



JURISTISCHE FAKULTÄT



UNIVERSITÄT
HEIDELBERG
ZUKUNFT
SEIT 1386

Zusammenfassung der Dissertation mit dem Titel

**„Der Europäische Verwaltungsverbund und die
Außenbeziehungen der Europäischen Union
– Verwaltungskooperation mit auswärtigen Partnern –“**

Dissertation vorgelegt von Alban Barrón

Erstgutachter Prof. Dr. Dres. h.c. Eberhard Schmidt-Aßmann

Zweitgutachter: Prof. Dr. Ute Mager

Institut für deutsches und europäisches Verwaltungsrecht

Der Europäische Verwaltungsverbund und die Außenbeziehungen der Europäischen Union

– Verwaltungskooperation mit auswärtigen Partnern –

Alban Barrón

Zusammenfassung der wesentlichen Ergebnisse nach § 17 Abs. 2 Satz 4 PromO

Die Dissertation „Der Europäische Verwaltungsverbund und die Außenbeziehungen der Europäischen Union – Verwaltungskooperation mit auswärtigen Partnern“ wird im Laufe des Jahres 2015 in der Reihe „Rechtswissenschaftliche Forschung und Entwicklung“ im Herbert Utz Verlag, München, erscheinen.

Die Arbeit gehört zu einer Serie von Arbeiten, die sich mit den administrativen Handlungsinstrumenten der Europäischen Union im Rahmen des Europäischen Verwaltungsverbundes, der unionale und mitgliedstaatliche Verwaltung verschränkt, befaßt. Sind bislang insbesondere die Kooperationsbeziehungen der unionalen und der mitgliedstaatlichen Ebene sowie der Mitgliedstaaten untereinander untersucht worden, nimmt die Arbeit die Verwaltungskooperation der Europäischen Union mit auswärtigen Partnern in den Blick. Denn angesichts wachsender globaler Herausforderungen ist auch die Europäische Union zunehmend gefordert, mit auswärtigen Partnern, seien es Drittstaaten oder internationale Regime zusammenzuarbeiten.

I. Die Europäische Union und das Völkerrecht

In einem ersten Schritt werden die völkerrechtlichen und primärrechtlichen Rahmenbedingungen der Verwaltungskooperation der Europäischen Union mit auswärtigen Partnern untersucht.

Da viele der im weiteren Verlauf der Arbeit untersuchten Kooperationsakommen vor dem Inkrafttreten des Vertrags von Lissabon geschlossen wurden, wird dabei auch auf die ältere Rechtslage eingegangen. Dabei ist festzuhalten, daß die Europäische Wirtschaftsgemeinschaft, später Europäische Gemeinschaft, schon seit ihrer Gründung ein Subjekt des Völkerrechts war, das völkerrechtliche Verträge mit Drittstaaten und internationalen Organisationen abschließen konnte. Die Europäische Union wurde zunächst als ein nicht rechtsfähiges Koordinierungsinstrument für die Mitgliedstaaten geschaffen und war kein Völkerrechtssubjekt. Durch den Vertrag von Lissabon wurden die vormals nicht rechtsfähige Europäische Union und die rechtsfähige Europäische Gemeinschaft zu einem einheitlichen Völkerrechtssubjekt Europäische Union verschmolzen, die Rechtsnachfolgerin der Europäischen Gemeinschaft ist. Sie ist auch Rechtsnachfolgerin in zuvor nach dem EUV geschlossene völkerrechtliche Rechte und Pflichten, die bislang den Mitgliedstaaten zugerechnet werden mußten.

Der Europäischen Union kommen in den Gründungsverträgen EUV und AEUV ausdrücklich genannte Kompetenzen zu völkerrechtlichem Handeln zu. Daneben lassen sich Außenkompetenzen der Europäischen Union auch nach der Lehre der *implied powers* begründen. Zwar sollte die Rechtsprechung des EuGH zu den *implied powers* in Art. 216 Abs. 1 AEUV kodifiziert werden, doch behält die Rechtsprechung weiterhin als Auslegungsmaxime sowohl hinsichtlich der Begründung einer Außenkompetenz als auch hinsichtlich der Frage, ob diese ausschließlich oder geteilt ist, Bedeutung.

Das in den auf der Grundlage dieser Kompetenzen geschlossenen Abkommen niedergelegte Recht wird mit dem völkerrechtlichen Wirksamwerden der Abkommen auch „integrierender Bestandteil“ der Unionsrechtsordnung. Sie bleiben dabei Völkerrecht. Sie binden nicht nur die Union und ihre Organe selbst, sondern – kraft Unionsrecht – auch die Mitgliedstaaten. Diesem Völkervertragsrecht kommt innerhalb der Unionsrechtsordnung ein Rang zwischen dem Primärrecht der Union und dem Sekundärrecht zu. Konkrete Normen aus völkerrechtlichen Abkommen können innerhalb der Unionsrechtsordnung unmittelbar anwendbar sein, wenn die Auslegung der fraglichen Norm selbst wie auch des Abkommens insgesamt ergibt, daß sie auf eine unmittelbare Anwendung ausgerichtet sind.

II. Typen der administrativen Außenbeziehungen

In einem zweiten Schritt werden anhand von Referenzgebieten verschiedene Typen der von der Europäischen Union unterhaltenen Kooperationsverhältnisse gebildet, die sich in ihrer Kooperationsstruktur unterscheiden.

Die Kooperationsbeziehungen, die die Europäische Union mit auswärtigen Partnern – Drittstaaten, internationalen Organisationen und Vertragsregimen – unterhält, lassen sich in folgende Typen unterteilen: bilaterale Beziehungen, die eine horizontale Kooperation mit einem oder mehreren Partnern herstellen, vertikale Kooperationen, bei der die Union Mitglied eines multilateralen Regimes, also einer internationalen Organisation oder eines Vertragsregimes, wird und Sektorielle Integrationen, bei denen die Union einen oder mehrere Partner in ihre internen Strukturen aufnimmt.

Die bilateralen Kooperationsbeziehungen lassen sich weiter unterteilen in einfache Kooperationsbeziehungen und in internationale Entscheidungszusammenhänge. Einfache Kooperationsbeziehungen sind dabei solche, bei denen die fraglichen Kooperationsleistungen im Umfeld, also insbesondere im Vorfeld einer Entscheidung oder nachdem eine Entscheidung getroffen wurde, erbracht werden, ohne daß die Entscheidung selbst beansprucht, Wirkungen in der Rechtsordnung des jeweils anderen Partners zu erzeugen. Internationale Entscheidungszusammenhänge sind insbesondere Fälle, in denen Entscheidungen eines Partners durch den anderen anerkannt werden und so in dessen Rechtsordnung Wirkungen entfalten sollen.

Als Referenzgebiete für einfache Kooperationsbeziehungen werden Abkommen über die Amtshilfe in Zollsachen, über Kooperation im Wettbewerbsrecht und Abkommen über die Rückübernahme herangezogen. Ganz wesentlich besteht die Kooperation hier im Austausch von Informationen, die es der erhaltenden Partei erleichtern, ihre Aufgaben nach ihrem Recht zu erfüllen. Folglich finden Regelungen zum Schutz sensibler Daten, der über Zweckbindungsklauseln erreicht werden soll, regelmäßig Eingang in die Abkommen. Der Informationsaustausch wird regelmäßig direkt von Behörde zu Behörde vorgenommen. Feste Strukturen, sind allenfalls zur Konfliktlösung vereinbart.

Als Referenzgebiete für die Einbindung in internationale Entscheidungszusammenhänge werden Abkommen über die Anerkennung von Konformitätsbewertungen im

Produktsicherheitsrecht und im Luftverkehrsrecht herangezogen. Hier werden Entscheidungen, die durch private Stellen unter der Aufsicht Behörden einer Partei oder unmittelbar von Behörden einer Partei getroffen werden, von der jeweils anderen Partei anerkannt. Voraussetzung ist ein intensiver Informationsaustausch und Vertrauen in die Arbeit der jeweils anderen Partei. Im Vordergrund stehen daher Vorkehrungen wie die Einrichtung Gemischter Ausschüsse zur Gewinnung und Aufrechterhaltung dieses Vertrauens.

Bei der Beteiligung an multilateralen Regimen wird die Europäische Union Mitglied in einem solchen Regime. Im Wesentlichen werden hier gemeinsame Standards in völkerrechtliche Normen übersetzt, die von den Mitgliedern gleichermaßen umzusetzen sind. Die Umsetzung wird dann international überwacht. Als Referenzgebiete für die Beteiligung an multilateralen Regimen dienen zum einen regionale Fischereiorganisationen als echte internationale Organisationen und zum anderen globale Umweltregime ohne Rechtspersönlichkeit. Dabei wird erkennbar, daß auch internationale Regime, wenn auch weit weniger verdichtet als echte internationale Organisationen, über institutionelle Ansätze verfügen, die auch die Überwachung der Umsetzung der vereinbarten Standards ermöglichen. Die Rolle der Europäischen Union ist es hier hauptsächlich, die im Rahmen ihrer (ausschließlichen) Kompetenzen eingegangenen völkerrechtlichen Verpflichtungen an die Mitgliedstaaten weiterzugeben. Der Vollzug bleibt in der Regel Sache der Mitgliedstaaten.

Bei der Sektoriellen Integration werden ein oder mehrere Drittstaaten auf einem Sektor, einem Politikbereich der Europäischen Union, in das Unionssystem zur Verwaltung dieses Sektors einbezogen. Die jeweiligen Drittstaaten erhalten dabei eine Position, die weitgehend der eines Mitgliedstaats entspricht. Insbesondere werden die den Sektor regelnden Sekundärrechtsakte der Union auch durch die Drittstaaten und durch Union und Mitgliedstaaten im Verhältnis zu diesen angewendet. Die Drittstaaten werden somit quasi als Mitgliedstaaten behandelt und nehmen wie diese am Verwaltungsverbund teil. Als Referenzgebiete für die Sektorielle Integration werden die Abkommen hinsichtlich der Europäischen Umweltagentur mit dem Europäischen Umweltinformations- und Umweltbeobachtungsnetz, aus dem Asylrecht sowie hinsichtlich des Einheitlichen Europäischen Luftraums herangezogen. Soweit hier sensible Daten ausgetauscht werden, ist auf der Grundlage der Abkommen in den beteiligten Drittstaaten auch europäisches Datenschutzrecht anzuwenden. Von großer Bedeutung ist die Sicherstellung einer einheitlichen Anwendung des europäischen Rechts. Hierfür sind stets Gemischte Ausschüsse eingerichtet.

III. Grundlegende Rechtsprobleme der Drittstaatenkooperation

In einem dritten Schritt werden grundlegende Rechtsfragen untersucht, die in den gebildeten Kooperationsstypen 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. Es lassen sich folgende Ergebnisse festhalten:

Kooperiert die Europäische Union derart mit auswärtigen Partnern, daß diese für sie Aufgaben erfüllen oder Entscheidungen treffen, die in der Unionsrechtsordnung anerkannt werden sollen, steht dem weder das Verfassungsrecht der Union noch das Völkerrecht

grundsätzlich entgegen. Verfassungsrechtlich steht einer Übertragung von Aufgaben auf internationale Regime oder an eine Staatenkonferenz im Rahmen von multilateralen Vertragsregimen nicht entgegen, daß es sich um von den Mitgliedstaaten übertragene Aufgaben handelt. Die Sachkompetenzen umfassen auch die Wahrnehmung dieser Aufgaben im Rahmen der internationalen Kooperation. Die Mitgliedschaft der Europäischen Union in internationalen Organisationen oder multilateralen Vertragsregimen widerspricht nicht dem Völkerrecht. Dies gilt jedenfalls dann, wenn es sich um ausschließliche Kompetenzen der Union handelt oder wenn es bei paralleler Mitgliedschaft der Mitgliedstaaten nicht zu einer Vermehrung des Stimmrechts kommt. Das Verfassungsrecht zieht der Übertragung von Aufgaben oder der Anerkennung von auswärtigen Entscheidungen jedoch Grenzen. Das Verfassungsrecht der Europäischen Union verbietet, daß durch eine Weiterübertragung die Aufgaben der Union ausgehöhlt werden. Dies wäre durch eine Änderung des Primärrechts möglich.

Durch Auslegung ist zu ermitteln, ob eine Übertragung im Einzelfall von der erforderlichen Kompetenzgrundlage gedeckt ist. Erforderlich ist ein Gewinn an Wirksamkeit im Vergleich zur eigenen Aufgabenwahrnehmung.

Jedes Handeln der Europäischen Union muß legitimiert sein. Dies gilt auch, wenn sie im Rahmen einer internationalen Kooperation auswärtige Partner handeln läßt. Jedoch lassen sich, um des Zugewinns an Handlungsmöglichkeiten im Internationalen willen, die Legitimationserfordernisse reduzieren. Sachlich-inhaltlich müssen Entscheidungen, die in der Unionsrechtsordnung anerkannt werden sollen, durch das zugrundeliegende völkerrechtliche Abkommen vorgezeichnet sein. Bei weiterreichenden Entscheidungen ist eine Letztentscheidungsbefugnis oder die Möglichkeit eines *opt outs* vorzusehen. Kooperationsabkommen müssen die Verfahren festlegen, nach denen Entscheidungen getroffen werden. Hier ist darauf zu achten, daß jeder Partner angemessen an der Entscheidungsfindung beteiligt wird, wenn erforderlich wissenschaftlicher Sachverstand einbezogen und objektiv und neutral entschieden wird. Insbesondere bei der Übertragung auf andere Staaten, auf deren Organisation und Personal anders als bei internationalen Regimen kein Einfluß besteht, sind Letztentscheidungsbefugnisse der Unionsorgane unabdingbar. Die Europäische Union darf im Rahmen von Kooperationsvereinbarungen auch auswärtiges Recht anwenden, wenn dieses beim Abschluß des Abkommens bereits bekannt war. Dynamische Verweisungen auf auswärtiges Recht sind dagegen nicht zulässig. Wird auf Völkerrecht dynamisch verwiesen, ist dies zulässig, wenn die Union an der Änderung beteiligt ist und sie sich – jedenfalls in Form eines *ordre public*-Vorbehalts – Letztentscheidungsbefugnisse vorbehält.

In bilateralen Kooperationen, sowohl in einfachen als auch in solchen, die eine Sektorielle Integration der Kooperationspartner voraussetzen, sind Gemischte Ausschüsse zentrale Institutionen. Diese Gemischten Ausschüsse sind Vertragsorgane und stellen somit kein neues Zurechnungssubjekt dar. Die Beschlüsse, die die Gemischten Ausschüsse fassen, stellen, insofern sie zu einer Weiterentwicklung des Abkommens führen, Änderungen des zugrundeliegenden Abkommens nach besonderen, vereinfachten Verfahrensregeln nach den jeweiligen Abkommen dar. Damit sind die Beschlüsse völkerrechtliches Sekundärrecht, das mit seiner völkerrechtlichen Wirksamkeit auch „integrierender Bestandteil“ der Unionsrechtsordnung wird. Handeln die Gemischten Ausschüsse zur Streitbeilegung, treffen sie eine verbindliche Vereinbarung der Parteien über die Auslegung. Treffen die Gemischten Ausschüsse Einzelfallentscheidungen, wirken diese unmittelbar für und gegen die betroffenen Individuen. Die Handlungen der jeweiligen Vertreter in den Gemischten Ausschüssen werden weiterhin dem entsendenden Organ zugerechnet; für die Europäische Union ist dies

regelmäßig die Kommission. Als Handlungen dieser Unionsorgane sind sie auch gerichtlich angreifbar.

Den Mitgliedstaaten der Europäischen Union kommt im Rahmen von Kooperationsbeziehungen der Union zu auswärtigen Partnern eine wichtige Rolle zu. Der Rat legt den gemeinsamen Standpunkt der Union fest, der in zur Weiterentwicklung eines Abkommens eingesetzten Gremien vertreten wird. Der Rat kann jedoch die Kommission auch zur Weiterentwicklung eines Abkommens im Voraus ermächtigen. In der Regel stellt er hierfür der Kommission jedoch einen mit Vertretern der Mitgliedstaaten besetzten Ausschuß zur Seite.

Hinsichtlich der Aufgabenteilung zwischen Unionsebene und mitgliedstaatlicher Ebene bei der Durchführung der Kooperationsabkommen sind drei Modelle denkbar.

Erstens kann sich die Union mit dem Abschluß des Abkommens begnügen und die konkrete Rechtsanwendung sowie die Wahrnehmung der Außenkontakte den Mitgliedstaaten überlassen. Zweitens kann die konkrete Rechtsanwendung den Mitgliedstaaten überlassen werden, die Wahrnehmung der Außenkontakte aber bei den Unionsorganen zentralisiert werden. Drittens können beide Aufgaben bei den Unionsorganen angesiedelt werden.

Das erste Modell stellt sich aus Sicht der Mitgliedstaaten als das souveränitätsschonendste dar, das am wenigsten in ihre Organisations- und Verfahrensautonomie und das Subsidiaritätsprinzip eingreift. Voraussetzung für konkretes Verwaltungshandeln mit Außenwirkung allein auf der Basis des Abkommensrechts ist jedoch, daß dieses unmittelbar anwendbar ist. Die Mitgliedstaaten erfüllen mit der Anwendung des Abkommensrechts eine unionsrechtliche Pflicht der Union gegenüber. Der Kommission als Unionsorgan bleibt dann nur die Rolle der Hüterin des Unionsrechts. Im Falle einer Nichterfüllung durch einen Mitgliedstaat ist nach außen völkerrechtlich die Union verantwortlich.

Das zweite Modell entspricht den üblichen Aufgabenverteilungen eines Bundesstaates, ohne dem Normalfall des indirekten Vollzugs in der Union zu widersprechen. Die Mediatisierung der Mitgliedstaaten erfordert aber weitere Koordination zwischen der Unionsebene und der mitgliedstaatlichen Ebene. Existieren bereits Kooperationsnormen für den internen Europäischen Verwaltungsverbund, kann auf diese zurückgegriffen werden. In den Fällen, in denen intern eine Aufgabenverteilung zwischen der Unionsebene und der mitgliedstaatlichen Ebene im Verwaltungsverbund besteht, ist dieses Modell in der Regel das vorzugswürdige.

Das dritte Modell erfordert, daß ein direkter Vollzug gerechtfertigt ist. Ist bereits innerunional der direkte Vollzug gerechtfertigt, trifft dies erst recht im Fall einer internationalen Kooperation zu. Die Sektorielle Integration nimmt eine Sonderrolle ein, da hier der teilnehmende Drittstaat in den Europäischen Verwaltungsverbund integriert wird. In der praktischen Durchführung existiert somit kein Außenverhältnis mehr. Die Aufgabenverteilung erfolgt somit nach den internen Regeln zwischen Mitgliedstaaten und Drittstaat einerseits und Union andererseits. Die völkerrechtliche Natur des Kooperationsverhältnisses zeigt sich erst im Konfliktfall. Dann ist es an der Union, ihre völkerrechtlichen Rechte aus dem zugrundeliegenden Abkommen geltend zu machen. Die Sektorielle Integration ist daher besonders auf ein gemeinsames rechtliches Wertefundament angewiesen.

Werden im Rahmen von Kooperationsbeziehungen Informationen ausgetauscht, stellt sich das Problem der Behandlung sensibler Daten. Hier lassen sich personenbezogene Daten, Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse und Berufsgeheimnisse als Kategorien von sensiblen Daten unterscheiden. Insbesondere die personenbezogenen Daten sind innerhalb der Europäischen Union sekundärrechtlich und bereits primärrechtlich durch detaillierte Regelungen geschützt,

die sowohl die Mitgliedstaaten als auch die Unionsorgane binden. Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse sind zwar nicht durch ein eigenes Schutzregime geschützt, doch finden sich in zahlreichen Verfahrensvorschriften, die grundsätzlich zur Preisgabe von Informationen verpflichten, entsprechende Schutzvorschriften. Auch deren Schutz ist verfassungsrechtlich geboten. Berufsgeheimnisse sind schon seit langem in berufsständischen oder den Beruf regelnden Gesetzen der Mitgliedstaaten anerkannt. Sekundäres Unionsrecht respektiert diesen Schutz. Völkerrechtlich sind dagegen die Schutzstandards lückenhaft. Es läßt sich festhalten, daß der völkerrechtliche Schutz der sensiblen Daten hinter dem Schutzstandard, den das europäische Verfassungsrecht verlangt, zurückbleibt. Daraus folgt, daß die Europäische Union von Verfassungs wegen dazu verpflichtet ist, in Kooperationsabkommen, die auch den Austausch von sensiblen Daten erfordern können, Regeln aufzunehmen, die einen Mindeststandard an Schutz auch durch die jeweiligen Kooperationspartner völkerrechtlich gewährleisten. Bei der Sektoriellen Integration gelten verschärfte Voraussetzungen. Die Integration in den Europäischen Verwaltungsverbund erfordert nicht nur einen Mindeststandard, sondern gleiche Standards.

Es ist erforderlich, auch im Rahmen der Kooperation mit auswärtigen Partnern die Tätigkeit der Verwaltung zu kontrollieren. In den untersuchten Kooperationsbeziehungen kann es zu Maßnahmen und Entscheidungen kommen, die zu Eingriffen in die Rechte Einzelner führen. Soweit Handlungen auf völkerrechtlicher Ebene nur im Konsens zustande kommen können und die Kooperationspartner selbst Zurechnungssubjekte bleiben, kommt eine Überprüfung der jeweiligen Zustimmung des Unionsvertreters durch die eigenen Gerichte der Europäischen Union in Betracht. Einer Überprüfung von Handlungen, die einem anderen Staat oder einer internationalen Organisation zugerechnet werden, steht jedoch der Grundsatz der Immunität entgegen. Eine Überprüfung durch internationale Gerichte ist zwar für internationale Handlungen, insbesondere für Handlungen internationaler Organisationen, wünschenswert, doch existieren solche Gerichte in der Regel nicht. In der Europäischen Union gilt der Grundsatz, daß die Ausübung hoheitlicher Befugnisse der gerichtlichen Kontrolle unterliegt. Diese Rechtsschutzgarantie hat in der Unionsrechtsordnung Verfassungsrang. Sie gewährleistet, daß im Anwendungsbereich des Europarechts alle Handlungen der Hoheitsträger, seien es Organe der Union oder der Mitgliedstaaten, vor den Gerichten der Union bzw. der Mitgliedstaaten überprüft werden können. Die Europäische Union darf sich nicht durch eine Übertragung von Aufgaben auf auswärtige Partner oder eine Kooperation mit diesen ihrer Pflicht, für Rechtsschutz zu sorgen, entziehen. Dies macht im Rahmen von Kooperationsbeziehungen eine völkerrechtliche Absicherung des Rechtsschutzes erforderlich. Daher ist durch das völkerrechtliche Abkommen, das die Kooperation begründet, zugleich auch abzusichern, daß insoweit auf die völkerrechtliche Immunität verzichtet wird, so daß eine Kontrolle durch die eigenen Gerichte der Europäischen Union ermöglicht wird, oder daß rechtsstaatliche Mindeststandards bei der Kontrolle durch die Gerichte des Kooperationspartners beachtet werden. Diese Mindeststandards brauchen dabei nicht identisch mit denen des internen Rechts zu sein. In den untersuchten Kooperationsabkommen erscheint der Rechtsschutz teilweise defizitär geregelt. In den einfachen bilateralen Kooperationsbeziehungen erscheint dies akzeptabel, da hier die jeweilige Heimatbehörde allein mit Außenwirkung handelt. Bei der Einbindung in internationale Entscheidungszusammenhänge erscheint dies jedoch problematisch. Bei der Beteiligung an multilateralen Regimen ist ein Mangel an Rechtsschutz ebenfalls problematisch, sofern Handlungen gegenüber dem Einzelnen vorkommen und nicht nur legislative Handlungen.