

# Die neue GASP

Walter Frenz\*

I.	Grundkonzeption und Zielrichtung	488
	1. Einbettung in die Gesamtzielrichtung der EU	488
	a) Rückbezug auf die allgemeinen Grundlagen	488
	b) Konkretisierung	489
	2. Radizierung auf die Mitgliedstaaten	489
II.	Zuständigkeiten	490
	1. Eigenständige Regelung	490
	2. Ausgestaltung nach Art. 24 EUV	491
	a) Reichweite	491
	b) Verfahrensrechtliche und institutionelle Konsequenzen	493
III.	Instrumente	494
	1. Mögliche Bandbreite	494
	a) Geregelt Handlungsformen	494
	aa) Allgemeine Leitlinien und Beschlüsse	494
	bb) Faktische Verstärkung internationaler Kooperation	494
	b) Begrenzung der formellen Instrumente	495
	2. Allgemeine Leitlinien, Grundsätze und strategische Vorgaben	496
	3. Aktionen	497
	a) Verbindliche Beschlussfassung	497
	b) Rechtzeitige Mitteilung und Abstimmung nationaler Maßnahmen	498
	c) Modifikationen	499
	4. Einzunehmende Standpunkte	501
	5. Durchführungsbeschlüsse	502
	6. Ausbau der systematischen Zusammenarbeit der Mitgliedstaaten	503
	a) Festlegung eines gemeinsamen Vorgehens und Folgemaßnahmen	503
	b) Loyalitätspflichten der Mitgliedstaaten	504
	c) Verstärkte Zusammenarbeit	505
	d) Handeln der Mitgliedstaaten in internationalen Organisationen	505
	aa) Gemeinsamer Standpunkt	505
	bb) Information der abwesenden EU-Staaten	506
	cc) UN-Sicherheitsrat	506
	e) Kooperationen der diplomatischen und konsularischen Vertretungen	508
IV.	Beschlussfassung	509
	1. Initiativ- und Fragerecht	509
	2. Beschlussverfahren und notwendige Mehrheit	511
	3. Beschlüsse mit qualifizierter Mehrheit	512
	a) Vertragliche Ansätze	512
	b) Ablehnungsabsicht eines Mitgliedstaats	513
	c) Abgehen von der Einstimmigkeit durch Beschluss	515
V.	Durchführung und Überwachung	515
	1. Durchführende Organe und Stellen	515
	a) Hoher Vertreter	515

---

\* Der Autor ist o. Professor u. a. für Europarecht an der RWTH Aachen.

b) Kooperation von Union und Mitgliedstaaten	516
c) Sonderbeauftragter für besondere politische Fragen	516
d) Politisches und Sicherheitspolitisches Komitee	516
e) Bei Übereinkünften	517
f) Allgemeine Folgerung am Beispiel des Datenschutzes	518
2. Haushaltsvorschriften	519
VI. Fazit	520

## Abstract

Die Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik (GASP) bleibt auf die Mitgliedstaaten bezogen. Sie erfuhr zwar mit dem Vertrag von Lissabon einige wichtige Änderungen mit stringenteren Möglichkeiten einheitlicher Festlegung auf Unionsebene, die aber an der Grundkonzeption nichts änderten.

## I. Grundkonzeption und Zielrichtung

### 1. Einbettung in die Gesamtzielrichtung der EU

#### a) Rückbezug auf die allgemeinen Grundlagen

Gem. Art. 23 Vertrag über die Europäische Union (EUV) beruht das Handeln der Union auf internationaler Ebene im Rahmen der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik (GASP) auf den Grundsätzen des Kapitels 1 und damit den allgemeinen Bestimmungen über das auswärtige Handeln, verfolgt die darin genannten Ziele und steht mit den allgemeinen Bestimmungen jenes Kapitels im Einklang. Das ergibt sich auch schon aus Art. 21 Abs. 3 EUV, wird so aber für die besonders gestrickte GASP nochmals betont.<sup>1</sup> Die Grundsätze und Ziele nach Art. 21 EUV wiederum sind an die grundlegenden Werte der Union nach Art. 2 EUV rückgebunden, spezifizieren diese teilweise, knüpfen auch an Ziele nach Art. 3 EUV an und richten diese spezifisch auf das auswärtige Handeln aus. Damit wird die GASP in das allgemeine auswärtige Handeln der Union eingebunden und zugleich auf die grundlegenden Werte und Ziele der Union rückbezogen, mithin in das Vertragsganze eingebettet.

<sup>1</sup> J. Bitterlich, in: C. O. Lenz/K.-D. Borchardt, EU-Verträge: Kommentar nach dem Vertrag von Lissabon, 5. Aufl. 2010, EUV, Art. 23 Rn. 1.

## b) Konkretisierung

Allerdings sind die sich daraus ergebenden Grundsätze und Ziele recht allgemein. Aus ihnen resultieren keine präzisen Vorgaben, wenn es um einzelne Maßnahmen geht. Daher bedarf es näherer Konkretisierung. Dafür gibt es eine gestufte Rangfolge, ein "Kaskadenprinzip der Willensbildung".<sup>2</sup> Diese Stufung folgt aus Art. 25 EUV. Zunächst werden allgemeine Leitlinien bestimmt (lit. a)). Diese werden auch in Art. 26 EUV wieder aufgegriffen und in einem Zuge mit den strategischen Interessen der Union (s. Art. 22 EUV) und den Zielen genannt. Letztere werden näher konkretisiert, indem die von der Union durchzuführenden Aktionen und die von der Union einzunehmenden Standpunkte festgelegt werden, und zwar durch Beschlüsse (Art. 25 lit. b) i), ii) EUV). Um diese Beschlüsse mit den konkretisierenden Festlegungen im Einzelnen durchzuführen, werden nach Art. 25 lit. b) iii) EUV ebenfalls Beschlüsse erlassen.

Diese Instrumente der Zielverwirklichung sind aber rückbezogen auf das Kohärenzgebot nach Art. 23 EUV und müssen sich damit wie die GASP generell im Rahmen der allgemeinen Grundsätze des auswärtigen Handelns wie der Werte und Ziele der Union im Allgemeinen halten. Dadurch ist sichergestellt, dass auch bei der Konkretisierung die GASP in das Vertragsganze eingebettet bleibt.

## 2. Radizierung auf die Mitgliedstaaten

Die GASP ist nicht ohne Grund im EUV geblieben, während die polizeiliche und justizielle Zusammenarbeit in Strafsachen in den Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union (AEUV) integriert wurde. In der GASP sind weiterhin die Mitgliedstaaten dominant, auch wenn sie zur Loyalität im Hinblick auf die Außen- und Sicherheitspolitik der Union verpflichtet sind; diese Loyalität ist aber auf eine Achtung des Handelns der Union ausgerichtet (Art. 24 Abs. 3 UAbs. 1 EUV).

Im Übrigen arbeiten die Mitgliedstaaten ihrerseits zusammen (Art. 24 Abs. 3 UAbs. 2 EUV) und bilden auch den Zielpunkt des auswärtigen Handelns der Union. Dieses beruht nämlich gem. Art. 24 Abs. 2 EUV auf einer Entwicklung der gegenseitigen politischen Solidarität der Mitgliedstaaten, der Ermittlung von Fragen von allgemeiner Bedeutung und der Erreichung einer immer stärkeren Konvergenz des Handelns der Mitgliedstaaten. Die-

---

<sup>2</sup> H.-J. Cremer, in: C. Calliess/M. Ruffert, EUV/EGV, 3. Aufl. 2007, EUV, Art. 13 Rn. 9.

ses bildet also weiterhin den Bezugs- und zugleich Ausgangspunkt. Faktisch dominiert es bislang ohnehin. Die EU trat vielfach nicht einheitlich auf, weder im Irak-Konflikt noch – trotz Art. 34 Abs. 2 EUV – bei anderen Gelegenheiten im UN-Sicherheitsrat.<sup>3</sup>

Gesetzgebungsakte sind gem. Art. 24 Abs. 1 UAbs. 2 S. 3 EUV abgeschlossen. Beschlüsse werden grundsätzlich einstimmig gefasst (Art. 31 Abs. 1 EUV mit Ausnahmen in Abs. 2, 3). Insbesondere daraus ergibt sich die starke Stellung der Mitgliedstaaten im Bereich der GASP, die eine einheitliche europäische “Auswärtige Gewalt”<sup>4</sup> nicht wirklich aufkommen lässt.<sup>5</sup> Die fortbestehende Eigenständigkeit und feste Position der Mitgliedstaaten schlägt sich auch in der Zuständigkeitsverteilung sowie in den Verfahrensregelungen nieder.

## II. Zuständigkeiten

### 1. Eigenständige Regelung

Für die GASP ist die Union gem. Art. 2 Abs. 4 AEUV nach Maßgabe des EUV zuständig. Das gilt auch für die schrittweise Festlegung einer gemeinsamen Verteidigungspolitik. Diese Bestimmung ist zwischen zwei lediglich koordinierenden Feldern platziert. Das entspricht der in erster Linie lediglich koordinierenden Rolle der Union im Rahmen der GASP. Die Details ergeben sich – wie bei den anderen Politiken – aus den Sachregelungen, hier eben aus dem EUV. Auch hieran zeigt sich die praktische Konsequenz, dass die GASP nicht wie die politische und justizielle Zusammenarbeit in Strafsachen mit den anderen Unionspolitiken gleichgestellt und in den AEUV integriert wurde. Das schließt aber umgekehrt die Anwendung von Bestimmungen des AEUV nicht gänzlich aus. So sieht Art. 37 EUV nur den Abschluss von Übereinkünften im Bereich der GASP vor, während Art. 40 Abs. 1 EUV die Verfahren und die Befugnisse der Organe nach dem AEUV unberührt lässt, sie also nicht ausschließt.

---

<sup>3</sup> J. Bitterlich (Anm. 1), Art. 24 Rn. 6.

<sup>4</sup> Zu diesem Begriff vor dem Hintergrund der fehlenden Staatsqualität der EU D. Thym, in: A. von Bogdandy/J. Bast (Hrsg.), Europäisches Verfassungsrecht, 2. Aufl. 2009, 441 (443 ff.).

<sup>5</sup> C. Calliess, in: C. Calliess/M. Ruffert, Verfassung der EU, 2006, Art. I-16 Rn. 9; s. auch T. Risse, Auf dem Weg zu einer gemeinsamen Außenpolitik?, Der Verfassungsvertrag und die europäische Außen- und Sicherheitspolitik, in: Integration 26 (2003), 564 (569); M. Nettesheim, Die Kompetenzordnung im Vertrag über eine Verfassung für Europa, EuR 2004, 511 (519).

Art. 3 Abs. 2 AEUV legt zwar die Fälle der ausschließlichen Zuständigkeit der Union für den Abschluss internationaler Übereinkünfte fest. Er baut aber auf der *AETR*-Judikatur<sup>6</sup> auf, die eine implizite Vertragsschlusskompetenz bei korrespondierender Binnenkompetenz annahm und bei entsprechender Verschränkung eine ausschließliche Unionszuständigkeit bejahte.<sup>7</sup> Die GASP ist indes gerade von einer Binnenkompetenz losgelöst. Daher passt Art. 3 Abs. 2 AEUV nicht. Zudem geht die GASP von einem koordinierenden Konzept aus, bei dem sich die Mitgliedstaaten unter dem Dach der Union abstimmen, im Übrigen aber selbst zuständig bleiben. Um die Souveränität der Mitgliedstaaten auch im Rahmen der GASP zu wahren, zirkelt Art. 40 Abs. 2 EUV diesen Bereich gegenüber anderen Politikfeldern ab, damit nicht durch die Hintertür eine stärkere Integration erfolgt.<sup>8</sup>

Im Bereich der GASP müssen die Mitgliedstaaten alle zustimmen. Die Festlegungen werden nämlich einstimmig getroffen. Letztlich bestimmen damit doch die Mitgliedstaaten, auch wenn formal die Union zuständig ist. Insoweit ist daher die Zuständigkeit der Union eine Hülle, die von dem Willen der Mitgliedstaaten ausgefüllt wird, der einhellig vorliegen muss. Das setzt sich in dem Abschluss internationaler Übereinkünfte fort. Zwar greift auch insoweit Art. 218 AEUV, der nach Art. 40 Abs. 1 EUV unberührt bleibt. Gem. Art. 218 Abs. 8 UAbs. 2 AEUV muss der Rat aber wie nach Art. 31 EUV einstimmig beschließen.

## 2. Ausgestaltung nach Art. 24 EUV

### a) Reichweite

Die Zuständigkeit der Union in der GASP ist gem. Art. 24 Abs. 1 EUV potenziell umfassend. Sie erstreckt sich wie schon gem. Art. 11 und 17 Europäische Union (EU) 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. Auswärtiges und Sicherheit werden so in einer Politik vereinigt. Das zeigt zugleich, dass es sich lediglich um die auswärtige Sicherheit handelt, nicht um die innere. Letztere

<sup>6</sup> Grundlegend EuGH, Rs. 22/70, *AETR*, Slg. 1971, 263.

<sup>7</sup> S. etwa EuGH Rs. C-467/98, *Kommission/Dänemark*, Slg. 2002, I-9549 f. Rn. 56 ff.; Gutachten 2/91, *IAO*, Slg. 1993, I-1079 ff. Rn. 18 ff.

<sup>8</sup> *H.-J. Cremer* (Anm. 2), Art. 47 EUV Rn. 7. Näher u. IV. 1. f).

wird durch den Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts nach Art. 67 ff. AEUV gewährleistet.

Bei der Außenpolitik handelt es sich um allgemeine auswärtige Angelegenheiten. Es geht mithin nicht um die Verwirklichung von Sachmaterien auch auf internationaler Ebene, wie dies namentlich für die Umweltpolitik ausdrücklich vorgesehen ist (Art. 191 Abs. 4 AEUV). Darauf ist die mit dem sachbezogenen Binnenbereich vernetzte Zuständigkeitsvorschrift des Art. 216 Abs. 1 AEUV bezogen.

Aber auch die nicht an Sachmaterien geknüpfte Außen- und Sicherheitspolitik der Union ist inhaltlich begrenzt. Gem. Art. 24 Abs. 2 EUV beruht sie auf einer Entwicklung der gegenseitigen politischen Solidarität der Mitgliedstaaten, der Ermittlung der Fragen von allgemeiner Bedeutung und der Erreichung einer immer stärkeren Konvergenz des Handelns der Mitgliedstaaten. Die Union steht also nicht allein und kann gerade nicht losgelöst von den Mitgliedstaaten ihre Konzeption festlegen, wie dies bei den typischen Unionspolitiken der Fall ist. Sie hat sich auch nicht lediglich mit den Mitgliedstaaten abzustimmen, wie dies für die völkerrechtlichen Übereinkünfte vielfach faktisch zutrifft, wenn auch die Mitgliedstaaten Zuständigkeiten haben, sei es, dass sich internationale Abkommen ebenfalls auf Gebiete beziehen, in denen die Union keine Zuständigkeit hat, sei es, dass auch die Mitgliedstaaten in internationalen Organisationen vertreten sind.

Vielmehr ist die GASP von vornherein inhaltlich auf das Handeln der Mitgliedstaaten ausgerichtet. Diese sind zwar in einer gegenseitigen politischen Solidarität verbunden. Auf ihr beruht gerade das Gemeinsame der Außen- und Sicherheitspolitik. Indes bleibt diese auch bei einer immer engeren Fortentwicklung auf das Handeln der Mitgliedstaaten bezogen.

Umgekehrt sind zwar die Mitgliedstaaten zur Zusammenarbeit gehalten, um ihre gegenseitige politische Solidarität zu stärken und weiter zu entwickeln, auf der wiederum die GASP der Union beruht. Zudem enthält Art. 24 Abs. 3 UAbs. 2 EUV eine Unterlassungspflicht, den Interessen der Union zuwiderzuhandeln oder deren Wirksamkeit in den internationalen Beziehungen auch nur potenziell zu schaden. Indes verpflichtet dies die Mitgliedstaaten nur zur Zurückhaltung und zur loyalen Zusammenarbeit, nimmt ihnen aber nicht ihre ureigene Kompetenz im auswärtigen Bereich. Diese Zuständigkeit bündeln sie nur im Rahmen der GASP und lassen sie, wenn sie dies tatsächlich überhaupt zulassen und nicht selbst handeln, gleichsam durch die Union wahrnehmen.

## b) Verfahrensrechtliche und institutionelle Konsequenzen

Dementsprechend gelten gem. Art. 24 Abs. 1 UAbs. 2 S. 1 EUV für die GASP besondere Bestimmungen und Verfahren. Diese Politik wird vom Europäischen Rat und vom Rat einstimmig festgelegt und durchgeführt, außer die Verträge legen etwas anderes fest. Art. 31 Abs. 2 EUV sieht Beschlüsse des Rates mit qualifizierter Mehrheit in bestimmten Fällen vor, die der Europäische Rat gem. Art. 31 Abs. 3 EUV einstimmig erweitern kann, außer es liegen Beschlüsse mit militärischen oder verteidigungspolitischen Bezügen vor (Art. 31 Abs. 4 EUV).

Entsprechend der Bezogenheit der GASP auf das Handeln der Mitgliedstaaten ist der Erlass von Gesetzgebungsakten gem. Art. 24 Abs. 1 UAbs. 2 S. 3 EUV ausgeschlossen. Die damit einhergehenden Transparenz- und Kontrollvorschriften bleiben daher außen vor. Das ist insofern unproblematisch, als auf den Einzelnen nicht durchgegriffen wird. Art. 25 EUV sieht nur allgemeine Leitlinien und Beschlüsse sowie den Ausbau der systematischen Zusammenarbeit der Mitgliedstaaten bei der Führung ihrer Politik als Instrumente zur Zielverwirklichung vor. Die Durchführung erfolgt durch die Union in der Person des Hohen Vertreters für Außen- und Sicherheitspolitik sowie die Mitgliedstaaten (Art. 24 Abs. 1 UAbs. 2 S. 4 EUV). Dem Europäischen Parlament und der Kommission kommt in diesem Bereich eine spezifische Rolle zu, die in den Verträgen näher festgelegt ist (Art. 24 Abs. 1 UAbs. 2 S. 5 EUV).

Korrespondierend dazu ist die GASP dem Gerichtshof der Europäischen Gemeinschaften (EuGH) gem. Art. 24 Abs. 1 UAbs. 2 S. 6 EUV entzogen, außer es geht um die Einhaltung von Art. 40 EUV und damit die Abgrenzung der Ordnung der GASP zu der anderer Politikbereiche<sup>9</sup> oder es liegt ein Beschluss nach Art. 275 Abs. 2 AEUV vor. Solche Beschlüsse berühren allzu sehr den Rechtskreis bestimmter Organe oder Personen.<sup>10</sup> Im Übrigen aber fehlt die Justiziabilität und damit auch die praktische Durchsetzbarkeit. Das gilt insbesondere für die Solidarität der Mitgliedstaaten, die daher nur Appell-Charakter besitzt.<sup>11</sup>

---

<sup>9</sup> S. u. IV. 1. f).

<sup>10</sup> Näher W. Frenz, Handbuch Europarecht, Bd. 5: Wirkungen und Rechtsschutz, 2010, Rn. 1258, 1269.

<sup>11</sup> J. Bitterlich (Anm. 1), Art. 24 Rn. 6.

### III. Instrumente

#### 1. Mögliche Bandbreite

##### a) Geregelt Handlungsformen

Art. 25 EUV nennt drei Ansätze, mit denen die Union ihre GASP verfolgt: allgemeine Leitlinien, Beschlüsse sowie den Ausbau der systematischen Zusammenarbeit der Mitgliedstaaten bei der Führung ihrer Politik (lit. a)-c)), der aber rein tatsächlich zu verstehen ist und kein formelles Instrument bildet.

##### aa) Allgemeine Leitlinien und Beschlüsse

Die allgemeinen Leitlinien bilden dabei den Rahmen, zu dessen Ausfüllung dann die zu erlassenden Beschlüsse dienen (s. Art. 26 Abs. 2 EUV). Die Beschlüsse beziehen sich auf von der Union durchzuführende Aktionen und damit ein operatives Vorgehen nach Art. 28 EUV, die von der Union einzunehmenden Standpunkte, was Art. 29 EUV näher regelt, und schließlich die Einzelheiten der Durchführung der beiden vorgenannten Beschlussfelder. Die Beschlussfassung im Rat erfolgt nach einem besonderen Verfahren gem. Art. 31 EUV, ohne dass allerdings Gesetzgebungsakte erlassen werden können. Gleichwohl handelt es sich um Beschlüsse nach Art. 288 Abs. 4 AEUV, die freilich nicht am allgemeinen Vorrang des Unionsrechts partizipieren.<sup>12</sup>

##### bb) Faktische Verstärkung internationaler Kooperation

Eher faktisch zu verstehen ist der Ausbau der systematischen Zusammenarbeit der Mitgliedstaaten bei der Führung ihrer Politik nach Art. 25 lit. c) EUV. Es handelt sich mithin immer noch um die Politik der EU-Länder, die nur im Rahmen der GASP verstärkt und zusammengeführt wird. Rechtlich verbindliche Vorgaben können grundsätzlich nur durch Zusammenwirken aller Mitgliedstaaten im Europäischen Rat und im Rat zustande kommen. Die Union dient als Plattform für eine verstärkte Kooperation ihrer Mitglieder.

Die Zusammenarbeit der Mitgliedstaaten ist allgemein näher in Art. 32 EUV im Hinblick auf eine gegenseitige Unterrichtung und Abstimmung sowie für das Handeln in internationalen Organisationen in Art. 34 EUV

---

<sup>12</sup> Im Einzelnen W. Frenz (Anm. 10), Rn. 1249 ff., 1264 ff.

geregelt. Diplomatische und konsularische Vertretungen der Mitgliedstaaten sowie deren Zusammenarbeit erfasst Art. 35 EUV.

## b) Begrenzung der formellen Instrumente

Art. 25 EUV zählt lediglich die vorgenannten Elemente auf, ohne dass er diese als Beispiele oder besonders hervorzuhebende Handlungsformen kennzeichnet. Zwar enthält auch Art. 288 EUV keinen *numerus clausus* der Handlungsformen.<sup>13</sup> Indes ist diese Vorschrift gebietsübergreifend, während die Instrumente zur Zielverwirklichung nach Art. 25 EUV spezifisch auf die GASP zugeschnitten sind. Sie spiegeln zugleich wider, dass es vor allem um eine Koordinierung des Handelns der Mitgliedstaaten geht. Daher sind auch Gesetzgebungsakte ausgeschlossen. Damit scheiden jedenfalls solche Handlungsformen aus, die bleibende Festsetzungen der Union enthalten. Zudem lassen sich die in Art. 25 EUV aufgeführten Vorgehensweisen den näheren Bestimmungen zur GASP nach Art. 26 ff. EUV zuordnen.

Damit sind aber höchstens die beiden formellen Instrumente der allgemeinen Leitlinien und der Beschlüsse festgelegt. Darüber hinaus kommen gerade im Bereich des auswärtigen Handelns informelle oder faktische Handlungen in Betracht. Dazu gehören Erklärungen, Entschlüsse, Konsultationen, Schlussfolgerungen etc. Insoweit ist Art. 25 EUV nicht abschließend.<sup>14</sup> Maßnahmen mit Durchgriffswirkung auf den Einzelnen, wie sie für Art. 288 Abs. 2 und Abs. 4 AEUV typisch sind, sieht nur Art. 215 AEUV in Form restriktiver Maßnahmen bei der Aussetzung, Einschränkung oder Einstellung der Wirtschafts- und Finanzbeziehungen zu einem oder mehreren Drittländern vor. Umgekehrt sind sie daher nach Art. 25 ff. EUV ausgeschlossen. Das korrespondiert notwendig mit dem weitgehenden Rechtsschutzausschluss nach Art. 24 Abs. 1 UAbs. 2 S. 6 EUV, Art. 275 AEUV, der sich gerade nicht auf restriktive Maßnahmen nach Art. 215 AEUV bezieht.

<sup>13</sup> Näher W. Frenz (Anm. 10), Rn. 1512 ff.; vorher etwa J. Bast, Grundbegriffe der Handlungsformen der EU, 2006, 43 ff. auch m. w. N. zur Gegenansicht.

<sup>14</sup> J. Bitterlich (Anm. 1), Art. 25 Rn. 3.

## 2. Allgemeine Leitlinien, Grundsätze und strategische Vorgaben

Die Erstellung des "Überbaus" der GASP wird näher in Art. 26 EUV konkretisiert. Nach dessen Absatz 1 bestimmt der Europäische Rat die strategischen Interessen der Union und legt die Ziele und die allgemeinen Leitlinien der GASP fest. Gem. Art. 26 Abs. 1 UAbs. 1 S. 2 EUV erlässt der Europäische Rat hierfür die erforderlichen Beschlüsse. Er bildet damit die oberste Entscheidungsinstanz und ist echtes Beschlussorgan der GASP.<sup>15</sup> Auf diese Weise scheint die Trennung zwischen allgemeinen Leitlinien und Beschlüssen in Art. 25 lit. a) und b) EUV aufgehoben. Indes schließen sich beide Instrumente nicht gegenseitig aus, zumal die Abgrenzung in der bisherigen Praxis nicht eindeutig ist.<sup>16</sup> Das könnte auf ein mögliches Ineinanderfließen deuten. Auch die allgemeinen Leitlinien enthalten verbindliche Festsetzungen, wie dies Art. 288 Abs. 4 AEUV für Beschlüsse allgemein vorsieht. Das zeigt Art. 26 Abs. 2 EUV, indem der Rat die für die Festlegung und Durchführung der GASP erforderlichen Beschlüsse auf der Grundlage der vom Europäischen Rat festgelegten allgemeinen Leitlinien und strategischen Vorgaben fasst. Letztere bilden also die Basis, die für den Rat "als dem eigentlichen Entscheidungszentrum der GASP"<sup>17</sup> die Vorgabe bei der näheren Ausformung bildet; dabei handelt es sich dann um die Umsetzung. Von daher sind die allgemeinen Leitlinien an den Rat gerichtet und für diesen verbindlich, wie es Art. 288 Abs. 4 S. 2 AEUV für adressatenbezogene Beschlüsse bestimmt.<sup>18</sup>

Zugleich bilden die auf der Basis von Beschlüssen nach Art. 26 Abs. 1 UAbs. 1 S. 2 EUV zustande gekommenen allgemeinen Leitlinien nur die Grundlage für die nähere Ausgestaltung und damit für die Beschlüsse nach Art. 25 lit. b) EUV. Dieser sieht in Ziff. iii) Durchführungsbeschlüsse vor, welche die Einzelheiten festlegen. Vorgelagert sind nach Ziff. i) Beschlüsse für durchzuführende Aktionen. Auch diese konkretisieren die allgemeinen Leitlinien und können auf der Basis festgelegter strategischer Interessen gem. Art. 31 Abs. 2 1. Gedankenstrich EUV mit qualifizierter Mehrheit ergehen.

Dass die allgemeinen Leitlinien wiederum ebenfalls durch Beschlüsse festgelegt werden, sichert nur ihre Verbindlichkeit ab, nimmt ihnen aber nichts von ihrem Charakter als allgemeine Vorgaben und Grundlagen. Da-

<sup>15</sup> J. Bitterlich (Anm. 1), Art. 26 Rn. 2.

<sup>16</sup> J. Bitterlich (Anm. 1), Art. 25 Rn. 4.

<sup>17</sup> J. Bitterlich (Anm. 1), Art. 26 Rn. 1.

<sup>18</sup> S. allgemein dazu näher W. Frenz (Anm. 10), Rn. 1271 ff., bes. 1300 ff.

mit bleibt die Unterteilung nach Art. 25 lit. a) und b) EUV intakt. Auch Beschlüsse zur Festlegung der von der Union einzunehmenden Standpunkte nach Art. 25 lit. b) Ziff. ii) EUV weist Art. 29 EUV dem Rat zu. Umgekehrt müssen sich dann auch diese Beschlüsse an die allgemeinen Leitlinien halten, die der Europäische Rat nach Art. 26 Abs. 1 EUV festgelegt hat. Fehlen diese allerdings, kann der Rat als "normales Exekutivorgan" trotzdem handeln,<sup>19</sup> vor allem in einer Krisensituation.<sup>20</sup> Art. 25 EUV nennt die Instrumente nacheinander, ohne dass sie alle aufeinander aufbauen müssen und nur bei Vorhandensein der Vorstufe ergehen können.

Von dieser Ausgestaltung durch den Rat ist gem. Art. 26 Abs. 3 EUV die Durchführung zu unterscheiden, die entsprechend der systematischen Stellung gleichfalls auf die allgemeinen Leitlinien rückbezogen ist. Die GASP wird danach vom Hohen Vertreter der Union für Außen- und Sicherheitspolitik und von den Mitgliedstaaten mit einzelstaatlichen Mitteln und den Mitteln der Union durchgeführt. Darauf beziehen sich dann auch die Durchführungsbeschlüsse nach Art. 25 lit. b) Ziff. iii) EUV, die nach Maßgabe von Art. 31 Abs. 2 3. Gedankenstrich EUV gleichfalls mit qualifizierter Mehrheit ergehen können.

### 3. Aktionen

#### a) Verbindliche Beschlussfassung

Nach Art. 25 lit. b) Ziff. i) EUV erlässt die Union Beschlüsse zur Festlegung der von der Union durchzuführenden Aktionen, die in Art. 28 EUV trotz fehlender begrifflicher Anknüpfung als Mittel für ein operatives Vorgehen konkretisiert werden.<sup>21</sup> Dieses ist flexibel und kann sowohl in konkreten Maßnahmen wie Hilfs- und Unterstützungsaktionen – praktisch insbesondere in Form von Wahlbeobachtungen, aber auch Militäroperationen, Polizeieinsätzen etc.<sup>22</sup> – als auch in bloßen Stellungnahmen bestehen,<sup>23</sup> wie Art. 28 Abs. 3 S. 1 EUV belegt. Auch finanzielle Leistungen sind umfasst, sei es aus dem Unionshaushalt, sei es aus den Budgets der Mitgliedstaaten (s. Art. 41 Abs. 2 EUV).<sup>24</sup> Art. 28 Abs. 1 UAbs. 1 S. 1 EUV sieht die erforder-

---

<sup>19</sup> Keine Abhängigkeit im strengen Sinn, *H.-J. Cremer* (Anm. 2), Art. 13 Rn. 2.

<sup>20</sup> *J. Bitterlich* (Anm. 1), Art. 26 Rn. 23.

<sup>21</sup> *J. Bitterlich* (Anm. 1), Art. 28 Rn. 1.

<sup>22</sup> *H.-J. Cremer* (Anm. 2), Art. 14 Rn. 4 ff.

<sup>23</sup> *J. Bitterlich* (Anm. 1), Art. 28 Rn. 2 f. mit zahlreichen Beispielen.

<sup>24</sup> *H.-J. Cremer* (Anm. 2), Art. 14 Rn. 1 a.E.

lichen Beschlüsse durch den Rat vor, wenn eine internationale Situation ein operatives Vorgehen der Union verlangt. Dabei sind dann nach Art. 28 Abs. 1 UAbs. 1 S. 2 EUV die Ziele, der Umfang, die der Union zur Verfügung zu stellenden Mittel sowie die Bedingungen und erforderlichenfalls der Zeitraum für die Durchführung festgelegt.

Damit ist dann durch Beschluss der nähere Zuschnitt des für erforderlich gehaltenen operativen Vorgehens bestimmt. Dieser ist mit diesem Inhalt gem. Art. 28 Abs. 2 EUV für die Mitgliedstaaten bei ihren Stellungnahmen und ihrem Vorgehen bindend. Inwieweit diese Bindung im Einzelfall reicht, hängt vom genauen Inhalt des Beschlusses<sup>25</sup> und dessen näherer Fassung (z.B. "im Rahmen der bestehenden Möglichkeiten") ab.<sup>26</sup> Darin zeigt sich wiederum die Doppelnatur der GASP: die operative Durchführung durch die Mitgliedstaaten nach den gemeinsamen Festlegungen auf Unionsebene.

## b) Rechtzeitige Mitteilung und Abstimmung nationaler Maßnahmen

Um diese Bindung der Mitgliedstaaten an Beschlüsse des Rates für ein operatives Vorgehen der Union auch tatsächlich sicherzustellen, teilt jeder Mitgliedstaat jede einzelne in diesem Rahmen geplante Stellungnahme oder Maßnahme so rechtzeitig mit, dass erforderlichenfalls eine vorherige Abstimmung im Rat stattfinden kann (Art. 28 Abs. 3 S. 1 EUV). Ausgenommen sind Maßnahmen, welche die Beschlüsse des Rates auf einzelstaatlicher Ebene lediglich praktisch umsetzen (Art. 28 Abs. 3 S. 2 EUV). Abhängig ist diese Unterscheidung, wie schon die Rückweite der Bindungswirkung, vom Inhalt des Beschlusses. Dann bedarf es keiner vorherigen Abstimmung im Rat, weil sich die nationalen Maßnahmen von vornherein nicht auf das operative Vorgehen der Union auswirken. Schließlich beschränken sie sich auf die einzelstaatliche Ebene und vollziehen lediglich die in dem Beschluss des Rates enthaltenen Elemente.

Die Mitteilung des Mitgliedstaates für Maßnahmen, welche über die bloße Umsetzung der Beschlüsse des Rates auf einzelstaatlicher Ebene hinausgehen, ist dann rechtzeitig, wenn der Rat sich darüber ein Bild machen kann und so rechtzeitig zu verständigen vermag, dass es ihm gelingt, die betroffene einzelstaatliche Stellungnahme oder Maßnahme in die inhaltlichen Vorgaben seines Beschlusses einzufügen. Lediglich so kann der Rat die gemeinsam festgesetzte Linie wahren. Nur auf dieser Basis kann dann der Mitglied-

<sup>25</sup> J. Bitterlich (Anm. 1), Art. 28 Rn. 5.

<sup>26</sup> H.-J. Cremer (Anm. 2), Art. 14 Rn. 20 unter krit. Verweis auf R. Streinz, Die Europäische Union nach dem Vertrag von Maastricht, ZfRV 36 (1995), 1 (10): "Bestimmtheitsgebot".

staat die Maßnahme durchführen. Damit muss auch ihm noch die Zeit verbleiben, seine einzelstaatliche Stellungnahme oder Maßnahme an die inhaltlichen Bestandteile des Ratsbeschlusses anzupassen.

### c) Modifikationen

Zeichnen damit die Beschlüsse des Rates das operative Vorgehen auch im Verhältnis zu den Mitgliedstaaten vor, wenn deren Verhalten sich nicht ohne Weiteres in diesen Rahmen einfügt, bedürfen diese Vorgaben dann der Modifikation, wenn sich die Grundlage dafür ändert. Daher überprüft der Rat gem. Art. 28 Abs. 1 UAbs. 2 EUV die Grundsätze und Ziele seines Beschlusses zum operativen Vorgehen der Union und trifft die erforderlichen Entscheidungen, wenn eine Änderung der Umstände mit erheblichen Auswirkungen auf eine Angelegenheit eintritt, die Gegenstand dieses Beschlusses ist. Entsprechend dem Bezug auf Abs. 1 UAbs. 1 von Art. 28 EUV ist eine solche Modifikation der Umstände vor allem dann gegeben, wenn sich die internationale Situation ändert und damit eine angepasste Reaktion erforderlich wird. Dann bedarf es eines neuen Handlungsrahmens.

Eine Änderung der Umstände kann sich nicht nur auf der Ebene der Festlegung des Rahmens durch die Union auswirken, sondern auch auf die Lage vor Ort, und zwar unabhängig davon, ob der zugrunde liegende Beschluss des Rates nach Art. 28 Abs. 1 EUV überprüft wird. Damit die handelnden Mitgliedstaaten trotzdem handlungsfähig bleiben, können sie gem. Art. 28 Abs. 4 EUV Sofortmaßnahmen auf der Basis des noch bestehenden Beschlusses ergreifen. Sie müssen dabei die allgemeinen Ziele dieses Beschlusses berücksichtigen. Daraus erwächst ein Abwägungs- und Gestaltungsspielraum lediglich im Rahmen der allgemeinen Bindungswirkung und Förderpflicht.<sup>27</sup>

Voraussetzung ist eine zwingende Notwendigkeit von Sofortmaßnahmen aufgrund der Entwicklung der Lage, mithin ein akuter, dringlicher Handlungsbedarf, der unaufschiebbar ist bzw. kein zumutbares Zuwarten verträgt.<sup>28</sup> Zudem darf keine Überprüfung des Beschlusses des Rates nach Art. 28 Abs. 1 EUV stattfinden. Wegen der modifizierten Umstände können sich allerdings die Mitgliedstaaten nicht völlig im Rahmen dieses bestehenden Beschlusses halten, weil sich dessen zugrunde liegenden Umstände geändert haben. Daher haben sie sich auf der Basis der modifizierten Lage auf die allgemeinen Ziele dieses Beschlusses auszurichten. Diese haben sie also dann

<sup>27</sup> H.-J. Cremer (Anm. 2), Art. 14 Rn. 23.

<sup>28</sup> H.-J. Cremer (Anm. 2), Art. 14 Rn. 23.

entsprechend anzupassen, soweit dies aufgrund der neuen Lage erforderlich ist. Die Mitgliedstaaten haben sich dabei aber so weit wie möglich an das durch den bestehenden Beschluss Gewollte zu halten und diesen nur der geänderten Lage anzupassen, nicht aber davon unabhängig inhaltliche Elemente anders auszurichten.

Entsprechend der Bezeichnung "Sofortmaßnahmen" dürfen keine längerfristig bindenden neuen Ausrichtungen getroffen werden, die auch die Union praktisch festlegen. Das gilt etwa, wenn der Beschluss der Union auf ein zurückhaltendes Vorgehen zielt, etwa um einen Konflikt zu vermeiden. Dann darf ein einzelner Mitgliedstaat nicht durch aggressive Sofortmaßnahmen diese Zurückhaltung aufgeben, auch wenn äußere Umstände dies nahelegen mögen. Höchstens bei einer unmittelbar bevorstehenden Bedrohung und einer dadurch gegebenen zwingenden Notwendigkeit der Abwehr darf dann ein Mitgliedstaat auch scharfe Maßnahmen ergreifen, die dann aber immer noch einen defensiven Charakter aufweisen müssen. In jedem Fall hat der betreffende Mitgliedstaat gem. Art. 28 Abs. 4 S. 2 EUV den Rat sofort über derartige Maßnahmen zu informieren. Das hat damit ohne schuldhaftes Zögern unmittelbar nach Beginn von erforderlichen Sofortmaßnahmen zu erfolgen.

Eine Änderung der Umstände in der Sphäre eines Mitgliedstaates ergibt sich auch dann, wenn sich bei der Durchführung eines Beschlusses für ein operatives Vorgehen der Union nach Art. 28 EUV größere Schwierigkeiten ergeben. Dann befasst er nach Art. 28 Abs. 5 S. 1 1. HS. den Rat. Damit dringt er aber nicht auf die Beendigung bzw. Nichtdurchführung der Aktion, sondern höchstens auf ihre Anpassung. Er zieht also nicht die "Notbremse" wie in Art. 31 Abs. 2 UAbs. 2 EUV.<sup>29</sup>

Größere Schwierigkeiten werden vor allem dann vorliegen, wenn die in dem Beschluss festgelegten Grundsätze und Ziele nicht auf die tatsächlich vorgefundene Situation passen. Nicht ausreichend ist allerdings, dass der Mitgliedstaat andere Vorstellungen hat, wie die jeweilige Situation bewältigt werden soll. Vielmehr hat er sich dabei an die inhaltlichen Festlegungen des Ratsbeschlusses nach Art. 28 Abs. 1 EUV zu halten. Es geht also um tatsächliche Schwierigkeiten, die aus dem Beschluss für ein operatives Vorgehen erwachsenden Pflichten (vollständig) zu erfüllen,<sup>30</sup> nicht um abweichende Einschätzungen.

Wenn ein Mitgliedstaat den Rat wegen größerer Schwierigkeiten bei der Durchführung eines Beschlusses befasst, berät dieser darüber und sucht nach angemessenen Lösungen (Art. 28 Abs. 5 S. 1 2. HS. EUV). Diese Lö-

---

<sup>29</sup> J. Bitterlich (Anm. 1), Art. 28 Rn. 6 a.E.

<sup>30</sup> H.-J. Cremer (Anm. 2), Art. 14 Rn. 24.

sungen dürfen aber nach Art. 28 Abs. 5 S. 2 EUV nicht in Widerspruch zu den Zielen des Beschlusses nach Art. 28 Abs. 1 EUV stehen oder seiner Wirksamkeit schaden.

Daran wird nochmals deutlich, dass es nicht um eine andere Ausrichtung eines vom Rat gefassten Beschlusses zum operativen Vorgehen der Union geht, sondern um seine Realisierung angesichts auftauchender Schwierigkeiten größeren Umfangs und damit im Hinblick auf die Situation vor Ort und deren Bewältigung. So können bestimmte Schwierigkeiten nicht bedacht worden sein, als die Ziele des Beschlusses festgelegt wurden.

Gegebenenfalls muss der Umfang des operativen Vorgehens der Union, der nach Art. 28 Abs. 1 UAbs. 1 EUV ebenfalls Bestandteil des Beschlusses ist, ausgedehnt werden, um die Ziele zu erreichen, oder die der Union zur Verfügung zu stellenden Mittel, die Bedingungen bzw. der Zeitraum für die Durchführung – auch Elemente des Beschlusses nach Art. 28 Abs. 1 EUV – müssen erweitert werden. Schließlich darf nach Art. 28 Abs. 5 S. 2 EUV nur kein Widerspruch zu den Zielen des Beschlusses auftauchen. Soweit sich also eine Modifikation der anderen Elemente im Rahmen dieser Ziele hält, darf sie im Hinblick auf angemessene Lösungen verändert werden.

#### 4. Einzunehmende Standpunkte

Art. 25 lit. b) Ziff. ii) EUV sieht Beschlüsse der Union vor, um die von ihr einzunehmenden Standpunkte festzulegen. Art. 29 EUV konkretisiert, dass in diesen Beschlüssen der Standpunkt der Union für eine bestimmte Frage geographischer oder thematischer Art bestimmt wird. Damit wird die Position der Union für gebietsbezogene Probleme oder gewisse Themenbereiche abgesteckt, so etwa Menschenrechtsverstöße oder Bürgerkriege in bzw. Konflikte zwischen Drittstaaten, aber auch die Würdigung und Unterstützung eines positiven Verhaltens in Form eines Friedensprozesses etc.<sup>31</sup> Die Mitgliedstaaten tragen dann nach Art. 29 S. 2 EUV dafür Sorge, dass ihre einzelstaatliche Politik mit den Standpunkten der Union in Einklang steht. Insoweit handelt es sich um eine Rechtspflicht,<sup>32</sup> die aber nicht gerichtlich durchsetzbar ist.<sup>33</sup>

Die Beschlüsse zur Festlegung der von der Union einzunehmenden Standpunkte zeichnen mithin die politischen Positionen in den Außenbeziehungen vor und prägen so auch die Außenpolitik der Mitgliedstaaten.

<sup>31</sup> J. Bitterlich (Anm. 1), Art. 29 Rn. 2, 7 mit Beispielen.

<sup>32</sup> J. Bitterlich (Anm. 1), Art. 29 Rn. 3; H.-J. Cremer (Anm. 2), Art. 15 Rn. 2.

<sup>33</sup> Ganz gegen eine Verbindlichkeit R. Streinz (Anm. 26).

Diese dürfen keine zuwiderlaufende eigene Außenpolitik betreiben und müssen weitergehend "an einem Strang ziehen".<sup>34</sup>

## 5. Durchführungsbeschlüsse

Art. 25 lit. b) Ziff. iii) EUV sieht Beschlüsse der Union vor, um die Einzelheiten der Durchführung der vorgenannten Beschlüsse, also derjenigen zu von der Union durchzuführenden Aktionen und einzunehmenden Standpunkten, festzulegen. Damit geht es um die näheren Details. Die allgemeinen Leitlinien nach Art. 25 lit. a) EUV bestimmen demnach den groben Rahmen. Die Beschlüsse zur Festlegung der von der Union durchzuführenden Aktionen bzw. einzunehmenden Standpunkte regeln die Grundsätze und Ziele, wie sich aus Art. 28 Abs. 1 EUV ergibt. Allerdings sind die Übergänge zu den Einzelheiten der Durchführung fließend, führt doch ein Beschluss für ein operatives Vorgehen nach Art. 28 Abs. 1 UAbs. 1 EUV neben den Zielen auch die Bedingungen und erforderlichenfalls den Zeitraum für die Durchführung als Bestandteile dieser Beschlüsse auf.

Wenn Beschlüsse sowohl die Grundsätze und Ziele als auch die Einzelheiten der Durchführung bezeichnen, ist dies insofern unschädlich, als Art. 25 lit. b) EUV beide Formen nennt. Von daher können die Beschlüsse auch beide Elemente enthalten. Im Übrigen sind die Einzelheiten der Durchführung möglicherweise noch detaillierter als die Festlegung der Bedingungen und des Zeitraums der Durchführung. Daher geht es dann um die Details, während die Beschlüsse zur Festlegung der von der Union durchzuführenden Aktionen die groben Linien festlegen.

Umgekehrt gehört es auch bereits zu durchzuführenden Aktionen, dass die Bedingungen und erforderlichenfalls der Zeitraum feststehen. Wie die Bedingungen in konkrete Maßnahmen vor Ort umgesetzt werden, kann dann als nächste Stufe ebenfalls durch Beschlüsse festgelegt werden. Dass sich die Beschlüsse nach Art. 28 Abs. 1 UAbs. 1 EUV nicht auf alle Einzelheiten beziehen müssen, zeigt auch Art. 28 Abs. 5 EUV, wonach sich bei der Durchführung Schwierigkeiten ergeben können. Dann ist nach angemessenen Lösungen zu suchen.

Freilich zeigt dieser Bezug auf die Durchführung durch die Mitgliedstaaten, dass das operative Vorgehen der Union in Beschlüssen nach Art. 28 EUV im Einzelnen festgelegt wird. Ansonsten würde keine Überprüfung bzw. keine Suche nach angemessenen Lösungen vorgesehen, sondern ein auf

---

<sup>34</sup> H.-J. Cremer (Anm. 2), Art. 15 Rn. 2 m. w. N.

den Beschluss zur Festlegung des operativen Vorgehens als solchem folgender weiterer Beschluss mit den Einzelheiten der Durchführung.

Danach wird das operative Vorgehen der Union nach Art. 28 EUV durch Beschluss sowohl im Hinblick auf die durchzuführenden Aktionen als solchen wie auch für die Einzelheiten der Durchführung festgelegt, soweit dies notwendig ist. Dafür spricht auch, dass Art. 28 EUV nur einen Beschluss für das operative Vorgehen der Union vorsieht.

## 6. Ausbau der systematischen Zusammenarbeit der Mitgliedstaaten

Schließlich sieht Art. 25 lit. c) EUV vor, dass die Union die systematische Zusammenarbeit der Mitgliedstaaten bei der Führung ihrer Politik ausbaut. Dieses Instrument beruht also darauf, dass eine systematische Zusammenarbeit der Mitgliedstaaten besteht bzw. zumindest angelegt ist. Diese wird dann von der Union weiter ausgebaut. Das kann durch Koordinierungen von Einzelmaßnahmen oder durch die Abstimmung von Strategien im Rahmen der Union erfolgen.

### a) Festlegung eines gemeinsamen Vorgehens und Folgemaßnahmen

Eine allgemeine Regelung zur Kooperation der Mitgliedstaaten in der Außen- und Sicherheitspolitik enthält Art. 32 EUV. Danach stimmen sie sich im Europäischen Rat und im Rat zu jeder außen- und sicherheitspolitischen Frage von allgemeiner Bedeutung ab, um ein gemeinsames Vorgehen festzulegen. Grundlage dafür ist eine so frühzeitige gegenseitige Unterrichtung, damit eine Abstimmung möglich ist. Es besteht also eine umfassende Pflicht, sich untereinander zu unterrichten, abzustimmen und zusammenzuarbeiten.<sup>35</sup> Darin liegt – über den bisherigen Art. 16 EU hinaus – die essenzielle Basis, damit eine gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik erarbeitet und vertreten werden kann.<sup>36</sup>

Ist eine solche Abstimmung im Europäischen Rat oder im Rat erfolgt, koordinieren der Hohe Vertreter der Union für Außen- und Sicherheitspolitik und die Minister für auswärtige Angelegenheiten der Mitgliedstaaten gem. Art. 32 Abs. 2 EUV ihre Tätigkeiten im Rat. Sie wirken also durch ihre

---

<sup>35</sup> J. Bitterlich (Anm. 1), Art. 32 Rn. 2, 4.

<sup>36</sup> J. Bitterlich (Anm. 1), Art. 32 Rn. 1, 3.

“Außenpolitik” auf der Basis zusammen, die sie gemeinsam festgelegt haben.

## b) Loyalitätspflichten der Mitgliedstaaten

Die Festlegung und spätere Durchführung eines gemeinsamen Vorgehens auf der Ebene der Union würde leerlaufen, wenn die Mitgliedstaaten ohne Rücksicht darauf nach außen agieren könnten. Daher konsultiert ein Mitgliedstaat gem. Art. 32 Abs. 1 S. 2 EUV die anderen Mitgliedstaaten im Europäischen Rat oder im Rat, bevor er in einer Weise, die die Interessen der Union berühren könnte, auf internationaler Ebene tätig wird oder eine Verpflichtung eingeht. Notwendig vorgelagert ist eine Unterrichtung. Diese muss möglichst früh erfolgen, damit eine Abstimmung gelingen kann; die Form und damit die Arbeitsebene bzw. die Schrift- oder Mündlichkeit bleibt offen.<sup>37</sup> Damit müssen sich die Mitgliedstaaten in allen Bereichen, die für die Union von gemeinsamem Interesse sein können, entsprechend zurückhalten und abstimmen.

Dieser Bereich ist nicht näher eingegrenzt, stimmen sich doch die Mitgliedstaaten gem. Art. 32 Abs. 1 S. 1 EUV zu jeder außen- und sicherheitspolitischen Frage von allgemeiner Bedeutung ab. Damit sind zumindest alle generellen Fragen von einiger Wichtigkeit betroffen und von Interesse für die Union, so dass die Mitgliedstaaten nicht ohne Rücksicht darauf tätig werden können. Vielmehr gewährleisten sie gem. Art. 32 Abs. 1 S. 3 EUV durch konvergentes Handeln, dass die Union ihre Interessen und ihre Werte auf internationaler Ebene geltend machen kann.

Die Interessen werden durch die gemeinsamen Festlegungen bestimmt, die Werte folgen aus Art. 2 EUV als allgemeiner Grundlagenvorschrift. Diese Werte sind aber auch schon gem. Art. 2 S. 2 EUV bei den Mitgliedstaaten vorauszusetzen, so dass sich daraus regelmäßig keine Widersprüche ergeben. Vielmehr geht es um die Art des Vorgehens, um den Werten auf internationaler Ebene zur Geltung zu verhelfen. Dafür ist schädlich, wenn einzelne Mitgliedstaaten darüber hinweg sehen, dass bestimmte Drittstaaten diese Werte nicht einhalten, und gleichwohl in engen Kontakt zu ihnen treten. Dann kann die Union die Einhaltung dieser Werte schwerlich einheitlich durchsetzen.

Ausdruck der gegenseitigen Abstimmung ist schließlich, dass die Mitgliedstaaten gem. Art. 32 Abs. 1 S. 4 EUV untereinander solidarisch sind. Das schließt Alleingänge aus, sofern sich daraus negative Rückwirkungen

---

<sup>37</sup> J. Bitterlich (Anm. 1), Art. 32 Rn. 4 ff.

auf ein gemeinsames Vorgehen ergeben können. Zudem dürfen sich die Mitgliedstaaten nicht gegenseitig ausspielen, indem etwa einer von ihnen zu einem Drittstaat, der die Werte nach Art. 2 EUV nicht einhält, allein aus wirtschaftlichen Gründen enge Beziehungen unterhält und den Schaden daraus die Staaten haben, die sich darauf nicht einlassen und deshalb auch keine Geschäfte mehr machen können.

### c) Verstärkte Zusammenarbeit

Auch im Bereich der GASP ist eine verstärkte Zusammenarbeit zwischen Mitgliedstaaten möglich, allerdings gem. Art. 329 Abs. 2, 331 AEUV nach besonderen Regeln, die der Struktur der GASP geschuldet sind: Adressat des Antrags für die Begründung einer solchen Zusammenarbeit ist der Rat und nicht die Kommission, die nur zur Kohärenz dieses Antrags mit anderen Politiken Stellung nimmt; im Übrigen bezieht der Hohe Vertreter Stellung. Das Europäische Parlament wird nur unterrichtet. Der Rat beschließt einstimmig über eine Ermächtigung zur Einleitung einer verstärkten Zusammenarbeit zwischen den beantragenden Staaten. Über den Beitritt bestimmt nach Art. 331 Abs. 2 AEUV der Rat ohne nähere Einbeziehung der Kommission.

### d) Handeln der Mitgliedstaaten in internationalen Organisationen

#### aa) Gemeinsamer Standpunkt

Spezifisch für internationale Organisationen und Konferenzen und damit in Konkretisierung von Art. 24 Abs. 3 EUV<sup>38</sup> sieht Art. 34 Abs. 1 UAbs. 1 S. 1 EUV vor, dass die Mitgliedstaaten ihr Handeln koordinieren. Dies setzt wie bei Art. 32 Abs. 1 EUV eine gegenseitige Unterrichtung voraus. Eine Koordinierung verlangt ebenfalls eine Abstimmung sowie ein einheitliches Auftreten.<sup>39</sup>

Das impliziert auch die Festlegung eines gemeinsamen Standpunktes. Gem. Art. 34 Abs. 1 UAbs. 1 S. 2 EUV treten die Mitgliedstaaten für die Standpunkte der Union ein. Der Hohe Vertreter der Union für Außen- und Sicherheitspolitik trägt gem. Art. 34 Abs. 1 UAbs. 1 S. 3 EUV für die Organisation dieser Koordinierung Sorge. Damit wird praktisch ein gemeinsa-

---

<sup>38</sup> J. Bitterlich (Anm. 1), Art. 34 Rn. 3.

<sup>39</sup> J. Bitterlich (Anm. 1), Art. 34 Rn. 3.

mer Standpunkt der Mitgliedstaaten im Rahmen der Union festgelegt. Daraus ergibt sich naturgemäß, dass dann die Einzelstaaten für diesen gemeinsamen Standpunkt, der gleichsam zum Standpunkt der Union geworden ist, eintreten. Das gilt auch dann, wenn in internationalen Organisationen oder auf internationalen Konferenzen nicht alle Mitgliedstaaten vertreten sind. Dann setzen sich gem. Art. 34 Abs. 1 UAbs. 2 EUV die dort vertretenen Mitgliedstaaten für die Standpunkte der Union ein.

#### bb) Information der abwesenden EU-Staaten

Ausdruck der Koordinierung der Mitgliedstaaten in internationalen Organisationen und auf internationalen Konferenzen mit Blick auf ein Eintreten für die Standpunkte der Union ist die Information der nicht anwesenden Mitgliedstaaten. Daher unterrichten die Mitgliedstaaten, die dort vertreten sind, gem. Art. 34 Abs. 2 EUV die anderen Mitgliedstaaten und den Hohen Vertreter laufend über alle Fragen von gemeinsamem Interesse. Dadurch können sich diese eine eindeutige Vorstellung über das Prozedere, die anstehenden Sachfragen und deren Lösung sowie die darauf bezogene Vertretung durch die anderen Mitgliedstaaten machen. Entsprechend ausführlich muss die Unterrichtung sein.<sup>40</sup> Dies erfolgt gem. Art. 24 Abs. 3 EUV im Geiste der Loyalität und der gegenseitigen Solidarität. Die informierenden Mitgliedstaaten haben also die Belange der Union sowie der abwesenden Mitgliedstaaten einzubeziehen und ihre Unterrichtung, wie schon vorher die Vertretung, darauf abzustimmen.

#### cc) UN-Sicherheitsrat

Diese Grundsätze überträgt Art. 34 Abs. 2 UAbs. 2 EUV auf den Sicherheitsrat der Vereinten Nationen. Die dort vertretenen Mitgliedstaaten stimmen sich ab und unterrichten die übrigen Mitgliedstaaten sowie den Hohen Vertreter in vollem Umfang. Sie setzen sich bei der Wahrnehmung ihrer Aufgaben für die Standpunkte und Interessen der Union ein, und zwar unbeschadet ihrer Verantwortlichkeiten aufgrund der Charta der Vereinten Nationen (UN-Charta). Letzteres bedeutet zwar, dass sie ihre Verantwortlichkeiten aufgrund der UN-Charta nicht zugunsten der Union überspielen müssen.

Die völkerrechtlichen Pflichten gehen also insoweit vor. Sofern dies allerdings möglich ist, haben sich die Mitgliedstaaten, die Mitglieder des Sicher-

---

<sup>40</sup> S. J. Bitterlich (Anm. 1), Art. 34 Rn. 7.

heitsrates sind, die Standpunkte und Interessen der Union zu eigen zu machen und sie dort einzubringen. Insoweit besteht ein politisches Ermessen.<sup>41</sup>

In diesem Rahmen sind nun nicht mehr wie noch nach Art. 19 Abs. 2 UAbs. 2 EUV nur die ständigen, sondern auch die nicht ständigen Mitglieder des Sicherheitsrates aus der EU verpflichtet.<sup>42</sup> Letztere haben freilich insbesondere für ihr ureigenes Vetorecht einen politischen Handlungsspielraum und müssen es daher nicht in jeder Hinsicht deckungsgleich zur GASP gebrauchen.<sup>43</sup>

Die Stellung der Mitgliedstaaten wird damit für die Union nutzbar gemacht. Allerdings genügt ein Einsatz für die Standpunkte und Interessen der Union. Diese müssen also nicht einfach übernommen und vertreten werden,<sup>44</sup> wie dies sonst bei internationalen Organisationen durch Art. 34 EUV vorgegeben ist. Die Mitgliedstaaten können mithin auch ihre eigenen Interessen und politischen Überzeugungen verfolgen, müssen diese aber mit denen der Union abgleichen und entsprechend einbringen. Damit ist es allerdings nicht etwa so, dass die Union faktisch selbst im Sicherheitsrat der Vereinten Nationen vertreten ist, nur eben mit mindestens zwei Sitzen, nämlich über den Großbritanniens und Frankreichs, sowie weiteren, wenn EU-Staaten nicht ständige Mitglieder des Sicherheitsrates sind.

Über diesen Befund hinaus sieht Art. 34 Abs. 2 UAbs. 3 EUV vor, dass die im Sicherheitsrat der Vereinten Nationen vertretenen Mitgliedstaaten beantragen, dass der Hohe Vertreter der Union für Außen- und Sicherheitspolitik gebeten wird, den Standpunkt der Union vorzutragen. Das gilt, wenn die Union einen Standpunkt zu einem Thema festgelegt hat, das auf der Tagesordnung des Sicherheitsrats der Vereinten Nationen steht.

Daher schlägt die Koordinierung des Handelns der Mitgliedstaaten in internationalen Organisationen insoweit auf den Sicherheitsrat der Vereinten Nationen durch. Auch das Agieren dort ist damit Gegenstand der Koordinierung der Außen- und Sicherheitspolitik auf der Ebene der Union. Insoweit kann die Union also ebenfalls einen Standpunkt festlegen. Diesen vertritt dann der Hohe Vertreter, soweit die eigentlich im Sicherheitsrat handlungsbefugten Mitgliedstaaten dies dort durch ihren Antrag durchsetzen können. Da sie vor Ort handeln, muss ihnen auch insoweit trotz der strik-

---

<sup>41</sup> Für eine "gewisse politische Handlungsfreiheit der zwei Ständigen Mitglieder" *J. Bitterlich* (Anm. 1), Art. 34 Rn. 8.

<sup>42</sup> *W. Hummer*, in: C. Vedder/W. Heintschel von Heinegg (Hrsg.), EVV, 2007, Art. III-305 Rn. 8.

<sup>43</sup> *H.-J. Cremer* (Anm. 2), Art. 19 Rn. 3 a.E.

<sup>44</sup> Für eine Lockerung auch *J. Bitterlich* (Anm. 1), Art. 34 Rn. 8.

ten Formulierung in Art. 34 Abs. 2 UAbs. 3 EUV ein politisches Ermessen zustehen, wenn auch mit unionsfreundlicher Tendenz.<sup>45</sup>

Allerdings können nicht über den EUV die anderen Mitglieder des Sicherheitsrates verpflichtet werden, den Hohen Vertreter der Union für Außen- und Sicherheitspolitik dort vortragen zu lassen, weil die Union nicht formales Mitglied des Sicherheitsrates ist. Von daher handelt dann der Hohe Vertreter formal nicht für die Union, sondern für die im Sicherheitsrat vertretenen Mitgliedstaaten. Das gilt, obwohl er faktisch den Standpunkt der Union vorträgt. Damit wird allerdings fingiert, dass die Mitgliedstaaten der EU im UN-Sicherheitsrat sich diesen Standpunkt zu eigen gemacht haben.

#### e) Kooperationen der diplomatischen und konsularischen Vertretungen

Die vorgenannten Grundsätze der Kooperation ergreifen auch die diplomatischen und konsularischen Vertretungen der Mitgliedstaaten und die Delegationen der Union in dritten Ländern und auf internationalen Konferenzen sowie ihre Vertretungen bei internationalen Organisationen. Diese werden in das "Netzwerk" der GASP eingebunden und stärken dieses dadurch.<sup>46</sup> Sie stimmen sich nach Art. 35 Abs. 1 EUV ab, damit die im Rahmen der GASP erlassenen Beschlüsse, mit denen Standpunkte und Aktionen der Union festgelegt werden, eingehalten und durchgeführt werden. Daraus folgt ein gemeinsames Vorgehen.

Damit werden nicht nur die Mitgliedstaaten als solche auf diese Beschlüsse verpflichtet, sondern auch die handelnden Organe in Delegationen sowie in diplomatischen und konsularischen Vertretungen. Diese intensivieren nach Art. 35 Abs. 2 EUV ihre Zusammenarbeit durch Informationsaustausch und gemeinsame Bewertungen. Umfasst sind etwa gemeinsame Arbeitssitzungen und Berichte. Insgesamt erfasst die Kooperation alle Formen diplomatischen sowie konsularischen Handelns und gibt vor allem den kleineren EU-Staaten die Möglichkeit, auf internationaler Ebene präsent zu sein, zumal wenn sie den EU-Ratsvorsitz innehaben.<sup>47</sup>

Gem. Art. 35 Abs. 3 EUV tragen sie dazu bei, dass die Unionsbürgerinnen und Unionsbürger ihr Recht auf Schutz durch diplomatische und konsularische Behörden eines jeden Mitgliedstaats verwirklichen können, wenn der Mitgliedstaat, dessen Staatsangehörigkeit sie besitzen, im Hoheitsgebiet eines Drittlandes nicht vertreten ist. Art. 46 Charta der Grundrechte der

---

<sup>45</sup> J. Bitterlich (Anm. 1), Art. 34 Rn. 8 a. E.

<sup>46</sup> J. Bitterlich (Anm. 1), Art. 35 Rn. 2.

<sup>47</sup> J. Bitterlich (Anm. 1), Art. 36 Rn. 3, 5.

Europäischen Union (EGRC) verbürgt diesen Anspruch grundrechtlich.<sup>48</sup> Dadurch werden zugleich die nach Art. 23 AEUV festgelegten Koordinierungs- und Kooperationsmaßnahmen zur Erleichterung dieses Schutzes verwirklicht. Damit stellt Art. 35 Abs. 3 EUV institutionell sicher, was Art. 20 Abs. 2 lit. c) und 23 AEUV an materiellen Vorgaben und Rechten enthalten, einschließlich der im Hinblick darauf erlassenen Koordinierungs- und Kooperationsmaßnahmen bzw. der diese näher vorgebenden Richtlinien. Art. 27 Abs. 3 EUV sieht auch einen Europäischen Auswärtigen Dienst vor.<sup>49</sup> Dieser arbeitet aber gem. Art. 27 Abs. 3 S. 2 EUV mit den diplomatischen Diensten der Mitgliedstaaten zusammen.

## IV. Beschlussfassung

### 1. Initiativ- und Fragerecht

Am Anfang, auch der Beschlussfassung im Rahmen der GASP, stellt sich die Frage der Initiative. Gem. Art. 30 Abs. 1 EUV kann jeder Mitgliedstaat, der Hohe Vertreter der Union für Außen- und Sicherheitspolitik oder dieser mit Unterstützung der Kommission den Rat mit einer Frage der GASP befassen und ihm Initiativen bzw. Vorschläge unterbreiten. Auf diese Weise können insbesondere Beschlüsse angestoßen werden.

Im Gegensatz zum für den Binnenbereich geläufigen Verfahren der Mitentscheidung (s. Art. 294 Abs. 2 AEUV) besitzt daher die Kommission gem. Art. 17 Abs. 2 EUV kein Initiativmonopol, ja nicht einmal ein Vorschlagsrecht, sondern wird nur zur Unterstützung des Hohen Vertreters einbezogen. Formeller Akteur bleibt der Hohe Vertreter, der freilich gem. Art. 17 Abs. 4 EUV Vizepräsident der Kommission ist, so dass faktisch ein Zusammenwirken erfolgen kann, aber nur intern (s. Art. 17 Abs. 1 S. 5 EUV). Lediglich in diesem Rahmen kann die Kommission Initiativen an ihn herantragen.<sup>50</sup>

Das Europäische Parlament kann deshalb auch nicht über die Kommission faktisch Maßnahmen anstoßen. Es wird gem. Art. 36 Abs. 1 EUV nur

---

<sup>48</sup> Dazu näher W. Frenz, Handbuch Europarecht, Bd. 4: Europäische Grundrechte, 2009, Rn. 4952 ff.

<sup>49</sup> Dazu näher K. Kavalus, Die diplomatische Vertretung der EU, 2009, 200 ff.; S. Duke/S. Blockmans, The Lisbon Treaty Stipulations on Development Cooperation and the Council Decision of 25 March 2010 (Draft) Establishing the Organisation and Functioning of the European External Action Service, EIPA Working Paper 2010/W/01.

<sup>50</sup> Vgl. J. Bitterlich (Anm. 1), Art. 30 Rn. 2 a. E.

angehört. Dabei kann es aber seine Auffassungen gegenüber dem Hohen Vertreter der Union für Außen- und Sicherheitspolitik deutlich machen. Diese sind dann gem. Art. 36 Abs. 1 S. 2 EUV gebührend zu berücksichtigen. Das ist die Konsequenz, dass die GASP auf die Mitgliedstaaten bezogen bleibt, deren einhelliges Zusammenwirken erforderlich ist und damit weiterhin bei diesen die Entscheidungsgewalt liegt. Daher bleiben die ureigenen Organe der Union im Wesentlichen außen vor – außer es geht um die Finanzierung aus dem EU-Haushalt nach Art. 41 EUV.

Der Hohe Vertreter für Außen- und Sicherheitspolitik ist spezifisch in die GASP integriert. Er führt im Rat "Auswärtige Angelegenheiten" nach Art. 27 Abs. 2 EUV den Vorsitz und trägt durch seine Vorschläge zur Festlegung der GASP bei. Ihm kommt also das wesentliche Vorschlagsrecht zu. Dabei kann er sich der Unterstützung der Kommission bedienen. Auch im Verhältnis zu dieser hat er also die prägende Rolle.

Formal sind allerdings weiterhin die Mitgliedstaaten der bestimmende Faktor. Sie müssen regelmäßig einstimmig beschließen. Korrespondierend dazu können sie auch Initiativen bzw. Vorschläge unterbreiten. Bezogen ist Art. 30 EUV auf den Rat, und zwar, wie sich aus Art. 27 Abs. 1 EUV ergibt, regelmäßig auf den Rat "Auswärtige Angelegenheiten", der vom Hohen Vertreter geleitet wird. Dieser nimmt nach Art. 15 Abs. 2 S. 2 EUV auch an den Arbeiten des Europäischen Rates teil, der sich aus den Staats- und Regierungschefs der Mitgliedstaaten sowie dem Präsidenten des Europäischen Rates und dem Präsidenten der Kommission zusammensetzt. Wenn die Mitgliedstaaten schon im Rat Initiativen bzw. Vorschläge zur GASP unterbreiten können, gilt dies auch im Europäischen Rat, welcher die Ziele und allgemeinen Leitlinien bestimmt (Art. 26 Abs. 1 EUV). Dieser kann gleichfalls nach Art. 31 Abs. 1 EUV Beschlüsse zur GASP fassen, soweit nichts anderes festgelegt ist.

Indem nach Art. 30 Abs. 1 EUV der Rat mit einer Frage der GASP befasst und ihm Initiativen bzw. Vorschläge unterbreitet werden können, ist nicht zwingend, dass dies im Vorfeld eines Beschlusses auch tatsächlich geschieht. Vielmehr kann damit auch der Rat während seiner Beratungen ein Thema aufgreifen und eine Initiative entwickeln, über die er dann beschließt. Es ist also keine Initiative von außen notwendig, damit der Rat einen Beschluss fassen kann. Damit brauchen die Mitgliedstaaten nicht einzeln initiativ zu werden, sondern können dies auch zusammen.

## 2. Beschlussverfahren und notwendige Mehrheit

Gem. Art. 31 Abs. 1 S. 1 EUV werden Beschlüsse für die GASP vom Europäischen Rat oder vom Rat einstimmig gefasst, soweit in diesem Kapitel nichts anderes festgelegt ist. Es müssen also alle Mitgliedstaaten zustimmen, außer aufgrund besonderer Vorschriften und dabei namentlich nach Art. 31 Abs. 2 oder einem Beschluss gem. Art. 31 Abs. 3 EUV genügt die qualifizierte Mehrheit. Eine solche Abweichung ist allerdings ausweislich Art. 31 Abs. 4 EUV für Beschlüsse mit militärischen und verteidigungspolitischen Zügen nicht möglich. Insoweit bleibt es durchgehend bei einer einstimmigen Beschlussfassung.

Generell ausgeschlossen ist gem. Art. 31 Abs. 1 S. 2 EUV der Erlass von Gesetzgebungsakten. Obwohl Beschlüsse gefasst werden können, vermögen diese daher im Rahmen der GASP keine Gesetzgebungsakte zu bilden, obgleich diese Eigenschaft mittlerweile auch Beschlüsse haben können (s. Art. 297 Abs. 2 AEUV *e contrario*). Auch wirken diese Beschlüsse nicht unmittelbar und sind nicht vorrangig.<sup>51</sup>

Art. 31 Abs. 1 UAbs. 2 EUV sieht Stimmenthaltungen vor. Diese stehen als solche einer einstimmigen Beschlussfassung oder auch einer solchen mit qualifizierter Mehrheit grundsätzlich nicht entgegen; auch die Stimmgewichtung bleibt davon unberührt (sog. konstruktive Stimmenthaltung).<sup>52</sup> Ein Beschluss wird nur dann nicht erlassen, wenn die Mitglieder des Rates, die bei ihrer Stimmenthaltung eine förmliche Erklärung abgeben, mindestens ein Drittel der Mitgliedstaaten vertreten, die mindestens ein Drittel der Unionsbevölkerung ausmachen (Art. 31 Abs. 1 UAbs. 2 S. 4 EUV). In den anderen Fällen kann mithin trotzdem ein Beschluss erlassen werden. Dann steht einer einstimmigen Beschlussfassung nur entgegen, wenn Nein-Stimmen abgegeben werden.

Bei der Beschlussfassung im Rat kann mithin nach Art. 31 Abs. 1 UAbs. 2 S. 1 EUV jedes Ratsmitglied durch seine Enthaltung eine förmliche Erklärung abgeben. Es wendet sich damit nicht gegen den Beschluss, will aber selbst nicht an ihm beteiligt sein.<sup>53</sup> Damit handelt es sich gleichfalls um eine konstruktive Erklärung. In diesem Fall ist dieses Ratsmitglied nämlich gem. Art. 31 Abs. 1 UAbs. 2 S. 2 EUV nicht verpflichtet, den Beschluss durchzuführen, akzeptiert jedoch, dass der Beschluss für die Union bindend ist und

---

<sup>51</sup> W. Frenz (Anm. 10), Rn. 1264 ff.

<sup>52</sup> J. Bitterlich (Anm. 1), Art. 31 Rn. 1, 5 sowie 8 zur Vorgeschichte; E. Regelsberger/D. Kugelmann, in: R. Streinz (Hrsg.), EUV/EGV, 2003, EUV, Art. 23 Rn. 6.

<sup>53</sup> F. Cromme, Juristische Irrlichter auf dem Weg zum europäischen Verfassungsvertrag und zum Lissabonner Vertrag, DÖV 2009, 177 (179).

finanziert ihn auch mit, wie sich aus Art. 41 Abs. 2 UAbs. 2 EUV *e contrario* ergibt.<sup>54</sup> Die anderen Mitgliedstaaten müssen ihn also durchführen, außer sie haben selbst eine entsprechende förmliche Erklärung abgegeben.

Aber auch die Ratsmitglieder, die eine förmliche Erklärung abgegeben haben, müssen im Geiste gegenseitiger Solidarität alles unterlassen, was dem auf diesem Beschluss beruhenden Vorgehen der Union zuwiderlaufen oder es behindern könnte (Art. 31 Abs. 1 UAbs. 2 S. 3 EUV). Umgekehrt haben die anderen Mitgliedstaaten gem. Art. 31 Abs. 1 UAbs. 2 S. 3 2. HS. EUV diesen Standpunkt, des die förmliche Erklärung abgebenden Ratsmitgliedes, zu akzeptieren. Dadurch wird der Geist gegenseitiger Solidarität nach Art. 24 Abs. 3 EUV konkretisiert.

Damit können sich einzelne Mitgliedstaaten aus bestimmten Operationen herausnehmen. Zu solchen kann aber nur dann gar kein Beschluss gefasst werden, wenn ein hinreichendes Quorum von mindestens einem Drittel der Mitgliedstaaten, das zugleich mindestens ein Drittel der Unionsbevölkerung repräsentiert, an einer Stimmhaltung mit förmlicher Erklärung beteiligt ist. Eine bloße Stimmhaltung ist also nicht hinderlich.

### 3. Beschlüsse mit qualifizierter Mehrheit

#### a) Vertragliche Ansätze

Art. 31 Abs. 2 UAbs. 1 EUV legt die Felder fest, in denen der Rat abweichend von Art. 31 Abs. 1 EUV mit qualifizierter Mehrheit beschließt. Das gilt erstens, wenn er auf der Grundlage eines Beschlusses des Europäischen Rates über die strategischen Interessen und Ziele der Union nach Art. 22 Abs. 1 EUV einen Beschluss erlässt, mit dem eine Aktion oder ein Standpunkt der Union festgelegt wird. Der konstitutive, vorgelagerte Beschluss des Europäischen Rates verlangt nach Art. 22 Abs. 1 UAbs. 3 EUV Einstimmigkeit und erstreckt sich nach Art. 22 Abs. 1 UAbs. 2 EUV auf die GASP. Von daher ist auf vorgelagerter Ebene bereits eine einstimmige Beschlussfassung erfolgt. Hier geht es nur um eine Operationalisierung bzw. Konkretisierung, die sich im Rahmen der bereits festgelegten strategischen Interessen und Ziele der Union halten muss. Daher ist die Grundentscheidung bereits getroffen.

Als zweiten Fall erfasst Art. 31 Abs. 2 UAbs. 1 EUV Beschlüsse, mit denen gleichfalls eine Aktion oder ein Standpunkt der Union festgelegt wird,

---

<sup>54</sup> J. Bitterlich (Anm. 1), Art. 31 Rn. 7 a.E.

der aber auf einen Vorschlag hin ergeht, den dem Rat der Hohe Vertreter der Union für Außen- und Sicherheitspolitik auf spezielles Ersuchen des Europäischen Rates unterbreitet hat. Dieses Ersuchen muss auf die Eigeninitiative des Europäischen Rates zurückgehen oder auf eine Initiative des Hohen Vertreters. Damit wird ausgeschlossen, dass der Rat selbst eine entsprechende Initiative ergreift, um in seinem Rahmen von der Einstimmigkeit zur qualifizierten Mehrheit überwechseln zu können. Im Übrigen haben sich Aktionen und Standpunkte im Rahmen der bereits vom Europäischen Rat notwendig einstimmig beschlossenen allgemeinen Leitlinien und strategischen Vorgaben zu halten (s. Art. 26 Abs. 2 UAbs. 1 EUV sowie die Systematik nach Art. 25 EUV).

Als dritten Fall bestimmt Art. 31 Abs. 2 UAbs. 1 EUV Beschlüsse zur Durchführung eines Beschlusses, mit dem eine Aktion oder ein Standpunkt der Union festgelegt wird. Damit werden die Durchführungsbeschlüsse nach Art. 25 lit. b) Ziff. iii) EUV mit qualifizierter Mehrheit erlassen.

Schließlich ist die Einstimmigkeit gem. Art. 31 Abs. 2 UAbs. 1 4. Gedankenstrich EUV auch dann nicht nötig, wenn gem. Art. 33 EUV ein Sonderbeauftragter ernannt wird. Auch dabei kann es sich um die Durchführung eines vorher festgelegten Standpunktes handeln, steht doch der Sonderbeauftragte gem. Art. 33 S. 2 EUV unter der Verantwortung des Hohen Vertreters der GASP. Allerdings handelt er nicht operativ, sondern politisch.

## b) Ablehnungsabsicht eines Mitgliedstaats

Ein einzelner Mitgliedstaat kann über die "Blockadeoption"<sup>55</sup> nach Art. 31 Abs. 2 UAbs. 2 EUV verhindern, dass der Rat mit qualifizierter Mehrheit beschließt. Er muss nur die Absicht haben, einen mit qualifizierter Mehrheit zu fassenden Beschluss abzulehnen. Dann erfolgt nämlich keine Abstimmung. Seine Ablehnungsabsicht muss auf wesentlichen Gründen der nationalen Politik beruhen, die das entsprechende Mitglied des Rates auch nennen muss. Bloße Gründe genügen also nicht. Die durch den Vertrag von Lissabon in Anklang an den sog. Luxemburger Kompromiss von 1966<sup>56</sup> eingefügte Wesentlichkeit liegt insbesondere dann vor, wenn politische Grundentscheidungen getroffen werden oder wenn einem Mitgliedstaat eine andere Ausrichtung einer politischen Grundlinie zugemutet wird. Bloße Detailfragen können hingegen keine wesentlichen Gründe bilden.

---

<sup>55</sup> E. Regelsberger/D. Kugelmann (Anm. 52), Art. 23 Rn. 10.

<sup>56</sup> Dort ging es um "vitale Interessenlagen", W. Hummer (Anm. 42), Art. III-300 Rn. 8.

Die rechtliche Regelung erschöpft sich aber in einer Erklärungspflicht der Mitgliedstaaten. Das legt einen weiten Beurteilungsspielraum nahe, was wesentlich ist. Schließlich handelt es sich um einen Schutzmechanismus in einer intergouvernemental geprägten Politik. Daher zählt die mitgliedstaatliche Perspektive. Aus Unionssicht kann es nur um die Festlegung von Mindeststandards gehen, um einen Missbrauch dieser Schutzklausel aus geringfügigem Anlass zu vermeiden. Formal muss der Mitgliedstaat seine Haltung darlegen und zumindest insoweit rechtfertigen. Bereits diese Formalisierung wirkt abschreckend und lässt eine frühzeitige politische Lösung vorzugswürdig erscheinen.<sup>57</sup>

Ist auf dieser Basis ein wesentlicher Grund der nationalen Politik gegeben und erklärt ein Mitglied des Rates seine Absicht, einen mit qualifizierter Mehrheit zu fassenden Beschluss abzulehnen, kommt der Hohe Vertreter der GASP ins Spiel. Er bemüht sich gem. Art. 31 Abs. 2 UAbs. 2 S. 2 EUV in engem Benehmen mit dem betroffenen Mitgliedstaat um eine für diesen Mitgliedstaat annehmbare Lösung. Er wird also versuchen, einen Kompromiss zu finden, der es dem betroffenen Mitgliedstaat doch möglich macht, einem mit qualifizierter Mehrheit zu fassenden Beschluss zuzustimmen oder ihn zumindest nicht abzulehnen.

Gelingt dies nicht, kommt also auch nach einem solchen Vermittlungsversuch kein Beschluss mit qualifizierter Mehrheit zustande, so kann der Rat gem. Art. 31 Abs. 2 UAbs. 2 S. 3 EUV mit qualifizierter Mehrheit veranlassen, dass die Frage im Hinblick auf einen einstimmigen Beschluss an den Europäischen Rat verwiesen wird. Insoweit bleibt also dann eine Entscheidung mit qualifizierter Mehrheit möglich. Diese bewirkt aber nur eine Höherzonung der entsprechenden materiellen Frage. Diese muss nämlich der Europäische Rat beschließen, und zwar einstimmig.

Damit ist letztlich durch die Ablehnungsabsicht eines Mitgliedstaates, die auch nach Vermittlung des Hohen Vertreters der GASP fortbesteht, die Einstimmigkeit erforderlich. Diese wird aber dann nicht mehr durch den Rat abgegeben, sondern durch den Europäischen Rat. Das ist insofern konsequent, als über vorgelagerte Beschlüsse ohnehin bereits der Europäische Rat befunden hat, nämlich nach Art. 31 Abs. 2 UAbs. 1 1. Gedankenstrich EUV.

---

<sup>57</sup> E. Regelsberger/D. Kugelmann (Anm. 52), Art. 23 Rn. 11.

### c) Abgehen von der Einstimmigkeit durch Beschluss

Gem. Art. 31 Abs. 3 EUV kann der Europäische Rat einstimmig einen Beschluss erlassen, in dem vorgesehen ist, dass der Rat in anderen als den in Art. 31 Abs. 2 EUV genannten Fällen mit qualifizierter Mehrheit beschließt. Damit kann also der Europäische Rat durch einstimmigen Beschluss<sup>58</sup> zusätzliche Konstellationen festlegen, in denen der Rat für die GASP nicht einstimmig entscheiden muss, sondern mit qualifizierter Mehrheit beschließt. Welche Fälle dies betrifft, steht nicht näher fest. Es ist also auch keine Gleichartigkeit oder Gleichwertigkeit mit den in Art. 31 Abs. 2 EUV genannten Materien erforderlich, für die naturgemäß der Europäische Rat keinen entsprechenden Beschluss mehr fassen muss.

Art. 31 Abs. 4 EUV nimmt nur Fälle mit militärischen oder verteidigungspolitischen Bezügen aus. Alle anderen der GASP unterliegenden Themenfelder können mithin erfasst werden. Bei Sachpolitiken greift ohnehin gem. Art. 40 EUV die darauf bezogene Kompetenz, wobei Art. 3 Abs. 2 AEUV vielfach eine ausschließliche Zuständigkeit der Union begründet und Art. 218 Abs. 8 UAbs. 1 AEUV den Rat beim Abschluss völkerrechtlicher Abkommen mit qualifizierter Mehrheit entscheiden lässt, außer es greifen Ausnahmen nach UAbs. 2.

## V. Durchführung und Überwachung

### 1. Durchführende Organe und Stellen

#### a) Hoher Vertreter

Nach Art. 26 Abs. 3 EUV führen der Hohe Vertreter und die Mitgliedstaaten die GASP mit einzelstaatlichen Mitteln und den Mitteln der Union durch. Gem. Art. 27 Abs. 1 a. E. EUV stellt der Hohe Vertreter der GASP sicher, dass die vom Europäischen Rat und vom Rat erlassenen Beschlüsse durchgeführt werden. Einen eingenommenen Standpunkt der Union vertritt er gem. Art. 27 Abs. 2 EUV in internationalen Organisationen – gem. Art. 34 Abs. 2 UAbs. 3 EUV auch vor dem UN-Sicherheitsrat – und auf internationalen Konferenzen. Er führt auch im Namen der Union den politischen Dialog mit Dritten. Bei diesem Auftrag stützt er sich nach Art. 27 Abs. 3

---

<sup>58</sup> Der deutsche Vertreter unterliegt besonderen Maßgaben nach BVerfGE 123, 267, 391 f. – *Lissabon*.

EUV auf den Europäischen Auswärtigen Dienst, der mit den diplomatischen Diensten der Mitgliedstaaten zusammenarbeitet.

### **b) Kooperation von Union und Mitgliedstaaten**

Generell sieht Art. 35 EUV eine gegenseitige Abstimmung der diplomatischen und konsularischen Vertretungen der Mitgliedstaaten und der Delegationen der Union in dritten Ländern und auf internationalen Konferenzen ebenso wie der Vertretungen bei internationalen Organisationen vor, und zwar gerade im Hinblick auf die Einhaltung und Durchführung der Beschlüsse im Bereich der GASP, mit denen Standpunkte und Aktionen der Union festgelegt werden. Ihnen obliegt ohnehin die Verwirklichung der Rechte von Unionsbürgern auf diplomatischen und konsularischen Schutz, zu dem die vorgenannten Stellen gem. Art. 35 Abs. 3 EUV beitragen. Auch in internationalen Organisationen wirken Union und Mitgliedstaaten gem. Art. 34 EUV zusammen; das gilt sogar im Bereich des UN-Sicherheitsrates. Die Federführung auf Unionsseite hat dabei der Hohe Vertreter, die Bestimmungsmacht haben allerdings weiterhin die Mitgliedstaaten.

### **c) Sonderbeauftragter für besondere politische Fragen**

Dem Hohen Vertreter der Union für Außen- und Sicherheitspolitik kann auf seinen Vorschlag, aber durch Ernennung des Rates ein Sonderbeauftragter für besondere politische Fragen nach Art. 33 EUV zur Seite gestellt werden. Da sein Aufgabenbereich nicht beschränkt ist, kann er auch durchführend tätig sein, allerdings wie auch sonst unter der Verantwortung des Hohen Vertreters (Art. 33 S. 2 EUV).

### **d) Politisches und Sicherheitspolitisches Komitee**

Auch das Politische und Sicherheitspolitische Komitee überwacht nach Art. 38 Abs. 1 S. 2 EUV die Durchführung vereinbarter Politiken. Dies gilt unbeschadet der Zuständigkeit des Hohen Vertreters. Dieser bleibt also entsprechend der allgemeinen Festlegung nach Art. 26 Abs. 3 EUV die maßgebliche Person in diesem Bereich. Er wird nicht durch das Politische und Sicherheitspolitische Komitee verdrängt. Indes kann dieses seine Tätigkeit ergänzen.

ZaöRV 70 (2010)

Des Weiteren nimmt das Politische und Sicherheitspolitische Komitee gem. Art. 38 Abs. 2 EUV im Rahmen dieses Titels und damit nach Titel V über das auswärtige Handeln der Union die politische Kontrolle und strategische Leitung von Krisenbewältigungsoperationen i. S. v. Art. 43 EUV wahr.<sup>59</sup> Dort sind Missionen vorgesehen, bei deren Durchführung die Union auf zivile und militärische Mittel zurückgreifen kann; dazu gehören auch Kampfeinsätze im Rahmen der Krisenbewältigung einschließlich Frieden schaffender Maßnahmen und Operationen zur Stabilisierung der Lage nach Konflikten. Die dem Politischen und Sicherheitspolitischen Komitee hierfür nach Art. 38 Abs. 2 EUV zugewiesene politische Kontrolle und strategische Leitung erfolgt allerdings unter der Verantwortung des Rates und des Hohen Vertreters.

Darüber hinaus kann der Rat nach Art. 38 Abs. 3 EUV für den Zweck und die Dauer einer solchen Operation zur Krisenbewältigung das Komitee ermächtigen, geeignete Beschlüsse hinsichtlich der politischen Kontrolle und strategischen Leitung der Operation zu fassen. Dann ist das Politische und Sicherheitspolitische Komitee entscheidungsbefugt, allerdings in dem Rahmen, den der Rat vorher festgelegt hat. Insoweit aber wird das Komitee praktisch selbstständig tätig. Der Rat hat damit nur noch eine Letztverantwortung. Der Hohe Vertreter wird in Art. 38 Abs. 3 EUV nicht mehr erwähnt.

#### e) Bei Übereinkünften

Art. 37 EUV sieht den Abschluss internationaler Übereinkommen im Bereich der GASP mit einem oder mehreren Staaten oder internationalen Organisation vor.<sup>60</sup> Daraus ergibt sich die ausdrückliche vertragliche Festschreibung nach Art. 216 Abs. 1 AEUV. Dass der nähere Ablauf des Vertragsschlusses nach Art. 218 AEUV auch für die GASP gilt, entspricht der Aufgabe der Säulenstruktur in den Verträgen<sup>61</sup> und zeigt den Bezug auf diese Politik in Art. 218 Abs. 3 AEUV. Danach legt insoweit nicht wie sonst die Kommission, sondern der Hohe Vertreter dem Rat Empfehlungen vor, bevor der Rat einen Beschluss über die Ermächtigung zur Aufnahme von Verhandlungen und über die Benennung des Verhandlungsführers bzw. des

---

<sup>59</sup> S. bereits A. Ricci (Hrsg.), *From Early Warning to Early Action?*, 2008.

<sup>60</sup> Zahlreiche Beispiele für solche Abkommen insbesondere zu Polizeieinsätzen und Krisenbewältigungsoperationen nennt J. P. Terbechte, in: J. Schwarze (Hrsg.), *EU-Kommentar*, 2. Aufl. 2009, EUV, Art. 24 Rn. 7 ff.

<sup>61</sup> W. Hummer (Anm. 42), Art. III-303 Rn. 3.

Leiters des Verhandlungsteams der Union erlässt. Den erforderlichen Beschluss über den Abschluss der Übereinkunft erlässt der Rat gem. Art. 218 Abs. 6 AEUV nicht wie sonst nach Zustimmung oder auch nur Anhörung des Parlaments. Dieses ist höchstens entsprechend der Ausgestaltung der GASP gem. Art. 36 EUV durch den Hohen Vertreter anzuhören. Gem. Art. 218 Abs. 8 UAbs. 2 AEUV ist entsprechend Art. 31 EUV grundsätzlich Einstimmigkeit erforderlich. In einem durch internationale Übereinkunft eingesetzten Gremium zu vertretende Standpunkte legt der Rat gem. Art. 218 Abs. 9 AEUV durch Beschluss auf Vorschlag des Hohen Vertreters und nicht der Kommission fest. Ein solcher Beschluss ist dort vorgesehen, wo dieses Gremium rechtswirksame Akte außerhalb des institutionellen Rahmens zu erlassen hat.

Die dargelegten Besonderheiten zeigen die Notwendigkeit, im Rahmen der GASP abgeschlossene internationale Übereinkommen von solchen zu unterscheiden, die sich auf Sachbereiche beziehen, für die die Union nach dem AEUV zuständig ist. Für sie gelten allgemeine Regeln: Die ausschließliche Vertragsschlusskompetenz der Union richtet sich nach Art. 3 Abs. 2 AEUV i. V. m. Art. 16 Abs. 1, das Verfahren nach Art. 218 AEUV ohne die Besonderheiten für die GASP.

#### f) Allgemeine Folgerung am Beispiel des Datenschutzes

Generell gilt: Die Durchführung der GASP lässt die Anwendung der Verfahren und den jeweiligen Umfang der Befugnisse der Organe unberührt. Diese sind gem. Art. 40 Abs. 1 EUV weiterhin in dem Maße zuständig, wie es Art. 3-6 AEUV für die Ausübung der dort aufgeführten Zuständigkeiten vorsehen. Auch die Verteilung der Befugnisse der Unionsorgane bleibt im Übrigen unberührt und damit erhalten. Also verdrängt die GASP nicht andere Regelungen, sondern tritt ergänzend hinzu. Sie bewegt sich gerade außerhalb der sonstigen Sachkompetenzen der Union und betrifft die allgemeine Außen- und Sicherheitspolitik. Darüber hinaus bildet die GASP keine Handlungsgrundlage.<sup>62</sup>

Umgekehrt wird die GASP selbst nicht von anderen Bestimmungen überlagert und kann daher nicht stärker integrativ ausgerichtet werden als im EUV vorgesehen.<sup>63</sup> Das schreibt die "umgekehrte Unberührtheitsklausel" nach Art. 40 Abs. 2 EUV neu fest: Die speziellen Regeln der GASP ge-

---

<sup>62</sup> H.-J. Cremer (Anm. 2), Art. 47 EUV Rn. 7.

<sup>63</sup> S.o. II. 1.

hen den übrigen Bestimmungen zu Verfahren und Zuständigkeiten vor.<sup>64</sup> Sie werden nicht von ihnen geprägt oder gar erweitert. Insoweit bleibt trotz Aufgabe der Säulenstruktur der Charakter als zwar “integrierte, aber verschiedene Rechtsordnungen”<sup>65</sup> erhalten. Allerdings sind dabei die allgemeinen und damit auch für die GASP eingreifenden Standards zu wahren, so insbesondere nach der EGRC (s. Art. 6 Abs. 1 EUV).<sup>66</sup>

Art. 39 EUV ist entsprechend der allgemeinen Vorgabe des Art. 40 EUV nur auf den Bereich der GASP bezogen und modifiziert nicht die Geltung des Datenschutzes in anderen Bereichen. Grundrechtlich ist er in Art. 8 EGRC ohnehin gleichermaßen vorgegeben, über Art. 8 EMRK auch für die Mitgliedstaaten;<sup>67</sup> daher kann Art. 39 EUV keine Basis für einen “Datenschutz light” im Bereich der GASP sein.<sup>68</sup>

## 2. Haushaltsvorschriften

Die GASP bildet insofern einen besonderen Bereich der Union, als dieser eine initiiierende, koordinierende, aber auch durchführende Funktion zukommt, jedenfalls wenn es um die Überwachung und die strategische Leitung geht. Vor allem entscheiden die Mitgliedstaaten grundsätzlich einstimmig. Gleichwohl handelt es sich um eine Tätigkeit der Union. Daher gehen die Verwaltungsausgaben, die den Organen aus der Durchführung der GASP entstehen, gem. Art. 41 Abs. 1 EUV zulasten des Haushalts der Union. Das gilt gem. Art. 41 Abs. 2 EUV auch für die operativen Ausgaben im Zusammenhang mit der Durchführung.

Ausgenommen sind allerdings nach Art. 41 Abs. 2 UAbs. 1 EUV Ausgaben aufgrund von Maßnahmen mit militärischen oder verteidigungspolitischen Bezügen. Schließlich hat die Union keine eigenen militärischen Einheiten. Außerdem sind die Fälle von der Haushaltslast der Union ausgeklammert, in denen der Rat einstimmig etwas anderes beschließt (Art. 41

---

<sup>64</sup> W. Hummer (Anm. 42), Art. III-308 Rn. 3, 6.

<sup>65</sup> S. EuG, Rs. T-306/01, *Yusuf und Al Barakaat*, Slg. 2005, II-3533 Rn. 156; Rs. T-315/01, *Kadi*, Slg. 2005, II-3649, Rn. 120 allerdings ohne expliziten Bezug auf den früheren Art. 47 EU, H.-J. Cremer (Anm. 2), Art. 47 EUV Rn. 1 a.E.

<sup>66</sup> Vgl. vorher EuGH Rs. C-402 u. 415/05 P, *Kadi und Al Barakaat*, Slg. 2008, I-6351, Rn. 283 ff.

<sup>67</sup> Näher W. Frenz (Anm. 48), Rn. 1357 ff., 1450 ff. spezifisch zur Terrorabwehr.

<sup>68</sup> T. Zerdick, in: C. O. Lenz/K.-D. Borchardt (Hrsg.), EU-Verträge: Kommentar nach dem Vertrag von Lissabon, 5. Aufl. 2010, Art. 39 Rn. 4, 7; s. auch S. Carrera/F. Geyer, in: E. Guild/F. Geyer, Security versus Justice? Police and Judicial Cooperation in the European Union, 2008, 289 (297).

Abs. 2 UAbs. 1 letzter HS. EUV). Gehen solchermaßen die Ausgaben nicht zulasten des Haushalts der Union, werden sie gem. Art. 41 Abs. 2 UAbs. 2 S. 1 EUV nach dem Bruttonettoprodukt-Schlüssel auf die einzelnen Mitgliedstaaten aufgeteilt. Es greift dann eine darauf gestützte Umlagenfinanzierung.<sup>69</sup> Allerdings kann der Rat auch insoweit einstimmig etwas anderes beschließen, auch etwa eine andere Verteilung festlegen. Herausgelöst aus der Finanzierungslast sind freilich gem. Art. 41 Abs. 2 UAbs. 2 S. 2 EUV die Mitgliedstaaten, deren Vertreter im Rat eine förmliche Erklärung nach Art. 31 Abs. 1 UAbs. 2 EUV abgegeben hat. Die Möglichkeit einer solchen Erklärung sieht Art. 31 Abs. 1 UAbs. 2 EUV bei einer Stimmenthaltung vor. Letztere allein genügt also nicht, um einer späteren Zahlungspflicht zu entgehen. Die sich förmlich erklärenden Mitgliedstaaten sind aber nur nicht verpflichtet, zur Finanzierung von Ausgaben für Maßnahmen in militärischen oder verteidigungspolitischen Bezügen beizutragen. Die anderen ausgabenrelevanten Maßnahmen im Rahmen der GASP werden hingegen sehr wohl erfasst. Schließlich kann jeder Mitgliedstaat dadurch ein Vorgehen verhindern, dass er wegen des Erfordernisses der einstimmigen Beschlussfassung sein Veto einlegt.

Art. 41 Abs. 3 EUV trifft eine neue Regelung für die Sofortfinanzierung. Danach erlässt der Rat einen Beschluss zur Festlegung besonderer Verfahren, um den schnellen Zugriff auf die Haushaltsmittel der Union zu gewährleisten, die für eine solche Sofortfinanzierung bestimmt sind. Sie betrifft vor allem Tätigkeiten zur Vorbereitung einer Mission nach Art. 42 Abs. 1 EUV und Art. 43 EUV, mithin zur Friedenssicherung, Konfliktverhütung und Stärkung der internationalen Sicherheit sowie unter Rückgriff auf zivile und militärische Mittel, von gemeinsamen Abrüstungsmaßnahmen bis hin zu Kampfeinsätzen im Rahmen der Krisenbewältigung. Der Rat beschließt gem. Art. 41 Abs. 3 UAbs. 1 S. 2 EUV nach Anhörung des Europäischen Parlaments. Gehen Tätigkeiten zur Vorbereitung dieser Missionen nicht zulasten des Haushalts der Union, werden sie gem. Art. 41 Abs. 3 UAbs. 2-4 EUV aus einem Anschubfonds finanziert, der aus Beiträgen der Mitgliedstaaten gebildet wird.

## VI. Fazit

Insgesamt bildet die GASP in ihrer durch den Vertrag von Lissabon gewonnenen Gestalt ein konkret durchnormiertes, in vielen Punkten fortent-

---

<sup>69</sup> J. Bitterlich (Anm. 1), Art. 41 Rn. 4.

wickeltes Regelwerk. Sie wird immer noch von den Mitgliedstaaten dominiert. Das zeigt sich sowohl in der Grundkonzeption als auch in verschiedenen Ausprägungen. Ein Mittel dafür ist die weitgehend notwendige Einstimmigkeit von Beschlüssen im Europäischen Rat und im Rat als den zentralen Entscheidungsorganen für Festlegungen im Bereich der GASP. An diese Festlegungen sind freilich die Mitgliedstaaten gebunden; sie müssen daher entsprechende operative Mittel bereitstellen, außer sie haben sich bei der Beschlussfassung im Rat nicht nur enthalten, sondern zudem eine förmliche Erklärung nach Art. 31 Abs. 1 UAbs. 2 EUV abgegeben. Gleichwohl bleiben sie im Allgemeinen zur finanziellen Beteiligung verpflichtet (Art. 41 Abs. 2 UAbs. 2 EUV *e contrario*).

Änderungen der Umstände erfordern gegebenenfalls eine neue Ausrichtung, ohne dass aber die Mitgliedstaaten eigenständig den festgelegten Rahmen verlassen dürfen, auch nicht durch Sofortmaßnahmen. Dem entspricht das Beschlussystem nach Art. 25, 28 EUV. Beschlüsse nach Art. 28 Abs. 1 EUV können aber auch Einzelheiten der Durchführung näher festlegen. Die Einzelaktionen werden flankiert durch den Ausbau der systematischen Zusammenarbeit der Mitgliedstaaten, die daher Loyalitätspflichten unterliegen. Auch in internationalen Organisationen koordinieren die Mitgliedstaaten nach Art. 34 EUV ihr Handeln – mit spezifischen Problemen für den UN-Sicherheitsrat, der auf die dort vertretenen Mitglieder ausgerichtet ist. Es bleibt also ein sehr gemischtes Bild einer versuchten Symbiose von einheitlichen Festlegungen auf Unionsebene und Wahrung nationaler Eigenständigkeit.

ZaöRV 70 (2010)