

Europäischer Gerichtshof, Schlussanträge des Generalanwalts vom 13.05.2015 – C-44/14

Generalanwalt Nils Wahl

ECLI:EU:C:2015:320

Keine Entscheidung des Gerichtshofs. Dieses Dokument ist ein unabhängiger Entscheidungsvorschlag an den Gerichtshof. Der Gerichtshof ist daran nicht gebunden und kann anders entscheiden.

Ergebnis: Vorschlag an den Gerichtshof

Nach alledem schlage ich dem Gerichtshof vor, wie folgt zu entscheiden: — Die Klage wird abgewiesen. — Das Königreich Spanien trägt die Kosten. — Irland, das Vereinigte Königreich Großbritannien und Nordirland und die Europäische Kommission tragen ihre eigenen Kosten.

SCHLUSSANTRÄGE DES GENERALANWALTS NILS WAHL vom 13. Mai 2015 (Rechtssache C-44/14 Königreich Spanien gegen Europäisches Parlament, Rat der Europäischen Union „Verordnung (EU) Nr. 1052/2013 — Errichtung des Europäischen Grenzüberwachungssystems (Eurosur) — Protokoll (Nr. 19) über den in den Rahmen der Europäischen Union einbezogenen Schengen-Besitzstand — Weiterentwicklung von Bestimmungen des Schengen-Besitzstands — Zusammenarbeit mit Irland und dem Vereinigten Königreich“

1 Kann eine Maßnahme, die eine Weiterentwicklung der Bestimmungen des Schengen-Besitzstands darstellt, die auf einige Mitgliedstaaten keine Anwendung finden, eine Form der Zusammenarbeit mit diesen Mitgliedstaaten begründen und, wenn ja, unter welchen Voraussetzungen?

2 Im Kern ist das die grundlegende Frage, die sich im vorliegenden Verfahren stellt, in dem das Königreich Spanien beantragt, Art. 19 der Verordnung (EU) Nr. 1052/2013 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 22. Oktober 2013 zur Errichtung eines Europäischen Grenzüberwachungssystems (Eurosur) (I – Rechtlicher Rahmen A – Schengen-Protokoll

3 Art. 4 des Schengen-Protokolls („Irland und das Vereinigte Königreich Großbritannien und Nordirland können jederzeit beantragen, dass einzelne oder alle Bestimmungen des Schengen-Besitzstands auch auf sie Anwendung finden sollen. Der Rat beschließt einstimmig über einen solchen Antrag, wobei die Einstimmigkeit mit den Stimmen seiner in Artikel 1 genannten Mitglieder und der Stimme des Vertreters der Regierung des betreffenden Staates zustande kommt.“

4 Art. 5 des Schengen-Protokolls bestimmt im hier relevanten Teil: „(1) Vorschläge und Initiativen auf der Grundlage des Schengen-Besitzstands unterliegen den einschlägigen Bestimmungen der Verträge. In diesem Zusammenhang gilt, sofern Irland oder das Vereinigte Königreich dem Rat nicht innerhalb eines vertretbaren Zeitraums schriftlich mitgeteilt hat, dass es sich beteiligen möchte, die Ermächtigung nach Artikel 329 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union gegenüber den in Artikel 1 genannten Mitgliedstaaten sowie gegenüber Irland oder dem Vereinigten Königreich als erteilt, sofern einer dieser beiden Mitgliedstaaten sich in den betreffenden Bereichen der Zusammenarbeit beteiligen möchte. (2) Gilt eine Mitteilung durch Irland oder das Vereinigte Königreich nach einem Beschluss gemäß Artikel 4 als erfolgt, so kann Irland oder das Vereinigte Königreich dennoch dem Rat innerhalb von drei Monaten schriftlich mitteilen, dass es sich an dem Vorschlag oder der Initiative nicht beteiligen möchte. In diesem Fall beteiligt sich Irland bzw. das Vereinigte Königreich nicht an der Annahme des Vorschlags oder der Initiative. ...“ B – Verordnung Nr. 1052/2013

5 Laut dem ersten Erwägungsgrund der Verordnung Nr. 1052/2013 ist die Einrichtung eines Europäischen Grenzüberwachungssystems (im Folgenden: Eurosur) „erforderlich, um den Informationsaustausch und die operative Zusammenarbeit zwischen den nationalen Behörden der Mitgliedstaaten sowie mit der Europäischen Agentur für die operative Zusammenarbeit an den Außengrenzen der Mitgliedstaaten der Union ... (im Folgenden ‚Agentur‘) ... zu verstärken. Eurosur wird

diesen Behörden und der Agentur die Infrastruktur und die Instrumente zur Verfügung stellen, die sie benötigen, um ihr Lagebewusstsein und ihre Reaktionsfähigkeit an den Außengrenzen der Mitgliedstaaten der Union ... zum Zwecke der Aufdeckung, Prävention und Bekämpfung von illegaler Einwanderung und grenzüberschreitender Kriminalität zu verbessern und einen Beitrag zur Gewährleistung des Schutzes und der Rettung des Lebens von Migranten zu leisten.“

6 Im 15. Erwägungsgrund heißt es, dass die Verordnung „Bestimmungen über die Zusammenarbeit mit benachbarten Drittländern [enthält], denn ein gut strukturierter und permanenter Informationsaustausch und eine gut strukturierte und permanente Zusammenarbeit mit diesen Ländern, insbesondere im Mittelmeerraum, sind Schlüsselfaktoren für die Erreichung der Ziele von Eurosur“.

7 Der 16. Erwägungsgrund erläutert, dass die Verordnung „Bestimmungen über die Möglichkeit einer engen Zusammenarbeit mit Irland und dem Vereinigten Königreich [umfasst], die zur besseren Erreichung der Ziele von Eurosur beitragen können“.

8 Laut den Erwägungsgründen 20 und 21 stellt die Verordnung eine Weiterentwicklung der Bestimmungen des Schengen-Besitzstands dar, an denen sich das Vereinigte Königreich und Irland gemäß den Beschlüssen 2000/365/EG des Rates (

9 Art. 19 („Zusammenarbeit mit Irland und dem Vereinigten Königreich“) bestimmt: „(1) Für die Zwecke dieser Verordnung können der Informationsaustausch und die Zusammenarbeit mit Irland und dem Vereinigten Königreich auf der Grundlage bilateraler oder multilateraler Übereinkünfte zwischen Irland oder dem Vereinigten Königreich und einem oder mehreren benachbarten Mitgliedstaaten oder über regionale Netze, die sich auf diese Übereinkünfte stützen, erfolgen. Die nationalen Koordinierungszentren der Mitgliedstaaten dienen als Kontaktstellen für den Informationsaustausch mit den entsprechenden Behörden Irlands und des Vereinigten Königreichs innerhalb von Eurosur. Der Abschluss einer solchen Übereinkunft wird der Kommission mitgeteilt. (2) Die Übereinkünfte nach Absatz 1 beschränken sich auf den folgenden Austausch von Informationen zwischen dem nationalen Koordinierungszentrum eines Mitgliedstaats und der entsprechenden Behörde Irlands oder des Vereinigten Königreichs: a) Informationen, die im nationalen Lagebild eines Mitgliedstaats enthalten sind, soweit sie der Agentur für die Zwecke des europäischen Lagebilds und des gemeinsamen Informationsbilds des Grenzvorbereichs übermittelt worden sind, b) Informationen, die von Irland und dem Vereinigten Königreich zusammengestellt wurden und für die Zwecke des europäischen Lagebilds und des gemeinsamen Informationsbilds des Grenzvorbereichs von Belang sind, c) Informationen gemäß Artikel 9 Absatz 9. (3) Informationen, die die Agentur oder ein Mitgliedstaat, der keine Partei einer Übereinkunft gemäß Absatz 1 ist, im Rahmen von Eurosur bereitgestellt hat, werden nicht ohne vorherige Genehmigung der Agentur bzw. dieses Mitgliedstaats an Irland oder das Vereinigte Königreich weitergegeben. Die Verweigerung der Genehmigung, diese Informationen an Irland bzw. das Vereinigte Königreich weiterzugeben, ist für die Mitgliedstaaten und für die Agentur bindend. (4) Die Weitergabe oder sonstige Bekanntgabe der nach diesem Artikel ausgetauschten Informationen an Drittländer oder sonstige Dritte ist untersagt. (5) Die Vereinbarungen nach Absatz 1 umfassen Vorschriften bezüglich der finanziellen Kosten, die sich aus der Teilnahme Irlands und des Vereinigten Königreichs an der Durchführung dieser Übereinkünfte ergeben.“ II – Verfahren und Anträge der Parteien

10 Mit seiner Klage beantragt das Königreich Spanien, — Art. 19 der Verordnung Nr. 1052/2013 für nichtig zu erklären; — dem Europäischen Parlament und dem Rat die Kosten aufzuerlegen.

11 Das Europäische Parlament und der Rat beantragen jeweils, — die Klage abzuweisen; — dem Königreich Spanien die Kosten aufzuerlegen.

12 Mit Beschluss des Präsidenten des Gerichtshofs vom 19. Mai 2014 sind Irland, das Vereinigte Königreich und die Kommission als Streithelfer zur Unterstützung der Anträge des Europäischen Parlaments und des Rates zugelassen worden. III – Würdigung A – Hauptvorbringen der Verfahrensbeteiligten

13 Zunächst mag der Hinweis angebracht sein, dass die Verordnung Nr. 1052/2013 auf der Grundlage von Art. 77 Abs. 2 Buchst. d AEUV (Maßnahmen, die für die schrittweise Einführung eines integrierten Grenzschutzsystems an den Außengrenzen erforderlich sind) angenommen wurde. Keiner der Beteiligten des vorliegenden Verfahrens stellt in Frage, dass von dieser Rechtsgrundlage Gebrauch gemacht werden durfte. Ebenso ist zwischen den Beteiligten unstreitig, dass Grenzkontrollen Bestandteil des Schengen-Besitzstands sind, an dem sich Irland und das Vereinigte Königreich nicht beteiligen. Dementsprechend waren Irland und das Vereinigte Königreich an der Annahme der Verordnung Nr. 1052/2013 nicht beteiligt.

14 Das Königreich Spanien bringt im vorliegenden Verfahren nur einen einzigen Klagegrund für die Nichtigkeit von Art. 19 dieser Verordnung vor. Im Wesentlichen macht es geltend, dass diese Bestimmung gegen die Art. 4 und 5 des Schengen-Protokolls verstoße. Dieses Vorbringen wird auf mehrere Argumente gestützt. Ich werde diese in der meines Erachtens logischsten Reihenfolge zusammenfassen und erörtern.

15 Erstens verstößt nach Ansicht der spanischen Regierung Art. 19 der Verordnung Nr. 1052/2013 gegen Art. 5 Abs. 1 des Schengen-Protokolls, da er Irland und dem Vereinigten Königreich gestatte, sich an der Weiterentwicklung eines Bereichs des Schengen-Besitzstands zu beteiligen, den sie nicht übernommen hätten. Der Gerichtshof habe nämlich klargestellt, dass Art. 5 Abs. 1 des Schengen-Protokolls nur für Vorschläge und Initiativen auf der Grundlage eines Bereichs des Schengen-Besitzstands gelte, zu dessen Anwendung ein Mitgliedstaat nach Art. 4 des genannten Protokolls ermächtigt worden sei (

16 Zweitens weist die spanische Regierung darauf hin, dass Art. 4 des Schengen-Protokolls ein besonderes Verfahren für die Beteiligung Irlands und des Vereinigten Königreichs an den Bestimmungen des Schengen-Besitzstands vorsehe, das Voraussetzung für ihre Beteiligung an der Weiterentwicklung dieses Besitzstands sei. Art. 19 der Verordnung Nr. 1052/2013 nehme dieser Bestimmung jedoch ihre praktische Wirksamkeit dadurch, dass er ein Ad-hoc-Verfahren für die Beteiligung Irlands und des Vereinigten Königreichs an der Weiterentwicklung eines Schengen-Besitzstands einführe, an dem sie nicht beteiligt seien. Das Verfahren nach Art. 4 werde mit anderen Worten umgangen.

17 Drittens macht die spanische Regierung geltend, dass eine andere Auslegung der Art. 4 und 5 des Schengen-Protokolls die Kohärenz des durch die Verordnung Nr. 1052/2013 eingeführten Systems beeinträchtigen würde. Der mögliche Abschluss verschiedener Übereinkünfte nach Art. 19 der Verordnung verstärke die Fragmentierung des Eurosur-Systems, so dass spezielle Anpassungsmaßnahmen eingeführt werden müssten, um seine Kohärenz zu gewährleisten. Der Gerichtshof habe jedoch entschieden, dass „die Kohärenz des Schengen-Besitzstands und seiner künftigen Weiterentwicklungen impliziert, dass die Staaten, die an diesem Besitzstand beteiligt sind, dann, wenn sie ihn entwickeln ..., nicht verpflichtet sind, spezielle Anpassungsmaßnahmen für die anderen Mitgliedstaaten vorzusehen, die sich an der Annahme der Maßnahmen, die vor dieser Entwicklung liegende Etappen betreffen, nicht beteiligt haben“ (

18 Das Europäische Parlament und der Rat – unterstützt von Irland, dem Vereinigten Königreich und der Kommission – treten diesen Argumenten entgegen. Diese Verfahrensbeteiligten betonen, dass Art. 19 der Verordnung Nr. 1052/2013 die Möglichkeit einführe, eine begrenzte Form der Zusammenarbeit zwischen einem oder mehreren an der Errichtung von Eurosur beteiligten Mitgliedstaaten einerseits und Irland bzw. dem Vereinigten Königreich andererseits zu begründen. Diese Zusammenarbeit könne nicht mit einer vollwertigen Beteiligung am Eurosur-System gleichgesetzt werden. Zudem sehe die Verordnung Nr. 1052/2013 die Möglichkeit vor, Formen der Zusammenarbeit mit benachbarten Drittländern einzuführen (B – Würdigung des Vorbringens

19 Die zentrale Frage im vorliegenden Verfahren ist im Kern, ob eine Maßnahme, die eine Weiterentwicklung der Bestimmungen des Schengen-Besitzstands darstellt (im Folgenden:

Schengen-Ausbaumaßnahme), an denen sich einige Mitgliedstaaten nicht beteiligen, wirksam eine Form der Zusammenarbeit mit diesen Mitgliedstaaten begründen kann und, wenn ja, unter welchen Voraussetzungen.

20 Im Zuge der Erörterung dieser Frage werde ich erläutern, warum die verschiedenen von der spanischen Regierung zur Stützung ihres Klagegrundes vorgebrachten Argumente meines Erachtens zurückzuweisen sind. 1. Sieht Art. 19 eine „Beteiligung“ Irlands und des Vereinigten Königreichs am Eurosur-System vor?

21 Das erste Argument der spanischen Regierung geht im Kern dahin, dass Art. 19 der Verordnung Nr. 1052/2013 die „Teilnahme“ Irlands und des Vereinigten Königreichs am Eurosur-System vorsehe, was gegen Art. 5 Abs. 1 des Schengen-Protokolls verstoße.

22 Zunächst ist daran zu erinnern, dass das Schengen-Protokoll – insbesondere seine Art. 3, 4 und 5 – den Begriff der „Beteiligung“ in zweierlei Bedeutung verwendet, nämlich als Beteiligung an den verfahrensbezogenen Aspekten einer Schengen-Ausbaumaßnahme (Annahme der Maßnahme) und als Beteiligung an den materiellen Aspekten einer solchen Maßnahme (Anwendung der Maßnahme).

23 Im Urteil Vereinigtes Königreich/Rat hat der Gerichtshof bereits festgestellt, dass sich ein Mitgliedstaat nur dann an der Annahme einer Schengen-Ausbaumaßnahme beteiligen kann, wenn dieser Mitgliedstaat bereits durch den Bereich des Schengen-Besitzstands gebunden ist, zu dem die zu erlassende Maßnahme gehört oder dessen Weiterentwicklung sie darstellt (Annahme der Maßnahme, da die Klägerin geltend gemacht hatte, dass der Rat Art. 5 des Schengen-Protokolls verletzt habe, indem er sie vom Verfahren zur Annahme der Verordnung Nr. 2007/2004 ausgeschlossen habe (

24 Die Feststellungen des Gerichtshofs gelten jedoch meines Erachtens eindeutig auch für die Beteiligung eines Mitgliedstaats an den materiellen Aspekten einer Schengen-Ausbaumaßnahme. Mit anderen Worten kann ein Mitgliedstaat, der einen Teil des Schengen-Besitzstands nicht übernommen hat, sich nicht neben und gleichberechtigt mit den anderen Mitgliedstaaten an der Anwendung einer Schengen-Ausbaumaßnahme auf der Grundlage des Schengen-Besitzstands beteiligen. Diese Auslegung des Schengen-Protokolls spiegelt sich auch in den Erwägungsgründen der Verordnung Nr. 1052/2013 wider: In den Erwägungsgründen 20 und 21 heißt es, dass Irland und das Vereinigte Königreich „sich ... nicht an der Annahme dieser Verordnung [beteiligen]“ und „weder durch diese Verordnung gebunden noch zu ihrer Anwendung verpflichtet“ sind. Dieses Verständnis des Schengen-Protokolls wird offenbar von keinem der Beteiligten am vorliegenden Verfahren in Zweifel gezogen.

25 Ich stimme daher grundsätzlich mit der spanischen Regierung darin überein, dass der Unionsgesetzgeber keine Schengen-Ausbaumaßnahme annehmen darf, die Mitgliedstaaten, die nicht an dem zugrunde liegenden Schengen-Besitzstand beteiligt sind, eine Stellung einräumt, die im Wesentlichen oder weitgehend mit derjenigen vergleichbar ist, die andere Mitgliedstaaten genießen, die an diesem Besitzstand beteiligt sind. Mit anderen Worten darf eine Schengen-Ausbaumaßnahme nichts vorsehen, was seinem Wesen nach eine verdeckte Beteiligung von Mitgliedstaaten darstellt, die den betreffenden Besitzstand nicht übernommen haben. Eine solche Maßnahme würde meines Erachtens gegen die Art. 4 und 5 des Schengen-Protokolls insofern verstoßen, als die darin festgelegten Verfahren und Voraussetzungen für eine Beteiligung wesentlich umgangen würden (

26 Andererseits ist festzuhalten, dass Art. 19 der Verordnung Nr. 1052/2013 meiner Meinung nach Irland und dem Vereinigten Königreich keine Stellung sichert, die im Wesentlichen oder weitgehend mit derjenigen vergleichbar ist, die die Mitgliedstaaten genießen, die diese Verordnung angenommen haben. Ich bin daher nicht der Meinung, dass diese Bestimmung eine Form der Beteiligung durch Irland und das Vereinigte Königreich an der Anwendung von Eurosur einführt. Hiergegen spricht eine Reihe von Gesichtspunkten.

27 Erstens beteiligen sich, wie die irische Regierung und die Regierung des Vereinigten Königreichs vorgetragen haben, Irland und das Vereinigte Königreich nicht am zentralen Ziel der Verordnung Nr. 1052/2013, nämlich der Einrichtung eines „gemeinsamen Rahmens“ für den Informationsaustausch und die Zusammenarbeit zwischen den Mitgliedstaaten und der Agentur, um die Kenntnisse von der Lage an den Außengrenzen der Mitgliedstaaten der Union zu verbessern (

28 Diese Situation unterscheidet sich erheblich von derjenigen, die die Verordnung Nr. 1052/2013 für Irland und das Vereinigte Königreich vorsieht. Die in Rede stehende Bestimmung lässt nämlich, unter bestimmten Voraussetzungen, lediglich einen beschränkten Informationsaustausch zwischen einem oder mehreren Mitgliedstaaten einerseits und Irland bzw. dem Vereinigten Königreich andererseits zu.

29 Die Informationen, die von den Mitgliedstaaten ausgetauscht werden dürfen, die sich an den bilateralen oder multilateralen Übereinkünften mit Irland und dem Vereinigten Königreich beteiligen, sind lediglich die in Art. 19 Abs. 2 Buchst. a und c der Verordnung Nr. 1052/2013 genannten. Diese Informationen betreffen hauptsächlich Daten, die für die Einschätzung der Lage an den Grenzen dieser beiden Staaten oder ihrer Nachbarstaaten relevant sind (

30 Zweitens gelten, wie der Rat und das Europäische Parlament betonen, die anderen Hauptkomponenten des Eurosur-Systems im Sinne der Art. 4 bis 7 der Verordnung Nr. 1052/2013 ebenfalls nicht für Irland und das Vereinigte Königreich. Beispielsweise sind diese Mitgliedstaaten nicht verpflichtet, nationale Koordinierungszentren einzurichten, die Art. 5 der Verordnung entsprechen. Auch sind Irland und das Vereinigte Königreich nicht verpflichtet, zur Stärkung ihrer Reaktionsfähigkeit die Maßnahmen nach den Art. 14 bis 16 der Verordnung zu ergreifen.

31 Drittens lässt die in Rede stehende Bestimmung lediglich Formen der Zusammenarbeit zwischen einem oder mehreren Mitgliedstaaten einerseits und Irland bzw. dem Vereinigten Königreich andererseits zu. Für den Kontext des Eurosur-Systems sind zwischen Letzteren und der Agentur keine Zusammenarbeit und keine anderen Formen einer Kooperation vorgesehen (

32 Aufgrund der vorstehenden Ausführungen denke ich nicht, dass die in Rede stehende Bestimmung eine Form der Beteiligung durch Irland bzw. das Vereinigte Königreich an der Anwendung von Eurosur begründet. Daher bin ich der Ansicht, dass Art. 19 der Verordnung Nr. 1052/2013 nicht gegen Art. 5 Abs. 1 des Schengen-Protokolls verstößt. 2. Nimmt Art. 19 Art. 4 des Schengen-Protokolls seine praktische Wirksamkeit?

33 Das zweite von der spanischen Regierung vorgebrachte Argument erfordert eine Prüfung der Frage, ob Art. 19 der Verordnung Nr. 1052/2013 Art. 4 des Schengen-Protokolls im Wesentlichen seine praktische Wirksamkeit dadurch nimmt, dass er ein Ad-hoc-Verfahren der Beteiligung an der Weiterentwicklung eines Schengen-Besitzstands begründet, an dem Irland und das Vereinigte Königreich sich nicht beteiligen. Das würde das eigentliche Ziel von Art. 4 gefährden, eine größtmögliche Beteiligung von Mitgliedstaaten am Schengen-Besitzstand zu erreichen.

34 Dieses Argument verdient eine sorgfältige Prüfung.

35 Ich bin mir bewusst, dass verhindert werden muss, dass Mitgliedstaaten, die sich an Teilen des Schengen-Besitzstands nicht beteiligen, gestattet wird, sich nach Belieben Teile der betreffenden Schengen-Ausbaumaßnahmen herauszupicken und die anderen nicht zu beachten. Ein unbeschränkter À-la-carte-Ansatz stünde – selbst in diesem Bereich des Unionsrechts, in dem eine gewisse Differenzierung zugelassen wurde – nicht nur in einem Spannungsverhältnis zu den Grundsätzen der Solidarität zwischen den Mitgliedstaaten und der Gleichheit der Mitgliedstaaten vor den Verträgen, die zum Kern des europäischen Integrationsprojekts gehören (

36 Gleichwohl denke ich im vorliegenden Fall nicht, dass der Unionsgesetzgeber im Hinblick auf die Zusammenarbeit mit Irland und dem Vereinigten Königreich innerhalb des Eurosur-Systems einen À-la-carte-Ansatz verfolgt, der das Ziel von Art. 4 des Schengen-Protokolls beeinträchtigen könnte.

37 Erstens gelten, wie oben in den Nrn. 26 bis 31 ausgeführt, die zentralen Aspekte des Eurosur-Systems nicht für Irland und das Vereinigte Königreich. Art. 19 der Verordnung Nr. 1052/2013 lässt lediglich die Begründung begrenzter Formen der Zusammenarbeit innerhalb des Anwendungsbereichs von Eurosur zu.

38 Zweitens würde die Gefahr einer Beeinträchtigung des Ziels von Art. 4 des Schengen-Protokolls aus meiner Sicht hauptsächlich dann entstehen, wenn eine Schengen-Ausbaumaßnahme den am Besitzstand nicht beteiligten Mitgliedstaaten eine Sonderstellung oder besondere Stellung insoweit einräumen würde, als dies nicht in erster Linie im Interesse der an dieser Maßnahme beteiligten Mitgliedstaaten ist. Jede Zusammenarbeit mit Mitgliedstaaten, die an der Schengen-Ausbaumaßnahme nicht beteiligt sind, sollte nämlich nicht nur unter dem Blickwinkel der nationalen Interessen dieser Mitgliedstaaten betrachtet werden. Die Frage, ob eine solche Zusammenarbeit angebracht ist und gegebenenfalls in welcher Form, ist aus meiner Sicht hauptsächlich eine politische Frage, deren Entscheidung Sache des Unionsgesetzgebers ist, wobei die gerichtliche Kontrolle auf offensichtliche Beurteilungsfehler beschränkt ist (

39 Was die Verordnung Nr. 1052/2013 angeht, habe ich keine Schwierigkeiten, mich denjenigen Verfahrensbeteiligten anzuschließen, die vorgetragen haben, dass es auch im Interesse der sich am Eurosur-System beteiligenden Mitgliedstaaten (und damit im Interesse der Union insgesamt) sei, dass eine gewisse Form des Informationsaustauschs mit Irland und dem Vereinigten Königreich über die Lage an den Grenzen möglich sei. Eine Zusammenarbeit mit diesen Ländern würde nämlich zu einer Vergrößerung der geografischen Ausdehnung des überwachten Gebiets und des Volumens der ausgetauschten Informationen führen, insbesondere weil die Grenzen Irlands und des Vereinigten Königreichs Teil der Außengrenzen der Union seien.

40 Darüber hinaus besteht, wie von der Regierung des Vereinigten Königreichs in der mündlichen Verhandlung vorgetragen, die Möglichkeit, dass Informationen, die Mitgliedstaaten, die eine Übereinkunft mit Irland bzw. dem Vereinigten Königreich geschlossen haben, von Letzteren erhalten, über ihre nationalen Lagebilder schließlich auch den anderen Eurosur-Teilnehmern zur Verfügung stehen könnten. Daher könnte der Abschluss von Übereinkünften nach Art. 19 der Verordnung Nr. 1052/2013, wenn auch nur teilweise oder mittelbar, auch anderen Mitgliedstaaten zugutekommen.

41 Drittens läuft das Argument Spaniens im Wesentlichen auf die Aussage hinaus, dass die Art. 4 und 5 des Schengen-Protokolls im Bereich der Anwendung einer Schengen-Ausbaumaßnahme jede Art der Zusammenarbeit mit Mitgliedstaaten, die an dieser Maßnahme nicht beteiligt sind, ausschließen.

42 Dieses Argument ist meines Erachtens eindeutig unzutreffend. Ihm zu folgen, würde, wie es die Kommission mit einer eindrücklichen Metapher formulierte, Irland und das Vereinigte Königreich gewissermaßen zu „Ausgestoßenen“ machen, mit denen in bestimmten Bereichen keinerlei Beziehungen begründet werden könnten. Diese Konsequenz erscheint unverhältnismäßig, weil sie Irland und das Vereinigte Königreich in einem Maße benachteiligen würde, das über das hinausginge, was erforderlich ist, um sie zu einer Beteiligung am Schengen-Besitzstand und seiner Weiterentwicklung zu bewegen. Dies könnte in der Tat Probleme im Zusammenhang mit Art. 4 Abs. 3 EUV aufwerfen. Wie die Kommission in der mündlichen Verhandlung hervorgehoben hat, gilt der Grundsatz der loyalen Zusammenarbeit wechselseitig: Mitgliedstaaten, die sich nicht am Schengen-Besitzstand beteiligen, müssen von jeder Maßnahme absehen, die die Weiterentwicklung des Besitzstands gefährden könnte, aber Mitgliedstaaten, die sich am Besitzstand beteiligen, müssen die Mitgliedstaaten achten und unterstützen, die außerhalb bleiben möchten.

43 Darüber hinaus wäre eine solche Auslegung des Schengen-Protokolls auch für die anderen Mitgliedstaaten und die EU insgesamt nachteilig, da, wie oben in den Nrn. 39 und 40 erwähnt, eine Zusammenarbeit mit Mitgliedstaaten, die an Teilen des Schengen-Besitzstands nicht beteiligt sind, sehr wohl nützlich und wünschenswert sein kann, um die Wirksamkeit der betreffenden

Schengen-Maßnahmen zu erhöhen. Schließlich habe ich Schwierigkeiten damit, dass eine Schengen-Ausbaumaßnahme rechtmäßig eine Zusammenarbeit mit benachbarten Drittländern anstoßen können soll (Ad-hoc-Verfahren der Beteiligung für benachbarte Drittländer eingeführt hätte. Dies wäre in der Tat eine sonderbare Schlussfolgerung.

44 Aus diesen Gründen nimmt Art. 19 der Verordnung Nr. 1052/2013 meines Erachtens Art. 4 des Schengen-Protokolls nicht seine praktische Wirksamkeit. 3. Beeinträchtigt Art. 19 die Kohärenz des Eurosur-Systems?

45 Zu prüfen bleibt schließlich das letzte von der spanischen Regierung vorgebrachte Argument einer angeblichen Schwächung der Kohärenz des Eurosur-Systems. Wenn verschiedene Übereinkünfte mit Irland bzw. dem Vereinigten Königreich nebeneinander beständen – so wird vorgetragen –, verstärke dies die Fragmentierung dieses Systems und zwingt die Union, spezielle Anpassungsmaßnahmen finanzieller und administrativer Art zu erlassen.

46 Zunächst muss ich sagen, dass mir dieses Argument nicht vollkommen klar ist. Ich verstehe es dahin, dass nach Ansicht der spanischen Regierung der Abschluss verschiedener Übereinkünfte mit Irland bzw. dem Vereinigten Königreich potenziell zulasten des wirksamen und reibungslosen Funktionierens des Eurosur-Systems gehen könnte.

47 Ich hätte in dieser Hinsicht keine Bedenken, eine in einer Schengen-Ausbaumaßnahme enthaltene Bestimmung als mit den Art. 4 und 5 des Schengen-Protokolls unvereinbar anzusehen, die einem Mitgliedstaat, der sich nicht an ihr beteiligt, die Möglichkeit einräumt, durch sein Verhalten auf die Anwendung oder Umsetzung dieser Maßnahme einzuwirken.

48 Allerdings kann ich nicht erkennen – und die spanische Regierung hat auch nicht erläutert –, warum dies in Bezug auf Irland bzw. das Vereinigte Königreich nach der Verordnung Nr. 1052/2013 der Fall sein sollte. Ich kann nicht erkennen, dass der Abschluss verschiedener Übereinkünfte nach Art. 19 der Verordnung das ordnungsgemäße und wirksame Funktionieren des Eurosur-Systems gefährden könnte.

49 Zwar können die Mitgliedstaaten, die Übereinkünfte mit Irland bzw. dem Vereinigten Königreich geschlossen haben, gehindert sein, alle aufgrund dieser Übereinkünfte erhaltenen Informationen über das Eurosur-Kommunikationsnetz weiterzugeben. Doch dürften diese zusätzlichen Informationen, auch wenn sie für die Mitgliedstaaten, die sie erhalten, mehr oder weniger nützlich sein mögen, die Fähigkeit oder Motivation dieser Mitgliedstaaten unberührt lassen, ihre Verpflichtungen innerhalb des Eurosur-Systems zu erfüllen. Die Stellung der Mitgliedstaaten, die sich an Eurosur beteiligen und keine Übereinkünfte mit Irland bzw. dem Vereinigten Königreich geschlossen haben, würde also keineswegs beeinträchtigt. Wenn überhaupt werden sie, wie oben ausgeführt, wahrscheinlich davon profitieren (

50 Art. 19 der Verordnung Nr. 1052/2013 selbst enthält ferner zwei diesem Zweck dienende Schutzklauseln. Abs. 1 regelt, dass jede nach dieser Bestimmung geschlossene Übereinkunft der Kommission mitzuteilen ist. Zweck dieser Regelung ist eindeutig, mögliche Probleme zu vermeiden, die sich aus dem Abschluss solcher Übereinkünfte ergeben. Sollte eine dieser Übereinkünfte Probleme im Hinblick auf die Vereinbarkeit mit dem durch die Verordnung Nr. 1052/2013 eingeführten System aufwerfen, wäre die Kommission berechtigt, Verletzungsverfahren gegen die verantwortlichen Mitgliedstaaten einzuleiten.

51 Eine weitere Schutzklausel enthält Art. 19 Abs. 4, wonach „[d]ie Weitergabe oder sonstige Bekanntgabe der nach [Art. 19] ausgetauschten Informationen an Drittländer oder sonstige Dritte ... untersagt [ist]“. Diese Bestimmung erscheint geeignet, die Vertraulichkeit der an Irland bzw. das Vereinigte Königreich weitergegebenen Informationen zu gewährleisten.

52 Eine Fragmentierung des Eurosur-Systems wäre daher meines Erachtens nicht Folge der nach Art. 19 der Verordnung Nr. 1052/2013 abgeschlossenen Übereinkünfte, sondern vielmehr unvermeidliche Folge der Schengen-bezogenen Bestimmungen des EU-Primärrechts. Wenn überhaupt will Art. 19 diese

Fragmentierung begrenzen und rationalisieren, indem er eine Reihe spezifischer und transparenter Voraussetzungen für den Abschluss bilateraler und multilateraler, außerhalb von Eurosur stehender Übereinkünfte einführt. Ohne eine Bestimmung wie Art. 19 hätten die Mitgliedstaaten nämlich noch größere Spielräume, internationale Übereinkünfte über den Austausch von Informationen in Bezug auf die Grenzüberwachung abzuschließen.

53 Im Übrigen ist anzumerken, dass die spanische Regierung auch nicht erläutert hat, welche Art spezieller Anpassungsmaßnahmen die Europäische Union erlassen müsste, um die Kohärenz des Eurosur-Systems zu gewährleisten, wenn die Übereinkünfte im Sinne von Art. 19 der Verordnung Nr. 1052/2013 geschlossen werden sollten.

54 Eindeutig müssten von der Europäischen Union keine speziellen Anpassungsmaßnahmen ergriffen werden, was die Kosten angeht, die durch die Übereinkünfte im Sinne von Art. 19 der Verordnung Nr. 1052/2013 entstehen. Die letztgenannte Bestimmung regelt nämlich in Abs. 5, dass diese Vereinbarungen „Vorschriften bezüglich der finanziellen Kosten [umfassen], die sich aus der Teilnahme Irlands und des Vereinigten Königreichs an der Durchführung dieser Übereinkünfte ergeben“.

55 Jedenfalls denke ich, dass der Verweis auf die Rechtsprechung des Gerichtshofs, den die spanische Regierung in diesem Zusammenhang vornimmt, auf einem Fehlverständnis dieser Rechtsprechung beruht. Im Urteil Vereinigtes Königreich/Rat hat der Gerichtshof zwar festgestellt, dass Mitgliedstaaten, die eine Schengen-Ausbaumaßnahme annehmen, nicht verpflichtet sind, spezielle Anpassungsmaßnahmen für die anderen Mitgliedstaaten vorzusehen, die sich an dieser Maßnahme bzw. an dem betreffenden Besitzstand nicht beteiligen (verwehrt wäre, wenn sich die Annahme bestimmter Anpassungsmaßnahmen für die Weiterentwicklung des Schengen-Besitzstands als angebracht oder nützlich erweisen könnte).

56 Nach alledem bin ich der Ansicht, dass das dritte vom Königreich Spanien zur Stützung seines Klagegrundes vorgebrachte Argument ebenfalls scheitern muss. C – Schlussbemerkungen

57 Als allgemeineres Ergebnis möchte ich meine Feststellungen zusammenfassen.

58 Ich bin nicht der Meinung, dass eine Schengen-Ausbaumaßnahme, an der sich einige Mitgliedstaaten nicht beteiligen, nicht eine bestimmte Form der Zusammenarbeit mit diesen Mitgliedstaaten begründen darf. Im Gegenteil kann eine bestimmte Zusammenarbeit mit ihnen wünschenswert sein, soweit dies wahrscheinlich die Wirksamkeit des damit begründeten Systems erhöht.

59 Es gibt jedoch einige Voraussetzungen, die zu beachten sind, damit diese Zusammenarbeit mit den Regelungen des Schengen-Protokolls vereinbar ist. Ohne Anspruch auf Vollständigkeit meine ich, dass den folgenden Voraussetzungen besondere Bedeutung zukommt.

60 Erstens darf die begründete Zusammenarbeit nicht eine verdeckte Beteiligung an der Anwendung der Maßnahme darstellen, die die Voraussetzungen und Verfahren nach den Art. 4 und 5 des Schengen-Protokolls umgehen würde. Ein klar umrissenes Kriterium, das eine Abgrenzung zwischen „Beteiligung“ und „Zusammenarbeit“ ermöglicht, scheint mir schwer benennbar. Ungeachtet dessen wird hierbei der Frage besondere Relevanz zukommen, ob die Stellung der Mitgliedstaaten, die sich nicht an der Schengen-Ausbaumaßnahme beteiligen, im Wesentlichen oder weitgehend mit derjenigen vergleichbar ist, die Mitgliedstaaten genießen, die an dieser Maßnahme beteiligt sind.

61 Zweitens darf diese Zusammenarbeit nicht Ergebnis eines À-la-carte-Ansatzes sein, der dem Zweck dieser Bestimmungen zuwiderlaufen würde, auf eine größtmögliche Beteiligung aller Mitgliedstaaten am Schengen-Besitzstand und seiner Weiterentwicklung hinzuwirken. Jede Zusammenarbeit mit Mitgliedstaaten, die nicht an der Schengen-Ausbaumaßnahme beteiligt sind, sollte in erster Linie unter dem Blickwinkel der Interessen der Mitgliedstaaten betrachtet werden, die sich an dieser Maßnahme beteiligen.

62 Drittens darf diese Zusammenarbeit die Mitgliedstaaten, die sich nicht an dieser Maßnahme beteiligen, nicht in eine Stellung bringen, in der sie durch ihr Verhalten auf das ordnungsgemäße und wirksame Funktionieren des durch die Maßnahme eingerichteten Systems einwirken könnten.

63 Art. 19 der Verordnung Nr. 1052/2013 lässt meines Erachtens eine Zusammenarbeit mit Mitgliedstaaten, die sich nicht am Eurosur-System beteiligen, nicht zu, wenn diese eines der vorgenannten Probleme im Hinblick auf die Vereinbarkeit mit dem Schengen-Protokoll aufwirft. IV – Kosten

64 Nach Art. 138 § 1 der Verfahrensordnung ist die unterliegende Partei auf Antrag zur Tragung der Kosten zu verurteilen. Da das Königreich Spanien unterlegen ist, sind ihm gemäß dem Antrag des Europäischen Parlaments und des Rates die Kosten aufzuerlegen.

65 Nach Art. 140 § 1 der Verfahrensordnung tragen die Mitgliedstaaten und die Organe, die dem Rechtsstreit als Streithelfer beigetreten sind, ihre eigenen Kosten. Folglich tragen Irland, das Vereinigte Königreich und die Kommission ihre eigenen Kosten. V – Ergebnis

66 Nach alledem schlage ich dem Gerichtshof vor, wie folgt zu entscheiden: — Die Klage wird abgewiesen. — Das Königreich Spanien trägt die Kosten. — Irland, das Vereinigte Königreich Großbritannien und Nordirland und die Europäische Kommission tragen ihre eigenen Kosten.

Zitiervorschlag: Europäischer Gerichtshof, Schlussanträge des Generalanwalts vom 13.05.2015 – C-44/14, ECLI:EU:C:2015:320

Quelle: curia.europa.eu, abgerufen 27.07.2026

Nicht-amtliche Fassung — maßgeblich ist die Fassung in der Originalsprache (CURIA: <https://curia.europa.eu>)

Provided by nu:legal (<https://recht.nulegal.eu>), the leading open legal database: AI-first, expanding daily, German and European law and case law in full text, free, with an open API for AI agents. Text and data mining expressly permitted.

Herausgeber: Nulegal GmbH, Potsdam.

Dieses Dokument: <https://recht.nulegal.eu/rechtsprechung/eugh/2015-05-13/c-44-14>