



WALTER HALLSTEIN-INSTITUT  
FÜR EUROPÄISCHES VERFASSUNGSRECHT  
HUMBOLDT-UNIVERSITÄT ZU BERLIN

## WHI - Paper 8/02

# REFORM DER AUFGABENVERTEILUNG UND DER ENTSCHEIDUNGSVERFAHREN IN DER GASP/ESVP

INGOLF PERNICE (BERLIN)

# REFORM DER AUFGABENVERTEILUNG UND DER ENTSCHEIDUNGSVERFAHREN IN DER GASP/ESVP

von Ingolf Pernice, Berlin

## Einleitung

Die Aufgabenverteilung zwischen Mitgliedstaaten und Europäischer Union allgemein und, speziell, im Rahmen der GASP/ESVP muss sich an den Erwartungen der Bürger orientieren, von denen in der europäischen Mehrebenenverfassung Herrschaftsrechte gemäß dem Prinzip der Subsidiarität auf nationale oder auf europäische Institutionen übertragen und legitimiert werden. Wenn *Jack Straw* kürzlich in Edinburgh doppelt insistiert, dass die Europäische Verfassung dem Bürger deutlich machen solle, „that national governments are the primary source of democratic legitimacy“,<sup>1</sup> zeigt das eine verengte Perspektive des Regierungsmitglieds und ein Mißverständnis seiner Rolle. Die Regierungen begründen nicht, sondern vermitteln nur demokratische Legitimation, die immer vom Bürger her kommt. Wer im Rahmen des europäischen Verfassungsprozesses über die Reform der Aufgabenverteilung in der EU nachdenkt, muss danach fragen, was im Interesse der Bürger liegt. Das ist eine politische Frage und kann nur Ergebnis eines breiten Diskurses und Willensbildungsprozesses in der Europäischen Union sein.

Auf dem Spiel steht die Selbstbehauptung Europas auf der internationalen Ebene, die Selbstbestimmung oder Souveränität der Völker in Europa. Der Kosovo-Krieg, das Kyoto-Drama, die Rolle unserer Staaten in der Folge des 11. September 2001 und die Schwäche der Europäischen Union auf dem Johannesburg-Gipfel sind Zeichen dafür, dass die Union - trotz der guten Arbeit, die im derzeitigen System geleistet wird - für die Öffentlichkeit als „global player“ am Rande der Lächerlichkeit steht. Einzelne Mitgliedstaaten eifern um die Gunst der Amerikaner, denen ein wirklicher Partner in der Weltpolitik fehlt. Das führt zu einem Verlust an Souveränität für alle Mitgliedstaaten der Union, und die Vertretung unserer Werte und Interessen wird zunehmend marginal. Die politischen und wirtschaftlichen Kosten sind nicht abzusehen. Unsere äußere, innere und ökologische Sicherheit sind untrennbar miteinander verbunden, im politischen Prozess innerhalb jedes Mitgliedstaats muss geklärt werden, wer auf welcher Handlungsebene in welchem Umfang Verantwortung übernehmen und in welchen Verfahren ggf. auf europäischer Ebene Inhalte und Strategien der Politik festgelegt und implementiert werden. Institutioneller Rahmen (dazu I.), Aufgabenverteilung (dazu II.) und Verfahren für die Beschlussfassung (dazu III.) sind nicht losgelöst voneinander zu behandeln.

## I. Institutioneller Rahmen

Europa muss, wie *Pascal Lamy* in seiner Rede im Juni 2002 an der Humboldt-Universität sagte, nicht nur mit einer Stimme sprechen, sondern mit einem Mund. Europa braucht ein Gesicht, eine Person, die die Union nach innen gegenüber dem Bürger, nach außen gegenüber

---

<sup>1</sup> *Jack Straw*, Strength in Europe Begins at Home, speech in Edingorgh 27/08/02, [www.fco.gov.uk/servlet](http://www.fco.gov.uk/servlet).

Drittstaaten, ihren Regierungen und Völkern vertritt.<sup>2</sup> Das Nebeneinander von Rat(-svorsitz), Kommission und Hohem Vertreter für die GASP/ESVP ist – trotz gewisser Vorteile einer Arbeitsteilung – mit dem Aufbau von Parallelstrukturen, entsprechenden Mehrkosten und Reibungsverlusten nicht nur ineffizient, sondern schließt auch eine Zurechnung von Verantwortung und damit die demokratische Kontrolle weitgehend aus. Europa kann sich nicht ausreichend artikulieren, ist nicht ansprechbar und wird folglich nicht gehört. Vorgeschlagen wird deswegen eine „Neuordnung der Exekutive“.<sup>3</sup> Kern der Reform ist die Rolle des vom Europäischen Parlamente zu wählenden Kommissionspräsidenten als Präsident der Union. Seine Wahl durch das Parlament ist überhaupt Bedingung einer nützlichen Reform, wobei die Spitzenkandidaten der Parteien(-gruppierungen) vor der Wahl des Europäischen Parlaments notwendig in Abstimmung mit den Parteispitzen der Regierungskoalition bzw. Opposition in den Mitgliedstaaten zu erfolgen hat. Hierdurch, nicht durch eine Kandidatenliste, ein Vorschlags- oder Zustimmungsrecht der wechselnden Regierungen der Mitgliedstaaten wird eine Rückkoppelung auch zu den Regierungen gewährleistet. Zugleich als Vorsitzender des Europäischen Rats repräsentiert er die Union nach außen und nach innen, er ist Symbol ihrer Einheit und zugleich Garant der Vielfalt der Kulturen, die Europa prägt. Der Präsident gewährleistet die Kohärenz der Politik der Union, deren Grundentscheidungen und Orientierungen auf Initiative der Mitgliedstaaten oder der Kommission im Europäischen Rat festgelegt und, je nach Sachbereich, im (Exekutiv-)Rat auf Vorschlag der Kommission konkretisiert werden.

Diese neue Doppelrolle des Präsidenten als Spitze von Kommission und Rat ändert für sich genommen nichts an der Verteilung der Zuständigkeiten im Bereich der Außen- und Sicherheitspolitik, dh. der weitgehenden Zuständigkeit der Kommission etwa für die Handels-, Zoll- und Währungspolitik und der Koordinierung der nationalen Politiken im Rat, soweit eine Zuständigkeit der EG nicht gegeben ist. Entscheidend ist, dass Verhandlungs- und Gesprächspartner für Drittstaaten auf Seiten der EU ein- und dieselbe Person ist, deren Amt auch ein ausreichendes Maß an Kontinuität sicherstellt. Die Vertretungen der Kommission in Drittstaaten würden dann in den Dienst der Union insgesamt gestellt, die Erfahrungen und besonderen Beziehungen der Mitgliedstaaten zu bestimmten Teilen der Welt gebündelt, ohne dass in der Implementierung der Politik ein arbeitsteiliges Vorgehen ausgeschlossen wäre.

## II. Aufgabenverteilung in der GASP/ESVP

Die GASP/ESVP betrifft bislang alle Politikbereiche, die nicht nach dem Prinzip der begrenzten Einzelermächtigung in die Zuständigkeit der EG fallen, die also nach wie vor nationale Kompetenzen sind und nach den Regeln der zweiten Säule des EU-Vertrags einer Koordinierung unterliegen. Weder die Schaffung der einheitlichen Vertretung der EU durch einen Unionspräsidenten, noch die Zusammenfassung der drei Säulen in einem einheitlichen Verfassungsvertrag implizieren notwendig die Änderung dieser Kompetenzstruktur. Es geht vielmehr um eine Überprüfung der bestehenden Ordnung im Blick auf die Frage, in welchem Maße Zuständigkeiten der Mitgliedstaaten der Union anvertraut werden sollen mit der Folge, dass die „Gemeinschaftsmethode“ an die Stelle der intergouvernementalen Koordinierung tritt. Damit verbunden ist, dass dann die EU als Rechtspersönlichkeit international auftritt, Verträge schließt, Entscheidungen fällt, die möglicherweise unmittelbar Rechte und Pflichten für den

---

<sup>2</sup> Pácsal Lamy, Europe's Role in Global Governance - The Way Ahead, FCE 3/02, [www.whi-berlin.de/lamy.htm](http://www.whi-berlin.de/lamy.htm).

<sup>3</sup> Vgl. *I. Pernice*, Neuordnung der Exekutive in der EU, s. Anlage. S. auch *I. Pernice*, Multilevel Constitutionalism in the European Union, 27 ELRev. 2002, 511, 527 ff.

einzelnen begründen, und die Gerichtsbarkeit des EuGH sich auf derartige Verträge und Entscheidungen erstreckt.

Zu den relevanten Kriterien für die konkrete Aufgabenverteilung zwischen Mitgliedstaaten und Union gehören u.a.:

Nach dem Subsidiaritätsprinzip (Art. 2 Abs. 2 EUV) die Frage, in welchem Bereich nur das Handeln der EU als Einheit ein ausreichendes Gewicht für die wirksame außenpolitische Interessenvertretung sicherstellt und daher der Gewinn an Handlungsfähigkeit und Einfluss den Verlust an nationaler Kontrolle und Bürgernähe der Entscheidung rechtfertigt. Die folgenden Gesichtspunkte sind hierfür mit von Bedeutung:

Die mögliche Auswirkung außenpolitischer Entscheidungen auf einzelne Mitgliedstaaten allein oder auf die Gesamtheit der Union. Nur im letzteren Falle kann ein gemeinsames Interesse formuliert werden und benötigen die Unionsbürger eine gemeinsame Vertretung. Die nachbarliche Zusammenarbeit mit angrenzenden Drittstaaten oder auch die weitere Pflege traditionell besonders enger Beziehungen mit einem bestimmten Drittland kann keinem Mitgliedstaat verwehrt sein.

Der unmittelbare Zusammenhang mit der wirksamen Implementierung von Gemeinschaftspolitiken auf europäischer Ebene, wie etwa bei der Klima- oder der Artenschutzpolitik. Hier etwa kann die konsequente Fortführung der internen Politik auf internationaler Ebene nicht vom Konsens der Mitgliedstaaten abhängen, wenn die interne Politik mit qualifizierter Mehrheit beschlossen wurde.

Die besondere Sensibilität von Entscheidungen über militärische Einsätze im Rahmen der ESVP, solange nicht eine europäische Armee, die einem eigenen Statut und deren Einsatz einem zustimmenden Votum des EP unterliegt, an die Stelle des koordinierten Einsatzes nationaler Truppen tritt: Nationale Soldaten können nicht ohne Zustimmung des betreffenden Mitgliedstaats bzw. seines Parlaments eingesetzt werden.

Bei der inhaltlichen Weite der möglichen Gegenstände der Außen- und Sicherheitspolitik, auch angesichts der Tatsache, dass die Trennung von Außen und Innen gerade bei der Sicherheitspolitik ebenso verschwimmt, wie die Loslösung der klassischen Außenpolitik als Macht-, Sicherheits- und Bündnispolitik von der Umwelt-, Handels- und Entwicklungspolitik bzw. der Visa-, Asyl- und Einwanderungspolitik unmöglich geworden ist, wäre eine Aufgabenteilung nach Sachgebieten bei der GASP/ESVP eher willkürlich und wenig sachgerecht. Dass sehr häufig die außen- und sicherheitspolitischen Entscheidungen eines Mitgliedstaates nicht ohne Auswirkung auf die anderen Mitgliedstaaten bleiben, ist ein Grund für die Gemeinsamkeit und wird das individuelle Vorgehen zur Ausnahme machen. Daher erscheint die grundsätzliche Übertragung dieser Politiken auf die EU als geboten, dies allerdings verbunden mit

einer Aufzählung der genannten Kriterien als Voraussetzungen für das Aufgreifen einer bestimmten außen- oder sicherheitspolitischen Frage durch diese,

einer Aufzählung der besonderen Politikbereiche und Gegenstände, die grundsätzlich von der Politik der EU unberührt und damit Zuständigkeit der Staaten bleiben sollen, sowie

der Einrichtung einer Kontrollinstanz, die in Zweifels- und Streitfällen interveniert, um die Zuständigkeit der Mitgliedstaaten zu sichern.

Zu den Gegenständen der nationalen Kompetenzen könnten die auswärtige Kulturpolitik gehören, der Tourismus und, bis zur Schaffung einer europäischen Armee, auch der Einsatz von

Militär. Jeder dieser Bereiche hat allerdings auch eine europäische, gemeinsame Komponente, und es wäre sinnvoll, hierfür die Möglichkeit der Überführung von Einzelfragen durch einstimmigen Beschluss in die Verantwortung der Union vorzusehen. Umgekehrt sollte es auch nicht ausgeschlossen sein, *a priori* Politikbereiche zu definieren, die grundsätzlich Sache der Union sein sollen und wo die Mitgliedstaaten nur unterstützend tätig werden, etwa die internationale Menschenrechts- und Nachhaltigkeitspolitik.

### III. Entscheidungsverfahren

Die Reform steht und fällt mit den Verfahren, in denen Entscheidungen im Bereich der GASP/ESVP getroffen werden. In der Europäischen Union, die als „Verfassungsverbund“ supranationale Organisation, aber nicht Staat ist – und dies auch nicht werden soll –, müssen die Mitgliedstaaten schon wegen ihrer traditionellen Beziehungen jeweils zu bestimmten Drittländern als Akteure der Außen- und Sicherheitspolitik weiter Verantwortung tragen und sichtbar auftreten. Sie sollen und können in diesem Bereich nicht ersetzt werden, sondern es geht darum, ihr gemeinsames Gewicht zur Geltung zu bringen, Synergien zu erzeugen und ggf. arbeitsteilig die besonderen Kompetenzen und Beziehungen der einzelnen Staaten für das gemeinsame Interesse zu nutzen. So wird das Ganze bedeutender und wirksamer als die Summe der Teile.

Dass die Legitimation der europäischen Politik gerade auch im Bereich der Außen- und Sicherheitspolitik vom Unionsbürger her nicht nur über das Europäische Parlament zur Kommission vermittelt werden kann, sondern in besonderem Maße auch über die nationalen Parlamente und Regierungen laufen muss, rechtfertigt es, dem Einfluss der nationalen Regierungen im Zusammenwirken mit der Kommission hier besonders Raum zu geben. Vorgeschlagen wird im Blick auf die genannten Besonderheiten der Übergang zu einer "modifizierten Gemeinschaftsmethode". Die Gestaltung von Organisation und Verfahrens der Entscheidungsfindung betrifft die Initiativ- und Vorbereitungsphase (dazu 1.), die Form und die Modalitäten der Beschlüsse (dazu 2.) sowie das Zusammenspiel von Vertretung/Handlung und Feinabstimmung in der Durchführungsphase (dazu 3.). Dabei stellt sich die Frage, ob die Verhandlung und Durchführung von Verträgen, die eine Rechtsetzungstätigkeit in der EU betreffen, in gleicher Weise wie rein exekutivische Akte der Außen- und Sicherheitspolitik zu behandeln sind, oder eigenen Regeln folgen sollen (dazu 4.).

#### 1. *Initiativ- und Vorbereitungsphase*

Nach der Gemeinschaftsmethode ist Initiativorgan die Kommission. Sie ist genuin europäische Behörde, formal von den Mitgliedstaaten unabhängig und nur dem europäischen Gemeinwohl<sup>4</sup> verpflichtet. Ihre Mitglieder und Beamten kommen aus allen Mitgliedstaaten und sind einem eigenen, europäischen Statut unterworfen. In ihrem Kommunikationsgeflecht mit Verwaltung, Politik und Verbänden aller Mitgliedstaaten ist sie Forum eines konzentrierten europäischen Diskurses, der die Chance in sich trägt, Rat und Parlament ausgewogene Vorschläge zu unterbreiten, die als Ausgangspunkt der Abstimmung in diesen Organen für eine

---

<sup>4</sup> Dazu neuerdings: P. Häberle, Gibt es ein europäisches Gemeinwohl? - eine Problemskizze., in: FS Steinberger, 2002, S. 1153 ff.; W. Brugger, Gemeinwohl als Ziel von Staat und Recht an der Jahrtausendwende. Das Beispiel Europäische Gemeinschaft, in: P. Müller-Graff/H. Roth (Hrsg.), Recht und Rechtswissenschaft. Signaturen und Herausforderungen zum Jahrtausendbeginn, 2000, S. 15 ff.

rasche Entscheidungsfindung häufig unabdingbare Voraussetzung sind. Für die Außen- und Sicherheitspolitik kann im Prinzip nichts anderes gelten als für die „europäische Innenpolitik“. Dass den Europa-Beamten das know-how der Diplomatie fehlte, kann so nicht behauptet und ggf. durch die Rekrutierung erfahrener Diplomaten aus den Mitgliedstaaten kompensiert werden.

Zu berücksichtigen ist gleichwohl, dass die Diplomatie von traditionellen Beziehungen und Freundschaften geprägt ist und lebt. Diese richten sich aus der Sicht der Drittstaaten in unterschiedlicher Weise auf Staaten und ihre Vertreter bzw. diplomatischen Vertretungen. Für eine europäische Außen- und Sicherheitspolitik kann auf diese Netzwerke und die über sie laufende Information nicht verzichtet werden, sie muss vielmehr darauf aufbauen. Hinzu kommt der Aspekt der Legitimation über die nationalen Regierungen. Schon in der Initiativ- und Vorbereitungsphase ist daher trotz "Gemeinschaftsmethode" bei der Außen- und Sicherheitspolitik anders zu verfahren, als bei „innenpolitischen“ Fragen. Das betrifft sowohl die „Problementdeckung“ als auch die „Problemlösung“.

Die Mitgliedstaaten haben ihre „Fühler“ jeweils besonders sensibel in unterschiedlichen Regionen der Welt. Wo Krisen oder Handlungsbedarf entstehen, welche Rücksichtnahmen hier oder dort notwendig sind, ergibt sich oft unmittelbarer für sie als für die Kommission mit ihren Vertretungen. Nur die Mitgliedstaaten verfügen darüber hinaus über Nachrichtendienste. Aus der Früherkennung neuer Entwicklungen ergibt sich der Anstoß für die Entwicklung einer Position oder Strategie. Die Dienste der Kommission können hier eher als Koordinierungsstelle dienen, wobei ihre spezifische Erfahrung und der Überblick über die von ihr primär verantworteten außenpolitischen Sektoren schon im Stadium der strategischen Konzeption für die Kohärenz der gemeinsamen Politik wichtig ist. Bei der Kommission sollte damit der Austausch von Information und Erfahrung konzentriert werden, sie sorgt für die Abstimmung der Interessen auf der Verwaltungsebene und bringt das gemeinsam mit den Diensten der Mitgliedstaaten erarbeitete Ergebnis als Vorschlag in den Rat.

Auch unmittelbare Initiativen einzelner Mitgliedstaaten im Rat sind demgegenüber nicht ausgeschlossen. In diesem Falle nimmt die Kommission Stellung und kann vom Rat mit der Abstimmung der Interessen und der Ausarbeitung eines gemeinsamen Vorschlags betraut werden. Der Rat ist auch nicht gehindert, nach der Stellungnahme der Kommission gleich einen Beschluss zur Sache zu fassen. Entscheidend ist, dass - wie bei der Gesetzgebung auf europäischer Ebene - die Inhalte und Strategien zwar von der Kommission (im Verbund mit den zuständigen nationalen Stellen) konzipiert bzw. geprüft und grundsätzlich auch ausgeführt, jedoch im Rat festgelegt und damit mittelbar auch über die nationalen Regierungen legitimiert werden.

Dieses Verfahren sollte auch und gerade für den Europäischen Rat bei der Festlegung der langfristigen Leitlinien europäischer Außen- und Sicherheitspolitik als Teil der europäischen Politik insgesamt Anwendung finden. Der Unionspräsident hat im Europäischen Rat das Recht der Initiative und leitet dessen Verhandlungen. Er fungiert als Mediator, sollte aber kein Stimmrecht haben. Seine Persönlichkeit und Integrationskraft entscheidet über den Erfolg der gemeinsamen Politik. Er ist vom Vertrauen des Europäischen Parlaments abhängig, aber auch von dem der Staats- und Regierungschefs, entsprechend seiner Doppelfunktion.

## **2. Verhandlungs- und Beschlussphase im Rat**

In einer erweiterten Union wird es unvermeidbar sein, dass der Rat Beschlüsse auch im Bereich der GASP/ESVP grundsätzlich mit qualifizierter Mehrheit fasst.<sup>5</sup> Andernfalls würde die Übertragung der außen- und sicherheitspolitischen Kompetenzen auf die Union das Ende von Außenpolitik in der bzw. für die Union und ihre Mitgliedstaaten überhaupt bedeuten. Die Beschlüsse binden alle Mitgliedstaaten, ein „opting out“ ist mit der Notwendigkeit des einheitlichen Auftretens nach außen nicht vereinbar. Das Verfahren der konstruktiven Enthaltung ist ein Mittelweg, der innerstaatlich begründete Vorbehalte eines Mitgliedstaats überwinden hilft, aber eine Lösung des Problems der Einstimmigkeit nicht bringt. Die Neufassung des Art. 24 EUV und die Einführung der verstärkten Zusammenarbeit für die Ausführung von gemeinsamen Aktionen oder Standpunkten durch die neueingeführten Klauseln I - K im Vertrag von Nizza genügen nicht und können das Problem nicht lösen. Solange die Einstimmigkeit in den Grundlagen bleibt, droht die Blockade, sobald Differenzierung erlaubt wird, droht die Spaltung: Das Gegenteil des Ziels effektiven einheitlichen Auftretens. Einheit mit Mehrheitsbeschluss bringt keinen Verlust, sondern einen Gewinn an Gewicht, Handlungsfähigkeit und damit an dem, was Souveränität meint - für alle.

Angesichts der gleichwohl zu erwartenden politischen Hürden gegenüber der relativ radikalen Lösung der durchgängigen Mehrheitsentscheidung im Bereich der GASP/ESVP bietet sich ein schrittweises Vorgehen mit folgende Maßgaben an:

Im ersten Schritt könnten die Bereiche der Außen- und Sicherheitspolitik definiert werden, in denen der Rat mit qualifizierter Mehrheit beschließt: Etwa alle Bereiche, in denen die Außenpolitik wegen internationaler Interdependenzen eine notwendige Flankierung der internen europäischen Politik ist. Für den Übergang weiterer Gegenstände in das Verfahren der qualifizierten Mehrheit könnte ein vereinfachtes Verfahren vorgesehen werden, etwa der einstimmige Ratsbeschluss mit Zustimmung des Europäischen Parlaments und/oder Ratifizierung durch die Mitgliedstaaten.

Weitergehend und vorzugswürdig wäre die durchgängige Einführung des Mehrheitsbeschlusses, verbunden mit einem Einspruch- und Appellverfahren analog Art. 23 II EUV. Dies könnte allgemein oder für bestimmte Gegenstände, wie etwa Entscheidungen mit militärischen oder verteidigungspolitischen Bezügen gelten. In jedem Falle aber müsste der Einspruch eines Mitgliedstaats gegen einen Mehrheitsbeschluss für den Fall der Beeinträchtigung besonders wichtiger Interessen vorbehalten und ausführlich zu begründen sein.

Für die Gewährleistung, dass vitale nationale Interessen eines oder mehrerer Mitgliedstaaten nicht von der Mehrheit übergangen werden, ist letztlich auch die Kommission in das Verfahren eingebunden. Sie wacht darüber, dass die nötige gegenseitige Rücksichtnahme im Gesamtinteresse geübt wird. Es wäre denkbar, dass die Einspruchsmöglichkeit und die Verweisung der Sache an den Europäischen Rat nur dann zugelassen wird, wenn sich die Kommission dem Antrag des betreffenden Mitgliedstaats anschließt.

Sollten die Gründe für den Widerspruch eines Mitgliedstaats darin liegen, dass nach seiner Sicht die oben unter II. genannten Voraussetzungen für ein gemeinsames Vorgehen nicht vorliegen, so könnte eine Lösung auch darin bestehen, dass die genannte Kontrollinstanz ein (vermittelndes) Votum abgibt. Sie könnte durch Persönlichkeiten besetzt sein, die wegen ihrer

---

<sup>5</sup> Näher dazu: *I. Pernice/D. Thym*, A New Institutional Balance for European Foreign Policy ? (Manuskript 2002, voraussichtlich in CMLRev. 2002), Ziff. 3.1.

Expertise oder früheren politischen Tätigkeit besonderes Vertrauen genießen. Am Ende sollte der EuGH zur Streitentscheidung zuständig sein.

Im Falle dass ein notwendiger Beschluss nicht zustande kommt, sei es mangels qualifizierter Mehrheit, sei es wegen eines Vetos, kann es bei der Zuständigkeit der EU nicht ohne weiteres bleiben. Um eine gänzliche Handlungsunfähigkeit auszuschließen, ist der Weg einer Ausweitung der verstärkten Zusammenarbeit im Blick auf die Einheit des Auftretens nach außen trügerisch.<sup>6</sup> Realistisch bleibt nur die Ersatz-Zuständigkeit der Mitgliedstaaten. Sie sind allerdings durch die Pflicht zur Solidarität und gegenseitigen Rücksichtnahme - auch gegenüber der EU insgesamt - gebunden. Dieser pragmatische Weg bietet sich auch an für den Fall, dass eine Reihe von Mitgliedstaaten – entgegen der Auffassung der Kommission und der anderen – nach den oben genannten Kriterien die Auffassung vertritt, dass ein gemeinsames Vorgehen weder erforderlich noch angemessen ist. Die Gefahr ist, dass eine Reihe von Mitgliedstaaten dann außerhalb der EU ein Direktorat oder einen Club bilden, um neben der EU ihre gemeinsame Politik formulieren und durchsetzen. Dies könnte vor allem den Bereich der Verteidigung betreffen und wäre

### ***3. Vertretung und Feinabstimmung in der Durchführungsphase***

Beschlüsse des Rats werden grundsätzlich von der Kommission, d.h. dem zuständigen Kommissar ausgeführt. Inhalt des betreffenden Beschlusses könnte aber auch sein, dass wegen der Bedeutung der Angelegenheit der Europäische Präsident oder wegen besonderer Beziehungen zu dem betreffenden Land der Regierungschef eines Mitgliedstaates oder auch ein Minister die Verantwortung für seine Durchführung trägt. Letzteres gilt auch im Fall, dass in internationalen Organisationen die Union keinen Sitz und kein Stimmrecht hat und nur Vertreter bestimmter Mitgliedstaaten überhaupt handeln können.

Bei Vertragsverhandlungen oder längerfristigen Ausführungszusammenhängen mit wechselnden Konditionen ist die Feinabstimmung zwischen der Kommission bzw. dem beauftragten Vertreter, einerseits, und den Außenämtern der Mitgliedstaaten, andererseits, notwendig. Die bisherige Erfahrung mit der Koordinierung vor Ort – oder notfalls im AstV - ist ausreichend, um hierfür eine praktische Lösung zu bieten.

### ***4. Außenpolitische Entscheidungen mit Auswirkungen auf die Rechtsetzung***

Bei internationalen Verhandlungen etwa im Rahmen von Regimen oder für Konventionen, deren Abschluss Rechtssetzungsakte der Union notwendig machen, sollte nichts anderes gelten, als für Exekutivakte im außenpolitischen Bereich, wenn die Union eine – konkurrierende – Zuständigkeit zur Umsetzung in dem betreffenden Sachbereich besitzt. Soweit allerdings die Mitgliedstaaten für die Anwendung der betreffenden Vereinbarung zuständig sind, wäre ein besonderes Ratifikationsverfahren unerlässlich. Dies trifft potentiell bei allen gemischten Abkommen zu, wenn sie (auch) Sachbereiche erfassen, für die eine Gemeinschaftskompetenz überhaupt nicht gegeben ist. Hier müsste die Zustimmung durch die EU einstimmig und unter dem Vorbehalt gegeben werden, dass alle Mitgliedstaaten ihrerseits ratifizieren.

---

<sup>6</sup> Vgl. ebd., Ziff. 3.2.