

Schriften zum Europäischen Recht

Band 77

**Außenkompetenzen der
Europäischen Gemeinschaften
und der Mitgliedstaaten im
Umweltbereich**

Reichweite und Wahrnehmung

Von

Walter Frenz



Duncker & Humblot · Berlin

WALTER FRENZ

Außenkompetenzen der Europäischen Gemeinschaften
und der Mitgliedstaaten im Umweltbereich

Schriften zum Europäischen Recht

Herausgegeben von

Siegfried Magiera und Detlef Merten

Band 77

Außenkompetenzen der Europäischen Gemeinschaften und der Mitgliedstaaten im Umweltbereich

Reichweite und Wahrnehmung

Von
Walter Frenz



Duncker & Humblot · Berlin

Die Deutsche Bibliothek – CIP-Einheitsaufnahme

Frenz, Walter:

Außenkompetenzen der Europäischen Gemeinschaften und der
Mitgliedstaaten im Umweltbereich : Reichweite und Wahrnehmung /
von Walter Frenz. – Berlin : Duncker und Humblot, 2001
(Schriften zum europäischen Recht ; Bd. 77)
ISBN 3-428-10472-2

Alle Rechte vorbehalten
© 2001 Duncker & Humblot GmbH, Berlin
Fremddatenübernahme und Druck:
Berliner Buchdruckerei Union GmbH, Berlin
Printed in Germany

ISSN 0937-6305
ISBN 3-428-10472-2

Gedruckt auf alterungsbeständigem (säurefreiem) Papier
entsprechend ISO 9706 ☉

Vorwort

Umweltschutz ohne internationalen Bezug ist heute kaum mehr denkbar. Daher beteiligen sich auch die Europäische Union bzw. Gemeinschaften an internationalen Konferenzen und schließen Abkommen mit Staaten oder internationalen Organisationen gerade im Umweltbereich. Diese Handlungsformen wählen auch die Mitgliedstaaten. Daher stellt sich die Frage, wer für welche Bereiche inwieweit kompetent ist. Diese Problemkreise sind partiell für Randbereiche des Umweltschutzes anders, so für die internationale Handelspolitik, die Atom- oder die Fischereipolitik. Darauf aufbauend ist näher das Verfahren zu untersuchen. Welche Organe bestimmen den Abschluß von Abkommen wesentlich mit: der Rat oder die Kommission? Inwieweit können die Mitgliedstaaten Einflüsse geltend machen? Schließlich stellt sich auch noch die Frage, inwieweit die deutschen Bundesländer über Art. 23 GG oder gegebenenfalls auch das Lindauer Abkommen auf den Abschluß von Abkommen einwirken können. Dabei handelt es sich um allgemeine europa- bzw. staatsrechtliche Fragen.

Alle diese Fragen sind Gegenstand einer Studie, die ich im Auftrage des Umweltbundesamtes (FKZ: 298 19 730, „Analyse und Handlungsempfehlungen zur Wahrnehmung der Außenkompetenzen der Europäischen Gemeinschaften und der Mitgliedstaaten im Umweltbereich“) durchgeführt habe. Unterstützung geleistet haben Herr Rufus Terhorst und Herr Dominik Thieme. Die Untersuchung wurde weitestgehend im Januar 2000 abgeschlossen. Danach eingetretene Entwicklungen und erschienene Veröffentlichungen konnten nur noch vereinzelt berücksichtigt werden.

Herrn Magiera und Herrn Merten danke ich für die Aufnahme in die „Schriften zum Europäischen Recht“, Herrn Simon für die großzügige Einreihung in sein Verlagsprogramm.

Aachen, im Dezember 2000

Walter Frenz

Inhaltsverzeichnis

Einführung	17
A. Abgrenzung der Außenkompetenzen	25
I. Spezifisch Außenbeziehungen ansprechende Kompetenzbestimmungen	26
1. Art. J.1 ff./ 11 ff. n. F. EUV – Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik (GASP)	26
a) Die gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik	26
b) Ansatzpunkte für eine Erstreckung in den Umweltbereich	26
c) Materielle Begrenztheit	27
d) Begrenztheit der GASP aufgrund ihrer eigenen Ziele	27
e) Begrenztheit der GASP vor dem Hintergrund der allgemeinen Ziele	29
f) Die GASP als bewußt eigener Vertragsbestandteil	30
g) Abweichung im Verfahren und in der Verbindlichkeit von den Bestimmungen der anderen Verträge	32
h) Anwendungsbereich der GASP unter Berücksichtigung des Verhältnisses EUV/EGV	34
i) Zwischenergebnis	35
2. Art. 130 r/ 174 n. F. Abs. 4 EGV als bloße Aufgabenzuweisung	36
a) Die Bedeutung der Vorschrift selbst	36
b) Einfügung in den Gesamtkontext	37
3. Handelspolitische Maßnahmen	38
a) Begriffliche Offenheit	38
b) Einschluß verfahrensbezogener Maßnahmen	40
c) Ausschluß explizit anderen Vertragsabschnitten zugewiesener Teilfragen	41
4. Atompolitik	42

II. Außenkompetenzen ausgehend von den Binnenkompetenzen	42
1. Parallelität von Innen- und Außenkompetenz	42
2. Kompetenzergänzung	44
3. Umweltschutz	45
a) Erfassung des Umweltschutzes allgemein	45
b) Schutz der menschlichen Gesundheit	47
c) Rohstoffbezug	49
d) Spezifisch benannte internationale Dimension	50
4. Atomsektor	51
a) Umweltbezug	51
b) Weiter Anwendungsbereich des EAGV	51
c) Gesundheitsschutz und Umweltschutz	52
d) Notwendigkeit internationaler Kooperation	54
e) Grenzen am Beispiel eines Ausstiegs aus der Kernenergie	55
f) Nähere Abgrenzung anhand der Nuklearen Sicherheitskonvention (NSC)	56
aa) Inhalt	57
(1) Grundlegende Zielsetzung	57
(2) Einzelne Bestimmungen	58
bb) Kompetenzgefüge Gemeinschaft – Mitgliedstaaten	60
(1) Zuständigkeit der Gemeinschaft für den Strahlenschutz	60
(2) Weitere Befugnisse der Gemeinschaft	61
(a) Art. 1 bis 5 NSC	62
(b) Art. 7 NSC	63
(c) Art. 14 NSC	64
(d) Art. 16 NSC	65
(e) Art. 17 bis 19 NSC	65
(f) Art. 20 bis 35 NSC	66
5. Landwirtschaft und Fischerei	66
a) Agrarpolitik und Umweltschutz	66
b) Weite Konzeption der Landwirtschaft	67
c) Folgerungen aus der Konkurrenzvorschrift des Art. 38/32 n. F. Abs. 2 EGV für die Kompetenzreichweite	68

Inhaltsverzeichnis	9
d) Notwendigkeit eines spezifischen Agrarbezugs	69
e) Fischerei	69
6. Verkehr	72
7. Rechtsangleichung	73
a) Einbeziehung des Umweltschutzes	73
b) Internationaler Bezug	74
c) Keine gänzliche Ausschaltung mitgliedstaatlicher Handlungsmöglichkeiten	75
III. Verhältnis der verschiedenen Einzelkompetenzen	77
1. Übertragbarkeit der Grundsätze für die Abgrenzung verschiedener Binnenkompetenzen	77
2. Anwendungen in einzelnen Bereichen	78
a) Abgrenzung von umwelt- bzw. gesundheits- und atompolitischen Kompetenzen	79
b) Abgrenzung der umwelt- und landwirtschaftspolitischen Kompetenzen ..	81
aa) Folgen des Vorrangs der Agrarpolitik in der Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs	81
bb) Gleichrang der Agrarpolitik	82
cc) Folgen insbesondere am Beispiel der Fischereipolitik	85
dd) Spezifische Auswirkungen auf den Meeresschutz	85
(1) Kernbereich der Fischereipolitik	86
(2) Gleichrangigkeit von Umweltschutz- und Fischereipolitik im Meeresschutz	86
(3) Das OSPAR-Übereinkommen und begleitende Konferenzen als Beispiele	87
c) Abgrenzung der umweltpolitischen von den handelspolitischen Kompetenzen	90
IV. Ausschließliche oder konkurrierende Außenkompetenzen der Europäischen Gemeinschaften?	91
1. Grundsätzliches	91
2. Ausschließliche Außenkompetenz nach den Grundsätzen des Europäischen Gerichtshofs	93

3. Abweichung in der Umweltpolitik	95
a) Aufgrund Art. 130 r/ 174 n. F. Abs. 4 EGV	95
b) Nach Art. 130 t/ 176 n. F. EGV	97
4. Fazit	98
a) Folgerungen für Außenmaßnahmen im Umweltbereich	98
b) Beispielhafte Darstellung anhand des Meeresschutzes	99
aa) Abgrenzung umwelt- versus fischereipolitische Kompetenz	99
bb) Gemeinschaftsrechtliche Normsetzung zum Meeresschutz	101
(1) Stoffbezogene Regelungen	101
(2) Anlagenbezogene Regelungen	102
cc) Bedeutung für den Meeresschutz	102
V. Zwischenergebnis	103
B. Verfahrensfragen auf Gemeinschaftsebene	104
I. Einschlägige Vorschriften	104
1. Spezialregelungen	104
2. Umweltpolitik	104
3. Landwirtschaft und Fischerei	105
4. Verkehr	105
5. Lückenschließungsfunktion von Spezialregelungen?	106
II. Grundablauf des Verfahrens	107
1. Nach Art. 228/ 300 n. F. EGV	107
2. Art. 113/ 133 n. F. EGV für gemeinsame Handelsabkommen	110
3. Verfahren für Abkommen aus dem Atombereich nach Art. 101 bis 106 EAGV	110
a) Allgemein	110
b) Verfahren bei Abkommen, die nicht eindeutig dem Atom- oder Umweltbereich zuzuordnen sind	112

Inhaltsverzeichnis	11
III. Erteilung des Mandats an die Kommission zu Verhandlungen	114
1. Abstimmungsmodalitäten im Rat	115
a) Grundsätzlich	115
b) Zur notwendigen Einstimmigkeit im Energiebereich	115
c) Einstimmigkeit bezüglich Wasserstraßenübereinkommen?	117
2. Form(en) der Erteilung des Ratsmandats und Vorwirkung	118
3. Umfang des Ratsmandats an die Kommission	122
a) Einschluß der Paraphierung	122
b) Entbehrlichkeit für Vorgespräche	122
c) Ausschluß von Abschluß und (vorhergehender) Unterzeichnung	125
d) Partieller Wiedereinßluß der Unterzeichnung durch Art. 300 Abs. 2 n. F. EGV?	125
e) Frage der Reichweite der Verhandlungsführung	127
aa) „Führen der Verhandlungen“	127
bb) Auswirkungen indirekter Einflußmöglichkeiten des Rates nach Art. 228 / 300 n. F. Abs. 1 S. 2 EGV	128
cc) Informationspflicht an den Rat	130
dd) Verbindung von Verhandlungen und Inhalten	130
IV. Änderungen des Mandats und „Dauermandat“	132
1. Auswirkungen der grundsätzlichen Zuordnung der Außenkompetenzen zum Rat	132
2. Institutionelle Flankierung durch die bestellten besonderen Ausschüsse	134
V. Ratsermessen	135
1. Ansatz	135
2. Externe Handlungspflichten der Gemeinschaft im Umweltbereich	135
a) Auf umweltpolitischer Basis	135
b) Auf der Grundlage grundrechtlicher Schutzpflichten	138
3. Zum Ratsermessen auch im Hinblick auf die handelnden Organteile	139
4. Rechtliche Determinanten	140

VI. Allgemeine Koordinierungsformen zwischen Rat und Kommission	141
VII. Verhandlungsführung	144
1. Aus völkerrechtlicher Sicht	145
2. Aus gemeinschaftsrechtlicher Perspektive	145
VIII. Besonderheiten bei gemischter Kompetenz	147
1. Gemischte Abkommen und ihre Erfassung in den Verträgen	147
a) Eingrenzung und Auftreten	147
b) Verfahrensmodifikationen bei gemischten Abkommen	149
2. Koordinierungsformen zwischen Kommission und Mitgliedstaaten	150
3. Wahrung der Verhandlungsrolle der Kommission	153
a) Wahrung der Verhandlungsrolle als solcher	154
b) Faktische Wahrung der Verhandlungsrolle der Kommission	155
c) Zum Entzug von Teilbereichen	157
4. Erteilung eines Verhandlungsmandats an die Kommission durch die Mitgliedstaaten	160
5. Koordination innerhalb der gemeinsamen Delegation	160
a) Grundsätzlich	160
b) Form	161
6. Unterzeichnung und Ratifizierung durch beide	165
7. Gegenständlicher Bezug von Unterzeichnung und Ratifizierung	165
8. Folgepflicht zur Zusammenarbeit	167
IX. Regionalabkommen	168
C. Einbeziehung der Bundesländer	171
I. Das grundsätzliche Verhältnis von Art. 23 und 32 GG	171
II. Das Verfahren nach Art. 23 GG i.V.m. dem Verfahren für auswärtige Angelegenheiten	173
1. Einschlägige Verfahren	173

2. Das Verfahren nach Art. 23 Abs. 2–7 GG i.V.m. ZEUBLG und ZEUBBG im einzelnen	176
a) Die Mitwirkung des Bundestages	177
b) Mitwirkung der Länder über den Bundesrat	178
c) Wahrnehmung mitgliedstaatlicher Rechte der Bundesrepublik durch einen Ländervertreter	180
3. Gemischte Abkommen als Teil des Europäischen Integrationsprogramms ..	181
a) Problemstellung	181
b) Bestehende Meinungen und ihre Konsequenzen	182
aa) Bund und Länder	182
bb) Literatur	183
cc) „Angelegenheiten von gemeinsamem Interesse“ nach Art. K.1/29 n. F. EUV	184
dd) Änderungen durch den Amsterdamer Vertrag	186
ee) Allenfalls partielle Erfassung des Verwaltungs- und Gerichtssektors	186
c) Anhaltspunkte aus den Urteilen des Bundesverfassungsgerichts zum Maastricht-Vertrag und zur gemeinschaftlichen Fernsehrichtlinie	187
aa) Maastricht-Entscheidung	187
bb) Urteil zur Fernsehrichtlinie	188
d) Rechtlicher und faktischer Zusammenhang mit der Verwirklichung eines vereinten Europas	191
e) „Angelegenheiten der Europäischen Union“	193
aa) Einfügung in die Systematik des Europaartikels	193
bb) Maßnahmebezogene Erfassung	194
cc) Länderbelange und Zweck des Art. 23 GG	194
f) Zwischenergebnis	196
D. Behandlung rein politischer Verhandlungen und Konferenzen	198
I. Problemstellung und Auswirkungen	198
II. Allgemeine Rahmenbedingungen internationaler politischer Verhandlungen im Umweltbereich	199
1. Umweltvölkerrecht	199
2. Handlungsmuster des Völkerrechts im Umweltbereich	200

3. Strukturmerkmale des Umweltvölkerrechts	201
4. Erfordernis politischer Lösungen im Umweltvölkerrecht	201
5. Politische Verhandlungen in Abgrenzung zu völkerrechtlichen Verträgen ...	202
a) Allgemeine Prinzipien des Völkervertragsrechts	202
b) Formen politischer Absichtserklärungen	203
c) Vorstufen völkervertraglicher Bindung	204
6. Umweltvölkergewohnheitsrecht	205
7. Bedeutung für politisches Erklärungsverhalten der Gemeinschaft	206
III. Fehlende Übertragbarkeit der Regelungen zur GASP auf politische Verhandlungen und Konferenzen im Umweltbereich	207
IV. Übertragbarkeit der für Abkommen geltenden Vorschriften auf rein politische Verhandlungen und Konferenzen	208
1. Das Problem des eingeschränkten Wortlauts	208
2. Exklusivität des Art. 228 / 300 n. F. EGV	208
3. Parallelen zu Art. 101 Abs. 3 EAGV	209
4. Art. 229 / 302 n. F. EGV	209
5. Art. 162 / 218 n. F. EGV	210
6. Parallele Interessenlage und effet utile	211
7. Abgestufte Geltungsintensität	212
V. Zur Anwendung von Art. 228 / 300 n. F. EGV auf rein politische Verhandlungen und Konferenzen	213
1. Inhaltliche Gestaltungsmacht des Rates	213
2. Erfordernis einer Abschlußkompetenz des Rates	213
3. Bereiche entsprechender Anwendung des Verfahrens nach Art. 228 / 300 n. F. EGV bei rein politischen Verhandlungen und Konferenzen	214
a) Bindungswirkungen	215
b) Bindung der Gemeinschaft durch Erklärungen der Mitgliedstaaten	216

Inhaltsverzeichnis	15
c) Konkretisierungen aufgrund formaler Gesichtspunkte	217
d) Verfahrensmodifikationen	218
aa) Förmliche Beauftragung der Kommission	219
bb) Koordinierungsgebot	219
cc) Koordinierungsformen	220
dd) Besondere Ausschüsse im Sinne des Art. 228 / 300 n. F. EGV	221
ee) Richtlinien im Sinne des Art. 228 / 300 n. F. EGV	221
VI. Rückwirkung auf die Beteiligung der Länder	222
VII. Fazit	222
Thesen	223
Summary	242
Literaturverzeichnis	251
Sachverzeichnis	260

Einführung

Die Wahrnehmung der Außenkompetenzen der Europäischen Gemeinschaften und der Mitgliedstaaten birgt vielfältige Problemfelder gerade im Umweltbereich. Diese betreffen das Procedere im einzelnen, aber auch Grundsatzfragen. Sie stellen sich zum Teil unterschiedlich in der „Kernzone“ des Umweltschutzes nach Art. 130 r/174 n. F. EGV und den „Randbereichen“ wie den umweltrelevanten Handelsabkommen, dem EURATOM-Bereich sowie der Landwirtschaft, insbesondere der Fischerei. Zudem bedarf es einer Abgrenzung zur Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik (GASP).

Grundlage der gesamten Untersuchung sind daher die Kompetenzen der Europäischen Gemeinschaften. Sie gilt es von denen der Mitgliedstaaten zu separieren. Ausgangspunkt sind dabei die Außenkompetenzen in der Umweltpolitik. In Abgrenzung dazu ist auf der Basis der nach dem aus Ziel und Inhalt ersichtlichen Hauptzweck einer Maßnahme abgrenzenden Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofes¹ auf weitere Kompetenzgrundlagen einzugehen. Hervorzuheben sind dabei insbesondere Art. 113/133 n. F. EGV (ausschließliche Gemeinschaftskompetenz) und Art. 31 EAGV ebenso wie die Kompetenzen für die Landwirtschaft. Insoweit hält der Europäische Gerichtshof im Binnenbereich die Kompetenz aus der Agrarpolitik für vorrangig.² Damit durchbricht er indes seine sonstige Linie. Auch stellt sich die Frage, ob sich diese Exklusivstellung in die Aufwertung des Umweltschutzes durch den Amsterdamer Vertrag und seine nunmehrige Querschnittsfunktion bereits nach den Grundsätzen des EGV einfügen läßt.

Mangels ausdrücklicher Kompetenzzuweisung im Außenbereich – auch nicht durch Art. 130 r/174 n. F. Abs. 4 EGV – hat die Gemeinschaft im Umweltsektor nach den allgemeinen Grundsätzen der AETR-Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofes³ die Außenkompetenz, wenn sie für einen bestimmten Sachbereich die Binnenkompetenz besitzt. Ausschließlich ist die Außenkompetenz freilich nur, wenn die Gemeinschaft im Innenbereich erschöpfend von ihren Kompetenzen Gebrauch gemacht hat oder die Materie sinnvoll nur durch eine externe Regelung erfaßt werden kann.⁴ In Anknüpfung an diesen letzten Punkt ist zu fragen, ob aus Art. 130 r/174 n. F. Abs. 1 4. Spiegelstrich EGV eine notwendige ausschließliche

¹ Etwa EuGH, Slg. 1991, I-4529 (4564 f.) – „Post-Tschernobyl“-Verordnung.

² EuGH, Slg. 1978, 2347 (2370) – Pigs Marketing Board.

³ Beginnend mit Slg. 1971, 263 – AETR und sich fortsetzend mit Slg. 1976, 1279 – Biologische Schätze des Meeres; Slg. 1977, 741 – Stillelegungsfonds; Slg. 1994, I-5267 – WTO.

⁴ EuGH, Slg. 1994, I-5267 (5411 ff.) – WTO.

Außenkompetenz der Gemeinschaft folgt. Eine Bewältigung regionaler oder globaler Umweltprobleme ist ohne externe Regelungen schwerlich möglich. Freilich setzt Art. 130 r/174 n. F. Abs. 4 EGV für die Zusammenarbeit mit dritten Ländern und internationalen Organisationen ein Zusammenwirken mit den Mitgliedstaaten voraus, was den normativ ableitbaren Sinn einer ausschließlichen Gemeinschaftskompetenz in Frage stellt.

Tiefgehend ist zu fragen, ob nicht durch die Regelungen zur gemeinschaftlichen Umweltpolitik Modifikationen im Umweltbereich angezeigt sind. Da Art. 130 r/174 n. F. Abs. 4 EGV von einer Zusammenarbeit der Gemeinschaft und der Mitgliedstaaten in den Außenbeziehungen ausgeht, ist zu prüfen, ob nicht im Umweltbereich stets sowohl die Gemeinschaft als auch die Mitgliedstaaten handeln können.⁵ Diese Konzeption geht über die Sicht des Europäischen Gerichtshofes im WTO-Gutachten⁶ hinaus, wonach die mitgliedstaatliche Kompetenz bei einer erschöpfenden Binnenregelung bzw. einer sachlich begründeten Bewältigung einer Materie nur mittels einer externen Regelung gänzlich gesperrt ist. Unabhängig davon spricht Art. 130 t/176 n. F. EGV auf den ersten Blick dafür, daß die Mitgliedstaaten jedenfalls stets dann eine Außenkompetenz besitzen, wenn ihre Maßnahmen zu einem verstärkten Schutzniveau führen.⁷ Insoweit stellt sich allerdings dann die Frage, inwieweit Art. 130 t/176 n. F. EGV sich auch auf den Außenbereich bezieht⁸ oder für diesen nicht Art. 130 r/174 n. F. Abs. 4 EGV ausschließlich eingreift.⁹

Auf dieser Basis sind dann die formalen Fragen des Verfahrensablaufs insbesondere anhand von Art. 228/300 n. F. EGV zu untersuchen. Dies erfolgt in erster Linie für ein Handeln auf umweltpolitischer Kompetenzgrundlage. Unterschiede zu anderen möglichen Kompetenzgrundlagen im Umweltbereich werden aufgezeigt. Für Handelsabkommen greifen Art. 113 Abs. 2–4/133 Abs. 2–5 n. F. EGV. Für den Atombereich werden die detaillierteren Art. 101–106 EAGV untersucht; möglicherweise lassen sich daraus auch Rückschlüsse auf im EGV offene oder zweifelhafte Fragen ziehen. Das kann aber deshalb, weil beide Verträge in der insoweit einschlägigen, durch die weiteren Änderungen nicht grundlegend modifizierten Fassung parallel ausgehandelt und am selben Tag unterzeichnet wurden, allenfalls sehr zurückhaltend erfolgen.¹⁰

⁵ *Grabitz/Nettesheim*, in: *Grabitz/Hilf*, Art. 130 r Rn. 115; *Krämer*, in: *Groeben/Thiesing/Ehlermann*, Art. 130 r Rn. 39; abl. *Schröder*, Die Kompetenzverteilung zwischen der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft und ihren Mitgliedstaaten auf dem Gebiet des Umweltschutzes, S. 283.

⁶ Slg. 1994, I-5267 (5411 ff.) – WTO.

⁷ So *Krämer*, in: *Groeben/Thiesing/Ehlermann*, Art. 130 r Rn. 39.

⁸ Etwa *Scheuing*, EuR 1989, 152 (173).

⁹ Dafür *Frenz*, Europäisches Umweltrecht, S. 39.

¹⁰ Abl. EuGH, Slg. 1994, I-3641 (3677).

Indem die Abstimmungsmodalitäten im Rat gem. Art. 228/300 n. F. Abs. 1 UAbs. 2 i.V.m. Abs. 2 UAbs. 1 EGV an die entsprechenden Vorgaben für die Annahme interner Vorschriften gekoppelt sind, ist für den Umweltbereich insbesondere relevant, inwieweit durch Maßnahmen nach außen die Wahl eines Mitgliedstaats zwischen verschiedenen Energiequellen und die allgemeine Struktur seiner Energieversorgung erheblich berührt werden, da insoweit Art. 130 s/175 n. F. Abs. 2 3. Spiegelstrich EGV eine einstimmige Beschlußfassung des Rates festlegt.

Das Mandat erstreckt sich gem. Art. 228/300 n. F. Abs. 1 EGV auf die Verhandlungen, an deren Abschluß üblicherweise die Paraphierung steht. Das „Führen von Verhandlungen“ und damit dessen Reichweite wird aber nicht näher definiert. Den Verhandlungen voraus gehen regelmäßig Sondierungsgespräche, die für Empfehlungen meist Voraussetzung sind. Indem der Rat auf Empfehlung der Kommission beschließt, muß diese zur Abgabe der Empfehlung und damit zur Führung von Vorgesprächen nicht erst noch ermächtigt werden. Der Abschluß des Abkommens und nach Art. 300 Abs. 2 n. F. EGV nunmehr explizit auch eine vorhergehende Unterzeichnung unterliegen einem Beschluß des Rates, dem auch die Zuständigkeit nach außen zugesprochen wird.¹¹ Art. 300 Abs. 2 n. F. EGV sieht zwar nur einen Ratsbeschluß vor, während Art. 228 Abs. 2 EGV vorsah, daß die Abkommen vom Rat geschlossen werden. Diese Formulierung verwendet aber immer noch Art. 300 Abs. 3 EGV. Eine Ermächtigung der Kommission wird – etwa von Tomuschat¹² – als möglich, wenngleich nicht notwendig angesehen. Diese braucht auch nicht mit zu unterzeichnen. Eine partielle Modifikation dieser Zuständigkeitsverteilung könnte freilich aus der Neufassung des Art. 300 Abs. 2 EGV rühren, der besagt, daß einem Ratsbeschluß die Unterzeichnung unterliegt, „mit der ein Beschluß über die vorläufige Anwendung vor dem Inkrafttreten einhergehen kann“. Wird damit eine zusätzliche Beschlußmöglichkeit eingeräumt oder werden nur die Unterzeichnungen erfaßt, die aufgrund ihres Zuschnitts einen solchen Beschluß ermöglichen, und damit die Beschlußgegenstände zu Lasten des Rates zurückgedrängt?

Mögliche Änderungen des Mandats während laufender Verhandlungen dürften sich zum Teil bereits aus dem Inhalt des Mandates ergeben. Tiefergehend ist zu fragen, wer letztlich Träger der Außenkompetenz ist. Wird durch die Erteilung des Mandats an die Kommission diese Inhaberin, kommen Änderungen tendenziell weniger in Betracht, als wenn weiterhin der Rat der Inhaber bleibt und die Kommission lediglich für ihn handelt. Für die zweite Sicht spricht die enge Anbindung des Vertragsschlusses an den Rat gem. Art. 228/300 n. F. Abs. 2 EGV. Ein „Dauermandat“ nach Art. 228/300 n. F. Abs. 4 EGV wäre vor diesem Hintergrund und aufgrund der als Abweichung vom Regelfall gefaßten Formulierung tendenziell eng zu fassen.

¹¹ Tomuschat, in: Groeben / Thiesing / Ehlermann, Art. 228 Rn. 23.

¹² Wie zuvor.