

Streit und Entwicklung der Völkerrechtssubjektivität der EU aus Sicht der EU-Verträge und Anregungen für Asien

Yongping Ge

Abstract Deutsch

Das Verhältnis zwischen Supranationalität und Intergouvernementalität zeichnete die juristische Besonderheit der EU aus. Ihre Völkerrechtssubjektivität war bis zum Jahr 2009 umstritten. Der Vertrag von Lissabon im Jahr 2009 verlieh der EU Völkerrechtssubjektivität. Nachdem die geplante Gründung der Wirtschaftsgemeinschaft *Asean Economic Community* (AEC) von ASEAN bis Ende 2015 nicht verwirklicht worden war, entstand 2020 in der Asien-Pazifik-Region die größte Freihandelszone der Welt. Über ein Dutzend Staaten schlossen sich zum „*Regional Comprehensive Economic Partnership*“ (RCEP) zusammen. Nach achtjährigen Verhandlungen wurde am 15. November 2020 die Vereinbarung unterzeichnet. Obwohl bei der Entstehung von RCEP auf die Entwicklung der Europäischen Gemeinschaften, der Europäischen Union und ihre Völkerrechtssubjektivität geblickt wurde, lässt das sehr detaillierte Abkommen eine Norm vermissen, welche die Antwort auf die Rechtsfähigkeit und Völkerrechtssubjektivität der Organisation klarstellt, wobei auch insoweit die Europäische Union als Vorbild diene.

Abstract English

The relationship between supranationality and intergovernmentality characterized the legal distinctiveness of the EU. Its subjectivity to international law was controversial until 2009. The Lisbon Treaty in 2009 gave the EU international law subjectivity. After the planned establishment of the *Asean Economic Community* (AEC) by ASEAN was not realized by the end of 2015, the largest free trade area in the world was created in the Asia-Pacific region in 2020. More than a dozen countries joined together to form the *Regional Comprehensive Economic Partnership* (RCEP). After eight years of negotiations, the agreement was signed on November 15, 2020. Although the development of the European Communities, the European Union and their subjectivity under international law were taken into account in the creation of RCEP, the very detailed agreement lacks a norm that clarifies the answer to the legal capacity and subjectivity under international law of the organization, with the European Union serving as a model in this respect as well.

1. Streit und Entwicklung der Völkerrechtssubjektivität

Dass neben den Staaten auch die von ihnen gegründeten internationalen Organisationen die Völkerrechtssubjektivität besitzen können, ist heute in der internationalen Praxis unter den Staaten und in der Völkerrechtslehre allgemein anerkannt. Bis zum Jahr 2009, also vor dem Inkrafttreten des Lissabon Vertrages, war die Völkerrechtssubjektivität der Europäischen Union (EU) in der Fachwelt noch im-

mer umstritten.¹ Dieser Beitrag soll einen kleinen Rückblick über die Entwicklung der Europäischen Union von einer Dachkonstruktion hin zu einem Völkerrechtssubjekt geben. Eine unübersichtliche Konstruktion, die auch dem einfachen Bürger nicht verständlich gemacht werden konnte und auch die Rechtswissenschaften vor Zweifelsfragen stellte, diente sicher nicht der Akzeptanz der Institution beim Bürger und warf auch im Alltag Fragen auf, mit denen Juristen sich auseinanderzusetzen haben. Daher ist der Beitrag gleichzeitig ein Plädoyer dafür, von Anfang an für überschaubare und verständliche Konstruktionen zu sorgen. Der Jubilar Professor Dr. Dr. h.c. mult. Gilbert Gornig hatte sich durch seine Vorlesungen und Vorträge an vielen chinesischen Universitäten seit mehr als 25 Jahren Verdienste dabei erworben, chinesische Studenten auch mit den Feinheiten der Konstruktion der Europäischen Gemeinschaften und der Europäischen Union vertraut zu machen.

In Asien entstehen immer neue internationale Kooperationsverhältnisse, so dass das Vorbild der Europäischen Union beflügeln kann, aber auch aufzeigen soll, welche Fehler tunlichst zu vermeiden sind. Die Wirtschaftsgemeinschaft *Asean Economic Community* (AEC) vom 15. November 2020 ist eine Vereinigung, die nach Europa blickte und sich von dort anregen ließ. Mit der *Regional Comprehensive Economic Partnership* in der Asien-Pazifik-Region entstand 2020 die größte Freihandelszone der Welt, deren Entstehen in Europa kaum Beachtung fand.

2. Streit über die Völkerrechtssubjektivität der EU

Die EU Verträge vor dem Jahr 2009 enthalten einerseits keine ausdrückliche Aussage, die für eine Rechtspersönlichkeit der Union sprechen könnte. Andererseits schließen sie diese auch nicht explizit aus. Ob damit neben den drei damaligen Gemeinschaften, der Europäischen Gemeinschaft, der Europäischen Gemeinschaft für Kohle und Stahl und der Europäischen Atomgemeinschaft, ein weiteres Rechtssubjekt in der Form der Union konstituiert wurde, war höchst fraglich und wurde in Diskussionen meist negativ beantwortet.

Nach der damals herrschenden Auffassung war die Europäische Union kein Rechtssubjekt des Völkerrechts. Dies ließ sich zunächst aus dem Vertragstext des Vertrags zur Gründung der Europäischen Union in alter Fassung ableiten. Denn der Vertrag zur Gründung der Europäischen Union (EUV) sah keine dem Art. 281 Vertrag zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft (EGV) vom 7. Februar 1992 in der Fassung vom 2. Oktober 1997 vergleichbare Ausstattung der Union mit

1 Siehe u. a. Pechstein, Matthias/Koenig, Christian, Rechtspersönlichkeit für die Europäische Union?, in: EuZW 1997, S. 225 ff.; Ress, Georg, Ist die Europäische Union eine juristische Person?, in: EuR 1995, Beiheft 2, S. 27 ff.; Dörr, Oliver, Zur Rechtsnatur der Europäischen Union, in: EuR 1995, S. 334 ff.; Streinz, Rudolf, Der Vertrag von Amsterdam – Die institutionellen Veränderungen für die Europäische Union und die Europäische Gemeinschaft, in: Jura 1998, S. 57 ff.; Bogdandy, Armin von/Nettesheim, Martin, Die Europäische Union: Ein einheitlicher Verband mit eigener Rechtsordnung, in: EuR 1996, S. 3 ff.

Rechtspersönlichkeit vor.² Der in dem Vertragswerk deutlich gewordene Kompromisscharakter der weiteren Integration zeigte, dass die Mitgliedstaaten weder zu einer teilweisen Übertragung noch zu einer Vergemeinschaftung der zentralen Materien staatlicher Souveränität bereit gewesen waren.³

Ferner lehnten die meisten Autoren eine Rechtspersönlichkeit der Union mit dem Hinweis darauf ab, dass der Unionsvertrag in der zweiten und dritten Säule nur ein vertraglich geregeltes Kooperationsverfahren darstellte.⁴ Aufgrund der intergouvernementalen Ausgestaltung der zweiten und dritten Säule könne nicht von der Union als neuem Rechtssubjekt in diesen Bereichen ausgegangen werden.⁵

Da eine ausdrückliche Festlegung der Völkerrechtssubjektivität der EU fehlte, müssten ihr im Gründungsvertrag Kompetenzen übertragen worden sein, die nur einem Völkerrechtssubjekt zustehen können, um die Völkerrechtssubjektivität bejahen zu können. Da die Kompetenzen der drei Europäischen Gemeinschaften, deren Völkerrechtssubjektivität unberührt blieb, außer Acht gelassen werden mussten, konnten solche Kompetenzen nur in den operativen Feldern der Europäischen Union selbst, nämlich im Bereich der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik (GASP) und der Zusammenarbeit in den Bereichen Justiz und Inneres (ZBJI) gesucht werden.⁶ Eine ausdrückliche Verleihung der Rechtspersönlichkeit für die Europäische Union wurde aber durch die „Maastricht II-Konferenz“ wegen fehlender Einstimmigkeit der Unionsstaaten abgelehnt.⁷

Aus dem „einheitlichen institutionellen Rahmen“ (Art. 3 EUV a. F.) sollten zuletzt weitergehende Schlüsse hinsichtlich der Union nicht gezogen werden. Die Union war mithin nur „eine stark verfestigte und institutionell ausgebaute Form der intergouvernementalen Abstimmung und Zusammenarbeit in Angelegenheiten gemeinsamen Interesses“⁸.

Einige Argumente sprachen aber für eine Union mit Völkerrechtssubjektivität. Erstens waren im Vertragstext Hinweise darauf zu finden, dass die Union als potenzieller Träger völkerrechtlicher Rechte und Pflichten betrachtet werden konnte.⁹ Dies konnte zunächst an der Zielsetzung der Union erkannt werden. Gemäß

2 Vgl. Hilf, Meinhard, Die Europäische Union und die Eigenart ihrer Mitgliedstaaten, in: Hummelhoff, Peter, u. a. (Hrsg.), Der Staatenverbund der EU: Beiträge und Diskussionen des Symposions am 21./22. Januar 1994 in Heidelberg, Heidelberg 1994, S. 75.

3 Everling, Ulrich, Überlegungen zur Struktur der Europäischen Union und zum neuen Europa-Artikel des Grundgesetzes, in: DVBl. 1993, S. 936 ff. (941).

4 Blanke, Hermann-Josef, Der Unionsvertrag von Maastricht – Ein Schritt auf dem Weg zu einem europäischen Bundesstaat?, in: DÖV, 1993, S. 412 ff. (416); BVerfG, EuGRZ 1993, S. 441.

5 Everling, Ulrich, Überlegungen zur Struktur der Europäischen Union und zum neuen Europa-Artikel des Grundgesetzes, in: DVBl. 1993, S. 936 ff. (941).

6 Streinz, Rudolf, Europarecht, 5. Aufl., Heidelberg 2001, S. 52, Rn. 121b.

7 Vgl. Pechstein, Matthias/Koenig, Christian, Die Europäische Union. Die Verträge von Maastricht und Amsterdam, 2. Aufl., Tübingen 1998, S. 31 f., Rn. 61 f.

8 Friedrichs, Jörg, Die Frage der Völkerrechtssubjektivität der Europäischen Union, Diss., Univ. Trier, 1998, S. 21.

9 Ress, Georg, Ist die Europäische Union eine juristische Person?, in: EuR 1995, Beiheft 2, S. 27 ff. (28 f.).

Art. 2 Abs. 2 EUV a. F. verfolgte die EU unter anderem das Ziel, „ihre Identität auf internationaler Ebene“ zu behaupten. Nach Art. 11 Abs. 2 EUV a. F. sollte als Ziel die Stärkung der „Sicherheit der Union“ gelten. Ferner sollten alle diese Ziele durch eine Serie von gemeinsamer Außen- und Sicherheitspolitik, gemeinsamen Strategien, gemeinsamen Aktionen und gemeinsamen Standpunkten usw. verfolgt und erfüllt werden, wie es Art. 12 EUV a. F. darlegte.

Es wurde auch auf den Wortlaut der Bestimmungen über die GASP hingewiesen, welche im Gegensatz zu den Bestimmungen über die Einheitliche Europäische Akte (EEA) auf die Einführung einer neuen Organisation schließen ließen.¹⁰ Dabei wurde hervorgehoben, dass Art. 30 Abs. 1 EEA die Mitgliedstaaten als Akteure auf der Bühne der Außen- und Sicherheitspolitik vorgesehen hatte, während Art. 11 Abs. 1 EUV a. F. mit der Union und ihren Mitgliedstaaten anscheinend einen weiteren Akteur neben den Mitgliedstaaten und den Europäischen Gemeinschaften einführte.¹¹ Diese Annahme wurde mit dem Verweis auf die weiteren Regelungen innerhalb der GASP belegt.¹²

Die Union war zweitens in der Lage, durch eigene Organe sowie durch Organe mit Doppelfunktion einen eigenen, unionsspezifischen Willen zu bilden, der sich von dem der Gemeinschaft einerseits sowie dem der Mitgliedstaaten andererseits unterschied. Sie konnte diesen Willen auch im internationalen Politik- und Rechtsverkehr artikulieren. Damit besaß sie die prinzipiellen strukturellen Voraussetzungen, völkerrechtliche Rechtspositionen gegenüber anderen Völkerrechtssubjekten im eigenen Namen geltend zu machen.¹³

Die Völkerrechtsfähigkeit der Union konnte auch durch eine Anwendung der „*implied powers*“-Theorie auf das Unionsrecht begründet werden. Nach der Rechtsprechung des Internationalen Gerichtshofs (IGH) konnten die Völkerrechtsfähigkeit und Handlungsfähigkeit sowie einzelne Befugnisse einer internationalen Organisation aus den *implied powers* des Gründungsvertrages gefolgert werden, sofern entsprechende Rechtspositionen für eine wirksame Aufgabenerfüllung notwendig waren.¹⁴ Dies ermöglichte den Schluss von den Zielen auf die Rechtsfä-

10 Vgl. Grabitz, Eberhard (Hrsg.), Kommentar zum EWG-Vertrag, Loseblatt, München, EEA Rn. 8, Stand 1987.

11 U. a. Müller-Graff, Peter-Christian, Europäische Politische Zusammenarbeit und Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik: Kohärenzgebot aus rechtlicher Sicht, in: Integration, Bd. 16 (1993), S. 147 ff. (152); Ress, Georg, Ist die Europäische Union eine juristische Person?, in: EuR 1995, Beiheft 2, S. 27 ff. (28); Streinz, Rudolf, Europarecht, 5. Aufl., Heidelberg 2001, S. 52 f., Rn. 121b.

12 Art. 11 Abs. 2 EUV „Die Mitgliedstaaten unterstützen die Außen- und Sicherheitspolitik der Union ...“; Art. 17 Abs. 1 EUV spricht von der „Politik der Union“. Art. 18 EUV sieht vor, dass der Vorsitz die Union und nicht etwa die Mitgliedstaaten in Angelegenheiten der GASP vertritt.

13 Schroeder, Werner, Die Rechtsnatur der Europäischen Union und verwandte Probleme, in: Hummer, Waldemar/Schweitzer, Michael (Hrsg.), Österreich und das Recht der Europäischen Union, Wien 1996, S. 10.

14 IGH, Reparation for Injuries Suffered in the Service of the United Nations, ICJ Reports 1949, S. 180 f.; Effect of Awards of Compensation made by the UN Administra-

higkeit, Handlungsformen und Kompetenzen einer Organisation. Auch der Gerichtshof der Europäischen Gemeinschaften (EuGH) hatte diese Methode übernommen, insbesondere, um die Vertragsschlusskompetenzen der Gemeinschaft auf dem Gebiet des Außenwirtschaftsrechts zu bestimmen.

Letztlich ließ sich in der Praxis erkennen, dass die Union ein Völkerrechtssubjekt *in statu nascendi* sei.¹⁵ Durch vielfältige Aktivitäten der Union auf internationaler Ebene wurde der Eindruck erweckt, dass diese anstelle der Mitgliedstaaten und der Gemeinschaft völkerrechtliche Rechte und Pflichten übernimmt. Fünf Beispiele hatte Werner Schroeder genannt und analysiert: Beitritte zur Union, Verwaltung Mostars, Beteiligung an der Befriedung Ex-Jugoslawiens, Erklärung der Union zur Demokratie und zu Menschenrechten und Akkreditierung von Vertretungen der Drittstaaten in Brüssel.¹⁶

3. Untersuchung der Völkerrechtssubjektivität der EU

Eine ausdrückliche Bestimmung über die Rechtspersönlichkeit der Union fehlte damals gänzlich. Ob sie über eine eigene Völkerrechtspersönlichkeit verfügte, war strittig. Die vorgenommene Untersuchung orientiert sich an folgenden Punkten: Sinn des Unionsvertrags, Untauglichkeit der herkömmlichen Kategorien, Souveränitätsverzicht, Identifizierung der Europäischen Union.

3.1. Sinn des Unionsvertrags

Es war der Konstruktion der Europäischen Union zu entnehmen, dass Sinn des Unionsvertrages zunächst einmal die Errichtung einer intergouvernementalen Plattform zur Koordinierung nationaler Politiken in den Bereichen Äußeres, Sicherheit, Justiz und Inneres war. Der Unionsvertrag war ein Rahmenvertrag, der institutionelle Voraussetzungen für die gemeinsame Durchführung dieser Politiken schaffen und deren Abstimmung mit den durch die drei Europäischen Gemeinschaften erfassten Materien herbeiführen wollte. Deshalb war der Unionsvertrag mehr als ein bloß intergouvernementales Kooperationsforum. GASP und ZBJI unterlagen mit den neu eingeführten Verfahren und Beschlussformen in weitaus strengem Maße als zuvor im Rahmen der Europäischen Politischen Zusammenarbeit (EPZ) dem Kohärenzgebot zur Vermeidung unabgestimmter, widersprüchlicher Maßnahmen in den verklammerten Politikbereichen.¹⁷

Dass der Unionsvertrag keine ausdrückliche Aussage, geschweige denn eine Bejahung der Rechtspersönlichkeit der Union enthielt, brachte bereits die Absicht

tive Tribunal, ICJ Reports 1954, S. 47 ff. (54); Certain Expenses of the United Nations, ICJ Reports, 1962, S. 151 ff. (167 f.).

15 Dörr, Oliver, Zur Rechtsnatur der Europäischen Union, in: EuR 1995, S. 334 ff. (343).

16 Vgl. Schroeder, Werner, Die Rechtsnatur der Europäischen Union und verwandte Probleme, in: Hummer, Waldemar/Schweitzer, Michael (Hrsg.), Österreich und das Recht der Europäischen Union, Wien 1996, S. 3 ff. (17 ff.).

17 Streinz, Rudolf, Europarecht, 5. Aufl., Heidelberg 2001, S. 51, Rn. 121a.

der Vertragsstaaten zum Ausdruck, mit der Union eben kein neues Rechtssubjekt, sondern eine „neue Stufe bei der Verwirklichung einer immer engeren Union der Völker Europas“¹⁸ schaffen zu wollen.

3.2. Untauglichkeit der herkömmlichen Kategorien

Die herkömmlichen Kategorien, nämlich die klassischen staatsorganisationsrechtlichen und völkerrechtlichen Kategorien, womit man die Rechtsnatur der Europäischen Gemeinschaften zu beschreiben versuchte, reichten nicht aus. Dies galt in noch stärkerem Maße für die Europäische Union. Dabei war zunächst festzuhalten, dass die Union sowohl die bestehenden Gemeinschaften wie auch Mitgliedstaaten zusammenfasste. Somit qualifizierte weder die Kategorie des Staatenbundes noch die des Bundesstaates den Unionscharakter ausreichend, selbst wenn berücksichtigt wurde, dass die Bereiche der Außen- und Sicherheitspolitik sowie die Zusammenarbeit in den Bereichen Justiz und innere Sicherheit zusätzliche sachliche Materien einem zwischenstaatlichen Abstimmungsprozess zuführten. Denn es blieb hier bei den üblichen völkerrechtlichen Kriterien der zwischenstaatlichen Zusammenarbeit, insbesondere bei dem vorherrschenden Einstimmigkeitsprinzip, das es jedem Mitgliedstaat ermöglichte, gemeinsame Maßnahmen in den Unionsmaterien zu blockieren.¹⁹

Ferner ließen sich die Strukturen, die realen integrationspolitischen Verhältnisse, die enge wirtschaftliche Verflechtung im Rahmen des gemeinsamen Binnenmarktes, die weitgehende politische Kooperation der Mitgliedstaaten in allen Bereichen in Anbetracht der Eigenständigkeit des Integrationsprozesses nicht in die herkömmlichen Kategorien der Staats- und Völkerrechtslehre fassen. Die Entwicklung der Europäischen Union ist wie die der Europäischen Gemeinschaften in der Frühphase der Integration offen.²⁰ In der Präambel und im Art. 1 EUV ist die Offenheit des Integrationsprozesses der Union verdeutlicht worden, indem sie keinen spezifischen Endzustand beschreiben, sondern ihn gleich dem der Integration der Gemeinschaften dynamisch anlegen.

Es wurde daran auch deutlich, wie wenig die Europäische Union nach den beiden Unionsverträgen den herkömmlichen Kategorien entsprach, da ihr anders als etwa den Europäischen Gemeinschaften in diversen Vorschriften²¹ weder eine eigene Völkerrechtssubjektivität noch eine sonstige Rechts- und Geschäftsfähigkeit in den Mitgliedstaaten ausdrücklich zuerkannt wurde.

Streinz meinte, die Europäische Union selbst erhalte keine eigenen Hoheitsrechte und habe keine eigene Rechtspersönlichkeit. Soweit in diesem Rahmen eine Tendenz zur Verdichtung im Sinne hoheitlicher Gewaltausübung angelegt war

18 Art. 1 Abs. 2 EUV.

19 Vgl. Bleckmann, Albert, Europarecht, 6. Aufl., Köln, Berlin, Bonn, München 1997, S. 83, Rn. 164.

20 Vgl. Ipsen, Hans Peter, Europäisches Gemeinschaftsrecht in Einzelstudien, Baden-Baden 1984, S. 196 ff.; ders., Europäische Verfassung – nationale Verfassung, in: EuR 1987, S. 195 ff.

21 Art. 210, 211 EGV, Art. 184, 185 EAGV sowie Art. 6 EGKSV.

(vgl. Art. 42 EUV a. F.), erfolgte dies über eine „Vergemeinschaftung“ der betreffenden Materien. Der dazu vorgesehene Ratsbeschluss bedurfte der Ratifikation durch die Mitgliedstaaten. Das Verfahren war zwar vereinfacht, blieb aber im entscheidenden Punkt den herkömmlichen völkerrechtlichen Voraussetzungen unterworfen.²²

3.3. Souveränitätseinschränkung

Souveränität ist seit Jean Bodin die höchste, allumfassende und unbeschränkte Staatsgewalt.²³ Sie ist dann gegeben, wenn die das Staatsgebiet und das Staatsvolk beherrschende Staatsgewalt keinen höheren Gewalthaber mehr über sich hat.²⁴ Die Annahme, dass die EG und EU alter Fassung es wegen der von den Mitgliedstaaten selbst gewollten weitgehenden Souveränitätseinschränkung²⁵ in wesentlichen Bereichen der staatlichen Hoheitsgewalt mit einer Zwischenstufe zwischen Bundesstaat und Staatenbund in eigener Kategorie zu tun hatten,²⁶ mochte zutreffend gewesen sein. Denn dieser Schwebezustand hatte sich in seiner Geschichte von nunmehr etwa fünfzig Jahren in großem Umfang verfestigt und war durch den EUV bestätigt und zugleich vertieft worden.

Souveränitätseinschränkung führte zum Verzicht gewisser Hoheitsgewalt der Staaten. Es stellte sich die Frage, wie es eigentlich um den von EuGH und Literatur häufig beschworenen Souveränitätsverzicht der Staaten stand. Man neigte der Auffassung zu, dass die Staaten im Grundverhältnis voll souverän geblieben sind, der Souveränitätsverzicht also auf der Ebene des Organisationsverhältnisses verblieb: Solange der Wille der Staaten auf die Durchführung der europäischen Verträge gerichtet war, blieb die Rechtslage so, als ob die Mitgliedstaaten auf ihre Souveränität verzichtet hätten. Das war nicht eine Frage des rechtlichen Dürfens, sondern des tatsächlichen Könnens.²⁷ In diesem Sinne blieben die Mitgliedstaaten die „Herren der Verträge“²⁸. Dies sollte für sowohl die Europäischen Gemeinschaften als auch die Europäische Union alter Fassung der Fall sein.

22 Streinz, Rudolf, *Europarecht*, 5. Aufl., Heidelberg 2001, S. 51, Rn. 121a.

23 Zu Souveränitätsprinzip s. Bleckmann, Albert, *Völkerrecht*, Baden-Baden 2001, S. 19 f. und 29 ff., Rn. 57 ff. und 78 ff.

24 So Köbler, Gerhard, *Juristisches Wörterbuch*, 10. Aufl., München 2001, S. 443; Stichwort: „Souveränität“. Vgl. auch Kauffmann, Hans (Hrsg.), *Creifelds Rechtswörterbuch*, 17. Aufl., München 2002, S. 1246; Stichwort: „Souveränität“.

25 Dazu s. Seidl-Hohenveldern, Ignaz, *Einschränkung und Verzicht auf Souveränität*, in: Seidl-Hohenveldern, Ignaz (Hrsg.), *Lexikon des Rechts. Völkerrecht*, 3. Aufl., Neuwied, Kriftel 2001, S. 377 ff. (378).

26 Vgl. Doehring, Karl, *Staat und Verfassung in einem zusammenwachsenden Europa*, in: ZRP 1993, S. 98 ff. (98, 102 f.).

27 So Bleckmann, Albert, *Europarecht*, 6. Aufl., Köln, Berlin, Bonn, München 1997, S. 78, Rn. 150.

28 Eingehend über die Mitgliedstaaten der EG als „Herren der Verträge“ s. u. a. EuGH, Rs. 43/75, Defrenne/Sabena vom 8. April 1976, Slg. 1976, S. 455, 478; Bleckmann, Albert, *Europarecht*, 6. Aufl., Köln, Berlin, Bonn, München 1997, S. 81 ff., Rn. 159 ff.,

3.4. Identifizierung der Europäischen Union

Art. 1 Abs. 3 EUV a. F. definiert, dass Grundlage der Union die drei Gemeinschaften sind, ergänzt durch die beiden mit dem Vertrag eingeführten Formen der Zusammenarbeit, nämlich GASP und ZBJI. Er ließ also eindeutig die Gemeinschaften bestehen und löste sie in der Union rechtlich nicht auf. Nach Art. 47 EUV a. F. blieben die Gründungsverträge der drei Gemeinschaften abgesehen von den durch den Unionsvertrag vorgenommenen Änderungen unberührt. Darüber hinaus beinhaltete der Unionsvertrag die Bestimmungen über die GASP und die ZBJI. Diese sogenannte zweite und dritte Säule der Union waren durch den Unionsvertrag nachweislich rein intergouvernemental organisiert.²⁹ Dies bedeutete, dass sie ohne Überordnung eines rechtlich selbständigen Hoheitsträgers mit supranationalen Befugnissen allein zwischen den Regierungen der Unionsstaaten auf völkerrechtlicher Ebene souveräner Gleichheit koordiniert wurden.³⁰

Nun war es ersichtlich, dass die verschiedenen Säulen der Union, die supranationalen Säulen der Europäischen Gemeinschaften einerseits und die intergouvernementalen Säulen der GASP und der ZBJI andererseits, durch verschiedene rechtliche Strukturprinzipien geprägt waren. Das Verhältnis zwischen Supranationalität und Intergouvernementalität zueinander zeichnete die juristische Besonderheit der Union den anderen Gemeinschaften und internationalen Organisationen gegenüber aus.³¹

Wegen dieses rechtlichen Doppelcharakters ließ sich die Union nicht einfach zuordnen. Sie war definitiv weder ein Staat, weil es ihr an der für einen Staat erforderlichen Kompetenz-Kompetenz und an einem Staatsvolk fehlte, noch eine rechtsfähige internationale Organisation wegen ihres rechtlichen Doppelcharakters, was noch umstritten war³². Darüber hinaus konnte sie als Ganzes wegen dieses Doppelcharakters auch nicht bloß eine Form intergouvernementaler Kooperation sein. Die vom Bundesverfassungsgericht gewählte Bezeichnung der Europäischen Union als „Staatenverbund zur Verwirklichung einer immer engeren Union der staatlich organisierten Völker Europas“³³ veranschaulichte demgegenüber zunächst sehr treffend, dass die Unionsstaaten beabsichtigten, „im Verbund“ zu han-

und Everling, Ulrich, Sind die Mitgliedstaaten der Europäischen Gemeinschaften noch Herren der Verträge?

29 Dazu näher Pechstein, Matthias/Koenig, Christian, Die Europäische Union. Die Verträge von Maastricht und Amsterdam, 2. Aufl., Tübingen 1998, S. 142 ff., Rn. 262 ff.

30 So Pechstein, Matthias, Rechtssubjektivität für die Europäische Union?, in: EuR 1996, S. 137 ff. (140).

31 Pechstein spricht hierfür von einer „Zentralfrage der künftigen Gestaltung der europäischen Integration“ mit der Begründung, dass die Entscheidung für die Übertragung weiterer staatlicher Kompetenzen auf die EG – etwa im Rahmen der GASP und der ZBJI – einen entsprechenden Kompetenzverlust für die Unionsstaaten bedeuten könne. Ebenda, S. 140.

32 Siehe Schroeder, Werner, Die Rechtsnatur der Europäischen Union und verwandte Probleme, in: Hummer, Waldemar/Schweitzer, Michael (Hrsg.), Österreich und das Recht der Europäischen Union, Wien 1996, S. 3 ff. (6 ff.).

33 Vgl. BVerfGE 89, S. 155 ff. (188).

deln. Allerdings gehörten nicht nur die Vertragsstaaten, sondern auch die drei Gemeinschaften als Teil der Grundlage der Union mit zu diesem Verbund. Daher war die Union als ein Verbund von Staaten und internationalen Organisationen, also den drei Gemeinschaften, anzusehen.

Unter der Union als Dach verknüpften sich die verschiedenen Säulen durch das Kohärenzgebot, was bereits in Art. 30 Abs. 5 Satz 1 EEA³⁴ enthalten war und inzwischen aufgehoben wurde. Dennoch stellte das nun durch den Unionsvertrag begründete Kohärenzgebot eine neue Qualität „rechtlicher Inbezugsetzung der verschiedenen Elemente der Union“³⁵ dar. Denn zum einen war dessen Anwendungsbereich durch die Einbeziehung der ZBJI beträchtlich erweitert worden, zum anderen stellte dieses Gebot den Art. 1 Abs. 3 Satz 2 und Art. 3 EUV in einen ganz anderen organisatorischen, funktionellen und institutionellen Zusammenhang.³⁶ Durch eine darauf beruhende Abstimmungsverpflichtung zwischen den drei supranationalen Gemeinschaften und den beiden intergouvernementalen Säulen GASP und ZBJI wurde die Verbundhaftigkeit der Union rechtlich gefasst. Erst dadurch konnte von einem verbundhaften unierten Vorgehen der Unionsstaaten und der drei Gemeinschaften gesprochen werden. Sonst hätte die Gefahr des bloßen Nebeneinanders der unterschiedlichen Kooperationsansätze in den Gemeinschaften einerseits, in GASP und ZBJI andererseits bestanden.³⁷

Solch eine Union legte zwar die Annahme eines gewissen Subjekts nahe, durfte aber nicht in einem körperschaftlichen Sinn verstanden werden, sondern nur in einem materiell-rechtlichen Sinn.³⁸ Hinsichtlich der außerordentlich wichtigen Unterschiede zwischen Intergouvernementalität und Supranationalität wurde die Union weder als intergouvernemental noch als supranational charakterisiert, sondern ihr wurde lediglich eine rein materiell-rechtliche Bedeutung der Organisation von Abstimmung zwischen den verschiedenen Säulen beigemessen.³⁹

34 Art. 30 Abs. 5 Satz 1 EEA lautet: „Die auswärtigen Politiken der Europäischen Gemeinschaft und die im Rahmen der Europäischen Politischen Zusammenarbeit vereinbarten Politiken müssen kohärent sein.“

35 So Pechstein, Matthias/Koenig, Christian, Die Europäische Union. Die Verträge von Maastricht und Amsterdam, 2. Aufl., Tübingen 1998, S. 70, Rn. 127.

36 Vgl. Müller-Graff, Peter-Christian, Europäische Politische Zusammenarbeit und Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik: Kohärenzgebot aus rechtlicher Sicht, in: Integration, Bd. 16 (1993), S. 147 ff. (150).

37 Vgl. Pechstein, Matthias, Rechtssubjektivität für die Europäische Union?, in: EuR 1996, S. 137 ff. (141).

38 Zutreffend Pechstein, Matthias, Rechtssubjektivität für die Europäische Union?, in: EuR 1996, S. 137 ff. (141 f.); a. A. Ipsen, Hans Peter, Buchbesprechung über „Recht zwischen Umbruch und Bewahrung“, in: DVBl. 1996, S. 324 f. (325).

39 Vgl. Pechstein, Matthias, Rechtssubjektivität für die Europäische Union?, in: EuR 1996, S. 137 ff. (142).

4. Status quo der Völkerrechtssubjektivität der EU nach dem Vertrag von Lissabon

Der Vertrag über eine Verfassung in Europa wurde zwar unterzeichnet, aber nie ratifiziert.⁴⁰ Vielmehr wurde stattdessen der Vertrag von Lissabon⁴¹ konzipiert und am 13. Dezember 2007 unterzeichnet. Er trat am 1. Dezember 2009 in Kraft.

Der Vertrag von Lissabon ist von Natur aus ein Änderungsvertrag⁴² und die Verträge bekommen die Namen Vertrag der Europäischen Union (EUV) (*Treaty on the European Union, TEU*) und Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union (AEUV) (*Treaty on the functioning of the European Union, TFEU*). Beide Verträge sind rechtlich gleichrangig. Beide sind die Grundlage der Europäischen Union. Die Union tritt an die Stelle der Europäischen Gemeinschaft, deren Rechtsnachfolgerin sie ist.⁴³

Durch ausdrückliche Bestimmungen verleiht der Vertrag von Lissabon der EU Rechtspersönlichkeit. Gemäß Art. 47 EUV sollte die EU Rechtspersönlichkeit haben. Art. 335 AEUV sieht vor, dass die EU-Mitgliedstaaten der EU in ihrem innerstaatlichen Rechtsfähigkeiten einräumen sollten. Art. 340 AEUV definiert die vertragliche und außervertragliche Tragfähigkeit der EU.

Darüber hinaus hat der EUV die Aufteilung der drei Säulen aufgehoben. Stattdessen vereinheitlicht er die allgemeinen Bestimmungen für die Außenpolitik der EU. Der EUV umfasst die Leitprinzipien, die Ziele, die Förderung und Gewährleistung der Kohärenz der außenpolitischen Angelegenheiten der EU.⁴⁴

5. Einfluss der Völkerrechtssubjektivität der EU

Diese ausdrückliche Rechtspersönlichkeit macht den Status der EU als Völkerrechtssubjekt stabiler und konkreter. Dies fördert die Wirksamkeit, Transparenz und Kohärenz der außenpolitischen Angelegenheiten der EU.⁴⁵

Die neue Struktur des auswärtigen Handelns der EU beruht auf der Festlegung der Völkerrechtssubjektivität der EU, die es ihr ermöglicht, Verträge in verschie-

40 Gornig, Gilbert, Volksabstimmung und „europäische Verfassung“, in: Chronowski, Nora (Hrsg.), „Adamante Notare“. Essays in Honour of Professor Antal Adam on Occasion of his 75th Birthday, Pécs 2005, S. 489 ff.; ders., Всенародное голосование и европейская Конституция. Volksabstimmung und „Europäische Verfassung“, in: Bulletin of the Constitutional Court of the Republic of Belarus, Minsk, 2006 I, S. 180 ff.

41 Amtsblatt der Europäischen Union, C 306, 17. Dezember 2007.

42 Treaty of Lisbon amending the Treaty on European Union and the Treaty Establishing the European Community, signed at Lisbon, 13 December 2007. (2007/C 306/01). 17 December 2007.

43 Article 1, para 3 TEU. “The Union shall replace and succeed the European Community.”

44 Ge, Yongping, Das Recht der Internationalen Organisationen, 2. Aufl., Zhishichanquan Press, China, 2020, S. 114 (chinesisch).

45 Zhang, Hua, Grundsätze des außenpolitischen Rechts der Europäischen Union, Law Press, China, 2016, S. 2 (chinesisch).

denen Bereichen innerhalb ihrer eigenen Zuständigkeit zu schließen. Genauer gesagt, die EU kann internationale Abkommen in den Bereichen Entwicklungszusammenarbeit, Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik und Gemeinsame Handelspolitik abschließen.⁴⁶ Dieser große Fortschritt hat nicht nur das Chaos der Koexistenz zwischen der EU und der Europäischen Gemeinschaft und den verschiedenen Befugnissen im Bereich der Außenbeziehungen beendet, sondern auch der EU ermöglicht, internationale Abkommen zu schließen.

Darüber hinaus bedeutet die Ersetzung der EG durch die EU auch, dass die EU die Qualifikation als Vertragspartei internationaler Verträge und Mitglied internationaler Organisationen erhalten hat. Außerdem ist die EU nun die Rechtsnachfolgerin der Europäischen Gemeinschaft.⁴⁷ Daher muss die EU die rechtliche Verantwortung als Subjekt des Völkerrechts unabhängig übernehmen. Die Aufteilung dieser Verantwortung durch die EU und ihre Mitgliedstaaten ist zu einem Problem geworden, das rechtlich und in der Praxis gelöst werden muss. Da der Vertrag von Lissabon klar festlegt, welche Befugnisse die EU hat, welche die EU-Mitgliedstaaten haben, welche beide haben: Die Antworten sind nun zu finden.

6. Zusammenfassung

Bis zum Jahr 2009 war die Völkerrechtssubjektivität der EU umstritten. Eine ausdrückliche Festlegung der Völkerrechtssubjektivität der EU fehlte. Die verschiedenen Säulen der EU, die supranationalen Säulen der Europäischen Gemeinschaften einerseits und die intergouvernementalen Säulen der GASP und der ZBJI andererseits, waren durch verschiedene rechtliche Strukturprinzipien geprägt. Das Verhältnis zwischen Supranationalität und Intergouvernementalität zeichnete die juristische Besonderheit der EU aus.

Durch ausdrückliche Bestimmungen verlieh der Vertrag von Lissabon im Jahr 2009 der EU Völkerrechtssubjektivität. Gemäß Art. 47 EUV sollte die EU Rechtspersönlichkeit haben. Darüber hinaus hat der EUV die Aufteilung der drei Säulen aufgehoben. Die EU darf und muss nun die rechtliche Verantwortung als Völkerrechtssubjekt unabhängig übernehmen.

Am 22.11.2015 beschlossen die Mitgliedsstaaten von ASEAN die Gründung der Wirtschaftsgemeinschaft *Asean Economic Community* (AEC). Sie soll zu einem Binnenmarkt mit freiem Waren- und Kapitalverkehr und einer Arbeitnehmerfreizügigkeit ähnlich wie ursprünglich die Europäische Gemeinschaft zusammenwachsen. Dieser Binnenmarkt sollte bereits Ende 2015 erreicht werden, was nicht verwirklicht werden konnte.

In der Asien-Pazifik-Region entstand 2020 die größte Freihandelszone der Welt. Ein entsprechendes Abkommen hat China jetzt mit 14 Staaten geschlossen. Acht

46 Art. 37 AEUV; Art. 209 Abs. 2 und Art. 212 Abs. 3 AEUV; Art. 207 AEUV.

47 Dazu auch Nord, Tobias, Rechtsnachfolge bei zwischenstaatlichen Organisationen, in: Gornig, Gilbert (Hrsg.), Schriften zum internationalen und zum öffentlichen Recht, Band 85, 2009.

Jahre wurde verhandelt. Am 15.11.2020 wurde die Vereinbarung nach einem Gipfel der südostasiatischen Staatengemeinschaft Asean unterzeichnet. Die Staaten schlossen sich damit zum „*Regional Comprehensive Economic Partnership*“ (RCEP) zusammen. Es handelt sich um eine regionalen, umfassende Wirtschaftspartnerschaft. Neben China sind an der Freihandelszone Japan, Südkorea, Australien und Neuseeland sowie die zehn Asean-Staaten beteiligt: Das sind Indonesien, Malaysia, die Philippinen, Singapur, Thailand, Vietnam, Kambodscha, Laos, Myanmar und Brunei. Ursprünglich wollte sich auch Indien an dem Bündnis beteiligen, der Staat stieg aber aus Sorge, das Land könnte von chinesischen Exporten überflutet werden, aus den Verhandlungen aus. Ziel des Abkommens ist die Senkung der Zölle für fast 90 Prozent der Güter, die die Staaten untereinander austauschen. Darüber hinaus umfasst das Abkommen Regeln für Bereiche wie Dienstleistungen, Investitionen, Onlinehandel, Telekommunikation und Urheberrechte. Auch bei RCEP wurde bei der Entstehung sicher auch auf die Entwicklung der Europäischen Gemeinschaften, der Europäischen Union und ihre Völkerrechtssubjektivität geblickt. Das sehr detaillierte Abkommen lässt eine Norm vermissen, die die Antwort auf die Rechtsfähigkeit und Völkerrechtssubjektivität der Organisation klarstellt. Vielleicht war auch hier die Europäische Union Vorbild.

Literaturverzeichnis

- Blanke, Hermann-Josef, Der Unionsvertrag von Maastricht – Ein Schritt auf dem Weg zu einem europäischen Bundesstaat?, in: DÖV, 1993, S. 412 ff.
- Bleckmann, Albert, Europarecht, 6. Aufl., Köln, Berlin, Bonn, München 1997.
- Bleckmann, Albert, Völkerrecht, Baden-Baden 2001.
- Bogdandy, Armin von/Nettesheim, Martin, Die Europäische Union: Ein einheitlicher Verband mit eigener Rechtsordnung, in: EuR 1996, S. 3 ff.
- Doehring, Karl, Staat und Verfassung in einem zusammenwachsenden Europa, in: ZRP 1993, S. 98 ff.
- Dörr, Oliver, Zur Rechtsnatur der Europäischen Union, in: EuR 1995, S. 334 ff.
- Everling, Ulrich, Überlegungen zur Struktur der Europäischen Union und zum neuen Europa-Artikel des Grundgesetzes, in: DVBl. 1993, S. 936 ff.
- Friedrichs, Jörg, Die Frage der Völkerrechtssubjektivität der Europäischen Union, Diss., Univ. Trier, 1998.
- Ge, Yongping, Das Recht der Internationalen Organisationen, 2. Aufl., Zhishichanquan Press, China, 2020 (chinesisch).
- Gornig, Gilbert, Volksabstimmung und „europäische Verfassung“, in: Chronowski, Nora (Hrsg.), „Adamante Notare“. Essays in Honour of Professor Antal Ádam on Occasion of his 75th Birthday, Pécs 2005, S. 489 ff.
- Gornig, Gilbert, Всенародное голосование и европейская Конституция Volksabstimmung und „Europäische Verfassung“, in: Bulletin of the Constitutional Court of the Republic of Belarus, Minsk, 2006 I, S. 180 ff.
- Grabitz, Eberhard (Hrsg.), Kommentar zum EWG-Vertrag, Loseblatt, München, EEA Rn. 8, Stand 1987.

- Hilf, Meinhard, Die Europäische Union und die Eigenart ihrer Mitgliedstaaten, in: Hummelhoff, Peter, u. a. (Hrsg.), Der Staatenverbund der EU: Beiträge und Diskussionen des Symposions am 21./22. Januar 1994 in Heidelberg, Heidelberg 1994, S. 75.
- Ipsen, Hans Peter, Europäische Verfassung – nationale Verfassung, in: EuR 1987, S. 195 ff.
- Ipsen, Hans Peter, Europäisches Gemeinschaftsrecht in Einzelstudien, Baden-Baden 1984, S. 196 ff.
- Köbler, Gerhard, Juristisches Wörterbuch, 10. Aufl., München 2001.
- Müller-Graff, Peter-Christian, Europäische Politische Zusammenarbeit und Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik, Kohärenzgebot aus rechtlicher Sicht, in: Integration, Bd. 16 (1993), S. 147 ff.
- Nord, Tobias, Rechtsnachfolge bei zwischenstaatlichen Organisationen, in: Gornig, Gilbert (Hrsg.), Schriften zum internationalen und zum öffentlichen Recht, Band 85, 2009.
- Pechstein, Matthias/Koenig, Christian, Die Europäische Union. Die Verträge von Maastricht und Amsterdam, 2. Aufl., Tübingen 1998.
- Pechstein, Matthias/Koenig, Christian, Rechtspersönlichkeit für die Europäische Union?, in: EuZW 1997, S. 225 ff.
- Pechstein, Matthias, Rechtssubjektivität für die Europäische Union?, in: EuR 1996, S. 137 ff.
- Ress, Georg, Ist die Europäische Union eine juristische Person?, in: EuR 1995, Beiheft 2, S. 27 ff.
- Schroeder, Werner, Die Rechtsnatur der Europäischen Union und verwandte Probleme, in: Hummer, Waldemar/Schweitzer, Michael (Hrsg.), Österreich und das Recht der Europäischen Union, Wien 1996.
- Seidl-Hohenveldern, Ignaz, Einschränkung und Verzicht auf Souveränität, in: Seidl-Hohenveldern, Ignaz (Hrsg.), Lexikon des Rechts. Völkerrecht, 3. Aufl., Neuwied, Kriftel 2001.
- Streinz, Rudolf: Der Vertrag von Amsterdam – Die institutionellen Veränderungen für die Europäische Union und die Europäische Gemeinschaft, in: Jura 1998, S. 57 ff.
- Streinz, Rudolf, Europarecht, 5. Aufl., Heidelberg 2001.
- Zhang, Hua, Grundsätze des außenpolitischen Rechts der Europäischen Union, Law Press, China, 2016 (chinesisch).

