

Münchener Juristische Beiträge · Band 44

Tilman Güt

**Die Gemeinsame Außen- und
Sicherheitspolitik und ihre Bedeutung
für die Europäische Union**

Rechtspersönlichkeit und Rechtsnatur der EU



Herbert Utz Verlag · Wissenschaft
München

Münchner Juristische Beiträge

Herausgeber der Reihe:
Dr. jur. Thomas Küffner

Bibliografische Information Der Deutschen Bibliothek

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

Zugleich: Dissertation, München, Univ., 2003

Dieses Werk ist urheberrechtlich geschützt. Die dadurch begründeten Rechte, insbesondere die der Übersetzung, des Nachdrucks, der Entnahme von Abbildungen, der Wiedergabe auf photomechanischem oder ähnlichem Wege und der Speicherung in Datenverarbeitungsanlagen bleiben, auch bei nur auszugsweiser Verwendung, vorbehalten.

Copyright © Herbert Utz Verlag GmbH 2003

ISBN 3-8316-0286-7

Printed in Germany

Herbert Utz Verlag GmbH, München
Tel.: 089/277791-00 - Fax: 089/277791-01

Inhaltsverzeichnis

Inhaltsübersicht	7
Inhaltsverzeichnis.....	10
A. Einleitung	15
I. Untersuchungsgegenstand	16
II. Untersuchungsverlauf.....	23
B. Die Entstehung und Entwicklung der GASP	25
I. Erste Schritte zu einer europäischen Sicherheits- und Verteidigungspolitik.....	25
II. Die Westunion	26
III. Die Europäische Gemeinschaft für Kohle und Stahl (EGKS).....	28
IV. Die Europäische Verteidigungsgemeinschaft (EVG).....	29
V. Die Europäische Politische Zusammenarbeit (EPZ).....	31
VI. Die Einheitliche Europäische Akte (EEA)	33
1. Die Entstehungsgeschichte	33
2. Regelungsgegenstände im Bereich der Außen- und Sicherheitspolitik	33
a. Die Unterrichts- und Konsultationspflicht, Art. 30 Abs. 2 lit. a EEA.....	34
b. Die Berücksichtigung der gemeinsamen Standpunkte, Art. 30 Abs. 2 lit. c EEA.....	34
c. Die Entwicklung gemeinsamer Grundsätze und die Pflicht europatreuen Verhaltens, Art. 30 Abs. 2 lit. c und d EEA	34
d. Das Einstimmigkeitsprinzip, Art. 30 Abs. 3 lit. c EEA.....	35
e. Die Annahme und Berücksichtigung gemeinsamer Standpunkte, Art. 30 Abs. 7 lit.a und b EEA.....	35
VII. Die Verträge von Maastricht und Amsterdam	36
VIII. Jüngere Verträge	38
C. Die Rechtspersönlichkeit der Europäischen Union.....	40
I. Die Bedeutung der Rechtspersönlichkeit	40
II. Begriff und Feststellung der Rechtssubjektivität	42
1. Begriffserläuterungen	42
2. Feststellung der Völkerrechtssubjektivität.....	46
a. Arten von Rechtssubjekten	46
b. Rechtssubjektivität im Verhältnis der EU zu ihren Mitgliedern ...	50

aa. Die objektive Theorie.....	51
bb. Die enge Vertragstheorie	52
cc. Die implied-powers-Lehre	52
(1) Grundlagen der implied-powers-Lehre	52
(2) Anwendungsbereiche der implied-powers-Lehre.....	53
(3) Voraussetzungen für implied powers	55
(4) Grenzen der implied powers oder die ultra-vires-Lehre.....	60
c. Rechtssubjektivität im Verhältnis zu Dritten.....	63
3. Fazit.....	64
III. Die Rechtspersönlichkeit der EU als Nachfolge-Institution der EPZ	65
1. Die Rechtspersönlichkeit der EPZ vor ihrer Ausgestaltung durch die EEA	65
2. Die Rechtspersönlichkeit der EPZ nach ihrer Ausgestaltung durch die EEA	65
3. Fazit.....	67
IV. Die Rechtspersönlichkeit der EU nach den Verträgen von Maastricht und Amsterdam	68
1. Rechtspersönlichkeit infolge vertraglicher Vereinbarung durch die Mitgliedstaaten.....	68
a. Explizite vertragliche Regelung.....	68
b. Implizite vertragliche Regelung	69
2. Die Rechtspersönlichkeit der EU nach der implied-powers-Lehre..	71
a. Auf Dauer angelegte Vereinigung mehrerer Völkerrechtssubjekte	71
b. Zweckvereinbarung	72
c. Eigenständiger Wille.....	73
aa. Eigenständiger Wille des Europäischen Rates.....	75
bb. Eigenständiger Wille des Rates der Europäischen Gemeinschaften	76
(1) Stimmenthaltungen	77
(2) Mehrheitsvoten	79
cc. Fazit.....	84
d. Ausstattung der EU mit mindestens einem handlungsbefugten Organ.....	85
aa. Aufgaben der einzelnen Organe im Rahmen der GASP	86
(1) Das Europäische Parlament	86

(2) Der Rat der Europäischen Gemeinschaften.....	88
(3) Die Kommission der Europäischen Gemeinschaften	90
(4) Der Europäische Gerichtshof.....	91
(5) Der Rechnungshof	92
(6) Der Hohe Vertreter	92
(7) Sonderbeauftragte	93
(8) Der Europäische Rat	94
(a) Zusammensetzung und Verfahren	95
(b) Aufgaben.....	97
bb. Organqualität für die EU	99
(1) Die Organe der Europäischen Gemeinschaften.....	99
(a) Theorie der gemeinsamen Organe	102
(b) Theorie der Organleihe.....	103
(c) Differenzierende Theorie.....	104
(d) Stellungnahme	104
(2) Organqualität des Europäischen Rates	107
(3) Organqualität der übrigen Institutionen.....	110
cc. Fazit.....	112
e. Ausstattung der EU mit Kompetenzen unter Verzicht auf eigene Souveränität	112
aa. Grundsätze und allgemeine Leitlinien	114
bb. Gemeinsame Strategien	115
cc. Gemeinsame Aktionen.....	115
(1) Inhalt der gemeinsamen Aktion nach der implied-powers- Lehre.....	119
(2) Inhalt der gemeinsamen Aktion infolge Gewohnheitsrecht	121
dd. Gemeinsame Standpunkte	123
ee. Abschluss internationaler Abkommen.....	125
(1) Das Beschlussverfahren des Art. 24 EU.....	126
(2) Die Bindungswirkung des Art. 24 EU.....	127
(a) Vertragsschlusskompetenz für die Mitgliedstaaten.....	127
(b) Vertragsschlusskompetenz für die Europäische Union....	128
(c) Stellungnahme.....	130
ff. Gemeinsame Erklärungen.....	136
gg. Kompetenzverzicht.....	137
hh. Verstärkte Zusammenarbeit.....	138

ii. Zusammenfassung.....	139
3. Fazit.....	141
4. Bisherige Praxis der EU und Anerkennung durch Dritte	144
a. Praxis der EU	144
aa. Die Verwaltung der Stadt Mostar	146
bb. Die Verordnung zu Gütern mit doppeltem Verwendungszweck	146
cc. Die Abkommen der Europäischen Union.....	148
b. Verständnis Dritter.....	150
V. Gesamtbetrachtung.....	152
1. Begriff und Reichweite der völkerrechtlichen Handlungsfähigkeit.....	152
2. Zurechnungssubjekt der GASP.....	155
a. Theorie der Intergouvernementalität der GASP	157
b. Theorie der Eigenständigkeit gegenüber den Mitgliedstaaten	158
3. Fazit.....	161
D. Konsequenzen für die EU und ihre Stellung im Gefüge der Europäischen Gemeinschaften	162
I. Trennungsthese	163
II. Einheitsthese.....	167
III. Theorie der dritten Europäischen Gemeinschaft (Gemeinschaftsthese)	172
1. Das Kohärenzgebot als maßgeblicher Faktor.....	176
a. Arten der Kohärenz.....	176
aa. Die innere Kohärenz	177
bb. Die äußere Kohärenz	177
cc. Die inhaltliche Kohärenz	178
b. Adressaten des Kohärenzgebotes	178
c. Folgerungen aus dem Kohärenzgebot.....	181
2. Bewertung der „Gemeinschaftsthese“	182
a. Dogmatische Bewertung der Gemeinschaftsthese.....	183
aa. Vereinbarkeit mit der Beitrittsregelung in Art. 49 EU	183
bb. Systematik der Vertragsänderungen.....	184
cc. Identität der Zielsetzung der EU und der Gemeinschaften.....	185
dd. Einheit, Vorrang und Unmittelbarkeit des Unionsrechts	186
(1) Die Einheit der Rechtsordnung.....	187
(2) Der Vorrang des Unionsrechts.....	189

(3) Die Unmittelbarkeit des Unionsrechts.....	190
b. Deckung der Gemeinschaftsthese mit dem EU-Vertrag	192
3. Fazit.....	198
4. Die Rolle und Bedeutung der Europäischen Union im Gemeinschaftsgefüge	199
a. Die Aufgabe und Rolle der EU nach Maastricht	200
b. Die Aufgabe und Rolle der EU nach Amsterdam	203
E. Der Verfassungskonvent und die Zukunft der EU	206
I. Überlegungen, Ergebnisse und Empfehlungen des Europäischen Konvents.....	206
1. Die ausdrückliche Anerkennung der Rechtspersönlichkeit der EU und ihre Folgen	209
2. Die Verschmelzung der EU mit den bestehenden Gemeinschaften.....	210
a. Das Verfahren bei gemischten Abkommen.....	211
b. Neustrukturierung und Vertretung der EU nach außen	212
c. Stärkung des Parlaments	213
3. Sonstiges	213
II. Kritische Würdigung der Konventsarbeit	214
1. Die ausdrückliche Anerkennung der Rechtspersönlichkeit der EU.....	215
2. Die Verschmelzung der EU mit den bestehenden Gemeinschaften.....	216
a. Das Verfahren bei gemischten Abkommen.....	217
b. Neustrukturierung und Vertretung der EU nach Außen.....	217
III. Fazit.....	218
F. Zusammenfassung und Ausblick	220
Anhang	227
I. Die Einheitliche Europäische Akte.....	227
II. Gemeinsame Strategie für Russland vom 4. Juni 1999 (gekürzt).....	231
III. Gemeinsame Aktion vom 17. Dezember 1999 (gekürzt)	241
IV. Entschließung über Vorschriften zur Finanzierung der GASP	249
V. Regeln für die Organisation der Beratungen des Europäischen Rates	252
VI. Vorentwurf des Verfassungsvertrages.....	254
Literaturverzeichnis.....	259
Stichwortverzeichnis	267

A. Einleitung

„Der Friede der Welt kann nicht gewahrt werden ohne schöpferische Anstrengungen, die der Größe der Bedrohung entsprechen. Der Beitrag, den ein organisiertes und lebendiges Europa für die Zivilisation leisten kann, ist unerlässlich für die Aufrechterhaltung friedlicher Beziehungen. [...] Europa ist nicht zustande gekommen, wir haben den Krieg gehabt.“

Mit diesen Worten leitete der französische Außenminister Robert Schuman am 9. Mai 1950 seinen Vorschlag zu einem vereinigten Europa ein, dem als erste Stufe eine gemeinsame Politik Frankreichs und Deutschlands im Rahmen ihrer Kohle- und Stahlproduktion vorausgehen sollte. Die „Schuman-Erklärung“ war im Ergebnis jedoch nicht nur der Grundstein der Europäischen Gemeinschaft für Kohle und Stahl, sondern zugleich die Geburtsstunde der Europäischen Union (EU).

Deren Geburtsakt war indes langwierig, umstritten und rückschlagbehaftet, da sich nicht nur viele Bürger vor dem „Nasciturus“ fürchteten, sondern ebenso einige jener Personen, wie de Gaulle oder Thatcher, denen es an sich oblegen hätte, die Rolle der Hebamme zu übernehmen.

Und nun feiert das „Kind“, die Europäische Union, am 1. November 2003 bereits ihr zehnjähriges Bestehen nach ihrer Gründung durch den Vertrag von Maastricht¹. Dieser Vertrag war im Ergebnis ebenso umstritten, wie in seiner Entstehung, obwohl - oder vielleicht auch weil - er eine „neue Dimension“² der stufenweisen Verwirklichung einer immer engeren Union der Völker Europas darstellt.

Inzwischen hat auch der Vertrag zur Gründung der EU verschiedene Änderungen erfahren. Deren markanteste dürfte der Vertrag von Amsterdam gewesen sein, gleich ob man ihn als „qualitativen Sprung“³ oder als „alten Wein in neuen Schläuchen“⁴ qualifiziert.

Während dieser gesamten zehn Jahren der Gründung und den verschiedenen Änderungen der EU bestand und besteht im Ergebnis nur über die Un-

¹ Die Vorschriften aus dem Vertrag zur Gründung der Europäischen Union werden entsprechend der Praxis des EuGH im Folgenden mit dem Kürzel „EU“ kenntlich gemacht.

² Hommelhoff/ Kirchhoff, Vorwort, in: diess. (Hrsg.), Der Staatenverbund der Europäischen Union, S. V.

³ Vgl. Huber, Der Staatenverbund der Europäischen Union, in: Ipsen, Jörn/ Rengeling/ Mössner/ Weber, Verfassungsrecht im Wandel, 1995, S. 349.

⁴ Streinz, Rechtsgrundlagen, Aufbau und Handlungsbefugnisse der EU, in: Hummer (Hrsg.), Die Europäische Union und Österreich, 1994, S. 31.

einigkeit Einigkeit. Welche Ansicht bezüglich der EU auch immer vertreten wird, versäumt es kaum jemand, der sich zu ihr äußert, dem Leser zu versichern, dass es sich bei der EU um einen äußerst umstrittenen Prozess handle, der von Dynamik geprägt sei und dessen weiterer Verlauf es abzuwarten gelte.

I. Untersuchungsgegenstand

Auf die Bedeutung der EU für Europa und jeden einzelnen Bürger einzugehen, erscheint müßig. Unabhängig von den verschiedenen politischen Standpunkten und den juristischen Betrachtungen, die die Union als Gefahr für die Demokratie⁵ oder als „point of no return zu einem europäischen Bundesstaat“⁶ begreifen, ist jedenfalls offensichtlich, dass mit der Gründung der Union etwas geschaffen wurde, das, wenn zum jetzigen Zeitpunkt auch unausgereift, auf das Weltgeschehen einen bedeutenden Einfluss gehabt hat und auch weiterhin haben wird. Ob dieser Einfluss ein förderlicher oder ein verderblicher sein wird, kann dabei unentschieden bleiben, da beide Standpunkte es rechtfertigen, sich näher mit ihrem Gegenstand zu befassen.

Trotz dieses unterstellten Konsenses über die herausragende Bedeutung der EU bestehen hinsichtlich der juristischen Qualifikation der Union weit divergierende Auffassungen. Es herrscht die unbefriedigende Situation, dass das Objekt vielfachen Streits selbst nahezu unbekannt ist. Dass dies keinen fruchtbaren Einfluss auf die Diskussion hat, versteht sich von selbst.

Quelle dieser Divergenzen ist insbesondere das Fehlen diesbezüglicher konstitutiver Normen in dem Text des Gründungsvertrages. So beginnen die Kontroversen bereits bei der Rechtsnatur der Europäischen Union und ziehen sich über sämtliche mit dieser Problematik verbundenen Folgefragen weiter.

So ist im Rahmen ihrer Rechtsnatur umstritten, ob die EU eine eigene Rechtspersönlichkeit besitzt. Umstritten ist weiter, inwiefern sie handlungs-

⁵ Vgl. zu dieser Problematik Cremer, Das Demokratieprinzip auf nationaler und europäischer Ebene im Lichte des Maastricht-Urteils des Bundesverfassungsgerichts, EuR 1995, 21.

⁶ Ress, Die Europäische Union und die neue juristische Qualität der Beziehungen zu den Europäischen Gemeinschaften, JuS 1992, 985, 991.

fähig ist, ob ihr diplomatische Kompetenzen wie das Gesandtschaftsrecht zukommen oder ob sie Trägerin privater Rechte und Pflichten sein kann.

Die Frage nach der Rechtsnatur der EU und hieraus resultierender Folgefragen stellen dabei jedoch nicht eine rein wissenschaftliche Streitigkeit dar, deren Ergebnis ohne Auswirkungen und von bloß mittelbarem Interesse für die Allgemeinheit wäre.

So birgt die Frage der Rechtsnatur gleichsam die Antwort auf später zu erörternde juristische Folgefragen, wie beispielsweise die Handlungsfähigkeit der EU oder ihr Verhältnis zu den Europäischen Gemeinschaften, die entscheidend für den Fortgang des europäischen Integrationsprozesses sein werden.

Nicht nur für den Status und das Fortkommen der EU selbst, sondern auch für mit ihr in Kontakt stehende Dritte, insbesondere Staaten, ist die rechtliche Qualifikation der EU von entscheidender Bedeutung. Da beispielsweise die Fähigkeit zu völkerrechtlich relevanten Handeln begriffsnotwendig auch die Fähigkeit zu „völkerrechtswidrigem“ Handeln bedeutet⁷, ergeben sich aus der Beantwortung der Frage nach der Rechtsnatur der EU auch Konsequenzen für die rechtliche Beurteilung von Maßnahmen der EU, deren Zurechnung und deren Verantwortlichkeit für hieraus resultierende Schäden.

Auch für das Gewicht Europas in der internationalen Politik ist die Rechtsnatur und Handlungsfähigkeit der EU von zentraler Bedeutung. Diese Faktoren bestimmen beispielsweise maßgeblich, ob eine dritte Nation an einen oder mehrere Mitgliedstaaten der EU zu internationalen Verhandlungen herantritt oder an eine einzige Organisation, die in sich das außenpolitische Potential von 25 europäischen Staaten vereint. Dass hierdurch eine gewaltige Verschiebung der Verhandlungsposition erfolgt, ist offensichtlich.

Von einer nicht überschätzbaren Bedeutung ist aber auch das Verständnis des einzelnen Bürgers von der Europäischen Union. Die Akzeptanz der EU in der Bevölkerung hat einen entscheidenden Einfluss auf die Europapolitik der Mitgliedstaaten und damit auf die Zukunft der EU selbst; diese aber, wie soeben dargelegt, auf die Zukunft Europas und damit wieder auf jeden einzelnen Bürger. Eine solche Akzeptanz der Bevölkerung kann jedoch

⁷ Vgl. Klein, in: Graf Vitzthum (Hrsg.), Völkerrecht, 2001, Rdn. 101.

nicht erwartet werden, solange eine Flut unübersichtlicher Regelungen über den Bürger hereinbricht und dieser nicht einmal weiß, wem er diese zuzuschreiben hat. Verschärft wird die Lage dadurch, dass der Normgeber offensichtlich selbst keine klare Antwort auf diese Fragen parat hält und bald als EU, bald als EG auftritt.

Weiter darf nicht übersehen werden, dass sich bisher kein ausgeprägtes europäisches Bewusstsein herausgebildet hat.⁸ Die Toleranz der Bürger hinsichtlich europäischer Fehler und Fragen ist deutlich geringer als die gegenüber der nationalen Politik. Hinzu kommt die Problematik, dass eine gemeinsame europäische Sprache fehlt, wodurch das Unverständnis noch gefördert, zumindest die Integration erschwert wird.

All diese Faktoren drohen „Europa den Europäern zu entfremden“⁹, was zu einer gesteigerten Europapolitikverdrossenheit der Bürger und damit zu einer ernsthaften Verlangsamung der europäischen Integration führen könnte.

Ein Beispiel für diese Verdrossenheit und die mit ihr einhergehende Konsequenzen kann unter anderem an den Wahlergebnissen der rechtspopulistischen „Liste Pim Fortuyn“ in den Niederlanden und des „Front National“ in Frankreich im Jahr 2002 gesehen werden. Beide Parteien hatten in ihrem Wahlprogramm vorgesehen, den europäischen Integrationsprozess zu verlangsamen oder gar zu stoppen: Ein Programmpunkt, der, wie die Parteien wussten, mit der Unsicherheit der Wähler spielte und den ansonsten programmleerten Parteien die Macht in den jeweiligen Staaten verschaffen sollte. Diese Beispiele zeigen indes eindrucksvoll, wie verletzlich die bald fünfzigjährige Geschichte Europas ist, wenn die Völker aufgrund eines schlampig formulierten Vertrags bereit sind, diese auf dem Altar der Nationalität zu opfern.

Der Entfremdung muss durch Erklärungen und Aufklärung begegnet werden, denn Fremdes neigt dazu, abgelehnt zu werden. Wenn aber das Fremde selbst nicht erklärt zu werden vermag, sind alle weiteren Aufklärungsversuche bereits im Ansatz zum Scheitern verurteilt.¹⁰

⁸ Vgl. Bleckmann/ Pieper in: Bleckmann (Hrsg.), *Europarecht*, 1997, Rdn. 29 ff.

⁹ Oppermann, *Zur Eigenart der Europäischen Union*, in: Hommelhoff/ Kirchhof (Hrsg.): *Der Staatenverbund der Europäischen Union*, 1994, S. 88.

¹⁰ Vgl. hierzu Hilf, *Die Union und die Bürger: Nicht viel Neues, aber immerhin, Integration 1997*, 247, 253.

Ob ihrer Relevanz für die Zukunft der EU, für das Verständnis Dritter und die Akzeptanz der Bürger war die Frage nach der Rechtsnatur der EU Inhalt vielfältiger Betrachtungen und es herrschen deshalb naturgemäß weit divergierende Auffassungen. Auffallend ist dabei, dass die Betrachtungen einerseits häufig nur den expliziten Willen der Vertragsstaaten betonen¹¹, andererseits oft final anhand des „Zurechnungsendsubjektes“¹² erfolgen.

Der zuerst genannte Ansatz ist, wie zu erörtern sein wird, insoweit problematisch, als ein Umkehrschluss, von dem Vorhandensein oder Fehlen bestimmter Normen in dem Gründungsvertrag der EU auf den tatsächlichen Status der Union nicht zwingend ist. So vermag beispielsweise das Fehlen einer expliziten Anerkennung ihrer Rechtspersönlichkeit in dem Gründungsvertrag keine abschließende Auskunft über deren tatsächlichen Vorliegen oder Fehlen zu geben.

Man stelle sich eine natürliche Person in einem Zivilprozess vor, die, um Schadensersatzansprüchen zu entgehen, ihre Rechtsfähigkeit bestreitet. Der betreffenden Person würde ohne weiteres § 1 BGB entgegengehalten werden, in dem sie unter den Begriff des Menschen subsumiert würde. Zwar besteht hinsichtlich von Völkerrechtssubjekten keine entsprechend verbindliche Kodifizierung dahingehend, welcher Organisation Rechtsfähigkeit zukommt, jedoch besteht in der völkerrechtlichen Lehre Einigkeit dahingehend, dass bestimmte Organisationen den Status eines Völkerrechtssubjektes erhalten können, wenn sie bestimmte Voraussetzungen erfüllen, wie der Internationale Gerichtshof bereits 1949 in seinem Gutachten „Reparations for Injuries Suffered in the Service of the United Nations“¹³ festgestellt hat.

Dem zweiten Ansatz einer finalen Betrachtung des Zurechnungsendsubjektes muss entgegengehalten werden, dass sie nur dann abschließend ist, wenn sie nicht abstrakt anhand einer Gesamtbetrachtung des Ergebnisses der bisherigen Integrationsgeschichte erfolgt, sondern unter Zugrundelegung der geschichtlichen Entwicklung, des aktuellen Willens der an der EU

¹¹ So beispielsweise Hilf, Die Europäische Union und die Eigenstaatlichkeit ihrer Mitgliedstaaten, in Hommelhoff/Kirchhoff (Hrsg.), Der Staatenverbund der Europäischen Union, 1994, S. 75ff.

¹² So Pechstein/ Koenig, Die Europäische Union, 2000, Rdn. 62.

¹³ IGH-Gutachten v. 4.11.1949, ICJ-Reports 1949, 174 ff – Reparation for Injuries Suffered in the Service of the United Nations.

Beteiligten und der Subsumtion des Ergebnisses dieser Entwicklung unter eine allgemein anerkannte Definition der Völkerrechtssubjektivität.

Desweiteren wird auch versucht, die Rechtsnatur der EU und die mit ihr einhergehende Frage des Verhältnisses der EU zu den Europäischen Gemeinschaften anhand von Bildern zu beschreiben. Insbesondere das eines Tempels mit drei Säulen, welche zum einen die Europäischen Gemeinschaften und zum anderen die Vorschriften zu der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik (GASP) einerseits und den Bestimmungen über die polizeiliche und justitielle Zusammenarbeit in Strafsachen (PJZS) andererseits symbolisieren, der von einem Dach, der EU, gekrönt wird, erfreut sich großer Popularität. Abgesehen von der Tatsache, dass allein der Vergleich eines zeitlosen Tempels mit der sich ständig im Wandel befindenden Europäischen Union verfehlt ist, vermag das Bild nicht zu erklären, was der Tempel in seiner Gesamtheit darstellt und kann als nicht vielmehr denn eine „Verlegenheitslösung“¹⁴ bezeichnet werden.

Im Übrigen können Bilder niemals eine komplexe juristische Frage beantworten und sind darauf angelegt Verwirrung und Missverständnis zu stiften. Diese Veranlagung hat sich im Bereich der EU auch bereits weitgehend realisiert und, wie zu zeigen sein wird, insbesondere zu einem fehlerhaften Verständnis des Verhältnisses der EU zu den Europäischen Gemeinschaften geführt.

Die vorliegende Studie hat sich nun zur Aufgabe gestellt, den status quo, als Ausgangspunkt für die Zukunft der Europäischen Union, anhand der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik darzustellen.

Dabei wird zu zeigen sein, dass die EU weder ein juristisches Novum in der Geschichte der europäischen Integration darstellt noch eine Organisation, deren vertragliche Grundlage und Struktur nicht nachvollziehbar ist. Vielmehr soll aufgezeigt werden, dass die EU trotz ihres insoweit missverständlichen Vertragswerks eine, den bestehenden Europäischen Gemeinschaften gleichgestellte, weitere Europäische Gemeinschaft darstellt.

Zuvörderst ist hierzu die Rechtsnatur der EU herauszuarbeiten und zu beschreiben, da sie den Ausgangspunkt für alle weiteren Untersuchungen bilden wird.

¹⁴ Schroeder, Das Gemeinschaftsrechtssystem, 2002, S. 35.

Angesichts der Tatsache, dass die Klärung der Rechtsnatur der EU noch keine Klarheit über die Funktionsweise, Aufgabe und Status der EU im Übrigen verschafft, sind im Anschluss drei Folgefragen der Rechtspersönlichkeit der EU zu klären:

So ist zum einen zu untersuchen, wie weit die völkerrechtliche Handlungsfähigkeit der EU reicht. Die Ausstattung mit Rechtspersönlichkeit allein besagt nämlich noch nichts über die Reichweite der Handlungsmöglichkeiten, die einem Rechtssubjekt zukommt. Diese Prüfung wird Auskunft darüber geben, wie mächtig und umfassend die Kompetenzen der EU im Bereich der GASP tatsächlich sind.

Da sowohl bei der Untersuchung der Rechtsfähigkeit als auch bei der der Handlungsfähigkeit der EU ausschließlich solche Kompetenzen von Bedeutung sein werden, die völkerrechtlich relevant sind, also eines Völkerrechtssubjekts als Urheber bedürfen, ist im Anschluss der Frage nachzugehen, wem jene Maßnahmen im Bereich der GASP zuzurechnen sind, die von keiner solchen Relevanz sind, mithin keines Völkerrechtssubjekts bedürfen, wie die gemeinsamen Standpunkte, oder wem beispielsweise das Verhalten von Wahlbeobachtern oder Sondergesandten zuzurechnen ist. Im Rahmen dieser Untersuchung wird zu klären sein, ob die GASP in ihrem vollen Umfang oder nur bezüglich einzelner Teilaspekte der EU zuzurechnen ist oder es in Wahrheit die Mitgliedstaaten sind, die die GASP verwirklichen.

Während im Verlauf dieser drei Prüfungen ein umfassendes Bild von der EU selbst, von ihrem Aufgabenbereich in der GASP sowie ihre Struktur und Organisation gezeichnet werden soll, stellt sich daraufhin die Frage, in welchem Verhältnis die EU zu den beiden Europäischen Gemeinschaften steht und welche Bedeutung und Rolle ihr in dem europäischen Integrationsprozess zukommt. Hier wird schließlich zu zeigen sein, dass die EU den bestehenden Europäischen Gemeinschaften nicht nur in ihrer Struktur und Funktionsweise weitgehend entspricht, sondern auch in ihrer übrigen Bedeutung und Erscheinung eine weitere Europäische Gemeinschaft für Äußeres und Sicherheit darstellt.

Unter Berücksichtigung dieser Ergebnisse sollen im Anschluss die vorläufigen Planungen der Mitgliedstaaten und des Reformkonvents zu einer Revision des EU-Vertrags untersucht werden. Dabei sollen insbesondere bestehende Mankos und Regelungsdefizite aufgezeigt sowie Lösungsansätze vorgeschlagen werden.

Inhalt der Untersuchungen ist mithin eine Art völkerrechtlicher due diligence über die Europäische Union, aus der die Struktur, der Zweck, die Handlungsweise und das Ziel der EU ebenso ersichtlich werden wie die zukünftige Gestaltung der Union. Dabei stehen sämtliche Fragen in einem Verhältnis der Abhängigkeit zueinander, wobei vor allem die Beantwortung der ersten Frage nach der Rechtsnatur der EU präjudizierend für die folgenden sein wird.

Dabei sollen die anstehenden Untersuchungen anhand der Vorschriften über die Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik und unter Einbezug des aktuellen Streitstandes angestellt werden.

Die GASP wurde deshalb zur Beurteilung der Rechtsnatur gewählt, da sie einerseits die Beziehung der EU zu Drittstaaten regelt und daher besonders aufschlussreich für die Kompetenzen, Organisation und Qualifizierung der EU ist.¹⁵ Andererseits betrifft die GASP, noch mehr als andere Politikbereiche, den „Kernbereich“¹⁶ der Interessen der Mitgliedstaaten, nämlich die Sicherheit.

So umfasst die GASP, wie sie in den Art. 11-28 EU geregelt ist, nicht nur die außenpolitischen Beziehungen zu Drittstaaten, sondern auch Reaktionsmöglichkeiten auf internationale Krisen innerhalb und außerhalb Europas sowie sicherheitspolitische Aspekte und Maßnahmen bis hin zu einer gemeinsamen Verteidigungspolitik. Kurz: die „gesamte Spannbreite internationaler Diplomatie und Sicherheitspolitik“¹⁷.

Deshalb lassen sich in diesem Bereich auch die verschiedenen Auffassungen und Ressentiments am ehesten darstellen und verstehen, die zu dem Streit über die Rechtsnatur der EU führen.

¹⁵ Zu der Bedeutsamkeit der GASP und der Beziehung zu Drittstaaten auch Pechstein, Das Kohärenzgebot als entscheidende Integrationsdimension der Europäischen Union, EuR 1995, 247, 249.

¹⁶ Kugelman, Die Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik, EuR-Beiheft 2/1998, 99, 119.

¹⁷ Burghardt/ Tebbe, Die Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik der Europäischen Union, EuR 1995, 1, 12.

II. Untersuchungsverlauf

Diese Untersuchung soll nach einem kurzen historischen Überblick zunächst mit einigen Überlegungen dahingehend beginnen, was (Völker-) Rechtsfähigkeit bedeutet, wem eine solche zukommt und wie sie festgestellt werden kann. Es wird zu zeigen sein, dass die Problematik der Rechtspersönlichkeit keine EU-spezifische Problematik ist, sondern immer dann auftaucht, wenn eine Mehrheit von Staaten gemeinsam agiert und diese sich als Einheit präsentieren. Im Zuge dieser Untersuchung soll eine allgemein anerkannte völkerrechtliche Definition gefunden werden, an der rechtssicher der Charakter eines solchen zwischenstaatlichen Zusammenwirkens festgestellt werden kann. Ausgehend von diesen Überlegungen ist die Europäische Union anhand des ihr zugrunde liegenden Vertragswerkes zu untersuchen und unter diese Definition zu subsumieren. Hierbei ist auf den Aufgabenkreis und die Struktur der EU und der GASP einzugehen. Die hieraus gewonnenen Erkenntnisse werden dann Aufschluss darüber zu erbringen haben, inwiefern die GASP Einfluss auf die Rechtspersönlichkeit der EU hat.

In einem zweiten von dem ersten abhängigen Schritt sind die soeben dargestellten Folgefragen der Rechtspersönlichkeit der EU zu untersuchen.

Hierbei wird die Arbeit zunächst streng zwischen den Europäischen Gemeinschaften und der Europäischen Union sowie deren jeweiligen Struktur und Aufgabenkreis unterscheiden, um schließlich auf die Gemeinsamkeiten sowie das gegenseitige Verhältnis der Organisationen einzugehen. Nach erfolgter Untersuchung des aktuellen Status der EU und ihrer Rolle im europäischen Gemeinschaftsgefüge soll abschließend ein Ausblick auf mögliche Szenarien gegeben werden, wie sich die EU nach den kommenden Vertragsrevisionen gestalten könnte. Dabei wird insbesondere auf die Arbeit des Europäischen Verfassungskonvents einzugehen und dessen Arbeit anhand der Erkenntnisse der bisherigen Untersuchung zu überprüfen sein.

Für ein besseres Verständnis soll dabei am Ende eines jeweiligen Abschnitts dessen Inhalt thesenartig als Fazit zusammengefasst sowie Zwi-

schenergebnisse eingefügt werden, um eine Rekapitulation bei der Lektüre der folgenden Abschnitte zu erleichtern.