



EUROPÄISCHE UNION

Delegation der Europäischen Union für die Schweiz und das Fürstentum Liechtenstein

## **Die ausserpolitisch relevanten Neuerungen des Vertrages von Lissabon**

**Dr. Michael Reiterer  
Botschafter**

**Außenpolitische Kommission des Ständerates  
Bern, 11. Jänner 2010**

**Check Against Delivery  
Seul le texte prononcé fait foi  
Es gilt das gesprochene Wort**

**Basierend auf dem Vertrag von Lissabon<sup>1</sup> führt die Europäische Union eine auf gemeinsamen Interessen und Werten abgestützte und daher wertorientierte Aussenpolitik, die die innere und äussere Sicherheit der Union sicherstellt und auf Kohärenz und Solidarität fusst. Die EU-Aussenpolitik ergänzt im Allgemeinen die Aussenpolitiken der 27 Mitgliedstaaten. Im Rahmen der Gemeinsame Aussen- und Sicherheitspolitik (GASP) ersetzt sie im Falle einvernehmlich festgelegter verbindlicher gemeinsamer Beschlüsse<sup>2</sup> nationale Politiken ebenso wie im Falle der supranationalen Gemeinschaftspolitiken, wie z.B. der Handelspolitik. Gesamthaft kann die EU-Aussenpolitik als ein Kontinuum verstanden werden, das sich von Elementen der supranationalen über die intergouvernementale Integration bis hin zur rein zwischenstaatlichen Zusammenarbeit erstreckt.<sup>3</sup>**

Während Verfassungen von Staaten meist nur "*einzelne grundlegende Festlegungen treffen*" listet das europäische Primärrecht, der Vertrag von Lissabon, "*die aussenpolitischen Zielvorstellungen der europäischen Aussenpolitik detailliert auf...Zieldefinitionen in den Verträgen dienen nicht zuletzt der Stärkung der Identität der EU und der normativen Festlegung eines aussenpolitischen Leitbildes*"<sup>4</sup>.

Die Union macht die **Ziele und Werte**, die sie sich intern setzt, zum **Masstab und Leitfaden** ihres internationalen Handelns<sup>5</sup> und lässt sich daher "*von den Grundsätzen leiten, die für ihre eigene Entstehung, Entwicklung und Erweiterung maßgebend waren und denen sie auch weltweit zu stärkerer Geltung verhelfen will: Demokratie, Rechtsstaatlichkeit, die universelle Gültigkeit und Unteilbarkeit der Menschenrechte und Grundfreiheiten, die Achtung der Menschenwürde, der Grundsatz der Gleichheit und der Grundsatz der Solidarität sowie die Achtung der Grundsätze der Charta der Vereinten Nationen und des Völkerrechts*"<sup>6</sup>. Als Ziele strebt die Union an, "*die Beziehungen zu Drittländern und zu regionalen oder weltweiten internationalen Organisationen, die die in Unterabsatz 1 aufgeführten Grundsätze teilen, auszubauen und Partnerschaften mit ihnen aufzubauen. Sie setzt sich insbesondere im Rahmen der Vereinten Nationen für multilaterale Lösungen bei gemeinsamen Problemen ein.*"<sup>7</sup> Ziel der Politiken ist in Übereinstimmung mit den Artikeln 2 und 3 des EUV, in den internationalen Beziehungen die internen Werte und Ziele der Union zu verwirklichen.

Diese sind

- die Wahrung der Werte und Interessen der Union, ihre Sicherheit, Unabhängigkeit und Unversehrtheit;
- die Festigung und Förderung der von Demokratie, Rechtsstaatlichkeit, Menschenrechten, der Grundsätze des Völkerrechts; Frieden in Übereinstimmung mit den grundlegenden internationalen Normen zu erhalten, Konflikte zu verhüten, die internationale Sicherheit zu stärken;

---

<sup>1</sup> [http://europa.eu/lisbon\\_treaty/glance/index\\_de.htm](http://europa.eu/lisbon_treaty/glance/index_de.htm) Text: [http://europa.eu/lisbon\\_treaty/full\\_text/index\\_de.htm](http://europa.eu/lisbon_treaty/full_text/index_de.htm), 2007 unterzeichnet, in Kraft getreten am 1. Dezember 2009.

<sup>2</sup> Art. 28 EUV

<sup>3</sup> Stephan Keukeleire, Jennifer MacNaughtan (2008). *The Foreign Policy of the European Union*. Palgrave; S.31.

<sup>4</sup> Jens-Christian Gaedtker (2009) *Europäische Aussenpolitik*. UTB; S. 49.

<sup>5</sup> Art. 3.5 EUV

<sup>6</sup> Art. 21.1 EUV

<sup>7</sup> Art. 21.2 EUV

- Beseitigung der Armut u.a. durch die Förderung der nachhaltigen Entwicklung von Wirtschaft, Gesellschaft, Umwelt in Entwicklungsländern<sup>8</sup>;
- Förderung der Integration aller Länder in die Weltwirtschaft u.a. durch den schrittweisen Abbau von Handelshemmnissen;
- Sicherung einer nachhaltigen Entwicklung durch Verbesserung der Qualität der Umwelt und der nachhaltigen Bewirtschaftung von natürlichen Ressourcen;
- Gewährung von Hilfe bei Naturkatastrophen oder von Menschen verursachten Katastrophen;
- Förderung einer auf multilateralen Zusammenarbeit und guter Regierungsführung fussenden Weltordnung.<sup>9</sup>

Dieser weitgesteckte Rahmen ist im Vertrag verankert: *"Die Zuständigkeit der Union in der Gemeinsamen Aussen- und Sicherheitspolitik erstreckt sich auf alle Bereiche der Aussenpolitik sowie auf sämtliche Fragen im Zusammenhang mit der Sicherheit der Union, einschliesslich der schrittweisen Festlegung einer gemeinsamen Verteidigungspolitik, die zu einer gemeinsamen Aussenpolitik führen kann."*<sup>10</sup>

Speziell durch die **GASP** sollen der Frieden gesichert, Konflikte verhindert und allgemein die internationale Sicherheit gestärkt werden<sup>11</sup>. Die Union setzt bei der Durchsetzung ihrer Interessen auf *"soft power"*, Konditionalität und Multilateralismus, nicht jedoch auf (militärischen) Zwang. Die **Europäische Nachbarschaftspolitik**, neu explizit im Vertrag verankert, zielt auf einen *"Raum des Wohlstandes und der guten Nachbarschaft"*<sup>12</sup>. Die *"harmonische Entwicklung des Welthandels"* ist Ziel der **Aussenhandelspolitik**<sup>13</sup>; *"Hilfe, Rettung und Schutz"* bei Katastrophen im Rahmen der **humanitären Hilfe**<sup>14</sup> dienen zur Deckung der humanitären Bedürfnisse.

Die **Europäische Sicherheitsstrategie (ESS)**<sup>15</sup> (2003) definiert ihrerseits Gefahren und Bedrohungen sowie Abwehrmechanismen, schlägt Massnahmen zur Stärkung der Sicherheit vor und setzt hierbei vor allem auf effektiven Multilateralismus. Energiesicherheit und Versorgungssicherheit sowie Massnahmen zur Bekämpfung der **sicherheitspolitischen Auswirkungen des Weltklimawandels** werden in einem eigenen gemeinsamen Bericht von Rat und Kommission<sup>16</sup> (2008) thematisiert. An Stelle einer Gesamterneuerung wurde eine **Bilanz** nach fünf Jahren ESS gezogen<sup>17</sup>.

## Die wesentlichen aussenpolitischen Erneuerungen des Vertrages

Die Schaffung zweier neuer Posten, des **Präsidenten der Europäischen Union** sowie des **Hohen Vertreters der Union für Aussen- und Sicherheitspolitik** zählt zu den nach aussen

<sup>8</sup> Entwicklungszusammenarbeit und humanitäre Hilfe bleiben jedoch parallele Zuständigkeit von Mitgliedstaaten und Union, Art. 4.4 AEUV

<sup>9</sup> Art. 21.2 EUV

<sup>10</sup> Art 24.1 EUV

<sup>11</sup> Art. 42.1 EUV

<sup>12</sup> Art. 8.1 EUV

<sup>13</sup> Art. 206 AEUV

<sup>14</sup> Art. 214.1 AEUV

<sup>15</sup> <http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cmsUpload/031208ESSIIDE.pdf>

<sup>16</sup> [http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms\\_Data/docs/pressdata/en/esdp/99388.pdf](http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms_Data/docs/pressdata/en/esdp/99388.pdf)

<sup>17</sup> Rat der Europäischen Union: *Bericht über die Umsetzung der europäischen Sicherheitsstrategie: Sicherheit schaffen in einer Welt in Wandel* (2008)

[http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms\\_Data/docs/pressdata/de/reports/104634.pdf](http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms_Data/docs/pressdata/de/reports/104634.pdf)

sichtbarsten Erneuerungen des Vertrages. Dadurch soll die EU insgesamt ein Gesicht und ein kohärentes Profil gewinnen.

- Der ständige **Präsident des Europäischen Rats**<sup>18</sup> tritt an die Stelle der bisher rotierenden Ratspräsidentschaft. Der neue Präsident wird vom Rat mit qualifizierter Mehrheit für eine Amtszeit von zweieinhalb Jahren gewählt, die einmal erneuert werden kann. Er führt den Vorsitz bei den Arbeiten des Rates und nimmt auf seiner Ebene und in seiner Eigenschaft die Außenvertretung der Union in Angelegenheiten der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik wahr, "*unbeschadet der Befugnisse des Hohen Vertreters*".<sup>19</sup>
- Der **Hohe Vertreter der Union für Aussen- und Sicherheitspolitik** in seiner Doppelfunktion als **Vize-Präsident** der Europäischen Kommission<sup>20</sup> ist ein weiteres zentrales Element des Vertrages, das die Sichtbarkeit und Effektivität der EU-Außenpolitik erhöhen soll. Er vereint die ehemaligen Ämter des Hohen Repräsentanten des Rates für die GASP (*J. Solana*) und der Kommissarin für Aussenbeziehungen (*B. Ferrero-Waldner*).
- Im Unterschied zu seiner Vorgängerinstitution ist der Hohe Vertreter/Vize-Präsident (HV/VP) nicht mehr Generalsekretär des Rates, wird aber die Gemeinsame Aussen- und Sicherheitspolitik der EU "*leiten*"<sup>21</sup> und nicht nur wie früher den Rat "*unterstützen*". Dies bedeutet den Vorsitz im neu geschaffenen '**Rat Auswärtige Angelegenheiten**' der Aussenminister, der sich vom Rat Allgemeine Angelegenheiten unterscheidet. Vorsitzführung bedeutet die Einberufung der Sitzung, Gestaltung der Tagesordnung, Zusammenfassung der Ergebnisse; der Vertreter hat allerdings kein Stimmrecht<sup>22</sup>, was den zwischenstaatlichen Charakter der Aussenbeziehungen ebenso belegt, wie das grundsätzliche Erfordernis der Einstimmigkeit. Der Hohe Vertreter repräsentiert sowohl die GASP als auch die **Gemeinsame Sicherheits- und Verteidigungspolitik (GSVP)** im Aussenverhältnis wie zum Beispiel in Form der Führung des politischen Dialogs mit Drittparteien im Namen der Union; er erläutert die Position der Union in internationalen Organisationen und an internationalen Konferenzen und sorgt für die entsprechende Koordination. (Die altbekannte "*Troika*" in den Aussenbeziehungen ist damit abgeschafft, die jeweils drei aufeinanderfolgenden Präsidentschaften erstellen jedoch als "*Trio*" ein 18monatiges EU-internes Arbeitsprogramm; derzeit sind dies Spanien, Belgien, Ungarn.)

Wichtig für die Gestaltung der GASP ist das Initiativrecht, das der Hohe Vertreter/Vize-Präsident mit den Mitgliedstaaten teilt<sup>23</sup>. Interessant hierbei die Stellung der Kommission: War sie nach dem Regime von Nizza an der Gestaltung der GASP "*im vollen Umfang zu beteiligen*"<sup>24</sup>, fehlt jetzt eine gleichwertige Bestimmung. Als Folgewirkung der doppelten Verankerung des Hohen Vertreters kann die Kommission gemeinsam mit ihm, aber nicht alleine, Initiativen im Rat Auswärtige Angelegenheiten setzen. Durch eine gemeinsame Initiative sowie durch den Auftrag "*die übrigen Aspekte des auswärtigen Handelns der*

---

<sup>18</sup> Herman van Rompuy übt als erster ständiger Präsident des Rates dieses Amt seit dem 1.1.2010 aus, <http://www.consilium.europa.eu/showPage.aspx?id=1823&lang=de>

<sup>19</sup> Art. 15.5 EUV

<sup>20</sup> Baroness Catharine Ashton übt als erste Hohe Vertreterin/Vize-Präsidentin dieses Amt seit 1.12.2009 aus: [http://ec.europa.eu/commission\\_barroso/ashton/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/commission_barroso/ashton/index_en.htm)

<sup>21</sup> Art. 18.2 EUV

<sup>22</sup> Art. 16.2 EUV

<sup>23</sup> Art. 30.1 EUV

<sup>24</sup> Art. 27 Vertrag von Nizza

*Union*<sup>25</sup> zu koordinieren, wird der Hohe Vertreter auch seinem Auftrag gerecht, für "*Kohärenz des auswärtigen Handelns der Union*"<sup>26</sup> wie z.B. in der Handels-, Entwicklungs- und Erweiterungs- und Nachbarschaftspolitik zu sorgen. Eine solche gemeinsame Initiative wird besonderes Gewicht haben. Durch die Doppelfunktion des Hohen Vertreters könnte die Kommission indirekt stärker in die GASP eingebunden sein als früher. In der Praxis wird sich hierbei zeigen, inwieweit das Weisungsrecht des Kommissionspräsidenten im Verhältnis zu seinem Vizepräsidenten zum Tragen kommen wird. Im Unterschied zu den Aussenministern ist der Hohe Vertreter auch Teil des Europäischen Rates, was einerseits seine Stellung stärkt und bereits anlässlich des ersten Europäischen Rates, der nach den neuen Regeln durchgeführt wurde, zu (erbitterten) Diskussionen führte. Andererseits ist der Kommissionspräsident Mitglied des Europäischen Rates, während der Hohe Vertreter ohne Stimmrecht "*an seinen Arbeiten teilnimmt*"<sup>27</sup>. Der Europäische Rat trifft allerdings seine Entscheidungen grundsätzlich im Konsens<sup>28</sup>.

An **Handlungsmöglichkeiten** steht der Union im Rahmen der GASP und GSVP die gesamte Palette der Diplomatie inklusive Missionen und Sanktionen<sup>29</sup> zur Verfügung, ergänzt einerseits um die Möglichkeiten der Anreize in den von der Europäischen Kommission durchgeführten Programmen und von ihr abgeschlossenen Verträgen (Konditionalität) sowie andererseits durch die unterstützenden abgestimmten Aktionen der Mitgliedstaaten.

- Der Anspruch der **Europäischen Kommission** ausserhalb der "*Gemeinsamen Aussen- und Sicherheitspolitik und den übrigen in den Verträgen vorgesehenen Fällen*" die Aussenvertretung der Union wahrzunehmen<sup>30</sup> wird durch den Hohen Vertreter nicht geschmälert, auch wenn dieser in seiner Eigenschaft als Vize-Präsident auf Kohärenz zu achten hat. Es gibt daher weiterhin Kommissare mit Aussenkompetenz wie für Handel, Entwicklungshilfe, Erweiterung, Nachbarschaftspolitik. Im auswärtigen Handeln der Union bleibt die **Gemeinsame Handelspolitik** ein wichtiges Instrument; die Kompetenzlage wurde insbesondere in Hinblick auf Dienstleistungen, Handelsaspekte geistiger Eigentumsrechte, ausländische Direktinvestitionen im Sinne der Zuständigkeit der Union geklärt und erweitert<sup>31</sup>. Die **Zusammenarbeit mit Drittländern und humanitäre Hilfe** sind in einem eigenen Titel zusammengefasst<sup>32</sup>. In der Praxis bedeutsam ist die neue Rechtsgrundlage für die finanzielle Hilfe für "*Drittländer, die keine Entwicklungsländer sind*"<sup>33</sup> sowie die Rechtsbasis für **finanzielle Soforthilfe im Krisenfall**, die der Rat allein auf Vorschlag der Kommission frei geben kann.<sup>34</sup> Neu ist die Schaffung eines **europäischen Freiwilligenkorps für humanitäre Hilfe**.<sup>35</sup> Die Kommission bedient sich bei ihrer Aussenvertretung in Drittstaaten ebenfalls der Delegationen der Union:

---

<sup>25</sup> Art. 18.4 EUV

<sup>26</sup> Art. 18.4 EUV

<sup>27</sup> Art. 15.2 EUV

<sup>28</sup> Art. 15.4 EUV

<sup>29</sup> Art. 215 AEUV (Handelssanktionen, Waffenembargo, finanzielle Sanktionen, Einreiseverbote...)

<sup>30</sup> Art. 17.1 EUV

<sup>31</sup> Art. 206, 207 EUV

<sup>32</sup> Art. 208-214 AEUV

<sup>33</sup> Art. 212.1 AEUV

<sup>34</sup> Art. 213 AEUV

<sup>35</sup> Art. 214.5 AEUV

- Der Hohe Vertreter wird in seiner Tätigkeit von dem **Europäischen Auswärtigen Dienst**, unterstützt<sup>36</sup>: Dieser soll mit den diplomatischen Diensten der Mitgliedsstaaten zusammenarbeiten und sich aus Beamten der relevanten Abteilungen des Generalsekretariats des Rates, der einschlägigen Dienststellen der Kommission sowie aus Diplomaten aus den Mitgliedstaaten zusammensetzen. Mit Inkrafttreten des Vertrages am 1. Dezember 2009 wurden die Delegationen der Europäischen Kommission weltweit in Delegationen der Europäischen Union umgewandelt. In Hinblick auf die jahrelangen Vorbereitungen seitens der spanischen Ratspräsidentschaft im ersten Halbjahr 2010 wurde eine Übergangsregelung erarbeitet, die es beispielsweise ausnahmsweise erlaubt, Gipfeltreffen in Spanien abzuhalten; auf denen wird jedoch der Präsident des Europäischen Rates den Vorsitz führen. Bis April 2010 sollen Organisation und Arbeitsweise des Dienstes auf Basis der Vorschläge des Hohen Vertreters vom Rat beschlossen sein; hierbei ist das EP<sup>37</sup> zu hören, während die Kommission zu zustimmen hat. Voraussichtlich wird eine eigene Institution nach Art der bestehenden Agenturen errichtet werden, in die das obengenannte Personal eingebracht wird. Daher werden die Regeln über die Finanzgebarung sowie das Personalrecht anzupassen sein. Eine "*High Level Group*" unterstützt die Arbeit des Ausschusses der Ständigen Vertreter.
- Die **Delegation der Europäischen Union in Bern** nimmt seit 1. Januar 2010 die im Vertrag von Lissabon vorgesehene Aufgaben der Aussenvertretung wahr. Der Bestand der Botschaften der Mitgliedstaaten, mit denen die EU Delegationen *'eng zusammenarbeiten'*<sup>38</sup> ist dadurch in keiner Weise gefährdet.
- Der **Europäische Rat** erhält das formelle Beschlussrecht und bestimmt auch im Bereich der GASP und GSVP "*die strategischen Interessen der Union und legt die Ziele und die allgemeinen Leitlinien*"<sup>39</sup> fest. Bei der Durchführung durch den Rat ist diese Unterscheidung von Bedeutung: strategische Interessen kann der Rat per qualifizierter Mehrheit beschliessen, über Ziele und allgemeine Leitlinien hingegen nur einstimmig<sup>40</sup>. Einstimmig kann der Europäische Rat jedoch festlegen, dass zusätzliche Bereiche einer Entscheidung durch qualifizierte Mehrheit zugeführt werden können<sup>41</sup>. Diese kleine aussenpolitische *Passerelle* gilt jedoch nicht für Beschlüsse mit militärischen oder verteidigungspolitischen Bezügen.<sup>42</sup>
- Damit ergibt sich in der Aussenvertretung ein aus den Präsidenten des Rates, der Kommission und des Hohen Vertreters bestehendes **Dreigestirn**, das in staatliche Dimensionen übersetzt einem Präsidenten, Regierungschef und Aussenminister entspricht, aber durchaus Konfliktstoff bieten kann. Materiell interessant ist die alleinige Befugnis des Präsidenten der Union, eine ausserordentliche Sitzung des Europäischen Rates einzuberufen, "*wenn eine internationale Entwicklung es erfordert ... um die strategischen*

<sup>36</sup> Art. 27.3 EUV ("*European External Action Service*")

<sup>37</sup> Das EP hat seine Vorstellungen von der Gestaltung des Diplomatischen Dienstes in der Entschliessung von 22.10. 2009 bereits formuliert: <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+TA+P7-TA-2009-0057+0+DOC+XML+V0/DE>

<sup>38</sup> Art. 221.2 AEUV, Art. 32 EUV

<sup>39</sup> Art. 26.1 EUV, siehe auch Art. 22 EUV (Strategische Interessen)

<sup>40</sup> Art. 31.2 EUV

<sup>41</sup> Art. 31.3 EUV

<sup>42</sup> Art. 31.4 und 48.7 EUV: Die '*grosse*' *Passerelle* erfordert Einstimmigkeit im Europäischen Rat, mehrheitliche Zustimmung des EP und kann binnen 6 Monaten durch Widerspruch nationaler Parlamente zu Fall gebracht werden.

Vorgaben für die Politik der Union angesichts dieser Entwicklung festzulegen"<sup>43</sup>. Institutionell ist weder eine Abstimmung noch eine Konsultation mit dem Hohen Vertreter vorgesehen, doch ist dieser wie oben dargestellt Teilnehmer am Europäischen Rat.

- Das **Europäische Parlament (EP)** wird durch den Vertrag von Lissabon wiederum aufgewertet: Es wird zum gleichberechtigten Mitgesetzgeber zum Rat im ordentlichen Gesetzgebungsverfahren und ist damit beim Abschluss von internationalen Abkommen in Bereichen, die in der Kompetenz der Gemeinschaft fallen - dazu gehören die meisten Bereiche, bei denen Abkommen mit der Schweiz bestehen oder verhandelt werden - neu zustimmungsberechtigt<sup>44</sup>. Dazu bekommt da EP umfassende Budgethoheit und wählt den Präsidenten der Kommission. Im harten Kern der Aussen- und Sicherheitspolitik wird das Europäische Parlament hingegen nicht zu einem eigenständigen Akteur werden. Im Rahmen der GASP hat der Hohe Vertreter das EP jedoch anzuhören, zu informieren, zweimal jährlich eine Aussprache zu führen und "*darauf zu achten, dass die Auffassungen des Europäischen Parlaments gebührend berücksichtigt werden*"<sup>45</sup>; zu diesem Zweck kann das EP Anfragen und Empfehlungen sowohl an den Rat als auch an den Hohen Vertreter richten. Die Entscheidungsbefugnis ist hingegen dem Rat vorbehalten. Bereits in der Vergangenheit hat sich das EP jedoch über seine Budgethoheit sowie mittels der Androhung der Nichtentlastung der Kommission einen de facto Einfluss auf die Politikgestaltung auch in Bereichen gesichert, wo es nicht zustimmungsberechtigt ist.
- Die **Aussenvertretung des Euro** kann der Rat auf Vorschlag der Kommission und nach Anhörung der Europäischen Zentralbank regeln, "*um eine einheitliche Vertretung bei den internationalen Einrichtungen und Konferenzen im Finanzbereich sicherzustellen.*"<sup>46</sup>

### Weitere Schlüsselemente der Neugestaltung der EU Aussenpolitik:

- Die EU erhält **Rechtspersönlichkeit**<sup>47</sup> und ist die Rechtsnachfolgerin der Europäischen Gemeinschaft. Als **Völkerrechtssubjekt** kann sie nun **internationale Verträge** abschliessen<sup>48</sup>. Das Mandat hierfür erteilt der **Rat**; er bestimmt den Verhandlungsführer, kann Richtlinien festlegen, einen begleitenden Sonderausschuss einsetzen. Er genehmigt die Vertragsunterzeichnung und schliesst die Verträge<sup>49</sup>, je nach ausschliesslicher oder geteilter Zuständigkeit<sup>50</sup> gemäss dem im Titel V des Vertrages über die Arbeitsweise der Europäischen Union vorgesehenen Verfahren<sup>51</sup>.

---

<sup>43</sup> Art. 26.1 EUV

<sup>44</sup> Art. 218.6a AEUV, lit.b normiert das Anhörungsrecht.

<sup>45</sup> Art. 36.1 EUV. In Beantwortung schriftlicher Fragen des EP im Hearing Verfahren bekräftigte Baroness Ashton: "*I am committed to keeping the Parliament fully informed in the area of foreign policy. The Lisbon Treaty is clear that I must keep you informed and that I will consult you on the basic choices we face on the Common Foreign and Security Policy. I believe this should include providing the Parliament with information on ongoing negotiations as well as on key issues/events and key relationships. We should find a solution to the issue of access to information. Close cooperation with the European Parliament would also mean participating regularly in Plenary sessions and making myself available in order to explain and report on what the European Union is doing and why in the Committees.*"

<http://www.europarl.europa.eu/hearings/commissioners/getHomePage.htm?language=EN>

<sup>46</sup> Art. 138.2 AEUV

<sup>47</sup> Art. 47 EUV

<sup>48</sup> Art. 37 EUV

<sup>49</sup> Art. 218 AEUV

<sup>50</sup> Art. 3, 4 AEUV sowie Art. 216 AEUV

<sup>51</sup> Art. 216-219 AEUV

- In Verwirklichung der humanitären Zielsetzungen der Aussenpolitik ist insbesondere der **Beitritt zur europäischen Menschenrechtscharta**<sup>52</sup>, zusätzlich zur **Charta der Grundrechte der Europäischen Union**<sup>53</sup>, die Bestandteil des Vertrages von Lissabon ist und die Institutionen der Union bindet, vorgesehen.
- **Einstimmigkeit** wird weiterhin als Ausdruck der **Zwischenstaatlichkeit** das führende Prinzip im Entscheidungsprozess sein. Daher hat das EP lediglich Gestaltungs- aber kein Entscheidungsrecht und spielt der **Europäische Gerichtshof** an sich keine Rolle<sup>54</sup>. Davon gibt es jedoch zwei Ausnahmen: Er kann über die Einhaltung der Kompetenzen entscheiden<sup>55</sup> sowie im Falle von Sanktionen angerufen werden, um festzustellen, ob der vorgesehene Rechtsschutz eingehalten wurde<sup>56</sup>.
- Der Hohe Vertreter kann dem Rat **Sonderbeauftragte** vorschlagen, die ihr Mandat unter seiner Verantwortung ausüben<sup>57</sup>.
- Das **Politische und Sicherheitspolitische Komitee** verfolgt die internationale Lage und kann seinerseits aus eigenem oder auf Verlangen des Rates oder des Hohen Vertreters Stellungnahmen an den Europäischen Rat abgeben<sup>58</sup>. Da ein Repräsentant des Hohen Vertreters den Vorsitz innehat, kann wiederum ein Beitrag zur Kohäsion geleistet werden.
- Die rechtliche Situation der Stellung der Union in **internationalen Organisationen**, in den sie – im Unterschied zur WTO und FAO nicht Mitglied ist, ist auch in rechtlicher Hinsicht noch abzuklären. Unbeschadet davon sind die Mitgliedstaaten vertraglich verpflichtet auf internationaler Ebene durch den Hohen Vertreter koordiniert zu handeln<sup>59</sup>, sich für die Umsetzung der Standpunkte der Union einzusetzen und sich wechselseitig so wie – neu – auch den Hohen Vertreter zu informieren. Dies gilt im Rahmen der **Vereinten Nationen (VN)** insbesondere für die (ständigen und nicht-ständigen) Mitglieder des Sicherheitsrates; diese setzen sich auch dafür ein, dass der Hohe Vertreter "*gebeten wird*" den Standpunkt der Union vorzutragen, wenn ein solcher zu einem Thema festgelegt wurde<sup>60</sup>. Letzteres ist jedoch nur mit Zustimmung der anderen Mitglieder des Sicherheitsrates möglich. Als Nicht-Mitglied aber Beobachter hat die Union Rederecht nach den Mitgliedern, d.h. den Staaten. Derzeit ist eine Mitgliedschaft der EU in den VN gemäss der Charta der VN nicht möglich.
- Die 'Europäische Sicherheits- und Verteidigungspolitik (ESVP)' wird zur "**Gemeinsamen Sicherheits- und Verteidigungspolitik (GSVP)**"<sup>61</sup> und im Vertrag von Lissabon als "*integraler Bestandteil der Gemeinsamen Sicherheits- und Aussenpolitik*"<sup>62</sup> verankert und umfasst die "*schrittweise Festlegung einer gemeinsamen Verteidigungspolitik der*

---

<sup>52</sup> Art. 6 EUV, sowie dazugehöriges Protokoll, das den Rechtsbestand der Union absichert.

<sup>53</sup> Die Ausnahmeregelungen für das Vereinigte Königreich, Polen und die Tschechische Republik finden sich in eigenen Protokollen.

<sup>54</sup> Art 275.1 AEUV

<sup>55</sup> Art. 40 EUV

<sup>56</sup> Art. 215 AEUV

<sup>57</sup> Art. 33 EUV

<sup>58</sup> Art. 38.1 EUV

<sup>59</sup> Art. 34 EUV

<sup>60</sup> Art. 34.2 EUV

<sup>61</sup> Abschnitt 2, Bestimmungen über die Gemeinsame Sicherheits- und Verteidigungspolitik, EUV

<sup>62</sup> Art. 42.1 EUV

Union"<sup>63</sup>. Die bereits bekannten '**Petersberg Aufgaben**' (humanitäre Aufgaben und Rettungseinsätze, Kampfeinsätze im Rahmen der Krisenbewältigung einschliesslich friedensschaffender Massnahmen), die mit zivilen und militärischen Mitteln der Mitgliedstaaten<sup>64</sup> durchzusetzen sind, werden erweitert<sup>65</sup>: Gemeinsame Abrüstungsmassnahmen, Aufgaben der militärischen Beratung und Unterstützung, Aufgaben der Konfliktverhütung und der Erhaltung des Friedens, Operationen zur Stabilisierung der Lage nach Konflikten erlauben der Union auch "*Massnahmen ausserhalb der Union...zur Friedenssicherung...in Übereinstimmung mit den Grundsätzen der Charta der Vereinten Nationen*" zu setzen.

- Eine **Gruppe von Mitgliedstaaten**, "*die dies wünschen und über die für eine derartige Mission erforderlichen Fähigkeiten verfügen*" kann vom Rat ermächtigt werden, die genannten Ziele durch Missionen umzusetzen<sup>66</sup>.
- Eine **ständige strukturierte Zusammenarbeit**<sup>67</sup> von einzelnen Mitgliedstaaten auf höherem militärischem Niveau ist möglich, doch hat dies in offener Weise zu geschehen.
- Die bereits vorweg geschaffene **Europäische Verteidigungsagentur** findet im Vertrag ihre primärrechtliche Verankerung<sup>68</sup>.

Neu ist die **Beistandsverpflichtung** "*im Falle eines bewaffneten Angriffes auf das Hoheitsgebiet eines Mitgliedstaates*" in Übereinstimmung mit Art. 51 der VN Charta<sup>69</sup>, wobei ausdrücklich festgelegt ist, dass "*der besondere Charakter der Sicherheits- und Verteidigungspolitik bestimmter Mitgliedstaaten*" unberührt bleibt d.h. dass der Status der Neutralität gewahrt bleibt.

Diese Klausel ist zu unterscheiden von der **Solidaritätsklausel**, die "*im Fall eines Terroranschlages, einer Naturkatastrophe oder einer von Menschen verursachten Katastrophe*" zur Anwendung kommt<sup>70</sup>. In einem solchen Fall mobilisiert die EU "*alle ihr zur Verfügung stehenden Mittel, einschliesslich der ihr von den Mitgliedstaaten bereitgestellten militärischen Mitteln, um*

a)

- *terroristische Bedrohungen im Hoheitsgebiet von Mitgliedstaaten abzuwenden;*
- *die demokratischen Institutionen und die Zivilbevölkerung vor etwaigen Terroranschlägen zu schützen*
- *im Falle eines Terroranschlags einen Mitgliedstaat auf Ersuchen seiner politischen Organe innerhalb seines Hoheitsgebiets zu unterstützen;*

b) *im Falle einer Naturkatastrophe oder einer vom Menschen verursachten Katastrophe einen Mitgliedstaat auf Ersuchen seiner politischen Organe innerhalb seines Hoheitsgebiets zu unterstützen.*

---

<sup>63</sup> Art. 42.2 EUV

<sup>64</sup> Art. 42.3. EUV

<sup>65</sup> Art. 43.1 EUV

<sup>66</sup> Art. 44.1 EUV

<sup>67</sup> Art. 46 EUV i.V.m. Art 42.6 EUV

<sup>68</sup> Art. 45 EUV; [http://europa.eu/agencies/security\\_agencies/eda/index\\_de.htm](http://europa.eu/agencies/security_agencies/eda/index_de.htm)

<sup>69</sup> Art. 42.7 EUV

<sup>70</sup> Art. 222 AEUV

*Jeder Mitgliedstaat legt selbst fest, welche Art von Mitteln er in welchem Umfang zur Verfügung stellen will, so dass auch in diesem Fall auf die Neutralität von einzelnen Mitgliedstaaten Rücksicht genommen werden kann."*

Obwohl nicht direkt relevant für die Aussenpolitik, sollen die Massnahmen zur **Stärkung der Demokratie in der Union**<sup>71</sup>, über die erwähnte Aufwertung des EP hinaus, gerade in der Schweiz nicht unerwähnt bleiben. Hierbei ragen die Einführung einer **Bürgerinitiative**<sup>72</sup>, sowie die **stärkere Beteiligung nationaler Parlamente**<sup>73</sup> insbesondere zur Wahrung der Subsidiarität heraus.

## **Rückblick – Vorschau**

Zum Abschluss ein kurzer **Rückblick auf die aussenpolitischen Schwerpunkte der schwedischen Präsidentschaft** und eine kurze **Vorausschau auf die der spanischen Präsidentschaft** im ersten Halbjahr 2010.

**Schweden** erreichte insbesondere

- das Inkrafttreten des Vertrages von Lissabon am 1. Dezember 2009
- koordiniertes Auftreten der EU beim G20 Gipfel
- eine prozedurale Einigung von Slowenien und Kroatien im Grenzstreit und damit eine Deblockierung der Situation
- Inkrafttreten des Interimabkommens mit Serbien, das den Beitrittsantrag ermöglichte
- Einführung der Visafreiheit für Serbien, Montenegro und Mazedonien
- die Einigung auf das Stockholm Programm<sup>74</sup>, das einen wichtigen Beitrag zur Schaffung eines europäischen Raums der Sicherheit und Freiheit leistet (Zusammenarbeit von Polizei, Zoll und Rettungsdiensten, Kooperation in Zivil- und Strafsachen, Migration und Asylpolitik)
- Beginn der Umsetzung der östlichen Partnerschaft<sup>75</sup>
- Einigung auf zwei Regionalprojekte, eine Strategie für das baltische Meer<sup>76</sup> und eine Strategie für die Arktis<sup>77</sup>
- eine Schärfung des Profils der EU in Afghanistan
- Teilerfolge im Kampf gegen die Piraten vor Somalia (Operation ATALANTA<sup>78</sup>).

**Spanien**<sup>79</sup> zielt u.a. auf

- die Umsetzung des Vertrages von Lissabon
- die Wiederbelebung des Nahost Friedensprozess auf Basis einer Zweistaatenlösung
- Fortschritte in den Beitrittverhandlungen mit Kroatien und der Türkei sowie eine Entscheidung zu Island auf Basis eines Berichtes der Kommission

---

<sup>71</sup> Titel II EUV: *Bestimmungen über die demokratischen Grundsätze*

<sup>72</sup> Art. 11.4 EUV

<sup>73</sup> Art. 12 EUV

<sup>74</sup> Europäischer Rat (2009). *The Stockholm Programme - An open and secure Europe serving and protecting the citizens*. [http://www.se2009.eu/polopoly\\_fs/1.26419!menu/standard/file/Klar\\_Stockholmsprogram.pdf](http://www.se2009.eu/polopoly_fs/1.26419!menu/standard/file/Klar_Stockholmsprogram.pdf)

<sup>75</sup>

<http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=IP/08/1858&format=HTML&aged=0&language=DE&guiLanguage=en>

<sup>76</sup> [http://ec.europa.eu/regional\\_policy/cooperation/baltic](http://ec.europa.eu/regional_policy/cooperation/baltic)

<sup>77</sup> [http://ec.europa.eu/maritimeaffairs/arctic\\_overview\\_de.html](http://ec.europa.eu/maritimeaffairs/arctic_overview_de.html)

<sup>78</sup> <http://www.consilium.europa.eu/showPage.aspx?id=1518&lang=de>

<sup>79</sup> Website der spanischen EU-Präsidentschaft <http://www.eu2010.es/en/index.html?idioma=en>

- Abhaltung des EU – Lateinamerikagipfels einschliesslich die Verbesserung der Beziehungen mit Kuba
- die Überwindung der Wirtschaftskrise durch internationale Kooperation und damit zusammenhängend
- die Stärkung der Stellung Europas in der Welt.

*Last but not least, Baroness Ashton definierte in Antwort auf schriftliche Fragen des EP im Rahmen des parlamentarischen Hearings, das heute (11.1.2010) stattfindet, folgende Schwerpunkte:*

*"My first priority will be to build the European External Action Service as an efficient and coherent service that will be the pride of the Union and the envy of the rest of the world. I will draw on the talent that already exists in the European Commission and the Council Secretariat, and welcome new colleagues from our 27 Member States to join as well. We need a balanced service that adds value for all of the citizens of the European Union, and that can represent them to the outside world.*

*Second, the European Union must pull its weight in areas of crisis and conflict, including in the Middle East, the Balkans, Iran, Afghanistan and Africa. I intend to look closely at all our operations and to make sure we are efficient and effective in our use of resources, and that we are joined-up in our approach. My objective is to enhance efficient cooperation and use of the different EU's crisis management tools. We are already playing an important role in the Southern Caucasus. We can act jointly with the US in the Middle East, building on the Quartet activity. In Africa, the Union is already involved in many actions. For example, the Atalanta operation is perceived as a success story on which we can build a more comprehensive policy. The Afghan conflict has to be solved and the Union is committed, both with its military force but also by training police and building health and agricultural infrastructure.*

*Third, I will seek to reinforce our strong cooperation with strategic partners such as the United States, China, Russia, India, Brazil and Japan. Of course, we may have differences with these countries, but we can also increase our cooperation in order to solve the many challenges we all face. We would also continue to build on the neighbourhood policy which we developed with our close southern and eastern partners. This approach does not mean that we are forgetting other partners in Latin America, Asia or Africa - the European Union has already developed a network of bilateral relations and agreements with countries across the world. We can use this network and our involvement in the multilateral system to promote our values and interests."<sup>80</sup>*

11-01-10

---

<sup>80</sup> <http://www.europarl.europa.eu/hearings/commissioners/getHomePage.htm?language=EN>

Fragen des EP an die designierten Kommissare:

[http://www.europarl.europa.eu/hearings/static/commissioners/annex/annex\\_en.pdf](http://www.europarl.europa.eu/hearings/static/commissioners/annex/annex_en.pdf)