



Stellungnahme zur Frage, ob das geplante Freihandelsabkommen zwischen der EU und Peru und Kolumbien als sog. gemischtes Abkommen abgeschlossen werden muss

1. Bedeutung und Abschluss gemischter Abkommen

Gemischte Abkommen sind völkerrechtliche Übereinkommen an denen auf europäischer Seite sowohl die Europäische Union als auch die Mitgliedsstaaten als Parteien beteiligt sind.¹ Beispiele sind Assoziierungs- und Kooperationsabkommen, aber auch multilaterale Verträge, wie etwa das WTO-Übereinkommen und verschiedene Rohstoffübereinkommen. Gemischte Abkommen stellen EU und Mitgliedstaaten in der praktischen Koordinierung der Politiken und der Außendarstellung der EU zwar vor Herausforderungen², sie ermöglichen es Union und Mitgliedsstaaten jedoch gemeinsam und unter Beachtung der Kompetenzverteilung außenpolitische Ziele zu erreichen, ohne eine künstliche Aufspaltung völkerrechtlicher Abkommen.³ Gemischte Abkommen sind somit Ausdruck der besonderen föderativen Dimension europäischer Außenbeziehungen.⁴

Gemischte Abkommen bedürfen der Zustimmung der Union und aller 27 Mitgliedstaaten nach den jeweiligen verfassungsrechtlichen Vorschriften. Für das deutsche Recht bedeutet dies, dass der Deutsche Bundestag dem Abkommen gem. Art. 59 Abs. 2 Satz 1 GG zustimmen muss. Auf europäischer Ebene ist die Zustimmung des Europäischen Parlaments gem. Art. 218 Abs. 6 UAbs. 2 lit. (a) AEUV erforderlich.

2. Voraussetzungen gemischter Abkommen

Ein gemischtes Abkommen ist zwingend erforderlich, wenn dessen Inhalt über die Kompetenzen der EU hinausgeht und in den Zuständigkeitsbereich der Mitgliedsstaaten fällt.⁵

¹ EuGH, Gutachten 2/91 (ILO Übereinkommen), Slg. 1993, I- 1061 Rn 12.

² Rosas, Mixed Union – Mixed Agreements, in: Koskeniemi (Hrsg.), International Law Aspects of the European Union, 1998, S. 125-148.

³ Sattler, Gemischte Abkommen und gemischte Mitgliedschaften der EG und ihrer Mitgliedsstaaten, 2007, S. 72.

⁴ Weiler, The Constitution of Europe, 1999, S. 130.

⁵ Nettesheim, Kompetenzen, in: von Bogdandy/Bast (Hrsg.), Europäisches Verfassungsrecht, 2009, S. 432.

Da die EU nach dem Prinzip der begrenzten Einzelermächtigung nur zuständig ist, wenn und soweit der EUV und der AEUV ihr eine Zuständigkeit übertragen, bleiben die Mitgliedstaaten in allen anderen Fällen zuständig (Art. 4 Abs. 1 EUV). Zur Bestimmung, ob ein Abkommen notwendigerweise als gemischtes Abkommen abgeschlossen werden muss, bedarf es daher einer Untersuchung des Inhalts des Abkommens vor dem Hintergrund der Kompetenzen der EU. In der politischen Praxis werden zudem zahlreiche völkerrechtliche Abkommen als gemischte Abkommen geschlossen, ohne dass genau geklärt wurde, ob dies rechtlich zwingend erforderlich ist. Damit sollen EU-interne Divergenzen reduziert werden.⁶

Eine – für das Handelsabkommen zwischen der EU und Peru und Kolumbien relevante – Überlegung betrifft die Frage, ob bereits die Zuständigkeit der Mitgliedstaaten für nur einen kleinen Teil des Abkommens dazu führt, dass dieses als gemischtes Abkommen abgeschlossen werden muss. Hierbei ist die strikte Formalität der Kompetenzverteilung im Mehrebenensystem zu betonen, die einer Relativierung nicht zugänglich ist. Für das – insoweit vergleichbare - Problem der Frage der Einstimmigkeit oder Mehrheitsabstimmung im Rat ist diesbezüglich anerkannt, dass ein Abkommen, das auch nur eine einzige Vorschrift enthält, die einen einstimmigen Ratsbeschluss erfordert, insgesamt nur einstimmig verabschiedet werden kann. In der Praxis der Unionsorgane wird dieser Zusammenhang plastisch als „Pastis-Prinzip“ beschrieben. Damit wird auf das Phänomen hingewiesen, dass bereits ein Tropfen Pastis ausreicht, um ein Getränk zu verfärben. Der ehemalige Handelskommissar *Pascal Lamy* beschrieb dies bezogen auf die Abstimmungsverhältnisse im Rat so: „Under the Pastis principle, a little drop of unanimity can taint the entire glass of qualified majority voting water“.⁷

Wenn diese Regel bereits für die Entscheidungsfindung im Rat gilt, muss sie erst recht bei der Zuständigkeit von völkerrechtlichen Abkommen Anwendung finden. Um im Bild zu bleiben: Ist auch nur ein „Tropfen“ in einem Vertrag, der – auch – die Zuständigkeiten der Mitgliedsstaaten betrifft, verfärbt dies den gesamten Vertrag „verfärben“. Folglich ist der gesamte Vertrag als gemischtes Abkommen abzuschließen. Es kommt nicht auf den Schwerpunkt des Abkommens an, sondern auf die Gesamtheit aller Vorschriften und Teile des Abkommens.

3. Übertragung auf das Freihandelsabkommen zwischen der Europäischen Union und Peru und Kolumbien

Das Freihandelsabkommen zwischen der EU und Peru und Kolumbien zielt in seiner vorliegenden Form in erster Linie auf die Liberalisierung des Handels zwischen den Parteien und die Errichtung einer Freihandelszone ab (Art. 3 und 4 des Entwurfs). Als solches würde es grundsätzlich ausschließlich in die Kompetenz der EU fallen, da diese seit dem Vertrag von Lissabon ausschließlich für alle handelspolitischen Bereiche, die in dem Abkommen geregelt sind, zuständig ist (Art. 207 Abs. 1 AEUV). Auch wenn einzelne Teile des Abkommens über den Bestand des WTO-Rechts hinausgehen (WTO Plus) wird man dies zur Gemeinsamen Handelspolitik zählen können.

Der Abkommensentwurf enthält allerdings zwei Vorschriften, die nicht in den Anwendungsbereich der Gemeinsamen Handelspolitik fallen. Dies betrifft zum einen Art. 1

⁶ Eeckhout, External Relations of the European Union, 2004, S. 198.

⁷ Lamy, The Convention and trade policy: concrete steps to enhance the EU's international profile, http://ec.europa.eu/archives/commission_1999_2004/lamy/speeches_articles/spla146_en.htm

und zum anderen Art. 2 des Abkommens. Nach Art. 1 ist die Beachtung des Demokratieprinzips und fundamentaler Menschenrechte ein zentrales Element des Vertrages und liegt den bilateralen Beziehungen zu Grunde. Es stellt sich hier die Frage, ob die EU hierfür eine Kompetenz besitzt. Nach Art. 21 Abs. 2 lit b) EUV kann die Union Maßnahmen festlegen, um Demokratie und Rechtsstaatlichkeit zu fördern. Art. 37 EUV ermächtigt die Union zum Abschluss von internationalen Verträgen in den Bereichen der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik. Insofern ließe sich hier eine Kompetenz der EU begründen. Allerdings verweist Art. 1 des Abkommensentwurfs auch auf das Abkommen über Politischen Dialog und Zusammenarbeit zwischen der Andengemeinschaft sowie ihren Mitgliedstaaten auf der einen Seite und der EG sowie ihren Mitgliedstaaten auf der anderen Seite. Dieses wurde als gemischtes Abkommen geschlossen. Je nach Inhalt des Kooperationsabkommens könnte sich hieraus auch die Notwendigkeit eines gemischten Abkommens ergeben.

Nach Art. 2 des Abkommensentwurfs vereinbaren die Parteien, in Bezug auf Abrüstung und die Nichtverbreitung von Massenvernichtungswaffen zusammenzuarbeiten. Dazu wird insbesondere die Erfüllung von Vertragspflichten bestehender internationaler Abrüstungs- und Nichtverbreitungsabkommen gezählt. Es dürfte außer Frage stehen, dass der EU hierfür die Kompetenz fehlt. Zwar besteht eine allgemeine Kompetenz zur Förderung der internationalen Sicherheit nach Art. 21 Abs. 2 lit. c) EUV. Damit dürfte jedoch kaum der spezifische Bereich der Abrüstung und Nichtverbreitung gemeint sein. Anders als Peru und Kolumbien und zahlreiche Mitgliedstaaten der EU ist die EU selbst nicht Partei eines internationalen Abkommens zur Nichtverbreitung von Massenvernichtungswaffen wie z. B. dem Vertrag über die Nichtverbreitung von Kernwaffen (NVV) oder dem Übereinkommen über das Verbot biologischer Waffen (BWÜ). Sie kann daher die in Art. 2 des Entwurfs erwähnten Pflichten nicht selbst erfüllen. Würde nur die EU Vertragspartei des Freihandelsabkommens, stünde Peru und Kolumbien bei Art. 2 keine Vertragspartei mit korrespondierenden Pflichten gegenüber.

Vor diesem Hintergrund ist davon auszugehen, dass das Abkommen in der Fassung des aktuellen Entwurfs ein gemischtes Abkommen ist, dem sowohl die EU als auch die Mitgliedstaaten beitreten müssen.

Erlangen, den 16.3.2011



Prof. Dr. Markus Krajewski