,
137, 163–166, 199 f., 240
Verhältnismäßigkeitsgrundsatz 39 f.
Verkehrsdienstleistungen 59, 78, 107,
110, 123 f., 136, 209–214, 320
Vertragsschlusskompetenz 247–257
Vertrag von Amsterdam 97 f., 108, 137
Vertrag von Lissabon 18, 24, 30–33,
42 f., 47–54, 63, 73–76, 102–110, 120,
137, 144, 198–200, 224, 232, 250, 255,
266, 295
Vertrag von Maastricht 34, 96 f., 114,
199, 272
Vertrag von Nizza 98–102
Vorläufige Anwendung 27–29, 270, 306–
314
- Wahl der richtigen Kompetenzgrundlage
54–82, 116
WTO-Abkommen 113–115, 132
- Zielvariante 52, 54, 219–245, 258–260,
262–264
Zusammenfassungen 53 f., 82–85, 131,
181 f., 214 f., 244, 265, 324–327, 329–
332