

S. DENNIS ENGBRINK

Die Kohärenz
des auswärtigen Handelns
der Europäischen Union

Jus Internationale et Europaeum

89

Mohr Siebeck

Jus Internationale et Europaeum

herausgegeben von
Thilo Marauhn und Christian Walter

89



S. Dennis Engbrink

Die Kohärenz des auswärtigen Handelns der Europäischen Union

Mohr Siebeck

S. Dennis Engbrink: Studium der Rechtswissenschaften an der Universität zu Köln, Victoria University of Wellington (Neuseeland) und Universität van Amsterdam (Niederlande), LL.M., Teilnahme am Jessup Moot Court, Washington D.C. (USA); Promotion, Europa-Universität Viadrina, Frankfurt/Oder; Forschungsaufenthalt beim Rat der Europäischen Union und Europäischen Auswärtigen Dienst, Brüssel (Belgien); derzeit Rechtsreferendar am Kammergericht Berlin.

e-ISBN PDF 978-3-16-153188-0

ISSN 978-3-16-153187-3

ISSN 1861-1893 (Jus Internationale et Europaeum)

Die Deutsche Nationalbibliothek verzeichnet diese Publikation in der Deutschen Nationalbibliographie; detaillierte bibliographische Daten sind im Internet über <http://dnb.dnb.de> abrufbar.

© 2014 Mohr Siebeck Tübingen. www.mohr.de

Das Werk einschließlich aller seiner Teile ist urheberrechtlich geschützt. Jede Verwertung außerhalb der engen Grenzen des Urheberrechtsgesetzes ist ohne Zustimmung des Verlags unzulässig und strafbar. Das gilt insbesondere für Vervielfältigungen, Übersetzungen, Mikroverfilmungen und die Einspeicherung und Verarbeitung in elektronischen Systemen.

Das Buch wurde von Gulde-Druck in Tübingen auf alterungsbeständiges Werkdruckpapier gedruckt und gebunden.

Vorwort

Die vorliegende Arbeit wurde im Wintersemester 2012/2013 von der Juristischen Fakultät der Europa-Universität Viadrina Frankfurt/Oder als Dissertation angenommen. Zur Veröffentlichung wurde sie auf den Stand von Juli 2013 gebracht.

Herzlich bedanken möchte ich mich zunächst bei meinem Doktorvater Prof. Dr. Matthias Pechstein für die wertvolle Betreuung, die Unterstützung und Förderung im Zusammenhang mit dem gesamten Promotionsvorhaben und insbesondere den gewährten wissenschaftlichen Freiraum bei der Wahl und Behandlung des Themas der Arbeit. Prof. Dr. Carsten Nowak danke ich für die zügige Erstellung des Zweitgutachtens. Prof. Dr. Thilo Marauhn und Prof. Dr. Christian Walter danke ich für die Aufnahme der Arbeit in diese Schriftenreihe.

Besonderer Dank gebührt der Friedrich-Ebert-Stiftung, die mich mit einem Graduiertenstipendium materiell und ideell gefördert hat. Der Johanna und Fritz Buch Gedächtnis-Stiftung danke ich für die Gewährung eines großzügigen Druckkostenstipendiums.

Besonderer Dank gilt ferner den Mitarbeitern und Beamten des Generalsekretariates des Rates der EU, der Europäischen Kommission, des Europäischen Auswärtigen Dienstes und nationaler diplomatischer Dienste, die sich für Interviews im Rahmen meines fünfmonatigen Forschungsaufenthalts beim Rat und Europäischen Auswärtigen Dienst der EU in Brüssel zur Verfügung gestellt haben. Insbesondere meinen Vorgesetzten der ehemaligen Generaldirektion E des Generalsekretariates des Rates bin ich zu großem Dank verpflichtet, da sie mir neben der Einbindung in die allgemeinen Arbeitsabläufe viel Freiraum und Zeit zur Beobachtung und Auswertung des außenpolitischen Willensbildungsprozesses innerhalb der EU-Institutionen gegeben haben.

Inniger Dank gilt schließlich A.T. und R.D. für ihre Ausdauer und Hilfe bei der Endkorrektur der Arbeit.

Berlin, Januar 2014

S. Dennis Engrink

Inhaltsübersicht

Inhaltsverzeichnis	IX
Abkürzungsverzeichnis	XVII
Kapitel 1: Einleitung	1
A. Untersuchungsgegenstand und Hauptfragestellung.....	1
B. Begriffsbestimmungen.....	4
C. Gang der Untersuchung	14
Kapitel 2: Beteiligte	17
A. Hoher Vertreter.....	17
B. Präsident des Europäischen Rates.....	74
C. Präsident der Kommission	81
D. Institutionelle Verhältnisse	83
E. Europäischer Rat.....	97
F. Rat und Kommission.....	99
G. Europäisches Parlament.....	100
H. Europäischer Auswärtiger Dienst.....	101
J. Politisches und Sicherheitspolitisches Komitee.....	116
Kapitel 3: Kompetenzen der EU	123
A. Begriff der Kompetenz	123
B. Kompetenzarten	124
C. Kompetenzabgrenzung	152

Kapitel 4: Kohärenzgebote	165
A. Allgemeines Kohärenzgebot (Art. 7 AEUV)	165
B. Außenpolitisches Kohärenzgebot (Art. 21 III UAbs. 2 EUV).....	172
C. Grundsatz der loyalen Zusammenarbeit (Art. 4 III EUV)	178
D. Grundsatz der loyalen Zusammenarbeit zwischen den Organen (Art. 13 II S. 2 EUV)	185
E. Grundsatz der loyalen Zusammenarbeit in der GASP (Art. 24 III EUV)	185
F. Abstimmung und Koordinierung in der GASP	188
 Kapitel 5: Außenhandeln und Außenvertretung.....	193
A. Begriffsbestimmungen.....	193
B. Befugnis zum politischen Außenhandeln der EU	197
C. Außenvertretung im Kontext völkerrechtlicher Abkommen	201
 Kapitel 6: Rechtswirkungen	229
A. Verhältnis zwischen EUV und AEUV	229
B. Supranationale und intergouvernementale Rechtswirkungen.....	234
 Kapitel 7: Ergebnisse und Bewertung.....	245
 Anmerkungen zum Forschungsaufenthalt des Verfassers beim Rat der Europäischen Union und Europäischen Auswärtigen Dienst.....	253
 Literaturverzeichnis	255
Sachverzeichnis	275

Inhaltsverzeichnis

Inhaltsübersicht.....	VII
Abkürzungsverzeichnis	XVII
Kapitel 1: Einleitung.....	1
A. Untersuchungsgegenstand und Hauptfragestellung.....	1
B. Begriffsbestimmungen.....	4
I. Vertrag von Lissabon	4
II. Außenpolitik und auswärtiges Handeln der EU.....	4
III. Kohärenz	8
1. Begriff „Kohärenz“	8
a) Natürlicher Wortsinn	8
b) Kohärenz und Konsistenz.....	9
c) Kohärenz im Sinne dieser Arbeit.....	12
2. Vertikale und horizontale Kohärenz.....	12
C. Gang der Untersuchung	14
Kapitel 2: Beteiligte.....	17
A. Hoher Vertreter.....	17
I. Gestaltung des auswärtigen Handelns der EU	19
1. Initiativrechte.....	19
a) Im Bereich des supranationalen auswärtigen Handelns	20
aa) Hoher Vertreter als Mitglied der Kommission.....	20
(1) Initiativen im Kommissionskollegium	20
(2) Umfang des Ressorts des Hohen Vertreters.....	23
(a) Weite Auslegung	24

(b) Enge Auslegung	25
(c) Stellungnahme	26
(3) Inhalt des Ressorts „Außenbeziehungen“	28
bb) Originäre Initiativrechte	30
b) Im Bereich der GASP	32
c) Initiativen im Europäischen Rat	34
2. Leitung und Durchführung der GASP	36
3. Vorsitzender des Rates „Auswärtige Angelegenheiten“	38
a) Vorbereitung der Tagungen des Rates	39
b) Gestaltung der Tagungen des Rates	41
c) Leitung der Sitzungen des Rates	43
d) Vorsitz in den Vorbereitungsgremien des Rates	45
II. Sicherung der Kohärenz des auswärtigen Handelns	49
1. Umfang der Kohärenzsicherung	49
a) Horizontale Kohärenz	49
b) Vertikale Kohärenz	51
c) Ergebnis	51
2. Sicherstellung der Kohärenz	52
a) Horizontale Kohärenz und Koordinierungsbefugnis	52
aa) Inhalt und Umfang der Koordinierungsbefugnis	53
bb) Grenzen der Koordinierungsbefugnis	55
cc) Faktisches Weisungsrecht?	56
b) Vertikale Kohärenz	57
c) Kohärenzsicherung auf administrativer Ebene	59
III. Außenvertretung	59
1. Umfang der Außenvertretung	59
a) Originäre Außenvertretungsbefugnis im Bereich der GASP	59
b) Derivative Außenvertretungsbefugnis im supranationalen Bereich	60
2. Inhalt der Außenvertretungsbefugnis	62
a) Im Bereich der GASP	62
b) Im supranationalen Bereich	63
3. Grenzen der Außenvertretungsbefugnis	64
a) Im Bereich der GASP	64

b) Im supranationalen Bereich	65
4. Vertretung des Hohen Vertreters	66
5. Erklärungen des Hohen Vertreters	70
6. Exkurs: Hoher Vertreter in der UN	71
a) Hoher Vertreter im Sicherheitsrat	71
b) Hoher Vertreter in der Generalversammlung	73
B. Präsident des Europäischen Rates	74
I. Einflussnahme auf die Willenbildung im Europäischen Rat	74
II. Außenvertretung	78
C. Präsident der Kommission	81
I. Leitlinienkompetenz und politische Führung	81
II. Außenvertretung	83
D. Institutionelle Verhältnisse	83
I. Präsident des Europäischen Rates und Präsident der Kommission	83
1. Allgemeines Konkurrenzverhältnis	83
2. Außenvertretung	85
II. Präsident des Europäischen Rates und Hoher Vertreter	87
1. Außenvertretung	87
2. Politikgestaltung	89
III. Präsident der Kommission und Hoher Vertreter	91
1. Politischer Führungsanspruch des Präsidenten und Ausnahmen	91
2. Wechselseitige Abhängigkeit	94
3. Außenvertretung	96
E. Europäischer Rat	97
F. Rat und Kommission	99
G. Europäisches Parlament	100
H. Europäischer Auswärtiger Dienst	101
I. Aufgabe	102
II. Institutionelle Einordnung und Struktur	102
III. Zuständigkeiten und Weisungsstrukturen	104
1. Umfang der Zuständigkeiten	105
2. Weisungsstrukturen	108

a) Delegationen der EU.....	108
b) Abgeordnetes diplomatisches Personal der Mitgliedstaaten ...	112
IV. Bewertung in Hinblick auf die Kohärenz des auswärtigen Handelns.....	113
J. Politisches und Sicherheitspolitisches Komitee.....	116
I. Aufgaben und Zusammensetzung.....	116
II. Umfang der Zuständigkeiten.....	118
III. Ständiger Vorsitzender des PSK.....	119
 Kapitel 3: Kompetenzen der EU.....	 123
A. Begriff der Kompetenz.....	123
B. Kompetenzarten.....	124
I. Geteilte Zuständigkeit.....	124
II. Ausschließliche Zuständigkeit.....	125
1. Anfängliche ausschließliche Zuständigkeit.....	126
a) Gemeinsame Handelspolitik.....	126
b) Nachbarschafts- und Assoziierungspolitik.....	126
c) Restriktive Maßnahmen.....	127
2. Nachträgliche ausschließliche Zuständigkeit gemäß Art. 3 II AEUV.....	129
a) In Gesetzgebungsakt vorgesehen (Art. 3 II 1. Var. AEUV)....	130
aa) Teleologische Reduktion.....	131
bb) Zuständigkeit der EU kraft Sekundärrechts?.....	134
b) Notwendig zur Ausübung interner Zuständigkeiten (Art. 3 II 2. Var. AEUV).....	135
c) Beeinträchtigung gemeinsamer Regeln (Art. 3 II 3. Var. AEUV).....	137
d) Anwendbarkeit des Art. 3 II AEUV auf die GASP?.....	140
III. Parallele Zuständigkeit.....	141
IV. GASP.....	143
1. Art der Kompetenz.....	143
2. Umfang der GASP.....	144
V. Völkerrechtliche Vertragsschlusskompetenz (Art. 216 AEUV).....	145

1. Ausdrücklich vorgesehen (Art. 216 I 1. Var. AEUV).....	146
2. Erforderlich zur Zielverwirklichung (Art. 216 I 2. Var. AEUV) ..	146
3. In verbindlichem Rechtsakt vorgesehen (Art. 216 I 3. Var. AEUV).....	150
4. Beeinträchtigung gemeinsamer Vorschriften (Art. 216 I 4. Var. AEUV).....	151
5. GASP-Abkommen (Art. 37 EUV)	151
C. Kompetenzabgrenzung	152
I. Horizontale Kompetenzabgrenzung (Art. 40 EUV).....	152
1. Unberührtheit der Verfahren und Organbefugnisse	153
2. Doppelte Schutzrichtung des Art. 40 EUV	155
3. Abgrenzung zwischen supranationalen Politikbereichen und GASP	157
a) Abgrenzungskriterien	157
b) Stellungnahme	161
4. Ergebnis zum Umfang der GASP.....	163
II. Vertikale Kompetenzabgrenzung	164
 Kapitel 4: Kohärenzgebote	165
A. Allgemeines Kohärenzgebot (Art. 7 AEUV).....	165
I. Adressat.....	165
II. Gegenstand.....	166
III. Inhalt	167
IV. Justiziabilität	170
B. Außenpolitisches Kohärenzgebot (Art. 21 III UAbs. 2 EUV).....	172
I. Adressat.....	173
II. Gegenstand.....	174
III. Inhalt	174
IV. Justiziabilität	175
1. Prozessuale Voraussetzungen.....	175
2. Ergebnis.....	178
C. Grundsatz der loyalen Zusammenarbeit (Art. 4 III EUV)	178
I. Adressat.....	178

II. Gegenstand.....	179
III. Inhalt	180
IV. Justiziabilität	184
D. Grundsatz der loyalen Zusammenarbeit zwischen den Organen (Art. 13 II S. 2 EUV)	185
E. Grundsatz der loyalen Zusammenarbeit in der GASP (Art. 24 III EUV)	185
I. Adressat.....	185
II. Gegenstand.....	185
III. Inhalt	186
IV. Justiziabilität	186
F. Abstimmung und Koordinierung in der GASP.....	188
Kapitel 5: Außenhandeln und Außenvertretung	193
A. Begriffsbestimmungen.....	193
I. Völkerrechtliches Handeln und rechtliche Außenvertretung.....	193
II. Politisches Außenhandeln und politische Außenvertretung	195
B. Befugnis zum politischen Außenhandeln der EU.....	197
I. Prinzip der begrenzten Einzelermächtigung	197
II. Umfang der Befugnis zum politischen Außenhandeln	199
III. Ergebnis.....	201
C. Außenvertretung im Kontext völkerrechtlicher Abkommen	201
I. Abkommen der EU	201
II. Gemischte Abkommen.....	204
1. Rechtsgrundlage für gemischte Abkommen	206
2. Vertretung bei der Aushandlung gemischter Abkommen.....	207
a) Pflicht zur engen Zusammenarbeit	207
b) Verhandlungsdelegationen	209
3. Einschränkung der Beteiligung der Mitgliedstaaten	213
4. GASP/AEUV-Abkommen	216
a) Vereinbarkeit von GASP/AEUV-Abkommen mit Art. 40 EUV	216

b) Gutachten des EuGH und Zuständigkeit für GASP- Abkommen	220
5. GASP/MS-Abkommen.....	223
6. Mitgliedschaft und Vertretung der EU in internationalen Organisationen.....	224
a) Erschwerende Umstände	224
b) Unionsrechtliche Bindungen der Mitgliedstaaten	227
c) Ergebnis	228
 Kapitel 6: Rechtswirkungen	229
A. Verhältnis zwischen EUV und AEUV	229
I. Mögliche Gründe für die Beibehaltung einer rechtlichen Trennung	229
II. Argumente für eine einheitliche Lesart des EUV und AEUV	230
III. Ergebnis.....	233
B. Supranationale und intergouvernementale Rechtswirkungen.....	234
I. Rechtsakte der EU im Allgemeinen.....	234
II. Rechtswirkungen des GASP-Rechts	235
1. Mögliche Gründe für supranationale Rechtswirkungen.....	235
2. Gründe gegen supranationale Rechtswirkungen	238
a) Erklärung Nr. 13 und 14 zum Vertrag von Lissabon.....	238
b) Besonderer Charakter und spezielles Rechtsregime der GASP	240
3. Ergebnis.....	244
 Kapitel 7: Ergebnisse und Bewertung	245
 Anmerkungen zum Forschungsaufenthalt des Verfassers beim Rat der Europäischen Union und Europäischen Auswärtigen Dienst.....	253
Literaturverzeichnis	255
Sachverzeichnis	275

Abkürzungsverzeichnis

a.A.	anderer Ansicht
ABl.	Amtsblatt
a.E.	am Ende
AETR-Rspr.	Accord Européen sur les Transports Routiers (deutsch: „Europäisches Übereinkommen über die Arbeit des im internationalen Straßenverkehr beschäftigten Fahrpersonals“). Gemeint ist damit die Rspr. des EuGH zu den impliziten Vertragsschlusskompetenzen. Die erste Entscheidung dieser Rspr. bezog sich auf dieses Übereinkommen und gab ihr ihren Namen.
a.F.	alte Fassung
Alt.	Alternative
Art.	Artikel
AEUV	Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union
AKP-Staaten	Gruppe der afrikanischen, karibischen und pazifischen Staaten
APuZ	Aus Politik und Zeitgeschichte (Zeitschrift)
AStV	Ausschuss der ständigen Vertreter der Regierungen der Mitgliedstaaten
Aufl.	Auflage
AVR	Archiv des Völkerrechts (Zeitschrift)
Betr.	Betreff
BRD	Bundesrepublik Deutschland
BVerfG	Bundesverfassungsgericht
BVerfGE	Entscheidungssammlung des Bundesverfassungsgerichts
bzw.	beziehungsweise
CML Rev.	Common Market Law Review (Zeitschrift)
d.h.	das heißt
ders.	derselbe
dies.	dieselbe(n)
EEA	Einheitliche Europäische Akte
EAD	Europäischer Auswärtiger Dienst / werden im Zusammenhang mit der Abkürzung Artikel zitiert, beziehen sich diese auf den Beschluss über die Organisation und Arbeitsweise des EAD (2010/427/EU)
ebd.	ebenda
EEAS	European External Action Service
EFA Rev.	European Foreign Affairs Review (Zeitschrift)
EG	Europäische Gemeinschaft
EGV	Vertrag zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft
EIoP	European Integration online Papers (Zeitschrift)
EL. Rev.	European Law Review (Zeitschrift)
EMRK	Europäische Konvention zum Schutz der Menschenrechte und Grundfreiheiten
ErwG	Erwägungsgrund

etc.	et cetera
EU	Europäische Union
EuConst	European Constitutional Law Review (Zeitschrift)
EuG	Gericht der Europäischen Union
EuGH	Gerichtshof der Europäischen Union
EuGRZ	Europäische Grundrechte-Zeitschrift
EuR	Europarecht (Zeitschrift)
EUV	Vertrag über die Europäische Union
EuZW	Europäische Zeitschrift für Wirtschaftsrecht
EVV	Vertrag über eine Verfassung für Europa
EWG	Europäische Wirtschaftsgemeinschaft
f.	folgende
FAO	Food and Agriculture Organisation (Ernährungs- und Landwirtschafts-organisation)
ff.	fortfolgende
Fn.	Fußnote
G8	Gruppe der Acht
G20	Gruppe der Zwanzig
GA	Generalanwalt
GASP	Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik
GD	Generaldirektion
ggf.	gegebenenfalls
GLJ	German Law Journal (Zeitschrift)
GO	Geschäftsordnung
GW	Gesellschaft, Wirtschaft, Politik (Zeitschrift)
Hervorh. d. Verf.	Hervorhebung des Verfassers
HJD	The Hague Journal of Diplomacy (Zeitschrift)
HJES	Humanitas Journal of European Studies (Zeitschrift)
Hoher Vertreter	Hoher Vertreter der Union für Außen- und Sicherheitspolitik und Vizepräsident der Europäischen Kommission
Hrsg.	Herausgeber
HRSS	Hamburg Review of Social Sciences (Zeitschrift)
Hs.	Halbsatz
ILO	International Labour Organization (Internationale Arbeitsorganisation)
i.e.S.	im engeren Sinne
i.S.d.	im Sinne des/der
i.S.e.	im Sinne einer/eines
i.S.v.	im Sinne von
i.V.m.	in Verbindung mit
JCMS	Journal of Common Market Studies (Zeitschrift)
JZ	Juristenzeitung (Zeitschrift)
MS	Mitgliedstaaten
m.w.N.	mit weiteren Nachweisen
Nr.	Nummer
PJZS	Polizeiliche und Justizielle Zusammenarbeit in Strafsachen
PSK	Politisches und Sicherheitspolitisches Komitee
RAE	Revue des Affaires Europeenes (Zeitschrift)
Res.	Resolution
RK	Regierungskonferenz
Rn.	Randnummer
Rspr.	Rechtsprechung
S.	Seite/Satz (wenn Normen zitiert werden)

Spglstr.	Spiegelstrich
SWP	Stiftung Wissenschaft und Politik
u.a.	unter anderem
UAbs.	Unterabsatz
Urt.	Urteil
UN	United Nations (Vereinte Nationen)
v.	vom
Var.	Variante
vs.	versus
WTO	World Trade Organisation (Welthandelsorganisation)
WVK	Wiener Übereinkommen über das Recht der Verträge (abgeschlossen 1969, in Kraft seit 1980)
WVKIO	Wiener Übereinkommen über das Recht der Verträge zwischen Staaten und internationalen Organisationen oder zwischen internationalen Organisationen (abgeschlossen 1986, bisher nicht in Kraft getreten)
ZaöRV	Zeitschrift für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht
z.B.	zum Beispiel
ZEuS	Zeitschrift für europarechtliche Studien
ZfAS	Zeitschrift für Außen- und Sicherheitspolitik
zit.	zitiert als

Kapitel 1

Einleitung

A. Untersuchungsgegenstand und Hauptfragestellung

Eine kohärente Außenpolitik zu verwirklichen und als eigenständiger Akteur in den internationalen Beziehungen aufzutreten ist für die EU eine besondere Herausforderung, da das auswärtige Handeln der EU sowohl auf einer horizontalen Ebene („GASP vs. Supranationale Außenpolitik“) als auch einer vertikalen Ebene („EU vs. Mitgliedstaaten“) strukturell gespalten ist.¹ Die Spaltung auf der horizontalen Ebene ist allerdings kein konzeptioneller Ursprungsfehler, sondern das Ergebnis eines historisch gewachsenen Prozesses, denn die Mitgliedstaaten entschieden sich erst 1970 – also fast 20 Jahre nach Beginn des europäischen Integrationsprozesses – dazu, ihre nationalen Außenpolitiken im Rahmen der Europäischen Politischen Zusammenarbeit (EPZ) zu koordinieren. Die EPZ erfolgte außerhalb der Europäischen Gemeinschaften auf zwischenstaatlicher Ebene. Das Gebot der außenpolitischen Kohärenz wurde erstmalig 1987 primärrechtlich in Art. 30 V UAbs. 1 EEA geregelt, der vorsah, dass die auswärtigen Politiken der EG und die im Rahmen der EPZ vereinbarten Politiken kohärent sein müssen. Aus der EPZ wurde 1993 mit der Gründung der EU auf der Grundlage des Vertrags von Maastricht die Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik (GASP).

Das Nebeneinander der unterschiedlichen Kooperationsformen im Bereich der Außenpolitik, auf der rein zwischenstaatlichen Ebene der EU einerseits und der supranationalen Ebene im Rahmen der auswärtigen Politikbereiche der EG andererseits, änderte sich jedoch trotz der Institutionalisierung des außenpolitischen Koordinierungsprozesses durch den Vertrag von Maastricht nicht. Die EG war weiterhin ein eigenes Rechtssubjekt mit einer eigenen Rechtsordnung und von der EU zu unterscheiden.

Der Grund für diese Spaltung, die auch mit dem 2009 in Kraft getretenen Vertrag von Lissabon nicht vollständig überwunden worden ist, liegt darin, dass die Mitgliedstaaten die Außenpolitik, die eine der Kernkompetenzen eines Nationalstaates darstellt, nicht vollständig „supranationalisieren“, sondern weiterhin eine größtmögliche Kontrolle über die Außenpoli-

¹ Siehe dazu unten, vertikale und horizontale Kohärenz, S. 12 ff.

tik der EU sowie ihre eigene behalten wollen. Dies verursacht ein spezielles Spannungsverhältnis, das wegen der besonderen Sensibilität der Außenpolitik als Domäne des Nationalstaates intensiver ist als das allgemeine Spannungsverhältnis, das zwischen der EU und den Mitgliedstaaten in den sonstigen Politikbereichen besteht.

Die Mitgliedstaaten stimmen darin überein, dass es eine gemeinsame Außenpolitik unter dem Dach der EU geben soll. Die Frage, wie die rechtlichen Rahmenbedingungen dafür aussehen sollen, ist aber immer wieder Gegenstand von Diskussionen und Vertragsrevisionen gewesen. Die letzte Vertragsrevision wurde mit dem Vertrag von Lissabon vorgenommen. Die Erklärung des Europäischen Rates von Laeken 2001 war die Grundlage für den Konvent zur Zukunft Europas, der den Entwurf des Europäischen Verfassungsvertrages (EUV) ausarbeitete. Die Substanz des EUV, dessen Inkrafttreten an den ablehnenden Referenden in den Niederlanden und Frankreich 2005 scheiterte, konnte größtenteils in den Vertrag von Lissabon überführt werden.² In der Erklärung von Laeken wurde unter anderem die Frage gestellt, wie sich eine kohärentere gemeinsame Außenpolitik und Verteidigungspolitik entwickeln ließe und wie die Kohärenz der europäischen Außenpolitik vergrößert werden könne.³ Die Arbeitsgruppe VII „Außenpolitisches Handeln“ des Konvents diskutierte unter anderem die Frage, wie die Kohärenz des Handelns der Union und die Koordinierung aller zur Verfügung stehenden Instrumentarien sichergestellt werden könne und auf welche Weise die Regelungen für die Außenvertretung der Union geändert werden müsse, um den Einfluss der Union auf der internationalen Ebene zu verstärken.⁴ Im Konvent bestand Einigkeit darüber, dass ein gemeinsames Auftreten der EU in der Welt sehr von Vorteil wäre, weil es einzelnen Mitgliedstaaten immer schwerer falle, internationale Entwicklungen im Alleingang zu beeinflussen.⁵

² Schwarze, EuR 2009, Beiheft 1, 9 (10); Streinz, *Alter Wein*, in: Hummer/Obwexer, *Vertrag von Lissabon*, S. 452 (463).

³ Europäischer Rat (Laeken), 14. und 15. Dezember 2001, Schlussfolgerungen des Vorsitzes, SN 300/1/01 REV 1, Anlage I, Erklärung von Laeken zur Zukunft der Europäischen Union, S. 22 f., abrufbar unter: http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms_Data/docs/press_data/de/ec/68829.pdf (30.07.2013).

⁴ Europäischer Konvent, Mandat der Gruppe VII „Außenpolitisches Handeln“, CONV 252/02, v. 10.09.2002, S. 3, Nr. 4 ff., S. 6, Nr. 12 ff. u. S. 16, Nr. 20, abrufbar unter: <http://register.consilium.europa.eu/pdf/de/02/cv00/cv00252.de02.pdf> (30.07.2013); Kurzniederschrift über die Tagung vom 8. Oktober 2002, CONV 342/02, v. 11.10.2002, S. 1, Nr. 2, abrufbar unter: <http://register.consilium.europa.eu/pdf/de/02/cv00/cv00342.de02.pdf> (30.07.2013); Gruppen: Zweite Welle, Mandat Gruppe VII „Außenpolitisches Handeln“, CONV 206/02, v. 19.07.2002, S. 3, Nr. 2 u. 5, abrufbar unter: <http://register.consilium.europa.eu/pdf/de/02/cv00/cv00206.de02.pdf> (30.07.2013).

⁵ Europäischer Konvent, Schlussbericht der Gruppe VII „Außenpolitisches Handeln“, CONV 459/02, v. 16.12.2002, S. 12, Nr. 5, abrufbar unter: <http://register.consilium.europa>

Einerseits kann grundsätzlich davon ausgegangen werden, dass die EU nur dann als glaubwürdiger Akteur in den internationalen Beziehungen auftreten kann, wenn sie mit „einer Stimme“ spricht. Allerdings muss dies nicht bedeuten, dass nur einer spricht, sondern es kommt in erster Linie darauf an, dass alle Beteiligten inhaltlich das Gleiche sagen.⁶ Die Festlegung einer *gemeinsamen* Politik ist auch nicht mit der Festlegung einer *einzigsten* Politik gleichzusetzen.⁷ Entscheidend ist insoweit das Sprechen mit einer „einheitlichen“ Stimme.

Andererseits lässt sich darüber streiten, ob eine effektive Außenpolitik immer kohärentes Handeln voraussetzt. Eine einheitliche Position auf der Grundlage des kleinsten gemeinsamen Nenners kann sich beispielsweise zu Lasten der Effektivität auswirken. Umgekehrt kann ein inkohärentes Verhalten nach dem Prinzip „Zuckerbrot und Peitsche“ in außenpolitischen Angelegenheiten besonders wirkungsvoll sein.⁸

Eine glaubwürdige und erfolgreiche Außenpolitik der EU setzt aber langfristig voraus, dass sie dazu fähig ist, ihre Außenpolitik kohärent zu gestalten und als eigenständiger Akteur in Erscheinung zu treten, der mehr ist als nur die Summe seiner Mitgliedstaaten. Inwieweit dies durch die Reformen des Vertrags von Lissabon ermöglicht oder begünstigt wird, soll in dieser Arbeit untersucht werden. Die Hauptfragestellung dieser Arbeit lautet deshalb:

Welche Rechtsnormen, auf der Grundlage des Vertrags von Lissabon, sind für die Kohärenz des auswärtigen Handelns und das eigenständige Auftreten der EU in den internationalen Beziehungen von wesentlicher Bedeutung und wie sind sie auszulegen?

Es werden zunächst einige Begriffsbestimmungen zur Festlegung des Untersuchungsgegenstandes vorgenommen (B.). Anschließend wird der Gang der Untersuchung erläutert (C.).

eu/pdf/de/02/cv00/cv00459.de02.pdf (30.07.2013); Synthesebericht über die Plenartagung – 11./12. Juli 2002 in Brüssel, CONV 200/02, v. 16.07.2002, S. 2, Nr. 5, abrufbar unter: <http://european-convention.eu.int/pdf/reg/de/02/cv00/cv00200.de02.pdf> (30.07.2013); Die außenpolitischen Maßnahmen der EU, CONV 161/02, v. 03.07.2002, S. 2, Nr. 1 u. S. 13, Nr. 37, abrufbar unter: <http://register.consilium.europa.eu/pdf/de/02/cv00/cv00161.de02.pdf> (30.07.2013).

⁶ Vgl. *Thym*, AVR 42 (2004), 44 (60); Europäischer Konvent, Synthesebericht über die Plenartagung – 11./12. Juli 2002 in Brüssel, CONV 200/02, v. 16.07.2002, S. 5, Nr. 13, abrufbar unter: <http://european-convention.eu.int/pdf/reg/de/02/cv00/cv00200.de02.pdf> (30.07.2013).

⁷ Ebd., Europäischer Konvent, S. 3, Nr. 8.

⁸ *Missiroli*, EFA Rev. 6 (2001), 177 (182).

B. Begriffsbestimmungen

I. Vertrag von Lissabon

Der Vertrag von Lissabon zur Änderung des Vertrags über die Europäische Union und des Vertrags zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft wurde am 13. Dezember 2007 in Lissabon unterzeichnet und ist am 1. Dezember 2009 in Kraft getreten. Der Vertrag von Lissabon ist ein völkerrechtlicher Vertrag, durch den der EUV-Nizza und EGV-Nizza geändert wurden. Er besteht aus sieben Artikeln sowie den Protokollen und einem Anhang.⁹ Art. 1 betrifft die Änderungen des EUV-Nizza, Art. 2 die Änderungen des EGV-Nizza sowie dessen Umbenennung in AEUV. Art. 3–7 enthalten Schlussbestimmungen. Wenn nachfolgend vom EUV und AEUV gesprochen wird, ist damit der Vertrag über die Europäische Union (geändert durch Art. 1 des Vertrags von Lissabon) und der Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union (geändert durch Art. 2 des Vertrags von Lissabon) in der konsolidierten Fassung gemeint.¹⁰

II. Außenpolitik und auswärtiges Handeln der EU

Der Begriff *Außenpolitik* bezieht sich nach dem herkömmlichen Verständnis auf die Politik eines Nationalstaates mit der er seine Interessen gegenüber dem internationalen oder auswärtigen Umfeld wahrnimmt.¹¹ Teilweise wird Außenpolitik deshalb nach wie vor als Sache des Nationalstaates angesehen.¹²

Außenpolitik und internationale Politik bzw. internationale Beziehungen unterscheiden sich durch ihre Sichtweise. Außenpolitik bezieht sich auf das Handeln eines einzelnen Staates, wohingegen der internationalen Politik eine Perspektive zugrunde liegt, die das gesamte internationale System berücksichtigt.¹³ Die Fokussierung auf den Nationalstaat wird unter anderem als eine der Ursachen dafür angesehen, weshalb die EU als internationaler Akteur in der Lehre der internationalen Beziehungen manchmal übersehen oder unterschätzt wird.¹⁴ Berücksichtigt man das traditionelle

⁹ Vertrag von Lissabon, ABl. EU Nr. C 306/1, v. 17.12.2007.

¹⁰ Konsolidierte Fassung des Vertrags über die Europäische Union und des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union, ABl. EU Nr. C 115/1, v. 9.5.2008.

¹¹ *Filzmaier* u.a., internationale Politik, S. 45; *Gaedtke*, Europäische Außenpolitik, S. 12; *Seidelmann*, Außenpolitik, in: Woyke, Internationale Politik, S. 1.

¹² Vgl. *Wilhelm*, Außenpolitik, S. 79 ff.

¹³ *Czempiel*, Internationale Beziehungen, in: Knapp/Krell, Internationale Politik, S. 4; *Scherrer*, Außenpolitik, in: Albrecht/Vogler, Internationale Politik, S. 63 (63); *Wilhelm*, Außenpolitik, S. 8.

¹⁴ *Bretherton/Vogler*, EU as a global actor, S. 12; *Ginsberg*, EU in International Politics, S. 12.

Verständnis von Außenpolitik, erscheint es also zunächst fraglich, ob man überhaupt von einer „Außenpolitik der EU“ sprechen kann. Andererseits gibt es aber auch neuere Ansätze, die den Begriff Außenpolitik ausweiten und zumindest die EU als supranationale Organisation mit einbeziehen wollen.¹⁵ Das erscheint wegen der besonderen Struktur der EU angemessen. Die EU ist kein Staat.¹⁶ Selbst wenn man davon ausginge, dass die EU die Voraussetzungen der „Drei-Elementen-Lehre“¹⁷ erfüllte (EU-Bürger als Staatsvolk; EU-Gebiet, definiert durch die Außengrenzen der EU als Staatsgebiet; EU-Rechtsetzungskompetenzen sowie die Befugnisse der EU-Organe als Staatsgewalt), verfügt sie nicht über eine „Kompetenz-Kompetenz“,¹⁸ sondern unterliegt dem Prinzip der begrenzten Einzelermächtigung (Art. 5 II EUV). Die EU weist aber auf Grund ihrer supranationalen Rechtsordnung gewisse Ähnlichkeiten zu einem (Bundes-)Staat auf und hebt sich dadurch von einer herkömmlichen internationalen Organisation ab.¹⁹

Die Terminologie im EUV und AEUV legt ebenfalls ein Begriffsverständnis nahe, das sich von der traditionellen Sichtweise unterscheidet. Die EU erarbeitet und verwirklicht eine „Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik“ (Art. 24 I EUV, Art. 2 IV AEUV). Zwar gibt es keinen „Außenminister der EU“, wie ihn noch der EVV²⁰ vorsah, weil einige Mitgliedstaaten diese Bezeichnung für zu staatsähnlich hielten,²¹ aber dennoch einen „Hohen Vertreter für Außen- und Sicherheitspolitik“.²² Die Bezeichnung der Arbeitsgruppe, die im Europäischen Konvent für die Ausarbeitung der Bestimmungen über das auswärtige Handeln der EU zuständig war, lautete

¹⁵ Vgl. Jopp/Schlotter, EU, in: Jopp/Schlotter, Kollektive Außenpolitik, S. 9 (10); Kernic, Außenbeziehungen EU, S. 13 ff.; Wilhelm, Außenpolitik, S. 89 f.; Zur Schwierigkeit einer einheitlichen Definition von „Außenpolitik der EU“ siehe auch Missiroli, EFA Rev. 15 (2010), 427 (428, Fn. 1).

¹⁶ Calliess, in: Calliess/Ruffert, EUV/AEUV, Art. 1 EUV, Rn. 29; Pechstein, in: Streinz, EUV/AEUV, Art. 1 EUV, Rn. 10; Thym, Auswärtige Gewalt, in: von Bogdandy/Bast, Europäisches Verfassungsrecht, S. 441 (469).

¹⁷ Jellinek, Allgemeine Staatslehre, S. 394 ff.

¹⁸ BVerfGE 123, 267, Rn. 233 (Lissabon-Urteil); Calliess, in: Calliess/Ruffert, EUV/AEUV, Art. 1 EUV, Rn. 29; Nettesheim, in: Grabitz/Hilf/Nettesheim, Recht der EU, EL 41, Juli 2010, Art. 1 AEUV, Rn. 18 ff.; Pechstein, in: Streinz, EUV/AEUV, Art. 1 EUV, Rn. 10.

¹⁹ Vgl. Nettesheim, Kompetenzen, in: von Bogdandy/Bast, Europäisches Verfassungsrecht, S. 389 (398).

²⁰ Vertrag über eine Verfassung für Europa, ABl. EU Nr. C 310/1, v. 16.12.2004.

²¹ Hummer, „Verstaatlichung“ der EU, in: Hummer/Obwexer, Vertrag von Lissabon, S. 19 (33).

²² Allerdings ist darauf hinzuweisen, dass beispielsweise der englische Wortlaut (sowie andere Sprachfassungen in ähnlicher Weise) von einem „High Representative for Foreign Affairs and Security Policy“ (Hervorh. d. Verf.), also von einem „Hohen Vertreter für Auswärtige Angelegenheiten und Sicherheitspolitik“ spricht.

„Gruppe VII ‚Außenpolitisches Handeln‘“. Im Abschlussbericht dieser Arbeitsgruppe wurde auch vorgeschlagen, die Bezeichnung „außenpolitisches Handeln der EU“ im EVV zu verwenden.²³ Diese Bezeichnung wurde aber letztlich nicht übernommen. Schon im ersten offiziellen Entwurf²⁴ des EVV fand sich die Bezeichnung „auswärtiges Handeln“, die im EVV (Teil III, Titel V) übernommen wurde. Im EUV (Titel V) und AEUV (Fünfter Teil) wird ebenfalls der Begriff „auswärtiges Handeln“ der EU verwendet. Der Umfang des auswärtigen Handelns der EU im engeren Sinn ergibt sich aus der Formulierung „ihres auswärtigen Handelns“ in Art. 21 III UAbs. 1 EUV. Davon umfasst werden:

- Das auswärtige Handeln, das unter Titel V EUV fällt. Neben den allgemeinen Bestimmungen über das auswärtige Handeln (Kapitel 1) fallen darunter vor allem die besonderen Bestimmungen über die intergouvernementale GASP und GSVP gemäß Kapitel 2.
- Das auswärtige Handeln, das unter den Fünften Teil des AEUV fällt. Dabei handelt es sich im Wesentlichen um die supranationalen auswärtigen Politikbereiche der ehemaligen EG.

In Art. 21 III UAbs. 1 EUV ist ferner von den „externen Aspekten der übrigen Politikbereiche“ die Rede. Die in Art. 21 I und II EUV genannten Grundsätze und Ziele des auswärtigen Handelns sind auch „bei der Ausarbeitung und Umsetzung [...] der externen Aspekte der übrigen Politikbereiche“ zu wahren (Art. 21 III UAbs. 1 EUV). Damit sind die internen Politikbereiche der EU gemeint. Da diese externe Aspekte aufweisen können,²⁵ ist es sachgerecht, sie insoweit in das auswärtige Handeln der EU in einem weiteren Sinne mit einzubeziehen.

²³ Europäischer Konvent, Schlussbericht der Gruppe VII „Außenpolitisches Handeln“, CONV 459/02, S. 2, Nr. 2, v. 16.12.2002, abrufbar unter: <http://register.consilium.europa.eu/pdf/de/02/cv00/cv00459.de02.pdf> (30.07.2013); bemerkenswert ist, dass der englische Wortlaut hingegen lediglich von „External Action“ und nicht etwa von „Foreign Policy“ spricht.

²⁴ Europäischer Konvent, Entwurf eines Vertrags über eine Verfassung für Europa, CONV 850/03, v. 18.07.2003, abrufbar unter: <http://register.consilium.europa.eu/pdf/de/03/cv00/cv00850.de03.pdf> (30.07.2013).

²⁵ Z.B.: Maßnahmen zur Terrorismusbekämpfung (Art. 75 AEUV), Kontrolle der Außengrenzen (Art. 77 I lit. b und II lit. b AEUV), Zusammenarbeit mit Drittländern zur Steuerung des Zustroms von Personen (Art. 78 II lit. g AEUV), Rückübernahme von Drittstaatsangehörigen (Art. 79 III AEUV). Zu den externen Aspekten des Raums der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts siehe *Wessel/Marin/Matera*, External Dimension, in: Eckes/Konstadinides, *Area of FSJ*, S. 272 ff. Weitere Beispiele für externe Aspekte interner Politikbereiche sind die Zusammenarbeit der EU mit Drittländern oder internationalen Organisationen im Bereich der Forschung und technologischen Entwicklung (Art. 186 AEUV) oder im Bereich der Umweltpolitik (Art. 191 IV AEUV). Ferner können Abkommen, die sich auf Gegenstände der internen Politikbereiche beziehen, mit Drittstaaten oder internationalen Organisationen geschlossen werden, wenn die Voraussetzungen der nunmehr kodifizierten „AETR-Rspr.“ des EuGH

Das auswärtige Handeln der EU ist auch nach dem Vertrag von Lissabon weiterhin gespalten, obwohl nur noch ein Rechtssubjekt (Art. 1 III S. 3 i.V.m. Art. 47 EUV) existiert. Es gibt in materieller Hinsicht weiterhin eine „supranationale“ und eine „intergouvernementale Säule“.²⁶ In diesen Säulen sind die Wirkungen der Rechtsakte,²⁷ die Entscheidungsverfahren und die gerichtlichen Kontrollmöglichkeiten unterschiedlich ausgeprägt.

Das supranationale Recht der EU ist durch die rechtliche Durchgriffswirkung gekennzeichnet, d.h. es ist grundsätzlich in den Mitgliedstaaten unmittelbar anwendbar und genießt im Falle der Kollision Anwendungsvorrang vor nationalem Recht.²⁸ Im Gegensatz dazu entfaltet das intergouvernementale Recht der EU grundsätzlich rein völkerrechtliche Rechtswirkungen,²⁹ es gilt nicht unmittelbar in den Mitgliedstaaten und genießt keinen Anwendungsvorrang.

Die Entscheidungsverfahren zur Annahme von Rechtsakten in den supranationalen Politikbereichen setzen grundsätzlich eine Initiative der Kommission voraus (Art. 17 II EUV). Anschließend entscheiden in der Regel der Rat und das Europäische Parlament gemeinsam über die Annahme eines Gesetzgebungsaktes (Art. 14 I S. 1, Art. 16 I S. 1 EUV). Gesetzgebungsakte und sonstige Rechtsakte der EU in den supranationalen Politikbereichen können auch gegen den Willen einzelner Mitgliedstaaten im Wege einer Mehrheitsentscheidung angenommen werden (Art. 16 IV EUV, Art. 231 AEUV, Art. 294 AEUV). Ferner unterliegen das supranationale EU-Primärrecht und supranationale Sekundärrechtsakte der Kontrolle des EuGH (Art. 19 I UAbs. 1 S. 2 EUV, Art. 263 I AEUV).

Demgegenüber können Entscheidungen im Bereich der intergouvernementalen GASP nur auf Initiative eines Mitgliedstaates oder des Hohen Vertreters für Außen- und Sicherheitspolitik getroffen werden (Art. 30 I 1. und 2. Var. EUV). Die Kommission hat kein eigenes Initiativrecht und ist auf die Zustimmung des Hohen Vertreters für Außen- und Sicherheitspolitik angewiesen (Art. 30 I 3. Var. EUV). Das Entscheidungsverfahren in der GASP, an dem das Europäische Parlament nicht beteiligt wird, verlangt grundsätzlich Einstimmigkeit (Art. 31 I UAbs. 1 S. 1 EUV) und jeder Mitgliedstaat verfügt in den wenigen Ausnahmefällen, in denen Entscheidungen mit qualifizierter Mehrheit möglich sind, dennoch über ein Vetorecht (Art. 31 II UAbs. 2 S. 1 EUV). Das GASP-Primärrecht und -sekundärrecht

gemäß Art. 3 II oder Art. 216 I AEUV vorliegen, siehe dazu unten, nachträgliche ausschließliche Zuständigkeit und völkerrechtliche Vertragsschlusskompetenz, S. 129 ff. u. 145 ff.

²⁶ Pechstein, JZ 2010, 425 (429).

²⁷ Siehe unten, Rechtswirkungen, S. 234 ff.

²⁸ Calliess, EU nach Lissabon, S. 45; Nettesheim, in: Grabitz/Hilf/Nettesheim, Recht der EU, EL 41, Juli 2010, Art. 1 AEUV, Rn. 65; Pechstein, JZ 2010, 425 (426 u. 429).

²⁹ Pechstein, JZ 2010, 425 (428 f.).

unterliegen grundsätzlich auch nicht der gerichtlichen Kontrolle des EuGH (Art. 24 I UAbs. 2 S. 6 EUV).

Vor diesem Hintergrund wird zur Unterscheidung im Nachfolgenden das Begriffspaar *supranationales auswärtiges Handeln* und (*intergouvernementale*) *GASP* verwendet.

Das supranationale auswärtige Handeln umfasst insbesondere den Fünften Teil des AEUV, die Nachbarschaftspolitik (Art. 8 EUV) und in einem weiteren Sinne alle externen Aspekte der „vergemeinschafteten“³⁰ bzw. „integrierten“ Politikbereiche. Der Umfang der GASP ergibt sich aus Titel V, Kapitel 2 EUV.³¹ Die GSVP ist ein „integraler Bestandteil“ der GASP (Art. 42 I S. 1 EUV). Das bedeutet, dass alle Regeln, die für die GASP gemäß Art. 23–41 EUV gelten, grundsätzlich auch für die GSVP Geltung beanspruchen.³² Ferner gelten die allgemeinen Bestimmungen über das auswärtige Handeln der EU und insbesondere das außenpolitische Kohärenzgebot ebenfalls für die GSVP (Art. 21 III UAbs. 1 EUV). Die auf der Untersuchung der GASP basierenden Ergebnisse dieser Arbeit lassen sich deshalb prinzipiell auf die GSVP übertragen.

Auswärtiges Handeln ohne Einschränkung meint in Anlehnung an Art. 21 III UAbs. 1 EUV beide Bereiche und damit das gesamte auswärtige Handeln der EU.

III. Kohärenz

1. Begriff „Kohärenz“

a) Natürlicher Wortsinn

Der Begriff „Kohärenz“ wird im EUV und AEUV an mehreren Stellen mit unterschiedlichen Bezugspunkten verwendet. „Kohärenz“ kann sich beispielsweise auf einzelne Politiken oder das gesamte Handeln der EU beziehen,³³ auf die Kohärenz zwischen Maßnahmen der Mitgliedstaaten und der EU,³⁴ auf die Kohärenz der Tätigkeiten innerhalb eines Organs³⁵ oder auf die Kohärenz des Unionsrechts.³⁶

³⁰ Die Bezeichnung „vergemeinschafteter“ Politikbereich ist eigentlich nicht mehr zutreffend, weil es die Europäische Gemeinschaft nicht mehr gibt. Eine einheitliche Terminologie hat sich aber noch nicht durchgesetzt.

³¹ Siehe unten, Umfang der GASP, S. 144 u. 163.

³² *Hummer*, in: Vedder/Heintschel von Heinegg, EUV/AEUV, Art. 42 EUV, Rn. 2; *Kaufmann-Bühler*, in: Grabitz/Hilf/Nettesheim, Recht der EU, EL 43, März 2011, Art. 42 EUV, Rn. 13.

³³ Art. 11 III EUV, Art. 13 I S. 1 EUV, Art. 7 AEUV, Art. 329 II UAbs. 1 S. 2 AEUV.

³⁴ Art. 181 I AEUV.

³⁵ Art. 17 VI UAbs. 1 lit. b EUV.

³⁶ Art. 256 II UAbs. 2 sowie III UAbs. 2 und UAbs. 3 AEUV.

„Kohärenz“ leitet sich von dem lateinischen Wort „cohaerentia“ ab und bedeutet „Zusammenhang“.³⁷ „Kohärent“ bedeutet dementsprechend „zusammenhängend“. In der Physik ist Kohärenz eine Eigenschaft von Lichtbündeln, die die gleiche Wellenlänge und Schwingungsart haben.³⁸ In der Literatur wird unter Kohärenz im Kontext des außenpolitischen Kohärenzgebotes unter anderem ein „aufeinander abgestimmtes, zusammenhängendes Verhalten“,³⁹ „Stimmigkeit“ und „Widerspruchsfreiheit“⁴⁰ sowie „Zusammenhangswahrung“⁴¹ verstanden.

b) Kohärenz und Konsistenz

Berücksichtigt man die verschiedenen Sprachfassungen des außenpolitischen Kohärenzgebotes gemäß Art. 21 III UAbs. 2 EUV, die gleichermaßen verbindlich sind (Art. 55 I 1. Hs. EUV), so verwenden alle romanischen Sprachen einen Wortlaut, der dem lateinischen Wort „cohaerentia“ sehr ähnlich ist.⁴² Der Wortlaut der germanischen Sprachen gleicht dem deutschen Wort „Zusammenhang“.⁴³ Der englische Wortlaut spricht allerdings von „consistency“, obwohl es auch in der englischen Sprache das Wort „coherence“ gibt und es an anderen Stellen im EUV und AEUV in der englischen Sprachfassung verwendet wird.⁴⁴ Dies legt zunächst den Schluss nahe, dass „consistency“ bewusst verwendet wurde und eine andere Bedeutung als „coherence“ haben soll.⁴⁵ In den älteren Fassungen des

³⁷ *Duden*, Rechtschreibung, S. 629; *Duden*, Fremdwörterbuch, S. 532; *Wahrig*, Wörterbuch, S. 855.

³⁸ *Duden*, Fremdwörterbuch, S. 532.

³⁹ *Krenzler/Schneider*, EuR 1994, 144 (145); vgl. auch *Blanke*, in: *Calliess/Ruffert*, EUV/EGV, Art. 3 EUV, Rn. 5; *Bunk*, Verpflichtung zur kohärenten Politikgestaltung, S. 9.

⁴⁰ *Hilf/Pache*, in: *Grabitz/Hilf*, Recht der EU, EL 27, Juni 2005, Art. 3 EUV, Rn. 9; *Pechstein*, in: *Streinz*, EUV/EGV, Art. 3 EUV, Rn. 6; *Regelsberger/Kugelmann*, in: *Streinz*, EUV/AEUV, Art. 21 EUV, Rn. 16.

⁴¹ *Pechstein*, EuR 1995, 247 (253); vgl. auch *Calliess*, in: *Calliess/Ruffert*, EUV/EGV, Art. 1 EUV, Rn. 54.

⁴² Französisch: „cohérence“; Italienisch: „coerenza“; Portugiesisch: „coerência“; Rumänisch: „coerența“; Spanisch: „coherencia“.

⁴³ Dänisch: „sammenhæng“; Niederländisch: „samenhang“; Schwedisch: „samstämmighet“; mit Ausnahme des deutschen Wortlauts „Kohärenz“ und des englischen Wortlauts „consistency“.

⁴⁴ Art. 11 III EUV lautet in der englischen Fassung: „The European Commission shall carry out broad consultations with parties concerned in order to ensure that the Union’s actions are *coherent* and transparent.“; Art. 349 III AEUV: „The Council shall adopt the measures referred to in the first paragraph taking into account the special characteristics and constraints of the outermost regions without undermining the integrity and the *coherence* of the Union legal order, including the internal market and common policies.“ (Hervorh. d. Verf.).

⁴⁵ Vgl. auch *Siems*, Kohärenzgebot, S. 21; *Thym*, Auswärtige Gewalt, in: von Bogdandy/Bast, Europäisches Verfassungsrecht, S. 441 (483).