

CONV 689/1/03
REV 1

CERCLE I 16

BERICHT

des	Vorsitzenden des Arbeitskreises "Gerichtshof"
für	die Mitglieder des Konvents
<u>Betr.:</u>	Ergänzender Bericht zur Frage der gerichtlichen Kontrolle über die Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik

1. Der Arbeitskreis "Gerichtshof" hatte in seiner Sitzung vom 17. März 2003, in der er den Entwurf des Abschlussberichts geprüft hat, beschlossen, im Rahmen einer Sondersitzung die Problematik der gerichtlichen Kontrolle über die Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik zu prüfen. Diese Sitzung hat am 4. April 2003 stattgefunden ¹.
2. Den Beratungen lag ein Dokument des Sekretariats (SD 10) zugrunde, in dem der aktuelle Sachstand in diesem Bereich beschrieben wird und einige mögliche Ansätze für die Zukunft aufgeführt werden (siehe Dokument in der Anlage). Der Vorsitzende hat jede darin enthaltene mögliche Option näher erläutert und die Punkte dargelegt, die der Arbeitskreis prüfen könnte. Er hat mitgeteilt, dass Herr Bury und Herr Mayer ihn schriftlich davon unterrichtet haben, dass sie die Nummern 1 und 2 des Dokuments des Sekretariats befürworten, d.h. die Änderung der Artikel 60 und 630 dahingehend, dass ausdrücklich die Möglichkeit des Erlassens von wirtschaftlichen Sanktionen gegen Einzelpersonen vorgesehen würde bzw. die Anwendung des Vorabentscheidungsverfahrens; Herr Mayer habe ferner erklärt, dass er für den Bereich der GASP damit einverstanden sei, dass der Gerichtshof ein Vorabgutachten, wie in Artikel 300 Absatz 6 EGV vorgesehen, abgeben könne.

¹ Den Vorsitz in dieser Sitzung führte Herr António Vitorino; teilgenommen haben daran folgende Mitglieder: Berger, Dastis, Duff, Floch, McDonagh, Lord MacLennan, Baroness Scotland und Severin.

3. Bei den Beratungen sprachen sich mit Mitglieder generell für die Vorstellung aus, die Artikel 60 und 301 EGV dahingehend zu ändern, dass ausdrücklich die Möglichkeit des Erlassens von wirtschaftlichen Sanktionen gegen Einzelpersonen auf der Grundlage dieser beiden Artikel vorgesehen wird, was auch heute bereits möglich ist, wobei gegebenenfalls Artikel 308 EGV herangezogen wird, wenn es keine spezielle Rechtsgrundlage gibt.
4. Zu den übrigen in dem Arbeitsdokument aufgezeigten möglichen Ansätzen gingen die Auffassungen im Arbeitskreis weiter auseinander. Manche Mitglieder befürworteten, dass der Gerichtshof für die Auslegung von Rechtsakten im Bereich der GASP, die eine Umsetzung auf nationale Ebene erfordern, zuständig sind, andere hingegen lehnten dies ab.
5. Einige Mitglieder vertraten den Standpunkt, dass der Gerichtshof über eine generelle Zuständigkeit verfügen und die Rechtmäßigkeit der vom Rat im Bereich der GASP angenommenen Rechtsakte kontrollieren können müsse. Sie betonten, dass sich dies aus dem Umstand ergeben würde, dass die Union eine Gemeinschaft des Rechts sei, die über eine Grundrechtecharta verfüge und dass sich auf jeden Fall der Europäische Gerichtshof für Menschenrechte veranlasst sehen könnte, Klagen, bei denen es um die Umsetzung dieser Rechtsakte gehe, zu prüfen. In diesem Zusammenhang wurde auch die Möglichkeit zur Sprache gebracht, eine von Mitgliedstaaten erhobene Klage, wie sie Artikel 227 EGV vorsieht, vorzusehen. Nach Auffassung anderer Mitglieder könnte es nicht nur der Wirksamkeit oder sogar der Entwicklung der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik schaden, wenn dem Gerichtshof die Zuständigkeit für die Kontrolle der Rechtmäßigkeit der im Rahmen der GASP angenommenen Rechtsakte übertragen würde, sondern würde dies auch eine erhebliche Änderung des bestehenden institutionellen Gleichgewichts mit sich bringen.
6. Einige Mitglieder waren der Auffassung, dass man die Möglichkeit erwägen könnte, in der Verfassung vorzusehen, dass ein Organ oder ein Mitgliedstaat die Möglichkeit hat, ein Vorabgutachten des Gerichtshofs anzufordern, um durch diesen prüfen zu lassen, ob eine geplante internationale Übereinkunft im Bereich der GASP mit den Bestimmungen der Verfassung vereinbar ist (Artikel 300 Absatz 6). Manche Mitglieder erklärten, dass eine solche präventive Kontrolle eine Mindestgarantie für die Einhaltung der Verfassung darstellen würde, da es nicht zulässig sei, dass die Union eine internationale Übereinkunft schließe, die nicht mit den Bestimmungen der Verfassung in Einklang stehe. Für andere Mitglieder soll der Gerichtshof nicht für die Abgabe von Vorabgutachten zu geplanten internationalen Übereinkünften in diesem Bereich zuständig sein.

7. Zum Abschluss der Beratungen fasste der Vorsitzende die Beratungsergebnisse wie folgt zusammen:
- a) Positiver Konsens im Arbeitskreis bestand zu dem Vorschlag, den Wortlaut der Artikel 60 und 301 EGV dahingehend zu ändern, dass ausdrücklich die Möglichkeit des Erlassens von wirtschaftlichen Sanktionen gegen Einzelpersonen auf der Grundlage dieser beiden Artikel vorgesehen würde;
 - b) als Folge der Abschaffung der Säulen müsste in der Verfassung an dem in Artikel 47 EUV verankerten Grundsatz festgehalten werden; danach ist der Gerichtshof dafür zuständig zu kontrollieren, dass die GASP-Maßnahmen und -Verfahren nicht in die Verfahren eingreifen, die für andere (in den Bereich der früheren ersten Säule fallenden) Politiken der Verfassung gelten, damit letztere gewahrt werden können;
 - c) was den Vorschlag anbelangt, den Organen und den einzelnen Staaten das Recht einzuräumen, den Gerichtshof im Hinblick auf die Aufhebung von Beschlüssen im Bereich der GASP zu befassen, so erscheint es verfrüht, diese Frage im gegenwärtigen Stadium zu prüfen, in dem die inhaltlichen Bestimmungen der GASP und die jeweiligen Rollen der Organe noch nicht einmal bekannt sind. Dieser Punkt könnte gegebenenfalls zu einem späteren Zeitpunkt im Lichte der inhaltlichen Bestimmungen im Bereich der GASP geprüft werden. Der Vorsitzende stellte jedoch fest, dass einige Mitglieder in diesem Punkt eine ablehnende Haltung einnehmen.
 - d) Im Lichte der Beratungen über die inhaltlichen Bestimmungen im Bereich der GASP sollte auch beurteilt werden, ob die Zuständigkeit des Gerichtshofs auf restriktive Maßnahmen im Rahmen der Anwendung von GASP-Beschlüssen, die sich anders als in wirtschaftlicher Hinsicht auf Einzelpersonen auswirken könnten (z.B. Maßnahmen zum Verbot der Visumerteilung), ausgedehnt werden sollte. Auch in diesem Punkt jedoch gelangte der Arbeitskreis noch zu keiner Schlussfolgerung.
 - e) Schließlich sprachen sich die meisten Mitglieder der Gruppe für die Möglichkeit aus, das in Artikel 300 Absatz 6 EGV vorgesehene Verfahren der Vorabgutachten für geplante internationale Übereinkünfte im Bereich der GASP in Erwägung zu ziehen. Zu diesem Punkt gab es jedoch keine einvernehmliche Haltung, denn einige Mitglieder hatten sich dazu gegenteilig geäußert.

EUROPÄISCHER KONVENT

Das Sekretariat

Brüssel, den 12. März 2003

CERCLE I

Arbeitsdokument Nr. 10

VERMERK

des	Sekretariats
für	den Arbeitskreis "Gerichtshof"
<u>Betr.:</u>	Gerichtliche Kontrolle der Angelegenheiten der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik

I. Aktueller Sachstand

Nach Artikel 46 des Vertrages über die Europäische Union ist der Gerichtshof für Klagen gegen Handlungen im Bereich der GASP, einschließlich solcher, die den Abschluss internationaler Übereinkünfte im Bereich der GASP zum Gegenstand haben, nicht zuständig. Gemäß Artikel 230 EGV kann der Gerichtshof folglich solche Handlungen nicht für nichtig erklären.

In Artikel 47 EUV heißt es jedoch, dass die Bestimmungen dieses Vertrages die des EG-Vertrags unberührt lassen. Nach Artikel 46 EUV gelten die Bestimmungen des EG-Vertrages über die Zuständigkeit des Gerichtshofs und die Ausübung dieser Zuständigkeit für Artikel 47 EUV. Somit ist der Gerichtshof dafür zuständig, sicherzustellen, dass Handlungen, die den Abschluss internationaler Übereinkünfte im Bereich der GASP zum Gegenstand haben, nicht in die Zuständigkeiten übergreifen, die die Bestimmungen des EG-Vertrages der Gemeinschaft zuweisen ¹.

¹ Urteil des Gerichtshofs vom 12. Mai 1998 (Transit auf Flughäfen), Kommission gegen Rat, Rechtssache C-170/96, Slg. 1998, S. I-2763.

Sieht eine Handlung im Bereich der GASP wirtschaftliche Sanktionen gegen ein Drittland vor, so sind Durchführungsmaßnahmen auf Gemeinschaftsebene erforderlich; sie werden auf der Grundlage der Artikel 60 und 301 EGV getroffen. Handelt es sich um wirtschaftliche Sanktionen gegen Einzelpersonen, so wird Artikel 308 EGV herangezogen. Der Rat hat die Artikel 60 und 301 jedoch weit ausgelegt und sie als Rechtsgrundlage dafür herangezogen, Sanktionen gegen Einzelpersonen oder Vereinigungen anzunehmen, die tatsächlich die Kontrolle über ein Land oder Teile davon ausüben. Gemäß EG-Vertrag übt der Gerichtshof die gerichtliche Kontrolle über alle Durchführungsmaßnahmen dieser Art aus.

II. Mögliche Ansätze

1. Die erste mögliche Option im Zusammenhang mit der gerichtlichen Kontrolle des Gerichtshofs über GASP-Angelegenheiten im Allgemeinen und über internationale Übereinkünfte im Besonderen wäre die Beibehaltung des Status quo wie in Teil I beschrieben. Im Rahmen dieser Option könnte erwogen werden, den Wortlaut der Artikel 60 und 301 EGV dahingehend zu ändern, dass ausdrücklich die Möglichkeit des Erlassens von wirtschaftlichen Sanktionen gegen Einzelpersonen auf der Grundlage dieser beiden Artikel vorgesehen würde.
2. Eine erste Option im Sinne einer Ausweitung der Zuständigkeit des Gerichtshofs würde bedeuten, dass den nationalen Gerichten die Möglichkeit eingeräumt würde, dem Gerichtshof Auslegungsfragen zur Vorabentscheidung vorzulegen, wenn sie über Fragen zu befinden haben, die mit der Durchführung - durch die Mitgliedstaaten - von GASP-Entscheidungen verknüpft sind, denen die Mitgliedstaaten Wirksamkeit zu verleihen haben.
3. In Teil I wurde erläutert, dass wirtschaftliche Sanktionen gegen Einzelpersonen bereits der gerichtlichen Kontrolle durch den Gerichtshof unterliegen. Sollte gewünscht werden, dass diese Möglichkeit des Rechtswegs auf GASP-Entscheidungen, die Einzelpersonen unter anderen als wirtschaftlichen Gesichtspunkten betreffen können, ausgeweitet wird, so müsste geprüft werden, ob Einzelpersonen das Recht eingeräumt werden kann, vor dem Gerichtshof Klage zu erheben, um
 - entweder die Aufhebung von GASP-Entscheidungen, die sie unmittelbar und direkt betreffen, (z.B. Verbote der Visumerteilung) zu erwirken,

- oder lediglich Schadenersatzansprüche aufgrund der Rechtswidrigkeit der Handlung geltend zu machen, ohne dass der Gerichtshof das Recht hätte, die Handlung aufzuheben oder für nichtig zu erklären.
4. Es können weitere Optionen, die eine wesentliche Erweiterung der Zuständigkeit des Gerichtshofs zum Gegenstand haben, erwogen werden, jedoch würden diese Optionen wahrscheinlich das Gleichgewicht zwischen den Organen im Bereich der GASP verändern. Es geht hauptsächlich um Folgendes:
- die Organe und die Mitgliedstaaten würden das Recht erhalten, beim Gerichtshof die Aufhebung von GASP-Entscheidung mit der Begründung zu beantragen, dass durch diese Entscheidungen die Verfassung oder völkerrechtliche Bestimmungen, die die Union oder alle Mitgliedstaaten als verbindlich anerkannt haben, verletzt würden;
 - die Zuständigkeit des Gerichtshofs würde auf GASP-Angelegenheiten ausgeweitet, und zwar unter den gleichen Bedingungen, wie sie in den Bereichen gelten, die derzeit durch den EG-Vertrag abgedeckt sind.
5. Alle unter den Nummern 2 bis 4 beschriebenen Optionen, die eine Ausweitung der Zuständigkeit des Gerichtshofs vorsehen, könnten Auswirkungen auf die Beschaffenheit der GASP haben; es ist unerlässlich, dass der Konvent diese Optionen bei seiner Aussprache über die GASP erörtert.
6. Bezüglich der Vorab-Gutachten nach Artikel 300 Absatz 6 EGV könnte erwogen werden, dass einem Organ oder einem Mitgliedstaat durch den Vertrag die Möglichkeit eingeräumt wird, ein solches Gutachten anzufordern, damit der Gerichtshof prüft, ob eine geplante internationale Übereinkunft im Bereich der GASP mit den Bestimmungen der Verfassung vereinbar ist.
-