



HOHE VERTRETERIN
DER UNION FÜR
AUSSEN- UND
SICHERHEITSPOLITIK

Brüssel, den 22.9.2016
JOIN(2016) 45 final

2016/0299 (NLE)

Gemeinsamer Vorschlag für einen

BESCHLUSS DES RATES

über die Unterzeichnung – im Namen der Europäischen Union – und vorläufige Anwendung des Kooperationsabkommens über Partnerschaft und Entwicklung zwischen der Europäischen Union und ihren Mitgliedstaaten einerseits und der Islamischen Republik Afghanistan andererseits

BEGRÜNDUNG

1. KONTEXT DES VORSCHLAGS

Der Rat hat am 10. November 2011 einen Beschluss zur Ermächtigung der Kommission zur Aushandlung eines Kooperationsabkommens über Partnerschaft und Entwicklung (Cooperation Agreement on Partnership and Development – CAPD) zwischen der Europäischen Union und der Islamischen Republik Afghanistan angenommen. Die Verhandlungen wurden am 29. April 2015 im Anschluss an die 4. Verhandlungsrunde in Brüssel abgeschlossen. Das CAPD wurde am 2. Juli 2015 in Kabul paraphiert.

Am 13. Januar 2016 legten die Hohe Vertreterin und die Kommission dem Rat einen Gemeinsamen Vorschlag für Beschlüsse des Rates über die Unterzeichnung und den Abschluss des CAPD als Abkommen zwischen der Europäischen Union und Afghanistan („reines EU-Abkommen“)¹. Die Mitgliedstaaten waren zwar mit dem wesentlichen Inhalt des Abkommens einverstanden, sprachen sich jedoch einstimmig für ein „gemischtes Abkommen“ mit vorläufiger Anwendung aus.

Dieser Standpunkt wurde am 7. September 2016 vom AStV offiziell bestätigt, der die Kommission und die Hohe Vertreterin darum ersuchte, die Vorschläge zu überarbeiten und dabei dem gemischten Charakter und der vorläufigen Anwendung des Kooperationsabkommens Rechnung zu tragen. Die Umwandlung des CAPD in ein gemischtes Abkommen und die Aufnahme neuer Bestimmungen über die vorläufige Anwendung wurden anschließend mit der afghanischen Seite erörtert und vereinbart.

Mit dem CAPD wird erstmals eine vertragliche Beziehung zwischen der Europäischen Union und Afghanistan geschaffen. Dies unterstreicht das Engagement der EU für die künftige Entwicklung Afghanistans während der „Transformationsdekade“ (2014-2024). Es bildet den rechtlichen Rahmen für die weitreichende Zusammenarbeit zwischen der EU und Afghanistan, die 2001 eingeleitet wurde und sich auf die derzeitige Strategie EU-Afghanistan 2014-2016, die im Juni 2014 vom Rat verabschiedet wurde, sowie auf das Mehrjahresrichtprogramm 2014-2020 im Rahmen des Instruments für die Entwicklungszusammenarbeit stützt. Das CAPD schafft auch die Grundlage für die Beziehungen zwischen der EU und Afghanistan in den kommenden zehn Jahren und könnte automatisch um Zeiträume von jeweils fünf Jahren verlängert werden.

Das CAPD legt die Grundsätze und Bedingungen fest, auf denen die künftige Partnerschaft zwischen der EU und Afghanistan beruhen wird (Titel I und II). Es enthält auch Klauseln über wesentliche Elemente (Menschenrechte und Nichtverbreitung). Das Abkommen sieht außerdem die Möglichkeit einer Zusammenarbeit in einem breiten Spektrum von Bereichen, von der Entwicklung (Titel III) über Handels- und Investitionsfragen (Titel IV) bis hin zu Justiz und Rechtsstaatlichkeit (Titel V) vor. Titel V enthält nicht nur umfangreiche Bestimmungen über die Bekämpfung von organisierter Kriminalität, Geldwäsche und Drogenbekämpfung, sondern sieht auch eine Zusammenarbeit im Bereich der Migration – mit ausdrücklichem Verweis auf den Abschluss eines Rückübernahmeabkommens – vor. Das Abkommen umfasst zudem Kapitel über Bereiche der sektoralen Zusammenarbeit (Title VI). Damit wird klar, dass es sich bei diesem Abkommen vor allem um die Zusammenarbeit geht.

¹ Siehe JOIN (2015) 35 final und JOIN(2015) 36 final sowie die Ratsdokumente 15503/15 und 15504/15.

Rechtsgrundlage

Nach ständiger Rechtsprechung muss sich die Wahl der Rechtsgrundlage sich auf objektive, gerichtlich nachprüfbare Umstände gründen, zu denen insbesondere das Ziel und der Inhalt des Rechtsakts gehören.

Das in Artikel 2 *Art und Geltungsbereich* beschriebene Ziel des Abkommens besteht darin, eine Partnerschaft zwischen den Vertragsparteien zu errichten, die auf einem Mehssäulen-Konzept gründet, um den Dialog und die Zusammenarbeit zu stärken.

Das Abkommen deckt die folgenden Bereiche ab: Politische Zusammenarbeit (Titel II), Entwicklungszusammenarbeit (Titel III), Zusammenarbeit in Handels- und Investitionsfragen (Titel IV), Zusammenarbeit in den Bereichen Justiz und Inneres (Titel V), Sektorale Zusammenarbeit (Titel VI) und Regionale Zusammenarbeit (Titel VII). Außerdem enthält das Abkommen Bestimmungen über den institutionellen Rahmen (Titel VIII) und Schlussbestimmungen (Titel IX).

Eine detaillierte Analyse des Ziels und des Inhalts des Abkommens zeigt, dass einige Bestimmungen unter die Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik fallen, einige andere Elemente hingegen unter die Handelspolitik bzw. unter die Entwicklungspolitik der Europäischen Union. Ferner zeigt die Analyse, dass keines dieser Elemente als einem der anderen genannten Elemente untergeordnet angesehen und keines der drei genannten Elemente eindeutig als hauptsächliche Komponente bezeichnet werden kann. Daher sollte sich der Vorschlag auf mehrere Rechtsgrundlagen stützen, d. h. auf Artikel 37 EUV und die Artikel 207 und 209 AEUV.

Rechtscharakter

Aus rechtlicher Sicht geht aus der Analyse des Geltungsbereichs des CAPD hervor, dass die EU nach den Verträgen befugt ist, in allen in den Geltungsbereich des Abkommens fallenden Bereichen tätig zu werden. Auf der Grundlage dieser Analyse schlugen die Hohe Vertreterin und die Kommission ursprünglich vor, das Abkommen „reines EU-Abkommen“ zu unterzeichnen und abzuschließen. Aus politischer Sicht waren die Hohe Vertreterin und die Kommission der Auffassung, dass das sehr viel kürzere und planbare Ratifizierungsverfahren für das Inkrafttreten des CAPD als „reines EU-Abkommen“ dem Interesse der Union entsprach, in dieser kritischen Phase des Übergangs in Afghanistan zügig voranzukommen. Das rasche Inkrafttreten des CAPD könnte demnach als Signal für das uneingeschränkte Engagement der Union für den erfolgreichen Übergang in Afghanistan dienen.

Wie oben ausgeführt ersuchten die Mitgliedstaaten im Rahmen des Rates (Sitzungen der COASI-Arbeitsgruppen am 13. Januar und 20. Juli 2016, Sitzung des AStV am 7. September 2016) jedoch einstimmig die Kommission und die Hohe Vertreterin um Umwandlung des Abkommens in ein gemischtes Abkommen mit vorläufiger Anwendung. Aufgrund dessen haben die Kommission und die Hohe Vertreterin zur Vermeidung erheblicher Verzögerungen bei der Ratifizierung des Abkommens beschlossen, das Abkommen im Sinne der gemischten Zuständigkeit anzupassen und ihren Vorschlag für die Unterzeichnung um einen Vorschlag für die vorläufige Anwendung von Teilen des Abkommens zu ergänzen.

Daher sieht der beigefügte Beschlussentwurf sowohl die Unterzeichnung des Abkommens als gemischtes Abkommen als auch die vorläufige Anwendung einiger Bestimmungen durch die EU und Afghanistan bis zum Inkrafttreten des Abkommens vor.

Sonstige rechtliche Aspekte

Der mit dem Abkommen geschaffene institutionelle Rahmen besteht aus dem Gemischten Ausschuss (siehe Titel VIII, Artikel 49 *Institutioneller Rahmen*). Der Gemischte Ausschuss kann die Einsetzung von Sonderausschüssen oder Arbeitsgruppen beschließen, die ihn bei der Erfüllung seiner Aufgaben unterstützen. Artikel 54 *Erfüllung der Verpflichtungen* legt zudem ein Verfahren zur Beilegung von Streitigkeiten für den Fall fest, dass eine der Vertragsparteien ihren Verpflichtungen aus dem Abkommen nicht nachkommt.

Das Abkommen gilt zunächst für einen Zeitraum von zehn Jahren ab seinem Inkrafttreten. Es wird automatisch um weitere Zeiträume von jeweils fünf Jahren verlängert, es sei denn, eine Vertragspartei teilt sechs Monate vor Ablauf der Geltungsdauer schriftlich ihre Absicht mit, es nicht zu verlängern. Das Abkommen kann mit einer Frist von sechs Monaten gekündigt werden.

3. ERGEBNISSE DER EX-POST-BEWERTUNG, DER KONSULTATION DER INTERESSENTRÄGER UND DER FOLGENABSCHÄTZUNG

Der Rat wurde in allen Phasen über den Fortgang der Verhandlungen unterrichtet. Er wurde regelmäßig im Rahmen der zuständigen Arbeitsgruppe „Asien“ konsultiert.

Auch das Europäische Parlament wurde während der Verhandlungen umfassend auf dem Laufenden gehalten. Am 20. Juli 2015 übermittelte die Hohe Vertreterin der Union für Außen- und Sicherheitspolitik dem Präsidenten des Europäischen Parlaments eine Kopie des paraphierten Abkommens.

Die Hohe Vertreterin und die Kommission sind der Auffassung, dass die vom Rat in seinen Richtlinien für die Aushandlung des Abkommens vorgegebenen Ziele erreicht worden sind und das im Entwurf vorliegende Abkommen zur Unterschrift und vorläufigen Anwendung vorgelegt werden kann.

Gemeinsamer Vorschlag für einen

BESCHLUSS DES RATES

über die Unterzeichnung – im Namen der Europäischen Union – und vorläufige Anwendung des Kooperationsabkommens über Partnerschaft und Entwicklung zwischen der Europäischen Union und ihren Mitgliedstaaten einerseits und der Islamischen Republik Afghanistan andererseits

DER RAT DER EUROPÄISCHEN UNION –

gestützt auf den Vertrag über die Europäische Union, insbesondere auf Artikel 37,

gestützt auf den Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union, insbesondere auf die Artikel 207 und 209 in Verbindung mit Artikel 218 Absatz 5 und Artikel 218 Absatz 8 Unterabsatz 2,

auf gemeinsamen Vorschlag der Europäischen Kommission und der Hohen Vertreterin der Union für Außen- und Sicherheitspolitik,

in Erwägung nachstehender Gründe:

- (1) Im November 2011 ermächtigte der Rat die Kommission und die Hohe Vertreterin der Union für Außen- und Sicherheitspolitik, mit der Islamischen Republik Afghanistan Verhandlungen über ein Kooperationsabkommen über Partnerschaft und Entwicklung² aufzunehmen.
- (2) Die Verhandlungen über ein Kooperationsabkommen über Partnerschaft und Entwicklung wurden erfolgreich abgeschlossen und das Abkommen wurde am 2. Juli 2015 in Kabul paraphiert.
- (3) Artikel 59 des Abkommens sieht die vorläufige Anwendung des Abkommens vor seinem Inkrafttreten vor.
- (4) Das Abkommen sollte daher im Namen der EU unterzeichnet und bis zum Abschluss der für seinen Abschluss erforderlichen Verfahren in Teilen vorläufig angewandt werden –

HAT FOLGENDEN BESCHLUSS ERLASSEN:

Artikel 1

Die Unterzeichnung des Kooperationsabkommens über Partnerschaft und Entwicklung zwischen der Europäischen Union und ihren Mitgliedstaaten einerseits und der Islamischen Republik Afghanistan andererseits wird im Namen der Union vorbehaltlich des Abschlusses des Abkommens genehmigt.

Der Wortlaut des Abkommens ist diesem Beschluss beigefügt.

² Beschlüsse des Rates vom 10. November 2011 (Dok. ST 16146/11 und ST 16147/11)

Artikel 2

1. Bis zum Inkrafttreten des Abkommens werden im Einklang mit Artikel 59 des Abkommens und vorbehaltlich der darin vorgesehenen Notifizierungen die nachstehend aufgeführten Teile des Abkommens zwischen der Union und der Islamischen Republik Afghanistan vorläufig angewandt, allerdings nur insoweit, als sie sich auf Angelegenheiten erstrecken, die in die Zuständigkeit der Union fallen, einschließlich der Angelegenheiten, die in die Zuständigkeit der Union hinsichtlich der Festlegung und Durchführung einer gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik fallen:
 - Artikel 2 *Allgemeine Grundsätze*
 - Artikel 3 *Politischer Dialog*
 - Artikel 4 *Menschenrechte*
 - Artikel 5 *Gleichstellung der Geschlechter*
 - Titel III *Entwicklungszusammenarbeit*
 - Titel IV *Zusammenarbeit in Handels- und Investitionsfragen*
 - Artikel 28 *Zusammenarbeit im Bereich der Migration*
 - Titel VII *Regionale Zusammenarbeit*
 - Titel VIII *Institutioneller Rahmen* – soweit die Bestimmungen dieses Titels sich darauf beschränken, die vorläufige Anwendung des Abkommens sicherzustellen;
 - Titel IX *Schlussbestimmungen* – soweit die Bestimmungen dieses Titels sich darauf beschränken, die vorläufige Anwendung des Abkommens sicherzustellen.
2. Der Zeitpunkt, ab dem die Teile des Abkommens vorläufig angewandt werden, wird auf Veranlassung des Generalsekretariats des Rates im *Amtsblatt der Europäischen Union* veröffentlicht.

Artikel 3

Vorbehaltlich des Abschlusses des Abkommens stellt das Generalsekretariat des Rates die zu seiner Unterzeichnung erforderliche Bevollmächtigungsurkunde für die Person(en) aus, die von den Verhandlungsführern des Abkommens benannt wurde(n).

Artikel 4

Dieser Beschluss tritt am Tag nach seiner Annahme in Kraft.

Geschehen zu Brüssel am

*Im Namen des Rates
Der Präsident*