



Brüssel, den 23. September 2014  
(OR. en)

15694/02  
DCL 1

JUR 475  
CATS 74  
USA 64

### FREIGABE

---

des Dokuments	15694/02
vom	19. Dezember 2002
Neuer Status:	Öffentlich zugänglich
Betr.:	Verhandlungen zwischen der EU und den USA über ein Abkommen über die internationale Zusammenarbeit in Strafsachen - Auslegung von Artikel 24 des Vertrags über die Europäische Union - Beziehung zu den bilateralen Abkommen zwischen den Mitgliedstaaten und den Vereinigten Staaten von Amerika

---

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 19. Dezember 2002 (16.01)  
(OR. en)

15694/02

RESTREINT UE

JUR 475  
CATS 74  
USA 64

## GUTACHTEN DES JURISTISCHEN DIENSTES

---

Betr.: Verhandlungen zwischen der EU und den USA über ein Abkommen über die internationale Zusammenarbeit in Strafsachen - Auslegung von Artikel 24 des Vertrags über die Europäische Union - Beziehung zu den bilateralen Abkommen zwischen den Mitgliedstaaten und den Vereinigten Staaten von Amerika

---

### Einleitung

1. Im Einklang mit Artikel 24 des Vertrags über die Europäische Union (EUV) <sup>1</sup> hat der Rat (am 26. April 2002) den Vorsitz ermächtigt, im Namen der Europäischen Union (EU) mit den Vereinigten Staaten von Amerika (USA) ein Abkommen über die Zusammenarbeit in Strafsachen auszuhandeln. Dieses Abkommen wird im Wesentlichen Bestimmungen über die Auslieferung und über die gegenseitige Rechtshilfe enthalten.

---

<sup>1</sup> Artikel 24 sieht Folgendes vor: Hält der Rat den Abschluss einer Übereinkunft mit einem oder mehreren Staaten oder mit internationalen Organisationen für erforderlich, so kann er den Vorsitz ermächtigen, Verhandlungen aufzunehmen. Solche Übereinkünfte werden vom Rat auf Empfehlung des Vorsitizes geschlossen. Das Verfahren des Artikels 24 gilt auch für Angelegenheiten des Titels VI des EUV (vgl. Artikel 24 Absatz 2 und Artikel 38).

## RESTREINT UE

2. Auf der Tagung des Rates (Justiz und Inneres) vom 29. November 2002 wurde der Juristische Dienst des Rates um ein Gutachten zur Auslegung von Artikel 24 EUV ersucht, und zwar insbesondere zur Tragweite der Befugnis der EU, zu einem derartigen Gegenstand internationale Übereinkünfte zu schließen. Der Juristische Dienst des Rates wurde im Besonderen ersucht, die der Schlussakte des Vertrags von Amsterdam beigefügte Erklärung Nr. 4 und die Frage der Beziehung zwischen dem künftigen Abkommen und den bilateralen Abkommen über die Auslieferung und die gegenseitige Rechtshilfe zwischen den Mitgliedstaaten, die derzeit gelten oder in Zukunft geschlossen werden, zu prüfen. Das Gutachten des Juristischen Dienstes wird im Folgenden dargelegt.

### "Erforderlichkeit" des Abschlusses einer internationalen Übereinkunft auf der Grundlage des Artikels 24 EUV

3. Nach Artikel 24 EUV werden Übereinkünfte von der EU ausgehandelt und geschlossen, wenn dies *"erforderlich"* ist. Ähnlich ist in Artikel 38 vorgesehen, dass in Übereinkünften nach Artikel 24 Angelegenheiten geregelt werden *"können"*, die unter Titel VI fallen. Mit keiner anderen Bestimmung des Titels VI und keinen vom Rat auf dieser Grundlage verabschiedeten sekundären Rechtsvorschriften wird die EU verpflichtet, derartige Übereinkünfte zu schließen. Daher obliegt es dem Rat, zu bewerten, ob der Abschluss einer bestimmten Übereinkunft zwischen der EU und einem oder mehreren anderen Staaten oder internationalen Organisationen wirklich erforderlich ist. Dies ist im Großen und Ganzen eine Frage des politischen Ermessens. Daher ist es Sache des Rates festzulegen, ob die Beziehungen zu den USA auf dem betreffenden Gebiet durch die bestehenden bilateralen Abkommen zwischen den Mitgliedstaaten und den USA wirksam geregelt werden können oder ob es für eine verbesserte Zusammenarbeit eines Abkommens zwischen der EU und den USA bedarf.
4. In rechtlicher Hinsicht ist diese Lage mit der Lage nach dem EG-Vertrag (EGV) vergleichbar; dort findet sich ein ähnlicher Wortlaut für die Feststellung, ob eine Zuständigkeit der Europäischen Gemeinschaft (EG) für ein Tätigwerden besteht. So ist beispielsweise in Artikel 308 EGV Folgendes festgelegt: *"Erscheint ein Tätigwerden der Gemeinschaft erforderlich, um im Rahmen des Gemeinsamen Marktes eines ihrer Ziele zu verwirklichen, ... so erlässt der Rat ... die geeigneten Vorschriften"*; nach Artikel 133 Absatz 3 EGV ist für den Fall, dass *"mit einem oder mehreren Staaten oder internationalen Organisationen Abkommen auszuhandeln"* sind, vorgesehen, dass *"die Kommission dem Rat Empfehlungen"* vorlegt, woraufhin dieser die Kommission *"zur Einleitung der erforderlichen Verhandlungen"* ermächtigt. Im Rahmen der

## RESTREINT UE

EG ist stets anerkannt worden, dass der Rat bei der Feststellung, ob von dieser Befugnis Gebrauch zu machen ist oder nicht, über einen relativ breiten Ermessensspielraum verfügt. Das Gleiche sollte im Rahmen des EUV gelten. Es sei jedoch daran erinnert, dass die Feststellungen des Rates, ob Übereinkünfte gemäß Artikel 24 EUV erforderlich sind, nicht der Kontrolle durch den Gerichtshof unterliegen (Artikel 46 EUV).

5. Im vorliegenden Fall hat der Rat den Vorsitz ermächtigt, auf der Grundlage eines vereinbarten Verhandlungsmandats im Namen der EU Verhandlungen mit den USA aufzunehmen. Damit hat er bereits entschieden, dass er es für erforderlich hält, dass die EU ein entsprechendes Abkommen aushandelt (und schließt).

### Die EU als Vertragspartei der nach Artikel 24 EUV geschlossenen internationalen Übereinkünfte

6. Artikel 24, der mit dem Vertrag von Amsterdam in den EUV aufgenommen wurde, sieht ein Verfahren für die Aushandlung und den Abschluss internationaler Übereinkünfte für die Angelegenheiten der Titel V (Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik - GASP) und VI des EUV vor (vgl. Artikel 24 Absatz 2 und Artikel 38).
7. Nach Auffassung des Juristischen Dienstes des Rates geht aus dieser Bestimmung - sofern sie im Lichte ihres Wortlauts und im Rahmen der anderen einschlägigen Bestimmungen des EUV ausgelegt wird - eindeutig hervor, dass alle hiernach geschlossenen Übereinkünfte im Namen der EU und nicht im Namen der Mitgliedstaaten geschlossen werden.<sup>2</sup> Artikel 24 sieht nämlich vor, dass die Übereinkünfte vom Vorsitz, der die EU in den Beziehungen zu Drittstaaten vertritt, ausgehandelt werden (vgl. Artikel 18 Absatz 1 und Artikel 37 Absatz 2). Sie werden vom Rat geschlossen, der ein Organ der Union ist und nicht im Namen der Mitgliedstaaten tätig wird.<sup>3</sup>

---

<sup>2</sup> Siehe die Gutachten bzw. Stellungnahmen des Juristischen Dienstes des Rates vom 17. November 1999 (Dok. 12993/99), 11. Januar 2001 (Dok. 5250/02) und 28. Februar 2001 (Dok. 6642/01).

<sup>3</sup> Dies wird ferner bestätigt durch die mit dem Vertrag von Nizza (der am 1. Februar 2003 in Kraft treten soll) vorgenommenen Änderungen an Artikel 24, in deren Rahmen die Worte "für sie", die die Möglichkeit der vorläufigen Anwendung von Übereinkünften nach Artikel 24 betreffen, gestrichen worden sind.

## RESTREINT UE

8. Aus den anderen Bestimmungen von Titel V des Vertrags über die Europäische Union ergibt sich ferner, dass die EU gegenüber den Mitgliedstaaten als eigenständige Struktur tätig wird. Nach Artikel 11 Absatz 1 *"erarbeitet und verwirklicht"* die Union *"eine Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik"*, nach Artikel 11 Absatz 2 *"unterstützen"* die Mitgliedstaaten *"die Außen- und Sicherheitspolitik der Union"*. In Artikel 12 sind die Instrumente dargelegt, die der Union zur Verwirklichung der Ziele der GASP zur Verfügung stehen.
9. Im vorliegenden Falle wären daher lediglich die EU und die USA Vertragsparteien des Abkommens, das derzeit ausgehandelt wird.

### Der Schlussakte des Vertrags von Amsterdam beigefügte Erklärung Nr. 4

10. Die dem Vertrag von Amsterdam beigefügte Erklärung Nr. 4 lautet wie folgt: *"Die Bestimmungen der Artikel J.14 und K.10 [Artikel 24 und 38] des Vertrags über die Europäische Union und Übereinkünfte aufgrund dieser Artikel bedeuten keine Übertragung von Zuständigkeiten von den Mitgliedstaaten auf die Europäische Union"*. Wie der Juristische Dienst des Rates bereits früher bemerkt hat <sup>4</sup>, wird die vorstehend dargelegte Auslegung des Artikels 24, wonach nämlich die Übereinkünfte nach dieser Bestimmung im Namen der EU geschlossen werden, durch diese Erklärung bestätigt: Falls eine auf der Grundlage von Artikel 24 geschlossene Übereinkunft im Namen der Mitgliedstaaten geschlossen werden sollte, würde dies nach Artikel 24 definitionsgemäß keine Übertragung von Zuständigkeiten von den Mitgliedstaaten auf die EU bedeuten (und die Erklärung wäre überflüssig). Artikel 24 enthält nämlich nur ein Verfahren für die Aushandlung und den Abschluss internationaler Übereinkünfte durch die EU. Der Artikel selbst enthält keine materielle Übertragung von Zuständigkeiten von den Mitgliedstaaten auf die EU. Die Befugnis der EU, tätig zu werden, muss bereits auf der Grundlage der übrigen Bestimmungen des Titels V und der Bestimmungen des Titels VI, die durch die Artikel 24 und 38 nicht geändert werden, gegeben sein.

---

<sup>4</sup> Nummer 3 des Gutachtens vom 17. November 1999 (siehe Fußnote 2).

## RESTREINT UE

11. Die Erklärung Nr. 4 darf freilich nicht dahin gehend ausgelegt werden, als spräche sie der EU jegliche Vertragsabschlusskompetenz deshalb ab, weil sich die Mitgliedstaaten die ausschließliche Befugnis zur Beteiligung an internationalen Übereinkünften auf dem betreffenden Gebiet vorbehalten hätten. Eine derartige Auslegung würde die Artikel 24 und 38 EUV gänzlich ihrer Wirkung (Prinzip der praktischen Wirksamkeit) berauben. In den Fällen, in denen der Rat einstimmig beschließt, im Einklang mit Artikel 24 EUV den Vorsitz zur Aufnahme von Verhandlungen im Hinblick auf den Abschluss eines Abkommens zu ermächtigen, stellt diese Ermächtigung nämlich ein Mandat für die Aushandlung eines Abkommens dar, das für die Mitgliedstaaten aufgrund ihrer Zugehörigkeit zur EU und nicht aufgrund dessen, dass sie Vertragsparteien des Abkommens wären, verbindlich wird.
12. Die jeweiligen Zuständigkeiten der EU und der Mitgliedstaaten nach den Titeln V und VI bleiben nach wie vor grundsätzlich insoweit "parallel", als die EU keine ausschließliche Zuständigkeit für die ganze Angelegenheit erlangt, wenn der Rat beschließt, tätig zu werden. Der Abschluss eines Abkommens der EU mit einem Drittstaat sollte jedoch so ausgelegt werden, dass er die Befugnis der Mitgliedstaaten ausschließt, einzeln Verhandlungen mit diesem Drittstaat mit dem Ziel aufzunehmen, ein Abkommen über genau den gleichen Gegenstand zu schließen, der durch das von der EU geschlossene Abkommen geregelt wird; dies würde insbesondere dann gelten, wenn zwischen dem von dem Mitgliedstaat ausgehandelten Abkommen und dem von der EU geschlossenen Abkommen keine Kohärenz bestünde.

### Verbindliche Wirkung einer nach Artikel 24 geschlossenen Übereinkunft für die Mitgliedstaaten

13. In Artikel 24 EUV ist nicht ausdrücklich festgehalten, dass die Mitgliedstaaten an die von der EU geschlossenen Übereinkünfte gebunden sind. Der Artikel muss jedoch in diesem Sinne ausgelegt werden: Wenn kein Mitglied des Rates erklärt, dass es bestimmte verfassungsrechtliche Vorschriften einhalten muss, ergibt sich aus Artikel 24 Absatz 1 dritter Satz der Umkehrschluss, dass die Mitgliedstaaten generell an die von der EU geschlossenen Übereinkünfte gebunden sind.

## RESTREINT UE

14. Auch wenn ein Mitglied des Rates sich auf seine verfassungsrechtlichen Vorschriften berufen sollte, würde dies in der Praxis lediglich bedeuten, dass der Rat so lange keinen endgültigen Beschluss über den Abschluss annehmen könnte, wie der betreffende Mitgliedstaat seinen verfassungsrechtlichen Vorschriften nicht nachgekommen wäre. Die anderen Mitglieder des Rates könnten gemäß Artikel 24 inzwischen beschließen, dass die Übereinkunft vorläufig gilt. Wird kein entsprechender Beschluss gefasst, wird der Beschluss des Rates über den Abschluss bis zum Abschluss aller einzelstaatlichen verfassungsrechtlichen Verfahren aufgeschoben. Der Abschluss der betreffenden Verfahren müsste dem Rat und nicht dem Drittstaat oder der Organisation notifiziert werden, mit dem das Abkommen geschlossen werden soll. Ist die Notifizierung des betreffenden Mitgliedstaates beim Rat eingegangen, so ist er in der Lage, den Beschluss über den Abschluss des Abkommens anzunehmen und der anderen Vertragspartei gegenüber zu erklären, dass die EU sich als an das Abkommen gebunden betrachtet.
15. Nach dem Abschluss der Übereinkunft durch den Rat wäre diese ab dem Zeitpunkt ihres Inkrafttretens für alle Mitgliedstaaten der EU als eine Angelegenheit des EU-Rechts verbindlich, und zwar genau so, wie die Mitgliedstaaten durch die von der EG geschlossenen Übereinkünfte gebunden sind (vgl. Artikel 300 Absatz 7 EGV). Auch wenn die Mitgliedstaaten gegenüber den USA nicht unmittelbar als Vertragspartei gebunden wären, so wären sie doch verpflichtet, sich an die getroffenen Vereinbarungen zu halten.
16. Der Umstand, dass die von der EU geschlossenen Übereinkünfte für die Mitgliedstaaten der EU verbindlich sind, bedeutet, dass sie deren Bestimmungen anwenden müssen und keine diesen Übereinkünften widersprechenden oder sie unwirksam machenden Maßnahmen treffen dürfen. Gegebenenfalls müssten sie alle Maßnahmen treffen, die erforderlich sind, damit sie in ihren Beziehungen zu dem betreffenden Drittstaat entsprechend den Übereinkünften tätig werden können. Auf dem Gebiet der GASP sind die betreffenden Grundsätze in Artikel 11 Absatz 2 EUV niedergelegt (*"Die Mitgliedstaaten unterstützen die Außen- und Sicherheitspolitik der Union aktiv und vorbehaltlos im Geiste der Loyalität und der gegenseitigen Solidarität"*). Ein solcher Grundsatz besteht auch im Rahmen des EG-Rechts, und zwar in Artikel 10 EGV: *"Die Mitgliedstaaten treffen alle geeigneten Maßnahmen allgemeiner oder besonderer Art zur Erfüllung der Verpflichtungen, die sich aus diesem Vertrag oder aus Handlungen der Organe der Gemeinschaft ergeben. Sie erleichtern dieser die Erfüllung ihrer Aufgabe."*

## RESTREINT UE

17. Der gleiche Grundsatz muss auch bei einer Übereinkunft zu einer Angelegenheit des Titels VI zur Anwendung kommen. Die Mitgliedstaaten der EU müssen nach Treu und Glauben und loyal gegenüber der EU handeln. Der Grundsatz von Treu und Glauben stünde beispielsweise auf dem Spiel, wenn die EU ein Abkommen mit einem Drittstaat schließen sollte und ein Mitgliedstaat gleichzeitig oder später eine Vereinbarung mit diesem Drittstaat treffen würde, durch die die Wirkung des von der EU geschlossenen Abkommens für diesen Mitgliedstaat aufgehoben würde. Es stünde ferner zu der geforderten Loyalität gegenüber der EU im Widerspruch, wenn ein Mitgliedstaat ein Abkommen mit einem Drittstaat schließen würde, obwohl der Rat im Einklang mit Artikel 24 beschlossen hätte, dass von der EU ein Abkommen über die gleichen Angelegenheiten des gleichen Gegenstands geschlossen werden soll.

### Beziehung zwischen dem künftigen Abkommen der EU mit den USA und bestehenden bilateralen Verträgen der Mitgliedstaaten mit den USA

18. Im vorliegenden Fall hätte die verbindliche Wirkung des im Entwurf vorliegenden Abkommens zwischen der EU und den USA in Anbetracht seiner materiellrechtlichen Bestimmungen und des Umstands, dass es den Mitgliedstaaten obliegen wird, die meisten seiner Bestimmungen in die Praxis umzusetzen, zur Folge, dass die Mitgliedstaaten die erforderlichen Maßnahmen treffen müssen, damit sie in der Lage sind, die Bestimmungen des Abkommens in ihren bilateralen Beziehungen zu den USA zusammen mit ihren derzeit geltenden bilateralen Verträgen mit den USA in Bezug auf den gleichen Gegenstand, anzuwenden.
19. Nach Auffassung des Juristischen Dienstes ergibt sich aus der verbindlichen Wirkung des von der EU geschlossenen Abkommens für die Mitgliedstaaten, dass im Fall einer Unstimmigkeit zwischen einer bestimmten Bestimmung des Abkommens der EU und einer Bestimmung eines zwischen einem Mitgliedstaat und den USA geltenden bilateralen Vertrags die betreffende Bestimmung so auszulegen und anzuwenden ist, dass sie dem Abkommen der EU uneingeschränkt Wirkung verleiht. Ist dies – d.h. soweit die Anwendung der materiellrechtlichen Bestimmungen des bilateralen Vertrags mit der Anwendung der Bestimmungen des Abkommens der EU nicht vereinbar wäre – nicht möglich, so müssen die Bestimmungen des Abkommens der EU anstelle der Bestimmungen des bilateralen Vertrags angewendet werden. Daher müssen im Fall von Inkohärenzen die Bestimmungen des von der EU geschlossenen Abkommens den Vorrang haben (Grundsatz des Vorrangs des EU-Rechts).<sup>5</sup>

<sup>5</sup> Diese Schlussfolgerung stünde auch im Einklang mit dem in Artikel 30 Absatz 3 des Wiener Übereinkommens von 1969 über das Recht der Verträge enthaltenen Grundsatz, wonach im Fall von Inkohärenzen ein späterer Vertrag über den gleichen Gegenstand vor den Bestimmungen eines früheren Vertrags Vorrang hat.



## RESTREINT UE

20. Die Beziehung zwischen dem von der EU geschlossenen Abkommen und den bestehenden bilateralen Verträgen zwischen den Mitgliedstaaten und den USA könnte wie nachstehend dargelegt in dem Abkommen der EU geregelt werden, und zwar je nach den Zielen, die mit den einzelnen Bestimmungen verfolgt werden, und im Hinblick auf die Vermeidung potenzieller Inkohärenzen und auf die uneingeschränkte Achtung der Grundsätze der Transparenz und der Rechtssicherheit:
- Es sollte ausgeführt werden, dass – soweit einige Bestimmungen des Abkommens der EU Angelegenheiten regeln, die nicht unter bilaterale Verträge fallen – diese Bestimmungen zusätzlich zu den Bestimmungen der bilateralen Verträge angewendet werden;
  - es sollte ausgeführt werden, welche Bestimmungen des Abkommens der EU anstelle der entsprechenden Bestimmungen in den bilateralen Verträgen, die eine bestimmte Angelegenheit anders regeln, anzuwenden sind; es kann jedoch auch ausgeführt werden, dass die Bestimmungen der bilateralen Verträge, die einen besonderen Gegenstand eingehender regeln als das Abkommen der EU, weiterhin angewendet werden;
  - es sollte ausgeführt werden, welche Bestimmungen der bestehenden bilateralen Verträge zu Verfahrensfragen und Aspekten des Rechtsschutzes von Privatpersonen, die nicht unter das Abkommen der EU fallen, auch für Angelegenheiten gelten sollen, die in dem Abkommen der EU geregelt werden;
  - analog hierzu sollte ferner ausgeführt werden, ob die Bestimmungen des Abkommens der EU, mit denen ein bestimmter Rechtsschutz für Privatpersonen eingeführt wird, auch für Angelegenheiten gelten sollen, die nach wie vor durch die Bestimmungen der bilateralen Verträge geregelt werden.
21. Nach Auffassung des Juristischen Dienstes würde sich aus der verbindlichen Geltung derartiger Bestimmungen – wenn sie denn in das Abkommen der EU Eingang finden – ergeben, dass die Mitgliedstaaten verpflichtet sind, das Abkommen nach Maßgabe dieser Bestimmungen anzuwenden, und dass keine weitere Bekundung der Zustimmung zu der Geltung dieser Verpflichtungen in ihren Beziehungen zu den USA und keine "Bestätigung" dieser Geltung erforderlich wäre.
22. Idealerweise sollten die Mitgliedstaaten im Interesse der Rechtssicherheit darum bemüht sein, Inkohärenzen zwischen den bestehenden bilateralen Abkommen mit den USA vor oder bei dem Abschluss des Abkommens zwischen der EU und den USA zu beseitigen. Dies könnte in Begleitschreiben oder entsprechenden Hinweisen in den Anhängen des Abkommens der EU zum Ausdruck gebracht werden und würde die Transparenz der Vorschriften für diejenigen, die das Abkommen der EU und die bilateralen Verträge in der Praxis anwenden müssen, und zugunsten der Personen, auf die diese Vorschriften anzuwenden sind, stärken.

## RESTREINT UE

23. Schließlich sollte im geplanten Abkommen der EU auch die Möglichkeit neuer bilateraler Verträge oder von Änderungen an denjenigen bestehenden Verträgen zwischen den Mitgliedstaaten und den USA, die sich möglicherweise auf die Bestimmungen des Abkommens der EU auswirken, berücksichtigt werden. Mit jeder derartigen Bestimmung sollte angestrebt werden, Inkohärenzen zwischen den Bestimmungen des Abkommens der EU und allen neuen oder geänderten bestehenden bilateralen Verträgen auszuschließen.

### Schlussfolgerung

Der Juristische Dienst vertritt abschließend folgende Auffassung:

1. Der Abschluss des geplanten Abkommens mit den USA über die internationale Zusammenarbeit in Strafsachen durch den Rat im Namen der EU liegt nach Titel VI des EUV innerhalb der Zuständigkeiten der EU.
2. Das Abkommen wäre ab seinem Inkrafttreten für die Mitgliedstaaten verbindlich und hätte Vorrang vor den die gleichen Angelegenheiten betreffenden Bestimmungen der bilateralen Verträge zwischen den Mitgliedstaaten und den Vereinigten Staaten von Amerika, falls Inkohärenzen zwischen den Bestimmungen dieser bilateralen Verträge und den Bestimmungen des von der EU geschlossenen Abkommens bestehen.

DECLASSIFIED