

Schriften zum Europäischen Recht

Band 163

**Der Europäische
Auswärtige Dienst zwischen
intergouvernementaler Koordination
und supranationaler Repräsentation**

Von

Franziska Kruse



Duncker & Humblot · Berlin

FRANZISKA KRUSE

Der Europäische Auswärtige Dienst
zwischen intergouvernementaler Koordination
und supranationaler Repräsentation

Schriften zum Europäischen Recht

Herausgegeben von

Siegfried Magiera · Detlef Merten

Matthias Niedobitek · Karl-Peter Sommermann

Band 163

Der Europäische
Auswärtige Dienst zwischen
intergouvernementaler Koordination
und supranationaler Repräsentation

Von

Franziska Kruse



Duncker & Humblot · Berlin

Die Deutsche Universität für Verwaltungswissenschaften Speyer
hat diese Arbeit im Jahre 2013 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

© 2014 Duncker & Humblot GmbH, Berlin

Fremddatenübernahme: TextFormA(r)t, Daniela Weiland, Göttingen

Druck: Berliner Buchdruckerei Union GmbH, Berlin

Printed in Germany

ISSN 0937-6305

ISBN 978-3-428-14182-1 (Print)

ISBN 978-3-428-54182-9 (E-Book)

ISBN 978-3-428-84182-0 (Print & E-Book)

Gedruckt auf alterungsbeständigem (säurefreiem) Papier
entsprechend ISO 9706 ☺

Internet: <http://www.duncker-humblot.de>

Vorwort

„Bei der Erfüllung seines Auftrags stützt sich der Hohe Vertreter auf einen Europäischen Auswärtigen Dienst.“

Um diesen in seiner Formulierung schlicht gehaltenen ersten Satz des Artikels 27 Absatz 1 des EU-Vertrags in der Fassung von Lissabon rankten sich seit Beginn der Beratungen im Verfassungskonvent heftige Konflikte und intensive Diskussionen in den Organen der Europäischen Union, aber auch in und mit den Mitgliedstaaten. Sie haben die Anregung für die vorliegende Untersuchung gegeben.

Die Arbeit wurde im Februar 2013 abgeschlossen und von der Deutschen Universität für Verwaltungswissenschaften Speyer als Dissertation angenommen. Für die Drucklegung konnten Literatur, Rechtsprechung und sonstige Quellen weitgehend bis Mai 2013 berücksichtigt werden.

Mein besonderer Dank gilt meinem Doktorvater, Herrn Univ.-Prof. Dr. Dr. h. c. Karl-Peter Sommermann, der mich während meiner Tätigkeit als wissenschaftliche Mitarbeiterin an seinem Lehrstuhl und in meinem akademischen Werdegang in jeder Hinsicht gefördert hat. Herrn Univ.-Prof. Dr. Siegfried Magiera danke ich für wertvolle fachliche Anregungen sowie für die rasche Erstellung des Zweitgutachtens. Ihnen und den beiden anderen Herausgebern, Herrn Univ.-Prof. Dr. Dr. Detlef Merten und Herrn Univ.-Prof. Dr. Matthias Niedobitek, danke ich auch für die Aufnahme meiner Dissertation in die Reihe „Schriften zum Europäischen Recht“.

Unverzichtbar für die Fertigstellung der Untersuchung waren Informationen zur Arbeit des Europäischen Auswärtigen Dienstes und dessen Zusammenarbeit mit dem Auswärtigen Amt „aus erster Hand“. Diese verdanke ich Herrn VLR Matthias Schauer (Auswärtiges Amt) und Herrn Exekutivdirektor Christian Leffler (Europäischer Auswärtiger Dienst).

Von Herzen danken möchte ich schließlich all jenen, die den Entstehungsprozess dieser Arbeit mit Interesse begleitet und mich auf vielfältige Weise, mit Rat und Tat – oft auch mit großer Geduld und Nachsicht – unterstützt haben.

Speyer, im Juli 2013

Franziska Kruse

Inhaltsübersicht

Einleitung	21
A. Problemstellung und Gegenstand der Untersuchung	21
B. Ziel und Gang der Untersuchung	24

Erster Teil

Grundlagen nationalen außenpolitischen und auswärtigen Handelns	28
A. Nationale Außenpolitik und ihre europäische Dimension	28
B. Außenpolitik und Grundgesetz: Die auswärtige Gewalt	40
C. Diplomatie	68
D. Auswärtiger Dienst in der Bundesrepublik Deutschland	73
E. Zwischenfazit	96

Zweiter Teil

Vergleich mit der Kompetenz zur Außenvertretung „klassischer“ internationaler Organisationen	98
A. Die Welthandelsorganisation	99
B. Der Europarat	101
C. Resümee zu den Außenvertretungskompetenzen „klassischer“ internationaler Organisationen	103

Dritter Teil

Entwicklung der „europäischen Außenpolitik“: Überblick über die Geschichte des auswärtigen Handelns der Europäischen Union	106
A. Die Entstehung einer „europäischen Außenpolitik“	106
B. Institutionelle Fortentwicklung	107

Vierter Teil

Das auswärtige Handeln der Europäischen Union	119
A. Ausgangslage	119
B. Konventsarbeiten für den Verfassungsvertrag	122
C. Systematik der Vorschriften über das auswärtige Handeln der Union	124
D. Grundsätze des auswärtigen Handelns	128
E. Ziele des auswärtigen Handelns	129
F. Kompetenzordnung im Bereich des auswärtigen Handelns	131
G. Vertragsschlusskompetenz der EU und Vertragsschlussverfahren	133
H. Institutionelle Architektur des auswärtigen EU-Handelns nach der Vertragsreform von Lissabon	138

Fünfter Teil

Der Europäische Auswärtige Dienst	191
A. Leitgedanken einer reformierten „EU-Außenpolitik“	191
B. Der Europäische Auswärtige Dienst: Von der Idee zur Verwirklichung	208
C. Rechtsgrundlagen	223
D. Institutionelle Einbindung des Europäischen Auswärtigen Dienstes	225
E. Aufgaben und Kompetenzen	253
F. Arbeitssprache	265
G. Personal	266
H. Budgetautonomie und Haushaltskontrolle	278
I. Bericht und Überprüfung	281
J. Kontrolle des Europäischen Auswärtigen Dienstes	286
K. Zwischenfazit	300

Sechster Teil

Der Europäische Auswärtige Dienst und das Auswärtige Amt der Bundesrepublik Deutschland	310
A. Allgemeine Bedeutung für die nationalen diplomatischen Dienste	310
B. Auswirkungen für den Auswärtigen Dienst der Bundesrepublik	313

*Siebenter Teil***Fazit: Errungenschaften und Defizite der reformierten
EU-Außenvertretung unter besonderer Berücksichtigung
des Europäischen Auswärtigen Dienstes**

	322
A. Einordnung der Problematik in den Kontext des Verfassungsverbundes	322
B. Bedeutung des Vertrags von Lissabon für das auswärtige EU-Handeln	324
C. Fragmentierung trotz Bemühen um Kompetenzbündelung	325
D. Bewertung der Außenvertretungskompetenz des Europäischen Auswärtigen Dienstes	331
E. Ausblick	334
Zusammenfassende Thesen	337
Anhang	340
Literaturverzeichnis	358
Personen- und Sachverzeichnis	384

Inhaltsverzeichnis

Einleitung	21
A. Problemstellung und Gegenstand der Untersuchung	21
B. Ziel und Gang der Untersuchung	24
<i>Erster Teil</i>	
Grundlagen nationalen außenpolitischen und auswärtigen Handelns	28
A. Nationale Außenpolitik und ihre europäische Dimension	28
I. Nationale Außenpolitik	29
II. Europäische Dimension der nationalen Außenpolitik	33
B. Außenpolitik und Grundgesetz: Die auswärtige Gewalt	40
I. Kompetenzrechtliche Bestimmungen: Akteure der deutschen Außenpolitik	41
1. Verbandskompetenz (vertikale Gewaltenteilung)	42
a) Der Bund und die Länder: Art. 32 GG	44
b) Föderalisierungstendenzen	44
aa) Föderalisierung durch das Lindauer Abkommen	44
bb) Föderalisierung durch „Nebenaußenpolitik“ der Bundesländer	46
cc) Föderalisierung im Anwendungsbereich des Art. 23 GG	49
2. Organkompetenz (horizontale Gewaltenteilung)	50
a) Die auswärtige Gewalt im System der horizontalen Gewaltenteilung	50
b) Die an der Wahrnehmung auswärtiger Angelegenheiten beteiligten Verfassungsorgane	52
aa) Der Bundespräsident	53
bb) Die Bundesregierung	55
cc) Der Bundestag und der Bundesrat	56
dd) Die Rolle des Bundesverfassungsgerichts	58
c) Parlamentarisierungstendenzen	60
II. Die Europa- und Außenpolitik materiell gestaltende Bestimmungen	64
1. Art. 23 GG	64
2. Art. 24 GG bis Art. 26 GG	67
C. Diplomatie	68

I.	Begriff	69
1.	Ursprung und Entwicklung	69
2.	Bedeutung	70
II.	Funktion	71
D.	Auswärtiger Dienst in der Bundesrepublik Deutschland	73
I.	Überblick über die Geschichte des Auswärtigen Dienstes	73
1.	1808 bis 1945	74
2.	Seit 1945	76
II.	Rechtsgrundlagen	81
1.	Verfassungsrecht	81
a)	Art. 32 Abs. 1 GG	81
b)	Art. 73 Abs. 1 Nr. 1 GG	82
c)	Art. 87 Abs. 1 S. 1 GG	83
2.	Einfaches Recht: Das Gesetz über den Auswärtigen Dienst	85
a)	§ 1 GAD	85
aa)	Wahrnehmung der auswärtigen Angelegenheiten des Bundes	86
bb)	Koordinierung außenpolitischer Aktivitäten	86
cc)	Unterstützung der Verfassungsorgane	88
b)	§ 2 GAD	88
c)	§ 3 GAD	91
d)	§ 4 GAD	95
E.	Zwischenfazit	96

Zweiter Teil

	Vergleich mit der Kompetenz zur Außenvertretung „klassischer“ internationaler Organisationen	98
A.	Die Welthandelsorganisation	99
I.	Außenvertretungsbefugnis	100
II.	Kompetenz zum Abschluss von Verträgen	100
B.	Der Europarat	101
I.	Außenvertretungsbefugnis	101
II.	Kompetenz zum Abschluss von Verträgen	102
C.	Resümee zu den Außenvertretungskompetenzen „klassischer“ internationaler Organisationen	103

Dritter Teil

**Entwicklung der „europäischen Außenpolitik“:
Überblick über die Geschichte des auswärtigen Handelns
der Europäischen Union**

	106
A. Die Entstehung einer „europäischen Außenpolitik“	106
B. Institutionelle Fortentwicklung	107

Vierter Teil

Das auswärtige Handeln der Europäischen Union

	119
A. Ausgangslage	119
B. Konventsarbeiten für den Verfassungsvertrag	122
C. Systematik der Vorschriften über das auswärtige Handeln der Union	124
D. Grundsätze des auswärtigen Handelns	128
E. Ziele des auswärtigen Handelns	129
F. Kompetenzordnung im Bereich des auswärtigen Handelns	131
G. Vertragsschlusskompetenz der EU und Vertragsschlussverfahren	133
I. Kompetenz zum Abschluss völkerrechtlicher Übereinkommen	133
II. Vertragsschlussverfahren	135
H. Institutionelle Architektur des auswärtigen EU-Handelns nach der Vertragsreform von Lissabon	138
I. Der Hohe Vertreter der Union für Außen- und Sicherheitspolitik	138
1. Entwicklung des Amtes und Amtsbezeichnung	139
2. Ernennung	142
3. Aufgaben	143
4. „Doppelhut“	149
5. Beendigung der Amtszeit	154
6. Kontrolle des Hohen Vertreters	156
II. Der Europäische Rat und der Präsident des Europäischen Rates	157
III. Der Rat „Auswärtige Angelegenheiten“	163
IV. Die Europäische Kommission	167
V. Das Europäische Parlament und das auswärtige Handeln	168
1. Parlamentarisierungsansätze des auswärtigen EU-Handelns im AEU-Vertrag	169
2. Parlamentarisierungsansätze des auswärtigen EU-Handelns im EU-Vertrag	170
a) Anhörung des Europäischen Parlaments vor Beschluss über den Europä- ischen Auswärtigen Dienst	170

b) Anhörung und Unterrichtung des Europäischen Parlaments durch den Hohen Vertreter	171
c) Einbeziehung der Sonderbeauftragten in die Unterrichtung	175
d) Rolle des Europäischen Parlaments im Übrigen	176
3. Resümee zur Parlamentarisierung des auswärtigen EU-Handelns	177
VI. Die Rolle der nationalen Parlamente	178
VII. Interinstitutionelle Vereinbarungen	180
VIII. Zwischenfazit	184

Fünfter Teil

Der Europäische Auswärtige Dienst	191
A. Leitgedanken einer reformierten „EU-Außenpolitik“	191
I. Kohärenz der unionalen Außenvertretung	191
1. Ursprung des (außenpolitischen) Kohärenzgedankens	192
2. Begriffsausprägungen und -abgrenzung	194
3. Umfang und Reichweite der außenpolitischen Kohärenz	198
4. Verantwortung für die außenpolitische Kohärenz	200
5. Kontrolle der Wahrung des Kohärenzgebotes	202
II. Kontinuitätsgebot	204
III. Loyalität und Solidarität	205
B. Der Europäische Auswärtige Dienst: Von der Idee zur Verwirklichung	208
I. Rahmenbedingungen für den Aufbau	208
II. Idee und Initiative	209
III. Zielvorstellungen für eine gemeinsame Diplomatie	212
IV. Etappen des Aufbaus	214
C. Rechtsgrundlagen	223
D. Institutionelle Einbindung des Europäischen Auswärtigen Dienstes	225
I. Demokratische Legitimation	225
II. Rechtlicher Status	228
1. Optionen institutioneller Integration in das Organgefüge	228
2. Rechtsstatus, Rechtspersönlichkeit und Rechtsfähigkeit	231
III. Interne Organisationsstruktur	235
1. Zentralverwaltung des Europäischen Auswärtigen Dienstes	236
2. Delegationen der Union	241

3. Sonderbeauftragte	247
4. Erteilung von Weisungen gegenüber dem Europäischen Auswärtigen Dienst	248
E. Aufgaben und Kompetenzen	253
I. Unterstützung des Hohen Vertreters	253
II. Unterstützung anderer Institutionen der Union	258
III. Zusammenarbeit mit den diplomatischen Diensten der Mitgliedstaaten	261
IV. Konsularische Aufgaben	262
F. Arbeitssprache	265
G. Personal	266
I. Rekrutierung	266
II. Rotation	272
III. Entsendung	273
IV. Ansätze einer europäischen diplomatischen Kultur	274
H. Budgetautonomie und Haushaltskontrolle	278
I. Bericht und Überprüfung	281
I. Bericht über die Arbeitsweise des Europäischen Auswärtigen Dienstes	281
II. Überprüfung der Organisation und der Arbeitsweise des Europäischen Auswärtigen Dienstes	283
J. Kontrolle des Europäischen Auswärtigen Dienstes	286
I. Aufsicht	286
II. Parlamentarische Kontrolle	288
III. Gerichtliche Kontrolle im Bereich des auswärtigen EU-Handelns	288
1. Rechtsschutz im supranationalen Bereich	290
2. Rechtsschutz im intergouvernementalen Bereich	292
3. Fragen des Rechtsschutzes im Zusammenhang mit dem Europäischen Auswärtigen Dienst	296
IV. Resümee zur Kontrolle des Europäischen Auswärtigen Dienstes	299
K. Zwischenfazit	300

Sechster Teil

**Der Europäische Auswärtige Dienst und
das Auswärtige Amt der Bundesrepublik Deutschland** 310

A. Allgemeine Bedeutung für die nationalen diplomatischen Dienste	310
B. Auswirkungen für den Auswärtigen Dienst der Bundesrepublik	313

I.	Zusammenarbeit mit dem Europäischen Auswärtigen Dienst	314
II.	Anpassungen in Organisation und Verfahren	315
	1. Personalsekretariat Europäischer Auswärtiger Dienst	315
	2. Einheitlicher Versetzungstermin	316
	3. Einrichtung von Verbundbotschaften?	316
	4. Erweiterung des Bewerberkreises	317
III.	Anpassungen im Aus- und Fortbildungssystem	318
	1. Stärkung der Europafähigkeit	318
	2. Auswirkung einer Bewerbung beim Europäischen Auswärtigen Dienst	319
IV.	Zwischenfazit	320

Siebenter Teil

	Fazit: Errungenschaften und Defizite der reformierten EU-Außenvertretung unter besonderer Berücksichtigung des Europäischen Auswärtigen Dienstes	322
A.	Einordnung der Problematik in den Kontext des Verfassungsverbundes	322
B.	Bedeutung des Vertrags von Lissabon für das auswärtige EU-Handeln	324
C.	Fragmentierung trotz Bemühen um Kompetenzbündelung	325
D.	Bewertung der Außenvertretungskompetenz des Europäischen Auswärtigen Dienstes	331
E.	Ausblick	334
	Zusammenfassende Thesen	337
	Anhang	340
	Literaturverzeichnis	358
	Personen- und Sachverzeichnis	384

* * *

Tabellenverzeichnis

Tabelle 1:	Personal des Auswärtigen Amts 1985 bis 2012	79
Tabelle 2:	Gesamtzahl der abgeordneten Beschäftigten im Auswärtigen Amt 2006	79
Tabelle 3:	Auslandsvertretungen des Auswärtigen Amts 1987 bis 2012	80

Abkürzungsverzeichnis

AA	Auswärtiges Amt
a. A.	anderer Ansicht
Abb.	Abbildung
ABl.EG	Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften
ABl.EU	Amtsblatt der Europäischen Union
Abs.	Absatz
AD	Administration
a. E.	am Ende
AETR	Europäisches Abkommen über die Arbeit des im internationalen Straßenverkehr beschäftigten Fahrpersonals (Accord européen sur les Transports par Route)
AEUV	Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union
a. F.	alte Fassung
AHK	Alliierte Hohe Kommission
Alt.	Alternative
APA	Außenpolitisches Amt der NSDAP
Art.	Artikel
ASEAN	Association of Southeast Asian Nations
AStV	Ausschuss der Ständigen Vertreter
Auf.	Auflage
AVR	Archiv des Völkerrechts
BBSB	Beschäftigungsbedingungen der sonstigen Bediensteten der Europäischen Gemeinschaften
Bd.	Band
Beih.	Beiheft
BGBI.	Bundesgesetzblatt
BM	Bundesministerium
BR	Bundesrat
BT	Bundestag
BVerfG	Bundesverfassungsgericht
BVerfGE	Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts, Amtliche Sammlung
bzw.	beziehungsweise
ca.	circa
CCA	Beratender Ausschuss für Ernennungen (Consultative Committee on Appointments)
CDU	Christlich Demokratische Union Deutschlands
CFSP	Common Foreign and Security Policy
CMLRev.	Common Market Law Review
CMPD	Direktion Krisenbewältigung und Planung (Crisis Management and Planning Directorate)
COREPER	Comité des représentants permanents

COSAC	Conference of Community and European Affairs Committees of Parliaments of the European Union
CPCC	Ziviler Planungs- und Durchführungsstab (Civilian Planning and Conduct Capability)
DDR	Deutsche Demokratische Republik
ders.	derselbe
DGAP	Deutsche Gesellschaft für Auswärtige Politik
d. h.	das heißt
dies.	dieselbe; dieselben
Dok.	Dokument
DÖV	Die Öffentliche Verwaltung
Drs.	Drucksache
DVBl.	Deutsches Verwaltungsblatt
EAD	Europäischer Auswärtiger Dienst
EDP	European Diplomatic Programme
EDTI	European Diplomatic Training Initiative
EEA	Einheitliche Europäische Akte
EEAS	European External Action Service
EG	Europäische Gemeinschaft
EGKS	Europäische Gemeinschaft für Kohle und Stahl
EGV	Vertrag über die Europäische Gemeinschaft
EL	Ergänzungslieferung
ELJ	European Law Journal
EMRK	Europäische Menschenrechtskonvention
endg.	endgültig
EPA	Europäische Polizeiakademie
EPG	Europäische Politische Gemeinschaft
EPLO	European Peacebuilding Liaison Office
EPZ	Europäische Politische Zusammenarbeit
ESVP	Europäische Sicherheits- und Verteidigungspolitik
EU	Europäische Union
EUDEL	Lenkungsausschuss für die Delegationen
EuG	Gericht der Europäischen Union; vor dem Inkrafttreten des Vertrags von Lissabon: Gericht erster Instanz
EuGH	Gerichtshof der Europäischen Union, vor dem Inkrafttreten des Vertrags von Lissabon: Gerichtshof der Europäischen Gemeinschaften
EUMC	EU-Militärausschuss (EU Military Committee)
EUMS	EU-Militärstab (EU Military Staff)
EuR	Europarecht
EUV	Vertrag über die Europäische Union
EUZBLG	Gesetz über die Zusammenarbeit von Bund und Ländern in Angelegenheiten der Europäischen Union
EuZW	Europäische Zeitschrift für Wirtschaftsrecht
EVG	Europäische Verteidigungsgemeinschaft
EVV	Vertrag über eine Verfassung für Europa (kurz: Europäischer Verfassungsvertrag)
EWG	Europäische Wirtschaftsgemeinschaft
f.	folgende

FAZ	Frankfurter Allgemeine Zeitung
FDP	Freie Demokratische Partei
ff.	fortfolgende
Fn.	Fußnote
FRIDE	Fundación para las Relaciones Internacionales y el Dialogo Exterior
FS	Festschrift
GAD	Gesetz über den Auswärtigen Dienst
GASP	Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik
GBI.	Gesetzblatt
GG	Grundgesetz
GMBI.	Gemeinsames Ministerialblatt
GOBReg	Geschäftsordnung der Bundesregierung
GOEUParl	Geschäftsordnung des Europäischen Parlaments
GOKOM	Geschäftsordnung der Kommission
GORat	Geschäftsordnung des Rates der Europäischen Union
GRCh	Charta der Grundrechte der Europäischen Union (Grundrechte-Charta)
GSVP	Gemeinsame Sicherheits- und Verteidigungspolitik
HB	Freie Hansestadt Bremen
HG	Haushaltsgesetz
Hrsg.	Herausgeber
HS	Halbsatz
i. d. F.	in der Fassung
inkl.	inklusive
IntCen	Intelligence Analysis Centre; früher: Joint Situation Centre of the European Union (SitCen)
IntVG	Integrationsverantwortungsgesetz
IPU	Interparlamentarische Union
JöR	Jahrbuch des öffentlichen Rechts der Gegenwart
JZ	Juristenzeitung
Kap.	Kapitel
KJ	Kritische Justiz
lat.	lateinisch
lit.	litera
MBI.	Ministerialblatt
MD	Management Directorate
m. w. N.	mit weiteren Nachweisen
NATO	Nord Atlantic Treaty Organization
N. F.	Neue Folge
n. F.	neue Fassung
NJW	Neue Juristische Wochenschrift
Nr.	Nummer
NRW	Nordrhein-Westfalen
NSDAP	Nationalsozialistische Deutsche Arbeiterpartei
NVwZ	Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht
NZZ	Neue Zürcher Zeitung
o. O.	ohne Ortsangabe
PIJS	Polizeiliche und Justizielle Zusammenarbeit in Strafsachen
PSK	Politisches und Sicherheitspolitisches Komitee

PU	Policy Unit
Rn.	Randnummer
Rs.	Rechtssache
S.	Seite; Satz
scil.	scilicet
SEAE	Service Européen pour l' Action Extérieure
SED	Sozialistische Einheitspartei Deutschlands
Slg.	Sammlung
sog.	sogeannter, sogeannte, sogeanntes
Sp.	Spalte
SPD	Sozialdemokratische Partei Deutschlands
SWP	Stiftung Wissenschaft und Politik
SZ	Süddeutsche Zeitung
Tab.	Tabelle
u. a.	und andere; unter anderem
UAbs.	Unterabsatz
Urt.	Urteil
USA	United States of America
v.	von, vom
vgl.	vergleiche
VN	Vereinte Nationen
Vol.	Volume
VVDStRL	Veröffentlichungen der Vereinigung der Deutschen Staatsrechtslehrer
VwVfG	Verwaltungsverfahrensgesetz
WTO	Welthandelsorganisation (World Trade Organisation)
WÜD	Wiener Übereinkommen über diplomatische Beziehungen
WÜK	Wiener Übereinkommen über konsularische Beziehungen
WVK	Wiener Vertragsrechtskonvention
ZaöRV	Zeitschrift für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht
z. B.	zum Beispiel
ZEuS	Zeitschrift für europarechtliche Studien
ZG	Zeitschrift für Gesetzgebung
Ziff.	Ziffer
ZParl	Zeitschrift für Parlamentsfragen
ZRP	Zeitschrift für Rechtspolitik
ZSE	Zeitschrift für Staats- und Europawissenschaften

Einleitung

A. Problemstellung und Gegenstand der Untersuchung

Seit der Gründung der Europäischen Gemeinschaft für Kohle und Stahl und der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft in den 1950er Jahren hat die Übertragung von nationalstaatlichen Kompetenzen auf die europäische Ebene, Sinnbild der stetig fortschreitenden Integration innerhalb Europas, für einen Wechsel von ehemals vorwiegend wirtschaftlichen zu nunmehr überwiegend politischen Zielen gesorgt. Diese Entwicklung machte es neben anderen – regionalen und globalen – Herausforderungen, wie der Bewältigung von politischen, wirtschaftlichen oder militärischen Krisen sowie Naturkatastrophen, erforderlich, die Europäischen Gemeinschaften¹ bzw. die Europäische Union zu außenpolitisch anerkannten und handlungsfähigen Akteuren der Weltpolitik auszugestalten.

Unter Geltung des Vertrags von Nizza² betrieb die Europäische Union ihre Außenpolitik nicht konzentriert „aus einer Hand“, sondern sektorabhängig und auf ihre – ehemaligen – drei Säulen verteilt.³ Dementsprechend befassten sich neben den im Rahmen der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik (GASP) handelnden Mitgliedstaaten mindestens fünf Kommissionsmitglieder und ihre jeweiligen Generaldirektionen regelmäßig mit außenpolitischen Fragen. Im Einzelnen waren dies die Generaldirektion Außenbeziehungen (zuletzt unter der Leitung von Benita Ferrero-Waldner), die Generaldirektion Erweiterung (zuletzt: Olli Rehn), die Generaldirektion Handel (zuletzt: Catherine Ashton), die Generaldirektion Wirtschaft und Währung (zuletzt: Joaquín Almunia Amann) sowie schließlich die Generaldirektion Entwicklungshilfe und humanitäre Hilfe (zuletzt: Karel de Gucht).

¹ Mit dem Inkrafttreten des Vertrags von Lissabon ist die Union an die Stelle der Europäischen Gemeinschaft getreten (Art. 1 UAbs. 3 S. 3 EUV). In der nachfolgenden Darstellung werden die Begriffe „Europäische Gemeinschaft“ und „Gemeinschaftsrecht“ sowie die hiervon abgeleiteten Verben verwendet, wenn auf die Rechtslage vor Inkrafttreten des Vertrags von Lissabon Bezug genommen werden soll.

² Vertrag von Nizza, ABl.EG 2001, Nr. C 80 S. 1 ff. vom 10.3.2001.

³ *Marc Bungenberg*, Außenbeziehungen und Außenhandelspolitik, in: EuR 2009, Beih. 1, S. 197; *Bernd Martenczuk*, The External Representation of the European Union: From Fragmentation to a Single European Voice?, in: A. Fischer-Lescano/H.-P. Gasser/T. Marauhn/N. Ronzitti (Hrsg.), Frieden in Freiheit, FS für Michael Bothe zum 70. Geburtstag, Baden-Baden 2008, S. 942 ff. Beispielsweise unterfiel die Außenwirtschaftspolitik und die Entwicklungshilfe der ersten Säule, deren Gemeinschaftscharakter ihr bedeutendstes Merkmal war. Klassische Sicherheitspolitik war dagegen der zweiten, intergouvernemental gestalteten Säule zugeordnet. Zu den mit dem Inkrafttreten des Vertrags von Lissabon eingetretenen institutionellen Änderungen im Einzelnen im 4. Teil.

Die Europäische Kommission verband bereits damals in außen- und sicherheitspolitischer Hinsicht eine enge Zusammenarbeit mit dem Rat der Europäischen Union, insbesondere mit dessen Generalsekretär, der zugleich das Amt des Hohen Vertreters für die Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik bekleidete, das bis zum Inkrafttreten des Vertrags von Lissabon⁴ die längste Zeit der Spanier Javier Solana de Madariaga inne hatte (1999–2009).⁵

Diese das Kompetenzgefüge prägende Vielfalt an Akteuren folgt im Grunde bis heute zumeist mehr historisch gewachsenen denn nach einem Aufgabenkatalog strukturierten Regelungen.⁶ Sie wird bisweilen auch als „*Methode Monnet*“ bezeichnet. Angesprochen werden sollen damit die pragmatischen und funktionellen Erwägungen Monnets, d.h. vor allem das an Zielen und Notwendigkeiten orientierte Vorgehen bei der Vertiefung der Integration.⁷

Es verwundert folglich nicht, dass die „Kompetenzordnung“ für das auswärtige Handeln in der Vergangenheit nicht nur von und für außenstehende Beobachter oft als zersplittert, wenig transparent oder gar als ineffizient bezeichnet wurde.⁸ An diesem Umstand setzte auch die leicht spöttelnde, wenngleich vielzitierte Frage „*Who do I call if I want to call Europe?*“⁹ an, die der ehemalige US-Außenminister

⁴ Vertrag von Lissabon, ABl.EU 2007, Nr. C 306 S. 1 ff. vom 17.12.2007. Zum detaillierten Verlauf seiner Ratifizierung vgl. Wissenschaftlicher Dienst des Deutschen Bundestages, Aktueller Begriff Nr. 63/08, S. 2.

⁵ Der allererste Amtsinhaber war von Mai bis Oktober 1999 der ehemalige Generalsekretär des Rates, der Deutsche Jürgen Trumpf.

⁶ *Josef Janning*, Europäische Union und deutsche Europapolitik, in: S. Schmidt/G. Hellmann/R. Wolf (Hrsg.), Handbuch zur deutschen Außenpolitik, Wiesbaden 2007, S. 749.

⁷ Sie wird daher auch oft mit den Schlagworten „*form follows function*“ bezeichnet. Hierzu: *Frank Schorkopf*, Maßstäbe für die institutionelle Architektur der Europäischen Union, in: E. Pache/F. Schorkopf (Hrsg.), Die Europäische Union nach Lissabon, Baden-Baden 2009, S. 79f. m.w.N. Zur Notwendigkeit einer planmäßigen Weiterentwicklung, mithin also der Überwindung der Methode Monnets vgl. *Joseph Fischer*, Vom Staatenverbund zur Föderation. Gedanken über die Finalität der europäischen Integration, Vortrag am 12. Mai 2000 an der Humboldt-Universität zu Berlin („Humboldt-Rede“), abgedruckt in: Forum Constitutionis Europae Nr. 12/00, Spezial Nr. 2, Rn. 43 ff.

⁸ Stellvertretend hierfür: *Stephan Keukeleire*, The European Union as a Diplomatic Actor: Internal, Traditional, and Structural Diplomacy, in: *Diplomacy and Statecraft* 2003, S. 294 f.; *Claas Knoop*, Der Außenminister der Europäischen Union und der Europäische Auswärtige Dienst – Grundlagen im Europäischen Verfassungsvertrag, in: R. Hendlner/M. Ibler/J. Martínez Soria (Hrsg.), Für Sicherheit, für Europa, FS für Volkmar Götz zum 70. Geburtstag, Göttingen 2005, S. 93; *Andreas Maurer/Sarah Reichel*, Der Europäische Auswärtige Dienst – Elemente eines Drei-Phasen-Plans, SWP-Aktuell 53, November 2004, S. 1.

⁹ Sinngemäß übersetzt etwa: „Wen muss ich anrufen, wenn ich mit Europa sprechen möchte?“; vgl. auch *Claas Knoop*, Der Außenminister der Europäischen Union und der Europäische Auswärtige Dienst – Grundlagen im Europäischen Verfassungsvertrag, in: R. Hendlner/M. Ibler/J. Martínez Soria (Hrsg.), Für Sicherheit, für Europa, FS für Volkmar Götz zum 70. Geburtstag, Göttingen 2005, S. 93; vgl. auch die gleichnamige Petition unter: <http://www.whodoicall.eu/> (letzter Abruf: 29.5.2013).

Henry Kissinger bereits Mitte der 1970er Jahre mit Blick auf die Kompetenzverteilung im Bereich des europäischen auswärtigen Handelns stellte.

Die Erklärung von Laeken¹⁰ aus dem Jahre 2001 leitete den jüngsten institutionellen Reformprozess in der europäischen Geschichte ein. Seinen vorläufigen Höhepunkt fand dieser am 13. Dezember 2007 in der Unterzeichnung des auch als „Reformvertrag“ bezeichneten Vertrags von Lissabon durch die Staats- und Regierungschefs der (damals) 27 Mitgliedstaaten der Europäischen Union. Der in der Folge dieser Erklärung vom Verfassungskonvent unter der Leitung Giscard d’Estaings zunächst ausgearbeitete Vertrag über eine Verfassung für Europa¹¹ sah eine Fülle institutioneller wie materieller Änderungen für das europäische Kompetenzgefüge vor, insbesondere für den Bereich der EU-Außenbeziehungen.¹² Erklärtes Ziel war es, mit der soeben beschriebenen, allseits als politisches Defizit empfundenen Kompetenzfragmentierung¹³ auf europäischer Ebene aufzuräumen, um das System des auswärtigen Handelns der Union nach innen, vor allem aber nach außen, etwa gegenüber internationalen Organisationen oder Drittstaaten, transparenter, effizienter und kohärenter zu gestalten. Der Vertragstext in der Fassung des Verfassungsvertrags sah hierfür die Schaffung des Amtes eines Europäischen Außenministers vor, der, von einem damals ebenfalls noch zu schaffenden Europäischen Auswärtigen Dienst (EAD) unterstützt, die Geschicke der „europäischen Außenpolitik“ lenken, als Koordinierungsstelle der mitgliedstaatlichen Politiken fungieren und somit letztlich auf eine Reduzierung der am auswärtigen Handeln der EU beteiligten Akteure hinwirken sollte.

¹⁰ Schlussfolgerungen des Europäischen Rates, Erklärung von Laeken am 14./15. Dezember 2001 zur Zukunft der Europäischen Union, SN 300/1/01/REV 1.

¹¹ Vertrag über eine Verfassung für Europa, ABl.EU 2004, Nr. C 310 S. 1 ff. vom 16.12.2004.

¹² Zwei Arbeitsgruppen beschäftigten sich im Rahmen des Verfassungskonvents schwerpunktmäßig mit außenpolitischen Fragestellungen. Dies waren zum einen die von Giuliano Amato geleitete Arbeitsgruppe III („Rechtspersönlichkeit“) sowie die Arbeitsgruppe VII („Außenpolitisches Handeln“), deren Vorsitzender Jean-Luc Dehaene war. Zum Mandat der Arbeitsgruppe „Rechtspersönlichkeit“ vgl. CONV 73/02, zu ihrem Schlussbericht: CONV 305/02; zum Mandat der Arbeitsgruppe „Außenpolitisches Handeln“ vgl. CONV 252/02, zu ihrem Schlussbericht vom 16.12.2002 vgl. CONV 459/02. Den Schlussberichten folgten die Vorschläge des Konventspräsidiums vom 23.4.2003 (CONV 685/03), vom 28.5.2003 (CONV 727/03) und vom 12.6.2003 (CONV 802/03) sowie in redaktioneller wie inhaltlicher Hinsicht geänderte Fassungen (CIG 50/03 und CIG 81/04) und schließlich die Endfassung CIG 85/04.

¹³ Waldemar Hummer spricht in seinem Beitrag „Vom ‚Außendienst‘ der Gemeinschaften zum ‚Europäischen Auswärtigen Dienst‘ im Vertrag über eine Verfassung für Europa“ [in: A. Epiney/M. Haag/A. Heinemann (Hrsg.), Die Herausforderung von Grenzen, FS für Roland Bieber, Baden-Baden 2007, S. 494] gar von einem „Wildwuchs“ im europäischen Gefüge der Außenvertretung; ebenfalls den Begriff des „organisatorischen Wildwuchses“ verwendend, wenngleich vermittelnder: Gisela Müller-Brandeck-Bocquet/Carolin Rüger, Zehn Jahre Hoher Vertreter – Lehren für die EU-Außen- und Sicherheitspolitik nach Lissabon, in: integration 2011, S. 26; Daniel Thym, External Affairs, in: A. v. Bogdandy/J. Bast (Hrsg.), Principles of European Constitutional Law, 2. Aufl., Oxford u. a. 2010, S. 311 („patchwork of individual external policies“).