Zur Tragweite des Art. 10 EGV im Bereich der Außenbeziehungen

Astrid Epiney[*]

Dieser Beitrag wurde erstmals wie folgt veröffentlicht:
***Astrid Epiney,* Zur Tragweite des Art. 10 EGV im Bereich der Außenbeziehungen, in: FS Georg Ress, Köln u.a. 2005, S. 441-459. Es ist möglich, dass die Druckversion – die allein zitierfähig ist – im Verhältnis zu diesem Manuskript geringfügige Modifikationen enthält.**

I. Problemstellung

Trotz einer inzwischen immer mehr ausdifferenzierten Rechtsprechung[1] und einer gewissen Klärung der Grundsätze[2] wirft die Frage der Kompetenzverteilung zwischen Gemeinschaft

---

[*] Frau lic.iur. *Dominique Gross* sei herzlich für die Unterstützung bei der Material- und Literatursuche gedankt.

[1] Vgl. insbesondere 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.

[2] Aus der Literatur etwa *Oliver Dörr*, Die Entwicklung der ungeschriebenen Außenkompetenzen der EG, EuZW 1996, 39 ff.; *Cornelia Eberle*, Die EG als Partei internationaler Umweltschutzübereinkommen: Fragen des Abschlusses von Übereinkommen und deren Implementierung, 2001; *Nicholas Emiliou*, Towards a clearer demarcation line? The division of external relations power between the Community and Member States, ELR 1994, 76 ff.; *Walter Frenz*, Außenkompetenzen der Europäischen Gemeinschaften und der Mitgliedstaaten im Umweltbereich, 2001; *Rudolf Geiger*, Vertragsschlusskompetenzen der Europäischen Gemeinschaft und auswärtige Gewalt der Mitgliedstaaten, JZ 1995, 973 ff.; *Peter Gilsdorf*, Die Außenkompetenzen der EG im Wandel – eine kritische Auseinandersetzung mit Praxis und Rechtsprechung, EuR 1996, 145 ff.; *Loïc Grard*, La Cour de justice des Communautés européennes et la dimension externe du marché unique des transports aériens – A propos des huits arrêts du 5 novembre 2002 dans l'affaire dite „open skies", CDE 2002, 695 ff.; *Liz Heffernan/Conor McAuliffe*, External Relations in the Air Transport Sector: the Court of Justice and the Open Skies Agreements, ELR 2003, 601 ff.; *Joni Heliskoski*, Mixed Agreements as a Technique for Organizing the International Relations of the European Community and its Member States, 2001; *Christoph Herrmann*, Die EG-Außenkompetenzen im Schnittbereich zwischen internationaler Umwelt- und Handelspolitik, NVwZ 2002, 1168 ff.; *Meinhard Hilf*, Die EG-Außenkompetenzen in Grenzen. Das Gutachten des EuGH zur Welthandelsorganisation, EuZW 1995, 7 ff.; *Christine Kaddous*, Le droit des relations extérieures dans la jurisprudence de la Cour de justice des Communautés européennes, 1998; *Eckart Klein/Frank Kimms*, Die Kompetenz der Europäischen Gemeinschaft zum Abschluss umweltschutzrelevanter Verträge, UTR 1996, 53 ff.; *Christophe Maubernard*, L'"intensité modulable" des compétences externes de la Communauté européenne et de ses Etats membres (l'avis 2/00 de la Cour du 6 décembre 2001 relatif à la conclusion du protocole de Carthagène sur la prévention des risques biotechnologiques), RTDE 2003, 229 ff.; *Yumiko Nakanishi*, Die Entwicklung der Außenkompetenzen der Europäischen Gemeinschaft: der Wandel der Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs und die daraus resultierende Notwendigkeit der Verpflichtung zur Zusammenarbeit zwischen der Gemeinschaft und den Mitgliedstaaten auf internationaler Ebene, 1998; *Nanette A. Neuwahl*, Shared Competence or Combined Incompetence? More on Mixity, CMLRev. 1996, 676 ff.; *David O'Keeffe*, Exclusive, concurrent and shared competence, in: Alan Dashwood/Christophe Hillion (Hrsg.), The General Law of E.C. External Relations, 2000, 179 ff.; *Kyrill A. Schwarz*, Die Außenkompetenzen der Gemeinschaft im Spannungsfeld von internationaler Umwelt- und Handelspolitik – zugleich eine Anmerkung zum Gutachten 2/00 des EuGH vom 6.12.2001, ZEuS 2003,

und Mitgliedstaaten im Bereich der Außenbeziehungen immer wieder Probleme auf. Neben den „klassischen“ Fragestellungen – in erster Linie Grundsatz und Reichweite der impliziten Kompetenzen sowie die allgemeinen Voraussetzungen der Ausschließlichkeit der gemeinschaftlichen Kompetenzen – sind hier auch eher spezifische Probleme von Bedeutung. Zu diesen gehört die Tragweite des Art. 10 EGV in den Außenbeziehungen. Hier ist – trotz gewisser Ansätze in der Rechtsprechung[3] – weder abschließend geklärt, auf welcher Ebene diese Bestimmung zum Tragen kommt, noch wie ihre Implikationen im Außenbereich präzisiert werden können. Der folgende Beitrag unternimmt daher den Versuch, die Tragweite des Art. 10 EGV in den Außenbeziehungen in dogmatischer Hinsicht zu klären und insbesondere für die mitgliedstaatlichen Pflichten zu präzisieren (IV.), dies auf der Grundlage einer (sehr) knappen Zusammenfassung der Kompetenzverteilung zwischen Gemeinschaft und Mitgliedstaaten im Außenbereich (II.) und eines ebenfalls knappen Überblicks über den in Art. 10 EGV verankerten „Grundsatz der Gemeinschaftstreue“ (III.).

II. Zu den Grundsätzen der Kompetenzverteilung zwischen EG und Mitgliedstaaten im Außenbereich

Die Frage, in welchem Zusammenhang Art. 10 EGV in Bezug auf Außenbeziehungen der Gemeinschaft und ihrer Mitgliedstaaten relevant werden kann, ist vor dem Hintergrund der Kompetenzverteilung zwischen Gemeinschaft und Mitgliedstaaten in diesem Bereich zu sehen, die hier nur knapp zusammen gefasst werden sollen[4]:

- 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-Rechtsprechung [5] entwickelten impliziten Kompetenzzuweisungen, die sich aus der Zuweisung interner Kompetenzen ergeben. Damit ist die Gemeinschaft in allen Bereichen zum Abschluss völkerrechtlicher

51 ff.; *Dominik Thieme*, European Community External Relations in the Field of Environment, EELR 2001, 252 ff.; *Daniel Thym*, Der Binnenmarkt und die „Freiheit der Lüfte“ – Anmerkung zum Urteil des Gerichtshofes vom 5.11.2002, Rs. C-476/98, EuR 2003, 277 ff.; *Barbara von Horstig*, Die Europäische Gemeinschaft als Partei internationaler Umweltabkommen, 1997; *Ramses A. Wessel*, The inside looking out: consistency and delimitation in EU External Relations, CMLRev 2000, 1134 ff.

3 Vgl. insbesondere EuGH, Rs. 22/70 (AETR), Slg. 1971, 263, Ziff. 21 f.; EuGH, verb. Rs. 3, 4, 6/76 (Kramer u.a.), Slg. 1976, 1279; EuGH, Gutachten 2/91 (ILO), Slg. 1993, I-1061, Ziff. 11; EuGH, Rs. C-467/98 (Kommission/Dänemark), Slg. 2002, I-9519, Ziff. 110 f. („open skies-Abkommen“).

4 Vgl. hierzu aus der Literatur die Nachweise in Fn. 2.

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

Verträge befugt, in denen ihr im Innenverhältnis eine Rechtsetzungskompetenz zusteht, so dass von einer Parallelität zwischen Innen- und Außenkompetenzen auszugehen ist[6].

- 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 unter der Voraussetzung zu, dass die Gemeinschaft entweder von ihren Innenkompetenzen bereits erschöpfend Gebrauch gemacht hat oder die Materie sinnvoll (sozusagen aus der Natur der Sache heraus) nur durch eine externe Regelung erfasst werden kann bzw. die Zielsetzungen der internen Regelungsbefugnis nur dann effektiv umgesetzt werden können, wenn eine entsprechende Außenkompetenz besteht[7]. Weiter 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 verletzt[8]. Die Existenz einer solchen ausschließlichen Gemeinschaftskompetenz entfaltet auch insofern eine „Sperrwirkung", als die Mitgliedstaaten 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 gemischte Verträge in Betracht kommen[9], was aber nichts an der Existenz selbst der Außenkompetenzen der Gemeinschaft ändert.
- Das Vertragsschlussverfahren ergibt sich aus Art. 300 EGV. Auf der Grundlage einer Ermächtigung des Rates kommt der Kommission bei der Verhandlungsführung eine entscheidende Rolle zu. Die definitive Entscheidung zum Abschluss des Abkommens obliegt dem Rat bzw. dem Parlament.
- Da durch den Abschluss völkerrechtlicher Verträge die innergemeinschaftliche Kompetenzverteilung nicht beeinträchtigt werden darf, bestimmt sich die Zuständigkeit zum Erlass ggf. erforderlicher „Durchführungsmaßnahmen" zu völkerrechtlichen

---

6 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 Entwicklung der Rechtsprechung auf diesem Gebiet allgemein *Emiliou*, ELR 1994 (Fn. 2), 76 ff. Zur dogmatischen Begründung m.w.N. *Andrea Ott*, Gatt und WTO im Gemeinschaftsrecht, 1997, 192 f.

7 Vgl. 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 *Kaddous*, Le droit des relations extérieures (Fn. 2), 248 ff.; *Klein/Kimms*, UTR 1996 (Fn. 2), 53 (69 f.); speziell zum WTO-Gutachten *Hilf*, EuZW 1995 (Fn. 2), 7 ff.; *Geiger*, JZ 1995 (Fn. 2), 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.

8 Vgl. Gutachten 2/91 (ILO), Slg. 1993, I-1061, Rz. 13 ff. Hierauf wird noch zurückzukommen sein. S.u. IV.2.c).

9 Ausdrücklich *O'Keeffe*, in: The General Law of E.C. External Relations (Fn. 2), 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.

Verträgen nach den einschlägigen Regeln über die innergemeinschaftliche Kompetenzverteilung[10].

III. Der Grundsatz der Gemeinschaftstreue des Art. 10 EGV – ein Überblick

Art. 10 ist allgemein als normativer Ausdruck der sog. „Gemeinschaftstreue" zu verstehen[11]. In ihm kommt zum Ausdruck, dass Gemeinschaft und Mitgliedstaaten – über den Grundsatz pacta sunt servanda hinausgehend – in der Weise zusammen zu arbeiten haben, dass die Zielsetzungen der Gemeinschaft nicht unterlaufen werden und die Effektivität des Gemeinschaftsrechts nicht in Frage gestellt wird[12]. Dabei stößt die konkrete Heranziehung dieses Prinzips auf die Schwierigkeit, dass es nur eher allgemein formuliert ist und daher der Konkretisierung insbesondere durch die Rechtsprechung bedarf. Diese hat sich denn auch immer wieder mit Art. 10 EGV befasst, und ihre großen Linien in Bezug auf die normative Tragweite des Art. 10 EGV können wie folgt zusammengefasst werden:

- Art. 10 EGV verpflichtet als Ausdruck der notwendigerweise gegenseitigen Gemeinschaftstreue sowohl die Mitgliedstaaten als auch die Gemeinschaft[13].
- Der normative Gehalt des Art. 10 EGV geht über denjenigen der sonstigen gemeinschaftlichen Bestimmungen hinaus, sodass Art. 10 EGV Grundlage für selbständige Pflichten der Gemeinschaft und ihrer Mitgliedstaaten sein kann.

---

10 Vgl. etwa EuGH, Gutachten 1/76 (Stilllegungsfonds), Slg. 1977, 741, Rz. 10. Vgl. hierzu auch *Klaus D. Stein*, Der gemischte Vertrag im Recht der Außenbeziehungen der EWG, 1976, 174; *Charles-Edouard Held*, Les accords internationaux conclus par la Communauté économique européenne, 1977, 193; *Christoph W. Vedder*, Die auswärtige Gewalt des Europa der Neun, 1980, 226; *Joni Heliskoski,* Mixed Agreements as a Technique for Organizing the International Relations of the European Community and its Member States, 2001, 101 ff.

11 Vgl. in diesem Zusammenhang die Bemerkungen bei GA *Darmon,* Schlussanträge zu EuGH, Rs. 190/87 (Moormann), Slg. 1988, 4689, Ziff. 22, der davon spricht, dass in Art. 10 EGV der „Grundsatz der Zusammenarbeit" verankert sei, der im Wesentlichen die Prinzipien von Treu und Glauben, der Gemeinschaftstreue und der Widerspruchsfreiheit umfasse.

12 Zur dogmatischen Einordnung und zum Sinn und Zweck des Art. 10 EGV mit zahlreichen Nachweisen *Wolfgang Kahl*, in: Christian Calliess/Matthias Ruffert (Hrsg.), Kommentar zu EU-Vertrag und EG-Vertrag, 2. Aufl., 2002, Art. 10 EGV, Rz. 1 ff.; s. ansonsten zu Art. 10 etwa *Claire-Françoise Durand*, Art. 5, in: Waelbroeck/Louis/Vignes/Dewost/Vandersanden (Hrsg.), Commentaire Mégret, 1992, Rz. 50 ff.; *Kamiel Mortelmans,* The Principle of Loyalty to the Community (Article 5 EC) and the Obligations of the Community Institutions, MJ 1998, 69 ff.; *Stephen Hyett,* The duty of cooperation: a flexible concept, in: Dashwood/Hillion (Hrsg.), The General Law of E.C. External Relations, 2000, 248 ff.; *Marc Blanquet,* L'Article 5 du Traité C.E.E., 1994; *Leonard Besselink,* Community Loyalty and Constitutional Loyalty, EPL 2000, 169 ff.; *Michael Lück*, Die Gemeinschaftstreue als allgemeines Rechtsprinzip im Recht der Europäischen Gemeinschaft: ein Vergleich zur Bundestreue im Verfassungsrecht der Bundesrepublik Deutschland, 1992, 76 f.; *Vlad Constantinesco*, L'article 5 CEE, de la bonne foi à la loyauté communautaire, Liber Amicorum Pescatore, 1987, 112 ff.; *John Temple Lang,* Community Constitutional Law: Article 5 EEC Treaty, CMLRev 1990, 645 ff.; *Armin von Bogdandy,* Rechtsfortbildung mit Art. 5 EGV, GS Eberhard Grabitz, 1995, 17 ff.; *Armin Hatje,* Loyalität als Rechtsprinzip in der Europäischen Union, 2001; *Peter Unruh,* Die Unionstreue, EuR 2002, 41 ff.

13 S. bereits mit ausführlicher Begründung und weiteren Nachweisen *Astrid Epiney,* Gemeinschaftsrecht und Föderalismus: „Landes-Blindheit" und Pflicht zur Berücksichtigung innerstaatlicher Verfassungsstrukturen, EuR 1994, 301 ff.

- Den Mitgliedstaaten obliegen sowohl Handlungs- als auch Unterlassungspflichten: Sie haben einerseits die notwendigen Maßnahmen zur Verwirklichung der effektiven Wirksamkeit des Gemeinschaftsrechts zu treffen, andererseits im Hinblick auf die Effektivität des Gemeinschaftsrechts alles zu unterlassen, was diese beeinträchtigen kann. Die genaue Tragweite dieser Verpflichtungen variiert dabei je nach den betroffenen Bereichen [14]; jedenfalls umfassen sie sowohl materielle als auch verfahrensrechtliche Aspekte.
- Für die Gemeinschaft impliziert Art. 10 EGV insbesondere eine Pflicht zu loyaler Zusammenarbeit, was neben gewissen Kooperationspflichten in erster Linie bedeutet, dass die Gemeinschaft bei der Wahrnehmung ihrer Zuständigkeiten die elementaren Interessen der Mitgliedstaaten zu berücksichtigen hat. In der Sache geht es hier nicht um eine Berücksichtigungspflicht jeglicher Interessen der Mitgliedstaaten, sondern nur um besonders wichtige, die wirtschaftlicher, politischer, rechtlicher oder sonstiger Natur sein können, wobei die Bedeutung für den jeweiligen Mitgliedstaat aber auch objektiv begründet sein muss.

Die eigene Bedeutung des Art. 10 EGV entfaltet sich immer gerade dann, wenn es sonst keine ausdrücklichen gemeinschaftlichen Bestimmungen gibt, wobei aber jedenfalls entweder die Funktionsfähigkeit der Gemeinschaft bzw. die Effektivität der gemeinschaftlichen Ziele oder Rechtsnormen oder aber wichtige Interessen der Mitgliedstaaten betroffen sein müssen. Eine Verhaltenspflicht kommt darüber hinaus auch nur dann in Betracht, wenn sie sich im Einzelfall hinreichend konkretisieren lässt. Deutlich wird damit auch, dass es bei der Heranziehung des Art. 10 EGV häufig um den Ausgleich von in eine unterschiedliche Richtung weisenden Grundsätzen geht, wie an dem hier besonders bedeutsamen Beispiel der mitgliedstaatlichen Verpflichtungen aufgezeigt werden kann: Einerseits stehen die von den Mitgliedstaaten ergriffenen Maßnahmen grundsätzlich in ihrer Kompetenz – ansonsten wären sie bereits wegen fehlender Kompetenz rechtswidrig und ein Rückgriff auf Art. 10 EGV erübrigte sich – und widersprechen an sich nicht den gemeinschaftsrechtlichen Vorgaben – ansonsten wären sie bereits deshalb nicht mit dem Gemeinschaftsrecht vereinbar. Damit steht es den Mitgliedstaaten also grundsätzlich frei, die ihnen sinnvoll erscheinenden Maßnahmen zu treffen oder auch nicht. Andererseits aber ist dieser „Beliebigkeit“ durch die Verpflichtung, nicht die Effektivität des Gemeinschaftsrechts zu beeinträchtigen, eine Grenze gesetzt. Diese Verpflichtung darf aber auch nicht so weit gefasst werden, dass faktisch die Kompetenzen der Mitgliedstaaten unterlaufen werden. Vor diesem Hintergrund ist bei der Auslegung und Anwendung des Art. 10 EGV immer ein Ausgleich zwischen diesen widerstreitenden Interessen zu suchen und durch Abwägung eine sachgerechte Lösung zu finden[15], wobei

---

[14] Vgl. im Einzelnen zu den verschiedenen Bedeutungsschichten des Art. 10 EGV mit ausführlichen Hinweisen auf Literatur und Rechtsprechung *Kahl,* Art. 10 EGV (Fn. 12).

[15] Diesen Aspekt auch betonend *Armin von Bogdandy,* in: Grabitz/Hilf (Hrsg.), Das Recht der Europäishcen Union, Kommentar, Loseblatt, Stand August 2002, Art. 10, Rz. 8.

zumindest teilweise auch auf der Verhältnismäßigkeit zuzurechnende Überlegungen zurückgegriffen werden kann.

IV. Zur Bedeutung des Art. 10 EGV im Bereich der Außenbeziehungen – unter besonderer Berücksichtigung der außenpolitischen Handlungsspielräume der Mitgliedstaaten

Art. 10 EGV kann im Zusammenhang mit den Außenbeziehungen auf verschiedenen Ebenen – wobei jedenfalls zwischen Kompetenzausübung bzw. bereits Existenz einer Kompetenz, Vertragsverhandlungen und Durchführung der Verträge zu differenzieren ist – relevant werden. Grundsätzlich ist zudem zwischen den Verpflichtungen der Gemeinschaft (1.) und denjenigen der Mitgliedstaaten (2.) zu unterscheiden, wobei der Akzent auf letzteren liegen soll.

1. Verpflichtungen der Gemeinschaft

Art. 10 EGV verpflichtet als gegenseitiges Prinzip die Gemeinschaft allgemein zu loyaler Zusammenarbeit mit den Mitgliedstaaten[16], woraus ein Grundsatz „mitgliedstaatsfreundlichen Verhaltens“ abgeleitet werden kann. Damit ist die Gemeinschaft gehalten, auf die grundlegenden innerstaatlichen Rechts- und Verfassungsstrukturen Rücksicht zu nehmen und bei der Ausarbeitung von Rechtsakten ggf. bestehende tatsächliche Schwierigkeiten der Mitgliedstaaten in die Betrachtungen einzubeziehen. Im Übrigen ist ganz allgemein auf die Mitgliedstaaten Rücksicht zu nehmen. Dabei ist zwar grundsätzlich auf jeden einzelnen Mitgliedstaat abzustellen. Allerdings ist diese sich aus Art. 10 EGV ergebende Verpflichtung der Gemeinschaft in zweierlei Hinsicht einzuschränken: Zum einen geht es nicht um eine irgendwie geartete „Bindungspflicht“ an mitgliedstaatliche Regelungsstrukturen, sondern Art. 10 ist nur (aber immerhin) eine Berücksichtigungspflicht zu entnehmen, die eine übermäßige Beeinträchtigung der erfassten mitgliedstaatlichen Strukturen verbietet; zum anderen bezieht sich diese Pflicht nur auf besonders wichtige mitgliedstaatliche Strukturen oder Interessen. Diese Einschränkung ergibt sich aus Sinn und Zweck der Rücksichtnahmepflicht: Diese ist im Wesentlichen in der Akzeptanz und Funktionsfähigkeit der EG zu sehen ist, die nur durch den

[16] Vgl. aus der Rechtsprechung EuGH, Rs. 230/81 (Luxemburg/Parlament), 255, Ziff. 38; EuGH, Rs. 52/84 (Kommission/Belgien), Slg. 1986, 89, Ziff. 16; EuGH, Rs. C-2/88 (Zwartveld), Slg. 1990, I-3365, Ziff. 17 ff.; EuGH, Rs. C-234/89 (Delimitis), Slg. 1991, I-935, Ziff. 53; EuGH, Rs. C-251/89 (Athanasopoulos u.a.), Slg. 1991, I-2797, Ziff. 57; EuGH, Rs. C-39/94 (SFEI), Slg. 1996, I-3547, Ziff. 50; EuGH, verb. Rs. C-36/97 und C-37/97 (Kellinghusen u.a.), Slg. 1998, I-6337, Ziff. 30 ff.; EuGH, Rs. C-341/95 (Bettati), Slg. 1998, I-4355, Ziff. 77. Aus der Literatur *Epiney,* EuR 1994 (Fn. 13), 301 ff.; *Kahl,* Art. 10 (Fn. 12), Rn. 50 ff., jeweils m.w.N.

fehlenden Einbezug elementarer Interessen der Mitgliedstaaten gefährdet werden kann[17]. Bei der konkreten Anwendung dieser Grundsätze ist jedenfalls dem Grundsatz der Verhältnismäßigkeit Rechnung zu tragen, geht es doch um Zielkonflikte. Deutlich wird damit auch, dass der hier notwendigerweise anzunehmende Gestaltungsspielraum der Unionsorgane nur in sehr seltenen Fällen überschritten werden dürfte.

In Bezug auf die Außenkompetenzen obliegen der Gemeinschaft in erster Linie auf vier Ebenen Verpflichtungen:

- Zunächst hat sie bei der Wahrnehmung ihrer außenpolitischen Kompetenzen den Interessen und verfassungsrechtlichen Strukturen der Mitgliedstaaten Rechnung zu tragen. Von besonderer Bedeutung ist diese Pflicht im Falle ausschließlicher Kompetenzen: Hier hat die Gemeinschaft auch und gerade im Hinblick auf die später ggf. notwendige Durchführung gemeinschaftlicher Verträge durch die Mitgliedstaaten auf diese Rücksicht zu nehmen. Dies impliziert jedenfalls eine Informations- und Konsultationspflicht, aber wohl auch eine materielle Berücksichtigungspflicht elementarer Interessen der Mitgliedstaaten.
- In der Praxis wohl bedeutender dürften die Pflichten der Gemeinschaft im Vorfeld des eigentlichen Abschlusses eines völkerrechtlichen Vertrages sein, die also im Wesentlichen bei den Verhandlungen zum Tragen kommen. Hier dürften sich bei alleinigem Auftreten der Gemeinschaft in prozeduraler Hinsicht umfangreiche Informations- und Konsultationspflichten der Gemeinschaft aufdrängen, falls elementare mitgliedstaatliche Interessen betroffen sind[18]. Falls Verhandlungen von Gemeinschaft und Mitgliedstaaten gemeinsam geführt werden, dürfte darüber hinaus eine materielle Konsultationspflicht in dem Sinn bestehen, dass die Gemeinschaft bei der Vertretung ihrer Positionen wichtige Anliegen der Mitgliedstaaten nicht außer Acht lässt, sondern in die Betrachtungen einbezieht.

  Eine besondere Situation besteht bei Verhandlungen im Rahmen von Vertragsstaatenkonferenzen: Darf hier im Falle eines gemischten Vertrages aufgrund der einschlägigen gemeinschaftlichen Bestimmungen nur die Gemeinschaft tätig werden, so obliegen ihr neben verfahrensrechtlichen Pflichten auch materielle Pflichten

---

17 Am Rande sei darauf hingewiesen, dass im Verfassungsentwurf des Konvents eine solche Rücksichtnahmepflicht ebenfalls auf besonders wichtige Interessen der Mitgliedstaaten beschränkt ist, die dazu noch eigens aufgezählt werden. So gibt Art. I-5 I 1 VE der Union auf, die „nationale Identität" der Mitgliedstaaten zu achten. Im Gegensatz zu Art. 6 III EUV wird diese dann noch präzisiert, indem ausdrücklich auf die politischen und verfassungsrechtlichen Strukturen der Mitgliedstaaten (einschließlich der regionalen und kommunalen Selbstverwaltung) Bezug genommen wird. Weiter hat die Union nach Art. I-5 I 2 VE die „grundlegenden Funktionen des Staates" zu achten, worunter insbesondere die Wahrung der territorialen Unversehrtheit, die Aufrechterhaltung der öffentlichen Ordnung und der Schutz der inneren Sicherheit zu verstehen sind.

18 S. ausdrücklich EuGH, Rs. C-25/96 (Kommission/Rat), Slg. 1996, I-1469, Ziff. 48, in der 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.

insoweit, als sie durch ihr Verhalten die mitgliedstaatlichen Kompetenzen nicht unterlaufen dürfen und ihre wesentlichen Interessen zu wahren haben.

- Weiter hat die Gemeinschaft selbstverständlich auch beim ggf. erfolgenden Erlass von Durchführungsmaßnahmen auf elementare Interessen der Mitgliedstaaten Rücksicht zu nehmen[19].
- Fraglich könnte schließlich sein, ob und inwieweit sich bei gemischten Verträgen aus Art. 10 EGV eine Pflicht der Gemeinschaft zur Ratifikation unterzeichneter Verträge ableiten lässt. Im Ergebnis dürfte dies immer dann zu bejahen sein, wenn die Gemeinschaft klar zum Ausdruck gebracht hat, den unterzeichneten Vertrag auch zu ratifizieren, dieser Pflichten enthält, die aufgrund der internen Kompetenzverteilung zwischen EG und Mitgliedstaaten nur erstere erfüllen kann und zumindest einige Mitgliedstaaten bereits ratifiziert haben. Denn wenn die Mitgliedstaaten im Vertrauen auf die Ratifikation der Gemeinschaft den betreffenden Vertrag bereits ratifiziert haben, die Gemeinschaft dann aber davon absieht und damit die Mitgliedstaaten insofern in Verlegenheit bringt, als diese sich dann auf völkerrechtlicher Ebene zu etwas verpflichtet haben, das sie nicht einhalten können[20], dürfte die Pflicht zur loyalen Zusammenarbeit regelmäßig verletzt sein, sind doch essentielle Interessen der Mitgliedstaaten – Einhaltung völkerrechtlicher Pflichten – betroffen.

Insgesamt dürften damit die der Gemeinschaft konkret obliegenden Verpflichtungen aus Art. 10 EGV in materieller Hinsicht nicht sehr weit gehen: Begrenzt sind sie einerseits dadurch, dass sie sich nicht auf alle möglichen Interessen der Mitgliedstaaten, sondern nur auf bedeutsame Anliegen der Mitgliedstaaten beziehen. Andererseits wird die Gemeinschaft nicht an diese „gebunden“, sondern sie sind nur zu berücksichtigen, so dass ein Verstoß gegen diese Pflicht nur in schwer vorstellbaren Ausnahmefällen möglich erscheint. Von größerer Bedeutung dürften allerdings die prozeduralen Pflichten sein, die sich aber (auch) nicht in irgendeiner Form im Ergebnis niederschlagen, sieht man von der unter gewissen Voraussetzungen bestehenden Pflicht zur Ratifikation eines unterzeichneten Vertrages ab.

2. Verpflichtungen der Mitgliedstaaten

---

19 Vgl. EuGH, Rs. C-25/96 (Kommission/Rat), Slg. 1996, I-1469.

20 Aus völkerrechtlicher Sicht werden nämlich durch gemischte Verträge in der Regel sowohl die Gemeinschaft als auch die Mitgliedstaaten zur Einhaltung des gesamten Vertrages verpflichtet, müssen sich doch die Drittstaaten nicht die innergemeinschaftliche Kompetenzverteilung entgegenhalten lassen. Vgl. auch Art. 27, 46 Wiener Vertragsrechtskonvention. Vgl. aus der Literatur nur *Patrick Edgar Holzer*, Die Ermittlung der innerstaatlichen Anwendbarkeit völkerrechtlicher Vertragsbestimmungen, 1998, 15 f.; *Wolff Heintschel von Heinegg*, EG im Verhältnis zu internationalen Organisationen und Einrichtungen, in: Rengeling (Hrsg.) EUDUR I, 2. Aufl., 2003, § 22, Rz. 38; *Lena Granvik,* Incomplete Mixed Enviromental Agreements of the Community and the Principle of Bindingness, in: Koskenniemi (Hrsg.), International Law Aspects of the European Union, 1998, 255 (262).

Bei den sich für die Mitgliedstaaten spezifisch im Bereich der Außenbeziehungen aus Art. 10 EGV ergebenden Verpflichtungen kann zwischen Informations- und Konsultationspflichten (a), Förderungspflichten (b) sowie dem Beeinträchtigungsverbot (c) unterschieden werden, wobei dem letzteren hier sicherlich eine besondere Bedeutung zukommt.

a) Informations- und Konsultationspflichten

Die sich allgemein aus Art. 10 EGV ergebenden Informations- und Konsultationspflichten können im Zusammenhang mit den Außenbeziehungen auf verschiedenen Ebenen relevant werden:

aa) Bei der Kompetenzausübung allein durch die Mitgliedstaaten

Zunächst sind sie im Falle der Ausübung mitgliedstaatlicher Kompetenzen zu beachten. Im Zusammenhang mit völkerrechtlichen Verträgen ist diese Pflicht insbesondere deshalb von Bedeutung, weil durch die Mitgliedstaaten abgeschlossene Verträge eben auch Bindungswirkungen nach außen entfalten und häufig nicht leicht wieder aufgelöst werden können. Daher sind die Mitgliedstaaten auch in den Fällen, in denen sie für den Abschluss völkerrechtlicher Verträge zuständig sind, verpflichtet, die Gemeinschaftsorgane entsprechend zu unterrichten, zu konsultieren und deren Bemerkungen zur Kenntnis zu nehmen, falls durch sie geplante völkerrechtliche Verträge in irgendeiner Form das Gemeinschaftsrecht berühren (können)[21]. Allerdings ist diese Pflicht schon deshalb nicht zu weit zu fassen, als sie ansonsten die grundsätzlich bestehende Kompetenzverteilung zwischen der Gemeinschaft und ihren Mitgliedstaaten unterlaufen würde: Denn im Falle des Bestehens mitgliedstaatlicher Kompetenzen sind eben die Mitgliedstaaten zuständig, die ihre Kompetenzen grundsätzlich nach ihren eigenen Vorstellungen ausüben können. Vor diesem Hintergrund können die besagten Verfahrenspflichten wie folgt präzisiert werden:

- Sie greifen von Vornherein nur unter der Voraussetzung ein, dass ersichtlich ins Gewicht fallende gemeinschaftliche Anliegen und/oder Kompetenzen betroffen sein können. Es besteht also keine allgemeine Informations- und Konsultationspflicht. Eine solche ließe sich auch schon deshalb nicht begründen, weil die Gemeinschaftstreue nur im Falle der Einschlägigkeit gemeinschaftlicher Interessen greifen kann, da ansonsten die Funktionsfähigkeit der Gemeinschaft und des Gemeinschaftsrechts nicht tangiert werden können. Damit kann aber auch allgemein formuliert werden, dass die Informations- und Konsultationspflichten immer dann greifen, wenn die Mitgliedstaaten im Anwendungsbereich konkurrierender Kompetenzen im Außenbereich tätig werden.

[21] Vgl. aus der Rechtsprechung etwa EuGH, verb. Rs. 3, 4, 6/76 (Kramer), Slg. 1976, 1279, Ziff. 42 f.; EuGH, Rs. 141/78 (Frankreich/Vereinigtes Königreich), Slg. 1979, 2923 (2942); EuGH, Rs. 32/79 (Kommission/Vereinigtes Königreich), Slg. 1980, 2403 (2432); EuGH, Rs. 186/85 (Kommission/Belgien), Slg. 1987, 2029 (2057); EuGH, Rs. C-25/94 (FAO), Slg. 1996, I-1469, Ziff. 48.

- Weiter dürfte es hier – unbeschadet dem sogleich zu behandelndem Beeinträchtigungsverbot – nur um eine rein verfahrensrechtliche Verpflichtung gehen, sodass die Mitgliedstaaten insbesondere nicht verpflichtet sind, die Stellungnahmen von Gemeinschaftsorganen materiell zu berücksichtigen. Handlungs- oder Unterlassungspflichten können sich damit nur aufgrund der noch zu erörternden Förderungspflichten oder dem Beeinträchtigungsverbot ergeben.

bb) Bei Vertragsverhandlungen über gemischte Verträge

Die Mitgliedstaaten sind aus Art. 10 EGV allgemein zu einem Zusammenwirken mit den Gemeinschaftsorganen bei Verhandlungen über gemischte Verträge[22] verpflichtet. Denn falls die Interessen der Gemeinschaft nicht auch den Mitgliedstaaten und umgekehrt zumindest bekannt sind und diese sie damit in ihre Betrachtungen einbeziehen können, ist eine gegenseitige Rücksichtnahme von Vornherein nicht möglich.
Fraglich ist hier, ob und inwieweit – neben dem rein prozeduralen Charakter der Information und Konsultation – in diesem Rahmen auch eine Verpflichtung zur materiellen Berücksichtigung bzw. zur sachlichen Abstimmung der Verhandlungspositionen von Mitgliedstaaten und Gemeinschaft besteht. Allgemein dürfte das Bestehen einer solchen „Abstimmungspflicht“ oder „materiellen Koordinierungspflicht“ zu verneinen sein: Denn es ist keine rechtliche Grundlage ersichtlich, warum sich die Mitgliedstaaten der Verhandlungsposition der Gemeinschaft anpassen sollten (oder umgekehrt). Allerdings kann eine generelle „Obstruktion“ gemeinschaftlicher Positionen im Einzelfall die Grenzen des Art. 10 EGV überschreiten, führte dies doch dazu, dass der Gemeinschaft die Wahrnehmung ihrer (Außen-) Kompetenzen erheblich erschwert würde. Weiter liegt unter der Voraussetzung ein Verstoß gegen Art. 10 EGV vor, dass die Mitgliedstaaten es der Gemeinschaft in Vertragsverhandlungen erschweren oder gar verunmöglichen, im EG-Vertrag vorgesehene Zielsetzungen zu verwirklichen. Insgesamt dürfte hier also zwar eine Pflicht zur Zusammenarbeit bestehen, der aber im Wesentlichen ein prozeduraler Charakter zukommen dürfte, da die Mitgliedstaaten nicht allgemein zur materiellen Berücksichtigung von Gemeinschaftsanliegen in den Vertragsverhandlungen verpflichtet sind, sondern es hier nur um die Pflicht geht, sich um ein Einvernehmen zu bemühen[23]. Davon unbeschadet sind aber

---

22 Besteht keine gemeinschaftliche Kompetenz, fehlt jegliche Grundlage für Informations- und Konsultationspflichten. Ist hingegen eine ausschließliche gemeinschaftliche Kompetenz zu bejahen, können die Mitgliedstaaten grundsätzlich nicht tätig werden, so dass sich die Frage nach Verfahrenspflichten erübrigt.

23 Insofern ist der durch den EuGH entwickelte Grundsatz, der allerdings nicht näher präzisiert wird, dass bei der Verhandlung über gemischte Verträge eine Notwendigkeit der geschlossenen Vertretung der Gemeinschaft bestehe (vgl. EuGH, Gutachten 1/94 (WTO), Slg. 1994, I-5267, Ziff. 108), zumindest irreführend, könnte er doch die Existenz einer allgemeinen Pflicht der Mitgliedstaaten, sich die Positionen der Gemeinschaft zu eigen machen, nahe legen, für die im Gemeinschaftsrecht keine Grundlage besteht. Weiter wäre eine solche Pflicht auch nicht leicht zu operationalisieren, da nicht klar ist, ob sich die Mitgliedstaaten der Gemeinschaft anpassen sollen oder umgekehrt. S. aber auch EuGH,

die angesprochenen Pflichten, die allerdings eher als Förderpflichten der Mitgliedstaaten zu bezeichnen sind bzw. vom Beeinträchtigungsverbot erfasst werden dürften[24];.
Weiter sind diejenigen Konstellationen zu erwähnen, bei denen es um Verhandlungen im Rahmen von Vertragsstaatenkonferenzen geht: Hier sind die Mitgliedstaaten – wie auch im umgekehrten Fall die Gemeinschaft – jedenfalls dann zu einer materiellen Auseinandersetzung mit den Stellungnahmen der Gemeinschaftsorgane verpflichtet, wenn nur sie, nicht hingegen die Gemeinschaft, ein Stimmrecht haben und es um gemischte Kompetenzen geht. Denn in diesem Fall handeln die Mitgliedstaaten quasi als eine Art Sachwalter auch der gemeinschaftlichen Kompetenzen, so dass Art. 10 EGV auch eine materielle Koordinationspflicht entnommen werden kann. Ansonsten – d.h. wenn Gemeinschaft und Mitgliedstaaten abstimmungsberechtigt sind – kommen dieselben Grundsätze wie bei sonstigen Vertragsverhandlungen zur Anwendung.

cc) Bei der Durchführung völkerrechtlicher Verträge

Hat die Gemeinschaft völkerrechtliche Verträge abgeschlossen, sind die Mitgliedstaaten verpflichtet, Vollzug und Umsetzung so auszugestalten, dass die gemeinschaftlichen Verpflichtungen nicht gefährdet werden[25]. Dies impliziert auch eine Pflicht zur Zusammenarbeit zwischen den Mitgliedstaaten und den Gemeinschaftsorganen u.a. bei der Durchsetzung völkerrechtlicher Verträge[26], so dass die Mitgliedstaaten (und die Gemeinschaft) zu gegenseitiger Information und Konsultation angehalten sind[27]. Die Tragweite dieser verfahrensrechtlichen Pflichten geht weiter als diejenigen im Rahmen der Kompetenzausübung, was im Wesentlichen darauf beruht, dass es hier um die Durchführung

Rs. 237/86 (Niederlande/Kommission), Slg. 1987, 2515, Ziff. 15 f., wo der Gerichtshof festhält, 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. E contrario wird man daraus ableiten können, dass es keine allgemeine solche „Abstimmungspflicht“ gibt. S. im Übrigen die Formulierung in EuGH, Rs. C-25/94 (FAO), Slg. 1996, I-1497, Ziff 48, wo der EuGH ausführt, die Gemeinschaft und die Mitgliedstaaten hätten alle erforderlichen Maßnahmen zu treffen, um im Falle von Verhandlungen bei geteilten Zuständigkeiten in bestmöglicher Weise eine Zusammenarbeit zu gewährleisten. Offenbar lehnt der EuGH damit eine bedingungslose materielle Koordinierungspflicht ab, sondern geht nur (aber immerhin) von einer Pflicht aus, sich um Zusammenarbeit zu bemühen.

24 Hierzu noch sogleich unten IV.2.b), c).

25 *Lück*, Gemeinschaftstreue (Fn. 12), 25 ff.; *Kahl*, Art. 10 (Fn. 12), Rz. 19, mit weiteren Hinweisen.

26 Vgl. EuGH, Beschluss, Rs. 1/78 (Entwurf der internationalen Atomenergieorganisation zu einem Übereinkommen), Slg. 1978, 2151, Ziff. 36/38; EuGH, Gutachten 2/91 (ILO), Slg. 1993, I-1061, Ziff. 36; EuGH, Gutachten 1/94 (Zuständigkeit zum Abschluss völkerrechtlicher Abkommen auf dem Gebiet der Dienstleistungen), Slg. 1994, 5267, Ziff. 108. Vgl. hierzu auch *Granvik*, in: International Law Aspects (Fn. 20), 255 (264 f.).

27 S. ausdrücklich EuGH, Rs. C-25/94 (Kommission/Rat), Slg. 1996, I-1469, Ziff. 48, in der der EuGH betont, dass eine enge Zusammenarbeit zwischen den Mitgliedstaaten und den Gemeinschaftsorganen sowohl bei der Aushandlung und beim Abschluss wie bei der Erfüllung der übernommenen Pflichten sicherzustellen sei.

(auch) von der Gemeinschaft abgeschlossener Verträge geht, so dass gemeinschaftliche Interessen regelmäßig und im Zweifel betroffen sind. Daher kann man hier von einer grundsätzlichen Informations- und Konsultationspflicht sprechen. Im Weiteren dürfte die Pflicht zur Berücksichtigung der geäußerten Standpunkte auch in materieller Hinsicht tendenziell weiter gehen als im Rahmen der Kompetenzausübung: Werden von den Gemeinschaftsorganen begründete Bedenken gegen eine bestimmte mitgliedstaatliche Maßnahme angemeldet, so müssen diese wohl – und zwar unabhängig von einer materiellen Beeinträchtigung gemeinschaftsrechtlicher Regelungen – zumindest tatsächlich in die Betrachtungen einbezogen werden, kann doch nur auf diese Weise ein möglichst effektives Zusammenwirken bei der Durchführung völkerrechtlicher Verträge sichergestellt werden. Die genauen Konturen dieser Pflichten sind aber in Abhängigkeit von den Umständen des Einzelfalls zu bestimmen.

b) „Förderpflichten“

Allgemein sind aus Art. 10 EGV „Förderpflichten“ der Mitgliedstaaten in dem Sinn abzuleiten, dass die Mitgliedstaaten geeignete Maßnahmen zu treffen haben, die die Verwirklichung gemeinschaftlicher Zielsetzungen zu fördern vermögen[28]. Auch diese Pflicht kann auf verschiedenen Ebenen Auswirkungen entfalten, so insbesondere bei Vertragsverhandlungen und bei Vertragsabschlüssen. Es dürfte allerdings kaum möglich sein, die normative Tragweite dieser Pflicht näher zu präzisieren, da es hier sehr auf den Einzelfall ankommt [29] und im Übrigen eine sehr enge Verknüpfung mit den Informations- und Konsultationspflichten besteht. Immerhin dürfte den Mitgliedstaaten auf dieser Grundlage eine Pflicht obliegen, sich zu bemühen, die (spätere) Teilnahme der EG an völkerrechtlichen Übereinkommen sicherzustellen, sobald die EG zu erkennen gibt, dass sie ihre Kompetenzen wahrnehmen möchte[30], geht es hier doch um die Förderung bzw. ggf. gar Ermöglichung der Ausübung der Kompetenzen durch die EG[31]. Weiter kann sich aus der Förderungspflicht bei

---

28 Vgl. aus der Rspr. etwa EuGH, Rs. 3, 4, 6/76 (Kramer), Slg. 1976, 1279, Ziff. 44/45; EuGH, Rs. 61/77 (Kommission/Irland), Slg. 1978, 416, Ziff. 63/68; aus der Literatur etwa *Lück,* Gemeinschaftstreue (Fn. 12), 47 ff.; s. auch GA *Jacobs,* Schlussanträge zur Rs. C-316/91 (Europäisches Parlament/Rat), Slg. 1996, I-628, Ziff. 49.

29 Vgl. in diesem Zusammenhang die diesbezüglichen Äußerungen in der Rechtsprechung, die aber sehr allgemein bleiben: EuGH, Rs. 22/70 (AETR), Slg. 1971, 263, Ziff. 20/22; EuGH, verb. Rs. 3, 4, 6/76 (Kramer), Slg. 1976, 1279, Ziff. 44/45; EuGH, Rs. 61/77 (Kommission/Irland), Slg. 1978, 417, Ziff. 63/68; EuGH, Rs. 88/77 (Fischereiminister/Schonenberg), Slg. 1978, 473, Ziff. 14 ff. Vgl. aus der Literatur etwa *Lück,* Gemeinschaftstreue (Fn. 12), 47 ff.

30 EuGH, verb. Rs. 3, 4, 6/76 (Kramer), Slg. 1976, 1279, Ziff. 44/45.

31 S. im Übrigen im Zusammenhang mit einer mitgliedstaatlichen Pflicht zum Tätigwerden, falls die Gemeinschaft aus welchen Gründen auch immer untätig bleibt und daher das Interesse der Gemeinschaft ein mitgliedstaatliches Handeln erfordert, die allerdings speziell gelagerten Fischereifälle, insbesondere: EuGH, Rs. 32/79 (Kommission/Vereinigtes Königreich), Slg. 1980, 2403; EuGH, Rs. 237/86 (Niederlande/Kommission), Slg. 1987, 2515, Ziff. 15 f.; EuGH, Rs. 804/79 (Kommission/Vereinigtes Königreich), Slg. 1981, 1045; EuGH, Rs. 63/83 (Kirk), Slg. 1984, 2689, Ziff. 11. Aus der Literatur inbesondere *Durand,* in: Commentaire Mégret (Fn. 12), Art. 5, Rz. 43 ff.

Vertragsverhandlungen in Bereichen, die in die geteilte Zuständigkeit von Gemeinschaft und Mitgliedstaaten fallen, eine Pflicht der Mitgliedstaaten ergeben sich zu bemühen, bei Verhandlungen über gemischte Verträge ihre Positionen mit denjenigen der Gemeinschaft auch materiell zu koordinieren[32]; allerdings wird man diese Pflicht – da ja mehrere Partner beteiligt sind – nur (aber immerhin) als Verhaltenspflicht auffassen müssen, so dass nicht das Ergebnis – eine Einigung – „geschuldet" wird, sondern lediglich ein ernsthaftes Bemühen, ein solches zu erreichen[33].

Besondere Bedeutung dürfte der Förderungspflicht aber in Bezug auf die Durchführung völkerrechtlicher Verträge zukommen: Vollzug und Durchführung gemeinschaftsrechtlicher Normen – worunter eben auch Bestimmungen völkerrechtlicher Verträge fallen – müssen so ausgestaltet sein, dass die gemeinschaftlichen Verpflichtungen nicht gefährdet werden[34]. Letztlich dürften hier in Bezug auf die sich aus Art. 10 EGV ergebenden Verpflichtungen parallele Grundsätze wie in Bezug auf die Vorgaben für die Durchführung sonstiger gemeinschaftsrechtlicher Verpflichtungen zur Anwendung kommen, sodass die Tragweite dieser Verpflichtung – der hier nicht im Einzelnen nachgegangen werden kann – kaum zu unterschätzen sein dürfte[35].

c) Beeinträchtigungsverbot

Schließlich – und dies dürfte die bedeutendste Pflicht in diesem Zusammenhang sein – lässt sich aus Art. 10 EGV ein Beeinträchtigungsverbot des Gemeinschaftsrechts ableiten: Nach Art. 10 Absatz 2 EGV haben die Mitgliedstaaten alle Maßnahmen zu unterlassen, die die Verwirklichung der Ziele des Vertrages gefährden könnten.

Im Bereich der Außenbeziehungen – wobei hier die Frage der Beeinträchtigung gemeinschaftlicher Verträge durch internes Handeln der Mitgliedstaaten ausgeblendet werden soll, da die Problemstellung hier parallel zu derjenigen im Innenbereich gelagert ist[36] – wird diese Verpflichtung im Wesentlichen in Bezug auf die Frage relevant, ob und inwieweit das Beeinträchtigungsverbot dem Abschluss völkerrechtlicher Verpflichtungen der Mitgliedstaaten in denjenigen Bereichen, in denen ihnen grundsätzlich eine (konkurrierende)

---

32 So ist wohl auch die Rechtsprechung des EuGH zu verstehen. Vgl. insbesondere EuGH, Gutachten 1/94 (WTO), Slg. 1994, I-5267, Ziff. 106, wo der EuGH allerdings – wie bereits bemerkt – etwas irreführend von der Notwendigkeit einer „geschlossenen völkerrechtlichen Vertretung" spricht; s. ansonsten insbesondere EuGH, Rs. C-25/94 (FAO), Slg. 1996, I-1497, Ziff 48, EuGH, Gutachten 2/91, Slg. 1993, I-1063, Ziff. 36 ff. Aus der Literatur m.w.N. *Eberle,* Die EG als Partei internationaler Umweltschutzübereinkommen (Fn. 2), 146 ff.; 165 ff.

33 S.o. IV. 2.b)aa).

34 *Lück*, Gemeinschaftstreue (Fn. 12), 25 ff.; *Kahl*, Art. 10 (Fn. 12), Rz. 19, mit weiteren Hinweisen.

35 Vgl. im Einzelnen die Zusammenstellung der verschiedenen Schichten dieser mitgliedstaatlichen Pflichten auf der Grundlage der Rechtsprechung des EuGH *Kahl*, Art. 10 (Fn. 12), Rz. 19 ff.

36 Vgl. insoweit den kurzen Überblick oben III. S. sodann in Bezug auf die Außenbeziehungen aus der Rechtsprechung EuGH, Rs. 218/85, Slg. 1986, 3513, Ziff. 13; zum Ganzen *Eberle,* Die EG als Partei internationaler Umweltschutzübereinkommen (Fn. 2), 241 ff.

Vertragsschlusskompetenz zusteht, entgegen steht. Relevant wird diese Frage in den Fällen, in denen eine ausschließliche Kompetenz der Gemeinschaft nicht schon deshalb zu bejahen ist, weil die Gemeinschaft entweder von ihren Kompetenzen bereits Gebrauch gemacht hat oder die betreffende Materie sinnvoll (sozusagen aus der Natur der Sache heraus) nur durch eine externe Regelung erfasst werden kann bzw. die Zielsetzungen der internen Regelungsbefugnis nur dann effektiv umgesetzt werden können, wenn eine entsprechende Außenkompetenz besteht.

Aus dogmatischer Sicht geht der EuGH dabei offenbar davon aus, dass eine Verletzung der Vorgaben des Art. 10 EGV eine ausschließliche Kompetenz der Gemeinschaft in den jeweiligen Bereichen nach sich zieht, wobei der Gerichtshof hier teilweise auch Aspekte der abschließenden Regelung eines Sachbereichs berücksichtigt[37]. Dieser Ansatz ist vor dem Hintergrund zu sehen, dass im Falle der Verletzung des Beeinträchtigungsgebots den Mitgliedstaaten der Abschluss des betreffenden Vertrages verwehrt ist. Gleichwohl geht es m.E. hier an sich nicht um die Frage des Bestehens einer mitgliedstaatlichen Kompetenz, sondern um diejenige nach der Zulässigkeit ihrer Ausübung. M.a.W.: Ein Verstoß gegen Art. 10 EGV hat keine Folgen für das Bestehen mitgliedstaatlicher Kompetenzen, sondern betrifft nur (aber immerhin) die Zulässigkeit ihrer Wahrnehmung in einer bestimmten Weise. Diese Sicht ist vor dem Hintergrund zu sehen, dass es bei der Verletzung des Art. 10 EGV regelmäßig um die Frage der Beeinträchtigung bestimmter gemeinschaftsrechtlicher Bestimmungen durch einen bestimmten Vertrag geht. Ist diese Frage zu bejahen, darf eben dieser konkrete Vertrag nicht abgeschlossen werden. Nicht ausgeschlossen ist aber, dass ein anders ausgestalteter Vertrag über denselben Gegenstand nicht gegen Art. 10 EGV verstößt, so dass die Mitgliedstaaten ihn abschließen könnten. Dann kann aber eine Verletzung des Art. 10 EGV keine „dingliche Wirkung“ entfalten, sondern nur Rückschlüsse auf die gemeinschaftsrechtliche Zulässigkeit eines bestimmten konkreten Verhaltens zulassen, sodass eine Verletzung des Art. 10 EGV keine Implikationen auf der Ebene der Kompetenzverteilung, sondern nur auf derjenigen der (Zulässigkeit der) Kompetenzausübung entfaltet. Dieses Ergebnis wird dadurch bestätigt, dass eine Verletzung des Art. 10 EGV gerade nicht zwingend dazu führt, dass die Gemeinschaft den betreffenden Vertrag allein abschließen kann, denn hierzu müsste sie die betreffende Materie entweder abschließend geregelt haben oder sie müsste sinnvoll nur durch außenpolitisches Tätigwerden geregelt werden können. Diese Voraussetzungen sind aber nicht zwingend bei jedem Verstoß gegen Art. 10 EGV gegeben; in diesem Fall müsste eben ein gemischter Vertrag abgeschlossen werden. Insofern erscheint es insgesamt also zutreffender, im Zusammenhang mit Art. 10 EGV von einer Kompetenzausübungsschranke zu sprechen[38]; die Kompetenzverteilung an sich wird hingegen nicht berührt.

---

37 Vgl. insbesondere EuGH, Gutachten 2/91 (ILO), Slg. 1993, 1061, Ziff. 18 ff.

38 So auch *Hans D. Jarass,* Die Kompetenzverteilung zwischen der Europäischen Gemeinschaft und den Mitgliedstaaten, AöR 1996, 173 (195 f.).

In Bezug auf die Tragweite des Beeinträchtigungsverbots ist zunächst zwischen zwei Tatbestandsmerkmalen zu unterscheiden:

- Erstens muss sich die Beeinträchtigung auf das Unterlaufen gemeinschaftlicher Zielsetzungen, Bestimmungen oder Verfahren beziehen. Das Schutzobjekt ist also das gesamte Gemeinschaftsrecht, aber auch nur dieses[39].
- Zweitens muss eine effektive Beeinträchtigung des Gemeinschaftsrechts vorliegen. M.a.W. muss die Effektivität gemeinschaftsrechtlicher Vorgaben in Frage gestellt bzw. eben beeinträchtigt werden. Dies ist nicht nur dann der Fall, wenn ein tatsächlicher Verstoß gegen gemeinschaftsrechtliche Normen vorliegt, sondern auch dann, wenn ihre Wirksamkeit auf andere Weise relativiert wird, wobei die Trennlinien hier – ebenso wie im Binnenbereich – mitunter schwierig zu ziehen sind, ist doch nicht immer klar, ob in einem konkreten Fall tatsächlich die Wirksamkeit des Gemeinschaftsrechts beeinträchtigt wird oder ob die Mitgliedstaaten (nur) von ihren Zuständigkeiten Gebrauch machen. Diese Fragestellung ist in Bezug auf internes Handeln der Mitgliedstaaten grundsätzlich parallel gelagert, so dass sie hier nicht eigens vertieft werden soll. Festzuhalten ist aber jedenfalls, dass es auf die konkrete Betrachtung des Einzelfalls ankommt, bei der dann jeweils zu fragen ist, ob die Wirksamkeit entweder verbindlicher gemeinschaftsrechtlicher Bestimmungen oder Verfahren durch mitgliedstaatliches Verhalten relativiert wird oder / und ob mitgliedstaatliches Verhalten die Verwirklichung gemeinschaftlicher Zielsetzungen beeinträchtigt.

Der EuGH wandte schon früh diese allgemeinen Grundsätze auf den Bereich der Außenbeziehungen an, wobei insbesondere das AETR-Urteil von Bedeutung ist, in dem der EuGH diese wie folgt formulierte: „Nach Art. 5 EWG-Vertrag haben die Mitgliedstaaten einerseits alle Maßnahmen zur Erfüllung der Verpflichtungen zu treffen, die sich aus dem Vertrag oder aus Handlungen der Organe ergeben, und andererseits alle Maßnahmen zu unterlassen, welche die Verwirklichung der Ziele der Vertrages gefährden könnten. Zusammengenommen ergeben diese Bestimmungen, dass die Mitgliedstaaten außerhalb des Rahmens der Gemeinschaftsorgane keine Verpflichtungen eingehen können, welche Gemeinschaftsrechtsnormen, die zur Verwirklichung der Vertragsziele ergangen sind, beeinträchtigen oder in ihrer Tragweite ändern können.“[40]

Deutlich wird damit auch, dass bei der Anwendung der sich aus Art. 10 EGV ergebenden allgemeinen Grundsätze auf die hier im Mittelpunkt stehende Fragestellung, unter welchen Voraussetzungen außenpolitisches Handeln der Mitgliedstaaten das Beeinträchtigungsverbot

---

39 Vgl. aus der Rechtsprechung ausdrücklich EuGH, Rs. 44/86 (Hurd), Slg. 1986, Ziff. 38 f.

40 EuGH, Rs. 22/70 (AETR), Slg. 1971, 263, Rz. 22/22. Im Urteil Kramer hielt der EuGH, nach einem Verweis auf Art. 10 EGV, fest, die Mitgliedstaaten seien gehalten, keine internationalen Verpflichtungen zu übernehmen, welche die Gemeinschaft bei der Ausführung der ihr übertragenen Befugnisse (in casu der ihr gemäss Art. 102 der Beitrittsakte zustehenden Kompetenzen) behindern könnten, EuGH, verb. Rs. 3, 4 und 6/76, (Kramer), Slg. 1976, 1279, Rz. 42/43 ff.; s. jüngst EuGH, verb. Rs. C-467/98 (Kommission/Dänemark), Slg. 2002, I-9519, Ziff. 110 f. („open skies-Abkommen“).

verletzen kann, ein spezifisches Problem zu beachten ist: Gehen die Mitgliedstaaten völkerrechtliche Verpflichtungen ein, so können diese nicht einseitig aufgelöst werden. Vor diesem Hintergrund können gemeinschaftliche Bestimmungen, Verfahren oder Zielsetzungen durch den Abschluss völkerrechtlicher Verträge grundsätzlich „leichter" beeinträchtigt werden als bei rein internem Verhalten der Mitgliedstaaten, das diese in der Regel jederzeit wieder rückgängig machen können. Vor diesem Hintergrund kann die rechtliche Tragweite des Beeinträchtigungsverbots in Bezug auf die außenpolitischen Handlungen der Mitgliedstaaten durch folgende Gesichtspunkte präzisiert werden:

aa) Zum „Zwangselement"

Zunächst impliziert die effektive Beeinträchtigung des Gemeinschaftsrechts ein gewisses „Zwangselement". M.a.W. reicht allein eine potenzielle Gefahr der Beeinträchtigung gemeinschaftlicher Bestimmungen oder Zielsetzungen nicht aus, sondern diese Gefahr muss sich konkret und „spürbar" manifestieren, sodass die Beeinträchtigung auch tatsächlich stattfindet. Daher setzt eine Beeinträchtigung regelmäßig das Eingehen völkerrechtlicher Verpflichtungen voraus; unterhalb dieser Schwelle – also z.B. bei Gesprächen oder auch Verhandlungen, anlässlich derer bestimmte Positionen vertreten werden – dürfte eine Beeinträchtigung in der Regel zu verneinen sein, sieht man von den Konstellationen ab, in denen die Mitgliedstaaten durch ihr Verhalten generell gemeinschaftliche Positionen „hintertreiben" und es der Gemeinschaft durch eine solche „Obstruktion" erheblich erschwert wird, von ihren Kompetenzen Gebrauch zu machen[41]. Damit ist es den Mitgliedstaaten jedenfalls verwehrt, völkerrechtliche Verpflichtungen zu übernehmen, die Gemeinschaftsrechtsnormen beeinträchtigen oder in ihrer Tragweite ändern können[42].

bb) Zur Beeinträchtigung bestehenden Gemeinschaftsrechts

Weiter dürfte die Verpflichtung aus Art. 10 EGV jedenfalls dann verletzt (worden) sein, wenn Verträge der Mitgliedstaaten die Wirksamkeit des bestehenden gemeinschaftlichen Besitzstandes – in der Form von Primär- oder Sekundärrecht – beeinträchtigen[43]. Denken kann man hier nicht nur an den Verstoß gegen gemeinschaftsrechtliche Vorgaben, sondern auch an Verträge, die zwar dem Buchstaben nach mit dem Gemeinschaftsrecht vereinbar sind, jedoch seine effektive Wirksamkeit eher mittelbar berühren und damit gefährden. Vor diesem

---

41 S. hierzu im Zusammenhang mit den Informations- und Konsultationspflichten bereits oben IV.2.a)bb).

42 Vgl. hierzu bzw. auch allgemeiner zum Beeinträchtigungsverbot die Nachweise in Fn. 12.

43 In diese Richtung wohl auch der EuGH in seinem Gutachten 2/91. EuGH, Gutachten 2/91 (ILO), Slg. 1993, 1061, Rz. 3, 25. S. hierzu etwa *David O'Keeffe,* Community and Member State Competence in External Relations Agreements of the EU, EFAR 1999, 7 (14 f.).

Hintergrund dürfte auch der Abschluss völkerrechtlicher Verträge, die die Union bei der Ausübung ihrer Aufgaben oder der Verwirklichung ihrer Ziele tatsächlich behindern, durch Art. 10 EGV verboten sein, denn auch damit wird die Wirksamkeit des (primären) Gemeinschaftsrechts in Frage gestellt.

Zu erwähnen ist in diesem Zusammenhang das Gutachten 2/91 zum Übereinkommen Nr. 170 der Internationalen Arbeitsorganisation über Sicherheit bei der Verwendung chemischer Stoffe bei der Arbeit[44]. Der Gerichtshof hatte dabei die „Kompatibilität" des ILO-Übereinkommens Nr. 170 mit den aufgrund von Art. 138 EGV erlassenen Rechtsnormen zu überprüfen. Der EuGH betonte hier, dass einige Richtlinien, die auf unter Teil III des Übereinkommens Nr. 170 fallenden Gebieten ergangen sind, Vorschriften enthielten, die nicht den Charakter von Mindestnormen haben. Vielmehr stellten diese Richtlinien in gewisser Hinsicht einen weitergehenden Schutz der Arbeitnehmer in ihren Arbeitsbedingungen sicher als ihn Teil III des Übereinkommens Nr. 170 vorsieht[45]. Der Gerichtshof erkannte zwar keinen Widerspruch zwischen dem Übereinkommen und den Richtlinien, ließ aber bereits die Möglichkeit einer Beeinträchtigung gemeinschaftlicher Rechtsnormen zur Anerkennung einer ausschließlichen Außenkompetenz der Gemeinschaft und damit zum Eintritt der Sperrwirkung ausreichen[46]. Damit ist nach Ansicht des Gerichtshofs offenbar immer bereits dann eine Beeinträchtigung bestehender Rechtsnormen anzunehmen, wenn ein bestimmtes Gebiet auf innergemeinschaftlicher Ebene abschließend geregelt ist. M.E. dürfte der EuGH hier die Frage der abschließenden Regelung im Binnenbereich – die eine ausschließliche Gemeinschaftskompetenz im betreffenden Gebiet begründet – und diejenige nach der Beeinträchtigung bestehender gemeinschaftlicher Normen zu sehr miteinander vermengen: Ein Rückgriff auf das Beeinträchtigungsverbot des Art. 10 EGV ist an sich immer nur dann notwendig, wenn eben gerade keine abschließende innergemeinschaftliche Regelung vorliegt, sondern bestehendes Gemeinschaftsrecht auf andere Weise beeinträchtigt wird. Insofern hätte sich hier der Rückgriff auf das Beeinträchtigungsverbot erübrigt.

cc) Zur Beeinträchtigung zukünftigen Gemeinschaftsrechts

Schwieriger ist die Situation in Bezug auf die Beeinträchtigung zukünftigen Gemeinschaftsrechts zu beurteilen. Immerhin erscheint eine Verletzung des Beeinträchtigungsverbots des Art. 10 EGV jedenfalls auch in Bezug auf zukünftige Rechtsentwicklungen in der Gemeinschaft möglich[47], denn auch in diesem Fall ist es denkbar,

---

44 EuGH, Gutachten 2/91 (ILO), Slg. 1993, I-1061.

45 EuGH, Gutachten 2/91 (ILO), Slg. 1993, I-1061, Ziff. 22 f.

46 EuGH, Gutachten 2/91 (ILO), Slg. 1993, I-1061, Ziff. 25 f.

47 Vgl. aus der Rechtsprechung etwa EuGH, verb. Rs. 3, 4, 6/76 (Kramer u.a.), Slg. 1976, 1279 (1312); aus der Literatur *Frenz,* Außenkompetenzen (Fn. 2), 43 f.; *Vedder,* Auswärtige Gewalt (Fn. 10), 135; *Gilsdorf,* EuR 1996 (Fn. 2), 145 (149); *Granvik,* in: International Law Aspects (Fn. 20), 255 (264 ff.);

dass gemeinschaftliche Zielsetzungen und Verfahren in Mitleidenschaft gezogen werden bzw. mitgliedstaatliches Verhalten den Aktionsradius der Gemeinschaft reduziert. Gerade beim Eingehen völkerrechtlicher Bindungen ist – wie erwähnt – diese Hypothese insofern besonders relevant, als diese Verpflichtungen im Zuge der Weiterentwicklung des Gemeinschaftsrechts grundsätzlich nicht einseitig aufgelöst werden können, sodass auch im Vorfeld entsprechender gemeinschaftsrechtlicher Entwicklungen eingegangene völkerrechtliche Bindungen der späteren Wahrnehmung der Gemeinschaftskompetenzen vorgreifen und damit die gemeinschaftlichen Zielsetzungen und Verfahren (dauerhaft) unterlaufen können.

Vor diesem Hintergrund erklärt es sich auch, dass die Rechtsprechung des EuGH in Bezug auf die Außenkompetenzen den Begriff der „Beeinträchtigung gemeinschaftlicher Zielsetzungen, Bestimmungen oder Verfahren" weiter auslegt als im Innenbereich, was eine entsprechende Einschränkung der Außenkompetenzen zur Folge hat[48]. Eine solche Beeinträchtigung muss aber tatsächlich im konkreten Einzelfall nachgewiesen werden[49], bestünde doch ansonsten die bereits erwähnte Gefahr des Unterlaufens der gemeinschaftlichen Kompetenzordnung. Insofern kommt es also auf die konkrete „Beeinträchtigungssituation" an, sodass es nicht möglich ist, hier in allgemeiner Form abstrakte Kriterien zu formulieren. Festzuhalten ist aber, dass zwar eine „Beeinträchtigungsgefahr" ausreichend ist, soweit sie hinreichend konkret im Einzelfall nachgewiesen werden kann; hingegen genügt eine Art „abstraktes Beeinträchtigungsrisiko" gerade nicht[50].

Daher kann eine Beeinträchtigung des Gemeinschaftsrechts jedenfalls nicht allein deshalb anzunehmen sein, wenn der Gemeinschaft (konkurrierende) Kompetenzen zustehen und sie davon hätte Gebrauch machen können, dies aber nicht getan hat, sondern die Mitgliedstaaten in dem entsprechenden Bereich auf völkerrechtlicher Ebene tätig werden. Denn ansonsten würde die gemeinschaftliche Kompetenzordnung untergraben, bedeutete ein solch weitgehender Ansatz doch, dass allein die Existenz einer gemeinschaftlichen Kompetenz zur Unzulässigkeit des Abschlusses völkerrechtlicher Verträge durch die Mitgliedstaaten führte.

Takis Tridimas, The WTO and OECD Opinions, in: Dashwood/Hillion (Hrsg.), The General Law of E.C. External Relations, 2000, 48 (59); *O'Keeffe,* in: General Law of E.C. External Relations (Fn. 2), 179 (180 f., 197 f.); *Hyett,* in: General Law of E.C. External Relations (Fn. 12), 248 ff.

48 Vgl. insbesondere EuGH, Rs. 22/70 (AETR), Slg. 1971, 263, Rz. 13/14; EuGH, Gutachten 2/91 (ILO), Slg. 1993, I-1061, Rz. 10, 12, 25, 26; EuGH, verb. Rs. C-467/98 (Kommission/Dänemark), Slg. 2002, I-9519 („open-skies-Abkommen"), Ziff. 110 f.

49 So wohl auch der EuGH, vgl. EuGH, Gutachten 2/91 (ILO), Slg. 1993, I-1061, Ziff. 9, in dem der Gerichtshof von „Beeinträchtigung oder Änderung der Tragweite" spricht; s. auch EuGH, Gutachten 1/94 (WTO), Slg. 1994, I-5267, Ziff. 77; EuGH, Gutachten 2/92 (OECD), Slg. 1995, I-521, Ziff. 31; GA *Jacobs,* Schlussanträge zur Rs. C-316/91 (Europäisches Parlament/Rat), Slg. 1996, I-625, Ziff. 49. Aus der Literatur *Nakanishi*, Entwicklung der Außenkompetenzen (Fn. 2), 89 ff.; *Eberle*, Die EG als Partei internationaler Umweltschutzübereinkommen (Fn. 2), 94 f.; *Thieme*, EELR 2001 (Fn. 2), 252 (253).

50 Insofern besteht aufgrund von Art. 10 EGV auch keine allgemeine „Standstill-Verpflichtung" für die Mitgliedstaaten, sobald eine gewisse Richtung eines künftigen gemeinschaftsrechtlichen Regimes zu erkennen ist. S. in diesem Zusammenhang auch *Lück,* Gemeinschaftstreue (Fn. 12), 76 f., der auf die Besonderheiten der dem Gutachten Kramer zugrunde liegenden Sachverhalt hinweist.

M.a.W. reicht es nicht aus, dass das Gemeinschaftsrecht rein hypothetisch und potenziell in der Zukunft beeinträchtigt werden könnte; hingegen kann ein weit fortgeschrittener Gesetzgebungsprozess darauf hindeuten, dass die Gemeinschaft einen bestimmten Bereich in absehbarer Zukunft abschließend regeln wird, sodass der Abschluss von Verträgen für die Mitgliedstaaten in diesem Bereich diesen gemeinschaftsrechtlichen Prozess behindern bzw. beeinträchtigen würde[51]. Ob und inwieweit dies tatsächlich der Fall ist, ist aber jedenfalls im konkreten Einzelfall nachzuweisen.

Eine Beeinträchtigung künftigen Gemeinschaftsrechts ist aber dann auszuschließen, wenn es angesichts der Ausgestaltung der gemeinschaftsrechtlichen Bestimmungen und des völkerrechtlichen Vertrages der Mitgliedstaaten von Vornherein nicht zu einem Konflikt beider Normkategorien kommen kann[52]. Sehr aufschlussreich ist in diesem Zusammenhang das bereits erwähnte Gutachten 2/91 zum Übereinkommen Nr. 170 der Internationalen Arbeitsorganisation über Sicherheit bei der Verwendung chemischer Stoffe bei der Arbeit[53]. Die Kommission stützte sich zur Stützung ihrer These, dass der Gemeinschaft in dem betreffenden Gebiet eine ausschließliche Kompetenz zukomme bzw. Art. 10 EGV verletzt sei, darauf, dass es „sich nicht immer leicht feststellen (lasse), ob eine bestimmte Maßnahme den Arbeitnehmern günstiger sei als eine andere. Um einen Verstoß gegen ein IAO-Übereinkommen zu vermeiden, könnten die Mitgliedstaaten somit versucht sein, Bestimmungen nicht zu erlassen, die den besonderen sozialen und technischen Bedingungen der Gemeinschaft besser angepasst wären. Da eine solche Haltung die Entwicklung des Gemeinschaftsrechts gefährden könnte, müsse die Gemeinschaft zum Abschluss des Übereinkommens Nr. 170 ausschließlich zuständig sein“[54]. Eine Beeinträchtigung soll also nach Ansicht der Kommission bereits dann vorliegen, wenn durch die völkerrechtlichen Verpflichtungen der Mitgliedstaaten der Gemeinschaft (nicht weiter konkretisierbare) Schwierigkeiten beim Erlass eines zukünftigen Rechtsakts erwachsen könnten. Der Gerichtshof hielt jedoch eine Beeinträchtigung gemeinsamer Rechtsvorschriften und damit den Eintritt der Sperrwirkung in casu für ausgeschlossen, sahen doch die erlassenen Gemeinschaftsrechtsnormen nur Mindestvorschriften vor, die durch strengere nationale Regelungen keineswegs torpediert würden; umgekehrt enthielten auch die Vorgaben des völkerrechtlichen Vertrags nur Mindestvorschriften, so dass die Entwicklung des zukünftigen Gemeinschaftsrechts nicht beeinträchtigt werden könne[55]. Verallgemeinert man diesen Schluss, so dürfte eine Beeinträchtigung der zukünftigen Entwicklung des Gemeinschaftsrechts immer dann ausgeschlossen sein, wenn sowohl auf gemeinschaftlicher als auch auf völkerrechtlicher Ebene nur Mindestvorschriften zur Debatte stehen.

---

51 Ähnlich wohl auch *Temple Lang,* CMLRev. 1990 (Fn. 12), 645 (663, 670).

52 S. dazu *Nakanishi*, Entwicklung der Außenkompetenzen (Fn. 2), 89 ff.

53 EuGH, Gutachten 2/91 (ILO), Slg. 1993, I-1061.

54 EuGH, Gutachten 2/91 (ILO), Slg. 1993, I-1061, Ziff. 19.

55 EuGH, Gutachten 2/91 (ILO), Slg. 1993, I-1061, Ziff. 18.

Eine „hinreichend qualifizierte“ Beeinträchtigungsgefahr dürfte im Übrigen auch nicht allein aus der bereits erfolgten Aufnahme von (Vertrags-) Verhandlungen der Gemeinschaft oder der Einleitung von Gesetzgebungsvorhaben in einem bestimmten Bereich abgeleitet werden, mit der Folge, dass in jedem Fall der Abschluss von Verträgen durch die Mitgliedstaaten mit Drittstaaten in dem jeweiligen Bereich Art. 10 EGV verletzte. Vielmehr ist konkret nachzuweisen, dass der Abschluss solcher Verträge in einer derartigen Situation die spätere Wahrnehmung gemeinschaftlicher Kompetenzen spürbar erschweren oder gar präjudizieren würde. Relevant für diese Beurteilung sind etwa der Inhalt der jeweiligen (geplanten) Verträge der Mitgliedstaaten, der Stand und Gegenstand der Verhandlungen der Gemeinschaft sowie der Aussagegehalt bereits bestehenden Sekundärrechts. Insofern können aufgenommene Verhandlungen oder existierende Vorschläge eine gewisse Bedeutung für die Frage des Vorliegens einer Beeinträchtigung gemeinschaftsrechtlicher Bestimmungen im Einzelfall entfalten[56].

Aufgeworfen wird damit aber die Frage, ob und inwieweit bereits allein der Umstand, dass ein bestimmter völkerrechtlicher Vertrag der Mitgliedstaaten die Wahrnehmung gemeinschaftlicher Kompetenzen in der Zukunft präjudiziert, für das Vorliegen einer Beeinträchtigung im Sinne des Art. 10 EGV ausreicht mit der Folge, dass die Mitgliedstaaten den betreffenden Vertrag jedenfalls nicht allein und ohne vorherige Koordination mit der Gemeinschaft abschließen könnten. Gegen eine solch weite Auslegung des Beeinträchtigungstatbestandes des Art. 10 EGV könnte zwar sprechen, dass damit die Gefahr einhergeht, dass die gemeinschaftliche Kompetenzordnung untergraben wird, da ja bei fast jedem Vertrag die Gefahr bestehen könnte, dass zukünftiges Gemeinschaftsrecht präjudiziert würde. Im Ergebnis sprechen aber gleichwohl die besseren Gründe für eine grundsätzliche Bejahung der aufgeworfenen Frage[57]: Denn geht man davon aus, dass Sinn und Zweck des Art. 10 EGV gerade darin besteht, die Mitgliedstaaten daran zu hindern, durch ihr Verhalten die Effektivität der Verwirklichung gemeinschaftlicher Zielsetzungen und Bestimmungen zu gefährden, so besteht diese Gefahr grundsätzlich auch dann, wenn der Abschluss mitgliedstaatlicher Verträge zukünftig zu erlassendes Gemeinschaftsrecht inhaltlich (teilweise) determiniert; denn in diesem Fall kann die Gemeinschaft die ihr eingeräumten Kompetenzen nicht frei ausüben, sondern wäre vielmehr jedenfalls faktisch an von den Mitgliedstaaten abgeschlossene Verträge „gebunden“. Damit könnten die Mitgliedstaaten

---

56 S. in diesem Zusammenhang etwa EuGH, Rs. 804/79 (Kommission/Vereinigtes Königreich), Slg. 1981, 1045, Ziff. 28, wo der EuGH betont, dass in einer Situation, in der die Kommission dem Rat gewisse Vorschläge unterbreitet hat, diese – obwohl sie noch nicht angenommen wurden – den Ausgangspunkt eines abgestimmten gemeinschaftlichen Vorgehens darstellen, sodass sie den Mitgliedstaaten besondere Handlungs- und Unterlassungspflichten auferlegten; s. auch EuGH, Rs. 19/79 (Frankreich/Vereinigtes Königreich), Slg. 1979, 2923, Ziff. 8; EuGH, Rs. 32/79 (Kommission/Vereinigtes Königreich), Slg. 1980, 2403, Ziff. 19, wo der EuGH ebenfalls auf die konkrete Beeinträchtigung abstellen dürfte. S. aus der Literatur etwa *Temple Lang,* CMLRev. 1990 (Fn. 12), 645 (659 ff.), der darlegt, dass es den Mitgliedstaaten verboten sei, internationale Übereinkommen abzuschließen, die bereits begonnene Verhandlungen der Gemeinschaft erschweren könnten; ähnlich *Durand,* in: Commentaire Mégret (Fn. 12), Art. 5, Rz. 47 ff.

57 I. Erg. ähnlich etwa *Constantinesco,* LA Pescatore (Fn. 12), 112 ff.

Inhalt und Tragweite zukünftiger gemeinschaftsrechtlicher Akte (mit-) bestimmen, was nicht nur dem vertraglich vorgesehenen Gesetzgebungsverfahren zuwiderliefe, sondern darüber hinaus den Mitgliedstaaten eine Art „Mitbestimmung“ im Rahmen der Ausübung gemeinschaftlicher Kompetenzen einräumte. Allerdings ist auch hier zu beachten, dass die Präjudizierung zukünftigen Gemeinschaftsrechts tatsächlich bestehen muss, was einerseits vom Inhalt des jeweiligen völkerrechtlichen Vertrages, andererseits aber auch von der Geltungsdauer und der Möglichkeit der Kündigung des Vertrages abhängt; gerade eine bedingungslose Kündigungsklausel führt in aller Regel dazu, dass zukünftiges Gemeinschaftsrecht gerade nicht präjudiziert werden kann, kann der Vertrag doch jederzeit gekündigt werden.

Zusammenfassend kann damit festgehalten werden, dass eine Beeinträchtigung zukünftigen Gemeinschaftsrechts regelmäßig nur dann vorliegen wird, wenn der gemeinschaftliche Handlungsspielraum und damit die Ausübung ihrer Kompetenzen durch den (geplanten) mitgliedstaatlichen Vertrag in der Zukunft präjudiziert oder die gemeinschaftliche Kompetenzwahrnehmung spürbar erschwert wird. Auf der Grundlage der relativ strengen Kriterien des EuGH dürfte diese Voraussetzung allerdings immer schon dann erfüllt sein, wenn der Gemeinschaft in einem bestimmten Bereich Kompetenzen zustehen und im Falle ihrer Ausübung die auf sie gestützten Sekundärrechtsnormen mit dem durch die Mitgliedstaaten abgeschlossenen völkerrechtlichen Vertrag in Konflikt geraten können. In diesen Grenzen dürfte damit auch eine Stillhaltepflicht der Mitgliedstaaten[58] bestehen.

V. Zusammenfassende Schlussbetrachtung

Insgesamt konnten die angestellten Überlegungen einerseits aufzeigen, dass Art. 10 EGV als Grundlage eigenständiger Verpflichtungen sowohl der Gemeinschaft als auch der Mitgliedstaaten auf verschiedenen Ebenen eine durchaus nicht zu unterschätzende praktische Bedeutung entfaltet. Andererseits ist aber auch deutlich geworden, dass gerade in der Rechtsprechung Art. 10 EGV auch im Zusammenhang mit der Frage des Bestehens ausschließlicher Kompetenzen der Gemeinschaft bemüht wird und damit bereits auf der Ebene der Kompetenzverteilung herangezogen wird. Da nach der hier vertretenen Ansicht aus dogmatischer Sicht die Frage der Kompetenzverteilung logisch derjenigen nach der Beeinträchtigung gemeinschaftsrechtlicher Zielsetzungen bzw. Bestimmungen durch die Kompetenzausübung vorgelagert ist (jedenfalls soweit es um eigenständige Verpflichtungen geht), kann Art. 10 EGV in diesem Zusammenhang allenfalls als Auslegungselement

[58] Auch der EuGH geht von der grundsätzlichen Möglichkeit der Existenz einer Stillhalteverpflichtung aus, wobei aber die Voraussetzungen für ihr Eingreifen nicht immer ganz klar sind. Im Ergebnis und im Grundsatz dürfte eine solche Pflicht immer dann zu bejahen sein, wenn der Abschluss eines völkerrechtlichen Vertrages eine Verletzung der sich aus Art. 10 EGV ergebenden Pflichten implizierte. Vgl. aus der Rechtsprechung EuGH, verb. Rs. 3, 4, 6/77 (Kramer), Slg. 1976, 1279, Ziff. 44/45; EuGH, Rs. 804/79 (Kommission/Vereinigtes Königreich), Slg. 1981, 1045, Ziff. 28.

herangezogen werden – etwa bei der grundsätzlichen Begründung des Bestehens einer ausschließlichen gemeinschaftlichen Kompetenz im Falle der abschließenden Regelung der betreffenden Materie im internen Bereich. Die Rechtsprechung kann auch durchaus in diesem Sinn verstanden werden, wobei aber die Art und Weise des Rückgriffs auf Art. 10 EGV gelegentlich den Blick darauf verstellt, ob und inwieweit nun im Fall des grundsätzlichen Bestehens insbesondere mitgliedstaatlicher Kompetenzen Art. 10 EGV gleichwohl dem Abschluss bestimmter Verträge entgegensteht. Jedenfalls wird man diese Frage grundsätzlich bejahen können, wobei hier – wie auch bei den sonstigen sich aus Art. 10 EGV ergebenden selbständigen Verpflichtungen – für die genaue Tragweite der Verpflichtungswirkung dieser Bestimmung die Umstände des Einzelfalls ausschlaggebend sind. Der Beitrag konnte aber auch verdeutlichen, dass für den Bereich der Außenbeziehungen gewisse Präzisierungen formuliert werden können.