

---

**Maastrichts langer Schatten:****Das auswärtige Handeln der EU – Verschiebungen im institutionellen Gefüge?<sup>1</sup>**

---

**Olaf Poeschke \***

---

**Problemaufriss**

'Mit einer Stimme sprechen' – das ist seit Gründung der Europäischen Politischen Zusammenarbeit (EPZ) die besondere Herausforderung, vor die sich die Europäer gestellt sehen. Dabei ging es in erster Linie stets um die intergouvernementale Abstimmung – um die Herstellung gemeinsamer Positionen im Kreise der Mitgliedstaaten. Die Geburt der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik (GASP) mit dem Vertrag von Maastricht, die Entwicklung einer Europäischen Sicherheits- und Verteidigungspolitik seit Amsterdam und die Einrichtung des Amtes des Hohen Repräsentanten für die Außen- und Sicherheitspolitik markieren wichtige Etappen im Bestreben der Mitgliedstaaten, ihr außen-

---

\* Olaf Poeschke, Diplomat, Permanent Representation of the Federal Republic of Germany to the European Union (Brussels).

<sup>1</sup> Bruno Schöll und Christoph Hallier bin ich für viele wichtige Hinweise und Verbesserungsvorschläge dankbar. Die Verantwortung für verbleibende Unausgegorenheiten trage ich selbstverständlich allein. Der Artikel gibt eine persönliche Meinung wieder.

politischen Gewicht zu bündeln. Seit 1999 verkörpert Javier Solana in dieser Hinsicht Wunsch und Wirklichkeit<sup>2</sup>.

Weniger präsent als die *intergouvernementalen* Schwierigkeiten, einheitlich auf der internationalen Bühne in Erscheinung zu treten, sind die *interinstitutionellen* Spannungen, die sich aus der Säulenarchitektur der EU ergeben. Gerade hier aber haben sich mit der rasanten Fortentwicklung der GASP (der sogenannten 'zweiten Säule') die Reibungsflächen mit den vergemeinschafteten Politikbereichen (der 'ersten Säule') vergrößert. Denn die Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik hat in den vergangenen Jahren wie kaum ein anderes Politikfeld an Bedeutung gewonnen. Zunahme und Ausbau ziviler ESVP-Missionen, stetiges Wachsen der GASP-Mittel<sup>3</sup>, institutionelle Verfestigung der Strukturen der zweiten Säule – all dies illustriert das hohe Entwicklungstempo der europäischen Außenpolitik. Das auswärtige Handeln im vergemeinschafteten Bereich hingegen hat zwar stetig, aber weit weniger spektakulär an Bedeutung gewonnen. Dabei verfügt die Gemeinschaft seit langem über externe Kompetenzen – sei es, dass diese ihr in den Verträgen zugewiesen wurden, sei es, dass sie sich aus einer vorhandenen Binnenkompetenz ableiten lassen. Dass die EU nunmehr immer häufiger im Rahmen der zweiten Säule in Erscheinung tritt, hat der Forderung, mit einer Stimme zu sprechen, eine zusätzliche Bedeutung verliehen. Die Herausforderung des kohärenten Auftritts hat neben der intergouvernementalen also *auch* eine interinstitutionelle Dimension.<sup>4</sup>

Diese interinstitutionelle Dimension soll im Mittelpunkt der Untersuchung liegen. In allgemeiner Form kann das dem Artikel zugrunde liegende Erkenntnisinteresse wie folgt formuliert werden: Wie steht es um die säulenübergreifende Kohärenz im Außenhandeln der Europäischen Union? Dabei geht es nicht um eine systematische Inventur aller Politikbereiche auf der Suche nach Harmonie und Dissonanzen. Das Augenmerk gilt vielmehr etwaigen tektonischen Verschiebungen im institutionellen Gefüge der EU. In wel-

---

2 Zum Auseinanderklaffen von Wunsch und Wirklichkeit siehe Hill, 'Closing the Capabilities-Expectation Gap?', in: Petersen/Sjursen (Hrsg.): *A Common Foreign Policy for Europe?*, London 1998.

3 Die GASP-Haushaltlinie war 2005 mit 62.6 Mio Euro, 2006 mit 102.6 Mio Euro und 2007 mit 159 Mio Euro ausgestattet. Gemäß der Finanziellen Vorausschau wird sie bis zum Jahr 2013 auf 340 Mio. Euro anwachsen.

4 Einen umfassenden Überblick über die Facetten der Kohärenzproblematik mit zahlreichen praktischen Empfehlungen liefern Lieb/Maurer, 'Europas Rolle in der Welt stärken. Optionen

che Richtung hat sich das Verhältnis zwischen der ersten und der zweiten Säule entwickelt? Vor allem interessieren hier die verborgenen Prozesse jenseits des medial präsenten, zwischenzeitlich blockierten, dann neuangestoßenen Verfassungs- bzw. Reformprozesses.<sup>5</sup>

## Methoden

Folgende Leitfragen sollen die Empirie ordnen helfen:

1. Geht die Entwicklung in Richtung *pillar purity* oder *pillar synergy*?

Die Abgrenzung zwischen dem Außenhandeln im Gemeinschaftsbereich und der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik ist der Natur der Sache nach unscharf. Diesem Umstand kann auf unterschiedliche Weise begegnet werden: (a) durch den Versuch, die interinstitutionellen Grauzonen zu durchleuchten und die jeweiligen Kompetenzen abzustechen (*pillar purity*), oder (b) durch das Bestreben, unscharfe oder überlappende Zuständigkeiten zu tolerieren und gegebenenfalls kreativ zu nutzen (*pillar synergy*).

*Pillar purity* und *pillar synergy* beschreiben gegensätzliche Vektoren im alltäglichen Kräftefeld interessierter Akteure – also insb. der Mitgliedstaaten und Institutionen. Während *pillar purity* die Kohärenzproblematik vernachlässigt, ist *pillar synergy* dem Kohärenzgedanken geradezu verpflichtet. Beide Stoßrichtungen sind potentiell gleichzeitig wirksam. Uns interessiert, welche von ihnen in einem gegebenen Interaktionsbereich die Oberhand gewinnt.

2. Wie lässt sich der interinstitutionelle *modus operandi* beschreiben?

Die oben beschriebenen Prozesse können von gutlichem Einvernehmen seitens der beteiligten Akteure geprägt sein oder eher spannungsreich ablaufen. Die Skala ist fließend. Als

---

für ein kohärentes Außenhandeln der Europäischen Union', Stiftung Wissenschaft und Politik, Berlin 2007.

5 Um an eine von Simon Nuttall entworfene Unterscheidung anzuknüpfen, interessiert hier also nicht die Frage der *vertikalen* (hier 'intergouvernemental' bezeichneten) oder *horizontalen* (systematisch-politikfeldübergreifenden) Kohärenz, sondern vielmehr die Problematik *institutioneller* Kohärenz (vgl. Nuttall, Coherence and Consistency, in: Hill/Smith (Hg.): International Relations and the European Union, Oxford 2005, S. 91-112).

Indikatoren für die Konflikthaftigkeit der Prozesse können beispielsweise verschleppte Entscheidungen oder Blockadesituationen, Rechtsstreite oder öffentlich wahrnehmbare Dissonanzen herangezogen werden.

### **Empirie und Gang der Untersuchung**

Angesichts einer zeitlich wie thematisch breiten Empirie muss hier eine relevante Auswahl vorgenommen werden. Herangezogen werden Entwicklungen und Ereignisse aus der *jüngsten Vergangenheit*, die Aussagen zu *beiden* der oben genannten Kriterien erlauben. Dabei interessieren Instrumente und Politikfelder gleichermaßen, zumal diese – alltags-sprachlich unmittelbar einleuchtende – Unterscheidung analytisch an Trennschärfe vermissen lässt.<sup>6</sup> Den Einstieg in die Untersuchung wird eine knappe und fokussierte Analyse der mit dem Vertrag von Maastricht verfestigten Säulenarchitektur der EU liefern. Anschließend werden vier Bereiche präsentiert, in denen eine Entwicklungstendenz und ein interinstitutioneller *modus operandi* identifizierbar sind: die Rolle der EU-Sonderbeauftragten im institutionellen Gefüge der EU (Fallbeispiel I), die Vertragspraxis der EG/EU gegenüber Drittstaaten (Fallbeispiel II), jüngere Entwicklungen in der Sanktionspolitik der EU – ein klassischer kompetenzrechtlich umstrittener Bereich (Fallbeispiel III) – sowie jüngere Spannungen in einem Politikfeld, das mit dem Begriff 'Stabilitätspolitik' umrissen werden könnte (Fallbeispiel IV). Die aus diesen Bereichen gewonnenen Aussagen werden abschließend in den Kontext der mit dem Reformvertrag zu erwartenden institutionellen Weiterentwicklung gesetzt.

### **Die EU vor Maastricht und seither – Außenhandeln und institutionelles Gefüge**

Bekanntermaßen hat der 1993 in Kraft getretene Vertrag von Maastricht die Europäische Union begründet und deren Säulenstruktur Gestalt verliehen. Seitdem ruht das auswärtige Handeln der EU auf der sogenannten ersten Säule, soweit vergemeinschaftete Politiken erfasst sind – also etwa im Bereich der Handelspolitik, der Humanitären Hilfe oder

der Entwicklungszusammenarbeit. Als zweite Säule wird hingegen die Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik (GASP) und deren sich besonders dynamisch fortentwickelnde Europäische Sicherheits- und Verteidigungspolitik (ESVP) bezeichnet.

Maastricht mag die Geburtsstunde der EU sein. Die Säulenstruktur existierte im embryonalen Zustand lange zuvor. Denn bereits mit Einführung der Europäischen Politischen Zusammenarbeit (EPZ) im Jahre 1970 wurde ein Interaktionsmodus eingeführt, der sich von der 'Gemeinschaftsmethode' deutlich unterscheidet. In der – intergouvernemental geprägten – Handelslogik der EPZ wird das Konsensprinzip hochgehalten, während die Mitgliedstaaten im supranationalen Gefüge der Gemeinschaftspolitiken langsam aber stetig zu Mehrheitsentscheidungen übergehen. Die Kommission wurde an der EPZ zwar im Laufe der Zeit 'in vollem Umfang' beteiligt, kann aber bei weitem nicht die herausragende Funktion erfüllen, die ihr durch ihr Initiativmonopol im Gefüge der Europäischen Gemeinschaften zukommt.<sup>7</sup> Der gestaltende Einfluss des Europäischen Parlaments war in der EPZ noch geringer als in der GASP, wo er sich auf haushaltsrechtliche Fragen beschränkt.<sup>8</sup> Und die Zuständigkeit des Europäischen Gerichtshofes wird in außenpolitischen Fragen seit jeher verneint, auch wenn die Judikatur des EuGH die GASP mittlerweile zumindest an deren Rändern berührt.<sup>9</sup>

Kurz: Supranational und intergouvernemental geprägte Entscheidungspraktiken überlagern sich bereits in der pränatalen Phase der EU. Mit dem Vertrag von Maastricht und der Verklammerung von Gemeinschaftspolitiken und GASP wurde diese Überlagerung nur besonders augenscheinlich und das latente Spannungsverhältnis im „einheitlichen institutionellen Rahmen“ der EU sichtbar.

Ein solches Nebeneinander von spezifischen Entscheidungspraktiken ist unproblematisch, wo der jeweiligen Methode klar umrissene Politikfelder zugewiesen werden. Im Großen und Ganzen gilt dies für das Verhältnis der ersten zur dritten Säule, der polizeili-

---

<sup>6</sup> So ließe sich die Entwicklungszusammenarbeit der EU als Politikfeld oder Instrumentarium beschreiben. Ähnliches gilt für die im folgenden näher untersuchten Bereiche 'Sanktionspolitik' und 'Stabilisierungspolitik'.

<sup>7</sup> Vgl. Duke, 'The Commission and the CFSP', European Institute of Public Administration, Working Paper 2006/W/01.

<sup>8</sup> Vgl. Dietrichs, 'The European Parliament in CFSP: More than a Marginal Player?', *The International Spectator* 2/2004, erhältlich unter <http://www.iai.it/pdf/articles/dietrichs.pdf>

<sup>9</sup> Vgl. Ketvel, 'The Jurisdiction of the European Court of Justice in Respect of the Common Foreign and Security Policy', *ICLQ* Bd. 55, 2007, S. 77-120.

chen und justiziellen Zusammenarbeit in Strafsachen. Reibungen können jedoch entstehen, wo diese materielle Abgrenzung der Politikfelder Probleme bereitet. Das ist mitunter im Bereich des auswärtigen Handelns der Fall.<sup>10</sup>

Die *Gemeinschaft*, also die EU im Bereich der ersten Säule, verfügt seit langem über externe Kompetenzen. Entweder werden ihr diese in den Verträgen explizit zugewiesen oder sie lassen sich aus einer vorhandenen Binnenkompetenz ableiten, eine Praxis, die seit der sogenannten AETR-Rechtsprechung der Europäischen Gerichtshofes<sup>11</sup> anerkannt ist. In jedem Fall beruht die Kompetenz der Gemeinschaft auf einer hinreichend spezifischen Verankerung im EG-Vertrag – dieser Anspruch wird das Prinzip der begrenzten Einzelmächtigung genannt. Demgegenüber wurde das Feld der GASP, die sich gemäß Art. 1, Abs. des Vertrags über die Europäische Union (EUV) „auf alle Bereiche der Außen- und Sicherheitspolitik erstreckt“ und nach Art. 17, Abs. 1 „sämtliche Fragen, welche die Sicherheit der Union betreffen“ umfasst, sehr weit und in denkbar allgemeiner Form abgesteckt. All das legt nahe, dass im Falle eines Handlungskonfliktes zwischen der ersten und zweiten Säule die kompetenzrechtliche 'Beweislast' bei der Gemeinschaft liegt. Sie muss ihre Zuständigkeit auf Grundlage des EG-Vertrages begründen. Die GASP hingegen wurde extensiv definiert, was dafür sprechen mag, auch Überlappungen gegebenenfalls in Kauf zu nehmen.

Allerdings gibt es im EUV Hinweise – und rechtlich wohl die überzeugenderen – auf eine Nachrangigkeit der zweiten und dritten Säule gegenüber dem Gemeinschaftsrecht. So heißt es in Art. 1 des EUV, die „Grundlage der Union sind die Europäischen Gemeinschaften, *ergänzt* durch die mit diesem Vertrag eingeführten Politiken und Formen der Zusammenarbeit“ (eigene Hervorhebung). Auch die im vierten Anstrich des Art. 2 EUV hervorgehobene „volle Wahrung des gemeinschaftlichen Besitzstandes“ als Ziel der Union, vor allem aber die in Art. 47 EUV festgehaltene 'Unantastbarkeit' des Acquis weisen in diese Richtung.

Der Vertrag von Maastricht hat also keine klare Linie zwischen der Außenpolitik der Union und dem Außenhandeln der Gemeinschaft gezogen. Die Notwendigkeit eines

---

<sup>10</sup> Vgl. Duke, 'Areas of Grey: Tensions in EU External Relations Competences', EIPASCOPE Bulletin 2006/1, S. 21-27.

<sup>11</sup> Rs. 22/70, 'AETR', Slg. 1971.

kohärenten Auftretens war den Europäern freilich bereits zu EPZ-Seiten bewusst.<sup>12</sup> Die Forderung, „mit einer Stimme zu sprechen“, gehört seit langem zum Standardrepertoire politischer und publizistischer Rhetorik – auch wenn sich diese Forderung in erster Linie gegen die Vielstimmigkeit der Mitgliedstaaten, und nur sekundär gegen Reibungen zwischen den Säulen richtete.

Unklar war und ist bis heute, welche Institution für die Herstellung von säulenübergreifender Kohärenz die Hauptverantwortung trägt. Die Antwort bei Lektüre der Grundlagentexte der EG/EU müsste lauten: Alle – und zwar gemeinsam. Was dies in der Praxis bedeutet, ist unklar, da weder personelle noch materielle Vorrangregeln formuliert werden. In der Einheitlichen Europäischen Akte (EEA) von 1987 wird der Präsidentschaft und der Kommission gleichermaßen eine „besondere Verantwortung“ für die Kohärenz der EU in ihrem Außenhandeln zugeschrieben. Art. 3 des EU-Vertrages verpflichtet „die Union“ zur Achtung der Kohärenz aller von ihr ergriffenen außenpolitischen Maßnahmen – die Verantwortung hierfür obliege dem Rat und der Kommission. Die Tatsache, dass in Art. 3 des EU-Vertrages das Gebot formuliert wird, zu diesem Zwecke zusammenzuarbeiten, belegt, dass interinstitutionelle Reibungen und unklare Kompetenzabgrenzungen bereits vor der Geburt der Union als Problem erkannt worden waren und eingedämmt werden sollte. Allerdings steht dem appellartig an alle Seiten adressierten Gebot der Zusammenarbeit die Bekräftigung der jeweiligen Zuständigkeiten gegenüber.<sup>13</sup> All dies mag man aus Gründen der Rechtsklarheit bedauern. Man kann es aber auch als vergleichsweise niedrigen Preis für einen im Kreise der Mitgliedstaaten erzielten Konsens zur institutionellen Weiterentwicklung der EU verbuchen, die nach dem Zusammenbruch der bipolaren Weltordnung und mit der Perspektive einer sich nach Osten erweiternden EU unbedingt notwendig war.

---

<sup>12</sup> Siehe etwa die Berichte von Luxemburg (1970), Kopenhagen (1973), London (1981) sowie die Feierliche Erklärung zur Europäischen Union von 1983.

<sup>13</sup> Diese Ambivalenz zieht sich wie ein roter Faden durch die Grundlagentexte der EG/EU. Bereits in der Einheitlichen Europäischen Akte (EEA) heißt es in Artikel 30 Abs. 5: „[...] Es fällt unter die besondere Verantwortung der Präsidentschaft und der Kommission, in ihrem jeweiligen Zuständigkeitsbereich dafür Sorge zu tragen, daß die Kohärenz angestrebt und aufrechterhalten wird.“ Auch in der Präambel wurde *einerseits* die Notwendigkeit herausgestrichen, „immer mehr mit einer Stimme zu sprechen und geschlossen und solidarisch zu handeln“; *andererseits* finden auch die eigenen Beiträge der Mitgliedstaaten zur Wahrung des Weltfriedens und der internationalen Sicherheit Erwähnung. Ähnliche Überlagerungen von auf den ersten Blick wider-

Im folgenden wird an vier Fallbeispielen untersucht, ob und wie sich das institutionelle Gefüge der EU, genauer: das Verhältnis zwischen der ersten und zweiten Säule, in den vergangenen Jahren in die ein oder andere Richtung verschoben hat. Diese tektonischen Bewegungen werden es anschließend erlauben, Prognosen über die mit dem Reformvertrag zu erwartende institutionelle Entwicklung zu untermauern.

### Fallbeispiel I – Die Sonderbeauftragten der EU im Bereich der GASP

Seit dem Vertrag von Amsterdam steht der EU ein Instrument zur Verfügung, das in der konkreten Ausgestaltung der Außenbeziehungen zunehmend an Bedeutung gewinnt: das Instrument der EU-Sonderbeauftragten. Diese Repräsentanten der EU mit (meist regional definierten) Sonderzuständigkeiten fungieren als Krisenmanager und Vermittler, Berichterstatter und 'Gesicht' der EU in mittlerweile neun unterschiedlichen Regionen: Afghanistan, Zentralasien, dem Südlichen Kaukasus, Moldau, Bosnien und Herzogowina, Mazedonien, Nahost, dem Sudan und den Großen Seen. Faktisch gelten sie als Vertreter des Hohen Repräsentanten der GASP, unter dessen politischer Führung sie stehen und der in der Praxis bei ihrer Ernennung eine entscheidende Rolle spielt. Sie berichten in regelmäßigen Abständen dem Politischen und Sicherheitspolitischen Komitee (PSK), dem wichtigsten Ratsgremium für Angelegenheiten der zweiten Säule unterhalb der Ministerebene<sup>14</sup>. Zu ihren Aufgaben zählen typischerweise die Vermittlung in Krisen und Konflikten, die Förderung von Demokratie, Rechtsstaatlichkeit und Menschenrechten sowie die Koordinierung mit Aktivitäten der verschiedenen europäischen Akteure.

Der letzte Punkt weist bereits auf eine institutionelle Gegebenheit hin, die für die EU mittlerweile nicht nur im Innen-, sondern auch im Außenverhältnis charakteristisch ist: ihre Akteursvielfalt. Illustrativ kann das Beispiel der Ukraine herangezogen werden. Hier ist die EU – neben fast allen Mitgliedstaaten – mit einer Kommissionsdelegation, einer zivilen ESVP-Mission (mit Sitz in Odessa) und einem Büro des EU-

---

sprüchlicher Aussagen finden sich im Maastricht-Vertrag in seiner Ursprungsversion sowie den Versionen von Amsterdam und Nizza.

<sup>14</sup> Das PSK steht formell in einem *Unterordnungsverhältnis* zum Ausschuss der Ständigen Vertreter (AStV), demjenigen Gremium, das als 'filtre unique' des Rates alle den Ministern vorgelegten Entscheidungen passieren (vgl. Art. 207 EG-Vertrag). Faktisch steht das PSK vor allem in ei-

Sonderbeauftragten für Moldau vertreten. Und auch in den anderen oben genannten Regionen entstehen mit den – an Personalstärke stetig wachsenden – EUSB-Büros gewissermaßen Zweitniederlassungen der EU, deren Aufgabenzuschnitt sich von den Aktivitäten der Kommissionsdelegationen gleichwohl deutlich unterscheidet. Diese institutionelle Entwicklung reflektiert das zunehmende Gewicht der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik innerhalb der EU-Politiken. Sie veranschaulicht gleichzeitig die gewachsene Herausforderung säulenübergreifender Koordinierung und eines kohärenten äußeren Auftretens.

EU-Sonderbeauftragte sind sowohl von der Kommission als auch seitens des Europäischen Parlaments kritisiert worden. Letzteres moniert eine „mangelnde parlamentarische Kontrolle“ der durch die Mitgliedstaaten ernannten Sonderbeauftragten, kritisiert steigende Ausgaben und stellt ihren Mehrwert gegenüber den Kommissionsdelegationen in Frage. Tatsächlich schlagen die EUSBs nur mit einem geringen Anteil des ohnehin vergleichsweise niedrigen GASP-Haushaltes zu Buche<sup>15</sup>, und das Europäische Parlament hat seine Beteiligung an Angelegenheiten der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik im Laufe der Jahre stetig ausweiten können.<sup>16</sup>

Anders als das Europäische Parlament wurde die Kommission durch die institutionelle Entwicklung sich vergrößernder EUSB-Büros vor handfeste Herausforderungen gestellt. Zum einen wird die bis dato faktisch existierende Monopolstellung der Kommission in der Außenvertretung der EG/EU in Frage gestellt. Vorbehalte der Kommission können insofern als natürlicher Abwehrreflex einer unter Konkurrenzdruck geratenen Institution gewertet werden. Zum anderen entstehen ein für alle beteiligten Akteure spürbares Darstellungsproblem. Denn mit der doppelten Außenvertretung wird die 'cuisine interne' der EU,

---

nem *Spezialverhältnis* zum AStV und ist für die GASP regelmäßig das letztentscheidende Gremium unterhalb der Ministerebene.

<sup>15</sup> Gemäß Finanzieller Vorausschau liegt das Volumen des GASP-Haushaltes für die Zeit 2007-2013 bei 1,74 Mrd. Euro. Für dieselbe Periode wurde das für das Außenhandeln der EU zur Verfügung stehende Haushaltsvolumen mit 49 Mrd. Euro veranschlagt. Der Anteil der Ausgaben für EU-Sonderbeauftragte am GASP-Haushalt 2006 liegt bei 7,3 %.

<sup>16</sup> Zur Rolle der Europäischen Parlaments in der GASP siehe Dietrichs, 'The European Parliament in CFSP: More than a Marginal Player?', *The International Spectator* 2/2004, online verfügbar unter <http://www.iai.it/pdf/articles/dietrichs.pdf>

ihre für den Außenstehenden kaum nachvollziehbare Säulenstruktur, in aller Deutlichkeit sichtbar und der EU-interne Abstimmungsbedarf im Umgang mit Dritten offenbar.<sup>17</sup>

Diese Abstimmungen müssen jedoch vorgenommen werden, ohne die feinen Grenzen der jeweiligen Zuständigkeit zu überschreiten. Während die Mitgliedstaaten „ihre“ EU-Sonderbeauftragten gerne in den Rang eines säulenübergreifenden Koordinators erheben würden, akzeptiert die Kommission eine solche die Gemeinschaftsmethode in Frage stellende Überordnung nicht. Die nuancierten Formulierungen der jeweiligen, in den EUSB-Mandaten enthaltenen Artikel zu den Koordinierungsaufgaben der Sonderbeauftragten illustrieren, auf welchem sensiblen Terrain sich Rat und Kommission hier bewegen.<sup>18</sup>

*Der EU-Sonderbeauftragte in Mazedonien – ein Doppelhut en miniature?*

Der 'Doppelhut' kann als eines der kreativsten Elemente des ursprünglichen Verfassungsvertrages angesehen werden, der auch in den Reformvertrag übernommen, wurde. Zukünftig soll der Hohe Vertreter für Außen- und Sicherheitspolitik (der freilich nicht mehr, wie im Verfassungsvertrag vorgesehen, Außenminister heißen wird) einen 'zweiten Hut', nämlich jenen des Kommissars für Außenbeziehungen, tragen. Diese Personalunion soll helfen, die gegenwärtige, nicht zuletzt personell zum Ausdruck kommende Teilung der Außenbeziehungen entlang der Säulen zu überwinden.

Während der Verfassungsprozess nach den negativ ausgefallenen Referenden in Frankreich und den Niederlanden ins Stocken geraten war, vollzog sich – weniger sichtbar – im Zusammenhang mit den EU-Sonderbeauftragten eine institutionelle Entwicklung, die man als Doppelhut *en miniature* bezeichnen könnte. Im Herbst 2005 wurde mit Erwan Fouéré ein Kommissionbeamter zum EU-Sonderbeauftragten für Mazedonien (FYROM) ernannt, der gleichzeitig das Amt des Leiters der Kommissionsdelegation ausfüllt. Seitdem tritt die EU in Skopje für beide Säulen mit einem Gesicht in Erscheinung.

---

<sup>17</sup> Vgl. in diesem Zshg. die Mitteilung 10325/2006 der Kommission an der Rat 'Europe in the World – Some Practical Proposals for Greater Coherence, Effectiveness and Visibility'.

<sup>18</sup> So enthalten die Mandate der EUSBs eine passive Standardformulierung (eigene Hervorhebung): „Zur Gewährleistung der Kohärenz des außenpolitischen Handelns der Europäischen Union wird die Tätigkeit des EUSR mit der des Generalsekretärs/Hohen Vertreters, des Vorsitzes und der Kommission abgestimmt.“ Vgl. den Wortlaut in der Gemeinsamen Aktion (GA) 2007/87/GASP (EUSB Bosnien), GA 2007/110/GASP (Nahost), GA 2007/108/GASP (Sudan), GA 2007/113/GASP (Zentralasien), GA 2007/111/GASP (Südlicher Kaukasus), GA

Interessanterweise werden die Grenzen zwischen den Säulen mit dieser Personalunion weder administrativ noch funktional aufgehoben: Seine Funktion als EU-Sonderbeauftragter – und nur diese – übt Fouéré auf Grundlage einer im Rahmen der zweiten Säule beschlossenen Gemeinsamen Aktion aus. Seine Funktion als Leiter der Delegation nimmt er als Beamter der Kommission unter deren Personalstatut wahr. Auch für Fouérés Mitarbeiter gilt, dass sie entweder dem EUSB-Büro oder der Delegation oder im Doppelhut beiden Teams angehören. Beide Einheiten werden jedoch weiterhin institutionell, administrativ und finanziell unterschieden.

Auch kompetenzrechtlich besteht die Säulenstruktur trotz Personalunion an der Spitze fort. Der Wortlaut des Artikels zur Koordinierung der Aktivitäten unterschiedlicher EU-Akteure im EUSB-Mandat Fouérés mag dies illustrieren. Er ist mit den Mandaten anderer EU-Sonderbeauftragter ohne Doppelhut im wesentlichen identisch:

*„To ensure the consistency of the external action of the European Union, the activities of the EUSR shall be coordinated with those of the Secretary General/High Representative, the Presidency and the Commission. The EUSR shall provide Member States' missions and Commissions delegations with regular briefings. In the field, close liaison shall be maintained with the Presidency, the Commission and Heads of Mission, who shall make best efforts to assist the EUSR in the implementation of the mandate. The EUSR shall also liaise with other international and regional actors in the field.“*

Ungeachtet dieser subkutan fortlebenden Unterschiede erzielt die Personalunion die gewünschte politische Außenwirkung von Einheitlichkeit und Kohärenz. So kann Fouéré sein politisches Gewicht als 'Gesandter Solanas' in die Waagschale werfen, selbst wenn es in seiner Funktion als Beamter der Kommission in Erscheinung tritt. Die durch die Ausübung beider Funktionen erzeugten Synergieeffekte, so Fouéré, seien deutlich spürbar.<sup>19</sup> Neben dem vergrößerten Gewicht verschaffe der Doppelhut der EU zudem eine erhöhte

---

2007/109/GASP (Mazedonien), GA 2007/106/GASP (Afghanistan), GA 2007/107/GASP (Moldau) sowie GA 2007/112/GASP (Große Seen).

<sup>19</sup> Siehe hierzu die parlamentarische Berichte des House of Lords, European Union Committee, 48<sup>th</sup> Report of Session 2005-2006: 'Europe in the World. Report with Evidence', S. 20-24, Rz. 93ff., und des House of Commons, Committee on European Scrutiny, 19<sup>th</sup> Report, item 12: 'European Union Special Representative in Macedonia', online verfügbar.

Visibilität. Auch habe der Doppelhut zur Verbesserung der Zusammenarbeit der Institutionen in Brüssel beigetragen. Abstimmungsprobleme oder Loyalitätskonflikte aufgrund paralleler Weisungsketten gebe es in der Praxis nicht.

Angesichts der positiven Erfahrungen mit dem 'Doppelhut-Experiment' in Mazedonien wird das Modell von Fouéré und den Mitgliedstaaten positiv bewertet.<sup>20</sup> Gleichwohl bleibt die Frage einer etwaiger Aufweichung der Säulenstruktur oder einer Verschiebung der kompetenzrechtlichen Grenze politisch sensibel. Dies kommt nicht zuletzt in der Protokollerklärung des Rates und der Kommission zum Ausdruck, die zur Verabschiedung des EUSB-Mandates im Oktober 2005 abgegeben und bei jeder Mandatsverlängerung erneuert wurde:

„The Council and the Commission welcome the appointment of Mr. Erwan Fouéré as the EUSR for FYROM as provided for in Council Joint Action 2005/724/CFSP. They note that as regards his institutional responsibilities, the appointment is an exceptional measure and is not to be regarded as setting a precedent for the appointment of future EU Special Representatives. The Council and the Commission agree that in his capacity as EUSR, Mr. Fouéré shall carry out the instructions of the Council and Secretary General / High Representative on CFSP matters.“<sup>21</sup>

#### *Präzedenzwirkung des Doppelhuts en miniature*

Seit Dezember 2007 gibt es mit der EU-Präsenz bei der Afrikanischen Union (AU) in Addis Abeba einen weiteren Anwendungsfall für einen Doppelhut *en miniature*.<sup>22</sup> Mit dieser Präsenz unterstreicht die EU, dass sie der AU für die Friedenssicherung in Afrika und die politische Integration des Kontinents eine zunehmend wichtige Bedeutung beimisst. Der Leiter dieser Präsenz wird – dem Modell in Mazedonien vergleichbar – eine Doppelfunktion als Chef der Kommissionsdelegation und als EU-Sonderbeauftragter im Bereich der GASP erfüllen.<sup>23</sup>

<sup>20</sup> Dies gilt mittlerweile auch für den hinsichtlich der Doppelhut-Struktur grundsätzlich kritischen EU-Mitgliedstaat Großbritannien (siehe die oben genannten parlamentarischen Berichte).

<sup>21</sup> Protokollerklärung des Rates und der Kommission zur Ernennung Fouérés zum EUSB beim Umweltrat am 17.10.2005, die zuletzt am 8.2.2007 zur Verlängerung des EUSB-Mandates bekräftigt wurde.

<sup>22</sup> Siehe zur EUSB-Komponente des Doppelhutes Gemeinsamen Aktion 2007/805/GASP.

<sup>23</sup> Vgl. die Ausschreibung im Amtsblatt C der Europäischen Union vom 17.8.2007: Council of the European Union/European Commission, 'Creation of a Delegation of the European Union to the African Union in Addis Ababa'.

Das dem Doppelhut-Ansatz zugrunde liegende Ziel, die Kohärenz der EU in ihrem auswärtigen Handeln zu vergrößern, scheint dem Anwendungsfall Afrika besonders angemessen. Denn die Politik der EU gegenüber den Ländern der AU enthält neben genuin außenpolitischen Aspekten eine starke entwicklungspolitische Komponente. Die unterschiedlichen Stoßrichtungen der europäischen Afrikapolitik kommen besonders anschaulich in der Vielzahl der in Afrika zur Anwendung gebrachten Finanzierungsinstrumente zum Ausdruck. So speist sich die Politik der EU gegenüber dem Kontinent aus dem für Aufgaben innerhalb der zweiten Säule zur Verfügung stehenden GASP-Haushalt, dem außerhalb des Gemeinschaftshaushaltes stehenden Europäischen Entwicklungsfonds (EEF), der (größtenteils aus EEF-Mitteln gespeisten) African Peace Facility sowie weiteren Gemeinschaftsinstrumenten wie dem sogenannten Stabilitätsinstrument und dem Instrument für Demokratie und Menschenrechte. Eine säulenübergreifende Präsenz bei der AU könnte die afrikapolitischen Aktivitäten der EU bündeln helfen.

Allerdings gilt auch hier: Erste und zweite Säule werden nur personell zusammengeführt; institutionell und administrativ besteht die Säulenstruktur fort. Ein Blick in die Stellenausschreibung verdeutlicht, wo die Grenzen des Doppelhutes liegen. So enthält die Stellenausschreibung separat einen Aufgabenkatalog für den Leiter der Kommissionsdelegation und ein Mandat für den EU-Sonderbeauftragten – mit teilweise analogen Aufgaben! Die 'Koordinierung mit mitgliedstaatlichen Politiken' beispielsweise oder die 'Erhöhung der Sichtbarkeit der EU' (im jeweiligen Bereich) sind Bestandteil des Aufgabenschnitts beider Funktionen. Wie nötigenfalls Kohärenz *zwischen* den Gemeinschaftspolitiken einerseits und der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik andererseits hergestellt werden soll und welche Rolle der EUSB/Leiter der Kommissionsdelegation hier genau spielen soll, wird nicht deutlich. Zwar ist das Ziel, die Kohärenz der EU-Politik (umfassend) zu verbessern, einer der in der Ausschreibung genannten Gründe für die Einrichtung der Doppelfunktion. Doch operiert der oder die Kandidat/in in seiner/ihrer Funktion als Delegationschef/in „under the authority and operational direction of the Commission“, während er/sie in seiner/ihrer zweiten Rolle als EUSB unter der „authority of the SG/HR for the CFSP“ aktiv wird.<sup>24</sup>

---

<sup>24</sup> Die fortbestehende funktionale Trennung von EUSB und dem Leiter der Kommissionsdelegation kommt etwa in Art. 3 d des EUSB-Mandates zum Ausdruck, demzufolge der EUSB „helps achieve better coherence, consistency and coordination of EU policies and actions towards the

Was also für den EU-Sonderbeauftragten in Mazedonien gilt, wird auch beim zukünftigen Doppelhut bei der AU deutlich. Unterhalb der symbolisch wichtigen und politisch wirksamen Personalunion bleibt die funktionale Ausdifferenzierung entlang der Säulen erhalten. Dies bringt uns zur eingangs aufgeworfene Leitfrage zurück, ob die allgemeine Entwicklungstendenz in Richtung *pillar purity* oder *pillar synergy* verläuft. Die Antwort muss differenziert ausfallen: Im Außenverhältnis erzielt der Doppelhut sichtbare Synergieeffekte. Unter der Oberfläche jedoch besteht die Säulenstruktur in deutlichen Zügen fort, und erst die institutionelle Praxis der kommenden Jahre wird erkennen lassen, ob und in welchem Maße eine Personalunion an der Spitze auf die institutionelle und administrative Trennung von GASP und Gemeinschaftspolitiken zurückwirkt. Was die in der Einleitung aufgeworfene zweite Leitfrage nach dem interinstitutionellen *modus operandi* betrifft, lässt sich feststellen, dass es sich bei diesem ersten Fallbeispiel um eine konfliktfreie Form der institutionellen Fortentwicklung handelt.

### Fallbeispiel II – Vertragspraxis der EU im Umgang mit Drittstaaten

Die EG-Verträge und ihre Auslegung im Sinne der AETR-Rechtsprechung ermächtigen die Gemeinschaft in zahlreichen Politikbereichen, extern in Erscheinung zu treten. Am sichtbarsten – und verbindlichsten – nimmt sie diese Rolle als Vertragspartei von Abkommen mit Drittstaaten wahr. Hunderte von Abkommen wurden seit Abschluss der Römischen Verträge mit Drittstaaten oder anderen Vertragspartnern abgeschlossen.<sup>25</sup>

Wissenschaft und Praxis unterscheiden regelmäßig 'reine Gemeinschaftsabkommen von sogenannten 'gemischten Abkommen'.<sup>26</sup> Die EG schließt reine Gemeinschaftsabkommen ab, wenn die Vertragsinhalte ausschließlich in den Bereich der Gemeinschaftskompetenz fallen. In der Vertragspraxis gegenüber Drittstaaten dominieren

---

European Union“ (eigene Hervorhebung) und somit Ko-Handelnder bleibt. Immerhin wurde die passive Standardformulierung zur Gewährleistung von Kohärenz (s. Fn 18) im Mandat des EUSR bei der AU um eine aktive Formulierung ergänzt, die dessen koordinierende Rolle heraushebt: „The EUSR shall promote overall political coordination. He shall ensure that all EU instruments in the field are engaged coherently to attain the EU's policy objectives“ (Art.12).

<sup>25</sup> Siehe die online verfügbare 'Treaties Office Database' der Generaldirektion Außenbeziehungen.

<sup>26</sup> Vgl. Leal-Arcas, 'The European Community and Mixed Agreements', *European Foreign Affairs Review*, Vol. 6, No 4, S. 483-513, sowie die einschlägigen Kapitel bei Eeckhout, 'External Relations of the European Union. Legal and constitutional Foundations', Oxford 2004.

jedoch sogenannte gemischte Abkommen, die sich dadurch auszeichnen, dass sowohl die Gemeinschaft als auch die einzelnen Mitgliedstaaten Vertragspartei auf europäischer Seite sind. Die Rechtsform des gemischten Abkommens wird gewählt, wenn die Vertragsinhalte sowohl Gemeinschaftskompetenz als auch mitgliedstaatliche Kompetenz berühren.

Gemischte Abkommen werfen eine Reihe von praktischen Fragen auf, die sich insbesondere im Zusammenhang mit Verhandlungsführung und Vertragsabschluss stellen. Während diese Aspekte für reine Gemeinschaftsabkommen recht detailliert in Art. 300 geregelt sind, musste sich für gemischte Abkommen erst eine Praxis etablieren. Auch sie werden, was den Gemeinschaftsteil betrifft, in Art. 300 des EG-Vertrages verankert. Die Verhandlungsführung wird – wie bei reinen Gemeinschaftsabkommen – traditionell von der Kommission wahrgenommen. Allerdings ist deren Verhandlungsmandat, das bei gemischten Abkommen der Zustimmung aller Mitgliedstaaten bedarf, zumindest dort, wo es sich auf Bereiche nationaler Kompetenz bezieht, enger gefasst. Das Verhandlungsergebnis wiederum muss von allen Mitgliedstaaten gebilligt werden, und alle Mitgliedstaaten müssen das unterzeichnete Abkommen ratifizieren, bevor es in Kraft treten kann.<sup>27</sup> Grundsätzlich erfordern gemischte Kompetenzen eine enge – und in der Regel langwierige – Abstimmung bei der Vorbereitung, Aushandlung, dem Abschluss und der Implementierung eines Drittstaatenabkommen.

Angesichts dieser Schwierigkeiten drängt sich die Frage auf, wieso das Instrument des gemischten Abkommens so häufig herausgezogen wird, wenn die EU in Vertragsbeziehungen mit Drittstaaten tritt. Immerhin hat es der Rat jederzeit in der Hand, die Vertragsinhalte auf Bereiche exklusiver Gemeinschaftskompetenz zu beschränken, und es den Mitgliedstaaten zu überlassen, alle weiteren Aspekte in jeweils bilateral abgeschlossenen Abkommen zu regeln. Eine solche 'hygienische' Lösung hat sich jedoch nicht durchsetzen können, trotz mehrfach erhobener Forderungen vor allem seitens der Kommission.

Drei Motive dürften die gegenwärtige Praxis maßgeblich beeinflusst haben. Zum einen wird das Bemühen der Europäer deutlich, als einheitlicher Akteur in Erscheinung zu treten. Zwar offenbart spätestens die Unterzeichnung des Abkommens durch alle Mitglied-

---

<sup>27</sup> Diesem Manko wird in der Praxis auf zwei Arten begegnet: durch den Abschluss von vorläufigen Abkommen, die sich nur auf die Gemeinschaftsinhalte der gemischten Abkommen erstrecken, oder durch eine – verfassungsrechtlich oft nicht unproblematische – vorläufige Anwendung des Gemeinschaftsabkommens. Seit dem Vertrag vom Amsterdam ist diese Variante explizit in Art. 300 (2) des EG-Vertrages erwähnt.

staaten und die Gemeinschaft dem Drittstaat, dass hier multiple separate rechtliche Bindungswirkungen entstehen.<sup>28</sup> Doch liegt die Verhandlungsführung, dessen Ergebnis in einem Dokument zusammengefasst wird, in der Regel in einer Hand, nämlich der der Kommission. Zweitens kommt die Absicht zum Ausdruck, durch die Verklammerung unterschiedlicher Politikbereiche in ein und demselben Abkommen gegenüber Drittstaaten eine Politik „aus einem Guss“ zu verfolgen. Dies mag insbesondere dann eine Rolle spielen, wenn die EU gegenüber dem Drittstaat eine – politische oder rechtliche – Konditionalität zwischen den Vertragsinhalten erzeugen möchte. Drittens mag die vorherrschende Praxis als Reflex zu interpretieren sein, der konfliktträchtigen Frage der Kompetenzabgrenzung aus dem Weg zu gehen. Dieser letzte Punkt kann gar nicht hoch genug veranschlagt werden: Anders als reine Gemeinschaftsabkommen, deren Inhalte *in toto* der Gemeinschaftskompetenz zuzuordnen sind, erlauben es gemischte Abkommen allen Beteiligten, einer genauen Abgrenzung der Kompetenzen aus dem Weg zu gehen. Weder im Verhandlungsmandat noch im Verhandlungsergebnis müssen die Trennlinien zwischen Gemeinschaftsbereichen und mitgliedstaatlichen Zuständigkeiten sichtbar gemacht werden. Gemischte Abkommen enthalten kompetenzrechtliche Grauzonen und absorbieren auf diese Weise interinstitutionelle Spannungen. Diese Spannungen beziehen sich wohlge-merkt *nicht* auf die Abgrenzung zwischen der ersten und der zweiten Säule – die vorrangige Thema dieses Artikels bleibt –, sondern das Verhältnis von Gemeinschafts- und mitgliedstaatlicher Kompetenz. Gleichwohl wirft der Befund die Frage auf, ob sich mit dem Erstarken der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik eine analoge Praxis entwickelt hat. Werden kompetenzrechtliche Grauzonen zwischen den Säulen in der Vertragspraxis der EU billigend in Kauf genommen, oder geht die Tendenz hier – im Sinne von *pillar purity* – eher in Richtung einer Kompetenzabgrenzung?

#### *Vertragspraxis der EU seit Erstarken der GASP*

Neben – gemischten oder reinen – Gemeinschaftsabkommen verfügen die Europäer über ein Vertragsinstrument, dessen zunehmender Gebrauch die institutionelle Tektonik der

---

<sup>28</sup> Hierbei sind der vorherrschenden Rechtsmeinung nach Gemeinschaft und Mitgliedstaaten gemeinsam an alle Teile der gemischten Abkommens gebunden, sofern nicht im Abkommenstext selber je nach Materie zwischen einer mitgliedstaatlichen und einer gemeinschaftlichen Bindungswirkung unterschieden wird.

EU mittelfristig verschieben könnte: Abkommen nach Art. 24 des EUV. Anders als Gemeinschaftsabkommen werden EU-Abkommen im Namen der EU abgeschlossen<sup>29</sup> und von der Präsidentschaft unterzeichnet. Weder die Gemeinschaft noch die Mitgliedstaaten sind Vertragspartei.<sup>30</sup>

Ein praktischer Vorteil von EU-Abkommen gegenüber gemischten Abkommen oder anderen Abkommen, deren Vertragspartei die Mitgliedstaaten sind, liegt auf der Hand: abgesenkte Ratifikationserfordernisse und – damit einhergehend – ein zügigeres Inkrafttreten. Art. 24 Abs. 5 des EU-Vertrages ermöglicht den Mitgliedstaaten zwar, verfassungsrechtliche Bedenken geltend zu machen. Von dieser Regelung, die im übrigen eine Reihe kniffliger Rechtsfragen aufwirft, wird in der Praxis jedoch äußerst selten Gebrauch gemacht.<sup>31</sup> Damit sind EU-Abkommen ein flexibel einsetzbares Instrument der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik, das es der EU ermöglicht, kurzfristig rechtsverbindliche Beziehungen zu Dritten einzugehen. Praktische Beispielsfälle für EU-Abkommen der zweiten Säule sind sogenannte Statusabkommen mit Drittstaaten, in denen ESVP-Missionen stattfinden, oder Vereinbarungen mit Drittstaaten zur Zusammenarbeit mit dem Internationalen Strafgerichtshof.

EU-Abkommen können als Pendant zum klassischen reinen Gemeinschaftsabkommen gesehen werden. Während sich letztere auf Politikfelder der ersten Säule beschränken und von der Gemeinschaft abgeschlossen werden, beziehen sich EU-Abkommen auf GASP- oder JI-Materie und werden von der Union abgeschlossen. Die Frage ist, ob sich

---

<sup>29</sup> Die EU, die nach orthodoxer Lehre keine Rechtspersönlichkeit besitzt, tritt in mittlerweile mehr als 60 nach Art. 24 EUV abgeschlossenen Abkommen als Vertragspartei in Erscheinung. Art. 24 spricht freilich lediglich davor, dass der *Rat* Abkommen abschließt (vgl. Abs. 1), die die *Organe der Union* binden (vgl. Abs. 6).

<sup>30</sup> Gleichwohl dürfte eine rechtliche Bindungswirkung – zumindest im Innenverhältnis der EU – auch für die Mitgliedstaaten entstehen.

<sup>31</sup> Mit dem zwischen der EU und den USA abgeschlossenen Abkommen über den Umgang mit Fluggastdaten hat der Bundestag erstmalig ein EU-Abkommen innerstaatlich implementiert. Das betreffende Gesetz nennt sich freilich nicht 'Umsetzungsgesetz' o.ä. Dies lässt darauf schließen, dass Art. 59 Abs. 2 GG, der sich u.a. auf die innerstaatliche Umsetzung von Verträgen des Bundes bezieht, als nicht einschlägig erachtet wird, zumal Deutschland nicht Vertragspartei des EU-Abkommens ist. Da das Abkommen über den Umgang mit Fluggastdaten jedoch sensible grundrechtsrelevante Fragen berührt, soll wohl Art. 2 des Grundgesetzes Rechnung getragen werden, demzufolge ein Eingriff in Grundrechte nur auf Grundlage eines Gesetzes zulässig ist. Ein solches Vorgehen würde den Anforderungen des Grundgesetzes Rechnung tragen, ohne den Vorteil abgesenkter Ratifizierungserfordernisse von EU-Abkommen auszuhöhlen.

hier eine – den klassischen gemischten Abkommen vergleichbare – hybride Vertragspraxis etabliert oder nicht.

Auf den ersten Blick scheint dies unwahrscheinlich. Eine dem gemischten Abkommen *analoge* Vertragsform mit der EU (vertreten durch die Präsidentschaft oder den Hohen Repräsentanten) und den Mitgliedstaaten als Vertragsparteien wäre abwegig – wenn auch nicht ausgeschlossen. In der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik sind die Mitgliedstaaten ohnehin die maßgeblichen Akteure. Der Abschluss eines Abkommens nach Art. 24 EUV zeugt vom gemeinsamen Willen der Mitgliedstaaten, ihr außenpolitisches Gewicht zu bündeln und als EU in Erscheinung zu treten. Ein Spannungsverhältnis zwischen 'GASP-Materie' und mitgliedstaatlicher Kompetenz, das eine solche Mischform begründen würde, existiert zudem nicht – auch wenn im Rahmen der GASP gefasste Beschlüsse die Mitgliedstaaten binden. Vor allem aber existiert (noch) keine – der Kommission und dem Europäischen Gerichtshof vergleichbare – Institution, die den 'Acquis' der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik hüten und gegebenenfalls auch gegen die außenpolitischen Aktivitäten einzelner Mitgliedstaaten verteidigen könnte.

Denkbar wäre allerdings eine neue Mischform, in der das reine Gemeinschaftsabkommen mit dem EU-Abkommen kombiniert werden. Für solche – innerhalb der Institutionen 'integriert' genannte – Abkommen, die rechtlich sowohl in Art. 24 des EUV und Art. 300 des EGV verankert wären und von der EU und der EG abgeschlossen würden, gibt es bislang keine Anwendungsfälle. Zwar war eine solche Abkommensform bereits mehrfach im Gespräch. Die Erprobung dieses neuen Instruments scheiterte bislang jedoch am gemeinsamen Widerstand einzelner Mitgliedstaaten und der Kommission, die einen Kompetenztransfer zwischen den Säulen befürchten – auch wenn die Befürchtungen in diametral entgegengesetzte Richtungen gehen. Als Alternativmodell befürworten um *pillar purity* bemühte Akteure den Abschluss zweier separater Abkommen. Wollte man Konditionalität zwischen den jeweiligen Vertragsmaterien erzeugen, könne dies ohnehin wirksamer durch eine politische Verklammerung, etwa in Form einer gemeinsamen Erklärung, geschehen. Wie immer man Vor- und Nachteile der unterschiedlichen Modelle bewerten mag – auch dieses klar in Richtung *pillar purity* weisende Modell hat sich bislang nicht durchsetzen können.

Inhaltlich böten zunehmend mehr Drittstaatenabkommen die Möglichkeit, die alte Form des gemischten Abkommens durch eine neue Mischform des integrierten Abkommens oder aber durch zwei getrennte Abkommen zu ersetzen. Denn zahlreiche Abkommen enthalten genuin außen- und sicherheitspolitische Aspekte, insbesondere politische Klauseln zu unterschiedlichen Bereichen wie dem Schutz der Menschenrechte und der Förderung von Demokratie<sup>32</sup>, der Nichtverbreitung von Massenvernichtungswaffen<sup>33</sup> oder der Terrorismusbekämpfung<sup>34</sup> sowie der Zusammenarbeit mit dem Internationalen Strafgerichtshof<sup>35</sup>. Diese Abkommen werden zur Zeit in der Rechtsform klassischer gemischter Abkommen abgeschlossen.

Die Frage, welche Rechtsform die EU bei inhaltlich hybriden Verträgen mit Drittstaaten wählt, wird akut bleiben. Das gilt beispielsweise für das „Neue Erweiterte Abkommen“, das die EU derzeit mit der Ukraine aushandelt, oder das Nachfolgemodell des Partnerschafts- und Kooperationsabkommen mit Russland, deren Verhandlungen irgendwann im Jahr 2008 beginnen sollten. Ebenfalls ungeklärt ist, ob die derzeit mit einer Reihe von asiatischen Staaten verhandelten Freihandelsabkommen in umfassende Partnerschafts- und Kooperationsabkommen integriert werden und, wenn ja, in welcher Form dies geschehen wird.

Zusammenfassend lässt sich festhalten, dass es hinsichtlich der Vertragspraxis innerhalb der EU Bestrebungen sowohl in Richtung *pillar purity* als auch in Richtung *pillar synergy* gibt. Zu welche Seite das Pendel ausschlagen wird, ist bislang nicht abzusehen. Ausgehend von der Tradition gemischter Abkommen mag der Vorschlag, hybride Vertragsinhalte in getrennten Abkommen zu verhandeln, bereits als Indikator für zunehmende Säulenhygiene gelten. Andererseits weist die mehrheitliche Präferenz unter den Mitgliedstaaten in Richtung des klassischen gemischten Abkommens mit einer großen Offenheit gegenüber der neuen Rechtsform des integrierten Abkommens. Der interinstitutionelle *mo-*

---

<sup>32</sup> Vgl. hierzu die Ratsentscheidungen 7255/1995 und 9119/1998. Menschenrechtsschutz und Demokratieförderung sind freilich auch im EG-Vertrag als politische Ziele festgehalten (vgl. Art. 177, Abs. 2 EGV).

<sup>33</sup> Siehe hierzu die beim Europäischen Rat im Dezember 2003 verabschiedete Strategie zur Bekämpfung von Massenvernichtungswaffen.

<sup>34</sup> Vgl. Schlussfolgerungen des Außerordentlichen Rates vom September 2001 sowie den Beschluss des Ausschusses der Ständigen Vertreter, Ratsdokument 6898/2002.

<sup>35</sup> Vgl. Beschluss des Ausschusses der Ständigen Vertreter, Ratsdokument 5742/2004.

*opus operandi* kann als konfliktfrei bewertet werden. Allerdings verhindern Meinungsverschiedenheiten zwischen den maßgeblichen Akteuren die Erprobung neuer Instrumente.

### Fallbeispiel III – Die Sanktionspraxis der EU

#### *Doppelcharakter klassischer Sanktionen*

Wirtschaftssanktionen sind für die EU in kompetenzrechtlicher und institutioneller Hinsicht einzigartig. Denn hier und nirgendwo sonst in den Verträgen werden Instrumente der ersten und der zweiten Säule absichtsvoll miteinander verschränkt. Die gegenwärtige – in den Artikeln 60 und 301 des EG-Vertrages verankerte – Praxis sieht vor, dass die Mitgliedstaaten im Rahmen der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik den politischen Beschluss zur Verhängung von restriktiven Maßnahmen fassen, auf deren Grundlage die Gemeinschaft dann eine Verordnung zur Implementierung der Maßnahmen erlässt, sofern diese Maßnahmen Gemeinschaftskompetenz berühren. Diese säulenübergreifende Beschlusspraxis reflektiert den *Doppelcharakter* klassischer (Wirtschafts-)Sanktionen, die als *handelspolitisches* Instrument genuin *außenpolitischen* Zwecken dienen. Das geschilderte Verfahren hat sich bereits in den 80er Jahren, also noch im Rahmen der Europäischen Politischen Zusammenarbeit, herausgebildet, wurde im Vertrag von Maastricht rechtlich fixiert und besteht bis heute fort.

Die Palette an Maßnahmen, die hierbei zur Anwendung kommen, hat sich freilich seit 1993 erweitert. Nachdem umfassende Wirtschaftssanktionen in der 1990er Jahren angesichts empfindlicher Konsequenzen für die Bevölkerung in die Kritik geraten sind, ging die EU – ebenso wie die Vereinten Nationen – dazu über, maßgeschneiderte Sanktionen zu entwickeln<sup>36</sup>. Diese sollten sich gegen die regierende Elite richten und abträgliche Effekte auf weitere Bevölkerungsschichten minimieren. Zu den mittlerweile erprobten Maßnahmen zählen 'sektorale' Handelsrestriktionen, wie ein Waffen-, Diamanten-, oder – im Fall der gegen Nordkorea verhängten Maßnahmen – Luxuswarembargo ebenso wie personenspezifische Sanktionen wie Visarestriktionen oder Finanzsanktionen. Nicht

---

<sup>36</sup> Zur Thematik der 'smart sanctions' siehe insb. die Ergebnisse der Expertenseminare im sogenannten Interlaken-Prozess, Bonn-Berlin-Prozess und Stockholm-Prozess. Online-Ressourcen verfügbar unter <http://www.smart.sanctions.se> (Stockholm-Prozess) und <http://www.sec.admin.ch/themen/00513/00620/00639/00641/index.html?lang=de> (Interlaken).

alle dieser Maßnahmen – insbesondere sofern sie sich nicht vorrangig gegen Staaten, sondern Einzelpersonen richten – scheinen vom Wortlaut der oben zitierten Artikel gedeckt. Gleichwohl haben diese in der Praxis eine – vom Europäischen Gerichtshof sanktionierte – weite Auslegung erfahren, die der sich fortentwickelnden Sanktionspraxis Rechnung trägt.<sup>37</sup>

#### *Kompetenzrechtliche und institutionelle Aspekte der EU-Sanktionspraxis*

Eine synoptische Betrachtung der für ein Sanktionsregime zum Einsatz gebrachten Instrumente der zweiten und der ersten Säule bietet aufschlussreich Einblick in kompetenzrechtliche Abgrenzungen zwischen GASP und Gemeinschaftskompetenz.<sup>38</sup> Beispielsweise sind die in Gemeinsamen Standpunkten (Instrumente der zweiten Säule) enthaltenen Visarestriktionen *kein* Bestandteil der entsprechenden Verordnungen (Instrument der ersten Säule).<sup>39</sup> Unumstrittenerweise wird hier keine Gemeinschaftskompetenz berührt.<sup>40</sup> Andere Abgrenzungsfragen sind durchaus kontrovers. So finden auch die in Gemeinsamen Standpunkten enthaltenen Bestimmungen zur Verhängung von Waffenembargos keine Entsprechung in den betreffenden Verordnungen<sup>41</sup> – eine Auslegung der Verträge, die in

<sup>37</sup> Siehe die Urteile in den Fällen 'Kadi' (T-301/01) und 'Yusuf' (T-315/01) vom 21.9.2005.

<sup>38</sup> Eine vollständige Übersicht der Sanktionsrechtsakte – einschließlich der hier nicht aufgeführten – Änderungsrechtsakte ist online unter [http://ec.europa.eu/external\\_relations/cfsp/sanctions/measure.htm](http://ec.europa.eu/external_relations/cfsp/sanctions/measure.htm) verfügbar.

<sup>39</sup> Vgl. den Gemeinsamen Standpunkt (GS) 2005/440/GASP und die Verordnungen (VO) 889/2005 und 1183/2005 zur Demokratischen Republik Kongo, GS 2007/140/GASP und VO 423/2007 zu Iran, GS 2006/795/GASP und VO 324/2007 zu Nordkorea, GS 2005/888/GASP und VO 305/2006 zu Libanon, GS 2007/93/GASP und VO 324/2004 zu Liberia, GS 2006/318/GASP und VO 817/2006 zu Myanmar, GS 2005/411/GASP und VO 1184/2005 zu Sudan, GS 2005/888/GASP und VO 305/2006 zu Syrien, GS 2007/792/GASP und VO 1859/2005 zu Usbekistan, GS 2000/696/GASP und VO 2488/2000 zu Jugoslawien, GS 2004/161/GASP und VO 314/2004 zu Simbabwe, GS 2004/852/GASP und VO 174/2005 zu Côte d'Ivoire sowie die durch keine VO begleiteten GSe 2004/133/GASP (Mazedonien), 2004/179/GASP (Moldau), 2004/293/GASP (Jugoslawien) 2006/276/GASP (Belarus), 2004/293/GASP (Kroatien) 2004/293/GASP (Bosnien und Herzogovina) und GS 1998/409/GASP (Sierra Leone).

<sup>40</sup> Das gleiche gilt bspw. für die – einer Vorgabe der Sicherheitsratsresolution 1736/2006 folgenden – Bestimmung des Gemeinsamen Standpunktes 2007/14/GASP, hinsichtlich der Reisetätigkeit bestimmter Personen „Wachsamkeit zu üben“ oder iranischen Staatsangehörigen den Zugang zu nuklearsensitiven Studiengängen zu verweigern oder für die im Sanktionsregime gegen Myanmar (GS 2006/318/GASP) enthaltene Beschränkung des diplomatischen Verkehrs.

<sup>41</sup> Vgl. GS 2007/246/GASP und VO 618/2007 zu Iran, GS 2006/625 und VO 1412/2006 zu Libanon sowie die in Fn 39 genannten Rechtsakte zu Demokratische Republik Kongo, Nordkorea, Liberia, Myanmar, Sudan, Sierra Leone und Usbekistan.

der Literatur zumindest umstritten ist.<sup>42</sup> Bestimmungen zu diesbezüglichen Dienstleistungen oder zu Dual-use Gütern sind hingegen in allen Verordnungen enthalten.

Ein solcher Abgleich von Maßnahmen gibt in erster Linie Auskunft zur Trennlinie zwischen Gemeinschaftskompetenz und nationalstaatlicher Kompetenz. *Alle* Bestimmungen der Gemeinsamen Standpunkte müssen entweder der Gemeinschaftskompetenz zugeordnet werden und Eingang in die Verordnung finden oder aber der nationalen Umsetzung vorbehalten bleiben. Anders als bei gemischten Abkommen besteht hier keine Möglichkeit, der nicht immer leichten Abgrenzung aus dem Weg zu gehen. Dass es hierzu bislang keine Judikatur des Europäischen Gerichtshof gibt<sup>43</sup>, kann als Indikator dafür gelten, dass diese Abgrenzung bislang weitgehend einvernehmlich, zumindest geschäftsmäßig vorgenommen wurde.

#### *Synergie oder dédoublement fonctionnel?*

Der Vergleich von Gemeinsamen Standpunkten und Verordnungen gibt darüber hinaus indirekt Auskunft über das Verhältnis zwischen der ersten und zweiten Säule. Grundsätzlich gilt: Sanktionen lassen sich aufgrund ihres oben geschilderten Doppelcharakters nicht exklusiv der einen oder der anderen Säule zurechnen. Gleichwohl kann angenommen werden, dass im Rechtsinstrument der zweiten Säule vor allem die genuin außenpolitischen Aspekte der verhängten Maßnahmen zum Ausdruck gebracht werden, während die Verordnungen technischer gefasst sind und die praktischen Modalitäten der beschlossenen Maßnahmen festlegen.

Ein Blick in die in den vergangenen Jahren beschlossenen Gemeinsamen Standpunkte offenbart hingegen einen bemerkenswerten Detailliertheitsgrad.<sup>44</sup> So werden die Verbotsstatbestände ausbuchstabiert und die Ausnahmestimmungen in großer Ausführlichkeit festgeschrieben. Verglichen mit Gemeinsamen Standpunkten der frühen Jahre ist die Tendenz zu zunehmend längeren Gemeinsamen Standpunkten unübersehbar, so dass sich

---

<sup>42</sup> Vgl. den Kommentar zu Art. 296 EGV bei Von der Groeben/Schwarze (Hg.): Vertrag über die Europäische Union und Vertrag zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft (Hg.), Kommentar, 6. Auflage 2004, S. 1537ff.

<sup>43</sup> Anders als die Gemeinsamen Standpunkte könnten die Sanktionsverordnungen durchaus zum Gegenstand eines interinstitutionellen Rechtsstreites werden.

<sup>44</sup> Vgl. als jüngste Beispiele für umfassende Sanktionsregime die Gemeinsamen Standpunkte 2007/140/GASP (Iran), 2006/795/GASP (Nordkorea) sowie 2007/750/GASP und 2006/318/GASP (Myanmar).

der Charakter beider Instrumente im Laufe der Jahre immer weiter angenähert hat. Über die Gründe für diese Entwicklung kann nur spekuliert werden. Im Falle von Sanktionsbeschlüssen, die nach Vorgaben des Sicherheitsrates der Vereinten Nationen gefasst werden, reflektieren die Gemeinsamen Standpunkte häufig einen ohnehin bereits hohen Detaillierungsgrad in den betreffenden Resolutionen. Ausschlaggebend für die allgemeine Entwicklung dürfte jedoch sein, dass Gemeinsame Standpunkte mit Einstimmigkeit gefasst werden, während der Annahmebeschluss zur Verordnung mit qualifizierter Mehrheit ergeht. Dies dürfte einer Neigung im Kreise der Mitgliedstaaten Vorschub leisten, potentiell umstrittene Fragen im Rahmen des Gemeinsamen Standpunktes, und nicht erst der Verordnung zu klären, wo ein Überstimmtwerden nicht ausgeschlossen werden kann und von der Kommission abweichende Vorstellungen nur mit Einstimmigkeit durchgesetzt werden können.

Was auch immer die maßgeblichen Gründe für diese Entwicklung sein mögen, sie hat dreierlei Konsequenzen. Einerseits verliert der Gemeinsame Standpunkt zunehmend seinen politischen Duktus. Die Sprache gleicht immer stärker der eines Gemeinschaftsrechtsaktes und entfernt sich vom Stil einer politischen Entschliebung. Zweitens erfordern ausführlichere Texte zwangsläufig längere Verhandlungszeiten. Dies erschwert der EU, auf politische Ereignisse zeitnah zu reagieren. Als Extremfall dürfte hier die Verordnung zur Umsetzung der VN-mandatierten Sanktionen gegen Nordkorea gelten, der erst am 27. März 2007, also fünf Monate nach der Annahme der entsprechenden Sicherheitsratsresolution, beschlossen wurde.<sup>45</sup> Drittens schließlich drängt sich die Frage auf, ob der Erlass zweier bemerkenswert ins Detail gehender Rechtsakte einen politischen oder technischen Mehrwert erzeugt oder zumindest säulenübergreifenden Synergiewirkungen zeitigt. Faktisch machen die Mitgliedstaaten im Rahmen der ersten Beschlussfassung zum Gemeinsamen Standpunkt sich selbst und der Kommission zunehmend enge Vorgaben für die zweite Beschlussfassung zur Verordnung. Die Sequenz zweier Verfahren zu ein und demselben Sanktionsregime erscheint so als eine recht umständliche Übung und als *dédoublement fonctionnel*.

---

<sup>45</sup> Verordnung 329/2007 zum Gemeinsamen Standpunkt 2006/795/GASP, mit denen die Sicherheitsratsresolution 1718 (2006) vom 14.10.2006 umgesetzt wird.

Wie sind diese Entwicklungen vor dem Hintergrund der eingangs gestellten Leitfrage zu bewerten? Sanktionen wurden bereits vor vielen Jahren als ein Politikbereich identifiziert, der sich einer klaren kompetenzrechtlichen Zuordnung entzieht. Was die Beschlussfassung betrifft, wurde hier eine originelle, wenngleich umständliche Lösung gefunden, die den Verfahren sowohl der ersten Säule als auch der zweiten Säule Rechnung trägt. In der institutionellen Praxis wird diese säulenhygienische Trennung der Verfahren mit einer für den Außenstehenden kurios anmutenden Konsequenz bekräftigt – *pillar purity* wird aufrecht erhalten. Dabei nähern sich die Instrumente ihrem Inhalt nach immer stärker einander an – wobei der Gemeinsame Standpunkt der Verordnung zunehmend detaillierte Vorgaben macht. Bislang gibt es keine sichtbaren Anzeichen, dass dieser Prozess konfliktträchtig sein könnte. Allerdings weisen die oft langen Fristen zwischen der Verabschiedung aufeinander bezogener Dokumente (Sicherheitsratsresolutionen oder Ratsschlussfolgerungen als Ausgangstexte, Gemeinsame Standpunkte und Verordnungen als Rechtsakte) darauf hin, dass die Abstimmungen mühsam sind.

#### **Fallbeispiel IV: 'Stabilisierungspolitik' – eine interinstitutionelle Grauzone?**

Im November 2006 verabschiedete der Rat nach mehrjähriger Verhandlung das sogenannte 'Stabilitätsinstrument'<sup>46</sup>, eine Verordnung zur Finanzierung bestimmter auswärtiger Maßnahmen. Die Verordnung enthält Maßnahmenkataloge zur Stabilisierung von Gesellschaften im Falle einer Krise und bei der Krisennachbearbeitung und fußt rechtlich auf den Titeln XX und XXI des EG-Vertrages, der der Gemeinschaft eine Kompetenz für Entwicklungszusammenarbeit und der wirtschaftlichen, finanziellen und technischen Zusammenarbeit mit Drittländern zuweist. Die Verhandlungen zum Stabilitätsinstrument, bemerken Beobachter der Verhandlungen, gestalteten sich langwierig und zäh<sup>47</sup>, kein Beispiel für ein effizientes Zusammenwirken von Mitgliedstaaten und Institutionen, sondern eher Ausdruck gegenseitigen Misstrauens. Wo liegen die Gründe?

---

<sup>46</sup> Verordnung 1717/2006.

<sup>47</sup> Deaele/Gourlay, 'The Stability Instrument: defining the Commission's role in crisis response', ISIS Europe, 27 June 2005.

'Stabilisierungspolitik' – der bewusst unscharf gewählte Begriff illustriert das Dilemma – lässt sich nicht reinlich in einen genuin außenpolitischem Bereich und einen flankierend-entwicklungspolitischen Bereich aufteilen.<sup>48</sup> Insbesondere gegenüber dem zivilen Krisenmanagement, dem Boomsektor der Europäischen Sicherheits- und Verteidigungspolitik, ist eine analytisch scharfe Abgrenzung einer gemeinschaftsrechtlichen 'Stabilisierungspolitik' kaum möglich. Während Sicherheitssektorreformen beispielsweise grundsätzlich als Beiträge der ESVP zur Stabilisierung eines Landes anzusehen sind, werden in den Teilbereichen Justiz und Polizeiausbildung auch Projekte im Rahmen der ersten Säule durchgeführt. Eine gemeinschaftsrechtliche 'Stabilisierungspolitik' muss, soviel ist klar, an die Ziele der Entwicklungszusammenarbeit und der wirtschaftlichen, finanziellen und technischen Zusammenarbeit anknüpfen. Doch ein Blick in die Verträge hilft kaum, hier eine genauere Abgrenzung vorzunehmen. Denn nicht nur die Zielsetzung der gemeinschaftlichen Entwicklungszusammenarbeit ist allgemein gehalten; auch die Ziele der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik sind offen formuliert. Und anders als in vielen Bereichen des Gemeinschaftsrecht hat der Europäische Gerichtshof bislang wenig Licht in diese materiell-rechtliche Grauzone zwischen den Säulen bringen können, ist er doch grundsätzlich in GASP-Angelegenheiten unzuständig.<sup>49</sup>

Genau dies aber mag sich demnächst ändern – und hier liegt ein Grund für die schlep- pendenden Verhandlungen zum Stabilitätsinstrumentes: Seit 2005 ist ein von der Kommission gegen den Rat angestregtes Verfahren vor dem Europäischen Gerichtshof anhängig, dass die materiellen Grenzen zwischen den Säulen in Zukunft ausloten helfen könnte. Streitgegenstand ist eine im Rahmen der GASP beschlossene Maßnahme zur Eindäm- mung der Verbreitung von Kleinwaffen (*small arms and lights weapons* – SALW), ein Be- reich, der sich der einvernehmlichen Zuordnung zu den Säulen entzogen hat und zum Kulminationspunkt interinstitutioneller Kompetenzstreitigkeiten geworden ist.<sup>50</sup> Eine et-

---

48 Vgl. Duke 'Areas of Grey: Tensions in EU External Relations Competences', EIPASCOPE Bulletin 2006/1, S. 21-27, der folgende weitere Handlungsfelder in der Grauzone zwischen der ersten und zweiten Säule verortet: Wahlbeobachtungsmissionen, Handelsrestriktionen im Bereich Waffen und Dual-Use Güter, Maßnahmen zur Konfliktprävention sowie die Frage der EU-Außenvertretung.

49 Vgl. Ketvel, 'The Jurisdiction of the European Court of Justice in Respect of the Common Foreign and Security Policy', ICLQ Bd. 55, 2007, S. 77-120.

50 Rs. C-91/05, Schlussantrag vom 19.9.2007.

was ausführlichere Analyse dieses – zurecht als wegweisend eingestuft<sup>51</sup> – Verfahrens wird die zukünftige institutionelle Praxis in dieser kompetenzrechtlichen Grauzone abschätzen helfen.

*Kulminationspunkt kompetenzrechtlicher Spannungen – der ECOWAS-Fall*

Bemerkenswerterweise berufen sich sowohl die Kommission als auch das als Streithelfer des Rates auftretende Großbritannien in ihren Stellungnahmen auf ein Prinzip der 'Säulenhygiene' – auf *pillar purity*, wie wir es plakativ genannt haben. Dies wird, was die Argumente der Kommission betrifft, vor allem in der Interpretation des Art. 47 EUV deutlich. So dürfe die Union im Rahmen der GASP keine Maßnahmen ergreifen, die in die Zuständigkeit der Gemeinschaft fallen, ungeachtet der Tatsache, ob es sich um ausschließliche, geteilte oder konkurrierende Kompetenzen handelt. Mit anderen Worten: Selbst wenn die Kommission in einem gegebenen Bereich bislang nicht aktiv geworden ist, es aber kompetenzrechtlich werden *könnte*, verbiete sich ein Handeln im Rahmen der GASP. Dieser Ansatz würde sich substantiell von der Abgrenzung zwischen Gemeinschaftsrecht und mitgliedstaatlicher Kompetenz unterscheiden.

Demgegenüber vertreten der Rat und seine Streithelfer (einschließlich Großbritanniens) *in Bezug auf Art. 47 EUV* eine weniger säulnstrenge Position. Dieser verhindere im Rahmen der GASP keinesfalls den Einsatz von Instrumenten, die auch durch die Gemeinschaft im Rahmen der Entwicklungszusammenarbeit verwendet werden können, da die Maßnahmen jeweils unterschiedlichen Zielen dienen. Großbritannien sieht Art. 47 im übrigen nur dann verletzt, wenn eine GASP-Maßnahme einer bereits ergriffenen Gemeinschaftsmaßnahme effektiv zuwiderlaufe. In Bezug auf den Streitgegenstand SALW – und hier orientieren sich der Rat und seine Streithelfer Großbritannien wieder in Richtung *pillar purity* – bestreiten die Antragsgegner grundsätzlich eine Zuständigkeit der Gemeinschaft. An dieser Stelle wiederum gibt sich die Kommission weniger kategorisch: Zwar sei die Bekämpfung der Verbreitung von SALW anerkanntermaßen integraler Bestandteil der gemeinschaftlichen Entwicklungspolitik, doch möge es Aspekte der SALW-Bekämpfung geben, die je nach Inhalt und Zielsetzung in den Bereich der GASP fallen. Diese erst im Laufe des Verfahrens konzedierte Nuancierung mag dem Umstand geschul-

---

<sup>51</sup> So Duke, a.a.O.

det sein, dass ein Standpunkt, demzufolge jedwede Maßnahme zur Bekämpfung der Verbreitung von SALW außerhalb der GASP liegt, intuitiv schwer nachvollziehbar ist und im Verfahren kaum haltbar gewesen wäre.

Angesichts dieser Argumente von offenkundig grundsätzlicher Bedeutung für das interinstitutionelle Gleichgewicht ist kaum verwunderlich, dass sich die parallel stattfindenden Verhandlungen zum Stabilitätsinstrument zäh gestaltet haben.<sup>52</sup> Immerhin enthält das Stabilitätsinstrument zwei Positivlisten von Handlungsfeldern, die der Gemeinschaftskompetenz im Bereich Entwicklungszusammenarbeit insbesondere gegenüber der zweiten Säule Konturen verleiht. Ein Urteil im Verfahren ist für Ende des Jahres 2007 zu erwarten, doch auf Grundlage des mittlerweile vorliegenden Schlussplädoyers des Generalanwaltes kann bereits über die Entwicklung der Spruchpraxis spekuliert werden.<sup>53</sup>

Anknüpfend an die – spärliche – Judikatur des EuGH zu Fragen der Abgrenzung der GASP folgt der Generalanwalt einer der Säulenhgiene verpflichteten Linie. Hinsichtlich des Art. 47 teilt er im wesentlichen die Argumente der Kommission. Die entscheidenden Passagen lauten: „Während es den Mitgliedstaaten grundsätzlich freisteht, tätig zu werden, ist [...] ein Tätigwerden der Europäischen Union nach Titel V oder VI des EU-Vertrags grundsätzlich durch die Existenz entsprechender EG-vertraglicher Zuständigkeiten ausgeschlossen, gleich welcher Natur (ausschließlich, geteilt oder parallel) diese der

---

52 In diesem Zusammenhang sind die Rückversicherungen aufschlussreich, die an mehreren Stellen der Verordnung zum Ausdruck gebracht werden, siehe etwa den dritten Erwägungsgrund (eigene Hervorhebungen): „Measures taken under this Regulation in pursuit of the objectives of Article 177 and 181a of the [...] EC Treaty *may be complementary to and should be consistent with* measures adopted by the EU in pursuit of Common Foreign and Security Policy objectives within the framework of Title VI of the [...] EU treaty. *The Council and the Commission should cooperate to that effect.*“ In der Praxis kommt die Kommission der Kooperationspflicht dadurch nach, dass sie das Politische und Sicherheitspolitische Komitee monatlich über die im Rahmen des Stabilitätsinstruments zu finanzierenden Projekte unterrichtet.

Ebenfalls aufschlussreich sind die in Art. 1 aufgezeigten roten Linien (eigene Hervorhebungen): „1. The Community shall undertake development cooperation measures, as well as financial, economic and technical cooperation measures with third countries under the conditions set out in this Regulation. 2. *In accordance with the objectives of such cooperation and within its limits as laid down in the EC treaty*, the specific aims of this Regulation shall be: [...]. Measures taken under this Regulation *may be complementary to, and shall be consistent with, and without prejudice to*, measures adopted under Title V and Title VI of the EU Treaty.“

53 In den überwiegenden Fällen liegt das Urteil auf Linie des Schlussplädoyers, was freilich nicht ausschließt, dass der EuGH gelegentlich zu gänzlich anderen Schlüssen als der Generalanwalt gelangt.

Gemeinschaft zugewiesenen Zuständigkeiten sind.<sup>54</sup> Und weiter heißt es: „Art. 47 [soll] den Vorrang des Gemeinschaftshandelns nach dem EG-Vertrag gegenüber einem Handeln auf der Grundlage von Titel V oder Titel VI des EU-Vertrags gleichsam hermetisch schützen, so dass, wenn eine Handlung nach dem EG-Vertrag vorgenommen werden könnte, sie nach diesem Vertrag vorgenommen werden muss.“<sup>55</sup>

Im folgenden prüft der Generalanwalt konsequenterweise, ob die von der Kommission angefochtene Maßnahme im Rahmen der Gemeinschaftskompetenz für Entwicklungszusammenarbeit hätte ergriffen werden können. Hierbei – und das ist für das Ergebnis entscheidend – werden sowohl der Inhalt der Maßnahme als auch deren in den angefochtenen Rechtsakten dargelegte Zielsetzung untersucht. Letztere wird zum fallentscheidenden Kriterium. Während eine SALW-Maßnahme durchaus in den Bereich der Gemeinschaftskompetenz fallen könne (sofern sie nämlich „ausschließlich oder hauptsächlich die Entwicklungszusammenarbeit bezweckt und zur Erreichung der sozio-ökonomischen Entwicklungsziele dieser Zusammenarbeit beiträgt“), wird die Gemeinschaftskompetenz im vorliegenden Fall verneint, da die Maßnahme genuin außen- und sicherheitspolitischen Zwecken diene.

Zwei Dinge sind für das Verhältnis zwischen den Institutionen bemerkenswert: Zum einen konsolidiert der Generalanwalt mit seinem Schlussantrag die Zuständigkeit des EuGH im Bereich der zweiten Säule, indem er nämlich die angefochtenen Rechtsakte auf Grundlage der im EUV formulierten Ziele der GASP prüft. Damit folgt er einer wahrscheinlich unvermeidbaren Tendenz starker, unabhängiger Gerichtshöfe, die eigene Jurisdiktion großzügig wahrzunehmen. Zweitens – und das ist für die hier fokussierte Fragestellung interessant – gibt der Schlussantrag Aufschluss zum Verhältnis der ersten und zweiten Säule, und zwar im Sinne von *pillar purity*. Dogmatisch wird an der Abstraktion einer reinlichen Trennung zwischen der ersten und zweiten Säulen festgehalten. Dies gelingt freilich vernünftig nur dadurch, dass eine Maßnahme nach Inhalt und Ziel beurteilt – und zugeordnet – wird. Objektiv identische Maßnahmen mögen, folgt man dem Generalanwalt, also im Rahmen der ersten und der zweiten Säulen ergriffen werden. Die Zielsetzung

---

<sup>54</sup> Siehe unter Ziffer 111.

<sup>55</sup> Siehe unter Ziffer 116. Die englische Textfassung liest sich vielleicht klarer: „[...] so that if an action *could* be undertaken on the basis of the EC Treaty, it *must* be undertaken by virtue of that Treaty.“

jedoch spätestens erlaubt eine eindeutige Verortung. Voraussetzung hierzu ist die Prüfung der deklarierten Ziele einer Maßnahme durch den EuGH.

Was sind die praktischen Auswirkungen einer solchen Rechtsauslegung? Materiell trägt sie wenig zur Abgrenzung der GASP vom vergemeinschafteten Außenhandeln bei. Die Rückbindung an ohnehin oft allgemein formulierte politische Ziele wird kaum Klarheit stiften, wenn eine umstrittene Maßnahme der ersten oder der zweiten Säule zugeordnet werden soll. Wohl aber werden alle beteiligten Seiten Anstrengungen darauf verwenden, eine beschlossene Maßnahme plausibel in den Zielen des EU-Vertrag bzw. des EG-Vertrages zu verankern, ihre Zweckdienlichkeit für den jeweils anderen Zielkatalog hingegen in Frage stellen. Die oben dargestellte, *pillar purity* verpflichtete Rechtsauslegung erschwert eine großzügigere Haltung im Umgang mit kompetenzrechtlichen Fragen, die vermutlich notwendig wäre, um säulenübergreifende Synergien freizusetzen.

### **Zusammenfassung und Ausblick im Lichte des Reformvertrages**

Die vier Fallbeispiele geben insgesamt wenig Hinweise auf die von uns plakativ als 'pillar synergy' bezeichnete Entwicklungstendenz. Im Gegenteil, die Säulenstruktur der EU hält wacker den unterschiedlichen Versuchen stand, die Grenzen zwischen gemeinschaftlichem Außenhandeln und der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik durchlässiger zu gestalten. Sowohl der Rat und die Mitgliedstaaten auf der einen Seite als auch die Kommission auf der anderen Seite unternehmen Versuche, die Grenzen zwischen der ersten und zweiten Säulen zum jeweils eigenen Vorteil abzustecken. Dies gilt besonders deutlich im *Innenverhältnis* der Europäischen Union: Aufgabenprofil und Weisungskette der EU-Sonderbeauftragten, die Behandlung von Sanktionsrechtsakten in den Gremien der EU und auch eine sich andeutende Judikatur des EuGH lassen sich als Belege für Säulenhigiene – *pillar purity* – heranziehen. Im *Außenverhältnis* entfalten immerhin die EU-Sonderbeauftragten mit Doppelhut politische Synergien<sup>56</sup> – möglicherweise mit Präzedenzwirkung für den zukünftigen Europäischen Auswärtigen Dienst. Dies kann den grundsätzlichen Befund jedoch allenfalls nuancieren.

<i>Gegenstand</i>	<i>Entwicklung</i>	<i>modus operandi</i>
Fallbeispiel I: EU-Sonderbeauftragte	Außenwirkung: pillar synergy Innenverhältnis: pillar purity	einvernehmliche Weiterentwicklung
Fallbeispiel II: Abkommen mit Drittstaaten	Tendenz offen	Stagnation statt Weiterentwicklung
Fallbeispiel III: Sanktionspraxis	Tendenz pillar purity	geschäftsmäßige Zusammenarbeit
Fallbeispiel IV: 'Stabilitätspolitik'	Tendenz pillar purity	spannungsreiche Zusammenarbeit

Die Gründe für diesen Befund sind in den Beharrungskräften der interessierten Akteure (Fallbeispiele I und III), in klaren Präferenzen einzelner Mitgliedstaaten und der Kommission (Fallbeispiel II) oder in der Judikatur des Europäischen Gerichtshofes (Fallbeispiel IV) zu suchen. Letzterer konsolidiert freilich nur die seit Gründung der Europäischen Politischen Zusammenarbeit bestehende und mit Maastricht in Vertragsform gegossene Ordnung. *Pillar purity* scheint in gewisser Weise den kleinsten gemeinsamen Nenner, eine für alle Seiten akzeptable Rückfallposition darzustellen.

Bemerkenswerterweise gibt es neben dem im letzten Teil untersuchten Rechtsstreit keine Anzeichen für einen konfliktiven *modus operandi*. Reibungen, Meinungsverschiedenheiten existieren, können aber letzten Endes im Einvernehmen der Akteure gelöst werden, ohne dass die Spannungen sichtbar zu Tage treten oder den Brüsseler Entscheidungsprozess *lähmen* würden. Wohl aber können diese Reibungen die politischen Abstimmungen *erschweren* (Fallbeispiele III und IV) und institutionelle Weiterentwicklungen unterbinden (Fallbeispiel II).

#### *Ausblick*

Mit der Annahme des Reformvertrages durch den Europäischen Rat muss die Frage nach Ableben oder Fortbestehen der Säulenarchitektur der EU neu gestellt werden.<sup>57</sup> Auf den

<sup>56</sup> Eine Differenzierung nach Innenverhältnis und Außenwirkung liefert in den Fallbeispielen II-IV keinen Erkenntnisgewinn.

<sup>57</sup> Das interinstitutionelle Spannungsverhältnis hat bei den Verhandlungen zum Verfassungs- bzw. Reformvertrag kaum öffentliche Aufmerksamkeit erfahren. Fragen der Kompetenzverteilung wurden vielmehr im Verhältnis der EU zu den Mitgliedstaaten ('Beteiligung der nationalen Parlamente') oder im Verhältnis der Mitgliedstaaten untereinander ('Stimmengewichtung')

ersten Blick scheint die Antwort leicht: Das Fundament der Säulenstruktur, die Unterscheidung zwischen der Gemeinschaft und den im Rahmen der zweiten und dritten Säule handelnden EU-Institutionen, wird niedergerissen. „Die Union tritt an die Stelle der Gemeinschaft, deren Rechtsnachfolgerin sie ist“ wird es gemäß Reformvertrag im konsolidierten Vertrag über die Europäische Union heißen. Und mit der Personalunion des Hohen Beauftragten für die Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik und des Kommissars für Außenbeziehung bekommt die Union endlich an höchstrangiger Stelle den Doppelhut, der interinstitutionelle Kohärenz nach innen und einheitliches Auftreten nach außen gewährleisten soll.<sup>58</sup>

Gleichwohl: Bereits auf den zweiten Blick tauchen Fragen auf. So werden die Bestimmungen zur Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik im EU-Vertrag belassen, während alle anderen Politikfelder im zukünftigen Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union (ehemals EG-Vertrag) behandelt werden. Allein dies mag als Beleg für die fortbestehende Sonderstellung der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik dienen. Ein näherer Blick in den Reformvertrag bestätigt dies. Abstimmungsmodalitäten und Instrumente der GASP, die der Kommission und dem Europäischen Parlament zugewiesenen Rollen<sup>59</sup> und nicht zuletzt die (rudimentäre) Zuständigkeit des Europäischen Gerichtshofs in Fragen der Außenpolitik<sup>60</sup> bleiben auch mit dem Reformvertrag im wesentli-

---

thematisiert. Die besondere Sensibilität der nationalen Öffentlichkeiten für die Frage der Stimmgewichtung illustriert, dass die Brüsseler Entscheidungsfindung weithin als ein Ringen um nationale Interessen, als Nullsummenspiel wahrgenommen wird. Dass in der Brüsseler Verhandlungspraxis eine Kultur des Einvernehmens selbst dort vorherrscht, wo nach qualifizierter Mehrheit entschieden wird, ist kaum bekannt. Im Bereich der GASP gilt dies verstärkt, da hier nicht nur in der Praxis eine Konsenstradition vorherrscht, sondern dies auch rechtlich der Regelfall bleibt. Auch in anderen Bereichen wird die institutionelle Praxis der Bedeutung, die die öffentliche oder wissenschaftliche Debatte einer Frage beimisst, nicht gerecht. So ist die sogenannte 'konstruktive Enthaltung' gemäß Art. 23, Abs. 1 EUV in der Entscheidungspraxis der EU bislang bedeutungslos geblieben ist. Auch für den Mechanismus der 'verstärkten Zusammenarbeit' gibt es bis heute keinen Anwendungsfall. Zu den zwei großen EU-Integrationsfeldern mit unvollständiger Mitgliedschaft (dem Schengen-Raum und der Euro-Zone) enthalten die Verträge Sonderregelungen. Die Verträge von Prüm wurden außerhalb der EU geschlossen.

58 Gleichzeitig wird mit dem Europäischen Präsidenten ein Amt geschaffen, dessen Verhältnis zum Amt des Kommissionspräsidenten nicht gänzlich reibungsfrei bleiben wird.

59 Dies wird in der in Fußnote 22 der Schlussfolgerungen des Vorsitzes zum Europäischen Rat am 21./22.6.2007 vorgesehenen Erklärung unterstrichen: „Die Konferenz stellt ferner fest, dass die Bestimmungen zur GASP der Kommission keine neuen Befugnisse zur Einleitung von Beschlüssen übertragen oder die Rolle des Europäischen Parlaments erweitern.“

60 Vgl. hierzu den neuen Art. 11, Abs. 1, EUV.

chen unverändert. Damit wird sich auch die der GASP eigene Handlungslogik weiterhin von der alten 'Gemeinschaftsmethode' unterscheiden, welche nunmehr ohne 'Gemeinschaft' in der Union fortlebt.

Der Reformvertrag, hierin dem Vertrag von Maastricht ähnlich, unternimmt keine Versuche der materiellen Abgrenzung der Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik. Sie bleibt bis auf weiteres ein großzügig abgestecktes Politikfeld: „Die Zuständigkeit der Union in der Gemeinsamen Außen und Sicherheitspolitik erstreckt sich auf alle Bereiche der Außenpolitik sowie auf sämtliche Fragen im Zusammenhang mit der Sicherheit der Union, einschließlich der schrittweisen Festlegung einer gemeinsamen Verteidigungspolitik, die zu einer gemeinsamen Verteidigung führen kann“, heißt es im neuformulierten Art. 11 Abs. 1. Andererseits, und hierin mag man eine gewisse Widersprüchlichkeit erkennen, wird bereits im neuen Art. 4 Abs. 2 EUV herausgestrichen, dass „[i]n sb. die nationale Sicherheit [...] weiterhin in die *alleinige* Zuständigkeit der einzelnen Mitgliedstaaten“ fällt (eigene Hervorhebung).

Diese Unklarheit berührt freilich die klassische Trennlinie zwischen mitgliedstaatlichen und EU-Kompetenzen, und überhaupt, so scheint es, atmet der Reformvertrag die Furcht vor weiteren Integrationsschritten.<sup>61</sup> Was den Grenzverlauf zwischen der spezifischen Materie der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik und allen weiteren Politikfeldern der EU angeht, so lässt sich gegenüber dem Vertrag von Maastricht eine gewisse Akzentverschiebung feststellen. Der bisherige Artikel 47, demzufolge der EU-Vertrag (und mithin die Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik) den gemeinschafts-

---

<sup>61</sup> So sticht die deutliche und mehrfache Betonung des Prinzips der begrenzten Einzelermächtigung in den neugefassten Artikeln 4 und 5 EUV (konsolidierte Nummerierung) hervor. Hinsichtlich der Außenpolitik ist insbesondere der beim Europäischen Rat konsentiertere Wortlaut einer Erklärung der kommenden Regierungskonferenz (vgl. Schlussfolgerungen S. 19, supra Fn. 6) aufschlussreich: „Die Konferenz unterstreicht, dass die Bestimmungen des Vertrages über die Europäische Union betreffend die Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik, einschließlich der Schaffung des Amtes des Hohen Vertreters der Union für die Außen- und Sicherheitspolitik und der Errichtung eines Auswärtigen Dienstes, weder die derzeit bestehenden Zuständigkeiten der Mitgliedstaaten für die Formulierung und Umsetzung ihrer Außenpolitik noch ihre nationale Vertretung in Drittländern und internationalen Organisationen berühren. Die Konferenz weist auch darauf hin, dass die Bestimmungen über die Gemeinsame Außen- und Verteidigungspolitik den besonderen Charakter der Sicherheits- und Verteidigungspolitik der Mitgliedstaaten unberührt lassen. Sie hebt hervor, dass die EU und ihre Mitgliedstaaten nach wie vor durch die Bestimmungen der Charta der Vereinten Nationen und insbesondere durch die übergeordnete Verantwortung des Sicherheitsrats und seiner Mitglieder für die Wahrung von Frieden und Sicherheit in der Welt gebunden sind.“

rechtlichen Besitzstand „unberührt lässt“, hat – nunmehr als Art. 25 – eine interessante Neuformulierung gefunden, die in Gänze zu zitieren sich lohnt:

*„Die Durchführung der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik lässt die Anwendung der Verfahren und den jeweiligen Umfang der Befugnisse der Organe, die in den Verträgen für die Ausübung der in den Artikeln 3 bis 6 des Vertrags über die Arbeitsweise der Union aufgeführten Zuständigkeiten der Union vorgesehen sind, unberührt. Ebenso lässt die Durchführung der Politik nach den genannten Artikeln die Anwendung der Verfahren und den jeweiligen Umfang der Befugnisse der Organe, die in den Verträgen für die Ausübung der Zuständigkeiten der Union nach diesem Kapitel vorgesehen wird, unberührt.“*

Mit anderen Worten: Hier wird die materielle und prozedurale Gleichrangigkeit von GASP auf der einen und anderen EU-Politiken auf der anderen Seite unterstrichen. Damit wird auch das latente Spannungsverhältnis fortgeschrieben, das seit Einführung der Europäischen Politischen Zusammenarbeit im Bereich des Außenhandelns der EU existiert. Und so ist es zumindest sachgerecht, dass im neuen Art. 10a, Abs. 3, EUV weiterhin an die Notwendigkeit von Kohärenz im auswärtigen Handeln erinnert wird. Wie bislang obliegt es dem Rat und der Kommission in geteilter Verantwortung, diese Kohärenz sicherzustellen. Hierbei wird dem Hohen Repräsentanten, der gleichzeitig Mitglied der Kommission ist, eine Schlüsselrolle zukommen. Die – institutionstheoretisch überaus spannende – Frage wird sein, ob eine Personalunion an der Spitze schwerer wiegt als eine historisch gewachsene funktionelle Ausdifferenzierung von Organen, Verfahren und Politiken. Die in den Fallbeispielen deutlich hervorgetretenen Beharrungskräfte gegenüber den unterschiedlichen Versuchen, die Säulenstruktur zu überwinden, legen jedenfalls nahe: Die Schatten von Maastricht werden lang.