



Europäischer Rat

Brüssel, den 12. Dezember 2016
(OR. en)

EUCO 37/16

LIMITE

JUR 602

GUTACHTEN DES RECHTSBERATERS

Betr.: Entwurf eines Beschlusses der im Europäischen Rat vereinigten Staats- und Regierungschefs über das Assoziierungsabkommen zwischen der Europäischen Union und der Europäischen Atomgemeinschaft und ihren Mitgliedstaaten einerseits und der Ukraine andererseits
– Form, Rechtsnatur, Wirkung und Vereinbarkeit mit dem Assoziierungsabkommen

1. Der Text des Entwurfs eines Beschlusses der im Europäischen Rat vereinigten Staats- und Regierungschefs über das Assoziierungsabkommen mit der Ukraine ist erstellt worden, um den Bedenken der niederländischen Bevölkerung Rechnung zu tragen, die der niederländische Ministerpräsident im Anschluss an das Referendum vom 6. April 2016 vorgebracht hat. Mit dem vorliegenden Gutachten sollen Fragen in Bezug auf die Form, die Rechtsnatur und die Rechtswirkung des oben genannten Beschlussentwurfs der Staats- und Regierungschefs sowie seine Vereinbarkeit mit dem Abkommen geklärt werden.
2. Was die Form angeht, so ist der Text als "*Beschluss der im Europäischen Rat vereinigten Staats- und Regierungschefs*" abgefasst. Es handelt sich somit um einen Beschluss der Mitgliedstaaten der Europäischen Union, also um einen Beschluss zwischenstaatlicher Natur, und nicht um einen Beschluss des Europäischen Rates – eines Organs der Europäischen Union nach Artikel 15 EUV – im Sinne des Artikels 288 Absatz 4 AEUV. Mit dem Zusatz "*im Europäischen Rat vereinigten*" soll lediglich präzisiert werden, dass die Staats- und Regierungschefs eine Tagung des Europäischen Rates, dem sie alle angehören, zum Anlass genommen haben, um ihren Beschluss zu verabschieden.

Wie die bisherige Praxis zeigt, haben die Staats- und Regierungschefs bereits in mehreren Fällen auf in derselben Form erlassene Beschlüsse zurückgegriffen, beispielsweise um näheren Aufschluss über ihre Absichten zu geben, um bestimmte Vorschriften auszulegen oder um die Sitze der Organe und Einrichtungen der EU festzulegen.¹

3. Was seine Rechtsnatur und Rechtswirkung anbelangt, so ist der Entwurf des Beschlusses der Staats- und Regierungschefs im vorliegenden wie auch bereits in früheren Fällen – auch wenn hierfür nicht die Formalitäten zu erfüllen sind, die im Allgemeinen für eigenständige Übereinkünfte erforderlich sind – als völkerrechtliches Instrument zu betrachten, mit dem die EU-Mitgliedstaaten einvernehmlich festlegen, wie sie bestimmte Vorschriften eines Rechtsakts, durch den sie ansonsten alle gebunden sind, verstehen und im Rahmen ihrer Zuständigkeiten anwenden werden. Ziel einiger der vergleichbaren früheren Beschlüsse war die Klärung bestimmter Fragen und die Auslegung gewisser Bestimmungen der EU-Verträge; bei anderen – etwa denen zur Festlegung der Sitze – ging es um die Anwendung von Bestimmungen der EU-Verträge.
4. Der Existenz derartiger Instrumente und der Tatsache, dass sie zum EU-Besitzstand in seiner Gesamtheit gehören, wird insbesondere durch die Beitrittsakte Rechnung getragen, die ausdrücklich vorsehen, dass sich neue EU-Mitgliedstaaten im Hinblick auf die Union betreffende Instrumente, die von den Mitgliedstaaten im gegenseitigen Einvernehmen angenommen wurden, in derselben Lage wie die bisherigen Mitgliedstaaten befinden.² Sowohl nach dem Völkerrecht als auch nach dem EU-Recht reicht die Bezeichnung eines bestimmten Instruments, ob es nun "Beschluss", "Übereinkunft", "EntschlieÙung" oder anders genannt wird, für die Feststellung seiner Rechtswirkung nicht aus; entscheidend ist vielmehr sein Inhalt und die Absicht seiner Verfasser. Im vorliegenden Fall sind sowohl die Bezeichnung des Instruments (Beschluss) als auch sein Inhalt so formuliert, dass der Wille der Mitgliedstaaten zum Ausdruck kommt, sich dadurch rechtlich zu binden, was die Art und Weise, wie sie das Assoziierungsabkommen verstehen, und die Art und Weise, wie sie es anwenden werden, anbelangt.

¹ Siehe beispielsweise die Beschlüsse, die die im Europäischen Rat vereinigten Staats- und Regierungschefs im Dezember 1992 und im Juni 2009 in Reaktion auf bestimmte von der Regierung eines Mitgliedstaats nach einem nationalen Referendum angesprochene Probleme erlassen haben, oder die im gegenseitigen Einvernehmen – einschließlich auf Ebene der Staats- und Regierungschefs – gefassten Beschlüsse der Vertreter der Mitgliedstaaten vom Dezember 1992, Oktober 1993 und Dezember 2003 zur Festlegung der Sitze einer Reihe von Organen und Einrichtungen der EU im Zusammenhang mit Artikel 341 AEUV.

² Siehe beispielsweise Artikel 3 Absatz 3 der EU-Beitrittsakte Kroatiens. Entsprechend sind auch im Entwurf des Verfassungsvertrags in dem Artikel zur Rechtskontinuität "*Beschlüsse und Vereinbarungen der im Rat vereinigten Vertreter der Regierungen der Mitgliedstaaten*" (Artikel IV-438 Absatz 3) als Teile des Besitzstands genannt.

5. Der vorliegende Entwurf unterscheidet sich nur insoweit von den vorgenannten früheren Fällen, als er lediglich von den EU-Mitgliedstaaten und somit nicht von allen Parteien des Assoziierungsabkommens, auf das sich der Beschluss bezieht, verabschiedet werden soll. Insbesondere ist klar, dass die Bestimmungen des Beschlusses – sofern die Ukraine nicht erklärt, dass sie ihn annimmt – kein für die Ukraine bindendes Auslegungsinstrument nach Artikel 31 Absatz 2 Buchstabe b des Wiener Vertragsrechtsübereinkommens darstellen können.

6. Es gehört jedoch zu den Befugnissen der Staats- und Regierungschefs, im Namen der EU-Mitgliedstaaten, die Vertragsparteien des Assoziierungsabkommens sind, ihre Zustimmung zu einer gemeinsamen Vereinbarung über die Art der Anwendung bestimmter Vorschriften dieses Abkommens zu geben und dieser Vereinbarung untereinander Rechtsverbindlichkeit zuzuschreiben. Dies bedeutet natürlich, dass der Beschluss kein Element enthalten darf, das die in dem Abkommen festgelegten Rechte und Pflichten inhaltlich verändert. Auch darf er schon deshalb keinen Vorbehalt im Sinne der Artikel 19 bis 23 des Wiener Vertragsrechtsübereinkommens darstellen oder enthalten, weil die Mitgliedstaaten dann verpflichtet wären, für die Annahme des Beschlusses die für den Abschluss von Verträgen vorgesehenen verfassungsrechtlichen Verfahren anzuwenden, sodass es zur Wiedereröffnung bereits abgeschlossener Verfahren käme.

7. Mit dem vorliegenden Beschlusssentwurf wird jedoch, wie unten angeführt, weder das Abkommen inhaltlich verändert, noch stellt er einen Vorbehalt dazu dar. Rechtswirkung entfaltet er indessen insofern, als bestimmte mögliche Auslegungen der Formulierungen des Abkommens und bestimmte Maßnahmenarten, die auf seiner Grundlage in Betracht gezogen werden könnten, zwischen den EU-Mitgliedstaaten ausgeschlossen werden. Sollte künftig eine Auslegung der Bestimmungen des Assoziierungsabkommens durch den Europäischen Gerichtshof erforderlich sein, so könnte der Beschlusssentwurf auch in dessen Begründung herangezogen werden, um die Absichten der EU-Mitgliedstaaten in Bezug auf die Tragweite der Verpflichtungen zu bewerten, die sie mit dem Beitritt zu dem Abkommen eingegangen sind.

8. Was seine Vereinbarkeit mit dem Assoziierungsabkommen angeht, so zeigt eine Analyse der sechs Absätze (A bis F) des Beschlussentwurfs, dass sie in keinerlei Widerspruch zu den Bestimmungen des Assoziierungsabkommens stehen. In diesen Absätzen wird die gemeinsame Vereinbarung der Staats- und Regierungschefs der EU-Mitgliedstaaten in einer Weise dargelegt, die im Lichte des Ziels und des Zwecks des Abkommens mit der Bedeutung seiner Begriffe in deren Zusammenhang vereinbar ist.³
9. Nichts in dem Assoziierungsabkommen zielt darauf ab, der Ukraine den Status eines Bewerberlands zu verleihen, kollektive Sicherheitsgarantien zu geben oder den Bürgern der Ukraine Rechte zu übertragen, die dem in Artikel 79 Absatz 5 AEUV anerkannten Recht der EU-Mitgliedstaaten zuwiderliefern, wonach diese festlegen können, wie viele Drittstaatsangehörige aus Drittländern in ihr Hoheitsgebiet einreisen dürfen, um dort Arbeit zu suchen; nichts macht ferner zusätzliche finanzielle Unterstützung der Ukraine durch die EU-Mitgliedstaaten erforderlich.
10. Die Absätze, die den Inhalt des Beschlussentwurfs bilden – darunter auch jene, in denen auf die Bedeutung der Erfüllung der Verpflichtungen der Parteien gemäß Artikel 478 des Abkommens und deren Überwachung hingewiesen wird –, sind daher mit dem Assoziierungsabkommen vereinbar. Somit bestünde kein Hindernis für den Gerichtshof, diese Absätze heranzuziehen, falls er angerufen würde, um die einschlägigen Bestimmungen des Abkommens auszulegen.
-

³ Nach Artikel 31 des Wiener Vertragsrechtsübereinkommens von 1969 ist ein Vertrag "*nach Treu und Glauben in Übereinstimmung mit der gewöhnlichen, seinen Bestimmungen in ihrem Zusammenhang zukommenden Bedeutung und im Lichte seines Zieles und Zweckes auszulegen*".