

# Die völkerrechtlichen Verträge der Europäischen Union

*Daniel Thym\**

I. Auf den dritten Blick: Völkerrechtspersönlichkeit der Europäischen Union	864
1. Gang der Debatte	865
2. Unionsrechtliche Maßgeblichkeit der Praxis	868
3. Praxis des Vertragsschlusses	870
II. Systematisierung der Vertragspraxis	875
1. Statusabkommen	876
2. Beteiligung an EU-Operationen	880
3. Beziehungen zur NATO und Geheimschutz	886
4. Zusammenarbeit in Strafsachen	889
5. Schengen-Assoziierung	894
6. Internationaler Strafgerichtshof und Terrorismusbekämpfung	898
III. Rechtswirkungen der Verträge der Europäischen Union	900
1. Unionsrechtliche Bindung	900
2. Anwendung in den Mitgliedstaaten	905
3. Umfang der Unionszuständigkeit	908
IV. Ausblick	912
Summary	913
Anhang	916

Die “intergouvernementalen” Säulen der Europäischen Union verwirklichten in den ersten Jahren ihrer Existenz nur wenige erfolgreiche Projekte, gehörten in der jüngeren Vergangenheit aber zu den großen Wachstumsfeldern europäischer Politik. Wiederholte Änderungen der Vertragsgrundlagen, der Aufbau tragfähiger institutioneller Strukturen und die schrittweise Angleichung der politischen Grundüberzeugungen leisteten hierzu einen wichtigen Beitrag. Sowohl die Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik der “zweiten Säule” als auch die Zusammenarbeit in Strafsachen als Gegenstand der “dritten Säule” sind hierbei auf eine Kooperation mit Drittstaaten angelegt. Die Außenpolitik ist ihrem Wesen nach auf den europäischen Einfluss in der Welt gerichtet; im Zeitalter des internationalen Terrorismus erfuhr auch die Zusammenarbeit in Strafsachen eine zwischenstaatliche Ausweitung. Es war daher nur eine Frage der Zeit, bis die Zusammenarbeit der Mitgliedstaaten in der zweiten und dritten Säule auf das Instrument des völkerrechtlichen Vertragsschlusses zurückgreifen würde, nachdem der Vertrag von Amsterdam hierfür eine rechtlich mehrdeutige Vertragsgrundlage bereitgestellt hatte. Dieser Beitrag stellt die völkervertragsrechtliche Praxis der Europäischen Union vor und ordnet sie in den Kontext der rechtswissenschaftlichen Debatte ein.

---

\* Dr. *iur.*, LL.M., wissenschaftlicher Mitarbeiter am Walter-Hallstein-Institut für europäisches Verfassungsrecht an der Humboldt-Universität zu Berlin.

Ein Bedarf nach der völkervertragsrechtlichen Absicherung der Beziehungen zu Drittstaaten ergab sich zuerst bei der Durchführung von militärischen und zivilen EU-Operationen im Rahmen der Europäischen Sicherheits- und Verteidigungspolitik (ESVP), die seit dem Jahr 1999 eine rasante Entwicklung erlebte – trotz der politischen Spaltung der Union während des Irak-Kriegs. Seit dem Frühjahr 2001 schloss die Europäische Union mehr als 60 Abkommen mit europäischen Nachbarstaaten sowie Drittstaaten auf verschiedenen Kontinenten, darunter die Vereinigten Staaten, Kanada, Chile, Argentinien, Neuseeland, Indonesien, Marokko und die DR Kongo – ergänzt um vertragliche Beziehungen zur NATO und dem IStGH. In der Folge werden diese Verträge systematisch aufbereitet, um die Annahme einer Völkerrechtspersönlichkeit der Europäischen Union auf der Grundlage der Vertragspraxis zu begründen, welche Zweifel aufgrund der isolierten Auslegung der Vertragsbestimmungen beseitigt. Das vermeintliche Ende der Debatte um das “Ob” der Völkerrechtspersönlichkeit lenkt den Blick auf nachgelagerte Rechtsfragen von nicht minderer rechtlicher Bedeutung. Es gilt nunmehr zu bestimmen, welche Rechtswirkungen die Verträge der Union für die EU-Organe und die Mitgliedstaaten entfalten und welche kompetenziellen Grenzen der unionalen Vertragsschlusskompetenz gezogen sind.

## **I. Auf den dritten Blick: Völkerrechtspersönlichkeit der Europäischen Union**

Die Debatte um die Völkerrechtspersönlichkeit der Europäischen Union wurde in den vergangenen 15 Jahren durch zahlreiche wissenschaftliche Beiträge bereichert und vorangebracht. In der Rückschau erscheinen hierbei zwei Aspekte von besonderer Bedeutung: Erstens gründen zahlreiche Beiträge in Ermangelung einer eigenständigen Vertragspraxis auf der isolierten Auslegung der Bestimmungen des EU-Vertrags. Zweitens änderten sich die maßgeblichen unionsvertraglichen Regelungen aufgrund der Verträge von Maastricht, Amsterdam und Nizza teils grundlegend. Hieraus folgt, dass ein Ergebnis, das zu Beginn der 90er-Jahre überzeugte, heute nicht in gleicher Weise richtig sein muss, nachdem der Vertragsgeber die Bestimmungen des Primärrechts wiederholt änderte und die Union auf dieser Grundlage eine umfassende Vertragsschlusspraxis entwickelte. Vor diesem Hintergrund bezweckt der vorliegende Beitrag keine Neubeurteilung früherer Debatten. Es geht vielmehr um die Einschätzung des Status quo auf der Grundlage einer systematischen Aufbereitung der völkerrechtlichen Praxis der vergangenen fünf Jahre. Zuerst soll allerdings der Blick zurückgewandt und der Gang der rechtswissenschaftlichen Debatte um die Völkerrechtspersönlichkeit der Europäischen Union skizziert werden.

## 1. Gang der Debatte

Bis heute enthält der EU-Vertrag keine ausdrückliche Bestimmung zur Völkerrechtspersönlichkeit der Europäischen Union – im Gegensatz zur Regelung des Artikels 281 EG. In der ursprünglichen Fassung des Vertrags von Maastricht enthielt sich der EU-Vertrag zudem einer Regelung über die Möglichkeit des Vertragsschlusses; die Bestimmung des Artikel 24 EU zum “Abschluss einer Übereinkunft mit einem oder mehreren Staaten oder mit internationalen Organisationen” wurde erst durch den Vertrag von Amsterdam eingeführt und durch den Vertrag von Nizza neu gestaltet. Auf dieser Grundlage entwickelte sich die nachfolgend aufbereitete völkerrechtliche Praxis von bisher mehr als 60 Abkommen, von denen die überwiegende Mehrzahl nach Maßgabe der aktuell geltenden Nizzaer Regelung geschlossen wurde. Ergänzt um die neuen Regeln des EU-Verfassungsvertrags sind mithin vier Entwicklungsabschnitte der rechtswissenschaftlichen Debatte um die Völkerrechtspersönlichkeit der Europäischen Union zu unterscheiden, die nachfolgend in der gebotenen Kürze in Erinnerung gerufen werden.

Vertrag von Maastricht: In Ermangelung einer ausdrücklichen Vertragsbestimmung konzentrierte sich die Debatte zu Maastrichter Zeiten auf den Wortlaut der allgemeinen Vertragsgrundlagen der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik (GASP). Unter Verweis auf die textliche Unterscheidung zwischen Union und Mitgliedstaaten begründeten einige Beobachter schon hiernach die Annahme einer Völkerrechtspersönlichkeit der Union,<sup>1</sup> während die wohl herrschende Auffassung unter Einschluss des Bundesverfassungsgerichts eine eigene Rechtspersönlichkeit verneinte.<sup>2</sup> In der Maastricht-Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts findet sich auch prominent die alternative Deutung der Union “als Bezeichnung für die gemeinsam handelnden Mitgliedstaaten”.<sup>3</sup> Diese Sicht der Union als Handlung der Mitgliedstaaten zur gesamten Hand fand eine nachhaltige Bekräftigung in der Vereinbarung zur Verwaltung der herzegowinischen Stadt Mostar vom Juli 2004, die in ihrem Chapeau die “Member States of the European Union acting within the Framework of the Union” als Vertragspartner benennt.<sup>4</sup>

<sup>1</sup> So G. R e s s, Ist die Europäische Union eine juristische Person?, EuR Beiheft 1995/2, 27 (36-40); R. A. W e s s e l, The International Legal Status of the European Union, EFA Rev. 2 (1997), 109-129; E. K l e i n / A. H a r a t s c h, Neuere Entwicklungen des Rechts der Europäischen Gemeinschaften, DÖV 1993, 785 (787 f.); I. P e r n i c e, “Europäische Union” – die Sprachverwirrung von Maastricht, ZEuP 1995, 177 (179) und S. S e m r a u, Die Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik der Europäischen Union, 1998, 48. Differenzierend A. v o n B o g d a n d y / M. N e t t e s h e i m, Die Europäische Union: Ein einheitlicher Verband mit eigener Rechtsordnung, EuR 1996, 1 (22 ff.), welche die Verschmelzung von Union und Gemeinschaften zu einem einheitlichen Verband mit einer Rechtspersönlichkeit vorhersagen.

<sup>2</sup> So BVerfGE 89, 155 (190, 195) – *Maastricht* sowie M. P e c h s t e i n / C. K o e n i g, Die Europäische Union, 1. Aufl. 1995, 48; M. P e c h s t e i n, Rechtssubjektivität für die Europäische Union, EuR 1996, 137-144 und I. M a c L e o d / I. D. H e n d r y / S. H y e t t, The External Relations Law of the European Communities, 1996, 25.

<sup>3</sup> BVerfGE 89, 155 (195) – *Maastricht*.

<sup>4</sup> Zitiert nach W e s s e l (Anm. 1), 127.

Ergänzt um die Verständigung zwischen EU und WEU auf Grundsätze der Zusammenarbeit veranlasste allerdings schon diese frühe Maastrichter Praxis zahlreiche Autoren zur Annahme einer schrittweisen Entwicklung der Völkerrechtspersönlichkeit aufgrund der Praxis, die entweder aufgrund der wenigen Präzedenzfälle bereits entstanden sei oder sich jedenfalls künftig entwickeln könne.<sup>5</sup>

**Vertrag von Amsterdam:** Die These einer fehlenden Völkerrechtspersönlichkeit der Europäischen Union fand in der Entstehungsgeschichte des Vertrags von Amsterdam eine Bekräftigung, nachdem der ursprüngliche Vorschlag einer ausdrücklichen vertraglichen Verleihung in der Regierungskonferenz keine einstimmige Unterstützung fand. Gleichwohl brachte der Vertrag von Amsterdam eine wesentliche Neuerung, wenn er in Artikel 24 EU ausdrücklich den Vertragsschluss mit Drittstaaten und internationalen Organisationen gestattet. Da hierbei bewusst jeder Bezug zur Europäischen Union als Vertragspartei fehlte, ließ die Bestimmung freilich weiterhin die Deutung zu, dass hierbei die Mitgliedstaaten gemeinschaftlich handelten. Unter Rückgriff auf die Entstehungsgeschichte wurde hiernach von zahlreichen Literaturstimmen die Völkerrechtspersönlichkeit der Europäischen Union verneint,<sup>6</sup> während andere Autoren die Bestimmung des Artikels 24 EU als hinreichenden Beleg für die Annahme einer Rechtspersönlichkeit betrachteten.<sup>7</sup> Eine starke Strömung in der Literatur kam zu dem Schluss, dass die Bestimmung des Artikels 24 EU für sich genommen keine definitive Antwort gebe

<sup>5</sup> Eine Völkerrechtspersönlichkeit aufgrund der Praxis bejaht J.A. Frowein, Die Europäische Union mit WEU als Sicherheitssystem, in: FS Everling, Bd. I, 1995, 315 (323); vorsichtig O. Dörr, Zur Rechtsnatur der Europäischen Union, EuR 1995, 334 (343 f.): „partielle Völkerrechtspersönlichkeit *in statu nascendi*“; zukunftsgerichtet C. Hillgruber, Das Verhältnis der Europäischen Gemeinschaften und der Europäischen Union zu ihren Mitgliedstaaten, AVR 34 (1996), 347 (355): „Beleg dafür, dass aus dieser Möglichkeit allmählich Realität zu werden beginnt.“ Allgemein auch D. McGoldrick, International Relations Law of the EU, 1997, 37.

<sup>6</sup> So Pechstein/Koenig (Anm. 2), 2. Aufl. 1988, 30 ff.; N. Neuwahl, A Partner With a Troubled Personality, EFA Rev. 3 (1998), 177 (178-186); W. Heintschel von Heinegg, Rechtliche Aspekte der Neufassung der GASP durch den Vertrag von Amsterdam, Die Friedenswarte 73 (1998), 157 (159 f.); J. de Zwaan, The Legal Personality of the European Communities and the European Union, N.Y.I.L. 1999, 73 (94 ff.); M. Cremona, External Relations and External Competence, in: P. Craig/G. de Búrca (Hrsg.), The Evolution of EU Law, 1999, 137 (168); H. Krück, in: J. Schwarze (Hrsg.), EU-Kommentar, 2000, Art. 11-28 EU, Rdnr. 20; differenzierend zwischen Binnen- und Außenbetrachtung C. Hillgruber, Die Rechtsnatur der Europäischen Union nach dem Amsterdamer Vertrag, in: W. Kluth (Hrsg.) Die Europäische Union nach dem Amsterdamer Vertrag, 2000, 15 (31-34).

<sup>7</sup> J. Wichard, Wer ist Herr im europäischen Haus?, EuR 1999, 171 (172-175), ders., in: C. Calliess/M. Ruffert (Hrsg.), EUV/EGV, 2. Aufl. 2002, Art. 1 EG Rdnr. 7 ff., A. von Bogdandy, Die Europäische Union als supranationale Föderation, Integration 1999, 95 (103): „kaum noch zu bestreiten“; I. Pernice, Multilevel Constitutionalism and the Treaty of Amsterdam: European Constitution-Making Revisited?, CML Rev. 36 (1999), 703 (745): „comes close to the acceptance“; R. Wessel, Revisiting the International Legal Status of the European Union, EFA Rev. 5 (2000), 507 (527 ff.); C. Tomuschat, Die Europäische Union als ein Akteur in den internationalen Beziehungen, in: FS Eitel, 2003, 799 (806): Gegenmeinung klingt nach einem „verzweifelten Versuch von Rechthaberei“ (806); S. Marquardt, in: H. von der Groeben/J. Schwarze (Hrsg.), EU/EG-Vertrag-Kommentar, 6. Aufl. 2004, Art. 24 EU Rdnr. 6; G. Gosalbo Bono, Some Reflections on the CFSP Legal Order, CML Rev. 43 (2006), 337 (354-356).

und damit aus ihrer Einführung nicht direkt auf die Existenz einer Völkerrechtspersönlichkeit geschlossen werden könne. Vielmehr sei die Bestimmung bewusst offen angelegt und ermögliche die Annahme einer Völkerrechtssubjektivität, sobald und soweit sich die Praxis in diese Richtung entwickle.<sup>8</sup>

Vertrag von Nizza: Artikel 24 EU wurde in Nizza geändert und in seiner heutigen Fassung in fünf Absätze untergliedert. Zusätzlich eingeführt wurde der letzte Absatz zur Bindung der Organe der Union durch Abkommen aufgrund dieser Vertragsbestimmung, auf den bei der Erörterung der Rechtswirkungen der Verträge für und in den Mitgliedstaaten zurückzukommen sein wird.<sup>9</sup> Vor allem jedoch wurde die Möglichkeit eines Vertragsschlusses durch eine qualifizierte Mehrheitsentscheidung im Rat ermöglicht, die in der Vertragswirklichkeit bislang keine Rolle spielte, bei einer isolierten Auslegung der Vertragsbestimmungen allerdings ein gewichtiges Argument für ein eigenständiges Handeln darstellt.<sup>10</sup> Ergänzt um die Streichung des Verweises auf die vorläufige Geltung von Abkommen für einige Mitgliedstaaten bei Verfassungsvorbehalten anderer Mitgliedstaaten<sup>11</sup> folgerten zahlreiche Beobachter, dass sich die Frage nach der Völkerrechtspersönlichkeit aufgrund des geänderten Vertragswortlauts "zuspitze".<sup>12</sup> Der Vertrag von Nizza verschob insoweit die Gewichtung der Argumente für und wider eine Völkerrechtspersönlichkeit, deren Entstehen zahlreiche Beobachter aber weiterhin der sich entwickelnden Praxis überlassen wollten.<sup>13</sup>

Verfassungsvertrag: Endgültig beantworten würde die Streitfrage nach der Völkerrechtspersönlichkeit der Vertrag über eine Verfassung für Europa durch die Einführung einer ausdrücklichen Vertragsbestimmung, wenn er in Artikel I-7 in Fortführung der Redaktionstechnik für Gründungsverträge internationaler Organisationen ausdrücklich bestimmt: "Die Europäische Union besitzt Rechtspersönlichkeit."<sup>14</sup> Diese Bestimmung muss freilich vor dem Hintergrund der Überwindung der Säulenstruktur gesehen werden, weil Artikel I-7 VVE für den Gegenstand des aktuellen EU-Vertrags ebenso Anwendung fände wie für die gegenwärtig-

<sup>8</sup> Siehe die Nachweise in Anm. 17.

<sup>9</sup> Hierzu Abschnitt III. 1.

<sup>10</sup> Zur konsensualen Einigung in der Vertragspraxis die Nachweise in Anm. 34.

<sup>11</sup> Vgl. Art. 24 IV EU, der nunmehr auch als vorläufige Geltung für die Union mit begrenztem geografischen Geltungsbereich gelesen werden kann; zur Beurteilung der Bestimmung im Lichte der Vertragsschlusspraxis Abschnitt III. 2.

<sup>12</sup> So H.-J. C r e m e r, in: Calliess/Ruffert (Anm. 7), Art. 24 EU Rdnr. 1 und entsprechend, wenn auch mit unterschiedlichen Schlussfolgerungen: W e s s e l (Anm. 7), 537; S. M a r q u a r t, The Conclusion of International Agreements under Article 24 of the Treaty on European Union, in: V. Kronenberger (Hrsg.), The European Union and the International Legal Order: Discord or Harmony, 2001, 333 (348 f.); E. D e n z a, The Intergovernmental Pillars of the European Union, 2002, 173-178 und D. V e r w e y, The EC, the EU and the International Law of Treaties, 2004, 71 ff.

<sup>13</sup> Hierzu wiederum die Verweise in Anm. 17.

<sup>14</sup> Zu einhergehenden Fragen der Auslegung J. W i c h a r d, Artikel I-7 Rechtspersönlichkeit, in: C. Calliess/M. Ruffert (Hrsg.), Verfassung der Europäischen Union – Kommentar der Grundlagenbestimmungen, 2006, 141-151 und der Rechtsnachfolge B. F a s s b e n d e r, Die Völkerrechtssubjektivität der Europäischen Union nach dem Entwurf des Verfassungsvertrags, AVR 42 (2004), 26-43.

ge Gemeinschaft, die aufgrund der Bestimmung des Artikels 281 EG schon heute unumstritten eine Rechtspersönlichkeit besitzt und rege am völkerrechtlichen Verkehr teilhat.<sup>15</sup> Der Verfassungsvertrag würde der Union keine separate Völkerrechtspersönlichkeit verleihen, sondern zusammen mit der Gemeinschaft eine einheitliche Rechtspersönlichkeit begründen. Hierdurch würde die "Einheitsthese" einer Verschmelzung von Union und Gemeinschaft vertraglich umgesetzt.<sup>16</sup> Angesichts des vorläufigen Scheiterns des Verfassungsvertrags muss die Rechtsgegenwart jedoch weiterhin ohne eine ausdrückliche Bestimmung zur Völkerrechtspersönlichkeit der Union auskommen und die Frage nach ihrer Existenz aufgrund allgemeiner Überlegungen beantworten.

## 2. Unionsrechtliche Maßgeblichkeit der Praxis

Die Mehrdeutigkeit des Unionsvertrags nach Einführung des Artikels 24 EU in Amsterdam veranlasste zahlreiche Beobachter zum Verweis auf die nachfolgende Praxis als maßgeblichem Kriterium für die Beantwortung der Frage, ob der Union eine eigene Völkerrechtspersönlichkeit zukommt oder nicht.<sup>17</sup> Begründet wird diese Ansicht zumeist mit einem Hinweis auf die einschlägige IGH-Rechtsprechung (*Reparation for Injuries*). Dort heißt es zur Völkerrechtspersönlichkeit der Vereinten Nationen in Ermangelung einer ausdrücklichen Regelung in der UN-Charta: Da die Frage "is not settled by the actual terms of the Charter, we must consider what characteristics it was intended thereby to give to the Organization ... It must be acknowledged that its Members, by entrusting certain functions to it, with the attendant duties and responsibilities, have clothed it with the competence required to enable those functions to be effectively discharged. Accordingly, the Court has

<sup>15</sup> Innerhalb des Verfassungsvertrags bestünde für die GASP ein weitgehendes rechtliches Sonderregime fort, welches diese nach Verfahren und Rechtswirkungen weiterhin von den Außenbeziehungen des Gemeinschaftsrechts unterscheidet; hierzu D. Thym, Die neue institutionelle Architektur europäischer Außen- und Sicherheitspolitik, AVR 42 (2004), 44-66 und M. Cremona, The Draft Constitutional Treaty: External Relations and External Action, CML Rev. 40 (2003), 1348-1366.

<sup>16</sup> So auf Grundlage des Vertrags von Maastricht bereits von Bogdandy/Nettesheim (Anm. 1), 12 ff. sowie dies., Ex Pluribus Unum: Fusion of the European Communities into the European Union, ELJ 2 (1996), 267 ff.

<sup>17</sup> A. Dashwood, External Relations Provisions of the Amsterdam Treaty, CML Rev. 35 (1998), 1019 (1041): "If the European Union is expressed to be the party to agreements ... there will no longer be any room for doubt"; G. Hafner, The Amsterdam Treaty and the Treaty-Making Power of the European Union: Some Critical Comments, in: FS Seidl-Hohenveldern, 1998, 257 (284); D. Vignes, L'Absence de personnalité juridique de l'union européenne: Amsterdam persiste et signe, in: *ibid.* 757 (769 f.); E. Bribosia/A. Weyembergh, La personnalité juridique de l'Union européenne, in: M. Dony (Hrsg.), L'Union européenne et le monde après Amsterdam, 1999, 37 (58 ff.); C. Busse, Die völkerrechtliche Einordnung der Europäischen Union, 1999, 162-255; D. Curtin/I. Dekker, The EU as a 'Layered' International Organization: Institutional Unity in Disguise, in: Craig/de Búrca (Anm. 6), 83 (105 ff.); R. Kaufmann-Bühler, in: E. Grabitz/M. Hilf (Hrsg.), Das Recht der Europäischen Union, Loseblatt 2003, Art. 24 EU Rdnr. 21. Entsprechend die in Anm. 5 und Anm. 51 genannten Autoren.

come to the conclusion that the Organization is an international person. That is not the same thing as saying that it is a State, which it certainly is not, or that its legal personality and rights and duties are the same as those of a State.”<sup>18</sup>

Mit Blick auf die Europäische Union erfordert der Rückgriff auf die Praxis als maßgeblichem Kriterium für die Beantwortung einer Rechtsfrage eine ergänzende methodische Erklärung: Unzweifelhaft kommt der Staatenpraxis nämlich nur im Völkerrecht eine maßgebliche Rolle zu. Dies folgt für das Gewohnheitsrecht bereits aus den konzeptionellen Voraussetzungen seiner Entstehung und Fortentwicklung. Auch im Vertragsrecht ist anerkannt, dass die Staatenpraxis einen wichtigen Maßstab der Vertragsauslegung begründet. Entsprechend heißt es in Artikel 31 II *lit. b* WVK zu den allgemeinen Auslegungsregeln, dass insoweit zu berücksichtigen sei “jede spätere Übung bei der Anwendung des Vertrags, aus der die Übereinstimmung der Vertragsparteien über seine Auslegung hervorgeht” – während die Entstehungsgeschichte als vorbereitende Arbeit nur als “ergänzendes Auslegungsmittel” heranzuziehen ist, insbesondere bei mehrdeutigen Vertragsbestimmungen.<sup>19</sup>

Im (nationalen) Verfassungsrecht kann die Auslegung einer Verfassungsbestimmung dagegen wegen des Vorrangs der Verfassung nicht von der späteren Übung der normunterworfenen Verfassungsorgane abhängen, auch wenn dies eine dynamische Konkretisierung nicht ausschließt.<sup>20</sup> Es gibt grundsätzlich kein Verfassungsgewohnheitsrecht<sup>21</sup> und die historische Auslegung ist als eine maßgebliche Auslegungsmethode anerkannt.<sup>22</sup> Diese Grundsätze hat der EuGH *mutatis mutandi* auf das supranationale Gemeinschaftsrecht übertragen und hiernach angenommen: “Eine bloße Praxis des Rates vermag Regeln des Vertrages nicht abzuändern. Eine solche Praxis kann folglich kein Präjudiz schaffen, das die Organe der Gemeinschaft hinsichtlich der Bestimmung der zutreffenden Rechtsgrundlage bindet.”<sup>23</sup> Soweit man diese Rechtsprechungslinie zum EG-Vertrag auf die Frage nach der Völkerrechtspersönlichkeit der EU überträgt, kann die Praxis aus der unionsrechtlichen Binnenperspektive – anders als aus der völkerrechtlichen Außensicht – methodisch grundsätzlich nicht maßgebend sein.<sup>24</sup>

<sup>18</sup> IGH, Advisory Opinion: Reparation for Injuries Suffered in the Service of the United Nations, ICJ Reports 1949, 174 (178 f.).

<sup>19</sup> Art. 32 WVK; zur gewohnheitsrechtlichen Geltung der Auslegungsregeln der WVK stellvertretend A. Verross/B. Simma, *Universelles Völkerrecht*, 3. Aufl. 1984, 490 ff.

<sup>20</sup> Grundlegend K. Hesse, *Grundzüge des Verfassungsrechts der Bundesrepublik Deutschland*, 20. Aufl. 1999, 20 ff. sowie P. Häberle, *Die offene Gesellschaft der Verfassungsinterpreten* (1975), in: ders., *Verfassung als öffentlicher Prozess*, 3. Aufl. 1998, 155-181.

<sup>21</sup> C. Tomuschat, *Verfassungsgewohnheitsrecht?*, 1972, insbes. 88 ff.

<sup>22</sup> Etwa BVerfGE 88, 40 (56) – *Private Grundschule*: “Der Wortlaut der Norm kann indes nicht ohne Berücksichtigung ihrer Entstehungsgeschichte gewürdigt werden.”

<sup>23</sup> EuGH, Rs. 68/86, Slg. 1988, 855 – *Vereinigtes Königreich/Rat*, Rdnr. 24 sowie ebenso u.a. EuGH, Rs. C-84/94, Slg. 1996 I-5755 – *Arbeitszeit*, Rdnr. 19.

<sup>24</sup> In diesem Sinn am Rande W. Schroeder, *Verfassungsrechtliche Beziehungen zwischen Europäischer Union und Europäischen Gemeinschaften*, in: A. von Bogdandy (Hrsg.), *Europäisches Verfassungsrecht*, 2003, 373 (390).

Die Entscheidung der Frage, ob aus der unionsrechtlichen Binnenperspektive die völkerrechtliche Vertragsschlusspraxis der Union zu berücksichtigen ist, erfordert jedoch keine grundlegende Entscheidung der allgemeinen Frage, in welchem Umfang das Unionsrecht nach seiner Rechtsnatur und in den Methoden seiner Auslegung dem Gemeinschaftsrecht angenähert<sup>25</sup> oder alternativ nach allgemeinen Grundsätzen des Völkerrechts wie ein herkömmlicher Vertrag auszulegen ist.<sup>26</sup> Es spricht viel dafür, dass jedenfalls bei völkerrechtlich vorgeprägten Fragestellungen die unionsinterne Auslegung des EU-Vertrags sich im Sinne einer "völkerrechtsfreundlichen Auslegung" an völkerrechtlichen Maßstäben orientiert. Dies wiederum ist kein Spezifikum des Unionsrechts, sondern wurde vom EuGH mit Unterstützung der Literatur<sup>27</sup> entsprechend für das supranationale Gemeinschaftsrecht der ersten Säule wiederholt ausgesprochen: "Die Befugnisse der Gemeinschaft sind unter Beachtung des Völkerrechts auszuüben."<sup>28</sup> Nach Maßgabe dieses Rechtsgedankens ist jedenfalls bei der Auslegung und Anwendung des Artikels 24 EU die völkerrechtliche Praxis auch unionsrechtlich zu berücksichtigen.

### 3. Praxis des Vertragsschlusses

Vor dem Hintergrund der allgemeinen Ausführungen zur unionsrechtlichen Maßgeblichkeit der Vertragsschlusspraxis soll an dieser Stelle der Blick auf das prozedurale Vorgehen der Union gelenkt werden. Es geht darum, die allgemeinen Aspekte des völkerrechtlichen Vertragsschlussverfahrens und des unionsinternen Genehmigungsverfahrens beispielhaft aufzuzeigen und damit gleichsam vor die Klammer des nachfolgenden Abschnitts zu ziehen, welcher die Verträge nach ihrem materiellen Regelungsgehalt systematisch aufbereitet. Hierbei dient das Rahmenabkommen mit Kanada über die Schaffung eines Rahmens für die Beteiligung an EU-Krisenbewältigungsoperationen als Referenzdokument, weil es nach seinem

<sup>25</sup> Für eine grundsätzliche Übertragung gemeinschaftsrechtlicher Auslegungsstandards EuGH, Rs. C-105/03, Slg. 2005 I-5285 – *Pupino*, Rdnr. 31 ff. zur Loyalitätspflicht und zum Grundrechtsschutz sowie aus der Literatur etwa Schroeder, *ibid.* 411; U. Everling, Von den Europäischen Gemeinschaften zur Europäischen Union, in: FS Oppermann, 2001, 163 (184 f.) und von Bogdandy/Nettesheim (Anm. 1), 17.

<sup>26</sup> Dezidiert für die völkerrechtliche Deutung: BVerfGE 113, 273 (301) – *Europäischer Haftbefehl*: "Das Unionsrecht ist trotz des fortgeschrittenen Integrationsstandes weiterhin eine Teilrechtsordnung, die bewusst dem Völkerrecht zugeordnet ist" sowie aus der Literatur etwa C. Hillgruber, Anmerkung: EuGH, Urteil vom 16.6.2005 (*Pupino*), JZ 2005, 841 (842) und zur Auslegung des EUV nach der WVK unter Abgrenzung vom EG-Recht M. Koskeniemi, International Law Aspects of the Common Foreign and Security Policy, in: ders. (Hrsg.), International Law Aspects of the European Union, 1998, 27 (30).

<sup>27</sup> Etwa C. Tomuschat, in: von der Groeben/Schwarze (Anm. 7), Art. 281 EG Rdnr. 65 und P. Eeckhout, External Relations of the European Union, 2004, 324 ff.

<sup>28</sup> EuGH, Rs. C-286/90, Slg. 1992 I-6019 – *Poulsen*, Rdnr. 9 und entspr. EuGH, Rs. C-162/96, Slg. 1998 I-3655 – *Racke*, Rdnr. 45; EuGH, Rs. C-84/95, Slg. 1996 I-3953 – *Bosphorus*, Rdnr. 14. Zu Resolutionen des UN-Sicherheitsrats unter Rückgriff auf Art. 103 SVN und Art. 307 EG auch das EuG, Rs. T-306/01, Slg. 2005 II-3533 – *Yusuf & Al Baraak/Rat & Kommission*, Rdnr. 231-239.



äußeren Erscheinungsbild und den angewandten Verfahren dem Regelfall des Vertragsschlusses entspricht. Als rechtliches Anschauungsobjekt ist es diesem Beitrag als Anhang beigefügt, ebenso wie der unionsinterne Annahmebeschluss des Rates. Sein Beispiel zeigt, dass die Union bei allen Stufen des unionsinternen und des völkerrechtlichen Verfahrens als eigenständiger Vertragspartner und selbständiger Träger der einhergehenden Rechte und Pflichten auftrat und dies von Kanada entsprechend anerkannt wurde:

Auf seiner Sitzung am 23. Februar 2004 ermächtigte der Rat den Vorsitz zur Aufnahme von Verhandlungen mit Kanada und folgte mithin dem vertraglichen Normalfall der Außenvertretung der GASP nach Artikel 24 I, 18 I EU.<sup>29</sup> Aufgrund dieser Ermächtigung des Vorsitzes nahm der Generalsekretär des Rates/Hohe Vertreter (GS/HV; konkret Javier Solana) in einem Schreiben vom 10. März 2004 offiziell Kontakt mit Kanada auf und bot dessen Regierung die Aufnahme von Verhandlungen an.<sup>30</sup> Nach der Zustimmung Kanadas führte der Vorsitz die Verhandlungen mit Unterstützung des Ratssekretariats, die sich ihrerseits unkompliziert gestalteten, weil ihnen ein Modellübereinkommen zugrunde gelegt werden konnte, das im Vorfeld zwischen den EU-Mitgliedstaaten sowie mit Vertretern der NATO umfassend abgestimmt worden war.<sup>31</sup> Nachdem auf dieser Grundlage eine Einigung zustande gekommen war, billigte die zuständige Ratsarbeitsgruppe am 15. Juni 2005 den Vertragsentwurf,<sup>32</sup> der daraufhin seinen Weg durch die Ratsgremien nahm und vom Rat auf seiner Tagung vom 21. November 2005 genehmigt wurde.<sup>33</sup> Soweit ersichtlich erfolgte hierbei immer eine Konsenssuche zwischen den Mitgliedstaaten, obgleich Status- und Beteiligungsabkommen zu ESVP-Missionen vertraglich dem Abstimmungsverfahren mit qualifizierter Mehrheit unterfallen.<sup>34</sup>

Aus Sicht der Europäischen Union entschied sich der Rat beim Abkommen mit Kanada, ebenso wie bei allen anderen Verträgen der GASP, für ein einstufiges Genehmigungsverfahren. Dies bedeutet, dass der entsprechende Ratsbeschluss zu-

<sup>29</sup> Die Ermächtigung wurde nach entsprechenden Vorarbeiten in den Ratsarbeitsgruppen, PSK und AStV als ein A-Punkt ohne Aussprache angenommen; vgl. 2562. Tagung des Rates (Allgemeine Angelegenheiten) am 23.2.2004 in Brüssel, Rats-Dok. 6291/04 (Presse 48), 14.

<sup>30</sup> Siehe Rats-Dok. 14030/05 vom 4.11.2005 (öffentlich zugänglich). Es entspricht der allgemeinen Unterstützungsfunktion des GS/HV nach Art. 18 III EU, wenn dieser nach der Ermächtigung des Vorsitzes für diesen tätig wird. Ob darüber hinaus eine formelle Ermächtigung des GS/HV zur Verhandlungsführung anstatt des Vorsitzes durch eine Gesamtschau von Art. 24 I, 26 EU gestattet wird, sei hier dahingestellt; näher zu Dogmatik und Praxis Kaufmann-Bühler (Anm. 17), Rdnr. 11.

<sup>31</sup> Zum Modellabkommen in Abschnitt II. 2.

<sup>32</sup> Rats-Dok. 14030/05 vom 4.11.2005.

<sup>33</sup> Beschluss 2005/851/GASP des Rates vom 21.11.2005 (ABl. 2005 L 315, 20).

<sup>34</sup> Sie dienen jeweils der Durchführung der Gemeinsamen Aktion zur Einleitung der ESVP-Mission, welche ihrerseits den Abschluss dieser Abkommen vorsieht (näher Abschnitte II. 1. und 2.). Mithin ist nach Art. 23 II Sps. 2, 24 III EU eine qualifizierte Mehrheitsentscheidung möglich, die freilich nicht durchgeführt werden muss, wenn ohnehin ein politischer Konsens besteht oder die Mitgliedstaaten aus anderen Gründen die konsensuale Einigung vorziehen; Konsenssuche statt Abstimmung kennzeichnet die GASP allgemein, hierzu E. Regelsberger, Die Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik der EU, 2004, 118.

gleich die Ermächtigung zur Unterzeichnung und zur Ratifikation des Abkommens umfasst – und zwar selbst dann, wenn völkerrechtlich mit Rücksicht auf die jeweiligen Vertragspartner ein Inkrafttreten erst nach dem Abschluss der “innerstaatlichen Verfahren”<sup>35</sup> vorgesehen ist.<sup>36</sup> Dies hat zur Folge, dass der Ratsbeschluss mit den einhergehenden Ermächtigungen vor der Unterzeichnung des Abkommens angenommen wird.<sup>37</sup> Die Formulierung des Beschlusses zum Rahmenabkommen mit Kanada gibt hierbei den Standard der im Wortlaut zumeist identischen Genehmigungsbeschlüsse wieder: Zum einen wird das Abkommen “im Namen der Europäischen Union genehmigt”<sup>38</sup> (Artikel 1), zum anderen wird der Vorsitz ermächtigt, die Person zu bestimmen, die befugt ist, das Abkommen “rechtsverbindlich für die Europäische Union zu unterzeichnen” (Artikel 2). Einzig bei den Abkommen in Strafsachen wählte der Rat auch unionsintern ein zweistufiges Genehmigungsverfahren, indem zwischen der Autorisierung der Unterschrift und der Genehmigung der Ratifikation unterschieden wird. In diesen Fällen werden folgerichtig auch zwei separate Ratsbeschlüsse zur Unterzeichnung und Genehmigung angenommen.<sup>39</sup>

Auf Grundlage des Ratsbeschlusses unterzeichnet die ermächtigte Person das Abkommen und gibt ggf. zu einem späteren Zeitpunkt eine völkerrechtliche Ratifikationserklärung ab, soweit kein Inkrafttreten mit Unterzeichnung vereinbart wurde. Die Benennung des Zeichnungsberechtigten steht hierbei im Ermessen des Vorsitzes und folgt in der Praxis oft Erwägungen der Praktikabilität. Bei einem Vertragsschluss am Tagungsort des Rates nimmt meist der Außenminister der Präsidentschaft selbst die Unterschrift vor, bei einem Vertragsschluss in einem Drittstaat wurde wiederholt ein örtlicher EU-Sonderbeauftragter oder ein anderer EU-Repräsentant autorisiert.<sup>40</sup> Das Statusabkommen mit Indonesien für die EU-Beobachtermission in Aceh unterzeichnete der GS/HV Javier Solana.<sup>41</sup> Soweit völkerrechtlich zudem eine vorläufige Geltung des Abkommens ab der Unterzeichnung vereinbart wurde, umfasst die unionsinterne Genehmigung diese als Minus zur Ra-

<sup>35</sup> So sprachlich mit Blick auf die fehlende Staatlichkeit der Union wenig geglückt, aber repräsentativ für die Praxis der Union, Art. 16 I des Abkommens Kanada vom 24. November 2005 im Anhang.

<sup>36</sup> Die Auflistung der Abkommen in Abschnitt II zeigt zahlreiche Beispiele für beide Varianten des ein- oder zweistufigen Vertragsschlussverfahrens.

<sup>37</sup> Aus diesem Grund ist das Datum des Genehmigungsbeschlusses des Rates demjenigen der Unterzeichnung des Abkommens vorgelagert.

<sup>38</sup> In den ersten Genehmigungsbeschlüssen wurde in der deutschen Sprachfassung teils von einer “Billigung” gesprochen (etwa in Beschluss 2002/845/GASP des Rates vom 30.9.2002; 2002 L 293, 1), obgleich in der englischen Sprachfassung immer gleichermaßen das Partizip “*approved*” verwandt wurde. Seit mehreren Jahren spricht der Rat einheitlich von einer “Genehmigung”.

<sup>39</sup> Hierzu die Nachweise zu den Abkommen der dritten Säule in den Abschnitten II. 4. und 5.; eine vorläufige Anwendung wurde in diesen Fällen bislang nur mit Blick auf institutionelle Vorwirkungen vereinbart; siehe Art. 14 II des Abkommens mit der Schweiz vom 26.10.2004 (näher in Abschnitt II. 5.).

<sup>40</sup> Ein Beispiel hierfür ist das Abkommen vom 1.9.2005 mit der DR Kongo (siehe Abschnitt II. 1.).

<sup>41</sup> Siehe die Abkommen mit Indonesien in Form eines Briefwechsels vom 3.10.2005 mit entsprechenden Verlängerungen (näher in Abschnitt II. 1.).

tifikation.<sup>42</sup> In der Praxis wird der Ratsbeschluss zumeist erst nach der Unterzeichnung des Abkommens im Amtsblatt veröffentlicht; im Anhang findet sich dann regelmäßig das Abkommen in seiner unterschriebenen Form. Der Zeitpunkt des Inkrafttretens wird, ebenso wie bei den auswärtigen Beziehungen der EG, bislang in den meisten Fällen leider nicht im Amtsblatt veröffentlicht, sodass die entsprechenden Angaben dem Register des Rates entnommen werden müssen.<sup>43</sup>

Das vorstehend aufgeführte unionsinterne Verfahren für Aushandlung, Unterzeichnung und Genehmigung der Abkommen enthält keinen Hinweis darauf, dass die Abkommen nicht von der Europäischen Union im eigenen Namen und als eigenes Völkerrechtssubjekt geschlossen wurden. Dies stützt sich vor allem auf folgende Erwägungen:

- In allen Fällen ist der unionsinterne Genehmigungsbeschluss ein "Beschluss des Rates" und nicht etwa ein "Beschluss der im Rat vereinigten Vertreter der EU-Mitgliedstaaten", wie er ansonsten auch heute durchaus noch üblich ist.<sup>44</sup>

- Die Verhandlungen öffnete, führte und schloss regelmäßig der Ratsvorsitz mit Unterstützung des Ratssekretariats, welche intern zwar ebenso wie im EG-Recht von den Vertretern der Mitgliedstaaten in den Ratsarbeitsgruppen, PSK, AStV und Rat angeleitet wurden, nach außen jedoch als eigenständige Akteure auftraten.<sup>45</sup>

- Veröffentlicht wird der Genehmigungsbeschluss im Amtsblatt der Reihe L (Rechtsakte) und nicht der Reihe C (Mitteilungen und Bekanntmachungen), wo etwa Beschlüsse des Rates zu *inter se*-Übereinkommen der Mitgliedstaaten untereinander veröffentlicht werden, welche nach Artikel 34 II *lit. d* EU vom Rat erstellt und sodann den Mitgliedstaaten zur Annahme gemäß ihren verfassungsrechtlichen Vorschriften empfohlen werden.<sup>46</sup>

- Genehmigt wird das Abkommen nach dem standardisierten Wortlaut der operativen Bestimmungen im unionsinternen Ratsbeschluss "im Namen der Europäischen Union"; zugleich wird der Vorsitz zur Bestimmung der Person ermächtigt, die befugt ist, das Abkommen "rechtsverbindlich für die Europäische Union zu unterzeichnen".<sup>47</sup>

<sup>42</sup> Die umfassende Formulierung der Autorisierung einer "rechtsverbindlichen Unterzeichnung" findet sich standardmäßig in allen Fällen, wo die Union intern ein einstufiges Verfahren zur Autorisierung der Unterschrift und der Genehmigung der Ratifikation wählt; in der nachfolgenden Auflistung der Abkommen wird eine vorläufige Anwendung jeweils gesondert vermerkt.

<sup>43</sup> Online: <[http://www.consilium.europa.eu/cms3\\_applications/Applications/accords/search.asp?lang=DE&cmsID=297](http://www.consilium.europa.eu/cms3_applications/Applications/accords/search.asp?lang=DE&cmsID=297)>.

<sup>44</sup> Siehe aus den Außenbeziehungen etwa den Beschluss 2005/446/EG der im Rat vereinigten Vertreter der Regierungen der Mitgliedstaaten vom 30.5.2005 zu Mittelbindungen beim EEF (ABl. 2005 L 156, 19); auch bei gemischten Abkommen wird der autonome Vertragsstaatenstatus der Mitgliedstaaten zumeist durch einen Beschluss "des Rates und der im Rat vereinigten Vertreter der Regierungen der Mitgliedstaaten" ausgedrückt, so etwa mit Blick auf das Luftverkehrsabkommen mit den USA: Vorschlag KOM(2006) 169 endg. vom 21.4.2006.

<sup>45</sup> Zum Beispiel des Vertragsschlusses mit Kanada die Ausführungen oben.

<sup>46</sup> Illustrativ im Gegensatz zum unionalen Annahmebeschluss bei EU-Verträgen nach Art. 24 EU etwa der Rechtsakt des Rates vom 29. Mai 2000 zur Erstellung des Übereinkommens – gemäß Art. 34 des Vertrags über die Europäische Union – über die Rechtshilfe in Strafsachen zwischen den Mitgliedstaaten der Europäischen Union (ABl. 2000 C 197, 1).

<sup>47</sup> Hierzu die vorstehenden Zitate und das Beispiel des Ratsbeschlusses für das Abkommen mit Kanada im Anhang.

- Schließlich wird der Genehmigungsbeschluss, wie jeder andere Sekundärrechtsakt der Europäischen Union, "für den Rat" von einem Vertreter der Präsidentschaft unterzeichnet. Vertreter anderer Mitgliedstaaten unterzeichnen den unionsinternen Genehmigungsbeschluss nicht.

Auf der völkerrechtlichen Ebene zeigt der Vertragstext der EU-Abkommen ebenso deutlich ein einheitliches und selbständiges Auftreten der Europäischen Union und es findet sich kein Hinweis darauf, dass die Union als Vertreterin der Mitgliedstaaten handelt. Folgende Aspekte verdienen besondere Beachtung:

- Alle Abkommen sprechen in ihrem Titel von einem "Abkommen zwischen der Europäischen Union und ... über/betreffend ..." <sup>48</sup> In keinem Fall wurde die Formulierung der "Member States of the European Union acting within the Framework of the Union" verwandt, welche sich zu Beginn des Abkommens zur Verwaltung der Stadt Mostar unter Geltung des Vertrags von Maastricht findet. <sup>49</sup>

- Die Präambel der Abkommen beginnen durchgehend mit einer Formulierung, welche derjenigen des Abkommens mit Kanada im Anhang entspricht: "DIE EUROPÄISCHE UNION einerseits, und KANADA andererseits, nachstehend 'Vertragsparteien' genannt, in Erwägung nachstehender Gründe: ..."

- In den materiellen Bestimmungen wird regelmäßig zwischen der Europäischen Union und den Mitgliedstaaten differenziert und diesen unterschiedliche Rechte und Pflichten zugewiesen. <sup>50</sup>

- Die Schlussvorschriften der Abkommen stellen hinsichtlich Ratifikation, Änderung und Kündigung jeweils auf das rechtsgeschäftliche Handeln der Union ab und verweisen an keiner Stelle auf eine ergänzende oder alternative Handlung der Mitgliedstaaten.

- Schließlich werden die Abkommen jeweils von einer Person "im Namen der Europäischen Union" unterzeichnet, ohne dass auf eine Stellvertretung der Mitgliedstaaten hingewiesen wird oder diese gar selbständig das Abkommen unterzeichnen.

Mit Blick auf die Vertragsschlusspraxis ist daher die Schlussfolgerung zu ziehen, dass die Europäische Union als Träger von eigenen Rechten und Pflichten im Völkerrechtsverkehr auftritt und dieses Verhalten von den Mitgliedstaaten und einer zunehmenden Zahl von Drittstaaten anerkannt wird. In der Anfangszeit konnte man mit guten Gründen eine abwartende Haltung einnehmen und darauf verweisen, dass eine Konsolidierung der Praxis abgewartet werden müsse <sup>51</sup> – auch wenn verschiedene zuvor unentschiedene Autoren die Annahme einer Völkerrechtsper-

<sup>48</sup> Vgl. die Auflistung der Abkommen in Abschnitt II.

<sup>49</sup> Siehe den Nachweis in Anm. 5.

<sup>50</sup> Exemplarisch Art. 3 VII des Abkommens mit Kanada im Anhang; zum Inhalt allgemein Abschnitt II. 2.

<sup>51</sup> So vor dem Hintergrund ihrer ablehnenden Haltung etwa *Denza* (Anm. 12), 175 f.; *E. Regelsberger/D. Kugelmann*, in: *R. Streinz* (Hrsg.), *EU-Vertrag/EG-Vertrag*, 2003, Art. 24 EUV Rdnr. 2 und 5; *N. Neuwahl*, *Legal Personality of the European Union*, in: *Kronenberger* (Anm. 12), 3 (11 ff.); *R. Streinz*, *Europarecht*, 7. Aufl. 2005, 134 sowie *E. Denza*, *Lines in the Sand: Between Common Foreign Policy and Single Foreign Policy*, in: *T. Tridimas/P. Nebbia* (Hrsg.), *European Union Law for the Twenty-First Century*, Vol. 1, 2005, 259.

sönlichkeit schon durch wenige Anwendungsfälle bestätigt sahen.<sup>52</sup> Soweit sich die Praxis auf wenige Sonderfälle beschränkte, konnte man zudem argumentieren, dass eine „*falsa demonstratio*“<sup>53</sup> jedenfalls dann nicht schadet, wenn die Drittstaaten keine besondere Schutzbedürftigkeit aufweisen. Nachdem sich der vorbezeichnete Verfahrensgang mit einem eigenständigen Auftreten der Union beim völkerrechtlichen Vertragsschluss und bei der unionsinternen Annahme nunmehr jedoch über 60 Mal bei verschiedenen Sachthemen und mit verschiedenen Drittstaaten und Internationalen Organisationen als Vertragspartnern wiederholte, steht jedoch fest, dass der Europäischen Union heute im völkerrechtlichen Verkehr mit ihren Vertragspartnern und unionsintern im Verhältnis zu den Mitgliedstaaten eine eigene Völkerrechtspersönlichkeit zukommt.

## II. Systematisierung der Vertragspraxis

Die Vertragspraxis der Europäischen Union spiegelt nur in begrenztem Umfang die inhaltliche Breite der politischen Aktivitäten in der zweiten und dritten Säule wider, weil nur in Teilbereichen der Bedarf oder Wunsch nach einer völkerrechtlichen Kooperation mit Drittstaaten besteht. Hiernach sind sechs zentrale Tätigkeitsfelder auszumachen. Der Blick auf die verschiedenen Vertragstypen bestätigt nicht nur die eigene Völkerrechtspersönlichkeit der Europäischen Union in der Rechtspraxis, sondern zeigt zugleich Problemfelder der völkerrechtlichen Kooperation auf, die über den Gegenstand der Abkommen hinaus die rechtliche Einordnung der Europäischen Union in die internationale Gemeinschaft kennzeichnen. Die Untersuchung konzentriert sich hierbei auf konsensuale völkerrechtliche Handlungsformen und lässt die völkerrechtliche Bindung an und die völkerrechtliche Verantwortlichkeit für einseitige Absichtsbekundungen außen vor.<sup>54</sup> Es geht in erster Linie um internationale Übereinkünfte, die dem förmlichen Regelfall des schriftlichen Vertragsschlusses in einer einheitlichen Urkunde unterfallen.

Die Systematisierung der Vertragspraxis leistet auch einen ersten Beitrag zur Grenzziehung der Unionszuständigkeit, deren extensive Handhabung in der Pra-

---

<sup>52</sup> Vgl. Verwey (Anm. 12), 60; P. Kustor, Artikel 24 EUV, in: H. Mayer (Hrsg.), Kommentar zu EU- und EG-Vertrag unter Berücksichtigung der österreichischen Judikatur und Literatur, Loseblatt 2004, Rdnr. 86 ff.; I. Govaere, The External Relations of the EU – Legal Aspects, in: D. Mahncke/A. Ambos/C. Reynolds (Hrsg.), European Foreign Policy: From Rhetoric to Reality?, 2005, 97 (105 f.); Eeckhout (Anm. 27), 160; P. Koutrakos, EU International Relations Law, 2006, 409; M. Kleine, Die militärische Komponente der Europäischen Sicherheits- und Verteidigungspolitik, 2005, 115 ff. und M. Reichard, Some Legal Issues Concerning the EU-NATO Berlin Plus Arrangement, NJIL 73 (2004), 37 (51).

<sup>53</sup> So mit Blick auf die Praxis A. Haratsch/C. Koenig/M. Pechstein, Europarecht, 5. Aufl. 2006, Rdnr. 82.

<sup>54</sup> Zur völkerrechtlichen Bindung der Union an einseitige Erklärungen nach den *bona fide*- und Estoppel-Grundsätzen Koskeniemi (Anm. 26), 31 und zur Verantwortung für einseitige Handlungen C. Tomuschat, The International Responsibility of the European Union, in: E. Cannizzaro (Hrsg.), The European Union as an Actor In International Relations, 2002, 177 (182).

xis das Potenzial besäße, die Mitgliedstaaten weitgehend aus dem völkerrechtlichen Verkehr zu verdrängen. Dagegen bewirken die bislang abgeschlossenen Verträge trotz der Bedeutung im Einzelfall keine weitreichende Einschränkung der völkerrechtlichen Handlungsfreiheit der Mitgliedstaaten. Die quantitativ größte Anzahl der Verträge betrifft die Durchführung ziviler und militärischer Operationen im Rahmen der ESVP als einem integralen Bestandteil der GASP. Daneben bereitet die Assoziierung Norwegens, Islands und der Schweiz mit dem Schengener Recht den Weg für die internationale Dimension der Zusammenarbeit in Strafsachen, die auch Kooperationsabkommen mit den Vereinigten Staaten und eigene Verträge der EU-Agenturen umfasst. Die Zusammenarbeit mit dem Internationalen Strafgerichtshof läutet keine Ausweitung der völkervertragsrechtlichen Praxis auf allgemeine Fragen der Außenpolitik ein.

## 1. Statusabkommen

Grundlage der zunehmenden Bedeutung der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik ist der schrittweise Ausbau der militärischen Komponente der europäischen Integration seit den Europäischen Ratstagungen von Köln und Helsinki im Jahr 1999 unter Rückgriff auf die früheren Strukturen der WEU und in enger Zusammenarbeit mit der NATO.<sup>55</sup> In das Bewusstsein der breiteren Öffentlichkeit rückte diese Entwicklung spätestens mit der Übernahme der NATO-Mission in Bosnien-Herzegowina und dem EU-Einsatz in der DR Kongo unter deutscher Führung. Neben den öffentlichkeitswirksamen Militärmissionen führt die Union zudem zahlreiche zivile Missionen durch, die von der Ausbildung von Polizeikräften, über die Reform des Strafrechtssystems bis hin zur allgemeinen Reform des Sicherheitssektors reichen.<sup>56</sup> Es entspricht der Staatenpraxis bei der Entsendung von militärischen und zivilen Missionen deren Rechtsstatus durch ein Statusabkommen mit dem Aufnahmestaat zu regeln (Status of Mission/Forces Agreements SOMA/SOFA). Dementsprechend überrascht es nicht, dass auch die Europäische Union Statusabkommen mit zahlreichen Zielstaaten ihrer zivilen und militärischen ESVP-Missionen schloss.

---

<sup>55</sup> Siehe die Monographien von Kleine (Anm. 52); S. Graf Kielmansegg, Die Verteidigungspolitik der Europäischen Union, 2005 und S. Dietrich, Europäische Sicherheits- und Verteidigungspolitik, 2006.

<sup>56</sup> Informativ R. Rummel, Die zivile Komponente der ESVP, SWP-Studie S 16, Juli 2006, <<http://www.swp-berlin.org>>.

Abkommen zwischen der Europäischen Union und ...
... der <i>Bundesrepublik Jugoslawien</i> über die Tätigkeit der Überwachungsmission der Europäischen Union (EUMM) in der Bundesrepublik Jugoslawien; genehmigt durch Beschluss 2001/352/GASP des Rates vom 9.4.2001 (ABl. 2001 L 125, 1); in Kraft getreten mit Unterzeichnung am 25.1.2001.
... der ehemaligen jugoslawischen <i>Republik Mazedonien</i> (FYROM) über die Tätigkeit der Überwachungsmission der Europäischen Union (EUMM) in der ehemaligen jugoslawischen Republik Mazedonien; genehmigt durch Beschluss 2001/682/GASP des Rates vom 30.8.2001 (ABl. 2001 L 241, 1); in Kraft getreten mit Unterzeichnung am 31.1.2001.
... <i>Bosnien und Herzegowina</i> über die Tätigkeit der Polizeimission der Europäischen Union (EUPM) in Bosnien und Herzegowina; genehmigt durch Beschluss 2002/845/GASP des Rates vom 30.9.2002 (ABl. 2002 L 293, 1); in Kraft getreten mit Unterzeichnung am 4.10.2002.
... der ehemaligen jugoslawischen <i>Republik Mazedonien</i> über den Status der EU-geführten Einsatzkräfte (EUF) in der ehemaligen jugoslawischen Republik Mazedonien; genehmigt durch Beschluss 2003/222/GASP des Rates vom 21.3.2003 (ABl. 2003 L 82, 45); Unterzeichnung am 21.3.2003; in Kraft getreten am 31.3.2003.
... der <i>Republik Albanien</i> über die Tätigkeit der Überwachungsmission der Europäischen Union (EUMM) in der Republik Albanien; genehmigt durch Beschluss 2003/252/GASP des Rates vom 24.2.2003 (ABl. 2003 L 93, 49); Unterzeichnung am 28.3.2003 und seither vorläufige Anwendung; bisher nach dem Register des Rates nicht in Kraft getreten.
... der ehemaligen jugoslawischen <i>Republik Mazedonien</i> über den Status und die Tätigkeit der Polizeimission der Europäischen Union (EUPOL Proxima) in der ehemaligen jugoslawischen Republik Mazedonien; genehmigt durch Beschluss 2004/75/GASP des Rates vom 11.12.2003 (ABl. 2004 L 16, 65); Unterzeichnung und in Kraft getreten aufgrund eines Briefwechsels am 11.12.2003.
... <i>Georgien</i> über die Rechtsstellung und die Tätigkeit der Mission der Europäischen Union zur Stützung der Rechtsstaatlichkeit in Georgien, EUJUST THEMIS; genehmigt durch Beschluss 2004/924/GASP des Rates vom 22.11.2004 (ABl. 2004 L 389, 41); Unterzeichnung am 3.12.2004; bisher nach dem Register des Rates nicht in Kraft getreten.
... der <i>Demokratischen Republik Kongo</i> über die Rechtsstellung und die Tätigkeit der Polizeimission der Europäischen Union in der Demokratischen Republik Kongo (EUPOL Kinshasa); genehmigt durch Beschluss 2005/680/GASP des Rates vom 12.8.2005 (ABl. 2005 L 256, 57); Unterzeichnung und in Kraft getreten am 1.9.2005.
... <i>Indonesien</i> in Form eines Briefwechsels über die Aufgaben, die Rechtsstellung, die Vorrechte und die Immunitäten der Beobachtermission der Europäischen Union in Aceh (Indonesien) (Aceh-Beobachtermission — AMM) und ihres Personals; genehmigt durch Beschluss 2005/765/GASP des Rates vom 3.10.2005 (ABl. 2005 L 288, 59); Unterzeichnung und in Kraft getreten am 3.10.2005. Erste Verlängerung in Form eines Briefwechsels; genehmigt durch Beschluss 2006/201/GASP des Rates vom 27.2.2006 über die Verlängerung des Abkommens (ABl. 2006 L 71, 53); Unterzeichnung und in Kraft getreten am 28.02.2006. Zweite Verlängerung in Form eines Briefwechsels; genehmigt durch Beschluss 2006/448/GASP des Rates vom 7.6.2006 über die Verlängerung des Abkommens (ABl. 2006 L 176, 107); Unterzeichnung und in Kraft getreten am 14.6.2006.

... der Regierung *Georgiens* über die Rechtsstellung des Sonderbeauftragten der Europäischen Union für den Südkaukasus und seines Unterstützungsteams in Georgien; genehmigt durch Beschluss 2006/366/GASP des Rates vom 20.3.2006 (ABl. 2006 L 135, 14); Unterzeichnung am 12.5.2005 ohne vorläufige Anwendung; bisher nach dem Register des Rates nicht in Kraft getreten.

... der *Gabunischen Republik* über die Rechtsstellung der EU-geführten Einsatzkräfte in der Gabunischen Republik; genehmigt durch Beschluss 2006/475/GASP des Rates vom 12.6.2006 (ABl. 2006 L 187, 42); in Kraft getreten mit Unterzeichnung am 16.6.2005.

Der Inhalt der Übereinkommen entspricht weitgehend dem Standard der Staatenpraxis. Insbesondere erklärt der Aufnahmestaat seine Zustimmung zur Tätigkeit der Mission und gewährt ihrem Personal die notwendige Reise- und Bewegungsfreiheit. Er sichert der Mission seinen Schutz zu und ermächtigt sie gegebenenfalls, alles Notwendige für ihren eigenen Schutz zu unternehmen.<sup>57</sup> Geregelt werden die Nutzung von Funkfrequenzen, die Berechtigung zum Tragen von Waffen bzw. der unbewaffnete Charakter ziviler Missionen und die Verwendung von Hoheitszeichen.<sup>58</sup> Vor allem jedoch erstreckt sich das Statusabkommen auf die jeweiligen Vorrechte und Befreiungen der Mission als solcher, ihres entsandten Personals und der angestellten Ortskräfte. Insoweit fällt auf, dass die Abkommen sich in den meisten Fällen nicht am Übereinkommen über Vorrechte und Immunitäten der Vereinten Nationen orientieren,<sup>59</sup> sondern hinsichtlich des Missionspersonals das Wiener Übereinkommen über diplomatische Beziehungen für entsprechend anwendbar erklären.<sup>60</sup> Auch wenn hiermit in der Sache keine weitgehenden Unterschiede verbunden sind,<sup>61</sup> unterstreicht diese Abweichung von der Staatenpraxis gleichwohl symbolisch den Anspruch der EU, in den internationalen Beziehungen als Akteur aus eigenem Recht anerkannt zu werden.<sup>62</sup>

<sup>57</sup> Insbes. bei zivilen Missionen ohne polizeiliche Komponente kommt der Sicherheitsgewährleistung große Bedeutung zu; vgl. zuletzt Nr. 9 des Abkommens mit Indonesien vom 3.10.2005 (siehe Tabelle).

<sup>58</sup> Exemplarisch Art. 3 III des Abkommens mit der gabunischen Republik vom 16.6.2006 (siehe Tabelle): "Die EUFOR ist berechtigt, die Flagge der Europäischen Union sowie Kennzeichen wie militärische Abzeichen, Titel und amtliche Symbole an ihren Einrichtungen und Anlagen, Fahrzeugen und anderen Transportmitteln zu führen." Es folgt ein ergänzender Hinweis auf nationale Flaggen und Hoheitszeichen "je nach Beschluss des Befehlshabers des EU-Einsatzkontingents".

<sup>59</sup> Vgl. das Übereinkommen vom 13.2.1946 (BGBl. 1980 II 941; für die Bundesrepublik in Kraft getreten am 5.11.1980; BGBl. 1980 II 941).

<sup>60</sup> So Art. 8 des Abkommens mit Ex-Jugoslawien vom 25.1.2000, Art. 8, 5 und 6 der Abkommen mit Mazedonien vom 31.1.2001, 21.3.2003 und vom 11.12.2003, Art. 4 des Abkommens mit Bosnien-Herzegowina vom 30.9.2002, Art. 8 des Abkommens mit Albanien vom 28.3.2003, Art. 5 und 2 der Abkommen mit Georgien vom 3.12.2004 und 12.5.2005 sowie Art. 6 des Abkommens mit der DR Kongo vom 1.9.2005 (nähere Angaben in der Tabelle).

<sup>61</sup> Nach Art. 31 WÜD bewirkt der Diplomatenstatus einen weiter gehenden Ausschluss von der Zivil- und Verwaltungsgerichtsbarkeit als nach Abschnitt 18, 22 des UN-Übereinkommens über Vorrechte und Immunitäten mit seinem Bezug auf amtliche Handlungen.

<sup>62</sup> Zur abweichenden Regelung für UN-Truppen K. R u d o l f, *Peace-Keeping Forces*, in: R. Wolf- rum (Hrsg.), *United Nations: Law, Politics and Practice*, Vol. 2, 1995, 957 (964) und allgemein zu in-



Tatsächlich gilt für einzelne ESVP-Missionen ein abweichendes Regime. So unterfällt die bisher umfangreichste Militärmission der Europäischen Union, EUFOR Althea in Bosnien-Herzegowina, aufgrund einer Anordnung des UN-Sicherheitsrats dem Abkommen zwischen der NATO und Bosnien-Herzegowina über die Rechtsstellung der Vorgängermission KFOR mit seinem Verweis auf das UN-Übereinkommen über Vorrechte und Immunitäten.<sup>63</sup> Entsprechend erklärte der Sicherheitsrat für den EU-Militäreinsatz im Kongo im Jahr 2006 unter deutscher Führung das Statusabkommen der UN-Truppe MONUC für entsprechend anwendbar, nachdem im Fall der früheren ESVP-Mission Artemis im Jahr 2003 ein Statusabkommen nie geschlossen worden war.<sup>64</sup> Auch das Abkommen mit Indonesien über den Status der EU-Beobachtermission in Aceh und das Statusabkommen mit Gabun über die dortige Stationierung des Truppenkontingents für EUFOR DR Kongo verweisen nicht auf das Wiener Übereinkommen, sondern begründen den Ausschluss der Zivil- und Verwaltungsgerichtsbarkeit des Empfangsstaats für amtliche Handlungen in Entsprechung des UN-Übereinkommens.<sup>65</sup> Leider ist nicht ersichtlich, ob diese jüngste Praxis eine generelle Abkehr vom Verweis auf das Wiener Übereinkommen über diplomatische Beziehungen einleitet oder dieser Bezug an einem entsprechenden Insistieren der Vertragspartner scheiterte.

Von praktischer Bedeutung sind die Regelungen für die Haftung der Europäischen Union für eventuelle Schadenersatzforderungen. Die frühen Abkommen zu kleineren Beobachtermissionen hatten sich hier einer Regelung enthalten. Nach den späteren Abkommen haftet die Mission für Schadenersatzforderungen, die nicht auf operativen Erfordernissen beruhen, nach Maßgabe der Feststellungen einer Koordinierungsgruppe, die zumeist in paritätischer Besetzung über Streitfragen bei Auslegung und Anwendung des Abkommens entscheidet. Soweit hiernach keine Lösung erzielt wird, soll die Streitigkeit auf diplomatischem Wege beigelegt werden.<sup>66</sup> Das Abkommen mit Gabun über die dortige Stationierung eines Kontin-

---

ternationalen Organisationen H. G. Schermers/N. M. Blokker, *International Institutional Law*, 4. Aufl. 2003, §§ 325 ff.

<sup>63</sup> Siehe den operativen Absatz 20 der Resolution 1551/2004 des UN-Sicherheitsrats vom 9.7.2004, der sich auf Anhang 2 zu Anhang 1 A des Allgemeinen Rahmenübereinkommens für den Frieden in Bosnien-Herzegowina, ILM 35 (1996), 75 ff. (102 ff.) bezieht, der wiederum auf das UN-Abkommen rekurriert.

<sup>64</sup> Vgl. den operative Absatz 12 der Resolution 1671/2006 des UN-Sicherheitsrats vom 25.4.2006 mit der eindringlichen Aufforderung an die kongolesische Regierung ein Statusabkommen zu schließen; ein solches war am 1.9.2005 nur im Bezug auf den zivilen ESVP-Einsatz EUPOL Kinshasa geschlossen worden (siehe Tabelle). Eine entsprechende Regelung fand sich nicht in der früheren Resolution 1484/2003 des UN-Sicherheitsrats vom 30.5.2003 zur Autorisierung der Mission Artemis. In Ermangelung eines Abkommens finden völkergewohnheitsrechtliche Regeln Anwendung; hierzu K. Schmalenbach, *Die Haftung Internationaler Organisationen im Rahmen von Militäreinsätzen und Territorialverwaltungen*, 2004.

<sup>65</sup> Näher Nr. 5 des Abkommens mit Indonesien vom 3.10.2005 und Art. 6 des Abkommens mit Gabun vom 16.6.2005 (siehe Tabelle).

<sup>66</sup> Siehe Art. 13 f. und Art. 14 f. der Abkommen mit Mazedonien vom 21.3.2003 und 11.12.2003, Art. 13 f. des Abkommens mit Georgien vom 3.12.2004, Art. 15 f. des Abkommens mit der DR Kongo vom 1.9.2005 und Nr. 16 f. des Abkommens mit Indonesien vom 3.10.2005 (näher siehe Tabelle).

gents von EUFOR DR Kongo sieht darüber hinaus die Einrichtung eines Schiedsgerichts vor, soweit Forderungen in Höhe von mehr als 40.000 EUR nicht einvernehmlich geregelt werden können.<sup>67</sup> Dessen ungeachtet könnten Anspruchsgläubiger versuchen vor nationalen Gerichten oder dem EuG ihre Ansprüche geltend zu machen.<sup>68</sup> Ungeachtet der Geltendmachung ist seitens der EU vorgesehen, dass eventuelle Schadenersatzforderungen, die als "gemeinsame Kosten" der EU-Finanzierung unterfallen aus dem EU-Mechanismus zur Finanzierung von Militäreinsätzen ATHENA zu begleichen sind.<sup>69</sup>

## 2. Beteiligung an EU-Operationen

Die Europäische Union ist in die internationale Sicherheitsarchitektur eingebettet und setzt sich selber das Ziel, durch ihre Außenpolitik auf eine "Weltordnung auf der Grundlage eines wirksamen Multilateralismus" hinzuwirken.<sup>70</sup> Hierzu gehört die Öffnung der zivilen und militärischen ESVP-Missionen für Drittstaaten, deren völkervertragsrechtliche Absicherung ihrerseits die quantitative Mehrzahl der Verträge der Europäischen Union ausmacht. Bei vielen ESVP-Missionen ergab sich die Teilnahme bestimmter Drittstaaten schon aus deren Beteiligung an der jeweiligen Vorgängermission: So stellten Drittstaaten für die Europäische Polizeimission EUPM in Bosnien-Herzegowina in Fortführung der Internationalen Polizeieinsatztruppe IPTF unter Ägide der Vereinten Nationen teils mehr Polizeipersonal als die EU-Mitgliedstaaten zusammen.<sup>71</sup> Auch am parallelen Militäreinsatz EUFOR Althea in Fortführung der KFOR-Mission der NATO nahmen Ende August 2006 insgesamt elf Drittstaaten teil, die ihrerseits 768 der insgesamt 6.270

<sup>67</sup> Art. 14 IV-VI des Abkommens mit Gabun vom 16.6.2005 (siehe Tabelle): Von den drei Richtern des Schiedsgerichts wird jeweils ein Richter ernannt von: (1) EUFOR DR Kongo, (2) Gabun und einvernehmlich bzw. im dritten Fall bei fehlender Einigung vom EuGH-Präsidenten bestimmt. Das Schiedsgericht schließt eine Verwaltungsvereinbarung mit EUFOR und Gabun über das Verfahren der Geltendmachung der Ansprüche.

<sup>68</sup> Letzteres wies mit Blick auf den EU-Vertrag bereits darauf hin, dass ihm insoweit eine Überprüfung von Schadenersatzansprüchen mangels Klageverfahren entsprechend Art. 235, 288 EG verwehrt sei; vgl. EuG, Rs. T-338/02, Slg. 2004 II-1647 – *Segi/Rat*, Rdnr. 34 ff. in seinen Schlussanträgen vom 26.10.2006 in der Rs. C-354/04 P fordert Generalanwalt Mengozzi nunmehr aber eine Zuständigkeit nationaler Gerichte mit Blick auf Art. 6 EMRK; näher auch M.-G. Garbagnati Ketvel, *The Jurisdiction of the European Court of Justice in Respect of the Common Foreign and Security Policy*, ICLQ 2006, 77 (116 f.).

<sup>69</sup> Siehe Anhang I zum Beschluss 2004/197/GASP des Rates vom 23. Februar 2004 über einen Mechanismus zur Verwaltung der Finanzierung der gemeinsamen Kosten der Operationen der Europäischen Union mit militärischen oder verteidigungspolitischen Bezügen (ABl. 2004 L 63, 68), deren Finanzierung aus dem EU-Haushalt durch Art. 28 III EU ausgeschlossen ist.

<sup>70</sup> So einprägsam eine Unterüberschrift zu den Zielen der, rechtlich unverbindlichen, Europäischen Sicherheitsstrategie, angenommen vom Europäischen Rat am 12. Dezember 2003 in Brüssel.

<sup>71</sup> Hierzu K. Blau, *Die Europäische Sicherheits- und Verteidigungspolitik im Rahmen der europäischen Sicherheitsarchitektur*, 2005, 300.

Soldaten stellten.<sup>72</sup> Doch auch an neu konzipierten Einsätzen nahmen und nehmen zahlreiche Drittstaaten teil, was die Offenheit der ESVP und ihre Einbettung in die internationale Sicherheitsarchitektur unterstreichen.

Dabei hatte die Frage nach der Offenheit der ESVP zwischenzeitlich deren Entwicklung gehemmt, nachdem die Türkei beinahe zwei Jahre lang den EU-Zugriff auf NATO-Kapazitäten blockierte, solange sie ihrerseits keine zufriedenstellenden Garantien für eine Assoziierung mit ESVP-Operationen unter Rückgriff auf NATO-Mittel und zur Beteiligung Zyperns erlangte.<sup>73</sup> Hiernach entwickelte sich folgende Differenzierung: In Ergänzung zum ständigen Konsultationsprozess zwischen Union und Allianz wurde allen NATO-Staaten bei EU-Einsätzen unter Rückgriff auf NATO-Mittel ein Teilnahmerecht politisch zugesagt, während in allen sonstigen Fällen die Teilnahme von NATO-Mitgliedern und sonstigen Drittstaaten an eine Einladung der Europäischen Union gebunden bleibt.<sup>74</sup> Die hier nach geschlossenen über 40 Abkommen sind kaum noch zu überschauen und es ist daher zu begrüßen, dass die Europäische Union nunmehr dazu übergegangen ist, insbesondere mit NATO-Drittstaaten Rahmenübereinkommen zu deren Beteiligung an Krisenbewältigungsoperationen der Europäischen Union zu schließen, die alle der Struktur eines mit der NATO abgestimmten Modellübereinkommens folgen<sup>75</sup> und von denen dasjenige mit Kanada vom 24. November 2005 diesem Beitrag zur Anschauung als Anhang beigelegt ist.

<b>Beteiligung an der Polizeimission der Europäischen Union (EUPM) in Bosnien und Herzegowina</b>
Abkommen zwischen der Europäischen Union und ...
... der <i>Republik Polen</i> ; genehmigt durch Beschluss 2003/157/GASP des Rates vom 19.12.2002 (Abl. 2003 L 64, 37); in Kraft getreten mit Unterzeichnung am 24.2.2003.
... der <i>Russischen Föderation</i> ; genehmigt durch Beschluss 2003/582/GASP des Rates vom 21.7.2003 (Abl. 2003 L 197, 37); Briefwechsel vom 24.7.2003 und seither vorläufige Anwendung; bisher nach dem Register des Rates nicht in Kraft getreten.
... der <i>Republik Island</i> ; genehmigt durch Beschluss 2003/663/GASP des Rates vom 10.12.2002 (Abl. 2003 L 239, 1); in Kraft getreten mit Unterzeichnung am 10.12.2002.
... der <i>Republik Zypern</i> ; genehmigt ebd.; in Kraft getreten mit Unterzeichnung am 10.12.2002.
... der <i>Tschechischen Republik</i> ; genehmigt ebd.; in Kraft getreten mit Unterzeichnung am 11.12.2002.

<sup>72</sup> Siehe die jeweils aktuellen Informationen auf der Homepage der Truppe <<http://www.euforbih.org>>.

<sup>73</sup> Näher zum Verhältnis von EU und NATO im folgenden Abschnitt.

<sup>74</sup> Siehe hierzu Europäischer Rat in Brüssel am 25.10.2002, Schlussfolgerungen des Vorsitzes, Rz. 18-23 und Anlage II und die analytische Einordnung bei Graf Kielmansegg (Anm. 55), 432-443 und Dietrich (Anm. 55), 365-376.

<sup>75</sup> Enthalten im Anhang zu Rats-Dok. 6284/04 vom 17.2.2004 (nicht öffentlich zugänglich).

... der Regierung der <i>Schweizerischen Eidgenossenschaft</i> , vertreten durch das Eidgenössische Departement für Auswärtige Angelegenheiten; genehmigt ebd.; in Kraft getreten mit Unterzeichnung am 11.12.2002.
... der <i>Republik Litauen</i> ; genehmigt ebd.; in Kraft getreten mit Unterzeichnung am 11.12.2002.
... der <i>Republik Lettland</i> ; genehmigt ebd.; in Kraft getreten mit Unterzeichnung am 12.12.2002.
... der <i>Republik Ungarn</i> ; genehmigt ebd.; in Kraft getreten mit Unterzeichnung am 13.12.2002.
... <i>Rumänien</i> ; genehmigt ebd.; in Kraft getreten mit Unterzeichnung am 16.12.2002.
... der <i>Republik Estland</i> ; genehmigt ebd.; in Kraft getreten mit Unterzeichnung am 18.12.2002.
... der <i>Republik Slowenien</i> ; genehmigt ebd.; in Kraft getreten mit Unterzeichnung am 18.12.2002.
... dem <i>Königreich Norwegen</i> ; genehmigt ebd.; in Kraft getreten mit Unterzeichnung am 19.12.2002.
... der <i>Republik Türkei</i> ; genehmigt ebd.; in Kraft getreten mit Unterzeichnung am 20.12.2002.
... der <i>Ukraine</i> ; genehmigt ebd.; in Kraft getreten mit Unterzeichnung am 23.12.2002.
... der <i>Republik Bulgarien</i> ; genehmigt ebd.; in Kraft getreten mit Unterzeichnung am 9.1.2003.
... der <i>Slowakischen Republik</i> ; genehmigt ebd.; in Kraft getreten mit Unterzeichnung am 31.7.2003.
<b>Beteiligung an den EU-geführten Einsatzkräften (EUF "Concordia") in der ehemaligen jugoslawischen Republik Mazedonien</b>
Abkommen zwischen der Europäischen Union und ...
... der <i>Republik Estland</i> ; genehmigt durch Beschluss 2003/624/GASP des Rates vom 15.7.2003 (Abl. 2003 L 216, 60); in Kraft getreten mit Unterzeichnung am 28.7.2003.
... der <i>Tschechischen Republik</i> ; genehmigt durch Beschluss 2003/650/GASP des Rates vom 26.5.2003 (Abl. 2003 L 229, 38); in Kraft getreten mit Unterzeichnung am 23.6.2003.
... der <i>Republik Litauen</i> ; genehmigt durch Beschluss 2003/661/GASP des Rates vom 19.5.2003 (Abl. 2003 L 234, 18); in Kraft getreten mit Unterzeichnung am 9.9.2003.
... der <i>Republik Türkei</i> ; genehmigt durch Beschluss 2003/662/GASP des Rates vom 26.5.2003 (Abl. 2003 L 234, 22); in Kraft getreten mit Unterzeichnung am 4.9.2003.
... der <i>Republik Polen</i> ; genehmigt durch Beschluss 2003/781/GASP des Rates vom 29.9.2003 (Abl. 2003 L 285, 43); in Kraft getreten mit Unterzeichnung am 15.10.2003.
... der Regierung <i>Lettlands</i> ; genehmigt durch Beschluss 2003/832/GASP des Rates vom 26.5.2003 (Abl. 2003 L 313, 78); in Kraft getreten mit Unterzeichnung am 17.10.2003.
... der <i>Slowakischen Republik</i> ; genehmigt durch Beschluss 2004/61/GASP des Rates vom 26.5.2003 (Abl. 2004 L 12, 53); in Kraft getreten mit Unterzeichnung am 9.12.2003.
... <i>Rumänien</i> ; genehmigt durch Beschluss 2004/392/GASP des Rates vom 19.5.2003 (Abl. 2004 L 120, 61); in Kraft getreten mit Unterzeichnung am 7.11.2003.

<b>Beteiligung an den EU-Einsatzkräften (EUF “Artemis”) in der Demokratischen Republik Kongo</b>
Abkommen zwischen der Europäischen Union und der <i>Republik Zypern</i> ; genehmigt durch Beschluss 2003/693/GASP des Rates vom 22.9.2003 (ABl. 2003 L 253, 22); in Kraft getreten mit Unterzeichnung am 1.10.2003.
<b>Beteiligung an der Polizeimission der Europäischen Union (EUPOL “Proxima”) in der ehemaligen jugoslawischen Republik Mazedonien</b>
Abkommen zwischen der Europäischen Union und ...
... der <i>Schweizerischen Eidgenossenschaft</i> ; genehmigt durch Beschluss 2004/809/GASP des Rates vom 5.7.2004 (ABl. 2004 L 354, 77); Unterzeichnung am 14.7.2004 und seither vorläufige Anwendung; in Kraft getreten am 1.8.2004.
... der <i>Ukraine</i> ; genehmigt durch Beschluss 2004/810/GASP des Rates vom 5.7.2004 (ABl. 2004 L 354, 81); Unterzeichnung am 8.9.2004 und seither vorläufige Anwendung; bisher nach dem Register des Rates nicht in Kraft getreten.
... dem <i>Königreich Norwegen</i> ; genehmigt durch Beschluss 2004/811/GASP des Rates vom 5.7.2004 (ABl. 2004 L 354, 85); Unterzeichnung am 9.9.2004 und seither vorläufige Anwendung; in Kraft getreten am 1.2.2005.
... der <i>Republik Türkei</i> ; genehmigt durch Beschluss 2004/812/GASP des Rates vom 19.7.2004 (ABl. 2004 L 354, 89); Unterzeichnung am 10.9.2004 und seither vorläufige Anwendung; bisher nach dem Register des Rates nicht in Kraft getreten.
<b>Beteiligung an der militärischen Krisenbewältigungsoperation der Europäischen Union in Bosnien und Herzegowina (EUFOR “Althea”)</b>
Abkommen zwischen der Europäischen Union und ...
... der <i>Schweizerischen Eidgenossenschaft</i> ; genehmigt durch Beschluss 2005/44/GASP des Rates vom 20.12.2004 (ABl. 2005 L 20, 41); Unterzeichnung am 22.12.2004 und seither vorläufige Anwendung; in Kraft getreten am 1.2.2005.
... dem <i>Königreich Marokko</i> ; genehmigt durch Beschluss 2005/109/GASP des Rates vom 24.1.2005 (ABl. 2005 L 34, 46); Unterzeichnung am 1.2.2005 und seither vorläufige Anwendung; bisher nach dem Register des Rates nicht in Kraft getreten.
... der <i>Republik Albanien</i> ; genehmigt durch Beschluss 2005/199/GASP des Rates vom 31.1.2005 (ABl. 2005 L 65, 34); Unterzeichnung am 7.3.2005 und seither vorläufige Anwendung; in Kraft getreten am 1.8.2005.
... <i>Neuseeland</i> ; genehmigt durch Beschluss 2005/386/GASP des Rates vom 14.3.2005 (ABl. 2005 L 127, 27); Unterzeichnung am 4.5.2005 und seither vorläufige Anwendung; bisher nach dem Register des Rates nicht in Kraft getreten.
... der <i>Argentinischen Republik</i> ; genehmigt durch Beschluss 2005/447/GASP des Rates vom 14.3.2005 (ABl. 2005 L 156, 21); in Kraft getreten mit Unterzeichnung am 9.6.2005.
... der <i>Republik Chile</i> ; genehmigt durch Beschluss 2005/593/GASP des Rates vom 18.7.2005 (ABl. 2005 L 202, 39); Unterzeichnung am 25.7.2005 ohne vorläufige Anwendung; bisher nach dem Register des Rates nicht in Kraft getreten.
... der ehemaligen jugoslawischen <i>Republik Mazedonien</i> ; genehmigt durch Beschluss 2006/477/GASP des Rates vom 30.6.2006 (ABl. 2006 L 203, 11); Unterzeichnung am 30.6.2005 und seither vorläufige Anwendung; bisher nach dem Register des Rates nicht in Kraft getreten.

<b>Beteiligung an der Beobachtermission der Europäischen Union in Aceh, Indonesien (AMM)</b>
Abkommen zwischen der Europäischen Union und der <i>Schweizerischen Eidgenossenschaft</i> ; genehmigt durch Beschluss 2005/966/GASP des Rates vom 14.11.2005 (ABl. 2005 L 349, 30); Unterzeichnung am 22.12.2005 und seither vorläufige Anwendung; in Kraft getreten am 1.2.2006.
<b>Schaffung eines Rahmens für die Beteiligung an EU-Krisenbewältigungsoperationen</b>
Abkommen zwischen der Europäischen Union und ...
... der <i>Republik Bulgarien</i> ; genehmigt durch Beschluss 2005/134/GASP des Rates vom 20.12.2004 (ABl. 2005 L 46, 49); Unterzeichnung am 24.1.2005 und seither vorläufige Anwendung; in Kraft getreten am 1.8.2006.
... der <i>Republik Island</i> ; genehmigt durch Beschluss 2005/191/GASP des Rates vom 18.10.2004 (ABl. 2005 L 67, 1); Unterzeichnung am 21.2.2005 und seither vorläufige Anwendung; in Kraft getreten am 1.4.2005.
... dem <i>Königreich Norwegen</i> ; genehmigt durch Beschluss 2005/191/GASP des Rates vom 18.10.2004 (ABl. 2005 L 67, 1); Unterzeichnung am 3.12.2004 und seither vorläufige Anwendung; in Kraft getreten am 1.1.2005.
... <i>Rumänien</i> ; genehmigt durch Beschluss 2005/191/GASP des Rates vom 18.10.2004 (ABl. 2005 L 67, 1); Unterzeichnung am 22.11.2004 ohne vorläufige Anwendung; in Kraft getreten am 1.12.2004.
... der <i>Ukraine</i> ; genehmigt durch Beschluss 2005/495/GASP des Rates vom 13.6.2005 (ABl. 2005 L 182, 28); Unterzeichnung am 13.6.2005 ohne vorläufige Anwendung; bisher nach dem Register des Rates nicht in Kraft getreten.
... <i>Kanada</i> ; genehmigt durch Beschluss 2005/851/GASP des Rates vom 21.11.2005 (ABl. 2005 L 315, 20); Unterzeichnung am 24.11.2005 ohne vorläufige Anwendung; bisher nach dem Register des Rates nicht in Kraft getreten.
... der <i>Republik Türkei</i> ; genehmigt durch Beschluss 2006/482/GASP des Rates vom 10.4.2006 (ABl. 2006 L 189, 16); Unterzeichnung am 29.6.2005 ohne vorläufige Anwendung; bisher nach dem Register des Rates nicht in Kraft getreten.

Inhaltlich betreffen die Abkommen die Eingliederung des zivilen und militärischen Personals in die jeweilige EU-Mission. Eine besondere Bedeutung kommt der Wahrung der Befehlskette zu. Hiernach wird jeweils sichergestellt, dass die Assoziierung der Drittstaaten die Beschlussfassungsautonomie der Europäischen Union nicht in Frage stellt. Dies bedeutet bei zivilen Missionen konkret, dass die nationalen Behörden die Einsatzleitung dem Missionsleiter der Krisenbewältigungsoperation übertragen, der diese Befugnis über eine hierarchische Führungsstruktur ausübt und die laufenden Geschäfte leitet.<sup>76</sup> Der Missionsleiter wird seinerseits vom Rat ernannt und übt seine Tätigkeit unter der politischen Kontrolle und strategischen Leitung des Rates und des Politischen und Sicherheitspolitischen Komitees (PSK) aus, in dem seinerseits die EU-Mitgliedstaaten über die Durchfüh-

<sup>76</sup> So exemplarisch Art. 7 II, IV des Rahmenabkommens mit Kanada vom 24.11.2005 (siehe Tabelle und den Anhang zu diesem Beitrag); entsprechend die anderen Beteiligungsabkommen.

rung der Mission wachen.<sup>77</sup> Entsprechend gilt bei militärischen Missionen, dass die nationalen Behörden die operationelle und taktische Führung und/oder Kontrolle dem Missionskommandeur übertragen, der seinerseits wiederum von Rat und PSK ernannt und kontrolliert wird.<sup>78</sup> Dies gilt auch für Operationen unter Rückgriff auf NATO-Mittel, da hier der politische Überbau der Allianz im Nordatlantikrat und Sekretariat durch die politischen Entscheidungs- und Leitungsgremien der Union ersetzt wird, die ihrerseits nur auf die militärische Fachexpertise im europäischen Hauptquartier der Allianz SHAPE bzw. die regionalen Hauptquartiere zugreifen.<sup>79</sup>

Der Ausschluss der beitragenden Länder erstreckt sich allerdings nur auf die strategische Leitung und politische Kontrolle der Operation durch die politischen Gremien der Europäischen Union – nicht jedoch auf die militärische Durchführung. Hier werden den assoziierten Staaten vertraglich “hinsichtlich der laufenden Durchführung der Operation dieselben Rechte und Pflichten wie den an der Operation beteiligten Mitgliedstaaten der Europäischen Union” zugesichert.<sup>80</sup> Umgesetzt wird diese Gleichheit bei der Durchführung durch die Einordnung in die hierarchische Befehlskette ohne Differenzierung nach dem Herkunftsstaat und die Einrichtung eines Ausschusses der beitragenden Länder (*Committee of Contributors*).<sup>81</sup> Diesem kommt nach der politischen Konzeption des Europäischen Rates eine “Schlüsselrolle” zu.<sup>82</sup> In der Praxis entwickelte sich freilich das PSK, in dem einzig die EU-Mitgliedstaaten vertreten sind, zum zentralen und ständigen Leitungs- und Kontrollgremium<sup>83</sup> und schränkt damit auch die Rolle des Ausschusses der beitragenden Länder ein, der zudem in einem institutionellen Konkurrenzverhältnis zum EU-Militärausschuss und dem EU-Militärstab steht, in welchen wiederum nur die EU-Mitgliedstaaten vertreten sind.

Der neue Typus von Rahmenübereinkommen für die Beteiligung von Drittstaaten an EU-Krisenbewältigungssituationen ist mit keinem Wandel der Kooperationsmuster verbunden, sondern dient einzig der Schaffung eines rechtlichen Be-

<sup>77</sup> Hierzu Art. 25 EU und exemplarisch zu EUPM Art. 5 und 7 der Gemeinsamen Aktion 2002/210/GASP des Rates vom 11.3.2002 (ABl. 2002 L 70, 1).

<sup>78</sup> Siehe Art. 10 II des Rahmenabkommens mit Kanada vom 24.11.2005 (Tabelle und Anhang) sowie exemplarisch für EUFOR Althea Art. 2 ff. der Gemeinsamen Aktion 2004/570/GASP des Rates vom 12. Juli 2004 (ABl. 2004 L 252, 10).

<sup>79</sup> Näher Dietrich (Anm. 55), 365-376 mit dem Hinweis, dass diese Form der Beteiligung hinter dem Modell der WEU-Assoziierung zurück bleibe und letztlich dem Selbstverständnis der EU als politischem Integrationsbündnis auf Grundlage von Entscheidungsautonomie geschuldet sei.

<sup>80</sup> So exemplarisch Art. 6 V, 10 IV des Rahmenabkommens mit Kanada vom 24.11.2005 (siehe Tabelle und den Anhang zu diesem Beitrag).

<sup>81</sup> Zu dessen Einrichtung für die Operation EUFOR Althea in Bosnien-Herzegowina Beschluss BiH/3/2004 des PSK vom 29.9.2004 (ABl. 2004 L 325, 64).

<sup>82</sup> So im Vorfeld der politischen Verständigung mit der NATO der Europäische Rat in Brüssel am 25.10.2002, Schlussfolgerungen des Vorsitzes, Anlage II, Rdnr. 17 mit konkretem Verweis auf die laufende Durchführung der Operation und die einvernehmlichen Empfehlungen zur Änderung der operativen Planung.

<sup>83</sup> Hierzu Regelsberger (Anm. 34), 67 ff. und Graf Kielmansegg (Anm. 55), 276 ff.

zugsrahmens, der die Vielfalt an Einzelabkommen durch ein einheitliches Regelungssystem ersetzt. Der Regelungsgehalt der Abkommen ist dabei nicht auf politische Grundfragen beschränkt, die dann durch detaillierte Protokolle ausgefüllt werden. Stattdessen enthalten die Abkommen selber bereits alle entscheidenden rechtlichen Regelungen vom Truppenstatus über die Einordnung in die Befehlskette bis hin zur Berechnung des Finanzbeitrages der teilnehmenden Länder zu den gemeinsam finanzierten Kosten der Operation.<sup>84</sup> Nur das "Ob" der Teilnahme und der Umfang der Truppenstellung müssen im Einzelfall noch ausgehandelt werden. Es bleibt abzuwarten, ob zur Umsetzung einer entsprechenden Beteiligung im Einzelfall förmliche Durchführungsvereinbarungen geschlossen werden. Die Praxis der Operation EUFOR Althea in Bosnien-Herzegowina deutet einen Verzicht auf einen förmlichen Vertragsschluss nach Artikel 24 EU an, auch wenn man die einhergehenden Absprachen aus völkerrechtlicher Sicht gleichwohl als Vertragsschluss qualifizieren mag.<sup>85</sup>

### 3. Beziehungen zur NATO und Geheimschutz

Das Scheitern der europäischen Außenpolitik während des Bosnien-Kriegs und ihre Abhängigkeit von der militärischen Unterstützung der Vereinigten Staaten im Kosovo waren der wesentliche Impetus für die Entwicklung der ESVP seit dem Jahr 1999. Die Herausbildung einer tragfähigen Arbeitsteilung mit der NATO bildete wegen der asymmetrischen Mitgliederstruktur eine zentrale Herausforderung, die erst im Dezember 2002 nach schwierigen Verhandlungen mit der Türkei einem Ergebnis zugeführt werden konnte.<sup>86</sup> Die einhergehende Verständigung über den gesicherten Zugriff der EU auf Fähigkeiten der Allianz wurde freilich in keinem förmlichen Vertrag niedergelegt und von der Europäischen Union nicht nach dem Verfahren des Artikels 24 EU angenommen. Stattdessen beruhen die sogenannten "Berlin plus Arrangements" auf wechselseitigen einseitigen Zusicherungen und einer gemeinsamen Erklärung vom 16. Dezember 2002, die bewusst eine völkervertragsrechtliche Form meidet und im Ergebnis nur mittelbar völkerrechtliche Verpflichtungen zu begründen vermag.<sup>87</sup> Solange der zugrunde liegende politische Kompromiss zwischen der Europäischen Union, den Vereinigten Staaten und der Türkei fortbesteht, dürfte die bislang weitgehend reibungslose Zusammenarbeit

---

<sup>84</sup> Siehe im Einzelnen das Rahmenübereinkommen mit Kanada vom 24.11.2005 im Anhang zu diesem Beitrag.

<sup>85</sup> Art. 11 III der Gemeinsamen Aktion 2004/570/GASP (oben Anm. 78) sieht alternativ entweder den Abschluss eines Abkommens nach Art. 24 EU oder die Anwendung entsprechender Rahmenabkommen vor.

<sup>86</sup> Zum Verhandlungsmarathon Reichard (Anm. 52), 39-47; A. Missiroli, Der türkische Verdross über die Europäische Sicherheits- und Verteidigungspolitik, *Integration* 2001, 340-355 und Dietrich (Anm. 55), 376-390.

<sup>87</sup> Hierzu umfassend Reichard (Anm. 52), 47 ff.; ihm folgend Gosalbo Bono (Anm. 7), 363 sowie Graf Kielmansegg (Anm. 55), 352-354.



von Union und Allianz auch zukünftig ohne vertragliche Rechtsgrundlage fortwirken.

Rechtsförmlich abgesichert wurde in der Folge dagegen der Austausch von Verschlussachen in einem Abkommen vom 24. Februar 2003, das die Europäische Union auf Grundlage des Artikels 24 EU genehmigte und im Amtsblatt der Europäischen Union veröffentlichte. Es handelt sich hierbei um die Fortführung entsprechender NATO-Bestimmungen zum Geheimschutz und verdient deswegen nähere Beachtung, weil auf seiner Grundlage Zypern und Malta von EU-internen Beratungen über ESVP-Missionen unter Rückgriff auf NATO-Mittel ausgeschlossen sind – entsprechend dem politischen Kompromiss mit der Türkei zum Rückgriff auf NATO-Mittel. Nach Maßgabe des Übereinkommens dürfen Informationen nämlich nur an die EU-Mitgliedstaaten weitergegeben werden, die NATO-Mitglieder sind oder im Rahmen der Partnerschaft für den Frieden eine gültige Geheimschutzvereinbarung mit der NATO schlossen.<sup>88</sup> Nach der EU-Erweiterung sind dies in der Praxis alle EU-Mitgliedstaaten außer Zypern und Malta.

Da das Abkommen Informationen als Kenntnisse definiert, die in irgendeiner Form weitergegeben werden können (Artikel 2), und damit auch mündlich vorgelegte Informationen umfasst, deckt das Abkommen nicht die Teilnahme von Zypern und Malta an entsprechenden Beratungen des Rates, des PSK und den zuständigen Ratsarbeitsgruppen. Tatsächlich verlassen die Delegierten der beiden Mitgliedstaaten jeweils den Raum und gestatten damit der Union die Fortführung ihrer Zusammenarbeit mit der NATO, deren Fortbestand durch ein Insistieren auf ihrem vertraglichen Teilnahmerecht an den Sitzungen gefährdet wäre.<sup>89</sup> Dies widerspricht allgemeinen Regeln des Europarechts. Hiernach gilt, dass die europäischen Organe auch dann in unveränderter Zusammensetzung beraten und abstimmen, wenn nicht alle Mitgliedstaaten Truppen für eine Mission zur Verfügung stellen. Nur wenn ein Mitgliedstaat förmlich von der Geltung eines Rechtsakts ausgenommen ist, wie Dänemark aufgrund seines *Opt-outs* von der Verteidigungspolitik oder andere Mitgliedstaaten im hypothetischen Fall einer verstärkten Zusammenarbeit, ist dessen Stimmrecht suspendiert, während das fortbestehende Anwesenheits- und Rederecht den politischen Zusammenhalt des supranationalen Integrationsverbands Europäische Union sichert.<sup>90</sup>

<sup>88</sup> Siehe Art. 4 *lit. d*, 5 *lit. a* des Abkommens mit der NATO vom 24.2.2003 (näher in der Tabelle).

<sup>89</sup> Während meines Referendariats bei der Ständigen Vertretung der Bundesrepublik Deutschland bei der EU (Politische Abteilung) im Jahr 2004 erlebte ich die Abwesenheit Zyperns und Maltas im PSK hinsichtlich der Operation EUFOR Althea als gängige Praxis. Auf der politischen Ebene von Rat und Europäischem Rat wird die Frage der Teilnahme meistens umgangen, zumal regelmäßig keine Detailinformationen ausgetauscht werden, die der Geheimhaltung nach dem EU-NATO-Abkommen unterliegen.

<sup>90</sup> Zur dänischen Nichtteilnahme an der Verteidigungspolitik, die militärische – nicht aber zivile – ESVP-Missionen umfasst, Art. 6 Protokoll über die Position Dänemarks (1997) und D. Th y m, Ungleichzeitigkeit und europäisches Verfassungsrecht, 2004, 176 ff.; zur verstärkten Zusammenarbeit, die in der Verteidigungspolitik freilich ausgeschlossen ist, Art. 27a ff., 44 I EU sowie Th y m, *ibid.*, 205 ff.

Darüber hinaus schloss die Europäische Union in den vergangenen Jahren zahlreiche Verträge über den Austausch von Verschlusssachen mit europäischen Nachbarstaaten, mit denen sie eine enge außenpolitische und strafrechtliche Zusammenarbeit pflegt. Die Übereinkommen sind als säulenübergreifende Übereinkommen der zweiten und dritten Säule konzipiert, wobei der Annahmebeschluss jeweils auf Artikel 24, 38 EU gestützt ist.<sup>91</sup> Inhaltlich entsprechen sich die Übereinkommen meist bis ins Detail und wurden allesamt auf Grundlage eines Modellübereinkommens geschlossen, auf das sich der Rat im Jahr 2003 verständigte.<sup>92</sup> Die materiellen Sicherheitsstandards sind im Abkommen nicht enthalten und werden zwischen den Vertragsparteien einvernehmlich vereinbart.<sup>93</sup> Hiernach können vertrauliche Informationen zwischen den Vertragsparteien im Anwendungsbereich der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik ebenso ausgetauscht werden wie bei der Zusammenarbeit in Strafsachen und legen damit die Grundlage für die effektive Zusammenarbeit in diesen Bereichen.

<b>Beziehungen zur NATO</b>
Abkommen zwischen der Europäischen Union und der <i>Nordatlantikvertrags-Organisation</i> über den Geheimschutz; genehmigt durch Beschluss 2003/211/GASP des Rates vom 24.2.2003 (ABl. 2003 L 80, 35); in Kraft getreten mit Unterzeichnung am 14.3.2003.
<b>Sicherheitsverfahren für den Austausch von Verschlusssachen</b>
Abkommen zwischen der Europäischen Union und ...
... <i>Bosnien und Herzegowina</i> ; genehmigt durch Beschluss 2004/731/GASP des Rates (ABl. 2004 L 324, 15); Unterzeichnung am 5.10.2004; in Kraft getreten am 1.5.2006.
... dem <i>Königreich Norwegen</i> ; genehmigt durch Beschluss 2004/843/GASP des Rates vom 26.7.2004 (ABl. 2004 L 362, 28); Unterzeichnung am 22.11.2004; in Kraft getreten am 1.12.2004.
... der ehemaligen jugoslawischen <i>Republik Mazedonien</i> ; genehmigt durch Beschluss 2005/296/GASP, JI des Rates vom 24.1.2005 (ABl. 2005 L 94, 38); Unterzeichnung durch Briefwechsel vom 25.4.2005; bisher nach dem Register des Rates nicht in Kraft getreten.
... <i>Rumänien</i> ; genehmigt durch Beschluss 2005/364/GASP des Rates vom 12.4.2005 (ABl. 2005 L 118, 47); Unterzeichnung am 22.4.2005; in Kraft getreten am 1.11.2005.
... der <i>Republik Bulgarien</i> ; genehmigt durch Beschluss 2005/365/GASP des Rates vom 14.4.2005 (ABl. 2005 L 118, 52); Unterzeichnung am 25.4.2005; in Kraft getreten am 1.6.2005.
... der <i>Ukraine</i> ; genehmigt durch Beschluss 2005/481/GASP des Rates vom 13.6.2005 (ABl. 2005 L 172, 83); Unterzeichnung am 13.6.2005; bisher nach dem Register des Rates nicht in Kraft getreten.

<sup>91</sup> So erstmals mit Blick auf das Abkommen mit Bosnien-Herzegowina vom 5.10.2004 der Beschluss 2004/731/GASP des Rates vom 26.7.2004 (ABl. 2004 L 324, 15).

<sup>92</sup> Das Modellabkommen ist im Anhang zu Rats-Dok. 13819/03 vom 21.10.2003 enthalten, das nicht öffentlich zugänglich ist.

<sup>93</sup> Vgl. den jeweiligen Art. 12 der Abkommen über Sicherheitsverfahren; ein Beispiel sind die Gemeinsamen Leitlinien im Bezug auf Island, die im öffentlich zugänglichen Rats-Dok. 9292/05 vom 20.6.2005 enthalten sind.

... der *Republik Kroatien*; genehmigt durch Beschluss 2006/317/GASP des Rates vom 10.4.2006 (ABl. 2006 L 116, 74); Unterzeichnung am 10.4.2006; bisher nach dem Register des Rates nicht in Kraft getreten.

... der *Republik Island*; genehmigt durch Beschluss 2006/467/GASP des Rates vom 21.11.2005 (ABl. 2006 L 184, 34); Unterzeichnung am 12.6.2005; bisher nach dem Register des Rates nicht in Kraft getreten.

#### 4. Zusammenarbeit in Strafsachen

Der Vertrag von Amsterdam fügte nicht nur im Vertragskapitel zur GASP die Bestimmung des Artikels 24 EU ein, sondern bestimmte zugleich in Artikel 38 EU: "In Übereinkünften nach Artikel 24 können Angelegenheiten geregelt werden, die unter diesen Titel fallen." Entgegen anfänglicher Zweifel zur Reichweite der Bestimmung zeigt die Praxis, dass hiernach nicht nur GASP-Abkommen mit einzelnen Klauseln zur Zusammenarbeit in Strafsachen möglich sind, sondern Verträge auch einzig zur strafrechtlichen Zusammenarbeit geschlossen werden können.<sup>94</sup> Völkervertragliche Verträge mit Drittstaaten ergänzen hierbei die vielfachen rechtlichen und politischen Kooperationsformen der internationalen Zusammenarbeit in Strafsachen.<sup>95</sup> Zur Anwendung kam die Bestimmung erstmals im Jahre 2003, als die Europäische Union zwei Abkommen mit den Vereinigten Staaten schloss, welche die bestehenden bilateralen Abkommen der Mitgliedstaaten über Auslieferung und Rechtshilfe in Strafsachen fortentwickeln, "um insbesondere die grenzüberschreitende Kriminalität und den Terrorismus effizienter bekämpfen zu können".<sup>96</sup> Die beiden Übereinkommen kamen erst nach langen und teils schweren Verhandlungen zustande<sup>97</sup> und werfen in ihrer rechtlichen Struktur eine Reihe von Fragen auf, die in diesem Rahmen nicht abschließend erörtert werden können.

Besondere Schwierigkeiten bereitet die Einordnung der Bestimmung des gemeinsamen Artikels 3 II *lit. a* der Abkommen, wonach die EU dafür Sorge trägt, dass "jeder Mitgliedstaat in einer zwischen ihm und den Vereinigten Staaten erstellten Urkunde anerkennt, dass sein geltender Auslieferungsvertrag/bilateraler

<sup>94</sup> Anders noch *Neuwahl* (Anm. 6), 187 und *de Zwaan* (Anm. 6), 102; soweit die Annahmebeschlüsse in der Praxis Art. 38 und 24 EU als Rechtsgrundlage benennen, ist mit *Verwey* (Anm. 12), 76 anzunehmen, dass sachlich Art. 38 EU die Rechtsgrundlage bietet und Art. 24 EU nur wegen der dortigen Regelung des Vertragsschlussverfahrens genannt wird.

<sup>95</sup> Einen Überblick über politische Kooperationsformen gibt *W. van de Rijt*, Une politique externe de l'Union européenne en matière pénale, in: G. de Kerchove/A. Weyembergh (Hrsg.), Sécurité et justice: enjeu de la politique extérieure de l'Union européenne, 2003, 171-177.

<sup>96</sup> So Erwägungsgrund 2 von Beschluss 516/2003/EG des Rates vom 6.6.2003 (ABl. 2003 L 181, 25), welcher die EU zur Zeichnung der Abkommen autorisiert.

<sup>97</sup> Aus eigener Anschauung zum Gang der Verhandlungen, in denen insbes. die Rechtshilfe in Strafverfahren bei der Möglichkeit einer später vollstreckten Todesstrafe und die Auslieferung bei einer verhängten, aber nicht vollstreckten Todesstrafe einen Konsens lange blockierten, *D. Stessens*, The EU-US Agreements on Extradition and on Mutual Legal Assistance, in: de Kerchove/Weyembergh (Anm. 95), 263-273.

Vertrag über Rechtshilfe” mit den USA in Übereinstimmung mit den EU-US-Abkommen zur Anwendung gelangt.<sup>98</sup> Soweit diese Verträge nach deutschem Vorbild als formale Änderungen der bestehenden bilateralen Abkommen konzipiert sind,<sup>99</sup> besteht im Ergebnis ein Nebeneinander vertraglicher Verpflichtungen der Union und der Mitgliedstaaten in formal getrennten, inhaltlich aufeinander bezogenen Dokumenten, deren rechtliche Interaktion unklar bleibt. Ihre Ursache findet diese komplexe Rechtskonstruktion in der Unvollständigkeit der Abkommen der Union, die sich auf die Regelung der wichtigsten materiellen Standards beschränken und insoweit des Rahmens der fortbestehenden bilateralen Abkommen mit ihren materiellen und formellen Regelungen bedürfen.<sup>100</sup> Vor diesem Hintergrund wäre es vorzuzugswürdig gewesen, wenn die Mitgliedstaaten in Form eines gemischten Unionsabkommens als Vertragspartner in das Übereinkommen einbezogen worden wären.<sup>101</sup> Dieses Übereinkommen der Union und der Mitgliedstaaten hätte in seinem Anwendungsbereich dann die bilateralen Verträge ersetzt, die nur für weiter gehende Vereinbarungen ergänzend hätten geschlossen werden können.

Einen ähnlichen Weg ging die Union im Juni 2006 in einem Übereinkommen, das Norwegen und Island weitgehend in das System des Rahmenbeschlusses über den Europäischen Haftbefehl und das Übergabeverfahren integriert – allerdings mit dem Unterschied, dass hier nur die Union als Vertragspartner auftritt und sich gegenüber Norwegen und Island verpflichtet, “zu gewährleisten, dass sich das System der Auslieferung zwischen den Mitgliedstaaten einerseits und dem Königreich Norwegen und der Republik Island andererseits gemäß diesem Übereinkommen auf einen Mechanismus der Übergabe aufgrund eines Haftbefehls nach Maßgabe dieses Übereinkommens stützt”.<sup>102</sup> In Umsetzung des Abkommens müssen hier nach die Mitgliedstaaten, ebenso wie bei der Umsetzung des Rahmenbeschlusses

<sup>98</sup> Englisch: “acknowledges, in a written instrument between such Member State and the (US)”; französisch: “que chaque État membre reconnaisse, par l’échange d’un instrument écrit”.

<sup>99</sup> Am 18. April 2006 unterzeichnete die Bundesjustizministerin Zypries mit ihrem us-amerikanischen Amtskollegen Gonzales entsprechende Ergänzungsverträge, die bislang noch nicht der parlamentarischen Zustimmung übermittelt wurden; vgl. die Presseerklärung des BMJ unter <<http://www.bmj.bund.de>>.

<sup>100</sup> Die Mitgliedstaaten können hierbei, wie in Art. 18 des EU-US-Auslieferungsabkommens anerkannt, weiter gehende Regelungen vereinbaren. So können etwa die Auslieferung eigener Staatsangehöriger und vereinfachte Beweisanforderungen gelten, die in Großbritannien jüngst einen Proteststurm hervorriefen, zumal der britisch-amerikanische Vertrag derzeit asymmetrisch nur für Ersuchen der USA gilt; vgl. J. Blitz, Parliament Unites Against ‘NatWest 3’ Extradition, Financial Times Europe vom 12. Juli 2006, 3.

<sup>101</sup> So die Forderung von S. Marquardt, La capacité de l’Union européenne de conclure des accords internationaux dans le domaine de la coopération policière et judiciaire en matière pénale, in: de Kerchove/Weyembergh (Anm. 95), 179 (193) und T. Georgopoulos, What Kind of Treaty-Making Power for the EU?, EL Rev. 30 (2005), 190 (207 f.). Als gemischtes Abkommen hätte der Vertrag von der Union und den Mitgliedstaaten jeweils nach ihren verfassungsrechtlichen Vorschriften ratifiziert werden müssen; näher hierzu Tomuschat (Anm. 27), Art. 300 EG Rdnr. 57.

<sup>102</sup> Art. 1 II des Übereinkommens vom 28.6.2006, das seinerseits in Art. 2 I und den Schlussbestimmungen die Union und nicht die Mitgliedstaaten als Vertragspartner identifiziert (siehe Tabelle).

über den Europäischen Haftbefehl, die innerstaatlichen Voraussetzungen für die ordnungsgemäße Anwendung des Übereinkommens mit Norwegen und Island treffen. Bestehende multilaterale Verträge, insbesondere das Europäische Auslieferungsübereinkommen von 1957, werden durch das neue Abkommen ersetzt; nur für weiter gehende Regelungen bleibt die Anwendung und der Abschluss bi- und multilateraler Verträge zwischen den Mitgliedstaaten sowie Norwegen und Island gestattet.<sup>103</sup> Entsprechendes gilt für das ergänzende Übereinkommen zwischen der EU und den beiden nordeuropäischen Nachbarstaaten über deren Anbindung an das EU-Rechtshilfeübereinkommen in Strafsachen.<sup>104</sup> Zudem unterzeichneten die EU und die USA am 19. Oktober 2006 ein Abkommen über die Übermittlung und Verarbeitung von Fluggastdatensätzen (Passenger Name Records), das seither vorläufig angewandt wird und das vom Gerichtshof in der Rechtssache C-317/04 für nichtig erklärte Gemeinschaftsabkommen ersetzt.

Kompliziert wird die rechtliche Einordnung der völkerrechtlichen Übereinkommen der Union in Strafsachen nicht nur durch das Verhältnis der Verträge zu eigenen Verträgen der Mitgliedstaaten, sondern zugleich durch die Bestimmung des Artikels 24 V EU: "Ein Mitgliedstaat, dessen Vertreter im Rat erklärt, dass in seinem Land bestimmte verfassungsrechtliche Vorschriften eingehalten werden müssen, ist durch eine solche Übereinkunft nicht gebunden." Diese Möglichkeit wurde in der GASP kein einziges Mal in Anspruch genommen, stellt aber bei der Zusammenarbeit in Strafsachen den Regelfall dar. Bei den Abkommen mit den Vereinigten Staaten über Auslieferung und Rechtshilfe legten zwölf der seinerzeit 15 Mitgliedstaaten einen entsprechenden Vorbehalt ein;<sup>105</sup> bei den jüngeren Abkommen ist die Praxis leider nicht ersichtlich. In der Folge wurde sowohl völkerrechtlich als auch unionsrechtlich ein zweistufiges Ratifikationsverfahren gewählt, sodass die nationalen Zustimmungsvorbehalte in der Zeit zwischen Unterzeichnung und unionsinterner Genehmigung ausgeräumt werden können. Von der angedachten Möglichkeit einer vorläufigen Anwendung für einzelne Mitgliedstaaten wurde in der Praxis dagegen kein Gebrauch gemacht.<sup>106</sup> Auf Vorbehalte nach Artikel 24 V EU wird später zurückzukommen sein, wenn die Rechtswirkungen der völkerrechtlichen Verträge der Union für und in den Mitgliedstaaten näher bestimmt werden.<sup>107</sup>

<sup>103</sup> Hierzu Art. 34 f. des Übereinkommens, *ibid.*

<sup>104</sup> Das Übereinkommen vom 25.6.2003 (siehe Tabelle) macht Norwegen und Island effektiv zu Vertragspartnern des Übereinkommens über die Rechtshilfe in Strafsachen vom 29.5.2000 (ABl. 2000 C 197, 3), das anders als ein Rahmenbeschluss kein Unionssekundärrecht darstellt, sondern als völkerrechtlicher Vertrag der Mitgliedstaaten untereinander nur im Rahmen der EU ausgehandelt wurde und einen eigenständigen rechtlichen Charakter besitzt.

<sup>105</sup> Hierzu Georgopoulos (Anm. 101), 193 ff.

<sup>106</sup> Vgl. Art. 25 V 2. Halbsatz EU. Eine vorläufige Anwendung müsste mit Zustimmung der Vertragspartner völkerrechtlich vereinbart werden, ergänzt um die Begrenzung des räumlichen Geltungsbereichs des Abkommens auf diejenigen Mitgliedstaaten, die keinen Zustimmungsvorbehalt einlegten. Insoweit bestünde eine vergleichbare Rechtslage, wie wenn die Gemeinschaft, etwa im Rahmen der Währungsunion, für einzelne Mitgliedstaaten handelt; näher hierzu Thym (Anm. 90), 269 ff.

<sup>107</sup> Hierzu Abschnitt III. 2.

Abkommen zwischen der Europäischen Union und <i>den Vereinigten Staaten von Amerika</i> über Auslieferung (ABl. 2003 L 181, 27); Unterzeichnung am 25.6.2003 (autorisiert durch Beschluss 516/2003/EG des Rates vom 6.6.2003; ebd. 25); bislang nicht genehmigt und nicht in Kraft getreten.
Abkommen zwischen der Europäischen Union und <i>den Vereinigten Staaten von Amerika</i> über Rechtshilfe (ABl. 2003 L 181, 34); Unterzeichnung am 25.6.2003 (autorisiert ebd.); bislang nicht genehmigt und nicht in Kraft getreten.
Übereinkommen zwischen der Europäischen Union sowie der <i>Republik Island</i> und dem <i>Königreich Norwegen</i> über die Anwendung einiger Bestimmungen des Übereinkommens vom 29. Mai 2000 über die Rechtshilfe in Strafsachen zwischen den Mitgliedstaaten der Europäischen Union und des dazugehörigen Protokolls von 2001 (ABl. 2004 L 26, 3); Unterzeichnung am 19.12.2003 (autorisiert durch Beschluss 2004/79/EG des Rates vom 17.12.2003; ebd. 1); bislang nicht genehmigt und nicht in Kraft getreten.
Übereinkommen zwischen der Europäischen Union und der <i>Republik Island</i> und dem <i>Königreich Norwegen</i> über das Übergabeverfahren zwischen den Mitgliedstaaten der Europäischen Union und Island und Norwegen (Rats-Dok. 9644/3/06 vom 16.6.2006, öffentlich zugänglich); Unterzeichnung am 28.6.2006 (autorisiert ebd.); bislang nicht genehmigt und nicht in Kraft getreten.
Abkommen zwischen der Europäischen Union und <i>den Vereinigten Staaten von Amerika</i> über die Verarbeitung von Fluggastdatensätzen (Passenger Name Records – PNR) und deren Übermittlung durch die Fluggesellschaften an das United States Department of Homeland Security (ABl. 2006 L 298, 29); Unterzeichnung am 19.10.2006 und seither vorläufige Anwendung (autorisiert durch Beschluss 2006/729/GASP/JI des Rates vom 16.10.2006, ebd. 27); seither vorläufige Anwendung.

Zusätzlich kompliziert werden die Außenbeziehungen der dritten Säule durch die Errichtung von EU-Agenturen, die über eine eigene Völkerrechtspersönlichkeit verfügen und nach Maßgabe ihrer Einrichtungsbeschlüsse eigene Abkommen mit Drittstaaten schließen können. Ein Sonderfall innerhalb des Sonderfalls ist hierbei das Europäische Polizeiamt Europol, da dieses zwar im Rahmen der dritten Säule vereinbart wurde, rechtlich jedoch auf einem eigenständigen völkerrechtlichen Vertrag der Mitgliedstaaten beruht. Europol ist hiernach mit einer eigenen Völkerrechtspersönlichkeit ausgestattet und kann mit Zustimmung des Rates Übereinkommen mit Drittstaaten und internationalen Organisationen schließen.<sup>108</sup> Aufgrund entsprechender Ermächtigungen des Rates schloss Europol verschiedene Kooperationsabkommen mit zahlreichen Drittstaaten und internationalen Organi-

<sup>108</sup> Völkerrechtspersönlichkeit besitzt Europol aufgrund Art. 26 I Europol-Übereinkommen vom 10.3.1995 (ABl. 1995 C 316, 2; in Kraft getreten am 1.10.1998; BGBl. 1998 II 1930) in Fortführung der Redaktionstechnik von Art. 280 f. EG. Die Ermächtigung zum Vertragsschluss folgt aus Art. 42 II Europol-Übereinkommen, wobei der Rat das Vertragsschlussverfahren in einem Rechtsakt vom 3.11.1998 festlegte (ABl. 1999 C 26, 19). Differenziert wird hiernach zwischen "strategischen" Kooperationsabkommen und "operativen" Verträgen, die den Datenaustausch über Einzelpersonen umfassen können; näher zu alldem C. Rijken, Legal Aspects of Co-operation between Europol, Third States, and Interpol, in: Kronenberger (Anm. 12), 577 (587 ff.).

sationen, einschließlich Interpol.<sup>109</sup> Eine größere Beachtung fanden die Verhandlungen mit den Vereinigten Staaten unmittelbar nach den Terroranschlägen des Jahres 2001, die als öffentlichkeitswirksame Kooperationsform nach teils umstrittenen Verhandlungen im Abschluss zweier Abkommen mündeten.<sup>110</sup> Die rechtspraktische Bedeutung der Kooperationsabkommen dürfte derzeit allerdings beschränkt sein, weil Europol aufgrund seiner begrenzten Zuständigkeit nach geltendem Recht nur ein geringer praktischer Einfluss zukommt.<sup>111</sup>

Im Gegensatz zur (aktuellen<sup>112</sup>) völkerrechtlichen Rechtsgrundlage Europol's beruht Eurojust zur Erleichterung der Zusammenarbeit der nationalen Strafverfolgungsbehörden und potenzielle Keimzelle einer europäischen Staatsanwaltschaft auf einem Unionssekundärrechtsakt und ist folglich mit den Gemeinschaftsagenturen der ersten Säule vergleichbar. Ebenso wie diese besitzt Eurojust hierbei eine eigene Völkerrechtspersönlichkeit und kann zweckdienliche Beziehungen zu anderen internationalen Einrichtungen aufnehmen.<sup>113</sup> Auf dieser Grundlage ermächtigte der Rat die Aushandlung von Kooperationsabkommen mit Rumänien und Island, die im Dezember 2005 unterzeichnet wurden.<sup>114</sup> Gleiches gilt für zukünftige Kooperationsabkommen der Europäischen Polizeiakademie, welcher eine Rechtspersönlichkeit ursprünglich nicht zuerkannt worden war, bevor der Rat den Errichtungsbeschluss speziell zu diesem Zweck im Jahr 2004 änderte.<sup>115</sup> Erste Kooperationsabkommen der Europäischen Polizeiakademie mit Island, Norwegen und der Schweiz billigte der Rat im Juni 2006.<sup>116</sup>

<sup>109</sup> Siehe die Angaben online unter <<http://www.europol.eu.int/index.asp?page=agreements>> sowie die Ermächtigungen des Rates vom 27.3.2000 (ABl. 2000 C 106, 1) und vom 6.12.2001 (ABl. 2001 C 358, 1).

<sup>110</sup> Zum Gang der Verhandlungen und dem Inhalt der Übereinkommen N. Lavranos, *Europol and the Fight Against Terrorism*, EFA Rev. 8 (2003), 259 (263 ff.) und V. Mitsilegas, *The New EU-USA Cooperation on Extradition, Mutual Legal Assistance and the Exchange of Police Data*, EFA Rev. 8 (2003), 515 (516-523).

<sup>111</sup> C. Fijnaut, *Police Co-operation and the Area of Freedom, Security and Justice*, in: N. Walker (Hrsg.), *Europe's Area of Freedom, Security and Justice*, 2004, 241 (250).

<sup>112</sup> Auf der 2732. Sitzung des Rates (Justiz und Inneres), 1./2. Juni 2006, Rats-Dok. 9409/06 (Presse 144) beschloss der Rat zum 1.1.2008 oder einem späteren Zeitpunkt die Europol-Konvention durch einen einfachen Ratsbeschluss auf Grundlage der Art. 30 II, 34 II *lit. c* EU zu ersetzen und Europol damit in das Unionsrecht zu überführen.

<sup>113</sup> Siehe Art. 1, 26 V des Errichtungs-Beschlusses 2002/187/JI (ABl. 2002 L 63, 1).

<sup>114</sup> So die Presseerklärung von Eurojust unter <[http://www.eurojust.eu.int/press\\_releases/2005/02-12-2005.htm](http://www.eurojust.eu.int/press_releases/2005/02-12-2005.htm)> sowie die Darlegungen zu Eurojust näher bei H. Nilsson, *Organs and Bodies of the Third Pillar as Instruments of External Relations of the Union?*, in: de Kerchove/Weyembergh (Anm. 95), 201 (205 ff.).

<sup>115</sup> Siehe ursprünglich Beschluss 2000/820/JI des Rates vom 22.12.2000 (ABl. 2000 L 336, 1), dessen Änderung durch Beschluss 2004/566/JI des Rates vom 26. Juli 2004 (ABl. 2004 L 251, 19) sowie die nunmehr konsolidierte Fassung in Art. 2 I, 8 Beschluss 2005/681/JI des Rates vom 20. September 2005 (ABl. 2005 L 256, 63).

<sup>116</sup> Siehe die Entwürfe in Rats-Dok. 9259/06, 9265/06 und 9179/06 sowie zur Genehmigung den Justiz- und Innenrat vom Juni 2006 (Anm. 112).

Entsprechend verfügt im Bereich der GASP die neue Europäische Verteidigungsagentur über eine eigene Völkerrechtspersönlichkeit sowie eine Vertragsschlusskompetenz, auf deren Grundlage bisher jedoch keine eigenen Abkommen geschlossen wurden.<sup>117</sup> Dagegen verfügen das EU-Institut für Sicherheitsfragen und das EU-Satellitenzentrum als weitere GASP-Agenturen zwar über eine eigene Rechtspersönlichkeit, der Abschluss von Kooperationsabkommen wurde in den Errichtungsbeschlüssen aber nicht ausdrücklich vorgesehen und es ist bislang auch keine anderweitige Praxis ersichtlich.<sup>118</sup> Die notwendige Begrenzung des Umfangs dieses Beitrags erlaubt keine näheren Überlegungen zu der Frage, wie sich die vorstehend aufgeführten Abkommen von Agenturen mit eigener Rechtspersönlichkeit zur Unionsrechtsordnung verhalten und welche Stellung ihnen gegebenenfalls im Recht der Mitgliedstaaten zukommt. Man mag insoweit die Überlegungen zur Stellung der Gemeinschaftsagenturen in der ersten Säule *mutatis mutandi* auf das Unionsrecht übertragen. Auch insoweit hat die Europarechtswissenschaft bislang jedoch keine definitiven Antworten gefunden.<sup>119</sup>

## 5. Schengen-Assoziierung

Aufgrund ihres säulenübergreifenden Charakters begründen die völkerrechtlichen Verträge zur Assoziierung europäischer Nachbarstaaten mit dem Schengener Recht einen potenziell zukunftsweisenden Sonderfall. Dies gilt jedenfalls für das neue Abkommen mit der Schweiz, während das erste Übereinkommen mit Norwegen und Island noch einen atypischen Sonderfall begründet, der gleichwohl die zugrunde liegenden rechtlichen Schwierigkeiten illustriert. Ursprünglich handelte es sich beim Schengener Recht bekanntlich um eine völkerrechtliche Kooperation einiger Mitgliedstaaten außerhalb des einheitlichen rechtlichen und institutionellen Rahmens der Europäischen Union, zu der schrittweise immer mehr Mitgliedstaaten hinstreben, bevor der Vertrag von Amsterdam den Schengener Rechtskorpus, einschließlich zahlreicher Beschlüsse des Schengen-Exekutivausschusses, in die europäische Rechtsordnung integrierte. Zuvor hatten Norwegen und Island am 19. Dezember 1996 zeitgleich zum völkerrechtlichen Schengen-Beitritt Schwedens,

<sup>117</sup> Vgl. Art. 6 I, 25 I Gemeinsame Aktion 2004/551/GASP des Rates vom 12. Juli 2004 über die Einrichtung der Europäischen Verteidigungsagentur (ABl. 2004 L 245, 17).

<sup>118</sup> Siehe zum EU-ISS in Paris Art. 4 S. 1 Gemeinsame Aktion 2001/544/GASP des Rates vom 20.7.2001 (ABl. 2001 L 200, 1) und zum EU-Satellitenzentrum in Torrejón, Spanien, Art. 6 S. 1 Gemeinsame Aktion 2001/555/GASP des Rates vom 20.7.2001 (ABl. 2001 L 200, 5).

<sup>119</sup> Instrukтив die Debatte zur Einordnung der EZB, die freilich als vertragsunmittelbare Einrichtung mit eigener Rechtspersönlichkeit zahlreiche Besonderheiten aufweist: C. Zilioli/M. Selmayr, The External Relations of the Euro Area: Legal Aspects, CML Rev. 36 (1999), 273-349; R. Torrent, Whom Is the European Central Bank the Central Bank of? Reaction to Zilioli and Selmayr, CML Rev. 36 (1999), 1229-1241 und C. Zilioli/M. Selmayr, The European Central Bank: An Independent Specialized Organization of Community Law, CML Rev. 37 (2000), 591-644. Vgl. zur Einbindung der EIB in den Rahmen der EG trotz eigener Rechtspersönlichkeit bereits EuGH, Rs. 85/86, Slg. 1988, 1281 – *Kommission/EIB*, Rdnr. 29.



Dänemarks und Finnlands ein Assoziierungsabkommen mit der Schengen-Gruppe unterzeichnet, dessen Ratifizierung nach der Unterzeichnung des Vertrags von Amsterdam nicht weitergeführt wurde – warum die Bundesrepublik die hinfälligen Beitritts- und Assoziierungsübereinkommen über ein Jahr nach dem Inkrafttreten des Vertrags von Amsterdam dennoch ratifizierte, ist nicht ersichtlich.<sup>120</sup> Stattdessen erklärte der Vertrag von Amsterdam die nordischen EU-Mitgliedstaaten konstitutiv zu Mitgliedern der Schengen-Gruppe und verpflichtete den Rat zugleich zum Abschluss eines neuen Assoziierungsabkommens mit Norwegen und Island.<sup>121</sup>

Hintergrund dieser Regelung war die politische Übereinkunft, dass die Teilnahme Dänemarks, Finnlands und Schwedens am Schengener Recht die Nordische Passunion nicht aufheben sollte. Die Rechtsfragen der Integration des Schengener Völkerrechts in die europäische Rechtsordnung ließ man in Amsterdam bewusst offen und verpflichtete den Rat, die notwendigen Vorkehrungen auf der Grundlage des Schengen-Protokolls im Nachhinein zu treffen.<sup>122</sup> Besondere Probleme bereitete hierbei die säulenübergreifende Natur des Schengener Rechts, das als neues europäisches Sekundärrecht seine Rechtsgrundlage teils in der ersten Säule findet (Artikel 61 ff. EG) und teils der Zusammenarbeit in Strafsachen nach dem EU-Vertrag unterfällt. Eine zufriedenstellende Lösung der säulenübergreifenden Rechtskonstruktion wurde hier erst im Jahr 2001 durch die Annahme paralleler EG- und EU-Rechtsakte für die Fortentwicklung des Schengener Informationssystems gefunden.<sup>123</sup> Vor diesem Hintergrund muss die ursprüngliche Anordnung des Schengen-Protokolls aus dem Jahr 1997 beurteilt werden, wenn dieses in Artikel 6 eine spezielle Vertragsschlusskompetenz zur Assoziierung Norwegens und Islands mit dem Schengener Recht normiert.<sup>124</sup> Zweck der Vorschrift ist die unkomplizierte und zügige Assoziierung der beiden nordischen Nachbarstaaten mit dem Schengener Recht, unabhängig von der Lösung der Rechtsfragen eines säulenübergreifenden Vertragsschlusses und in Abweichung vom Vertragsschlussver-

<sup>120</sup> Siehe Gesetz vom 1.9.2000 (BGBl. 2000 II 1106). In der Bekanntmachung “über das Inkrafttreten” der Beitrittsübereinkommen vom 27.2.2002 (BGBl. 2002 II 627) heißt es später zutreffend, dass diese mit dem Vertrag von Amsterdam am 1.5.1999 in Kraft traten bzw. als Europarecht wirksam wurden. Die Ratifikation der hinfälligen Beitritts- bzw. Assoziierungsabkommen ist nicht zu verwechseln mit der innerstaatlichen Zustimmung zu den Schengener Assoziierungsabkommen der EU, wie sie die Bundesrepublik für die Schweiz einleitete (hierzu im Folgenden).

<sup>121</sup> Siehe Art. 1 und 6 des Amsterdamer Protokolls zur Einbeziehung des Schengen-Besitzstands in den Rahmen der Europäischen Union (1997).

<sup>122</sup> Zu Rechtsproblemen der Integration näher D. Thym, *The Schengen Law: A Challenge for Legal Accountability in the European Union*, ELJ 8 (2002), 218-245.

<sup>123</sup> Vgl. Verordnung 2001/2424/EG des Rates vom 6.12.2001 (ABl. 2001 L 328, 4) auf Grundlage von Art. 66 EG und den parallelen Beschluss 2001/886/JI (ABl. 2001 L 328, 1) im Rahmen der dritten Säule; der ursprüngliche Beschluss 1999/436/EG des Rates vom 20.5.1999 (ABl. 1999 L 176, 17) zur Festlegung der Rechtsgrundlagen für das ehemalige Schengener Völkerrecht hatte diese Frage offen gelassen.

<sup>124</sup> Die Vorschrift verpflichtet den Rat zum Abschluss eines Abkommens zur Assoziierung der beiden Länder nach Maßgabe des völkerrechtlichen Assoziierungsabkommens.

fahren des Artikels 300 EG durch einen einfachen Ratsbeschluss. In Übereinstimmung mit der späteren Praxis sollte der Vertragsschluss durch den "Rat der Europäischen Union"<sup>125</sup> daher als Stellvertretung sowohl der Gemeinschaft als auch der Union gelesen werden.<sup>126</sup>

Übereinkommen mit der <i>Republik Island</i> und dem <i>Königreich Norwegen</i> ...
... über die Assoziierung der beiden letztgenannten Staaten bei der Umsetzung, Anwendung und Entwicklung des Schengen-Besitzstands (Abl. 1999 L 176, 36); Unterzeichnung am 18.5.1999 (autorisiert durch Beschluss 1999/439/EG des Rates vom 17.5.1999, ebd. 35); in Kraft getreten am 26.6.2000 (Abl. 2000 L 149, 36).
... zur Festlegung der Rechte und Pflichten zwischen Irland und dem Vereinigten Königreich Großbritannien und Nordirland einerseits und der Republik Island und dem Königreich Norwegen andererseits in den für diese Staaten geltenden Bereichen des Schengen-Besitzstands (Abl. 2000 L 15, 2); Unterzeichnung am 30.6.1999 (autorisiert durch Beschluss 2000/29/EG des Rates vom 28.6.1999, ebd. 1); in Kraft getreten am 26.6.2000 (Abl. 2000 L 149, 36).
Abkommen zwischen der Europäischen Union, der Europäischen Gemeinschaft und der <i>Schweizerischen Eidgenossenschaft</i> über die Assoziierung der Schweizerischen Eidgenossenschaft bei der Umsetzung, Anwendung und Entwicklung des Schengen-Besitzstands und die vorläufige Anwendung einiger Bestimmungen dieses Abkommens (Rats-Dok. 13054/04 vom 25.10.2004, öffentlich zugänglich); Unterzeichnung am 26.10.2004 und seither vorläufige Anwendung hinsichtlich der Schweizer Assoziierung an der Rechtssetzung (autorisiert für die EU durch Beschluss 2004/849/EG des Rates vom 25.10.2004; Abl. 2004 L 368, 26); für die EU nicht genehmigt und nicht in Kraft getreten.

Aufgrund ihrer Insellage entschloss sich auch die Schweiz, den Aufschluss zur Schengen-Gruppe zu suchen.<sup>127</sup> Ein entsprechendes Assoziierungsabkommen wurde im Oktober 2004 unterzeichnet und harret derzeit der Ratifikation, welche nach dem unterstützenden Schweizer Referendum eine wichtige Hürde genommen hat<sup>128</sup> – und Liechtenstein zum Beitritt offen steht.<sup>129</sup> Das Abkommen verdient als

<sup>125</sup> Näher zum Assoziierungsabkommen vom 18.5.1999 und dem separaten Abkommen hinsichtlich der (Nicht-)Teilnahme des Vereinigten Königreichs und Irlands am Schengener Recht vom 30.6.1999 die Angaben in der Tabelle.

<sup>126</sup> Zweifelnd S. Peers, *EU Justice and Home Affairs Law*, 2000, 59: "hybrid character and their legal effect is extremely uncertain"; J. de Zwaan, *Opting In and Opting Out of Rules Concerning the Free Movement of Persons*, *Cambridge Yearbook of European Legal Studies* 1 (1998), 107 (116): "unique and unprecedented institutional innovation"; ebenso wie hier bereits C. Thun-Hohenstein, *Der Vertrag von Amsterdam: die neue Verfassung der EU*, 1997, 56.

<sup>127</sup> Zur komplexen Motivationslage zwischen Förderung des Tourismus durch Teilnahme am Schengener Visa-System, der effektiven Verbrechensbekämpfung durch das Schengener Informationssystem, der Angst vor verstärkten Grenzkontrollen (wie in zeitlicher Parallelität zu den Verhandlungen über das bilaterale Abkommen zur Zinsbesteuerung) und Reiseerleichterungen für die Bevölkerung P. Zimmermann, *Der Schengenraum und die Schweiz*, *ZAR* 2005, 201-203.

<sup>128</sup> Am 2.6.2005 sprachen sich 54,7 % der Bevölkerung für eine Teilnahme aus; vgl. *Financial Times Europe* vom 4.6.2005.

<sup>129</sup> Siehe Art. 16 des Abkommens.

erstes wirklich säulenübergreifendes Abkommen besondere Beachtung, weil ihm neben der Schweiz die Europäische Gemeinschaft und die Europäische Union als separate Vertragsparteien angehören.<sup>130</sup> Dies geht aus dem Vertragstext eindeutig hervor und könnte sich insoweit als richtungweisend erweisen, als es der Europäischen Union als Summe von EU und EG unabhängig von der Verschmelzung der Säulen ein einheitliches Auftreten erlaubt, ohne dass man die Vertragspartner mit Fragen der internen Kompetenzabgrenzung verärgern muss – ganz ähnlich wie bei gemischten Abkommen der Gemeinschaft und der Mitgliedstaaten.<sup>131</sup> Die interne Aufteilung der Zuständigkeiten zwischen Gemeinschaft und Union spiegelt sich in zwei separaten Autorisierungen zur Unterzeichnung des Abkommens, die für den Bereich der ersten Säule im Wesentlichen auf die Artikel 61 ff. EG gestützt sind und für das Unionsrecht Artikel 38 EU unterfallen.<sup>132</sup> Entsprechend wird es zwei Genehmigungsbeschlüsse geben, die für den Bereich der dritten Säule die Einbindung nationaler Parlamente nach Maßgabe des nationalen Verfassungsrechts vorsehen.<sup>133</sup>

Inhaltlich verdienen die Abkommen zur Schengen-Assoziierung deshalb Beachtung, weil sie eine Einbindung der assoziierten Nachbarstaaten in den europäischen Rechtssetzungsprozess in Form eines Gemischten Ausschusses vorsehen. Diese institutionelle Innovation öffnet den Entscheidungsfindungsprozess in den EU-Organen erstmals für Partnerländer und beschränkt sich nicht auf gemeinsame internationale Gremien, etwa bei Assoziierungsabkommen nach Artikel 310 EG. Zwar wird die Entscheidungsautonomie der Union durch einen Ausschluss der assoziierten Schengen-Staaten von den Abstimmungen gewahrt; im Gemischten Ausschuss erfolgt aber gleichwohl eine umfassende Beteiligung an der technischen und politischen Debatte der Rechtsakte auf Minister- und Bürokratenebene, welche den assoziierten Schengen-Partnern faktisch einen weitgehenden Einfluss auf die Beratungen des Rates einräumen.<sup>134</sup> Sogar an Komitologie-Ausschüssen im Anwendungsbereich des Schengener Rechts werden Norwegen, Island und die Schweiz beteiligt.<sup>135</sup>

<sup>130</sup> Zu der langen Debatte zwischen Rat und Kommission über die Ausgestaltung des säulenübergreifenden Vertragsschlusses siehe *Garbagnati Ketvel* (Anm. 68), 92.

<sup>131</sup> Zur Einheitlichkeit bei klassischen gemischten Abkommen aus völker- und europarechtlicher Perspektive demnächst lesenswert *V. Rodenhoff*, Die EG und ihre Mitgliedstaaten als völkerrechtliche Einheit bei umweltvölkerrechtlichen Übereinkommen (Nomos, 2007), im Erscheinen.

<sup>132</sup> Die Vertragsschlussverfahren ergeben sich ebenfalls jeweils getrennt aus Art. 300 EG, 24 EU.

<sup>133</sup> So leitete die Bundesregierung die Annahme eines Ratifikationsgesetzes nach Art. 59 II EG ein, das zugleich die Voraussetzungen für die innerstaatliche Anwendung des unionsrechtlichen Teils des Abkommens schafft; näher hierzu Abschnitt II. 2.

<sup>134</sup> Näher Art. 3 ff. des Übereinkommens mit Norwegen und Island vom 18.5.1999 und Art. 4 ff. des Abkommens mit der Schweiz vom 26.10.2004 (näher die Tabelle) und zur praktischen Ausgestaltung *N. Wichmann*, The Participation of the Schengen Associates: Inside or Outside?, *EFA Rev.* 11 (2006), 87 (98 ff.).

<sup>135</sup> Siehe die ergänzenden Abkommen mit Norwegen und Island in Form eines Briefwechsels vom 18.5.1999 (Abl. 1999 L 176, 53) und entsprechend mit der Schweiz vom 26.10.2004 (Rats-Dok. 13054/04 vom 25.10.2004, öffentlich zugänglich).

Zur Öffnung des institutionellen Rahmens wäre die Union wohl nicht bereit gewesen, wenn das völkerrechtliche Assoziierungsabkommen vor der Unterzeichnung des Vertrags von Amsterdam hierfür nicht den Weg bereitet hätte. Rechtspolitisch könnte die Öffnung des einheitlichen institutionellen Rahmens ein Modell für die Ausgestaltung eventueller privilegierter Partnerschaften begründen, soweit diese sich als Alternative zur Erweiterung in den kommenden Jahren entwickeln sollten.<sup>136</sup> Darüber hinaus fördert die Beteiligung Norwegens, Islands und der Schweiz an der Weiterentwicklung des Schengener Rechts aufgrund des im Rat vorherrschenden Konsensdenkens die Zustimmung der Schengen-Partner zu neuen Rechtsakten, welche die assoziierten Partner rechtlich auch dann übernehmen müssen, wenn sie politisch mit dem Inhalt der Regelung nicht übereinstimmen. Für den Fall, dass sich eines der Partnerländer gegen eine Umsetzung eines Änderungsrechtsakts entscheidet, etwa aufgrund einer Volksabstimmung, wird das Abkommen automatisch als beendet angesehen, soweit nicht der Gemischte Ausschuss binnen 90 Tagen etwas anderes beschließt.<sup>137</sup>

## 6. Internationaler Strafgerichtshof und Terrorismusbekämpfung

In den ersten fünf Jahren ihrer Vertragsschlusspraxis beschränkten sich die Verträge der Union auf sachlich begrenzte Fragestellungen und füllten nicht die gesamte Bandbreite des Unionshandelns in der zweiten und dritten Säule aus. Vor diesem Hintergrund besitzt das Kooperationsabkommen der EU mit dem IStGH gerade wegen seines fortgesetzt begrenzten Zuschnitts besondere Beachtung. Anders als sein Titel vermuten lässt, bereitet es nicht den Weg für eine Ausweitung der Vertragsschlusspraxis auf allgemeine Fragestellungen der Außenpolitik. Das Abkommen beschränkt sich ausdrücklich auf die Tätigkeit der Unionsorgane und umfasst nicht die Beziehungen der Mitgliedstaaten und ihrer Einrichtungen zum IStGH. In unmissverständlicher Klarheit wird mehrfach hervorgehoben, dass die Mitgliedstaaten durch das Abkommen nicht direkt betroffen sind und weiterhin eigenständige Abkommen mit dem IStGH schließen können.<sup>138</sup> Angesichts der zunehmenden Aktivitäten der Union im internationalen Konfliktmanagement legt das Abkommen vielmehr die wichtige Grundlage für den Informationsfluss zwischen den Unionsorganen sowie dem IStGH und eventuelle Zeugenaussagen von

---

<sup>136</sup> Weiter gehend in diesem Sinn B. Lippert, *Assoziierung plus gesamteuropäische Aufgabenkonföderation: Plädoyer für eine selbstbewusste EU-Nachbarschaftspolitik*, *Integration* 2006, 149-157.

<sup>137</sup> Art. 8 IV des Übereinkommens mit Norwegen und Island vom 18.5.1999 und Art. 7 IV des Abkommens mit der Schweiz vom 26.10.2004 (siehe Tabelle).

<sup>138</sup> So die Art. 2 I S. 2 des Abkommens vom 10.4.2006 (siehe Tabelle): "Der Ausdruck 'EU' bezeichnet nicht die Mitgliedstaaten als solche" und die mehrfachen Verweise auf die fortbestehende Vertragsschlusszuständigkeit der Mitgliedstaaten für ihre bilateralen Beziehungen zum IStGH in den Erwägungsgründen und Art. 3 des Abkommens.

Gemeinschaftsbediensteten.<sup>139</sup> Darüber hinaus ist jedoch vor allem die Unberührt-  
heit der völkerrechtlichen Handlungsfreiheit der Mitgliedstaaten von Bedeutung,  
die sich unionsintern gleichwohl zu einer umfassenden Förderung des IStGH ver-  
pflichtet haben.<sup>140</sup>

Ein Abkommen mit dem Libanon in Form eines Briefwechsels hatte im Jahr  
2002 den Weg in eine andere Richtung gewiesen. In Ergänzung des parallel unter-  
zeichneten und in Kraft getretenen Euromed-Assoziierungsabkommens<sup>141</sup> bekräf-  
tigt das Abkommen allgemein die Bedeutung des Kampfes gegen den Terrorismus  
und verpflichtet die Europäische Union und den Libanon zur effektiven Zusam-  
menarbeit zu diesem Zweck, ohne konkrete Verpflichtungen oder Verfahren der  
Zusammenarbeit festzulegen.<sup>142</sup> In Ermangelung eines konkreten operativen  
Mehrerts, handelte es sich bei dem Abkommen offenbar um einen Versuch des  
Ratssekretariats, Fragen der zweiten und dritten Säule, die in gemischten Abkom-  
men der Gemeinschaft und der Mitgliedstaaten mit Drittstaaten bislang der Zu-  
ständigkeit der Mitgliedstaaten unterfallen, einer völkervertraglichen Regelung auf  
Grundlage von Artikel 24, 38 EU zuzuführen.<sup>143</sup> Das Modell eines ergänzenden  
Abkommens mit dem Libanon wurde in der Praxis nicht wieder aufgegriffen und  
stellt mithin einen einmaligen Sonderfall dar. Die Problematik einer Unionsbeteili-  
gung an gemischten Abkommen erlangte im Jahr 2006 jedoch erneute Bedeutung  
und wird nachfolgend aufgegriffen werden.<sup>144</sup>

Abkommen zwischen dem Internationalen Strafgerichtshof und der Europäischen  
Union über Zusammenarbeit und Unterstützung; genehmigt durch Beschluss 2006/313/GASP  
des Rates vom 10.4.2006 (ABl. 2006 L 115, 49); Unterzeichnung am 10.4.2006; in Kraft ge-  
treten am 1.5.2006.

Abkommen in Form eines Briefwechsels zwischen der Europäischen Union und der *Re-  
publik Libanon* über die Zusammenarbeit bei der Bekämpfung des Terrorismus (Rats-Dok.  
7494/02 vom 17.4.2002); Unterzeichnung am 17.6.2002 und in Kraft getreten am 1.4.2006,  
nach den Angaben im Ratsregister jeweils parallel zum Assoziierungsabkommen.

<sup>139</sup> Im Einzelnen Art. 7 ff. des Abkommens.

<sup>140</sup> Hierzu der konsolidierte Gemeinsame Standpunkt 2003/444/GASP des Rates vom 16.6.2003  
(ABl. 2003 L 150/67), der nicht im Sinne einer AETR-Zuständigkeit im Anwendungsbereich des Be-  
schlusses ein autonomes Auftreten der Mitgliedstaaten verhindert (hierzu Abschnitt II. 1.).

<sup>141</sup> Abkommen vom 17.6.2002; genehmigt durch Beschluss 2006/356/EG des Rates vom 14.2.2006  
(ABl. 2006 L 143, 1); in Kraft getreten am 1.4.2006 (ABl. 2006 L 180, 19).

<sup>142</sup> Siehe die drei operativen Spiegelstriche des Abkommens vom 17.6.2002 (näher Tabelle).

<sup>143</sup> Im Fall des Libanons ergänzte das EU-Abkommen in Form eines Briefwechsels das EG-Asso-  
ziierungsabkommen als ein klassisches gemischtes Abkommen, ohne den autonomen Vertragsstaaten-  
status der Mitgliedstaaten zu ersetzen.

<sup>144</sup> Näher Abschnitt III. 3.

### III. Rechtswirkungen der Verträge der Europäischen Union

Die langjährige Debatte um die Völkerrechtspersönlichkeit der Europäischen Union gründet jedenfalls in Teilen auf der allgemeinen Verunsicherung der Staats- und Europarechtswissenschaft über die Einordnung der Europäischen Union im Spannungsfeld zwischen supranationaler Gemeinschaftsmethode und völkerrechtlicher Souveränität der Mitgliedstaaten.<sup>145</sup> Die Annahme einer Völkerrechtspersönlichkeit beinhaltet hierbei für sich genommen bekanntlich keine weitreichenden Folgen; vielmehr ist sie ein "äußerer Mantel, der mit den verschiedensten Inhalten ausgefüllt werden kann".<sup>146</sup> Vor diesem Hintergrund gilt es abschließend näher zu bestimmen, welche Rechtswirkungen die völkerrechtlichen Verträge der Union für und in den Mitgliedstaaten entfalten. Die Annahme einer weitreichenden, auch innerstaatlichen Bindungswirkung nach dem Vorbild des supranationalen Gemeinschaftsrechts bei gleichzeitiger Ausweitung der Vertragsschlusspraxis über den begrenzten Gegenstand der beschriebenen Abkommen hinaus hätte nämlich zur Folge, dass die Mitgliedstaaten weitgehend aus dem völkerrechtlichen Verkehr verdrängt würden. Dies steht jedoch nicht zu erwarten. Vielmehr zeigen die nachfolgenden Erwägungen, dass das Entwicklungspotenzial der europäischen Außenpolitik und der Zusammenarbeit in Strafsachen zwar noch nicht ausgeschöpft wurde, zugleich in seiner gegenwärtigen vertraglichen Gestalt aber nicht grenzenlos gewährleistet ist.

#### 1. Unionsrechtliche Bindung

Nach der Rechtsprechung des EuGH bedürfen völkerrechtliche Verträge der Europäischen Gemeinschaft zur gemeinschaftsinternen Anwendung keines Transformationsakts, sondern sind mit ihrem völkerrechtlichen Inkrafttreten gleichsam automatisch ein "integrierender Bestandteil" der Gemeinschaftsrechtsordnung (*Haegeman*-Doktrin).<sup>147</sup> Es ist kein Grund ersichtlich, warum dies bei völkerrechtlichen Verträgen der Europäischen Union anders sein sollte, zumal Artikel 24 VI EU in offener Anlehnung an Artikel 300 VII EG bestimmt: "Die nach Maßgabe dieses Artikels geschlossenen Übereinkommen binden die Organe der Union." Hiernach wird man mit guten Gründen annehmen können, dass völkerrechtliche Verträge der Union einen "integrierenden Bestandteil des Unionsrechts" darstellen. Allerdings sei davor gewarnt, vorschnell die anderen Rechtsgrundsätze, welche der Gerichtshof für die Rechtswirkungen völkerrechtlicher Verträge in der Ge-

<sup>145</sup> So findet sich die Passage im *Maastricht*-Urteil zur fehlenden Völkerrechtspersönlichkeit der EU im Abschnitt zu deren fehlender Kompetenz-Kompetenz; vgl. BVerfGE 89, 155 (195 ff.) – *Maastricht*.

<sup>146</sup> Tomuschat (Anm. 7), 815.

<sup>147</sup> So sprachlich unschön (deutsch "integrierender Bestandteil" für französisch "partie intégrante"), aber seither in st. Rspr. EuGH, Rs. 181/73, Slg. 1974, 449 – *Haegeman*, Rdnr. 2/6.

meinschaftsrechtsordnung entwickelte, auf das Unionsrecht zu übertragen.<sup>148</sup> Eine rechtliche Parallele besteht nur dahin gehend, dass Verträge der Gemeinschaft und der Union gleichermaßen ein integrierender Bestandteil der Gemeinschafts- bzw. Unionsrechtsordnung sind. Die jeweiligen Rechtswirkungen der Verträge innerhalb des Unions- bzw. Gemeinschaftsrechts folgen dann aber deren allgemeinen Regeln für Bindungswirkung, Auslegung und Anwendung.

Dies bedeutet konkret, dass völkerrechtliche Verträge der Union gegenüber den Mitgliedstaaten jedenfalls keine weiter gehende Bindungswirkung entfalten als unionales Sekundärrecht der zweiten und dritten Säule. Das EU-Auslieferungsabkommen mit den Vereinigten Staaten ist hiernach in seinen unionsinternen Rechtswirkungen mit einem Beschluss oder Rahmenbeschluss der dritten Säule nach Artikel 34 II EU vergleichbar und mithin kraft ausdrücklicher vertraglicher Anordnung "nicht unmittelbar wirksam"<sup>149</sup> – während völkerrechtliche Verträge der Gemeinschaft bekanntlich unmittelbare Geltung in den Mitgliedstaaten entfalten können, ebenso wie EG-Verordnungen.<sup>150</sup> Gleichermäßen dürfte der Gerichtshof zur Auslegung des EU-US-Auslieferungsabkommens befugt sein, soweit er nach Artikel 35 EU im Rahmen der dritten Säule über eine gerichtliche Zuständigkeit verfügt.<sup>151</sup> Dagegen sind die GASP-Abkommen der gerichtlichen Zuständigkeit des EuGH ebenso entzogen wie Binnenrechtsakte der zweiten Säule.<sup>152</sup> Entsprechend folgen die Rechtswirkungen der GASP-Abkommen der Bindungswirkung von Binnenrechtsakten der GASP, sodass etwa ein Vertrag zur Beteiligung eines Drittstaats an einer ESVP-Mission hinsichtlich der Einordnung von dessen Truppen in die Befehlskette unionsintern dieselben Rechtswirkungen entfaltet wie die Gemeinsame Aktion, welche die ESVP-Mission und ihre Kommandokette errichtet.<sup>153</sup>

Aus dem Vorstehenden folgt, dass die Rechtswirkungen der völkerrechtlichen Verträge der Union nicht unabhängig von der Frage nach den Rechtswirkungen unionaler Binnenrechtsakte bestimmt werden können. Für die letztere Frage hat die Europarechtswissenschaft bislang jedoch keine befriedigende Lösung bereitgestellt, auch wenn sich zuletzt eine zunehmende Zahl an Beiträgen dem Thema widmete.<sup>154</sup> Auch dieser Beitrag kann und soll die Rechtswirkungen der Sekundär-

<sup>148</sup> Zur Stellung von völkerrechtlichen Verträgen im EG-Recht stellvertretend Eeckhout (Anm. 27), 274 ff.; Koutrakos (Anm. 52), 217 ff. und Tomuschat (Anm. 27), Art. 300 EG Rdnr. 66 ff.

<sup>149</sup> Art. 34 II lit. b EU.

<sup>150</sup> Zu den Voraussetzungen einer unmittelbaren Anwendung völkerrechtlicher Verträge EuGH, Rs. 104/81, Slg. 1982, 3641 – *Kupferberg*, Rdnr. 3 ff.

<sup>151</sup> Vgl. zur Zuständigkeit für Vorabentscheidungsersuchen zur Auslegung völkerrechtlicher Verträge der Gemeinschaft nach dem heutigen Art. 234 EG wiederum EuGH, Rs. 181/73, Slg. 1974, 449 – *Haegeman*, Rdnr. 2/6.

<sup>152</sup> Siehe Art. 46 EU und Garbagnati Ketvel (Anm. 68), 77 ff.

<sup>153</sup> Zu den Rechtsakten der zweiten Säule Art. 12 ff. EU.

<sup>154</sup> Siehe neben der einschlägigen Kommentarliteratur zu Art. 12 ff. EU und 34 EU v.a. A. von Bogdandy/J. Bast/F. Arndt, Handlungsformen im Unionsrecht, *ZaöRV* 62 (2002), 78 (108 ff.) sowie die Anmerkungen zu den Urteilen des EuGH in der Rs. *Pupino* und des BVerfG zum *Europäischen Haftbefehl* von Hillgruber (Anm. 26), 841-844; J. Vogel, *Europäischer Haftbefehl* und

rechtsakte der zweiten und dritten Säule nicht weiter gehend bestimmen. Es sei jedoch daran erinnert, dass in Zusammenhang mit der Auslegung des Artikels 24 EU bereits darauf hingewiesen wurde, dass sich die Diskussion insoweit zwischen den Antipoden einer völkerrechtlichen und der gemeinschaftsrechtlichen Deutung bewegt.<sup>155</sup> Abgesehen von dieser kategorialen Entscheidung sind die beiden Grundpositionen in ihrer konkreten praktischen Auswirkungen freilich insoweit angenähert, als zumeist zugestanden wird, dass nach Maßgabe des EU-Vertrags einzelne Rechtsgrundsätze des Gemeinschaftsrechts nicht bzw. doch auf das Unionsrecht übertragbar seien.<sup>156</sup> Insbesondere in der angelsächsischen Literatur finden sich zudem Stimmen, die den völkerrechtlichen Charakter des Europarechts in seiner Gesamtheit wieder verstärkt betonen, unter Hinweis darauf, dass nahezu alle Rechtsgrundsätze des Gemeinschaftsrechts auch als besonderer Ausdruck eines entwickelten völkerrechtlichen Eigenregimes verstanden werden können.<sup>157</sup> Diese Sichtweise hat den Charme, dass sie das Unionsrecht als konzeptionelle Zwischenstufe versteht und keine kategoriale Entscheidung zwischen Völker- oder Gemeinschaftsrecht verlangt.

Aus Sicht der Mitgliedstaaten ist eine charakterbildende Eigenschaft des Gemeinschaftsrechts dessen supranationale Geltung, weil die EG aufgrund einer Übertragung von Hoheitsrechten mit eigenen Kompetenzen ausgestattet ist, die ihr einen "Durchgriff" in den innerstaatlichen Rechtsbereich gestatten.<sup>158</sup> Im Umkehrschluss findet sich in der Literatur zu den Rechtswirkungen des Unionsrechts häufig der Hinweis, dass sich die völkerrechtliche Eigenart der Union unter anderem darin zeige, dass ihr anders als der Gemeinschaft gerade keine Kompetenzen übertragen worden seien. In welchem Umfang dies zutrifft und welche Konsequenzen hieraus für die unionsrechtliche Bindungswirkung der völkerrechtlichen Verträge nach Artikel 24 EU als integrierenden Bestandteil des Unionsrechts zu ziehen sind, soll in der gebotenen Kürze anhand dreier Beispiele illustriert werden: die fehlende Ausschließlichkeit von auswärtigen Unionszuständigkeiten, die Möglichkeit ab-

---

deutsches Verfassungsrecht, JZ 2005, 801-809; C. Hermann, Gemeinschaftsrechtskonforme Auslegung nationalen Rechts in Strafverfahren, EuZW 2005, 436-438; H. Baddenhausen/J. Pietsch, Rahmenbeschlüsse der Europäischen Union, DVBl. 2005, 1562-1566; T. Gas, Die Verfassungswidrigkeit des Europäischen Haftbefehlsgesetzes – gebotener Grundrechtsschutz oder euroskeptische Überfrachtung?, EuR 2006, 285-298.

<sup>155</sup> Siehe Abschnitt I. 2. sowie speziell die Verweise in Anm. 25 f.

<sup>156</sup> So etwa vor einem völkerrechtlichen Hintergrund C. Vedder, Die Unterscheidung von Unionsrecht und Gemeinschaftsrecht nach Amsterdam, EuR Beiheft I/1999, 7 (39) sowie auf gemeinschaftsrechtlicher Grundlage Schroeder (Anm. 24), 411 f.

<sup>157</sup> In diesem Sinn unter Einschluss von Vorrang und unmittelbarer Anwendbarkeit etwa E. Denza, Two Legal Orders: Divergent or Convergent?, ICLQ 48 (1999), 257-284; T. Hartley, International Law and the Law of the European Union – A Reassessment, B.Y.I.L. 72 (2001), 1 (10 ff.); Denza (Anm. 12), 5 ff. (Kap. 1) und Gosalbo Bono (Anm. 7), 370 ff.

<sup>158</sup> Hierzu aus Sicht des deutschen Staatsrechts stellvertretend I. Pernice, in: Horst Dreier (Hrsg.), Grundgesetz-Kommentar, Bd. II, 2. Aufl. 2006, Art. 23 GG Rdnr. 80 ff.; C. Tomuschat, in: Bonner Kommentar, Art. 24 (Zweitbearbeitung 1981/85), Rdnr. 16 ff. und M. Zuleeg, Wandlungen des Begriffs der Supranationalität, Integration 1988, 103-111.



weichender nationaler Regelungen und die Übertragung der militärischen Kommandogewalt.

Im Anwendungsbereich des EG-Vertrags dürfen die Mitgliedstaaten außerhalb des Rahmens der Gemeinschaftsorgane keine Verpflichtungen eingehen, "welche Gemeinschaftsrechtsnormen, die zur Verwirklichung der Vertragsziele ergangen sind, beeinträchtigen oder in ihrer Tragweite ändern können" (AETR-Grundsatz).<sup>159</sup> Nach Maßgabe dieser Rechtsprechung sind die Mitgliedstaaten gemeinschaftsrechtlich gehalten, im sachlichen Anwendungsbereich des Gemeinschaftssekundärrechts keine eigenständigen völkerrechtlichen Verpflichtungen mehr einzugehen. Nach der Annahme eines Binnenrechtsakts kommt der Gemeinschaft vielmehr eine ausschließliche Kompetenz zur völkerrechtlichen Regelung des entsprechenden Sachverhalts zu.<sup>160</sup> Wenn man diese Erwägungen auf das Unionsrecht übertragen könnte, müsste in jedem Einzelfall geprüft werden, ob etwa die Annahme eines Gemeinsamen Standpunkts zur Folge hätte, dass die völkerrechtliche Umsetzung desselben der Union vorbehalten wäre.<sup>161</sup> Tatsächlich war eine entsprechende Furcht der britischen Delegation ein wesentlicher Grund für die Ablehnung einer ausdrücklichen Bestimmung zur Völkerrechtspersönlichkeit der Europäischen Union im Vertrag von Amsterdam und die einhergehende Erklärung der Regierungskonferenz zu den Artikeln 24 und 38 EU, wonach dieser Artikel "keine Übertragung von Zuständigkeiten von den Mitgliedstaaten auf die Europäische Union bewirkt".<sup>162</sup>

Tatsächlich muss man die speziellen Handlungsformen der GASP (und entsprechend wohl der Zusammenarbeit in Strafsachen im Rahmen der dritten Säule<sup>163</sup>) vor dem Hintergrund der Regelungsstruktur des EU-Vertrags dahin gehend auslegen, dass ihr Gehalt für die Mitgliedstaaten zwar bei "ihrem Vorgehen bindend" ist,<sup>164</sup> zugleich aber die entsprechenden Hoheitsbefugnisse auf nationaler Ebene verbleiben. Hiernach können die Mitgliedstaaten weiterhin völkerrechtlich und innerstaatlich eigenständige Regelungen über den Sachgegenstand von Unionsrecht treffen, ohne dass innerstaatliche Stellen verpflichtet wären, im Konfliktfall Uni-

<sup>159</sup> EuGH, Rs. 22/70, Slg. 1971, 263 – *AETR*, Rdnr. 20/22.

<sup>160</sup> Aus der Literatur Tomuschat (Anm. 27), Art. 300 EG Rdnr. 10 ff.; Eckhout (Anm. 27), 58 ff. und Koutrakos (Anm. 52), 77-132 sowie zur Einordnung der jüngeren Rechtsprechung D. Thym, *Der Binnenmarkt und die "Freiheit der Lüfte"*, EuR 2002, 277-290.

<sup>161</sup> Siehe hierzu bereits die Überlegungen zur Förderung des IStGH aufgrund des konsolidierten Gemeinsamen Standpunkts 2003/444/GASP des Rates vom 16.6.2003 (ABl. 2003 L 150/67), dem in der externen Praxis bewusst kein umfassendes Kooperationsabkommen unter Einschluss der Mitgliedstaaten entspricht in Abschnitt II. 6.

<sup>162</sup> Zur Entstehungsgeschichte Vignes (Anm. 17), 763.

<sup>163</sup> Es muss in diesem Rahmen dahinstehen, ob die Zusammenarbeit in Strafsachen nach der grundlegenden Reform der Rechtsgrundlagen im Vertrag von Amsterdam noch auf klassisch völkerrechtlicher Grundlage beruht oder über den Regelungsgehalt der GASP hinaus jedenfalls in Teilen "vergemeinschaftet" wurde; hierzu die in Anm. 154 genannten Autoren.

<sup>164</sup> So zu Gemeinsamen Aktionen Art. 14 III EU und entsprechend zu Gemeinsamen Standpunkten Art. 15 S. 2 EU: "Die Mitgliedstaaten tragen dafür Sorge, dass ihre einzelstaatliche Politik mit den gemeinsamen Standpunkten in Einklang steht."

onsrecht unmittelbar und vorrangig mit Durchgriffswirkung anstelle widerstrebender nationaler Regelungen anzuwenden, wie dies beim Gemeinschaftsrecht der ersten Säule grundsätzlich der Fall ist.<sup>165</sup> Hiernach besitzen die Mitgliedstaaten die rechtliche Möglichkeit, innerstaatlich und im völkerrechtlichen Verkehr auch Regelungen zu treffen, die im Widerspruch zu ihren unionsrechtlichen Verpflichtungen stehen – allerdings zum Preis eines Rechtsbruchs, für den ein betroffener Mitgliedstaat gegenüber der Union und eventuell betroffener Drittstaaten nach den jeweils einschlägigen Regeln verantwortlich zeichnet.<sup>166</sup> Die Annahme von Unionsrechtsakten und der Abschluss von völkerrechtlichen Verträgen mit Drittstaaten führen mithin zu einer rechtlichen Bindung der Mitgliedstaaten, bewirken aber mangels Sperrwirkung keinen rechtlichen Verlust der nationalen Regelungskompetenz.

Ganz in diesem Sinn gründen auch die rechtlichen Strukturen der ESVP nach der Begrifflichkeit des deutschen Verfassungsrechts nur auf einer Beschränkung von Hoheitsrechten und Bewirken keine Übertragung auf die europäische Ebene.<sup>167</sup> Dies gilt auch für die Einordnung von Soldaten aus Drittstaaten in die Befehlskette nach Maßgabe der vorgestellten Vertragspraxis der EU.<sup>168</sup> Soweit sich dies aufgrund einer Umstrukturierung der ESVP in einzelnen Punkten ändern sollte, beinhaltet dies nicht notwendig einen Paradigmenwechsel zur umfassenden Vergemeinschaftung der ESVP, soweit hierbei dem Modell anderer integrierter Verteidigungseinrichtungen gefolgt wird.<sup>169</sup> Entsprechend dürften EU-Vertrag und Grundgesetz dem begrenzten Aufbau ständiger ESVP-Kommandostrukturen nicht entgegenstehen, wie sie derzeit in Form einer zivil-militärischen Zelle im europäischen NATO-Hauptquartier errichtet werden (wiederum nicht auf Grundlage ei-

<sup>165</sup> So zum Unionsrecht BVerfGE 89, 155 (176) – *Maastricht*; zum gegenteiligen Durchgriff supranationalen Rechts, der auch vom BVerfG im Grundsatz anerkannt wird, Pernice (Anm. 158) und Tomuschat (Anm. 158).

<sup>166</sup> Ebenso zur Bindungswirkung des Unionsrechts die allgemeine Stellungnahme von Hafner (Anm. 17), 272; Verwey (Anm. 12), 70; Denza (Anm. 12), 30; Neuwahl (Anm. 6), 191; Pernice (Anm. 158), Art. 23 GG Rdnr. 82; Marquart (Anm. 101), 190 f. und Gosalbo Bono (Anm. 7), 364. Ohne gesonderte Erwähnung des einhergehenden Rechtsbruchs entsprechend BVerfGE 113, 273 (301) – *Europäischer Haftbefehl*, auch wenn man mit Blick auf die Parallelen zwischen dritter und erster Säule insoweit für Rahmenbeschlüsse ein anderes Ergebnis erwägen könnte (Anm. 163).

<sup>167</sup> Man kann die Überlegungen zu WEU und NATO in BVerfGE 90, 286 (346 f.) – *Auslandseinsätze* aufgrund vergleichbarer Kommandostrukturen auf die ESVP übertragen, wobei die verfassungsrechtliche Rechtfertigung der Beschränkung entweder aus Art. 24 II GG folgt und/oder als Minus zur Übertragung von Art. 23 I S. 2 GG umfasst ist; hierzu umfassend Kleine (Anm. 52), 239 ff. sowie D. Thym, Die Begründung einer europäischen Verteidigungspolitik: Anforderungen des europäischen und des deutschen Verfassungsrechts, DVBl. 2000, 676 (680 ff.).

<sup>168</sup> Zum Inhalt der Abkommen näher in Abschnitt II. 2. und zur rechtlichen Würdigung der Übertragung der operationellen Kontrolle sowie der Disziplinargewalt Kleine, *ibid.* 122 und 239 ff.

<sup>169</sup> Grundlegend mit Blick auf Art. 24 GG, die ESVP und die NATO sowie die Übertragung von Hoheitsrechten auf andere Staaten im Rahmen bi- und multinationaler Truppenverbände, auf die bei der Durchführung der ESVP regelmäßig zurückgegriffen wird, wiederum Kleine, *ibid.* 239 ff.

nes Vertrags nach Maßgabe des Artikels 24 EU<sup>170</sup>). Zwar gibt es gute Gründe, warum nach der ursprünglichen Konzeption des Artikels 17 EU ein solcher Schritt wegen Verstoßes gegen das “Rückgriffprinzip” nicht vom Unionsvertrag umfasst war.<sup>171</sup> Allerdings wird man sich im begrenzten Umfang einer dynamischen Entwicklung der ESVP nicht verschließen können, wenn der Ausbau der Zusammenarbeit von Union und Allianz durch eine zivil-militärische Zelle “die Einstellung auf neue Entwicklungen im internationalen Bereich erlaub(t)”<sup>172</sup>.

## 2. Anwendung in den Mitgliedstaaten

Die Annahme einer fehlenden Übertragung von Hoheitsrechten auf die Europäische Union bewirkt im Verhältnis zu den Mitgliedstaaten, dass Unionsrechtsakte im innerstaatlichen Rechtsraum mangels supranationalen Durchgriffs keine unmittelbare Anwendung finden.<sup>173</sup> Dies bedeutet konkret, dass die innerstaatliche Anwendung von Unionsrecht eine nationale Transformations- bzw. Umsetzungsmaßnahme erfordert, die anzunehmen die Mitgliedstaaten unionsrechtlich freilich verpflichtet sind, mit der Folge einer rechtlichen Verantwortlichkeit bei der Missachtung von Umsetzungspflichten.<sup>174</sup> Dies gilt für einen Sekundärrechtsakt, der nach Maßgabe des EU-Vertrags rechtsverbindlich zustande kam, ebenso wie für einen völkerrechtlichen Vertrag der Union nach Artikel 24, 38 EU, der als integrierender Bestandteil des Unionsrechts mit seinem völkerrechtlichen Inkrafttreten auch für die Mitgliedstaaten gilt.<sup>175</sup> Eine interne Bindungswirkung entfaltet der

<sup>170</sup> Zum völkerrechtlichen Gehalt der NATO-EU-Beziehungen bereits Abschnitt II. 2.; auch wenn man entsprechende Absprachen zur Einrichtung der zivil-militärischen Zelle völkerrechtlich als Vertragsschluss qualifizieren mag, wurde auf beiden Seiten kein offizielles Vertragsschlussverfahren durchgeführt, welches in der EU Art. 24 EU folgte, dessen Anwendung auch die inhaltliche Reichweite dieses Beitrags bestimmt.

<sup>171</sup> Umfassend hierzu Graf Kielmansegg (Anm. 55), 114 ff. und ders., Die verteidigungspolitischen Kompetenzen der Europäischen Union, EuR 2006, 182 (196-199).

<sup>172</sup> So mit Blick auf die dynamische Fortentwicklung von NATO-Vertrag und Brüsseler Vertrag die Senatsmehrheit in BVerfGE 90, 286 (359 ff.) – *Auslandseinsätze*. A.a. Graf Kielmansegg, *ibid.*, der auf 185 zwar ausdrücklich auf völkerrechtliche Auslegungsmethoden rekurriert, in der Folge jedoch der dynamischen Vertragsentwicklung anders als dem Wortlaut kein großes Gewicht schenkt; dessen ungeachtet überzeugt es, die von ihm entwickelten “Rückgriffs- und Freiwilligkeitsprinzipien” auch dann als Regelfall der ESVP beizubehalten, wenn eine Ausnahme im Einzelfall rechtlich zulässig ist. Zur grundsätzlichen Frage, in welchem Umfang auf das Unionsrecht völker- oder verfassungsrechtliche Auslegungsgrundsätze Anwendung finden, bereits Abschnitt I. 2.

<sup>173</sup> Näher zur fehlenden Hoheitsrechtsübertragung die Darlegungen im vorstehenden Abschnitt und zum supranationalen Durchgriff als Wesensmerkmal der hier abwesenden Übertragung Pernice (Anm. 158) und Tomuschat (Anm. 158).

<sup>174</sup> Vgl. die Verweise in Anm. 166. Zur Frage, ob die unionsrechtskonforme Auslegung, wie vom EuGH in der Rs. *Pupino* gefordert (Anm. 25), eine Übertragung von Hoheitsrechten voraussetzt Hillgruber (Anm. 26) und Herrmann (Anm. 154).

<sup>175</sup> Damit löst der Unionsvertrag die im Recht der Internationalen Organisationen und Art. 74 III VVK (IO) nicht abschließend geregelte Frage der Bindung der Mitgliedstaaten an Verträge einer Organisation im Sinne einer Bindung; näher zum allgemeinen Völkerrecht Schermers/Blokker

Vertrag aber nur für die in Artikel 24 VI EU ausdrücklich genannten Organe der Union.<sup>176</sup> Eine Anwendung im innerstaatlichen Bereich der Mitgliedstaaten erfordert dagegen einen Rechtsanwendungsbefehl, dessen Annahme sich nach den verfassungsrechtlichen Vorschriften der Mitgliedstaaten richtet.

Die Einhaltung der innerstaatlichen Verfahren sichert die besondere Gewährleistung des Artikels 24 V EU, wenn er den Mitgliedstaaten die Möglichkeiten eröffnet, zur Einhaltung verfassungsrechtlicher Vorschriften eine sofortige Bindung durch völkerrechtliche Verträge der Union abzuwenden – und damit zugleich bestätigt, dass in Abwesenheit einer solchen Erklärung oder nach Rücknahme des Vorbehalts eine Bindung der Mitgliedstaaten besteht. Die Auslegung der Bestimmung verursachte in der wissenschaftlichen Nachlese des Vertrags von Amsterdam eine weitreichende Verunsicherung aufgrund des „höchst rätselhaften“ Charakters der Vorschrift.<sup>177</sup> Teils wurde sie als Ausdruck der These verstanden, dass die Union stellvertretend für die Mitgliedstaaten handelt und diese die eigentlichen Vertragsstaaten seien.<sup>178</sup> Diese These ist jedoch nicht mit der vorgestellten Vertragspraxis vereinbar, zumal im Fall der EU-Abkommen mit den Vereinigten Staaten parallele bilaterale Vereinbarungen der Mitgliedstaaten ausdrücklich vorgesehen sind.<sup>179</sup> Der Vorbehalt zu Gunsten des mitgliedstaatlichen Verfassungsrechts in Artikel 24 V EU betrifft mithin die Beteiligung innerstaatlicher Stellen, vor allem der nationalen Parlamente, bei der Annahme und Umsetzung von völkerrechtlichen Verträgen der Union.

Hierbei dient die Anwendung nationaler Zustimmungsverfahren auf den unionsrechtlichen Vertragsschluss in der Praxis einem doppelten Zweck: Erstens sichert die Bestimmung die Beteiligung nationaler Parlamente an der europäischen Rechtssetzung und kodifiziert insoweit die Brüsseler Praxis von Parlamentsvorbehalten zur förmlichen Annahme von einstimmigen EG-Rechtsakten erst nach der Zustimmung der nationalen Parlamente.<sup>180</sup> Diese Deutung wird durch die Praxis zur Zusammenarbeit in Strafsachen insoweit gestützt, als in allen Fällen eines innerstaatlichen Zustimmungsvorbehalts auf Unionsebene ein zweistufiges Annahmeverfahren gewählt wurde. Dies bedeutet, dass die Beteiligung der nationalen Parlamente in den Zeitraum zwischen Unterzeichnung und Ratifikation fällt und die Union den Vertrag erst dann genehmigt, nachdem alle Parlamentsvorbehalte

---

(Anm. 62), Rdnr. 1787 f.; R. Pitschas, Die völkerrechtliche Verantwortlichkeit der Europäischen Gemeinschaft und ihrer Mitgliedstaaten, 2001, 71 ff. und Hafner (Anm. 17), 261 f.

<sup>176</sup> Anders die Nennung der Mitgliedstaaten in Art. 300 VII EG, welches dem supranationalen Durchgriff der Verträge entspricht, der bei Art. 24, 38 EU nicht gegeben ist.

<sup>177</sup> Eeckhout (Anm. 27), 183: „most enigmatic“ und entsprechend Neuwahl (Anm. 6), 190 ff.; Wessel (Anm. 7), 128 ff. und Marquardt (Anm. 12), 343 f.

<sup>178</sup> So insbes. Haratsch/Koenig/Pechstein (Anm. 53), Rdnr. 79 ff.

<sup>179</sup> Näher hierzu in Abschnitt II. 4.

<sup>180</sup> In diesem Sinne vor allem Gosalbo Bono (Anm. 7), 356; Hafner (Anm. 17), 273 f. und Kustor (Anm. 52), Rdnr. 72 ff.

aufgehoben wurden.<sup>181</sup> Der Beteiligung der nationalen Parlamente kommt bei der Zusammenarbeit in Strafsachen eine besondere Bedeutung zu, weil sie wegen der fehlenden Beteiligung des Europäischen Parlaments am unionsinternen Zustimmungsverfahren nach Artikel 38, 24 EU ein Mindestmaß an parlamentarischer Kontrolle gewährleisten, die aufgrund der Grundrechtsrelevanz der Zusammenarbeit in Strafsachen dringend geboten erscheint.<sup>182</sup>

Die Beteiligung der nationalen Parlamente dient jedoch nicht nur der demokratischen Kontrolle, sondern sichert zugleich, dass die Union bei der völkerrechtlichen Ratifikation die Einhaltung ihrer Verpflichtungen garantieren kann. Anders als supranationales Gemeinschaftsrecht findet das Unionsrecht in den Mitgliedstaaten wie dargelegt grundsätzlich keine vorrangige und unmittelbare Anwendung. Der Vorbehalt des Artikels 24 V EU zu Gunsten innerstaatlicher Beteiligungsverfahren überbrückt die fehlende Supranationalität des Unionsrechts, indem er die Voraussetzungen für die Geltung und Anwendung der EU-Abkommen in den Mitgliedstaaten schafft, bevor das Abkommen für die Union verbindlich wird.<sup>183</sup> Da es sich um völkerrechtliche Verträge mit Drittstaaten handelt, überzeugt es durchaus, wenn hierbei innerstaatlich ein reguläres Ratifikationsverfahren für völkerrechtliche Verträge durchgeführt wird, das dem Abkommen den Status eines völkerrechtlichen Vertrages des betroffenen Mitgliedstaats verschafft wie dies die Bundesrepublik im Fall des Abkommens mit der Schweiz zu deren Beteiligung am Schengener Recht derzeit unternimmt.<sup>184</sup>

---

<sup>181</sup> Zur Praxis Abschnitt II. 4. und 5. Für den Fall, dass ein Mitgliedstaat seine Zustimmung verweigert, aber zu einer konstruktiven Enthaltung nach Art. 23 I UAbs. 2 EU bereit ist, könnte die Union das Abkommen hiernach schließen und müsste auf völkerrechtlicher Ebene klarstellen, dass sie nicht für alle Mitgliedstaaten handelt. Andernfalls kann der Vertrag mangels Einstimmigkeit nicht geschlossen werden; die in Art. 24 V letzter Halbsatz EU angedachte Möglichkeit einer vorläufigen Anwendung für einen Teil des Gemeinschaftsgebiets wurde bislang nicht verwirklicht; hierzu bereits Anm. 106 und begleitender Text.

<sup>182</sup> Vorbildlich das Engagement der beiden Kammern des britischen Parlaments, die noch vor der Unterzeichnung der Abkommen mit den Vereinigten Staaten in einem gemeinsamen Schreiben an die griechische Präsidentschaft die Veröffentlichung und Übersendung der zuvor geheim gehaltenen Vertragsentwürfe erreichten; vgl. House of Lords Select Committee on the European Union: EU/US Agreement on Extradition and Mutual Legal Assistance, 38<sup>th</sup> Report, Session 2002/03, Rdnr. 4-12 <<http://www.parliament.uk>>.

<sup>183</sup> Hinweise zu dieser Ansicht finden sich bei Cremer (Anm. 12), Rdnr. 12; Vignes (Anm. 17), 763; Hafner (Anm. 17), 274 und B. de Witte, *The Pillar Structure and the Nature of the European Union: Greek Temple or French Gothic Cathedral?*, in: T. Heukels/N. Blokker/M. Bruns (Hrsg.), *The European Union After Amsterdam*, 1998, 51 (63), den die Bestimmung des Art. 24 V EU an die klassischen Bundesstaatsklauseln erinnert, die freilich als völkerrechtliche Regelungen vom unionsinternen Zustimmungsverfahren zu unterscheiden sind.

<sup>184</sup> Zum Abkommen mit der Schweiz vom 26.10.2004 näher in Abschnitt II. 5. Die Bundesregierung legte dem Bundestag ein Ratifikationsgesetz nach Art. 59 II GG vor, zu dessen Anwendung es heißt: "Auf das Abkommen findet Art. 59 Abs. 2 Satz 1 des Grundgesetzes Anwendung, da es sich, soweit es in die Zuständigkeit der Mitgliedstaaten der Europäischen Union fällt, auf Gegenstände der Bundesgesetzgebung bezieht"; vgl. BT-Drs. 16/2255 vom 18.7.2006. Alternativ könnte man die notwendigen Gesetzesänderungen im regulären Gesetzgebungsverfahren vornehmen, ebenso wie bei der Umsetzung von Rahmenbeschlüssen.

Erst nach dem Abschluss der innerstaatlichen Verfahren wird der Rat für die Union das Abkommen genehmigen und eine völkerrechtliche Ratifikationserklärung abgeben. Das Verfahren des Artikels 24 V EU sichert hiernach sowohl die demokratische Kontrolle als auch die innerstaatliche Anwendung der Abkommen der Union – und stellt zugleich sicher, dass die vom BVerfG postulierte “Verweigerung der Umsetzung” von Unionsrecht nicht zu Lasten von Drittstaaten erfolgt.<sup>185</sup> Soweit völkerrechtliche Verträge der Union im Bereich der GASP/ESVP regelmäßig keine innerstaatliche Anwendung verlangen, da sie nicht auf einzelne Bürger unmittelbar einwirken, ist eine vorweg genommene Umsetzung durch die Einschaltung der nationalen Parlamente dagegen in Übereinstimmung mit der Praxis entbehrlich.<sup>186</sup> Die Regelung des Artikels 24 V EU fügt sich damit überraschend klar in das Gesamtbild der Rechtswirkungen völkerrechtlicher Verträge der Union, die für die Union als Völkerrechtssubjekt verbindlich sind, zugleich aber mangels Übertragung von Hoheitsrechten aus eigener Kraft nicht im innerstaatlichen Bereich der Mitgliedstaaten Anwendung finden.

### 3. Umfang der Unionszuständigkeit

Es wurde eingangs bereits darauf hingewiesen, dass die Völkerrechtspersönlichkeit nur einen äußeren Mantel darstellt, der mit verschiedenen Inhalten ausgefüllt werden kann.<sup>187</sup> Tatsächlich sind die bisherigen völkerrechtlichen Verträge der Union in ihrem konkreten Anwendungsbereich begrenzt. Dies gilt insbesondere für die außen- und sicherheitspolitischen Abkommen, deren Praxis vor allem die Durchführung von ESVP-Operationen in ihrem Verhältnis zu Drittstaaten und der NATO betrifft.<sup>188</sup> Dagegen sind die Außenbeziehungen der Zusammenarbeit in Strafsachen sachlich umfassender, reflektieren hierbei jedoch den unionsinternen Integrationsstand und binden zugleich die nationalen Parlamente nach Maßgabe des nationalen Verfassungsrechts in das unionale Vertragsschlussverfahren ein.<sup>189</sup> Dessen ungeachtet stand zu erwarten, dass die Anerkennung einer eigenen Völkerrechtspersönlichkeit der Union eine Sogwirkung entfalten würde, sobald die zuständigen Brüsseler Organe aufgrund ihrer europäischen Sozialisierung versuchen, neue rechtliche Einflussfelder für die völkervertragsrechtliche Praxis der zweiten

<sup>185</sup> Zur möglichen Verweigerung der Umsetzung von Unionsrecht, die dann nicht im Widerspruch zu den völkerrechtlichen Verpflichtungen der Union steht, wenn die innerstaatliche Umsetzung vor der völkerrechtlichen Ratifikation durch die Union erfolgt, BVerfGE 113, 273 (301) – *Europäischer Haftbefehl*.

<sup>186</sup> Zur Praxis der GASP-Abkommen, wo in keinem Fall das Verfahren des Art. 24 V EU eingeleitet wurde und der Rat alle Abkommen sogleich für die Union genehmigte, die Abschnitte II. 1.-3.

<sup>187</sup> Siehe das Zitat von Tomuschat (Anm. 7), 815 in der Einleitung zu Abschnitt III.

<sup>188</sup> Hierzu die Abschnitte III. 1.-3.

<sup>189</sup> Zu Schengen-Assoziierung, Rechtshilfe und Auslieferung in Entsprechung der Binnenintegration die Abschnitte II. 4.-5.; zur Rolle der nationalen Parlamente Abschnitt III. 2.

und dritten Säule zu erschließen.<sup>190</sup> Die rechtliche Unbestimmtheit der Vertragsbestimmungen zur Außen- und Sicherheitspolitik setzten der Phantasie insoweit kaum Grenzen, die faktisch durch die notwendige Einstimmigkeit in Grundsatzfragen gleichwohl gezogen sind.<sup>191</sup>

Der Kooperationsvertrag der EU mit dem IStGH illustriert in seiner bewussten Beschränkung auf die Tätigkeit der Unionsorgane das Bestreben der Mitgliedstaaten, die sachliche Reichweite der völkerrechtlichen Praxis der Union zu begrenzen.<sup>192</sup> Dies ist rechtlich deshalb unproblematisch möglich, weil EU-Zuständigkeiten mangels Kompetenzübertragung immer nur ein Angebot konkurrierender Politikgestaltung begründen und nicht nach Maßgabe der AETR-Rechtsprechung zu einer unionsrechtlichen Ausschließlichkeit externer Handlungsmacht führen.<sup>193</sup> Hiernach besitzen das Potential zur weitgehenden Ersetzung der völkerrechtlichen Handlungsfreiheit der Mitgliedstaaten vor allem neuartige, säulenübergreifende gemischte Abkommen der Gemeinschaft und der Union, bei denen letztere die Stellung der Mitgliedstaaten bei herkömmlichen gemischten Abkommen der Gemeinschaft und der Mitgliedstaaten aufgrund eines Vertragsschlusses nach Artikel 24, 38 EU übernimmt. Das erste Anwendungsbeispiel für ein solches neuartiges gemischtes Abkommen ist der Vertrag der Union und der Gemeinschaft mit der Schweiz über deren Anbindung an das Schengener Recht, der weitgehend auf auswärtigen EG-Kompetenzen beruht und ansonsten auf Grundlage der Zusammenarbeit in Strafsachen durch die Union als Vertragspartei geschlossen wurde.<sup>194</sup> Hier sind die Mitgliedstaaten keine Vertragsparteien mehr, sondern an alle Bestimmungen entweder kraft Unions- oder Gemeinschaftsrechts gebunden.

Zwischen Herbst 2005 und Frühjahr 2006 spitzte sich die Frage einer Ausweitung säulenübergreifender gemischter Abkommen zu. Anlass waren die Verhandlungen über den Abschluss eines Partnerschafts- und Kooperationsabkommens der neuen Generation mit Thailand, welche als Teil der Ausweitung der bilateralen Beziehungen mit verschiedenen ASEAN-Staaten seit November 2004 geführt wer-

---

<sup>190</sup> So zutreffend Hafner (Anm. 17), 258 und die Erkenntnisse der Politikwissenschaft zur "Brüsselisierung" der GASP-Akteure als wichtiger Erfolgsbedingung für deren dynamische Entwicklung Regelsberger (Anm. 34), 118 f.; W. Wessels, *Theoretical Perspectives. CFSP Beyond the Supranational and Intergovernmental Dichotomy*, in: Mahncke/Ambos/Reynolds (Anm. 52), 61 (66 ff.) und G. Müller-Brandeck-Bocquet, *The New CFSP and ESDP Decision-Making System of the European Union*, *EFA Rev.* 7 (2002), 257 (261).

<sup>191</sup> Siehe zur Reichweite der GASP die Zielvorgaben des Art. 11 EU; zur Einstimmigkeit in Grundsatzfragen Art. 23 EU mit seinen Ausnahmen nur für Durchführungsbestimmungen.

<sup>192</sup> Näher Abschnitt II. 2.

<sup>193</sup> Zur fehlenden Kompetenzübertragung und dem Ausschluss ausschließlicher AETR-Kompetenzen Abschnitt III. 1.

<sup>194</sup> Hierzu Abschnitt III. 5.; insbes. das Schengener Grenzkontrollregime beruht nach Maßgabe der AETR-Rechtsprechung auf einer ausschließlichen EG-Kompetenz nach Art. 61 ff. EG und erforderte daher zwingend einen Vertragsschluss durch die EG, die freilich in Form eines herkömmlichen gemischten Abkommens auch gemeinsam mit den Mitgliedstaaten anstelle der EU hätte abgeschlossen werden können.

den.<sup>195</sup> Die Kontroverse betraf hierbei nicht den Inhalt des Abkommens, sondern die Frage, ob neben der Gemeinschaft die Union oder die Mitgliedstaaten als zusätzliche Vertragspartei auftreten sollten. Direkter Bezugspunkt war die heutzutage übliche Klausel über den politischen Dialog, auf deren Grundlage die Union und der Drittstaat einen diplomatischen Austausch über anstehende Fragestellungen politischer Natur pflegen.<sup>196</sup> Der politische Dialog war von verschiedenen Autoren schon länger als Einfallstor für eine Beteiligung der EU an gemischten Abkommen mit Drittstaaten identifiziert worden. Neuartige säulenübergreifende Abkommen wurden hierbei allgemein für zulässig erachtet, ungeachtet zu klärender Unsicherheiten über das anzuwendende Verfahren im Zusammenspiel von Artikel 300 EG und Artikel 24 EU.<sup>197</sup>

Anlässlich der Verhandlungen mit Thailand wurde in der Ratsarbeitsgruppe Relex, die mit der Behandlung von Rechtsaspekten der GASP betraut ist, sowie hierarchisch übergeordnet im AStV in langen Debatten um die Entscheidung zwischen vier Varianten gerungen: (1) Der Abschluss eines einheitlichen Abkommens mit den drei Vertragspartei Thailand, Gemeinschaft und Union nach dem Vorbild des Abkommens zur Schengen-Assoziierung der Schweiz; (2) zwei getrennte Abkommen der Union und der Gemeinschaft mit Thailand, welche durch eine gemeinsame Erklärung in ihrem rechtlichen Schicksal verknüpft werden sollten; (3) der Abschluss eines herkömmlichen gemischten Abkommens der Gemeinschaft und der Mitgliedstaaten mit Thailand ohne EU-Beteiligung; (4) der Abschluss eines neuartigen dreifach gemischten Abkommens mit einer separaten Beteiligung der Union, der Gemeinschaft und der Mitgliedstaaten.<sup>198</sup> Letztlich fiel hierbei die Entscheidung zu Gunsten der dritten Variante ohne Beteiligung der EU, wobei die Bundesrepublik und das Vereinigte Königreich zu den maßgeblichen Verfechtern einer fortgesetzten Beteiligung der Mitgliedstaaten gehörten. Eine möglicherweise

<sup>195</sup> Zum politischen Hintergrund die Mitteilung der Kommission, A New Strategic Partnership With South East Asia, KOM(2003) 399/4.

<sup>196</sup> Zur Entwicklung des politischen Dialogs J. Monar, Political Dialogue With Third Countries and Regional Political Groupings: The Fifteen as an Attractive Interlocuteur, in: E. Regelsberger/P. de Schoutheete de Terverant/W. Wessels (Hrsg.), Foreign Policy of the European Union, 1997, 263-274; Eine Auflistung der aktuellen vertraglichen Regelungen und der darüber hinausgehenden Praxis findet sich in: EU-Commitments vis-à-vis Third Countries, Rats-Dok. 8416/06 vom 4.4.2006 (öffentlich zugänglich).

<sup>197</sup> Zur grundsätzlichen Zulässigkeit und einhergehenden Fragen des anzuwendenden Verfahrens Kustor (Anm. 52), Rdnr. 30 ff.; Kaufmann-Bühler (Anm. 17), Rdnr. 4 und 22; Neuwahl (Anm. 6), 188; Marquardt (Anm. 12), 333; J. Monar, The EU as an International Actor in the Domain of Justice and Home Affairs, EFA Rev. 9 (2004), 395 (411 f.) und Garbagnati Ketvel (Anm. 68), 92.

<sup>198</sup> Ich danke Herrn Christoph Hallier von der Ständigen Vertretung der Bundesrepublik Deutschland bei der Europäischen Union für den allgemeinen Hinweis auf diesen Vorgang. Die maßgeblichen Positionen sind in folgenden, nicht öffentlich zugänglichen Ratsdokumenten enthalten, deren Existenz sich aus dem Ratsregister ergibt: Prozedurale und rechtliche Aspekte der Entwürfe für Abkommen der EG und der EU mit Thailand, Rats-Dok. 12798/05 vom 30.9.2005; Rats-Dok. 14093/05 vom 7.11.2005; Rats-Dok. 9288/06 vom 16.5.2006 und Rats-Dok. 9745/06 vom 7.6.2006 (alle nicht öffentlich zugänglich und teils nur auf Englisch verfügbar).



wegweisende Kompromisslinie wurde Anfang November 2006 im AStV mit Blick auf den ASEAN Treaty of Amity and Cooperation ASEAN TAC gefunden, als man sich für einen parallelen Beitritt der Gemeinschaft und der Union verständigte und den Mitgliedstaaten zugleich die freiwillige Option eines ergänzenden Beitritts im Sinn eines dreifach gemischten Abkommens eröffnete<sup>199</sup>.

Rechtlich gibt es keine Bedenken gegen das gefundene Ergebnis, da der völkerrechtliche Vertragsschluss nach Artikel 24 EU immer nur ein Angebot darstellt, über dessen Verwirklichung die politisch maßgeblichen Akteure eigenverantwortlich entscheiden. Umgekehrt kann man jedoch mit guten Gründen bezweifeln, ob eine umfassende Ersetzung der Mitgliedstaaten nach Maßgabe der Optionen eins und zwei aus kompetenziellen Gründen überhaupt zulässig wäre, wenn nicht alle Regelungsmaterien eines konkreten Abkommens entweder dem EG- oder dem EU-Vertrag unterfallen.<sup>200</sup> Ungeklärt ist auch noch die Frage, ob die Union nach Artikel 24, 38 EU einen eigenen institutionellen Rahmen aufgrund des Assoziierungsabkommens errichten oder sogar ebenso wie die EG einer internationalen Organisation beitreten könnte.<sup>201</sup> Soweit hiernach im Einzelfall eine EU-Kompetenz verneint wird, können Gemeinschaft, Union und Mitgliedstaaten allenfalls zu Dritt ein gemischtes Abkommen schließen, was vielen Vertragspartnern nur schwerlich zu vermitteln sein dürfte – abgesehen von den Einbußen an Transparenz und Verständlichkeit. Von daher mag es kein Nachteil sein, wenn entgegen jüngster Entwicklungen das Institut der herkömmlichen gemischten Abkommen fortgesetzt wird, welches sich trotz aller Probleme in der Praxis als tragbare Lösung bewährte.

Allgemein ist die Begrenzung der völkervertragsrechtlichen Praxis der Union ein Ausdruck des Selbstbehauptungswillens der Mitgliedstaaten, die in ihrer Mehrheit zum aktuellen Zeitpunkt nicht bereit sind, sich im völkerrechtlichen Verkehr durch ein gemeinsames Auftreten von Union und Gemeinschaft ersetzen zu lassen. Dies unterstreicht ihren eigenen Status als originäre Völkerrechtssubjekte in ihrer weitgehenden, aber zugleich nicht unbegrenzten Einordnung in den europäischen Integrationsverbund.<sup>202</sup> Eine Ausweitung der GASP-Praxis würde zwar nicht in

<sup>199</sup> Rats-Dok. 13384/06 vom 3. Oktober 2006, nur auf Englisch verfügbar und nicht öffentlich zugänglich.

<sup>200</sup> Art. 47 EU begrenzt die GASP-Zuständigkeit negativ durch den Anwendungsbereich des EG-Vertrags; zugleich bestehen aber rechtliche Grenzen des EU-Vertrags gegenüber den Mitgliedstaaten, auch wenn diese im Einzelnen schwierig zu bestimmen sind; exemplarisch zu Grenzen der GASP gegenüber den Mitgliedstaaten die Darlegungen zur ESVP bei Graf Kielmansegg (Anm. 55), 455 ff.

<sup>201</sup> Zur Mitgliedschaft der EG in Internationalen Organisationen, auch in Ermangelung einer ausdrücklichen Vertragsbestimmung Eeckhout (Anm. 27), 199 ff. und Tomuschat (Anm. 27), Art. 281 EG Rdnr. 8; entsprechend erwägen auch ohne Regelung im EU-Vertrag einen EU-Beitritt zu Internationalen Organisationen de Zwaan (Anm. 6), 77 und Govaere (Anm. 52), 161. Meines Erachtens stehen einem politisch konsentierten Beitritt zur Erreichung der GASP-Ziele im Rahmen des Art. 24 EU keine rechtlichen Bedenken entgegen.

<sup>202</sup> Entsprechend zur Zurückweisung der von ihm abgelehnten Völkerrechtspersönlichkeit C. Hillgruber, Der Nationalstaat in der überstaatlichen Verflechtung, in: J. Isensee/P. Kirchhof (Hrsg.), Handbuch des Staatsrechts, Bd. III, 3. Aufl. 2004, § 32 Rdnr. 91: "Würden die Mitgliedstaaten

einer Staatlichkeit der Union münden, solange den Mitgliedstaaten eigenständige völkerrechtliche Handlungsfelder verbleiben – ergänzt um die mitgliedstaatliche Kontrolle der GASP über das vorherrschende Einstimmigkeitsprinzip. Die langjährige Debatte zeigt jedoch die weitgehende Verunsicherung über Ausrichtung und Rechtsnatur der unionsrechtlichen Zusammenarbeit. Es bleibt zu hoffen, dass die Klärung der Möglichkeiten und Grenzen des Unionsvertrags beim völkerrechtlichen Vertragsschluss dazu beiträgt, die teils widerstreitenden Interessen von Union, Gemeinschaft und Mitgliedstaaten konstruktiv zusammenzuführen.

#### IV. Ausblick

Lange Jahre wurde die wissenschaftliche Debatte um die Völkerrechtspersönlichkeit der Europäischen Union auf der Grundlage der mehrdeutigen Bestimmungen des EU-Vertrags geführt, die zudem wiederholt geändert wurden. Eine Antwort auf die Streitfrage nach der Völkerrechtspersönlichkeit der Europäischen Union liefert nun deren Vertragsschlusspraxis, die nicht nur völkerrechtlich die Rechtssubjektivität der Union begründet, sondern zugleich unionsrechtlich zur Auslegung der Bestimmungen des Unionsvertrags im Überschneidungsbereich von Völker- und Europarecht heranzuziehen ist. Die Praxis des Vertragsschlusses ist hierbei eindeutig: In mehr als 60 Fällen schloss die Union bislang Abkommen mit zahlreichen Drittstaaten sowie NATO und IstGH. Hierbei trat die Union sowohl auf der Ebene des völkerrechtlichen Vertragsschlusses als auch beim unionsinternen Genehmigungsverfahren als eigenständiger Träger von Rechten und Pflichten auf, ohne dass die jeweiligen Vertragspartner oder die Mitgliedstaaten hiergegen Einwände erhoben. Die Europäische Union verfügt hiernach über eine eigene Völkerrechtspersönlichkeit – in komplementärer Ergänzung der separaten Völkerrechtspersönlichkeit der Europäischen Gemeinschaft und der originären Staatlichkeit der Mitgliedstaaten.

Initialzündung für die völkervertragsrechtliche Praxis der Union war die Umsetzung von zivilen und militärischen ESVP-Missionen, die eine völkerrechtliche Absicherung des Truppenstatus im Gaststaat und der Eingliederung von Drittstaaten verlangten. Bis heute bilden diese Vertragstypen den quantitativen Schwerpunkt der Vertragspraxis und es ist zu begrüßen, dass die Union nunmehr dazu überging, die kaum noch zu übersehende Vielzahl der Einzelabkommen durch einheitliche Rahmenverträge zur Beteiligung der wichtigsten Kooperationspartner zu ersetzen. Während diese Verträge der zweiten Säule sachlich auf die Durchführung der ESVP-

---

im völkerrechtlichen Verkehr vollständig oder auch nur weitgehend von der Union mediatisiert, zu Gliedstaaten der Union als eines neuen, sie umfassenden Völkerrechtssubjekts herabgestuft, so bedeutete dies zugleich das Ende ihrer eigenen Staatlichkeit im völkerrechtlichen Sinn"; entsprechend bereits ders. (Anm. 6), 36 sowie zum EU-Vertrag Denza (Anm. 12), 19 und zum Verfassungsvertrag dies. (Anm. 51), 261. Umgekehrt zur Völkerrechtspersönlichkeit als Schritt zur Staatlichkeit T. Tikainen, To Be or Not to Be? An Analysis of the Legal and Political Elements of Statehood in the EU's External Identity, EFA Rev. 6 (2001), 223 (230, 234).

Missionen begrenzt sind, bewirken die Verträge zur Zusammenarbeit in Strafsachen eine teilweise Überlagerung der völkerrechtlichen Handlungsfreiheit der Mitgliedstaaten. Besonders deutlich illustrieren dies das Übereinkommen zur Einbindung Norwegens und Islands in den Regelungsgehalt des Europäischen Haftbefehls sowie das Abkommen zur Assoziierung der Schweiz mit dem Schengener Recht, denen jeweils die Mitgliedstaaten nicht mehr als eigene Vertragsparteien angehören. Von besonderer Brisanz ist das Modell der Schweizer Schengen-Assoziierung als einem säulenübergreifenden gemischten Abkommen, das aufgrund eines gemeinschaftlichen Auftretens von Gemeinschaft und Union keinen Raum für eine ergänzende Beteiligung der Mitgliedstaaten lässt.

Die Annahme einer eigenen Völkerrechtspersönlichkeit der Europäischen Union darf nicht verwechselt werden mit einer umfassenden "Supranationalisierung" des Unionsvertrags. Insbesondere beinhaltet die Völkerrechtssubjektivität der Union keine Übertragung der allgemeinen Rechtsgrundsätze zu den Rechtswirkungen völkerrechtlicher Verträge nach dem EG-Vertrag auf das Unionsrecht. Stattdessen folgt die Rechtsstellung der Verträge der Union der begrenzten Integrationsdichte der zweiten und dritten Säule und bleibt damit hinter dem Status völkerrechtlicher Verträge im supranationalen Gemeinschaftsrecht zurück. Insbesondere entfalten völkerrechtliche Verträge der Union für und in den Mitgliedstaaten keine weiter gehenden Rechtswirkungen als unionale Binnenrechtsakte nach dem EU-Vertrag. Konkret bedeutet dies, dass die auswärtigen Zuständigkeiten der Union nur ein Angebot konkurrierender Politikgestaltung begründen und die Annahme eines Binnenrechtsakts mangels Kompetenzübertragung keine Ausschließlichkeit der EU-Außenzuständigkeit bewirkt. Die unmittelbare Anwendung der Unionsabkommen im innerstaatlichen Rechtsraum erfordert einen nationalen Umsetzungsakt, dessen Annahme in der Praxis durch die Einschaltung der nationalen Parlamente über das besondere Verfahren des Artikels 24 Abs. 5 EU mit dem unionsrechtlichen Genehmigungsverfahren verknüpft ist. Die völkerrechtlichen Verträge der Union bewirken hiernach keine weitgehende Ersetzung der Mitgliedstaaten im völkerrechtlichen Verkehr, leisten in ihrer rechtlichen Begrenztheit aber gleichwohl einen Beitrag zur Fortentwicklung des auswärtigen Handelns der Europäischen Union.

Summary<sup>203</sup>

## The Treaties of the European Union

Academic contributions on the legal personality of the European Union have for many years been dominated by the abstract interpretation of the ambiguous wording of the EU Treaty, in particular its article 24 on the conclusion of international agreements which was first introduced by the Treaty of Amsterdam and reformed in Nice. This article does not

---

<sup>203</sup> Summary by the author.

revisit the different lines of argument and instead focuses on the recent treaty-making practice of the European Union. In international law, the subsequent practice is clearly recognised as a guiding principle for the interpretation of treaties and the existence of legal personality. This methodological relevance of legal practice extends to EU law at least in cases which have a clear international legal dimension and may therefore mandate an interpretation of European law in the light of the relevant rules of international law – in line with the jurisprudence of the European Court of Justice which in purely domestic cases however refutes the relevance of subsequent practice for the interpretation of European law.

Analysed against this background the legal practice of the Union is manifest: the Union has concluded more than 60 treaties with various third states, including the United States, Canada, Chile, Argentina, New Zealand, Indonesia, Morocco and the DR Congo – complemented by treaties with two international organisations, NATO and the International Criminal Court. All of them have accepted the European Union as their legal partner and a closer look at the wording and the substance of the treaties leaves no reasonable doubt that they are indeed concluded by the Union in its own right and not on behalf of the Member States acting collectively. The intra-European procedures on the opening and the conduct of negotiations as well the signature and the approval of the treaties confirm the autonomous action of the Union, with the Member States recognising the Union's autonomous legal capacity. One should therefore conclude that the Union has an independent international legal personality which has been recognised by the Member States and various third states and which complements the international legal personalities of the European Community and the Member States.

More specifically, the Union's treaty-making practice is dominated by agreements concerning the implementation of the European Security and Defence Policy (ESDP) which has been put into practice in recent years. Military and civil ESDP missions in various third states required the negotiation of Status of Mission/Forces Agreements SOMA/SOFA with the respective receiving states, of which more than 10 have been concluded in recent years. In quantitative terms, the agreements on the contribution of third states to civilian and military ESDP operations do however amount to more than half of the Union's treaty-making practice. They illustrate the integration of the ESDP into the global structure of international peace-keeping, substantiating the Union's claim to be committed to "effective multilateralism". It should be welcomed that the Union has recently started to conclude framework agreements on the participation of its most regular partners in EU crisis management operations which replace the many ad-hoc agreements by a permanent framework for cooperation. The quest for legal certainty also underlines the conclusion of agreements on the exchange of confidential information with NATO and neighbouring European states with which the European Union maintains close working relations in security and defence policy as well as within the cooperation in criminal matters to which the Union's treaty-making capacity extends under articles 24, 38 EU.

In criminal matters, the Union has so far concluded only a limited number of substantive cooperation agreements with the United States, Norway, Iceland and Switzerland. These are however of particular relevance for the legal analysis of the effects of EU agreements within the EU legal order, since they transcend the rather technical issues dominating the ESDP agreements and may directly affect the rights of citizens. Here, the specific procedure of article 24(5) EU on the involvement of national parliaments in the conclusion of EU agreements comes into play. The recent practice shows that the invocation of this parlia-

mentary involvement reserve delays the international approval of the treaty concerned, thereby granting national parliaments the opportunity to scrutinize the future commitments and adopt the necessary implementing legislation at national level before the Union commits itself on the international scene. The continued involvement of national Parliaments is of particular importance in the case of a cross-pillar mixed agreement, such as the association agreement between Switzerland, the European Community and the European Union, where the latter assumes the function of autonomous Member State participation in traditional mixed agreements concluded by both the Community and the Member States with a third state.

The existence of an international legal personality of the European Union does not necessarily imply the transfer of the traditional supranational features of Community law to the Union legal order. Instead, one has to conclude on a case-by-case basis whether the specific structure of the second and/or third pillar argues for supranational or international law-style effects of international EU agreements. Generally speaking, international EU commitments may not have more far-reaching legal effects on or within the national legal orders of the Member States than the respective internal legal acts of the second and third pillar, i.e. common positions, joint actions, decisions and framework decisions. They do therefore, at least in principle, command neither direct effect nor supremacy and are not subject to the AETR-doctrine of exclusive Union competence after the adoption of internal European measures. As mentioned above, their actual implementation is however facilitated by the parliamentary involvement procedure of article 24(5) EU. The outcome of a recent political struggle in Brussels against the wide-spread use of cross-pillar mixed agreements with the Union replacing the role of the Member States in traditional mixed agreements illustrates further that the treaty-making practice of the European Union does not generally call into question the independence of the Member States in their international relations. Nonetheless, these legal limits do not hinder the practical importance of the new treaty-making practice of the Union for the development of the Union's second and third pillar in the recent past and the future.

**Beschluss 2005/851/GASP des Rates vom 21. November 2005  
über den Abschluss des Abkommens zwischen der Europäischen  
Union und Kanada über die Schaffung eines Rahmens für die  
Beteiligung Kanadas an Krisenbewältigungsoperationen der  
Europäischen Union (ABl. 2005 L 315, 20)**

DER RAT DER EUROPÄISCHEN UNION —

gestützt auf den Vertrag über die Europäische Union, insbesondere auf Artikel 24,

auf Empfehlung des Vorsitzes,  
in Erwägung nachstehender Gründe:

(1) Die Bedingungen für die Beteiligung von Drittstaaten an EU-Krisenbewältigungsoperationen sollten in einem Abkommen festgelegt werden, das einen Rahmen für eine solche etwaige künftige Beteiligung schafft, damit diese Bedingungen nicht für jede einzelne Operation von Fall zu Fall festgelegt werden müssen.

(2) Entsprechend der Ermächtigung des Rates vom 23. Februar 2004 hat der Vorsitz, der vom Generalsekretär/Hohen Vertreter unterstützt wurde, ein Abkommen zwischen der Europäischen Union und Kanada über die Schaffung eines Rahmens für die Beteiligung Kanadas an Krisenbewältigungsoperationen der Europäischen Union ausgehandelt.

(3) Dieses Abkommen sollte genehmigt werden —

BESCHLIESST:

**Artikel 1**

Das Abkommen zwischen der Europäischen Union und Kanada über die Schaffung eines Rahmens für die Beteiligung Kanadas an Krisenbewältigungsoperationen der Europäischen Union wird im Namen der Europäischen Union genehmigt.

Der Wortlaut des Abkommens ist diesem Beschluss beigelegt.

**Artikel 2**

Der Präsident des Rates wird ermächtigt, die Person(en) zu bestellen, die befugt ist (sind), das Abkommen rechtsverbindlich für die Europäische Union zu unterzeichnen.

**Artikel 3**

Dieser Beschluss wird am Tag seiner Veröffentlichung wirksam.

**Artikel 4**

Dieser Beschluss wird im Amtsblatt der Europäischen Union veröffentlicht.

Geschehen zu Brüssel am 21. November 2005. Im Namen des Rates: Der Präsident Jack Straw

**Abkommen zwischen der Europäischen Union und Kanada  
über die Schaffung eines Rahmens für die Beteiligung Kanadas  
an Krisenbewältigungsoperationen der Europäischen Union  
(ABl. 2005 L 315, 21)**

DIE EUROPÄISCHE UNION einerseits,  
und  
KANADA andererseits,  
nachstehend "Vertragsparteien" genannt —  
in Erwägung nachstehender Gründe:

(1) Die Europäische Union (EU) kann beschließen, Maßnahmen im Bereich der Krisenbewältigung zu treffen.

(2) Der Europäische Rat hat auf seiner Tagung vom 21. und 22. Juni 2002 in Sevilla Vereinbarungen über die Konsultation und die Zusammenarbeit zwischen der Europäischen Union und Kanada im Bereich der Krisenbewältigung beschlossen.

(3) Die Europäische Union entscheidet darüber, ob Drittstaaten zur Beteiligung an einer EU-Krisenbewältigungsoperation eingeladen werden. Kanada kann der Einladung der Europäischen Union nachkommen und seinen Beitrag anbieten. In diesem Fall entscheidet die Europäische Union über die Annahme des von Kanada vorgeschlagenen Beitrags.

(4) Beschließt die Europäische Union, eine militärische Krisenbewältigungsoperation unter Rückgriff auf Mittel und Fähigkeiten der NATO durchzuführen, kann Kanada grundsätzlich seine Absicht erklären, an der Operation teilzunehmen.

(5) Die allgemeinen Bedingungen für die Beteiligung Kanadas an EU-Krisenbewältigungsoperationen sollten in einem Abkommen festgelegt werden, das einen Rahmen für eine solche etwaige künftige Beteiligung schafft, damit sie nicht für jede einzelne Operation von Fall zu Fall festgelegt werden müssen.

(6) Ein solches Abkommen sollte nicht die Beschlussfassungsautonomie der Europäischen Union berühren und sollte Kanada nicht darin beschränken, über seine Beteiligung an einer EU-Krisenbewältigungsoperation von Fall zu Fall zu entscheiden —

SIND WIE FOLGT ÜBEREINGEKOMMEN:



## Abschnitt I

### Allgemeine Bestimmungen

#### Artikel 1: Beschlüsse im Hinblick auf die Beteiligung

(1) Im Anschluss an den Beschluss der Europäischen Union, Kanada zur Beteiligung an einer EU-Krisenbewältigungsoperation einzuladen, übermittelt Kanada, sobald es sich grundsätzlich für eine Beteiligung entschieden hat, der Europäischen Union Informationen über den von ihm vorgeschlagenen Beitrag.

(2) Hat die Europäische Union beschlossen, eine militärische Krisenbewältigungsoperation unter Rückgriff auf Mittel und Fähigkeiten der NATO durchzuführen, teilt Kanada der Europäischen Union mit, ob es die Absicht hat, sich an der Operation zu beteiligen und übermittelt anschließend Informationen über den etwa beabsichtigten Beitrag.

(3) Die Bewertung des Beitrags Kanadas durch die Europäische Union erfolgt im Benehmen mit Kanada.

(4) Die Europäische Union teilt Kanada rechtzeitig das Ergebnis der Bewertung in einem Schreiben mit, damit die Beteiligung Kanadas nach Maßgabe dieses Abkommens sichergestellt werden kann.

#### Artikel 2: Rahmen

(1) Kanada schließt sich nach Maßgabe dieses Abkommens und der gegebenenfalls erforderlichen Durchführungsvereinbarungen der Gemeinsamen Aktion an, mit der der Rat der Europäischen Union die Durchführung einer Krisenbewältigungsoperation der EU beschließt, sowie jeder Gemeinsamen Aktion oder jedem Beschluss, mit dem der Rat der Europäischen Union die Änderung oder Verlängerung des Mandats der EU-Krisenbewältigungsoperation beschließt.

(2) Die Beteiligung Kanadas an einer EU-Krisenbewältigungsoperation erfolgt unbeschadet der Beschlussfassungsautonomie der Europäischen Union.

#### Artikel 3: Status des Personals und der Einsatzkräfte

(1) Der Status des für zivile Krisenbewältigungsoperationen der EU abgeordneten Personals und/oder der für militärische Krisenbewältigungsoperationen der EU bereitgestellten Einsatzkräfte Kanadas wird in dem Abkommen über den Status der Mission/der Einsatzkräfte zwischen der Europäischen Union und dem Staat oder den Staaten, in dem oder in denen die Operation durchgeführt wird, geregelt, sofern ein solches Abkommen besteht.

(2) Der Status des Personals, das zu Hauptquartieren oder Führungselementen außerhalb des Staats oder der Staaten abgestellt wird, in dem oder in denen die EU-Krisenbewältigungsoperation stattfindet, wird durch Vereinbarungen zwischen den für die betreffenden Hauptquartiere und Führungselemente zuständigen Behörden und den zuständigen Behörden Kanadas geregelt.

(3) Unbeschadet des in Absatz 1 dieses Artikels genannten Abkommens über den Status der Mission/der Einsatzkräfte übt Kanada die Gerichtsbarkeit über sein an der Krisenbewältigungsoperation der EU beteiligtes Personal aus.

(4) Unbeschadet des in Absatz 1 dieses Artikels genannten Abkommens über den Status der Mission/der Einsatzkräfte ist Kanada für Schadenersatzansprüche im Zusammenhang mit seiner Beteiligung an einer EU-Krisenbewältigungsoperation zuständig, die von Mitgliedern seines Personals geltend gemacht werden oder diese betreffen.

(5) Im Falle von Tod, Körperverletzung, Verlust oder Schaden bei natürlichen oder juristischen Personen des Staates/der Staaten, in dem/in denen die Operation durchgeführt wird, leistet Kanada, wenn seine Haftung festgestellt wurde, Schadenersatz unter den Bedingungen des in Absatz 1 dieses Artikels genannten Abkommens über den Status der Mission/der Einsatzkräfte, sofern ein solches Abkommen besteht.

(6) Kanada verpflichtet sich, bei der Unterzeichnung dieses Abkommens eine Erklärung über den Verzicht auf Schadenersatzansprüche gegenüber den an einer EU-Krisenbewältigungsoperation, an der Kanada teilnimmt, beteiligten Staaten abzugeben. Ein Muster für eine solche Erklärung ist diesem Abkommen im Anhang beigefügt.

(7) Die Europäische Union verpflichtet sich zu gewährleisten, dass die Mitgliedstaaten bei der Unterzeichnung dieses Abkommens eine Erklärung über den Verzicht auf Schadenersatzansprüche gegenüber Kanada im Falle einer Beteiligung Kanadas an einer EU-Krisenbewältigungsoperation abgeben. Ein Muster für eine solche Erklärung ist diesem Abkommen im Anhang beigefügt.

#### **Artikel 4: Verschlussachen**

(1) Kanada sorgt dafür, dass das kanadische Personal beim Umgang mit EU-Verschlussachen im Rahmen einer von der EU geführten Krisenbewältigungsoperation die Grundprinzipien und Mindeststandards gemäß den Sicherheitsvorschriften des Rates der Europäischen Union, die in dem Beschluss 2001/264/EG (ABl. 2001 L 101, 1; geändert durch Beschluss 2004/194/EG; ABl. 2004 L 63, 48) enthalten sind, einhält. Unbeschadet von Artikel 6 Absatz 2 und Artikel 10 Absatz 2 gewährleistet Kanada ferner, dass das kanadische Personal die sonstigen Leitlinien in Bezug auf EU-Verschlussachen einhält, die ihm von den zuständigen Stellen, einschließlich des Operation Commander der EU im Rahmen einer militärischen Krisenbewältigungsoperation der EU oder des EU-Missionsleiters im Rahmen einer zivilen Krisenbewältigungsoperation der EU erteilt werden.

(2) Erhält die EU Verschlussachen von Kanada, so werden sie in einer ihrem Geheimhaltungsgrad angemessenen Weise nach Maßgabe der für EU-Verschlussachen geltenden Standards der Sicherheitsvorschriften des Rates geschützt.

(3) Besteht zwischen der EU und Kanada ein Abkommen über Geheimschutzverfahren für den Austausch von Verschlussachen, so finden dessen Bestimmungen im Rahmen einer Krisenbewältigungsoperation der EU Anwendung.

## Abschnitt II

### Bestimmungen über die Beteiligung an zivilen Krisenbewältigungsoperationen

**Artikel 5:** Für eine zivile Krisenbewältigungsoperation der EU abgeordnetes Personal

(1) Kanada sorgt dafür, dass sein für die zivile Krisenbewältigungsoperation der EU abgeordnetes Personal seinen Auftrag im Einklang mit

- a) der in Artikel 2 Absatz 1 genannten Gemeinsamen Aktion und nachfolgenden Änderungen,
- b) dem Einsatzplan,
- c) den Durchführungsbestimmungen ausführt.

(2) Kanada unterrichtet den Missionsleiter der zivilen Krisenbewältigungsoperation der EU und das Generalsekretariat des Rates der Europäischen Union rechtzeitig über jede Änderung seines Beitrags zur zivilen Krisenbewältigungsoperation der EU.

(3) Das für die zivile Krisenbewältigungsoperation der EU abgeordnete Personal wird einer ärztlichen Untersuchung unterzogen und erhält die von der zuständigen kanadischen Behörde für notwendig erachteten Impfungen; seine Tauglichkeit ist von einer hierzu befugten Behörde Kanadas zu bescheinigen. Das für die zivile Krisenbewältigungsoperation der EU abgeordnete Personal legt eine Abschrift der Tauglichkeitsbescheinigung vor.

**Artikel 6:** Befehlskette

(1) Unbeschadet des Absatzes 2 lässt sich das von Kanada abgeordnete Personal bei der Erfüllung seiner Aufgaben und in seinem Verhalten ausschließlich von den Interessen der zivilen Krisenbewältigungsoperation der EU leiten.

(2) Alle Mitglieder des Personals unterstehen in jeder Hinsicht weiterhin ihren jeweiligen nationalen Behörden.

(3) Die nationalen Behörden übertragen die Einsatzleitung dem Missionsleiter der zivilen Krisenbewältigungsoperation der EU, der diese Befugnis über eine hierarchische Führungsstruktur ausübt.

(4) Der Missionsleiter leitet die zivile Krisenbewältigungsoperation der EU und führt die laufenden Geschäfte.

(5) Kanada hat nach Maßgabe der in Artikel 2 Absatz 1 genannten Rechtsinstrumente hinsichtlich der laufenden Durchführung der Operation dieselben Rechte und Pflichten wie die an der Operation beteiligten Mitgliedstaaten der Europäischen Union.

(6) Der Missionsleiter der zivilen Krisenbewältigungsoperation der EU übt die disziplinarische Kontrolle über das Personal der zivilen Krisenbewältigungsoperation der EU aus. Gegebenenfalls erforderliche Disziplinarmaßnahmen werden von der betreffenden nationalen Behörde ergriffen.

(7) Zur Vertretung seines nationalen Kontingents im Rahmen der Operation ernannt Kanada einen nationalen Kontingentsleiter (NPC). Der NPC erstattet dem Missionsleiter der zivilen Krisenbewältigungsoperation der EU Bericht über nationale Angelegenheiten im Zusammenhang mit der Operation und ist für die laufende Aufrechterhaltung der Disziplin in seinem Kontingent zuständig.

(8) Der Beschluss über die Beendigung der Operation wird von der Europäischen Union nach Konsultation mit Kanada gefasst, sofern Kanada zum Zeitpunkt der Annahme des Beschlusses über die Beendigung der Operation noch an der zivilen Krisenbewältigungsoperation der EU teilnimmt.

#### **Artikel 7: Finanzaspekte**

Kanada trägt alle im Zusammenhang mit seiner Beteiligung an der Operation entstehenden Kosten, mit Ausnahme der Kosten, für die im Verwaltungshaushaltsplan der Operation eine gemeinsame Finanzierung vorgesehen ist. Artikel 8 bleibt davon unberührt.

#### **Artikel 8: Beitrag zum Verwaltungshaushalt**

(1) Vorbehaltlich des Absatzes 3 beteiligt sich Kanada an der Finanzierung des Verwaltungshaushalts der zivilen Krisenbewältigungsoperation der EU.

(2) Der finanzielle Beitrag Kanadas zum Verwaltungshaushalt entspricht dem niedrigeren Betrag der beiden folgenden Alternativen:

a) dem Anteil des Referenzbetrags, der proportional dem Anteil seines BNE am Gesamt-BNE aller zum Verwaltungshaushalt der Operation beitragenden Staaten entspricht, oder

b) dem Anteil des Referenzbetrags des Verwaltungshaushalts, der proportional ist zu dem Verhältnis zwischen der Stärke seines an der Operation beteiligten Personals und der Gesamtstärke des Personals aller an der Operation beteiligten Staaten.

(3) Die Europäische Union nimmt Kanada grundsätzlich von der Leistung finanzieller Beiträge zu einer bestimmten zivilen Krisenbewältigungsoperation der EU aus, wenn sie die Feststellung trifft, dass Kanada durch seine Beteiligung an der Operation einen umfangreichen Beitrag leistet, der für die Operation von grundlegender Bedeutung ist.

(4) Gegebenenfalls schließen der Missionsleiter der zivilen Krisenbewältigungsoperation der EU und die zuständigen Verwaltungsdienststellen Kanadas eine Vereinbarung über die praktischen Zahlungsmodalitäten für die Beiträge Kanadas zum Verwaltungshaushalt der zivilen Krisenbewältigungsoperation der EU. Diese Vereinbarung enthält unter anderem Bestimmungen über

a) die Höhe des betreffenden Betrags,

b) die Modalitäten für die Zahlung des finanziellen Beitrags,

c) das Rechnungsprüfungsverfahren.

(5) Unbeschadet der Absätze 1 und 2 leistet Kanada keinen Beitrag zur Finanzierung der Tagegelder, die dem Personal der Mitgliedstaaten der Europäischen Union gezahlt werden.

### Abschnitt III

## Bestimmungen über die Beteiligung an militärischen Krisenbewältigungsoperationen

**Artikel 9:** Beteiligung an der militärischen Krisenbewältigungsoperation der EU

(1) Kanada sorgt dafür, dass seine an der militärischen Krisenbewältigungsoperation der EU beteiligten Einsatzkräfte und sein daran beteiligtes Personal ihren Auftrag im Einklang mit

a) der in Artikel 2 Absatz 1 genannten Gemeinsamen Aktion und nachfolgenden Änderungen,

b) dem Operationsplan,

c) den Durchführungsbestimmungen ausführen.

(2) Kanada unterrichtet den Befehlshaber der EU-Operation rechtzeitig über jede Änderung seiner Beteiligung an der Operation.

**Artikel 10:** Befehlskette

(1) Unbeschadet des Absatzes 2 lässt sich das von Kanada abgeordnete Personal bei der Erfüllung seiner Aufgaben und in seinem Verhalten ausschließlich von den Interessen der militärischen Krisenbewältigungsoperation der EU leiten.

(2) Alle an der militärischen Krisenbewältigungsoperation der EU beteiligten Einsatzkräfte und Personalmitglieder unterstehen in jeder Hinsicht weiterhin ihren jeweiligen nationalen Behörden.

(3) Die nationalen Behörden übertragen dem Befehlshaber der EU-Operation die Operative und die Taktische Führung (Operational/Tactical Command, OP-COM/TACOM) und/oder die Operative und die Taktische Kontrolle (Operational/Tactical Control, OPCON/TACON) über ihre Einsatzkräfte und ihr Personal. Der Befehlshaber der EU-Operation kann seine Befugnisse delegieren.

(4) Kanada hat nach Maßgabe der in Artikel 2 Absatz 1 genannten Rechtsakte hinsichtlich der laufenden Durchführung der Operation dieselben Rechte und Pflichten wie die beteiligten Mitgliedstaaten der Europäischen Union.

(5) Der Befehlshaber der EU-Operation kann nach Rücksprache mit Kanada jederzeit darum ersuchen, dass Kanada seinen Beitrag zurücknimmt.

(6) Zur Vertretung seines nationalen Kontingents im Rahmen der militärischen Krisenbewältigungsoperation der EU ernennt Kanada einen Hocharrangigen Militärischen Vertreter (SMR). Der SMR erörtert mit dem Befehlshaber der EU-Einsatzkräfte alle Fragen im Zusammenhang mit der Operation und ist für die laufende Aufrechterhaltung der Disziplin in seinem Kontingent zuständig.

**Artikel 11:** Finanzaspekte

Unbeschadet des Artikels 12 trägt Kanada alle im Zusammenhang mit seiner Beteiligung an der Operation entstehenden Kosten, es sei denn, die Kosten werden nach den Bestimmungen der in Artikel 2 Absatz 1 genannten Rechtsinstrumente

sowie des Beschlusses 2004/197/GASP des Rates vom 23. Februar 2004 über einen Verwaltungsmechanismus zur Finanzierung der gemeinsamen Kosten der Operationen der Europäischen Union mit militärischen oder verteidigungspolitischen Bezügen (ABl. 2004 L 63, 68; zuletzt geändert durch Beschluss 2005/68/GASP; ABl. 2005 L 27, 59) gemeinsam finanziert.

**Artikel 12:** Beitrag zu den gemeinsamen Kosten

(1) Vorbehaltlich des Absatzes 3 beteiligt sich Kanada an der Finanzierung der gemeinsamen Kosten der militärischen Krisenbewältigungsoperation der EU.

(2) Der finanzielle Beitrag Kanadas zu den gemeinsamen Kosten entspricht dem niedrigeren Betrag der beiden folgenden Alternativen:

a) dem Anteil des Referenzbetrags der gemeinsamen Kosten, der proportional dem Anteil seines BNE am Gesamt-BNE aller zu den gemeinsamen Kosten der Operation beitragenden Staaten entspricht, oder

b) dem Anteil des Referenzbetrags der gemeinsamen Kosten, der proportional ist zu dem Verhältnis zwischen der Stärke seines an der Operation beteiligten Personals und der Gesamtstärke des Personals aller an der Operation beteiligten Staaten.

Stellt Kanada lediglich Personal für das Hauptquartier für Operationsführung oder das operativ-taktische Hauptquartier, so wird bei der Berechnung des Betrags nach Absatz 2 Buchstabe b die Stärke seines Personals ins Verhältnis zur Gesamtstärke des Personals des jeweiligen Hauptquartiers gesetzt. Ansonsten wird die Stärke des von Kanada insgesamt gestellten Personals ins Verhältnis zur Gesamtstärke des an der Operation beteiligten Personals gesetzt.

(3) Die Europäische Union nimmt Kanada grundsätzlich von der Leistung finanzieller Beiträge zu den gemeinsamen Kosten einer bestimmten militärischen Krisenbewältigungsoperation der EU aus, wenn sie die Feststellung trifft, dass Kanada durch seine Beteiligung einen umfangreichen Beitrag zu Mitteln und/oder Fähigkeiten leistet, die für die Operation von grundlegender Bedeutung sind.

(4) Gegebenenfalls wird zwischen dem im Beschluss 2004/197/GASP über einen Mechanismus zur Finanzierung der gemeinsamen Kosten der Operationen der Europäischen Union mit militärischen oder verteidigungspolitischen Bezügen vorgesehenen Verwalter und den zuständigen Verwaltungsbehörden Kanadas eine Vereinbarung geschlossen. Diese Vereinbarung enthält unter anderem Bestimmungen über

- a) die Höhe des betreffenden Betrags,
- b) die Modalitäten für die Zahlung des finanziellen Beitrags,
- c) das Rechnungsprüfungsverfahren.

## Abschnitt IV

### Schlussbestimmungen

#### **Artikel 13:** Vereinbarungen zur Durchführung dieses Abkommens

Unbeschadet des Artikels 8 Absatz 4 und des Artikels 12 Absatz 4 schließt der Generalsekretär des Rates der Europäischen Union/Hohe Vertreter für die Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik mit den zuständigen Behörden Kanadas die zur Durchführung dieses Abkommens erforderlichen technischen und administrativen Vereinbarungen.

#### **Artikel 14:** Nichterfüllung der Verpflichtungen

Erfüllt eine der Vertragsparteien eine der ihr aufgrund dieses Abkommens obliegenden Verpflichtungen nicht, kann die andere Partei das Abkommen unter Einhaltung einer Frist von einem Monat kündigen.

#### **Artikel 15:** Streitbeilegung

Streitigkeiten über die Auslegung oder Anwendung dieses Abkommens werden zwischen den Vertragsparteien auf diplomatischem Wege beigelegt.

#### **Artikel 16:** Inkrafttreten

(1) Dieses Abkommen tritt am ersten Tag des ersten Monats in Kraft, der auf den Monat folgt, in dem die Vertragsparteien einander den Abschluss der hierfür erforderlichen innerstaatlichen Verfahren notifiziert haben.

(2) Dieses Abkommen wird spätestens am 1. Juni 2008 und in der Folge mindestens alle drei Jahre überprüft.

(3) Dieses Abkommen kann im gegenseitigen schriftlichen Einvernehmen der Parteien geändert werden.

(4) Jede Vertragspartei kann dieses Abkommen durch schriftliche Notifikation an die andere Vertragspartei kündigen. Die Kündigung wird sechs Monate nach Eingang der Notifikation bei der anderen Vertragspartei wirksam.

ZU URKUND DESSEN haben die unterzeichneten Bevollmächtigten ihre Unterschriften unter dieses Abkommen gesetzt.

Geschehen in zweifacher Ausführung zu Brüssel am vierundzwanzigsten November zweitausendfünf in englischer und französischer Sprache, wobei beide Sprachfassungen gleichermaßen verbindlich sind.

Im Namen der Europäischen Union

Im Namen Kanadas

