

---

# Rechtspersönlichkeit der Europäischen Union nach den Vertragsänderungen von Amsterdam: Wer handelt in GASP und PJZ?

Christiane Trüe\*

## Inhalt

A. Einleitung	129
B. Wortlaut: Das Fehlen einer ausdrücklichen Zuerkennung der Rechtspersönlichkeit und die sprachliche Behandlung der Union als handelndes Subjekt	130
C. Erfüllung der völkerrechtlichen Voraussetzungen der Rechtspersönlichkeit	136
I. Die Europäische Union – auf Dauer angelegte völkerrechtliche Einigung	138
II. Verfestigung der Verbandsstruktur der Union	138
1. Mitglieder	138
2. Zu eigener Willensbildung befähigte Organe der Europäischen Union	140
a) Europäischer Rat	140
(1) Organbefugnisse und Zusammensetzung	140
(2) Fähigkeit zu eigener Willensbildung	142
b) Rat, Kommission, Parlament, Gerichtshof und Rechnungshof	143
(1) Doppelorganschaft und Organbefugnisse	144
(2) Fähigkeit zu eigener Willensbildung	147
c) Hoher Vertreter für die GASP	149
III. Übertragung von Aufgaben	149
IV. Rechte und Pflichten für die Europäische Union	152
1. Rechtsträgerschaft der Europäischen Union im Innenverhältnis zu den Mitgliedstaaten	152

\* German Law Lecturer (DAAD), Norwich Law School, University of East Anglia, Norwich/Göttingen.

a) Verpflichtungen der Mitgliedstaaten aufgrund des EU-Vertrags	152
b) Rechtsetzungskompetenzen im Innenverhältnis zu den Mitgliedstaaten	154
(1) Voraussetzungen effizienter Aufgabenerfüllung	154
(2) Handlungsformen nach dem EU-Vertrag mit rechtlicher Verbindlichkeit	154
(3) Kompetenzgrundlagen der Europäischen Union	157
(a) Kompetenzzuweisungen	157
(b) Kompetenzneuschaffung statt Übertragung von Mitgliedstaaten-Kompetenzen	159
c) Recht der Europäischen Union zur Aussetzung der Rechte von Mitgliedstaaten	160
2. Kompetenzen im Außenverhältnis zu Drittstaaten und anderen Internationalen Organisationen	161
a) Kompetenz zum Abschluß von Beitrittsverträgen, Art. 49 (ex-Art. O) EUV	161
b) Ausdrückliche Regelung des Verfahrens zum Abschluß internationaler Übereinkünfte	163
c) Vertretung der Union durch den Ratsvorsitz	165
d) GASP	166
(1) Kompetenzen aus dem Vertrag	166
(a) WEU	166
(b) Gemeinsame Strategien und sonstige Außenbeziehungen	168
(c) Ergebnis	169
(2) Nachfolgende Praxis	169
e) PJZ	171
3. Mehrheitsentscheidungen und konstruktive Enthaltung: unterschiedliche Rechte und Pflichten der Union und der Mitgliedstaaten	171
4. Haushaltsmittel	174
D. Ergebnis: Rechtsfähige gestufte Internationale Organisation	175

## A. Einleitung

Der Vertrag zur Gründung der Europäischen Union enthält auch in seiner Amsterdamer Fassung keine ausdrückliche Bestimmung darüber, ob die Europäische Union eine eigene Rechtspersönlichkeit hat oder nicht. Doch ließ sich bereits aus dem ursprünglichen Maastrichter Unionsvertrag herleiten, daß ihr eigene Rechtspersönlichkeit zukommt, und zwar aufgrund der Kompetenzen in der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik (GASP) und der Zusammenarbeit in den Bereichen Justiz und Inneres (ZJI). Die Gemeinschaften bestehen als Rechtssubjekte innerhalb der Europäischen Union fort.<sup>1</sup> Während dieser Befund nach dem Maastrichter Vertrag noch stark umstritten war,<sup>2</sup> mehrte sich jedenfalls aufgrund des Amsterdamer Vertrags die Zahl derer, die der Europäischen Union Rechtspersönlichkeit zusprechen.<sup>3</sup> Wie im folgenden zu zeigen sein wird, bestätigt

<sup>1</sup> Die – umstrittene – Rechtspersönlichkeit der Europäischen Union nach dem Maastrichter Vertrag hat die Verfasserin in ihrem als Nr. 357 der Vorträge, Reden und Berichte aus dem Europa-Institut der Universität des Saarlandes 1997 erschienenen Beitrag „Verleihung von Rechtspersönlichkeit an die Europäische Union und Verschmelzung zu einer einzigen Organisation – deklaratorisch oder konstitutiv?“ untersucht. Der vorliegende Beitrag knüpft hieran an und analysiert die Frage der Rechtspersönlichkeit nach der Änderung des Unionsvertrages durch den Amsterdamer Vertrag.

<sup>2</sup> Wie *Verf.* ursprünglich wohl nur *Ress*, Ist die Europäische Union eine juristische Person?, EuR Beiheft 2/1995, S. 27 (32 f.); *Wessel*, The International Legal Status of the European Union, European Foreign Affairs Review 1997, S. 109 (110 ff.), zurückhaltender *Dörr*, Zur Rechtsnatur der Europäischen Union, EuR 1995, S. 334 (339). Gegen die Rechtspersönlichkeit der Europäischen Union aufgrund des Maastrichter Vertrages z.B. *BVerfGE* 89, 155 (195); *Beutler*, in: Beutler/Bieber/Pipkorn/Streil (Hrsg.), Die Europäische Union: Rechtsordnung und Politik, 2.1, 2.7 f.; *Constantinesco*, La structure du traité instituant l'Union européenne, CDE 1993, S. 251 (268 f.); *Heukels/de Zwaan*, in: Fs. Schermers Vol. II, Institutional Dynamics of European Integration, S. 195 (198); *Hilf*, in: Grabitz/Hilf (Hrsg.), Kommentar zur EU, Art. A EUV Rdnr. 26; *Huber*, Der Staatenverbund der Europäischen Union, in: Fs. Carl Heymanns Verlag (1995), Verfassungsrecht im Wandel, S. 349 (358); *Koenig/Pechstein*, Die Europäische Union (1995), Kap. 2, Rdnr. 4, 6; *Lecheler*, Der Rechtscharakter der „Europäischen Union“, Fs. Carl Heymanns Verlag (1995), Verfassungsrecht im Wandel, S. 383 (392); *Müller-Graff*, The Legal Bases of the Third Pillar and Its Position in the Framework of the Union Treaty, CMLR 1994, S. 493 (494 f., 506); *Pechstein*, Rechtssubjektivität für die Europäische Union?, EuR 1996, S. 137; *Schermers/Blokker*, International Institutional Law, § 1562; *Schroeder*, in: Schweitzer/Hummer (Hrsg.), Österreich und das Recht der EU, S. 3 (3 f.); v. *Simson/Schwarze*, Europäische Integration und Grundgesetz, S. 43.

<sup>3</sup> *Curtin/Dekker*, The EU as a 'Layered' International Organization: Institutional Unity in Disguise, in: Craig/de Búrca (Hrsg.), The Evolution of EU Law, S. 83 ff.; *Hafner*, The Amsterdam Treaty and the Treaty-Making Power of the European Union, in: Fs. Seidl-Hohenveldern, Liber Amicorum (1998), S. 257 (262 ff.); *de Nerveins*, Les relations extérieures, RTDE 1997, S. 801 (805 f.); *Thun-Hohenstein*, Der Vertrag von Amsterdam (1997), S. 14 (Fn. 4, S. 74 f.); *Ukrow*, Die Fortentwicklung des Rechts der Europäischen Union durch den Vertrag von Amsterdam, ZEuS 1998, S. 141 (173); *Wessel*, (Fn. 2), 109 ff.; *Wichard*, in: Calliess/Ruffert (Hrsg.), Kommentar zu EUV und EGV, Art. 1 EGV, Rdnr. 5 ff. (13); *ders.*, Wer ist Herr im europäischen Haus?, EuR 1999, S. 170 (172 ff.); *de Witte*, The Pillar Structure and the Nature of the European Union: Greek Temple or French Gothic Cathedral?, in: Heukels/Blokker/Brus (Hrsg.), The European Union after Amsterdam (1998), S. 51 (58 f., 62 ff.); *Zuleeg*, Die Organisationsstruktur der Europäischen Union, EuR Beiheft 2/1998, S. 151 (152 ff.). In die Richtung einer begrenzten internationalen Rechtspersönlichkeit z.B. auch *Stephanou*, The Legal Nature of the European Union, in: Emiliou/O'Keeffe (Hrsg.), Legal Aspects of Integration in the European Union (1997), S. 171 (184); *Kadelbach*, Einheit der Rechtsordnung als Verfassungsprinzip der Europäischen Union?, EuR Beiheft 2/98, S. 51 (60 ff.).

und erweitert der Amsterdamer Vertrag die bereits aufgrund des ursprünglichen Maastrichter Unionsvertrags bestehende Rechtspersönlichkeit der Europäischen Union. Das Fehlen einer ausdrücklichen Regelung ändert bei genauerem Hinsehen nichts daran, daß die Europäische Union die völkerrechtlichen Voraussetzungen der Rechtssubjektivität erfüllt. Nur von der Erfüllung der völkerrechtlichen Voraussetzungen der Rechtssubjektivität aber hängt es ab, ob ein Staatenzusammenschluß Rechtspersönlichkeit hat, nicht davon, ob dies ausdrücklich bestimmt wurde. Dies ist im Völkerrecht jedenfalls seit dem „*Reparation for Injuries*“-Urteil des IGH 1949<sup>4</sup> anerkannt, soweit es allgemein Internationale Organisationen angeht: Es genügt, wenn die Rechtspersönlichkeit implizit aus dem normativen Gesamtzusammenhang folgt.<sup>5</sup> Für die Europäische Union ergibt sich daraus, daß sie Rechtspersönlichkeit hat, die „Europäische Union“ also nicht nur ein Sammelbegriff für die Gesamtheit der Mitgliedstaaten ist, sondern ein von diesen unterschiedliches Rechtssubjekt.

## B. Wortlaut: Das Fehlen einer ausdrücklichen Zuerkennung der Rechtspersönlichkeit und die sprachliche Behandlung der Union als handelndes Subjekt

In den zum Amsterdamer Vertrag führenden Verhandlungen war die Einfügung einer Bestimmung, die die Rechtspersönlichkeit der Europäischen Union ausdrücklich feststellen sollte, Verhandlungsgegenstand. So sah der Entwurf der irischen Ratspräsidentschaft vom 5. 12. 1996<sup>6</sup> die Einfügung folgender Bestimmung vor:

<sup>4</sup> Rechtsgutachten des IGH v. 11.4.1949 über den Ersatz von im Dienste der UN erlittenen Schäden, ICJ Reports 1949, S. 174 (178 f.).

<sup>5</sup> Vgl. aus neuerer Zeit *Epping*, in: Ipsen (Hrsg.), Völkerrecht (1999), § 6 Rdnr. 2 ff. sowie *Seidl-Hohenveldern/Loibl*, Internationale Organisationen (1996), Rdnr. 0307 ff., 0324, 0326; *Schermers/Blokker*, International Institutional Law (1995), § 1564 ff.  
Zur EU v. *Bogdandy/Nettesheim*, Die Europäische Union: Ein einheitlicher Verband mit eigener Rechtsordnung, EuR 1996, S. 1 (23); *Curtin/Dekker*, (Fn. 3), S. 83 (96, 105); *Dashwood*, The Common Foreign and Security Policy, in: Usher (Hrsg.), The State of the European Union (2000), S. 42 (52 ff.); *Dörr*, (Fn. 2), S. 334 (339); *Hilf*, in: Grabitz/Hilf, (Fn. 2), Art. A EUV Rdnr. 26; *Klabbers*, Presumptive Personality: The European Union in International Law, in: Koskeniemi (Hrsg.), International Law Aspects of the European Union (1998), S. 231 (233, 249 ff.); *Lecheler*, (Fn. 2), S. 383 (392); *Pechstein*, EuR 1996, S. 137 (137 ff.); *Ress*, (Fn. 2), S. 27 (32 f.); *Wessel*, (Fn. 2), S. 109 (110 ff.). Im einzelnen *Trüe*, Rechtspersönlichkeit, S. 7 ff.

<sup>6</sup> Konferenz der Vertreter der Regierungen der Mitgliedstaaten, Anpassung der Europäischen Union zum Nutzen ihrer Bürger und Vorbereitung der Europäischen Union auf die Zukunft – Allgemeiner Rahmen für einen Entwurf zur Revision der Verträge, CONF/2500/96.

„Neuer Artikel im EUV

(1) Die Europäische Union besitzt Rechtspersönlichkeit.

(2) Die Union besitzt in jedem Mitgliedstaat die weitestgehende Rechts- und Geschäftsfähigkeit, die juristischen Personen nach dessen Rechtsvorschriften zuerkannt ist; sie kann insbesondere bewegliches und unbewegliches Vermögen erwerben und veräußern sowie vor Gericht auftreten. Zu diesem Zweck wird sie von der Kommission vertreten.

(3) Die Union genießt im Rahmen der internationalen Beziehungen die Rechts- und Geschäftsfähigkeit, die zur Wahrnehmung ihrer Aufgaben und zur Verwirklichung ihrer Ziele erforderlich ist. Zu diesem Zweck wird sie vom Vorsitz des Rates vertreten.

[...]

(9) Die nach Maßgabe dieses Artikels geschlossenen Abkommen sind für die Organe der Union und die Mitgliedstaaten verbindlich.“<sup>7</sup>

In einem *Addendum* zu diesem Entwurf wurde darüber hinaus vorgesehen, die Union an die Stelle der Gemeinschaften treten zu lassen.<sup>8</sup> Doch wurden beide Vorschläge letztlich verworfen. Diejenigen, die der Europäischen Union ihre Rechtspersönlichkeit absprechen wollen, fühlen sich dadurch bestätigt.<sup>9</sup> Doch spricht für die Rechtspersönlichkeit der Europäischen Union bereits der Wortlaut des EU-Vertrages, auf den man sich letztlich geeinigt hat. Die Verwendung des Wortes „gründen“ in Art. A Abs. 1 EUV 1993, jetzt unverändert Art. 1 Abs. 1 EUV 1999, sprach seit Entstehung der Europäischen Union dafür, daß ein rechtsfähiger Verband gegründet werden sollte, wird doch unter „Gründung“ eines Staates oder einer Organisation auf völkerrechtlicher Ebene i.d.R. die Schaffung eines neuen Völkerrechtssubjekts verstanden. „Gründen“ wurde auch für die Entstehung der Europäischen Gemeinschaften gebraucht, die gemäß Art. 281 (ex-Art. 210) EGV, Art. 184 EAGV und Art. 6 EGKSV unzweifelhaft Völkerrechtssubjekte sind.<sup>10</sup> Durchgängig werden die vertragschließenden Staaten im gesamten EU-Vertrag weiterhin als „Mitgliedstaaten“ und nicht, wie noch in der Europäischen Politischen

---

<sup>7</sup> Kap. 13 I des Entwurfs, S. 91.

<sup>8</sup> Neuer Art. A, „Addendum zu dem allgemeinen Rahmen für einen Entwurf zur Revision der Verträge“ des niederländischen Ratsvorsitzes v. 20.3.1997, CONF/2500/96 Add 1, S. 48.

<sup>9</sup> Cremer, in: Calliess/Ruffert, (Fn. 3) Art. 11 EUV, Rdnr. 1, vgl. andererseits aber dens., Art. 17 Rdnr. 7 Fn. 28; Koenig, Die Europäische Union als bloßer materiellrechtlicher Verbundrahmen, EuR Beiheft 2/1998, S. 139 (142); Kugelmann, Die Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik, EuR Beiheft 2/1998, S. 99 (99 f.); McGoldrick, International Relations Law of the European Union (1997), S. 38 f.; Pechstein/Koenig, Die Europäische Union (1998), Rdnr. 55 ff. (66 ff.); Streinz, Der Vertrag von Amsterdam, EuZW 1998, S. 137 (140). Vgl. auch Dehousse, From Community to Union, in: Dehousse (Hrsg.), Europe after Maastricht, S. 5 (8).

<sup>10</sup> Dörr, (Fn. 2), S. 334 (335); Pechstein/Koenig, Die Europäische Union (1998), Rdnr. 55.

Zusammenarbeit (EPZ)<sup>11</sup>, als „Vertragsstaaten“ bezeichnet, so in den Gemeinsamen Bestimmungen (Art. 1 [ex-Art. A] Abs. 3, Art. 2 [ex-Art. B] 3. Spiegelstrich, Art. 4 [ex-Art. D] Abs. 2, Art. 6 [ex-Art. F] und Art. 7 EUV) sowie in den Bestimmungen über die GASP, z.B. Art. 11 (ex-Art. J.1), Art. 13 EUV, und in den Bestimmungen über die Polizeiliche und Justitielle Zusammenarbeit in Strafsachen (PJZ)<sup>12</sup>, z.B. Art. 29 (ebenso alter Art. K.1), Art. 30 und 31 EUV und in den Schlußbestimmungen, Art. 48 (ex-Art. N) und Art. 49 (ex-Art. O) EUV.<sup>13</sup> So beruht gemäß Art. 6 Abs. 1 EUV die Europäische Union selbst und beruhen nicht nur ihre Mitgliedstaaten auf den Grundsätzen der Freiheit, der Demokratie, der Achtung der Menschenrechte und Grundfreiheiten sowie der Rechtsstaatlichkeit<sup>14</sup>. Artikel 6 Abs. 3 EUV verpflichtet die Union zur Achtung der nationalen Identität der Mitgliedstaaten; wäre die Union nur ein Sammelbegriff für die Mitgliedstaaten, so würden hierdurch die Mitgliedstaaten verpflichtet, ihre eigene Identität zu achten, eine wohl überflüssige Bestimmung.<sup>15</sup> Artikel 49 (ex-Art. O) EUV regelt, wie andere Staaten Mitglieder der Union werden können.<sup>16</sup> Mitglieder aber hat nur ein Verband. Läge ein bloßer Vertrag zwischen Staaten ohne die Gründung eines Verbandes vor, so müßte von Vertragsstaaten die Rede sein, weil es sonst keine Einheit gäbe, deren Mitglieder die Staaten sein könnten. Zudem sind gemäß Art. 1 (ex-Art. A) Abs. 3 EUV die Gemeinschaften Grundlage der Union, so daß unter „Union“ neben den Mitgliedstaaten auch die Gemeinschaften gefaßt werden und die Union schon aus diesem Grund nicht nur ein Sammelbegriff für die Mitgliedstaaten sein kann.<sup>17</sup>

<sup>11</sup> Dazu Wessel, (Fn. 2), S. 109 (117).

<sup>12</sup> Die PJZ ist der Teil der Zusammenarbeit in den Bereichen Justiz und Inneres (ZJI), der nach Vergemeinschaftung des anderen Teils der ZJI-Regelungsbereiche Unionspolitik geblieben ist.

<sup>13</sup> Ebenso z.B. Wichard, (Fn. 3), S. 170 (171). Zum EU-Vertrag 1993 bereits v. Bogdandy/Nettesheim, (Fn. 5), S. 1 (9); Dörr, (Fn. 2), S. 334 (335); Wessel, (Fn. 2), S. 109 (117); Trübe, (Fn. 5), S. 12 f. A.A. Koenig/Pechstein, die sich allerdings über den Wortlaut hinwegsetzen wollen („lediglich eine kosmetische Funktion“), in: Koenig/Pechstein, Die Europäische Union (1995), Kap. 2, Rdnr. 10, ebenso dies., in: Pechstein/Koenig, Die Europäische Union (1998), Rdnr. 81.

<sup>14</sup> Ukrow, (Fn. 3), S. 141 (173 Fn. 183).

<sup>15</sup> Zuleeg, (Fn. 3), S. 151 (153) hält dies für „eine absurde Vorstellung“. Vgl. aber Pechstein/Koenig, Die Europäische Union (1998), Rdnr. 14, 87; Pechstein, Das Kohärenzgebot als entscheidende Integrationsdimension der Europäischen Union, EuR 1995, S. 247 (252), ders., EuR 1996, S. 137 (141), die insoweit die Gemeinschaften einbeziehen, andererseits aber dennoch lediglich von einer „intensivierten intergouvernementalen Kooperation“ ausgehen, die die Gemeinschaften auszuschließen scheint, Pechstein/Koenig, Die Europäische Union (1998), Rdnr. 59.

<sup>16</sup> Als Beweis der Verbandsstruktur aufgeführt von Dörr, (Fn. 2), S. 334 (340); als (nicht hinreichendes) Indiz für die Völkerrechtsfähigkeit angesehen von Streinz, Europarecht (1999), Rdnr. 121b; Räss, (Fn. 2), S. 27 (27).

<sup>17</sup> Vgl. z.B. Zuleeg, (Fn. 3), S. 151 (152); Wichard, (Fn. 3), S. 171 (179) bezüglich der Vertretung der EG im Europäischen Rat durch den Kommissionspräsidenten. Ebenso insoweit Pechstein, EuR 1995, S. 247 (250).

Verschiedentlich werden zudem die Union und die Mitgliedstaaten im gleichen Artikel genannt, z.B. in Art. 11 Abs. 2 EUV, nach dem die Mitgliedstaaten die GASP der Union aktiv und vorbehaltlos zu unterstützen haben,<sup>18</sup> ebenso in Art. 13 Abs. 2 EUV, nach dem die Union gemeinsame Strategien in Bereichen, in denen gemeinsame Interessen der Mitgliedstaaten bestehen, durchführen soll. Wäre die Union nur der Sammelbegriff für Mitgliedstaaten, so hätte in Art. 13 Abs. 2 EUV vom „Unionsinteresse“ die Rede sein müssen, denn dann wäre das Unionsinteresse auch nur ein Sammelbegriff für die gemeinsamen Interessen der Mitgliedstaaten. Gemäß Art. 13 sollen in Gemeinsamen Strategien, die der Europäische Rat beschließt<sup>19</sup>, auch „die von der Union und den Mitgliedstaaten bereitstellenden Mittel“ angegeben werden. Gemäß Art. 14 Abs. 1 EUV sollen der Union Mittel „zur Verfügung“ gestellt werden. Auch diese Verfügungsberechtigung läßt sich nur dahin verstehen, daß die Union Rechtsträgerin werden soll. Artikel 17 Abs. 1 EUV macht ein Zusammenwirken von Union und Mitgliedstaaten erforderlich, um die Beziehungen zur Westeuropäischen Union (WEU)<sup>20</sup> zu entwickeln. Wären unter „Europäischer Union“ nur die Mitgliedstaaten zu verstehen, so wäre die Unterscheidung zwischen beiden nicht sinnvoll. Sowohl Union als auch Mitgliedstaaten werden auch in Art. 19 Abs. 2 EUV angesprochen, aufgrund dessen sich die Mitgliedstaaten, die Mitglieder des Sicherheitsrats der UNO sind, für die Standpunkte und Interessen der Union und nicht etwa für die Interessen der anderen Mitgliedstaaten einzusetzen haben. Artikel 18 (ex-Art. J.5) Abs. 1 EUV regelt die Vertretung der Union in Angelegenheiten der GASP. Auch hier ist nicht von einer Vertretung der anderen Mitgliedstaaten durch den Ratsvorsitzenden die Rede.<sup>21</sup>

Gegen die aus dem Vertragswortlaut folgende Annahme einer Rechtspersönlichkeit kann nicht, wie gelegentlich zur Begründung ihres Fehlens geschehen, der aus dem gemeinen Recht und dem bürgerlichen Recht stammende Grundsatz „*falsa demonstratio non nocet*“, eine Falschbezeichnung schade nicht, bemüht werden.<sup>22</sup> Denn im bürgerlichen Vertragsrecht gilt dieser Grundsatz, wenn die Parteien übereinstimmend etwas anderes gewollt haben als das, was sie – ebenfalls übereinstimmend – erklärt haben. Voraussetzung ist also, daß sie sich einig sind, aber versehentlich eine falsche Bezeichnung für das von beiden gleichermaßen Gewollte gewählt haben. Das bekannte Beispiel ist das Walfischfleisch, das als „*Haakjöringsköd*“, norwegisch für Haifischfleisch, bezeichnet wurde, obwohl beide Parteien

<sup>18</sup> So auch *Curtin/Dekker*, (Fn. 3), S. 83 (94).

<sup>19</sup> Zu dieser Handlungsform näher unten C.IV.1.b)(2).

<sup>20</sup> Die WEU wurde gegründet durch den Vertrag v. 17.3.1948 über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Zusammenarbeit und über kollektive Selbstverteidigung (gilt i.d.F. der Protokolle v. 23.10.1954).

<sup>21</sup> Ebenso z.B. *Wichard*, (Fn. 3), S. 170 (171). Zum EU-Vertrag 1993 v. *Bogdandy/Nettesheim*, (Fn. 5), S. 1 (9 f., 25).

<sup>22</sup> *Pechstein/Koenig*, Die Europäische Union (1998), Rdnr. 219, 249; 551 ff.; *dies.*, *ibid.* Rdnr. 78 „bloße Rhetorik“.

Walfischfleisch meinten.<sup>23</sup> Genau dieser Fall einer Einigkeit darüber, etwas anderes als das ausdrücklich Gesagte zu wollen, ist aber für den EU-Vertrag nicht nachweisbar. Auch der Änderungsentwurf und die zu ihm abgegebenen Kommentare<sup>24</sup> beweisen, daß die vertragschließenden Staaten sich nicht darüber einig waren, was vereinbart werden sollte, und daß man sich letztlich für einen Formelkompromiß entschied, der eine ausdrückliche Stellungnahme zur Rechtspersönlichkeit vermied<sup>25</sup>. Offenbar sollte diese Frage also der Rechtswissenschaft überlassen werden. Die eigentlichen Vorstellungen der Mitgliedstaatenvertreter bleiben unaufgeklärt, auch weil sich diejenigen widersprüchlich verhalten, die einerseits der Union Rechtspersönlichkeit im Vertrag nicht ausdrücklich zuerkennen wollten, andererseits aber Gemeinsame Standpunkte, Gemeinsame Aktionen und Gemeinsame Strategien<sup>26</sup> im Namen der Union mit annehmen.<sup>27</sup> Eine Auslegung des Vertrages nach dem historischen Willen der Mitgliedstaatenvertreter ist also schon deshalb nicht möglich, weil ein übereinstimmender Wille zur Rechtspersönlichkeit gar nicht feststellbar ist. Die Annahme von Rechtsakten als solche der Union deutet sogar eher auf eine Einigung der Mitgliedstaatenvertreter auf die Anerkennung der Rechtspersönlichkeit hin, die zwar nicht im EU-Vertrag, wohl aber in den späteren Sekundärrechtsakten erklärt wird.<sup>28</sup> Damit wird der Anwendung des *Falsa-demonstratio-Grundsatzes* auf die Rechtspersönlichkeit der Europäischen Union die Grundlage entzogen, nämlich die Einigung auf etwas anderes als das Erklärte.<sup>29</sup>

Davon abgesehen ist der *Falsa-demonstratio-Grundsatz* auch nicht ohne weiteres verallgemeinerbar. Der *Falsa-demonstratio-Grundsatz* kann generell vom bürgerlichen Recht nur in andere Rechtsgebiete übernommen werden, wenn dort eine subjektive Auslegung nach dem historischen Willen der Vertragsparteien und Rechtsetzer möglich ist. Bei den Gemeinschaftsverträgen und dem Unionsvertrag besteht generell das Problem, daß dieser Wille nicht lückenlos feststellbar ist.<sup>30</sup> Schon das

<sup>23</sup> RGZ 99, 147 (148 f.). Vgl. dazu z.B. *Larenz*, BGB-Allgemeiner Teil (1983), § 19 IIa, S. 327; *Heinrichs*, in: *Palandt*, BGB (1999), § 133 Rdnr. 8; *Jauernig*, in: *Jauernig*, BGB (1999), § 133 Anm. 3 b)aa).

<sup>24</sup> Entwurf zur Revision der Verträge, CONF/2500/96, Kap. 13 I, S. 90, 92. Vgl. weitere Nachweise bei *Wessel*, (Fn. 2), S. 109 (121 f.); *McGoldrick*, (Fn. 9), S. 38 f.; *Klabbers*, (Fn. 5), S. 231 (238 ff.).

<sup>25</sup> Ebenso *Wichard*, (Fn. 3), S. 170 (173); *de Witte*, (Fn. 3), S. 51 (63). Vgl. auch *Curtin/Dekker*, (Fn. 3), S. 83 (106 Fn. 86). A.A. *Hummer/Overwexer*, Die „EU-Präsidentschaft“ – Entwicklung, Rechtsgrundlagen, Funktionen und Aufgaben sowie künftige Ausgestaltung des Rates der EU, EuR 1999, S. 409 (441); *Pechstein/Koenig*, Die Europäische Union (1998), Rdnr. 61 ff., 69.

<sup>26</sup> Zu den Rechtsaktsformen der EU unten C.IV.1.b)(2).

<sup>27</sup> Beispiele bei *Pechstein/Koenig*, Die Europäische Union (1998), Rdnr. 219.

<sup>28</sup> Dazu näher unten C.IV.2.d)(2).

<sup>29</sup> Eine „bewußte Verkennung der Zurechnungsverhältnisse“ bei den Mitgliedstaatenvertretern im Rat liegt also nicht vor, so aber *Pechstein/Koenig*, Die Europäische Union (1998), Rdnr. 219. Eher ist eine Einigung auf das Gegenteil, die Anerkennung der Rechtspersönlichkeit, nachweisbar, vgl. zur nachfolgenden Praxis unten C.IV.2.d)(2) sowie *Trübe*, (Fn. 5), S. 49 ff. sowie mit ausführlichen Nachweisen *Curtin/Dekker*, (Fn. 3), *The Evolution of EU Law*, S. 83 (104 ff.).



bürgerliche Recht wendet bei empfangsbedürftigen Erklärungen, bei denen nicht Einigkeit zwischen den Parteien bestand, die objektive Auslegung („objektiver Empfängerhorizont“) an. Für völkerrechtliche Verträge und auch für die europäischen Verträge gilt allgemein eine objektive Auslegung danach, welcher Wille der Parteien im Vertrag zum Ausdruck gekommen ist<sup>31</sup>. Überhaupt ist sehr zweifelhaft, ob ein Grundsatz für den Vertragsschluß privater Individuen auf den rechtsetzenden Vertragsschluß von Völkerrechtssubjekten angewendet werden sollte. Der Vertragsschluß von Völkerrechtssubjekten ist, jedenfalls was die Gründung eines Verbandes angeht, eher der Legislative, wenn nicht gar der Verfassungsgebung, gleichzusetzen und muß daher auf die Rechtsunterworfenen und dritte Völkerrechtssubjekte Rücksicht nehmen, nicht nur auf die andere Vertragspartei. Dies gilt selbst dann, wenn die Bürger der Mitgliedstaaten nur indirekt betroffen sind, denn sie sollen ja, wie Art. 6 Abs. 1 EUV bestätigt, demokratische Kontrolle ausüben.

Zudem muß das Vertrauen anderer Staaten oder Internationaler Organisationen darauf, daß sie mit demjenigen Völkerrechtssubjekt Verträge abschließen oder sich auf die Erklärungen desjenigen Völkerrechtssubjekts verlassen, das ihnen ausweislich seines eigenen Gründungsvertrags in völkerrechtlichen Rechtsbeziehungen gegenübertritt, bei der Auslegung seines Gründungsvertrags und seiner rechtsverbindlichen Handlungen berücksichtigt werden.<sup>32</sup> Dabei geht es nicht um ein nicht schutzwürdiges Vertrauen in die Fortdauer der Existenz des Völkerrechtssubjekts<sup>33</sup>, sondern um das Vertrauen, daß der als Völkerrechtssubjekt auftretende Verband tatsächlich ein Völkerrechtssubjekt ist. Dies ist kein ungerechtfertigtes Vertrauen auf eine ungewisse Zukunft, sondern auf die aktuelle Richtigkeit der Selbstdarstellung in Rechtsbeziehungen. Maßgeblich ist also bei einem Gründungsvertrag das, was dem Wortlaut zu entnehmen ist, mithin das, was im Endeffekt vereinbart worden ist<sup>34</sup>, und nicht das, was einige der Mitgliedstaatenvertreter sich heimlich oder ausdrücklich bei Unterzeichnung der Verträge vorgestellt

<sup>30</sup> Vgl. zu den Gemeinschaftsverträgen *Anweiler*, Die Auslegungsmethoden des Gerichtshofs der Europäischen Gemeinschaften (1997), S. 246 ff. Allgemein *Heintschel v. Heinegg*, in: Ipsen, (Fn. 5), § 11 Rdnr. 4.

<sup>31</sup> Vgl. Art. 31 WVRK sowie *Heintschel v. Heinegg*, (Fn. 30), § 11 Rdnr. 5 ff.; *Anweiler*, (Fn. 30), S. 62 ff., 106 ff. m.w.N., der dies allerdings als subjektive Auslegung bezeichnet. Dazu *Bleckmann*, Europarecht (1997), Rdnr. 538.

<sup>32</sup> *Klabbers*, (Fn. 5), S. 231 (250) m.w.N.

<sup>33</sup> Damit wollen *Pechstein/Koenig*, Die Europäische Union (1998), Rdnr. 84, Vertrauensschutz versagen.

<sup>34</sup> Z.B. EuGH, Rs. 10/61, *Kommission/Italien*, Slg. 1962, 1 (20); EuGH, Rs. 9/61, *Niederlande/Hobe Behörde (EGKS)*, Slg. 1962, 433 (471); EuGH, verb. Rs. 31 u. 33/62, *Wöhrmann und Lütticke*, Slg. 1962, 1027 (1042); EuGH, Rs. 26/26, *van Gend & Loos*, Slg. 1963, 1 (28); EuGH, Rs. 25/62, *Plaumann*, Slg. 1963, 211 (237); EuGH, Rs. 119/75, *Terrapin/Terranova*, Slg. 1976, 1039 (1061 f.); EuGH, Rs. 107/84, *Kommission/Deutschland* („Mehrwertsteuer“), Slg. 1985, 2655 (2666 ff.); *Streil*, in: Beutler/Bieber/Pipkorn/Streil, (Fn. 2), S. 245, 7.2.4.2; *Zuleeg*, Die Auslegung des Europäischen Gemeinschaftsrechts, EuR 1969, S. 97 (99 f.); *Bleckmann*, (Fn. 31), Rdnr. 537 ff.

haben<sup>35</sup>. Nur wenn die wörtliche Auslegung zu unvernünftigen, sinnlosen oder absurden Ergebnissen führt oder gegen Zusammenhang, Geist und Ziele der Verträge verstößt oder wegen der Weite des Wortlauts nicht zu einem klaren Ergebnis führt, ist im Europarecht auf andere Auslegungsmethoden zurückzugreifen.<sup>36</sup> Für eine solche „weite, über den Wortlaut der Bestimmung hinausgehende Auslegung“ verlangt der EuGH „zwingende Gesichtspunkte“<sup>37</sup>. Anhaltspunkte dafür, daß im Unionsrecht diese für das Gemeinschaftsrecht allgemein anerkannten Auslegungsgrundsätze nicht gelten sollten, sind nicht erkennbar. Auch bei der Auslegung des EU-Vertrags ist deshalb der Wortlaut als Grenze der Auslegung grundsätzlich zu respektieren. Der Wortlaut aber verbietet es, den Begriff „Europäische Union“ nur als Sammelbegriff für die Mitgliedstaaten, und sei es im Verbund mit den Gemeinschaften<sup>38</sup>, zu verstehen.

### C. Erfüllung der völkerrechtlichen Voraussetzungen der Rechtspersönlichkeit

Der aus dem Wortlaut folgende Befund wird durch die rechtliche Ausgestaltung der Europäischen Union, erst recht seit den Änderungen des ursprünglichen Unionsvertrages durch den Vertrag von Amsterdam<sup>39</sup>, bestätigt. Die Gründung einer Internationalen Organisation setzt nach allgemeinem Völkerrecht voraus, daß ein Verband gegründet wird, der gegründete Verband ‚auf Dauer angelegt‘ und aufgrund einer ‚Einigung‘ der Gründungsstaaten ‚auf dem Gebiet des Völkerrechts‘ zustande gekommen ist. Zudem müssen ihm ‚eigene Aufgaben‘ übertragen sein, die er durch mindestens ein ‚eigenes Organ selbständig‘ und ‚aufgrund eigener Willensbildung‘ erfüllt<sup>40</sup>. Hat der Verband eigene, zumindest implizite ‚Kompetenzen‘ zur Erfüllung seiner Aufgaben oder ist er sonst ‚Träger von Rechten und Pflichten‘ auf dem Gebiet des Völkerrechts, ist er nach allgemeiner

<sup>35</sup> So aber z.B. *Pechstein/Koenig*, Die Europäische Union (1998), Rdnr. 61 ff., 69; *McGoldrick*, (Fn. 9), S. 38 f.; *MacLeod/Hendry/Hyett*, The External Relations of the European Communities, S. 25. Wie hier *Wessel*, (Fn. 2), S. 109 (122).

<sup>36</sup> Z.B. EuGH, Rs. 10/61, *Kommission/Italien*, Slg. 1962, I (21); EuGH, Rs. 28-30/62, *da Costa*, Slg. 1963, 63 (80 f.). Vgl. *Bleckmann*, (Fn. 31), Rdnr. 537, 539; *ders.*, Zu den Auslegungsmethoden des Europäischen Gerichtshof, NJW 1982, S. 1177 (1179 f.). Dazu ausführlich *Anweiler*, (Fn. 30), S. 23 ff.

<sup>37</sup> EuGH, Rs. 107/84, *Kommission/Deutschland* („Mehrwertsteuer“), Slg. 1985, 2655 (2667).

<sup>38</sup> So aber *Pechstein/Koenig*, Die Europäische Union (1998), Rdnr. 14, 87.

<sup>39</sup> Ebenso *Curtin/Dekker*, (Fn. 3), S. 83 (85 ff.); *Wichard*, in: Calliess/Ruffert, (Fn. 3), Art. 1 EGV, Rdnr. 13 f.; *ders.*, (Fn. 3), S. 170 (173).

<sup>40</sup> *Schermers/Blokker*, (Fn. 2), § 33 ff.; *Kimminich*, Völkerrecht (6. Aufl. 1997), S. 160 ff.; *Dörr*, (Fn. 2), S. 334 (335 f.); v. *Bogdandy/Nettesheim*, (Fn. 5), S. 1 (24); *Ress*, (Fn. 2), S. 27 (37).

Ansicht völkerrechtsfähig.<sup>41</sup> Dies wird zumindest als eine generelle Vermutung angesehen, die widerlegt werden kann<sup>42</sup>. Dabei ist zu unterscheiden zwischen der Rechtsfähigkeit nach innen gegenüber den Mitgliedstaaten und der Rechtsfähigkeit nach außen gegenüber dritten Staaten oder Internationalen Organisationen.<sup>43</sup>

Für die Rechtspersönlichkeit der Europäischen Union kommt es also darauf an, ob sie diese Voraussetzungen erfüllt.<sup>44</sup> Den Weg zu dieser Erkenntnis verstellt man sich, wenn man der Europäischen Union von vornherein die Rechtspersönlichkeit abspricht und sie deshalb z.B. als „Zurechnungsendsubjekt“ von EU-Rechtsakten ausscheidet, ohne zunächst zu prüfen, ob die Europäische Union die Voraussetzungen der Rechtsfähigkeit erfüllt, insbesondere, ob ihr im EU-Vertrag Handlungsbefugnisse zugewiesen werden. Spricht man ihr dann die ihr zugewiesenen Handlungsbefugnisse ab, weil sie ja keine Rechtspersönlichkeit habe und daher nicht „Zurechnungsendsubjekt“ von Rechten und Pflichten sein könne, so verstellt man sich den Blick auf die völkerrechtlichen Voraussetzungen von vornherein.<sup>45</sup> Das noch unbegründete, bei genauerem Hinsehen unhaltbare, aber bereits festgelegte Ergebnis selbst wird als Begründung dafür verwendet, um eben dieses Ergebnis erst einmal zu begründen – eine Begründung des Ergebnisses mit dem Ergebnis also.<sup>46</sup>

<sup>41</sup> Vgl. zu den Einzelheiten der Rechtssubjektivität (originäre oder abgeleitete Rechtssubjektivität, partielle Rechtssubjektivität; Rechtssubjektivität mit Wirkung *erga omnes*) *Seidl-Hohenveldern/Loibl*, (Fn. 5), Rdnr. 0105, 0302 ff.; *Epping*, (Fn. 5), § 6 Rdnr. 2 ff.; *Schermers/Blokker*, (Fn. 2), § 1565; auch zu den früher vertretenen Ansichten, nur Staaten seien Völkerrechtssubjekte, *Mosler*, Die Erweiterung des Kreises der Völkerrechtssubjekte, ZaöRV 22 (1962), S. 1 (6 ff., 16 ff., 33 ff.), *Hartwig*, Die Haftung der Mitgliedstaaten für Internationale Organisationen (1993), S. 29 ff.; jeweils m.w.N. Auf die Kompetenzen stellt auch *Ress*, (Fn. 2), S. 27 (30, 36 f. m.w.N.) ab.

Vgl. auch die Nachweise oben Fn. 3 sowie *Curtin/Dekker*, (Fn. 3), S. 83 (96); *Hafner*, (Fn. 3), S. 257 (257 f.); *Lecheler*, (Fn. 2), S. 383 (392); *Wessel*, (Fn. 2), S. 109 (110 ff.); *Zuleeg*, (Fn. 3), S. 151 (152).

<sup>42</sup> So *Klabbers*, (Fn. 5), S. 231 (233, 243 ff.) m.w.N. zur Entwicklung der Rechtspersönlichkeit internationaler Organisationen und den dazu vertretenen Theorien, zu denen er eine dritte Theorie der Vermutung für die Rechtsfähigkeit internationaler Organisationen entwickelt.

<sup>43</sup> Vgl. z.B. *Wichard*, (Fn. 3), S. 170 (170 f.); *Curtin/Dekker*, (Fn. 3), S. 83 (85 ff., 96 ff.) sowie *Trüe*, (Fn. 5), S. 36 ff. m.w.N.

<sup>44</sup> So auch *Dashwood*, (Fn. 5), S. 42 (54).

<sup>45</sup> So aber *Pechstein/Koenig*, Die Europäische Union (1998), Rdnr. 58, 219; *Koenig*, EuR Beiheft 2/1998, S. 139 (142 ff.); *Pechstein*, Die Justitiabilität des Unionsrechts, EuR 1999, S. 1 (13).

<sup>46</sup> Dagegen mit ähnlicher Argumentation wie hier *de Witte*, (Fn. 3), S. 51 (61 f.). Ansatz bei den völkerrechtlichen Voraussetzungen auch bei *Curtin/Dekker*, (Fn. 3), S. 83 (85 ff.) mit ausführlichen rechtstheoretischen Hintergrundüberlegungen; *Wessel*, (Fn. 2), S. 109 (113 ff.). *Wichard*, in: Calliess/Ruffert, (Fn. 3), Art. 1 EGV, Rdnr. 9 ff; *ders.*, (Fn. 3), 170 (173).

## I. Die Europäische Union – auf Dauer angelegte völkerrechtliche Einigung

Die europäischen Integrationsverträge sind und bleiben auf Dauer angelegte völkerrechtliche Verträge.<sup>47</sup> Auch für den EU-Vertrag gilt dies weiterhin: Artikel A Abs. 2 EUV 1993 gilt nahezu unverändert als Art. 1 Abs. 2 EUV 1999 und Art. C Abs. 1 EUV 1993 unverändert als Art. 3 Abs. 1 EUV 1999 weiter. Der Unionsvertrag setzt also auch in seiner Gestalt nach dem Vertrag von Amsterdam einen dauerhaften Prozeß fort und ist daher selbst auf Dauer angelegt. Er ist zudem gemäß Art. 51 (ex-Art. Q) EUV auf unbestimmte Dauer abgeschlossen.

## II. Verfestigung der Verbandsstruktur der Union

Ein Verband des Völkerrechts ist eine körperschaftlich strukturierte Staatenverbindung, d.h. eine Einheit, zu der eine Mehrzahl von Mitgliedern gehört. Die Europäische Union hatte eine derartige Verbandsstruktur bereits seit ihrer Gründung durch den Maastrichter Unionsvertrag gemäß Art. A Abs. 1 EUV 1993, jetzt Art. 1 Abs. 1 EUV 1999.<sup>48</sup> Zudem wurde die Verbandsstruktur der Europäischen Union mit dem Amsterdamer Vertrag materiell verfestigt.

### 1. Mitglieder

Die Verbandsstruktur der Europäischen Union folgt schon daraus, daß die Europäische Union weiterhin Mitgliedstaaten und nicht bloß Vertragsstaaten hat.<sup>49</sup> Dies wird durch die Regelung des Beitritts bestätigt. Aus Art. 49 (ex-Art. O) EUV ergibt sich, wie andere Staaten Mitglieder der Union werden können.<sup>50</sup> Damit wird auch für die Zukunft eine Verbandsstruktur auf Mitgliederbasis vorausgesetzt. Wollte man der Union ihre Verbandsstruktur absprechen, so ergäbe sich auch hier eine Ungereimtheit: Artikel 49 (ex-Art. O) EUV müßte mit ein- und derselben Bestimmung regeln, wie neu beitretende Staaten Mitgliedstaaten der Gemeinschaften, die unzweifelhaft Verbandsstruktur und Rechtspersönlichkeit besitzen, werden, und gleichzeitig, wie sie Vertragsstaaten einer bloßen vertraglich vereinbarten Kooperation werden. Ginge es um derart verschiedene Regelungsgegenstände, so wäre eine getrennte Regelung der Beitritte zu erwarten. Mindestens hätte ausdrücklich zwischen dem Beitritt zu den Gemeinschaften und dem Beitritt zu einer Kooperation der vertragsschließenden Staaten unterschieden werden müssen. Beide wären nicht in den Worten „Mitglied der Union“ zusammengefaßt wor-

---

<sup>47</sup> Vgl. auch *Wessel*, (Fn. 2), S. 109 (113 f.).

<sup>48</sup> Vgl. bereits oben B. Ebenso *Wichard*, (Fn. 3), S. 170 (171).

<sup>49</sup> Vgl. oben B. Zum EU-Vertrag 1993 bereits v. *Bogdandy/Nettesheim*, (Fn. 5), S. 1 (9); *Dörr*, (Fn. 2), S. 334 (335) sowie *Trüe*, (Fn. 5), S. 11 ff. A.A. *Pechstein/Koenig*, Die Europäische Union (1998), Rdnr. 78, 219, 249.

<sup>50</sup> Als Beweis der Verbandsstruktur aufgeführt von *Dörr*, (Fn. 2), S. 334 (340); als (nicht hinreichendes) Indiz für die Völkerrechtsfähigkeit angesehen von *Streinz*, Europarecht (1999), Rdnr. 121 b; *Rass*, (Fn. 2), S. 27 (27).

den. Die parallele Gestaltung des Beitritts zur Europäischen Union und des Beitritts zu den Gemeinschaften spricht für eine Parallelität auch ihrer Grundstruktur als Verbände aus Mitgliedstaaten.

Zudem werden die vertragschließenden Staaten auch rechtlich als Mitglieder behandelt und in der Union entsprechende Beteiligungen an der Beschlußfassung vorgesehen. Gemäß Art. 11 EUV erarbeitet und verwirklicht die ‚Union‘ eine GASP (Abs. 1), und die ‚Mitgliedstaaten‘ unterstützen diese und wirken zu ihren Zwecken zusammen etc. Nach dem früheren Wortlaut des Art. J.1 EUV 1993 sollten demgegenüber „die Union und ihre Mitgliedstaaten“ eine GASP erarbeiten und verwirklichen. Schon diese Nennung der Union neben den Mitgliedstaaten unterstützte die Annahme einer Verbandsstruktur der Union.<sup>51</sup> Durch den neuen Art. 11 EUV wird die Verbandsstruktur verstärkt: Der Union als Verband wird die Leitung übertragen, und ihre Mitglieder werden zur Unterstützung der Unionspolitik verpflichtet. Gestärkt werden soll die Sicherheit der Union, nicht mehr die Sicherheit der Union und der Mitgliedstaaten (2. Spiegelstrich). Das Gemeinwohl oder Unionsinteresse wird in die Hände der Union allein gelegt.<sup>52</sup> Dieser neue Wortlaut kann, schon weil die Gemeinschaften Grundlage der Union sind<sup>53</sup>, nicht dahin verstanden werden, daß die Union eben die Gesamtheit der Mitgliedstaaten meint und diese deshalb der Klarheit halber nicht mehr genannt werden<sup>54</sup>. Wäre die Union nur ein Sammelbegriff für die Gesamtheit der Mitgliedstaaten, so hätte geregelt werden müssen, daß die vertragschließenden Staaten – und nur diese – eine GASP erarbeiten und verwirklichen und zu diesem Zweck zusammenwirken. Die gleichzeitige Unterstützungspflicht der Mitglieder für ihren Verband wäre eine Pflicht zur Unterstützung ihrer selbst und damit sinnlos.

Art. 13 Abs. 2 EUV trägt dem Europäischen Rat auf, Gemeinsame Strategien in Bereichen bedeutender gemeinsamer Interessen der Mitgliedstaaten zu beschließen, die die Union umsetzen soll. Die Union soll also im gemeinsamen Interesse ihrer Mitglieder aktiv werden. Dem Gesamtinteresse seiner Mitglieder zu dienen, ist ein typisches Charakteristikum eines Verbandes. Wiese die Union keine Verbandsstruktur auf und wäre sie nur ein Begriff für eine Selbstorganisation der Mitgliedstaaten, so müßten die Mitgliedstaaten ihre gemeinsamen Interessen definieren und dann beschließen, wie sie selbst – und nur sie selbst und nicht die Union – zu deren Verwirklichung tätig werden wollten.

---

<sup>51</sup> Dörr, (Fn. 2), S. 334 (336); Ress, (Fn. 2), S. 27 (28, 31f., 34); Henkels/de Zwaan, (Fn. 2), S. 195 (201); Krenzler/Schneider, Die Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik der Europäischen Union – Zur Frage der Kohärenz, EuR 1994, S. 144 (147); Dafür wohl auch BVerfG NJW 1995, S. 2216 Ls. 1: „Charakter der EU als Verband souveräner Mitgliedstaaten“. Vgl. bereits Trübe, (Fn. 5), S. 12 f.

<sup>52</sup> Ähnlich de Nerviens, (Fn. 3), S. 801 (805); Wichard, in: Calliess/Ruffert, (Fn. 3), Art. 1 EGV, Rdnr. 12; ders., (Fn. 3), S. 170 (173). Vgl. zu den Aufgaben der Union näher bei C.III.

<sup>53</sup> Insoweit ebenso Pechstein/Koenig, Die Europäische Union (1998), Rdnr. 14, 87; Pechstein, EuR 1995, 247 (252), ders., EuR 1996, S. 137 (141).

<sup>54</sup> Vgl. bereits oben B. Wie hier de Witte, (Fn. 3), S. 51 (63).

Auch Art. 18 (ex-Art. J.5) Abs. 2 EUV legt die Annahme einer Verbandsstruktur der Europäischen Union nahe. Darzulegen ist in Internationalen Organisationen und auf internationalen Konferenzen der Standpunkt ‚der Union‘ und nicht etwa der Standpunkt der Mitgliedstaaten.<sup>55</sup> Zudem, so jetzt ausdrücklich Art. 19 Abs. 1 UAbs. 1 EUV, sollen die Mitgliedstaaten ihr Handeln in Internationalen Organisationen und auf internationalen Konferenzen koordinieren und dort für die gemeinsamen Standpunkte eintreten. Die Behandlung der Union und der Mitgliedstaaten in zwei separaten Bestimmungen bestätigt die Eigenständigkeit der Union gegenüber den Mitgliedstaaten, zeigt aber zugleich, daß die Mitgliedstaaten ebenfalls weiterhin Eigenständigkeit gegenüber der Union genießen, also auch unabhängig von ihr handeln können.<sup>56</sup> Das letztere wird auch dadurch klar, daß die Mitgliedstaaten, die in internationalen Konferenzen vertreten sind, auf denen andere nicht vertreten sind, für die gemeinsamen Standpunkte eintreten sollen (Art. 19 Abs. 1 UAbs. 2 EUV).

Die Europäische Union hat also wie die Gemeinschaften von ihr zu unterscheidende Mitglieder und erfüllt damit die Grundvoraussetzung der Rechtspersönlichkeit, ein Verband zu sein.

## 2. Zu eigener Willensbildung befähigte Organe der Europäischen Union

Die Europäische Union erfüllt zudem die Voraussetzung, zu eigener Willensbildung befähigte Organe zu haben, die einen von den einzelnen Mitgliedern unabhängigen Willen der Gesamtheit bilden können und dadurch für die Gesamtheit der Mitglieder, juristisch erfaßt als von diesen unabhängige Rechtsperson, handeln können.<sup>57</sup>

### a) Europäischer Rat

#### (1) Organbefugnisse und Zusammensetzung

Der Europäische Rat wurde mit Inkrafttreten des EU-Vertrags 1993 ein zu eigener Willensbildung befähigtes Organ der Europäischen Union. Entstanden als zunächst informelle Konferenz der Regierungschefs der Mitgliedstaaten, wurde er mit der Einheitlichen Europäischen Akte 1987 in ein gemeinsames, bereits mit den Gemeinschaftsverträgen verbundenes Regelwerk gefaßt.<sup>58</sup> Mit dem EU-Vertrag 1993 und der damit erfolgten Überführung der rein intergouvernementalen EPZ in den institutionellen Rahmen des neugegründeten Verbands Europäische Union

---

<sup>55</sup> So auch *v. Bogdandy/Nettesheim*, (Fn. 5), S. 1 (9).

<sup>56</sup> Zum Fortbestand außenpolitischer Kompetenzen von Union und Mitgliedstaaten unten C.IV.1.b)(3).

<sup>57</sup> Vgl. näher *Curtin/Dekker*, (Fn. 3), S. 83 (95 f.).

<sup>58</sup> Zum Europäischen Rat bis 1992 ausführlich *Werts*, *The European Council*, T.M.C. Asser Instituut - The Hague (1992).

wurde er zum Organ dieses Verbands. Dies belegt zunächst Art. 4 EUV. Er ist der unveränderte Art. D EUV 1993 und macht es zur Aufgabe des Europäischen Rates, der Union die für ihre Entwicklung erforderlichen Impulse zu geben und die allgemeinen politischen Zielvorstellungen für diese Entwicklung festzulegen. Gemäß Art. 4 (ex-Art. D) EUV hat der Europäische Rat also eine Leitungsfunktion zu erfüllen, eine typische Organfunktion, was auch erklärt, weshalb für ihn eine Sonderregelung getrennt von den Regelungen über die anderen Organe (Art. 5 [ex-Art. E] EUV) getroffen wurde.<sup>59</sup>

Die Organeigenschaft des Europäischen Rates ergibt sich auch daraus, daß er mit rechtlich verbindlicher Wirkung<sup>60</sup> für die Union handeln soll. Seine Befugnisse in der GASP und der PJZ (ex-Art. ZJI) wurden mit dem Amsterdamer Vertrag konkretisiert und ausgebaut. Der Europäische Rat sollte bereits nach dem Maastrichter Vertrag gemäß Art. J.3 Nr. 1 EUV Richtlinien für gemeinsame Aktionen im Bereich der GASP beschließen, und gemäß Art. J.8 Abs. 1 EUV war ihm die Formulierung der Grundsätze und gemeinsamen Leitlinien für die GASP vorbehalten. Ihm wurde durch den Amsterdamer Vertrag zusätzlich zu seinen bereits bestehenden Aufgaben übertragen, mit gemeinsamen Strategien die GASP zu bestimmen, deren Erarbeitung und Verwirklichung gemäß Art. 11 EUV in die Hände der Union allein gelegt wurde.<sup>61</sup>

Bei der PJZ fand ein entsprechender Ausbau der Organbefugnisse des Europäischen Rats nicht bei der Union, wohl aber eine Erweiterung der Befugnisse der EG-Organe bei der Überführung von Teilen der ehemaligen ZJI in die Gemeinschaften statt. Für die PJZ hat der Europäische Rat daher lediglich die allgemeinen Befugnisse gemäß Art. 4 EUV, keine weiteren speziellen Befugnisse. Anders als die GASP ist die PJZ jedoch im EU-Vertrag inhaltlich weit konkreter vorherbestimmt, so daß die Richtlinien und Leitlinien, die für die GASP erst noch bestimmt werden müssen, sich für die PJZ bereits im Vertrag finden. Dies spricht jedoch nicht gegen die Organstellung des Europäischen Rats. Schon die Aufgaben nach dem EU-Vertrag 1993 genügten, um den Europäischen Rat als Organ anzusehen.<sup>62</sup> Der Zuwachs an Leitungsfunktionen in der GASP macht den Europäischen Rat erst

<sup>59</sup> So bereits zum EUV 1993 *Fastenrath*, Die Struktur der erweiterten EU, EuR Beiheft 1/1994, S. 101 (103); *Curtin/Dekker*, (Fn. 3), S. 83 (98); *Wessel*, (Fn. 2), S. 109 (115) m.w.N.; *de Witte*, (Fn. 3), S. 51 (59 f.). Zum EU-Vertrag 1999 ebenso z.B. *Wichard*, (Fn. 3), S. 170 (171); *Hummer/Oberwexer*, (Fn. 25), S. 409 (413).

<sup>60</sup> *Dashwood*, (Fn. 5), S. 42 (46). Zur rechtlichen Verbindlichkeit der EU-Rechtsakte im einzelnen sogleich C.IV.1.b)(2).

<sup>61</sup> Bereits oben C.II.1.

<sup>62</sup> Ebenso z.B. *Klein/Haratsch*, Neuere Entwicklungen des Rechts der Europäischen Gemeinschaften, DÖV 1993, S. 785 (788); *Dörr*, (Fn. 2), S. 334 (337); *Lecheler*, (Fn. 2), S. 383 (388); *Schroeder*, (Fn. 2), S. 3 (11); *Trübe*, (Fn. 5), S. 14 ff. Im vom EP in Auftrag gegebenen Entwurf eines neuen konsolidierten Gesamtvertrages (*v. Bogdandy, Ehlermann u.a.*, A Unified and Simplified Model of the European Communities Treaties and the Treaty on European Union in Just One Treaty) wird dies in Art. 15 ausdrücklich bestimmt.



recht zu einem eigenständigen Organ. Seine Einbindung in die Entscheidungsprozesse wäre nicht erklärbar, wenn man ihn nur als Regierungskonferenz besonderer Art ansähe.<sup>63</sup>

Auch die Zusammensetzung des Europäischen Rats aus den Staats- und Regierungschefs der Mitgliedstaaten und dem Kommissionspräsidenten wäre nicht mit der Stellung eines „Vertragsorgans“ einer nicht rechtsfähigen Union, also einer Regierungskonferenz, zu erklären. Der Europäische Rat müßte, um Organ nur der Vertragsstaaten zu sein, ausschließlich aus Staatenvertretern zusammengesetzt sein. Da der Kommissionspräsident mit den Staats- und Regierungschefs gleichberechtigt ist und daher auch Stimmrecht hat, ist der Wille des Europäischen Rates nicht identisch mit dem der Gesamtheit der Mitgliedstaaten. Die Hinzunahme der Kommissionspräsidenten ist deshalb ein Indiz dafür, daß der Europäische Rat ein Organ einer Internationalen Organisation ist, die Union sich also von den Mitgliedstaaten verselbständigt und eigene Rechtspersönlichkeit hat.<sup>64</sup>

## (2) Fähigkeit zu eigener Willensbildung

Das Erfordernis einstimmiger Beschlußfassung führt nicht dazu, daß der Europäische Rat zu eigener ‚Willensbildung‘ nicht in der Lage wäre<sup>65</sup>. Eigene Willensbildung wäre nur ausgeschlossen, wenn der Europäische Rat von einem Staat oder einer anderen Internationalen Organisation abhängig wäre. Es ist nicht Voraussetzung, daß er sich aus unabhängigen Personen zusammensetzt und mit Mehrheit entscheidet.<sup>66</sup> Denn das Einstimmigkeitserfordernis begründet keine Abhängigkeit von einem Mitgliedstaat, sondern macht die Union nur vom Konsens aller abhängig. Schon die Existenz des Einstimmigkeitserfordernisses in den Gemeinschaftsverträgen beweist, daß dies kein geeignetes Kriterium ist, rechtsfähige Internationale Organisationen oder gar die Gemeinschaften von intergouvernementalen Konferenzen abzugrenzen. Auch in den Gemeinschaftsverträgen war in vielen und ist noch immer in einigen Bereichen eine einstimmige Entscheidung im Rat vorgesehen, so daß auch sie insoweit sowohl supranationale (Mehrheitsentscheidung) als auch intergouvernementale (Einstimmigkeit) Züge aufweisen.<sup>67</sup> Doch gab und

<sup>63</sup> Wichard, (Fn. 3), S. 170 (179); vgl. auch Curtin/Dekker, (Fn. 3), S. 83 (97 f.).

<sup>64</sup> Vgl. Wichard, (Fn. 3), S. 170 (178 f.); vgl. auch Curtin/Dekker, (Fn. 3), S. 83 (93 f.). Dagegen Dashwood, (Fn. 5), S. 42 (46), der, allerdings ohne eine Grundlage dafür zu nennen, bezweifelt, ob es beabsichtigt war, der Kommission ein Vetorecht über gemeinsame Strategien zu geben.

<sup>65</sup> So aber offenbar Stephanou, (Fn. 3), S. 171 (176 f.), der sogar die Fähigkeit der EG-Organen zu eigener Willensbildung in Zweifel zieht.

<sup>66</sup> Vgl. Ress, (Fn. 2), S. 27 (39); Schermers/Blokker, (Fn. 2), § 44; Epping, (Fn. 5), § 31 Rdnr. 29, 34 f.; Wessel, (Fn. 2), S. 109 (112 f.).

<sup>67</sup> Ebenso z.B. Curtin/Dekker, (Fn. 3), S. 83 (89 f., 97 f., 131 f.); Weiler, Neither Unity nor Three Pillars – The Trinity Structure of the Treaty on European Union, in: Monar/Ungerer/Wessels (Hrsg.), The Maastricht Treaty on European Union (1993), S. 49 (51, 58 ff.). Zu pauschal die Unterscheidung von Gemeinschaftsrecht einerseits und GASP und PJZ andererseits daher z.B. Dehousse, (Fn. 9), S. 5 (10 ff.);



gibt es wegen Art. 281 (ex-Art. 210) EGV an der Rechtspersönlichkeit der Gemeinschaften keinen Zweifel.<sup>68</sup> Auch im Entwurf der irischen Ratspräsidentschaft war vorgesehen, der Europäischen Union in ein- und demselben Artikel Rechtspersönlichkeit zu verleihen (Abs. 1) und für den Abschluß von Abkommen im Namen der Union Einstimmigkeit vorzuschreiben (Abs. 4 und 5)<sup>69</sup>. Offenbar halten zumindest die Mitgliedstaaten, die die europäischen Verträge oder Änderungsvorschläge entwarfen, Einstimmigkeit und Rechtspersönlichkeit für miteinander vereinbar und dies sogar in den stark supranational geprägten Gemeinschaften. Weder aber, so muß man schon hinsichtlich der Verfahren der Willensbildung feststellen, sind die Gemeinschaften rein supranational noch ist die Union (unter Ausschluß der Gemeinschaften) rein intergouvernemental.

Vielmehr kommt es für die Fähigkeit eines Organs zu eigener Willensbildung auf die Ziele und den Rahmen der Zusammenarbeit in dem Gremium an. Bei nur intergouvernementaler Zusammenarbeit werden lediglich multilaterale Verhandlungen geführt, in denen jeder Staat seine Position vertritt und in der es keine gemeinsame Organentscheidung, sondern nur ein Verhandlungsergebnis gibt. Dagegen wird in einer Internationalen Organisation innerhalb stabiler Strukturen und einer gemeinsamen Organisation mit gemeinsamen Zielen entschieden. In der Europäischen Union soll ein Wille der Gesamtheit, der Körperschaft, gebildet werden, nicht nur die Summe des Willens der Mitgliedstaaten.<sup>70</sup> Durch die Europäische Union soll, wie aus ihrer Präambel und aus Art. 1 (ex-Art. A) Abs. 2 EUV hervorgeht, sogar ein noch höheres Maß an Gemeinsamkeit erreicht werden als in den Gemeinschaften, die schon Rechtspersönlichkeit haben.<sup>71</sup> Die Steigerung zu einer „immer engeren Union der Völker Europas“ geht von dem existierenden Zustand, also von den existierenden Rechtssubjekten, den Gemeinschaften, aus und bezieht sich auf die zukünftig schrittweise herbeizuführende weitere Einheitsschaffung. Es sollen weitere gemeinsame stabile Strukturen an die Stelle intergouvernementaler Kooperation treten.<sup>72</sup> Im Europäischen Rat findet also Willensbildung für die Einheit und nicht bloß Zusammenarbeit der Vielheit statt. Trotz des Einstimmigkeitserfordernisses ist der Europäische Rat also ein zu eigener Willensbildung befähigtes Organ.

---

Koenig, EuR Beiheft 2/1998, S. 139 (141); Pechstein/Koenig, Die Europäische Union (1998), Rdnr. 9 ff., 21 ff.; Pechstein, EuR 1996, S. 137 (140 ff.); ders., EuR 1999, S. 1 (1 f.); Streinz, (Fn. 9), S. 137 (140, 142); Wichard, (Fn. 3), S. 170 (181).

<sup>68</sup> Näher zur daraus folgenden Einheitlichkeit der Unionsrechtsordnung auch Trübe, (Fn. 5), S. 15 f., 27 ff.

<sup>69</sup> Entwurf zur Revision der Verträge, CONF/2500/96, Kap. 13 I, S. 91.

<sup>70</sup> Klabbers, (Fn. 5), S. 231 (243).

<sup>71</sup> Vgl. zur ursprünglichen Fassung bereits Ress, (Fn. 2), S. 27 (39).

<sup>72</sup> Zu den Strukturen näher sogleich bei GASP und PJZ, C.IV.1.b) und C.IV.2.d) und e).

## b) Rat, Kommission, Parlament, Gerichtshof und Rechnungshof

Weitere Unionsorgane sind gemäß Art. 5 EUV das Europäische Parlament, der Rat, die Kommission, der Gerichtshof und, 1999 dem ursprünglichen Art. E EUV 1993 hinzugefügt, der Rechnungshof. Denn die Organe der Europäischen Union und nicht die Vertreter der Mitgliedstaaten, versammelt im Rat, sollen gemäß Art. 5 EUV im Bereich von GASP und PJZ die Entscheidungen nach den dortigen Kompetenznormen, gemäß Art. 28, 41 (ex-Art. J.11, K.8) EUV auch über die Haushaltsmittel, treffen.<sup>73</sup>

### (1) Doppelorganschaft und Organbefugnisse

Erklärbar ist ein Handeln der ursprünglichen Gemeinschaftsorgane für die Union mit Doppelorganschaft<sup>74</sup> oder Organleihe<sup>75</sup>. Für die Doppelorganschaft der in Art. 5 (ex-Art. E) EUV aufgezählten Organe spricht, daß Art. 5 (ex-Art. E) EUV sie, die ursprünglichen Gemeinschaftsorgane, nicht mehr als Gemeinschaftsorgane bezeichnet, sondern sie nur namentlich aufzählt und festlegt, daß sie ihre Befugnisse nach Maßgabe der Gemeinschaftsverträge „und der übrigen Bestimmungen des EUV“ ausüben, also auch Unionsbefugnisse wahrzunehmen haben. Die Organe werden also auch im Unionsvertrag und nicht nur in den Gemeinschaftsverträgen als Organe aufgeführt<sup>76</sup>, wenn auch ihre Zusammensetzung nach wie vor in den Gemeinschaftsverträgen geregelt ist<sup>77</sup>. Ohne eine Verweisung darauf,

<sup>73</sup> Hinsichtlich letzterer gegen den Vertragswortlaut anscheinend a.A. O’Keeffe, Recasting the Third Pillar, CMLR 1995, S. 893 (904).

<sup>74</sup> Wichard, (Fn. 3), S. 170 (180). Zum EUV 1993 bereits Ress, (Fn. 2), S. 27 (36, 38 f.); ders., JuS 1992, S. 985 (987); Klein/Haratsch, (Fn. 62), S. 785 (788). Dazu Dörr, (Fn. 2), S. 334 (337, Fn. 19) m.w.N.; Wessel, (Fn. 2), S. 109 (115 f.) de Witte, (Fn. 3), S. 51 (60 f.). Wohl auch Schroeder, (Fn. 2), S. 3 (11 f.): „Doppelfunktion“ von Rat und Kommission.

<sup>75</sup> Für Organleihe Curtin, The Constitutional Structure of the Union: A Europe of bits and pieces, CMLR 1993, S. 17 (26); Heukels/de Zwaan, (Fn. 2), S. 195 (206 f.); Everling, Reflections on the Structure of the European Union, CMLR 1992, S. 1053 (1061); Glaesner, Willensbildung und Beschlußverfahren in der Europäischen Union, EuR Beiheft 1/1994, S. 25 (35); ders., Der Europäische Rat, EuR 1994, S. 22 (31). Ebenso unter Ausschluß des Rats auch Pechstein/Koenig, Die Europäische Union (1998), Rdnr. 189 ff.

<sup>76</sup> Ebenso Klein/Haratsch, (Fn. 62), S. 785 (788); Ress, Die Europäische Union und die neue juristische Qualität der Beziehungen zu den Europäischen Gemeinschaften, JuS 1992, S. 985 (987); Wessel, (Fn. 2), S. 109 (115 f.). Vgl. auch de Witte, (Fn. 3), S. 51 (59 ff.). Dagegen aber Pechstein/Koenig, Die Europäische Union (1998), Rdnr. 181 ff. (ebenso Vorauf, Koenig/Pechstein, Die Europäische Union (1995), Kap. 1 Rdnr. 3 u. Kap. 3 Rdnr. 15 ff.) bezüglich des Rats, die gegen den Wortlaut von Art. 5 (ex-Art. E) EUV, der ausdrücklich und unter Verwendung der althergebrachten Organbezeichnungen von den Befugnissen der bereits bestehenden Gemeinschaftsorgane nach den Gemeinschaftsverträgen und nach dem Unionsvertrag spricht, annehmen, es handele sich beim Rat des Art. 5 (ex-Art. E) EUV zwar um ein gleich bezeichnetes Organ, das auch ein und denselben Verwaltungsunterbau verwende wie der bekannte EG-Ministerrat, aber ein „institutionelles aliud“ sei. Ohne Begründung die Organeigenschaft verneinend Lecheler, (Fn. 2), S. 383 (388). Zutreffend spricht das BVerfG, E 89, 155 (176) von „europäischen Organen“.

<sup>77</sup> Mit dieser Begründung gegen ihre Eigenschaft als Unionsorgane Streinz, (Fn. 9), S. 137 (140).

daß sie nur geliehen sind, müssen sie als Organe der Organisation oder den Organisationen zugeordnet sein, in deren Gründungsvertrag sie genannt werden.<sup>78</sup> Für Doppelorganschaft ist zudem anzuführen, daß bis zum Inkrafttreten des ursprünglichen Unionsvertrags 1993 noch deutlich zwischen den Organen der Gemeinschaften und den Organen, die im Rahmen der Vorläuferin der GASP, der EPZ, tätig wurden, unterschieden wurde, während seit 1993 die an der Gestaltung der GASP beteiligten Institutionen mit den Organen der Gemeinschaften identisch sind.<sup>79</sup> Die Doppelorganschaft folgt auch aus einem Vergleich mit den Gemeinschaften, die aufgrund des Vertrages über gemeinsame Organe von 1957 und des Fusionsvertrages von 1965 einheitliche Organe hatten<sup>80</sup> und gemäß Art. 9 Amsterdamer Vertrag auch behalten. Auch hier ließ nicht eine Gemeinschaft den anderen ihre Organe. Vielmehr wurden die Organe zur Verfestigung der Integration schon damals zu einem einheitlichen institutionellen Rahmen zusammengefaßt. Außerdem hätte Art. 5 (ex-Art. E) EUV in die einzelnen Gemeinschaftsverträge aufgenommen werden müssen und dürfte nicht zu den gemeinsamen Bestimmungen für die Union (einschließlich der Gemeinschaften)<sup>81</sup> gehören, wenn er nicht Unionsorgane, sondern nur der Union geliehene Gemeinschaftsorgane betreffen sollte.<sup>82</sup>

Die Organe Rat, Kommission, Europäisches Parlament und Gerichtshof haben zudem im EU-Vertrag ausdrücklich Organkompetenzen zugewiesen erhalten. Der Rat ist gemäß Art. 14 und 15, 23 EUV in der GASP und gemäß Art. 30 Abs. 2, 32, 34 Abs. 2 EUV in der PJZ das Hauptentscheidungsorgan der Europäischen Union. Das Europäische Parlament muß gemäß Art. 21 EUV zu den wichtigsten Aspekten und den grundlegenden Weichenstellungen der GASP gehört und seine Auffassung gebührend berücksichtigt werden. Gemäß Art. 39 EUV hat das Europäische Parlament ein Anhörungsrecht zu PJZ-Rechtsakten gemäß Art. 34 Abs. 2 lit. b)-d) EUV. Die Kommission wird gemäß Art. 27 EUV „in vollem Umfang“ an den Arbeiten in der GASP beteiligt. In der PJZ hat sie gemäß Art. 34 Abs. 2 S. 2 EUV ein Initiativrecht für Maßnahmen des Rates. Zudem erhält sie in PJZ-Konventionen zusätzliche Befugnisse.<sup>83</sup> Der Europäische Gerichtshof hat gemäß Art. 46 EUV nur beschränkte Befugnisse für das Recht der Europäischen Union: In der GASP hat er nach dem EU-Vertrag keine Befugnisse, in der PJZ jedoch gemäß Art. 35 Abs. 6 EUV die Befugnis zur Überprüfung von PJZ-Rechtsakten (Rahmen-

---

<sup>78</sup> Gegen Organleihe aus diesem Grunde *Zuleeg*, (Fn. 3), S. 151 (152).

<sup>79</sup> So auch die „Insider“ *Burghardt/Tebbe*, Die Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik der Europäischen Union, EuR 1995, S. 1 (5 f.).

<sup>80</sup> Aufgehoben durch Art. 9 des Amsterdamer Vertrages.

<sup>81</sup> Vgl. zum Geltungsbereich der Gemeinsamen Bestimmungen *Trübe*, (Fn. 5), S. 27 ff., 60 f.

<sup>82</sup> Wesentliche Bestimmungen des Fusionsvertrages wurden durch Art. P EUV 1993 aufgehoben und durch die Bestimmungen des EU-Vertrages ersetzt.

<sup>83</sup> Näheres zur weiter und weiter ausgreifenden Praxis der Kommissionsbefugnisse mit Beispielen bei *Curtin/Dekker*, (Fn. 3), S. 83 (118).

beschließen und sonstigen Beschlüssen und noch zu schließenden Übereinkommen), gemäß Art. 35 Abs. 7 EUV für Entscheidungen über alle Streitigkeiten zwischen Mitgliedstaaten über die Auslegung oder Anwendung der PJZ-Rechtsakte sowie im Rahmen der sonstigen EuGH-Zuständigkeiten auch Entscheidungsbefugnisse hinsichtlich des Art. 6 Abs. 2 EUV. Weiter kann jeder Mitgliedstaat gemäß Art. 35 Abs. 2 EUV die Zuständigkeit des EuGH für Vorlagefragen seiner Gerichte zu PJZ-Rechtsakten anerkennen. Die Ausstattung des EuGH mit Befugnissen und damit die gerichtliche Überprüfbarkeit des Unionsrechts ist also durch den Amsterdamer Vertrag verbessert worden, wenn sie auch noch stärker intergouvernementale Züge aufweist als die Beschlußfassung des Rats und die – allerdings ebenfalls im Vergleich mit den Gemeinschaften deutlich schwächer ausgeprägten – Befugnisse der Kommission und des Europäischen Parlaments.<sup>84</sup> Dem Rechnungshof weist der Unionsvertrag dagegen direkt keine Befugnisse zu. Seine Aufnahme in die Aufzählung der EU-Organen ist daher auf den ersten Blick inkonsequent, weil der EU-Vertrag eine Regelung für ein reines Gemeinschaftsorgan und nicht für ein für alle Teile der Union zuständiges Organ zu treffen scheint. Dies belegt indes die Einheit von Gemeinschafts- und Unionsrechtsordnung<sup>85</sup> und ist dadurch erklärbar, daß die Verwaltungskosten und operativen Kosten der Europäischen Union gemäß Art. 28 Abs. 2 (zuvor gemäß Art. J.11 Abs. 2 S. 1) EUV für die GASP und gemäß Art. 41 Abs. 2 (zuvor gemäß Art. K.8 Abs. 2 S. 1) EUV für die PJZ aus dem Gemeinschaftshaushalt gedeckt werden. Der Rechnungshof überprüft die Einnahmen und Ausgaben der Gemeinschaft. Auf diesem indirekten Wege nimmt der Rechnungshof also auch die Überprüfung der Einnahmen und Ausgaben der Europäischen Union vor und kann damit als Organ der Union angesehen werden.<sup>86</sup>

Die besondere Regelung, daß die Verwaltungskosten von GASP und PJZ aus dem Haushalt der Gemeinschaften gedeckt werden, spricht zudem ebenfalls dafür, daß die Organe nicht nur Gemeinschafts-, sondern auch Unionsorgane sind. Wären sie nur Gemeinschaftsorgane, so wäre eine Deckung ihrer Kosten als geliehene Organe aus einem anderen Haushalt als dem der Union selbstverständlich und nicht unbedingt regelungsbedürftig; zu erwarten wäre allenfalls eine Regelung über die Kostenerstattung an die Gemeinschaften. Sind die in Art. 5 EUV aufgezählten Organe zwar Unionsorgane, werden aber ihre Kosten nicht von der Europäischen

<sup>84</sup> Mit dem IGH vergleicht daher *Streinz*, (Fn. 9), S. 137 (142) den EuGH insoweit. Zur Unmöglichkeit strikten Ausschlusses des EuGH *Weiler*, (Fn. 67), S. 49 (55 ff.); *Curtin/Dekker*, (Fn. 3), S. 83 (122 ff.) unter Hinweis auf das EuGH-Urteil zur Gemeinsamen Maßnahme betreffend den Transit auf Flughäfen, EuGH, Rs. C-170/96, *Kommission/Rat*, Slg. 1998, I-2763 (2782 ff.); dazu auch *Pechstein*, EuR 1999, S. 1 (4 ff.).

<sup>85</sup> Dazu *Trüe*, (Fn. 5), S. 27 ff., 60 f.

<sup>86</sup> Auf die „Rückwirkungen“ der Tätigkeit des Rechnungshofs auch für die Tätigkeiten der EU weist auch *Wichard*, (Fn. 3), S. 170 (180), hin.

Union, sondern von den Gemeinschaften gedeckt, so mußte dies besonders geregelt werden, wie es in Art. 28 Abs. 2 und 41 Abs. 2 EUV geschehen ist.<sup>87</sup>

Die Doppelorganschaft kann auch ein gleichzeitiges Tätigwerden der Organe für die Europäische Union und für eine der Gemeinschaften im Rahmen der dortigen Zuständigkeiten unter Wahrung der Kohärenz<sup>88</sup> besser erklären. Denn gemäß Art. 3 (ex-Art. C) Abs. 2 EUV sollen Rat und Kommission die Kohärenz aller Unionsmaßnahmen im Rahmen ihrer Außen-, Sicherheits-, Wirtschafts- und Entwicklungspolitik sicherstellen.<sup>89</sup> Die genannten Politiken sind teils EU-, teils Gemeinschaftspolitiken, so daß unter den „von der Union ergriffenen Maßnahmen“ Maßnahmen der Union selbst und Maßnahmen der ihr angehörenden Gemeinschaften zu verstehen sind. Bei Annahme einer Organleihe müßten die Organe also bei ein- und demselben Rechtsakt und bei Erfüllung ein- und derselben organisationsübergreifenden Pflicht zur Kohärenz gleichzeitig als eigene und als geliehene Organe handeln. Dies wäre eine unnötig komplizierte Konstruktion. Immerhin soll auch ein „einheitlicher institutioneller Rahmen“ gemäß Art. 3 (ex-Art. C) EUV bestehen, was einheitliche Organstrukturen voraussetzt. Solche sind nur bei Annahme einer Doppelorganschaft gesichert.<sup>90</sup> Die institutionellen Strukturen und Wege der Entscheidungsfindung haben sich auch in der Praxis entsprechend vereinheitlicht. So entscheidet z.B. auch ein Fischerei-Ministerrat über Rechtsakte aufgrund einer EU-Kompetenz, soweit eine Diskussion nicht stattfinden muß (A-Punkte).<sup>91</sup> Dies zeigt, daß exakt dasselbe Organ mit exakt demselben Verwaltungsunterbau in exakt gleicher Weise die Arbeiten sowohl für die Gemeinschaften als auch die Union erledigt, eine Verfahrensweise, die mit Organleihe nicht erklärbar ist. In ähnlicher Weise arbeitet, wie soeben gezeigt, der Rechnungshof. Aus der Doppelorganschaft folgt wiederum, daß die Europäische Union eigene Organe hat und diese Voraussetzung dafür, daß sie eine rechtsfähige internationale Organisation ist, erfüllt.<sup>92</sup>

---

<sup>87</sup> Vgl. ebenso zum EUV 1993 *Trübe*, (Fn. 5), S. 18 f.

<sup>88</sup> Zur Kohärenz näher *Siems*, Das Kohärenzgebot in der Europäischen Union und seine Justitiabilität (1999); vgl. auch *Trübe*, (Fn. 5), S. 32 ff.

<sup>89</sup> *Pechstein*, EuR 1995, S. 247 (254). Für die Möglichkeit eines gleichzeitigen Tätigwerdens nach Unionsvertrag und Gemeinschaftsrecht im Einzelfall *Ress*, (Fn. 2), S. 27 (38).

<sup>90</sup> Ebenso *Ress*, (Fn. 2), S. 27 (36). Dies übersehen offenbar *Heukels/de Zwaan*, (Fn. 2), S. 195 (206 f.).

<sup>91</sup> So geschehen bei der Draft Convention on Mutual Assistance and Cooperation between Customs Administrations, v. 18.12.1997, ABl. 1998 C 24/1. Mit weiteren Beispielen der einheitlichen Entwicklung der Organe *Curtin/Dekker*, (Fn. 3), S. 83 (113 ff.)

<sup>92</sup> In diese Richtung auch *Curtin/Dekker*, (Fn. 3), S. 83 (93 f., 99 f.); Vgl. auch *Thun-Hohenstein*, (Fn. 3), S. 75.

## (2) Fähigkeit zu eigener Willensbildung

Auch diese Organe sind wie der Europäische Rat zu eigener Willensbildung fähig.<sup>93</sup> Für den Rat ergibt sich dies aus den zum Europäischen Rat dargelegten Grundsätzen und darüber hinaus aus der Erweiterung des Raumes für Mehrheitsentscheidungen. Zwar steht das Einstimmigkeitserfordernis der Eigenständigkeit der Entscheidungsfindung nicht entgegen,<sup>94</sup> aber die Eigenständigkeit wird doch durch die erweiterte Möglichkeit zu Mehrheitsentscheidungen noch verstärkt: Mehrheitsentscheidungen bedürfen nicht mehr stets der Grundlage einer einstimmig getroffenen Einzelfallentscheidung, sondern sind gemäß Art. 23 Abs. 2 UAbs. 1 EUV grundsätzlich anstelle einstimmiger Entscheidungen für Rechtsakte auf der Grundlage Gemeinsamer Strategien<sup>95</sup> und für Durchführungsakte vorgesehen.<sup>96</sup> Sowohl in der GASP (Art. 23 Abs. 1 EUV) als auch in der PJZ (Art. 41 Abs. 1 EUV i.V.m. Art. 205 Abs. 3 EGV) steht zudem die Möglichkeit der „konstruktiven Enthaltung“ zur Verfügung, nach der eine Enthaltung das Zustandekommen einer einstimmigen Entscheidung nicht hindert. Auch hierdurch verstärkt sich die Eigenständigkeit der Willensbildung der Europäischen Union, die insoweit nicht mehr vom Konsens aller Mitglieder abhängig ist.<sup>97</sup>

Die Abgeordneten des Parlaments sind gemäß Art. 4 Abs. 1 S. 2 des Beschlusses und Akts zur Einführung allgemeiner unmittelbarer Wahlen der Abgeordneten der Versammlung weder an Aufträge noch an Weisungen gebunden. Auch die Kommissare müssen gemäß Art. 213 (ex-Art. 157) Abs. 1 EGV die volle Gewähr für ihre Unabhängigkeit bieten und haben gemäß Art. 213 (ex-Art. 157) Abs. 2 EGV ihre Tätigkeit in voller Unabhängigkeit zum allgemeinen Wohl der Gemeinschaft auszuüben und dürfen keine Anweisungen anfordern oder entgegennehmen. Artikel 213 (ex-Art. 157) EGV gilt gemäß Art. 28 Abs. 1 und 41 Abs. 1 EUV auch für die Europäische Union. Für die Richter des EuGH und die Generalanwälte ergibt sich ihre Unabhängigkeit aus Art. 222, 223 (ex-Art. 166, 167) EGV. Die Unabhängigkeit des EuGH auch im Hinblick auf die Union folgt aus der Übertragung von Befugnissen an den EuGH in Art. 46 EUV. Es gibt im EU-Vertrag keinerlei Sonderbestimmungen, die dem EuGH seine aufgrund der Gemeinschaftsverträge bestehende Unabhängigkeit aberkennen; ein nicht unabhängiger Unionsgerichtshof wäre mit dem in Art. 6 Abs. 1 EUV garantierten Grundsatz der Rechtsstaatlichkeit ohnehin nicht zu vereinbaren. Die Mitglieder des Rechnungshofs müssen gemäß Art. 247 Abs. 2 (ex-Art. 206 Abs. 3) EGV jede Gewähr für ihre Unabhängigkeit bieten und ihre Tätigkeit gemäß Art. 247 Abs. 4

<sup>93</sup> Ebenso *Wichard*, (Fn. 3), S. 170 (180).

<sup>94</sup> *Wessel*, (Fn. 2), S. 109 (118 f.). Vgl. oben C.II.2.a)(2).

<sup>95</sup> Zu den EU-Rechtsakten sogleich C.IV.1.b)(2).

<sup>96</sup> Ebenso *Wichard*, in: Calliess/Ruffert, (Fn. 3), Art. 1 EGV, Rdnr. 10; *ders.*, (Fn. 3), S. 170 (173); *Ukrow*, (Fn. 3), S. 141 (175).

<sup>97</sup> *Wichard*, (Fn. 3), S. 170 (173); *Dashwood*, (Fn. 5), S. 42 (49).

(ex-Art. 206 Abs. 5) EGV in voller Unabhängigkeit zum allgemeinen Wohl der Gemeinschaft ausüben. Da der Rechnungshof ohnehin nur indirekte Befugnisse für die Europäische Union hat, genügt auch die für die Europäische Union indirekte Garantie der Unabhängigkeit seiner Mitglieder im EG-Vertrag, um deren Fähigkeit zu eigener Willensbildung zu sichern. Die Europäische Union hat somit außer dem Europäischen Rat den Ministerrat, die Kommission, das Parlament, den Gerichtshof und indirekt auch den Rechnungshof als eigene, zu selbständiger Willensbildung befähigte Organe<sup>98</sup>. Aus der – wenn auch begrenzten – Übertragung von Befugnissen an Rat, Kommission, Europäisches Parlament, EuGH und Rechnungshof folgt auch, daß die Europäische Union zwar von der Verteilung der Organkompetenzen her noch starke intergouvernementale Züge aufweist, jedoch nicht mehr eine rein intergouvernementale Struktur hat, sondern sich zu einer stärker integrierten Organisation entwickelt und sich dabei den Gemeinschaften annähert.<sup>99</sup>

### c) Hoher Vertreter für die GASP

Ein weiteres der Europäischen Union eigenes Organ ist der Generalsekretär des Rates, der gleichzeitig Hoher Vertreter für die GASP ist und den Ratsvorsitz unterstützt, d.h. ihn berät, ihm die wachsende Erfahrung der GASP erschließt, zu der Formulierung, Vorbereitung und Durchführung politischer Entscheidungen beiträgt und auf Ersuchen des Vorsitzes den politischen Dialog mit Dritten führt (Art. 18 Abs. 3, Art. 26 EUV). Im Generalsekretariat wird eine Strategieplanungs- und Frühwarnereinheit eingerichtet, die zur Kontinuität der GASP beitragen und zudem dazu führen soll, daß die GASP sich weniger an den Interessen einzelner Mitgliedstaaten (z.B. Ratsvorsitz) und mehr am Unionsinteresse orientiert.<sup>100</sup> Die Schaffung dieses Amtes verselbständigt die Europäische Union organisatorisch von den Mitgliedstaaten, indem ergänzend zum ständig unter den Mitgliedstaaten wechselnden Vorsitz Kontinuität geschaffen wird.<sup>101</sup>

## III. Übertragung von Aufgaben

Die Europäische Union hat zunächst die in Art. 2 EUV aufgeführten allgemeinen Aufgaben der Förderung eines ausgewogenen und dauerhaften wirtschaftlichen und sozialen Fortschritts, der Behauptung ihrer Identität auf internationaler Ebene, der Stärkung des Schutzes der Rechte und Interessen der Angehörigen ihrer

---

<sup>98</sup> Mit gleichem Ergebnis *Schroeder*, (Fn. 2), Österreich und das Recht der EU, S. 3 (11 ff.).

<sup>99</sup> Ebenso *Curtin/Dekker*, (Fn. 3), S. 83 (94).

<sup>100</sup> Vgl. *Ukrow*, (Fn. 3), S. 141 (176); *Kugelman*, (Fn. 9), S. 99 (102 f.); *Curtin/Dekker*, (Fn. 3), S. 83 (115).

<sup>101</sup> Dies räumt *Kugelman*, (Fn. 9), S. 99 (100) ein. Wie hier z.B. *Ukrow*, (Fn. 3), S. 141 (174). Zu den Aufgaben des Hohen Vertreters näher *Cremer*, in: Calliess/Ruffert, (Fn. 3), Art. 18 EUV Rdnr. 3, Art. 26 EUV Rdnr. 1 ff.



Mitgliedstaaten und der vollen Wahrung des gemeinschaftlichen Besitzstandes und seiner Weiterentwicklung (ebenso bisher Art. B EUV 1993) sowie (neu) die Aufgabe, die Union als Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts zu erhalten und weiterzuentwickeln. Die Europäische Union soll die Beziehungen zwischen den Mitgliedstaaten und ihren Völkern kohärent und solidarisch gestalten (Art. 1 [ex-Art. A] Abs. 3 EUV). Darüber hinaus sind der Europäischen Union Aufgaben speziell für GASP und PJZ zugewiesen. Gemäß Art. J.1 Abs. 1 und 3 EUV 1993 war die GASP noch eine gemeinsame Aufgabe der Union und der Mitgliedstaaten.<sup>102</sup> Dies ändert sich durch Art. 11 Abs. 1 EUV 1999, weil bei der Aufgabenzuweisung der Hinweis auf die Mitgliedstaaten entfiel und das Unionsinteresse in der GASP in die Hände der Union allein gelegt wurde. Die Mitgliedstaaten sind an dieser Politik als Mitglieder der Union beteiligt und profitieren von ihr als solche, nehmen aber nicht mehr auf gleicher Ebene wie die Union an der GASP teil.<sup>103</sup> Die Aufgabenstellung für die Union wird auf das Gesamtinteresse, die Stärkung der Sicherheit der Union, fokussiert, während das Mitgliedstaateninteresse in Art. 11 Abs. 1 (2. Spiegelstrich) EUV nicht mehr als Unionsaufgabe erwähnt wird. Damit sollen vom Unionsinteresse unterscheidbare individuelle Interessen der Mitgliedstaaten von den Mitgliedstaaten selbst verfolgt werden. Es gibt also nach dem Amsterdamer Vertrag eine klare Aufgabenteilung zwischen Union und Mitgliedstaaten. Auch die Bezeichnung der GASP als Gemeinsame Politik bestätigt, daß hier eine eigenständige Aufgabe der Europäischen Union vorliegt. Diese Bezeichnung wurde auch bei den Gemeinschaftspolitiken, z.B. der gemeinsamen Agrarpolitik, gewählt. Die Verwendung derselben Bezeichnung für die GASP bekräftigt, daß sie als gemeinsame Politik auch bei der Europäischen Union mehr sein soll als eine bloße Zusammenarbeit der Mitgliedstaaten: Sie soll von einem gemeinsamen Verband als dessen Aufgabe betrieben werden.<sup>104</sup> Dies ist jetzt durch die Amsterdamer Fassung eindeutig und ohne die Widersprüchlichkeit einer Aufgabenzuweisung auch an die Mitgliedstaaten klar gestellt worden. Die Mitgliedstaaten verlassen bei der GASP-Aufgabenzuweisung die Leitungsebene und nehmen an der Leitungsaufgabe nur noch über die Institutionen teil.<sup>105</sup> Die Aufgabe, die GASP zu erarbeiten und zu verwirklichen, geht ganz auf die Union über.

<sup>102</sup> Schroeder, (Fn. 2), S. 3 (7).

<sup>103</sup> Vgl. bereits oben C.II.1.

<sup>104</sup> Für dieses Ergebnis sprach bereits die englische Fassung des EU-Vertrags 1993: Während in der EPZ die Gemeinschaft und die Mitgliedstaaten gemeinsam handelten („acted in common“), sollen die Ziele der GASP durch gemeinsame – besser wäre: gemeinschaftliche – Aktionen (im Englischen ist die Bezeichnung klarer: „joint action“ anstelle von „acted in common“) erreicht werden. Ebenso zu den Begriffen *Fink-Hooijer*, The Common Foreign and Security Policy of the European Union, EJIL 1994, S. 173 (174); *Wessel*, (Fn. 2), S. 109 (110). Vgl. bereits Trüe, (Fn. 5), S. 21 f.

<sup>105</sup> Über die Institutionen, d.h. über den Rat, behalten sie aufgrund des nach wie vor für alle wichtigen Entscheidungen erforderlichen Einstimmigkeitserfordernisses einen entscheidenden Einfluß auf jede Festlegung von Grundlagen der GASP.



Dies heißt allerdings nicht, daß die Mitgliedstaaten ihre eigene Identität im GASP-Rahmen verloren hätten und daß sie keine eigene, von der Union unterscheidbare Identität mehr hätten.<sup>106</sup> Die Errichtung einer Gemeinsamen Politik muß nicht notwendigerweise damit einhergehen, daß die Mitgliedstaaten in den entsprechenden Sachgebieten, hier Außen- und Sicherheitspolitik, überhaupt keine Aufgaben mehr haben. Bei der GASP muß ihnen jedenfalls der Spielraum verblieben sein, der notwendig ist, um gemäß Art. 11 Abs. 2 EUV die GASP zu unterstützen. Wenn nun für die GASP die Erarbeitung und Verwirklichung in die Hände der Europäischen Union gelegt ist, so bedeutet dies nur, daß die Union allein die Verantwortung für die Erarbeitung und Verwirklichung des Gemeinsamen übernehmen soll. Jeder Mitgliedstaat kann aber nach wie vor Außen- und Sicherheitspolitik betreiben. Er verzichtet nur auf ein gemeinsames Vorgehen mit den anderen Mitgliedstaaten außerhalb oder neben der GASP und verpflichtet sich zudem dazu, schädigendes Verhalten zu unterlassen und die GASP zu unterstützen. Jeder Mitgliedstaat begrenzt insoweit, und nur insoweit, seine außen- und sicherheitspolitischen Handlungsmöglichkeiten.<sup>107</sup>

Die ZJI, jetzt PJZ, hatte hinsichtlich der Aufgabenzuweisung an die Union einen gewissen Nachholbedarf; Aufgabe der Union oder „unionsunmittelbare Politik“<sup>108</sup> war gemäß Art. K.3 Abs. 2, Art. K.4 und Art. K.9 EUV 1993 nur die Organisation und Förderung der Zusammenarbeit der Mitgliedstaaten, während die eigentliche Sachaufgabe, die Gewährleistung der inneren Sicherheit und der Rechtsstaatlichkeit, voll und ganz in den Händen der Mitgliedstaaten blieb. Die Amsterdamer Fassung des EU-Vertrags verstärkt auch hier die Eigenständigkeit der Aufgabenstellung für die Europäische Union. Die Europäische Union hat jetzt gemäß Art. 29 EUV das Ziel zu verfolgen, den Bürgern in einem Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts ein hohes Maß an Sicherheit zu bieten. Die Mittel dazu liegen zwar weiter ganz wesentlich bei der Organisation von Zusammenarbeit, jetzt eines „gemeinsamen Vorgehens“ der Mitgliedstaaten. Ein „gemeinsames Vorgehen“ setzt aber immerhin eine gemeinsame, unionsgegebene Zielrichtung der mitgliedstaatlichen Aktivität voraus und ist damit mehr als bloße Zusammenarbeit, bei der die Ziele durch die Zusammenarbeitenden während ihrer Zusammenarbeit vereinbart werden. Zusätzlich zur Organisation des gemeinsamen Vorgehens der Mitgliedstaaten ist es ausdrücklich Aufgabe der Union, Rassismus und Fremdenfeindlichkeit zu bekämpfen (Art. 29 Abs. 1 EUV a.E.).

Diese Verstärkung und Verselbständigung der Unionsaufgaben bestätigt die Zuweisung eigener Aufgaben an die Union in der ZJI und baut diese im Bereich der

---

<sup>106</sup> So aber *Dashwood*, External Relations Provisions of the Amsterdam Treaty, CMLR 1998, S. 1019 (1029); *ders.*, (Fn. 5), S. 42 (43). Wie hier *Wichard*, in: Calliess/Ruffert, (Fn. 3), Art. 1 EGV, Rdnr. 12, 14; *ders.*, (Fn. 3), S. 170 (174 f.).

<sup>107</sup> Zu den Pflichten der Mitgliedstaaten gegenüber der Union näher sogleich unter C.IV.1.a).

<sup>108</sup> So *Schroeder*, (Fn. 2), S. 3 (7).

PJZ aus. Aus dem Ausbau der Aufgaben der Europäischen Union in der GASP und in der PJZ folgt im Hinblick auf die Rechtspersönlichkeit der Union, daß sie das Merkmal, eigene Aufgaben zugewiesen erhalten zu haben, nach der 1999er Fassung des Unionsvertrags umso mehr erfüllt. Auch für die Zuweisung eigener Aufgaben ist somit eine Konsolidierung und ein Ausbau dieses Elements der Rechtspersönlichkeit nachweisbar.

#### IV. Rechte und Pflichten für die Europäische Union

Ein Verband muß weiter eigene, zumindest implizite Kompetenzen zur Erfüllung seiner Aufgaben haben oder sonst Träger von Rechten und Pflichten auf dem Gebiet des Völkerrechts sein, damit er Rechtspersönlichkeit hat.<sup>109</sup> Dies setzt nicht voraus, daß umfassende Kompetenzen für alle denkbaren Sachgebiete bestehen: Internationale Organisationen besitzen stets nur partielle Völkerrechtsfähigkeit, weil sie nicht alle Rechte eines souveränen Staates haben. Dies ergibt sich schon aus der Begrenzung ihres Aufgabenfeldes.<sup>110</sup> Denn aus den Funktionen einer Internationalen Organisation folgen ihre Rechte und Pflichten und, darauf aufbauend, auch ihre Rechtspersönlichkeit und deren Umfang<sup>111</sup>. Der Europäischen Union werden zusätzlich zu den bereits aufgrund des ursprünglichen EU-Vertrags bestehenden Rechten und Kompetenzen weitere Rechte und Befugnisse zugewiesen, so daß sie auch hinsichtlich der Ausstattung mit Befugnissen noch klarer die Voraussetzungen der Rechtssubjektivität erfüllt.

#### 1. Rechtsträgerschaft der Europäischen Union im Innenverhältnis zu den Mitgliedstaaten

##### a) Verpflichtungen der Mitgliedstaaten aufgrund des EU-Vertrags

Die Mitgliedstaaten der Europäischen Union sind gegenüber der Europäischen Union Verpflichtungen eingegangen, die umgekehrt die Europäische Union zur Inhaberin von Rechten gegenüber den Mitgliedstaaten und damit zum Rechtssubjekt machen. Dies wird durch eine Parallele zur UNO gestützt: Der IGH<sup>112</sup> hat für die Rechtssubjektivität der UNO angeführt, sie sei nicht nur als Mittelpunkt zur Abstimmung der Bemühungen der Staaten zur Verwirklichung gemeinsamer Ziele aufeinander (Art. 1 Abs. 4 UN-Charta) gegründet. Die UN-Charta definiere

---

<sup>109</sup> Vgl. das grundlegende Rechtsgutachten des IGH, (Fn. 4), 174 (178 ff.) sowie die Nachweise oben C. (Hauptdefinition). Auf die Kompetenzen stellt auch *Ress*, (Fn. 2), S. 27 (30, 36 f. m.w.N.) ab.

<sup>110</sup> Vgl. bereits obige Definition C.; *Mosler*, (Fn. 41), S. 1 (10, 18 ff., 33 ff.); *Seidl-Hohenveldern/Loibl*, (Fn. 5), Rdnr. 307 ff.

<sup>111</sup> Rechtsgutachten des IGH (Fn. 4), S. 174 (178 ff.); *Mosler*, (Fn. 41), S. 1 (10, 18 ff., 33 ff.). Zum EU-Vertrag 1999 ebenso *Thun-Hohenstein*, (Fn. 3), S. 14 Fn. 4, S. 74 f.; *Wessel*, (Fn. 2), 109 (111, 124 f.) m.w.N.

<sup>112</sup> Rechtsgutachten des IGH, (Fn. 4), S. 174 (178 f.).

die Stellung der Mitgliedstaaten im Verhältnis zur Organisation dadurch, daß diese – u.a. – jeglichen Beistand bei jeder Maßnahme zu leisten hätten, welche die UNO im Einklang mit der UN-Charta ergreife (Art. 2 Abs. 5 UN-Charta), und daß sie Entscheidungen des Sicherheitsrates im Einklang mit der UN-Charta anzunehmen und durchzuführen hätten. Entsprechende Verpflichtungen haben auch die EU-Mitgliedstaaten gegenüber der Europäischen Union: Sie sind gemäß Art. 11, 19, 34 und 37 EUV zu aktiver Unterstützung und zur Unterlassung von Handlungen, die den Interessen der Europäischen Union zuwiderlaufen oder ihrer Wirksamkeit als kohärente Kraft in den internationalen Beziehungen schaden könnten, verpflichtet.<sup>113</sup> Die Mitgliedstaaten gehen gemäß Art. 11 Abs. 2 EUV eine generelle Pflicht ein, die GASP der Union aktiv und vorbehaltlos im Geiste der Loyalität und der gegenseitigen Solidarität zu unterstützen. Weiter verpflichten sie sich in Art. 11 Abs. 2 EUV zur Zusammenarbeit, durch die ihre gegenseitige politische Solidarität gestärkt und weiterentwickelt werden soll. Hinzu tritt eine Pflicht zur Unterlassung von Handlungen gegen das Interesse der Union, ähnlich dem Unterlassungselement der Pflicht zu gemeinschaftsfreundlichem Verhalten in Art. 10 (ex-Art. 5) Abs. 2 EGV.<sup>114</sup> In Internationalen Organisationen und auf internationalen Konferenzen müssen die Mitgliedstaaten gemäß Art. 19 Abs. 1 und 2 EUV ihr Handeln koordinieren und die gemeinsamen Standpunkte der GASP vertreten und sich, soweit sie ständige Mitglieder des Sicherheitsrats der UNO sind, für die Standpunkte und Interessen der Union einsetzen. Die Pflicht der Mitgliedstaaten zur Unterstützung der GASP und zur Unterlassung unions-schädlichen Verhaltens sind nur im Verhältnis zu einem rechtsfähigen, ihnen übergeordneten Verband, der Union, sinnvoll.<sup>115</sup> In den Bereichen der PJZ sind die Mitgliedstaaten gemäß Art. 34 Abs. 1 EUV verpflichtet, einander im Rat zu unterstützen und zu konsultieren, um ihr Vorgehen zu koordinieren, und eine Zusammenarbeit zwischen ihren zuständigen Verwaltungsstellen zu begründen. Diese Pflichten werden in Art. 30 und 31 EUV konkreter festgelegt und schließen ein gemeinsames, an den von der Union vorgegebenen Zielen orientiertes Vorgehen<sup>116</sup> und eine Befolgung der – meist koordinierenden – Unionsmaßnahmen<sup>117</sup> ein. Die Pflicht der UNO-Mitglieder zur Beistandsleistung in Art. 2 Abs. 5 UN-Charta, der der IGH die Bindungsmacht der UNO nach innen entnahm, ist inhaltlich nicht mehr, sondern eher weniger als die Pflicht der EU-Mitgliedstaaten zu aktiver Unterstützung der Europäischen Union. Schon aus den Verpflichtungen der Mitgliedstaaten gegenüber der Europäischen Union ergibt sich also deren Rechtsträgerschaft.

---

<sup>113</sup> Ebenso *Wichard*, (Fn. 3), S. 170 (175). Vgl. zum EU-Vertrag 1993 *Trüe*, (Fn. 5), S. 37 f.

<sup>114</sup> Für eine begrenzte Rechtspersönlichkeit bereits aufgrund dieser Verpflichtung *Stephanou*, (Fn. 3), S. 171 (184 f.). Vgl. auch *Ukrow*, (Fn. 3), S. 141 (175).

<sup>115</sup> Ebenso *Klabbers*, (Fn. 5), S. 231 (232).

<sup>116</sup> Vgl. zum gemeinsamen Vorgehen bereits oben C.III.

<sup>117</sup> Zu deren Verbindlichkeit sogleich unter b)(2).

## b) Rechtsetzungskompetenzen im Innenverhältnis zu den Mitgliedstaaten

Die Rechtsfähigkeit der Europäischen Union läßt sich zudem aus Innenkompetenzen herleiten, die sie zu rechtlich verbindlichem Handeln gegenüber den Mitgliedstaaten berechtigen.

### (1) Voraussetzungen effizienter Aufgabenerfüllung

Gegen die Implikation solcher Handlungsbefugnisse der Europäischen Union im Innenverhältnis zu den Mitgliedstaaten mit rechtlicher Bindungswirkung wird geltend gemacht, daß die Europäische Union nur die Zusammenarbeit der Mitgliedstaaten fördern solle, wozu sie nicht selbst agieren müsse und daher keine eigenen Handlungsbefugnisse und damit keine Rechtspersönlichkeit brauche.<sup>118</sup> Dies entsprach jedoch von Anfang an nicht der Aufgabenzuweisung an die Europäische Union und ist nach der Erweiterung der eigenen Aufgaben der Union in GASP und PJZ heute noch weniger der Fall.<sup>119</sup> Schon eine bloße Förderung einer Zusammenarbeit ist nicht ohne eigene Aktivität der Europäischen Union möglich, noch viel weniger aber die Erarbeitung und Verwirklichung einer gemeinsamen Politik durch die Europäische Union (Art. 11 EUV) oder die Entwicklung der Vorgaben für ein gemeinsames Vorgehen der Mitgliedstaaten und die Verhütung und Bekämpfung von Rassismus und Fremdenfeindlichkeit (Art. 29 EUV). Weiter ist es zur Durchführung einer effektiven gemeinsamen Politik erforderlich, daß die Mitgliedstaaten rechtlich gebunden werden und sich nicht, wenn die innenpolitische Situation schwierig wird, einseitig aus einer Vereinbarung zurückziehen können. Maßnahmen der Europäischen Union sind also nur sinnvoll, wenn man ihnen rechtliche Verbindlichkeit auch für die Mitgliedstaaten beimißt.<sup>120</sup>

### (2) Handlungsformen nach dem EU-Vertrag mit rechtlicher Verbindlichkeit

Rechtsverbindliche Handlungsformen stehen der Europäischen Union gemäß Art. 12 und Art. 34 Abs. 2 EUV zur Verfügung: Gemeinsame Standpunkte, Gemeinsame Aktionen und die mit dem Amsterdamer Vertrag hinzugefügten Grundsätze, allgemeinen Leitlinien und Gemeinsamen Strategien sowie Rahmenbeschlüsse und sonstigen Beschlüsse.

Grundsätze, allgemeine Leitlinien und Gemeinsame Strategien werden vom Europäischen Rat beschlossen. Die rechtliche Verbindlichkeit der Gemeinsamen Strategien folgt aus Art. 13 Abs. 2 EUV, nach dem die Gemeinsamen Strategien von der Union „durchzuführen sind“. Auch die Grundsätze und die allgemeinen

---

<sup>118</sup> *Hilf*, in: Grabitz/Hilf, (Fn. 2), Art. A EUV Rdnr. 27.

<sup>119</sup> Vgl. bereits oben C.III.

<sup>120</sup> *Dashwood*, (Fn. 5), S. 42 (44 f.); *Klabbers*, (Fn. 5), S. 231 (232); *Wessel*, (Fn. 2), S. 109 (124 f.).

Leitlinien sind rechtlich verbindlich, weil der Rat die Entscheidungen, mit denen er die GASP festlegt und durchführt, auf der Grundlage der Grundsätze und der allgemeinen Leitlinien zu treffen hat (Art. 13 Abs. 3 EUV). Für Gemeinsame Strategien, Gemeinsame Aktionen und Gemeinsame Standpunkte wird ihre rechtliche Verbindlichkeit dadurch bestätigt, daß durch sie gemäß Art. 23 Abs. 2 EUV der Weg zu Mehrheitsentscheidungen für Durchführungsbeschlüsse eröffnet wird.<sup>121</sup> Die Eröffnung von Mehrheitsentscheidungen dürfte sogar ihr Hauptzweck sein.<sup>122</sup> Wären sie nicht rechtlich verbindlich, so wäre kaum damit zu rechnen, daß ein Mitgliedstaat auf sein durch das Einstimmigkeitserfordernis gewährleistetes Vetorecht bei der Annahme dieser Grundrechtsakte verzichtet und Durchführungsakte aller Art auch gegen seinen Willen zuläßt.<sup>123</sup>

Eine generelle Einschränkung für die rechtliche Verbindlichkeit allgemeiner Leitlinien wird aus ihrer Funktion hergeleitet, die Grundlage für Durchführungsmaßnahmen zu bilden. Deshalb müsse der Europäische Rat den Spielraum des Unionsrates bei der Auswahl von geeigneten Formen und Mitteln beim Erlass der Durchführungsmaßnahmen wahren. Die Leitlinien sollen daher nur hinsichtlich ihrer außen- und sicherheitspolitischen Zielvorgaben einschließlich der Prioritätensetzung verbindlich sein.<sup>124</sup> Bei Gemeinsamen Strategien soll ähnliches gelten; jedoch soll der Konkretisierungsspielraum enger sein, weil nicht nur Zielsetzung und Dauer, sondern auch die bereitzustellenden Mittel angegeben werden sollen.<sup>125</sup> Eine solche generelle Begrenzung findet im Wortlaut des Vertrages allerdings keine Stütze. Es ist auch nicht einzusehen, weshalb der Europäische Rat, wenn dies aus Effizienzgründen notwendig ist, nicht auch einmal in einer Leitlinie genauere Festlegungen treffen können soll. Wenn die Gemeinsamen Strategien gemäß Art. 23 Abs. 2 EUV Mehrheitsentscheidungen möglich machen sollen,<sup>126</sup> müssen sie so genaue Festlegungen erlauben, wie dies erforderlich ist, damit die Mitgliedstaaten auf das Einstimmigkeitserfordernis verzichten. Wären die Gemeinsamen Strategien auf weite Zielfestsetzungen begrenzt, wäre damit zu rechnen, daß von ihnen nur sehr zurückhaltend Gebrauch gemacht wird oder aber damit, daß auch der „Luxemburger Kompromiß II“ des Art. 23 Abs. 2 EUV häufig angewendet wird. Beides wäre mit den Zielen des EU-Vertrags nicht zu vereinbaren. Für die Zulassung auch konkreter Festlegungen spricht auch die Regelung für den Fall, daß gemäß Art. 23 Abs. 2 EUV ein Mitgliedstaat von dem kodifizierten „Luxemburger Kompromiß II“ Gebrauch macht.<sup>127</sup> In dieser Situation kann nämlich die

---

<sup>121</sup> Vgl. bereits oben C.II.2.b)(2) sowie unten C.IV.3.

<sup>122</sup> *Dashwood*, (Fn. 5), S. 42 (45 f.).

<sup>123</sup> Vgl. *Dashwood*, (Fn. 5), S. 42 (45 f., 49). A.A. offenbar *Zuleeg*, (Fn. 3), S. 151 (156).

<sup>124</sup> *Pechstein/Koenig*, Die Europäische Union (1998), Rdnr. 222.

<sup>125</sup> *Pechstein/Koenig*, Die Europäische Union (1998), Rdnr. 223.

<sup>126</sup> Vgl. bereits oben am Beginn dieses Abschnitts.

<sup>127</sup> Vgl. oben am Beginn dieses Abschnitts.

Frage – eine Durchführungsfrage! – zur einstimmigen Beschlußfassung an den Europäischen Rat verwiesen werden. Der Europäische Rat ist also nicht generell auf Zielsetzungen beschränkt, sondern hat auch Durchführungsfragen zu bestimmen, wenn eine Entscheidungsfindung im Rat nicht möglich ist. Daher gibt es keinen Grund, ihm die Möglichkeit zu nehmen, eine Blockadesituation nach Art. 23 Abs. 2 EUV durch genauere Festsetzungen von vornherein zu vermeiden anstatt, nachdem es zur Blockade gekommen ist, mit einer Kompromißsuche zu beginnen. Diese dürfte dann auch viel mühsamer sein.

Gemeinsame Strategien können also, müssen aber nicht erhebliche Durchführungsspielräume lassen. Für die Leitlinien der GASP sollte dies ebenfalls gelten, wenn sie auch in der Tat typischerweise und mehr als gemeinsame Strategien vor allem Zielsetzungen enthalten werden. Die in ihnen enthaltenen Vorgaben sind verbindlich.

Gemeinsame Aktionen der GASP regeln gemäß Art. 14 Abs. 1 EUV operative Aktionen der Europäischen Union und legen deren Ziele und Umfang sowie die der Union zur Verfügung zu stellenden Mittel und die Bedingungen und gegebenenfalls den Zeitraum für die Durchführung der Aktion fest. Für sie bestimmt Art. 14 Abs. 3 EUV (wie zuvor Art. J.3 Ziff. 4) EUV 1993<sup>128</sup>), daß sie für die Mitgliedstaaten bindend sind.

In der PJZ sind Rahmenbeschlüsse gemäß Art. 34 Abs. 2 lit. b) EUV und sonstige PJZ-Beschlüsse gemäß Art. 34 Abs. 2 lit. c) Handlungsformen mit rechtlicher Verbindlichkeit, Rahmenbeschlüsse hinsichtlich des Ziels, sonstige Beschlüsse je nach ihrem Inhalt auch hinsichtlich der Form und der zur Durchführung einzusetzenden Mittel. Beide Rechtsaktsformen haben allerdings keine unmittelbare Wirkung auf den einzelnen. Diese Handlungsformen treten an die Stelle der Gemeinsamen Maßnahmen nach dem EU-Vertrag 1993.<sup>129</sup>

Gemeinsame Standpunkte sind eine sowohl für die GASP als auch für die PJZ zur Verfügung stehende Handlungsform. Durch Gemeinsame Standpunkte wird gemäß Art. 15 S. 2 EUV für die GASP das Konzept für eine bestimmte Frage geographischer oder thematischer Art bestimmt, für die PJZ gemäß Art. 34 Abs. 2 lit. a) EUV das Vorgehen der Union in einer gegebenen Frage. Eine dem Art. 14 Abs. 3 EUV für Gemeinsame Aktionen der GASP, dem Art. 34 Abs. 2 lit. b) EUV für Rahmenbeschlüsse der PJZ und dem Art. 34 Abs. 2 lit. c) EUV für sonstige PJZ-Beschlüsse entsprechende ausdrückliche Feststellung der rechtlichen Verbindlichkeit Gemeinsamer Standpunkte fehlt sowohl in den GASP- als auch in den PJZ-Bestimmungen. Dies schließt eine rechtliche Verbindlichkeit der Gemeinsamen Standpunkte, wie schon an der Frage der Mehrheitsentscheidung erkennbar ist<sup>130</sup>,

---

<sup>128</sup> Ebenso z.B. *Curtin/Dekker*, (Fn. 3), S. 83 (99).

<sup>129</sup> Zu den Gemeinsamen Maßnahmen vgl. m.w.N. *Trüe*, (Fn. 5), S. 39 f.

<sup>130</sup> Oben am Beginn dieses Abschnitts.

aber nicht aus.<sup>131</sup> Die Verwendung des Wortes „bestimmen“ impliziert die rechtliche Verbindlichkeit, denn eine Bestimmung eines Konzepts oder Vorgehens ist nur effektiv, wenn die Beteiligten in der Folge auch an diese Bestimmung gebunden sind. Die anderen Sprachfassungen verwenden ähnliche Worte<sup>132</sup>. Zudem ist für die GASP-Standpunkte in Art. 15 S. 3 EUV (ebenso Art. J.2 Abs. 2 S. 2 EUV 1993) festgelegt, daß die Mitgliedstaaten dafür Sorge tragen müssen, daß ihre einzelstaatliche Politik mit den Gemeinsamen Standpunkten im Einklang steht. Artikel 19 Abs. 1 und Art. 37 EUV verpflichten die Mitgliedstaaten dazu, die Gemeinsamen Standpunkte in Internationalen Organisationen und auf internationalen Konferenzen zu vertreten. Die rechtliche Verbindlichkeit der Gemeinsamen GASP-Standpunkte folgt auch aus der Pflicht der Mitgliedstaaten aus Art. 11 EUV zu aktiver Unterstützung der GASP und zur Unterlassung von Handlungen, die den Interessen der Europäischen Union zuwiderlaufen oder ihrer Wirksamkeit als kohärente Kraft in den internationalen Beziehungen schaden könnten.<sup>133</sup> Zudem ist die Veröffentlichung der Gemeinsamen Standpunkte im Amtsblatt L (*legislatio*) ein Indiz für die Rechtsverbindlichkeit der Gemeinsamen Standpunkte gegenüber den Mitgliedstaaten. Hierdurch wird die Rechtsverbindlichkeit durch die Unions- und Gemeinschaftsorgane anerkannt.<sup>134</sup> Die Rechtsakte der Europäischen Union sind kraft des Kohärenzgebots auch für die Gemeinschaften verbindlich, soweit sie in deren Kompetenzbereiche fallen; sie müssen aber ihrerseits auch das Kohärenzgebot beachten.<sup>135</sup> Überschneidungsbereiche können bei GASP-Standpunkten namentlich die Außenhandelspolitik, bei der PJZ Freizügigkeitsfragen sein.<sup>136</sup>

### (3) Kompetenzgrundlagen der Europäischen Union

#### (a) Kompetenzzuweisungen

Für die Union gilt wie für die Gemeinschaften gemäß Art. 5 EUV das Prinzip begrenzter Einzelermächtigung, so daß die Union auf die ihr im EU-Vertrag zur Verfügung gestellten Handlungsformen und Einzelbefugnisse zum Erlaß von

<sup>131</sup> O'Keefe, (Fn. 73), 893 (914); Müller-Graff, (Fn. 2), S. 493 (509 f.).

<sup>132</sup> Näher Pechstein/Koenig, Die Europäische Union (1998), Rdnr. 232.

<sup>133</sup> So bereits zum ursprünglichen EUV Koenig/Pechstein, Die Europäische Union (1995), Kap. 4, Rdnr. 22 ff.; Curtin/Dekker, (Fn. 3), S. 83 (99); Wessel, (Fn. 2), 109 (119 f.). Krenzler/Schneider, (Fn. 51), 144 (151) entnehmen dem immerhin eine „Anhebung des Verpflichtungsgrades“ gegenüber der Bindung an die EPZ-Standpunkte. Vgl. Pechstein/Koenig, Die Europäische Union (1998), Rdnrn. 231 u. 233.

<sup>134</sup> Pechstein/Koenig, Die Europäische Union (1998), Rdnr. 231 ff.

<sup>135</sup> Zur verpflichtenden Wirkung des Kohärenzgebots für Union und Gemeinschaften Trübe, (Fn. 5), S. 32 ff.

<sup>136</sup> Pechstein/Koenig, Die Europäische Union (1998), Rdnr. 235; Pechstein, EuR 1995, S. 247 (255); ders., EuR 1999, S. 1 (4 ff.). A.A. Wessel, (Fn. 2), S. 109 (122 f.), der die mögliche Überschneidung der Kompetenzbereiche zu übersehen scheint. Im einzelnen Siems, (Fn. 88), S. 27, 35 ff.



Rechtsakten begrenzt ist. Artikel 11/12 und Art. 29 EUV nennen die EU als das auf diesen Kompetenzgrundlagen handelnde Subjekt.<sup>137</sup> Der Union ist gemäß Art. 11 EUV die Leitung der GASP übertragen, während die Mitgliedstaaten zur Unterstützung der Unionspolitik verpflichtet sind.<sup>138</sup> Zwischen Europäischer Union und GASP-Säule darf dabei nicht getrennt werden. Denn Art. 11 EUV bestimmt, daß die Union eine GASP erarbeitet und verwirklicht<sup>139</sup>. Die Ermächtigungen für Unionsorgane, vor allem den Europäischen Rat und den Rat, von den dargestellten Handlungsformen Gebrauch zu machen, um die Ziele der GASP und der PJZ zu verfolgen, finden sich in Art. 13, 14, 15, 17 Abs. 3 EUV für die GASP. Diese Kompetenzen sind sehr allgemein gehalten; die Konkretisierung der GASP in den einzelnen zu ihr gehörenden Sachbereichen findet sich hingegen nicht im Vertrag. Sie wird der Beschlußfassung des Europäischen Rates und des Rates überlassen. Nur die Inanspruchnahme der WEU wird in Art. 17 EUV als besondere Sachfrage näher geregelt. Die allgemeine GASP-Kompetenz nach dem EU-Vertrag erreicht also nicht den Konkretisierungsgrad der Einzelkompetenzen der Gemeinschaften, sondern ist eher den Generalklauseln der Art. 308 (ex-Art. 235) EGV und der Parallelbestimmungen der anderen Verträge vergleichbar. Durch die Festsetzung von Grundsätzen und Leitlinien sowie durch gemeinsame Strategien werden auch Befugnisse für die Setzung von Durchführungsrecht geschaffen.

Art. 34 Abs. 2 EUV ist die Ermächtigungsnorm für die PJZ. In der PJZ werden die Maßnahmen viel konkreter bestimmt als die für die GASP (Art. 30 und 31 EUV), allerdings nur, was Maßnahmen und Instrumente angeht. Es gibt zwei Sachbereichsgruppen, die polizeiliche Zusammenarbeit (Art. 30 EUV) und die justitielle Zusammenarbeit (Art. 31 EUV), für die jeweils einzelne Maßnahmen beispielhaft aufgeführt sind.<sup>140</sup> Art. 30 und 31 EUV bestimmen also zumindest zum Teil, was bei der GASP erst durch den Europäischen Rat in Grundsätzen und Leitlinien sowie Gemeinsamen Strategien festgelegt werden muß. Was im einzelnen geschehen soll, hängt dann gemäß Art. 32 EUV auch bei der PJZ von den Beschlüssen des Rates ab. Artikel 30 und 31 EUV sind also nicht reine Generalklauseln. Sie umfassen aber eine mit Art. 308 (ex-Art. 235) EGV und mit Art. 13 EUV vergleichbare Generalklausel für die nicht erwähnten Sachbereiche.

<sup>137</sup> Kadelbach, (Fn. 3), S. 51 (60 f.).

<sup>138</sup> Ähnlich de Nerviens, (Fn. 3), S. 801 (805); Wichard, in: Calliess/Ruffert, (Fn. 3), Art. 1 EGV, Rdnr. 12; ders., (Fn. 3), S. 170 (173). Vgl. bereits oben C.II.1 und C.III.

<sup>139</sup> Dies übersehen (noch zu Art. J.1 EUV 1993) Henkels/de Zwaan, (Fn. 2), S. 195 (203 f.); Pechstein/Koenig, Die Europäische Union (1998), Rdnr. 88.

<sup>140</sup> Vgl. Brechmann, in: Calliess/Ruffert, (Fn. 3), Art. 30 EUV, Rdnr. 1.



(b) Kompetenzneuschaffung statt Übertragung von Mitgliedstaaten-Kompetenzen

Der Europäischen Union wurden mit diesen Kompetenzzuweisungen nicht bisher mitgliedstaatliche Kompetenzen übertragen. Ihr müssen aber nicht die Kompetenzen für Außenpolitik, Sicherheitspolitik, Polizei und Justiz völlig übertragen sein, ohne daß den Mitgliedstaaten eine entsprechende Kompetenz bliebe, damit sie eigene Kompetenzen und damit Rechtspersönlichkeit bekommt.<sup>141</sup> Auch der IGH hat dies bei der UNO nicht verlangt.<sup>142</sup> Es genügt vielmehr, daß die Europäische Union Kompetenzen zu rechtlich verbindlichem Handeln nach innen und/oder außen erhalten hat. Eigene EU-Kompetenzen können neben den Kompetenzen der Mitgliedstaaten bestehen und insbesondere neue Kompetenzen sein, die es bei den Mitgliedstaaten zuvor nicht gab.<sup>143</sup> So gab es eine Kompetenz zur Durchführung einer Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik und zur Förderung der Zusammenarbeit in den Bereichen Justiz und Inneres zuvor nicht, weil es keine gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik und keine Zusammenarbeit in den Bereichen Justiz und Inneres gab, sondern nur einzelstaatliche Außen- und Sicherheits-, Verteidigungs-, Justiz- und Innenpolitiken.<sup>144</sup> Die mitgliedstaatliche Kompetenz für diese Sachbereiche besteht auch fort.<sup>145</sup> Dies stellt Art. 33 EUV für die Aufrechterhaltung der öffentlichen Ordnung und den Schutz der inneren Sicherheit ausdrücklich fest. Artikel 17 Abs. 1 UAbs. 3 EUV spricht von der „Sicherheits- und Verteidigungspolitik bestimmter Mitgliedstaaten“, setzt also voraus, daß eine eigene Sicherheits- und Verteidigungspolitik der Mitgliedstaaten fortbesteht. Auch die Unterstützungs-, Unterlassungs- und Koordinationspflichten der Mitgliedstaaten machen nur Sinn, wenn die Mitgliedstaaten noch eigene Politiken verfolgen können, weil es sonst nichts zu unterlassen oder zu koordinieren gäbe und den Mitgliedstaaten keine Mittel zur Unterstützung zur Verfügung stünden. Auch die Ausschlussmöglichkeit aus von der Union geschlossenen Übereinkünften nach Art. 24 Abs. 1 S. 3 EUV ist nur sinnvoll, wenn die Mitgliedstaaten noch eine eigene Außen- und Sicherheitspolitik führen können.<sup>146</sup> Die Mitgliedstaaten geben also nur insoweit Handlungsmöglichkeiten auf, als sie nun an die von der Europäischen Union im Rahmen ihrer Kompetenzen erlassenen Rechtsakte gebunden sind. Zudem sind sie gemäß Art. 11, 19, 34 und 37 EUV zu aktiver Unterstützung und zur Unterlassung von Handlungen, die den

---

<sup>141</sup> Vgl. die obige Definition (C.), die dieses Erfordernis nicht aufstellt, bereits oben zur Aufgabenverteilung C.III. A.A. aber offenbar *Streinz*, Europarecht (1999), Rdnr. 121b; *Pechstein/Koenig*, Die Europäische Union (1998), Rdnr. 70.

<sup>142</sup> Rechtsgutachten des IGH, (Fn. 4), S. 174 (178 f.).

<sup>143</sup> Vgl. dazu näher *Trüe*, (Fn. 5), S. 37 f.

<sup>144</sup> Ebenso *Thun-Hohenstein*, (Fn. 3), S. 74; *Hafner*, (Fn. 3), S. 257 (271).

<sup>145</sup> Ebenso *Wichard*, (Fn. 3), S. 170 (174 f.); *ders.*, in: *Calliess/Ruffert*, (Fn. 3), Art. 1 EGV, Rdnr. 12, 14; *Hafner*, (Fn. 3), S. 257 (272).

<sup>146</sup> *De Nervi*, (Fn. 3), S. 801 (805 f.). Zu Art. 24 Abs. 1 S. 3 EUV näher unten C.IV.2.b).

Interessen der Europäischen Union zuwiderlaufen oder ihrer Wirksamkeit als kohärente Kraft in den internationalen Beziehungen schaden könnten, sowie zur Koordinierung usw. verpflichtet.<sup>147</sup> In diesem Sinne ist auch die Erklärung Nr. 4 der Schlußakte von Amsterdam zu verstehen, nach der keine Zuständigkeiten von den Mitgliedstaaten auf die Union übertragen werden.<sup>148</sup> Dies ist auch im Hinblick auf die Begrenzung und Kontrolle von Macht gerade im militärischen Bereich weder wünschenswert noch Ziel der Union. Es ist also weder von Nutzen noch Voraussetzung der Rechtssubjektivität der Union, daß die Mitgliedstaaten ihrer Kompetenzen „entkleidet“ werden.<sup>149</sup>

### c) Recht der Europäischen Union zur Aussetzung der Rechte von Mitgliedstaaten

Weiter ist die Union gemäß Art. 7 EUV berechtigt, die Rechte, insbesondere die Stimmrechte eines Mitgliedstaats auszusetzen, der die fundamentalen Grundsätze der Union (Menschenrechte und Grundfreiheiten, Freiheit, Demokratie und Rechtsstaatlichkeit, Art. 6 Abs. 1 EUV) schwerwiegend und andauernd verletzt. Bei der Suspendierung wird gemäß Art. 7 Abs. 4 EUV der betroffene Mitgliedstaat davon ausgeschlossen, an der Willensbildung mitzuwirken. Ein Beschluß der Union ist in dieser Situation also nicht ein gemeinsamer aller Mitgliedstaaten, sondern ein Beschluß des Verbandes gegen das Mitglied, das schwerwiegend und andauernd gegen die fundamentalen Grundsätze des Verbandes (Art. 6 Abs. 1 und 2 EUV) verstößt. Ein Beschluß aller müßte dagegen das zu suspendierende Mitglied einschließen, was nicht vorgesehen ist. Wie beim Beitritt<sup>150</sup> besteht auch hinsichtlich der Suspendierung volle Parallelität zwischen Union und Gemeinschaften: Die Suspendierung erfolgt gemäß Art. 309 Abs. 1 EGV gleichzeitig für Union und Gemeinschaften. Auch die Suspendierung ist nur erklärbar, wenn man die Europäische Union als von den Mitgliedstaaten verschiedenes Rechtssubjekt versteht und sie sich nicht in einer Umschreibung für das einvernehmliche Zusammenwirken aller Mitgliedstaaten erschöpft.<sup>151</sup> Wenn zu den Mitteln des Art. 7 EUV gegriffen wird, liegt darin eine teilweise und zeitweise Aussetzung der Gesamtheit, die offenbar indes an dem Fortbestand der Union nichts ändern, sondern diesen vielmehr sichern soll. Artikel 7 EUV setzt also die eigene Rechtssubjektivität der Union voraus.

---

<sup>147</sup> Vgl. oben C.IV.1.a).

<sup>148</sup> Gleiches Ergebnis bei *Wichard*, (Fn. 3), S. 170 (174); *ders.*, in: Calliess/Ruffert, (Fn. 3), Art. 1 EGV, Rdnr. 12; *Thun-Hohenstein*, (Fn. 3), S. 74 f.; *Kadelbach*, (Fn. 3), S. 51 (60).

<sup>149</sup> So aber offenbar *Pechstein/Koenig*, Die Europäische Union (1998), Rdnr. 70. Wie hier *Hafner*, (Fn. 3), S. 257 (270 f.).

<sup>150</sup> Vgl. oben C.II.1.

<sup>151</sup> Als Hindeutung darauf versteht auch *Wichard*, (Fn. 3), S. 170 (173), den Art. 7 EUV.

## 2. Kompetenzen im Außenverhältnis zu Drittstaaten und anderen Internationalen Organisationen

Um Rechtshandlungen gegenüber Drittstaaten und anderen Internationalen Organisationen vornehmen zu können, insbesondere, um mit ihnen Verträge abschließen zu können, muß der Europäischen Union die Fähigkeit verliehen sein, mit sie anerkennenden Drittstaaten und anderen Internationalen Organisationen in rechtliche Beziehungen einzutreten.<sup>152</sup> Gegenüber Drittstaaten sind Internationale Organisationen nach allgemeinem Völkerrecht i.d.R. nur dann Völkerrechtssubjekte, wenn die Drittstaaten sie als solche anerkennen. Denn der Abschluß des Gründungsvertrages stellt für sie eine *res inter alios acta* dar, die nicht zu ihren Lasten wirken kann.<sup>153</sup> Eine Rechtsfähigkeit besteht aber unstreitig denjenigen dritten Völkerrechtssubjekten gegenüber, die die Internationale Organisation – etwa durch Abschluß eines Vertrages mit ihr – als Völkerrechtssubjekt anerkennen. Diese Grundsätze gelten auch für die europäischen Integrationsverbände im Völkerrechtsverkehr, insbesondere beim Abschluß völkerrechtlicher Verträge mit dritten Staaten und Internationalen Organisationen.<sup>154</sup>

### a) Kompetenz zum Abschluß von Beitrittsverträgen, Art. 49 (ex-Art. O) EUV

Eine externe Kompetenz der Europäischen Union ergibt sich aus der Kompetenz der Union zum Abschluß von Beitrittsverträgen gemäß Art. 49 (ex-Art. O) EUV. Die Aufnahme weiterer Mitglieder in die Europäische Union und nicht nur separat in die einzelnen Gemeinschaften ist ein Indiz dafür, daß auch die Europäische Union selbst Trägerin von Rechten und Pflichten aus den Beitrittsverträgen sein soll<sup>155</sup> und die Beitritte für die als ihre Teile fortexistierenden<sup>156</sup> Gemeinschaften

<sup>152</sup> Nach herrschender Ansicht, wie sie auch in Art. 6 der 2. WVRK zum Ausdruck kommt, hängt die Vertragsschlußfähigkeit von den einschlägigen Bestimmungen der Satzung der Organisation ab, vgl. *Klein/Pechstein*, Vertragsrecht internationaler Organisationen (1985), S. 23 f.; *Epping*, (Fn. 5), § 6 Rdnr. 16. Mit Hinweisen bezüglich der klassischen Völkerrechtsbefugnisse *Schroeder*, (Fn. 2), S. 3 (14).

<sup>153</sup> *Seidl-Hohenveldern/Loibl*, (Fn. 5), Rdnr. 0321; m.w.N. *Dörr*, (Fn. 2), S. 334 (338 Fn. 23). Ob eine solche Anerkennung Voraussetzung der Völkerrechtssubjektivität ist, ist allerdings umstritten, vgl. dazu die Genannten *ibid.* m.w.N. Nach richtiger Ansicht ist eine Anerkennung nicht erforderlich, um eine rechtsfähige internationale Organisation zu konstituieren; hierdurch wird nur ihr rechtlicher Wirkungskreis erweitert, vgl. *Mosler*, (Fn. 41), S. 1 (32 f.).

<sup>154</sup> Allgemeines Völkerrecht steht einer Völkerrechtssubjektivität der EU nicht entgegen. Insbesondere ist nicht erkennbar, daß die Organisationen der europäischen Integration im Völkervertragsrecht anders behandelt würden als andere internationale Organisationen. Eine Sonderregelung für die Europäischen Gemeinschaften wurde bei der Zweiten Wiener Vertragsrechtskonvention, die das Recht der Verträge internationaler Organisationen regelt (Wiener Konvention über das Recht der Verträge zwischen Staaten und Internationalen Organisationen und zwischen Internationalen Organisationen v. 21.3.1986, noch nicht in Kraft getreten), nicht für erforderlich gehalten. Dazu *Klein/Pechstein*, (Fn. 152), S. 15 ff. (Anwendungsbereich der 2. WVRK).

<sup>155</sup> Dafür *Ress*, (Fn. 2), S. 27 (33, 35 f.); *de Witte*, (Fn. 3), S. 51 (58 f.).

<sup>156</sup> Vgl. dazu *Trübe*, (Fn. 5), S. 23 ff. m.w.N. Für eine Fusion der Gemeinschaften in der EU dagegen v. *Bogdandy/Nettesheim*, Die Verschmelzung der Europäischen Gemeinschaften in der Europäischen Union, NJW 1995, S. 2324; *dies.*, (Fn. 5), S. 1.

mit regelt<sup>157</sup>. Dementsprechend beschließen die Organe der Europäischen Union über den Aufnahmeantrag. Spräche man der Union Rechtspersönlichkeit ab, so wäre ein echter Beitritt zu ihr gar nicht möglich<sup>158</sup>. Dann aber hätte die Beitrittsregelung in den Gemeinschaftsverträgen bleiben müssen. Denn dann ist nicht verständlich, weshalb ein- und dieselbe Bestimmung mit demselben, auf eine echte Beteiligung hindeutenden Wortlaut zwei verschiedene Beteiligungsmodi regeln sollte<sup>159</sup>. Allerdings werden die Aufnahmebedingungen und die notwendigen Anpassungen der Verträge durch Abschluß eines Abkommens nicht zwischen dem aufzunehmenden Staat und der Europäischen Union, sondern zwischen dem aufzunehmenden Staat und den Mitgliedstaaten der Europäischen Union geregelt, und dies nach Ratifikation nach deren verfassungsmäßigen Vorschriften. Zum Teil wird daher angenommen, nur die Ratifikation durch die Mitgliedstaaten selbst sei der Aufnahmeakt. Daher sei die entsprechende, Völkerrechtsfähigkeit begründende<sup>160</sup> Vertragsschlußkompetenz bei den Mitgliedstaaten geblieben und nicht auf die Europäische Union übertragen worden.<sup>161</sup> Bei einer Verneinung der Völkerrechtsfähigkeit aus diesem Grund würde aber übersehen, daß die Mitgliedstaaten schon nach dem wortgleichen Art. 237 EWGV, an dessen Stelle Art. 49 (ex-Art. O) EUV für die EG getreten ist, nicht mehr allein über die Aufnahme neuer Mitglieder entscheiden durften. Sowohl der Akt des Ratsbeschlusses über den Beitrittsantrag – das „Ob“ des Beitritts – als auch die Ratifikation des Beitrittsvertrags über die Aufnahmebedingungen – das „Wie“ –, und die notwendigen Anpassungen der Verträge durch die Mitgliedstaaten sind konstitutive Akte für den Beitritt<sup>162</sup>. Die Mitgliedstaaten können überhaupt erst über die Beitritte beschließen, wenn die Union ihnen zugestimmt hat. Die Befugnisse der Mitgliedstaaten sind also von denen der Union abhängig.<sup>163</sup> Die Erstentscheidung und damit ein ganz wesentlicher Teil dieser Kompetenz ist daher in die Hände der Europäischen Union gelegt.<sup>164</sup> Die Europäische Union ist also Trägerin von Rechten, die im Außenverhältnis zu beitriftswilligen Drittstaaten bestehen. Hieraus ist zu entnehmen,

<sup>157</sup> Schroeder, (Fn. 2), S. 3 (17).

<sup>158</sup> So konsequent Pechstein/Koenig, Die Europäische Union (1998), Rdnr. 76 f.

<sup>159</sup> So aber Pechstein/Koenig, Die Europäische Union (1998), Rdnr. 77. Vgl. hierzu bereits oben C.II.1.

<sup>160</sup> Seidl-Hohenveldern/Loibl, (Fn. 5), Rdnr. 318.

<sup>161</sup> So Dörr, (Fn. 2), S. 334 (340). Anders war dies nach Art. 98 EGKS, der für einen Beitritt keine Ratifikation durch die Mitgliedstaaten voraussetzte.

<sup>162</sup> So Oppermann, Europarecht (1999), Rdnr. 1851 (ebenso ders., Vorauf. [1991], Rdnr. 1852 für den wortgleichen Art. 237 EWGV).

<sup>163</sup> Curtin/Dekker, (Fn. 3), S. 83 (100 f.).

<sup>164</sup> In diesem Sinne für Art. 237 EWGV Nicolaysen, Europarecht I (1991), S. 77. Ebenso Oppermann, Europarecht (1991), der Beitritte gem. Art. 237 EWGV und Art. 205 EAGV als einen „besonderen Aspekt der EG-Außenbefugnisse“ bezeichnet (Rdnr. 1837) und die „Einschaltung der Mitgliedstaaten und ihrer Parlamente“ in das Beitrittsverfahren mit der fundamentalen Bedeutung eines Beitritts für die Gesamtstruktur der Gemeinschaft begründet (Rdnr. 1853). Ohne Hinweis auf Außenbefugnis ders., Neuauf. (1999), Rdnr. 1851.

daß sie insoweit eine selbständige partielle Völkerrechtspersönlichkeit auch dritten Völkerrechtssubjekten gegenüber besitzt<sup>165</sup>.

#### b) Ausdrückliche Regelung des Verfahrens zum Abschluß internationaler Übereinkünfte

Die Außenkompetenz der Europäischen Union wird weiter dadurch bestätigt, daß Art. 24 EUV eingefügt wurde, der das Verfahren zum Abschluß internationaler Übereinkünfte regelt und sowohl für die GASP als auch gemäß Art. 38 EUV für Angelegenheiten der PJZ gilt.<sup>166</sup> Zwar kann die Regelung des Verfahrens auch in der konkreten Befugnisnorm enthalten sein, so daß das Fehlen einer Art. 300 (ex-Art. 228) EGV vergleichbaren allgemeinen Verfahrensregelung schon nach dem ursprünglichen EU-Vertrag einer Außenkompetenz der Europäischen Union nicht entgegenstand,<sup>167</sup> doch gibt Art. 24 EUV insoweit Gewißheit.

Vertragspartner wird bei Abschluß von Übereinkünften gemäß Art. 24 EUV die Union und nicht die Mitgliedstaaten.<sup>168</sup> Dagegen wird allerdings Art. 24 Abs. 1 S. 3 EUV angeführt, der eine vorläufige Geltung einer von der Europäischen Union zu schließenden Übereinkunft ermöglicht, während in einem Mitgliedstaat verfassungsrechtliche Vorschriften eingehalten werden müssen: Er regle die Übergangsphase zwischen Aushandlung und Abschluß des Übereinkommens. Artikel 24 Abs. 1 S. 3 EUV diene dazu, jedem Mitgliedstaat die Möglichkeit offenzuhalten, nach Anpassung der innerstaatlichen (Verfassungs-)Rechtslage „dazuzu stoßen“. Bis dahin dürfe der Rat das Abkommen nicht abschließen; stoße der Mitgliedstaat nicht dazu, sei das Abkommen gescheitert. Die anderen Mitgliedstaaten könnten es gegebenenfalls allein abschließen.<sup>169</sup> Doch bietet der Vertragstext nichts, was dafür spräche, nur eine Vertretung der Mitgliedstaaten und nicht der Union anzunehmen.<sup>170</sup> Bei Annahme der Rechtspersönlichkeit der EU kann eine Übereinkunft, wenn ein Mitgliedstaat aus verfassungsrechtlichen Gründen nicht teilnehmen kann, immer noch als Abkommen der Union ohne spezielle interne Bindungswirkung für den sich enthaltenden Mitgliedstaat abgeschlossen

---

<sup>165</sup> Ebenso *Curtin/Dekker*, (Fn. 3), S. 83 (100 f.); *Ress*, (Fn. 2), S. 27 (33). Ebenso für das EWG-Recht auch *Seidl-Hohenveldern/Loibl*, (Fn. 5), Rdnr. 0303 ff., 0318 (insbesondere, aber nicht nur für die EWG-Assoziationsverträge).

<sup>166</sup> Ebenso *de Nerviens*, (Fn. 3), S. 801 (805 f.); *Wichard*, (Fn. 3), S. 170 (173 f.); *de Witte*, (Fn. 3), S. 51 (63); *Ukrow*, (Fn. 3), S. 141 (173); *Kadelbach*, (Fn. 3), S. 51 (60).

<sup>167</sup> Vgl. zum EU-Vertrag 1993 *Dörr*, (Fn. 2), S. 334 (340); *Trüe*, (Fn. 5), S. 42.

<sup>168</sup> *Thun-Hohenstein*, (Fn. 3), S. 74 f.; *de Witte*, (Fn. 3), S. 51 (63 f.).

<sup>169</sup> So *Cremer*, in: *Calliess/Ruffert*, (Fn. 3), Art. 24 EUV Rdnr. 4 ff.; *Pechstein/Koenig*, *Die Europäische Union* (1998), Rdnr. 79. Für insoweit mehrdeutig hält auch *Dasbrow*, (Fn. 5), S. 42 (54) Art. 24.

<sup>170</sup> *De Nerviens*, (Fn. 3), S. 801 (806).

werden<sup>171</sup>. Artikel 24 Abs. 1 S. 3 EUV muß also nicht zum Scheitern des Abkommens für die Union führen. Die Folge ist eine Bindung der Union nach außen, ohne daß der ausscherende Mitgliedstaat der Union oder dem Dritten gegenüber verpflichtet ist. Denn rechtliche Bindungen werden grundsätzlich nur mit Wirkung für die Europäische Union geschaffen, und die Bindung der Mitgliedstaaten beschränkt sich grundsätzlich auf die – internen – Pflichten zu Abstimmung, aktiver Unterstützung und Unterlassung von Handlungen, die den Interessen der Union zuwiderlaufen oder ihrer Wirksamkeit schaden könnten.<sup>172</sup> Auch wenn die interne Bindung des ausscherenden Mitgliedstaats gemäß Art. 24 Abs. 1 S. 3 EUV ausgeschlossen und der Mitgliedstaat nicht zu aktiver Unterstützung verpflichtet ist, wird man allerdings zumindest die allgemeinen Unterlassungspflichten für diesen Mitgliedstaat<sup>173</sup> immer noch bejahen müssen, um erhebliche Zusatzprobleme zu vermeiden<sup>174</sup>. Artikel 24 Abs. 1 S. 3 EUV ist also auch bei Anerkennung der Rechtspersönlichkeit der Europäischen Union sinnvoll und spricht nicht gegen diese. Hingegen liefe ohne rechtliche Handlungsfähigkeit der Europäischen Union Art. 24 EUV leer, weil dann die Mitgliedstaaten die Verträge immer alle nach ihren verfassungsrechtlichen Vorschriften ratifizieren müßten. Dies wäre dann auch ohne Art. 24 EUV notwendig. Ein Leerlaufen des Art. 24 EUV kann bei seiner Einfügung aber nicht beabsichtigt gewesen sein.<sup>175</sup> Auch die Verfahrensregelung des Art. 24 EUV belegt daher die rechtliche Handlungsfähigkeit der Union nach außen.

Rechte und Pflichten von Union und Mitgliedstaaten können auch im Außenverhältnis bereits „an der Quelle“, beim Abschluß des Abkommens und bevor ein Mitgliedstaat gemäß Art. 24 Abs. 1 S. 3 EUV vorgeht, auseinanderfallen. Denn die Möglichkeit der konstruktiven Enthaltung gemäß Art. 23 Abs. 1 EUV und 41 Abs. 1 EUV i.V.m. Art. 205 Abs. 3 EGV greift auch hier<sup>176</sup>; Hiernach soll die Union gebunden sein, der sich enthaltende Mitgliedstaat aber nicht. Dies erlaubt

<sup>171</sup> Ebenso *Thun-Hohenstein*, (Fn. 3), S. 72 ff. Ähnlich (mit Bundesstaats-Vergleich) *de Witte*, (Fn. 3), S. 51 (63 f.).

<sup>172</sup> Die Haftung der Mitgliedstaaten internationaler Organisationen für deren Verbindlichkeiten ist demgegenüber keineswegs der Regelfall, sondern höchst umstritten. Artikel 36 bis des Entwurfs der ILC zur 2. WVRK, der unter bestimmten Voraussetzungen die Verbindlichkeit von Verpflichtungen der internationalen Organisation auch für deren Mitgliedstaaten kodifizierte und eine Bindung im Gründungsvertrag als antizipierte Zustimmung wertete, wurde nicht in den zur Ratifizierung ausgelegten Konventionstext übernommen. Dazu *Klein/Pechstein*, (Fn. 152), S. 34 ff. Zur Haftung der Mitgliedstaaten internationaler Organisationen im einzelnen und m.w.N. *Hartwig*, (Fn. 41); dazu *Wenckstern*, Die Haftung der Mitgliedstaaten für internationale Organisationen, *RabelsZ* 1997, S. 93. Für die EU offengelassen bei *Dashwood*, (Fn. 5), S. 42 (55). Ähnlich wie hier *Hafner*, in: (Fn. 3), S. 257 (273 f.).

<sup>173</sup> Oben C.IV.1.a).

<sup>174</sup> A.A. unter Einräumung dieser Zusatzprobleme aber *Hafner*, (Fn. 3), S. 257 (281 f.).

<sup>175</sup> Ähnlich *Wichard*, (Fn. 3), S. 170 (174).

<sup>176</sup> Dazu oben C.II.2.b)(2), C.IV.1.b)(2) und C.IV.3. Für die Anwendbarkeit des Art. 23 EUV auch *Thun-Hohenstein*, (Fn. 3), S. 72 f.; dagegen *Hafner*, (Fn. 3), S. 257 (279 f.).

den Mitgliedstaaten, ihre Zurückhaltung konsequent deutlich zu machen, also nicht trotz Zustimmung zum Abschluß des Übereinkommens auf Art. 24 Abs. 1 S. 3 EUV zurückzugreifen. Es setzt auch im Außenverhältnis voraus, daß die Europäische Union als von den Mitgliedstaaten verschiedenes Rechtssubjekt Vertragspartner wird.<sup>177</sup>

### c) Vertretung der Union durch den Ratsvorsitz

Die Existenz eigener Außenkompetenzen der Europäischen Union in Bereich der GASP bestätigt auch die Vertretungsregelung des Art. 18 (ex-Art. J.5) Abs. 1 EUV,<sup>178</sup> der dem Ratsvorsitzenden die Befugnis verleiht, die Union in Angelegenheiten der GASP zu vertreten.<sup>179</sup> Der Vertretung der Europäischen Union selbst steht nicht entgegen, daß in Art. 19 Abs. 2 EUV 1999 wie zuvor in Art. J.5 Abs. 4 EUV 1993 Unterrichtungspflichten derjenigen Mitgliedstaaten geregelt werden, die in Internationalen Organisationen oder auf internationalen Konferenzen vertreten sind. Denn darin, daß die Mitgliedstaaten auch ohne die Europäische Union handeln, liegt nicht eine Beschränkung der Befugnisse der Europäischen Union<sup>180</sup>. Vielmehr liegt dem zugrunde, daß die Tätigkeit der Europäischen Union nicht zur Folge hat, daß die Mitgliedstaaten nicht mehr selbst und ohne Vertretung durch die Union handeln könnten<sup>181</sup>. Diese Annahme läge vielmehr nahe, wenn eine Vertretung der Mitgliedstaaten selbst stattfände<sup>182</sup>. Denn die Vertretung der Union wäre, wollte man sie nicht als selbst rechtsfähig anerkennen, nur eine Vertretung der Mitgliedstaaten. Die Mitgliedstaaten wären dann – mit Ausnahme von Fällen offensichtlichen Mißbrauchs<sup>183</sup> – an die Handlungen des Vorsitzes mit Wirkung gegenüber dritten Staaten und Organisationen unmittelbar gebunden und gegebenenfalls haftbar.<sup>184</sup> Dies würde ihre Handlungsfähigkeit entsprechend beschränken. Demgegenüber werden, wie gezeigt<sup>185</sup>, bei Annahme einer

---

<sup>177</sup> Hierauf weist auch *Wichard*, (Fn. 3), S. 170 (174) hin.

<sup>178</sup> Vgl. zur Vertretungsregelung des Art. J.5 Abs. 1 EUV 1993 bereits *Trübe*, (Fn. 5), S. 44 ff.

<sup>179</sup> Ebenso *v. Bogdandy/Nettesheim*, (Fn. 5), S. 1 (9 f., 25); *Curtin/Dekker*, (Fn. 3), S. 83 (109). Zum Teil wird die Ratspräsidentschaft sogar als ein weiteres Organ der Europäischen Union angesehen, weil sie für die Union auch Rechtsakte mit Wirkung nach außen beschließt, vgl. *Curtin/Dekker*, (Fn. 3), S. 83 (109 f., zur uneinheitlichen Ratspraxis S. 113 m.w.N.); dagegen *Hummer/Oberwexer*, (Fn. 25), S. 409 (431 ff.).

<sup>180</sup> So aber *Pechstein/Koenig*, *Die Europäische Union* (1998), Rdnr. 74.

<sup>181</sup> Zur Teilung der Kompetenzen oben C.IV.1.b)(3).

<sup>182</sup> So aber *Pechstein/Koenig*, *Die Europäische Union* (1998), Rdnr. 290.

<sup>183</sup> Art. 7 Abs. 1 lit. b), 46 WVRK, dazu *Heintschel von Heinegg*, (Fn. 30), § 10 Rdnr. 1 ff. Vgl. zur Vertretung internationaler Organisationen Art. 46 der 2. WVRK, dazu *Klein/Pechstein*, (Fn. 152), S. 24 ff.

<sup>184</sup> *Wichard*, (Fn. 3), S. 170 (175); *Thun-Hohenstein*, (Fn. 3), S. 75; *Hafner*, (Fn. 3), S. 257 (258). Vgl. bereits *Dehousse*, (Fn. 9), S. 5 (9).

<sup>185</sup> Oben C.IV.2.b).



Vertretung nur des Rechtssubjekts Europäische Union rechtliche Bindungen nur mit Wirkung für diese geschaffen, während die Mitgliedstaaten lediglich intern gebunden sind. Die direkte Bindung der Mitgliedstaaten dürfte angesichts der daraus folgenden Beschränkung ihrer Souveränität – eine jederzeit mögliche Bindung durch den Vorsitz! – gerade nicht gewollt sein. Es besteht daher kein Anlaß, gegen den Wortlaut eine Vertretungsmacht des den Vorsitz innehabenden Vertragsstaats für die restlichen Mitgliedstaaten zu sehen. Artikel 19 EUV kann daher nur so verstanden werden, daß die Europäische Union selbst vertreten wird, und dazu muß die Union ein Rechtssubjekt sein<sup>186</sup>. Dagegen, daß Art. 19 EUV ein Indiz für die Rechtssubjektivität der Europäischen Union ist, kann auch nicht vorgebracht werden, Art. 19 sei allenfalls eine Übertragung einer Organkompetenz, und diese sei wirkungslos, weil die Organkompetenz nur insoweit zur Außenvertretung berechtige, wie die Europäische Union selbst zu Handlungen nach außen ermächtigt sei.<sup>187</sup> Richtig ist daran, daß Art. 19 EUV die Zuweisung einer Organkompetenz und eine Verfahrensregelung ist wie Art. 24 EUV oder Art. 249 (ex-Art. 189) und Art. 300 (ex-Art. 228) EGV, die erst aufgrund des Eingreifens anderer Kompetenznormen zur Anwendung kommt. Die Existenz solcher Verfahrensregeln setzt aber ebenfalls voraus, daß es Kompetenznormen gibt, auf die sie anwendbar sind. Denn Art. 19 EUV verlöre seinen Sinn, wenn die Europäische Union keine Handlungsbefugnisse hätte, bei deren Wahrnehmung sie zu vertreten wäre.

#### d) GASP

##### (1) Kompetenzen aus dem Vertrag

##### (a) WEU

Eigene Handlungsbefugnisse, die der Europäischen Union die Fähigkeit verleihen können, im Außenverhältnis Rechte und Pflichten nach Völkerrecht zu erwerben, hat die Europäische Union seit ihrer Gründung schon durch ihre Befugnis zur Aufnahme von Beziehungen zur WEU gemäß Art. J.4 Abs. 2 EUV 1993.<sup>188</sup> Die Europäische Union ersuchte gemäß Art. J.4 Abs. 2 EUV die WEU, die Entscheidungen und Aktionen der Europäischen Union, die verteidigungspolitische Bezüge haben, auszuarbeiten und durchzuführen. Bereits eine derartige Zusammenarbeit der Europäischen Union mit der WEU aber setzt letztlich Rechtsbeziehungen voraus<sup>189</sup>, weil die WEU ein Völkerrechtssubjekt ist<sup>190</sup> und – bei nur

<sup>186</sup> Ebenso *v. Bogdandy/Nettesheim*, (Fn. 5), S. 1 (9).

<sup>187</sup> So *Dörr*, (Fn. 2), S. 334 (342).

<sup>188</sup> Ebenso *Wessel*, (Fn. 2), S. 109 (125 ff.); *Wichard*, (Fn. 3), S. 170 (171); *Trübe*, (Fn. 5), S. 46 ff.

<sup>189</sup> A.A. *Schroeder*, (Fn. 2), S. 3 (13).

<sup>190</sup> Die Rechtssubjektivität der WEU ist unbestritten.



teilweiser Gleichheit der Mitgliedstaaten von WEU und Europäischer Union<sup>191</sup> – sonst keine besondere rechtliche Bindung an die Europäische Union hat. Die Vereinbarungen zwischen Europäischer Union und WEU kann man nur als internationale Übereinkommen einordnen.<sup>192</sup>

Die Sicherheits- und Verteidigungspolitik wurde mit dem Amsterdamer Vertrag darüber hinaus fortentwickelt. So soll eine gemeinsame Verteidigungspolitik gemäß Art. 17 EUV nicht mehr nur auf längere Sicht, sondern von Inkrafttreten der Änderung an schrittweise festgelegt werden.<sup>193</sup> Gemäß Art. 17 Abs. 1 UAbs. 2 EUV kann diese Festlegung durch Beschluß des Europäischen Rates erfolgen und ist nicht mehr von einer Vertragsänderung abhängig.<sup>194</sup> Die WEU eröffnet der Europäischen Union gemäß Art. 17 Abs. 1 UAbs. 2 EUV Zugang zu einer operativen Kapazität; und sie „wird die WEU in Anspruch nehmen“ (Art. 17 Abs. 3 EUV). Diese Formulierung deutet darauf hin, daß der Europäischen Union ein Recht auf die Inanspruchnahme zustehen soll.<sup>195</sup> Soweit die Union die WEU in Anspruch nimmt, ist der Europäische Rat befugt, Leitlinien gemäß Art. 13 EUV auch mit verbindlicher Wirkung für die WEU festzulegen.<sup>196</sup> Weiter sollen gemeinsame „Regelungen“ getroffen werden.<sup>197</sup> Das Wort „Regelung“ indiziert auch deren rechtliche Verbindlichkeit, so daß es sich auch hier um rechtsverbindliche Übereinkommen zwischen Europäischer Union und WEU handeln muß. Die Europäische Union hat also eine Befugnis für rechtlich verbindliche Handlungen gegenüber einer dritten Organisation, denn die volle Einbindung der WEU in die Europäische Union wurde mit dem Amsterdamer Vertrag nicht erreicht; sie ist also nach wie vor eine selbständige Internationale Organisation<sup>198</sup>.

<sup>191</sup> Mitglieder sind nur Frankreich, die Beneluxstaaten, das Vereinigte Königreich (Gründer), Italien, Deutschland, Spanien, Portugal und Griechenland, assoziierte Mitglieder sind Island, Norwegen, Polen, Tschechien, die Türkei und Ungarn. Einen Beobachterstatus haben Dänemark, Irland, Schweden, Finnland und Österreich. Assoziiert sind Bulgarien, Estland, Lettland, Litauen, Rumänien, die Slowakei und Slowenien. Zu Einzelheiten vgl. die Internetseite der WEU unter <http://www.weu.int>.

<sup>192</sup> Document on the Relations between the Union and the WEU, Annex IV of Chapter IV of the Document on the Implementation of the Maastricht Treaty, Brussels European Council, 29. 10. 1993, Schlußfolgerungen der Präsidentschaft; veröffentlicht auch als Doc. 1412 der Versammlung der WEU, 8.4.1994 (unter <http://assembly.weu.int>). Näher *Curtin/Dekker*, (Fn. 3), S. 83 (110 f.); *Wessel*, (Fn. 2), S. 109 (125 ff.); *Trübe*, (Fn. 5), S. 46 ff.

<sup>193</sup> Vgl. *Dashwood*, (Fn. 5), S. 42 (55).

<sup>194</sup> Vgl. *Ukrow*, (Fn. 3), S. 141 (177); *Dashwood*, (Fn. 5), S. 42 (55).

<sup>195</sup> Ebenso *Dashwood*, (Fn. 5), S. 42 (55).

<sup>196</sup> Vgl. die Erklärung der WEU zur Rolle der WEU und zu ihren Beziehungen zur EU und zur Atlantischen Allianz, zur Kenntnis genommen von der EU mit Erklärung Nr. 3 der Schlußakte von Amsterdam, insbesondere Nr. 5 und 6, wo übrigens ebenfalls zwischen der EU und ihren Mitgliedstaaten als Adressaten unterschieden wird (vgl. zum Wortlaut oben B.).

<sup>197</sup> Nr. 7 der Erklärung der WEU zur Rolle der WEU und zu ihren Beziehungen zur EU und zur Atlantischen Allianz, zur Kenntnis genommen von der EU mit Erklärung Nr. 3 der Schlußakte von Amsterdam.

<sup>198</sup> Ebenso *Cremer*, in: *Calliess/Ruffert*, (Fn. 3), Art. 17 EUV Rdnr. 2.

Darüber hinaus benötigt die Europäische Union trotz einer konkreteren Festlegung des Verhältnisses zur WEU in Art. 17 EUV auch weiterhin eine Vertrags-schlußkompetenz im Verhältnis zur WEU. Nach dem Protokoll Nr. 1 zum Vertrag über die Europäische Union zu Art. 17 EUV erarbeitet die Europäische Union binnen eines Jahres nach Inkrafttreten des Vertrags von Amsterdam zusammen mit der WEU Regelungen für eine verstärkte Zusammenarbeit von WEU und Europäischer Union.<sup>199</sup>

Gemäß Art. 17 Abs. 3 UAbs. 3 EUV können sich zudem, müssen sich aber nicht alle Mitgliedstaaten an den Aufgaben, zu deren Erfüllung die WEU in Anspruch genommen wird, beteiligen. Dennoch bleibt dies eine Inanspruchnahme der WEU durch die Union. Auch hier zeigt sich, daß die Union ein von den Mitgliedstaaten verschiedenes Rechtssubjekt sein muß, denn die Teilnahme nur eines Teils der Mitgliedstaaten an einer Aufgabe, die Union und WEU gemeinsam erfüllen wollen, wäre anders nicht erklärbar.

#### (b) Gemeinsame Strategien und sonstige Außenbeziehungen

Handlungsbefugnisse der Europäischen Union bestehen ausdrücklich außerdem zur Durchführung der Gemeinsamen Strategien gemäß Art. 13 Abs. 2 EUV und zur Durchführung der Gemeinsamen Aktionen. Der Wortlaut der Art. 12, 14 und 15 EUV 1999 ist wie der der Art. J.1 Abs. 3, J.3 EUV 1993<sup>200</sup> weit genug, um hierauf auch Rechtsakte mit Rechtswirkung nach außen zu stützen. Die eigenen Kompetenzen der Europäischen Union nach außen ergeben sich nach den auch intern geltenden Grundsätzen<sup>201</sup>. Auf der Grundlage Gemeinsamer Standpunkte und Gemeinsamer Aktionen steht der Europäischen Union das gesamte Potential des traditionellen außenpolitischen Instrumentariums zur Verfügung, insbesondere der Abschluß völkerrechtlicher Verträge, wie Art. 24 EUV belegt.<sup>202</sup>

Auch für das Außenverhältnis bedeutet die Schaffung von EU-Kompetenzen nicht eine Übertragung von Mitgliedstaaten-Kompetenzen auf die Union, sondern die Schaffung neuer, originärer Verhandlungs- und Abschlußkompetenzen für die Europäische Union.<sup>203</sup> In diesem Sinne ist auch für das Außenverhältnis die Erklärung Nr. 4 der Schlußakte von Amsterdam zu verstehen.<sup>204</sup> Sie schließt eine

<sup>199</sup> Näher *Ukrow*, (Fn. 3), S. 141 (177 f.).

<sup>200</sup> *Dörr*, (Fn. 2), S. 334 (343); *Curtin/Dekker*, (Fn. 3), S. 83 (100).

<sup>201</sup> Oben C.IV.1.b)(3)(a).

<sup>202</sup> Zum EU-Vertrag 1999 z.B. *Ukrow*, (Fn. 3), S. 141 (174); *Curtin/Dekker*, (Fn. 3), S. 83 (108) mit Beispielen. Zum EU-Vertrag 1993 bereits *Dörr*, (Fn. 2), S. 334 (343); *Burghardt/Tebbe*, (Fn. 79), S. 1 (12); militärische Mittel aber nur über die WEU, dazu *Burghardt/Tebbe*, *ibid.* S. 16 f.

<sup>203</sup> Ebenso *Ukrow*, (Fn. 3), S. 141 (173).

<sup>204</sup> Gleiches Ergebnis bei *Wichard*, (Fn. 3), S. 170 (174); *ders.*, in: Calliess/Ruffert, (Fn. 3), Art. 1 EGV, Rdnr. 12; *Kadelbach*, (Fn. 3), S. 51 (60).

Außenkompetenz der Europäischen Union nicht aus, denn die Außenkompetenz der Union hängt nicht davon ab, daß die von GASP und PJZ erfaßten Kompetenzbereiche ganz auf sie übergangen<sup>205</sup>, sondern nur davon, daß sie überhaupt Kompetenzen oder sonstige Rechte hat.<sup>206</sup> Im Verhältnis zu den Mitgliedstaaten konnte der Europäischen Union damit eigene Handlungsmacht übertragen werden.<sup>207</sup>

### (c) Ergebnis

Der EU-Vertrag gibt der Europäischen Union also zumindest potentielle eigene Kompetenzen im Außenverhältnis zu Drittstaaten und zu anderen Internationalen Organisationen; deren Aktualisierung hängt von dem Willen dieser Dritten ab, die Europäische Union als Vertragspartner zu akzeptieren.<sup>208</sup> Die Außenkompetenzen der Europäischen Union mögen nach derzeitigem Stand nach wie vor gering, unpräzise und offen formuliert sein, wenn auch eine Präzisierung durch den Amsterdamer Vertrag nachweisbar ist. Daraus kann aber nicht der Schluß gezogen werden, ein völkerrechtlich verbindliches Handeln mit Außenwirkung durch die Europäische Union sei nicht impliziert.<sup>209</sup> Für die Völkerrechtssubjektivität ist nämlich unerheblich, ob das Organ oder die Organe bei der Erfüllung ihrer Aufgaben auf nur wenige Handlungsformen beschränkt sind.<sup>210</sup>

### (2) Nachfolgende Praxis

Die Europäische Union hat von den ihr eröffneten Kompetenzen zu rechtsverbindlichem Handeln nach außen auch Gebrauch gemacht und dadurch in ihrer nachfolgenden Praxis ihre Rechtspersönlichkeit bestätigt. Über die Vertragsbestimmungen hinaus kann der nachfolgenden Praxis sogar konstitutive Bedeutung für die Völkerrechtssubjektivität Internationaler Organisationen zukommen, wie auch der IGH<sup>211</sup> bereits zumindest als Bestätigung der Rechtssubjektivität der

---

<sup>205</sup> So aber *Streinz*, (Fn. 9), S. 137 (141); *Hummer/Oberwexer*, (Fn. 25), S. 409 (441); *Kugelman*, (Fn. 9), S. 99 (112); *Pechstein/Koenig*, Die Europäische Union (1998), Rdnr. 79.

<sup>206</sup> Vgl. bereits oben C.IV.1.b)(3).

<sup>207</sup> Ebenso *Dörr*, (Fn. 2), S. 334 (336, 338); v. *Bogdandy/Nettesheim*, (Fn. 5), S. 1 (24). A.A. ohne inhaltliche Begründung BVerfG, E 89, 155 (195).

<sup>208</sup> A.A. *Everling*, (Fn. 75), S. 1053 (1060 f.); *Hilf*, Die Europäische Union und die Eigenstaatlichkeit ihrer Mitgliedstaaten, in: Hommelhoff/Kirchhof (Hrsg.), Staatenverbund der Europäischen Union (1994), S. 75 (75, 78); *ders.*, in: Grabitz/Hilf, (Fn. 2), Art. A Rdnr. 26 f.; *Oppermann*, Zur Eigenart der Europäischen Union, in: Hommelhoff/Kirchhof, *ibid.*, S. 87 (90); *Pechstein/Koenig*, Die Europäische Union (1998), Rdnr. 73 f.; *Sack*, Die EG als Mitglied internationaler Organisationen, in: Gs. Grabitz, S. 631 (Fn. 1).

<sup>209</sup> So *Dörr*, (Fn. 2), S. 334 (342). Wie hier *Schroeder*, (Fn. 2), S. 3 (14 f.).

<sup>210</sup> *Epping*, (Fn. 5), § 6 Rdnr. 14.

<sup>211</sup> Rechtsgutachten des IGH (Fn. 4), S. 174 (178 f.).

UNO anerkannt hat. Durch sie kann auch ein restriktives Grundverständnis der EU-Kompetenzen insbesondere im GASP-Bereich mit der Zeit verändert werden,<sup>212</sup> jedenfalls, solange dies mit den vertraglichen Bestimmungen zu vereinbaren ist, und erst recht, wenn dies offengelassene Fragen beantwortet. Darüber hinausgehende Änderungen bedürfen der Vertragsänderung im Verfahren des Art. 48 EUV, der insoweit eine begrenzende Wirkung (einen „Korsetteffekt“) auf den EU-Vertrag hat.<sup>213</sup> Die Rechtspersönlichkeit der Europäischen Union ergibt sich aber, wie dargelegt, trotz des Fehlens einer ausdrücklichen Verleihung bereits aus dem Vertrag. Die nachfolgende Praxis ist geeignet, etwaige letzte Zweifel zu zerstreuen. Da eine ausdrückliche Verleihung nicht notwendig ist, ist bei dieser Rechtslage eine ausdrückliche, einstimmig beschlossene und von allen Mitgliedstaaten ratifizierte Vertragsänderung zur Anerkennung der Rechtspersönlichkeit ebensowenig notwendig. Denn es läge darin nicht eine Änderung, sondern nur eine deklaratorische Klarstellung.<sup>214</sup>

Fälle aus der nachfolgenden Praxis<sup>215</sup>, in denen die Union als eigenes Rechtssubjekt in ihren Außenbeziehungen handelte, sind die Arrangements zur Verwaltung von Mostar<sup>216</sup> und die Bezeugung des Daytoner Friedensabkommens für Bosnien-Herzegowina (*General Framework Agreement for Peace in Bosnia and Herzegovina*)<sup>217</sup>. Auch werden nach außen gerichtete Beschlüsse und Erklärungen der Europäischen Union in der Regel im Namen der Europäischen Union abgegeben, und zwar als von den Mitgliedstaaten unterscheidbares Rechtssubjekt.<sup>218</sup> Die Aufgaben der

<sup>212</sup> Dafür v. *Bogdandy/Nettesheim*, (Fn. 156), S. 2324 (2324 f.); *dies.*, (Fn. 5), S. 1 (6, 25); *Curtin/Dekker*, (Fn. 3), S. 83 (104 ff.); *Dörr*, (Fn. 2), S. 334 (343); *Klabbers*, (Fn. 5), S. 231 (249 ff.); *Ress*, (Fn. 2), S. 27 (33); *Schroeder*, (Fn. 2), S. 3 (8); wohl auch *Isak*, Überlegungen zu einigen Rechts- und Strukturfragen der Europäischen Union, *AJPIL* 1995, S. 315 (324 f.); *Hilf*, (Fn. 208), S. 75 (77). Zur Berücksichtigung der späteren Praxis im Völkerrecht im allgemeinen und im Gemeinschaftsrecht im besonderen vgl. die Beiträge in *Bieber/Ress*, Die Dynamik des Europäischen Gemeinschaftsrechts. Eine Erlangung der Völkerrechtsfähigkeit durch konkludente Vertragsänderung halten auch *Pechstein/Koenig*, Die Europäische Union (1998), Rdnr. 82, dagegen aber *dies.*, Die Europäische Union (1998), Rdnr. 69 ff., und *Hilf*, in: *Grabitz/Hilf*, (Fn. 2), Art. A Rdnr. 33, nicht für ausgeschlossen.

<sup>213</sup> In diese Richtung auch *Pechstein/Koenig*, Die Europäische Union (1998), Rdnr. 71, 205, anders 504 ff. (510), wo sie für die Unionsverträge eine nichtförmliche, auch implizite Änderung für wirksam, wenn auch unionsrechtswidrig halten, ihr aber die Wirksamkeit für die Gemeinschaften absprechen.

<sup>214</sup> Dies übersehen *Pechstein/Koenig*, Die Europäische Union (1998), Rdnr. 72, wenn sie von einer „Präventivmaßnahme gegenüber den [...] unwilligen Herren der Verträge“ sprechen – so unwillig waren sie eben nicht, wie sich bereits aus dem Wortlaut der Verträge entnehmen läßt, vgl. bereits oben zum Wortlaut B., und wie die Erörterung der rechtlichen Voraussetzungen der Rechtspersönlichkeit bestätigt. Vgl. aber *dies.*, *ibid.* Rdnr. 73, wo allerdings anstelle einer Analyse der Voraussetzungen der Rechtspersönlichkeit pauschal und gegen den Wortlaut mit dem „intergouvernementalen Charakter“ der EU argumentiert wird, dazu bereits oben B. sowie C.II.2.a) und b).

<sup>215</sup> Näher und mit Beispielen *Curtin/Dekker*, (Fn. 3), S. 83 (106 ff.); *Trüe*, (Fn. 5), S. 49 ff.

<sup>216</sup> Nachweise bei *Curtin/Dekker*, (Fn. 3), S. 83 (110); *Klabbers*, (Fn. 5), S. 231 (251); *Trüe*, (Fn. 5), S. 56 ff.

<sup>217</sup> 35 International Legal Materials I.L.M. 89 (1996). Vgl. auch *Dörr*, (Fn. 2), S. 334 (343); *Curtin/Dekker*, (Fn. 3), S. 83 (111).

<sup>218</sup> Vgl. *Klabbers*, (Fn. 5), S. 231 (250 f.).

Mitgliedstaaten in diesem Rahmen werden als solche anderer Rechtssubjekte definiert, die im von der Union gesetzten Rahmen handeln sollen, und die von der Union zu treffenden Maßnahmen werden als getrennte, zu den Maßnahmen der Mitgliedstaaten hinzutretende geregelt.<sup>219</sup> Der Rat tritt gegenüber Drittstaaten und Internationalen Organisationen nicht als internationale Konferenz auf, innerhalb derer verhandelt wird, sondern ist das Hauptentscheidungsorgan im Hinblick auf die Beziehungen zu diesen.<sup>220</sup> Auch die nachfolgende Praxis in der GASP belegt also die Rechtspersönlichkeit der Europäischen Union.

#### e) PJZ

Für die PJZ wird das internationale Auftreten in Art. 37 EUV geregelt. Dort ist nur die Vertretung der gemeinsamen Standpunkte in Internationalen Organisationen und auf internationalen Konferenzen durch die Mitgliedstaaten der Union geregelt. Nicht vorgesehen ist eine Vertretung dieser Standpunkte durch die Union selbst auf internationaler Ebene. Dies erklärt sich vor allem aus den Gegenständen der PJZ, der polizeilichen und justitiellen Kooperation, Sachbereichen also, die vor allem Innenpolitik und daher ohnehin selten Gegenstand Internationaler Organisationen oder Konferenzen sind. Doch können gemäß Art. 38 EUV auch Angelegenheiten der PJZ Gegenstand von internationalen GASP-Abkommen gemäß Art. 24 EUV sein. Auch in der PJZ hat die Europäische Union also eine ihre Rechtspersönlichkeit im Außenverhältnis begründende internationale Handlungsfähigkeit.<sup>221</sup>

### 3. Mehrheitsentscheidungen und konstruktive Enthaltung: unterschiedliche Rechte und Pflichten der Union und der Mitgliedstaaten

Typisch für eine intergouvernementale Kooperation ist das Erfordernis einstimmiger Entscheidung<sup>222</sup>. Die Befugnis, mit Mehrheit zu entscheiden, beweist, daß die Europäische Union mehr ist als nur ein Sammelbegriff für alle Mitgliedstaaten. Im Wege der Mehrheitsentscheidung ist die Europäische Union nämlich ermächtigt, die Mitgliedstaaten durch von ihr erlassene Rechtsakte zu berechtigen und zu verpflichten und darüber hinaus selbst Rechte und Pflichten zu erwerben, und dies selbst gegen den Willen einer Minderheit der Mitgliedstaaten.<sup>223</sup> Zudem entstehen durch die mit Art. 23 EUV eingeführte Möglichkeit der konstruktiven Enthaltung, durch die ein Mitgliedstaat vermeiden kann, selbst an einen Unions-

---

<sup>219</sup> Mit Beispielen *Curtin/Dekker*, (Fn. 3), S. 83 (106 ff.); *Wessel*, (Fn. 2), S. 109 (127 f.).

<sup>220</sup> *Curtin/Dekker*, (Fn. 3), S. 83 (109).

<sup>221</sup> So im Ergebnis offenbar auch *Wichard*, (Fn. 3), S. 170 (172 ff.).

<sup>222</sup> Bereits oben C.II.2.a)(2).

<sup>223</sup> Vgl. *Hafner*, (Fn. 3), S. 257 (258).

beschluß gebunden zu sein, er aber eine Bindung der Union akzeptiert, unterschiedliche Berechtigungen und Verpflichtungen der Union und der Mitgliedstaaten.<sup>224</sup> Denn eine Bindung der Union ohne Bindung aller Mitgliedstaaten setzt voraus, daß die Union ein von den Mitgliedstaaten unterscheidbares Rechtssubjekt ist und eine eigene, von der der Mitgliedstaaten verschiedene Rechtspersönlichkeit hat. Der Versuch, EU-Rechtsakte als Rechtsakte der Mitgliedstaaten zu erklären, ist mit einer Bindung der Mitgliedstaaten gegen ihren Willen und mit der konstruktiven Enthaltung nicht zu vereinbaren. Man müßte sonst unter „Union“ bald alle Mitgliedstaaten, bald nur die zustimmenden oder nicht ausschließenden Mitgliedstaaten verstehen, was weder mit dem Wortlaut zu vereinbaren noch der rechtlichen Klarheit dienlich ist.

Die unter dieser Annahme entwickelten Erklärungsversuche für die EU-Rechtsakte bieten auch sonst keine überzeugende Alternative: Versucht wird, die EU-Rechtsakte – wiederum gegen den Vertragswortlaut – von Fall zu Fall entweder als (gemäß Art. 59 Abs. 2 S. 1 GG bei Gegenständen der Bundesgesetzgebung zu ratifizierende) völkerrechtliche Verträge zwischen den Mitgliedstaaten,<sup>225</sup> als nicht von der parlamentarischen Zustimmung abhängige Verwaltungsabkommen gemäß Art. 59 Abs. 2 GG oder als parallel abgegebene einseitige Willenserklärungen jedes Mitgliedstaats<sup>226</sup> zu erklären. Jede dieser Erklärungsvarianten wirft erhebliche Probleme auf.

Ein generelles Ratifizierungserfordernis ist zumindest extrem langsam. Für operative Maßnahmen dauert eine Ratifizierung in allen Mitgliedstaaten zu lange, um effizient zu sein und die Unterstützungspflichten der Mitgliedstaaten zu erfüllen. Mit der vertraglich angeordneten Verbindlichkeit der EU-Rechtsakte ist es zudem nicht zu vereinbaren, die Wirksamkeit jedes EU-Rechtsakts von einer Ratifizierung abhängig zu machen. Die völkerrechtliche Bindung der EU-Rechtsakte besteht vielmehr, wie sich aus der ausdrücklichen Anordnung ihrer Verbindlichkeit ergibt, unmittelbar ohne mitgliedstaatlichen Umsetzungsakt<sup>227</sup>. Die Ratifizierung müßte also grundsätzlich vor der Beschlußfassung im Rat erfolgen. Für sie ist aber nur im Sonderfall des Art. 24 Abs. 1 S. 3 EUV Raum gelassen. Wegen des Umfangs der GASP und der PJZ kann nicht jeder EU-Rechtsakt als Verwaltungsabkommen erklärt werden, das zumindest in Deutschland gemäß Art. 59 Abs. 2 GG nicht ratifiziert werden müßte. Problematisch ist auch die Erklärung als einseitige Willenserklärungen: Auf einseitige Willenserklärungen soll das Zustimmungserfordernis des Art. 59 Abs. 2 S. 1 GG zwar weder direkt noch analog anwendbar sein.<sup>228</sup> Doch

<sup>224</sup> Vgl. *Ukrow*, (Fn. 3), S. 141 (175). Vgl. bereits oben C.II.2.b)(2) und C.IV.1.b)(2).

<sup>225</sup> *Wolfrum*, Kontrolle der auswärtigen Gewalt, VVdStRL 56 (1997), S. 38 (58).

<sup>226</sup> Dazu *Pechstein/Koenig*, Die Europäische Union (1998), Rdnr. 221.

<sup>227</sup> Dafür auch *Wichard*, (Fn. 3), S. 170 (173); *ders.*, in: *Calliess/Ruffert*, (Fn. 3), Art. 1 EGV, Rdnr. 11.

<sup>228</sup> So *Pechstein/Koenig*, Die Europäische Union (1998), Rdnr. 221; ebenso BVerfGE 68, 1 (109) für die Zustimmung zur Stationierung von Mittelstreckenraketen.

ist das Abstimmungsverhalten der Mitgliedstaaten nicht notwendigerweise eine einseitige Erklärung, sondern es werden aufeinander bezogene Erklärungen in einem vertraglich festgelegten Rahmen abgegeben. Zudem darf eine parlamentarische Kontrolle, wenn sie generell für entsprechende Fälle in der Verfassung vorgesehen ist, nicht ohne weiteres durch die Wahl anderer Rechtsaktsformen umgangen werden. Nur wenn der Vertrag, auf dessen Grundlage eine Erklärung abgegeben wird, die Erklärung deckt, ist sie vom Zustimmungsgesetz zu dem Grundvertrag erfaßt. Nur dann ist es unproblematisch, die Erklärung für nicht zustimmungsbedürftig zu halten.<sup>229</sup> Dies hat im Hinblick auf die weite Formulierung der EU-Rechtsetzungskompetenzen insbesondere in der GASP erhebliche Abgrenzungsprobleme zur Folge.

Eine andere Variante ist, in EU-Rechtsakten eine aufgrund der „Vertragsfreiheit“ der Mitgliedstaaten vereinbarte Form völkerrechtlichen gemeinsamen Handelns zu sehen, das bestimmte „vertypete“ Rechtsfolgen haben soll.<sup>230</sup> Dies hieße die Parallele zum Privatrecht, aus dem der Begriff der Vertragsfreiheit wohl zu entnehmen wäre, denn doch sehr überzustrapazieren. Der Vergleich hinkt schon deshalb, weil in dem fraglichen privatrechtlichen Parallelbereich, dem Gesellschaftsrecht, die Vertragsfreiheit gerade begrenzt ist. Denn zumindest das deutsche Gesellschaftsrecht ist bei Personengesellschaften und ebenso bei Vereinigungen wie Kapitalgesellschaften von gesetzlich vorgegebenen, nur begrenzt veränderbaren Formtypen geprägt. Die Privatautonomie erlaubt nicht die Kreation neuer Gesellschaftstypen und Handlungsformen; die Auswahl ist vielmehr auf die in den Gesetzen geregelten Gesellschaftsformen beschränkt. Vertragsfreiheit hinsichtlich der rechtlichen Folgen der Wahl einer Gesellschaftsform und des Handelns der Gesellschafter, Geschäftsführer und Vorstandsmitglieder gibt es, jedenfalls soweit dies Außenwirkungen hat, nur sehr begrenzt.<sup>231</sup> Das spricht, wenn man überhaupt eine Parallele ziehen will, eher dagegen, eine „Vertypung“ neuer Handlungsformen per völkerrechtlichem Gründungsvertrag zuzulassen. Davon abgesehen erscheint eine einfache Übertragung deutscher privatrechtlicher Grundsätze auf das Völkerrecht ohnehin problematisch, weil man sich nur auf – zu identifizierende – gemeinsame Grundsätze aller Mitgliedstaaten-Rechtsordnungen stützen könnte und weil zudem Staaten eben andere Regelungsbedürfnisse haben als natürliche Personen oder juristische Personen des Privatrechts.<sup>232</sup> Das Völkerrecht bietet für das enge dauerhafte Zusammenwirken von Staaten zu bestimmten Zielen mit rechtlichen Verpflichtungsbefugnissen von gemeinsamen Organen die Möglich-

---

<sup>229</sup> Wolfrum, Kontrolle der auswärtigen Gewalt, VVdStRL 56 (1997), S. 38 (60); dazu abw. Meinung Mahrenholz, BVerfGE 111 (128).

<sup>230</sup> Cremer, in: Calliess/Ruffert, (Fn. 3), Art. 12 Rdnr. 3; auf die Formfreiheit für völkerrechtliche Verträge weisen auch Pechstein/Koenig, Die Europäische Union (1998), Rdnr. 221, hin.

<sup>231</sup> Vgl. z.B. Eisenhardt, Gesellschaftsrecht (1999), § 3; Kübler, Gesellschaftsrecht (1998), 2 III., insbes. 5. und 6.

<sup>232</sup> Vgl. bereits oben II. zur *falsa demonstratio*.



keit der Gründung einer rechtsfähigen Internationalen Organisation. Es mag allerdings entwicklungs offen sein und zulassen, daß sich eines Tages eine Zwischenform der Kooperation von Staaten zwischen reiner vertraglich vereinbarter intergouvernementaler Kooperation und Internationaler Organisation herausbildet. Doch ließe sich eine solche Zwischenform kaum mit den europäischen Integrationsgemeinschaften assoziieren, die von der Integrationsdichte her sogar über eine einfache Internationale Organisation hinausgehen. Keine der Varianten, mit denen die EU-Kompetenzen und EU-Rechtsakte erklärt werden sollen, ohne sie der Union als Rechtssubjekt zuzurechnen, bietet also eine zwanglose Erklärung der Strukturen und rechtlichen Handlungsformen in der Europäischen Union, wie es der Fall ist, wenn man einfach die Voraussetzungen des Völkerrechts für die Gründung einer rechtsfähigen Internationalen Organisation auf die Europäische Union anwendet und zum Ergebnis kommt, daß die Europäische Union eine rechtsfähige Internationale Organisation ist.

#### 4. Haushaltsmittel

Eigene Haushaltsmittel sind ein weiteres verbandstypisches Merkmal<sup>233</sup>, allerdings nicht Voraussetzung der Rechtssubjektivität<sup>234</sup>. Die Union hat an sich keine eigenen Haushaltsmittel. Doch wird ihr eine Verfügungsbefugnis über den Gemeinschaftshaushalt eingeräumt. Die Verwaltungsausgaben der Europäischen Union für GASP und PJZ werden vom EG-Haushalt getragen (Art. 28 Abs. 2, Art. 41 Abs. 2 EUV), operative Ausgaben ebenfalls, es sei denn, daß der Rat einstimmig etwas anderes beschließt (Art. 28 Abs. 3 UAbs. 1 und Art. 41 Abs. 3 EUV). Über die operativen Ausgaben für Maßnahmen mit militärischen oder verteidigungspolitischen Bezügen muß gesondert entschieden werden (Art. 28 Abs. 3 UAbs. 2 EUV). Obwohl sich die Inanspruchnahme von Gemeinschaftsmitteln für Maßnahmen der Europäischen Union zunächst sehr zögerlich entwickelte, weil die Mitgliedstaaten erkannten, daß sich die Europäische Union über das Haushaltsverfahren nach dem EG-Vertrag mehr und mehr verselbständigte, wurde letztlich im Amsterdamer Vertrag dieser bereits im ursprünglichen EU-Vertrag angelegten Verselbständigung nachgegeben, wenn auch nur begrenzt.<sup>235</sup>

Die Mittel für die Europäische Union sind also vom Gemeinschaftshaushalt nur bedingt, von den Haushalten der Mitgliedstaaten aber jedenfalls sehr klar zu trennen<sup>236</sup>. Die Verselbständigung der Mittelausstattung der Europäischen Union

<sup>233</sup> *Hilf*, in: Grabitz/Hilf, (Fn. 2), Art. A EUV Rdnr. 32.

<sup>234</sup> Vgl. obige Definition, oben C.

<sup>235</sup> Zur zunächst sehr zögerlichen Entwicklung der Finanzierung der EU-Maßnahmen aus dem Gemeinschaftshaushalt im einzelnen *Monar*, The Finances of the Union's Intergovernmental Pillars: Tortuous Experiments with the Community Budget, J.C.M.S. 1997, S. 57 (60 ff.); zum aktuellen Stand *Dashwood*, (Fn. 5), S. 42 (52) m.w.N.

<sup>236</sup> Vgl. *Fink-Hooijer*, (Fn. 104), S. 173 (184 f.); *Ress*, (Fn. 2), S. 27 (28); *Everling*, (Fn. 75), S. 1053 (1066).

von den Mitgliedstaaten ist aufgrund des Amsterdamer Vertrags dadurch verstärkt worden, daß seit seinem Inkrafttreten auch operative Ausgaben in der Regel und nicht nur aufgrund Ratsbeschlusses vom Gemeinschaftshaushalt getragen werden. Durch den einheitlichen institutionellen Rahmen bleibt auch weiterhin sichergestellt, daß die Organe der Europäischen Union, wenn sie sich denn zum Tätigwerden entschließen, auch dafür sorgen, daß der Europäischen Union für Maßnahmen der GASP und der PJZ die nötigen Mittel zur Verfügung stehen. Dies ist jetzt sogar vertraglich festgeschrieben: Gemäß Art. 13 EUV sollen in Gemeinsamen Strategien auch „die von der Union und den Mitgliedstaaten bereitzustellenden Mittel“ angegeben werden. Dies setzt voraus, daß der Union Mittel zur Verfügung stehen, die sie als verfügungsberechtigtes Rechtssubjekt für die Durchführung einer gemeinsamen Strategie bereitstellen kann<sup>237</sup>. Ein Bedarf nach Verfügungsbeziehung besteht auch bei den Einnahmen für die Union: Artikel 14 EUV verlangt, daß bei der Annahme Gemeinsamer Aktionen bestimmt werden muß, welche Mittel der Union zur Verfügung zu stellen sind. Sollen die Gemeinschaften und gegebenenfalls die Mitgliedstaaten der Union Mittel „zur Verfügung“ stellen, so kann dies nur geschehen, wenn die Union Verfügungsbefugnis über diese Mittel erlangen kann. Auch dazu muß sie Trägerin von Rechten sein können.

Bei den Haushaltsmitteln ist die Union also weitgehend unabhängig von den Mitgliedstaaten. Hingegen bestätigt der Amsterdamer Vertrag die Tendenz zum Zusammenwachsen der Gemeinschaften mit und zu einer fortentwickelten Europäischen Union<sup>238</sup> im Haushaltsbereich: Faktisch kann von einem einheitlichen Unionshaushalt für die Union einschließlich der Gemeinschaften gesprochen werden.<sup>239</sup> Doch ändert dies nichts daran, daß der Union diese Mittel zur Verfolgung ihrer Ziele in GASP und ZJI zur Verfügung stehen und daß sie über diese auch verfügen kann. Das Fehlen eigener Mittel läßt sich daher nicht als Indiz gegen die Rechtssubjektivität der Europäischen Union anführen.

## D. Ergebnis: Rechtsfähige gestufte Internationale Organisation

Die Europäische Union erfüllt weiterhin die völkerrechtlichen Voraussetzungen der Rechtspersönlichkeit. Sie bleibt somit auch nach dem Amsterdamer Vertrag eine gestufte Internationale Organisation mit eigener Rechtspersönlichkeit, innerhalb derer weitere Rechtssubjekte bestehen<sup>240</sup>: Die Europäischen Gemeinschaften

---

<sup>237</sup> A.A. ausdrücklich gegen den Wortlaut des EU-Vertrages *Pechstein/Koenig*, Die Europäische Union (1998), Rdnr. 223.

<sup>238</sup> Näher *Wichard*, (Fn. 3), S. 170 (177).

<sup>239</sup> So *Wichard*, (Fn. 3), S. 170 (176). Vgl. auch *Curtin/Dekker*, (Fn. 3), S. 83 (108).

<sup>240</sup> Zur These von der Verschmelzung der Gemeinschaften in der EU *Trübe*, (Fn. 5), S. 23 ff.

bestehen weiterhin fort, üben ihre eigenen Kompetenzen aus und sind selbst weiterhin Rechtssubjekte.<sup>241</sup> Die Europäische Union ist Trägerin von Rechten und Pflichten gegenüber den Mitgliedstaaten und hat eigene interne und externe Kompetenzen in der GASP und in der PJZ. Sie hat sich von den Mitgliedstaaten durch den Ausbau und eine Klarifizierung ihrer Kompetenzen im Amsterdamer Vertrag weiter verselbständigt, während ihre innere Einheit durch den einheitlichen institutionellen Rahmen und einen faktisch einheitlichen Haushalt fortentwickelt wird. Handelndes Rechtssubjekt in GASP und PJZ ist also die Europäische Union gegebenenfalls unter Mitwirkung der Gemeinschaften und der Mitgliedstaaten.

---

<sup>241</sup> Ebenso *Curtin/Dekker*, (Fn. 3), S. 83 (101 ff.).