

CONV 170/02

WG III 5

VERMERK

des	Sekretariats
für	die Gruppe "Rechtspersönlichkeit"
<u>Betr.:</u>	Kurzniederschrift über die Sitzung vom 26. Juni 2002

Annahme des überarbeiteten Zeitplans

1. Die Gruppe legte den **Sitzungsplan** wie folgt fest: ¹
 - 10. Juli (Mittwoch): 09.00 - 12.30 Uhr (Europäisches Parlament - Saal ASP 1H1)
 - 18. Juli (Donnerstag): 10.00 - 13.15 Uhr (Justus Lipsius)
 - 11. September (Mittwoch): 10.00 - 13.15 Uhr (Justus Lipsius)
 - 19. September (Donnerstag): 14.30 - 18.00 Uhr (Justus Lipsius)
 - 26. September (Donnerstag): 10.00 - 13.15 Uhr (Justus Lipsius)
 - 2. Oktober (Mittwoch): 10.00 - 13.15 Uhr (Justus Lipsius)
 - 17. Oktober (Donnerstag): 14.30 - 18.00 Uhr (Justus Lipsius)

Fortsetzung des allgemeinen Gedankenaustauschs

2. Die Gruppe setzte den in der ersten Sitzung am 18. Juni begonnenen allgemeinen Gedankenaustausch fort. Es wurde festgestellt, dass die Beratungen der Gruppe zwei Fragenkomplexe betreffen könnten: zum einen die Auswirkungen der Zuerkennung der Rechtspersönlichkeit und der eventuellen Fusion der Verträge auf die Außenbeziehungen (Rolle des Rates/der Kommission, Verfahren zur Aushandlung von Verträgen, Modalitäten der internationalen Vertretung der Union bei internationalen Organisationen), zum anderen die Auswirkungen im Hinblick auf die Säulenstruktur (Übernahme oder Fusion?) und die Vereinfachung der Verträge.

¹ Der überarbeitete Zeitplan ist allen Mitgliedern des Konvents übermittelt worden (Dok. CONV 103/1/02).

3. Es wurde vorgeschlagen, zunächst nur festzustellen, welche Probleme sich aus der gegenwärtigen Situation ergeben, und zu bewerten, welche praktischen Auswirkungen mit einer Zuerkennung der Rechtspersönlichkeit an die Union verbunden sind.

Anhörung von Experten

4. Danach hörte die Gruppe Herrn Jean-Claude PIRIS, Rechtsberater des Rates, Herrn Pieter-Jan KUIJPER, Direktor des Juristischen Dienstes der Kommission, und Herrn Gregorio GARZÓN CLARIANA, Rechtsberater des Europäischen Parlaments.

Ausführungen von Herrn PIRIS

5. Herr PIRIS (der seine persönliche Ansicht zum Ausdruck brachte) hob vier Aspekte hervor:
a) Die Union ist bereits ein anerkannter Akteur auf der internationalen Szene. b) Warum ist es angezeigt, dieser Realität Rechnung zu tragen und die Rechtspersönlichkeit explizit zuzuerkennen und was sind die Folgen (Fusion der Rechtspersönlichkeit der Union mit der der Gemeinschaften?). c) Sind die bestehenden Befürchtungen begründet? d) Zu prüfende politische Fragen.
6. a) Unter Bezugnahme auf das Gutachten des Internationalen Gerichtshof von 1949 wies er darauf hin, dass im Gründungsvertrag einer internationalen Organisation nicht unbedingt vorgesehen sein müsse, dass sie Rechtspersönlichkeit habe, damit sie diese besitze (z.B. VN). Im Unionsvertrag gebe es eine Reihe von Elementen, die darauf hindeuteten, dass die Union unabhängig von den Mitgliedstaaten bestehe.
7. Der EU-Vertrag übertrage der Union insbesondere die Vertragsabschlusskompetenz (Artikel 24 und 38 EUV), die bereits mehrmals zur Anwendung gekommen sei.² Artikel 24 EUV eröffne einem Mitgliedstaat die Möglichkeit, verfassungsrechtliche Vorschriften geltend zu machen, um den nationalen Stellen ein Abkommen zu unterbreiten, aber diese Möglichkeit sei noch nie in Anspruch genommen worden.
8. b) Da die EU bereits *de facto* über eine Rechtspersönlichkeit verfüge, sei es wünschenswert, dass diese aus Gründen der Transparenz und der Außenwirkung, aber auch aus Gründen der Rechtssicherheit ausdrücklich anerkannt werde.

² Abkommen im Namen der EU mit dem ehemaligen Jugoslawien vom 9. April 2001; Abkommen im Namen der Union mit der ehemaligen jugoslawischen Republik Mazedonien (e.j.R.M.) vom 30. August 2001; vor kurzem unterzeichneter Briefwechsel zwischen der Union und Libanon; Übereinkommen mit Island und Norwegen über die Umsetzung des Schengen-Besitzstands (Artikel 24 oder 38 EUV sind zwar nicht Rechtsgrundlage, aber es bindet gleichzeitig die Gemeinschaft und die Union). Weitere Abkommen sind in Planung: Abkommen zwischen der EU/EG und der Schweiz (das Verhandlungsmandat wurde am 17. Juni 2002 vom Rat angenommen), Verhandlungsmandat im Hinblick auf den Abschluss eines Abkommens zwischen der EU und Albanien, ein weiteres mit den USA über die Zusammenarbeit bei der Kriminalitätsbekämpfung und schließlich ein Abkommen zwischen der EU und der NATO. Diese Übereinkünfte werden im Namen der Union abgeschlossen.

9. c) Eine einzige Rechtspersönlichkeit oder eine separate Rechtspersönlichkeit neben der der EG? Eher Fusion aus folgenden Gründen:
- Die Union umfasst die EG (Artikel 1 EUV) und rechtlich gesehen ist es merkwürdig, dass die EG auf internationaler Ebene gesondert Verpflichtungen eingehen kann.
 - Die einheitliche Außenvertretung der EG und der Mitgliedstaaten und der Union könnte ein Mittel sein, um diese Einheit sicherzustellen.
 - Bei einer doppelten Rechtspersönlichkeit EU/EG stellt sich ein Problem hinsichtlich der Kohärenz und der Außenwirkung, was einem der Ziele des Vertrags, nämlich der Betonung der Identität der Union auf internationaler Ebene, zuwiderläuft.
10. d) Einige nicht stichhaltige Argumente gegen die explizite Anerkennung der Union:
- Sie berge die Gefahr, die Zuständigkeiten der EG oder der Mitgliedstaaten zu beschneiden.
 - Sie würde die Säulenstruktur in Frage stellen.
 - Sie würde die Gemeinschaftsmethode in Frage stellen.
 - Sie würde die Außenvertretung der EG und der Mitgliedstaaten komplizieren.

Diese Argumente sind Herrn PIRIS zufolge nicht stichhaltig, da sie auf irrigen Prämissen beruhen. Insbesondere die Frage der Abgrenzung der Zuständigkeiten sei **eine gesonderte Frage** gegenüber der Frage der Rechtspersönlichkeit der Union. Auch wenn die Rechtspersönlichkeit der Union und die der Gemeinschaft fusioniert würde, hätte das nicht zwangsläufig Auswirkungen auf die interne Aufteilung der Zuständigkeiten, der institutionellen Befugnisse und der Verfahren. Auf rechtlicher Ebene könnte man die Verteilung der Zuständigkeiten und Verfahren unverändert beibehalten. Dies würde in keiner Weise bedeuten, dass die EG Zuständigkeiten verlöre.

11. Im Übrigen gebe es in Bezug auf die Außenvertretung im Vertrag keine Bestimmung, die vorsieht, dass immer die Kommission die EG nach außen vertritt. Die Delegationen der Kommission außerhalb der Gemeinschaft verträten nicht die EG. Die Außenvertretung der EU sei im EU-Vertrag festgelegt: Sie obliege dem Vorsitz des Rates, unterstützt vom Hohen Vertreter für die GASP, mit Unterstützung der Kommission.
12. Die ausdrückliche Zuerkennung der Rechtspersönlichkeit an die Union könne jedoch einige Fragen **politischer Art** aufwerfen: Wer handelt? Wer vertritt nach außen? Wer entscheidet und gemäß welchem Verfahren? Wie wird das Vorgehen kontrolliert?

13. Die Rechtspersönlichkeit würde in keiner Weise das Verfahren zur Aushandlung und zum Abschluss internationaler Übereinkünfte berühren. Die Bestimmungen der Titel V und VI und insbesondere jene der Artikel 24 und 38 EUV könnten trotz der ausdrücklichen Zuerkennung der Rechtspersönlichkeit an die Union unangetastet bestehen bleiben. Natürlich könnten der Konvent und die RK diese Bestimmungen ändern, z.B. indem sie vorsehen, dass die Kommission die unter Titel VI fallenden Übereinkünfte aushandelt, nicht aber die unter Titel V fallenden. Die Außenvertretung sei auch eine politische Frage, auf die getrennt von der Frage der Zuerkennung der Rechtspersönlichkeit an die Union eine Antwort zu suchen sei. Gleiches gelte für die Rechtsstellung der EU in internationalen Organisationen und die eventuelle Verknüpfung mit den Vertretungen der Mitgliedstaaten. Gleiches gelte schließlich auch für die Entscheidungsbefugnisse der Institutionen (sie könnten unverändert bleiben) oder für die politische oder die gerichtliche Kontrolle. Alles hänge davon ab, wie der Artikel, der der Union die Rechtspersönlichkeit zuerkennt, abgefasst werde, ob ihre Befugnisse in Bezug auf die Außenpolitik oder den Titel VI des EUV begrenzt werden oder nicht.

Ausführungen von Herrn KUIJPER

14. Herr KUIJPER wies zunächst auf die Schwierigkeiten hin, mit denen die Union aufgrund der separaten Rechtspersönlichkeit der drei Gemeinschaften konfrontiert sei und die dem Ziel der Union, nämlich "die Behauptung ihrer Identität auf internationaler Ebene" (Artikel 2 EUV), zuwiderliefen. Er bezog sich dabei auf das oben genannte Abkommen mit der Schweiz über die Beteiligung dieses Landes am Schengen-Besitzstand. Geführt würden die laufenden Verhandlungen von der Kommission (im Benehmen mit einem Ausschuss des Rates), welche die Gemeinschaft hinsichtlich des gemeinschaftlichen Teils des Abkommens vertritt, und vom Vorsitz des Rates für den Teil des Abkommens, der Titel VI des EUV unterliegt. Es handle sich aber um **ein einziges Abkommen**, das von der EU wahrscheinlich auf der Grundlage der Artikel 24 und 38 EUV und 62 und 63 EGV abgeschlossen würde. Angesichts der rechtlichen Komplexität dieser säulenübergreifenden Situation hätten Kommission und Rat Erklärungen abgegeben.
15. Er führte ein anderes aktuelles Beispiel an, nämlich die Verhandlungen mit Iran über den Abschluss zweier internationaler Abkommen: zum einen ein Handelsabkommen (Artikel 133 EGV) und zum anderen ein Abkommen über Sachbereiche, die unter Titel V und VI EUV fallen. Hier stelle sich die Frage, ob man durch eine Erklärung eine politische Verbindung zwischen den beiden Abkommen herstellen könne. Es gebe Befürchtungen, dass man damit das Schicksal eines Handelsabkommens (mit Verfahren des Gemeinschaftsrechts) Mechanismen unterwerfe, die unter Titel V und VI fallen, zum Beispiel die Aussetzung oder

die Beendigung des Abkommens, falls die andere Vertragspartei die Klausel über den politischen Dialog oder die Klausel über die Bekämpfung des Terrorismus nicht einhält. Dies könnte in Bezug auf Artikel 47 EUV, wonach die Verfahren des Gemeinschaftsrechts von den Verfahren nach den Titeln V und VI nicht berührt werden dürfen, Probleme aufwerfen.

16. Was die Frage betrifft, ob die ausdrückliche Zuerkennung der Rechtspersönlichkeit an die EU Auswirkungen auf die derzeitige Struktur der Verträge hätte, so wies Herr KUIJPER darauf hin, dass diese eher das Ergebnis der verschiedenen Verträge sei. Wenn **ein einziger Vertrag** ausgearbeitet würde, könnte dieser eine einzige Organisation - nämlich die Union - mit einer einzigen Rechtspersönlichkeit nach internationalem und internem Recht schaffen. Dies könnte im Übrigen unter Beibehaltung der derzeitigen Verfahren der Titel V und VI EUV erfolgen. Die alten Verträge/Säulen würden dann Unterteile des fusionierten Vertrags. Wenn dies gewollt sei, könnte die Union im Bereich der Außenbeziehungen je nach Zuständigkeitsbereich entsprechend unterschiedlichen Verfahren und mit verschiedenen Außenvertretungen handeln. Das würde im Prinzip kein Problem aufwerfen, da die Gemeinschaft ja bereits jetzt im Bereich der Außenbeziehungen nach unterschiedlichen Verfahren vorgehe (z.B. Handelsabkommen, Assoziierungsabkommen). Es stelle sich allerdings die Frage, was mit Artikel 47 EUV geschehen solle. Insbesondere würde sich die Frage erheben, welches Verfahren für den Fall zu wählen sei, dass ein Abkommen sowohl das Gemeinschaftsrecht als auch die Titel V und VI berühre. Wie würde Artikel 24 EUV angewandt werden? Welches Verfahren würde für die Verhandlungen gelten? Und was geschähe in Bezug auf die vorläufige Anwendung des Abkommens durch einige Mitgliedstaaten, während andere das Verfahren der nationalen Ratifizierung anwenden müssten? In diesen Fällen müsste die Schutzfunktion des Artikels 47 fortbestehen, es sei denn Artikel 24 EUV werde in Bezug auf die Aushandlung und den Abschluss an die Bestimmungen des Artikels 300 EGV angeglichen.
17. Was die Zuständigkeit des Gerichtshofes anbelange, so ergebe sich diese aus der Säulenstruktur: uneingeschränkte Zuständigkeit innerhalb der ersten, begrenzte Zuständigkeit innerhalb der dritten (Artikel 35 EUV) und keine Zuständigkeit innerhalb der zweiten Säule (Artikel 41 EUV). Die Zuerkennung der Rechtspersönlichkeit an die Union habe keine Auswirkung auf diese Situation, die also theoretisch unverändert weiterbestehen könne. In Artikel 6 EUV sei jedoch festgehalten, dass die Union die Grundrechte achtet, und man könne sich fragen, ob diese Verpflichtung mit dem Nichtbestehen einer gerichtlichen Prüfung der auf Grundlage der zweiten Säule angenommenen Rechtsakte vereinbar wäre. Eine Revision des Artikels 41 EUV erscheine geboten.

18. Desgleichen dürfte die Zuerkennung der Rechtspersönlichkeit an die Union *ipso facto* die Abgrenzung der Zuständigkeiten zwischen der Union/Gemeinschaft und den Mitgliedstaaten nicht berühren. Wenn die Zuständigkeit gleichzeitig bei der Union/Gemeinschaft und den Mitgliedstaaten liege, würden weiterhin gemischte Abkommen abgeschlossen.
19. Was die Auswirkungen der Zuerkennung der Rechtspersönlichkeit an die Union auf der Ebene der Außenbeziehungen betreffe, so wäre sicherzustellen, dass das neue Völkerrechtssubjekt - d.h. die Union - gegenüber Drittländern alle internationalen Verpflichtungen der Gemeinschaft übernimmt, die diese eingegangen ist (siehe zum Beispiel den Vorschlag der Kommission zur Übertragung aller aufgrund des EGKS-Vertrags eingegangenen Verpflichtungen auf die EG; siehe auch - ganz allgemein - den Übergang von GATT auf WTO).

Ausführungen von Herrn Garzón Clariana

20. Unter Hinweis auf die Entschließung des Europäischen Parlaments vom 14. März 2002 zu der Rechtspersönlichkeit der Europäischen Union führte Herr Garzón Clariana aus, dass das Europäische Parlament eine **Fusion** der bestehenden Rechtspersönlichkeiten vorgeschlagen habe, um dem Vorgehen auf internationaler Ebene mehr „Geschlossenheit, Präsenz und Effizienz“ zu verleihen.
21. Was die Abgrenzung der Zuständigkeiten zwischen der EU und den Mitgliedstaaten betreffe, so würde die ausdrückliche Zuerkennung der Rechtspersönlichkeit an die Union nicht eine Übertragung von Zuständigkeiten bedeuten. Daraus ergäben sich zwei Konsequenzen: Erstens würde es weiterhin „gemischte Übereinkommen“ in dem Sinne geben, als die Befugnis für ihre Aushandlung und ihren Abschluss weiterhin zum Teil bei der EU (als Nachfolgerin der EG) und zum Teil bei den Mitgliedstaaten³ lägen. Zweitens würde der in Artikel 20 des EG-Vertrages vorgesehene Schutz der Bürger Sache der Mitgliedstaaten - nicht der EU - bleiben.

³ Die Teilnahme der EU an dem Übereinkommen wäre nur in Form einer gemeinsamen Aktion mit den Mitgliedstaaten möglich, siehe EuGH, Gutachten 1/78 und Urteil in der Rechtssache Kramer.

22. Bezüglich der Verfahren für das Aushandeln und den Abschluss internationaler Übereinkünfte verwies Herr Garzón Clariana auf die genannte EntschlieÙung des EP, wonach die Verfahren auf der internen Ebene je nach Aktionsbereich unterschiedlich sein können. Anders gesagt: die Zuerkennung einer Rechtspersönlichkeit an die Union würde bedeuten, dass die Konflikte zwischen den Verfahren mit den Schwierigkeiten, die mit der Teilnahme der einzelnen Institution gemäß dem geltenden Verfahren verbunden sind, fortbeständen.
23. Zur Vertretung auf internationaler Ebene brachte er drei Bemerkungen vor:
- Das Bestehen einer Rechtspersönlichkeit der EU bedeutet insofern nicht, dass die Rechts- und Geschäftsfähigkeit in den verschiedenen internationalen Organisationen oder Konferenzen dieselbe ist, als die Rechts- und Geschäftsfähigkeit durch den Vertrag über die Errichtung der Organisation oder durch die Geschäftsordnung der Konferenz (z.B. internationale Organisationen, denen nur Staaten beitreten können, beispielsweise die IAO) vorgegeben ist.
 - Selbst wenn die EU als solche zugelassen würde und es eine einzige Vertretung für die europäischen Institutionen gäbe, könnte die Union nur innerhalb der Grenzen ihrer eigenen Zuständigkeiten tätig werden. Fiele eine Angelegenheit zum Teil in den Zuständigkeitsbereich der Union und zum Teil in den der Mitgliedstaaten, dann würde dieser gemischte Status sowohl eine Vertretung der Union als auch der Mitgliedstaaten bedeuten (womit die Mitgliedstaaten ihre Sitze und ihre Stimmen behalten würden).
 - Es bleibt noch die Frage offen, wer die Union in Zusammenkünften vertreten würde, bei denen sie anerkanntermaßen Zuständigkeit besitzt: die Kommission oder der Rat? Wie diese Frage geregelt würde, hinge von den neuen Bestimmungen des Vertrags ab, doch könnte ein kompliziertes System mit mehr als einem Vertreter bei internationalen Verhandlungen die Handlungsfähigkeit der Union schmälern, zumal eine solche Situation Verständnislosigkeit oder gar Widerstand seitens unserer Partner Vorschub leisten könnte.
24. Zu den Auswirkungen auf die Säulenstruktur stellte Herr Garzón Clariana fest, dass eine einzige Rechtspersönlichkeit keine unmittelbaren Folgen für die Zuständigkeit der Institutionen und das institutionelle Gleichgewicht hätte. Bezüglich dieses Gleichgewichts führte er aus, dass dieses in einer gewissen Angleichung der Bestimmungen der Artikel 24 und 38 des EUV und des Artikels 300 EG-Vertrages zum Ausdruck kommen könnte.

Geraffter Überblick über den Gedankenaustausch mit den Sachverständigen

25. Die wichtigsten Ergebnisse des anschließenden Gedankenaustauschs sind:
- i) Die derzeitige Lage ist nicht eindeutig und könnte die Handlungsfähigkeit der Union auf internationaler Ebene schmälern: die Zuerkennung einer **einzig**en Rechtspersönlichkeit würde nicht nur die Beziehungen zu den Partnern der Union vereinfachen und ein effizienteres Auftreten der Union nach außen ermöglichen, sondern auch die Vereinfachung der Verträge erleichtern.
 - ii) Die ausdrückliche Zuerkennung einer Rechtspersönlichkeit an die Union hat als solche rechtlich nicht zur Folge, dass das derzeitige System der Abgrenzung der Zuständigkeiten zwischen der Union und der EG bzw. zwischen der Union, EG und den Mitgliedstaaten, die Säulenstruktur, die bestehenden Verfahren für das Aushandeln und den Abschluss internationaler Übereinkünfte oder die jeweiligen, in den Verträgen vorgesehenen Befugnisse der Institutionen berührt werden.
 - iii) Die Außenvertretung der Union in internationalen Gremien könnte unverändert bleiben; hingegen wird die Vertretung der Institutionen (insbesondere im Stadium der Verhandlungen) durch mehrere Vertreter als ein Hindernis für ein wirkungsvolles Vorgehen der Union angesehen.
 - iv) In der Frage der Auslandsdelegationen der Union (Außenbüros) könnte die derzeitige Situation entweder unverändert bleiben oder erneut geprüft werden.
 - v) Gemischte Übereinkommen, an denen sowohl die Union/EG als auch die Mitgliedstaaten teilnehmen, bleiben von der Zuerkennung der Rechtspersönlichkeit an die Union unberührt.
 - vi) Die Verfahren für das Aushandeln und den Abschluss internationaler Übereinkommen, bei denen unterschiedliche interne Zuständigkeiten im Spiel sind (Gemeinschaftsrecht und Titel V und/oder V) (säulenübergreifendes Mischverhältnis) könnten unverändert bleiben, doch haben mehrere Mitglieder darauf hingewiesen, dass die Verfahren des Artikels 300 EGV und der Artikel 24/38 EUV vereinfacht werden müssten.
 - vii) Die gerichtliche Kontrolle des Gerichtshofes über internationale Übereinkommen im außenpolitischen Bereich sollte überprüft werden.
 - viii) Im Falle der Zuerkennung der Rechtspersönlichkeit an die Union und der Schaffung eines einzigen Vertrages wären Überlegungen darüber anzustellen, was mit Artikel 47 EUV geschieht.
 - ix) Für den Fall, dass die Union die Nachfolgerin der EG wird, müsste die EU gegenüber Drittstaaten eindeutig alle internationalen Verpflichtungen übernehmen, die die EG bereits übernommen hat.