
Der Fall „ECOWAS“ nach dem Vertrag von Lissabon: zur Abgrenzung zwischen Entwicklungszusammenarbeit und GASP nach der neuen Rechtslage

Birga Friesen*

Inhalt

A.	Einführung	102
I.	Kernaussagen des „ECOWAS“-Urteils (C-91/05)	102
II.	Die GASP nach dem Vertrag von Lissabon	105
B.	Die Lösung des „ECOWAS“-Falls nach der neuen Rechtslage	107
I.	Auswirkungen der Schwerpunktprüfung auf die Kompetenzabgrenzung	107
II.	Anwendung des Art. 40 EUV bei Gleichrangigkeit der Ziele	109
1.	Lösungsansätze	109
a)	Verpflichtung zum „acquis communautaire“?	109
b)	Möglichkeit einer „dual legal basis“?	110
c)	Art. 208 Abs. 1 AEUV als „lex specialis“ zu Art. 24 EUV?	111
2.	Bewertung	113
a)	Würdigung der Lösungsansätze	113
b)	Historische Auslegung und „ratio“	114
III.	Ergebnis	117
C.	Fazit	119

* Birga Friesen LL.M. ist Rechtsreferendarin am Landgericht Düsseldorf. Der vorliegende Beitrag ist die überarbeitete und gekürzte Fassung der am Europa-Institut vorgelegten Magisterarbeit. Die Autorin dankt Prof. Dr. Pascal Hector für wertvolle Anregungen bei der Anfertigung dieses Beitrags.

A. Einführung

Die europäische Außenpolitik blickt auf eine lange Geschichte zurück. Insbesondere die Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik (GASP) und ihre Verankerung in der zweiten Säule durch den Vertrag von Maastricht waren seit jeher von Unsicherheit, Skepsis und der Angst vor Kompetenzverlusten in diesem besonders sensiblen Bereich mitgliedstaatlicher Souveränität geprägt. Die zahlreichen Änderungen der GASP gaben stets Anlass zu Diskussionen in der Literatur und führten letztlich zu Streitigkeiten vor dem Europäischen Gerichtshof (EuGH). Dominierend war dabei die Frage nach dem Verhältnis und der Abgrenzung zwischen der GASP und den Kooperationspolitiken der Europäischen Gemeinschaft.¹ Im „ECOWAS“-Urteil vom 20. Mai 2008² hatte der EuGH erstmals Gelegenheit, zur Auslegung des Art. 47 EUV a.F.³ im Hinblick auf die Abgrenzung zwischen GASP und EG Stellung zu nehmen.⁴ Artikel 47 EUV a.F. stellte bislang klar, dass der EUV den Vertrag zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft „unberührt lässt“. Diese geschriebene Abgrenzungsregel war der Ausgangspunkt zur Beantwortung der Frage nach der vorzuziehenden Kompetenzgrundlage in denjenigen Fällen, in welchen eine zu erlassende Maßnahme mehrere Ziele verschiedener Kompetenznormen gleichrangig verfolgt, ohne dass ein Ziel dem anderen gegenüber als vorrangig eingestuft werden kann. Welche konkrete Funktion dabei Art. 47 EUV a.F. zukommt, wurde durch den EuGH im Fall *ECOWAS* erstmals beleuchtet. Ziel des vorliegenden Beitrags ist es, unter Zugrundelegung der „ECOWAS“-Rechtsprechung des EuGH und durch Anwendung der neu formulierten Abgrenzungsregel in Art. 40 EUV die Frage zu beantworten, ob das Problem der kompetenzrechtlichen Abgrenzung zwischen GASP und Entwicklungszusammenarbeit nach Inkrafttreten des Vertrags von Lissabon gelöst ist.

I. Kernaussagen des „ECOWAS“-Urteils (C-91/05)

Hintergrund des Rechtsstreits zwischen der Kommission und dem Rat war der Beschluss 2004/833/GASP, der die Gemeinsame Aktion 2002/589/GASP umsetzte und am 2. Dezember 2004 vom Rat auf Grundlage des Art. 3 der Gemeinsamen Aktion in Verbindung mit Art. 23 Abs. 2 EUV a.F. erlassen wurde. Dieser Beschluss

¹ Grundlegend dazu *Wessel*, The Inside Looking Out: Consistency and Delimitation in EU External Relations, *Common Market Law Review* 37 (2000), S. 1135 ff.

² EuGH, Rs. C-91/05, *ECOWAS*, Slg. 2008, I-3651.

³ Im Folgenden bezieht sich die Bezeichnung „EUV a.F.“ auf die Fassung des EUV nach dem Vertrag von Nizza und die Bezeichnung „EUV“ auf die Neufassung des EUV nach dem Vertrag von Lissabon.

⁴ In EuG, Rs. T-349/99, *Miskovic*, und EuG, Rs. T-350/99, *Karic*, hat das Gericht erster Instanz die Gelegenheit, über die Auslegung des Art. 47 EUV a.F. zu entscheiden, nicht wahrgenommen. Beide Urteile betrafen die als GASP-Maßnahme erlassene Ablehnung von Visumanträgen.

verpflichtete die Union, das ECOWAS-Moratorium⁵ in ein Übereinkommen über leichte Waffen und Kleinwaffen zwischen den Mitgliedstaaten der ECOWAS umzuwandeln, sowie finanzielle und technische Unterstützung zu leisten.⁶ Die Kommission erhob daraufhin Nichtigkeitsklage vor dem EuGH nach Art. 230 EGV, da sie der Ansicht war, die Maßnahme falle in den Zuständigkeitsbereich der Entwicklungszusammenarbeit nach Titel XX EGV, der seinerseits den Schutz des Art. 47 EUV a.F. genieße.⁷

In seinem Urteil stellt der Gerichtshof zunächst klar, dass die Möglichkeit der Berufung auf zwei Kompetenzgrundlagen in einem Rechtsakt, der sogenannten *dual legal basis*, nur dann möglich ist, wenn verschiedene Rechtsgrundlagen des EGV einschlägig sind, nicht jedoch, wenn sich Kompetenznormen verschiedener Säulen gegenüber stehen.⁸ Damit bereitet der EuGH der in der Literatur geführten Diskussion⁹ um die Möglichkeit der Wahl einer doppelten Rechtsgrundlage ein Ende. Sodann untersucht der Gerichtshof, auf welcher Zielsetzung der Schwerpunkt des angefochtenen Beschlusses liegt und nimmt damit eine sogenannte Schwerpunktprüfung zur Bestimmung der einschlägigen Rechtsgrundlage vor.¹⁰ Zwar akzeptiert der EuGH, dass auch eine GASP-Maßnahme die Erreichung von Gemeinschaftszielen bezwecken kann¹¹ und im Umkehrschluss Ziele der Entwicklungszusammenarbeit nicht auf Maßnahmen zu beschränken sind, die unmittelbar auf Armutsbekämpfung abzielen.¹² Der Erlass einer GASP-Maßnahme mit einer solchen

⁵ Declaration of a Moratorium on Importation, Exportation and Manufacture of Light Weapons in West Africa, Economic Community of West African States, 21st ordinary session of the Authority of Heads of State and Government, Abuja, 30./31.10.1998, <http://www.grip.org/bdg/g1649.html> (6.3.2012). Das Moratorium wurde zur Erreichung der in Art. 11 des Cotonou-Abkommens genannte Ziele der Friedenssicherung und Konfliktprävention erlassen und stellt eine regionale Förderungsstrategie i.S.d. Annex IV des Cotonou-Abkommens dar.

⁶ Siehe Art. 1 Beschluss 2004/833/GASP; das detaillierte Programm zur geplanten Unterstützung wurde im Anhang zu diesem Beschluss veröffentlicht.

⁷ Siehe Dok.-Nr. 15236/04 PESC 1039 v. 25.11.2004, aus dem hervorgeht, dass die Kommission eine entsprechende Erklärung im Hinblick auf ihre Bedenken bezüglich der gewählten Rechtsgrundlage bereits in das Protokoll der Ratstagung aufnehmen ließ.

⁸ EuGH, Rs. C-91/05, *ECOWAS*, Slg. 2008, I-3651, Rdnr. 75 f.

⁹ *Eisenhut*, Delimitation of EU-Competences under the First and Second Pillar: A View Between ECOWAS and the Treaty of Lisbon, German Law Journal 2009, S. 589; *Timmermans*, The Uneasy Relationship Between the Communities and the Second Union Pillar: Back to the “Plan Fouchet”?, Legal Issues of European Integration 1996, S. 69.

¹⁰ Diese Vorgehensweise beruht auf der st. Rspr. des EuGH, vgl. EuGH, Rs. C-155/07, *Parlament/Rat*, Slg. 2008, I-8103, Rdnr. 35 m.w.N.

¹¹ Zu dieser Ansicht gelangt der Gerichtshof insbesondere unter Bezugnahme auf die Gemeinsame Erklärung des Rates und der im Rat vereinigten Vertreter der Regierungen der Mitgliedstaaten, des EP und der Kommission zur Entwicklungspolitik der Europäischen Union: Der Europäische Konsens, ABl. C 46 v. 24.2.2006, S. 1, nach der die Beseitigung von Armut und die Stärkung einer nachhaltigen Entwicklung nicht ohne Frieden und Sicherheit erreicht werden können.

¹² Siehe EuGH, Rs. C-91/05, *ECOWAS*, Slg. 2008, I-3651, Rdnrn. 66-76.

Zielverfolgung kann jedoch dann noch nicht zur Verletzung des Art. 47 EUV a.F. führen, wenn das unter Art. 177 EGV fallende Ziel als rein nebensächlich einzustufen ist. Nach umfassender Prüfung kommt der EuGH zu dem Schluss, dass vorliegend die Ziele der Wahrung des Friedens und der internationalen Sicherheit sowie der Stärkung einer nachhaltigen Entwicklung in der ECOWAS-Region gleichrangig nebeneinander stehen, da keine dieser Komponenten als rein nebensächlich eingestuft werden kann.¹³

Die Einstufung der Ziele als gleichrangig führt den Gerichtshof sodann zur Anwendung der Abgrenzungsregel des Art. 47 EUV a.F. Hier bestätigt er zunächst, dass die Funktion des Art. 47 EUV a.F. in der Wahrung und Weiterentwicklung des gemeinschaftlichen Besitzstandes liegt.¹⁴ Damit verleiht der EuGH der Abgrenzungsregel des Art. 47 EUV a.F. den Charakter einer „Einbahnstraße“¹⁵ in Richtung des EGV. Erstmals erfolgt die entsprechende Begründung unter Bezugnahme auf das Zusammenspiel mit dem in Art. 2 und 3 Abs. 1 EUV a.F. verankerten Bekenntnis zum *acquis communautaire*, aus dem sich ergibt, dass GASP und EG nicht in einem Wettbewerb zueinander treten sollen, sondern den gemeinschaftlichen Besitzstand respektieren und die Effizienz der Gemeinschaft nicht schwächen dürfen.¹⁶ Der Gerichtshof gelangt zu dem Schluss, dass die Anwendung des Art. 47 EUV a.F. bei Gleichrangigkeit der mit der Maßnahme verfolgten Ziele zu dem Ergebnis führt, dass aufgrund der Verpflichtung zum *acquis communautaire* die Maßnahme auf die entsprechende Kompetenznorm des EGV, hier also Art. 179 Abs. 1 EGV, gestützt werden muss.¹⁷ Da der streitige Beschluss jedoch als GASP-Maßnahme erlassen wurde, liegt ein Verstoß gegen Art. 47 EUV a.F. vor, der wiederum zur Nichtigkeit des Beschlusses führt.¹⁸

¹³ Ibid., Rdnr. 99.

¹⁴ Ibid., Rdnr. 59.

¹⁵ Siehe zu diesem Vergleich *Heliskoski*, Small Arms and Light Weapons Within the Union's Pillar Structure: An Analysis of Article 47 of the EU Treaty, *European Law Review* 2008, S. 905.

¹⁶ So auch die h.M. der Literatur, vgl. *Wessel*, (Fn. 1), S. 1148; *Hoffmeister*, Das Verhältnis zwischen Entwicklungszusammenarbeit und Gemeinsamer Außen- und Sicherheitspolitik am Beispiel des EG-Stabilitätsinstruments, *EuR Beiheft* 2/2008, S. 57; noch präziser formuliert *Weidel*, Regulation or Common Position – The Impact of the Pillar Construction on the Union's External Policy, in: Griller/Weidel (Hrsg.), *External Economic Relations and Foreign Policy in the European Union*, 2002, S. 32: „*The purity of the Community framework has to be preserved*“.

¹⁷ Siehe EuGH, Rs. C-91/05, *ECOWAS*, Slg. 2008, I-3651, Rdnr. 109 i.V.m. 76 f.

¹⁸ Ibid., Rdnr. 110.

II. Die GASP nach dem Vertrag von Lissabon

Da Unsicherheiten bei der Kompetenzabgrenzung zu Rechtsstreitigkeiten vor dem EuGH und inkohärentem Auftreten der EU auf internationaler Ebene geführt haben, waren die Ausarbeitung einer klaren Kompetenzverteilung sowie konkreter Konfliktschlichtungsregeln wesentlicher Bestandteil der Vertragsverhandlungen zum Vertrag von Lissabon.¹⁹ Hervorzuheben ist zunächst, dass mit der Verschmelzung von EG und EU durch Art. 1 Abs. 3 Satz 3 EUV die bestehende Trennung zwischen Supranationalität und Intergouvernementalität nicht aufgegeben wird, sondern die Vereinheitlichung der Rechtsformen vielmehr unter Beibehaltung einer Sonderstellung der GASP erfolgt,²⁰ wodurch die dualistische Struktur des Primärrechts letztlich erhalten bleibt²¹ und die GASP somit nach wie vor speziellen Regelungen und Verfahren unterliegt.

Wesentliche Änderungen der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik lassen sich vor allem durch die Zusammenführung der Ziele von GASP und unionsrechtlichen Außenkompetenzen unter dem Schirm des „auswärtigen Handelns der EU“ in Art. 21 EUV, die Schaffung des Hohen Repräsentanten für Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik sowie des Europäischen Auswärtigen Dienstes, die Erweiterung der Abstimmungsmöglichkeiten mit qualifizierter Mehrheit sowie die Abschaffung der bekannten GASP-Instrumente und deren Ersetzung durch den einheitlichen Beschluss verzeichnen. In institutioneller Hinsicht ist aus dem Dreieck zwischen Parlament, Rat und Kommission durch die Schaffung neuer Organe ein „Pentagon“²² mit zahlreichen ungeklärten Kompetenzfragen entstanden. Allein die Schaffung neuer Ämter und Institutionen vermag ein kohärentes Auftreten der Union nicht zu sichern. Ein erster Blick in das neue Vertragswerk lässt jedoch erkennen, dass auch der Vertrag von Lissabon keine eindeutigen Abgrenzungsregeln bereitstellt. Im Hinblick auf klar definierte Abgrenzungsregeln obliegt es danach auch weiterhin der Verantwortung des EuGH, der nach Art. 275 Abs. 2 AEUV für die Frage der Einhaltung des Art. 40 EUV zuständig ist, diese zu entwickeln.²³

¹⁹ Ruffert, Institutionen, Organe und Kompetenzen – der Abschluss eines Reformprozesses als Gegenstand der Europarechtswissenschaft, EuR Beiheft 1/2009, S. 34.

²⁰ Dass trotz der Vereinheitlichung auch weiterhin jedes Handeln der Union auf zwei Verträge gestützt wird, lässt sich allein als Auswirkung des gescheiterten Verfassungsvertrags verstehen, in dessen Folge man wieder Abstand zu einem einheitlichen, einer Verfassung ähnlichen Vertragswerk nehmen wollte, siehe dazu *Dougan*, The Treaty of Lisbon 2007: Winning Minds, Not Hearts, Common Market Law Review 45 (2008), S. 623.

²¹ *Eisenhut*, (Fn. 9), S. 597. Nach Ansicht von *Cremona*, Coherence through Law: What difference will the Treaty of Lisbon make?, Hamburg Review of Social Sciences 3 (2008), S. 32, wird diese Trennung durch die Änderungen nach dem Vertrag von Lissabon sogar noch stärker betont.

²² *Schoo*, Das neue institutionelle Gefüge der EU, EuR Beiheft 1/2009, S. 62.

²³ Siehe dazu auch *Weidel*, (Fn. 16), S. 51, die darauf hinweist, dass die Abgrenzung von Kompetenzen kein statisches Konzept, sondern der ständigen Anpassung unterworfen ist.

Vor Inkrafttreten des Vertrags von Lissabon diente Art. 47 EUV a.F. mit seiner Verpflichtung zum *acquis communautaire* als Hilfestellung bei der Bestimmung der einschlägigen Kompetenzgrundlage. Die Normierung dieser Abgrenzungsregel spiegelt sich nun in veränderter Form in Art. 40 EUV wieder. Während der frühere Art. 47 EUV a.F. eindeutig allein den Schutz der Gemeinschaftsmethode bezweckte, stellt der neu eingeführte Absatz 2 des Art. 40 EUV klar, dass der gleiche Schutz nun auch in die Gegenrichtung wirkt, indem die Durchführung der unionsrechtlichen Politiken nach dem AEUV die Befugnisse innerhalb der GASP unberührt lassen soll. Das Bild der „Einbahnstraße des Art. 47 EUV a.F.“ lässt sich damit nicht mehr aufrechterhalten, vielmehr soll durch die beidseitige Schutzrichtung der Eingriff in fremde Kompetenzbereiche grundsätzlich vermieden werden.²⁴ Auch der neue Wortlaut des Art. 40 EUV nimmt die Möglichkeit von Überschneidungen oder Gleichrangigkeit von Zielen nicht wahr. Teilweise wird daher bereits befürchtet, dass die neue gegenseitige Schutzwirkung dazu führen wird, dass die Entscheidung für intergouvernementale Maßnahmen erleichtert wird und die Mitgliedstaaten somit auch weiterhin supranationale Kompetenzen der Union beeinflussen können.²⁵ Eine Erleichterung der kompetenzrechtlichen Abgrenzung zwischen GASP und sonstigem auswärtigen Handeln der Union durch den neuen Art. 40 EUV ist jedenfalls nicht zu erwarten.

Zusammenfassend hat das Inkrafttreten des Vertrags von Lissabon zwar zahlreiche strukturelle und institutionelle Änderungen der GASP bewirkt, die ein Zeichen zugunsten kohärenten Auftretens der Union im Rahmen der europäischen Außenpolitik setzen. Im Hinblick auf die kompetenzrechtliche Abgrenzungsproblematik sind jedoch keine klärenden Änderungen zu vermerken.²⁶ Insbesondere die fehlende Jurisdiktion des EuGH wird auch künftig ein Defizit der GASP bleiben.²⁷

²⁴ *Cremona*, (Fn. 21), S. 1354.

²⁵ *Eisenhut*, (Fn. 9), S. 600.

²⁶ Siehe *van Elsuwege*, EU External Action after the Collapse of the Pillar Structure: in Search of a New Balance Between Delimitation and Consistency, *Common Market Law Review* 47 (2010), S. 998, der es als „paradox“ bezeichnet, dass Initiativen zur Kohärenzsicherung letztlich Streitigkeiten zwischen den Institutionen intensivieren.

²⁷ *Streinz/Obler/Herrmann*, Der Vertrag von Lissabon zur Reform der EU – Einführung und Synopse, 3. Aufl. 2010, S. 145.

B. Die Lösung des „ECOWAS“-Falls nach der neuen Rechtslage

Im Lichte der Neustrukturierung der Verträge sowie der Änderungen im Rahmen der GASP soll im Folgenden der Frage nachgegangen werden, wie der EuGH den Fall *ECOWAS* nach dem Inkrafttreten des Vertrags von Lissabon entschieden hätte. Insbesondere ist hierbei zu untersuchen, ob durch die Neuformulierung der Ziele der europäischen Außenpolitik die Schwerpunktprüfung der Maßnahme zu einer eindeutigen Rechtsgrundlage geführt hätte und ob die Rechtsprechung des EuGH zur Anwendung des Art. 47 EUV a.F. bei Gleichrangigkeit der Ziele übernommen werden kann.

I. Auswirkungen der Schwerpunktprüfung auf die Kompetenzabgrenzung

Im „ECOWAS“-Urteil kam der EuGH zu dem Ergebnis, dass ein eindeutiger Schwerpunkt des in Frage stehenden Beschlusses nicht festgestellt werden konnte und somit die Ziele der Wahrung des Friedens und der internationalen Sicherheit sowie der Stärkung einer nachhaltigen Entwicklung in der ECOWAS-Region und damit sowohl Ziele der GASP als auch der Entwicklungszusammenarbeit gleichrangig nebeneinander stehen.²⁸ Fraglich ist nun, ob durch die Neuformulierung der Ziele der jeweiligen Politiken sowie die Einführung des Art. 21 EUV von vornherein eindeutig eine Rechtsgrundlage für den Erlass der im Rahmen des ECOWAS-Moratoriums zu erlassenden Maßnahme einschlägig ist. Während nach der alten Rechtslage „die Wahrung des Friedens und der internationalen Sicherheit“ ein Ziel der GASP nach Art. 11 EUV a.F. und „die Stärkung einer nachhaltigen Entwicklung“ eindeutiges Ziel der Entwicklungszusammenarbeit nach Art. 177 Abs. 1 EGV war, kann eine Zuordnung dieser Ziele zu einem Kompetenzkatalog nach der neuen Rechtslage nicht mehr erfolgen. Vielmehr finden sich beide Komponenten als allgemeine Grundsätze europäischer Außenpolitik im neuen Art. 21 EUV wieder.²⁹ Ob hierdurch ein unionsrechtliches oder ein mitgliedstaatliches Tätigwerden ausgelöst wird, lässt sich allein aus dem Wortlaut der Vorschrift nicht entnehmen, da Art. 21 EUV die Kohärenz der europäischen Außenpolitik sichern soll, ohne eine Aussage über die jeweilige Kompetenzzuweisung zu treffen.³⁰

²⁸ Siehe EuGH, Rs. C-91/05, *ECOWAS*, Slg. 2008, I-3651, Rdnr. 99.

²⁹ Siehe Art. 21 Abs. 2 c) EUV bezüglich Wahrung des Friedens und Stärkung der internationalen Sicherheit und Art. 21 Abs. 2 d) EUV bezüglich Förderung der nachhaltigen Entwicklung in den Entwicklungsländern.

³⁰ *Van Vooren*, The Small Arms Judgement in an Age of Constitutional Turmoil, *European Foreign Affairs Review* 14 (2009), S. 245.

Gegen eine direkte Zuweisung in den Kompetenzbereich der Entwicklungszusammenarbeit könnte sprechen, dass die „nachhaltige Entwicklung“ aus dem Zielkatalog des Art. 208 Abs. 1 Satz 2 AEUV gestrichen wurde. Durch die neue Betonung der Armutsbekämpfung als Hauptziel der Entwicklungszusammenarbeit könnte davon ausgegangen werden, dass Maßnahmen, die nicht eindeutig das auf Langfristigkeit ausgerichtete Ziel der Armutsbekämpfung verfolgen, künftig nicht mehr in den supranationalen Zuständigkeitsbereich nach Art. 208 Abs. 1 AEUV fallen.³¹ Gegen eine solche Auslegung spricht jedoch, dass Art. 208 Abs. 1 Satz 1 AEUV auf die allgemeinen Grundsätze des Art. 21 Abs. 2 EUV verweist. So kann nicht pauschal davon ausgegangen werden, dass nach Inkrafttreten des Vertrags von Lissabon die Reichweite der Entwicklungszusammenarbeit in dem Maße eingeschränkt wurde, dass Maßnahmen zur Förderung der nachhaltigen Entwicklung im ECOWAS-Raum künftig nicht mehr unter diese Kompetenz fallen.³² Auf der anderen Seite ist jedoch auch eine direkte Zuweisung der Maßnahme unter den Kompetenzrahmen der GASP problematisch. Zwar verfolgt die Maßnahme neben dem Ziel der Förderung einer nachhaltigen Entwicklung auch das Ziel der Friedenswahrung und der Stärkung der internationalen Sicherheit. Dieses Ziel lässt sich jedoch nach der neuen Rechtslage nicht mehr eindeutig der GASP zuordnen, da die GASP im neuen Art. 24 Abs. 1 EUV weitgehend „ziellos“³³ formuliert wird. Zur Beantwortung der Frage, ob Friedenswahrung und Stärkung der internationalen Sicherheit auch weiterhin die Zuständigkeit der GASP auslösen, lassen sich die oben genannten Argumente spiegelbildlich anwenden: Art. 23 EUV verweist auf die allgemeinen Grundsätze des Art. 21 Abs. 2 EUV, so dass eine Beibehaltung der Reichweite der GASP-Ziele nach der alten Rechtslage nicht von vornherein ausgeschlossen ist.

Auch nach Inkrafttreten des Vertrags von Lissabon kann folglich nicht eindeutig bestimmt werden, ob eine Maßnahme zur Bekämpfung der destabilisierenden Anhäufung und Verbreitung von Handfeuerwaffen und leichten Waffen von supranationalen oder von intergouvernementalen Kompetenzen umfasst wird. Müsste der EuGH künftig über einen Sachverhalt wie dem des „ECOWAS“-Falls entscheiden, so müsste er in der Urteilsbegründung nach der Feststellung, dass hier zwei Ziele

³¹ *Duke/Blockmans*, The Lisbon Treaty stipulations on Development Cooperation and the Council Decision of 25 March 2010 (Draft) establishing the organisation and functioning of the European External Action Service, EIPA-Working Papers 2010/W/01, S. 5; *Martenczuk/Zimmermann*, Die Kooperation der Europäischen Union mit Entwicklungsländern und Drittstaaten und der Vertrag von Lissabon, EuR Beiheft 2/2008, S. 40; *Metz*, Die Außenbeziehungen der Europäischen Union nach dem Vertrag über eine Verfassung von Europa: eine Untersuchung aus kompetenzrechtlicher Sicht – mit Erläuterungen zu den Außenkompetenzen nach dem Vertrag von Nizza, 2007, S. 299.

³² *Martenczuk/Zimmermann*, (Fn. 31), S. 41.

³³ *Van Vooren*, (Fn. 30), S. 244.

gleichrangig nebeneinander stehen, in einem zweiten Schritt prüfen, unter welche konkreten Kompetenznormen diese Ziele fallen.³⁴ Die Auslegung der Reichweite des Art. 21 EUV wäre hierfür unentbehrlich.

II. Anwendung des Art. 40 EUV bei Gleichrangigkeit der Ziele

Unter der alten Rechtslage kam der EuGH zu dem Schluss, dass die Anwendung des Art. 47 EUV a.F. aufgrund der Verpflichtung zum *acquis communautaire* dazu führt, dass bei Gleichrangigkeit mehrerer Ziele die Maßnahme unter der jeweiligen gemeinschaftsrechtlichen Kompetenznorm zu erlassen ist.³⁵ Die Neuformulierung des Art. 40 EUV führt nun zu der Frage, ob diese Rechtsprechung übernommen werden kann oder ob sich aus der Beidseitigkeit der Verpflichtung aus Art. 40 EUV etwas anderes ergibt.

1. Lösungsansätze

Im Hinblick auf die konkrete Anwendung des neuen Art. 40 EUV bei Gleichrangigkeit der Zielsetzung einer Maßnahme, ist im Folgenden zu untersuchen, welche Lösungsansätze hier künftig vom EuGH vertreten werden können. Damit soll letztlich die Frage beantwortet werden, ob in Zukunft im Fall sich überschneidender Kompetenzgrundlagen die Union oder die Mitgliedstaaten zum Tätigwerden befugt sind.

a) Verpflichtung zum „*acquis communautaire*“?

In der Abgrenzungsregel des Art. 47 EUV a.F. wurde bislang eine Ausprägung der Verpflichtung zur Wahrung und Weiterentwicklung des gemeinschaftlichen Besitzstandes gesehen, die im Zusammenspiel mit anderen Normen zu dem Ergebnis führte, dass der Gemeinschaftskompetenz stets der Vorrang einzuräumen war. Nach einer Ansicht kann diese Argumentation auch für den neuen Art. 40 EUV übernommen werden.³⁶ Begründet wird dies damit, dass trotz der Auflösung der Säulenstruktur, die GASP nach wie vor losgelöst vom übrigen Unionsrahmen zu betrachten sei. Die Verschmelzung von EG und EU sowie die beidseitige Verpflichtung des Art. 40 EUV seien damit lediglich Ausdruck der organisatorischen

³⁴ Die Urteilsbegründung nach EuGH, Rs. C-91/05, *ECOWAS*, Slg. 2008, I-3651, Rdnr. 85 f., kann demnach nicht in der gleichen Form aufrechterhalten werden, sondern muss künftig aus den genannten Gründen präzisiert werden.

³⁵ Siehe *ibid.*, Rdnr. 76 f.

³⁶ *Kontrakos*, EU International Relations Law, 2006, S. 494.

Neustrukturierung. Sie führen in normativer Hinsicht jedoch zu keinen Änderungen bei der Kompetenzzuweisung.³⁷ Die wohl überwiegende Ansicht vertritt jedoch den Standpunkt, dass die Neuformulierung des Art. 40 EUV aufgrund der beidseitigen Verpflichtung das Bild der „Einbahnstraße“ nicht mehr zulasse.³⁸ Statt zu einem einseitigen Schutz zugunsten des gemeinschaftlichen Besitzstandes verpflichtet Art. 40 Abs. 2 EUV ebenso zum Schutz der Ausübung der GASP-Zuständigkeiten. Darüber hinaus zeigt neben dem Wortlaut des Art. 40 EUV auch Art. 1 Abs. 3 Satz 2 EUV, der klarstellt, dass EUV und AEUV gleichrangig nebeneinander stehen, dass die Argumentation des EuGH im Hinblick auf den *acquis communautaire* nicht aufrecht erhalten werden kann.³⁹ Da der EUV den AEUV nun nicht mehr bloß „ergänzt“,⁴⁰ sondern gleichwertig neben ihm steht, ist eine Auslegung, die supranationalen Kompetenzen stets den Vorrang einräumt, nicht mehr möglich.⁴¹ Die letztgenannte Ansicht überzeugt. Da die Verpflichtung zum *acquis communautaire* sich im neuen EUV nicht wieder spiegelt und Art. 1 Abs. 3 Satz 2 EUV explizit die Gleichrangigkeit der Verträge nennt, wird der EuGH nach Inkrafttreten des Vertrags von Lissabon nicht an seiner Argumentation nach Randnummer 59 des „ECOWAS“-Urteils festhalten können, in dem er die Zielsetzung des Art. 47 EUV a.F. in der Wahrung des gemeinschaftlichen Besitzstandes sieht. Dies bedeutet zwar nicht, dass der Vorrang supranationaler Kompetenzen bei Gleichrangigkeit der Zielsetzung einer Maßnahme in Zukunft ausgeschlossen ist. Er lässt sich künftig jedoch nicht mehr unter Berufung auf den *acquis communautaire* begründen.

b) Möglichkeit einer „dual legal basis“?

Die Anwendung des Art. 40 EUV könnte die unter der alten Rechtslage aufgeworfene, aber sowohl von der überwiegenden Literatur als auch vom Gerichtshof abgelehnte Möglichkeit der Abstützung einer Maßnahme auf eine doppelte Rechtsgrundlage zur Folge haben. Vertreten wird dies unter Heranziehung des Arguments, dass beide Verträge nun gleichrangig nebeneinander stünden und damit eine hierarchische Auslegung der Verträge nicht möglich sei.⁴² Um der gegenseitigen Unberührtheitsklausel des Art. 40 EUV gerecht zu werden, sei folgerichtig allein das Abstützen auf eine *dual legal basis* möglich.⁴³ Dieser Ansicht können jedoch die

³⁷ Ibid.

³⁸ Dashwood, Article 47 and the Relationship Between First and Second Pillar Competences, in: Dashwood/Maresceau (Hrsg.), Law and Practice of EU External Relations, 2008, S. 101; Dongan, (Fn. 20), S. 626; Heliskoski, (Fn. 15), S. 911.

³⁹ Van Vooren, (Fn. 30), S. 246.

⁴⁰ Siehe Art. 1 Abs. 3 Satz 1 EUV a.F.

⁴¹ So auch Cremona, (Fn. 21), S. 32; Eisenbut, (Fn. 9), S. 599.

⁴² Van Vooren, (Fn. 30), S. 247.

⁴³ Ibid.

gleichen Argumente, die bereits unter der alten Rechtslage zur Ablehnung einer *dual legal basis* geführt haben, entgegengehalten werden. Dagegen sprechen vor allem die Unvereinbarkeit der Rechtsinstrumente, die eingeschränkte Überprüfbarkeit durch den EuGH und die unterschiedliche Beteiligung der Organe.⁴⁴ Demnach soll das gleichzeitige Abstützen auf zwei Rechtsgrundlagen nur dann möglich sein, wenn die Verfahren identisch sind.⁴⁵ Da dies bei der Überschneidung von GASP und Entwicklungszusammenarbeit aber auch nach der neuen Rechtslage nicht der Fall ist, sondern vielmehr sowohl die Rechtsinstrumente als auch die Beteiligung der Organe grundlegend verschieden sind, ist die Anwendung einer *dual legal basis* auch nach dem Vertrag von Lissabon ausgeschlossen. Unterstützung findet diese Auffassung letztlich in dem Argument, dass die gegenseitige Schutzrichtung des Art. 40 EUV nur durch eine Entscheidung für oder gegen eine Rechtsgrundlage, nicht jedoch durch eine Verbindung beider erreicht werden kann.⁴⁶

c) Art. 208 Abs. 1 AEUV als „lex specialis“ zu Art. 24 EUV?

Die Frage, welche Rechtsgrundlage bei Gleichrangigkeit der Ziele einer Maßnahme künftig der Vorrang einzuräumen ist, wird insbesondere unter dem Aspekt diskutiert, ob die supranationale Rechtsgrundlage als *lex specialis* zur GASP gesehen werden kann. Zunächst wird angeführt, supranationale Kompetenzen seien aufgrund der nach dem Vertrag von Lissabon verstärkten Betonung eines kohärenten Auftretens der Union als *leges speciales* gegenüber der GASP anzusehen.⁴⁷ Kohärenz könne bei Überschneidung von zwei Rechtsgrundlagen nur dann erreicht werden, wenn die Maßnahme unter der Kompetenznorm erlassen werde, die der EU als solcher den größten Mehrwert verschaffe. Dieser größtmögliche positive Effekt zugunsten der EU könne nur auf supranationaler Ebene erreicht werden, da nur hier der Einfluss des Parlaments, der Kommission und des Gerichtshofs gegeben sei.⁴⁸ Diese Ansicht kann nicht überzeugen. Zwar kann durch die Betonung der Rolle der beteiligten Organe die „Flucht in die Intergouvernementalität“ verhindert werden. Zu bedenken ist jedoch, dass diese Argumentation nur unter weiter Auslegung der Kohärenzverpflichtung möglich ist. Versteht man Kohärenz dagegen als die gegenseitige Abstimmung unter verschiedenen Zuständigkeitsbereichen, so lässt sich daraus noch

⁴⁴ Eisenhut, (Fn. 9), S. 589; Timmermans, (Fn. 9), S. 69, der außerdem darauf hinweist, dass es schwierig sei, etwas in einer Maßnahme zu verbinden, was die Herren der Verträge so ausdrücklich zu trennen versuchten.

⁴⁵ Van Ooik, Cross-Pillar Litigation Before the ECJ: Demarcation of Community and Union Competences, *European Constitutional Law Review* 4 (2008), S. 416.

⁴⁶ Heliskoski, (Fn. 15), S. 911.

⁴⁷ Eisenhut, (Fn. 9), S. 600.

⁴⁸ Ibid.

nicht der Schluss ziehen, dass Kohärenz auch fordert, maximale positive Effekte für die Union als solche zu gewinnen und damit supranationale Kompetenzen als *leges speciales* gegenüber der GASP einzuordnen.

Neben der Kohärenzpflicht, könnte das Verständnis des Art. 208 Abs. 1 AEUV als *lex specialis* auch auf systematische Erwägungen gestützt werden. Da die Neufassung des Art. 24 Abs. 1 EUV keine konkreten Ziele mehr bestimmt, könnte vertreten werden, dass die GASP-Kompetenz aufgrund ihrer weiten Formulierung nur dann greift, wenn keine speziellere supranationale Kompetenznorm einschlägig ist.⁴⁹ Demzufolge stünde der weit gefasste Art. 24 Abs. 1 EUV dem engen Anwendungsbereich des Art. 208 Abs. 1 AEUV als *lex generalis* gegenüber.⁵⁰ Dieser Ansicht muss jedoch entgegenhalten werden, dass sie nicht mit der ausdrücklichen Erklärung der Mitgliedstaaten, die GASP solle weiterhin als eigenständiger Kompetenzbereich neben den Unionszuständigkeiten stehen, vereinbar ist.⁵¹ Diese Erklärung würde unterlaufen, wenn man Art. 24 Abs. 1 EUV nur eine Auffangfunktion gegenüber supranationalen Kompetenzen zukommen ließe. Auch die Gleichrangigkeit der Verträge nach Art. 1 Abs. 3 Satz 2 EUV spricht gegen das Verständnis des Art. 24 Abs. 1 EUV als *lex generalis*.⁵² Wenn der weite Wortlaut des Art. 24 Abs. 1 EUV dahingehend ausgelegt werden könnte, dass alle Bereiche der Außenpolitik hierunter subsumierbar sind, kann von Gleichrangigkeit der Verträge gerade nicht mehr die Rede sein.⁵³ Dem kann wiederum entgegenhalten werden, dass die Gleichrangigkeit der Verträge zwar die „*lex superior*“- , nicht jedoch zwangsläufig die „*lex specialis*“-Regel ausschließt und damit keinen Einfluss auf die Wirkungsweise verschiedener Normen haben kann.⁵⁴ Damit kann Art. 1 Abs. 3 Satz 2 EUV nicht als Argumentationshilfe bei der Entscheidung für oder gegen eine Kompetenznorm herangezogen werden.

Ein weiterer Ansatzpunkt, die GASP-Kompetenz als *lex generalis* einzuordnen, wird mit Blick auf die Vertragsschlusskompetenz nach Art. 218 Abs. 3 AEUV vertreten. Da hier die Zuständigkeit der GASP nur als Ausnahme greife, nämlich dann, wenn sich die Übereinkunft „ausschließlich oder hauptsächlich“ auf die GASP beziehe, solle dies auch für das Verhältnis zwischen Art. 24 Abs. 1 EUV und Art. 208 Abs. 1 AEUV gelten.⁵⁵ Durch Art. 218 Abs. 3 AEUV wird jedoch lediglich die vom EuGH

⁴⁹ Ibid., S. 601; siehe auch *Cremona*, (Fn. 21), S. 32, die diese Auslegung zwar als möglichen Lösungsansatz des EuGH aufwirft, jedoch im Ergebnis aus den hier genannten Gründen ablehnt.

⁵⁰ *Eisenhut*, (Fn. 9), S. 601; *Heliskoski*, (Fn. 15), S. 911.

⁵¹ Siehe die Erklärungen Nr. 13 und 14 zur Schlussakte zum Vertrag von Lissabon, ABl. C 115 v. 9.5.2008, S. 335.

⁵² *Cremona*, (Fn. 21), S. 32.

⁵³ *Heliskoski*, (Fn. 15), S. 911.

⁵⁴ *Pechstein*, Die Intergouvernementalität der GASP nach Lissabon: Kompetenz-, Wirkungs-, Haftungs- und Grundrechtsfragen, JZ 2010, S. 429.

⁵⁵ *Geiger*, in: Geiger/Khan/Kotzur, EUV/AEUV, 2010, Art. 40 EUV, Rdnr. 7.

angewandte Schwerpunktprüfung vertraglich normiert. Eine darüber hinausgehende Aussage, die die Einordnung der GASP als *lex generalis* gegenüber supranationalen Kompetenzen rechtfertigt, lässt sich Art. 218 Abs. 3 AEUV dagegen nicht entnehmen.⁵⁶ Festzuhalten bleibt, dass trotz verschiedener Argumentationsansätze Art. 208 Abs. 1 AEUV nicht in argumentativ vertretbarer Weise als *lex specialis* gegenüber Art. 24 Abs. 1 EUV eingeordnet werden kann.

2. Bewertung

Die Untersuchung der möglichen Lösungswege, die der Gerichtshof künftig bei der Anwendung des Art. 40 EUV im Fall sich überschneidender Kompetenzen „zwischen den Säulen“ einschlagen könnte, lässt erkennen, dass auch der Vertrag von Lissabon keine eindeutige Antwort bereithält. Im Folgenden sollen die vertretenen Positionen bewertet und ergänzende Lösungsmöglichkeiten erarbeitet werden.

a) Würdigung der Lösungsansätze

Zunächst ist aufgrund der Neustrukturierung der Verträge und des neuen Wortlauts des Art. 40 EUV weitgehend unstreitig ausgeschlossen, dass die „ECOWAS“-Rechtsprechung identisch übernommen werden kann. Insbesondere kann die vom Gerichtshof vorgenommene Begründung unter Berufung auf den *acquis communautaire* nicht weiter aufrechterhalten werden, da der Wortlaut des Art. 40 EUV eindeutig nicht mehr alleine den gemeinschaftlichen Besitzstand, sondern auch in die Gegenrichtung die GASP schützt. Die beidseitige Verpflichtung kann aber auch nicht dazu führen, dass Maßnahmen, die gleichrangig Ziele verschiedener Kompetenznormen verfolgen, auf zwei Rechtsgrundlagen gestützt werden, da eine solche Lösung den Unterschieden der Verfahren sowie der beteiligten Organe nicht gerecht werden kann. Insofern ergeben sich nach dem Inkrafttreten des Vertrags von Lissabon keine Änderungen zu den vertretenen Positionen im Hinblick auf die *dual legal basis*. Es lässt sich eindeutig eine Tendenz in der Literatur dahingehend erkennen, auch weiterhin trotz Neuformulierung und Neustrukturierung der Verträge supranationalen Kompetenzgrundlagen gegenüber der GASP den Vorrang einzuräumen. Eine dogmatisch überzeugende Begründung dieses Vorrangs gelingt dabei jedoch nicht. Insbesondere die Einordnung des Art. 208 Abs. 1 AEUV als *lex specialis* gegenüber

⁵⁶ Die von *Heliskoski*, (Fn. 15), S. 911, vertretene Position, dass die Einordnung der supranationalen Kompetenznorm als *lex specialis* zumindest für die Fälle nicht möglich sei, in denen sich die gleichrangig verfolgten Ziele jeweils nur auf einen Teil der Maßnahme beziehen, da die Bevorzugung einer Rechtsgrundlage in diesen Fällen der Schutzverpflichtung des Art. 40 EUV zuwiderliefe, braucht hier nicht diskutiert werden, da die in Frage stehenden Ziele sich nicht auf voneinander trennbare Teile der Maßnahme erstrecken und damit die Möglichkeit, die Maßnahme in zwei Rechtsakte zu spalten, von vornherein ausgeschlossen ist.

der GASP überzeugt nicht, da die Gleichrangigkeit der Verträge nach Art. 1 Abs. 3 Satz 2 EUV aber auch die Eigenständigkeit der GASP eine solche Auslegung nicht zulassen. Aus der Ablehnung der vertretenen Positionen folgt damit, dass bei der Frage, wie der EuGH künftig im Falle sich überschneidender Kompetenzgrundlagen entscheiden wird, nicht allein der Wortlaut und die Systematik zur hinreichenden Begründung herangezogen werden können.

b) Historische Auslegung und „ratio“

Im Folgenden soll untersucht werden, ob durch Betrachtung der historischen Entwicklung des Art. 40 EUV sowie dessen *ratio* der Gerichtshof künftig in der Lage sein wird, das Problem der Kompetenzabgrenzung bei Gleichrangigkeit der Ziele einer Maßnahme zu lösen.

Die Versuche, eine einheitliche europäische Außenpolitik zu etablieren, gehen bereits auf die Regierungszeit *de Gaulles* zurück. Seine Idee einer Politischen Union und die auf dieser Grundlage entwickelten Vertragsentwürfe des französischen Diplomaten *Fouchet* im Jahre 1961, in der die Außen- und Sicherheitspolitik zwar in der mitgliedstaatlichen Kompetenz belassen, jedoch mit Gemeinschaftsbereichen verbunden werden sollte – sogenannte „Fouchet“-Pläne – wurden mehrheitlich abgelehnt.⁵⁷ Grund hierfür war die Befürchtung, dass das supranationale Wesen der Gemeinschaft durch eine zu starke intergouvernementale Prägung der Institutionen ohne klare Abgrenzungsmechanismen bedroht sein könnte.⁵⁸ Erst zehn Jahre später einigte man sich auf eine rechtlich unverbindliche Gemeinsame Außenpolitik in Form der „Europäischen Politischen Zusammenarbeit“ (EPZ) auf der Grundlage des sogenannten „Davignon“-Berichts.⁵⁹ Im Gegensatz zu den definierten Vorstellungen *Fouchets* konkreter Kompetenzzuweisungen an die Mitgliedstaaten sah die EPZ lediglich regelmäßige Außenministertreffen sowie die Verpflichtung zur gegenseitigen Konsultation und Abstimmung im Rahmen der Außen- und Sicherheitspolitik vor.⁶⁰ Ihre erstmalige vertragliche Normierung erfolgte durch die Einheitliche Europäische Akte (EEA) im Jahre 1986. Die Regelungen in der Einheitlichen Europäischen Akte ebneten zusammen mit der gleichzeitig formulierten Verpflichtung zur Beachtung des Kohärenzgebots schließlich den Weg für die Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik. Durch die Inkorporierung der GASP in den Vertrag von Maastricht 1992 wurde schließlich dem Wunsch der Mitgliedstaaten Rechnung getragen, Europa auch auf politischer Ebene existieren zu lassen.⁶¹ Seitdem lässt sich auch weiterhin eine

⁵⁷ Metz, (Fn. 31), S. 152.

⁵⁸ Timmermans, (Fn. 9), S. 65.

⁵⁹ Dieser Bericht vom 27.10.1970 ist nach dem belgischen Diplomaten *Davignon* benannt.

⁶⁰ Metz, (Fn. 31), S. 153.

⁶¹ *Gautier*, Horizontal Coherence and the External Competences of the European Union, European Law Journal 10 (2004), S. 24.

kontinuierliche schrittweise Entwicklung der GASP erkennen. Dass die außenpolitische Zusammenarbeit der Mitgliedstaaten im Laufe der Zeit erweitert und verstärkt wurde, zeigt sich insbesondere durch die Schaffung des Amtes des „Hohen Vertreters für die Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik“⁶² durch den Vertrag von Amsterdam 1999 sowie durch die Möglichkeit einer verstärkten Zusammenarbeit einzelner Mitgliedstaaten⁶³ und den Abschluss völkerrechtlicher Übereinkünfte im Rahmen der GASP mit qualifizierter Mehrheit⁶⁴ nach dem Vertrag von Nizza 2003. Die jüngste Entwicklung durch Inkrafttreten des Vertrags von Lissabon 2009 zeigt sich in der Formulierung der „Grundsätze europäischer Außenpolitik“ in Art. 21 EUV und damit die Verbindung supranationaler und intergouvernementaler Bereiche in einem einzelnen Zielkatalog.

Dieser auf das Wesentlichste verkürzte historische Überblick zeigt, dass sich die mitgliedstaatliche Einstellung zur Außen- und Sicherheitspolitik innerhalb der letzten 50 Jahre grundlegend verändert hat. Wurde noch im Jahre 1961 die Idee einer Politischen Union vehement abgelehnt, so finden sich heute in Art. 21 EUV Leitlinien zu einer gemeinsamen europäischen Außenpolitik wieder. Eine Supranationalisierung der GASP soll dagegen nach wie vor ausdrücklich nicht erfolgen.⁶⁵ Der Integrationsgrad der GASP findet daher momentan dort seine Grenze, wo auf Sonderregelungen wie Einstimmigkeit und eine lediglich untergeordnete Rolle des Parlaments und der Kommission verzichtet werden müsste und die GASP damit nicht mehr rein intergouvernemental ausgestaltet wäre. Zwar lässt sich bereits jetzt unter anderem durch Ausweitung der Abstimmungsmöglichkeit mit qualifizierter Mehrheit eine gewisse Aufweichung dieser Sonderregelungen erkennen. Zu einem letzten Schritt in Richtung Supranationalisierung der GASP waren die Mitgliedstaaten dagegen noch nicht bereit. Die Entwicklung der letzten Jahrzehnte lässt jedoch vermuten, dass auch die GASP langfristig als supranationale Kompetenz der Union ausgestaltet werden wird.⁶⁶

Vor diesem geschichtlichen Hintergrund lässt sich nun auch die *ratio* des Art. 40 EUV verstehen. Die nur zögerliche Einbeziehung der GASP in den EU-Vertrag wurde allein aufgrund der gleichzeitigen Einführung der Abgrenzungsregel des Art. 47 EUV a.F. ermöglicht. Artikel 47 EUV a.F. mit seiner Verpflichtung zur Wahrung des *acquis communautaire* galt als Sicherheit, Gemeinschaftskompetenzen im Falle von Überschneidungen zwingend den Vorrang einzuräumen und damit eine Intergouver-

⁶² Art. 26 EUV a.F.

⁶³ Art. 27a bis 27e EUV a.F.

⁶⁴ Art. 24 Abs. 3 EUV a.F.

⁶⁵ Siehe außerdem *van Elslande*, (Fn. 26), S. 1001, der vor dem gleichen Hintergrund auch die nach dem Vertrag von Lissabon fehlende Ausdehnung der Jurisdiktion des EuGH auf die GASP als Angst der Mitgliedstaaten vor „richterlichem Aktivismus“ versteht.

⁶⁶ Siehe auch *Weidel*, (Fn. 16), S. 59, die den Schluss zieht, dass jede andere Entwicklung dem Ziel, die Union als „major political player at global level“ zu verstehen, entgegenlaufen würde.

nementalisierung zu vermeiden. Die weitere Entwicklung der GASP führte zu einem gemeinsamen außenpolitischen Zielkatalog, zur Lockerung der Sonderregelungen der GASP und schließlich zum neuen Art. 40 EUV. Ein Vorrang supranationaler Kompetenzen lässt sich dieser neuen Abgrenzungsregel nun nicht mehr entnehmen. Vielmehr ist Art. 40 EUV künftig im Zusammenspiel mit Art. 1 Abs. 3 Satz 2 EUV zu lesen. Die Regelungen der GASP nach dem EUV „ergänzen“ den AEUV nicht mehr, sondern stehen gleichrangig neben ihm. Damit steht fest, dass die *ratio* des Art. 40 EUV darin liegt, dass EUV und AEUV strikt voneinander zu trennen sind und eine Ausdehnung der Kompetenzen in den jeweils anderen Vertrag untersagt ist. Aussagen über einen möglichen Vorrang der einen oder der anderen Kompetenz lassen sich Art. 40 EUV jedoch nicht mehr entnehmen. Alle weiteren Versuche, am Vorrang der Gemeinschaftskompetenz festzuhalten, wie die Einordnung als *lex specialis*, wirken konstruiert und berücksichtigen nicht die historische Entwicklung einer zwar begrenzten aber dennoch fortschreitenden Integration der GASP.

Die Frage, unter welcher Kompetenznorm eine Maßnahme zu erlassen ist, die zwei Ziele verfolgt, ohne dass eines als nur nebensächlich eingestuft werden kann, lässt sich mit diesem Verständnis sicherlich nicht einfacher beantworten. Vielmehr liegt es jetzt in der Hand der Entscheidungsträger, zu bestimmen, mit welcher Handlungsform die konkreten Ziele am effektivsten erreicht werden können.⁶⁷ Diese neue aber auch bewusst von den Mitgliedstaaten übertragene Verantwortung darf jedoch nicht ausgenutzt werden, um mitgliedstaatlichen Einfluss auf die Außenkompetenzen der Union auszuüben. Dies hätte zur Folge, dass die bereits zur Zeit der „Fouchet“-Pläne geäußerte Befürchtung der intergouvernementalen Kontaminierung des Gemeinschaftsrechts wieder auflebt. An dieser Stelle kommt der Schaffung des Hohen Vertreters für Außen- und Sicherheitspolitik eine entscheidende Funktion zu. Wird die „janusköpfige“ Verantwortung des Hohen Vertreters aufgrund möglicher Loyalitätskonflikte, die durch die Wahrnehmung sowohl intergouvernementaler als auch supranationaler Aufgaben entstehen, teilweise noch kritisch gesehen,⁶⁸ kann sie jetzt als Chance verstanden werden, die Gleichrangigkeit der Verträge und die gegenseitige Unberührtheitsklausel des Art. 40 EUV zu wahren. Im besten Fall erfolgt dies dadurch, dass sich der Hohe Vertreter verantwortungsbewusst allein nach der benötigten Handlungsform zur Erreichung eines Ziels für oder gegen eine Kompetenznorm entscheidet. Auch die in ständiger Rechtsprechung des EuGH angewandte Auslegungsregel des *effet utile* wird künftig an dieser Stelle zum Tragen kommen. Diese Regel verliert auch nach Inkrafttreten des Vertrags von Lissabon nicht an Geltungskraft und besagt, dass von mehreren Auslegungsvarianten einer Vorschrift derjenigen der Vorzug zu gewähren ist, die allein ihre praktische Wirk-

⁶⁷ So auch Streinz/Ohler/Herrmann, (Fn. 27), S. 139.

⁶⁸ Ackermann et al., Editorial Comments: Mind the gap!, Common Market Law Review 45 (2008), S. 318; Bungenberg, Außenbeziehungen und Außenhandelspolitik, EuR Beiheft 1/2009, S. 200 m.w.N.; Missiroli, The New EU „Foreign Policy“ System after Lisbon: A Work in Progress, European Foreign Affairs Review 15 (2010), S. 431.

samkeit zu sichern vermag.⁶⁹ Dieser Grundsatz lässt sich auf die Wahl der Rechtsgrundlage übertragen mit der Folge, dass diejenige Handlungsform zu wählen ist, die die Ziele einer Maßnahme am effektivsten verfolgt.

Folglich gelangt man nach historischer und teleologischer Auslegung zu dem Ergebnis, dass Art. 40 EUV im Falle sich überschneidender Kompetenzgrundlagen keinem der Verträge den Vorrang einräumt, sondern anhand jedes konkreten Einzelfalles danach zu fragen ist, mit welcher Maßnahme das zu erreichende Ziel effektiv verfolgt werden kann.

III. Ergebnis

Nach den obigen Ausführungen steht fest, dass die Argumentation der „ECOWAS“-Rechtsprechung nach Inkrafttreten des Vertrags von Lissabon nicht aufrechterhalten werden kann. Der Gerichtshof müsste demnach bei der Prüfung, ob eine Verletzung des Art. 40 EUV vorliegt, künftig wie folgt vorgehen:

In einem ersten Schritt muss eine Schwerpunktprüfung vorgenommen werden. Verfolgt die Maßnahme mehrere Ziele, muss anhand objektiver Kriterien bestimmt werden, welches Hauptziel die Maßnahme vorrangig verfolgt. Insofern ergeben sich keine Unterschiede zur früheren Rechtslage. Auch künftig würde der EuGH zu dem Schluss kommen, dass die zu erlassende Maßnahme im „ECOWAS“-Fall die Ziele der Wahrung des Friedens und der internationalen Sicherheit sowie der Stärkung einer nachhaltigen Entwicklung in der ECOWAS-Region gleichrangig verfolgt, ohne dass eines dieser Ziele als nebensächlich eingestuft werden kann. Nachdem der EuGH den Zielkatalog der hier einschlägigen Art. 208 Abs. 1 AEUV und Art. 24 Abs. 1 EUV, sowie deren Zusammenspiel mit den Grundsätzen des Art. 21 EUV auslegen muss,⁷⁰ wird er zu dem Schluss gelangen, dass die Maßnahme sowohl Berührungspunkte mit Unionskompetenzen als auch mit mitgliedstaatlichen GASP-Kompetenzen aufweist.

In einem zweiten Schritt gelangt der Gerichtshof zur Anwendung des Art. 40 EUV. Nach der oben vorgeschlagenen Auslegung unter Berücksichtigung der historischen Entwicklung des Art. 40 EUV, muss geprüft werden, ob die Wahl der Handlungsform einer GASP-Maßnahme der Erreichung der oben genannten Ziele in effektiver Weise gerecht wird. Zu berücksichtigen ist hierbei, dass die Grenzen der Rechtsprechungskompetenz nach Art. 275 Abs. 1 AEUV eingehalten werden. Die Bekämpfung der destabilisierenden Anhäufung und Verbreitung von Handfeuerwaffen und leichten Waffen in der ECOWAS-Region soll dazu führen, dass die internationale

⁶⁹ Siehe EuGH, Rs. C-223/98, *Adidas*, Slg. 1999, I-7081, Rdnr. 24 m.w.N.

⁷⁰ Insofern bedarf es aufgrund der Neuformulierung der Kompetenznormen eines größeren Begründungsaufwands, als bisher in EuGH, Rs. C-91/05, *ECOWAS*, Slg. 2008, I-3651, Rdnr. 85 f., vorgenommen wurde.

Sicherheit gewahrt und die nachhaltige Entwicklung in der Region gestärkt wird. Die zu erlassende Maßnahme zielt damit nicht auf eine kurzfristige Lösung der aktuellen Problemlage im ECOWAS-Raum, sondern auf die mittel- bzw. langfristige Stabilisierung der Region. Im Hinblick auf die unterschiedlichen Zeitmaßstäbe, die die GASP und der AEUV verfolgen, würden durch einen Vorrang des Tätigwerdens im Rahmen der GASP die auf Mittel- bzw. Langfristigkeit angelegten Entwicklungsziele nach Art. 208 Abs. 1 AEUV in Frage gestellt.⁷¹ Darüber hinaus gebietet der nach dem Vertrag von Lissabon verstärkt betonte Grundsatz der Kohärenz eine schlüssige und in sich stimmige Handlungsform durch die EU. Die hier in Frage stehende Maßnahme ist Ausfluss der Verpflichtung aus Art. 11 des Cotonou-Abkommens, welches seinerseits nach Art. 181 Abs. 1 Satz 2 in Verbindung mit Art. 300 EGV geschlossen wurde und Grundlage für die Entwicklungszusammenarbeit der EU mit den AKP-Staaten ist. Um ein kohärentes Auftreten der EU im Bereich der Entwicklungszusammenarbeit mit den AKP-Staaten, in dem hier streitigen Fall begrenzt auf die ECOWAS-Region, zu gewährleisten, verbietet sich vorliegend ein Ausweichen auf die Handlungsformen der GASP. Dies hätte zur Folge, dass Maßnahmen, die aus demselben Abkommen resultieren, nach unterschiedlichen Verfahren und mit unterschiedlichen Rechtswirkungen erlassen werden würden, das letztlich der Transparenz der Handlungsformen der EU entgegen stünde. Die auf Langfristigkeit ausgelegte Entwicklungszusammenarbeit der Union nach Art. 208 Abs. 1 AEUV bietet damit den benötigten Handlungsrahmen, um die oben genannten Ziele bestmöglich und in kohärenter Form zu erreichen. Dass die Armutsbekämpfung nach der Neuformulierung des Art. 208 AEUV das Hauptziel der Entwicklungszusammenarbeit ist, steht dem auch nicht entgegen, da Absatz 1 auf Art. 21 EUV verweist, der wiederum in Absatz 2d als außenpolitisches Ziel der Union die nachhaltige Entwicklung in den Entwicklungsländern nennt.

Folglich müsste der EuGH bei gleicher Sachlage künftig zu dem Ergebnis kommen, dass ein Verstoß gegen Art. 40 Abs. 1 EUV vorliegt, da die Maßnahme unter Art. 208 Abs. 1 AEUV hätte erlassen werden müssen. Zwar ergeben sich demnach bezüglich des Tenors keine Unterschiede zur Rechtsprechung im „ECOWAS“-Fall, jedoch fällt die hierfür erforderliche Begründung wie gezeigt grundlegend anders als vor Inkrafttreten des Vertrags von Lissabon aus.

⁷¹ Siehe zur Bedeutung der unterschiedlichen Zeitmaßstäbe bereits Commission Green Paper on Relations between the EU and the ACP countries on the Eve of the 21st century – Challenges and Options for a New Partnership, COM (1996) 570 final v. 20.11.1996, IV., B.3.

C. Fazit

Die zu Beginn des vorliegenden Beitrags aufgeworfene Frage, ob das Problem der kompetenzrechtlichen Abgrenzung zwischen GASP und Entwicklungszusammenarbeit nach Inkrafttreten des Vertrags von Lissabon gelöst ist, muss nach den oben stehenden Ausführungen verneint werden. Weder enthält das neue Vertragswerk klar definierte Abgrenzungsregeln, noch trägt die Neuformulierung der betroffenen Regelungen zur Lösung der bestehenden Problematik bei. Es ist zu befürchten, dass auch weiterhin interne Kompetenzstreitigkeiten das außenpolitische Auftreten der Union beeinflussen werden. Der größte Mehrwert kann daher in der Schaffung des Hohen Vertreters gesehen werden, der durch die institutionelle Zusammenführung intergouvernementaler und supranationaler Außenkompetenzen zumindest personell eine stringente Außenpolitik sicherstellt. Da sich die Europäische Union ein inkohärentes Auftreten auf internationaler Bühne nicht erlauben darf, obliegt es nun den neuen Institutionen, GASP und Entwicklungszusammenarbeit verantwortungsbewusst in Einklang zu bringen und Kompetenzstreitigkeiten zu vermeiden. Der EuGH wird erstmals in der anhängigen Rechtssache C-130/10⁷² die Gelegenheit haben, zur Abgrenzung zwischen zwei Rechtsgrundlagen Stellung zu nehmen. Es bleibt zu hoffen, dass der Gerichtshof diese Chance nutzen wird, frühzeitig zur Klarheit bei der Abgrenzung sich überschneidender Kompetenzgrundlagen unter der neuen Rechtslage beizutragen.

⁷² Siehe EuGH, Rs. C-130/10, *Parlament/Rat*, ABl. C 134 v. 22.5.2010, S. 26, zur Klage des Parlaments gegen den Rat bezüglich der Nichtigerklärung der VO (EU) Nr. 1286/2009 des Rates vom 22.12.2009 zur Änderung der VO (EG) Nr. 881/2002 über die Anwendung bestimmter spezifischer restriktiver Maßnahmen gegen bestimmte Personen und Organisationen, die mit Osama bin Laden, dem Al-Qaida-Netzwerk und den Taliban in Verbindung stehen.