

Augsburger Studien zum Internationalen Recht

Band 12



Die Kooperationsverpflichtung der Mitgliedstaaten der Europäischen Union bei Abschluss und Anwendung gemischter Verträge

Klaus Schwichtenberg

Einleitung

Beschäftigt man sich mit den Außenbeziehungen der Europäischen Union, stößt man schnell auf das Instrument der gemischten Verträge. Gemischte Verträge sind völkerrechtliche Verträge,¹ die die Union und ihre Mitgliedstaaten auf der einen Seite mit einem oder mehreren Drittstaaten auf der anderen Seite abschließt.² Die Existenz gemischter Verträge ist der Errichtung der supranationalen Organisation Europäische Union geschuldet, der aber nur begrenzt Hoheitsrechte übertragen worden sind.³

Gemischte Verträge sind eine gängige Unionspraxis, die jedoch kontrovers diskutiert wird. So bezeichnet *Tomuschat* gemischte Verträge als „Übel“, das man „möglichst beseitigen sollte.“⁴ Auch für *Eeckhout* sind gemischte Verträge eine unnötige Hürde, die die Union zu einem sperrigen und unflexiblen Akteur auf der internationalen Bühne macht.⁵ Die Aushandlung und der Abschluss von gemischten Verträgen – genauso wie deren Implementierung – fallen nach *Mögele* in eine rechtliche Grauzone, die zu komplexen rechtlichen und politischen Auseinandersetzungen führen.⁶ Es gibt Stimmen, die prophezeien, dass die Bedeutung und die Anwendung des Instruments der gemischten Verträge abnehmen werden.⁷ Festgestellt wurde aber auch, dass „gemischte Verträge eine großartige Erfindung der Union sind, die jedoch Probleme schafft.“⁸

Auch durch den Vertrag von Lissabon wurde die Praxis der gemischten Verträge nicht kodifiziert, so dass die damit verbundenen Probleme – auch nicht teilweise – einer Lösung zugeführt wurden und somit fortbestehen.⁹ Solange das Prinzip der begrenzten Einzelermächtigung gemäß

1 Neben der Bezeichnung Vertrag werden in der Arbeit auch Synonyme wie Abkommen, Übereinkommen oder Konvention verwendet, diese beeinhalteten keine andere rechtliche Wertung, es ist jeweils ein völkerrechtlicher Vertrag im Sinne des Art. 2 Abs. 1 lit. a des Wiener Übereinkommens vom 23. Mai 1969 über das Recht der Verträge, BGBl. 1985 II, S. 926 (WVK), gemeint.

2 So z.B. *Lorenzmeier*, S. 171; siehe dazu ausführlich Teil 2.

3 Siehe dazu ausführlich Teil 1 und Teil 2 C. I.

4 *Tomuschat*, in: *Hilf u.a.* (Hrg.), S. 139, 146.

5 *Eeckhout*, S. 264 f.

6 *Mögele*, in: *Streinz*, Art. 216 AEUV Rn. 44.

7 *Czuczai*, in: *Hillion/Koutrakos* (Hrg.), S. 231, 247; *Martenczuk*, in: *Hummer/Obwexer* (Hrg.), 177, 201.

8 “Mixed Agreements are a great Community invention; but they create problems.” *Editorial Comments*, CMLRev. 2004, 631.

9 *Streinz/Ohler/Herrmann*, S. 135.

Art. 5 Abs. 1 S. 1, Abs. 2 EUV gilt, werden die gemischten Verträge weiter existieren.¹⁰

Die Probleme, die gemischte Verträge mit sich bringen, werden seit Jahren diskutiert, ohne dass es zu signifikanten Fortschritten gekommen ist.¹¹

Diese Arbeit hat das Ziel, für einige Probleme gemischter Verträge Lösungsvorschläge zu erarbeiten.

Hierfür wird in Teil 1 zunächst die Völkerrechtspersönlichkeit der Union¹² und die Ermittlung ihrer Vertragsschließungskompetenzen dargestellt. Die genaue Ermittlung der Reichweite der Vertragsschließungskompetenz der Union ist wichtig, da ein häufiger Grund für den Abschluss eines gemischten Vertrags die fehlende Kompetenz der Union für alle Bereiche des Vertrags ist.¹³

Daran anschließend wird in Teil 2 die rechtliche Zulässigkeit gemischter Verträge erörtert und dargestellt, aus welchen Gründen sie abgeschlossen werden. Zudem wird gezeigt, auf welche Weise die gemischten Verträge kategorisiert werden können. Außerdem wird dargestellt, wie weit die Union und die Mitgliedstaaten an die gemischten Verträge völkerrechtlich gebunden sind und welche Wirkung und Rang sie in der Unionsrechtsordnung und in den Rechtsordnungen der Mitgliedstaaten haben. Abschließend wird die Auslegungskompetenz des EuGH für gemischte Verträge betrachtet.

In Teil 3 wird die Zusammenarbeit von Union und den Mitgliedstaaten im Rahmen der gemischten Verträge untersucht. Nach der EuGH-Rechtsprechung ist eine enge Zusammenarbeit zwischen den Unionsorganen und den Mitgliedstaaten bei Verhandlung, Abschluss und Erfüllung gemischter Verträge sicherzustellen, um eine einheitliche Vertretung der Union zu gewährleisten.¹⁴ Die Existenz dieser Zusammenar-

10 *Eeckhout*, S. 265.

11 *Timmermanns*, in: Hillion/Koutrakos (Hrg.), S. 1, 2, der die Programmpunkte der Leiden/Bristol-Konferenz mit den von *Ehlermann* an der Leidener Konferenz 1983 vorgestellten Problemen vergleicht, *Ehlermann*, in: O’Keeffe/Schermers (Hrg.), S. 3 ff.

12 Der Bezeichnung „Union“ wird in der Arbeit auch verwendet, wenn in den besprochenen Rechtsakten oder EuGH-Entscheidungen die EWG oder die EG betroffen war oder erwähnt wird. Die Union ist gemäß Art. 1 Abs. 3 S. 3 EUV Rechtsnachfolgerin der EG. Nur dort, wo es dem besseren Verständnis dient, bleibt eine Bezugnahme auf die EWG oder EG bestehen.

13 Siehe dazu ausführlich Teil 2 C. I.

14 zuletzt: EuGH, Rs. C-246/07, PFOS, Slg. 2010, I-3317, Rn. 73. Siehe dazu ausführlich Teil 3 A. und B. I. 5.

beitspflicht ist vom EuGH nicht dogmatisch begründet worden. Auch in der Literatur findet sich, von wenigen Ausnahmen abgesehen,¹⁵ keine umfassende Begründung. Deshalb sollen die Wurzeln dieser Zusammenarbeitspflicht und ihr Wesen in dieser Arbeit näher herausgearbeitet werden. Um die Zusammenarbeitspflicht bei den gemischten Verträgen sprachlich besser von der Pflicht zur loyalen Zusammenarbeit gemäß Art. 4 Abs. 3 EUV abzugrenzen, wird diese Zusammenarbeitspflicht in der Arbeit als Kooperationsverpflichtung bezeichnet.

An die Theorie anschließend wird untersucht, wie die Kooperation zwischen Unionsorganen und Mitgliedstaaten bei Aushandlung, Abschluss und Durchführung der gemischten Verträge in der Praxis tatsächlich durchgeführt wird. Dabei werden, um den Umfang dieser Arbeit zu begrenzen, die Aspekte der vorläufigen Anwendung gemischter Verträge ausgeklammert.

Ausgehend von der Theorie der Kooperationsverpflichtung wird angesichts der tatsächlich stattfindenden Kooperation ein Vorschlag entwickelt, wie die Kooperationsverpflichtung primärrechtlich kodifiziert werden könnte.

Die Verteilung der Vertragschließungskompetenzen hat nicht nur zur Folge, dass gemischte Verträge geschlossen werden, sondern auch Auswirkungen auf die Mitgliedstaaten, falls diese eigenständig völkerrechtlich tätig werden. Dabei wird, um den Untersuchungsgegenstand zu beschränken, nicht auf die primärrechtliche Regelung des Art. 351 AEUV eingegangen. Daher wird in Teil 4 dargestellt, wie die Mitgliedstaaten mit der Kommission kooperieren müssen, damit sie die ihnen verbliebenen Vertragschließungskompetenzen ausüben können, ohne die Unionsrechtsordnung zu verletzen oder unzulässigerweise zu präjudizieren. Des Weiteren wird auf die besondere Art der Kooperation eingegangen, wenn die Mitgliedstaaten die auswärtige Kompetenz der Union als Sachwalter des Unionsinteresses ausüben.

Beispielhaft wird untersucht, ob innerhalb der deutschen und der österreichischen Bundesregierung ein Mechanismus besteht, um bei eigenem völkerrechtlichem Handeln nicht die Unionsrechtsordnung zu verletzen. Zudem wird dargestellt, wie die Vorgehensweise aussieht, wenn festgestellt wird, dass ein Teil eines ausgehandelten völkerrechtlichen Vertrags in die Unionszuständigkeit fällt.

In diesen Teil der Arbeit fließen ebenso wie bei der Darstellung der Praxis der Kooperation bei den gemischten Verträgen in Teil 3 Erkenntnisse ein, die der Verfasser bei einer Feldstudie erworben hat. Um zu

15 Hillion, in: Hillion/Koutrakos (Hrg.), S. 87 ff.; *Neframi*, CMLRev. 2010, 323.

klären, wie diese Punkte in der Praxis gehandhabt werden, wurde ein Fragenkatalog erstellt und den zuständigen Stellen der Bundesregierung der Bundesrepublik vorgelegt. Anhand dieses Fragenkatalogs wurden Interviews in mehreren Bundesministerien durchgeführt. Die Gesprächspartner waren Beamte aus dem Auswärtigen Amt, dem Bundesministerium des Innern, dem Bundesministerium der Justiz, dem Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie und dem Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung. Die Gesprächspartner legten Wert darauf festzuhalten, dass nach außen nicht die einzelnen Ministerien handeln, sondern immer die Bundesregierung als Kollegialorgan. Bei den in der Arbeit wiedergegebenen Aussagen handelt es sich allerdings um persönliche Einschätzungen und Erfahrungen der einzelnen Regierungsvertreter und nicht um abgestimmte Positionen der Bundesregierung.

Neben der Rechtspraxis der Bundesregierung konnte auch die Rechtspraxis der österreichischen Bundesregierung im Rahmen eines Interviews mit Beamten des Bundesministeriums für europäische und internationale Angelegenheiten, dem österreichischen Außenministerium, erforscht werden. Bei den wiedergegebenen Aussagen handelt es sich ebenfalls um persönliche Einschätzungen und Erfahrungen der Beamten.