



Ausarbeitung

Zur rechtlichen Wirkung der Protokollerklärungen anlässlich des Erlasses der Ratsbeschlüsse über die Unterzeichnung und vorläufige Anwendung des CETA



Zur rechtlichen Wirkung der Protokollerklärungen anlässlich des Erlasses der Ratsbeschlüsse über die Unterzeichnung und vorläufige Anwendung des CETA

Aktenzeichen: PE 6 - 3000 - 156/16
Abschluss der Arbeit: 8. Dezember 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. Diese Ausarbeitung dient lediglich der bundestagsinternen Unterrichtung, von einer Weiterleitung an externe Stellen ist abzusehen.

Inhaltsverzeichnis

1.	Einleitung	4
2.	Zur rechtlichen Bedeutung und Wirkung von Ratsprotokollerklärungen	6
2.1.	Rechtliche Bedeutung bzw. Wirkung im Zusammenhang mit der Auslegung von Unionsrecht	6
2.1.1.	Urheberschaft von Protokollerklärungen	7
2.1.2.	Unionsrechtliche Bezugsgegenstände von Protokollerklärungen	9
2.1.2.1.	Sekundäres Unionsrecht	9
2.1.2.2.	Primärrecht	10
2.1.2.3.	Völkerrechtliche Verträge der EU	10
2.1.2.4.	Zwischenergebnis	11
2.1.3.	Zur Auslegungsrelevanz von Protokollerklärungen und ihrer Grenzen	11
2.1.3.1.	Voraussetzungen der Auslegungsrelevanz	12
2.1.3.2.	Grenzen der Auslegungsrelevanz	13
2.1.3.3.	Zwischenergebnis	14
2.1.4.	Ergebnis	15
2.2.	Weitere Bedeutung/Wirkungen	15
3.	Zur rechtlichen Wirkung der CETA-Protokollerklärungen	16
3.1.	Erklärungen zum Umfang der vorläufigen Anwendung des CETA	17
3.1.1.	Berücksichtigungsfähigkeit und zulässiger unionsrechtlicher Bezugspunkt	17
3.1.2.	Voraussetzungen und Grenzen der Auslegungsrelevanz	18
3.1.3.	Mögliche Konsequenzen einer Beifügung zum Unterzeichnungsbeschluss	20
3.1.4.	Völkerrechtliche Implikationen aufgrund der Übermittlung an Kanada	20
3.1.5.	Zwischenergebnis	21
3.2.	Erklärungen zu Beschlüssen des Gemischten CETA-Ausschusses	21
3.3.	Erklärungen zur Beendigung der vorläufigen Anwendung des CETA	22
3.3.1.	Erklärung Nr. 20 des Rates	22
3.3.2.	Erklärungen Nr. 21 und 22 der Mitgliedstaaten, insbesondere Deutschlands	23
3.4.	Ergebnis	23

1. Einleitung

Am 30. Oktober 2016 wurde das *Comprehensive Economic and Trade Agreement* (CETA) von Seiten der EU und den Mitgliedstaaten einerseits sowie Kanada andererseits unterzeichnet.¹ Der unionsseitigen Unterzeichnung sind zwei Ratsbeschlüsse vorangegangen, die am 28. Oktober 2016 im schriftlichen Verfahren angenommen wurden² – über die Unterzeichnung des CETA³ sowie über seine vorläufige Anwendung.⁴

Hierüber wurde in Übereinstimmung mit Art. 13 der Geschäftsordnung (GO) des Rates⁵ ein Protokoll angefertigt. In dieses Protokoll wurden insgesamt 38 Erklärungen aufgenommen, die von dem Rat, der Kommission, beiden gemeinsam, dem juristischen Dienst des Rates oder einzelnen Mitgliedstaaten abgegeben wurden.⁶ Darüber hinaus sind diese Erklärungen – neben dem Abkommen selbst – dem Ratsbeschluss über die Unterzeichnung beigefügt worden.⁷ Ihnen wurde der folgende Wortlaut vorangestellt:

„Die folgenden Erklärungen sind integraler Bestandteil des Kontextes, in dem der Rat den Beschluss über die Unterzeichnung des CETA im Namen der Union annimmt. Sie werden bei dieser Gelegenheit in das Ratsprotokoll aufgenommen.“

Der Fachbereich wird vor diesem Hintergrund um die Beantwortung der Frage ersucht, welche rechtliche Wirkung diese Protokollerklärungen haben. Ferner wird mit Blick auf

-
- ¹ Vgl. die Informationen auf den Internetseiten der Bundesregierung, online abrufbar unter <https://www.bundesregierung.de/Content/DE/Artikel/2016/10/2016-10-28-ceta.html> (letztmaliger Abruf am 08.12.16). Siehe dazu auch Ratsdokument 13887/16 vom 28.10.2016, online abrufbar unter <http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-13887-2016-INIT/de/pdf> (letztmaliger Abruf am 08.12.16).
- ² Vgl. Pressemitteilung des Rates 623/16 vom 28.10.2016, online abrufbar unter <http://www.consilium.europa.eu/de/press/press-releases/2016/10/28-eu-canada-trade-agreement/> (letztmaliger Abruf am 08.12.16).
- ³ Ratsdokument 10972/1/16 REV 1 vom 26.10.2016, mit der Pressemitteilung des Rates 623/16 (Fn. 2) verlinkt, online abrufbar unter <http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-10972-2016-REV-1/de/pdf> (letztmaliger Abruf am 08.12.16). Eine Veröffentlichung im Amtsblatt ist bis zum Abschluss der Ausarbeitung am ... noch nicht erfolgt. Nur die im Amtsblatt veröffentlichte Fassung ist rechtsverbindlich.
- ⁴ Ratsdokument 10974/16 vom 5.10.2016, mit der Pressemitteilung des Rates 623/16 (Fn. 2) verlinkt, online abrufbar unter <http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-10974-2016-INIT/de/pdf> (letztmaliger Abruf am 08.12.16). Eine Veröffentlichung im Amtsblatt ist bis zum Abschluss der Ausarbeitung am ... noch nicht erfolgt. Nur die im Amtsblatt veröffentlichte Fassung ist rechtsverbindlich.
- ⁵ Siehe Anhang des Beschlusses des Rates 2009/937/EU vom 1.12.2009 zur Annahme seiner Geschäftsordnung, letzte konsolidierte Fassung online abrufbar unter <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/PDF/?uri=CELEX:02009D0937-20160101&from=DE> (letztmaliger Abruf am 08.12.16).
- ⁶ Die hier zugrunde gelegte Zusammenstellung der Erklärungen findet sich im Ratsdokument 13463/1/16 REV 1, welches online abrufbar ist unter <http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-13463-2016-REV-1/de/pdf> (letztmaliger Abruf am 08.12.16).
- ⁷ Vgl. Art. 1 Abs. 2 des Ratsbeschlusses (Fn. 3). In der zu dieser Norm gehörenden Fußnote wird auf das Ratsdokument verwiesen, welches die Erklärungen enthält.

die Rechtsprechung des EuGH zur Wirkung von Protokollerklärungen um Prüfung gebeten, ob der Inhalt der Erklärungen Nr. 15 bis 22 in den Ratsbeschlüssen zur Unterzeichnung bzw. vorläufigen Anwendung oder im CETA-Abkommen selbst „einen Ausdruck gefunden“ hat.

Beide Fragen zielen auf die sich aus dem Unionsrecht, insbesondere der Rechtsprechung des EuGH ergebenden Rechtswirkungen von Protokollerklärungen. Außer Betracht bleibt dabei die solchen Erklärungen unter Umständen ggf. (auch) beizumessende völkervertragsrechtliche Bedeutung. Diese könnte sich vorliegend insbesondere aus Art. 31 Abs. 2 Buchst. b) oder Art. 32 der Wiener Vertragsrechtskonvention (WVK)⁸ bzw. dem darin enthaltenen völkergewohnheitsrechtlichen Gehalt⁹ ergeben und für die Auslegung des betreffenden Abkommens auf der völkerrechtlichen Ebene relevant sein.



Das in diesem Kontext nicht weiter relevante sog. Gemeinsame Auslegungsinstrument wird von der EU ausdrücklich als Fall des Art. 31 Abs. 2 Buchst. b) WVK qualifiziert.¹¹

Mit Blick auf die Auftragsfragen werden im Folgenden die *unionsrechtliche* Bedeutung und Wirkung der Protokollerklärung im Vordergrund stehen. In einem ersten Schritt wird hierzu abstrakt auf Bedeutung und Wirkung derartiger Erklärungen nach Unionsrecht eingegangen (2.). Anschließend werden die anlässlich der beiden CETA-Ratsbeschlüsse

⁸ Eine deutschsprachige Übersetzung der Wiener Vertragsrechtskonvention findet sich etwa unter <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19690099/201502240000/0.111.pdf> (letztmaliger Abruf am 08.12.16). Art. 31 Abs. 2 Buchst. b) WVK erfasst den Fall einseitiger Urkunden anlässlich des Vertragsabschlusses, die von der Vertragsgegenseite angenommen werden, Art. 32 WVK regelt sog. ergänzende Auslegungsmittel.

⁹ Die WVK gilt nur für völkerrechtliche Verträge zwischen Staaten (vgl. Art. 1 WVK). Völkerrechtliche Verträge zwischen Staaten und internationalen Organisationen – wie hier das CETA – werden vom Anwendungsbereich der WVK nicht erfasst. Dessen ungeachtet dürfte der Rechtsgehalt von Art. 31 und 32 WVK auch völkergewohnheitsrechtlich anerkannt sein und insoweit auch für völkerrechtliche Verträge zwischen Staaten und internationalen Organisationen gelten.

¹⁰  In der Auflistung der Protokollerklärungen im Ratsdokument 13463/1/16 REV 1 (Fn. 6) wurde diese Erklärung zusammen mit Österreich abgegeben.

¹¹ Vgl. insoweit die Ausführungen in der Pressemitteilung des Rates 623/16 vom 28.10.2016 (Fn. 2), mit welcher das Gemeinsame Auslegungsinstrument verlinkt ist: Ratsdokument 13541/16 vom 27.10.2016, online abrufbar unter <http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-13541-2016-INIT/de/pdf> (letztmaliger Abruf am 08.12.16). Siehe auch die Protokollerklärung Nr. 38 des Juristischen Dienstes des Rates (Fn. 6).

abgegebenen Protokollerklärungen in den Blick genommen (3.). Auf mögliche völkerrechtliche Implikationen wird an den einschlägigen Stellen hingewiesen.

2. Zur rechtlichen Bedeutung und Wirkung von Ratsprotokollerklärungen

Eine rechtliche Bedeutung von Ratsprotokollerklärungen ist nach bisheriger Rechtsprechung des EuGH – soweit ersichtlich – bisher nur im Zusammenhang mit der Auslegung von Unionsrecht bekannt (2.1.). Im Schrifttum wird darüber hinaus auch erörtert, ob Protokollerklärungen einen Vertrauenstatbestand begründen können, an dem sich der Urheber ggf. auch in einem Verfahren vor dem EuGH rechtlich festhalten lassen muss (2.2.).

2.1. Rechtliche Bedeutung bzw. Wirkung im Zusammenhang mit der Auslegung von Unionsrecht

Nach ständiger Rechtsprechung des EuGH kommt Erklärungen, die zu Protokoll der Ratstagungen gegeben werden, jedenfalls dann eine rechtliche Bedeutung zu, wenn sie zur Auslegung von Unionsrecht herangezogen werden können.¹² Voraussetzung hierfür ist, dass der Inhalt der Erklärung einen Ausdruck in der betreffenden Unionsvorschrift gefunden hat.¹³

Das Vorliegen dieser Voraussetzung hat der EuGH bisher – soweit ersichtlich – nur in einem Fall ausdrücklich bejaht,¹⁴ in einem weiteren Fall hat der Gerichtshof eine Protokollerklärung zur Auslegung herangezogen, ohne die oben genannte Voraussetzung in Bezug zu nehmen,¹⁵ im Übrigen jedenfalls im Ergebnis verneint.¹⁶ Heranziehung sowie Ablehnung erfolgten in der Regel nur feststellend und ohne weitere Begründung. Vor diesem Hintergrund lassen sich der Rechtsprechung die genauen Voraussetzungen und Grenzen einer solchen Auslegungsrelevanz zum großen Teil nur implizit entnehmen. Gewisse Anhaltspunkte bietet darüber hinaus der Schlussantrag des Generalanwalts *Darmon* zur Rechtssache *Antonissen*,¹⁷ in welcher der EuGH sich erstmals

¹² Ständige Rechtsprechung seit EuGH, Urt. v. 26.2.1991, Rs. C-292/89 (*Antonissen*), Rn. 18; zuletzt EuGH, Urt. v. 14.03.2013, Rs. C-545/11 (*Agrargenossenschaft Neuzelle*), Rn. 52.

¹³ Vgl. EuGH, Urt. v. 26.2.1991, Rs. C-292/89 (*Antonissen*), Rn. 18; Urt. v. 8.06.2000, Rs. C-375/98 (*Epson Europe*), Rn. 26; Urt. v. 14.03.2013, Rs. C-545/11 (*Agrargenossenschaft Neuzelle*), Rn. 52.

¹⁴ Vgl. EuGH, Urt. v. 3.12.1998, Rs. C-368/96 (*Generics UK u. a.*), Rn. 26 f. In einem weiteren Fall ließ der EuGH hingegen offen, ob die Voraussetzungen zwar vorlagen, die Auslegungsgrenzen jedoch überschritten gewesen wären, vgl. EuGH, Urt. v. 10.01.2006, Rs. C-402/03 (*Skov u. a.*), Rn. 42 f.

¹⁵ EuGH, Urt. v. 7.2.1979, Rs. 136/78 (*Auer*), Rn. 25 f. Zum Zeitpunkt dieser Entscheidung hatte der EuGH die Voraussetzungen für eine Auslegungsrelevanz noch nicht ausdrücklich benannt gehabt.

¹⁶ Siehe bereits EuGH, Urt. v. 26.2.1991, Rs. C-292/89 (*Antonissen*), Rn. 18, sowie die weiteren unter Fn. 13 zitierten Entscheidungen.

¹⁷ Schlussanträge zu EuGH, Urt. v. 26.2.1991, Rs. C-292/89 (*Antonissen*), v. 8.11.1990, Tz. 15 ff.

explizit zur Auslegungsrelevanz geäußert hat.¹⁸ Im Schrifttum wird der Bedeutung und Wirkung von Ratsprotokollerklärungen nur wenig Beachtung eingeräumt.¹⁹

Mit Blick auf den vorliegenden Auftrag ist vor allem zu klären, welche Vorgaben sich der Rechtsprechung sowie hilfsweise dem genannten Schlussantrag und der Literatur für die Fragen nach der Urheberschaft der Erklärungen (2.1.1.), den zulässigen Bezugsgegenständen des Unionsrechts (2.1.2.) sowie der eigentlichen Auslegungsrelevanz und ihren Grenzen (2.1.3.) ergeben.

2.1.1. Urheberschaft von Protokollerklärungen

Erklärungen zu Protokollen der Ratstagungen können von verschiedenen Urhebern abgegeben werden. Art. 13 Abs. 1 der GO verweist auf den Rat sowie auf Erklärungen, deren Aufnahme von einem Ratsmitglied oder von der Kommission beantragt worden ist. Ob sich dieses Antragsrecht nur auf Erklärungen der genannten Urheber bezieht oder diese Regelung auch die Aufnahme von Erklärungen anderer Urheber vorsieht, lässt sich dem Wortlaut nicht entnehmen. Es stellt sich daher die Frage, ob alle zu Protokoll des Rates gegebenen Erklärungen unabhängig von ihrem Urheber bei der Auslegung – vorbehaltlich der Erfüllung der übrigen Voraussetzungen – berücksichtigt werden können.

Nach der Rechtsprechung des EuGH sind zunächst Erklärungen des Rates berücksichtigungsfähig. Dies folgt aus den beiden Entscheidungen, in denen der Gerichtshof Ratserklärungen tatsächlich zur Auslegung herangezogen hat.²⁰

Neben Ratserklärungen wurde in einigen Fällen die Berücksichtigung von gemeinsamen Erklärungen des Rates und der Kommission²¹ und – jeweils in einem Fall – auch von einer Kommissionserklärung²² sowie von einer Presseerklärung des Vermittlungsausschusses von Parlament und Rat²³ geltend gemacht. Zwar lehnte der EuGH eine Berücksichtigung in den genannten Fällen ab.

¹⁸ EuGH, Urt. v. 26.2.1991, Rs. C-292/89 (Antonissen), Rn. 18.

¹⁹ Die Datenbank *juris* weist unter den Stichwörtern „Protokollerklärung“ und „Ratsprotokoll“ in der maßgeblichen Rubrik „Literaturnachweise“ nur vier Treffer auf (Stand: 08.12.16): drei Aufsätze aus den 1990er Jahren sowie eine Dissertation aus dem Jahre 2001, auf die hier im Weiteren an einigen Stellen verwiesen wird: *Harnier*, Die Bedeutung von rechtsaktsbegleitenden Erklärungen im sekundären Gemeinschaftsrecht. Selbst in den einschlägigen Kommentaren zu Art. 237 AEUV, in dessen Rahmen auf Ratstagungen und Protokolle eingegangen wird, finden sich nur vereinzelt Hinweise auf die rechtliche Bedeutung und Wirkung von Ratsprotokollerklärungen, vgl. etwa *Hix*, in: Schwarze/Becker/Hatje/Schoo, EU-Kommentar, 3. Aufl. 2012, Art. 237 AEUV, Rn. 17; *Obwexer/Hummer*, in: Streinz, EUV/AEUV, 2. Aufl. 2012, Art. 237 AEUV, Rn. 65. Ohne Hinweise dagegen bei *Ruffert*, in: Calliess/Ruffert, EUV/AEUV, 5. Aufl. 2016, Art. 237 AEUV, Rn. 1 ff.

²⁰ Vgl. EuGH, Urt. v. 3.12.1998, Rs. C-368/96 (Generics UK u. a.), Rn. 26 f. sowie EuGH, Urt. v. 7.2.1979, Rs. 136/78 (Auer), Rn. 25 f. So auch der GA *Darmon*, Schlussanträge zu EuGH, Urt. v. 26.2.1991, Rs. C-292/89 (Antonissen), v. 8.11.1990, Tz. 23 und *Harnier* (Fn. 19), S. 115 f.

²¹ Vgl. etwa EuGH, Urt. v. 19.04.2007, Rs. C-356/05 (Farell), Rn. 31; Urt. v. 6.05.2003, Rs. C-104/01 (Libertel), Rn. 25; Urt. v. 19.12.2012, Rs. C-149/11 (Leno Marken), Rn. 45 f.

²² Vgl. EuGH, Urt. v. 14.03.2013, Rs. C-545/11 (Agrargenossenschaft Neuzelle), Rn. 52.

²³ Vgl. EuGH, Urt. v. 17.04.2008, Rs. C-404/06 (Quelle), Rn. 32.

Dies erfolgte aber nicht unter Verweis auf die Urheberschaft der Erklärungen, sondern weil diese nach Ansicht des EuGH in dem in Bezug genommenen Unionsrecht keinen Ausdruck gefunden hatten. Hieraus lässt sich der Schluss ziehen, dass jedenfalls Erklärungen dieser Urheber nicht per se die Berücksichtigungsfähigkeit abgesprochen werden kann.²⁴

In zwei weiteren Entscheidungen ging es um die Heranziehung von gemeinsamen Erklärungen der Mitgliedstaaten sowie von individuellen mitgliedstaatlichen Stellungnahmen. Auch hier verneinte der EuGH die Heranziehung mangels Verankerung im Wortlaut der auszulegenden Vorschriften.²⁵ Beide Fälle wiesen aber Besonderheiten auf: zum einen ging es um Erläuterungen zu Sitzungen eines durch Verordnung eingerichteten Verwaltungsausschusses²⁶ und zum anderen um die Auslegung einer Bestimmung aus der Beitrittsakte zum EU-Beitritt Österreichs, Finnlands und Schwedens.²⁷ Beiden Konstellationen ist gemeinsam, dass (zumindest auch) ein Handeln der Mitgliedstaaten als Mitgliedstaaten zum Erlass des durch die Erklärungen in Bezug genommenen Unionsrechts führte: Beitrittsakten werden als Ergänzung zu den Beitrittsverträgen von den Mitgliedstaaten geschlossen (vgl. Art. 49 Abs. 2 EUV²⁸); der aus mitgliedstaatlichen Vertretern unter dem Vorsitz der Kommission bestehende Verwaltungsausschuss wirkt an dem Erlass von sog. Tertiärrecht mit (vgl. Art. 291 Abs. 2 und 3 AEUV²⁹). Vor diesem Hintergrund kann die Schlussfolgerung gezogen werden, dass gemeinsame Erklärungen von Mitgliedstaaten und individuelle mitgliedstaatliche Stellungnahmen jedenfalls dann bei der Auslegung von Unionsrecht berücksichtigt werden können, wenn die Mitgliedstaaten an dessen Zustandekommen als Mitgliedstaaten (und nicht als Organmitglieder) mitgewirkt haben.³⁰

Hierfür könnte auch eine weitere Entscheidung sprechen, in der es um eine individuelle Erklärung eines Mitgliedstaates ging. Diese wurde jedoch in Bezug auf eine Richtlinie zum Ratsprotokoll gegeben und sollte in Bezug auf diesen Rechtsakt zur Auslegung herangezogen werden. Der EuGH lehnte dies ab und führte hierzu aus, dass *„derartige einseitige Erklärungen nicht für die Auslegung eines Rechtsaktes [...] herangezogen werden [können], da die allgemeine Geltung der*

²⁴ Einschränkung für Erklärungen der Kommission, *Harnier* (Fn. 1), S. 118 ff, 133, der diesen nur insoweit eine Berücksichtigungsfähigkeit beimisst als die Kommission selbst zum Erlass des in Bezug genommenen Rechtsakts befugt war. Ebenfalls nur auf Ratserklärungen abstellend, GA *Darmon*, Schlussanträge zu EuGH, Urt. v. 26.2.1991, Rs. C-292/89 (Antonissen), v. 8.11.1990, Tz. 23.

²⁵ Vgl. etwa EuGH, Urt. v. 24.11.2011, Rs. C-323/10 (Gebr. Stolle), Rn. 66; Urt. v. 3.12.1998, Rs. C-233/97 (KappAhl), Rn. 22 f.

²⁶ EuGH, Urt. v. 24.11.2011, Rs. C-323/10 (Gebr. Stolle), Rn. 66.

²⁷ EuGH, Urt. v. 3.12.1998, Rs. C-233/97 (KappAhl), Rn. 22 f.

²⁸ Siehe dazu *Cremer*, in: Calliess/Ruffert (Fn. 19), Art. 49 EUV, Rn. 5 ff.

²⁹ Siehe dazu *Nettesheim*, in: Grabitz/Hilf/Nettesheim, Das Recht der Europäischen Union, Art. 291 AEUV, 47. Ergänzungsfg. 2012, Rn. 46 ff.

³⁰ Anders *Harnier* (Fn. 19), S. 142 ff., der die Berücksichtigungsfähigkeit mitgliedstaatlicher Erklärungen gänzlich ablehnt, ohne hierbei allerdings zwischen den unionsrechtlichen Bezugspunkten zu differenzieren. Siehe dazu auch sogleich sowie den Nachweis in Fn. 31.

*von den Gemeinschaftsorganen erlassenen Normen nicht durch Vorbehalt oder Einwendungen der Mitgliedstaaten bei ihrer Ausarbeitung relativiert werden kann.*³¹

Neben der Einseitigkeit der Erklärung könnte für diese Ablehnung auch der Umstand eine Rolle gespielt haben, dass die Mitgliedstaaten bei dem Erlass von Richtlinien nur als Ratsmitglieder tätig werden, nicht aber in ihrer Rolle (als im Rat vereinigte) Mitgliedstaaten. Berücksichtigungsfähige Erklärungen kann insoweit vor allem der Rat abgeben. Vor diesem Hintergrund kann der Schluss gezogen werden, dass mitgliedstaatliche Erklärungen bei der Auslegung berücksichtigt werden können, wenn es sich um Unionsrecht handelt, an dessen Zustandekommen die Mitgliedstaaten als Mitgliedstaaten mitgewirkt haben. Sind an der Schaffung von Unionsrecht nur EU-Organen beteiligt, könnten mitgliedstaatliche – gemeinsame oder individuelle – Erklärungen daher nicht bei der Auslegung des betreffenden Unionsrechts berücksichtigt werden.

Angesichts der hier im Raum stehenden Protokollerklärungen des Rates, des Rates und der Kommission sowie einzelner Mitgliedstaaten wird der Berücksichtigungsfähigkeit von Erklärungen weiterer Urheber nicht weiter nachgegangen.³²

2.1.2. Unionsrechtliche Bezugsgegenstände von Protokollerklärungen

Eine weitere wichtige Frage ist, ob sich Protokollerklärungen, die dem Grunde nach für die Auslegung von Unionsrecht berücksichtigt werden können, auf alle Rechtsquellen des Unionsrechts beziehen können oder ob es insoweit Ausnahmen gibt.

2.1.2.1. Sekundäres Unionsrecht

Die Formulierung in der einschlägigen Rechtsprechung, wonach (berücksichtigungsfähige) Protokollerklärungen „zur Auslegung abgeleiteten Rechts herangezogen werden“³³ können, legt nahe, dass das gesamte Sekundärrecht als entsprechender Bezugspunkt in Betracht kommt.

Dies dürfte jedenfalls für Richtlinien gelten, da dieser Rechtsakttypus den beiden einzigen Entscheidungen des EuGH zugrunde lag, in denen Protokollerklärungen im Ergebnis zur Auslegung herangezogen wurden.³⁴

Geltend gemacht wurde die Heranziehung von Protokollerklärungen sodann auch für die Auslegung von Verordnungen.³⁵ Dies geschah im Ergebnis zwar ohne Erfolg. Die Zurückweisung dieses

³¹ EuGH, Urt. v. 30.01.1985, Rs. 143/83 (Kommission/Dänemark), Rn. 13.

³² Nicht von Bedeutung ist im vorliegenden Kontext insbesondere die Erklärung Nr. 38 des Juristischen Dienstes des Rates zum Gemeinsamen Auslegungsinstrument und seiner völkerrechtlichen Qualifizierung (siehe Ratsdokument 13463/1/16 – Fn. 6).

³³ Vgl. bereits EuGH, Urt. v. 26.2.1991, Rs. C-292/89 (Antonissen), Rn. 18 (Unterstreichung durch den Verfasser).

³⁴ Vgl. EuGH, Urt. v. 3.12.1998, Rs. C-368/96 (Generics UK u. a.), Rn. 26 f., sowie EuGH, Urt. v. 7.2.1979, Rs. 136/78 (Auer), Rn. 25 f.

³⁵ Vgl. etwa EuGH, Urt. v. 19.12.2012, Rs. C-149/11 (Leno Marken), Rn. 45 f.

Anliegens begründete der EuGH jedoch nicht mit Blick auf den Rechtsaktstypus, sondern weil die Erklärung in der betreffenden Verordnung nicht zum Ausdruck kam. Hieraus kann man unter Berücksichtigung der oben zitierten allgemeinen Formulierung den Schluss ziehen, dass auch Verordnungen dem Grunde nach im Lichte von Protokollerklärungen ausgelegt werden können.

Das Gleiche gilt schließlich für Ratsbeschlüsse. Auch hier wurde die Heranziehung einer Protokollerklärung zur Auslegung im Ergebnis zwar abgelehnt, aber ebenfalls allein mit Verweis darauf, dass der Inhalt dieser Erklärung „*im Wortlaut des Beschlusses keinen Niederschlag [gefunden hat]*“.³⁶ Zu erwähnen ist im vorliegenden Kontext ferner, dass es sich dabei um einen völkerrechtsrelevanten Ratsbeschluss handelte: der Rat übertrug darin das Stimmrecht der (damaligen) Europäischen Gemeinschaft im Rahmen einer internationalen Organisation auf die Mitgliedstaaten.³⁷

Vor diesem Hintergrund ist anzunehmen, dass (berücksichtigungsfähige) Protokollerklärungen nach bisheriger Rechtsprechung des EuGH uneingeschränkt für die Auslegung des sekundären Unionsrechts herangezogen werden können, soweit die hierfür erforderlichen materiellen Voraussetzungen erfüllt sind (siehe unten unter 2.1.3.).

2.1.2.2. Primärrecht

Für die sich vorliegend stellende Konstellation nicht von Bedeutung ist, ob Protokollerklärungen auch für die Auslegung von Primärrecht herangezogen werden können. Gleichwohl soll der Vollständigkeit halber kurz auf diese Fallgruppe eingegangen werden. Sie lag einer EuGH-Entscheidung zugrunde, bei der es um einen Artikel aus der Beitrittsakte zum Beitritt Österreichs, Finnlands und Schwedens ging.³⁸ Zwar verweigerte der EuGH die Heranziehung einer mitgliedstaatlichen Erklärung in diesem Kontext. Auch hier erfolgte dies im Ergebnis unter Verweis auf materielle Erwägungen, nicht aber wegen des primärrechtlichen Charakters dieser Bestimmung.³⁹ Daraus lässt sich der Schluss ziehen, dass in einem solchen besonderen Fall – über die Entstehung von Primärrecht entscheiden grundsätzlich nur die Mitgliedstaaten, vgl. Art. 48, 49 EUV – auch (besonderes) Primärrecht Bezugspunkt einer berücksichtigungsfähigen Protokollerklärung sein kann.

2.1.2.3. Völkerrechtliche Verträge der EU

Im Rang zwischen dem primären und dem sekundären Unionsrecht stehen völkerrechtliche Abkommen, die die EU (ggf. zusammen mit ihren Mitgliedstaaten) mit anderen Staaten oder Völkerrechtssubjekten geschlossen hat (vgl. Art. 216 Abs. 2 AEUV). Nach ständiger Rechtsprechung des

³⁶ EuGH, Urt. v. 19.03.1996, Rs. C-25/94 (Kommission/Rat), Rn. 38.

³⁷ Vgl. EuGH, Urt. v. 19.03.1996, Rs. C-25/94 (Kommission/Rat), Rn. 1, 32, 35.

³⁸ EuGH, Urt. v. 3.12.1998, Rs. C-233/97 (KappAhl), Rn. 22 f.

³⁹ EuGH, Urt. v. 3.12.1998, Rs. C-233/97 (KappAhl), Rn. 22 f.

EuGH sind völkerrechtliche Verträge der EU integraler Bestandteil des Unionsrechts.⁴⁰ Ob sie auch Bezugspunkt berücksichtigungsfähiger Protokollerklärungen sein können, lässt sich der Rechtsprechung weder ausdrücklich noch implizit entnehmen. Soweit ersichtlich, lag den einschlägigen Entscheidungen eine solche Konstellation bisher nicht zugrunde.

Gegen diese Möglichkeit streitet der Umstand, dass völkerrechtliche Verträge der EU – anders als das primäre und sekundäre Unionsrecht – nicht unionsautonom entstehen, sondern in Verhandlungen mit den betreffenden Vertragspartnern. Eine Berücksichtigung von unionsseitigen Protokollerklärungen bei der Auslegung völkerrechtlicher Verträge der EU erscheint vor diesem Hintergrund allenfalls dann möglich, wenn die betreffende Erklärung auch nach völkerrechtlichen Maßstäben zur Auslegung heranzuziehen ist, etwa nach Art. 31 Abs. 2 Buchst. b) oder Art. 32 WVK.⁴¹ Für eine derartige Sichtweise spricht auch die Rechtsprechung des EuGH zur Auslegung völkerrechtlicher Abkommen der EU. Der Gerichtshof stützt sich insoweit vor allem auf die völkerrechtlich anerkannten Auslegungsmethoden.⁴²

Würde man Protokollerklärungen hingegen unabhängig von völkerrechtlichen Vorgaben eine allein unionsrechtlich begründete Auslegungsrelevanz beimessen, drohten verschiedenartige Auslegungsergebnisse und damit die Gefahr eines Auseinanderfallens völkervertraglicher Bindung einerseits und deren Unionsverständnis andererseits. In der Konsequenz könnte ein solches Vorgehen der EU als Völkervertragsverstoß anzusehen sein.

2.1.2.4. Zwischenergebnis

Zusammenfassend kann daher festgehalten werden, dass berücksichtigungsfähige Protokollerklärungen in erster Linie für die Auslegung von sekundärem Unionsrecht von Bedeutung sein können. Eine Berücksichtigung bei der Auslegung völkerrechtlicher Verträge der EU ist jedenfalls dann abzulehnen, wenn die Heranziehung zur Auslegung nicht zugleich auch nach Völkerrecht geboten ist.

2.1.3. Zur Auslegungsrelevanz von Protokollerklärungen und ihrer Grenzen

Ist eine Protokollerklärung hinsichtlich ihrer Urheberschaft erstens berücksichtigungsfähig und bezieht sie sich zweitens insbesondere auf sekundäres Unionsrecht, stellen sich zwei materielle Fragen: zum einen, ob der Inhalt der Erklärung einen Ausdruck in der betreffenden Unionsvorschrift gefunden hat⁴³ (2.1.3.1) und zum anderen, welchen Grenzen eine ggf. bestehende Auslegungsrelevanz unterliegt (2.1.3.2.).

⁴⁰ Vgl. *Lachmayer/von Förster*, in: von der Groeben/Schwarze/Hatje, Europäisches Unionsrecht, 7. Auflage 2015, Art. 216 AEUV, Rn. 16, mit Nachweisen aus der Rechtsprechung.

⁴¹ Zum Inhalt dieser beiden Vorschriften, siehe Fn. 8.

⁴² *Schmalenbach*, in: Calliess/Ruffert (Fn. 19), Art. 216 AEUV, Rn. 55 f., mit Nachweisen aus der Rechtsprechung.

⁴³ Vgl. EuGH, Urt. v. 26.2.1991, Rs. C-292/89 (Antonissen), Rn. 18; Urt. v. 8.06.2000, Rs. C-375/98 (Epson Europe), Rn. 26; Urt. v. 14.03.2013, Rs. C-545/11 (Agrargenossenschaft Neuzelle), Rn. 52.

2.1.3.1. Voraussetzungen der Auslegungsrelevanz

Wann der Inhalt einer Protokollerklärung in dem in Bezug genommenen Sekundärrecht einen Ausdruck gefunden hat, lässt sich zumindest auf Grundlage der bisherigen Rechtsprechung kaum abstrakt bestimmen. Den beiden Urteilen des EuGH, in denen Protokollerklärungen zur Auslegung von Unionsrecht tatsächlich herangezogen wurden, können insoweit eher nur einzelfallbezogene Hinweise entnommen werden:

In der Entscheidung *Auer* aus dem Jahr 1979 ging es insoweit um die Reichweite des persönlichen Anwendungsbereichs zweier sog. Liberalisierungsrichtlinien bezüglich der Tätigkeit des Tierarztberufs.⁴⁴ Unter Verweis auf Sinn und Wesen derartiger Richtlinien ging der EuGH davon aus, dass auch Inländer erfasst werden, wenn sie die betreffenden Diplome in einem anderen Mitgliedstaat als dem eigenen erworben haben. Zur Bekräftigung dieses Auslegungsergebnisses zog der Gerichtshof – neben dem primärrechtlich verankerten Verbot der Diskriminierung aus Gründen der Staatsangehörigkeit – sodann auch eine diese Auffassung bestätigende Erklärung des Rates heran, die dieser zu Protokoll der Tagung gegeben hatte, auf der die Richtlinie erlassen wurde.⁴⁵

In der Entscheidung *Generics u. a.* aus dem Jahr 1998 ging es um die Auslegung eines Begriffs in einer Richtlinie über Arzneispezialitäten, der dort nicht weiter definiert wurde.⁴⁶ Hinweise zu den Begriffsmerkmalen fanden sich jedoch u. a. in dem Ratsprotokoll der Tagung, auf welcher die Richtlinie erlassen wurde.⁴⁷ Der EuGH verwies zunächst auf seine bisherige Rechtsprechung, wonach eine Protokollerklärung nicht zur Auslegung einer Richtlinie herangezogen werden kann, wenn ihr Inhalt in der betreffenden Richtlinienbestimmung keinen Ausdruck gefunden hat.⁴⁸ Anschließend stellte der Gerichtshof fest, dass eine solche Erklärung in diesem Fall berücksichtigt werden könne, da sie der Klarstellung eines in der Richtlinie verwandten allgemeinen Begriffs diene.⁴⁹ Neben der Protokollerklärung stützte sich der EuGH sodann noch auf eine Kommissionsmitteilung, die nach dem Anhang einer anderen Richtlinie zu berücksichtigen war.⁵⁰

Beide Fälle unterscheiden sich hinsichtlich des Verhältnisses von Rechtsakt und Erklärung: während der Inhalt der Erklärung in der Entscheidung *Auer* der vom EuGH festgestellten Auslegung der Richtlinie entsprach, wurde die Erklärung in der Entscheidung *Generics u. a.* zur Auslegung eines in der betreffenden Richtlinie nicht weiter definierten Begriffs herangezogen, ohne dass der Inhalt der Definition selbst auf Grundlage der Richtlinie positiv bestimmt werden konnte. Im

⁴⁴ EuGH, Urt. v. 7.2.1979, Rs. 136/78 (*Auer*), Rn. 23 ff.

⁴⁵ EuGH, Urt. v. 7.2.1979, Rs. 136/78 (*Auer*), Rn. 24. 25 f.

⁴⁶ EuGH, Urt. v. 3.12.1998, Rs. C-368/96 (*Generics UK u. a.*), Rn. 21 ff.

⁴⁷ EuGH, Urt. v. 3.12.1998, Rs. C-368/96 (*Generics UK u. a.*), Rn. 25.

⁴⁸ EuGH, Urt. v. 3.12.1998, Rs. C-368/96 (*Generics UK u. a.*), Rn. 26.

⁴⁹ EuGH, Urt. v. 3.12.1998, Rs. C-368/96 (*Generics UK u. a.*), Rn. 27, 35 f.

⁵⁰ EuGH, Urt. v. 3.12.1998, Rs. C-368/96 (*Generics UK u. a.*), Rn. 28.

zweiten Fall genügte es daher, dass sich der Inhalt der Protokollerklärung auf einen in der Richtlinie verwandten Begriff bezog, um in der Richtlinie einen Ausdruck im Sinne der Rechtsprechung gefunden zu haben.

Versucht man den zweiten Fall zu verallgemeinern, stellt sich die Frage, ob derartige Bezugnahmen generell genügen, um auf dieser Grundlage sodann den Inhalt des Rechtsaktes über die Protokollerklärung zumindest mitbestimmen zu können. In diesem Fall würde die Auslegungsrelevanz weniger inhaltliche Bezugnahmen voraussetzen als im Fall *Auer*. Denn danach muss zumindest im Ansatz ein inhaltlicher Gleichklang zwischen Rechtsakt und Erklärung bestehen, so dass letztere im Wesentlichen nur zur Bestätigung der Auslegung des ersteren herangezogen werden kann.⁵¹ Es ist aber auch nicht ausgeschlossen, dass die Entscheidung *Generics u. a.* nur einen Sonderfall darstellt, dessen Besonderheit darin lag, dass der Richtlinie selbst kein positiver Begriffsgehalt entnommen werden konnte.

Mangels weiterer Entscheidungen lässt sich daher nicht abschließend entscheiden, wie weitgehend bzw. auf welche Weise die Erklärung in dem betreffenden Sekundärrechtsakt Ausdruck gefunden haben muss, um zu dessen Auslegung herangezogen werden zu können.

Gemeinsam sind beiden Entscheidungen jedoch zwei Aspekte: Zum einen die Betonung des Umstandes, wonach Protokollerklärungen zeitlich mit dem Erlass der betreffenden Rechtsakte zusammenfallen bzw. diesem vorangehen müssen.⁵² Dies unterstreicht, dass die Auslegungsrelevanz von Protokollerklärung als ein Element der historischen Auslegung des sekundären Unionsrechts zu betrachten ist.⁵³ Zum anderen waren die Protokollerklärung in beiden Fällen nicht die einzigen Dokumente, die der EuGH zur Auslegung der betreffenden Richtlinien (ergänzend) herangezogen hatte.

2.1.3.2. Grenzen der Auslegungsrelevanz

Hinweise auf die Frage, welchen Grenzen die Auslegungsrelevanz unterliegt, bieten die beiden positiven Urteile nicht. Insoweit kann allerdings auf ein Urteil zurückgegriffen werden, in dem die Auslegungsrelevanz im Ergebnis vereint wurde. In diesem heißt es, dass die Protokollerklärungen bzw. deren Inhalt nicht zu einer Auslegung führen können, die mit dem Wortlaut und der Systematik des betreffenden Rechtsaktes im Widerspruch steht.⁵⁴ Diese Grenze zieht auch GA *Darmon* in seinen Schlussanträgen zur Rechtssache *Antonissen*.⁵⁵

⁵¹ In diese Richtung GA *Darmon*, Schlussanträge zu EuGH, Urte. v. 26.2.1991, Rs. C-292/89 (*Antonissen*), v. 8.11.1990, Tz. 26 f.

⁵² Vgl. auch EuGH, Urte. v. 8.06.2000, Rs. C-375/98 (*Epson Europe*), Rn. 26.

⁵³ Vgl. insoweit auch GA *Darmon*, Schlussanträge zu EuGH, Urte. v. 26.2.1991, Rs. C-292/89 (*Antonissen*), v. 8.11.1990, Tz. 24.

⁵⁴ EuGH, Urte. v. 10.01.2006, Rs. C-402/03 (*Skov u. a.*), Rn. 43.

⁵⁵ Schlussanträge zu EuGH, Urte. v. 26.2.1991, Rs. C-292/89 (*Antonissen*), v. 8.11.1990, Tz. 25.

Unter Verweis auf die Formvorschriften der Verträge verweist er ferner darauf, dass (Rats-)Protokollerklärungen „die Bestimmungen eines Rechtsakts nicht [...] ergänzen [dürfen]. Eine solche Erklärung darf nicht zu einer Parallelrechtssetzung werden. Zu diesem Ergebnis käme man jedoch, ließe man zu, daß der Inhalt einer solchen Erklärung zu den Bestimmungen einer Verordnung oder einer Richtlinie hinzutreten oder eine Lücke in diesen ausfüllen könnte, akzeptierte man, daß im Protokoll des Rates die Regelung enthalten sein kann, die er im Rechtsakt nicht getroffen hat. Was geregelt werden soll, muß sich im Rechtsakt selbst finden und muß entsprechend dem einschlägigen Verfahrensrecht erarbeitet worden sein.“⁵⁶

Vor diesem Hintergrund gelangt GA Darmon insgesamt zu dem Ergebnis, dass eine „Erklärung des Rates in seinem Protokoll somit nur zur Auslegung des abgeleiteten Rechtsakts verwendet werden [kann], anlässlich dessen Erarbeitung oder Annahme sie abgegeben wurde, soweit es um die Klarstellung der Bedeutung von dessen - mehrdeutigen - Bestimmungen geht. Eine Lücke dieses Rechtsakts kann sie hingegen nicht füllen. Unter Berücksichtigung [des] Urteils Auer ist hinzuzufügen, daß eine solche Erklärung nicht als alleinige Auslegungshilfe dienen kann, sondern daß sie in dem Sinne zusammen mit anderen verwendet werden muß, daß zu überprüfen ist, ob sie die Auslegung bestätigt, die sich im übrigen aus dem Inhalt und dem Zusammenhang der fraglichen Bestimmungen ergibt.“⁵⁷

Eine ausdrückliche Bestätigung haben die Ausführungen des Generalanwalts zu den Voraussetzungen und Grenzen der Auslegungsrelevanz in der Entscheidung des EuGH nur insoweit erfahren, als der Gerichtshof die Auslegungsrelevanz im Ergebnis ebenfalls verneint hat. Wie oben ausgeführt, erfolgte dies allerdings nur mit dem Hinweis, dass das Protokoll keinen Ausdruck in der einschlägigen Vorschrift der Richtlinie gefunden hat.⁵⁸

2.1.3.3. Zwischenergebnis

Vor diesem Hintergrund lässt sich zu den Voraussetzungen und Grenzen der Auslegungsrelevanz von Protokollerklärungen unter Zugrundelegung der bisherigen Rechtsprechung lediglich festhalten, dass solche Erklärungen einen Ausdruck in dem in Bezug genommenen Sekundärrecht finden müssen und die aus ihnen folgende Auslegung nicht im Widerspruch mit Wortlaut und Systematik des betreffenden Rechtsakts stehen darf. Zudem müssen die Protokollerklärungen zeitlich spätestens zum Zeitpunkt des Rechtsakterlasses vorliegen bzw. Teil der vorbereitenden Arbeiten sein.

Im Übrigen ist offen, wie intensiv der Ausdruck sein muss, den Protokollerklärungen im betreffenden Sekundärrecht finden müssen, um zur Auslegung herangezogen zu werden, und in welchem Umfang sie den rechtlichen Inhalt des Sekundärrechts in den Grenzen seines Wortlauts und seiner Systematik mitbestimmen können. Mit Blick auf das organschaftliche Prinzip der begrenzten Einzelermächtigung spricht viel für die Auffassung des GA Darmon, wonach Protokollerklärungen insgesamt nur eine bestätigende oder Mehrdeutigkeiten beseitigende Funktion bei der Auslegung des Sekundärrechts haben können. Vorrangig und entscheidend ist an erster Stelle

⁵⁶ Schlussanträge zu EuGH, Urt. v. 26.2.1991, Rs. C-292/89 (Antonissen), v. 8.11.1990, Tz. 26.

⁵⁷ Schlussanträge zu EuGH, Urt. v. 26.2.1991, Rs. C-292/89 (Antonissen), v. 8.11.1990, Tz. 27.

⁵⁸ EuGH, Urt. v. 26.2.1991, Rs. C-292/89 (Antonissen), Rn. 18.

der Rechtsgehalt, der sich aus dem Rechtsakt selbst ergibt, ohne dass Protokollerklärung und andere Hilfsmittel zur Auslegung herangezogen werden.

2.1.4. Ergebnis

Nach der Rechtsprechung des EuGH können Erklärungen, die zu Protokoll des Rates anlässlich des Erlasses von Unionsrecht gegeben werden, unter bestimmten Voraussetzungen zu dessen Auslegung herangezogen werden. Die gilt vor allem für Erklärungen des Rates sowie für gemeinsame Erklärungen des Rates und der Kommission. Erklärungen von Mitgliedstaaten dürfte für die Auslegung von Unionsrecht nur insoweit eine Bedeutung zukommen, als die Mitgliedstaaten als Mitgliedstaaten (und nicht als Organmitglieder) an der Schaffung der betreffenden Unionsvorschriften mitgewirkt haben.

Die Auslegungsrelevanz berücksichtigungsfähiger Protokollerklärungen besteht nach den einschlägigen Entscheidungen des Gerichtshofs vor allem für Sekundärrecht. Obgleich noch keine Rechtsprechung hierzu vorliegt, ist eine Berücksichtigung von Protokollerklärungen bei der Auslegung völkerrechtlicher Verträge der EU jedenfalls dann abzulehnen, wenn die Erklärung nicht zugleich nach völkerrechtlichen Maßstäben zur Auslegung heranzuziehen sind.

In materieller Hinsicht ist die Auslegungsrelevanz an die Voraussetzung geknüpft, dass der Inhalt der betreffenden Protokollerklärung in den Vorschriften des in Bezug genommenen Sekundärrechts einen Ausdruck gefunden hat. Unter welchen Voraussetzungen dies im Einzelnen angenommen werden kann und in welchem Umfang Protokollerklärungen den Inhalt des auszulegenden Rechtsakts (mit)prägen können, lässt sich den einschlägigen Entscheidungen des EuGH nicht abstrakt entnehmen. In jedem Fall darf die sich aus einer Protokollerklärung ergebende Auslegung nicht im Widerspruch zu Wortlaut und Systematik des betreffenden Rechtsakts stehen. Insbesondere aus letzterem folgt, dass die (inhaltliche) Auslegungsrelevanz von Protokollerklärung in erster Linie von dem Rechtsgehalt abhängt, der sich aus dem Rechtsakt selbst ergibt, ohne dass Protokollerklärung und andere Hilfsmittel zur Auslegung herangezogen werden.

2.2. Weitere Bedeutung/Wirkungen

Soweit ersichtlich, hatte der EuGH noch keine Gelegenheit, sich zu weiteren (rechtlichen) Wirkungen von Protokollerklärungen zu äußern. Dies schließt nicht aus, dass solchen Erklärungen auch eine anderweitige rechtliche Bedeutung zukommt als nur im Rahmen der Auslegung von sekundärem Unionsrecht. Im Schrifttum wird beispielsweise erörtert, ob Protokollerklärungen eine Selbstbindung bzw. einen Vertrauensstatbestand begründen können, an der/dem sich der Urheber ggf. auch in einem Verfahren vor dem EuGH rechtlich festhalten lassen muss.⁵⁹

⁵⁹ Siehe hierzu ausführlich *Harnier* (Fn. 19), S. 99 ff. in Bezug auf Ratserklärungen, S. 121 ff. in Bezug auf Kommissionserklärungen, S. 138 f. für gemeinsame Erklärungen des Rates und der Kommission, S. 153 ff. für mitgliedstaatliche Erklärungen.

Beide Rechtsinstitute sind im Unionsrecht in anderen Zusammenhängen anerkannt,⁶⁰ so dass es naheliegt, insbesondere das Rechtsinstitut des Vertrauensschutzes und daraus erwachsende Ansprüche auch auf Protokollerklärungen zur Anwendung zu bringen. Denn soweit diese ihrem Inhalt nach geeignet erscheinen, einen Vertrauenstatbestand zu begründen, der bei den Betroffenen Erwartungen für die Zukunft weckt, ist nicht ersichtlich, warum die Urheber sich daran nicht festhalten lassen sollten. Das kann etwa dann der Fall sein, wenn bspw. durch individuelle Erklärungen Ankündigungen in Bezug auf ein zukünftiges Verhalten getroffen werden.⁶¹

Zwar werden Rechtsfragen im Zusammenhang mit den Grundsätzen der Selbstbindung und des Vertrauensschutzes vor allem in der Relation von EU-Organen und dem Einzelnen erörtert. Sie und die mit ihnen verbundenen eventuellen Rechtsfolgen dürften aber in gleicher Weise im Verhältnis der EU-Organen untereinander oder zwischen der EU und ihren Mitgliedstaaten etc. zur Anwendung gelangen.

Vor diesem Hintergrund wird im Folgenden angenommen, dass auch Protokollerklärungen bei einem entsprechenden Inhalt geeignet sind, einen Vertrauenstatbestand zu begründen, an dem sich der Urheber rechtlich festhalten lassen muss, bspw. in Form entsprechender Einwendungen, die ihm im Rahmen unionsgerichtlicher Auseinandersetzungen entgegenhalten werden können.⁶² Was die Voraussetzungen und Grenzen einer solchen selbst gesetzten Bindung angeht, so dürfte für ein Organhandeln gelten, dass das den Vertrauenstatbestand schaffende Verhalten im Rahmen der vertraglich zugewiesenen (Organ-)Kompetenz liegen muss.⁶³ Eine allgemeine Grenze ergibt sich – vergleichbar den Grenzen einer Auslegungsrelevanz – aus dem verbindlichen Unionsrecht: der Vertrauenstatbestand darf in keinem Widerspruch hierzu stehen.⁶⁴

3. Zur rechtlichen Wirkung der CETA-Protokollerklärungen

Die anlässlich der Ratsbeschlüsse zur Unterzeichnung und zur vorläufigen Anwendung des CETA zu Protokoll des Rates gegebenen Erklärungen Nr. 15 bis 22 werden bereits in dem Ratsdokument, in welchem sie enthalten sind, in drei Gruppen unterteilt: Erklärungen Nr. 15 bis 17 zum Umfang der vorläufigen Anwendung des CETA (3.1.), Erklärungen Nr. 18 und 19 zu Beschlüssen des Gemischten CETA-Ausschusses (3.2.) und Erklärungen Nr. 20 bis 22 zur Beendigung der vorläufigen Anwendung des CETA (3.3.).

Neben ihrer Aufnahme in das Ratsprotokoll wurden die Erklärungen dem Beschluss über die Unterzeichnung beigelegt. Ob sie insoweit als Anhang Teil dieses Beschlusses geworden oder ihm lediglich als Erklärungen beigelegt worden sind, stand mangels Veröffentlichung des Beschlusses

⁶⁰ Vgl. *Harnier* (Fn. 19), S. 99 f.; siehe ferner *Schwarze*, Rechtsstaatliche Grundsätze für das Verwaltungshandeln in der Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs, in: *Europarecht*, 2012 (im Folgenden: *Schwarze*, *Europarecht*), S. 637 (640 ff., 646 ff.), jeweils mit Nachweise aus der Rechtsprechung.

⁶¹ Vgl. *Harnier* (Fn. 19), S. 100 f., S. 103 f.; *Schwarze*, *Europarecht* (Fn. 60), S. 646 ff.

⁶² So *Harnier* (Fn. 19), S. 109, 133, 141, 158.

⁶³ So *Harnier* (Fn. 19), S. 101 f.

⁶⁴ So *Harnier* (Fn. 19), S. 107 f.

im Amtsblatt zum Abschluss der Bearbeitung nicht fest. Unklar ist auch, wie eine solche Beifügung unter dem Gesichtspunkt der unionsrechtlichen Wirkung der Erklärungen zu beurteilen ist. Hierauf sowie auf ggf. bestehende völkerrechtliche Implikationen wird nachfolgend an den einschlägigen Stellen eingegangen.

3.1. Erklärungen zum Umfang der vorläufigen Anwendung des CETA

Die sich auf den Umfang der vorläufigen Anwendung beziehenden Erklärungen Nr. 15 bis 17 stammen vom Rat. Einen insoweit gleichlaufenden Inhalt haben ferner die Ratserklärungen Nr. 2 bis 4, die im Folgenden mit in die Prüfung einbezogen werden.

Mit Ausnahme der Erklärung Nr. 15, in welcher der Rat allgemein bestätigt, dass die vorläufige Anwendung nur für Angelegenheiten gilt, die in den Zuständigkeitsbereich der EU fallen, beziehen sich alle anderen Erklärungen inhaltlich auf eine CETA-Bestimmung⁶⁵, dort enthaltene Kapitel⁶⁶ oder dort geregelte Sachbereiche⁶⁷ und formal auf den Beschluss des Rates zur vorläufigen Anwendung.

Im Lichte der obigen Ausführungen zur rechtlichen Wirkung von Protokollerklärungen dürfte sich hinsichtlich dieser Erklärungen zunächst die Frage nach ihrer Auslegungsrelevanz für den Ratsbeschluss über die vorläufige Anwendung stellen. Zu prüfen sind hierfür zum einen die Berücksichtigungsfähigkeit der Erklärungen und das Vorliegen eines zulässigen unionsrechtlichen Bezugspunktes (3.1.1.) und zum anderen die Voraussetzungen und Grenzen ihrer Auslegungsrelevanz (3.1.2.). Darüber hinaus ist zu erörtern, welche Konsequenz es haben könnte, dass diese Erklärungen dem Unterzeichnungsbeschluss beigefügt und dadurch im EU-Amtsblatt veröffentlicht werden (3.1.3.). Schließlich ist noch auf eine eventuelle völkerrechtliche Bedeutung der Erklärungen einzugehen, [REDACTED] (3.1.4.).

3.1.1. Berücksichtigungsfähigkeit und zulässiger unionsrechtlicher Bezugspunkt

Angesichts der Urheberschaft des Rates sowie der Bezugnahme auf sekundäres Unionsrecht in Gestalt des Ratsbeschlusses über die vorläufige Anwendung haben die Erklärungen in formaler Hinsicht dem Grunde nach Auslegungsrelevanz.

Dass sich der Beschluss auf die vorläufige Anwendung eines (gemischten) völkerrechtlichen Abkommens der EU bezieht, dürfte unschädlich sein. Zwar liegt zu genau einer solchen Konstellation keine Rechtsprechung des EuGH vor. Wie oben ausgeführt wurde, können Protokollerklärungen

⁶⁵ Erklärung Nr. 2: Art. 20.7 CETA.

⁶⁶ Erklärung Nr. 4: Kapitel 22, 23 und 24.

⁶⁷ Erklärung Nr. 3: Verkehr und Verkehrsdienstleitungen; Erklärung Nr. 16: gegenseitige Anerkennung von Berufsqualifikationen; Erklärung Nr. 17: Arbeitnehmerschutz.

gen jedoch auch zur Auslegung von Ratsbeschlüssen herangezogen werden, die im völkerrechtlichen Kontext abgegeben werden.⁶⁸ Im Unterschied zu der oben abgelehnten, nur unionsseitig begründeten Auslegungsrelevanz von Protokollerklärungen für EU-Abkommen,⁶⁹ geht es vorliegend allein um eine unionsautonom zu entscheidende Frage, die durch das Abkommen in keiner Weise determiniert wird – nämlich welche Bereiche von der vertraglich vorgesehenen vorläufigen Anwendung erfasst bzw. ausgenommen werden sollen. Hierüber haben die Vertragsparteien zunächst intern selbst zu entscheiden, so dass einer Auslegungsrelevanz (unions-)interner Protokollerklärungen – bei Vorliegen der materiellen Voraussetzungen – nichts entgegensteht.

3.1.2. Voraussetzungen und Grenzen der Auslegungsrelevanz

Nach den Rechtsprechungsvoraussetzungen hängt die Auslegungsrelevanz von Protokollerklärungen materiell zunächst davon ab, ob ihr Inhalt in dem in Bezug genommen Unionssekundärrecht – hier dem Ratsbeschluss über die vorläufige Anwendung – zum Ausdruck kommt.⁷⁰

Bei der Prüfung, ob der Inhalt der Protokollerklärungen einen Ausdruck im Beschluss über die vorläufige Anwendung gefunden hat, ist zu beachten, dass diese Frage in den einschlägigen Entscheidungen des EuGH nicht allein und abstrakt aus der Perspektive der betreffenden Erklärung gestellt wird. Sie stellt sich und ist vor dem Hintergrund einer bestimmten, in der Regel eben nicht eindeutigen Auslegung des in Bezug genommenen Sekundärrechts zu beantworten. Die materielle Auslegungsrelevanz einer Protokollerklärung folgt – mit anderen Worten – nicht aus sich selbst heraus, sondern ergibt sich erst im Lichte des auszulegenden Sekundärrechtsaktes. Nur wenn dieser unter einem Gesichtspunkt auslegungsbedürftig ist, weil er etwa mehrere Auslegungen zulässt, stellt sich die Frage nach der Auslegungsrelevanz einer Protokollerklärung und danach, ob ihr Inhalt in diesem Rechtsakt zum Ausdruck kommt.

Der Blick ist daher zunächst auf den Ratsbeschluss und seinen Inhalt zum Umfang der vorläufigen Anwendung zu richten, auf die sich die Erklärungen Nr. 2 bis 4 und 15 bis 17 beziehen:

In Erwägungsgrund Nr. 4 des Beschlusses findet sich der Hinweis, dass die Teile des CETA, die in die Zuständigkeit der Union fallen, bis zum Abschluss der für die Ratifikation erforderlichen Verfahren vorläufig angewendet werden können. Dieser in seiner Aussage eindeutige Inhalt findet sich in der Erklärung Nr. 15, wonach der Rat bestätigt, dass die vorläufige Anwendung nur für Angelegenheiten gilt, die in den Zuständigkeitsbereich der EU fallen.

Im normativ verbindlichen Teil des Beschlusses sind die vorläufige Anwendung und die hiervon bestehenden Ausnahmen in Art. 1 Abs. 1 Buchst. a) bis d) geregelt. Danach wird CETA von der Union vorläufig angewendet vorbehaltlich der in Buchst. a) bis d) geregelten Punkte.

Die in den Buchstaben a) bis c) geregelten Ausnahmen von der vorläufigen Anwendung werden unter Nennung von Kapiteln, Vertragsartikeln und/oder einzelnen Regelungsgegenständen des CETA eindeutig beschrieben. Auslegungsbedürftige Unklarheiten sind insoweit nicht ersichtlich.

⁶⁸ Siehe oben unter 2.1.2.1., S. 9 f., sowie EuGH, Urt. v. 19.03.1996, Rs. C-25/94 (Kommission/Rat), Rn. 1, 38.

⁶⁹ Siehe oben unter 2.1.2., S. 9 f.

⁷⁰ Siehe oben unter 2.1.3.1., S. 10 f.

Allenfalls die genaue Definition der gesondert erwähnten Regelungsgegenstände (bspw. Direktinvestitionen, Portfolio-Investitionen) könnte unter Umständen Fragen aufwerfen. Speziell hierzu sowie überhaupt zu in Buchstaben a) bis c) geregelten CETA-Bereichen finden sich in den Erklärungen Nr. 2 bis 4 und 15 bis 17 jedoch keine Angaben, so dass eine Auslegungsrelevanz insoweit gar nicht erst in Erwägung zu ziehen ist.

Unklarheit über den Umfang des Ausschlusses von der vorläufigen Anwendung besteht jedoch in Bezug auf Art. 1 Abs. 1 Buchst. d) des Ratsbeschlusses über die vorläufige Anwendung. Danach beachtet die vorläufige Anwendung der Kapitel 22, 23 und 24 des CETA die Aufteilung der Zuständigkeiten zwischen der Union und den Mitgliedstaaten. Wie die Aufteilung der Zuständigkeiten insoweit vorzunehmen ist und entlang welcher Grenzen die vorläufige Anwendung des CETA durch die EU in diesem Bereich erfolgen soll, bleibt offen. An dieser Stelle besteht folglich Raum für die Heranziehung der Protokollerklärungen zur Auslegung des Ratsbeschlusses, soweit der Inhalt der erstgenannten im Ratsbeschluss zum Ausdruck kommt.

Erklärung Nr. 17 bezieht sich auf den Arbeitnehmerschutz, der (auch) Gegenstand des in Art. 1 Abs. 1 Buchst. d) des Ratsbeschlusses über die vorläufige Anwendung genannten Kapitels 23 des CETA ist. Der Rat erklärt diesbezüglich, dass *„sein Beschluss, insoweit er die vorläufige Anwendung von Bestimmungen auf dem Gebiet des Arbeitnehmerschutzes durch die EU vorsieht und insoweit dieses Gebiet in die geteilte Zuständigkeit der EU und ihrer Mitgliedstaaten fällt, die Aufteilung der Zuständigkeiten zwischen ihnen auf diesem Gebiet nicht berührt [...]“*. Ob dieser Inhalt in dem Ratsbeschluss Ausdruck findet, kann – ungeachtet der nach Rechtsprechung unklaren Vorgaben hierzu⁷¹ – dahinstehen. Denn selbst wenn dies der Fall wäre, kommt in der Erklärung nicht mehr zum Ausdruck, als dass die Zuständigkeitsverteilung zwischen der EU und ihren Mitgliedstaaten durch die vorläufige Anwendung in diesem Bereich nicht beeinträchtigt wird. Entlang welcher Grenzen die Zuständigkeitsverteilung verläuft, wird nicht beschrieben. Damit hat die Protokollerklärung Nr. 17 letztlich den gleichen Inhalt wie Art. 1 Abs. 1 Buchst. d) des Ratsbeschlusses selbst. Sie vermag daher keinen Beitrag zu einer konkretisierenden Auslegung dieser Ausnahme von der vorläufigen Anwendung zu leisten. Eine Auslegungsrelevanz besteht daher bereits inhaltlich nicht. Gleiches gilt für die weitgehend wortgleich formulierte Erklärung Nr. 4, die sich pauschal auf die Kapitel 22, 23 und 24 bezieht.

Weitere Ausnahmen von der vorläufigen Anwendung sieht der Ratsbeschluss nicht vor, insbesondere nicht im Hinblick auf die in Kapitel 11 geregelte Anerkennung von Berufsqualifikationen, auf die sich Erklärung Nr. 16 bezieht; die in Kapitel 14 geregelten Dienstleistungen im internationalen Seeverkehr, auf die sich Erklärung Nr. 3 bezieht, und Art. 20.7 CETA, auf den sich Erklärung Nr. 2 bezieht. Dies spricht dafür, dass der Inhalt dieser Erklärungen bereits keinen Ausdruck im Ratsbeschluss über die vorläufige Anwendung des CETA findet. Würde man dies gleichwohl mit Blick auf das allgemeine Thema „Umfang der vorläufigen Anwendung“ bejahen wollen, stellte sich die Frage nach den Grenzen der Auslegungsrelevanz. Die sich aus einer Protokollerklärung ergebende Auslegung darf nämlich nicht im Widerspruch zu Wortlaut und Systematik des auszulegenden Sekundärrechts stehen. Das wäre der Fall, wenn man über den Wortlaut des normativen Teils des Ratsbeschlusses über die vorläufige Anwendung hinaus unter Berufung auf die genannten Protokollerklärungen weitere Bereiche als von der vorläufigen Anwendung ausgenommen ansehen würde. Auch eine Anknüpfung an den Erwägungsgrund Nr. 4 des

⁷¹ Siehe hierzu oben unter 2.1.3.1., S. 10 f.

Ratsbeschlusses, wonach nur die von der Union kompetentiell verantworteten CETA-Teile vorläufig angewendet werden können, würde nicht weiterführen. Denn Begründungserwägungen sind selbst nicht rechtsverbindlich und können im Rahmen der Auslegung des betreffenden Rechtsaktes weder herangezogen werden, um von seinen Bestimmungen abzuweichen, noch, um sie in einem Sinne auszulegen, der ihrem Wortlaut offensichtlich widerspricht.⁷²

Insgesamt ist daher festzuhalten, dass den Protokollerklärungen Nr. 2 bis 4 und Nr. 15 bis 17 im Lichte der bisherigen Rechtsprechung des EuGH im Ergebnis keine Auslegungsrelevanz für den Ratsbeschluss über die vorläufige Anwendung hinsichtlich des in Art. 1 Abs. 1 Buchst. a) bis d) geregelten Umfangs der vorläufigen Anwendung zukommen dürfte.

3.1.3. Mögliche Konsequenzen einer Beifügung zum Unterzeichnungsbeschluss

Es stellt sich jedoch die Frage, ob und ggf. inwieweit die danach eher abzulehnende Auslegungsrelevanz der betreffenden Protokollerklärungen nicht dadurch positiv beeinflusst werden könnte, dass die Erklärungen zusätzlich dem Beschluss über die Unterzeichnung beigefügt werden. In der bisherigen Rechtsprechung waren die streitgegenständlichen Erklärungen allein im Ratsprotokoll enthalten, eine mit einer Veröffentlichung im Amtsblatt verbundenen Transparenz bzw. Öffentlichkeit kam ihnen nicht zu. Da die Veröffentlichung noch nicht erfolgt ist, lässt sich zum jetzigen Zeitpunkt nicht feststellen, auf welche Art und Weise die Beifügung ausgestaltet ist, insbesondere, ob und inwieweit die Erklärungen dadurch rechtlicher Bestandteil des Unterzeichnungsbeschlusses werden.

Letztlich dürfte dies aber dahinstehen, soweit es um eine Auslegungsrelevanz für den Beschluss über die vorläufige Anwendung des CETA geht. Soweit ersichtlich, werden die Protokollerklärungen diesem Rechtsakt nicht beigefügt, so dass sie jedenfalls nicht zu seinem Bestandteil werden können. Angesichts dessen spricht viel dafür, dass es für die Auslegung des Beschlusses über die vorläufige Anwendung bei den bisher in der Rechtsprechung entwickelten Voraussetzungen und Grenzen bleibt. Mangels Rechtsprechung lässt sich das an dieser Stelle jedoch nicht abschließend entscheiden.

3.1.4. Völkerrechtliche Implikationen aufgrund der Übermittlung an Kanada

█ besteht ungeachtet ihrer fehlenden unionsrechtlichen Auslegungsrelevanz die Möglichkeit, dass sie völkerrechtlich nach Art. 31 Abs. 2 Buchst. b) WVK oder Art. 32 WVK bei der Auslegung des CETA selbst zu berücksichtigen sein können.

Art. 31 Abs. 2 Buchst. b) WVK würde hierfür voraussetzen, dass es sich um Urkunden handelt, die von einer oder mehreren Vertragsparteien anlässlich des Vertragsabschlusses abgefasst und von den anderen Vertragsparteien als eine sich auf den Vertrag beziehende Urkunde angenommen wurden. █

⁷² Vgl. EuGH, Urt. v. 19.06.2014, Rs. C-345/13 (Karen Millen Fashions), Rn. 31.

Wäre das nicht der Fall, käme eine Anwendung von Art. 32 WVK in Betracht. Die Protokollerklärungen könnten dann ggf. als vorbereitende Arbeiten und Umstände des Vertragsabschlusses und somit als sog. ergänzende Auslegungsmittel anzusehen sein. Solche können nach Art. 32 WVK zur Auslegung herangezogen werden, „um die sich unter Anwendung des Art. 31 WVK ergebende Bedeutung zu bestätigen oder die Bedeutung zu bestimmen, wenn die Auslegung nach [Art. 31 WVK] die Bedeutung mehrdeutig oder dunkel lässt oder zu einem offensichtlich sinnwidrigen oder unvernünftigen Ergebnis führt.“

Welche konkrete inhaltliche (Auslegungs-)Bedeutung die Protokollerklärungen Nr. 2 bis 4 und Nr. 15 bis 17 sodann im Kontext des Umfangs der vorläufigen Anwendung haben können, lässt sich zum jetzigen Zeitpunkt allerdings nicht abschließend feststellen. Maßgebliche Bedeutung dürfte zwar der EU-seitigen Notifizierung über die vorläufig anzuwendenden Teile des CETA zukommen. Diese Notifizierung soll jedoch erst im Frühjahr kommenden Jahres erfolgen. Bis dahin geht insbesondere aus der Erklärung des Rates Nr. 15, wonach die vorläufige Anwendung nur für Angelegenheiten gilt, die in die EU-Zuständigkeit fallen, hervor, dass die vorläufige Anwendung des CETA durch die EU als Vertragspartei aufgrund der internen Kompetenzverteilung mit den EU-Mitgliedstaaten notwendigerweise nur beschränkt erfolgen kann. Ob und inwieweit ein solcher, völkerrechtlich unter Umständen nach Art. 31 Abs. 2 Buchst. b) WVK oder Art. 32 WVK erheblicher Auslegungsinhalt genügen würde, um eine ggf. vom Umfang her über diese Protokollerklärungen hinausgehende EU-Notifizierung völkerrechtlich zu konkretisieren, kann nicht abschließend beantwortet werden.

3.1.5. Zwischenergebnis

Zusammenfassend ist festzuhalten, dass eine unionsrechtlich begründete Auslegungsrelevanz der Protokollerklärungen Nr. 2 bis 4 und Nr. 15 bis 17 für den Ratsbeschluss über die vorläufige Anwendung des CETA wohl nicht bestehen dürfte. [REDACTED], besteht die Möglichkeit, dass sie völkerrechtlich nach Art. 32 Abs. 2 Buchst. b) WVK oder Art. 32 WVK bei der Auslegung des CETA selbst zu berücksichtigen sind. Insoweit könnte ihnen – ungeachtet der noch ausstehenden Notifizierung über die vorläufig von der EU anzuwendenden Teile des CETA – völkerrechtlich zu entnehmen sein, dass die vorläufige Anwendung aufgrund der internen Kompetenzverteilung mit den EU-Mitgliedstaaten notwendigerweise nur beschränkt erfolgen kann.

3.2. Erklärungen zu Beschlüssen des Gemischten CETA-Ausschusses

Die Erklärungen Nr. 18 der Kommission und Nr. 19 des Rates und der Kommission beziehen sich auf Beschlüsse des Gemischten CETA-Ausschusses. Die Kommission erklärt diesbezüglich, dass sie nicht beabsichtigt, „gemäß Artikel 218 Absatz 9 einen Vorschlag zur Änderung des CETA oder zur Annahme einer bindenden Auslegung des CETA vorzulegen, bevor das Hauptverfahren vor dem deutschen Bundesverfassungsgericht abgeschlossen ist.“⁷³ In ihrer gemeinsamen Erklärung weisen Rat und Kommission „darauf hin, dass der von der Union und ihren Mitgliedstaaten

⁷³ Vgl. Ratsdokument 13463/1/16 REV 1 (Fn. 6), S. 14.

im Gemischten CETA-Ausschuss einzunehmende Standpunkt zu einem Beschluss dieses Ausschusses, der in die Zuständigkeit der Mitgliedstaaten fällt, einvernehmlich festgelegt wird.“⁷⁴

Zu genau diesen beiden Gesichtspunkten finden sich sowohl im Ratsbeschluss über die Unterzeichnung als auch im Beschluss über die vorläufige Anwendung des CETA keine Regelungen. Der Gemischte Ausschuss und die durch ihn möglichen Änderungen des Anhangs 20-A des CETA werden jedoch in Art. 2 Abs. 1 des Ratsbeschlusses über die vorläufige Anwendung des CETA aufgegriffen. Dies erfolgt allerdings nur im Hinblick auf die Vertretungsbefugnis der Kommission.

Vor diesem Hintergrund dürfte bei es bei den Erklärungen Nr. 18 und 19 nicht um deren unionsrechtliche Auslegungsrelevanz für den Ratsbeschluss zur vorläufigen Anwendung gehen. Auch eine völkerrechtlich begründete Heranziehung zur Auslegung des CETA erscheint nicht einschlägig.

In Betracht zu ziehen ist vielmehr eine durch beide Erklärungen bewirkte Schaffung eines unionsrechtlichen Vertrauenstatbestandes bezüglich des zukünftigen Verhaltens der genannten Organe in Bezug auf ein Tätigwerden im Rahmen des Gemischten Ausschusses bzw. des Verfahrens zur Festlegung eines unionseitigen Standpunktes für dieses Vertragsorgan. Beide Erklärungen weisen insoweit eine Formulierung auf („beabsichtigt ... nicht“ bzw. „...weisen darauf hin ... Standpunkt einvernehmlich festgelegt wird ...“), die geeignet erscheint, auf Seiten der Mitgliedstaaten berechnete Erwartungen bezüglich des zukünftigen Verhaltens des Rates und/oder der Kommission zu wecken. Auch ist nicht ersichtlich, dass sich die beiden Organe mit Blick auf das angekündigte Verhalten außerhalb ihres Kompetenzbereichs bewegen würden.

Eine abschließende Entscheidung über die Begründung eines Vertrauenstatbestandes durch beide Erklärungen und eine daraus folgende Bindung von Rat und Kommission lässt sich mangels einschlägiger Rechtsprechung des EuGH nicht treffen.

3.3. Erklärungen zur Beendigung der vorläufigen Anwendung des CETA

Die Erklärung Nr. 20 des Rates sowie die von Deutschland, Österreich und Polen abgegebenen Erklärungen Nr. 21 bis 22 beziehen sich auf die Beendigung der vorläufigen Anwendung des CETA. Bei den ihnen eventuell zukommenden rechtlichen Wirkungen gilt es mit Blick auf ihren Inhalt zwischen der Ratserklärung (3.3.1.) und den gleichlautenden Erklärungen der Mitgliedstaaten zu differenzieren (3.3.2.).

3.3.1. Erklärung Nr. 20 des Rates

Der Rat führt in seiner Erklärung aus, dass die vorläufige Anwendung des CETA im Fall des dauerhaften und endgültigen Scheiterns der Ratifikation beendet wird und beendet werden muss. Da diese Frage nicht Gegenstand der beiden Ratsbeschlüsse über die Unterzeichnung und vorläufige Anwendung des CETA ist, steht auch hier nicht die Auslegungsrelevanz dieser Erklärung im Vordergrund. Gleiches dürfte für die völkerrechtliche Auslegungsdimension gelten. In Betracht

⁷⁴ Vgl. Ratsdokument 13463/1/16 REV 1 (Fn. 6), S. 14.

kommt hingegen erneut eine im Unionsrecht begründete, eventuelle Selbstbindung des Rates aus Gründen des Vertrauensschutzes.

Zweifel an einem durch die Erklärung des Rates begründeten Vertrauenstatbestand könnten sich daraus ergeben, dass insoweit kein eigenes Verhalten in Aussicht gestellt wird, sondern nur die Beendigung der vorläufigen Anwendung an sich. Ferner verweist der Rat in seiner Erklärung darauf, dass die erforderlichen Schritte gemäß den EU-Verfahren vorgenommen werden. Beides entspricht letztlich der unionsrechtlichen Rechtslage nach Art. 218 AEUV, wonach dem Rat beim Abschluss völkerrechtlicher Abkommen zwar die zentrale Organstellung zukommt (vgl. insbesondere Art. 218 Abs. 2 AEUV). Die Entscheidungen u. a. über Unterzeichnung, vorläufige Anwendung, Abschluss und Aussetzung von Abkommen (vgl. Art. 218 Abs. 5, 6 und 9 AEUV) trifft der Rat aber nur auf Vorschlag insbesondere der Kommission. Dies dürfte nach dem Rechtsgedanken des „*actus contrarius*“ auch für die auf Unionsebene nicht ausdrücklich geregelte Beendigung der vorläufigen Anwendung gelten.⁷⁵

Vor diesem Hintergrund erscheint fraglich, ob die Erklärung Nr. 20 des Rates geeignet ist, einen Vertrauenstatbestand zu begründen, an den dieser zukünftig in rechtlicher Hinsicht gebunden ist. Eine abschließende Entscheidung ist mangels einschlägiger Rechtsprechung zu dieser Frage nicht möglich.

3.3.2. Erklärungen Nr. 21 und 22 der Mitgliedstaaten, insbesondere Deutschlands

Die Mitgliedstaaten Deutschland und Österreich (Erklärung Nr. 21) sowie Polen (Erklärung Nr. 22) erklären jeweils, dass (auch) sie als Vertragsparteien des CETA das (einseitige) Recht der Beendigung der vorläufigen Anwendung des CETA nach Art. 30.7 Abs. 3 CETA ausüben können.

Bezugspunkt dieser Erklärungen ist das CETA selbst und das dort in dem genannten Artikel geregelte Beendigungsrecht der Vertragsparteien. Wie oben ausgeführt, ist eine nur unionsseitige begründete Auslegungsrelevanz von Protokollerklärungen für völkerrechtliche Abkommen der EU abzulehnen.⁷⁶

_____ eine völkerrechtliche begründete Auslegungserheblichkeit in Bezug auf das CETA-Abkommen nach Art. 31 Abs. 2 Buchst. b) WVK in Betracht kommt.

3.4. Ergebnis

Fasst man die vorstehenden Ausführungen zu den rechtlichen Wirkungen der CETA-Protokollerklärungen zusammen, so kann zunächst festgehalten werden, dass den Erklärungen des Rates Nr. 2 bis 4 sowie Nr. 15 bis 17 im Lichte der bisherigen Rechtsprechung des EuGH im Ergebnis keine Auslegungsrelevanz für den Ratsbeschluss über die vorläufige Anwendung des CETA zu-

⁷⁵ Vgl. zur analogen Frage für die Beendigung von Abkommen, *Mögele*, in: Streinz (Fn. 19), Art. 218 AEUV, Rn. 23.

⁷⁶ Siehe oben unter 2.1.2., S. 9 f.

kommt. [REDACTED], besteht die Möglichkeit, dass sie völkerrechtlich nach Art. 32 Abs. 2 Buchst. b) WVK oder Art. 32 WVK bei der Auslegung des CETA zu berücksichtigen sind. Insoweit könnten den Ratserklärungen Nr. 2 bis 4 sowie Nr. 15 bis 17 – ungeachtet der noch ausstehenden Notifizierung über die vorläufig von der EU anzuwendenden Teile des CETA – völkerrechtlich zu entnehmen sein, dass die vorläufige Anwendung aufgrund der internen Kompetenzverteilung mit den EU-Mitgliedstaaten notwendigerweise nur beschränkt erfolgen kann.

Die Erklärung Nr. 18 der Kommission sowie die Erklärung Nr. 19 des Rates und der Kommission könnten hinsichtlich des darin angekündigten Organverhaltens im Zusammenhang mit dem Tätigwerden des Gemischten CETA-Ausschusses einen Vertrauenstatbestand begründen, an den die beiden Organe in rechtlicher Hinsicht gebunden sind. Allerdings gibt es zu dieser unionsrechtlichen Wirkung von Protokollerklärungen keine einschlägige Rechtsprechung des Gerichtshofs, so dass eine abschließende Entscheidung nicht möglich ist.

Letzteres gilt im Ergebnis auch für die Erklärung Nr. 20 des Rates zur Beendigung der vorläufigen Anwendung des CETA. In diesem Fall bestehen darüber hinaus Zweifel, ob die Erklärung inhaltlich geeignet ist, einen Vertrauenstatbestand zu begründen.

Für die Erklärung Nr. 21 Deutschlands in Bezug auf das Recht zur einseitigen Beendigung der vorläufigen Anwendung des CETA kommt es auf eine – in der Sache zweifelhafte – unionsrechtlich begründete Rechtswirkung nicht an. [REDACTED]

[REDACTED] kommt eine völkerrechtlich begründete Auslegungserheblichkeit in Bezug auf das CETA-Abkommen nach Art. 31 Abs. 2 Buchst. b) WVK in Betracht.