



Sachstand

Das Verfahren zum Abschluss von Handelsabkommen durch die EU

Das Verfahren zum Abschluss von Handelsabkommen durch die EU

Aktenzeichen: EU 6 - 3000 - 020/23
Abschluss der Arbeit: 4. Mai 2023
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.	Einleitung	4
2.	Verfahren nach Art. 218 und Art. 207 AEUV	4
2.1.	Vertragsschlussverfahren aus völkerrechtlicher Perspektive	4
2.2.	Vertragsschlussverfahren aus unionsrechtlicher Perspektive	5
2.2.1.	Verhandlungsphase	5
2.2.1.1.	Empfehlung zur Aufnahme, Verhandlungsmandat und -richtlinien	5
2.2.1.2.	Verhandlungsführung und -gang	8
2.2.2.	Unterzeichnungsphase	10
2.2.3.	Vorläufige Anwendung	10
2.2.3.1.	Zustimmung des Europäischen Parlamentes	11
2.2.3.2.	Zustimmung nationaler Parlament bei gemischten Abkommen	12
2.2.4.	Phase der förmlichen Bestätigung	13
2.2.5.	Mehrheitserfordernis im Rat	14
3.	Verfahren zum Abschluss „gemischter Abkommen“	14
3.1.	Abgrenzung zu „EU-only“-Abkommen	15
3.2.	Verfahrensbesonderheiten bei gemischten Abkommen	17
3.2.1.	Verhandlungsphase	17
3.2.2.	Unterzeichnungsphase	18
3.2.3.	Ratifikation	18

1. Einleitung

Der Fachbereich Europa ist gebeten worden, eine Übersicht über das Verfahren zum Abschluss von Handelsabkommen durch die Europäische Union (EU) zu erstellen.

Das unionsinterne Verfahren zum Abschluss völkerrechtlicher Abkommen der EU ist in den EU-Verträgen geregelt (2.). Die Europäische Union und ihre Mitgliedsstaaten schließen aber zunehmend nicht mehr ausschließliche Handelsabkommen mit Drittländern, sondern verhandeln völkerrechtliche Verträge, die neben handelsrechtlichen Vorschriften auch viele verbundene Materien enthalten. Auf die Besonderheiten beim Abschluss dieser Abkommen soll ebenfalls kurz eingegangen werden (3.).

2. Verfahren nach Art. 218 und Art. 207 AEUV

Schließt die Union Handelsabkommen, dann wird sie damit als Akteur auf Ebene des Völkerrechtes aktiv. Dieser Rahmen (2.1) bestimmt auch das interne Verfahren (2.2). Auftragsgemäß liegt der Schwerpunkt der nachfolgenden Darstellung im unionsrechtlichen Bereich. Fragen des Völkerrechtes sowie des nationalen Verfassungsrechts werden nur ergänzend behandelt.

2.1. Vertragsschlussverfahren aus völkerrechtlicher Perspektive

Im Außenverhältnis unterliegt die EU den allgemeinen Anforderungen des Völkergewohnheitsrechtes für den Vertragsschluss durch eine Internationale Organisation. Mit dem Wiener Übereinkommen über das Recht der Verträge zwischen Staaten und internationalen Organisationen oder zwischen internationalen Organisationen (WVKIO)¹ wurde der Versuch einer Kodifizierung desselben unternommen. Die Zahl der Staaten, die das WVKIO ratifiziert haben, hat bis heute nicht die nach Art. 85 WVKIO für das Inkrafttreten erforderliche Schwelle von 35 erreicht. Es bietet dennoch Anhaltspunkte für den Stand des Völkergewohnheitsrechtes.²

Das gilt insbesondere auch für die im WVKIO dargestellten Grundsätze zum Vertragsschluss:³ Die Vertragsparteien können zunächst eine Textfassung annehmen (sog. Paraphierung), wobei diese auch nur einen Zwischenstand der Verhandlungen darstellen kann. Durch Unterzeichnung muss sodann ein authentischer Text festgelegt werden. Die finale Zustimmung, durch einen Vertrag

1 Amtliche deutsche Version nachstehend zum Ratifizierungsgesetz in BGBl. 1990 II 1414; Ratifizierungsstand und authentische Sprachfassungen auf der Website der UN Treaty Collection, abrufbar unter: https://treaties.un.org/Pages/ViewDetails.aspx?src=IND&mtdsg_no=XXIII-3&chapter=23&clang=en.

2 von Heinegg, in: Ipsen, 7. Aufl. 2018, Vor § 12 (S. 454 ff.), Rn. 5; Graf Vitzthum, in: ders./Proelß, 8. Aufl. 2019, 1. Abschnitt, Rn. 114.

3 Zum Verfahren allgemein: Graf Vitzthum, in: ders./Proelß, 8. Aufl. 2019, 1. Abschnitt, Rn. 117 f.

gebunden zu sein, erfolgt für internationale Organisationen durch einen Akt der förmlichen Bestätigung.⁴ Obwohl dieser Ablauf ein Grundschema darstellt, sind auch alternative Zustimmungsmechanismen und Verfahren im Völkergewohnheitsrecht anerkannt.⁵

Die Trennlinie zwischen dem völkerrechtlichen Außen- und dem unionsrechtlichen Innenverhältnis bildet der hinter Art. 46 Abs. 2 WVKIO stehende gewohnheitsrechtliche Grundsatz: Die Verletzung von Vorschriften einer internationalen Organisation über die Zuständigkeit des abschließenden Organs oder über die Kompetenz der Organisation selbst führt nicht zur Ungültigkeit des Vertrages.⁶ Ausnahmen sind nur bei offenkundigen Verletzungen von Vorschriften mit grundlegender Bedeutung vorgesehen. Innenrechtliche Unzuständigkeit der Europäischen Kommission (Kommission) ermöglicht also beispielsweise nur die Nichtigerklärung des Zustimmungsaktes durch den Gerichtshof der Europäischen Union, nicht aber des damit abgeschlossenen Vertrages.⁷

2.2. Vertragsschlussverfahren aus unionsrechtlicher Perspektive

Das Verfahren zum Abschluss einer internationalen Übereinkunft durch die EU ist in Art. 218 AEUV geregelt, bei dessen Anwendung die besonderen Vorgaben des Art. 207 AEUV für den Bereich der Gemeinsamen Handelspolitik zu beachten sind.

Das nach diesen Bestimmungen zu beachtende Verfahren lässt sich in drei Phasen aufteilen.

2.2.1. Verhandlungsphase

Als völkerrechtlicher Vertrag setzt der Abschluss eines Handelsabkommens zunächst die Konsensfindung zwischen den Vertragsparteien voraus.

2.2.1.1. Empfehlung zur Aufnahme, Verhandlungsmandat und -richtlinien

Wie im Gesetzgebungsverfahren liegt das Initiativrecht bei der Kommission. Diese empfiehlt dem Rat nach Art. 207 Abs. 3 UAbs. 2 S. 1 HS. 1 AEUV, Vertragsverhandlungen aufzunehmen.

4 Akte förmlicher Bestätigung nehmen für eine internationale Organisation eine vergleichbare Rolle wie die Ratifikation als Zustimmung eines Staates ein, Art. 2 Abs. 1 S. 1 Buchst. b^{bis} WVKIO; zur Zustimmung durch Ratifikation oder Akte der förmlichen Bestätigung, vgl. Art. 14 WVKIO (Fn. 1).

5 Vgl. Art. 11 WVKIO (Fn. 1).

6 *Rensmann*, in: Dörr/Schmalenbach, 2. Aufl. 2018, Art. 46 WVK, Rn. 62 ff., der auch darauf verweist, dass diese Regelung in einem Spannungsverhältnis mit der Konzeption der partiellen Völkerrechtsfähigkeit internationaler Organisationen stehen. Das völkerrechtliche „*principle of speciality*“ (korrespondierend im unionsrechtlichen Innenverhältnis das „Prinzip der begrenzten Einzelermächtigung“ nach Art. 5 Abs. 2 EUV, vgl. *Dörr*, in: *Grabitz/Hilf/Nettesheim*, 78. Ergl. 2023, Art. 47 EUV, Rn. 13) tritt zugunsten des Schutzes des guten Glaubens der anderen Vertragspartei zurück.

7 So z.B. bei EuGH, Urt. v. 9.8.1994, Rs. C-327/91 – *Kommission/Frankreich*; vgl. auch insgesamt *Lorenzmeier*, in: *Grabitz/Hilf/Nettesheim*, 78. Ergl. 2023, Art. 218 AEUV, Rn. 22 f.

Gem. Art. 207 Abs. 3 UAbs. 2 S. 1 HS. 2, UAbs. 3 S. 1 erteilt der Rat der Kommission ein Verhandlungsmandat mit Verhandlungsrichtlinien. In diesen Aspekten weichen die Vorgaben der Gemeinsamen Handelspolitik nur insoweit von denen des Art. 218 AEUV ab, dass zwingend die Kommission die Empfehlung zur Aufnahme von Vertragsverhandlungen abgeben muss.⁸

Obwohl dies unionsrechtlich nicht notwendigerweise vorgesehen ist, unterbreitet die Kommission dem Rat in der Praxis Entwürfe für diese Verhandlungsrichtlinien.⁹ In der „Rahmenvereinbarung über die Beziehungen zwischen dem Europäischen Parlament und der Europäischen Kommission“ verpflichtet¹⁰ diese sich insoweit, die Vorschläge zeitgleich auch dem Parlament vorzulegen.¹¹ Die finale Formulierung des Verhandlungsmandats und der -richtlinien obliegt aber vollständig dem Rat, der diese als Verschlussachen behandelt.¹² Er hat die von der Kommission gemäß der Rahmenvereinbarung vorgesehene Transparenz gegenüber dem Europäischen Parlament nicht nur nicht durch eigene Maßnahmen ergänzt, sondern diese Praxis in der Vergangenheit sogar ausdrücklich kritisiert.¹³

8 Weiß, in: Grabitz/Hilf/Nettesheim, 78. Ergl. 2023, Art. 207 AEUV, Rn. 96.

9 Giegerich, in Pechstein/Nowak/Häde, 1. Aufl. 2017, Art. 218 AEUV, Rn. 51.

10 Die Rahmenvereinbarung stützt sich auf Art. 295 S. 2 AEUV und bindet die Organe als solche zumindest grundsätzlich, vgl. EuG, Beschl. v. 17.1.2002, Rs. T-236/00 – Stauner II, Rn. 54 ff.; Gellermann, in: Streinz, Art. 259 AEUV, Rn. 6.

11 Rn. 23, 24 i.V.m. Anhang III, Ziff. 2 Rahmenvereinbarung über die Beziehungen zwischen dem Europäischen Parlament und der Europäischen Kommission (Abl. 2010 L 304, 47), abrufbar in einer [konsolidierten Fassung](#): „[...] legt die Kommission bei der Vorlage von Entwürfen von Verhandlungsleitlinien mit Blick auf ihre Annahme durch den Rat diese Leitlinien gleichzeitig dem Parlament vor“. Die im Auftrag des INTA-Ausschusses angefertigte Studie *Kerremans et al.*, Parliamentary scrutiny of trade policies across the western world, 25.3.2019, S. 8 f. (abrufbar unter: [https://www.europarl.europa.eu/think-tank/en/document/EXPO_STU\(2019\)603477](https://www.europarl.europa.eu/think-tank/en/document/EXPO_STU(2019)603477)) geht auf Basis der offenen englischen Sprachfassung („*shall at the same time present them to Parliament*“) davon aus, dass die Entwürfe nicht unmittelbar vorgelegt, sondern nur in jedweder Form vorgestellt werden müssen. Ein engeres Verständnis der deutschen Sprachfassung wird systematisch durch Rn. 24 Abs. 2 der Rahmenvereinbarung gestützt, der bzgl. der im Anhang weiter spezifizierten Unterrichtung vorsieht, dass das Parlament „Verfahren und Garantien für die Weiterleitung vertraulicher Informationen [...] gemäß den Bestimmungen von Anhang II“ sicherstellt. Anhang II bezieht sich zwar grundsätzlich auch auf mündliche Informationen (Ziff. 1.2), ist in seiner Ausgestaltung aber eindeutig auf schriftliche Informationen fokussiert, was eine zumindest der Überweisung des Entwurfs gleichkommende Vorlage nahelegen würde. Wie sich die praktische Handhabung zwischen Parlament und Kommission gestaltet, ist nicht ersichtlich.

12 Giegerich, in Pechstein/Nowak/Häde, 1. Aufl. 2017, Art. 218 AEUV, Rn. 44.

13 Erklärung des Rates – Rahmenvereinbarung über die Beziehungen zwischen dem Europäischen Parlament und der Kommission ([Abl. 2010 C 287, 1](#)): „Der Rat ist besonders besorgt über die Bestimmungen zu internationalen Übereinkünften, zu den Vertragsverletzungsverfahren gegen Mitgliedstaaten und zur Übermittlung von Verschlussachen an das Europäische Parlament“.

Die fehlende Transparenz über den Ausgangspunkt von Verhandlungen ist in den letzten Jahren immer wieder in den öffentlichen Fokus gerückt worden.¹⁴ Mit einer Entscheidung vom 9. Oktober 2014 hat der Rat nach zahlreichen Leaks erstmalig die als Verschlussache eingestuftes Verhandlungsrichtlinien zu einem Transatlantischen Freihandelsabkommen (*Transatlantic Trade and Investment Partnership*, TTIP) öffentlich zugänglich gemacht.¹⁵ Dieser Vorgang hat sich nach dem ursprünglichen Verhandlungsabschluss 2014 für das Umfassende Wirtschafts- und Handelsabkommen der EU mit Kanada (*Comprehensive Economic and Trade Agreement*, CETA) mit einer Entscheidung des Rates vom 15. Dezember 2015 wiederholt.¹⁶ Seither hat der Rat immer wieder Verhandlungsmandate freigegeben, die auf einer Transparenz-Website der Generaldirektion Handel bei der Kommission gesammelt werden.¹⁷

Dennoch bleiben diese Veröffentlichungen begrenzt. Das Unionsgrundrecht auf Zugang zu Dokumenten aus Art. 42 GRC und Art. 15 Abs. 3 AEUV findet gem. Art. 4 Abs. 1 Buchst. a, 3. Gedankenstrich der Verordnung (EG) Nr. 1049/2001 (Informationszugangs-VO)¹⁸ eine Schranke im Schutz der internationalen Beziehungen. Nach der unionsgerichtlichen Rechtsprechung ist diese Ausnahme eng auszulegen: Das Informationen verweigernde Organ muss eine konkrete und tatsächliche Beeinträchtigung des geschützten Interesses nachweisen, die vernünftig absehbar und nicht rein hypothetisch sein darf.¹⁹ Auch wenn der Zugang zu Dokumenten aus Vertragsverhand-

14 Vgl. etwa für TTIP *Abazi*, EJRR 2016, 247 (247 ff.), abrufbar unter <https://doi.org/10.1017/S1867299X00005626>; oder auch Europäische Ombudsstelle, Entscheidung OI/10/2024/RA v. 29.7.2014, abrufbar unter <https://www.ombudsman.europa.eu/en/decision/de/58668>.

15 Rats-Dok 11103/13, abrufbar unter <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-11103-2013-DCL-1/de/pdf>.

16 Rats-Dok 9036/09, abrufbar unter <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-9036-2009-EXT-2/en/pdf>. Siehe auch das im gleichen Zuge öffentlich gemachte Rats-Dok 12828/11, abrufbar unter <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-12838-2011-EXT-2/en/pdf>, mit dem das ursprüngliche Mandat auf Vorschlag der Kommission hin modifiziert worden war, um auch die Verhandlung von Investitionsschutz-Mechanismen und deren schiedsgerichtliche Sicherung zu erlauben.

17 Abrufbar unter https://policy.trade.ec.europa.eu/eu-trade-relationships-country-and-region/transparency-eu-trade-negotiations_de.

18 Art. 4 Abs. 1 Buchst. a, 3. Gedankenstrich der Verordnung (EG) Nr. 1049/2001 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 30. Mai 2001 über den Zugang der Öffentlichkeit zu Dokumenten des Europäischen Parlaments, des Rates und der Kommission ([Abl. 2001 L 145, 43](#)).

19 EuGH, Urt. v. 4.7.2014, Rs. C-350/12 P – in ‘t Veld, Rn. 48, 52; vgl. auch *Fahey*, EJRR 2014, 553 (555 f.).

lungen den Schutz der internationalen Beziehungen, so die Rechtsprechung, nicht *a priori* stärker betrifft als bei abgeschlossenen Verträgen,²⁰ hat das EuG bezüglich der Verhandlungsrichtlinien auf das Risiko verwiesen, dass die andere Partei das Wissen über diese ausnutzen könnte.²¹ Der Zugang zu Verhandlungsdokumenten ist damit also nicht *per se* ausgeschlossen.²²

Die Verhandlungsrichtlinien sind rechtlich bindend.²³ Gleichwohl hat der Europäische Gerichtshof (EuGH) in diesem Kontext die Verhandlungsrichtlinien für ein Abkommen über die Verknüpfung der Emissionshandelssysteme der EU mit Australien für teilweise nichtig erklärt, insoweit sie vorsahen, dass der vom Rat eingerichtete Sonderausschuss (dazu unter 2.2.1.2.) detaillierte Verhandlungspositionen vorschreiben könne. Dies entspräche nicht der Rollenverteilung zwischen Rat und Verhandlungsführer in Art. 218 Abs. 4 AEUV und verstoße damit gegen das sog. „institutionelle Gleichgewicht“ in Art. 13 Abs. 2 EUV.²⁴

2.2.1.2. Verhandlungsführung und -gang

Der Verhandlungsführer kann unter Art. 218 Abs. 3 HS. 2AEUV durch den Rat benannt werden. Abweichend davon sieht Art. 207 Abs. 3 AEUV für Handelsabkommen allein die Kommission als feste Verhandlungsführerin vor.²⁵

Nach Art. 207 Abs. 3 UAbs. 3 AEUV führt die Kommission die Verhandlungen „im Benehmen“ mit einem vom Rat eingesetzten Sonderausschuss. Diesem hat sie regelmäßig Berichte über den

-
- 20 Jüngst bspw. EuG, Urt. v. 25.11.2020, Rs. T-166/19 – Bronckers/Kommission, Rn. 70: „Insoweit ergibt sich weder aus dem Wortlaut dieser Bestimmung noch aus der Rechtsprechung, dass für Dokumente aus den „Verhandlungsphasen“ eines bestimmten internationalen Abkommens *a priori* ein anderes Schutzniveau gilt als für Dokumente aus den „Anwendungsphasen“ dieses Abkommens“.
- 21 EuG, Urt. v. 12.9.2013, Rs. T-331/11 – Besselink/Rat, Rn. 71 (nur in englischer und französischer Sprache verfügbar): „It must be emphasised that the consideration that knowledge of the negotiating directives might have been exploited by the other parties to the negotiations is sufficient to establish a risk that the interest of the Union as regards international relations might be undermined.“; vgl. auch schon die mit Fn. 19 bestätigte Vorinstanz in EuG, Urt. v. 4.5.2012, Rs. T-529/09 – in ‘t Veld, Rn. 39: „Daher kann sich der Rat zu Recht auf die Gefahr der Beeinträchtigung [...] berufen, um die Verbreitung derjenigen Teile des angeforderten Dokuments zu verweigern, in denen der spezifische Inhalt des beabsichtigten Abkommens untersucht worden ist, was die von der Union in den Verhandlungen verfolgten strategischen Ziele enthüllen könnte“.
- 22 Vgl. insgesamt *Lorenzmeier*, in: Grabitz/Hilf/Nettesheim, 78. Ergl. 2023, Art. 218 AEUV, Rn. 34b; *Giegerich*, in Pechstein/Nowak/Häde, 1. Aufl. 2017, Art. 218 AEUV, Rn. 46 f.; *Görlitz/Schoo*, in: Schwarze/Becker/Hatje/Schoo, 4. Aufl. 2019, Art. 15 AEUV, Rn. 55; ein Überblick über die Rspr. zu Art. 4 Abs. 1 Buchst. a Informationszugangs-VO bei *Knäbe*, EuZW 2022, 408 (409 f.).
- 23 EuGH, Urt. v. 4.9.2014, Rs. C-114/12 – Kommission/Rat, Rn. 40; Urt. v. 16.7.2015, Rs. C-425/13 – Kommission/Rat, Rn. 28 ff.
- 24 EuGH, Urt. v. 16.7.2015, Rs. C-425/13 – Kommission/Rat, Rn. 89 ff.; vgl. zu diesem Urteil und zur Bedeutung des „institutionellen Gleichgewichtes“ beim Abschluss internationaler Abkommen allgemein: *Koutrakos*, ICLQ 68 (2019), 1 (8 ff.), abrufbar unter <https://doi.org/10.1017/S0020589318000350>; *Lorenzmeier*, in: Grabitz/Hilf/Nettesheim, 78. Ergl. 2023, Art. 218 AEUV, Rn. 29.
- 25 *Bungenberg*, in Pechstein/Nowak/Häde, 1. Aufl. 2017, Art. 207 AEUV, Rn. 180.

Stand der Verhandlungen zu erteilen. Die Berichtspflicht gegenüber diesem sog. „207er-Ausschuss“ findet dem Wortlaut nach keine Parallele in Art. 218 AEUV. Das wird teilweise als reines Redaktionsversehen gesehen,²⁶ andere leiten eine entsprechende Pflicht unmittelbar aus Art. 13 Abs. 2 S. 2 EUV, der Pflicht zur loyalen Zusammenarbeit der Unionsorgane, ab.²⁷ Der EuGH erwähnt in seiner Rechtsprechung nur, dass eine Verhandlungsführung „im Benehmen“ mit Sonderausschüssen, wie in Art. 218 Abs. 4 HS. 2AEUV vorgesehen, die Pflicht der Kommission umfasst, alle Informationen zur Verfügung zu stellen, die zur Verfolgung der Verhandlungen benötigt werden.²⁸ Für Handelsabkommen ergibt sich die Pflicht aber wie erläutert unmittelbar aus dem Wortlaut der Verträge (Art. 207 Abs. 3 UAbs. 3 AEUV).

Mit Blick auf seine Rolle beim Abschluss ist das Europäische Parlament nach Art. 218 Abs. 10 AEUV „in allen Phasen des Verfahrens unverzüglich und umfassend“ zu unterrichten. Die oben erwähnte „Rahmenvereinbarung über die Beziehungen zwischen dem Europäischen Parlament und der Europäischen Kommission“ sieht in seiner Ziff. 24 außerdem explizit vor, dass dies in einem Umfang und zeitlichen Rahmen erfolgen muss, der eine tatsächliche Berücksichtigung der Standpunkte des Parlamentes in den Verhandlungen erlaubt. Der EuGH hat die Kontrollfunktion des Art. 218 Abs. 10 AEUV als Ausdruck des allgemeinen Demokratieprinzips charakterisiert und sieht die daraus folgende Informationspflicht der Kommission aber auch des Rates als wesentliche Formvorschrift i.S.v. Art. 263 Abs. 2 AEUV, deren Verletzung demnach zur unionsinternen Nichtigkeit des zustimmenden Aktes führt.²⁹ In der Literatur wird darauf hingewiesen, dass es Praxis der Kommission sei, das Europäische Parlament alle vier bis fünf Wochen in verschiedenen Formaten über den Verhandlungsstand bei Handelsabkommen zu unterrichten.³⁰

Soweit das Verhandlungsmandat dies vorsieht, kann die Kommission als Verhandlungsführerin eine Textversion des Abkommens durch die eingangs erwähnte Paraphierung vorläufig als Basis der weiteren Verfahrensschritte annehmen.³¹

26 *Lorenzmeier*, in: Grabitz/Hilf/Nettesheim, 78. Ergl. 2023, Art. 218 AEUV, Rn. 31.

27 *Giegerich*, in Pechstein/Nowak/Häde, 1. Aufl. 2017, Art. 218 AEUV, Rn. 59.

28 EuGH, Urt. v. 16.7.2015, Rs. C-425/13 – Kommission/Rat, Rn. 66 f.

29 EuGH, Urt. v. 24.6.2014, Rs. C-658/11 – Parlament/Rat, Rn. 80 ff.; Urt. v. 14.6.2016, Rs. C-263/14 – Parlament/Rat, Rn. 70 ff, jeweils zu Abkommen in der GASP. Dort hat das Parlament nach Art. 218 Abs. 6 UAbs. 2 AEUV zwar keinerlei direkte Mitsprache, selbst dann muss es aber nach Art. 218 Abs. 10 AEUV informiert werden; vgl. dazu *Schmalenbach*, in: Calliess/Ruffert, 6. Aufl. 2022, Art. 218 AEUV, Rn. 18.

30 *Weiß*, in: Grabitz/Hilf/Nettesheim, 78. Ergl. 2023, Art. 207 AEUV, Rn. 98, der explizit diesen zeitlichen Rahmen nennt; *Kerremans et al.*, Parliamentary scrutiny of trade policies across the western world, 25.3.2019, S. 13 (abrufbar unter: [https://www.europarl.europa.eu/thinktank/en/document/EXPO_STU\(2019\)603477](https://www.europarl.europa.eu/thinktank/en/document/EXPO_STU(2019)603477)): „DG Trade regularly provides INTA with documents relating to ongoing negotiations [...] In addition to formal written and oral questions to the Commiss[i]on, the EP has set up several procedures to facilitate communication with DG Trade, which takes place in official INTA meetings, INTA monitoring groups and technical briefings“.

31 *Giegerich*, in Pechstein/Nowak/Häde, 1. Aufl. 2017, Art. 218 AEUV, Rn. 34. *Bungenberg*, in: ebd., Art. 207 AEUV, Rn. 177.

2.2.2. Unterzeichnungsphase

Die Entscheidung über die tatsächliche Unterzeichnung eines authentischen Textes obliegt gem. Art. 207 Abs. 4 UAbs. 1 i.V.m. Art. 218 Abs. 5 AEUV dem Rat. Dieser erlässt auf Vorschlag der verhandlungsführenden Kommission einen entsprechenden Beschluss, mit dem er den Präsidenten des Rates ermächtigt, Personen zu dessen völkerrechtlicher Unterzeichnung im Namen der Union zu bestellen.³²

Die Veröffentlichung dieser Unterzeichnungsbeschlüsse im Amtsblatt der EU erfolgte nicht einheitlich. Früher erschienen diese in der Rubrik „Nicht veröffentlichungsbedürftige Rechtsakte“, wobei diese Praxis zwischenzeitlich eingestellt worden zu sein scheint.³³ In den letzten Jahren finden sich unter der Rubrik „Internationale Übereinkünfte“ zahlreiche Unterzeichnungsbeschlüsse im elektronischen Amtsblatt der EU.³⁴ Dem Bundestag müssen gem. § 6 Abs. 1 EUZBBG³⁵ durch die Bundesregierung alle Kommissionsvorschläge für Ratsbeschlüsse betreffend die Unterzeichnung von Handelsabkommen zugeleitet werden.

Auch in der Unterzeichnungsphase hat das Europäische Parlament nur die Informationsrechte nach Art. 218 Abs. 10 AEUV.³⁶

2.2.3. Vorläufige Anwendung

Keine eigene Phase des Vertragsschlusses im eigentlichen Sinne ist die vorläufige Anwendung i.S.v Art. 25 WVKIO bzw. des allgemeinen Völkergewohnheitsrechtes. Obwohl ein Abkommen erst mit Ratifikation in Kraft tritt, kann es bei entsprechender Vereinbarung der Parteien bereits

32 Bei CETA ist dies etwa Beschluss (EU) 2017/37 des Rates vom 28. Oktober 2016 über die Unterzeichnung — im Namen der Europäischen Union — des umfassenden Wirtschafts- und Handelsabkommens (CETA) zwischen Kanada einerseits und der Europäischen Union und ihren Mitgliedstaaten andererseits ([ABL. 2017 L 11, 1](#)).

33 *Lorenzmeier*, in: Grabitz/Hilf/Nettesheim, 78. Ergl. 2023, Art. 218 AEUV, Rn. 37 (dort insbesondere Fn. 11).

34 Neben dem CETA-Beschluss (EU) 2017/37 (Fn. 32; [ABL. 2017 L 11, 1](#)) können im Bereich der Gemeinsamen Handelspolitik z.B. genannt werden: Beschluss (EU) 2018/1599 des Rates vom 15. Oktober 2018 zur Unterzeichnung – im Namen der Europäischen Union – des Freihandelsabkommens zwischen der Europäischen Union und der Republik Singapur ([ABL. 2018 L 267, 1](#)); Beschluss (EU) 2019/1121 des Rates vom 25. Juni 2019 über die Unterzeichnung des Freihandelsabkommens zwischen der Europäischen Union und der Sozialistischen Republik Vietnam im Namen der Europäischen Union ([ABL. 2019 L 177, 1](#)); Beschluss (EU) 2020/1111 des Rates vom 20. Juli 2020 über die Unterzeichnung – im Namen der Union – des Abkommens zwischen der Europäischen Union und der Regierung der Volksrepublik China über die Zusammenarbeit im Bereich der geographischen Angaben und deren Schutz ([ABL. 2020 L 244, 8](#)); oder jüngst Beschluss (EU) 2023/676 des Rates vom 20. März 2023 über die Unterzeichnung – im Namen der Union – des Abkommens zwischen der Europäischen Union und der Republik Chile nach Artikel XXVIII des Allgemeinen Zoll- und Handelsabkommens (GATT) 1994 über die Änderung der Zugeständnisse für alle in der EU-Liste CLXXV aufgeführten Zollkontingente infolge des Austritts des Vereinigten Königreichs aus der Europäischen Union ([ABL. 2023 L 86, 1](#)).

35 § 6 Abs. 1 des Gesetzes über die Zusammenarbeit von Bundesregierung und Deutschem Bundestag in Angelegenheiten der Europäischen Union vom 4. Juli 2013 (BGBl. I S. 2170).

36 *Schmalenbach*, in: Calliess/Ruffert, 6. Aufl. 2022, Art. 218 AEUV, Rn. 14.

vorab völkerrechtliche Bindungswirkungen entfalten. Dieser Konsens wird, selbst bei einer Vereinbarung im Vertragstext des Gesamtvertrages nach Art. 25 Abs. 1 Buchst. a WVKIO, nach herrschender Meinung als eigenständige völkerrechtliche Einigung betrachtet.³⁷

Für die Union sieht Art. 218 Abs. 5 AEUV vor, dass der Rat auf Vorschlag der Kommission auch die vorläufige Anwendung beschließen kann. Teilweise ergehen entsprechende Beschlüsse einheitlich mit der Ermächtigung³⁸ zur Unterzeichnung, teilweise isoliert.³⁹

2.2.3.1. Zustimmung des Europäischen Parlamentes

Der Wortlaut des Art. 218 Abs. 5 AEUV enthält für die Unterzeichnung und ggf. Genehmigung der vorläufigen Anwendung keine zu Abs. 6 vergleichbare Regelung. Anders als beim finalen Abschluss für das formelle Inkrafttreten von Handelsabkommen (dazu 2.2.4.) erfordert der Beschluss über die vorläufige Anwendung somit keine Zustimmung des Europäischen Parlamentes.

In der Literatur wird teilweise die analoge Anwendung Art. 218 Abs. 6 UAbs. 2 Buchst. a AEUV auf den Beschluss über die vorläufige Anwendbarkeit nach Art. 218 Abs. 5 AEUV befürwortet,⁴⁰ sodass auch der Beschluss zur vorläufigen Anwendung nur mit Beteiligung des Parlamentes ergehen kann, soweit das eigentliche Abkommen ebenfalls diesem Erfordernis unterliegt. Der EuGH unternimmt hingegen keine Analogie, sodass dem Europäischen Parlament nur das Informationsrecht aus Art. 218 Abs. 10 AEUV verbleibt.⁴¹

Dieser vergleichsweise schwachen Position des Europäischen Parlamentes hinsichtlich der vorläufigen Anwendung im Primärrecht steht bei Handelsabkommen weiter das politische Gewicht seiner faktischen Veto-Möglichkeit gemäß Art. 218 Abs. 6 UAbs. 2 Buchst. a Ziff. v und Art. 207 Abs. 2 AEUV bei der förmlichen Bestätigung gegenüber.⁴² Beispielsweise hat das Parlament mit

37 *Kempen/Schiffbauer*, ZaöRV 2017, 95 (105); *Puttler*, in: Stern/Sodan/Möstl, 2. Aufl. 2022, § 19 Rn. 57; *Starski*, in: von Münch/Kunig, 7. Aufl. 2021, Art. 59 GG, Rn. 46; *Brölmann/Den Dekker*, Treaties, Provisional Application, 2022, in: Wolfrum/Peters, Max Planck Encyclopedia of Public International Law Online, Rn 9, abrufbar unter: <https://opil.ouplaw.com/display/10.1093/law:epil/9780199231690/law-9780199231690-e1486>.

38 Etwa Beschluss 2011/265/EU des Rates vom 16. September 2010 über die Unterzeichnung – im Namen der Europäischen Union – und vorläufige Anwendung des Freihandelsabkommens zwischen der Europäischen Union und ihren Mitgliedstaaten einerseits und der Republik Korea andererseits ([ABl. 2011 L 127, 1](#)).

39 Etwa Beschluss (EU) 2017/38 des Rates vom 28. Oktober 2016 über die vorläufige Anwendung des umfassenden Wirtschafts- und Handelsabkommens (CETA) zwischen Kanada einerseits und der Europäischen Union und ihren Mitgliedstaaten andererseits ([ABl. 2017 L 11, 1080](#)).

40 *Lorenzmeier*, in: Grabitz/Hilf/Nettesheim, 78. Ergl. 2023, Art. 218 AEUV, Rn. 47c; *Giegerich*, in Pechstein/Nowak/Häde, 1. Aufl. 2017, Art. 218 AEUV, Rn. 77. Etwas neutraler Schroeder, EuR 2018, 119 (133): „[...] besteht daher eine Rechtspflicht des Rates, das Europäische Parlament bereits an dem Beschluss über die vorläufige Anwendbarkeit eines Abkommens nach Art. 218 Abs. 5 AEUV zu beteiligen“.

41 In EuGH, Urt. v. 24.6.2014, Rs. C-658/11 – Parlament/Rat, Rn. 54 differenziert der Gerichtshof etwa explizit zwischen den Modi der Parlamentsbeteiligung.

42 Zum Erfordernis der Zustimmung des Europäischen Parlamentes, vgl. Ziff. 2.2.4.

der Ankündigung, diese und auch die Zustimmung zu gewissen sekundärrechtlichen Umsetzungsakten zu verweigern, die materielle Ausgestaltung und vorläufige Anwendung eines Freihandelsabkommens mit Korea beeinflusst.⁴³ Auch die Rahmenvereinbarung stärkt die Stellung des Parlaments, weil sie die Kommission verpflichtet, dieses „so früh wie möglich“ zu unterrichten, wenn sie beabsichtigt, dem Rat die vorläufige Anwendung vorzuschlagen.⁴⁴

Die Einflussnahme des Europäischen Parlamentes erfolgt also bezüglich der vorläufigen Anwendung in der Praxis nur mittelbar.

2.2.3.2. Zustimmung nationaler Parlament bei gemischten Abkommen

Bei den weiter unten näher thematisierten gemischten Abkommen, beschränkt sich die vorläufige Anwendung auf die Teile des Abkommens, die sich im Kompetenzbereich der Union befinden, was in der Praxis in den Beschlüssen nach Art. 218 Abs. 5 AEUV entsprechend vorgesehen ist.⁴⁵

Ob sich die Einigung über die vorläufige Anwendung der Teile eines gemischten Abkommens, die in die Zuständigkeit der Union fallen, als „EU-only“-Vereinbarung abspalten lässt, wird im Schrifttum von einzelnen Stimmen bezweifelt.⁴⁶ In seiner Rechtsprechung zur vorläufigen Teilanwendung von CETA hat das BVerfG zunächst festgestellt, dass verfassungsrechtlich kein „Mandatsgesetz“ als Ermächtigung zur Zustimmung des deutschen Ratsvertreters zum Beschluss über diese vorläufige Anwendung der „EU-only“-Teile von CETA erforderlich ist.⁴⁷ In einem Beschluss von Anfang letzten Jahres hat es zudem verneint, dass diese Zustimmung einen Ultra-vires-Akt darstelle oder die Verfassungsidentität, insbesondere das Demokratieprinzip, unter dem

43 Art. 3 Abs. 2 UAbs. 2 des Beschlusses 2011/265/EU zum EU-Korea-Freihandelsabkommen (Fn. 38; [ABl. 2011 L 127, 1](#)) sah explizit vor, dass die vorläufige Anwendbarkeit von der Zustimmung des Parlamentes zur Umsetzung einer bilateralen Schutzklausel abhing. Die Zustimmung zu dieser Schutzklausel hat das Parlament am 17.2.2011 mit der legislativen Entschließung P7_TA(2011)0061 ([ABl. 2012 C 188E, 93](#)) gleichzeitig zur Zustimmung zum Abschluss des Abkommens durch legislative Entschließung P7_TA(2011)0063 ([ABl. 2012 C 188E, 113](#)) erteilt. Zum Hergang vgl. *Elsig/Dupont*, JCMS 50 (2012), 492 (498), abrufbar unter: <https://doi.org/10.1111/j.1468-5965.2011.02243.x>.

44 Anhang III, Ziff. 7 der Rahmenvereinbarung über die Beziehungen zwischen dem Europäischen Parlament und der Europäischen Kommission (Abl. 2010 L 304, 47), abrufbar in einer [konsolidierten Fassung](#).

45 Deutlich wird der kompetenzrechtliche Hintergrund der partiellen vorläufigen Anwendung insbesondere in den Erwägungsgründen der Beschlüsse; vgl. ErwG 9 des Beschlusses 2011/265/EU zum EU-Korea-Freihandelsabkommen (Fn. 38; [ABl. 2011 L 127, 1](#)); ErwG 4 des Beschlusses (EU) 2017/38 zu CETA (Fn. 39; [ABl. 2017 L 11, 1080](#)); ErwG 6 des Beschlusses 2012/735/EU des Rates vom 31. Mai 2012 zur Unterzeichnung - im Namen der Union - des Handelsübereinkommens zwischen der Europäischen Union und ihren Mitgliedstaaten einerseits sowie Kolumbien und Peru andererseits und über die vorläufige Anwendung dieses Übereinkommens; vgl. auch *Bäumler*, EUR 2016, 607 (625).

46 Sehr kritisch etwa *Kempen/Schiffbauer*, ZaöRV 2017, 95 (116 ff.); *Bäumler*, EuR 2016, 607 (626): „systemwidrig“. Für die vorläufige Anwendbarkeit eines „EU-only“-Teils etwa *Chamon*, EJIL 31 (2020), 883 (898), abrufbar unter <https://doi.org/10.1093/ejil/cha061>; *Lorenzmeier*, in: Grabitz/Hilf/Nettesheim, 78. Ergl. 2023, Art. 218 AEUV, Rn. 42b.

47 BVerfG, Urt. v. 2.3.2021, Az. 2 BvE 4/16 = E 157, 1 (Rn. 65 ff.); hierzu *Riedl*, VerfBlog v. 10.3.2021, abrufbar unter <https://verfassungsblog.de/organstreitverfahren-ceta/>.

Grundgesetz verletze.⁴⁸ Aus Perspektive des nationalen Verfassungsrechts ist die Abtrennung und isolierte vorläufige Anwendung der „EU-only“-Teile zumindest für den Fall CETA damit möglich.

2.2.4. Phase der förmlichen Bestätigung

Den Akt der förmlichen Bestätigung, die Ratifikation stellt auf Unionsebene gem. Art. 207 Abs. 4 UAbs. 1 und Art. 218 Abs. 6 UAbs. 1 AEUV ein genehmigender Beschluss des Rates über den Abschluss des Handelsabkommens dar, dem ein Vorschlag der verhandlungsführenden Kommission zugrunde liegt.⁴⁹

Gemäß Art. 218 Abs. 6 UAbs. 2 AEUV ist zum Abschluss eines Abkommens in bestimmten Fällen zudem die Zustimmung des Europäischen Parlaments erforderlich (Buchst. a). In den übrigen Fällen ist das Europäische Parlament, mit Ausnahmen hinsichtlich Abkommen innerhalb der Gemeinsamen Außen und Sicherheitspolitik (GASP), anzuhören (Buchst. b). Die gemeinsame Handelspolitik unterfällt im Wesentlichen Art. 218 Abs. 6 UAbs. 2 Buchst. a Ziff. v AEUV. Demnach bedarf es der Zustimmung des Parlamentes, wenn Übereinkünfte in Bereichen geschlossen werden, in denen das ordentliche Gesetzgebungsverfahren gilt oder das besondere Gesetzgebungsverfahren die Zustimmung vorsieht. Art. 207 Abs. 2 AEUV verweist zur Umsetzung der gemeinsamen Handelspolitik auf das ordentliche Gesetzgebungsverfahren, sodass – dem Prinzip des Gleichlaufs zwischen dem Verfahren zum Erlass interner Rechtsakte und dem Abschluss externer Übereinkommen folgend – das Europäische Parlament nahezu jedem Handelsabkommen zustimmen muss.⁵⁰ Durch die weitgehende Einbindung des Parlaments in allen Phasen der Verhandlung über Art. 218 Abs. 10 AEUV wird die Zustimmung meist,⁵¹ aber nicht immer⁵² unproblematisch erteilt.

48 BVerfG, Beschl. v. 9.2.2022, Az. 2 BvR 1368/16 u.a. = E 160, 208 (Rn. 184 ff., Rn. 187 ff.); hierzu *Stützel*, NVwZ 2022, 693 (695 f.); *Krajewski*, VerfBlog v. 17.3.2022, abrufbar unter <https://verfassungsblog.de/vorlaufig-teilweise-verfassungskonform>; *Ruffert*, JuS 2022, 467 (468).

49 Beispielhaft etwa Beschluss (EU) 2019/1875 des Rates vom 8. November 2019 zum Abschluss des Freihandelsabkommens zwischen der Europäischen Union und der Republik Singapur ([ABl. 2019 L 294, 1](#)); Beschluss (EU) 2020/753 des Rates vom 30. März 2020 über den Abschluss des Freihandelsabkommens zwischen der Europäischen Union und der Sozialistischen Republik Vietnam ([ABl. 2020 L 186, 1](#)).

50 *Hahn*, in: *Calliess/Ruffert*, 6. Aufl. 2022, Art. 207 AEUV, Rn. 113: „[...] werden handelspolitische Verträge der Union, die keiner Zustimmung des Parlaments bedürfen, Ausnahmestatus genießen“; *Lorenzmeier*, in: *Grabitz/Hilf/Nettesheim*, 78. Ergl. 2023, Art. 218 AEUV, Rn. 57b; *Weiß*, in: ebd., Art. 207 AEUV, 97; *Giegerich*, in *Pechstein/Nowak/Häde*, 1. Aufl. 2017, Art. 218 AEUV, Rn. 107.

51 Für die Beispiele aus Fn. 50 erfolgte die Zustimmung etwa mit der legislativen Entschließung P9_TA(2020)0026 des Europäischen Parlaments vom 12. Februar 2020 zu dem Entwurf eines Beschlusses des Rates über den Abschluss des Freihandelsabkommens zwischen der Europäischen Union und der Sozialistischen Republik Vietnam ([ABl. 2021 C 294, 66](#)) und der legislativen Entschließung P8_TA(2019)0088 des Europäischen Parlaments vom 13. Februar 2019 zu dem Entwurf eines Beschlusses des Rates zum Abschluss des Freihandelsabkommens zwischen der Europäischen Union und der Republik Singapur ([ABl. 2020 C 449, 340](#)).

52 Mit der legislativen Entschließung P7_TA(2012)0287 v. 4.7.2012 ([ABl. 2013 C 349E, 552](#)) etwa hatte das Parlament die Zustimmung zum sog. *Anti-Counterfeiting Trade Agreement* (ACTA) verweigert.

Ob über den genehmigenden Beschluss hinaus auch der Text eines Abkommens unter Art. 297 Abs. 2 UAbs. 2 AEUV als Rechtsakt ohne Gesetzescharakter veröffentlicht werden muss, ist umstritten. Praktisch wird dem Ratsbeschluss aber stets der Text der Übereinkunft zur Veröffentlichung im Amtsblatt der EU beigelegt.⁵³

2.2.5. Mehrheitserfordernis im Rat

Der Rat beschließt gem. Art. 207 Abs. 4 UAbs. 1 AEUV über Aushandlung und Abschluss des Abkommens grundsätzlich mit qualifizierter Mehrheit, wobei dies parallel nach Art. 218 Abs. 8 UAbs. 1 AEUV auch für sonstige Abkommen gilt. Abweichend dazu sehen Art. 207 Abs. 4 UAbs. 2 und UAbs. 3 AEUV allerdings Einstimmigkeit im Rat vor, wenn bestimmte politische Bereiche betroffen sind.

Art. 207 UAbs. 4 UAbs. 2 soll den Gleichlauf von inneren und äußeren Beschlussfassungen sicherstellen und sieht insoweit vor, dass bei Regelungen über den Dienstleistungsverkehr, das geistige Eigentum oder ausländische Direktinvestitionen immer dann Einstimmigkeit erforderlich ist, wenn die Annahme der unionsinternen Bestimmungen zur Umsetzung nach dem sonstigen Primärrecht Einstimmigkeit erfordert. Es handelt sich weitgehend um ein Relikt vergangener Verfahrensregeln, denn Art. 53, Art. 118 und Art. 64 Abs. 2 AEUV sehen mittlerweile in allen Bereichen unionsintern das ordentliche Gesetzgebungsverfahren i.S.v. Art. 294 AEUV vor, für das grundsätzlich nach Art. 16 Abs. 3 EUV eine qualifizierte Mehrheit im Rat genügt. Eine Ausnahme ergibt sich für Direktinvestitionen gegebenenfalls spiegelbildlich aus Art. 64 Abs. 3 AEUV hinsichtlich Maßnahmen, die Rückschritte für den kapitalverkehrsrechtlichen Besitzstand bedeuten.⁵⁴

UAbs. 3 setzt außerdem Einstimmigkeit für Abkommen über bestimmte sensible Dienstleistungen voraus. Das betrifft zum einen den Handel mit kulturellen und audiovisuellen Dienstleistungen, soweit die Regelungen die kulturelle und sprachliche Vielfalt der Union beeinträchtigen könnten (Buchst. a) und den Handel mit Dienstleistungen des Sozial-, des Bildungs- und des Gesundheitssektors, soweit das Abkommen die mitgliedstaatliche Organisation und Verantwortung für die Erbringung solcher Dienstleistungen ernsthaft stören könnte (Buchst. b).

3. Verfahren zum Abschluss „gemischter Abkommen“

Viele Abkommen der „neuen Generation“ beschränken sich nicht länger auf klar abgrenzbare Fragen des Handels mit Waren oder Dienstleistungen, sondern enthalten auch aus Regeln zum Schutz des geistigen Eigentums, zu Investitionen, der öffentlichen Beschaffung, dem Wettbewerb und der nachhaltigen Entwicklung.⁵⁵ Die Zuständigkeit zum Abschluss dieser Regelungen fällt

53 Für eine Veröffentlichungspflicht *Lorenzmeier*, in: Grabitz/Hilf/Nettesheim, 78. Ergl. 2023, Art. 218 AEUV, Rn. 44a; *Giegerich*, in: Pechstein/Nowak/Häde, 1. Aufl. 2017, Art. 218 AEUV, Rn. 82. Dagegen *Schmalenbach*, in: Calliess/Ruffert, 6. Aufl. 2022, Art. 218 AEUV, Rn. 15.

54 *Weiß*, in: Grabitz/Hilf/Nettesheim, 78. Ergl. 2023, Art. 207 AEUV, Rn. 101; vgl. allgemein *Stumpf*, in: Schwarze/Becker/Hatje/Schoo, 4. Aufl. 2019, Art. 207 AEUV, Rn. 33.

55 Vgl. EuGH, Gutachten 2/15 v. 16.5.2017 – Singapur, Rn. 17.

aber nicht unter Art. 207 AEUV oder eine sonstige ausschließliche Zuständigkeit der Union nach Art. 3 AEUV. Gemischte Abkommen lösen dieses Problem, indem die Union und die Mitgliedstaaten gleichzeitig auf einer Seite Parteien des Abkommens mit dem fraglichen Drittstaat oder Drittstaaten werden.⁵⁶

3.1. Abgrenzung zu „EU-only“-Abkommen

Eine klare Pflicht zum Abschluss eines gemischten Abkommens besteht, wenn dieses sowohl ausschließliche Zuständigkeiten der Union nach Art. 3 AEUV als auch allein mitgliedstaatliche Kompetenzen betrifft (sog. *obligatory mixity*).⁵⁷ Schwieriger ist die Frage der Rechtsnatur (d.h. „EU-only“ oder gemischtes Abkommen) zu entscheiden, soweit auf der Grundlage von Art. 216 Abs. 1 AEUV zur Verwirklichung der Unionsziele Materien verhandelt werden sollen, die in den weiten Bereich der geteilten Zuständigkeiten nach Art. 4 AEUV fallen. Im Rahmen eines Gutachtens nach Art. 218 Abs. 11 AEUV war der EuGH am 16. Mai 2017 zu folgendem Schluss gekommen:

„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.“⁵⁸

Diese Aussage des EuGH ist in der Literatur teilweise so verstanden worden, dass im Bereich geteilter Zuständigkeiten zwingend gemischte Abkommen geschlossen werden müssten und der Abschluss als „EU-only“-Abkommen unzulässig sei.⁵⁹ Dass der EuGH mit der fraglichen Passage nicht die Unionsrechtswidrigkeit der sog. *facultative mixity*, also die politische Wahlmöglichkeit zwischen gemischtem und „EU-only“-Abkommen, zum Ausdruck bringen wollte, hat er in einem Urteil wenige Monate später klargestellt:

„Zwar stellte der Gerichtshof in Rn. 244 dieses Gutachtens fest, dass die maßgeblichen Bestimmungen des betreffenden Abkommens über andere ausländische Investitionen als Direktinvestitionen, die in die zwischen der Union und ihren Mitgliedstaaten geteilte Zuständigkeit fallen, nicht von der Union allein genehmigt werden konnten. Damit stellte er jedoch nur auf

56 Lorenzmeier, in: Grabitz/Hilf/Nettesheim, 78. Ergl. 2023, Art. 218 AEUV, Rn. 14 m.w.N.

57 Eine gute Übersicht schafft „Table 1“ bei Chamon, EJIL 31 (2020), 883 (892), abrufbar unter <https://doi.org/10.1093/ejil/cha061>.

58 EuGH, Gutachten 2/15 v. 16.5.2017 – Singapur, Rn. 243 f.

59 Vgl. nur Streinz, JuS 2018, 184 (186); Kleinmann, VerfBlog v. 23.5.2017, abrufbar unter <https://verfassungsblog.de/the-singapore-opinion-or-the-end-of-mixity-as-we-know-it/>; Ankersmit, European Law Blog v. 18.5.2017, abrufbar unter <https://europeanlawblog.eu/2017/05/18/opinion-215-and-the-future-of-mixity-and-ids/>; Epiney, NVwZ 2018, 775 (776 f.); grds. auch Nettesheim, in: Dürig/Herzog/Scholz, 99. Ergl. 2022, Art. 32 GG Rn. 79a: „hat der EuGH allerdings angedeutet“; kritisch, aber mit diesem Verständnis ebenfalls Infobrief Europa, Das Gutachten des EuGH zum EU-Freihandelsabkommen mit Singapur (EUSFTA), Az. PE 6 – 3010 – 044/17, S. 10 f. (abrufbar unter <https://www.bundestag.de/ausarbeitungen>).

die vom Rat im damaligen Gutachtenverfahren vorgetragene Unmöglichkeit ab, die erforderliche Ratsmehrheit dafür zu erreichen, dass die Union die in diesem Bereich mit den Mitgliedstaaten geteilte Außenkompetenz allein ausüben konnte.“⁶⁰

Rechtlich bleibt es damit dabei, dass Abkommen der EU, die nicht in den Bereich der *obligatory mixity* fallen, also keine rein mitgliedstaatlichen Zuständigkeiten betreffen, und gleichzeitig nicht allein in die ausschließliche Zuständigkeit der Union fallen, als gemischte Abkommen geschlossen werden können, aber nicht müssen.⁶¹

Die mitunter schwierige Abgrenzung zwischen den ausschließlich mitgliedstaatlichen und geteilten Zuständigkeiten, Wünsche der drittstaatlichen Parteien und die stärkere Legitimierung durch die Ratifikation in den Mitgliedstaaten führen politisch zu einer großen Zahl gemischter Abkommen.⁶² So hatte die Kommission etwa ursprünglich geplant vorzuschlagen, CETA als „EU-only“-Abkommen, also ohne eine Aufnahme der Mitgliedstaaten als eigene Parteien, abzuschließen.⁶³ Auf öffentlichen und Druck des Rates hin sah die finale Version des Vorschlages – trotz zahlreicher Verweise auf die Rechtsposition der Kommission – den Abschluss als gemischtes Abkommen vor.⁶⁴ Dass die *facultative mixity* Spielraum für politisches Ermessen lässt, führt dazu, dass die Festlegung, ob es sich um ein gemischtes Abkommen handelt und welche Bereiche desselben als gemischt gelten sollen, wie bei CETA teilweise erst im Laufe des Verfahrens erfolgt.⁶⁵

60 EuGH, Urt. v. 5.12.2017, Rs. C-600/14 – COTIF, Rn. 68; wobei er hierbei GA Szpunar, SchlA v. 24.4.2017, Rs. C-600/14, Rn. 85 folgt.

61 Mittlerweile wiederholt bestätigt, vgl. etwa EuGH, Urt. v. 20.11.2018, Rs. C-626/15 u. C.659/16, Rn. 126; Gutachten 1/19 v. 6.10.2021, Rn. 248; deutlich auch GA Kokott, SchlA v. 31.5.2018, Rs. C-626/15 u. C.659/16, Rn. 107; vgl. Lorenzmeier, *Integration 2020*, (316 f.); Herrmann/Müller-Ibold, *EuZW* 2018, 749 (752); Prete, *VerfBlog* v. 13.10.2018, abrufbar unter <https://verfassungsblog.de/some-thoughts-on-facultative-and-obligatory-mixity-after-singapore-and-cotif-and-before-ceta/>; Lenk/Gáspár-Szilágyi, *European Law Blog* v. 11.12.2017, abrufbar unter <https://europeanlawblog.eu/2017/12/11/case-c-60014-germany-v-council-otif-more-clarity-over-facultative-mixity/>; Weiß, in: Grabitz/Hilf/Nettesheim, 78. Ergl. 2023, Art. 207 AEUV, Rn. 92, auch wenn dieser von einer „Wende in der Judikatur des EuGH“ spricht. Eindeutig positioniert hatte sich vorab GA Sharpston, SchlA v. 21.12.2016, Gutachten 2/15, Rn. 74 ff.

62 Vgl. Lenaerts/van Nuffel, 3. Aufl. 2011, Rn. 26-015; Lorenzmeier, in: Grabitz/Hilf/Nettesheim, 78. Ergl. 2023, Art. 218 AEUV, Rn. 51; vgl. auch Mögele, in: Streinz, Art. 259 AEUV, 3. Aufl. 2018, Rn. 42 ff.

63 Vgl. Pautsch, *NVwZ* 2016, 1294; Krajewski, *VerfBlog* v. 17.3.2022, abrufbar unter <https://verfassungsblog.de/vorlaufig-teilweise-verfassungskonform>.

64 Vorschlag für einen Beschluss des Rates über die Unterzeichnung – im Namen der Europäischen Union – des umfassenden Wirtschafts- und Handelsabkommens zwischen Kanada einerseits und der Europäischen Union und ihren Mitgliedstaaten andererseits, [COM\(2016\) 444 final](#), S. 4.

65 Bäumler, *EuR* 2016, 607 (615); krit. insoweit Nettesheim, *NJW* 2016, 3567(3568): „EU und Mitgliedstaaten schließen also ein Abkommen, ohne dass klar ist, wer wofür zuständig ist. Das mag politisch bequem, auf Seiten der EU auch klug sein. Den Anforderungen des Europaverfassungsrechts des Grundgesetzes – insbesondere hinsichtlich der Wahrnehmung der Integrationsverantwortung – sollte dies aber nicht genügen können“.

3.2. Verfahrensbesonderheiten bei gemischten Abkommen

Das Nebeneinander von Vertragsmaterien, die in die Zuständigkeit der Mitgliedstaaten einerseits und der Union andererseits fallen, wirkt sich auch auf das Verfahren zum Abschluss aus.

3.2.1. Verhandlungsphase

Die Erteilung des Verhandlungsmandats für ein gemischtes Abkommen kann nur hinsichtlich der Bereiche nach dem oben beschriebenen Mechanismen vollzogen werden, die in der Zuständigkeit der Union stehen. Zumindest für die ausschließlich mitgliedstaatlichen Kompetenzen bedarf es hingegen einer gesonderten Ermächtigung. Der EuGH geht davon aus, dass die Beschlussfassung im Rat hinsichtlich der Verfahrensschritte zum Abschluss eines gemischten Abkommens nicht in Form eines einheitlichen Beschlusses durch den Rat in seiner Funktion als EU-Organ und gleichzeitiges Gremium der Vertreter der Mitgliedstaaten erfolgen dürfe, weil dies eine nicht mit Art. 218 AEUV vereinbare Verschmelzung zweier Rechtsakte darstelle.⁶⁶ Hintergrund dieses „Trennungsgebotes“ ist neben der Unterscheidung zwischen dem Rat als Unionsorgan und den Mitgliedstaaten als solchen auch, dass sonst die nach Art. 218 Abs. 8 AEUV ausreichende qualifizierte Mehrheit im Rat mit Rücksicht auf die mitgliedstaatlichen Kompetenzen durch die Notwendigkeit einer einstimmigen Entscheidung der Vertreter der Mitgliedstaaten ersetzt würde.⁶⁷

Die Verschmelzung wird in der Praxis nunmehr durch zwei getrennte Beschlüsse vermieden. Der Rat beschließt in seiner Rolle als Organ der Union zunächst über die Aufnahme von Verhandlungen über die in die Zuständigkeit der Union fallenden Bestimmungen eines Abkommens.⁶⁸ Am gleichen Tag ergeht ein separater, zweiter Beschluss der „im Rat vereinigten Vertreter der Regierungen der Mitgliedstaaten“, also derselben Personen als intergouvernementale Konferenz und nicht als Unionsorgan, der zur Verhandlung über die in die Zuständigkeit der Mitgliedstaaten fallenden Bestimmungen des Abkommens ermächtigt.⁶⁹ Als gemeinsame Entscheidung aller Mitgliedstaaten muss dieser einstimmig ergehen.

Uneinheitlich wird teilweise die Kommission zur Verhandlungsführung im Namen der Mitgliedstaaten ermächtigt, teilweise eigene oder gemischte Delegationen entsandt.⁷⁰ Im Hinblick auf ein

66 *Lorenzmeier*, in: Grabitz/Hilf/Nettesheim, 78. Ergl. 2023, Art. 218 AEUV, Rn. 55; mit Verweis auf EuGH, Urt. 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.

67 *Schmalenbach*, in: Calliess/Ruffert, 6. Aufl. 2022, Art. 218 AEUV, Rn. 33.

68 Bspw. Rats-Dok 11436/1/17, abrufbar unter <https://www.consilium.europa.eu/de/documents-pubht-tps://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-11438-2017-REV-1/de/pdf>. Der Rat veröffentlicht zu laufenden Verhandlungen oft nur den Entwurf der Ermächtigung ohne die angehängten Verhandlungsrichtlinien.

69 Bspw. Rats-Dok 11438/1/17, abrufbar unter <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-11438-2017-REV-1/de/pdf>; vgl. für ein weiteres Beispiel bzgl. dem Abschluss eines gemischten Abkommens mit der Republik Kasachstan *Giegerich*, in Pechstein/Nowak/Häde, 1. Aufl. 2017, Art. 218 AEUV, Rn. 39 ff.

70 *Lorenzmeier*, in: Grabitz/Hilf/Nettesheim, 78. Ergl. 2023, Art. 218 AEUV, Rn. 55; *Giegerich*, in Pechstein/Nowak/Häde, 1. Aufl. 2017, Art. 218 AEUV, Rn. 38.

gemeinsames Auftreten von Kommission und Mitgliedstaaten werden in manchen Fällen Verhaltensregeln mit dem Beschluss des Verhandlungsmandats festgelegt, die der EuGH aber wörtlich als „Gentleman’s Agreement“ charakterisiert hat.⁷¹ Rechtliche Bindung hat dagegen der Grundsatz der loyalen Zusammenarbeit aus Art. 4 Abs. 3 EUV, demnach Union und Mitgliedstaaten möglichst eine geschlossene völkerrechtliche Vertretung sicherstellen müssen.⁷²

3.2.2. Unterzeichnungsphase

Das erwähnte Trennungsgebot gilt auch für den Beschluss der Unterzeichnung,⁷³ sodass es praktisch zwei getrennte Beschlüsse braucht bzw. allgemeiner Unterzeichnungsverfahren braucht. Die vorläufige Anwendung gestaltet sich nach den oben dargestellten Maßgaben (vgl. 2.2.3.).

3.2.3. Ratifikation

Das Inkrafttreten eines gemischten Abkommens setzt neben dem Abschlussbeschluss des Rates nach Art. 218 Abs. 6 UAbs. 1 AEUV, ggf. mit Beteiligung des Europäischen Parlamentes nach Art. 218 Abs. 6 UAbs. 2 AEUV, auch die Ratifikation durch die Mitgliedstaaten voraus. Das Verfahren bestimmt sich nach dem nationalen Recht.⁷⁴

In Deutschland bedarf es auf Grund von Art. 59 Abs. 2 S. 1 GG nach herrschender Meinung eines förmlichen Gesetzes, wobei das verfassungsrechtliche Verhältnis zu Art. 23 Abs. 2 GG umstritten ist.⁷⁵ Im Schrifttum wird zudem teilweise die Auffassung vertreten, es bestehe ein unionsrechtli-

71 EuGH, Urt. 17.7.2005, Rs. C-422/03 – Kommission/Deutschland, Rn. 70 mit folgendem Beispiel: „Bei den Verhandlungen spricht die Kommission im Namen der Gemeinschaft; die Vertreter der Mitgliedstaaten ergreifen nur auf Bitte der Kommission das Wort. Darüber hinaus unterlassen die Vertreter der Mitgliedstaaten jegliche Handlung, die die Kommission bei der ordnungsgemäßen Wahrnehmung ihrer Aufgaben beeinträchtigen könnte“.

72 EuGH, Urt. v. 28.4.2015, Rs. C-28/12 – Kommission/Rat, Rn. 54; Gutachten 2/00 v. 6.12.2001 – Protokoll von Cartagena, Rn. 18; Urt. v. 19.3.1996, Rs. C-25/94 – FAO Rn. 48; Gutachten 1/78 v. 4.10.1979 – Naturkautschuk, Rn. 34 ff; vgl. auch GA Sharpston, SchlA v. 21.12.2016, Gutachten 2/15, Rn. 569; *Schmalenbach*, in: Calliess/Ruffert, 6. Aufl. 2022, Art. 218 AEUV, Rn. 33; *Bungenberg*, in: von der Groeben/Schwarze/Hatje, 7. Aufl. 2015, Rn. 50.

73 EuGH, Urt. v. 28.5.2015, Rs. C-28/12 – Kommission/Rat, Rn. 49 f., das gerade einen verschmolzenen Unterzeichnungsbeschluss betraf; vgl. auch *Schmalenbach*, in: Calliess/Ruffert, 6. Aufl. 2022, Art. 218 AEUV, Rn. 33.

74 *Bäumler*, EuR 2016, 607 (622); *Mögele*, in: Streinz, 3. Aufl. 2018, Art. 218 AEUV, Rn. 34; vgl. auch § 33 Abs. 4 Buchst. e der Richtlinien für die Behandlung völkerrechtlicher Verträge (RvV) des Auswärtigen Amtes (Stand 1. Juli 2019; abrufbar unter https://www.verwaltungsvorschriften-im-internet.de/bsvwbund_05032014_50150555.htm).

75 *von Arnould*, AöR 141 (2016), 268 (271 ff.); *Nettesheim*, in: Dürig/Herzog/Scholz, 99. Ergl. 2022, Art. 59 GG, Rn. 152k ff. Mit der Abgrenzung ist die Frage verbunden, ob die Ratifikation das gesamte gemischte Abkommen oder den mitgliedstaatlichen Teil betrifft. Praktisch ratifizieren die nationalen Parlamente (und auch das Europäische Parlament) jeweils „überschießend“ den gesamten Vertrag. Ein prominentes Beispiel aus dieser Legislaturperiode ist das Gesetz zu dem Umfassenden Wirtschafts- und Handelsabkommen (CETA) zwischen Kanada einerseits und der Europäischen Union und ihren Mitgliedstaaten andererseits vom 30. Oktober 2016 (BGBl. 2023 II, Nr. 9), vgl. *Schroeder*, EuR 2018, 119 (130).

cher Kontrahierungszwang, sodass die Mitgliedstaaten zur Ratifikation verpflichtet seien. Befürworter leiten die Ratifikationspflicht aus dem Grundsatz der loyalen Zusammenarbeit in Art. 4 Abs. 3 EUV ab,⁷⁶ die Gegenmeinung stellt auf die Rechtsnatur der mitgliedstaatlichen Zustimmung als souveräne Erklärung zum Inkrafttreten außerhalb der Unionskompetenz ab.⁷⁷

Ein einheitliches Verfahren zur Koordinierung der Ratifikation gibt es – anders als mit Art. 102 EAGV für die Europäische Atomgemeinschaft – weder im Primärrecht noch in der Praxis beim Abschluss gemischter Verträge. Teilweise wird die Ratifikation durch die Mitgliedstaaten bis zum Erlass des Abschlussbeschlusses abgewartet, teilweise kommt es zur gleichzeitigen Hinterlegung der Ratifikationsurkunden und in wieder anderen Fällen sieht das gemischte Abkommen selbst das Inkrafttreten erst mit Hinterlegung aller Ratifikationsurkunden vor.⁷⁸

Fachbereich Europa

76 Lorenzmeier, in: Grabitz/Hilf/Nettesheim, 78. Ergl. 2023, Art. 218 AEUV, Rn. 56b; Giegerich, in Pechstein/Nowak/Häde, 1. Aufl. 2017, Art. 216 AEUV, Rn. 173.

77 Bungenberg, in: von der Groeben/Schwarze/Hatje, 7. Aufl. 2015, Rn. 77 a.E.; Bäuml, EuR 2016, 607 (622 f.); Grzeszick, Stellungnahme zur Beteiligung des Deutschen Bundestages an gemischten völkerrechtlichen Abkommen, 13.1.2016, S. 4 f (abrufbar unter <https://www.bundestag.de/resource/blob/401476/e2a9abbe-ecb5cfabf43d00adb122a704/grzeszick-data.pdf>).

78 Eine Übersicht über die Vertragspraxis gibt § 33 Abs. 4 Buchst. e RvV (Fn. 75; abrufbar unter https://www.verwaltungsvorschriften-im-internet.de/bsvwbund_05032014_50150555.htm); vgl. auch Giegerich, in Pechstein/Nowak/Häde, 1. Aufl. 2017, Art. 218 AEUV, Rn. 125; Bungenberg, in: von der Groeben/Schwarze/Hatje, 7. Aufl. 2015, Rn. 77.