



Rat der
Europäischen Union

Brüssel, den 3. Juli 2017
(OR. fr)

12108/06
DCL 1

JUR 304

FREIGABE

des Dokuments	12108/06 RESTREINT UE
vom	28. Juli 2006
Neuer Status:	Öffentlich zugänglich
Betr.:	Vorläufige Anwendung des Abkommens zwischen der Europäischen Union und den Vereinigten Staaten von Amerika über die Verarbeitung von Fluggastdatensätzen und deren Übermittlung durch die Fluggesellschaften

Die Delegationen erhalten in der Anlage die freigegebene Fassung des obengenannten Dokuments.

Der Wortlaut dieses Dokuments ist mit dem der vorherigen Fassung identisch.

RESTREINT UE



**RAT DER
EUROPÄISCHEN UNION**

**Brüssel, den 28. Juli 2006 (28.08)
(OR. fr)**

12108/06

RESTREINT UE

JUR 304

VERMERK

des Juristischen Dienstes
für den AStV (2. Teil)

Betr.: Vorläufige Anwendung des Abkommens zwischen der Europäischen Union und den Vereinigten Staaten von Amerika über die Verarbeitung von Fluggastdatensätzen und deren Übermittlung durch die Fluggesellschaften

1. In der Verhandlungssitzung zum Fluggastdaten-Abkommen vom 18. Juli 2006 in Helsinki zwischen den Vertretern der Vereinigten Staaten und dem Vorsitz des Rates der Europäischen Union haben die Vertreter der Vereinigten Staaten die Frage gestellt, ob das Fluggastdaten-Abkommen auch dann vorläufig angewendet werden kann, wenn die Mitgliedstaaten die Einhaltung verfassungsrechtlicher Vorschriften nach Artikel 24 Absatz 5 des Vertrags über die Europäische Union geltend machen.
2. Der Juristische Dienst des Rates hat auf der Tagung des AStV vom 27. Juli 2006 auf Ersuchen des Vorsitzes mündlich zu dieser Frage Stellung genommen. In diesem Vermerk werden die Erläuterungen des Juristischen Dienstes schriftlich ausgeführt.

RESTREINT UE

Die Verhandlungsrichtlinien

3. In den vom Rat angenommenen Richtlinien für die Aushandlung eines Fluggastdaten-Abkommens im Addendum ("Restreint UE") zum Vermerk vom 23. Juni 2006¹ ist insbesondere Folgendes vorgesehen:
- Das Abkommen wird vom Vorsitz mit Unterstützung der Kommission auf der Grundlage der Artikel 24 und 38 des Vertrags über die Europäische Union ausgehandelt, wobei diese Rechtsgrundlage im Lichte des Inhalts des Abkommens zu bestätigen ist.
 - Das Abkommen muss das gekündigte Abkommen, welches durch Beschluss 2004/496/EG des Rates geschlossen wurde, mit Wirkung vom 1. Oktober 2006 ersetzen.
 - Zur Sicherung von Kontinuität, Rechtssicherheit für die wirtschaftlich Beteiligten und der Achtung der Grundrechte und –freiheiten sollte das Abkommen den gleichen Inhalt aufweisen wie das gemäß Beschluss 2004/496/EG des Rates geschlossene Abkommen sowie die von der Kommission am 14. Mai 2004 angenommene Angemessenheitsentscheidung. Das neue Abkommen sollte daher auf die vom US-CBP ("*Customs and Border Protection*" der Vereinigten Staaten) eingegangene Verpflichtungserklärung vom 11. Mai 2004 Bezug nehmen.
 - Zur Sicherung von Kontinuität und Rechtssicherheit und entsprechend den Forderungen des CBP sollte das Abkommen eine rechtlich wirksame Grundlage für die Verarbeitung von in eigenen automatischen Buchungssystemen gespeicherten PNR-Daten durch Fluggesellschaften schaffen.
4. Der Vorsitz hat einen Abkommensentwurf erstellt, der den genannten Verhandlungsrichtlinien entspricht und als Verhandlungsgrundlage dient. Der Entwurf enthält einen Artikel 8, der insbesondere vorsieht, dass das Abkommen ab dem 1. Oktober 2006 vorläufig gilt.

¹ Vermerk Nr. 10826/06 LIMITE JAI 325, ENFOPOL 135, TRANS 173, USA 55 vom 23. Juni 2006.

RESTREINT UE

5. Es stellt sich nun die Frage, ob die in Artikel 8 des Abkommensentwurfs enthaltene Klausel über die vorläufige Anwendung mit internationalem Recht und dem Recht der Union, insbesondere Artikel 24 Absatz 5 EUV, im Einklang steht. In Anbetracht dessen, dass das Abkommen mit Wirkung vom 1. Oktober 2006 das mit Beschluss 2004/496/EG des Rates geschlossene Abkommen ersetzen soll, stellt sich darüber hinaus die Frage, ob die genannte Klausel über die vorläufige Anwendung rechtlich notwendig ist.

Die vorläufige Anwendung des Abkommens und das internationale Recht

6. Der Juristische Dienst ist der Auffassung, dass die vom Vorsitz vorgeschlagene Klausel über die vorläufige Anwendung mit internationalem Recht und insbesondere dem Wiener Übereinkommen über das Recht der Verträge vom 23. Mai 1969 im Einklang steht. Das Übereinkommen unterscheidet zwischen
- einerseits dem Inkrafttreten eines Vertrags (Artikel 24 des Übereinkommens) in der Weise und zu dem Zeitpunkt, die er vorsieht oder die von den Verhandlungsparteien vereinbart werden, oder sobald die Zustimmung aller Verhandlungsparteien vorliegt, durch den Vertrag gebunden zu sein; in der Regel ist das Verfahren für das Inkrafttreten ein *feierliches Verfahren*, zu dem beispielsweise der Austausch der Ratifikationsurkunden nach dem parlamentarischen Verfahren gehört, und
 - andererseits der vorläufigen Anwendung eines Vertrags (Artikel 25 des Übereinkommens) nach der Unterzeichnung durch die Handelnden und bis zum Inkrafttreten, wenn der Vertrag dies vorsieht oder wenn die Verhandlungsparteien dies auf andere Weise vereinbart haben (beispielsweise in einem Protokoll oder in einem anderen Text, der nicht zum Vertrag gehört).

RESTREINT UE

7. Nach internationalem Recht verleiht die vorläufige Anwendung einem Vertrag nicht den Charakter einer endgültig geschlossenen und in Kraft getretenen Übereinkunft; sie verleiht einem Vertrag insbesondere nicht den Charakter einer *Übereinkunft in vereinfachter Form* (die in Kraft tritt, sobald die Verhandelnden die Zustimmung der Parteien dazu zum Ausdruck gebracht haben, dass sie durch ihre Unterzeichnung gebunden sind).

Die vorläufige Anwendung wird aufgrund der Dringlichkeit erforderlich, die die Verhandelnden nach eigenem Ermessen feststellen; sie ist somit Sache der Exekutive und lässt das *feierliche* (lange) *Verfahren* der Äußerung der Zustimmung der Parteien, gebunden zu sein – ein Verfahren, das nach der Unterzeichnung erfolgt – unberührt.

Artikel 25 Absatz 2 des Wiener Übereinkommens begrenzt die vorläufige Anwendung: "*Sofern der Vertrag nichts anderes vorsieht oder die Verhandlungsstaaten nichts anderes vereinbart haben, endet die vorläufige Anwendung eines Vertrags oder eines Teiles eines Vertrags hinsichtlich eines Staates, wenn dieser den anderen Staaten, zwischen denen der Vertrag vorläufig angewendet wird, seine Absicht notifiziert, nicht Vertragspartei zu werden.*" Diese Begrenzung würde auch im Rahmen der Klausel für die vorläufige Anwendung gelten, wie sie der Vorsitz vorgeschlagen hat.

8. Die vorläufige Anwendung ist eine althergebrachte Praxis, die immer häufiger geworden ist. Sie kommt im Rahmen von Übereinkünften zum Tragen, die von der Gemeinschaft sowie von der Gemeinschaft und den Mitgliedstaaten (gemischte Übereinkünfte) geschlossen werden. Von dieser Praxis der vorläufigen Anwendung ist auch bei Übereinkünften der Europäischen Union im Rahmen der gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik auf der Grundlage von Artikel 24 EUV Gebrauch gemacht worden.

RESTREINT UE

So enthalten beispielsweise das Abkommen zwischen der Europäischen Union und der ehemaligen jugoslawischen Republik Mazedonien über die Beteiligung der ehemaligen jugoslawischen Republik Mazedonien an der militärischen Krisenbewältigungsoperation der Europäischen Union in Bosnien und Herzegowina (Operation ALTHEA)² und das Abkommen zwischen der Europäischen Union und der Schweizerischen Eidgenossenschaft über die Beteiligung der Schweizerischen Eidgenossenschaft an der Beobachtermission der Europäischen Union in Aceh³ eine identische Bestimmung (in Artikel 9 Absatz 2 beziehungsweise in Artikel 10 Absatz 2). Sie lautet wie folgt: *"Dieses Abkommen gilt vorläufig ab dem Zeitpunkt seiner Unterzeichnung."*

Da in Artikel 38 EUV auf Artikel 24 EUV verwiesen wird, können Übereinkünfte, die die Europäische Union auf dem Gebiet der polizeilichen und justiziellen Zusammenarbeit im Bereich des Strafrechts schließt, ebenfalls unter den gleichen Voraussetzungen vorläufig angewendet werden.

Die Tragweite von Artikel 24 Absatz 5 EUV

9. Artikel 24 Absatz 5 EUV lautet wie folgt: *"Ein Mitgliedstaat, dessen Vertreter im Rat erklärt, dass in seinem Land bestimmte verfassungsrechtliche Vorschriften eingehalten werden müssen, ist durch eine solche Übereinkunft nicht gebunden; die anderen Mitglieder des Rates können übereinkommen, dass die Übereinkunft dennoch vorläufig gilt."*
10. Es stellt sich die Frage, ob diese Bestimmung der Aufnahme der Klausel über die vorläufige Anwendung in den Entwurf des Vorsitzes entgegensteht.

Der Juristische Dienst ist der Auffassung, dass die Aufnahme der genannten Klausel in das Fluggastdaten-Abkommen mit Artikel 24 Absatz 5 EUV aus den folgenden Gründen vereinbar ist:

- i) Der Gegenstand von Artikel 24 Absatz 5 ist im Gesamtzusammenhang von Artikel 24 EUV zu sehen, der darin besteht, die rechtliche Grundlage für die Fähigkeit der Union zum Abschluss internationaler Übereinkünfte mit Drittstaaten oder internationalen Organisationen zu schaffen.

² ABl. L 188 vom 11.7.2006, S. 10.

³ ABl. L 349 vom 31.12.2005, S. 31.

RESTREINT UE

Die auf der Grundlage von Artikel 24 EUV geschlossenen Übereinkünfte werden vom Vorsitz ausgehandelt (der nach Artikel 18 Absatz 1 EUV die Union vertritt); er wird dabei von der Kommission unterstützt. Die Übereinkünfte werden – im Namen der Europäischen Union und nicht im Namen der Mitgliedstaaten⁴ – vom Rat auf Empfehlung des Vorsitzes geschlossen (Artikel 24 Absatz 1 EUV), und die Beschlüsse über den Abschluss enthalten die erforderlichen Bestimmungen, um den Vorsitz des Rates zu ermächtigen, die Person zu bestellen, die befugt ist, die Übereinkunft rechtsverbindlich für die Europäische Union zu unterzeichnen. So lautet beispielsweise Artikel 2 des Beschlusses des Rates über den Abschluss des Abkommens zwischen dem Internationalen Strafgerichtshof und der Europäischen Union wie folgt: "*Der Präsident des Rates wird ermächtigt, die Person(en) zu bestellen, die befugt ist (sind), das Abkommen rechtsverbindlich für die Europäische Union zu unterzeichnen*".⁵

Die auf der Grundlage von Artikel 24 EUV geschlossenen Übereinkünfte sind für die Union und ihre Vertragspartner rechtsverbindlich. Sie binden auch die Mitgliedstaaten als die Bestandteile der Union.

Die Mitgliedstaaten sind daher rechtlich gehalten, gegebenenfalls die erforderlichen Maßnahmen zu treffen, um eine Übereinkunft der Union einzuhalten, und von Maßnahmen abzusehen, die dem Inhalt der Übereinkunft zuwiderlaufen oder ihre Ziele gefährden.

⁴ Siehe den parlamentarischen Bericht der französischen Nationalversammlung anlässlich der Prüfung der Entwürfe von Abkommen zwischen der Europäischen Union und den Vereinigten Staaten über Auslieferung und über Rechtshilfe: "*Das Abkommen, das im Namen der Europäischen Union und nicht im Namen der Mitgliedstaaten geschlossen wird, kann nicht als Abkommen oder internationaler Vertrag im Sinne von Artikel 52 und 53 der Verfassung betrachtet werden, da Frankreich als solches nicht Vertragspartei ist. Der französischen Regierung zufolge scheint es nicht möglich, die Geltendmachung von Artikel 24 Absatz 5 EUV in Betracht zu ziehen, nämlich zu erklären, dass die eigenen verfassungsrechtlichen Vorschriften eingehalten werden müssen.*" Siehe im gleichen Sinne die Mitteilung Nr. 368.976 des französischen Conseil d'Etat (Generalversammlung) vom 7. Mai 2002.

⁵ Beschluss 2006/313/GASP des Rates vom 10. April 2006 über den Abschluss des Abkommens zwischen dem Internationalen Strafgerichtshof und der Europäischen Union über Zusammenarbeit und Unterstützung (ABl. L 115 vom 28.4.2006, S. 49).

RESTREINT UE

ii) Bei der Auslegung von Artikel 24 Absatz 5 EUV ist zu berücksichtigen, dass die Übereinkünfte im Namen der Union und nicht im Namen der Mitgliedstaaten geschlossen werden. Die Rechtslage im Rahmen von Artikel 24 EUV unterscheidet sich nämlich von der Rechtslage, die in den folgenden Fällen vorliegt: zum einen bei Übereinkünften, die von der Gemeinschaft und ihren Mitgliedstaaten geschlossen werden (gemischte Übereinkünfte) und den einzelstaatlichen Verfahren zum Abschluss von Übereinkünften unterliegen, und zum anderen bei Übereinkommen, die von den Mitgliedstaaten nach Artikel 34 Absatz 2 Buchstabe d EUV gemäß ihren jeweiligen verfassungsrechtlichen Vorschriften angenommen werden und in der Regel ein klassisches Ratifikationsverfahren voraussetzen.

Zweck von Artikel 24 Absatz 5 EUV ist es, einem Mitgliedstaat zu ermöglichen, vor seiner Zustimmung durch seine Stimme im Rat bei Abschluss einer Übereinkunft, für die nach Artikel 24 Absatz 2 Einstimmigkeit erforderlich ist, aus verfassungsrechtlichen oder politischen Gründen zu beschließen, dass "*in seinem Land bestimmte verfassungsrechtliche Vorschriften eingehalten werden müssen*", das heißt, dass bestimmte Konsultationen durchzuführen oder innerstaatliche Regeln (beispielsweise parlamentarische Zustimmung) einzuhalten sind.

Der Umstand, dass die Mitgliedstaaten eine Verpflichtung zur Einhaltung ihrer "*verfassungsrechtlichen Vorschriften*" geltend machen können, bedeutet somit nicht, dass ein Verfahren durchgeführt wird, das mit der Ratifikation einer von dem betreffenden Mitgliedstaat geschlossenen internationalen Übereinkunft gleichzusetzen ist. Wenn eine Ratifikation durch die Mitgliedstaaten für Übereinkünfte nach Artikel 24 EUV für erforderlich gehalten worden wäre, wäre dieses Erfordernis im EUV explizit verankert worden; im EUV hätte es dann geheißen, dass die Übereinkünfte auf der Grundlage von Artikel 24 im Namen der Mitgliedstaaten geschlossen werden.

Der Juristische Dienst ist der Auffassung, dass die Geltendmachung einer Verpflichtung zur Einhaltung "*verfassungsrechtlicher Vorschriften*" nach Artikel 24 Absatz 5 in der Praxis bedeutet, dass eine Übereinkunft, wenn ein Mitgliedstaat im Rat von dieser Möglichkeit Gebrauch macht, vom Rat erst geschlossen werden kann, wenn der betreffende Mitgliedstaat seine innerstaatlichen Verfahren abgeschlossen hat. Es sei im Übrigen darauf hingewiesen, dass von dieser Möglichkeit von den Mitgliedstaaten bei den etwa sechzig internationalen Übereinkünften, die die Union auf der Grundlage von Artikel 24 EUV geschlossen hat, bislang nur sehr selten Gebrauch gemacht wurde.

RESTREINT UE

Der gleiche Artikel 24 Absatz 5 EUV sieht bis zum Abschluss der eventuell geltend gemachten innerstaatlichen Verfahren die vorläufige Anwendung der Übereinkunft unter den darin festgelegten Bedingungen vor.

Fazit

11. Der Juristische Dienst des Rates ist in Anbetracht dieser Überlegungen folgender Auffassung:
- i) In dem Fluggastdaten-Abkommen, das im Namen der Union auf der Grundlage von Artikel 24 (und von Artikel 38) EUV geschlossen wird, kann ausdrücklich die vorläufige Anwendung des Abkommens vorgesehen werden. Eine solche Klausel ist sowohl mit internationalem Recht als auch mit dem Recht der Union vereinbar;
 - ii) im vorliegenden Fall ist die Aufnahme der Klausel über die vorläufige Anwendung in das Abkommen eine rechtliche Notwendigkeit, da das Abkommen mit Wirkung vom 1. Oktober 2006 das Abkommen von 2004 ersetzen soll und ein Abschluss/eine Ratifikation vor diesem Datum unmöglich ist, und da ferner erreicht werden soll, dass die Kontinuität gewahrt bleibt, die wirtschaftlich Beteiligten Rechtssicherheit haben und die Wahrung der Grundfreiheiten und Grundrechte von Privatpersonen gesichert ist;
 - iii) wenn das Abkommen eine vorläufige Anwendung vorsieht, gilt diese Anwendung für die Union und für ihre Mitgliedstaaten;
 - iv) eine etwaige Erklärung eines Mitgliedstaats nach Artikel 24 Absatz 5 EUV, dass verfassungsrechtliche Vorschriften eingehalten werden müssen, ist kein Hindernis für die vorläufige Anwendung des Abkommens, wenn darin ausdrücklich eine vorläufige Anwendung vorgesehen ist;
 - v) sieht eine Übereinkunft, die auf Artikel 24 EUV gestützt ist, nicht ausdrücklich ihre vorläufige Anwendung vor, so bleibt auf jeden Fall noch immer die Möglichkeit einer vorläufigen Anwendung unter den Bedingungen des zweiten Teilsatzes von Artikel 24 Absatz 5 EUV.