Studien zum Internationalen Wirtschaftsrecht/
Studies on International Economic Law

19

Maximilian Demper

# Kooperationsstrukturen und Kooperationsvereinbarungen zwischen der EU und den Mitgliedstaaten im Rahmen gemischter Abkommen

Nomos

Studien zum Internationalen Wirtschaftsrecht/
Studies on International Economic Law

Herausgegeben von
Prof. Dr. Marc Bungenberg, LL.M., Universität des Saarlandes
Prof. Dr. Christoph Herrmann, LL.M., Universität Passau
Prof. Dr. Markus Krajewski, Friedrich-Alexander-Universität Erlangen-Nürnberg
Prof. Dr. Carsten Nowak, Europa Universität Viadrina, Frankfurt/Oder
Prof. Dr. Jörg Philipp Terhechte,
Leuphana Universität Lüneburg
Prof. Dr. Wolfgang Weiß, Deutsche Universität
für Verwaltungswissenschaften, Speyer

Band 19

Maximilian Demper

# Kooperationsstrukturen und Kooperationsvereinbarungen zwischen der EU und den Mitgliedstaaten im Rahmen gemischter Abkommen

Nomos

**Die Deutsche Nationalbibliothek** verzeichnet diese Publikation in der Deutschen Nationalbibliografie; detaillierte bibliografische Daten sind im Internet über http://dnb.d-nb.de abrufbar.

Zugl.: Speyer, Deutsche Universität für Verwaltungswissenschaften, Diss., 2018

ISBN 978-3-8487-5073-3 (Print)

ISBN 978-3-8452-9278-6 (ePDF)

1. Auflage 2018
© Nomos Verlagsgesellschaft, Baden-Baden 2018. Gedruckt in Deutschland. Alle Rechte, auch die des Nachdrucks von Auszügen, der fotomechanischen Wiedergabe und der Übersetzung, vorbehalten. Gedruckt auf alterungsbeständigem Papier.

*Meiner Familie*

# Vorwort

Die vorliegende Arbeit wurde im Wintersemester 2017/2018 von der Deutschen Universität für Verwaltungswissenschaften Speyer (DUV) als Dissertation angenommen. Aktuelle Entwicklungen der Rechtsprechung und der Literatur wurden bis März 2018 berücksichtigt.

Entstanden ist die Arbeit während meiner Tätigkeit als Forschungsreferent am Deutschen Forschungsinstitut für öffentliche Verwaltung Speyer (FöV) im Rahmen des Forschungsprojekts „Politikimplementierung im internationalen Kontext in gemischten Foren".

Besonderer Dank gebührt meinem Doktorvater Prof. Dr. Wolfgang Weiß für die stets hilfsbereite und wertvolle Unterstützung dieser Arbeit sowie seinem persönlichen Engagement bei der Betreuung und Förderung des Forschungsprojekts. Zudem danke ich Prof. Dr. Cristina Fraenkel-Haeberle für die Erstellung des Zweitgutachtens und Philipp Enders für die wissenschaftlichen Diskussionen sowie die motivierende Unterstützung bei der Fertigstellung der Dissertation. Weiterhin danke ich den Mitarbeitern des FöV und der DUV für die kollegiale Zusammenarbeit und die schöne Zeit in Speyer.

Mein besonderer Dank gilt meiner Familie, insbesondere meinen Eltern, für deren Rückhalt und deren uneingeschränkte Unterstützung während meiner Ausbildung und Promotion.

Speyer, März 2018

# Inhaltsverzeichnis


Abkürzungsverzeichnis 19

§ 1 Einleitung 23

§ 2 Loyale Zusammenarbeit im Rahmen gemischter Abkommen 29

A. Der Grundsatz loyaler Zusammenarbeit 31
- I. Allgemeine Zusammenarbeitspflichten 33
- II. Subjektiver Anwendungsbereich 36
- III. Objektiver Anwendungsbereich 39
- IV. Justiziabilität der Loyalitätspflichten 40
  - 1. Vertragsverletzungsverfahren 43
  - 2. Nichtigkeitsklage 44
  - 3. Untätigkeitsklage 47
  - 4. Schadensersatzklage 48
  - 5. Gutachtenverfahren 48
  - 6. Vorabentscheidungsverfahren 50
  - 7. Zusammenfassung: Justiziabilität der Loyalitätspflichten 51
- V. Loyale Zusammenarbeit beim Außenhandeln, insbesondere bei gemischten Abkommen 51
- VI. Zusammenfassung: Der Grundsatz loyaler Zusammenarbeit 54

B. Gemischte Abkommen 55
- I. Europarechtliche und völkerrechtliche Grundlagen 58
  - 1. Vertragsschlusskompetenz der EU 58
  - 2. Völkerrechtliche Vertretung und Sachwalterschaft 63
  - 3. Völkerrechtliche (externe) Verantwortlichkeit bei gemischten Abkommen 67
  - 4. Interne Bindung gemischter Abkommen 73
  - 5. Auslegungskompetenz des EuGH 75
  - 6. Zusammenfassung: Europa- und völkerrechtliche Grundlagen 78

II. Gründe und Zulässigkeit gemischter Abkommen 78
1. Rechtliche Gründe für gemischte Abkommen 79
a) Gemischte Zuständigkeit 79
b) Geteilte Zuständigkeit 86
aa) Geteilte Zuständigkeit ohne unionale Aktivierung 87
bb) Unionale Teilharmonisierung 89
cc) Unionale Vollharmonisierung 90
dd) Unionale Deaktivierung 91
ee) Zusammenfassung: Geteilte Zuständigkeit 92
c) Weitere Zuständigkeitsarten 93
2. Politische und finanzielle Gründe für gemischte Abkommen 93
3. Zulässigkeit fakultativ gemischter Abkommen 96
a) Geteilte und ausschließliche EU-Außenzuständigkeiten 97
b) Folgen für bestehende fakultativ gemischte Abkommen 100
c) Zusammenfassung: Zulässigkeit fakultativ gemischter Abkommen 101
4. Zusammenfassung: Gründe und Zulässigkeit gemischter Abkommen 102
III. Zusammenfassung: Gemischte Abkommen 102

C. Loyale Zusammenarbeit bei Verhandlung, Unterzeichnung, Abschluss und Durchführung gemischter Abkommen 103
I. Kooperationspflichten bei Verhandlung, Unterzeichnung und Abschluss gemischter Abkommen 103
1. Verhandlung gemischter Abkommen 106
a) Überblick über den Verhandlungsablauf 107
b) Delegationsarten 111
c) Koordinierung im Rahmen der Verhandlung 116
aa) Erarbeitung gemeinsamer Standpunkte 118
bb) Dissens bei gemeinsamen Standpunkten 120
cc) Zusammenfassung: Koordinierung im Rahmen der Verhandlung 122
d) Zusammenfassung: Verhandlung gemischter Abkommen 123
2. Unterzeichnung gemischter Abkommen 124

3. Abschluss (Ratifikation) gemischter Abkommen 129
a) Überblick über den Ratifikationsprozess 130
b) Anforderungen an die loyale Zusammenarbeit 132
c) Zusammenfassung: Abschluss (Ratifikation) gemischter Abkommen 134
4. Zusammenfassung: Kooperationsverpflichten bei Verhandlung, Unterzeichnung und Abschluss gemischter Abkommen 135
II. Kooperationspflichten bei der Durchführung gemischter Abkommen 136
1. Durchführung gemischter Abkommen 139
a) Interessenkoordinierung 142
b) Interessenvertretung 148
c) Zusammenfassung: Kooperationspflichten bei der Durchführung gemischter Abkommen 151
2. Praxisbeispiel informeller Koordinierung im Rahmen der IAO 151
3. Zusammenfassung: Kooperationspflichten bei der Durchführung gemischter Abkommen 155
III. Zusammenfassung: Loyale Zusammenarbeit bei Verhandlung, Unterzeichnung, Abschluss und Durchführung gemischter Abkommen 156

D. Zusammenfassung: Loyale Zusammenarbeit im Rahmen gemischter Abkommen 157

§ 3 Inhaltliche Analyse der Kooperationsvereinbarungen 159

A. Kooperationsvereinbarungen für die Verhandlung und den Abschluss von (gemischten) völkerrechtlichen Abkommen 163
I. Gentleman's Agreement über das Verfahren für die Verhandlungen mit Drittländern im Bereich der Binnenschifffahrt 163
II. Verhaltenskodex für die Verhandlungen des UNESCO-Übereinkommens zum Schutz der Vielfalt kultureller Inhalte und künstlerischer Ausdrucksformen 166
III. Zusammenfassende Bewertung: Kooperationsvereinbarungen für die Verhandlung und den Abschluss von (gemischten) völkerrechtlichen Abkommen 170

B. Kooperationsvereinbarungen für die Durchführung von (gemischten) völkerrechtlichen Abkommen 171
I. Kooperationsvereinbarungen im Rahmen internationaler Rohstoffabkommen 172
1. PROBA 20 173
a) Anwendungsbereich 175
b) Koordinierungsmechanismus 175
c) Zusammenfassende Bewertung 178
2. PROBA 20a 180
a) Koordinierungsmechanismus 181
b) Zusammenfassende Bewertung 182
3. PROBA 2002 182
a) Koordinierungsmechanismus 183
b) Zusammenfassende Bewertung: PROBA 2002 184
4. Zusammenfassende Bewertung: Kooperationsvereinbarungen im Rahmen internationaler Rohstoffabkommen 185
II. Kooperationsvereinbarungen im Rahmen der FAO 186
1. FAO-Vereinbarung I 188
a) Koordinierungsmechanismus 189
b) Zusammenfassende Bewertung: FAO-Vereinbarung I 191
2. FAO-Vereinbarung II 193
a) Koordinierungsmechanismus 194
b) Zusammenfassende Bewertung: FAO-Vereinbarung II 195
3. FAO-Vereinbarung III 195
a) Koordinierungsmechanismus 196
b) Zusammenfassende Bewertung: FAO-Vereinbarung III 197
4. FAO-Vereinbarung IV 197
a) Koordinierungsmechanismus 198
b) Zusammenfassende Bewertung: FAO-Vereinbarung IV 200
5. Entwurf zur Neuregelung der FAO-Vereinbarungen 200
6. Vergleich mit der Koordinierung in der Praxis 202
III. Kooperationsvereinbarungen im Rahmen der WTO 205
1. Verhaltenskodex für Dienstleistungsverhandlungen 206
a) Koordinierungsmechanismus 206

b) Zusammenfassende Bewertung: Verhaltenskodex für Dienstleistungsverhandlungen 207
2. Entwurf WTO-Kooperationsvereinbarung 208
a) Koordinierungsmechanismus 209
b) Zusammenfassende Bewertung: Entwurf WTO-Kooperationsvereinbarung 210
3. Koordinierung in der Praxis 211
4. Zusammenfassende Bewertung: Kooperationsvereinbarungen im Rahmen der WTO 213
IV. Kooperationsvereinbarung im Rahmen der Vereinten Nationen 213
1. Koordinierungsmechanismus 214
2. Zusammenfassende Bewertung: Kooperationsvereinbarung im Rahmen der Vereinten Nationen 215
V. Kooperationsvereinbarung im Rahmen der CAK 217
1. Koordinierungsmechanismus 218
2. Zusammenfassende Bewertung: Kooperationsvereinbarung im Rahmen der CAK 221
VI. Kooperationsvereinbarung im Rahmen des UPOV 223
1. Koordinierungsmechanismus 224
2. Zusammenfassende Bewertung: Kooperationsvereinbarung im Rahmen des UPOV 225
VII. Kooperationsvereinbarung zur Durchführung des UNESCO-Übereinkommens zum Schutz und zur Förderung kultureller Vielfalt 226
1. Koordinierungsmechanismus 227
2. Zusammenfassende Bewertung: Kooperationsvereinbarung zur Durchführung des UNESCO-Übereinkommens zum Schutz und zur Förderung kultureller Vielfalt 229
VIII. Kooperationsvereinbarung im Rahmen der WZO 230
1. Koordinierungsmechanismus 233
2. Zusammenfassende Bewertung: Kooperationsvereinbarung im Rahmen der WZO 237
IX. Kooperationsvereinbarung zur Durchführung der UN-Behindertenrechtskonvention 238
1. Koordinierungsmechanismus 239

2. Zusammenfassende Bewertung: Kooperationsvereinbarung zur Durchführung der UN-Behindertenrechtskonvention 240
X. Kooperationsvereinbarung im Rahmen der COTIF 241
1. Koordinierungsmechanismus 242
2. Zusammenfassende Bewertung: Kooperationsvereinbarung im Rahmen der COTIF 243
XI. Allgemeine Regelung zu Erklärungen der EU in multilateralen Organisationen 245
1. Anwendungsbereich 246
2. Koordinierungsmechanismus 249
3. Zusammenfassende Bewertung: Allgemeine Regelung zu Erklärungen der EU in multilateralen Organisationen 251
XII. Entwürfe für Kooperationsvereinbarungen 253
1. Entwurf im Rahmen der Wirtschafts- und Währungsunion 254
2. Entwurf im Rahmen der IMO 255
3. Entwurf im Rahmen von Euratom 257
XIII. Zusammenfassende Bewertung: Kooperationsvereinbarungen für die Durchführung von (gemischten) völkerrechtlichen Abkommen 258

C. Vergleich und Entwicklung der Kooperationsvereinbarungen 259
I. Entwicklung der Interessenkoordinierung 259
II. Entwicklung der Interessenvertretung 261
III. Zusammenfassung: Vergleich und Entwicklung der Kooperationsvereinbarungen 265

§ 4 Rechtliche Analyse der Kooperationsvereinbarungen 274

A. Mögliche Handlungsformen für Kooperationsvereinbarungen 274
I. Interinstitutionelle Vereinbarungen 275
1. Definition interinstitutioneller Vereinbarungen 277
2. Zulässigkeit interinstitutioneller Vereinbarungen 280
a) Vertragsfähigkeit der EU-Organe 280
b) Rechtsgrundlage interinstitutioneller Vereinbarungen 282
3. Bindungswirkung interinstitutioneller Vereinbarungen 284
4. Interinstitutionelle Vereinbarungen als Handlungsform für Kooperationsvereinbarungen? 287

II. Verwaltungsabkommen 289
1. Grundlagen 289
2. Verwaltungsabkommen als Handlungsform für Kooperationsvereinbarungen? 293
III. Kooperationsvereinbarungen als Handlungsform „sui generis“ 293
1. Zulässigkeit 294
2. Abschluss der Kooperationsvereinbarungen 296
a) Abschluss von Kooperationsvereinbarungen durch Ratsbeschluss 298
b) Abschluss von Kooperationsvereinbarungen durch Beschluss der Vorbereitungsgremien des Rates 300
c) Zusammenfassung: Abschluss von Kooperationsvereinbarungen 301
3. Kriterien zur Bindungswirkung von Kooperationsvereinbarungen 302
a) Rechtlich verbindliche Kooperationsvereinbarungen 302
b) Rechtlich unverbindliche bzw. politische Kooperationsvereinbarungen 306
c) Kooperationsvereinbarungen mit Soft-Law-Charakter 308
d) Mittelbare rechtliche Verbindlichkeit über Art. 4 Abs. 3 EUV 310
e) Zusammenfassung: Kriterien zur Bindungswirkung von Kooperationsvereinbarungen 310
4. Zusammenfassung: Kooperationsvereinbarungen als Handlungsform „sui generis“ 311
IV. Zusammenfassung: Mögliche Handlungsformen für Kooperationsvereinbarungen 312

B. Bindungswirkung der Kooperationsvereinbarungen 312
I. Kooperationsvereinbarungen für die Verhandlung und den Abschluss gemischter Abkommen 313
1. Gentleman’s Agreement über das Verfahren für die Verhandlungen mit Drittländern im Bereich der Binnenschifffahrt 313
2. Verhaltenskodex für die Verhandlungen des UNESCO-Übereinkommens zum Schutz der Vielfalt kultureller Inhalte und künstlerischer Ausdrucksformen 314

3. Zusammenfassung: Kooperationsvereinbarungen für die Verhandlung und den Abschluss gemischter Abkommen 315
II. Kooperationsvereinbarungen für die Durchführung von (gemischten) völkerrechtlichen Abkommen 315
1. Kooperationsvereinbarungen im Rahmen internationaler Rohstoffabkommen 315
a) PROBA 20 316
b) PROBA 20a 317
c) PROBA 2002 317
d) Zusammenfassung 318
2. Kooperationsvereinbarungen im Rahmen der FAO 318
a) FAO-Vereinbarung I 318
b) FAO-Vereinbarungen II, III und IV 320
c) Zusammenfassung zu den FAO-Kooperationsvereinbarungen 321
3. WTO-Kooperationsvereinbarung für Dienstleistungsverhandlungen 322
4. Kooperationsvereinbarung im Rahmen der Vereinten Nationen 323
5. Kooperationsvereinbarung im Rahmen der CAK 323
6. Kooperationsvereinbarung im Rahmen des UPOV 324
7. Kooperationsvereinbarung zur Durchführung des UNESCO-Übereinkommens zum Schutz und zur Förderung kultureller Vielfalt 325
8. Kooperationsvereinbarung im Rahmen der Weltzollorganisation 326
9. Kooperationsvereinbarung zur Durchführung der UN-Behindertenrechtskonvention 327
10. Kooperationsvereinbarung im Rahmen der COTIF 328
11. Allgemeine Regelung zu Erklärungen der EU in multilateralen Organisationen 329
12. Zusammenfassung: Kooperationsvereinbarungen für die Durchführung von (gemischten) völkerrechtlichen Abkommen 331
III. Justiziabilität von rechtlich verbindlichen Kooperationsvereinbarungen 331
1. Vertragsverletzungsverfahren 333
2. Nichtigkeitsklage 333
3. Untätigkeitsklage 334

4. Zusammenfassung: Justiziabilität von rechtlich verbindlichen Kooperationsvereinbarungen 335

C. Zusammenfassung: Rechtliche Analyse der Kooperationsvereinbarungen 336

§ 5 Kooperationsstrukturen und Kooperationsvereinbarungen zwischen der EU und den Mitgliedstaaten im Rahmen gemischter Abkommen 339

A. Vergleich zwischen informellem und formellem Koordinierungsmechanismus sowie Abweichungen in der Praxis 339

B. Mögliche Verbesserungen für Kooperationsvereinbarungen 342

I. Verbesserungsmöglichkeiten 343

II. Erforderlichkeit einer allgemeinen Kooperationsvereinbarung 346

III. Vorschlag für eine allgemeine Kooperationsvereinbarung 349

IV. Zusammenfassung: Mögliche Verbesserungen für Kooperationsvereinbarungen 354

C. Zusammenfassung 355

Literaturverzeichnis 361

Register 371

# Abkürzungsverzeichnis

| | |
|---|---|
| AEUV | Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union |
| AKP-Staaten | Gruppe der afrikanischen, karibischen und pazifischen Staaten |
| AStV | Ausschuss der Ständigen Vertreter |
| BKM | Beauftragte/r der Bundesregierung für Kultur und Medien |
| BMAS | Bundesministerium für Arbeit und Soziales |
| BMEL | Bundesministerium für Ernährung und Landwirtschaft |
| BMF | Bundesministerium der Finanzen |
| BMVI | Bundesministerium für Verkehr und digitale Infrastruktur |
| BRD | Bundesrepublik Deutschland |
| BVerfG | Bundesverfassungsgericht |
| CAK | Codex Alimentarius Kommission |
| CONUN | Ratsarbeitsgruppe für die Vereinten Nationen |
| COREPER | Ausschuss der Ständigen Vertreter |
| COREU | System zum Informationsaustausch zwischen den Außenministerien |
| COTIF | Übereinkommen über den internationalen Eisenbahnverkehr |
| EAD | Europäischer Auswärtiger Dienst |
| EAG | Europäische Atomgemeinschaft |
| ECOFIN | Rat der EU für Wirtschaft und Finanzen |
| EG | Europäische Gemeinschaft |
| EGV | Vertrag zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft |
| EU | Europäische Union |
| EuGH | Europäischer Gerichtshof |
| EURATOM | Europäische Atomgemeinschaft |

| | |
|---|---|
| EUV | Vertrag über die Europäische Union |
| EWGV | Vertrag zur Gründung der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft |
| EZB | Europäische Zentralbank |
| FAO | Ernährungs- und Landwirtschaftsorganisation der Vereinten Nationen |
| GA | Generalanwalt |
| GASP | Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik |
| GATT | Allgemeines Zoll- und Handelsabkommen |
| GG | Grundgesetz |
| GGO | Gemeinsame Geschäftsordnung der Bundesministerien |
| GHP | Gemeinsame Handelspolitik |
| GOBReg | Geschäftsordnung der Bundesregierung |
| IAO/ILO | Internationale Arbeitsorganisation |
| IIV | interinstitutionelle Vereinbarung(en) |
| IMO | Internationale Seeschifffahrts-Organisation |
| IO | Internationale Organisation |
| IRENA | Internationale Organisation für erneuerbare Energien |
| ISA | Internationale Meeresbodenbehörde |
| IWF | Internationaler Währungsfonds |
| MS | Mitgliedstaaten |
| PSK | Politisches und Sicherheitspolitisches Komitee |
| RvV | Richtlinien des Auswärtigen Amtes für die Behandlung völkerrechtlicher Verträge |
| SCIMF | Unterausschuss des Wirtschafts- und Finanzausschuss des Rates der EU |
| SRÜ | Seerechtsübereinkommens der Vereinten Nationen |
| UA | Unterabsatz |
| UN | Vereinte Nationen |
| UNCLOS | Seerechtsübereinkommens der Vereinten Nationen |
| UNCTAD | Konferenz der Vereinten Nationen für Handel und Entwicklung |

| | |
|---|---|
| UNESCO | Organisation der Vereinten Nationen für Bildung, Wissenschaft und Kultur |
| UPOV | Internationale Verband zum Schutz von Pflanzenzüchtungen |
| VO | Verordnung |
| WFA | Wirtschafts- und Finanzausschuss des Rates der EU |
| WHO | Weltgesundheitsorganisation |
| WTO | Welthandelsorganisation |
| WVRK | Wiener Übereinkommen über das Recht der Verträge |
| WVRK-IO | Wiener Übereinkommen über das Recht der Verträge zwischen Staaten und internationalen Organisationen oder zwischen internationalen Organisationen |
| WWU | Wirtschafts- und Währungsunion |
| WZO | Weltzollorganisation |
| WFP | Welternährungsprogramm der Vereinten Nationen |
| IFAD | Internationaler Fonds für landwirtschaftliche Entwicklung |
| INTA | Ausschuss des Europäischen Parlaments für den internationalen Handel |

# § 1 Einleitung

Die Europäische Union (EU) und ihre Mitgliedstaaten sind Vertragspartner völkerrechtlicher Abkommen bzw. Mitglieder in internationalen Organisationen. Je nach Art der Beteiligung bzw. Art der Mitgliedschaft sind die EU und/oder ihre Mitgliedstaaten in den (gemischten) Gremien der internationalen Organisationen bzw. der (gemischten) Abkommen[1] vertreten. In den internationalen Gremien werden die durch die Abkommen eingegangenen völkerrechtlichen Verpflichtungen konkretisiert, sowie für die EU und ihre Mitgliedstaaten rechtliche Standards und Harmonisierungen in Form von völkerrechtlichem Sekundärrecht[2] festgelegt.[3] Somit haben europäische und nationale Rechtsakte ihren Ausgangspunkt auch im Entscheidungsprozess der Gremien völkerrechtlicher Abkommen bzw. internationaler Organisationen.[4]

Da die „Weichenstellung" im Hinblick auf die europäische und nationale Regelsetzung insofern auch auf internationaler Ebene stattfindet bzw. vorgeprägt wird, darf die Interessenkoordinierung und die entsprechende Interessenvertretung der EU und ihrer Mitgliedstaaten in den internationalen Gremien angesichts der möglichen faktischen und rechtlichen Folgen für die unionale und nationalen Rechtsordnung(en) nicht unterschätzt werden. Aus diesem Grund ist es für die EU und ihre Mitgliedstaaten wichtig, inhaltlich auf die Konkretisierung der völkerrechtlichen Pflichten Einfluss zu nehmen, um die Entscheidungen in den internationalen Gremien in die Richtung zu prägen, die den Interessen und Zielen der EU und der Mitgliedstaaten entspricht.

Dazu bedarf es einer engen Interessenkoordinierung im Vorfeld der Gremiensitzungen sowie einer entsprechenden völkerrechtlichen einheitlichen Interessenvertretung in den internationalen Gremien. Die unions-

---

1 Gemischte Abkommen sind völkerrechtliche Verträge, die die EU und ihre Mitgliedstaaten mit Dritten abschließen. Siehe zur ausführlichen Definition § 2 Teil B.

2 *Barrón*, Der Europäische Verwaltungsverbund und die Außenbeziehungen der EU, 2016, S. 78.

3 Siehe z.B. zum sekundären Kooperationsrecht *Appel*, Das internationale Kooperationsrecht der EU, 2016, S. 31 f.

4 *Van Vooren/Wessel*, EU External Relations, 2014, S. 271.

rechtliche Verpflichtung der EU und der Mitgliedstaaten zur gemeinsamen Interessenkoordinierung und Interessenvertretung wird durch den Grundsatz loyaler Zusammenarbeit gemäß Art. 4 Abs. 3 EUV vorgegeben. Dieser stellt die EU und die Mitgliedstaaten angesichts zunehmender Heterogenität der politischen Interessen und der derzeit 28 Mitgliedstaaten vor eine große Herausforderung. Die Interessenkoordinierung und Interessenvertretung zwischen der EU und den Mitgliedstaaten bezüglich der Umsetzung internationaler Politiken gestaltet sich insbesondere bei gemischten Abkommen komplizierter, da die Mitgliedstaaten und die EU auf internationaler Ebene grundsätzlich nebeneinander auftreten. Neben der ohnehin oft unklaren Kompetenzverteilung zwischen der EU und den Mitgliedstaaten tritt daher noch die Frage nach der Ausübung der Beteiligungs- und Mitgliedschaftsrechte durch die EU und/oder die Mitgliedstaaten. Aufgrund der Komplexität und Schwierigkeit der Zuständigkeitsabgrenzung und der damit verbundenen Frage nach der Ausübung der völkerrechtlichen Rechte kann dies zur Belastung der internationalen Vertretung der EU und ihrer Mitgliedstaaten führen.[5] Die Kombination von politischer Sensibilität und rechtlicher Unsicherheit hinsichtlich der Außenvertretung der EU führt dazu, dass die Interessenkoordinierung und Interessenvertretung der EU und ihrer Mitgliedstaaten sehr konfliktanfällig ist.[6] Somit verlangt sie ein Höchstmaß an Flexibilität und Rücksichtnahme, um die Handlungsfähigkeit der EU und der Mitgliedstaaten auf völkerrechtlicher Ebene zu gewährleisten.[7] Eine loyale Zusammenarbeit zwischen der EU und den Mitgliedstaaten ist demnach Voraussetzung und Maßstab für die Gewährleistung einer funktionsfähigen Union auf internationaler Ebene.[8]

Wegen der genannten Gründe bedarf es einer Einigung über ein abgestimmtes einheitliches Vorgehen im Hinblick auf die Interessenkoordinierung und Interessenvertretung auf internationaler Ebene. Ausgehend von der abstrakten Pflicht zur loyalen Zusammenarbeit zwischen der EU und den Mitgliedstaaten haben sich informelle und formelle Kooperationsstrukturen und Koordinierungsmechanismen herausgebildet, um der Loya-

---

5 *Govaere*, in: Hillion/Koutrakos (Hrsg.), Mixed Agreements Revisited, 2010, S. 193 f.; *van Elsuwege/Merket*, in: Blockmans/Wessel (Hrsg.), Principles and Practices of EU External Representation, S. 37.

6 *Gatti/Manzini*, CMLRev 2012, 1703, 1703.

7 *Scheffler*, Die Europäische Union als rechtlich-institutioneller Akteur im System der Vereinten Nationen, 2009, S. 256.

8 *Hatje*, in: Schwarze u.a. (Hrsg.), EUV/AEUV, 2012, Art. 4 EUV, Rn. 22.

litätsverpflichtung auf internationaler Ebene und dem Gebot der einheitlichen völkerrechtlichen Vertretung gemäß Art. 4 Abs. 3 EUV gerecht zu werden. Neben den gewachsenen informellen Koordinierungsstrukturen aufgrund ständiger Praxis existieren formelle Kooperationsvereinbarungen zwischen den Akteuren der EU und ihrer Mitgliedstaaten über die Erarbeitung und Vertretung von (gemeinsamen) Standpunkten im Rahmen der Verhandlung, des Abschlusses und der Umsetzung völkerrechtlicher (gemischter) Abkommen bzw. internationaler Organisationen.

Die formellen Kooperationsvereinbarungen, die den Grundsatz loyaler Zusammenarbeit konkretisieren und die Interessenkoordinierung und Interessenvertretung zwischen der EU und den Mitgliedstaaten beschreiben, bilden den Schwerpunkt der vorliegenden Untersuchung, da sie bisher nicht umfassend erforscht wurden. Bislang waren in der Regel nur einzelne Kooperationsvereinbarungen Gegenstand einer Untersuchung,[9] ohne dass das Phänomen der Kooperationsvereinbarungen in seiner Gänze inhaltlich und rechtlich eingeordnet und analysiert wurde. So geht die Untersuchung von *Schwichtenberg* zwar auf einige Kooperationsvereinbarungen ein, beschäftigt sich aber im Schwerpunkt nicht mit einer detaillierten inhaltlichen und rechtlichen Analyse der Kooperationsvereinbarungen. Sie betrachtet hauptsächlich die Kooperationsverpflichtung der Mitgliedstaaten der EU im Rahmen gemischter Abkommen.[10]

Ziel der vorliegenden Arbeit ist die inhaltliche und rechtliche Analyse der Kooperationsvereinbarungen zwischen der EU und den Mitgliedstaaten im Rahmen gemischter Abkommen. Zum einen soll durch die umfassende Zusammenstellung der Kooperationsvereinbarungen ein Beitrag zur Transparenz der Interessenkoordinierung und Interessenvertretung der EU und ihrer Mitgliedstaaten auf internationaler Ebene geleistet werden. Zum anderen soll die inhaltliche und rechtliche Analyse, die insbesondere einen Vergleich der Kooperationsvereinbarungen enthält, der Klärung dienen, ob die Kooperationsvereinbarungen eine effektive und kohärente Interessenwahrnehmung auf internationaler Ebene gewährleisten.

Kooperationsvereinbarungen werden allerdings nur in begrenztem Umfang abgeschlossen. Daher wird außerdem auf die informelle Koordinierung im Rahmen gemischter Abkommen eingegangen, um die generel-

---

9 Vgl. zu den Untersuchungen die Literaturhinweise bei der inhaltlichen und rechtlichen Analyse der Kooperationsvereinbarungen (§§ 3 und 4).

10 *Schwichtenberg*, Die Kooperationsverpflichtung der EU bei Abschluss und Anwendung gemischter Verträge, 2014.

len Anforderungen an die loyale Zusammenarbeit bei der Verhandlung, dem Abschluss und der Durchführung gemischter Abkommen zu erläutern und den informellen mit dem formellen Koordinierungsmechanismus vergleichen zu können.

Vorliegende Untersuchung bearbeitet das Thema in folgenden Schritten: Zunächst wird die loyale Zusammenarbeit zwischen der EU und den Mitgliedstaaten beim Vertragsschluss und bei der Durchführung gemischter Abkommen untersucht (§ 2), um den unionsrechtlichen Rahmen für die Interessenkoordinierung und Interessenvertretung auf internationaler Ebene zu beschreiben.

Ausgangspunkt für die enge Zusammenarbeit zwischen der EU und den Mitgliedstaaten ist der Grundsatz loyaler Zusammenarbeit, der in § 2 Teil A. eingehend beleuchtet wird. In einem ersten Schritt werden deshalb die Grundlagen (I.) sowie der subjektive (II.) und objektive (III.) Anwendungsbereich von Art. 4 Abs. 3 EUV erläutert. Aus den allgemeinen Anforderungen und Pflichten werden sodann die Auswirkungen auf das Außenhandeln der EU und der Mitgliedstaaten bestimmt (IV.). Da die loyale Zusammenarbeit zwischen der EU und den Mitgliedstaaten nicht immer reibungslos funktioniert und Konflikte vor dem EuGH ausgetragen werden,[11] wird auf die Justiziabilität des Art. 4 Abs. 3 EUV (V.) eingegangen.

Um die Loyalitätspflichten auf internationaler Ebene bestimmen zu können, bedarf es zunächst eines tieferen Verständnisses gemischter Abkommen. Aus diesem Grund werden gemischte Abkommen, als Sonderform völkerrechtlicher Abkommen, in einem zweiten Teil (B.) des § 2 eingehend untersucht. Hierzu werden zunächst die europa- und völkerrechtlichen Grundlagen von gemischten Abkommen dargelegt (I.). Im Folgenden werden daraufhin die rechtlichen, politischen und finanziellen Gründe für den Abschluss gemischter Abkommen sowie deren unionsrechtliche Zulässigkeit (II.) eingehend erörtert.

Im abschließenden Teil C. des § 2 werden die gewonnenen Erkenntnisse zur loyalen Zusammenarbeit und zu gemischten Abkommen zusammengeführt und die konkreten Loyalitätspflichten zwischen der EU und den Mitgliedstaaten im Rahmen gemischter Abkommen dargestellt. Die Loyalitätspflichten ergeben in der Praxis einen informellen Mechanismus

11 Vgl. zuletzt EuGH, Urteil vom 05.12.2017, Rs. C-600/14, Deutschland/Rat, ECLI:EU:C:2017:935 und anhängige Rs. C-620/16, Kommission/Deutschland.

zur Interessenkoordinierung und Interessenvertretung, der in Verhandlung, Abschluss und Unterzeichnung (I.) sowie Durchführung (II.) unterschieden werden kann.

Nachdem die Grundlagen loyaler Zusammenarbeit im Rahmen gemischter Abkommen und die Anforderungen an die loyale Zusammenarbeit zwischen der EU und den Mitgliedstaaten sowie der informelle Koordinierungsmechanismus im Rahmen des Vertragsschlusses und der Durchführung gemischter Abkommen dargestellt wurden, widmen sich die weiteren Teile der Arbeit den formellen Koordinierungsmechanismen in Form der Kooperationsvereinbarungen. Diese werden inhaltlich und rechtlich analysiert, um deren Funktionsweise sowie deren rechtliche oder politische Verbindlichkeit aufzuzeigen.

Die inhaltliche Analyse der Kooperationsvereinbarungen (§ 3) unterteilt sich zunächst dahingehend, ob sich die Kooperationsvereinbarungen auf die Verhandlung und den Abschluss (A.) oder die Durchführung (B.) von gemischten Abkommen beziehen. Innerhalb dieser Unterscheidung werden die einzelnen Kooperationsvereinbarungen und die entsprechenden Regeln zur Interessenkoordinierung und Interessenvertretung zu einem Koordinierungsmechanismus zusammengefasst. Darüber hinaus wird die objektive bzw. theoretische Analyse der Kooperationsvereinbarungen durch eine subjektive bzw. praktische Analyse in Form von Experteninterviews erweitert, um die theoretischen Ergebnisse empirisch zu ergänzen. Abschließend werden die inhaltlich analysierten Kooperationsvereinbarungen und die Entwicklungsstufen der Interessenkoordinierung und Interessenvertretung miteinander verglichen (C.).

Die rechtliche Analyse (§ 4) widmet sich der Frage nach der rechtlichen bzw. politischen Verbindlichkeit der Kooperationsvereinbarungen, um die Frage nach einer möglichen Durchsetzung der Kooperationspflichten zu klären. Zunächst werden daher die bestehenden und in Betracht kommenden Handlungsformen, wie interinstitutionelle Vereinbarungen, Verwaltungsabkommen und Kooperationsvereinbarungen als Handlungsform „sui generis“, erläutert und auf ihre Anwendbarkeit hinsichtlich der Kooperationsvereinbarungen untersucht (A.). Der Schwerpunkt liegt auf der Zulässigkeit und den formellen Anforderungen hinsichtlich Kooperationsvereinbarungen als einer eigenen Handlungsform „sui generis“. Im Anschluss wird die konkrete Bindungswirkung der bereits inhaltlich analysierten Kooperationsvereinbarungen erläutert, um den Anwendern der Vereinbarungen die rechtlichen bzw. politischen Wirkungen bezüglich der vereinbarten Zusammenarbeitspflichten aufzuzeigen. (B.). Im Rahmen der Bin-

dungswirkung von Kooperationsvereinbarungen wird insbesondere auch auf die justizielle Durchsetzung der niedergelegten Zusammenarbeitspflichten vor dem EuGH und die entsprechenden Verfahren eingegangen.

Abschließend werden die gewonnenen Erkenntnisse zu den Kooperationsstrukturen und Kooperationsvereinbarungen zwischen der EU und den Mitgliedstaaten im Rahmen gemischter Abkommen zusammengeführt (§ 5). Ausgehend von den Ausführungen zum informellen Koordinierungsmechanismus (§ 2) sowie der inhaltlichen und rechtlichen Analyse der Kooperationsvereinbarungen (§§ 3 und 4) wird ein Vergleich zwischen dem informellen und dem formellen Koordinierungsmechanismus durchgeführt (A.), um etwaige Unterschiede und Abweichungen in der Praxis aufzuzeigen. Im Anschluss werden mögliche Verbesserungen für Kooperationsvereinbarungen dargelegt (B.). Unter Einbeziehung der theoretischen (inhaltlichen und rechtlichen) sowie empirischen Ergebnisse (Experteninterviews) werden Empfehlungen für die Optimierung der Koordinierungsprozesse ausgesprochen (I.). In diesem Zusammenhang empfehlen sich eine klare formale Abgrenzung von Kooperationsvereinbarungen als eigener Handlungsform „sui generis“ sowie inhaltliche Klarstellungen zum Koordinierungsverfahren. Aufgrund des Vorteils eines standardisierten allgemeinen Kooperationsmechanismus, der Koordinierungsstreitigkeiten verringert und den Schwerpunkt auf die inhaltliche Interessenkoordinierung legt, ergibt sich die Erforderlichkeit einer rechtlich verbindlichen allgemeinen Kooperationsvereinbarung, die für alle gemischte Abkommen gilt (II.). Durch einen Vorschlag zu einer Rahmenvereinbarung für die Interessenkoordinierung und Interessenvertretung für gemischte Abkommen soll die loyale Zusammenarbeit hinsichtlich der effektiven Interessenvertretung der EU und der Mitgliedstaaten auf internationaler Ebene verbessert und eine einheitliche völkerrechtliche Vertretung der EU und der Mitgliedstaaten gewährleistet werden (III.). Abschließend werden die Ergebnisse der Untersuchung zusammengefasst (C.).

## § 2 Loyale Zusammenarbeit im Rahmen gemischter Abkommen

Weder die EU noch ihre Mitgliedstaaten können auf internationaler Ebene unabhängig voneinander handeln. Wenngleich die eigenständige nationale Außenpolitik der Mitgliedstaaten weiterhin von herausragender Bedeutung ist,[12] nimmt die EU im Rahmen europäischer Außenpolitik nicht zuletzt aufgrund des Vertrags von Lissabon eine immer wichtigere Rolle neben und gemeinsam mit den Mitgliedstaaten ein. Die heutigen EU-Außenkompetenzen[13] folgen keinem kohärenten Bauplan. Sie sind das Resultat einer an politischen Bedürfnissen und Konfliktlösung orientierten Entwicklung.[14] Eine genaue Abgrenzung zwischen den Kompetenzen der EU und ihren Mitgliedstaaten ist insofern schwierig.[15] Aufgrund der komplexen Kompetenzverteilung und der hierdurch begrenzten Außenzuständigkeit der EU (vgl. Art. 216 Abs. 1 AEUV), müssen die EU und die Mitgliedstaaten die Gestaltung und Umsetzung europäischer Außenpolitik häufig gemeinsam wahrnehmen. Um die jeweiligen Kompetenzdefizite auszugleichen und völkerrechtlich einheitlich aufzutreten, werden in der Praxis gemischte völkerrechtliche Abkommen zwischen der EU und den Mitgliedstaaten mit Dritten abgeschlossen.[16] Die EU und die Mitgliedstaaten müssen insbesondere die Verhandlung, den Abschluss und die Umsetzung von gemischten Abkommen gemeinsam durchführen und gemäß Art. 4 Abs. 3 EUV loyal miteinander zusammenarbeiten. Das erklärte Ziel dieser Zusammenarbeit ist die Sicherstellung der völkerrechtlich einheitlichen Vertretung der EU und ihrer Mitgliedstaaten.

Der Grundsatz loyaler Zusammenarbeit gemäß Art. 4 Abs. 3 EUV stellt eine generelle Handlungsmaxime für die EU und ihre Mitgliedstaaten dar.

---

12 *Von Arnauld*, in: ders. (Hrsg.), Europäische Außenbeziehungen, 2014, § 1, Rn. 9.

13 Siehe zu den Außenkompetenzen der EU unten bei Vertragsschlusskompetenz der EU (§ 2 Teil B.I.1.) sowie bei rechtlichen Gründen für gemischte Abkommen (§ 2 Teil B.II.1.).

14 *Von Arnauld*, in: ders. (Hrsg.), Europäische Außenbeziehungen, 2014, § 1, Rn. 19; vgl. auch *Vranes*, Juristische Blätter 2011, 11, 11 ff., der die Konflikte und die Rechtsprechung hinsichtlich der Kompetenzabgrenzung und -entwicklung nachzeichnet.

15 *Von Arnauld*, in: ders. (Hrsg.), Europäische Außenbeziehungen, 2014, § 1, Rn. 50.

16 Siehe zur Definition gemischter Abkommen ausführlich Einführung zu § 2 Teil B.

Im Rahmen gemischter Abkommen kommt diesem Grundsatz eine besondere Bedeutung zu, da die Mitgliedschafts- und Beteiligungsrechte in den Gremien gemischter Abkommen (gemischte Gremien/Foren) zusammen ausgeübt werden müssen. Die gemeinsamen Interessen müssen vor der Ausübung der Mitgliedschafts- und Beteiligungsrechte koordiniert werden (Interessenkoordinierung). Darüber hinaus muss die konkrete Interessenvertretung (Ausübung der Rede- und Stimmrechte) im Vorfeld der Sitzungen der gemischten Gremien zwischen der EU und den Mitgliedstaaten abgestimmt werden.

Um die Auswirkungen des Grundsatzes loyaler Zusammenarbeit auf den Vertragsschluss und die Durchführung gemischter Abkommen zu untersuchen, wird zunächst der Grundsatz loyaler Zusammenarbeit im Rahmen des Außenhandelns der EU und ihrer Mitgliedstaaten (A.) erläutert. Hierzu werden in einem ersten Schritt die allgemeinen Zusammenarbeitspflichten (I.) des Art. 4 Abs. 3 EUV als Grundlage der Untersuchung erklärt. Darauf aufbauend werden die durch Art. 4 Abs. 3 EUV Verpflichteten, sowie die Reichweite Pflichten im Rahmen des subjektiven (II.) und objektiven (III.) Anwendungsbereichs beschrieben. In einem nächsten Schritt werden auf Basis der allgemeinen Ausführungen die konkreten Auswirkungen und Zusammenarbeitspflichten des Grundsatzes loyaler Zusammenarbeit auf das Außenhandeln der EU und der Mitgliedstaaten (IV.), sowie die Justiziabilität der Zusammenarbeitspflichten (V.) untersucht.

Um die Zusammenarbeitspflichten zwischen der EU und den Mitgliedstaaten im Bereich gemischter Abkommen untersuchen zu können, werden anschließend gemischte Abkommen einer tiefergehenden Betrachtung unterzogen (B.). Die Untersuchung erfolgt zunächst hinsichtlich der europa- und völkerrechtlichen Besonderheiten (I.), um den Kontext und die Probleme bei gemischten Abkommen darzustellen. Im Anschluss werden die rechtlichen, politischen und finanziellen Gründe für den Abschluss gemischter Abkommen dargelegt und auf die unionsrechtliche Zulässigkeit sogenannter fakultativ gemischter Abkommen im Vergleich zu obligatorisch gemischten Abkommen eingegangen (II.).

Um den Einfluss und die konkrete Ausgestaltung der Zusammenarbeitspflichten im Rahmen der Verhandlung, des Abschlusses, der Unterzeichnung (Vertragsschluss) und der Durchführung gemischter Abkommen zu bestimmen, werden die gewonnenen Erkenntnisse aus den vorherigen Kapiteln (A. und B.) im abschließenden Teil C. des § 2 zusammengeführt. Aus den Zusammenarbeitspflichten zwischen der EU und den Mitglied-

staaten resultiert zunächst ein informeller Mechanismus zur Interessenkoordinierung und Interessenvertretung, der zur besseren Unterscheidung in Verhandlung, Abschluss und Unterzeichnung (I.), sowie Durchführung (II.) unterteilt wird.

## *A. Der Grundsatz loyaler Zusammenarbeit*

Der Grundsatz bzw. das Prinzip loyaler Zusammenarbeit ist in Art. 4 Abs. 3 EUV niedergelegt und beschreibt die Grundstruktur für die gegenseitige Zusammenarbeit von EU und Mitgliedstaaten im Sinne eines kooperativen Föderalismus bzw. Verbunds[17]. Als unionales Verfassungsprinzip[18] und Geschäftsgrundlage des Integrationsprojekts[19] findet der allgemeine Rechtsgrundsatz der EU[20] seinen Ursprung in Treueverpflichtungen gegliederter und föderaler Verbände, die im Rahmen eines sachlich begrenzten Zweckverbands Aufgaben auf den Zusammenschluss übertragen.[21]

Im Verhältnis zum Solidaritätsgrundsatz, welcher auch ein verfassungsrechtliches Prinzip[22] und einen allgemeinen Rechtsgrundsatz des Unionsrechts darstellt[23], ist Art. 4 Abs. 3 EUV als Spezialausprägung des allge-

---

17 *Von Bogdandy/Schill*, in: Grabitz/Hilf/Nettesheim (Hrsg.), EUV/AEUV, 60. Ergänzungslieferung 2016, Art. 4 EUV, Rn. 53.

18 *Kaiser*, Gemischte Abkommen im Lichte bundesstaatlicher Erfahrungen, 2009, S. 54; *Obwexer*, in: von der Groeben/Schwarze/Hatje (Hrsg.), EUV/AEUV, 2015, Art. 4 EUV, Rn. 68; *von Bogdandy/Schill*, in: Grabitz/Hilf/Nettesheim (Hrsg.), EUV/AEUV, 60. Ergänzungslieferung 2016, Art. 4 EUV, Rn. 51, 58; *Larik*, in: Bungenberg/Herrmann (Hrsg.), Die gemeinsame Handelspolitik der EU, 2016, S. 48.

19 *Obwexer*, in: von der Groeben/Schwarze/Hatje (Hrsg.), EUV/AEUV, 2015, Art. 4 EUV, Rn. 5.

20 *Lenz*, in: Lenz/Borchardt (Hrsg.), EUV/AEUV, 2012, Art. 4 EUV, Rn. 11.

21 *Unruh*, EuR 2002, 41, 47; *Marauhn*, in: Schulze/Zuleeg/Kadelbach (Hrsg.), Europarecht, 2015, § 7, Rn. 5.

22 *Weiß*, ZöR 2015, 403, 404.

23 *Sell*, Das Gebot der einheitlichen Auslegung gemischter Abkommen, 2005, S. 156; *Calliess*, in: Calliess/Ruffert (Hrsg.), EUV/AEUV, 2016, Art. 222 AEUV, Rn. 4; *Hatje*, in: Schwarze u.a. (Hrsg.), EUV/AEUV, 2012, Art. 4 EUV, Rn. 27; *Weiß*, ZöR 2015, 403, 405.

meinen Solidaritätsprinzips einzuordnen[24]. Auch der EuGH teilt die Ansicht der Literatur, indem er Solidarität als Grundlage des gesamten Unionssystems und Art. 4 Abs. 3 EUV als Teilkodifizierung des Solidaritätsprinzips ansieht.[25]

Der Grundsatz loyaler Zusammenarbeit ist insofern eine Konkretisierung des Solidaritätsprinzips. Loyalität und Solidarität stehen demnach nicht in einem Konkurrenzverhältnis zueinander. Der Solidaritätsgrundsatz stellt vielmehr die inhaltliche Leitlinie[26] oberhalb des Grundsatzes loyaler Zusammenarbeit dar. Er dient als Auslegungsmaßstab für die konkreten Pflichten von EU und Mitgliedstaaten im Rahmen des Art. 4 Abs. 3 EUV.

Um die Frage nach den Auswirkungen des Grundsatzes loyaler Zusammenarbeit auf das Außenhandeln der EU und ihrer Mitgliedstaaten beantworten zu können, werden zunächst die inhaltlichen Grundlagen sowie die grundlegenden Zusammenarbeitspflichten des Art. 4 Abs. 3 EUV dargelegt (I). Sodann wird der subjektive Anwendungsbereich von Art. 4 Abs. 3 EUV beleuchtet (II.), um die Gegenseitigkeit der Zusammenarbeitspflichten zwischen der EU und den Mitgliedstaaten und die verschiedenen Dimensionen der Zusammenarbeit näher zu untersuchen. Der sich anschließende objektive Anwendungsbereich des Art. 4 Abs. 3 EUV (III.) geht auf die generelle Anwendung des Grundsatzes loyaler Zusammenarbeit bei der Aufgabenwahrnehmung im Rahmen der Unionsziele ein. Auf Basis des objektiven Anwendungsbereichs beschränkt sich das Loyalitätsprinzip nicht nur auf die interne Zusammenarbeit zwischen der EU und den Mitgliedstaaten. Auch im Bereich des Außenhandelns, insbesondere bei gemischten Abkommen, findet es Anwendung (IV.). Da die loyale Zusammenarbeit zwischen der EU und den Mitgliedstaaten von Streitigkeiten über Art und Umfang der Zusammenarbeitspflichten geprägt ist und aufgrund dessen auch Gegenstand von Verfahren vor dem EuGH ist, wird im Anschluss auf die Justiziabilität des Art. 4 Abs. 3 EUV und die in Betracht kommenden Verfahren vor dem EuGH eingegangen (V.).

---

24 *Calliess/Kahl/Puttler*, in: Calliess/Ruffert (Hrsg.), EUV/AEUV, 2016, Art. 4 EUV, Rn. 41; *Weiß*, ZöR 2105, 403, 414; a. A. *Klamert*, The Principle of Loyalty in EU Law, 2014, S. 35 ff.

25 EuGH, Urteil vom 10.12.1969, verb. Rs. 6 u. 11/69; Kommission/Frankreich, Slg. 1969, 523, Rn. 14-17; *Hatje,* in: Schwarze u.a. (Hrsg.), EUV/AEUV, 2012, Art. 4 EUV, Rn. 27.

26 *Weiß*, ZöR 2015, 403, 412.

## I. Allgemeine Zusammenarbeitspflichten

Gemäß Art. 4 Abs. 3 UA 1 EUV achten und unterstützen sich die Union und die Mitgliedstaaten gegenseitig bei der Erfüllung der Aufgaben, die sich aus den Verträgen ergeben. Der EUV fordert demnach ein bewusstes Zusammenwirken bei jeglichem Handeln zur Erreichung der gemeinsamen Ziele, wie sie in den EU-Verträgen, insbesondere in der Präambel und Art. 3 bis 6 EUV niedergelegt sind.[27] Es handelt sich somit um eine aktive Form der Kooperation, bei der Arbeitsanstrengungen aller Beteiligten notwendig sind.

Die Pflicht zur loyalen Zusammenarbeit ist für den Bereich der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik (GASP) spezialgesetzlich in den Art. 24 Abs. 3, 34 Abs. 1 und 35 EUV geregelt. Die Besonderheiten der intergouvernementalen Zusammenarbeit sind im Bereich der GASP auch nach dem Vertrag von Lissabon[28] zu beachten und vom Außenhandeln der EU zu unterscheiden.[29] Inhaltlich handelt es sich bei der GASP um einen Politikbereich zur Durchsetzung allgemeiner außenpolitischer Interessen (z.B. Interesse an Sicherheit, Armutsbekämpfung, Durchsetzung von Menschenrechten, Realisierung von Demokratie), der jenseits der Integrationsfelder des AEUV liegt.[30] Da sich die untersuchten gemischten Abkommen nicht auf die GASP beziehen und sich somit der Fokus der vorliegenden Untersuchung nicht auf den Bereich der GASP

---

27 EuGH, Gutachten vom 19.03.1993, Gutachten 2/91, ILO-Konvention, Slg. 1993, I-1061, Rn. 10; Urteil vom 26.12.2002, Rs. C-275/00, First und Franex, Slg. 2002, I-10943, Rn. 49; *Kahl*, in: Calliess/Ruffert (Hrsg.), EUV/AEUV, 2017, Art. 4 EUV, Rn. 47.

28 Siehe zur GASP nach dem Vertrag von Lissabon *Frenz*, ZaöRV 2010, 487.

29 *Lorz/Meuers*, in: von Arnauld (Hrsg.), Europäische Außenbeziehungen, 2014, § 2, Rn. 8; *Streinz*, Europarecht, 2016, Rn. 1302. Siehe zur (loyalen) Interessenkoordinierung und Interessenvertretung innerhalb der GASP *Thym*, in: von Bogdandy/Bast (Hrsg.), Europäisches Verfassungsrecht, 2009, S. 471 ff.; *Frenz*, ZaöRV 2010, 487, 503 ff.; *Lenaerts/van Nuffel*, European Union Law, 2011, Rn. 24-010 f.; *Delgado Casteleiro/Larik*, ELRev 2011, 524, 539 f.; *Hatje*, in: Schwarze u.a. (Hrsg.), EUV/AEUV, 2012, Art. 4 EUV, Rn. 80; *Craig/de Búrca*, EU Law, 2015, S. 376; *Kaddous*, in: dies. (Hrsg.), The EU in International Organisations and Global Governance, 2015, S. 5; CFSP Guide, 18.06.2008, Dok-Rat 10898/08, S. 186 ff. zur EU-Koordinierung innerhalb der Vereinten Nationen.

30 *Nettesheim*, in: Oppermann/Classen/Nettesheim (Hrsg.), Europarecht, 2016, § 39, Rn. 2; *Streinz*, Europarecht, 2016, Rn. 1301.

erstreckt, wird auf die Einzelheiten der loyalen Zusammenarbeit innerhalb der GASP nicht weiter eingegangen.

Der Grundsatz loyaler Zusammenarbeit fordert die EU und die Mitgliedstaaten dazu auf, alle geeigneten Maßnahmen allgemeiner oder besonderer Art zur Erfüllung ihrer unionalen Verpflichtungen zu ergreifen.[31] Über die reine Zusammenarbeit zwischen den Vertragsparteien fordert Art. 4 Abs. 3 UA 1 EUV, dass diese loyal, also fair, ehrlich, redlich, treu bzw. zuverlässig erfolgen soll. Die EU und die Mitgliedstaaten müssen nicht nur die Vertragsziele erfüllen, sondern im Sinne einer engen Partnerschaft einen engen Informationsaustausch gewährleisten und gegenseitige Interessen berücksichtigen. Die gemeinsamen Aufgaben müssen im Interesse der gemeinsamen Ziele und Werte und im Sinne der Unionsziele bewältigt und nach außen vertreten werden, selbst wenn sie nicht von allen Partnern vollumfänglich geteilt werden. Die Verpflichtung zur loyaler Zusammenarbeit geht damit über eine reine völkerrechtliche Vertragstreue (pacta sunt servanda) hinaus und entfaltet ihre Wirkung sowohl im Innen- als auch im Außenverhältnis.[32]

Wenngleich der Grundsatz loyaler Zusammenarbeit neben den bereits normierten Förder-, Unterstützungs- und Unterlassungspflichten (Art. 4 Abs. 3 UA 2 und 3 EUV) erst mit dem Vertrag von Lissabon ausdrücklich als Art. 4 Abs. 3 UA 1 EUV aufgenommen wurde,[33] so ist der EuGH schon immer von entsprechenden Loyalitätspflichten ausgegangen.[34] Die Literatur hat entsprechende Loyalitätspflichten vor Lissabon, meist in Anlehnung an die Rechtsfigur der Bundestreue in Bundesstaaten,[35] unter

---

31 *Obwexer*, in: von der Groeben/Schwarze/Hatje (Hrsg.), EUV/AEUV, 2015, Art. 4 EUV, Rn. 59 m.w.N. zur Rspr.; Erstmals durch den EuGH im Zusammenhang mit der AETR-Rechtsprechung erwähnt, EuGH, Urteil vom 31.03.1971, Rs. 22/70, Kommission/Rat, Slg. 1971, 263, Rn. 20/22; *Delgado Casteleiro*, in: Díez-Hochleitner u.a. (Hrsg.), Recent Trends in the Case Law of the Court of Justice of the European Union, 2012, S. 730.

32 *Sell*, Das Gebot der einheitlichen Auslegung gemischter Abkommen, 2005, S. 156; *Kaiser*, Gemischte Abkommen im Lichte bundestaatlicher Erfahrungen, 2009, S. 54; *Schwichtenberg*, Die Kooperationsverpflichtung der EU bei Abschluss und Anwendung gemischter Verträge, 2014, S. 78 m.w.N.; *Obwexer*, in: von der Groeben/Schwarze/Hatje, EUV/AEUV, 2015, Art. 4 EUV, Rn. 67.

33 *Hatje*, in: Schwarze u.a. (Hrsg.), EUV/AEUV, 2012, Art. 4 EUV, Rn. 21; *Obwexer*, in: von der Groeben/Schwarze/Hatje, 2015, EUV/AEUV, Art. 4 EUV, Rn. 59.

34 Vgl. z.B. EuGH, Urteil vom 15.01.1986, Rs. C-44/84, Hurd/Jones, Slg. 1986, 47, Rn. 38; Urteil vom 16.06.2005, Rs. C-105/03, Pupino, Slg. 2005, I-5309, Rn. 42.

35 *Unruh*, EuR 2002, 41, 46 m.w.N.

der Gemeinschafts- bzw. Unionstreue zusammengefasst.[36] Demzufolge stellt die ausdrückliche Normierung des Grundsatzes loyaler Zusammenarbeit lediglich eine Klarstellung der bereits bestehenden Rechtslage dar.

Der Grundsatz loyaler Zusammenarbeit zwischen der EU und den Mitgliedstaaten wird in Art. 4 Abs. 3 UA 2 und 3 EUV näher ausgeführt. Die Loyalitätspflichten lassen sich allgemein in Handlungspflichten (Förder- und Unterstützungspflichten) und in Unterlassungspflichten unterteilen.[37] Es werden zum einen Förder- (Art. 4 Abs. 3 UA 2 EUV), Unterstützungs- und Unterlassungspflichten (Art. 4 Abs. 3 UA 3 EUV) unterschieden, welche bereits fast wortidentisch in den Vorgängernormen (Art. 5 EWGV und Art. 10 EGV) geregelt waren[38]. Die Förderpflichten fordern dazu auf, alle geeigneten Maßnahmen zu treffen, die sich aus den Verträgen oder aus den Handlungen der Organe ergeben (vgl. Art. 4 Abs. 3 UA 2 EUV). Diese Pflichten knüpfen damit an konkrete vertragliche Aufgaben an. Demgegenüber zielt die Unterstützungspflicht auf die konkrete Mithilfe bei der Aufgabenerfüllung. Die Unterlassungspflicht bezieht sich hingegen auf solche Maßnahmen, die die Ziele der Union gefährden könnten (vgl. Art. 4 Abs. 3 UA 3 EUV).

Die Frage nach spezifischen Loyalitätspflichten, sowie Art, Umfang und Intensität der Zusammenarbeit von EU und Mitgliedstaaten bedarf im

---

36 *Hatje*, in: Schwarze u.a. (Hrsg.), EUV/AEUV, 2012, Art. 4 EUV, Rn. 21 m.w.N.; *Kaiser*, Gemischte Abkommen im Lichte bundestaatlicher Erfahrungen, 2009, S. 54; *Schwichtenberg*, Die Kooperationsverpflichtung der EU bei Abschluss und Anwendung gemischter Verträge, 2014, S. 76 f.

37 Vgl. *Wille*, Die Pflicht der Organe der EG zur loyalen Zusammenarbeit, 2003, S. 25, 60 ff., der die Handlungspflicht als Tätigkeitspflicht bezeichnet und im Anschluss an Tätigkeits- und Unterlassungspflichten eine weitere Differenzierung im Bereich der Tätigkeitspflichten in Mitwirkungs- und Unterstützungspflichten, Informations- und Konsultationspflichten, Kooperations- und Koordinierungspflichten vornimmt. *Unruh*, EuR 2002, 41, 63 f. nimmt auch eine Unterscheidung in Handlungs- und Unterlassungspflichten vor. Vgl. auch EuGH, Urteil vom 05.05.1981, Rs. C-804/79, Kommission/Vereinigtes Königreich, Slg. 1981, 1045, Rn. 28; Gutachten vom 19.03.1993, Gutachten 2/91, ILO-Konvention, Slg. 1993, I-1061, Rn. 10; Urteil vom 02.06.2005, Rs. C-266/03, Kommission/Luxemburg, Slg. 2005, I-4805, Rn. 59.

38 *Lenz*, in: Lenz/Borchardt (Hrsg.), EUV/AEUV, 2012, Art. 4 EUV, Rn. 1; *Obwexer*, in: von der Groeben/Schwarze/Hatje (Hrsg.), EUV/AEUV, 2015, Art. 4 EUV, Rn. 4; *von Bogdandy/Schill*, in: Grabitz/Hilf/Nettesheim (Hrsg.), EUV/AEUV, 60. Ergänzungslieferung 2016, Art. 4 EUV, Rn. 50.

Einzelfall der Konkretisierung[39] und somit der Auslegung des Art. 4 Abs. 3 EUV. Die Antwort hierauf muss für interne und externe Maßnahmen der EU und der Mitgliedstaaten in der Praxis durch die nationalen und unionalen Akteure, notfalls durch den EuGH (vgl. Art. 19 Abs. 1 EUV), festgelegt werden.[40] Um die Ausgestaltung der Zusammenarbeitspflichten zu bestimmen, sind neben dem allgemeinen Wortlaut des Art. 4 Abs. 3 EUV in erster Linie die für den Einzelfall maßgeblichen Normen des Primär- bzw. Sekundärrechts heranzuziehen.[41] Fehlen solche Normen, ist das Unionsrechtssystem insgesamt zur Auslegung des allgemeinen Rechtsprinzips einzubeziehen. Im Rahmen der Kategorie der Handlungspflichten können sich diese insbesondere zu Mitwirkungs- und Unterstützungspflichten, Informations- und Konsultationspflichten, Kooperations- und Koordinierungspflichten von EU und Mitgliedstaaten konkretisieren.[42] Die nationalen und unionalen Akteure müssen bei der Konkretisierung des Art. 4 Abs. 3 EUV allerdings das institutionelle Gleichgewicht beachten und sich im Rahmen der in den EU-Verträgen zugewiesenen Aufgaben bewegen.[43]

Inwiefern die EU und die Mitgliedstaaten Adressaten der Loyalitätspflichten sind, wird im nächsten Abschnitt erläutert.

## II. Subjektiver Anwendungsbereich

Die Förder-, Unterstützungs- und Unterlassungspflichten in Art. 4 Abs. 3 UA 2 und 3 EUV sehen keine ausdrückliche Reziprozität der Pflichten für die Union gegenüber den Mitgliedstaaten vor. Die Gegenseitigkeit der

---

39 *Kaiser*, Gemischte Abkommen im Lichte bundestaatlicher Erfahrungen, 2009, S. 55; *Calliess/Kahl/Puttler*, in: Calliess/Ruffert (Hrsg.), EUV/AEUV, 2016, Art. 4 EUV, Rn. 38; *Marauhn*, in: Schulze/Zuleeg/Kadelbach (Hrsg.), Europarecht, 2015, § 7, Rn. 18.

40 Siehe zur Justiziabilität Loyalitätspflichten § 2 Teil A.V.

41 EuGH, Urteil vom 08.06.1971, Rs. 78/70, Deutsche Grammophon/Metro, Slg. 1971, 487, Rn. 10; *Lenz*, in: Lenz/Borchardt (Hrsg.), EUV/AEUV, 2012, Art. 4 EUV, Rn. 14; *Obwexer*, in: von der Groeben/Schwarze/Hatje (Hrsg.), EUV/AEUV, 2015, Art. 4 EUV, Rn. 81.

42 *Wille*, Die Pflicht der Organe der EG zur loyalen Zusammenarbeit, 2003, S. 25 ff.

43 EuGH, Urteil vom 16.07.2015, C-425/13, Kommission/Rat, ECLI:EU:C:2015:483, Rn. 59 ff.; Urteil vom 28.04.2015, Rs. C-28/12, Kommission/Rat, ECLI:EU:C:2015:282, Rn. 38 ff.

Loyalitätspflichten zwischen der EU und der Mitgliedstaaten und umgekehrt ist seit dem Vertrag von Lissabon allerdings ausdrücklich in Art. 4 Abs. 3 UA 1 EUV verankert.[44] Die Handlungs- und Unterlassungspflichten richten sich demnach nicht nur an die Mitgliedstaaten, sondern auch an die EU.

Entgegen der expliziten Normierung hat die Rechtsprechung seit jeher eine Reziprozität der Loyalitätspflichten postuliert.[45] Den Vorgängernormen lag – unabhängig vom Wortlaut – das Prinzip der loyalen Zusammenarbeit zugrunde,[46] da eine Gegenseitigkeit Voraussetzung ist, um im Sinne der Effektivität die größtmögliche Wirksamkeit dieser Vorschrift zu erreichen.[47] Sinn und Zweck der früheren Verträge gebot es, dass zwischen EU und Mitgliedstaaten schon vor dem Vertrag von Lissabon eine gegenseitige Pflicht zur loyalen Zusammenarbeit bestand. Diese geht, wie bereits erläutert, über den Grundsatz „pacta sunt servanda" hinaus, um die hoch gesteckten Ziele der Rechtsgemeinschaft zu verwirklichen.

Die Reziprozität bzw. Gegenseitigkeit der Loyalitätspflichten bezieht sich neben der vertikalen Ebene, also dem Verhältnis zwischen der EU und den Mitgliedstaaten, auch auf die horizontale Zusammenarbeit zwischen den Mitgliedstaaten untereinander (vgl. Art. 4 Abs. 3 EUV).

Laut dem EuGH sind die Adressaten der Loyalitätspflichten im vertikalen Verhältnis alle Träger mitgliedstaatlicher öffentlicher Gewalt auf allen nationalen Ebenen (Legislative, Exekutive, Judikative).[48] Die Formulierung des EuGH greift in diesem Zusammenhang allerdings zu kurz. Auf-

---

44 *Streinz*, in: ders. (Hrsg.), EUV/AEUV, 2012, Art. 4 EUV, Rn. 4.

45 EuGH, Urteil vom 10.02.1983, Rs. 230/81, Luxemburg/Parlament, Slg. 1983, 255, Rn. 37; Urteil vom 04.04.1995, Rs. C-350/93, Kommission/Italien, Slg. 1995, I-699, Rn. 16; *Lenz*, in: Lenz/Borchardt (Hrsg.), EUV/AEUV, 2012, Art. 4 EUV Rn. 9 m.w.N. zur Rspr.; *Hatje*, in: Schwarze u.a. (Hrsg.), EUV/AEUV, 2012, Art. 4 EUV, Rn. 24; *Sell*, Das Gebot der einheitlichen Auslegung gemischter Abkommen, 2005, S. 157.

46 *Sell*, Das Gebot der einheitlichen Auslegung gemischter Abkommen, 2005, S. 157.

47 *Kaiser*, Gemischte Abkommen im Lichte bundesstaatlicher Erfahrungen, 2009, S. 55.

48 EuGH, Urteil vom 28.04.1977, Rs. 71/76, Thieffry, Slg. 1977, 765, Rn. 15/18; Urteil vom 10.04.1984, Rs. 14/83, von Colson und Kamann, Slg. 1984, 1891, Rn. 26; Urteil vom 14.07.1994, Rs. C-91/92, Faccini Dori, Slg. 1994, I-3325, Rn. 26; Urteil vom 13.01.2004, Rs. C-453/00, Kühne & Heintz, Slg. 2004, I-837, Rn. 20; Urteil vom 10.11.2005, Rs. C-316/04, Stichting Zuid-Hollandse Milieufederatie, Slg. 2005, I-9759, Rn. 77; Urteil vom 15.04.2008, Rs. C-268/06, Impact, Slg. 2008, I-2483, Rn. 41, 85; *Sell*, Das Gebot der einheitlichen Auslegung

grund der Reziprozität der Loyalitätspflichten werden im Umkehrschluss ebenso alle Träger öffentlicher Gewalt auf unionaler Ebene verpflichtet, sich gemäß dem Kooperationsgrundsatz zu verhalten.

Auch auf horizontaler Ebene müssen sich die Mitgliedstaaten untereinander loyal verhalten und dementsprechend zusammenarbeiten.[49] Die gegenseitige Loyalitätspflicht der Mitgliedstaaten untereinander ist nicht ausdrücklich kodifiziert, ergibt sich aber aus dem Grundsatz loyaler Zusammenarbeit als generelle Handlungsmaxime im Rahmen der Förderung der Unionsziele.

Grundsätzlich gilt das Prinzip loyaler Zusammenarbeit auch für die EU-Organe untereinander.[50] Seit dem Vertrag von Lissabon ist diese Verpflichtung spezialgesetzlich in Art. 13 Abs. 2 S. 2 EUV niedergelegt.[51] Die Koordinierungs- und Zusammenarbeitspflicht auf der Ebene der Organe untereinander wird durch das Kohärenz-, Effizienz- und Kontinuitätsgebot des Art. 13 Abs. 1 Satz 1 EUV unterstrichen.[52]

Zusammenfassend lässt sich feststellen, dass der Grundsatz loyaler Zusammenarbeit nicht nur die EU und die Mitgliedstaaten als Völkerrechtssubjekte in die Pflicht nimmt, sondern sich an alle Träger öffentli-

---

gemischter Abkommen, 2005, S. 159; *Kahl*, in: Calliess/Ruffert (Hrsg.), EUV/AEUV, 2016, Art. 4 EUV, Rn. 46; *Hatje*, in: Schwarze u.a. (Hrsg.), EUV/AEUV, 2012, Art. 4 EUV, Rn. 24; vgl. nur zur Judikative EuGH, Urteil vom 22.10.2002, Rs. C-94/00, Roquette Frères, Slg. 2002, I-9011, Rn. 31; vgl. nur zur Exekutive, EuG, Urteil vom 29.03.2012, Rs. T-398/07, Spanien/Kommission, ECLI:EU:T:2012:173, Rn. 40.

49 EuGH, Urteil vom 10.03.1993, Rs. C-186/91, Kommission/Belgien, Slg. 1993, I-851, Rn. 3; Urteil vom 22.03.1983, Rs. 42/82, Kommission/Frankreich, Slg. 1983, 1013, Rn. 36; *Hatje*, in: Schwarze u.a. (Hrsg.), EUV/AEUV, 2012, Art. 4 EUV, Rn. 24; *Streinz*, in: ders. (Hrsg.), EUV/AEUV, 2012, Art. 4 EUV, Rn. 6; *von Bogdandy/Schill*, in: Grabitz/Hilf/Nettesheim (Hrsg.), EUV/AEUV, 60. Ergänzungslieferung 2016, Art. 4 EUV, Rn. 52.

50 *Lenaerts/van Nuffel*, European Union Law, 2011, Rn. 14-003; *Streinz*, in: ders. (Hrsg.), EUV/AEUV, 2012, Art. 4 EUV, Rn. 7.

51 *Kahl*, in: Calliess/Ruffert (Hrsg.), EUV/AEUV, 2016, Art. 4 EUV, Rn. 46; *Streinz*, in: ders. (Hrsg.), EUV/AEUV, 2012, Art. 4 EUV, Rn. 7; *Obwexer*, in: von der Groeben/Schwarze/Hatje (Hrsg.), EUV/AEUV, 2015, Art. 4 EUV, Rn. 67; a.A. *von Bogdandy/Schill*, in: Grabitz/Hilf/Nettesheim (Hrsg.), EUV/AEUV, 60. Ergänzungslieferung 2016, Art. 4 EUV, Rn. 52, die die Pflichten loyaler Zusammenarbeit im Interorganverhältnis nicht in Art. 4 Abs. 3 EUV enthalten sehen und ein Spezialitätsverhältnis dementsprechend ablehnen.

52 Siehe zum Kohärenzgebot *Scheffler*, Die EU als rechtlich-institutioneller Akteur im System der Vereinten Nationen, 2009, S. 204 ff., 247 ff.