

Studien zur Staatspraxis

Band 2

Michael Heinke

Institutionelle Praxis als Verfassungslaboratorium

Zur verfassungsrechtlichen Bedeutung
interinstitutioneller Praxis im Europarecht



Berliner
Wissenschafts-Verlag

Vorwort

Dieses Buch ist im Rahmen des Forschungsprojekts „Die verfassungsrechtliche Bedeutung der Staatspraxis“ entstanden, das von der Fritz Thyssen Stiftung gefördert wurde.

Ich danke der Fritz Thyssen Stiftung sehr für diese Förderung, genauso dem Berliner Wissenschafts-Verlag für die gute und stets angenehme Zusammenarbeit bei der Publikation.

Herzlich bedanken möchte ich mich auch bei Professor Dr. Andreas Funke, der mir vorschlug, dieses Thema zu bearbeiten und der mich immer in jeder Hinsicht bei der Arbeit unterstützt hat.

Diesem Buch sind Anregungen und Verbesserungen von vielen Seiten zugute gekommen. Besonders Julia Schulze und Christoph Beißner haben mir sehr geholfen, Texte und Ideen zu verbessern und zu schärfen. Auch Ihnen möchte ich deswegen besonders danken.

Ein großer Dank geht auch an meine Kolleg*innen, die mir bei der Recherche und Korrektur sehr geholfen haben: Veronika Graßl, Senta Hirscheider, Lena Wentzler, Bruno Kuffer und Tim Kraus.

Berlin, August 2020

Michael Heinke

Inhaltsverzeichnis

Zur Einführung.....	9
A. Institutionelle Praxis im Trilog als Generator normativer Wirklichkeit im institutionellen Europarecht?	11
B. The Story of „The Spitzenkandidaten“: Zur Dynamik der Organpraxis im rechtlichen Kontext – Eine Einführung....	19
C. Die Entwicklung des institutionellen Rahmens des Europäischen Gemeinschaftsrechts.....	29
1. Der Bedeutungswandel des Europäischen Parlaments	29
2. Der Name des Parlaments	30
3. Sitz und Arbeitsorte des Parlaments	31
4. Das Anhörungsrecht des Parlaments	38
5. Ungeschriebene Zuständigkeiten.....	41
6. Kontrolle durch das Parlament.....	42
7. Initiativrecht des Parlaments.....	43
8. Die Erweiterung der legislativen Kompetenzen der Versammlung	47
a.) Den Haag 1969.....	47
b.) Der Haushaltsvertrag von 1970.....	48
c.) Vertrag zur Änderung bestimmter Finanzvorschriften vom 22. Juli 1975	50
d.) Das Konzertierungsverfahren von 1975	51
e.) Gemeinsame Erklärung zum Haushaltsverfahren.....	53
f.) Einheitliche Europäische Akte und die Fortführung des Konzertierungsverfahrens	55
g.) Das Kodezisionsverfahren nach Maastricht	58
h.) Die Mitbestimmung nach den Verträgen von Amsterdam und Nizza ..	62
i.) Das ordentliche Gesetzgebungsverfahren nach dem Vertrag von Lissabon	63
j.) Das Zustimmungsverfahren	64
k.) Die Praxis der ordentlichen Gesetzgebung – Vom Vermittlungsverfahren zur Trilogisierung der ersten Lesung.....	65
aa.) Trilogie als Normalfall der ordentlichen Gesetzgebung	66

Inhaltsverzeichnis

bb.) Trilogie: Informalität und Konsensprinzip	67
cc.) Trilogie zwischen Effizienz und fehlender Legitimation	69
dd.) Verfahren der Europäischen Bürgerbeauftragten Emily O'Reilly wegen der fehlenden Transparenz der Trilogie.....	71
ee.) Rechtmäßigkeit der Trilogie?	74
l.) Rückblick: Von der Konzertierung zur Mitentscheidung zum Trilog – Der institutionelle Wandel zwischen Formalisierung und Informalisierung.....	75
9. Komitologie vor dem Vertrag von Lissabon	76
a.) Die Anfänge der Komitologie – Die Verwaltungsausschüsse für Agrarprodukte	79
b.) Das Regelungsausschussverfahren.....	82
c.) Konstitutionalisierung der Komitologie durch die EEA.....	83
d.) Der Einfluss des Europäischen Parlaments auf die Komitologie.....	84
e.) Der erste Komitologiebeschluss (1987)	86
f.) Komitologie nach dem Vertrag von Maastricht	87
g.) Der zweite Komitologiebeschluss	89
h.) Der dritte Komitologiebeschluss des Rates (2006)	91
10. Komitologie und delegierte Rechtsetzung nach dem Vertrag von Lissabon	92
a.) Delegierte Rechtssetzung nach Art. 290 AEUV	93
b.) Implementierungsrechtsakte nach Art. 291 AEUV	94
c.) Praxis der Durchführungsbestimmungen nach Art. 290 und Art. 291 AEUV.....	95
d.) Von der delegierten Rechtsetzung zurück zur Komitologie?.....	95
D. Exkurs:	
Der Rechtsstaatsmechanismus der Kommission	99
1. Art. 7 EUV als Rechtsgrundlage.....	101
2. Die „Causa Österreich“.....	102
3. Das dreistufige Verfahren nach Art. 7 EUV.....	104
4. Rechtsstaatsmechanismus gegen den Mitgliedsstaat Polen	106
Literaturverzeichnis	115

Zur Einführung

Die Studie „Institutionelle Praxis als Verfassungslaboratorium? Zur verfassungsrechtlichen Bedeutung interinstitutioneller Praxis im Europarecht“ von Michael Heinke setzt die Schriftenreihe „Studien zur Staatspraxis“ fort. Diese Reihe soll Arbeiten versammeln, die sich einem von der Rechtswissenschaft vernachlässigten, aus vielen Gründen nur schwer zu erschließenden Forschungsfeld zuwenden – der „Staatspraxis“. Im Kern geht es dabei um die tatsächliche Handhabung der Verfassung durch die Staatsorgane. Der Zugang zur Staatspraxis hängt nicht zuletzt von gewissen Vorverständnissen ab. Die Rechtswissenschaft neigt dazu, das Recht als ein Phänomen anzusehen, das nur im Bereich des „Sollens“ angesiedelt ist. Sie stellt dann den Inhalt geltender Rechtsnormen in den Vordergrund und vernachlässigt die praktische Handhabung des Verfassungsrechts. Aber dies greift zu kurz. Am augenfälligsten ist der Befund, dass Verweise auf die bestehende Staatspraxis seit langem schon in Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts zu finden sind. Das könnte bedeuten, dass das Verhalten der Staatsorgane den Inhalt des Verfassungsrechts prägt, womit die übliche Vorstellung von der steuernden Wirkung des Rechts auf den Kopf gestellt wäre. Wie soll mit dieser Spannung juristisch umgegangen werden? Sich der Staatspraxis zuzuwenden ist aber auch deshalb wichtig, weil viele Bestimmungen des Verfassungsrechts zwar angewendet und befolgt werden, diese Vorgänge aber nie Gegenstand gerichtlicher Entscheidungen werden. Die Rechtswissenschaft verliert sie damit leicht aus dem Blick. Jedoch ist es in methodischer Hinsicht alles andere als einfach, Staatspraxis juristisch zum Gegenstand zu machen. Wenig ergiebig wäre es, die Verfassungswirklichkeit so in den Blick zu nehmen, wie es die Politikwissenschaft oder die (Verfassungs-)soziologie tun, d. h. primär empirisch. Für die Rechtswissenschaft gilt es vielmehr, das Wechselspiel von Normgeltung und Normpraxis zu erfassen und zu beschreiben. Vorbilder gibt es für eine solche *Verfassungstat-sachenforschung* kaum.

Die Studie von Michael Heinke ist im Rahmen des Forschungsprojekts „Zur verfassungsrechtlichen Bedeutung der Staatspraxis“ entstanden, das von 2015–2017 am Lehrstuhl für Öffentliches Recht und Rechtsphilosophie der Friedrich-Alexander-Universität Erlangen-Nürnberg angesiedelt war. In mehreren Teilstudien wurden darin einzelne Bereiche des Verfassungsrechts „rechtstatsächlich“ erkundet. Herr Heinke widmet sich nicht dem nationalen, sondern dem europäischen Verfassungsrecht. Seine Studie betritt Neuland: Natürlich ist seit langem klar, dass das europäische Unionsrecht einer besonderen Dynamik unterliegt, die sich dem eigenartigen Wechselspiel von europäischer Organpraxis und mitgliedstaatlichen Vertragsschlüssen verdankt. Juristische Detailuntersuchungen dieser komplexen Vorgänge gibt es bislang aber kaum. Herr Heinke musste zunächst den begrifflichen Rahmen des Forschungsprojekts mo-

Zur Einführung

difizieren: Nicht Staatspraxis, sondern institutionelle Praxis auf Unionsebene ist das Thema. Aus dem denkbar weiten Gegenstandsbereich, der von den Regeln des parlamentarischen Betriebs über das Verfahren der Gesetzgebung bis hin zu den Vorgaben über die Wirtschafts- und Währungsunion reicht, hat Herr Heinke gewissermaßen explorativ das Rechtsetzungsverfahren als Schwerpunkt gewählt. Anhand des sogenannten Trilogs, der von der Praxis entwickelten informalen Ergänzung der Regeln des Vertrages über die Arbeitsweise der Europäischen Union, veranschaulicht er die Bedeutung institutioneller Praxis im Unionsrecht. Dabei hat es sich für die Untersuchung als notwendig erwiesen, das Phänomen in die historische Evolution des europäischen Gemeinschaftsrechts einzuordnen. Eingerahmt wird dieser Schwerpunkt durch Untersuchungen zur Bedeutung der Praxis bei den Wahlen zum Europäischen Parlament und bei der Kontrolle rechtsstaatlicher Verfassungsstrukturen auf mitgliedstaatlicher Ebene. Insgesamt wird damit anschaulich, dass und wie stark das europäische Unionsrecht, wie Herr Heinke schreibt, normative Wirklichkeit generiert.

Prof. Dr. Andreas Funke

Lehrstuhl für Öffentliches Recht und Rechtsphilosophie, Friedrich-Alexander-Universität Erlangen-Nürnberg, Herausgeber der „Studien zur Staatspraxis“

A. Institutionelle Praxis im Trilog als Generator normativer Wirklichkeit im institutionellen Europarecht?

Das Recht der Europäischen Union gilt als dynamisches Rechtssystem, das stetig Veränderungen unterworfen ist und dabei an Komplexität und Dichte zunimmt. Diese dynamische Komponente des europäischen Rechtsverbundes ist dabei aber nicht nur äußerliches Strukturmerkmal oder deskriptiv-analytisches Element, das die empirische und historische Erfassung des Rechtsstoffes erleichtert. Der dynamische Faktor ist vielmehr immanenter Bestandteil des europarechtlichen Normativitätshorizonts und ermöglicht ein Maß an institutioneller Rechtsfortbildung, das in anderen Rechtssystemen in dieser Form nicht möglich wäre. „*Die Konstante im institutionellen System der Europäischen Union ist sein Wandel.*“¹ So beschreibt *Dann* das Kernmerkmal des institutionellen Europarechts, betont dabei aber eine Kontinuität der konstitutionellen Grundkonfiguration des Gemeinschaftsrechts. *Terhechte* charakterisiert die Europäische Union als „*Innovationsverbund*“; die Notwendigkeit zur Innovation sei schon immer Grundlage des Unionsrechts gewesen, die Verfassung der Europäischen Union sei eine „*Innovationsverfassung*“.² Ausdruck dieses dynamischen Wandels sei etwa eine am *effet utile* orientierte Rechtsprechung und die Entwicklung des Grundsatzes des Vorranges und der unmittelbaren Anwendbarkeit des Unionsrechts, welche durch die Rechtsprechung des EuGHs entwickelt wurde, jetzt aber zum festen Bestandteil des materiellen Unionsverfassungsrechts geworden ist.

Dynamische Elemente sind im Verfassungsrecht der Union selbst angelegt und dort ausdrücklich festgeschrieben. Ein wesentliches dynamisches Element der Rechtsfortbildung war dabei immer auch die interinstitutionelle Praxis der Organe der Europäischen Union und ihren Vorgängern. Diese Praxis war oft Vorläufer einer neuen Verfassungsentwicklung, die dann erst im Nachhinein durch die Änderungen und Fortschreibungen der Gründungsverträge primärrechtlich abgesichert wurde. Diese rechtfortbildende Organpraxis ist, in Begleitung mit einer regelmäßigen Revision der verfassungsrechtlichen Grundlagen des Gemeinschaftsrechts, in diesem Sinne ein wichtiger Bestandteil des dynamischen Faktors im institutionellen Europarecht.

Denn Wegmarken des institutionellen Wandels, die sich in zahlreichen Revisionen der Gründungsverträge manifestiert haben, waren in vielen Fällen eine interinstitutionelle Praxis vorausgegangen, welche materiell die Änderungen des Primärrechts vorwegge-

1 *P. Dann*, Die politischen Organe der EU, in: A. v. Bogdandy/J. Bast (Hrsg.), *Europäisches Verfassungsrecht*, 2009, S. 335.

2 *J.P. Terhechte*, Die Europäische Union als Innovationsverbund, *EuR* 1 (2017), S. 3.

A. Institutionelle Praxis im Trilog als Generator normativer Wirklichkeit

nommen hatte. Der Rat, das Parlament und die Kommission waren so als Akteure ständig Teil eines „Verfassungslaboratoriums“³ und entwickeln und erprobten neue institutionelle Formen ihrer Zusammenarbeit und standen dabei immer auch im Konflikt um ihre Kompetenzen. In diesem Zusammenhang lässt sich die hier leitende Frage stellen, ob der so geübten Praxis unter bestimmten Umständen eine normative Wirkung zukommen kann.

Eine in der Forschung bereits umfangreich dargestellte Form der Verfassungsentwicklung durch institutionelles Handeln der Organe sind die durch interinstitutionelle Vereinbarungen zustande gekommenen Verfahren, mit denen die Organe der EU die Ausübung ihrer Kompetenzen abstimmen. 2010 erschien zu diesem speziellen Phänomen der interinstitutionellen Rechtsfortbildung ein Sammelband mit dem Titel *„Interinstitutionelle Vereinbarungen in der Europäischen Union – Wegbereiter der Verfassungsentwicklung“*.⁴ Umfangreich wird dabei dokumentiert, wie durch das Instrument der interinstitutionellen Vereinbarung die primärrechtliche Kompetenzverteilung zwischen den Organen modifiziert und diese Modifizierung dann wiederum durch eine spätere Veränderung des Primärrechts in das Verfassungsrecht des Gemeinschaftsrechts übernommen wird.

Dieses Bild von der innovativen Wirkung der Organpraxis bedarf aber auch einer Einordnung in die Rechtsprechung des EuGHs. Denn dieser geht in ständiger Rechtsprechung davon aus, dass eine Organpraxis die verfassungsrechtlichen Bestimmungen des Primärrechts grundsätzlich nicht abändern kann.

Deshalb ist auch auf der Ebene des Europäischen Rechts ein Blick auf die Rechtsprechung unverzichtbar, um die Existenz und die Bedeutung von verfestigten Verhaltensmustern hinsichtlich der normativen Wirkung der Organpraxis beurteilen zu können. Tatsächlich lassen sich auch Entscheidungen finden, in denen auf die Praxis der Mitgliedsstaaten oder der Organe eingegangen wird. In einer Entscheidung von 1976 hatte der Gerichtshof zunächst die Bedeutung der Praxis der Mitgliedsstaaten im Zusammenhang für die Auslegung der Verträge verneint.⁵ 1994 hatte der Europäische Gerichtshof zumindest entschieden, dass eine *„schlichte Praxis die Vorschriften des EWG-Vertrages nicht überspielen“* könne.⁶ Auch in einer früheren Entscheidung, welche die Bedeutung der Praxis der Organe der Gemeinschaft betraf, wurde klar festgestellt:

„Im Rahmen des in den Verträgen vorgesehenen Gewaltengleichgewichts zwischen den Organen kann nämlich die Praxis des Europäischen Parlaments den anderen Organen

3 Begriffsbildung in Anlehnung an Pauly, Vgl. W. Pauly, Grundrechtslaboratorium Weimar, 2005.

4 Kietz/Maurer/Puntscher Riekmann/Slominski (Hrsg.), Interinstitutionelle Vereinbarungen in der Europäischen Union, 2010.

5 EuGH, Urteil v. 08.04.1976, Rechtssache 43/75.

6 EuGH, Urteil v. 09.08.1994, Rechtssache C-327/91.

A. Institutionelle Praxis im Trilog als Generator normativer Wirklichkeit

nicht ein Recht nehmen, das ihnen nach den Verträgen selbst zusteht.“⁷ In der Rechtsprechung des EuGH's ist vielmehr anerkannt, dass eine „solche Praxis folglich kein Präjudiz schaffen [kann].“⁸

Die Rechtsprechung auf europäischer Ebene beschreibt damit zunächst nur die Grenzen der Wirkungsmöglichkeit einer Staaten- und Organpraxis im Verhältnis zum europäischen Primärrecht. Die vollkommene Bedeutungslosigkeit der Staats- und Organpraxis – etwa auch für die Interpretation – geht aus dieser Judikatur jedoch nicht mehr hervor.⁹

Konstruktiver hingegen hat das deutsche Verfassungsgericht im Zuge seiner Solange-Rechtsprechung der Staaten- und Organpraxis erhebliche Bedeutung beigemessen und sogar eine überaus wichtige Stellung bei der Bestimmung des gegenwärtigen Standes der Integration zugeteilt.

In seiner Solange-II-Entscheidung vom 22. Oktober 1986 führte das Bundesverfassungsgericht aus:

„Wenngleich die genannten Erklärungen der Organe der Europäischen Gemeinschaft und des Europäischen Rates der förmlichen Natur als Vertragsrecht entbehren mögen und die Gemeinschaft als solche nicht Mitglied der Europäischen Menschenrechtskonvention ist, so sind diese Akte sowohl gemeinschaftsintern als auch im Verhältnis der Gemeinschaft zu ihren Mitgliedsstaaten von rechtserheblicher Bedeutung: Sie bekunden in förmlicher Weise die übereinstimmende Rechtsauffassung der Vertragsstaaten und der Gemeinschaftsorgane hinsichtlich der Gebundenheit der Gemeinschaft an die Grundrechtsverbürgungen, wie sie sich aus den mitgliedsstaatlichen Verfassungen ergeben und als allgemeine Rechtsgrundsätze Geltung als primäres Gemeinschaftsrecht entfalten; als einhellige Bekundung einer Absicht zur Handhabung der Gemeinschaftsverträge sind sie auch völkerrechtlich für die Bestimmung des Inhalts dieser Verträge rechtserheblich (vgl. BVerfGE 59, 63 (95)).“¹⁰

Damit war aber zumindest für das Bundesverfassungsgericht die Praxis der Mitgliedstaaten und Gemeinschaftsorgane eine entscheidende Tatsache mit rechtserheblicher Bedeutung für das Europa- und Völkerrecht und maßgeblicher Grund für die Anerkennung des gemeinschaftsrechtlichen Grundrechtsschutzes im Rahmen der Bestimmung des gegenwärtigen Standes der Integration.

7 EuGH, Urteil v. 10.07.1986, Rechtssache 149/85.

8 EuGH, Urteil v. 23.02.1988, Rechtssache 131/86, Rn. 29.

9 Andere Ansicht: S. Grundmann, Die Auslegung des Gemeinschaftsrechts durch den Europäischen Gerichtshof, 1997, S. 399.

10 BVerfGE 73, 339.

A. Institutionelle Praxis im Trilog als Generator normativer Wirklichkeit

Eine gewisse Anerkennung der Bedeutung der Organpraxis lässt sich aber auch, wenn auch nur sehr vereinzelt, in der Rechtsprechung des EuGHs finden.

Eine solche Entscheidung, welcher der Organpraxis eine gewisse normative Bedeutung zuschreibt, erging etwa 1986 und betraf die institutionelle Praxis der Einstufung von obligatorischen und nichtobligatorischen Ausgaben im Rahmen der Haushaltsaufstellung der Gemeinschaften. Da immer wieder Streitigkeiten bei der Zuordnung von Haushaltstiteln zu diesen Bereichen aufkamen, einigten sich die Kommission, das Parlament und der Rat auf einen Katalog der jeden Titel einordnet sowie ein Verfahren – den Trialog zwischen den Präsidenten der beteiligten Organe –, um neue Positionen zu klassifizieren. In dem Verfahren 34/86 wurde dieses Verfahren für Abgrenzungsfragen zwischen obligatorischen und nichtobligatorischen Ausgaben als verbindlich eingestuft:

„(I)m übrigen sind die Probleme der Abgrenzung der nichtobligatorischen gegenüber den obligatorischen Ausgaben Gegenstand eines interinstitutionellen Schlichtungsverfahrens, das durch die gemeinsame Erklärung des Europäischen Parlaments, des Rates und der Kommission vom 30. Juni 1982 (Abl. C 194) eingeführt worden ist. Sie können in diesem Rahmen gelöst werden.“

Der EuGH hat damit seiner grundsätzlichen Rechtsprechung zur begrenzten normativen Wirkung der Organpraxis im Bereich der interinstitutionellen Vereinbarungen eine wichtige Nuance hinzugefügt. Auch in anderen Verfahren wurden solche interinstitutionellen Vereinbarungen thematisiert und etwa das Konzertierungsverfahren erwähnt und nach der Auffassung von *Hummer* somit *auch* implizit anerkannt, sodass diese Verfahrensabsprache Rechtswirkungen entfaltete.¹¹ Aus diesen Entscheidungen lässt sich jedoch nicht schließen, dass der Organpraxis immer eine verbindliche Bedeutung zukommen muss. Eine generelle Grenze wird in den primärrechtlichen Vertragsbedingungen gesehen, deren Bestimmungen nicht von der Organpraxis überspielt werden können. Sonst finden sich im Bereich des Europarechts wenige Verfahren, in denen die Organpraxis angesprochen wurde. Aber zumindest für den Bereich der interinstitutionellen Vereinbarungen wurde schon vor dem Inkrafttreten der EEA für interinstitutionelle Vereinbarungen anerkannt, dass sie dem Parlament mehr Entscheidungsspielräume zuweisen können, als es in den Vertragstexten explizit vorgesehen war.

Damit wird deutlich, dass die genaue Positionierung der Rolle der Staats- und Organpraxis noch zahlreiche weitergehende Fragen aufwirft, die teils fundamental unterschiedlich beantwortet werden. Gerade die Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts betont aber, dass für eine genaue Verortung der Staats- bzw. Organpraxis im Kontext des Europarechts, im Geflecht von Gewohnheitsrechtssetzung, Interpretation

11 *W. Hummer*, Interorganvereinbarungen, in: Kietz/Maurer/Puntscher Riekmann/Slominski (Hrsg.), *Interinstitutionelle Vereinbarungen in der Europäischen Union*, 2010, S. 51.

A. Institutionelle Praxis im Trilog als Generator normativer Wirklichkeit

und Rechtsfortbildung ein Blick auf den völkerrechtlichen Hintergrund dieses Phänomens nicht nur vielversprechend, sondern unverzichtbar ist.

Denn im Völkerrecht ist die Bedeutung nachfolgender Praxis von Staaten grundsätzlich anerkannt. Nach Art. 31 Nr. 2 lit. b der Wiener Vertragsrechtskonvention ist die nachfolgende übereinstimmende Praxis im Rahmen der Anwendung eines völkerrechtlichen Vertrages bei dessen Interpretation zu berücksichtigen. Im Völkerrecht kann dabei davon ausgegangen werden, dass sowohl die Praxis internationaler Organisationen als auch ihrer Organe zur Bestimmung des Inhalts des Gründungsvertrags der Organisation selbst herangezogen werden kann.¹²

Ress beschreibt die Konzeption der Auslegung der WVRK als dreiteilig. Zuerst sei nach Abs. 1 des Art. 31 WVRK nach Treu und Glauben unter Beachtung des jeweiligen Vertragstypus und des spezifischen Kontexts entsprechend dem Wortlaut auszulegen. Nach Abs. 2 dieser Vorschrift kämen dann weitere entstehungszeitliche Elemente in Betracht, welche auf die Übereinkunft der Vertragsparteien schließen ließen. Auf dritter Ebene enthalte Abs. 3 auch vertragsexterne dynamische Elemente der Interpretation, die zeitlich nach dem Abschluss des Vertrages zum Vorschein getreten sind. Nur hilfsweise seien nach Art. 32 WVRK weitere Vertragsmaterialien und die Umstände des Vertragsschlusses einzubeziehen, um eine Interpretation entweder zu bestätigen oder zu korrigieren, um völlig unvernünftige Ergebnisse zu vermeiden.¹³ Eine feste Rangordnung werde durch diese Gliederung der Auslegungsmittel jedoch nicht statuiert.¹⁴ Einziges deutliches Charakteristikum sei letztlich nur die deutliche Absage an eine subjektive Auslegung, was sich daran zeige, dass Ausgangspunkt der Interpretation der gewöhnliche Wortgebrauch sei. Zudem werde der Parteiwille in Art. 32 nicht erwähnt und die Vertragsmaterialien, die vorrangig zur subjektiven Auslegung herangezogen werden, nur hilfsweise als Auslegungsmittel zugelassen.¹⁵

Durch die Kodifikation der Auslegung durch die WVRK ist im Ergebnis damit aber nicht viel gewonnen. Die wesentlichen Fragen der Auslegung bleiben unberührt, es werden lediglich schwache Akzentuierungen getroffen und Präferenzen nur sehr zurückhaltend konturiert. So werden beispielsweise auch die Mittel der subjektiven Auslegung nicht radikal aus den canones verbannt, sie werden eben nur nicht ausdrücklich erwähnt. Welche genauen Konsequenzen damit verbunden sein könnten, wird durch

12 J. Cot, *La conduite subséquente des parties à un traité*, RGDI 70 (1966), S. 635.

13 G. Ress, *Die Bedeutung der nachfolgenden Praxis*, in: R. Bieber (Hrsg.), *Die Dynamik des Europäischen Gemeinschaftsrechts*, 1987, S. 52

14 G. Ress, *Die Bedeutung der nachfolgenden Praxis*, in: R. Bieber (Hrsg.), *Die Dynamik des Europäischen Gemeinschaftsrechts*, 1987, S. 54; R. Bernhardt, *Die Auslegung völkerrechtlicher Verträge*, 1963, S. 20.

15 G. Ress, *Die Bedeutung der nachfolgenden Praxis*, in: R. Bieber (Hrsg.), *Die Dynamik des Europäischen Gemeinschaftsrechts*, 1987, S. 54.