

# Kein Konsens über Kohärenz?

Auswärtiges Handeln der EU nach Lissabon

Andreas Hofmann/Wolfgang Wessels

EU, Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik, Vertrag von Lissabon

Mit dem Vertrag von Lissabon verbinden sich hohe Erwartungen hinsichtlich der Effektivität zukünftiger Regelungen zum auswärtigen Handeln der Union. In der Gestaltung dieser Bestimmungen unterliegen die Mitgliedstaaten konstitutionellen Dilemmata, die eine Lösung erschweren. Obwohl im Detail durchaus Verbesserungen erkennbar sind, werden insgesamt zunehmende Konflikte und mangelnde Kohärenz erwartet.

Der am 13. Dezember 2007 von den Vertretern der Mitgliedstaaten unterzeichnete Vertrag von Lissabon wurde von vielen Beteiligten als Ausweg aus der institutionellen Krise der Europäischen Union (EU) verstanden, die durch die negativen Referenden zum Verfassungsvertrag in Frankreich und den Niederlanden 2005 an Deutlichkeit gewonnen hatte. War die Vertragsgrundlage der Union in der – derzeit gültigen – Version von Nizza in institutionellen Belangen als unzureichend klassifiziert worden, bezeichnete Bundeskanzlerin Merkel nun das neue Vertragswerk als „Neuausrichtung und Neubegründung der Europäischen Union“.<sup>1</sup> Auch der Lissabonner Vertrag selber vertritt in seiner Präambel den Anspruch, „den mit dem Vertrag von Amsterdam und dem Vertrag von Nizza eingeleiteten Prozess, mit dem die Effizienz und die demokratische Legitimität der Union erhöht und die Kohärenz ihres Handelns verbessert werden sollen, *abzuschließen* [eigene Hervorhebung]“.<sup>2</sup> Dem folgend erwartet das Auswärtige Amt in seiner Präsentation des neuen Vertrags, dass die „Neuerungen im Bereich der Außenpolitik“ die EU in die Lage versetzen werden, „europäische Interessen auf internationaler Ebene sichtbarer und mit größerem



Prof. Dr. Wolfgang Wessels, geb. 1948, Inhaber des Jean-Monnet-Lehrstuhls der Universität zu Köln. [wessels@uni-koeln.de](mailto:wessels@uni-koeln.de)

- 1 Regierungserklärung von Bundeskanzlerin Dr. Angela Merkel zur Unterzeichnung des Vertrages von Lissabon am 13. Dezember und zum Europäischen Rat am 14. Dezember 2007 vor dem Deutschen Bundestag am 12. Dezember 2007 in Berlin, [http://www.bundesregierung.de/nn\\_1514/Content/DE/Bulletin/2007/12/141-1-bk-bt.html](http://www.bundesregierung.de/nn_1514/Content/DE/Bulletin/2007/12/141-1-bk-bt.html) (abgerufen am 13.02.2008).
- 2 Gemeint ist hier die Präambel des Änderungsvertrags, nicht der zu ändernden Verträge.

Nachdruck einbringen zu können“.<sup>3</sup> Die Erwartungen an einen stabilen institutionellen Rahmen für das auswärtige Handeln der Union, der gleichzeitig Effizienz-, Legitimitäts- und Kohärenzvorgaben genügen soll, sind demnach hoch. Angesichts der globalen Herausforderungen der Union sowohl in klassischen Bereichen der Außenpolitik als auch in aktuellen Prozessen der Globalisierung und des Klimawandels<sup>4</sup> erscheint eine kritische Analyse dieser Erwartungen an die neue vertragliche Grundlage der Union äußerst relevant.

### Institutionelle Neuordnung nach dem Vertrag von Lissabon

Der Vertrag von Lissabon bewirkt eine Anzahl struktureller und institutioneller Änderungen der bestehenden Verträge. Primärrechtliche Grundlage der Union bilden von nun an der Vertrag über die Europäische Union (EUV) sowie der Vertrag über die Arbeitsweise der Union (AEUV), der den bisherigen Vertrag zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft (EGV) ersetzt. Bestimmungen beider Verträge besitzen Gültigkeit für den jeweils anderen. Zusätzlich besitzt die Union künftig eine einheitliche Rechtspersönlichkeit (Art. 47 EUV).

Die Zusammenführung von Union und Gemeinschaft bewirkt eine nachhaltige Neuordnung der außenpolitisch relevanten Politikbereiche beider Verträge (siehe Abbildung 1). Das neue Vertragswerk bestimmt den Ausdruck „auswärtiges Handeln“ zum Überbegriff für diese Bereiche.<sup>5</sup> Zukünftig finden sich die „Allgemeinen Bestimmungen über das auswärtige Handeln der Union“ in Artikel 21 und 22 EUV, während der Fünfte Teil des AEUV Bestimmungen zu den Politikbereichen des auswärtigen Handelns der Union bündelt.

Entgegen dieser augenscheinlichen Systematik bleiben jedoch die Artikel zur Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik (GASP) der Union als zentralen Bestandteil des auswärtigen Handelns der Union mitsamt der Gemeinsamen Sicherheits- und Verteidigungspolitik (GSVP) im EUV. Die ebenfalls außenpolitisch relevanten Bestimmungen zur Erweiterung der Union (Art. 49 EUV) und die erstmals vertraglich verankerte Europäische



Andreas Hofmann, M.A.,  
geb. 1979, Jean-Monnet-  
Lehrstuhl der Universität  
zu Köln.  
andreas.hofmann@uni-  
koeln.de

3 Vgl. <http://www.auswaertiges-amt.de/diplo/de/Europa/Verfassung/Reformvertrag.html> (abgerufen am 13.02.2008).

4 Vgl. hierzu die Erklärung der EU zur Globalisierung (Europäischer Rat 2007, S. 25-27).

5 Vgl. House of Commons Foreign Affairs Committee 2008, S. 11.

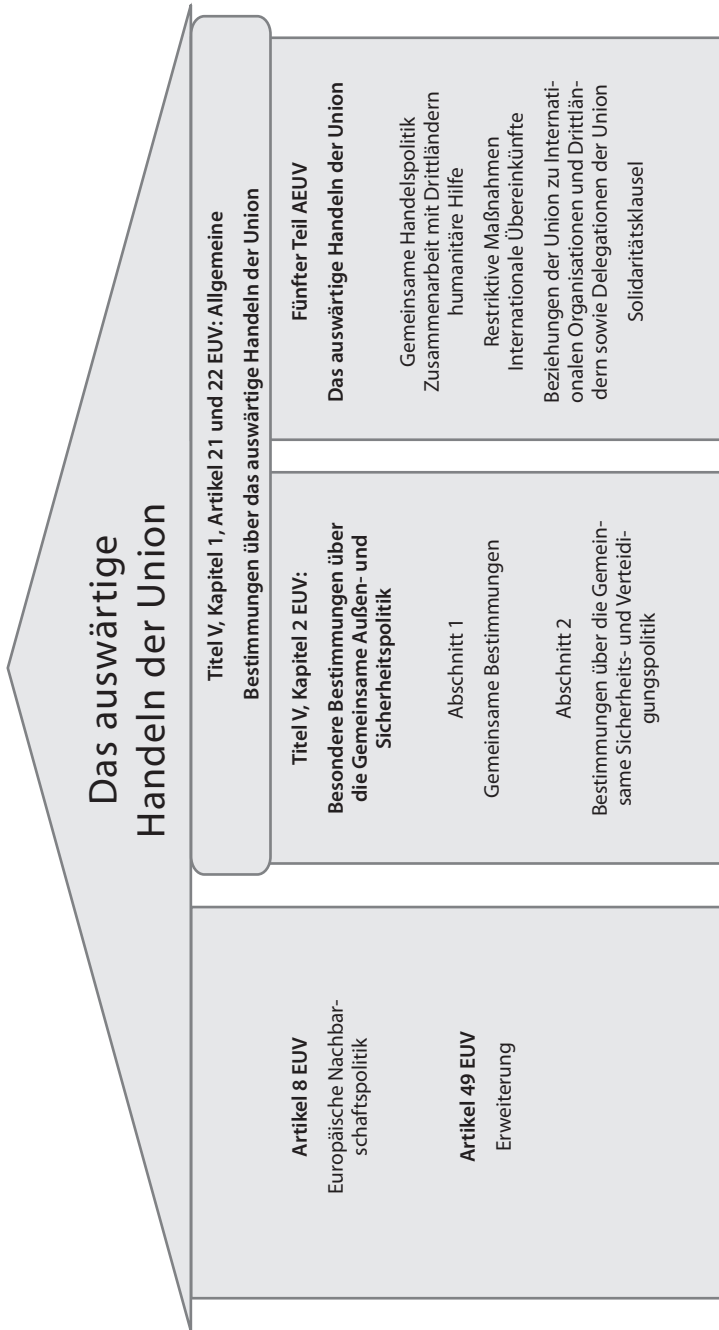


Abbildung 1: Struktur des auswärtigen Handelns im Vertrag von Lissabon

Quelle: eigene Darstellung.

Nachbarschaftspolitik (ENP, Art. 8 EUV) – die der Europäische Rat zu den Kernprioritäten bei den Maßnahmen der EU im Außenbereich zählt<sup>6</sup> – sind ebenfalls räumlich getrennt.

Obwohl durch die Aufhebung der Unterscheidung zwischen Gemeinschaft und Union ein gewisser Transparenzgewinn zu konstatieren ist, kann die Ordnung der Bestimmungen zum auswärtigen Handeln nicht überzeugen. Sie zeugt von den Vorbehalten der Mitgliedstaaten, die verschiedenen Aspekte des auswärtigen Handelns – insbesondere die GASP – auf eine gemeinsame, supranational angelegte Grundlage zu stellen. Dieser Kompromiss ist Ausdruck zentraler Dilemmata der Mitgliedstaaten in ihrem Versuch, die Kohärenz und Effektivität des auswärtigen Handelns in Einklang mit Legitimitätsanforderungen, Souveränitäts- und Kontrollvorbehalten zu bringen.

#### Konstitutionelle Grundfragen: Ein dreifaches Dilemma

Das geschilderte Spannungsfeld ist Ausdruck einer Reihe konstitutioneller Grundfragen. Auf welcher Ebene können die Außenbeziehungen der Mitgliedstaaten am deutlichsten formuliert und durchgeführt werden? Welche Akteure sollen an der Formulierung und Durchführung beteiligt werden? Welche Verfahren garantieren größtmögliche Effektivität und Kohärenz unter gleichzeitiger Beibehaltung nationaler Mitspracherechte? Im komplexen Prozess der gemeinschaftlichen Beantwortung dieser Grundfragen sehen sich die Mitgliedstaaten drei zentralen Dilemmata ausgesetzt.<sup>7</sup>

In der Suche nach der optimalen Problemlösungsebene<sup>8</sup> stehen die Mitgliedstaaten in einem ‚Ebenendilemma‘ der Frage gegenüber, auf welcher Ebene ihre außenpolitischen Interessen am wirkungsvollsten umgesetzt werden können. Dabei herrscht die Einsicht vor, dass die europäische Ebene den einzelnen Mitgliedstaaten im Verbund ein größeres Gewicht auf internationaler Ebene verleiht. Einem ‚Problemlösungsinstinkt‘ folgend entscheiden sich die Mitgliedstaaten so zunehmend für die Union als Problemlösungsebene. Gleichzeitig stößt jedoch gerade die Verlagerung außenpolitischer Kompetenzen auf dezidierte nationale Vorbehalte. Entsprechend einem

6 Europäischer Rat 2007, Ziffer 72.

7 Vgl. hierzu auch Hofmann/Wessels 2008, S. 5-6.

8 Vgl. Hrbek/Wessels 1984.

‚Souveränitätsreflex‘ formulieren die Mitgliedstaaten deutliche Schranken der europäischen Zuständigkeit in außenpolitischen Belangen.<sup>9</sup>

Die Beantwortung des Ebenendilemmas zieht die Frage der institutionellen Architektur nach sich, die in einem ‚Entscheidungsdilemma‘ sowohl Effizienzanforderungen genügen als auch einem Verlust von nationalen Einflussmöglichkeiten vorbeugen soll. In ihrer Suche nach Effizienz in den Entscheidungsfindungsmechanismen wird gleichzeitig ein dezidiertes Vorbehalt der Mitgliedstaaten gegenüber der Abgabe von Letztentscheidungsmöglichkeiten – etwa in Form von Vetos – deutlich. So formuliert auch der Vertrag von Lissabon neben einer Ausweitung von Mehrheitsentscheidungen Vorbehalte und Notbremsen, um die Aushöhlung nationaler Hoheit einzuschränken.

Parallel zu dieser Suche nach Effizienz versuchen die Mitgliedstaaten, Anforderungen an die demokratische Legitimität der Entscheidungen der europäischen Ebene zu genügen. Bei dem Versuch der Lösung dieses ‚Legitimitätsdilemmas‘ wird in den Regelungen der Verträge ein duales Legitimitätsprinzip deutlich: zum einen eine „Union der Bürgerinnen und Bürger“, versinnbildlicht durch die Direktwahl der Mitglieder des Europäischen Parlaments (EP), zum anderen eine „Union der Staaten“, vertreten durch die national legitimierte Regierungen der Mitgliedstaaten im Europäischen Rat und dem Rat (Art. 10 EUV Abs. 2).

### Eine staatsähnliche Agenda für das auswärtige Handeln?

Wie sein Vorgänger verortet auch der Vertrag von Lissabon das auswärtige Handeln der Union unter dem Zeichen der Stärkung der „Identität und Unabhängigkeit Europas [...], um Frieden, Sicherheit und Fortschritt in Europa und in der Welt zu fördern“ (Präambel EUV, elfter Spiegelstrich). Zusätzlich formuliert Artikel 21 EUV erstmals gebündelt die Grundsätze des auswärtigen Handelns: „Demokratie, Rechtsstaatlichkeit, die universelle Gültigkeit und Unteilbarkeit der Menschenrechte und Grundfreiheiten, die Achtung der Menschenwürde, der Grundsatz der Gleichheit und der Grundsatz der Solidarität sowie die Achtung der Grundsätze der Charta der Vereinten Nationen und des Völkerrechts.“

9 So etwa in Erklärung 13 und 14 zur Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik, Schlussakte zum Vertrag von Lissabon.

Artikel 21 EUV ist Ausdruck des Bestrebens, die Kohärenz des auswärtigen Handelns der Union durch die Identifizierung gemeinsamer Grundlagen zu stärken. Sein Absatz 3 betont dazu: „Die Union achtet auf die Kohärenz zwischen den einzelnen Bereichen ihres auswärtigen Handelns sowie zwischen diesen und ihren übrigen Politikbereichen“. Dieses Bemühen stellt ein wiederkehrendes Motiv in einer Reihe von Bestimmungen dar – etwa in dem Gebot, Handlungen zu unterlassen, die der Wirksamkeit der Union „als kohärente Kraft in den internationalen Beziehungen schaden könnte[n]“ (Art. 24 Abs. 3 EUV).

Dass die Kohärenz der Akteure und Politiken dennoch ein bedeutsames Problem darstellt, zeigt bereits eine Betrachtung der Kompetenzordnung der Union in den Bereichen mit außenpolitischer Relevanz. Die künftige Zuständigkeitsordnung der Union teilt sich auf in „ausschließliche“ und „geteilte“ Kompetenzen sowie Unterstützungs- Koordinierungs- und Ergänzungsmaßnahmen (Art. 2 AEUV). Artikel 3 AEUV verortet die gemeinsame Handelspolitik im Bereich der „ausschließlichen“ Kompetenzen. Die Union verfügt über „geteilte“ Kompetenzen im Bereich der Entwicklungspolitik mitsamt der im Vertrag von Lissabon erstmals eigenständig aufgeführten humanitären Hilfe (Art. 4 Abs. 4 AEUV). Während in Bereichen geteilter Kompetenz wie Umwelt, Verkehr und Energie, die als eigentlich interne Politiken ebenfalls deutliche externe Aspekte aufweisen, ein Handeln der Union mitgliedstaatliche Aktivitäten im gleichen Bereich unterbindet, handelt es sich in der Entwicklungspolitik um eine komplementäre Kompetenz, sodass Maßnahmen von Union und Mitgliedstaaten nebeneinander bestehen können.

Außerhalb dieses Katalogs siedelt der EUV die Zuständigkeit für eine Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik als Teil des auswärtigen Handelns der Union an. Artikel 24 EUV spezifiziert: „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.“ Trotz der neu eingeführten rechtlichen Gleichrangigkeit der Verträge und der Subsumierung unter den umfassenderen Begriff „auswärtiges Handeln“ bleibt die GASP als eigenständige „Säule“ der Union bestehen.

Auch die zukünftig vorgesehene Rechtspersönlichkeit der Union wird in auswärtigen Angelegenheiten Auswirkungen zeitigen. Besonders prägnant ist in diesem Zusammenhang der nun mögliche und vertraglich vorgesehene Beitritt der Union zur „Europäischen Konvention zum Schutz der Menschenrechte und Grundfreiheiten“ (Art. 6 Abs. 2 EUV).

In der Gesamtsicht dieser außenpolitischen Kompetenzen der Union ist festzustellen, dass kein Aspekt traditionell nationalstaatlicher Außenpolitik fehlt. Die Union verfügt also auch in ihrem auswärtigen Handeln über eine staatsähnliche Agenda.<sup>10</sup> Aus dieser Betrachtung wird deutlich, dass die Mitgliedstaaten auch – und teilweise verstärkt – mit dem Vertrag von Lissabon die Unionsebene als adäquate Problemlösungsebene für auswärtiges Handeln identifiziert haben.

#### Souveränitätsreflex zur Bewahrung nationaler Autonomie

Im Gegenzug formulieren die Mitgliedstaaten jedoch deutliche Einschränkungen, mit denen sie – dem Souveränitätsreflex folgend – einer weitgehenden Aushöhlung ihrer nationalen Autonomie in außenpolitischen Belangen vorbeugen wollen. So führt der Vertrag von Lissabon mit der „nationalen Sicherheit“ erstmals eine exklusive Kompetenz der Mitgliedstaaten in das Vertragwerk ein (Art. 4 Abs. 2 EUV). Deutlich werden die Einschränkungen insbesondere im Bereich der GASP. So ist hier der „Erlass von Gesetzgebungsakten“ ausgeschlossen (Art. 24 Abs. 1 AEUV).<sup>11</sup> Eine Reihe von Vertragsartikeln beugt zudem einem „Überschwappen“ vergemeinschafteter Politikbereiche in die GASP vor (so etwa Art. 207 Abs. 6 AEUV für die gemeinsame Handelspolitik).

Die divergierende Zuordnung der Politikbereiche zu Kompetenzformen reflektiert einen fehlenden Konsens, wie diese weitreichenden Kompetenzen zu koordinieren seien und wie sich ihr Verhältnis zur außenpolitischen Kompetenz der Mitgliedstaaten gestalten soll – ein Konflikt, der sich auch in der Wahl der Akteure und entsprechenden Entscheidungsverfahren widerspiegelt.

<sup>10</sup> Vgl. Hofmann/Wessels 2008, S. 8.

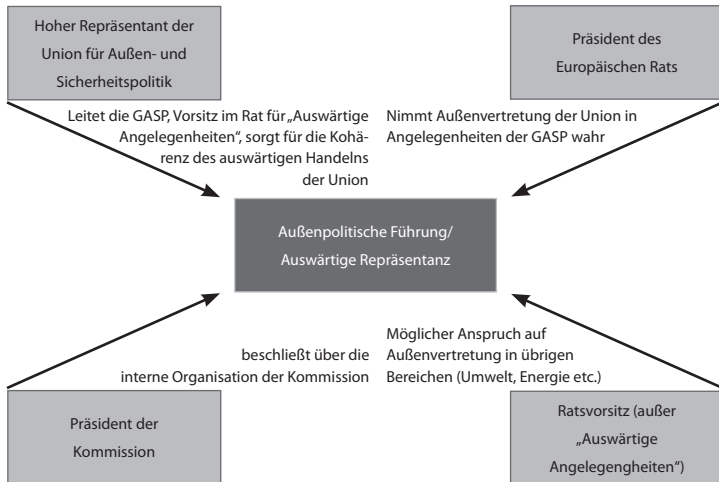
<sup>11</sup> Vgl. hierzu auch den Beitrag von Bopp in diesem Heft.

## Neues Gleichgewicht in komplexer Architektur?

In der institutionellen Architektur werden im Bereich des auswärtigen Handelns einige bedeutende Neuerungen vorgenommen (siehe Abbildung 2).

Abbildung 2:  
Außenpolitische Führung in  
der Union nach Lissabon

Quelle: eigene Darstellung.



Artikel 22 EUV überträgt dem Europäischen Rat generelle Leitlinienkompetenz in allen außenpolitisch relevanten Feldern der Unionspolitik. Diese Bestimmung verschafft dem neu geschaffenen Präsidenten des Europäischen Rats eine zentrale Bedeutung in der Formulierung der außenpolitischen Ziele der Union. Eine prominente Stellung nimmt in diesem Zusammenhang jedoch auch – und gerade – der neu geschaffene Posten des Hohen Vertreters der Union für Außen- und Sicherheitspolitik ein. In ihm sollen Zuständigkeiten in den verschiedenen außenpolitisch relevanten Bereichen gebündelt werden (Art. 18 Abs. 4 EUV). Potenzielle Spannungsfelder zum Präsidenten des Europäischen Rats sind bereits in vertraglichen Formulierungen angelegt.<sup>12</sup>

Die Position des Hohen Vertreters steht dabei sinnbildlich für die Suche der Mitgliedstaaten nach gesteigerter Handlungseffizienz. So wird er zukünftig als Vizepräsident der Kommission fungieren und die Aufgaben des Kommissars für Auswärtige Angelegenheiten annehmen. Gleichzeitig übernimmt er die

12 Vgl. den Beitrag von Bopp in diesem Heft.



Funktionen des bisherigen Hohen Vertreters für die Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik und hält zusätzlich den Vorsitz im Rat für Auswärtige Angelegenheiten, der künftig unabhängig vom Rat für Allgemeine Angelegenheiten tagen wird.<sup>13</sup>

Die Neuschaffung des Hohen Vertreters wird gleichzeitig zu einer Reorganisation des auswärtigen Handelns der Kommission führen. War bisher der Präsident der Kommission für die Kohärenz der verschiedenen Portfolios mit auswärtigem Bezug zuständig (insbesondere Handel, Entwicklung und Erweiterung), wird diese Kompetenz künftig vom Hohen Vertreter wahrgenommen (Art. 18 Abs. 4 EUV). Dennoch bleibt der Kommissionspräsident weiterhin mit der Wahrung der Kohärenz der Tätigkeiten der Kommission insgesamt betraut (Art. 17 Abs. 6 Buchstabe b EUV). In Anbetracht der vielen Arbeitsbereiche der Kommission, die potenziell auswärtige Aspekte aufweisen (man denke nur an Umwelt und Energie) kann diese Konstellation bereits zu inner-institutionellen Spannungsfeldern führen. Die nun ebenfalls vertraglich vorgesehene Verringerung der Kommissare wird hier zu einer umfassenden Reorganisation des Kollegiums führen.

Die Schwierigkeit der Bündelung außenpolitischer Kompetenzen in der Person des Hohen Vertreters setzt sich in den außenpolitischen Aktivitäten des Rates fort. Außerhalb des Rates für Auswärtige Angelegenheiten bleibt auch nach dem Vertrag von Lissabon die halbjährlich rotierende Vorsitzregelung bestehen. Der vormals außenpolitisch bedeutsame Ratsvorsitz wird nicht in allen außenpolitisch relevanten Bereichen an den Hohen Repräsentanten übergehen, sodass sich die Frage der Koordination auch im Kontext des Rates stellt. Die den Ratsvorsitz innehabenden Mitgliedstaaten werden auch weiterhin Ansprüche auf außenpolitische Vertretung stellen können.<sup>14</sup>

Der Anspruch auf außenpolitische Führung wird so auch vom Vertrag von Lissabon nicht grundlegend gebündelt. Vielmehr lassen die bereits vertraglich angelegten Spannungsfelder eine längere Phase der Austarierung erwarten, innerhalb derer es zu intensiven inter-institutionellen *Turf Wars* kommen wird, an deren Ende dann aber ein neues institutionelles Gleichgewicht stehen kann. Das Bemühen um eine gesteigerte Kohärenz der

<sup>13</sup> Vgl. Avery 2007, S. 20 und den Beitrag von Bopp in diesem Heft.

<sup>14</sup> Vgl. CEPS/EGMONT/EPC 2007, S. 47.

außenpolitischen Akteure der Union kann hier nur als begrenzt erfolgreich bewertet werden.

### Verfahrenskomplexität: Strukturmerkmal des auswärtigen Handels

Korrespondierend zur Vielzahl der Akteure sieht auch der Vertrag von Lissabon weiterhin eine Vielzahl von Prozeduren zur Beschlussfassung vor. Tabelle 1<sup>15</sup> veranschaulicht die Heterogenität der Verfahrensarten mit Bezug auf das auswärtige Handeln der Union in den in Abbildung 1 aufgezeigten Politikbereichen. Dargestellt wird die Anzahl der Vertragsartikel, die in diesen Bereichen ein Abstimmungsverfahren vorsehen, aufgeteilt nach Beteiligungsform des Europäischen Parlaments (vertikal) und Abstimmungsmodus im Rat (horizontal). Auffällig ist die weiterhin hohe Zahl an Verfahren, an denen das EP nicht beteiligt ist – dies trifft auf die Mehrheit der Fälle zu und ist in erster Linie der hohen Regelungsichte in den Bestimmungen zur GASP geschuldet, die im Wesentlichen keine Parlamentsbeteiligung erfordern. Ebenso auffällig ist jedoch die Anzahl der Mehrheitsabstimmungen im Rat. In der Mehrzahl der Fälle kommt die Einstimmigkeit nicht mehr zur Anwendung.

Tabelle 1:  
Verfahrensformen im Bereich  
des auswärtigen Handelns

Quelle: eigene Darstellung.

Beteiligung EP \ Abstimmungsmodus Rat	Qualifizierte Mehrheit	Einstimmigkeit	Summe
<b>Ordentliches Gesetzgebungsverfahren</b>	5	0	5
<b>Zustimmung</b>	2	2	4
<b>Anhörung</b>	1	4	5
<b>Information</b>	6	3	9
<b>Keine Beteiligung</b>	15	12	27
<b>Summe</b>	29	21	50

15 Die Berechnungen beruhen auf der inoffiziellen konsolidierten Version der Unionsverträge, zusammengestellt von Peadar ó Broin vom Irish Institute of European Affairs (IIEA), abrufbar unter: [http://www.iiea.com/publicationxtest.php?publication\\_id=33](http://www.iiea.com/publicationxtest.php?publication_id=33) (abgerufen am 13.02.08).

Während im Bereich des AEUV einige Änderungen zu finden sind, bleibt zunächst festzuhalten, dass sich die Bestimmungen zur GASP und zum Erweiterungsverfahren (Art. 49 EUV) nur unwesentlich verändert haben. Für die GASP gelten weiterhin „besondere Bestimmungen“. Die GASP untersteht weitgehend dem Einstimmigkeitsprinzip mit marginaler Beteiligung der Kommission und fast unter Ausschluss des Parlaments.

Bei den Veränderungen der Bestimmungen zur Beschlussfassung im Bereich des auswärtigen Handels im Rahmen des Fünften Teils des AEUV hingegen werden zwei Entwicklungen deutlich: Der Vertrag von Lissabon stärkt die Rechte des Europäischen Parlaments und weitet die Anwendung des qualifizierten Mehrheitswahlverfahrens im Rat – wenn auch moderat – aus.

Der Lissabonner Vertrag erweitert den Anwendungsbereich des – nun in „ordentliches Gesetzgebungsverfahren“ umbenannten – Mitentscheidungsverfahrens in auswärtigen Belangen: so in der Umsetzung der gemeinsamen Handelspolitik (zuvor war hier keine Beteiligung vorgesehen) und der Zusammenarbeit mit Drittstaaten, die nicht Entwicklungsländer sind (hier wurde das Parlament bisher nur angehört). Im Bereich der restriktiven Maßnahmen wird das Parlament nun unterrichtet (Art. 215 Abs. 1 AEUV).

Neben einer Ausweitung des Mehrheitswahlverfahrens im Rat auf zusätzliche Bereiche der gemeinsamen Handelspolitik (Art. 208 AEUV) sieht der Vertrag von Lissabon Abstimmungen mit Mehrheit im Rat auch im Bereich der finanziellen Soforthilfe in der Zusammenarbeit mit Drittstaaten, die nicht Entwicklungsländer sind (Art. 213 AEUV) vor, sowie zur Festlegung der Einzelheiten zur Anwendung der neu geschaffenen Solidaritätsklausel (solange diese keine verteidigungspolitischen Implikationen bergen – Art. 222 AEUV).

Im gleichen Atemzug haben die Vertreter der Mitgliedstaaten jedoch dieser augenscheinlichen Steigerung von Legitimität und Verfahrenseffizienz – dem Letztentscheidungsvorbehalt folgend – enge Schranken auferlegt. Derartige ‚Notbremsen‘ betreffen etwa den Abschluss von Abkommen mit Bezug auf den Handel mit kulturellen und audiovisuellen Dienstleistungen. Hier gilt weiterhin Einstimmigkeit, „wenn diese Abkommen die kulturelle und sprachliche Vielfalt in der Union beeinträchtigen könnten“. Gleiches gilt für den Handel mit Dienstleistungen des Sozial-, des Bildungs- und des Gesundheitssektors, „wenn

diese Abkommen die einzelstaatliche Organisation dieser Dienstleistungen ernsthaft stören und die Verantwortlichkeit der Mitgliedstaaten für ihre Erbringung beeinträchtigen könnten“ (Art. 207 Abs. 4 AEUV).

Auch beim Verfahren zur Übereinkunft über den Beitritt der Union zur Europäischen Menschenrechtskonvention dominiert der intergouvernementale Modus. War noch im Verfassungsvertrag eine Entscheidung mit qualifizierter Mehrheit vorgesehen, beschließt der Rat nun hier einstimmig. Der „Beschluss zum Abschluss dieser Übereinkunft“ tritt zudem erst in Kraft, „nachdem die Mitgliedstaaten im Einklang mit ihren jeweiligen verfassungsrechtlichen Vorschriften zugestimmt haben“ (Art. 218 Abs. 8 AEUV).

Effizienter, demokratischer, kohärenter?

Den hohen Erwartungen an die Steigerung von Effizienz, Legitimität und Kohärenz der Unionspolitik können die neuen Bestimmungen nur bedingt genügen. Zwar hat die Zusammenführung von Union und Gemeinschaft die Schaffung einheitlicher Grundsätze für das auswärtige Handeln begünstigt. Die Reichweite der Kompetenzen, die multiplen Persönlichkeiten, die der Vertrag zu ihrer Umsetzung vorsieht und die Vielfalt der Verfahren tragen aber nur bedingt zu einem eindeutigen Fortschritt bei.

Dabei ist zu konstatieren, dass der Vertrag im Detail durchaus Verbesserungen hinsichtlich der Effizienz und demokratischen Legitimität einzelner Institutionen und Politikbereiche produziert. Einige dieser Neuerungen versprechen weitgehende Reorganisation der auswärtigen Politik. Es bleibt jedoch zu fragen, ob die jeweiligen Detailverbesserungen nicht im Zusammenspiel an Stoßkraft verlieren oder sogar in der institutionellen Architektur eine gegenteilige Wirkung entfalten. So bündelt die neue Position des Hohen Vertreters durchaus bisher institutionell getrennte Aufgaben und trägt in diesem Sinne zu einer Effizienzsteigerung bei. Der Hohe Vertreter sieht sich in seinem Führungsanspruch jedoch dem einer Reihe von anderen, teilweise neu geschaffenen Akteuren gegenübergestellt. Die Definition und Wahrnehmung seiner Aufgaben in der Praxis wird so zu einer besonderen Herausforderung. Zudem könnte die neu akzentuierte Rolle des Europäischen Rats in

der Formulierung allgemeiner Leitlinien für alle Bereiche des auswärtigen Handelns intergouvernementale Formen der Politikgestaltung in bisher „vergemeinschaftete“ Bereiche wie die gemeinsame Handelspolitik einführen und die Ausweitung parlamentarischer Beteiligungsrechte – allgemein verbunden mit einer Steigerung demokratischer Legitimität – konterkarieren. In der Gesamtsicht offenbart sich demnach eine Reihe von möglichen neuen Konfliktfeldern.

Die Übersicht über die Antworten des Lissabonner Vertrags auf die eingangs formulierten konstitutionellen Grundfragen hat verdeutlicht, dass die Union von einer Kohärenz ihres auswärtigen Handelns noch weit entfernt ist. Dies ist als Resultat struktureller Dilemmata zu verstehen. Die vertraglich angelegten Spannungsfelder werden zur Folge haben, dass der Bereich der auswärtigen Beziehungen der Union auch in Zukunft nicht nur inhaltlich, sondern auch institutionell einem hohen Grad an Konflikten ausgesetzt bleibt.

### Literaturverzeichnis

Auswärtiges Amt (2007): Der EU-Reformvertrag.. <http://www.auswaertiges-amt.de/diplo/de/Europa/Verfassung/Reformvertrag.html> (abgerufen am 13.02.2008).

Avery, Graham (2007): The New Architecture for EU Foreign Policy, in: European Policy Centre (Hrsg.): The People's Project? The New EU Treaty and the Prospects for Future Integration, Brüssel, European Policy Centre (Challenge Europe; 17), S. 17-25.

CEPS/EGMONT/EPC (2007): The Treaty of Lisbon. Implementing the Institutional Innovations. Joint study, Brüssel.

Europäischer Rat (2007): Schlussfolgerungen des Vorsitzes, 14.12.2007, Brüssel.

Hofmann, Andreas/Wessels, Wolfgang (2008): Der Vertrag von Lissabon - eine tragfähige und abschließende Antwort auf konstitutionelle Grundfragen?, in: *integration* 2008 (1), S. 3-20.

House of Commons Foreign Affairs Committee (2008): Foreign Policy Aspects of the Lisbon Treaty. Third Report of Session 2007-08, 20 January 2008, London.

Hrbek, Rudolf/Wessels, Wolfgang (1984): Das EG-System als Problemlösungsebene und Handlungsrahmen, in: Dies. (Hrsg.): EG-Mitgliedschaft: ein vitales Interesse der Bundesrepublik Deutschland?, Bonn, Europa Union Verlag, S. 501-42.

Merkel, Angela (2007): Regierungserklärung zur Unterzeichnung des Vertrages von Lissabon am 13. Dezember und zum Europäischen Rat am 14. Dezember vor dem Deutschen Bundestag am 12. Dezember in Berlin, [http://www.bundesregierung.de/nn\\_1514/Content/DE/Bulletin/2007/12/141-1-bk-bt.html](http://www.bundesregierung.de/nn_1514/Content/DE/Bulletin/2007/12/141-1-bk-bt.html) (abgerufen am 13.02.2008).