

XXVIII FIDE Kongress

Thema 3: Die externe Dimension der EU Politik

Eine Aktualisierung bzgl. der Rollen der EU-Organe und der Mitgliedstaaten.
Eine Einschätzung der aktuellen Herausforderungen bzgl. des Handels, des
Investitionsschutzes und des Raums der Freiheit, Sicherheit und des Rechts.

Genereller Berichterstatter: **Christine Kaddous** und **Nuno Piçarra**

Christine Kaddous

Professor, Stuhl Jean Monnet ad personam
Direktor des Centre d'études juridiques européennes (CEJE), Universität Genf

Nuno Piçarra

Professor an der Rechtsfakultät der „Universität Nova“ in Lissabon
Mitglied des „Réseau académique d'études juridiques sur l'immigration et l'asile en Europe
(Odysseus)

Einführung

Die nachfolgenden Fragen beziehen sich auf die neuesten Entwicklungen und Herausforderungen auf dem Gebiet des Rechts der Aussenbeziehungen der Europäischen Union. Es geht um Themen, die nicht nur für die Europäische Union und ihre Organe wichtig sind, sondern auch für die Mitgliedstaaten selbst. Die Fragen sind in fünf Kapitel unterteilt: 1. Die Verteilung der Zuständigkeiten zwischen der Union und den Mitgliedstaaten. 2. Verhandlungen und Abschlüsse der internationalen Übereinkünfte (in Bezug auf Artikel 218 des FUE Vertrags). 3. Rechtswirkungen der internationalen Übereinkünfte. 4. Handel und Investitionsschutz und 5. Raum der Freiheit, Sicherheit und des Rechts. Die Verteilung in Kapitel erlaubt eine Organisation der Diskussion, verhindert aber nicht ein etwaiges Überlappen der Inhalte.

Der Fragebogen bezieht sich vor Allem auf die Auswirkungen der jüngsten Entwicklungen des Rechts der Europäischen Union auf die Mitgliedstaaten und das nationale Recht. Ziel ist es, die auf nationaler Ebene entstandenen Probleme sowie die mit den aktuellen Herausforderungen auf dem Gebiet der Aussenbeziehungen in Zusammenhang stehenden Schwierigkeiten zu identifizieren.

Die nationalen Berichte werden es uns erlauben die Anwendung des Rechts der Aussenbeziehungen in den verschiedenen nationalen Rechtsordnungen besser zu verstehen. Um dieses Ziel zu erreichen werden die nationalen Berichtersteller aufgefordert, mit den jeweiligen nationalen Behörden und zuständigen Beamten in Kontakt zu treten, um so viel nützliche Informationen wie möglich zu sammeln. Sie werden auch dazu aufgefordert, im Gebiet des Rechts der Aussenbeziehungen ihre jeweiligen nationalen Rechtsordnungen und Rechtsprechung zu untersuchen. Desweiteren könnten sie die nationalen offiziellen Stellungnahmen in ihre Berichte einbeziehen und sie kommentieren. Wir sind uns darüber im Klaren dass es nicht immer einfach sein wird, die auf nationalem Niveau aufgetretenen Probleme zu identifizieren. Natürlich sind die nationalen Berichtersteller auch aufgerufen, ihre eigene Meinung sowie die der nationalen Doktrin bzgl. der angegebenen Themen darzulegen.

Wir hoffen dass die nationalen Berichte dank der Reichhaltigkeit ihres Inhalts es uns erlauben werden, eine vergleichende Perspektive über die Entwicklung des Rechts der Aussenbeziehungen in den Mitgliedstaaten. Auch die institutionellen Berichtersteller sind eingeladen auf die gestellten Fragen zu reagieren.

Kapitel 1: Verteilung der Zuständigkeiten zwischen der Europäischen Union und den Mitgliedstaaten

1. Gemäß dem „Urteil AETR“ besitzt die Europäische Union die ausschließliche Zuständigkeit zum Abschluss einer internationalen Übereinkunft wenn die in Frage stehende Übereinkunft die internen Regeln der Union beeinträchtigen oder beeinträchtigen können. Die Gesetzgebung der Union entwickelt sich in vielen Gebieten. In welchen Gebieten hat sich der „Effekt AETR“ in jüngster Zeit gezeigt? Welche aktuellen Beispiele können aufgezählt werden? Gab es auf nationaler Ebene Probleme? Wenn ja, welcher Art: politische, juristische oder andere?
2. Wie wird Artikel 3, Paragraph 2 des Vertrags FUE im Bereich der ausschließlichen Zuständigkeiten zum Abschluss einer internationalen Übereinkunft eingeschätzt? Welche Bedeutung wird dieser Bestimmung des Vertrag FUE zugesprochen? Welche Interpretation kann jedem einzelnen der in dieser Bestimmung des primären Rechts vorgesehenen Fälle zugesprochen werden? Was, wenn die dritte Möglichkeit nicht auf interner Ebene ausgeübt wird? Was ist der Standpunkt der Mitgliedstaaten bzgl. dieser Fragen?

3. Was ist die Reichweite des Artikels 216, Paragraph 1, des Vertrags FUE? Wie verstehen die Mitgliedstaaten diese Bestimmung, die die generelle Zuständigkeit der Europäischen Union für den Abschluss internationaler Abkommen vorsieht „wenn dies in den Verträgen vorgesehen ist oder wenn der Abschluss einer Übereinkunft im Rahmen der Politik der Union entweder zur Verwirklichung eines in den Verträgen festgesetzten Zielen erforderlich oder in einem verbindlichen Rechtsakt der Union vorgesehen ist oder aber gemeinsame Vorschriften beeinträchtigen oder deren Anwendungsbereich ändern könnte.“
4. Glauben Sie dass eine Verbindung zwischen Artikel 216 des Vertrags FUE und Artikel 3, Paragraph 2 des Vertrags FUE besteht? Wenn ja, welche? Würden Sie bitte Ihre Meinung bzgl. dieser Frage ausarbeiten und begründen?

Kapitel 2: Verhandlungen und Abschlüsse internationaler Übereinkünfte (Artikel 218 des Vertrags FUE)

5. Welches sind die Erfahrungen, die die Mitgliedstaaten bzgl. des Zusammenspiels zwischen dem Verhandlungsführer/dem Verhandlungsteam und dem Sonderausschuss des Artikels 218, Paragraph 4 des Vertrags FUE gemacht haben? Was ist der Standpunkt der Mitgliedstaaten? Wie interpretieren die Mitgliedstaaten den Standpunkt der Organe der Union?
6. Im Falle der vorläufigen Anwendung internationaler Übereinkünfte: Welchen Standpunkt beziehen die Mitgliedstaaten bzgl. der Art der Festsetzung der Regelungen, die Gegenstand der provisorischen Anwendung sein werden? Der Vertrag FUE sieht einen Vorschlag des Verhandlungsführers und einen Beschluss des Rates der Union vor. Sollte man die Einbeziehung des Europäischen Parlaments vorsehen, auch wenn der Vertrag FUE selbst dies nicht tut? Wenn ja, in welcher Form?
7. Was sollte mit der vorläufigen Anwendung im Falle einer Nicht-Ratifizierung eines Mitgliedstaates einer gemischten Übereinkunft geschehen? Sollte sie beendet werden? Wenn ja, sollte eine neue Übereinkunft, dieses Mal nur zwischen der Europäischen Union und dem betreffenden Drittstaat geschlossen werden?
8. Was das Zustimmungs-Verfahren durch das Europäische Parlament angeht: wie ist Artikel 218, Paragraph 6, Buchstabe a) iii) „Übereinkünfte, die durch die Einführung von Zusammenarbeitsverfahren einen besonderen institutionellen Rahmen schaffen“

und iv)“Übereinkünfte mit erheblichen finanziellen Folgen für die Union“ zu interpretieren?

9. Auf Vorschlag der Europäischen Kommission oder des Hohen Vertreters der Union beschließt der Europäische Rat die Aussetzung der Anwendung der internationalen Übereinkünfte. Was ist der generelle Standpunkt der Mitgliedstaaten bzgl. der Anwendung dieser Norm des Vertrags FUE? Existieren spezielle Bemerkungen/Meinungen in Bezug auf vor Kurzem stattgefundenen Fälle der Aussetzung?
10. Der Vertrag FUE sieht Vorgehensweisen vor, wenn im Namen der Europäischen Union vor durch eine internationale Übereinkunft geschaffene Organe gesprochen wird. Gab es bereits angefochtene Entscheidungen und/oder auf nationalem Niveau angefochtene Entscheidungen, die nicht bis zum EUGH vorgedrungen sind?
11. Gemäß Artikel 218, Paragraph 10 des Vertrags FUE wird das Europäische Parlament in allen Phasen des Abschlusses einer internationalen Übereinkunft unverzüglich und umfassend unterrichtet. Wie verstehen die Mitgliedstaaten diese Verbindlichkeit? Welche Rolle spielen in diesem Zusammenhang die nationalen und/oder regionalen Parlamente?

Kapitel 3: Rechtsauswirkungen der internationalen Übereinkünfte

12. Gibt es eine nationale Rechtsprechung bzgl. der Anwendung und/oder Interpretation von ausschließlich mit der Europäischen Union geschlossenen Übereinkünften oder mit gemischten Übereinkünften, die nicht Gegenstand eines Vorabverfahrens waren? Existiert eine nationale Rechtsprechung über die Infragestellung internationaler Übereinkünfte, die ausschließlich von der Europäischen Union geschlossen wurden und /oder gemischter Übereinkünfte, ohne dass es zu einem Vorabentscheidungsverfahren bzgl. der Frage der Gültigkeit gekommen wäre? Wenn ja, bitte beschreiben Sie kurz diese Fälle.
13. Wie bewerten die Mitgliedstaaten die jüngste Rechtsprechung des EUGH bzgl. der unmittelbaren Auswirkung der internationalen Übereinkünfte? Gab es, auf nationalem Niveau, spezifische Diskussionen bzgl. dieses Themas?
14. Existieren zur Zeit von der Kommission gegen Mitgliedstaaten eingeleitete Vertragsverletzungsverfahren wegen Verstoßes gegen von der Europäischen Union

eingegangene internationalen Verpflichtungen? Wenn ja, bitte beschreiben Sie kurz diese Fälle.

15. Welche Kontrollmaßnahmen bzgl. des Respekts internationaler, die Europäische Union bindende Übereinkünfte existieren seitens der Mitgliedstaaten (unabhängig der Europäischen Kommission als Wächter des Europarechts)?

Kapitel 4: Handel und Investitionsschutz

16. Was sollte die Reichweite des Begriffs „gemeinsame Handelspolitik“ nach Inkrafttreten des Lissabonner Vertrags sein? Was ist der Standpunkt der Mitgliedstaaten, wenn es um ausländische Direktinvestitionen geht? Beinhaltet dieser Begriff auch die Investitionen „Portfolio“? Und was, wenn es sich um Abkommen über den Dienstleistungsverkehr handelt? Ist die Übereinkunft „TRIPS“ in dem Begriff einer gemeinsamen Handelspolitik inbegriffen?
17. Wie verstehen die Mitgliedstaaten das Verhältnis zwischen den bilateral geschlossenen Investitionsabkommen und denen, die auf diesem Gebiet von der Europäischen Union geschlossen wurden?
18. Was ist der Standpunkt der Mitgliedstaaten bzgl. des Mechanismus der Differenzen auf dem Gebiet des Investitionsschutzes in der neuen Generation von Übereinkünften des von den Partnern der EU (CETA, TTIP usw.) beabsichtigten freien Austausches?
19. Was ist der Standpunkt der Mitgliedstaaten bzgl. der Verantwortlichkeit der Union sowie der Mitgliedstaaten im Falle einer Verletzung dieser Abkommen?
20. Gemäß Artikel 207, Paragraph 1, letzter Satz (AEUV), wird die gemeinsame Handelspolitik im Rahmen der Grundsätze und Ziele des auswärtigen Handels der Union gestaltet. Was ist das Verhältnis zwischen dieser Regelung und dem Artikel 21 EU? Was ist der Standpunkt der Mitgliedstaaten hierzu?
21. Wie verstehen die Mitgliedstaaten die Aushandlung und den Abschluss internationaler Abkommen auf dem Gebiet der gemeinsamen Handelspolitik? Gibt es ganz spezifische Aspekte dieses Verfahrens, die sie kommentieren wollten? Bedürfen die in Artikel 207, Paragraph, 4 Absatz 2 und 3 Vertrag FUE genannten

Bedingungen (die Einstimmigkeit des Rates) bestimmter Bemerkungen ihrerseits oder gibt es Standpunkte der Mitgliedstaaten diesbezüglich?

Kapitel 5: Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts (Politik bzgl. der Grenzkontrollen, des Asylrechts und der Einwanderung)

22. Obgleich die Union gemäß Artikel 3, Paragraph 1 Buchstabe e) des Vertrags „FUE“ (Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union) über die ausschließliche Zuständigkeit im Bereich der gemeinsamen Handelspolitik verfügt, teilt sie, im Gebiet des Raums der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts gemäß Artikel 4, Paragraph 2 Buchstabe j) ihre Zuständigkeit mit den Mitgliedstaaten. Was insbesondere den Bereich anbelangt, dem sich dieses Kapitel widmet (Grenzkontrollen, die gemeinsame Politik des Visum für eine kurze Zeit, Asyl und Einwanderung inbegriffen), so spürt man den „Effekt AETR“ (vgl. Kapitel 1, Frage 1) vor Allem im Zusammenhang mit den internationalen Übereinkünften die die Befreiung der Visumpflicht zum Gegenstand haben. In der Tat hat die Union aufgrund der totalen Harmonisierung die ausschließliche Zuständigkeit zum Abschluss derartiger Übereinkünfte inne, geregelt durch die Verordnung 539/2001, der Liste der Drittländer deren Staatsangehörige der Visumpflicht beim Überschreiten der Aussengrenzen der Mitgliedstaaten unterliegen und der Liste derjenigen Drittländer, deren Staatsangehörige von einer solchen Visumpflicht befreit sind.

Im Einklang mit dem Protokoll (Nr. 23) über die Aussenbeziehungen der Mitgliedstaaten bzgl. des Überschreitens der Aussengrenzen berührt Artikel 77, Paragraph 2 Buchstabe b) des Vertrags „FUE“ (der der Union eine Zuständigkeit zur Definition der anwendbaren Kontrollen an seinen Grenzen zuspricht) jedoch nicht das Recht der Mitgliedstaaten „Übereinkünfte mit Drittländern zu verhandeln oder abzuschließen, solange diese Übereinkünfte mit dem Recht der Union und den anderen einschlägigen Übereinkünften in Einklang stehen“. Welchen Sinn und welche Tragweite gestehen Sie diesem Protokoll zu, insbesondere im Hinblick auf Artikel 3, Paragraph 2 des Vertrags „FUE“ (siehe Kapitel 1, Frage 2)? Hat Ihr Staat seit dem Inkrafttreten dieses Protokolls Übereinkünfte auf diesem Gebiet geschlossen oder hält er die bereits vor dem Protokoll existierenden Übereinkünfte aufrecht?

23. Gemäß den Bestimmungen des Artikels 33, Paragraph 2 Buchstabe c) und des Artikels 38 der Verordnung 2013/32/EU vom 26.6.2013 über die gemeinsamen Verfahren bzgl. der Anerkennung oder Ablehnung auf internationalen Schutz kann ein Mitgliedstaat das Konzept des sicheren Herkunftsstaates für die

Unzulässigkeitserklärung eines Antrags auf internationalen Schutz anwenden und den Antragsteller in dieses Herkunftsland zurücksenden – selbst dann, wenn dieser Mitgliedstaat seine Verantwortung zur Prüfung dieses Antrags in Anwendung der Verordnung 604/2013 vom 26.6.2013 erklärt hatte (vgl. EUGH-Urteil vom 17.3.2016, Mirza, C-695/15, Punkte 42 und 46). Im Licht des jetzigen Standpunktes der Entwicklung des einheitlichen europäischen Asylsystems (Artikel 78, Paragraph 2 des Vertrags „FUE“) obliegt es den Mitgliedstaaten, eine Liste der sicheren Drittstaaten im Einklang mit den in Artikel 38 aufgezählten Voraussetzungen aufzustellen.

Gibt es eine nationale Rechtsprechung bzgl. der Interpretation und der Anwendung des Konzepts des sicheren Drittstaates? Bezieht sich eine derartige Rechtsprechung auch auf die Begrenzung dieses Konzeptes in Bezug auf das Konzept des sicheren europäischen Drittstaates („super-sicherer Drittstaat“), so wie in Artikel 39 der Verordnung 2013/32/EU vorgesehen? Wie beurteilen Sie im Lichte des Unionsrechts die effektiv von den Mitgliedstaaten hergestellte Verbindung zwischen der Politik und den Vorgehensweisen in Bezug auf das Konzept des sicheren Drittstaats einerseits und der aussergrenzlichen Kontrolle der Einwanderung andererseits?

24. Gemäß den Schlussfolgerungen des Europäischen Rates vom 26/27.6.2014, die die strategischen Leitlinien der gesetzgeberischen und operativen Programmplanung im Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts definiert, „(kann) eine dauerhafte Lösung nur durch eine Intensivierung der Zusammenarbeit mit den Herkunfts- und Transitländern gefunden werden, u.a. indem diese beim Ausbau ihrer Kapazitäten zur Migrationssteuerung und zum Grenzmanagement unterstützt werden. Die Migrationspolitik muss viel stärker integraler Bestandteil der Aussen- und Entwicklungspolitik der EU werden, indem der Grundsatz „mehr für mehr“ angewandt und auf dem Gesamtansatz für Migration und Mobilität aufgebaut wird“ (Punkt 8), festgesetzt in der Mitteilung der Kommission vom 18.11.2011, KOM(2011) 743 final (vgl. auch die Mitteilung vom 21.2.2014, KOM(2014) 96 final). Die Kommission hat jedoch angesichts dessen, dass „es von wesentlicher Bedeutung (ist), unseren Partnern gegenüber in enger Zusammenarbeit mit allen Mitgliedstaaten deutlich zu machen, dass eine Lösung für die irregulären und unkontrollierten Wanderbewegungen eine Priorität für die Union als Ganzes darstellt“ ein „neues, auf konkrete Ergebnisse ausgerichtetes Konzept“ vorgeschlagen, nämlich einen neuen Partnerschaftsrahmen mit den Drittstaaten, eingebunden in der europäischen Migrationsagenda (Mitteilung vom 7.6.2016, KOM(2016) 385 final und vom 18.10.2016, KOM(2016) 700 final. Schlussendlich hat der Europäische Rat in seinen Schlussfolgerungen vom 20/21.10.2016 darauf hingewiesen „wie wichtig es ist, dass

weiter auf die Umsetzung des Partnerschaftsrahmens für die Zusammenarbeit mit einzelnen Herkunfts-oder Transitländern hingearbeitet wird, wobei der Schwerpunkt zunächst auf Afrika liegen wird“ (Punkt 4).

Was ist Ihre Meinung bzgl. der praktischen Auswirkungen einer globalen Annäherung des Problems der Migration und der Mobilität? Glauben Sie, dass der neue Partnerschaftsrahmen mit den Drittstaaten diese globale Annäherung ausschließt und ersetzt? Wenn ja, in welchem Ausmaß? Unterhält Ihr Staat besondere Beziehungen mit Drittstaaten „die auf jahrzehntelang gepflegte politische, historische und kulturelle Bindungen und Kontakte zurückzuführen sind“ und „zum Nutzen der EU voll ausgeschöpft werden“ sollten und/oder „umfassende bilaterale Beziehungen zu einem bestimmten Partnerland“ und daher „in vollem Umfang an den Diskussionen zwischen der EU und diesem Land“ beteiligt sein sollten (Vgl. KOM(2016) 385 final, Punkt 9)? Hat Ihr Staat bereits bilaterale oder multilaterale Übereinkünfte mit afrikanischen Staaten abgeschlossen, die als Beispiel für die Umsetzung der Übereinkünfte zwischen der EU und den vorrangigen afrikanischen Ländern dienen können?

25. Seit dem Inkrafttreten des Vertrags von Amsterdam besitzt die Union die Zuständigkeit zum Abschluss von Übereinkünften mit Drittländern über die Rückübernahme von den Drittstaatsangehörigen in ihr Ursprungs-oder Herkunftsland, die die Voraussetzungen für die Einreise in das Hoheitsgebiet eines der Mitgliedstaaten oder die Anwesenheit oder den Aufenthalt in diesem Gebiet nicht oder nicht mehr erfüllen (Artikel 79, Paragraph 3, FUE). Dennoch wird generell davon ausgegangen, dass diese Mitgliedstaaten gleichwohl nach wie vor über die Zuständigkeit verfügen, mit Drittländern derartige Übereinkünfte, seien sie bilateraler oder multilateraler Art, zu schließen. Darüber hinaus stellt die Verordnung 2016/1624 vom 14.9.2016 über die Europäische Grenz-und Küstenwache fest, dass „das etwaige Bestehen einer Vereinbarung zwischen Mitgliedstaaten und einem Drittstaat die Agentur oder die Mitgliedstaaten nicht von ihren Verpflichtungen nach dem Recht der Union oder dem Völkerrecht, insbesondere hinsichtlich der Einhaltung des Grundsatzes der Nicht-Zurückweisung entbinden (kann)“ (Punkt 36). Sind Sie der Meinung, dass die von Mitgliedstaaten geübte Praxis des Abschlusses von Übereinkünften über die Rückübernahme mit Drittstaaten insbesondere mit Artikel 79, Paragraph 3 oder mit Artikel 3, Paragraph 2 FUE vereinbar ist? Wenn ja, in welchem Verhältnis sollten die Vereinbarungen über die Rückübernahme, die einerseits von der Union mit Drittländern geschlossen wurden zu denjenigen stehen, die Mitgliedstaaten mit dem gleichen Drittland geschlossen haben? Hat Ihr Staat seit dem Inkrafttreten des Vertrags von Amsterdam eine Übereinkunft über die

Rückübernahme geschlossen? Ist er an Vereinbarungen über die Rückübernahme gebunden, die „problematische Klauseln“ enthalten, wie die Klausel, die ein vereinfachtes Verfahren für die Rückübernahme illegaler Einwanderer vorsieht – eine Klausel, die vom Gericht in Straßburg als gegen CEDH verstoßend erklärt wurde (siehe Urteil vom 1.9.2015, Khlaifia u.a. gegen Italien, Nr. 16483/12, Paragraph 45)?