

Zu den verfahrensrechtlichen Implikationen der Kompetenzverteilung zwischen der EG und den Mitgliedstaaten im Außenbereich

– unter besonderer Berücksichtigung des Umweltrechts –

*Astrid Epiney/Dominique Gross**

Dieser Beitrag wurde erstmals wie folgt veröffentlicht:

Astrid Epiney/Dominique Gross, Zu den verfahrensrechtlichen Implikationen der Kompetenzverteilung zwischen der EG und den Mitgliedstaaten im Bereich der Außenbeziehungen – unter besonderer Berücksichtigung des Umweltrechts, Natur und Recht (NuR) 2005, S. 353-361. Es ist möglich, dass die Druckversion – die allein zitierfähig ist – im Verhältnis zu diesem Manuskript geringfügige Modifikationen enthält.

A. Problemstellung

Die rechtliche Erörterung der Kompetenzverteilung zwischen Gemeinschaft und Mitgliedstaaten im Bereich der Außenbeziehungen in der Literatur¹ beschränkt sich bislang weitgehend auf die Problematik der Zuständigkeit zum Abschluss völkerrechtlicher Verträge; auch die Rechtsprechung des EuGH² bezieht sich in erster Linie auf diese Fragestellung. Relativ wenig Aufmerksamkeit erfahren hingegen die Implikationen der Kompetenzverteilung zwischen der EG und ihren Mitgliedstaaten für die Zuständigkeit zur Verhandlungsführung im Vorfeld des Abschlusses völkerrechtlicher Verträge sowie im Zusammenhang mit dem Zustandekommen von Beschlüssen im Rahmen abgeschlossener völkerrechtlicher Vereinbarungen (in der Regel im Rahmen von Vertragsstaatenkonferenzen). Dabei ist diese Problematik von nicht zu unterschätzender rechtlicher und praktischer Bedeutung, da sie die Kompetenz zur Verhandlungsführung und ggf. zur Abstimmung in

* Der Beitrag wurde im Zusammenhang mit einem vom Schweizerischen Nationalfonds zur Förderung der wissenschaftlichen Forschung mitfinanzierten Projekt über die Kompetenzverteilung im Außenbereich zwischen EG und Mitgliedstaaten im Umweltbereich verfasst.

¹ Vgl. jüngst die Aufarbeitung der Diskussion und die Klärung einiger zentraler dogmatischer Fragestellungen spezifisch in Bezug auf den Umweltbereich bei *Astrid Epiney/Dominique Gross, Zur Abgrenzung der Außenkompetenzen von Gemeinschaft und Mitgliedstaaten im Umweltbereich – unter besonderer Berücksichtigung ausgewählter Aspekte des Gewässerschutzes* -, UTR 2004, 27 ff.; *Astrid Epiney/Dominique Gross, Kompetenzverteilung zwischen der EG und ihren Mitgliedstaaten – Grundlagen*, in: Simon Marr/Peter Beyer/Julia Rüschi/Astrid Epiney/Dominique Gross, EG-Kompetenzen bei völkerrechtlichen Verträgen im Umweltbereich unter besonderer Berücksichtigung des OSPAR-Übereinkommens, 2004, 5 ff., jeweils mit zahlreichen weiteren Nachweisen, auf die hier daher verzichtet wird.

² Vgl. insbesondere EuGH, Rs. 22/70 (AETR), Slg. 1971, 263; EuGH, verb. Rs. 3, 4, 6/76 (Kramer u.a.), Slg. 1976, 1279; EuGH, Gutachten 1/76 (Stilllegungsfonds), Slg. 1977, 741; EuGH, Gutachten 1/94 (WTO), Slg. 1994, I-5267; EuGH, Gutachten 2/91 (ILO), Slg. 1993, I-1061; EuGH, Gutachten 1/94 (WTO), Slg. 1994, I-5267; EuGH, Gutachten 2/92 (OECD), Slg. 1995, I-521; EuGH, Gutachten 2/00 (Protokoll von Cartagena), Slg. 2001, I-9713; EuGH, verb. Rs. C-466/98 u.a. (open skies-Abkommen), Slg. 2002, I-9427 ff.

internationalen Gremien bestimmt. Nur am Rande sei darauf hingewiesen, dass die Frage der Kompetenz zur Verhandlungsführung und Abstimmung auch ein beachtliches Konfliktpotential zwischen Gemeinschaft und Mitgliedstaaten in sich birgt, insbesondere in den Fällen, in denen Gemeinschaft und (gewisse) Mitgliedstaaten unterschiedliche Ansichten vertreten. Dies gilt auch und gerade im Umweltbereich, in dem fast alle von der Gemeinschaft abgeschlossenen Verträge gemischte Verträge sind³, bei denen sich die aufgeworfenen Probleme ja in erster Linie stellen.

Vor diesem Hintergrund geht die Zielsetzung des folgenden Beitrages dahin, ausgehend von einer Skizzierung der Grundsätze der Kompetenzverteilung zwischen EG und Mitgliedstaaten im Außenbereich (B.) – die Implikationen dieser Grundsätze auf verfahrensrechtlicher Ebene aufzuzeigen (C.), wobei beispielhaft jeweils auf ausgewählte umweltvölkerrechtliche Verträge Bezug genommen werden soll. Dabei erfolgt eine Beschränkung auf die vertikale Ebene, so dass die horizontale Kompetenzverteilung auf gemeinschaftlicher Ebene – in erster Linie die Abgrenzung der Kompetenzen von Rat und Kommission sowie die Einbindung des Parlaments – weitgehend ausgespart wird⁴.

B. Die Kompetenzverteilung zwischen EG und Mitgliedstaaten im Außenbereich – ein Überblick

Grundsätzlich knüpfen die Kompetenzen der Gemeinschaft und ihrer Mitgliedstaaten für völkerrechtliche Vertragsverhandlungen an die Kompetenzverteilung zum Abschluss der Verträge an, so dass sie im Folgenden kurz umrissen werden sollen. Allerdings geht es hier nur um eine knappe und ergebnisorientierte Zusammenfassung der entsprechenden Grundsätze; die sich hier stellenden dogmatischen Fragen wurden an anderer Stelle vertieft erörtert⁵.

Die grundsätzliche Existenz einer gemeinschaftlichen Kompetenz zum Abschluss völkerrechtlicher Verträge ergibt sich einerseits aus den wenigen ausdrücklichen vertraglichen Grundlagen (im Wesentlichen Art. 133 EGV für Zoll- und Handelsabkommen und Art. 310 EGV für Assoziierungsabkommen), andererseits aus den durch die sog. AETR-Rechtsprechung⁶ entwickelten impliziten Außenkompetenzen, die an die Zuweisung interner Kompetenzen anknüpfen. Damit ist die Gemeinschaft in allen Bereichen zum Abschluss völkerrechtlicher Verträge befugt, in denen ihr im Innenverhältnis eine

³ S. die Übersicht über die wichtigsten, auch von der Gemeinschaft ratifizierten Abkommen bei *Wolff Heintschel von Heinegg*, EG im Verhältnis zu internationalen Organisationen und Einrichtungen – zugleich zur Vertragsschlusskompetenz der Gemeinschaften im Bereich des Umweltschutzes, in: Hans-Werner Rengeling (Hrsg.), Handbuch zum europäischen und deutschen Umweltrecht, Bd. I (EUDUR I), 2. Aufl., 2003, § 22, Rn. 43 ff.

⁴ Hierzu etwa *Epiney/Gross*, Kompetenzverteilung (Fn. 1), 5 (43 ff.).

⁵ Vgl. ausführlich hierzu die Nachweise in Fn. 1.

⁶ EuGH, Rs. 22/70 (AETR), Slg. 1971, 263, sowie aus der Folgerechtsprechung in erster Linie EuGH, Gutachten 1/94 (WTO), Slg. 1994, I-5267.

Rechtsetzungskompetenz zusteht, so dass von einer Parallelität zwischen Innen- und Außenkompetenzen auszugehen ist⁷. Im Umweltbereich ergeben sich die Außenkompetenzen der Gemeinschaft nicht aus Art. 174 Abs. 4 EGV, sondern aus Art. 175 EGV⁸.

Ausschließlicher Charakter – in dem Sinn, dass nur die Gemeinschaft unter Ausschluss der Mitgliedstaaten völkerrechtliche Verträge abschließen kann – kommt den impliziten Außenkompetenzen der Gemeinschaft nach der Rechtsprechung nur in drei Fallgestaltungen zu⁹:

- Die Gemeinschaft hat von ihren Innenkompetenzen bereits erschöpfend Gebrauch gemacht, so dass die entsprechende Materie bereits im Innenbereich abschließend geregelt ist.
- Oder die Materie kann sinnvoll (sozusagen aus der Natur der Sache heraus) nur durch eine externe Regelung erfasst werden bzw. die Zielsetzungen der internen Regelungsbefugnis können nur dann effektiv umgesetzt werden, wenn eine entsprechende Außenkompetenz besteht¹⁰.
- Schließlich ist nach der Rechtsprechung des EuGH eine ausschließliche Kompetenz der Gemeinschaft dann anzunehmen, wenn der Abschluss eines Vertrages durch die Mitgliedstaaten in einem bestimmten Bereich das Beeinträchtigungsverbot des Art. 10 EGV verletzt¹¹.

Die Existenz einer solchen ausschließlichen Gemeinschaftskompetenz entfaltet insofern eine „Sperrwirkung“ für die Mitgliedstaaten, als diese bei Vorliegen der genannten Voraussetzungen nicht (mehr) zum Abschluss entsprechender völkerrechtlicher Verträge befugt sind. Dies impliziert dann auch, dass in denjenigen Fällen, in denen keine ausschließliche gemeinschaftliche Außenkompetenz zum Abschluss eines bestimmten Vertrages besteht, die Mitgliedstaaten als Vertragspartner zu beteiligen sind, so dass hier nur

⁷ Ausdrücklich denn auch EuGH, Gutachten 2/91 (ILO), Slg. 1993, I-1061; zu dieser Parallelität *Siegfried Breier*, Die völkerrechtlichen Vertragsschlusskompetenzen der Europäischen Gemeinschaft und ihrer Mitgliedstaaten im Bereich des Umweltschutzes, EuR 1993, 340 (349). Zur dogmatischen Begründung m.w.N. *Andrea Ott*, Gatt und WTO im Gemeinschaftsrecht, 1997, 192 f.

⁸ Dies ist teilweise umstritten. S. zur Diskussion m.w.N. aus Literatur, Rechtsprechung und Praxis *Epiney/Gross*, UTR 2004 (Fn. 1), 27 (32 ff.).

⁹ Vgl. im Einzelnen zur Reichweite dieser Kriterien unter besonderer Berücksichtigung des Umweltbereichs *Epiney/Gross*, in: EG-Kompetenzen (Fn. 1), 5 (16 ff.).

¹⁰ Zu diesen beiden Fallgestaltungen EuGH, Gutachten 1/94 (WTO), Slg. 1994, I-5267, insbesondere Ziff. 85 f., 99 f.; s. auch EuGH, Gutachten 2/92 (OECD), Slg. 1995, I-521, Ziff. 31 f. Zur Rechtsprechung *Christine Kaddous*, Le droit des relations extérieures dans la jurisprudence de la Cour de justice des Communautés européennes, 1998, 248 ff.; *Eckart Klein/Frank Kimms*, Die Kompetenz der Europäischen Gemeinschaft zum Abschluss umweltschutzrelevanter Verträge, UTR 1996, 53 (69 f.); speziell zum WTO-Gutachten *Meinhard Hilf*, Die EG-Außenkompetenzen in Grenzen. Das Gutachten des EuGH zur Welthandelsorganisation, EuZW 1995, 7 ff.; *Rudolf Geiger*, Vertragsschlusskompetenzen der Europäischen Gemeinschaft und auswärtige Gewalt der Mitgliedstaaten, JZ 1995, 973 ff. Neuerdings aus der Rechtsprechung EuGH, verb. Rs. C-467/98 (Kommission/Dänemark), Slg. 2002, I-9519 („open skies-Abkommen“), wo der EuGH die bislang entwickelten Grundsätze auf den Bereich des Luftverkehrs (entsprechende Abkommen einiger Mitgliedstaaten mit den USA) anwendete.

¹¹ Vgl. Gutachten 2/91 (ILO), Slg. 1993, I-1061, Ziff. 13 ff. Zu diesem Aspekt im Einzelnen *Astrid Epiney*, Zur Tragweite des Art. 10 EGV im Bereich der Außenbeziehungen, in: FS Georg Ress, 2005, 441 ff.

gemischte Verträge in Betracht kommen¹², was aber nichts an der Existenz selbst der Außenkompetenzen der Gemeinschaft ändert.

In der Praxis ist bei der Frage nach der Existenz einer ausschließlichen gemeinschaftlichen Außenkompetenz die Frage nach der Abgeschlossenheit der bereits bestehenden internen Regelungen von besonderer Bedeutung. Diese kann naturgemäß nicht allgemein-abstrakt, sondern nur in Anknüpfung an den jeweiligen Regelungsgehalt der relevanten Sekundärrechtsakte beurteilt werden, wenn auch gewisse allgemeine „Leitlinien“ formuliert werden können¹³. Im Ergebnis dürften sowohl die Regelungsreichweite als auch die Regelungstiefe der jeweiligen Rechtsakte sein, wobei darauf aufbauend entscheidend sein muss, dass die gemeinschaftlichen Regelungen als solche einen abschließenden und in sich geschlossenen Standard bilden sollen.

C. Zur Kompetenzverteilung zwischen EG und Mitgliedstaaten bei internationalen Verhandlungen und dem Erlass von „Durchführungsvorschriften“

Die Frage nach der Kompetenzverteilung zwischen EG und Mitgliedstaaten bei internationalen Verhandlungen kann sich grundsätzlich in zwei verschiedenen Konstellationen stellen:

- Zum einen können Staaten und/oder internationale Organisationen den Abschluss eines neuen Abkommens anstreben, ohne dass dieses in einen vorbestehenden institutionellen Rahmen eingebunden wäre.
- Völkerrechtliche Vereinbarungen können zum anderen aber auch innerhalb eines bereits bestehenden Regelwerkes – einer internationalen Organisation oder eines Abkommens – erarbeitet werden. Durch den Abschluss solcher Vereinbarungen wird der vorbestehende Rahmen völkerrechtlich ausgefüllt bzw. durchgeführt¹⁴. Diese „Folgeverträge“ werden durch das hierzu befugte Gremium einstimmig oder mit (qualifizierter) Mehrheit beschlossen, wobei in der Regel (je nach den Bestimmungen des Rahmenwerkes) entweder die Vertragsstaaten direkt auf einer Vertragsstaatenkonferenz oder aber ein in der Regel aus Vertretern der Vertragsstaaten zusammengesetztes Organ zum Zuge kommen¹⁵. Gerade im Bereich des Umweltrechts

¹² Ausdrücklich *David O’Keeffe*, Exclusive, concurrent and shared competence, in: Alan Dashwood/Christophe Hillion (Hrsg.), *The General Law of E.C. External Relations*, 2000, 179 (193). Zur Problematik der gemischten Abkommen am Beispiel des Klimaschutzes *Frédéric Jacquemont*, *The EU and Climate Change: Is a Clarification of EU Legal Competence possible?*, elni 1/2001, 30 ff.

¹³ Hierzu ausführlich *Epiney/Gross*, in: *EG-Kompetenzen* (Fn. 1), 5 (16 ff.).

¹⁴ Zum so verwendeten Begriff der Durchführung (englisch: Implementation) vgl. kurz *Joni Heliskoski*, *Mixed Agreements as a Technique for Organizing the International Relations of the European Community and its Member States*, 2001, 72 und 101. Die völkerrechtliche Durchführung ist von der innergemeinschaftlichen Durchführung zu unterscheiden, bei der es um die „Umsetzung“ der völkerrechtlichen Verpflichtungen im Innenbereich geht.

¹⁵ Zusätzlich ist darüber hinaus für die völkerrechtliche Verbindlichkeit in der Regel noch die Ratifikation der (zukünftigen) Vertragsparteien notwendig. Vgl. allgemein zu den Beschlüssen internationaler

ist der der Rückgriff auf solche Rahmenabkommen sehr häufig, erlauben es diese doch, sich zunächst auf einen eher allgemeinen Rahmen zu verständigen, während die eigentlichen „harten“ Pflichten späteren Vertragswerken (häufig „Protokolle“ genannt) vorbehalten werden. So wird beispielsweise durch Art. 7 des Rahmenübereinkommens der Vereinten Nationen über Klimaänderungen als oberstes Gremium eine Konferenz der Vertragsparteien eingesetzt, die – je nach Materie - nach bestimmten Modi Beschlüsse fassen kann¹⁶. Auch im Rahmen des sog. Cartagena-Protokolls¹⁷ obliegt es den Vertragsstaaten, im Rahmen einer Konferenz u.a. die wesentlichen operativen Bestandteile für die effektive Umsetzung des Cartagena-Protokolls zu definieren¹⁸.

Grundsätzlich ist jedoch für die Kompetenzverteilung zwischen Gemeinschaft und Mitgliedstaaten bei der Verhandlungsführung und dem Abschluss völkerrechtlicher Verträge nicht entscheidend, ob die Vereinbarung „autonom“ oder aber innerhalb eines vorbestehenden völkerrechtlichen Regelwerks (bestehende internationale Organisation oder völkerrechtliches Abkommen) ausgehandelt und erlassen werden soll. Dieser Ansatz wird schon durch Art. 300 Abs. 2 Uabs. 2 EGV nahegelegt.

Danach gilt das in Art. 300 Abs. 1, 2 EGV verankerte Verfahren auch „für Beschlüsse zur Aussetzung der Anwendung eines Abkommens oder zur Festlegung von Standpunkten, die im Namen der Gemeinschaft in einem durch ein Abkommen eingesetzten Gremium zu vertreten sind, sobald dieses Gremium rechtswirksame Beschlüsse – mit Ausnahme von Beschlüssen zur Ergänzung oder Änderung des institutionellen Rahmens des betreffenden Abkommens – zu fassen hat.“

Damit findet also grundsätzlich im Vorfeld von Beschlüssen anderer Vertragsorgane sowie in Gremien internationaler Organisationen, in denen die Gemeinschaft Mitglied ist, z.B. im Rahmen der WTO oder der FAO, auch innergemeinschaftlich das „normale“, für den Abschluss völkerrechtlicher Verträge vorgesehene Verfahren (mit Ausnahme der Anhörung durch das Europäische Parlament) Anwendung¹⁹. Von einem gemeinschaftlichen Standpunkt aus handelt es sich in beiden Fällen um völkerrechtliche Abkommen bzw. eben um Folgeverträge mit Drittstaaten oder internationalen Organisationen. Dadurch rechtfertigt sich auch die grundsätzliche Gleichbehandlung „autonom“ völkerrechtlicher Verträge und Folgevereinbarungen im Verhältnis zwischen der Gemeinschaft und den Mitgliedstaaten.

Allerdings enthalten die „Rahmenabkommen“ für „Folgevereinbarungen“ oder Durchführungsbeschlüsse häufig die Abstimmung und/oder Verhandlung betreffende

Organisationen *Jörg-Paul Müller/Luzius Wildhaber*, Praxis des Völkerrechts, 2001, 80 ff.; *Knut Ipsen*, Völkerrecht, 2004, 240 ff. Zur Technik der Rahmenabkommen im Umweltrecht *Astrid Epiney/Martin Scheyli*, Umweltvölkerrecht, 2000, 35 f.

¹⁶ S. den Text des Abkommens in ILM 1992, 849 ff. Vgl. hierzu illustrativ *Andreas Klemm*, Klimaschutz nach Marrakesch, Die Ergebnisse der 7. Vertragsstaatenkonferenz zum Rahmenübereinkommen der Vereinten Nationen über Klimaänderungen, 2002. Siehe auch *Cornelia Eberle*, Die EG als Partei internationaler Umweltschutzübereinkommen: Fragen des Abschlusses von Übereinkommen und deren Implementierung, 2001, 156 ff., für weitere Beispiele.

¹⁷ Protokoll von Cartagena über die biologische Sicherheit zum Übereinkommen über die biologische Vielfalt, ABl. 2000 L 201, 50 ff.

¹⁸ Vgl. insb. Art. 3 lit. a des Protokolls.

¹⁹ Hierzu *Kirsten Schmalenbach*, Art. 300, in: Christian Calliess/Matthias Ruffert (Hrsg.), Kommentar zu EU-Vertrag und EG-Vertrag, 2. Aufl., 2002, Rn. 45 ff.

Bestimmungen, die – zusätzlich zu den „Grundregeln“, die im Folgenden erörtert werden sollen – zu berücksichtigen sind und auch und gerade die Vertretung von EG und/oder Mitgliedstaaten betreffen können. So kommt etwa die Vertretung der Gemeinschaft in einem bestimmten Gremium nicht in Betracht, wenn dies nach den Bestimmungen einer internationalen Organisation ausgeschlossen ist²⁰. Als Beispiel sei hier auf den Vorsitz in den Gremien des GATT hingewiesen, der den Mitgliedstaaten vorbehalten ist, und auch im Rahmen des FAO ist die Gemeinschaft von der institutionellen Teilnahme an den Gremien der Organisation ausgeschlossen²¹. Hingegen setzt Art. 10 der OSPAR-Konvention eine Kommission ein, die aus Vertretern jedes Vertragsstaates – inklusive der Europäischen Gemeinschaft – zusammengesetzt ist. Teilweise wird in den völkerrechtlichen Abkommen zusätzlich (jedenfalls allgemein) definiert, in welchen Bereichen die EG bzw. ihre Mitgliedstaaten das Stimmrecht ausüben dürfen. So hält Art. 20 Abs. 2 der OSPAR-Konvention fest, dass die Europäische Gemeinschaft innerhalb ihrer Kompetenzbereiche im Rahmen der Kommissionsabstimmungen mit einer „nombre de voix égal au nombre de leurs Etats membres qui sont Parties contractantes à la Convention“ abstimmen dürfe. Dies impliziert auch, dass es im Anwendungsbereich des Art. 20 Abs. 2 OSPAR-Konvention nicht möglich ist, dass EG und Mitgliedstaaten abstimmen; vielmehr steht das Stimmrecht entweder der EG oder ihren Mitgliedstaaten zu. Diese in völkerrechtlichen Verträgen enthaltenen Regeln können dazu führen, dass die innergemeinschaftlichen Verfahrensregeln teilweise nicht zur Anwendung kommen können. Weiter ist zu beachten, dass sich die Kompetenzverteilung zwischen EG und Mitgliedstaaten im Zuge des Abschlusses völkerrechtlicher Verträge für die Durchführungsbeschlüsse ändern können, stellt doch auch der Abschluss eines Vertrages eine Ausübung gemeinschaftlicher Kompetenzen dar. Vor diesem Hintergrund drängt sich im Folgenden – trotz der konzeptionellen Parallelität – eine getrennte Erörterung der Kompetenzverteilung zwischen EG und Mitgliedstaaten in Bezug auf Verhandlungen zu „selbständigen“ völkerrechtlichen Verträgen (I.) und in Bezug auf „Durchführungsvereinbarungen“ bzw. eine gesonderte Behandlung der spezifischen bei der zuletzt genannten Konstellation auftretenden Probleme (II.) auf.

I. Zur Verhandlungsführung beim Abschluss völkerrechtlicher Verträge: Grundsätze

Wie bereits erwähnt²², folgt die Kompetenzverteilung bei der Verhandlung völkerrechtlicher Verträge derjenigen zum Abschluss der Verträge, so dass die Gemeinschaft immer dann

²⁰ Siehe auch *Eberle*, Die EG als Partei internationaler Umweltschutzübereinkommen (Fn. 16), 156 ff.; *Alain MacLeod/Ian D. Hendry/Stephen Hyett*, The External Relations of the European Communities, 1996, 170.

²¹ Vgl. hierzu *Rachel Frid*, The Relations between the EC and International Organizations, 1995, 198 f.

²² Oben B.

befugt ist, die Verhandlungen zu führen, wenn ihr eine entsprechende Kompetenz auch zum Abschluss der so ausgehandelten Verträge zusteht bzw. zustünde und die Mitgliedstaaten immer soweit zuständig ist, wie ihre (ausschließlichen) Kompetenzen reichen. Bei gemischter Zuständigkeit sind beide zu den Verhandlungen befugt. Damit kann zwischen drei Konstellationen unterschieden werden: ausschließliche Kompetenz der EG (1.) oder der Mitgliedstaaten (2.) oder eine gemeinsame Kompetenz von EG und Mitgliedstaaten (3.) zur Verhandlungsführung.

1. Ausschließliche Kompetenz der EG für die Verhandlungsführung

Für Bereiche bzw. Verträge, die in die ausschließliche Zuständigkeit der EG fallen, ist diese allein für die Verhandlungen zuständig. Dabei richtet sich das Verfahren nach Art. 300 EGV²³, dessen Vorgaben durch folgende Aspekte zusammengefasst werden können:

- In einem ersten Schritt legt die Kommission dem Rat nach Art. 300 Abs. 1 UAbs. 1 Satz 1 EGV Vorschläge für ein sog. Verhandlungsmandat vor²⁴. Um das Verhandlungsmandat sinnvoll abzugrenzen, führt die Kommission in der Praxis mit den potentiellen Vertragspartnern regelmäßig bereits vorgängig Sondierungsgespräche²⁵.
- In einem zweiten Schritt ermächtigt der Rat die Kommission zur Aufnahme von Verhandlungen innerhalb des von ihr vorgeschlagenen Mandats²⁶. Die Mandate können (auch) sehr allgemein formuliert sein; so wird beispielsweise die Kommission im Ratsmandat über die Verhandlungen im Rahmen des OSPAR-Übereinkommens ermächtigt, für die Europäische Gemeinschaft innerhalb ihrer Kompetenzen zu verhandeln und abzustimmen²⁷.

Der Rat beschließt grundsätzlich nach Art. 300 Abs. 1 UA. 2 EGV mit qualifizierter Mehrheit. Einstimmigkeit ist jedoch in jenen Bereichen, in denen auch für die Annahme interner Vorschriften Einstimmigkeit vorgesehen ist, sowie zur Aushandlung von Assoziationsabkommen nach Art. 310 EGV (Art. 300 Abs. 2 UAbs. 1 S. 2 EGV)

²³ Dessen Vorgaben auch für gemischte Abkommen Anwendung finden, auch wenn Art. 300 Abs. 1 EGV ausdrücklich auf „den Abschluss von Abkommen zwischen der Gemeinschaft und einem oder mehreren Staaten und Internationalen Organisationen“ Bezug nimmt. Vgl. *Siegfried Breier*, Die geschlossene völkerrechtliche Vertretung der Gemeinschaft am Beispiel der 3. Vertragsstaatenkonferenz der Klimarahmenkonvention in Kyoto, *EuZW* 1999, 11 (13); *Eberle*, Die EG als Partei internationaler Umweltschutzübereinkommen (Fn. 16), 166.

²⁴ Die Kommission verfügt also über das Initiativrecht betreffend die Einleitung von Verhandlungen zum Abschluss völkerrechtlicher Verträge zwischen der EG und einem oder mehreren Staaten oder internationalen Organisationen.

²⁵ *Rudolf Hermann*, Das Abschlussverfahren völkerrechtlicher Verträge der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft, 1973, 38 f.; *Christian Tomuschat*, Art. 300, in: Hans von der Groeben/Jürgen Schwarze (Hrsg.), *Kommentar zum Vertrag über die EU und zur Gründung der EG*, 6. Aufl., 2004, Rn. 27.

²⁶ Selbstverständlich ist der Rat zur Erteilung des Mandats nicht verpflichtet. *Tomuschat*, Art. 300 (Fn. 25), Rn. 26.

²⁷ Vgl. Dokument 12385/97 vom 16. Dezember 1997, zitiert nach Appendix 1 OSPAR Commission Draft Strategic Document on cooperation between OSPAR and the European Community, OSPAR 01/01/1-E.

notwendig. Obwohl Art. 175 Abs. 1 EGV für den Umweltbereich auf das Verfahren von Art. 251 EGV verweist und somit eine qualifizierte Mehrheit ausreicht, dürfte grundsätzlich eine einstimmige Verabschiedung des Verhandlungsmandats durch den Rat – insbesondere für gemischte Verträge²⁸ – sinnvoll sein. Denn häufig kann der Verhandlungsgegenstand zu diesem Zeitpunkt noch nicht präzise genug umschrieben werden, so dass unter Umständen auch Bereiche in das Abkommen eingeschlossen werden könnten, die nach Art. 175 Abs. 2 EGV einem einstimmigen Ratsbeschluss unterliegen²⁹.

Da die Entscheidungsfindung im Rat recht langwierig sein kann, hat die Kommission in der Vergangenheit schon mehrfach Vertragsverhandlungen aufgenommen, ohne zu diesem Zeitpunkt tatsächlich bereits über ein entsprechendes Mandat zu verfügen³⁰.

- Der Kommission obliegt sodann die Verhandlungsführung, d.h. sie hat gegenüber Dritten den Gemeinschaftsstandpunkt zum Ausdruck zu bringen³¹. Trotzdem stehen dem Rat verschiedene Mittel zur Verfügung, um den Gang der Verhandlungen zu steuern: Erstens muss nämlich die Kommission ggf. Rücksprache nehmen mit den vom Rat zur Unterstützung bestellten besonderen Ausschüssen – zumeist Vertreter der mitgliedstaatlichen Regierungen³². Zweitens kann der Rat die Verhandlungsführung gemäß Art. 300 Abs. 1 Uabs. 1 S. 2 EGV auch durch den Erlass von Verhandlungsrichtlinien beeinflussen³³. Und drittens – obwohl nicht explizit im EGV festgehalten – nehmen an den Verhandlungen über den Abschluss völkerrechtlicher Verträge regelmäßig auch Mitglieder des Rates teil³⁴.

²⁸ *Schmalenbach*, Art. 300 (Fn. 19), Rn. 29; *Sophie Meunier/Kalypso Nicolaidis*, Who speaks for Europe? The Delegation of Trade Authority in the EU, JCMS 1999, 477 (481).

²⁹ *Martin Hession/Richard Macrory*, The Legal Framework of European Community Participation in International Environmental Agreements, NELR 1994, 108; *MacLeod/Hendry/Hyett*, The External Relations of the EC (Fn. 20), 90; *Eberle*, Die EG als Partei internationaler Umweltschutzübereinkommen (Fn. 16), 162.

³⁰ So insbesondere bei den Verhandlungen über ein Abkommen über den Schutz und die Nutzung grenzüberschreitender Wasserläufe und internationaler Seen, vgl. KOM (92) 70 endg., oder bei den Verhandlungen über die Wüstenkonvention, vgl. KOM (94) 373. Siehe hierzu *Eberle*, Die EG als Partei internationaler Umweltschutzübereinkommen (Fn. 16), 162.

³¹ *Eberle*, Die EG als Partei internationaler Umweltschutzübereinkommen (Fn. 16), 163.

³² Siehe hierzu *Piet Eeckhout*, External Relations of the European Union, 2004, 171; *Schmalenbach*, Art. 300 (Fn. 19), Rn. 28.

³³ Siehe hierzu *Pierre Pescatore*, Treaty-making by the European Communities, in: Francis G. Jacobs/Shelley Roberts (Hrsg.), The Effect of Treaties in Domestic Law, 1987, 171 ff.; *Epiney/Gross*, in: EG-Kompetenzen bei völkerrechtlichen Verträgen (Fn. 1), 44; *Eeckhout*, External Relations (Fn. 32), 171; *Antje Wünschmann*, Geltung und gerichtliche Geltendmachung völkerrechtlicher Verträge im Europäischen Gemeinschaftsrecht, 2003, 34.

³⁴ Siehe nur *Eeckhout*, External Relations (Fn. 32), 171; *Eberle*, Die EG als Partei internationaler Umweltschutzübereinkommen (Fn. 16), 162 f. S. hierzu auch *Renera Gertrudis Sybesma-Knol*, The Status of Observers in the United Nations, 1981, 159, die diese Praxis für nicht dem Vertrag vereinbar hält, da Delegationen ausschließlich aus Kommissionsbeamten bestehen dürften.

In der Praxis wird der Verhandlungsspielraum der Kommission durch den Rat teilweise auf solche Regelungen beschränkt, die mit den schon bestehenden Gemeinschaftsregelungen vereinbar sind³⁵. Dem Rat obliegt also auf der Grundlage von Art. 300 Abs. 1 UAbs. 2 EGV die politische Entscheidung darüber, welche internationalen Regelungen für die Gemeinschaft akzeptabel sind. Sind lediglich die bereits bestehenden internen Regelungen mehrheitsfähig, so kann das Verhandlungsmandat der Kommission auf diese Regelungen beschränkt werden³⁶.

- Die Kommission paraphiert für die EG nach dem Abschluss der Verhandlungen den Vertragstext. Diese Zuständigkeit der Kommission ist zwar nicht explizit im EGV geregelt, sie lässt sich aber aus der Kompetenz der Kommission zur Verhandlungsführung ableiten³⁷.
- Sind die Verhandlungen abgeschlossen, obliegt dem Rat und ggf. dem Parlament die definitive Entscheidung über den Abschluss des Abkommens. Dabei variiert das Verfahren je nach Inhalt des Vertrages (vgl. im Einzelnen Art. 300 Abs. 3 EGV).

2. *Ausschließliche Kompetenz der Mitgliedstaaten für die Verhandlungsführung*

In den Verträgen bzw. Bereichen, die in der ausschließlichen Kompetenz der Mitgliedstaaten liegen, sind diese auch für die Verhandlungen zuständig, grundsätzlich unter Ausschluss gemeinschaftlicher Organe.

3. *Gemeinsame Kompetenz der EG und der Mitgliedstaaten und Besonderheiten bei gemischten Verträgen*

a) Allgemeines

Besteht für bestimmte Bereiche bzw. Verträge eine gemeinsame Kompetenz zwischen Gemeinschaft und Mitgliedstaaten – was (wie sich aus den Grundsätzen der Kompetenzverteilung ergibt³⁸) insbesondere immer dann der Fall ist, wenn zwar eine gemeinschaftliche Kompetenz zu bejahen ist, dieser aber kein ausschließlicher Charakter zukommt –, so sind auch die Verhandlungen gemeinsam zu führen³⁹. Gerade im Umweltbereich ist diese Konstellation sehr häufig gegeben bzw. dürfte gar die Regel

³⁵ *Martin Hession*, The Role of the EC in Implementation of International Environmental Law, RECIEL 1993, 341 (344). *Eberle*, Die EG als Partei internationaler Umweltschutzübereinkommen (Fn. 16), 163; *Epiney/Gross*, in: EG-Kompetenzen bei völkerrechtlichen Verträgen (Fn. 1), 5 (45).

³⁶ Vgl. *Eberle*, Die EG als Partei internationaler Umweltschutzübereinkommen (Fn. 16), 163.

³⁷ Siehe *Walter Frenz*, Außenkompetenzen der Europäischen Gemeinschaften und der Mitgliedstaaten im Umweltrecht: Reichweite und Wahrnehmung, 2001, 122; *MacLeod/Hendry/Hyett*, The External Relations of the European Communities (Fn. 20), 91; *Tomuschat*, Art. 300 (Fn. 25), Rn. 30; *Eberle*, Die EG als Partei internationaler Umweltschutzübereinkommen (Fn. 16), 164.

³⁸ S.o. B.

³⁹ Der Abschluss des jeweiligen Vertrages ist aber dann nach den jeweils einschlägigen Verfahren in der Gemeinschaft und den Mitgliedstaaten durchzuführen.

darstellen: Die der EG nach Art. 175 EGV zustehenden Kompetenzen fallen nämlich aufgrund der Bezugnahme auf die Ziele des Art. 174 EGV denkbar weit aus⁴⁰, so dass im Umweltbereich kaum ein völkerrechtlicher Vertrag denkbar ist, dessen Abschluss nicht zumindest auch in die Kompetenz der Gemeinschaft fällt. Gleichzeitig aber dürfte es eher die Ausnahme darstellen, dass die entsprechenden Materien im Innenbereich (alle) abschließend geregelt sind, so dass der gemeinschaftlichen Kompetenz kein ausschließlicher Charakter zukommt und damit die Mitgliedstaaten beim Abschluss des Vertrages zu beteiligen sind.

Im Übrigen sind zwar – wie dargelegt – im Verhältnis zwischen der Gemeinschaft und den Mitgliedstaaten bei gemischten Verträgen die jeweiligen (ausschließlichen) Kompetenzen getrennt wahrzunehmen, soweit Gemeinschaft oder Mitgliedstaaten zuständig sind. Hinsichtlich der Verhandlungsführung bedeutet dies, dass die Gemeinschaft für die Verhandlung jener Vertragsbereiche zuständig ist, für die ihr auch innergemeinschaftlich die Kompetenz zukommt, die Mitgliedstaaten hingegen für die in ihre Kompetenz fallenden Vertragsteile⁴¹. Allerdings ist eine streng zwischen der Gemeinschaft und den Mitgliedstaaten getrennte Verhandlungsführung problematisch: Zunächst ist nämlich eine getrennte Verhandlungsführung in verschiedenen Bereichen sowohl aus rechtlicher als auch aus praktischer Sicht häufig kaum möglich. So ist oftmals zu dem Zeitpunkt, in dem Verhandlungen über einen völkerrechtlichen Vertrag aufgenommen werden sollten, der Vertragsgegenstand noch gar nicht so weit eingegrenzt, dass die Kompetenzsphären zwischen der EG einerseits und den Mitgliedstaaten andererseits genau aufgeteilt werden könnten⁴². Es ist sogar möglich, dass bis zum Ende der Verhandlungen unklar ist, ob der Vertrag überhaupt gemischt abzuschließen ist, oder ob sich vielmehr nur die Gemeinschaft – unter Ausschluss der Mitgliedstaaten – daran beteiligen sollte⁴³. Weiter sind getrennte Verhandlungen auch schwierig zu koordinieren⁴⁴ und im Übrigen auch vor dem Hintergrund der inneren

⁴⁰ Hierzu m.w.N. *Astrid Epiney*, Division of Competence between Member States and the EC, in: Jan H. Jans (Hrsg.), *The European Convention and the Future of European Environmental Law*, 2003, 45 ff.

⁴¹ *Christoph Vedder*, Art. 228, in: Eberhard Grabitz/Meinhard Hilf (Hrsg.), *Das Recht der Europäischen Union*, Altband II, Rn. 20; *Claus-Dieter Ehlermann*, Mixed Agreements – A List of Problems, in: David O’Keefe/Henry G. Schermers (Hrsg.), *Mixed Agreements*, 1983, 3 (9 f.); *Barbara von Horstig*, Die Europäische Gemeinschaft als Partei internationaler Umweltabkommen, 1997, 237; *Eberle*, Die EG als Partei internationaler Umweltschutzübereinkommen (Fn. 16), 166. Etwas vorsichtig formulieren sowohl *Eeckhout*, *External Relations* (Fn. 32), 215 f., als auch *Heliskoski*, *Mixed Agreements* (Fn. 14), 73 f., dass, bei Verhandlungen für gemischte Verträge die Gemeinschaft einerseits, die Mitgliedstaaten andererseits in ihrem jeweiligen Zuständigkeitsbereich „in principle“ getrennt verhandeln könnten. Beide Autoren verweisen jedoch sogleich auf Alternativen zu diesem Regime.

⁴² Siehe nur zur Illustration die Schlussanträge des GA Jacobs zu Rs. C-25/94 (FAO), Slg. 1996, I-1469, Rn. 15 ff. *Klaus D. Stein*, *Der gemischte Vertrag im Recht der Aussenbeziehungen der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft*, 1986, 166.

⁴³ So wurde insbesondere bei den Verhandlungen über den Europäischen Wirtschaftsraum 1991 und 1992 sehr lange offen gelassen, ob das Abkommen gemischt abgeschlossen werden sollte. Ebenso wurde die Frage nach einer Beteiligung der Mitgliedstaaten an der WTO erst nach Aufnahme der Verhandlungen durch ein Gutachten des EuGH (EuGH, Gutachten 1/94 (WTO), Slg. 1994, I-5267) geklärt. Siehe hierzu *MacLeod/Hendry/Hyett*, *External Relations* (Fn. 20), 151 f.

⁴⁴ Dieses Problem dürfte jedoch jedenfalls in der früheren Praxis nur von beschränkter Bedeutung gewesen sein, vgl. *Ehlermann*, in: *Mixed Agreements* (Fn. 41), 3 (10). Der Lösungsansatz müsste hier jedenfalls, wie noch zu sehen sein wird, über die Verpflichtung zur Gemeinschaftstreue nach Art. 10 EGV erfolgen.

Verbindungen und Logik der Verhandlungen bzw. des Vertragsinhalts häufig kaum praktikabel. Schließlich spricht auch das Prinzip der Gemeinschaftstreue nach Art. 10 EGV, das auch bei der Verhandlungsführung bei gemischten Abkommen greift⁴⁵, gegen eine streng getrennte Verhandlungsführung. So hielt nämlich der EuGH in seinem WTO-Gutachten fest, eine enge Zusammenarbeit zwischen den Mitgliedstaaten und den Gemeinschaftsorganen sei sowohl bei der Aushandlung und dem Abschluss eines Übereinkommens als auch bei dessen Durchführung sicherzustellen, wenn sein Gegenstand teils in die Zuständigkeit der Gemeinschaft, teils in diejenige der Mitgliedstaaten fällt⁴⁶. Der EuGH hob hervor, diese Pflicht ergebe sich aus der „Notwendigkeit einer geschlossenen völkerrechtlichen Vertretung der Gemeinschaft“ und bezog sich dabei auf sein Gutachten 1/78 zum Naturkautschuk-Übereinkommen⁴⁷. Diesen Anforderungen kann kaum genügt werden, wenn im Rahmen der Verhandlungsführung die EG einerseits, die Mitgliedstaaten andererseits in ihren jeweiligen Kompetenzbereichen völlig autonom und ohne jeglichen Informationsaustausch tätig werden. Deutlich wird damit, dass die Trennung der Verhandlungsführung zwischen EG und Mitgliedstaaten letztlich nur bei nicht gemischten Verträgen tatsächlich realisiert werden kann; sobald jedoch die Gemeinschaft und ihre Mitgliedstaaten Vertragsparteien sind, geht es entweder um gemeinsame Zuständigkeiten oder die skizzierten rechtlichen und praktischen Probleme in Bezug auf die getrennte Verhandlungsführung treten auf. Gerade der in der Rechtsprechung des EuGH entwickelte Grundsatz einer „geschlossenen völkerrechtlichen Vertretung der Gemeinschaft“ impliziert hier zumindest eine enge Abstimmung, wenn nicht gar eine gemeinsame Verhandlungsführung⁴⁸.

b) Zur Reichweite der „Abstimmungspflicht“

Damit wird die Frage aufgeworfen, welche Pflichten Gemeinschaft und Mitgliedstaaten im Einzelnen obliegen, m.a.W., wie intensiv denn nun die Kooperation zwischen der EG und den Mitgliedstaaten ausgestaltet sein muss, um den Vertragsparteien eine praktikable und zweckmäßige Verhandlungsführung zu ermöglichen und gleichzeitig den Anforderungen von

⁴⁵ Bei Abkommen, die entweder nur von der Gemeinschaft, oder aber nur von den Mitgliedstaaten angestrebt werden, greift hingegen Art. 10 EGV in Bezug auf die Verhandlungsführung kaum. Besteht nämlich keine gemeinschaftliche Kompetenz, so fehlt jegliche Grundlage für Kooperationspflichten der Mitgliedstaaten. Ist hingegen eine ausschließliche gemeinschaftliche Kompetenz zu bejahen, können die Mitgliedstaaten gar nicht tätig werden, so dass sich die Frage nach den mitgliedstaatlichen Verfahrenspflichten ebenfalls erübrigt.

⁴⁶ EuGH, Gutachten 1/94 (WTO), Slg. 1994, I-5267, Rn. 108.

⁴⁷ EuGH, Gutachten 1/78 (Naturkautschuk-Übereinkommen), Slg. 1979, 2871, Rn. 34 ff.

⁴⁸ Wie bereits erwähnt fordert der EuGH in seinem WTO-Gutachten bei der Aushandlung eines gemischten Abkommens eine enge Zusammenarbeit zwischen den Mitgliedstaaten und den Gemeinschaftsorganen (EuGH, Gutachten 1/94, Slg. 1994, I-5267, Rn. 108). Zudem haben Gemeinschaft und Mitgliedstaaten bei gemischten Abkommen allgemein alle erforderlichen Maßnahmen zu treffen, um eine enge Zusammenarbeit in bestmöglicher Weise zu gewährleisten, EuGH, Rs. C-25/96 (FAO), Slg. 1996, I-1469, Rn. 48.

Art. 10 EGV zu genügen. Dabei ist grundsätzlich davon auszugehen, dass die entsprechenden Pflichten von Gemeinschaft und Mitgliedstaaten bei der Kooperationspflicht in Bezug auf gemeinsame Kompetenzen und der allgemeinen Kooperationspflicht bei gemischten Verträgen grundsätzlich parallel ausgestaltet sind, finden doch beide Kategorien von Verpflichtungen ihre Grundlage zumindest auch in Art. 10 EGV, so dass ihre Zielsetzung vor dem Hintergrund der erwähnten „geschlossenen völkerrechtlichen Vertretung“ der Gemeinschaft trotz des grundsätzlichen Unterschiedes in Bezug auf die Kompetenzverteilung durchaus parallel gelagert ist⁴⁹. Zu differenzieren ist allerdings für den Aspekt der Folgen einer nicht zustande gekommenen Einigung von Gemeinschaft und Mitgliedstaaten auf eine gemeinsame Position⁵⁰.

Im Einzelnen können hier – auf der Grundlage des Prinzips einer gemeinsamen Verhandlungsführung mit der Folge, dass grundsätzlich Gemeinschaft und Mitgliedstaaten verhandeln – folgende Kategorien von Verpflichtungen unterschieden werden:

- Informations- und Konsultationspflichten: Ganz allgemein obliegen Gemeinschaft und Mitgliedstaaten in diesem Zusammenhang umfassende Konsultations- und Informationspflichten⁵¹. EG und Mitgliedstaaten müssen sich also vollständig über die jeweiligen Absichten, Vorgehensweisen und sonstige für die Verhandlungen relevanten Umstände informieren.
- Darüber hinaus dürfte aber in all den Fällen, in denen Verhandlungen von Gemeinschaft und Mitgliedstaaten gemeinsam geführt werden, eine „materielle Berücksichtigungspflicht“ in dem Sinn bestehen, dass Gemeinschaft und Mitgliedstaaten bei der Vertretung ihrer Positionen wichtige Anliegen der Mitgliedstaaten bzw. der EG nicht außer Acht lassen, sondern in die Betrachtungen einbeziehen. M.a.W. besteht – jedenfalls soweit wichtige Interessen der EG bzw. der oder einiger Mitgliedstaaten betroffen sind – eine materielle Berücksichtigungspflicht, dürfen doch weder EG noch Mitgliedstaaten Positionen vertreten oder Verhaltensweisen pflegen, die klar wichtigen Interessen der jeweils anderen entgegenlaufen bzw. diese unterminieren. Grundlage dieser Pflicht ist Art. 10 EGV, womit auch deutlich wird, dass ihre Verletzung nur im Ausnahmefall gegeben sein dürfte, der im Wesentlichen dann anzunehmen sein kann, wenn eine generelle „Obstruktion“ die Wahrnehmung der Kompetenzen der EG bzw. der Mitgliedstaaten verunmöglichte. Denn der Art. 10 EGV zu entnehmenden Pflicht zum Zusammenwirken kann in materieller Hinsicht nur – aber immerhin – entnommen werden, dass die jeweiligen wesentlichen Interessen der EG

⁴⁹ Darüber hinaus dürften angesichts der bereits erwähnten (unter a) praktischen Schwierigkeiten bei der genauen Kompetenzabgrenzung bereits im Verhandlungsstadium differenzierte Pflichten hier kaum praktikabel sein.

⁵⁰ Hierzu unten c).

⁵¹ S. ausdrücklich EuGH, Rs. C-25/96 (Kommission/Rat), Slg. 1996, I-1469, Rn. 48, wo der EuGH betont, dass eine enge Zusammenarbeit zwischen den Mitgliedstaaten und den Gemeinschaftsorganen sowohl bei der Aushandlung und beim Abschluss als auch bei der Erfüllung der übernommenen Pflichten sicherzustellen sei.

bzw. der Mitgliedstaaten nicht durch das eigene Verhalten beeinträchtigt werden dürfen, was in unserem Zusammenhang in erster Linie dann gegeben sein kann, wenn die Wahrnehmung der Kompetenzen nicht mehr effektiv möglich ist, ansonsten allenfalls im Ausnahmefall anzunehmen sein kann⁵².

- Deutlich wird damit auch, dass im Vertrag kein Anhaltspunkt dafür ersichtlich ist, dass Gemeinschaft und Mitgliedstaaten eine Art Ergebnispflicht in dem Sinn obliegt, dass sie sich auf gemeinsame Positionen verständigen und diese in internationalen Verhandlungen vertreten müssen. Denn es ist keine rechtliche Grundlage ersichtlich, warum sich die Mitgliedstaaten der Verhandlungsposition der Gemeinschaft anpassen sollten oder umgekehrt⁵³. Eine solche Anpassungspflicht führte letztlich dazu, dass die jeweiligen Kompetenzen von EG und Mitgliedstaaten missachtet würden, ganz abgesehen davon, dass die sich genau hier aus Art. 10 EGV ergebenden Verpflichtungen angesichts der Gegenseitigkeit kaum präzisieren ließen.

In diesem Zusammenhang ist auch darauf hinzuweisen, dass die auch vom EuGH anerkannte grundsätzliche Zulässigkeit gemischter Verträge⁵⁴ auch eine Aufteilung der Zuständigkeiten zwischen Gemeinschaft und Mitgliedstaaten bei der Verhandlungsführung impliziert⁵⁵.

Zusammenfassend kann damit festgehalten werden, dass sich hinsichtlich der Verhandlungen für gemischte Verträge sowohl für die Gemeinschaft als auch für die Mitgliedstaaten (auch im Verhältnis der Mitgliedstaaten untereinander) die Verpflichtung ergibt, sich gegenseitig über ihre Verhandlungsstandpunkte zu unterrichten und zu konsultieren sowie alle Anstrengungen zu unternehmen, um im Bereich des geplanten Abkommens eine gemeinsame Position zu erreichen⁵⁶. Solch ein gemeinsamer Standpunkt muss im Konsensus zwischen allen Parteien gefällt werden, da es sich ja gerade nicht um ein Vorgehen innerhalb der gemeinschaftlichen Kompetenzen handelt, sondern dieses auf der zwischenstaatlichen Ebene angesiedelt ist⁵⁷;

⁵² Vgl. im Einzelnen zur Tragweite des Art.10 EGV auf der Grundlage der Verfassung *Astrid Epiney*, Föderalismus in der EU – einige Überlegungen auf der Grundlage des Verfassungsentwurfs -, in: Manfred Zuleeg (Hrsg.), Die neue Verfassung der EU, im Erscheinen. S. spezifisch zur Tragweite des Art. 10 EGV in den Außenbeziehungen *Epiney*, FS Ress (Fn. 11), 441 ff.

⁵³ In diese Richtung dürfte auch das Urteil des EuGH in der Rs. 237/86 gehen. Der Gerichtshof hielt fest, dass in den Fällen, in denen die Mitgliedstaaten in an sich ausschließlich in der Kompetenz der Gemeinschaft liegenden Gebieten aufgrund der Untätigkeit der Gemeinschaft als „Sachwalter des gemeinsamen Interesses“ tätig werden, um die Verwirklichung gemeinschaftlicher Zielsetzungen zu fördern, eine materielle Koordinationspflicht bestehe (EuGH, Rs. 237/86 (Niederlande/Kommission), Slg. 1987, 2515, Rn. 15 f.). E contrario wird man daraus ableiten können, dass jedenfalls keine allgemeine solche Abstimmungspflicht besteht.

⁵⁴ So hielt er in seinem Gutachten 1/78 fest, eine gemeinsame Beteiligung der EG und der Mitgliedstaaten am Naturkautschuk-Abkommen sei zulässig, wenn der Gegenstand des Übereinkommens nicht vollständig in den Zuständigkeitsbereich der Gemeinschaft falle, sondern eine „Aufteilung der Zuständigkeiten erforderlich macht“. EuGH, Gutachten 1/78 (Naturkautschuk-Übereinkommen), Slg. 1979, 2871, Rn. 3.

⁵⁵ *Stephen Hyett*, The Duty of Co-operation: A Flexible Concept, in: Alan Dashwood/Christophe Hillion (Hrsg.), The General Law of E.C. External Relations, 2000, 248 (251).

⁵⁶ Vgl. *MacLeod/Hendry/Hyett*, External Relations (Fn. 20), 148; *Eberle*, Die EG als Partei internationaler Umweltschutzübereinkommen (Fn. 16), 166 f.

⁵⁷ Ebenso, *Eberle*, Die EG als Partei internationaler Umweltschutzübereinkommen (Fn. 16), 167; a.A. *Frid*, The Relations between the EC and International Organizations (Fn. 21), 150; *Hyett*, in: The General Law of E.C. External Relations (Fn. 55), 248 (252 f.).

insofern handelt es sich in jeder Beziehung um eine Verhaltens- und nicht um eine Ergebnispflicht.

In der Praxis werden die gemeinsamen Positionen teilweise in Brüssel im Rahmen des Rates erarbeitet. Überdies finden auch auf internationalen Konferenzen täglich oder sogar mehrmals täglich Koordinierungssitzungen der Mitgliedstaaten statt, an denen die Ratspräsidentschaft den Vorsitz führt⁵⁸. So fanden beispielsweise während des Verhandlungsprozesses für die UN-Rahmenkonvention über Klimaänderungen in Rio regelmäßig Koordinierungssitzungen statt, wobei erst die Niederlande und dann Portugal als Inhaber der Ratspräsidentschaft den Vorsitz führte⁵⁹, und während der Generalversammlung der UNO zwischen der EG und den Mitgliedstaaten werden regelmäßig über 200 Koordinierungssitzungen durchgeführt⁶⁰. Da an den internationalen Verhandlungen für solche informellen Sitzungen zwischen der Gemeinschaft und den Mitgliedstaaten meist nur wenig Zeit bleibt, kann häufig nur die grundsätzliche Stoßrichtung der Verhandlung vereinbart werden, während taktische Feinheiten und verschiedene Handlungsoptionen je nach Entwicklung der Verhandlung kaum diskutiert werden können⁶¹. Problematisch war dies beispielsweise bei den Verhandlungen zum Kyoto-Protokoll, als für die verschiedenen Staaten verbindliche Emissionsreduktionsziele vereinbart werden sollten. Während die Gemeinschaft und einige Mitgliedstaaten versuchten, mit den USA einen Kompromiss auszuhandeln, bestanden andere Mitgliedstaaten darauf, den größten Treibhausgasemittenten vorläufig zu isolieren und so einen größeren Druck zu erzeugen⁶².

c) Pflichten von Gemeinschaft und Mitgliedstaaten bei differierenden Verhandlungspositionen

Kann zwischen der EG und den Mitgliedstaaten kein gemeinsamer Standpunkt erreicht werden, so ist zu unterscheiden, ob es sich um einen Bereich handelt, der in der ausschließlichen Kompetenz der Gemeinschaft liegt oder um eine Materie in geteilter Zuständigkeit:

- Bei der erstgenannten Konstellation ergibt sich aus der ausschließlichen Zuständigkeit der Gemeinschaft die Unzulässigkeit der Vertretung (abweichender) nationaler Standpunkte durch die Mitgliedstaaten in den Verhandlungen; diese sollten daher in solchen Fällen auf Verhandlungen mit Drittstaaten verzichten. Kann aufgrund der Uneinigkeit der Mitgliedstaaten aber auch keine gemeinschaftliche Verhandlungsposition definiert werden, sind Verhandlungen mit Drittstaaten wohl nicht möglich⁶³.

⁵⁸ Eberle, Die EG als Partei internationaler Umweltschutzübereinkommen (Fn. 16), 167.

⁵⁹ S. von Horstig, Die EG als Partei internationaler Umweltabkommen (Fn. 41), 237.

⁶⁰ Näheres bei Peter Brückner, The EC and the UN, EJIL 1990, 174 (180 ff.); Jan Wouters, The European Union as an Actor within the United Nations General Assembly, 2001, <http://www.law.kuleuven.ac.be/iir/eng/wp/WP2e.pdf>, besucht am 16.12.1004.

⁶¹ Breier, EuZW 1999 (Fn. 23), 11 (13). Allerdings ist festzuhalten, dass die EU-Staaten vor der Osterweiterung im Rahmen des UNO-Systems ein zu rund 90 Prozent gleichförmiges Abstimmungsverhalten pflegten. Vgl. Urs Saxer, Wege der EU zur mehr Einfluss in internationalen Organisationen, NZZ vom 17. November 2004, 15.

⁶² Vgl. zu den Verhandlungen zum Kyoto-Protokoll Breier, EuZW 1999 (Fn. 23), 11 (13).

⁶³ Siehe MacLeod/Hendry/Hyett, External Relations (Fn. 20), 149, die pointiert festhalten: „If it proves impossible to reach agreement in the Council on matters within the exclusive competence of the Community, it is difficult to see any room for independent action on such matters by the Member States: by definition no Community position exists, and none can be expressed“. Siehe auch Eeckhout, External

- Anders stellt sich die Situation dar, wenn im Bereich geteilter Kompetenzen kein gemeinsamer Standpunkt erreicht werden kann. Die aus Art. 10 EGV fließende Kooperationspflicht bindet die Mitgliedstaaten in Bezug auf die Zulässigkeit der Vertretung eigener Positionen weniger strikt in Bereichen, die (u.a.) in ihrer Kompetenz stehen⁶⁴. Im Übrigen und vor allem ist hier eine Zuständigkeit der Mitgliedstaaten für die Wahrnehmung der Außenkompetenzen gegeben, die sie – unter Beachtung der Anforderungen des Art. 10 EGV – auch dann ausüben können, wenn die Gemeinschaft sich nicht auf eine Verhandlungsposition festlegen kann. Daher ist es in diesen Fällen in aller Regel zulässig, dass die Mitgliedstaaten ihre nationalen Standpunkte zu vertreten, falls sich eine gemeinsame Positionierung der Gemeinschaft als unmöglich erweisen sollte⁶⁵ und soweit dadurch die (zukünftige) Ausübung der Kompetenzen durch die Gemeinschaft nicht verunmöglicht oder obstruiert wird.

Eine „Obstruktion“ der gemeinschaftlichen Verhandlung(sposition) ist insbesondere dann denkbar, wenn sich zwar nicht alle Mitgliedstaaten einig sind, die Gemeinschaft sich aber (in einer Mehrheitsentscheidung) auf eine gemeinschaftliche Verhandlungsposition geeinigt hat: Bei einer solchen Konstellation dürfte es in aller Regel gegen Art. 10 EGV verstoßen, wenn nicht mit der gemeinschaftlichen Position einverständene Mitgliedstaaten eine gegenteilige Verhandlungsposition vertreten und damit die gemeinschaftliche untergraben. Hieran ändert dann auch die ggf. vorliegende gemeinsame Zuständigkeit nichts.

Hinzuweisen ist in diesem Zusammenhang auf den Umstand, dass die Gemeinschaft und die Mitgliedstaaten für den Fall, dass kein gemeinsamer Konsens gefunden werden kann, gelegentlich in Vereinbarungen Lösungen festhalten⁶⁶. So hatten beispielsweise der Rat und die Kommission in ihrer Vereinbarung über die Beteiligung an internationalen Abkommen über Rohmaterialien PROBA 20⁶⁷ abweichende Positionierungen der Mitgliedstaaten in bestimmten Bereichen zugelassen⁶⁸. Eine entsprechende Regelung wurde auch in der Vereinbarung zwischen dem Rat und der Kommission über

Relations (Fn. 32), 217; *Christiaan Timmermans*, in: Alan Dashwood/Christophe Hillion (Hrsg.), *The General Law of E.C. External Relations*, 2000, 239 (242).

⁶⁴ So etwa *Eberle*, Die EG als Partei internationaler Umweltschutzübereinkommen (Fn. 16), 167 f. E contrario wird dies in EuGH, Gutachten 1/94 (WTO), Slg. I-5267, Rn. 109, angedeutet, bei dem es um Bereiche in der Zuständigkeit der Gemeinschaft einerseits, in der Kompetenz der Mitgliedstaaten andererseits ging. Der EuGH hielt in diesem Gutachten fest, die Pflicht zur Zusammenarbeit sei unter bestimmten, hier nicht interessierenden Bedingungen „um so zwingender“. Unter anderen Bedingungen dürfte somit die Kooperationspflicht zumindest „etwas weniger zwingend“ sein.

⁶⁵ So auch *MacLeod/Hendry/Hyett*, *External Relations* (Fn. 20), 149; *Eberle*, Die EG als Partei internationaler Umweltschutzübereinkommen (Fn. 16), 169. Eher a.A. *Eeckhout*, *External Relations* (Fn. 32), 216; *Timmermans*, in: *The General Law of E.C. External Relations* (Fn. 53), 239 (242).

⁶⁶ In der Praxis wird die Forderung nach einem einheitlichen Auftreten von Gemeinschaft und Mitgliedstaaten auch weniger strikt befolgt bei (Umwelt-)Themen, die keinen globalen Charakter aufweisen. Siehe *von Horstig*, Die EG als Partei internationaler Umweltabkommen (Fn. 41), 238, die in diesem Zusammenhang auf die Folgevereinbarungen zum Genfer Luftreinhalteabkommen verweist.

⁶⁷ Abgedruckt in *Edmond L.M. Völker/Jacques Steenbergen*, *Leading Cases and Materials on the External Relations Law of the E.C.*, 1985, 48 ff.

⁶⁸ PROBA 20 hielt fest, dass, „among the matters to be specifically discussed by the management bodies, will be certain matters, notably of a technical nature or which concern only Member States which will not require a common position. As far as possible these matters should be established by prior common agreement“.

die Koordinierung in der FAO festgelegt⁶⁹, und auch die Erklärung (Nr. 25) zur Vertretung der Interessen der überseeischen Länder und Hoheitsgebiete nach Art. 299 Abs. 3 und Absatz 6 lit. a und b des Vertrags von Maastricht enthalten eine entsprechende Klausel⁷⁰.

d) Zur Vertretung von Gemeinschaft und Mitgliedstaaten an Verhandlungen gemischter Verträgen in der Praxis

In der Praxis haben sich für die Zusammensetzung der Delegationen – für die es im EG-Vertrag keine expliziten Vorgaben gibt, wobei aber auf der Grundlage der bereits erwähnten Rechtsprechung des EuGH⁷¹ jedenfalls eine enge Zusammenarbeit zwischen den Mitgliedstaaten und den Gemeinschaftsorganen sowohl bei der Aushandlung und dem Abschluss eines gemischten Übereinkommens als auch bei dessen Durchführung sicherzustellen ist⁷² – drei Grundmodelle herangebildet, bei deren Wahl allerdings auch gewisse Zweckmäßigkeitüberlegungen⁷³ in Bezug auf das im konkreten Fall geeignete Modell eine wichtige Rolle spielen dürften:

- Nach einer ersten Formel schickt die Gemeinschaft eine Delegation, bestehend aus Vertretern der Kommission und des Rates, an die Verhandlungen. Gleichzeitig nimmt auch eine Delegation jedes Mitgliedstaats an den Verhandlungen teil⁷⁴. Nach diesem Modus wurde beispielsweise an der Dritten Seerechtskonferenz der UNO die Seerechtskonvention erarbeitet⁷⁵. Solche (völlig) getrennten Delegationen liegen nahe, wenn gewisse Bereiche des Abkommens nationale Interesse tangieren, über die die Mitgliedstaaten selbständig verhandeln möchten⁷⁶. Der Nachteil dieser Verhandlungsformel liegt aber wohl darin, dass es recht schwierig sein dürfte, in den geteilten Kompetenzbereichen einen Konsens zu erreichen⁷⁷.

⁶⁹ Die Vereinbarung ist abgedruckt bei *Frid*, *The Relations between the EC and International Organizations* (Fn. 21), 398 ff.

⁷⁰ Wörtlich: „Die Konferenz kommt in Anbetracht der Tatsache, dass unter außergewöhnlichen Umständen die Interessen der Union und die Interessen der Länder und Hoheitsgebiete nach Artikel 299 Absatz 3 und Absatz 6 Buchstaben a und b des Vertrags divergieren können, überein, dass der Rat sich um eine Lösung bemühen wird, die mit dem Standpunkt der Union in Einklang steht. Für den Fall jedoch, dass sich dies als unmöglich erweist, erklärt sich die Konferenz damit einverstanden, dass der betreffende Mitgliedstaat im Interesse der betreffenden überseeischen Länder und Hoheitsgebiete gegebenenfalls eigenständig handelt, allerdings ohne dabei das Interesse der Gemeinschaft zu beeinträchtigen. Dieser Mitgliedstaat macht dem Rat und der Kommission eine Mitteilung, wenn eine derartige Interessendivergenz auftreten könnte, und weist, wenn sich eigenständiges Handeln nicht vermeiden lässt, deutlich darauf hin, dass er im Interesse eines der genannten überseeischen Hoheitsgebiete handelt.“

⁷¹ Insbesondere im WTO-Gutachten, EuGH, Gutachten 1/94, Slg. 1994, I-5267. S. oben C.I.3.a).

⁷² S. auch *Stein*, *Der gemischte Vertrag* (Fn. 42), 166; *Denys Simon*, *Le système juridique communautaire*, 1997, 95.

⁷³ *Tomuschat*, Art. 300 (Fn. 25), Rn. 35.

⁷⁴ *Jean Groux*, *Mixed Negotiations*, in: David O’Keeffe/Henry G. Schermers (Hrsg.), *Mixed Agreements*, 1983, 87 (92 f.).

⁷⁵ Hierzu *Groux*, in: *Mixed Agreements* (Fn. 74), 87 (92).

⁷⁶ *Tomuschat*, Art. 300 (Fn. 25), Rn. 35; *Frenz*, *Außenkompetenzen* (Fn. 37), 150.

⁷⁷ Vgl. auch *Frenz*, *Außenkompetenzen* (Fn. 37), 150, wonach bei dieser Verhandlungsart „auf die möglichen Synergieeffekte eines flexiblen gemeinsamen Auftretens von Gemeinschaft und Mitgliedstaaten verzichtet“ wird. Allerdings vertritt *Frenz*, 151 f., dass Koordinierungssitzungen kaum

- Nach einer zweiten Grundform entsenden die Gemeinschaft einerseits, jeder Mitgliedstaat andererseits ebenfalls getrennte Delegationen. Wie bei der ersten Variante setzt sich die gemeinschaftliche Delegation aus Vertretern der Kommission und des Rates zusammen; verstärkt wird das Gremium jedoch durch Vertreter der Mitgliedstaaten. Diese „Technik“ wurde bisher regelmäßig bei Verhandlungen über Umweltabkommen angewendet⁷⁸, so beispielsweise bei der Wüstenkonvention⁷⁹ oder bei der Artenvielfaltkonvention⁸⁰. Dabei können entweder nur Vertreter jenes Mitgliedstaats, der zum Zeitpunkt der Verhandlungen die Ratspräsidentschaft inne hat, zur Verstärkung beigezogen werden (bicephal), oder aber von jedem Mitgliedstaat (multicephal)⁸¹. So sind beispielsweise die gemeinschaftlichen Delegationen in der UNO-Generalversammlung sowie bei einigen Rohstoffabkommen bicephal zusammengesetzt⁸², und bei den Verhandlungen des Kyoto-Protokolls wurde als Zwischenlösung die sogenannte Troika (d.h. die aktuelle, die vorhergehende und die nachfolgende Ratspräsidentschaft) sowie die Kommission mit der Verhandlungsführung beauftragt⁸³. Hingegen wurde an die Verhandlungen zum Naturkautschuk-Übereinkommen und zum internationalen Kakao-Übereinkommen eine multicephale Delegation entsandt; eine entsprechende Regelung sieht auch beispielsweise PROBA 20, die Vereinbarung über die Beteiligung an internationalen Abkommen über Rohmaterialien, vor⁸⁴.
- Nach einer dritten Variante werden die Gemeinschaft und die Mitgliedstaaten durch eine gemeinsame Delegation vertreten. Der Rückgriff auf diese Variante erscheint insbesondere in jenen Fällen zweckmäßig, in denen die Gemeinschaft und die Mitgliedstaaten gegenüber dem Drittstaat als eine Vertragspartei auftreten⁸⁵. Erstmals wurde diese Technik 1967 in Rom bei den Verhandlungen über den Getreidehandel verwendet, weshalb sie auch „Rom-Formel“ genannt wird.
Bei einer inzwischen verbreiteten Unterart dieser Variante beauftragen sowohl der Rat als auch die Mitgliedstaaten die Kommission für die in ihre Zuständigkeit fallenden

zwingend stattfinden müssen, wenn die Gemeinschaft und die Mitgliedstaaten getrennte Delegationen zu den Verhandlungen sitzen. Dies dürfte im Hinblick auf das Prinzip der Gemeinschaftstreue aber unzulässig sein.

⁷⁸ *Von Horstig*, Die EG als Partei internationaler Umweltabkommen (Fn. 41), 237; *Eberle*, Die EG als Partei internationaler Umweltschutzübereinkommen (Fn. 16), 165.

⁷⁹ List of participants of the Intergovernmental Negotiating Committee A/AC.241/INF.2.

⁸⁰ Siehe *Veit Koester*, The Biodiversity Convention: Negotiation Process and Some Comments on the Outcome, EPL 1997, 175 (186).

⁸¹ *Groux*, in: Mixed Agreements (Fn. 74), 87 (92 f.); *Frenz*, Außenkompetenzen (Fn. 37), 150.

⁸² *Christoph Vedder*, Art. 228, in: Grabitz/Hilf (Hrsg.), Das Recht der Europäischen Union, Altband II, Rn. 29.

⁸³ Vgl. *Breier*, EuZW 1999 (Fn. 23), 11 (13); vgl. zur sogenannten Troika *Wouters*, The European Union as an Actor within the United Nations General Assembly (Fn. 60), 8 f.; vgl. list of participants of the Intergovernmental Negotiating Committee A/AC.237/INF. 5 – 8, 11, 13, 14.

⁸⁴ *Groux*, in: Mixed Agreements (Fn. 74), 87 (93); *Eberle*, Die EG als Partei internationaler Umweltschutzübereinkommen (Fn. 16), 165.

⁸⁵ *Groux*, in: Mixed Agreements (Fn. 74), 87 (93); *Tomuschat*, Art. 300 (Fn. 25), Rn. 35; *Stein*, Der gemischte Vertrag (Fn. 42), 165 ff.; *Frenz*, Außenkompetenzen (Fn. 37), 150.

Bereiche zur Verhandlungsführung. Diese Formel stützt sich auf Art. 300 Abs. 1 EGV, wonach die Kommission die Verhandlungen für internationale Abkommen führt, und hat sich in letzter Zeit mehr und mehr durchgesetzt⁸⁶. So sind die meisten Assoziations- und Kooperationsabkommen, die gemischt abgeschlossen worden sind, durch die Kommission verhandelt worden, und auch in der Uruguay Runde zu WTO/GATT sowie bei den GATS-Abkommen haben die Gemeinschaft und die Mitgliedstaaten die Kommission zur Verhandlungsführung beauftragt⁸⁷.

Ein großer Vorteil dieses Vorgehens besteht darin, dass die Repräsentation während der gesamten Verhandlungsdauer einheitlich ist, so dass nicht je nach Materie der Verhandlungspartner ausgewechselt werden muss. Insbesondere Zweckmäßigkeitsgründe sprechen somit für die Anwendung dieser Praxis⁸⁸. Aus rechtlicher Sicht dürfte diese Praxis auch zulässig sein: Denn zwar handeln hier Gemeinschaftsorgane (teilweise) in nicht in ihrem Kompetenzbereich liegenden Gebieten; allerdings geschieht dies im Auftrag der Mitgliedstaaten, was durch Art. 7 Abs. 1 EGV gerade nicht ausgeschlossen wird⁸⁹. Im Übrigen ist Art. 300 Abs. 1 Uabs. 2 EGV die Kompetenz der Kommission zur Verhandlungsführung zu entnehmen⁹⁰. Die erörterten Kooperationsverpflichtungen⁹¹ bestehen auch bei dieser Variante fort. Dies macht eine intensive Zusammenarbeit zwischen den Parteien erforderlich⁹². Aus der Tatsache, dass die Kommission als Verhandlungsführerin agiert, dürfen nämlich keine Rückschlüsse auf die materielle Kompetenzverteilung gezogen werden⁹³.

II. Besonderheiten bei Verhandlung und Erlass von „Durchführungsbestimmungen“

⁸⁶ S. in diesem Zusammenhang auch die etwas „absolute“ formulierte Forderung von *MacLeod/Hendry/Hyett*, External Relations (Fn. 20), 152 f.: „In principle negotiations in respect of matters involving an element of Community competence should be conducted by the Commission (Arts. 228 (1) EC and 101 Euratom), and this accords with the Community’s practice.“

⁸⁷ Siehe ausführlich *Florian Lütticken*, Zur Uruguay-Runde des GATT – Das Verhalten der europäischen Akteure und der Mitgliedstaaten, 2001, http://www.unitrier.de/uni/fb3/politik/liba/pafe/docs/gatt_uruguay.pdf, besucht am 15.11.2004. Siehe auch den Hinweis auf das entsprechende Ratsprotokoll in EuGH, Gutachten 1/94 (WTO), Slg. 1994, Slg. I-5276, 5365 f.; *Heliskoski*, Mixed Agreements (Fn. 14), 80.

⁸⁸ Vgl. Schlussanträge GA *Jacobs* zu Rs. C-316/91 (Abkommen von Lomé), Slg. 1994, I-625, Rn. 82.

⁸⁹ Vgl. *Roland Bieber*, Art. 7, in: Hans von der Groeben/Jürgen Schwarze (Hrsg.), Kommentar zum Vertrag über die Europäische Union und zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft, 6. Aufl., 2004, Rn. 33; Schlussanträge GA *Jacobs* zu Rs. C-316/91 (Abkommen von Lomé), Slg. 1994, I-625, Rn. 83.

⁹⁰ Dabei darf diese Kompetenz auch bei gemischten Abkommen nicht ausgehöhlt werden. Vgl. hierzu *Frenz*, Außenkompetenzen (Fn. 37), 153 ff.; *Breier*, EuZW 1999 (Fn. 23), 11 (14); *Ehlermann*, in: *Mixed Agreements* (Fn. 41), 3 (10); *Tomuschat*, Art. 300 (Fn. 25), Rn. 35; s. auch *MacLeod/Hendry/Hyett*, External Relations (Fn. 20), 152.

⁹¹ Oben C.I.3.b).

⁹² *Frenz*, Außenkompetenzen (Fn. 37), 152.

⁹³ Vgl. nur die entsprechende Stellungnahme des Rates und der Abgeordneten der Mitgliedstaaten: „the decision does not prejudice the question of the competence of the Community or the Member States on particular issues“, abgedruckt in *Hugo Paemen/Alexandra Bensch*, From the GATT to the WTO – The European Community in the Uruguay Round, 1995, 56. Siehe zum Ganzen *Heliskoski*, *Mixed Agreements* (Fn. 14), 80 ff.

Bei zahlreichen völkerrechtlichen Vertragswerken und internationalen Organisationen wird einem durch Vertrag eingesetzten und aus Vertretern der Vertragsparteien bestehenden Gremium (meist eine Vertragsstaatenkonferenz) die Kompetenz zum Erlass von Durchführungsmaßnahmen oder zur Annahme von Protokollen (die dann aber in der Regel noch ratifiziert werden müssen) eingeräumt. Fraglich ist in unserem Zusammenhang, wer – Gemeinschaft und/oder Mitgliedstaaten – hier verhandeln und abstimmen dürfen, wobei den völkerrechtlichen Übereinkommen hier selbst häufig Regeln zu entnehmen sind.

Dabei darf die EG solche Regeln in einem Abkommen nur dann akzeptieren, wenn diese mit den Vorgaben des Vertrages in Einklang stehen (s. auch Art. 300 Abs. 6 EGV). So wäre es etwa mit diesen nicht vereinbar, wenn die Mitgliedstaaten auch in Fällen abstimmen dürften, die in die ausschließliche Kompetenz der Gemeinschaft fallen. Auch sind ggf. bestehende gemeinschaftliche Vereinbarungen über die Ausübung des Stimmrechts zu beachten, da ansonsten das Prinzip der Gemeinschaftstreue verletzt wird⁹⁴. Sollten derartige gegen den EG-Vertrag verstoßende Abstimmungsregeln aber gleichwohl vereinbart werden, sind sie völkerrechtlich jedenfalls beachtlich⁹⁵.

Grundsätzlich finden hier dieselben Regeln Anwendung wie bei der Aushandlung des „ursprünglichen“ Vertragswerks⁹⁶. Allerdings können bei ihrer Heranziehung besondere Probleme auftreten, wobei in erster Linie die Frage der „umgekehrten AETR-Rechtsprechung“ in Bezug auf die Wirkungen des Abschlusses des „ursprünglichen“ Vertragswerks (1.) sowie die Ausübung des Stimmrechts (2.) von Bedeutung sind.

1. Zur „umgekehrten AETR-Rechtsprechung“

In Bezug auf in die gemeinsame Zuständigkeit von EG und Mitgliedstaaten fallende Vertragsbestimmungen – also solche, die in der konkurrierenden Kompetenz von EG und Mitgliedstaaten liegen, was im Umweltrecht regelmäßig der Fall ist – fragt es sich, ob der Abschluss des „ursprünglichen“ Vertrages auf der Grundlage einer Art „umgekehrter AETR-Rechtsprechung“⁹⁷ bewirkte, dass der Abschluss völkerrechtlicher Abkommen durch die

⁹⁴ EuGH, Rs. C-25/94 (FAO), Slg. 1996, I-1469, Rn. 48 ff. Hier ging es um die Interinstitutionelle Vereinbarung vom 19.12.1991 zwischen Rat und Kommission über die Rechte im Rahmen der FAO-Gremien und darauf abgestützt Entscheidung vom 22.11.1993 über das Stimmrecht. Vgl. die Wiedergabe des Textes in *Frid*, *The Relations Between the EC and International Organizations* (Fn. 21), 398 ff.; EuGH, Rs. C-25/94 (FAO), Slg. 1996, I-1469, Rn. 6. Zustimmend zum Urteil *Nanette A. Neuwahl*, *Shared powers or combined incompetence?*, *More on Mixity*, *CMLR* 1996, 667 (680 ff.); *Gregorio Garzón Clariana*, *La Mixité: Le droit et les problèmes pratiques*, in: Jacques H.J. Bourgeois/Jean-Louis Dewost/Marie-Ange Gaiffé (Hrsg.), *La Communauté européenne et les accords mixtes*, 15 (23); eher ablehnend *Joni Heliskoski*, *Internal Struggle for International Presence: The Exercise of Voting Rights Withing the FAO*, in: Alan Dashwood/Christophe Hillion (Hrsg.), *The General Law of E.C. External Relations*, 2000, 79 (92 ff.); zu einem gegenteiligen Schluss als der EuGH kam auch GA *Jacobs* in seinen Schlussanträgen zu Rs. C-25/94 (FAO), Slg. 1996, I-1469, insb. Rn. 71 ff. Siehe zum Urteil auch *Noreen Burrows*, *COREPER, Competence and Conservation*, *ELR* 1997, 64 (insb. 66).

⁹⁵ Hierzu *Astrid Epiney*, *Zur Stellung des Völkerrechts in der EU*, *EuZW* 1999, 5 (7 f.).

⁹⁶ S.o. C., am Anfang.

⁹⁷ Vgl. einen ähnlichen Ausdruck bei *Eberle*, *Die EG als Partei internationaler Umweltschutzübereinkommen* (Fn. 16), 241.

Gemeinschaft eine Sperrwirkung für mitgliedstaatliche Regelungen in dem jeweiligen Sachgebiet nach sich zöge⁹⁸. Dies bedeutete dann, dass für entsprechende Durchführungsbeschlüsse von Vertragsgremien eben nunmehr nur noch die Gemeinschaft zuständig wäre. Deutlich wird damit, dass hier letztlich die Frage zur Debatte steht, ob und ggf. inwieweit der Abschluss völkerrechtlicher Verträge durch die Gemeinschaft (zusammen mit den Mitgliedstaaten) mit einer Kompetenzausübung der Gemeinschaft im internen Bereich in Bezug auf die Folgen dieser „Legiferierung“ für die mitgliedstaatlichen Kompetenzen gleichzusetzen ist, so dass auch durch den Abschluss gemischter Verträge eine abschließende Regelung eines bestimmten Bereichs erfolgen kann⁹⁹. Im Ergebnis ist diese Frage zu bejahen: Denn der Gemeinschaft steht ja die Kompetenz für die Regelung des entsprechenden Bereichs zu, so dass hier jedenfalls der Einwand nicht greift, der Abschluss des völkerrechtlichen Vertrages allein führte zu einer Modifikation der Regeln der Kompetenzverteilung zwischen Gemeinschaft und Mitgliedstaaten. Auch ist kein Grund erkennbar, die interne und externe Kompetenzausübung durch die Gemeinschaft hier unterschiedlich zu behandeln. Schließlich ist auf die Effektivität der abgeschlossenen völkerrechtlichen Vertragsbestimmungen, die ja integrierende Bestandteile des Gemeinschaftsrechts werden, hinzuweisen: Falls diese einen bestimmten Bereich abschließend regeln, brächte eine diesbezügliche verbleibende Zuständigkeit der Mitgliedstaaten auf der völkerrechtlichen oder internen Ebene die Gefahr mit sich, dass die effektive Wirkung dieser völker- und gemeinschaftsrechtlichen Vorgaben beeinträchtigt würde. Damit ist im Ergebnis davon auszugehen, dass die vertraglichen Bestimmungen insoweit eine „Sperrwirkung“ entfalten und die Mitgliedstaaten daher hier nicht mehr tätig werden dürfen, als die entsprechenden völkervertraglichen Bestimmungen das jeweilige Problem abschließend regeln wollen. Immerhin sei hier aber bemerkt, dass dies jedenfalls im Umweltbereich relativ selten sein dürfte, formulieren die völkerrechtlichen Verträge hier doch oft eher weite Vorgaben, die einen erheblichen Gestaltungsspielraum im Rahmen der Durchführung lassen, so dass nur selten von einem abschließenden Rahmen gesprochen werden kann. Jedenfalls ist die Frage, ob und inwieweit eine Regelung abschließend ist, nach denselben Grundsätzen wie im innergemeinschaftlichen Bereich zu beurteilen. Weiter und daran anschließend sei klargestellt, dass letztlich jeder einzelne Regelungsbereich auf seine Abgeschlossenheit zu untersuchen ist, so dass es in einem Vertrag durchaus Regelungen geben kann, die einen abschließenden Charakter aufweisen, und solche, bei denen dies nicht der Fall ist.

⁹⁸ Vgl. für einen Überblick über die Thematik *Eberle*, Die EG als Partei internationaler Umweltschutzübereinkommen (Fn. 16), 241 ff.; s. auch *Nanette A. Neuwahl*, Shared Competence or Combined Incompetence? More on Mixity, CMLR 1996, 667 (676).

⁹⁹ Vgl. in diesem Zusammenhang auch *Heintschel von Heinegg*, EUDUR I (Fn. 3), § 22, Rn. 27, der darauf hinweist, dass die Ausschließlichkeit der Außenkompetenz der Gemeinschaft auch dadurch bewirkt werden könne, dass die Gemeinschaft im Bereich der konkurrierenden Außenkompetenzen einen völkerrechtlichen Vertrag abschließt.

2. Zur Ausübung des Stimmrechts

Die Kompetenz zur Ausübung des Stimmrechts bei Vertragsstaatenkonferenzen oder sonstigen, durch völkerrechtliche Verträge eingesetzte Gremien ist grundsätzlich nach denselben Kriterien zu beurteilen wie die Kompetenz zur Verhandlungsführung¹⁰⁰, wobei aber eine allenfalls gegebene abschließende Regelung in dem jeweiligen völkerrechtlichen Vertrag zu beachten ist. Dies bedeutet, dass grundsätzlich die EG und die Mitgliedstaaten jeweils unter grundsätzlichem Ausschluss der anderen über diejenigen Bereiche, die in ihrer ausschließlichen Kompetenz liegen, abstimmen können, wobei aber die bereits erörterten Pflichten aus Art. 10 EGV zu beachten sind. In den Bereichen gemeinsamer Kompetenz jedoch müssen EG und Mitgliedstaaten gemeinsam abstimmen.

Probleme ergeben sich bei der Anwendung dieser Grundsätze aber immer dann, wenn die völkerrechtlichen Abkommen selbst Abstimmungsregeln vorsehen. So hält beispielsweise Art. 31 Abs. 2 des Übereinkommens über die Biologische Vielfalt fest, dass Organisationen der regionalen Wirtschaftsintegration (wie die EG) ihr Stimmrecht nicht ausüben können, wenn ihre Mitgliedstaaten abstimmen und umgekehrt. Gleiches gilt für die OSPAR-Konvention (Art. 20)¹⁰¹. Ein Auftreten von der Gemeinschaft und den Mitgliedstaaten nebeneinander an den Abstimmungen ist auch im Allgemeinen nicht üblich¹⁰². Teilweise wird in den völkerrechtlichen Abkommen zusätzlich (jedenfalls allgemein) definiert, in welchen Bereichen die EG bzw. ihre Mitgliedstaaten das Stimmrecht ausüben dürfen. Weiter ist darauf hinzuweisen, dass gelegentlich auch entweder nur die Gemeinschaft oder nur die Mitgliedstaaten – unter Ausschluss der jeweils anderen – abstimmen dürfen, ungeachtet der Kompetenzverteilung im Binnenbereich.

Vor diesem Hintergrund ist zu unterscheiden:

- Verfügt die EG völkerrechtlich über kein Stimmrecht, so können von Vornherein nur die Mitgliedstaaten an Abstimmungen teilnehmen. Dies bereitet solange keine Probleme, wie die Gegenstände in der konkurrierenden Kompetenz von EG und Mitgliedstaaten liegen, wobei aber immer die sich aus Art. 10 EGV ergebenden Kooperationspflichten zu beachten sind. In Bereichen hingegen, die in der ausschließlichen Kompetenz der EG liegen, ist es den Mitgliedstaaten grundsätzlich verwehrt tätig zu werden, es sei denn als Sachwalter der Gemeinschaft; in einem solchen Fall müssten sie den auf Gemeinschaftsebene definierten Standpunkt vertreten.

¹⁰⁰ S. in diesem Zusammenhang auch *Eberle*, Die EG als Partei internationaler Umweltschutzübereinkommen (Fn. 16), 171, die festhält, dass die Stimmabgabe unter den Begriff der „Aushandlung“ eines Abkommens zu subsumieren sei.

¹⁰¹ Siehe zur Ausübung des Stimmrechts in der OSPAR-Kommission *Simon Marr*, Handlungsanleitung zur Interessenwahrnehmung Deutschlands im Sachbereich der Verhandlungen zum OSPAR-Übereinkommen, in: *Simon Marr/Peter Beyer et al.*, EG-Kompetenzen bei völkerrechtlichen Verträgen im Umweltbereich unter besonderer Berücksichtigung des OSPAR-Übereinkommens, 2004, 155 (162).

¹⁰² Eine Ausnahme bildet das „Protocol relating to the Madrid Arrangement concerning the International Registration of Marks“. Vgl. hierzu *MacLeod/Hendry/Hyett*, External Relations (Fn. 20), 174.

Kommt es hier aber zu keiner Einigung oder sind die Mitgliedstaaten nicht gewillt, den gemeinschaftlichen Standpunkt in der Abstimmung mitzutragen, widerspräche es wohl der innergemeinschaftlichen Kompetenzverteilung sowie dem Grundsatz der Gemeinschaftstreue, an den Abstimmungen teilzunehmen.

- Verfügt nur die EG – unter Ausschluss der Mitgliedstaaten – über ein Stimmrecht, was in der Praxis jedenfalls im Umweltbereich soweit ersichtlich nicht vorkommt und jedenfalls wohl kaum ausschließliche Kompetenzen der Mitgliedstaaten betreffen kann¹⁰³, so hat die EG in den Bereichen der konkurrierenden Zuständigkeit die Belange der Mitgliedstaaten gemäß den erörterten Vorgaben des Art. 10 EGV zu berücksichtigen, kann aber das Stimmrecht ausüben.
- Sind völkerrechtlich alternativ entweder die Gemeinschaft oder die Mitgliedstaaten zur Wahrnehmung des Stimmrechts berechtigt, so bestimmt sich die Zuständigkeit parallel zur Zuständigkeit bei den Verhandlungen, wobei je nach Schwerpunkt des zu erlassenden Beschlusses zu unterscheiden ist: Geht es um einen Beschluss, der schwerpunktmäßig ausschließliche Kompetenzen der Mitgliedstaaten betrifft, sollten die Mitgliedstaaten abstimmen; im umgekehrten Fall die Gemeinschaft. In den in aller Regel vorliegenden Bereichen gemeinsamer (konkurrierender) Zuständigkeit drängt es sich auf, dass in der Regel die EG abstimmen soll: Denn einmal geht es ja um (auch) gemeinschaftliche Zuständigkeiten. Zum anderen und vor allem ist dies wohl das geeignetste Vorgehen, um der hier notwendigen einheitlichen völkerrechtlichen Vertretung der Gemeinschaft und damit den Anforderungen des Art. 10 EGV Rechnung zu tragen. Ausgeschlossen werden damit anderslautende Vereinbarungen jedoch nicht. Aus rechtlicher Sicht bleibt aber festzuhalten, dass vor dem Hintergrund des Art. 10 EGV und des aus dieser Vorschrift abzuleitenden Prinzips der geschlossenen völkerrechtlichen Vertretung der Gemeinschaft grundsätzlich die EG bei konkurrierenden Kompetenzen abstimmen sollte.

D. Schluss

Der Beitrag konnte die Kompetenzverteilung zwischen Gemeinschaft und Mitgliedstaaten bei der Verhandlung völkerrechtlicher Verträge in zahlreichen Punkten präzisieren. Gleichwohl bleibt nicht zu verkennen, dass gerade in diesem Bereich der Grundsatz der Gemeinschaftstreue und die aus ihm abzuleitende Kooperationspflichten zwischen Gemeinschaft und Mitgliedstaaten eine sehr große Rolle spielen. Deren rechtliche Tragweite kann zwar auch für die hier erörterten Fallgestaltungen konkretisiert werden; eine „Ergebnispflicht“ im Sinne einer Verpflichtung auf materielle Übereinstimmung der Verhandlungspositionen von EG und Mitgliedstaaten kann jedoch für die in der Praxis wohl

¹⁰³ Da ja ansonsten schon der Vertrag so nicht hätte abgeschlossen werden dürfen.

bedeutendsten Fälle der geteilten Kompetenzen nicht aus Art. 10 EGV abgeleitet werden. Deutlich wird damit, dass die Effektivität der „geschlossenen völkerrechtlichen Vertretung“ von Gemeinschaft und Mitgliedstaaten ganz entscheidend von der Verhandlungsbereitschaft der Mitgliedstaaten und der EG abhängen und rechtliche Vorgaben hier teilweise an ihre Grenzen stoßen.