

FRANZISKA HOBMAIER

Die Einrichtung  
völkervertraglicher  
Gremien

*Jus Internationale et Europaeum*

179

---

**Mohr Siebeck**

# Jus Internationale et Europaeum

herausgegeben von

Thilo Marauhn und Christian Walter

179





Franziska Hobmaier

# Die Einrichtung völkervertraglicher Gremien

Entwicklung eines unionsrechtlichen  
Legitimationssystems mit Bezügen zum Grundgesetz

Mohr Siebeck

*Franziska Hobmaier*, geboren 1993; Studium der Rechtswissenschaft in München und Neuchâtel; 2016 Erste Juristische Prüfung; 2016–20 Wissenschaftliche Mitarbeiterin am Lehrstuhl für Öffentliches Recht und Europarecht an der Ludwig-Maximilians-Universität München; 2021 Promotion; seit 2020 Rechtsreferendarin im Bezirk des OLG München.  
orcid.org/0000-0002-2970-359X

ISBN 978-3-16-160966-4 / eISBN 978-3-16-160967-1

DOI 10.1628/978-3-16-160967-1

ISSN 1861-1893 / eISSN 2568-8464 (Jus Internationale et Europaeum)

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

© 2021 Mohr Siebeck Tübingen. [www.mohrsiebeck.com](http://www.mohrsiebeck.com)

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 Buch wurde von Gulde Druck in Tübingen gesetzt, auf alterungsbeständiges Werkdruckpapier gedruckt und gebunden.

Printed in Germany.

*Meiner Familie*



## Vorwort

Die vorliegende Arbeit wurde im Sommersemester 2020 zur Begutachtung bei der Juristischen Fakultät der Ludwig-Maximilians-Universität München eingereicht und im Wintersemester 2020/21 als Dissertation angenommen. Literatur und Rechtsprechung sind für die Veröffentlichung aktualisiert worden und befinden sich auf dem Stand Dezember 2020.

Von ganzem Herzen möchte ich meinem akademischen Lehrer und Doktorvater Prof. em. Dr. Rudolf Streinz danken, der in mir nicht nur die Liebe zum Europarecht geweckt hat, sondern mich verlässlich auf meinem Weg zur Promotion unterstützt und mir gleichzeitig die nötigen akademischen Freiheiten geschenkt hat.

Für die angenehme Zeit während meines Lehr- und Forschungsaufenthalts an der Hitotsubashi University, Tokio bedanke ich mich bei Frau Prof. Yumiko Nakanishi, insbesondere für ihre Bereitschaft zum wissenschaftlichen Austausch und die Anregungen im persönlichen Gespräch.

Mein herzlicher Dank gilt in zweifacher Hinsicht Herrn Prof. Dr. Christian Walter für die Erstellung des Zweitgutachtens und für die Aufnahme meiner Arbeit in die Schriftenreihe *Ius Internationale et Europaeum*. Bezüglich letzterem danke ich auch Prof. Dr. Thilo Marauhn. Daneben möchte ich Frau Daniela Taudt (LL.M. Eur.) für die verlegerische Betreuung danken.

Dankbar bin ich auch für die Inspirationen und Denkanstöße, die ich durch die Teilnahme am *Europaeum*-Doktorandenprogramm während meiner Promotionszeit bekommen habe.

Schließlich gilt mein Dank all denjenigen Freundinnen und Freunden sowie Kolleginnen und Kollegen, die mich auf unterschiedlichste Weise bei der Fertigung dieser Arbeit und darüber hinaus unterstützt haben. Stellvertretend für viele seien genannt Dr. Eva-Maria Ehemann, Dr. Julian Eibl, Dr. Martin Heidebach, Prof. Dr. Walther Michl (LL.M. Eur.) und Charlotte Mölter.

Ein besonderer Dank gebührt meiner Familie, besonders meinem Vater für die sorgfältige Durchsicht des Manuskripts, und Florian. Ihr habt mich auf meinem bisherigen Weg in jeder erdenklichen Weise unterstützt und mir den nöti-



gen Rückhalt geboten. Dafür danke ich euch von ganzem Herzen und widme euch diese Arbeit.

München, im Juni 2021

*Franziska Hobmaier*

# Inhaltsverzeichnis

Vorwort . . . . .	VII
Abkürzungsverzeichnis . . . . .	XXI
Einführung . . . . .	1
A. Zusammenarbeit auf Grundlage bilateraler Vertragsstrukturen als Chance oder Gefahr? . . . . .	1
B. Einbezug des deutschen Verfassungsrechts . . . . .	4
I. Relevanz . . . . .	4
II. Verfahren vor dem BVerfG im Vorfeld des Abschlusses aktueller Freihandelsabkommen der EU . . . . .	6
C. Problemlösung . . . . .	9
I. Methodologische Vorbemerkung und Eingrenzung des Forschungsvorhabens . . . . .	9
II. Gang und Ziel der Untersuchung . . . . .	11
§ 1 Beschlüsse völkervertraglicher Gremien bilateraler Natur und ihre Wirkung in der Unionsrechtsordnung . . . . .	15
A. Das völkervertragliche Gremium bilateraler Natur und dessen Befugnisse . . . . .	15
I. Kennzeichen des Vertragsgremiums bilateraler Natur . . . . .	15
1. Einrichtung durch völkerrechtlichen Vertrag mit bilateraler Erfüllungsstruktur . . . . .	15
2. Besetzung mit Unionsvertretern und Einvernehmlichkeitsprinzip	17
II. Konkretisierung von Art und Wirkung der Gremientätigkeit . . . . .	18
1. Befugnis zum Erlass unmittelbar verbindlicher Beschlüsse . . . . .	18
2. Reichweite der Beschlussfassungsbefugnisse in der Praxis . . . . .	20
III. Fazit . . . . .	21
B. Status und Wirkung völkervertraglicher Beschlüsse in der Unionsrechtsordnung . . . . .	22
I. Status völkervertraglicher Beschlüsse im Unionsrecht . . . . .	22

1. Integrale Bestandteileigenschaft und Geltung . . . . .	22
2. Unmittelbarer Zusammenhang zum Abkommen . . . . .	23
a) Beschlussfassungsbefugnisse und -verfahren im jeweiligen Abkommen . . . . .	24
b) Einhaltung des primärrechtlichen Standpunktverfahrens . . . . .	24
aa) Mechanismus bei völkerrechtlichen Verträgen . . . . .	25
bb) Gleichlauf bei Beschlüssen . . . . .	26
c) Zwischenergebnis . . . . .	27
II. Wirkung völkervertraglicher Beschlüsse im Unionsrecht . . . . .	27
1. Rang und Vorrang . . . . .	27
2. Unmittelbare Wirkung . . . . .	29
a) Prüfung der unmittelbaren Wirkung der Abkommensbestimmung . . . . .	30
b) Unmittelbare Wirkung der Beschlüsse . . . . .	32
III. Fazit . . . . .	33
C. Völkerrechtliche Natur der Gremien und ihrer Beschlüsse . . . . .	33
I. Vertragsorgan . . . . .	34
II. Beschluss als einseitiger Rechtsakt des Gremiums . . . . .	35
III. Fazit . . . . .	37
§ 2 Kompetenzen für die Einrichtung völkervertraglicher Gremien und die Mitwirkung an der Beschlussfassung . . . . .	39
A. Kompetenzen für die Einrichtung völkervertraglicher Gremien . . . . .	39
I. Kompetenzrechtliche Grundlage . . . . .	39
1. Bestimmungen des Primärrechts . . . . .	39
2. Rechtsprechung des EuGH . . . . .	40
II. Kompetenzrechtliche Grenzen . . . . .	42
1. Einrichtungsakt ultra vires? . . . . .	42
a) Vertikale Kompetenzabgrenzung und gemischte Abkommen . . . . .	43
b) Übertragung von Hoheitsrechten und Integrationsprogramm der EU . . . . .	44
aa) Übertragung von Hoheitsrechten durch den Einrichtungsvorgang . . . . .	45
(1) Begriff der „Übertragung von Hoheitsrechten“ . . . . .	45
(2) Begriff der „zwischenstaatlichen Einrichtung“ . . . . .	47
bb) Vertragsschließungskompetenzen und Übertragung von Hoheitsrechten . . . . .	48
2. „Identität“ der Unionsverfassung: Absolute Grenze der Vertragsänderung nach Art. 48 EUV . . . . .	50

III. Fazit . . . . .	53
B. Kompetenzen für die Mitwirkung an Beschlüssen völkervertraglicher Gremien . . . . .	53
I. Kompetenzrechtliche Grundlage . . . . .	53
II. Kompetenzabgrenzung für die Standpunktfestlegung in gemischten Abkommen . . . . .	54
1. Grundregeln für die Ermittlung der Kompetenzen . . . . .	56
2. Kompetenzkonstellationen bei der Durchführung gemischter Abkommen . . . . .	57
a) Beschluss im ausschließlichen Kompetenzbereich der EU . . . . .	58
b) Beschluss im mitgliedstaatlichen Kompetenzbereich . . . . .	58
aa) Grundlagen . . . . .	58
bb) Kein Übergang der Durchführungskompetenz auf die EU . . . . .	59
c) Teil des Beschlusses in ausschließlich mitgliedstaatlicher Zuständigkeit . . . . .	61
aa) Pastis-Formel . . . . .	61
bb) Neueste EuGH-Rechtsprechung im Bereich der GASP . . . . .	62
cc) Bewertung . . . . .	63
d) Der Erlass gemeinsamer Standpunkte durch einstimmigen Ratsbeschluss im Bereich gemischter Kompetenzen . . . . .	64
aa) Einbettung in die Diskussionen zu CETA . . . . .	65
bb) Analyse vor dem Hintergrund des Unionsprimärrechts . . . . .	66
(1) Mehrheitserfordernis des Unionsprimärrechts . . . . .	67
(2) Hybride Beschlüsse als Missbrauch des Mehrheitserfordernisses? . . . . .	67
(3) Anwendung auf hybride Standpunktbeschlüsse . . . . .	68
(4) Relevanz einer politischen Absichtserklärung . . . . .	70
cc) Bewertung der „Trennungslösung“ und Ausblick . . . . .	70
e) Beschluss im Bereich geteilter Kompetenzen (Antarktis-Urteil) . . . . .	72
aa) Inhalt und Gang des Verfahrens . . . . .	73
bb) Ansicht der Generalanwältin: kein facultative mixity . . . . .	74
cc) Ansicht des EuGH . . . . .	75
(1) Möglichkeit der facultative mixity . . . . .	75
(2) Obligatory mixity durch Völkerrecht . . . . .	76
dd) Bewertung der Rechtsprechung . . . . .	77
III. Fazit . . . . .	78

§ 3 Die Verfahren zur Mitwirkung der Unionsorgane an Beschlüssen völkervertraglicher Gremien durch Standpunktfestlegung . . . . .	81
A. Grundlagen zu den unionsinternen Mitwirkungsverfahren . . . . .	82
I. Einordnung der Standpunktfestlegung in den Rahmen der Außenvertretung . . . . .	82
II. Entstehungsgeschichte des Verfahrens nach Art. 218 Abs. 9 AEUV	84
1. Rückgriff auf das Vertragsschlussverfahren (EWGV bis EGV-Maastricht) . . . . .	84
2. Erstmalige Kodifikation des vereinfachten Verfahrens (EGV-Amsterdam) . . . . .	86
3. Öffnung des Anwendungsbereichs (EGV-Nizza) . . . . .	87
4. (Teilweise) Loslösung des Standpunktverfahrens (mit Vertrag von Lissabon) . . . . .	88
5. Entstehungsgeschichte als Spiegel verschiedener Interessen . .	88
B. Unionsinterne Verfahren der Standpunktfestlegung anlässlich des Erlasses völkervertraglicher Gremienbeschlüsse . . . . .	89
I. Das Verfahren nach Art. 218 Abs. 9 AEUV . . . . .	89
1. Vorschlag durch die Kommission oder den Hohen Vertreter . .	90
a) Vorbereitungsphase . . . . .	90
b) Vorschlagsberechtigung . . . . .	91
c) Änderung oder Rücknahme des Kommissionsvorschlags . .	92
2. Festlegung des Standpunktes durch Ratsbeschluss . . . . .	92
a) Inhaltliche Änderungsmöglichkeit des Standpunktvorschlags	92
b) Rechtsform des Beschlusses und Rechtmäßigkeitsanforderungen . . . . .	94
c) Rolle des Europäischen Parlaments . . . . .	96
d) Abstimmungsregeln im Rat . . . . .	97
aa) Standpunktverfahren und allgemeines Vertragsschlussverfahren . . . . .	98
bb) Rückgriff auf die allgemeinen Mehrheitsregeln der Verträge . . . . .	99
cc) Rückgriff auf Art. 218 Abs. 8 AEUV . . . . .	100
(1) Urteil Vereinigtes Königreich/Rat . . . . .	100
(2) Urteil Kommission/Rat (ITU) . . . . .	100
(3) Urteil Kommission/Rat (Kasachstan) . . . . .	101
(a) Betonung der Nähe zum Vertragsschlussverfahren	101
(b) Fallgruppen der einstimmigen Beschlussfassung .	102
dd) Bewertung . . . . .	103

3. Vertretung des Standpunktes im Gremium . . . . .	105
a) Durch den Unionsvertreter . . . . .	105
b) Entscheidungsspielraum des Unionsvertreters . . . . .	106
4. Bewertung des Einflusses der Unionsorgane auf den Gremienbeschluss . . . . .	108
II. Das Verfahren nach Art. 218 Abs. 7 AEUV . . . . .	109
1. Genereller Ablauf . . . . .	109
a) Ermächtigung durch den Rat . . . . .	109
b) Annahme der Änderung im Gremium durch den Verhandlungsführer . . . . .	111
2. Zeitpunkt der Standpunktfestlegung . . . . .	111
3. Bewertung des Einflusses der Unionsorgane auf den Gremienbeschluss . . . . .	113
III. Gegenüberstellung der Verfahren im Umfeld völkervertraglicher Beschlüsse . . . . .	113
1. Organbeteiligung im Vertragsschlussverfahren . . . . .	113
2. Vergleich mit unionsinternen Mitwirkungsverfahren . . . . .	115
3. Exkurs: Informelle Verfahren für nicht rechtswirksame Akte . . . . .	116
C. Anwendungsbereich der unionsinternen Mitwirkungsverfahren . . . . .	118
I. Durch eine Übereinkunft eingesetztes Gremium . . . . .	119
1. Grundkonstellation: Übereinkunft der EU . . . . .	120
2. Sonderkonstellation: Übereinkunft der Mitgliedstaaten . . . . .	120
a) Urteil Deutschland/Rat (OIV) . . . . .	121
b) Kritische Bewertung . . . . .	123
aa) Keine direkte Anwendung auf Übereinkünfte der Mitgliedstaaten . . . . .	123
(1) Wortlaut . . . . .	123
(2) Aktivierung des Art. 218 Abs. 9 AEUV über Art. 43 AEUV . . . . .	124
(3) Systematik, Telos, Entstehungsgeschichte des Art. 218 Abs. 9 AEUV . . . . .	125
bb) Analoge Anwendung auf Übereinkünfte der Mitgliedstaaten . . . . .	126
(1) Verhältnis zum Loyalitätsgebot aus Art. 4 Abs. 3 EUV	127
(2) Verhältnis zu einem Beitritt der EU . . . . .	130
cc) Zwischenergebnis . . . . .	131
c) Übereinkünfte im Bereich der GASP . . . . .	132
3. Übertragung der Überlegungen auf Art. 218 Abs. 7 AEUV . . . . .	132
II. Teilnahme der EU am Erlass rechtswirksamer Akte . . . . .	133
1. Standpunktverfahren des Art. 218 Abs. 9 AEUV . . . . .	133

2. Anwendung auf das Verfahren nach Art. 218 Abs. 7 AEUV . . .	135
III. Gremientätigkeit . . . . .	135
1. Der Erlass rechtswirksamer Akte im Sinne von Art. 218 Abs. 9 AEUV . . . . .	135
a) Ausdehnung auf völkerrechtlich unverbindliche Akte (OIV-Urteil) . . . . .	136
b) Eigene Auslegung und Suche nach dem Zweck des Standpunktverfahrens . . . . .	137
aa) Anknüpfen an die integrale Bestandteileigenschaft . . .	138
bb) Gleichstellung der Wirkungen mit denen völkerrechtlicher Abkommen . . . . .	140
cc) Zwischenergebnis . . . . .	141
c) Sonderproblem: „rechtswirksamer Akt“ bei Vorbereitungshandlungen . . . . .	141
2. Rückausnahme rechtswirksamer Akte zur Änderung oder Ergänzung des institutionellen Rahmens der Übereinkunft (Art. 218 Abs. 9 AEUV a. E.) . . . . .	143
a) Folgen des Anwendungsausschlusses . . . . .	144
aa) Anwendung des Verfahrens nach Art. 218 Abs. 6 AEUV	144
bb) Beteiligungsform des Europäischen Parlaments . . . . .	146
cc) Folgen für den Umfang delegierbarer Beschlussfassungsbefugnisse . . . . .	147
b) Reichweite des Anwendungsausschlusses . . . . .	148
aa) Institutioneller Rahmen der Übereinkunft . . . . .	148
bb) Änderung oder Ergänzung des institutionellen Rahmens	150
cc) Anwendungsbeispiele . . . . .	153
(1) Hauptausschüsse und Unterausschüsse . . . . .	154
(2) Erweiterung oder Verschiebung von Entscheidungsbefugnissen . . . . .	155
3. Reichweite der Gremientätigkeit in Art. 218 Abs. 7 AEUV . . .	156
a) Die Annahme von Änderungen der Übereinkunft . . . . .	156
b) Anwendbarkeit der Rückausnahme des Art. 218 Abs. 9 AEUV a. E. . . . .	158
IV. Zusammenfassende Übersicht der Verfahren im Umfeld der völkervertraglichen Beschlussfassung . . . . .	159
D. Rückschlüsse für die Einrichtung völkervertraglicher Gremien . . . .	161
I. Teilnahme von Vertretern der EU und Rückbindung an die Unionsorgane . . . . .	161
II. Befugnisse im institutionellen Bereich . . . . .	162
III. Offenheit für weitreichende Befugnisse im materiellen Bereich . .	163

§ 4 Feinjustierung des unionsrechtlichen Maßstabs und Verknüpfung mit den Anforderungen des Grundgesetzes . . . . .	165
A. Feinjustierung auf Grundlage unionsverfassungsrechtlicher Prinzipien	166
I. Prinzip der demokratischen Legitimation . . . . .	166
1. Legitimationsbedarf und Legitimationsniveau . . . . .	166
a) Grundlagen . . . . .	166
b) Legitimationsbedarf bei der Einrichtung völkervertraglicher Gremien . . . . .	168
c) Legitimationsbedarf völkervertraglicher Beschlüsse . . . . .	170
d) Legitimation im internationalen Kontext . . . . .	171
2. Mechanismen der Legitimationsvermittlung . . . . .	174
a) Grundlagen unter Berücksichtigung politikwissenschaftlicher Ansätze . . . . .	174
b) Legitimationskonzept der EU . . . . .	175
aa) Legitimationsvermittlung durch den Rat und das Europäische Parlament . . . . .	175
bb) Gewichtung der Legitimationsstränge . . . . .	177
cc) Alternative Formen der Legitimationsvermittlung . . . . .	178
dd) Zwischenergebnis . . . . .	180
c) Delegations- und Mitwirkungsakte der Unionsebene . . . . .	180
aa) Vorüberlegungen: Gemischtes Abkommen oder EU-only-Abkommen . . . . .	181
bb) Anforderungen an den Delegationsakt („Integrationsprogramm“) . . . . .	182
cc) Mitwirkungsakt der Unionsebene . . . . .	182
dd) Output-Legitimation und ergänzende Legitimationsformen . . . . .	183
e) Verhältnis der Legitimationsmechanismen zueinander . . . . .	184
3. Hinreichendes Legitimationsniveau bei Einhaltung der besonderen Verfahrensbestimmungen des Unionsrechts? . . . . .	185
a) Besondere Verfahrensbestimmungen als Ausdruck des Prinzips der demokratischen Legitimation . . . . .	185
b) Verbleibende Relevanz des allgemeinen Legitimationsprinzips . . . . .	186
II. Prinzip des institutionellen Gleichgewichts . . . . .	187
1. Herleitung . . . . .	187
2. Inhalte . . . . .	189
3. Verstoß gegen das institutionelle Gleichgewicht durch die Einrichtung völkervertraglicher Gremien? . . . . .	190



III. Befugnisdelegationen in der Rechtsprechung des EuGH . . . . .	192
1. Meroni-Kriterien . . . . .	193
a) Meroni-Konstellation . . . . .	193
b) Anforderungen und Grenzen aus der Meroni-Rechtsprechung	193
aa) Übertragung eigener Rechte . . . . .	194
bb) Ausdrücklichkeit der Befugnisübertragung . . . . .	194
cc) Anforderungen an den Inhalt der Delegation . . . . .	194
dd) Wahrung des institutionellen Gleichgewichts . . . . .	196
2. Kriterien für die unionsinterne Delegation von Rechtsetzung an die Europäische Kommission . . . . .	197
a) Anforderungen an den Delegationsakt . . . . .	198
b) Mechanismen zur Kontrolle der Ausübung der Delegation . .	198
c) Grenze: Ergänzung oder Änderung nicht wesentlicher Vorschriften . . . . .	199
aa) Komitologie-Urteile: Primär funktionales Verständnis . .	199
(1) Wesentliche Grundzüge der zu regelnden Materie . .	200
(2) Anhaltspunkte für bereichsspezifischen Wesentlichkeitsgrundsatz . . . . .	200
(3) Zwischenergebnis . . . . .	201
bb) Inhaltliche Ausdifferenzierung nach Lissabon . . . . .	202
cc) Konturierung eines unionsrechtlichen Wesentlichkeitsmaßstabs . . . . .	203
(1) Kriterium der politischen Entscheidung . . . . .	203
(2) Kriterium der Grundrechtsbezogenheit . . . . .	204
(3) Kriterium der Interessenabwägung . . . . .	205
(4) Prüfung der Wesentlichkeit . . . . .	205
(5) Maßstab bei einem Handeln der Kommission . . . . .	207
3. Anwendung der Kriterien auf die Delegation an völkervertragliche Gremien . . . . .	207
a) Keine direkte Anwendung . . . . .	207
aa) Fehlende Ähnlichkeit der institutionellen Strukturen . . .	208
bb) Keine vollständige Ähnlichkeit der Befugnisübertragungen . . . . .	208
b) Modifizierte Anwendung der Kriterien auf völkervertragliche Gremien . . . . .	210
aa) Interne Kriterien und auswärtiges Handeln . . . . .	210
(1) Meroni-Kriterien im Gutachten zum Stilllegungsfonds	210
(2) Gemeinsame allgemeine Grundsätze des Unionsrechts	212
(3) Einheitliches institutionelles Gleichgewicht intern und extern . . . . .	213

bb) Auswahl tauglicher Anforderungen und Grenzen . . . . .	215
(1) Kein nachträgliches Einspruchs- oder Widerrufsrecht	215
(2) Anforderungen an den Delegationsakt . . . . .	216
(3) Entscheidung für das Wesentlichkeitskriterium . . . . .	217
cc) Anwendung des Wesentlichkeitskriteriums . . . . .	219
(1) Wesensänderung und grundlegende Regelungsentscheidungen . . . . .	219
(2) Genau umgrenzte Durchführungsbefugnisse . . . . .	220
(3) Begrenztes Ermessen bzw. delegierte Rechtsetzung .	221
(4) Keine erheblichen Grundrechtseingriffe . . . . .	223
dd) Anwendung der Anforderungen auch auf Art. 218 Abs. 7 AEUV . . . . .	223
IV. Zusammenfassung des verfeinerten unionsrechtlichen Maßstabs .	224
B. Verknüpfung mit den Anforderungen des Grundgesetzes:	
Mitwirkungsakte des Bundestags und Integrationsverantwortung . .	225
I. Unterscheidung zwischen Kompetenzbereichen der EU und der Mitgliedstaaten . . . . .	225
1. Anknüpfungspunkt für den nationalen Kompetenzbereich . . .	225
2. Anknüpfungspunkt für den EU-Kompetenzbereich: Integrationsverantwortung . . . . .	226
II. Bundestagsbeteiligung im nationalen Kompetenzbereich gemischer Abkommen . . . . .	227
1. Anwendbares Zustimmungserfordernis für die völkerrechtliche Ratifikation . . . . .	228
a) Einrichtung völkervertraglicher Gremien ohne Hoheitsrechtsübertragung . . . . .	228
b) Einrichtung völkervertraglicher Gremien mit Hoheitsrechtsübertragung . . . . .	228
aa) Durchgriffswirkung der Beschlüsse ohne Umsetzungsakt	229
bb) Keine Anwendung des Art. 23 GG . . . . .	229
(1) Kein Übergang nationaler Hoheitsrechte auf die EU .	229
(2) Kein Übergang auf Einrichtungen im Näheverhältnis der EU . . . . .	230
c) Zwischenergebnis . . . . .	233
2. Rückbindung der Gremienbeschlüsse an den Bundestag . . . .	233
a) Kein unmittelbarer Durchgriff in die nationale Rechtsordnung	234
b) Zustimmung durch Ratifikationserfordernis . . . . .	234
c) Rückkopplung des mitgliedstaatlichen Vertreters an den Bundestag . . . . .	235
aa) Ausübung mitgliedstaatlicher Zuständigkeiten . . . . .	235

bb) Reichweite des Integrationsprogramms . . . . .	236
III. Beteiligung des Bundestags im Kompetenzbereich der EU . . . . .	236
1. Überschießende Ratifikation bei gemischten Abkommen . . . . .	237
a) Blockademöglichkeit des gemischten Abkommens in der Praxis . . . . .	237
b) Keine Blockademöglichkeit des EU-only-Abkommens . . . . .	238
2. Verstärkte Rückbindung des Delegationsakts an den Bundestag . . . . .	238
a) Relevanz bei gemischten und EU-only-Abkommen . . . . .	239
b) Bestehender Einfluss des Bundestags auf den Ratsvertreter . . . . .	239
c) Gesetz/Beschluss wegen Art. 23 Abs. 1 GG und Integrationsverantwortung . . . . .	240
aa) Bestehende Fallgruppen des Art. 23 Abs. 1 GG . . . . .	241
(1) Von Verfassungen wegen gebotene Wahrnehmung . . . . .	241
(2) Haftungsmechanismen und Haushaltsverantwortung . . . . .	242
(3) „Weiterübertragung“ von Hoheitsrechten in Abkommen der EU . . . . .	242
bb) Neue Fallgruppe wesentlicher gemischter Vertragsschlüsse? . . . . .	243
(1) Rückkopplung europäischer Entscheidungsmechanismen . . . . .	244
(2) Auswirkungen auf die effektive Entscheidungsfindung im Rat . . . . .	244
(3) Beachtung der bereits bestehenden Legitimationsmechanismen . . . . .	246
(4) Restriktiver Maßstab . . . . .	247
cc) Zwischenergebnis . . . . .	247
3. Keine Rückbindung weitreichender Standpunktfestlegungen an den Bundestag . . . . .	248
a) Bestehendes Zustimmungsvorrecht des Europäischen Parlaments . . . . .	248
b) Verstärkte Einbindung des Europäischen Parlaments in besonderen Fällen . . . . .	249
c) Nutzung der bestehenden Unterrichtsrechte des Bundestags . . . . .	249
d) Keine zusätzliche Rückkopplung an den Deutschen Bundestag . . . . .	249
IV. Zusammenfassung des mit den Anforderungen des Grundgesetzes verknüpften Maßstabs . . . . .	250

§ 5 Unionsrechtliches Legitimationssystem für die Einrichtung völkervertraglicher Gremien . . . . .	253
A. Das unionsrechtliche Legitimationssystem . . . . .	254
I. Anwendbarkeit des Legitimationssystems . . . . .	254
II. Anforderungen an den Delegationsakt . . . . .	255
1. Sachliche Rechtfertigung . . . . .	255
2. Kompetenzgrundlage für die Befugnisdelegation . . . . .	255
3. Einhaltung des Vertragsschlussverfahrens und Beteiligung relevanter Akteure . . . . .	256
4. Anforderungen an den Delegationsakt . . . . .	256
III. Ursprungskontrolle durch die Rückbindung des Unionsvertreters an den Standpunkt der Unionsorgane . . . . .	257
1. Besetzung mit Unionsvertretern . . . . .	257
2. Rückbindung über unionsinterne Mitwirkungsverfahren . . . . .	257
a) Auswahl des unionsinternen Mitwirkungsverfahrens . . . . .	258
b) Intensität der Rückbindung des Unionsvertreters . . . . .	258
c) Intensive(re) Einbeziehung der Parlamente in Sonderfällen . . . . .	258
d) Einlasskontrolle aufgrund dualen Verständnisses . . . . .	259
IV. Gerichtliche Kontrolle der Befugnisdelegation durch den EuGH . . . . .	259
1. Gerichtliche Kontrolle des völkerrechtlichen Vertrags . . . . .	259
2. Gerichtliche Kontrolle des Gremienbeschlusses . . . . .	260
a) Gutachtenverfahren . . . . .	260
b) Vorabentscheidungsverfahren . . . . .	261
c) Nichtigkeitsklage . . . . .	263
3. Zwischenergebnis . . . . .	265
V. Grenzen für die Einrichtung völkervertraglicher Gremien . . . . .	265
1. Änderung oder Ergänzung des institutionellen Rahmens der Übereinkunft . . . . .	266
2. Delegation wesentlicher Befugnisse . . . . .	266
a) Inhalt und Reichweite der Wesentlichkeit . . . . .	266
b) Kontrolle der Einhaltung der Wesentlichkeit . . . . .	267
B. Anwendung des unionsrechtlichen Legitimationssystems auf CETA . . . . .	268
I. Anwendbarkeit des Legitimationssystems . . . . .	268
1. CETA-Gremien als Gremien bilateraler Art mit Beschlussfassungsbefugnissen . . . . .	268
2. Befugnis zum selbstständigen Erlass verbindlicher Beschlüsse . . . . .	270
3. CETA als gemischtes Abkommen . . . . .	273
II. Anforderungen an den Delegationsakt . . . . .	273
1. Ausreichende Unionskompetenzen . . . . .	273

2. Anforderungen an die Ausdrücklichkeit und Bestimmtheit der Befugnisse . . . . .	274
III. Rückkopplungsmöglichkeit der Entscheidungsfindung . . . . .	275
IV. Grenzen der Befugnisdelegation . . . . .	275
1. Änderung oder Ergänzung des institutionellen Rahmens der Übereinkunft . . . . .	276
a) Übergang auf ein multilaterales Investitionsgericht . . . . .	276
b) Verfahrensrecht institutioneller Art . . . . .	277
aa) Verhaltenskodex für Richter . . . . .	278
bb) Festlegung von Standards über den Austausch von Produktwarnungen . . . . .	278
2. Grenze der Wesentlichkeit . . . . .	279
a) Kategorien des geistigen Eigentums . . . . .	280
b) Festlegung der gerechten und billigen Behandlung . . . . .	281
c) Änderung oder Ergänzung bestimmter CETA-Bestimmungen und Anhänge . . . . .	281
aa) Aufnahme und Streichung geographischer Herkunftsangaben . . . . .	282
bb) Änderung von Anhängen und Protokollen . . . . .	282
d) Verbindliche Auslegung der CETA-Bestimmungen . . . . .	282
V. Zwischenergebnis . . . . .	283
C. Abgrenzung und Ausblick: Multilaterale Gremienstrukturen . . . . .	284
I. Ursprungskontrolle und Eingliederung in die Unionsrechtsordnung . . . . .	286
1. Anwendbarkeit unionsinterner Standpunktverfahren . . . . .	286
2. Allgemeiner Unionsstandpunkt und Spielraum des Unionsvertreterers . . . . .	287
3. Auswirkungen auf die Ursprungs- und die Einlasskontrolle . . . . .	288
II. Gerichtliche Kontrolle . . . . .	288
III. Art und Reichweite delegierbarer Befugnisse . . . . .	289
§ 6 Gesamtergebnis der Untersuchung . . . . .	291
A. Schlussbetrachtung . . . . .	291
B. Überblick über die Ergebnisse . . . . .	294
Literaturverzeichnis . . . . .	305
Sachverzeichnis . . . . .	319

## Abkürzungsverzeichnis

a. A.	andere Ansicht
ABl.	Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften/Union
Abs.	Absatz
a. E.	am Ende
a. F.	alte Fassung
AEUV	Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union
AFDI	Annuaire français de droit international
AJIL	American Journal of International Law
AKP	Organisation Afrikanischer, Karibischer und Pazifischer Staaten
Alt.	Alternative
AöR	Archiv des öffentlichen Rechts (Zeitschrift)
Art.	Artikel
AStV	Ausschuss der Ständigen Vertreter der Regierungen der Mitgliedstaaten der Europäischen Union
Aufl.	Auflage
Bd.	Band
Beschl.	Beschluss
BVerfG	Bundesverfassungsgericht
BVerfGE	Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts
bzw.	beziehungsweise
CCAMLR	Commission for the Conservation of Antarctic Marine Living Resources
CE	Communauté européenne
CETA	Comprehensive Economic and Trade Agreement
CFI	Court of First Instance
CLEER	Centre for the Law of EU External Relations
CMLRev.	Common Market Law Review (Zeitschrift)
COM	Commission
COPs	conference of the parties
COSAC	Konferenz der Ausschüsse für Unionsangelegenheiten der Parlamente der Europäischen Union
ders.	derselbe(n)
d. h.	das heißt
dies.	dieselbe(n)
DÖV	Die Öffentliche Verwaltung (Zeitschrift)
DVBl.	Deutsches Verwaltungsblatt (Zeitschrift)
EAD	Europäischer Auswärtiger Dienst
EC	European Community

ECJ	European Court of Justice
EFAR	European Foreign Affairs Review (Zeitschrift)
EG	Europäische Gemeinschaft(en)
EGV	Vertrag zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft
EGKS	Europäische Gemeinschaft für Kohle und Stahl
EGMR	Europäischer Gerichtshof für Menschenrechte
EJIL	European Journal of International Law (Zeitschrift)
EL	Ergänzungslieferung
ELJ	European Law Journal (Zeitschrift)
ELRev.	European Law Review (Zeitschrift)
EMRK	Europäische Menschenrechtskonvention
endg.	endgültig
EnzEuR	Enzyklopädie Europarecht
EP	Europäisches Parlament
EPIL	Encyclopedia of Public International Law
ESM	Europäischer Stabilitätsmechanismus
EU	Europäische Union
EuG	Gericht der Europäischen Union (früher: Gericht Erster Instanz)
EuGH	Europäischer Gerichtshof (Gerichtshof der Europäischen Union)
EuR	Europarecht (Zeitschrift)
EUSFTA	European Union Singapore Free Trade Agreement
EUV	Vertrag über die Europäische Union
EuZW	Europäische Zeitschrift für Wirtschaftsrecht
EVV	Vertrag über eine Verfassung für Europa
EWG	Europäische Wirtschaftsgemeinschaft
EWGV	Vertrag zur Gründung der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft
EWR	Europäischer Wirtschaftsraum
EWS	Europäisches Wirtschafts- und Steuerrecht (Zeitschrift)
EYIEL	European Yearbook of International Economic Law
f./ff.	folgende
Fn.	Fußnote
FS	Festschrift
FTA	Free Trade Agreement
GA	Generalanwalt/Generalanwältin
GASP	Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik
GATT	General Agreement on Tariffs and Trade
GeschO-EP	Geschäftsordnung des Europäischen Parlaments
GG	Grundgesetz
ggf.	gegebenenfalls
GLJ	German Law Journal (Zeitschrift)
GRC/GRCh	Charta der Grundrechte der Europäischen Union
GS	Gedächtnisschrift
GYIL	German Yearbook of International Law
Hrsg.	Herausgeber
Hs.	Halbsatz
HUDOC	Human Rights Documentation (Onlinedatenbank des EGMR)
I.CON	International Journal of Constitutional Law
IGC	Intergovernmental Conference

insb.	insbesondere
IntVG	Integrationsverantwortungsgesetz
i. S. d.	im Sinne der/des
ISGH	Internationaler Seegerichtshof
i. S. v.	im Sinne von
ITU	International Telecommunication Union
iVm	in Verbindung mit
Jura	Juristische Ausbildung (Zeitschrift)
JuS	Juristische Schulung (Zeitschrift)
JZ	Juristenzeitung (Zeitschrift)
KJ	Kritische Justiz (Zeitschrift)
KOM	Europäische Kommission
KSE	Kölner Schriften zum Europarecht
Lfg.	Lieferung
lit.	Buchstabe (litera)
Ls.	Leitsatz
MOPs	meeting of the parties
MJ	Maastricht Journal of European and Comparative Law (Zeitschrift)
MS	Member States
m. w. N.	mit weiteren Nachweisen
NJW	Neue Juristische Wochenschrift
No.	Number
Nr.	Nummer
NVwZ	Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht
OIV	Internationale Organisation für Rebe und Wein
OTIF	Zwischenstaatliche Organisation für den internationalen Eisenbahnverkehr
Ratsdok.	Ratsdokument
RL	Richtlinie
Rn.	Randnummer
Rs.	Rechtssache
RTDEuR	Revue Trimestrielle de Droit Europeen
Rz.	Randziffer
S.	Seite
SchIA	Schlussanträge
Slg.	Sammlung der Rechtsprechung des Gerichtshofes und des Gerichts (Erster Instanz)
sog.	sogenannt
Sp.	Spiegelstrich
TEU	Treaty on European Union
TFEU	Treaty on the Functioning of the European Union
TTIP	Transatlantic Trade and Investment Partnership
u. a.	unter andere/unter anderem
UAbs.	Unterabsatz
UE	Union européenne
v	versus
v.	von/vom
verb. Rs.	verbundene Rechtssachen



vgl.	vergleiche
VO	Verordnung
Vol.	Volume
VVDStRL	Veröffentlichungen der Vereinigung der Deutschen Staatsrechts- lehrer
WPA	Wirtschaftspartnerschaftsabkommen
WTO	Welthandelsorganisation (World Trade Organization)
ZaöRV	Zeitschrift für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht zum Beispiel
z.B.	
ZEuS	Zeitschrift für europarechtliche Studien
Ziff.	Ziffer
ZRP	Zeitschrift für Rechtspolitik

# Einführung

## A. Zusammenarbeit auf Grundlage bilateraler Vertragsstrukturen als Chance oder Gefahr?

Die EU ist in internationalen Organisationen und Vertragsgremien mehr und mehr präsent.<sup>1</sup> Dies ermöglichte insbesondere der Vertrag von Lissabon, der die EU im Bereich der Außenbeziehungen mit weitreichenden Vertragsschlusskompetenzen und Mechanismen zur Mitwirkung in völkervertraglichen Gremien ausstattete. Der Lissabonner Vertrag weitete die Kompetenzen im Bereich der gemeinsamen Handelspolitik aus,<sup>2</sup> legte implizite Außenkompetenzen vertraglich nieder<sup>3</sup> und schuf einheitliche Bestimmungen für das Aushandeln und den Abschluss völkerrechtlicher Verträge im Integrations- und GASP-Bereich<sup>4</sup>. Dahinter stand die Intention, das Ziel des gescheiterten Vertrags über eine Verfassung für Europa, eine Grundlage für eine starke und geeinte Identität der EU auf internationaler Bühne zu schaffen, weiterzuführen.<sup>5</sup> Die EU und ihre Mitgliedstaaten sollen in die Position versetzt werden, die Weltordnung, orientiert an den eigenen Werten<sup>6</sup>, Zielen<sup>7</sup> und strategischen Interessen<sup>8</sup> mitzugestalten und Lösungen für grenzüberschreitende Herausforderungen der Handelspolitik, des Umwelt- und Klimaschutzes, der Digitalisierung und der Bewältigung von Migrationsströmen zu entwickeln. Der Lissabonner Vertrag beauftragt die Unionsorgane, sich in bilateralen und multilateralen Gremien für die Grundsätze der Demokratie, Rechtsstaatlichkeit, der Menschenrechte und

---

<sup>1</sup> *Blockmans/Wessel*, CLEER Working Paper 2012/5, S. 1 (7ff.); zur Entwicklung bereits vor dem Inkrafttreten des Vertrags von Lissabon *Hoffmeister*, CMLRev. 2007, 41 (68).

<sup>2</sup> Dies betraf insbesondere den Bereich der ausländischen Direktinvestitionen, der nun ausdrücklich in die EU-Kompetenz fällt, siehe Art. 207 Abs. 1 S. 1 AEUV.

<sup>3</sup> Art. 216 Abs. 1 Alt. 2–4 iVm Art. 3 Abs. 2 AEUV.

<sup>4</sup> Art. 218 AEUV iVm Art. 37 EUV.

<sup>5</sup> *From the board*, Legal Issues of Economic Integration 2016, 1 (1).

<sup>6</sup> Art. 21 Abs. 1 EUV, Art. 205 Abs. 1 AEUV iVm Art. 2 EUV.

<sup>7</sup> Art. 2, Art. 3 EUV.

<sup>8</sup> Vgl. Art. 22 EUV.

des Völkerrechts aktiv einzusetzen.<sup>9</sup> Sie sollen die genannten Grundsätze, Ziele und Interessen nach außen verwirklichen und gleichzeitig nach innen sichern.<sup>10</sup>

Dieses unionsprimärrechtlich niedergelegte Bekenntnis zur wertebasierten internationalen Zusammenarbeit scheint in Zeiten von Xi und Trump zumindest auf multilateraler Ebene schwer durchsetzbar zu sein. Vielmehr streben mächtige Nationen durch intensive protektionistische Maßnahmen und den Boykott bestehender multilateraler Systeme eine alleinige Vormachtstellung in der Welt an. Die (auch) dadurch erzeugte Krise multilateraler Systeme wie beispielsweise der Welthandelsorganisation (WTO) zwang die EU zu einem Strategiewechsel hin zur Kooperation durch bilaterale Vertragsstrukturen.<sup>11</sup> In der Folge nahmen diese Strukturen in quantitativer Hinsicht zu<sup>12</sup> und erlangten mehr und mehr strategische Bedeutung.<sup>13</sup> Bilaterale Handelsabkommen der „neuen Generation“<sup>14</sup>, Assoziierungs- und sonstige Kooperationsabkommen setzen zudem in qualitativer Hinsicht Standards nicht nur für handelsbezogene Fragen, sondern auch für neue Wachstumsbereiche. Hierzu gehören Regelungen des geistigen Eigentums, des Wettbewerbs, der nachhaltigen Entwicklung und des Umwelt- und Arbeitsschutzes. Die auf diese Weise gesetzten Standards sind von hoher Relevanz und können sogar als „blueprint“ für multilaterale Systeme fungieren.<sup>15</sup>

Neben den in den Abkommen gesetzten materiellen Standards ist auch ihre institutionelle Ausgestaltung interessant. Bilaterale völkerrechtliche Verträge der EU mit Drittstaaten sehen seit jeher die Einrichtung von Gremien vor, die mit ihren Beschlüssen den völkerrechtlichen Vertrag in vereinfachter Weise durchführen, ändern, ergänzen oder auch weiterentwickeln, ohne dass die Ver-

---

<sup>9</sup> Diesen Werten soll die EU „weltweit zu stärkerer Geltung verhelfen“, Art. 21 Abs. 1 EUV; siehe hierzu *Marquardt/Gaedtke*, in: von der Groeben/Schwarze/Hatje, 7. Aufl. 2015, Art. 21 EUV, Rn. 3.

<sup>10</sup> Art. 21 Abs. 1 UAbs. 2 EUV, Art. 21 Abs. 2 lit. a EUV, Art. 3 Abs. 5 EUV. Diese Dualität erinnert an die bereits im deutschen Verfassungsrecht in Art. 23 Abs. 1 S. 1 und 3 GG niedergelegten Funktionen der Struktursicherung der internationalen Ebene und des Bestandsschutzes der „eigenen“ Ebene. Siehe für das deutsche Verfassungsrecht *Streinz*, in: Sachs, 8. Aufl. 2018, Art. 23 Abs. 1 GG, Rn. 15.

<sup>11</sup> Der Strategiewechsel ist in der „Global Europe“-Initiative aus dem Jahre 2006 festgelegt, COM (2006) 567 final.

<sup>12</sup> Empirische Auswertung bei *Appel*, Das internationale Kooperationsrecht der Europäischen Union, 2016, S. 96 ff.

<sup>13</sup> *Atemöller*, EuZW 2016, 374 (375 ff.); *Germelmann*, EuZW 2016, 207 (209 f.).

<sup>14</sup> Die Bezeichnung wird dem Europäischen Parlament zugeordnet und vom EuGH aufgenommen, siehe EuGH, Gutachten 2/15 (Singapur), ECLI:EU:C:2017:376, Rn. 17, 140.

<sup>15</sup> Vgl. *Germelmann*, EuZW 2016, 207 (210 ff.), der andeutet, dass sich bilaterale Freihandelsabkommen zu „Versuchslaboren“ des internationalen Wirtschaftsrechts entwickeln könnten.

tragsparteien auf das umständliche Vertragsänderungsverfahren zurückgreifen müssen. Am bekanntesten ist der Assoziationsrat der Assoziierung EWG-Türkei<sup>16</sup>, der mit Exekutivvertretern der Vertragsparteien besetzt ist und ermächtigt ist, die zentralen Elemente für den Arbeitsmarktzugang türkischer Arbeitnehmer in der EU zu regeln. Die den Vertragsgremien zugewiesenen Entscheidungsbefugnisse ermöglichen es, das Völkervertragsrecht leichter an aktuelle Veränderungen anzupassen und weiterzuentwickeln. Gleichzeitig stellt die Verlagerung politischer Verantwortung für die Gestaltung des Unionsrechts in von Beamten geführte Verhandlungsprozesse eine „ernsthafte Herausforderung für die unionale Verfassungsentwicklung“ dar, die „angesichts der wachsenden Bedeutung interregionaler Wirtschaftskooperation an Schärfe gewinnen wird.“<sup>17</sup> Die Delegation von Entscheidungsbefugnissen auf die völkerrechtliche Ebene führt daneben auch zu Problemen auf nationaler Ebene, wie der in Deutschland geführte kritische Diskurs und die vielen Rechtsstreitigkeiten anlässlich des Abschlusses des Freihandelsabkommens der EU, ihrer Mitgliedstaaten und Kanada (CETA) vor dem BVerfG zeigten. Tatsächlich ist nicht konkret messbar, inwieweit die Hochzonung von Befugnissen von der Ebene der Union auf die völkervertragliche Ebene das Unionsverfassungsrecht und die nationalen Verfassungen maßgeblich beeinträchtigt. Es liegt jedoch auf der Hand, dass sich mit der Übertragung weitreichender Befugnisse an mit Exekutivvertretern besetzte völkervertragliche Gremien und der reduzierten Beteiligung der Parlamente die demokratische Legitimation der getroffenen Entscheidungen reduziert. Auf der anderen Seite verdeutlichten die zwischenzeitliche Zustimmungsverweigerung der Region Wallonien zu CETA und die Blockade der Niederlande aufgrund eines Referendums zum Assoziierungsabkommen mit der Ukraine, dass eine zu intensive Beteiligung der Parlamente eine effektive völkervertragliche Zusammenarbeit erschweren, wenn nicht sogar unmöglich machen kann.

Diese Arbeit widmet sich der Frage, inwiefern bei der Einrichtung völkervertraglicher Gremien eine effektive völkerrechtliche Zusammenarbeit der EU mit anderen Völkerrechtssubjekten und gleichzeitig eine ausreichende Beteiligung legitimationsstiftender Organe wie der Parlamente sichergestellt werden kann. Ersteres dient der Verwirklichung des unionsverfassungsrechtlichen Bekenntnisses zur internationalen Zusammenarbeit,<sup>18</sup> letzteres der Realisierung des im Unionsrecht niedergelegten Prinzips demokratischer Legitimation<sup>19</sup>. Eine zu starke Verlagerung wichtiger Entscheidungsbefugnisse an die Exekutive führt zu nicht hinnehmbaren Einbußen parlamentarischer Kontrolle. Zu starke parla-

<sup>16</sup> ABl. 1964 P 217/3687.

<sup>17</sup> von Bogdandy/Bast/Arndt, ZaöRV 2002, 77 (148 f.).

<sup>18</sup> Vgl. Art. 21 Abs. 1, Abs. 2 EUV.

<sup>19</sup> Vgl. Art. 10 Abs. 1 EUV.

mentarische Beteiligungsrechte bringen wiederum eine effektive völkervertragliche Zusammenarbeit zum Erliegen. Ziel dieser Arbeit ist es, bei der Hochzornung von Befugnissen von der europäischen auf die völkerrechtliche Ebene eine angemessene Balance zwischen der Offenheit gegenüber völkerrechtlicher Kooperation auf der einen Seite und der Wahrung der essentiellen Strukturen und Prinzipien der Unionsrechtsordnung auf der anderen Seite zu finden. Zu diesen im Hinblick auf Delegationen relevanten Prinzipien gehören insbesondere das unionsrechtliche Prinzip der demokratischen Legitimation und das Prinzip des institutionellen Gleichgewichts.

## B. Einbezug des deutschen Verfassungsrechts

### I. Relevanz

Für die Beantwortung der Frage, inwieweit die EU völkervertragliche Gremien einrichten und mit Entscheidungsbefugnissen ausstatten kann, sind aufgrund der supranationalen Verflechtungen auch die sich aus den Verfassungsordnungen der EU-Mitgliedstaaten ergebenden Anforderungen und Grenzen an die europäische Integration zu berücksichtigen.<sup>20</sup> Dies lässt sich mit der besonderen Rolle der Mitgliedstaaten in der EU begründen. Inwieweit die EU fortbesteht, sich fortentwickelt und funktioniert, liegt in den Händen der Mitgliedstaaten, die die EU durch völkerrechtliche Verträge geschaffen haben. Sie sind die „Herren der Verträge“. In dieser Funktion weisen sie der EU durch die Übertragung von Hoheitsrechten Kompetenzen zu, stellen jedoch auch Anforderungen und Grenzen an die europäische Integration, die sich aus den Integrationsnormen<sup>21</sup> der Mitgliedstaaten ergeben. Die Kompetenzen der EU speisen sich aus der Hoheitsrechtsübertragung der Mitgliedstaaten, die das Handeln der EU „bottom-up“ legitimieren.<sup>22</sup> Zudem tragen die Mitgliedstaaten nicht unwesentlich zur demokratischen Legitimation der Handlungen der Unionsorgane bei, die sich aus der Ausübung übertragener Außenkompetenzen ergeben. Über das Unionsorgan „Rat“<sup>23</sup>, der mit weisungsabhängigen Vertretern der Mitgliedstaaten besetzt ist,<sup>24</sup> üben die Mitgliedstaaten einen maßgeblichen Einfluss auf das Zu-

<sup>20</sup> Siehe vertieft unten, § 2 A.II.2. und § 4 B.

<sup>21</sup> Siehe für einen umfassenden Vergleich der verfassungsrechtlichen Integrationsnormen *Wendel*, Permeabilität im europäischen Verfassungsrecht, 2011, S. 144 ff.

<sup>22</sup> Siehe zur Unterscheidung des „top-down“ und „bottom-up“-Ansatzes für die Legitimation des Unionsrechts *Maduro*, EuR 2007, 3 (21).

<sup>23</sup> Art. 13 Abs. 1 EUV.

<sup>24</sup> Art. 16 Abs. 2 EUV.

standekommen und die Durchführung völkerrechtlicher Verträge der EU aus. Der jeweilige Ratsvertreter ist den nationalen Parlamenten gegenüber rechenschaftspflichtig (Art. 10 Abs. 2 UAbs. 2 EUV). Diese im Unionsrecht niedergelegte Rechenschaftspflicht wird über nationale Gesetze ausgeformt.<sup>25</sup>

Eine völlig vom verfassungsrechtlichen Diskurs losgelöste Betrachtung kommt auch deshalb nicht in Betracht, da die EU in der Praxis häufig bilaterale völkerrechtliche Verträge als gemischte Verträge, d. h. gemeinsam mit ihren Mitgliedstaaten, abschließt. Der Grund hierfür ist, dass entweder Kompetenzbereiche der Mitgliedstaaten berührt sind, die ein gemischtes Vorgehen zwingend erforderlich machen, oder aber ein gemeinsamer Abschluss von den Mitgliedstaaten politisch gewollt ist. Nachdem der nationale Kompetenzbereich gemischter Abkommen von den nationalen Organen zu legitimieren ist, sind auch die nationalen Legitimationsmechanismen knapp darzustellen.

Diese Arbeit geht daher exemplarisch auf den Diskurs ein, der zum deutschen Europaverfassungsrecht bei Abschluss des CETA geführt wurde, soweit er für den gewählten schwerpunktmäßig unionsrechtlichen Ansatz relevant ist. Dabei bezieht sich die Arbeit auf das deutsche Europaverfassungsrecht, da in der deutschen Literatur die Auseinandersetzung mit CETA und dessen Implikationen auf die nationale Rechtsordnung, insbesondere auf das Prinzip der demokratischen Legitimation auch im Vergleich zu anderen Mitgliedstaaten besonders intensiv erfolgt ist.<sup>26</sup> Außerdem setzte sich das BVerfG als Höchstgericht im Europäischen Mehrebenensystem mehrmals mit der Reichweite der Befugnis-

---

<sup>25</sup> Die Ausformung der Rechenschaftspflicht durch nationale Gesetze ist möglich, solange kein Konflikt mit dem in Art. 4 Abs. 3 EUV niedergelegten Prinzip der loyalen Zusammenarbeit eintritt.

<sup>26</sup> Siehe nur die Beiträge von *Weiß*, in: Kadelbach (Hrsg.), *Die Welt und Wir. Die Außenbeziehungen der Europäischen Union*, 2017; *Weiß*, *EuZW* 2016, 286; *Schroeder*, *EuR* 2018, 119; *Grzeszick*, *NVwZ* 2016, 1753; *von Arnald*, *AöR* 2016, 268; *Grzeszick/Hettche*, *AöR* 2016, 225; *Holterhus*, *EuR* 2017, 234. Die große Kritik in anderen Mitgliedstaaten richtete sich vor allem gegen die in CETA niedergelegten „Schiedsgerichte“. Eine große Hürde stellte sich für CETA vor allem in Belgien durch die zunächst verweigerte Zustimmung der Wallonie. Belgien leitete das Gutachtenverfahren 1/17 vor dem EuGH zur Überprüfung des ISDS-Mechanismus des CETA ein. Auch in Österreich gab es Kritik vor allem im Hinblick auf die niedergelegten Schiedsgerichte in CETA. Diskutiert wurde über eine CETA-Volksabstimmung als „Legitimierungsabstimmung“, siehe zur Kritik hieran *Jaeger*, *EuZW* 2017, 127 (127 f.). Außerdem verzögerte der österreichische Bundespräsident Alexander Van der Bellen die Ratifikation des bereits genehmigten Abkommens, lenkte dann aber ein (Notifikation der Ratifikation am 23.5.2019). Die Ratifikation beispielsweise durch Italien ist noch völlig offen, siehe zum Stand der Ratifikation <https://www.consilium.europa.eu/en/documents-publications/treaties-agreements/agreement/?id=2016017&DocLanguage=en> (zuletzt abgerufen am 26.6.2021).

ausstattung von Gremien in Freihandelsabkommen auseinander.<sup>27</sup> Die Entscheidungen des BVerfG im Vorfeld des Abschlusses umfassender Freihandelsabkommen dienen hierfür als Ausgangspunkt und zeigen bereits problematische Aspekte der Ausgestaltung institutioneller Strukturen in aktuellen Freihandelsabkommen auf.

## *II. Verfahren vor dem BVerfG im Vorfeld des Abschlusses aktueller Freihandelsabkommen der EU*

Im ersten CETA-Verfahren beehrten die Beschwerdeführer und Antragsteller den Erlass einer einstweiligen Anordnung, um die Zustimmung des Vertreters der Bundesregierung zum Beschluss des Rates zur Unterzeichnung und vorläufigen Anwendung des CETA von bestimmten Bedingungen abhängig zu machen. Die vorgebrachten Argumente richteten sich neben kompetenzrechtlichen Fragen wie dem Außenvorlassen mitgliedstaatlicher Kompetenzbereiche aus der vorläufigen Anwendung und der einseitigen Beendigungsmöglichkeit der vorläufigen Anwendung gegen die fehlende parlamentarische Reversibilität der Gremienentscheidungen und damit gegen die mangelnde demokratische Legitimation des Ausschusssystemes.<sup>28</sup> Im Ergebnis lehnte das BVerfG den Erlass einstweiliger Anordnungen ab und nannte Vorkehrungen, mit denen die Bundesregierung die genannten Risiken zumindest für die Dauer der vorläufigen Anwendung ausschließen kann. Insgesamt erachtete der Senat die Folgen eines – wenn auch möglicherweise nur vorläufigen – Scheiterns von CETA als gravierend für die europäische Außenhandelspolitik, da damit die Verlässlichkeit der EU in Frage gestellt und der Einfluss europäischer Akteure bei der Gestaltung der globalen Handelsbeziehungen verringert werden könnte.<sup>29</sup>

In kompetenzrechtlicher Hinsicht verwies das BVerfG auf das etwaige Fehlen von Kompetenzen für Portfolioinvestitionen, den Investitionsschutz, den internationalen Seeverkehr, die gegenseitige Anerkennung von Berufsqualifikationen und den Arbeitsschutz.<sup>30</sup> Inwiefern mit dem Ratsbeschluss tatsächlich ein *ultra vires*-Akt nach den durch das BVerfG entwickelten Anforderungen an eine offensichtliche und strukturell bedeutsame Kompetenzüberschreitung vor-

---

<sup>27</sup> Das BVerfG lehnte die Gewährung einstweiligen Rechtsschutzes gegen die Unterzeichnung, die vorläufige Anwendung und den Abschluss von CETA mehrfach ab. Siehe nur Urteil vom 13.10.2016, BVerfGE 143, 65 – CETA I und Beschluss vom 7.12.2016, BVerfGE 144, 1 – CETA II; zu CETA I: *Nettesheim*, NJW 2016, 3567; *Proelß*, ZEuS 2016, 401; *Hoffmann*, ZEuS 2016, 459; *Grzeszick*, NVwZ 2016, 1753; *Nowrot/Tietje*, EuR 2017, 137.

<sup>28</sup> Zu den Argumenten der Antragsteller siehe BVerfGE 143, 65 (82 ff.) – CETA I.

<sup>29</sup> BVerfGE 143, 65 (91 ff.) – CETA I

<sup>30</sup> BVerfGE 143, 65 (93 ff.) – CETA I.

liegt,<sup>31</sup> ist aufgrund der noch ausstehenden Entscheidung in der Hauptsache unklar. Dieses Problem war jedenfalls dadurch zu lösen, dass mitgliedstaatliche Kompetenzbereiche im Ratsbeschluss über die vorläufige Anwendung auszuschließen waren und die Möglichkeit einer einseitigen Beendigung der vorläufigen Anwendung durch Deutschland vorzusehen war.

Der für die vorliegende Arbeit interessantere Problembereich ist die Frage der Vereinbarkeit des CETA-Ausschusssystem mit dem Demokratieprinzip. Vage verwies der Senat in dieser Hinsicht auf eine etwaige Berührung der Grundsätze des Demokratieprinzips als Teil der Verfassungsidentität des Grundgesetzes und begründete dies mit den unklaren Regelungen der Beschlussfassung des CETA-Ausschusses, die eine ausreichende Einflussnahme deutscher Stellen und damit eine hinreichende personelle und sachliche Legitimation nicht sicherstellen könnten.<sup>32</sup> Konkret störte sich das BVerfG an der fehlenden Besetzung der Ausschüsse mit mitgliedstaatlichen Vertretern selbst im nationalen Kompetenzbereich und der damit einhergehenden nur indirekten Einflussmöglichkeit nationaler Stellen auf den Standpunktbeschluss im Rat über den jeweiligen Ratsvertreter im Verfahren des Art. 218 Abs. 9 AEUV. Für die Sicherstellung demokratischer Legitimation und Kontrolle sei jedoch gerade erforderlich, dass „mitgliedstaatliche Zuständigkeiten oder die Reichweite des Integrationsprogramms berührende Beschlüsse nur mit der Zustimmung Deutschlands gefasst werden.“<sup>33</sup> Um diese Zustimmung Deutschlands im bestehenden System realisieren zu können, betonte der Senat die Möglichkeit, durch institutionelle Vereinbarung sicherzustellen, dass Beschlüsse des Gemischten Ausschusses nur auf Grundlage eines gemeinsamen Standpunktes nach Art. 218 Abs. 9 AEUV gefasst werden, der im Rat einstimmig angenommen werde.<sup>34</sup>

Diese Vorgabe der einvernehmlichen Beschlussfassung wurde – wie auch die beiden weiteren Vorgaben – für den mitgliedstaatlichen Kompetenzbereich in der 19. Erklärung von Rat und Mitgliedstaaten im Protokoll zum Ratsbeschluss verankert.<sup>35</sup> Die Kommission erklärte außerdem, vor dem Abschluss des Hauptsacheverfahrens vor dem BVerfG keinen Vorschlag zur Änderung oder verbindlichen Auslegung des CETA für einen Unionsstandpunkt nach Art. 218 Abs. 9 AEUV vorzuschlagen.<sup>36</sup> Ob diese Erklärungen für eine effektive Umsetzung

---

<sup>31</sup> BVerfGE 126, 286 (Ls. 1) – Honeywell.

<sup>32</sup> BVerfGE 143, 65 (95 ff.) – CETA I.

<sup>33</sup> BVerfGE 143, 65 (98, Rn. 65) – CETA I.

<sup>34</sup> BVerfGE 143, 65 (100, Rn. 71) – CETA I.

<sup>35</sup> 19. Erklärung des Rates und der Mitgliedstaaten zu Beschlüssen des Gemischten CETA-Ausschusses, Erklärungen für das Ratsprotokoll (ABl. 2017 L 11/9).

<sup>36</sup> 18. Erklärung der Kommission zu Beschlüssen des Gemischten CETA-Ausschusses, Erklärungen für das Ratsprotokoll (ABl. 2017 L 11/9).



der Vorgaben ausreichen, wurde in der Literatur bezweifelt und sogar in weiteren Eilanträgen gerügt, vom Senat jedoch im dazugehörigen zweiten CETA-Verfahren bejaht.<sup>37</sup> Nach dem BVerfG sei zwar die Zustimmung Deutschlands nicht für jeden Beschluss des Gemischten CETA-Ausschusses sichergestellt, jedenfalls aber die Berücksichtigung mitgliedstaatlicher Belange bei der Beschlussfassung, da der von Union und Mitgliedstaaten einzunehmende gemeinsame Standpunkt zum Beschluss des Ausschusses, gerade im die vorläufige Anwendung betreffenden Kompetenzbereich der EU, einvernehmlich festgelegt werde.<sup>38</sup> Auch ohne eine dahingehende Entscheidung in der Hauptsache ist CETA seit dem 21.9.2017 hinsichtlich des unionsrechtlichen Teils vorläufig in Kraft getreten.<sup>39</sup>

In einem weiteren Verfahren lehnte das BVerfG einen Antrag im Eilrechtsschutz in Bezug auf das von der EU ohne ihre Mitgliedstaaten abgeschlossene und seit dem 21.11.2019 in Kraft getretene „EU-only“-Freihandelsabkommens mit der Republik Singapur (EUSFTA) ab.<sup>40</sup> Der Antrag zielte nicht darauf ab, die Unterzeichnung des Abkommens durch eine verweigerte Zustimmung des deutschen Vertreters im Rat zu verhindern, sondern bezog sich einschränkend auf den Erlass von Sicherungsmaßnahmen. Aufgrund des eingeschränkten Behrens nahm das BVerfG nicht wie im ersten Verfahren eine Folgenabwägung vor, sondern diskutierte stattdessen mögliche Sicherungsmaßnahmen. Diese betrafen die Verpflichtung der Bundesregierung, bei ihrer Zustimmung zum Abschluss des EUSFTA (1) Vorbehalte für strittige Kompetenzbereiche der Vertragsgremien und der Sachbereiche der Schifffahrt und Nachhaltigkeit einzulegen, (2) den Rat zu verpflichten, bis zum Abschluss des Hauptsacheverfahrens keinen Beschluss nach Art. 218 Abs. 9 AEUV zu erlassen und (3) eine bindende Erklärung durch den Rat und die Europäische Kommission zu erwirken, die der Bundesrepublik Deutschland ein Ausscheiden aus dem EUSFTA erlaubt. Im Ergebnis sah die zweite Kammer des zweiten Senats des BVerfG die geforderten Sicherungsmaßnahmen wegen der EU-only-Natur des Abkommens und dem fehlenden Ratifikationsfordernis der Mitgliedstaaten nicht als geeignet an, den Anspruch auf Wahrnehmung der „Integrationsverantwortung“<sup>41</sup> durch Bundesregierung und Bundestag zu sichern, da die Bundesregierung rechtlich nicht in der Lage sei, einseitig die genannten Vorkehrungen zu gewährleisten.<sup>42</sup>

---

<sup>37</sup> Hoffmann, ZEuS 2016, 459 (473); BVerfGE 144, 1 – CETA II.

<sup>38</sup> BVerfGE 144, 1 (16 f.) – CETA II.

<sup>39</sup> [https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/de/IP\\_17\\_3121](https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/de/IP_17_3121).

<sup>40</sup> BVerfG, NVwZ 2020, 541 – EUSFTA.

<sup>41</sup> Begriff in BVerfGE 123, 267 (Ls. 2a) – Lissabon, aufgegriffen im deutschen Integrationsverantwortungsgesetz, siehe dazu näher unten, § 4 B.

<sup>42</sup> BVerfG, NVwZ 2020, 541 (544) – EUSFTA.

Die Zustimmung des deutschen Vertreters könne zwar an die Genehmigung nationaler Parlamente gekoppelt werden und bei ihrem Fehlen möglicherweise das Zustandekommen des Beschlusses im Rat verhindern, nicht jedoch den Inhalt des Ratsbeschlusses selbst verändern oder den Rat und die Kommission zum Erlass bindender Erklärungen verpflichten. Nachdem der Rat in der Regel mit qualifizierter Mehrheit beschließt (Art. 218 Abs. 8 AEUV), könne der deutsche Vertreter überstimmt werden und das Zustandekommen des Beschlusses nicht verhindern. Damit zeigte das BVerfG letztlich auch die Grenzen der Einflussnahme über das Kopplungsorgan Rat auf, betonte abschließend jedoch im Wege eines *obiter dictum* die Möglichkeit, durch die Geltendmachung der Rechte aus Art. 38 Abs. 1 S. 1, Art. 20 Abs. 1 und Abs. 2 iVm Art. 79 Abs. 3 GG der Bundesregierung die Abgabe der Zustimmung im Rat zu untersagen, sollte der Ratsbeschluss einen Ultra-vires-Akt darstellen oder die Verfassungsidentität des Grundgesetzes verletzen.<sup>43</sup> Durch diesen Mechanismus bringt sich das BVerfG selbst als Kontrolleur der Integrationsverantwortung ins Spiel. Die Einflussnahme gelingt besonders dann, wenn der Rat einstimmig beschließt, wird jedoch durch das in der Regel einschlägige qualifizierte Mehrheitserfordernis des Art. 218 Abs. 8 AEUV, das für alle Ratsbeschlüsse im Umfeld des Vertragsabschlusses Anwendung findet,<sup>44</sup> für EU-only-Abkommen stark begrenzt. Etwas Anderes gilt nur dann, wenn das Mehrheitserfordernis durch den bereits angerissenen verfassungsrechtlichen Ansatz der Einstimmigkeit künstlich überspielt wird.<sup>45</sup>

## C. Problemlösung

### *I. Methodologische Vorbemerkung und Eingrenzung des Forschungsvorhabens*

Inwieweit die EU völkervertragliche Gremien einrichten, d. h. errichten und mit Beschlussfassungsbefugnissen ausstatten kann, ist eine offene europarechtliche Frage mit großer (unions-) verfassungsrechtlicher Bedeutung und enormer aktueller Relevanz.<sup>46</sup> Diese Arbeit wählt ein rechtswissenschaftliches Vorgehen und beleuchtet die aufgeworfene Frage schwerpunktmäßig aus unionsrechtlicher Perspektive.

---

<sup>43</sup> BVerfG, NVwZ 2020, 541 (544) – EUSFTA.

<sup>44</sup> Siehe zum Problembereich der Anwendung des Art. 218 Abs. 8 AEUV auf das Standpunktverfahren nach Art. 218 Abs. 9 AEUV unten, § 3 B.I.2.d).

<sup>45</sup> Siehe zum verfassungsrechtlichen Ansatz unten, § 2 A.II.2 und § 4 B.

<sup>46</sup> *Nettesheim*, Umfassende Freihandelsabkommen und Grundgesetz, 2017, S. 6.

Die Herangehensweise ist überwiegend deduktiv<sup>47</sup>. Ausgangspunkt sind die Vorschriften auf unionsrechtlicher Ebene, die die Einrichtung völkervertraglicher Gremien determinieren. Für den Grobmaßstab legt die Arbeit Bestimmungen des Unionsverfassungsrechts, insbesondere die Kompetenzvorschriften und die speziellen Verfahrensbestimmungen im Bereich des Vertragsschlusses und der Mitwirkung an Gremienbeschlüssen aus. Ein wichtiger Bestandteil der Analyse sind aktuelle Urteile des EuGH im Bereich der Außenbeziehungen. Für eine weitere Feinjustierung konkretisiert die Arbeit die abstrakten unionsverfassungsrechtlichen Prinzipien der demokratischen Legitimation und des institutionellen Gleichgewichts. Vereinzelt bestimmt die Arbeit jedoch auch induktiv. Dies betrifft die Herausarbeitung der Befugnisse völkervertraglicher Gremien anhand konkreter Vertragsregime und die Ableitung von Anforderungen und Grenzen für Befugnisdelegationen aus der Rechtsprechung des EuGH zu anderen speziellen Konstellationen von Befugnisdelegationen im Unionsrecht. Bei der genauen Festlegung der möglichen Legitimationsmechanismen ist der Ansatz der Arbeit „wahrnehmungsoffen“<sup>48</sup> für Erkenntnisse aus den Politikwissenschaften, die in die Bearbeitung einfließen.

Der Forschungsansatz bezieht auch die im deutschen Verfassungsrecht zur Einrichtung völkervertraglicher Gremien diskutierten Problemkreise und Lösungsansätze mit ein. Dies bietet sich einerseits an, weil die EU völkervertragliche Gremien (insbesondere) aufgrund der begrenzten eigenen Kompetenzen häufig durch gemischte Verträge und damit gemeinsam mit den Mitgliedstaaten errichtet, sodass zu den Akten auf Unionsebene regelmäßig auch mitgliedstaatliche Mitwirkungsakte hinzutreten. Die EU ist andererseits nicht nur supranationale Organisation und „Staatenverbund“, sondern fungiert auch als „Legitimationsverbund“, in welchem neben dem Europäischen Parlament auch nationale Parlamente die Tätigkeit der Unionsorgane im Kompetenzbereich der EU legitimieren (Art. 10 Abs. 2 UAbs. 2 EUV). Bei der Entwicklung eines Maßstabs für die Einrichtung völkervertraglicher Gremien sind im Legitimationsverbund damit auch nationale Beiträge zu berücksichtigen.

Die Untersuchung ist in zweierlei Hinsicht begrenzt. Sie untersucht erstens die Einrichtung völkervertraglicher Gremien in bilateralen, nicht in multilateralen Vertragsstrukturen. Die Analyse behandelt zweitens nur die Delegation von Beschlussfassungsbefugnissen und bezieht sich daher nicht auf unverbindliche Empfehlungen oder Stellungnahmen, da aufgrund der besondere Wirkweise der

---

<sup>47</sup> Das deduktive Vorgehen jedenfalls bei der Entwicklung rechtsvergleichender Maßstäbe präferierend, induktive Elemente jedoch zusätzlich heranziehend *Möllers*, *Gewaltengliederung*, 2005, S. 9 f.

<sup>48</sup> *Kahl*, *Die Verwaltung* 2009, 463 (499).

## Sachverzeichnis

- Abschluss völkerrechtlicher Verträge. *Siehe* Vertragsschlussverfahren
- Acquis communautaire 288
- Antarktis-Urteil 72, 81, 137, 142, 152, 264
- Anwendbarkeit der Standpunktverfahren
  - Gremium ohne Unionsvertreter 133
  - Übereinkünfte der EU 120
  - Übereinkünfte der GASP 132
  - Übereinkünfte der Mitgliedstaaten 120
  - unverbindliche Akte 136
  - Vorbereitungshandlungen 141
- Assoziierungsabkommen
  - einstimmige Beschlussfassung 102
  - Kompetenz zum Abschluss 39
  - Kompetenz zur Übertragung von Hoheitsrechten 49, 53, 250
  - mit bilateraler Erfüllungsstruktur 16
  - mit der Türkei 3, 24, 100, 107
  - mit der Ukraine 3, 77
  - mit wesentlichen Entscheidungsbefugnissen 247
  - unmittelbare Wirkung 31
  - Zustimmungsrecht des Europäischen Parlaments 146
- AStV 73, 117, 142
- Aufspaltungslösung 293
- Außenvertretung
  - Begriff 82
  - Zuständigkeit der EU 82
- Autonomie der Unionsrechtsordnung 52, 78, 260, 276, 284
- Bekanntnis zur internationalen Zusammenarbeit 2, 3
- Beschluss
  - mit politischer Sensibilität 223, 251
  - Rang im Unionsrecht 28
  - Rechtsnatur 35
  - unmittelbare Verbindlichkeit 18
  - völkerrechtliche Verbindlichkeit 18
  - Wirkung. *Siehe* unmittelbare Wirkung
- Besondere Merkmale des Unionsrechts. *Siehe* Strukturmerkmale der EU
- Bestandteileigenschaft, integrale
  - der Gremienbeschlüsse 26
  - Konzept 22
  - völkerrechtlicher Verträge 25
- Beteiligung des Bundestags
  - an völkerrechtlichem Vertrag mit Hoheitsrechtsübertragung 228
  - an völkerrechtlichem Vertrag ohne Hoheitsrechtsübertragung 228
  - an wesentlichen gemischten Vertragsschlüssen 243
- Blockade
  - ~position des Bundestags bei gemischten Verträgen 237
  - von gemischten Abkommen in der Praxis 3
  - von gemischten Beschlüssen 69
  - von Standpunkten 55, 291
- Bundestag. *Siehe* Beteiligung des Bundestags
- CCAMLR 73, 76
- CETA
  - ~-Gremien 268. *Siehe auch* Gemischter CETA-Ausschuss
  - Änderung oder Ergänzung des Abkommens 281
  - Austausch von Produktwarnungen 278
  - Begriff der gerechten und billigen Behandlung 281
  - Eilverfahren vor dem BVerfG 6
  - Kategorien geistigen Eigentums 280
  - multilaterales Investitionsgericht 276

- nicht delegierbare Befugnisse 284
- verbindliche Auslegung 282
- Verfahrensrecht institutioneller Art 277
- Verhaltenskodex für Richter 278
- CETA I und II (BVerfG) 5, 65, 234, 244, 246, 248, 272
- Checks and balances 190–191, 222. *Siehe auch* Prinzip des institutionellen Gleichgewichts
  
- Delegation. *Siehe auch* Grenze der Befugnisdelegation
  - allgemeine Grundsätze für Befugnis~en 212
  - auf multilaterale Gremien 284
  - Bestimmtheit des ~s aktes 216, 220, 256
  - Einhaltung des Vertragsschlussverfahrens 185, 256
  - Kompetenzgrundlage 39, 255
  - sachliche Rechtfertigung der ~ 255
  - wesentlicher Befugnisse 217, 266
- Delegierte Rechtsetzung
  - Anforderungen an den Delegationsakt 198
  - Delegationsgrenze 199
- Demokratische Legitimation. *Siehe* Legitimation, Prinzip der demokratischen Legitimation
- Deutschland/Rat (OIV) 84–85, 88, 98–99, 106, 121, 125, 128, 136, 142, 151, 184, 217, 264
- Deutschland/Rat (OTIF) 43, 56, 61, 63, 74, 94, 153, 264
- Dior-Urteil 31, 60, 261
- Durchführungsbefugnis 196, 199, 211, 218, 221
- Durchgriffswirkung 45, 229, 247, 274
  
- Effektivität
  - der Entscheidungsfindung im Gremium 107, 223
  - der Standpunktfestlegung 64, 85, 98, 108, 127, 151, 244
  - der völkervertraglichen Zusammenarbeit 3, 13, 69, 88, 291
- Einlasskontrolle. *Siehe* Kontrolle
- Einrichtung im Näheverhältnis der EU 230
  - Einvernehmlichkeitsprinzip 17, 35, 103, 183, 284
  - EU-only-Abkommen
    - Begriff 71
    - Einfluss des Bundestags 238
    - Legitimationsakte 181
    - mit Singapur 8
  - Europäische Kommission 90, 108, 113, 159
  - Europäisches Parlament
    - Aushöhlung der Befugnisse 266–267
    - Beitrag zur Legitimationsvermittlung 175, 183, 191
    - Rolle im Standpunktverfahren 96, 108, 113, 159
    - Rolle im Vertragsschlussverfahren 113
    - verstärkte Einbeziehung 256, 258, 284, 292
  - EUSFTA-Beschluss (BVerfG) 8–9
  - EUZBBG 239
  - EUZBLG 239
  
  - Freihandelsabkommen
    - Frage der Gemischtheit 64
    - Hoheitsrechtsübertragung 248
    - im Näheverhältnis zum Unionsrecht 232
    - Kompetenzen zum Abschluss 41, 44, 149
    - mit der Türkei 32
    - mit Kanada (CETA). *Siehe* CETA
    - mit Singapur (EUSFTA) 8
    - unmittelbare Wirkung 31
    - Verfahren vor dem BVerfG 6
    - Zustimmungserfordernis des Bundestags 228
  - GASP 62, 91, 101, 106, 132
  - Gemeinsame Handelspolitik 58
  - Gemeinsamer Standpunkt
    - Begrifflichkeit 64
    - Einvernehmlichkeit 66
  - Gemischte Abkommen
    - CETA 273
    - facultative mixity 43
    - Kompetenzabgrenzung, vertikale 43
    - obligatory mixity 43
    - überschießende Ratifikation 237
  - Gemischter Beschluss. *Siehe auch* Hybrider Beschluss
    - Begriff 64

- facultative mixity 75
- in CETA 65
- Notwendigkeit 61
- obligatory mixity 61
- Gemischter CETA-Ausschuss
  - Befugnisse 268
  - Besetzung 268
- Gerichtliche Kontrolle. *Siehe* Kontrolle
- Gremienbeschluss. *Siehe* Beschluss
- Gremienentscheidung. *Siehe* Beschluss
- Gremium. *Siehe* Vertragsgremium, bilateraler Natur
- Grenze der Befugnisdelegation
  - Änderung der Unionsverträge 50, 186
  - erheblicher Grundrechtseingriff 204, 223
  - unbegrenztes Ermessen 221
  - Wesensänderung des Abkommens 219
  - wesentliche Befugnisse 266, 279
  - wesentliche institutionelle Befugnisse 143, 162, 266, 276
- Grundsatz der loyalen Zusammenarbeit. *Siehe* Loyale Zusammenarbeit
- Gutachten 1/17 260, 276
- Gutachten 1/76 40, 48, 50, 211, 221, 255, 257
- Gutachten 1/78 41, 61, 84, 126, 260
- Gutachten 2/13 28, 52, 260
- Gutachten 2/15 2, 41, 43–44, 58, 76, 149, 279
- Gutachten 2/91 123, 128–129
- Gutachtenverfahren 260
  
- Haegeman-Urteil 24, 60, 261
- Handelsabkommen der neuen Generation 2
- Hochzonung von Befugnissen auf Gremien. *Siehe* Delegation
- Hoher Vertreter für Außen- und Sicherheitspolitik 91, 108
- Hybrider Beschluss 64, 67, 73, 76. *Siehe auch* Gemischter Beschluss
  
- Identität der Unionsrechtsordnung. *Siehe* Strukturmerkmale der EU
- Institutioneller Rahmen der Übereinkunft
  - als Delegationsgrenze 158, 162, 266, 276
  - Änderung oder Ergänzung 150
  - Anwendungsbeispiele 153
- Begriff 148
- Institutionelles Gleichgewicht. *Siehe* Prinzip des institutionellen Gleichgewichts
- Integrationskompetenz 49
- Integrationsprogramm 48, 182, 216, 227, 230, 234, 236, 242, 249, 255–256
- Integrationsverantwortung 8, 176, 238, 256
  - Aktivierung bei wesentlichen gemischten Vertragsschlüssen 243
- Begriff 226
- bei „Weiterübertragung“ von Hoheitsrechten 242
- Grundlagen 240
- Haushaltsverantwortung 242
- von Verfassungen wegen 241
- Internationale Organisation
  - für Rebe und Wein (OIV) 121
  - mit bilateraler Erfüllungsstruktur 16
  - mit Mehrheitsentscheid 21
- Organe 34
- Präsenz der EU 1
- Rechtsnatur ihrer Beschlüsse 35
- Standpunktfestlegung 287
- Interpellationsrecht 267, 292
- IntVG 240
  
- Komitologie
  - ~-Urteile 199
  - Einbindung des Europäischen Parlaments 251
- Kommission/Griechenland (IMO) 123, 128
- Kommission/Rat (CITES) 94, 129, 264–265
- Kommission/Rat (ITU) 57, 64, 94–97, 99, 264–265
- Kommission/Rat (Kasachstan) 56, 62, 98, 101, 132, 145, 151–152, 169, 265
- Kommission/Rat (Luftverkehrsabkommen USA) 67, 71, 181
- Kommission/Rat (WTO-Beitritt Vietnam) 61–62, 82, 94–95, 145
- Kompetenzabgrenzung. *Siehe* Gemischte Abkommen; *Siehe* Standpunktfestlegung
- Kompetenzen. *Siehe auch* Vertragsschlusskompetenzen
  - zur Einrichtung von Vertragsgremien 39
  - zur Standpunktfestlegung 53

- Kontrolle
- der Wesentlichkeit 267
  - Einlass~ 259, 288
  - ex ante 254, 259
  - ex post 254, 263
  - gerichtliche ~ der Befugnisdelegation 259, 288
  - Ursprungs~ 108, 257, 288
- Legitimation
- Input~ 69, 174, 178–179, 183, 254, 292, 298, 303
  - multilateraler Gremienstrukturen 284
  - Output~ 69, 174, 179, 184, 292, 298
  - Throughput~ 174
- Legitimationsbedarf
- der Gremienbeschlüsse 170
  - für die Einrichtung von Gremien 168
  - in den Außenbeziehungen 171
- Legitimationskonzept. *Siehe* Legitimationsvermittlung
- Legitimationsmechanismen. *Siehe* Legitimationsvermittlung
- Legitimationsmodell. *Siehe* Legitimationssystem
- Legitimationsniveau
- Begriff 167
  - Einhaltung bei CETA 281, 284
  - Ermittlung 167
  - hinreichendes ~ bei der Befugnisdelegation 185
- Legitimationssystem
- Elemente 255
  - generelle Anwendbarkeit 254
  - Herleitung 253
  - und CETA 268
- Legitimationsvermittlung
- alternative Formen 178
  - im Legitimationskonzept der EU 175
  - Mechanismen der ~ auf Unionsebene 180
- Lissabon-Urteil 8, 39, 44, 50, 170, 173, 177–179, 216, 226, 241, 244, 285
- Loyale Zusammenarbeit 52, 59, 95, 121, 127, 291
- Maßstab für Befugnisdelegationen. *Siehe* Delegierte Rechtsetzung; *Siehe* Meroni-Kriterien; *Siehe* Legitimationssystem
- Mehrheitserfordernis
- bei der Standpunktfestlegung 97
  - bei Gemischten Beschlüssen 67
  - im Rat bei Vertragsabschluss 9
  - in multilateralen Gremienstrukturen 284
- Meroni I und II 188, 193
- Meroni-Kriterien
- Inhalte 193
  - modifizierte Anwendung auf Vertragsgremien 210
- Mitwirkungsverfahren. *Siehe* Standpunktverfahren
- Multilaterale Gremienstrukturen. *Siehe* Delegation auf multilaterale Gremien, Legitimation multilateraler Gremienstrukturen
- Nemo plus iuris transferre potest quam ipse habet 194
- Nichtigkeitsklage 263
- Opting-out-Möglichkeit 288–289, 304
- Parlament/Rat (Abkommen EU-Mauritius) 96, 213
- Parlament/Rat (SGK) 202
- Patentgericht-Beschluss (BVerfG) 230, 242
- Pflicht zur loyalen Zusammenarbeit. *Siehe* Loyale Zusammenarbeit
- Policy making power. *Siehe* Vertragsschließungskompetenzen
- Prinzip der begrenzten Einzelermächtigung 39, 62, 188, 253, 255
- Prinzip der demokratischen Legitimation 166, 185. *Siehe auch* Legitimation, Legitimationsvermittlung, Legitimationsniveau, Legitimationssystem
- Aushöhlung 53, 186, 192, 224
  - duale demokratische Legitimation 176
- Prinzip der loyalen Zusammenarbeit. *Siehe* Loyale Zusammenarbeit
- Prinzip des institutionellen Gleichgewichts
- als Grenze der Befugnisdelegation 190, 196
  - Aushöhlung 53, 93, 192
  - einheitliches institutionelles Gleichgewicht 213, 279
  - Herleitung 187
  - Inhalte 189, 254

- Rat der Europäischen Union 92, 108, 113, 159
- Rat/Kommission (Internationaler Seegerichtshof) 48, 83, 98, 116, 120, 125, 130–131, 133–134, 145, 188
- Rechenschaftspflicht 5, 176, 222, 244, 256
- Rechtsetzungsbefugnis 20–21, 197, 214, 267
- Rechtswirksamer Akt 135. *Siehe auch* Beschluss
- Reversibilität der Delegation 6, 172
- Rezeptionsakt 170, 180, 227
- Rückbindung
- der Beschlüsse an den Bundestag 233, 248
  - des Unionsvertreters an den Unionsstandpunkt 106, 275
- Sevince-Urteil 19, 22, 29–30, 32, 209, 261–262
- Standpunkt
- ~vertretung im Gremium 83, 105
  - Begriff 82
- Standpunktfestlegung
- Bereich ausschließlicher EU-Kompetenzen 58
  - gemischter Kompetenzbereich 64
  - geteilter Kompetenzbereich 72
  - Kompetenzabgrenzung 54
  - mitgliedstaatlicher Kompetenzbereich 58
- Standpunktverfahren. *Siehe auch* Anwendbarkeit des Standpunktverfahrens
- Beteiligung der Unionsorgane (Tabelle III) 160
  - Einfluss der Unionsorgane (Tabelle II) 159
  - Entstehungsgeschichte 84
  - Gegenüberstellung 115
  - informelle 116
  - nach Art. 218 Abs. 7 AEUV 109
  - nach Art. 218 Abs. 9 AEUV 89
  - Rolle der Unionsorgane (Tabelle I) 116
- Status der Gremienbeschlüsse. *Siehe* Bestandteileigenschaft, integrale
- Strukturmerkmale der EU 51, 211
- Taflan-Met-Urteil 18, 24, 30, 32, 36
- Transparenz, Grundsatz der 179
- Treaty making power. *Siehe* Vertragsschlusskompetenzen
- Trennungslösung 70
- Übertragung von Befugnissen auf Gremien. *Siehe* Delegation
- Übertragung von Hoheitsrechten
- auf zwischenstaatliche Einrichtung 47
  - Begriff 45
  - bei CETA 273
- Ultra vires 6, 42, 48, 243, 248–250, 255, 273–274
- Unmittelbare Wirkung
- Ausschluss 31, 242, 273, 289
  - Bedeutung 29
  - der Abkommensbestimmungen 30
  - der Beschlüsse in CETA 273
  - der Gremienbeschlüsse 29, 32
- Unterrichtungsrechte
- des Bundestags 236, 239, 249
  - des Europäischen Parlaments 86, 96, 108, 111, 113, 130, 178, 292
- Ursprungskontrolle. *Siehe* Kontrolle
- Verantwortungszusammenhang 212, 254
- Verbindlichkeit der Beschlüsse. *Siehe* Beschluss
- Vereinbarkeit von CETA mit EU-Recht 268
- Vereinigtes Königreich/Parlament und Rat (Leerverkäufe) 197, 212, 218, 222
- Vereinigtes Königreich/Rat 54, 57, 82, 98, 100, 151–152
- Vertragsgremien, bilateraler Natur
- Beschlussfassungsbefugnis 270
- Vertragsgremium, bilateraler Natur. *Siehe auch* Gemischter CETA-Ausschuss
- Abgrenzung 16
  - Beschlussfassungsbefugnis 18
  - Besetzung 17
  - Kennzeichen 15, 120, 132, 162, 254
  - Rechtsnatur 33
- Vertragsschlusskompetenzen. *Siehe auch* Kompetenzen
- implizite 1, 41, 56, 58
  - zur Übertragung von Hoheitsrechten 48
- Vertragsschlussverfahren 113, 115, 256
- Veto-Position 77, 162, 292. *Siehe auch* Opt-out-Möglichkeit
- Vorabentscheidungsverfahren 261



- Wesensänderung des Abkommens 219
- Wesentlichkeit
- ~sgrundsatz als tragender Verfassungsgrundsatz 218, 223
  - als Delegationsgrenze für völkervertragliche Gremien 217, 256, 266
  - als Grenze der delegierten Rechtsetzung 199
- bei CETA 279
  - bereichsspezifischer ~sgrundsatz 201
  - Grundrechtsbezug 204
  - Prüfung der ~ 205
  - unionsrechtlicher ~smaßstab 151, 203
  - verfassungsrechtlicher ~smaßstab 46, 104, 153, 243, 247, 250
  - WTO 2, 31, 134, 244, 281, 286