

Europarecht

Oppermann / Classen / Nettesheim

9. Auflage 2021
ISBN 978-3-406-75739-6
C.H.BECK

Art. 288 Abs. 5 AEUV bezieht sich nicht nur auf die Empfehlungen und Stellungnahmen von Rat und Kommission. Bedeutsame Stellungnahmen ergehen auch von Seiten des **Europäischen Parlamentes**, des **Wirtschafts- und Sozialausschusses** und des **Ausschusses der Regionen**, vor allem aufgrund ihrer Anhörung im Rechtsetzungsverfahren. 126

bb) Rechtscharakter

Empfehlungen und Stellungnahmen sind **offizielle Verlautbarungen** der Organe der EU, die **nicht verbindlich sind**. Gleichwohl entfalten sie **Rechtswirkungen**. Die Stellungnahme des Rats, der Kommission, aber auch des EP ist häufig notwendiger Bestandteil eines mehrstufigen Verfahrens. Wird sie nicht abgegeben, ist das betreffende Verfahren rechtsfehlerhaft (Rz. 11/43 ff.). Dies gilt etwa für die begründende Stellungnahme der Kommission nach Art. 258 AEUV als Voraussetzung der Anrufung des EuGH, diejenige des Rates nach Art. 48 Abs. 2 EUV bei der Vertragsänderung und insbesondere diejenige des EP im Rechtsetzungsverfahren. Der Gerichtshof hat letztere in st. Rspr. (EuGH, 4. 2. 1982, Rs. 828/79, „Adam“) zur **wesentlichen Formvorssetzung** für das rechtsgültige Zustandekommen der betreffenden Rechtsakte erklärt. 127

Ferner können Empfehlungen und Stellungnahmen bestimmte **Beurteilungen von Sachfragen enthalten**. Wenn sich aus solchen amtlichen Beurteilungen die Empfehlung bestimmter wirtschaftlicher Maßnahmen ergibt, kann die EU unter Umständen aus Gesichtspunkten des Vertrauensschutzes als eines allgemeinen Rechtsgrundsatzes des EU-Rechts an solchen Stellungnahmen bis hin zu Schadensersatzpflichten festgehalten werden. Gemäß Art. 263 Abs. 1 S. 1 AEUV sind Empfehlungen und Stellungnahmen als Gegenstände einer Nichtigkeitsklage ausgeschlossen. Dies gilt ausnahmsweise nicht, sofern ein als Empfehlung bezeichneter Rechtsakt seinem Inhalt nach gleichwohl verbindliche Rechtswirkungen erzeugen soll, es sich also um keine echte Empfehlung handelt (EuGH, 20. 2. 2018, Rs. C-16/16 P, „Belgien/KOM“, Rn. 29; hierzu *Gundel*, EuR 2018, 593; siehe auch unten Rz. 13/44 zur Nichtigkeitsklage). 128

cc) Adressaten

Auch im Hinblick auf ihre **Adressaten** erweisen sich die Empfehlungen und Stellungnahmen als flexibel handhabbare Rechtsakte. Häufig richten sie sich an die **MSen**, wie z. B. in der Sozialpolitik nach Art. 156 AEUV. Doch sind Empfehlungen an **Privatpersonen und Unternehmen** denkbar. Die Stellungnahmen des EP und WSA im Rahmen des Rechtsetzungsverfahrens der EU haben **andere Unionsorgane** (Rat, Kommission) als Adressaten. 129

f) Weiche Steuerungsformen

Literatur: *Herten-Koch*, Rechtsetzung und Rechtsbereinigung in Europa: Vorschläge für eine Verbesserung der Vorbereitung von Rechtsnormen der Europäischen Kommission, 2003; *Thomas*, Die Bindungswirkung von Mitteilungen, Bekanntmachungen und Leitlinien der EG-Kommission, EuR 2009, 423; *Schwarze*, Soft Law im Recht der Europäischen Union, EuR 2011, 3; *Knauff*, Europäisches Soft Law als Gegenstand des Vorabentscheidungsverfahrens, EuR 2011, 735; *von Graevenitz*, Mitteilungen, Leitlinien, Stellungnahmen – Soft Law der EU mit Lenkungswirkung, EuZW 2013, 169; *Stefan*, Soft Law and the Enforcement of EU Law, in: Jakob/Kochenov (Hrsg.), *The Enforcement of EU Law and Values*, 2017, 200; *Armstrong*, The Open Method of Coordination: Obstinate or Obsolete?, in: Schützel/Tridimas (Hrsg.), *Oxford Principles of European Union Law I – The European Union Legal Order*, 2018, 777; *von Graevenitz*, Wider die Verrechtlichung von soft law der Europäischen Kommission, ZRP 2019, 75; *Rossi*, Soft Law im Europarecht – Auswirkungen auf die vertikale und horizontale Kompetenzverteilung, ZG 2020, 1.

- 130 Die vorstehend beschriebenen, in Art. 288 AEUV aufgezählten Handlungsarten bewirken rechtliche Steuerung durch Ge- und Verbote, Erlaubnisse und Anspruchsbegründung. Schon seit langem begnügt sich die EU aber nicht mehr mit der für diese Instrumente typischen „harten“ Steuerung. **Weiche Formen der Steuerung** haben inzwischen eine **enorm große Bedeutung** erlangt. Für Rechtswissenschaftler, die nur in den Kategorien von „rechtskonform“ und „rechtswidrig“ denken, sind diese weichen Formen weitgehend irrelevant – eine Nichtbeachtung führt nicht zum Vorwurf des Rechtsverstoßes, eine gerichtsförmige Einforderung des vorgesehenen Verhaltens ist grundsätzlich ausgeschlossen. Wer sich demgegenüber für den politischen Gestaltungsauftrag der EU interessiert, kann diese „weichen“ Formen der Steuerung nicht unbeachtet lassen. Dies gilt auch für die Frage, inwieweit Rechtsschutz gegen diese Instrumente erlangt werden kann (EuG, 20. 5. 2010, Rs. T-258/06 „D/KOM“; *Gundel*, EuR 1998, 90).
- 131 Es ist im rechtswissenschaftlichen Schrifttum nicht unüblich, die damit angesprochenen Steuerungsmittel pauschal als „**soft law**“ zu bezeichnen. Häufig spricht man davon, dass es sich um solche Regelungen handelt, die lediglich eine Art politische („soziale“) Verhaltenserwartung begründen (*Senden*, *Soft Law in European Community Law*, 2004). Damit wird aber die rechts-normative Steuerungsfunktion derartiger Maßnahmen unterbewertet (*Schwarze*, EuR 2011, 3 (17f.)). Die Handlungsformen, die die EU unterhalb der Schwelle formeller Rechtsverbindlichkeit verwendet (etwa: Programm, Aktionsprogramm, Erklärung, Communiqué, Weißbuch, Grünbuch, Feststellung, Entschließung, Grundsatzentscheidung, Absprache etc.) bewirken mehr als einen bloß **politischen oder faktischen Konsensus**, sich in bestimmter Weise zu verhalten. Unter Zugrundelegung eines graduellen Verständnisses von rechts-normativer Steuerungswirkung muss man auch diesen Instrumenten **rechtliche** Funktion und Wirkung zuschreiben.
- 132 Es kann im Folgenden schon aus Platzgründen nicht darum gehen, einen vollständigen Überblick über die „weichen“ Formen rechtlicher Steuerung zu geben. Drei Handlungsbereiche seien aber herausgehoben.

aa) Verträge

- 133 Verträge sind insofern eine „weiche Steuerungsform“, als sie nicht einseitig auferlegt werden können. Es ist eine auffällige Lücke im AEUV, dass Verträge, die die EU-Organen mit Rechtssubjekten außerhalb des Integrationsverbands schließen (zu den interinstitutionellen Vereinbarungen: Rz. 9/149), jenseits der impliziten Aussagen zu Haftung (Art. 340 Abs. 1 AEUV; dazu Rz. 14/2) und Schiedsklauseln (Art. 272 AEUV) keine Regelung gefunden haben. Gleichwohl steht außer Frage, dass es den EU-Organen freisteht, im Rahmen ihrer Kompetenzen und unter Beachtung der jeweiligen Vorgaben des Primär- und Sekundärrechts Verträge zu schließen, etwa im Bereich von Anschaffungen (dazu Rz. 21/59). Dies ist Ausdruck der auch im Organisationsrecht der internationalen Organisationen anerkannten Tatsache, dass das Instrument des Vertragsschlusses zu den (implizit gewährten) gängigen Mitteln der Ausübung von unionaler Hoheit gehört. Hierfür hat Art. 335 AEUV die entsprechende Rechtsfähigkeit geschaffen (unten Rz. 38/8 ff.). Ein **entwickeltes Vertragsrecht** enthalten die Verträge allerdings nicht. In der Praxis wird daher auf ein staatliches Vertragsstatut zurückgegriffen.

bb) Methode der offenen Koordinierung

Die **Methode der offenen Koordinierung** (MoK) gehört seit dem Europäischen Rat von Lissabon 2000 zum Handlungsrepertoire der EU (*Bauer/Knöll*, APuZ 1–2/2003, 33). Es ist eine Form der Koordinierung mitgliedstaatlicher Politik, mit der außerhalb der im AEUV begründeten Bereiche „harter“ Steuerung Einfluss genommen werden kann. Bei der MoK geht es um Bereiche, **für die grundsätzlich die MSen zuständig sind**. Es ist anerkannt, dass die MSen ein gemeinsames Vorgehen in den EU-Institutionen auch dann vereinbaren können, **wenn bisher keine Befugnisse der EU vorliegen**, aber „europäischer Handlungsbedarf“ besteht. Die Methode wurde im Kontext der Initiativen zur europäischen Beschäftigungsstrategie in den 1990er Jahren entwickelt. Seit 2003 sieht Art. 153 AEUV hierfür auch eine Rechtsgrundlage vor. Inzwischen wird die MoK der Politik der MSen in verschiedenen Bereichen angewandt (Art. 168 AEUV: Gesundheitspolitik; Art. 173 AEUV: Industriepolitik). Als Instrumente der MoK werden unverbindliche Empfehlungen und Leitlinien verwendet, die die Kommission an die MSen richtet. 134

Die MoK beruht auf dem Gedanken eines „**benchmarking**“, also des Vergleichs der Erfahrungen verschiedener Regelungsansätze in den MSen. Die MSen sollen sich an den Handlungsweisen der **Besten des Wettbewerbs** orientieren, um mit diesen gleichzuziehen. Im Falle einer offenen Koordinierung geht es zunächst darum, gemeinsame Ziele zu definieren. In der Folge werden sodann „gemeinsame Indikatoren“ definiert, um vergleichen zu können, welches Verfahren sich bewährt, und um feststellen zu können, welche Fortschritte beim Erreichen dieser gemeinsamen Ziele gemacht werden. Es geht also nicht um gemeinsame Politikstrategien, sondern um **vereinheitlichte Vergleichsmaßstäbe**. Dies setzt die Formulierung von Schlüsselprioritäten voraus. Auf dieser Grundlage erfolgt eine gemeinsame Analyse und Bewertung der von den MSen unterbreiteten „nationalen Strategieberichte“. Die Analyse wird sowohl von der Kommission als auch vom Rat vorgenommen. Das Ziel besteht darin, Fortschritte, die bei der Umsetzung der MoK erzielt werden, zu erkennen und zu bewerten; dies ermöglicht die Festlegung, welche Vorgehensweise sich unter dem Gesichtspunkt der „guten Praxis“ und des „innovativen Konzepts“ unter dem Gesichtspunkt des gemeinsamen Interesses der MSen bewährt. 135

cc) Veranlassung zur Selbstregulierung

Eine zunehmend wichtige Rolle im Steuerungsrepertoire der EU spielen die Konzepte der **Selbstregulierung und Koregulierung** (*Giizzel/Kredler*, EU-Magazin 5/2001, 18f.). Bei der **Selbstregulierung** schließt die Kommission mit der Industrie eine **Vereinbarung** ab (ein Verhaltenskodex oder eine sonstige Selbstverpflichtung). Die Vereinbarung ist „freiwillig“, d. h. sie hat keinen rechtsverbindlichen Charakter. Die Industrie führt sie jedoch in der Regel durch, um einer „harten“ Regulierung zu entgehen. Kommt der Vertragspartner dem Versprechen nicht nach, wird es regelmäßig zum Erlass verpflichtender Steuerungsmittel kommen. 136

Beispielsweise hat der Dachverband der europäischen Kfz-Industrie ACEA der Europäischen Kommission 1998 zugesagt, den Ausstoß des Gases CO₂ (Kohlendioxid) bei neu zugelassenen Pkws bis Ende 2008 auf durchschnittlich 140 Gramm je Kilometer zu senken. Dieses Ziel wurde allerdings verfehlt. Daraufhin erging eine Verordnung (VO 443/2009, ABl. L 140/1).

- 137 Bei der **Koregulierung** wird der privaten Seite ein bestimmtes Ziel durch Rechtsetzung vorgeschrieben. Die Durchführung erfolgt dann wiederum durch eine Verständigung der Akteure wie bei der Selbstregulierung. Diese Formen der Regulierung sind vorteilhaft, weil das langwierige EU-Rechtsetzungsverfahren entfällt. Sie geben den Adressaten zudem die Möglichkeit, effiziente Wege zu gehen; dies entspricht der Idee der Subsidiarität. Schon bei der Formulierung der Ziele arbeitet die Industrie sachverständig mit. Kritiker verweisen auf das Demokratiedefizit. Hierdurch werden industriefreundliche Lösungen favorisiert.

3. Außensteuerung im Bereich der GASP

- 138 In den Politikbereichen des EUV kommen eigenständige Handlungsinstrumente zur Anwendung. Der Entscheidungsprozess, der in ihren Erlass mündet, ist nicht in dem Maße vergemeinschaftet, wie im Bereich des AEUV. Zudem unterscheidet sich die Wirkweise der Instrumente deutlich von jenen nach Art. 288 AEUV.
- 139 Der **Unionsvertrag (1992, 1997)** hatte im Bereich der **Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik (GASP)** und in der **Polizeilich-justiziellen Zusammenarbeit (PJZ)** verbindliche Handlungsformen mit eigenständigen Handlungsformen eingeführt. Die Bestimmungen der PJZ wurden inzwischen in den AEUV überführt und sehen inzwischen supranationale Rechtsetzung vor.
- 140 Die Rechtsetzungskompetenz der EU zum Erlass von Verordnungen, Richtlinien und Beschlüssen (Art. 288 AEUV) gilt nicht für den GASP-Bereich. Die hier vorgesehenen Rechtsakte **richten sich an die MSen** und entfalten keine unmittelbaren Rechtswirkungen für die Unionsbürger. Dieser Politikbereich spielt insofern weiterhin eine Sonderrolle. Insbesondere die Rolle von Parlament und Kommission unterscheidet sich hier deutlich von den Gegebenheiten im AEUV. Zudem ist der Grad an **Supranationalität des im EU-Bereich gesetzten Rechts** noch gering: Zwar kann dieses Recht auch im innerstaatlichen Rechtskreis Anwendung beanspruchen. Ebenso nimmt es am Vorrang teil. Subjektive Rechte begründet es aber nicht. Immerhin kann auch in diesem Bereich die Pflicht zur unionsrechtskonformen Auslegung nationalen Rechts bestehen (analog EuGH, 16.6.2005, Rs. C-105/03, „Pupino“). Die besonderen **Handlungsformen** im GASP-Bereich werden in Rz. 39/15 ff. beschrieben.

4. Rechtsinstrumente zur Selbstorganisation des Integrationsverbands

Literatur: *Gauweiler*, Die rechtliche Qualifikation innerorganschäftlicher Absprachen im Europarecht, 1988; *Würmeling*, Kooperatives Unionsrecht, 1988; *Pechstein*, Die Bedeutung von Protokollerklärungen zu Rechtsakten der EG, EuR 1990, 249; *Koopmann*, The Practice of Voluntary Agreements under EC-Law, ERPL 2000, 1271; *Güttzell/Kredler*, Die Entdeckung der Freiwilligkeit, EU-Magazin 5/2001, 18; *Harnier*, Die Bedeutung von rechtsaktbegleitenden Erklärungen im sekundären Gemeinschaftsrecht, 2001; *von Alemann*, Die Handlungsform der interinstitutionellen Vereinbarung, 2006; *Kietz* u. a. (Hrsg.), Interinstitutionelle Vereinbarungen in der Europäische Union, 2010.

a) Überblick

- 141 Bei der Erfassung und Beschreibung sekundärrechtlicher Handlungsformen ist zwischen der Selbstorganisation des Integrationsverbands und den außenwirksamen Handlungen gegenüber den MSen und den Menschen zu unterscheiden. Es ist ein Kennzeichen des gegenwärtigen Stands der Integration, dass es zu einer gewissen Fragmentierung des Kanons der Handlungsformen gekommen ist (Rz. 9/66 ff. zum AEUV; Rz. 9/138 zum EUV). Auch mit Blick auf die **Selbstorganisation** und die **Binnensteuerung** findet sich eine Vielzahl von Handlungsformen. Dies liegt nicht zu-

letzt daran, dass die Verträge der Typologie, Ausformung und dem Anwendungsbereich des Binnenrechts wenig Aufmerksamkeit schenken. Der politischen Gestaltungsfreiheit der handelnden Organe ist damit weitgehender Raum geschenkt. Dies führte zur Entwicklung von Rechtsakten, die man gerne **Rechtsakte „sui generis“** nennt. Die Praxis kennt seit Langem einen vielgestaltigen Bestand solcher Rechtsakte, die als „unbenannt“, „unspezifisch“, „ungekennzeichnet“ oder „uneigentlich“ bezeichnet werden, weil sie nicht in den Typologien von Art. 288 AEUV und Art. 25 EUV auftauchen.

Es ist das gemeinsame Kennzeichnen der hiermit angesprochenen Rechtsakte, dass sie den EU-Organen dazu dienen, die „**Binnenstrukturen**“ (Struktur und Zusammensetzung der Organe, Organisationshandlungen, Inter-Organ-Beziehungen, Verfahrensregeln, sonstige innerdienstliche Handlungen, u. ä.) rechtlich auszugestalten. Diesem Binnenrecht kommt im Regelfall nur interne Bindungswirkung zu. Allerdings können sich mit der internen Regelung eines Sachverhalts weitgehende **faktische Wirkungen nach außen** verbinden. Nach der erlassenden Instanz, dem Grad und der Art der Wirkung und auch nach den Adressaten sind diese sonstigen Rechtsakte dagegen sehr unterschiedlich und nur zu einer begrenzten Systematisierung fähig.

Der Vertrag von Lissabon unternimmt nicht den Versuch, eine Konsolidierung der im internen Bereich verwendeten Rechtsakte herbeizuführen.

b) Beschlüsse

Die wohl wichtigste Handlungsform ist in diesem Bereich der **Beschluss**. Er ist mit dem außenwirksamen Beschluss (früher: Entscheidung) namensgleich, dogmatisch damit aber nicht gleichzusetzen. Derartige Beschlüsse werden von allen EU-Organen und Institutionen erlassen (*Bast*, Grundbegriffe der Handlungsformen der EU, 2006). Sie können adressatenlose Organisationsakte sein (vgl. Art. 297 Abs. 2 AEUV), können sich aber auch an ein Organ oder eine Behörde richten.

Hierher zählen etwa **Beschlüsse des EuRat** über die Zusammensetzung des EP (Art. 2 des Protokolls über die Übergangsbestimmungen zum Lissabon-Vertrag) oder über die Zahl der Kommissionsmitglieder (Art. 17 Abs. 5 EUV), **Ratsbeschlüsse** zur Änderung der Zahl der Generalanwälte (Art. 252 Abs. 1 AEUV) oder zur Festlegung der Arbeitsweise des Ausschusses nach Art. 255 AEUV. Ebenfalls zählen dazu aber auch Beschlüsse zur **binnenrechtlichen („innerdienstlichen“) Gestaltung** von Organisation, Verfahren etc. (Entscheidung über Geschäftsordnungen, Genehmigung der Verfahrensordnungen u. a. m.). Mit einem Beschluss kann auch über die Ausdehnung von Kompetenzen oder die Anpassung vertraglicher Verfahren entschieden werden (z. B. Art. 81 Abs. 3 UAbs. 2; Art. 86 Abs. 4 AEUV).

Die **KOM** erlässt ihrerseits u. a. innerdienstliche Richtlinien durch Beschluss. Der EuGH hat sie gelegentlich als „Verhaltensnormen“ qualifiziert, die mindestens unter dem Gesichtspunkt nichtdiskriminierender Anwendung Rechtswirkungen entfalten (EuGH, 4.4.1974, Rs. 178/73, „Belgien und Luxemburg/Mertens“). Schließlich können auch **EP und EuGH** dieses Instrument zur Binnenorganisation verwenden; es bedarf keiner Betonung, dass sie dabei jeweils an das vorrangige Recht gebunden sind, das sich insbesondere aus dem Vertrag und den dazu ergangenen Rechtsakten ergibt.

c) Entschliefungen

Den verbindlichen Beschlüssen stehen flexiblere **Rechtsakte verschiedener Bezeichnung** gegenüber, die sich unter dem Begriff der „**Entschliefungen**“ zusammenfassen lassen. Sie beanspruchen nicht volle rechtliche Verbindlichkeit, wohl aber – was sie von diffuseren Äußerungen unterscheidet – eine Art **selbstaufgelegte rechtshormative Selbstverpflichtung**. Eine Außenverpflichtung bewirken diese Entschliefungen nicht.

- 146 Autoren solcher „EntschlieÙungen“ können die verschiedenen Unionsorgane sein, aber auch die im Rat vereinigten Regierungsvertreter. In der Praxis stehen **EntschlieÙungen des Rates** (öfters im Amtsblatt zur Information veröffentlicht) und solche des **EP** im Vordergrund, mit denen das letztere von seiner „parlamentarischen Souveränität“ Gebrauch macht. RatsentschlieÙungen, die allgemeine Loyalitätspflichten aus Art. 4 Abs. 3 EUV konkretisieren, kommt **normative Kraft** zu (EuGH, 4.10.1979, Rs. 141/78, „Frankreich/Vereinigtes Königreich“). Die Grenzen sind bei den sonstigen Rechtsakten flüssig. Das geltende Unionsrecht ist allerdings eindeutige Grenze für jede Rechtswirkung „sonstiger“ Rechtsakte (EuGH, 8.4.1976, Rs. 43/75, „Defrenne II“).

d) Beschlüsse der im Rat vereinigten Vertreter der Mitgliedstaaten

- 147 Neben den genannten Beschlüssen sieht das Primärrecht ferner die Handlungsform eines von den **im Rat vereinigten Vertretern der Regierungen der MSen** verabschiedeten Beschlusses vor (*Mortelmans*, CMLRev 1974, 62). Diese „**uneigentlichen Ratsbeschlüsse**“ sind verbindlich gemeinte Rechtsakte, die nicht vom Rat als Organ gefasst werden, sondern von dessen Mitgliedern im zeitlichen Zusammenhang mit einer Ratssitzung. Der Beschluss wird insofern nicht von einem EU-Organ gefasst, sondern von den Regierungsvertretern im Rahmen einer diplomatischen Konferenz. Der Bezug zur Union ist aber institutionell und vom Inhalt der Beschlüsse her so eng, dass diese Beschlüsse Teil des EU-Rechts bilden. Die Beschlüsse der vereinigten Vertreter dürfen nicht gegen die Verträge verstoßen (EuGH, 15.1.1986, 29, Rs. 44/84, „Hurd“).
- 148 Die Beschlüsse der Regierungsvertreter sind zum Teil in den **Verträgen selbst vorgesehen** (z. B. Vereinbarungen der Konferenz nach Art. 48 Abs. 4 EUV). Manche haben „**vertragsabrundenden Charakter**“ im Grenzbereich zwischen Primär- und Sekundärrecht. Daher stellt sich je nach Inhalt der Beschlüsse die Frage der Ratifikationsbedürftigkeit nach nationalem Recht. Andererseits sind diese Beschlüsse als Teil des EU-Rechts zum Besitzstand zu rechnen, der von neuen MSen zu übernehmen ist (zuletzt Art. 3 Abs. 2 Beitrittsakte Kroatien, ABl. 2012, L 112/21). Ihr Charakter als „**Mischfiguren**“ (*Ipsen*) wird auch dadurch unterstrichen, dass die Kommission öfters bei ihrem Zustandekommen informell mitwirkt. Die Beschlüsse werden im Amtsblatt zur Information veröffentlicht. Jedoch sind die vertraglichen Regeln der Art. 16 EUV, Art. 237 ff. AEUV auf die Beschlüsse der vereinigten Regierungsvertreter wegen ihrer intergouvernementalen Grundstruktur nicht anwendbar. Insbesondere bedarf es **einstimmiger Beschlussfassung**.

e) Interinstitutionelle Vereinbarungen

- 149 Interinstitutionelle Vereinbarungen spielen als Instrumente zur Regelung des Binnenverhältnisses eine zunehmend wichtige Rolle. Sie dienen der Koordination des Verhaltens der EU-Organen und legen gemeinsame Sichtweisen und Erwartungen nieder. Lange hat man diese Vereinbarungen als bloß politische Absprachen angesehen. Inzwischen ist aber anerkannt, dass es sich um rechtliche Verträge handelt. In einer dem Vertrag von Nizza als Anlage hinzugefügten **Erklärung über die interinstitutionellen Vereinbarungen** (ABl. 2001, C 80/77) wird dies anerkannt; inzwischen finden sie Erwähnung im EUV (Art. 17 Abs. 1 S. 7 EUV, Art. 295 S. 2 AEUV). In der Erklärung wird bekräftigt, dass das Parlament, der Rat und die Kommission interinstitutionelle Vereinbarungen schließen können, wenn es sich als notwendig erweist, die Anwendung der Bestimmungen der Verträge zu erleichtern. Allerdings wird auch betont, dass die Beziehungen zwischen den EU-Organen der Verpflichtung zur loyalen Zusammenarbeit unterliegen: Die Vereinbarungen dürfen die Vertragsbestimmungen weder ändern noch ergänzen. Zugleich dürfen sie nur mit Zustimmung dieser drei Organe geschlossen werden. Damit steht heute außer Frage, dass es sich um eine zulässige und rechtlich bindende Handlungsform der Interorgankooperation handelt (ausführlich: *von Alemann*, Die Handlungsform der interinstitutionellen Vereinbarung, 2006).

Für den Rechtsetzungsprozess bedeutsam ist u. a. eine interinstitutionelle Vereinbarung zwischen EP, KOM und Rat über bessere Rechtsetzung (ABl. 2016, L 123/1). Im Rahmen einer Nichtigkeitsklage wurde gerügt, dass die KOM keine Folgenabschätzung nach Nr. 12 ff. der Vereinbarung vorgenommen habe. Der EuGH ging davon aus, dass diese Vorschriften nicht zwingend zu beachten sind (EuGH, 3.12.2019, Rs. C-482/17, „Tschechische Republik/EP und Rat“, Rn. 82; Anm. *Gundel*, EuZW 2020, 119), und nahm nicht zu den Folgen einer Nichtbeachtung Stellung.

f) Sonstige Akte ohne Rechtsverbindlichkeit

In der politischen Praxis werden tagtäglich eine Vielzahl **weiterer Akte sowohl der Organe** als auch der vereinigten Regierungsvertreter unter **wechselnden Bezeichnungen** verabschiedet (Empfehlungen (Art. 292 S. 1 AEUV), Erklärungen, Communiqués, Memoranden, (Aktions-)Pläne, Mitteilungen, Programme u. a. m.). Unmittelbare Rechtswirkungen werden mit ihnen nicht angestrebt. Auch ihr politischer Bindungswert ist meist noch geringer zu veranschlagen als bei den Beschlüssen und Entschliefungen (zu den Zulässigkeitsvoraussetzungen einer Klage gegen eine Mitteilung: EuG, 20. 5. 2010, Rs. T-258/06, „D/KOM“). 150

Im politischen Sinne sind die „**Erklärungen**“ bedeutsam, die z. B. der Europäische Rat als Leitlinien für weitere Unionsaktionen abgibt oder in denen mehrere Unionsorgane eine gemeinsame politische Selbstbindung eingehen (Erklärung des Europäischen Rates zur Demokratie von 1971, Bull. EG 1978/3, 5; Erklärung des Europäischen Rates zur europäischen Identität von 1973, Bull. EG 1973, 9/13; Gemeinsame Erklärung der Organe über den Schutz der Grundrechte von 1977, ABl. 1977, C 103/1; Politische Erklärung zur Festlegung des Rahmens für die künftigen Beziehungen zwischen der Europäischen Union und dem Vereinigten Königreich, ABl. 2020 C 34/1). 151

IV. Völkerrecht im Unionsrecht

Literatur: *Jackson*, Direct Effect of Treaties in the US and the EU, the Case of the WTO: Some Perceptions and Proposals, FS Jacobs 2008, 361; *Krenzler/Landwehr*, „A New Legal Order of International Law“: On the Relationship between Public International Law and European Union Law after Kadi, FS Simma 2011, 1004; *Eckes*, Protecting Supremacy from External Influences: A Precondition for a European Constitutional Legal Order?, ELJ 2012, 230; *Repasi*, Völkervertragliche Freiräume für EU-Mitgliedstaaten, EuR 2013, 45; *Aust*, Eine völkerrechtsfreundliche Union?, EuR 2017, 106.

Die Regeln des Völkerrechts werden für den Bereich der **Binnenorganisation** des Integrationsverbands sowie für die **Ordnung der Beziehungen** zwischen der EU, ihren MSen und den Personen in der EU durch das EU-Recht verdrängt. Ein Rückgriff kommt hier nur insoweit in Betracht, als es das EU-Recht vorsieht (*Schwarze*, EuR 1983, 1; vgl. auch Rz. 42/39 ff.): Die EU weist die Züge eines „self-contained regime“ auf. Dies bedeutet aber nicht, dass Regeln des Völkerrechts in der EU keine Bedeutung hätten. In Art. 3 Abs. 5 EUV und Art. 21 Abs. 1 UAbs. 1 EUV verpflichtet sich die EU auf die „**strikte Einhaltung des Völkerrechts**“ bzw. die „Achtung der Grundsätze der Charta der Vereinten Nationen und des Völkerrechts“. Der EuGH hat schon frühzeitig ausgesprochen, dass die völkerrechtlichen Rechte und Pflichten, die die EU erworben bzw. übernommen hat, „integraler Bestandteil“ des EU-Rechts sind (EuGH, 30.4.1974, Rs. 181/73, „Haegemann“; ähnlich EuGH, 26.10.1982, Rs. 104/81, „Kupferberg“; EuGH, 15.11.1994, Gutachten 1/94, „WTO“). 152

In dem „allgemeinen Völkerrechtsraum“, in dem die EU als ein Rechtssubjekt mit anderen Rechtssubjekten des Völkerrechts kooperiert, gelten die Völkerrechtsregeln für die EU wie für ein sonstiges Völker- 153

rechtssubjekt. Insofern gilt in diesem Raum der grundsätzliche „**Vorrang des Völkerrechts**“ als des universalen Rechtes auch gegenüber dem EU-Recht wie gegenüber sonstigem „Landesrecht“ (*Hobe/Müller-Sartori*, JuS 2002, 8). Damit gilt insbesondere das **allgemeine Völkerrecht** in den Außenbeziehungen der EU in **vollem Umfang** (EuGH, 12.12.1972, verb. Rs. 21/72 u. a., „International Fruit Company“; EuGH, 14.7.1976, verb. Rs. 3/76 u. a., „Cornelis Kramer“). Das gilt nicht nur für ungeschriebene Regeln des Völkergewohnheitsrechts und der allgemeinen Rechtsgrundsätze, sondern ebenso für die großen **multilateralen Konventionen**, soweit ihnen die EU formell als Vertragspartnerin angehört oder sie funktional in die Verpflichtungen eingetreten ist.

Im Hinblick auf die Rolle, die das Völkerrecht **im innerunionalen Bereich** spielt, ist zwischen der Geltung des Völkergewohnheitsrechts, der allgemeinen Rechtsgrundsätze des Völkerrechts und der völkerrechtlichen Verträge zu unterscheiden.

1. Völkergewohnheitsrecht und allgemeine Rechtsgrundsätze des Völkerrechts

- 154 Dem sog. allgemeinen Völkerrecht werden regelmäßig (im Sinne der völkerrechtlichen Rechtsquellenordnung in Anlehnung an Art. 38 IGH-Statut) das **Völkergewohnheitsrecht** und die sachnotwendig universell anerkannten „**allgemeinen Rechtsgrundsätze**“ zugerechnet. Dabei kann zwischen abdingbarem und zwingendem („*ius cogens*“) allgemeinem Völkerrecht unterschieden werden. Diese Regeln des Völkerrechts finden im „**EU-Binnenraum**“ nur insoweit Anwendung, wie das **Unionsrecht** das vorsieht. Die Regeln des Völkerrechts werden insofern also nicht nur vom Unionsrecht überlagert. Das Unionsrecht behält sich vielmehr die Entscheidung über seine Öffnung vor; es verfolgt eine deutlich dualistische Konzeption. Zwar spricht der EuGH immer wieder davon, dass das Völkerrecht „**integrierender**“ bzw. „**integraler**“ Bestandteil des Unionsrechts sei (EuGH, 30.4.1974, Rs. 181/73, „*Haegeman*“; EuGH, 26.10.1982, Rs. 104/81, „*Kupferberg*“); dies beruht aber auf der in Art. 216 Abs. 2 AEUV enthaltenen Vollzugserklärung (str.).
- 155 Allerdings verschließt sich das EU-Recht der Einwirkung des Völkerrechts nicht. In vielfältiger Weise dringt Völkerrecht in den EU-Rechtskreis ein. Das EU-Recht soll möglichst **im Lichte des Völkerrechts** ausgelegt werden (EuGH, 14.7.1998, Rs. C-284/95, „*Safety Hi-Tech*“). Die Bedeutung der völkerrechtlichen Grund- und Menschenrechte bei der Konkretisierung der entsprechenden europarechtlichen Normen (Rz. 17/38 ff., 43 ff.) ist anerkannt. Im EU-Recht gibt es gelegentlich „**Lücken**“, die zwar in erster Linie durch Fortentwicklung des EU-Rechts unter Rückgriff auf seine eigenen Prinzipien, notfalls aber auch durch Inanspruchnahme von Inhalten des allgemeinen Völkerrechts gefüllt werden können (EuGH, 4.12.1974, Rs. 41/74, „*Van Duyn*“). Insofern spielt das allgemeine Völkerrecht weiterhin die Rolle eines „**Annexrechts**“ zum EU-Recht.
- 156 Im **Rang** gehen diejenigen Regeln des allgemeinen Völkerrechts, denen die EU innerunionale Geltung zuschreibt, kraft der Anordnung des Vollzugsbefehls dem sekundären Unionsrecht vor. Das Primärrecht wiederum bestimmt nicht nur, inwieweit Völkerrecht in den EU-Rechtskreis eindringen kann, sondern geht ihm **im Kollisionsfalle vor**.
- 157 Völkerrechtswidriges EU-Sekundärrecht ist im Sinne des sog. „gemäßigten Dualismus“ nicht automatisch nichtig. Doch ist die EU dazu verpflichtet, einen völkerrechtsgemäßen Zustand ihrer Rechtsordnung herzustellen (*Petersmann*, EuZW 1997, 325).