

TAGUNG

Internationale Handlungsfähigkeit der Europäischen Union durch gemischte Abkommen

*Daniel Engel**

Das zweitägige Symposium beschäftigte sich mit dem Phänomen der gemischten Abkommen in Theorie und Praxis. Hierzu wurden akademische Vorträge mit Berichten aus den zuständigen deutschen, österreichischen und norwegischen Ministerien sowie der Europäischen Kommission verbunden, um den Austausch zwischen Wissenschaft und Praxis zu fördern. Den Hintergrund der Tagung bildeten aktuelle Herausforderungen und Entwicklungen, wie etwa die Handhabung der in den EU-Verträgen nicht kodifizierten gemischten Abkommen nach dem Inkrafttreten des Vertrages von Lissabon, durch welchen die Kompetenzen der Union im Bereich des Außenhandelns weiter zugenommen haben, sowie aktuelle Entscheidungen des Europäischen Gerichtshofs (EuGH) zu dieser Thematik.

Die zentralen Fragestellungen der Tagung waren: Wie gehen die EU-Mitgliedstaaten mit ihrem Teil der gemischten Abkommen um? Wie wird das Verhältnis zur Union ausstariert? Wie blicken Drittstaaten als Vertragspartner gemischter Abkommen von außen auf den Verbund von Europäischer Union und Mitgliedstaaten?

Mitgliedstaaten führen ein Schattendasein

Eröffnet wurde die Tagung durch *Christoph Vedder*, der auf die Entwicklung gemischter Abkommen zurückblickte und das Schattendasein der mitgliedstaatlichen Beteiligung an gemischten Abkommen herausstellte. Gemischte Abkommen seien heute selbstver-

Internationale Handlungsfähigkeit der Europäischen Union durch gemischte Abkommen

Eine Konferenz der Juristischen Fakultät der Universität Augsburg und dem Arbeitskreis Europäische Integration e.V. mit Unterstützung des Augsburg Center for Global Economic Law and Regulation.

Mit freundlicher Unterstützung der Europäischen Kommission.

19./20. Juni 2014, Berlin

Eröffnung

Prof. Dr. Christoph VEDDER, Universität Augsburg

Gemischte Abkommen in der Vertragspraxis der EU: unionsrechtliche und völkerrechtliche Rahmenbedingungen

Prof. Dr. Kirsten SCHMALENBACH, Universität Salzburg

Geteilte Zuständigkeiten (?) und Verantwortlichkeiten in der gemeinsamen Handelspolitik

Prof. Dr. Marc BUNGENBERG, Universität Siegen

Die EU und ihre Mitgliedstaaten in Gremien internationaler Organisationen

Dr. Stefan LORENZMEIER, Universität Augsburg

* Daniel Engel, wissenschaftlicher Mitarbeiter am Jean-Monnet-Lehrstuhl für Öffentliches Recht, Europarecht und Völkerrecht sowie Sportrecht von Prof. Dr. Christoph Vedder, Universität Augsburg.

ständig und dennoch nicht in den EU-Verträgen kodifiziert. Sie hätten ihren Ursprung nicht etwa in der Rechtsprechung des EuGH, sondern seien aus der Notwendigkeit der Praxis geboren worden. Seit den Assoziierungsabkommen mit der Türkei seien sie ständige Praxis und fast alle für die Union wesentlichen Verträge erwiesen sich als gemischte Abkommen, zu denken sei nur an den EWR-Vertrag. Dennoch sei die Kodifikation gemischter Abkommen in Art. 133 Abs. 6 Vertrag der Europäischen Gemeinschaft in der Fassung des Vertrags von Nizza unter dem Vertrag von Lissabon wieder entfallen, während das Bundesverfassungsgericht in der Lissabon-Entscheidung anmerkt, die Mitgliedschaft Deutschlands in der Welthandelsorganisation (WTO) sei Teil der Verfassungsidentität und daher ein Austritt aus der WTO trotz der ausschließlichen Kompetenz der Union im Außenhandelsrecht nicht möglich.¹ Das zeige, dass die Rolle der Mitgliedstaaten auf dem Feld der gemischten Abkommen unklar und nicht ausreichend beleuchtet ist, gleichzeitig sind die Außenbeziehungen der Union aber ein großes Thema. Festzustellen sei zudem, dass die Mitgliedstaaten nicht bereit sind, die Europäische Union nach außen hin kompetenzgemäß handeln zu lassen.

Anwendungsbereiche und Existenzberechtigung gemischter Abkommen

Kirsten Schmalenbach führte sodann in die unionsrechtlichen und völkerrechtlichen Grundlagen des Phänomens der gemischten Abkommen ein. Gemischte Abkommen seien grundsätzlich der unionsinternen Kompetenzverteilung insbesondere im Bereich der geteilten Zuständigkeiten geschuldet. Zu unterscheiden seien notwendige gemischte Abkommen und erlaubte gemischte Abkommen. Während erstgenannte Kategorie aufgrund der Sachmaterie des Abkommens bei geteilten Kompetenzen oder einer nicht ausrei-

Die Mitgliedstaaten in gemischten Abkommen: von den Verhandlungen über den Abschluss bis zur Durchführung. Berichte aus der Praxis der Bundesregierung

Thomas PICKARTZ, Bundesministerium für Wirtschaft und Energie, Berlin
 Kristin KINDER, Auswärtiges Amt, Berlin
 Jürgen MERZ, Bundesministerium des Inneren, Berlin
 Dr. Andreas GÜNTHER, Bundesministerium der Justiz und für Verbraucherschutz, Berlin

Bericht aus der Praxis des Bundestages

Hannes RATHKE, Fachbereich Europa, Deutscher Bundestag, Berlin

Gemischte Abkommen aus der Sicht der Europäischen Kommission

Friedrich ERLBACHER, Juristischer Dienst, Europäische Kommission, Brüssel

Gemischte Abkommen post-Lissabon – aktuelle Fragen und Antworten aus der österreichischen Praxis

Dr. Andreas KUMIN, Leiter der Europa-Abteilung, Bundesministerium für europäische und internationale Angelegenheiten, Wien

Gemischte Abkommen aus der Sicht eines Drittstaates am Beispiel der Beziehungen Schweiz-EU

Prof. Dr. Astrid EPINEY, Universität Fribourg

Die Beziehungen EU-Norwegen auf der Basis des (gemischten) EWR-Abkommens

Ole Bjørn RØEGGEN, Utenriksdepartementet, Oslo

Die EMRK nach dem Beitritt der EU: ein gemischtes Abkommen besonderer Art

Daniel ENGEL, Universität Augsburg

Resumé

Prof. Dr. Christoph VEDDER, Universität Augsburg

chenden ausschließlichen Unionskompetenz einschlägig sei, betreffe die zweitgenannte

1 Urteil des Bundesverfassungsgerichts vom 30.6.2009: BvG 2 BvE 2/08, 2 BvE 5/08, 2 BvR 1010/08, 2 BvR 1022/08, 2 BvR 1259/08, 2 BvR 182/09.

Kategorie Abkommen, die keine mitgliedstaatlichen Kompetenzen zum Inhalt haben, sondern politisch gewollt erschienen. Völkerrechtlich stelle sich hingegen nicht die Frage, ob die Mitgliedstaaten neben der Union zu beteiligen sind, sondern vielmehr, ob die Union neben den Mitgliedstaaten beteiligt werden kann. Dabei erscheine die Europäische Union als „Pufendorf’sches Monster“, das mit 28 Stimmen auf internationaler Bühne aufzutreten vermag. Mit Blick auf die völkerrechtliche Verantwortlichkeit für gemischte Abkommen ist festzustellen, dass die Europäische Union grundsätzlich für die Einhaltung nach außen hin die Verantwortung trage, was unionsintern durch Art. 216 Abs. 2 AEUV abgesichert werde. Im Falle geteilter Kompetenzen bestehe bei einer fehlenden Offenlegung ebendieser eine gemeinschaftliche Verantwortlichkeit von Union und Mitgliedstaaten. Dabei gelte Art. 216 Abs. 2 AEUV entsprechend, sodass mitgliedstaatliche Kompetenzen eingeschränkt seien. Dieser Befund gelte auch, sollten Mitgliedstaaten die Verpflichtungen unter dem jeweiligen Abkommen abweichend von der Union interpretieren, da der EuGH insofern die Auslegungshoheit inne habe. Das gilt nach der Entscheidung in der Rechtssache *Fortum Project Finance SA*² selbst wenn die Union ihre interne Kompetenz noch nicht wahrgenommen hat. Folglich bestehe eine Auslegungshoheit der Mitgliedstaaten im Bereich gemischter Abkommen nur bei exklusiven Kompetenzen der Mitgliedstaaten. Im Gegenzug sei unklar, wie Mitgliedstaaten sicherstellen könnten, dass die Union ihren völkerrechtlichen Verpflichtungen aus gemischten Abkommen nachkommt. Eine derartige Pflicht könne nach der *Portugal/Rat*-Entscheidung des EuGH³ nicht eingefordert werden. Diese Rechtsprechung erweise sich indes als Verstoß gegen Art. 4 Abs. 3 EUV, da das Loyalitätsgebot in beide Richtungen gelte. Kritisch zu betrachten seien die bei gemischten Abkommen häufig anzutreffenden Kompetenz-

deklarationen, da sie eine erhebliche Rechtsunsicherheit mit sich brächten, statt Probleme zu beseitigen. Diese stellten völkerrechtlich keinen Vorbehalt dar, da sie keine völkerrechtlichen, sondern ausschließlich unionsinterne Konsequenzen nach sich zögen.

Gemischte Abkommen im Investitionsschutz

Im Anschluss referierte *Marc Bungenberg* zur Frage der Zuständigkeiten in der Gemeinsamen Handelspolitik. Die Ansiedlung der ausschließlichen Zuständigkeit für die gemeinsame Handelspolitik bei der Union bringe Folgeprobleme, wie etwa die parallele Mitgliedschaft von Europäischer Union und ihren Mitgliedstaaten in der WTO, mit sich und werfe die Frage hinsichtlich der Kompetenz für den Abschluss von Investitionsschutzabkommen und Rohstoffpartnerschaften auf. Laut dem Lissabon-Urteil des Bundesverfassungsgerichts hat die Union im Bereich der ausländischen Direktinvestitionen eine ausschließliche Kompetenz, soweit die Investition dem Kontrollerwerb eines Unternehmens dient, während darüber hinausgehende Investitionsschutzverträge als gemischte Abkommen abzuschließen seien. Die Europäische Kommission hingegen vertrete die Auffassung, die Europäische Union sei für alle Bereiche des Investitionsschutzes ausschließlich zuständig. Die Letztentscheidungsbefugnis bestehe insofern beim EuGH. Unsicherheiten sollen durch ein entsprechendes Gutachtenverfahren endgültig beseitigt werden. In der Praxis habe diese Annahme zur Folge, dass die Europäische Union die Mitgliedstaaten im Investitionsschutz verdrängt. Während Deutschland mit rund 140 völkerrechtlichen Verträgen führend sei und zugleich einen hohen Investorenschutz bei wenigen Ausnahmeregelungen vorsehe, werde diese Rolle zukünftig durch die Europäische Union eingenommen und die bestehenden nationalen Verträge durch EU-Abkommen abgelöst. Bungenberg schlägt vor, dass die aus-

2 EuGH Rs. C-240/06 (*Fortum Project Finance SA*), Slg. 2007, I-9433.

3 EuGH Rs. C-149/96 (*Portugal/Rat*), Slg. 1999, I-8395.

schließliche Kompetenz der Europäischen Union nur auf den Marktzugang beschränkt ist, während die Mitgliedstaaten eine Kompetenz hinsichtlich der Schutzstandards innehaben, sodass ein komplementärer mitgliedstaatlicher und unionaler Investitionsschutz und folglich eine geteilte Zuständigkeit besteht. Dies stehe auch hinsichtlich Portfolioinvestitionen in Abgrenzung zu Direktinvestitionen im Raum, jedenfalls soweit Investitionsschutzverträge einen Streitbelegungsmechanismus vorsehen, da ein solcher kaum auf Art. 207 AEUV gestützt werden könne. Damit verbleibe ein kleiner Bereich, in welchem geteilte Zuständigkeiten bestehen. In diesem Zusammenhang werde zukünftig auch die Frage aufzuwerfen sein, ob es Schiedsgerichten möglich sein soll, den EuGH im Wege des Vorabentscheidungsverfahrens anzurufen.

Geteilte Zuständigkeiten und internationale Organisationen

Danach erläuterte *Stefan Lorenzmeier* insbesondere die neuen Entwicklungen rund um den Schlussantrag des Generalanwaltes in der Rechtssache „Deutschland/Rat“.⁴ Zentraler Aspekt dieser Rechtssache sei die Frage, ob Art. 218 Abs. 9 AEUV auch Anwendung findet, wenn nur die Mitgliedstaaten, nicht aber die Europäische Union Mitglieder der relevanten internationalen Organisation sind, der Europäischen Union intern aber die Rechtsetzungskompetenz zukommt und ferner das Gremium nur Empfehlungen ausspricht, die jedoch aufgrund einer dynamischen Verweisung im Unionsrecht EU-intern Verbindlichkeit erlangen. Für den Generalanwalt kommt es in seinen Schlussanträgen nicht darauf an, ob die Union der internationalen Organisation beigetreten ist, um den Anwendungsbereich von Art. 218 Abs. 9 AEUV als eröffnet anzusehen. Indes stehe einer Anwendung dieser Norm entgegen, dass die dynamische Verweisung nicht ausreiche, um einen verbindlichen Rechtsakt im Sinne von Art. 218 Abs. 9

AEUV anzunehmen. Ob eine Analogie in Betracht komme, sei für den Generalanwalt entscheidend danach zu betrachten, ob für die Union die Möglichkeit besteht, der internationalen Organisation völkerrechtlich beizutreten. Nur wenn dies der Fall sei, bestehe eine Regelungslücke.

Gemischte Abkommen in der Praxis

Thomas Pickartz berichtete von den Aufgaben des Bundesministeriums für Wirtschaft und Energie, insbesondere der Prüfung, ob ein gemischtes Abkommen vorliegt und der Abstimmung mit dem jeweiligen Ressort, in dessen Zuständigkeitsbereich die Materie eines solchen Abkommens fällt. Gemischte Abkommen lägen schon vor, sollte der fragliche Vertrag in einem Teilaspekt nicht in die Kompetenz der Union fallen. Denn dies genüge für eine „Infizierung“ des gesamten Abkommens. Beweispflichtig sei insofern die Union. Auf den Schwerpunkt des Abkommens komme es hingegen nicht an. Die Voraussetzungen für gemischte Abkommen lägen etwa vor bei Handelsabkommen, Verkehrsdienstleistungen, Strafbewehrungen zum Schutz geistigen Eigentums. Die Kommission hingegen stelle sich gegen gemischte Abkommen und nähme Kompetenzen im Außenbereich expansiv wahr. Praktische Nachteile gemischter Abkommen seien die Verzögerung bis zum Abschluss der Abkommen, die indes durch eine vorläufige Anwendung kompensiert werden könne sowie das Faktum, dass ein einzelner Mitgliedstaat das Abkommen zu Fall bringen könne und folglich ein jeder Staat ein faktisches Vetorecht innehat. Vorteile bestünden darin, dass die Kompetenzdiskussion innerhalb der Union ausbleibe und eine höhere Akzeptanz in der Öffentlichkeit sichergestellt werden könne. Ferner liege die Stärkung nationaler Parlamente im europäischen Trend. Die Pflicht zur loyalen Zusammenarbeit bestehe hinsichtlich Aushandlung, Abschluss und Durchführung des Vertrags. Die Verhandlungsführer seien

4 EuGH Rs. C-399/12 (*Deutschland/Rat*).

verpflichtet, die Mitgliedstaaten hinsichtlich des gemischten Charakters zu informieren.

Sodann berichtete *Kristin Kinder* über die Rolle des Auswärtigen Amtes bei gemischten Abkommen. Es habe die Federführung bei Beziehungen zwischen Staaten, die nicht Mitglied der Europäischen Union sind. Für die Verhandlungsführer habe das Auswärtige Amt einen Leitfaden entwickelt, um diese für unionsrechtliche Fragestellungen und Abläufe zu sensibilisieren. Es lasse sich eine Tendenz zugunsten der Gemeinschaftsmethode seit dem Inkrafttreten des Vertrags von Lissabon feststellen, aber auch eine solche der Dissonanz zwischen Kommission und Rat. *Matthias Schauer* wies ergänzend auf die Neufassung der Richtlinien für die Behandlung völkerrechtlicher Verträge hin, die sich nunmehr intensiv mit der Thematik der gemischten Abkommen auseinandersetzten und vom Auswärtigen Amt erarbeitet worden seien.

Ferner sprach *Jürgen Merz* über das im Bundesministerium des Inneren angesiedelte Verfassungsressort, das die Wahrung des Grundgesetzes im Zuge des Abschlusses eines gemischten Abkommens überprüfe. Probleme ergäben sich bei gemischten Abkommen in der Praxis hinsichtlich der Frage nach der vorläufigen Anwendung, da hierbei die Kompetenzverteilung zwischen Europäischer Union und Mitgliedstaat zu prüfen sei und ferner bei der Frage, ob eine Zustimmung des Bundesrates erforderlich ist. Die Lindauer Absprache⁵ werde an dieser Stelle aufgrund der Beteiligung des Bundesrates in Europaangelegenheiten verdrängt. Zudem sei klärungsbedürftig, ob ein Gesetz nach Art. 59 Abs. 2 Grundgesetz (GG) erforderlich ist. Aus der Perspektive des Verfassungsressorts sei es dabei von Bedeutung, bei gemischten Abkommen die nationalen Kompetenzen zu

wahren, da Rechte des Bundestages und der Bundesländer sichergestellt werden müssen.

Abschließend referierte *Hannes Rathke* über den praktischen Umgang des Bundestages mit gemischten Abkommen. Dem Bundestag obliege die parlamentarische Ex-post-Kontrolle der Abkommen im Wege der Zustimmung/Ablehnung nach Art. 59 Abs. 2 GG. Im laufenden Verhandlungsprozess werde der Bundestag gemäß Art. 23 GG informiert und beteiligt, um ein hohes Maß an demokratischer Legitimation sicherzustellen. Nur bei ausreichender Informationsgrundlage des Bundestages sei eine Wahrnehmung seiner Aufgaben in diesem Bereich möglich. Auf diesem Wege würden Transparenz und Akzeptanz geschaffen. Dabei gelte: Je näher der Abschluss des Vertrages und je komplexer die Materie, umso höher sind die Informationspflichten der Regierung. Zuleitung und Überweisung von Unionsdokumenten seien in § 93 Geschäftsordnung des Deutschen Bundestages ausführlich geregelt. Problematisch sei indes die „Überflutung“ des Bundestages mit Informationen und es stelle eine große Herausforderung dar, alle einschlägigen Dokumente aufzubereiten, in die Datenbank EuDoX⁶ einzupflegen und für die Abgeordneten zu priorisieren. Trotz der weitreichenden Informationsmöglichkeiten würden diese seitens des Bundestages im Bereich gemischter Abkommen häufig nicht umfassend genutzt, vielmehr würden hauptsächlich kleine Anfragen seitens der Opposition als Mittel verwendet, ein gemischtes Abkommen zur Diskussion zu bringen, während andere europäische Parlamente sich mit derartigen Verträgen weitaus intensiver auseinandersetzten.

Brüsseler Einblicke

Nach Inkrafttreten des Vertrages von Lissabon, so legte *Friedrich Erlbacher* dar, kön-

5 Bei der Lindauer Absprache handelt es sich um ein Abkommen zwischen dem Bund und den Ländern zur Regelung der Beteiligung der Länder bei völkerrechtlichen Verträgen, welche die ausschließlichen Kompetenzen der Länder betreffen.

6 Eine Datenbank des Bundestagreferats PE5 Europa-Dokumentation, in dem die rund 25.000 Dokumente zu EU-Angelegenheiten verwaltet, thematisch geordnet und den Abgeordneten zur Verfügung gestellt werden.

nen gemischte Abkommen und gemischtes Auftreten in internationalen Organisationen weitgehend durch Unionshandeln ersetzt werden. Vorherrschend sei dennoch die gemischte Vorgehensweise. Es mangle an einer politischen Grundsatzdebatte zu diesem Thema und auch der EuGH sei bisher nur am Rande in der Lage gewesen, strittige Fragen in diesem Bereich zu klären. Den Mitgliedstaaten mangle es am Willen, die Union im Außenverhältnis auftreten zu lassen. Das führe zu einer Verzerrung der Kompetenz- und Verfahrensvorschriften und zur Perpetuierung zwischenstaatlichen Handelns. So entscheide etwa das Europäische Parlament erst über ein gemischtes Abkommen, wenn schon die Mitgliedstaaten darüber befunden haben. Im Zentrum der Diskussion bleibe die externe Ausübung geteilter Zuständigkeiten im Innenverhältnis, insbesondere die Auslegung von Art. 3 Abs. 2 AEUV. Die Ausübung paralleler Zuständigkeiten bedürfe keiner gemischten Vorgehensweise. Die Europäische Union ist umfassend im Rahmen ihrer Politik zuständig und handlungsfähig. Gleiches gelte für die Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik. Enthalte ein Abkommen keine Öffnungsklausel und könne die Europäische Union daher nicht Mitglied einer internationalen Organisation oder Partei eines internationalen Abkommens sein, so ändere dies nichts an der unionsinternen Kompetenzverteilung, sondern sei nur für die Modalitäten der Ausübung der Zuständigkeiten von Bedeutung. Die mit gemischten Abkommen verbundenen rechtlichen und praktischen Hindernisse für das auswärtige EU-Handeln ließen eine grundlose gemischte Vorgangsweise als nicht mit der Unionstreue vereinbar erscheinen. Das erklärte Ziel effektiver Vertretung der Europäischen Union nach außen sei durch die Währungs- und Finanzkrise verdrängt worden und die nächsten Jahre würden zeigen, ob die EU-Außenvertretung durch den erkennbaren Hang zur Zwischenstaatlichkeit gekennzeichnet bleibt oder ob Entwicklungen, wie die Ukraine-Krise, welche den Druck auf eine gemeinsame EU-(Außen-)Energiepolitik er-

höhen, zu einem Umdenken führe oder ob es hierfür der Rechtsprechung des EuGH bedarf.

Österreichische Praxis

Andreas Kumin führte in die Handhabung gemischter Abkommen durch Österreich ein. Dass trotz weniger ausschließlicher Kompetenzen der Mitgliedstaaten nur wenige „EU only“-Abkommen abgeschlossen werden, lasse sich in den ausschließlichen Zuständigkeiten der Europäischen Union auf Lücken und im Bereich geteilter Zuständigkeiten auf eine „Kompetenzeifersucht“ der Mitgliedstaaten zurückführen. Daneben bestünden politische Gründe wie etwa die Demonstration von Gemeinsamkeit gegenüber Drittstaaten, die Stärkung der demokratischen Legitimation und das Bestreben, unionsintern indirekt das Einstimmigkeitserfordernis zu sichern. Für die Union habe die Anwendung der Mechanismen der gemischten Abkommen eine Aufspaltung der Zuständigkeitsbereiche im Rahmen der Mandatserteilung sowie bei der Unterzeichnung des Abkommens zur Folge. Schwierigkeiten bestünden ferner hinsichtlich der vorläufigen Anwendung eines Abkommens durch die Europäische Union. In Österreich hätten gemischte Abkommen keine Sonderstellung im Vergleich zu anderen völkerrechtlichen Verträgen inne. Federführend sei das Außenministerium. Zu achten sei weiterhin auf die Einholung der erforderlichen Genehmigungen, insbesondere des Ministerates, der über die Verhandlungsvollmacht und die Unterzeichnungsvollmacht sowie die Zuleitung an das Parlament im Ratifikationsprozess zu beschließen hat. Auch Bundespräsident und Bundeskanzler seien zu beteiligen. Probleme bestünden in der österreichischen Praxis ebenfalls in der Kompetenzabgrenzung. Grauzonen seien insbesondere die Querschnittsmaterien sowie konkurrierende Zuständigkeitsbereiche. Daneben stelle sich in Österreich das Erfordernis der Einbindung und Zustimmung der Länderkammer für deren selbständige Wirkungsbereiche. Zudem zeige sich das Phänomen der umgekehrt gemischten Abkommen, welches durch Unions-

zuständigkeiten in Abkommen der Mitgliedstaaten gekennzeichnet ist. Das betreffe den völligen Neuabschluss eines Abkommens nach Kompetenzübertragung auf die Union, die punktuelle Änderung seit Langem bestehender Abkommen oder Abkommen, welche der Union nicht offen stehen. In diesen Fällen nehme die Europäische Union ihre Zuständigkeit nicht selbst extern wahr, vielmehr werden die Mitgliedstaaten auch hinsichtlich der EU-Zuständigkeiten Vertragsparteien. Die Europäische Union übe ihre Zuständigkeit im Innenverhältnis durch Ermächtigung der Mitgliedstaaten beziehungsweise Genehmigung des Abkommens aus.

Perspektive der Drittstaaten

Im Anschluss legte *Astrid Epiney* dar, dass die Schweiz eine besondere Beziehung zur Union hat, da sie weder Mitgliedstaat der Europäischen Union noch des Europäischen Wirtschaftsraumes (EWR) ist, jedoch zahlreiche bilaterale Abkommen mit der Europäischen Union geschlossen hat und somit eine weitgehende Anlehnung an das EU-Recht erfolgt ist (bilateraler Weg). Zentrale Fragestellung sei derzeit diejenige nach Entwicklungsperspektiven in Anbetracht des speziellen Verhältnisses EU-Schweiz und der Masseneinwanderungsinitiative, die in Konflikt zum Freizügigkeitsabkommen, das als gemischter Vertrag abgeschlossen wurde, steht. Seitens der Union werde vor dem Hintergrund von Einschränkungen der Dienstleistungsfreiheit in der Schweiz die Weiterführung des bilateralen Weges davon abhängig gemacht, dass Homogenität zwischen Unionsrecht und Schweizer Recht besteht, insofern eine überstaatliche Überwachung eingesetzt sowie ein effektiver Streitbeilegungsmechanismus entwickelt wird. Ein dahingehender Vorschlag der Schweiz bekenne sich grundsätzlich zur Homogenität und sehe vor, bei Auslegungsdifferenzen ein Gutachten des EuGH zu beantragen, das verbindlich sein soll. Bei Vertragsverletzungen durch die Schweiz solle die

Europäische Union Gegenmaßnahmen einleiten können, die durch ein Schiedsgericht nachprüfbar sind. Daneben bestehe Konfliktpotenzial zwischen der Europäischen Union und der Schweiz im Fall der Masseneinwanderungsinitiative mit dem Freizügigkeitsabkommen. Im Wege der praktischen Konkordanz könne gegebenenfalls eine Auslegung der Initiative erfolgen, die mit dem Abkommen in Einklang steht. Hier könne die EU-freundliche Rechtsprechung des Schweizer Bundesgerichts fruchtbar gemacht werden. Andernfalls müssten Verhandlungen mit der Europäischen Union stattfinden. In der Realität ist dort die Europäische Kommission Ansprechpartner. Offene Fragen seien, ob die Modifikation des Abkommens ein gemischtes Abkommen darstellt und wie eine Suspendierung sowie Kündigung des Freizügigkeitsabkommens als *Ultima Ratio* in der Praxis von statten ginge. Hierzu bezog *Andreas Kumin* in der Diskussion dahingehend Stellung, dass die Kündigung alleine durch die Europäische Union erfolgen könne und es sich bei einer Änderung nicht um ein gemischtes Abkommen handele.

Sodann sprach *Ole Bjørn Røeggen* zur norwegischen Situation, einem Land das ebenfalls nicht Mitgliedstaat der Union, jedoch über den EWR mit der Europäischen Union verbunden ist. Im Binnenmarkt bestehe eine gemeinsame Gesetzgebung mit der Union, allerdings sei Norwegen nicht am Gesetzgebungsprozess selbst beteiligt. Ansprechpartner für Norwegen sei dabei der „EU-Außen dienst“. Die EU-Mitgliedstaaten spielten nur eine untergeordnete Rolle, etwa im EWR-Rat. In Verhandlungen über eine Erweiterung des EWR stünden die Liberalisierung des Fischmarktes sowie der finanzielle Beitrag der EFTA-Staaten⁷ für entwicklungsbedürftige EU-Staaten im Vordergrund. Mit der Veränderung der Struktur der Europäischen Union durch den Vertrag von Lissabon sei auch das EWR-Abkommen überholt. Die weitreichenden Kompetenzübertragungen auf die

7 European Free Trade Association.

Union dürften über das EWR-Abkommen nicht dazu führen, dass Norwegen entgegen seiner Verfassung Kompetenzen verliert. EU-interne Prozesse könnten zwar nicht direkt beeinflusst werden, doch wende sich Norwegen mit Vorschlägen an Abgeordnete und nationale Vertreter in den Ratsstrukturen. Zudem komme den EWR- und EFTA-Organen, insbesondere dem Überwachungsorgan EFTA Surveillance Authority eine wichtige Rolle bei der Überprüfung der Einhaltung des EWR-Abkommens zu. Ein Beitritt Norwegens zur Europäischen Union werde zwar trotz des negativen Volksentscheides vor rund 20 Jahren weiterhin diskutiert, stehe indes nicht auf der aktuellen Agenda.

Beitritt der EU zur EMRK

Zuletzt referierte *Daniel Engel* zum Beitritt der Europäischen Union zur Europäischen Menschenrechtskonvention. Trotz des Erfordernis in Art. 218 Abs. 8 AEUV, dass alle Mitgliedstaaten dem Beschluss über den Beitritt der Europäischen Union zur EMRK zustimmen müssen, handele es sich bei dem Beitrittsvertrag nicht um ein gemischtes Abkommen, da lediglich die Union Vertragspartei wird. Zudem betreffe die EMRK als menschenrechtlicher Vertrag keine unionsinterne Kompetenz, sondern setze die Wahrnehmung einer Unionskompetenz voraus. Dennoch bestünden Parallelen zwischen dem EU-Beitritt

und der Situation gemischter Abkommen. Ansatzpunkt sei zunächst die parallele Mitgliedschaft von Mitgliedstaaten und Europäischer Union zur EMRK. Daneben bestehe eine „geteilte Vollzugskompetenz“, indem sich die Mitgliedstaaten und die Union die Vollziehung des Unionsrechts aufteilen. Der damit einhergehenden Besonderheit, dass ein Völkerrechtssubjekt einen Rechtsakt setzt, welchen ein anderes Völkerrechtssubjekt vollzieht, werde das Beitrittsabkommen durch die Zurechnungsregel und insbesondere durch die Einführung des ‚co-respondent‘-Mechanismus gerecht. Obwohl dieser grundsätzlich freiwillig ausgestaltet sei, lassen sich die zu den gemischten Abkommen entwickelten Kooperations- und Loyalitätsverpflichtungen zukünftig fruchtbar machen und eine unionsinterne Verpflichtung zum Verfahrensbeitritt als ‚co-respondent‘ begründen.

Christoph Vedder wies in einer Zusammenfassung der Tagung darauf hin, dass gemischte Abkommen die internationale Handlungsfähigkeit der Europäischen Union stärken würden. Dennoch brächten sie komplexe Fragestellungen juristischer Natur mit sich. Gemischte Abkommen gehörten zur ständigen Praxis und hätten bereits sehr früh im Integrationsprozess Anwendung gefunden. Da sich die EU-Kompetenzen weitreichend verändert haben, stelle sich umso dringlicher die Frage, ob der Status quo noch zeitgemäß ist.