

Veröffentlichungen des **Walter-Schücking-Instituts**
für Internationales Recht an der Universität Kiel

Herausgegeben von

Jost Delbrück, **Thomas Giegerich**
und **Andreas Zimmermann**
Walter-Schücking-Institut für Internationales Recht

164

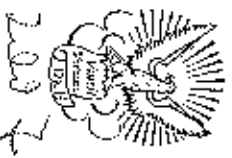
Völkerrechtlicher Beitrag des Instituts:

- | | |
|---|--|
| Rudolf Bernhardt
Heidelberg | Ebbe H. Kriedel
Universität Mannheim |
| Christine Chinkin
London School of Economics | Allan Rosas
Court of Justice of the European
Communities, Luxembourg |
| James Crawford
University of Cambridge | Bruno Simma
International Court of Justice,
The Hague |
| Evi F. Dammrosch
Columbia University, New York | Daniel Thürer
Universität Zürich |
| Vera Gowlland-Debbas
Graduate Institute of International
Studies, Geneva | Christian Tomuschat
Humboldt-Universität, Berlin |
| Fred L. Morrison
University of Minnesota,
Minneapolis | Rüdiger Wolfrum
Max-Planck-Institut für
ausländisches öffentliches Recht
und Völkerrecht, Heidelberg |

Die Außenbeziehungen der
Europäischen Union nach dem Vertrag
über eine Verfassung für Europa

Eine Untersuchung aus kompetenzrechtlicher Sicht –
mit Erläuterungen zu den Außenkompetenzen
nach dem Vertrag von Nizza

Walter Schücking
Von **Andreas Metz**



Duncker & Humblot · Berlin

(P)

FRD

*zu 1. 18
Fr. 88*

✓

Die Rechtswissenschaftliche Fakultät
der Christian-Albrechts-Universität zu Kiel hat diese Arbeit
im Jahre 2005 als Dissertation angenommen.

Bibliografische Information der Deutschen Nationalbibliothek

Die Deutsche Nationalbibliothek verzeichnet diese Publikation in
der Deutschen Nationalbibliografie; detaillierte bibliografische Daten
sind im Internet über <http://dnb.d-nb.de> abrufbar.

Alle Rechte vorbehalten
© 2007 Duncker & Humblot GmbH, Berlin
Fremdverbreitnahme und Druck:
Berliner Buchdruckerei Union GmbH, Berlin
Printed in Germany

ISSN 1435-0491
ISBN 978-3-428-12240-0

Gedruckt auf alterungsbeständigem (säurefreiem) Papier
entsprechend ISO 9706
Internet: <http://www.duncker-humblot.de>

VORWORT

Die vorliegende Untersuchung wurde im Wintersemester 2005/2006 von der rechtswissenschaftlichen Fakultät der Universität Kiel als schriftliche Promotionsleistung angenommen. Die Arbeit befindet sich grundsätzlich auf dem Stand vom Sommer 2005.

Über die Zukunft des Verfassungsvertrages ist noch nicht abschließend entschieden worden. Nach den abtretenden Referenden in Frankreich und den Niederlanden hat sich die Europäische Union selbst eine „Reflexionsphase“ verordnet. Auf der Tagung des Europäischen Rates vom 15./16. Juni 2006 wurde dann ein zweigleisiger Ansatz in Bezug auf den Reformprozess vereinbart. Zum einen sollen – parallel zu dem laufenden Ratifizierungsprozess – die Möglichkeiten, die die derzeitigen Verträge bieten, bestmöglich ausgeschöpft werden. Zum anderen wird über Vorsitz dem Europäischen Rat in der ersten Jahreshälfte 2007 einen Bericht vorlegen, der sich auf ausführliche Konsultationen mit den Mitgliedstaaten stützt. Dieser Bericht soll eine Bewertung des Stands der Beratungen über den Verfassungsvertrag enthalten und mögliche künftige Entwicklungen aufzeigen. Auf Grundlage dieses Berichtes soll spätestens im zweiten Halbjahr 2008 entschieden werden, wie der Reformprozess fortgesetzt werden soll.

Mit dem Beschluss des Europäischen Rates wurde zwar ein Zeitplan vereinbart, eine endgültige Entscheidung jedoch bewusst vermieden. Wie auch immer das weitere Schicksal des Verfassungsvertrages aussieht, werden sich künftige europäische Rechtsentwicklungen an dem vorliegenden Text und den darin enthaltenen Ideen und Neuerungen orientieren.

Im Hinblick auf meine Dissertation gilt mein besonderer Dank Herrn Prof. Dr. Andreas Zimmermann, LL.M. (Harvard). Er hat mir bei auftretenden Problemen stets weiter geholfen. Seine äußerst fachkundige, freundliche und unkomplizierte Art der Diskussion dienen mir als Vorbild.

Herrn Prof. Dr. Andreas Zimmermann wie auch Herrn Prof. Dr. Dr. Rainer Hofmann danke ich für die zügige und wohlwollende Abfassung des Erst- beziehungsweise Zweitgutachtens.

Ebenfalls danken möchte ich Herrn Prof. Dr. Martin Burgl, der bereits in frühen Semester mein Interesse am Europarecht geweckt hat, sowie Herrn Michael Gahler, MdB, der mir Einblicke in die praktische Arbeit des Europäischen Parlaments gewährt und dadurch mein Verständnis für Europa vertieft hat.

Besonderer Dank gilt meinem Vater, der das umfangreiche Manuskript Korrektur gelesen hat, sowie Herrn Dr. Stefan Fritzer, dessen gründliche und durchaus

sammennarbeit betreffend, sind kaum Änderungen festzustellen. Nach wie vor werden explizit die Beziehungen zu den Organen der Vereinten Nationen⁵⁶¹, zum Europarat und zur Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (OECD) genannt. Die Zusammenarbeit mit der Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa (OSZE) wird erstmals ausdrücklich genannt. Diese Begründung wurde angefügt aufgrund der Beziehungen, die die Union bisher bei der Entwicklung der gemeinsamen Sicherheits- und Verteidigungspolitik hergestellt hat.⁵⁶² Über die genannte Zusammenarbeit hinaus sind auch Beziehungen zu anderen internationalen Organisationen möglich, soweit diese zweckmäßig sind (Art. III-327 Abs. 1 UAbs. 2 EGV).

Der Vorschlag aus den Reihen des Konvents, nähere Ausführungen zur Gestaltung der Vertretung der Union in internationalen Organisationen und in ihren Beziehungen zu Drittländern zu machen, wurde vom Präsidium mit der Begründung abgelehnt, dass dies nicht notwendig sei und detailliertere Bestimmungen in vielen Fällen nur den Verwaltungsaufbau betreffen.⁵⁶³

Die einseitige Vertretung der Euro-Zone in den internationalen Finanzinstitutionen wird – systematisch richtig – speziell in Kapitel II über die Wirtschafts- und Währungs politik im Rahmen der besonderen Bestimmungen für die Mitgliedstaaten, deren Währung der Euro ist, geregelt (Art. III-196 EGV).⁵⁶⁴

Die Durchführung der genannten Zusammenarbeit obliegt nicht mehr nur der Kommission, sondern auch dem Außenminister der Union. Die derzeitige Situation in bilateralen Beziehungen im Rahmen des politischen Dialogs ist insofern unbefriedigend, als der Standpunkt der Union durch zu viele Personen (Vorsitz, Hoher Vertreter, Troika, Kommission, Mitgliedstaaten) zum Ausdruck gebracht wird.⁵⁶⁵ Um eine Verbesserung der derzeitigen Regelungen im Sinne von mehr Klarheit zu erreichen, wurde die diplomatische Vertretung der Union im Wesentlichen in die Hände des Außenministers gelegt. Dies soll dazu beitragen, dass die Union weltweit besser wahrgenommen wird und ihr Auftreten an Eindeutigkeit und Kontinuität gewinnt.

d) Die Delegationen der Union

Im Art. III-328 EGV wird erstmals detailliert geregelt, wer die Außenvertretung der Union in Drittstaaten und bei internationalen Organisationen wahrnimmt. Es

⁵⁶¹ Der Zusatz „und denen der VN-Sonderorganisationen“ ist lediglich eine sprachliche Klarstellung. Die Gemeinschaft unterhält bereits heute Beziehungen auch zu den VN-Sonderorganisationen.

⁵⁶² CONV 683/03, S. 71.

⁵⁶³ CONV 727/03, S. 56.

⁵⁶⁴ Vgl. dazu bereits oben, § 10 II. 1), b) a).

⁵⁶⁵ CONV 459/02, S. 32 (Rdnr. 67).

sollen dies die *Delegationen der Union* sein, die der Leitung des Außenministers der Union unterstellt sind. Bereits heute unterhält die Kommission Delegationen in zahlreichen Drittländern und bei vielen internationalen Organisationen. Mit dem Verfassungsvertrag finden diese Delegationen erstmals Erwähnung im Primärrecht. Nach dem Verfassungsvertrag sind es Delegationen „der Union“, derzeit werden sie als Delegationen „der Kommission“ bezeichnet.⁵⁶⁶ Diese neue Bezeichnung ist Folge der Völkerrechtspflichtigkeit der Europäischen Union und als Konsequenz des Bestehens nach einer transparenteren und klareren Außenvertretung der Union anzusehen. Dass die Vertretungen der Union „Delegationen“ und nicht „Botschaften“ der Union heißen, macht wiederum den supranationalen Charakter der Europäischen Union deutlich, die im völkerrechtlichen Sinne kein „Staat“ ist. In funktionaler Hinsicht jedoch ist die Tätigkeit der Delegationen durchaus mit der Tätigkeit von Botschaften zu vergleichen.

Künftig könnten die Delegationen der Union damit beauftragt werden, den Dienst für die Mitarbeiterstaaten zu versehen, die in dem betreffenden Land über keine eigene Vertretung verfügen.⁵⁶⁷ Die Missionen der Mitgliedstaaten können fortan verpflichtet werden, mit den EU-Delegationen zusammenzuarbeiten und den Außenminister der Union zu unterstützen und mit Informationen zu versorgen. Mit welchen zusätzlichen Aufgaben die Delegationen in Zukunft betraut werden, regelt der Verfassungsvertrag nicht; es bleibt der Rechtsentwicklung in der Europäischen Union überlassen, welche Aufgaben die Mitgliedstaaten von ihren eigenen diplomatischen Vertretungen auf die Delegationen der Union übertragen wollen.

(ee) Einrichtung eines Europäischen Auswärtigen Dienstes

Art. III-296 Abs. 3 EGV

Eng mit den Delegationen der Union verknüpft ist die Frage nach der Einrichtung eines Europäischen Auswärtigen Dienstes.⁵⁶⁸ Ein solcher Dienst würde von der Arbeitsgruppe „Außenbeziehungen“ vorgeschlagen⁵⁶⁹ und fand zunächst als

⁵⁶⁶ Die Umverteilung der derzeitigen Außenstellen der Kommission in EU-Außenstellen entspricht den Empfehlungen der Arbeitsgruppe „Außenbeziehungen“, vgl. CONV 459/02, S. 33 (Rdnr. 69).

⁵⁶⁷ Im Rahmen der derzeitigen Regeln über die Unionsbürgerschaft müssen die Mitgliedstaaten *untereinander* nach Art. 20 EG jedem Unionsbürger diplomatischen und konsularischen Schutz gewähren. Hiernach gemäß jeder Einreisebüro im Hoheitsgebiet eines dritten Landes, in dem der Mitgliedstaat, dessen Staatsangehörigkeit er besitzt, nicht vertreten ist, den diplomatischen und konsularischen Schutz eines jeden Mitgliedstaats unter denselben Bedingungen wie die Staatsangehörige dieses Staates. Vgl. hierzu den Beschluss der im Rat vereinigten Vertreter der Mitgliedstaaten vom 19. 12. 1995 über den Schutz der Bürger der Europäischen Union durch die diplomatischen und konsularischen Vertretungen (95/553/EG, ABl. L 314, 73).

⁵⁶⁸ Engl.: *European External Action Service (EEAS)*.

⁵⁶⁹ CONV 459/02, S. 33 (Rdnr. 69).

„Erklärung über die Einrichtung eines Europäischen Auswärtigen Dienstes“ Eingang in den Konventionstext. Die Regierungskonferenz hat schließlich klargestellt, dass sich der Europäische Außenminister bei der Erfüllung seines Auftrags auf einen Europäischen Auswärtigen Dienst stützen kann. Der Verweis auf eine Erklärung im Anhang an die Verfassung wurde gestrichen. Stattdessen werden mit Art. III-296 Abs. 3 EVV die erforderlichen Regelungen direkt im Verfassungstext verankert. Der Dienst soll sich aus Beamten aus den einschlägigen Abteilungen des Generalsekretariats des Rates und der Kommission sowie angeordneten Personal der nationalen diplomatischen Dienste zusammensetzen. Durch die zeitlich bestmögliche Entsendung von Mitarbeitern der nationalen diplomatischen Dienste soll die Synergie mit den Mitgliedstaaten verstärkt und die Fähigkeit zur politischen Analyse weiter ausgebaut werden.⁵⁷⁰ Der Europäische Auswärtige Dienst arbeitet mit den diplomatischen Diensten der Mitgliedstaaten zusammen. Weitere Regelungen über die Organisation und die Arbeitsweise des Dienstes legt der Rat mittels eines Europäischen Beschlusses fest.⁵⁷¹ Gelebensweise soll durch die Zusammenarbeit der drei genannten Säulen ein Synergieeffekt erzielt werden, ohne dass dabei die jeweiligen Institutionen abgeschafft oder verschmolzen würden.⁵⁷² Mit der Zusammensetzung des Europäischen Auswärtigen Dienstes könnte andererseits aber auch der Keim eines neuen interinstitutionellen Konfliktes angelegt sein.⁵⁷³

Mit der Einrichtung eines Europäischen Auswärtigen Dienstes wird dem Außenminister der Union ein ausleitender Mitarbeiterstab in Brüssel zur Verfügung gestellt. Der übergeordnete Leitgedanke bei der Einrichtung des Europäischen Auswärtigen Dienstes ist, dass der Außenminister mit Hilfe des Dienstes eine kohärente Außenpolitik der Union sicherstellen kann.

Die Zusammenlegung der außenpolitischen Generaldirektionen des Generalsekretariats des Rates und der Kommission ist eine entscheidende Voraussetzung für die Durchführbarkeit einer kohärenten europäischen Außenpolitik.⁵⁷⁴ Durch die Zusammenlegung können die vorhandenen Ressourcen optimiert werden.⁵⁷⁵ Außerdem kann eine größere Einheitlichkeit bei der Vertretung von Interessen und Werten erzielt werden.⁵⁷⁶ Bei der Ausgestaltung des Europäischen Auswärtigen

⁵⁷⁰ CONV 459/02, S. 31 (Rdnr. 64).

⁵⁷¹ Der Konventionstext enthält neben ähnlich lauernden Bestimmungen noch den Hinweis, dass das Personal der Delegationen der Union aus diesem Dienst bereitgestellt wird. Ferner war der Konvent der Ansicht, dass die erforderlichen Vorkehrungen für die Einrichtung des gemeinsamen Dienstes innerhalb des ersten Jahres nach Inkrafttreten des Vertrags über eine Verfassung für Europa getroffen werden sollten. vgl. ABl. 2003 C 169, 99.

⁵⁷² *Toyne*, EAJ 2004, 5 (18).

⁵⁷³ *Kaulebach*, in: Hofmann/Zimmermann, Eine Verfassung für Europa, S. 146 (158).

⁵⁷⁴ *Riese*, Integration 2003, 564 (567).

⁵⁷⁵ Derselbe unterstreicht knapp 300 Mitarbeiter dem hohen Vertreter, die Kommission hat in ihrem außen- und entwicklungspolitischen Dienststellen und Büros in 123 Ländern der Welt jeweils mehr Mitarbeiter. *Stadler*, in: *Stadler*, Zeitschrift vom 17. 01. 2005, Seite 5.

Dienstes wird noch einsehender werden müssen, ob es sich um eine neu zu schaffende Institution auf Regierungsebene (europäisches Außenministerium) oder um eine institutionelle Verflechtung mit Schwerpunkt auf Kommissionsseite handelt.⁵⁷⁷ Je nach Interessenslage wird daher erwartet, eine Ausdehnung des Dienstes zwischen beiden Institutionen könne zu einer „unabhängigen Super-Administrativunion“ führen, die ein „unkontrolliertes Eigenleben“ entwickle. Die Kommission müsse voll einbezogen werden; andernfalls verkomme sie zu einem „Bürokratisches Sekretariat“.⁵⁷⁸ Eine vollständige Verlagerung auf die Kommission ist jedoch ausgeschlossen, da in der Außen- und Sicherheitspolitik viele Bereiche noch in der Integrierten Struktur der Mitgliedstaaten liegen. Es ist davon auszugehen, dass es bezüglich der Positionierung des Dienstes zu einem Kompromiss kommen und das Personal in einem relativ ausgewogenen Verhältnis aus den drei genannten Institutionen stammen wird.⁵⁷⁹

Bereits seit Ende 2002 sind die praktischen Vorbereitungen zur Planung des Europäischen Auswärtigen Dienstes angelaufen. Es zeichnet sich ab, dass die drei beteiligten Institutionen um möglichst viel Einfluss streben. Der Verfassungsvertrag selbst gibt keine näheren Anhaltspunkte, wie der Dienst letztendlich zu gestalten ist.⁵⁸⁰ Schon jetzt besteht allerdings Konsens, dass es nicht zu einer Verdoppelung von Dienststellen kommen soll. Insgesamt werden 5000 bis 7000 Menschen im Auswärtigen Dienst der Union beschäftigt sein.⁵⁸¹ Aufgrund der Inhomogenität des Personals des Dienstes werden verschiedene Maßnahmen notwendig sein, etwa die Gründung einer Europäischen Diplomatenschule. So wird für Europäische Beamte eine Schulung in Diplomatik notwendig sein, für die Diplomaten aus den Mitgliedstaaten eine Fortbildung im Bereich europäische Angelegenheiten. Bis November 2006 – dem angenommenen Datum des Inkrafttretens des Verfassungsvertrages – sollen ein Stapel und ein Organigramm des Dienstes aufgestellt sein. Zur Begründung des Europäischen Auswärtigen Dienstes ist zunächst ein Vorschlag des Außenministers der Union erforderlich, welcher durch einstimmigen Ratsschluss angenommen werden muss. Zuvor ist das Europäische Parlament zu konsultieren, und die Zustimmung der Kommission ist ebenfalls erforderlich.⁵⁸² Das Europäische Parlament hat ebenfalls ein Wort mitzuzureden, weil ihm das Budgetrecht über die Verwaltungsausgaben des Rates und der Kommission zusteht.

⁵⁷⁶ WGV II – WD 51, S. 3 (*Danuta Haber*).

⁵⁷⁷ *Lepp*/Regelungen, Integration 2003, 550 (564).

⁵⁷⁸ Vgl. zu den verschiedenen Argumenten *ewald*, *Europ. VZ* 2003, 2083.

⁵⁷⁹ So auch die Forderung des Europäischen Parlaments, vgl. den *Draft Report* des Europäischen Parlaments vom 22. 02. 2005 (2004/2207(INI)), S. 6, 8 f.

⁵⁸⁰ Ratsexperte meinte deshalb an, es bestünde „some margin for manoeuvre“, vgl. *ewald*, *Europ. VZ* 2003, 2085.

⁵⁸¹ Vgl. *ewald*, *Europ. VZ* 2003, 2085.

⁵⁸² Vgl. den *Draft Report* des Europäischen Parlaments vom 22. 02. 2005 (2004/2207(INI)), S. 5.

Auch wenn in absehbarer Zukunft die meisten nationalen Botschaften erhalten bleiben werden, besteht die Möglichkeit, dass einige kleinere Staaten künftig (zumindest in Teilbereichen) Verantwortung der EU-Delegationen übertragen oder nur noch konsularische Dienste ausüben werden. Über die besondere Bedeutung des Europäischen Auswärtigen Dienstes besteht jedoch kein Zweifel.⁵⁸³

15. Außenkompetenzen aus Teil I der Verfassung

Abweichend von dem oben beschriebenen System, wonach bestimmte Politikbereiche in Teil I der Verfassung einer Kompetenzkategorie zugeordnet werden und die nähere Umschreibung der Kompetenzen in Teil II der Verfassung erfolgt, existieren zwei Außenkompetenzen, die vollumfänglich in Teil I der Verfassung ausgespart werden.

a) Beitritt zur Europäischen Konvention zum Schutz der Menschenrechte, Art. 1-9 Abs. 2 EVV

Art. 1-9 Abs. 2 EVV enthält einen doppelten Antriebsmechanismus. Zum einen wird im Teil I des Verfassungsvertrages eine spezielle Vertragsschlussermächtigung eingeräumt, anstatt dem System entsprechend die Kompetenzgrundlage in Teil III der Verfassung zu stellen. Zum anderen handelt es sich bei Art. 1-9 Abs. 2 EVV nicht nur um eine Ermächtigungsgrundlage, sondern sogar um eine Pflicht zum Abschluss eines völkerrechtlichen Übereinkommens: die Europäische Union wird verpflichtet, der Europäischen Konvention zum Schutz der Menschenrechte beizutreten. Eine solche Verpflichtung zum Beitritt war nach dem Konventionsentwurf nicht vorgesehen, stattdessen sollte die Union einen solchen Beitritt lediglich „anstreben“ (Art. 1-7 Abs. 2 KE-EVV). Im Vergleich zu anderen Außenkompetenzen stellt Art. 1-9 Abs. 2 EVV mit seiner Abschlusspflicht einen einzigartigen Sonderfall dar.

Die Kompetenz zum Beitritt zur EMRK steht der Gemeinschaft nach derzeitigen Recht (nämlich allein auf der Grundlage des Art. 308 EG) nach ausdrücklicher Stellungnahme des EuGH nicht zu.⁵⁸⁴ Allerdings sieht Art. 17 des 14. Zusatzprotokolls zur EMRK vor, Art. 59 EMRK um einen Absatz 2 zu ergänzen, welcher ausdrücklich den Beitritt der Europäischen Union ermöglicht.⁵⁸⁵ Mit dieser

⁵⁸³ „It will be much more appropriate to let the EU agencies than a national embassy do“, so ein ehemaliger Ratsschlichter, *entwischen* vom 16. 03. 2005.

⁵⁸⁴ Vgl. EuGH Slg. 1996, I-1759 (1762, 1787 ff.) – *Guarneri* 2/94, EMRK und Gewähr, DÖV 2004, 374 (386).

⁵⁸⁵ Das 14. Zusatzprotokoll wurde am 12. Mai 2004 vom Ministerrat beschlossen und am 13. Mai 2004 in Straßburg zur Unterzeichnung aufgelegt. Dieser ist es noch nicht in Kraft getreten, da noch nicht alle Mitgliedsstaaten das Protokoll ratifiziert haben.

ser Änderung wurde nicht nur der Weg für einen Beitritt der Union geebnet, sondern gewissermaßen schon vorgezeichnet. Der Verfassungsvertrag nimmt diesen Paden konsequent auf, legt aber andererseits eindeutig fest, dass der Beitritt zur Konvention nicht die in der Verfassung festgelegten Zuständigkeiten der Union ändert.

Schließlich ist auf das Protokoll zu Art. 1-9 Abs. 2 der Verfassung über den Beitritt der Union zur Europäischen Konvention zum Schutz der Menschenrechte und Grundfreiheiten hinzuweisen. Nach Art. 2 des Protokolls soll in der Übergangsphase über den Beitritt insbesondere sichergestellt werden, dass der Beitritt der Union die Zuständigkeiten der Union und die Befugnisse ihrer Organe unberührt lässt.

b) Die Union und ihre Nachbarn, Art. 1-57 EVV

Mit der Erweiterung der Union von 15 auf 25 Mitgliedsstaaten stellt sich immer deutlicher die Frage, wo letztlich die Grenzen der Europäischen Union liegen.⁵⁸⁶ Der Verfassungsvertrag muss daher das Beitrittsverfahren und mögliche besondere Beziehungen zu den nahen Nachbarn der Union regeln. Vor Europas Türen stehen Bulgarien, Rumänien, die jugoslawischen Nachbarnstaaten⁵⁸⁷ und die Türkei. Auch Island, Norwegen und die Schweiz bleiben potenzielle Beitrittsstaaten. Geografisch gehören die Ukraine, Weißrussland und größere Teile Russlands ebenfalls zu Europa.⁵⁸⁸ Allerdings setzen Wirtschaft und Demographie der Beitrittsfähigkeit der Union Grenzen.⁵⁸⁹ Um unabhängig von einer Beitrittsperspektive mit den genannten Ländern gunstbarverhältnissvolle Beziehungen im Geiste der Werte der Union eingelen zu können, sieht der Verfassungsvertrag eine neue Rechtsgrundlage für solche Abkommen vor. Diese Abkommen sind als neue Form dauerhafter Assoziation ohne Beitrittsperspektive zu verstehen.⁵⁹⁰

Mit Art. 1-57 EVV wird ein lockerer, aber klarer Rahmen für die Beziehungen der Union zu ihren Nachbarländern geschaffen. Der Artikel begründet keine neuen Verpflichtungen, erlaubt jedoch erstmals die Bezeichnung der Nachbarstaaten für die Union an.⁵⁹¹ Die Union unterhält bereits jetzt vertragliche Beziehungen zu den meisten ihrer unmittelbaren Nachbarstaaten.⁵⁹² Auch wenn in den derzeitigen Verträgen keine vergleichbare Vorschriften aufzufinden ist, kann die gewählte For-

⁵⁸⁶ *Opperman*, DVBl 2005, 1234 (1241).

⁵⁸⁷ Abgetrennt von Slowenien, welches seit 01. 05. 2004 Bawens Mitglied der Europäischen Union ist.

⁵⁸⁸ *Cremone*, ELRev 2005, 3 (7 ff.).

⁵⁸⁹ *Dihosse* sieht schon an ihrer schünen Größe, so *Opperman*, DVBl 2003, 1234 (1242).

⁵⁹⁰ *Opperman*, DVBl 2003, 1234 (1242).

⁵⁹¹ CONV 649/03, S. 1.

⁵⁹² Zu den „European Partnerships“ und zur „European Neighbourhood Policy“, vgl. *Cremone*, ELRev 2005, 3 (7 ff.).

Fünftier Teil

Zusammenfassung und Ergebnis

Fasst man die Ergebnisse der Untersuchung zusammen, ergibt sich eine überwiegend positive Bilanz. Der Vertrag über eine Verfassung für Europa hat der Europäischen Union einen neuen Rahmen für ihre Außenbeziehungen gegeben. Abschließend soll der Versuch unternommen werden zu beurteilen, welche Änderungen und Neuerungen sinnvoll und welche veränderungswürdig erscheinen.

§ 11 Verbesserungen

Als entscheidende positive Neuerung stellt sich die Schaffung einer einheitlichen Völkerrechtspersönlichkeit für die Europäische Union dar, welche durch Art. 1-7 EVV bewirkt wird. Ferner ist die damit möglich gewordene Verschmelzung der Verträge und die Abschaffung der Säulenstruktur sehr zu begrüßen. Die Verleihung einer einzigen Rechtspersönlichkeit der Europäischen Union schafft vor allem Rechtssicherheit. Der lange schwebende Streit über die Rechtspersönlichkeit der (alten) Europäischen Union ist somit eindeutig gelöst. Art. 1-7 BVV schafft die Voraussetzungen, dass die Union auf internationaler Ebene als eigenständiger Akteur aufzutreten und Partei internationaler Übereinkommen werden kann. Die Europäische Union kann mit dem neu möglichen Beitritt zu internationalen Organisationen ihr politisches Gewicht und ihren Einfluss in der Welt steigern.

Als Kompetenzträger wird die Union mit dem Abschluss völkerrechtlicher Verträge europäische Interessen auf internationaler Ebene künftig effizient und unanpartei vertreten können. Das durch den Zusammenschluss der beiden Hauptverträge gewonnene deutlichere Profil der Union trägt dazu bei, dass sich die Bürger leichter mit der Union identifizieren können. Auch für Drittländer ist die künftige klare Kompetenzträgerchaft von Vorteil, da der jeweils richtige Ansprechpartner nach außen deutlicher erkennbar wird. Die Verleihung einer einheitlichen Rechtspersönlichkeit und die Verschmelzung der Verträge sind somit wesentliche Elemente, die der Bekräftigung der Identität der Union auf der internationalen Ebene dienen.

Das gegenwärtige System ist im Hinblick auf das äußere Erscheinungsbild erheblich vereinfacht worden. Die derzeit häufig zu beobachtende Verwechslung der Begriffe „Europäische Gemeinschaft“ und „Europäische Union“ wird in Zu-

kunft nicht mehr vorkommen können, weil die Europäische Union zu einem einheitlichen Rechtsobjekt und einer einheitlichen Struktur wird. Insgesamt kann die Union künftig als internationaler Akteur und Kompetenzträger deutlich effektiver in Erscheinung treten und ihre gewachsene Verantwortung in der Welt wahrnehmen.

Als weiterer klarer Vorteil der Neuregelung durch die Verfassung stellt sich die Schaffung eines eigenständigen Teils über das auswärtige Handeln der Union (Art. 111-292 bis Art. 111-329 EVV) dar. Die bisher vorhandene Fragmentierung der Zuständigkeiten, Verfahren und Organe¹ konnte zum Teil überwunden werden. Dadurch wird ein einheitlicher Rahmen geschaffen, welcher die im EG- und im EU-Vertrag verstreuten Außenkompetenzen bündelt und in übersichtlicher Weise zusammenfasst. Eng mit dem gerade genannten Punkt verbunden ist die Einbeziehung der GASP (und der ESVP) unter den Titel „Auswärtiges Handeln der Union“. Der politisch wichtige Bereich der Außen- und Sicherheitspolitik wird in das System der Außenbeziehungen der Union integriert und damit den allgemeinen Zielen und Werten der Union unterworfen.

Innerhalb des gerade genannten Teils „Auswärtiges Handeln der Union“ sind die gleichsam vor die Kammer gezogenen allgemein anwendbaren Bestimmungen von besonderer Bedeutung. Insbesondere Art. 111-292 EVV legt einen klaren und kohärenten Rahmen mit Zielbestimmungen für den gesamten Bereich der Außenpolitik der Union fest. Da es eine Vielzahl von Politiken gibt, die nach außen gerichtet sind, dabei aber unterschiedliche Zwecke verfolgen (die Handelspolitik etwa verfolgt primär andere Ziele als die Entwicklungspolitik), welche wiederum andere Ziele verfolgen als die GASP), ist ein einheitlicher und systematischer Rahmen von Zielen für das auswärtige Handeln der Union nötig. Die maßgeblichen Ziele, Werte und Prinzipien, die für die Außenpolitik der Union gelten sollen, werden mit Art. 111-292 BVV erstmals an einer Stelle im Vertrag niedergelegt.

Im Bereich der GASP ist insbesondere die Einbeziehung der GASP-Instrumente in die allgemeine Systematik zu begrüßen. Mit der Festlegung auf die einheitliche Anwendung des Rechtsakttypus „Europäischer Beschluss“ werden Rechtsakte eigener Art aus dem Verfassungswortfeld verbannt.

Besonders wichtig ist die Schaffung des neuen Amtes eines Außenministers der Europäischen Union (Art. 1-28 EVV). Dieser verleiht – wie dargestellt – die Funktionen des Hohen Repräsentanten für die GASP mit denjenigen des Kommissars für Außenbeziehungen. Die Zusammenlegung der beiden Ämter kann Doppelarbeit verhindern. Dem Außenminister der Union kommt die schwerwiegende Aufgabe zu, die Lücke zwischen dem Rat und der Kommission einerseits und der GASP und den anderen Bereichen der Europäischen Außenpolitik andererseits zu überbrücken. Vorreilhaft erscheint insbesondere das schärfere Profil, welches die Union

¹ So Kier/ Uhlir/ger, *Integration* 2005, 87 (94).

mit der Machterhebung eines einzigen Vertreters auf internationaler Ebene gewinnt. Nimmt man darüber hinaus die zweieinhalbjahrige Amtszeit des gewählten Präsidenten des Europäischen Rates ins Blickfeld, so zeigt sich, dass die Neuregelungen eine besondere Chance für eine neue Art von Kontinuität in den Außenbeziehungen der Union bieten.

Trotz der aufgezeigten möglichen Probleme (etwa des nicht geklärten Verhältnisses zwischen dem Präsidenten des Europäischen Rates und dem Außenminister oder der möglichen Kompetenzverschiebung im Kraftverhaltnis zwischen Kommission und Rat) besteht die Aussicht, dass mit der Verschmelzung der Funktionen des Hohen Vertreters für die GASP und des Auenkommissars in einem Amt die Kohärenz in der Außenpolitik der Union deutlich gesteigert wird.

Der Außenminister der Union wird unwesentlich von EU-Erbelegatibnen (früher Kommissionsdelegationen) und einem Europäischen Auswärtigen Dienst, welcher durch den Verfassungsvertrag geschaffen wird. Letzterer ist vorwiegendiger Bestandteil einer effektiven Arbeit des Außenministers. Die Zusammenlegung der außenpolitischen Generaldirektionen des Generalsekretariates des Rates und der Kommission sowie die Einbeziehung möglichst vieler diplomatischer ist eine entscheidende Voraussetzung für die Durchführbarkeit einer kohärenten europäischen Außenpolitik.

Schließlich urging die ausführlichsten Bestimmungen über die GASP zu einem besseren Verständnis bei. Die Möglichkeit der engeren Zusammenarbeit in verschiedenen Formen (Art. 1-41 Abs. 6, Art. III-416, Art. III-419 Abs. 2 EVV) ist ein entscheidender Gewinn an Flexibilität und kann die Gefahr der Blockade oder Lähmung einer europäischen Außenpolitik, welche durch die Beibehaltung des Einstimmigkeitsprinzips entsteht, in gewissem Maße abmildern. Insbesondere die Fähigkeit der Union, im Bereich der Sicherheits- und Verteidigungspolitik gemeinsame Strukturen zu entwickeln (Art. 1-41 Abs. 6 in Verbindung mit III-312 EVV), wird mit der (aufgrund der bestehenden unentschiedlichen verteidigungspolitischen Konzepte der Mitgliedsstaaten) notwendigen Flexibilität gestärkt.

In Bereich der bisherigen Gemeinschaftspolitiken ist insbesondere die Vertiefung der Vorschritt über die gemeinsame Handelspolitik (Art. III-315 EVV) zu begreifen. Einen entscheidenden Vorteil bietet zudem die Erweiterung des Begriffs der Handelspolitik. Weder im Bereich der Dienstleistungen oder der ausländischen Direktinvestitionen noch im Bereich der Handelsaspekte des geistigen Eigentums sind (schwerfällige) gemischte Verträge erforderlich. In Sinne einer effektiven europäischen Handelspolitik ist es sicherlich bedeutsam, dass das Beschlussfassungsverfahren mit qualifizierter Mehrheit nicht auf alle Bereiche der gemeinsamen Handelspolitik ausgedehnt worden ist. Allerdings besteht die Hoffnung, dass dieser Mangel im Wege des vereinfachten Vertragandlungsverfahrens nach Art. IV-444 EVV behoben wird. Ein Mangel der bisherigen Bestimmungen, nämlich die fehlende Pflicht, das Europäische Parlament zu beteiligen, wird durch eine ersaunliche Keilwende beseitigt. Künftig steht dem Europäischen Parlament

nicht nur ein Anhörungs-, sondern sogar ein Zustimmungsvetorecht für vollerrechtliche Übereinkommen betreffend die gemeinsame Handelspolitik zu.

Darüber hinaus ist es sinnvoll, dass eine neue Rechtsgrundlage für humanitäre Hilfe geschaffen wurde (Art. III-321 EVV). Damit erobrigt sich der Rückgriff auf die Flexibilitatsklausel, und der Handlungsrahmen der Union wird ausdrücklich erweitert. Schließlich ist der Beitrag zur EMARK erwähnenswert, welcher aufgrund von Art. 1-9 Abs. 2 EVV zu bewirken ist.

Auch die einheitliche Vertretung der Euro-Staaten bei internationalen Einrichtungen und Konferenzen im Finanzbereich, die nun ausdrücklich vertraglich verankert ist (Art. III-196 Abs. 2 EVV), bedeutet einen erheblichen Fortschritt.

Einen Erfolg für die Transparenz und Rechtmäßigkeit stellt allgemein die Schaffung eines Kompetenzsystems dar (Art. 1-11 ff. EVV). Dieser Fortschritt betrifft nicht nur die Auenkompetenzen, sondern vor allem auch die internen Zuständigkeiten der Union. Erstmalig werden die bisher über den Vertrag verstreuten Kompetenzgrundlagen systematisch kategorisiert. In einem einzigen Artikel werden die Rechtsfolgen der jeweiligen Kompetenzarten bestimmt (Art. 1-12 EVV). Darüber hinaus hebt der Verfassungsvertrag an zentraler Stelle die Bedeutung der Grundprinzipien, nämlich die Grundsätze der begrenzten Einzelermächtigung und der Verhältnismäßigkeit sowie das Subsidiaritätsprinzips hervor (Art. 1-11 EVV). Damit wand der Einstieg in eine klare Kompetenzordnung vollzogen.

Mit Art. III-323 EVV wird grundsätzlich kodifiziert, dass implizite Auenkompetenzen der Europäischen Union bestehen. Solche impliziten Kompetenzen im Außenbereich existieren zwar nach starcker – und weithin nicht angezweifelter – Rechtsprechung des EuGH bereits nach den derzeit gültigen Verträgen; die unbeherrschte Situation, dass die Voraussetzungen impliziter Auenkompetenzen nur aus Richterrecht herleitbar sind, wird jedoch verbessert. Grundsätzlich begriffenswert erscheint es daher, dass künftig anhand der Tatbestandsvoraussetzungen des Art. III-323 EVV zu bestimmen sein wird, ob der Union eine Auenkompetenz zusteht oder nicht. Wie die Rechtsprechung des EuGH handwerklich in den Verfassungsvertrag umgesetzt wurde, steht auf einem anderen Blatt. Dies führt unmittelbar zu den Schwachstellen, die der Verfassungsvertrag unzulweifelhaft auch aufweist.

§ 12 Schwachstellen

Verinderungswurdig erscheint vor allem die gerade angesprochene Umsetzung des bisherigen Richtertests zu den Auenkompetenzen der Union. Hier wird bedauerlicherweise nicht auf den Grundsatz der *implicit powers* zurückgegriffen, stattdessen wird ein Ziel-Mittel-Schluss kodifiziert. Dies birgt die Gefahr einer Überdehnung der Auenkompetenzen der Europäischen Union. Wie oben dargestellt, ergibt sich unter Rückgriff auf die Ziele der Union eine sehr weitgehende