



Felix Boor

**Das Vertragsverletzungs-  
verfahren gegen das  
ungarische Hochschulgesetz  
und seine Auswirkungen  
auf die Internationalisierung  
des Europäischen  
Verwaltungsrechts**

Rechtswissenschaftliche  
Beiträge der  
Hamburger Sozialökonomie

Heft 42

Felix Boor

**Das Vertragsverletzungs-  
verfahren gegen das  
ungarische Hochschulgesetz  
und seine Auswirkungen  
auf die Internationalisierung  
des Europäischen  
Verwaltungsrechts**

Rechtswissenschaftliche  
Beiträge der  
Hamburger Sozialökonomie

Heft 42

**Dr. Felix Boor** ist Akademischer Rat a.Z. an der Professur für Öffentliches Wirtschaftsrecht mit Schwerpunkt Europäisches und Internationales Wirtschaftsrecht von Herrn Prof. Dr. Karsten Nowrot, LL.M. (Indiana) am Fachbereich Sozialökonomie der Universität Hamburg, zurzeit Professurvertreter für Öffentliches Recht an der Helmut-Schmidt-Universität der Bundeswehr, Hamburg.

## **Impressum**

Kai-Oliver Knops, Marita Körner, Karsten Nowrot (Hrsg.)  
Rechtswissenschaftliche Beiträge der Hamburger Sozialökonomie

Felix Boor  
Das Vertragsverletzungsverfahren gegen das ungarische Hochschulgesetz und seine Auswirkungen auf die Internationalisierung des Europäischen Verwaltungsrechts  
Heft 42, November 2020

Bibliografische Information der Deutschen Bibliothek  
Die Deutsche Bibliothek verzeichnet diese Publikationen in der Deutschen Nationalbibliografie;  
detaillierte bibliografische Daten sind im Internet unter <http://dnb.dnb.de> abrufbar.  
ISSN 2366-0260 (print)  
ISSN 2365-4112 (online)

Reihengestaltung: Ina Kwon  
Produktion: UHH Druckerei, Hamburg  
Schutzgebühr: Euro 5,-

Die Hefte der Schriftenreihe „Rechtswissenschaftliche Beiträge der Hamburger Sozialökonomie“ finden sich zum Download auf der Website des Fachgebiets Rechtswissenschaft am Fachbereich Sozialökonomie unter der Adresse:

<https://www.wiso.uni-hamburg.de/fachbereich-sozoek/professuren/koerner/fiwa/publikationsreihe.html>

Fachgebiet Rechtswissenschaft  
Fachbereich Sozialökonomie  
Fakultät für Wirtschafts- und Sozialwissenschaften  
Universität Hamburg  
Von-Melle-Park 9  
20146 Hamburg

Tel.: 040 / 42838 - 3521  
E-Mail: [Beate.Hartmann@uni-hamburg.de](mailto:Beate.Hartmann@uni-hamburg.de)

# Inhalt

<b>A.</b>	<b>Einleitung</b> .....	5
<b>B.</b>	<b>Das Europäische Verwaltungsrecht und die Europäisierung völkerrechtlicher Übereinkommen</b> .....	6
	I. Herausforderungen und Konsolidierungsstand des Europäischen Verwaltungsrechts .....	6
	II. Die „Europäisierung“ völkerrechtlicher Verträge .....	8
	1. Die völkerrechtliche Vertragsschlusskompetenz der EU .....	8
	2. Stellung der völkerrechtlichen Verträge im Recht der EU .....	10
	3. Die Sonderrolle des WTO-Rechts in der EuGH-Rechtsprechung .....	13
	a) Das GATT'47 als Prüfungsmaßstab für das EU-Recht .....	13
	b) Das WTO-Recht als europarechtlicher Prüfungsmaßstab .....	14
	c) Die unmittelbare Anwendbarkeit des WTO-Rechts .....	14
	d) Fazit .....	15
<b>C.</b>	<b>Das Vertragsverletzungsverfahren zum ungarischen Hochschulrecht</b> .....	16
	I. Die Rolle von George Soros in der Politik der ungarischen Regierung Orbán ..	16
	II. Die beiden Regelungen des ungarischen Hochschulgesetzes .....	18
	III. § 76 Abs. 1 lit. a) Hochschulgesetz und das General Agreement on Trade in Services .....	19
	IV. Verstoß gegen den Inländergleichbehandlungsgrundsatz des Art. XVII GATS...20	
	V. Koppelung mit der EU-Grundrechtecharta .....	22
	VI. Fazit .....	23
<b>D.</b>	<b>Zunehmende Internationalisierung des Europäischen Verwaltungsrechts</b> .....	24
	<b>Literaturverzeichnis</b> .....	28



## A. Einleitung\*

Obschon das Europarecht im Laufe der letzten zwanzig Jahre auch in der juristischen Ausbildung eine immer größere Rolle gespielt hat, nehmen wesentliche Nebengebiete wie die Europäische Verfassungsvergleichung und gerade auch das Europäische Verwaltungsrecht in der Lehre eine eher untergeordnete Rolle ein, obwohl sie in der Praxis immer stärker in den Vordergrund treten. So wird man die Rechtsstaatlichkeitsverfahren gemäß Art. 7 EUV, wie sie zurzeit gegen Polen und Ungarn durchgeführt werden, wohl kaum ohne den Rückgriff auf den in den Verfassungen der Mitgliedstaaten gelebten Rechtsstaatlichkeitsstandard durchführen können, um die in Art. 2 EUV genannten Grundwerte der Europäischen Union mit objektiven Kriterien zu versehen.<sup>1</sup> Genauso lässt sich gerade im Bereich des Europäischen Verwaltungsrechts eine deutliche Internationalisierung beobachten, d.h. dass über den Vollzug des Europarechts in den Mitgliedstaaten die völkerrechtlichen Verträge der Union eine neue wesentliche Durchsetzungsschärfe erhalten. Dies mag zwar für gestandene Internationalisten eine begrüßenswerte Entwicklung sein, doch erhalten diese Verträge teilweise dadurch eine wesentlich stärkere Stellung, als diejenige, die ihnen zukäme, wären sie allein von den Mitgliedstaaten abgeschlossen und ratifiziert worden. Der Schluss liegt nahe, dass bei zunehmender Verhandlungstätigkeit der Europäischen Union auch das gewachsene unionale Kompetenzgefüge in Richtung der Union verschoben werden könnte. Und wenn dann noch hinzukommt, dass nach der Auffassung des Europäischen Gerichtshofs (EuGH) neben oder statt der mitgliedstaatlichen Grundrechtskataloge die EU-Grundrechtecharta auf die völkerrechtlichen Verträge Anwendung findet, wird deutlich, dass dieser Entwicklung auch die Gefahr der Rechtsunklarheit, ja sogar Verwirrung innewohnt.

Da das Europäische Verwaltungsrecht nicht oder nur sehr selten Thema im Rahmen der juristischen Ausbildung sein dürfte, es sich aber um einen praktisch durchaus bedeutsamen Bereich handelt, soll zunächst eingegrenzt werden, welcher Bereich des Europäischen Verwaltungsrechts behandelt werden soll. Auf dieser Grundlage soll dann die zu beobachtende „Internationalisierung des Europäischen Verwaltungsrechts“ oder auch je nach Blickwinkel das Phänomen der „Europäisierung der völkerrechtlichen Verträge der EU“ erläutert werden.

Darauf aufbauend beschäftigt sich dieser Beitrag mit dem Urteil des Europäischen Gerichtshofs (EuGH) v. 6. Oktober 2020 zum ungarischen Hochschulgesetz,<sup>2</sup> das zumindest teilweise auf der Grundlage des Allgemeinen Dienstleistungshandelsabkommen (General Agreement on Trade in Services/ GATS) der Rechtsordnung der Welthandelsorganisation (WTO) im Rahmen eines Vertragsverletzungsverfahrens für europarechtswidrig erklärt wurde und der damit verbundenen Kritik. Die drohenden Auswirkungen auf das Europäische Verwaltungsrecht werden abschließend skizziert.

\* Ich danke Herrn Prof. Dr. Karsten Nowrot, Frau Kristina Hadzhieva und Herrn Julius Adler ganz herzlich für ihre sehr hilfreichen Anmerkungen und zahlreichen Hilfestellungen bei Erstellung des Textes.

1 Siehe zu *Viktor Orbán*s Einwand, das Rechtsstaatlichkeitsverfahren gegen Ungarn entbehre jeder objektiven Definition, *di Lorenzo*, Interview mit Viktor Orbán – „Meine kleine Handgranate reicht dafür nicht“, in: *Die Zeit* v. 26. November 2020.

2 EuGH, C-66/18 – *Kommission ./ Ungarn*.

## B. Das Europäische Verwaltungsrecht und die Europäisierung völkerrechtlicher Übereinkommen

### I. Herausforderungen und Konsolidierungsstand des Europäischen Verwaltungsrechts

Das Europäische Verwaltungsrecht hat sich mittlerweile als Teilgebiet der Europarechtswissenschaft fest etabliert, wenn es sich auch noch aufgrund seiner Vielschichtigkeit einer vollständigen dogmatischen Strukturierung verschließt. Dies folgt nicht zuletzt aus der Bedeutung des Effektivitätsgrundsatzes, der das gesamte Europarecht und damit auch das Verwaltungshandeln der Europäischen Union und der Mitgliedstaaten maßgeblich beeinflusst hat und auch weiterhin beeinflussen wird, sodass von Zeit zu Zeit Effektivitätserwägungen über dogmatische Ordnungsstrukturen gestellt werden, um das reibungslose Funktionieren der Union zu gewährleisten.<sup>3</sup> Dies führt zu langanhaltenden Modifikationsprozessen im Bereich der Eigenverwaltung wie im mitgliedstaatlichen Vollzugshandeln, sodass teilweise sogar gegen eine Systematisierung des Europäischen Verwaltungsrechts argumentiert wurde, dass angesichts der fehlenden einheitlichen Gesetzesgrundlage jede Dogmatisierung eine Einschränkung der Gesetzgeber bedeuten würde.<sup>4</sup>

Schon die Bildung einer abschließenden Definition dieses Teilrechtsgebiets fällt schwer, zumal auch das Europarecht selbst weit verstanden werden kann, sofern man das Recht der EMRK mit einbeziehen möchte, das zweifelsohne ebenfalls einen erheblichen Einfluss auf das unionale wie mitgliedstaatliche Verwaltungshandeln ausübt.<sup>5</sup> *Terhechte* hat mit den „Verwaltungsrechtsbeziehungen der Europäischen Union“ einen Überbegriff gefunden,<sup>6</sup> der sich dem Europarecht im engeren Sinne zuwendet, aber dennoch sehr große Bereiche des Verwaltungshandelns abdeckt. Dabei ist sicherlich zu bedenken, dass schon im nationalen Recht sich der Begriff der Verwaltung einer abschließenden Definition verschließt, und daher regelmäßig über eine Abgrenzung zu den beiden anderen Staatsfunktionen erschlossen wird.<sup>7</sup>

Nimmt man diese funktionale Betrachtungsweise auf, wird schnell klar, dass das Europäische Verwaltungsrecht nicht nur den Fokus auf die Eigenverwaltung der Europäischen Union, sondern alle Bereiche auch des mitgliedstaatlichen Vollzugs des Europarechts abdecken muss. Das bedeutet nicht zuletzt auch die regelmäßige Heranziehung einer rechtsvergleichenden Perspektive, die dieses Teilrechtsgebiet als etwas unhandlich erscheinen lässt. Das Europäische Verwaltungsrecht wird dementsprechend nicht selten als Sammlung der für die Durchsetzung des EU-Rechts erforderlichen Einzelregelungen und -verfahren verstanden, die vor allem dem Vollzug der unionalen Vorschriften in konkreten Situationen dienen.<sup>8</sup> Sofern man diesen wohl vorherrschenden funktionalen Ansatz weiterverfolgt, kann das Rechtsgebiet in drei Teilbereiche

3 Vgl. *Kahl*, in: Axer u.a. (Hrsg.), Das Europäische VerwR, 39 (41) m.w.N.: „Dabei haben die Entwicklungen an Zahl und Tiefe zugenommen, erweisen sich aber noch immer als stark fragmentarisch, sektoral und punktualistisch. In der Folge kommt es zu einem Verlust an dogmatischer Orientierung.“

4 So beispielsweise *Lepsius*, in: Jestaedt/ ders. (Hrsg.), Rechtswissenschaftstheorie, 36 ff.

5 *Stelkens*, in: Ders./ Bonk/ Sachs (Hrsg.), VerwVfG-Kommentar, Europäisches VerwR, Rn. 241 ff. bemüht sich verdienstvoll um eine Abgrenzung der beiden Bereiche „Internationales Verwaltungsrecht“ und „Europäisches Verwaltungsrecht“. Die Rechtsentwicklung lässt jedoch die gezogene Linie praktisch zunehmend verblassen.

6 *Terhechte*, in: Ders. (Hrsg.), VerwR der EU, §1 Rn. 6.

7 *Mager*, in: Axer u.a. (Hrsg.), Das Europäische VerwR, 11 (13) mwN.

8 *Everling*, DVBl. 1983, S. 649 (649); erläuternd *Mager*, in: Axer u.a. (Hrsg.), Das Europäische VerwR, 11 (14).

getrennt werden, die aber tatsächlich nie vollständig losgelöst voneinander betrachtet werden können:

An erster Stelle behandelt das Europäische Verwaltungsrecht die Regelungen und vor allem auch praktischen Handlungserfordernisse, die sich im Rahmen der Eigenverwaltung der Europäischen Union herausgebildet haben. Davon erfasst werden beispielsweise die Beihilfenaufsicht oder die Überwachung der landwirtschaftlichen Marktordnungen durch die Kommission, aber auch die mittelbare Eigenverwaltung durch die europäischen Agenturen.<sup>9</sup> Im Wesentlichen bildet für diesen Bereich nach wie vor das französische Recht die traditionelle Basis, obschon von den Organen unterstrichen wird, dass es sich dabei um eine von den Mitgliedstaaten losgelöste, autonome Rechtsentwicklung handelt.<sup>10</sup> Darüber hinaus spielt in diesem Zusammenhang gerade auch die rechtsvergleichende Fragestellung eine Rolle, ob und wie man aus den Einzelrechtsordnungen der Mitgliedstaaten als Teil der tradierten Rechtsgrundsätze ein allgemeines Verwaltungsrecht für die Institutionen der Europäischen Union ermitteln kann.<sup>11</sup> In diesem Zusammenhang ist zu beobachten, dass gerade die allgemeinen Regeln des Rechts der Eigenverwaltung durch die Kommission und Agenturen immer wieder neuen Modifikationsprozessen ausgesetzt sind, um den Eigenheiten der sektoralen Eigenverwaltung gerecht zu werden, deren Bereiche sich weit schlechter in die Referenzgebiete einordnen lassen, wie wir sie von der deutschen Rechtsordnung kennen (beispielsweise Baurecht, Polizei- und Ordnungsrecht, Kommunalrecht etc.).<sup>12</sup>

Der zweite Bereich des Europäischen Verwaltungsrecht, der durch den vorliegenden Fall zum ungarischen Hochschulrecht beeinflusst wird, betrifft den Vollzug der europäischen Rechtsakte durch die Mitgliedstaaten. Im Regelfall wird das unionale Recht mit den Mitteln des nationalen Verwaltungsrechts vollzogen.<sup>13</sup> Dieses muss dabei aber dementsprechend den Erfordernissen und den Eigenarten des Europarechts nachkommen. Die Mitgliedstaaten sind dabei nicht nur gehalten, das materielle nationale Verwaltungsrecht, das sich an erster Stelle in solchen Fällen schon aus den unionalen Gesetzgebungsakten ergibt, sondern gerade auch die Vorschriften und Verfahren des allgemeinen Verwaltungsrechts an die Erfordernisse der europäischen Effektivitätsbedürfnisse anzupassen.<sup>14</sup>

Und schließlich wird drittens der große Bereich des Verbunds- und Kooperationsverwaltungsrechts erfasst, also die Verwaltungsdurchführung durch das gemeinsame Wirken mehrerer Mitgliedstaaten untereinander oder mit den Institutionen der EU.<sup>15</sup> Die Handlungsformen des Verwaltungshandelns sind dabei sehr vielfältig und oft nicht vollständig ausnormiert, was im Einzelfall gerade im Bereich des Datenaustauschs zu grundrechtlichen Einschränkungen führen kann<sup>16</sup> Neben dem Informationsaustausch existieren in diesem Bereich aber auch Kontrollinstrumente wie Berichtspflichten oder gar Inspektionen, das Instrumentarium der Koordination von Zuständigkeiten, beispielsweise im sog. Netzwerk der Kartellbehörden, oder Verfahren der gemeinsamen Planung, die beispielsweise im Rahmen des Europäischen Strukturfonds eine große Rolle spielen. Ebenso bedeutsam ist gerade seit dem Inkrafttreten des Vertrags von Lissabon das institutionalisierte Zusammenwirken im Bereich des Ausschussverfahrens, in

9 Dazu ausführlich von *Danwitz*, *Europäisches Verwaltungsrecht*, 317 ff.

10 *Terhechte*, in: Ders. (Hrsg.), *VerwR der EU*, § 1 Rn. 1.

11 Siehe dazu beispielsweise die rechtsvergleichende Arbeit von *von Danwitz*, *Europäisches Verwaltungsrecht*, 11 ff.

12 *Terhechte*, in: Ders. (Hrsg.), *VerwR der EU*, § 1 Rn. 2.

13 Ausführlich *Mager*, in: Axer u.a. (Hrsg.), *Das Europäische VerwR*, 11 (15); von *Arnauld*, in: *Terhechte* (Hrsg.), *VerwR der EU*, § 2 Rn. 6 spricht in diesem Zusammenhang treffend von einem „Vollzugsföderalismus“.

14 Vgl. von *Arnauld*, in: *Terhechte* (Hrsg.), *VerwR der EU*, § 2 Rn. 45.

15 *Mager*, in: Axer u.a. (Hrsg.), *Das Europäische VerwR*, 11 (16 f.).

16 Siehe dazu beispielsweise EuGH, Rs. 293/12 *Digital Rights Ireland Ltd.*, Rn. 48 ff.; BVerfGE 141, 220 (333 ff.) *BKA-Gesetz*.



dessen Rahmen die Verwaltungen Einfluss auf die Kommission ausüben können.<sup>17</sup>

Bereits Mitte der 1980er Jahre hat der ehemalige Richter des Europäischen Gerichtshofs *Everling* ausgeführt, dass sich gerade die nationalen Verwaltungsrechtsordnungen weitgehend losgelöst von den Entwicklungen in anderen Staaten etabliert haben und daher oftmals die nationale Identität widerspiegeln. Er konnte bereits damals die Unterschiede in den Bereichen Rechtsschutz, der Zuerkennung von subjektiven Rechten oder der Kontrolldichte in den nationalen Rechtsordnungen als wesentliche Hindernisse auf dem Weg zu einer Harmonisierung identifizieren.<sup>18</sup> *Rengeling* hat in diesem Zusammenhang beobachtet, dass dabei der europäische Effektivitätsgrundsatz oftmals mit der Autonomie der mitgliedstaatlichen Institutionen und Verfahren kollidiert, sodass die Herstellung eines ausreichenden Gleichgewichts eine wesentliche Herausforderung des Europäischen Verwaltungsrechts sein muss.<sup>19</sup> *Ruffert* ergänzt, dass die Inkohärenz des Rechtsstoffs, die Pluralität der beteiligten Rechtsordnungen und schließlich eine allgemeine Unsicherheit in der Methodenfrage die dogmatische Erfassung des Rechtsgebiets erschweren.<sup>20</sup> Positiv kann jedoch festgestellt werden, dass in den letzten Jahren der Schwerpunkt der rechtswissenschaftlichen Bemühungen eher darauf zu liegen scheint, eine sich über alle Ebenen erstreckende Verwaltungskooperation zu gewährleisten.<sup>21</sup>

Ein wesentliches Phänomen dieses Systems der gegenseitigen Abhängigkeiten ist das Reagieren auf neue Rechtsentwicklungen, die naturgemäß in einem besonderen Maße in der Rechtsprechung des EuGH ihren Ausgang nehmen. Eine Frage, die sich dabei schon seit einigen Jahren immer stärker in den Vordergrund schiebt, ist mit der Einbindung der völkerrechtlichen Übereinkommen in die Europäische Rechtsordnung und damit mit deren „Europäisierung“ verbunden.

## II. Die „Europäisierung“ völkerrechtlicher Verträge

### 1. Die völkerrechtliche Vertragsschlusskompetenz der EU

Die Union verfügt über die außenpolitische Kompetenz, völkerrechtliche Übereinkünfte abzuschließen. Dies folgt nunmehr ausdrücklich aus Art. 216 Abs. 1 AEUV i.V.m. Art. 47 EUV, der der Europäischen Union eine Rechtspersönlichkeit zubilligt. Diese Kompetenz wird wie jede Handlung der Union durch das Prinzip der begrenzten Einzelermächtigung gem. Art. 5 Abs. 1 EUV eingegrenzt. Nach Art. 216 Abs. 1 AEUV kann die EU, „mit einem oder mehreren Drittländern oder einer oder mehreren internationalen Organisationen eine Übereinkunft schließen“. Art. 216 Abs. 1 AEUV enthält dabei keine eigene Ermächtigungsgrundlage für einen Vertragsschluss, sondern verweist zunächst nur auf die ausdrücklich geregelten Vertragsschlusskompetenzen.<sup>22</sup> Solche ausdrückliche Kompetenzen finden sich insbesondere für Handelsübereinkommen in Art. 207 AEUV, für das Sicherstellen von Humanitärer Hilfe in Art. 214 Abs. 6 AEUV, für Assoziierungsübereinkommen in Art. 217 AEUV und für den nunmehr offenbar endgültig gescheiterten EMRK-Beitritt in Art. 6 Abs. 2 EUV sowie für die Übereinkünfte im

17 Siehe Aufstellung bei *Mager*, in: Axer u.a. (Hrsg.), Das Europäische VerwR, 11 (17).

18 *Everling*, NVwZ 1987, 1 ff.

19 So *Rengeling*, VVDStRL 53 (1994), 202 (229 f., 232).

20 *Ruffert*, in: Axer u.a. (Hrsg.), Das Europäische VerwR, 205 (206 ff.).

21 Siehe *Pache*, VVDStRL 66 (2007), 106 (135 ff.); *Groß*, VVDStRL 66 (2007), 152 (169 ff.).

22 *Lachmayer/ von Förster*, in: von der Groeben/ Schwarze/ Hatje (Hrsg.), Europäisches Unionsrecht, Art. 216 AEUV, Rn. 2.

Rahmen der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik (GASP) in Art. 37 EUV.<sup>23</sup>

Neben den ausdrücklich in den Verträgen festgesetzten Außenkompetenzen hat der EuGH beginnend mit seiner AETR-Rechtsprechung aus dem Jahre 1971 den Weg geebnet, über die Innenkompetenzen die Außenkompetenz der Europäischen Union zu erweitern.<sup>24</sup> Im Wesentlichen hat diese Rechtsprechung Eingang in Art. 216 Abs. 1 Var. 2-5 AEUV wieder. Gemäß Art. 216 Abs. 1 Var. 2 AEUV kann die Union eine Übereinkunft schließen, wenn der Abschluss im Rahmen der Politik der Union zur Verwirklichung eines in den Verträgen festgesetzten Ziels erforderlich ist. In der Literatur wird darin zumeist ein Verweis auf die in Art. 3 EUV genannten Ziele der Union verstanden.<sup>25</sup> Etwas ungenau wird daraus gefolgert, dass die Außenkompetenz nunmehr der Innenkompetenz folge, sofern das Kriterium der „Erforderlichkeit“ erfüllt sei. Richtigerweise wird man den Begriff der „Erforderlichkeit“ aber so interpretieren müssen, dass aus einer Innenkompetenz nur dann eine Außenkompetenz folgen kann, wenn erstere ersichtlich nicht ausreicht, um ein Vertragsziel optimal zu erfüllen,<sup>26</sup> sodass Art. 216 Abs. 1 Var. 2 AEUV also eher eine Komplementärfunktion erfüllt als tatsächlich als Grundlage für eine erhebliche Außenkompetenzerweiterung zu dienen.<sup>27</sup>

Auch die dritte Variante der Vorschrift, wonach eine Übereinkunft in dem Falle geschlossen werden könne, wenn ein verbindlicher Rechtsakt einen solchen Abschluss vorsieht, wird man wohl nicht in der Weise auslegen können, dass aus einem Sekundärakt gem. Art. 288 AEUV eine Kompetenzerweiterung gefolgert werden kann. In den Verhandlungen mit einem Drittstaat wird man auch als so „wesentlich“ im Sinne des Art. 290 Abs. 1 UAbs. 2 S. 2 AEUV betrachten müssen, dass weder ein entsprechender delegierter Rechtsakt gem. Art. 290 Abs. 1 AEUV noch ein Durchführungsrechtsakt gem. Art. 291 Abs. 2 AEUV als Grundlage für eine Erweiterung der Außenkompetenzen dienen könnte.<sup>28</sup>

Die weiteren Varianten 4 und 5 des Art. 216 Abs. 1 AEUV wird man wohl soweit zusammenkürzen können, dass eine entsprechende Kompetenz dann vorliegt, wenn ein von einem Mitgliedstaat geschlossener Vertrag droht, die Anwendung von Sekundärrecht zu behindern, der Anwendungsbereich eines unionalen Rechtsakts also eröffnet ist und Widersprüche zumindest zukünftig möglich sind. Die Vorschrift versucht also, eine mitgliedstaatliche Pflichtenkollision zu vermeiden.<sup>29</sup> Da im Ergebnis die Varianten 2 bis 5 eher restriktiv auszulegen sind, wird man regelmäßig eine explizite Außenkompetenz für das Handeln über Art. 216 Abs. 1 Var. 1 AEUV den Verträgen selbst entnehmen müssen.

Mit dieser Feststellung ist jedoch nicht die Vermutung verbunden, dass es sich dabei um eine ausschließliche Kompetenz der Europäischen Union handelt. Aus nationalstaatlicher Sicht stehen in diesem Zusammenhang häufig verfassungsrechtliche Fragen im Vordergrund, die eine solche Konstruktion aufwirft und oftmals dazu führen, dass diese Übereinkommen als sog. „gemischte Übereinkommen“ nicht nur von der Europäischen Union, sondern

23 Siehe dazu die detaillierte Aufzählung bei *Mögele*, in: Streinz (Hrsg.), EUV/ AEUV-Kommentar, Art. 216 AEUV, Rn. 15 ff.; *Schmalenbach*: Calliess/Ruffert (Hrsg.), Art. 216 AEUV, Rn. 9; *Haratsch/ Koenig/ Pechstein*, Europarecht, Rn. 1433 ff.

24 Vgl. EuGH, Rs. C-22/70 – *AETR*; dazu ausführlich *Dörr*, EuZW 1996, 39 ff.

25 Kritisch *Vöneky/ Beylage-Harman*, in: Grabitz/ Hilf/ Nettesheim (Hrsg.), Das Recht der EU, Art. 216 AEUV, Rn. 9, die darauf hinweisen, dass dieser Verweis nicht eindeutig ist, zumal auch andere Vorschriften wie Art. 5 Abs. 4 EUV auf die Ziele der Union verweisen, ohne dass dadurch eine neue Vertragsschlusskompetenz entstehe. Allein der Verweis auf Art. 3 EUV sei nicht ausreichend, um eine Vertragskompetenz zu begründen. Es handle sich dabei um eine unzulässige Durchbrechung der Trennung zwischen Aufgaben- und Befugnisnormen, zu dieser Unterscheidung vgl. *Kotzur*, DÖV 2005, 313 (313 f.).

26 So auch EuGH, Rs. C-476/98 – *Open Skies*.

27 Vgl. *Vöneky/ Beylage-Harman*, in: Grabitz/ Hilf/ Nettesheim (Hrsg.), Das Recht der EU, Art. 216 AEUV, Rn. 11.

28 Vgl. *Vöneky/ Beylage-Harman*, in: Grabitz/ Hilf/ Nettesheim (Hrsg.), Das Recht der EU, Art. 216 AEUV, Rn. 13.

29 *Schmalenbach*, in: Calliess/ Ruffert (Hrsg.), EUV/ AEUV-Kommentar, Art. 216 AEUV, Rn. 20.

auch von den Mitgliedstaaten ratifiziert werden müssen.<sup>30</sup> Darin liegt wiederum für die außenhandelspolitische Kompetenz ein erheblicher Unsicherheitsfaktor, der in Einzelfällen die außenpolitische Handlungsfähigkeit der Union faktisch erheblich beeinträchtigen kann.<sup>31</sup> Sobald ein von einem völkerrechtlichen Vertrag berührter Regelungsbereich in die ausschließliche Kompetenz der Mitgliedstaaten fällt, müssen jedenfalls die betreffenden Übereinkommen als „gemischte Verträge“ geschlossen werden.<sup>32</sup> Da aber selbst ein Kompetenzmangel hinsichtlich eines kleinen Vertragsteils sich auf das vollständige Vertragswerk auswirken könnte,<sup>33</sup> wird in der Praxis die Notwendigkeit der mitgliedstaatlichen Beteiligung durch die Einfügung eines Kapitels zur „politischen Zusammenarbeit“ oft sogar künstlich hergestellt.<sup>34</sup> Zu diesen gemischten Verträgen gehören nicht nur die weitaus meisten Assoziierungsabkommen und die „neuartigen“ – meist sehr umfangreichen – Freihandelsübereinkommen, sondern gerade auch das WTO-Übereinkommen mit seinen Anhängen. Die interne Kompetenzverteilung wird dabei aber von der Union den Vertragspartnern generell nicht offengelegt. Der überwiegende Teil der Übereinkommen der EU wird unabhängig von der Vertragsart von der EU sowie allen Mitgliedstaaten gezeichnet, sodass in jedem Fall bei Vertragsverletzungen faktisch eine gesamtschuldnerische Haftung eintritt,<sup>35</sup> da die internen Kompetenzverteilungen für den Vertragspartner gemäß Art. 46 Abs. 1 Wiener Vertragsrechtskonvention in analoger Anwendung nicht beachtlich sind.

## 2. Stellung der völkerrechtlichen Verträge im Recht der EU

Was die Einbindung der so abgeschlossenen völkerrechtlichen Verträge in das Europarecht anbelangt, verfolgt der EuGH im Gegensatz beispielsweise zu der deutschen Rechtsordnung grundsätzlich einen eher monistischen Ansatz<sup>36</sup> und sieht spätestens seit der Rechtssache *Haegemann* die völkerrechtlichen Übereinkommen, die von der Union abgeschlossen worden sind, als „integrierenden“ Bestandteil des Unionsrechts an.<sup>37</sup> Sie genießen daher notwendigerweise einen Rang über dem Sekundärrecht,<sup>38</sup> wohl aber auch einen Rang unter dem Primärrecht, damit es den mitgliedstaatlichen und unionalen Organen möglich bleibt, Völkervertragsrecht nicht zu befolgen, wenn dieses mit dem Primärrecht im Widerspruch stünde.<sup>39</sup> Ein Vertrags-

30 Zu der Typologie der gemischten Übereinkommen siehe *Kumin/ Bittner*, EuR-Beil. 2012, 75 (76 ff.).

31 Aus diesem Grund werden die neueren Handelsverträge oft entlang der Kompetenzlinien in einen EU- und einen gemischten Teilvertrag aufgeteilt, dazu *Arnold/ Klamert*, in: Dausen/ Ludwigs (Hrsg.), Hdb. des EU-Wirtschaftsrechts, K.I.5, Rn. 79.

32 Dazu *Lorenzmeier*, in: Grabitz/ Hilf/ Nettesheim (Hrsg.), Das Recht der EU, Art. 218 AEUV, Rn. 51 ff.; *Lachmayer/ von Förster*, in: von der Groeben/ Schwarze (Hrsg.), Europäisches Unionsrecht, Art. 216 AEUV, Rn.14.

33 So Generalanwältin Kokott, Schlussantrag zu EuGH, Rs. C-13/07, Rn.121 (sog. *Pastis-Formel*); *Mögele*, in: Streinz (Hrsg.), EUV/ AEUV-Kommentar, Art. 216 AEUV, Rn. 41.

34 So *Schmalenbach*, in: Calliess/ Ruffert (Hrsg.), EUV/ AEUV-Kommentar, Art. 216 AEUV, Rn. 5.

35 Vgl. EuGH, Rs. C-53/96 – *Hermes*, Rn. 14; *Vöneky/ Beylage-Harmann*, in: Grabitz/ Hilf/ Nettesheim (Hrsg.), Das Recht der EU, Art. 216 AEUV, Rn. 3.

36 So ausdrücklich *Bieber/ Epiney/ Haag/ Kotzur*, Die Europäische Union, § 36 Rn. 30 mwN. Diese Einordnung ist aber insbesondere nach der Entscheidung EuGH, verb. Rs. C-402/05 P und C-415/05 P – Kadi I, in der ein deutlich dualistischer Ansatz herangezogen wurde, weiterhin umstritten, so *Streinz*, Europarecht, § 19 Rn. 1266 Fn. 16; *Schmalenbach*, in: Calliess/ Ruffert (Hrsg.), EUV/ AEUV-Kommentar, Art. 216 AEUV, Rn. 31 f.

37 Siehe dazu EuGH, Rs. C-181/73 – *Haegemann*, Rn. 2/6; Rs. C-12/86 – *Demirel*, Rn. 7; Rs. C-240/09 – *Lesoochranské zoskupenie*, Rn. 30.

38 Ständige Rspr. seit EuGH, Rs. 21-24/72 – *International Fruit Company*; dazu *Bieber/ Epiney/ Haag/ Kotzur*, Die Europäische Union, § 36 Rn. 30.

39 So beispielsweise *Groux/ Manin*, Die Europäischen Gemeinschaften in der Völkerrechtsordnung, 130; *Hummer*, Enge und Weite der „Treaty Making Power“ der Kommission der EG nach dem EWG-Vertrag, in FS Grabitz (1995),

schluss führt also schon nach dem Wortlaut des Art. 216 Abs. 2 AEUV zur Geltung in der Rechtsordnung der Union und zwar ohne dass noch ein weiterer Transformationsakt in die Unionsrechtsordnung notwendig wäre.<sup>40</sup> Das bedeutet nicht nur eine grundsätzliche Verpflichtung der europäischen Institutionen, sich an das Übereinkommen zu halten, sondern gerade auch eine Bindung der Mitgliedstaaten an diese völkerrechtlichen Regelungen, die dann teilweise bei ausreichender Detailliertheit, Unbedingtheit und individualschützendem Inhalt sogar eine unmittelbare Anwendbarkeit für sich beanspruchen können.<sup>41</sup>

Die meisten völkerrechtlichen Verträge, die auf diesem Wege Bestandteil des Europarechts werden, genießen dadurch den unbedingten Anwendungsvorrang des Europarechts und damit eine höhere „Durchsetzungseffizienz“ als diejenigen Verträge, die allein durch den Mitgliedstaat abgeschlossen worden sind.<sup>42</sup> Die Kommission als Hüterin des EU-Rechts hat in der Vergangenheit mitgliedstaatliche Verstöße gegen die von den Organen abgeschlossenen völkerrechtlichen Übereinkommen gerügt und ist teilweise im Wege des Vertragsverletzungsverfahrens gegen sie vorgegangen.<sup>43</sup>

An dieser Stelle kommt die dogmatisch reizvolle Frage ins Spiel, ob der EuGH bei den „gemischten“ Verträgen mitgliedstaatliche Verstöße im Wege des Vertragsverletzungsverfahrens auch dann durchsetzen kann, wenn der Mitgliedstaat innerhalb seiner Binnenkompetenz gehandelt hat. Anders formuliert könnte auch gefragt werden, ob die Kommission Hüterin wirklich aller Vertragsverpflichtungen ist.

Denn wenn der Abschluss eines gemischten Vertrages notwendig war, können bestimmte Bereiche des entsprechenden Vertrags unionsintern in den ausschließlichen Kompetenzbereich der Mitgliedstaaten fallen.<sup>44</sup> Eine Durchsetzung des völkerrechtlichen Vertrags durch die Europäische Union würde dementsprechend ein vertragswidriges Eingreifen in die mitgliedstaatlichen Kompetenzen bedeuten.<sup>45</sup> *Arnold* und *Klamert* argumentieren, dass dem Gerichtshof keine Kompetenz zukomme, den Vertragsteil zu interpretieren, für den nur eine Bindung der Mitgliedstaaten bestehe. Dies sei jedenfalls dann der Fall, wenn sich aus dem Parteiwillen eine entsprechende Trennung ergebe.<sup>46</sup> *Heliskoski* weist in diesem Zusammenhang allerdings darauf hin, dass eine solche genaue Trennung nur sehr selten zu ermitteln sein wird.<sup>47</sup> *Schmalenbach* unterstreicht richtigerweise, dass die Union weder zu einer solchen Kompetenzverschiebung durch den Abschluss gemischter Abkommen befugt ist, noch dass ein entsprechender Wille der Mitgliedstaaten vermutet werden kann.<sup>48</sup>

Der EuGH hat sich in seiner Rechtsprechung zum Übereinkommen über handelsbezogene Aspekte der Rechte des geistigen Eigentums (Agreement on Trade-Related Aspects of

195 (206).

40 *Arnold/ Klamert*, in: Dausen/ Ludwigs (Hrsg.), Hdb. des EU-Wirtschaftsrechts, K.I.5, Rn. 70.

41 EuGH, Rs. C.135/10 – *SCF*, Rn. 37; *Schmalenbach*, in: Calliess/ Ruffert (Hrsg.), EUV/ AEUV-Kommentar, Art. 216 AEUV, Rn. 33-41; zu den Ausnahmen beispielsweise *Arnold/ Klamert*, in: Dausen/ Ludwigs (Hrsg.), Hdb. des EU-Wirtschaftsrechts, K.I.5, Rn. 78, dazu gehört insbesondere ein Ausschluss der direkten Anwendbarkeit durch den Vertrag selbst, wie dies in den meisten neueren Handelsabkommen geregelt ist, so beispielsweise Art. 30.6. CETA.

42 J. Lohse, EPL 18 (2012), 249 (267 f.); zustimmend *Stelkens*, in: Ders./ Bonk/ Sachs (Hrsg.), VwVfG-Kommentar, Europäisches VerwR, Rn. 244.

43 So beispielsweise EuGH, Rs. C-61/94 – *Kommission ./ Deutschland*; Rs. C-13/00 – *Kommission ./ Irland*; Rs. C-239/03 – *Kommission ./ Frankreich*; Rs. C-173/05 – *Kommission ./ Italien*.

44 *Schmalenbach*, in: Calliess/ Ruffert (Hrsg.), EUV/ AEUV-Kommentar, Art. 216 AEUV, Rn. 43.

45 So ausdrücklich *Epiney*, EuZW 1999, 5 (7 f.); *Lachmayer/ von Förster*, in: von der Groeben/ Schwarze/ Hatje (Hrsg.), Europäisches Unionsrecht, Art. 216 AEUV, Rn. 21; *Schmalenbach*, in: Calliess/ Ruffert (Hrsg.), EUV/ AEUV\_Kommentar, Art. 216 AEUV, Rn. 43.

46 *Arnold/ Klamert*, in: Dausen/ Ludwigs (Hrsg.), Hdb. des EU-Wirtschaftsrechts, K.I.5., Rn. 101

47 *Heliskoski*, Nordic Journal of International Law 69 (2000), 395 (411). Aus dieser Schlussfolgerung plädiert er in Zweifelsfällen wohl eher für eine Durchsetzung der völkerrechtlichen Verträge gegenüber den Mitgliedstaaten durch den EuGH.

48 *Schmalenbach*, in: Calliess/ Ruffert (Hrsg.), EUV/ AEUV-Kommentar, Art. 216 AEUV, Rn. 43, 48.

Intellectual Property Rights/ TRIPS) auf der Grundlage des Vertrags von Maastricht prinzipiell diesem Ansatz angeschlossen und in der Rechtssache *Dior* festgestellt, dass die Frage der unmittelbaren Wirksamkeit der TRIPS-Rechtsordnung in den Kompetenzbereich der Mitgliedstaaten und damit durch die nationalen Rechtsordnungen und Gerichte zu beantworten ist.<sup>49</sup> Seit dem Vertrag von Nizza dürften aber TRIPS- wie GATS-Übereinkommen vollständig in die unionale Kompetenz gefallen sein.<sup>50</sup> Der EuGH scheint auf der Grundlage des Vertrags von Lissabon im Bereich der übrigen WTO-Bestandteile jedenfalls eher wenig Bedenken hinsichtlich der Kompetenzgrenzen zu den Mitgliedstaaten zu haben.<sup>51</sup> Auch *Bungenberg* geht davon aus, dass gerade im Bereich der Dienstleistungen durch den Lissabonner Vertrag bei zukünftigen Reformen des WTO-Übereinkommens wohl nicht mehr von der Notwendigkeit eines „gemischten“ Übereinkommens ausgegangen werden müsse, da der Handel mit Dienstleistungen grundsätzlich nach Art. 207 Abs. 4 AEUV in die ausschließliche Unionskompetenz falle.<sup>52</sup> Dem ist grundsätzlich auch zuzustimmen. Mit dem Lissabonner Vertrag ist angesichts der ausdrücklich festgelegten ausschließlichen Zuständigkeiten gemäß Art. 3 Abs. 1 lit. e) AEUV tatsächlich der Raum für einen gemischten Vertrag erheblich kleiner geworden.<sup>53</sup> Nach einem zukünftigen Abschluss der Doha-Verhandlungsrunde zur Reform der WTO wäre daher auch grundsätzlich die EU alleine für die Ratifizierung zuständig. Zu bedenken ist allerdings, dass in einem solchen Fall aus völkerrechtlicher Sicht unklar wäre, welche Konsequenzen sich WTO-intern für die Mitgliedschaft der EU-Mitgliedstaaten daraus ergeben würden.<sup>54</sup>

Gerade die ausschließliche Kompetenz im Bereich des GATS ist aus mitgliedstaatlicher Sicht nicht unproblematisch. Im direkten Vergleich beispielsweise zum Allgemeinen Zoll- und Handelsabkommen (General Agreement on Tariffs and Trade/ GATT), das mit dem Warenverkehr einen klar abgrenzbaren Gegenstand und Umfang aufweist, erlaubt gerade das Institut der Inländerbehandlung des Art. XVII GATS tiefe Eingriffe in die mitgliedstaatlichen Binnenkompetenzen.<sup>55</sup> Nach der Inländerbehandlung des Art. XVII GATS müssen den ausländischen Marktteilnehmern in ausgewählten Sektoren im Wesentlichen gleiche Wettbewerbsbedingungen wie den Inländern garantiert werden.<sup>56</sup> So wurden beispielsweise gerade im Rahmen des GATS immer wieder von US-amerikanischer Seite eine Gleichstellung von öffentlichen Körperschaften und privaten Unternehmen gefordert. Im Detail können also erhebliche Abweichungen von der Dienstleistungsfreiheit des Art. 56 AEUV bestehen. Zudem regeln die EU-Grundfreiheiten gerade nicht die Fälle der Inländerbehandlung, die durch Art. XVII GATS geregelt werden, denn die Inländerbehandlung lässt nach den Grundsätzen einer Inländerdiskriminierung für Nicht-EU-Bürger auch einen Standard unterhalb des EU-Rechts zu.

49 EuGH, Verb. Rs. C-300/98 und C-392/98 – *Parfums Christian Dior SA*, Rn. 48.

50 *Vedder*, EuR-Beih. 2007/3, 57 (88).

51 *Schmalenbach*, in: Calliess/ Ruffert (Hrsg.), EUV/ AEUV-Kommentar, Art. 216 AEUV, Rn. 54.

52 *Bungenberg*, in: Terhechte (Hrsg.), VerwR der EU, § 11 Rn. 5; zustimmend *Haratsch/ Koenig/ Pechstein*, Europarecht, Rn. 1466.

53 So auch *Haratsch/ Koenig/ Pechstein*, Europarecht, Rn. 1466.

54 *Ibid.*, Rn. 1467.

55 Ähnlich *Streinz*, Europarecht, Rn. 1278.

56 Art. XVII GATS: „1. *In the sectors inscribed in its Schedule, and subject to any conditions and qualifications set out therein, each Member shall accord to services and service suppliers of any other Member, in respect of all measures affecting the supply of services, treatment no less favourable than that it accords to its own like services and service suppliers.*

2. *A Member may meet the requirement of paragraph 1 by according to services and service suppliers of any other Member, either formally identical treatment or formally different treatment to that it accords to its own like services and service suppliers.*

3. *Formally identical or formally different treatment shall be considered to be less favourable if it modifies the conditions of competition in favour of services or service suppliers of the Member compared to like services or service suppliers of any other Member.*“

Daher ist fraglich, ob der EuGH nicht bemüht sein sollte, Kollisionen zwischen den ausschließlichen EU-Kompetenzen und den mitgliedstaatlichen Binnenkompetenzen durch Auslegung der betreffenden Vertragsnormen behutsam abzumildern und unter Berücksichtigung des Vertragszwecks die Interessen der EU und der Mitgliedstaaten zusammenzuführen. Die von der Generalanwältin *Kokott* angeratene richterliche Zurückhaltung und Begrenzung der Prüfungskompetenz auf offensichtliche Vertragsverletzungen erscheint vor diesem Hintergrund durchaus angemessen,<sup>57</sup> um letztlich die zumindest aus Sicht der mitgliedstaatlichen Verfassungen oft bei Ratifikation des Europäischen Primärrechts wenig vorhersehbaren und daher im Zweifelsfall schwer verdaulichen Kompetenzverschiebungen zu entschärfen.

Der EuGH begründet indes seine Kompetenz, das WTO-Recht gegenüber den Mitgliedstaaten durchzusetzen, mit der Notwendigkeit seiner einheitlichen Auslegung.<sup>58</sup> Dieses Argument ist aber aufgrund der Tatsache, dass der Streitbeilegungsmechanismus der WTO die Letztentscheidungskompetenz für sich beansprucht, gerade für das WTO-Recht nicht überzeugend.<sup>59</sup>

### 3. Die Sonderrolle des WTO-Rechts in der EuGH-Rechtsprechung

#### a) *Das GATT'47 als Prüfungsmaßstab für das EU-Recht*

Eine für die Entwicklung der EuGH-Rechtsprechung wesentliche Auseinandersetzung, die zunächst noch nach dem alten GATT'47-Recht beurteilt wurde, betraf die Bananenmarktverordnung der EU, die die Bananenmarkteinfuhr der sog. „Dollarbananen“ aus südamerikanischer Produktion mit einer mengenmäßigen Einfuhrbeschränkung versah, um die Einfuhr der sog. AKP-Bananen, die hauptsächlich aus den ehemaligen Koloniegebieten Frankreichs stammen, zu fördern. Das führte letztlich zu einer erheblichen Marktverzerrung und einer starken Preissteigerung, die unter anderem gerade auch bei deutschen Fruchthäusern, die zum Großteil bis dahin ausschließlich südamerikanische Bananen importiert hatten, schwere finanzielle Einbußen verursachte. Die Bundesrepublik Deutschland wendete sich mit einer Nichtigkeitsklage erfolglos gegen die entsprechende Verordnung mit dem Argument, diese verletze das damalige GATT-Recht.<sup>60</sup>

Der EuGH zieht insbesondere die Präambel des GATT'47 heran, die die Möglichkeit von Verhandlungen „auf der Grundlage der Gegenseitigkeit und zum gemeinsamen Nutzen“ betont. Das ganze Abkommen zeichne sich durch eine hohe Flexibilität seiner Bestimmungen aus. Insbesondere spielten Konsultationen bei den Möglichkeiten eines Abweichens, den Maßnahmen, die bei außergewöhnlichen Schwierigkeiten getroffen werden können, sowie im Rahmen des Systems der Streitbeilegung eine besondere Rolle.<sup>61</sup> Der EuGH urteilte daher, dass das GATT-Recht keinen unbedingten Charakter aufweise<sup>62</sup> und damit nicht geeignet sei, als Prüfungsmaßstab für die Rechtmäßigkeit eines Unionsrechtsakts zu dienen. Er verneinte daher die Zulässigkeit der darauf gerichteten Nichtigkeitsklage.<sup>63</sup>

57 Schlussantrag der Generalanwältin *Kokott* v. 5. März 2020 zu C-66/18, Rn. 87 f.

58 EuGH, verb. Rs. C-300/98 und C-392/98 – *Parfums Christian Dior*, Rn. 32 ff, 35.

59 Vgl. EuGH, Rs. C-377/02 – *Léon von Parys*, Rn. 48.

60 EuGH, Rs. C-280/93 – *Deutschland ./.* *Rat*, Rn. 103 ff.

61 *Ibid.*, Rn. 106; ständige Rspr. seit EuGH, verb. Rs. C-21-24/72 – *International Fruit Company*, Rn. 21 und 25 f.

62 EuGH, Rs. C-280/93 – *Deutschland ./.* *Rat*, Rn. 110.

63 *Ibid.*, Rn. 112.

### **b) Das WTO-Recht als europarechtlicher Prüfungsmaßstab**

Diese Grundlinien, die zum GATT'47 entwickelt worden sind, wurden auch zu dem 1994 reformierten WTO-Recht beibehalten. In einem von Portugal angestrebten Nichtigkeitsverfahren gegen ein von der Gemeinschaft abgeschlossenes Textilübereinkommen mit Pakistan, das in einigen Bereichen von den Regelungen des GATT'94 sowie des Agreement on Textiles and Clothing (ATC) abwich, wiederholte der Gerichtshof die zum GATT'47 entwickelten Grundsätze. Zwar weiche das durch das WTO-Übereinkommen geschaffene System gerade im Bereich der Streitschlichtung erheblich von dem ursprünglichen GATT'47-System ab. Doch auch im Rahmen des Streitschlichtungsverfahrens sei sogar noch nach Erlass einer Panel-Entscheidung gemäß Art. 22 Dispute Settlement Understanding (DSU) die Möglichkeit einer Lösung durch den Verhandlungsweg vorgesehen.<sup>64</sup> Dürften die Gerichte nun mit den WTO-Übereinkünften unvereinbare innerstaatliche Rechtsvorschriften nicht anwenden, würde den Legislativ- wie Exekutivorganen die durch Art. 22 DSU eingeräumte Möglichkeit genommen, auf dem Verhandlungsweg Lösungen zu erreichen.<sup>65</sup> Eine teleologische Auslegung des WTO-Übereinkommens lasse daher den Mitgliedern Raum selbst zu entscheiden, wie sie die Übereinkünfte in ihrer internen Rechtsordnung umzusetzen haben.<sup>66</sup>

Im Ergebnis stellt sich der EuGH also auf den Standpunkt, dass das Einräumen eines Klagerichts im Rahmen der Nichtigkeitsklage auf der Grundlage des WTO-Rechts die außenpolitische Position der EU bei zukünftigen Verhandlungen, die naturgemäß nur auf eine temporäre Lösung abzielten, einschränken könnte.<sup>67</sup> Die handelspolitischen Verhandlungspartner würden dann möglicherweise im Wissen einer stattgegebenen Nichtigkeitsklage sich weniger geneigt zeigen, ihrerseits gegenüber der EU handelspolitische Zugeständnisse zu machen. Um diese Situation zu vermeiden, müsse stets der Aspekt der Gegenseitigkeit gegeben sein. Insofern zeichne sich das WTO-Recht durch eine besondere „Geschmeidigkeit“ aus.

Diese Auffassung des EuGH basiert nicht zuletzt auf der Erwägung, dass die Gerichte einiger WTO-Mitglieder, die zu den wichtigsten Handelspartnern der Gemeinschaft gehörten, ebenfalls ein Heranziehen des WTO-Übereinkommens zur Überprüfung der Rechtmäßigkeit interner Vorschriften ausschließen.<sup>68</sup> So hatten beispielsweise auch die US-amerikanischen Gerichte eine solche Anwendung des GATT-Rechts ausgeschlossen.<sup>69</sup>

### **c) Die unmittelbare Anwendbarkeit des WTO-Rechts**

Die Kritik an dieser Rechtsprechung fokussiert sich auf die damit zusammenhängende Frage der unmittelbaren Wirkung bzw. unmittelbaren Anwendbarkeit des WTO-Rechts, die der EuGH regelmäßig letztlich basierend auf der dargestellten Beurteilung des alten GATT'47-System ebenso verneint.<sup>70</sup> Damit verweigert der EuGH den individuellen Rechtsschutz gegenüber WTO-widrigen Rechtsakten der Union. Dies betrifft vor allem Situationen, in denen private Unternehmen geschädigt wurden, deren Geschäftstätigkeit durch potenziell WTO-widriges Verhalten der Europäischen Union betroffen war. Mit der WTO-rechtswidrigen

64 EuGH, Rs. C-149/96 – *Portugal./Rat*, Rn. 39; dazu ausführlich, *Hilff Schorkopf*, EuR 2000, 62 (74 ff.).

65 *Ibid.*, Rn. 40.

66 *Ibid.*, Rn. 41.

67 *Ibid.*, Rn. 46; ständige Rspr.: EuGH, Rs. C-377/02 – *Léon von Parys*, Rn. 49-53; verb. Rs. C-120/06 und C-121/06 P – *FIAMM und FIAMM Technologies*, Rn. 108.

68 EuGH, Rs. C-149/96 – *Portugal ./Rat*, Rn. 43.

69 *Suramerica de Aleaciones Laminadas, C.A. v. United States*, 966 F. 2d 660 (Fed. Cir. 1992).

70 Siehe dazu FG Hamburg, EuZW 1995, 413 (416); VG Kassel, EuZW 1995, 222 (224); *Calliess/ Ruffert-Schmalenbach*, Art. 216 AEUV, Rn. 41 m.w.N.

EU-Bananenmarktordnung hängen ebenso die Entscheidungen *Léon van Parys NV*<sup>71</sup> und *FIAMM*<sup>72</sup> zusammen.

Im erstgenannten Verfahren legte der belgische Staatsrat im Vorabentscheidungsverfahren den Fall eines belgischen Bananenimporteurs mit der Frage vor, ob die EU-Bananenmarktverordnung weiterhin von den belgischen Behörden angewendet werden müsse, obwohl der Streitbeilegungsmechanismus der WTO bereits einen Verstoß gegen das GATT'94 festgestellt hatte. Der EuGH entschied, dass in Anbetracht der Tatsache, dass die entsprechende Verordnung mehrfach verändert worden sei und weiterhin mit den Handelspartnern verhandelt werde, die Erklärung der Unanwendbarkeit der Verordnung die Gegenseitigkeit zwischen den Verhandlungspartnern beeinträchtigen und die Verhandlungsposition der Union empfindlich schwächen würde.<sup>73</sup> Mit Verweis auf die in der Entscheidung *Portugal ./ Rat* entwickelten Grundsätze zur Rechtsnatur des WTO-Übereinkommens könne der Bananenimporteur sich dementsprechend nicht unmittelbar auf die WTO-Vorschriften berufen.

Nachdem im Rahmen des Streitbeilegungsmechanismus der WTO den klagenden USA Gegenmaßnahmen in Form von Strafzöllen unter anderem auf in der EU produzierte Akkumulatoren zugestanden wurden, konnten viele große Batteriehersteller dementsprechend ihre Produktion nicht mehr erfolgsversprechend in den USA verkaufen. Insolvenzen oder große Übernahmen waren die Folge. Auch der italienische Akkumulatorenhersteller *FIAMM* erlitt so durch die Bananenmarktordnung mittelbar entstandene Umsatzeinbußen und beanspruchte vor dem EuGH einen entsprechenden Schadensersatz. *FIAMM* war der Auffassung, dass die Organe der Gemeinschaft im Rahmen der außervertraglichen Haftung für ihr rechtswidriges Verhalten einstehen müssten. Der EuGH stellte auch hier fest, dass das WTO-Recht sich aufgrund seiner besonderen Eigenheiten nicht als Grundlage für eine Haftung der Union eigne. Es handele sich nicht um Vorschriften, die von den WTO-Mitgliedstaaten unmittelbar angewendet werden müssten. Daher fehle es schon an einem möglichen Rechtsverstoß der EU-Organe, der als Grundlage der Schadensersatzforderung herangezogen werden könnte.<sup>74</sup>

#### d) Fazit

Offenbar nimmt der EuGH im Gegensatz zu seiner sonstigen Rechtsprechung zu völkerrechtlichen Übereinkommen der EU im Bereich der WTO nicht mehr die gewohnte monistisch geprägte Auffassung ein,<sup>75</sup> sondern wendet die WTO-Vorschriften aufgrund ihrer besonderen Flexibilität und Verhandlungsaffinität nicht als Prüfungsmaßstab für EU-Rechtsakte an. Da dieses Ergebnis aus dem Wortlaut der betreffenden Übereinkommen gefolgert wurde, könnte man auch daraus schließen, dass diese Normen sich ebenso wenig für die Überprüfung mitgliederschaftlichen Verhaltens eignen. Der EuGH hatte allerdings in seiner Entscheidung zur deutschen Milchquote bereits ein solches Vertragsverletzungsverfahren wegen Verletzung des GATT'47 durchgeführt.<sup>76</sup> Es ist nicht erstaunlich, dass in diesem Verfahren der Generalanwalt *Tesouro* plädiert hatte, diesen uneinheitlichen Standard für Unions- und mitgliedstaatliche Rechtsakte aufzuheben.<sup>77</sup> Der EuGH ist ihm allerdings in diesem Punkt nicht gefolgt, obwohl nach der Argumentation des Schlussantrags auch Rat und Kommission GATT-rechtswidriges

71 EuGH, Rs. 377/02 – *Léon van Parys*.

72 EuGH, verb. Rs. C-120/06 und C-121/06 P – *FIAMM und FIAMM Technologies*.

73 EuGH, Rs. C-377/02 – *Léon van Parys*, Rn. 49 ff.

74 EuGH, verb. Rs. C-120/06 und C-121/06 P – *FIAMM und FIAMM Technologies*, Rn. 48-51.

75 So auch *Schmalenbach*, in: Calliess/ Ruffert (Hrsg.), EUV/ AEUV-Kommentar, Art. 126 AEUV, Rn. 32

76 EuGH, Rs. C-61/94 – *Kommission ./ Deutschland*.

77 Schlussantrag des Generalanwalts *Tesouro* v. 7. Mai 1996, Rs. C-61/94, Rn. 23 ff.



Rechtsakte im Zusammenhang mit der Milchquote erlassen hatten.<sup>78</sup>

Es ist vor dem Hintergrund dieser widersprüchlichen Rechtsprechung doch sehr fraglich, ob die zum GATT'47 entwickelte Rechtsprechung des EuGH noch die WTO-Rechtslage widerspiegelt. Der Gerichtshof ignoriert die seit der Gründung der WTO starke Verrechtlichung des Welthandelssystems und die gerichtsähnliche Ausgestaltung des Streitbeilegungsverfahrens.<sup>79</sup> Dies widerspricht eigentlich Sinn und Zweck des Art. 216 Abs. 2 AEUV. Denn mit Gründung der WTO ist die Union nunmehr selbst Mitglied der WTO geworden und daher Partei des multilateralen Abkommens. Der EuGH wird also selbst durch diese Vorschriften und zudem durch die Entscheidungen des Dispute Settlement Body (DSB) der WTO gebunden, wobei darunter wohl keine Umsetzungspflicht, wohl aber eine Auslegungsbindung gefolgert werden muss.<sup>80</sup> Die Weigerung des EuGH, bereits durch den DSB festgestellte WTO-Rechtsverstöße als solche anzuerkennen, wodurch ein durch EU-Handeln entstandener Schaden bei den natürlichen Personen und Unternehmen nicht kompensiert werden kann, lässt zudem eine als sehr unglücklich empfundene Rechtsschutzlücke zurück.<sup>81</sup>

Nicht nur die Weigerung des EuGH, das Welthandelsrecht als Prüfmaßstab für die unionalen Rechtsakte heranzuziehen, sondern darüber hinaus nach DSB-Entscheidungen der WTO sogar nach abgelaufener Umsetzungspflicht WTO-rechtswidrige EU-Sekundärrecht weiter unangetastet zu lassen, wird wohl auch weiterhin besonders gravierende Konfliktlagen zwischen dem Recht der EU und dem Welthandelsrecht provozieren.

## C. Das Vertragsverletzungsverfahren zum ungarischen Hochschulrecht

Am 6. Oktober 2020 erging das Urteil der Großen Kammer des Gerichtshofs der Europäischen Union im Vertragsverletzungsverfahren gegen Ungarn.<sup>82</sup> Das von der Kommission angestrebte Verfahren erklärte die Regelungen des § 76 Abs. 1 lit. a) und b) des ungarischen Hochschulgesetzes aus dem Jahr 2017 für europarechtswidrig. Die beiden Regelungen unterbanden faktisch jede weitere Lehrtätigkeit der von George Soros nach New Yorker Recht gegründeten Central European University (CEU) in Ungarn.

### I. Die Rolle von George Soros in der Politik der ungarischen Regierung Orbán

Um die durchaus auch für das laufende Rechtsstaatlichkeitsverfahren gemäß Art. 7 EUV relevanten Hintergründe für die Ergänzungen in das ungarische Hochschulrecht nachzuvollziehen, erscheint es sinnvoll, die Beziehung der ungarischen Politik unter *Viktor Orbán* und dem Hochschulgründer *George Soros* zu beleuchten. Der Finanzmogul und Holocaust-Überlebende *George Soros* unterstützt Jahren mit seiner an die Gedanken von *Karl Popper* über das Ideal einer offenen, demokratischen Gesellschaft angelehnten „*Open Society Foundation*“ weltweit

78 *Ibid.*, Rn. 24.

79 So schon zusammenfassend *Sauer*, EuR 2004, 463 (466).

80 So auch bereits *Sauer*, EuR 2004, 463 (472 f.).

81 *Vedder*, EuR Beih. 2007/3, 57 (88): „*Ein erhebliches Unbehagen bleibt allerdings, wenn eine offenkundige, sogar durch die WTO-Streitbeilegungsmaschinerie festgestellte WTO-Rechts-Widrigkeit des sekundären Gemeinschaftsrechts keine Folgen für betroffene Individuen und Unternehmen hat.*“

82 EuGH, Rs. C-66/18 - *Kommission ./.* Ungarn.

eine lebendige Zivilgesellschaft mit finanziellen Zuwendungen,<sup>83</sup> so beispielsweise auch in Deutschland, wo die Stiftung jährlich mit einem Budget von einer Million Euro ungefähr 45 zivilgesellschaftlich aktive Organisationen fördert.<sup>84</sup> Auch in Ungarn hat die Tätigkeit der Stiftung bereits eine lange Tradition. Schon in den 1980er Jahren finanzierte sie liberale Kräfte in dem damaligen sozialistischen System. *Viktor Orbán* war beispielsweise kurzzeitig ein Mitarbeiter und dann auch Stipendiat der Stiftung für seinen Forschungsaufenthalts am *Oxford Pembroke College*. Auch seine *Fidesz*-Partei, die sich am Ende des sozialistischen Regimes noch als radikal-liberale Kraft darstellte, erhielt insbesondere für ihre Parteizeitung Stiftungsgelder.<sup>85</sup>

Es ist daher umso erstaunlicher, dass *Soros* ab 2015 von der ungarischen Regierung zum Staatsfeind hochstilisiert worden ist und dabei sogar antisemitische Stereotype und Verschwörungstheorien herangezogen wurden. *Viktor Orbán* hatte sich spätestens zu seinem zweiten Regierungsantritt im Jahr 2010 als rechts-populistischer Politiker präsentiert, dessen Erfolg im Wesentlichen auf einer traditionsbasierten Politik basierte, aber auch mit einer Strategie der harten Hand gegenüber Minderheiten wie den Roma punkten konnte. *Orbán* lehnt insbesondere den „liberalen Universalismus“ des Westens ab, der das „ungarische Gemeinwesen geschwächt“ habe und dessen „althergebrachtes Wertefundament unterspül[e]“.<sup>86</sup>

Zu Beginn der Flüchtlingskrise im September 2015 hatte *Orbán*, der sich damals noch der Unterstützung der Europäischen Volksparteien im Europäischen Parlament sicher sein konnte, nach Absprache mit der bayrischen CSU-Spitze mit seinem Sechs-Punkte-Plan recht schnell eine Position eingenommen, die im Wesentlichen auf einer Abschottung Europas durch stärkere Grenzkontrollen basierte.<sup>87</sup> Nur wenig später kam es zum Bruch mit *Soros*, nachdem dieser einen eigenen Sechs-Punkte-Plan vorgestellt hatte,<sup>88</sup> der, ob beabsichtigt oder nicht, in Ungarn als Gegenentwurf verstanden worden ist.<sup>89</sup> Nach *Soros* Auffassung müsse Europa sich möglicherweise jährlich auf eine Million Geflüchtete vorbereiten, die dann auf die Mitgliedstaaten der Europäischen Union verteilt werden müssten. Es sei dabei mit durchschnittlichen Kosten von EUR 30.000 pro geflüchtete Person zu rechnen.<sup>90</sup>

*Orbán*, der sich bis zu diesem Zeitpunkt mit antisemitischen Äußerungen zurückgehalten hatte, entschied sich nun dazu, nachdem die politische Linke in Ungarn faktisch nicht mehr existierte, *Soros* zum neuen Feindbild seiner Politik aufzubauen.<sup>91</sup> So bezeichnete er im Wahlkampf 2018 liberale Kräfte in Ungarn als Mitglieder des „Soros-Netzwerks“, das nicht nur die Einwanderungswelle aus Profitgier selbst ausgelöst habe,<sup>92</sup> sondern auch die als „Soros-Söldner“ bezeichneten NGOs in Ungarn maßgeblich steuere, um die islamische Migration

83 Siehe dazu auch die Selbstdarstellung der Stiftung unter <https://www.opensocietyfoundations.org/> (zuletzt eingesehen am 12. November 2020).

84 Dazu *Gensing*, „Hintergrund: Soros-Verschwörung als Staatsräson“, in: Tagesschau-online v. 20. Februar 2019.

85 So *Orbán* gegenüber der DPA, Interview am 22. Mai 2020.

86 So der *Fidesz*-Politiker *György Schöpflin*, Why Western Liberals Misunderstand Hungary, 10.10.2015, <http://www.politico.eu/article/western-liberals-have-misunderstood-hungary-migration-geneva-convention/>, zuletzt abgerufen am 12. November 2020.

87 Vgl. *Bognar*, *Orbán* legt Sechs-Punkte-Plan zur Lösung der Flüchtlingskrise vor, in: Budapester Zeitung vom 25. September 2015, <http://www.budapester-archiv.bzt.hu/2015/09/25/orban-legt-sechs-punkte-plan-zur-loesung-der-fluechtlingskrise-vor-2/> (zuletzt abgerufen am 12. November 2020).

88 *Soros*, George Soros' Plan für Europas Flüchtlingskrise, deutsche Übersetzung in: Die Welt v. 2. Oktober 2015, <https://www.welt.de/debatte/kommentare/article147061754/George-Soros-Plan-fuer-Europas-Fluechtlingskrise.html> (zuletzt abgerufen am 12. November 2020).

89 Dazu *Löwenstein*, *Orbán*s Feindbild, in: FAZ vom 18. Januar 2019.

90 *Id.* (Fn. 88).

91 *Id.* (Fn. 89).

92 *Orbán* auf „Ungarn heute“ am 31. Januar 2020.

nach Ungarn zu fördern.<sup>93</sup> Ungarn und die EU-Mitgliedstaaten sollten nach *Orbán* durch die Flüchtlingswelle in eine schwere Finanzkrise gesteuert werden, die in eine „Zinsknechtschaft“ von den Spekulanten um *Soros* führen solle.<sup>94</sup> Die „Brüsseler Bürokraten“ saßen schon „in der Tasche eines Menschen namens Soros“,<sup>95</sup> der nicht einmal davor zurückschrecke, Kreditkarten an die Geflüchteten auf dem Balkan zu verteilen.<sup>96</sup> Die Universitätsniederlassungen in Budapest und Wien der CEU seien nach Auffassung der ungarischen Regierung dementsprechend dem Versuch zuzuordnen, als „liberal-extremistischer Wachposten“ und „Kaderschmiede der Soros-Söldner“ den ungarischen Staat und seine Werte nachhaltig zu unterwandern.<sup>97</sup>

## II. Die beiden Regelungen des ungarischen Hochschulgesetzes

Die beiden Ergänzungen zum ungarischen Hochschulgesetz wurden am 4. April 2017 eingefügt und betreffen die Lehrtätigkeitsvoraussetzungen ausländischer privater Hochschulen in Ungarn.<sup>98</sup> Faktisch war durch die abstrakt-generell abgefassten Ergänzungen mit der US-amerikanischen Central European University nur eine einzige Hochschule betroffen,<sup>99</sup> die bis zu diesem Zeitpunkt in Ungarn und weltweit einen exzellenten Ruf genossen hatte.<sup>100</sup> Nach einem verhältnismäßig zügig durchgeführten, aber erfolglosen Vorverfahren, in dem die ungarische Regierung die Gelegenheit hatte, ihre Rechtsauffassung darzulegen,<sup>101</sup> hat sich die Kommission noch am 7. Dezember 2017 dazu entschlossen, gemäß Art. 258 AEUV ein Vertragsverletzungsverfahren gegen Ungarn einzuleiten.<sup>102</sup>

Inhaltlich ging es zum einen um ein nach § 76 Abs. 1 lit. b) Hochschulgesetz angeordnetes Tätigkeitsverbot für alle ausländischen Hochschulen, die keine Lehrtätigkeit in ihrem Heimatstaat anbieten. Zum anderen regelte § 76 Abs. 1 lit. a) Hochschulgesetz, der aber gemäß § 77 Abs. 3 Hochschulgesetz nicht für Hochschulen aus dem Europäischen Wirtschaftsraum (EWR) zur Anwendung kommen sollte, dass für die Lehrtätigkeit zwingend ein völkerrechtlicher

93 *Verseck*, Ungarische NGOs am Pranger: Orbáns Feldzug gegen die „Soros-Söldner“, in: Deutsche Welle v. 1. August 2018, <https://www.dw.com/de/ungarische-ngos-am-pranger-orb%C3%A1ns-feldzug-gegen-die-soros-s%C3%B6ldner/a-44904533> (zuletzt abgerufen am 12. November 2020).

94 Dazu DPA-Brennpunkte, Orbán wirft George Soros Pläne für „Zinsknechtschaft“ vor, in: Die Welt v. vom 22. Mai 2020, [https://www.welt.de/newsticker/dpa\\_nt/infoline\\_nt/brennpunkte\\_nt/article208149433/Orban-wirft-George-Soros-Plaene-fuer-Zinsknechtschaft-vor.html](https://www.welt.de/newsticker/dpa_nt/infoline_nt/brennpunkte_nt/article208149433/Orban-wirft-George-Soros-Plaene-fuer-Zinsknechtschaft-vor.html), zuletzt abgerufen am 12. November 2020.

95 *Ibid.*; diese Aussage ist umso erstaunlicher unter Berücksichtigung der Tatsache, dass Ungarn allein im Jahr 2018 etwa 5,2 Milliarden EUR an Unterstützungszahlungen von der EU erhalten hat, vgl. EU-Haushalt 2018 – Finanzbericht; EuroStat-Online-Datenbank. In den Jahren 2010-2017 summiert sich diese Summe auf 30 Milliarden EUR. Das entspricht etwa 4,5 Prozent des gesamten Brutto-Inlands-Produkts Ungarns, *Dobbert*, König Viktor und die elf Türme von Tyukod, in: Zeit online v. 7. September 2017, <https://www.zeit.de/politik/ausland/2017-08/ungarn-viktor-orban-eu-gelder-autokratie-rechtsstaat> (zuletzt eingesehen am 12. November 2020) weist in diesem Zusammenhang auf die erheblichen Korruptionsvorwürfe gegenüber der ungarischen Regierung hin.

96 Dazu *Gensing* (Fn. 84).

97 So zitiert *Verseck*, Verwirrspiel um Soros-Uni, in: Spiegel-online v. 24. März 2019, die ungarischen Staatsmedien, <https://www.spiegel.de/lebenundlernen/uni/ungarn-verwirrspiel-um-soros-uni-darf-ceu-doch-in-budapest-bleiben-a-1259183.html> (zuletzt abgerufen am 13. November 2020).

98 Siehe dazu ausführlich *Varszegi*, Die „lex CEU“, *Jahrb. Vergl. Staats- und Rechtswissenschaft* 2016/17, 213 (224 ff.).

99 So die Generalanwältin *Kokott* in Ihrem Schlussantrag v. 5. März 2020, Rn. 5; zur Stellung und Konstruktion der CEU in Ungarn siehe *Varszegi*, *Jahrb. Vergl. Staats- und Rechtswissenschaft* 2017/18, 220 ff.; zur Vereinbarkeit mit der ungarischen Verfassung siehe dort 231 ff.

100 Im Jahre 2010 befand sich beispielsweise der „International Master of Management“ der CEU auf dem Financial Times EMBA-Ranking weltweit auf Platz 21 aller MBA-Masterstudiengänge.

101 Die ungarische Regierung hatte erfolglos im Verfahren vor dem EuGH argumentiert, dass die teilweise einmonatigen Fristen zu kurz gesetzt worden waren, sodass dadurch das gesamte Verfahren unzulässig geworden sei.

102 Siehe zum Ablauf [https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/de/IP\\_17\\_5004](https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/de/IP_17_5004) (zuletzt abgerufen am 13. November 2020).

Vertrag zwischen dem Heimatstaat der betreffenden Hochschule und Ungarn erforderlich sei.

Die Regelung, nach der ausländische Hochschulen in ihrem Heimatstaat ebenfalls eine Lehrereinrichtung betreiben müssen, ist eine außerhalb Europas relativ gebräuchliche Normierung, die in einem begrenzten Maße einen Mindestqualitätsstandard sichern kann. In der Norm, die auch auf EU-Hochschulen Anwendung finden sollte, sahen die europäischen Richter jedoch richtigerweise einen Verstoß gegen die Niederlassungsfreiheit des Art. 49 AEUV sowie gegen Art. 16 der Dienstleistungsrichtlinie, da privaten Hochschulen aus anderen Mitgliedstaaten der Marktzugang erschwert wurde. Zudem konnte die Große Kammer einen Verstoß gegen die durch Art. 13 S. 2, 14 Abs. 3 Var. 1 Grundrechtecharta geschützte akademische Freiheit sowie gegen die durch Art. 16 Grundrechtecharta geschützte unternehmerische Freiheit feststellen.<sup>103</sup>

### III. § 76 Abs. 1 lit. a) Hochschulgesetz und das General Agreement on Trade in Services

Die Feststellung, ob auch die Regelung des § 76 Abs. 1 lit. a) Hochschulgesetz europarechtswidrig sei, erforderte demgegenüber einen etwas größeren Begründungsaufwand, da ein Rückgriff auf die primärrechtlichen Grundfreiheiten des Binnenmarkts in diesem Fall nicht möglich war. Gemäß § 77 Abs. 2 Hochschulgesetz war die Regelung nicht auf private Hochschulen aus dem EWR anwendbar. Der EuGH wählte daher den von der Kommission vorgeschlagenen Weg über die Inländergleichbehandlung des Art. XVII GATS als Bestandteil des EU-Rechts.

Wie oben bereits beschrieben, nimmt der EuGH hier aus der Stellung der völkerrechtlichen Übereinkommen der EU als integrierender Bestandteil des Europarechts die Kompetenz für sich in Anspruch, entsprechende WTO-Rechtsverstöße durch Ungarn zu rügen. Dies folge letztlich schon zwingend aus der Tatsache, dass das Fehlverhalten eines Mitgliedstaates die völkerrechtliche Verantwortlichkeit der gesamten Union auslösen könnte.<sup>104</sup> Das Fehlverhalten Ungarns hätte hier also zu einer verurteilenden Panelentscheidung durch den DSB der WTO führen können und damit letztlich schlimmstenfalls zu Strafzöllen gegen europäische Produkte beispielsweise bei der Einfuhr in den US-amerikanischen Markt. Letztlich folge daher diese Prüfkompetenz des EuGH schon aus dem Grundsatz der loyalen Zusammenarbeit des Art. 4 Abs. 3 EUV.<sup>105</sup>

Die Entscheidung der Großen Kammer bezieht leider keine Stellung zur Tatsache, dass es sich bei dem GATS um ein „gemischtes Übereinkommen“ handelt und daher die Prüfungskompetenz des EuGH gegenüber mitgliedstaatlichem Handeln eingeschränkt sein könnte. Die Generalanwältin *Kokott* führt aber aus, dass die mitgliedstaatliche Bindung eines solchen „gemischten Übereinkommens“ zumindest bezüglich der externen Zuständigkeiten der Union eintritt.<sup>106</sup> Mit dem Vertrag von Lissabon fielen diese Außenkompetenzen für den Handel mit Dienstleistungen in die ausschließliche Kompetenz der Union. Dazu könnten auch die

103 Der ebenfalls festgestellte Verstoß gegen die Inländerbehandlung gemäß Art. XVII GATS wurde demgegenüber vom EuGH eher nachrangig behandelt, EuGH, C-66/18, Rn. 140 ff.

104 EuGH, Rs. C-66/18, Rn. 81 ff; die Generalanwältin *Kokott* erinnert in diesem Zusammenhang daran, dass beispielsweise als Reaktion auf die WTO-widrigen Airbus-Subventionen von Seiten Deutschlands, Frankreichs und des Vereinigten Königreichs US-amerikanische Strafzölle für den italienischen Parmesankäse erhoben worden sind. Es sei Ausdruck der Pflicht der loyalen Zusammenarbeit aus Art. 4 Abs. 3 EUV, dass jeder Mitgliedstaat verpflichtet sei, solche Schäden in anderen Mitgliedstaaten zu vermeiden, Schlussantrag, Rn. 54.

105 Schlussantrag der Generalanwältin *Kokott* v. 5. März 2020, Rn. 54 f.

106 *Ibid.*, Rn. 42.

besonders sensiblen Bereiche des Gesundheits- und Bildungssektors gehören.<sup>107</sup> Diesem Umstand folge die Regelung des Art. 207 Abs. 4 UAbs. 3 lit. b) AEUV, der für den Handel im Bildungsbereich Einstimmigkeit im Rat verlange.<sup>108</sup>

Da die Letztentscheidungskompetenz für GATS-Rechtsverstöße weiterhin bei dem DSB der WTO liegt, wenn auch dieser gerade durch die Blockadepolitik der *Trump*-Administration an seinem Funktionieren gehindert wird, wird oft argumentiert, dass der EuGH seine Prüfungskompetenz auf offensichtliche Fehler beschränken solle. Der EuGH hat sich nicht dazu geäußert, inwiefern sich die Existenz des WTO-Streitbeilegungsmechanismus auf seine eigene Prüfungskompetenz auswirkt. Dies ist erstaunlich, da die Generalanwältin ausdrücklich darauf hingewiesen und für eine Beschränkung der Prüfungskompetenz auf offensichtliche WTO-Rechtsverletzungen plädiert hatte<sup>109</sup>. Sie hat sich in diesem Zusammenhang auch der Argumentation Ungarns angeschlossen, dass nämlich im vorliegenden Falle, bei dem durch ein völkerrechtliches Abkommen sensible Binnenkompetenzbereiche der Mitgliedstaaten wie die Bildung betroffen seien, bei den Mitgliedstaaten eine ausreichend große Gestaltungsfreiheit verbleiben solle und daher auch der Prüfungsmaßstab des EuGH zurückgefahren werden müsse.<sup>110</sup> Eine solche offensichtliche Verletzung des GATS sei hier aber gegeben.<sup>111</sup> Der Gerichtshof hat hingegen zur Frage der „Offensichtlichkeit“ bedauerlicherweise keine Stellung bezogen.

#### IV. Verstoß gegen den Inländergleichbehandlungsgrundsatz des Art. XVII GATS

Der von der Kommission und der Großen Kammer eingeschlagene Weg über die Inländerbehandlung mag sich *prima facie* nicht unbedingt aufdrängen. Nach der Inländerbehandlung des Art. XVII GATS müssen den ausländischen Marktteilnehmern in ausgewählten Sektoren im Wesentlichen gleiche Wettbewerbsbedingungen wie den Inländern garantiert werden.<sup>112</sup> Nach dem Meistbegünstigungsgrundsatz müssen hingegen alle Vergünstigungen, die den Dienstleistern und Dienstleistungen eines Mitgliedstaats gewährt werden, unverzüglich und bedingungslos auch den anderen Mitgliedstaaten zur Verfügung gestellt werden.<sup>113</sup>

Auch wenn solche Nichtdiskriminierungsklauseln im Allgemeinen positive Effekte haben, ist unbestritten, dass das WTO-Recht im Falle von Wirtschaftsunionen wie der EU gerade nicht erfordert, dass Angehörige von Drittstaaten mit Staatsangehörigen der anderen

107 *Ibid.*, Rn. 43, 50.

108 *Ibid.*, Rn. 44.

109 *Ibid.*, Rn. 87 ff.

110 *Ibid.*, Rn. 89.

111 *Ibid.*, Rn. 91.

112 Art. XVII GATS: „1. *In the sectors inscribed in its Schedule, and subject to any conditions and qualifications set out therein, each Member shall accord to services and service suppliers of any other Member, in respect of all measures affecting the supply of services, treatment no less favourable than that it accords to its own like services and service suppliers.*

2. *A Member may meet the requirement of paragraph 1 by according to services and service suppliers of any other Member, either formally identical treatment or formally different treatment to that it accords to its own like services and service suppliers.*

3. *Formally identical or formally different treatment shall be considered to be less favourable if it modifies the conditions of competition in favour of services or service suppliers of the Member compared to like services or service suppliers of any other Member.*”

113 Art. II:1 GATS: „*With respect to any measure covered by this Agreement, each Member shall accord immediately and unconditionally to services and service suppliers of any other Member treatment no less favourable than that it accords to like services and service suppliers of any other country.*”

EU-Mitgliedstaaten gleichgestellt werden, wie für den vorliegenden Fall Art. V GATS auch ausdrücklich festlegt. Daher war die Meistbegünstigungsklausel des Art. II Abs. 1 GATS im vorliegenden Fall nicht zielführend und die Inländerbehandlung schon deshalb vorzugswürdig, weil nach den Grundsätzen der Inländerdiskriminierung dadurch eben gerade nicht in das EU-Recht gesprungen werden kann.

Das System der Inländerbehandlung des GATS basiert im Wesentlichen auf den Listen mit den sog. spezifischen Zugeständnissen, die jeder Mitgliedstaat beim Beitritt zur WTO abgeben muss.<sup>114</sup> Ungarn hat sich also, wie jeder andere WTO-Mitgliedstaat, nur für bestimmte Wirtschaftssektoren an den Inländergleichbehandlungsgrundsatz gebunden. Tatsächlich sieht die ungarische Liste für den Marktzugang von privaten Bildungseinrichtungen zwar eine behördliche Genehmigung vor, nennt aber keine weiteren materiellen Voraussetzungen, mittels derer von der Behandlung der Inländer abgewichen werden könnte.<sup>115</sup> Da mit dem Erfordernis eines Vertrages zwischen Heimatstaat und Ungarn eine weitere Voraussetzung verlangt worden ist, stellte der EuGH, der Ansicht der Generalanwältin folgend, fest, dass ein Verstoß gegen das GATS-Recht vorläge.<sup>116</sup> Sowohl die Generalanwältin wie auch die Große Kammer<sup>117</sup> berücksichtigen dabei die möglichen GATS-internen Rechtfertigungsgründe des Art. XIV GATS.<sup>118</sup> Diese Regelung erlaubt den WTO-Mitgliedern in bestimmten Fällen von ihren GATS-Verpflichtungen abzuweichen. So hatte die ungarische Regierung gemäß Art. XIV lit. a) Var. 2 GATS argumentiert, dass das Erfordernis eines völkerrechtlichen Vertrages zwischen dem Heimatstaat der Bildungseinrichtung und Ungarn für den Erhalt der öffentlichen Ordnung erforderlich sei.

Bei Maßnahmen zum Schutz der „öffentlichen Ordnung“ haben die WTO-Mitgliedstaaten im Rahmen ihrer speziellen nationalen Werte und gesellschaftlichen Anschauungen einen weiten Einschätzungsspielraum.<sup>119</sup> Nach der Anmerkung Nr. 5 zu Art. XIV lit. a) GATS könne sich ein Mitgliedstaat aber nur dann auf die „öffentliche Ordnung“ berufen, wenn „eine wirkliche, ausreichend schwere Bedrohung der Grundwerte der Gesellschaft vorlieg[e]“. Daher wäre hier eher die Vorschrift des Art. XIV lit. c) GATS einschlägig, die die notwendigen Maßnahmen zur Sicherung der Einhaltung von Rechtsvorschriften erlaubt.<sup>120</sup>

Nach den Ausführungen der Generalanwältin stellt der Abschluss eines völkerrechtlichen Vertrages auch ein durchaus übliches Instrument der zwischenstaatlichen Kooperation im Bereich der Hochschulbildung dar. Für den Gaststaat werde so ersichtlich, dass der Herkunftsstaat die Einrichtung als vertrauenswürdig einschätzt.<sup>121</sup> Erstaunlich ist, dass obwohl in den letzten Jahren Universitätsgründungen genutzt worden sein sollen, um beispielsweise im Bereich der organisierten Kriminalität der Geldwäsche zu dienen, diese Fälle offenbar von Ungarn nicht substantiiert dargelegt worden sind.<sup>122</sup>

In einem zweiten Schritt prüfte der EuGH die Einführungsklausel des Art. XIV GATS

114 Vgl. F. Weiss, in: Tietje (Hrsg.), Internationales Wirtschaftsrecht, § 4 Rn. 38 ff.

115 EuGH, Rs. C. 66/18, Rn. 95 ff.

116 EuGH, Rs. C. 66/18, Rn. 103 ff.

117 EuGH, Rs. C. 66/18, Rn. 128 ff.

118 Siehe dazu Krajewski, Wirtschaftsvölkerrecht, Rn. 472 ff.; Herdegen, Internationales Wirtschaftsrecht, § 10 Nr. 10.

119 Vgl. WTO Appellate Body, WT/DS 285/AB/R (2005), Rn 299 - Report US- Measures Affecting the Cross-Border Supply of Gambling and Betting Services.

120 Art. XIV GATS: „Subject to the requirement that such measures are not applied in a manner which would constitute a means of arbitrary or unjustifiable discrimination between countries where like conditions prevail, or a disguised restriction on trade in services, nothing in this Agreement shall be construed to prevent the adoption or enforcement by any Member of measures: (a) necessary to protect public morals or to maintain public order; [...] (c) necessary to secure compliance with laws or regulations which are not inconsistent with the provisions of this Agreement [...]“

121 Schlussantrag der Generalanwältin Kokott, Rn. 116.

122 EuGH, Rs. C-66/18, Rn. 131.

(sog. „*chapeau*“) mit der Frage, ob diese Rechtfertigungsgründe in willkürlicher oder unberechtigter Diskriminierung unter Ländern, in denen gleiche Bedingungen herrschen, angewendet worden sind oder eine verdeckte Beschränkung für den Handel mit Dienstleistungen darstellen würde. Dabei machte der EuGH der Generalanwältin folgend zum einen geltend, dass ein völkerrechtliches Übereinkommen zur Herstellung des Marktzugangs ein Kriterium sei, das alleine von dem politischen Willen Ungarns abhängig sei und zudem die von Ungarn angestrebte Vertrauenswürdigkeit der Hochschulen auch durch ein milderes Mittel, nämlich einer bloßen Zuverlässigkeitsbescheinigung des Herkunftsstaates herbeigeführt werden könne.<sup>123</sup> Zudem sei die Regulierung zumindest für die Hochschulen, die bereits ihre Lehrtätigkeit auf dem ungarischen Markt ausgeführt haben, eine unverhältnismäßige Einschränkung, da das Ziel, irreführende Geschäftspraktiken zu verhindern, wirksamer durch Kontrollen und mögliche Teilverbote von bestimmten Praktiken zu erreichen wäre.<sup>124</sup> Im Ergebnis geht die Große Kammer daher von einer willkürlichen Anwendung des Art. XIV GATS durch Ungarn aus.

Auch wenn dem Ergebnis der Prüfung des GATS zugestimmt werden muss, gewinnt der vom EuGH so oft angeführte Ablauf des Verfahrens vor dem DSB hier eine gewisse Brisanz. Da das Verfahren, wenn es im Rahmen der WTO abgelaufen wäre, weitgehend durch Verhandlungen durchsetzt ist, wäre es weit wahrscheinlicher gewesen, dass es zu einem Abschluss einer entsprechenden Vereinbarung zur Errichtung einer Hochschule als zu einer Verurteilung Ungarns gekommen wäre. Bedauerlicherweise spräche gerade in so einem Fall also vieles für die von der Generalanwältin und der Literatur propagierte richterliche Zurückhaltung des EuGH oder eben für eine Anwendung des WTO-Rechts auch auf unionale Rechtsakte, um einen einheitlichen Rechtmäßigkeitsstandard der Prüfung zugrunde legen zu können.

## V. Koppelung mit der EU-Grundrechtecharta

Das aufgeworfene Problem, dass das Urteil in den Bildungsbereich eingreift, der gemäß Art. 6 lit. e) AEUV nur ergänzend durch die Union einer teilweisen Harmonisierung unterzogen werden kann,<sup>125</sup> wird nicht gerade durch den Ansatz des Gerichtshofs entschärft, die EU-Grundrechtecharta bei der Anwendung des GATS heranzuziehen. Gemäß Art. 51 EU-Grundrechtecharta hat der EuGH formal korrekt die Charta auf die Verpflichtungen des GATS als Bestandteil des Europarechts angewandt,<sup>126</sup> sodass Ungarn auch aufgrund einer Verletzung der akademischen Freiheit gem. Art. 13 S. 2, 14 Abs. 2 und der unternehmerischen Freiheit gemäß Art. 16 EU-Grundrechtecharta verurteilt werden konnte.<sup>127</sup>

Auch wenn diese Entscheidung sich in die ständige Rechtsprechung des Gerichtshofs nahtlos einfügt, muss darauf hingewiesen werden, dass gerade der Sprung in die Grundrechtecharta die Inländerbehandlung des GATS in einem Maße überdehnt, den das WTO-Recht gerade nicht vorsieht. Wie bereits angesprochen, ist es ja der beispielsweise durch Art. V GATS abgesicherte Vorteil einer Wirtschaftsunion, dass die Privilegien des EU-Rechts eben grundsätzlich nicht auf Angehörige von Drittstaaten übertragen werden müssen.

Die Anwendung der EU-Grundrechtecharta auf ein völkerrechtliches Übereinkommen der

123 EuGH, Rs. C-66/18, Rn. 136; eine solche Bescheinigung bestand in der vom Staat New York erteilten „*Absolute Charter*“ aus dem Jahr 1996, so *Varszegi*, Jahrb. Vergl. Staats- und Rechtswissenschaften 2017/18, 213 (221).

124 EuGH, Rs. C-66/18, Rn. 137.

125 Dazu EuGH, Rs. C-66/18, Rn. 74.

126 EuGH, Rs. C-66/18, Rn. 208.

127 *Ibid.*, Rn. 222 ff.

EU ist daher ein zumindest nicht selbstverständliches Ergebnis, das ein erhebliches Konfliktpotential in sich birgt. Denn zu den erfassten Übereinkommen gehören, wie bereits erörtert, nicht nur das WTO-Übereinkommen, sondern eine Vielzahl von handelspolitischen Verträgen, die in vielen Bereichen auch die mitgliedstaatlichen Binnenkompetenzen betreffen. In solchen Fällen können also der mitgliedstaatliche Grundrechtskatalog parallel zur EU-Grundrechtecharta zur Anwendung kommen. Zwar werden sich die Grundrechtskataloge nur selten widersprechen, aber sie sind eben auch nicht deckungsgleich. Dennoch ist der Sprung auf die Grundrechtecharta nachvollziehbar, ja geradezu notwendig, da er ermöglicht, die anwendbaren völkerrechtlichen Normen im Rahmen des Europarechts selbst zu harmonisieren und sie dadurch einer europäischen *ordre public*-Prüfung zu unterziehen.<sup>128</sup>

## VI. Fazit

Es ist erneut zu hinterfragen, ob der zweigeteilte Maßstab des EuGH zur Prüfung des WTO-Rechts auf Dauer Bestand haben kann. In diesem Zusammenhang muss man sich stets vor Augen halten., dass es sich hier bei den verbindlichen Vereinbarungen um integrierende Bestandteile des EU-Rechts handelt. Es drängt sich somit die Frage auf, ob es in solchen Fällen wirklich notwendig ist, bei Verhandlungen von diesem aktuellen Mindeststandard der außenwirtschaftlichen Handelsbeziehungen, wie sie das WTO-System darstellt, noch abgehen zu können, bzw. was noch gewichtiger erscheint, warum die Rechtsakte der Union nicht ebenfalls auf ihre WTO-Rechtmäßigkeit hin überprüft werden sollten.<sup>129</sup> Dabei sollte auch Berücksichtigung finden, dass Entscheidungen in nicht ausreichend verbundenen Rechtsprechungsebenen die Effizienz der WTO-Rechtsordnung nachhaltig beeinträchtigen können.

Wenn man jedoch weiterhin die außenpolitische Handlungsfreiheit der EU betont, so ist nicht überzeugend, warum Ungarn in einem Bereich, der grundsätzlich zur mitgliedstaatlichen Binnenkompetenz gehört, angesichts der Ausführungen des EuGH zur Rechtsqualität des WTO-Rechts keine Gelegenheit erhält, auf dem Verhandlungsweg eine Lösung mit den USA herbeizuführen. Der Verweis des EuGH auf die ausschließliche unionale Außenhandelskompetenz<sup>130</sup> dürfte insoweit nicht greifen, als Ungarn im Bildungsbereich weiterhin völkerrechtliche Vereinbarungen schließen kann, mit denen auch der Marktzugang für ausländische Universitäten bilateral geregelt werden könnte.

Zusammenfassend hat der EuGH es noch nicht geschafft, eine widerspruchsfreie Rechtsprechung zu seiner Prüfungscompetenz auf der Grundlage von WTO-Recht zu finden. Dies ist umso bedauerlicher, weil der Gerichtshof angesichts des Wortlauts des Art. 216 Abs. 2 AEUV damit zumindest in den Schatten einer potenziellen *ultra vires*-Verletzung tritt. Es ist zu befürchten, dass die Entscheidung dadurch eher den rechtsnationalen Bestrebungen Ungarns weiteren Raum und Argumente gibt, als ihnen entschieden entgegen zu treten.

128 *Fischer-Lescano/ Renner*, in: Terhechte (Hrsg.), *VerwR der EU*, § 10 Rn. 56.

129 *Sauer*, *EuR* 2004, 463 (477): „*Noch im Falle von überzeugend festgestellten Rechtsverletzungen auf die fehlende Gegenseitigkeit der Verpflichtungen abzustellen, ist einer Integrationsgemeinschaft wie der EG unwürdig.*“

130 So beispielsweise *EuGH*, Rs. C-66/18, Rn. 72.



## D. Zunehmende Internationalisierung des Europäischen Verwaltungsrechts

Die Verstrebungen zwischen EU-Recht und nationalen Recht einerseits sowie zwischen dem EU-Recht und Völkerrecht andererseits führen zu einer Gemengelage, die kaum mehr mit Begriffen wie Monismus und Dualismus einzuhegen sind.<sup>131</sup> Die Auswirkungen stoßen jedoch trotz ihrer Unübersichtlichkeit und den entstehenden Rechtsunsicherheiten in der Literatur nicht immer auf Ablehnung, sondern werden teilweise als Zeichen dafür gewertet, dass die nationalen Ordnungsstrukturen über das Europarecht langsam in der vielbeschworenen Konstitutionalisierung des Völkerrechts münden.<sup>132</sup> Nachdem das Völkergewohnheitsrecht bereits selbst die EU bindet, würden auf diesem Wege die völkerrechtlichen Verträge in einem viel stärkeren Maße in die Rechtsordnungen eingebunden.

Dies mag richtig sein, beachtet allerdings nicht die Vielzahl von Problemen, die sich durch so eine Einbeziehung der völkerrechtlichen Verträge in die nationalen Rechtsordnungen über das Europarecht ergeben können. Auch der Ansatz, dass eine „polyzentralistische Rechtssetzungsbefugnis“ in Zukunft eher die Regel als die Ausnahme sein wird,<sup>133</sup> hilft nicht über die drängenden praktischen Fragen hinweg, die sich durch das Entstehen von teilweise sich widersprechenden Doppelstandards ergeben.

Betrachtet man die weiteren Verträge, die bereits von den europäischen Organen abgeschlossen worden sind, aber wohl gerade auch die „gemischten Übereinkommen“, die mit Zustimmung der nationalen Parlamente in das Unionsrecht der EU als „integrierender Bestandteil“ Eingang gefunden haben, so sind von dieser Entwicklung neben dem WTO-Recht insbesondere die Assoziierungsübereinkommen und umfassend verhandelten Freihandelsübereinkommen wie das Comprehensive Economic and Trade Agreement (CETA) mit Kanada bzw. die neueren, oft zusammen mit Freihandelsabkommen geschlossenen EU-Investitionsschutzverträge (wie mit Singapur und Vietnam) betroffen, die gerade nach und nach die oft veralteten bilateralen Investitionsschutzverträge ablösen und sich durch eine hohe Regelungsdichte auszeichnen. Typische Beispiele dafür, dass völkerrechtliche Übereinkommen der Union über den vertragsbasierten „override“-Effekt in das nationale Verwaltungshandeln einfließen können, sind das Århus-Übereinkommen, das konkrete Verfahrensvorgaben im Bereich des Umweltrechts unmittelbar für das nationale Verwaltungsrecht vorsieht,<sup>134</sup> aber auch im Bereich des Flüchtlingsrechts<sup>135</sup> zu beobachten.

Die aktuelle Rechtsprechung lässt völkerrechtlich festgelegte Regelungen zur Anwendung kommen, die ursprünglich nicht für die Anwendbarkeit durch die nationalen Verwaltungen vorgesehen waren. Der immer stärker anwachsende Vertragsbestand der EU lässt erahnen, dass zukünftig in vielen Bereichen nur mit erheblicher Argumentationsanstrengung zu ermitteln sein wird, wann beispielsweise die deutschen Grundrechte und wann die

131 So beispielsweise schon *Tietje*, Internationalisiertes Verwaltungshandeln, 670 ff.; *Kunoy*, Nordic Journal of International Law 76 (2007), 19.

132 So beispielsweise *Tietje*, in: Ders. (Hrsg.), Internationales WirtschaftsR, § 1 Rn. 99 ff; *Nowrot*, in: *Tietje* (Hrsg.), *ibid.*, § 2, Rn 126 verweist in diesem Zusammenhang, dass es sich bei den meisten neueren Abkommen der regionalen Wirtschaftsintegration um „deep-integration“-Übereinkommen handelt; an einem konstitutionalisierenden Element aufgrund des fehlenden Individualrechtsschutzes zweifelt hingegen *Bungenberg*, in: *Terhechte* (Hrsg.), *VerwR der EU*; § 11 Rn. 8.

133 *Fischer-Lescano/ Renner*, in: *Terhechte* (Hrsg.), *VerwR der EU*, §10 Rn. 18 ff., 53.

134 Die besondere Wirkung der Århus-Konvention folgt daraus, dass das Umweltrecht ein prozedurales Vorgehen nutzt, was einer national-verwaltungsrechtlichen Umsetzung bedarf. Dazu ausführlich *Walter*, *EuR* 2005,302 (315 f.);

135 Zum europäischen Migrationsverwaltungsrecht und der Bedeutung insbesondere der Genfer Flüchtlingskonvention *Tohidipur*, in: *Terhechte* (Hrsg.), *VerwR der EU*; § 33 Rn. 20 ff.

EU-Grundrechtecharta zur Anwendung kommen sollte. Der EuGH hat schon bereits aus den älteren Freihandels-<sup>136</sup> und Assoziierungsübereinkommen<sup>137</sup> eine unmittelbare Wirksamkeit hergeleitet. Die Auswirkungen der oftmals weit umfangreicheren Übereinkommen und der darauf basierenden Urteile auf das einfache Verwaltungshandeln, das sich mit einer komplexen Gemengelage aus nationalen Rechtsvorschriften, völkerrechtlichen Verpflichtungen, teilweise unterschiedlichen Grundrechtsanforderungen und Fragen des allgemeinen Verwaltungsrechts, das möglicherweise im Einzelfall einer Modifikation bedarf, auseinandersetzen muss, sind unüberschaubar.<sup>138</sup>

Es sollen daher nur ein paar Aspekte herausgegriffen werden, die durch die veränderte Durchschlagskraft von völkerrechtlichen Verträgen als Bestandteil des Europarechts eine wesentliche Modifikation im Vergleich zu traditionellen völkerrechtlichen Vereinbarungen aufweisen:

Wie bereits beschrieben wurde, können sich im umweltrechtlichen Bereich BürgerInnen auf die Auskunfts- und Klagerechte des Århus-Übereinkommens stützen und diese vor den nationalen Behörden durchsetzen. Obschon diese verwaltungsrechtlichen Komponenten bereits bei Abschluss des Übereinkommens als „gemischtem Vertrag“ allen Mitgliedstaaten ersichtlich waren, sind doch einige Umsetzungsprobleme in das nationale Verwaltungsrecht insbesondere im Bereich der in der Konvention vorgesehenen Verbandsklagen ersichtlich geworden.<sup>139</sup>

Diese Umsetzungsprobleme verstärken sich, wenn bei Abschluss eines Vertrages die erfassten Konstellationen erst durch eine spätere Rechtsprechungsentwicklung zustande kommen. Eine Befürchtung, die immer wieder im Zusammenhang mit der „Europäisierung des GATS“ geäußert worden ist, betrifft gerade die öffentlichen Aufgaben, insbesondere den öffentlichen Nahverkehr, das Krankenhauswesen und die öffentlich-rechtlichen Bildungseinrichtungen. In der Vergangenheit haben insbesondere die USA so ein weites Verständnis des GATS vertreten.<sup>140</sup> Sofern diese in Europa oft öffentlich-rechtlich organisierten Einrichtungen in direkte Konkurrenz zu privaten Anbietern treten, sollen Vergünstigungen, die sie von staatlicher Seite erhalten, unter dem Gesichtspunkt des Inländergleichbehandlungsgrundsatzes ebenfalls den privaten Anbietern zukommen.<sup>141</sup> Nach der jetzt eingeschlagenen Linie könnte dieses Übereinkommen durch den EuGH in so einer Auslegung gegenüber den Mitgliedstaaten durchgesetzt werden, was erheblichen Einfluss auf den öffentlich-rechtlichen Sektor hätte.

Besonders konfliktgeladen erscheint auch die Anwendung der Grundrechtecharta auf den Bereich der EU-Freihandelsabkommen, die den Staatsangehörigen der Vertragspartner teilweise die (eingeschränkte) Arbeitnehmerfreizügigkeit bzw. Niederlassungsfreiheit einräumen. Dabei muss berücksichtigt werden, dass beispielsweise nach Art. 34 Grundrechtecharta allen Personen mit Wohnsitz in einem Mitgliedstaat auch ein Zugang zu den Sozialsystemen offensteht. Übertrüge man die Verpflichtungen der Grundrechtecharta, erscheint es argumentativ zumindest nicht abwegig, einen ähnlichen Schutz für die Nicht-EU-Bürgerinnen einzufordern, sofern sie über ein Freihandelsabkommen sich in der EU betätigen können. Die Anwendung der Grundrechtecharta auf die völkerrechtlichen Verträge der EU ist daher mit vielen Unwägbarkeiten verbunden.

136 EuGH, Rs. C-104/81 – *Kupferberg I*.

137 EuGH, Rs. C-87/75 – *Bresciani*.

138 Dazu *Fischer-Lescano/Renner*, in: *Terhechte* (Hrsg.), *VerwR der EU*, § 10.

139 Dazu ausführlich *Walter*, *EuR* 2005, 302 (317 ff.).

140 Siehe dazu nur die öffentliche Debatte zu dem letztlich gescheiterten TTIP-Abkommen zur Errichtung einer Freihandelszone mit den USA.

141 Dazu *Krajewski*, *Wirtschaftsvölkerrecht*, Rn. 481 ff.

Eine ebenso große Aufmerksamkeit verdient schließlich der in den Freihandelsabkommen festgelegte Investorenschutz. Ausländische Investoren haben bekanntermaßen keinen Anspruch gegen die Gesetzgeber der Mitgliedstaaten auf eine regulative Korrektur beispielsweise im Rahmen des „*Fair and Equitable-Treatment*“-Standards, sondern stattdessen die Möglichkeit, über ein Schiedsgericht einen Schadensersatz zu beanspruchen.<sup>142</sup> Letztlich ist die prozessuale Situation aber vergleichbar mit der WTO-Situation, wo ebenfalls erst über den internationale Streitbeilegungsmechanismus eine Sanktion erzeugt werden kann. Daher wird man vermuten können, dass der EuGH nicht nur das WTO-Recht, sondern ebenso die Investitionsschutzstandards im Rahmen des entsprechenden Abkommens durchsetzen könnte. Zwar ist, wie bereits angesprochen, in vielen Übereinkommen die unmittelbare Anwendbarkeit ausgeschlossen. Die festgelegten Schutzstandards bezeichnen auch nicht bestimmt genug die Pflichten der Vertragsstaaten. Diese Einschränkung betrifft aber eben nicht die Bindung der Mitgliedstaaten an das Übereinkommen und seine Durchsetzung über ein Vertragsverletzungsverfahren. Eine solche drohende Erweiterung der Rechtsprechungsbefugnis in diesem Bereich würde faktisch zu einem erheblichen Einfluss auf die Regulierungsmöglichkeiten der Mitgliedstaaten insbesondere in deren Binnenkompetenzen führen und damit auch auf die mitgliedstaatlichen Verwaltungsverfahren einwirken. In der Vergangenheit sind widersprüchliche Verwaltungshandlungen, aber auch legislatives Verhalten im Umwelt- oder Sozialressort teilweise als nicht vorhersehbar und damit unfaire Behandlung des Investors betrachtet worden.<sup>143</sup>

Der EuGH könnte also nationale Verfahren, die mit einem vereinbarten Investitionsschutzstandard im Widerspruch stehen, auch dann, wenn sie zu einer mitgliedstaatlichen Binnenkompetenz zugeordnet werden könnten, auf ihre Europarechtswidrigkeit untersuchen. Es würde sich damit um eine erhebliche Erweiterung der Rechtsprechungskompetenz des EuGH handeln. In der Vergangenheit sind beispielsweise die überlangen Verfahrensdauern vor den nationalen italienischen Gerichten immer wieder von dem Europäischen Gerichtshof für Menschenrechte gerügt worden.<sup>144</sup> Im Zusammenhang mit den Investitionsschutzbereichen des Freihandelsabkommen wäre es nicht ausgeschlossen, dass die Kommission darauf drängen könnte, durch eine Verstärkung der Richterschaft die Verfahren abzukürzen. Eine solche Konsequenz wurde in der Vergangenheit stets abgelehnt, da sie eine direkte Auswirkung auf die Verwaltungsautonomie und Finanzverfassung der Mitgliedstaaten hätte.

Diese Einzelaspekte, die zugegebenermaßen relativ wahllos aus dem großen Bereich der „Europäisierung der EU-Übereinkommen herausgegriffen worden sind, verdeutlichen, welche Schlagkraft die sog. Internationalisierung des Europäischen Verwaltungsrechts insbesondere durch die Rechtsprechung des EuGH entfalten könnte. Der Vertrag von Lissabon enthält viele Vorbehalte, die die Autonomie der Mitgliedstaaten unter Betonung des Prinzips der Einzelermächtigung stärken sollen. Der EuGH könnte nunmehr einen Weg eingeschlagen haben, seine Kompetenzen über den ihm zgedachten Bereich zu erweitern. Auch wenn dem Gerichtshof zugestimmt werden kann, dass diese Erweiterung durch die Verstärkung der Außenkompetenzen letztlich eine logische Folge der völkerrechtlichen Verhandlungstätigkeit der Union darstellt, ermöglicht sie die Kontrolle gerade der Bereiche, die nach dem Willen der Mitgliedstaaten als ihre Binnenkompetenzen verbleiben sollten. Dies führt nicht nur zu rechtlichen Problemen im Bereich der mitgliedstaatlichen Verfassungsgerichte, sondern vor allem auch

142 Siehe beispielsweise Art. 54 Abs. 1 ICSID-Konvention; *Krajewski*, Wirtschaftsvölkerrecht, § 3 Rn. 669 ff.; allgemein zur Beilegung von Investitionsstreitigkeiten *Reinisch*, in: Tietje (Hrsg.), Internationales WirtschaftsR, § 18; *Dolzer/Schreuer*, Principles of International Investment Law.

143 Zur Kasuistik des weiterhin umstrittenen Umfangs des *Fair-and-Equitable-Treatment*-Standards statt vieler *Dolzer/Schreuer*, Principles of International Investment Law, 130 ff.

144 EGMR, Urteil v. 31. März 2009, App.-No. 22644 – *Simaldone v. Italy*.

zu politischen Auseinandersetzungen. Es wird in den nächsten Jahren die unausweichliche Aufgabe des Gerichtshofs sein, diesen eingeschlagenen Weg dogmatisch einzuhegen und einzugrenzen, um nicht EU-interne Kompetenzkonflikte zu provozieren.

## Literaturverzeichnis

- VON ARNAULD, Andreas, § 2 Zum Status Quo des europäischen Verwaltungsrechts, in: Terhechte, Jörg Philipp (Hrsg.), Verwaltungsrecht der Europäischen Union, Baden-Baden 2011, 89-123.
- BIEBER, Roland/EPINEY, Astrid/HAAG, Marcel/KOTZUR, Markus, Die Europäische Union – Europarecht und Politik, 13. Auflage, Baden-Baden 2019.
- BUNGENBERG, Marc, § 11 Europäisches Verwaltungsrecht und WTO-Recht, in: Terhechte, Jörg Philipp (Hrsg.), Verwaltungsrecht der Europäischen Union, Baden-Baden 2011, 383-397.
- CALLIESS, Christian/RUFFERT, Matthias (Hrsg.), EUV/AEUV mit Europäischer Grundrechtscharta – Kommentar, 5. Auflage, München 2016.
- VON DANWITZ, Thomas, Europäisches Verwaltungsrecht, Berlin/ Heidelberg 2008.
- DAUSES, Manfred A./LUDWIGS, Markus (Hrsg.), Handbuch des EU-Wirtschaftsrechts, Loseblattsammlung, 50. Ergänzungslieferung, München März 2020.
- DOLZER, Rudolf/SCHREUER, Christoph, Principles of International Investment Law, 2. Auflage, Oxford 2012.
- DÖRR, Oliver, Die Entwicklung der ungeschriebenen Außenkompetenzen der EG, Europäische Zeitschrift für Wirtschaft 7 (1996), 39-43.
- EPINEY, Astrid, Zur Stellung des Völkerrechts in der EU, Europäische Zeitschrift für Wirtschaft 10 (1999), 5-11.
- Zu den Implikationen der EU-Mitgliedschaft für die Stellung und Anwendung des Völkerrechts im innerstaatlichen Bereich, Festschrift für Rüdiger Wolfrum, Leiden 2012, 1909-1934.
- EVERLING, Ulrich, Elemente eines europäischen Verwaltungsrechts, Deutsches Verwaltungsblatt 1983, 649-658.
- Auf dem Weg in ein Europäisches Verwaltungsrecht, NVwZ 1987, 1-10.
- FISCHER-LESCANO, Andreas/RENNER, Moritz, § 10 Europäisches Verwaltungsrecht und Völkerrecht, in: Terhechte, Jörg Philipp (Hrsg.), Verwaltungsrecht der Europäischen Union, Baden-Baden 2011, 353-381.
- GRABITZ, Eberhard/HILF, Meinhard/NETTESHEIM, Martin (Hrsg.), Das Recht der Europäischen Union: EUV/AEUV, Kommentar, Loseblattsammlung, 71. Auflage, München August 2020.
- VON DER GROEBEN, Hans/SCHWARZE, Jürgen/HATJE, Armin (Hrsg.), Europäisches Unionsrecht, 7. Auflage, Baden-Baden 2015.
- GROSS, Thomas, Verantwortung und Effizienz in der Mehrebenenverwaltung, VVDStRL 66 (2006), 152-180.
- GROUX, Jean/MANIN, Philippe, Die Europäischen Gemeinschaften in der Völkerrechtsordnung, Brüssel 1984.
- HARATSCH, Andreas/KOENIG, Christian/PECHSTEIN, Matthias, Europarecht, 12. Auflage, Tübingen 2020.
- HELISKOSKI, Joni, The Jurisdiction of the European Court of Justice to Give Preliminary Rulings on the Interpretation of Mixed Agreements, Nordic Journal of International Law 69 (2000), 395-412.
- HERDEGEN, Matthias, Internationales Wirtschaftsrecht, 12. Auflage, München 2020.
- HILF, Meinhard/SCHORKOPF, Frank, Kompetenz des Gerichtshofs zur Prüfung von Gemeinschaftshandlungen anhand der Vorschriften der WTO, EuR 2000, 62-91.
- HUMMER, Waldemar, Enge und Weite der „treaty making power“ der Kommission der EG nach dem EWG-Vertrag, in: Randelzhofer, Albrecht/Scholz, Rupert/ Wilke, Dieter (Hrsg.), Gedächtnisschrift für Eberhard Grabitz, München 1995, 195-226.
- LEPSIUS, Oliver, Themen einer Rechtswissenschaftstheorie, in: Jestaedt, Matthias/ ders. (Hrsg.), Rechtswissenschaftstheorie, Tübingen 2008, 1-50.
- LOHSE, Julia, Surprise? Surprise! – Case C-115/09 (Kohlekraftwerk Lünen) – A Victory for the Environment and a Loss for Procedural Autonomy of the Member States?, European Public Law 18 (2012), 249-268.
- KAHL, Wolfgang, Die Europäisierung des Verwaltungsrechts als Herausforderung an Systembildung und Kodifikationsidee, in: Axer, Peter/Grzeszick, Bernd/ Kahl, Wolfgang/ Mager, Ute/ Reimer, Ekkehart (Hrsg.), Die Verwaltung, Beiheft 10: Das Europäische Verwaltungsrecht in der Konsolidierungsphase, Systembildung – Disziplinierung - Internationalisierung, Berlin 2010, 39-93.
- KOTZUR, Markus, Die Ziele der Union: Verfassungsidentität und Gemeinschaftsidee, Die Öffentliche Verwaltung 2005, 313-321.
- KRAJEWSKI, Markus, Wirtschaftsvölkerrecht, 4. Auflage, Heidelberg 2017.
- KUNOY, Bjørn, The Jurisdiction of the ECJ to Review the Legality of the Transposition of an International Act in the Legal Order, Nordic Journal of International Law 76 (2007), 19-37.
- KUMIN, Andreas J./BITTNER, Philip, Die „gemischten“ Abkommen zwischen der Europäischen Union und ihren Mitgliedstaaten einerseits und dritten Völkerrechtssubjekten andererseits, in: Obwexer, Walter (Hrsg.), Die Europäische Union im Völkerrecht, EuR Beiheft 2/2012, 75-91.

- MAGER, Ute, Entwicklungslinien des Europäischen Verwaltungsrechts, in: Axer, Peter/ Grzeszick, Bernd/ Kahl, Wolfgang/ Dies./ Reimer, Ekkehart (Hrsg.), Die Verwaltung, Beiheft 10: Das Europäische Verwaltungsrecht in der Konsolidierungsphase, Systembildung – Disziplinierung – Internationalisierung, Berlin 2010, 11-38.
- OPPERMANN, Thomas/CLASSEN, Claus Dieter/ NETTESHEIM, Martin, Europarecht, 8. Auflage, München 2018.
- PACHE, Eckhard, Verantwortung und Effizienz in der Mehrebenenverwaltung, VVDStRL 66 (2006), 106-151.
- PETERSMANN, Ernst-Ulrich, Darf die EG das Völkerrecht ignorieren?, EuZW 1997, 325-331.
- RENGELING, Hans-Werner, Deutsches und europäisches Verwaltungsrecht – wechselseitige Einwirkungen, 2. Bericht, VVDStRL 53 (1994), 202-239.
- RUFFERT, Matthias, Hat die Europäisierung des Verwaltungsrechts Methode?, in: Axer, Peter/ Grzeszick, Bernd/ Kahl, Wolfgang/ Mager, Ute/ Reimer, Ekkehart (Hrsg.), Die Verwaltung, Beiheft 10: Das Europäische Verwaltungsrecht in der Konsolidierungsphase, Systembildung – Disziplinierung – Internationalisierung, Berlin 2010, 205-219.
- SAUER, Heiko, Die innergemeinschaftlichen Wirkungen von WTO-Streitbeilegungsentscheidungen – Begriffliche und dogmatische Klärungen, EuR 2004, 463-477.
- STELKENS, Paul/BONK, Heinz Joachim/SACHS, Michael (Hrsg.), Verwaltungsverfahrensgesetz: VwVfG – Kommentar, 9. Auflage, München 2018.
- STREINZ, Rudolf (Hrsg.), Kommentar zum EUV/ AEUV - Vertrag über die Europäische Union, Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union, Charta der Grundrechte der Europäischen Union, 3. Auflage, München 2018.
- Europarecht, 11. Auflage, Heidelberg 2019.
- TERHECHTE, Jörg Philipp, § 1 Einführung, in: ders. (Hrsg.), Verwaltungsrecht der Europäischen Union, Baden-Baden 2011, 43-88.
- TIETJE, Christian, Internationalisiertes Verwaltungshandeln, Berlin 2001.
- (Hrsg.), Internationales Wirtschaftsrecht, 2. Auflage, Berlin/ Boston 2015.
- TOHIDIPUR, Timo, § 33 Europäisches Migrationsverwaltungsrecht, in: Terhechte, Jörg Philipp (Hrsg.), Verwaltungsrecht der Europäischen Union, 1143-1187.
- VARSZEGI, Mark, Die „lex CEU“ – neues Recht in Ungarn für ausländische Hochschulen – Überfällige Reform oder gezieltes Vorgehen gegen eine unliebsame Institution, Jahrbuch für vergleichende Staats- und Rechtswissenschaften 2016/1017, 213-254.
- VEDDER, Christoph, Die Außenbeziehungen der EU und die Mitgliedstaaten: Kompetenzen, gemischte Abkommen, völkerrechtliche Verantwortlichkeit und Wirkungen des Völkerrechts, EuR Beiheft 3/2007, 57-91.
- WALTER, Christian, Internationalisierung des deutschen und Europäischen Verwaltungsverfahrens- und Verwaltungsprozessrechts – am Beispiel der Århus-Konvention, Europarecht 2005, 302-338.

# Rechtswissenschaftliche Beiträge der Hamburger Sozialökonomie

ISSN 2366-0260 (print) / ISSN 2365-4112 (online)

Bislang erschienene Hefte

## Heft 1

*Felix Boor*, Die Yukos-Enteignung. Auswirkungen auf das Anerkennungs- und Vollstreckungssystem aufgehobener ausländischer Handelsschiedssprüche

## Heft 2

*Karsten Nowrot*, Sozialökonomie als disziplinäre Wissenschaft. Alternative Gedanken zur sozialökonomischen Forschung, Lehre und (Eliten-) Bildung

## Heft 3

*Florian Hipp*, Die kommerzielle Verwendung von frei zugänglichen Inhalten im Internet

## Heft 4

*Karsten Nowrot*, Vom steten Streben nach einer immer wieder neuen Weltwirtschaftsordnung. Die deutsche Sozialdemokratie und die Entwicklung des Internationalen Wirtschaftsrechts

## Heft 5

*Karsten Nowrot*, Jenseits eines abwehrrechtlichen Ausnahmecharakters. Zur multidimensionalen Rechtswirkung des Widerstandsrechts nach Art. 20 Abs. 4 GG

## Heft 6

*Karsten Nowrot*, Grundstrukturen eines Beratungsverwaltungsrechts

## Heft 7

*Karsten Nowrot*, Environmental Governance as a Subject of Dispute Settlement Mechanisms in Regional Trade Agreements

## Heft 8

*Margaret Thornton*, The Flexible Cyborg: Work-Life Balance in Legal Practice

## Heft 9

*Antonia Fandrich*, Sustainability and Investment Protection Law. A Study on the Meaning of the Term *Investment* within the ICSID Convention

## Heft 10

*Karsten Nowrot*, Of “Plain” Analytical Approaches and “Savior” Perspectives: Measuring the Structural Dialogues between Bilateral Investment Treaties and Investment Chapters in Mega-Regionals

## Heft 11

*Maryna Rabinovych*, The EU Response to the Ukrainian Crisis: Testing the Union’s Comprehensive Approach to Peacebuilding

## Heft 12

*Marita Körner*, Die Datenschutzgrundverordnung der Europäischen Union: Struktur und Ordnungsprinzipien

## Heft 13

*Christin Krusenbaum*, Das deutsche Krankenversicherungssystem auf dem Prüfstand – Ist die Bürgerversicherung die ultimative Alternative?

## Heft 14

*Marita Körner*, Age Discrimination in the Context of Employment

## Heft 15

*Avinash Govindjee/ Judith Brockmann/ Manfred Walser*, Atypical Employment in an International Perspective

## Heft 16

*Cara Paulina Gries*, Gesetzliche Barrieren bei der Integration von geduldeten Flüchtlingen in den deutschen Arbeitsmarkt

## Heft 17

*Karsten Nowrot*, Aiding and Abetting in Theorizing the Increasing Softification of the International Normative Order - A Darker Legacy of Jessup’s *Transnational Law*?

## Heft 18

*Matti Riedlinger*, Das CSR-Richtlinie-Umsetzungsgesetz: Implementierung von Corporate Social Responsibility Berichtspflichten in nationales Recht

## Heft 19

*Karsten Nowrot*, “Competing Regionalism” vs. “Cooperative Regionalism”: On the Possible Relations between Different Regional Economic Integration Agreements

## Heft 20

*Karsten Nowrot*, The 2017 EU Conflict Minerals Regulation: An Effective European Instrument to Globally Promote Good Raw Materials Governance?

**Heft 21**

*Karsten Nowrot, The Other Side of Rights in the Processes of Constitutionalizing International Investment Law: Addressing Investors' Obligations as a New Regulatory Experiment*

**Heft 22**

*Karsten Nowrot/Emily Sipiorski, Arbitrator Intimidation and the Rule of Law: Aspects of Constitutionalization in International Investment Law*

**Heft 23**

*Karsten Nowrot, European Republicanism in (Legitimation) Action: Public Participation in the Negotiation and Implementation of EU Free Trade Agreements*

**Heft 24**

*Karsten Nowrot, Non-Recognized Territorial Entities in the Post-Soviet Space from the Perspective of WTO Law: Outreach to Outcasts?*

**Heft 25**

*Marita Körner, Beschäftigtendatenschutz im Geltungsbereich der DSGVO*

**Heft 26**

*Vladena Lisenko/Karsten Nowrot, The 2018 Pridnestrovian Law on State Support for Investment Activities: Some Thoughts on an Investment Statute in a Frozen Conflict Situation*

**Heft 27**

*Marita Körner, Die Rolle des Betriebsrats im Beschäftigtendatenschutz*

**Heft 28**

*Nadia Kornioti/Karsten Nowrot, Looking Back to Learn for the Future?: The Work of the ILA on the Issue of Human Rights in Times of Emergency in the 1980s*

**Heft 29**

*Marita Körner, Der Betriebsrat als datenschutzrechtlich verantwortliche Stelle*

**Heft 30**

*Karsten Nowrot/Emily Sipiorski, (De-) Constitutionalization of International Investment Law?: Narratives from Africa*

**Heft 31**

*Felix Boor, Die beschleunigte Landreform Mugabes vor deutschen Gerichten - der „Hamburger Kaffeestreit“*

**Heft 32**

*Karsten Nowrot, Corporate Legal and Social Responsibility as an Issue of International Investment Agreements: A Suitable Role Model for the WTO Legal Order?*

**Heft 33**

*Julius Adler, Der Grundsatz der „Full Protection and Security“ im internationalen Investitionsschutzrecht - Bedeutung in Theorie und Praxis*

**Heft 34**

*Sebastian Barth, Gefangenearbeit: Meilen- oder Stolperstein der Resozialisierung? Eine rechtliche Betrachtung von Gefangenearbeit in Bezug auf das Resozialisierungsziel*

**Heft 35**

*Karsten Nowrot, Das gesellschaftliche Transformationspotential der Sustainable Development Goals: Völkerrechtliche Rahmenbedingungen und außerrechtliche Nachhaltigkeitsvoraussetzungen*

**Heft 36**

*Karsten Nowrot, Illegal Trade in Wild Animals and Derived Products during Armed Conflicts: What Role for International Wildlife Agreements?*

**Heft 37**

*Emily Sipiorski, The Seabed and Scientific Legitimization of International Law: Transforming Narratives of Global Justice*

**Heft 38**

*Matti Riedlinger, Mitwirkung des Betriebsrats im Insolvenzplanverfahren*

**Heft 39**

*Karsten Nowrot, „Long Live Deglobalization“ vs. „Free Trade Saves Lives“: Die Rolle des Internationalen Wirtschaftsrechts in Zeiten der Corona-Krise*

**Heft 40**

*Emily Sipiorski, Cocoa and International Law: Some Remarks on the Contradictions and Symmetry in the Role of Private Actors in Elevating and Unifying Standards*

**Heft 41**

*Karsten Nowrot, Vertragskonkurrenz zwischen Menschenrechtsverträgen und Wirtschaftsabkommen in der internationalen Rechtsordnung: Überlegungen zu einem aktuellen völkervertragsrechtlichen Hierarchisierungskonzept*