

Die Außenvertretung der Europäischen Union im Lichte von acht Jahren Erfahrung mit dem Lissabon-Vertrag – wer ist heutzutage der europäische Außenminister?

Frank Hoffmeister*

Inhalt

A. Einleitung	452
B. Die Regeln des Lissabonner Vertrages über die Außenvertretung	454
I. Die Trennung zwischen GASP und Nicht-GASP	454
II. Die Bedeutung des diplomatischen Niveaus	456
III. Das Spannungsverhältnis zwischen Politik-Gestaltung und Außenvertretung	457
IV. Der Umfang der Repräsentation	458
1. Völkerrechtliche Verträge	458
2. Politische Memoranda of Understanding	460
3. Schriftsätze vor ausländischen und internationalen Gerichten	461
4. Stellungnahmen in bilateralen Treffen und internationalen Gremien	464
C. Jüngste Praxis im Rahmen der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik	466
I. Iran	466
1. Der Beginn der Verhandlungen und der erste Einbezug des Hohen Vertreters	466
2. Der Engpass in den Verhandlungen und die Konsolidierung der Rolle des Hohen Vertreters	468
3. Der Abschluss der Verhandlungen und die Führungsrolle der Hohen Vertreterin	470
II. Ukraine	471
1. Die russische Intervention in ukrainische Angelegenheiten und frühe diplomatische Bemühungen der Hohen Vertreterin	472
2. Die Annexion der Krim und EU Sanktionen	474

* Dr. iur., Professor an der Freien Universität Brüssel. Der Beitrag ist auf Englisch in der Zeitschrift „The EU in the World“ (Oxford University Press) 2017 erschienen. Für die Fallstudien zu Iran und der Ukraine danke ich herzlich Charlotte Berends für ihre extensive Forschungs- und Analysearbeit. Wichtige Details aus der Praxis der EU Umwelt-Diplomatie verdanke ich dem Akademischen Direktor des Instituts für Europa-Studien (Brüssel) Prof. Sebastian Oberthür. Der Artikel wurde auch durch eine Reihe von Interviews mit dem früheren EU-Handelskommissar Karel De Gucht und hohen EAD-Beamten zu einigen angesprochenen Themen bereichert.

3. Der Kampf über die Ost-Ukraine und der EU-Beitrag von Genf zu Minsk I	475
4. Die Verhandlungen des Minsk II-Abkommens in der Abwesenheit der EU	477
III. Vergleich	479
D. Jüngere Praxis in den integrierten Außenpolitiken	480
I. Außenhandel	480
1. Bilaterale Handelsabkommen	480
2. Die EU in der Welthandelsorganisation	482
II. Umwelt	482
1. Multilaterale Verhandlungen zum Klimawandel	483
2. Die Verhandlung von multilateralen Umweltabkommen	487
III. Vergleich	489
E. Schluss	490

A. Einleitung

Als die Autoren der (gescheiterten) Europäischen Verfassung sich Anfang des letzten Jahrzehntes mit der Außenvertretung der Europäischen Union befassten, sahen sie sich vor einige Herausforderungen gestellt.¹ Es gab damals eine weitverbreitete Wahrnehmung, dass zu viele Akteure für die EU sprechen konnten, darunter auch die rotierende Präsidentschaft des EU-Ministerrates. Da diese jedes Halbjahr auf einen anderen Mitgliedstaat mit unterschiedlichen Prioritäten übergeht, wurde das Rotationssystem als schädlich für die Kohärenz des auswärtigen Handelns angesehen. Außerdem stellte sich ein weiteres Problem, selbst wenn man auf die EU-Institutionen schaute, die mehr Kontinuität bieten konnten. Vor Lissabon hatte die EU einen Hohen Repräsentanten für die Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik (GASP) nominiert, während es gleichzeitig in der EU-Kommission einen Kommissar für auswärtige Beziehungen gab. Diese beiden Ämter (bekleidet von *Javier Solana* einerseits bzw. *Chris Patten* und *Benita Ferrer-Waldner* andererseits) traten sich oft gegenseitig auf die Füße und schufen damit interne Friktionen sowie auswärtige Inkohärenz.²

Um diesen Herausforderungen zu begegnen, empfahl die Arbeitsgruppe VII des Europäischen Konvents einige grundlegende Reformen.³ Erstens schlug sie die institutionelle Neuheit des „Doppelhutes“ vor. Diejenige Person, die als Hoher Vertreter

1 Für einen Überblick über den Entwurf des Verfassungsvertrages in Bezug auf die Außenbeziehungen siehe *Cremona*, The draft constitutional treaty: external relations and external action, CMLRev 40 (2003), S. 1347 f.

2 Für einen Überblick über die prä-Lissabon Situation siehe *Martenczuk*, The External Representation of the European Union: From Fragmentation to a Single European Voice?, in: Festschrift Bothe, 2008, S. 941-956.

3 Europäischer Konvent, Final Report of Working Group VII on External Action, Conv 459/02 v. 16.12.2002.

für die GASP ernannt wird, sollte zugleich Vizekommissionpräsident für auswärtige Angelegenheiten werden.⁴ Dieser Vorschlag war als radikale Lösung gedacht, um das Kompetenzgerangel zwischen dem Berlaymont (Sitz der Kommission) und dem Justus Lipsius (Sitz des Rates und des Hohen Vertreters) zu lösen: Der Doppelhut würde die verschiedenen Zuständigkeiten der beiden Institutionen erhalten, aber die Ausführung der Entscheidungen in die Hände einer einzigen Person legen. Zweitens sollte diese Person auch die Außenvertretung der EU wahrnehmen, um die Sichtbarkeit, Eindeutigkeit und Beständigkeit der Außenvertretung gegenüber Drittstaaten zu verbessern.⁵ Zwischen den Zeilen sollte dieser Schritt auch die rotierende Ratspräidentschaft entmachten. Damit würde die sogenannte „GASP-Troika“ mit der Ratspräidentschaft, dem Hohen Vertreter und der Kommission der Vergangenheit angehören.⁶ Damit, so dachten die Verfassunggeber, würde der Hohe Vertreter zum hauptsächlichen Vertreter der EU aufsteigen – quasi ein europäischer Außenminister werden.

Obwohl die Europäische Verfassung an den negativen Referenden in den Niederlanden und Frankreich scheiterte, wurden die meisten der Reformvorschläge später im Vertrag von Lissabon umgesetzt (2009). Eine eher kosmetische, aber doch aussagekräftige Änderung, auf der die Mitgliedstaaten (vertreten durch ihre Außenminister) beharrten, betraf die Bezeichnung der neuen Spitzenfunktion als „Hohen Vertreter der Union für Außenpolitik und Sicherheitspolitik“. Dieser (für Zeitungszitate untaugliche) Titel musste ohne ministerielle Weihen auskommen, um diejenigen zu beruhigen, dass der Titel „EU-Außenminister“ zu sehr mit Staatlichkeit der EU in Verbindung gebracht werden könnte.⁷ Aber abgesehen von dieser symbolischen Degradierung bleiben die Zuständigkeiten für den EU-Spitzenaußenpolitiker erhalten. Insbesondere leitet er den Außenministerrat und sitzt als Vizepräsident auch im Kollegium der Kommissare. Acht Jahre nach Inkrafttreten des Lissabon-Vertrages kann man einige Fragen über die Umsetzung der neuen Architektur in der Praxis stellen: Wie hat sich die Außenvertretung der EU entwickelt? Spricht Europa nun mit einer Stimme und ist das Kompetenzgerangel der Institutionen zu einem Ende gekommen? Um diese Fragen zu beantworten, wird zunächst der juristische Rahmen für die EU-Außenvertretung gründlich untersucht. Anschließend werden einige praktische Beispiele betrachtet und eine Schlussfolgerung gezogen.

4 Ibid., Recommendation No. 5, S. 5.

5 Ibid., Recommendation No. 13 letzter Spiegelstrich, S. 10.

6 Ibid., Recommendation No. 5 letzter Spiegelstrich, S. 5.

7 Kaddous, Role and position of the High Representative of the Union for Foreign Affairs and Security Policy under the Lisbon Treaty, in: Griller/Ziller (Hrsg.), *The Lisbon Treaty – EU constitutionalism without a constitutional treaty?*, 2008, S. 206.

B. Die Regeln des Lissabonner Vertrages über die Außenvertretung

I. Die Trennung zwischen GASP und Nicht-GASP

Der erste Organisationsgrundsatz über die Außenvertretung findet sich im Vertrag über die Europäische Union (EUV). Da eine „Föderalisierung“ der europäischen Außenpolitik für eine Reihe von Mitgliedstaaten keine politische Option gewesen war, erhielt der Vertrag die grundsätzliche Unterscheidung zwischen GASP- und Nicht-GASP-Angelegenheiten aufrecht.⁸ Insbesondere führte der Lissabonner Vertrag damit zu keiner Vergemeinschaftung der GASP.⁹

Während das erste Kapitel von Titel V (Art. 21-22 EUV) einige allgemeine Grundsätze niederlegt, ist das gesamte zweite Kapitel der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik gewidmet. Gemäß Art. 24 Abs. 2 Satz 1 EUV gelten für sie besondere Regeln und Verfahren. Kurz gesagt ist der Entscheidungsprozess in der GASP in den Händen des Europäischen Rates und des Rates (Art. 26 Abs. 2 EUV), wohingegen der Hohe Vertreter die Durchführung der Entscheidung verantwortet (Art. 27 Abs. 1 EUV). Wichtig ist in diesem Zusammenhang, dass er nach Art. 27 Abs. 2 EUV die Union im Bereich der GASP vertritt, den politischen Dialog mit Dritten führt und den Standpunkt der Union in internationalen Organisationen und auf internationalen Konferenzen vertritt. Ein neu gegründeter Europäischer Auswärtiger Dienst (EAD) soll ihn hierbei unterstützen (Art. 27 Abs. 3 EUV). Eine gewisse Lücke besteht aber in Bezug auf einen politischen Stellvertreter. Sollte die Stellvertretung einem hochrangigen EAD-Beamten anvertraut werden oder kann der Hohe Vertreter auch *ad hoc* den Außenminister eines Mitgliedstaates oder einen EU-Kommissar beauftragen, ihn politisch zu vertreten? Während der Vertrag zu dieser Frage schweigt, weist die Praxis der ersten Hohen Vertreterin *Catherine Ashton* in die zweite Richtung.¹⁰ Ihre Wahl mag auch damit zusammenhängen, dass nur ein Minister, aber kein Spitzbeamter dem Außenministerrat vorsitzen kann.

Im Gegenzug enthält der Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union (AEUV) eine Reihe von Kapiteln zu spezifischen Politikfeldern. Sie beziehen sich auf die gemeinsame Handelspolitik (Art. 206-207 AEUV), auf die Entwicklungszusammenarbeit (Art. 208-211 AEUV), die wirtschaftliche, finanzielle und technische Zusammenarbeit mit Drittstaaten (Art. 212-213 AEUV) und die humanitäre Hilfe (Art. 214 AEUV). Darüber hinaus liegt auch jeder internen EU-Politik eine externe Dimension gemäß Art. 3 Abs. 2 AEUV und der Rechtsprechung des Gerichtshof innerne.¹¹ Folglich verfolgt die Union zum Beispiel auch eine internationale Verkehrs-, Umwelt- oder Migrationspolitik. In all diesen Nicht-GASP-Angelegenheiten (oder

8 Wouters/Ramopoulos, Revisiting the Lisbon Treaty's Constitutional Design of EU External Relations, in: Rossi/Casolari (Hrsg.), The EU after Lisbon, 2014, S. 219.

9 Kaddous, (Fn. 7), 207.

10 Wouters/Ramopoulos, (Fn. 8), S. 228.

11 Für einen exzellenten Überblick über die jüngere Rechtsprechung zu impliziten Außenzuständigkeiten der EU siehe Erlbacher, Recent Case Law on External Competences of the European Union: How Member States can embrace their own treaty, CLEER Papers 2017/2, S. 24-34.

integrierten auswärtigen Politiken) vertritt die Europäische Kommission die Union nach außen. Diese grundlegende Trennung ist ausdrücklich in Art. 17 Abs. 5 Satz 5 AEUV niedergelegt:

„Außer in der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik und den übrigen in den Verträgen vorgesehenen Fällen¹² nimmt sie (die Kommission) die Vertretung der Union nach außen wahr“.

Innerhalb der Kommission ist die Funktion eines Vize-Präsidenten dem Hohen Vertreter vorbehalten (Art. 17 Abs. 4 EUV), jedoch kann der Kommissionspräsident auch Außenaufgaben anderen Kommissaren übertragen (Art. 17 Abs. 6 lit. b) EUV). In der Praxis nehmen infolgedessen nicht weniger als drei Personen diese Rollen wahr: der Handelskommissar, der Kommissar für Entwicklungszusammenarbeit und der Kommissar für Nachbarschaftspolitik und Erweiterung. Darüber hinaus ist der Titel des Vizepräsidenten nicht für den Hohen Vertreter reserviert. Der Kommissionspräsident ernennt nach wie vor mehrere Vizepräsidenten. Gegenwärtig hat *Jean-Claude Juncker* sogar den diplomatischen Vortritt dem „ersten Vizepräsidenten“ *Timmermans* vor der Hohen Vertreterin *Mogherini* gegeben. Sie ist nur eine (wenn auch verfassungsrechtlich garantierte) einfache Vizepräsidentin.

Angesichts des Befundes, dass die internen Regeln für die GASP und die Nicht-GASP sich stark unterscheiden, ist es wichtig zu wissen, wie beide Gebiete voneinander abzugrenzen sind. Allerdings ist der Vertrag zu diesem wichtigen Punkt weniger klar. In seiner prä-Lissabon-Fassung hatte ex-Art. 40 EUV die integrierten Außenpolitiken vor Übergriffen der zwischenstaatlichen GASP „geschützt“. Daher konnte der EuGH in der berühmten Kleinwaffen-Entscheidung bestimmen, ob Inhalt und Ziel der Maßnahmen in den Anwendungsbereich der Entwicklungspolitik oder der GASP fielen.¹³ Mit Inkrafttreten des Vertrags von Lissabon ist diese Prüfung aus zwei Gründen schwieriger geworden. Erstens wurde Art. 40 Abs. 1 EUV durch einen zweiten Absatz ergänzt, demzufolge die integrierten Außenpolitiken die GASP nicht berühren sollten (Art. 40 Abs. 2 EUV). Dieser neue „Schutz“ der GASP gegenüber der Nicht-GASP hebt beide Bereiche auf dieselbe Ebene. Damit wurde die frühere Regel des „*in dubio pro communitate*“ abgeschafft. Zweitens enthält Art. 21 EUV heutzutage generelle Ziele für das gesamte Außenhandeln der EU. Wenn ein aufgezähltes Ziel eindeutig zur GASP gehört (z.B. internationaler Frieden und Sicherheit) oder zu einer integrierten Politik (Handel, Entwicklung oder humanitäre Hilfe), dann kann das Ziel der Maßnahme nach wie vor in der Prüfung zur Abgrenzung herangezogen werden.¹⁴ Allerdings sind die übrigen Ziele für mehrere Sachgebiete zugleich einschlägig. So kann man zum Beispiel nicht behaupten, der Einsatz für den Schutz der Menschenrechte sei für einen GASP- oder Nicht-GASP-Akt charakteristisch. Dieses Ziel ist für beide Akte von Bedeutung. Daher kann umgekehrt schwer vom

12 Der andere Bereich bezieht sich auf die Außenvertretung der Eurozone nach Art. 138 Abs. 2 AEUV, ein Thema, das im hiesigen Artikel nicht behandelt wird.

13 EuGH, Rs. C-91/05, *Kommission/Rat*, EU:C:2008:288 mit Besprechung von *Hillion/Wessels*, CMLRev 46 (2009), S. 551–586.

14 *Wouters/Ramopoulos*, (Fn. 8), S. 219.

Ziel des Aktes abgleitet werden, ob ein bestimmter Akt nun in den GASP-Bereich fällt oder den integrierten Außenpolitiken zuzuordnen ist.

Vor diesem Hintergrund muss die Abgrenzung vor allem auf den Inhalt des Aktes abstellen.¹⁵ Typischerweise fallen Akte, die sich auf Handel oder Entwicklungszusammenarbeit beziehen, nicht in den Anwendungsbereich der GASP. Umgekehrt werden militärische Maßnahmen und solche, die sich auf die äußere Sicherheit der Union beziehen, typischerweise GASP-Akte sein. Dagegen wird es bei anderen Maßnahmen zur Stärkung des internationalen Friedens auf die präzise Form ankommen. Geht es um wirtschaftliche, finanzielle oder technische Unterstützungsmaßnahmen, so können sie aufgrund des auf Art. 207 und 212 AEUV beruhenden Stabilitätsinstruments erlassen werden.¹⁶ Glücklicherweise bleibt diese Abgrenzung weitestgehend intern. Genau wegen solcher Aktionen kommt der „Doppelhut“ des Hohen Vertreters ins Spiel. Unter seinem „Kommissions-Hut“ kann er über die Programmierung entscheiden,¹⁷ während er unter seinem „GASP-Hut“ das Instrument im politischen Dialog mit Drittstaaten oder -regionen nutzen kann.

II. Die Bedeutung des diplomatischen Niveaus

Eine zusätzliche Komplikation entsteht allerdings, wenn man die diplomatische Leiter nach oben klimmt. Während die Abgrenzung zwischen GASP und Nicht-GASP auch auf der präsidentiellen Ebene intakt bleibt, gilt das nicht für den „Doppel-Hut“. Vielmehr ist die Vertretungsbefugnis innerhalb der Kommission für Nicht-GASP-Angelegenheiten beim Präsidenten der Kommission angesiedelt, während der Präsident des Europäischen Rates die EU für GASP-Angelegenheiten vertritt (Art. 15 Abs. 6 EUV), und zwar „unbeschadet der Befugnisse des Hohen Vertreters“.

Es überrascht kaum, dass dieses parallele Regime auf der höchsten Ebene zu Rivalitäten und Machtgerangel geführt hat.¹⁸ Während die Abgrenzung zwischen GASP- und Nicht-GASP-Angelegenheiten in einigen Gebieten reibungslos funktioniert, so ist das weniger der Fall, wenn es um Gipfeltreffen geht, auf denen themenübergreifende Gegenstände besprochen werden. Theoretisch würden beide Präsidenten an demselben Treffen teilnehmen und sich vorab absprechen, wer zu welchem Thema der Tagesordnung das Wort ergreift. In der Praxis ist das aber schwer umzusetzen, denn die Teilnahmemöglichkeiten der EU als solche können beschränkt sein und bestimmte Themen können sich im Gespräch schnell entwickeln. Daher schlossen *van*

15 Hoffmeister, in: Grabitz/Hilf/Nettesheim (Hrsg.), Das Recht der EU, 55. EL 2014, Art. 212 AEUV, Rn. 13.

16 VO (EU) Nr. 230/2014, ABl. L 77 v. 11.3.2014, S. 1.

17 Innerhalb der Kommission ist aus diesem Grund das Direktorat für außenpolitische Instrumente der Vizepräsidenten unterstellt.

18 Aus der Anfangszeit siehe Waterfield, The two rival presidents battling for power over the EU, The Telegraph v. 9.6.2011.

Rompuy und *Barroso* im März 2010 eine Vereinbarung, wie sie grob gesehen die Außenvertretung handhaben würden.¹⁹

In EU-Gipfeln mit Drittstaaten würden beide Präsidenten teilnehmen. Da politische Angelegenheiten normalerweise wichtiger in solchen bilateralen Treffen sind, würde *van Rompuy* zunächst über die generellen Linien sprechen. Wenn die Diskussion konkreter würde und auf die wirtschaftlichen Beziehungen mit dem Land ein geht, könnten sich *Barroso* (und sein Handelskommissar *De Gucht*) ebenfalls auf dem Gipfel einbringen.²⁰ Damit hatte *van Rompuy* als Faustregel den diplomatischen Vorrang auf der bilateralen internationalen Bühne erhalten.

Die beiden Präsidenten würden auch zusammen bei wichtigen internationalen Zusammenkünften erscheinen. Das gilt etwa für die G-20-Treffen²¹ und die G7/G8-Treffen.²² Nur die vorbereitende Arbeit ist aufgeteilt. Für G20-Treffen ist der diplomatische Berater des Ratspräsidenten (Kabinett) federführend, während die vorbereitende Arbeit für G7/G8-Gipfel bei dem Wirtschaftsberater des Kommissionspräsidenten (*Sherpa*) liegt. Eine besondere Herausforderung ist hier die Koordinierung mit den *Sherpas* der anderen EU-G7-Länder (Deutschland, Frankreich, Großbritannien, Italien). Hier muss der Kommissionsvertreter darauf hinarbeiten, dass die europäischen Chefs in dieselbe Richtung gehen, wenn eine Sachfrage unter ausschließliche oder geteilte EU-Zuständigkeit fällt.

III. Das Spannungsverhältnis zwischen Politik-Gestaltung und Außenvertretung

Diese letzte Beobachtung führt uns direkt zum nächsten Punkt. Es ist nicht ausreichend zu klären, *wer* spricht, sondern zugleich muss geregelt sein, *was* dort im Namen der EU gesagt wird.

Diesbezüglich ist der Vertrag im GASP-Bereich relativ klar. Gemäß Art. 26 Abs. 2 EUV trifft der Rat die notwendigen Entscheidungen für die Festlegung und Durchführung der GASP, während der Hohe Vertreter diese Beschlüsse umsetzen soll (Art. 26 Abs. 3 EUV). Damit entsteht ein Über-Unterordnungsverhältnis. Erst entscheidet der Rat über den Politikinhalt und dann führt der Hohe Vertreter diesen aus. Natürlich gibt es gewisse Freiräume, in denen der Hohe Vertreter die Details der Politik festlegen oder im Lichte neuerer Entwicklungen anpassen kann. Außerdem spielt auch die Persönlichkeit des Hohen Vertreters eine Rolle. Der erste Amtsträger (vor-

- 19 Practical Arrangement between President van Rompuy and President Barroso regarding External Representation of the European Union at Presidential Level v. 16.3.2010, abgedruckt in: CEPS/Egmont/EPC, The Treaty of Lisbon: A Second Look at the Institutional Innovations, Joint Study, September 2010, Annex I, S. 78.
- 20 Restriktiver war die Praxis bei EU-China-Gipfeln. Hier war es nur den Präsidenten auf beiden Seiten erlaubt, im formellen Rahmen das Wort zu ergreifen.
- 21 In den letzten beiden G-20-Treffen in der Türkei (November 2015) und China (September 2016), repräsentierten sowohl *Tusk* (Präsident des Europäischen Rates) und *Juncker* (Kommissionspräsident) die EU.
- 22 In den letzten drei G-7-Treffen in Deutschland (Juni 2015), Japan (Mai 2016), und Italien (Mai 2017) repräsentierten sowohl *Tusk* (Präsident des Europäischen Rates) und *Juncker* (Kommissions-Präsident) die EU.

Lissabon), *Solana*, scheint seine Freiräume aktiver genutzt zu haben als seine Nachfolgerin (nach-Lissabon), *Ashton*. Allerdings ist die Ausgangslage eindeutig: Ohne eine GASP-Entscheidung des Rates kann der Hohe Vertreter die EU nicht vertreten. Das kann bedeuten, dass die EU in bestimmten Dingen auf der internationalen Bühne fehlt. Dieses Vakuum kann dann durch einige Mitgliedstaaten bilateral gefüllt werden oder bestehen bleiben. Im letzteren Fall wird der Rest der Welt erkennen, dass das Thema auf keinerlei europäisches Interesse stößt.

Im Nicht-GASP-Bereich ist die Unterscheidung zwischen Politikgestaltung und Außenvertretung in gewisser Weise ähnlich. Nach Art. 16 Abs. 1 Satz 2 EUV gehört die „Festlegung der Politik“ zu den Aufgaben des Rates. Im Bereich des auswärtigen Handelns soll wiederum der Rat nach Art. 16 Abs. 6 Satz 3 EUV „gestalten“ (entsprechend der strategischen Richtlinien des Europäischen Rates). Allerdings ist die Wortwahl unterschiedlich. Der Vertrag verlangt keine formalen „Entscheidungen“ wie im GASP-Bereich. Stattdessen wird von der „Gestaltung“ des auswärtigen Handelns gesprochen. Das bedeutet, dass der Rat der Kommission eine gewisse Politikrichtung vorgeben kann. Die Form dieser Vorgaben ist dem Ermessen der Institutionen überlassen: Der Rat kann formelle Schlussfolgerungen annehmen oder eine Arbeitsgruppe kann Positionen erarbeiten, die nicht veröffentlicht werden. Es ist auch möglich, dass bestimmte Themen im Rat bei Anwesenheit der Kommission besprochen werden, ohne überhaupt eine konsolidierte Position einzunehmen. In all diesen Fällen soll die Kommission die EU innerhalb der vom Rat nach Art. 16 Abs. 1 EUV gesetzten breiten Parametern des Rates in den internationalen Angelegenheiten vertreten.

IV. Der Umfang der Repräsentation

Geben die Art. 16 und 17 EUV also eine allgemeine Vorgabe über das institutionelle Gleichgewicht zwischen den beiden EU-Organen in Nicht-GASP-Angelegenheiten, so liegt der Teufel dennoch im Detail. Einige interinstitutionelle Streitigkeiten sind inzwischen vom Europäischen Gerichtshof beigelegt worden. Es ist daher sinnvoll, die gegenwärtige Rechtslage für drei typische auswärtige Akte zusammenzufassen: Das Aushandeln völkerrechtlicher Verträge, den Abschluss von politischen Memoranda of Understanding und die Eingabe von Stellungnahmen vor internationalen Gerichten.

1. Völkerrechtliche Verträge

Einer weiteren Empfehlung der Konvents-Arbeitsgruppe folgend,²³ sieht der Lissabonner Vertrag einheitliche Regeln für GASP- und Nicht-GASP-Verträge vor (Art. 216-218 AEUV). Sie ersetzen das vorherige System, in dem GASP-Verträge in ex-Art. 24 EUV behandelt wurden, während andere Verträge ex-Art. 300 EUV un-

23 Europäischer Konvent, (Fn. 3), Recommendation No. 12, S. 9.

terfielen. Im gegenwärtigen System stellt sich der typische Verfahrensablauf wie folgt dar:

Zunächst ermächtigt der Rat auf Grundlage einer Empfehlung des Verhandlungsführers die Aufnahme von Verhandlungen (Art. 218 Abs. 2 AEUV). Bei Verträgen, die ausschließlich oder im Wesentlichen die GASP betreffen, wird der Rat den Hohen Vertreter als Leiter des Unionsverhandlungsteams ernennen. Für Nicht-GASP-Abkommen übernimmt die Kommission diese Rolle (Art. 218 Abs. 3 AEUV). Der Verhandlungsführer wird dann die Verhandlung im Einklang mit den Ratsrichtlinien führen. Der Rat wird auch einen besonderen Ausschuss benennen, mit dem sich der Verhandlungsführer berät (Art. 218 Abs. 4 AEUV). Die Verhandlungsrichtlinien sollen den Verhandlungsführer leiten, indem er ihm die allgemeinen Ziele vorgibt, welche er in den Verhandlungen anstreben soll.²⁴ Allerdings können die Richtlinien den besonderen Ausschuss nicht ermächtigen, dem Verhandlungsführer materielle Verhandlungspositionen vorzuschreiben, weil dies über die Beratungsfunktion des Ausschusses hinausgehen würde.²⁵ Stattdessen kann der Verhandlungsführer aufgefordert werden, dem Rat regelmäßig über den Fortgang zu berichten.²⁶ Diese Klarstellung stellt sicher, dass der Rat seine Politikgestaltungsfunktion nicht überdehnt, indem er dem Verhandlungsführer sämtliche Details vorschreibt. Gegenüber dem Europäischen Parlament hat der Verhandlungsführer ebenfalls eine Pflicht gemäß Art. 218 Abs. 10 AEUV, sofort und umfassend über sämtliche Verhandlungsschritte zu berichten. Wichtig ist in diesem Zusammenhang, dass diese Pflicht sowohl für GASP- als auch für Nicht-GASP-Verträge in gleicher Weise besteht.²⁷

Wenn die Verhandlungen abgeschlossen sind, trifft der Rat eine Entscheidung über die Unterzeichnung des Abkommens nach Art. 218 Abs. 5 AEUV und seine Ratifikation nach Art. 218 Abs. 6 AEUV nach Einschaltung des Europäischen Parlaments. Leider sind die Einzelheiten über die Signatur nicht klar. In der Praxis des Rates ermächtigt er oft die rotierende Ratspräsidentschaft, eine Person zu benennen, welche die Unterzeichnung für die EU vornimmt. Häufig ist diese Person ein Minister oder Botschafter der Präsidentschaft selbst. Da die Ratspräsidentschaft aber keine Rolle in der auswärtigen Vertretung mehr innehat, macht diese Selbsterennennung keinen Sinn. Stattdessen sollte der Rat logischerweise den Chefverhandler (Kommission oder Hohen Vertreter) ermächtigen, den Vertrag nicht nur zu verhandeln, sondern auch formell zu unterzeichnen.

24 Schlussanträge GA Wathelet zu EuGH, Rs. C-245/13, *Kommission/Rat*, EU:C:2015:174, Rn. 71.

25 EuGH, Rs. C-245/13, *Kommission/Rat*, EU:C:2015:483, Rn. 85-97.

26 Ibid., Rn. 60-84.

27 EuGH, Rs. C-658/11, *Parlament/Rat*, EU:C:2014:2025, Rn. 85; EuGH, Rs. C-263/14, *Parlament/Rat*, EU:C:2016:435, Rn. 68. In beiden Fällen bestätigte der Gerichtshof, dass Art. 37 EUV die richtige Rechtsgrundlage für die EU-Abkommen mit Mauritius und Tansania über den Transfer von mutmaßlichen Piraten war, die bei der EU-Militärimission „Atalanta“ in der Nähe der Küste Somalias aufgegriffen wurden. Zugleich betonte der Gerichtshof, dass der Rat das Parlament nicht über den Fortschritt und den Abschluss der Verhandlungen aufgeklärt habe.

Dieses System bezieht sich auf völkerrechtliche Verträge der EU mit Drittstaaten. In der Praxis gibt es jedoch viele Situationen, in denen der Vertragsinhalt über die EU-Zuständigkeiten hinausreicht und auch die Zuständigkeiten der Mitgliedstaaten beeinflusst. In diesen Fällen werden die EU und alle ihre Mitgliedstaaten Vertragsparteien des sogenannten „gemischten Abkommens“. Dieses Szenario hat auch Auswirkungen auf die Außenvertretung. Theoretisch könnte sich jeder Mitgliedstaat selbst für seinen „nationalen“ Teil vertreten. Im Extremfall würde das EU-Verhandlungsteam dann aus 29 Personen bestehen, nämlich dem EU-Verhandlungsführer und je einem Vertreter pro Mitgliedstaat. In der Praxis wird eine solche Situation jedoch regelmäßig vermieden. Die Vertreter der Mitgliedstaaten, vereinigt im Rat, werden stattdessen einen gemeinsamen Verhandlungsführer ernennen. Dieser Vertreter kann die Kommission oder ein Vertreter der rotierenden Ratspräsidentschaft sein. Deswegen ist die Außenvertretung der EU bei gemischten Abkommen vom jeweiligen Einzelfall abhängig. Im besten Szenario werden die Mitgliedstaaten den Verhandlungsführer wählen, der bereits die EU selbst vertritt (d.h. den Hohen Vertreter bei GASP-Abkommen und die Kommission bei Nicht-GASP-Abkommen). Das ist auch die überwiegende Praxis in bilateralen Verträgen mit Drittstaaten.²⁸ In anderen Fällen kann die Vertretung zwischen dem EU-Verhandlungsführer und dem Vertreter der rotierenden Ratspräsidentschaft aufgeteilt werden, die sich darüber verstündigen müssen, wie die praktische Arbeit möglichst konsistent verteilt wird. Das geschieht häufiger im multilateralen Kontext.

2. Politische Memoranda of Understanding

Fragen des institutionellen Gleichgewichts stehen auch im Zentrum, wenn nichtbindende Abkommen geschlossen werden, die sogenannten Memoranda of Understanding (MoU). Da der Vertrag hierzu schweigt, muss die allgemeine Orientierung wiederum aus den Art. 16 und 17 EUV abgeleitet werden. In diesem Zusammenhang ist der Fall über den finanziellen Beitrag der Schweiz zur wirtschaftlichen und sozialen Kohäsion in der erweiterten Union illustrativ. Nach den jeweiligen Erweiterungsrunden in 2004 und 2007 bezahlte die Eidgenossenschaft jeweils einen Pauschalbetrag als Kompensation für die Tatsache, dass es nun Zugang zu einem jeweils größeren Binnenmarkt erhalten hatte. Die Höhe der jeweiligen Beträge wurde in einem MoU niedergelegt. Im Jahr 2006 (für die damals 10 neuen Mitgliedstaaten) und in 2008 (für Bulgarien und Rumänien) wurden diese MoUs jeweils von der Ratspräsidentschaft und der Kommission gemeinsam für die EU unterzeichnet. Nach Inkrafttreten des Lissabonner Vertrages bestand die Kommission darauf, das MoU in 2013 (für Kroatien) allein zu unterzeichnen. Der Rat beanstandete diese neue Praxis und griff sie als eine Verletzung des interinstitutionellen Gleichgewichts nach Art. 13 Abs. 2 EUV an. Interessanterweise argumentierte der Rat nicht, dass er die Befugnis habe, einen Ver-

28 Hoffmeister, Curse or Blessing? Mixed Agreements in the Recent Practice of the European Union and its Member States, in: Hillion/Koutrakos (Hrsg.), Mixed Agreements Revisited, S. 253 f.

treter der Ratspräsidentschaft zur Ko-Zeichnung zu ermächtigen. Vielmehr brachte der Rat vorsichtiger vor, dass die Kommissionszeichnung nicht ohne vorherige Zustimmung des Rates hätte erfolgen dürfen. Der Gerichtshof stimmt dieser Analyse zu und befand, dass die Außenvertretungsbefugnis der Kommission nach Art. 17 Abs. 1 EUV nicht dazu ermächtige, selbständig über den Abschluss eines nichtbindenden MoU zu entscheiden.²⁹ Vielmehr gehöre die Entscheidung, ein derartiges MoU abzuschließen zum politischen Gestaltungsraum, in dem auch die auswärtigen Ziele nach Art. 21 Abs. 1 und 2 EUV gewürdigt werden müssen. Eine solche Würdigung gehört zu den Befugnissen des Rates nach Art. 16 Abs. 1 und 6 EUV.³⁰ Daher annulierte der Gerichtshof die Entscheidung der Kommission, das MoU zu unterzeichnen.

Aus diesem Urteil folgt, dass die juristischen Rahmenbedingungen für MoUs denen für völkerrechtliche Abkommen ähneln. Der Rat sollte die Aufnahme von Verhandlungen und die Zeichnung autorisieren, während die Kommission die Verhandlung führt und die Unterzeichnung durchführt.³¹ Der wichtigste Unterschied besteht in Bezug auf das Europäische Parlament. Für völkerrechtliche Verträge müssen die Abgeordneten konsultiert werden oder ihre Zustimmung nach Art. 218 Abs. 6 AEUV geben, während für MoUs keine parlamentarische Rolle besteht.

3. Schriftsätze vor ausländischen und internationalen Gerichten

Eine weitere Form der Außenvertretung ist die internationale Streitschlichtung. Für Fälle vor dem Europäischen Gerichtshof ist die Regel einfach. Jedes Organ vertritt sich selbst und verteidigt seine Maßnahmen und Interessen. Allerdings handelt es sich um Fälle vor dem höchsten Europäischen Gericht. In keinem dieser Fälle kann ein Organ „für die Europäische Union“ auftreten. Diese Möglichkeit besteht nur in internationalen Streitfällen vor ausländischen oder internationalen Gerichten.

Seit jeher vertrauten die Verträge der Kommission die Aufgabe an, die damalige Gemeinschaft vor den Gerichten der Mitgliedstaaten zu vertreten (ex-Art. 282 EGV). Heute ist diese Vorschrift Teil des Lissabon-Vertrags (Art. 335 Satz 2 AEUV). Obwohl der Wortlaut auf heimische Gerichte beschränkt war, argumentierte die Kommission, sie könne die Gemeinschaft auch vor ausländischen Gerichten vertreten. Diese Auslegung wurde vom EuGH akzeptiert.³² Folglich legt die Kommission *amicus curiae*-Schriftsätze in Bezug auf Fragen des Binnenmarktes oder des Wettbewerbsrechts hauptsächlich vor amerikanischen Gerichten vor, um europäische Interessen zu verteidigen. Ausnahmsweise können derartige Eingaben auch das Völkerrecht betreffen, wie zum Beispiel Fragen der universellen Jurisdiktion im Zi-

29 EuGH, Rs. C-660/13, *Rat/Kommission*, EU:C:2016:616, Rn. 38.

30 EuGH, ibid., Rn. 39 f.

31 Wie unter B.IV.1. festgehalten, soll bei völkerrechtlichen Verträgen allein der Chefverhandler den Vertrag unterzeichnen. In der Praxis ermächtigt der Rat jedoch nach wie vor die Präsidentschaft, eine Person zu ernennen, den Vertrag im Namen der EU zu unterzeichnen. Das ist dann meistens ein Vertreter der Präsidentschaft selbst. Der hiesige Autor ist der Auffassung, dass diese Praxis nicht vertragskonform ist.

32 EuGH, Rs. C-131/03 P; *Reynolds Tobacco u.a./Kommission*, EU:C:2006:541, Rn. 94.

vilrecht³³ oder die Unternehmensverantwortlichkeit für Menschenrechtsverletzungen.³⁴ In diesen völkerrechtlichen Fällen würden die Mitgliedstaaten allerdings auf ihrem Recht beharren, auch eigenständige Schriftsätze einzubringen. Das geschah etwa in den beiden Fällen vor dem US Supreme Court, als das Vereinigte Königreich zusammen mit Australien und der Schweiz(!) im Fall *Sosa* einen Schriftsatz einreichte, und in *Kiobel*, als das Vereinigte Königreich sich mit den Niederlanden und Deutschland zusammen äußerte. Anscheinend nahmen die Regierungen der Mitgliedstaaten an, dass diese völkerrechtlichen Fragen der GASP unterfielen. Folglich intervenierten sie in ihrem eigenen Namen, als ob jedwede EU-Position in diesem Bereich ihnen nicht das Recht nehmen würde, international selbst aufzutreten. Aus Sicht der Kommission hatten die besagten Aspekte jedoch eine direkte Wirkung auf die Geschäfte von europäischen Firmen im Ausland, weswegen sie unter die Handels- und Wirtschaftspolitik fielen.³⁵ In einem solchen Szenario würde eine zusätzliche Eingabe der Mitgliedstaaten zu einem Thema, zu dem sich die EU bereits geäußert hat, nicht zulässig sein. Aber selbst wenn der Schwerpunkt des Themas in die Domäne der Außenpolitik fiele, so müssten sich die Mitgliedstaaten in der Substanz an die EU-Position gemäß dem Treue-Grundsatz des Art. 24 Abs. 3 EUV anpassen. Eine derartige Treue ist in der Tat zumindest in einem Fall auch tatsächlich ausgeübt worden, nämlich bei der Frage der Todesstrafe für geistig behinderte Menschen in den USA. Das konnte mit guten Gründen als GASP-Thema angesehen werden, ging es doch nicht um den Schutz von EU-Unternehmen oder EU-Bürgern, sondern um die Anwendung von internationalen Menschenrechtsstandards auf US-Bürger. Hier unterbreitete der Rat im Namen der EU einen *amicus brief* im Fall *Atkins* von 2002³⁶ – und die Mitgliedstaaten brachten keine unterstützenden oder dissentierenden Positionen vor. Ähnlich wurde im Fall *Roper v. Simmons*³⁷ in Bezug auf die Todesstrafe für Jugendliche verfahren. Auch hier unterbreitete der Rat die konsolidierte Stellungnahme der Union (zusammen mit dem Europarat und weiteren Einzelstaaten) dem US Supreme Court. Nach Lissabon hat sich die Situation in Bezug auf die Außenvertretung jedoch geändert. Wenn das Thema einer Intervention heutzutage die GASP beträfe, so müssten derartige Stellungnahmen nicht mehr vom Rat, sondern vom Hohen Vertreter abgegeben werden.

33 Siehe den Schriftsatz der Europäischen Kommission im Fall *Sosa v. Alvarez-Machain* vor dem US Supreme Court (542 U.S. 692 (2004)) mit Diskussion, *Donovan/Roberts, The Emerging Recognition of Universal Civil Jurisdiction*, AJIL 100 (2006), S. 142.

34 Siehe den Schriftsatz der Europäischen Union vor dem US Supreme Court im Fall *Kiobel v. Royal Dutch Petroleum Co.* (133 S.Ct. 1659 (2013)) mit Besprechung *Wuerth, Kiobel v. Royal Dutch Petroleum Co.: The Supreme Court and the Alien Tort Statute*, AJIL 107 (2013), S. 601.

35 Für eine kritische Analyse der Position der Kommission im Fall *Sosa*, siehe *The European Commission's amicus curiae brief in the Alvarez-Machain case, online paper of the University of Leuven*, 2004, www.law.kuleuven.be/iir/nl/onderzoek/opinies/CRamicuscuriae ILForum.pdf (15.9.2017).

36 US Supreme Court, 536 U.S. 304 (2002), *Atkins v. Virginia*.

37 US Supreme Court, 543 U.S. 551 (2005), *Roper v. Simmons*.

Für Streitverfahren vor internationalen Gerichten ist die Situation nicht minder kompliziert. Als Mitglied der WTO und Partei des Seerechtsübereinkommens (SRÜ) kann die EU Kläger oder Beklagter werden. Sie kann sogar in bestimmten Umständen vor dem Internationalen Gerichtshof Gehör erhalten.³⁸ Allerdings ist weniger klar, wie diese Akte der auswärtigen Vertretung innerhalb der Union ausgearbeitet werden. In ständiger Praxis hat die Kommission das Wort vor der WTO, den SRÜ-Streitschlichtungsorganen und dem EGMR erhoben oder in jüngerer Zeit auch vor ICSID-Investitionsgerichten. Sie formulierte die EU-Positionen innerhalb des eigenen Hauses, ohne den Rat um vorherige Zustimmung zu fragen. Diese Praxis kam in Verruf, als die Kommission eine Stellungnahme im Gutachtenverfahren vor dem Seegerichtshof unterbreitete, als dieser zur Frage von illegalen, nichtberichteten und nichtregulierten Fischereipraktiken auf Anfrage einer regionalen Fischerei-Kommission Stellung nehmen sollte.³⁹ Hier hatte die Kommission im August 2013 entschieden, im Fall zu intervenieren. Sie diskutierte und revidierte ihre Position im Angesichte von zwei Diskussionen mit der einschlägigen Ratsarbeitsgruppe im Oktober und November. Der endgültige Schriftsatz wurde Ende November beim Seegerichtshof eingereicht. Der Rat stellte sich auf den Standpunkt, er hätte dem Schriftsatz seine vorherige Zustimmung geben müssen und focht die Kommissionsentscheidung in Luxemburg an. Die hohen Richter trafen drei wichtige Aussagen. Erstens bestätigten sie die Auffassung der Kommission, dass Art. 355 AEUV den allgemeinen Rechtsgrundsatz enthält, dem zu folge die Union von der Kommission gerichtlich vertreten wird. Daher kann die Kommission die EU auch vor internationalen Gerichten vertreten.⁴⁰ Zweitens wiesen sie das Vorbringen des Rates zurück, es bestehe ein vorheriges Zustimmungsbedürfnis. Denn das Vorbringen eines Schriftsatzes „vor“ einem internationalen Gericht könne nicht gleichgesetzt werden mit einer Position „in“ einem völkerrechtlichen Gremium, das Entscheidungen mit Rechtskraft für die EU treffen könne. Deshalb war Art. 218 Abs. 9 AEUV, welcher dem Rat die Befugnis gibt, derartige EU-Positionen festzulegen, nicht anwendbar.⁴¹ Außerdem hatte die Kommission die politische Gestaltungskraft des Rates nach Art. 16 Abs. 1 EUV beachtet. Der Schriftsatz hatte nämlich die langjährige Politik der EU zu illegaler, nichtberichteter und nichtregulierter Fischerei vorgebracht, wie sie in zahlreichen Ratsakten niedergelegt war.⁴² Drittens unterstrich der Gerichtshof aber, dass die Kommission nach Art. 13 Abs. 2 EUV verpflichtet ist, den Rat vor der Abgabe eines Schriftsatzes zu konsultieren. Diese Pflicht zur Zusammenarbeit war allerdings im vorliegenden Fall ebenfalls beachtet worden, hatte die Kommission doch den Schriftsatz mit der zuständigen Ratsarbeitsgruppe vor Abgabe abgestimmt.⁴³

38 Für einen Überblick siehe Hoffmeister/Ondrussek, The European Community in International Litigation, *Revue Hellénique de Droit International* 61 (2008), S. 205-224.

39 ITLOS, Case No. 21.

40 EuGH, Rs. C-73/14, *Rat/Kommission*, EU:C:2015:663, Rn. 58 f.

41 Ibid., Rn. 63-67.

42 Ibid., Rn. 68-77.

43 Ibid., Rn. 84-90.

Hieraus folgt, dass für internationale Schriftsätze eine klare Aufgabenverteilung besteht. Die Kommission bereitet die Schriftsätze vor und berät sich mit dem Rat vor der Abgabe. Der Inhalt des Schriftsatzes soll die vom Rat in internen Rechtsakten, politischen Dokumenten oder Debatten niedergelegte Politik reflektieren. Ein Kommentator hat vorgebracht, dass diese EuGH-Rechtsprechung indes nur für Verfahren vor internationalen Gerichten gelte, deren Ausgang unverbindlich sei. Er meinte, dass nur der Rat neue materielle Rechtspflichten für die EU nach Völkerrecht begründen könne.⁴⁴ Das überzeugt nicht. Jedes internationale Gericht entscheidet auf der Grundlage von bereits übernommenen völkerrechtlichen Verpflichtungen, die von der EU ratifiziert wurden. Eine internationale Entscheidung würde diese Pflichten interpretieren und anwenden, aber keine neuen Pflichten begründen. Genauso wenig könnte ein Plädoyer der Kommission vor einem internationalen Gerichtshof, eine bestimmte EU-Pflicht in die eine oder andere Weise auszulegen, eine neue materielle Rechtsflicht begründen. Daher sind die Ausführungen des EuGH zum SRÜ-Gutachtenverfahren auch für andere internationale Schriftsätze einschlägig. Sie werden daher auch Auswirkungen auf andere Bereiche, wie Handel, Menschenrechte oder Investitionen haben, wo eine vorherige Beratung mit dem Rat nicht immer stattgefunden hat.

4. Stellungnahmen in bilateralen Treffen und internationalen Gremien

Das tägliche Geschäft der internationalen Diplomatie ist es, in bilateralen Treffen oder internationalen Gremien Stellung zu beziehen. Für diese Aktivität schreibt Art. 221 Abs. 1 AEUV vor, dass die Unionsdelegationen die Außenvertretung der Union übernehmen. Sie stehen unter der Autorität des Hohen Vertreters (Art. 221 Abs. 2 AEUV). Das legt nahe, dass der Hohe Vertreter auch die interne Befugnis hat, die Delegationen anzuweisen, wann und mit welchem Inhalt zu intervenieren. Soweit es sich um GASP-Angelegenheiten handelt, macht das auch Sinn. Die Unionsdelegationen spiegeln insofern nur die Befugnis des Hohen Vertreters selbst wider, die Union in GASP-Angelegenheit nach außen zu vertreten.

Aber wie sieht es in Nicht-GASP-Angelegenheiten aus? Die Antwort lautet, dass die Außenvertretung sich nicht ändert. Im Lissabonner Vertrag wurde bewusst entschieden, die frühere Kommissionsdelegation zur vollamtlichen Unionsdelegation aufzuwerten. Daher können die Delegationen die Union auch in Nicht-GASP-Angelegenheiten nach Art. 221 Abs. 1 AEUV vertreten. Allerdings kommen die internen Weisungen in diesem Gebiet nicht vom Hohen Vertreter. Vielmehr schreibt die Entscheidung über die Schaffung des Europäischen Auswärtigen Dienstes vor, dass die zuständigen Kommissare und ihre Dienste die Delegationen im Bereich ihrer Zuständigkeiten anweisen dürfen.⁴⁵

44 Siehe *Engbrink*, The European Union's External Action: Coherence in European Foreign Policy Despite Separate Legal Orders?, *Legal Issues of European Integration* 44 (2017), S. 38 f.

45 Art. 5 Abs. 3 Beschluss des Rates 2010/427/EU über die Errichtung und das Funktionieren des Europäischen Auswärtigen Dienstes, ABl. L 201 v. 3.8.2010, S. 30.

Während diese Angelegenheit zwischen den Akteuren geklärt ist, stellt sich die Situation für sogenannte „gemischte“ Stellungnahmen weniger befriedigend dar. Sie kommen in internationalen Organisationen vor, wenn ein Thema nicht nur EU-Zuständigkeiten, sondern auch nationale Zuständigkeiten betrifft. Einige Mitgliedstaaten, insbesondere das Vereinigte Königreich, bestanden im Jahr 2001 darauf, dass derartige Stellungnahmen nicht nur „im Namen der EU“, sondern auch „im Namen ihrer Mitgliedstaaten“ abzugeben sind. Solange die übrigen Partner hierzu nicht bereit waren, blockierte das Vereinigte Königreich eine Reihe von EU-Stellungnahmen in internationalen Gremien.⁴⁶ Die Angelegenheit wurde dem Rat unterbreitet, welcher im Oktober 2011 eine Allgemeine Regelung für EU-Stellungnahmen in internationalen Organisationen erließ.⁴⁷ Gemäß Punkt 4, zweiter Spiegelstrich, sollte eine gemeinsame Stellungnahme der EU und der Mitgliedstaaten „im Namen der EU und ihrer Mitgliedstaaten“ erfolgen. Stellungnahmen in Bezug auf die Wahrnehmung rein nationaler Zuständigkeiten sollten durch die Formel „im Namen der EU-Mitgliedstaaten“ gekennzeichnet werden, wenn sich die Mitgliedstaaten auf eine gemeinsame Erklärung durch einen EU-Akteur einigen würden.

Während dieser Teil des Textes der Logik der „gemischten“ Zuständigkeiten folgt, fügte der Rat noch einen Punkt 3, fünfter Spiegelstrich, hinzu. Danach sollen die Mitgliedstaaten sich im Einzelfall entscheiden, ob sie sich koordinieren und wie sie sich nach außen vertreten lassen wollten. Insbesondere könnten sie einen EU-Akteur oder einen anderen Mitgliedstaat, wie zum Beispiel die rotierende Ratspräidentschaft, dazu ermächtigen, in ihrem Namen eine Erklärung abzugeben. Sicherlich ist es richtig, dass die Mitgliedstaaten im Rahmen ihrer ausschließlich nationalen Zuständigkeit jederzeit zu ihrer eigenen Außenvertretung ernennen können. Allerdings entspricht es nicht dem Geist des Lissabon-Vertrages, diese Aufgabe der Ratspräidentschaft zu übertragen. Wenn es schon Sinn macht, anstelle von 28 Einzelerklärungen eine gemeinsame Erklärung abzugeben, warum sollte man nicht sofort einen EU-Akteur beauftragen? Diese Logik ist noch stärker, wenn es sich um geteilte Zuständigkeiten handelt, bei denen nur ein Teil noch nicht auf EU-Ebene ausgeübt wurde. In einem solchen Gebiet besteht bereits EU-Zuständigkeit, allerdings ist ihre Ausübung nur potentiell. In einer derartigen Situation von (nicht-ausgeübter) geteilter Zuständigkeit sollten die Mitgliedstaaten die Außenvertretung auf jeden Fall einem EU-Akteur (und nicht der rotierenden Präsidentschaft) anvertrauen.

Schließlich gibt es noch besondere Situationen, wenn die EU intern für eine Angelegenheit zuständig ist, welche in einem internationalen Gremium besprochen wird, sie aber in jenem Gremium gar kein Mitglied ist. In diesem Fall hat der Gerichtshof die Mitgliedstaaten daran erinnert, die EU-Dimension nicht einfach zu übergehen. Wenn das internationale Gremium Entscheidungen trifft, welche die EU völkerrechtlich binden, so muss gemäß Art. 218 Abs. 9 AEUV der Rat auf Vorschlag der Kommission eine Position intern annehmen. Diese EU-Position kann dann von den Mit-

46 EAD, Bericht der Hohen Vertreterin an das Europäische Parlament, den Rat und die Kommission v. 22.12.2011, Rn. 17.

47 Rat der EU, Erklärungen der EU in multilateralen Organisationen – Allgemeine Regelung, 15901/11 v. 24.10.2011.

gliedstaaten gemeinsam im Interesse der Union nach außen vertreten werden.⁴⁸ Die Mitgliedstaaten agieren dann als Sachwalter des Unionsinteresses im Einklang mit einer zuvor intern definierten EU-Position.⁴⁹

C. Jüngste Praxis im Rahmen der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik

Wenden wir uns nun der jüngeren Praxis zu. Im Rahmen der GASP bezieht sich das erste Beispiel auf die multilateralen Verhandlungen mit dem Iran über sein Atomprogramm. Hier ist die Rolle des Hohen Vertreters in der Außenvertretung der EU weitgehend anerkannt. Es ist daher interessant nachzuzeichnen, wie der Hohe Vertreter „ins Spiel kam“ und wie er seine Befugnisse ausübte. Zweitens werden wir uns die diplomatischen Bemühungen der EU anschauen, die Spannungen zwischen der Ukraine und Russland zu senken. In diesem bilateralen Konflikt in der EU-Nachbarschaft waren Deutschland und Frankreich sichtbarer als die EU als Ganzes. Deshalb kann dieses Beispiel aufschlussreich sein, um herauszufinden, welche Faktoren eine Rolle spielen können, um ein stärkeres Auftreten des Hohen Vertreters zu verhindern.

I. Iran

Die diplomatischen Bemühungen, Irans nukleare Aktivitäten einzudämmen, hielten etwa 15 Jahre an. Wenn man die institutionelle Rolle der EU hierbei untersucht, macht es Sinn, die Jahre 2002-2016 in drei große Phasen zu unterteilen.

1. Der Beginn der Verhandlungen und der erste Einbezug des Hohen Vertreters

Als die ersten Anzeichen von iranischen Nuklearaktivitäten in Natanz entdeckt wurden, startete die Internationale Atombehörde (IAEA) unter dem Generaldirektor *El-Baradei* im August 2002 eine Untersuchung. Im Mai 2003 informierte der Iran die Behörde über seine Absicht, einen Nuklear-Forschungsreaktor zu betreiben und das angereicherte Uran ausschließlich zu friedlichen Zwecken zu nutzen. Allerdings stellte sich schon kurz darauf heraus, dass ihre beschränkten Zuständigkeiten die IAEA daran hinderte, die iranischen Aktivitäten ausreichend vor Ort zu kontrollieren. Nach einem kritischen Bericht von *El-Baradei* an das IAEA-Lenkungsgremium im Juni 2003⁵⁰ nahmen die Regierungen von Frankreich, Deutschland und des Vereinigten Königreiches direkte diplomatische Kontakte mit der iranischen Regierung auf. Die drei europäischen Regierungen konnten keinen nachweisbaren zivilen Grund des Programmes erkennen und wollten der IAEA den Rücken stärken. Ihre Außenmi-

48 EuGH, Rs. C-399/12, *Deutschland/Rat (OIV)*, EU:C:2014:2258, Rn. 51; mit einem erhellenden Kommentar von *Govaere*, Novel Issues pertaining to EU Member States Membership of Other International Organisations: the OIV case, in: *Govaere et al. (Hrsg.)*, The European Union in the World: Essays in Honour of Marc Maresceau, 2013, S. 225-243.

49 *Erlbacher*, (Fn. 11), S. 14.

50 IAEA, Report by the Director General GOV/2003/40 v. 6.6.2003.

nister Straw, de Villepin und Fischer schrieben daher im August 2003 einen gemeinsamen Brief an ihren iranischen Amtskollegen.⁵¹ Diese E3-Initiative wurde in Teheran positiv aufgenommen – der Iran stimmte am 23. Oktober 2003 einer gemeinsamen Erklärung über die freiwillige Aussetzung von Anreicherungsaktionen zu⁵² und setzte diese nach Auffassung eines hochrangigen französischen Beamten auch um.⁵³ Die IAEA wurde beauftragt, die Situation genau zu überwachen.

Gleichzeitig gab es innerhalb der EU die Meinung, dass die anderen Mitgliedstaaten über die diplomatischen Aktivitäten der „Großen Drei“ informiert werden sollten. Es schien, dass Paris der Initiator der ursprünglichen Initiative gewesen war – und es hatte Berlin als seinen engen Partner und London als Brücke nach Washington gewählt, das zu der damaligen Zeit keine diplomatischen Beziehungen mit dem Iran pflegte. Außerdem war eine enge französisch-deutsch-britische Abstimmung auch ein gutes Mittel, um die intra-EU-Spaltung über die amerikanische Besetzung des Irak zu überwinden – die Intervention war bekanntermaßen vom Vereinigten Königreich unterstützt, aber von Deutschland und Frankreich abgelehnt worden. Aus Sicht der anderen Hauptstädte sollten diese nachvollziehbaren Überlegungen die drei Länder aber nicht daran hindern, auch ihre EU-Partner regelmäßig zu informieren. Vor diesem Hintergrund forderte der damalige Hohe Vertreter Solana eine Rolle für die EU am Verhandlungstisch ein. Seine Bemühungen waren erfolgreich – im Pariser Abkommen vom 15. November 2004 wurde sein Engagement offiziell erwähnt. Der einleitende Abschnitt lautet:

„The Government of the Islamic Republic of Iran and the Governments of France, Germany and the United Kingdom, with the support of the High Representative of the European Union (E3/EU), reaffirm the commitments in the Tehran Agreed Statement of 21 October 2003 and have decided to move forward, building on that agreement. The E3/EU and Iran reaffirm their commitment to the NPT. The E3/EU recognise Iran's rights under the NPT exercised in conformity with its obligations under the Treaty, without discrimination. [...].“⁵⁴

Das bedeutete nicht die Ersetzung der Großen Drei. Vielmehr wurde das Format von „E3“ zu „E3/EU“ (Deutschland, Frankreich, Großbritannien und der Hohe Vertreter) erweitert.

51 Samore, Iran's Strategic Weapons Programmes: A Net Assessment, 2005, S. 18.

52 Iran declaration of 23 October 2003 from the three Foreign Ministers and the Iranian Foreign Minister, http://news.bbc.co.uk/2/hi/middle_east/3211036.stm (15.9.2017).

53 Araud, Botschafter Frankreichs in den USA, der zum Zeitpunkt der Initiierung der Verhandlungen Direktor für strategische Angelegenheiten in Frankreich war, bei einer Konferenz des Atlantic Council zum Thema „Europe and the Iran Nuclear Deal“ v. 26.5.2005, www.atlanticcouncil.org/news/transcripts/europe-and-the-iran-nuclear-deal (15.9.2017), Abs. 5.

54 IAEA, Communication from the Permanent Representatives of France, Germany, the Islamic Republic of Iran and the United Kingdom Concerning the Agreement Signed in Paris on 15 November 2004, INFCIRC/637 v. 26.11.2004, S. 3 f.

2. Der Engpass in den Verhandlungen und die Konsolidierung der Rolle des Hohen Vertreters

Mit der Wahl von *Ahmadinedschad* zum Präsidenten von Iran im Juni 2005 wurde der bis dato erzielte Fortschritt rückgängig gemacht. Im August 2005 notifizierte der Iran der IAEA seine Absicht, die Nuklearaktivitäten wieder aufzunehmen, und im September stellte die Behörde fest, das Land komme seinen Nichtverbreitungspflichten nicht nach.⁵⁵ Außerdem provozierte *Ahmadinedschad* die internationale Gemeinschaft mit dem Bruch des IAEA-Siegels am Standort in Natanz im Januar 2006. Daraufhin änderten die E3/EU das internationale Format. Um den Druck zu erhöhen, erweiterten sie die Verhandlungsgruppe um die übrigen ständigen Mitglieder des UN-Sicherheitsrates. Formal rief die IAEA den Sicherheitsrat im März 2006 an. Der französische Außenminister *Douste-Blazy* schlug dort das neue Format mit Russland, den Vereinigten Staaten, China, dem Vereinigten Königreich, Frankreich und Deutschland vor. Nachdem diese Staaten sich intern in Wien auf einen neuen Paket-Vorschlag geeinigt hatten,⁵⁶ unterbreitete der Hohe Vertreter *Solana* das Pakt im Juni 2006 in deren Namen. Allerdings erhielt der Vorschlag eine „kalte Dusche“ in Teheran.⁵⁷ Die Antwort des UN-Sicherheitsrates war eine Resolution nach Art. 40 SVN, in welcher der Iran aufgefordert wurde, die Anreicherung und Weiterverarbeitung von Uran unverzüglich zu unterlassen. Randnummer 4 der Resolution 1696 (2005) hielt folgendes fest:⁵⁸

„[The Security Council] [e]ndorses, in this regard, the proposals of China, France, Germany, the Russian Federation, the United Kingdom and the United States, with the support of the European Union’s High Representative, for a long-term comprehensive arrangement which would allow for the development of relations and cooperation with Iran based on mutual respect and the establishment of international confidence in the exclusively peaceful nature of Iran’s nuclear programme.“

Dieses neue Gruppenformat erhielt dann zwei diplomatische Abkürzungen. Aus UN-Perspektive handelt es sich um die P5+1, was auf die fünf ständigen Sicherheitsratsmitglieder und Deutschland hinweist. Aus EU-Sicht handelt es sich um eine Erweiterung des vorherigen E3/EU-Formates, also EU/E3+3. Der Unterschied war nicht nur semantisch. Während die UN-Formel sich schlicht auf sechs UN-Staaten bezieht, teilte der EU-Kürzel mit der Formel EU/E3 mit, dass auch die EU als solche Teil der Verhandlungen war. Bei einem Durchzählen der Akteure kommt man so auf sieben

55 IAEA, Resolution GOV/2005/77 v. 24.9.2005, S. 2f.

56 Elements of a Proposal to Iran as Approved on 1 June 2006 at the Meeting in Vienna of China, France, Germany, the Russian Federation, the United Kingdom, the United States of America and the European Union. Der Text findet sich im Anhang von: UNSC, S/2006/521, Letter dated 25 July 2006 from the Permanent Representative of France to the United Nations Addressed to the President of the Security Council, S. 2-4.

57 Islamic Republic of Iran’s Response to the Package Presented v. 6.6.2006, www.isis-online.org/publications/iran/iranresponse.pdf (15.9.2017).

58 UNSC, S/RES/1969, Rn. 4.

Personen und nicht sechs. Außerdem war mit der Änderung der Reihenfolge von E3/EU zu EU/E3 eine implizite Aufwertung des Hohen Vertreters ersichtlich.

Und tatsächlich stellte sich die EU-Beschreibung in der späteren Praxis als zutreffender heraus. Auf Grundlage der UN-Sicherheitsratsresolution 1696 (2005) konsolidierte Solana die Rolle des Hohen Vertreters in den Gesprächen. Nach zwei weiteren Resolutionen aus New York vom Dezember 2006⁵⁹ und März 2007,⁶⁰ begann er, sich mit dem iranischen Unterhändler unter vier Augen zu treffen. Er sah Ali Laridschani zunächst in Ankara (April 2007)⁶¹ und in Lissabon (Juni 2007).⁶² Dann ersetzte Ahmadinedschad den moderaten Laridschani allerdings durch Saeed Jalili, was zu einem Stillstand führte. Wichtig war, dass der Sicherheitsrat den Hohen Vertreter im März 2008 voll unterstützte. In Randnummer 14 der Resolution 1803 (2008), ermutigte das Gremium

„the European Union High Representative for the Common Foreign and Security Policy to continue communication with Iran in support of political and diplomatic efforts to find a negotiated solution including relevant proposals by China, France, Germany, the Russian Federation, the United Kingdom and the United States with a view to create necessary conditions for resuming talks.“⁶³

Trotz dieses normativen Rückenwindes kam es bei Solanas Reisen nach Teheran (Juni 2008)⁶⁴ und den Kontakten zwischen den EU/E3+3 mit Jalili in Genf (Juli 2008⁶⁵ und Oktober 2009)⁶⁶ indes zu keinen Fortschritten.

Mit dem Inkrafttreten des Lissabonner Vertrages ersetzte Ashton Solana im Amte des Hohen Vertreters Ende 2009. Die neue Vertreterin unternahm vorsichtige Schritte, um Kontakte mit der iranischen Seite herzustellen. Nach einer direkten Aufforderung des UN-Sicherheitsrates vom Juni 2010, die Verhandlungen wieder aufzunehmen,⁶⁷ gab sie ihre ersten Stellungnahmen in EU/E3+3-Gesprächen mit Jalili im Dezember 2010 in Genf⁶⁸ und im Januar 2011 in Istanbul⁶⁹ ab. Aber auch die neue Reihe an

59 UNSC, S/RES/1737, Rn. 18.

60 Ibid.

61 Rat der EU, Summary of Remarks by Javier Solana, EU High Representative for Common Foreign and Security Policy at the Meeting with Dr Ali Larijani, Secretary-General of the Iranian Supreme National Security Council, S130/07.

62 Rat der EU, Summary of Remarks by Javier Solana, EU High Representative for Common Foreign and Security Policy After the Meeting with Ali Larijani, Secretary-General of the Iranian Supreme National Security Council, S188/07.

63 UNSC, S/RES/1803, Rn. 14.

64 Rat der EU, Summary of Remarks by Javier Solana, EU High Representative for the CFSP, Press Conference in Tehran v. 14.6.2008, S211/08.

65 Kessler, Iran Nuclear Talks End without Agreement, The Washington Post v. 19.7.2008.

66 Rat der EU, Introductory Remarks by Javier Solana, EU High Representative for the CFSP, Press Conference in Geneva Following his Meeting with Saeed Jalili, Secretary of the Iranian Supreme National Security Council v. 1.10.2009, S220/09.

67 UNSC, S/RES/1929, Rn. 33.

68 Rat der EU, Statement by EU High Representative Catherine Ashton on Behalf of E3+3 after the Talks with Iran v. 7.12.2010, A 251/10.

69 Rat der EU, Statement by EU High Representative Catherine Ashton on Behalf of E3+3 Following the Talks with Iran in Istanbul v. 22.1.2011, www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/EN/foraff/118915.pdf (15.9.2017).

Treffen in 2012 (Istanbul,⁷⁰ Bagdad,⁷¹ Moskau)⁷² scheiterte. Im Oktober 2012 erweiterte die EU den Anwendungsbereich ihrer restriktiven Maßnahmen gegen Iran wegen des ausbleibenden Fortschritts in den Verhandlungen.⁷³

3. Der Abschluss der Verhandlungen und die Führungsrolle der Hohen Vertreterin

Mit der Übernahme des iranischen Präsidentenamtes durch *Hassan Rohani* im August 2013 begann die Schlussphase. Im Oktober jenes Jahres fanden die ersten detaillierten technischen Diskussionen statt. Die Hohe Vertreterin bestimmte nun das Tempo und ergriff die Gelegenheit. Insbesondere stellte sie gute Beziehungen mit dem neuen iranischen Außenminister *Zarif* her, dessen Teilnahme bei den Gesprächen sie persönlich vorschlug.⁷⁴ Nach zwei intensiven Runden zwischen den EU/E3+3 und Iran in Genf, erreichten beide Seiten den Durchbruch, als sie sich im November 2013 auf einen Gemeinsamen Aktionsplan einigten.⁷⁵ Gemäß dieses Planes⁷⁶ verpflichtete sich der Iran, seine Anreicherungsaktivitäten einzustellen und das Lager an angereichertem Uran zu verringern. Der Plan schuf eine Gemeinsame Kommission und ermächtigte die IAEA die nuklear-bezogenen Maßnahmen zu überprüfen. Er wurde treugemäß umgesetzt, und als *Ashton* im Oktober 2014 aus dem Amt schied, standen die Parteien dem Abschluss der Verhandlungen sehr nahe. Allerdings kam es bei einem Treffen mit *Zarif* in Wien im November nicht zum gewünschten umfassenden Abschluss. Stattdessen vereinbarten die beiden Protagonisten (*Ashton* im Namen der EU/E3+3), ihre diplomatischen Bemühungen bis zum 30. Juni 2015 fortzuführen.⁷⁷

Innerhalb der EU bat der Rat *Ashton*, ihre Tätigkeit zu verlängern, obwohl das Amt der Hohen Vertreterin inzwischen auf *Federica Mogherini* übergegangen war. Erstaunlicherweise ernannte die neue Hohe Vertreterin ihre Vorgängerin also zur Son-

70 Rat der EU, Statement by High Representative Catherine Ashton on Behalf of the E3+3 Following the Talks with Iran, Istanbul v. 14.4.2012, A 173/12.

71 Rat der EU, Statement by Catherine Ashton, High Representative of the European Union for Foreign Affairs and Security Policy and Vice-President of the Commission, Following the Talks of E3+3 with Iran in Baghdad v. 24.5.2012, A 237/12.

72 Rat der EU, Statement by High Representative Catherine Ashton on Behalf of E3+3 Following Talks with Iran in Moscow v. 18./19.6.2012, www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/EN/foraff/131067.pdf (15.9.2017).

73 Rat der EU, Iran: EU Strengthens Sanctions over Lack of Progress in Nuclear Talks v. 15.10.2012, 14803/12, Presse 422.

74 Schmitz /Schult, Iran Nuclear Talks: Europe's Unsung Chief Diplomat, Spiegel Online International v. 1.10.2013.

75 EEAS, Joint Statement by EU High Representative Catherine Ashton and Iranian Foreign Minister Zarif v. 24.11.2013, http://eeas.europa.eu/statements/docs/2013/131124_02_en.pdf (15.9.2017).

76 Der Joint Plan of Action vom November 2013 ist im EEAS fact sheet zusammengefasst, vgl. www.eeas.europa.eu/statements/docs/2013/131219_02_en.pdf (15.9.2017).

77 EEAS, Joint Statement by Catherine Ashton and Iranian Foreign Minister Mohammad Javad Zarif Following the Talks in Vienna v. 24.11.2014, www.eeas.europa.eu/statements-eeas/2014/141124_02_en.htm (15.9.2017).

derberaterin für Iran-Fragen!⁷⁸ In der Realität wurde die Kontinuität jedoch durch die Politische Direktorin im Europäischen Auswärtigen Dienst, *Helga Schmid*, gesichert, die auch das Vertrauen ihrer neuen Vorgesetzten erhielt. Im Frühjahr 2015 verabschiedete *Ashton* sich geräuschlos mit der Folge, dass *Mogherini* formal die Zuständigkeit für das Iran-Dossier übernahm. Im April 2015 einigten sich die Parteien in Lausanne auf das Gerüst einer Vereinbarung, und nach 17 Tagen ununterbrochener Verhandlung über das ursprünglich vorgesehene Enddatum des 30. Juni hinaus wurde das Abschlussdokument am 14. Juli 2015 in Wien unter maßgeblichem Einsatz der Vereinigten Staaten paraphiert. Dieser „*Joint Comprehensive Plan of Action*“ wurde umgehend vom UN-Sicherheitsrat in der Resolution 2231 (2015)⁷⁹ begrüßt. Er stellt keinen völkerrechtlich bindenden Vertrag dar, sondern ein politisches Memorandum of Understanding. Innerhalb der EU (und noch wichtiger, in den Vereinigten Staaten) war daher keine Ratifikation erforderlich. Da der Iran seine politischen Versprechen voll einhielt, hob die EU ihr nuklear-bezogenen Finanzsanktionen im Januar 2016 auf.⁸⁰ Eine Gemeinsame Erklärung der Hohen Vertreterin *Mogherini* und des iranischen Außenministers *Zarif* am historischen „Umsetzungstag“⁸¹ unterstrich nach außen, dass die Hohe Vertreterin die Leitungsrolle im EU/E3+3-Format erfolgreich übernommen hatte.

II. Ukraine

In Bezug auf die Ukraine lassen sich die außenpolitischen Bemühungen der EU zu den Tagen der orangenen Revolution Ende 2004 zurückverfolgen. Als Proteste über Wahlbetrug in der zweiten Runde der Präsidentschaftswahlen vom 21. November 2004 kulminierte, einigten sich Präsident *Kutschma*, der angebliche Sieger der Wahlen, Premierminister *Janukowitsch*, und sein Herausforderer *Juschtschenko* auf die Errichtung eines grünen Tisches mit internationalen Vermittlern. Interessanterweise befanden sich unter diesen der polnische Präsident *Kwasniewski*, der litauische Präsident *Adamkus* und – für die Europäische Union – der Hohe Vertreter *Solana*. Außerdem nahmen der Generalsekretär der OSZE, *Kubis*, und der Präsident der russischen Duma, *Gryslow*, teil. Wie sich später herausstellte, war dieses Ad-hoc-Format recht effektiv. Während sich *Gryslow* darauf konzentriert, starke russische Unterstützung für *Janukowitsch* auszusprechen und die Rolle von *Kubis* wegen der unterschiedlichen Interessen der OSZE-Länder begrenzt war, übernahm es *Solana*, das institutionelle Gewicht der EU und ihrer 25 Mitgliedstaaten einzubringen. Gewahr der

78 EEAS, High Representative Federica Mogherini Appoints Catherine Ashton As Her Special Advisor for Iran Talks v. 5.12.2014, www.eeas.europa.eu/statements-eeas/2014/141205_04_en.htm (15.9.2017).

79 UNSC, S/RES/2231.

80 Rat der EU, Joint Comprehensive Plan of Action and Restrictive Measures, www.consilium.europa.eu/en/policies/sanctions/iran/jcpoa-restrictive-measures/ (15.9.2017).

81 EEAS, Joint Statement by EU High Representative Federica Mogherini and Iranian Foreign Minister Javad Zarif v. 16.1.2016, www.eeas.europa.eu/statements-eeas/2016/160115_01_en.htm (15.9.2017).

Beobachtung durch 25 europäische Außenminister, verfolgte *Solana* nach Ansicht des damaligen US-Botschafters in der Ukraine, *Pifer*, einen vorsichtigen Kurs. Er war sich der russischen Sensitivitäten bewusst und wollte vermeiden, dass ein Fehlschritt in Kiew womöglich die EU-Russland-Beziehungen verkomplizieren könnte.⁸² Das ließ politischen Spielraum für *Kwasniewski*, der zum einflussreichsten Vermittler in den Gesprächen aufstieg. Der polnische Präsident konnte sich auch seine bereits bestehenden persönlichen Beziehungen mit den ukrainischen Kontrahenten zunutze machen. Auch wenn er formal nicht die EU vertrat, so war sein Ansatz doch in der Sache voll auf der europäischen Linie, eine friedliche Lösung zu finden, im Rahmen derer freie und faire Wahlen möglich würden. Bald einigten sich die Vertreter des runden Tisches am 8. Dezember 2004, die Zusammenstellung der diskreditierten Wahl-Kommission zu ändern, die zweite Runde zu wiederholen, und eine Verfassungsreform in Gang zu setzen. Das war ein entscheidender Schritt für einen friedlichen Regierungswechsel. Am 26. Dezember 2004 gewann *Juschtschenko* den wiederholten zweiten Wahlgang mit 52 % der Stimmen. Er übernahm das Amt im Januar des folgenden Jahres anstelle von *Janukowitsch*, dessen Zustimmungsrate auf 44 % zusammengeschmolzen war. Zu einem gewissen Grade kann diese erfolgreiche Hinwendung zur demokratischen Entwicklung im Land dem Hohen Vertreter der EU und der aktiven Diplomatie der neuen EU-Mitgliedstaaten zugerechnet werden.⁸³

In der post-Lissabon-Periode wurde die EU erneut aktiv im russisch-ukrainischen Konflikt 2013-2015. Hier können wir drei Phasen unterscheiden. In diesem Fall wurde die Beteiligung des Hohen Vertreters jedoch nicht stärker, sondern ging stattdessen nach und nach zurück.

1. Die russische Intervention in ukrainische Angelegenheiten und frühe diplomatische Bemühungen der Hohen Vertreterin

Auf dem EU-Gipfel mit den sechs Staaten der östlichen Nachbarschaft⁸⁴ in Vilnius war im November 2013 alles vorbereitet, um das EU-Ukraine-Assoziationsabkommen mit seinem tiefen und umfassenden Handelsteil zu unterzeichnen. Die Verhandlungen hatten eine lange Zeit beansprucht und waren von ukrainischer Seite auch von dem pro-russischen Präsidenten *Janukowitsch* und seiner Regierung geführt worden. Allerdings änderte der ukrainische Führer einige Woche vor dem Gipfel seine Ansicht, höchstwahrscheinlich aufgrund starken Drucks aus Moskau. Er lehnte es ab, den fertigen Text zu unterzeichnen, was in Kiew politische Tumulte auslöste. Demonstrationen auf dem zentralen Platz (dem Maidan) in den kalten Wintertagen dauerten länger an als erwartet, und als ukrainische Sicherheitsdienste am 22. Januar 2014

82 *Kosc-Harmatiy*, European Mediators and Ukraine's Orange Revolution, The Wilson Center 2011, mit Zitat des früheren US-Botschafters in der Ukraine, *Pifer*, www.wilsoncenter.org/publication/european-mediators-and-ukraines-orange-revolution (15.9.2017).

83 Für eine interessante Analyse siehe *Roth*, EU-Ukrainian relations after the orange revolution: the role of the new Member States, Perspectives on European Politics and Society 2007, S. 505-527.

84 Armenien, Aserbaidschan, Weißrussland, Georgien, Moldawien und Ukraine.

scharfe Schüsse abgaben (von der Hohen Vertreterin verurteilt)⁸⁵ verlangten die Demonstranten die Absetzung von Präsident Janukowitsch.

In diesem kritischen Moment war der 32. EU-Russland-Gipfel in Brüssel am 28. Januar 2014 terminiert. Der Präsident des Europäischen Rates, van Rompuy, hieß Präsident Putin willkommen und hielt zur Ukraine folgendes fest:

„The European Union is closely following the developments in Ukraine and strongly condemns violence. We call for restraint. Those responsible have to be held to account. We want the fundamental freedoms – such as freedom of expression and of assembly – preserved. The present stalemate must be rapidly overcome through a genuine dialogue between the authorities, the opposition and civil society. The Ukrainian authorities have a special responsibility in this. It is crucial to find a way forward in the interest of the Ukrainian people. EU High Representative will be travelling to Kiev in a few hours. For our part, we are ready to move ahead and to sign and implement our association agreement, already initialled a year ago, provided the authorities confirm their adherence to a democratic Ukraine. The respect for sovereign countries' freedom of choice on foreign policy, regional economic cooperation and trade is a fundamental right and a principle I stressed today once again.“⁸⁶

Allerdings war Putin über die Aussicht eines EU-Vermittlers in Kiew nicht glücklich. Er gab Ashton (und Stefan Füle, dem Erweiterungs-Kommissar in ihrer Seite) kund, sich nicht einzumischen:

„The more intermediaries there are, the more problems there are“.⁸⁷

Trotzdem reisten Ashton und Füle am 31. Januar 2014 nach Kiew,⁸⁸ und die Hohe Vertreterin kam in der folgenden Woche ein zweites Mal,⁸⁹ um im Namen der EU zwischen Regierung und Opposition zu vermitteln.⁹⁰ Als der Konflikt noch eine Woche später weiter eskalierte, war sie jedoch nicht vor Ort. Stattdessen saß sie am 20. Februar 2014 dem Außenministerrat in Brüssel vor, der über neue Sanktionen beriet. Der Rat bevorzugte es auch, zwei Außenminister in die Ukraine zu entsenden. Infolgedessen wurde am 21. Februar 2014 eine Vereinbarung in Kiew zwischen Präsident Janukowitsch und der Opposition mit der Hilfe der Außenminister Deutschlands (Steinmeier), Polens (Sikorski), eines hohen Beamten des französischen Außenministeriums (Forunier) und des russischen Menschenrechtskommissars (Lukin)

85 EEAS, Statement by EU High Representative Catherine Ashton on Violence and Reported Deaths of Protesters in Kyiv v. 22.1.2014, 140122/01.

86 Europäischer Rat, Remarks by President of the European Council Herman Van Rompuy Following the 32nd EU-Russia summit v. 28.1.2014, EUCO 27/14.

87 *Traynor, Vladimir Putin Tells Brussels to Stay out of Ukraine's Political Crisis*, The Guardian v. 28.1.2014.

88 EEAS, Statement by EU High Representative Catherine Ashton Following Her Meeting with Ukrainian Opposition v. 31.1.2014, 140131/05.

89 EEAS, Remarks by EU High Representative Catherine Ashton at the End of Her Visit to Kyiv, Ukraine v. 5.2.2014, 140205/03.

90 Wiegand/Schulz, The EU and its Eastern Partnership: Political Association and Economic Integration in a Rough Neighbourhood, in: Herrmann/Simma/Streinz (Hrsg.), Trade Policy between Law, Diplomacy and Scholarship, European Yearbook of International Economic Law 2015, S. 323.

getroffen.⁹¹ Allerdings verließ *Janukowitsch* schon am nächsten Tag fluchtartig das Land. *Julija Timoschenko* wurde aus dem Gefängnis entlassen, und der Stellvertreter ihre Partei wurde zum Übergangspräsidenten ernannt. Die Hohe Vertreterin *Ashton* applaudierte diesen Entwicklungen aus Brüssel und hoffte auf eine stabile, prosperierende und demokratische Zukunft der Ukraine.⁹²

2. Die Annexion der Krim und EU Sanktionen

Tragischerweise teilte der Kreml diese Vision nicht. Vielmehr nutzte er die Schwäche der neuen Interim-Regierung in Kiew, um das Nachbarland zu destabilisieren. Paramilitärische Truppen tauchten in der Krim auf, eine vornehmlich russischsprachige Region, welche zu sowjetischen Zeiten einmal zu Russland gehört hatte. Außerdem übernahmen bewaffnete Separatisten die Macht in Simferopol und einer Anzahl von Städten. Sie riefen – in Verletzung der ukrainischen Verfassung – zu einem Unabhängigkeitsreferendum auf, und am 1. März 2014 ermächtigte das russische Parlament den Präsidenten, bewaffnete Streitkräfte auf die Krim zu entsenden. Dieser offensichtliche Bruch der UN-Charta und der OSZE-Schlussakte wurde sofort am 3. März 2014 vom EU-Außenministerrat verurteilt. Die Minister riefen die Hohe Vertreterin auch auf, all ihre Kontakte zu den Parteien zu nutzen, um auf eine friedliche Lösung der Krise beizutragen.⁹³ Allerdings gibt es keinerlei Spuren von derartigen Aktivitäten. Am 16. März 2014 sollen bei einer Abstimmung, die weder frei noch fair war, 97 % der Bewohner der Krim ihren Wunsch ausgesprochen haben, sich der Russischen Föderation anzuschließen. Dieser Schritt wurde einen Tag später in die Tat umgesetzt. Der Europäische Rat sah den Vorgang als einen Akt der Annexion an und verhängte in einem außerordentlichen Gipfel Sanktionen über Russland.⁹⁴ Außerdem unterzeichneten die EU (Europäischer Ratspräsident *van Rompuy* und Kommissionspräsident *Barroso*) und die Interims-Regierung der Ukraine (Premierminister *Jazenjuk*) die politischen Teile des EU-Ukraine Assoziationsabkommens am 21. März 2014, um die klare pro-westliche Haltung der neuen ukrainischen Führung zu unterstreichen.

91 Ministry of Foreign Affairs of Ukraine, An Agreement to Resolve the Crisis in Ukraine Was Signed in Kyiv v. 21.2.2014, www.mfa.gov.ua/en/news-feeds/foreign-offices-news/18110-21-lyutogo-cr-u-kijevi-pidpisano-ugodu-z-vregulyuvannya-krizi-v-ukrajini (15.9.2017).

92 EEAS, Statement by EU High Representative Catherine Ashton on the Latest Developments in Ukraine v. 22.2.2014, 140222/01.

93 Rat der EU, Press Release 3305th Council Meeting Foreign Affairs v. 3.3.2014, 7196/14, S. 7.

94 Beschluss 2014/145/GASP des Rates über restriktive Maßnahmen angesichts von Handlungen, die die territoriale Unversehrtheit, Souveränität und Unabhängigkeit der Ukraine untergraben oder bedrohen, ABl. L 78 v. 17.3.2014, S. 16. Zur nachfolgenden Umsetzung der Krim-bezogenen Sanktionen siehe Hoffmeister, The practice of the European Union with respect to the territorial integrity of and border disputes between States, in: Société Française pour le Droit International (Hrsg.), Droit des frontières internationales/The law of international borders, 2016, S. 281-283.

3. Der Kampf über die Ost-Ukraine und der EU-Beitrag von Genf zu Minsk I

Schlimmer noch, kurz nach der Annexion der Krim intensivierten sich auch die Unruhen in der Ost-Ukraine. Diesmal zeigte Ashton Initiative. Sie erläuterte dem EU-Außenministerrat, dass sie die Außenminister der USA, Russlands und der Ukraine zu Gesprächen nach Genf eingeladen habe.⁹⁵ Bei dem Treffen vom 17. April 2014 riefen die vier Mächte unter anderem dazu auf, im Gegensatz zur Gewährung einer Amnestie illegal bewaffnete Gruppen zu entwaffnen und rechtswidrig besetzte Gebäude zu räumen. Außerdem solle eine spezielle OSZE-Mission die Regierung der Ukraine dabei unterstützen, deeskalierende Schritte zu ergreifen.⁹⁶ Außerdem bot die EU umfangreiche Hilfe an. Sie versprach nicht nur finanzielle und technische Unterstützung für die Ukraine. Kommissionspräsident Barroso akzeptierte auch den Vorschlag von Präsident Putin, mit beiden Ländern trilaterale Konsultationen über Gaslieferungen und Transit zu führen, wie in der EU-US-Pressekonferenz nach Ende der Genfer Gespräche betont wurde.⁹⁷ Das war eine wichtige Geste, da die ausstehenden Schulden von Kiew an Gazprom vermutlich nur mit einigen EU-Krediten bezahlt werden konnten.

Allerdings dauerte der diplomatische Höhenschwung nur kurz an. Bereits Ende April war eine Gewaltspirale auf dem Boden in Gang gekommen.⁹⁸ Außerdem hielten die Regionen von Donezk und Luhansk Referenden ab und erklärten Mitte Mai ihre Unabhängigkeit. Das verursachte eine weitere Sanktionsrunde auf EU-Ebene, in dem der Außenministerrat weiter Personen auf die Sanktionsliste setzte.⁹⁹ Die einzige positive Entwicklung war die ordentliche Durchführung der Präsidentschaftswahlen am 25. Mai 2014. Zum neuen demokratischen Führer des Landes wurde Petro Poroschenko gewählt.

In dieser spannungsgeladenen Situation traf sich am 6. Juni 2014 eine Ad-hoc-Gruppe in der Normandie. Anlässlich des sogenannten „D-Days“, um die Landung der Alliierten 1944 in Frankreich im Krieg gegen Deutschland zu feiern, brachten die Staatsoberhäupter Deutschlands und Frankreichs den neugewählten ukrainischen Präsidenten Poroschenko und den russischen Präsidenten Putin für 15 Minuten vor dem offiziellen Mittagessen zusammen.¹⁰⁰ In diesem „Normandie-Format“ wurden kurz die Entwicklungen in der Ost-Ukraine, aber auch die wirtschaftlichen Beziehungen zwischen der Ukraine und der EU angesprochen. Eines der offiziellen Be-

95 Rat der EU, Press Release 3309th Council Meeting Foreign Affairs v. 15.4.2014, 8763/14, S. 2.

96 EEAS, Geneva Statement on Ukraine v. 17.4.2014, 140417/01.

97 U.S. Department of State, Remarks with EU High Representative Catherine Ashton After Their Meeting v. 17.4.2014.

98 EEAS, Statement by EU High Representative Catherine Ashton on the EU Response to the Worsening Security Situation in Eastern Ukraine v. 29.4.2014, 140429/02.

99 VO (EU) Nr. 477/2014, zur Durchführung der VO (EU) Nr. 269/2014 über restriktive Maßnahmen angesichts von Handlungen, die die territoriale Unverschrtheit, Souveränität und Unabhängigkeit der Ukraine untergraben oder bedrohen, ABl. L 137 v. 12.5.2014, S. 3.

100 Irish/Mason/Anishchuck, Putin, Ukraine Leader Break Crisis Ice at D-Day Event, Reuters v. 6.6.2014.

denken Russlands war, dass die Unterzeichnung des handelspolitischen Teils des EU-Ukraine-Assoziationsabkommens zu Lasten Russlands ausfallen würde. *Putin* scheint gefordert zu haben, diesen Schritt zu unterlassen oder zumindest die russischen Interessen ausreichend zu berücksichtigen.

Über die Sommermonate stieg die Spannung an. Am 27. Juni 2014 unterzeichnete *Poroschenko* die restlichen Teile des EU-Ukraine-Assoziationsabkommens, was von Moskau als feindlicher Akt angesehen wurde. Der neue ukrainische Verteidigungsminister schloss am 8. Juli 2014 einen einseitigen Waffenstillstand aus und am 17. Juli 2014 wurde ein ziviles Flugzeug (MH 17) vermutlich von russischen Separatisten über dem Staatsgebiet der Ukraine abgeschossen. Außerdem kam es zu Kämpfen rund um den Flughafen von Donezk. In Umsetzung eines Beschlusses des Europäischen Rates vom 16. Juli 2014 erließ der Rat am 22. Juli 2014 eine neue Form von Sanktionen, diesmal in Bezug auf Investitionen in die Krim.¹⁰¹

Vor diesem Hintergrund lud der Präsident Weißrusslands, *Lukaschenka*, zu einem ungewöhnlichen diplomatischen Treffen für Ende August 2014 zwischen der Eurasischen Wirtschaftsgemeinschaft, der Ukraine und der EU ein. Während *Putin* (für Russland), *Nasarbajew* (für Kasachstan) und *Poroschenko* (für die Ukraine) akzeptierten, entschuldigte sich Präsident *Barroso* (für die EU). Er rief *Poroschenko* und *Putin* am 11. August 2014 an¹⁰² und ließ sich in Minsk durch eine ebenso ungewöhnliche Troika vertreten, nämlich die Hohe Vertreterin *Ashton*, Handelskommissar *De Gucht* und Energie-Kommissar *Öttinger*. Die Hohe Vertreterin sollte die außen- und sicherheitspolitischen Aspekte abdecken, während *De Gucht* zu den russischen Bedenken in Bezug auf die Handelseffekte des EU-Ukraine-Abkommens Stellung beziehen würde. *Öttinger* wiederum sollte sich trilateralen Gasgespräche voranbringen. Nach dem Minsk-Treffen gaben die Drei eine gemeinsame Erklärung für die EU ab.¹⁰³

Das Ergebnis von Minsk I war ein dreifaches. Erstens, im Anschluss an ein langes bilaterales Gespräch zwischen *Putin* und *Poroschenko* (*Ashton* war nicht zugelassen), einigten sich die beiden auf die groben Umrisse eines Waffenstillstandabkommens mit einigen politischen Eckpunkten zur Verstärkung der Autonomie in der Ost-Ukraine. In derselben Nacht marschierten jedoch russische Truppen in ukrainisches Gebiet ein, ein spektakulärer Bruch des jüngst aufgebauten Vertrauens zwischen den beiden Präsidenten. Gleichwohl führten ihre Vertreter die Arbeit weiter, so dass am 5. September 2014 ein 12-Punkte-Plan unter den Auspizien der OSZE unterzeichnet werden konnte.¹⁰⁴ Die Wiener Organisation nannte diesen Prozess die „Trilaterale Kontaktgruppe“ (OSZE, Russland, Ukraine), in der auch Vertreter der selbsternannten Volksrepubli-

101 Rat der EU, Foreign Affairs Council v. 22.7.2014, www.consilium.europa.eu/en/meetings/fac/2014/07/22/ (15.9.2017).

102 Europäische Kommission, Pressemitteilung IP/14/921 v. 11.8.2014.

103 EEAS, Press Remarks of the EU Representatives at Minsk Meetings, 140826/02 v. 26.8.2014.

104 Ministry of Foreign Affairs of Ukraine, Protocol on the Results of Consultations of the Trilateral Contact Group v. 8.9.2014, <http://mfa.gov.ua/en/news-feeds/foreign-offices-news/27596-protocol-on-the-results-of-consultations-of-the-trilateral-contact-group-minsk-05092014> (15.9.2017).

ken von Donezk und Luhansk zugelassen sind. Zweitens antwortete Handelskommissar *De Gucht* auf *Putin's* wiederholt vorgebrachter Behauptung, die „Normandie-Führer“ hätten ihm eine Lösung in Bezug auf die negativen Auswirkungen versprochen, welche die wirtschaftliche Annäherung der Ukraine an den Westen mit sich brächten. Er bot in Minsk ein trilaterales Treffen zwischen ihm und den beiden Außenministern Russlands und der Ukraine an, um die Auswirkungen des handelspolitischen Teiles des EU-Ukraine-Abkommens auf Russland zu erörtern – als Datum war der 12. September 2014 in Brüssel vorgesehen. In diesem Treffen einigten sich die drei Vertreter von Kommission, Russland und der Ukraine dann auf zukünftige Schritte. Brüssel akzeptierte, die handelspolitischen Teile von der vorläufigen Anwendung des EU-Ukraine-Assoziationsabkommens auszunehmen,¹⁰⁵ während das gesamte Abkommen vom Europäischen und dem ukrainischen Parlament plangemäß am 16. September 2014 ratifiziert wurde. Diese große Geste zur Milderung der russischen wirtschaftlichen Bedenken, um zur Deeskalation des Konflikts beizutragen, würde allerdings auf zwei Jahre begrenzt sein. In dieser Zeit würden die trilateralen Konsultationen fortgesetzt, um eventuell handelspolitische Aspekte im Abkommen anzupassen. Drittens würde Kommissar *Öttinger* die trilateralen Gasgespräche beschleunigen. In der Tat wurden sie am 25. September 2014 abgeschlossen.¹⁰⁶

4. Die Verhandlungen des Minsk II-Abkommens in der Abwesenheit der EU

Während Minsk I also eine zwischenzeitliche Entspannung zu den Aspekten Handel und Gas herbeiführte, hielt der vereinbarte Waffenstillstand nicht lange. Schon gegen Ende September 2014 gab es wieder schwere Gefechte um den Flughafen von Donezk. Am zweiten Tag im Amt musste sich die neue Hohe Vertreterin *Mogherini* am 2. November 2014 mit den sogenannten Parlaments- und Präsidentschaftswahlen in Luhansk und Donezk auseinandersetzen. Sie qualifizierte diese Akte als hinderlich für den Frieden in der Ukraine.¹⁰⁷ Gleichzeitig hielt Frankreich direkte Kanäle zu Russland offen. Am 6. Dezember 2014 traf Präsident *Hollande* *Putin* während eines Zwischenstopps auf seiner Reise nach Kasachstan. Er gab der Presse zu verstehen:

„*Tension, pressure is never the solution. We must try to engage – and I have done so with President Putin, Madame Merkel and President Poroshenko – we must engage in a de-escalation process, verbally first of all, which must then be a de-escalation in the events occurring in Ukraine*“.¹⁰⁸

Im Januar 2015 verschärfte sich die Lage in der Ost-Ukraine weiter. Die trilaterale Kontaktgruppe der OSZE intensivierte ihre diplomatischen Bemühungen und laut

105 Europäische Kommission, STATEMENT/14/276 v. 12.9.2014.

106 Europäische Kommission, STATEMENT/15/5724 v. 25.9.2014.

107 EEAS, HRVP Mogherini Talks to US Secretary of State Kerry on Her First Day in Office, 1.11.2014, www.eeas.europa.eu/top_stories/2014/mogherini_first_day_us_eu_en.htm (15.9.2017).

108 RFI, „Désescalade“ en Ukraine: Rencontre Poutine-Hollande à Moscou, www.rfi.fr/europe/20141206-ukraine-rencontre-surprise-poutine-hollande-moscou (15.9.2017).

Mogherini half die EU hinter den Kulissen auf Beamten- und Außenministerebene dabei mit.¹⁰⁹ Sie verurteilte die Bombenattacken in Mariupol vom 24. Januar 2015, die vermutlich von pro-russischen Kräften aus Donezk begangen waren, und rief die EU-Außenminister zu einem außerordentlichen Treffen für den 29. Januar 2015 zusammen.¹¹⁰ Dort beschloss der Außenministerrat neue Russland-Sanktionen,¹¹¹ die eine Woche später vom Rat am 7. Februar 2015 rechtsverbindlich angenommen wurden.

Während die Kämpfe anhielten, wurden die Vermittlungsbemühungen auf die Ebene der Staatschefs angehoben. Hierzu reisten die deutsche Bundeskanzlerin *Merkel* und der französische Staatspräsident *Hollande* Anfang Februar nach Kiew und Moskau, um einen neuen Friedensplan zu präsentieren.¹¹² Kurz danach trafen sie sich zusammen mit *Putin* und *Poroschenko* in Minsk. Nach 16 Stunden Verhandlungen war ein neuer Waffenstillstand mit sehr viel konkreteren begleitenden Maßnahmen vereinbart. Er wurde wieder formal von der OSZE-Kontaktgruppe am 16. Februar 2015 unterzeichnet (Minsk II).¹¹³ Von der EU war kein Vertreter anwesend – weder der Präsident des Europäischen Rates *Tusk* noch die Hohe Vertreterin *Mogherini*. Den beiden blieb es überlassen, den Deal in Brüssel zu begrüßen. Außerdem sprach *Mogherini* kurz danach mit dem russischen Außenminister *Lawrow* über Aspekte der Durchführung.¹¹⁴

Seither wird die Gruppe der Staatschefs aus Deutschland, Frankreich, der Ukraine und Russland als das „Normandie-Format“ bezeichnet. Während die tägliche Überwachung von Minsk II in den Händen der OSZE liegt, waren die Normandie-Chefs die zentralen Kräfte innerhalb der EU. Ihrer Führung entsprechend hielt die EU ihre Sanktionen gegenüber Russland aufrecht. Allerdings zog sich Präsident *Putin* im August 2016 überraschenderweise aus dem Format zurück. Er behauptete, dass ukrainische Geheimdienste Terrorakte gegen die Krim planten, um die dortigen Wahlen für September zu unterminieren. Um jene Provokation zu beenden, würde er sein Gegeüber *Poroschenko* und die Staatschefs Deutschlands und Frankreichs nicht mehr im Normandie-Format treffen wollen.¹¹⁵

109 *Valentino*, „Mogherini; Me Excluded? What Matters is Team Game. And the Policy Is That of All of Europe“, *Corriere della Sera* v. 15.2.2015.

110 EEAS, High Representative Federica Mogherini to Convene Extraordinary Foreign Affairs Council on Ukraine on 29 January 2015, www.eeas.europa.eu/statements-eeas/2015/150125_02_en.htm (15.9.2017).

111 Results of the Foreign Affairs Council v. 29.1.2015, www.consilium.europa.eu/en/meetings/fac/2015/01/29/ (15.9.2017).

112 *Balmforth/Polityuk*, German, French leaders Take Ukraine Peace Plan to Moscow, *Reuters* v. 5.2.2015.

113 Zum Minsk Agreement, vgl. <https://next.ft.com/content/21b8f98e-b2a5-11e4-b234-00144feab7de> (15.9.2017).

114 EEAS, Phone Call between HRVP Federica Mogherini and Russian Foreign Minister Sergei Lavrov v. 26.2.2015, www.eeas.europa.eu/statements-eeas/2015/150226_03_en.htm (15.9.2017).

115 *Hille/Olearchyk*, Putin quits peace talks after accusing Ukraine of „incursion“ into Crimea, *Financial Times* v. 11.8.2016.

III. Vergleich

Wenn man die beiden Fälle vergleicht, so können einige Betrachtungen gemacht werden. Erstens stellen die Iran-Verhandlungen ein gutes Beispiel dar, wie die Rolle der EU über einen gewissen Zeitraum gewachsen ist. Das hängt wahrscheinlich damit zusammen, dass der Hohe Vertreter als Bindeglied zwischen den Weltmächten agierte, die normalerweise nicht sehr gut zusammenarbeiten. In der Tat war die Einheit der EU plus die USA, China und Russland auch dann nicht gefährdet, als der Ukraine-Konflikt die Beziehungen des Westens mit Russland verschlechterte.¹¹⁶ Für dieses Sextett war der Hohe Vertreter ein geeignetes Sprachrohr. Außerdem hatte der Iran auch keine besonderen Vorbehalte gegenüber der EU, wohl wissend dass die europäischen Mächte eher an der Herstellung guter Handels- und Wirtschaftsbeziehungen mit Teheran interessiert waren als andere Mitglieder des UN-Sicherheitsrats. In diesem diplomatischen Rahmen konnte der Hohe Vertreter den notwendigen Input liefern, so dass sogar der Transfer seiner Rolle von *Solana* über *Ashton* zu *Mogherini* keinen Unterschied machte.

Im Gegensatz hierzu zeigt der Ukraine-Fall das geringe Interesse Russlands, EU-Akteure in Fragen seiner nationalen Sicherheit und Außenpolitik mitmischen zu lassen. Moskau hat traditionelle Vorbehalte gegen die Brüsseler Institutionen und ist es eher gewohnt, mit den einzelnen Mitgliedstaaten umzugehen.¹¹⁷ Das konnte man bereits in den Genfer Gesprächen vom April 2014 merken, dies wurde weiter deutlich in der Behandlung von *Ashton* in Minsk I und gipfelte in dem klaren Wunsch *Putins*, nur mit *Merkel* und *Hollande* in Minsk II zu verhandeln. Weder war er daran interessiert, mit einem polnischen Präsidenten des Europäischen Rates zu konferieren, noch würde der russische Außenminister die Hohe Vertreterin *Mogherini* als legitimes Gegenüber in Sicherheitsgesprächen ansehen. Nur wenn das unvermeidbar ist, wie in Handels- und Energiegesprächen, würde die russische Seite bereit sein, mit den zuständigen EU-Kommissaren zu verhandeln, weil ihr bekannt ist, dass jene auf der anderen Seite das Sagen haben.

Hieraus lässt sich schließen, dass die Außenvertretung der EU in GASP-Angelegenheiten nicht nur von den internen (Rechts-)Vorschriften abhängt, sondern auch überraschend stark von der Akzeptanz der EU-Akteure durch das betreffende Drittland. Für die Effektivität und Kohärenz der EU-Außenpolitik ist das nicht ideal. Die Erfahrungen mit dem Iran zeigen, dass die Mitwirkung des Hohen Vertreters mindestens zwei Funktionen erfüllen kann. Seine Tätigkeit half hier nicht nur dabei, eine internationale Koalition zu bilden, sondern verbesserte auch den Fluss von sensiblen Informationen zwischen allen EU-Mitgliedstaaten. Im Gegensatz hierzu gab das Normandie-Format Anlass zu Zweifeln, ob Deutschland und Frankreich hart genug gegenüber Russland auftreten würden, und damit die Bedenken aller Mitgliedstaaten,

116 Wittig, Botschafter Deutschlands in den USA, bei einer Konferenz des Atlantic Council zum Thema „Europe and the Iran Nuclear Deal“ v. 26.5.2005, www.atlanticcouncil.org/news/transcripts/europe-and-the-iran-nuclear-deal (15.9.2017), Einwand 2, Abs. 2.

117 Allison, „Russia in Europe“ or „Russia and Europe“?, in: Allison/Light/White (Hrsg.), *Putin's Russia and the Enlarged Europe*, 2006, S. 160-180.

insbesondere der osteuropäischen ausreichend vertreten würden.¹¹⁸ Außerdem halfen die geäußerten Verdachtsmomente gegenüber den EU-Akteuren aufgrund ihrer Nationalität (die italienische Hohe Vertreterin galt als zu Russland-freundlich, während der polnische Präsident des Europäischen Rates als zu Russland-unfreundlich eingeschätzt wurde) nicht, ihre Glaubwürdigkeit zu stärken, für die EU als Ganzes zu sprechen. Schließlich gab die Hohe Vertreterin Ashton den Iran-Gesprächen Vorrang gegenüber der Ukraine, wofür Mogherini vermutlich den Preis bezahlte, weil sie keine etablierte institutionalisierte Rolle der EU von ihrer Vorgängerin übernehmen konnte. Diese Wahrnehmung kann nur dadurch geändert werden, wenn die EU-Führung unterschiedlos darauf bestehen würde, dass die Hohe Vertreterin der EU auch in schwierigen Fällen nicht ins Abseits gestellt werden darf. Im Ukraine-Konflikt gab es eine definierte EU-Politik (Nicht-Anerkennung der Annexion der Krim und Eindämmung der Destabilisierung in der Ost-Ukraine), welche sie hätte vertreten können.

D. Jüngere Praxis in den integrierten Außenpolitiken

Im Bereich der integrierten Außenpolitiken spielt die Frage der Akzeptanz der EU-Vertreter durch Dritte eine weniger große Rolle. Wenn man sich die jüngere Praxis im Bereich der Handels- und Umweltpolitik anschaut, gibt es allerdings eine Reihe anderer wichtiger Punkte.

I. Außenhandel

In der gemeinsamen Handelspolitik der EU ist der Ausgangspunkt klar. Die Kommission vertritt die Union und konsultiert mit dem Rat in der Entscheidungsfindung. Art. 207 Abs. 3 AEUV wiederholt die allgemeinen Regeln über das völkerrechtliche Vertragsschlussverfahren und fügt hinzu, dass die Kommission regelmäßig dem Sonderausschuss des Rates und dem Europäischen Parlament berichten soll. Diese Berichtspflicht finde ihr Echo in Art. 218 Abs. 10 AEUV, demzufolge das Parlament das Recht hat, auch in anderen Politikfeldern umgehend und umfassend über Vertragsverhandlungen informiert zu werden. Für die Außenvertretung interessant ist in diesem Zusammenhang, wie der Rat sich zur Verhandlungsführung der Kommission positioniert.

1. Bilaterale Handelsabkommen

Für bilaterale Handelsabkommen gibt es eine starke Tendenz im Rat, auf gemischte Abkommen zu bestehen, auch wenn der Lissabon-Vertrag die EU-Befugnisse beachtlich erweitert hat. Folglich sind sämtliche post-Lissabon-Handelsverträge mit

118 De Galbert, The Impact of the Normandy Format on the Conflict in Ukraine: Four Leaders, Three Cease-fires, and Two Summits, Center for Strategic and International Studies, 2015.

Südkorea, Zentralamerika, Peru und Kolumbien sowohl von der EU als auch von all ihren Mitgliedstaaten abgeschlossen worden. Glücklicherweise ging der Rat aber nicht so weit, einen zweiten Verhandlungsführer zu ernennen, der sich um die angeblichen nationalen Zuständigkeitsfelder hätte kümmern sollen. Stattdessen ernannte der Rat immer die Kommission nach Art. 218 Abs. 3 AEUV zum alleinigen EU-Vertreter, selbst wenn er in den Verhandlungsrichtlinien gelegentlich niederlegte, dass bestimmte Teile des Vertrages unter gemischte Zuständigkeit fielen (wie z.B. Aspekte des Investitionskapitels in TTIP).¹¹⁹ Daraus kann man ableiten, dass der Rat davon überzeugt war, dass zwei Verhandlungsführer im Handelsbereich die EU-Position in den Verhandlungen nicht gestärkt hätte. Das mag damit zusammengehangen haben, dass die genaue Abgrenzung der Kompetenzen zwischen Kommission und Rat sowieso umstritten war und auf jeden Fall der verbliebene nationale Teil nur einen geringen Anteil am Gesamtvertrag ausmachen würde. Trotzdem hat der Ansatz des Rates, bei jeder Gelegenheit auf gemischte Abkommen zu bestehen, die Kommission dazu veranlasst, ein Gutachten beim Europäischen Gerichtshof zum EU-Singapur-Abkommen einzuholen. Mitte Mai 2017 haben die Luxemburger Richter im Gutachten 2/15 die Auffassung der Kommission zum großen Teil bestätigt. Mit Ausnahme der Vorschriften über die Portfolioinvestitionen und die gerichtliche Streitbeilegung im Investitionsschutz fallen sämtliche Vorschriften des Abkommens unter die EU-Kompetenz. Selbiges gilt auch für CETA, weswegen die meisten aufgrund eines Gutachtens vom Bundeswirtschaftsministerium der Wirtschaft vorgebrachten Gründe¹²⁰ für ein gemischtes Abkommen ebenfalls hinfällig geworden sind.

Außerdem gibt es eine gewisse Tendenz in den internen Beratungen des Rates, mit mehr und mehr roten Verhandlungsrichtlinien aufzuwarten, welche die Kommission gegenüber dem Verhandlungspartner vertreten solle. Das hängt damit zusammen, dass moderne Handelsabkommen eine immer größere Anzahl an Politikbereichen berühren,¹²¹ bei denen starke nationale Interessen bestehen. Diesen unterschiedlichen Erwartungen der Mitgliedstaaten (und des Europäischen Parlaments mit manchmal gegenteiligen Auffassungen) gerecht zu werden, stellt für die Kommission eine immer größere Herausforderung dar.

119 Siehe TTIP-Verhandlungsrichtlinien des Rates v. 17.6.2013, abgedruckt in Kuijper et al., *The Law of EU External Relations*, 2. Aufl. 2015, S. 60, Rn. 22: „*The aim of negotiations on investment will be to negotiate investment liberalisation and protection provisions including areas of mixed competence, such as portfolio investment, property and expropriation aspects, on the basis of the highest levels of liberalisation and highest standards of protection that both Parties have negotiated so far*“.

120 Mayer, Stellt das geplante Freihandelsabkommen der EU mit Kanada (Comprehensive Economic and Trade Agreement, CETA) ein gemischtes Abkommen dar?, Rechtsgutachten v. 28.8.2014. Zu dieser Rechtsauffassung bereits vor dem Singapur-Gutachten kritisch Hoffmeister, Wider die German Angst – Ein Plädoyer für die transatlantische Handels- und Investitionspartnerschaft (TTIP), AVR 53 (2015), S. 53 ff.

121 Zur jüngeren EU-Praxis der EU siehe Hoffmeister, Bilaterale Entwicklungen in der EU-Handelspolitik in den ersten fünf Jahren nach Lissabon – ein Blick in die Spaghetti-Schüssel à la bruxelloise (2010-2014), in: Bungenberg/Herrmann (Hrsg.), *Die Gemeinsame Handelspolitik der Europäischen Union – fünf Jahre nach Lissabon quo vadis?*, 2016, S. 191-216.

2. Die EU in der Welthandelsorganisation

Der Rat hat eine bemerkenswerte Flexibilität gezeigt, wenn es um die Außenvertretung der EU in der WTO ging. Bekanntlich sind sowohl die EU als auch alle Mitgliedstaaten Mitglieder der Welthandelsorganisation nach Art. XI des Marrakesch-Abkommens. Allerdings werden in der Praxis sämtliche wichtigen Angelegenheiten von der Kommission wahrgenommen: Doha-Verhandlungen,¹²² handelspolitische Überprüfungen und Streitschlichtung. Außerdem gab es einen bemerkenswerten Durchbruch bei der Behandlung von Personalangelegenheiten, die traditionell von den Mitgliedstaaten als unter nationale Zuständigkeit fallend angesehen werden. Als die WTO im Jahr 2013 auf der Suche nach einem Nachfolger für den General-Direktor *Lamy* war, stimmte sich die EU intern im Handelspolitischen Ausschuss in Brüssel ab und unterbreitete ihre Präferenzen mittels des EU-Botschafters in Genf den anderen WTO-Mitgliedern. Es scheint, dass es hier ein stillschweigendes Abkommen zwischen Kommission und Rat gab, Kompetenzstreitigkeiten beiseite zu lassen und sich stattdessen darauf zu besinnen, dass eine gemeinsame Linie im Interesse aller liegt. In der Tat sind 28 identische Positionen der EU einflussreicher als das zersplitterte Verhalten der Mitgliedstaaten, wie es noch bei den „vor-Lamy“-Wahlen zwischen *Supachai* und *Moore* zu beobachten gewesen war.¹²³

II. Umwelt

Ähnliche Fragen, wie der Einfluss der EU im internationalen Umfeld maximiert werden kann, stellen sich auch in der Umweltaußenpolitik. Die Binnenumweltpolitik fiel seit jeher unter die geteilte Zuständigkeit nach den ex- Art. 174/175 EGV. Der Lissabon-Vertrag änderte daran nichts (Art. 4 Abs. 2 lit. e AEUV), weswegen im Grunde die EU und ihre Mitgliedstaaten gemeinsam für Umweltabkommen zuständig sind. Die EU kann jedoch ausschließliche Zuständigkeit für den Abschluss von derartigen Abkommen erhalten, wenn ihre interne Gesetzgebung durch internationale Regeln berührt würde (Art. 3 Abs. 2 AEUV). Interessanterweise hat die Lissabon-Reform zur Außenvertretung auch dieses Politikfeld erreicht, wie an zwei Beispielen zu zeigen ist. Erstens hat der Vertrag das Auftreten der EU auf internationalen Umweltkonferenzen geändert, die meistens nicht-bindende Vorschriften erlassen. Der Prototyp hierfür ist die „Konferenz der Vertragsstaaten“ unter der UN-Rahmenkonvention gegen Klimawandel (UNFCCC). Zweitens haben sich neue Formate bei der Verhandlung von bindenden Umweltabkommen herausgebildet.

122 Zur 9. Minister-Konferenz der WTO in Bali im Dezember 2013 entsandte Präsident *Barroso* sogar drei Kommissare: Handelskommissar *De Gucht*, Landwirtschaftskommissar *Ciolos* und im Hinblick auf die Bedeutung des WTO-Handelerleichterungsabkommens auf das EU-Zollregime den Kommissar für Zollangelegenheiten *Šemeta*.

123 Hoffmeister, The European Union in the World Trade Organization – A Model for the EU's Status in International Organisations?, in: Kaddous (Hrsg.), The European Union in international organisations and global governance, 2015, S. 134.

1. Multilaterale Verhandlungen zum Klimawandel

Unter dem Regime der UNFCCC findet seit 1995 in Berlin jährlich eine Vertragsstaatenkonferenz (*Conference of the Parties*, COP) statt. Da die EU bereits bei der Klima-Konvention selbst die treibende Kraft gewesen war, versuchte sie auch eine Führungsrolle in den späteren Verhandlungen über die Senkung der Treibhausemissionen nach 2000 zu spielen.¹²⁴ Obwohl von Beginn an klar war, dass die Vertragsstaatenkonferenzen ein Rechtsinstrument erarbeiten sollten,¹²⁵ beließ es die EU intern dabei, ein Ad-hoc-Format für die Außenvertretung zusammenzustellen. Der Rat ernannte die amtierende Präsidentschaft zum Hauptverhandlungsführer, der von der nächsten Präsidentschaft und der Kommission unterstützt werden sollte. Diese informelle Troika würde aufgrund einer vorher vom Rat (im Konsens) niedergelagerten Position arbeiten.¹²⁶ Allerdings hatte dieses System einige Haken.

Erstens erwies sich die Ratsposition vom März 1997 für COP3 in Kyoto als unflexibel. Die EU verbrachte daher viel Zeit, um mit sich selbst zu verhandeln.¹²⁷ Nur dank der relativen Schwäche der USA und anderer Akteure war sie noch in der Lage, das Kyoto-Protokoll vom Dezember 1997 so zu steuern, dass es den EU-Verhandlungszielen nahe kam.¹²⁸ Die Union erzielte auch einen Konsens über die Umsetzungsregeln (*Marrakesh Accords* von 2001) und sorgte für das Inkrafttreten des Kyoto-Protokolls im Gegenzug für Konzessionen gegenüber Russland im Rahmen des russischen WTO-Beitrittsverfahrens.¹²⁹

Ein gewichtigerer Nachteil der internen EU-Arrangements war das Wechseln des Hauptverhandlers im 6-Monats-Rhythmus. So war die französische Präsidentschaft beispielsweise bei COP6 in Den Haag (2000) nicht in der Lage, die EU-interne Koordinierung gut durchzuführen, während das Vereinigte Königreich sogar Nebenverhandlungen mit den USA zum umstrittenen Thema der Senken führte. Der britisch-amerikanische Deal war dann für andere Mitgliedstaaten nicht akzeptabel.¹³⁰ Um derartige Rückschläge zu verhindern, einigten sich die Mitgliedstaaten im Jahr 2004 unter irischer Präsidentschaft auf eine wichtige Neuerung. Der Rat setzte unter dem Niveau des Chefverhandlers, der in formalen Sitzungen für die EU spricht, wei-

124 *Kulovesi*, Climate change in EU external relations: please follow my example (or I might force you), in: Morgera (Hrsg.), The external environmental policy of the European Union, 2012, S. 121-123 mit einem präzisen Überblick über die EU-Verhandlungsführung zum Kyoto-Protokoll.

125 UNFCCC, Decision 1/CP.1 v. 6.6.1995.

126 *Groenleer/Van Schaik*, The EU as an Intergovernmental Actor in Foreign Policy: Case Studies of the International Criminal Court and the Kyoto Protocol, CEPS Working Document No. 228, 2005, S. 12.

127 *Damro*, EU-UN Environmental Relations: Shared Competence and Effective Multilateralism, in: Laatikainen/Smith (Hrsg.), The European Union at the United Nations, 2006, S. 184.

128 *Gupta/Ringus*, The EU's Climate Leadership: Reconciling Ambition and Reality, International Environmental Agreements, 2001, S. 288 f.

129 *Oberthür*, The European Union's Performance in the International Climate Change Regime, Journal of European Integration 33 (2011), S. 669.

130 *Kulovesi*, (Fn. 124), S. 124 m.w.N.

tere „führende Verhandler“ (*lead negotiators*) ein. Diese Personen würden für andere Staaten als Ansprechpartner für die EU über mehrere Jahre hinweg dienen. Sie kamen entweder vom Team der Präsidentschaft, von anderen Mitgliedstaaten oder gar von der Kommission (insbesondere zu Themen von ausschließlicher oder überwiegender EU-Zuständigkeit).¹³¹ Der „EU-Team“-Ansatz fügte eine lang ersehnte Kontinuität in den Umweltaußenbeziehungen auf der Arbeitsebene der Union ein und setzte mehr Zeit für Aktivitäten frei, auf andere Staaten zuzugehen.¹³²

Trotz dieser Verbesserung kam das System der EU-Außenvorstellung im Dezember 2009 bei COP15 in Kopenhagen unter Druck. Hier hatte eine relative rigide Ratsposition vom Oktober des Jahres kaum Flexibilität für die EU-Verhandlungsführer bereitgestellt. Außerdem wurde die von Spanien und der Kommission unterstützte schwedische Präsidentschaft durch die bilateralen Prioritäten einiger Mitgliedstaaten unterlaufen. In der Schlussphase der Verhandlungen wurden Premierminister *Reinfeld* und Kommissionspräsident *Barroso* sogar offen von Frankreich, Großbritannien und Deutschland konterkariert, die versuchten, China und Indien zu ehrgeizigeren Reduktionszielen zu bewegen.¹³³ Auch das half nicht, denn eine ungewöhnlich große Allianz zwischen den USA, China und einigen aufstrebenden Wirtschaftsmächten wie Brasilien, Südafrika und Indien schob die EU-Führer ins Abseits. Am Ende brachten US-Präsident *Obama* und der chinesische Premierminister *Wen Jibao* die Konferenz nach ihrem Gutdünken zu Ende; die EU war noch nicht einmal im Raum zugegen, in dem die Schlussverhandlungen stattfanden, und *Barroso* wurde über den Ausgang nur durch eine elektronische Textmitteilung unterrichtet.¹³⁴ Das Ergebnis war ebenfalls weit von den EU-Ambitionen entfernt: statt weitreichender bindender Reduktionsverpflichtungen standen nur politische Absichtserklärungen. Die schwedische Präsidentschaft bezeichnete den Ausgang der Kopenhagener Konferenz als ausgesprochenes Desaster für die EU – eine Analyse, die von vielen akademischen Beobachtern geteilt wurde. Einige bezeichneten Kopenhagen als „worst case scenario, in which the EU has only a low impact and was largely marginalized“,¹³⁵ während ein anderer Beobachter meint, die komplizierte Außenvertretung sei einer der Faktoren gewesen, der den Misserfolg der EU in Kopenhagen erklärt.¹³⁶

Nach dem Inkrafttreten des Lissabon-Vertrages reiste die EU mit einem modernisierten Arrangement zur COP16 in Cancun. Im Einklang mit akademischen Überle-

131 *Buck*, The EU's representation in multilateral environmental negotiations after Lisbon, in: *Morgera*, (Fn. 124), S. 78.

132 *Oberthür*, (Fn. 129), S. 672.

133 *Groen/Niemann/Oberthür*, The EU as Global Leader? The Copenhagen and Cancun UN Climate Change Negotiations, *Journal of Contemporary European Research* 8 (2012), S. 179.

134 *Curtin*, The Copenhagen Conference: How Should the EU Respond?, *The Institute of International and European Affairs*, 2010, S. 6.

135 *Eppstein/Gerlach/Huser*, The EU's Impact on International Climate Change Negotiations – The Case of Copenhagen, 2010, S. 15.

136 *Fernandez Martin*, The European Union and International Negotiations on Climate Change. A limited role to play, *Journal of Contemporary European Research* 8 (2012), S. 199.

gungen, ein flexibler und mehr strategisch auftretender Klimaschutzakteur zu werden,¹³⁷ schraubte sie zuerst ihre Verhandlungsposition herunter: Die neue EU-Position des Rates vom Oktober 2010 zielte darauf, konkrete Umsetzungsschritte des *Copenhagen Accords* zu vereinbaren, statt neue Ziele zu setzen. Die EU ersetzte auch ihre Strategie, durch gutes Beispiel und Überzeugungsarbeit die internationale Gemeinschaft zu führen. Das neue Konzept des „*leader-cum-mediator*“ („*mediator*“), akzeptierte die Notwendigkeit, auch strategische Koalitionen zu bilden.¹³⁸ Zweitens wertete die EU unter der belgischen Präsidentschaft die Rolle der Kommission auf. Der belgische Außenminister *Vanackere* hatte klar erkannt, dass die rotierende Präsidentschaft ihren Platz in der neuen Lissabon-Struktur verloren hatte.¹³⁹ Die belgische Präsidentschaft agierte daher noch als Vertreter der EU in Mexiko, aber sie teilte die Redezeit für formelle Stellungnahmen mit der Kommission. Folglich sprachen die belgische Umweltministerin *Schaavliege* und die EU-Klima-Kommissarin *Hedegaard* in zwei separaten Redebeiträgen. Dabei war besonders wichtig, dass der ständige Ausschuss der EU-Botschafter in Brüssel (COREPER) zuvor beschlossen hatte, dass beide Akteure vom EU-Namensschild aus das Wort ergreifen sollten.¹⁴⁰ Außerdem überließ die Ministerin die Schlussverhandlungen in der letzten Nacht faktisch der Kommissarin.¹⁴¹ Gleichzeitig hielt die EU das System der informellen Arbeitsteilung aufrecht, demzufolge einige Beamten als führende Verhandler bestimmte Themen unterhalb des politischen Niveaus verfolgten. Innerhalb der Kommission wurde außerdem die Expertise über Klimafragen in einer eigenen Generaldirektion zusammengeführt, die *Hedegaard* unterstellt wurde (ab Februar 2010).

Diese Aufwertung der Kommission als de-facto-Chefverhandler für Klimaschutz hielt in COP17 in Durban ein Jahr später an (2011). Während der polnische Umweltminister für die Präsidentschaft eine formale Rolle aufrechterhielt, führte in der Praxis *Hedegaard* die Verhandlungen, weil sie auch als sachkundiger und charismatischer empfunden wurde.¹⁴² Sie schloss eine Allianz mit Entwicklungsländern, um die Klimaziele in Durban zu unterstützen. Es überrascht daher nicht, dass sie in der akademischen Literatur als „Heldin“ gepriesen wurde, welche die Durban-Plattform zu-

137 *Van Schaik/Schulz*, Explaining EU Activism and Impact on Global Climate Politics: Is the Union a Norm- or Interest-Driven Actor?, *Journal of Common Market Studies* 50 (2012), S. 184.

138 *Bäckstrand/Elgström*, The EU's role in climate change negotiations: from leader to 'mediator', *Journal of European Public Policy* 2013, S. 2.

139 *Delreux*, The Rotating Presidency and the EU's External Representation in Environmental Affairs: the Case of Climate Change and Biodiversity Negotiations, *Journal of Contemporary European Research* 8 (2012), S. 215.

140 *Thomson*, A Member State's perspective on the post-Lisbon framework for the EU's representation in multilateral environmental negotiations, in: *Morgera*, (Fn. 124), S. 108.

141 *Delreux*, The Rotating Presidency and the EU's External Representation in Environmental Affairs: the Case of Climate Change and Biodiversity Negotiations, *Journal of Contemporary European Research* 8 (2012), S. 221.

142 Siehe *de Jong/Schunz*, Coherence in European External Policy before and after the Lisbon Treaty: The Cases of Energy Security and Climate Change, *European Foreign Affairs Review* 17 (2012), S. 184.

stande gebracht habe¹⁴³ – und in diesem Zusammenhang wird die EU-Präsidentschaft nicht mehr erwähnt. In ähnlicher Weise überschattete *Hedegaard* auch die zypriotische Präsidentschaft in der eher technischen Konferenz der Vertragsparteien in Doha (COP18, 2012).

Im Juni 2013 nahm der Umweltrat neue Klimaziele für ein Abkommen für das Jahr 2015 an.¹⁴⁴ Eine Woche später legte der Außenministerrat ein Reflexionspapier vor, in dem die diplomatischen Bemühungen der EU skizziert werden, wie die internationalen Partner von den neuen Zielen überzeugt werden könnten.¹⁴⁵ Der Rat rief die Hohe Vertreterin und die Kommission auf, bei Beachtung ihrer jeweiligen Befugnisse sich mit den Mitgliedstaaten abzusprechen, um die EU-Klimadiplomatie durchzuführen.¹⁴⁶ Dieses Papier stellt nicht nur den Anfang einer strukturierteren EU-Klimadiplomatie dar, sondern beinhaltet auch einen interessanten institutionellen Punkt. Sich auf die GASP-Zuständigkeit stützend, Politikdialoge mit Drittländern durchzuführen, nahm der Europäische Auswärtige Dienst seinen Teil in der Durchführung EU-Umweltaußenpolitik ein.¹⁴⁷ Die Kommission wird auf gleicher Stufe behandelt, während die Präsidentschaft in dieser Diplomatie nicht eigens vorkommt.

Das bedeutete aber nicht, dass die Präsidentschaft von der Außenrepräsentation bei den künftigen Konferenzen der Vertragsparteien komplett ausgeschlossen war. Bei COP19 in Warschau (November 2013), ging die zweiköpfige Vertretung der EU durch Präsidentschaft und Kommission weiter. Allerdings war es allein die Europäische Kommissarin, die nach Abschluss der Konferenz den (begrenzten) Fortschritt öffentlich für die EU lobte.¹⁴⁸

Der letzte Schritt geschah 2015. Während des gesamten Jahres hatten der Europäische Auswärtige Dienst, die Kommission und die Mitgliedstaaten bilateral Klimadiplomatie auf der Grundlage eines vom Rat angenommenen Aktionsplans ausgeübt. Mit derartigen externen Botschaften stellten die gemeinsamen Erklärungen von Deutschland und Brasilien sowie Frankreich und China wichtige Fortschritte dar.¹⁴⁹ Auf der Pariser Konferenz im Dezember war die EU bei den Verhandlungen von *Carole Dieschbourg*, der Umweltministerin Luxemburgs für die Präsidentschaft und dem EU-Kommissar für Klimapolitik und Energie *Miguel Arias Cañete* vertreten.

143 *Bäckstrand/Elgström*, (Fn. 138), S. 12.

144 Rat der EU, Conclusions on an EU strategy on adaptation to climate change, Environment Council meeting v. 18.6.2013, www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/press_data/en/envir/137508.pdf (15.9.2017).

145 Rat der EU, Conclusions on EU Climate Diplomacy v. 24.6.2013, http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/EN/foraff/137587.pdf (15.9.2017).

146 Ibid., Pkt. 7; zum von EAD und der Kommission verfasste Joint Reflection paper, vgl. http://ec.europa.eu/clima/policies/international/negotiations/docs/eeas_26062013_en.pdf (15.9.2017).

147 Zum Potential des Hohen Vertreters und des EAD, bei der Umweltaußenpolitik eine Rolle zu spielen siehe *Damro*, The post-Lisbon institutions and EU external environmental policy, in: *Morgera*, (Fn. 124), S. 55–75.

148 Europäische Kommission, EU welcomes progress on international climate action at Warsaw conference, MEMO/13/1044 v. 23.11.2013.

149 *Oberthür*, Where to go from Paris? The European Union in climate geopolitics, Global Affairs 2016, S. 122.

Auf der Ebene der Staatschefs vertrat Kommissionspräsident Juncker die EU. In der zweiten Pariser Woche führten die EU und die Marshall-Inseln eine „*High Ambition Coalition*“ an, der sich in der Tat auch Brasilien und die Vereinigten Staaten anschlossen. Als die Konferenz das Pariser Abkommen annahm, hatten die vorherigen Bemühungen der Union um externe Unterstützung und ihre verbesserte interne Disziplin mit zum internationalen Konsens beigetragen. Die Europäische Kommission fasste die Erfolgsfaktoren wie folgt zusammen:

„Throughout the Paris Conference, the EU maintained a high level of political coherence. All EU ministers in Paris showed willingness and determination to succeed. The EU acted as one, defending the EU position as agreed by the Environment Council. This allowed the EU to speak with a single and unified voice in all phases of the negotiations, a crucial element for the successful outcome in Paris. Most importantly as part of the EU's climate diplomacy outreach, the EU and its partners built a broad coalition of developed and developing countries in favour of the highest level of ambition. This High Ambition Coalition was instrumental in creating a positive dynamic during the negotiations and getting all big emitters on board the Paris Agreement.“¹⁵⁰

Das bedeutet einen klaren Fortschritt in der Außenvertretung der Umweltaußenpolitik. Außerdem steht das Ergebnis gut im Einklang mit dem Verfassungsziel der Union gemäß Art. 21 Abs. 2 lit. f AEUV, dabei zu helfen, internationale Maßnahmen zum Schutz und der Verbesserung der Umweltqualität und der nachhaltigen Bewirtschaftung der globalen Ressourcen zu ergreifen. Denn die Union hat tatsächlich den globalen Weg hin zur Dekarbonisierung gelenkt und eine neue Dynamik in der internationalen Zusammenarbeit herbeigeführt.

2. Die Verhandlung von multilateralen Umweltabkommen

Wie bereits angemerkt, führen die Klimawandel-Verhandlungen meistens zu *soft law* – und selbst wenn eine Konferenz der Vertragsstaaten ausnahmsweise bindendes Völkerrecht produziert (wie das Kyoto-Protokoll und das Pariser Abkommen), änderte sich das Auftreten der EU auf derartigen Konferenzen nicht. Die Situation ändert sich jedoch, wenn eine internationale Konferenz von Anfang an das Ziel hat, ein völkerrechtliches Abkommen zu verhandeln. Innerhalb der Union kommen dann die oben genannten Vorschriften über den völkerrechtlichen Vertragsabschluss nach Art. 218 Abs. 3-6 AEUV ins Spiel, mitsamt den Neuerungen des Lissabonner Vertrags. In diesem Zusammenhang standen im Jahr 2010 zwei wichtige Testfälle – die Verhandlungen über Quecksilber und das Nagoya-Protokoll zur Konvention zur biologischen Diversität.

Als das UN-Umweltprogramm (UNEP) 2009 die Initiative ergriff, ein neues Übereinkommen über Quecksilber zu verhandeln, empfahl die Kommission dem Rat, sie als alleinige Verhandlungsführerin zu ernennen.¹⁵¹ Der Rat folgte dieser Auffassung

150 KOM (2016) 110 endg. v. 2.3.2016, Abs. 2.

151 SEK (2009) 983 endg. v. 15.7.2009.

nicht. Für die Ratsjuristen, wie auch die Mehrheit der Mitgliedstaaten,¹⁵² hatte die EU noch nicht alle Zuständigkeiten in jenem Gebiet ausgeübt. Deshalb gebe es auch weiter Raum für die Mitgliedstaaten, selbständig repräsentiert zu sein. Im Hinblick auf den Lissabonner Vertrag brachte der Rat vor, dass die Kommission und die Präsidentschaft ein Verhandlungsteam bilden sollten. Er nahm damit auf einen der neuen Begriffe in Art. 218 Abs. 3 AEUV Bezug. Beide Institutionen würden für den Ausgang der Verhandlungen verantwortlich sein und die Position bräuchten die Zustimmung der Vertreter der Mitgliedstaaten, wenn sie sich in ihrem nationalen Gewande im Rat trafen.¹⁵³

Die Kommission hielt dem entgegen, dass Umweltschutz in die geteilte Zuständigkeit der Union und der Mitgliedsstaaten falle. Selbst wenn Teile dieser Zuständigkeit noch nicht auf EU-Ebene ausgeübt worden sei, so handele es sich doch um eine EU-Kompetenz und nicht um eine nationale Zuständigkeit.¹⁵⁴ Außerdem erweiterte der Begriff des Verhandlungsteams in Art. 218 Abs. 3 AEUV nicht den Kreis der EU-Außенvertreter – gemäß Art. 17 EUV sei die Außenvertretung entweder der Kommission oder dem Hohen Vertreter anvertraut, aber niemals der Ratspräsidentschaft.¹⁵⁵ Die Kommission zog daher ihre Empfehlung für Verhandlungsrichtlinien zurück, weswegen die EU auf der ersten Sitzung des UN-Verhandlungsausschusses in Stockholm (Juni 2010) ohne Position erschien. Außerdem gaben die Präsidentschaft und die Kommission konkurrierende Stellungnahmen bei der Eröffnung der Sitzung ab und sprachen sich gegenseitig das Recht ab, für die Union zu sprechen.¹⁵⁶ Das führte zu einer peinlichen Situation, da Drittstaaten somit unmittelbar dem internen EU-Streit ausgesetzt wurden.¹⁵⁷

Langfristig setzte sich die grundsätzliche Position der Kommission jedoch durch. Im Dezember 2010 schlossen die Institutionen einen Kompromiss. Die Kommission wurde zum Verhandler in den Bereichen von EU-Zuständigkeiten ernannt, die von der EU bereits ausgeübt worden waren. Sie solle sich mit dem besonderen Ausschuss des Rates und den Mitgliedstaaten während der Verhandlungen (d.h. sowohl in Brüssel als auch vor Ort) beraten.¹⁵⁸ Aber dieser Ausschuss könne der Kommission keine Weisung erteilen.¹⁵⁹ Vielmehr übe er, in Übereinstimmung mit dem oben genannten

152 Siehe z.B. Thomson, (Fn. 140), S. 101: „*In short, whilst the changes made by the Lisbon Treaty were designed to provide the EU with a strong voice internationally, this can be done without riding roughshod over the legal powers and position of the Member States*“.

153 Corthaut/Van Eeckhoutte, Legal Aspects of EU Participation in Global Environmental Governance under the UN umbrella, in: Wouters et al. (Hrsg.), *The European Union and Multilateral Governance*, 2012, S. 159.

154 Diese Position unterstützen auch Wouters/Ramopoulos, (Fn. 8), S. 234.

155 Buck, (Fn. 131), S. 90.

156 Corthaut/Van Eeckhoutte, (Fn. 153), S. 159.

157 Delreux, The Rotating Presidency and the EU's External Representation in Environmental Affairs: the Case of Climate Change and Biodiversity Negotiations, *Journal of Contemporary European Research* 8 (2012), S. 214.

158 Rat der EU, Decision on the participation of the Union in negotiations on a legally binding instrument on mercury further to Decision 25/5 of the Governing Council of UNEP, 16632/10 v. 6.12.2010.

159 Diese Überlegung formulierte Thomson, (Fn. 140), S. 99.

EuGH-Urteil,¹⁶⁰ eine beratende Funktion aus. Umgekehrt akzeptierte die Kommission die Federführung der Präsidentschaft in einigen institutionellen Dingen, zum Beispiel der finanziellen Unterstützung, die den Mitgliedstaaten zugerechnet werden könnten. Mit diesen Vereinbarungen nahm die EU effektiv an der zweiten Sitzung des UN-Verhandlungsausschusses im Januar 2001 in Chiba (Japan) und allen Folgeverhandlungen teil. Diese führte schlussendlich zur Annahme der Minamata-Konvention über Quecksilber. Der Rat autorisierte die EU-Unterschrift im September 2013¹⁶¹ und Vertreter der EU sowie von 21 Mitgliedstaaten unterzeichneten den Text tatsächlich im Oktober 2013. Die Ratifikation der Konvention durch die EU¹⁶² und ihre Mitgliedstaaten ist gegenwärtig anhängig.

Der zweite weniger kontroverse Fall bezog sich auf das Nagoya-Protokoll über den Zugang zu genetischen Ressourcen und die ausgewogene und gerechte Aufteilung der sich aus ihrer Nutzung ergebenden Vorteile zum Übereinkommen über die biologische Vielfalt (*Convention on Biological Diversity*, CBD). Es wurde auf dem 10. Treffen der CBD-Vertragsstaatenkonferenz im Oktober 2010 verhandelt. Auch hier ermächtigte der Rat die Kommission, im Namen der EU zu verhandeln, aber ohne formelle Verhandlungsrichtlinien nach Art. 218 Abs. 2 AEUV zu erlassen. Gleichzeitig bekräftigte die Kommission ihre Absicht, direkt Experten der Mitgliedstaaten in das Verhandlungsteam der Union aufzunehmen und unter ihrer Führung mit bestimmten Aufgaben zu betrauen. Das EU-Team bestand dann aus drei Kommissionsbeamten sowie Experten aus Österreich, Belgien, Frankreich, Deutschland, den Niederlanden, Spanien und dem Vereinigten Königreich.¹⁶³ Dieser Ansatz übernahm prä-Lissabon „Team-EU“-Konfiguration aus Klimaschutzverhandlungen mit einem wichtigen institutionellen Unterschied. Der Einbezug der Experten aus den Mitgliedstaaten folgte nicht einer Entscheidung der Präsidentschaft als Teils eines Verhandlungsteams nach Art. 218 Abs. 3 AEUV, sondern war das Resultat einer Entscheidung der Kommission als Chefverhandlerin. Für die übrigen Bereiche nationaler Zuständigkeit führte die von den Mitgliedstaaten unterstützte belgische Präsidentschaft die EU-Delegation an. Im Plenum sprachen sowohl Kommission als auch Präsidentschaft hinter dem Namensschild der EU, in dem sie nebeneinander saßen und sich das gleiche Mikrophon teilten.

III. Vergleich

Im Handelsbereich haben die Veränderungen des Lissabon-Vertrages der Kommission eine stärkere Rolle in der Außenvertretung übertragen. Mit den ausschließlichen Zuständigkeiten der EU nach Art. 207 AEUV ausgestattet, war sie in der Lage, das gesamte Feld der multilateralen und bilateralen Verhandlungen abzudecken. Selbst als es zur Auswahl des nächsten WTO-Generaldirektors kam – wohl eine Frage der

160 EuGH, Rs. C-245/13, *Kommission/Rat*, EU:C:2015:483, Rn. 85-97.

161 Rat der EU, Beschluss des Rates über die Unterzeichnung des Übereinkommens von Minamata über Quecksilber im Namen der Europäischen Union, 11995/13 v. 6.9.2013.

162 KOM (2016) 42 endg. v. 2.2.2016.

163 *Buck*, (Fn. 131), S. 93, Fn. 59.

Handelspolitik – brachte die Kommission eine koordinierte EU-Position zustande, ohne dass der Hohe Vertreter sich einmischte. Im Gegensatz dazu gab es im Bereich der EU-Umweltaußenpolitik weniger föderale Dynamik. Basierend auf der Rechtsgrundlage, dass diese geteilte Zuständigkeit einige Befugnisse der Mitgliedstaaten unberührt ließ, überlebt die Präsidentschaft in nachfolgenden Treffen der UNFCCC-Vertragsstaaten sowie in den Vertragsverhandlungen zu Quecksilber und Biodiversität. Außerdem ist der Europäische Auswärtige Dienst formell in das Politikfeld vorgedrungen, obwohl Umweltfragen wenig mit der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik zu tun haben, es sei denn, man konstruiert sie als Fragen der internationalen Sicherheit.¹⁶⁴ Dieser Einbezug fand stattdessen unter dem Stichpunkt „Klimadiplomatie“ statt, wo das weite Netz der unter der Autorität der Hohen Vertreterin stehenden EU-Delegationen weltweit dazu genutzt wurde, die Ziele der EU-Umweltaußenpolitik voranzutreiben. Die Festlegung dieser Ziele blieb jedoch in der Hand des (Umwelt-)Rates. Allerdings vermochte es die Kommission in beiden Fällen (Vertragsverhandlungen und Klimadiplomatie), die Fäden zusammen zu halten. *De facto* wurde ihre Rolle in der Außenvertretung zu Umweltfragen im Laufe der Zeit größer, während die Rolle der Präsidentschaft umgekehrt abnahm.

E. Schluss

Acht Jahre nach Lissabon ist die Außenvertretung der Europäischen Union nicht einfacher geworden. Während eine anfängliche Analyse des Textes des Lissabon-Vertrags bereits richtigerweise darauf hingewiesen hatte, dass das Aufteilen dieser Rollen zwischen dem Hohen Vertreter, dem Präsidenten des Europäischen Rates und der Kommission es unsicher erschien ließ, ob damit eine größere Einheit und Kohärenz auf internationaler Ebene erreicht werde,¹⁶⁵ so hat die Praxis gezeigt, dass die Realität sogar noch komplizierter ist: Europa leistet sich den Luxus, zwei Präsidenten, einen Hohen Vertreter sowie mindestens drei Außenkommissare (Handel, Entwicklung, Erweiterung) auf internationalem Parkett im Namen der Europäischen Union sprechen zu lassen. Andere Kommissare vertreten die Union für die Außendimension ihrer internen Politikfelder. Außerdem konnte am Beispiel der EU-Umweltaußenpolitik gezeigt werden, dass die rotierende Präsidentschaft in diesen Feldern immer noch überlebt hat, obwohl die verfassungsrechtliche Grundlage für ihr Tätigwerden zweifelhaft ist. Daher kann nicht über eine „einheitliche“ Außenvertretung gesprochen werden. Vielmehr ist das gegenwärtige System sehr stark vom Prinzip der „sektoralen“ Vertretung charakterisiert. Das wiederum bedeutet, dass der „Doppelhut“ des Hohen Vertreters sehr viel geringere Ergebnisse gebracht hat als die Autoren des Konventionstextes und des Lissabon-Vertrages erwartet hatten.

164 Damro, The post-Lisbon institutions and EU external environmental policy, in: Morgera, (Fn. 124), S. 62, gibt als Beispiele Konflikte über Klimawandel und Migration, die durch Wasser- und Landknappheit verursacht werden.

165 Kaddous, (Fn. 7), S. 219.

Außerdem zeigen die Fallstudien des Irans und der Ukraine im Bereich der GASP, dass die Akzeptanz der EU-Akteure durch Drittstaaten ein weiterer wichtiger Faktor ist. Wenn diese Akzeptanz fehlt, so können die Mitgliedstaaten immer noch eine tragende Rolle spielen und Ad-hoc-Formate wie das Normandie-Format bilden. Daher hängt die Rolle des Präsidenten des Europäischen Rates und des Hohen Vertreters nach wie sehr stark vom politischen Willen anderer ab.

Wenn man einen Schritt weitergeht und die interne Entscheidungsfindung analysiert, so hat sich die Situation in den Nicht-GASP-Angelegenheiten im Laufe der Zeit verbessert. Aufgrund der jüngeren Rechtsprechung des Gerichtshofs ist klar, dass der Rat die politische Entscheidungsfindung ausübt, während dessen die Kommission in ihrer Rolle als Außenvertreterin nicht beschnitten werden darf. Umgekehrt muss die Kommission die Pflicht zur loyalen Kooperation achten. Daher sind Verhandlungsrichtlinien des Rates für völkerrechtliche Abkommen nötig und der Rat muss auch den Inhalt von politischen Memoranda of Understanding vor deren Abschluss billigen. Außerdem ist der Rat zu konsultieren, bevor Schriftsätze vor internationalen Gerichten vorgelegt werden. In den Bereichen geteilter Kompetenz hat die Kommission die Bereitschaft gezeigt, Experten aus den Mitgliedstaaten in die EU-Verhandlungsteams aufzunehmen.

Alles in allem führt Europa damit ein Mehrebenensystem der Außenvertretung durch, in dem supranationale Elemente mit einer starken Kommissionsrolle in wichtigen Bereichen kombiniert werden mit intergouvernementalen Elementen in den Beziehungen zwischen dem Rat als Geschäftsherrn und seinem Präsidenten oder dem Hohen Vertreter als seinen Geschäftsführern. Kann man dadurch aus Sicht eines Drittstaates die EU besser verstehen? Wahrscheinlich nicht. Hat das System die Effizienz der EU als diplomatischen Akteur nach Lissabon gestärkt? Wahrscheinlich schon. In jedem Fall bleibt die Frage, wer heutzutage der europäische Außenminister ist, nach wie vor in der Schwebe. Es bleibt also auch für das Europa-Institut der Universität Saarbrücken noch viel an Material für weitere Exzellenz-Forschung, wie wir es seit seiner Gründung gewohnt sind.

