

FRIEDERIKE KAISER

Gemischte Abkommen
im Lichte
bundesstaatlicher
Erfahrungen

Jus Internationale et Europaeum

34

Mohr Siebeck

Jus Internationale et Europaeum

herausgegeben von
Thilo Marauhn und Christian Walter

34



Friederike Kaiser

Gemischte Abkommen im Lichte bundesstaatlicher Erfahrungen

Mohr Siebeck

Friederike Kaiser, geboren 1975; Studium der Rechtswissenschaften an der Universität Konstanz, Université de Liège (Belgien) und LMU München; 2008 Promotion; Projektleiterin bei der Landeshauptstadt Stuttgart, mit Schwerpunkten im Bereich Europarecht und Vertretung kommunaler Interessen auf europäischer Ebene.

e-ISBN PDF 978-3-16-151173-8

ISBN 978-3-16-150011-4

ISSN 1861-1893 (Jus Internationale et Europaeum)

Die Deutsche Nationalbibliothek verzeichnet diese Publikation in der Deutschen Nationalbibliographie; detaillierte bibliographische Daten sind im Internet über <http://dnb.d-nb.de> abrufbar.

© 2009 Mohr Siebeck Tübingen.

Das Werk einschließlich aller seiner Teile ist urheberrechtlich geschützt. Jede Verwertung außerhalb der engen Grenzen des Urheberrechtsgesetzes ist ohne Zustimmung des Verlags unzulässig und strafbar. Das gilt insbesondere für Vervielfältigungen, Übersetzungen, Mikroverfilmungen und die Einspeicherung und Verarbeitung in elektronischen Systemen.

Das Buch wurde von Gulde-Druck in Tübingen auf alterungsbeständiges Werkdruckpapier gedruckt und von der Buchbinderei Held in Rottenburg gebunden.

Vorwort

Die vorliegende Arbeit mit dem Titel „Gemischte Abkommen der EG im Lichte bundesstaatlicher Erfahrungen“ wurde im Wintersemester 2008 vom Fachbereich Rechtswissenschaften der Justus-Liebig-Universität Giessen als Dissertation angenommen. Im Wesentlichen war die Arbeit zum Sommer 2007 fertig gestellt, Literatur und Rechtsprechung, die nach diesem Zeitpunkt erschienen ist, konnte ich nur in Einzelfällen berücksichtigen.

Mein besonderer Dank gilt an erster Stelle meinem Doktorvater, Herrn Prof. Dr. *Thilo Marauhn*, der meine Arbeit mit viel Interesse und Zuspruch begleitet und mir im Rahmen der Betreuung zahlreiche Anregungen geliefert hat, welche die Arbeit immer vorangebracht haben. Herrn Prof. Dr. *Franz Reimer* danke ich für die zügige Erstellung des Zweitgutachtens. Für die Aufnahme in die Reihe „Jus Internationale et Europaeum“ danke ich ferner den Herausgebern Prof. Dr. *Christian Walter* und Prof. Dr. *Thilo Marauhn*.

Weiter danken möchte ich Herrn *Winfried Kretschmann*, der einen wichtigen Impuls für die Themenfindung gegeben hat und überhaupt ein wichtiger Motivationsfaktor für das Vorhaben war. Schließlich danke ich meinem Freund, der meine Launen bei der Erstellung der Arbeit tapfer ertragen und mich in Krisenzeiten immer wieder aufgebaut und unterstützt hat.

Widmen möchte ich diese Arbeit meinen Eltern, für deren Rückhalt und vorbehaltlose Unterstützung – nicht nur meiner schulischen und beruflichen Ausbildung, sondern auch weit darüber hinaus – ich sehr, sehr dankbar bin.

Stuttgart, im Frühjahr 2009

Friederike Kaiser

Inhaltsübersicht

Vorwort	I
Inhaltsübersicht.....	VII
Inhaltsverzeichnis	IX
Einleitung	1
A) Hauptthesen und Gang der Darstellung	3
B) Grundstrukturen und Begrifflichkeiten.....	4
Kapitel 1: Die Außenkompetenzen von Mitgliedstaaten und Gemeinschaft	11
A) Die Völkerrechtspersönlichkeit der EG/EU	11
B) Abgrenzung der Vertragsschlusskompetenzen zwischen Mitgliedstaaten und EG.....	12
C) Fazit.....	33
Kapitel 2: Gemischte Abkommen	35
A) Gründe für das Zustandekommen gemischter Abkommen	35
B) Die Zusammenarbeitspflicht nach Art. 10 EGV	47
C) Gemischte Abkommen und ihnen immanente Probleme.....	56
Kapitel 3: Entwicklungen in der Handhabung gemischter Abkommen.....	103
A) Vertragsrechtliche Maßnahmen	103
B) Prozedurale Maßnahmen	108

Kapitel 4: Bundesstaatliche Erfahrungen	119
A) Entwicklungsgeschichte des Vertragsschlussrechts am Beispiel Deutschlands	121
B) Rechtsvergleichende Darstellung des Abschlusses völkerrechtlicher Abkommen im Bundesstaat	138
Kapitel 5: Rechts- und Verfahrensvergleich	189
A) Entwicklung bundesstaatlicher Merkmale.....	190
B) Rechts- und Verfahrensvergleich	199
C) Handlungsoptionen	202
Kapitel 6: Zusammenfassung	207
Literaturverzeichnis.....	211
Sachregister	227

Inhaltsverzeichnis

Vorwort	I
Inhaltsübersicht.....	VII
Inhaltsverzeichnis.....	IX
Einleitung	1
A) Hauptthesen und Gang der Darstellung	3
B) Grundstrukturen und Begrifflichkeiten.....	4
I) Geltungsbereich	4
II) Vergleichsbasis: „EG als bundesstaatliches System“	5
1) Rechtsnatur der Europäischen Gemeinschaften.....	5
2) Die EG als Mehrebenensystem eigener Art.....	7
3) Theorie des Bundes	7
4) Föderale Grundordnung.....	8
III) Bezugnahme auf den Vertrag von Lissabon	9
Kapitel 1: Die Außenkompetenzen von Mitgliedstaaten und Gemeinschaft	11
A) Die Völkerrechtspersönlichkeit der EG/EU	11
B) Abgrenzung der Vertragsschlusskompetenzen zwischen Mitgliedstaaten und EG.....	12
I) Kompetenzverteilung	13
1) Ausschließliche Kompetenzen der Mitgliedstaaten	13
2) Kompetenzen der Gemeinschaft	13
II) Außenkompetenzen.....	15
1) Explizite ausschließliche Vertragsschlusskompetenzen	16
2) Implizite ausschließliche Vertragsschlusskompetenzen	16
a) AETR- Rechtsprechung.....	16
b) Rechtssache Kramer und Gutachten 1/76 (Stilllegungsfonds)....	18
c) Gutachten 2/91 (ILO-Übereinkommen)	19
d) Gutachten 1/94 (WTO-Übereinkommen).....	20

e) „Open Skies“-Urteil	21
aa) Fallgruppe 1: Vorliegen interner Rechtsnormen	22
bb) Fallgruppe 2: Drittstaatsklauseln.....	22
cc) Fallgruppe 3: vollständige Harmonisierung	22
f) Gutachten 1/03 (Abkommen von Lugano).....	23
g) Zusammenfassung.....	24
3) Geteilte Vertragsschlusskompetenzen.....	25
a) Konkurrierende Vertragsschlusskompetenzen	25
b) Parallele oder ausdrücklich konkurrierende Kompetenzen.....	26
c) Implizit parallele Kompetenzen	27
d) Gemischte Kompetenzen.....	27
e) Zusammenfassung	28
III) Literatur	29
IV) Änderungen durch den Vertrag von Lissabon	30
1) Kompetenzkatalog.....	30
2) Völkerrechtssubjektivität der EU.....	31
3) Kodifizierung der Außenkompetenz	31
4) Stellungnahme zu den Regelungen des Vertrags von Lissabon	32
C) Fazit.....	33
Kapitel 2: Gemischte Abkommen	35
A) Gründe für das Zustandekommen gemischter Abkommen	35
I) Politische Aspekte	35
1) Bestehen der Mitgliedstaaten auf einer Beteiligung	35
2) Forderung dritter Vertragsstaaten nach einer Beteiligung	37
II) Rechtliche Aspekte	38
1) Kompetenzteilung bzw. Kompetenzverdoppelung	38
2) Finanzierungspflichten der Mitgliedstaaten	39
3) Rechtliche Differenzierung.....	40
III) Zulässigkeit	41
IV) Literatur.....	42
V) Bedeutung der Wahl der Rechtsgrundlage	42
1) Gutachten 2/00 (Protokoll von Cartagena).....	43
2) Rs. C-281/01 (Energy-Star-Abkommen).....	44
3) Stellungnahme.....	45
VI) Zwischenergebnis	46
B) Die Zusammenarbeitspflicht nach Art. 10 EGV	47
I) Die Zusammenarbeitspflicht nach der EuGH-Rechtsprechung	47

1) Beschluss 1/78 (Objektschutz von Kernmaterial).....	47
2) Gutachten 2/91 (ILO-Übereinkommen)	48
3) Gutachten 1/94 (WTO-Abkommen).....	49
4) Rs. C-25/94 (FAO).....	49
a) Sachverhalt	49
b) Regelung der Mitwirkung von Gemeinschaft und Mitgliedstaaten im Rahmen der FAO.....	50
c) Entscheidung des EuGH	52
d) Dogmatische Einordnung der Entscheidung	52
II) Art. 10 EGV als Rechtsgrundlage der Zusammenarbeitspflicht	53
III) Würdigung.....	55
 C) Gemischte Abkommen und ihnen immanente Probleme.....	56
I) Verhandlungsverfahren	56
1) Grundsätze des Verfahrens	56
2) Gemeinsame Verhandlungen	57
3) Verhandlungsführung	58
a) Ausschließliche Kompetenzen	58
b) Geteilte Kompetenzen	60
c) Reichweite der Zusammenarbeitspflicht	61
4) Delegationsformen	62
a) Getrennte Delegationen	62
b) Bi- oder multicephale Delegationen	63
c) Rom-Formel.....	63
5) Sonderformen.....	65
a) Art. 133 Abs. 1–4 EGV	65
b) Art. 133 Abs. 5 EGV	66
c) Art. 133 Abs. 6 und 7 EGV	67
d) Würdigung.....	68
6) Exkurs: Abkommen der EU nach Art. 24 und 38 EUV	69
a) Streit um die Völkerrechtspersönlichkeit	69
b) Verfahrensablauf bei Art. 24 EUV	70
c) Bindungswirkung	70
d) Beteiligung der EU an gemischten Verträgen.....	72
e) Stellungnahme.....	72
II) Vertragsabschluss.....	73
1) Beteiligungsklauseln	73
2) Abstimmungsmodus	75
3) Kompetenzklauseln	76
a) Rs. C-29/99 (Übereinkommen über nukleare Sicherheit)	77
b) Bewertung der Kompetenzklauseln	78
4) Unterzeichnung und Abschluss gemischter Abkommen.....	80

5) Das gemeinschaftsinterne Genehmigungsverfahren	80
6) Ratifikation	81
III) Umsetzung gemischter Abkommen	83
1) Völkerrechtliche Rechtswirkung.....	83
a) Kompetenzklauseln oder anderweitige Offenbarung der Zuständigkeitsverteilung.....	84
b) Keine Offenlegung der Zuständigkeitsverteilung.....	84
aa) Herrschende Meinung: gemeinsame Verantwortlichkeit.....	84
bb) Andere Ansicht: geteilte Verantwortlichkeit	85
c) Besonderheit: WTO-Recht	86
d) Schlussfolgerung.....	87
2) Gemeinschaftsrechtliche Wirkung	88
a) Abkommen mit Kompetenzklauseln.....	90
b) Abkommen ohne Kompetenzklauseln	90
aa) Entwicklung der Rechtsprechung des EuGH.....	90
aaa) Rechtssache „Hermès“	91
bbb) Rechtssachen „Dior“ und „Assco“	91
ccc) Rs. C-239/03 (Etang de Berre).....	92
ddd) Rs. C-459/03 (MOX-Plant).....	93
bb) Schrifttum.....	94
aaa) Herrschende Meinung: Trennungsmodell	94
bbb) Mindermeinung: Einheitsmodell.....	96
cc) Würdigung	97
3) Auslegungskompetenz des EuGH.....	97
a) EuGH	98
b) Literatur	99
c) Würdigung	99
IV) Abschließende Stellungnahme.....	100

Kapitel 3: Entwicklungen in der Handhabung gemischter Abkommen.....	103
A) Vertragsrechtliche Maßnahmen	103
I) Art. 133 EGV in der Fassung des Vertrages von Amsterdam	104
II) Art. 133 EGV in der Fassung des Vertrages von Nizza	104
III) Änderungen durch den Vertrag von Lissabon	106
1) Gemeinsame Handelspolitik	106
a) Darstellung der geplanten Regelung	106
b) Stellungnahme.....	107
2) Parlamentarische Mitwirkung.....	107
B) Prozedurale Maßnahmen	108

I) PROBA 20	109
II) (Gescheiterter) Versuch der Erstellung eines „Code of Conduct“ nach dem Gutachten 1/94	110
III) FAO-Vereinbarung	110
1) Ziel der Vereinbarung	110
2) Kritik	111
3) Bedeutung der Rs. C-25/94 für die FAO-Vereinbarung	112
a) Bindender Charakter der Vereinbarung	112
b) Konkretisierung der Zusammenarbeitspflicht	113
IV) Vereinbarungsentwurf für die Zusammenarbeit im Rahmen der EAG	113
1) Reichweite der Regelung	114
2) Gegenstand und allgemeine Grundsätze	114
3) Stellungnahme	115
V) Würdigung und Ausblick	116
Kapitel 4: Bundesstaatliche Erfahrungen	119
A) Entwicklungsgeschichte des Vertragsschlussrechts am Beispiel Deutschlands	121
I) Das heilige römische Reich deutscher Nation	121
II) Deutscher Bund	124
III) Die Frankfurter Reichsverfassung	126
IV) Norddeutscher Bund	127
V) Deutsches Reich nach 1871	129
VI) Weimarer Republik	132
VII) Drittes Reich	135
VIII) Entstehung des Grundgesetzes	135
1) Verfassungsentwurf von Herrenchiemsee	136
2) Endgültige Fassung	137
IX) Würdigung	137
B) Rechtsvergleichende Darstellung des Abschlusses völkerrechtlicher Abkommen im Bundesstaat	138
I) Einleitung	138
II) Bundesrepublik Deutschland	139
1) Völkerrechtsfähigkeit der Bundesländer	140
a) Völkerrechtssubjektivität der Bundesländer	140
b) Sog. Bundesstaatsklauseln	141
2) Der Abschluss völkerrechtlicher Verträge in der Bundesrepublik	143

3) Die Vertragsgewalt der Bundesländer nach Art. 32 Abs. 3 GG ..	145
a) Vertragsgewalt des Bundes im Bereich ausschließlicher Landeskompetenz?	145
aa) Zentralistische Ansicht	146
bb) Föderalistische oder süddeutsche Ansicht.....	147
cc) Vermittelnde oder norddeutsche Auffassung	147
b) Praxis: Die „Lindauer Absprache“ vom 14. November 1957 ...	148
c) Position des Bundesverfassungsgerichts	149
d) Literatur	150
e) Stellungnahme	151
4) Europäische Integration: Das Verfahren nach Art. 23 GG.....	154
a) Entstehungsgeschichte	154
b) Art. 23 als <i>lex specialis</i> für „Angelegenheiten der Europäischen Union“	155
aa) Anwendungsbereich von Art. 23 GG	155
bb) Gemischte Abkommen	157
aaa) Bund: im Regelfall Beteiligung nach Art. 23 GG	157
bbb) Länder: Verfahren nach dem Lindauer Abkommen	158
ccc) Stellungnahme.....	159
c) Darstellung des Beteiligungsverfahrens	160
aa) Letztentscheidungsrecht des Bundesrates?.....	161
bb) Föderalismuskommission 2004.....	162
cc) Stellungnahme	162
5) Abschließende Würdigung	164
III) Belgien.....	166
1) Staatsaufbau	166
2) Die Kompetenzverteilung im Bereich der auswärtigen Gewalt ..	167
3) Der Abschluss gemischter Abkommen	168
4) Beteiligung an der europäischen Rechtsetzung	169
5) Beteiligung der Parlamente.....	171
6) Stellungnahme.....	172
IV) Österreich	174
1) Abschluss völkerrechtlicher Verträge	174
2) Vertragsschlusskompetenzen der Bundesländer	174
3) Mitwirkung bei gemischten Abkommen	175
4) Beteiligung an europäischen Angelegenheiten.....	176
5) Stellungnahme.....	178
V) Spanien	179
1) Entwicklung des spanischen Regionalismus	179
2) Abschluss völkerrechtlicher Verträge	180
3) Rechtsprechung des Verfassungsgerichts.....	181
4) Beteiligung in Angelegenheiten der europäischen Integration....	183
5) Stellungnahme.....	183

VI) Abschließende Würdigung.....	185
Kapitel 5: Rechts- und Verfahrensvergleich.....	189
A) Entwicklung bundesstaatlicher Merkmale.....	190
I) Bedeutung der Bundes- bzw. Gemeinschaftstreue	190
1) Entwicklung der Bundestreue	190
2) Die normative Grundlegung der Bundestreue	191
3) Die Wirkungsweise der Bundestreue	191
4) Zur gemeinschaftsrechtlichen Gemeinschaftstreue	192
5) Bedeutung dieses Grundsatzes im Rahmen des Abschlusses gemischter Abkommen.....	193
II) Völkerrechtliche Haftung der EU	194
III) Auslegungskompetenz des EuGH.....	194
IV) Merkmal der funktionalen Kompetenzverflechtung.....	195
V) Parallelität von Außen- und Innenkompetenzen	196
VI) Würdigung.....	197
B) Rechts- und Verfahrensvergleich	199
I) Belgien	199
II) Bundesrepublik Deutschland.....	200
III) Würdigung.....	200
C) Handlungsoptionen	202
I) Obligatorische Abkommen	204
II) Fakultative Abkommen.....	205
Kapitel 6: Zusammenfassung.....	207
Literaturverzeichnis.....	211
Sachregister	227

Einleitung

Die Art und Weise der Einbindung gliedstaatlicher Ebenen in die auswärtige Politik stellt ein föderales Grundproblem dar, geht es hier doch um das Spannungsverhältnis zwischen einer weitestgehenden Erhaltung substaatlicher Kompetenzen auf der einen und einheitlicher Repräsentation und größtmöglicher Handlungsfähigkeit des Gesamtstaats auf internationaler Ebene auf der anderen Seite – also um den Konflikt zwischen nötiger Integration und möglicher Subsidiarität. So ist die Verteilung der Außenkompetenzen zwischen Gliedstaaten und Bund ein wesentliches verfassungsrechtliches Thema in fast allen föderalen Systemen¹. Denn ähnlich wie der Entscheidung für ein bestimmtes innerstaatliches Kompetenzsystem kommt auch im Bereich der auswärtigen Kompetenzen diesen „federal issues“ eine verfassungsrechtliche Schlüsselbedeutung zu².

Dabei eignet sich als Untersuchungsobjekt für eine Analyse und Einordnung der verschiedenen staatsrechtlichen Modelle besonders gut die Vertragsschlusskompetenz der Gliedstaaten, also die Frage, ob ihnen ein eigenständiges Recht zum Abschluss völkerrechtlicher Abkommen zusteht. Hier haben die föderal organisierten Staaten durchaus unterschiedliche Wege beschritten. So sind in manchen Systemen die Gliedstaaten vollkommen von der Ausübung der auswärtigen Gewalt ausgeschlossen, vgl. bspw. die US-amerikanische Verfassungstradition³. Andere Verfassungen gewähren den Gliedstaaten hingegen in einem gewissen Ausmaß auswärtigen Handlungsspielraum, so insbesondere die Bundesstaaten „europäischen Typus“⁴, z.B. Deutschland, Schweiz, Belgien und Kanada, die daher auch als sog. „offene Bundesstaaten“ bezeichnet werden.

¹ S. *Krajewski*, in: Bodnar et al. (Hrsg.), *The Emerging Constitutional Law of the European Union*, S. 456; *Menzel*, *Die auswärtige Gewalt der Bundesrepublik*, VVDStRL 12 (1954), S. 200 ff.; *Fastenrath*, *Kompetenzverteilung im Bereich der auswärtigen Gewalt*, S. 115-198.

² S. *Krajewski*, in: Bodnar et al. (Hrsg.), *The Emerging Constitutional Law of the European Union*, S. 456.

³ Vgl. Art. I Abschnitt 10 der Bundesverfassung vom 17. September 1787: „No State shall enter into any Treaty, Alliance, or Confederation; grant Letters of Marque and Reprisal (...). No State shall, without the Consent of Congress, (...) enter into any Agreement or Compact with another State, or with a foreign Power, or engage in a War (...).”

⁴ Vgl. die eingehende Darstellung bei *Fassbender*, *Der offene Bundesstaat*, S. 53 ff.

Ähnlich stellt sich auch die europäische Außenpolitik gleichzeitig als besonders wichtiges, aber auch besonders problembehaftetes Aktionsfeld für die Europäische Union (EU) dar. Denn in keinem Bereich wird die mitgliedstaatliche Souveränität stärker zur Disposition gestellt und sind daher die Ressentiments der Mitgliedstaaten gegen eine Vergemeinschaftung und ihre Ängste vor einem Souveränitätsverlust größer⁵. Gleichzeitig verlangen die Herausforderungen der Globalisierung und das multilaterale Welthandelssystem nach einem außenpolitisch handlungs- und entscheidungsfähigen Europa⁶. Die fortschreitende internationale Integration spiegelt sich in einer wachsenden Zahl internationaler Organisationen und einer zunehmenden multilateralen Verflechtung durch internationale Abkommen wieder⁷. So findet Politik im 21. Jahrhundert mehr denn je in einem dynamischen Mehrebenensystem statt, das heißt nicht mehr allein auf zentralstaatlicher, sondern vermehrt auch auf lokaler oder supranationaler Ebene⁸.

Betrachtet man die völkerrechtliche Vertragsschlusspraxis der EU, stößt man schnell auf die europarechtliche Besonderheit der gemischten Abkommen⁹. Hierbei handelt es sich um völkerrechtliche Abkommen, an denen sowohl die EU bzw. eine ihrer Gemeinschaften als auch ihre Mitgliedstaaten als Parteien eines Vertrages mit einem oder mehreren dritten Völkerrechtssubjekten beteiligt sind¹⁰.

Solche gemischte Abkommen sind im Rahmen des internationalen Agierens der Europäischen Gemeinschaften von erheblicher Bedeutung¹¹ und haben zahlenmäßig in den vergangenen Jahren stetig zugenommen¹². Die geläufigsten Beispiele für gemischte Abkommen sind die Assoziierungs- und Kooperationsabkommen der EG. Aber auch viele multilaterale Verträge, z.B. im Rahmen der WTO, Rohstoffübereinkommen oder die

⁵ S. bspw. *Hillgruber*, in: Isensee/Kirchhof (Hrsg.), HbdStR Bd. II, § 32 Rn. 91.

⁶ S. bspw. *Krenzler/Pitschas*, Fortschritt oder Stagnation, Fortschritt oder Stagnation? Die gemeinsame Handelspolitik nach Nizza, EuR 2001, S. 460.

⁷ Vgl. *Gehring*, in: Jachtenfuchs/Knodt, Regieren in internationalen Institutionen (Hrsg.), S. 111 ff.; *Kadelbach*, in: Geiger (Hrsg.), Neuere Probleme der parlamentarischen Legitimation im Bereich der auswärtigen Gewalt. S. 41 ff.

⁸ *Leggewie/Münch* (Hrsg.), Politik im 21. Jahrhundert, S. 9.

⁹ EuGH, Gutachten 2/91 (ILO-Übereinkommen), Slg. 1993, I- 1061 Rn. 12.

¹⁰ *Pitschas*, Völkerrechtliche Verantwortlichkeit, S. 237; es kommt vor, dass nicht nur die EG, sondern auch eine der beiden anderen beiden Europäischen Gemeinschaften Parteien des Vertrages werden und dass nicht alle, sondern nur ein Teil der Mitgliedstaaten an dem Vertrag teilnimmt, siehe *MacLeod/Hendry/Hyett*, The External Relations of the EC, S. 144 f. Siehe zu den Fragen, die diese sog. unvollständigen gemischten Abkommen aufwerfen, *Schermers*, in: FS für Mosler, S. 827 ff.

¹¹ *Ehlermann*, "Mixed Agreements: A List of Problems", in: O'Keefe/Schermers (Hrsg.), Mixed Agreements, S. 3.

¹² *Björklund*, NJIL 2001, S. 373; *MacLeod/Hendry/Hyett*, The External Relations of the EC, S. 144; *Eeckhout*, The External Relations of the European Union, S. 190.

UN-Seerechtskonvention sind als gemischte Abkommen geschlossen worden. Insbesondere im Bereich multilateraler Umweltabkommen sind sie mittlerweile die typische Vertragsform. Als Beispiele aus jüngster Zeit können das Stockholmer Abkommen über persistente organische Schadstoffe¹³, das Internationale Tropenholz-Übereinkommen¹⁴ oder das Seeverkehrsabkommen mit der Volksrepublik China¹⁵ genannt werden.

A) Hauptthesen und Gang der Darstellung

Gemischte Abkommen der EG werfen eine ganze Reihe von Problemen und rechtlichen Unklarheiten auf. So beruht letztlich schon ihre Existenz vorrangig auf dem Problem der Kompetenzabgrenzung zwischen EG und Mitgliedstaaten in den Außenbeziehungen¹⁶. Da die Vertragsschlusskompetenzen zwischen Gemeinschaft und Mitgliedstaaten geteilt, umstritten oder unklar sind, beteiligen sich beide, um dem Abkommen vollumfänglich zur Geltung zu verhelfen. Die gemeinsame Beteiligung führt zu Problemen bei Aushandlung, Abschluss und Umsetzung von gemischten Verträgen. Darüber hinaus stellen sich Fragen bezüglich der daraus resultierenden Bindungswirkung für Gemeinschaft und Mitgliedstaaten, ihren Auswirkungen auf das Gemeinschaftsrecht und ihren Haftungsfolgen gegenüber dritten Vertragsparteien¹⁷.

Ziel dieser Arbeit ist es daher zunächst, die Ursachen gemischter Abkommen sowie die ihnen immanenten Probleme zu systematisieren und zu analysieren. Auf diesen Ergebnissen aufbauend soll dann der Frage nachgegangen werden, ob der Blick auf bundesstaatliche Verfassungen hinsichtlich der diesbezüglich festgestellten Probleme für die EG Vorbild sein und Hilfestellung leisten kann.

¹³ Beschluss 2006/507/EG des Rates vom 10. Oktober 2004 bzgl. der abschließenden Erklärung – im Namen der Europäischen Gemeinschaft – zum Stockholmer Übereinkommen über persistente organische Schadstoffe (POP), ABl. L 209 vom 31.07.2006, S. 1–30; s.a. BGBl. 2002 II, S. 804 ff.

¹⁴ Beschluss 2007/648/EG des Rates vom 26. September 2007 zur Unterzeichnung im Namen der Europäischen Gemeinschaft und vorläufigen Anwendung des Internationalen Tropenholz-Übereinkommens von 2006, ABl. L 262 vom 09.10.2007, S. 6–26; weitere Nachweise bei *Falke*, Neueste Entwicklungen im europäischen Umweltrecht, ZuR 2004, S. 244.

¹⁵ Beschluss 2008/143/EG des Rates vom 28. Januar 2008 über den Abschluss des Seeverkehrsabkommens zwischen der Europäischen Gemeinschaft und ihren Mitgliedstaaten einerseits und der Regierung der Volksrepublik China andererseits, ABl. L 46 vom 21.02.2008, S. 23–40.

¹⁶ S. dazu ausführlich unten Kapitel 2) A) IV).

¹⁷ *Neuwahl*, CMLRev. 1996, S. 676.

Nach der Abhandlung und Systematisierung der Außenkompetenzen der EG (Kapitel 1) werden das Abschlussverfahren und die Umsetzung gemischter Abkommen dargestellt und es erfolgt eine detaillierte Problemanalyse (Kapitel 2). In Kapitel 3 werden bislang existierende gemeinschaftsrechtliche Ansätze zur Verbesserung des Verfahrens gemischter Abkommen beschrieben und analysiert. Dem werden in Kapitel 4 die bundesstaatlichen Erfahrungen in diesem Kontext gegenübergestellt: Nach einem kurzen Abriss der Ideen- und Entwicklungsgeschichte des Vertragsschlussrechts der Länder in Deutschland (Kapitel 4 A)) erfolgt eine rechtsvergleichende Darstellung des Abschlusses völkerrechtlicher Verträge in verschiedenen weiteren bundesstaatlich organisierten Mitgliedstaaten der EU (Kapitel 4 B)). Im Anschluss daran wird das Ergebnis dieser Rechtsvergleichung dem Gemeinschaftssystem gegenübergestellt (Kapitel 5). Hierbei wird zunächst untersucht, inwieweit die Europäischen Gemeinschaften im Bereich des Abschlusses gemischter Abkommen bereits bundesstaatsähnliche Merkmale entwickelt haben (Kapitel 5 A)) und welche bundesstaatlichen Modelle überhaupt als Vorbild für die EG in Frage kommen (Kapitel 5 B)). Ziel der Arbeit ist es, aus den Erfahrungen der bundesstaatlichen Ordnungen Schlussfolgerungen für das Verfahren auf europäischer Ebene zu ziehen und Handlungsempfehlungen zu entwickeln (Kapitel 5 C)).

B) Grundstrukturen und Begrifflichkeiten

1) Geltungsbereich

Die Europäischen Gemeinschaften, wie sie sich seit der Gründung der Montanunion durch den Vertrag vom 18. April 1951 entwickelt haben, befinden sich heute zusammen mit der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik (GASP) und der polizeilichen und justiziellen Zusammenarbeit (PJZ) als zweiter und dritter Säule unter dem gemeinsamen Dach der EU. Dabei agiert die EU auf außenpolitischer Ebene im Bereich der zweiten und dritten Säule immer noch weitgehend im Wege intergouvernementaler Kooperation, d. h. nur im Einverständnis mit allen Mitgliedstaaten. Zwar hat sich auch im Bereich des EU-Vertrages für die Bereiche der GASP und PJZ ein Verfahrensrahmen zum Abschluss internationaler Abkommen herausgebildet, der auch an den entsprechenden Stellen in dieser Arbeit angesprochen wird¹⁸. Hier handelt es sich aber (noch) nicht um ein bundesstaatsähnliches oder föderatives Verfahren. Der Schwerpunkt der Arbeit

¹⁸ S.u. Kapitel 2) C) I) 6).

wird sich daher auf gemischte Verträge der Europäischen Gemeinschaften, also insbesondere auf im Rahmen des EG-Vertrages und des EAG-Vertrages geschlossene Abkommen, beziehen, da nur diese Gemeinschaften aufgrund ihres supranationalen Charakters über echte, eigenständige Vertragsschlusskompetenzen verfügen und daher als Vertragspartner im Rahmen internationaler Abkommen besondere und eigenständige Bedeutung erlangt haben.

II) Vergleichsbasis: „EG als bundesstaatliches System“

Ziel dieser Arbeit ist es unter anderem, Parallelen zwischen Problemen, die sich zum einen im Bereich bundesstaatlicher Ordnungen und zum anderen auf europäischer Ebene beim Abschluss völkerrechtlicher Verträge ergeben, herauszuarbeiten und daraus Handlungs- und Entwicklungspotenziale für die EG abzuleiten. Fraglich ist dabei aber, ob der Bereich der Europäischen Gemeinschaften als der ersten, supranationalen Säule der EU, zum Vergleich mit Bundesstaaten überhaupt geeignet ist. Hier stellt sich also zunächst die Frage nach ihrer Rechtsnatur.

1) Rechtsnatur der Europäischen Gemeinschaften

Die Rechtsnatur der Europäischen Gemeinschaften ist seit ihrer Gründung umstritten. Insbesondere wird weder in den Gemeinschaftsverträgen noch im Unionsvertrag von einem Bundesstaat gesprochen oder das föderale Prinzip erwähnt¹⁹. Zum großen Teil behilft sich die Diskussion nach wie vor mit der von *Hans-Peter Ipsen* geprägten Formel des „sui generis“-Charakters und der Feststellung, die Union sei kein bloßer Staatenbund, aber auch – noch – kein Bundesstaat²⁰. Die Europäischen Gemeinschaften seien vielmehr das Produkt einer Zusammenführung von Souveränität in begrenzten Bereichen. Das Bundesverfassungsgericht (BVerfG) kennzeichnet die Union einschließlich der EG als Staatenverbund²¹. *Rosas* bezeichnet sie hingegen als einen hybriden Zusammenschluss, der sich ir-

¹⁹ *Everling*, CMLRev. 1992, S. 1069.

²⁰ Zur verbreiteten Zustimmung zu dieser Weder-Noch-Formel siehe z.B. *Badura*, *Bewahrung und Veränderung demokratischer und rechtsstaatlicher Verfassungsstruktur in den internationalen Gemeinschaften*, VVDStRL 23 (1966), S. 34 ff.; *Schuppert*, *StWStPr* 5 (1994), S. 56; *Tomuschat*, *DVBl.* 1996, S. 1075; *Oeter*, *ZaöRV* 59 (1999), S. 904; *Tsatsos*, *Die Europäische Unionsgrundordnung*, S. 77 ff.; kritisch dazu *Wahl*, *Erklären staatstheoretische Begriffe die EU?*, in: *Dreier* (Hrsg.): *Rechts- und staatstheoretische Schlüsselbegriffe*, S. 126.

²¹ BVerfGE 89, 155, 184 f., 188 (Maastricht).

gendwo zwischen einem Staat und einer internationalen Organisation be-
wege²².

Betrachtet man in erster Linie die verfassungstheoretische Grundlegung der Europäischen Gemeinschaften, so offenbart sich stärker die Nähebeziehung zum Staatenbund. Schließlich handelt es sich immer noch um eine durch völkerrechtlichen Vertrag gegründete „Vertragsgemeinschaft“ ohne eigene verfassungsgebende Gewalt²³. Ihre Legitimität gründet sich weitgehend auf die Anerkennung durch die Staaten, aus denen sie besteht. So bleiben die Mitgliedstaaten in jedem Fall die „Herren der Verträge“ und steht der Gemeinschaft auch keine Kompetenz-Kompetenz in der Form zu, dass sie sich weitere – über die ihr von den Mitgliedstaaten eingeräumten Kompetenzen hinausgehende – Zuständigkeiten verschaffen könnte²⁴.

Als supranationale Organisation mit einer eigenen Rechtsordnung rückt die EG aber gleichzeitig stark in die Nähe eines staatlichen Gebildes²⁵. Ihre Mitgliedstaaten haben zwar die Stellung der letztlich entscheidenden Instanz inne, aber nur in ihrer Gesamtheit sowie in vielfach gebundener Form und im Zusammenwirken mit anderen Organen, was dem gleichzeitig funktional-bündischen Charakter der EG entspricht²⁶. Mit der Kombination von unmittelbarer Anwendbarkeit und dem Vorrang des Gemeinschaftsrechts hat die Gemeinschaft Rechtsgrundsätze geschaffen, die sie von einer internationalen Organisation fundamental unterscheiden²⁷. Betrachtet man das europäische Institutionensystem, zeigt dieses inzwischen weit mehr Parallelen zum Bundesstaat als zum klassischen Staatenbund²⁸. So weisen eigentlich alle Institution in der Organverfassung der EG deutliche Parallelen zu einzelnen europäischen Föderalverfassungen, insbesondere dem deutschen Bundesstaat auf²⁹.

Es zeigt sich also, wie schwierig eine rechtliche Kategorisierung der – in einem stetigen Weiterentwicklungsprozeß befindlichen – Europäischen

²² *Rosas*, in: Koskeniemi (Hrsg.), *International Law Aspects of the European Union*, S. 125.

²³ *Oeter*, *ZaöRV* 59 (1999), S. 905; *Grimm*, *JZ* 1995, S. 585 f.; *Wahl*, *Erklären staats-theoretische Begriffe die EU?*, in: Dreier (Hrsg.): *Rechts- und staats-theoretische Schlüsselbegriffe*, S. 126; *Schönberger*, *AöR* 2004, S. 109 f.

²⁴ *BVerfGE* 75, 223, 242 (Kloppenburger-Beschluss); *Klein*, *Der Verfassungsstaat als Glied einer europäischen Gemeinschaft*, *VVDStRL* 50 (1991), S. 59.

²⁵ *Zuleeg*, in: von der Groeben/Schwarze (Hrsg.), *Kommentar zum EG-/EU-Vertrag*, Art. 1 EGV Rn. 6.

²⁶ *Steiger*, *Staatlichkeit und Überstaatlichkeit*, S. 182; Kritisch zu den Begriffen Bundesstaat und Staatenbund insbesondere *Schönberger*, *AöR* 2004, S. 82 f, 88 ff., der sich für eine Interpretation der EU anhand der Theorie des Bundes ausspricht s. dazu auch noch unten, *Einleitung B*) II) 3).

²⁷ *Oeter*, *ZaöRV* 59 (1999), S. 910; s. dazu ausführlich *Iglesias*, *NJW* 1999, S. 1 ff.

²⁸ *Oeter*, *ZaöRV* 59 (1999), S. 905.

²⁹ S. dazu ausführlich *Oeter*, *ZaöRV* 55 (1995), S. 678 ff.

Gemeinschaften ist und dass sie „weder mit der traditionellen Entgegensetzung von Staatenbund oder Bundesstaat noch mit den Vorstellungen des nationalen Verfassungsrechts angemessen erfasst werden können“³⁰. So kann sie wohl bestenfalls mit der ebenfalls vom BVerfG verwandten Formel von der „im Prozess fortschreitender Integration stehenden Gemeinschaft eigener Art“³¹ beschrieben werden.

2) Die EG als Mehrebenensystem eigener Art

In der sich mit föderativen Gebilden befassenden politikwissenschaftlichen Literatur hat sich in den letzten Jahren der Begriff des Mehrebenensystems durchgesetzt³². Der Charme des Begriffs liegt darin, dass er die stagnierende Debatte über die Rechtsnatur der EG ganz vermeidet und sich darauf beschränkt, die Komplexitäten und damit auch die Chancen und Risiken miteinander verflochtener politischer Entscheidungen auf unterschiedlichen Ebenen in den Blick zu nehmen. Hier geht es vielmehr um zentrale Probleme des Regierens in modernen Gesellschaften, in denen sich Regierung und Verwaltung immer weniger unter den Kategorien der hierarchischen Steuerung sinnvoll begreifen lassen. Dies gilt besonders für föderale Systeme, die schon aufgrund ihrer Grundstruktur starke Züge eines durch Verhandlungs- und Kooperationsbeziehungen geprägten Systems aufweisen³³.

Diese Probleme der Mehrebenenverflechtung zeigen sich sowohl im modernen Bundesstaat als auch in der Fortentwicklung der EU. Damit eröffnet die Charakterisierung als Mehrebenensystem den Blick auf die Gemeinsamkeiten und Unterschiede zwischen einerseits klassisch völkerrechtlichen und andererseits staatlichen Organisationsformen³⁴ und ermöglicht den Vergleich zwischen der EG und europäischen Bundesstaaten.

3) Theorie des Bundes

Aufgrund der oben skizzierten Probleme, die sich aus dem Versuch einer rechtlichen Kategorisierung ergeben, wird inzwischen auch verstärkt die „Theorie des Bundes“ – von *Carl Schmitt* in seiner 1928 erschienenen Ver-

³⁰ Vgl. *Schuppert*, StWStPr 5 (1994), S. 56; s.a. *Wahl*, Erklären staatstheoretische Begriffe die EU?, in: Dreier (Hrsg.): Rechts- und staatstheoretische Schlüsselbegriffe, S. 124 ff., 127; *Tsatsos*, Die Europäische Unionsgrundordnung, S. 77 ff.

³¹ BVerfGE 22, 293, 296 (EWG-Verordnungen).

³² *Marauhn*, in: Schulze/Zuleeg (Hrsg.), Europarecht, § 7 Rn. 3; *Benz*, in: Schmidt-Aßmann/Hoffmann-Riem (Hrsg.), Strukturen des Europäischen Verwaltungsrechts, S. 45; *Everling*, Zur konsensualen Willensbildung der föderal verfassten Europäischen Union, in: FS für Badura, S. 1056.

³³ *Oeter*, Integration und Subsidiarität im deutschen Bundesstaatsrecht, S. 560.

³⁴ *Marauhn*, in: Schulze/Zuleeg (Hrsg.), Europarecht, § 7 Rn. 3.

fassungslehre begründet³⁵ – herangezogen, um Vergleiche und Ableitungen für die EU zu ziehen. Vorteil dieser Theorie ist, dass sie föderale Ordnungen nicht nach Rechtsgebieten – Völker- oder Staatsrecht – auseinandertreibt, sondern sich dem widmet, was Ihnen gemeinsam ist³⁶. Die Theorie des Bundes wird der Tatsache gerecht, dass der Bund und die Mitgliedstaaten je eine eigene politisch-rechtliche Existenz besitzen. Gleichzeitig ändert der Bund den Status seiner Mitglieder auf Dauer und ändert auch die Verfassungen der Mitgliedstaaten³⁷. Der Gründungsvertrag einer föderalen Ordnung bringt einen Grad an institutioneller Verknüpfung und Verdichtung mit sich, der sich bspw. in dem gegensätzlichen Begriffspaar Vertrag und Verfassung nicht abbilden lässt. Vielmehr akzeptiert die Theorie des Bundes eine Pluralität eigengearteter Ausprägungen, die nicht als Zwischenformen, sondern als eigenständige Formen föderaler Ordnungen verstanden werden müssen³⁸.

Damit macht die Theorie des Bundes auch verstärkt auf den bereits erwähnten Mehrebenencharakter aufmerksam³⁹ und fordert dazu auf, die Gesamtkonstellation in den Blick zu nehmen.

4) Föderale Grundordnung

Ganz unabhängig von der rechtlichen oder politikwissenschaftlichen Kategorisierung besteht aber Einigkeit im Hinblick auf die strukturelle Verwandtschaft der EG zum Organisationsprinzip des Föderalismus⁴⁰. Nach Hesse ist unter Föderalismus „die freie Einung von differenzierten, grundsätzlich gleichberechtigten, in der Regel regionalen politischen Gesamtheiten, die auf diese Weise zu gemeinschaftlichem Zusammenwirken verbunden werden sollen“ zu verstehen⁴¹. Föderalismus bezeichnet eine Mehr-

³⁵ C. Schmitt, Verfassungslehre 1928, S. 361 ff.

³⁶ Schönberger, AöR 2004, S. 109

³⁷ Schönberger, AöR 2004, S. 111.

³⁸ Wahl, Erklären staatsrechtliche Begriffe die EU?, in: Dreier (Hrsg.): Rechts- und staatsrechtliche Schlüsselbegriffe, S. 127 f.

³⁹ S.o. Einleitung B) II) 2).

⁴⁰ Zuleeg, NJW 2000, S. 2846 ff.; Marauhn, in: Schulze/Zuleeg (Hrsg.), Europarecht, § 7 Rn. 9; Everling, CMLRev. 1992, S. 1053 ff., S. 179 ff.; Weber, JZ 1993, S. 325f.; Schuppert, StWStPr 5 (1994), S. 36 f.; Badura, in: FS für Heckel, 1999 S. 696 ff.; v. Bogdandy, Supranationaler Föderalismus als Wirklichkeit und Idee einer neuen Herrschaftsform, 1999, S. 61 ff.; Burgess, Federalism and European Union: The Building of Europe, 1950 – 2000, S. 253 ff.; Oeter, Föderalismus, in: v. Bogdandy (Hrsg.), Europäisches Verfassungsrecht. Theoretische und dogmatische Grundzüge, S. 59 ff.; Schönberger, AöR 2004, S. 82 ff.; Wahl, Erklären staatsrechtliche Begriffe die EU?, in: Dreier (Hrsg.): Rechts- und staatsrechtliche Schlüsselbegriffe, S. 126; siehe auch schon Münch, DÖV 1962, S. 649, Bülck, Föderalismus als internationales Ordnungsprinzip, VVDStRL 21 (1964), S. 1 ff., 48 ff.

⁴¹ Hesse, Grundzüge des Verfassungsrechts, S. 97.