Exposé der Dissertation

mit dem Arbeitstitel

Modifikationen des Staatsvertragsrechts im Falle gemischter Unionsabkommen

Verfasser

Mag.iur. Mag.phil. Florian Steininger

Angestrebter akademischer Grad

Doctor iuris (Dr.iur.)

Betreuer

Univ.-Prof. Dr. Theo Öhlinger

Matrikelnummer: 0317128

Dissertationsfach: Verfassungsrecht

Studienkennzahl laut Studienblatt: A 783 101

Studienrichtung laut Studienblatt: Rechtswissenschaften

I. Einführung

Völkerrechtliche Abkommen, die die Zuständigkeit der Europäischen Union genauso betreffen wie die Zuständigkeit ihrer Mitgliedstaaten, sind ein regelmäßiges Phänomen des europäischen Rechtsetzungsprozesses. Solche Abkommen, die gemeinhin als „gemischte“ Abkommen bezeichnet werden, finden sich in beinahe allen Politikfeldern der Union: Assoziationsabkommen weisen genauso regelmäßig gemischten Charakter auf wie etwa Freihandelsabkommen.

Der Grund dafür ist in den Verträgen begründet, da nach dem unionsrechtlichen Prinzip der begrenzten Einzelermächtigung nur bestimmte Kompetenzen der Mitgliedstaaten in die (ausschließliche oder gemeinsame) Zuständigkeit der Union übertragen werden. Dies gilt insbesondere für den Bereich der Außenbeziehungen, auch wenn der EuGH seit seinem „AETR“-Erkenntnis[1] davon ausgeht, dass gleichzeitig mit der Übertragung von Kompetenzen für inneres Handeln der Union auch die Fähigkeit zur Regelung der Außenbeziehungen im übertragenen Bereich begründet wird. Gerade bei umfassenderen Abkommen, die eine Vielzahl an Materien regeln und daher auf einer Vielzahl an möglichen Rechtsgrundlagen beruhen, bleibt dennoch eine große Unsicherheit bestehen, ob die jeweiligen Regelungen überhaupt kompetenzrechtlich gedeckt sind.

Genau aus diesen Erwägungen entstanden die in den Verträgen in dieser Form nicht vorgesehenen gemischten Abkommen. Sie sollten eine rechtlich einwandfreie Anwendbarkeit der Abkommen als Ganzes innerhalb der Union sicherstellen, in dem durch die Erweiterung der Vertragsparteien um alle Mitgliedstaaten im Zweifel bestehende Kompetenzdefizite der Union von vornherein ausgeglichen werden. Gleichzeitig ermöglicht eine solche Vorgangsweise auch die gemeinschaftliche Regelung von unbestritten in mitgliedstaatliche Zuständigkeit fallenden Fragen mit Bezug zu unionsrechtlichen Kompetenzen.

Die genaue Abgrenzung, wann ein reines Unionsabkommen und wann ein gemischtes Abkommen vorliegt, ist auch nach beinahe 30 Jahren der praktischen und akademischen Auseinandersetzung mit dieser Art von Abkommen mehr als unklar. Aktuell hat die Europäische Kommission den EuGH in Hinblick auf das geplante Freihandelsabkommen der EU mit Singapur um Klärung ersucht, welchen Charakter (gemischt oder nicht?) dieses Abkommen hat. In Hinblick auf das fertig ausverhandelte Handelsabkommen mit Kanada war die Frage der Gemischtheit politisch heftig umstritten. Beim geplanten Handelsabkommen mit den Vereinigten Staaten wurde die Gemischtheit von einigen Regierungen der Mitgliedstaaten als Grundbedingungen für eine mögliche Zustimmung formuliert.

Die Auswirkungen der Einstufung eines Abkommens als gemischtes Abkommen sind dabei in erster Linie prozeduraler Art: so tritt neben das in den Verträgen vorgesehene Verfahren zum Abschluss

[1] EuGH 31.3.1971, 22/70, *Kommission/Rat*

völkerrechtlicher Verträge der Union (v.a. Art. 207 oder 218 AEUV) gleichzeitig das Ratifikationsverfahren der Mitgliedstaaten nach ihren jeweiligen innerstaatlichen Vorschriften, da Vertragsparteien eines gemischten Abkommens – logischerweise - neben der Union auch alle Mitgliedstaaten sind. Dies verzögert das endgültige Inkrafttreten gemischter Abkommen im Vergleich zu reinen Unionsabkommen in der Regel um mehrere Jahre. Gleichzeitig weist das österreichische Ratifikationsverfahren von gemischten Abkommen eine Reihe von besonderen Bindungen auf, die sich aus dem gemischten Charakter des Abkommens ergeben.

Die Auswirkungen gehen aber noch weiter und betreffen schlussendlich jeglichen Aspekt der Aushandlung, des Abschlusses und der Umsetzung solcher Abkommen. Dementsprechend sind auch – aus österreichischer Sicht - die denkbaren verfassungsrechtlichen Problemstellungen im Zusammenhang mit gemischten Abkommen vielfältig. Umso mehr erstaunt es, dass sich in der österreichischen Literatur bislang nur vereinzelt Auseinandersetzungen zu diesem Thema oder Teilbereichen desselben finden.[2]

[2] Dies sind *Huber* Gemischte Abkommen in den Außenbeziehungen der Europäischen Gemeinschaften und innerhalb eines Bundesstaats, ZÖR 2006, 109; *Vranes* Gemischte Abkommen und die Zuständigkeit des EuGH - Grundfragen und neuere Entwicklungen in den EU-Außenbeziehungen, EuR 2009 zur Frage der Auslegung solcher Abkommen durch den VfGH; *Stöger* Der Vorbehalt zum völkerrechtlichen Vertrag und die Gewaltenteilung, ZfV 2012/1 zur Frage der Vorbehaltserklärung.

II. Forschungsgegenstand

Gemischte Abkommen sind keine dem österreichischen Verfassungsrecht als solches bekanntes Rechtsinstitut. Es handelt sich bei ihnen aus verfassungsrechtlicher Perspektive in aller Regel[3] um Staatsverträge iSd Art. 50 Abs. 1 Z 1 B-VG. Sie sind jedoch insofern besondere Staatsverträge, als dass neben die bereits für normale Staatsverträge uU bestehenden völkerrechtlichen Einschränkungen auch noch europarechtliche Besonderheiten – in der Regel ebenfalls Beschränkungen – des verfassungsrechtlichen „Könnens" treten. In erster Linie kommt dabei das unionsrechtliche Prinzip der loyalen Zusammenarbeit als beschränkender Faktor in Betracht[4], da es an näheren Determinierungen ja nicht nur im Verfassungsrecht, sondern eben auch im Unionsrecht fehlt. Grundsätzlich lässt sich somit sagen, dass die Mitgliedstaaten verpflichtet sind, die Ziele gemischter Abkommen nicht zu vereiteln und sich gegenseitig bereits beim Zustandekommen der Abkommen zu unterstützen.

Die Reichweite dieser Verpflichtung ist jedoch unklar. Zwar hält der EuGH in ständiger Rechtsprechung fest, dass auch Handeln der Mitgliedstaaten in Bereichen, die unstrittig in der ausschließlichen Kompetenz der Mitgliedstaaten liegen, dem Prinzip der loyalen Zusammenarbeit unterliegt. Im speziellen Fall ist jedoch fraglich, inwieweit diese Verpflichtung auch den Mitgliedstaat als Subjekt des Völkerrechts zu beschränken vermag und wie weit diese Verpflichtung geht (gehen kann). Schließlich kann eine solche Verpflichtung unterschiedlich konstruiert werden: denkbar ist – einschränkend - die Verpflichtung zum bloßen Bemühen genauso wie – extensiv – die Verpflichtung zur Ratifikation.

Neben diesen grundsätzlichen Erwägungen besteht aber auch eine Vielzahl materieller und prozeduraler Fragen:

Beginnend mit der Aushandlung gemischter Abkommen lässt sich feststellen, dass diese von der Europäischen Kommission in der Regel auf Grund eines ihr erteilten Verhandlungsmandates geführt werden. In der Praxis scheint es jedoch keine einheitliche Linie zu geben, wer ein solches Mandat und in weiterer Folge eine Vollmacht zur Unterzeichnung zu erteilen hat. „Hybride" Entscheidungen des Rates (als Rat und als im Rat vereinigte Vertreter der Mitgliedstaaten) im Rahmen der Entstehung gemischter Abkommen sind historisch betrachtet keine Seltenheit[5], jedoch vom EuGH mittlerweile aus unionsrechtswidrig festgestellt.[6] Eine Übertragung der Verhandlungen an die Kommission steht aus verfassungsrechtlicher Perspektive zuallererst in einem Spannungsverhältnis zur

---

[3] Es kann nicht von vornherein ausgeschlossen werden, dass ein gemischtes Abkommen nicht als politisches, gesetzesänderndes oder gesetzesergänzendes Abkommen iSd Art. 50 Abs. 1 Z 1 B-VG einzuordnen ist – mWn war das jedoch noch nie der Fall.

[4] *Klamert* Loyalty and Mixed Agreements (2014)

[5] *Kumin/Tünde* Recent Austrian Practice in the Field of European Union Law, ZÖR 2012, 421

[6] EuGH 28.4.2015, C-28/12 Kommission/Rat

Außenvertretungsbefugnis des Bundespräsidenten gemäß Art. 65 B-VG dar, sofern dieser nicht (idR durch Vollmachtserteilung auf Antrag der Bundesregierung) eingebunden war und auch nicht dargelegt werden kann, dass dem Art. 65 B-VG durch Unionsrecht materiell derogiert wurde.

Ähnliche Fragestellungen treten auch in weiterer Folge des Ratifikationsprozesses, insbesondere in Hinblick auf die Genehmigung durch den Nationalrat auf. Hier kann bereits die Einordnung gemischter Abkommen in das österreichische Recht für Auslegungsprobleme sorgen, etwa bei der Frage nach einer notwendigen Zustimmung des Bundesrates oder der Möglichkeit bzw. uU Notwendigkeit, völkerrechtliche Erklärungen (und somit auch Vorbehalte) ebenfalls der Genehmigung durch den Nationalrat zuzuführen.[7]

Eine ähnliche Problemlage ergibt sich aus der auf europäischer Ebene weit verbreiteten, der österreichischen Bundesverfassung jedoch unbekannten vorläufigen Anwendung von Abkommen. Gerade für die Vollziehung vorläufig angewandter Abkommen ergeben sich durch das Auseinanderfallen europarechtlicher und nationaler Geltung schwierige Auslegungsprobleme. Schließlich besteht auf europäischer Ebene auch keine Bezeichnungspflicht o.Ä., welche Bestimmungen von Abkommen wessen Kompetenzbereich unterliegen, obwohl dies wesentliche Auswirkungen hat.

Konsequent weitergedacht ergeben sich auch in der Kontrolle der Umsetzung entsprechende Probleme. Während der EuGH selbst davon ausgeht, zur alleinigen Auslegung auch gemischter Abkommen berufen zu sein[8], stellt sich dies aus österreichischer Sicht anhand der Vielzahl an denkbaren Rechtsschutzinstrumenten im Zusammenhang mit auf gemischten Abkommen basierenden Vollziehungsakten als weiteres Problemfeld dar. Sehen die jeweiligen Abkommen eigene Organe (Kommissionen oder Streitschlichtungsorgane mit Beschlusskompetenzen) oder vereinfachte Änderungsverfahren vor, stellt sich auch in Hinblick auf diese die Frage nach ihrer rechtlichen Wirkung innerhalb der österreichischen Rechtsordnung.

Abschließend soll rechtspolitisch diskutiert werden, welche Verbesserungsmöglichkeiten es für den besonderen Fall der gemischten Abkommen gäbe, um die bestehenden Wertungen des Bundesverfassungsgesetzgebers für alle mit Staatsverträgen verbundenen Fragen auch in Zukunft zum Durchbruch zu verhelfen.

---

[7] *Stöger* Vorbehalt, ZfV 2012/1; VfSlg. 19.809/2013
[8] *Vranes* Gemischte Abkommen, EuR 2009, 44

III. Forschungsfrage

Aufgrund der eben dargelegten Problemfelder ergibt sich folgende Forschungsfrage:

Welche Modifikationen am österreichischen Staatsvertragsrecht sind bei gemischten Unionsabkommen zu beachten?

IV. Forschungsziele und Methoden

Ziel der Arbeit ist die systematische Darstellung der Besonderheiten gemischter Unionsabkommen im Vergleich zu „normalen“ Staatsverträgen iSd Art. 50 Abs. 1 Z 1 B-VG sowohl in der Phase ihrer Aushandlung, ihres Abschlusses als auch ihrer Umsetzung.

Zu diesem Zweck soll zunächst die bestehende Literatur und Judikatur zum Recht der gemischten Abkommen einerseits und zu den verfassungsrechtlichen Grundlagen der Staatsverträge andererseits analysiert und rationalisiert werden. Auf Grund der – wie dargestellt – kaum vorhandenen österreichischen Literatur zum eigentlichen Dissertationsthema soll dazu auch auf andere Publikationen aus dem deutschsprachigen Raum sowie auf englisch- und französischsprachige Literatur zurückgegriffen werden, sofern diese für die Erforschung der rechtlichen Grundlagen verwertbar ist. Fremdsprachige Literatur wird daher vor allem dann herangezogen, wenn es sich um grundlegende Werke handelt oder um Ausführungen zur Rechtslage nach dem Vertrag von Lissabon. Im Bereich der Judikatur ist insbesondere die Rechtsprechung des EuGH sowie des VfGH zu den einschlägigen Themengebieten im Fokus der Untersuchung.

In weiterer Folge werden im Wege einer integrierten Betrachtungsweise die besonderen Anforderungen, die sich aus der Gemischtheit von Abkommen ergeben, den verfassungsrechtlichen Grundlagen der Staatsverträge gegenübergestellt und erstere diesen subsumiert. Zu diesem Zweck wird die Darstellung systematisiert - auf oberster Ebene in drei Teile: nämlich die Aushandlung, den Abschluss und die Umsetzung gemischter Abkommen.

V. Vorläufige Gliederung

1. Einführung
2. Geltungsgrundlagen gemischter Abkommen
    a. Auswärtiges Unionshandeln in den Verträgen
    b. Unionsrechtliche Kompetenzverteilung
    c. Das Staatsvertragsrecht des B-VG
3. Aushandlung gemischter Abkommen
    a. Problemstellung
    b. „Vorverfahren“
    c. Erteilung des Verhandlungsmandates
    d. Mitwirkung der Mitgliedstaaten an den Verhandlungen
    e. Mitwirkungsmöglichkeiten des Nationalrates
4. Abschluss gemischter Abkommen
    a. Erforderliche Genehmigung durch den Nationalrat
    b. Zulässigkeit von Vorbehalten und anderen Erklärungen
    c. Zulässigkeit eines Erfüllungsvorbehalts
    d. Vereinfachte Vertragsänderungsverfahren
    e. Mitwirkung der Bundesländer über den Wege des Bundesrats
    f. Möglichkeit verfassungsändernder gemischter Abkommen
5. Vollziehung
    a. Vorläufige Anwendung
    b. Materielle versus formelle Derogation österreichischer Altverträge
    c. Durchführungsbeschlüsse von Abkommensorganen
    d. Unmittelbare Anwendbarkeit gemischter Abkommen
    e. Streitschlichtungsklauseln
    f. Auslegungsmonopol des EuGH
    g. Gesetzwidrigkeit von Staatsverträgen gemäß Art. 140a B-VG
6. Rechtspolitische Fragestellungen
    a. Rolle des Bundespräsidenten
    b. Demokratische Mitwirkung
    c. Verständlichkeit des Rechts

VI. Voraussichtlicher Zeitplan

Sommersemester 2016 & Wintersemester 2016/2017	Themenwahl Literatur- und Judikaturrecherche Erstellung des Exposés Absolvierung der Lehrveranstaltungen der Studieneingangsphase • VO Juristische Methodenlehre • KU zur Judikatur- oder Textanalyse • SE im Dissertationsfach zur Vorstellung und Diskussion des Dissertationsvorhabens
Sommersemester 2017 bis Sommersemester 2018	Absolvierung der restlichen vorgeschriebenen Lehrveranstaltungen: • 2 SE, davon eines aus dem Dissertationsfach (12 ECTS) • Lehrveranstaltungen aus dem Dissertationsfach oder dem Bereich der Wahlfächer (bis zu 18 ECTS) Erstellung einer Dissertationserstfassung
Wintersemester 2018/2019	Überarbeitung der Dissertation
Sommersemester 2019	Einreichung der Dissertation

VII. Ausgewählte Literaturliste

1. Deutschsprachige Literatur

Grabitz, Eberhard/Hilf, Meinhard/Nettesheim, Martin Das Recht der Europäischen Union, 55. Lfg.

Huber, Stefan Gemischte Abkommen in den Außenbeziehungen der Europäischen Gemeinschaften und innerhalb eines Bundesstaats, ZÖR 2006, 109

Kaiser, Friederike Gemischte Abkommen im Lichte bundesstaatlicher Erfahrungen, 2009

Müller-Ibold, Till Art. 207 AEUV in Lenz/Borchardt (Hg.) EU-Verträge Kommentar[5], 2010

Müller-Ibold, Till Art. 216 AEUV in Lenz/Borchardt (Hg.) EU-Verträge Kommentar[5], 2010

Öhlinger, Theo Kommentar zu Art. 9 B-VG in: Korinek/Holoubek (Hg.) Bundesverfassungsrecht, 2002

Öhlinger, Theo Das Völkerrecht und das Europarecht im Österreich-Konvent, Festschrift für Heinz Schäffer, 2006

Öhlinger, Theo Kommentar zu Art. 50 B-VG in: Korinek/Holoubek (Hg.) Bundesverfassungsrecht, 2009

Öhlinger, Theo/Potacs, Michael EU-Recht und staatliches Recht, 2013

Raschauer,Bernhard Kommentar zu Art. 65 B-VG in: Korinek/Holoubek (Hg.) Bundesverfassungsrecht, 2007

Rehulka, Johannes Art. 218 AEUV in: Mayer/Stöger (Hg.) Kommentar EUV, AEUV, 122. Lfg.

Schmalenbach Art. 218 AEUV in: Calliess/Ruffert EUV/AEUV[4]

Sattler, Sven Gemischte Abkommen und gemischte Mitgliedschaften der EG und ihrer Mitgliedstaaten : Unter besonderer Berücksichtigung der WTO, 2007

Steinbach, Armin Kompetenzkonflikte bei der Änderung gemischter Abkommen durch die EG und ihre Mitgliedstaaten. Konsequenzen aus der parallelen Mitgliedschaft in internationalen Organisationen, EuZW, 2007, 18(4)

Stöger, Karl Der Vorbehalt zum völkerrechtlichen Vertrag und die Gewaltenteilung, ZfV 2012/1

Vranes, Erich Gemischte Abkommen und die Zuständigkeit des EuGH - Grundfragen und neuere Entwicklungen in den EU-Außenbeziehungen, EuR 2009, 44

2. Englischsprachige Literatur

Cremona, Marise External Relations of the EU and the Member States: Competence, Mixed Agreements, International Responsibility, and Effects of International Law, EUI Law 2006/22

Dashwood, Alan/Hillion, Christopher The General Law of EC External Relations, 1997

Griller, Stefan (Hg.) External economic relations and foreign policy in the European Union, 2002

Heliskoski, Joni Mixed Agreements As a Technique for Organizing the International Relations of the European Community and Its Member States, 2001

Heliskoski, Joni The Jurisdiction of the European Court of Justice to Give Preliminary Rulings on the Interpretation of Mixed Agreements, Nordic Journal of International Law, 2000, 395-412

Hillion, Christopher/Koutrakos, Panos (Hg.) Mixed Agreements Revisited, 2010

Holdgaard, Rass External Relations Law of the European Community, 2008

Klamert, Marcus Loyalty and Mixed Agreements, 2014

Kumin, Andreas J./Fülöp, Tünde Recent Austrian Practice in the Field of European Union Law. Report for 2011, ZöR 2012/67, 415-441

Leal-Arcas, Rafael The European Community and Mixed Agreements, EFAR 2001, 483-513

O'Keeffe, David/Schermers, Henry (Hg.), Mixed Agreements, 1983

Timmermans, Christiaan/Völker, Edmond Division of powers between the European Communities and their Member States in the field of external relations, 1981

3. Französischsprachige Literatur

*Bourgeois, Jacques H.J./Dewost, Jean-Louis/Gaiffe, Marie-Ange (Hg.)*La Communauté européenne et les accords mixtes, 1997

Neframi, Eleftheria Les accords mixtes de la Communauté européenne : aspects communautaires et internationaux, 2007