



---

**Ausarbeitung**

---

**Bestimmung der Rechtsnatur des Comprehensive Economic and Trade Agreements (CETA)**

## **Bestimmung der Rechtsnatur des Comprehensive Economic and Trade Agreements (CETA)**

Aktenzeichen: PE 6 - 3000 - 106/16  
Abschluss der Arbeit: 5. Juli 2016  
Fachbereich: PE 6: Fachbereich Europa

---

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

## **Inhaltsverzeichnis**

<b>1.</b>	<b>Einleitung</b>	<b>4</b>
<b>2.</b>	<b>Entscheidungsbefugnis bezüglich der Rechtsnatur von CETA</b>	<b>4</b>
2.1.	Bezugsgegenstand eines Abweichungsrechts	4
2.2.	Maßstäbe	5
2.3.	Folgerungen	5
2.3.1.	Wortlaut	6
2.3.2.	Systematik der Organbefugnisse	6
2.3.2.1.	Allgemeine Organbefugnisse	6
2.3.2.2.	Organbefugnisse im Rahmen von Art. 218 AEUV	7
2.3.3.	Normzweck von Art. 218 Abs. 5 AEUV	8
2.4.	Zusammenfassung	9
<b>3.</b>	<b>Handlungsmöglichkeiten des Rates im Rahmen von Art. 218 Abs. 5 AEUV</b>	<b>10</b>
<b>4.</b>	<b>Handlungsmöglichkeiten der Mitgliedstaaten</b>	<b>10</b>

## 1. Einleitung

Die Ausarbeitung setzt sich mit unionsrechtlichen Fragen zur Bestimmung der Rechtsnatur des zwischen Kanada und der Europäischen Union (EU) ausgehandelten des Comprehensive Economic and Trade Agreements (CETA)<sup>1</sup> auseinander. Zunächst geht die Ausarbeitung auf die Frage ein, ob die Kommission die alleinige Entscheidungsbefugnis darüber besitzt, ob CETA als reines EU-Abkommen zu bewerten ist (hierzu 2.). Anschließend wird auf die Frage eingegangen, ob und mit welcher Mehrheit der Rat die Bewertung von CETA als reines EU-Abkommen ablehnen kann (hierzu 3.). Abschließend wird erörtert, welche rechtlichen Handlungsmöglichkeiten die Bundesregierung bzw. der deutsche Vertreter im Rat besitzen, wenn sie eine Bewertung von CETA als reines EU-Abkommen nicht hinnehmen möchten (hierzu 4.).

## 2. Entscheidungsbefugnis bezüglich der Rechtsnatur von CETA

Gemäß Art. 218 Abs. 5 AEUV erlässt der Rat auf Vorschlag des Verhandlungsführers (d.h. in der Regel der Kommission) einen Beschluss, mit dem die Unterzeichnung der Übereinkunft und gegebenenfalls deren vorläufige Anwendung vor dem Inkrafttreten genehmigt werden. Vor diesem Hintergrund geht die Ausarbeitung auf die Frage ein, ob der Rat im Rahmen der in Art. 218 Abs. 5 AEUV vorgesehenen Zuständigkeitsverteilung zwischen den Unionsorganen ein Abweichungsrecht in Bezug auf den Vorschlag der Kommission besitzt. Konkret stellt sich diese Frage, ob der Rat für den Fall, dass die Kommission ein Abkommen in ihrem Vorschlag als „EU-only“ qualifiziert, von dem Vorschlag der Kommission einen inhaltlich abweichenden Beschluss fassen und das Abkommen als gemischtes Abkommen beschließen kann.

### 2.1. Bezugsgegenstand eines Abweichungsrechts

Ein mögliches Abweichungsrecht des Rates im Rahmen von Art. 218 Abs. 5 AEUV betrifft den unionsrechtlichen Rechtsakt, mit dem der Rat die Unterzeichnung und gegebenenfalls die vorläufige Anwendung eines Abkommens genehmigt.<sup>2</sup> Es betrifft mithin nicht unmittelbar das Abkommen und den konkreten Vertragstext. Dies ist im Hinblick auf die Frage, ob das Abkommen als „EU-only“ oder als gemischtes Abkommen unterzeichnet werden kann, jedenfalls dann der Fall, wenn das betreffende Abkommen beide Alternativen – also den Abschluss als „EU-only“ oder als gemischtes Abkommen – ermöglicht, indem sowohl die EU als auch die Mitgliedstaaten als Vertragsparteien genannt sind.

Im Hinblick auf die Unterzeichnung des CETA ist anzumerken, dass dessen Rechtsnatur zwar weiterhin ungeklärt ist: Die Mitgliedstaaten haben sich sowohl im Ausschuss der Ständigen Vertreter als auch durch entsprechende Stellungnahmen der nationalen Parlamente für den Abschluss u.a. von CETA als gemischtes Abkommen ausgesprochen. Jedoch sind die Mitgliedstaat-

---

<sup>1</sup> CETA-Vertragstext mit Stand vom 29. Februar 2016, abrufbar unter [http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2016/february/tradoc\\_154329.pdf](http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2016/february/tradoc_154329.pdf).

<sup>2</sup> Die in Art. 218 Abs. 2 und Abs. 5 genannte Unterzeichnung ist nicht mit der völkerrechtlich verbindlichen Annahme des Vertragstextes identisch, welche gemäß Art. 218 Abs. 6 AEUV einen Beschluss über den Abschluss der Übereinkunft erfordert, vgl. Bungenberg, in: von der Groeben/Schwarze/Hatje (Hrsg.), Europäisches Unionsrecht, 7. Auflage 2015, Art. 218, Rn. 54 ff.

ten im aktuellen Text des CETA-Vertragsentwurfs auch nach Abschluss der Rechtsförmlichkeitsprüfung („legal scrubbing“) noch in eckige Klammern gesetzt und stehen somit aus Sicht der Kommission nicht als Vertragsparteien fest. Mit Blick auf die Erwähnung sowohl der EU als auch der Mitgliedstaaten als Vertragsparteien bestehen jedoch die Möglichkeiten einer Unterzeichnung als „EU-only“ oder als gemischtes Ankommen, so dass eine Änderung des Vertragstextes nicht erforderlich wäre.

## 2.2. Maßstäbe

Für die Frage nach dem Vorliegen eines Abweichungsrechts des Rates vom Kommissionsvorschlag im Rahmen des Art. 218 Abs. 5 AEUV ist der für den organisatorischen Aufbau der Union zentrale Grundsatz des institutionellen Gleichgewichts (Art. 13 Abs. 2 EUV) maßgeblich. Einerseits gebietet er entsprechend dem Grundsatz der begrenzten Einzelermächtigung<sup>3</sup>, dass jedes Organ nach Maßgabe der ihm in den Verträgen zugewiesenen Befugnisse nach den Verfahren, Bedingungen und Zielen handelt, die in den Verträgen festgelegt sind. Andererseits folgt aus Art. 13 Abs. 2 EUV, dass jedes Organ seine Befugnisse unter Beachtung der Befugnisse der anderen Organe ausübt.<sup>4</sup>

Diese primärrechtlich festgelegten Grundsätze über die Willensbildung der Unionsorgane stehen nicht zur Disposition der Mitgliedstaaten oder der Organe selbst.<sup>5</sup> Die Organe dürfen einen Rechtsakt dementsprechend nicht unter anderen als den nach den anwendbaren Bestimmungen geltenden Voraussetzungen erlassen.<sup>6</sup> Art. 13 Abs. 2 EUV bringt damit zum Ausdruck, dass die Handlungsbefugnisse der Organe sowohl begrenzt als auch abgesichert sind, um die volle Anwendbarkeit der Vertragsbestimmungen über die Zuständigkeitsverteilung vor vertragssystemwidrigen Eingriffen durch andere Unionsorgane oder die Mitgliedstaaten zu sichern.<sup>7</sup>

## 2.3. Folgerungen

Die vorliegend in Frage stehenden Beschlüsse des Rates beruhen auf der verfahrensrechtlichen Rechtsgrundlage des Art. 218 Abs. 5 AEUV, der das Verfahren der Unterzeichnung und gegebenenfalls der vorläufigen Anwendung einer internationalen Übereinkunft regelt. Danach wird der Beschluss, mit dem die Unterzeichnung einer Übereinkunft und gegebenenfalls deren vorläufige Anwendung durch die Union genehmigt werden, vom Rat erlassen.

---

<sup>3</sup> Vgl. EuGH, Rs. C-133/06 (Parlament/Rat), Rn. 44.

<sup>4</sup> EuGH, Rs. C-70/88 (Parlament/Rat), Rn. 22; EuGH, Rs. C-316/91 (Parlament/Rat), Rn. 11 ff.; EuGH, Rs. C-133/06 (Parlament/Rat), Rn. 57; EuGH, Rs. C-409/13 (Rat/Kommission), Rn. 64.

<sup>5</sup> EuGH, Rs. 68/86 (Vereinigtes Königreich/Rat), Rn. 38; EuGH, Rs. C-27/04 (Kommission/Rat), Rn. 81; EuGH, Rs. C-133/06 (Parlament/Rat), Rn. 54; EuGH, Rs. C-28/12 (Kommission/Rat), Rn. 41 f.

<sup>6</sup> EuGH, Rs. C-27/04 (Kommission/Rat), Rn. 81.

<sup>7</sup> EuGH, Rs. 10/61 (Kommission/Italien), Slg. 1962, 7, 21; EuGH, Rs. C-70/88 (Parlament/Rat), Rn. 21; EuGH, Rs. C-316/91 (Parlament/Rat), Rn. 11, vgl. Nettesheim, in: Grabitz/Hilf/Nettesheim (Hrsg.), 55. EL 2015, Art. 13 EUV, Rn. 30-32.

---

Fraglich ist, ob sich aus dem Wortlaut, der Systematik sowie dem Normzweck Anhaltspunkte für eine Zuständigkeitsverteilung zwischen Kommission und Rat ergeben, wonach dieser von dem Vorschlag der Kommission nicht abweichen darf.

### 2.3.1. Wortlaut

Gegen eine inhaltliche Bindung des Rates an den Vorschlag der Kommission spricht zunächst der Wortlaut der Bestimmung im Vergleich mit anderen Bestimmungen des Primärrechts. Die Formulierung in Art. 218 Abs. 5 AEUV, wonach der Rat auf Vorschlag der Kommission einen Beschluss erlässt, findet sich so und in ähnlicher Form in 86 anderen Bestimmungen des AEUV. Diese lassen sich zwar dahingehend unterscheiden, dass der Rat in zwölf Fällen einen Beschluss erlassen bzw. eine Entscheidung treffen *kann*, wohingegen er in den übrigen Fällen auf Vorschlag der Kommission einen Beschluss erlässt bzw. eine Entscheidung trifft. Dem jeweiligen Wortlaut lässt sich jedoch keine Determinierung der Entscheidung des Rates durch den Kommissionsvorschlag entnehmen. Insbesondere mit Blick auf die funktionale Aufgabenteilung zwischen Kommission und Rat im europäischen Gesetzgebungsverfahren – einerseits das Vorschlagsrecht der Kommission, andererseits das Entscheidungsrecht des Rates (ggf. zusammen mit dem Europäischen Parlament) – müsste eine entsprechende Bindung des Rates im Primärrecht explizit zum Ausdruck kommen.

### 2.3.2. Systematik der Organbefugnisse

Gemäß Art. 13 Abs. 2 Satz 1 EUV handelt jedes Organ nach Maßgabe der ihm zugewiesenen Befugnisse. Danach ergibt sich sowohl aus der allgemeinen Verteilung der Befugnisse (hierzu 4.2.1.) als auch im Rahmen des auswärtigen Handelns der Union (hierzu 4.2.2.) eine Systematik, wonach der Kommission das Vorschlagsrecht für einen Rechtsakt, dem Rat hingegen das (Mit-)Entscheidungsrecht über den Rechtsakt zukommt. Insoweit stehen sich das Initiativrecht der Kommission und das Entscheidungsrecht des Rates als selbständige und voneinander abzugrenzende Befugnisse gegenüber.

#### 2.3.2.1. Allgemeine Organbefugnisse

In Art. 17 Abs. 1 S. 1 EUV ist das Initiativrecht der Kommission verankert. Gemäß Art. 17 Abs. 2 EUV können der Rat und ggf. das Parlament Gesetzgebungsakte (S. 1) sowie sonstige Rechtsakte ohne Gesetzescharakter (S. 2) grundsätzlich<sup>8</sup> nur auf der Grundlage eines Vorschlags der Kommission erlassen. Andere Rechtsakte im Sinne von Art. 17 Abs. 2 S. 2 EUV sind alle Rechtsakte, die nicht in einem (ordentlichen oder besonderen) Gesetzgebungsverfahren erlassen werden und umfassen mithin auch Beschlüsse im Rahmen von Art. 218 AEUV. Das der Kommission durch die Art. 17 Abs. 2 EUV und Art. 218 Abs. 5 AEUV eingeräumte Initiativrecht bedeutet, dass es grundsätzlich<sup>9</sup> Sache der Kommission ist, zu entscheiden, ob sie einen Vorschlag für einen Rechtsakt vorlegt oder nicht. Wenn die Kommission zur Förderung der allgemeinen Interessen

---

<sup>8</sup> D.h. soweit in den Verträgen nicht anders festgelegt.

<sup>9</sup> Abgesehen von dem hier nicht weiter erörterten Fall, dass die Kommission unionsrechtlich zur Vorlage eines Vorschlags verpflichtet ist.

der Union (Art. 17 Abs. 1 EUV) einen Rechtsetzungsvorschlag vorlegt, steht es ihr aufgrund ihres Initiativrechts zu, den Gegenstand, das Ziel und den Inhalt dieses Vorschlags zu bestimmen.<sup>10</sup> Diese Befugnis umfasst – unter Berücksichtigung der Pflicht zu loyaler Zusammenarbeit<sup>11</sup> – grundsätzlich auch das Recht der Kommission, ihren Vorschlag zu ändern und bei Bedarf auch zurückzunehmen, solange kein Beschluss des Rates ergangen ist.<sup>12</sup>

Das Initiativrecht gemäß Art. 17 Abs. 2 EUV impliziert jedoch kein Letztentscheidungsrecht. Dieses ist den gesetzgebenden Organen<sup>13</sup> Rat und Parlament vorbehalten. Für die Befugnisse des Rates ergibt sich aus Art. 16 Abs. 1 EUV, dass er u.a. als Gesetzgeber tätig wird und ihm die Festlegung der Politik und die Koordinierung nach Maßgabe der Verträge obliegen. In diesem Rahmen besitzt der Rat einen eigenen Beurteilungsspielraum hinsichtlich des Inhalts der Kommissionsvorschläge sowie der Bewertung und Feststellung der Maßnahmen.

Die Entscheidung des Rates wird durch den Kommissionsvorschlag zwar vorgezeichnet, aber nicht determiniert. Dies verdeutlicht insbesondere das Änderungsrecht des Rates gemäß Art. 293 Abs. 1 AEUV, welches in allen Gesetzgebungs- und Rechtssetzungsverfahren gilt, in denen der Rat nach den Verträgen auf Vorschlag der Kommission handelt. Einerseits sichern und verstärken die Prämissen des Art. 293 Abs. 1 AEUV das Initiativrecht der Kommission.<sup>14</sup> Andererseits kommt hierin das grundsätzliche Änderungsrecht des Rates und mithin das Fehlen einer Entscheidungsgebundenheit zum Ausdruck.<sup>15</sup> Dementsprechend begründet weder ihr Initiativrecht, noch die hieraus folgende Rücknahmebefugnis ein Vetorecht der Kommission im Rechtssetzungsverfahren bei Änderungen ihres Vorschlags. Mit Blick auf die durch Art. 16 und 17 EUV zugewiesenen Befugnisse der Kommission und des Rates ist ein Abweichungsrecht des Rates vom Kommissionsvorschlag somit grundsätzlich mit den Grundsätzen der begrenzten Einzelermächtigung und des institutionellen Gleichgewichts vereinbar.

#### 2.3.2.2. Organbefugnisse im Rahmen von Art. 218 AEUV

Art. 218 AEUV regelt das Verfahren für die Aushandlung und den Abschluss von Übereinkünften zwischen der EU und Drittstaaten oder internationalen Organisationen. Er legt hierbei die Modalitäten des Verfahrensablaufs auf den verschiedenen Stufen fest und weist den Organen, die an der Aushandlung und am Abschluss der internationalen Übereinkünfte durch die EU beteiligt

---

<sup>10</sup> EuGH, Rs. C-409/13 (Rat/Kommission), Rn. 70.

<sup>11</sup> EuGH, Rs. 204/86 (Griechenland/Rat), Rn. 16; EuGH, Rs. C-29/99 (Kommission/Rat), Rn. 69.

<sup>12</sup> Vgl. Art. 293 Abs. 2 AEUV sowie EuGH, Rs. C-409/13 (Rat/Kommission), Rn. 74 ff., 96.

<sup>13</sup> Vgl. Art. 14 Abs. 1 S. 1 EUV.

<sup>14</sup> Martenczuk, in: Grabitz/Hilf/Nettesheim (Hrsg.), Das Recht der Europäischen Union, 57. EL August 2015, Art. 17 EUV, Rn. 62.

<sup>15</sup> Vgl. beispielsweise auch Art. 294 Abs. 7 lit. a) und 13 AEUV, wonach das Parlament und der Rat gemeinsam befugt sind, im Gesetzgebungsverfahren die von der Kommission herangezogene Rechtsgrundlage zu ändern.

sind, bestimmte Rollen und Befugnisse zu.<sup>16</sup> In Konkretisierung des institutionellen Gleichgewichts sieht Art. 218 AEUV hinsichtlich der Befugnisverteilung zwischen den Organen u.a. vor, dass Übereinkünfte zwischen der EU und einem oder mehreren Drittstaaten von der Kommission unter Beachtung der vom Rat erlassenen Verhandlungsrichtlinien ausgehandelt und dann vom Rat – entweder nach Billigung durch das Parlament oder nach dessen Anhörung – geschlossen werden.<sup>17</sup> Dabei steht dem Rat die Kompetenz zum Vertragsschluss vorbehaltlich der Zuständigkeiten der Kommission auf diesem Gebiet zu. Vor diesem Hintergrund sowie mit Blick auf Art. 21 Abs. 2 EUV, wonach für das Gebiet der internationalen Beziehungen zwischen der Festlegung der gemeinsamen Politik und ihrer Durchführung zu differenzieren ist, stehen die Befugnisse des Rates und der Kommission im Bereich des auswärtigen Handelns der Union in einem abgestuften Verhältnis zueinander, welches wiederum bestimmend für den institutionellen Rahmen der Union gemäß Art. 13 Abs. 2 S. 1 EUV ist.

Im Rahmen von Art. 218 Abs. 5 AEUV impliziert jener Vorbehalt jedoch keine Modifikation der Entscheidungsrechte zum Abschluss völkerrechtlicher Abkommen. Er sichert primär das Verhandlungs- und Initiativrecht der Kommission. Ihr obliegt es, ein Handeln der Union zu veranlassen und vorab zu prüfen, ob es zweckmäßig ist, dass die Union auf einem bestimmten Gebiet mit einem oder mehreren Drittstaaten eine internationale Übereinkunft schließt. Ihre Rolle beim Abschluss solcher Übereinkünfte ist gemäß Art. 17 Abs. 1 S. 5 und 6 AEUV jedoch nicht festlegender, sondern primär ausführender Natur in Form von Koordinierungs-, Exekutiv- und Verwaltungsfunktionen. Demgegenüber liegt die Zuständigkeit zur Billigung des Abkommens im jeweiligen Verfahrensstadium (Art. 218 Abs. 5 oder 6 AEUV) beim Rat.<sup>18</sup> Im Bereich der auswärtigen Angelegenheiten gestaltet der Rat das auswärtige Handeln der Union entsprechend den Vorgaben des Europäischen Rates (Art. 16 Abs. 6 UAbs. 3 EUV) und legt gemäß Art. 16 Abs. 1 S. 2 EUV die Politik im Einzelnen fest.

### 2.3.3. Normzweck von Art. 218 Abs. 5 AEUV

Gegen eine inhaltliche Bindung des Rates an den Vorschlag der Kommission sprechen auch die Funktion einer Unterzeichnung und der dementsprechende Normzweck des Art. 218 Abs. 5 AEUV: Mit dem Beschluss gemäß Art. 218 Abs. 5 AEUV genehmigt der Rat die Unterzeichnung durch die Kommission. Erst mit der Unterzeichnung wird der Text endgültig fixiert und damit die Vertragsfassung festgelegt, für die das Ratifizierungsverfahren eröffnet werden soll. Insofern besteht vor der Unterzeichnung beispielsweise aus dem völkergewohnheitsrechtlichen Grundsatz von Treu und Glauben keine Bindung der Union und mithin auch kein Erfordernis zu einem bestimmten, durch den Vorschlag der Kommission determinierten Handeln des Rates.

Gegen eine Bindung des Rates an den Vorschlag der Kommission spricht zudem die Ratio des Genehmigungserfordernisses. Diese liegt darin, dass die Kommission die Verhandlungen über ein

---

<sup>16</sup> Vgl. EuGH, Rs. C-327/91 (Frankreich/Kommission), Rn. 28.

<sup>17</sup> EuGH, Rs. C-70/88 (Parlament/Rat), Rn. 21; EuGH, Rs. C-425/13 (Kommission/Rat), Rn. 62, vgl. hierzu Müller-Graff, *The Common Commercial Policy Enhanced by the Reform Treaty of Lisbon?*, Dashwood/Maresceau (Hrsg.), *Law and Practice of EU External Relations*, S. 188 ff.

<sup>18</sup> Vgl. EuGH, Rs. C-327/91 (Frankreich/Kommission), Rn. 33; EuGH, Rs. C-425/13 (Kommission/Rat), Rn. 62, 67.



Abkommen nicht aus eigener Befugnis, sondern aufgrund und im Rahmen der vom Rat erteilten Ermächtigungen und ggf. Richtlinien führt (Art. 218 Abs. 2 bis 4 AEUV). Die hieran anschließenden Verhandlungen führt die Kommission selbständig und kann sich dabei aufgrund der Offenheit des Verhandlungsprozesses auch vom (ursprünglichen), im Verhandlungsmandat und den Richtlinien zum Ausdruck kommenden Willen des Rates entfernen. Die Verhandlungsfreiheit der Kommission wird im Rahmen des institutionellen Gleichgewichts durch das Genehmigungserfordernis in Art. 218 Abs. 5 AEUV ausgeglichen: Der Kommission obliegt die volle Verantwortung für die Verhandlungen. Von der Verhandlungsermächtigung der Kommission ist jedoch lediglich die Paraphierung<sup>19</sup> des abzuschließenden Abkommens umfasst. Eine Bindung der Union tritt erst mit der vom Rat zu genehmigenden Unterzeichnung des Abkommens ein, so dass der Vertragstext trotz Paraphierung später noch geändert werden kann. Zwar erstreckt sich die Befugnis des Rates zur Festlegung der Politik (Art. 16 Abs. 1 S. 2 EUV) nicht auf die der Kommission obliegenden Verhandlungen und die Formulierung des Vorschlags nach Abschluss der Verhandlungen. Entscheidungen der Kommission im Verlauf der Verhandlungen werden grundsätzlich, sofern die Kommission am Ende des Verfahrens die Vorlage eines Vorschlags beschließt, nur mit dem Beschluss des Rates sanktioniert, mit dem dieser das Verhandlungsergebnis annimmt oder ablehnt. Mit anderen Worten hat der Rat das letzte Wort über den Abschluss einer Übereinkunft.<sup>20</sup> Durch die erforderliche Genehmigung für eine Bindung der Union wird am Ende der Verhandlungen sichergestellt, dass der politische Wille des Rates und mithin der der Mitgliedstaaten grundlegend für das Verhandlungsergebnis wird. Dass der Rat diesen Beschluss auf Vorschlag des Verhandlungsführers trifft ändert nicht den Umstand, dass der Rat der Urheber und mithin das verantwortliche Organ für den betreffenden Beschluss und dessen Wirkungen ist.

#### 2.4. Zusammenfassung

Vor diesem Hintergrund sprechen der Wortlaut, die Systematik und der Normzweck von Art. 218 Abs. 5 AEUV gegen eine Bindung des Rates und dessen Pflicht, von dem Vorschlag der Kommission nicht abzuweichen. Die Annahme, dass der Vorschlag der Kommission im Rahmen von Art. 218 Abs. 5 AEUV eine Verpflichtung für den Rat impliziert, zu dem vorgeschlagenen Ergebnis zu gelangen und somit eine verbindliche Wirkung für den Rat hervorruft, ist demnach nicht mit der in den Verträgen vorgesehenen Zuständigkeitsverteilung zwischen den Organen vereinbar.<sup>21</sup> Wäre der Rat umfassend an den Vorschlag gebunden und dürfte dementsprechend nicht von ihm abweichen, so stellte dies eine Erweiterung der der Kommission durch die Verträge zugewiesenen Befugnisse und zugleich eine Beschränkung der Befugnisse des Rates dar. Beschränkte sich das Entscheidungsrecht des Rates auf einen bloßen Nachvollzug der Entscheidung der Kommission, so würde es seine eigenständige Funktion verlieren. Aus hiesiger Sicht läge darin ein Verstoß gegen die Befugnisaufteilung zwischen den Organen im Rahmen von Art. 218 AEUV sowie

---

<sup>19</sup> D.h. die Feststellung des Verhandlungsergebnisses durch die abgekürzten Unterschriften der jeweiligen Delegationsleiter unter den ausgehandelten Vertragstext, vgl. Bungenberg, in: von der Groeben/Schwarze/Hatje (Hrsg.), Europäisches Unionsrecht, 7. Auflage 2015, Art. 218, Rn. 53.

<sup>20</sup> Diese Ansicht wird auch von der Kommission geteilt, vgl. dementsprechend Rn. 28 der Stellungnahme der Kommission zu den Streithilfeschriftsätzen in der Rs. C-425/13 (Kommission/Rat), in EuDoX abrufbar unter <http://eudoxap01.bundestag.btg:8080/eudox/dokumentInhalt?id=99295>.

<sup>21</sup> Vgl. EuGH, Rs. C-425/13 (Kommission/Rat), Rn. 87 ff.

---

eine hieraus resultierende Verletzung des institutionellen Gleichgewichts gemäß Art. 13 Abs. 2 S. 1 EUV.

### **3. Handlungsmöglichkeiten des Rates im Rahmen von Art. 218 Abs. 5 AEUV**

Die Kommission wird voraussichtlich am 5. Juli 2016 dem Rat die Unterzeichnung von CETA als reines EU-Abkommen vorschlagen und Übersetzungen des Abkommens in alle Amtssprachen vorlegen.<sup>22</sup> Für den Fall, dass CETA von der KOM als reines EU-Abkommen eingestuft wird, sind im Rat für den Beschluss gemäß Art. 218 Abs. 5 AEUV insbesondere die folgenden Szenarien denkbar:

- Es findet sich eine qualifizierte Mehrheit (vgl. Art. 218 Abs. 8 UAbs. 1 AEUV)<sup>23</sup> im Rat für die Unterzeichnung von CETA als reines EU-Abkommen. In diesem Fall könnte die Kommission CETA im Namen der EU als reines EU-Abkommen (voraussichtlich auf einem EU-Kanada-Gipfel am 27. Oktober 2016) unterzeichnen. In diesem Fall wäre die Frage einer vorläufigen Anwendung von CETA ohne Bedeutung.
- Es findet sich (evtl. bereits im handelspolitischen Ausschuss am 15. Juli 2016) Einstimmigkeit darüber, dass der Vorschlag der Kommission von einem reinen EU-Abkommen in ein gemischtes Abkommen abgeändert wird. Das Ratssekretariat vertritt die Auffassung, dass das Einstimmigkeitserfordernis aus der allgemeinen Regel folgt, wonach der Rat gegen den Willen der Kommission nur mit Einstimmigkeit Änderungen an einem Kommissionsvorschlag vornehmen kann (vgl. Art. 293 AEUV). Sofern der Rat einstimmig eine Änderung des Kommissionsvorschlags beschließt, sind Änderungen des Abkommenstextes (bspw. am Titel und bei den allgemeinen Bestimmungen) in allen Sprachfassungen erforderlich. Zudem würden sich Beratungen über die Frage der vorläufigen Anwendung von CETA anschließen. Auf dem Rat für Allgemeine Angelegenheiten am 18. Oktober 2016 könnte der Beschluss zur Unterzeichnung und über die vorläufige Anwendung angenommen werden.
- Es findet sich weder eine qualifizierte Mehrheit für die Annahme des Kommissionsvorschlags für die Unterzeichnung von CETA als reines EU-Abkommen, noch Einstimmigkeit für die Abänderung des Vorschlags hin zu einem gemischten Abkommen. In diesem Fall wäre das Verfahren im Rat blockiert.

### **4. Handlungsmöglichkeiten der Mitgliedstaaten**

Die Bundesregierung vertritt die Auffassung, dass eine mitgliedstaatliche Ratifikation für den Abschluss von CETA aufgrund der Kompetenzverteilung zwischen der EU und den Mitgliedstaaten

---

<sup>22</sup> Vgl. hierzu Referat PE 4, Bericht aus Brüssel 12/2016 vom 4. Juli 2016, S. 2 ff., abrufbar unter [http://www.bundestag.btg/Wissen/Europa/Berichte/2016\\_12.pdf](http://www.bundestag.btg/Wissen/Europa/Berichte/2016_12.pdf).

<sup>23</sup> Zur konkreten Berechnung der qualifizierten Mehrheit vgl. den vom Rat der EU erstellten Abstimmungsrechner, abrufbar unter <http://www.consilium.europa.eu/de/council-eu/voting-system/voting-calculator/>.

zwingend erforderlich ist.<sup>24</sup> Insbesondere der weite Investitionsbegriff (Art. 8.1 CETA), Eigentumsfragen (Art. 8.12 CETA) und Investitionsstreitigkeiten um staatliche Maßnahmen der Mitgliedstaaten, die diese in ihrer ausschließlichen Kompetenz vornehmen, sprechen nach Ansicht der Bundesregierung dafür, dass Bestimmungen des CETA auch in die Zuständigkeit der Mitgliedstaaten fallen.

Zur Durchsetzung ihrer Rechtsauffassung zum Abschluss von CETA als gemischtes Abkommen kann die Bundesregierung im Rat einerseits darauf hinwirken, dass sich keine qualifizierte Mehrheit für einen Beschluss des Rates gemäß Art. 218 Abs. 5 AEUV findet, mit dem die Unterzeichnung von CETA als reines EU-Abkommen genehmigt wird. Andererseits kann sie darauf hinwirken, dass der Beschlussvorschlag dahingehend abgeändert wird, dass CETA als gemischtes Abkommen behandelt wird.

Sofern die Bundesregierung im Rat mit ihrer Rechtsauffassung nicht durchdringt, stehen ihr insbesondere die folgenden Rechtsschutzmöglichkeiten zur Durchsetzung ihrer Position zur Verfügung:

- Die Bundesregierung kann für die Bundesrepublik Deutschland als EU-Mitgliedstaat ein Gutachten des Gerichtshofes gemäß Art. 218 Abs. 11 AEUV über die Vereinbarkeit von CETA mit den Verträgen einholen. In diesem Verfahren, das als eine Art präventiver Normenkontrolle dient, könnte die Bundesregierung den EuGH um Antwort auf die Frage ersuchen, ob die EU über die erforderliche Zuständigkeit verfügt, um das CETA allein zu unterzeichnen und abzuschließen. Der Einleitung eines Gutachtenverfahrens kommt kein Suspensiveffekt zu, doch kann aus Gründen der gegenseitigen Rücksichtnahme begründet werden, dass das betreffende Abkommen bis zum Abschluss des Gutachtenverfahrens nicht abgeschlossen werden darf.<sup>25</sup> Das Verfahren hat gegenüber der nachträglichen Rechtskontrolle den Vorteil, dass diese einen Völkerrechtsverstoß der EU, wenn sie ein Abkommen kompetenzwidrig abschliesse, nicht verhindern könnte und die eingegangenen völkerrechtlichen Bindungen nachträglich oftmals nur schwer beseitigt werden können. Ergänzend ist anzumerken, dass die Kommission dem EuGH für das zwischen der EU und Singapur abgeschlossene Freihandelsabkommen (European Union Singapore Free Trade Agreement, EUSFTA) bereits einen Antrag auf ein Gutachten gemäß Art. 218 Abs. 11 AEUV gestellt hat,<sup>26</sup> in dem sich der EuGH mit vergleichbaren Fragestellungen befassen muss.<sup>27</sup>

---

<sup>24</sup> Vgl. bspw. BT-Drs. 18/8766, S. 3 f.; BT-PlPr 18/178, S. 17562D - 17563A.

<sup>25</sup> Vgl. Art. 108 Abs. 6 der Geschäftsordnung des Europäischen Parlaments, 8. Wahlperiode, Juli 2014, abrufbar unter <http://www.europarl.europa.eu/sipade/rulesleg8/Rulesleg8.DE.pdf>.

<sup>26</sup> Antrag der Europäischen Kommission auf ein Gutachten vom 10. Juli 15 zu der Frage, ob die Europäische Union über die erforderliche Zuständigkeit verfügt, um das Freihandelsabkommen mit Singapur allein zu unterzeichnen und abzuschließen, Gutachten 2/15.

<sup>27</sup> Vgl. hierzu Referat PE 2, EU-Sachstand „Das Gutachtenverfahren des Europäischen Gerichtshofs bezüglich des Freihandelsabkommens zwischen der EU und Singapur (EUSFTA)“ vom 15. Februar 2016, abrufbar unter <http://eudoxap01.bundestag.btg:8080/eudox/dokumentinhalt?id=132668>.

- Nach einem Beschluss des Rates gemäß Art. 218 Abs. 5 AEUV zur Genehmigung der Unterzeichnung von CETA als reines EU-Abkommen könnte die Bundesregierung gegen diesen Beschluss im Wege der Nichtigkeitsklage gemäß Art. 263 AEUV vorgehen. In diesem Verfahren könnte die Bundesregierung insbesondere die Unzuständigkeit des Rates zur Genehmigung der Unterzeichnung von CETA ausschließlich im Namen der EU geltend machen. Kann die Bundesregierung in diesem Verfahren mit ihrer Rechtsauffassung durchdringen und ist die Klage dementsprechend begründet, so erklärt der EuGH den auf Art. 218 Abs. 5 AEUV beruhenden Ratsbeschluss für nichtig, wobei er gegebenenfalls bestimmte Wirkungen des Beschlusses als fortgeltend zu betrachten sind (Art. 264 AEUV).
- Nichtigkeitsklagen gemäß Art. 263 AEUV haben keine aufschiebende Wirkung (Art. 278 S. 1 AEUV, Art. 60 Abs. 1 EuGH-Satzung<sup>28</sup>). Dementsprechend könnte die Bundesregierung um einstweiligen Rechtsschutz (Art. 278 S. 2 AEUV oder Art. 279 AEUV) ersuchen, damit einstweilige Regelungen getroffen werden, die verhindern, dass während der Dauer des Rechtsstreits in der Hauptsache vollendete Tatsachen geschaffen oder beibehalten werden. Die Aussetzung des Vollzugs einer angefochtenen Handlung gemäß Art. 278 S. 2 AEUV bezieht sich auf eine bestimmte, ihren Adressaten belastende und vollziehbare Maßnahme eines Unionsorgans. Gegenstand eines Antrages nach Art. 279 AEUV können Maßnahmen zur vorläufigen Gestaltung oder Regelung streitiger Rechtsverhältnisse sein, in denen das Verfahren zur Hauptsache auf die Nichtigkeitserklärung eines Unionsrechtsakts gerichtet ist und somit eine Nichtigkeitsklage nach Art. 263 AEUV zum Gegenstand hat. Der einstweilige Rechtsschutz und seine Beantragung sind in jedem Fall an die Anhängigkeit einer Hauptsache geknüpft und somit streng akzessorisch.<sup>29</sup> Ein zulässiger Antrag ist begründet, wenn er dringlich und notwendig ist und in diese Voraussetzungen glaubhaft gemacht (Art. 160 Abs. 3 VerfO/EuGH) wurden.<sup>30</sup>

- Fachbereich Europa -

---

<sup>28</sup> Protokoll (Nr. 3) über die Satzung des Gerichtshofs der Europäischen Union, ABl. C 83/210 vom 30. März 2010, konsolidierte Fassung abrufbar unter [http://curia.europa.eu/jcms/upload/docs/application/pdf/2016-01/tra-doc-de-div-c-0000-2016-201600259-05\\_01.pdf](http://curia.europa.eu/jcms/upload/docs/application/pdf/2016-01/tra-doc-de-div-c-0000-2016-201600259-05_01.pdf).

<sup>29</sup> Vgl. Art. 160 Abs. 1 der Verfahrensordnung des Gerichtshofs vom 25. September 2012 (VerfO/EuGH), konsolidierte Fassung abrufbar unter [http://curia.europa.eu/jcms/upload/docs/application/pdf/2012-10/rp\\_de.pdf](http://curia.europa.eu/jcms/upload/docs/application/pdf/2012-10/rp_de.pdf).

<sup>30</sup> Zu den Begründetheitsvoraussetzungen vgl. Gaitanides, in: von der Groeben/Schwarze/Hatje, Europäisches Unionsrecht, 7. Aufl. 2015, Art. 279, Rn. 29 ff.