

ANNE MARLEEN KÖNNEKE

Unionsrechtsperson

*Studien zum europäischen und deutschen
Öffentlichen Recht*

48

Mohr Siebeck

Studien zum europäischen und deutschen Öffentlichen Recht

herausgegeben von

Christian Calliess und Matthias Ruffert

48



Anne Marleen Könneke

Unionsrechtsperson

Rekonstruktion der institutionellen Autonomie
der Europäischen Union

Mohr Siebeck

Anne Marleen Könneke, geboren 1986; Studium der Rechtswissenschaften in Berlin; 2019 Erste Juristische Prüfung; Wissenschaftliche Mitarbeiterin am Lehrstuhl für Öffentliches Recht und Europarecht an der Humboldt-Universität zu Berlin; 2023 Promotion ebendort; Rechtsreferendariat am Kammergericht.

Gedruckt mit Unterstützung der Konrad-Redeker-Stiftung und des Bundesministeriums des Innern und für Heimat.

Zugl.: Dissertation, Humboldt-Universität zu Berlin (2023)

ISBN 978-3-16-163304-1 / eISBN 978-3-16-163305-8

DOI 10.1628/978-3-16-163305-8

ISSN 2192-2470 / eISSN 2569-443X

(Studien zum europäischen und deutschen Öffentlichen Recht)

Die Deutsche Nationalbibliothek verzeichnet diese Publikation in der Deutschen Nationalbibliographie; detaillierte bibliographische Daten sind über <https://dnb.dnb.de> abrufbar.

© 2024 Mohr Siebeck Tübingen. www.mohrsiebeck.com

Das Werk einschließlich aller seiner Teile ist urheberrechtlich geschützt. Jede Verwertung außerhalb der engen Grenzen des Urheberrechtsgesetzes ist ohne Zustimmung des Verlags unzulässig und strafbar. Das gilt insbesondere für die Verbreitung, Vervielfältigung, Übersetzung und die Einspeicherung und Verarbeitung in elektronischen Systemen.

Das Buch wurde Beltz Grafische Betriebe in Bad Langensalza auf alterungsbeständiges Werkdruckpapier gedruckt und dort gebunden.

Printed in Germany.

Vorwort

Autonomie, Supranationalität, Verbund, sui generis – Begriffe, die die Europarechtswissenschaft mit dem ‚Wesen‘ der Europäischen Union assoziiert. Die ‚Unionsrechtsperson‘ ist nicht der Versuch, dem einen weiteren Erklärungsansatz hinzuzufügen, sondern das organisationsrechtliche Spiegelbild dieser Konzepte. Das Unionsorganisationsrecht und damit die Kompetenzen und Organe der EU sind Bestandteil der autonomen Unionsrechtsordnung und konstituieren auf diese Weise die Europäische Union als institutionell autonome Rechtsperson – als Unionsrechtsperson. Bislang weitgehend unbemerkt legt der EuGH dieses Verständnis der Europäischen Union seiner Rechtsprechung zum Unionsorganisationsrecht zugrunde. Ziel dieses Buches ist es, die Entwicklung der Unionsrechtsperson zu rekonstruieren.

Diese Arbeit wurde von der Juristischen Fakultät der Humboldt-Universität zu Berlin im Wintersemester 2022/23 als Dissertationsschrift angenommen; die Disputation fand am 31. Mai 2023 statt. Für die Drucklegung konnten Rechtsprechung und Literatur bis August 2023 berücksichtigt werden.

Mein Dank gilt zuvörderst meinem Doktorvater Prof. Dr. Matthias Ruffert. Ohne seine Förderung bereits während meines Schwerpunktstudiums, die wissenschaftliche Freiheit an seinem Lehrstuhl und seine jederzeitige Gesprächsbereitschaft hätte diese Arbeit nicht entstehen können. Herrn Prof. Dr. Horst Risse danke ich für sein wertvolles Zweitgutachten, das dieser Arbeit erst ihren letzten Schliff gegeben hat. Herrn Prof. Dr. Christian Calliess und Herrn Prof. Dr. Matthias Ruffert danke ich für die Aufnahme in die EuDÖR-Schriftenreihe, Herrn Richter am Bundesverfassungsgericht Prof. Dr. Martin Eifert und Herrn Prof. Dr. Christian Waldhoff für kritische Diskussionen im Rahmen mehrerer Promotionskolloquien. Die Publikationskosten wurden durch großzügige Druckkostenzuschüsse der Konrad-Redeker-Stiftung sowie des Bundesministeriums des Innern und für Heimat gefördert, denen ich hierfür sehr verbunden bin.

Unter Inkaufnahme der Gefahren, die mit einer notwendigerweise selektiven Namensnennung verbunden sind, möchte ich zudem ganz herzlich meinen ehemaligen Lehrstuhlkollegen Prof. Dr. Enrico Peuker, Dennis Mandrela, Louise Majetschak, Isa Klinger, Philipp Keul, Jasper Kamradt und Friederike Grischek für den Austausch und die Unterstützung im Alltag des Promovierens danken. Meine ‚Autonomiepartnerin‘ Dr. Charlotte Langenfeld hat diese Arbeit mit ihren klugen Anmerkungen zur rechten Zeit erst in die richtige Richtung gelenkt.

Wie viel Nichtjuristen zur Entstehung einer juristischen Doktorarbeit beitragen können, haben eindrucksvoll Dr. Felicitas Engel, Laura Lesser, Sabrina Maar, Antje Naumann, Gabi Nitsche und Sabine Schendler bewiesen. Antonia Siemer danke ich für ihre unerschütterliche Zuversicht in die Fertigstellung dieses Buches.

Ohne den Rückhalt meiner Familie wäre mir nicht nur das Projekt „Promotion“ unmöglich gewesen. Aus tiefstem Herzen danke ich Aljoscha und Torben, Lasse und Ole Könneke, Dr. Anne Vogel, Luise Lattemann, Ute Lattemann-Oelker und Dr. Katharina Oelker. Der Abschluss dieses Vorworts gebührt meinen Eltern, Christina und Dr. Dietmar Könneke. Ihnen ist diese Arbeit gewidmet.

Berlin, im Dezember 2023

Anne Marleen Könneke

Inhaltsübersicht

Vorwort	V
Inhaltsverzeichnis	IX
Abkürzungsverzeichnis	XXIII
<i>§ 1 Einleitung</i>	1
A. Die Europäische Union zwischen Autonomie und Auflösung ihrer rechtlichen Grenzen	1
B. Die institutionelle Autonomie der Europäischen Union und die Auflösung ihrer organisationsrechtlichen Grenzen	4
C. Gang der Darstellung. Zugleich eine Bemerkung zur Methodik	5
Erster Teil: Die institutionelle Autonomie der Europäischen Union in der Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs	9
<i>§ 2 Organisationsrechtliche Grundlegungen</i>	11
A. Staats- und verwaltungsrechtliche Konstruktionen von Organen und Rechtspersonen	12
B. Rechtspersonen und Organe im Völker- und Unionsrecht	20
C. Organe und Organisationsrecht	29
<i>§ 3 Die institutionelle Autonomie der Europäischen Union</i>	37
A. Die Autonomie internationaler Organisationen	38
B. Die Autonomie der Europäischen Union	46
C. Die institutionelle Autonomie der Europäischen Union und das Wesen der Union und ihrer Organe	136
Zweiter Teil: Die völkervertragliche Inanspruchnahme der Unionsorgane zwischen Gefährdung und Garantie der institutionellen Autonomie der Europäischen Union	143
<i>§ 4 Die völkervertragliche Inanspruchnahme der Unionsorgane in Rechtsprechung und Literatur</i>	145
A. Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs: Verfälschungsverbot	145
B. Untaugliche Erklärungsmodelle der Literatur: Organleihe und Mandat	161

§ 5 <i>Unionsprimärrechtliche Grundlagen der Garantie der institutionellen Autonomie der Europäischen Union im Fall der völkervertraglichen Inanspruchnahme der Unionsorgane</i>	169
A. Das Verfälschungsverbot als Garantie der Primärrechtsausschließlichkeit der Unionsorgane	169
B. Garantie der Primärrechtsausschließlichkeit der Unionsorgane durch die primärrechtliche Verankerung der Organinanspruchnahme ...	189
§ 6 <i>Inanspruchnahme der Unionsorgane durch eigene völkerrechtliche Abkommen der Europäischen Union</i>	207
A. Inanspruchnahme der Unionsorgane in der Rechtspraxis	207
B. Inanspruchnahme der Unionsorgane durch Unionsabkommen und die institutionelle Autonomie der Europäischen Union	228
§ 7 <i>Inanspruchnahme der Unionsorgane durch interne Abkommen der Mitgliedstaaten</i>	245
A. Inanspruchnahme der Unionsorgane in der Rechtspraxis	246
B. Der Fall des Europäischen Stabilitätsmechanismus: Inanspruchnahme der Unionsorgane durch mitgliedstaatliche internationale Organisationen	249
C. Inanspruchnahme der Unionsorgane durch einfache interne Abkommen	289
 Dritter Teil: Die Akzessorietät des Unionsrechts als Spiegelbild der institutionellen Autonomie der Europäischen Union	 299
§ 8 <i>Akzessorische Rechtswirkung des Unionsrechts im Völkervertragsrecht kraft Inanspruchnahme der Unionsorgane</i>	301
A. Konzeptionelle Grundlagen: Rezeption, Permeabilität und Akzessorietät als Mechanismen der Rechtsdiffusion	302
B. Akzessorietät des Unionsrechts und die völkervertragliche Inanspruchnahme der Unionsorgane: Das Spiegelbild der institutionellen Autonomie der Europäischen Union	321
C. Zusammenfassung: Akzessorietät als Vermittler zwischen Autonomie und der Auflösung rechtlicher Grenzen	355
<i>Zusammenfassung der Arbeit in Thesen</i>	357
 Verzeichnis unveröffentlichter Dokumente	 365
Literaturverzeichnis	367
Register	419

Inhaltsverzeichnis

Vorwort	V
Inhaltsübersicht	VII
Abkürzungsverzeichnis	XXIII

§ 1 Einleitung	1
A. <i>Die Europäische Union zwischen Autonomie und Auflösung ihrer rechtlichen Grenzen</i>	1
B. <i>Die institutionelle Autonomie der Europäischen Union und die Auflösung ihrer organisationsrechtlichen Grenzen</i>	4
C. <i>Gang der Darstellung. Zugleich eine Bemerkung zur Methodik</i>	5

Erster Teil: Die institutionelle Autonomie der Europäischen Union in der Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs ... 9

§ 2 Organisationsrechtliche Grundlegungen	11
A. <i>Staats- und verwaltungsrechtliche Konstruktionen von Organen und Rechtspersonen</i>	12
I. Organe und Rechtspersonen	12
II. Rechtspersonen und Rechtsordnung	15
B. <i>Rechtspersonen und Organe im Völker- und Unionsrecht</i>	20
I. Internationale Organisationen: Organe – Rechtsperson – Rechtsordnung	20
II. Die rechtliche Gestalt der Europäischen Union	22
1. Grundlagen: Organe – Rechtsperson – Rechtsordnung	22
2. Terminologie I: Organe im formell-technischen Sinne (Art. 13 Abs. 1 EUV)	24
3. Terminologie II: Kompetenzen	26
C. <i>Organe und Organisationsrecht</i>	29
I. Der formell-technische Organbegriff versus Scelles dédoublement fonctionnel	29
II. Die organisationsrechtliche Membran: Organe versus Vertragsorgane ...	31
III. Organe und Rechtsordnung: Das geronnene Organisationsrecht	33

§ 3 Die institutionelle Autonomie der Europäischen Union	37
A. <i>Die Autonomie internationaler Organisationen</i>	38
I. Die institutionelle Autonomie internationaler Organisationen	38
II. Die normative Autonomie internationaler Organisationen	41
III. Die normative Fundierung der institutionellen Autonomie	43
B. <i>Die Autonomie der Europäischen Union</i>	46
I. Anknüpfung an den Autonomiediskurs im Recht internationaler Organisationen?	46
1. Eigenständigkeit des unionsrechtlichen Autonomiediskurses	46
2. Sporadische Differenzierung zwischen institutioneller und normativer Autonomie	48
II. Die normative Autonomie der Unionsrechtsordnung	50
1. Autonomie als bloße Illusion des EuGH?	50
2. Grundzüge der normativen Autonomie in Rechtsprechung und Literatur	52
III. Die interne Dimension der institutionellen Autonomie der Europäischen Union	56
1. Supranationalität als institutionelle Autonomie	57
2. Entwicklungslinien in der Rechtsprechung des EuGH	58
a) Die Binnenstruktur der Organe der Europäischen Union	59
aa) Vertikale Dimension der Organautonomie: Die Funktionsfähigkeit der Unionsorgane	59
bb) Horizontale Dimension der Organautonomie und das institutionelle Gleichgewicht: Die Rs. Köster	61
cc) Entscheidungsautonomie der Unionsorgane in eigenen Angelegenheiten	63
b) Die Europäische Union als Inhaberin eigener Verbandskompetenzen	64
aa) Schutz der eigenen EU-Verbandskompetenzen I: Rs. AETR und Gutachten 1/75	65
bb) Schutz der eigenen EU-Verbandskompetenzen II: Gemischte Abkommen	66
(1) Differenzierung zwischen völkerrechtlichem Außen- und unionsrechtlichem Binnenverhältnis	66
(2) Erste Ansätze eines Konnexes von institutioneller und normativer Autonomie	68
(3) Offene Frage: Gemischte Abkommen aus Zweckmäßigkeitserwägungen als Gefährdung der institutionellen Autonomie der EU?	68
c) Ausübung der EU-Verbandskompetenzen durch eigene Organe der Europäischen Union	71
aa) EU-Eigenhandeln versus mitgliedstaatliches Kollektivhandeln I: Gutachten 1/78 und Beschluss 1/78 ...	71

bb)	EU-Eigenhandeln versus mitgliedstaatliches Kollektivhandeln II: Gutachten 1/76	72
	(1) Das Gutachten 1/76 als Fundament der Autonomie der Europäischen Union	72
	(2) Grundlegung: Keine Ersetzung der Unionsorgane durch die EU-Mitgliedstaaten	73
cc)	Die Figur der Sachwalterschaft als Ersetzung der Unionsorgane durch die EU-Mitgliedstaaten?	75
dd)	Autonome Kompetenzzusübung durch die EU: Die Rs. C-146/13 und C-147/13	77
d)	Abgrenzung der Unionsorgane gegenüber mitgliedstaatlichen Kollektiven: Die Bedeutung der organisationsrechtlichen Membran	79
aa)	Die Euro-Gruppe: Rs. Mallis und Rs. Chrysostomides	80
	(1) Einige Grundlegungen zur Euro-Gruppe	80
	(2) Die Rs. Mallis	82
	(3) Die Rs. Chrysostomides	83
	(4) (Europäischer) Rat versus Euro-Gruppe: Die organisationsrechtliche Membran als Garant der institutionellen Autonomie der EU	86
bb)	Die im Rat vereinigten Vertreter der Mitgliedstaaten	89
	(1) Die Erklärung EU-Türkei als Verletzung der institutionellen Autonomie der EU durch die Mitgliedstaaten	89
	(2) Die Brexit-Folgen: Sitzverlegung von EU-Agenturen und die Rs. Sharpston	92
	(a) Sitzverletzung von EU-Agenturen: extraprimärrechtliches Kollektivhandeln der Mitgliedstaaten	92
	(b) Die Rs. Sharpston: intraprimärrechtliches Kollektivhandeln der Mitgliedstaaten	96
cc)	Zusammenfassung	101
e)	Sicherung der organisationsrechtlichen Trennung von Unionsorganen und Vertretern der Mitgliedstaaten: Das Hybridisierungsverbot	101
aa)	Die Rs. C-28/12 und das Gutachten 1/19	102
bb)	Das Hybridisierungsverbot als Schutz der institutionellen Autonomie	104
cc)	Das Hybridisierungsverbot als Verknüpfung von institutioneller und normativer Autonomie: Garantie der Unberührtheit des Unionsorganisationsrechts	106
dd)	Garantie der institutionellen Autonomie in ihrer unionsprimärrechtlichen Gestalt: Bestätigung durch die Rs. Rimšēvičs	108

f)	Die institutionelle Autonomie der Union in der neuen Terminologie des EuGH	112
3.	Zusammenfassung	113
IV.	Die externe Dimension der institutionellen Autonomie der Europäischen Union	114
1.	Differenzierung zwischen interner und externer Dimension der institutionellen Autonomie der EU und ihr Verhältnis zur normativen Autonomie	114
2.	Entwicklungslinien in der Rechtsprechung des EuGH	115
a)	Abschirmung der EU-Binnenorganisation gegenüber dem Völkerrecht	115
aa)	Grundlegungen seit dem Binnenschiffahrtsgutachten 1/76	115
bb)	Völkervertragliche Organe innerhalb der Unionsorganisation: Rs. Haegeman versus Rs. Mox Plant	117
b)	Errichtung konkurrierender Gerichte	118
aa)	Schutz der Zuständigkeiten des Europäischen Gerichtshofs	118
bb)	Doppelfunktionale Richter als unzulässige personelle Hybridisierung	120
c)	Kompetenzübertragung und kooperative Kompetenzwahrnehmung	122
aa)	Beitritt der EU zu internationalen Organisationen als Entäußerung eigener Kompetenzen: Gutachten 1/76 und die Rs. Meroni	122
bb)	Beteiligung von Unionsorganen an Vertragsgremien	125
(1)	Gefährdung der institutionellen Autonomie der Union durch Vertragsgremien: die kooperative Ausübung unionsrechtlicher Kompetenzen	125
(2)	Mechanismen zur Sicherung der institutionellen Autonomie der Union	129
(3)	Unionsrechtsbindung der EU-Vertreter in Vertragsgremien: die Folge der institutionellen Autonomie der Union	132
d)	Das autonome Funktionieren der Europäischen Union: Gutachten 1/17	133
3.	Zusammenfassung	136
C.	<i>Die institutionelle Autonomie der Europäischen Union und das Wesen der Union und ihrer Organe</i>	136
I.	Unionsorgane am Schnittpunkt von normativer und institutioneller Autonomie	137
II.	Die Union als Unionsrechtsperson – die Unionsorgane als geronnenes Unionsorganisationsrecht	138
III.	Die Garantie der Primärrechtsausschließlichkeit der Unionsorgane	140

Zweiter Teil: Die völkervertragliche Inanspruchnahme der Unionsorgane zwischen Gefährdung und Garantie der institutionellen Autonomie der Europäischen Union 143

§ 4 Die völkervertragliche Inanspruchnahme der Unionsorgane in Rechtsprechung und Literatur 145

A. *Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs: Verfälschungsverbot*..... 145

I. Inanspruchnahme der Unionsorgane durch eigene völkerrechtliche Abkommen der Europäischen Union 146

1. Gutachten 1/91: Kreierung des Verfälschungsverbots 147

2. Gutachten 1/92: Ausweitung des Verfälschungsverbots 148

3. Gutachten 1/00: Verankerung des Verfälschungsverbots in der normativen Autonomie der Unionsrechtsordnung 150

II. Inanspruchnahme der Unionsorgane durch interne Abkommen der EU-Mitgliedstaaten 151

1. Die Rechtssachen Bangladesch und Lomé 152

a) EuGH: Unerheblichkeit der Organinanspruchnahme 153

b) Generalanwalt Jacobs: Erste Ansätze unionsrechtlicher Grenzen der Organinanspruchnahme 154

2. Die Rechtssachen Pringle und Ledra Advertising 155

a) Rs. Pringle: Das Verfälschungsverbot als Grenze der Unionsrechtmäßigkeit der Organinanspruchnahme 156

b) Rs. Ledra Advertising: Unionsrechtsbindung der Unionsorgane als Folge des Verfälschungsverbots 158

III. Unklares Verhältnis von Verfälschungsverbot und Autonomie in der Rechtsprechung des EuGH 160

B. *Untaugliche Erklärungsmodelle der Literatur: Organleihe und Mandat* 161

I. Heranziehung verwaltungsrechtlicher Rechtsfiguren in der unionsrechtlichen Literatur 161

II. Plädoyer für einen genuin unionsrechtlichen Ansatz 165

1. Rechtsmethodische Unzulänglichkeiten 165

2. Rechtsdogmatische Unzulänglichkeiten 166

§ 5 Unionsprimärrechtliche Grundlagen der Garantie der institutionellen Autonomie der Europäischen Union im Fall der völkervertraglichen Inanspruchnahme der Unionsorgane 169

A. *Das Verfälschungsverbot als Garantie der Primärrechtsausschließlichkeit der Unionsorgane* 169

I.	Verhältnis der Unionsrechtsordnung zu völkerrechtlichen Verträgen	170
1.	Interne Abkommen als unverbündenes Völkervertragsrecht	170
2.	Unionsabkommen als „integraler Bestandteil der Unionsrechtsordnung“	173
3.	Konzeptionelle Unterschiede und Gemeinsamkeiten im Hinblick auf die Inanspruchnahme der Unionsorgane: unionsinterne versus unionsexterne Hybridisierung	175
II.	Die Garantiefunktion des förmlichen Vertragsänderungsverfahrens nach Art. 48 EUV: Das Verfälschungsverbot als Umgehungsverbot	177
1.	Das Verfälschungsverbot als Garantie primärrechtsausschließlicher Unionsorgane	177
a)	Art. 48 EUV und interne Abkommen	177
b)	Art. 48 EUV und Unionsabkommen	179
c)	Art. 48 EUV als Schutznorm zugunsten der institutionellen Autonomie der Union	180
2.	Gutachten 1/09: Das Verfälschungsverbot als Verbot mittelbarer Modifikationen des Unionsprimärrechts	182
a)	Das Verfälschungsverbot im Gutachten 1/09	182
b)	Die institutionelle Autonomie der Union und der institutionelle Verbund mit den Mitgliedstaaten	184
III.	Garantie der Primärrechtsausschließlichkeit der Unionsorgane als Garantie der institutionellen Autonomie der Union	188
B.	<i>Garantie der Primärrechtsausschließlichkeit der Unionsorgane durch die primärrechtliche Verankerung der Organinanspruchnahme</i>	189
I.	Verstärkte Zusammenarbeit (Art. 20 EUV): Inanspruchnahme der Unionsorgane im EU-Binnenrechtsraum	190
II.	Inanspruchnahme des Europäischen Gerichtshofs aufgrund von Schiedsabreden (Art. 272, 273 AEUV)	192
1.	Anwendungsbereich der Art. 272, 273 AEUV	193
a)	Rechtspraxis	193
b)	Anwendbarkeit der Art. 272, 273 AEUV auf Assoziierungsabkommen?	194
c)	Erfasste Verfahrensarten: Streitbeilegung versus Vorabentscheidung	196
2.	Die rechtstechnische Konstruktion der Art. 272, 273 AEUV als Garantie der Primärrechtsausschließlichkeit des EuGH	197
a)	Differenzierung zwischen der rechtlichen Handlungsgrundlage eines Organs und dem anwendbaren Recht	198
b)	Zweiseitigkeit der Rechtstechnik: Völkervertragliche Öffnungsklauseln zugunsten eines „als Unionsorgan“ handelnden Unionsorgans	201
3.	Verhältnis der Art. 272, 273 AEUV zum Verfälschungsverbot und der institutionellen Autonomie der Union	205
III.	Zusammenfassung	206

§ 6 Inanspruchnahme der Unionsorgane durch eigene völkerrechtliche Abkommen der Europäischen Union	207
A. <i>Inanspruchnahme der Unionsorgane in der Rechtspraxis</i>	207
I. Inanspruchnahme der Europäischen Kommission	208
1. Zwei-Säulen-Konstruktion: Vertrag über den Europäischen Wirtschaftsraum	208
2. Ein-Säulen-Konstruktion: Vertrag über den Gemeinsamen Europäischen Luftverkehrsraum	211
3. Vereinzelte Aufgaben der Kommission in sonstigen Unionsabkommen	212
II. Inanspruchnahme des Europäischen Gerichtshofs	213
1. Rechtskontrolle gegenüber weiteren in Anspruch genommenen Unionsorganen	213
2. Streitbeilegung im engeren Sinne	215
3. Vorabentscheidungszuständigkeiten	216
a) Vorlagen durch völkervertragliche Streitbeilegungsorgane	216
b) Vorlagen durch drittstaatliche Gerichte	219
c) Das Vorabeffassungsverfahren im Beitrittsabkommen zur EMRK als spezieller Fall der unionsprimärrechtlich verankerten Inanspruchnahme des EuGH	221
III. Ausnahmefall Brexit: Temporale Ausdehnung der Zuständigkeiten der Unionsorgane	224
1. Inanspruchnahme der Unionsorgane durch das Austrittsabkommen	224
2. Variationen in der Rechtstechnik der Organinanspruchnahme	227
B. <i>Inanspruchnahme der Unionsorgane durch Unionsabkommen und die institutionelle Autonomie der Europäischen Union</i>	228
I. Inanspruchnahme der Unionsorgane durch Unionsabkommen als potentielle Verletzung der institutionellen Autonomie	228
1. Verdoppelung der Kompetenzen: Entstehung einer zweiten Zuständigkeitsschicht im EU-Binnenrechtsraum	228
2. Hybridisierung der Unionsorgane als Durchbrechung der externen Dimension der institutionellen Autonomie der Union	230
a) Umformung der Unionsrechtsperson zu einer hybriden unionsrechtlich-völkervertraglichen Rechtsperson	230
b) Verletzung der externen Dimension der institutionellen Autonomie der EU	232
3. Beschränkung des Verfälschungsverbots auf die Garantie der Primärrechtsausschließlichkeit der Unionsorgane	234
II. Garantie der institutionellen Autonomie der Europäischen Union durch die zweiseitige rechtstechnische Konstruktion der Organinanspruchnahme	235

1.	Disponibilität hinsichtlich des ‚Ob‘ bei indisponiblen ‚Wie‘ der Organinanspruchnahme	236
2.	Zweiseitigkeit der Rechtstechnik als Garantie der institutionellen Autonomie	237
a)	Grundlegung: Konstruktion der Öffnungsklauseln	237
b)	Völkervertragliche Ebene: Öffnung der eigenen Rechtsordnung drittstaatlicher Vertragsparteien durch Rücknahme der Kompetenzausübung	238
c)	Unionsebene: Territoriale Erweiterung der Rechtswirkung des in der Unionsrechtsordnung verhaftet bleibenden Handelns der Unionsorgane	239
3.	Die doppelte Frage nach der unionsrechtlichen Kompetenznorm ...	242
III.	Zusammenfassung: Die Konstruktion der Öffnungsklauseln als Garantie der institutionellen Autonomie der Union	244

§ 7 Inanspruchnahme der Unionsorgane durch interne Abkommen der Mitgliedstaaten

A.	<i>Inanspruchnahme der Unionsorgane in der Rechtspraxis</i>	246
I.	Inanspruchnahme von Europäischer Zentralbank, Europäischem Parlament, Rat und Rechnungshof	246
II.	Inanspruchnahme der Europäischen Kommission	247
III.	Inanspruchnahme des Europäischen Gerichtshofs	248
B.	<i>Der Fall des Europäischen Stabilitätsmechanismus: Inanspruchnahme der Unionsorgane durch mitgliedstaatliche internationale Organisationen</i>	249
I.	Inanspruchnahme der Unionsorgane durch interne Abkommen als potentielle Verletzung der institutionellen Autonomie der Europäischen Union	250
1.	Verletzung der institutionellen Autonomie der Union durch die Errichtung hybrider EU-ESM-Organen	250
2.	Die Leerstellen in der Argumentation des EuGH in der Rs. Pringle	252
a)	Rechtfertigung der Transplantation des Verfälschungsverbots in den Kontext interner Abkommen	252
b)	Fehlen des Autonomietopos in den Rs. Pringle und Ledra Advertising	253
aa)	Terminologische Kohärenz: Inanspruchnahme der Unionsorgane durch interne Abkommen als Gefährdung ausschließlich der internen Dimension der institutionellen Autonomie der Union	254
bb)	Sonderfall ESM: Die Inanspruchnahme der Unionsorgane durch mitgliedstaatliche internationale	

	Organisationen zwischen interner und externer Dimension der institutionellen Autonomie der Union	257
	3. Zusammenfassung	258
II.	Garantie der organisationsrechtlichen Trennung von EU und ESM durch die Ausgestaltung der Organinanspruchnahme im ESM-V	259
	1. Zwei oder drei unionsrechtliche Grenzen der Organinanspruchnahme?	259
	2. Garantie der organisationsrechtlichen Trennung von EU und ESM	260
	a) Trennung der Organe: Keine Entscheidungsbefugnis im eigentlichen Sinne	260
	aa) Entscheidungsbefugnisse als Voraussetzung der Organeigenschaft	260
	bb) Ausschluss der Rechtsstellung von Kommission und EZB als Organe auch des ESM	262
	cc) Entscheidungsbefugnisse des EuGH?	264
	b) Trennung der Verbandskompetenzen: Verpflichtung ausschließlich des ESM	264
	c) Zusammenfassung	266
	3. Exkurs: Keine Betroffenheit ausschließlicher EU-Verbandskompetenzen	266
III.	Die Garantie der institutionellen Autonomie der Europäischen Union als Leitmotiv der rechtstechnischen Konstruktion der Inanspruchnahme der Unionsorgane	268
	1. Das Verfälschungsverbot in den Rs. Pringle und Ledra Advertising: Garantie der fortbestehenden organisationsrechtlichen Verankerung der Unionsorgane in der Unionsrechtsordnung	268
	2. Zweiseitigkeit der rechtstechnischen Konstruktion der Organinanspruchnahme	270
	a) Äquivalenz zur zweiseitigen Rechtstechnik der Inanspruchnahme der Unionsorgane durch Unionsabkommen	270
	b) Völkervertragliche Ebene: Öffnungsklauseln zugunsten der Unionsorgane	271
	aa) Grundlegungen: völkervertragliche Öffnungsklauseln als Rücknahme des eigenen Regelungsanspruchs der Mitgliedstaaten	271
	bb) Reichweite und Grenzen der Regelungsbefugnis der völkervertraglich kooperierenden Mitgliedstaaten	272
	(1) Dispositionsbefugnis ausschließliche der Vertragsparteien hinsichtlich des ‚Ob‘ der Organinanspruchnahme	272

(2) Regelungsgehalt der Öffnungsklauseln: Keine Verpflichtungswirkung gegenüber der EU	275
c) Unionsebene: Handeln der Unionsorgane mit unionsexterner Rechtswirkung	276
aa) Organhandeln auf Grundlage der Unionsrechtsordnung ..	277
(1) Grundsatz: Wahrnehmung unionsrechtlicher Kompetenzen mit extrakompetenzieller Rechtswirkung	277
(2) Konkretisierung: Die unionsrechtlichen Kompetenznormen	278
bb) Vergleichbare Konstruktionen in Literatur und Rechtsprechung	280
(1) Literatur: Differenzierung zwischen Aufgaben und Kompetenzen	280
(2) Rechtsprechung: Das Beispiel der überschießenden Richtlinienumsetzung und die Rs. Kleinwort-Benson	282
d) Inanspruchnahme des EuGH nach Art. 272, 273 AEUV in Abgrenzung zur primärrechtsgrundlosen Inanspruchnahme von Unionsorganen	284
aa) Verfälschungsverbot als Substitut für die Art. 272, 273 AEUV: Die Frage nach der unionsrechtlichen Kompetenznorm	285
bb) Ratio der Art. 272, 273 AEUV: Sicherung der normativen Autonomie der Unionsrechtsordnung	286
3. Zusammenfassung: Rechtstechnik der Inanspruchnahme der Unionsorgane	288
IV. Zusammenfassung: Inanspruchnahme der Unionsorgane durch mitgliedstaatliche internationale Organisationen und die institutionelle Autonomie der Europäischen Union	288
C. <i>Inanspruchnahme der Unionsorgane durch einfache interne Abkommen</i>	289
I. Unvereinbarkeit hergebrachter Rechtsfiguren mit der institutionellen Autonomie der Union: Paralleldiskussion für die EU in ihrer Gestalt prae-Lissabon	289
1. Keine Organleihe durch die Gesamtheit der Mitgliedstaaten	289
2. Keine Metamorphose der Unionsorgane zu Vertragsorganen	291
II. Rechtstechnische Konstruktion der Inanspruchnahme der Unionsorgane durch einfache interne Abkommen	293
1. Gefährdungsmuster hinsichtlich der institutionellen Autonomie der Union	293
2. Zweiseitige Rechtstechnik als Garantie der institutionellen Autonomie der Union: Völkervertragliche Öffnungsklauseln zugunsten der Unionsorgane	294

3. Die Problematik der Entscheidungsbefugnisse – Widerspruch zur Rs. Lomé?	294
III. Zusammenfassung	297

Dritter Teil: Die Akzessorietät des Unionsrechts als Spiegelbild der institutionellen Autonomie der Europäischen Union	299
--	-----

§ 8 Akzessorische Rechtswirkung des Unionsrechts im Völkervertragsrecht kraft Inanspruchnahme der Unionsorgane	301
--	-----

A. Konzeptionelle Grundlagen: Rezeption, Permeabilität und Akzessorietät als Mechanismen der Rechtsdiffusion	302
---	-----

I. Rezeption	302
--------------------	-----

II. Permeabilität	305
-------------------------	-----

1. Permeabilität einer Rechtsordnung	305
--	-----

2. Permeabilität völkerrechtlicher Verträge gegenüber dem Unionsrecht	306
--	-----

a) Permeabilität von Unionsabkommen: Homogenitätsklauseln ..	307
--	-----

aa) Judikative Homogenitätsklauseln	307
---	-----

bb) Legislative Homogenitätsklauseln	309
--	-----

b) Permeabilität interner Abkommen: Kohärenzklauseln	310
--	-----

c) Rezeption oder Permeabilität? Das Austrittsabkommen EU-VK	312
---	-----

III. Akzessorietät	314
--------------------------	-----

1. Definition	315
---------------------	-----

2. Die Rechtstechnik der Akzessorietät im Einzelnen	315
---	-----

a) Autonome Öffnung der völkervertraglichen Aufnahmerechtsordnung: organbezogene Permeabilität	315
---	-----

b) Heteronomes Einfließen des geronnenen Organisationsrechts der Herkunftsrechtsordnung: Rechtsfolgen der institutionellen Autonomie der EU	317
---	-----

aa) Umfang und Gehalt des Organisationsrechts	317
---	-----

bb) Statische und dynamische Öffnung: Das Organhandeln	318
---	-----

cc) Abweichungsmöglichkeiten der Aufnahmerechtsordnung?	319
--	-----

3. Der Mechanismus der Akzessorietät als Bindeglied zwischen institutioneller Autonomie und Rechtsdiffusion	320
--	-----

B. Akzessorietät des Unionsrechts und die völkervertragliche Inanspruchnahme der Unionsorgane: Das Spiegelbild der institutionellen Autonomie der Europäischen Union	321
--	-----

I.	Die Akzessorietät als Begründung einer umfassenden Unionsrechtsbindung der Unionsorgane im Rahmen ihrer völkervertraglichen Inanspruchnahme	321
1.	Akzessorietät als Erklärungsmodell	322
a)	Akzessorietät als Folge der institutionellen Autonomie der Union	322
b)	Anwendungsbereich der Akzessorietät: insbesondere Assoziierungsabkommen	323
2.	Anwendbares Unionsrecht	324
a)	Grundsatz: Akzessorietät des Unionsrechts in einem umfassenden Sinn	324
b)	Insbesondere: Anwendbarkeit der EU-Grundrechtecharta	326
c)	Begrenzung der Reichweite der Unionsrechtsbindung durch Art. 13 Abs. 3 UAbs. 2 ESM-V, Art. 7 Abs. 2 UAbs. 2 VO (EU) 472/2013?	330
3.	Zusammenfassung	332
II.	Reichweite der Unionsrechtswirkung I: Rechtliche Trennung zwischen dem Handeln der Unionsorgane und völkervertraglichen Rechtsakten	333
1.	Rs. Ledra Advertising: unionsrechtliche Verhaltenspflichten der Kommission mit bloßer mittelbar-faktischer Wirkung auf das ESM-Sekundärrecht	333
2.	Generalisierbarkeit der Grundsätze der Rs. Ledra Advertising	337
a)	Generalisierbarkeit der auf das Unionsorganhandeln beschränkten Akzessorietät des Unionsrechts	337
b)	Insbesondere: Das extraunionale Handeln der EZB	338
c)	Insbesondere: Das extraunionale Handeln des EuGH	340
3.	Zusammenfassung	342
III.	Reichweite der Unionsrechtswirkung II: Haftung nach Art. 340 Abs. 2 AEUV	342
1.	Haftung der EU für unionsrechtswidriges Verhalten ihrer Organe im extraunionalen Raum als Garantie der institutionellen Autonomie	343
2.	Die Rs. Ledra Advertising und die Dogmatik des Art. 340 Abs. 2 AEUV	345
a)	Unionsexternes Handeln der Unionsorgane als Amtstätigkeit ..	345
b)	Haftung für bloße Verhaltenspflichtverletzung: Abgrenzung zu Art. 263 AEUV	346
c)	Haftung für Überwachungspflichtverletzungen	348
d)	Haftungskonkurrenz im Mehrpersonenverhältnis: Die Rechtsprechungslinie zur AKP-Assoziierung	351
3.	Zusammenfassung	354
C.	<i>Zusammenfassung: Akzessorietät als Vermittler zwischen Autonomie und der Auflösung rechtlicher Grenzen</i>	<i>355</i>

Zusammenfassung der Arbeit in Thesen	357
Verzeichnis unveröffentlichter Dokumente	365
Literaturverzeichnis	367
Register	419

Abkürzungsverzeichnis

AKP-Staaten	Gruppe afrikanischer, karibischer und pazifischer Staaten
Beiträge- Übereinkommen	Übereinkommen über die Übertragung von Beiträgen auf den einheitlichen Abwicklungsfonds und über die gemeinsame Nutzung dieser Beiträge
EEA	European Economic Area
EEF	Europäischer Entwicklungsfonds
EFSF	Europäische Finanzstabilisierungsfazilität
EFTA	European Free Trade Association
EGKS	Europäische Gemeinschaft für Kohle und Stahl
EGV	Vertrag zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft
EPG-Ü I	Übereinkommensentwurf zur Schaffung eines einheitlichen Patent- gerichtssystems (2009)
EPG-Ü II	Übereinkommen über ein Einheitliches Patentgericht (2013)
ESM-V	Vertrag zur Errichtung des Europäischen Stabilitätsmechanismus
ESZB	Europäisches System der Zentralbanken
EuGVÜ	Übereinkommen über die gerichtliche Zuständigkeit und die Voll- streckung gerichtlicher Entscheidungen in Zivil- und Handelssa- chen
EU-Maastricht	Vertrag über die Europäische Union, unterzeichnet zu Maastricht am 7. Februar 1992
EWGV	Vertrag zur Gründung der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft
EWR-V	Vertrag über den Europäischen Wirtschaftsraum
GA	Generalanwalt/Generalanwältin
GELR-V	Vertrag über den Gemeinsamen Europäischen Luftverkehrsraum
IGH	Internationaler Gerichtshof
MoU	Memorandum of Understanding
NZB	Nationale Zentralbanken
Römisches Schuld- rechtsüberein- kommen	Übereinkommen über das auf vertragliche Schuldverhältnisse anzuwendende Recht
SCA	Surveillance and Court Agreement (EFTA)
VSKS	Vertrags über Stabilität, Koordinierung und Steuerung der Wirt- schafts- und Währungsunion („Fiskalpakt“)
VK	Vereinigtes Königreich
VZ	Verstärkte Zusammenarbeit
WVK	Wiener Vertragsrechtskonvention

§ 1 Einleitung

*Truffaldino: Ist das nicht herrlich?
So viele sind auf der Suche nach einem Herrn, und ich hab gleich zwei gefunden.
Wie zum Teufel soll ich mich jetzt anstellen?
Allen beiden kann ich doch nicht dienen!
Kann nicht?
Warum eigentlich nicht?
Wär's nicht eine wunderbare Sache, alle beide zu bedienen,
zweimal Lohn zu bekommen und zweimal zu essen?
Schön wär's, wenn sie nichts davon merken würden.
Und wenn sie's auch merken, was kann ich schon dabei verlieren?
Gar nichts.
Schickt mich der eine fort, dann bleib ich beim anderen.
Bei meiner Ehr, ich will den Versuch machen.*

Carlo Goldoni, *Der Diener zweier Herren* (1746), 1. Akt, 10. Szene

A. Die Europäische Union zwischen Autonomie und Auflösung ihrer rechtlichen Grenzen

Die Europäische Union bewegt sich zunehmend in einem Spannungsfeld zwischen Autonomie und Auflösung ihrer rechtlichen Grenzen.

Spätestens mit der *Rs. Costa/E.N.E.L* koppelte der EuGH das Unionsrecht als „neue Rechtsordnung“¹ sowohl vom Völkerrecht als auch von den Rechtsordnungen der Mitgliedstaaten ab.² Die Frequenz, mit der diese Autonomie der Unionsrechtsordnung in den Entscheidungen der Luxemburger Richter auftaucht, hat sich in den vergangenen Jahren stetig erhöht.³ In immer detaillierterer

¹ So („neue Rechtsordnung des Völkerrechts“) schon EuGH, Rs. 26/62 (*van Gend & Loos*), Slg. 1963, S. 3, 25.

² EuGH, Rs. 6/64 (*Costa/E.N.E.L.*), Slg. 1964, S. 1253, 1269. Deutlich zur internen wie externen Autonomie EuGH, Gutachten 2/13 (*EMRK II*), Rn. 170; EuGH, Gutachten 1/17 (*CETA*), Rn. 109; EuGH, Rs. C-741/19 (*Republik Moldau/Komstroy*), Rn. 43.

³ Neben den soeben in Fn. 2 angeführten Entscheidungen etwa EuGH, verb. Rs. C-402/05 P und C-415/05 P (*Kadi und Al Barakaat*), Rn. 282, 316 f.; EuGH, Gutachten 1/09 (*Einheitliches Patentgericht*), Rn. 67, 76; EuGH, Rs. C-284/16 (*Achmea*), Rn. 32 ff.; EuGH, Rs. C-621/18 (*Wightman u.a.*), Rn. 45; EuGH, Rs. C-109/20 (*PL Holdings*), Rn. 46, 49; EuGH, Rs. C-204/21 (*Kommission/Polen*), Rn. 128, 274 f.

Weise arbeitet der Gerichtshof die dem Unionsrecht seine Eigenheit verleihenden besonderen Merkmale heraus und schirmt die Unionsrechtsordnung gegenüber völkervertraglich und/oder mitgliedstaatlicherseits veranlassten Modifikationen ab.⁴

Zugleich aber zeigen sich vermehrt Tendenzen der Auflösung der rechtlichen Grenzen der Union und ihrer Rechtsordnung. In der Literatur gewinnen dementsprechend Ansätze an Bedeutung, deren gemeinsame Grundthese die rechtliche Hybridisierung der Unionsrechtsordnung ist.⁵ Im Binnenverhältnis von EU und Mitgliedstaaten sind solche Verflechtungen Gegenstand des Konzepts des Verfassungs-, Verwaltungs- und Rechtsprechungsverbundes.⁶ Unions- und mitgliedstaatliches Recht zeigten sich für die jeweils andere Rechtsordnung permeabel,⁷ seien in vielfältiger Weise miteinander verzahnt.⁸ Wenn der EuGH im Hinblick auf das Vorabentscheidungsverfahren vom „[Amt] des Unionsrichters [...], das dem nationalen Gericht obliegt,“⁹ spricht und die Literatur mitgliedstaatliche Gerichte als „funktionale Unionsgerichte“¹⁰ beschreibt, weist dies darauf hin, dass auch auf organisationsrechtlicher Ebene eine klare Trennung zwischen Union und Mitgliedstaaten nicht länger existiert. Was das Außenverhältnis der Unionsrechtsordnung zum Völkerrecht angeht, kommt die Vermengung beider Rechtssphären in Begriffen wie dem des „*Brussels Effect*“¹¹ zum Ausdruck – der

⁴ Exemplarisch EuGH, Gutachten 2/13 (*EMRK II*), Rn. 158, 166 ff.; EuGH, Gutachten 1/17 (*CETA*), Rn. 109 ff.

⁵ Insbesondere *Nees*, *Hybrides Unionsrecht*, 2020; *Spaventa*, *CMLRev* 58 (2021), 1697. Zur Unionsrechtsordnung als „hybride Rechtsordnung“ *Otto*, *Vielfalt unionaler Rechtsetzungsverfahren*, 2022, S. 35. Vgl. auch *Boucon/Jaros*, *EJLS* 2018, 155, 181 f., die bzgl. der Anwendung mitgliedstaatlichen Rechts durch Unionsorgane von einem „*hybrid mode of execution*“ sprechen. Ähnlich („*hybrid legal form*“ bzw. „*hybrid form of decision-making*“) *Ioannidis*, *ZaöRV* 2014, 61, 93, bezogen auf die Konditionalität der Finanzhilfeleistungen i. R. d. Finanzkrise. Von einer Hybridisierung von Unions- und Völkerrecht gehen in diesem Zusammenhang auch *Kilpatrick*, *EurConstLRev* 10 (2014), 393, 394, 401 ff. („*mixed legal parentage*“) sowie *De Becker*, *GLJ* 17 (2016), 277, 287 f. („*dual nature*“) aus. Zur Hybridisierung unionaler Handlungsformen *Kühling/Martini*, *EuZW* 2016, 448, 449; *Buchta*, *Maastricht J. Eur. & Comp. L.* 29 (2022), 726, 727. Dagegen betont *Ruffert*, *Law of Administrative Organization*, 2020, S. 209 die (verwaltungs-)organisationsrechtliche Trennung von EU und Mitgliedstaaten und die Unzulässigkeit einer „dritten Ebene“.

⁶ Grundlegend *Pernice*, *EuR* 1996, 27. Darüber hinaus etwa *Calliess*, *JZ* 59 (2004), 1033; *Voßkuhle*, *NVwZ* 2010, 1; *Weiß*, *Der Europäische Verwaltungsverbund*, 2010; *Peuker*, *Bürokratie und Demokratie in Europa*, 2011; *Burchardt*, *Rangfrage*, 2015; *Schnettger*, *Verbundidentität*, 2020.

⁷ Grundlegend *Wendel*, *Permeabilität*, 2011.

⁸ S. etwa von *Bogdandy*, *JZ* 72 (2017), 589, 592 f.

⁹ EuGH, verb. Rs. C-357/19, C-379/19, C-547/19 u.a. (*Euro Box Promotion*), Rn. 257. Vgl. auch schon EuGH, Gutachten 1/09 (*Einheitliches Patentgericht*), Rn. 80 („ordentliche Unionsgerichte“).

¹⁰ Statt vieler *Calliess/Ruffert/Kahl*, Art. 4 EUV Rn. 143 und grundlegend *Pescatore*, *The law of integration*, 1974, S. 90 ff. Umfassend noch unten § 2 C.I.

¹¹ *Bradford*, *Brussels Effect*, 2020.

Fähigkeit der EU, durch unilaterale Rechtsetzung Rechtswirkungen auf globaler Ebene herbeizuführen. Allgemeiner ist von der „EU as a global actor“¹² die Rede, wenn der Einfluss untersucht wird, den die Union kraft ihrer Mitwirkung am völkerrechtlichen Verkehr auf die Fortentwicklung der internationalen Rechtsordnung ausübt. Auf der Ebene des materiellen Rechts bildet die Rezeption des EU-Binnenmarktrechts durch Assoziierungsabkommen ein Beispiel für eine solche Unionalisierung des Völkervertragsrechts.¹³ Organisationsrechtlich zeigt sich die Verschleifung beider Rechtsordnungen bei der Inanspruchnahme der Unionsorgane durch völkerrechtliche Abkommen. Sowohl von den Mitgliedstaaten untereinander geschlossene Verträge (interne Abkommen) als auch eigene Verträge der EU mit Drittstaaten (Unionsabkommen) wiesen und weisen den Unionsorganen neue Zuständigkeiten zu, die neben ihre eigentlichen, originär unionsrechtlichen Kompetenzen treten. Die Unionsorgane werden zugunsten der Mitglied- bzw. Drittstaaten tätig. Sie werden – scheinbar – zu „Dienern zweier Herren“.

Der EuGH hat sich mit diesem letzten Phänomen in nur einigen wenigen Entscheidungen befasst. Die Inanspruchnahme von Kommission, EZB und des Gerichtshofs selbst durch interne Abkommen stand im Mittelpunkt der *Rs. Pringle*¹⁴ und *Ledra Advertising*¹⁵. Erste Ansätze finden sich bereits in den Mitte der 1990er Jahre entschiedenen *Rs. Bangladesch*¹⁶ und *Lomé*¹⁷. Hinsichtlich der Inanspruchnahme der Unionsorgane durch eigene Abkommen der EU legten die Richter in den *Gutachten 1/91*¹⁸ und *1/92*¹⁹ zum ersten bzw. zweiten Entwurf des Abkommens über den Europäischen Wirtschaftsraum entsprechende Grundlagen, als sie feststellten, „[j]edoch kann ein von der Gemeinschaft geschlossenes internationales Abkommen [dem EuGH] neue Zuständigkeiten zuweisen, sofern dadurch nicht die Aufgabe des Gerichtshofs, wie sie im EWG-Vertrag ausgestaltet ist, verfälscht wird.“²⁰ Knapp zehn Jahre später im *Gutachten 1/00*²¹ gestaltete der EuGH dieses „Verfälschungsverbot“²² als eine Facette des Topos der

¹² Umfassend *Odermatt*, *International Law and the EU*, 2021, S. 3. Zur selben Thematik auch *Cremona*, *CMLRev* 41 (2004), 553; *Scheffler*, *Die EU als rechtlich-institutioneller Akteur*, 2011; *Fahey*, *Global Reach of EU Law*, 2016; *Cremona* in: *Cremona/Scott* (Hrsg.), *EU Law Beyond EU Borders*, S. 64; *Scott*, in: *Cremona/Scott* (Hrsg.), *EU Law Beyond EU Borders*, S. 21; *Georgiou*, *E.L.Rev* 48 (2023), 3. Aus politikwissenschaftlicher Sicht *Sjöstedt*, *External Role of the EC*, 1977.

¹³ Umfassend § 8 A.I.

¹⁴ EuGH, *Rs. C-370/12 (Pringle)*.

¹⁵ EuGH, *verb. Rs. C-8/15 P bis C-10/15 P (Ledra Advertising u.a.)*.

¹⁶ EuGH, *verb. Rs. C-181/91 und C-248/91 (Bangladesch)*.

¹⁷ EuGH, *Rs. C-316/91 (Lomé)*.

¹⁸ EuGH, *Gutachten 1/91 (EWR I)*.

¹⁹ EuGH, *Gutachten 1/92 (EWR II)*.

²⁰ EuGH, *Gutachten 1/91 (EWR I)*, Rn. 32 (Hervorhebung nicht im Original).

²¹ EuGH, *Gutachten 1/00 (GELR)*.

²² Die Substantivierung findet sich bei *Bauerschmidt*, *Rechtsperson der EU*, 2019, S. 318.

Autonomie der Unionsrechtsordnung aus. Diese aus der völkervertraglichen Inanspruchnahme der Unionsorgane folgende Auflösung speziell der organisationsrechtlichen Grenzen zwischen der Union und dem Völkervertragsrecht bildet den Mittelpunkt dieser Arbeit.

B. Die institutionelle Autonomie der Europäischen Union und die Auflösung ihrer organisationsrechtlichen Grenzen

Schon der Verweis des *Gutachtens 1/00* auf die unionale Autonomie macht deutlich, dass die völkervertragliche Inanspruchnahme der Unionsorgane zwischen den Topoi des Selbststands der Union und der Auflösung ihrer rechtlichen Grenzen gegenüber dem Völkervertragsrecht oszilliert. Den Gegenstand von Selbststand wie Verschleifung bilden dabei die Unionsorgane. Mit der Figur der Organschaft aber ist zugleich der Begriff der Rechtsperson (juristische Person) aufgerufen. Nur Rechtspersonen können Träger von Organen sein, die ersteren Handlungsfähigkeit verleihen, indem sie ihre Kompetenzen für sie wahrnehmen.²³ Kompetenzen wie Organe sind Gegenstand des die Binnengestalt einer jeden Rechtsperson ausformenden Organisationsrechts. Mit dem Organisationsrecht der Europäischen Union befassen sich grundlegende, vor mehr als 40 Jahren erschienene Monografien von *Meinhard Hilf*²⁴ und *Werner Meng*²⁵. Nachdem dann lange Zeit allgemeine verfassungstheoretische Untersuchungen der EU *en vogue* waren,²⁶ rückt die Union als Rechtsperson und damit das Unionsorganisationsrecht erst in den letzten Jahren wieder verstärkt in den Fokus der Wissenschaft.²⁷ Die vorliegende Arbeit reiht sich in diesen Forschungsansatz ein, geht dabei jedoch einen gänzlich neuen Weg. Im Mittelpunkt stehen nicht konkrete primärrechtliche Regelungen zu Kompetenzabgrenzung, Sekundärrechtsetzung oder der Binnenstruktur der Unionsorgane – also organisationsrechtliche Regelungen im klassischen Sinn – sondern, gleichsam auf einer Meta-Ebene, das Unionsorganisationsrecht als das die Europäische Union als (besondere) inter-

²³ Umfassend § 2 A.I.

²⁴ *Hilf*, Organisationsstruktur der EG, 1982.

²⁵ *Meng*, Internationale Organisationen, 1979.

²⁶ Exemplarisch *Grimm*, JZ 50 (1995), 581; *Huber* in: Dreier/Pauly u. a. (Hrsg.), VVDStRL (2001), S. 196; *Pernice* in: Dreier/Pauly u. a. (Hrsg.), VVDStRL (2001), S. 148. Monographisch *Peters*, Elemente einer Theorie, 2001. Ein Widerspruch zum hier gewählten organisationsrechtlichen Ansatz besteht insoweit nicht, als dass das Unionsorganisationsrecht einen Teil des Unionsverfassungsrechts bildet, vgl. *Ruffert*, ELJ 20 (2014), 346, 352 ff.; *Bauerschmidt*, Rechtsperson der EU, 2019, S. 6 ff.

²⁷ Insbesondere *Bauerschmidt*, Rechtsperson der EU, 2019. Zur Rechtspersönlichkeit *innerhalb* der Unionsrechtsordnung grundlegend *Ruffert*, ELJ 20 (2014), 346. Zum EU-Verwaltungsorganisationsrecht *Ruffert*, Law of Administrative Organization, 2020. Zu einer organisationsrechtlich fundierten Betrachtungsweise unionaler Rechtsetzungsverfahren *Otto*, Vielfalt unionaler Rechtsetzungsverfahren, 2022, insb. S. 12 f.

nationale Organisation erst kreierende Recht – ihr ‚Organisations-Organisationsrecht‘. Erfassen lässt sich dieser von einzelnen Kompetenz- und Verfahrensregeln abstrahierte Gehalt des Unionsorganisationsrechts mit dem Topos der institutionellen Autonomie der Union. Diese Form der Autonomie ergänzt die Autonomie der Unionsrechtsordnung, die hier als normative Autonomie bezeichnet wird. Während letztere mittlerweile eine Konstante in den Entscheidungen des Gerichtshofs bildet und sich vor literarischer Aufmerksamkeit kaum mehr retten kann,²⁸ führt die institutionelle Autonomie der Union bislang – mit Ausnahme einiger grundlegender Ausführungen insbesondere von *Werner Schroeder*²⁹ – ein Schattendasein. Diese Forschungslücke will die vorliegende Arbeit schließen.

Die institutionelle Autonomie der Union beschreibt und garantiert die Selbstständigkeit der Union als Rechtsperson sowohl intern gegenüber den Mitgliedstaaten als auch extern gegenüber dem Völkerrecht bzw. dritten Völkerrechtssubjekten. Grundlage und Grenze findet sie im Unionsorganisationsrecht – den eigenen Kompetenzen und eigenen Organen der EU. Das Unionsorganisationsrecht konstituiert die Europäische Union als genuine ‚Unionsrechtsperson‘. Aus diesem Grund steht ihre institutionelle Autonomie einer Hybridisierung des Unionsorganisationsrechts – seiner Verschmelzung mit mitgliedstaatlichen und/oder völkervertraglichen Elementen – entgegen. Genau eine solche organisationsrechtliche Verschleifung, eine Auflösung der Grenzen des Unionsorganisationsrechts droht jedoch durch die völkervertragliche Inanspruchnahme der Unionsorgane. Die Fallgruppe der Organinanspruchnahme eignet sich daher wie keine zweite, nicht nur die Spannungslage zwischen Autonomie und Auflösung der rechtlichen Grenzen der Union zu beschreiben, sondern erlaubt es auch, die institutionelle Autonomie als für das Verständnis der Europäischen Union als Rechtsperson grundlegendes Konzept zu erarbeiten. Die institutionelle Autonomie der Union schließt es aus, dass die Unionsorgane es *Truffaldino* gleichtun. Sie sind nicht „Diener zweier Herren“.

C. Gang der Darstellung. Zugleich eine Bemerkung zur Methodik

Durchgängiges Motiv dieser Arbeit ist die institutionelle Autonomie der Europäischen Union. Ihre drei Teile bauen hierbei aufeinander auf. Zunächst wird im Ersten Teil dargestellt, wie der EuGH seit den 1950er Jahren bis zum heutigen Tag die institutionelle Autonomie als Leitmotiv des Unionsorganisationsrechts entwickelte, ausformt und anwendet. Der Zweite Teil zeigt auf, wie der Gerichtshof mit seiner Rechtsprechung zu den unionsrechtlichen Grenzen der völker-

²⁸ S. die Nachweise in § 3 B.II.

²⁹ *Schroeder*, *Gemeinschaftsrechtssystem*, 2002, S. 130 ff.; *Schroeder*, *EuR-Beih* 2/2012, 9. S. darüber hinaus die Nachweise in § 3 B.I.

traglichen Inanspruchnahme der Unionsorgane diese institutionelle Autonomie der Union garantiert und welche Folgen sich daraus für die rechtstechnische Konstruktion der Organinanspruchnahme ergeben. Der Dritte Teil schließlich führt zurück zum Themenkreis der Auflösung der rechtlichen Grenzen zwischen der Union und dem Völkervertragsrecht und beschreibt, warum die institutionelle Autonomie der Union ein Ausgreifen des Unionsrechts auf das Völkervertragsrecht zur Folge hat – konkret, warum das Unionsrecht akzessorisch zur Inanspruchnahme der Unionsorgane in das Völkervertragsrecht hineinwirkt.

Der Erste Teil ist – und dies rechtfertigt eine Bemerkung zur Methodik dieser Arbeit – zweistufig aufgebaut. In § 2 werden zunächst abstrakt und unabhängig von der Rechtsprechung des EuGH der für den Fortgang der Argumentation grundlegende Terminus des Organs definiert und einige den Unionsorganen inhärente Wesensmerkmale erarbeitet. Zugrunde gelegt wird dabei ein genuin unionsrechtlicher Organbegriff, wie er aus den Art. 13 ff. EUV folgt. Weil dieser unionsrechtliche Organbegriff aber in für die hiesige Arbeit maßgeblichen Elementen den im Staats-, Verwaltungs- und Völkerrecht entwickelten Definitionen eines Organs entspricht, wird zwecks Kontextualisierung auch auf die für diese Rechtsordnungen entwickelte Dogmatik zurückgegriffen. § 2 dient dabei lediglich der begrifflichen Vorklärung für die Analyse der Rechtsprechung des EuGH in den folgenden Kapiteln. In diesen Entscheidungslinien scheinen die Elemente des unionsrechtlichen Organbegriffs immer wieder auf – teils implizit, teils explizit. Die in § 2 entwickelten Begriffe bilden dabei jedoch keinen Maßstab, an dem die Rechtsprechung zu messen wäre. Sie fungieren lediglich als terminologisches Instrumentarium, mit dessen Hilfe sich eine Analyse der EuGH-Rechtsprechung erst leisten lässt – das es erlaubt, gemeinsame Motive der Entscheidungen offenzulegen, sie zu systematisieren und Schlussfolgerungen hinsichtlich des Organisationsrechts der Europäischen Union zu ziehen.

§ 3 widmet sich dann ganz dieser Rechtsprechung des EuGH und stellt dar, wie der Gerichtshof seit Gründung der EWG die institutionelle Autonomie der Europäischen Union entwickelte, ausformte und fortwirkend garantiert. Die institutionelle Autonomie bildet das Bindeglied zwischen nur auf den ersten Blick sehr disparaten Rechtssachen und den Schlüssel für das Verständnis ihrer gemeinsamen organisationsrechtlichen Basis. Die Fokussierung auf die Rechtsprechung des EuGH unter Verzicht auf die Heranziehung (wie auch immer gearteter) objektiver Maßstäbe ist dabei dem Erkenntnisinteresse dieser Arbeit geschuldet. Während das Konzept der institutionellen Autonomie sich auch im Recht der internationalen Organisationen findet, war es im Kontext der Europäischen Union erst der EuGH, der ihr ein spezifisch unionsrechtliches Gepräge verlieh und sie zum Fundament des Unionsorganisationsrechts ausbaute. Erst die institutionelle Autonomie *in ihrer Verwendung durch den EuGH* ermöglicht es, die Bedeutung des Unionsorganisationsrechts und damit auch die der Unionsorgane für den Selbststand der EU als Rechtsperson – als Unionsrechtsperson – zu erfassen. Auch im Hinblick auf den Themenkreis der völkervertraglichen Inanspruchnahme der Unionsorgane ist die Beschränkung auf die Rechtsprechung

des EuGH geboten. Die unionsrechtlichen Grundlagen und Grenzen der Organinanspruchnahme wurden ebenfalls durch die Luxemburger Richter entwickelt – einerseits in den *Gutachten 1/91, 1/92 und 1/00*, andererseits den *Rs. Pringle und Ledra Advertising*. Leitmotiv auch dieser Entscheidungen aber ist die Bewahrung der institutionellen Autonomie der Union – eben in dem ihr vom Gerichtshof verliehenen unionspezifischen Gepräge. Wenn aus diesen Rechtssachen Schlussfolgerungen hinsichtlich der rechtstechnischen Konstruktion der Organinanspruchnahme sowie ihrer Rechtsfolgen – das organakzessorische Ausgreifen des Unionsrechts auf das Völkervertragsrecht und damit eine partielle Auflösung der Grenze zwischen beiden Rechtsmassen – gezogen werden sollen, verlangt dies unweigerlich die Heranziehung der institutionellen Autonomie der Union, wie der EuGH sie versteht.

Entsprechend beginnt der Zweite Teil des Buches in § 4 mit einer Analyse der Entscheidungen des Gerichtshofs zur völkervertraglichen Inanspruchnahme der Unionsorgane. Dargestellt wird, wie der EuGH mit dem Verfälschungsverbot eine genuin unionsrechtliche Figur als Grenze eines solchen Vorgehens entwickelte. Auf dieser Grundlage wird in den § 5 bis § 7 demonstriert, wie die institutionelle Autonomie der Union die rechtstechnische Konstruktion der Organinanspruchnahme determiniert. Zu diesem Zweck wird in § 5 zunächst nachgewiesen, dass dem Verfälschungsverbot in der Rechtsprechung des EuGH die Funktion eines Verbots der Umgehung des förmlichen Vertragsänderungsverfahrens (Art. 48 EUV) zukommt. Auf diesem Wege garantiert das Verfälschungsverbot die Primärrechtsausschließlichkeit der Unionsorgane als Ausdruck der institutionellen Autonomie der Union. Eine entsprechende Garantie der Primärrechtsausschließlichkeit der Organe folgt aus einer primärrechtlichen Verankerung der Organinanspruchnahme – konkret derjenigen des EuGH in den Art. 272, 273 AEUV. Die diesen Normen zugrunde liegende Struktur bildet die Folie für die in den § 6 und § 7 erörterte primärrechtsgrundlose Einbindung der Unionsorgane in völkerrechtliche Abkommen.

§ 6 befasst sich mit der Inanspruchnahme der Unionsorgane durch eigene völkerrechtliche Verträge der EU. Nach Darstellung der Rechtspraxis wird zunächst herausgearbeitet, auf welche Weise ein solches Vorgehen die institutionelle Autonomie der Union gefährdet. Indem eigene Abkommen der EU den Unionsorganen neue Zuständigkeiten zuweisen, droht ihre rechtliche Umformung zu hybriden unionsrechtlich-völkervertraglichen Organen. Die daraus folgende Durchbrechung ihrer Primärrechtsausschließlichkeit bedeutete eine Verletzung der institutionellen Autonomie der Union. Auf Grundlage der Argumentation des EuGH in den *Gutachten 1/91, 1/92 und 1/00* wird sodann in einem zweiten Schritt die zweiseitige rechtstechnische Konstruktion der Organinanspruchnahme entwickelt, die ebendieser Gefahr begegnet. Bei den die Unionsorgane adressierenden Normen des Völkervertragsrechts kann es sich rechtskonstruktiv allein um Öffnungsklauseln handeln. Sie erlauben es den in ihren unionsorganisationsrechtlichen Grundlagen unberührt bleibenden Unionsorganen, mit Rechtswirkung auch für den extraunionalen Rechtsraum zu handeln. Obwohl

sich interne Abkommen und Unionsabkommen in ihrem rechtlichen Verhältnis zur Unionsrechtsordnung grundlegend voneinander unterscheiden, gefährdet die in § 7 dargestellte Inanspruchnahme der Unionsorgane durch interne Abkommen die institutionelle Autonomie der Union in äquivalenter Weise. Erneut droht mit der völkervertraglichen Hybridisierung der Organe die Durchbrechung ihrer Primärrechtsausschließlichkeit. Entsprechend legt der EuGH auch seiner Argumentation in den *Rs. Pringle* und *Ledra* die zweiseitige Konstruktion aus völkervertraglichen Öffnungsklauseln zugunsten der in ihren organisationsrechtlichen Grundlagen unberührt bleibenden Unionsorganen zugrunde. Nur sie erlaubt eine mit der institutionellen Autonomie der Union in Einklang stehende Organinanspruchnahme.

§ 8 schließlich führt zum Themenkreis der Auflösung der rechtlichen Grenzen zwischen der Union und dem Völkervertragsrecht zurück. Das Kapitel befasst sich mit der vom EuGH in der *Rs. Ledra Advertising* behandelten Frage, ob und inwieweit das Unionsrecht kraft völkervertraglicher Inanspruchnahme der Unionsorgane auch im extraunionalen Rechtsraum Wirkung entfaltet.

Zu diesem Zweck wird mit dem Mechanismus der Akzessorietät – verstanden als organbezogene Permeabilität – ein Modell entwickelt, das es erlaubt zu erklären, warum und auf welche Weise das Recht einer Rechtsordnung innerhalb einer fremden Rechtsordnung Rechtswirkung entfaltet. Der Mechanismus der Akzessorietät beschreibt, wie und warum die institutionelle Autonomie der Union in der Konstellation der völkervertraglichen Organinanspruchnahme nicht lediglich die organisationsrechtliche Binnenstruktur der EU gegenüber dem Völkervertragsrecht abschirmt, sondern – spiegelbildlich – zugleich eine partielle Auflösung der rechtlichen Grenzen des Völkervertragsrechts zugunsten des Unionsrechts bedingt. Erst vor dem Hintergrund der Garantie der institutionellen Autonomie der Union wird verständlich, warum der EuGH in *Ledra* auch das unionsexterne Handeln der Kommission an der EU-Grundrechtecharta zu messen und für entsprechende Verstöße eine Haftung der EU nach Art. 340 AEUV zu bejahen hatte. Im Modell der Akzessorietät bündelt sich das dieser Arbeit zugrundeliegende Spannungsfeld aus Autonomie und Auflösung der rechtlichen Grenzen der Union.

Erster Teil

Die institutionelle Autonomie der Europäischen Union in der Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs

Ziel dieses Ersten Teils des Buches ist die Rekonstruktion der Entwicklung der institutionellen Autonomie der Europäischen Union in der Rechtsprechung des EuGH. Zu diesem Zweck werden in § 2 zunächst einige organisationsrechtliche Grundlagen dargestellt, auf die im Verlauf der Arbeit immer wieder zurückzukommen sein wird und die daher vor die Klammer gezogen werden. Die hier offengelegten Wesensmerkmale der Unionsorgane stellen das begriffliche Instrumentarium für die Analyse der Rechtsprechung des EuGH in § 3 bereit. Vor dem Hintergrund der im Recht internationaler Organisationen entwickelten Dogmatik und in Abgrenzung zur normativen Autonomie der Unionsrechtsordnung wird gezeigt, wie der EuGH seit den 1950er Jahren die institutionelle Autonomie der Europäischen Union entwickelt, ausformt und garantiert. Die institutionelle Autonomie der Union bildet das unionsorganisationsrechtliche Fundament auch der völkervertraglichen Inanspruchnahme der Unionsorgane als zwischen Autonomie und Auflösung der rechtlichen Grenzen von Unions- und Völkervertragsrecht oszillierendem Problemkreis, der Gegenstand des Zweiten und Dritten Teils dieses Buches sein wird.

§ 2 Organisationsrechtliche Grundlegungen

Diese Arbeit wird in allen ihren Teilen bestimmt durch den Begriff des Organs. An ihrem Beginn muss daher die Frage nach Definition und rechtlichem Gehalt dieses Terminus beantwortet werden.¹ Weil Organe als rechtliche Konstruktion aufs engste verknüpft sind mit der Figur der Rechtsperson, kann auch letztere nicht außer Acht gelassen werden. Den Ausgangspunkt der nachfolgenden Überlegungen bildet dabei ein primär im deutschen Staats- und Verwaltungsrecht entwickeltes Theoriegebäude. Wie jeder Versuch, unions(organisations)rechtliche Fragestellungen unter Rückgriff auf mitgliedstaatliches Recht zu bearbeiten, birgt ein solches Vorgehen die Gefahr einer (hier) „Kryptogermanisierung“ des Unionsrechts.² Während nicht zu leugnen ist, dass dieser Arbeit die Perspektive einer im deutschen Rechtssystem sozialisierten Juristin zugrunde liegt, kann solchen Bedenken doch mit dem Hinweis begegnet werden, dass die staats- und verwaltungsrechtlichen Kategorien lediglich den Ansatz für eine genuin unionsrechtliche Untersuchung einer genuin unionsrechtlichen Fragestellung bilden.³ Es soll gerade nicht versucht werden, im nationalen Kontext entwickelte Rechtsfiguren auf die Unionsebene zu übertragen, wie es besonders im Hinblick auf die völkervertragliche Inanspruchnahme der Unionsorgane vielfach geschieht.⁴ Die hergebrachten Theorien bieten vielmehr nur eine in ihren Einzelheiten weit fortentwickelte Beschreibung rechtlicher Konstruktionen, die sich in äquivalenter Form im Unionsrecht selbst nachweisen lassen. Ausschließlich auf diesem eigenen Unionsorganisationsrecht baut die Arbeit auf.

¹ Die hiesigen Ausführungen beschränken sich auf die weithin konsentierten Grundlagen zur Natur von Organen und Rechtspersonen. Sie beanspruchen nicht, fast zwei Jahrhunderte Theorienstreit aufzuarbeiten. Umfassender im Kontext der Europäischen Union etwa *Bauerschmidt*, *Rechtsperson der EU*, 2019, S. 11 ff.

² *Ruffert*, *JöR* 68 (2020), 515, 520 f. Kritisch auch *R. Wahl*, *JZ* 60 (2005), 916. Offener *Thym*, *EuR* 2015, 671, 690.

³ Vgl. der entsprechende *caveat* bei *Otto*, *Vielfalt unionaler Rechtsetzungsverfahren*, 2022, S. 9.

⁴ Umfassend § 4 B.I.

Register

- Akzessorietät 8, 301, 314–332
 - autonome und heteronome Seite 315–320
 - Beschränkung auf das Unionsorganhandeln 132–133, 333–337
 - institutionelle Autonomie 132–133, 320–323, 343–345, 355
 - mittelbar-faktische Wirkung auf das Völkerrecht 333–337, 341
 - normative 273, 314, 326, 328
 - organbezogene 315–316, 322–323, 333
 - organbezogene Permeabilität 8, 315–317, 323
 - Reichweite 323–332
 - völkervertragliche Öffnungsklauseln 317–320
- Art. 267 AEUV *siehe* Vorabentscheidungsverfahren
- Art. 272, 273 AEUV 162, 192–206, 215–216, 237, 264, 276, 284–288, 340
 - Schiedsklauseln als Öffnungsklauseln 201–205
- Art. 340 AEUV *siehe* Haftung der Union
- Art. 48 EUV 177–189, 205, 218, 229–232, 251–252, 254, 266, 274, 285, *siehe auch* Verfälschungsverbot
 - Ausschließlichkeit 177–182
 - Schutz der institutionellen Autonomie 180–182, 188–189
- Art. 220 EWGV / Art. 293 EGV 85, 162, 171, 190, 196
- Assoziierungsabkommen 125–133, 145–151, 160, 166–167, 173–175, 194–195, 207–224, 228–244, 302–304, 306–310, 323–324, 351–354
 - AKP-Assoziierung 152–155, 193, 261, 351–354
 - Doppelnatur 174–176, 228–230
 - EWR-V *siehe* Europäischer Wirtschaftsraum
 - GELR-V *siehe* Gemeinsamer Europäischer Luftverkehrsraum
 - integraler Bestandteil der Unionsrechtsordnung 67, 117, 120, 127, 173–175, 180, 216, 228, 250–251, 323, 327
 - osteuropäische Staaten 125, 130, 212, 216–217, 220, 303, 308
 - Rahmenabkommen EU-Schweiz 216, 236
 - Rechtsnatur 120, 173–175, 179–180, 228–229
 - Türkei 125, 130, 175, 194, 215, 303, 308
 - Verkehrsgemeinschaftsabkommen 194, 215–216, 219–220
 - zweite Zuständigkeitsschicht 228–232, 251
- Auslegung von Unionsrecht
 - Auslegungsmonopol des EuGH 50, 54, 119–120, 149–150, 233, 286–287, *siehe auch* Entziehung von Zuständigkeiten
 - durch unionsexterne Gerichte 118–119, 147–150, 188, 234
 - völkerrechtliche Auslegung von Unionsabkommen 120, 173–174, 234
- Austrittsabkommen EU-VK 224–227
 - Rezeption und Permeabilität 312–314
 - temporale Zuständigkeitsausdehnung 224–227

- Autonomie
- externe und interne 48, 52, 57, 112, 114–116
 - institutionelle 5, 38–41, 43–46, 136–141
 - internationaler Organisationen 38–46
 - normative 41–43, 52–56
 - Terminologie des EuGH 112–113
- Beitrittsabkommen EU-EMRK 221–224
- Vorabfassungsverfahren 221–224
- Berlaymont* 34
- Beschluss 1/78* 71–72, 76, 106, 115–116
- Betrauung der Unionsorgane 145, 245, *siehe auch* Inanspruchnahme der Unionsorgane
- Brexit 92, 96, 224–228, 312–314, *siehe auch* Austrittsabkommen
- Handels- und Kooperationsabkommen 212, 224
- Bundesverfassungsgericht 51, 161
- Dédoublement fonctionnel 29–31
- Delegation 124, 129, 163–164, 231–232
- Diffusion des Unionsrechts 301–302, 305, 320
- Disposition über EU-Primärrecht 64, 78, 103, 106, 177, 181, 186, 240
- Disposition über Unionsorgane 107, 202
- durch Drittstaaten 202, 220–221
 - durch Mitgliedstaaten 92, 153–154, 161, 186, 257, 272–275, 294
 - ‚Ob‘ versus ‚Wie‘ der Organinanspruchnahme 202, 237–239, 277–278, 287
- Doppelfunktionale Richter *siehe* Hybridisierung
- EFTA 43–44
- EFTA-Gerichtshof 43–44, 208, 308–309
 - EFTA-Überwachungsbehörde 149, 208–210
- Eigene Abkommen der EU *siehe* Unionsabkommen
- Einheitliches Patentgericht *siehe* Patentgericht
- Entscheidungsautonomie 49, 63–64
- Entscheidungsbefugnisse
- keine Entscheidungsbefugnisse im eigentlichen Sinn 156–159, 259–264, 328
 - Nichtigkeitsklage 294–297, 346–347
 - Voraussetzung der Organeigenschaft 82, 260–262, 342
- Entziehung von Zuständigkeiten 119–120, 183–184, 186, 214, 218–219
- konkurrierende Gerichte 118–120, 234–235
- EU-Agenturen
- Beteiligung von Drittstaaten 49
 - juristische Personen des Unionsrechts 123, 139
 - Sitzverlegung 92–94, 97, 179, 265
- EuGVÜ 162, 171, 190, 248–249, 272–273, 279, 283
- EU-Primärrecht
- Begründung und Begrenzung der institutionellen Autonomie *siehe* normative Fundierung der institutionellen Autonomie
 - Gründungsverträge 17, 20–22, 25, 39, 51–52, 71, 106
 - verfassungsrechtlicher Charakter 52, 64, 115, 133–136, 138, 181
- Euro-Gruppe 80–88, 261–262, 292, *siehe auch* mitgliedstaatliche Kollektive
- intraprimärrechtliches mitgliedstaatliches Kollektiv 85
- Europäische Kommission *siehe* Inanspruchnahme der Europäischen Kommission
- Europäische Zentralbank, *siehe auch* Europäisches System der Zentralbanken
- Inanspruchnahme 156–158, 167, 246, 250–251, 263, 268–270, 280, 338–340
 - Organ 24–26
 - Rechtspersönlichkeit 24–25, 58
 - umgekehrter Vollzug 200–201
- Europäischer Entwicklungsfonds 152–155, 246, 351

- Europäischer Gerichtshof *siehe* Inanspruchnahme des Europäischen Gerichtshofs; Auslegung von Unionsrecht
- Europäischer Rat 79, 86–88
- Europäischer Stabilitätsmechanismus 155–156
- Memorandum of Understanding 156, 158–159, 265, 311–312, 327, 330–337, 343–344, 346–347
 - Rechtspersönlichkeit 156, 249–250, 254–257, 311–312
 - Reform 155–156, 259
 - Trennung der Organe 262–263
 - Trennung der Verbandskompetenzen 264–266
- Europäischer Wirtschaftsraum
- Abkommen über den Europäischen Wirtschaftsraum 3, 43–44, 146–150, 208–211, 307–310
 - normative Autonomie 43–44, 304
 - Zwei-Säulen-Struktur 149, 208–211
- Europäisches System der Zentralbanken 85, 108–111
- intraprimärrechtliches mitgliedstaatliches Kollektiv 111
- EU-Türkei-Deal 89–95, 246
- EWK-EFTA-Staaten 44, 208–210, 220, 236, 304
- Finanzielle Unabhängigkeit 58, 92, 274, 343
- Fiskalpakt *siehe* VSKS
- Funktionelle Unionsorgane, mitgliedstaatliche Organe als 29–31, 55, 74, 110, 184–185
- Funktionelle Verdopplung *siehe* *dédoulement fonctionnel*
- Funktionieren der Union, autonomes 133–136
- Funktionsfähigkeit der Unionsorgane 62–64, 273
- Funktionsnachfolge 71–72
- Geltungsgrund des Unionsrechts 42, 50–51, 312
- pluralistische Ansätze 51–52
- Gemeinsamer Europäischer Luftverkehrsraum 146, 211–212
- Ein-Säulen-Struktur 211
- Gemischte Abkommen 66–70, 72, 116, 152, 155
- Aushandlung durch Kommission 101, 247–248, 255–256
 - institutionelle Autonomie 68–70, 255–256
 - Kooperationspflichten 116, 155
- Geronnenes Organisationsrecht *siehe* Organe
- Geronnenes Unionsorganisationsrecht *siehe* Unionsorgane
- Gierke, Otto von* 13, 16, 39
- Gremien *siehe* Vertragsorgane
- Grundrechte-Charta
- ESM-MoU 268–269, 333–337
 - Homogenitätsklauseln 308
 - organakzessorische Wirkung 8, 158, 167, 201, 318, 326–330, 333–337
- Grundsatz der begrenzten Einzelermächtigung 27–28, 61, 64–65, 100, 285
- unionsschützende Wirkung 64–65
- Grundsatz der loyalen Zusammenarbeit 70, 313
- Akzessorietät 273–274, 314, 325–326, 330
 - Beeinträchtungsverbot 60, 274, 327–328
 - Kooperationspflichten 70, 76–77, 116, 155, 212, 256, 261–262, 273, 326
- Gründungsstaaten 17, 38–41, 55, 56, 71, 99, 105, 180–182, *siehe auch* Mitgliedstaaten
- Leben und Tod internationaler Organisationen 180–181
 - Status 98–100, 227
- Gründungsverträge 20–21, 39, 41–46, 51
- Autonomie 38–46
 - Doppelnatur 42, 52, 98–99
 - verfassungsrechtlicher Charakter 42, 45
- Gutachten 1/76* 62, 72–74, 91, 95, 114–116, 118–123, 134
- Gutachten 1/91* 62, 73, 116, 120–121, 147–150, 160, 195, 202, 208, 233, 235–236, 284, 304, 307–308
- Gutachten 1/92* 148–150, 160, 195, 210, 222, 240–241, 243

- Gutachten 1/00* 73, 150–151, 160, 180, 195, 211, 213–215, 234–237, 240–241
- Gutachten 1/09* 73, 77–78, 111, 182–188, 218–219
- Haftung der Union
- Abgrenzung zu Nichtigkeitsklagen 83, 347
 - außenwirksames Handeln 261, 346–348
 - institutionelle Autonomie 83, 343–345
 - Mehrpersonenverhältnis 351–354
 - Überwachungspflichtverletzungen 348–351
 - unionsexternes Handeln der Unionsorgane 158–159, 342–355
 - Verhaltenspflichtverletzungen 346–348
- Handlungsfähigkeit *siehe* Organe
- Herren nur der Verträge *siehe* Mitgliedstaaten
- Hilf, Meinhard* 4
- Homogenitätsklauseln 306–310, 312
- dynamische und statische 308–310
 - judikative 307–309
 - legislative 309–310
 - reziproke Wirkung 119, 147
- Hybridisierung 2, 141
- der Unionsorgane 105–106, 230–232
 - des Unionsorganisationsrechts 2, 5, 74, 107–108, 116
 - doppel funktionale Richter 120–121, 147, 233
 - primärrechtlich verankerte 85–86, 97–100, 108–112
 - rechtliche versus politische 102–104, 108
 - unionsexterne versus unionsinterne 175–176, 230–232, 251–252
- Hybridisierungsverbot 101, 104–108, 112, 155, 188–189
- Schutz der institutionellen Autonomie 74, 104–108, 230–235, 256, 260
 - Verfälschungsverbot als 179, 188–189, 234–235
 - Verknüpfung von normativer und institutioneller Autonomie 112, 116
- Identität einer Rechtsperson 19, 43, 46, 138–140, 182, 232, 257, 293
- im Rat vereinigte Regierungsvertreter 79, 89–101, 152, 154, 247, *siehe auch* mitgliedstaatliche Kollektive
- Impermeabilität 42–43
- der Unionsrechtsordnung 107, 137
- Inanspruchnahme der Kommission 208–212, 247–248, 262–264
- Aushandlung gemischter Abkommen 247–248, 255–256
 - Wettbewerbsbehörde 209–211
- Inanspruchnahme der Unionsorgane
- durch interne Abkommen 151–160, 246–249
 - durch Unionsabkommen 146–151, 207–228
 - EuGH-Richter *siehe* doppel funktionale Richter
 - EZB *siehe* Europäische Zentralbank
 - primärrechtsgrundlose versus primärrechtlich verankerte 189–197, 205–206, 221–224, 284–288
 - sonstige Unionsorgane 152, 248–249
- Inanspruchnahme des EuGH 192–206, 213–224, 248–249, 264, 284–287, 340–342, *siehe auch* Art. 272, 273 AEUV
- als Schiedsgericht versus als Unionsorgan 197–198, 201–204
 - Kontrolle anderer Unionsorgane 213–215
 - Streitbeilegung 196–197, 215–216
 - Vorabentscheidungs Zuständigkeiten 216–221, 282–284
 - zwingende Inanspruchnahme 217–218, 287–288
- Institutionelle Autonomie 4–5
- externe Dimension 114–115, 230–234, 257–258
 - internationaler Organisationen 38–41
 - interne Dimension 56–57, 114–115, 254–256
 - organisationsrechtliche Grundlagen 43–45, 136–141, 180–182, *siehe auch* normative Fundierung der institutionellen Autonomie
 - Supranationalität 57–58

- Verschränkung mit normativer Autonomie 43–46, 68, 95, 106–108, 112–115, 134–141, 180–182
- Institutioneller Verbund 2, 29, 55–56, 110–111, 182–188
- Gefährdung der institutionellen Autonomie 185–186
- normative Autonomie 55–56, 185–186
- Institutionelles Gleichgewicht 61–63, 131–132
- Interne Abkommen 170–172, 310–312
 - einfache 289, 291–293, 310–311
 - mitgliedstaatliche internationale Organisationen 249–251, 257–258, 262–264, 311–312
 - Verhältnis zum Unionsrecht 170–172, 177–179, 250
- Jacobs*, Generalanwalt 154–155, 158–159, 163, 166, 248, 276
- Jellinek*, Georg 16, 39
- Juristische Person *siehe* Rechtsperson
- Kelsen*, Hans 17–18, 30, 44
- Kohärenzklauseln 310–312
- Kompetenzen 13–14, 26–28
 - Bestand versus Ausübung 70, 76–78, 128–129, 163–164, 231–232, 238–239
 - EU als Inhaberin eigener 22, 64–70, 139
 - keine trägerlosen Kompetenzen 13–14, 126
 - Organe 13–14
 - Terminologie 26–28
 - Übertragung 122–129, 230–232
 - unionsrechtliche Natur 119, 139
 - Verbands- und Organkompetenzen 27–28, 41, 77, 100, 119, 140, 203, 278, 283, 286
- Kooperative Kompetenzwahrnehmung
 - EU und Mitgliedstaaten 70, 78, 84
 - Gefährdung der institutionellen Autonomie 125–131
 - in Vertragsorganen 41, 122–133
- Leben und Tod internationaler Organisationen *siehe* Gründungsstaaten
- legal transplants 302–304, *siehe auch* Rezeption
- Mandat 75, 163–166, 231–232, 264
- Maastricht, Vertrag von 289–292
- Memorandum of Understanding *siehe* Europäischer Stabilitätsmechanismus
- Methodik 5–6, 11
- Mitgliedstaaten *siehe auch* Gründungsstaaten
 - Herren nur der Verträge 181, 274
 - Sachwalter 75–77, 91
 - Status *siehe* Gründungsstaaten
- Mitgliedstaatliche Kollektive 79–101
 - extraprimärrechtliche 92–95, 97
 - intraprimärrechtliche 85, 87, 96–100, 111
 - organisationsrechtliche Membran 79, 86–88, 98, 100–101
- Mitgliedstaatliche Kollektivrechtsakte 89–100, 170–171, 293
 - Abgrenzung zum EU-Eigenhandeln 71–74
- Modifikation des Unionsrechts *siehe* Art. 48 EUV
- Negative Kompetenznormen, Grundrechte als 318, 325
- Nichtigkeitsklagen 108, 112, 153, 213–215, 351–352
 - Entscheidungsbefugnisse 81, 295–296, 346–347
 - Unionsorganhandeln als Klagegegenstand 82–83, 89, 92, 94, 97, 109, 200–201, 214, 295
- Normative Autonomie 5, 37–38
 - internationaler Organisationen 41–43
 - Unionsrechtsordnung 48–56, 172, 185, 254
- Normative Fundierung der institutionellen Autonomie 25, 35, 46, 62–63, 71, 88, 99–100, 108, 111, 135, 181–182, 224, 276
- „Ob“ versus „Wie“ der Organinanspruchnahme *siehe* Disposition über Unionsorgane
- Öffnungsklauseln *siehe* Rechtstechnik der Organinanspruchnahme

- Organautonomie 59–64, 105–106
- Organe
- anzuwendendes Recht 31, 200–201, 272, 279
 - außenwirksames Handeln 13–15, 262–263, 296–297
 - formell-technische und funktionelle 24, 29–31, 74, 79, 184–185, 250–251, 262
 - geronnenes Organisationsrecht 33–35, 117, 137–138, 317–318
 - handlungsbegrenzendes Recht 45–46, 132–133, 199–201, 317–320, 322–337
 - Handlungsfähigkeit 12–13, 22, 24, 27, 41, 62–63, 65, 74, 85, 107, 115, 262, 315, 318, 344
 - Rechtspersonen 14, 33–34, 166, 289
 - Rechtsstatus 12–15, 34, 109–110, 164, 168, 198–201, 262, 269–270
 - Wahrnehmungszuständigkeiten 14, 21, 28, 41, 85, 98, 166
 - Werkzeuge 12, 21, 23, 262, 315
 - Zurechnung 14, 83, 85, 124, 129, 131, 164, 192, 264–265
- Organisationsautonomie der Mitgliedstaaten 111, 185–186, *siehe auch* institutioneller Verbund
- Organisations-Organisationsrecht 5, 19, 139
- Organisationsrechtliche Membran 31–33, 79, 87–88, 98, 100–101, 109–110, 129, 132–133, 292
- Organisationsrechtliche Trennung der EU 60, 85–86, 94, 98, 154–155, 175–176, 179, 231–233, 259–260, 264–265, 343–344, *siehe auch* Hybridisierungsverbot
- Organleihe 161–168, 191, 197–198, 250, 289–291, 316
- Patentgericht 77–78, *siehe auch* *Gutachten 1/09*; institutioneller Verbund
- Übereinkommen über ein Einheitliches Patentgericht 78, 186–187
 - Übereinkommensentwurf zur Schaffung eines einheitlichen Patentgerichtssystems 182–188, 218–219
- Permeabilität 305–314; *siehe auch* Akzessorietät
- Rücknahme des Regelungsanspruchs 306, 310, 316
- Primärrechtsausschließlichkeit der Unionsorgane 74, 93–94, 116, 140–141, 230–235, 250–252, 317, 320, 335, *siehe auch* Verfälschungsverbot
- primärrechtlich verankerte Organanspruchnahme 195, 197–198, 204–205, 284–285
- Rechtsinhalts- und Rechtswesensbegriffe 17–19, 30
- Rechtsperson
- Europäische Union als 19, 22–24, 47, 59, 139, 230–232, *siehe auch* Unionsrechtsperson
 - Inhaberin eigener Kompetenzen 13
 - Internationale Organisationen 20–21, 38–41
 - Organe 12–15, 166–167
 - Rechtsordnung 15–19
 - Staaten 15–18
 - Zurechnungsendsubjekt 14, 21–22, 32, 41, 164, 192
- Rechtsprechungsmonopol des EuGH *siehe* Auslegung von Unionsrecht
- Rs. 68/86* 25, 62, 103, 140, 177, 240
- Rs. Bangladesch* 91, 152–156, 178–179, 246–248, 265, 276
- Rs. C-28/12* 101–108, 116, 155, 159, 256
- Rs. Chrysostomides* 80–88, 253, 261–262, 293, 338–339
- Rs. Kleinwort Benson* 145, 282–284, *siehe auch* überschießende Richtlinienumsetzung
- Rs. Köster* 61–63, 66, 74
- Rs. Ledra Advertising* 158–160, 327–337, 342–354
- Rs. Lomé* 152–156, 159, 163, 166, 213, 246–248, 294–296, 351
- Rs. Pringle* 155–158, 259–270
- Leerstellen 253–254, 257–258
 - Transplantation des Verfälschungsverbots 252
- Rs. Sharpston* 96–100, 293

- Rechtstechnik der Organinanspruchnahme 197–204, 235–241
- extrakompetenzielle Rechtswirkung des Organhandelns 277–280, 282–286, 329–330
 - Kompetenzgrundlage 201–204, 242–244, 277–280, 285–286
 - Öffnungsklauseln 204, 237–241, 271–279, 315–320
 - Rücknahme des Regelungsanspruchs 204–205, 238–241, 271–272, 306, 316
 - territorial erweiterte Rechtswirkung des Organhandelns 212, 239–243, 278
 - Verpflichtung der Unionsorgane 275–276, 286, 319–320, 330–331
 - Zweiseitigkeit 201–204, 237, 242, 268–271, 315
- Reparations for Injuries* 20, 39, 42, 57
- Rezeption 95, 302–306, 309–310, 312–314, 316
- Sachwalterschaft *siehe* Mitgliedstaaten
- Savigny, Friedrich Carl von* 39
- Scelle, George* 29–31
- Schiedsklauseln *siehe* Art. 272, 273
- AEUV
- Schroeder, Werner* 5, 37
- Somló, Felix* 17–18
- Status
- Gründungsstaat versus Mitgliedstaat *siehe* Gründungsstaaten
 - Organ einer Rechtsperson *siehe* Organe
- Supranationalität 55, 174
- institutionelle Autonomie 57–58, 291
- Überschießende Richtlinienumsetzung 282–284
- Umgekehrter Vollzug *siehe* Europäische Zentralbank
- Unionsabkommen 173–175, 207–224, *siehe auch* Assoziierungsabkommen
- Unionsorgane, *siehe auch* organisationsrechtliche Membran
- formell-technische Organe 22–26, 29–31
 - geronnenes Unionsorganisationsrecht 101, 107, 115, 138–141, 188, 230–232, 251–252, 257, 272, 293, 323, 329, 335
 - Identität 168, 257, 270, 292
 - Schnittpunkt von normativer und institutioneller Autonomie 107, 137–138
- Unionsrecht, *siehe auch* normative Autonomie
- originäres versus derivatives 54, 118–120, 173–174, 217, 228–229, 307
 - Teil der mitgliedstaatlichen Rechtsordnungen 55–56, 184–188
 - Unionsorganisationsrecht 4–5, 34, 136–141, 317–318
- Unionsrechtsperson
- EU als Unionsrechtsperson 5, 115–116, 138–140, 180–182, 230–233
 - EU-Agenturen als Unionsrechtspersonen 93–94, 123, 139
 - Identität 19, 43, 46, 138–140, 182, 293
 - innerstaatliche Rechtsfähigkeit 19, 139
 - Umformung zu hybrider Rechtsperson 230–233
 - Völkerrechtsfähigkeit 19, 139
- Verbund 55–56, 184–188, 200, 348, *siehe auch* institutioneller Verbund
- Verfahrensautonomie *siehe* Organisationsautonomie der Mitgliedstaaten
- Verfälschungsverbot
- äquivalente Funktion von Art. 272, 273 AEUV 195, 205–206, 285–288
 - Auswirkung auf Zuständigkeiten 151, 180, 234–235, 240–241
 - Garantie der Primärrechtsausschließlichkeit 160, 169–170, 176–182, 188–189, 205, 230–235, 252, 270–272, 285–286
 - interne Abkommen 156–158, 176, 252, 259–260, 268–271
 - Rechtsprechungsentwicklung 145–151, 153, 156–161, 176

- Schutz der institutionellen Autonomie 140–141, 160–161, 176–182, 188–189, 205–206, 235–237, 252, 268–270
- Umgehung von Art. 48 EUV 177–189, 205, 229, 252, 285, 294
- Unionsabkommen 146–151, 176, 228–237, 244
- Verschleifung *siehe* Hybridisierung
- Verstärkte Zusammenarbeit 190–192, 276
- Vertragsänderungsverfahren *siehe* Art. 48 EUV
- Vertragsgremien *siehe* Vertragsorgane
- Vertragsorgane 31–33, 125–133, 146, 207–208, 215, 243, 291–292, 327
 - Beteiligung der EU 125–133
 - Gefährdung der institutionellen Autonomie 125–131, 291–292
 - organisationsrechtliche Membran 31–33
 - Umwandlung der EU-Organe 291–292
 - Unionsrechtsbindung der Unionsvertreter 132–133
- Volonté distincte 39, 105
- Vorabfassungungsverfahren *siehe* Beitrittsabkommen EU-EMRK
- Vorabentscheidungsverfahren
 - Bindungswirkung 148, 202, 223–224, 236–237, 239, 284
 - Ersetzung durch Völkervertragsrecht 118, 183–184, 187–188, 218–219
 - institutioneller Verbund 29, 184–188
 - unionsrechtliches und völkervertragliches 118, 174–175, 182–184, 216, 218–220, 242–243, 248–249
 - Vorlagerecht drittstaatlicher Gerichte 147–148, 219–221, 236–237
 - Vorlagerecht völkervertraglicher Gremien 149–150, 182–184, 216–219, 226
 - Vorlagerecht von Schiedsgerichten 186, 216–219
 - Vorlagerecht zwischenmitgliedstaatlicher Gerichte 186–187, 218–219
- Vorrang des Unionsrechts 50, 54–55, 57, 172, 304, 307, 313
 - Garantie der institutionellen Autonomie 95, 172
- VSKS 193, 201–202, 246–248, 279, 310
- Wahrnehmungszuständigkeiten *siehe* Organe
- Wendel, Mattias* 305
- Werkzeug *siehe* Organe
- Wolff, Hans J.* 12–14, 18, 21–25, 28, 87
- Zurechnung *siehe* Organe
- Zurechnungsendsubjekt *siehe* Rechtsperson
- Zuständigkeiten *siehe* Kompetenzen
- Zuständigkeitsschicht, zweite *siehe* Assoziierungsabkommen
- Zweiseitige Rechtstechnik *siehe* Rechtstechnik der Organinanspruchnahme