
Sachstand

Fragen zur EU-Handelspolitik und zum unionsrechtlichen Rahmen von Freihandelsabkommen

Fragen zur EU-Handelspolitik und zum unionsrechtlichen Rahmen von Freihandelsabkommen

Aktenzeichen: EU 6 - 3000 - 025/24
Abschluss der Arbeit: 8. August 2024
Fachbereich: EU 6: Fachbereich Europa

Die Arbeiten des Fachbereichs Europa geben nicht die Auffassung des Deutschen Bundestages, eines seiner Organe oder der Bundestagsverwaltung wieder. Vielmehr liegen sie in der fachlichen Verantwortung der Verfasserinnen und Verfasser sowie der Fachbereichsleitung. Arbeiten des Fachbereichs Europa geben nur den zum Zeitpunkt der Erstellung des Textes aktuellen Stand wieder und stellen eine individuelle Auftragsarbeit für einen Abgeordneten des Bundestages dar. Die Arbeiten können der Geheimschutzordnung des Bundestages unterliegen, geschützte oder andere nicht zur Veröffentlichung geeignete Informationen enthalten. Eine beabsichtigte Weitergabe oder Veröffentlichung ist vorab der Fachbereichsleitung anzuzeigen und nur mit Angabe der Quelle zulässig. Der Fachbereich berät über die dabei zu berücksichtigenden Fragen.

Inhaltsverzeichnis

1.	Fragestellung und Umfang der Begutachtung	4
2.	Zuständigkeit der EU im Bereich der Handelspolitik	4
2.1.	Begriff der ausschließlichen Zuständigkeit	5
2.2.	Reichweite der ausschließlichen Kompetenz der EU im Bereich der Gemeinsamen Handelspolitik	5
2.2.1.	Gemeinsame Handelspolitik	6
2.2.2.	Zuständigkeitsbestimmung im Rahmen der vertraglichen Handelspolitik	9
2.2.3.	Grenzen der ausschließlichen EU-Kompetenz	11
2.2.4.	Zwischenergebnis zur Reichweite der EU-Kompetenz	12
2.3.	Ausnahmsweise verbleibende Kompetenz der Mitgliedstaaten	12
2.4.	Ergebnis zu 2.	13
3.	Bilaterale Abkommen einzelner Mitgliedstaaten	13
3.1.	Voraussetzungen für den Abschluss bilateraler Abkommen einzelner Mitgliedstaaten	14
3.2.	Beispiele bilateraler Abkommen zwischen EU-Mitgliedstaaten und Drittstaaten	16
3.2.1.	Handelsabkommen	16
3.2.2.	Sonstige Abkommen – insbesondere Investitionsschutzabkommen	16
4.	Nach 2009 mandatierte Handelsabkommen	17
4.1.	Begriff des Verhandlungsmandats	17
4.2.	Übersicht über die seit 2009 mandatierten Handelsabkommen	19
5.	Ausklammerung des Landwirtschaftssektors aus EU- Freihandelsabkommen	22
5.1.	Handelsrechtliche Gründe für eine Ausklammerung des Agrarsektors	22
5.1.1.	Kompetenzielle Zuordnung der unionalen Agrarpolitik	22
5.1.2.	Rechtliche Folgen einer Ausklammerung	23
5.2.	Rechtliche Voraussetzungen	25

1. Fragestellung und Umfang der Begutachtung

Der Fachbereich Europa wurde mit der Begutachtung mehrerer Fragen im Zusammenhang mit der Handelspolitik der Europäischen Union (EU) sowie dem Bereich der völkerrechtlichen Freihandelsabkommen beauftragt.

Im Einzelnen bittet der Auftraggeber um Prüfung folgender Fragen:

1. Gibt es Ausnahmen von dem Prinzip der ausschließlichen Zuständigkeit der EU im Bereich der Handelspolitik?
2. Unter welchen Voraussetzungen könnten auch einzelne Mitgliedstaaten bilaterale Abkommen schließen?
3. Gibt es innerhalb der EU Beispiele für bilaterale Handelsabkommen zwischen Mitgliedstaaten und Drittstaaten?
4. Wie viele der nach 2009 bereits mandatierten Handelsabkommen sind noch nicht abgeschlossen und wie groß ist das Handelsvolumen mit den betroffenen Volkswirtschaften?
5. Bestehen handelsrechtliche Gründe, den Landwirtschaftssektor aus EU-Freihandelsabkommen auszuklammern und welche rechtlichen Voraussetzungen müssten geschaffen werden, um dies zu ermöglichen?

Die Beantwortung der unter 1. aufgeworfene Frage nach Ausnahmen vom Prinzip der ausschließlichen Unionszuständigkeit im Bereich der Handelspolitik erfordert eine Darstellung des Begriffs der Gemeinsamen Handelspolitik und seiner Reichweite sowie des Umfangs der unionalen Zuständigkeit in diesem Bereich. Eine solche wird nachfolgend unter Ziff. 2 vorgenommen, bevor mögliche Ausnahmen aufgezeigt werden. Aufgrund der inhaltlichen Nähe der oben unter 2. und 3. aufgeführten Fragen zueinander werden diese unter einem einheitlichen Punkt (Ziff. 3) behandelt. Soweit die Fragestellung allgemein den Begriff des „Abkommens“ verwendet, beschränkt der Sachstand sich absprachegemäß im Wesentlichen auf den Bereich der Handelsabkommen. Soweit die Bearbeitung gleichwohl den Bereich des Abschlusses von Abkommen in allgemeiner Hinsicht betrifft (Ziff. 3), leistet sie insbesondere keine vertiefte Darstellung der Fragen zum kompetenziellen Regelungsgehalt der Art. 216 AEUV und Art. 3 Abs. 2 AEUV.¹ Die unter 5. aufgeworfene Frage bezieht sich auf handelsrechtliche Gründe zur Ausklammerung des Landwirtschaftssektors aus EU-Freihandelsabkommen. Die Ausführungen hierzu beschränken sich auf die rechtlichen Aspekte betreffend diesen Politikbereich und umfassen keine politisch zu erwägenden handelspolitischen Gründe, die für oder gegen eine derartige Ausklammerung sprechen.

2. Zuständigkeit der EU im Bereich der Handelspolitik

Die Kompetenz der EU im Bereich der Gemeinsamen Handelspolitik ergibt sich aus Art. 207 Abs. 1 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union (AEUV) i. V. m. Art. 3 Abs. 1

¹ Vgl. hierzu Fachbereich Europa, Infobrief vom 10. Juli 2017, Das Gutachten des EuGH zum EU-Freihandelsabkommen mit Singapur, PE 6 – 3010 -044/17, S. 9 ff.

Buchst. e) AEUV. Nach Art. 3 Abs. 1 Buchst. e) AEUV verfügt die Union für die Gemeinsame Handelspolitik, welche gem. Art. 207 Abs. 1 Satz 1 Hs. 1 nach einheitlichen Grundsätzen gestaltet wird, über „ausschließliche Zuständigkeit“.² Diesbezüglich werden nachfolgend unter Ziff. 2.1 zunächst der Begriff der ausschließlichen Zuständigkeit erläutert und sodann unter Ziff. 2.2 die Reichweite dieser ausschließlichen Unionszuständigkeit und unter Ziff. 2.2. die insoweit verbleibende Kompetenz der Mitgliedstaaten dargestellt.

2.1. Begriff der ausschließlichen Zuständigkeit

Nach dem Prinzip der begrenzten Einzelermächtigung darf die Union nur die Kompetenzen ausüben, welche die Mitgliedstaaten ihr in den Verträgen übertragen haben (Art. 5 Abs. 2 des Vertrags über die Europäische Union (EUV)). Die der Union übertragenen Zuständigkeiten lassen sich im Wesentlichen nach den Kompetenzkategorien der ausschließlichen Zuständigkeit, der zwischen der Union und den Mitgliedstaaten geteilten Zuständigkeit sowie der unterstützenden Zuständigkeit unterscheiden. Diese Kompetenzbegriffe werden in Art. 2 AEUV näher ausbuchstabiert. Art. 2 Abs. 1 AEUV bestimmt für den Begriff der ausschließlichen Zuständigkeit:

„Übertragen die Verträge der Union für einen bestimmten Bereich eine ausschließliche Zuständigkeit, so kann nur die Union gesetzgeberisch tätig werden und verbindliche Rechtsakte erlassen; die Mitgliedstaaten dürfen in einem solchen Fall nur tätig werden, wenn sie von der Union hierzu ermächtigt werden, oder um Rechtsakte der Union durchzuführen.“

Art. 3 AEUV zählt die der ausschließlichen Zuständigkeit unterfallenden Sachbereiche abschließend auf. Diese definieren sich dadurch, dass alle Zuständigkeiten auf die Union übergegangen sind und die Mitgliedstaaten – unabhängig vom konkreten Tätigwerden der Union – zur Rechtsetzung nicht weiter befugt sind.³

2.2. Reichweite der ausschließlichen Kompetenz der EU im Bereich der Gemeinsamen Handelspolitik

Die Gemeinsame Handelspolitik unterliegt gem. Art. 207 Abs. 1 AEUV i. V. m. Art. 3 Abs. 1 Buchst. e) AEUV der ausschließlichen Unionszuständigkeit. Hinsichtlich der Reichweite dieser Unionskompetenz wird zunächst der Begriff der gemeinsamen Handelspolitik (Ziff. 2.1.1.) und sodann die Zuständigkeitsverteilung speziell im Falle abzuschließender Freihandelsabkommen mit Drittstaaten (Ziff. 2.1.2.) untersucht.

2 Zur historischen Entwicklung der Kompetenzverteilung bzgl. der Gemeinsamen Handelspolitik vgl. etwa *Bungenberg*, in: Pechstein/Nowak/Häde, Frankfurter Kommentar EUV/GRC/AEUV, 2. Auflage 2023, AEUV, Art. 207, Rn. 4 ff.

3 St. vieler *Calliess*, in: Calliess/Ruffert, EUV/AEUV, 6. Auflage 2022, AEUV, Art. 2, Rn. 4 f.; Keinen Kompetenzverlust der Mitgliedstaaten, sondern eine Sperrwirkung „obligatorischer Natur“ sehend, welche die Unanwendbarkeit der grds. wirksamen Maßnahme zur Folge habe: *Nettesheim*, in: Grabitz/Hilf/Nettesheim, Das Recht der Europäischen Union, Werkstand: 81. EL Januar 2024, AEUV, Art. 2, Rn. 22.

2.2.1. Gemeinsame Handelspolitik

Der Begriff der Gemeinsamen Handelspolitik weist eine hohe Dynamik auf⁴ und wird im Vertragstext selbst nicht definiert.⁵ Zu unterscheiden ist für die Begriffskonturierung zwischen der gegenständlichen Reichweite der Gemeinsamen Handelspolitik einerseits (Ziff. 2.2.1.1.) sowie andererseits den von ihr umfassten Maßnahmen und Instrumenten (Ziff. 2.2.1.2.).

2.2.1.1. Gegenständliche Dimension der Gemeinsamen Handelspolitik

In gegenständlicher Hinsicht nennt Art. 207 Abs. 1 S. 1 Hs. 2 AEUV – nicht abschließend⁶ – der Gemeinsamen Handelspolitik zugehörige Sachgebiete. Demnach umfasst diese „insbesondere“ die Änderung von Zollsätzen, den Abschluss von Zoll- und Handelsabkommen, die den Handel mit Waren und Dienstleistungen betreffen, die Handelsaspekte des geistigen Eigentums, die ausländischen Direktinvestitionen, die Vereinheitlichung der Liberalisierungsmaßnahmen, die Außenpolitik sowie handelspolitische Schutzmaßnahmen. Gemäß der ständigen Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs (EuGH) fällt ein Rechtsakt dabei aber nicht schon deshalb unter die Gemeinsame Handelspolitik, weil er bestimmte Auswirkungen auf den Handelsverkehr mit einem oder mehreren Drittstaaten haben kann.⁷ Erforderlich ist vielmehr, dass ein Teil des Rechtsakts speziell den Handelsverkehr mit Drittstaaten betrifft, weil er ihn im Wesentlichen fördern, erleichtern oder regeln soll und sich direkt und sofort auf ihn auswirkt.⁸ Zusammenfassend bedarf es eines **spezifischen Bezuges zum Handelsverkehr**.⁹ Diese – in der Literatur bisweilen als unscharf beschriebene¹⁰ – Formel offenbart ein weite und insoweit dem offenen Charakter der Gemeinsamen Handelspolitik entsprechende Auslegung der Begrifflichkeit durch den Gerichtshof.¹¹

4 *Bungenberg*, in: Pechstein/Nowak/Häde, Frankfurter Kommentar EUV/GRC/AEUV, 2. Auflage 2023, AEUV, Art. 207, Rn. 3.

5 *Hahn*, in: Calliess/Ruffert, EUV/AEUV 6. Auflage 2022, AEUV, Art. 207, Rn. 10.

6 *Bungenberg*, in: Pechstein/Nowak/Häde, Frankfurter Kommentar EUV/GRC/AEUV, 2. Auflage 2023, AEUV, Art. 207, Rn. 1; *Hahn*, in: Calliess/Ruffert, EUV/AEUV 6. Auflage 2022, AEUV, Art. 207, Rn. 10.

7 Zusammenfassend: EuGH, Gutachten 2/15 (EUSFTA) vom 16. Mai 2017, nachfolgend: EuGH, Gutachten 2/15 (EUSFTA).

8 EuGH, Gutachten 2/15 (EUSFTA), Rn. 36; zuvor bereits EuGH, Urt. v. 18. Juli 2013, Rs. C-414/11 (Daiichi Sankyo u. Sanofi-Aventis), Rn. 51; EuGH, Urt. v. 22. Oktober 2013, Rs. C-137/12 (Kommission/Rat), Rn. 57.

9 EuGH, Gutachten 2/15 (EUSFTA), Rn. 36.

10 Vgl. *Bungenberg*, in: Pechstein/Nowak/Häde, Frankfurter Kommentar EUV/GRC/AEUV, 2. Auflage 2023, AEUV, Art. 207, Rn. 5; *Hahn*, in: Calliess/Ruffert, EUV/AEUV 6. Auflage 2022, AEUV, Art. 207, Rn. 14; krit.: *Weiß*, in: Grabitz/Hilf/Nettesheim, Das Recht der Europäischen Union, 81. EL Januar 2024, AEUV, Art. 207, Rn. 27 f.

11 Vgl. dazu *Hahn*, in: Calliess/Ruffert, EUV/AEUV 6. Auflage 2022, AEUV, Art. 207, Rn. 14; zu im Einzelnen auftretenden Abgrenzungsschwierigkeiten zu anderen Zuständigkeitsbereichen s.u., Ziff. 5.1.1.

2.2.1.2. Maßnahmen und Instrumente der Gemeinsamen Handelspolitik

Die EU-Zuständigkeit in der Gemeinsamen Handelspolitik erstreckt sich seit Inkrafttreten des Vertrags von Lissabon für alle o.g. Regelungsbereiche auf die Nutzung bestimmter Instrumente. Insoweit wird in der Literatur nach der „autonomen“ sowie der „vertraglichen“ Handelspolitik unterschieden.¹²

Zur autonomen Gemeinsamen Handelspolitik i. S. d. Art. 207 Abs. 2 AEUV zählen diejenigen auf Art. 207 AEUV gestützten tarifären und nicht-tarifären **handelspolitischen Maßnahmen**, welche sich nicht in der Umsetzung einer völkerrechtlichen Verpflichtung erschöpfen, sondern „autonom“, also ohne Mitwirkung anderer erlassen werden und insoweit Ausdruck der gewählten Außenhandelspolitik sind.¹³ In diesem Rahmen setzt die Union ihre eigene Gesetzgebung ein, um beispielsweise handelspolitische Schutzmaßnahmen – wie etwa die Anti-Dumping-Verordnung¹⁴ – zu erlassen.¹⁵ Art. 207 Abs. 2 AEUV dient dabei als Kompetenzgrundlage für den Erlass entsprechenden Sekundärrechts. So werden die außenhandelsbezogenen Vorgaben des europäischen Primärrechts sowie die wirtschaftsvölkerrechtlichen Verpflichtungen der EU und ihrer Mitgliedstaaten zumindest teilweise in ein eigenständiges, durch Grundverordnungen ausgestaltetes Regime in den unionalen Binnenbereich überführt.¹⁶ Zu berücksichtigen ist dabei, dass die autonome Handelspolitik nur im Einklang mit den seitens der EU eingegangenen völkerrechtlichen Verpflichtungen ausgestaltet werden kann, da diese gem. Art. 216 Abs. 2 AEUV für die Organe der Union und die Mitgliedstaaten verbindlich sind.¹⁷

Die **vertragliche Handelspolitik** umfasst den Abschluss völkerrechtlicher Verträge mit Drittstaaten, internationalen Organisationen und Staatengruppen im Außenverhältnis. Zu unterscheiden ist dabei zwischen multilateralen und bilateralen Abkommen. Während der Abschluss multilateraler Handelsabkommen in der Regel der Festlegung der rechtlichen Rahmenbedingung für den internationalen Handel dient, konkretisieren bilaterale Abkommen diese und entwickeln sie wei-

12 Vgl. *Bungenberg*, in: Pechstein/Nowak/Häde, Frankfurter Kommentar EUV/GRC/AEUV, 2. Auflage 2023, AEUV, Art. 207, Rn. 1; *Hahn*, in: Calliess/Ruffert, EUV/AEUV 6. Auflage 2022, AEUV, Art. 207, Rn. 15; *Weiß*, in: Grabitz/Hilf/Nettesheim, Das Recht der Europäischen Union, 81. EL Januar 2024, AEUV, Art. 207, Rn. 23, 67.

13 *Hahn*, in: Calliess/Ruffert, EUV/AEUV, 6. Auflage 2022, AEUV, Art. 207, Rn. 130, 132; *Weiß*, in: Grabitz/Hilf/Nettesheim, Das Recht der Europäischen Union, 81. EL Januar 2024, AEUV, Art. 207, Rn. 64.

14 Verordnung (EU) 2016/1036 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 8. Juni 2016 über den Schutz gegen gedumpte Einfuhren aus nicht zur Europäischen Union gehörenden Ländern, ABl. L 176 v. 30. Juni 2016, S. 21 (kodifizierte Fassung).

15 *Bungenberg*, in: Pechstein/Nowak/Häde, Frankfurter Kommentar EUV/GRC/AEUV, 2. Auflage 2023, AEUV, Art. 207, Rn. 2.

16 *Bungenberg*, in: Pechstein/Nowak/Häde, Frankfurter Kommentar EUV/GRC/AEUV, 2. Auflage 2023, AEUV, Art. 207, Rn. 44.

17 *Hahn*, in: Calliess/Ruffert, EUV/AEUV 6. Auflage 2022, AEUV, Art. 207, Rn. 15.

ter, wobei sie inhaltlich oftmals über die bereits bestehenden multilateralen Abkommen hinausgehen.¹⁸ Die Union hat in der Vergangenheit eine Vielzahl multi- und bilateraler Handelsabkommen geschlossen. Hervorzuheben ist im Bereich der multilateralen Verträge das WTO-Abkommen von 1994.¹⁹ Daneben ist die EU an mehreren weiteren multilateralen Verträgen beteiligt, so insbesondere im Zoll-, Rohstoff- und Energiebereich sowie am UN-Übereinkommen zur Bekämpfung des Drogenhandels.²⁰ Auch im Bereich der bilateralen Abkommen ist die EU vielfach tätig geworden.²¹ Zu unterscheiden ist insofern einerseits zwischen horizontalen und sektoralen Handelsabkommen. Horizontale Handelsabkommen sind langfristig angelegt und gelten für alle Warenkategorien. Sektorale Handelsabkommen beziehen sich hingegen auf bestimmte Waren oder Warengruppen.²² Andererseits sind präferenzielle von nichtpräferenziellen Handelsabkommen abzugrenzen. Während sich nichtpräferenzielle Abkommen auf allgemein handelsfördernde Instrumente beschränken, sehen präferenzielle Abkommen Handelsregelungen vor, welche im Vergleich zu den allgemeinen Handelsbedingungen begünstigen und damit besondere Beziehungen herstellen.²³

In der jüngeren Vergangenheit lag der öffentliche Fokus insbesondere auf den als **Freihandelsabkommen der „neuen Generation“** bezeichneten Vertragswerken.²⁴ Hervorgehoben werden können hier Verhandlungen mit den USA (TTIP) sowie das inzwischen in der vorläufigen Anwendung befindliche CETA-Abkommen mit Kanada, hinsichtlich dessen das Bundesverfassungsgericht 2022 mehrere Verfassungsbeschwerden sowie einen Antrag im Organstreitverfahren verworfen bzw. zurückwies.²⁵ Diese Freihandelsabkommen „neuer Generation“ zeichnen sich in inhaltlicher Hinsicht dadurch aus, dass sie „neben den klassischen Elementen solcher Abkommen wie

18 *Bungenberg*, in: Pechstein/Nowak/Häde, Frankfurter Kommentar EUV/GRC/AEUV, 2. Auflage 2023, AEUV, Art. 207, Rn. 190.

19 Übereinkommen zur Errichtung der Welthandelsorganisation (WTO), ABl. L 336 vom 23.12.1994, S. 3 (konsolidierte Fassung); vertiefend: *Hahn*, in: Calliess/Ruffert, EUV/AEUV, 6. Auflage 2022, AEUV, Art. 207, Rn. 153 ff.

20 Eine Übersicht bietet *Bungenberg*, in: Pechstein/Nowak/Häde, Frankfurter Kommentar EUV/GRC/AEUV, 2. Auflage 2023, AEUV, Art. 207, Rn. 223.

21 Eine geografisch aufgeschlüsselte Übersicht hinsichtlich geschlossener oder in Verhandlung befindlicher bilateraler Handelsabkommen bietet *Weiß*, in: Grabitz/Hilf/Nettesheim, Das Recht der Europäischen Union, 81. EL Januar 2024, AEUV, Art. 207, Rn. 259 ff.

22 *Weiß*, in: Grabitz/Hilf/Nettesheim, Das Recht der Europäischen Union, 81. EL Januar 2024, AEUV, Art. 207, Rn. 259.

23 *Weiß*, ebenda.

24 Der EuGH greift diese Bezeichnung in seinem Gutachten 2/15 (EUSFTA) ausdrücklich auf, Rn. 140, vgl. hierzu Fachbereich Europa, Infobrief vom 10. Juli 2017, Das Gutachten des EuGH zum EU-Freihandelsabkommen mit Singapur, PE 6 – 3010 -044/17, S. 7 ff.

25 BVerfG, Beschluss des Zweiten Senats vom 9. Februar 2022, 2 BvR 1368/16. Das Gericht geht hier insbesondere auch auf Kompetenzfragen hinsichtlich der Gemeinsamen Handelspolitik ein und verneint das Vorliegen eines ultra-vires-Aktes, welches die Beschwerdeführer/Antragsteller hinsichtlich des Beschlusses über die vorläufige Anwendung gerügt hatten, Rn. 178 ff.

den Abbau tarifärer und nichttarifärer Hemmnisse für den Handel mit Waren und Dienstleistungen weitere für diesen Handel bedeutsame oder unabdingbare Aspekte umfassen [...]“.²⁶

2.2.2. Zuständigkeitsbestimmung im Rahmen der vertraglichen Handelspolitik

Der Abschluss einer internationalen Übereinkunft setzt zunächst das grundsätzliche Bestehen einer Vertragsschlusskompetenz seitens der EU voraus.²⁷ Dem nachgelagert und davon zu trennen ist die Frage, ob es sich bei dieser Kompetenz um eine ausschließliche oder geteilte Zuständigkeit handelt.²⁸ So können insbesondere auch implizite Zuständigkeiten die Vertragsschlusskompetenz an sich begründen, ohne dass es sich dabei um eine ausschließliche Zuständigkeit handelt.²⁹

2.2.2.1. Vertragsschlusskompetenz der EU

Für das **Bestehen einer EU-Zuständigkeit** i. S. d. Art. 207 Abs. 1 AEUV zum Abschluss eines Abkommens bedarf es grundsätzlich eines spezifischen Bezuges dieses Abkommens zum Handelsverkehr (s. oben 2.1.1.1.). Viele Abkommen der „neuen Generation“ beschränken sich indes nicht länger auf klar abgrenzbare Fragen des Handels mit Waren oder Dienstleistungen (s.o., Ziff. 2.2.1.2.), sondern enthalten in der Regel auch Bestandteile, die nicht (ausdrücklich) unter Art. 207 AEUV oder eine sonstige ausschließliche Zuständigkeit der Union nach Art. 3 AEUV fallen, etwa zum Schutz des geistigen Eigentums, zum Investitionsschutz, oder zur nachhaltigen Entwicklung.³⁰ Entsprechend ist zur Zuständigkeitsbestimmung jeder Abkommensteil gesondert daraufhin zu untersuchen, ob dieser einen spezifischen Bezug zum Handelsverkehr aufweist – wobei bloße Hilfs- und Nebenbestimmungen das Schicksal der Hauptregelung teilen³¹ – und so in die ausschließliche Zuständigkeit der EU fällt.³² Diese ist abzugrenzen von der zwischen der EU und den Mitgliedstaaten geteilten Zuständigkeit sowie der alleinigen Zuständigkeit der Mitgliedstaaten.³³

Die Vertragsschlussmöglichkeiten der Union werden darüber hinaus durch ausschließliche EU-Kompetenzen, welche sich aus impliziten Außenzuständigkeiten ergeben, ausgeweitet. Insoweit

26 EuGH, Gutachten 2/15 (EUSFTA), Rn. 140.

27 Siehe dazu unten, Ziff. 3.1.

28 EuGH, Urteil v. 5. Dezember 2017, Rs. C-600/14, Bundesrepublik Deutschland/Rat – OTIF, Rn. 46 m.w.N.

29 vgl. EuGH, Urteil v. 20. November 2018, verb. Rs. C-626/15 und C-659/16, Kommission/Rat, Rn. 81 ff, 110 ff.

30 Vgl. EuGH, Gutachten 2/15 (EUSFTA), Rn. 17, 140; *Bungenberg*, in: Pechstein/Nowak/Häde, Frankfurter Kommentar EUV/GRC/AEUV, 2. Auflage 2023, AEUV, Art. 207, Rn. 197.

31 EuGH, Gutachten 2/15 (EUSFTA), Rn. 276; zuvor bereits EuGH, Gutachten 1/76 (Übereinkommen über die Errichtung eines Europäischen Stilllegungsfonds für die Binnenschifffahrt) v. 26. April 1977, Rn. 5; EuGH, Gutachten 1/78 (Internationales Naturkautschukübereinkommen) vom 4. Oktober 1979, Rn. 56; EuGH, Urteil vom 22. Oktober 2013, Rs. C-137/12, Kommission/Rat, Rn. 70 f.

32 EuGH, Gutachten 2/15 (EUSFTA), Rn. 31.

33 EuGH, Gutachten 2/15 (EUSFTA), Rn. 31.

sind die einzelnen Abkommensteile, welche nicht der Gemeinsamen Handelspolitik unterliegende Materien erfassen, darauf zu untersuchen, ob eine implizite ausschließliche Zuständigkeit der EU nach Art. 3 Abs. 2 AEUV besteht.³⁴

Diese Bestimmung normiert in drei Varianten eine nicht sachbereichsbezogene ausschließliche Zuständigkeit der Union. Die Union hat gemäß Art. 3 Abs. 2 AEUV „die ausschließliche Zuständigkeit für den Abschluss internationaler Übereinkünfte, wenn der Abschluss einer solchen Übereinkunft in einem Gesetzgebungsakt der Union vorgesehen ist [Var. 1], wenn er notwendig ist, damit sie ihre interne Zuständigkeit ausüben kann [Var. 2], oder soweit er gemeinsame Regeln beeinträchtigt oder deren Tragweite verändern könnte [Var. 3].“³⁵

Die größte praktische Relevanz im Bereich der Handelsabkommen hat dabei der auf die AETR-Rechtsprechung des EuGH³⁶ zurückgehende Art. 3 Abs. 2 Var. 3 AEUV (s. unten 3.1.).³⁷ Nach ständiger Rechtsprechung des EuGH kann die Tragweite der gemeinsamen Regeln der Union auch bereits durch Verpflichtungen beeinträchtigt oder verändert werden, die einen Bereich betreffen, der bloß weitgehend, aber nicht vollständig von gemeinsamen Regeln erfasst ist.³⁸

2.2.2.2. „EU-Only“-Abkommen und Gemischte Abkommen

Von dem Bestehen einer Vertragsschlusskompetenz ist die Frage zu unterscheiden, ob ein Abkommen allein von der EU („**EU-Only**“-**Abkommen**) oder nur zusammen mit den Mitgliedstaaten (**Gemischtes Abkommen**) abzuschließen ist.

Soweit ein Abkommen sich innerhalb der ausschließlichen Zuständigkeiten der Union nach Art. 3 AEUV bewegt, ist es als „EU-Only“-Abkommen allein durch die Union abzuschließen.³⁹ Betrifft ein Abkommen hingegen gleichzeitig ausschließliche Zuständigkeiten der Union und allein mitgliedstaatliche Kompetenzen⁴⁰, müssen sowohl die Union als auch die Mitgliedstaaten gleichzeitig Vertragspartei werden („obligatory mixity“). Sollen auf der Grundlage von Art. 216

34 Fachbereich Europa, Infobrief vom 10. Juli 2017, Das Gutachten des EuGH zum EU-Freihandelsabkommen mit Singapur, PE 6 – 3010 -044/17, S. 16.

35 Vgl. Fachbereich Europa, Infobrief vom 10. Juli 2017, Das Gutachten des EuGH zum EU-Freihandelsabkommen mit Singapur, PE 6 – 3010 -044/17, S. 16

36 S. unten unter Ziff. 3.1.

37 Vgl. zum EUSFTA-Abkommen EuGH, Gutachten 2/15 (EUSFTA), R. 168 ff.

38 EuGH, Gutachten 2/15 (EUSFTA), Rn. 181; Gutachten 3/15 (Vertrag von Marrakesch) vom 14. Februar 2017, Rn. 105 ff.; so schon zuvor: EuGH, Ur. vom 4.9.2014, C-114/12 (Kommission/Rat), Rn. 69 f.

39 Vgl. zur Übersicht Table 1 bei Chamon, Provisional Application of Treaties: The EU's Contribution to the Development of International Law, EJIL 31 (2020), 883 (892); Deutscher Bundestag, Fachbereich Europa, Sachstand, Das Verfahren zum Abschluss von Handelsabkommen durch die EU, EU 6 - 3000 - 020/23 vom 4. Mai 2023, S. 15 f.

40 Dies ist der Fall, soweit mindestens eine Regelung des Abkommens in den Bereich der ausschließlichen Zuständigkeit der Mitgliedstaaten fällt, s. *Bungenberg*, in: Pechstein/Nowak/Häde, Frankfurter Kommentar EUV/GRC/AEUV, 2. Auflage 2023, AEUV, Art. 207, Rn. 6.

Abs. 1 AEUV zur Verwirklichung der Unionsziele Materien zum Gegenstand des Abkommens gemacht werden, die in den weiten Bereich der geteilten Zuständigkeiten nach Art. 4 AEUV fallen, gestaltet sich die Frage nach dem Abkommenscharakter („EU-Only“-Abkommen oder gemischtes Abkommen) schwieriger.⁴¹ Im Singapur-Gutachten führte der EuGH dazu zunächst aus:

„Gemäß Art. 4 Abs. 1 und 2 Buchst. a AEUV fallen diese Verpflichtungen hingegen in die zwischen der Union und den Mitgliedstaaten geteilte Zuständigkeit, soweit sie andere Arten von Investitionen [als Direktinvestitionen singapurischer Staatsangehöriger in der Union und umgekehrt] betreffen. Demnach kann [das diese Investitionen betreffende Kapitel] des geplanten Abkommens nicht von der Union allein genehmigt werden.“⁴²

Diese Passage ist von Teilen der Literatur zunächst so verstanden worden, dass ein „EU-Only“-Abkommen nur bei ausschließlicher Unionskompetenz für alle Abkommensteile in Betracht komme, wohingegen bereits das Bestehen einer geteilten Zuständigkeit den Abschluss als gemischtes Abkommen zwingend erforderlich mache.⁴³ In einem späteren Urteil stellte der EuGH klar, dass er in dieser Passage nur auf die vom Rat im damaligen Gutachtenverfahren vorgetragene Unmöglichkeit abgestellt habe, die erforderliche Ratsmehrheit für eine alleinige Ausübung der bezüglich des betreffenden Abkommensteils geteilten Zuständigkeit durch die Union zu erreichen.⁴⁴

Im Ergebnis kommt der Union im Falle des Vorliegens geteilter Zuständigkeiten eine Wahlmöglichkeit zwischen dem Abschluss als „EU-Only“- oder gemischtes Abkommen („facultative mixity“) zu.⁴⁵ Im Rahmen dieser vom Rat auf Vorschlag der Kommission politisch zu entscheidenden Frage wird zugleich bestimmt, ob eine Beteiligung nationaler Parlamente erfolgen muss.⁴⁶

2.2.3. Grenzen der ausschließlichen EU-Kompetenz (Art. 207 Abs. 6 AEUV)

Die ausschließliche Unionskompetenz im Bereich der Gemeinsamen Handelspolitik wird durch Art. 207 Abs. 6 AEUV eingegrenzt. Dieser sieht vor, dass die Ausübung der durch Art. 207 AEUV übertragenen Zuständigkeiten im Bereich der gemeinsamen Handelspolitik keine Auswirkungen auf die Abgrenzung der Zuständigkeiten zwischen der Union und den Mitgliedstaaten hat und

41 Vgl. im Überblick Fachbereich Europa, Infobrief vom 10. Juli 2017, Das Gutachten des EuGH zum EU-Freihandelsabkommen mit Singapur, PE 6 – 3010 -044/17, S. 9 ff.

42 EuGH, Gutachten 2/15 (EUSFTA), Rn. 243 f.

43 M.w.N. Deutscher Bundestag, Fachbereich Europa, Sachstand, Das Verfahren zum Abschluss von Handelsabkommen durch die EU, EU 6 - 3000 - 020/23 vom 4. Mai 2023, S. 15

44 EuGH, Urteil v. 5. Dezember 2017, Rs. C-600/14, Bundesrepublik Deutschland/Rat – OTIF, Rn. 68.

45 Inzwischen wiederholt bestätigt, vgl. etwa EuGH, Urt. v. 20.11.2018, Rs. C-626/15 u. C.659/16, Rn. 126; Gutachten 1/19 (Istanbul-Übereinkommen), v. 6. Oktober 2021 Rn. 248; vgl. hierzu m.w.N. Deutscher Bundestag, Fachbereich Europa, Sachstand, Das Verfahren zum Abschluss von Handelsabkommen durch die EU, EU 6 - 3000 - 020/23 vom 4. Mai 2023, S. 15.

46 *Bungenberg*, in: Pechstein/Nowak/Häde, Frankfurter Kommentar EUV/GRC/AEUV, 2. Auflage 2023, AEUV, Art. 207, Rn. 6.

nicht zu einer Harmonisierung der Rechtsvorschriften der Mitgliedstaaten führt, soweit eine solche Harmonisierung in den Verträgen ausgeschlossen wird.

Dies beinhaltet eine **doppelte Kompetenzbegrenzung**. Zum einen darf die Außenhandelspolitik nicht zu einer Änderung der Zuständigkeitsverteilung zwischen Union und Mitgliedstaaten führen. Insofern ist die Regelung Ausfluss des Prinzips der begrenzten Einzelermächtigung. Eine Kompetenzbeeinträchtigung der Mitgliedstaaten kommt insbesondere bei Regelungsgegenständen in Betracht, die nicht ausdrücklich in Art. 207 Abs. 1 AEUV aufgenommen wurden. Eine die Kompetenzschränke des Art. 207 Abs. 6 AEUV überschreitende Handlung kommt gleichwohl dann nicht in Frage, wenn ein (rechtmäßiger) sekundärrechtlicher Akt eine ausdrückliche Ermächtigung enthält bzw. ein Sachbereich abschließend harmonisiert wurde oder die interne Zuständigkeit der Union ihr externes Handeln erforderlich sein lässt, da insoweit die Vorschrift des Art. 3 Abs. 2 AEUV als Kompetenztitel herangezogen werden kann.⁴⁷ Zum anderen schließt Art. 207 Abs. 6 AEUV die Harmonisierung von Rechtsvorschriften aus, welche einem an anderer Stelle ausgesprochenen Harmonisierungsverbot unterliegen. Relevant kann dies insbesondere für jene Bereiche sein, in welchen der EU lediglich eine unterstützende Zuständigkeit i.S.d. Art. 6 AEUV zukommt.⁴⁸

Zu berücksichtigen ist bezüglich des Art. 207 Abs. 6 AEUV, dass dieser sich allein auf die ausschließliche Zuständigkeit der Union und so den Abschluss von „EU-Only“-Abkommen bezieht. Die Option der Vereinbarung gemischter Abkommen (s. Ziff 2.2.2.1.) bleibt davon unberührt.

2.2.4. Zwischenergebnis zur Reichweite der EU-Kompetenz

Die Gemeinsame Handelspolitik unterfällt der ausschließlichen Kompetenz der Union. Der dynamische Begriff der Gemeinsamen Handelspolitik wird durch Art. 207 Abs. 1 AEUV konturiert und durch die Rechtsprechung des EuGH weiter präzisiert. Soweit dieser Bereich betroffen ist, sind die Mitgliedstaaten grundsätzlich nicht zur eigenständigen Rechtssetzung befugt. Dies gilt insbesondere auch für die vertragliche Handelspolitik, also den Abschluss von Handelsabkommen mit Drittstaaten. Auch diejenigen Handelsabkommen, welche – wie es inzwischen die Regel ist – Sachgebiete miteinbeziehen, welche nicht (ausdrücklich) Art. 207 AEUV unterfallen, können grundsätzlich nicht allein von den Mitgliedstaaten abgeschlossen werden, da die Union sowohl bei gemischten Abkommen als auch bei „EU-Only“-Abkommen als Vertragspartner beteiligt ist. Im Falle der Miteinbeziehung von Materien, die der geteilten Zuständigkeit unterfallen, bleibt es eine politische Entscheidung der Union, ob sie das Abkommen allein oder gemeinsam mit den Mitgliedstaaten ratifiziert.

2.3. Ausnahmsweise verbleibende Kompetenz der Mitgliedstaaten

Aufgrund der Kompetenzübertragung auf die Union im Bereich der Gemeinsamen Handelspolitik ist ein eigenständiges Tätigwerden der Mitgliedstaaten in diesem Bereich grundsätzlich nicht möglich (s.o., Ziff. 2.1). Art. 2 Abs. 1 Hs. 2 AEUV sieht **zwei Ausnahmen** vom grundsätzlichen

47 Vgl. etwa EuGH, Urteil v. 5. November 2002, Rs. C-476/98, Kommission/Deutschland – „Open-Skies“, Rn. 82 ff., 103 ff., 107 ff.

48 Vgl. Art. 2 Abs. 5 AEUV; Vertiefend: *Hahn*, in: Calliess/Ruffert, EUV/AEUV, 6. Auflage 2022, AEUV Art. 207 Rn. 129.

Ausschluss eines Tätigwerdens der Mitgliedstaaten im Bereich der ausschließlichen Unionszuständigkeiten vor. Dieser bestimmt:

„[...] die Mitgliedstaaten dürfen in einem solchen Fall [des Vorliegens einer ausschließlichen Unionszuständigkeit] nur tätig werden, wenn sie von der Union hierzu ermächtigt werden, oder um Rechtsakte der Union durchzuführen.“

Demnach dürfen die Mitgliedstaaten einerseits dann tätig werden, wenn sie von der Union hierzu ermächtigt worden sind. Die Vorschrift lässt nur vorübergehende Ermächtigungen zu, da eine permanente Rückübertragung der Zuständigkeit einer unzulässigen Änderung der primärrechtlichen Kompetenzverteilung gleichkäme.⁴⁹ Es ist nicht ersichtlich, dass die Union im Bereich des Abschlusses von Handelsabkommen von dieser Möglichkeit bereits Gebrauch gemacht hätte.

Zum anderen erlaubt die Vorschrift das mitgliederschaftliche Tätigwerden, um Rechtsakte der Union durchzuführen. Diese Regelung steht in engem Zusammenhang mit Art. 291 Abs. 1 AEUV. Demnach haben die Mitgliedstaaten alle zur Durchführung der verbindlichen Rechtsakte der Union erforderlichen – legislativen und exekutiven – Maßnahmen nach innerstaatlichem Recht zu ergreifen. Die in Art. 2 Abs. 1 Hs. 2 AEUV vorgesehene Ausnahme ist daher als Klarstellung dahingehend zu verstehen, dass es auch in Angelegenheiten der ausschließlichen Zuständigkeit der Umsetzung des Unionsrechts durch die Mitgliedstaaten bedarf.⁵⁰

2.4. Ergebnis zu 2.

Soweit der Bereich der Gemeinsamen Handelspolitik betroffen ist (s. Ziff 2.2.4.), kommt der Union eine ausschließliche Kompetenz zu. Die Mitgliedstaaten haben diesbezüglich grundsätzlich keinen eigenen Handlungsspielraum. Ausnahmsweise kommen mitgliedstaatliche Maßnahmen gem. Art. 2 Abs. 1 Hs. 2 AEUV nach Ermächtigung durch die Union oder zur innerstaatlichen Durchführung von Unionsrecht in Betracht.

3. Bilaterale Abkommen einzelner Mitgliedstaaten

Hinsichtlich der vom Auftraggeber aufgeworfenen Frage nach bilateralen Abkommen einzelner Mitgliedstaaten der Union wird nachfolgend zunächst auf die Möglichkeit des Abschlusses derartiger Abkommen (dazu Ziff. 3.1.) und sodann auf die Frage eingegangen, ob es Beispiele bilateraler Handelsabkommen einzelner Mitgliedstaaten mit Drittstaaten gibt (dazu Ziff. 3.2.).

49 Vgl. *Calliess*, in: *Calliess/Ruffert, EUV/AEUV*, 6. Auflage 2022, AEUV, Art. 2, Rn. 10; *Häde*, in: *Pechstein/Nowak/Häde, Frankfurter Kommentar EUV/GRC/AEUV*, 2. Auflage 2023, AEUV, Art. 2 Rn. 31; *Nettesheim*, in: *Grabitz/Hilf/Nettesheim, Das Recht der Europäischen Union*; 81. EL Januar 2024, AEUV, Art. 2, Rn. 19; *Pelka*, in: *Schwarze/Becker/Hatje/Schoo, EU-Kommentar*, 4. Auflage 2019, AEUV, Art. 2, Rn. 10.

50 *Calliess*, in: *Calliess/Ruffert, EUV/AEUV*, 6. Auflage 2022, AEUV, Art. 2, Rn. 8.

3.1. Voraussetzungen für den Abschluss bilateraler Abkommen einzelner Mitgliedstaaten

Die vorliegende Arbeit beschränkt sich im Wesentlichen auf den Bereich der Handelsabkommen. Die nachfolgende Darstellung ist daher – soweit sie den Abschluss bilateraler Abkommen in allgemeiner Hinsicht betrifft – nur überblicksartiger Natur (s.o. unter Ziff. 1).

Der Bereich des Abschlusses internationaler Übereinkünfte wird in kompetenzieller Hinsicht in Art. 216 AEUV und Art. 3 Abs. 2 AEUV geregelt.

Art. 216 Abs. 1 AEUV bestimmt:

Die Union kann mit einem oder mehreren Drittländern oder einer oder mehreren internationalen Organisationen eine Übereinkunft schließen, wenn dies in den Verträgen vorgesehen ist oder wenn der Abschluss einer Übereinkunft im Rahmen der Politik der Union entweder zur Verwirklichung eines der in den Verträgen festgesetzten Ziele erforderlich oder in einem verbindlichen Rechtsakt der Union vorgesehen ist oder aber gemeinsame Vorschriften beeinträchtigen oder deren Anwendungsbereich ändern könnte.

Art. 3 Abs. 2 AEUV ordnet an:

Die Union hat ferner die ausschließliche Zuständigkeit für den Abschluss internationaler Übereinkünfte, wenn der Abschluss einer solchen Übereinkunft in einem Gesetzgebungsakt der Union vorgesehen ist, wenn er notwendig ist, damit sie ihre interne Zuständigkeit ausüben kann, oder soweit er gemeinsame Regeln beeinträchtigen oder deren Tragweite verändern könnte.

Diese Normen beruhen inhaltlich auf der sog. **AETR-Rechtsprechung des EuGH**, wonach eine Unionskompetenz nicht nur auf der Grundlage einer ausdrücklichen primärrechtlichen Ermächtigung über die Befugnis zum Abschluss internationaler völkerrechtlicher Vereinbarungen, sondern auch aus anderen Vertragsbestimmungen und aus in ihrem Rahmen ergangenen Rechtsakten der Gemeinschaftsorgane resultieren könne.⁵¹ In Bereichen, in denen die EU Rechtsakte erlassen habe, dürften die Mitgliedstaaten keine Verpflichtungen mit Drittstaaten eingehen, welche diese Rechtsakte beeinträchtigten.⁵² Folglich sei die EU zuständig, im „gesamten Geltungsbereich der Gemeinschaftsrechtsordnung vertragliche Verpflichtungen gegenüber dritten Staaten“ zu übernehmen und zu erfüllen.⁵³ Später bekräftigte der EuGH, dass die der Union zukommende Vertragsabschlusskompetenz nach außen unabhängig davon bestehe, ob und inwieweit die Union im Vorfeld ihre interne Rechtsetzungszuständigkeit in dem betreffenden Bereich ausgeübt habe.⁵⁴

51 EuGH, Urt. v. 31. März 1971, Rs. 22/70, Kommission/Rat – AETR, Rn. 15/19; nachf.: EuGH, Urt. v. 14. Juli 1976, verb. Rs. 3/76, 4/76 und 6/76, Kramer u.a., Rn. 19/20.

52 EuGH, Urt. v. 31. März 1971, Rs. 22/70, Kommission/Rat – AETR, Rn. 15/19.

53 EuGH, Urt. v. 31. März 1971, Rs. 22/70, Kommission/Rat – AETR, Rn. 15/19.

54 EuGH, Urteil v. 5. Dezember 2017, Rs. C-600/14, Bundesrepublik Deutschland/Rat der Europäischen Union – OTIF, Rn. 67.

Hinsichtlich der auf dieser Grundlage erlassenen primärrechtlichen Bestimmungen der Art. 216 AEUV und Art. 3 Abs. 2 AEUV ist in der Literatur umstritten, ob diese zuständigkeitsbegründend wirken oder eine bestehende Vertragsschlusskompetenz bereits voraussetzen und in welchem Verhältnis die Vorschriften zueinander stehen.⁵⁵

Der EuGH hat insofern bislang klargestellt, dass es neben den in Art. 3 Abs. 2 AEUV aufgelisteten drei Fallgruppen weitere geben könne⁵⁶ und die Vorgaben in Art. 3 Abs. 2 AEUV, welche dem AETR-Urteil entnommen wurden, im Lichte dieses Urteils und der daraus entwickelten Rechtsprechung auszulegen seien.⁵⁷ Darüber hinaus sei hinsichtlich der Frage des Bestehens einer Außenkompetenz der Union das „Ob“ von dem „Wie“ (ausschließliche oder geteilte Kompetenz) zu trennen (s. o. unter Ziff. 2.2.2.).⁵⁸ Zudem stellte der EuGH unter Verweis auf Art. 4 Abs. 1 AEUV, wonach die Union ihre Zuständigkeit mit den Mitgliedstaaten teilt, wenn ihr die Verträge außerhalb der in den Art. 3 und 6 AEUV genannten Bereiche eine Zuständigkeit übertragen, klar, dass er Art. 216 Abs. 1 AEUV als Fall der geteilten Zuständigkeit betrachte.⁵⁹

Zu beachten sind im Zusammenhang mit Art. 3 Abs. 2 Var. 3 AEUV sowie Art. 216 Abs. 1 Var. 4 AEUV mögliche inhaltliche Überschneidungen mit den ausschließlichen impliziten Außenzuständigkeiten nach Art. 3 Abs. 2 AEUV (s.o., Ziff. 2.2.2.).⁶⁰ Nach der Prüfung des Vorliegens einer generellen unionalen Vertragsschlusskompetenz ist zu untersuchen, ob diese ausschließlicher oder geteilter Natur ist. Im Rahmen der ausschließlichen EU-Vertragsschlusskompetenz sind die Mitgliedstaaten zum eigenständigen Abschluss von Abkommen nicht befugt. Soweit ein Abkommen hingegen geteilte oder (auch) allein mitgliedstaatliche Kompetenzbereiche betrifft, hängt es von den unter Ziff. 2.2.2.2. dargestellten Gesichtspunkten ab, ob das Abkommen als „EU-Only“ oder gemischtes Abkommen geschlossen werden kann. Das autonom mitgliedstaatliche Vorgehen im Bereich der Abkommen beschränkt sich also von Beginn an auf die Kompetenzgebiete, welche allein der mitgliedstaatlichen Zuständigkeit oder – dies aber nur unter bestimmten Voraussetzungen⁶¹ – der geteilten Zuständigkeit unterliegen.

55 Einen Überblick über den Meinungsstand gibt bspw. Häde, in Pechstein/Nowak/Häde, Frankfurter Kommentar EUV/GRC/AEUV, 2. Auflage 2023, Rn. 18 ff.

56 EuGH, Urteil v. 5. Dezember 2017, Rs. C-600/14, Bundesrepublik Deutschland/Rat der Europäischen Union – OTIF, Rn. 50.

57 EuGH, Urt. v. 4. September 2014, Rs. C-114/12, Kommission/Rat der Europäischen Union, Rn. 67.

58 EuGH, Urt. v. 4. September 2014, Rs. C-114/12, Kommission/Rat der Europäischen Union, Rn. 45.

59 EuGH, Gutachten 2/15 (EUSFTA), Rn. 242; vgl. Fachbereich Europa, Infobrief vom 10. Juli 2017, Das Gutachten des EuGH zum EU-Freihandelsabkommen mit Singapur, PE 6 – 3010 -044/17, S. 18.

60 Die auf eine sekundärrechtliche Ermächtigung abzielende Vertragsschlusskompetenz in Art. 3 Abs. 2 Var. 1 AEUV sowie in Art. 216 Abs. 1 Var. 3 AEUV unterscheidet sich hingegen durch die Qualität des Rechtsaktes. Für eine ausschließliche Zuständigkeit nach Art. 3 Abs. 2 Var. 1 AEUV muss ein Gesetzgebungsakt von Rat und Parlament erlassen werden (vgl. Art. 289 AEUV), für eine geteilte Zuständigkeit genügt gemäß Art. 216 Abs. 1 Var. 3 AEUV der Erlass des Rechtsaktes in einem sonstigen Verfahren (bspw. als delegierter Rechtsakt nach Art. 290 AEUV), s. zu all dem Fachbereich Europa, Infobrief vom 10. Juli 2017, Das Gutachten des EuGH zum EU-Freihandelsabkommen mit Singapur, PE 6 – 3010 -044/17, S. 18, Fn. 67.

61 S. dazu auch unten unter Ziff 5.1.

Im Bereich der Gemeinsamen Handelspolitik verbleibt für die Mitgliedstaaten aufgrund der ausschließlichen Unionskompetenz grundsätzlich kein Raum für den eigenständigen Abschluss bilateraler Abkommen (s.o. unter Ziff. 2.). Bilaterale Handelsabkommen werden in aller Regel – zumindest auch – die Gegenstände der Gemeinsamen Handelspolitik i. S. d. Art. 207 Abs. 1, Art. 3 Abs. 1 Buchst. e) AEUV berühren, sodass die Union sowohl im Fall des Abschlusses als Gemischtes Abkommen als auch als „EU-Only“-Abkommen am Vertragsschluss beteiligt ist. Ein allein mitgliedstaatlicher Abschluss eines bilateralen Handelsabkommens ist daher allenfalls theoretisch nach entsprechender Ermächtigung durch die Union denkbar (s.o. unter Ziff. 2.3.).

3.2. Beispiele bilateraler Abkommen zwischen EU-Mitgliedstaaten und Drittstaaten

Hinsichtlich der zwischen einzelnen Mitgliedstaaten und Drittstaaten bestehenden Abkommen wird nachfolgend zwischen Handelsabkommen (Ziff. 3.2.1.) und Abkommen anderen Inhalts (Ziff. 3.2.2.) unterschieden.

3.2.1. Handelsabkommen

Allein zwischen einzelnen EU-Mitgliedstaaten und Drittstaaten geschlossene Handelsabkommen im engeren Sinne bestehen – soweit ersichtlich – aufgrund der ausschließlichen Unionskompetenz in diesem Bereich nicht.

3.2.2. Sonstige Abkommen – insbesondere Investitionsschutzabkommen

Zwischenstaatliche Abkommen anderen Inhalts, welche einen Handelsbezug im weiteren Sinne aufwiesen, wurden bis zur unter Ziff. 2.2.1. dargestellten Auskonturierung des Begriffs der Gemeinsamen Handelspolitik durch den Lissabon-Vertrag zwischen einzelnen EU-Mitgliedstaaten und Drittstaaten geschlossen. So war insbesondere der Bereich der Direktinvestitionen vom Begriff der Gemeinsamen Handelspolitik nach dem Vertragstext des bis zum 31. November 2009 geltenden Vertrags zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft nicht ausdrücklich erfasst. Die Mitgliedstaaten sind in diesem Bereich vor Inkrafttreten des Lissabon-Vertrags (1. Dezember 2009) und innerhalb einer danach geltenden Übergangsfrist⁶² vielfach selbstständig tätig geworden.⁶³ Diese Investitionsschutzabkommen gelten – im Rahmen ihrer vertraglich vereinbarten Laufzeit – gem. Art. 3 der „Grandfathering“-VO fort, bis ein bilaterales Investitionsschutzabkommen zwischen der Union und demselben Drittland in Kraft tritt. Für Deutschland seien hier nur

62 Vgl. Verordnung (EU) Nr. 1219/2012 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 12. Dezember 2012 zur Einführung einer Übergangsregelung für bilaterale Investitionsschutzabkommen zwischen den Mitgliedstaaten und Drittländern (nachfolgend: „Grandfathering“-VO).

63 Eine Gesamtübersicht entsprechender Investitionsschutzabkommen der Mitgliedstaaten bietet die Information der Mitgliedstaaten durch die Kommission 2016/C 149/01 „Aufstellung der bilateralen Investitionsschutzabkommen nach Artikel 4 Absatz 1 der Verordnung (EU) Nr. 1219/2012 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 12. Dezember 2012 zur Einführung einer Übergangsregelung für bilaterale Investitionsschutzabkommen zwischen den Mitgliedstaaten und Drittländern“, ABl. C 135 v. 24. April 2015, S. 1.

beispielhaft die Abkommen mit China von 2003⁶⁴, mit Indien von 1998⁶⁵, sowie mit der Ukraine⁶⁶ genannt.⁶⁷

Weitere, mittelbaren Handelsbezug aufweisende, bilaterale Abkommen der EU-Mitgliedstaaten mit Drittstaaten umfassen beispielsweise Doppelbesteuerungsabkommen (s. etwa das Doppelbesteuerungsabkommen zwischen Deutschland und den USA von 1989⁶⁸) und Abkommen über wissenschaftlich-technologische Zusammenarbeit wie etwa zwischen Deutschland und Japan⁶⁹.

4. Nach 2009 mandatierte Handelsabkommen

Der Auftraggeber bittet um eine Darstellung derjenigen nach 2009 mandatierten unionalen Handelsabkommen, welche noch nicht abgeschlossen sind. Dafür wird nachfolgend unter Ziff. 4.1. zunächst der Begriff des Verhandlungsmandats eingeordnet und sodann unter Ziff. 4.2. eine Darstellung der seit 2009 mit einem Verhandlungsmandat des Rates ausgestatteten, bislang noch nicht in Anwendung befindlichen Handelsabkommen vorgenommen.

4.1. Begriff des Verhandlungsmandats

Für den Abschluss von Übereinkünften der EU bestimmt Art. 218 AEUV ggf. i. V. m. Art. 207 AEUV ein einheitliches, mehrstufiges Verfahren für die Aushandlung und den Abschluss der

-
- 64 S. das Gesetz zu dem Abkommen vom 1. Dezember 2003 zwischen der Bundesrepublik Deutschland und der Volksrepublik China über die Förderung und den gegenseitigen Schutz von Kapitalanlagen v. 3. August 2005, BGBl. 2005, Teil II, Nr. 17, S. 732.
- 65 S. das Gesetz zu dem Abkommen vom 10. Juli 1995 zwischen der Bundesrepublik Deutschland und der Republik Indien über die Förderung und den Schutz von Kapitalanlagen v. 22. April 1998, BGBl. 1998, Teil II, Nr. 13, S. 619.
- 66 S. das Gesetz zu dem Vertrag vom 15. Februar 1993 zwischen der Bundesrepublik Deutschland und der Ukraine über die Förderung und den gegenseitigen Schutz von Kapitalanlagen v. 19. Januar 1996, BGBl. 1996 Teil II Nr. 3, S. 75.
- 67 Eine Gesamtübersicht bietet das Bundesministerium für Wirtschaft und Klimaschutz unter <https://www.bmwk.de/Navigation/DE/Service/Investitionsschutzvertraege/investitionsschutzvertraege.html>.
- 68 S. das Gesetz zu dem Abkommen vom 29. August 1989 zwischen der Bundesrepublik Deutschland und den Vereinigten Staaten von Amerika zur Vermeidung der Doppelbesteuerung und zur Verhinderung der Steuerverkürzung auf dem Gebiet der Steuern vom Einkommen und vom Vermögen und einiger anderer Steuern v. 11. Januar 1991, BGBl. II 1991, Nr. 3, S. 354.
- 69 Bekanntmachung des Abkommens zwischen der Regierung der Bundesrepublik Deutschland und der Regierung von Japan über Zusammenarbeit auf wissenschaftlich-technischem Gebiet v. 25.10.1974, BGBl. 1974 Teil II Nr. 62, S. 1326.

Verträge, das sowohl die Modalitäten des Verfahrensablaufs als auch die Beteiligung der Unionsorgane auf den einzelnen Stufen regelt.⁷⁰ Verhandlungen der EU mit Drittstaaten über den Abschluss eines Abkommens setzen gem. Art. 218 Abs. 2 AEUV grundsätzlich ein Verhandlungsmandat des Rates voraus. Dieser bestimmt:

„Der Rat erteilt eine Ermächtigung zur Aufnahme von Verhandlungen, legt Verhandlungsrichtlinien fest, genehmigt die Unterzeichnung und schließt die Übereinkünfte.“

Hinsichtlich des Abschlusses von Handelsabkommen i. S. d. Art. 207 AEUV sieht Art. 207 Abs. 3 AEUV spezielle Regelungen vor:

„[1] Sind mit einem oder mehreren Drittländern oder internationalen Organisationen Abkommen auszuhandeln und zu schließen, so findet Artikel 218 vorbehaltlich der besonderen Bestimmungen dieses Artikels Anwendung.

[2] Die Kommission legt dem Rat Empfehlungen vor; dieser ermächtigt die Kommission zur Aufnahme der erforderlichen Verhandlungen. Der Rat und die Kommission haben dafür Sorge zu tragen, dass die ausgehandelten Abkommen mit der internen Politik und den internen Vorschriften der Union vereinbar sind.

[3] Die Kommission führt diese Verhandlungen im Benehmen mit einem zu ihrer Unterstützung vom Rat bestellten Sonderausschuss und nach Maßgabe der Richtlinien, die ihr der Rat erteilen kann. Die Kommission erstattet dem Sonderausschuss sowie dem Europäischen Parlament regelmäßig Bericht über den Stand der Verhandlungen.“

Demnach liegen das Initiativrecht zur Aufnahme von Vertragsverhandlungen über Handelsabkommen und das Recht, die späteren Verhandlungen zu führen, bei der Kommission. Zentraler Akteur im Rahmen des Vertragsschlussverfahrens ist hingegen der Rat, der gemäß Art. 218 Abs. 2 AEUV i. V. m. Art. 207 Abs. 3 und 4 AEUV dazu befugt ist, die Ermächtigung zur Aufnahme von Verhandlungen zu erteilen, Verhandlungsrichtlinien festzulegen und die Unterzeichnung zu genehmigen.⁷¹ Zur Form dieser Verhandlungsermächtigung bestimmt Art. 218 Abs. 3 Hs. 2 i. V. m. Art. 207 Abs. 4 S. 1 AEUV, dass diese im Wege eines Beschlusses im Sinne von Art. 288 Abs. 4 AEUV ergeht. Die dafür notwendigen Mehrheiten werden speziell für den Fall der Handelsabkommen in Art. 207 Abs. 4 AEUV festgelegt. Demnach bedarf es grundsätzlich einer qualifizierten Mehrheit, in den in Art. 207 Abs. 4 S. 2, 3 AEUV genannten Bereichen ist hingegen Einstimmigkeit erforderlich.

Hinsichtlich der Verhandlungsermächtigung für gemischte Abkommen bedarf es eines besonderen Vorgehens in Form zweier getrennter Ratsbeschlüsse, da der Rat im Falle eines einheitlichen Beschlusses gleichzeitig in seiner Funktion als EU-Organ und in jener als Gremium der Vertreter der

70 Fachbereich Europa, Infobrief vom 10. Juli 2017, Das Gutachten des EuGH zum EU-Freihandelsabkommen mit Singapur, PE 6 – 3010 -044/17, S. 24; ebenfalls vertiefend zum Vertragsschlussverfahren nach Art. 218 AEUV: Sachstand des Fachbereichs Europa des Deutschen Bundestags „Das Verfahren zum Abschluss von Handelsabkommen durch die EU“, EU 6 - 3000 - 020/23.

71 Vgl. EuGH, Urt. vom 9.8.1994, C-327/91 (Frankreich/Kommission), Rn. 33; EuGH, Urt. vom 16.7.2015, C-425/13 (Kommission/Rat), Rn. 62 ff.

Mitgliedsstaaten handeln würde, was eine nicht mit Art. 218 AEUV vereinbare Verschmelzung zweier Rechtsakte zur Folge hätte.⁷² Das Verhandlungsmandat sowie die ggf. durch den Rat erteilten Verhandlungsrichtlinien bilden den Rahmen der nachfolgenden Vertragsverhandlungen.⁷³

4.2. Übersicht über die seit 2009 mandatierten Handelsabkommen

Die nachfolgende Tabelle nimmt eine nach dem Status der Verhandlungen aufgeschlüsselte Übersicht der aufgrund einer seit 2009 erteilten Ermächtigung verhandelten unionalen Handelsabkommen vor, aus welcher insbesondere auch die Handelsvolumina zwischen Deutschland und den betreffenden Staaten hervorgeht.⁷⁴

Vertragspartner	Erteilung des Verhandlungsmandats	Status	Handelsvolumen (Summe der Exporte und Importe) 2023 in 1.000 EUR⁷⁵
Kanada (CETA)	24. April 2009	Vorläufige Anwendung	19.679.657
Andengemeinschaft (Kolumbien, Ecuador, Peru)	19. Januar 2009	Vorläufige Anwendung	Kolumbien: 3.592.023 Ecuador: 1.199.345 Peru: 2.462.673
Armenien	29. September 2015	Vorläufige Anwendung	668.102
Aserbaidshan	14. November 2016	Vorläufige Anwendung	1.361.469
Angola	26. Mai 2021	Unterzeichnet; noch nicht in Anwendung	602.312

72 EuGH, Urteil v. 28.5.2015, Rs. C-28/12, Kommission/Rat, Rn. 49 f. bzgl. eines einheitlichen Beschlusses zur Unterzeichnung und vorläufigen Anwendung eines gemischten Abkommens; vertiefend zum Ganzen: Sachstand des Fachbereichs Europa des Deutschen Bundestags „Das Verfahren zum Abschluss von Handelsabkommen durch die EU“, EU 6 - 3000 - 020/23, S. 17 f.

73 Vgl. EuGH, Urteil v. 16. Juli 2015, Europäische Kommission/Rat der Europäischen Union, Rs. C-425/13, Rn. 62.

74 Die Tabelle wurde auf Grundlage der von der Generaldirektion Handel der Europäischen Kommission unter https://policy.trade.ec.europa.eu/eu-trade-relationships-country-and-region/negotiations-and-agreements_en zur Verfügung gestellten, jeweils aktualisierten Übersicht über die EU-Freihandelsabkommen erstellt.

75 Statistisches Bundesamt, Außenhandel – Rangfolge der Handelspartner im Außenhandel der Bundesrepublik Deutschland (vorläufige Ergebnisse), 2023, erschienen am 18.07.2024, abrufbar unter: https://www.destatis.de/DE/Themen/Wirtschaft/Aussenhandel/Tabellen/rangfolge-handelspartner.pdf?__blob=publicationFile.

Vertragspartner	Erteilung des Verhandlungsmandats	Status	Handelsvolumen (Summe der Exporte und Importe) 2023 in 1.000 EUR⁷⁵
Chile ^{*76}	November 2017	Unterzeichnet; noch nicht in Anwendung	4.931.514
Andorra	16. Dezember 2014	Verhandlungen abgeschlossen; noch nicht unterzeichnet	67.486
San Marino	16. Dezember 2014	Verhandlungen abgeschlossen; noch nicht unterzeichnet	112.574
Ostafrikanische Gemeinschaft (Burundi, Kenia, Ruanda, Tansania, Uganda)	19. Dezember 2019	Verhandlungen abgeschlossen; noch nicht unterzeichnet	Burundi: 22.549 Kenia: 481.382 Ruanda: 71.100 Tansania: 365.281 Uganda: 310.046
China [*] (CAI)	18. Oktober 2013	Verhandlungen abgeschlossen; noch nicht unterzeichnet	254.485.582
Mexiko [*]	23. Mai 2016	Verhandlungen abgeschlossen; noch nicht unterzeichnet	29.098.618
Kirgistan [*]	21. September 2017	Verhandlungen abgeschlossen; noch nicht unterzeichnet	733.438
Usbekistan [*]	16. Juli 2018	Verhandlungen abgeschlossen; noch nicht unterzeichnet	1.075.682

76 * Mit diesen Staaten gibt es bereits bestehende (Handels-)Abkommen der EU, beispielsweise Rahmenabkommen oder nunmehr zu überarbeitende oder auszuweitende Freihandelsabkommen, vgl. die von der Generaldirektion Handel der Europäischen Kommission unter https://policy.trade.ec.europa.eu/eu-trade-relationships-country-and-region/negotiations-and-agreements_en zur Verfügung gestellte Übersicht.

Vertragspartner	Erteilung des Verhandlungsmandats	Status	Handelsvolumen (Summe der Exporte und Importe) 2023 in 1.000 EUR⁷⁵
Australien*	22. Mai 2018	Laufende Verhandlungen	16.801.732
Indien	19. April 2007; Verhandlungen wurden auf Basis desselben Mandats 2022 neu gestartet	Laufende Verhandlungen	30.820.493
Indonesien*	April 2007	Laufende Verhandlungen	7.896.158
Philippinen*	April 2007	Laufende Verhandlungen	6.803.985
Monaco	4. Dezember 2014	Laufende Verhandlungen	In der Außenhandelsstatistik nicht gesondert ausgewiesen
Singapur* (Eigenständiges Abkommen für den digitalen Handel)	6. Juni 2023	Laufende Verhandlungen	13.663.242
Tadschikistan*	8. Dezember 2022	Laufende Verhandlungen	83.218
Thailand*	April 2007	Laufende Verhandlungen	14.029.858
Marokko*	14. Dezember 2011	Verhandlungen pausiert	6.010.557
Myanmar	März 2014	Verhandlungen pausiert	1.293.953
Malaysien	April 2007	Verhandlungen pausiert	17.768.182
Tunesien*	14. Dezember 2011	Verhandlungen pausiert	17.768.182
Vereinigte Staaten von Amerika	17. Juni 2013	Verhandlungen ruhen	252.638.959

5. Ausklammerung des Landwirtschaftssektors aus EU-Freihandelsabkommen

Der Auftraggeber bittet schließlich um Darstellung handelsrechtlicher Gründe für die Ausklammerung des Landwirtschaftssektors aus EU-Freihandelsabkommen sowie der rechtlichen Voraussetzungen für eine derartige Verfahrensweise.

5.1. Handelsrechtliche Gründe für eine Ausklammerung des Agrarsektors

Der Agrar- und Fischereisektor spielt bislang in allen bilateralen und regionalen Abkommen der EU, die eine Freihandelszone umfassen oder einseitige Zollpräferenzen gewähren, eine wichtige Rolle.⁷⁷ Handelsrechtliche Gründe für die Ausklammerung des Bereichs der Landwirtschaft aus derartigen EU-Freihandelsabkommen könnten sich gleichwohl insbesondere aus der kompetenziellen Zuordnung der unionalen Agrarpolitik einerseits und der Gemeinsamen Handelspolitik andererseits und damit zusammenhängender Abgrenzungsschwierigkeiten ergeben (dazu Ziff. 5.1.1.). Zu berücksichtigen sind überdies die aus einer solchen Verfahrensweise resultierenden rechtlichen Folgen und besonders die Frage, welcher außenhandelspolitischer Handlungsspielraum seitens der Mitgliedstaaten in Bezug auf die Agrarpolitik verbliebe (dazu Ziff. 5.1.2.).

5.1.1. Kompetenzielle Zuordnung der unionalen Agrarpolitik im Außenhandelsbereich

Während die Gemeinsame Handelspolitik unter die ausschließliche Unionszuständigkeit fällt (s.o. unter Ziff. 2.), ist die Gemeinsame Agrarpolitik gem. Art. 4 Abs. 2 Buchst. d) AEUV i. V. m. Art. 38 ff. AEUV Gegenstand der mit den Mitgliedstaaten geteilten Zuständigkeit. Der AEUV sieht demnach grundsätzlich eine kompetenzielle Unterscheidung dieser Bereiche vor. Art. 4 Abs. 2 Buchst. d) AEUV bestimmt:

„Die von der Union mit den Mitgliedstaaten geteilte Zuständigkeit erstreckt sich auf die folgenden Hauptbereiche: [...], Landwirtschaft und Fischerei, ausgenommen die Erhaltung der biologischen Meeresschätze [...].“

Diese geteilte Zuständigkeit besteht in Bezug auf jene landwirtschaftlichen Produkte, die der AEUV ausdrücklich dem Regime der Art. 39 ff. AEUV unterstellt. Dies umfasst die landwirtschaftlichen Grunderzeugnisse und Verarbeitungsprodukte erster Stufe.

Art. 207 Abs. 1 AEUV umfasst den „Handel mit Waren“, worunter grundsätzlich auch der Außenhandel mit landwirtschaftlichen Produkten fällt.⁷⁸ In aller Regel unterliegen aber gerade auch die o. g. Produkte dem Außenhandel der EU-Mitgliedstaaten. Der Abschluss bilateraler Freihandelsabkommen, welche auch den Handel mit Agrarprodukten zum Gegenstand haben, bewegt sich demnach an der Schnittstelle zweier Politikbereiche mit unterschiedlich ausgestaltetem

77 Mögele/Möhler, in: Krenzler/Herrmann/Niestedt, EU-Außenwirtschafts- und Zollrecht, Werkstand: 23. EL April 2024, Kapitel 40, VI. Rn. 42.

78 Vgl. EuGH, Gutachten 1/94, Slg. 1994, I-5267 (WTO-Gutachten), Rn. 29 zu Art. 113 des Vertrags zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft (EG-Vertrag) a.F., dem nunmehrigen Art. 207 EUV; s. auch *Bungenberg*, in: Pechstein/Nowak/Häde, Frankfurter Kommentar EUV/GRC/AEUV 2. Auflage 2023, AEUV, Art. 207 Rn. 21; *Hahn*, in: Calliess/Ruffert, EUV/AEUV 6. Auflage 2022, AEUV, Art. 207, Rn. 19; *Weiß*, in: Grabitz/Hilf/Nettesheim, Das Recht der Europäischen Union Werkstand: 82. EL Mai 2024, AEUV, Art. 207, Rn. 29.

Kompetenzregime. So stellt sich die Frage, welche Kompetenznorm für den Abschluss entsprechender (Frei-)Handelsabkommen im Einzelnen einschlägig ist.

Hierbei ist zunächst zu berücksichtigen, dass der Titel III über Landwirtschaft und Fischerei (Art. 38 ff. AEUV) keine spezifischen Regeln für Außenhandel enthält, sondern grundsätzlich eine Binnenzuständigkeit und mit Art. 40 Abs. 2 AEUV nur eine begrenzte handelspolitische Ermächtigung zuweist. Gleichwohl werden die autonomen Regelungen des Agrarhandels mit Drittländern in der Praxis weitgehend unter dem unionalen Agrarrecht geschaffen.⁷⁹ Der EuGH billigt dies und erkennt Art. 43 AEUV überall dort als alleinige Rechtsgrundlage an, wo eine Regelung über die Produktion und Vermarktung der im Anhang I AEUV aufgeführten landwirtschaftlichen Erzeugnisse konkret zur Verwirklichung eines oder mehrerer der in Art. 39 AEUV genannten Ziele der Gemeinsamen Agrarpolitik beiträgt.⁸⁰ Hingegen sei Art. 207 AEUV trotz einer inhaltlich agrarischen Ausrichtung als Kompetenzgrundlage heranzuziehen, wenn der Schwerpunkt der Maßnahme auf der Handelspolitik liegt.⁸¹ Die vom EuGH insoweit postulierten inhaltlichen Voraussetzungen wurden oben unter Ziff. 2.2.1.1 dargestellt. Die Abgrenzung zwischen Art. 39 ff. AEUV und Art. 207 AEUV bemisst sich demnach nach den vom EuGH für die Abgrenzung von Binnenkompetenzen und die Anerkennung doppelter Rechtsgrundlagen aufgestellten allgemeinen Grundsätzen, nach welchen insbesondere zu fragen ist, in welchem Bereich der betreffende Rechtsakt nach seinem Zusammenhang, seiner Zielsetzung und seinem Inhalt den Schwerpunkt aufweist.⁸² Darüber hinaus ist in den Blick zu nehmen, ob das Abkommen für die Verwirklichung vertraglich festgelegter Unionsziele i. S. d. Art. 216 Abs. 1 AEUV erforderlich ist (s. o. unter Ziff. 2.2.2.).

Ob diese Abgrenzungsproblematik einen handelsrechtlichen Grund für eine generelle Ausklammerung des Landwirtschaftssektors aus Freihandelsabkommen darstellt, erscheint jedenfalls vor dem Hintergrund fraglich, dass auch in diesem Fall vor Abschluss eines (Agrar-)Abkommens zu prüfen wäre, ob dieses schwerpunktmäßig handelspolitische Ziele verfolgt und damit gleichwohl auf Grundlage des Art. 207 AEUV zu schließen wäre. Eine Ausklammerung würde daher – jedenfalls hinsichtlich dieses Gesichtspunkts – kaum zu einer Vereinfachung der Rechtslage führen.

5.1.2. Rechtliche Folgen einer Ausklammerung – Verbleibender Handlungsspielraum der Mitgliedstaaten

Die Ausklammerung der Agrarpolitik aus EU-Freihandelsabkommen hätte zur Folge, dass dieser Bereich zum Gegenstand eigenständiger bilateraler Abkommen gemacht werden müsste, sofern Drittstaaten betreffende Maßnahmen getroffen werden sollen. Soweit diese Abkommen einen

79 *Nettesheim*, in: Streinz, EUV/AEUV, 3. Auflage 2018, AEUV, Art. 207, Rn. 12.

80 S. EuGH, Urteil v. 16. November 1989, Kommission/Rat, Rs. C-131/87, Rn. 10 f. zu Art. 43 des Vertrags zur Gründung der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft (EWG-Vertrag), dem jetzigen Art. 43 AEUV, m.w.N.

81 S. nur EuGH, WTO-Gutachten, Rn. 29; vertiefend zur Abgrenzung Art. 43 AEUV zu Art. 207 AEUV unter Darstellung der Kasuistik und betreffender Abkommen: *Mögele/Möhler*, in: Krenzler/Herrmann/Niestedt, EU-Außenwirtschafts- und Zollrecht, Werkstand: 23. EL April 2024, Kapitel Kapitel 40, VIII. Rn. 50.

82 S. dazu EuGH, Gutachten 2/00 (Protokoll von Cartagena) v. 6. Dezember 2001, Rn. 22 f. mwN; EuGH, Urteil v. 12. Dezember 2002, Rs. C-281/01, Kommission/Rat (Energy-Star-Abkommen), Rn. 33 ff; EuGH, Urteil v. 19. Juli 2012, Rs. C-130/10, Europäisches Parlament/Rat, Rn. 42 ff.; EuGH, Urteil v. 22. Oktober 2013, Rs. C-137/12, Kommission/Rat, Rn. 51 ff.

handelspolitischen Schwerpunkt aufwiesen – was für Abkommen, die den Außenhandel mit landwirtschaftlichen Produkten betreffen, jedenfalls nicht auszuschließen ist –, müssten sie (zumindest auch) auf Art. 207 AEUV gestützt werden, sodass der Abschluss dieser Abkommen in der ausschließlichen Kompetenz der Union läge (s. o., Ziff. 2 und Ziff. 5.1.1.). Die Mitgliedstaaten könnten daher insoweit grundsätzlich nur in den unter Ziff. 2.3. dargestellten Ausnahmefällen oder nach einer (allenfalls theoretisch denkbaren) Änderung der primärrechtlichen Bestimmungen selbstständig tätig werden.

Die Möglichkeit eines autonom-mitgliedstaatlichen Vorgehens in den Bereichen, welche der geteilten Zuständigkeit unterliegen – wozu auch die Agrarpolitik i. S. d. Art. 38 ff. AEUV zählt –, bemisst sich grundsätzlich nach Art. 2 Abs. 2 AEUV, welcher den Begriff der geteilten Zuständigkeit ausbuchstabiert. Demnach nehmen die Mitgliedstaaten ihre Zuständigkeit wahr, „sofern und soweit die Union ihre Zuständigkeit nicht ausgeübt hat“. Folglich können die Mitgliedstaaten nur dann und soweit gesetzgeberisch tätig werden, wenn/wie die Union ihre Zuständigkeit noch nicht ausgeübt hat oder nicht mehr ausübt. Die geteilte Zuständigkeit gibt der Union mithin eine Regelungsoption für den jeweiligen Bereich. Ein unionales Tätigwerden zeitigt dabei eine Sperrwirkung dergestalt, dass sie die Mitgliedstaaten mit denselben Folgen wie im Bereich einer ausschließlichen Zuständigkeit von eigener gesetzgeberischer Tätigkeit ausschließt.⁸³ Im Bereich der Vertragsschlusskompetenz im Außenverhältnis sind zudem die unter Ziff. 3.1. dargestellten Grundsätze zu berücksichtigen. So ist ein unilaterales Vorgehen gem. Art. 3 Abs. 2 AEUV insbesondere auch dann im Sinne einer ausschließlichen Unionskompetenz ausgeschlossen, wenn das zu schließende Abkommen gemeinsame Rechtsnormen beeinträchtigen oder deren Tragweite verändern könnte.⁸⁴ Dies gilt sowohl bereits im Vorfeld der Verhandlungen, bei den Verhandlungen selber als auch bei der Anwendung und im Nachgang, wenn ein aufgrund dieser Übereinkunft geschaffenes Gremium Maßnahmen zu ihrer Durchführung zu erlassen hat.⁸⁵ Eine derartige Beeinträchtigung oder Veränderung unionaler Regelungen kommt besonders dann in Betracht, wenn die durch das Abkommen eingegangenen Verpflichtungen einen Bereich betreffen, der bereits weitgehend von solchen unionalen Regelungen erfasst ist⁸⁶ oder wenn sich die in Rede stehenden internationalen Verpflichtungen potentiell auf den Sinn, die Tragweite und Wirksamkeit derartiger Regelungen auswirken können.⁸⁷ Auch die Möglichkeit des Abschlusses reiner Agrarabkommen durch einzelne Mitgliedstaaten ist nach all dem – insbesondere auch unter Einbeziehung der Wertungen des Art. 216 Abs. 1 AEUV sowie der aufgezeigten AETR-Rechtsprechung (s.o. unter Ziff. 3.1.) – grundsätzlich vom (Nicht-)Tätigwerden der Union in diesem Bereich abhängig.

83 Häde, in: Pechstein/Nowak/Häde, Frankfurter Kommentar EUV/GRC/AEUV, 2. Auflage 2023, AEUV, Art. 2, Rn. 39.

84 EuGH, Urteil v. 20. November 2018, Rs. C-626/15 und C-659/16, Rn. 110.

85 EuGH, Urteil v. 20. November 2018, Rs. C-626/15 und C-659/16, Rn. 111.

86 EuGH, Urteil v. 20. November 2018, Rs. C-626/15 und C-659/16, Rn. 113 unter Verweis auf EuGH, Gutachten 1/13 (Beitritt von Drittstaaten zum Haager Übereinkommen) vom 14. Oktober 2014, Rn. 71.

87 EuGH, Urteil v. 20. November 2018, Rs. C-626/15 und C-659/16, Rn. 114 m.w.N.

5.2. Rechtliche Voraussetzungen

Das Unionsrecht trifft hinsichtlich der Ausklammerung des Agrarsektors aus Freihandelsabkommen – soweit ersichtlich – keine bestimmten Vorgaben. Eine derartige Verfahrensweise würde aber insbesondere kompetenzrechtliche Folgefragen aufwerfen, welche vor allem den verbleibenden mitgliedstaatlichen Handlungsspielraum betreffen (s.o. unter Ziff 5.1.). Die kompetenzrechtlichen Regelungen für den Abschluss autonom-mitgliedstaatlicher bilateraler Abkommen mit Drittstaaten wurden für den Fall der Handelsabkommen unter Ziff. 2.3., für den Fall der Agrarabkommen mit handelspolitischem Schwerpunkt sowie für reine Agrarabkommen unter Ziff. 5.1.2. dargestellt. Bei der politischen Entscheidung im Rat für die Ausklammerung eines bestimmten Politikbereichs, der nicht die ausschließlichen EU-Zuständigkeiten betrifft, aus einem unionalen Handelsabkommen sind die vorliegend dargestellten rechtlichen Erwägungen zu berücksichtigen.

Fachbereich Europa