



# Sammlung der Rechtsprechung

GUTACHTEN 1/19 DES GERICHTSHOFS (Große Kammer)  
6. Oktober 2021

## Inhaltsverzeichnis

I.	Gutachtenantrag . . . . .	5
II.	Rechtlicher Rahmen . . . . .	5
	A. Die einschlägigen Richtlinien über die justizielle Zusammenarbeit in Strafsachen . . . . .	5
	B. Die einschlägigen Richtlinien über die gemeinsame Asylpolitik . . . . .	6
	C. Das Statut der Beamten der Europäischen Union und die Beschäftigungsbedingungen für die sonstigen Bediensteten der Europäischen Union . . . . .	8
III.	Das Übereinkommen von Istanbul und seine Unterzeichnung durch die Union . . . . .	8
	A. Analyse des Übereinkommens von Istanbul . . . . .	8
	B. Vorschläge für Beschlüsse über die Unterzeichnung und den Abschluss des Übereinkommens von Istanbul . . . . .	14
	C. Unterzeichnungsbeschluss 2017/865 . . . . .	15
	D. Unterzeichnungsbeschluss 2017/866 . . . . .	17
IV.	Ausführungen des Parlaments in seinem Gutachtenantrag . . . . .	17
	A. Zum Sachverhalt und zum Verfahren . . . . .	17
	B. Zu den geeigneten Rechtsgrundlagen für den Abschluss des Übereinkommens von Istanbul . . . . .	18
	C. Zur Aufspaltung der Rechtsakte über die Unterzeichnung und den Abschluss des Übereinkommens von Istanbul in zwei gesonderte Beschlüsse . . . . .	19
	D. Zur Praxis der „Einstimmigen Entscheidung“ der Mitgliedstaaten . . . . .	19
V.	Zusammenfassung der beim Gerichtshof eingereichten Erklärungen . . . . .	20
	A. Zum Sachverhalt und zum Verfahren . . . . .	20

1.	Zur Unterzeichnung und Ratifizierung des Übereinkommens von Istanbul durch die Mitgliedstaaten .....	20
2.	Zum Verfahren im Rat bei der Unterzeichnung des Übereinkommens von Istanbul ..	20
3.	Zum Verfahren im Rat beim Abschluss des Übereinkommens von Istanbul .....	21
B.	Zur Zulässigkeit des Gutachtenantrags .....	22
1.	Zu den geeigneten Rechtsgrundlagen für den Abschluss des Übereinkommens von Istanbul .....	22
2.	Zur Aufspaltung der Rechtsakte über die Unterzeichnung und den Abschluss des Übereinkommens von Istanbul in zwei gesonderte Beschlüsse .....	23
3.	Zur Praxis der „einstimmigen Entscheidung“ der Mitgliedstaaten .....	23
C.	Zum Inhalt des Gutachtenantrags .....	25
1.	Zu den geeigneten Rechtsgrundlagen für den Abschluss des Übereinkommens von Istanbul .....	25
a)	Zum „umfassenden“ oder „begrenzten“ Beitritt der Union zum Übereinkommen von Istanbul .....	25
b)	Zu den Kriterien für die Bestimmung der Zuständigkeiten der Union .....	26
c)	Zum Verhältnis zwischen dem Übereinkommen von Istanbul und dem Besitzstand der Union .....	27
d)	Zu Art. 82 Abs. 2 AEUV .....	31
e)	Zu Art. 84 AEUV .....	32
f)	Zu Art. 78 Abs. 2 AEUV .....	32
g)	Zu Art. 83 Abs. 1 AEUV .....	33
2.	Zur Aufspaltung der Rechtsakte über die Unterzeichnung und den Abschluss des Übereinkommens von Istanbul in zwei gesonderte Beschlüsse .....	33
3.	Zur Praxis der „einstimmigen Entscheidung“ der Mitgliedstaaten .....	35
a)	Darstellung der Praxis der „einstimmigen Entscheidung“ .....	35
b)	Zur Vereinbarkeit der Praxis der „einstimmigen Entscheidung“ mit Art. 13 Abs. 2 EUV sowie den Art. 2 bis 6 AEUV und Art. 218 Abs. 2, 6 und 8 AEUV ....	36
c)	Zur Vereinbarkeit der Praxis der „einstimmigen Entscheidung“ mit den Grundsätzen der begrenzten Einzelermächtigung, der loyalen Zusammenarbeit zwischen der Union und ihren Mitgliedstaaten und der einheitlichen Außenvertretung der Union sowie dem Völkerrecht .....	38
VI.	Stellungnahme des Gerichtshofs .....	42

A. Zur Zulässigkeit des Gutachtenantrags .....	42
B. Zur Praxis der „einstimmigen Entscheidung“ der Mitgliedstaaten .....	48
C. Zu den geeigneten Rechtsgrundlagen für den Abschluss des Übereinkommens von Istanbul .....	55
D. Zur Aufspaltung des Rechtsakts über den Abschluss des Übereinkommens von Istanbul in zwei gesonderte Beschlüsse .....	62
VII. Antwort auf den Gutachtenantrag .....	65

„Gutachten nach Art. 218 Abs. 11 AEUV – Übereinkommen zur Verhütung und Bekämpfung von Gewalt gegen Frauen und häuslicher Gewalt (Übereinkommen von Istanbul) – Unterzeichnung durch die Europäische Union – Entwurf für den Abschluss durch die Union – Begriff ‚geplante Übereinkunft‘ im Sinne von Art. 218 Abs. 11 AEUV – Externe Zuständigkeiten der Union – Materielle Rechtsgrundlage – Art. 78 Abs. 2 AEUV – Art. 82 Abs. 2 AEUV – Art. 83 Abs. 1 AEUV – Art. 84 AEUV – Art. 336 AEUV – Art. 1 bis 4a des Protokolls (Nr. 21) über die Position des Vereinigten Königreichs und Irlands hinsichtlich des Raums der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts – Teilweise Beteiligung Irlands am Abschluss des Übereinkommens von Istanbul durch die Union – Möglichkeit der Aufspaltung des Rechtsakts über den Abschluss einer internationalen Übereinkunft in zwei gesonderte Beschlüsse nach Maßgabe der anwendbaren Rechtsgrundlagen – Praxis der ‚einstimmigen Entscheidung‘ – Vereinbarkeit mit dem EU-Vertrag und dem AEU-Vertrag“

In dem Gutachtenverfahren 1/19

betreffend einen Gutachtenantrag nach Art. 218 Abs. 11 AEUV, eingereicht am 9. Juli 2019 vom Europäischen Parlament,

erstattet

DER GERICHTSHOF (Große Kammer)

unter Mitwirkung des Präsidenten K. Lenaerts, der Vizepräsidentin R. Silva de Lapuerta, des Kammerpräsidenten A. Arabadjiev (Berichterstatter), der Kammerpräsidentin A. Prechal, der Kammerpräsidenten M. Vilaras, M. Ilešič, L. Bay Larsen, A. Kumin und N. Wahl, der Richter T. von Danwitz und F. Biltgen, der Richterinnen K. Jürimäe und L. S. Rossi sowie der Richter I. Jarukaitis und N. Jääskinen,

Generalanwalt: G. Hogan,

Kanzler: R. Schiano, Verwaltungsrat,

aufgrund des schriftlichen Verfahrens und auf die mündliche Verhandlung vom 6. Oktober 2020,

unter Berücksichtigung der Erklärungen

– des Europäischen Parlaments, vertreten durch D. Warin, A. Neergaard und O. Hrstková Šolcová als Bevollmächtigte,

- der belgischen Regierung, vertreten durch C. Pochet und J.-C. Halleux als Bevollmächtigte,
- der bulgarischen Regierung, vertreten durch E. Petranova, L. Zaharieva, T. Mitova und M. Georgieva als Bevollmächtigte,
- der tschechischen Regierung, vertreten durch M. Smolek, J. Vlácil, M. Švarc und K. Najmanová als Bevollmächtigte,
- der dänischen Regierung, vertreten durch M. P. Jespersen als Bevollmächtigten,
- Irlands, vertreten durch M. Browne, G. Hodge und A. Joyce als Bevollmächtigte im Beistand von P. McGarry und S. Kingston, SC,
- der griechischen Regierung, vertreten durch K. Boskovits als Bevollmächtigten,
- der spanischen Regierung, vertreten durch S. Centeno Huerta als Bevollmächtigte,
- der französischen Regierung, vertreten durch J.-L. Carré, D. Dubois, T. Stéhelin und A.-L. Desjonquères als Bevollmächtigte,
- der ungarischen Regierung, vertreten durch M. Z. Fehér und P. Csuhány als Bevollmächtigte,
- der österreichischen Regierung, vertreten durch J. Schmoll, E. Samoilova und H. Tichy als Bevollmächtigte,
- der polnischen Regierung, vertreten durch B. Majczyna und A. Miłkowska als Bevollmächtigte,
- der slowakischen Regierung, vertreten durch B. Ricziová als Bevollmächtigte,
- der finnischen Regierung, vertreten durch H. Leppo und J. Heliskoski als Bevollmächtigte,
- des Rates der Europäischen Union, vertreten durch S. Boelaert, B. Driessen und A. Norberg als Bevollmächtigte,
- der Europäischen Kommission, vertreten durch A. Bouquet, T. Ramopoulos, C. Cattabriga und S. Grünheid als Bevollmächtigte,

nach Anhörung der Schlussanträge des Generalanwalts in der Sitzung vom 11. März 2021

folgendes

## Gutachten

### I. Gutachtenantrag

- 1 Das Europäische Parlament ersucht den Gerichtshof um ein Gutachten zu folgenden Fragen:
  1. a) Sind Art. 82 Abs. 2 und Art. 84 AEUV die geeigneten Rechtsgrundlagen des Rechtsakts des Rates über den Abschluss des Übereinkommens des Europarats zur Verhütung und Bekämpfung von Gewalt gegen Frauen und häuslicher Gewalt (Übereinkommen von Istanbul) im Namen der Europäischen Union, oder muss sich dieser Rechtsakt auf Art. 78 Abs. 2, Art. 82 Abs. 2 und Art. 83 Abs. 1 AEUV gründen?
  - b) Ist es notwendig oder möglich, die Beschlüsse über die Unterzeichnung und den Abschluss des Übereinkommens von Istanbul wegen dieser Wahl der Rechtsgrundlage in zwei zu teilen?
2. Ist der Abschluss des Übereinkommens von Istanbul durch die Union gemäß Art. 218 Abs. 6 AEUV mit den Verträgen vereinbar, obwohl eine einstimmige Entscheidung aller Mitgliedstaaten hinsichtlich ihrer Zustimmung, durch dieses Übereinkommen gebunden zu sein, noch nicht erzielt wurde?

### II. Rechtlicher Rahmen

#### *A. Die einschlägigen Richtlinien über die justizielle Zusammenarbeit in Strafsachen*

- 2 Die Richtlinie 2011/36/EU des Europäischen Parlaments und des Rates vom 5. April 2011 zur Verhütung und Bekämpfung des Menschenhandels und zum Schutz seiner Opfer sowie zur Ersetzung des Rahmenbeschlusses 2002/629/JI des Rates (ABl. 2011, L 101, S. 1), die für alle Mitgliedstaaten mit Ausnahme des Königreichs Dänemark gilt, bestimmt in ihrem Art. 1:

„Mit dieser Richtlinie werden Mindestvorschriften zur Definition von Straftaten und Strafen im Bereich Menschenhandel festgelegt. Des Weiteren werden gemeinsame Bestimmungen zur Stärkung der Prävention und des Opferschutzes unter Berücksichtigung der Geschlechterperspektive eingeführt.“

- 3 Die Richtlinie 2011/93/EU des Europäischen Parlaments und des Rates vom 13. Dezember 2011 zur Bekämpfung des sexuellen Missbrauchs und der sexuellen Ausbeutung von Kindern sowie der Kinderpornografie sowie zur Ersetzung des Rahmenbeschlusses 2004/68/JI des Rates (ABl. 2011, L 335, S. 1, berichtigt im ABl. 2012, L 18, S. 7), die für alle Mitgliedstaaten mit Ausnahme des Königreichs Dänemark gilt, bestimmt in ihrem Art. 1:

„Diese Richtlinie legt Mindestvorschriften zur Definition von Straftaten und Sanktionen auf dem Gebiet des sexuellen Missbrauchs und der sexuellen Ausbeutung von Kindern, der Kinderpornografie und der Kontaktaufnahme zu Kindern für sexuelle Zwecke fest. Des Weiteren werden Bestimmungen zur Stärkung der Prävention dieser Verbrechen und des Schutzes ihrer Opfer eingeführt.“

- 4 Der elfte Erwägungsgrund der Richtlinie 2012/29/EU des Europäischen Parlaments und des Rates vom 25. Oktober 2012 über Mindeststandards für die Rechte, die Unterstützung und den Schutz von Opfern von Straftaten sowie zur Ersetzung des Rahmenbeschlusses 2001/220/JI (ABl. 2012, L 315, S. 57), die für alle Mitgliedstaaten mit Ausnahme des Königreichs Dänemark gilt, lautet:

„Mit dieser Richtlinie werden Mindestvorschriften festgelegt. Die Mitgliedstaaten können die in dieser Richtlinie festgelegten Rechte ausweiten, um ein höheres Maß an Schutz vorzusehen.“

**B. Die einschlägigen Richtlinien über die gemeinsame Asylpolitik**

- 5 Art. 3 Abs. 4 Buchst. a und Abs. 5 der Richtlinie 2003/86/EG des Rates vom 22. September 2003 betreffend das Recht auf Familienzusammenführung (ABl. 2003, L 251, S. 12), die für alle Mitgliedstaaten mit Ausnahme des Königreichs Dänemark und Irlands gilt, bestimmt:

„(4) Diese Richtlinie lässt günstigere Bestimmungen unberührt:

- a) der bilateralen und multilateralen Übereinkünfte zwischen der [Union] oder zwischen der [Union] und ihren Mitgliedstaaten einerseits und Drittländern andererseits,

...

(5) Diese Richtlinie berührt nicht das Recht der Mitgliedstaaten, günstigere Regelungen zu treffen oder beizubehalten.“

- 6 Die Richtlinie 2003/109/EG des Rates vom 25. November 2003 betreffend die Rechtsstellung der langfristig aufenthaltsberechtigten Drittstaatsangehörigen (ABl. 2004, L 16, S. 44), die für alle Mitgliedstaaten mit Ausnahme des Königreichs Dänemark und Irlands gilt, bestimmt in ihrem Art. 3 Abs. 3 Buchst. a und b:

„Diese Richtlinie findet Anwendung vorbehaltlich günstigerer Bestimmungen

- a) der bilateralen und multilateralen Übereinkünfte zwischen der [Union] oder der [Union] und ihren Mitgliedstaaten einerseits und Drittländern andererseits;

- b) der vor Inkrafttreten dieser Richtlinie zwischen einem Mitgliedstaat und einem Drittland abgeschlossenen bilateralen Übereinkünfte“.

- 7 Art. 13 der Richtlinie 2003/109 lautet:

„Die Mitgliedstaaten können für die Ausstellung dauerhafter oder unbefristeter Aufenthaltstitel günstigere Voraussetzungen als diejenigen dieser Richtlinie vorsehen. Diese Aufenthaltstitel begründen nicht das Recht auf Aufenthalt in anderen Mitgliedstaaten gemäß Kapitel III.“

- 8 Die Richtlinie 2008/115/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 16. Dezember 2008 über gemeinsame Normen und Verfahren in den Mitgliedstaaten zur Rückführung illegal aufhältiger Drittstaatsangehöriger (ABl. 2008, L 348, S. 98), die für alle Mitgliedstaaten mit Ausnahme des Königreichs Dänemark und Irlands gilt, bestimmt in Art. 4:

„(1) Von dieser Richtlinie unberührt bleiben günstigere Bestimmungen von

- a) bilateralen oder multilateralen Vereinbarungen zwischen der [Union] oder der [Union] und ihren Mitgliedstaaten und einem Drittland oder mehreren Drittländern;
  - b) bilateralen oder multilateralen Vereinbarungen zwischen einem Mitgliedstaat oder mehreren Mitgliedstaaten und einem Drittland oder mehreren Drittländern.
- (2) Von dieser Richtlinie unberührt bleibt jede im [Besitzstand der Union] auf dem Gebiet Asyl und Einwanderung festgelegte Bestimmung, die für Drittstaatsangehörige günstiger sein kann.
- (3) Diese Richtlinie berührt nicht das Recht der Mitgliedstaaten, Vorschriften zu erlassen oder beizubehalten, die für Personen, auf die die Richtlinie Anwendung findet, günstiger sind, sofern diese Vorschriften mit der Richtlinie im Einklang stehen.
- (4) In Bezug auf die nach Artikel 2 Absatz 2 Buchstabe a vom Anwendungsbereich dieser Richtlinie ausgenommenen Drittstaatsangehörigen verfahren die Mitgliedstaaten wie folgt; sie:
- a) stellen sicher, dass diese nicht eine weniger günstige Behandlung erfahren oder ihnen nicht ein geringeres Maß an Schutz gewährt wird, als dies in Artikel 8 Absätze 4 und 5 (Beschränkung der Anwendung von Zwangsmaßnahmen), Artikel 9 Absatz 2 Buchstabe a (Aufschub der Abschiebung), Artikel 14 Absatz 1 Buchstaben b und d (medizinische Notversorgung und Berücksichtigung der Bedürfnisse schutzbedürftiger Personen) und Artikel 16 und 17 (Haftbedingungen) vorgesehen ist, und
  - b) halten den Grundsatz der Nichtzurückweisung ein.“
- 9 Die Richtlinie 2011/95/EU des Europäischen Parlaments und des Rates vom 13. Dezember 2011 über Normen für die Anerkennung von Drittstaatsangehörigen oder Staatenlosen als Personen mit Anspruch auf internationalen Schutz, für einen einheitlichen Status für Flüchtlinge oder für Personen mit Anrecht auf subsidiären Schutz und für den Inhalt des zu gewährenden Schutzes (ABl. 2011, L 337, S. 9), die an die Stelle der Richtlinie 2004/83/EG des Rates vom 29. April 2004 über Mindestnormen für die Anerkennung und den Status von Drittstaatsangehörigen oder Staatenlosen als Flüchtlinge oder als Personen, die anderweitig internationalen Schutz benötigen, und über den Inhalt des zu gewährenden Schutzes (ABl. 2004, L 304, S. 12) getreten ist und für alle Mitgliedstaaten mit Ausnahme des Königreichs Dänemark und Irlands gilt, bestimmt in Art. 3:
- „Die Mitgliedstaaten können günstigere Normen zur Entscheidung darüber, wer als Flüchtling oder Person gilt, die Anspruch auf subsidiären Schutz hat, und zur Bestimmung des Inhalts des internationalen Schutzes erlassen oder beibehalten, sofern sie mit dieser Richtlinie vereinbar sind.“
- 10 Die Richtlinie 2004/83, die, obwohl sie durch die Richtlinie 2011/95 aufgehoben wurde, weiterhin Irland bindet, sieht in ihrem Art. 1 vor:
- „Das Ziel dieser Richtlinie ist die Festlegung von Mindestnormen für die Anerkennung von Drittstaatsangehörigen oder Staatenlosen als Flüchtlinge oder als Personen, die anderweitig internationalen Schutz benötigen, sowie des Inhalts des zu gewährenden Schutzes.“

- 11 Die Richtlinie 2013/32/EU des Europäischen Parlaments und des Rates vom 26. Juni 2013 zu gemeinsamen Verfahren für die Zuerkennung und Aberkennung des internationalen Schutzes (ABl. 2013, L 180, S. 60), die für alle Mitgliedstaaten mit Ausnahme des Königreichs Dänemark und Irlands gilt, sieht in ihrem Art. 5 vor:

„Die Mitgliedstaaten können bei den Verfahren zur Zuerkennung und Aberkennung des internationalen Schutzes günstigere Bestimmungen einführen oder beibehalten, soweit diese Bestimmungen mit dieser Richtlinie vereinbar sind.“

- 12 Die Richtlinie 2005/85/EG des Rates vom 1. Dezember 2005 über Mindestnormen für Verfahren in den Mitgliedstaaten zur Zuerkennung und Aberkennung der Flüchtlingseigenschaft (ABl. 2005, L 326, S. 13), die, obwohl sie durch die Richtlinie 2013/32 aufgehoben wurde, weiterhin Irland bindet, bestimmt in ihrem Art. 1:

„Diese Richtlinie legt Mindestnormen für die Verfahren in den Mitgliedstaaten zur Zuerkennung und Aberkennung der Flüchtlingseigenschaft fest.“

- 13 Art. 4 der Richtlinie 2013/33/EU des Europäischen Parlaments und des Rates vom 26. Juni 2013 zur Festlegung von Normen für die Aufnahme von Personen, die internationalen Schutz beantragen (ABl. 2013, L 180, S. 96), die für alle Mitgliedstaaten mit Ausnahme des Königreichs Dänemark und Irlands gilt, lautet:

„Die Mitgliedstaaten können günstigere Bestimmungen für die im Rahmen der Aufnahmebedingungen gewährten Vorteile für Antragsteller und andere enge Familienangehörige des Antragstellers, die sich in demselben Mitgliedstaat aufhalten, wenn sie von ihm abhängig sind oder humanitäre Gründe vorliegen, erlassen oder beibehalten, sofern diese Bestimmungen mit dieser Richtlinie vereinbar sind.“

### ***C. Das Statut der Beamten der Europäischen Union und die Beschäftigungsbedingungen für die sonstigen Bediensteten der Europäischen Union***

- 14 Nach dem zweiten Erwägungsgrund der Verordnung Nr. 31 (EWG), Nr. 11 (EAG) über das Statut der Beamten und über die Beschäftigungsbedingungen für die sonstigen Bediensteten der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft und der Europäischen Atomgemeinschaft (ABl. 1962, Nr. 45, S. 1385) in der zuletzt durch die Verordnung (EU) Nr. 1416/2013 des Rates vom 17. Dezember 2013 (ABl. 2013, L 353, S. 24) geänderten Fassung sollen das Statut der Beamten der Europäischen Union und die Beschäftigungsbedingungen für die sonstigen Bediensteten der Europäischen Union den Beamten und Bediensteten der Union u. a. die Möglichkeit geben, „ihre Aufgaben unter Voraussetzungen zu erfüllen, die ein reibungsloses Arbeiten der Dienststellen am besten gewährleisten“.

## **III. Das Übereinkommen von Istanbul und seine Unterzeichnung durch die Union**

### ***A. Analyse des Übereinkommens von Istanbul***

- 15 Das Übereinkommen von Istanbul, dessen endgültiger Text vom Ministerkomitee des Europarats am 7. April 2011 angenommen wurde, wurde am 11. Mai 2011 bei der 121. Sitzung des Ministerkomitees in Istanbul (Türkei) zur Unterzeichnung aufgelegt. Das Übereinkommen trat

am 1. August 2014 in Kraft; es enthält eine Präambel, zwölf Kapitel mit 81 Artikeln sowie einen Anhang über Vorrechte und Immunitäten, der auf die in Art. 66 des Übereinkommens genannten Mitglieder der „Expertengruppe für die Bekämpfung von Gewalt gegen Frauen und häuslicher Gewalt“ (Grevio) Anwendung findet.

- 16 In der Präambel des Übereinkommens von Istanbul werden u. a. die am 4. November 1950 in Rom unterzeichnete Europäische Konvention zum Schutz der Menschenrechte und Grundfreiheiten, das Übereinkommen des Europarats zur Bekämpfung des Menschenhandels, das Übereinkommen des Europarats zum Schutz von Kindern vor sexueller Ausbeutung und sexuellem Missbrauch, das Übereinkommen der Vereinten Nationen zur Beseitigung jeder Form von Diskriminierung der Frau (United Nations Treaty Series, Bd. 1249, S. 13) und das humanitäre Völkerrecht, insbesondere das am 12. August 1949 in Genf unterzeichnete Abkommen zum Schutze von Zivilpersonen in Kriegszeiten (United Nations Treaty Series, Bd. 75, S. 287), angeführt.
- 17 In der Präambel wird anerkannt, dass Gewalt gegen Frauen der Ausdruck historisch gewachsener ungleicher Machtverhältnisse zwischen Frauen und Männern ist, die zur Beherrschung und Diskriminierung der Frau durch den Mann geführt haben, dass Gewalt gegen Frauen als geschlechtsspezifische Gewalt strukturellen Charakter hat und dass Gewalt gegen Frauen einer der entscheidenden sozialen Mechanismen ist, durch den Frauen in eine untergeordnete Position gegenüber Männern gezwungen werden.
- 18 Nach dem zu Kapitel I („Zweck, Begriffsbestimmungen, Gleichstellung und Nichtdiskriminierung, allgemeine Verpflichtungen“) des Übereinkommens von Istanbul gehörenden Art. 1 hat das Übereinkommen u. a. den Zweck, Frauen vor allen Formen von Gewalt zu schützen und solche Gewalt zu verhüten, zu verfolgen und zu beseitigen, einen Beitrag zur Beseitigung jeder Form von Diskriminierung der Frau zu leisten und einen umfassenden Rahmen sowie umfassende politische und sonstige Maßnahmen zum Schutz und zur Unterstützung zu entwerfen. In dieser Bestimmung wird ferner darauf hingewiesen, dass durch das Übereinkommen ein besonderer Überwachungsmechanismus eingeführt wird.
- 19 Nach Art. 3 Buchst. c des Übereinkommens bezeichnet der Begriff „Geschlecht“ die gesellschaftlich geprägten Rollen, Verhaltensweisen, Tätigkeiten und Merkmale, die eine bestimmte Gesellschaft als für Frauen und Männer angemessen ansieht. Der Begriff „Frauen“ umfasst nach Art. 3 Buchst. f auch Mädchen unter 18 Jahren.
- 20 Nach den Art. 5 und 6 des Übereinkommens von Istanbul verpflichten sich dessen Vertragsparteien zu Maßnahmen zur Verhütung, Untersuchung und Bestrafung von Gewalttaten, die in den Geltungsbereich des Übereinkommens fallen, und zur Bereitstellung von Entschädigung für solche Gewalttaten sowie dazu, die Geschlechterperspektive in die Durchführung und die Bewertung der Auswirkungen des Übereinkommens einzubeziehen.
- 21 Nach den zu Kapitel II („Ineinandergreifende politische Maßnahmen und Datensammlung“) des Übereinkommens von Istanbul gehörenden Art. 7, 8, 10 und 11 verpflichten sich dessen Vertragsparteien u. a., zur Verhütung und Bekämpfung aller in den Geltungsbereich des Übereinkommens fallenden Formen von Gewalt landesweit wirksame, umfassende und koordinierte politische Maßnahmen umzusetzen und dafür angemessene finanzielle und personelle Mittel bereitzustellen, offizielle Stellen zu benennen, die für die Koordinierung, Umsetzung, Beobachtung und Bewertung der politischen Maßnahmen zuständig sind, in regelmäßigen Abständen einschlägige genau aufgeschlüsselte statistische Daten über Fälle aller

Formen von Gewalt zu sammeln, die in den Geltungsbereich des Übereinkommens fallen, sowie die Forschung zu den eigentlichen Ursachen der in dessen Geltungsbereich fallenden Formen von Gewalt und ihren Auswirkungen, ihrem Vorkommen und der Aburteilungsquote zu fördern.

- 22 Kapitel III („Prävention“) des Übereinkommens von Istanbul enthält u. a. die Art. 12 bis 16, in denen den Vertragsparteien folgende Verpflichtungen auferlegt werden: Sie müssen Maßnahmen erlassen, die darauf abzielen, Veränderungen von sozialen und kulturellen Verhaltensmustern mit dem Ziel zu bewirken, Vorurteile, Bräuche, Traditionen und alle sonstigen Vorgehensweisen, die auf der Vorstellung der Unterlegenheit der Frau oder auf Rollenzuweisungen für Frauen und Männer beruhen, zu beseitigen, sowie darauf, alle unter das Übereinkommen fallenden Formen von Gewalt zu verhüten, wobei sie die speziellen Bedürfnisse schutzbedürftiger Personen und der Opfer in den Mittelpunkt stellen müssen. Sie müssen sicherstellen, dass Kultur, Bräuche, Religion, Tradition oder die sogenannte „Ehre“ nicht als Rechtfertigung für Gewalttaten angesehen werden. Sie müssen regelmäßig Kampagnen oder Programme zur Bewusstseinsbildung auf allen Ebenen durchführen. Sie müssen Lernmittel zu Themen wie die Gleichstellung von Frauen und Männern, die Aufhebung von Rollenzuweisungen, gegenseitigen Respekt, gewaltfreie Konfliktlösung in zwischenmenschlichen Beziehungen, geschlechtsspezifische Gewalt gegen Frauen und das Recht auf die Unversehrtheit der Person in die Lehrpläne des Bildungssystems aufnehmen und diese Grundsätze in Sport-, Kultur- und Freizeiteinrichtungen und in den Medien fördern sowie Programme einrichten, die darauf abzielen, Täter und Täterinnen häuslicher Gewalt zu lehren, ein gewaltfreies Verhalten anzunehmen.
- 23 Kapitel IV („Schutz und Unterstützung“) des Übereinkommens von Istanbul sieht in den Art. 18 bis 28 vor, dass die Vertragsparteien die erforderlichen Maßnahmen treffen, um alle Opfer vor weiteren Gewalttaten zu schützen; dazu gehören Mechanismen für eine wirksame Zusammenarbeit zwischen allen einschlägigen staatlichen Stellen, angemessene und rechtzeitige Informationen über verfügbare Hilfsdienste und rechtliche Maßnahmen, rechtliche und psychologische Beratung, finanzielle Unterstützung, Gesundheits- und Sozialdienste, Informationen über Mechanismen für Einzel- oder Sammelklagen, geeignete, leicht zugängliche Schutzunterkünfte in ausreichender Zahl, eine kostenlose Telefonberatung, Krisenzentren für Opfer von Vergewaltigung und sexueller Gewalt, altersgerechte psychosoziale Beratung für Kinder, die Zeuginnen und Zeugen von Gewalt geworden sind, sowie die erforderlichen Maßnahmen, um sicherzustellen, dass die für Angehörige bestimmter Berufsgruppen geltenden Vorschriften über die Vertraulichkeit ihnen nicht die Möglichkeit nehmen, den zuständigen Behörden begangene oder zu erwartende schwere Gewalttaten zu melden.
- 24 Kapitel V („Materielles Recht“) des Übereinkommens von Istanbul enthält zum einen dessen Art. 29 bis 32, wonach sich die Vertragsparteien verpflichten, die Opfer gegenüber dem Täter bzw. der Täterin und gegenüber staatlichen Behörden, die ihrer Pflicht, die erforderlichen vorbeugenden Maßnahmen oder Schutzmaßnahmen zu ergreifen, nicht nachgekommen sind, mit angemessenen zivilrechtlichen Rechtsbehelfen auszustatten, damit sie innerhalb eines angemessenen Zeitraums von Tätern bzw. Täterinnen für alle Straftaten Schadensersatz fordern oder, soweit der Schaden nicht von anderer Seite ersetzt wird, eine staatliche Entschädigung für eine schwere Körperverletzung oder Gesundheitsschädigung erhalten können. Diese Bestimmungen schreiben ferner vor, dass bei Entscheidungen über das Besuchs- und Sorgerecht betreffend Kinder gewalttätige Vorfälle berücksichtigt werden und dass unter Zwang geschlossene Ehen ohne eine unangemessene finanzielle oder administrative Belastung für das Opfer für nichtig erklärt oder aufgelöst werden können.

- 25 Zum anderen enthält dieses Kapitel die Art. 33 bis 48 des Übereinkommens, mit denen dessen Vertragsparteien die Verpflichtung übernehmen, u. a. eine Beeinträchtigung der psychischen Unversehrtheit einer Person durch Nötigung oder Drohung, wiederholte Bedrohungen einer anderen Person, die dazu führen, dass sie um ihre Sicherheit fürchtet, körperliche Gewalt, nicht einverständliche sexuell bestimmte Handlungen mit einer anderen Person, ein Verhalten, durch das eine erwachsene Person oder ein Kind zur Eheschließung gezwungen wird, die Entfernung, Infibulation oder jede sonstige Verstümmelung der Genitalien einer Frau, die Durchführung einer Abtreibung an einer Frau ohne deren vorherige Zustimmung, die Durchführung eines chirurgischen Eingriffs, durch den die Fähigkeit einer Frau zur natürlichen Fortpflanzung ohne deren Zustimmung beendet wird, sowie jede Form von ungewolltem sexuell bestimmtem verbalem, nonverbalem oder körperlichem Verhalten, das die Würde einer Person verletzt, insbesondere wenn dadurch ein Umfeld der Einschüchterung, Feindseligkeit, Erniedrigung, Entwürdigung oder Beleidigung geschaffen wird, den Versuch einer solchen Handlung und die Beihilfe oder Anstiftung zu ihr unter Strafe zu stellen und mit wirksamen, angemessenen und abschreckenden Sanktionen zu bedrohen.
- 26 Ferner sieht Art. 44 Abs. 4 des Übereinkommens von Istanbul vor, dass die Begründung der Gerichtsbarkeit zur Verfolgung der in dessen Art. 36 bis 39 umschriebenen Straftaten – Straftaten in Bezug auf sexuelle Gewalt, Zwangsheirat, Verstümmelung von Genitalien, Zwangsabtreibung und Zwangssterilisierung – nicht von einer vorherigen Meldung der Straftat durch das Opfer oder der Einleitung eines Strafverfahrens durch den Staat, in dem die Straftat begangen wurde, abhängig ist. Nach Art. 46 des Übereinkommens kann u. a. erschwerend berücksichtigt werden, dass Handlungen gegen eine frühere oder derzeitige Ehefrau oder Partnerin, schutzbedürftige Personen oder Kinder begangen wurden. Art. 48 Abs. 1 des Übereinkommens von Istanbul bestimmt, dass die Vertragsparteien die erforderlichen Maßnahmen treffen, um verpflichtende alternative Streitbeilegungsverfahren wegen aller unter das Übereinkommen fallenden Formen von Gewalt zu verbieten.
- 27 Kapitel VI („Ermittlungen, Strafverfolgung, Verfahrensrecht und Schutzmaßnahmen“) des Übereinkommens von Istanbul enthält die Art. 49 bis 58, wonach die Vertragsparteien sicherstellen, dass die zuständigen Strafverfolgungsbehörden sofort und angemessen reagieren, indem sie den Opfern von Gewalt umgehend geeigneten Schutz bieten und insbesondere Ermittlungen und Gerichtsverfahren ohne ungerechtfertigte Verzögerung durchführen, vorbeugende operative Maßnahmen ergreifen und eine Analyse der Gefahr für Leib und Leben und der Schwere der Situation sowie der Gefahr von wiederholter Gewalt vornehmen.
- 28 Außerdem sehen die Vertragsparteien des Übereinkommens von Istanbul vor, dass ohne eine unangemessene finanzielle oder administrative Belastung für die Opfer vor allem in Situationen unmittelbarer Gefahr angemessene Kontakt- und Näherungsverbote oder Schutzanordnungen zur Verfügung stehen, indem sie anordnen, dass ein Täter beziehungsweise eine Täterin häuslicher Gewalt den Wohnsitz des Opfers verlässt. Die Opfer sind vor Vergeltung zu schützen und müssen über eine Flucht oder Freilassung des Täters bzw. der Täterin unterrichtet werden. Sie müssen über ihre Rechte und die ihnen zur Verfügung stehenden Dienste unterrichtet werden und geeignete Hilfsdienste erhalten, zu denen das Recht auf Rechtsbeistand und auf unentgeltliche Rechtsberatung gehören, die Möglichkeit haben, in einer Weise gehört zu werden, bei der ein Kontakt zwischen Opfern und Tätern bzw. Täterinnen vermieden wird, u. a. dadurch, dass sie nicht im Gerichtssaal anwesend sein müssen. Nach den Art. 54 und 56 des Übereinkommens müssen die zuständigen Behörden Maßnahmen zum Schutz der Privatsphäre

und des Bildes des Opfers treffen, indem sie insbesondere sicherstellen, dass Beweismittel betreffend das sexuelle Vorleben und Verhalten des Opfers nur dann zugelassen werden, wenn sie sachdienlich und notwendig sind.

- 29 Art. 56 Abs. 2 des Übereinkommens sieht vor, dass bei Kindern, die Opfer oder Zeuginnen bzw. Zeugen von Gewalt gegen Frauen geworden sind, besondere Schutzmaßnahmen getroffen werden, und sein Art. 58 bestimmt, dass die Verjährungsfrist für die Einleitung von Strafverfahren wegen der in den Art. 36 bis 39 umschriebenen Straftaten ausreichend lang sein und sich über einen der Schwere der betreffenden Straftat entsprechenden Zeitraum erstrecken muss, um die tatsächliche Einleitung von Verfahren zu ermöglichen, nachdem das Opfer volljährig geworden ist.
- 30 In Kapitel VII („Migration und Asyl“) des Übereinkommens von Istanbul sieht dessen Art. 59 zunächst vor, dass die Vertragsparteien dafür sorgen müssen, dass ein Opfer, dessen Aufenthaltsstatus von dem Status seiner Ehefrau oder Partnerin bzw. seines Ehemanns oder Partners abhängt, bei besonders schwierigen Umständen einen eigenständigen Aufenthaltstitel erhält, und dass sie die erforderlichen Maßnahmen treffen müssen, damit bei dem Opfer Ausweisungsverfahren, die in Zusammenhang mit diesem Status stehen, ausgesetzt werden. Ferner sieht dieser Artikel die Erteilung einer verlängerbaren Aufenthaltserlaubnis vor, wenn der Aufenthalt des Opfers aufgrund seiner persönlichen Lage oder für seine Zusammenarbeit bei den Ermittlungen oder beim Strafverfahren erforderlich ist. Schließlich müssen Opfer einer Zwangsheirat, die zum Zweck der Verheiratung in einen anderen Staat gebracht wurden und folglich ihren Aufenthaltsstatus verloren haben, diesen Status wiedererlangen können.
- 31 Nach Art. 60 des Übereinkommens von Istanbul muss Gewalt gegen Frauen aufgrund des Geschlechts als eine Form der Verfolgung im Sinne des Art. 1 Abschnitt A Ziff. 2 des am 28. Juli 1951 in Genf unterzeichneten Abkommens über die Rechtsstellung der Flüchtlinge und als eine Form schweren Schadens anerkannt werden, die subsidiären Schutz begründet. Ferner müssen die Vertragsparteien nach Art. 60 sicherstellen, dass alle im Abkommen aufgeführten Gründe für die Gewährung des Flüchtlingsstatus geschlechtersensibel ausgelegt werden und dass Maßnahmen getroffen werden, um geschlechtersensible Aufnahmeverfahren und Hilfsdienste für Asylsuchende sowie geschlechtsspezifische Leitlinien und geschlechtersensible Asylverfahren auszuarbeiten.
- 32 Nach Art. 61 des Übereinkommens von Istanbul dürfen Opfer von Gewalt gegen Frauen, die des Schutzes bedürfen, unter keinen Umständen in einen Staat zurückgewiesen werden, in dem ihr Leben gefährdet wäre oder in dem sie der Folter oder einer unmenschlichen oder erniedrigenden Behandlung oder Strafe unterworfen werden könnten.
- 33 Kapitel VIII („Internationale Zusammenarbeit“) des Übereinkommens von Istanbul enthält die Art. 62 bis 65. Sie sehen vor, dass die Vertragsparteien in zivilen und strafrechtlichen Angelegenheiten zusammenarbeiten, um alle unter das Übereinkommen fallenden Formen von Gewalt zu verhüten, zu bekämpfen und zu verfolgen, um die Opfer zu schützen und zu unterstützen, um Ermittlungen oder Verfahren wegen Straftaten durchzuführen, um zivil- und strafrechtliche Urteile zu vollstrecken, um sicherzustellen, dass die Opfer einer im Übereinkommen umschriebenen und im Hoheitsgebiet einer Vertragspartei, das nicht das Hoheitsgebiet ist, in dem die Opfer ihren Wohnsitz haben, begangenen Straftat bei den zuständigen Behörden ihres Wohnsitzstaats Anzeige erstatten können. Ferner sehen sie vor, dass

eine Vertragspartei das Übereinkommen als Rechtsgrundlage für die Rechtshilfe in Strafsachen, die Auslieferung oder die Vollstreckung zivil- und strafrechtlicher Urteile, Entscheidungen und Beschlüsse ansehen kann.

- 34 Nach den Art. 63 und 64 des Übereinkommens von Istanbul können die Vertragsparteien Informationen übermitteln, die bei der Verhütung von Straftaten oder bei der Einleitung oder Durchführung von Ermittlungen oder Verfahren wegen solcher Straftaten helfen, und sie sollen unter Wahrung des Schutzes personenbezogener Daten (Art. 65 des Übereinkommens) unverzüglich Informationen übermitteln, wonach eine Person unmittelbar der Gefahr ausgesetzt ist, Gewalttaten zu erleiden, damit sichergestellt wird, dass geeignete Schutzmaßnahmen getroffen werden.
- 35 In Kapitel IX („Überwachungsmechanismus“) des Übereinkommens von Istanbul wird durch dessen Art. 66 die Grevio zur Überwachung der Durchführung des Übereinkommens eingesetzt. Nach Art. 68 des Übereinkommens legen die Vertragsparteien auf der Grundlage eines von der Grevio ausgearbeiteten Fragebogens einen Bericht über die Maßnahmen zur Umsetzung des Übereinkommens zur Prüfung durch die Grevio vor. Sie prüft jeden Bericht mit den Vertretern der betreffenden Vertragspartei. Die Grevio kann auch von nicht staatlichen Organisationen und der Zivilgesellschaft Informationen über die Durchführung des Übereinkommens erhalten und berücksichtigt die bei anderen Einrichtungen und Stellen verfügbaren Informationen gebührend. Sie kann zudem Länderbesuche durchführen, gegebenenfalls unterstützt von Fachleuten. Sie hat die Aufgabe, einen Bericht über den zu bewertenden Teil des Übereinkommens von Istanbul zu erstellen, der es dem durch dessen Art. 67 eingesetzten Ausschuss der Vertragsparteien ermöglichen soll, Empfehlungen an die betreffende Vertragspartei zu richten.
- 36 In Kapitel X („Verhältnis zu anderen völkerrechtlichen Übereinkünften“) des Übereinkommens von Istanbul bestimmt Art. 71, dass das Übereinkommen die Pflichten aus anderen völkerrechtlichen Übereinkünften unberührt lässt und dass die Vertragsparteien Übereinkünfte schließen können, um die Bestimmungen des Übereinkommens zu ergänzen oder zu verstärken oder die Anwendung der darin enthaltenen Grundsätze zu erleichtern.
- 37 Kapitel XII („Schlussbestimmungen“) des Übereinkommens besteht aus den Art. 73 bis 81. Nach Art. 73 lässt das Übereinkommen Bestimmungen, nach denen Personen günstigere Rechte gewährt werden oder gewährt werden würden, unberührt.
- 38 Nach seinem Art. 75 liegt das Übereinkommen für die Mitgliedstaaten des Europarats, für Nichtmitgliedstaaten, die sich an seiner Ausarbeitung beteiligt haben, und für die Union zur Unterzeichnung auf und bedarf der Ratifizierung.
- 39 Nach Art. 77 des Übereinkommens kann jeder Staat oder die Union bei der Unterzeichnung oder bei der Hinterlegung der Ratifikationsurkunde einzelne oder mehrere Hoheitsgebiete bezeichnen, auf die das Übereinkommen Anwendung findet, und jede Vertragspartei kann jederzeit danach durch eine Erklärung die Anwendung des Übereinkommens auf jedes weitere Hoheitsgebiet erstrecken, in dessen Namen sie zur Eingehung von Verpflichtungen ermächtigt ist, oder solche Erklärungen zurücknehmen.
- 40 Art. 78 des Übereinkommens bestimmt, dass Vorbehalte zu dem Übereinkommen nicht zulässig sind, mit Ausnahme der Möglichkeit jedes Staats oder der Union, eine Erklärung abzugeben, dass er bzw. sie sich das Recht vorbehält, die Vorschriften in Art. 30 Abs. 2, in Art. 44 Abs. 1 Buchst. e, Abs. 3 und 4, in Art. 55 Abs. 1 im Hinblick auf Art. 35 bezüglich Vergehen, in Art. 58 im Hinblick

auf die Art. 37, 38 und 39 und in Art. 59 nicht oder nur in bestimmten Fällen oder unter bestimmten Bedingungen anzuwenden, sowie das Recht, für die in den Art. 33 und 34 des Übereinkommens genannten Handlungen anstelle von strafrechtlichen Sanktionen nicht strafrechtliche Sanktionen vorzusehen.

### ***B. Vorschläge für Beschlüsse über die Unterzeichnung und den Abschluss des Übereinkommens von Istanbul***

- 41 Am 4. März 2016 legte die Europäische Kommission dem Rat sowohl ihren Vorschlag für einen Beschluss des Rates über die Unterzeichnung – im Namen der Europäischen Union – des Übereinkommens des Europarats zur Verhütung und Bekämpfung von Gewalt gegen Frauen und häuslicher Gewalt (COM[2016] 111 final, im Folgenden: Unterzeichnungsvorschlag) als auch ihren Vorschlag für einen Beschluss des Rates über den Abschluss des Übereinkommens des Europarats zur Verhütung und Bekämpfung von Gewalt gegen Frauen und häuslicher Gewalt durch die Europäische Union (COM[2016] 109 final, im Folgenden: Abschlussvorschlag) vor. Im letztgenannten Vorschlag, dessen Inhalt im Wesentlichen mit dem des Unterzeichnungsvorschlags übereinstimmt, heißt es:

„2.1 Zuständigkeit der EU für den Abschluss des Übereinkommens [von Istanbul]

Während substanzielle Teile des Übereinkommens [von Istanbul] und insbesondere die meisten Bestimmungen des materiellen Strafrechts und die Bestimmungen in Kapitel V, sofern sie eine Ergänzung darstellen, weiterhin in die Zuständigkeit der Mitgliedstaaten fallen, ist die EU für einen erheblichen Teil der Bestimmungen des Übereinkommens [von Istanbul] zuständig und sollte daher gemeinsam mit den Mitgliedstaaten das Übereinkommen ratifizieren.

...

Gemäß Artikel 3 Absatz 2 AEUV hat die Union ausschließliche Zuständigkeit, wenn das Übereinkommen [von Istanbul] gemeinsame Regeln beeinträchtigen oder deren Tragweite verändern könnte. Dies ist beispielsweise der Fall bei Angelegenheiten im Zusammenhang mit dem aufenthaltsrechtlichen Status von Drittstaatsangehörigen und Staatenlosen, einschließlich unter internationalem Schutz stehenden Personen, soweit dieser Gegenstand von Unionsvorschriften ist, sowie bei der Prüfung der Anträge auf internationalen Schutz und im Zusammenhang mit den Rechten der Opfer von Straftaten. Auch wenn es sich bei zahlreichen der bestehenden Bestimmungen um Mindestbestimmungen handelt, kann nicht ausgeschlossen werden, dass einige von ihnen im Lichte der jüngsten Rechtsprechung in ihrer Tragweite beeinträchtigt oder verändert werden könnten.

2.2 Rechtsgrundlage für den vorgeschlagenen Ratsbeschluss

...

Folgende Rechtsgrundlagen im Rahmen des [AEU-Vertrags] sind in diesem Zusammenhang von Bedeutung: Artikel 16 (Datenschutz), Artikel 19 Absatz 1 (Diskriminierung aus Gründen des Geschlechts), Artikel 23 (konsularischer Schutz für Bürger eines anderen Mitgliedstaats), Artikel 18, 21, 46 und 50 (Freizügigkeit der Bürger, Freizügigkeit der Arbeitnehmer und Niederlassungsfreiheit), Artikel 78 (Asyl, subsidiärer und vorübergehender Schutz), Artikel 79 (Einwanderung), Artikel 81 (justizielle Zusammenarbeit in Zivilsachen), Artikel 82 (justizielle Zusammenarbeit in Strafsachen), Artikel 83 (Definitionen der Begriffe ‚EU-weite

Straftaten<sup>6</sup> und ‚Strafen bei besonders schweren Verbrechen mit grenzüberschreitender Dimension‘), Artikel 84 (Festlegung von Maßnahmen im Bereich der Kriminalprävention unter Ausschluss jeglicher Harmonisierung der Rechtsvorschriften der Mitgliedstaaten) und Artikel 157 (Chancengleichheit und Gleichbehandlung von Männern und Frauen in Arbeits- und Beschäftigungsfragen).

Obwohl mit dem Übereinkommen [von Istanbul] mehrere Zwecke verfolgt werden, liegt das Hauptziel auf der Verhütung von Gewalt gegen Frauen, einschließlich häuslicher Gewalt, und dem Schutz der Opfer solcher Straftaten. Daher erscheint es angemessen, den Beschluss auf die Zuständigkeiten der Union im Rahmen von Titel V [des AEU-Vertrags], insbesondere auf Artikel 82 Absatz 2 und Artikel 84, zu gründen. Die Bestimmungen des Übereinkommens [von Istanbul] zu anderen Themen stellen eine Ergänzung dar, oder gehen, wie beim Schutz personenbezogener Daten, mit den Maßnahmen einher, die den Schwerpunkt des Übereinkommens bilden. Damit die EU ihre Zuständigkeiten für das gesamte Übereinkommen wahrnehmen kann (mit Ausnahme der Aspekte, für die sie nicht zuständig wäre), sind Artikel 82 Absatz 2 und Artikel 84 AEUV als wesentliche Rechtsgrundlagen heranzuziehen.“

### **C. Unterzeichnungsbeschluss 2017/865**

42 Der erste Bezugsvermerk des Beschlusses (EU) 2017/865 des Rates vom 11. Mai 2017 über die Unterzeichnung – im Namen der Europäischen Union – des Übereinkommens des Europarats zur Verhütung und Bekämpfung von Gewalt gegen Frauen und häuslicher Gewalt in Bezug auf Aspekte, die die justizielle Zusammenarbeit in Strafsachen betreffen (ABl. 2017, L 131, S. 11, im Folgenden: Unterzeichnungsbeschluss 2017/865), lautet:

„gestützt auf den [AEU-Vertrag], insbesondere auf Artikel 82 Absatz 2 und Artikel 83 Absatz 1 in Verbindung mit Artikel 218 Absatz 5“.

43 In den Erwägungsgründen 1 bis 11 dieses Beschlusses heißt es:

- „(1) Die Union hat gemeinsam mit den Mitgliedstaaten als Beobachter an den Verhandlungen über das [Übereinkommen von Istanbul] teilgenommen. ...
- (2) Im Einklang mit Artikel 75 des Übereinkommens [von Istanbul] liegt das Übereinkommen für die Union zur Unterzeichnung auf.
- (3) Das Übereinkommen [von Istanbul] bildet einen umfassenden und vielschichtigen Rechtsrahmen, der Frauen vor allen Formen von Gewalt schützen soll. Es soll Gewalt gegen Frauen und Mädchen sowie häusliche Gewalt verhüten, verfolgen und beseitigen. Das Übereinkommen umfasst ein breites Spektrum an Maßnahmen, die von der Datenerhebung über die Sensibilisierung bis hin zu Maßnahmen zur strafrechtlichen Verfolgung der verschiedenen Formen der Gewalt gegen Frauen reichen. Es umfasst Maßnahmen für den Schutz der Opfer und die Bereitstellung von Hilfsdiensten und befasst sich mit der geschlechtsspezifischen Gewalt im Bereich Asyl und Migration. Mit dem Übereinkommen [von Istanbul] wird ein besonderer Überwachungsmechanismus eingeführt, der die effektive Durchführung dieses Übereinkommens durch die Vertragsparteien sicherstellen soll.

- (4) Die Unterzeichnung des Übereinkommens [von Istanbul] im Namen der Union wird zur Verwirklichung der Gleichstellung von Frauen und Männern in allen Bereichen beitragen; die Gleichstellung von Frauen und Männern ist ein Grundwert und ein Kernziel der Union, das im Einklang mit Artikel 2 und Artikel 3 [EUV], Artikel 8 [AEUV] und Artikel 23 der Charta der Grundrechte der Europäischen Union bei allen Tätigkeiten der Europäischen Union zu verwirklichen ist. Gewalt gegen Frauen ist ein Verstoß gegen deren Menschenrechte und stellt eine extreme Form der Diskriminierung dar, die auf fest verankerten geschlechterspezifischen Ungleichheiten beruht und zu deren Erhaltung und Stärkung beiträgt. Indem die Union sich zur Umsetzung des Übereinkommens [von Istanbul] verpflichtet, bekräftigt sie ihr Engagement für die Bekämpfung von Gewalt gegen Frauen in ihrem Gebiet und weltweit und verstärkt ihr aktuelles politisches Handeln und die im Bereich des Strafprozessrechts bestehenden umfangreichen Rechtsvorschriften, die für Frauen und Mädchen von besonderer Relevanz sind.
- (5) Die Zuständigkeit für die unter das Übereinkommen [von Istanbul] fallenden Bereiche liegt sowohl bei der Union als auch bei ihren Mitgliedstaaten.
- (6) Das Übereinkommen [von Istanbul] sollte im Namen der Union in Bezug auf Aspekte unterzeichnet werden, die in die Zuständigkeit der Union fallen, insoweit sich das Übereinkommen auf gemeinsame Vorschriften auswirken oder deren Anwendungsbereich verändern kann. Dies gilt insbesondere für gewisse Bestimmungen des Übereinkommens, welche die justizielle Zusammenarbeit in Strafsachen betreffen, und für die Bestimmungen des Übereinkommens zum Asyl und zum Verbot der Zurückweisung. Die Mitgliedstaaten behalten ihre Zuständigkeit insoweit, als das Übereinkommen [von Istanbul] sich nicht auf gemeinsame Vorschriften auswirkt oder deren Anwendungsbereich nicht verändert.
- (7) Die Union hat auch ausschließliche Zuständigkeit für die Übernahme der Verpflichtungen aus dem Übereinkommen [von Istanbul] in Bezug auf ihre eigenen Organe und [ihre eigene] öffentliche Verwaltung.
- (8) Da die Zuständigkeit der Union und die Zuständigkeiten der Mitgliedstaaten eng miteinander verbunden sind, sollte die Union an der Seite ihrer Mitgliedstaaten Vertragspartei des Übereinkommens [von Istanbul] werden, sodass sie in kohärenter Weise den ihnen durch das Übereinkommen auferlegten Verpflichtungen gemeinsam nachkommen und die ihnen übertragenen Rechte wahrnehmen können.
- (9) Dieser Beschluss betrifft die Bestimmungen des Übereinkommens [von Istanbul] zur justiziellen Zusammenarbeit in Strafsachen, insoweit jene Bestimmungen sich auf gemeinsame Vorschriften auswirken können oder deren Anwendungsbereich verändern können. Er betrifft nicht die Artikel 60 und 61 des Übereinkommens, die Gegenstand eines gesonderten Ratsbeschlusses sind, der parallel zu diesem Beschluss angenommen wird.
- (10) Das Vereinigte Königreich und Irland sind durch die Richtlinien [2011/36 und 2011/93] des Europäischen Parlaments und des Rates gebunden und beteiligen sich daher an der Annahme dieses Beschlusses.
- (11) Gemäß den Artikeln 1 und 2 des dem [EU-Vertrag] und dem [AEU-Vertrag] beigefügten Protokolls [(Nr. 22)] über die Position Dänemarks beteiligt sich [das Königreich] Dänemark nicht an der Annahme dieses Beschlusses und ist weder durch diesen Beschluss gebunden noch zu seiner Anwendung verpflichtet.“

44 Art. 1 des Beschlusses sieht vor:

„Die Unterzeichnung – im Namen der ... Union – des [Übereinkommens von Istanbul] im Hinblick auf Aspekte, welche die justizielle Zusammenarbeit in Strafsachen betreffen, wird vorbehaltlich des Abschlusses dieses Übereinkommens genehmigt.“

#### ***D. Unterzeichnungsbeschluss 2017/866***

45 Der erste Bezugsvermerk des Beschlusses (EU) 2017/866 des Rates vom 11. Mai 2017 über die Unterzeichnung – im Namen der Europäischen Union – des Übereinkommens des Europarats zur Verhütung und Bekämpfung von Gewalt gegen Frauen und häuslicher Gewalt in Bezug auf Asyl und das Verbot der Zurückweisung (ABl. 2017, L 131, S. 13, im Folgenden: Unterzeichnungsbeschluss 2017/866) lautet:

„gestützt auf den [AEU-Vertrag], insbesondere auf Artikel 78 Absatz 2 in Verbindung mit Artikel 218 Absatz 5“.

46 Die Erwägungsgründe 1 bis 8 und 11 dieses Beschlusses sind mit den entsprechenden Erwägungsgründen des Unterzeichnungsbeschlusses 2017/865 identisch. Die Erwägungsgründe 9 und 10 des Unterzeichnungsbeschlusses 2017/866 lauten:

„(9) Dieser Beschluss betrifft nur Artikel 60 und Artikel 61 des Übereinkommens [von Istanbul]. Er betrifft nicht die Bestimmungen des Übereinkommens zur justiziellen Zusammenarbeit in Strafsachen, die Gegenstand eines gesonderten Ratsbeschlusses über die Unterzeichnung sind, der parallel zu diesem Beschluss angenommen wird.

(10) Gemäß den Artikeln 1 und 2 des dem [EU-Vertrag] und dem [AEU-Vertrag] beigefügten Protokolls [(Nr. 21)] über die Position des Vereinigten Königreichs und Irlands hinsichtlich des Raums der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts und unbeschadet des Artikels 4 dieses Protokolls beteiligen sich diese Mitgliedstaaten nicht an der Annahme dieses Beschlusses und sind weder durch diesen Beschluss gebunden noch zu seiner Anwendung verpflichtet.“

47 Art. 1 des Unterzeichnungsbeschlusses 2017/866 sieht vor:

„Die Unterzeichnung – im Namen der ... Union – des Übereinkommens [von Istanbul] in Bezug auf Asyl und das Verbot der Zurückweisung wird – vorbehaltlich des Abschlusses dieses Übereinkommens – genehmigt.“

### **IV. Ausführungen des Parlaments in seinem Gutachtenantrag**

#### ***A. Zum Sachverhalt und zum Verfahren***

48 Das Parlament trägt vor, die Kommission habe am 4. März 2016 sowohl den Unterzeichnungsvorschlag mit Art. 218 Abs. 5 AEUV als verfahrensrechtlicher Rechtsgrundlage sowie Art. 82 Abs. 2 AEUV und Art. 84 AEUV als materieller Rechtsgrundlage angenommen als

auch den Abschlussvorschlag mit Art. 218 Abs. 6 AEUV als verfahrensrechtlicher Rechtsgrundlage und der gleichen materiellen Rechtsgrundlage wie beim Unterzeichnungsvorschlag.

- 49 Zur Genehmigung der Unterzeichnung des Übereinkommens von Istanbul durch die Union habe der Rat diese materiellen Rechtsgrundlagen durch Art. 78 Abs. 2 AEUV, Art. 82 Abs. 2 AEUV und Art. 83 Abs. 1 AEUV ersetzt.
- 50 Außerdem habe er am 11. Mai 2017 zwei gesonderte Beschlüsse erlassen, um diese Genehmigung vorzunehmen, und zwar zum einen den auf Art. 82 Abs. 2 AEUV und Art. 83 Abs. 1 AEUV gestützten Unterzeichnungsbeschluss 2017/865 und zum anderen den auf Art. 78 Abs. 2 AEUV gestützten Unterzeichnungsbeschluss 2017/866.
- 51 Das Übereinkommen von Istanbul sei zwar am 13. Juni 2017 im Namen der Union unterzeichnet worden, doch der Rat habe bisher keinen Beschluss über den Abschluss dieses Übereinkommens durch die Union erlassen, sondern scheine die Annahme eines solchen Beschlusses von einer vorherigen „einstimmigen Entscheidung“ aller Mitgliedstaaten abhängig zu machen.

***B. Zu den geeigneten Rechtsgrundlagen für den Abschluss des Übereinkommens von Istanbul***

- 52 In Anbetracht der in den Art. 1, 5 und 7 des Übereinkommens von Istanbul genannten und in dessen Kapiteln III und IV präzisierten Ziele dieses Übereinkommens – Schutz der Opfer von Gewalt gegen Frauen und Verhütung solcher Gewalt – ist das Parlament der Ansicht, dass die Kommission darin zu Recht die beiden vorrangigen Bestandteile des Übereinkommens gesehen habe.
- 53 Das Parlament wirft daher erstens die Frage auf, welche Gründe dazu geführt hätten, dass der Rat von Art. 84 AEUV als Rechtsgrundlage für den Erlass der Unterzeichnungsbeschlüsse 2017/865 und 2017/866 abgegangen sei und Art. 78 Abs. 2 AEUV bzw. Art. 83 Abs. 1 AEUV zu ihren Rechtsgrundlagen hinzugefügt habe.
- 54 Zu Art. 78 Abs. 2 AEUV führt das Parlament aus, diese Rechtsgrundlage betreffe nur den Bereich des Asyls, der allein von den Art. 60 und 61 des Übereinkommens von Istanbul erfasst werde; daher stelle sich die Frage, ob die letztgenannten Artikel als autonomer und vorrangiger Bestandteil des Übereinkommens angesehen werden könnten oder ob sie nicht eher die Ausprägung des allgemeinen Bestrebens, alle Opfer von Gewalt gegen Frauen zu schützen, im besonderen Bereich des Asyls seien, so dass es sich nur um ergänzende Bestimmungen handele, die keinen Rückgriff auf Art. 78 Abs. 2 AEUV als Bestandteil der materiellen Rechtsgrundlage der Unterzeichnungsbeschlüsse erforderten.
- 55 Zu Art. 83 Abs. 1 AEUV führt das Parlament aus, diese Bestimmung beschränke die Zuständigkeit der Union auf bestimmte Bereiche der Kriminalität, zu denen Gewalt gegen Frauen nicht gehöre. Solche Gewalttaten fielen daher nur im Rahmen des Menschenhandels, der sexuellen Ausbeutung von Frauen und Kindern oder der organisierten Kriminalität in die Zuständigkeit der Union.
- 56 Da die Mitgliedstaaten somit ihre Zuständigkeit für das im Übereinkommen von Istanbul behandelte materielle Strafrecht im Wesentlichen behalten hätten und die dieses Recht betreffenden Teile des Übereinkommens, für die die Union zuständig sei, zweitrangig erschienen, erforderten sie nicht die Hinzufügung von Art. 83 Abs. 1 AEUV als Rechtsgrundlage der Unterzeichnungsbeschlüsse 2017/865 und 2017/866.

***C. Zur Aufspaltung der Rechtsakte über die Unterzeichnung und den Abschluss des Übereinkommens von Istanbul in zwei gesonderte Beschlüsse***

- 57 Das Parlament führt aus, der Umstand, dass sich Irland im Zusammenhang mit den Art. 60 und 61 des Übereinkommens von Istanbul auf die Bestimmungen des dem EU-Vertrag und dem AEU-Vertrag beigefügten Protokolls (Nr. 21) über die Position des Vereinigten Königreichs und Irlands hinsichtlich des Raums der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts (im Folgenden: Protokoll Nr. 21) berufen könnte, könne für sich genommen den Rückgriff auf Art. 78 Abs. 2 AEUV als Rechtsgrundlage für den Rechtsakt über die Unterzeichnung des Übereinkommens nicht rechtfertigen. Wenn die Art. 60 und 61 nicht als autonomer und vorrangiger Bestandteil des Übereinkommens angesehen werden könnten, wäre der Rückgriff auf Art. 78 Abs. 2 AEUV daher unnötig, und die Aufspaltung des Rechtsakts über die Unterzeichnung des Übereinkommens in zwei gesonderte Beschlüsse wäre nicht gerechtfertigt.
- 58 Außerdem würden die Art. 60 und 61 des Übereinkommens von Istanbul jedenfalls weitgehend durch die auch für Irland geltenden gemeinsamen Regeln abgedeckt, da die Richtlinien 2004/83 und 2005/85 nur hinsichtlich derjenigen Mitgliedstaaten aufgehoben worden seien, die an die Richtlinien 2011/95 und 2013/32 gebunden seien. Selbst wenn die Hinzufügung von Art. 78 Abs. 2 AEUV als Rechtsgrundlage gerechtfertigt wäre, stelle sich deshalb die Frage nach der Notwendigkeit der Aufspaltung des Rechtsakts über die Unterzeichnung des Übereinkommens in zwei gesonderte Beschlüsse.

***D. Zur Praxis der „einstimmigen Entscheidung“ der Mitgliedstaaten***

- 59 Das Parlament hebt hervor, es sei unstreitig, dass das Übereinkommen von Istanbul ein „gemischtes“ Übereinkommen sei, dessen Materie teilweise in die Zuständigkeit der Union und teilweise in die Zuständigkeit der Mitgliedstaaten falle. Art. 218 Abs. 6 AEUV sehe jedoch für den Abschluss einer internationalen Übereinkunft im Namen der Union den Erlass eines Beschlusses durch den Rat mit qualifizierter Mehrheit nach Zustimmung des Parlaments vor. Die Vorgehensweise des Rates, sich vor dem Abschluss des Übereinkommens von Istanbul der Zustimmung aller Mitgliedstaaten zu vergewissern, durch das Übereinkommen gebunden zu sein, sei deshalb fragwürdig.
- 60 Insoweit sei zwar eine enge Zusammenarbeit zwischen den Mitgliedstaaten und den Unionsorganen bei der Aushandlung, beim Abschluss und bei der Erfüllung der übernommenen Verpflichtungen sicherzustellen, aber wenn eine „einstimmige Entscheidung“ aller Mitgliedstaaten für den Abschluss des Übereinkommens abgewartet werde, gehe dies über eine solche Zusammenarbeit hinaus und führe dazu, in der Praxis die Regel der Einstimmigkeit im Rat anzuwenden, obwohl der AEU-Vertrag nur eine qualifizierte Mehrheit vorschreibe.
- 61 Außerdem unterscheide sich die vorliegende Situation von derjenigen, in der der Rat Beschlüsse der Union und der Mitgliedstaaten zu einem „hybriden“ Rechtsakt verschmolzen habe, denn im vorliegenden Fall verhindere das Warten auf eine „einstimmige Entscheidung“ der Mitgliedstaaten, dass überhaupt ein Beschluss ergehe. Bei der Praxis der „einstimmigen Entscheidung“ scheine es sich allerdings um eine allgemeine Praxis des Rates zu handeln und nicht um ein nur im vorliegenden Fall angewandtes Erfordernis.

## V. Zusammenfassung der beim Gerichtshof eingereichten Erklärungen

62 Im Rahmen des vorliegenden Verfahrens haben die Republik Bulgarien, die Tschechische Republik, Irland, die Hellenische Republik, das Königreich Spanien, die Französische Republik, Ungarn, die Republik Österreich, die Republik Polen, die Slowakische Republik, die Republik Finnland, der Rat und die Kommission Erklärungen beim Gerichtshof eingereicht.

### A. Zum Sachverhalt und zum Verfahren

#### 1. Zur Unterzeichnung und Ratifizierung des Übereinkommens von Istanbul durch die Mitgliedstaaten

63 Nach den Angaben der Republik Bulgarien und des Rates haben seit der Auflegung des Übereinkommens von Istanbul zur Unterzeichnung 21 Mitgliedstaaten der Union, ausgenommen die Republik Bulgarien, die Tschechische Republik, die Republik Lettland, die Republik Litauen, Ungarn und die Slowakische Republik, dieses Übereinkommen ratifiziert, ohne einem etwaigen Eingriff der Ratifizierungen in die ausschließliche Zuständigkeit der Union Rechnung zu tragen.

64 Der Rat fügt hinzu, mehrere Mitgliedstaaten hätten Vorbehalte geäußert und bei der Unterzeichnung oder Ratifizierung des Übereinkommens von Istanbul Erklärungen abgegeben, insbesondere zur Vereinbarkeit einiger Bestimmungen des Übereinkommens mit ihrer nationalen Verfassung. Außerdem hätten einige Vertragsparteien des Übereinkommens, darunter vier Mitgliedstaaten der Union, nach dem Völkerrecht Einwände gegen diese Vorbehalte und Erklärungen erhoben.

65 Der Rat hebt ferner hervor, es sei allgemein bekannt, dass bestimmte Elemente und Definitionen im Übereinkommen von Istanbul zu Rechtsstreitigkeiten in einigen Mitgliedstaaten des Europarats führten, wobei die Vereinbarkeit der im Übereinkommen festgelegten Verpflichtungen mit nationalen Traditionen, Rechtsvorschriften und Verfassungen zweifelhaft sei. So hätten einige nationale Delegationen in der Gruppe „Grundrechte, Bürgerrechte und Freizügigkeit“ (im Folgenden: FREMP), einer Arbeitsgruppe des Rates, die u. a. mit der Prüfung der Vorschläge für den Beitritt zum Übereinkommen von Istanbul betraut sei, darauf hingewiesen, dass sie bei der Ratifizierung dieses Übereinkommens auf ernste Schwierigkeiten gestoßen seien. Keiner dieser Mitgliedstaaten habe den Rat allerdings offiziell über solche Schwierigkeiten oder die Irreversibilität der aufgetretenen Schwierigkeiten informiert.

#### 2. Zum Verfahren im Rat bei der Unterzeichnung des Übereinkommens von Istanbul

66 Die Kommission führt aus, im Unterzeichnungsvorschlag, dessen materielle Rechtsgrundlage Art. 82 Abs. 2 AEUV und Art. 84 AEUV seien, sei die Unterzeichnung des Übereinkommens von Istanbul mittels eines einzigen Beschlusses ins Auge gefasst und festgestellt worden, dass es ausschließliche oder geteilte Zuständigkeiten der Union und der Mitgliedstaaten gebe. Der Rat sei jedoch ihrer in diesem Vorschlag dargelegten Vorgehensweise nicht gefolgt.

67 Der Rat führt aus, der Austausch über den Unterzeichnungsvorschlag innerhalb der FREMP sei in mehrfacher Hinsicht schwierig gewesen. Erstens sei die FREMP in Anbetracht der der Union durch Art. 3 Abs. 2 AEUV übertragenen Zuständigkeiten wegen des Grundsatzes der begrenzten

Einzelermächtigung den Ausführungen der Kommission in ihrem Vorschlag entgegengetreten, wonach die Union „für einen erheblichen Teil der Bestimmungen des Übereinkommens [von Istanbul] zuständig“ sei, und habe den Rat um eine eingehende Analyse der ausschließlichen Zuständigkeiten der Union im Hinblick auf den Abschluss des Übereinkommens von Istanbul ersucht. Im Anschluss an diese Analyse sei die FREMP zu dem Ergebnis gelangt, dass sich die ausschließliche Zuständigkeit der Union auf bestimmte Fragen im Zusammenhang mit der justiziellen Zusammenarbeit in Strafsachen sowie mit Asyl und Nichtzurückweisung beschränke.

- 68 Zweitens hätten die Kommission und das Parlament einen „umfassenden“ Beitritt der Union zum Übereinkommen von Istanbul befürwortet, durch den die Union mit ihren gesamten ausschließlichen oder geteilten, ausgeübten oder potenziellen Zuständigkeiten Vertragspartei des Übereinkommens würde; zahlreiche nationale Delegationen in der FREMP seien hingegen der Ansicht gewesen, dass ein solcher Beitritt zu Komplikationen für die Mitgliedstaaten führen könne, die das Übereinkommen bereits ratifiziert hätten. Da der „umfassende“ Beitritt keine hinreichende Unterstützung gefunden habe, sei klar gewesen, dass nur eine auf die ausschließliche Zuständigkeit der Union beschränkte Unterzeichnung im Rat eine qualifizierte Mehrheit finden könne. Die Wahl zwischen einem „begrenzten“ und einem „umfassenden“ Beitritt zum Übereinkommen sei aber eine politische Entscheidung, die dem Rat obliege.
- 69 Drittens müssten Art. 78 Abs. 2, Art. 82 Abs. 2 und Art. 83 Abs. 1 AEUV als materielle Rechtsgrundlage des Beschlusses über die Unterzeichnung des Übereinkommens von Istanbul herangezogen werden. Außerdem sei es rechtlich erforderlich gewesen, den Unterzeichnungsbeschluss in zwei gesonderte Beschlüsse aufzuspalten. In Anwendung des Protokolls Nr. 21 habe sich die Berechnung der Stimmenmehrheit im Rat für den Bereich Asyl und Nichtzurückweisung nämlich von der Berechnung im Bereich der justiziellen Zusammenarbeit in Strafsachen unterschieden. Irland teilt den Standpunkt des Rates.

### ***3. Zum Verfahren im Rat beim Abschluss des Übereinkommens von Istanbul***

- 70 Die Kommission führt aus, der Abschlussvorschlag, dessen materielle Rechtsgrundlage Art. 82 Abs. 2 und Art. 84 AEUV seien, werde seit dem 26. April 2016 im Rat erörtert. Der Abschluss des Übereinkommens von Istanbul durch die Union sei somit seit mehreren Jahren blockiert, ohne dass der Rat die in den Verträgen vorgesehenen Verfahren eingeleitet hätte, um es der Union zu ermöglichen, sich auf internationaler Ebene zu verpflichten. Diese Situation sei auf die Praxis der „Einstimmigen Entscheidung“ der Mitgliedstaaten zurückzuführen, aufgrund deren der in Art. 17 Abs. 2 EUV und Art. 218 Abs. 6 AEUV vorgesehene Entscheidungsprozess „versperrt“ bleibe, solange kein Konsens der Mitgliedstaaten erreicht worden sei.
- 71 Diese Praxis gelte für Übereinkünfte, deren gemischter Charakter angesichts der den Mitgliedstaaten vorbehaltenen Zuständigkeiten als erforderlich angesehen werde, aber auch für die im Rahmen geteilter Zuständigkeiten geschlossenen Übereinkünfte. Der Rat könne im vorliegenden Fall die „Einstimmige Entscheidung“ nicht feststellen, da mindestens ein Mitgliedstaat seine Ablehnung wegen eines potenziellen Konflikts zwischen dem Übereinkommen von Istanbul und seinem Verfassungsrecht zum Ausdruck gebracht habe.
- 72 Art. 218 AEUV sehe zwar für die Aushandlung, die Unterzeichnung und den Abschluss internationaler Übereinkünfte der Union ein einheitliches Verfahren von allgemeiner Geltung vor, doch die Vorgehensweisen der Organe bei gemischten Übereinkünften seien verschieden,

was zu Blockaden führe, die die Handlungsfähigkeit der Union auf internationaler Ebene beeinträchtigten. Aufgrund dieser Blockadesituation habe das Parlament den vorliegenden Gutachtenantrag gestellt.

- 73 Der Rat stellt klar, dass die FREMP im Anschluss an den Erlass der Unterzeichnungsbeschlüsse 2017/865 und 2017/866 mehrere den Beitritt der Union zum Übereinkommen von Istanbul betreffende Arbeiten durchgeführt habe, darunter die Ausarbeitung eines Verhaltenskodex zwischen der Union und den Mitgliedstaaten zur Behandlung von Fragen wie der Ausarbeitung von Standpunkten sowie der Koordinierung und Erstellung von Berichten gemäß den Überwachungsmechanismen des Übereinkommens. Ferner seien eingehende, durch den vorliegenden Gutachtenantrag unterbrochene Diskussionen über den Abschluss des Übereinkommens durch die Union geführt worden.

## ***B. Zur Zulässigkeit des Gutachtenantrags***

### ***1. Zu den geeigneten Rechtsgrundlagen für den Abschluss des Übereinkommens von Istanbul***

- 74 Der Rat trägt vor, das Parlament und die Kommission hätten es versäumt, die Unterzeichnungsbeschlüsse 2017/865 und 2017/866 gemäß Art. 263 AEUV anzufechten. Irland und der Rat führen hierzu aus, die Anfechtung dieser Beschlüsse im Rahmen des vorliegenden Gutachtenantrags, über zwei Jahre nach ihrem Erlass, wecke Zweifel an der Vereinbarkeit eines solchen Vorgehens mit der ratio legis von Art. 218 Abs. 10 AEUV, der auf die unverzügliche Unterrichtung des Parlaments in jedem Verfahrensabschnitt abziele, um insbesondere sicherzustellen, dass es prüfen könne, ob die Rechtsgrundlage unter Wahrung seiner Befugnisse gewählt worden sei, und die Möglichkeit habe, bei Problemen sofort zu reagieren. Daher beeinträchtige das Parlament mit dem vorliegenden Gutachtenantrag diese ratio legis, umgehe – wie auch Ungarn meint – die Fristen für die Erhebung einer Nichtigkeitsklage und verstoße möglicherweise gegen den Grundsatz der loyalen Zusammenarbeit und den völkerrechtlichen Status der Union.
- 75 Die Republik Finnland hält den Gerichtshof für zuständig, im Rahmen des vorliegenden Gutachtenverfahrens die geeignete Rechtsgrundlage für den Erlass des den Abschluss des Übereinkommens von Istanbul im Namen der Union betreffenden Rechtsakts des Rates zu prüfen, da eine falsche Rechtsgrundlage dazu führen könne, dass der Beschluss über den Abschluss des Übereinkommens für ungültig erklärt werde.
- 76 Die Republik Polen ist der Ansicht, das Parlament versuche, den Beschluss des Rates über den Beitritt der Union zum Übereinkommen von Istanbul allein im Rahmen ihrer ausschließlichen Zuständigkeiten in Frage zu stellen, um zu einem umfassenden Beitritt zurückzukehren. Ein solches Begehren könne aber nicht Gegenstand des Gutachtenverfahrens sein, da diese Entscheidung politischer Natur und dem Rat vorbehalten sei. Ungarn schließt sich dieser Auffassung an und fügt hinzu, mit der ersten Frage könnten, so wie sie formuliert sei, die ausschließlichen Zuständigkeiten der Union nicht ermittelt werden.
- 77 Ungarn trägt vor, der Gutachtenantrag beziehe sich nicht auf die Vereinbarkeit des Übereinkommens von Istanbul mit den Verträgen und ziele nur mittelbar und am Rande auf die Zuständigkeitsverteilung zwischen der Union und den Mitgliedstaaten ab. Somit betreffe er allenfalls die Abgrenzung der Zuständigkeiten zwischen der Union und den Mitgliedstaaten. Selbst wenn der Umfang der Zuständigkeiten der Union bestimmt werden könnte, würde dies

nicht die Erstattung eines Gutachtens rechtfertigen, da es nicht dazu beitrage, die Mitgliedstaaten oder die Union an der Übernahme internationaler, mit der Zuständigkeitsverteilung zwischen ihnen unvereinbarer Verpflichtungen zu hindern, denn sie und die Union müssten solchen Verpflichtungen jedenfalls solidarisch nachkommen. Angesichts der Unterzeichnungsbeschlüsse 2017/865 und 2017/866 sowie des Umstands, dass das Übereinkommen von Istanbul bereits von allen Mitgliedstaaten unterzeichnet und von den meisten ratifiziert worden sei, lasse sich schwerlich behaupten, dass der Gutachtenantrag geeignet sei, künftige rechtliche Komplikationen in Bezug auf die Zuständigkeitsverteilung zwischen der Union und ihren Mitgliedstaaten zu verhindern.

- 78 Sollte die erste Frage einen Beschluss des Rates über den Abschluss des Übereinkommens von Istanbul betreffen, sei sie zudem hypothetisch und verfrüht, da der Rat bislang weder über dessen Inhalt entschieden noch das Stadium erreicht habe, in dem er das Parlament um Zustimmung ersuchen müsse und dieses etwaige Einwände erheben könne.

## ***2. Zur Aufspaltung der Rechtsakte über die Unterzeichnung und den Abschluss des Übereinkommens von Istanbul in zwei gesonderte Beschlüsse***

- 79 Ungarn stellt ferner die Zulässigkeit der ersten vom Parlament in seinem Gutachtenantrag aufgeworfenen Frage in Abrede, soweit sie sich auf die Aufspaltung der Rechtsakte über die Unterzeichnung und den Abschluss des Übereinkommens von Istanbul in zwei gesonderte Beschlüsse bezieht, und zwar aus den in den Rn. 74 und 78 des vorliegenden Gutachtens dargelegten Gründen. Gleiches gilt für den Rat, der insbesondere hervorhebt, dass es verfrüht sei, in diesem Stadium die Frage nach den etwaigen Modalitäten für den künftigen Abschluss des Übereinkommens von Istanbul im Namen der Union aufzuwerfen.
- 80 Die Republik Finnland ist dagegen der Ansicht, der Gerichtshof sei für die Prüfung der Frage zuständig, ob es angesichts des Protokolls Nr. 21 erforderlich oder möglich sei, die Rechtsakte über die Unterzeichnung und den Abschluss des Übereinkommens von Istanbul nach Maßgabe der geeigneten Rechtsgrundlage in zwei gesonderte Beschlüsse aufzuspalten. Eine solche Aufspaltung könnte nämlich nicht nur die Abstimmungsregeln im Rat in Frage stellen, sondern auch die Rechtswirkungen des Beschlusses über die Genehmigung des Übereinkommens von Istanbul, insbesondere gegenüber Irland.

## ***3. Zur Praxis der „Einstimmigen Entscheidung“ der Mitgliedstaaten***

- 81 Die Hellenische Republik wendet gegen die Zulässigkeit der zweiten vom Parlament in seinem Gutachtenantrag formulierten Frage ein, das Parlament habe nicht hinreichend klargestellt, inwiefern das Verhalten des Rates nachteilig sei.
- 82 Die Republik Bulgarien und Ungarn halten diese Frage ebenfalls für unzulässig und machen insoweit geltend, sie betreffe weder die Vereinbarkeit des Übereinkommens von Istanbul mit den Verträgen noch die Zuständigkeit der Union oder eines ihrer Organe für den Abschluss dieses Übereinkommens oder die Rechtsgrundlage für die Beschlüsse des Rates, sondern die Geschäftsordnung des Rates im Anhang des Beschlusses des Rates vom 1. Dezember 2009 zur Änderung seiner Geschäftsordnung (ABl. 2009, L 325, S. 35). Außerdem würden durch die Praxis der „Einstimmigen Entscheidung“ weder die Zuständigkeiten der Union oder ihrer Organe noch das in Art. 218 Abs. 8 AEUV vorgesehene Verfahren geändert.

- 83 Ungarn fügt hinzu, solange der Rat nicht über den Abschluss des Übereinkommens von Istanbul entscheide, sei jede völkerrechtliche Komplikation von vornherein ausgeschlossen, so dass der Gutachtenantrag überflüssig sei. Der Rat hält die zweite Frage ebenfalls für rein hypothetisch, da sie auf Spekulationen über seine Vorgehensweise beruhe. Im gleichen Sinne weisen Irland, die Hellenische Republik und das Königreich Spanien darauf hin, dass der Rat keine Schritte unternommen habe, um vor dem Erlass seines Beschlusses über den Abschluss des Übereinkommens von den Mitgliedstaaten eine „einstimmige Entscheidung“ zu verlangen.
- 84 Das Königreich Spanien, Ungarn und der Rat tragen vor, das Gutachtenverfahren ermögliche zwar eine Befassung mit der Frage, ob der Abschluss einer Übereinkunft in die Zuständigkeiten der Union falle, doch sei erstens hervorzuheben, dass sich der Entscheidungsprozess im Rat noch im Stadium der Vorbereitung durch die FREMP befinde. Außerdem – so Ungarn und der Rat weiter – erfordere der Beitritt zum Übereinkommen von Istanbul eine vorherige Kontrolle, um die internen Vorschriften der Organe, Einrichtungen und sonstigen Stellen der Union, einschließlich derjenigen des Statuts der Beamten der Europäischen Union, zu überprüfen und zu ergänzen. Solche Maßnahmen seien jedoch nach wie vor nicht vorgeschlagen worden. Am Ende des normalen Verfahrensablaufs werde der Abschluss des Übereinkommens gemäß Art. 218 Abs. 6 AEUV dem Rat zur Beschlussfassung unterbreitet. Ungarn fügt hinzu, der Rat sei beim Erlass von Beschlüssen über den Abschluss internationaler Übereinkünfte an keine Frist gebunden, und es sei unerheblich, weshalb er keinen solchen Beschluss erlasse.
- 85 Zweitens hätte das Parlament nach Ansicht des Rates fragen müssen, ob der Abschluss des Übereinkommens von Istanbul durch die Union ohne eine „einstimmige Entscheidung“ aller Mitgliedstaaten mit dem Völkerrecht und den souveränen Rechten der Mitgliedstaaten vereinbar sei. Auch wenn der Rat dafür sorgen müsse, dass der Abschluss des Übereinkommens durch die Union keine völkerrechtlichen Probleme aufwerfe, könne eine solche Frage jedoch nicht Gegenstand eines Gutachtenantrags sein. Das Königreich Spanien ist der Ansicht, dass sich die zweite Frage des Parlaments in seinem Gutachtenantrag darauf beziehen müsste, ob es mit dem Grundsatz der begrenzten Einzelermächtigung und Art. 218 Abs. 6 AEUV vereinbar sei, den Erlass des Beschlusses über den Abschluss des Übereinkommens im Namen der Union von der „einstimmigen Entscheidung“ der Mitgliedstaaten abhängig zu machen, in Bezug auf ihre nationalen Zuständigkeiten an das Übereinkommen gebunden zu sein.
- 86 Der Rat fügt hinzu, der Abschluss des Übereinkommens von Istanbul durch die Union erfolge jedenfalls durch einen Ratsbeschluss gemäß Art. 218 Abs. 6 AEUV, ohne dass es einer zusätzlichen Abstimmung bedürfte. Außerdem könne ein solcher Beschluss nicht deshalb als fehlerhaft angesehen werden, weil die Mitgliedstaaten zuvor ihre Zustimmung zum Ausdruck gebracht hätten, in Bezug auf ihre nationalen Zuständigkeiten an das Übereinkommen gebunden zu sein. Eine solche Zustimmung könne im Übrigen nicht als Komplikation angesehen werden, die das Gutachtenverfahren verhindern solle.
- 87 Das Königreich Spanien, Ungarn, die Slowakische Republik und der Rat sind der Ansicht, falls das Parlament es für nötig halten sollte, dass der Rat tätig werde, bevor die Mitgliedstaaten ihren Willen zum Ausdruck brächten, an das betreffende Übereinkommen gebunden zu sein, hätte es eine Untätigkeitsklage nach Art. 265 AEUV erheben können. Das Gutachtenverfahren habe einen anderen Zweck und könne nicht dazu dienen, den Rat zum Tätigwerden zu zwingen.
- 88 Drittens müsse der Erlass des Beschlusses über den Abschluss des Übereinkommens von Istanbul durch die Union von der Hinterlegung der Beitrittsurkunde unterschieden werden. Da der Rat bislang keinen dieser beiden Rechtsakte erlassen habe und das Verfahren noch laufe, beruhe der

Gutachtenantrag auf falschen Annahmen, sei verfrüht und hypothetisch. Der Rat räumt zwar ein, dass das Übereinkommen eine „geplante Übereinkunft“ im Sinne von Art. 218 Abs. 11 AEUV sei, bestreitet aber, dass seine internen Verfahren oder Abläufe Gegenstand eines Gutachtenverfahrens nach dieser Bestimmung sein können. Dieser Standpunkt wird von Ungarn geteilt.

- 89 Die Republik Finnland ist dagegen der Ansicht, dass die Praxis der „Einstimmigen Entscheidung“ Gegenstand des vorliegenden Gutachtenverfahrens sein könne, da der Abschluss des Übereinkommens ohne „Einstimmige Entscheidung“ der Mitgliedstaaten für ungültig erklärt werden könnte, falls eine solche Einigkeit nach den Verträgen erforderlich wäre. Außerdem könne im Rahmen dieses Verfahrens nicht nur geprüft werden, ob die Union für den Abschluss eines spezifischen völkerrechtlichen Übereinkommens zuständig sei, sondern auch, ob die Union im Einklang mit den Verträgen handele.

### ***C. Zum Inhalt des Gutachtenantrags***

#### ***1. Zu den geeigneten Rechtsgrundlagen für den Abschluss des Übereinkommens von Istanbul***

##### ***a) Zum „umfassenden“ oder „begrenzten“ Beitritt der Union zum Übereinkommen von Istanbul***

- 90 Irland und die Republik Finnland weisen darauf hin, dass sich die vom Parlament vorgelegte Analyse der geeigneten Rechtsgrundlagen für die Unterzeichnungsbeschlüsse 2017/865 und 2017/866 auf das Übereinkommen von Istanbul als Ganzes zu beziehen scheine. Diese Beschlüsse beträfen aber nur die nach der Analyse des Rates in die ausschließliche Zuständigkeit der Union fallenden Bereiche des Übereinkommens. Der Rat könne den Beitritt der Union nämlich auf diese Bereiche beschränken.
- 91 Die Republik Finnland fügt hinzu, daher seien die geeigneten Rechtsgrundlagen für den Erlass der Beschlüsse über die Unterzeichnung des Übereinkommens von Istanbul anhand der Bestimmungen dieses Übereinkommens zu ermitteln, die in die ausschließliche Zuständigkeit der Union fielen, auch wenn nicht ausgeschlossen sei, dass der Rat noch beschließen, geteilte Zuständigkeiten ebenfalls auszuüben.
- 92 Irland führt aus, da die Wahl der Rechtsgrundlage eines Unionsrechtsakts, einschließlich des im Hinblick auf den Abschluss einer völkerrechtlichen Übereinkunft erlassenen Rechtsakts, u. a. auf dem Ziel und dem Inhalt dieses Rechtsakts beruhen müsse, sei es völlig angemessen, die Rechtsgrundlagen der Beschlüsse über die Unterzeichnung dieses Rechtsakts ausschließlich im Licht des Inhalts der Beschlüsse und nicht anhand der gesamten völkerrechtlichen Übereinkunft, hier des Übereinkommens von Istanbul, zu bestimmen.
- 93 Die Republik Polen hebt ferner hervor, dass für den Zweck und den Inhalt der Beschlüsse über die Unterzeichnung und den Abschluss des Übereinkommens von Istanbul der Umfang des Beitritts maßgebend sei. Die Wahl der Rechtsgrundlage dieser Beschlüsse ergebe sich somit aus einer politischen Entscheidung des Rates, die das Parlament in Frage stellen wolle.

***b) Zu den Kriterien für die Bestimmung der Zuständigkeiten der Union***

- 94 Nach Ansicht der Kommission muss die Feststellung einer ausschließlichen Außenkompetenz der Union im Sinne von Art. 3 Abs. 2 AEUV auf einer konkreten Analyse des Verhältnisses zwischen der geplanten internationalen Übereinkunft und dem geltenden Unionsrecht beruhen. Bei dieser Analyse sollten die erfassten Bereiche, ihre absehbaren Entwicklungsperspektiven sowie Art und Inhalt ihrer Regeln und Bestimmungen berücksichtigt werden, um zu prüfen, ob eine solche Übereinkunft die einheitliche und kohärente Anwendung der Unionsregeln beeinträchtigen könne. Eine solche Gefahr bestehe dann, wenn ein Bereich weitgehend von Unionsregeln und Bestimmungen des AEU-Vertrags wie dessen Art. 82 Abs. 2 Buchst. d und Art. 83 Abs. 1 in fine erfasst werde, die solche Perspektiven eröffneten, da sie die Möglichkeit vorsähen, die Zuständigkeiten der Union zu erweitern.
- 95 Nach Ansicht des Rates kann eine der Union zuerkannte ausschließliche Zuständigkeit für den Abschluss des Übereinkommens von Istanbul nur auf der dritten in Art. 3 Abs. 2 AEUV vorgesehenen Fallgruppe beruhen, d. h., soweit sein Abschluss gemeinsame Regeln beeinträchtigen oder deren Tragweite verändern könnte. Zu dieser dritten Fallgruppe habe der Gerichtshof jedoch festgestellt, dass eine interne Zuständigkeit nur dann zu einer ausschließlichen Außenkompetenz führen könne, wenn sie ausgeübt werde. Sei dies nicht der Fall, könne es im Rahmen dieser dritten Fallgruppe keine implizite ausschließliche Zuständigkeit geben. Die primärrechtlichen Bestimmungen, auf die sich die Kommission in ihrem Unterzeichnungsvorschlag und ihrem Abschlussvorschlag bezogen habe, könnten daher keine solche Zuständigkeit begründen. Außerdem sei bei der Bestimmung der „gemeinsamen Regeln“ der Union im Sinne von Art. 3 Abs. 2 AEUV nicht nur der Stand des Unionsrechts zum Zeitpunkt der Analyse der Zuständigkeiten der Union zu berücksichtigen, sondern auch seine zum Zeitpunkt dieser Analyse vorhersehbaren Entwicklungsperspektiven; dies impliziere, dass die Kommission dem Unionsgesetzgeber zumindest einen Vorschlag unterbreite habe. Die Behauptung der Kommission in der Begründung des Unterzeichnungsvorschlags, es könne „nicht ausgeschlossen werden“, dass die Union für bestimmte Teile des Übereinkommens ausschließlich zuständig sei, laufe dem Grundsatz der begrenzten Einzelermächtigung zuwider und reiche nicht aus, um eine solche Zuständigkeit zu begründen.
- 96 Der Rat führt weiter aus, da das Übereinkommen von Istanbul und das einschlägige Unionsrecht nur Mindestvorschriften enthielten, könne die Zuständigkeit der Union für dessen Abschluss im Prinzip nicht ausschließlich im Sinne von Art. 3 Abs. 2 AEUV sein. Nach der Rechtsprechung des Gerichtshofs könne eine internationale Übereinkunft, die Mindestvorschriften enthalte, nicht zu einer ausschließlichen Außenkompetenz der Union führen. Die Republik Finnland hebt hervor, dass die Zuständigkeit der Union, wie sich schon aus dem Wortlaut von Art. 82 Abs. 2 AEUV und Art. 83 Abs. 1 AEUV ergebe, auf den Erlass von Mindestvorschriften beschränkt sei.
- 97 Der Rat ist jedoch der Ansicht, dass diese Rechtsprechung nicht mechanisch anzuwenden sei, sondern dass konkret zu prüfen sei, ob die geplante internationale Übereinkunft und das Unionsrecht den Mitgliedstaaten einen echten Grad an Freiheit ließen. Nur mit einer solchen Prüfung lasse sich klären, ob bei einer konkreten Bestimmung der Übereinkunft die Tatsache, dass ihr nur die Mitgliedstaaten beiträten, die einheitliche und kohärente Anwendung des Unionsrechts beeinträchtigen könnte.

- 98 Im Licht dieser Kriterien sind die Republik Bulgarien und der Rat der Ansicht, dass die Bestimmungen des Übereinkommens von Istanbul zu den geteilten Zuständigkeiten der Union und ihrer Mitgliedstaaten, zur unterstützenden Zuständigkeit der Union, zu ihren ausschließlichen Zuständigkeiten und zu den den Mitgliedstaaten vorbehaltenen Zuständigkeiten gehörten. Die Union habe nämlich in Bezug auf einige in den Kapiteln IV, V und VI des Übereinkommens enthaltene, Opfer von Gewalt im Sinne der Richtlinien 2011/93 und 2011/36 betreffende Bestimmungen sowie in Bezug auf zwei der drei Bestimmungen von Kapitel VII des Übereinkommens eine ausschließliche Zuständigkeit erworben.
- 99 Die Republik Finnland tritt dieser Analyse entgegen und hebt hervor, dass der Gerichtshof in der Vergangenheit ohne konkrete Prüfung des Umfangs der den Mitgliedstaaten belassenen Freiheit allein aufgrund des Wortlauts von Bestimmungen des EG-Vertrags oder des Charakters sekundärer Rechtsvorschriften als Mindestvorschriften festgestellt habe, dass die Voraussetzungen für eine ausschließliche Zuständigkeit der Union nicht erfüllt seien. Die ausschließliche Zuständigkeit der Union sei jedenfalls so beschränkt, dass zweifelhaft sei, ob ein derart punktueller Beitritt möglich sei, so dass die Union dem Übereinkommen von Istanbul auch im Rahmen ihrer geteilten Zuständigkeiten beitreten müsste.

***c) Zum Verhältnis zwischen dem Übereinkommen von Istanbul und dem Besitzstand der Union***

- 100 Nach Ansicht der Kommission entsprechen die in Kapitel I des Übereinkommens von Istanbul und insbesondere in dessen Art. 1 Buchst. a bis e dargelegten Ziele den in Art. 2 EUV sowie in den Art. 8, 19 und 67 AEUV genannten Zielen der Union. Die Definitionen von Schlüsselbegriffen in Art. 3 Buchst. a und b des Übereinkommens fänden ihre Entsprechung in Art. 22 sowie den Erwägungsgründen 17 und 18 der Richtlinie 2012/29.
- 101 Die in Kapitel II des Übereinkommens vorgesehenen Verpflichtungen, die dazu dienten, die Rechte des Opfers in den Mittelpunkt sämtlicher Maßnahmen zur Verhütung und Bekämpfung aller unter das Übereinkommen fallenden Formen von Gewalt zu stellen, fänden ihre Entsprechung u. a. in den Art. 1, 8, 26 und 28 der Richtlinie 2012/29 sowie in den Finanzprogrammen zur Förderung der Gleichheit von Frauen und Männern, insbesondere in den Erwägungsgründen 7, 10, 15 und 17 sowie in Art. 4 Abs. 1 Buchst. e der Verordnung (EU) Nr. 1381/2013 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 17. Dezember 2013 zur Einrichtung des Programms „Rechte, Gleichstellung und Unionsbürgerschaft“ für den Zeitraum 2014 bis 2020 (ABl. 2013, L 354, S. 62), in Art. 5 der Verordnung (EU) Nr. 1382/2013 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 17. Dezember 2013 zur Einrichtung des Programms „Justiz“ für den Zeitraum 2014 bis 2020 (ABl. 2013, L 354, S. 73) und in den Erwägungsgründen 2, 3 und 10 sowie in Art. 2 Abs. 1 Buchst. b Ziff. ix der Verordnung (EU) Nr. 235/2014 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 11. März 2014 zur Schaffung eines Finanzierungsinstruments für weltweite Demokratie und Menschenrechte (ABl. 2014, L 77, S. 85).
- 102 Der Bereich, der Gegenstand des der Verhütung aller Formen von Gewalt im Sinne des Übereinkommens von Istanbul gewidmeten Kapitels III des Übereinkommens sei, sei im Unionsrecht in Art. 84 AEUV, in Art. 18 der Richtlinie 2011/36, in den Art. 22 und 23 der Richtlinie 2011/93, im Beschluss 2009/902/JI des Rates vom 30. November 2009 zur Einrichtung eines Europäischen Netzes für Kriminalprävention (ENKP) und zur Aufhebung des Beschlusses 2001/427/JI (ABl. 2009, L 321, S. 44), in Finanzprogrammen, darunter Art. 5 Abs. 1 Buchst. b der Verordnung Nr. 1381/2013, Art. 4 Abs. 1 Buchst. b und Art. 6 Abs. 1 Buchst. b der Verordnung

- Nr. 1382/2013 sowie Art. 3 Abs. 3 Buchst. c und d der Verordnung (EU) Nr. 513/2014 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 16. April 2014 zur Schaffung eines Instruments für die finanzielle Unterstützung der polizeilichen Zusammenarbeit, der Kriminalprävention und Kriminalitätsbekämpfung und des Krisenmanagements im Rahmen des Fonds für die innere Sicherheit und zur Aufhebung des Beschlusses 2007/125/JI des Rates (ABl. 2014, L 150, S. 93), und in Art. 25 der Richtlinie 2012/29 geregelt.
- 103 Zu den in Kapitel IV des Übereinkommens von Istanbul vorgesehenen Maßnahmen zum Schutz der Opfer von Gewalt vor weiteren Gewalttaten weist die Kommission darauf hin, dass auf der Grundlage von Art. 82 Abs. 2 AEUV die Richtlinie 2012/29 erlassen worden sei, die u. a. die Unterstützung der Opfer von Straftaten gewährleisten solle, sowie auf der Grundlage von Art. 82 Abs. 2 AEUV und Art. 83 Abs. 1 AEUV die Richtlinien 2011/36 und 2011/93 zum Schutz der Opfer spezifischer Arten von Straftaten.
- 104 Zu Kapitel V des Übereinkommens, das materielle zivil- und strafrechtliche Bestimmungen enthalte, habe die Union u. a. auf der Grundlage von Art. 83 Abs. 1 AEUV die Richtlinien 2011/36 und 2011/93 erlassen, in denen es um bestimmte auch von diesem Kapitel erfasste Straftaten gehe. Da die Union zudem nach Art. 83 Abs. 1 in fine AEUV über eine geteilte Zuständigkeit für diese Bereiche des Zivil- und Strafrechts verfüge, sei sie nicht daran gehindert, davon durch den Abschluss des Übereinkommens Gebrauch zu machen.
- 105 Die durch Kapitel VI des Übereinkommens auferlegten verfahrensrechtlichen Pflichten im Bereich der Ermittlungen und der Strafverfolgung entsprächen denen, die in den Richtlinien 2011/36 und 2011/93, in der Richtlinie 2011/99/EU des Europäischen Parlaments und des Rates vom 13. Dezember 2011 über die Europäische Schutzanordnung (ABl. 2011, L 338, S. 2), in der Richtlinie 2012/29 und in der Verordnung (EU) Nr. 606/2013 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 12. Juni 2013 über die gegenseitige Anerkennung von Schutzmaßnahmen in Zivilsachen (ABl. 2013, L 181, S. 4) enthalten seien.
- 106 Im Bereich Migration und Asyl, der Gegenstand von Kapitel VII des Übereinkommens von Istanbul sei, seien die Richtlinien 2011/95, 2013/32 und 2013/33 über den internationalen Schutz, über gemeinsame Verfahren für die Zuerkennung und Aberkennung dieses Schutzes und über Vorschriften für die Aufnahme von Personen, die diesen Schutz beantragt hätten, erlassen worden. Außerdem sei Irland in diesem Bereich weiterhin an die Richtlinien 2004/83 und 2005/85 gebunden, die durch die Richtlinien 2011/95 und 2013/32 neu gefasst worden seien.
- 107 Was schließlich die internationale Zusammenarbeit in Zivil- und Strafsachen im Sinne von Kapitel VIII des Übereinkommens angehe, habe die Union ein ganzes Bündel von Rechtsinstrumenten in Bezug sowohl auf die Zusammenarbeit in Zivilsachen als auch auf die justizielle Zusammenarbeit in Strafsachen erlassen.
- 108 Der Rat weist zunächst darauf hin, dass es keine spezifischen Rechtsvorschriften der Union gebe, die sich allgemein mit der Verhütung aller Formen von Gewalt gegen Frauen und der Bekämpfung dieses Phänomens befassen.
- 109 Die Kapitel I bis III des Übereinkommens von Istanbul betreffen allenfalls Angelegenheiten, die zu einer nicht ausgeübten geteilten Zuständigkeit der Union gehörten. Für die unter Kapitel II des Übereinkommens fallenden Verpflichtungen in Bezug auf die Forschung werde die Zuständigkeit der Union gemäß Art. 4 Abs. 3 AEUV neben derjenigen der Mitgliedstaaten ausgeübt. Bei den mit

der Verhütung von Verbrechen in Zusammenhang stehenden Verpflichtungen sei die Union nach Art. 2 Abs. 6 AEUV und Art. 84 AEUV nur befugt, das Handeln der Mitgliedstaaten zu unterstützen.

- 110 Der Rat teilt nicht die Auffassung der Kommission, dass Kapitel IV des Übereinkommens Regeln enthalte, die alles in allem mit den Regeln in Kapitel 2 der Richtlinie 2012/29 vergleichbar seien, und vertritt die Auffassung, dass Kapitel IV, von drei Ausnahmen abgesehen, unter eine nicht ausgeübte geteilte Zuständigkeit der Union falle.
- 111 Erstens sei der Anwendungsbereich dieser Richtlinie insofern beschränkt, als sie nur für Opfer von Straftaten gelte, insbesondere im Rahmen von Strafverfahren, die im Unionsgebiet durchgeführt würden, sofern ein grenzüberschreitendes unionsinternes Element vorliege.
- 112 Zweitens enthielten die Richtlinien 2012/29 und 2011/93 Mindestvorschriften, wie sich aus dem Titel, den Erwägungsgründen 11 und 67, Art. 9 Abs. 3 und Art. 26 der Richtlinie 2012/29 sowie aus den Erwägungsgründen 25, 27, 38, 41 und 43 und Art. 1 der Richtlinie 2011/93 ergebe, so dass die Mitgliedstaaten auch den Bestimmungen von Kapitel IV des Übereinkommens von Istanbul nachkommen könnten, ohne das Übereinkommen oder das Unionsrecht zu verletzen, deren eingehende Analyse bestätige, dass den Mitgliedstaaten im Rahmen von Kapitel IV eine echte Freiheit bleibe.
- 113 Drittens sei in Bezug auf zwei spezifische Kategorien von Opfern, und zwar zum einen Kinder als Opfer sexueller Straftaten, die im Rahmen des Übereinkommens von Istanbul als Frauen unter 18 Jahren definiert würden und für die die Union auf der Grundlage von Art. 82 Abs. 2 AEUV und Art. 83 Abs. 1 AEUV in der Richtlinie 2011/93 detaillierte Vorschriften erlassen habe, allerdings ein anderer Schluss zu ziehen. Relevant seien auch Art. 1 Abs. 2, Art. 22 Abs. 4 sowie die Art. 23 und 24 der Richtlinie 2012/29.
- 114 Zum anderen enthalte die Richtlinie 2011/36, insbesondere in ihren Art. 12 bis 16, präzise Unterstützungs- und Hilfspflichten bei Kindern, die Opfer von Menschenhandel geworden seien. Die detaillierten Bestimmungen dieser Richtlinien ließen den Mitgliedstaaten nämlich nur wenig Spielraum, so dass es sich trotz ihres Charakters als Mindestvorschriften um zwei Bereiche handele, die weitgehend von Unionsregeln im Sinne von Art. 3 Abs. 2 AEUV erfasst würden.
- 115 Viertens habe die Kommission im Unterzeichnungsvorschlag und im Abschlussvorschlag zu Unrecht behauptet, dass die Richtlinie (EU) 2015/637 des Rates vom 20. April 2015 über Koordinierungs- und Kooperationsmaßnahmen zur Erleichterung des konsularischen Schutzes von nicht vertretenen Unionsbürgern in Drittländern und zur Aufhebung des Beschlusses 95/553/EG (ABl. 2015, L 106, S. 1), die auf Art. 23 AEUV beruhe, wonach es den Mitgliedstaaten obliege, die notwendigen Vorkehrungen zu treffen und die für diesen Schutz erforderlichen internationalen Verhandlungen einzuleiten, der Union eine ausschließliche Zuständigkeit für die von Art. 18 Abs. 5 des Übereinkommens von Istanbul erfassten Aspekte des konsularischen Schutzes verleihe. Außerdem führe nach ihrem 13. Erwägungsgrund die Einreichung von Beschwerden bei zuständigen Stellen außerhalb der Union wie Botschaften nicht zur Anwendung der in der Richtlinie 2012/29 aufgestellten Verpflichtungen.
- 116 Was Kapitel V des Übereinkommens von Istanbul angehe, enthielten die Richtlinie 2004/80/EG des Rates vom 29. April 2004 über die Entschädigung der Opfer von Straftaten (ABl. 2004, L 261, S. 15), u. a. deren Art. 12 Abs. 2, die Richtlinie 2004/113/EG des Rates vom 13. Dezember 2004 zur Verwirklichung des Grundsatzes der Gleichbehandlung von Männern und Frauen beim Zugang

zu und bei der Versorgung mit Gütern und Dienstleistungen (ABl. 2004, L 373, S. 37), u. a. ihr 26. Erwägungsgrund und ihr Art. 7, die Richtlinie 2006/54/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 5. Juli 2006 zur Verwirklichung des Grundsatzes der Chancengleichheit und Gleichbehandlung von Männern und Frauen in Arbeits- und Beschäftigungsfragen (ABl. 2006, L 204, S. 23), u. a. deren Art. 27, die Richtlinie 2010/41/EU des Europäischen Parlaments und des Rates vom 7. Juli 2010 zur Verwirklichung des Grundsatzes der Gleichbehandlung von Männern und Frauen, die eine selbständige Erwerbstätigkeit ausüben, und zur Aufhebung der Richtlinie 86/613/EWG des Rates (ABl. 2010, L 180, S. 1), u. a. deren Erwägungsgründe 18 und 23, die Richtlinie 2011/36, u. a. deren Art. 17, sowie die Richtlinie 2012/29 Mindestvorschriften in Bezug auf die von Art. 29 Abs. 1 und Art. 30 Abs. 1, 2 und 3 des Übereinkommens von Istanbul erfassten Bereiche, die keine ausschließliche Zuständigkeit der Union begründeten. Außerdem enthielten die Richtlinie 2004/113 in ihrem Art. 3 Abs. 3 und die Richtlinie 2006/54 in ihrem Art. 8 Ausnahmen von ihren sachlichen Anwendungsbereichen. Darüber hinaus gebe es keine Unionsvorschriften in Bezug auf die übrigen Bestimmungen dieses Kapitels. Die Union habe allerdings eine ausschließliche Zuständigkeit für die Bestimmungen in Kapitel V des Übereinkommens von Istanbul erworben, soweit sie die von den Richtlinien 2011/93 und 2011/36 erfassten Opfer betreffen.

117 Die zu Kapitel VI des Übereinkommens gehörenden Art. 49 bis 54 und 56 betreffen Verpflichtungen, die weitgehend den Verpflichtungen in den Art. 1, 3, 4, 6, 8, 9, 11, 18 bis 20 und 22 bis 24 der Richtlinie 2012/29 entsprechen, wobei auch Art. 15 Abs. 2 und Art. 20 der Richtlinie 2011/93 sowie die Instrumente über die gegenseitige Anerkennung durch die Mitgliedstaaten in Zivil- und Strafsachen – die Verordnung Nr. 606/2013, die Richtlinie 2003/8/EG des Rates vom 27. Januar 2003 zur Verbesserung des Zugangs zum Recht bei Streitsachen mit grenzüberschreitendem Bezug durch Festlegung gemeinsamer Mindestvorschriften für die Prozesskostenhilfe in derartigen Streitsachen (ABl. 2003, L 26, S. 41, berichtet im ABl. 2003, L 32, S. 15), die Richtlinien 2004/80 und 2011/99, der Rahmenbeschluss 2008/675/JI des Rates vom 24. Juli 2008 zur Berücksichtigung der in anderen Mitgliedstaaten der Europäischen Union ergangenen Verurteilungen in einem neuen Strafverfahren (ABl. 2008, L 220, S. 32), der Rahmenbeschluss 2008/947/JI des Rates vom 27. November 2008 über die Anwendung des Grundsatzes der gegenseitigen Anerkennung auf Urteile und Bewährungsentscheidungen im Hinblick auf die Überwachung von Bewährungsmaßnahmen und alternativen Sanktionen (ABl. 2008, L 337, S. 102), der Rahmenbeschluss 2009/315/JI des Rates vom 26. Februar 2009 über die Durchführung und den Inhalt des Austauschs von Informationen aus dem Strafregister zwischen den Mitgliedstaaten (ABl. 2009, L 93, S. 23) und der Beschluss 2009/316/JI des Rates vom 6. April 2009 zur Einrichtung des Europäischen Strafregisterinformationssystems (ECRIS) gemäß Art. 11 des Rahmenbeschlusses 2009/315/JI (ABl. 2009, L 93, S. 33) – relevant seien. Da es sich um Mindestvorschriften handle, habe die Union aber keine ausschließliche Zuständigkeit erworben, mit Ausnahme derjenigen, die ihr für die von einigen Bestimmungen der Richtlinien 2011/93 und 2011/36 erfassten Bereiche zuerkannt worden sei.

118 Was die drei Artikel in Kapitel VII des Übereinkommens von Istanbul angehe, enthielten Art. 13 Abs. 1 und 2 der Richtlinie 2004/38/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 29. April 2004 über das Recht der Unionsbürger und ihrer Familienangehörigen, sich im Hoheitsgebiet der Mitgliedstaaten frei zu bewegen und aufzuhalten, zur Änderung der Verordnung (EWG) Nr. 1612/68 und zur Aufhebung der Richtlinien 64/221/EWG, 68/360/EWG, 72/194/EWG, 73/148/EWG, 75/34/EWG, 75/35/EWG, 90/364/EWG, 90/365/EWG und 93/96/EWG (ABl. 2004, L 158, S. 77, berichtet im ABl. 2004, L 229, S. 35), Art. 3 Abs. 5 und Art. 15 Abs. 3 der Richtlinie 2003/86, die Richtlinie 2003/109 und die übrigen

im Hinblick auf Art. 59 Abs. 1 bis 3 des Übereinkommens relevanten Instrumente des Unionsrechts nur Mindestvorschriften, und keine bestehenden Rechtsvorschriften der Union wiesen einen Zusammenhang mit Art. 59 Abs. 4 auf.

- 119 Bei den von Art. 60 Abs. 1 bis 3 und Art. 61 des Übereinkommens erfassten Materien sei der Spielraum der Mitgliedstaaten hingegen angesichts der präzisen Vorgaben, die sich u. a. aus den Erwägungsgründen 30 und 39 sowie aus Art. 4 Abs. 3 Buchst. c und Abs. 4, Art. 9 Abs. 2 Buchst. a und f, Art. 10 Abs. 1 Buchst. d und Art. 30 der – für Irland und das Königreich Dänemark allerdings nicht bindenden – Richtlinie 2011/95, aus Art. 10 Abs. 3 Buchst. d, den Art. 18 und 24 sowie dem 32. Erwägungsgrund der Richtlinie 2013/32, aus Art. 11, Art. 17 Abs. 2, Art. 18 Abs. 3, 4 und 7 sowie den Art. 19 und 21 bis 25 der Richtlinie 2013/33 und aus Art. 5 der Richtlinie 2008/115 ergäben, rein theoretischer Art.
- 120 Mithin verfüge die Union in Anbetracht des geltenden Unionsrechts über eine ausschließliche Zuständigkeit in Bezug auf die unter die Art. 60 und 61 des Übereinkommens von Istanbul fallenden Bereiche, nicht aber in Bezug auf die von dessen Art. 59 erfassten Bereiche, die zu einer von der Union nicht ausgeübten geteilten Zuständigkeit gehörten.
- 121 Was die Kapitel VIII, IX und XI des Übereinkommens von Istanbul angehe, folge die Zuständigkeitsverteilung nach der Rechtsprechung der Verteilung für die ihnen vorangestellten Kapitel des Übereinkommens, so dass sie teilweise in die geteilte Zuständigkeit der Union fielen, teilweise in ihre unterstützende Zuständigkeit, teilweise in ihre ausschließliche Zuständigkeit und teilweise in die Zuständigkeit der Mitgliedstaaten, während für die Kapitel X und XII des Übereinkommens keine gesonderte Prüfung erforderlich sei.
- 122 Schließlich sei darauf hinzuweisen, dass es im Rat keine ausreichende Unterstützung für einen „umfassenden“ Beitritt der Union zum Übereinkommen von Istanbul gegeben habe, so dass er mit qualifizierter Mehrheit beschlossen habe, es nur für Bereiche zu unterzeichnen, die in die ausschließliche Zuständigkeit der Union fielen.
- 123 Irland teilt die Auffassung des Rates.

**d) Zu Art. 82 Abs. 2 AEUV**

- 124 Da Art. 82 Abs. 2 AEUV nach Ansicht des Parlaments, des Rates und der Kommission eine der geeigneten Rechtsgrundlagen für den Beschluss über den Abschluss des Übereinkommens von Istanbul darstellt, sind die Kommission und die Slowakische Republik der Ansicht, dass diese Bestimmung keiner besonderen Prüfung bedürfe.
- 125 Der Rat führt aus, die Union verfüge in Bezug auf ganz bestimmte, die justizielle Zusammenarbeit in Strafsachen betreffende Artikel des Übereinkommens von Istanbul über eine ausschließliche Zuständigkeit für dessen Abschluss, da sich diese Artikel auf Opfer von Gewalt im Sinne der Richtlinien 2011/93 und 2011/36 bezögen.
- 126 Die Republik Finnland und die Republik Polen tragen vor, schon der Wortlaut von Art. 82 Abs. 2 AEUV schließe eine ausschließliche Zuständigkeit der Union für den Abschluss des Übereinkommens von Istanbul in Bezug auf dessen Bestimmungen über die justizielle Zusammenarbeit in Strafsachen aus, da er der Union nur die Zuständigkeit für den Erlass von Mindestvorschriften verleihe.

127 Die Republik Finnland fügt hinzu, sofern die Union dem Übereinkommen von Istanbul hingegen auch in Bezug auf die Aspekte beitreten wolle, für die sie über geteilte Zuständigkeiten verfüge, wäre diese Bestimmung eine der geeigneten Rechtsgrundlagen für den Abschluss des Übereinkommens.

*e) Zu Art. 84 AEUV*

128 Die Kommission führt aus, Ziel des Übereinkommens von Istanbul sei die Verhütung von Gewalt gegenüber Frauen und der Opferschutz. Durch den Abschluss des Übereinkommens unterstütze die Union die Prävention durch die Mitgliedstaaten, indem sie deren individuellen und spezifischen Maßnahmen einen Rahmen gebe. Wäre der Abschluss durch die Union allein auf den Schutz der Opfer beschränkt, könnte davon ausgegangen werden, dass die Unionsorgane von den Präventionspflichten befreit seien, was widersprüchlich wäre.

129 Im Übrigen erlaube Art. 82 Abs. 2 AEUV es für sich genommen nicht, alle Präventionsmaßnahmen zu erfassen, die nicht im Zusammenhang mit einem Strafverfahren im Sinne von Art. 82 Abs. 2 AEUV stünden. Solche Maßnahmen fehlten aber meist im spezifischen Kontext der Gewalt gegen Frauen, und das Übereinkommen solle diesem Mangel abhelfen.

130 Die Republik Polen trägt vor, Art. 84 AEUV verschaffe der Union weder eine ausschließliche noch eine geteilte Zuständigkeit, sondern beschränke sich auf die Definition der Handlungen zur Unterstützung des Vorgehens der Mitgliedstaaten. Folglich könne diese Bestimmung der Union keine ausschließliche Zuständigkeit verschaffen, und ihr Beitritt zum Übereinkommen von Istanbul auf der Grundlage dieses Artikels hätte zur Folge, dass nicht die Union, sondern die Mitgliedstaaten gebunden wären.

131 Die Republik Finnland hält Art. 84 AEUV für eine geeignete Rechtsgrundlage, sofern die Union dem Übereinkommen in Wahrnehmung ihrer geteilten Zuständigkeiten beitreten wolle.

*f) Zu Art. 78 Abs. 2 AEUV*

132 Die Kommission führt aus, die Art. 60 und 61 des Übereinkommens von Istanbul betreffen Bereiche, die weder unter Art. 82 Abs. 2 AEUV noch unter Art. 84 AEUV fielen; diese Bereiche seien akzessorischer Natur, was die Hinzufügung von Rechtsgrundlagen, die sich auf sie erstreckten, ausschließe. Die Art. 60 und 61 des Übereinkommens, die sicherstellen sollten, dass bei Entscheidungen über die Gewährung internationalen Schutzes und bei den Aufnahmebedingungen für die Opfer von Gewalt eine „geschlechtersensible“ Perspektive berücksichtigt werde, seien nämlich nur die Ausprägung der allgemeinen Ziele des Übereinkommens im Asylbereich und machten aus ihm keinen Asylrechtsakt.

133 Der Rat ist der Ansicht, dass die Union in den unter diese beiden Bestimmungen des Übereinkommens von Istanbul fallenden Bereichen über eine ausschließliche Zuständigkeit verfüge. Er und die Slowakische Republik halten diese Bereiche überdies nicht für akzessorisch im Verhältnis zu den die justizielle Zusammenarbeit in Strafsachen betreffenden Bestimmungen des Übereinkommens.

134 Die Republik Finnland und die Republik Polen tragen vor, da das in diesem Bereich einschlägige Sekundärrecht nur Mindestvorschriften enthalte, könne es keine ausschließliche Zuständigkeit der Union für den Abschluss des Übereinkommens von Istanbul in Bezug auf dessen Art. 60

und 61 geben. Die Republik Finnland fügt hinzu, sofern die Union dem Übereinkommen in Wahrnehmung ihrer geteilten Zuständigkeiten beitreten wolle, betreffe Art. 78 Abs. 2 AEUV nur einen Nebenaspekt des Übereinkommens, so dass diese Bestimmung keine einschlägige Rechtsgrundlage wäre.

**g) Zu Art. 83 Abs. 1 AEUV**

- 135 Die Kommission hebt hervor, dass das Übereinkommen von Istanbul zwar auch für Opfer des Menschenhandels und der sexuellen Ausbeutung von Frauen und Kindern gelte, aber einen sehr viel weiteren persönlichen Anwendungsbereich habe. Zudem würden solche Opfer von speziellen Übereinkünften des Europarats sowie auf Unionsebene von den Richtlinien 2011/36 und 2011/93 erfasst. Das Übereinkommen stelle daher keinen Rechtsakt dar, dessen Hauptzweck die Bekämpfung dieser speziellen Formen der Kriminalität sei.
- 136 Der Rat ist der Ansicht, dass die Union in den von einigen Bestimmungen des Übereinkommens erfassten Bereichen über eine unterstützende Zuständigkeit verfüge.
- 137 Die Republik Finnland und die Republik Polen tragen vor, der Wortlaut von Art. 83 Abs. 1 AEUV schließe es aus, auf ihn eine ausschließliche Zuständigkeit der Union für den Abschluss des Übereinkommens von Istanbul zu stützen, da er ihr nur die Zuständigkeit für den Erlass von Mindestvorschriften verleihe.

**2. Zur Aufspaltung der Rechtsakte über die Unterzeichnung und den Abschluss des Übereinkommens von Istanbul in zwei gesonderte Beschlüsse**

- 138 Die Republik Bulgarien führt aus, der Beschluss über den Abschluss einer internationalen Übereinkunft müsse, wenn mit ihm ein Hauptziel und ein akzessorisches Ziel verfolgt würden, allein auf die Hauptrechtsgrundlage gestützt werden. Würden mit dem Beschluss hingegen zwei Ziele verfolgt, ohne dass das eine im Verhältnis zum anderen akzessorisch sei, müsse er auf die verschiedenen einschlägigen Rechtsgrundlagen gestützt werden. In diesem Fall könnten sich zwei Beschlüsse als notwendig erweisen, wenn die anwendbaren Verfahren miteinander unvereinbar seien.
- 139 Die Kommission weist erneut darauf hin, dass Art. 78 Abs. 2 AEUV keine geeignete Rechtsgrundlage für den Abschluss des Übereinkommens von Istanbul sei. Die Hinzufügung dieser Bestimmung habe jedenfalls nicht die Aufspaltung des Beschlusses über den Abschluss des Übereinkommens in zwei verschiedene Rechtsakte zur notwendigen Folge, da Irland an den Besitzstand der Union in diesem Bereich gebunden sei. Zwar handele es sich nicht um den neuesten Besitzstand, doch sei das Protokoll Nr. 21 weder geeignet, Irland von seinen Verpflichtungen zu befreien, noch ändere es die Kriterien für die Bestimmung der geeigneten Rechtsgrundlage.
- 140 Der bloße Umstand, dass Art. 4a des Protokolls Nr. 21 Irland erlaube, sich nicht an der geänderten Fassung einer bestehenden Regel zu beteiligen, sei daher unerheblich, da die Vorschriften über ausschließliche Außenkompetenzen in Art. 3 AEUV festgelegt seien und die Möglichkeit eines „Opt-out“ nicht als Verleihung der Befugnis für einen Mitgliedstaat angesehen werden könne, internationale Übereinkünfte unter Verstoß gegen Art. 3 Abs. 2 AEUV zu schließen.

- 141 Die Republik Finnland trägt vor, für alle in Betracht gezogenen Rechtsgrundlagen sei der Erlass von Beschlüssen durch den Rat dem Protokoll Nr. 21 unterworfen, so dass Irland nicht verpflichtet sei, sich an solchen Beschlüssen zu beteiligen. Da das Beschlussverfahren folglich identisch gewesen sei, habe es keiner Aufspaltung des Beschlusses über die Unterzeichnung des Übereinkommens von Istanbul in zwei Teile bedurft.
- 142 Der Rat führt aus, Art. 78 Abs. 2 AEUV und Art. 82 Abs. 2 AEUV lösten die Anwendung des Protokolls Nr. 21 und des dem EU-Vertrag und dem AEU-Vertrag beigefügten Protokolls (Nr. 22) über die Position Dänemarks (im Folgenden: Protokoll Nr. 22) aus. Da das Königreich Dänemark durch keinen der für den Abschluss des Übereinkommens von Istanbul relevanten Sekundärrechtsakte gebunden sei, habe die Anwendbarkeit des Protokolls Nr. 22 zu keiner besonderen Schwierigkeit geführt. Dagegen habe Irland, da es sich an der durch die Richtlinien 2011/36 und 2011/93 geschaffenen justiziellen Zusammenarbeit in Strafsachen beteilige, aber nicht an die Richtlinien 2011/95, 2013/32 und 2013/33 über das Asylrecht gebunden sei, am Erlass des Unterzeichnungsbeschlusses 2017/865 mitwirken müssen, nach den Art. 1, 3 und 4 des Protokolls Nr. 21 aber nicht am Erlass des Unterzeichnungsbeschlusses 2017/866, so dass zwei gesonderte Unterzeichnungsbeschlüsse erforderlich gewesen seien. Die Republik Bulgarien, Irland, die Französische Republik und die Slowakische Republik teilen diese Auffassung.
- 143 Irland trägt vor, allein der Erlass von zwei gesonderten Beschlüssen ermögliche ihm die Ausübung seines Rechts aus dem Protokoll Nr. 21, nur an die unter Titel V des AEU-Vertrags fallenden Maßnahmen des Übereinkommens von Istanbul gebunden zu sein, an deren Annahme es sich beteiligen wolle. Hätte der Rat einen einheitlichen Beschluss erlassen, wäre es nämlich unmöglich gewesen, die Aspekte des Beschlusses, bei denen die Zuständigkeit der Union auf der für Irland bindenden Regelung beruhe, von denjenigen zu unterscheiden, bei denen diese Zuständigkeit auf einer für Irland nicht bindenden Regelung beruhe.
- 144 Ein solcher Ansatz widerspreche dem Protokoll Nr. 21 und verstoße gegen den fundamentalen Grundsatz der Parallelität zwischen den internen und externen Zuständigkeiten der Union, der die Grundlage für die auf dem Urteil vom 31. März 1971, Kommission/Rat (22/70, EU:C:1971:32), beruhende und in Art. 3 Abs. 2 AEUV verankerte sogenannte „AETR-Doktrin“ bilde. Die erforderliche konkrete Prüfung beziehe sich nämlich auf das Verhältnis zwischen der geplanten Übereinkunft und dem „geltenden“ Unionsrecht, das aber in Irland nicht gelte und diesen Mitgliedstaat daher nicht im Sinne von Art. 3 Abs. 2 AEUV beeinträchtigen könne. Da Irland in diesem Bereich gesetzgeberisch tätig werden könne, wäre es in einer sehr schwierigen Lage, wenn es nach dem Unionsrecht auch an divergierende Verpflichtungen gebunden wäre.
- 145 Irland fügt hinzu, das Parlament habe nicht nur gefragt, ob der Erlass von zwei gesonderten Beschlüssen „notwendig“ sei, sondern auch, ob ihr Erlass „möglich“ sei, ohne zu erläutern, weshalb dies nicht der Fall sein sollte. Es gebe aber keinen Grund, der dem Erlass zweier gesonderter Beschlüsse entgegenstehe, der in keiner Weise in deren Inhalt eingreife. Die Republik Bulgarien ist ebenfalls der Ansicht, dass der Erlass zweier Beschlüsse nicht gegen das in Art. 218 AEUV vorgesehene Verfahren verstoße.
- 146 Der Rat führt aus, da Irland seit dem Erlass der Unterzeichnungsbeschlüsse 2017/865 und 2017/866 beschlossen habe, sich an der Richtlinie 2013/33 zu beteiligen, sei es möglich, dass sich die Situation für den etwaigen Abschluss des Übereinkommens von Istanbul unterscheide.

147 Die Republik Bulgarien weist darauf hin, dass es dem Königreich Dänemark nach Art. 7 des Protokolls Nr. 22 freistehe, sich auf dieses Protokoll oder einen Teil davon nicht mehr zu berufen, so dass nicht ausgeschlossen sei, dass nach Maßgabe des jeweiligen Inhalts der verschiedenen Teile des Übereinkommens von Istanbul eine Abstimmung im Rat sowohl mit als auch ohne Beteiligung dieses Mitgliedstaats erforderlich werde.

### **3. Zur Praxis der „Einstimmigen Entscheidung“ der Mitgliedstaaten**

#### **a) Darstellung der Praxis der „Einstimmigen Entscheidung“**

148 Die Republik Österreich führt aus, die Praxis der „Einstimmigen Entscheidung“ habe sich während der Geltung des EG-Vertrags entwickelt und sei für bestimmte gemischte Übereinkünfte im Bereich der Handelspolitik wegen der besonderen Kompetenzstruktur in diesem Bereich, die eine kumulative Wahrnehmung der jeweiligen Zuständigkeiten durch die Europäische Gemeinschaft und die Mitgliedstaaten erforderlich gemacht habe, in Art. 133 Abs. 6 Unterabs. 2 EG festgeschrieben worden. Nach dieser Praxis vergewissere sich der Präsident des Rates durch eine Umfrage, ob sämtliche Mitgliedstaaten damit einverstanden seien, an die betreffende gemischte Übereinkunft gebunden zu sein, bevor der Rat deren Abschluss billige.

149 Mit der Praxis der „Einstimmigen Entscheidung“ werde lediglich festgestellt, dass die Mitgliedstaaten zu einem bestimmten Zeitpunkt einvernehmlich damit einverstanden seien, an die fragliche gemischte Übereinkunft gebunden zu sein; gleichwohl könne in der Folge die Ratifizierung durch die Parlamente der Mitgliedstaaten scheitern. Außerdem könne eine gemischte Übereinkunft nach dem Beitritt der Union zu ihr „asymmetrisch“ werden, da sich die Mitgliedstaaten jederzeit daraus zurückziehen könnten.

150 Die Französische Republik führt aus, mit der genannten Praxis solle das Einverständnis der Mitgliedstaaten sichergestellt werden, an die in ihre nationalen Zuständigkeiten fallenden Bestimmungen der Übereinkunft gebunden zu sein, sofern ein gemeinsamer Beitritt der Union und der Mitgliedstaaten zu ihr unerlässlich sei, d. h., falls die Übereinkunft nicht sachgerecht durchgeführt werden könne, wenn sie nicht von der Union und ihren Mitgliedstaaten gemeinsam geschlossen werde. Dies sei der Fall, wenn die in die Zuständigkeiten der Union und die in die Zuständigkeiten der Mitgliedstaaten fallenden Bestimmungen der Übereinkunft wie im vorliegenden Fall untrennbar miteinander verbunden seien.

151 Die Kommission macht geltend, der Rat habe, nachdem der Gerichtshof Einwände gegen den Erlass „hybrider Rechtsakte“, d. h. von Beschlüssen des Rates und der im Rat vereinigten Vertreter der Regierungen der Mitgliedstaaten über den Abschluss von Übereinkünften, erhoben habe, seinen Ansatz geändert, ohne aber vom Ziel seiner früheren Praxis abzugehen. Der Rat strebe nämlich die Wiedereinführung eines „hybriden“ Charakters an, indem er vor dem Erlass eines förmlichen Beschlusses in Anwendung der in den Verträgen festgelegten Verfahren eine Etappe hinzufüge, bei der er prüfe, ob es eine „Einstimmige Entscheidung“ der Mitgliedstaaten gebe.

152 Diese Praxis habe zur Folge, dass in vielen Bereichen die Vorschläge der Kommission für die Unterzeichnung und den Abschluss von Übereinkünften im Rat blockiert würden, obwohl die erforderliche qualifizierte Mehrheit eindeutig erreicht sei.

- 153 Der Rat hebt hervor, dass er nicht mehr auf „hybride Rechtsakte“ zurückgreife und dass seine gegenwärtige Praxis auf dem legitimen Bestreben beruhe, die Entstehung von Zweifeln an der Tragweite und der Gültigkeit der von ihm geschlossenen völkerrechtlichen Instrumente in der Unionsrechtsordnung zu vermeiden. Zu diesem Zweck wache er darüber, dass alle betroffenen Mitgliedstaaten ihr Einverständnis erklärten, im Rahmen ihrer nationalen Zuständigkeiten gebunden zu sein, bevor er mit der erforderlichen Mehrheit den Ratsbeschluss erlasse.
- 154 Entgegen dem Vorbringen des Parlaments sei diese Praxis weder eine Abstimmungsregel noch ein besonderes Verfahren, da es den Mitgliedstaaten freistehe, über die praktischen Modalitäten für die Herstellung eines Konsenses zu entscheiden. So habe es Beschlüsse der Vertreter der Regierungen in den oder am Rande der Ratssitzungen, Vermerke in den Sitzungsprotokollen des Rates oder des Ausschusses der Ständigen Vertreter (AStV), Stellungnahmen in Arbeitsgruppenvermerken und rein implizite Zustimmungen gegeben. Irland fügt hinzu, dass im vorliegenden Fall keine Schritte unternommen worden seien, um das Vorliegen einer „einstimmigen Entscheidung“ der Mitgliedstaaten zu prüfen.

***b) Zur Vereinbarkeit der Praxis der „einstimmigen Entscheidung“ mit Art. 13 Abs. 2 EUV sowie den Art. 2 bis 6 AEUV und Art. 218 Abs. 2, 6 und 8 AEUV***

- 155 Die Republik Österreich und die Kommission machen geltend, der Rat habe dadurch, dass er eine „einstimmige Entscheidung“ der Mitgliedstaaten verlange, gegen Art. 13 Abs. 2 Satz 1 EUV sowie gegen Art. 218 Abs. 2, 6 und 8 AEUV verstoßen, wonach er befugt sei, auf Vorschlag und im Einvernehmen mit dem Parlament den Abschluss internationaler Übereinkünfte durch die Union zu billigen. Ein solches Erfordernis sei in diesen Bestimmungen nämlich nicht vorgesehen; die Grundsätze über die Willensbildung der Unionsorgane seien in den Verträgen festgelegt und stünden nicht zur Disposition der Mitgliedstaaten oder der Organe selbst.
- 156 Der Rat könne zwar beschließen, eine Übereinkunft nicht abzuschließen, etwa falls eine Minorität deren Abschluss blockiere; wenn er das anwendbare Verfahren um eine vorherige Prüfung des Vorliegens einer „einstimmigen Entscheidung“ der Mitgliedstaaten ergänze, verstoße er aber gegen Art. 13 Abs. 2 EUV, wonach jedes Organ nach Maßgabe seiner Befugnisse handle.
- 157 Da die Zuständigkeiten der Union in den Art. 2 bis 6 AEUV festgelegt würden und sich klar von den Zuständigkeiten der Mitgliedstaaten unterschieden, sei es zudem nicht möglich, durch eine solche Ergänzung eine De-facto-Fusion mit dem intergouvernementalen Entscheidungsprozess vorzunehmen, selbst wenn die beiden Instrumente formell getrennt blieben. Diese Praxis verfälsche das in Art. 218 AEUV vorgesehene Verfahren.
- 158 Der förmlich erlassene Rechtsakt sei zwar „nicht hybrid“, doch der Entscheidungsprozess bleibe „hybrid“, wobei der individuelle Standpunkt der Mitgliedstaaten Vorrang vor dem Standpunkt der Union habe, ohne dass es dafür eine Grundlage in den Verträgen gebe bzw. unter Missachtung des Wortlauts und des Geistes von Art. 4 Abs. 3 EUV und unter Umgehung der Anforderungen, die der Gerichtshof aufgestellt habe, um die Autonomie der Unionsrechtsordnung zu wahren.
- 159 Die Kommission führt aus, nach der Präambel des EU-Vertrags hätten er und der AEU-Vertrag das allgemeine Ziel, im Prozess der europäischen Integration eine neue Stufe zu erreichen. Um dieses Ziel zu erreichen, lege der AEU-Vertrag die Aufteilung und die Ausübungsmodalitäten der Zuständigkeiten der Union im Bereich der Außenbeziehungen genauer fest, indem insbesondere die Zuständigkeiten der Union klargestellt würden (Art. 2 bis 6 AEUV), angegeben werde, in

welchen Fällen die Union internationale Übereinkünfte schließen könne (Art. 216 Abs. 1 AEUV), und das Verfahren für die Aushandlung, die Unterzeichnung und den Abschluss aller Arten internationaler Übereinkünfte präzisiert werde (Art. 218 AEUV).

- 160 Es laufe daher den Zielen der Verträge offensichtlich zuwider, wenn als allgemeine, für alle gemischten Übereinkünfte geltende Praxis ein „hybrider“ Entscheidungsprozess angewandt werde, der die Fähigkeit der Union beeinträchtige, sich auf internationaler Ebene zu verpflichten, und der Völkergemeinschaft deutlich mache, dass die Union nicht zum Erlass einer autonomen Entscheidung befugt sei, sondern entscheidend von der Beteiligung der Mitgliedstaaten abhängt.
- 161 Daher verstoße der Rat mit der Praxis der „Einstimmigen Entscheidung“ gegen seine in Art. 13 Abs. 2 Satz 2 EUV verankerte Pflicht zu loyaler Zusammenarbeit, da der Grundsatz der loyalen Zusammenarbeit auch für die interinstitutionellen Beziehungen gelte.
- 162 Überdies störe diese Praxis das institutionelle Gleichgewicht der Union, indem sie den Mitgliedstaaten innerhalb der Union eine in den Verträgen nicht vorgesehene Rolle zuweise, denn Art. 218 AEUV beschreibe nur die jeweiligen Rechte und Pflichten des Parlaments, des Rates, der Kommission und des Hohen Vertreters der Union für Außen- und Sicherheitspolitik. Die den Mitgliedstaaten damit übertragene Rolle sei der Wirksamkeit des institutionellen Rahmens der Union abträglich und könne dazu führen, dass die Interessen der Mitgliedstaaten Vorrang vor denen der Union hätten.
- 163 Die Kommission weist darauf hin, dass der Rat nach Art. 218 Abs. 8 AEUV mit qualifizierter Mehrheit entscheide, und schließt daraus, dass die Praxis der „Einstimmigen Entscheidung“ der Mitgliedstaaten gegen diese Bestimmung verstoße, weil sie dadurch ins Leere laufe. Diese Praxis sei der Wirksamkeit der Unionsverfahren abträglich. Die Republik Österreich teile diese Auffassung und hebt hervor, dass die Verträge das Verfahren zum Abschluss von Übereinkünften durch die Union erschöpfend regeln, was einer Vorstufe in Form einer „Einstimmigen Entscheidung“ entgegenstehe.
- 164 Dagegen macht die Slowakische Republik geltend, da der Rat noch nicht abgestimmt habe, könne er nicht gegen Art. 218 Abs. 8 AEUV verstoßen haben.
- 165 Irland trägt vor, es liege auf der Hand, dass Art. 218 Abs. 6 und 8 AEUV das Abstimmungsverfahren regeln und dass weder der Rat noch die Mitgliedstaaten von dieser Bestimmung abweichen könnten. Soweit der Rat vor der Abstimmung versuche, das Handeln der Union und der Mitgliedstaaten zu koordinieren, ergebe sich die Praxis der „Einstimmigen Entscheidung“, wenn die Zuständigkeiten der Union und der Mitgliedstaaten wie hier eng miteinander verbunden seien, aus der Pflicht zu loyaler Zusammenarbeit.
- 166 Die Französische Republik und Ungarn sind der Ansicht, da die Suche nach der „Einstimmigen Entscheidung“ der Mitgliedstaaten dem Erlass des Beschlusses über den Abschluss des Übereinkommens von Istanbul nach Art. 218 Abs. 6 und 8 AEUV vorausgegangen sei, ändere diese Praxis weder den Beschluss oder die Regel der Abstimmung mit qualifizierter Mehrheit, noch laufe sie auf den Erlass eines „hybriden Rechtsakts“ hinaus.

***c) Zur Vereinbarkeit der Praxis der „Einstimmigen Entscheidung“ mit den Grundsätzen der begrenzten Einzelmächtigung, der loyalen Zusammenarbeit zwischen der Union und ihren Mitgliedstaaten und der einheitlichen Außenvertretung der Union sowie dem Völkerrecht***

- 167 Die Kommission weist darauf hin, dass sich aus dem Erfordernis einer einheitlichen internationalen Vertretung der Union eine Pflicht zur Zusammenarbeit beim Abschluss gemischter Übereinkünfte wie des Übereinkommens von Istanbul durch die Mitgliedstaaten und die Union ergebe. Außerdem verlangten der Grundsatz der Effektivität und die Pflicht zum Schutz des guten Rufs und der internationalen Glaubwürdigkeit der Union, dass die Organe und die Mitgliedstaaten der Union die Durchführung der von der Union getroffenen Entscheidungen erleichterten.
- 168 Daher seien die Mitgliedstaaten ab der Unterzeichnung und erst recht nach dem Abschluss einer gemischten Übereinkunft im Namen der Union verpflichtet, die Union bei deren Durchführung zu unterstützen. Da der gemeinsame Abschluss des Übereinkommens von Istanbul durch die Union und ihre Mitgliedstaaten im Sinne von Art. 216 AEUV erforderlich sei, um die Ziele der Verträge im Bereich des Schutzes der Menschenwürde zu erreichen, müssten sich die Mitgliedstaaten bemühen, Hindernisse dafür zu beseitigen, dass die Union mit den Mitgliedstaaten Ratifizierungsurkunden beim Europarat hinterlege. Sie seien daher zumindest verpflichtet, den zuständigen nationalen Stellen alle zweckdienlichen Vorschläge zu unterbreiten, um den Abschluss des Übereinkommens durch die Union zu erleichtern.
- 169 Jedenfalls bestehe die Möglichkeit, der Urkunde über den Beitritt der Union zum Übereinkommen eine Erklärung beizufügen, in der darauf hingewiesen werde, dass die Zuständigkeiten der Union einem ständigen Wandel unterlägen, dass die Union nicht für alle vom Übereinkommen erfassten Bereiche zuständig sei und in welchen Bereichen sie Durchführungsmaßnahmen erlassen werde. Da dem Europarat bekannt sei, dass die Zuständigkeiten der Union begrenzt seien, wohne eine solche Möglichkeit der Bestimmung inne, die den Beitritt der Union erlaube.
- 170 Die Republik Finnland führt aus, keine Bestimmung des Unionsrechts mache den Abschluss des Übereinkommens von Istanbul vom Beitritt aller Mitgliedstaaten der Union abhängig. Somit gebe es keine Rechtsgrundlage für die Praxis der „Einstimmigen Entscheidung“. Sie und die Republik Österreich sind ferner der Ansicht, aus dem bloßen Umstand, dass die Aushandlung, der Abschluss und die Durchführung internationaler Übereinkünfte eine enge Zusammenarbeit zwischen den Mitgliedstaaten und den Unionsorganen erforderten, lasse sich nicht ableiten, dass es einer „Einstimmigen Entscheidung“ der Mitgliedstaaten bedürfe, damit sich die Union binden könne, oder dass die Mitgliedstaaten der Zustimmung des Rates bedürften, um sich im Rahmen ihrer eigenen Zuständigkeiten zu binden; jeder könne im Rahmen seiner Zuständigkeiten allein handeln.
- 171 Die Republik Österreich trägt vor, beim Abschluss einer gemischten Übereinkunft seien die Union und ihre Mitgliedstaaten miteinander verbundene, aber gesonderte Parteien der Übereinkunft, die jeweils im Rahmen ihrer Zuständigkeiten und unter Beachtung der Zuständigkeiten jeder anderen Vertragspartei in Anwendung ihrer eigenen verfassungsmäßigen Verfahren für die Aushandlung, die Unterzeichnung, den Abschluss und die Ratifizierung handeln müssten. Sie und die Republik Finnland heben hervor, dass ein Beitritt der Union ohne „Einstimmige Entscheidung“ der Mitgliedstaaten nicht dazu führen könne, dass die Union anders als im Rahmen ihrer eigenen Zuständigkeiten gebunden sei.

- 172 Aus diesen Erwägungen schließt die Republik Finnland, dass das Erfordernis einer „einstimmigen Entscheidung“ der Mitgliedstaaten sowohl gegen Art. 13 Abs. 2 EUV und Art. 218 AEUV als auch gegen den Grundsatz der Autonomie des Unionsrechts verstoße, da die Union die ihr zustehenden Befugnisse nicht autonom ausüben könne und der Erlass des Ratsbeschlusses die einstimmige Zustimmung der Mitgliedstaaten anstelle einer qualifizierten Mehrheit erfordere. Auch der Grundsatz der loyalen Zusammenarbeit, der u. a. die Mitgliedstaaten binde, stehe einem solchen Erfordernis entgegen.
- 173 Der Rat führt zunächst zum einen aus, wie sich aus dem in Art. 5 EUV verankerten Grundsatz der begrenzten Einzelermächtigung ergebe, liege jede nicht der Union übertragene Zuständigkeit bei den Mitgliedstaaten, so dass kein Unionsorgan den Mitgliedstaaten den Erlass von Rechtsakten aufgeben könne, die in ihre Zuständigkeit fielen. Zum anderen sei der Rat nicht verpflichtet, den Beschluss über den Abschluss des Übereinkommens von Istanbul zu erlassen, und er könne nicht gezwungen werden, eine potenzielle Zuständigkeit der Union auszuüben, wenn die erforderliche Mehrheit nicht erreicht werde. Der Rat und Ungarn weisen nämlich darauf hin, dass Art. 218 Abs. 6 AEUV keine Frist für den Erlass eines solchen Beschlusses vorsehe.
- 174 Der Rat weist darauf hin, dass das Übereinkommen von Istanbul im Gegensatz zu anderen internationalen Übereinkünften ohne aktive Beteiligung der Union ausgehandelt worden sei, und schließt daraus, dass dabei die Zuständigkeitsverteilung zwischen der Union und ihren Mitgliedstaaten nicht berücksichtigt worden sei. Die von einigen Bestimmungen des Übereinkommens erfassten Zuständigkeiten ließen sich zwar klar abgrenzen, aber bei dessen Kapiteln IV bis VI und VIII bis XII sei dies nicht der Fall. Da sich die ausschließliche Zuständigkeit der Union nach Art. 3 Abs. 2 AEUV nur auf besondere Aspekte der Richtlinien 2011/36 und 2011/93 beziehe, bestehe insbesondere bei jeder einschlägigen Bestimmung des Übereinkommens auch eine Zuständigkeit der Mitgliedstaaten für die von den Richtlinien nicht erfassten Aspekte.
- 175 Die Zuständigkeiten der Union und der Mitgliedstaaten seien daher im vorliegenden Fall untrennbar miteinander verbunden, und Art. 133 Abs. 6 EG habe vorgesehen, dass bestimmte Übereinkünfte vom Rat nicht geschlossen werden könnten, wenn sie Bestimmungen enthielten, die über die Zuständigkeiten der Union hinausgingen. Soweit bestimmte Bereiche in die geteilte Zuständigkeit der Union und der Mitgliedstaaten fielen, hätten nach dieser Bestimmung die Verhandlungen über solche Übereinkünfte einer „einstimmigen Entscheidung“ der Mitgliedstaaten bedurft, und sie hätten von der Union und den Mitgliedstaaten gemeinsam abgeschlossen werden müssen. Im Wegfall dieser Bestimmung im AEU-Vertrag komme keine Ablehnung dieser Praxis zum Ausdruck, sondern er sei die Folge davon, dass durch Art. 207 Abs. 1 und 4 AEUV Zuständigkeiten im Bereich der Handelspolitik auf die Union übergegangen seien.
- 176 Außerdem gewährleiste das in Art. 102 EAG vorgesehene Erfordernis, wonach die Union eine gemischte Übereinkunft nur schließen könne, wenn alle beteiligten Mitgliedstaaten sie ratifizierten, die Kohärenz zwischen dem völkerrechtlichen Handeln der Union und der Aufteilung der internen Zuständigkeiten und Befugnisse nach dem Grundsatz der einheitlichen Außenvertretung der Union.
- 177 Ferner ergebe sich aus Art. 207 Abs. 6 AEUV, wonach die Ausübung der durch diesen Artikel übertragenen Zuständigkeiten keine Auswirkungen auf die Abgrenzung der Zuständigkeiten zwischen der Union und den Mitgliedstaaten habe und nicht zu einer Harmonisierung der Rechtsvorschriften der Mitgliedstaaten führe, soweit eine solche Harmonisierung in den

- Verträgen ausgeschlossen werde, dass die Union bei der Ausübung ihrer eigenen Zuständigkeit die der Mitgliedstaaten nicht außer Acht lassen dürfe. Der Grundsatz der einheitlichen Außenvertretung der Union erfordere eine gegenseitige Zusammenarbeit zwischen den Mitgliedstaaten und den Unionsorganen während des gesamten Prozesses der Aushandlung, des Abschlusses und der Durchführung gemischter Übereinkünfte.
- 178 Das Königreich Spanien führt aus, da das Übereinkommen von Istanbul Bereiche betreffe, die untrennbar miteinander verbunden seien, sei es nach diesem Grundsatz erforderlich, u. a. die Unterzeichnung, den Abschluss und, soweit möglich, das Inkrafttreten des Übereinkommens zu koordinieren. Allein die Praxis der „einstimmigen Entscheidung“ ermögliche es, die gegenseitige Wahrung der Zuständigkeiten in einer solchen Situation zu gewährleisten. Die Republik Bulgarien ist der Ansicht, wenn die Union dem Übereinkommen beitreten würde, obwohl einige Mitgliedstaaten dies nicht wollten, würde sie ihre Zuständigkeiten überschreiten, in die Zuständigkeiten der Mitgliedstaaten eingreifen und damit gegen den Grundsatz der begrenzten Einzelermächtigung verstoßen.
- 179 Die Republik Bulgarien, die Hellenische Republik, das Königreich Spanien, die Französische Republik und Ungarn heben hervor, dass bei solchen gemischten Übereinkünften jede Partei im Rahmen ihrer Zuständigkeiten und unter Beachtung der Zuständigkeiten aller anderen Vertragsparteien handeln müsse. Angesichts der untrennbaren Verbindungen zwischen den Zuständigkeiten der Union und der Mitgliedstaaten für den Abschluss des Übereinkommens von Istanbul verlangten der Grundsatz der begrenzten Einzelermächtigung, die Rechtssicherheit, die loyale Zusammenarbeit und die sachgerechte Erfüllung der Verpflichtungen, dass die Union und die Mitgliedstaaten Parteien dieses Übereinkommens würden. Das Königreich Spanien weist darauf hin, dass die Durchführung des Übereinkommens Änderungen sowohl des Unionsrechts als auch der Rechtsordnungen der Mitgliedstaaten erforderlich mache.
- 180 Hierzu führt der Rat aus, nach den Art. 27 und 46 des Wiener Übereinkommens über das Recht der Verträge vom 23. Mai 1969 (United Nations Treaty Series, Bd. 1155, S. 331, im Folgenden: WÜRV) könnten sich weder die Union noch ihre Mitgliedstaaten gegenüber anderen Vertragsparteien auf die Zuständigkeitsverteilung zwischen ihnen berufen, um die Nichtbeachtung des Übereinkommens von Istanbul zu rechtfertigen. Die Französische Republik und der Rat tragen ferner vor, es sei mit der Autonomie des Unionsrechts unvereinbar, der Grevio ein Zuständigkeitsproblem zu unterbreiten, da sie dann mit der Lösung eines Problems betraut würde, für das allein der Gerichtshof zuständig sei.
- 181 Die Republik Bulgarien, die Tschechische Republik, das Königreich Spanien, die Französische Republik und Ungarn schließen daraus, dass die Union ohne eine „einstimmige Entscheidung“ der Mitgliedstaaten nicht in der Lage wäre, die ordnungsgemäße Erfüllung ihrer das gesamte Übereinkommen von Istanbul betreffenden Verpflichtungen zu gewährleisten, so dass ihre internationale Verantwortlichkeit für eine Handlung oder Unterlassung in Frage gestellt werden könnte, für die sie nicht zuständig sei.
- 182 Die Hellenische Republik und der Rat fügen hinzu, wenn die Union Verpflichtungen einginge, die nicht in ihre ausschließliche Zuständigkeit fielen, würde sie gleichwohl nach dem Völkerrecht für die Durchführung der gesamten Übereinkunft verantwortlich gemacht. Zudem würde der Beitritt der Union zu einer Übereinkunft, für die sie nur teilweise zuständig sei, ohne den Beitritt aller Mitgliedstaaten nicht nur zu einem „Patchwork von Verpflichtungen“ je nach Mitgliedstaat führen, sondern auch die Frage aufwerfen, ob und gegebenenfalls in welchem Umfang das

- Übereinkommen im Hoheitsgebiet der Mitgliedstaaten gelte. Soweit der Beitritt die Zuständigkeiten der Union überschreite, könnte die Beitrittsakte überdies für nichtig erklärt werden.
- 183 Der Rat, die Hellenische Republik und Ungarn tragen ferner vor, einige multilaterale Übereinkünfte sähen zwar die Möglichkeit vor, eine Erklärung zur Zuständigkeit abzugeben, doch bei dem Übereinkommen von Istanbul sei dies nicht der Fall. Der Rat hält eine solche Erklärung angesichts der Fortentwicklung der Zuständigkeitsverteilung zwischen der Union und ihren Mitgliedstaaten jedenfalls für zweifelhaft.
- 184 Im Licht der vorstehenden Erwägungen sind die Tschechische Republik, Irland, die Hellenische Republik, Ungarn und der Rat der Ansicht, sofern die vollständige Erfüllung der aus einer Übereinkunft resultierenden völkerrechtlichen Verpflichtungen – wie im vorliegenden Fall – nur dann rechtlich und tatsächlich möglich sei, wenn sich alle Mitgliedstaaten daran beteiligten, und nicht alle von ihnen hinsichtlich ihrer nationalen Zuständigkeiten an die Übereinkunft gebunden sein wollten, verböten die Grundsätze der loyalen Zusammenarbeit, der einheitlichen Außenvertretung der Union und der Zuständigkeitsverteilung es der Union, Beschlüsse zur Unterzeichnung oder zum Abschluss der Übereinkunft zu erlassen, weil dies in die Zuständigkeiten der Mitgliedstaaten eingreifen würde.
- 185 Der Rat bestreitet, dass die Pflicht zu loyaler Zusammenarbeit impliziert, dass sich ein Mitgliedstaat dem Beitritt der Union zu einer Übereinkunft, für die sie teilweise zuständig sei, nicht widersetzen könne, was die Verpflichtung der Mitgliedstaaten nach sich zöge, ihr selbst beizutreten. Diese Pflicht könne nämlich nicht dazu führen, dass ein Mitgliedstaat eine Übereinkunft ratifizieren müsse. Dem schließen sich die Tschechische Republik, die Französische Republik, Ungarn und die Republik Österreich an, wobei die Französische Republik hinzufügt, eine solche Auslegung der genannten Verpflichtung verstieße gegen den Grundsatz der begrenzten Einzelermächtigung und überdies gegen das Völkerrecht, das, wie die Präambel des WÜRV bestätige, den Grundsatz der freien Zustimmung der Staaten anerkenne, durch eine internationale Übereinkunft gebunden zu sein. Nach Ansicht der Tschechischen Republik würde eine solche Auslegung auch gegen den in den Art. 34 bis 38 des WÜRV kodifizierten völkerrechtlichen Grundsatz „*Pacta tertiis nec nocent nec prosunt*“ („Verträge schaden weder Dritten noch nützen sie ihnen“) verstoßen.
- 186 Die Französische Republik und der Rat meinen, aus der Rechtsprechung gehe zwar hervor, dass die Pflicht zu loyaler Zusammenarbeit insbesondere dann, wenn auf Unionsebene ein Beitrittsverfahren laufe, dem Abschluss von Übereinkünften durch die Mitgliedstaaten entgegenstehen könne, doch sei bislang keine Verpflichtung der Mitgliedstaaten festgestellt worden, in einem Zuständigkeitsbereich der Union tätig zu werden; dies gelte erst recht für Bereiche, in denen die Union keinerlei Zuständigkeit besitze. Das Königreich Spanien, die Französische Republik und der Rat sind der Ansicht, der Wunsch der Union, einer Übereinkunft beizutreten, könne keinen Vorrang vor dem Recht eines Mitgliedstaats haben, ihr nicht beizutreten, da die Pflicht zu loyaler Zusammenarbeit auch für die Unionsorgane gegenüber den Mitgliedstaaten gelte.
- 187 Die Französische Republik leitet daraus ab, dass eine solche Pflicht die Union dazu zwingt, die „einstimmige Entscheidung“ der Mitgliedstaaten abzuwarten; deshalb würde der Abschluss des Übereinkommens von Istanbul durch die Union ohne eine solche „einstimmige Entscheidung“ sowohl gegen das Unionsrecht als auch gegen das Völkerrecht verstoßen. Das Königreich

Spanien fügt hinzu, der Umstand, dass es schwierig sein könne, die Zustimmung der Mitgliedstaaten einzuholen, lasse nicht den Schluss auf eine Beeinträchtigung der Ausübung der Unionszuständigkeit zu.

188 Der Rat führt aus, seine gegenwärtige Praxis erscheine zwar insofern schwerfällig, als sie den Abschluss einer gemischten Übereinkunft für erhebliche Zeit verzögern könne, aber sie sei durch institutionelle und politische Erwägungen, zu denen die Legitimität gemischter Übereinkünfte gehöre, gerechtfertigt. Die Legitimität solcher Übereinkünfte, aber auch der Union würde nämlich angetastet, wenn die Union einen Mitgliedstaat zwingen würde, eine gemischte Übereinkunft trotz eines negativen Referendums oder des Widerstands einer staatlichen Stelle zu ratifizieren, ohne sich die Zeit zu nehmen, eine einvernehmliche Lösung zu finden, die es ermögliche, die aufgetretenen Schwierigkeiten zu überwinden.

189 Der Rat und Ungarn fügen hinzu, manche Elemente des Übereinkommens von Istanbul könnten die nationale Identität bestimmter Mitgliedstaaten berühren, deren Achtung durch die Union in Art. 4 Abs. 2 EUV garantiert werde. Insoweit weist die Republik Bulgarien darauf hin, dass nach Ansicht des Verfassungsorgans (Verfassungsgerichtshof, Bulgarien) einige Bestimmungen des Übereinkommens Begriffe enthielten, die mit der Verfassung und der öffentlichen Ordnung Bulgariens unvereinbar seien, darunter die Begriffe „gesellschaftlich geprägte Merkmale“, „Rollenzuweisungen“ und „Geschlecht“, mit denen das biologische Geschlecht in einer mit der Definition in der bulgarischen Verfassung unvereinbaren Weise definiert werden solle. Sollte die Union dem Übereinkommen gleichwohl beitreten, könnte sich die Republik Bulgarien gezwungen sehen, ihrer Verfassung zuwiderlaufende Maßnahmen zu treffen, um die Einhaltung der internationalen Verpflichtungen der Union sicherzustellen. Ein solcher Beitritt verstoße daher gegen den Grundsatz der loyalen Zusammenarbeit.

190 Desgleichen macht die Slowakische Republik, die einen ähnlichen Ansatz wie der Rat vertritt, geltend, die Národná rada Slovenskej republiky (Nationaler Rat der Slowakischen Republik) habe sich gegen die Ratifizierung des Übereinkommens von Istanbul durch die Slowakische Republik und die Union ausgesprochen.

191 Irland, das Königreich Spanien und die Slowakische Republik sind jedenfalls der Ansicht, dass der Rat die „Einstimmige Entscheidung“ der Mitgliedstaaten abwarten könne, da er ein Unionsorgan sei und als solches Unabhängigkeit genieße. Das institutionelle Gleichgewicht bedeute u. a., dass der Rat nicht verpflichtet sei, einen Beschluss über den Abschluss des Übereinkommens von Istanbul zu erlassen, sondern eine zu seinen Befugnissen gehörende Wahlfreiheit besitze. Das Warten auf die „Einstimmige Entscheidung“ der Mitgliedstaaten verstoße somit nicht gegen eine Bestimmung des Unionsrechts und ermögliche es, politischen Konflikten aus dem Weg zu gehen.

## **VI. Stellungnahme des Gerichtshofs**

### ***A. Zur Zulässigkeit des Gutachtenantrags***

192 Nach Art. 218 Abs. 11 AEUV kann ein Mitgliedstaat, das Parlament, der Rat oder die Kommission ein Gutachten des Gerichtshofs über die Vereinbarkeit einer geplanten Übereinkunft mit den Verträgen einholen.

- 193 Erstens soll diese Bestimmung nach ständiger Rechtsprechung des Gerichtshofs Komplikationen verhindern, die entstehen könnten, wenn die Vereinbarkeit internationaler Übereinkünfte, die die Union verpflichten, mit den Verträgen vor Gericht bestritten würde. Eine gerichtliche Entscheidung, mit der eine die Union verpflichtende internationale Übereinkunft nach ihrem Abschluss wegen ihres Inhalts oder des Verfahrens ihres Zustandekommens für mit den Verträgen unvereinbar erklärt würde, würde nämlich nicht nur unionsintern, sondern auch auf dem Gebiet der internationalen Beziehungen zu ernststen Schwierigkeiten führen und könnte für alle Beteiligten einschließlich der Drittstaaten Nachteile mit sich bringen (Gutachten 1/15 [PNR-Abkommen EU-Kanada] vom 26. Juli 2017, EU:C:2017:592, Rn. 69).
- 194 Angesichts der Funktion des in Art. 218 Abs. 11 AEUV vorgesehenen Verfahrens, die darin besteht, durch eine vorherige Anrufung des Gerichtshofs mögliche Komplikationen auf Unionsebene und auf internationaler Ebene infolge der Ungültigerklärung eines Rechtsakts über den Abschluss einer internationalen Übereinkunft zu vermeiden, ist die Anrufung des Gerichtshofs schon dann zulässig, wenn die Gefahr einer solchen Ungültigerklärung besteht (Gutachten 1/15 [PNR-Abkommen EU-Kanada] vom 26. Juli 2017, EU:C:2017:592, Rn. 74).
- 195 Dagegen soll dieses Verfahren nicht speziell die Interessen und Rechte des Mitgliedstaats oder des Unionsorgans schützen, der oder das den Gutachtenantrag gestellt hat, da sie zu diesem Zweck über den Rechtsbehelf der Nichtigkeitsklage gegen den Beschluss des Rates, die Übereinkunft zu schließen, und über die Möglichkeit verfügen, anlässlich dieser Klage den Erlass einstweiliger Anordnungen zu beantragen (vgl. in diesem Sinne Gutachten 3/94 [Rahmenabkommen über Bananen] vom 13. Dezember 1995, EU:C:1995:436, Rn. 21 und 22).
- 196 Dieses Verfahren dient auch nicht dazu, die mit der Umsetzung einer geplanten Übereinkunft, für die die Zuständigkeiten zwischen der Union und den Mitgliedstaaten geteilt sind, verbundenen Schwierigkeiten zu beheben (Gutachten 2/00 [Protokoll von Cartagena über die biologische Sicherheit] vom 6. Dezember 2001, EU:C:2001:664, Rn. 17).
- 197 Zweitens müssen nach der Rechtsprechung im Rahmen des in Art. 218 Abs. 11 AEUV vorgesehenen Verfahrens alle Fragen geprüft werden können, die Zweifel an der materiellen oder formellen Vereinbarkeit der Übereinkunft im Hinblick auf die Verträge aufwerfen können. Die Beurteilung der Vereinbarkeit einer Übereinkunft mit den Verträgen kann insoweit insbesondere nicht nur von Bestimmungen abhängen, die die Zuständigkeit, das Verfahren oder das institutionelle Gefüge der Union betreffen, sondern auch von Bestimmungen des materiellen Rechts (Gutachten 1/15 [PNR-Abkommen EU-Kanada] vom 26. Juli 2017, EU:C:2017:592, Rn. 70).
- 198 Dagegen schließt der Charakter unionsinterner Regeln als unionsinternes Recht es aus, dass sie Gegenstand eines Gutachtenverfahrens sein können, das nur internationale Übereinkünfte betreffen kann, deren Abschluss die Union plant (Gutachten 2/13 [Beitritt der Union zur EMRK] vom 18. Dezember 2014, EU:C:2014:2454, Rn. 149).
- 199 Drittens ist darauf hinzuweisen, dass die Wahl der geeigneten Rechtsgrundlage für den Beschluss des Rates über den Abschluss der geplanten Übereinkunft verfassungsrechtliche Bedeutung hat, da die Union, die nur über begrenzte Ermächtigungen verfügt, die von ihr erlassenen Rechtsakte mit den Bestimmungen des AEU-Vertrags verknüpfen muss, die sie tatsächlich hierzu ermächtigen. Die Wahl einer ungeeigneten Rechtsgrundlage kann somit den Abschlussakt selbst ungültig machen – ein Mangel, unter dem dann auch die Zustimmung der Union zu ihrer Bindung an die von ihr unterzeichnete Übereinkunft leidet (vgl. in diesem Sinne Gutachten 2/00

[Protokoll von Cartagena über die biologische Sicherheit] vom 6. Dezember 2001, EU:C:2001:664, Rn. 5, und Gutachten 1/15 [PNR-Abkommen EU-Kanada] vom 26. Juli 2017, EU:C:2017:592, Rn. 71 und 72).

- 200 Dies ist insbesondere dann der Fall, wenn der Vertrag der Union keine ausreichende Zuständigkeit für die Ratifizierung der gesamten Übereinkunft verleiht, so dass die Verteilung der Zuständigkeiten zwischen der Union und den Mitgliedstaaten für den Abschluss der geplanten Übereinkunft zu prüfen ist, oder wenn die für diesen Abschlussakt geeignete Rechtsgrundlage ein anderes als das von den Unionsorganen tatsächlich angewandte Rechtssetzungsverfahren vorsieht (vgl. in diesem Sinne Gutachten 2/00 [Protokoll von Cartagena über die biologische Sicherheit] vom 6. Dezember 2001, EU:C:2001:664, Rn. 5).
- 201 Viertens hat der Gerichtshof bereits festgestellt, dass der Akt, der zur Unterzeichnung der internationalen Übereinkunft ermächtigt, und der Akt, mit dem deren Abschluss verkündet wird, zwei verschiedene Rechtsakte sind, die für die Betroffenen ganz unterschiedliche Verpflichtungen begründen, wobei der zweite Akt keineswegs die Bestätigung des ersten darstellt. Unter diesen Umständen steht die Tatsache, dass keine Klage auf Nichtigerklärung des ersten Aktes erhoben wurde, der Erhebung einer solchen Klage gegen den Akt über den Abschluss der geplanten Übereinkunft nicht entgegen und führt auch nicht zur Unzulässigkeit eines Antrags auf Erstellung eines Gutachtens über seine Vereinbarkeit mit dem Vertrag (Gutachten 2/00 [Protokoll von Cartagena über die biologische Sicherheit] vom 6. Dezember 2001, EU:C:2001:664, Rn. 11).
- 202 Im Übrigen kann der Umstand, dass bestimmte Fragen im Rahmen anderer Rechtsbehelfe und insbesondere einer Nichtigkeitsklage behandelt werden können, nicht geltend gemacht werden, um die Möglichkeit auszuschließen, den Gerichtshof vorab nach Art. 218 Abs. 11 AEUV zu befassen (Gutachten 2/00 [Protokoll von Cartagena über die biologische Sicherheit] vom 6. Dezember 2001, EU:C:2001:664, Rn. 12).
- 203 Das Gutachtenverfahren soll es nämlich ermöglichen, jede Frage zu klären, die zur gerichtlichen Würdigung unterbreitet werden könnte, sofern die Fragen der Zielsetzung dieses Verfahrens entsprechen (Gutachten 1/13 [Beitritt von Drittstaaten zum Haager Übereinkommen] vom 14. Oktober 2014, EU:C:2014:2303, Rn. 54).
- 204 Fünftens ist darauf hinzuweisen, dass die Möglichkeit, einen Gutachtenantrag nach Art. 218 Abs. 11 AEUV zu stellen, nicht zur Vorbedingung hat, dass die betroffenen Organe ein endgültiges Einvernehmen erzielt haben. Das Recht des Rates, des Parlaments, der Kommission und der Mitgliedstaaten, ein Gutachten des Gerichtshofs zu beantragen, kann nämlich individuell ausgeübt werden, ohne jegliche Abstimmung untereinander und ohne das endgültige Ergebnis eines damit verbundenen Gesetzgebungsverfahrens abzuwarten (Gutachten 1/09 [Übereinkommen zur Schaffung eines einheitlichen Patentgerichtssystems] vom 8. März 2011, EU:C:2011:123, Rn. 55).
- 205 Der Umstand, dass der Abschluss der fraglichen Übereinkunft erst nach Konsultation oder Zustimmung des Parlaments wird erfolgen können und dass der Erlass möglicher gesetzgeberischer Begleitmaßnahmen der Union einem Gesetzgebungsverfahren unter Beteiligung dieses Organs unterliegen wird, hat daher keine Auswirkungen auf dessen Befugnis, den Gerichtshof nach Art. 218 Abs. 11 AEUV um ein Gutachten zu ersuchen (Gutachten 1/09 [Übereinkommen zur Schaffung eines einheitlichen Patentgerichtssystems] vom 8. März 2011, EU:C:2011:123, Rn. 55 und 56).

- 206 Im Licht dieser Rechtsprechung ist zu prüfen, ob die Fragen des Parlaments zulässig sind.
- 207 Im vorliegenden Fall ist zur Zulässigkeit von Buchst. a der ersten Frage festzustellen, dass mit ihr entgegen dem Vorbringen Ungarns die geeignete Rechtsgrundlage für den Erlass eines Rechtsakts der Union zum Abschluss des Übereinkommens von Istanbul ermittelt werden soll, was in Anbetracht der oben in den Rn. 193, 195, 197, 199 und 200 angeführten Rechtsprechung der Zielsetzung des Gutachtenverfahrens entspricht.
- 208 Ungarn zieht gleichwohl die Sachdienlichkeit des vorliegenden Verfahrens in Zweifel, da ein Beitritt sowohl der Union als auch der Mitgliedstaaten zu diesem Übereinkommen in beiden vom Parlament im Rahmen von Buchst. a der ersten Frage angesprochenen Fallgruppen geboten sei; dazu genügt der Hinweis, dass die Wahl einer ungeeigneten Rechtsgrundlage für den Abschluss des Übereinkommens durch die Union dazu führen könnte, dass die Gültigkeit des insoweit erlassenen Rechtsakts später in einem Verfahren vor dem Gerichtshof in Frage gestellt wird, was zu Schwierigkeiten führen würde, die durch das Gutachtenverfahren gerade verhindert werden sollen (siehe oben, Rn. 193).
- 209 Soweit die Republik Polen und Ungarn geltend machen, Buchst. a der ersten Frage des Gutachtenantrags impliziere, dass die politische Entscheidung des Rates für einen teilweisen Beitritt zum Übereinkommen von Istanbul in Frage gestellt werde, ist festzustellen, dass ein solcher Umstand – sein Vorliegen unterstellt – die Tragweite der „geplanten Übereinkunft“ beeinflussen könnte, anhand deren die geeignete Rechtsgrundlage für den Abschluss des Übereinkommens zu ermitteln ist. Da Gegenstand eines Gutachtenantrags u. a. die Wahl der geeigneten Rechtsgrundlage für den Abschluss einer geplanten internationalen Übereinkunft sein kann (siehe oben, Rn. 199 und 200), kann sich dieser Umstand nur auf die Antwort auf Buchst. a der ersten Frage auswirken, nicht aber deren Zulässigkeit in Frage stellen.
- 210 Zu dem von Ungarn angeführten Umstand, dass das Parlament später am Verfahren zum Abschluss des Übereinkommens von Istanbul beteiligt sein werde und gegebenenfalls bei dieser Gelegenheit seine Zustimmung verweigern könnte, genügt der Hinweis, dass ein solcher Umstand nach der oben in den Rn. 204 und 205 angeführten Rechtsprechung die Einleitung des vorliegenden Verfahrens durch das Parlament keineswegs ausschließt.
- 211 Soweit Ungarn geltend macht, dass die erste Frage verfrüht und hypothetisch sei, da sie sich auf einen künftigen Rechtsakt der Union zum Abschluss des Übereinkommens von Istanbul beziehe, dessen Inhalt noch nicht endgültig festgelegt worden sei, ist darauf hinzuweisen, dass das Gutachtenverfahren in Anbetracht seines Ziels, Komplikationen auf internationaler Ebene und auf Unionsebene zu verhindern, zu denen eine gerichtliche Entscheidung, mit der die Unvereinbarkeit einer von der Union geschlossenen völkerrechtlichen Übereinkunft mit den Verträgen festgestellt wird, unweigerlich führen würde, es gestattet, den Gerichtshof mit einem Gutachtenantrag zu befassen, wenn der Gegenstand der geplanten Übereinkunft bekannt ist und die dem Gerichtshof vorgelegten Unterlagen ihm eine hinreichend sichere Beurteilung der aufgeworfenen Frage erlauben, selbst wenn noch eine Reihe von Alternativen offen sind und Meinungsverschiedenheiten über die Abfassung der fraglichen Texte bestehen (Gutachten 1/09 [Übereinkommen zur Schaffung eines einheitlichen Patentgerichtssystems] vom 8. März 2011, EU:C:2011:123, Rn. 53 und die dort angeführte Rechtsprechung).
- 212 Im vorliegenden Fall liegt dem Gerichtshof jedoch nicht nur der Wortlaut des Übereinkommens von Istanbul vor, sondern der Gutachtenantrag liefert zudem hinreichende Hinweise sowohl zum Ablauf des bis zu seiner Stellung durchgeführten Beitrittsverfahrens zum Übereinkommen als

auch zu den Standpunkten des Parlaments, des Rates und der Kommission zu einem solchen Beitritt; dies erlaubt dem Gerichtshof eine hinreichend sichere Beurteilung der geplanten Übereinkunft, anhand deren die geeignete Rechtsgrundlage für ihren Abschluss durch die Union zu ermitteln ist.

213 Nicht gefolgt werden kann auch dem Vorbringen des Rates, Irlands und Ungarns, das Parlament stelle mit seinem Gutachtenantrag die Wahl der Rechtsgrundlage für die Unterzeichnungsbeschlüsse 2017/865 und 2017/866 in Frage und umgehe damit die Fristen für die Erhebung einer Nichtigkeitsklage gegen diese Beschlüsse. Zum einen bezieht sich Buchst. a der ersten Frage nämlich nicht auf diese Beschlüsse, und zum anderen steht das Fehlen einer Nichtigkeitsklage gegen einen Beschluss über die Unterzeichnung einer Übereinkunft der Zulässigkeit eines Antrags auf Erteilung eines Gutachtens über die Vereinbarkeit der Übereinkunft mit den Verträgen nicht entgegen (siehe oben, Rn. 201).

214 Demnach ist Buchst. a der ersten Frage zulässig.

215 In Bezug auf die Zulässigkeit von Buchst. b der ersten Frage ist vorab festzustellen, dass sie sich, soweit sie die Aufspaltung des Rechtsakts über den Abschluss des Übereinkommens von Istanbul in zwei Beschlüsse betrifft, auf das Verfahren zum Abschluss dieses Übereinkommens und damit auf die formelle Vereinbarkeit eines Beitritts der Union zu ihm mit den Verträgen bezieht. Eine solche Frage ist zulässig, da sie der Zielsetzung des Gutachtenverfahrens entspricht (siehe oben, Rn. 197).

216 Dagegen ist Buchst. b der ersten Frage nicht zulässig, soweit er die Aufspaltung des Rechtsakts zur Unterzeichnung des Übereinkommens von Istanbul durch die Union in zwei Beschlüsse betrifft.

217 Es steht nämlich fest, dass die mit den Unterzeichnungsbeschlüssen 2017/865 und 2017/866 genehmigte Unterzeichnung des Übereinkommens von Istanbul durch die Union am 13. Juni 2017 erfolgt ist, d. h. über zwei Jahre vor der Einreichung des vorliegenden Gutachtenantrags, und daher ihre Wirkungen seit diesem Zeitpunkt entfaltet hat.

218 Selbst wenn ein Akt zur Unterzeichnung einer internationalen Übereinkunft als solcher Gegenstand eines Gutachtenantrags sein könnte, ließe sich unter diesen Umständen der mit Art. 218 Abs. 11 AEUV verfolgte Präventionszweck bei einem Rechtsakt, zu dessen Vereinbarkeit mit den Verträgen der Gerichtshof erst nach seinem Erlass befragt wird, jedenfalls nicht mehr erreichen (vgl. entsprechend Gutachten 3/94 [Rahmenabkommen über Bananen] vom 13. Dezember 1995, EU:C:1995:436, Rn. 19).

219 In diesem Kontext weisen Irland, Ungarn und der Rat zu Recht darauf hin, dass das Parlament die Unterzeichnungsbeschlüsse 2017/865 und 2017/866 mit einer Nichtigkeitsklage hätte anfechten können und dass die Einhaltung des in Art. 218 Abs. 10 AEUV vorgesehenen Erfordernisses einer Unterrichtung des Parlaments ihm u. a. eine rechtzeitige Wahrnehmung seiner Kontrolle des Handelns des Rates ermöglichen soll.

220 Folglich ist Buchst. b der ersten Frage nur insofern zulässig, als es um den Rechtsakt über den Abschluss des Übereinkommens von Istanbul durch die Union geht.

221 Was die Zulässigkeit der zweiten, die Praxis der „Einstimmigen Entscheidung“ der Mitgliedstaaten vor dem Abschluss einer gemischten Übereinkunft betreffenden Frage angeht, ist zunächst der Einwand der Hellenischen Republik zurückzuweisen, das Parlament habe nicht hinreichend

klargestellt, inwiefern das Verhalten des Rates nachteilig sei. Diese Frage zielt nämlich nicht auf die Feststellung eines solchen Verhaltens ab, sondern darauf, ob der Abschluss des Übereinkommens von Istanbul durch die Union mit den Verträgen und insbesondere mit Art. 218 AEUV vereinbar ist, wenn es keine „einstimmige Entscheidung“ aller Mitgliedstaaten gibt, in den in ihre Zuständigkeit fallenden Bereichen an dieses Übereinkommen gebunden zu sein.

- 222 Daraus ergibt sich ferner, dass diese Frage entgegen dem Vorbringen der Republik Bulgarien, des Königreichs Spanien, Ungarns und des Rates weder die oben in Rn. 82 erwähnte Geschäftsordnung des Rates betrifft noch die Abläufe im Rat, dessen interne Verfahren, das Völkerrecht oder die souveränen Rechte der Mitgliedstaaten, sondern die Anforderungen an das Verfahren, die sich aus den Verträgen und insbesondere aus Art. 218 AEUV für den Abschluss des Übereinkommens von Istanbul ergeben.
- 223 Wie die Republik Finnland ausgeführt hat, könnte ein nach den Verträgen bestehendes Erfordernis, eine „einstimmige Entscheidung“ abzuwarten, dazu führen, dass ein vor einer solchen Übereinkunft erfolgender Abschluss des Übereinkommens von Istanbul durch die Union für ungültig erklärt würde; dadurch entstünden Schwierigkeiten, die mit dem Gutachtenverfahren gerade verhindert werden sollen (siehe oben, Rn. 193).
- 224 Daraus folgt zudem, dass mit der zweiten Frage nicht – wie es die in Art. 265 AEUV vorgesehene Untätigkeitsklage erlauben würde – festgestellt werden soll, dass der Rat es unter Verstoß gegen die Verträge unterlassen hat, einen Beschluss zu fassen; das Königreich Spanien, Ungarn, die Slowakische Republik und der Rat können daher nicht mit Erfolg geltend machen, dass die zweite Frage einen Missbrauch des Gutachtenverfahrens bedeute.
- 225 Ebenso wenig kann der Einwand des Rates durchgreifen, dass das Übereinkommen von Istanbul, sobald eine „einstimmige Entscheidung“ aller Mitgliedstaaten vorliege, in den in ihre Zuständigkeit fallenden Bereichen an das Übereinkommen gebunden zu sein, unter strikter Beachtung der verfahrensrechtlichen Erfordernisse der Verträge erlassen werde. Ein solches Vorbringen ist nämlich nicht geeignet, die Frage zu beantworten, ob die Praxis der „einstimmigen Entscheidung“ mit den in den Verträgen ausdrücklich vorgesehenen Verfahren im Einklang steht, und kann daher der Zulässigkeit dieser Frage nicht entgegenstehen.
- 226 Soweit Irland, die Hellenische Republik, das Königreich Spanien, Ungarn und der Rat schließlich geltend machen, die zweite Frage sei verfrüht und hypothetisch, genügt der Hinweis, dass der Gerichtshof mit einem Gutachtenantrag befasst werden kann, wenn der Gegenstand der geplanten Übereinkunft bekannt ist und die dem Gerichtshof vorgelegten Unterlagen ihm eine hinreichend sichere Beurteilung der aufgeworfenen Frage erlauben, selbst wenn noch eine Reihe von Alternativen offen sind und Meinungsverschiedenheiten über die Abfassung der fraglichen Texte bestehen (siehe oben, Rn. 211).
- 227 Da der Gegenstand der geplanten Übereinkunft bekannt ist, da weder von den am vorliegenden Verfahren beteiligten Mitgliedstaaten noch vom Rat in Abrede gestellt wird, dass es die Praxis der „einstimmigen Entscheidung“ gibt, und da der Rat betont, dass er das Übereinkommen von Istanbul erst dann im Namen der Union abzuschließen gedenke, wenn diese „einstimmige Entscheidung“ vorliege, kann die zweite Frage nicht als verfrüht oder hypothetisch und deshalb unzulässig angesehen werden.

228 Angesichts der vorstehenden Erwägungen ist der Gutachtenantrag zulässig, mit Ausnahme von Buchst. b der ersten Frage, soweit es um die Unterzeichnung des Übereinkommens von Istanbul durch die Union geht.

### ***B. Zur Praxis der „einstimmigen Entscheidung“ der Mitgliedstaaten***

229 Mit der zweiten Frage, die zuerst zu prüfen ist, möchte das Parlament wissen, ob die Verträge es dem Rat erlauben oder ihn zwingen, vor dem Abschluss des Übereinkommens von Istanbul im Namen der Union die „einstimmige Entscheidung“ der Mitgliedstaaten abzuwarten, in den in ihre Zuständigkeit fallenden Bereichen an das Übereinkommen gebunden zu sein.

230 Es ist darauf hinzuweisen, dass die Gründungsverträge der Union, im Unterschied zu gewöhnlichen völkerrechtlichen Verträgen, eine neue, mit eigenen Organen ausgestattete Rechtsordnung geschaffen haben, zu deren Gunsten die ihr angehörenden Staaten in Bereichen von immer größerem Umfang ihre Souveränitätsrechte eingeschränkt haben und deren Rechtssubjekte nicht nur diese Staaten, sondern auch ihre Bürger sind (vgl. insbesondere Gutachten 1/09 [Übereinkommen zur Schaffung eines einheitlichen Patentgerichtssystems] vom 8. März 2011, EU:C:2011:123, Rn. 65, Gutachten 2/13 [Beitritt der Union zur EMRK] vom 18. Dezember 2014, EU:C:2014:2454, Rn. 157, und Urteil vom 28. April 2015, Kommission/Rat, C-28/12, EU:C:2015:282, Rn. 39).

231 Außerdem haben sich die Mitgliedstaaten aufgrund ihrer Zugehörigkeit zur Union damit einverstanden erklärt, dass für die Beziehungen zwischen ihnen in Bezug auf die Bereiche, die Gegenstand der Übertragung von Zuständigkeiten der Mitgliedstaaten auf die Union sind, das Unionsrecht gilt, unter Ausschluss, sofern es dieses Erfordernis aufstellt, jedes anderen Rechts (Gutachten 2/13 [Beitritt der Union zur EMRK] vom 18. Dezember 2014, EU:C:2014:2454, Rn. 193, und Urteil vom 28. April 2015, Kommission/Rat, C-28/12, EU:C:2014:2454, Rn. 40).

232 Im Übrigen sind die Regeln über die Willensbildung der Unionsorgane in den Verträgen festgelegt und stehen nicht zur Disposition der Mitgliedstaaten oder der Organe selbst (Urteil vom 28. April 2015, Kommission/Rat, C-28/12, EU:C:2015:282, Rn. 42 und die dort angeführte Rechtsprechung).

233 Daher bestimmt Art. 13 Abs. 2 EUV, dass jedes Organ nach Maßgabe der ihm in den Verträgen zugewiesenen Befugnisse nach den Verfahren, Bedingungen und Zielen handelt, die in den Verträgen festgelegt sind.

234 Speziell in Bezug auf internationale Übereinkünfte, für deren Abschluss die Union in ihren Tätigkeitsbereichen zuständig ist, sieht Art. 218 AEUV, um Erfordernissen der Klarheit, der Kohärenz und der Rationalisierung zu genügen, ein einheitliches Verfahren von allgemeiner Geltung vor, es sei denn, die Verträge sehen besondere Verfahren vor (vgl. in diesem Sinne Urteil vom 4. September 2018, Kommission/Rat [Abkommen mit Kasachstan], C-244/17, EU:C:2018:662, Rn. 21 und die dort angeführte Rechtsprechung).

235 Der Gerichtshof hat darauf hingewiesen, dass dieses Verfahren gerade aufgrund seines allgemeinen Charakters die in den Verträgen für jeden Tätigkeitsbereich der Union vorgesehenen Besonderheiten, insbesondere in Bezug auf die Befugnisse der Organe, berücksichtigen muss und nach außen die nach innen geltende Aufteilung der Befugnisse zwischen den Organen widerspiegeln soll, indem insbesondere eine Symmetrie zwischen dem Verfahren zum Erlass von Unionsmaßnahmen im Inneren und dem Verfahren zum Erlass internationaler Übereinkünfte

hergestellt wird, um zu gewährleisten, dass das Parlament und der Rat im Zusammenhang mit einem bestimmten Bereich unter Wahrung des durch die Verträge vorgesehenen institutionellen Gleichgewichts die gleichen Befugnisse haben (Urteil vom 4. September 2018, Kommission/Rat [Abkommen mit Kasachstan], C-244/17, EU:C:2018:662, Rn. 22 und die dort angeführte Rechtsprechung).

236 So verlangt Art. 218 Abs. 1 AEUV, dass Übereinkünfte zwischen der Union und Drittländern oder internationalen Organisationen, die nach ihrem Abschluss gemäß Art. 216 Abs. 2 AEUV die Organe der Union und die Mitgliedstaaten binden, nach dem in den einschlägigen Absätzen von Art. 218 AEUV beschriebenen Verfahren ausgehandelt und geschlossen werden.

237 Nach Art. 218 Abs. 2 und 6 AEUV wird der Beschluss über den Abschluss solcher Übereinkünfte vom Rat erlassen, gegebenenfalls nach Zustimmung oder Anhörung des Parlaments. Die Mitgliedstaaten verfügen über keine Zuständigkeit für den Erlass eines solchen Beschlusses.

238 Überdies geht aus Art. 218 Abs. 8 AEUV hervor, dass der Rat im Fall eines Beschlusses wie des in der vorstehenden Randnummer angesprochenen mit qualifizierter Mehrheit entscheidet, wenn ein solcher Beschluss keiner der Fallgruppen entspricht, bei denen Art. 218 Abs. 8 Unterabs. 2 AEUV Einstimmigkeit verlangt (vgl. in diesem Sinne Urteil vom 2. September 2021, Kommission/Rat [Abkommen mit Armenien], C-180/20, EU:C:2021:658, Rn. 30 und die dort angeführte Rechtsprechung).

239 Hier ist zwischen den Parteien des vorliegenden Verfahrens unstrittig, dass das Übereinkommen von Istanbul gegebenenfalls eine gemischte und als solche von der Union und den Mitgliedstaaten zu schließende Übereinkunft sein wird, dass der Beschluss des Rates über den Abschluss dieses Übereinkommens im Namen der Union erst nach Zustimmung des Parlaments erlassen werden kann und dass der Rat seinen Beschluss gegebenenfalls, im Einklang mit Art. 218 Abs. 8 Unterabs. 1 AEUV, mit qualifizierter Mehrheit erlassen muss, da ein solcher Beschluss keiner der Fallgruppen entspricht, bei denen Art. 218 Abs. 8 Unterabs. 2 AEUV Einstimmigkeit verlangt.

240 Vertragsparteien einer mit Drittstaaten geschlossenen gemischten Übereinkunft sind die Union und die Mitgliedstaaten. Bei der Aushandlung und dem Abschluss einer solchen Übereinkunft muss jede dieser Parteien im Rahmen der Zuständigkeiten, über die sie verfügen, und unter Beachtung der Zuständigkeiten aller anderen Vertragsparteien handeln (Urteil vom 28. April 2015, Kommission/Rat, C-28/12, EU:C:2015:282, Rn. 47).

241 Der Gerichtshof hat zwar anerkannt, dass eine enge Zusammenarbeit zwischen den Mitgliedstaaten und den Unionsorganen sowohl bei der Aushandlung und dem Abschluss einer Übereinkunft als auch bei der Erfüllung der übernommenen Verpflichtungen sicherzustellen ist, wenn sich herausstellt, dass ihr Gegenstand teilweise in die Zuständigkeit der Union und teilweise in die der Mitgliedstaaten fällt (Urteil vom 28. April 2015, Kommission/Rat, C-28/12, EU:C:2015:282, Rn. 54 und die dort angeführte Rechtsprechung).

242 Dieser Grundsatz der engen Zusammenarbeit kann es allerdings nicht rechtfertigen, dass der Rat die in Art. 218 AEUV vorgesehenen Verfahrensregeln und Abstimmungsmodalitäten außer Acht lässt (Urteil vom 28. April 2015, Kommission/Rat, C-28/12, EU:C:2015:282, Rn. 55).

243 Der Gerichtshof hat hierzu klargestellt, dass zwei verschiedene Rechtsakte, von denen der eine einen Konsens der Vertreter der Mitgliedstaaten und damit ihre einstimmige Billigung impliziert, während der andere gemäß Art. 218 Abs. 8 AEUV erlassen werden muss, der vorsieht,

dass der Rat im Namen der Union mit qualifizierter Mehrheit zu beschließen hat, weder in einem einzigen Beschluss zusammengefasst noch im Rahmen eines einzigen Verfahrens erlassen werden können (vgl. in diesem Sinne Urteil vom 28. April 2015, Kommission/Rat, C-28/12, EU:C:2015:282, Rn. 52).

- 244 Im vorliegenden Fall steht zwar fest, dass die Praxis der „einstimmigen Entscheidung“ nicht dazu führt, dass zwei verschiedene Rechtsakte, von denen der eine das Ergebnis des Konsenses der Mitgliedstaaten ist und der andere im Namen der Union ergeht, in einem einzigen Beschluss hybrider Natur zusammengefasst werden wie dem, der mit dem in der vorstehenden Randnummer angeführten Urteil für nichtig erklärt wurde.
- 245 Soweit diese Praxis impliziert, dass der Rat in der Feststellung der „einstimmigen Entscheidung“ der Mitgliedstaaten, in den in ihre Zuständigkeit fallenden Bereichen an eine gemischte Übereinkunft gebunden zu sein, eine notwendige Vorbedingung für die Einleitung des in Art. 218 Abs. 2, 6 und 8 AEUV vorgesehenen Verfahrens zum Abschluss der Übereinkunft sieht, führt sie jedoch dazu, dass diesem Verfahren im Widerspruch zu der oben in Rn. 232 angeführten Rechtsprechung und den oben in den Rn. 237 und 243 getroffenen Feststellungen ein in den Verträgen nicht vorgesehener Schritt hinzugefügt wird.
- 246 Soweit die genannte Praxis die Einleitung dieses Verfahrens von einem Konsens der Vertreter der Mitgliedstaaten und damit von ihrer einstimmigen Billigung abhängig macht, während nach Art. 218 Abs. 2, 6 und 8 AEUV der Abschluss einer internationalen Übereinkunft durch die Union ein autonomer Rechtsakt der Union ist, der vom Rat gegebenenfalls mit qualifizierter Mehrheit erlassen wird, wird dadurch insbesondere, wie die Republik Österreich, die Republik Finnland, das Parlament und die Kommission zu Recht geltend gemacht haben, ein hybrider Entscheidungsprozess eingeführt, was mit den in diesen Bestimmungen vorgesehenen Anforderungen unvereinbar ist und der auf das Urteil vom 28. April 2015, Kommission/Rat (C-28/12, EU:C:2015:282), zurückgehenden Rechtsprechung zuwiderläuft.
- 247 Sollte die Praxis der „einstimmigen Entscheidung“ die oben in Rn. 245 dargelegte Tragweite haben, hinge nämlich die Möglichkeit der Union, eine gemischte Übereinkunft zu schließen, völlig davon ab, ob jeder der Mitgliedstaaten in den Bereichen, die in ihre Zuständigkeit fallen, bereit ist, an eine solche Übereinkunft gebunden zu sein, und damit von Entscheidungen, die die Mitgliedstaaten in diesen Bereichen souverän treffen.
- 248 Wird dem Rat der Abschluss einer internationalen Übereinkunft vorgeschlagen, obliegt es nach Art. 218 Abs. 2, 6 und 8 AEUV aber allein ihm, grundsätzlich mit qualifizierter Mehrheit und gegebenenfalls nach Zustimmung oder Anhörung des Parlaments über den Abschluss dieser Übereinkunft zu entscheiden. Hierzu ist im Übrigen entschieden worden, dass der Rat bei dieser Gelegenheit beschließen kann, dass die Union die von ihr im betreffenden Tätigkeitsbereich mit den Mitgliedstaaten geteilte Außenkompetenz allein ausübt, sofern die dafür erforderliche Mehrheit im Rat vorhanden ist (vgl. in diesem Sinne Urteil vom 5. Dezember 2017, Deutschland/Rat, C-600/14, EU:C:2017:935, Rn. 68).
- 249 Daraus folgt, dass die Verträge dem Rat nicht nur nicht vorschreiben, vor dem Abschluss des Übereinkommens von Istanbul im Namen der Union die „einstimmige Entscheidung“ der Mitgliedstaaten abzuwarten, in den in ihre Zuständigkeit fallenden Bereichen an dieses Übereinkommen gebunden zu sein, sondern es ihm verbieten, die Einleitung des in Art. 218 Abs. 2, 6 und 8 AEUV vorgesehenen Verfahrens zum Abschluss des Übereinkommens von der vorherigen Feststellung einer solchen „einstimmigen Entscheidung“ abhängig zu machen.

- 250 Der Abschluss einer internationalen Übereinkunft durch die Union hängt allerdings davon ab, ob im Rat die dafür erforderliche Mehrheit zustande kommt.
- 251 Außerdem legen die Verträge, wie der Generalanwalt in Nr. 200 seiner Schlussanträge ausgeführt hat, keine Frist fest, innerhalb deren der Rat verpflichtet wäre, einen Beschluss über den Abschluss einer solchen Übereinkunft zu erlassen.
- 252 Daraus folgt, dass es innerhalb der Grenzen des in Art. 218 Abs. 2, 6 und 8 AEUV vorgesehenen Verfahrens und vorbehaltlich einer etwa erforderlichen Zustimmung des Parlaments im politischen Ermessen des Rates steht, ob und gegebenenfalls in welchem Umfang er dem Vorschlag für den Abschluss einer internationalen Übereinkunft nachkommt und welcher Zeitpunkt ihm für den Erlass eines solchen Beschlusses geeignet erscheint.
- 253 Somit ist der Rat, sofern er im Einklang mit seiner Geschäftsordnung handelt und die praktische Wirksamkeit von Art. 218 Abs. 2, 6 und 8 AEUV gewährleistet ist, durch nichts daran gehindert, seine internen Aussprachen zu verlängern, um u. a. die größtmögliche Mehrheit im Hinblick auf den Abschluss einer internationalen Übereinkunft, die für eine umfassendere Ausübung der Außenkompetenzen der Union erforderliche Mehrheit oder, im Fall gemischter Übereinkünfte, eine engere Zusammenarbeit zwischen den Mitgliedstaaten und den Unionsorganen im Prozess des Abschlusses zu erreichen, was damit verbunden sein kann, die „einstimmige Entscheidung“ der Mitgliedstaaten abzuwarten.
- 254 Eine solche enge Zusammenarbeit zwischen den Mitgliedstaaten und den Unionsorganen während des Verfahrens zum Abschluss einer gemischten Übereinkunft wie des Übereinkommens von Istanbul, die nach dem oben in den Rn. 241 und 242 angeführten Grundsatz insbesondere dann erforderlich ist, wenn die in die Zuständigkeit der Union fallenden und die in die Zuständigkeit der Mitgliedstaaten fallenden Bestimmungen der Übereinkunft untrennbar miteinander verbunden sind, ermöglicht es nämlich – wie der Rat ausgeführt hat –, gegebenenfalls mittels einer verlängerten Aussprache institutionelle und politische Erwägungen zu berücksichtigen, die Auswirkungen auf die Wahrnehmung der Legitimität und die Wirksamkeit des auswärtigen Handelns der Union haben können.
- 255 Insoweit ist allerdings hervorzuheben, dass nach Art. 218 Abs. 8 AEUV von diesem politischen Ermessen grundsätzlich mit qualifizierter Mehrheit Gebrauch gemacht wird, so dass eine solche Mehrheit im Rat jederzeit und nach den in seiner Geschäftsordnung vorgesehenen Regeln, insbesondere denjenigen, die jedem Mitgliedstaat und der Kommission das Recht verleihen, die Einleitung eines Abstimmungsverfahrens zu beantragen, und die Transparenz dieses Verfahrens regeln, in Anwendung von Art. 15 Abs. 3 AEUV die Beendigung der Aussprachen und den Erlass des Beschlusses über den Abschluss der internationalen Übereinkunft herbeiführen kann. Somit obliegt es dem Rat, in jedem Einzelfall nach Maßgabe der Entwicklung der internen Aussprachen von seinem Ermessen unter voller Beachtung der in Art. 218 Abs. 2, 6 und 8 AEUV vorgesehenen Anforderungen Gebrauch zu machen.
- 256 Diese Feststellungen und insbesondere die Erwägung, wonach es gegen das in Art. 218 Abs. 2, 6 und 8 AEUV vorgesehene Verfahren für den Abschluss einer internationalen Übereinkunft verstößt, wenn der Rat den Abschluss des Übereinkommens von Istanbul durch die Union von der „einstimmigen Entscheidung“ der Mitgliedstaaten, in den Bereichen, die in ihre Zuständigkeit fallen, an das Übereinkommen gebunden zu sein, abhängig macht, werden weder durch das Vorbringen der Republik Bulgarien, der Tschechischen Republik, Irlands, der Hellenischen Republik, des Königreichs Spanien, der Französischen Republik, Ungarns, der Slowakischen

Republik und des Rates entkräftet, dass der Abschluss dieses Übereinkommens durch die Union ohne eine solche „einstimmige Entscheidung“ mit den Grundsätzen der begrenzten Einzelermächtigung, der loyalen Zusammenarbeit, der Rechtssicherheit, der einheitlichen Außenvertretung der Union und der Autonomie der Union sowie mit der Achtung der nationalen Identität der Mitgliedstaaten durch die Union unvereinbar wäre, noch durch das Vorbringen dieser Mitgliedstaaten und des Rates, dass die internationale Verantwortlichkeit der Union ausgelöst werden könnte, wenn sie dieses Übereinkommen schließen würde, ohne dass ihm alle Mitgliedstaaten für die in ihre Zuständigkeit fallenden Bereiche beigetreten seien.

257 Erstens können diese Mitgliedstaaten und der Rat nicht mit Erfolg geltend machen, dass ohne einen Beitritt eines oder mehrerer Mitgliedstaaten zum Übereinkommen von Istanbul für die in ihre Zuständigkeit fallenden Bereiche ein Beitritt der Union zu ihm in die Zuständigkeiten der Mitgliedstaaten eingreifen und deshalb gegen die Grundsätze der begrenzten Einzelermächtigung, der loyalen Zusammenarbeit, der Rechtssicherheit und der einheitlichen Außenvertretung der Union verstoßen würde.

258 Wie oben in Rn. 240 ausgeführt, müssen die Union und die Mitgliedstaaten nämlich u. a. bei der Aushandlung und beim Abschluss einer gemischten Übereinkunft im Rahmen der Zuständigkeiten, über die sie verfügen, und unter Beachtung der Zuständigkeiten aller anderen Vertragsparteien handeln.

259 Daraus folgt, dass der Abschluss einer gemischten Übereinkunft durch die Union und die Mitgliedstaaten weder bedeutet, dass die Mitgliedstaaten dabei Zuständigkeiten der Union ausüben, noch, dass die Union Zuständigkeiten der Mitgliedstaaten ausübt; vielmehr handelt jede Partei ausschließlich im Rahmen ihrer Zuständigkeiten, unbeschadet der oben in Rn. 248 angesprochenen Befugnis des Rates, zu beschließen, dass die Union eine von ihr im betreffenden Tätigkeitsbereich mit den Mitgliedstaaten geteilte Zuständigkeit allein ausübt, sofern die dafür erforderliche Mehrheit im Rat vorhanden ist.

260 Dies gilt auch dann, wenn die Mitgliedstaaten beschließen, eine gemischte Übereinkunft nicht abzuschließen, während die Union beschließt, sie allein auf der Grundlage der ihr übertragenen Zuständigkeiten abzuschließen.

261 Im Fall des Übereinkommens von Istanbul ist, wie die Tschechische Republik, das Königreich Dänemark, das Königreich Spanien, die Republik Österreich und die Kommission geltend gemacht haben und wie der Generalanwalt in Nr. 217 seiner Schlussanträge ausgeführt hat, dem Europarat bekannt, dass die Zuständigkeiten der Union begrenzt sind, so dass nichts die Annahme zulässt, dass Art. 75 des Übereinkommens, wonach das Übereinkommen u. a. speziell für die „Europäische Union“ zur Unterzeichnung aufliegt, auf einen Beitritt der Union abzielen würde, mit dem sie ihre Zuständigkeiten überschreitet.

262 Hierzu hat der Gerichtshof bereits festgestellt, dass die Union mit der Wahl der Rechtsgrundlagen für den Beschluss über den Abschluss einer internationalen Übereinkunft den anderen Parteien einer solchen Übereinkunft auch Angaben in Bezug auf die rechtliche Tragweite dieses Beschlusses, den Umfang der Zuständigkeit der Union im Hinblick auf die Übereinkunft und die Zuständigkeitsverteilung zwischen der Union und ihren Mitgliedstaaten liefert, die auch im Stadium der Durchführung der Übereinkunft auf Unionsebene zu berücksichtigen ist (vgl. in diesem Sinne Urteile vom 10. Januar 2006, Kommission/Rat, C-94/03, EU:C:2006:2, Rn. 55, vom 1. Oktober 2009, Kommission/Rat, C-370/07, EU:C:2009:590, Rn. 49, und vom 25. Oktober 2017, Kommission/Rat [WRC-15], C-687/15, EU:C:2017:803, Rn. 58).

- 263 Außerdem erscheint es, wie das Königreich Belgien, die Tschechische Republik, Irland, die Hellenische Republik, die Republik Österreich, die Republik Finnland, das Parlament und die Kommission in der mündlichen Verhandlung vor dem Gerichtshof ausgeführt haben, nicht ausgeschlossen, dass sich der Rat und das Parlament für die Abgabe einer die Zuständigkeiten der Union bei ihrem Beitritt zum Übereinkommen von Istanbul betreffenden Erklärung entscheiden könnten, die es gegebenenfalls erlauben würde, weitere Klarstellungen zu den Grenzen ihrer Zuständigkeiten vorzunehmen.
- 264 Folglich steht im Rahmen des vorliegenden Verfahrens keineswegs fest, dass der Abschluss des Übereinkommens von Istanbul durch die Union ohne eine „Einstimmige Entscheidung“ der Mitgliedstaaten, in den in ihre Zuständigkeit fallenden Bereichen an das Übereinkommen gebunden zu sein, in die Zuständigkeiten der Mitgliedstaaten eingreifen würde.
- 265 Zweitens gilt dies auch für das Vorbringen insbesondere der Republik Bulgarien, Ungarns und der Slowakischen Republik, wonach ein solcher Beitritt der Union bedeuten würde, dass die Union gegen ihre Verpflichtung zu loyaler Zusammenarbeit und gegen die in Art. 4 Abs. 2 EUV verankerte Pflicht zur Achtung der nationalen Identität der Mitgliedstaaten, die in ihren grundlegenden politischen und verfassungsmäßigen Strukturen zum Ausdruck komme, verstieße, da er dazu führen könnte, dass diese Mitgliedstaaten, um zu gewährleisten, dass die völkerrechtlichen Verpflichtungen der Union eingehalten würden, ihrer Verfassung zuwiderlaufende Maßnahmen treffen müssten.
- 266 Mit ihrem Vorbringen wollen diese Mitgliedstaaten nämlich die Vereinbarkeit eines Abschlusses des Übereinkommens von Istanbul durch die Union mit deren in der vorstehenden Randnummer genannten Verpflichtungen in Frage stellen. Eine etwaige Unvereinbarkeit des Abschlusses einer solchen Übereinkunft mit den genannten Verpflichtungen könnte aber erst nach einer genauen Prüfung der etwaigen von der Union nach dem Abschluss der Übereinkunft übernommenen Pflichten festgestellt werden, was nicht Gegenstand des vorliegenden Gutachtenantrags ist und daher nicht zum vorliegenden Verfahren gehört.
- 267 Drittens machen die Französische Republik und der Rat geltend, der Abschluss des Übereinkommens von Istanbul durch die Union ohne eine „Einstimmige Entscheidung“ der Mitgliedstaaten, in den in ihre Zuständigkeit fallenden Bereichen an dieses Übereinkommen gebunden zu sein, sei nicht mit der Autonomie des Unionsrechts vereinbar, da er bedeuten würde, dass eine unionsinterne Frage nach der Zuständigkeitsverteilung zwischen der Union und ihren Mitgliedstaaten ausgelagert würde, namentlich an die Grevio.
- 268 Zwar hat der Gerichtshof bereits festgestellt, dass es mit den Verträgen unvereinbar sein kann, einem internationalen Gericht die Aufgabe zu übertragen, die Regeln des Unionsrechts für die Verteilung der Zuständigkeiten zwischen der Union und ihren Mitgliedstaaten sowie die Kriterien für die Zurechnung ihrer Handlungen oder Unterlassungen zu beurteilen und insoweit eine endgültige Entscheidung zu treffen, die sowohl die Mitgliedstaaten als auch die Union binden würde (Gutachten 2/13 [Beitritt der Union zur EMRK] vom 18. Dezember 2014, EU:C:2014:2454, Rn. 224, 231 und 234). Diese Feststellung hat der Gerichtshof jedoch speziell in Bezug auf endgültige und für die Union und ihre Mitgliedstaaten bindende Entscheidungen eines internationalen Gerichts und im Rahmen einer eingehenden Prüfung der materiellen Vereinbarkeit der geplanten Übereinkunft mit den Verträgen getroffen, wobei es um die Situation ging, dass sowohl die Union als auch alle ihre Mitgliedstaaten an die fragliche Übereinkunft gebunden wären.

- 269 Daraus folgt, dass die Frage, ob, wie die Französische Republik und der Rat geltend machen, eine solche Feststellung auf eine Situation übertragbar ist, in der zum einen die Union, nicht aber einer ihrer Mitgliedstaaten, an das Übereinkommen von Istanbul gebunden wäre und zum anderen eine Einrichtung wie die Grevio, die über die oben in Rn. 35 dargelegten Zuständigkeiten verfügt, tätig wird, eine genaue Prüfung der materiellen Vereinbarkeit des Übereinkommens von Istanbul mit den Verträgen erfordert, was nicht Gegenstand des vorliegenden Gutachtenantrags ist und daher nicht zum vorliegenden Verfahren gehört.
- 270 Viertens sind die Republik Bulgarien, die Tschechische Republik, das Königreich Spanien, die Französische Republik, Ungarn und der Rat der Ansicht, dass die vollständige Erfüllung der völkerrechtlichen Verpflichtungen, die die Union durch den Abschluss des Übereinkommens von Istanbul eingehen würde, rechtlich und tatsächlich nur dann möglich sei, wenn sich alle Mitgliedstaaten daran beteiligten, und leiten daraus ab, dass die Union ohne eine „einstimmige Entscheidung“ der Mitgliedstaaten nicht in der Lage wäre, die ordnungsgemäße Erfüllung ihrer gesamten Übereinkommen betreffenden Verpflichtungen zu gewährleisten, so dass ihre internationale Verantwortlichkeit für eine Handlung oder Unterlassung in Betracht käme, für die sie nicht zuständig sei.
- 271 Insoweit trifft es zwar zu, dass die Union nach ständiger Rechtsprechung ihre Befugnisse unter Beachtung des Völkerrechts auszuüben hat (Urteil vom 20. November 2018, Kommission/Rat [Meeresschutzgebiet Antarktis], C-626/15 und C-659/16, EU:C:2018:925, Rn. 127 und die dort angeführte Rechtsprechung).
- 272 Wie sich schon aus dem Wortlaut von Art. 218 Abs. 11 AEUV ergibt, betrifft das Gutachtenverfahren jedoch die Vereinbarkeit internationaler Übereinkünfte, deren Abschluss die Union beabsichtigt, mit den Verträgen. Folglich bezieht sich dieses Verfahren weder auf die Vereinbarkeit des Abschlusses einer internationalen Übereinkunft durch die Union mit dem Völkerrecht noch auf die möglichen Folgen eines etwaigen künftigen Verstoßes gegen das Völkerrecht bei der Durchführung einer solchen Übereinkunft. Insbesondere könnte eine etwaige völkerrechtliche Verantwortlichkeit der Union im Stadium der Durchführung des Übereinkommens von Istanbul wegen mangelnder Gewährleistung der ordnungsgemäßen Erfüllung ihrer Verpflichtungen als solche die Gültigkeit des Beschlusses, mit dem der Rat das Übereinkommen im Namen der Union geschlossen hat, nicht in Frage stellen.
- 273 Außerdem ist es nach den Ausführungen oben in den Rn. 258 und 264 nicht erwiesen, dass sich die Union durch den Abschluss des Übereinkommens von Istanbul ohne „einstimmige Entscheidung“ der Mitgliedstaaten, in den in ihre Zuständigkeit fallenden Bereichen an das Übereinkommen gebunden zu sein, über ihre eigenen Zuständigkeiten hinaus verpflichten würde.
- 274 Demnach ist auf die zweite Frage zu antworten, dass – unter dem Vorbehalt, dass die in Art. 218 Abs. 2, 6 und 8 AEUV vorgesehenen Anforderungen jederzeit in vollem Umfang beachtet werden – die Verträge es dem Rat nicht verbieten, im Einklang mit seiner Geschäftsordnung vor dem Erlass des Beschlusses über den Abschluss des Übereinkommens von Istanbul durch die Union die „einstimmige Entscheidung“ der Mitgliedstaaten abzuwarten, in den in ihre Zuständigkeit fallenden Bereichen an das Übereinkommen gebunden zu sein. Sie verbieten es ihm hingegen, dem in diesem Artikel vorgesehenen Abschlussverfahren einen weiteren Schritt hinzuzufügen, indem der Erlass des Beschlusses über den Abschluss des Übereinkommens von der vorherigen Feststellung einer solchen „einstimmigen Entscheidung“ abhängig gemacht wird.

***C. Zu den geeigneten Rechtsgrundlagen für den Abschluss des Übereinkommens von Istanbul***

- 275 Mit Buchst. a seiner ersten Frage möchte das Parlament wissen, ob Art. 82 Abs. 2 und Art. 84 AEUV die geeigneten Rechtsgrundlagen für den Erlass des Rechtsakts des Rates über den Abschluss des Übereinkommens von Istanbul durch die Union sind oder ob dieser Rechtsakt auf Art. 78 Abs. 2, Art. 82 Abs. 2 und Art. 83 Abs. 1 AEUV gestützt werden muss.
- 276 In Anbetracht des Vorbringens der Verfahrensbeteiligten im Rahmen von Buchst. a der ersten Frage sind vorab Gegenstand und Umfang der zur Beantwortung dieser Frage vorzunehmenden Prüfung zu präzisieren.
- 277 Wie oben in den Rn. 234 bis 239 ausgeführt, muss der Beschluss über den Abschluss des Übereinkommens von Istanbul gemäß Art. 218 Abs. 2, 6 und 8 AEUV vom Rat mit qualifizierter Mehrheit nach Zustimmung des Parlaments erlassen werden.
- 278 Infolgedessen ist es im Rahmen der im vorliegenden Gutachtenantrag gestellten Fragen in erster Linie Sache des Rates und des Parlaments, dem Gerichtshof nähere Erläuterungen zu den Umrissen der „geplanten Übereinkunft“ im Sinne von Art. 218 Abs. 11 AEUV zu geben, die Gegenstand des vorliegenden Verfahrens ist und anhand deren die Rechtsgrundlage zu beurteilen ist, auf die der Rechtsakt des Rates über den Abschluss des Übereinkommens im Namen der Union gegebenenfalls zu stützen sein wird.
- 279 Insoweit steht zunächst fest, dass weder der Rat noch das Parlament einen Beitritt der Union zu den Teilen des Übereinkommens von Istanbul in Erwägung ziehen, die nicht in die Zuständigkeit der Union fallen.
- 280 Sodann hat der Rat zwar erklärt, er wolle den Beitritt der Union zu diesem Übereinkommen auf die Bereiche beschränken, in denen sie über ausschließliche Außenkompetenzen verfüge, und die Unterzeichnungsbeschlüsse 2017/865 und 2017/866 spiegelten die von ihm insoweit herausgearbeiteten Rechtsgrundlagen wider; Buchst. a der ersten Frage des Gutachtenantrags enthält jedoch keine solche Beschränkung, da das Parlament darin einen Abschluss des Übereinkommens auf der Grundlage der dort genannten Rechtsgrundlagen in Betracht zieht, unabhängig davon, ob die Union hierfür über eine ausschließliche Zuständigkeit im Sinne von Art. 3 Abs. 2 AEUV verfügt.
- 281 Soweit das Parlament und die Kommission schließlich den Fall eines Beitritts zum Übereinkommen von Istanbul für alle in die Zuständigkeit der Union fallenden Teile des Übereinkommens ansprechen, hat der Rat vorgetragen, dass die dafür erforderliche Ratsmehrheit nicht habe erreicht werden können. Daraus folgt, dass ein solcher Beitritt in diesem Stadium hypothetischen Charakter hat und daher nicht als Bezugspunkt für die Definition der „geplanten Übereinkunft“ dienen kann, anhand deren Buchst. a der ersten Frage des Gutachtenantrags zu beantworten ist.
- 282 Unter diesen Umständen hat der Gerichtshof Buchst. a der ersten Frage des Gutachtenantrags ausgehend von der Prämisse zu prüfen, dass die Umrisse der „geplanten Übereinkunft“ im Sinne von Art. 218 Abs. 11 AEUV durch den Wortlaut dieser Frage und den Inhalt der Unterzeichnungsbeschlüsse 2017/865 und 2017/866 bestimmt werden.

- 283 Soweit die Kommission und mehrere Mitgliedstaaten geltend machen, dass eine solche geplante Übereinkunft, die einen teilweisen, auf bestimmte Zuständigkeiten beschränkten Beitritt der Union zum Übereinkommen von Istanbul impliziere, gegen die Ziele und den Wortlaut des Übereinkommens und insbesondere gegen dessen Art. 78 verstoßen würde, ist oben in Rn. 272 darauf hingewiesen worden, dass sich das Gutachtenverfahren auf die Vereinbarkeit einer geplanten Übereinkunft mit den Verträgen bezieht und nicht auf die Vereinbarkeit einer solchen Übereinkunft mit dem Völkerrecht, insbesondere hinsichtlich der in der Übereinkunft aufgestellten Voraussetzungen für einen Beitritt zu ihr.
- 284 Nach ständiger Rechtsprechung des Gerichtshofs muss sich die Wahl der Rechtsgrundlage eines Unionsrechtsakts, auch wenn er im Hinblick auf den Abschluss einer internationalen Übereinkunft erlassen wird, auf objektive, gerichtlich nachprüfbare Umstände gründen, zu denen der Kontext, die Zielsetzung und der Inhalt des Rechtsakts gehören (Gutachten 1/15 [PNR-Abkommen EU-Kanada] vom 26. Juli 2017, EU:C:2017:592, Rn. 76; Urteile vom 4. September 2018, Kommission/Rat [Abkommen mit Kasachstan], C-244/17, EU:C:2018:662, Rn. 36, und vom 20. November 2018, Kommission/Rat [Meeresschutzgebiet Antarktis], C-626/15 und C-659/16, EU:C:2018:925, Rn. 76).
- 285 Ergibt die Prüfung eines Unionsrechtsakts, dass er zwei Zielsetzungen hat oder zwei Komponenten umfasst, und lässt sich eine von ihnen als die hauptsächliche oder überwiegende ausmachen, während die andere nur nebensächliche Bedeutung hat, so ist der Rechtsakt auf nur eine Rechtsgrundlage zu stützen, und zwar auf diejenige, die die hauptsächliche oder überwiegende Zielsetzung oder Komponente erfordert. Steht dagegen fest, dass der Rechtsakt mehrere Zielsetzungen verfolgt oder mehrere Komponenten umfasst, die untrennbar miteinander verbunden sind, ohne dass die eine gegenüber der anderen nebensächlich ist, so dass verschiedene Vertragsbestimmungen anwendbar sind, muss die Maßnahme ausnahmsweise auf die entsprechenden verschiedenen Rechtsgrundlagen gestützt werden (Gutachten 1/15 [PNR-Abkommen EU-Kanada] vom 26. Juli 2017, EU:C:2017:592, Rn. 77, und Urteil vom 4. September 2018, Kommission/Rat [Abkommen mit Kasachstan], C-244/17, EU:C:2018:662, Rn. 37).
- 286 Insbesondere bei einer internationalen Übereinkunft, die mehrere Zielsetzungen verfolgt oder mehrere Komponenten umfasst, ist daher zu prüfen, ob die Bestimmungen der Übereinkunft, mit denen eine ihrer Zielsetzungen verfolgt wird oder die eine ihrer Komponenten darstellen, die notwendige Ergänzung für die Wirksamkeit von Bestimmungen der Übereinkunft sind, die andere Zielsetzungen verfolgen oder andere Komponenten darstellen, oder ob sie „von äußerst begrenzter Tragweite“ sind (vgl. in diesem Sinne Gutachten 1/08 [Abkommen zur Änderung der Listen spezifischer Verpflichtungen nach dem GATS] vom 30. November 2009, EU:C:2009:739, Rn. 166). Denn in jedem dieser Fälle rechtfertigt das Bestehen dieser Zielsetzung oder dieser Komponente es nicht, dass sie sich speziell in der materiellen Rechtsgrundlage des Beschlusses über die Unterzeichnung oder den Abschluss der Übereinkunft im Namen der Union widerspiegelt.
- 287 Außerdem gehören zu den Kriterien, anhand deren sich ermitteln lässt, ob eine Zielsetzung oder eine Komponente eines Rechtsakts nebensächlich ist, die Zahl der ihr gewidmeten Bestimmungen im Verhältnis zur Gesamtzahl der Bestimmungen des Rechtsakts sowie Inhalt und Tragweite der in diesen Bestimmungen aufgestellten Verpflichtungen (vgl. in diesem Sinne Urteile vom 11. Juni 2014, Kommission/Rat, C-377/12, EU:C:2014:1903, Rn. 56, und vom 4. September 2018, Kommission/Rat [Abkommen mit Kasachstan], C-244/17, EU:C:2018:662, Rn. 44 und 45).

288 Der Rückgriff auf eine doppelte Rechtsgrundlage ist jedoch ausgeschlossen, wenn die für die beiden Rechtsgrundlagen jeweils vorgesehenen Verfahren miteinander unvereinbar sind (Gutachten 1/15 [PNR-Abkommen EU-Kanada] vom 26. Juli 2017, EU:C:2017:592, Rn. 78).

289 Im vorliegenden Fall geht in Bezug auf den Kontext des Rechtsakts über den Abschluss der „geplanten Übereinkunft“, wie sie oben in Rn. 282 beschrieben wird, aus den Erwägungsgründen 1 bis 3 der Unterzeichnungsbeschlüsse 2017/865 und 2017/866 hervor, dass die Union als Beobachter an den Verhandlungen über das Übereinkommen von Istanbul teilgenommen hat, dass das Übereinkommen im Einklang mit seinem Art. 75 für die Union zur Unterzeichnung aufliegt und dass es einen umfassenden und vielschichtigen Rechtsrahmen bildet, der Frauen vor allen Formen von Gewalt schützen soll. Zum letztgenannten Punkt wird dort ausgeführt, dass das Übereinkommen

- Gewalt gegen Frauen und Mädchen sowie häusliche Gewalt verhüten, verfolgen und beseitigen soll,
- ein breites Spektrum an Maßnahmen umfasst, die von der Datenerhebung über die Sensibilisierung bis hin zu Maßnahmen zur strafrechtlichen Verfolgung der verschiedenen Formen von Gewalt gegen Frauen reichen,
- Maßnahmen für den Schutz der Opfer und die Bereitstellung von Hilfsdiensten umfasst,
- sich mit der geschlechtsspezifischen Gewalt im Bereich Asyl und Migration befasst und
- einen besonderen Überwachungsmechanismus vorsieht, der seine effektive Durchführung durch die Vertragsparteien sicherstellen soll.

290 Diese Analyse wird durch den oben in den Rn. 15 bis 40 zusammengefassten Inhalt des Übereinkommens von Istanbul bestätigt.

291 Zur Zielsetzung des Rechtsakts über den Abschluss der geplanten Übereinkunft heißt es im vierten Erwägungsgrund der Unterzeichnungsbeschlüsse 2017/865 und 2017/866, dass der Abschluss des Übereinkommens von Istanbul durch die Union

- zur Verwirklichung der Gleichstellung von Frauen und Männern in allen Bereichen beitragen wird, die ein Grundwert und ein Kernziel der Union ist, das im Einklang mit den Art. 2 und 3 EUV, Art. 8 AEUV und Art. 23 der Charta der Grundrechte bei allen ihren Tätigkeiten zu verwirklichen ist, und
- es der Union ermöglichen wird, ihr Engagement für die Bekämpfung von Gewalt gegen Frauen in ihrem Gebiet und weltweit zu bekräftigen sowie ihr aktuelles politisches Handeln und die im Bereich des Strafprozessrechts bestehenden umfangreichen Rechtsvorschriften, die für Frauen und Mädchen von besonderer Relevanz sind, zu verstärken.

292 Aus den Erwägungsgründen 6 und 7 der Unterzeichnungsbeschlüsse geht hervor, dass mit dem Rechtsakt über den Abschluss der geplanten Übereinkunft diese transversalen Ziele nur in Bezug auf diejenigen Bestimmungen des Übereinkommens von Istanbul erreicht werden sollen, die in die Zuständigkeit der Union fallen und die justizielle Zusammenarbeit in Strafsachen, Asyl und das Verbot der Zurückweisung sowie die Organe und die öffentliche Verwaltung der Union betreffen. In Art. 1 der Unterzeichnungsbeschlüsse wird der letztgenannte, die Organe und die

öffentliche Verwaltung der Union betreffende Aspekt nicht erwähnt, doch der Rat hat in Beantwortung einer Frage des Gerichtshofs klargestellt, dass beabsichtigt sei, den Rechtsakt über den Abschluss des Übereinkommens auf diesen Aspekt zu erstrecken.

- 293 Diese begrenzte Zielsetzung des Rechtsakts über den Abschluss der geplanten Übereinkunft wird durch die materielle Rechtsgrundlage bestätigt, die sowohl in den Unterzeichnungsbeschlüssen 2017/865 und 2017/866 angeführt wird (Art. 78 Abs. 2, Art. 82 Abs. 2 und Art. 83 Abs. 1 AEUV) als auch in Buchst. a der ersten Frage des Gutachtenantrags (die genannten Bestimmungen sowie Art. 84 AEUV).
- 294 Die Prämisse der Ausführungen zur Beantwortung von Buchst. a der ersten Frage des Gutachtenantrags lautet daher, dass der Inhalt des Rechtsakts über den Abschluss der geplanten Übereinkunft diejenigen Bestimmungen des Übereinkommens von Istanbul betreffen wird, die einen Zusammenhang mit der justiziellen Zusammenarbeit in Strafsachen, Asyl und dem Verbot der Zurückweisung sowie den Verpflichtungen der Organe und der öffentlichen Verwaltung der Union aufweisen, soweit diese Bestimmungen in die Zuständigkeit der Union fallen (im Folgenden: Teil des Übereinkommens von Istanbul, der Gegenstand der geplanten Übereinkunft ist).
- 295 Erstens ist zur justiziellen Zusammenarbeit in Strafsachen zunächst darauf hinzuweisen, dass die Art. 44, 47 und 48 in Kapitel V, die Art. 49, 50 und 54 bis 58 in Kapitel VI sowie die Art. 62 bis 65 in Kapitel VIII des Übereinkommens von Istanbul, wie sich insbesondere aus der Zusammenfassung dieser Kapitel oben in den Rn. 25 bis 29, 33 und 34 ergibt, folgende Punkte betreffen: die territoriale Gerichtsbarkeit im Bereich der Verfolgung der unter das Übereinkommen fallenden Straftaten, die Berücksichtigung der im Hoheitsgebiet einer anderen Vertragspartei erlassenen Strafurteile, das Verbot alternativer Streitbeilegungsverfahren, das Erfordernis wirksamer und rascher Ermittlungen, Strafverfolgung und Gerichtsverfahren, gegebenenfalls von Amts wegen oder auf Antrag und stets unter Berücksichtigung der Rechte des Opfers, den Schutz und die Unterrichtung der Opfer, den Rechtsbeistand und die Rechtsberatung für Opfer in geeigneter Weise, die zulässigen Beweise, das Recht des Opfers, gehört zu werden, und den Zeugenschutz, die Verjährungsfrist für Straftaten, die Zusammenarbeit in Strafsachen zur Verhütung, Bekämpfung und Verfolgung aller Formen von Gewalt, zum Schutz und zur Unterstützung von Opfern, bei Ermittlungen oder Verfahren wegen Straftaten und bei der Vollstreckung strafrechtlicher Urteile, die Befugnis der Opfer einer im Hoheitsgebiet einer Vertragspartei des Übereinkommens von Istanbul begangenen Straftat, bei den zuständigen Behörden ihres Wohnsitzstaats Anzeige zu erstatten, die Rechtshilfe in Strafsachen, die Auslieferung oder die Vollstreckung strafrechtlicher Urteile, die Teilung von Informationen, die bei der Verhütung von Straftaten oder der Einleitung oder Durchführung von Ermittlungen hilfreich sein können, sowie von Informationen, wonach eine Person unmittelbar der Gefahr ausgesetzt ist, Gewalttaten zu erleiden, und den Schutz personenbezogener Daten.
- 296 Nach Ansicht des Parlaments, des Rates und der Kommission sowie mehrerer am vorliegenden Verfahren beteiligter Mitgliedstaaten fallen diese Bestimmungen weitgehend in die der Union durch Art. 82 Abs. 2 AEUV verliehene Zuständigkeit, wonach die Union, soweit dies zur Erleichterung der gegenseitigen Anerkennung gerichtlicher Urteile und Entscheidungen sowie der polizeilichen und justiziellen Zusammenarbeit in Strafsachen mit grenzüberschreitender Dimension erforderlich ist, Mindestvorschriften u. a. über die Zulässigkeit von Beweismitteln in Strafsachen zwischen den Mitgliedstaaten, die Rechte des Einzelnen im Strafverfahren und die Rechte der Opfer von Straftaten erlassen kann. Angesichts der Zahl und der Tragweite der

genannten Bestimmungen ist daher davon auszugehen, dass Art. 82 Abs. 2 AEUV zu den Rechtsgrundlagen des Rechtsakts über den Abschluss der geplanten Übereinkunft gehören müsste.

297 Ferner werden durch die Art. 7, 8, 10 und 11 in Kapitel II, die Art. 12 bis 16 in Kapitel III, die Art. 18 bis 28 in Kapitel IV, die Art. 51 bis 53 in Kapitel VI sowie die Art. 62 und 63 in Kapitel VIII des Übereinkommens von Istanbul dessen Vertragsparteien u. a. folgende Pflichten auferlegt: Sie sind verpflichtet, landesweit wirksame, umfassende und koordinierte politische Maßnahmen zur Verhütung und Bekämpfung aller Formen von Gewalt umzusetzen, angemessene finanzielle und personelle Mittel bereitzustellen, offizielle Stellen zu benennen, die für die Koordinierung, Umsetzung, Beobachtung und Bewertung der politischen Maßnahmen zuständig sind, statistische Daten zu sammeln, die Erforschung der eigentlichen Ursachen von Gewalt und ihrer Auswirkungen, ihres Vorkommens und der Aburteilungsquote zu fördern, Veränderungen mit dem Ziel zu bewirken, alle Vorgehensweisen, die auf der Vorstellung der Unterlegenheit der Frau oder auf Rollenzuweisungen für Frauen und Männer beruhen, zu beseitigen, alle unter das Übereinkommen fallenden Formen von Gewalt zu verhüten, die speziellen Bedürfnisse schutzbedürftiger Personen und der Opfer in den Mittelpunkt ihrer Maßnahmen zu stellen, sicherzustellen, dass Kultur, Bräuche, Religion, Tradition oder die sogenannte „Ehre“ nicht als Rechtfertigung für Gewalttaten angesehen werden, Programme zur Bewusstseinsbildung durchzuführen, Programme einzurichten, die darauf abzielen, Täter und Täterinnen häuslicher Gewalt zu lehren, ein gewaltfreies Verhalten anzunehmen, die erforderlichen Maßnahmen zu treffen, um alle Opfer vor weiteren Gewalttaten zu schützen, darunter Mechanismen für eine wirksame Zusammenarbeit zwischen allen einschlägigen staatlichen Stellen, angemessene und rechtzeitige Informationen über verfügbare Hilfsdienste und rechtliche Maßnahmen, rechtliche und psychologische Beratung, finanzielle Unterstützung, Gesundheits- und Sozialdienste, Informationen über Mechanismen für Einzel- oder Sammelklagen, geeignete, leicht zugängliche Schutzunterkünfte in ausreichender Zahl, eine kostenlose Telefonberatung, Krisenzentren für Opfer von Vergewaltigung und sexueller Gewalt sowie altersgerechte psychosoziale Beratung für Kinder, die Zeuginnen und Zeugen von Gewalt geworden sind, die erforderlichen Maßnahmen zu treffen, um sicherzustellen, dass die Vorschriften über die Vertraulichkeit kein Hindernis für die Anzeige begangener oder zu erwartender schwerer Gewalttaten darstellen, vorbeugende operative Maßnahmen zu ergreifen, eine Analyse der Gefahren für die Opfer vorzunehmen, den Erlass von Verbots- oder Schutzanordnungen zu gestatten, den Schutz und die Unterrichtung der Opfer sowie den Rechtsbeistand und die Rechtsberatung für Opfer in geeigneter Weise vorzusehen, eine Zusammenarbeit in Strafsachen zur Verhütung, Bekämpfung und Verfolgung aller Formen von Gewalt vorzusehen, die Opfer zu schützen und zu unterstützen, Ermittlungen oder Verfahren wegen Straftaten durchzuführen und strafrechtliche Urteile zu vollstrecken sowie Informationen, die bei der Verhütung von Straftaten oder der Einleitung oder Durchführung von Ermittlungen hilfreich sein können, und Informationen, wonach eine Person unmittelbar der Gefahr ausgesetzt ist, Gewalttaten zu erleiden, zu teilen.

298 Solche Pflichten fallen, wie insbesondere das Parlament und die Kommission geltend machen, weitgehend in den Bereich der Kriminalprävention, in dem die Union nach Art. 84 AEUV Maßnahmen zur Förderung und Unterstützung des Vorgehens der Mitgliedstaaten treffen kann. Angesichts der Zahl und der Tragweite der in der vorstehenden Randnummer angeführten Bestimmungen, zu denen, wie der Generalanwalt in Nr. 158 seiner Schlussanträge ausgeführt hat, Verpflichtungen gehören, die gegenüber den oben in Rn. 295 zusammengefassten Verpflichtungen weitgehend autonomen Charakter haben, ist davon auszugehen, dass dieser Teil der geplanten Übereinkunft gegenüber den letztgenannten Verpflichtungen nicht rein

- akzessorisch ist und keine „äußerst begrenzte“ Tragweite hat. Folglich müsste auch Art. 84 AEUV zu den Rechtsgrundlagen des Rechtsakts über den Abschluss der geplanten Übereinkunft gehören.
- 299 Schließlich betreffen die Art. 33 bis 43 in Kapitel V des Übereinkommens von Istanbul insbesondere die Verpflichtung der Vertragsparteien, eine Beeinträchtigung der psychischen Unversehrtheit einer Person durch Nötigung oder Drohung, wiederholte Bedrohungen einer anderen Person, die dazu führen, dass sie um ihre Sicherheit fürchtet, körperliche Gewalt, nicht einverständliche sexuell bestimmte Handlungen, ein Verhalten, durch das eine erwachsene Person oder ein Kind zur Eheschließung gezwungen wird, die Entfernung, Infibulation oder jede sonstige Verstümmelung der Genitalien einer Frau, die Durchführung einer Abtreibung an einer Frau ohne deren vorherige Zustimmung, die Durchführung eines chirurgischen Eingriffs, durch den die Fähigkeit einer Frau zur natürlichen Fortpflanzung ohne deren Zustimmung beendet wird, sowie jede Form von ungewolltem sexuell bestimmtem verbalem, nonverbalem oder körperlichem Verhalten, das die Würde einer Person verletzt, insbesondere wenn dadurch ein Umfeld der Einschüchterung, Feindseligkeit, Erniedrigung, Entwürdigung oder Beleidigung geschaffen wird, den Versuch einer solchen Handlung und die Beihilfe oder Anstiftung zu ihr unter Strafe zu stellen und mit wirksamen, angemessenen und abschreckenden Sanktionen zu bedrohen.
- 300 Insoweit verleiht Art. 83 Abs. 1 AEUV der Union u. a. im Bereich des Menschenhandels und der sexuellen Ausbeutung von Frauen und Kindern die Zuständigkeit für die Schaffung von Mindestvorschriften zur Festlegung von Straftaten und Strafen.
- 301 Wie vor allem die Kommission geltend gemacht hat und wie der Generalanwalt in Nr. 155 seiner Schlussanträge im Wesentlichen ausgeführt hat, überschneiden sich die oben in Rn. 299 dargestellten Verpflichtungen aus dem Übereinkommen von Istanbul und der Handlungsspielraum, über den die Union nach Art. 83 Abs. 1 AEUV verfügt, in so geringem Maß, dass den in diesem Teil des Übereinkommens enthaltenen und in den genannten Handlungsspielraum fallenden Verpflichtungen eine „äußerst begrenzte“ Tragweite für die Union beizumessen ist, so dass diese Bestimmung nicht zu den Rechtsgrundlagen des Rechtsakts über den Abschluss der geplanten Übereinkunft gehören müsste.
- 302 Zweitens ergibt sich in Bezug auf Asyl und das Verbot der Zurückweisung, auf die sich das Kapitel VII des Übereinkommens von Istanbul bezieht, aus der oben in den Rn. 30 bis 32 enthaltenen Zusammenfassung der Art. 59 bis 61 des Übereinkommens, dass diese Bestimmungen im Wesentlichen Verpflichtungen in Bezug auf die Erteilung einer eigenständigen und verlängerbaren Aufenthaltserlaubnis, die Wiedererlangung des infolge einer Zwangsheirat verlorenen Aufenthaltsstatus, die Aussetzung von Ausweisungsverfahren, die Zuerkennung eines subsidiären Schutzes, die geschlechtersensible Auslegung aller in dem am 28. Juli 1951 in Genf unterzeichneten Abkommen über die Rechtsstellung der Flüchtlinge (United Nations Treaty Series, Bd. 189, S. 150) aufgeführten Gründe für die Gewährung des Flüchtlingsstatus und unter bestimmten Umständen ein Verbot der Zurückweisung vorsehen.
- 303 Zwischen den Beteiligten am vorliegenden Verfahren ist unstrittig, dass solche Verpflichtungen in den Anwendungsbereich von Art. 78 Abs. 2 AEUV fallen.
- 304 Wie der Generalanwalt in den Nrn. 160 bis 162 seiner Schlussanträge ausgeführt hat, enthält das Übereinkommen von Istanbul zwar nur drei Artikel zu den oben in Rn. 302 genannten Bereichen, doch diese Artikel bilden ein eigenes Kapitel des Übereinkommens und sehen genaue und

weitreichende Verpflichtungen vor, die gegebenenfalls eine Anpassung der Rechtsvorschriften der Vertragsparteien in diesen Bereichen erforderlich machen. Unter diesen Umständen kann dieser Teil nicht als nebensächlich oder von „äußerst begrenzter“ Tragweite im Sinne der oben in den Rn. 285 und 286 angeführten Rechtsprechung angesehen werden, so dass Art. 78 Abs. 2 AEUV zu den Rechtsgrundlagen des Rechtsakts über den Abschluss der geplanten Übereinkunft gehören müsste.

- 305 Drittens steht zunächst fest, dass ein erheblicher Teil der Verpflichtungen im Zusammenhang mit der Ergreifung vorbeugender Maßnahmen, die durch die Art. 7, 8, 10 und 11 in Kapitel II, die Art. 12 bis 16 in Kapitel III, die Art. 18 bis 28 in Kapitel IV, die Art. 51 bis 53 in Kapitel VI sowie die Art. 62 und 63 in Kapitel VIII des Übereinkommens von Istanbul aufgestellt werden und oben in Rn. 297 zusammengefasst worden sind, im Wesentlichen auch für die Verwaltungsbediensteten der Union sowie für die Besucher der Räumlichkeiten und Gebäude ihrer Organe, Einrichtungen und sonstigen Stellen gelten würden. Das Gleiche würde sodann für eine Reihe von Verpflichtungen gelten, die sich aus den Art. 49, 50 und 56 in Kapitel VI sowie den Art. 63 bis 65 in Kapitel VIII des Übereinkommens ergeben und oben in Rn. 295 zusammengefasst worden sind. Schließlich können sich zusätzliche Verpflichtungen – wie die in Art. 30 des Übereinkommens vorgesehene Pflicht zur Zahlung einer angemessenen Entschädigung an die Opfer von Gewalt – für die Union speziell in Bezug auf ihre öffentliche Verwaltung ergeben.
- 306 Dazu hat sich der Rat im siebten Erwägungsgrund der Unterzeichnungsbeschlüsse 2017/865 und 2017/866 im Wesentlichen dahin gehend geäußert, dass solche Verpflichtungen in den Anwendungsbereich von Art. 336 AEUV fallen.
- 307 Wie der Generalanwalt in Nr. 164 seiner Schlussanträge ausgeführt hat, würde sich die Union hinsichtlich ihrer eigenen öffentlichen Verwaltung, anders als bei den von Art. 82 Abs. 2 AEUV und Art. 84 AEUV erfassten Bereichen, nicht auf die Schaffung von Mindestvorschriften oder Unterstützungsmaßnahmen beschränken können, sondern müsste selbst die vollständige Einhaltung der oben in Rn. 305 beschriebenen Verpflichtungen gewährleisten.
- 308 Daraus folgt, dass diese Komponente der geplanten Übereinkunft in Anbetracht der Zahl der betroffenen Bestimmungen und der Tragweite der von der Union insoweit für ihre öffentliche Verwaltung zu übernehmenden Verpflichtungen sowie der begrenzten Zahl der unter die geplante Übereinkunft fallenden Bereiche weder rein nebensächlich ist noch eine „äußerst begrenzte“ Tragweite hat, so dass Art. 336 AEUV zu den Rechtsgrundlagen des Rechtsakts über den Abschluss dieser Übereinkunft gehören müsste.
- 309 Viertens genügt hinsichtlich der Verpflichtungen, die sich für die Union aus den Art. 66 bis 70 in Kapitel IX und aus Art. 74 in Kapitel XII des Übereinkommens von Istanbul, die den Überwachungsmechanismus und die Beilegung von Streitigkeiten betreffen, ergeben würden, der Hinweis, dass die Zuständigkeit der Union für die Eingehung internationaler Verpflichtungen die Zuständigkeit einschließt, diese Verpflichtungen mit organisatorischen Bestimmungen zu flankieren. Dass sie in der Übereinkunft enthalten sind, wirkt sich nicht auf die Art der Zuständigkeit für deren Abschluss aus. Diese Bestimmungen haben nämlich Hilfscharakter und fallen damit in die gleiche Zuständigkeit wie die materiell-rechtlichen Bestimmungen, denen sie zur Seite gestellt sind (vgl. in diesem Sinne Gutachten 2/15 [Freihandelsabkommen mit Singapur] vom 16. Mai 2017, EU:C:2017:376, Rn. 276 und die dort angeführte Rechtsprechung).

- 310 Überdies ist den Ausführungen des Generalanwalts in Nr. 165 seiner Schlussanträge beizupflichten, dass die Kumulierung der im vorliegenden Gutachten herausgearbeiteten geeigneten Rechtsgrundlagen nicht gegen die oben in Rn. 288 angeführte Rechtsprechung verstößt, da alle diese Rechtsgrundlagen das gleiche interne Verfahren für den Erlass des Beschlusses über den Abschluss der geplanten Übereinkunft gemäß Art. 218 AEUV vorsehen, und zwar das ordentliche Gesetzgebungsverfahren.
- 311 Demnach ist auf Buchst. a der ersten Frage des Gutachtenantrags zu antworten, dass die geeignete materielle Rechtsgrundlage für den Erlass des Rechtsakts des Rates über den Abschluss des Teils des Übereinkommens von Istanbul, der Gegenstand der geplanten Übereinkunft im Sinne von Art. 218 Abs. 11 AEUV ist, durch die Union aus Art. 78 Abs. 2, Art. 82 Abs. 2 sowie den Art. 84 und 336 AEUV besteht.

***D. Zur Aufspaltung des Rechtsakts über den Abschluss des Übereinkommens von Istanbul in zwei gesonderte Beschlüsse***

- 312 In Anbetracht der Feststellungen in den Rn. 228 und 294 des vorliegenden Gutachtens ist davon auszugehen, dass das Parlament mit Buchst. b der ersten Frage des Gutachtenantrags wissen möchte, ob es erforderlich oder möglich ist, den Rechtsakt über den Abschluss des Teils des Übereinkommens von Istanbul, der Gegenstand der geplanten Übereinkunft ist, durch die Union in zwei gesonderte Beschlüsse aufzuspalten.
- 313 Wie sich aus dem Gutachtenantrag und den beim Gerichtshof eingereichten Erklärungen ergibt, steht diese Frage im Zusammenhang mit der Anwendbarkeit des Protokolls Nr. 21 in Bezug auf Irland, da u. a. Art. 78 Abs. 2, Art. 82 Abs. 2 und Art. 84 AEUV, die in Titel V des Dritten Teils des AEU-Vertrags enthalten sind, als geeignete Rechtsgrundlagen für den Abschluss des Übereinkommens ermittelt worden sind. Im Übrigen hat die Republik Bulgarien zwar die potenzielle Relevanz auch des Protokolls Nr. 22 für diese Frage hervorgehoben, doch hat der Rat geltend gemacht, dass die Anwendung dieses Protokolls im vorliegenden Fall zu keinen besonderen Schwierigkeiten geführt habe.
- 314 Zum Protokoll Nr. 21 geht aus den Unterzeichnungsbeschlüssen 2017/865 und 2017/866 hervor, dass sich Irland auf der Grundlage dieses Protokolls nicht am Abschluss des Asyl und das Verbot der Zurückweisung betreffenden Teils des Übereinkommens von Istanbul durch die Union beteiligen möchte, wohl aber am Abschluss der übrigen Teile des Übereinkommens.
- 315 Wie sich aus dem zehnten Erwägungsgrund des Unterzeichnungsbeschlusses 2017/865 sowie dem Vorbringen Irlands und des Rates ergibt, beruht diese Unterscheidung zwischen den verschiedenen Teilen des Übereinkommens von Istanbul darauf, dass Irland durch die Richtlinien 2011/36 und 2011/93 gebunden ist, nicht aber durch die Richtlinien 2011/95 und 2013/32.
- 316 Insoweit ist darauf hinzuweisen, dass sich Irland nach Art. 1 des Protokolls Nr. 21 „nicht an der Annahme von Maßnahmen durch den Rat [beteiligt], die nach dem Dritten Teil Titel V des [AEU-Vertrags] vorgeschlagen werden“.
- 317 Nach Art. 2 des Protokolls Nr. 21 „sind Vorschriften des Dritten Teils Titel V des [AEU-Vertrags], nach jenem Titel beschlossene Maßnahmen, Vorschriften internationaler Übereinkünfte, die von der Union nach jenem Titel geschlossen werden, sowie Entscheidungen des Gerichtshofs der Europäischen Union, in denen solche Vorschriften oder Maßnahmen ausgelegt werden, für ... Irland nicht bindend oder anwendbar“, und „diese Vorschriften, Maßnahmen oder

Entscheidungen berühren in keiner Weise die Zuständigkeiten, Rechte und Pflichten“ dieses Mitgliedstaats. Ebenso wenig berühren diese Vorschriften, Maßnahmen oder Entscheidungen „in irgendeiner Weise den Besitzstand der Gemeinschaft oder der Union oder sind ... Teil des Unionsrechts, soweit sie auf ... Irland Anwendung finden“.

318 Nach Art. 3 des Protokolls Nr. 21 kann Irland jedoch „mitteilen, dass es sich an der Annahme und Anwendung der betreffenden Maßnahme beteiligen möchte, was dem betreffenden [Mitgliedstaat] daraufhin gestattet ist“.

319 Nach Art. 4 des Protokolls Nr. 21 kann Irland „nach der Annahme einer Maßnahme nach dem Dritten Teil Titel V des [AEU-Vertrags] durch den Rat ... jederzeit mitteilen, dass es die Maßnahme anzunehmen wünscht“.

320 Nach Art. 4a Abs. 1 des Protokolls Nr. 21 gelten dessen Bestimmungen „für ... Irland auch für nach dem Dritten Teil Titel V des [AEU-Vertrags] vorgeschlagene oder erlassene Maßnahmen, mit denen eine bestehende Maßnahme, die für [Irland] bindend ist, geändert wird“.

321 Wie der Generalanwalt in den Nrn. 186 bis 189 seiner Schlussanträge ausgeführt hat, geht aus den Art. 1 bis 4a des Protokolls Nr. 21 hervor, dass nicht davon ausgegangen werden kann, dass die Beteiligung Irlands an den Richtlinien 2011/36 und 2011/93 automatisch zu einer Verpflichtung dieses Mitgliedstaats führt, sich am Abschluss des entsprechenden Teils des Übereinkommens von Istanbul durch die Union zu beteiligen. Vorbehaltlich des in Art. 4a Abs. 2 des Protokolls vorgesehenen Verfahrens, um dessen Anwendung es im vorliegenden Verfahren nicht geht, stellen diese Bestimmungen nämlich eindeutig klar, dass Irland, sofern es nicht mitteilt, dass es sich an der Annahme und Anwendung der betreffenden Maßnahme beteiligen möchte, weder an den ursprünglichen unter den Dritten Teil von Titel V des AEU-Vertrags fallenden Maßnahmen beteiligt ist noch an den unter diesen Titel fallenden Maßnahmen, mit denen eine bestehende Maßnahme, die für Irland bindend ist, geändert wird.

322 Diese Auslegung wird durch eine systematische Auslegung des Protokolls Nr. 21 bestätigt, aus der sich ergibt, dass dessen Art. 2 nicht unabhängig von Art. 1 verstanden oder angewandt werden darf. Die in Art. 2 vorgesehene Regel, wonach Irland nach Art. 1 und vorbehaltlich der Art. 3, 4 und 6 des Protokolls nicht an die dort genannten Maßnahmen, Vorschriften und Entscheidungen gebunden ist, ist nämlich untrennbar mit der in Art. 1 vorgesehenen Regel verbunden, wonach sich Irland nicht an der Annahme von Maßnahmen beteiligt, die nach dem Dritten Teil von Titel V des AEU-Vertrags vorgeschlagen werden, so dass diese beiden Regeln nicht unabhängig voneinander verstanden werden können (vgl. entsprechend Gutachten 1/15 [PNR-Abkommen EU-Kanada] vom 26. Juli 2017, EU:C:2017:592, Rn. 115 und 116).

323 Es liefe somit dem mit dem Protokoll Nr. 21 verfolgten Ziel zuwider, wenn Irland gestattet würde, sich am Erlass eines Unionsrechtsakts zu beteiligen, ohne an ihn gebunden zu sein, oder wenn Irland an einen solchen Rechtsakt gebunden wäre, ohne an seinem Erlass beteiligt gewesen zu sein (vgl. in diesem Sinne und entsprechend Gutachten 1/15 [PNR-Abkommen EU-Kanada] vom 26. Juli 2017, EU:C:2017:592, Rn. 116).

324 Der Gerichtshof hat ferner klargestellt, dass das Protokoll Nr. 21 keine wie auch immer gearteten Auswirkungen auf die Frage der geeigneten Rechtsgrundlage für den Erlass des betreffenden Beschlusses haben kann (Gutachten 1/15 [PNR-Abkommen EU-Kanada] vom 26. Juli 2017, EU:C:2017:592, Rn. 108).

- 325 Die in der Rechtsprechung des Gerichtshofs herausgearbeitete Regel, wonach die materielle Rechtsgrundlage eines Rechtsakts für die bei seinem Erlass zu befolgenden Verfahren maßgebend ist, gilt nämlich nicht nur für die beim Erlass eines internen Rechtsakts vorgesehenen Verfahren, sondern auch für diejenigen, die auf den Abschluss internationaler Übereinkünfte anwendbar sind (Urteil vom 24. Juni 2014, Parlament/Rat, C-658/11, EU:C:2014:2025, Rn. 57).
- 326 Folglich sind die geeigneten Rechtsgrundlagen für den Abschluss der geplanten Übereinkunft für die Anwendbarkeit von Art. 1 des Protokolls Nr. 21 maßgebend, und nach dieser Bestimmung ist die Beteiligung Irlands am Erlass des Rechtsakts über den Abschluss der Übereinkunft wiederum maßgebend dafür, ob nach Art. 2 des Protokolls dieser Rechtsakt für Irland bindend ist und damit die Bestimmungen des Übereinkommens von Istanbul, die Gegenstand der geplanten Übereinkunft sind, auf Irland anwendbar sind.
- 327 Diese untrennbare Verbindung zwischen den Art. 1 und 2 des Protokolls Nr. 21 sowie der Umstand, dass keine Bestimmung dieses Protokolls eine teilweise Beteiligung an einer Maßnahme vorsieht, schließen eine selektive Beteiligung an den von diesen Artikeln erfassten Maßnahmen aus. Diese Feststellung wird durch den Wortlaut von Art. 3 des Protokolls bestätigt, wonach Irland nur mitteilen kann, dass es sich an der Annahme und Anwendung „der betreffenden Maßnahme“ beteiligen möchte.
- 328 Demzufolge lässt das Protokoll Nr. 21 es nicht zu, den Rechtsakt über den Abschluss der geplanten Übereinkunft in zwei Beschlüsse aufzuspalten, um es Irland zu ermöglichen, sich am Erlass eines von ihnen, nicht aber am Erlass des anderen zu beteiligen, obwohl jeder dieser Beschlüsse – wie die Unterzeichnungsbeschlüsse 2017/865 und 2017/866 – Maßnahmen betreffen würde, die unter den Dritten Teil von Titel V des AEU-Vertrags und damit in den Anwendungsbereich des Protokolls fallen.
- 329 Eine solche Aufspaltung eines Rechtsakts über den Abschluss einer geplanten Übereinkunft in zwei oder mehr Beschlüsse stünde überdies im Widerspruch sowohl zu der oben in den Rn. 285 bis 287 angeführten Rechtsprechung als auch zum Wortlaut von Art. 13 Abs. 2 EUV, wonach die Organe u. a. nach den Verfahren, Bedingungen und Zielen handeln müssen, die in den Verträgen festgelegt sind, sowie zu der oben in Rn. 232 angeführten Rechtsprechung, wonach die Regeln über die Willensbildung der Unionsorgane in den Verträgen festgelegt sind und nicht zur Disposition der Mitgliedstaaten oder der Organe selbst stehen.
- 330 Wie der Generalanwalt in Nr. 182 seiner Schlussanträge ausgeführt hat, können jedoch, wenn feststeht, dass der Rechtsakt über den Abschluss einer internationalen Übereinkunft mehrere Zielsetzungen hat oder mehrere Komponenten umfasst, die untrennbar miteinander verbunden sind, ohne dass die eine gegenüber der anderen als nebensächlich anzusehen ist, so dass für den Rechtsakt verschiedene Rechtsgrundlagen gelten, unterschiedliche Abstimmungsregeln im Rat zur Unvereinbarkeit dieser Rechtsgrundlagen führen (vgl. in diesem Sinne Gutachten 1/15 [PNR-Abkommen EU-Kanada] vom 26. Juli 2017, EU:C:2017:592, Rn. 109).
- 331 In einem solchen Fall kann es sich als erforderlich erweisen, zum Erlass eines Rechtsakts über den Abschluss einer geplanten internationalen Übereinkunft zwei oder mehr Beschlüsse zu erlassen (vgl. in diesem Sinne Urteil vom 2. September 2021, Kommission/Rat [Abkommen mit Armenien], C-180/20, EU:C:2021:658, Rn. 40).
- 332 Folglich kann es Situationen geben, in denen es objektiv notwendig erscheint, den Rechtsakt über den Abschluss einer geplanten Übereinkunft in zwei oder mehr Beschlüsse aufzuspalten.

- 333 Dies kann etwa dann der Fall sein, wenn mit einer solchen Aufspaltung dem Umstand Rechnung getragen werden soll, dass sich Irland nicht an den geplanten Maßnahmen für den Abschluss einer internationalen Übereinkunft, die in den Anwendungsbereich des Protokolls Nr. 21 fallen, beteiligt, während andere geplante Maßnahmen für den Abschluss der Übereinkunft nicht in dessen Anwendungsbereich fallen.
- 334 Es kann auch dann der Fall sein, wenn mit einer solchen Aufspaltung dem Umstand Rechnung getragen werden soll, dass sich das Königreich Dänemark nicht an den geplanten Maßnahmen für den Abschluss einer internationalen Übereinkunft, die in den Anwendungsbereich des Protokolls Nr. 22 fallen, beteiligt, während andere geplante Maßnahmen für den Abschluss der Übereinkunft nicht in dessen Anwendungsbereich fallen.
- 335 Insoweit ist darauf hinzuweisen, dass mit dem Protokoll Nr. 22, wie sich aus den Abs. 3 bis 5 seiner Präambel ergibt, ein Rechtsrahmen festgelegt werden soll, der es den Mitgliedstaaten ermöglicht, ihre Zusammenarbeit im Bereich des Raums der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts durch den Erlass von Maßnahmen ohne Beteiligung des Königreichs Dänemark, die für diesen Mitgliedstaat nicht bindend sind, weiter auszubauen, und dem Königreich Dänemark zugleich die Option bietet, sich am Erlass von Maßnahmen in diesem Bereich zu beteiligen und an sie unter den Bedingungen von Art. 8 des Protokolls gebunden zu sein. Hierzu heißt es in Art. 1 Abs. 1 des Protokolls Nr. 22, dass sich das Königreich Dänemark nicht an der Annahme von Maßnahmen durch den Rat beteiligt, die nach dem Dritten Teil von Titel V des AEU-Vertrags vorgeschlagen werden, und Art. 2 des Protokolls sieht vor, dass solche Maßnahmen für das Königreich Dänemark nicht bindend sind (vgl. in diesem Sinne Gutachten 1/15 [PNR-Abkommen EU-Kanada] vom 26. Juli 2017, EU:C:2017:592, Rn. 111 und 112).
- 336 Im vorliegenden Fall ergibt sich aus der Antwort auf Buchst. a der ersten Frage, dass sich unter den Bestandteilen der materiellen Rechtsgrundlage des Rechtsakts über den Abschluss der geplanten Übereinkunft Art. 336 AEUV befindet, der nicht zum Dritten Teil von Titel V des AEU-Vertrags gehört und damit auch nicht in den Anwendungsbereich der Protokolle Nr. 21 und Nr. 22 fällt. Unter diesen Bedingungen kann eine objektive Notwendigkeit zur Aufspaltung des Rechtsakts über den Abschluss der Übereinkunft bestehen, um dem Umstand Rechnung zu tragen, dass sich Irland oder das Königreich Dänemark nicht am Abschluss der Übereinkunft beteiligt, soweit damit eine Ausübung der Außenkompetenzen der Union gemäß Art. 78 Abs. 2 AEUV, Art. 82 Abs. 2 AEUV und Art. 84 AEUV verbunden ist.
- 337 Infolgedessen ist auf Buchst. b der ersten Frage des Gutachtenantrags zu antworten, dass die Protokolle Nr. 21 und Nr. 22 eine Aufspaltung des Rechtsakts des Rates über den Abschluss des Teils des Übereinkommens von Istanbul, der Gegenstand der geplanten Übereinkunft ist, in zwei gesonderte Beschlüsse nur rechtfertigen, soweit eine solche Aufteilung dem Umstand Rechnung tragen soll, dass sich Irland oder das Königreich Dänemark nicht an den Maßnahmen zum Abschluss dieser Übereinkunft, die in den Anwendungsbereich der Protokolle fallen, in ihrer Gesamtheit beteiligt.

## VII. Antwort auf den Gutachtenantrag

- 338 Nach alledem ist wie folgt zu antworten:
- Unter dem Vorbehalt, dass die in Art. 218 Abs. 2, 6 und 8 AEUV vorgesehenen Anforderungen jederzeit in vollem Umfang beachtet werden, verbieten die Verträge es dem Rat nicht, im

Einklang mit seiner Geschäftsordnung vor dem Erlass des Beschlusses über den Abschluss des Übereinkommens von Istanbul durch die Union die „einstimmige Entscheidung“ der Mitgliedstaaten abzuwarten, in den in ihre Zuständigkeit fallenden Bereichen an das Übereinkommen gebunden zu sein. Sie verbieten es ihm hingegen, dem in diesem Artikel vorgesehenen Abschlussverfahren einen weiteren Schritt hinzuzufügen, indem der Erlass des Beschlusses über den Abschluss des Übereinkommens von der vorherigen Feststellung einer solchen „einstimmigen Entscheidung“ abhängig gemacht wird.

- Die geeignete materielle Rechtsgrundlage für den Erlass des Rechtsakts des Rates über den Abschluss des Teils des Übereinkommens von Istanbul, der Gegenstand der geplanten Übereinkunft im Sinne von Art. 218 Abs. 11 AEUV ist, durch die Union besteht aus Art. 78 Abs. 2, Art. 82 Abs. 2 sowie den Art. 84 und 336 AEUV.
- Die Protokolle Nr. 21 und Nr. 22 rechtfertigen eine Aufspaltung des Rechtsakts des Rates über den Abschluss des Teils des Übereinkommens von Istanbul, der Gegenstand der geplanten Übereinkunft ist, in zwei gesonderte Beschlüsse nur, soweit eine solche Aufteilung dem Umstand Rechnung tragen soll, dass sich Irland oder das Königreich Dänemark nicht an den Maßnahmen zum Abschluss dieser Übereinkunft, die in den Anwendungsbereich der Protokolle fallen, in ihrer Gesamtheit beteiligt.

Folglich äußert sich der Gerichtshof (Große Kammer) gutachtlich wie folgt:

1. **Unter dem Vorbehalt, dass die in Art. 218 Abs. 2, 6 und 8 AEUV vorgesehenen Anforderungen jederzeit in vollem Umfang beachtet werden, verbieten die Verträge es dem Rat der Europäischen Union nicht, im Einklang mit seiner Geschäftsordnung vor dem Erlass des Beschlusses über den Abschluss des Übereinkommens des Europarats zur Verhütung und Bekämpfung von Gewalt gegen Frauen und häuslicher Gewalt (Übereinkommen von Istanbul) durch die Europäische Union die „einstimmige Entscheidung“ der Mitgliedstaaten abzuwarten, in den in ihre Zuständigkeit fallenden Bereichen an das Übereinkommen gebunden zu sein. Sie verbieten es ihm hingegen, dem in diesem Artikel vorgesehenen Abschlussverfahren einen weiteren Schritt hinzuzufügen, indem der Erlass des Beschlusses über den Abschluss des Übereinkommens von der vorherigen Feststellung einer solchen „einstimmigen Entscheidung“ abhängig gemacht wird.**
2. **Die geeignete materielle Rechtsgrundlage für den Erlass des Rechtsakts des Rates über den Abschluss des Teils des Übereinkommens von Istanbul, der Gegenstand der geplanten Übereinkunft im Sinne von Art. 218 Abs. 11 AEUV ist, durch die Union besteht aus Art. 78 Abs. 2, Art. 82 Abs. 2 sowie den Art. 84 und 336 AEUV.**
3. **Das dem EU-Vertrag und dem AEU-Vertrag beigefügte Protokoll (Nr. 21) über die Position des Vereinigten Königreichs und Irlands hinsichtlich des Raums der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts und das dem EU-Vertrag und dem AEU-Vertrag beigefügte Protokoll (Nr. 22) über die Position Dänemarks rechtfertigen eine Aufspaltung des Rechtsakts des Rates über den Abschluss des Teils des Übereinkommens von Istanbul, der Gegenstand der geplanten Übereinkunft ist, in zwei gesonderte Beschlüsse nur, soweit eine solche Aufteilung dem Umstand Rechnung tragen soll, dass sich Irland oder das Königreich Dänemark nicht an den Maßnahmen zum Abschluss dieser Übereinkunft, die in den Anwendungsbereich der Protokolle fallen, in ihrer Gesamtheit beteiligt.**

Lenaerts

Silva de Lapuerta

Arabadjiev

Prechal

Vilaras

Ilešič

Bay Larsen

Kumin

Wahl

von Danwitz

Biltgen

Jürimäe

Rossi

Jarukaitis

Jääskinen

Verkündet in öffentlicher Sitzung in Luxemburg am 6. Oktober 2021.

Der Kanzler

A. Calot Escobar

Der Präsident

K. Lenaerts