

KIRSTIN KARALUS

Die diplomatische
Vertretung
der Europäischen Union

Jus Internationale et Europaeum

28

Mohr Siebeck

Jus Internationale et Europaeum

herausgegeben von
Thilo Marauhn und Christian Walter

28



Kirstin Karalus

Die diplomatische Vertretung der Europäischen Union

Mohr Siebeck

Kirstin Karalus, geboren 1982; Studium der Rechtswissenschaft in Jena; 2008 Promotion;
zur Zeit Referendariat am Landgericht Waldshut-Tiengen.

e-ISBN PDF 978-3-16-151167-7

ISBN 978-3-16-149855-8

ISSN 1861-1893 (Jus Internationale et Europaeum)

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

© 2009 Mohr Siebeck Tübingen.

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 Vervielfältigungen, Übersetzungen, Mikroverfilmungen und die Einspeicherung und Verarbeitung in elektronischen Systemen.

Das Buch wurde von Gulde-Druck in Tübingen auf alterungsbeständiges Werkdruckpapier gedruckt und von der Buchbinderei Held in Rottenburg gebunden.

Vorwort

Die vorliegende Arbeit wurde im Sommersemester 2008 von der Rechtswissenschaftlichen Fakultät der Friedrich-Schiller-Universität Jena als Doktorarbeit angenommen.

Der letzte Teil der Arbeit beruht auf dem Vertrag von Lissabon. Zum jetzigen Zeitpunkt (Sommer 2008) ist noch ungewiss ob dieser in Kraft treten wird. Doch auch wenn dies nicht der Fall sein sollte, können die Ergebnisse dieses Teils bei der weiteren Entwicklung der diplomatischen Vertretung der Europäischen Union von Interesse sein. Zudem ist die Einrichtung eines Europäischen Auswärtigen Dienstes einer der Punkte, indem unter den Mitgliedsstaaten große Einigkeit herrschte, so dass dieser möglicherweise auch ohne den Vertrag von Lissabon errichtet werden könnte.

Ich danke meinem Doktorvater, Professor Dr. Matthias Ruffert, für seine Unterstützung, die schon damit begann, dass er die Wahl des Themas mit Begeisterung unterstützte und weiterhin den eingeschlagenen Weg der Arbeit durch Gespräche und kritische Anmerkungen bestärkte. Der Zweitgutachterin, Professor Dr. Martina Haedrich, danke ich für die außerordentlich schnelle Korrektur der Arbeit sowie für ihre Vorschläge, wie der erste Teil der Arbeit durch die verstärkte Berücksichtigung der internationalen Rechtsprechung völkerrechtlich weiter verbessert werden könnte.

Meinen Eltern danke ich für ihre Unterstützung meines bisherigen Wegs, ohne die auch diese Arbeit nicht möglich gewesen wäre.

Zudem danke ich allen am Lehrstuhl für Öffentliches Recht, Europarecht und Völkerrecht für das freundschaftliche Arbeitsklima, das auch das mitunter mühsame Arbeiten an der Dissertation viel angenehmer gemacht hat.

November 2008 Kirstin Karalus

Inhaltsübersicht

Inhaltsübersicht	VII
Einleitung	1
<i>1. Teil: Charakteristika diplomatischer Vertretungen</i>	7
A. Grundlegende Begriffe.....	8
B. Aufgaben diplomatischer Missionen.....	15
C. Institutionelle Aspekte diplomatischer Dienste.....	48
D. Das Verfahren zur Errichtung diplomatischer Missionen	61
E. Vorrechte und Befreiungen diplomatischer Vertreter und Missionen.....	65
F. Zusammenfassung: Charakteristische Merkmale diplomatischer Vertretungen	83
<i>2. Teil: Die diplomatische Vertretung der EU</i>	86
A. Das Gesandtschaftsrecht von EG und EU.....	87
B. Die Delegationen der Kommission.....	105
C. Außenvertretung durch den Rat.....	149
D. Kooperationen mit und unter den Mitgliedstaaten.....	163
E. Beziehungen zwischen der EG und den Mitgliedstaaten	174
F. Bewertung: Die diplomatische Vertretung von EG und EU.....	184
G. Ergebnis	196
<i>3. Teil: Die diplomatische Vertretung der EU nach dem „Reformvertrag“</i> ...	197
A. Das Gesandtschaftsrecht der Europäischen Union.....	198
B. Der Europäische Auswärtige Dienst	198
Literaturverzeichnis.....	231
Sachregister.....	243

Inhaltsverzeichnis

Inhaltsübersicht	VII
Einleitung	1
<i>1. Teil: Charakteristika diplomatischer Vertretungen</i>	7
A. Grundlegende Begriffe.....	8
I. Auswärtige Gewalt.....	8
II. Diplomatie	10
1. Allgemeine Definition	10
2. Besondere Formen der Diplomatie	13
a) Multilaterale Diplomatie	13
b) Parlamentarische Diplomatie	14
c) Ad hoc-Diplomatie	14
d) Public Diplomacy.....	15
B. Aufgaben diplomatischer Missionen.....	15
I. Entwicklung der Aufgaben in der Geschichte des Diplomatenrechts	16
1. Entstehung erster Regeln über „Diplomatie“ – Antike.....	16
2. Institutionalisierung – Renaissance bis 18. Jahrhundert	17
3. Kodifikationen und Modernisierungen – 19. und 20. Jahrhundert	19
a) Das Wiener Reglement und das Aachener Protokoll	19
b) Entwürfe und Vorschläge zur Kodifikation	20
aa) Resolutionen des Institut de droit international (IDI)	20
bb) Entwurf des Völkerbundes.....	20
cc) Harvard-Konvention.....	21
c) Völkervertragsrecht.....	21
aa) Havanna-Konvention.....	21
bb) WÜD und seine Fakultativprotokolle	22
cc) WÜK	23
dd) Übereinkommen über Sondermissionen.....	23
ee) Übereinkommen über die Vertretung von Staaten in ihren Beziehungen zu internationalen Organisationen.....	24
II. Aufgabenbeschreibung.....	24
1. Völkerrechtliche Perspektive	24

a) Völkervertraglich geregelte Aufgaben	25
aa) Aufzählung der Aufgaben	25
bb) Repräsentation.....	26
cc) Verhandlung	26
dd) Beobachtung	27
ee) Interessenschutz.....	27
(1) Schutz des Entsendestaats.....	28
(2) Schutz der Staatsangehörigen des Entsendestaats	28
ff) Pflege guter Beziehungen.....	29
b) Sonstige, nicht ausdrücklich geregelte Aufgaben	29
aa) Vertretung eines Staates durch einen anderen.....	29
bb) Liaison-Beamte	30
cc) Konsularische Aufgaben	31
2. Staatliche Perspektive	31
a) Auswahlkriterien	31
b) Deutschland.....	31
aa) Grundgesetz.....	32
bb) Gesetz über den Auswärtigen Dienst.....	32
(1) Wahrnehmung der auswärtigen Angelegenheiten des Bundes...33	
(2) Vertretung der Interessen der Bundesrepublik	33
(3) Koordinierung der auswärtigen Beziehungen.....	33
(4) Berichterstattung und Information.....	34
(5) Hilfeleistung.....	34
(6) Pflege der auswärtigen Beziehungen.....	34
(7) Mitwirkung am internationalen Rechtswesen.....	35
(8) Unterstützung der Verfassungsorgane	35
cc) Vergleich mit dem WÜD	36
c) Frankreich.....	36
aa) Allgemeines.....	36
bb) Décret n°79-433 vom 1. Juni 1979	37
cc) Vergleich mit dem WÜD	37
d) Großbritannien	38
e) Vergleich der Perspektiven	38
3. Abgrenzungen	38
a) Abgrenzung diplomatischer und konsularischer Tätigkeit.....	39
aa) Konsularische Aufgaben	39
bb) Ausführung konsularischer Aufgaben durch diplomatische Dienste	40
cc) Inhaltliche Ähnlichkeiten	40
b) Weitere Abgrenzungen.....	41
aa) Abgrenzung zu privaten Tätigkeiten	41
bb) Abgrenzung zu wirtschaftlichen Tätigkeiten	42

cc) Abgrenzung zu sonstigen hoheitlichen Tätigkeiten	42
III. Zukunft Auswärtiger Dienste	42
1. Allgemeine Perspektiven auswärtiger Dienste	43
2. Die zukünftige Rolle der Botschaften innerhalb der Europäischen Union	46
C. Institutionelle Aspekte diplomatischer Dienste.....	48
I. Allgemeines zu diplomatischen Missionen und Vertretern	49
1. Diplomatische Missionen.....	49
a) Sitz der Mission.....	49
b) Größe der Mission.....	49
c) Mehrfachakkreditierung	50
2. Arten von diplomatischen Vertretern.....	50
a) Missionschefs	50
b) Sonstige Mitglieder der Mission	52
3. Das diplomatische Korps	52
II. Aufbau in Deutschland, Frankreich und Großbritannien.....	53
1. Deutschland.....	53
a) Aufbau	53
b) Personal	55
2. Frankreich	55
a) Aufbau	55
b) Personal	56
3. Großbritannien	56
a) Aufbau	57
b) Personal	58
III. Völkerrechtliche Vorgaben und Gemeinsamkeiten.....	58
1. Gemeinsamkeiten.....	58
2. Völkerrechtliche Regelungen über das diplomatische Personal	59
a) Diplomatisches Personal	60
b) Verwaltungs- und technisches Personal	60
c) Dienstkräfte	61
d) Ortskräfte.....	61
D. Das Verfahren zur Errichtung diplomatischer Missionen	61
I. Diplomatische Beziehungen.....	62
II. Einigung zwischen Entsende- und Empfangsstaat.....	62
III. Ernennung des Missionschefs	63
1. Inoffizielles Verfahren	63
2. Agrément.....	63
IV. Akkreditierung	64
E. Vorrechte und Befreiungen diplomatischer Vertreter und Missionen.....	65
I. Begründung für die Gewährung von Vorrechten und Befreiungen	65

1. Extraterritorialitätstheorie	65
2. Repräsentationstheorie	66
3. Theorie der funktionellen Notwendigkeit	66
II. Verzicht auf die Immunitäten	67
III. Persönliche Privilegien und Immunitäten.....	68
1. Schutz der Person.....	68
2. Gerichtliche Immunitäten	69
a) Befreiung von der Strafgerichtsbarkeit	70
b) Freiheit von Festnahme und Haft.....	71
c) Immunität von der Zivil- und Verwaltungsgerichtsbarkeit	71
d) Immunität von Vollstreckungsmaßnahmen	72
3. Andere Immunitäten	72
a) Steuer- und Zollbefreiungen.....	72
b) Unverletzlichkeit der Privatwohnung	73
c) Unverletzlichkeit von Papieren und Korrespondenzen	74
d) Unverletzlichkeit des Vermögens	74
4. Familienangehörige.....	74
IV. Immunitäten der Mission.....	75
1. Unverletzlichkeiten von Einrichtungen der diplomatischen Mission...75	
a) Unverletzlichkeit der Räumlichkeiten.....	75
b) Unverletzlichkeit der Archive	78
2. Unverletzlichkeit der Kommunikation	79
a) Unverletzlichkeit der Kommunikation.....	79
b) Unverletzlichkeit der amtlichen Korrespondenz.....	80
c) Unverletzlichkeit des diplomatischen Kuriergepäcks	80
3. Steuer- und Zollbefreiungen	82
F. Zusammenfassung: Charakteristische Merkmale diplomatischer Vertretungen	83
I. Aufgaben	83
II. Aufbau	83
III. Errichtung.....	84
IV. Immunitäten.....	84
 2. Teil: Die diplomatische Vertretung der EU	 86
A. Das Gesandtschaftsrecht von EG und EU.....	87
I. Grundlegende Fragen des Gesandtschaftsrechts	87
1. Herleitung aus der Völkerrechtsfähigkeit	87
2. Definition	87
3. Aktives und passives Gesandtschaftsrecht.....	88
4. Das Gesandtschaftsrecht von Staaten	89
5. Das Gesandtschaftsrecht Internationaler Organisationen	89

6. Sonstige Inhaber des Gesandtschaftsrechts	92
II. Gesandtschaftsrecht der EG	92
1. Völkerrechtssubjektivität	93
2. Passives Gesandtschaftsrecht	93
a) Rechtsgrundlage	93
b) Praktische Handhabung	94
c) Vergleich mit anderen internationalen Organisationen	95
3. Aktives Gesandtschaftsrecht	96
a) Rechtsgrundlage	96
b) Praktische Handhabung	97
c) Ergebnis	99
4. EURATOM	99
III. Gesandtschaftsrecht der EU	99
1. Völkerrechtsfähigkeit	99
2. Passives Gesandtschaftsrecht	104
3. Aktives Gesandtschaftsrecht	104
B. Die Delegationen der Kommission	105
I. Arten von Delegationen	106
1. Typ 1: Delegationen bei anderen internationalen Organisationen	106
2. Typ 2: Politische Delegationen	107
3. Typ 3: Delegationen bei AKP-Staaten	107
4. Presse- und Informationsbüros	108
II. Überblick über die Entwicklung der Delegationen	108
1. Anfänge	108
2. Weiterer Ausbau	109
3. Entwicklung zu einer globalen Präsenz	112
4. Veränderungen durch die Gründung der EU	114
5. Das neue Jahrtausend	116
III. Rechtsgrundlagen für die Tätigkeiten der Delegationen	117
1. Typ 1 (Delegationen bei internationalen Organisationen)	118
2. Typ 2 (politische Delegationen)	118
a) Art. 20 EUV	118
b) Art. 281 EGV	119
c) Interne Organisationsgewalt	119
d) Stellungnahme	120
3. Typ 3 (Delegationen bei AKP-Staaten)	120
IV. Aufgaben der Delegationen	120
1. Typ 1 (Delegationen bei internationalen Organisationen)	121
2. Typ 2 (Politische Delegationen)	122
3. Typ 3 (Delegationen bei AKP-Staaten)	125
V. Aufbau und Besetzung der Delegationen	126
1. Aufbau des Außendienstes	127

a) Zentrale.....	127
b) Delegationen	127
2. Personal.....	128
a) Rekrutierung	129
b) Diplomatische Aus- und Fortbildung des Delegationspersonals?	129
aa) Kommissionsangestellte als Diplomaten?.....	129
bb) Aus- und Fortbildung.....	130
c) Karriereplanung und Mobilität.....	131
VI. Verfahren der Errichtung der Delegationen.....	132
1. Verfahren innerhalb der EG.....	132
a) Kommission.....	132
b) Rat	133
2. Weiteres Verfahren	133
VII. Privilegien und Immunitäten	134
1. Rechtsgrundlage.....	134
a) WÜD bzw. Völkergewohnheitsrecht	134
b) Einseitige Gewährung	135
c) Vertragliche Gewährung	135
aa) Delegationen von Typ 1 und 2 (bei internationalen Organisationen und politische Delegationen).....	135
bb) Delegationen von Typ 3 (bei AKP-Staaten)	136
2. Ausmaß der Privilegien und Immunitäten	137
3. Diplomatischer Status der Delegationen.....	137
VIII. Vergleichbarkeit mit Vertretungen anderer internationaler Organisationen	138
IX. Vergleichbarkeit mit staatlichen diplomatischen Diensten	139
1. Vergleichbarkeit hinsichtlich der Aufgaben	139
a) Repräsentation	139
b) Information und Berichterstattung	141
c) Interessenschutz.....	141
d) Verhandlung und Kommunikation.....	143
e) Pflege guter Beziehungen.....	143
f) Sonstige Aufgaben.....	144
g) Ergebnis zu den Aufgaben	144
2. Vergleichbarkeit hinsichtlich des Aufbaus und der Besetzung	145
a) Aufbau	145
b) Besetzung	145
c) Ergebnis.....	147
3. Vergleichbarkeit hinsichtlich der Errichtung.....	147
4. Vergleichbarkeit hinsichtlich der Privilegien und Immunitäten	147
5. Bewertung.....	148
C. Außenvertretung durch den Rat.....	149

I. Außenvertretungskompetenzen des Rats	149
1. Abgrenzung der Kompetenzen von Rat (svorsitz) und Kommission in den Außenbeziehungen	149
a) Kompetenzen im Unionsrecht	151
b) Kompetenzen im Gemeinschaftsrecht.....	152
aa) Ausdrückliche Kompetenzzuweisungen in den Außenbeziehungen	152
bb) Allgemeine Kompetenzregeln	153
cc) Auslegung.....	154
2. Ergebnis	155
II. Vertretungen des Ratssekretariats.....	156
1. Aufgaben	157
2. Rechtsgrundlagen.....	158
3. Aufbau.....	159
4. Verhältnis zu den Kommissionsdelegationen	160
III. Weitere Vertretungsinstrumente des Ratsvorsitzes	160
IV. Der Hohe Vertreter für die GASP.....	162
D. Kooperationen mit und unter den Mitgliedstaaten.....	163
I. Kooperationen EG/EU – Mitgliedstaaten.....	164
1. Kooperationen im Gemeinschaftsrecht.....	164
a) Schutz der Unionsbürger	164
aa) Diplomatischer Schutz	165
bb) Konsularischer Schutz	168
b) Informationsaustausch/COREU	170
c) Sonstige Zusammenarbeit	171
2. Kooperationen im Unionsrecht	172
a) Kooperation gem. Art. 20 EUV.....	172
b) Sonstige Kooperationen im Bereich der GASP	173
II. Kooperationen der Mitgliedstaaten untereinander	173
E. Beziehungen zwischen der EG und den Mitgliedstaaten	174
I. Die Vertretung der Europäischen Gemeinschaft in den Mitgliedstaaten	174
1. Verbindungsbüros des EP	175
2. Verbindungsbüros der Kommission	175
II. Vertretungen der Mitgliedstaaten bei der EG.....	176
1. Aufbau.....	176
2. Aufgaben.....	177
3. Errichtung und Status.....	178
4. Vergleich mit diplomatischen Vertretungen.....	178
5. Vertretungen von Gliedstaaten	179
III. Bewertung	180

IV. Besondere Beziehungen zu Beitrittskandidaten.....	181
1. Beitrittskandidaten und potentielle Beitrittskandidaten.....	181
2. Stadien des Beitritts	182
3. Bewertung	182
F. Bewertung: Die diplomatische Vertretung von EG und EU.....	184
I. Vertretung der EG	184
II. Vertretung der EU.....	186
1. Vertretung durch den Ratsvorsitz?.....	186
2. Vertretung durch die Kommissionsdelegationen?	189
III. Auswirkung auf die Kommissionsdelegationen.....	190
1. Rechtsgrundlage.....	190
2. Vertretungskompetenzen für die Gemeinschaft.....	191
3. Errichtungskompetenz	191
a) Entscheidung über die Errichtung	191
b) Ausstellung der lettres de créance	192
4. Errichtungsabkommen	193
5. Diplomatischer Status	195
G. Ergebnis.....	196
3. Teil: Die diplomatische Vertretung der EU nach dem „Reformvertrag“	197
A. Das Gesandtschaftsrecht der Europäischen Union.....	198
B. Der Europäische Auswärtige Dienst	198
I. Idee und Entwicklung des EAD	199
II. Aufgaben des EAD.....	200
1. Eigene Aufgabenzuweisungen.....	200
a) Ziele des EAD	200
b) Tätigkeiten für die Mitgliedstaaten	201
c) Institutionelle Aufgaben	201
2. Abgeleitete Aufgaben	201
3. Erwünschte Aufgaben	203
III. Institutionelle Fragen	204
1. Der Hohe Vertreter der Union für Außen- und Sicherheitspolitik	205
a) Kommissionsmitglied.....	206
b) Ratsvorsitz Auswärtige Angelegenheiten	206
c) Zugehörigkeit zum Europäischen Rat	206
d) Institutionelle Anbindung des EAD	206
aa) Kommission.....	207
bb) Rat	207
cc) Organ sui generis.....	208

dd) Diskussion der Optionen.....	208
3. Konkurrenz zwischen Rat und Kommission.....	211
4. Aufbau des EAD.....	212
a) Zentrale.....	212
aa) „Minimal-“ und „Maximallösung“.....	212
bb) Einbeziehung von Ratsstrukturen.....	213
cc) Einbeziehung von Kommissionsstrukturen.....	213
dd) Bewertung der Optionen.....	213
b) Delegationen der Union.....	215
aa) Institutionelle Zugehörigkeit.....	215
bb) Errichtung der Delegationen.....	216
(1) Umwandlung der Kommissionsdelegationen.....	216
(2) Errichtung neuer Delegationen.....	217
cc) Aufgaben der Delegationen.....	219
5. Besetzung des EAD.....	219
a) Rekrutierung des Personals.....	220
b) Personalstatut.....	220
IV. Die Finanzierung des EAD.....	222
V. Modalitäten der Einsetzung des EAD.....	222
1. Zeitpunkt der Einsetzung.....	222
2. (Möglicher) Ablauf der Errichtung.....	223
a) Errichtungsphase.....	224
b) Evaluationsphase.....	225
VI. Zusammenarbeit mit den auswärtigen Diensten der Mitgliedstaaten.....	225
VII. Ergebnis: Der EAD als diplomatischer Dienst?.....	227
1. Einbeziehung der Delegationen.....	227
2. Institutionelle Ausgestaltung.....	227
a) Einbindung in die Kommission.....	228
b) Einbindung in den Rat.....	228
c) Organ sui generis.....	228
3. Fazit.....	229
Literaturverzeichnis.....	231
Sachregister.....	243

Einleitung

Im Oktober 2007 einigten sich die Staats- und Regierungschefs der Mitgliedstaaten der Europäischen Union (EU) auf den so genannten Vertrag von Lissabon oder auch Reformvertrag. Dieser sieht die Schaffung eines Europäischen Auswärtigen Dienstes (EAD) der Union vor, der die EU diplomatisch vertreten soll und der zu den großen Neuerungen des Vertrags von Lissabon gegenüber dem bisherigen Stand auf dem Gebiet der Außenbeziehungen der EU gezählt wird¹. Die vorliegende Arbeit beschäftigt sich mit diesem Novum in der Geschichte der europäischen Integration. Dazu gehört die Frage, wie der EAD gestaltet werden soll – denn hierzu finden sich nur wenige Anhaltspunkte im Reformvertrag – und ob der EAD die Bezeichnung als „auswärtiger Dienst“ zu Recht trägt.

Eine Antwort auf diese Frage kann allerdings nur gefunden werden, wenn zuvor geklärt wurde, was unter „diplomatischer Vertretung“ zu verstehen ist. Dieser Aufgabe widmet sich der erste Teil der Arbeit. Im zweiten Teil wird die derzeitige Situation der EU (und der Europäischen Gemeinschaft [EG] als ein Bestandteil der EU, der nach eigenen Regeln funktioniert und gleichzeitig fest in den größeren Verband der EU eingebettet ist) hinsichtlich ihrer diplomatischen Vertretung untersucht, denn dies ist der Ausgangspunkt für die Fortentwicklung der diplomatischen Vertretung durch Errichtung des EAD. Der dritte Teil kann dann auf Grund der Ergebnisse der ersten beiden Teile die Vorschriften des Vertrags von Lissabon zum EAD selbst und ihre Umsetzung in die Praxis betrachten.

Im ersten Teil werden die Charakteristika diplomatischer Vertretung durch diplomatische Dienste herausgearbeitet. Diese Charakteristika dienen im weiteren Verlauf der Arbeit als Maßstab für die Beurteilung der Frage, wann eine Einrichtung als diplomatischer Dienst bezeichnet werden kann. Zur Herausarbeitung dieser Kriterien werden sowohl Regeln des Völkerrechts zu beachten sein als auch nationales Recht, das sich mit der Ausgestaltung des jeweiligen diplomatischen Dienstes beschäftigt. Dabei zeigt sich besonders die Eigenart des Rechts der diplomatischen Beziehungen als Schnittstelle zwischen Völker- und Staatsrecht.²

¹ Vgl. *Ladzik*, European Policy Brief Issue 20, Januar 2006.

² *Calliess*, Auswärtige Gewalt, in: Handbuch des Staatsrechts IV, § 83 Rn 2.

Bisher nicht geklärt ist, ob EU und EG sich derzeit bei der Ausübung ihrer internationalen Aktivitäten von einem diplomatischen Dienst vertreten lassen. Beide haben seit ihrem Bestehen Kontakte nach außen, d. h. zu Drittstaaten und zu anderen internationalen Organisationen aufgebaut und sind auf internationaler Ebene tätig geworden. Dabei wurden die (Verbands-)Kompetenzen der beiden Organisationen im Verhältnis zu denen ihrer Mitgliedstaaten durch die Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs und durch die Behandlung der Frage in der rechtswissenschaftlichen Literatur immer präziser bestimmt.³ Für die Frage, ob es einen diplomatischen Dienst der EU (und der EG) gibt, fehlt es bisher jedoch an einer so präzisen und ausführlichen Bestimmung. Sie soll an Hand der im ersten Teil ermittelten charakteristischen Merkmale beantwortet werden. Mit Hilfe der genannten Kriterien können die verschiedenen Instrumente untersucht werden, mittels derer EU und EG nach außen hin auftreten. Sie werden mit den dort erarbeiteten Merkmalen verglichen und können damit dahingehend beurteilt werden, ob es sich bei ihnen um diplomatische Vertretungen handelt. Besonderer Schwerpunkt wird dabei auf den auswärtigen Delegationen der Europäischen Kommission und den verschiedenen Handlungsinstrumenten des Vorsitzes des Rates liegen.

Auch im dritten Teil wird für die Untersuchung des EAD, der den Anspruch erhebt, der diplomatische Dienst der EU zu sein, auf die im ersten Teil herausgearbeiteten Kriterien zurückgegriffen werden, um zu überprüfen, ob er diesem Anspruch gerecht werden kann. Zudem bieten die Ergebnisse des ersten Teils die Möglichkeit, Vorschläge für eine Weiterentwicklung der diplomatischen Vertretung der EU durch die konkrete Ausgestaltung des EAD zu machen.

Die Herangehensweise an das Thema muss sich die Frage stellen, ob es gerechtfertigt ist, die Tätigkeit von EU und EG im Bereich der diplomatischen Vertretung an Hand von staatlichen und völkerrechtlichen Kategorien zu messen. EU (und EG) sind weder ein Staat⁴ noch gehören sie zu den „üblichen“ internationalen Organisationen, was sich unter anderem in der Bezeichnung der EG als supranationale Organisation widerspiegelt⁵ ebenso wie in der Beschreibung der EU als gestufte internationale Organisation⁶. Ihr Standpunkt wird irgendwo in dem weiten Feld zwischen „Staat“ und „internationaler Organisation“ verortet. Wollte man daraus die Konsequenz ziehen, dass die Tätigkeit von EU und EG nicht verglichen werden kann mit derjenigen von Staaten und internationalen Organisatio-

³ Vgl. das grundlegende „AETR-Urteil“, EuGH Rs. 22/70 (Kommission/Rat), Slg. 1971, 263.

⁴ *Calliess*, in: ders./Ruffert (Hrsg.): EUV/EGV, Art. 1 EUV Rn. 22; *Pechstein*, in: Streinz (Hrsg.): EUV/EGV, Art. 1 EUV Rn. 10.

⁵ *Calliess*, in: ders./Ruffert (Hrsg.): EUV/EGV, Art. 1 EUV Rn. 22.

⁶ *Pechstein*, in: Streinz (Hrsg.): EUV/EGV, Art. 1 EUV Rn. 13.

nen, könnte man sie letztendlich auch nicht in den bekannten juristischen Kategorien beschreiben und bewerten. Es bliebe nur, die bloßen Fakten darzustellen. Die Aktivitäten von Staaten und von internationalen Organisationen sind hinreichend erforscht und stehen größtenteils auf soliden rechtlichen Grundlagen. Damit besteht mit dem Völkerrecht und dem nationalen Recht der Staaten ein Rahmen, der es ermöglicht, die Tätigkeiten von EG und EU bestimmten Kategorien zuzuordnen und zu bewerten, ohne dass damit eine völlige Gleichstellung mit Staaten oder anderen internationalen Organisationen verbunden sein muss.

Die Frage, ob die Kategorien staatlicher Tätigkeiten bzw. solcher internationaler Organisationen auf EG und EU übertragen werden können, zeigt, dass die diplomatische Vertretung von EG und EU viele andere Aspekte dieser im internationalen System immer noch relativ jungen Organisationen berührt. So ist schon das Verhältnis zwischen EG und EU (noch) in vielen Bereichen unklar und problematisch. Auch hier stellen sich Fragen wie etwa die Verteilung der Zuständigkeiten zwischen EG und EU in den verschiedenen Aspekten der Außenvertretung. Zur Zeit muss so noch für beide getrennt die Frage nach dem Gesandtschaftsrecht gestellt werden. Dies wird sich mit Inkrafttreten des Reformvertrags ändern, der EG und EU zu einer einheitlichen Organisation, die den Namen EU weiterführt, formal vereint. Trotzdem ist eine differenzierte Betrachtung des Gesandtschaftsrechts von EG und EU, wie gezeigt werden wird, nicht überflüssig geworden, da es die Grundlage für die weitere Entwicklung darstellt. Das Gesandtschaftsrecht beschreibt hierbei die Verbandskompetenz der beiden Organisationen EG und EU zur Führung diplomatischer Beziehungen zu Dritten. Das Verhältnis von Unions- und Gemeinschaftsrecht spielt jedoch auch eine große Rolle bei der Zuordnung konkreter Kompetenzen und Handlungsaufträge der einzelnen Organe. Die Zuordnung der Organkompetenz zur Führung diplomatischer Beziehungen ist innerhalb der beiden Organisationen EG und EU besonders schwierig zu bestimmen. Insbesondere die Organe Rat und Kommission sind in den Außenbeziehungen aktiv. Beiden sind spezielle Einzelkompetenzen aus diesem Bereich zugeordnet, wie z. B. die Kompetenz der Kommission, völkerrechtliche Verträge verhandeln zu können oder die Kompetenz des Rats, solche Verträge dann endgültig abschließen zu können. Trotzdem fehlt es an einer allgemeinen (Organ-)Kompetenzzuordnung, mittels derer geklärt werden kann, wer für Bereiche zuständig sein soll, die eben nicht im EUV oder im EGV eindeutig einem Organ zugeordnet sind. So verhält es sich auch mit der Kompetenz zur diplomatischen Vertretung. Bei Staaten stellt sich diese Frage nicht, denn dort bestehen klarere Kompetenzen der einzelnen Staatsorgane. Die Organkompetenz zur diplomatischen Vertretung von Staaten steht den jeweiligen Regierungen und dort genauer den Außenministerien zu. Eine

Regierung, die leitend tätig wird, die grundlegenden Entscheidungen der Politik bestimmt und diese dann durch ihren Verwaltungsunterbau vollzieht, ist aber in Form eines einheitlichen Organs in EG und EU nicht zu finden. Hinzu kommt, dass die beiden in Betracht kommenden Organe, Rat und Kommission, oft in einem Konkurrenzverhältnis zueinander stehen, welches dazu führt, dass beide Strukturen im Bereich der Beziehungen nach außen aufbauen, deren Verhältnis zueinander ebenso unklar ist wie das der „Mutterorgane“ zueinander.

Ebenfalls zu diskutieren ist die Frage, inwieweit ein Handeln der Organe im Bereich der diplomatischen Vertretung einer bestimmten Rechtsgrundlage im Primärrecht bedarf. Es geht um die Problematik einer Entwicklung von Aktivitäten, die im Primärrecht nicht vorgesehen sind. Im speziellen Fall begann diese Entwicklung eng angebunden an Kompetenzbereiche, die eindeutig vorliegen, aber sie hat sich von diesen ein Stück weit entfernt, ist umfangreicher und selbständiger geworden. Man kann also von einer Entwicklung außerhalb der Verträge sprechen. Damit stellt sich die Frage, wie mit einer solchen Entwicklung umzugehen und wie ein Konflikt zwischen dem Gebot, nur auf Grund einer Kompetenzzuweisung tätig zu werden, und der etablierten und akzeptierten Praxis, die sich nicht ausdrücklich auf eine solche Zuweisung stützt, zu lösen ist.

Eine Beschäftigung mit der diplomatischen Vertretung von EU und EG wirft weiterhin einen interessante Blick auf die Gesamtentwicklung der beiden Organisationen und darauf, wie sie von außerhalb wahrgenommen werden.⁷ In Drittstaaten, vor allem solchen, die auch geographisch weit entfernt sind, sind die Kenntnisse über EU und EG oftmals begrenzt. Eine diplomatische Vertretung in diesen Staaten kann dazu beitragen, dass das Verständnis für die beiden Organisationen erhöht wird. Auf der anderen Seite spiegelt die Wahrnehmung der anderen Staaten wider, wie EU und EG sich faktisch präsentieren und auf internationaler Ebene handeln. Die Art und Weise, wie andere sie betrachten, kann damit das Selbstbild der verschiedenen Akteure von EU und EG reflektieren und erhellen. Selbstverständlich ist dies immer unter dem Vorzeichen zu sehen, dass die Wahrnehmung auch dadurch beeinflusst wird, dass das Gesamtgebilde aus EU und EG kompliziert ist und in anderen Staaten oft die Veranlassung fehlt, dieses in allen Details zu verstehen.

Angesprochen werden darüber hinaus verschiedene Aspekte aus dem Umfeld des „Reformvertrags“. Die bisherige Unterscheidung von EU und EG wird zumindest formal abgeschafft. Es fragt sich, ob damit auch die bisherigen Probleme aus dem Verhältnis zwischen Unions- und Gemeinschaftsrecht gelöst werden oder ob diese weiter bestehen werden. Weiterhin ist natürlich von Interesse, wie das zukünftige Verhältnis von Rat und

⁷ Winand, in: Phillipart/dies. (Hrsg.): *Ever Closer Partnership*, S. 108.

Kommission aussehen wird. Der EAD soll eine diplomatische Vertretung der EU darstellen. Damit wäre zumindest die Frage, wer die EU diplomatisch vertritt, vordergründig geklärt. Aber die Errichtung des EAD wirft viele neue Fragen auf. Die überarbeitete Version der Verträge ist in dieser Hinsicht knapp. Praktische Fragen der Errichtung werden ebenso wenig beantwortet wie die nach der konkreten Einbindung des EAD in das Institutionengefüge der EU. Diese wiederum bringt aber das Verhältnis von Kommission und Rat in die Diskussion zurück. Die Stellung des EAD und seines Chefs, des Hohen Vertreters der Union für Außen- und Sicherheitspolitik, werfen Fragen der Loyalität zwischen den Institutionen und auch des Verhältnisses der Organe zueinander, oder anders ausgedrückt, von „checks and balances“ auf europäischer Ebene, auf.⁸

Für den Bereich der diplomatischen Beziehungen hat *Bolewski* die These aufgestellt, dass kein anderes Gebiet der internationalen Beziehungen eine so große Lücke zwischen Theorie und Praxis aufweist wie die Diplomatie.⁹ Dies gilt umso mehr für die diplomatische Vertretung von EU und EG¹⁰; sie ist bisher kaum in der rechtswissenschaftlichen Literatur beachtet worden. Andere Disziplinen, wie vor allem die Politikwissenschaft, sind auf diesem Gebiet aktiver. Aber auch hier fehlt es bisher an einem allgemeingültigen Konzept, das dieses Thema übergreifend behandelt. Vielmehr werden spezielle Aspekte untersucht, ohne diese in einen Gesamtzusammenhang zu stellen. Dabei ist auch von Bedeutung, dass sich die Perspektiven, mittels derer Politik- und Rechtswissenschaft bestimmte Phänomene betrachten, zwar oftmals berühren, aber meist nicht deckungsgleich sind. Politikwissenschaft wird als die Wissenschaft beschrieben, die sich mit der Frage nach der Gestaltung des Zusammenlebens von Menschen in institutioneller, prozeduraler und sachlicher-materieller Hinsicht beschäftigt.¹¹ Besonders im Bereich des Staats- und des internationalen Rechts ergeben sich viele Berührungspunkte zwischen beiden Disziplinen, was insbesondere für das hier behandelte Thema gilt. Die zu ihm vorhandene politikwissenschaftliche Literatur ist damit auch für eine Betrachtung unter rechtswissenschaftlichen Gesichtspunkten interessant. Eine Beschäftigung mit den politikwissenschaftlichen Ansatzpunkten beantwortet meist die rechtlichen Fragen nicht in umfassender Weise, aber auf der anderen Seite bietet diese für Juristen ungewohnte Perspektive die Möglichkeit, neue Denkansätze zu erhalten und in das System der juristischen Betrachtung mit aufzunehmen.

⁸ *Wouters*, in: LA Kellermann, S. 84.

⁹ *Bolewski*, *Diplomacy and International Law*, S. 3.

¹⁰ Vgl. auch *Spence*, in: ders./Edwards (Hrsg.): *European Commission*, S. 396.

¹¹ *Nohlen/Schultze*: *Politikwissenschaft*, in: dies. (Hrsg.): *Lexikon*, S. 713.

Die Entwicklung der diplomatischen Vertretung der EU ist noch nicht an ihrem Ziel angekommen. Sie ist aber ständig in Bewegung und Entwicklung, so dass aus der Tatsache, dass sie in der Literatur wenig Beachtung gefunden hat, nicht geschlossen werden kann, es handele sich nur um eine untergeordnete, uninteressante Tätigkeit. Im Gegenteil, die Untersuchung eines praktisch dynamischen Phänomens an Hand neu zu entwickelnder theoretischer Kategorien macht die Beschäftigung mit der diplomatischen Vertretung von EG und EU zu einer spannenden Herausforderung.

1. Teil

Charakteristika diplomatischer Vertretungen

Eine Aussage darüber treffen zu können, wer die Europäische Union (bzw. die Europäische Gemeinschaft) diplomatisch vertritt und wer sie auf Grundlage des Vertrags von Lissabon vertreten wird, erfordert zuvor eine Antwort auf die Frage, was „diplomatische Vertretung“ ist. Alle Staaten unterhalten in irgendeiner Weise Beziehungen zueinander und zu sonstigen Völkerrechtssubjekten. Die allermeisten dieser Beziehungen finden in einer Form statt, die als „diplomatisch“ bezeichnet wird. Diese Form ist durch auswärtige Dienste und deren diplomatische Missionen als spezielle staatliche Einrichtungen gekennzeichnet.

Charakterisiert werden diese besonderen Einrichtungen durch eine Reihe von Eigenschaften: die Aufgaben der auswärtigen Vertretungen, ihr Aufbau und die bei ihnen beschäftigten Personen, die Vorgehensweise bei ihrer Errichtung und die speziellen Immunitäten und Vorrechte, die ihnen gewährt werden. Diese Aspekte werden im vorliegenden ersten Teil untersucht und beschrieben, um Kriterien für „diplomatische Vertretung“ aufzustellen zu können, die im zweiten Teil einen Vergleich mit den entsprechenden Stellen bei EG und EU ermöglichen.

Bei der Beschreibung der genannten Merkmale, wird – sofern dies möglich und sinnvoll ist – sowohl die völkerrechtliche als auch eine nationale Perspektive berücksichtigt, um ein umfassendes Bild zu erhalten, das sowohl den „Blick von außen“ als auch den von „innen“ beinhaltet, denn diplomatische Missionen befinden sich an der Schnittstelle zwischen Völker- und Staatsrecht.¹ Regelungen über diplomatische Missionen und ihre Tätigkeiten finden sich daher auf beiden Ebenen und eine vollständige Erfassung ihrer Charakteristika muss beide Blickrichtungen berücksichtigen. Zur Untersuchung der nationalen Perspektive werden jeweils die relevanten Normen und die jeweilige Praxis aus Deutschland, Frankreich und Großbritannien miteinander verglichen.

¹ Calliess, Auswärtige Gewalt, in: Handbuch des Staatsrechts IV, § 83 Rn 2.

A. Grundlegende Begriffe

Bevor die charakteristischen Merkmale auswärtiger Dienste beschrieben werden, soll es zunächst um die staatliche Kompetenz gehen, solche Dienste errichten und unterhalten zu können. Dabei werden auch zugleich einige Grundbegriffe, die bei der Beschäftigung mit diplomatischem Recht auftauchen, so definiert, wie sie in der vorliegenden Arbeit weiterhin verstanden werden.

I. Auswärtige Gewalt

Die „Auswärtige Gewalt“ eines Staats ist die Grundlage zur Führung diplomatischer Beziehungen. Der Begriff Auswärtige Gewalt beschreibt dabei nicht eine weitere Gewalt im Sinne der Gewaltenteilungslehre neben Legislative, Exekutive und Judikative², sondern vielmehr einen Teil der allgemeinen staatlichen Handlungsmacht³, bei dem es hauptsächlich um Fragen der Außenpolitik geht⁴. In der Literatur wird die Auswärtige Gewalt unter unterschiedlichen Fragestellungen betrachtet:

Eine Ansicht unterscheidet hierbei zwischen einer völkerrechtlichen und einer innerstaatlichen Perspektive.⁵ Aus völkerrechtlicher Sicht gehe es dabei um die Fähigkeit des Staates, als Völkerrechtssubjekt tätig zu sein⁶, während die innerstaatliche Perspektive danach frage, wer intern für das Treffen von verbindlichen Entscheidungen über die territorialen und personellen Grenzen des eigenen Hoheitsgebietes hinweg zuständig ist⁷, d. h. um die Kompetenzverteilung zwischen den Staatsorganen.⁸ Einige Autoren betrachten vor allem die innerstaatliche Seite der Frage, insbesondere die Abgrenzung der Befugnisse des Parlaments im Verhältnis zu den Kompetenzen der Regierung⁹ und definieren die auswärtige Gewalt demgemäß mittels der Zuständigkeiten der Staatsorgane im Bereich der auswärtigen Beziehungen.¹⁰ Diese Frage ist für das jeweilige Staatsorganisationsrecht von Bedeutung, für das Völkerrecht hingegen ist es irrelevant, welchem

² Grewe, VVDStRL 12 (1954), S. 130.

³ Fastenrath, Kompetenzverteilung, S. 58.

⁴ Badura, Staatsrecht, D, Rn. 116.

⁵ Hellmann/Baumann/Wagner, Außenpolitik, S. 42 f.; Fastenrath, Kompetenzverteilung, S. 56.

⁶ Hellmann/Baumann/Wagner, Außenpolitik, S. 42 f.

⁷ Hellmann/Baumann/Wagner, Außenpolitik, S. 42 f.

⁸ Calliess, Auswärtige Gewalt, in: Handbuch des Staatsrechts IV, § 83 Rn. 2; Fastenrath, Kompetenzverteilung, S. 56.

⁹ Grau/Schmidt-Bremme, GAD, § 1 Rn. 4.

¹⁰ Di Fabio, Handbuch des Staatsrechts II, § 27 Rn. 68.