

Die Beteiligung der Europäischen Union an internationalen Gerichtssystemen: internationale Handlungsfähigkeit der Union im Spannungsfeld zwischen Autonomieanspruch und Völkerrechtsfreundlichkeit

Werner Schroeder,* Innsbruck

Abstract: Als Völkerrechtssubjekt und wichtiger internationaler Akteur schließt die Europäische Union in zunehmendem Maße internationale Übereinkünfte mit Drittstaaten. Fraglich ist allerdings, in welchem Umfang sie sich durch derartige Übereinkünfte an internationalen Gerichtssystemen beteiligen darf. Der EuGH beurteilt die Unionsrechtskonformität diesbezüglicher Übereinkünfte vorrangig am Prinzip der Autonomie der Union, das er als ungeschriebenes Verfassungsprinzip versteht. Der Grundsatz der Völkerrechtsfreundlichkeit der Union, der sich ebenfalls aus der Unionsverfassung ableiten lässt, spielt für den Gerichtshof dabei augenscheinlich eine geringere Rolle. Der vorliegende Beitrag zeigt Hintergründe, Motive, Inhalte und Probleme des richterlich kreierten Autonomieschutzes auf. Er zeigt, welche Anforderungen internationale Gerichtssysteme, an denen sich die Union beteiligen will, erfüllen müssen, um als autonomiekonform zu gelten, fragt aber auch nach den Grenzen des unionalen Autonomieschutzes und fordert, einen Ermessensspielraum der Unionsorgane beim auswärtigen Handeln der Union zu respektieren.

Keywords: Autonomie des Unionsrechts, Völkerrechtsfreundlichkeit, internationale Gerichtsbarkeit, internationale Übereinkünfte, Unionsverfassung, CETA, EMRK-Beitritt

I. Einführung

Seit einigen Jahren wird darüber diskutiert, in welchem Umfang sich die Europäische Union (Union) durch Abschluss internationaler Übereinkünfte an internationalen Gerichtssystemen beteiligen darf. Ausgelöst hat diese Zweifel an der diesbezüglichen Fähigkeit der Union die Judikatur des Europäischen Gerichtshofs. Der EuGH hat die anderen Unionsorgane immer

* Universitätsprofessor Dr. Werner Schroeder, LL.M. (Berkeley) ist Institutsleiter des Instituts für Europarecht und Völkerrecht der Universität Innsbruck.

wieder bei ihren Versuchen zum Abschluss entsprechender Übereinkünfte ausgebremst und sich hierbei auf das Prinzip der Autonomie der Union berufen.

Prominentes Beispiel ist etwa das EWR I-Gutachten¹, mit dem der EuGH unter Berufung auf den Autonomiedenkungen den ersten Entwurf des EWR-Abkommens gestoppt hat, durch das ein EWR-Gerichtshof errichtet werden sollte. Besonders enttäuschend fiel für die Union auch das zweite EMRK-Gutachten² von 2014 aus, mit dem der Gerichtshof mit einer ähnlichen Begründung den langjährigen Bemühungen um die Integration der Union in das Rechtsschutzsystem der EMRK eine Abfuhr erteilte. Genauso erging es bereits 2011 dem Versuch, unter Beteiligung der Union ein europäisches Patentgerichtssystem zu errichten.³

Eine verbreitete Erleichterung war dann nach dem CETA-Gutachten des EuGH⁴ von 2019 zu verzeichnen. Das CETA-Abkommen, einschließlich des darin vereinbarten Schiedsgerichtssystems, hat der EuGH immerhin durchgewinkt. Allerdings hat er die Kompetenz der Union zum Abschluss von internationalen Übereinkünften, durch die sich die Union an internationalen Gerichtssystemen beteiligt, erheblichen Einschränkungen unterworfen. Er hat sich dabei maßgeblich auf den notwendigen Schutz der Autonomie der Union bezogen und Fragen zur Herkunft, verfassungsrechtlichen Verankerung und Tragweite dieses unionalen Prinzips aufgeworfen, auf die in diesem Beitrag eingegangen wird. Dabei wird auch der Frage nachzugehen sein, ob die vom Gerichtshof formulierten Autonomieansprüche nicht vielleicht überzogen sind und möglicherweise mit anderen Prinzipien der Unionsverfassung, wie der Völkerrechtsfreundlichkeit, kollidieren.

II. Zum Schutz der Autonomie des Unionsrechts durch den EuGH

A. Beteiligung der Union an internationalen Gerichtssystemen

Zunächst wird hier erörtert, wie sich die Beteiligung der Union an internationalen Gerichten, die durch Abkommen mit Drittstaaten errichtet werden, überhaupt negativ auf ihre Autonomie bzw das Unionsverfassungssystem auswirken kann. Ausgangspunkt hierfür ist die Aussage des EuGH,⁵ dass ein internationales „Gerichtssystem die Autonomie der Rechtsordnung der Gemeinschaft“ nicht in Frage stellen dürfe.

Man könnte freilich auch untersuchen, ob diese Gefahr für die Autonomie der Union ebenso aufgrund einer Beteiligung der Mitgliedstaaten an internationalen Gerichtssystemen besteht,

¹ EuGH, Gutachten 1/91, *EWR I*, ECLI:EU:C:1991:490; siehe Reinisch, Kritische Bemerkungen zum EWR-Gutachten des EuGH, ÖJZ 1992, 321.

² EuGH, Gutachten 2/13, *EMRK II*, ECLI:EU:C:2014:2454.

³ EuGH, Gutachten 1/09, *Patentgericht*, ECLI:EU:C:2011:123.

⁴ EuGH, Gutachten 1/17, *CETA*, ECLI:EU:C:2019:341.

⁵ EuGH, Gutachten 1/91, *EWR I*, ECLI:EU:C:1991:490, Rn 30.

etwa weil zwischen Mitgliedstaaten untereinander Abkommen geschlossen werden mit denen ein Gerichtssystem errichtet wird (vgl Art 344 AEUV)⁶ oder weil die Mitgliedstaaten Abkommen mit Drittstaaten schließen, die Gerichtssysteme schaffen.⁷ Die Untersuchung dieser Frage würde den Rahmen dieses Beitrages sprengen. Nach Ansicht des Gerichtshofs⁸ handelt es sich jedenfalls bei der Beteiligung der Union an internationalen Gerichten einerseits und der Mitgliedstaaten an solchen Rechtsschutzsystemen andererseits um verschiedene Konstellationen, die rechtlich unterschiedlich zu beurteilen sind.

B. Warum und wozu bedarf es eines Schutzes der Autonomie der Union?

Von einem rechtsdogmatischen Standpunkt erscheint es zunächst überraschend, warum der EuGH überhaupt prüft, ob die Beteiligung der Union an internationalen Gerichtssystemen speziell „die Autonomie“ der Unionsrechtsordnung beeinträchtigt. Die Frage, ob eine solche Beteiligung unionsrechtlich zulässig ist, wäre zunächst auf der Grundlage des positiven Unionsrechts zu beantworten. Nach Art 218 Abs 11 AEUV müssen die internationalen Übereinkünfte der Union „mit den Verträgen“, dh mit dem Primärrecht der Union, vereinbar sein. Von „Autonomie“ der Union als einem hierbei zu prüfenden rechtlichen Gesichtspunkt ist weder im AEUV noch im EUV die Rede.

Nach Ansicht des EuGH sind jedoch auch die ungeschriebenen „Verfassungsgrundsätze“ der Union Prüfungsmaßstab für die Unionsübereinkünfte.⁹ Zu diesen Verfassungsgrundsätzen, die der Gerichtshof im Wege der Rechtsfortbildung entwickelt hat, gehört die Autonomie der Union, genauer gesagt das „autonome[.] Funktionieren [der Union] in ihrem eigenen verfassungsrechtlichen Rahmen“.¹⁰ Autonomie ist damit mehr als bloß ein deskriptiver Sammelbegriff, der die Rechtsnatur der Union sowie ihre rechtlichen Charakteristika kennzeichnet,¹¹ sondern – in der unionsrechtlichen Perspektive – eine eigene verfassungsrechtliche Kategorie.¹²

C. Inhalt des Autonomieschutzes

Autonomie ist an und für sich ein diffuser Begriff, der philosophische, politische und rechtliche Aspekte hat und im Wesentlichen einen Anspruch auf Selbstbestimmung umschreibt.¹³ Das Beharren der Union auf rechtlicher Autonomie ist somit als Anspruch auf rechtliche Selbstbestimmung zu verstehen.¹⁴ Dieser Anspruch gründet sich auf die normative, institutionelle und kompetenzielle Eigenständigkeit der Union, die durch die Rechtsprechung des Gerichtshofs geschaffen und sukzessive ausgeweitet wurde.¹⁵

⁶ EuGH, C-284/16, *Achmea*, ECLI:EU:C:2018:158, Rn 57 und 58.

⁷ Diese Frage ist nur zum Teil durch Art 351 AEUV geregelt; siehe *Schmalenbach in Calliess/Ruffert* (Hrsg), EUV/AEUV⁶ (2022) Art 351 AEUV Rn 2 ff.

⁸ EuGH, Gutachten 1/17, *CETA*, ECLI:EU:C:2019:341, Rn 127.

⁹ EuGH, Gutachten 1/17, *CETA*, ECLI:EU:C:2019:341, Rn 165.

¹⁰ EuGH, Gutachten 1/17, *CETA*, ECLI:EU:C:2019:341, Rn 150.

¹¹ Darauf deutete noch EuGH, Gutachten 1/91, *EWR*, ECLI:EU:C:1991:490, Rn 21 und 30.

¹² *Odermatt*, The Principle of Autonomy: An Adolescent Disease of EU External Relations Law?, in *Cremona* (Hrsg), Structural Principles in EU External Relations Law (2018), 291 (293).

¹³ *Lutz-Bachmann*, Autonomie, I. Philosophisch <<https://www.staatslexikon-online.de/Lexikon/Autonomie>>.

¹⁴ Vgl auch *Sauer*, Europarechtliche Schranken internationaler Gerichte, JZ 2019, 925 (929 f).

¹⁵ Siehe *Schroeder*, Das Gemeinschaftsrechtssystem – Eine Untersuchung zu den rechtsdogmatischen, rechtstheoretischen und verfassungsrechtlichen Grundlagen des Systemdenkens im Europäischen Gemeinschaftsrecht (2002) 105 ff.

Der EuGH hat der Union zunächst eine normative Eigenständigkeit verschafft, indem er die unionsrechtlichen Prinzipien des Vorrangs und der unmittelbaren Wirkung anerkannt hat¹⁶ und diese dann durch Entdeckung eines eigenen Verfassungssystems der Union abgesichert hat.¹⁷ Weitere Aspekte der Autonomie sind das eigene institutionelle System der Union, das die Aufgaben der Unionsorgane, darunter auch die der Unionsgerichte, umfasst, sowie das eigene Kompetenzsystem, das die Verteilung der Zuständigkeiten zwischen der Union und den Mitgliedstaaten regelt.¹⁸ Eine wichtige Funktion für die kompetenzielle Autonomie der Union hat auch das eigene, in den Verträgen festgelegte System der Unionsziele.¹⁹

Zusammengefasst hat der Gerichtshof diese Liste der die Autonomie der Union begründenden Kriterien in seinem zweiten EMRK-Gutachten. Er wies bei dieser Gelegenheit darauf hin, dass die Union „mit einem ihr eigenen verfassungsrechtlichen Rahmen und ihr eigenen Grundprinzipien, einer besonders ausgefeilten institutionellen Struktur sowie einem Gesamtbestand ihr Funktionieren gewährleistender Rechtsregeln ausgestattet ist“ und dass alle diese Merkmale bei der Errichtung internationaler Gerichtssysteme zu beachten seien.²⁰ Dieser etwas diffuse Rahmen der unionalen Autonomie wird dann im CETA-Gutachten noch einmal erheblich ausgeweitet. Demnach gehört nach Ansicht des Gerichtshofs zur Autonomie der Unionsrechtsordnung der eigene verfassungsrechtliche Rahmen, wozu „die in Art. 2 EUV genannten „Werte, auf die sich die Union gründet“, [...] die allgemeinen Grundsätze des Unionsrechts, die Vorschriften der Charta und die Vorschriften des EU- und des AEU-Vertrags, zu denen insbesondere die Vorschriften über die Zuständigkeiten, die Vorschriften über die Arbeitsweise der Unionsorgane und des Gerichtssystems der Union und die Grundregeln in speziellen Bereichen gehören, die so gestaltet sind, dass sie zur Verwirklichung des Integrationsprozesses beitragen“, zählen.²¹

D. Autonomieschutz und Konstitutionalisierungsstrategie

Die Aufzählung dieser Autonomiestandards ist im Zusammenhang mit der Konstitutionalisierungsstrategie des EuGH zu sehen. Eine solche Strategie verfolgt der Gerichtshof schon seit Jahrzehnten mit dem Ziel, die Verträge, auf denen die Union beruht (Art 1 Abs 3 EUV), als

¹⁶ EuGH, C-6/64, *Costa/ENEL*, ECLI:EU:C:1964:66, 1269 f; EuGH, C-26/62, *van Gend & Loos*, ECLI:EU:C:1963:1, 25; zusammenfassend Gutachten 1/91, *EWR I*, ECLI:EU:C:1991:490, Rn 21, 35 und 46.

¹⁷ Seit EuGH, C-294/83, *Les Verts/Parlament*, ECLI:EU:C:1986:166, Rn 23; EuGH, Gutachten 1/91, *EWR I*, ECLI:EU:C:1991:490, Rn 21.

¹⁸ EuGH, Gutachten 1/91, *EWR I*, ECLI:EU:C:1991:490, Rn 21, 35 und 46; siehe *Schroeder*, Gemeinschaftsrechtssystem 130 ff, 137 ff.

¹⁹ *Schroeder*, Gemeinschaftsrechtssystem 154 ff.

²⁰ EuGH, Gutachten 2/13, *EMRK II*, ECLI:EU:C:2014:2454, Rn 158; siehe auch *Halberstam*, “It’s the Autonomy, Stupid!” A Modest Defense of Opinion 2/13 on EU Accession to the ECHR, and the Way Forward, Vol. 16 German Law Journal 2015, 105 (107 f, 113 ff).

²¹ EuGH, Gutachten 1/17, *CETA*, ECLI:EU:C:2019:341, Rn 110.

rechtliche Grundordnung der Union gegenüber dem Zugriff der Unionsorgane zu ertüchtigen.²² Hierzu bedient sich die Judikatur²³ der These, dass die Union keine zwischenstaatliche Organisation wie andere sei – sondern eine mit einer supranationalen Verfassung ausgestattete Einrichtung *sui generis* darstelle. Die verfassungsrechtliche Terminologie hilft der Union in Verbindung mit der Betonung der Autonomie auch dabei, die substantielle Legitimität des Unionsrechts zu sichern.

Das ungeschriebene Prinzip der „Autonomie“ der Union residiert nach Ansicht des Gerichtshofs in ihrer Verfassungsordnung. Zugleich dient es jedoch dem Schutz der Unionsverfassung.²⁴ Diese Schutzfunktion wurde erstmals im Zusammenhang mit dem EWR-Abkommen diskutiert. Der Gerichtshof²⁵ deutete in seinem EWR-Gutachten damals an, dass dieses Abkommen einen Kernbestand von Verfassungsprinzipien berühren könnte, welche die „Grundlagen der Gemeinschaft selbst“ ausmachen und die daher für die Wahrung der Autonomie der Gemeinschaft unabdingbar seien.²⁶

Mit der Verankerung der Verfassungsprinzipien im Vertrag von Lissabon hat das unionale Verfassungsdenken eine neue vertragliche Basis erhalten. Die Positivierung richterlicher Rechtsfortbildung in der Werteklausel des Art 2 EUV hat eine zweite Konstitutionalisierungswelle im Unionsrecht eingeleitet.²⁷ Der EuGH²⁸ nutzt diese Basis nun, um mit Hilfe des Autonomiebegriffs unionale Verfassungsgrundsätze und -inhalte zu beschreiben, die er nicht nur nach innen gegenüber den Mitgliedstaaten, sondern auch nach außen gegenüber der völkerrechtlichen Ebene verteidigt.²⁹ Diese unionale Verfassungssubstanz, die als identitätsstiftende Grundlage der Union einen besonderen rechtlichen Schutz genießen soll,³⁰ besteht allerdings aus einer ganzen Reihe von Prinzipien, die sich in der Judikatur des Gerichtshofs geradezu inflationär vermehrt haben. Das macht die Reichweite des Autonomieschutzes, wie nachfolgend noch zu zeigen sein wird, nicht nur etwas unübersichtlich. Darunter leidet auch die identitätsstiftende Funktion des Autonomieschutzes als ein Element der Unionsverfassung.

III. Autonomieschutz und Völkerrechtsfreundlichkeit der Unionsverfassung

Die Autonomiejudikatur dient dem Schutz der Union und hat insofern auch ihre Relevanz für das auswärtige Handeln der Union, insbesondere in Bezug auf den Inhalt internationaler Übereinkünfte, die die Union mit Drittstaaten oder internationalen Organisationen ab-

²² Siehe *Schroeder*, Gemeinschaftsrechtssystem 342 ff.

²³ EuGH, Gutachten 1/91, *EWR I*, ECLI:EU:C:1991:490, Rn 108; EuGH, Gutachten 2/13, *EMRK II*, ECLI:EU:C:2014:2454, Rn 156 f und 163 f; siehe *Weiler*, The Transformation of Europe, Vol. 100 Yale Law Journal 1991, 2403; *Mancini*, The Making of A Constitution For Europe, Vol. 26 CML Rev 1989, 595.

²⁴ Vgl auch *Halberstam*, Vol. 16 German Law Journal 2015, 105 (107 f, 113 ff).

²⁵ EuGH, Gutachten 1/91, *EWR I*, ECLI:EU:C:1991:490, Rn 46 und 71.

²⁶ Zum immanenten Schutz der unionalen Verfassungidentität ausführlich *Schroeder*, Gemeinschaftsrechtssystem 366 ff mwN.

²⁷ Vgl auch *Schorkopf*, Der Wertekonstitutionalismus der Europäischen Union, JZ 2020, 477.

²⁸ In Bezug auf das Rechtsstaatsprinzip zuletzt EuGH, C-896/19, *Repubblica*, ECLI:EU:C:2021:311, Rn 63.

²⁹ *Weiß*, Die externe Autonomie des Unionsrechts als Schranke für den Investitionsschutz und weit darüber hinaus? – Zum CETA-Gutachten des EuGH als Ursprung einer überschießenden verfassungsrechtlichen Anforderung, EUR 2020, 621 (626).

³⁰ Vgl EuGH, C-156/21, *Ungarn/Parlament und Rat*, ECLI:EU:C:2022:97, Rn 127 f; EuGH, C-157/21, *Polen/Parlament und Rat*, ECLI:EU:C:2022:98, Rn 145 f; EuGH, C-621/18, *Wightman*, ECLI:EU:C:2018:999, Rn 62.

schließt. Indessen fragt sich, angesichts der – wie noch zu zeigen sein wird – erkennbar starken Betonung des Autonomiedankens durch den EuGH, ob bei einem solchen Handeln der Union nicht auch andere unionale Verfassungsprinzipien zu berücksichtigen sind, die einer (Über-)Betonung der Autonomie entgegenstehen. Das gilt speziell mit Blick auf die Beteiligung der Union an internationalen Gerichtssystemen.

Der Schutz der Autonomie der Union beim Abschluss internationaler Übereinkünfte ist nämlich mit dem Prinzip der „Völkerrechtsfreundlichkeit“ der Union, in Form einer Offenheit des Unionsrechts gegenüber der internationalen Ordnung und der Beteiligung der Union an internationalen Verträgen,³¹ abzuwägen. Art 216 Abs 2 AEUV erlaubt den Unionsorganen, sich völkerrechtlich selbst zu binden. Sie können internationale Übereinkünfte schließen, auch solche, die Rechtsprechungsorgane einrichten. Die Rechtsprechung³² hat sich frühzeitig dafür ausgesprochen, dass solche Übereinkünfte „integrierender Bestandteil“ des Unionsrechts sind, was die internationale Offenheit des Unionsrechts unterstreicht. Und die Verträge enthalten weitere normative Aussagen in diese Richtung. Auch den Auftrag in Art 3 Abs 5 und Art 21 Abs 1 EUV an die auswärtige Gewalt der Union zur Einhaltung und Weiterentwicklung des Völkerrechts kann man als Prinzip der Völkerrechtsfreundlichkeit des Unionsrechts deuten. Diese Bestimmungen, wie auch Art 47 EUV, verdeutlichen, dass sich die Union als Mitglied der internationalen Rechtsgemeinschaft betrachtet und bereit ist, sich allen anwendbaren Regeln des Völkerrechts zu unterwerfen.

Außerdem enthält das Unionsrecht in Art 2 EUV ein Bekenntnis zur Rechtsstaatlichkeit, das nach Art 3 und Art 21 EUV von der Union auch im Rahmen der internationalen Zusammenarbeit zu verfolgen ist. Dazu passt eine Juridifizierung des Völkerrechts und die vermehrte Schaffung internationaler Tribunale,³³ die somit durchaus auf der Linie der von der Union laut ihrer Verfassung zu verfolgenden Ziele liegt.

Der Gerichtshof³⁴ ist sich dieses Spannungsfelds durchaus bewusst. Er gesteht zu, dass internationale Abkommen, die Gerichtssysteme einrichten, notwendig seien, um die „Reziprozität internationaler Übereinkünfte und [...] die Zuständigkeit der Union in internationalen Beziehungen zu bewahren“. Freilich schlägt er sich dann ohne weiteres auf die Seite des Autonomieschutzes, indem er sogleich mahnt, dass internationale Gerichte deshalb nicht ermächtigt werden dürfen, die Unionsorgane an ihrer verfassungsrechtlichen Funktion zu hindern.³⁵ Auch dürfen grundsätzlich völkerrechtliche Verpflichtungen der Union nicht die „Verfassungsgrundsätze“ der Unionsverträge beeinträchtigen.³⁶

³¹ Siehe *Schroeder*, Customary International Law in the European Union Legal System: Reception, Rank, Application and Interpretation, in *Bordin/Müller/Pascual-Vives* (Hrsg), The European Union and Customary International Law (2022) 177 (184 ff); auch *Epiney*, Die Bindung der Europäischen Union an das allgemeine Völkerrecht, EUR Beiheft 2/2012, 25 (28).

³² EuGH, C-104/81, *Kupferberg*, ECLI:EU:C:1982:362, Rn 13.

³³ Siehe hierzu etwa *Romano*, The Proliferation of International Judicial Bodies: The Pieces of the Puzzle, Vol. 31 NYU Journal of International Law and Politics 1999, 709; *Oellers-Frahm*, Multiplication of International Courts and Tribunals and Conflicting Jurisdiction – Problems and Possible Solutions, Vol. 5 Max Planck UNYB 2001, 67.

³⁴ EuGH, Gutachten 1/17, *CETA*, ECLI:EU:C:2019:341, Rn 117.

³⁵ EuGH, Gutachten 1/17, *CETA*, ECLI:EU:C:2019:341, Rn 118 f.

³⁶ EuGH, C-402/05 P und C-415/05, *Kadi und Al Barakaat/Rat und Kommission*, ECLI:EU:C:2008:461, Rn 285.

IV. Autonomie-Judikatur des EuGH

Der vom EuGH entwickelte Autonomiedannte schlägt sich in einer Reihe von Anforderungen nieder, die er an internationale Gerichtssysteme stellt, die nachfolgend nur überblicksartig behandelt werden können.

A. Keine Auslegung von Unionsrecht

Zentral für den Autonomieanspruch des EuGH ist zunächst, dass internationale Gerichte ihm nicht die ausschließliche Zuständigkeit für die verbindliche Auslegung des Unionsrechts streitig machen (Art 19 EUV, Art 344 AEUV).³⁷ Da die von der Union geschlossenen internationalen Übereinkünfte zum Bestand des Unionsrechts gehören, ist das selbst kreierte Auslegungsmonopol des EuGH nur gewahrt, wenn das durch eine solche Übereinkunft geschaffene internationale Gericht lediglich für die Auslegung der betreffenden internationalen Übereinkunft zuständig ist – und nicht auch für die des Unionsrechts, das mit diesem zusammenhängt oder das zu dessen Umsetzung ergeht.³⁸

Das hatte der EuGH am EMRK-Beitrittsabkommen beanstandet, welches dem EGMR Zuständigkeiten eingeräumt hätte. Aufgrund dieses Abkommens hätte sich der EGMR bei der Kontrolle von Unionsrecht am Maßstab der Konvention in bestimmten Fällen selbst für eine der plausiblen Auslegungen entscheiden müssen und damit letztlich Unionsrecht auslegen müssen.³⁹ Anders verhält es sich bei dem vom CETA-Abkommen geschaffenen Gerichtssystem, das Unionsrecht weder auslegen noch anwenden darf, sondern Streitigkeiten ausschließlich auf der Grundlage des CETA zu entscheiden hat (Art 8.31 CETA). Eine solche Lösung sieht der Gerichtshof nicht als Bedrohung seines Auslegungsmonopols und damit der Autonomie der Union an. CETA-Tribunale haben das Unionsrecht jedoch als Tatsache zu Grunde zu legen und dabei der herrschenden Auslegung durch die Gerichte und Behörden der Vertragspartei zu folgen. Für den EuGH⁴⁰ ist dadurch die Autonomie des Unionsrechts gewahrt. Diese Unterscheidung zwischen der Anwendung von Recht als Tatsache und ihrer Auslegung als Recht ist in der völkerrechtlichen Praxis zwar schwer oder kaum durchzuführen,⁴¹ das stört den EuGH allerdings offenbar nicht.

B. Kein Eingriff in das Gerichtssystem der Union

Die Zuständigkeiten des EuGH und der nationalen Gerichte innerhalb des „Gerichtssystems“ der Union spielen für die Autonomie der Union ebenfalls eine wichtige Rolle, da sie die Einheitlichkeit des Unionsrechts sicherstellen. Der Gerichtshof sieht sich wegen Art 19 EUV und Art 344 AEUV ausschließlich befugt, über Rechtsstreitigkeiten zwischen den Mitgliedstaaten oder zwischen ihnen und der Union in Bezug auf ein von der Union geschlossenes Abkommen zu entscheiden. Das erwies sich bekanntlich als Problem in Bezug auf den EMRK-Beitritt, da das Beitrittsabkommen dem EGMR die Befugnis eingeräumt hatte, über derartige Streitigkeiten in Bezug auf Menschenrechtsfragen zu entscheiden.⁴²

³⁷ EuGH, Gutachten 1/17, *CETA*, ECLI:EU:C:2019:341, Rn 111; siehe Sauer, JZ 2019, 925 (925 f).

³⁸ EuGH, Gutachten 1/91, *EWR I*, ECLI:EU:C:1991:490, Rn 39ff.

³⁹ EuGH, Gutachten 2/13, *EMRK II*, ECLI:EU:C:2014:2454, Rn 246.

⁴⁰ EuGH, Gutachten 1/17, *CETA*, ECLI:EU:C:2019:341, Rn 131.

⁴¹ Weiß, EuR 2020, 621 (629).

⁴² EuGH, Gutachten 2/13, *EMRK II*, ECLI:EU:C:2014:2454, Rn 246.

Eine internationale Übereinkunft kann jedoch in das Gerichtssystem der Union auch dann eingreifen, wenn es nationalen Gerichten die Möglichkeit nimmt, über Streitigkeiten zwischen Privatpersonen bzw. zwischen ihnen und Mitgliedstaaten in Bezug auf das betreffende Abkommen zu entscheiden und Fragen darüber nach Art 267 AEUV dem Gerichtshof vorzulegen. Daran scheiterte der von der Union ins Auge gefasste Vertrag über ein einheitliches Patentgericht.⁴³ Mit einer ähnlichen Begründung kippte der EuGH⁴⁴ zuletzt den Vertrag über die Energiecharta von 1994. Er stellt fest, dass die durch die Energiecharta geschaffenen Schiedsgerichte nicht als nationale Gerichte iSv Art 267 AEUV zu betrachten seien. Da sie nicht vorlageberechtigt seien, würden vor solchen Schiedsgerichten geführte Streitigkeiten „dem Gerichtssystem der Union entzogen“. Dies sei jedoch mit dem Anspruch der Union auf Autonomie nicht vereinbar, weshalb der Vertrag über die Energiecharta gegen Unionsrecht verstöße.

C. Kein Eingriff in die interne Kompetenzverteilung

Unvereinbar mit der Unionsverfassung seien nach Auffassung des EuGH⁴⁵ auch Unionsabkommen, die einem internationalen Gericht gestatten, zur Bestimmung der richtigen Streitpartei über die interne Kompetenzverteilung zwischen Union und Mitgliedstaaten zu befinden. Eine solche Feststellung greife in die Kompetenzordnung der Union ein und beeinträchtige dadurch in unzulässiger Weise ihre Autonomie, befand der EuGH in seinem EWR I-Gutachten. Ein ähnliches Problem stellte sich beim EMRK-Beitritt, da das Beitrittsabkommen dem EGMR ein Recht einräumte, die Aufteilung der Verantwortung zwischen Union und Mitgliedstaaten in gewissem Umfang zu überprüfen.⁴⁶

In Bezug auf CETA sieht der EuGH⁴⁷ kein solches Autonomieproblem. Die unionale Hoheit über die Kompetenzverteilung zwischen der Union und den Mitgliedstaaten sei gewahrt, weil ein klagewilliger Investor, der sich an das CETA-Tribunal wenden will, vorab bei der Union die Feststellung des richtigen Beklagten beantragen müsse (Art 8.21 CETA).

D. Entscheidungshoheit der Union über das Schutzniveau

Mit dem Anspruch des EuGH, die Autonomie der Union durch Kontrolle von Unionsabkommen zu wahren, ist demnach eine Monopolisierung von Auslegungs- und Entscheidungszuständigkeiten zugunsten der Unionsorgane und nicht zuletzt des EuGH selbst verbunden. Ob diese Zementierung des *status quo* gegenüber einer internationalen Öffnung der Union, die notwendigerweise mit einer internationalen Kooperation und Delegation von Zuständigkeiten an die internationale Ebene verbunden ist,⁴⁸ von den Unionsverträgen beabsichtigt ist, kann man durchaus bezweifeln.⁴⁹

⁴³ EuGH, Gutachten 1/09, *Patentgericht*, ECLI:EU:C:2011:123, Rn 80ff.

⁴⁴ EuGH, C-741/19, *Republik Moldau/Komstroy*, ECLI:EU:C:2021:655, Rn 62.

⁴⁵ EuGH, Gutachten 1/91, *EWR I*, ECLI:EU:C:1991:490, Rn 35.

⁴⁶ EuGH, Gutachten 2/13, *EMRK II*, ECLI:EU:C:2014:2454, Rn 215.

⁴⁷ EuGH, Gutachten 1/17, *CETA*, ECLI:EU:C:2019:341, Rn 132.

⁴⁸ Siehe hierzu *Weiß*, EuR 2020, 621 (646 ff).

⁴⁹ Vgl auch *Aust*, Eine völkerrechtsfreundliche Union? – Grund und Grenze der Öffnung des Europarechts zum Völkerrecht, EuR 2017, 106 (119).

1. Unionales Schutzniveau als Teil der Autonomie der Union

Der EuGH⁵⁰ hat den Autonomiebegriff in seinem CETA-Gutachten jedoch noch weiter ausgedehnt. Die zu schützende Autonomie habe nicht nur institutionelle Aspekte, sondern auch eine inhaltliche Komponente. Sie umfasse neben den Werten der Union nach Art 2 EUV die allgemeinen Grundsätze des Unionsrechts, insbesondere auch die Vorschriften über die Zuständigkeiten und Arbeitsweise der Unionsorgane sowie „die Grundregeln, die zur Verwirklichung des Integrationsprozesses beitragen“. All diese Aspekte gehören offenbar zu einer Art von Verfassungssubstanz, die gegenüber dem Zugriff internationaler Gerichtssysteme unionsrechtlich geschützt werden soll.

Das autonomierechtliche Schutzschild der Union sei insbesondere zu aktivieren, so der Gerichtshof,⁵¹ wenn internationale, auf der Grundlage von Unionsabkommen errichtete, Gerichte das in der Union für bestimmte Bereiche beschlossene Schutzniveau einer rechtlichen Kontrolle unterziehen könnten. Diese Frage kann insbesondere relevant werden, wenn von der Union beschlossene Freihandels- und Investitionsschutzabkommen in Konflikt mit den von der Union intern in den Bereichen Binnenmarkt, Umwelt- und Verbraucherschutz beschlossenen Maßnahmen geraten. Ein potentielles Autonomieproblem entsteht für den Gerichtshof, wenn auf der Grundlage dieser Abkommen errichtete internationale Gerichte über einen solchen Konflikt entscheiden dürfen. Eine wiederholte Verurteilung der Union durch internationale Gerichte, etwa zu einer Schadensersatzleistung, könnte sie seiner Ansicht nach dazu zwingen, eine sekundärrechtliche Regelung, etwa im Bereich des Verbraucher-, Gesundheits- oder Umweltschutzes, zu ändern oder aufzuheben. Die Tätigkeit internationaler Gerichte, die auf der Grundlage von Unionsabkommen errichtet werden, könnte die Union also daran hindern, das für den Binnenmarkt relevante Schutzniveau in Bezug auf Produkt- oder Produktionsstandards festzulegen.

2. Regulatory Chill oder Right to Regulate?

Diese Situation wiederum würde das Funktionieren der Union „in ihrem eigenen verfassungsrechtlichen Rahmen“ beeinträchtigen.⁵² Das Autonomieproblem scheint also weniger ein materielles Problem zu sein, das in der fehlenden Gewährleistung eines bestimmten Schutzes besteht, der durch Art 3 Abs 3 EUV bzw Art 8 – 14 AEUV angestrebt wird. Es besteht für den EuGH offenbar vielmehr darin, dass die Entscheidungsfreiheit der Unionsorgane, im Gesetzgebungsverfahren ein bestimmtes Schutzniveau festzusetzen, durch die internationale Gerichtsbarkeit beeinträchtigt werden könnte.⁵³

Diese Möglichkeit, dass die Funktion eines internationalen Gerichtssystems einen derartigen „regulatory chill“⁵⁴ auf Seiten der Union bewirken könnte, schließt der Gerichtshof⁵⁵ immerhin in Bezug auf CETA aus. Dieses Abkommen unterstreiche in eindeutiger Weise das „right to regulate“ der Vertragsparteien. Der Gerichtshof leitet daraus ua ab, dass das CETA-Gericht nicht die Befugnis besitze, das „Niveau des Schutzes eines öffentlichen Interesses, das von

⁵⁰ EuGH, Gutachten 1/17, *CETA*, ECLI:EU:C:2019:341, Rn 110.

⁵¹ EuGH, Gutachten 1/17, *CETA*, ECLI:EU:C:2019:341, Rn 149ff.

⁵² EuGH, Gutachten 1/17, *CETA*, ECLI:EU:C:2019:341, Rn 150.

⁵³ Hierzu kritisch *Weiß*, EuR 2020, 621 (634 ff); *Sauer*, JZ 2019, 925 (927 f).

⁵⁴ Siehe auch *Ankersmit*, Regulatory autonomy and regulatory chill in Opinion 1/17, Europe and the World: A law review 2020, 1; allgemein zum regulatory chill *Stoll/Holterhus/Gött*, Investitionsschutz und Verfassung (2017) 115 f.

⁵⁵ EuGH, Gutachten 1/17, *CETA*, ECLI:EU:C:2019:341, Rn 156.

der Union in einem demokratischen Prozess festgelegt worden ist, in Frage zu stellen". Der EuGH bekommt also die Luft aus seinem Autonomie-Ballon nur dadurch wieder heraus, dass er das CETA-Abkommen unionsrechtskonform auslegt.⁵⁶ Er äußert sich freilich nicht zu der Frage, wie die von ihm für die Zuständigkeit des CETA-Gerichts gezogene Grenze völkerrechtsverbindlich gemacht werden kann (zB durch einen entsprechenden Vorbehalt). Ob die Autonomiestrategie des Gerichtshofs sich auch auf völkerrechtlicher Ebene durchsetzt, bleibt deshalb abzuwarten.

3. Schutz der Funktionsfähigkeit demokratischer Institutionen?

Die kurorischen Hinweise auf das in der Union zu wahrnehmende Schutzniveau für Produkt- und Produktionsstandards verdecken den Blick auf eine grundsätzlichere Frage. Warum sollte es überhaupt notwendig sein, den Schutzschild der Autonomie auch über Maßnahmen des Unionsgesetzgebers zu breiten oder anders gewendet, warum sollten gesetzgeberische Entscheidungen der Union einen primärrechtlichen Schutz gegenüber internationalen Gerichten genießen?

An dieser Stelle ist in Erinnerung zu rufen, dass internationale Abkommen, mit denen sich die Union an internationalen Gerichtssystemen beteiligt, zwar einer unionsrechtlichen Kontrolle unterliegen. Kontrollmaßstab hierfür ist indessen jedoch nicht das vom Unionsgesetzgeber erlassene Sekundärrecht, sondern das unionale Primärrecht (Art 216 Abs 2, Art 218 Abs 11 AEUV).⁵⁷ Die Verträge selbst geben allerdings lediglich einen allgemeinen Rahmen für den Inhalt gesetzgeberischer Entscheidungen vor. Abgesehen davon, dass der Unionsgesetzgeber den Zielen der Union Rechnung tragen muss (vgl Art 3 Abs 1 EUV sowie Art 7 – 14 AEUV),⁵⁸ ist lediglich der Grundsatz, dass die unionsrechtlichen Schutzstandards hoch sein müssen, primärrechtlich durch Art 9, Art 114 Abs 3 und Art 191 AEUV abgesichert. Die konkrete Ausgestaltung des Schutzniveaus ist hingegen in das Ermessen des Unionsgesetzgebers gestellt⁵⁹ – und somit, normativ betrachtet, Teil des Sekundärrechts. Indem der EuGH die gesetzgeberischen Entscheidungen zum schützenswerten Bestandteil der unionalen Autonomie erklärt, hebelt er die Normenhierarchie des Unionsrechts aus.

Möglicherweise unternimmt der EuGH diesen Spagat, um einer schwierigen Frage auszuweichen. Er bemerkt in seinem CETA-Gutachten, dass sich das Recht des Unionsgesetzgebers zur Ausgestaltung des Schutzniveaus auf das Demokratieprinzip zurückführen lässt. Dem Befund, dass entsprechende Schutzfestsetzungen „vom Unionsgesetzgeber nach dem im EU-

⁵⁶ Sauer, JZ 2019, 925 (928).

⁵⁷ Vgl Mögele in *Streinz*(Hrsg), EUV/AEUV³ (2018) Art 218 AEUV Rn 53.

⁵⁸ Vgl *de Witte*, Conclusions: Integration clauses – a comparative epilogue, in *Ippolito/Bartoloni/Condinanzi*(Hrsg), The EU and the Proliferation of Integration Principles under the Lisbon Treaty (2018) 182.

⁵⁹ EuGH, C-284/95, *Safety Hi-Tech/S & T*, ECLI:EU:C:1998:352, Rn 49; siehe *Schroeder*, Die Sicherung eines hohen Schutzniveaus im europäischen Binnenmarkt, DVBl 2002, 213.

und im AEU-Vertrag festgelegten demokratischen Verfahren erlassen [werden], um ein legitimes Ziel der Union zu verwirklichen", wird man kaum widersprechen können.⁶⁰ Der Gerichtshof mahnt gegenüber dem Unionsgesetzgeber, der Kompetenzen an eine internationale Ebene delegieren will, eine Verantwortung für die Sicherung des unionalen Demokratieprinzips ein. Er scheint sich insoweit am deutschen BVerfG⁶¹ anzulehnen, das bereits ein ähnliches Autonomie-Konzept entwickelt und mit Begriffen wie „Verfassungsidentität“ und „Integrationsverantwortung“ unterlegt hat. Warum jedoch das zum Verfassungskern der Union zählende Demokratieprinzip (Art 2 und Art 9 ff EUV) gefährdet sein kann, weil durch Unionsrecht eingesetzte internationale Gerichte über Sachverhalte entscheiden, die sich auf Gesetzgebungsakte der Union auswirken könnten, begründet der Gerichtshof freilich nicht. Er verweist lediglich darauf, dass die Funktion der Unionsorgane gewahrt bleiben müsse,⁶² ohne zu belegen, welche konkreten Gefahren für die Funktion der demokratischen Organe durch Beteiligung an internationalen Gerichtssystemen entstehen könnten. Schließlich ist die Selbstbindung der Union und die daraus fließende Bindung ihrer Organe an die Entscheidungen internationaler Gerichte gerade Ausdruck eines demokratischen Selbstbestimmungsakts.⁶³

Nur am Rande sei hier darauf verwiesen, dass es für das vom Gerichtshof angedeutete Problem bereits eine eigene verfassungsrechtliche Lösung gibt, die er jedoch gar nicht anspricht. Zuletzt sorgt das institutionelle Gleichgewicht dafür, dass grundlegende Entscheidungszuständigkeiten nicht von der Union auf internationale Gremien verlagert werden dürfen, sondern bei den zuständigen Organen verbleiben müssen (vgl auch Art 13 Abs 2 EUV).⁶⁴ Im Übrigen ist aufgrund dieses Prinzips sicherzustellen, dass in dem Abkommen, mit dem Befugnisse delegiert werden, die maßgeblichen Entscheidungskriterien mit hinreichender Bestimmtheit vorgegeben werden und sich die Unionsorgane anschließende Kontrollmöglichkeiten (zB Kündigung oder Ausschluss der internen Vollstreckung etc) sichern.⁶⁵

V. Fazit

Aus der Judikatur des EuGH lassen sich einige Anforderungen ableiten, die erfüllt werden sollten, um internationale Gerichtssysteme, an denen sich die Union beteiligen will, autonomiefest zu machen. Dazu gehört, dass die völkerrechtliche Vertragsgrundlage des Gerichts eine Auslegung von Unionsrecht nach dem Modell des CETA explizit ausschließt. Abgesehen davon fallen die obligatorische Vorabbefassung des EuGH und die Vorlagemöglichkeit nationaler Gerichte nach Art 267 AEUV darunter. Weiters sind auch eine Zuständigkeitsaufteilung, welche die Feststellung des richtigen Beklagten vorab durch die Union ermöglicht und der Schutz der unionsinternen Entscheidungshoheit durch Betonung des „right to regulate“ darunter zu verstehen. Zuletzt ist dabei möglicherweise auch der Sicherung der Handlungsfreiheit der Unionsorgane durch den Ausschluss der unmittelbaren Anwendbarkeit der betreffenden internationalen Abkommen Beachtung zu schenken.

⁶⁰ EuGH, Gutachten 1/17, *CETA*, ECLI:EU:C:2019:341, Rn 151: „Regelungen werden vom Unionsgesetzgeber nach dem im EU- und im AEU-Vertrag festgelegten demokratischen Verfahren erlassen [...], um ein legitimes Ziel der Union zu verwirklichen“.

⁶¹ Vgl etwa BVerfGE 123, 267, 344 und 352 – *Lissabon*; siehe Sauer, JZ 2019, 925 (931 f).

⁶² EuGH, Gutachten 1/17, *CETA*, ECLI:EU:C:2019:341, Rn 137 ff.

⁶³ Kritisch zu Recht Weiß, EuR 2020, 621 (635 f).

⁶⁴ EuGH, C-70/88, *Parlament/Rat*, ECLI:EU:C:1990:217, Rn 21 ff grundlegend zum institutionellen Gleichgewicht; vgl zu internationalen Abkommen EuGH, Gutachten 1/76, *Stillegungsfonds*, ECLI:EU:C:1977:63, Rn 12 ff.

⁶⁵ Weiß, EuR 2020, 621 (649).

Es stellt sich freilich die Frage, ob sich die internationalen Vertragspartner der Union auch darauf einlassen werden, ihr bei Verhandlungen alle diese Spezialrechte einzuräumen. Ein Beitritt der Union zur EMRK⁶⁶ dürfte unter diesen Voraussetzungen jedenfalls in weite Ferne gerückt sein.

Der Sache nach geht es dem EuGH darum, sich mit Hilfe des Autonomieprinzips die Auslegungshoheit über das Unionsrecht zu sichern. Er verlässt sich dabei gegenüber einer Delegation von Befugnissen an internationale Gerichte auf eine Strategie, die das deutsche BVerfG gegenüber dem Unionsrecht und dem EuGH selbst verwendet.⁶⁷

Im Grundsatz ist das nicht zu beanstanden: Der Gerichtshof muss das Recht haben, die Autonomie der Union als gemeinsame Rechtsordnung zu schützen. Das betrifft interne Bedrohungen der Werte und Ziele der Union⁶⁸ genauso wie Gefahren, die für die Substanz der Unionsverfassung von der internationalen Sphäre ausgehen.⁶⁹ Er sollte jedoch konkret aufzeigen, warum durch die Beteiligung der Union an internationalen Gerichtssystemen tatsächlich diese Substanz, etwa die Funktionsfähigkeit der Unionsorgane oder das Demokratieprinzip, beeinträchtigt wird.

Man sollte insoweit den Unionsorganen beim auswärtigen Handeln einen gewissen Ermessensspielraum zugestehen.⁷⁰ Dies gilt insbesondere im Hinblick auf den Grundsatz der Völkerrechtsfreundlichkeit für den Abschluss internationaler Übereinkünfte, mit denen sich die Union an internationalen Gerichtssystemen beteiligen will. Das tut der EuGH jedoch nicht. Er überprüft vielmehr volumnäßig, ob solche Unionsabkommen mit dem von ihm definierten Autonomieanspruch vereinbar sind.⁷¹ Er geht dabei über das hinaus, was in vielen anderen Rechtsordnungen in Bezug auf Fragen des Auswärtigen üblich ist. Hätten die nationalen Verfassungsgerichte in den Gründungsstaaten in den 50er Jahren eine solche rigorose Position gegenüber den europäischen Verträgen eingenommen, wie sie jetzt der EuGH definiert, wäre es vermutlich niemals zur Schaffung der Gemeinschaften gekommen. Die Autonomie des Unionsrechts darf jedoch nicht verabsolutiert werden, sondern es muss für die Union ein vernünftiger Ausgleich zwischen Schutz der Verfassung und internationaler Handlungsfähigkeit gefunden werden.⁷²

⁶⁶ Hierzu *Sild*, Der Beitritt der Europäischen Union zur Europäischen Menschenrechtskonvention (2015).

⁶⁷ *Sauer*, JZ 2019, 925 (931 f.).

⁶⁸ Siehe EuGH, C-156/21, *Ungarn/Parlament und Rat*, ECLI:EU:C:2022:97, Rn 127 f; EuGH, C-157/21, *Polen/Parlament und Rat*, ECLI:EU:C:2022:98, Rn 145 f in Bezug auf die Gefährdung des Rechtsstaatsprinzips in Art 2 EUV.

⁶⁹ So auch *Halberstam*, Vol. 16 German Law Journal 2015, 105 (107 f und 144 ff).

⁷⁰ Vgl etwa EuGH, C-280/93, *Deutschland/Rat*, ECLI:EU:C:1994:367, Rn 47 und 89.

⁷¹ EuGH, Gutachten 1/17, *CETA*, ECLI:EU:C:2019:341, Rn 165-167.

⁷² *Sauer*, JZ 2019, 925 (935) sieht zu Recht die Gefahr, dass ein übersteigertes Autonomiedenken die Union in die außenpolitische Isolation führen kann.