



Alban Barrón

**Der Europäische
Verwaltungsverbund und
die Außenbeziehungen
der Europäischen Union**

Verwaltungskooperation mit
auswärtigen Partnern

Alban Barrón

**Der Europäische Verwaltungsverbund und die
Außenbeziehungen der Europäischen Union**

Verwaltungskooperation mit auswärtigen Partnern

Rechtswissenschaftliche Forschung und Entwicklung
Band 810

Ebook (PDF)-Ausgabe:

ISBN 978-3-8316-7230-1 Version: 1 vom 13.06.2016

Copyright© Herbert Utz Verlag 2015

Alternative Ausgabe: Softcover

ISBN 978-3-8316-4515-2

Copyright© Herbert Utz Verlag 2015

Rechtswissenschaftliche Forschung und Entwicklung

Herausgegeben von

Prof. Dr. jur. Michael Lehmann, Dipl.-Kfm.
Universität München

Band 810



Zugl.: Diss., Heidelberg, Univ., 2013

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

Dieses Werk ist urheberrechtlich geschützt. Die dadurch begründeten Rechte, insbesondere die der Übersetzung, des Nachdrucks, der Entnahme von Abbildungen, der Wiedergabe auf fotomechanischem oder ähnlichem Wege und der Speicherung in Datenverarbeitungsanlagen bleiben – auch bei nur auszugsweiser Verwendung – vorbehalten.

Copyright © Herbert Utz Verlag GmbH · 2016

ISBN 978-3-8316-4515-2

Printed in EU
Herbert Utz Verlag GmbH, München
089-277791-00 · www.utzverlag.de

Inhaltsverzeichnis

Teil I	Einführung	15
--------	----------------------	----

Kapitel A.

Globalisierung und internationale Zusammenarbeit.	17
I. Globalisierung und Internationalisierung	18
1. Globalisierung	18
2. Internationalisierung.	19
II. Zunehmende Bedeutung und Herausforderungen der internationalen Zusammenarbeit	20

Kapitel B.

Internationalisierung von europäischen Verwaltungsaufgaben . . .	23
I. Notwendigkeit der Teilnahme an der internationalen Zusammenarbeit	23
II. Die Ausgangslage der Europäischen Union	25
1. Die Europäische Union als Rechtsgemeinschaft	25
2. Außenbeziehungen als formelle Vertragsbeziehungen der EU als Völkerrechtssubjekt	28
3. Ausgangsbasis: der Europäische Verwaltungsverbund . . .	29

Kapitel C.

Gang der Untersuchung	31
--	-----------

Teil II	Die Europäische Union und das Völkerrecht	33
---------	---	----

Kapitel A.

Völkerrechtsfähigkeit	35
I. Situation vor dem Vertrag von Lissabon	36
1. Die Europäischen Gemeinschaften	36
2. Die Europäische Union	38
II. Situation seit dem Vertrag von Lissabon	40
1. Einheitliche Rechtsperson Europäische Union	40
2. Rechtsnachfolge	41

a) In Rechte und Pflichten der Europäischen Gemeinschaft	41
b) In Rechte und Pflichten, die nach Art.24 EUV a.F. begründet wurden	42

Kapitel B.

Außenkompetenzen	45
I. Ausdrückliche Außenkompetenzen	47
1. Art.207 AEUV – Gemeinsame Handelspolitik	48
2. Art.217 AEUV – Assoziationsabkommen	49
3. Weitere ausdrückliche Kompetenzen	50
II. Implizite Außenkompetenzen	52
1. Die Lehre von den <i>implied powers</i>	53
a) Ursprung	53
b) Anwendung auf internationale Organisationen	54
c) Anwendung auf die Europäischen Gemeinschaften	55
2. Die Rechtsprechung des EuGH zu den impliziten Außenkompetenzen	56
3. Kodifizierung durch den Vertrag von Lissabon	61
4. Stellungnahme	62
a) Begründung der Unionskompetenz	62
b) Ausschließlichkeit der Unionskompetenz	64

Kapitel C.

Einbettung des Völkerrechts in die Unionsrechtsordnung	69
I. Eigene Verträge der Europäischen Union	70
1. Geltung	70
2. Rang	73
3. Unmittelbare Anwendbarkeit	74
II. Gewohnheitsrecht und allgemeine Grundsätze des Völkerrechts	75
III. Beschlüsse internationaler Organe – sekundäres Völkerrecht	78
IV. Bindung an Verträge der Mitgliedstaaten	81

Teil III Typen der administrativen Außenbeziehungen . . . 85

Kapitel A.

Differenzierung nach der Organisationsform 87

Kapitel B.

Bilaterale Kooperation ohne festen organisationellen Rahmen. 89

I.	Einfache Kooperationsbeziehungen	89
1.	Begriff	89
2.	Referenzgebiete	90
a)	Amtshilfe in Zollsachen	90
aa)	Hintergrund	90
bb)	Gegenstand der Amtshilfe	90
cc)	Institutionelle Vorkehrungen.	91
dd)	Verfahren, insbesondere Datenschutz.	91
ee)	Grenzen der Amtshilfe	93
b)	Wettbewerbsrecht	94
aa)	Hintergrund	94
bb)	Gegenstand der Kooperation in Wettbewerbsfragen	96
cc)	Institutionelle Vorkehrungen	98
dd)	Verfahren, insbesondere Datenschutz	99
ee)	Grenzen der Kooperation in Wettbewerbsfragen	101
c)	Ausländerrechtliche Rückübernahmeregelungen	102
aa)	Hintergrund	102
bb)	Gegenstand der Kooperation bei der Durchführung der Rückübernahmeabkommen.	104
cc)	Institutionelle Vorkehrungen	106
dd)	Verfahren, insbesondere Datenschutz	107
ee)	Grenzen der Kooperation bei der Durchführung der Rückübernahmeabkommen.	109
3.	Merkmale dieser Untergruppe	110
II.	Einbindung in internationale Entscheidungszusammenhänge	112
1.	Begriff	112
2.	Referenzgebiete	112

a)	Anerkennung von Konformitätsbewertungen im Produktsicherheitsrecht	112
aa)	Hintergrund	112
bb)	Gegenstand der Anerkennungsverpflichtung	115
cc)	Institutionelle Vorkehrungen	116
dd)	Verfahren, insbesondere Datenschutz.	117
(1)	Verfahren hinsichtlich der Konformitätsbewertungsstellen	117
(2)	Informationsaustausch	119
ee)	Grenzen der Anerkennungsverpflichtung.	119
b)	Luftverkehrsrecht	120
aa)	Hintergrund	120
bb)	Gegenstand der Anerkennungsverpflichtungen	124
(1)	Anerkennung von Zeugnissen	124
(2)	Betriebsgenehmigungen	125
cc)	Institutionelle Vorkehrungen	126
dd)	Verfahren, insbesondere Datenschutz.	127
(1)	Bei der Anerkennung von Zeugnissen.	127
(2)	Bei der Anerkennung von Betriebsgenehmigungen	128
ee)	Grenzen der Anerkennungspflichten.	128
(1)	Bei der Anerkennung von Zeugnissen.	128
(2)	Bei der Anerkennung von Betriebsgenehmigungen	129
3.	Merkmale dieser Untergruppe	129

Kapitel C.

Beteiligung an multilateralen Regimen, insbesondere an

internationalen Organisationen	133
I. Zum Begriff „multilaterale Regime“	133
II. Referenzgebiete	137
1. Regionale Fischereiorganisationen	137
a) Hintergrund.	137
b) Aufgaben und Funktionsweise der regionalen Fischereiorganisationen	142
c) Institutionelle Vorkehrungen	144

d)	Verfahren bei der Kooperation im Rahmen der regionalen Fischereiorganisationen	145
aa)	Rechtsetzung	145
bb)	Durchsetzung	148
e)	Grenzen der Kooperation	151
2.	Globale Umweltschutzregime	153
a)	Hintergrund.	153
b)	Funktionsweise der globalen Umweltschutzregime	157
c)	Institutionelle Vorkehrungen	159
d)	Verfahren bei der Kooperation im Rahmen globaler Umweltschutzregime	160
aa)	Rechtsetzung	160
bb)	Durchsetzung	161
e)	Grenzen der Kooperation	162
III.	Merkmale dieses Typs.	163

Kapitel D.

Sektorielle Integration von Drittstaaten in den Europäischen

Verwaltungsverbund	165	
I.	Zum Begriff „Sektorielle Integration“	165
II.	Referenzgebiete	166
1.	Europäische Umweltagentur sowie Europäisches Umweltinformations- und Umweltbeobachtungsnetz	166
a)	Hintergrund.	166
b)	Gegenstand der Kooperation	167
c)	Institutionelle Vorkehrungen	168
d)	Verfahren, insbesondere Datenschutz	170
e)	Grenzen der Kooperation	171
2.	Asylrecht	172
a)	Hintergrund.	172
b)	Gegenstand der Kooperation	174
c)	Institutionelle Vorkehrungen	175
d)	Verfahren, insbesondere Datenschutz	176
e)	Grenzen der Kooperation	177
3.	Einheitlicher Europäischer Luftraum	179
a)	Hintergrund.	179
b)	Gegenstand der Kooperation	180
c)	Institutionelle Vorkehrungen	182

d) Verfahren, insbesondere Datenschutz	183
e) Grenzen der Kooperation	184
III. Merkmale dieses Typs.....	185
Kapitel E.	
Ergebnisse der Typenbildung.....	189
Teil IV Grundlegende Rechtsprobleme der Drittstaatenkooperation.....	193
Kapitel A.	
Aufgabenwahrnehmung durch auswärtige Stellen und Anerkennung auswärtiger Entscheidungen.....	195
I. Vergleichspunkt Staat	195
1. Perspektive des Verfassungsrechts.....	196
2. Perspektive des Völkerrechts.....	197
II. Durch internationale Regime	198
1. Perspektive Verfassungsrecht	199
2. Perspektive Völkerrecht	200
III. Durch Drittstaaten	200
IV. Grenzen der Weiterübertragung	202
1. Keine Aushöhlung der Unionsaufgaben	202
2. Voraussetzungen einer begrenzten Weiterübertragung ..	203
a) Kompetenzgrundlage.....	203
b) Legitimationserfordernis	204
aa) Legitimation im internationalen Kontext....	204
bb) Legitimation im einzelnen	206
(1) Sachlich-inhaltliche Legitimation	207
(2) Organisatorische Legitimation	208
(3) Personelle Legitimation	209
(4) Prozedurale Legitimation.....	209
(5) <i>Output</i> -Legitimation	210
(6) Legitimationsniveau	210
c) Inhaltliche Grenzen im Einzelfall - notwendiger <i>ordre public</i> -Vorbehalt.....	212
V. Ergebnis.....	213
VI. Kehrseite: Erfüllung von Aufgaben für auswärtige Stellen. ...	213

1. Aufgabenübernahme.....	214
2. Anwendung fremden Rechts durch europäische Behörden.....	215

Kapitel B.

Gemischte Ausschüsse als zentrale Institutionen der bilateralen

Kooperationen	217
I. Gemischte Ausschüsse als Handlungseinheiten.....	217
1. Natur der Gemischten Ausschüsse.....	217
2. Rechtsgrundlage	219
3. Zusammensetzung	220
II. Beschlüsse der Gemischten Ausschüsse.....	221
1. Natur der Beschlüsse.....	221
2. Arbeitsweise.....	223
III. Aufgaben der Gemischten Ausschüsse	224
1. Grundsatz.....	224
2. Weiterentwicklung des Abkommens	225
3. Streitbeilegung.....	227
4. Einzelfallentscheidungen.....	228
IV. Grenzen der Kompetenzen der Gemischten Ausschüsse	228
1. Nach dem Europäischen Verfassungsrecht.....	228
2. Nach dem Abkommen – Auslegung.....	232
V. Fazit	233

Kapitel C.

Einbeziehung der Mitgliedstaaten und ihrer Behörden in die

Kooperationsbeziehungen.....	235
I. Beteiligung der Mitgliedstaaten bei Abschluß und Weiterentwicklung der Kooperationsvereinbarungen.....	236
1. Beteiligung durch den Rat	237
2. Beteiligung durch Ausschüsse.....	239
3. Sonderfall: Weiterentwicklung des Rechts bei der Sektorialen Integration.....	241
II. Beteiligung der Mitgliedstaaten an der Durchführung	242
1. Durchführung durch die mitgliedstaatlichen Behörden und Wahrnehmung der Außenkontakte durch diese	244
a) Normalfall des indirekten Vollzugs.....	244

b)	Anwendung des Abkommensrechts durch die mitgliedstaatlichen Behörden	247
c)	Verbleibende Rolle der Kommission	249
d)	Bewertung	251
2.	Durchführung durch die mitgliedstaatlichen Behörden und Wahrnehmung der Außenkontakte durch EU-Behörden	252
a)	Bundesstaatliches Modell der Außenkompetenzen	252
b)	Indirekter Vollzug	254
c)	Mediatisierung durch die supranationale Ebene – Erfordernis interner Koordination	254
d)	Bewertung	256
3.	Durchführung durch EU-Behörden und Wahrnehmung der Außenkontakte durch diese	257
a)	Begründungsbedürftige Ausnahme direkter Vollzug	258
b)	Fortsetzung im Fall der Kooperation mit äußeren Partnern	259
c)	Bewertung	259
4.	Sonderfall Sektorielle Integration	260
a)	Verbundstrukturen der Verwaltung des Sektors	260
b)	Verhältnis der Behörden des Drittstaates zu den Behörden der EU	262
c)	Verhältnis der Behörden des Drittstaates zu den Behörden der Mitgliedstaaten	264
d)	Bewertung	265
5.	Fazit	266

Kapitel D.

Informationsweitergabe	269
I. Problemlage und Kategorien von Daten	269
II. Datenschutz im Europäischen Recht	272
1. Sekundärrechtliche Regelungen	272
a) Personenbezogene Daten	272
b) Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse	275
c) Berufsgeheimnisse	276
2. Verfassungsrechtliche Gewährleistungen	277
a) Personenbezogene Daten	278

	aa) Grundrechtecharta	278
	bb) Europäische Menschenrechtskonvention	279
	cc) Gemeinsame Verfassungsüberlieferungen der Mitgliedstaaten	281
	dd) Ergebnis	282
	b) Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse	283
	c) Berufsgeheimnisse	285
	3. Zwischenergebnis	287
III.	Datenschutz im Völkerrecht	287
	1. Personenbezogene Daten	288
	a) Internationaler Pakt über bürgerliche und politische Rechte	288
	b) Datenschutzkonvention des Europarates	289
	c) OECD-Leitlinien	290
	d) Richtlinien der Vereinten Nationen	292
	e) Allgemeine Erklärung der Menschenrechte	293
	2. Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse	294
	3. Berufsgeheimnisse	296
	4. Zusammenfassende Bewertung	297
IV.	Umsetzung in den Typen der Außenbeziehungen der EU	299
	1. Einfache bilaterale Kooperationen	299
	2. Einbindung in internationale Entscheidungszusammenhänge	300
	3. Beteiligung an multilateralen Regimen	301
	4. Sektorielle Integration	302

Kapitel E.

Kontrolle	305
I. Problemlage	305
1. Erforderlichkeit von Kontrolle	305
2. Möglichkeiten der Erfüllung gerichtlichen Rechtsschutzes	307
a) Durch eigene Gerichte	307
aa) Ausgangslage	307
bb) Grundsatz der Immunität	308
cc) Folge der Immunität	310
dd) Beschränkte Kontrolle	311
ee) Folgerung	313

b) Durch internationale Gerichte.....	314
c) Durch Gerichte eines Drittstaats.....	315
II. Die Rechtsschutzgarantie im Europäischen Recht.....	315
1. Verfassungsrechtliche Ausgangslage.....	316
2. Die Rechtsschutzgarantie und internationale Kooperation.....	319
a) Gebot der Rechtsschutzgarantie auch im Rahmen internationaler Kooperation.....	319
b) Abhängigkeit von einer völkerrechtlichen Absicherung.....	321
III. Die völkerrechtliche Absicherung der Rechtsschutzgarantie ..	322
1. Für die Kontrolle durch eigene Gerichte.....	322
2. Für die Kontrolle durch Gerichte anderer Staaten.....	324
IV. Vertragspraxis in den Typen der Außenbeziehungen der EU .	326
V. Alternative: Diplomatische Kontrolle durch den Heimatstaat	328
1. Mechanismus.....	328
a) Klassisches Völkervertragsrecht.....	328
b) Institutionalisierte diplomatische Kontrolle.....	330
2. Rechtliche Grenzen.....	331
3. Bewertung.....	333
VI. Fazit.....	333
Teil V Zusammenfassung und Ausblick.....	337
Kapitel A.	
Zusammenfassung.....	339
I. Die Europäische Union und das Völkerrecht.....	339
II. Typen der administrativen Außenbeziehungen.....	340
III. Grundlegende Rechtsprobleme der Drittstaatenkooperation..	346
Kapitel B.	
Ausblick.....	355
Literaturverzeichnis.....	359

Teil I

Einführung

Kapitel A.

Globalisierung und internationale Zusammenarbeit

Das beginnende 21. Jahrhundert ist einerseits geprägt von einer zunehmenden internationalen Verflechtung der Zivilgesellschaften, andererseits scheint der Prozeß der Internationalisierung der öffentlichen Gewalt im Angesicht wirtschaftlicher Unsicherheiten in eine Krise gekommen zu sein.

In der Zeit nach dem Ende des Zweiten Weltkrieges und noch einmal verstärkt nach dem Ende des Kalten Krieges erlebte die Welt eine Phase stetig enger werdender Verflechtungen zunächst der entwickelten westlichen Welt, dann auch in wachsendem Maße unter Einbeziehung von Schwellen- und Entwicklungsländern, nach dem Fall des Eisernen Vorhangs schließlich auch unter Beteiligung des ehemaligen Ostblocks. In vielen Fällen ist der Ausgangspunkt hierfür im Drang der Menschen zu sehen, die heutzutage zur Verfügung stehenden Möglichkeiten zum internationalen Austausch von Waren und Kapital zu nutzen. Von den Staaten der westlichen Welt wurde dieser Drang nach Kräften unterstützt und unter dem Schlagwort der Liberalisierung des Welthandels zur eigenen Agenda gemacht.¹ Dies beinhaltet, obwohl die Liberalisierung dem Gedanken der Deregulierung näher steht, auch einen Bedarf an internationalen Regeln für diese zivilgesellschaftlichen Verflechtungen.

Gleichzeitig wurden auch negative Auswirkungen des Fortschritts, der immer auch den Verbrauch natürlicher Ressourcen voraussetzte, deutlich. Dabei wurde auch zunehmend erkannt, daß die dadurch bedingte Verschlechterung der Umwelt nicht nur lokal begrenzt auftrat, sondern vielmehr ohne jegliche Rücksicht auf Staatsgrenzen ein globales Problem darstellt, auf das auch eine globale Antwort gefunden werden muß.²

¹ Von besonderer Bedeutung hierfür war das GATT, das durch den Abbau von Handelshemmnissen eine weitgehende Liberalisierung des Welthandels bewirkt hat, vgl. *Neugärtner* in: *Hilff* Oeter, WTO-Recht, § 3, Rn. 2.

² *Beyerlin*, Umweltvölkerrecht, Rn. 5.

I. Globalisierung und Internationalisierung

1. Globalisierung

Unter dem Begriff der „Globalisierung“ werden eine Vielzahl von Phänomenen zusammengefaßt, die nicht immer unmittelbar miteinander zu tun haben.³ Allgemein wird damit die Entwicklung von sehr stark an den nationalen Grenzen orientierten Zivilgesellschaften hin zu einer immer mehr diese Grenzen überwindenden Gesellschaft verstanden.⁴ In einem umfassenderen Maße wurde dies erst durch den Fortschritt der Kommunikationstechnologien gegen Ende des 20. Jahrhunderts möglich.⁵ Diese Möglichkeiten wurden, auch gefördert von den herrschenden politischen Ansichten hin zu mehr Liberalisierung des Welthandels,⁶ rasch und in besonders starkem Maße von privaten Unternehmen genutzt, die sich zunehmend international zusammenschlossen und zu sogenannten *global players* wurden.⁷ Neben dieser wirtschaftlichen Globalisierung lassen sich weitere Aspekte unter diesem Schlagwort zusammenfassen, wie die zunehmende Sensibilität für globale Umweltprobleme, wie zunächst die Zerstörung der Ozonschicht und aktueller der Klimawandel.⁸

In jedem Fall ist den unterschiedlichen Aspekten der Globalisierung eine Entgrenzung und damit eine weltweite Verflechtung vieler Sektoren gemeinsam.⁹ Die vormals durch die Staatsgrenzen getrennten nationalen Gesellschaften tre-

3 Eine Zusammenstellung verschiedener Definitionen bietet Hingst, *Auswirkungen der Globalisierung*, S. 70 ff.

4 Vgl. etwa Habermas, *Die postnationale Konstellation*, S. 101 ff.; Tomuschat, *Schwarze* (Hrsg.), *Globalisierung und Entstaatlichung des Rechts I*, 21, 21 f.

5 Habermas, *Die postnationale Konstellation*, S. 101 f.; Hobe, *AVR*, Bd. 37, (1999), 253, 254; Hingst, *Auswirkungen der Globalisierung*, S. 20 f.; Müller-Franken, *AöR*, Bd. 134, (2009), 542, 544 f.

6 Emmerich-Fritsche, *Weltrecht*, S. 66; Tomuschat, *Schwarze* (Hrsg.), *Globalisierung und Entstaatlichung des Rechts I*, 21, 25 f.

7 Hobe, *AVR*, Bd. 37, (1999), 253, 254; Hingst, *Auswirkungen der Globalisierung*, S. 21 ff.

8 Habermas, *Die postnationale Konstellation*, S. 105 f.; Hingst, *Auswirkungen der Globalisierung*, S. 26 f.

9 Vgl. Hobe, *AVR*, Bd. 37, (1999), 253, 256; Hatje, *Schwarze* (Hrsg.), *Globalisierung und Entstaatlichung des Rechts I*, 105, 105.

ten immer mehr und immer schneller miteinander in Verbindung. Die Grenzen werden durchlässiger.¹⁰ Die Möglichkeiten des einzelnen Staates, regelnd einzugreifen werden damit auch geringer.¹¹ Zwar kann er grundsätzlich seine Grenzen schließen,¹² würde sich damit aber in einer ansonsten weltweit agierenden Wirtschaft erhebliche Wettbewerbsnachteile einhandeln. Die Möglichkeiten des Staates regulierend einzugreifen, bestehen *de facto* nur insoweit fort, als er in Kooperation mit den übrigen Staaten Regelungsstrategien entwirft und umsetzt.¹³

2. Internationalisierung

Von der Globalisierung ist die Internationalisierung zu unterscheiden.¹⁴ Während erstere als Ausgangspunkt die Auflösung oder Durchdringung der nationalen Grenzen durch die Zivilgesellschaft oder, wie bei Umweltproblemen, anderer tatsächlicher Erscheinungen meint, geht letztere von einer bewußten Entscheidung des Staates aus, bestimmte Aufgaben gemeinsam mit anderen wahrzunehmen.¹⁵ Freilich besteht dabei oft ein Zusammenhang dergestalt, daß Internationalisierung eine Antwort auf Globalisierung sein kann. Dies ist jedoch nicht zwingend, und Internationalisierung kann auch Gründe haben, die sich nicht als Globalisierungsphänomene fassen lassen. In der Regel liegt aber der Internationalisierung einer Staatsaufgabe die Erkenntnis der beteiligten Staaten zugrunde, eine bestimmte Aufgabe alleine nicht lösen zu können.¹⁶

Historisch frühe Beispiele für eine Internationalisierung, die mit Globalisierungseffekten nicht in Verbindung stehen, sind etwa die Flußkommissionen, die man für Rhein und Donau errichtet hatte, um den dortigen Flußverkehr interna-

10 Kment, Grenzüberschreitendes Verwaltungshandeln, S. 20: „Bedeutungsverlust staatlicher Grenzen“.

11 Habermas, Die postnationale Konstellation, S. 107, spricht von der „Entmächtigung‘ des Nationalstaates“.

12 Dies gilt vorbehaltlich völkerrechtlicher Verpflichtungen; es sei denn der Staat nimmt den Bruch des Völkerrechts in Kauf.

13 Zurückhaltend Habermas, Die postnationale Konstellation, S. 108 f., der in der internationalen Kooperation nur eine teilweise Kompensation erblickt.

14 Emmerich-Fritsche, Weltrecht, S. 62.

15 Kment, Grenzüberschreitendes Verwaltungshandeln, S. 17 f.; Emmerich-Fritsche, Weltrecht, S. 61.

16 Hobe, AVR, Bd. 37, (1999), 253, 279; Hingst, Auswirkungen der Globalisierung, S. 106 f.

tional zu verwalten.¹⁷ Im 19. Jahrhundert wurden daneben eine Reihe von Vorläufern internationaler Organisationen heutigen Typs gegründet, die mit bestimmten Aufgaben betraut wurden.¹⁸ Eine besondere Rolle spielte auch immer die Hohe See, deren Staatsfreiheit schon sehr früh zu einem Grundsatz des Völkerrechts wurde.¹⁹ Die dennoch entwickelten Regeln der Seefahrt sind ebenso Ergebnis einer Internationalisierung.

Heute sind es nicht mehr nur die wenigen Kontaktpunkte zwischen den Staaten oder internationale Räume, wie wichtige Wasserstraßen und die Meere, die international geregelt werden müssen. Sondern es müssen heute in der immer stärker vernetzten Welt auch Sachverhalte international geregelt werden, die aufgrund des globalen Austausches von Waren, Kapital und – eingeschränkt – auch Menschen sinnvoll von einem Staat allein nicht mehr geregelt werden können. Daneben stellen sich heute verstärkt Herausforderungen, die wegen der globalen Auswirkungen der Handlungen der Staaten, etwa auf die Umwelt, nur von der Staatengemeinschaft zusammen gelöst werden können.²⁰

II. Zunehmende Bedeutung und Herausforderungen der internationalen Zusammenarbeit

Die stetig zunehmenden internationalen Sachverhalte und die wachsende internationale Mobilität zwingen ebenfalls zu zunehmenden internationalen Antworten auf diese Herausforderungen. Dies hat zur Folge, daß sich die Handlungsoptionen für einen einzelnen Staat zunächst reduzieren, da er darauf angewiesen ist,

¹⁷ S. Ziegler, Völkerrechtsgeschichte, S. 182.

¹⁸ Genannt sei hier etwa der Internationale Telegraphenverein, gegründet 1865 zur Regelung des internationalen Funk- und Telegraphenwesens, oder der Weltpostverein, gegründet 1874 zur Regelung des grenzüberschreitenden Postverkehrs. Zur Geschichte der internationalen Organisationen allgemein s. Seidl-Hohenveldern/Loibl, Internationale Organisationen, Rn. 0207 ff.; weitere Beispiele bei Ziegler, Völkerrechtsgeschichte, S. 182.

¹⁹ Ziegler, Völkerrechtsgeschichte, S. 136, 179; Proelß in: Vitzthum/Proelß, Völkerrecht, 5. Abschnitt, Rn. 62.

²⁰ Vgl. Ladeur, Möllers/Voßkuhle/Walter (Hrsg.), Internationales Verwaltungsrecht, 375, 385 ff.

mit anderen zusammen eine einheitliche Antwort zu finden.²¹ Gleichzeitig bleiben jedoch die Anforderungen, die an die Entscheidungen eines Staates aus seiner Verfassung gestellt werden, grundsätzlich bestehen. Insbesondere stellen Demokratie- und Rechtsstaatsprinzip ihre Anforderungen an das staatliche Handeln.²² Zwar kann, der internationalen Zusammenarbeit willen, im internationalen Kontext eine Zurücknahme der hohen Standards, die im rein nationalen Kontext gelten, zulässig sein, damit der Staat überhaupt kooperationsfähig ist.²³ Gerade in dem Spannungsverhältnis zwischen den Notwendigkeiten der internationalen Zusammenarbeit und den verfassungsrechtlichen Prinzipien besteht jedoch die große Herausforderung an die Gestaltung der Kooperationsbeziehungen. Einerseits ist in einem auf der Demokratie gegründeten Staatswesen sicherzustellen, daß ein Mindestmaß an demokratischer Legitimation jeder Entscheidung zugrunde liegt, doch kann dies andererseits nicht für jede Detailfrage uneingeschränkt gelten, will man nicht die Funktionsfähigkeit einer Zusammenarbeit beeinträchtigen.²⁴ Im internationalen Kontext gewinnt das Rechtsstaatsprinzip an Bedeutung. Einzig das Recht vermag im internationalen Umfeld Bindungen zu erzeugen, die die elementaren Rechte der Beteiligten und Betroffenen schützen können. Damit diese Rechtsbindung effektiv bleibt, sind insbesondere Möglichkeiten der effektiven Kontrolle erforderlich.²⁵ Es ist die besondere Aufgabe der Beteiligten, die Rechtsstaatlichkeit in den Kooperationsmechanismen zu sichern.²⁶ Dieser Aufgabe müssen sie sich nicht erst beim Auftreten von Konflikten, sondern bereits bei der Gestaltung der zugrundeliegenden Abkommen stellen.

21 Tomuschat, Schwarze (Hrsg.), Globalisierung und Entstaatlichung des Rechts I, 21, 46 f.

22 Vgl. Tomuschat, Schwarze (Hrsg.), Globalisierung und Entstaatlichung des Rechts I, 21, 47 ff.

23 Vgl. zur deutschen Verfassungslage Hobe, Der offene Verfassungsstaat, S. 153 f..

24 Tomuschat, Schwarze (Hrsg.), Globalisierung und Entstaatlichung des Rechts I, 21, 47 f.

25 Tomuschat, Schwarze (Hrsg.), Globalisierung und Entstaatlichung des Rechts I, 21, 49 f.

26 Hobe, AVR, Bd. 37, (1999), 253, 273.

Kapitel B.

Internationalisierung von europäischen Verwaltungsaufgaben

I. Notwendigkeit der Teilnahme an der internationalen Zusammenarbeit

Die EU ist bereits – auf regionaler Ebene – eine Institution, die ganz wesentlich der Zusammenarbeit der ihr angehörenden Staaten dient. Auf der historischen Grundlage eines zerstrittenen Kontinents, der sich immer wieder durch erbitterte Kriege selbst zerfleischt hatte, wurde sie nach dem Zweiten Weltkrieg gegründet, um die Nationen Europas durch die zunächst wirtschaftliche Zusammenarbeit einander näher zu bringen und einen europäischen Geist zum Tragen zu bringen, der die Gräben zwischen den Nationen zunächst überbrücken, irgendwann einmal zuschütten sollte.¹ Die friedenssichernde Funktion eines wirtschaftlich eng verflochtenen und auch politisch sich annähernden Europas war bald unbestritten.² Darüber hinaus reifte die Erkenntnis, dass ein geeintes Europa auch viel besser in der Lage sei, bestimmte grenzüberschreitende Herausforderungen zu meistern, als dies die einzelnen Staaten für sich gekonnt hätten. Zudem ist erfolgreiches wirtschaftliches Handeln auch stets von den politischen und rechtlichen Rahmenbedingungen abhängig.³ Diese für einen gemeinsamen europäischen Raum zu entwickeln, sollte bald eine wesentliche Aufgabe der Europäischen Gemeinschaft werden. Dadurch entwickelte sich neben der wirtschaftlichen Gemeinschaft auch eine Rechtsgemeinschaft.⁴ Nur so konnten die Nationalstaaten

1 Vgl. Hallstein, FS Ophüls, I, 2 f. Zur „Geburtsstunde der europäischen Integration in ihrer überstaatlichen Form“, dem Schuman-Plan von 1950 s. Oppermann in: Oppermann/Classen/Nettesheim, Europarecht, § 2, Rn. 9 f.

2 Hallstein, FS Ophüls, I, 3; von der Groeben, Aufbaujahre, S. 365.

3 Eine Bilanz mit Erfolgen und Mißerfolgen der Gemeinschaft zog 1982 schon von der Groeben, Aufbaujahre, S. 287 ff., der eine erfolgreiche wirtschaftliche Integration erkennt, im politischen Bereich jedoch Defizite ausmacht.

4 Die politische Gemeinschaft war zunächst gescheitert, s. Oppermann in: Oppermann/Classen/Nettesheim, Europarecht, § 2, Rn. 11.

Europas zueinanderfinden. Das geeinte Europa der Europaidee wird eben nicht zusammengehalten von der Macht eines Imperiums, wie dies bei historischen Vorstellungen eines vereinten Europas der Fall war,⁵ sondern von der Überzeugungskraft dieser Idee und dem Recht.⁶ Dafür ist jedenfalls ein gemeinsames Gericht und eine zumindest teilweise gemeinsame Verwaltung für den europäischen Raum erforderlich, um das europäische Recht mit dem erforderlichen Maß an Einheitlichkeit in der gesamten Europäischen Union anzuwenden und durchzusetzen. Insbesondere die Verwaltung hat sich zunehmend zu einem verflochtenen Europäischen Verwaltungsverbund entwickelt.

Doch gibt es neben den Herausforderungen, die sich auf kontinentaler Ebene in Europa lösen lassen, zunehmend auch Herausforderungen, die sich auf globaler Ebene stellen.⁷ Viele Probleme machen weder vor den Grenzen eines Staates noch vor denen eines Kontinents halt.⁸ Dies gilt im Hinblick auf die Europäische Union um so mehr, als sie nach wie vor nicht den ganzen europäischen Kontinent abdeckt; auch inmitten Europas gibt es noch Staaten, die nicht Mitglieder sind. Besonders deutlich wird dies im Hinblick auf Umweltprobleme, für die in den letzten Jahrzehnten die Sensibilität stark zugenommen hat. Die natürlichen Ressourcen wie Luft und Meer sind internationale Güter, *common heritage of mankind* oder *common concern of mankind*.⁹ Für sie besteht eine internationale Verantwortung, ihre Verschlechterung betrifft früher oder später alle.

Diese Verantwortung trifft auch und gerade die EU. Wie keine andere Weltregion hat Europa in der Vergangenheit von der Nutzung seiner Ressourcen und der anderer Regionen profitiert. Europa hat damit – neben den USA – eine Vormachtstellung in der Welt erreicht. Auch wenn diese heute nicht mehr unangefochten ist, folgt daraus auch eine besondere Verantwortung für globale Probleme. Dies gilt dabei nicht nur für ökologische sondern auch für ökonomische, politische und rechtliche Probleme. Sich diesen Problemen zu stellen, an deren Bewältigung

5 Verwiesen sei hier nur auf die Vorstellungen Napoleons, der – bei allem Fortschritt, den er auch brachte – den Kontinent gewaltsam unter seiner Herrschaft vereinen wollte.

6 Hallstein, Die Europäische Gemeinschaft, S. 53; vgl. auch Scheuing, Schwarze (Hrsg.), Bestand und Perspektiven des Europäischen Verwaltungsrechts, 45, 45.

7 Hatje, Schwarze (Hrsg.), Globalisierung und Entstaatlichung des Rechts I, 105, 105 f.; in diese Richtung bereits von der Groeben, Aufbaujahre, S. 366 ff.

8 S. auch Müller-Franken, AöR, Bd. 134, (2009), 542, 545.

9 Vgl. Wolfrum, ZaöRV, Bd. 43, (1983), 312, 312 f.; Proelß in: Vitzthum/Proelß, Völkerrecht, 5. Abschnitt, Rn. 109; kritisch zur Ausdehnung des Konzepts auf die Hohe See Beyerlin/Marauhn, International Environmental Law, S. 141.

aktiv mitzuwirken, liegt allerdings auch im eigenen Interesse Europas.¹⁰ In einer zunehmend vernetzten Welt ist Europa auch zunehmend davon abhängig, daß auf der Welt insgesamt ein für Handel und wirtschaftliche Entwicklung günstiges Klima herrscht und seine Außengrenzen sicher bleiben. Das beste Mittel hierfür ist, auch in anderen Weltregionen für wirtschaftliche Prosperität und Rechtsstaatlichkeit zu sorgen. Dies gilt um so mehr aus der Perspektive der Mitgliedstaaten, die jeder für sich allein in der Welt weit weniger Gehör fänden als die Europäische Union.¹¹ Die EU ist somit gefordert, sich mit ihren Aktivitäten nicht nur auf ihren Kontinent zu beschränken, sondern auch aktiv an der Bewältigung der internationalen Probleme und Herausforderungen mitzuwirken.¹² Dabei kann sie auf einen nunmehr beinahe 60jährigen Schatz an Erfahrungen in der Gestaltung der Zusammenarbeit ihrer Mitgliedstaaten zurückgreifen.¹³ Die Instrumentarien, mit denen die EU wie auch jeder Staat den meisten Problemen praktisch gegenüber treten kann, sind die des Verwaltungsrechts. Das Mittel für den Anteil, den die EU hier auf internationaler Ebene leisten kann, ist die internationale Zusammenarbeit auf dem Gebiet des Verwaltungsrechts.¹⁴

II. Die Ausgangslage der Europäischen Union

1. Die Europäische Union als Rechtsgemeinschaft

Die Rechtsstaatlichkeit ist einer der Werte, auf denen sich die Europäische Union gründet, Art. 2 EUV. Aus dem Prinzip der Rechtsstaatlichkeit leiten sich eine Reihe von Grundsätzen ab, die die Union bei ihren Handlungen sowie die Mitgliedstaaten bei der Anwendung des europäischen Rechts zu beachten haben.¹⁵ Aufgrund

¹⁰ Vgl. Kommission, Die EU in der Welt – Die Außenpolitik der Europäischen Union, S. 4.

¹¹ Hatje, Schwarze (Hrsg.), Globalisierung und Entstaatlichung des Rechts I, 105, 106.

¹² Vgl. Terhechte, Terhechte (Hrsg.), VwR der EU, §1, Rn. 58.

¹³ Die EU als „globalisierte Welt im Kleinen“ bezeichnet Hatje, Schwarze (Hrsg.), Globalisierung und Entstaatlichung des Rechts I, 105, 107.

¹⁴ Vgl. Terhechte, Terhechte (Hrsg.), VwR der EU, §1, Rn. 56.

¹⁵ Geiger in: Geiger/Khan/Kotzur, EUV/AEUV, Art. 1 EUV, Rn. 3. Vgl. auch Calliess in: Calliess/Ruffert, EUV/AEUV, Art. 2 EUV, Rn. 25 f.

des Umstandes, daß die EU eine Schöpfung des Rechts ist, ohne eine eigene Zentralgewalt zur Machtausübung gegenüber den Mitgliedstaaten einzig auf der Macht des Rechts aufbaut, sowie aufgrund der Bedeutung der Rechtsstaatlichkeit und dem schon früh vom EuGH entwickelten Grundrechtsschutz auch auf europäischer Ebene wurde der Begriff der Rechtsgemeinschaft geprägt und auch vom EuGH übernommen, der zwar an den Begriff des Rechtsstaates anknüpft, aber – auch wegen der mangelnden Staatlichkeit der EU – einen neuen auf die EU anwendbaren Terminus eingeführt hat.¹⁶ Wesentlicher Inhalt, der mit diesem Begriff kommuniziert werden soll, ist die Idee, daß die EU als eine Schöpfung des Rechts eine neue Rechtsordnung darstellt, in der kein Organ der Rechtskontrolle entzogen ist.¹⁷ Kern ist ein umfassendes und lückenloses Rechtssystem.¹⁸ Diesem Grundsatz, der eine Vorherrschaft des Rechts ergibt, muß auch in den Außenbeziehungen entsprochen werden.¹⁹ Zwar ist hier – wie auch bei jeder staatlichen Außenpolitik – zwischen politischen Beziehungen und rechtlich relevanten Kooperationen der Verwaltung zu differenzieren. Einer von den rechtlichen Grundlagen der Union losgelöste Gestaltung rechtlich relevanter Kooperationen mit äußeren Partnern widerspricht jedoch der Verfassungsgrundsatz der Rechtsstaatlichkeit der Europäischen Union.

Wichtiges Element des Rechtsstaatsgedankens, der auch für die EU Geltung beansprucht, ist der Vorbehalt des Gesetzes.²⁰ Der Vorbehalt des Gesetzes nach der GRCh besagt, daß Einschränkungen der in der Charta niedergelegten Rechte gesetzlich vorgesehen sein muß. Um einen Eingriff zu legitimieren, ist daher ein Gesetzgebungsakt erforderlich. Ein Gesetzgebungsakt ist nach Art. 289 Abs. 3 AEUV ein Rechtsakt, der durch ein Gesetzgebungsverfahren zustande gekommen ist. Hier kommen vor allem die in Art. 288 AEUV aufgelisteten verbindlichen Rechtsakte in der Form der Verordnung, der Richtlinie oder auch des Beschlusses

16 Hallstein, Die Europäische Gemeinschaft, S. 51 ff.; Zuleeg, Der rechtliche Zusammenhalt der Europäischen Union, S. 135; EuGH, Rs. 294/83, Slg. 1986, 1339, Rn. 23. Ausführlich zum Begriff s. Ullrich, Rechtsstaat und Rechtsgemeinschaft, S. 174 ff.

17 Vgl. Hallstein, Die Europäische Gemeinschaft, S. 53 ff.

18 Zuleeg, Der rechtliche Zusammenhalt der Europäischen Union, S. 135; EuGH, Rs. 294/83, Slg. 1986, 1339, Rn. 23.

19 Vgl. Möllers/Terhechte, Terhechte (Hrsg.), VwR der EU, §40, Rn. 17.

20 Jetzt in Art. 52 Abs. 1 S. 1 GRCh auch mit dem Rang geltenden Primärrechts ausgestattet, vgl. Kingreen in: Calliess/Ruffert, EUV/AEUV, Art. 52 GRCh, Rn. 61 ff.; Streinz/Michl in: Streinz, EUV/AEUV, Art. 52 GR-Charta, Rn. 23 ff.

in Betracht.²¹ Für Beschlüsse ergibt sich dies aus Art. 289 Abs. 1 und 3 AEUV, wo die Beschlüsse als Gesetzgebungsakte genannt werden. Nicht ausreichend sind dagegen solche Rechtsakte, die lediglich auf einer übertragenen Rechtsetzungsbefugnis beruhen.²² Eine besondere Art des Gesetzgebungsverfahrens stellt auch der Zustimmungsakt der EU zu einem völkerrechtlichen Vertrag dar. Dieser erfolgt nach der Regelung des Art. 218 Abs. 6 S. 1 AEUV durch Beschluß. Auch wenn das Verfahren in Art. 218 AEUV ein besonders ausgestaltetes ist, so ist es dennoch ein Gesetzgebungsverfahren. Ergebnis ist schließlich auch die Bindung der EU an ein völkerrechtliches Abkommen und – gegebenenfalls – dessen unmittelbare Anwendbarkeit in der Unionsrechtsordnung. Dabei geht das Abkommensrecht dem internen Sekundärrecht sogar vor.²³ Damit erfüllen formell abgeschlossene völkerrechtliche Abkommen die Anforderungen, die an eine Ermächtigungsgrundlage auch für Eingriffe in Grundrechtspositionen gestellt werden müssen. Andererseits, gewissermaßen als Kehrseite, kann auch der formell abgeschlossene völkerrechtliche Vertrag am ehesten den Schutzinteressen des rechtsunterworfenen Einzelnen gerecht werden. Denn dieser ist darauf angewiesen, daß insbesondere seine Grundrechte auch in der besonderen Gefährdungslage der internationalen Kooperation geachtet und geschützt werden. Ausprägung des Grundsatzes der Rechtsstaatlichkeit ist auch das Prinzip der Rechtssicherheit.²⁴ Diese wird auch dadurch erreicht, daß formelle Rechtsakte den Handlungen der öffentlichen Gewalt zugrunde liegen, die durch ein vorgeschriebenes Verfahren zustande gekommen sind. Dem formellen Recht der Kooperationsabkommen kommt damit im internationalen Kontext der Doppelauftrag des Verwaltungsrechts zu, einerseits auf rechtsstaatlichem Boden die erforderlichen Handlungsmöglichkeiten der öffentlichen Gewalt zu schaffen und andererseits auch die individuellen Rechte des Einzelnen zu schützen.²⁵ Diesem Anspruch können informelle Absprachen ohne Rechtsqualität nicht genügen.

21 Kingreen in: Calliess/Ruffert, EUV/AEUV, Art. 52 GRCh, Rn. 62; Becker in: Schwarze, EU, Art. 52 GRCh, Rn. 4.

22 Art. 290 AEUV; Kingreen in: Calliess/Ruffert, EUV/AEUV, Art. 52 GRCh, Rn. 62; weiter dagegen Streinz/Michl in: Streinz, EUV/AEUV, Art. 52 GR-Charta, Rn. 25, die jegliche Norm genügen lassen wollen.

23 S. Teil II, C.I.2., S. 73.

24 Streinz in: Streinz, EUV/AEUV, Art. 6 EUV, Rn. 31, 33.

25 Zu diesem Doppelauftrag des Verwaltungsrechts Schmidt-Aßmann, Ordnungsidee, I. Kap., Rn. 32.

2. Außenbeziehungen als formelle Vertragsbeziehungen der EU als Völkerrechtssubjekt

Aus diesem Grund sollen hier diejenigen Kooperationsbeziehungen näher untersucht werden, die einen formellen Rechtsakt als Grundlage haben. Das Recht, das die Beziehungen der EU zu äußeren Partnern bestimmt, ist das Völkerrecht. Die umfassende formelle Handlungsform, mit der das Völkerrecht durch seine Subjekte gestaltet wird, ist nach wie vor der völkerrechtliche Vertrag. Allerdings haben sich insbesondere in der jüngeren Zeit zahlreiche Kooperationsformen entwickelt, die auf einen formellen Vertragsschluß verzichten. Auf der Grundlage solchen sogenannten *soft laws* haben sich zum Teil auch erfolgreiche Kooperationsbeziehungen entwickelt, die sich, gerade wegen ihrer mangelnden Rechtsqualität, durch besondere Flexibilität und Anpassungsfähigkeit auszeichnen.²⁶

Gerade auf dem Gebiet des Verwaltungsrechts ist jedoch eine sinnvolle Tätigkeit der öffentlichen Stellen oftmals nicht möglich, ohne auch Beeinträchtigungen der Grundrechte einzelner hinzunehmen.²⁷ Dies gilt im nationalen wie im unionalen Kontext, gilt aber grundsätzlich auch im Rahmen von internationalen Kooperationsbeziehungen. Zwar können auf diese Weise auch durch den gleichförmigen Erlaß nationaler Normen Kooperationsbeziehungen entstehen. In diesen Fällen kommt jedoch den jeweiligen nationalen Vorschriften die entscheidende Rolle zu und nicht den internationalen. Zudem kann in diesen Fällen die Kooperation stets und sofort durch eine unilaterale Änderung des nationalen Rechts eines der an der Kooperation beteiligten Partner geändert werden. Einzig eine völkerrechtlich bindende Verabredung der Regeln, nach denen die Kooperation von Statten gehen soll, gewährleistet eine verlässliche und dauerhafte Basis für die Zusammenarbeit.

26 Zu den Vorteilen – wenn auch stark aus US-amerikanischer Perspektive – mit zahlreichen Beispielen Abbott/Snidal, *International Organization*, Bd. 54, (2000), 421, 434 ff.; kritisch zur Finanzmarktaufsicht Schmidt-Aßmann, *Der Staat*, Bd. 45, (2006), 315, 323. Zur Qualifikation als kein Recht Vitzthum in: Vitzthum/Proelß, *Völkerrecht*, I. Abschnitt, Rn. 152 f.

27 Vgl. Schulze-Fielitz, *Grundmodi der Aufgabenwahrnehmung*, in: Hoffmann-Riem/Schmidt-Aßmann/Andreas Voßkuhle (Hrsg.), *GVwR I*, § 12, Rn. 24.

3. Ausgangsbasis: der Europäische Verwaltungsverbund

Die Ausgangsbasis, die die Europäische Union bei der internationalen Zusammenarbeit auf dem Gebiet des Verwaltungsrechts stets zu berücksichtigen hat, ist der Europäische Verwaltungsverbund.²⁸

In der EU werden Verwaltungsaufgaben entweder durch die Unionsorgane selbst und durch die Organe der Mitgliedstaaten wahrgenommen.²⁹ Die unterschiedlichen Ebenen der europäischen Verwaltung agieren dabei aber nicht völlig unabhängig voneinander, sondern sind vielmehr durch horizontale sowie vertikale Kooperationen miteinander verbunden.³⁰ Diese Verschränkungen führen zu einem komplexen Miteinander der beteiligten Verwaltungsträger, in dem hierarchische sowie kooperative Elemente zu finden sind.³¹ Nur durch eine derartig verbundhafte Struktur des Europäischen Verwaltungsrechts können sowohl Union als auch Mitgliedstaaten ihrer gemeinsamen Verantwortung für die Verwaltung des europäischen Rechtsraumes gerecht werden.³²

Der Europäische Verwaltungsverbund ist zumindest teilweise bereits durch das Europäische Verfassungsrecht vorgegeben. Das Primärrecht gibt mit seiner sorgfältig ausbalancierten Kompetenzordnung, die nicht nur auf Unionsebene zwischen den unterschiedlichen Organen ein institutionelles Gleichgewicht schaffen will,³³ sondern auch zwischen der Unionsebene und der der Mitgliedstaaten einen Ausgleich erzielen will,³⁴ die Leitlinie vor. Im Bereich der Verwaltung führt beides

28 Zum Begriff des Verbundes in der europäischen Verwaltung Schmidt-Aßmann, Schmidt-Aßmann/Schöndorf-Haubold (Hrsg.), *Der Europäische Verwaltungsverbund*, 1, S. 7 ff.; Kahl, *Der Staat*, Bd. 50, (2011), 353, 354 ff.

29 von Danwitz, *Europäisches Verwaltungsrecht*, S. 312.

30 Schmidt-Aßmann, Schmidt-Aßmann/Schöndorf-Haubold (Hrsg.), *Der Europäische Verwaltungsverbund*, 1, S. 5 f.

31 Schmidt-Aßmann, Schmidt-Aßmann/Schöndorf-Haubold (Hrsg.), *Der Europäische Verwaltungsverbund*, 1, S. 22; von Danwitz, *Europäisches Verwaltungsrecht*, S. 609; nach Mager, *Die europäische Verwaltung zwischen Hierarchie und Netzwerk*, in: Trute u. a. (Hrsg.), *Allgemeines Verwaltungsrecht*, 369, S. 396, stellen „die Regelungsmechanismen des europäischen Vollzuges durchgängig Kombinationen aus den Prinzipien von Hierarchie und Kooperation“ dar.

32 S. Art. 197 AEUV; vgl. auch Weiß, *Der Europäische Verwaltungsverbund*, S. 27 f.

33 Dazu Calliess in: Calliess/Ruffert, *EUV/AEUV*, Art. 13 EUV, Rn. 10 ff.; Streinz in: Streinz, *EUV/AEUV*, Art. 13 EUV, Rn. 22 f.

34 Hier ist das Leitprinzip das der Subsidiarität, Art. 5 Abs. 3 EUV.

dazu, daß die Rolle der Mitgliedstaaten zu berücksichtigen ist. Im Rahmen des institutionellen Gleichgewichts haben sie über den Rat, der aus je einem Vertreter der Mitgliedstaaten besteht, Art. 16 Abs. 2 EUV, Anteil an allen Entscheidungen, die dieser trifft. Vor allem sind diese zwar gesetzgeberische Entscheidungen,³⁵ doch sind dem Rat bzw. den Mitgliedstaaten für die der Verwaltung zuzuordnende exekutivische Setzung von delegierten Rechtsakten bzw. von Durchführungsrechtsakten nach den Art. 290 Abs. 2 AEUV bzw. Art. 291 Abs. 3 AEUV Kontroll- und Mitsprachemöglichkeiten vorbehalten.³⁶

Diese Struktur einer verbundhaften Verwaltung, in der sowohl Organe unterschiedlicher Ebenen handeln und dabei auch Recht, das aus unterschiedlichen Rechtsschichten stammt, anwenden, kann dabei auch – zumindest in enger integrierten – internationalen Kooperationsstrukturen als Maßstab dienen.³⁷

35 S. Art. 16 Abs. 1. S. 1 EUV; Calliess in: Calliess/Ruffert, EUV/AEUV, Art. 16 EUV, Rn. 3.

36 S. ausführlich Kröll, ZÖR, Bd. 66, (2011), 253, 274 ff. bzw. 288 ff.; Möllers/von Achenbach, EuR, 2011, 39, 42 ff; Fabricius, EuZW 2014, 453, 454 f. Zur Komitologie schon zum alten Recht vgl. Everling, v. Bogdandy/Bast (Hrsg.), Europäisches Verfassungsrecht, 961, 980 f.; Craig, EU Administrative Law, S. 109 ff.;

37 Möllers/Terhechte, Terhechte (Hrsg.), VwR der EU, §40, Rn. 11.

Kapitel C.

Gang der Untersuchung

Die Untersuchung nimmt grundsätzlich eine europäische Perspektive ein. Zunächst sollen im folgenden Teil die völkerrechtlichen und die verfassungsrechtlichen Grundlagen für ein internationales Handeln der Europäischen Union dargelegt werden. Sodann werden unterschiedliche thematische Kooperationsverhältnisse mit ihren Hintergründen im Völkerrecht und im europäischen Recht dargestellt. Diese exemplarischen Kooperationsverhältnisse werden dabei nach Organisationsformen differenziert und zu Typen zusammengefaßt. Hierbei werden drei Typen der Kooperationsbeziehungen gebildet. Den ersten Typus bilden bilaterale Kooperationen ohne festen organisationellen Rahmen. Dieser Typus läßt sich weiter aufgliedern in einfache Kooperationsbeziehungen und in Einbindungen in internationale Entscheidungszusammenhänge. Den zweiten Typus bilden Beteiligungen an multilateralen Regimen, unter denen internationale Organisationen mit Rechtspersönlichkeit eine besondere Rolle einnehmen. Den dritten Typus schließlich bildet die sektorielle Integration von Drittstaaten in den Europäischen Verwaltungsverbund. Dem schließt sich ein analytischer Teil an, in dem die Perspektive einer empirischen Betrachtung der gegebenen Kooperationsverhältnisse sich hin zu einer normativen Diskussion von Rechtsproblemen wandelt, die in den gebildeten Kooperationstypen in unterschiedlichem Maße auftreten. Dabei wird zunächst die Frage der Legitimation von Kooperationsbeiträgen untersucht. Als herausragende Bauform der internationalen Kooperation werden sodann die jeweils gebildeten Gemischten Ausschüsse näher untersucht. Sodann wird die beim Handeln des Europäischen Verwaltungsverbundes nach innen wie nach außen bedeutende Rolle der Mitgliedstaaten betrachtet. Da Kooperation stets auf Informationsaustausch aufbaut, wird dieser wesentliche Bestandteil jeder Kooperation anhand der Vorgaben des europäischen Primärrechts untersucht. Schließlich wird geprüft, wie das Handeln der Verwaltung im Rahmen der Kooperationen kontrolliert werden muß bzw. kann. Den Abschluß bildet schließlich ein Ausblick auf denkbare weitere Entwicklungen des internationalen Verwaltungsrechts unter Beteiligung der Europäischen Union.